

## 박정희 정권시기 한국 복지체제: 반공개발국가, 복지국가의 기능적 등가물\*

윤 홍 식\*\*

### 요약

본 연구는 한국현대사에 가장 논쟁적인 시기를 지나오면서 복지체제가 어떻게 변화해왔는지를 관찰했다. 복지체제는 수출주도형 경제성장의 필요에 조응하는 방식으로 변화했다. 1960년대 중반부터 시작된 경공업중심의 산업화는 농촌에 존재하고 있던 광범위한 유희노동력을 흡수해 그들을 상품화시킴으로써 한국 사회가 절대빈곤에서 벗어나는 계기를 마련했다. 하지만 노동력의 상품화에 조응하는 공적 탈상품화, 즉 사회보장제도는 매우 제한적인 영역과 대상에 국한해 제도화되었다. 실제로 탈상품화 제도는 노동력 재생산과 직접적 연관이 있는 영역에 국한되었고, 이마저도 농촌의 대체 가능한 유희노동력이 풍부한 상황에서 그 대상은 매우 제한적이었다. 강제적 의료보험은 기업 부담을 이유로 거부되었고, 대규모 사업장을 중심으로 산재보험이 도입되었다. 1970년대에 들어서면서 한국 경제의 중심이 경공업에서 중화학공업으로 이동하기 시작하자 상품화된 노동력도 저숙련 여성노동력에서 숙련된 남성 노동력으로 변화했다. 수출중심의 대기업에 고용된 노동자들과 내수중심의 중소기업에 고용된 노동자들 간에 이종구조가 만들어지기 시작한 것도 바로 이 시기이다. 이에 따라 사회적 위험에 대응해 노동력 재생산을 지원하는 공적 탈상품화 제도로 대규모 사업장을 중심으로 제도화되었다.

**주요어:** 반공개발국가, 박정희, 복지국가, 역진적 선별주의, 탈상품화

\* 본 논문은 인하대학교 교내 연구비로 지원되었음. 본 논문에 유익한 논평을 해주신 심사위원들께 감사드립니다.

\*\* 인하대학교 사회복지학과 교수

## 1. 문제제기

한국 복지체제의 궤적에서 1960년대와 1970년대를 가로지르는 박정희 시대는 근대적 사회복지정책이 태동한 시기라고 평가되고 있다(권문일, 1989; 손준규, 1981; 한준성, 2012; 남지민, 2009). 실제로 5·16 쿠데타 직후부터 1963년 12월 17일 제3공화국이 출범하기 전까지 2년 반에 불과한 군정기간 동안 산업재해보상보험, 의료보험 등과 같은 사회보험제도를 포함해 다양한 복지정책들이 제도화되었다. 많은 연구들은 이 시기 이렇게 많은 사회보장정책이 제도화된 이유를 군사정권의 정통성 문제에서 찾고 있다(권문일, 1989). 군사정권은 자신의 취약한 정통성을 국민을 위한 사회복지정책의 확충을 통해 보완하려 했다는 것이다. 그러나 이 시기 사회보장정책의 제도화가 군사정권의 정당성을 보완하는 실효적 수단이었는지에 대해 강한 의문이 든다. 시민이 군사정부의 조삼모사(朝三暮四) 하는 복지정책을 구분하지 못했을 리 없기 때문이다. 물론 군사정부가 처음으로 사회복지정책을 제도화되었을 때, 시민은 군사정부의 사회복지정책에 대해 기대감을 가졌을 수도 있다. 하지만 제도화된 대부분의 사회보장정책이 대다수 시민의 실생활에 아무런 도움이 되지 않는다는 것을 확인하는 순간 군사정부의 취약한 정당성을 보완하는 수단으로서 사회보장정책의 유효성은 사라진다. 절대빈곤을 해결하라는 시민 대다수의 요구는 사회보장정책의 형식적 제도화로는 충족될 수 없었다. 군사정권의 정당성은 국민의 실제적 요구를 충족시켰을 때 비로소 확보될 수 있기 때문이다. 4·19혁명의 여진이 강하게 남아있던 당시 상황에서 민주적 선거를 통해 집권한 민주당 정권을 군사 쿠데타로 전복시킨 군사정부의 정당성은 근대화화 절대빈곤의 해소라는 해방 이후 계속된 민중의 요구를 실제적으로 충족시켜 줄 때 비로소 확보될 수 있는 것이었다.

이러한 문제의식에 근거해 본 연구는 비교역사분석방법을 활용해 박정희 정권 시기 한국 복지체제의 특성을 분석했다.<sup>1)</sup> 본 연구의 핵심주장은 1960~70년대 한국의 복지체제는 노동력의 선별적 상품화와 가족책임주의에 기초해 구성된 사적 탈상품화가 중심이 된 “반공개발국가체제”였고,<sup>2)</sup> 사

1) 비교역사분석방법은 역사적 분석방법이 1차 자료를 사용해 연구를 진행하는데 반해 1차 자료를 기초로 연구된 2차 연구자료를 활용해 연구를 진행하는 방식이다(Lange, 2013: 14-5). 역사학자가 아닌 사회과학자들에게 자료를 직접 분석하는 것은 어려운 일이다. 이 때문에 사회과학자들은 주로 2차 자료를 활용해 분석을 수행한다(임현진, 1992: 21). 세계체제론의 대가인 임마누엘 월러스틴, 조반니 아리기 등은 대표적인 비교역사분석을 사용한 연구자들이다. 비교역사분석방법에 대한 보다 자세한 논의는 다음 문헌을 참고하라. Lange, M. (2013). *Comparative-Historical Methods*. Los Angeles, CA: Sage. 한국비교사회연구회 편. (1992). 『비교사회학: 방법과 실제 II』. 서울: 열음사.

2) 반공개발국가는 “분단과 미국패권의 냉전체제 하에서 국가안보를 이유로 반공(反共)을 국시(國是)화하고, 이를 명분으로 노동계급과 시민의 민주적 기본권을 통제·억압하는 (권위주의적) 지배연합이 자신들의 지배체제의 취약한 민주적 정당성을 재벌중심의 경제개발과 미국의 직간접적 묵인과 지원을 통해 확보하려고 했던 국가로 정의”했다(윤홍식, 2015: 71). 반공개발국가에 대한 자세한 논의는 다음 문헌을 참고하라. 윤홍식. (2015). “반공개발

회보험과 공공부조 등 공적 복지는 반공개발국가의 분배기제를 보완하는 정책수단이었던 것이다.<sup>3)</sup> 반공개발국가가 서구의 복지국가를 대신하는 기능적 등가물(functional equivalence)로 기능했던 것이다.<sup>4)</sup> 본 연구의 이러한 관점은 박정희 시기 한국 복지체제를 경제성장에 종속된 사회정책이라는 틀로 접근하는 생산주의와 논의(양재진, 2008; Holliday, 2000; Deyo, 1992; Kwon and Holliday, 2007)와 한국 복지제도의 형성이라는 관점에서 접근하는 기존의 연구(감정기·최원규·진재문, 2010; 권문일, 1989; 손준규, 1981; 한준성, 2012; 남지민, 2009)와 상이하다.

특히 본 연구는 권위주의 반공개발국가의 선별적 상품화가 공적 사회보험제도과 결합하면서 비정규직과 영세자영업자 등과 같은 불완전 고용에 노출된 노동력을 배제하는 현재와 같은 사회보험 중심의 역진적 선별주의 복지체제가 형성되었다고 주장한다. 사회정책이 경제정책에 종속된다는 전제에 기초한 생산주의 관점이나 복지제도의 형성에 초점을 맞춘 연구들은 왜 한국 복지체제가 지금과 같이 정규직 노동자와 중산층 전문직을 위한 사회보험을 중심으로 제도화되었는지 설명할 수 없다.

분석틀을 대신해 본 연구의 구성을 개략하면 먼저 다음 절에서는 박정희 권위주의 시기를 3기로 구분하고, 각각의 시기의 정치경제적 특성을 복지체제의 관점에서 서술했다. 이를 통해 본 연구는 박정희 권위주의 집권기 한국 복지체제의 특성을 이해하는데 필요한 정치·경제적 환경을 살펴보았

국가를 넘어 평화복지국가로: 역사와 전망.” 『시민과 세계』, 27: 57-106.

3) 본 연구는 탈상품화를 “공적 탈상품화”와 “사적 탈상품화”로 구분해 조작적으로 정의했다. 공적 탈상품화는 풀라니, 오페, 에스핑-앤더슨으로 이어지는 시장에 대응하는 개념으로서 국가가 주체가 되는 탈상품화로 정의했다. 반면 ‘사적 탈상품화’는 시장기제에 기초해 개인과 가족이 축적한 자산으로 사회적 위험에 대응하는 경우로 정의했다. 예를 들어, 개인이 노후를 대비해 민간생명보험회사의 개인연금에 가입한 경우, 개인연금은 ‘사적 탈상품화’의 역할을 수행하는 것으로 간주했다. 사적 탈상품화에는 공적 탈상품화와 같은 사회적 연대도 없고, 계층 간에 소득 재분배 기능도 없다. 하지만 사적 탈상품화 또한 개인과 가족의 관점에서 개인과 가족이 직면한 사회적 위험에 대응하는 역할을 수행한다고 할 수 있다. 물론 유사한 기능을 수행한다고 해서 사적 탈상품화가 공적 탈상품화를 대체할 수 있는 것은 아니며, 복지국가의 관점에서 사적 탈상품화와 공적 탈상품화가 동일한 기능과 지위를 갖는다고 주장하는 것도 아니다. 사적 탈상품화의 개념은 단지 개인의 관점에서 개인이 직면한 사회적 위험에 대응하는데 공적 사회보장제도만이 아닌 사적 자산 또한 일정한 역할을 수행하는 복지체제의 현실을 반영하기 위해 조작화한 개념으로 이해하는 것이 좋을 것 같다. 젠더의 차이를 반영하지 못하는 탈상품화 개념을 보완하는 개념으로 등장한 탈가족화는 아동 돌봄 서비스의 예에서 보듯 국가를 통한 방식만이 아닌 시장을 통한 방식을 포괄하고 있다. 사적 자산에 기초해 개인이 사회적 위험에 대응하는 방식을 ‘사적 탈상품화’로 설명하지 못할 이유가 없다.

4) 일반적으로 기능적 등가물이라는 개념은 비교문화연구에서 주로 사용되는 개념이다(Höllinger and Eder, 2016). 본 연구에서 기능적 등가물이라는 개념은 권위주의 시대 한국의 반공개발국가와 서구 복지국가를 비교하는 개념으로 사용되었다. 서구에서 복지국가가 시장에서 발생하는 빈곤과 불평등을 완화하는 핵심 제도인데 반해 박정희 권위주의 정권 시기 한국에서 서구의 복지국가와 유사한 기능을 담당했던 한국의 기능적 등가물은 복지국가 아니라 반공개발국가라었다고 주장하는 것이다. 한국의 반공개발국가를 서구 복지국가의 기능적 등가물이라고 주장할 수 있는 이유는 두 제도의 목적은 상이했지만 한국과 서구 사회에서 반공개발국가와 복지국가는 각각 불평등과 빈곤을 완화시켰다는 점에서 동일한 결과를 도출했기 때문이다.

다. 박정희 집권기에 대한 개괄적인 이해를 바탕으로 이어지는 절에서는 박정희 시기 복지체제의 기본 특성에 대해 살펴보았다. 다음으로 서구 복지국가의 기능적 등가물로서 한국 반공개발국가의 특성인 선별적 상품화의 과정과 이에 조응한 공적 복지체제의 선별성에 대해 검토했다. 이어서 박정희 정권의 경제개발과 낮은 세금정책이 조응해 형성된 사적 탈상품화 기제에 대해 저축을 중심으로 그 의미를 분석했다. 사회보장제도에 대한 분석은 공공부조, 사회보험, 사회서비스를 중심으로 제도적 특성을 중심으로 정리했다. 마지막 절에서는 박정희 시대가 한국 복지체제의 궤적에서 갖는 의미를 정리했다.

## 2. 권위주의 반공개발국가의 시기구분

복지체제의 특성에 따라 1960년대와 1970년대 권위주의 반공개발국가의 시기를 구분해보면 <표 1>과 같다. 먼저 권력관계를 중심으로 살펴보면 제1기는 군사쿠데타 직후부터 박정희 권위주의 체제가 제1차 경제개발5개년계획의 수정계획을 본격적으로 추진하기 이전까지의 시기이다. 이 시기 권력관계의 특성은 군부와 4·19혁명의 주역이었던 시민사회 간에 불안정한 균형상태가 유지되었던 시기이다. 군사정권은 이때까지는 적어도 4·19정신을 계승하겠다고 했고, 농어민고리채탕감, 농산물가격유지제 도입, 부정축재자 처벌 및 재산환수 등과 같은 민주주의적 정치를 지향했다. 군사정부는 사상계로 대표되는 지식인 집단과 학생들로부터도 일정한 지지를 받고 있었다. 경제정책은 주로 자립경제를 목표로 중화학공업 등 기간산업의 수입대체산업화를 추진했다. 수출은 자립경제수립을 위해 필요한 외환을 조달하는 기능적 도구 이상의 의미를 갖지 않았다. 복지체제는 기본적으로 이승만 정권기의 유산이 지속되었다. 생활보호법이라는 공공부조가 도입되었지만 조선후호령을 대체 입법하는 수준을 넘지 않았고, 산재보험, 의료보험, 아동복지법 등 각종 복지정책이 제도화되었지만 기본적으로 실효성이 거의 없는 정치적 수사에 불과했다.

제2기는 1964년 중반부터 10월 유신과 중화학공업이 본격화되기 직전까지의 시기이다. 정치적으로는 1963년 11월 제6대 총선과 1967년 제7대 총선을 거치면서 보수양당을 중심으로 (여당이 야당에 대해 압도적 힘의 우위를 갖는다는 의미에서) 1.5 정당 체제가 재구축된 시기이다. 선거를 통한 제한적 민주주의가 이루어졌던 시기로 박정희 권위주의체제에 대항하는 반체제세력으로 학생과 재야 세력이 성장하기 시작한 시기이기도하다. 경제적으로는 반공개발국가(발전국가, developmental state)가 본격화된 시기이다. 경공업 중심의 수출 지향적 경제발전이 이루어졌고, 이에 대한 폭넓은

대중적 지지가 만들어졌다. 복지체제의 측면에서는 경공업 중심의 산업화로 인해 젊은 미숙련 여성 노동력을 중심으로 한 첫 번째 선별적 상품화가 핵심적인 분배기제로 등장한 시기이다. 농촌에 광범위하게 존재했던 유희노동력이 상품화되면서 절대빈곤이 낮아지기 시작한 시기이다.

〈표 1〉 권위주의 반공개발국가의 시기구분: 1961.5.~1979. 10.

