

한국의 사회복지정책과 경제성장: 사회복지제도의 긴요성과 그 효율성에 대하여

이 철 우

(고려대학교 사회학과)

요 약

한국사회는 1960년대 이래 지금까지 경제성장위주의 정책을 일관되게 유지하여 옴으로써 사회복지제도의 발전은 기대할 수가 없었다. 선성장·후분배라는 국가정책의 기초하에 경제성장만이 국민들의 삶의 질을 향상시킬 수 있다는 전근대적이고 비합리적인 사고방식이 지배하여 왔다. 지도층을 비롯한 국민대다수는 사회복지가 경제성장을 저해한다는 무지한 발상의 결과 많은 사회문제를 발생시켰으며, 사회적 혼란과 위기의 근본원인을 제공했다.

잘 정비된 사회복지제도가 말로 인간다운 삶의 질을 보장하고 더 나아가 사회를 안정시키고 경제발전에 토대를 제공한다. 따라서 본 논문은 경제성장과 사회복지정책은 상호보완적인 것으로 동시에 추구되어야 하며, 균형과 조화를 이뤄야만 사회안정과 경제발전을 꾀할 수 있다는 점을 강조하고자 한다. 현재 복지국가 위기에 있는 서구 선진국들의 위기 이전의 경험은 우리에게 시사하는 바가 크다고 하겠다.

핵심어: 사회복지, 경제성장, 사회보험, 공적부조, 사회안전망, 복지국가

I. 서 론

21세기 초를 맞이하고 있는 한국사회는 아직도 IMF관리체제의 후유증으로 경제침체가 계속되고 있다. 하지만 우리는 이를 통해 사회안전망의 중요성을 인식하게 되었다. TV나 신문 등 매스컴에서는 연일 불우이웃이나 불쌍한 노인, 치료비가 없어서 고통받는 사람들, 불치병을 앓고 있는 사람들을 돕기 위한 캠페인이 전개되고 있다. 또한 실직과 노동능력의 상실로 사회적 보호가 필요한 사람들을 돕기 위해

민간차원의 자선모금운동이 전개되고 있다. 왜 국가가 솔선수범하여 행해져야만 하는 사회복지를 민간차원에서 해야만 하는가? 그렇다면 국가란 존재는 무엇인가? 실업보험, 공적부조, 그리고 의료보험의 궁극적 목적은 무엇인가에 대한 회의가 머리를 혼란스럽게 하고 마음을 무겁게 한다.

특히 경제침체에 따른 비노동인구의 양산은 소득을 상실한 당사자 뿐 아니라 부양을 받는 가족들을 곤경에 빠뜨림으로써 많은 가정을 해체시키거나 위협에 노출되게 한다. 이들이 겪는 고통은 생계문제를 비롯하여 거주하고, 교육받고, 치료받는 것으로부터의 배제와 깊이 관련된다는 점에서 문제의 심각성이 있다. 또한 실직이나 노동능력의 상실은 빈곤을 계속화하고 열악한 환경으로 내몰아, 질병에 쉽게 노출시키고 근로현장으로 돌아갈 수 없게 하여 결국 정상적인 생활을 불가능하게 하고 경제발전을 악화시킨다. 이럴 때 절실히 요구되는 것이 각종 사고와 위협, 질병, 불평등, 부조화를 대비한 사회복지제도이다.

비록 서구사회가 1970년대 초 석유파동과 1980년대 세계적 불황 등의 영향으로 경제침체가 장기화되고 있으며, 복지국가의 위기를 맞고 있는 상황이지만, 그래도 아직까지 커다란 동요없이 안정된 사회체제를 유지할 수 있었던 것은 수십 년 동안 꾸준히 지속되어온 사회복지제도의 충실한 이행의 결과이다. 현재 이들 선진국들은 한국보다도 더 많은 실업자들이 있지만, 잘 정비된 사회보장제도에 의하여 국민 개개인의 기본적인 삶이 보장됨으로써 사회안정과 사회통합을 이루고 있다. 이들 나라들이 사회적 혼란없이, 계층간의 대립없이 안정된 모습을 보여주는 근본적인 배경은 이러한 사회보장제도의 힘이라고 하겠다.

현대사회는 전근대 사회와 달리 많은 사람들이 이전시대보다 더 많은 자율성을 갖게 되었지만 한편으로는 삶의 위기에 빠질 가능성이 그 어느 때보다도 높아졌다.¹⁾ 전근대사회에서는 가정이나 친족, 이웃,

공동체, 종교단체나 길드 등에 의해서 구제되던 빈곤문제가 산업사회로 변화되면서 사회구조적 변동에 따른 결합, 모순으로 다양한 사회 문제들이 발생하였는바, 대다수 사회구성원들의 삶을 보호할 필요가 대두하였다. 즉 현대사회는 사회구성원들의 힘만으로 해결할 수 없는 사회적 위험에 처하거나 질병, 불평등, 부조화가 비일비재하게 발생하였다. 따라서 국가는 사회보험과 조세를 통한 공동의 노력으로 사회적 취약인구나 사회적 위험에 처한 자들의 삶을 보호하기에 이르렀다. 인구고령화에 따른 노령인구의 증가, 각종 사고로 정상적인 생활의 곤란 및 결혼가족 증가, 경기침체에 따른 실직과 빈곤, 질병으로 인한 고통 등 사회적으로 보호가 필요한 사람들에게 인간다운 삶이 유지될 수 있도록 사회복지제도가 필요하게 되었다. 사회복지제도는 소득의 재분배제도의 하나로서 인간들로 하여금 최저생활을 보장함으로써 인간의 존엄성을 유지하고 더 나아가 사회안정과 통합을 기할 수 있는 바람직한 공공서비스제도이다.