시기	권력관계의 특성	경제체제의 특성	복지체제의 특성
제1기 군사정부시기 1961.5.-1964.6.	<ul style="list-style-type: none"> <li>4.19 정신 부분적 계승</li> <li>부분적 민주주의</li> <li>국민적 지지</li> <li>군부의 불안정한 세력 균형기</li> </ul>	<ul style="list-style-type: none"> <li>지도받는 자본주의 노선견지</li> <li>자립경제 추구</li> <li>중화학공업 분야 수입대체산업 중심(수출산업은 국제수지균형 목적 장려)</li> </ul>	<ul style="list-style-type: none"> <li>사회보장제도의 수사적 제도화 시기</li> <li>사회보장관련 각종 제도 도입 (생활보호법, 아동복지법, 산재보험 등).</li> </ul>
제2기 제한적 선거 민주주의의 시기 1964.6.-1972.10	<ul style="list-style-type: none"> <li>제도권 보수양당체제</li> <li>제한적 절차적 민주주의, 개발독재.</li> <li>사회운동=학생운동 (정권비판차원)</li> <li>체제변혁운동은 지하화.</li> </ul>	<ul style="list-style-type: none"> <li>가트(GATT)가입, 이자율 현실화, 무역자유화 조치 등 개방화 시행</li> <li>복선형 산업화의 출발</li> <li>수입대체산업&lt;수출중심산업화</li> <li>수출: 경공업&gt;중화학 공업.</li> </ul>	<ul style="list-style-type: none"> <li>경공업 중심의 선별적 상품화 (여성노동자의 상대적 중요성)</li> </ul>
제3기 유신체제 1972.10-1979.10	<ul style="list-style-type: none"> <li>보수양당체제의 균열 (무소속 득표율 상승)</li> <li>권위주의 체제의 성립 (10월 유신)</li> <li>반독재 민주화운동, 사회운동의 저변확대.</li> </ul>	<ul style="list-style-type: none"> <li>복선형 산업화의 성숙</li> <li>수입대체&lt;수출산업</li> <li>수입대체(경공업&lt; 중화학공업)</li> <li>수출산업(경공업&lt;중화학공업)</li> </ul>	<ul style="list-style-type: none"> <li>중화학공업 중심의 선별적 상품화(남성노동자 중심)와 선별적 사회보장제도 (탈상품화)</li> <li>가족책임주의 복지체제의 형성</li> <li>강제적 의료보험제도 도입</li> </ul>

마지막 3기는 1972년 10월 유신을 전후한 시기부터 박정희 체제가 몰락한 1979년 10월까지이다. 정치적으로는 미국의 전략 변화로 동아시아에서 냉전체제가 완화되었지만, 60년대 말부터 남북 간의 긴장이 증가했던 시기이자, 높은 긴장 속에서 남북 간의 직접대화가 시작된 시기이기도 하다. 유신이라는 강력한 권위주의체제가 성립했고, 이에 대해 생존권 요구를 하던 노동, 농민 등 민중부문과 학생, 재야, 야당이 반체제연합전선이 결성된 시기이다. 주목할 점은 생존권 투쟁을 통해 노동자와 농민으로 대표되는 민중부문이 서서히 자신의 목소리를 높여가기 시작했다. 반독재민주화 운동의 저변이 확대되기 시작한 것이다. 경제적인 측면에서는 노동계급 전체가 아닌 선별적으로 노동계급을 포섭하는 소위 주변부적 포드주의 축적체제가 구축되었다.<sup>5)</sup> 중화학공업이 본격화되면서 수

5) 축적체제는 조절이론의 핵심 개념으로 마르크스의 생산양식과는 구별되는 개념이다. 축적체제는 자본주의 체제에서 자본이 왜곡과 불균형 없이 일관된 방식으로 자본을 축적할 수 있는 규칙성 전체를 의미한다. 그러므로 축적체제는 생산의 조직, 기술, 생산기간, 소득분배, 수요구성, 비자본주의 형태들과의 접한방식 등을 포괄하는 개념이다(Boyer, 2017[2015]: 84-6).

출중심의 불균등한 성장이 이루어졌다. 하지만 1979년 세계경제의 위기와 맞물리면서 1970년대 말 한국 자본주의는 과잉, 중복투자에 직면했다. 분배체계의 관점에서 보면 이전 시기의 경공업 중심의 선별적 상품화가 남성 숙련 노동력 중심의 두 번째 선별적 상품화시기에 접어들었다. 주변부적 포드주의 축적체제의 형성은 숙련된 남성 제조업 노동자를 확대했고, 선별적으로 이들에 대한 의료보험, 국민연금 등 사회보험의 제도화가 본격적으로 검토되었다. 실제로 의료보험이 도입되면서 공적복지확대에 중요한 진전을 이룬 시기이다. 한편 선별적 상품화를 통해 잉여소득을 확보할 수 있었던 중간계급과 일부계층이 저축과 민간보험 등을 통해 가족중심으로 사회적 위험에 대한 대응 기제를 구축해갔던 시기이기도 하다. 절대빈곤은 지속적으로 감소하고 있었지만, 내수중심이 아닌 수출중심의 중화학공업 분야에서 남성 숙련 노동자의 증가는 필연적으로 노동시장의 이중구조화와 이에 따른 역진적 선별주의 복지체제가 만들어지기 시작한 시기이기도 하다. 이제 구체적으로 6,70년대 한국 복지체제를 검토해보자.

### 3. 복지체제의 성격

서구의 복지체제는 국가-시장-가족이라는 세 주체로 구성되는데 반해 1960년대 초까지 한국 복지체제는 국가-시장-가족-원조라는 네 주체로 구성되어 있었다. 한국전쟁 이래 정부 예산의 상당 부분을 미국의 원조에 의존해야 했던 상황에서 원조가 한국 복지체제의 중요한 구성요소가 되는 것은 어쩌면 당연했다. GDP 대비 무상원조의 비율은 1962년에도 10.1%에 달했다(한국경제 60년사 편찬위원회, 2010a). 박정희가 군사쿠데타로 집권한 다음해인 1962년 기준으로 요보호대상자에 대한 지출 중 국고지원은 7.0%에 불과했던데 반해 외국원조의 비중은 무려 93.0%에 달했다. 아동복지단체의 경우도 운영비의 56.0%를 외국원조에 의존했고, 정부보조는 21.1%에 불과했다. 1960년대까지 외국원조는 한국 복지체제에서 취약계층에 대한 최저수준의 생존을 지원해주는 가장 중요한 재원이었다. 복지체제에서 외국원조의 중요성이 사라진 시점은 무상원조가 연간 백만 불 이하로 감소한 1977년 이후이다.

1960년대 초 한국복지체제는 원조복지체제라는 1950년대의 유산 위에서 출발했다. 하지만 1960년대 들어 원조가 감소하는 상황에서 군사정부는 원조복지체제를 유지할 수 없었다. 물론 군사쿠데타 직후 군사정부는 미국으로부터 안정적 원조를 확보하기 위해 노력했다. 1961년 11월 11일 박정희 최고회의의장은 방미(訪美)의 가장 중요한 목적이 미국의 원조를 확보하는 것이라고 했다. 박정

희는 “미국의 원조는 한 푼도 낭비되지 않을 것이라는 점을 맹세하고자 한다”라고 공개적으로 선언 하면서 방미일정을 시작했을 정도였다(이완범, 2002: 145-6). 이에 화답하듯 케네디 정부는 공동성명을 통해 “가능한 모든 경제원조와 협조를 계속 제공할 것임을 박의장에게 약속했다”라고 발표했다.<sup>6)</sup> 실제로 박정희의 방미 직후인 1962년 미국의 대한원조는 1961년 1억9천9백만 달러(GDP의 9.5%)보다 많은 1962년 2억3천2백만 달러(GDP의 10.1%)로 증가한다(한국경제 60년사 편찬위원회, 2010a). 하지만 1962년은 예외적이었고, 미국의 대한원조는 급감했다. 원조복지체제를 유지하는 것은 불가능한 일이었다.

헌정질서를 짓밟은 군사쿠데타의 중요한 명분 중 하나가 혁명공약 제4항에서 적시되어 있는 “기아선상에 방황하는 민생고를 해결함으로써 국민의 희망을 제고시키고”였다는 점을 고려하면(박정희, 2005[1963], 257), 민생문제를 해결하는 것은 군사쿠데타의 정당성을 부여하는 중요한 사안이었다. 당시 빈곤 통계는 없지만 실업과 무직자의 통계로 빈곤실태를 추정해 볼 수는 있다. 1960년 4·19 혁명 이후 보건사회부<sup>7)</sup> 자료에 따르면 1,260만 명의 노동력 중 취업자는 678만 명(53.8%)에 불과했고, 실업과 무직자는 무려 578만 명에 달했다(김원, 2006: 442-3). 노동 가능 인구 중 무려 45.9%가 실업과 무직 상태에 있었다. 취업자 중 불완전 취업자를 고려하면, 취업을 통해 생계를 이어가는 인구 비율은 매우 적었을 것으로 추정된다. 국민의 절대다수가 절대빈곤에 놓여 있었다.

이러한 사회경제적 맥락에 근거해 선행연구들은 1960년대 초 군사정부가 절대빈곤에 신음하는 국민들로부터 정당성을 확보하기 위해 생활보호법, 산업재해보상보험법, 의료보험법 등 각종 사회복지정책을 제도화했다고 주장한다(권문일, 1989; 감정기·최원규·진재문, 2010, 396; 이혜경, 1993). 일리가 있는 주장이다. 더욱이 1963년은 민정이양을 위한 제5대 대통령 선거(1963년 10월 5일)와 제6대 국회의원 선거(1963년 11월 26일)가 있는 해였다. 군사정부에게 선거는 군사쿠데타의 정당성을 합법적으로 인정받을 수 있는 가장 확실한 정치적 공간이었기 때문에 선거를 앞두고 각종 선심성 복지제도를 도입했을 수도 있다. 더욱이 유력한 야당 대통령 후보였던 윤보선이 군사정부가 자행한 5대 악으로 기아와 실업문제를 제기했다는 점을 고려하면(서중석, 2008, 135), 복지제도의 도입은 민생 해결을 위한 군사정부의 의지를 가시화할 수 있는 유력한 도구였을 것이다.

하지만 정작 군사정부는 복지정책이 기아와 빈곤을 해결하기 위한 대안이라고 주장하지 않았다. 1962년 시정연설을 보면 박정희는 빈곤과 기아를 해결하기 위해 경제개발과 경제개발계획을 언급하고 있을 뿐 복지정책을 언급하지 않았다.<sup>8)</sup> 복지국가는 ‘혁명정부’가 추진할 장기적 목표였지, 눈앞

6) 미국의 지원약속은 1963년 여름 ‘민정이양(民政移讓)’을 하겠다는 박정희 약속이 전제된 것이었다.

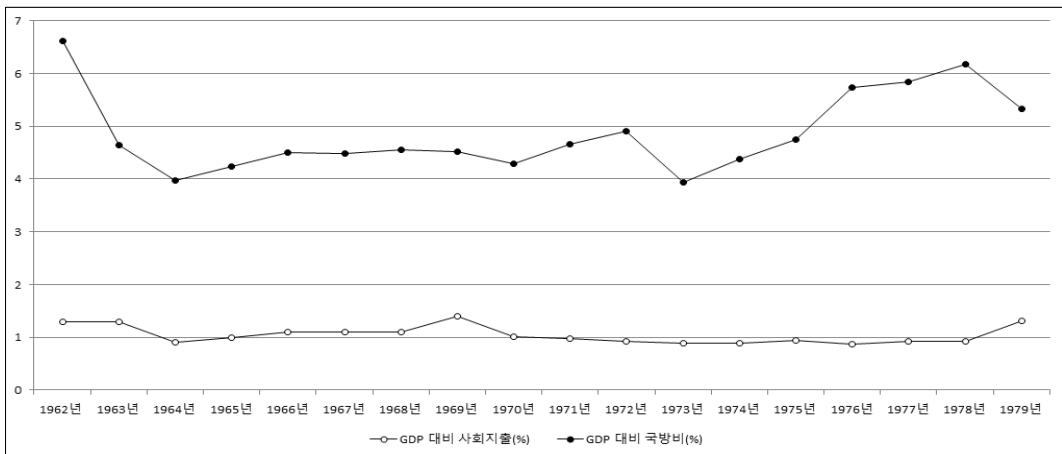
7) 당시는 보건사회부와 노동부가 분화되기 이전으로 노동과 관련된 업무도 보건사회부에서 담당했다.

8) 박정희 의장 1963년 시정연설. 출처: <https://www.youtube.com/watch?v=YaesQVSlul0>

에 펼쳐진 빈곤과 기아를 해결하기 위한 대책으로 언급되지 않았다. 사회보장제도가 기아와 빈곤을 해결하고 군사정부의 정당성을 확보하기 위한 도구라고 해석한 것은 연구자들의 사후적 해석이지, 박정희 정권 의도가 아니었던 것으로 보인다. 실제로 복지정책의 제도화가 사람들의 삶을 더 낮게 하지도 못했기 때문에 사회복지정책의 제도화가 군사정부의 정당성을 높이는데 실질적으로 기여했는지 여부도 논란이다.

1961년 7월 5일 ‘군사원호대상자정착대부법’ 제정을 시작으로 1963년 12월 16일 ‘의료보험법’ 공포까지 2년 반에 걸쳐 23개의 복지법률이 공포되었음에도 불구하고 [그림 1]에서 보는 것과 같이 GDP 대비 복지지출은 1963년을 지나면서 오히려 감소했다. 권위주의 반공개발국가 시기 내내 2%를 넘지 못했다. 더욱이 절대빈곤율은 폭발적 복지입법이 이루어졌음에도 불구하고 1965년을 기준으로 여전히 40.9%에 달했다(서상목, 1979, 20). 특히 도시지역의 절대빈곤율은 54.9%로 도시거주민 둘 중 하나 이상은 먹는 문제도 해결하기 어려운 상태에 있었다. 국민이 바보가 아닌 다음에야 말뿐인 복지정책을 제도화했다고, 군사쿠데타로 집권한 세력에게 정당성을 부여할 가능성은 거의 없었을 것이다. 덧붙여 흥미로운 사실은 군사정부가 도입한 가장 중요한 복지제도라고 평가되는 산업재해보상보험법은 대통령 선거 이후인 1963년 11월 5일에 공포되었고(시행령 1964년 6월 9일), (강제성이 없는) 의료보험법도 총선 이후인 1963년 12월 16일에야 공포되었다(시행령 1964년 6월 5일). 사회보장정책이 정말 정권의 정당성을 가늠하는 중요한 쟁점이었는지에 대해서도 의문을 제기할 수도 있다. 왜냐하면 제5대 대통령선거의 최대 쟁점은 민생이 아니라 사상검증이었기 때문이다.

[그림 1] 국내총생산 대비 사회지출비율 (%), 1962-1979



출처: 김연명(2015), 신동면(2011:316).

복지정책의 제도화가 정권의 정당성을 위해 도입된 것이 아니라 군사정권이 반공국가를 건설하기 위해 도입한 것이라는 주장도 있다. 군사정부 시기 도입된 복지관련 입법 중 대다수가 사실상 군사원호와 관련된 법률이었다는 점을 들어 복지정책 도입의 가장 중요한 목적은 반공국가의 건설에 있었다고 주장한다(남찬섭, 2008a: 36-7). 혁명공약 제1호를 보면 “반공을 국시(國是)의 제1의로 삼고, 지금까지 형식과 구호에만 그쳤던 반공의 태세를 재정비 강화함으로써 외침의 위기에 대비하고,”라고 적시되어 있다(박정희, 2005[1963]: 256). 실제로 1960년대 중반까지 한국복지체제는 군사원호에 대한 체계만 갖추어진 상태였다(백승욱·이지원, 2009: 364). 공적부조규모를 10으로 보았을 때 군인지원액은 440에 달했다. 하지만 이러한 주장에는 문제가 있다. 복지정책이 북한과의 체제대결을 위해 실효성 있는 제도로 입법화된 것은 1960년대 초반이 아니라 1970년대 초 남북대화국면에서 남북한의 사회보장체계가 비교되기 시작하면서부터이다(김연명, 1993: 118-21). 1972년에 발간된 통일원의 『남북접촉에 즈음한 남북한 사회보장정책의 이념 및 기조에 관한 비교 고찰』이라는 보고서는 당시 북한의 사회보장체계가 남한에게 얼마나 위협적인지를 서술하고 있다. 물론 큰 틀에서 보면 박정희 정권 스스로 자신의 존립근거가 북한과의 체제경쟁에서 승리하기 위한 것에 있었다는 점을 고려하면 일련의 사회보장입법을 반공국가 건설의 과정으로 이해할 수도 있다.

“1971년 8월 이후 남북 적십자사 인원이 판문점에서 접촉을 개시함에 이르러 그 상호간에 가끔 ‘자랑의 응수’가 벌어지곤 하였다. 그 무렵 ‘북작’측 인사들이 병환도 걱정 없다든지 그들의 아동을 이른바 ‘국가’에서 돌본다고 한 것은 사회보장의 대비로 도발을 걸어온 것이었다. 우리 측에 대한 촉박한 문제제기임을 생각하게 한다(박동운, 1972: 21, 김연명, 1993, 재인용, 119).”

이름뿐인 사회보장제도를 입법화했다고 해서 권위주의 정권에 정당성을 부여할 시민은 없었을 것이고, 권위주의 정권도 정치적 수사에 그친 입법으로 정권의 정당성이 확보·지속될 것이라고 생각하지도 않았을 것이다. 더욱이 사회보험제도가 국민에게 제한적이지만 실효성을 갖는 복지제도로 기능하기 시작한 시기는 ‘의료보험법(1976년 10월 12일)’이 강제가입 조항을 포함해 전면 개정되고, 취약계층을 대상으로 의료서비스를 제공하는 ‘의료보호법(1977년 12월 31일)’이 제정된 1970년대 후반 이후의 일이다.<sup>9)</sup> [그림 1]에서 보는 것과 같이 GDP 대비 사회지출비중도 1976년을 지나면서 조금씩 높아지기 시작했다. 또한 사회사회보장제도와 국가안보가 밀접한 관계를 갖고 있다는 인식도 1970년대 후반에 들어서야 공론화되기 시작했다(손준규, 1981). 1970년대 후반에 들어서야

9) 1977년 의료보호법이 제정되기 전까지는 생활보호대상자들에게 대해 의료구호를 실시하고 있었다.

반공국가의 건설이건, 권위주의 체제의 정당성을 높이기 위해서건 복지정책의 제도화가 (적용대상과 서비스의 질의 한계는 분명했지만) 시민의 복지를 높이는 부분적인 역할을 할 수 있었고, 제도의 수혜자들도 형성되기 시작했다.

이러한 현실은 한국 복지체제의 성격을 사회정책이 경제정책에 종속된다는 생산주의 관점에 입각한 해석에 의문을 제기한다. 통념과 달리 1970년대 후반 본격적으로 제도화된 복지정책은 한반도 분단이라는 한국 사회의 특수한 조건을 반영한 반공주의 성격에 기초해 제도화되었다고 볼 수 있다. 큰 틀에서 보면 반공주의는 생산주의를 압도했다. 박정희 권위주의 체제에서 이루어진 경제성장 또한 북한과의 체제경쟁에서 승리하기 위한 도구였다. 그렇다면 권위주의 정권은 복지정책이 제한적이나마 기능하기 시작한 1970년 후반에 이르기까지 15년이라는 긴 시간 동안 권위주의 정권은 어떻게 자신의 정당성을 유지했을까? 바로 이 지점에서 당시의 복지체제를 바라보는 새로운 관점이 필요한 이유이다.

### 3. 반공개발국가의 선별적 상품화<sup>10)</sup>

단순히 복지정책의 제도화하는 것으로 박정희 권위주의 체제가 정당성을 확보할 수는 없었다. 여러 문헌에서 이미 제기한 것과 같이 경제개발은 박정희 권위주의체제가 자신의 정당성을 주장할 수 있는 거의 유일한 성과였다. 하지만 경제개발 역시 자동적으로 정권의 정당성을 보장할 수는 없다. 경제개발의 성과가 국민 다수에게 어떤 방식으로든 분배되지 않는다면 경제개발은 정권의 정당성을 보증하는 성과가 아닌 정권의 부당성을 주장하는 근거가 되기 때문이다. 경제개발은 (정치적 차원을 별개의 문제로 했을 때) 단기적으로는 국민 다수의 소득수준을 높이고, 중장기적으로는 해당 사회의 상대적 불평등을 완화시킬 때 지배연합의 집권을 용인하는 국민적 동의의 기반이 될 수 있는 것이다. 이러한 이유로 이 연구는 6,70년대 한국 복지체제의 특성을 노동력의 상품화 방식으로부터 설명해야 한다고 주장한다. 복지체제의 관점에서 보면 박정희 권위주의 체제의 정당성은 서구 복지국가

10) 선별적 상품화라는 관점이 한국 복지체제를 설명하는 생산주의 관점과 다른 점은 다음과 같다. 생산주의는 사회정책이 경제정책에 종속된다는 전제로 한국 복지체제의 취약성을 설명한다. 반면 선별적 상품화의 관점은 반공개발국가의 산업화가 모든 시민에게 보편적으로 임금노동을 제공한 것이 아니라 산업화 단계에서 요구되는 필요에 따라 선별적으로 제공했고, 이러한 선별적 제공이 선별적 사회보장제도(사회보험)와 결합되면서 한국 복지체제의 특성을 형성했다고 설명하는데 적합한 관점이다. 다시 말해, 선별적 상품화는 사적 탈상품화가 선별적으로 구축되고, 공적 사회보장제도가 특정한 집단만을 포괄하는 방식으로 제도화 된 현상을 설명하기에 적절한 접근방법이라고 할 수 있다.

와 같은 임금노동자의 ‘탈상품화’ 정책의 제도화에 있었던 것이 아니라 노동력의 ‘상품화’에 있었던 것이다. 6,70년대 한국 복지체제는 국민의 복지를 결정했던 4가지 핵심주체인 국가, 시장, 가족, 원조(미국) 중 원조의 역할이 감소하고, 시장의 역할이 확대되는 과정을 통해 시장이 분배의 중심이 되는 반공개발국가 복지체제가 구축되었다고 할 수 있다. 그리고 여기서 시장의 역할이란 농촌과 도시주변에 광범위하게 존재했던 잉여 노동력의 임금노동자화라는 선별적 ‘상품화’를 통해 형성되었다.

## 1) 노동력의 선별적 상품화

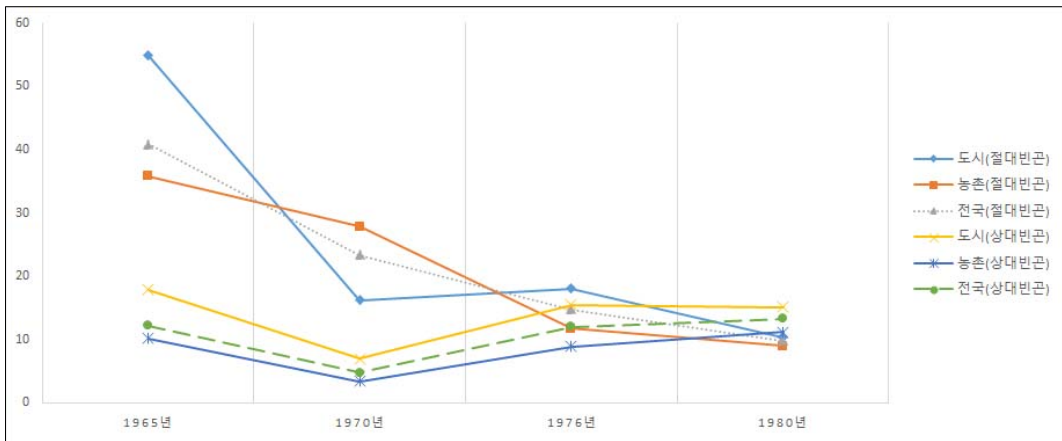
한국전쟁 종전 직후인 1953년부터 1961년까지 연평균 경제성장률은 4.1% 수준이었다. 2010년대의 낮은 성장률과 비교하면 1950년대도 상당히 견실한 성장세를 유지했다고 할 수 있다. 하지만 급증하는 인구에게 일자리를 제공하기에는 4%의 성장률은 충분하지 않았다. 1960년대에 본격적인 경제개발이 시작되면서 한국경제는 1950년대보다 두 배 이상 높은 성장률을 구가했다. 등락의 폭은 컸지만(2.1~13.8%) 1961년부터 1979년까지 근 20년 동안 연평균 경제성장률은 8.4%에 달했다. 이에 따라 취업인구도 증가했다. 1962~1979년까지 연평균 취업자 증가율은 3.8% 라는 높은 수준을 유지했다(한국경제 60년사 편찬위원회, 2010a). 임금 노동이 복지체제의 핵심적 기제(機制, mechanism)로 등장한 것이다.

노동력의 상품화는 경제개발의 성과로 나타난 2차 산업의 성장에 힘입은 것이었다. 산업별 취업자 수의 변화를 보면 1963년부터 1979년까지 농림어업에 종사했던 취업자 수는 거의 변화가 없었던 것에 반해 2차 산업에 종사자는 지속적으로 증가했다(한국경제 60년사 편찬위원회, 2010a). 사실 농림어업 종사자 수는 일반적 상식과 달리 1963년부터 중화학공업화가 한창 진행 중인 1976년까지 등락은 있었지만 조금씩이나마 증가했다. 농림어업분야 취업자가 본격적으로 감소한 것은 1976년을 지나면서 부터이다. 반면 동기간 동안 광공업부문의 취업자 수는 657천 명에서 3,209천 명으로 무려 2,552천 명이나 증가했다. 388.4%나 증가한 것이다. 고용의 질도 변화했다. 상시 고용된 노동자의 비율은 1965년 12.3%에서 1970년 22.9%로 크게 높아졌고, 이에 따라 고용안정률도 동기간 동안 39.0%에서 59.0%로 높아졌다(박준식, 1999: 168).

또 하나 주목해야 할 점은 원조에 의존하는 제3세계의 특성인 제3차 산업 부문(SOC 및 서비스업)에 종사하는 취업자 수는 1960년대 초부터 상대적으로 높은 수준이었고, 1978년을 지나면서 농림어업을 제치고 가장 많은 인구가 취업하는 분야가 되었다는 점이다. 1960~70년대 인구증가율이 연평균 2% 초반이었고, 농림어업분야의 취업자 수가 크게 변화하지 않았다면 산술적으로 증가된 노동

력의 대부분을 광공업과 서비스 분야에서 흡수했다는 것을 의미한다(통계청, 2016a). 산업화로 인한 광공업과 서비스업 취업자의 증가로 인해 박정희 권위주의 체제는 사회지출의 유의미한 증가가 없는 상황에서도 절대빈곤과 불평등을 완화시킬 수 있었다. 한국 사회를 짓누르고 있었던 절대빈곤이 드디어 감소하기 시작했다. [그림 2]에서 보는 것처럼 절대빈곤율은 1965년 40.9%에서 1970년 23.4%로 불과 5년 만에 절반 가까이 감소했고, 1976년에는 14.8%, 1980년에는 1965년의 1/4수준인 9.8%로 낮아졌다. 불과 15년 만에 (적어도 통계적인 의미에서) 절대빈곤이 사라지기 시작한 것이다.

[그림 2] 권위주의 반공개발국가 시기 빈곤율 변화추이, 1965-1980



출처: 1965~1976년 자료는 서상목(1979: 20, 21). 1980년 자료는 Suh and Yeon(1986).

물론 노동력의 상품화가 곧 절대빈곤의 감소를 의미하지는 않을 수도 있다. 노동력의 상품화와 더불어 실질임금이 상승해야 사람들의 삶이 나아지고, 절대빈곤에서 벗어 날 수도 있기 때문이다. 1960년을 기준으로 실질임금 누적 증가율은 박정희 정권이 끝나는 1979년까지 노동생산성의 누적 증가율을 따라잡지는 못했다(김태일, 1985; 박현재, 1985). 심지어 박정희 정권이 출범한 1963년부터 1966년까지는 실질임금이 1960년보다도 낮았다. 하지만 중요한 것은 1965년부터 실질임금이 증가하기 시작했다는 점이다. 고용을 통해 절대적 수준에서 생활수준의 개선이 이루어짐으로써 노동력의 상품화가 분배의 핵심기제로 등장하게 된 것이다. 절대빈곤과 달리 소득 불평등은 1960년대와 1970년대의 모습이 상이했다. 먼저 불평등 정도를 가늠할 수 있는 상대빈곤율을 보면 [그림 2]에서 보는 것과 같이 1965년과 1970년을 비교했을 때 상대빈곤율은 12.2%에서 4.8%로 큰 폭으로 낮아지지만 1970년대 이후 다시 높아지는 양상을 보인다. 지수계수로 본 불평등도 유사한 양상을 보인다.

1960년대 동안 GDP 대비 복지지출은 큰 변화가 없는데도 불평등이 감소했지만, 1970년대에 들어서면 불평등이 다시 높아지기 시작했다. 1965년 0.344였던 지니계수는 1970년 0.332로 낮아지지만, 1976년이 되면 0.381로 높아지고, 1980년에는 0.388로 지난 20년 동안 최고수준을 기록한다(Choo, 1992; 문형표, 1999; 전병유, 2008; 통계청, 2015). 이러한 절대빈곤율과 불평등지수의 변화 양상은 상품화를 기반으로 한 박정희 권위주의 복지체제의 중요한 특성을 우리에게 이야기해주고 있는 것이다.