한국사회는 1960년대 이래, 40년 이상을 경제성장지상주의 정책을 초지일관 수행함으로써 사회복지제도의 발전은 기대할 수가 없었다. 선성장·후분배라는 국가정책의 기초하에 경제성장만이 국민들의 삶의 질을 향상시킬 수 있다는 전근대적이고 비합리적인 낡은 사고방식이 지배하여 왔다. 지도층을 비롯한 국민대다수는 사회복지가 경제성장을 저해한다는 무지한 발상의 결과, 많은 사회문제와 사회적 혼란과 위기의 근본원인을 제공하고 있다. 따라서 형식적이고 내용이 부실한, 저수준의 사회복지제도로부터 수준 높은 사회복지정책으로 발상의 전환이 요구된다.

전체 사회구성원들의 삶의 고른 질 향상을 위하여 사회안전을 대폭적으로 확충하는 방향으로 수준 높은 사회복지제도가 필요하다. 국민최저생활의 보장과 같은 사회복지제도는 결과적으로 한나라의 국민

1) Hugh Heclo, *Modern Social Politics in Britain and Sweden* (Yale University Press, 1974).

들에게 인적자원의 질을 향상시킴으로써 노동동기를 강화시키고 생산성을 향상시켜, 국제경쟁력에서 우위를 점하게 하고 그것은 국민소득을 증대시키는데 연결되고 궁극적으로 경제성장에 커다란 기여를 한다. 잘 정비된 사회복지제도야말로 경제발전에 토대를 제공하고 사회발전에 기여한다. 따라서 경제정책과 사회복지정책은 상호보완적인 관계 하에서 균형과 조화를 이뤄야만 사회 안정과 경제발전을 꾀할 수 있다.

본 논문은 이러한 문제의식에 착안하여 2절에서는 사회복지의 개념에 대해서 전반적으로 논의하고, 3절에서는 본 논문에서 가장 큰 의미를 두고 초점을 맞추고 있는 경제성장에 긍정적인 효과를 가져다주는 사회복지제도의 장점에 대해서 논의하고자 한다. 4절에서는 경제발전에 마이너스 요인으로 작용하는 사회복지제도의 역기능에 대해서 논의하고, 5절에서는 사회복지와 경제정책이 동시에 추구될 필연성에 대해서 논의하고자 한다. 그리고 마지막 6절에서는 한국사회복지제도가 낙후된 여러 가지 원인에 대해 고찰하고자 한다.

II. 사회복지제도의 개념논의

사회복지는 인간이 만든 사회적 산물로서 인류사회가 시작된 이래로 꾸준히 지속되어온 제도이다. 사회복지제도는 남을 돕는 상부상조 정신에서 비롯된 것으로 곤경에 처한 사람들을 돕는 자선적 동기나 종교적 계명, 사회구성원들의 지지를 얻기 위한 정치적 동기에 의해서, 혹은 인간의 존엄성 추구 및 인도주의, 평등을 실현하기 위한 이념적 요인에 의해서 발전되어 왔다.

이러한 다양한 동기와 이념에 의해서 발달한 사회복지제도는 전근대 사회에 이르러 구체적인 특징으로 나타나기 시작하였다. 전근대 사회에서는 누군가의 도움이 필요할 때, 가장 가까이 도움을 주던 대

상은 가족이나 친족, 이웃이었다. 여기서도 구조의 손길이 미치지 못할 때는 지역사회, 길드, 종교조직 등으로 확대되었으며, 국가는 최종적으로 도움을 주는 마지막 손길이었다.²⁾ 그러나 이 시기는 제도화된 보편적 복지제공의 통로가 결여된 시기로서 한 개인이 곤경에 처했을 때, 자신과 가장 가까운 대상으로부터 구조를 받기 시작하여 최종적인 단계에 이르기까지 아무런 도움을 기대할 수 없을 때, 마지막 단계에 국가가 도움을 주는 구조의 동심원 모델(a concentric model of help)이 적용되던 시대였다.

특히 산업혁명이전 사회인 중세사회에서는 각 개인의 빈곤이나 가난은 개인의 무지나 불성실에 기인하는 것으로 보았다. 즉 전근대 사회에서 빈자에 대한 태도는 그들을 경멸의 대상, 형벌의 대상으로 죄악시하였다. 국가는 많은 빈민들을 선별하여 자격 있는 빈자 즉 노동능력을 상실한 노약자나 병자에게는 자선기관(charitable house)으로 보내고, 자격 없는 빈자 즉 노동능력이 있으나 게으르고 불성실하다고 판단되는 자는 강제노역소(workhouse)에 수용하여 혹독한 노동에 동원시켰다.³⁾ 따라서 전근대사회에서는 빈민을 통제하기 위해서 복지제도가 존재하였지, 현대사회와 같은 인간존엄성 차원의 보편적 복지제도는 존재하지 않았다.