### (1) 경공업중심의 선별적 상품화

권위주의 반공개발국가의 복지체제 특성은 크게 두 시기로 구분해 살펴보는 것이 적절해 보인다. 1961년 5월 16일 군사쿠데타가 발생한 시점부터 1963년 12월 민정이양 전까지는 1950년대의 원조 복지체제에서 ‘선별적 상품화체제’로 이행하는 전환기라고 볼 수 있다.<sup>11)</sup> 선별적 상품화가 복지체제의 핵심 특성으로 등장한 시기는 민정이양 이후로 경제개발이 본격적으로 시작되면서 부터이다. 첫 번째 시기는 경공업 중심의 노동력의 상품화가 진행되었던 시기이다. 이 시기 상품화의 특징은 노동 집약적인 경공업 분야에서 젊은 ‘여성’노동력을 중심으로 선별적으로 상품화가 이루어졌던 시기이다. 경공업 중심의 경제개발은 농촌의 광범위한 저숙련 잉여 노동력을 상품화함으로써 상당수의 가구들이 절대빈곤에서 벗어날 수 있는 추가소득을 제공했다.

당시의 대표적 산업이라고 할 수 있는 섬유, 신발, 전자 등에 종사했던 노동자의 대부분은 젊은 여성노동자였다. 1985년 자료이지만 피복노동자의 88%, 섬유노동자의 77%, 전자산업의 68%가 여성노동자였다(구해근, 2002[2001]: 65-6). 1966년 기준으로 여성 공장 노동자의 90%가 29세 미만이었고, 50%정도는 10대였다. 전체 생산직 노동자 중 여성의 비중도 1963년과 1973년 각각 41.0%, 50.7%에 달했다. 여성 노동자의 대부분은 농촌 출신으로 농촌에 남아 있는 가족의 생계를 보조했다. 공적 복지가 취약했는데도 절대빈곤이 감소할 수 있었던 이유는 젊은 여성들이 상품화되어 가구의 보조 생계부양자가 되었기 때문이다. 하지만 우리가 반드시 기억해야 할 사실은 여성 노동자의 임금이 형편없이 낮았다는 점이다. 1967년 현재 여성 생산직 노동자의 임금은 남성 생산직 노동자의 절반이 조금 넘는 51.1%에 불과했다. 1968년 관영신문인 『서울신문』 조차도 여성 노동자의 저임금 문제를 보도할 정도였다.

11) 본 연구에서 ‘선별적 상품화’란 산업화 과정에서 임금노동자로 편입된 계층이 60년대 경공업 중심의 산업화와 70년대 중화학 공업 중심의 산업화의 특성에 따라 선별적으로 이루어졌다는 것을 의미하는 것으로 사용되었다. 예를 들어, 60년대 경공업 중심의 산업화에서 임금노동자로 편입된 주 대상은 농촌의 젊은 여성이었던 반면 70년대 중화학공업 중심의 산업화에서는 상대적으로 숙련수준이 높은 남성노동자가 주 대상이 되었다.

“.....요즘 영등포 공장지대엔 여직공들의 가난을 비관한 자살이 잇따랐다..... 월 3천5백 원을 받는 H제과의 송모 양(19)의 말을 들어보면 월간 최소한의 숙식비가 약3천 원, 옷가지라도 사 입고 몇 백 원씩이라도 저축을 하자면 야근 특근을 해야 한다. 그래서 하루 평균 10~16시간의 격무를 치르다 보니 여공 대부분의 건강은 말이 아니라는 것이다(이원보, 2004: 95).”

1960년대 내내 제조업 노동자의 평균임금은 생계비의 50%에 미치지도 못했다. 1961년 생계비 대비 제조업 노동자의 임금은 28.2%에 불과했고 1967년 에도 34.8%에 불과했다(이원보, 2004: 95). 제조업 노동자의 임금수준이 생계비의 50%를 넘게 된 시점은 중화학공업이 본격화되기 직전인 1970년대 초에 이르러서다(1971년 53.3%). 광공업 평균 임금은 1970년대에도 여전히 생계비의 절반에도 미치지 못했다. 더욱이 식료품비 대비 평균 임금비율을 보면 1969년까지 노동자의 임금으로는 가구원이 필요한 식료품도 조달하기 어려웠다. 당시 여성 노동자의 임금이 남성 노동자의 절반에 불과했다는 점을 고려하면 경공업에 종사했던 여성 노동자의 생계비 대비 임금은 더 낮았을 것이다.

저임금 구조 하에서도 경공업 중심의 선별적 상품화는 절대빈곤을 감소시키는데 기여했다. 하지만 저임금으로 구조화되어있던 경공업 중심의 상품화는 노동자들이 직면하는 실업, 질병, 노령, 산재 등 사회적 위험에 대한 대응, 즉 공적 탈상품화 정책의 제도화로 이어지지는 못했다. 최초로 도입된 사회보험인 산업재해보상보험의 시행령 제2조를 보면 법의 적용대상을 ‘상시 500인’ 이상을 고용하는 광업과 제조업으로 규정하고 있다. 1968년 기준으로 전체 공장 중 500인 이상을 상시 고용한 공장의 비율은 0.8%에 불과했고, 500인 이상 공장에 고용된 노동자는 31.3%에 그쳤다(구해근, 2002[2001]:67). 더욱이 중화학공업에 비해 경공업의 규모가 작았던 점을 고려하면, 실제로 산재보험의 적용을 받는 여성 노동자는 극히 제한적이었을 것이다. 산재보험이 시행된 1964년 적용대상자는 8만여 명에 불과했고, 중화학공업이 본격적으로 시작된 1973년에도 117만 명이였다(박준식, 1985:189). 공무원연금, 의료보험, 산재보험 등 당시 존재하는 모든 사회보험을 다 더해도 경제활동 인구 중 극소수만이 사회보험의 대상이 되었다. 1960년대 선별적 상품화체제는 경공업을 중심으로 젊은 저숙련 여성노동력을 상품화시키는 방식으로 소득분배를 이루었지만, 이들 대부분은 공적 탈상품화에서 배제되었다.

## (2) 중화학공업 중심의 선별적 상품화

선별적 상품화의 두 번째 시기는 1973년 중화학공업화가 본격적으로 시작되면서 나타나기 시작했다. 중화학공업화는 1961년 이래 꾸준히 성장하고 있었지만, 1973년을 계기로 본격적으로 확대되기

시작했다. 복지체제의 관점에서 우리가 주목해야 할 중화학공업의 특성은 상대적으로 규모가 큰 사업장이라는 점과 노동력의 대부분이 숙련된 남성 노동자였다는 점이다. 경공업 중심의 상품화가 상대적으로 소규모 사업장에서 젊은 저숙련 여성노동력을 상품화시키는 방식으로 진행된 것과 대비된다. 앞서 언급한 것처럼 중화학공업의 확장으로 숙련 남성 노동력의 상품화가 진전되면서 불평등이 증가하기 시작했다. 노동력의 상품화가 중화학공업과 경공업으로 분화되기 시작했다. 노동시장의 이중구조가 나타나기 시작했다(심상용, 2010:8). 중화학공업이 성장하면서 숙련 노동자를 중심으로 실질임금도 급격하게 상승한 결과이다.

중화학공업이 본격화된 1973년부터 1979년까지 석유위기로 촉발된 경제위기가 심화된 1974년과 1979년을 제외하면, 모든 연도에서 노동생산성 증가율보다 실질임금 증가율이 더 높았다(김태일, 1985; 박현재, 1985). 1977년에는 노동생산성 증가율은 10.4%에 그쳤는데 반해 실질임금은 그 배가 넘는 21.5%에 이르렀다. 1975년부터 1979년 사이에 생산직 노동자의 임금은 평균 16.8% 증가했고, 전문직, 기술직, 관리직 노동자의 임금은 15.3% 증가했다(Amsden, 1989). 이렇게 1970년대 후반에 들어서면서 노동생산성 증가율보다 실질임금 증가율이 더 높았던 데에는 몇 가지 이유가 있었다. 먼저 재벌들이 중화학공업화에 적극적으로 뛰어들기 시작하면서 숙련 기술자를 확보하기 위한 경쟁이 심화되었고, 이로 인해 실질임금이 높아진 것이다. 다른 하나는 상대적으로 중화학공업의 경기가 좋았던 조건에서 노동계급은 단체협약을 통해 임금인상을 요구할 수 있었고, 정부도 지나치게 낮은 임금을 개선하기 위한 ‘임금인상정책’을 추진했다(최장집, 1988).

중화학공업 중심의 선별적 상품화가 경공업 중심의 선별적 상품화와 상이한 두 번째 특성은 선별적 상품화가 공적 탈상품화 제도의 선별적 확대와 밀접한 관련을 가지면서 확대되었다는 점이다. 경공업 중심의 상품화는 노동력을 임금노동자화 했지만, 상품화된 노동력이 직면한 사회적 위험에 대응하는 공적 탈상품화 정책을 제도화하지는 않았다. 즉, 경공업 중심의 선별적 상품화는 공적 탈상품화 없는 상품화가 특징이었다. 반면 1970년대 중반 이후 본격화된 중화학공업 중심의 선별적 상품화는 중화학공업에 종사하는 상대적으로 괜찮은 임금과 안정된 고용을 보장받는 노동자를 중심으로 공적 탈상품화 제도의 선별적 확대를 수반했다. 기간산업이자 상대적으로 숙련도가 높은 남성 노동자를 국가와 자본이 포섭하기 위해서는 임금만이 아닌 사회적 위험에 대해 제도적으로 대응할 필요성이 있었던 것이다. 여성 저숙련 노동자를 배제하고 남성 숙련 노동자를 중심으로 공적 탈상품화가 제도화되는 역진적 선별주의가 나타나기 시작한 것이다.

## 2) 공적 탈상품화의 선별성

한국 복지체제에 선별적 상품화와 공적 탈상품화의 선별적 제도화라는 특성이 나타나게 된 가장 중요한 이유 중 하나는 ‘수출 지향적’ 산업화와 밀접한 관련이 있다. 중간재,<sup>12)</sup> 자본재, 원자재의 수입에 의존한 최종소비재 중심의 수출 지향적 성장은 필연적으로 국내분업과 관련성이 낮을 수밖에 없었다. 이는 이 시기 경제성장 과정에서 확대된 노동력의 상품화 또한 수출 산업을 중심으로 선별적으로 이루어질 수밖에 없었다는 것을 의미한다. 실제로 국내총생산(GDP)에서 총소비와 총수출의 비중 및 변화를 보면 국내 총수요가 GDP에서 차지하는 비중은 1961년 98.1%에서 1979년 70.0%로 권위주의 반공개발국가 기간 동안 40.1%(28.1%포인트) 낮아졌다. 반면 동기간 동안 수출은 392.6%(21.2%포인트) 증가했다. 다시 말해, 수출 지향적 산업화로 인해 노동력의 상품화는 수출산업에 필요한 노동력을 중심으로 선별적으로 이루어졌고, 자연스럽게 탈상품화 또한 선별적 상품화에 조응하는 방식으로 이루어졌다. 수출 지향적 생산이 저숙련 노동에 기초한 경공업 중심이었던 1960년대는 노동력 재생산을 공적으로 보장할 필요가 낮았기 때문에 선별적으로 상품화된 노동력을 공적 탈상품화에서 배제시킬 수 있었다. 농촌과 도시주변에 광범위하게 존재하는 유희 노동력은 언제든 저임금 노동시장으로 진입할 준비가 되어있었고, 자본 또한 숙련노동자를 필요로 하지 않았다. 더욱이 경공업 중심의 상품화에 동원되었던 노동력은 가족의 보조적 생계부양자인 미혼의 젊은 여성들이었다. 보조적 생계부양자인 여성 노동자가 남성생계부양자의 필요에 기초해 제도화된 가부장적 사회보장제도의 대상이 될 가능성은 대단히 낮았다. 실제로 6,70년대 가부장적 한국 사회는 가구의 생계비를 남성생계부양자 모델에 근거해 산출했고(김경일, 2016), 생계부양에서 부차적 역할을 담당하고, 결혼과 함께 직장을 그만 둘 것이라고 간주되는 여성 노동자가 직면하는 사회위험에 대응해야 할 필요성을 느끼지 못했다. 턱없이 낮은 임금으로 인해 장시간 노동에 시달렸던 이들의 노동력이 재해와 질병으로 재생산이 어렵게 되면, 그들을 돌보아야 할 책임은 온전히 농촌에 있는 가족에게 지워졌다.

반면 중화학공업 중심의 수출확대는 숙련된 남성 노동력의 상품화를 중심으로 이루어졌고, 탈상품화 방식도 이에 조응하는 방식으로 변화했다. 비록 노동력 재생산과 관련된 영역으로 한정되었지만 자본은 경공업 부문에 종사하던 여성 노동력을 탈상품화에서 배제했던 1960년대와 달리 중화학공업에 종사했던 숙련 남성 노동자의 탈상품화를 지지했다. 전경련이 강제가입 조항이 포함된 1976

12) 중간재는 최종 상품을 생산하기 위해 필요한 재화로, 예를 들면 비행기를 생산하기 위해 비행기 엔진을 미국에서 수입하면 이 엔진은 중간재가 된다.

년 의료보험법 개정을 지지했던 이유는 재벌기업은 이미 피용자의 의료비를 50% 가까이 지원하고 있어 추가적인 재정부담은 크지 않았기 때문이다. 의료보험이 강제 실시되면 의료비 보조비용을 비용 처리해 세금을 감면 받을 수도 있었다. 더욱이 의료보험이 기업별 조합주의 방식으로 시행되었기 때문에 의료보험은 기업에 대한 노동자들의 충성심을 진작시킬 수 있었을 뿐만 아니라 의료보험 적립금을 투자재원으로 활용할 수도 있었다(김연명, 1989; 강명세, 2006). 사실상 공적 의료보험이 기업복지처럼 운영되었다. 더 나아가 재벌기업은 자본집약적인 중화학공업 분야에서 강압적 노동통제에 대한 보상으로 사내 복지를 법정복지보다 더 높은 수준으로 제공하기도 했다(이상우·조은상, 2003). 숙련 노동자를 확보하고 유지하기 위해 노동력의 재생산과 직접적 관련이 있는 사회보장제도를 도입한 것이다.

마지막으로 수출 지향적 공업화는 산업의 발달수준과 비교해 상대적으로 생산력 수준이 높은 외국의 기술력과 생산재(자본재와 중간재)를 도입해 최종소비재를 수출하는 형태였기 때문에 농업사회에서 산업사회로 이행하는 과정에서 광범위하게 존재했던 유희 노동력을 충분히 흡수할 수도 없었다. 1973년부터 본격화된 철강, 전자, 기계, 비철금속, 석유화학, 조선 등 중화학공업도 국내분업과는 관련성이 낮은 수출을 위한 것이었다(정관용, 1994). 이러한 방식의 산업화는 넘쳐나는 농촌의 유희인력이 대도시 주변에 저숙련 산업예비군으로 광범위하게 존재하게 만들었고, 국내 산업화수준에 걸맞지 않는 영세자영업 중심의 제3차 산업의 과도한 확대를 가져왔다. 서유럽에서도 노동계급은 벨기에를 제외하고 단 한 번도 절대다수가 되지 못했지만,<sup>13)</sup> 한국에서는 그 정도가 더 심했던 것이다. 더욱이 권위주의 체제와 함께 산업화가 노동계급의 정치적 역량의 성장 속도보다 더 빨라 진행되었기 때문에 1970년대 대량생산이라는 포드주의와 유사한 축적체제가 구축되었음에도 불구하고, 노동계급은 정치적 역량을 확대할 기회를 갖기가 어려웠다.