그러나 산업혁명과 시민혁명(과학기술과 문명의 발달)은 인간들에게 풍요와 평등을 가져다 주었지만 한편으로는 각종 사고와 질병과 같은 위험에 빠질 가능성을 그 어느 때보다도 더 높아졌다. 산업화와 도시화, 핵가족화 등이 촉진되는 과정에서 임노동자의 비참하고 열악한 삶으로 말미암아 사회적 낙오자들이 속출하기 시작하였다. 이러한 불우계층들의 등장은 개인의 무지나 나태에 기인하는 것이 아닌 사회구조적 변동이나 결합에 의해 발생되었다. 즉 경기침체나 경기변동에 따른 대량해고로 많은 실업자가 발생하고, 산업재해로 인해 노동능력

2) Walter A. Friedlander & Robert Z. Apte, *Introduction to Social Welfare* (Prentice Hall, 1980).

3) 김태성·성경룡, 『복지국가론』 (서울: 나남, 2001).

이 상실된 다수의 사람들의 가난한 삶은 개인의 무지나 나태와는 상관없는 것임이 분명하게 드러났다. 따라서 이들을 구제하기 위한 사회복지제도가 정착되기 시작한 것이 산업혁명과 궤를 같이 한다.

현대산업사회에 있어 국가가 국민인 사회구성원들의 삶에 어느 정도 개입했는가에 따라 사회복지의 개념⁴⁾은 달라진다. 그러한 사회복지의 개념은 협의의 의미와 광의의 의미로 나뉘인다. 후자는 적극적인 의미의 사회복지로서 제도적 복지, 보편적 복지라는 개념과 동일시되어 사용되어 왔으며, 전자는 소극적 의미의 복지로서 잔여적 복지, 선별적 복지로 동일시되어왔다.⁵⁾ 제도적 복지는 국가가 사회구성원들의 개개인적 삶에 적극적으로 개입하여 그들의 욕구를 가능한 적극적으로 충족시키는 보편적 복지로서 오늘날 서구사회에서 시행되고 있는 수준 높은 사회복지를 의미한다. 제도적 복지가 보편화된 서구사회는 국가로부터의 제공되는 복지혜택을 국민의 당연한 권리 즉 사회권의 개념으로 받아들이고 있다. 반면에 후진국이나 개도국에서 일반화된 협의의 사회복지의 개념은 국가가 일부 한정된 극빈층들이나 약자들의 삶만을 고려한다. 즉 국가가 전체 사회구성원들의 삶의 질 향상에 소극적으로 개입함을 의미한다. 따라서 현대적 의미의 사회복지정책은 구빈적 차원의 소극적 개입을 초월하여 모든 사회구성원이 인간다운 삶, 정상적인 생활이 가능하도록 경제적, 사회적 평등을 실현함은 물론

4) 사회복지라는 개념은 학자들간에 다양한 용어로 사용되어 왔는데, 사회보장, 사회정책, 자선사업, 박애사업 등의 개념과 혼용하여 사용하거나 동일한 용어로 사용되어 왔다(Friedlander, 1980; Marshall, 1975; 김상균, 1993). 본 논문도 이들 용어를 다소 혼용하여 사용하고 있는 바, 그것은 어디까지나 사회복지라는 용어와 일맥상통하는 것이다. 또한 사회복지제도는 3가지 유형으로 분류되어 있는 바, 사회보험, 공적부조, 사회복지서비스가 그것이다.

5) Richard M. Titmuss, *Essays on the Welfare State* (Boston: Beacon Press, 1969); John M. Romanyshyn, *Social Welfare* (New York: Random House, 1971); Harold L. Wilensky and Charles N. Lebeaux, *Industrial Society and Social Welfare* (New York: Free Press, 1965); Philip Klein, *From Philanthropy to Social Welfare* (Jossey-Bass, 1968).

생존권을 보장하는 것으로 국가가 국민들의 삶의 질 향상에 적극적으로 개입함을 의미한다. 이러한 사회복지제도는 사회보험, 공적부조, 사회복지서비스의 3가지로 구분된다. 사회보험제도는 강제저축의 형태로서 근로자들이 직접 근로를 통해 일정한 기여를 하여 재직 중에 질환이나 사고, 실직, 노령으로 정상적인 소득유지가 곤란할 시, 국가로부터 일정한 급여를 받는 제도이다. 공적부조제도는 사회보험제도에서는 충족할 수 없는 대상 즉, 노동능력이 없거나 스스로 생계를 유지할 수 없는 자를 대상으로 국가가 최저한의 인간다운 생활을 보장하는 제도로 국민기초생활보호제도와 같은 것이다. 이 제도는 국가라는 공공기관이 주체가 되어 각출능력이 없고 보호가 필요한 사람들에게 무기여 급부를 제공한다. 사회보험, 공적부조가 경제적 보장인데 비하여 사회복지서비스는 현물급여 성격의 경제적 보장과 더불어 비경제적 보장을 포함하는 제도이다. 이 제도는 사회적으로 불우하고 열악한 삶에 처한 아동, 노인, 부녀자, 장애인 등 사회적 약자나 낙오자, 일반인 등을 대상으로 사회사업가나 전문요원이 개입하여 전문적인 지식과 방법을 활용하여 이들의 생활상의 문제를 해결하여 정상적인 삶을 살아갈 수 있게 하거나, 재활, 상담 등을 통하여 정상적인 사회인으로 복귀시키는 제도이다.

세 가지 유형으로 구성되는 사회복지제도의 궁극적인 목적은 한 국가 내에 존재하는 모든 사회구성원들이 이 제도로부터 제외되거나 이탈되지 않고 인간다운 삶이 가능하도록 삶의 고른 질 향상을 위한 것이라 할 수 있다. 그러니까 사회구성원들 모두가 정상적인 가정생활, 직장생활, 공동체 생활이 유지될 수 있도록 인간들의 기본적 욕구를 충족시키고 제반 사회환경을 개선하고 발전시키는 것을 의미한다. 그러나 한국사회의 복지제도는 아직까지 소극적이고 최소한의 복지만을 제공하는 협의의 사회복지제도가 중심을 이루어 왔다. 따라서 현재와 같은 총체적 위기상황에 효율적으로 대처하지 못하는 한계를 드러냈다. 앞으로 한국사회는 수준 높은 사회복지제도가 보편화됨으로써 고

실업과 경기침체라는 위기 상황에서 사회구성원들의 삶이 보장되는 적극적 의미의 사회복지제도가 조기에 정착되어야 할 것이다.

이러한 사회복지제도는 경제성장과 밀접한 관련을 맺는다. 즉 분배를 주목적으로 하는 사회복지정책이 사회구성원 개개인의 삶의 질 향상에 기여한다고 한다면, 경제정책은 성장을 목적으로 하며 사회구성원 전체의 삶의 질 향상과 관련을 맺는다. 그러나 한국사회는 지금까지 분배의 평등보다는 경제성장위주의 정책만을 추구한 결과, 인간들의 삶의 질 향상을 꾀하는 사회적 하부구조의 왜곡과 저성장을 가져옴으로써 대다수의 사회구성원들을 위기에 빠뜨렸다. 따라서 지금이라도 경제성장과 사회복지가 동시에 추구되는 정책적 대응전략이 필요한 시기이다.

Ⅲ. 사회복지제도와 경제성장과의 긍정적 측면

사회복지제도는 생활상에서도 오는 위험과 질병, 육체적 사고, 소득의 중단과 같은 상황에 대비하기 위한 것으로 인간다운 삶의 질을 보장하기 위한 국가의 정책이라고 할 수 있다. 사회복지제도는 아무리 경제가 발전하고 풍요로운 삶이 보장된다고 하더라도 더 좋은 정부, 더 좋은 사회는 그 이상의 안전장치가 필요하다.⁶⁾ 왜냐하면 인간들의 삶은 처음부터 끝까지 일관되게 좋은 환경을 지속할 수 없기 때문이다. 살다가 보면 생활형편이 나빠지거나, 각종 질병에 걸리거나, 불의의 사고로 다칠 수가 있으며, 사회구조적 요인에 의해 실직 및 퇴직을 하는 등과 같은 일이 비일비재하게 발생한다. 따라서 사회복지제도는 존엄한 인간의 권리를 보장하는 것으로 품위있는 삶의 질을 유지하기 위한 것이다.

6) John Kenneth Galbraith, *The Good Society* (New York: Houghton Mifflin Company, 1996), 오호근 역, 『좋은 사회』 (서울: 영림카디널, 1997).

한 국가의 사회복지제도는 경제성장과 불가분의 관계를 갖는다. 사회복지제도가 경제성장을 방해한다는 측면이 있는가 하면 오히려 경제성장을 촉진시킨다는 측면이 있다. 전자의 견해는 자본주의 사회에서 사회복지제도가 자본의 축적을 어렵게 함으로써 사회발전을 저해하고 저성장하게 만든다고 한다. 그러나 사회복지제도가 단기적으로는 경제성장의 저해요인을 제공하는 직접적 요인이 된다는 지적이 있지만, 장기적으로 사회복지제도는 경제성장에 따른 부작용을 해소할 뿐만 아니라 경제성장을 자극하는 요인이 된다.⁷⁾ 후자의 측면은 국가가 주도가 되어 시행하는 사회복지정책이 경제성장정책이 수행하는 그 이상의 목적을 수행한다는 것을 의미한다. 사회복지제도는 경제성장일변도가 자아낸 부작용 즉 불평등과 부조화를 치유하기 위해서 필요하다. 경제성장 중심의 사회운영체제는 많은 사회문제를 노정시키기 때문이다. 경제발전은 그 수행과정에서 질병, 노령, 산재, 실업 등과 사회적 위험을 양산하고, 빈부의 격차와 같은 사회적 불균형을 필연적으로 수반하며, 그로 인한 사회적 균열과 갈등을 비일비재하게 발생시킨다. 따라서 사회복지제도는 사회구성원들의 연대성에 기초하여 그와 같은 문제들을 예방하거나 완화, 해결시켜 준다. 그것은 궁극적으로 사회안정을 가져오고 사회통합을 이루는데 기여함은 물론 자본주의 경제체제의 효율적 성장에 기여한다.