이처럼 한국의 산업화는 자본주의 세계체계의 중심부 국가에서 구축된 국내수요와 분업에 근거하고, 전체 노동계급을 복지국가로 포섭하는 방식의 포드주의 축적체제를 구축하지 못했다(Lipietz, 1991[1985]). 자본주의 세계체계의 (반)주변부 체제의 특징인 주변부적 포드주의 축적체제가 성립된 것이다. 주변부적 포드주의 축적체제는 그 생존을 (주로 핵심부 국가의) 해외시장에 의존하고, 노동계급의 포섭대상도 수출산업에 종사하는 선별된 대상으로 제한하는 것이 특징이다. 1960년대와 1970년대에 구축된 한국의 '선별적 상품화와 선별적 탈상품화'라는 복지체제의 특성은 바로 한국에서 구축된 주변부적 포드주의 축적체제에 기초한 것이었다. 더불어 노동계급이 정치적으로 성장하

13) 벨기에의 사례는 노동계급의 정치적 역량의 성숙이 반드시 노동자의 수에 의존하지 않는다는 것을 보여준다. 서유럽에서 노동계급이 유권자의 과반이 넘었던 경우는 1912년 벨기에에서 치러진 선거가 유일했다(50.1%) (Przeworski, 1980: 39-40).

지 못한 상태에서 노동계급이 단위사업장이라는 자신의 경계를 넘어 사회적 연대에 근거한 사회보장제도의 도입과 확대를 요구하는 것은 쉽지 않았을 것이다. 노동계급이 정치적 역량이 폭발한 1980년대 후반으로 가면 한국 사회는 이미 국민국가에 근거한 포드주의 축적체계에서 이탈해가고 있었다. 노동계급이 강력한 힘을 표출했던 시기는 1980년대 말과 1990년대 초에 국한되었다. 벚꽃처럼 그 시기는 매우 짧았다.

### 3. 사적 탈상품화, 가족책임주의의 강화

6,70년대 임금노동의 기회, 특히 중화학공업과 같은 대기업에 고용될 기회가 선별적으로 주어지고, 복지정책 또한 선별적으로 제도화된 상황에서 한국인은 자신들이 직면한 사회위험에 어떻게 대비하고, 견뎌낼 수 있었을까? 고도성장의 시대, 고용이 절대빈곤을 완화한 것은 사실이지만, 노동의 상품화만으로는 당시 한국인이 직면하는 사회위험을 해결하기는 어려웠을 것이다. 실제로 1960년대와 1970년대 대부분의 시기 동안 제조업(또는 광공업) 노동자들의 “평균” 임금은 도시근로자의 생계비의 절반에도 미치지 못했다.<sup>14)</sup> 심지어 평균임금은 1960년대 말까지 가구원의 생존에 필요한 식료품비용조차 감당 못하는 낮은 수준이었다. 노동자의 임금이 식료품지출보다 높아진 것은 1970년대에 들어서면서 부터였다. 한국노총에서 조사한 1977년 말을 기준으로 5인 가구의 최저생계비는 162,267원인데 <표 2>을 보면 전체 가구의 96.5%가 월 소득이 15만 원에 미치지 못했다. 1975년 평균 가구원수가 5.0명이고(통계청, 2016b),<sup>15)</sup> 가구 당 평균취업자가 1.34인이었다는 점을 고려해도 한 명의 노동자가 가구를 생계비수준 이상으로 부양하기 위해서는 월 평균 최소 121천원을 벌어야 했다(김형배, 1980; 김호기, 1999, 재인용).<sup>16)</sup> 이렇게 보면 5인 가구를 기준으로 사회적 위험에 대응할 수 있는 사적 자산을 축적할 수 있는 가구는 전체 노동자 가구 중 6%를 조금 넘는 소수에 불과했다.

14) 여기서 우리는 이러한 상황이 “평균” 임금수준에 근거한 것이라는 염두에 두어야 한다.

15) 1970년은 5.2명, 1980년은 4.5명이었다.

16) 121천원은 5인 가구 최저생계비 162,267원을 가구당 평균 취업자 수 1.34로 나눈 값이다.

〈표 2〉 노동자의 소득계층별 분포(1977년 3월)

월 소득 (만원)	구성비(%)	누적구성비 (%)	월 소득 (만원)	구성비(%)	누적구성비 (%)
~4.5	78.8	78.8	~15	2.6	96.5
~5	1.1	79.9	~20	2.0	98.5
~6	1.5	81.4	~30	1.0	99.5
~7	1.8	83.2	~40	0.3	99.8
~8	2.4	85.6	~50	0.1	
~9	2.7	88.3	~70	0.06	
~10	2.8	91.1	~100	0.015	
~12	2.8	93.9	100 이상	0.015	100.0

출처: 김형배 (1980: 285). 김호기 (1999: 165) 재인용.

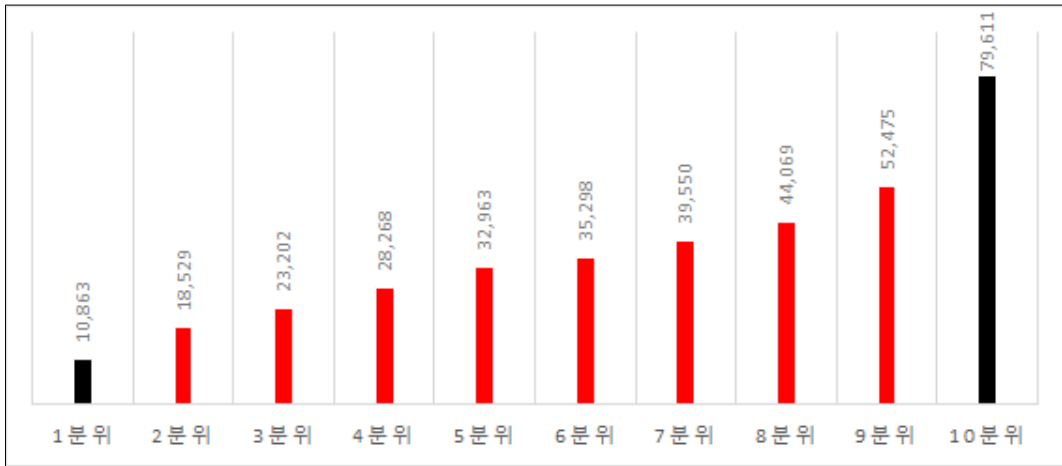
## 1) 조세지출, 역진적인 재정복지

아마도 낮은 조세는 개인과 가족이 공적복지가 없는 상태에서 생계를 이어가고, 사회적 위험에 대응할 수 있는 사적 탈상품화 기제라는 사적 자산을 구축할 수 있게 한 중요한 전제가 되었을 것이다. 6,70년대 산업화를 통해 비록 선별적이지만 유희노동력을 상품화시켜 임금소득을 획득할 수 있는 기회를 제공해주고, 여기에 세금까지 낮았다면 개인과 가족은 자신이 번 소득 중 일부는 생계를 위해 사용하고 나머지는 장래에 발생할지도 모르는 사회적 위험에 대응해 자산축적을 했을 것이다. 권위주의 정부는 지속적으로 임금소득에 대한 소득세 감면정책을 실시했고, 가구소득의 면세점을 둘러싸고 야당과 권위주의 정권 간에 논쟁구도가 형성되기도 했을 만큼 소득세 감면은 공적 복지가 없는 상태에서 공적 복지를 대신하는 역할을 했다(김도균, 2013). 실제로 임금소득의 면세점은 1970년 연 12만 원에서 1974년 연 66만 원으로 상승했고, 1979년에는 186만원까지 높아졌다.

하지만 이러한 주장은 반은 맞고 반은 틀린 주장이다. 군사쿠데타로 집권한 박정희가 민정이양을 준비했던 1962년부터 제3공화국 초기인 1964년까지 조세부담률은 10.7%에서 7.1%로 낮아졌다(한국경제60년사 편찬위원회, 2010a). 하지만 1964년부터 1979년까지는 조세부담률은 등락은 있었지만 지속적으로 높아져 1979년의 조세부담률은 1964년 보다 2.4배나 높아졌다. 불과 15년 만에 GDP 대비 조세부담률이 두 배 반이나 상승한 것이다. 경제개발을 위해 모든 자원이 동원되어야 하는 시기에 세금을 낮추는 것은 반공개발국가의 선택이 될 수 없었다. 더욱이 소득세 감면은 고소득자에게

유리한 역진적 분배정책이다. [그림 3]에서 보는 것과 같이 1979년 도시가계의 소득세 경감으로 인한 1인당 연간 가처분소득의 증가규모를 보면 하위 1분위(10%)는 10,863원 증가한데 반해 상위 10분위(10%)는 하위 1분위의 8배에 달하는 79,611원이었다. 소득 상위계층으로 갈수록 소득세 감면으로 인한 가처분소득 증가분의 절대규모는 더 컸다. 권위주의 반공개발국가의 조세정책은 역진적이었기 때문에 부자들의 조세 부담은 덜어주었지만, 중하위층의 조세 부담은 증가시켰다. 권위주의 정권은 누진적 세율이 적용되는 소득세는 낮추었지만, 역진적 성격이 강한 간접세인 부가가치세를 도입해 전체 세수규모를 확대했다.<sup>17)</sup> 조세구성에서 직접세와 간접세의 비중은 1960년 53.9% 대 46.1%에서 1975년이 되면 40.1% 대 59.9%로 직접세와 간접세의 비중이 역전된다(한국경제60년사 편찬위원회, 2010a).

[그림 3] 소득계층에 따른 도시가계의 1인당 소득세 감면 규모, 1979년 (원).



출처: 김도균 (2013:88).

권위주의 정권은 누진적 세금의 감소를 역진적 세금의 증세로 보충하는 방식으로 조세부담을 부유층에서 저소득층으로 전가시켰다. 권위주의 반공개발국가 시기 조세정책은 중상층 이상에게는 금융 및 부동산 자산을 축적할 기회를 제공해 이들의 사적 안전망을 구축 할 수 있는 기회를 제공했다. 하지만 중상층과 비교해 저소득층의 자산형성을 제약했다. 저소득 노동자를 위한 대표적인 자산형성제도라고 알려진 ‘근로자재산형성저축’은 1979년 2백3만 계좌가 개설되고, 수입부금의 규모도

17) 김종인에 따르면 1970년대 중반 소득세의 면세점을 대폭 상향한 것은 북한이 직접세를 폐지하고, 이를 대남선전도구로 사용한 것에 대한 대응이었다고 한다(김도균, 2013).

3천억을 넘었지만, 계좌당 저축액은 133천원에 불과했다(김도균, 2013). 5인 가구의 한 달 최저생계비 278천원의 절반(47.8%)에도 미치지 못하는 규모였다(이원보, 2004). 대부분의 사람들은 자신의 노동력을 팔아 절대빈곤에서 겨우 벗어나는 수준이었지, 개인적으로 자산축적을 통해 사적 사회보장체계(사적 탈상품화)를 갖출 수 있는 경제적 여력은 거의 없었다. 조세부담이 역진적이라도 세출을 통해 공적복지를 보편적으로 확대했다면 소득불평등을 완화할 수 있겠지만 이러한 선택은 권위주의 반공개발국가에게는 가능한 선택이 아니었다. 이 시기는 경제성장이 곧 절대빈곤을 해결하고, 시민의 삶을 윤택하게 할 것이라는 성장이데올로기가 지배했던 시대였다. 증가된 세금이 공적 복지에 쓰일 가능성은 거의 없었다. 더욱이 [그림 1]에서 보는 것처럼 납북이 적대적으로 대치하고 있는 상황에서 국방비 지출은 복지확대를 봉쇄하는 좋은 명분과 현실적 이유가 되었다(김연명, 1993).

## 2) 가계저축, 선택받은 소수의 사적 탈상품화

가계저축과 같은 자산형성은 중·상층을 위한 사적 탈상품화 체계를 형성했다. 핵심은 낮은 세금이 자산형성을 가능하게하고, 이렇게 형성된 자산이 공적복지를 대신해 탈상품화 역할을 수행했다. 실제로 개인순저축률<sup>18)</sup>은 1961년부터 1979년까지 등락은 있었지만 지속적으로 상승했다. 고도성장의 시기에 중·상층 가구는 생계비지출과 높아지는 세금을 부담하고도 남은 소득을 저축해 사적 자산을 축적할 수 있었다. 절대적인 부가 상승하는 시기에 조세율과 가계저축률이 반드시 부(負, -)의 상관관계를 가질 이유는 없었다. 조세율과 가계저축률이 정(正)의 관계를 갖고, 세금의 증가보다 소득의 증가가 더 크다고 해도 사적 탈상품화 체계가 보편적으로 받아들여지기 위해서는 여전히 해결해야 할 문제가 있다. 만약 가계저축의 증가가 보편적 현상이라면 적절한 공적 복지체제가 갖추어지는 않았던 상태에서 가계저축은 공적복지의 기능적 등가물의 역할을 할 수도 있었을 것이다. 하지만 가계저축의 보편적 증가는 적어도 권위주의 반공개발국가 시기에는 나타나지 않았다는 점이다. 앞서 제시한 <표 1>에서 보는 것과 같이 1977년 기준으로 5인 가구의 가계지출보다 높은 소득을 버는 임금노동자는 전체 노동자의 6.1%에 불과했다. 이는 가계저축의 증가가 보편적 현상이 아니라 상대적으로 고소득을 올리는 집단에게 국한된 아주 예외적인 현상이라는 것을 이야기해주고 있다. 1970년대에 들어서면서 소득불평등을 나타내는 지니계수가 상승하기 시작한 것도 이러한 현상을 방증하는 근거가 될 수 있다.

18) 개인순저축률은 가계저축률과 동일한 개념이며, 세금과 이자를 제외하고 개인의 가처분소득 중 소비에 지출한 액수를 제외하고 남은 돈의 비율을 의미한다. 소득 중 개인이 미래에 발생할 위험에 대비해 비축할 수 있는 비율을 의미한다고 할 수 있다.