사회복지제도는 노동력의 재생산과 비노동 인구의 부양, 아동과 같은 미래의 노동력의 부양에 기여한다. 아동 및 청소년들에게 양질의 교육을 통해 인적자원의 질을 향상시킴으로써 미래의 노동자로 하여금 자기향상 뿐만 아니라 국민경제의 생산성을 향상시켜, 국제경쟁력에서 우위를 차지하게 함으로써 국민소득을 향상시키고 결과적으로 경제성장에 기여한다.⁸⁾ 특히 사회복지제도는 빈곤가정의 어린이들에게 양질의 교육을 실시함으로써 미래의 노동자에게 자기소득을 증가

7) V. George, *The Impact of Social Policy* (Routledge Kegan & Paul, 1990), pp. 22-23; 꺾효문, 『복지정책론』 (서울: 제일법규, 1995), p. 171.

8) 인경석, 『한국복지국가의 이상과 현실』 (서울: 나남출판, 1998), p. 66.

시키고 생활수준을 향상시킬 뿐만 아니라 생산적이고 건전한 사회구성원으로 만든다.⁹⁾ 궁극적으로 교육은 인적자원에 공적비용을 투자하여 경제적 풍요를 성취하게 하는 인본주의 제도라 할 수 있다. 따라서 사회복지제도에 의해서 행해지는 교육과 같은 공공지출은 인적자원의 질을 향상시킴으로써 노동력의 질을 결정하고 노동력의 의욕을 결정지움으로써 개인적으로 쾌적하고 만족스런 생활환경을 조성할 뿐만 아니라 전체적으로 사회가 안정되게 하는데 기여하고, 경제정책에 토대를 제공함으로써 결과적으로 경제발전에 결정적인 영향을 미친다.

사회복지제도의 일환으로 시행하는 사회보험제도는 공적자금을 조성하여 경제발전과 사회안정에 기여한다. 비록 강제저축의 성격을 띠기는 하나, 각종 연금에 각출금(contribution)을 납부하는 대다수 사회구성원들은 생활상의 위험이나 질병, 육체적 사고, 소득의 중단과 같은 위기가 발생했을 때, 정상적인 생활이 가능하도록 마련된 사회보험제도는 개인의 생활을 보장할 뿐만 아니라, 경제의 안정화에 커다란 기여를 한다. 즉 막대하게 조성된 기금은 인간들의 소비를 억제하고 대신 자본의 축적을 가져와 경기의 호황과 불황과 같은 경기변동에 크게 영향받지 않음으로써 자본주의 경제체제의 안정에 기여한다.¹⁰⁾ 또한 국가가 시행하는 국채사업이나 공공사업의 종자자금(seed money)으로 활용됨으로써 경제발전의 성장요인으로 작용한다. 예컨대 국민연금, 사학연금, 고용보험 등과 같은 적립금은 현재의 소비를 미래의 소비로 이전시킴으로써 소비를 억제하고, 투자재원으로 활용함으로써 경기변동의 불안정을 조정하는 역할로 작용할 뿐만 아니라 재정의 안정화 및 투자를 유도하여 경제발전에 기여한다. 다시 말하면 막대한 기금이 대규모 자본의 축적을 가져와 공공투자확대와 생산규모확대로 말미암아 경제를 활성화시키고 고용을 창출함으로써 국가의 경제발전에 커다란 기여를 한다. 특히 고용보험과 같은 연금은 경기

9) John Kenneth Galbraith(1996); 오호근 역(1997), p. 89.

10) 김상균·김성이, 『사회과학과 사회복지』 (서울: 나눔출판, 1997).

가 나쁠 때 잉여 구매력을 유지시키고, 결과적으로 생산에 기여하는 요인으로 작용한다.¹¹⁾ 따라서 사회보험제도와 같은 복지제도는 국민 개개인의 삶의 질을 보장할 뿐만 아니라 경제발전에도 크나 큰 순기능 역할을 한다.

또한 연금과 같은 기여금의 적립은 각출과 급부 사이에 시간적 격차를 가져와 결과적으로 준비금 또는 기금을 형성하여 자본시장에 환원됨으로써 경제성장에 기여한다. 이러한 기금을 바탕으로 불황시 정부는 사회간접자본시설과 공공사업에 투자함으로써 고용을 창출하고 내수산업을 진작시켜 경제활성화에 기여한다. 노령연금과 같은 연금은 호황기에는 더 많은 보험료를 징수함으로써 경기과열을 방지하고, 그 당시 적립된 막대한 자금을 바탕으로 불황기의 경기침체를 극복하는데 이용함으로써 인플레이션을 방지하는 효과를 가져와 경제성장에 기여한다.¹²⁾ 따라서 사회보험제도로 각출된 기여금은 사회의 안정화를 도모하고, 경제발전에 긍정적 기여를 하는 유익한 것이라 할 수 있다.

사회보험, 공적부조, 사회복지서비스로 구성되는 사회보장제도는 회복이 불가능하거나 중증 질환에 걸린 사람, 다친 사람, 실직에 처한 사람, 노동능력을 상실하거나 근로할 수 없는 사람들 등 사회적 위험에 처한 자나 사회적 도움이 필요한 자에게 품위있는 삶을 유지할 수 있도록 하는 공공제도라고 할 수 있다.¹³⁾ 이를 개별적으로 살펴보자. 사회보장제도의 핵심기제 역할을 하는 의료보험제도는 사회안정과 사회통합에 기여한다. 예컨대 불의의 사고로 상해를 입어 장애자가 되

11) Elmer Ake, *Svensk Socialpolitik*, 1998, p. 44; 문석남 역, 『복지국가의 사회정책』 (서울: 대왕사).

12) Heinz Lampert, *Lehrbuch der Sozialpolitik* (Berlin: Springer-Verlag, 1991); 윤여덕 역, 『사회정책론』 (서울: 민영사, 1994), p. 189.

13) 나병균, 『복지국가의 사회』 (서울: 을유문화사, 1996), p. 11; 안홍순, "사회정책의 경제와 사회 통합효과", 『한국사회정책』 한국사회정책학회 제3집 (서울: 일신사, 1996).

거나 퇴행성 질환이나 악성질환에 걸린 환자를 국가가 적극적으로 개입하여 정상적인 생활이 가능하게 된다면 이는 국가입장에서 보면 강한 잠재적 노동력의 재생산일 뿐만 아니라 노동력의 안정적 확보이며, 가족입장에서 보면, 한 가정의 위기나 붕괴를 방지함으로써 안정된 가정으로 복귀함을 의미한다. 이는 더 많은 폐해로 연결됨으로써 발생하는 막대한 사회적 비용을 줄일 수 있는 방편이기도 하다. 결과적으로 양질의 치료로 건전한 인간으로의 복귀는 온전한 가정을 만들 뿐만 아니라 가족구성원들의 정상적인 삶이 가능하도록 하고 사회의 구성원으로서의 주어진 역할을 정상적으로 수행할 수 있게 한다. 즉 가장의 정상적인 생활과 직업활동으로 가져온 소득의 정상화를 가져와 가계소득의 안정화를 가져오는 물론 안정된 가정을 조성하고 궁극적으로 경제발전을 이루는데 기여한다.

또 하나의 사회복지제도의 핵심적 기제라고 할 수 있는 소득보장제도는 사회의 안정과 경제발전에도 기여한다. 사회구조적 요인에 의해서 자발적이든 비자발적이든 실직한 사람이나 퇴직한 사람에게 일정한 소득을 보장함으로써 상품구매력을 유지하도록 하여 내수시장을 진작시키고 경제적 곤경에 처한 가정에 최소한의 삶을 유지하게 한다. 동시에 노동력의 탈상품화를 방지함으로써 생계를 위한 노동시장의 의존성을 최대한 억제함으로써 인간다운 삶의 질을 보장할 수 있으며, 일정기간 동안의 재교육과 훈련을 통해 근로의욕을 고취시켜 적성과 능력에 적합한 안정된 직장을 찾을 수 있도록 기회를 제공한다. 따라서 사회보험에 의한 소득보장은 위기에 처한 가정을 정상화시키고 인간다운 삶을 보장함으로써 근로자의 사기를 진작시켜 생산성 향상에 기여하고 궁극적으로 전체국민소득을 향상시키는 결과를 가져와 경제발전에 커다란 기여를 한다.

일을 할 수 없거나 근로능력을 상실한 사람들을 보호하기 위해 시행되는 공적부조제도는 사회적으로 낙오자 및 사회적 실패자를 보호함으로써 사회안정과 사회통합을 가져올 수 있다. 장애인이나 노인, 소

년가장들을 위한 공적 보호제도는 국민의 기초생활을 보장하는 제도로서 인간다운 생활의 보장일 뿐만 아니라 인적자원의 확대재생산 및 미래사회의 양질의 노동력 확보를 가져온다. 그것은 궁극적으로 인적자원의 질을 높여 자기부양능력을 높이고, 생산성의 향상을 가져와 경제성장에도 커다란 도움이 된다. 따라서 사회적 보호가 필요한 사람들에게 제공되는 사회복지제도는 안정된 생활을 보장하고, 인간다운 삶의 질을 보장함으로써 사회적 기능수행상의 활성화를 가져와 사회통합을 가져올 뿐만 아니라 경제발전에도 커다란 기여를 한다.

이와 같이 사회복지제도는 사회적 취약자, 사회적 실패자, 사회적 도움이 필요한 사람에게 생활조건과 생활환경의 개선을 가져다 주며, 사회적 불평등을 해소하는 공정한 분배제도라고 할 수 있다. 이는 자본주의 사회체제의 자체 모순 및 사회구조적 변동에 의해 사회적 불평등과 갈등이 다양화되고 사회적 위험을 발생시킬 수 밖에 없는 상황이 끊임없이 전개됨에 기인한다. 또한 사회복지제도는 가정이 갖고 있는 고유기능을 상실하지 않도록 예방적 복지서비스를 강화함으로써 가장의 실업을 방지하고, 아동, 노인, 장애자, 환자들이 있는 가정에 지원을 적극적으로 확대하여 가족의 보호기능을 강화시킨다.¹⁴⁾ 사회복지제도는 결국 사회적 위험에 노출될 수 밖에 없는 현대인들의 가정의 삶을 국가가 보호하고 지원하는 공적인 제도라고 할 수 있으며, 가족연대감의 유지와 안정된 가정을 유지할 수 있게 한다.