이렇게 보면 “가계저축이 그동안 삶의 안정성을 확보하는 매우 중요한 수단으로서 사실상 공공복지의 역할을 대신해왔다는 것을 보여준다”라는 주장은(김도균, 2013) 권위주의 반공개발국가 시기에는 제한된 계층에 국한된 이야기라고 할 수 있다. 더욱이 사적복지는 공적복지를 대신할 수 없다. 공적복지는 사회적 연대에 근거해 보편주의와 시민권에 기초한 복지체제를 지향하는데 반해 사적 탈상품화의 기반이라고 할 수 있는 가계저축, 사적자산, 사(私)보험 등은 사회적 연대, 시민권 등과 직접적 관련 없는 사적인 문제이다. 물론 국가가 다양한 제도를 통해 개인이 사적 자산을 축적하고, 이를 통해 사적 탈상품화 체계를 구축하는데 제도적·재정적 지원을 할 수 있다. 하지만 그렇다고 해서 사적으로 축적된 자산이 공적복지를 대신하는 것은 아니다. 일부계층에게 사적 자산이 결과적으로 공적복지와 유사한 기능(기능적 등가물)을 수행할 수는 있지만, 결코 공적복지의 대체물이 될 수는 없다. ‘사적 탈상품화 체계가 공적복지를 대신할 수 없는 핵심적인 결함은 사적 자산으로는 사회적 위험에 대해 보편적으로 대응할 수 없다는 점이다. 만약 ‘사적 탈상품화 체계가 소득계층과 무관하게 보편적으로 나타난 현상이라면 반공개발국가 시기 입원비가 없어서 응급실 진료를 거부당하고, 치료를 받지 못해 사망하는 사례가 빈발하지는 않았을 것이다(신언향, 2006:77).

더욱이 자산형성은 지극히 불평등하게 이루어졌다. ‘사적 탈상품화 체계는 자산불평등을 설명하는 다른 표현이다. 1961년부터 1979년까지 연평균 실질금리는 3.9%에 불과했고(한국경제 60년사 편찬위원회, 2010a), 실질임금도 3.4배 오르는데 그쳤다(김태일, 1985; 박현채, 1985). 반면 1963년부터 1979년까지 16년 간 토지가격은 무려 187.3배나 올랐다(이정우, 2003). 이는 평범한 노동자가 소비지출을 줄여 설령 저축을 했다고 해도, 시간이 지날수록 자산 불평등은 점점 더 심화되었다는 것을 의미한다. 권위주의 반공개발국가 시기 토지와 같은 자산을 구매할 수 있는 사람은 소득이 지출보다 많은 극히 일부계층에 제한되었다. 사적 탈상품화는 특별한 소수에게 집중된 매우 불평등한 사적 사회보장체계였다고 할 수 있다.

#### 4. 공적 사회보장제도: 제도적 특성

외형적으로 보면 군사쿠데타가 발발한 1961년 5월 16일부터 1963년 12월 군정이 민정으로 이양되기 전까지 2년 7개월은 사회복지정책이 대량으로 입법된 시기였다. 박정희가 군사쿠데타의 최종목적이 “민주복지국가”를 건설하는 것이라고 주장했다는 점을 고려하면 이 시기 복지관련 대량입법은 당연한 조치였다. 박정희는 1961년 7월 3일 국가재건최고회의 의장에 취임하면서 “진정한 민주

복지국가를 건설하는 데 총 역량을 집중하여야 한다.”고 선언했다(국가재건위원회 편, 1973. 한준성, 2012: 332, 재인용). 1962년 7월 28일에는 박정희는 최고회의의장 명의로 ‘사회보장제도확립’이라는 지시각서를 내각수반에 하달했다. 각서의 내용은 다음과 같다.

“첫째, 國民所得을 增加시키고 失業, 疾病, 老齡 등의 生活危險으로부터 國民을 保護하여 福祉國家를 早速히 이룩함은 우리의 궁극의 目標이다. 둘째, 이미 生活保護法을 公布하여 要求者에 對한 扶助를 實施하고 있지만 國民과 企業主, 政府가 같이 參與하여 連帶的으로 國民生活을 保障하는 相互的인 社會保障制度가 經濟開發計劃과 並行하여 推進되어야 한다. 셋째, 社會保障制度의 重要한 部門인 諸社會保險中, 實施에 比較的 容易한 保險을 選擇하여 着手하고, 이 示範事業을 通하여 우리나라에 適合한 制度를 確立토록 措置한 것 등이다(손준규, 1981: 36).”

시정연설과 지시각서를 보면 군사정부가 사민주의체제를 지향했던 것 같은 착각이 들 정도다. 이러한 당시 군사정부의 정치적 수사를 이해하면 왜 군사정부 기간 동안 많은 복지정책이 제도화되었는지 이해할 수 있다. 물론 제정된 복지제도 중 다수가 원호대상자와 군인에 관한 것이지만(남찬섭, 2008b), 군사정부 당시 제정된 복지입법은 생활보호법이라는 공공부조부터, 사회서비스 전달과 관련된 사회복지사업법, 산업재해보상보험과 의료보험과 같은 사회보험법 등 거의 모든 복지정책분야를 포괄하고 있었다. 입법 자체만 놓고 보면 한국 복지정책의 제도적 기원이 권위주의 반공개발국가에 있는 것처럼 보인다. 그러나 앞서 이미 언급했듯이 복지정책이 이렇게 대량으로 입법화되었음에도 불구하고, GDP 대비 사회복지지출은 거의 변화가 없었다. GDP 대비 사회지출의 비율은 1962년 1.3%에서 대량입법이 끝난 1964년에는 오히려 0.9%로 낮아졌다. 권위주의 반공개발국가 시기 GDP 대비 사회지출은 1979년을 제외하면 1.0%대를 벗어나지 않았다. 이 당시 공적 사회보장제도는 선택적으로 상품화된 노동력에게 제공되는 선별적 탈상품화 수준을 넘지 못했다. 공적복지는 시장에서의 선택적 상품화를 보완하는 수준에 머물렀다. 더 정확히 말하면 당시 한국 복지체제의 구성에서 공적복지는 시장은 물론 개인과 가족의 사적자산에 의존하는 사적 보장체계보다도 더 미미(微)한 지위에 있었다. 공적복지의 이러한 특성을 염두에 두고 권위주의 반공개발국가 시기 공적 사회복지정책에 대해 중요한 특성을 중심으로 간단하게 검토해보자.

## 1) 공공부조

대부분이 절대빈곤에 놓여있는 상태에서 군사정권이 가장 시급하게 해결해야 할 과제는 먹고사는

문제를 해결하는 것이었다. 군사정부가 군사원호대상자와 관련된 복지입법을 제외하고 가장 먼저 ‘생활보호법’을 제정했다는 것은 1960년대 초의 사회경제적 상황을 반영한 것이라고 할 수 있다. 하지만 생활보호법은 취약계층에 대한 새로운 복지제도를 입법한 것이 아니라 1944년 일제강점기에 제정된 ‘조선구호령’을 법률 명칭만 바꾼 것에 불과했다. 1961년 12월 30일에 제정된 ‘생활보호법’ 부칙 제2항을 보면 “단기 4277년 3월 제령 제12호 조선구호령은 본법 시행일에 이를 폐지한다.”라고 적시되어 있다. 예를 들어, 공공부조의 수급대상자를 제약하는 독소조항인 부양의무자 기준은 조선구호령에서 처음으로 적시된 이래 생활보호법에도 그대로 유지된다.<sup>19)</sup> 조선구호령 제28조 제1항을 보면 “구호를 받는 자에 대하여 부양의 의무를 이행하여야 하는 자가 있는 때에는 그 의무의 범위 내에서 구호에 필요한 비용을 부담한 부(府)읍(邑)면(面) 또는 도(道)는 비용의 전부 또는 일부를 그 자로부터 징수할 수 있다.”라고 규정되어 있다(국가법령정보센터, 2016). 생활보호법부양에서는 제3조 제1항에 “본법에 의한 보호대상자는.....부양의무자가 없거나 부양의무자가 있어도 부양할 능력이 없는 경우의 자에 한한다.”라고 적시되어 있다.<sup>20)</sup> 보호대상에 있어서도 <표 3>에서 보는 것과 같이 생활보호법과 조선구호령의 구호대상자는 거의 똑 같다. 다만 생활보호법의 대상 중 아동의 연령이 ‘조선구호령’의 경우 만 13세 이하인데 반해 생활보호법에는 18세미만으로 상향되었다. 생활보호법에서도 미군정 시기 ‘후생국보 3C호’에 의해 구호대상으로 포함되었던 실업자는 제외되었다.

<표 3> 시대별 공공부조의 보호대상자 비교

공공부조	대상
「조선구호령」 1944년 3월 1일	65세 이상의 노약자, 13세 이하의 유자, 임산부, 불구폐질, 질병, 상이 기타 정신 또는 신체 장애로 인하여 노무를 하기에 장애가 있는 자
미군정 3호, 3A, 3C호 1946년 1월 12일	3호 (65세 이상, 6세 이하 아동이 있는 모, 13세 이하 소아, 불치병자, 분만 시 도움이 필요한 자, 정신적, 육체적 결함이 있는 자로 구호시설에 수용되지 않고, 가족이나 친척이 없으며, 노동능력이 없는 자). 3A (이재민, 피난민). 3C (궁민, 실업자).
「생활보호법」 1961년 12월 30일	65세 이상의 로쇠자, 18세미만의 아동, 임산부, 불구, 폐질, 상이 기타 정신 또는 신체의 장애로 인하여 근로능력이 없는 자, 기타 보호기관이 본법에 의해 보호를 필요로 한다고 인정하는 자(18세 미만 아동과 양육하는 모, 부득이한 사정으로 부양을 받을 수 없는 자)

출처: 국가법령정보센터. <http://law.go.kr> 접근일: 2016. 12. 6. 제9장 <표 9-9> 미군정의 구호준칙.

19) 시민권에 근거해 제도화된 공공부조라는 현재의 「국민기초생활보장제도」에도 여전히 효력을 발휘하고 있는 ‘부양의무자’기준은 「조선구호령」 이래 계속 유지되고 있다.

20) 부양의무자 기준이 생활보호법에서 처음으로 도입되었고, 부양의무자 기준이 1982년 개정 생활보호법부터 법률에 명기되었다는 신선희의 주장은 사실과 다르다(신선희, 2015). 부양의무자 기준은 위에서 언급한 것처럼 조선구호령 제28조에 규정되어 있었고, 1961년 생활보호법 제정 당시에도 제3조 제1항에 명시되어 있었다.

생활보호법에 따르면 법의 대상자에 대해 생계보호, 의료보호, 해산보호, 상장보호(장례)를 제공하는 것으로 명시되어 있었지만 실제 보호는 보호대상자 중 일부에게 소맥분(밀가루)을 지급하는 정도에 불과했다. 1965년 기준으로 생활보호법의 대상자는 379만7천 명으로 전체 인구의 13.5%에 달했지만 실제 보호급여는 거택보호대상(생활무능력자)로 분류되는 28만3천 명에게만 1인당 1일 밀가루 250그램을 지급하는 것에 그쳤다(전광희, 1999; 보건복지70년사 편찬위원회, 2015). 1975년에 들어서야 대상자가 33만 명으로 확대되었고, 급여도 일일 300그램으로 증가했다. 1977년부터는 소맥분과 함께 백미 0.7홉과 정맥 0.3홉을 추가 지급했고, 의료보호를 제공했다. 1979년부터는 밀가루 350그램과 정곡의 지급량을 두 배로 늘리는 동시에 월 2천원의 연료비와 중학생 자녀에 대한 학비를 전액 지원했다. 생활보호법에 적시되어 있지 않은 교육부조가 시행된 것이다. 생활무능력자가 아닌 영세민의 경우는 생활보호법에 의한 급여를 제공받지 못했다. 다만 영세민에 대해서는 1974년 4월부터 연료비 지원과 9월부터는 대통령령 제9495호로 중학생 자녀에 대한 학비를 전액 지원했다(한국경제60년사 편찬위원회, 2010b).

생활보호법의 실행에 소요되는 예산은 1962년 기준으로 9억9천만 원 정도였고, 이는 당해 년도 보건사회부 전체 예산의 51%에 해당하는 규모였다(보건복지70년사 편찬위원회, 2015). 1961년부터 1979년까지 생활보호법을 집행하는데 소요되는 예산은 보건사회부 예산의 적게는 46.7%(1975년) 많게는 71.9%(1965년)에 달했다. 생활보호제도는 보건사회부의 가장 중요한 복지정책이었고, 사실상 보건사회부는 ‘공공부조부’였다고 할 수 있다. 이 예산도 1960년대 초까지는 취약계층에 대한 공적지원이 대부분 외국원조를 통해 조달되었다. 1962년을 기준으로 보면 취약계층에 대한 공적 지원의 93%를 외국원조에 의존했다(신선희, 2015). 1960년대 중반에 들어서면서 보사회 예산 중 생활보호예산 비중이 급증한 것은 무상원조의 대폭적인 감소와 관계가 있다. 1969년에 이르러서야 생활보호제도를 위한 예산이 책정될 정도로 이 시기 동안 생활보호제도는 정부의 재정형편에 따라 임시적으로 운영되었다(안상훈, 2010).

마지막으로 생활보호법과 관련해 반드시 언급해야 할 사실은 생활보호법이 전근대적인 구호정책의 핵심 특징 중 하나인 노동능력자와 무능력자를 구분해 급여를 제공했다는 점이다. 노동능력이 있다고 판단되는 영세민은 도로, 교량, 제방축조, 상수도 건설 등과 같은 사회간접시설을 건설하는데 동원되었고, 그 대가로 급여를 제공받았다(보건복지70년사 편찬위원회, 2015). 1963년을 기준으로 이런 사회간접시설 건설에 동원된 영세민은 연인원 기준으로 무려 2,636만 명에 달했다. 경제개발이 모든 가치를 압도하고 있던 당시 시민권에 근거한 생존권 보장은 상상하기 어려웠다. 권위주의 반공개발국가의 공공부조는 노동능력자와 무능력자를 구분하고, 무능력자에 대해서만, 그것도 부

양가족이 없거나, 부양가족의 부양능력이 없는 경우에 한해 최소한의 생존에 필요한 식료품을 제공하는 것에 그쳤다. 1968년 7월 23일에 제정된 「자활지도에 관한 임시조치」는 경제개발시대의 공공부조가 갖는 역할에 대한 제도적 표현이었다. 미발달한 공공부조라는 반공개발국가(developmental state)의 전형적 특징을 보여주고 있다고 할 수 있다(남지민, 2009). 권위주의 국가에 의해 경제개발이 강제되던 시기에 공공부조는 1970년대 후반에 들어서야 비로소 사회적 쟁점으로 등장하기 시작했다.<sup>21)</sup> 여하튼 지금도 다르지 않지만 이 시대는 일하지 않으면 먹지도 말아야 하는 시대였다.

## 2) 사회보험: 반공개발국가 친화적 복지정책?

군사정부의 국가재건최고회의가 1963년 11월 5일에 제정한 「사회보장에관한법률」은 두 가지 점에서 1960년대 이후 한국 복지체제의 성격을 결정하는 원칙을 담고 있다. 하나는 한국 복지체제를 사회보험과 공공부조를 중심으로 발전시켜나가겠다는 것을 분명히 한 것이다. 법률 제2조(사회보장의 정의)에 따르면 “사회보장이라 함은 사회보험에 의한 제공여와 무상으로 행하는 공적부조를 말한다”고 되어 있고, 제1조(목적)는 “이 법은 국민의 인간다운 생활을 도모하기 위한 사회보장제도의 확립과 그 효율적인 발전을 기함을 목적으로 한다”라고 명시되어 있다. 즉, 군사정부는 한국의 복지체제를 사회보험과 공공부조를 중심으로 확대할 것이라는 점을 분명히 했다. 실제로 「사회보장에관한법률」은 이후 한국 복지체제의 확대 방향을 결정한 지침이 된다.

군사정부는 왜 사회보험을 중심으로 한국 복지체제의 확장을 기획했던 것일까? 반공개발국가 복지체제의 일반적 특성이 선별적 상품화와 이에 기초해 선별적으로 복지대상을 확대했다는 점을 고려하면(남지민, 2009) 왜 군사정부가 사회보험을 중심으로 복지를 확대하려고 했는지 추정할 수 있다. 「사회보장에관한법률」 제3조 제3항을 보면 “사회보장사업은 국가의 경제적 실정을 참작하여 법률이 정하는 바에 의하여 행한다”라고 되어 있다. 다시 말해 군사정부는 사회보험을 경제개발이라는 목표를 달성하는데 걸림돌이 되지 않는 복지정책이라고 판단했던 것 같다. 실제로 반공개발국가가 사회보험을 선호하는 이유는 재원의 대부분을 조세를 통해 조달하는 공공부조나 아동수당, 기초연금 등과 달리 피고용자인 노동자와 기업주의 기여금으로 조성되기 때문에 대규모 국가재정을 투여하지 않고도 복지를 확대할 수 있었기 때문이라고 알려져 있다. 예를 들어, 산재보험은 국가의 재정 부담을 최소화하면서 노동자 재해를 효과적으로 보상해줄 수 있는 제도였기 때문에 도입되었다

21) 영세민에 대한 의료문제가 1970년대 후반 사회문제가 되고, 이에 따라 1977년 12월 의료보호법이 제정되었다. 직접적으로 생활보호법이 쟁점이 된 것은 아니지만 1970년대 후반에 들어서면서 공공부조의 일환인 취약계층에 대한 의료서비스가 사회적 쟁점으로 등장했다.

(우명숙, 2007).

하지만 이러한 설명은 부분적으로만 타당한 설명이다. 당시 한국은 경제개발을 위해 이용가능한 모든 국내자본을 동원해도 경제개발에 필요한 자본을 조달할 수 없는 상황이었다. 더욱이 국가가 은행을 통제하고 있고, 재벌기업의 자본 수요의 대부분은 국가가 제공하는 정책금융으로 이루어진 차입금인 상황에서 사회보험의 재원을 국가와 기업 중 누가 부담할지는 중요한 문제가 아니었다. 경제개발시대 자본은 내자건 외자건 모두 국가를 경유해 기업에게 제공되었고, 권위주의 반공개발국가가 제공하는 금융상의 특혜가 없었다면 재벌의 성장은 불가능했다. 그러므로 산재보험의 도입은 단지 국가의 재정 투입을 최소화할 수 있었기 때문이 아니라 국가와 기업 모두 추가적인 재원을 지출하지 않고도 제도를 운영할 수 있었기 때문에 제도화되었다. 산재보험 시행 당시 대상 기업을 500인 이상의 대기업으로 한정된 것도, 이들 대기업에서는 산업재해에 대해 이미 근로기준법에 따라 보상을 주고 있었기 때문에 산재보험이 도입된다고 해도 기업의 재정 부담이 증가할 가능성은 크지 않았다. 이러한 논리의 설득력은 산재보험은 제도화되었는데, 왜 의료보험은 유명무실한 임의가입형식으로 도입되었는지를 비교하면 잘 드러난다.

강제가입을 전제한 의료보험을 도입해도, 국가의 추가적인 재정부담은 없었다. 국가는 관리운영비의 일부만을 보조하고, 의료급여에 소요되는 대부분의 비용은 기업과 노동자가 나누어 부담하기 때문이다. 그런데 의료보험은 산재보험과 달리 제도화되지 않았다. 의료보험의 도입은 기업과 노동자의 추가적인 경제적 부담을 증가 시키는 것이 명확했기 때문이다. 재계가 반대한 것도 강제 가입하는 의료보험이 기업의 추가적인 경제적 부담을 유발 할 것이라고 판단했기 때문이고(신언향, 2006), 군사정부가 재계의 반대를 받아들인 것도 바로 이러한 주장에 동의했기 때문이다. 경제개발 초기 단계에서 권위주의 반공개발국가는 경제개발과 직접적 관련이 없는 일체의 지출과 소비를 통제했고, 모든 자원이 경제개발에 투여되길 원했다. 권위주의 반공개발국가가 추진하는 경제개발의 하위 파트너로 완벽하게 종속되어 있는 기업의 ‘돈’ 또한 권위주의 정권에게는 사적으로 운용될 수 있는 재원이 아닌 경제개발을 위해 투자되어야 할 자원이었다. 강제적 의료보험이 고도성장으로 인한 사회문제가 확산되기 시작한 1970년대 말에 들어서야 제도화된 것도 바로 이러한 이유에서이다. 1970년대 말이 되면 수출 대기업은 이미 노동자의 의료비용의 50%를 보조하고 있었기 때문에, 강제 의료보험을 도입한다고 해서 수출 기업이 부담해야 할 추가적인 비용은 거의 없었다(강명세, 2006). 더욱이 기업은 의료보험료를 납부하면 세금감면을 받을 수 있었고, 사내 조합으로 운영되는 의료보험은 종업원의 충성심과 자본을 활용할 수 있는 기회도 기업에게 제공했기 때문에 1970년대 말이 되면 기업이 강제의료보험을 반대할 이유가 없었던 것이다.

### 3) 사회서비스

권위주의 반공개발국가 시기 한국 사회서비스는 민간중심의 전달체제와 취약계층을 대상으로 하는 잔여적 서비스라는 두 가지 특징을 갖고 있었다. 일제강점기, 미군정, 이승만 정권시기를 거치면서 누적된 한국 사회서비스의 특징이었다. 1970년 1월 1일 제정된 「사회복지사업법」도 민간복지 시설이 제공하는 잔여적 사회서비스를 정부가 관리감독하기 위해 제정한 법이었다. 「사회복지사업법」은 국가가 사회복지시설의 종사자의 자격, 법인의 설립인가 등 민간 사회복지시설의 설립과 운영 등을 규제할 수 있도록 하고, 관리감독 이외의 국가의 재정적 책임은 최소화한 법이라고 할 수 있다. 「사회복지사업법」 제13조 보조금 규정을 보면 국가 또는 지방자치단체는 법인시설에 대해 보조금을 지급할 수 있다고 규정되어 있을 뿐 국가를 대신해 취약계층에게 사회서비스를 제공하는 민간시설에 대한 국가의 재정적 책임에 대한 규정은 없다. 「사회복지사업법」의 목적은 그간 관행적으로 이루어지던 민간이 서비스를 제공하고, 국가는 재정책임 없이 관리감독만 하는 한국 사회서비스 전달체제를 공식화·법제화한 것이다. 민간 사회복지시설이 국가의 역할을 대신하는 “공공부문의 대행자와 협조적 대상자”가 되었다(이혜경, 1998). 다만 분명히 해야 할 점은 민간은 국가와 수평적 관계에 있는 주체가 아니라 국가의 하위 대행자와 협조적 대상자였다.

그러면 왜 1970년에 들어서면서 권위주의 국가는 취약계층에 대한 사회서비스 제공과 관련해 국가와 민간의 관계를 공식화·법제화하려고 했던 것일까? 크게 보면 두 가지 이유가 있었던 것으로 보인다. 하나는 1961년 군사쿠데타 이후 「생활보호법」, 「아동복지법」, 「윤락행위방지법」 등이 제정되고, 이에 따라 사회서비스가 제공되고 있는 상황에서 국가가 이들 사회서비스의 운영과 제공을 체계적으로 관리할 필요가 있었다(이혜경, 1998; 이상용, 2003). 다른 하나는 1960년대 들어 감소하기 시작한 외국인조로 인해 사회복지시설에 대한 공적 지출이 증대하고 있었기 때문에 이에 대한 관리감독이 필요했던 것으로 보인다(남찬섭, 2008a; 이상용, 2003). 당시 경제개발에 최우선 과제를 두고 있던 권위주의 정권은 취약계층에게 제공되는 사회서비스에 외국인조를 대신해 공적 재원을 투자할 의지도, 여력도 없었던 것으로 보인다. 정부의 입장은 1965년과 1967년 외국인조기관한국연합회(KAVA, Korea Association of Voluntary Agencies)의 연찬회에서 대독된 대통령의 치사에서도 분명히 드러난다. 박정희는 국방비 지출로 인해 취약계층에게 공적 서비스를 제공할 정부의 여력이 없기 때문에 취약계층에게 복지서비스를 제공하기 위해서는 외원기관의 지속적인 협조가 필요하다고 했다(최원규, 1996). 「사회복지사업법」 제정문제로 국회 보건사회위원회에 출석했던 보건사회부 김도육 차관은 연간 100억 원에 가까웠던 외원이 감소하고 있는 상황인데도 정부와 지방자치단체는

이를 대신할 재원을 확보할 여력이 없다고 밝히고 있다(심재진, 2011). 분명한 사실은 「사회복지사업법」 제정이 의원감소로 인해 발생한 민간복지시설에 대한 재정지원 문제를 민간모금을 통해 해결하려는 목적에서 제정되었다는 점이다. 「사회복지사업법」 제24조 ‘사회복지공동모금회’ 조항은 민간기관이 기관운영을 위한 모금을 할 수 있도록 하고, 제17조에서는 수익사업도 할 수 있도록 규정했다. 마지막으로 「사회복지사업법」과 관련해 주목할 점은 국가의 지원과 관리 대상을 법인시설로 제한함으로써 법인시설로 등록하지 못한 영세한 민간 사회복지시설이 법의 사각지대에 방치되는 문제를 야기했다는 점이다. 2000년대까지 지속된 미인가 시설 문제의 근원은 바로 1970년에 제정된 「사회복지사업법」에 있다고 할 수 있다(남찬섭, 2008a).

개별 사회서비스 영역에서 주목할 만한 변화 중 하나는 「아동복지법」 제정을 통해 아동복지서비스의 성격이 구빈에서 돌봄 서비스의 제공으로 전환되기 시작했다는 점이다(보건복지70년사 편찬위원회, 2015). 1978년에 들어서면 취약계층아동을 중심으로 제공되던 보육서비스가 동년 4월 23일 ‘탁아시설 운영개선 방안’ 발표 이후 일반아동에게도 개방되었다. ‘탁아시설 운영개선 방안’은 보육서비스가 취약계층을 위한 돌봄 서비스에서 일반 아동을 포괄하는 서비스로 확장하는 출발점이였다. 보육시설과 이용 아동 수는 1960년 24개 시설, 1,130명에서 1979년이 되면 611개 시설, 41,632명으로 무려 40배 가까이 증가했다. 그러나 당시 보육시설에서 제공하는 서비스의 주 대상은 부모나 보호자가 돌볼 수 없는 아동들이었다. 정부는 1967년 부랑아가 사회적 문제가 되면서 보육시설 증설 계획을 수립하고, 1968년에는 「아동복지법」 시행령을 개정해 미인가 보육시설을 운영할 수 있도록 조치했다. 하지만 미인가 시설에서 제공하는 낮은 질의 서비스가 사회문제가 되자 1977년에는 보육시설의 법인화 조치를 취하는 동시에 「미인가 탁아시설 임시조치령」을 폐기하고, 법인 중심으로 보육시설을 재편하려고 했다.

「사회복지사업법」의 제정으로 대표되는 6,70년대 한국 사회서비스 정책은 취약계층에게만 잔여적으로 제공되는 서비스였다. 서비스 전달의 주체 또한 국가가 아닌 민간이 담당하는 체계가 계속되었다. 동아시아 반공개발국가의 복지정책의 중요한 특성인 경제개발을 위해 노동력의 재생산에 직접적으로 관련이 없는 복지정책에 대해서는 국가개입을 최소화한다는 원칙이 사회서비스 정책에서도 관철되고 있었다. 다만 사회서비스에서 선별적 탈상품화는 소득보장정책과 상이한 두 가지 특성을 갖고 있었다. 하나는 정책 대상의 측면에서 소득보장정책과는 반대로 노동시장에서 선택된 사람들을 위한 탈상품화가 아니라 가족의 도움을 받을 수 없는 취약계층을 선별해 지원하는 체계였다. 다른 하나는 사회서비스를 노동력 재생산과 직접 관련된 교육, 의료 등과 같은 사회서비스에서 분리해 취약계층만을 대상으로 하는 사회복지서비스로 분리시켰다는 점이다.

## 5. 정리 및 함의

본 연구는 한국현대사에 가장 논쟁적인 시기를 지나오면서 복지체제가 어떻게 변화해왔는지를 관찰했다. 정치적 측면에서 보면 이 시기는 제한된 민주주의가 유신체제로 전환되면서 보수야당, 학생, 재야세력의 반독재연합이 형성했다. 경제적 측면에서는 경공업 중심에서 중화학공업 중심으로 경제구조가 변화하면서 노동계급이 비록 경제투쟁에 국한되기는 했지만 자신의 계급적 정체성을 발전시켜 나가고 있었다. 복지체제는 수출주도형 경제성장의 필요에 조용하는 방식으로 변화했다. 1960년대 중반부터 시작된 경공업중심의 산업화는 농촌에 존재하고 있던 광범위한 유희노동력을 흡수해 그들을 상품화시킴으로써 한국 사회가 절대빈곤에서 벗어나는 계기를 마련했다. 하지만 노동력의 상품화에 조용하는 공적 탈상품화, 즉 사회보장제도는 매우 제한적인 영역과 대상에 국한해 제도화되었다. 실제로 탈상품화 제도는 노동력 재생산과 직접적 연관이 있는 영역에 국한되었고, 이마저도 농촌의 대체 가능한 유희노동력이 풍부한 상황에서 그 대상은 매우 제한적이었다. 강제적 의료보험은 기업 부담을 이유로 거부되었고, 대규모 사업장을 중심으로 산재보험이 도입되었다. 1970년대에 들어서면서 한국 경제의 중심이 경공업에서 중화학공업으로 이동하기 시작하자 상품화된 노동력도 저숙련 여성노동력에서 숙련된 남성 노동력으로 변화했다. 수출중심의 대기업에 고용된 노동자들과 내수중심의 중소기업에 고용된 노동자들 간에 이중구조가 만들어지기 시작한 것도 바로 이 시기이다. 이에 따라 사회적 위험에 대응해 노동력 재생산을 지원하는 공적 탈상품화 제도로 대규모 사업장을 중심으로 제도화되었다.