국가가 앞장서 시행하는 사회복지제도는 사회복지 관련사업의 활성화를 가져와 경제발전에도 긍정적인 효과를 가져온다.¹⁵⁾ 영세민이나 저소득층의 주택문제를 해결하기 위한 대단위 임대주택건설이나 저소형 아파트 건설은 건설관련경기의 활성화를 가져와 관련산업을 부양시키고 고용을 확대함으로써 경제발전의 중요한 견인차 역할을 한다. 또한 의료보험제도와 의료보호제도의 적극적 시행은 정부의 지원과 보

14) 안홍순(1996).

15) 김기원, "사회복지와 경제성장", 남세진(편), 『한국사회복지의 선택』 (서울: 나남, 1995), pp. 60-61.

조에 의해 병원, 의료기 산업, 제약업 등 의료관련산업의 성장을 촉진 시킬 뿐만 아니라 의약기술의 비약적 발전을 가져와 국민건강을 향상 시키고 경제발전에도 한 몫을 담당한다. 또한 아직 한국에서는 보편화되어 있지 않은 식품권 제도나 food bank를 실시하여 저소득층의 생계문제를 해결함은 물론 농산물의 소비를 촉진시켜 농업생산성 향상 및 농산물 유통산업의 활성화를 부추겨 경제성장요인으로 작용한다. 따라서 사회복지제도는 주택건설이나 의료관련사업, 농업부문의 발전을 가져와 경제성장에 긍정적인 요인을 작용한다.

또한 국가는 수준 높은 사회복지제도의 시행을 위해서 국민들에게 납세를 통해 재원을 마련한다. 이 과정에서 국가는 국민개개인의 수입과 관련하여 각자의 소득정도에 따라 조세형평성의 원칙에 의해 세금을 걷는다. 소득이 많은 사람에게는 세금을 많이 걷고, 소득이 적은 사람에게는 그 만큼 세금을 적게 걷는 방식에 의해 소득의 재분배를 합리적으로 시행한다. 궁극적으로 이러한 소득재분배 방법에 의해 빈부격차가 줄어들어 가진 자와 못 가진 자간에 갈등과 대립 및 불평등을 해소시키거나 완화시킴으로써 사회적 연대의식의 강화 및 사회적 혼란을 방지하여 정치사회적 안정을 가져와 사회에너지를 경제성장에 집중시킬 수 있게 한다. 따라서 소득의 재분배기능을 통하여 국가는 계층간의 갈등을 완화시키고 국민들간의 위화감을 해소하여 사회통합을 유지하고 더 나아가 경제발전에도 기여한다.

특히 사회복지제도는 극빈층이나 저소득층에게 최저생계비와 의료보장, 사회복지서비스를 시행함으로써 경제정책이 수행할 수 없는 역할을 대신한다. 사회적 보호가 필요한 계층들에게 국민최저생활을 보장(guaranteed national minimum)함으로써 생계문제와 건강문제를 해결하고, 상대적 박탈감을 감소시키고 계층간의 적대감을 해소시킨다. 그것은 또한 빈곤과 밀접히 관련되는 질병을 예방할 수 있으며, 저소득층의 절망감이나 좌절, 분노에 의해서 발생하는 범죄를 예방하는 효과를 가져와 사회적 혼란을 방지하거나 사회적 불안을 해소할 뿐만

아니라 사회적 비용을 줄이는 결과를 가져와 경제성장에 마이너스요인으로 작용하는 것을 방지한다.¹⁶⁾ 따라서 저소득층을 위해서 실시하는 공적부조제도는 사회구성원들로 하여금 사회적 연대감을 고취시키고, 대다수 국민들의 행복감을 증진시키고 사기를 진작시키는 효과를 가져오며 궁극적으로 경제발전에 기여한다.

한편 사회복지제도의 저발달은 관료들의 부정부패를 조장시켜 사회의 활력소를 떨어뜨리고 사회정의감을 상실시키고, 대다수의 국민들의 사기를 저하시킨다. 저수준의 월급과 노후생활이 보장되지 않는 상황에서 관료들은 현직에 있을 때, 부정부패에 쉽게 연루되어 사회를 혼탁하게 만든다. 따라서 사회복지제도의 향상은 관료들의 성실한 근무를 유도하고 사회가 건전하게 발전하는데 기여하며 경제발전의 원동력을 제공한다.