이렇게 1960년대와 1970년대를 가로지르는 ‘권위주의 반공개발국가’의 복지체제는 어떤 특성을 갖고 있었을까? 간단히 정리하기는 어렵다. 20여년 가까이 지속되었던 권위주의 반공개발국가의 복지체제는 하나의 고정된 실체가 아니라 한국 사회의 정치·경제의 변화를 반영하는 변화하는 구성물이었기 때문이다. 다만 이 시기 두 차례에 걸친 진행된 ‘선별적 상품화’를 실현한 ‘반공개발국가’는 경제성장을 통해 빈곤과 불평등을 완화했다는 점에서 결과적으로 서구 복지국가의 기능적 등가물처럼 기능했다고 할 수 있다. 중·상층은 중화학 공업중심의 두 번째 선별적 상품화를 통해 사적으로는 사보험, 개인저축, 부동산(주택) 등과 같은 사적 탈상품화 체계를 구축했다. 복지에 대한 가족책임주의가 일부 계층에게 가능해진 것도 이 시기에 이르러서다. 통상적으로 복지국가의 대표적인 탈상품화 정책으로 알려진 사회보험, 공공부조(생활보호제도와 의료보호제도) 등 공적 사회보장제도는 선별적 상품화와 사적 탈상품화 체계에 대한 보완적 기능을 수행하는 데에 지나지 않았다.

더욱이 복지체제의 측면에서 보면 비정규직의 절대다수와 자영업자의 대부분이 공적 사회보험으

로부터 배제된 현재 한국 복지체제의 기원은 바로 이러한 경제성장을 위한 권위주의 반공개발국가의 두 차례에 걸친 선별적 상품화에 그 기원을 두고 있는 것이다. 1997년 외환위기 이후 집권한 김대중 정부가 사회보험의 명목적 대상을 보편적으로 확대하고, 역대 정부 또한 사회보험의 실질적 보편성을 확대하기 위한 정책을 지속했지만 20년이 지난 지금도 한국의 사회보험 제도는 비정규직과 자영업을 포괄하지 못한 상태로 남아있다. 또한 공적 사회보장제도가 노동력의 상품화와 개인저축과 민간보험으로 대표되는 사적 탈상품화의 보완적 역할을 수행하고 있는 것도 기본적으로 노동시장에서의 상품화와 사적 탈상품화를 통해 시민이 직면한 사회적 위험에 대응하고자 했던 반공개발국가의 유산이라고 할 수 있다.

결국 권위주의 반공개발국가가 만들어 놓은 복지체제에서 개별 시민이 사적 이익에서 벗어나 사회적 연대에 기초해 공적 복지를 보편적으로 제공하는 복지국가로 나아가는 것은 매우 어려운 과제가 되었다. 경제발전은 공적복지의 확대를 위한 사회적 조건이 아니라 계층 간 불평등을 확대하며 공적복지의 확대를 가로막는 장애물이 되었다. 더 이상 고도성장이 가능하지 않은 시대에 박정희 반공개발국가의 복지 패러다임이 수많은 사회문제를 야기하고 있는 것도 이 때문이다. 이러한 분석결과에 기초했을 때 박정희 시대는 광범위한 사각지대와 취약한 공적 사회보장, 강력한 민간이라는 한국 복지체제의 근원적 문제 형성의 기원이 되는 시기였다고 할 수 있다. 반공개발국가 시기 동안 선별적 상품화는 많은 사람들을 절대빈곤에서 벗어나게 했지만, 불평등을 확대했고, 복지를 집합적 연대의 산물이 아닌 경쟁을 통한 개인의 사적 축적물로 만들어 버렸다. 그러므로 한국 사회가 현재 한국 복지체제가 직면한 문제를 풀어가기를 원한다면 그 출발점은 박정희 시대에 만들어진 반공개발국가의 유산을 해체하는 것으로부터 시작해야한다는 것을 의미한다.

■ 참고문헌 □

- 감정기, 최원규, 진재문(2010). *사회복지의 역사(개정판)*. 서울: 나눔.
- 강명세(2006). 한국 복지국가의 기원: 의료보험제도의 기원과 변화. *사회과학연구*, 14(1), 6-33.
- 구해근(2002). *한국 노동계급의 형성*. (신광영 역). 서울: 창비. (원서출판 2001).
- 국가법령정보센터(2016). 출처: <http://law.go.kr> 접근일: 2016. 12. 6.
- 권문일(1989). 1960년대의 사회보험 하향락 편. *한국사회복지사론*, 467-513. 서울: 박영사.
- 김경일(2016). 산업전사에서 민주투사까지, 도시로 간 여공의 삶. 김성보·김종엽·이혜령·허은·홍석률 기획, *한국현대 생활문화사: 1970년대*, 61-88. 서울: 창비.
- 김도균(2013). 한국의 자산기반 생활보장체계의 형성과 변형에 관한 연구: 반공개발국가의 저축동원과 조세정치를 중심으로. 서울대학교 대학원 사회학과 박사학위논문.
- 김연명(1989). 한국 의료보험제도의 발달 및 행태 규정 요인에 대한 연구. 보건사회연구회 편. *한국의료보장연구*, 99-120. 서울: 청년세대.
- \_\_\_\_\_ (1993). 한반도의 냉전체제가 남북한 사회복지에 미친 영향. 중앙대학교 사회복지학과 박사학위 논문.
- \_\_\_\_\_ (2015). 대한민국 복지국가의 과제와 전망. 2015 정책자분위원회 정책아카데미(사회복지분야) 발표문. 2015년 1월 4일. 충청남도 도청 중회의실.
- 김태일(1985). 권위주의체제 등장 원인에 관한 사례 연구: 유신 권위주의체제의 성립을 중심으로. 최장집 편, *한국자본주의와 국가*, 27-90. 서울: 한울.
- 김형배(1980). *한국 노동법의 변천*. 임종철·배무기 편. 한국의 노동경제. 서울: 문학과 지성사.
- 김호기(1999). 1970년 후반기의 사회구조와 사회정책의 변화. 1970년대 후반기의 정치사회변동, 155-212. 서울: 백산서당.
- 남지민(2009). 한국 복지체제의 발전주의적 성격에 관한 연구. *대한정치학보*, 16(3), 273-297.
- 남찬섭(2008a). 1970년대의 사회복지 ①. 월간 복지동향, 88, 39-45.
- \_\_\_\_\_ (2008b). 1960년대의 사회복지 ②. 월간 복지동향, 84, 32-8.
- 문형표(1999). 경제위기에 따른 분배구조의 변화와 정책적 시사점. 서울: 한국개발연구원.
- 박동운(1972). 남북접촉에 즈음한 남북한 사회보장정책의 이념 및 기조에 관한 비교 고찰. 서울: 국토통일원.
- 박정희(2005). *국가와 혁명과 나*. 서울: 동서문화사. (원서출판년 1963).
- 박준식(1985). 한국에 있어서 노동조합과 정부의 관계. 최장집 편. *한국자본주의와 국가*, 287-357. 서울: 한울.
- \_\_\_\_\_ (1999). 1960년대의 사회환경과 사회복지정책: 노동시장 문제를 중심으로. 한국정신문화연구원 편. 1960년대의 정치사회변동, 159-199. 서울: 백산서당.
- 박현채(1985). 민중의 계급적 성격 규명. 김진균 외, *한국사회의 계급연구* 1, 49-79. 서울: 도서출판 한울.
- 백승욱, 이지원(2009). 1960년대 발전 담론과 사회개발 정책의 형성. *사회와 역사*, 107, 349-388.

- 보건복지70년사 편찬위원회(2015). 보건복지70년사: 가난의 시대에서 복지사회로. 서울: 보건복지부.
- 서상목(1979). 빈곤인구의 추계와 속성분석. 한국개발연구. 1(2). 13-30.
- 서중석(2008). 대한민국 선거이야기. 서울: 역사비평사.
- 손준규(1981). 한국의 복지정책 결정과정에 대한 연구: 행정부내 정책결정과정을 중심으로. 서울대학교 대학원 정치학박사학위논문.
- 신동면(2011). 복지 없는 성장. 유종일 엮음. 박정희의 맨얼굴. 309-347. 서울: 시사IN북.
- 신선희(2015). 한국 근대 공공부조제도의 지속과 변화: 역사적 신제도주의 관점에서. 서울시립대학교 대학원 사회복지학과 박사학위논문.
- 신언향(2006). 의료보험발전 단계별 정책형성에 관한 연구. 연세대학교 의료법윤리협동과정 박사학위논문.
- 심상용(2010). 한국 발전주의 복지체제 형성 연구: 억압적 발전주의 생산레짐과 비공식 보장의 복지체제. 사회복지정책. 37(4). 1-25.
- 심재진(2011). 사회복지사업법 제정사 연구. 사회보장연구. 27(2). 279-307.
- 안상훈(2010). 현대 한국복지국가의 제도적 전환. 서울: 서울대학교출판부.
- 양재진(2008). 한국 복지정책 60년: 발전주의 복지체제의 형성과 전환의 필요성. 한국행정학보. 42(2). 327-349.
- 우명숙(2007). 한국의 복지제도 발전에서 산재보험 도입의 의의. 한국사회학. 41(3). 154-185.
- 윤홍식(2015). 반공개발국가를 넘어 평화복지국가로: 역사와 전망. 시민과 세계. 27. 57-106.
- 이상용(2003). 사회복지서비스전달체계의 변용에 관한 연구. 연세사회복지연구. 9. 59-97.
- 이상우, 조은상(2003). 산업화 이후 영국과 한국기업의 통제형태 및 노사관계변화에 대한 비교 분석. 한국 인사관리학회. 27(4). 199-221.
- 이원범(2002). 박정희와 미국: 쿠데타와 민정이양 문제를 중심으로, 1961~1963. 한국정신문화연구원 편, 박정희시대 연구. 109-172. 서울: 백산서당.
- 이원보(2004). 한국노동운동사 5: 경제개발기의 노동운동, 1961~1987. 지식마당.
- 이정우(2003). 개발독재와 빈부격차. 이병천 편. 개발독재와 박정희시대: 우리 시대의 정치경제적 기원. 213-243. 서울: 창비.
- 이혜경(1993). 권위주의적 자본주의 사회에서의 복지국가의 발달: 한국의 경험. 한국사회복지학. 21. 162-191.
- \_\_\_\_\_ (1998). 민간 사회복지부문의 역사와 구조적 특성. 동서문화. 10(2). 41-75.
- 임현진(1992). 역사로 되돌아가자: 비교사회학의 방법론적 전략. 한국비교사회연구회 편, 비교사회학: 방법과 실재 II. 서울: 열음사.
- 전광희(1999). 1970년대 전반기의 사회구조와 사회정책의 변화. 정신문화연구원 편, 1970년대 전반기의 정치사회변동. 서울: 백산서당.
- 전병유(2008). 미래 한국의 경제사회정책 패러다임연구(II). 서울: 한국노동연구원.

- 정관용(1994). 1960, 70년대의 정치구조와 유신체제. 강만길·김남식·김영하·김태영·박종기·박현재·안병직·정석중·정창렬·조광·최광식·최장집 위음. 한국사 19: 자주·민주·통일을 향하여1, 91-127. 서울: 한길사.
- 최원규(1996). 외국인간원조단체의 활동과 한국 사회사업 발전에 미친 영향. 서울대학교 대학원 사회복지학과 박사학위 논문.
- 최장집(1988). 한국의 노동운동과 국가. 서울: 열음사.
- 통계청(2015). e-나라지표. <http://www.index.go.kr/potal/main/PotalMain.do>
- \_\_\_\_\_ (2016a). e-나라지표: 총인구, 인구성장률. <http://index.go.kr> 접근일: 2016.11.30.
- \_\_\_\_\_ (2016b). “가구원수별 가구구성과 평균 가구원수” <http://www.index.go.kr> 접근일: 2016. 12. 5.
- 한국경제60년사 편찬위원회(2010a). 한국경제 60년사 I: 경제일반. 서울: 한국개발연구원.
- \_\_\_\_\_ (2010b). 한국경제60년사 V: 사회복지·보건. 서울: 한국개발연구원.
- 한국비교사회연구회 편(1992). 비교사회학: 방법과 실재 II. 서울: 열음사.
- 한준성(2012). “박정희가 만든 집: 초기 복지정치의 유산” 동아연구, 62: 329-367.
- Amsden, A. (1989). *Asia's next giant: South Korea and late industrialization*. New York: Oxford University Press.
- Boyer, R. (2017). 자본주의 정치경제학: 조절이론 매뉴얼-기초와 발전. 서익진·서환주 옮김. 서울: 한울.
- Choo, H. J. (1992). *Income distribution and distributive equity in Korea*. In L. Krause and F. Park, eds., *Social Issues in Korea*. Seoul: KDI.
- Deyo, F. (1992). *The political economy of social policy formation: East Asia's newly industrialised countries*. In *States and development in Asian Pacific Rim* (Applebaum, R. and Henderson, J. eds., 289-306). London: Sage Publication.
- Holliday, I. (2000). Productivist welfare capitalism: Social policy in East Asia. *Political Studies*, 48, 706-723.
- Höllinger, F. and Eder, F. (2016). Functional equivalence and validity of religiousness indicators in cross-cultural comparative surveys. *Methodological Innovations*, 9, 1-12.
- Kwon, S. M. and Holliday, I. (2007). The Korean welfare state: a paradox of expansion in an era of globalisation and economic crisis. *International Journal of Social Welfare*, 16, 242-248.
- Lange, M. (2013). *Comparative-Historical Methods*. Los Angeles, CA: Sage.
- Lipietz, A. (1991). 기적과 환상. 김종환·엄창욱·이태왕 옮김. 서울: 한울. (원서출간년 1985).
- Przeworski, A. (1980). Social Democracy as a historical phenomenon. *New Left Review*, 122, 27-58.
- Suh, S. M. and Yeon, H. C. (1986). Social welfare during the structural adjustment period in Korea. Working Paper, 8604, 1-40.

Abstract

## Welfare Regime of Park, Jeong-hee Authoritarian Anti-communism Developmental State.

Hongsik Yoon\*

This study has examined how the welfare system has changed as it has passed through the most controversial period in Korean modern history. The welfare system has changed in a way that adapts to the need for export-led economic growth. Industrialization centered on light industry, which started in the mid-1960s, absorbed the labor force that existed in the rural areas and commodified them, thereby creating a momentum for Korean society to get out of poverty. However, the public de-commodification, ie social security system, adapted to the commodification of the labor force has been institutionalized only in a very limited area and people. Indeed, the de-commodification system was confined to the area directly linked to the reproduction of the labor force. Even so, the target was very limited in the abundance of labor in rural areas. Compulsory medical insurance was rejected because of corporate burden, and industrial accidents insurance was introduced centering on large-scale workplaces. As the Korean economy began to move from the light industry to the heavy industry in the 1970s, the commodified labor force changed from a low skilled labor force to a skilled male labor force. It is at this time that dual structures have begun to be created between workers employed in export-oriented large enterprises and workers employed in domestic-oriented SMEs. Therefore, the system of de-commodification that supports the reproduction of labor power in response to social risks has also been institutionalized centering on large-scale workplaces.

**Key words:** Developmental state, Korean welfare regime, Park, Junghee, Reversed selectivity.

◆ 2018. 01. 13. 접수 / 2018. 03. 11. 1차수정 / 2018. 03. 19. 게재확정

---

\* Professor, Inha University. E-mail: hsyoon@inha.ac.kr