지금까지 사회복지제도가 사회를 안정시키고 경제발전에 기여한다는 긍정적 측면의 논의가 전개되었는데, 이번에는 인간성 회복의 측면에 대해서 살펴보자. 국가가 주도하여 시행하는 사회복지제도는 사회안전망을 구축함으로써 그 동안 상실되었던 인간성과 공동체 의식 및 도덕성을 회복할 수 있다.¹⁷⁾ 경제발전 일변도가 자아내는 많은 문제들은 그것이 사회구조적 차원에서 발생한다. 그리고 그러한 사회문제들은 인간들의 삶의 질을 황폐화시키고 자기만 살겠다는 이기주의적 의식을 고착화시킨다. 결과적으로 인간들의 삶의 질을 저하시킴으로써 인간들의 심성을 사악하고 잔인하게 만든 결과 사회는 몰인정, 비인간적, 비정의와 냉혹함이 지배하는 곳으로 변질시킨다. 사회복지제도가 부재하거나 낙후됨으로써 인간들의 사회는 인정이 메마르고 살기가 힘든 곳으로 변질된다. 인간의 본래 심성이었던 박애, 자애, 자비, 동정심과 같은 인간성은 더 이상 기대할 수 없다. 따라서 인간

16) 김상균, 『현대사회와 사회정책』 (서울: 서울대학교 출판부, 1993).

17) James Midgley, 윤여덕(편), 『사회정책의 확산과 발달 : 제3세계의 경우』, 『국가와 사회정책』 (서울: 민영사, 1995), p. 317; John Kenneth Galbraith(1996), 오호근 역(1997), p. 45.

성과 공동체 정신, 도덕성을 회복하기 위해서는 반드시 수준 높은 사회복지제도가 실현되어야 한다. 그것은 상실되었던 우리들의 삶에 남을 배려하는 인간성을 회복시키는 역할을 가져올 뿐만 아니라 더불어 같이 사는 공동체 정신을 함양할 수 있으며 도덕적 해이를 막을 수 있다. 더 나아가 남을 돕고자 하는 이타주의 정신과 인도주의적 정신을 자극하여 자발적 봉사활동에 참여하게 한다. 그것은 또한 자원봉사활동문화를 조성함으로써 사회복지예산을 절감시켜 다른 부문으로 예산을 전용하게 하여 경제발전에 순기능으로 작용하게 한다.

살펴본 바와 같이 사회복지제도는 경제발전에 따른 제반 부작용, 사회적 폐해와 불평등, 부조화를 치유하고 해결하기 위한 것이다. 그것은 자본주의 경제발전에 역기능으로 작용하는 것이 아닌 오히려 자본주의 경제체제에 토대를 제공하고 장기적으로 효율적 사회체제의 안정을 위해 기여하는 순기능적 제도라고 할 수 있다. 이렇게 보면 사회복지제도는 경제발전에 필수적인 선행조건이 된다.¹⁸⁾ 조오지와 같은 학자는 사회복지정책을 수행하는 가장 기본 목적은 노동의 질을 향상시키고, 증가된 소비를 통해 생산을 자극하는 것으로 결국 경제 성장을 자극하게 되는 것으로 보면서 개인과 사회를 위한 투자의 하나로 본다.¹⁹⁾ 결과적으로 사회복지제도는 소비를 억제하고 동시에 저축증대와 같은 효과를 가져 와 투자재원을 확보하고 경기를 안정화시켜 경제발전에 도움을 줄 수 있다. 따라서 사회복지로 지출되는 비용이 경제성장을 저해한다거나 낭비라는 논리는 타당성을 결여한다.²⁰⁾ 오히려 사회복지제도가 자본주의체제를 강화시켜 주거나 유지시켜주는 것으로 볼 수 있는 바, 사회통합의 핵심적 기제로 작용할 뿐만 아니라 인적자본의 확대재생산을 통해 경제발전의 중요한 동인을 제공한다.

18) M. G. Schmidt, "Vom wirtschaftlichen Wert der Sozialpolitik, Perspektive der vergleichenden Politikforschung" in G. Vobruba, (1989).

19) George(1983), p. 26.

20) 송호근, 『시장과 복지정치』 (서울: 사회비평사, 1998), p. 231.

현대사회의 특성은 사회적으로 불이익을 당하는 사회구성원들이나 사회적 소외자 및 사회적 약자들에게 사회의 핵심가치로부터 멀어지게 만든다. 특히 경제구조의 변동은 사회적으로 불이익을 받는 사회구성원들을 점점 확대시키고 삶의 질을 저하시킨다. 즉 그들에게 생활환경에 대한 적응력을 상실하게 만듦으로써 인간다운 삶을 유지할 수 없게 만든다. 이러한 상황에서 적용되는 사회복지정책은 생활주기적 접근방식을 통해 그들의 삶의 조건과 생활환경을 교정하거나 개선시켜 사회적 부조화를 해소하거나 사회적 불평등을 제거하는데 중요한 역할을 수행하게 하여, 정상적인 생활이 가능하게 하거나 인간으로서의 존엄한 삶을 보장받을 수 있게 한다. 이는 결국 차후에 발생하는 문제를 해결하는데 소요되는 사회적 비용을 상대적으로 절감할 수 있는 긍정적 효과를 가져온다. 따라서 사회복지정책은 사회적 효율성을 제고하고 안정적 사회체제를 구축하는 것으로 효용가치가 매우 높은 제도라고 하겠다.

이와 같이 사회복지제도는 현대사회를 살아가는 사람들에게 생활과 정상에 발생하는 위협과 질병, 육체적 사고, 소득의 중단과 같은 상황에 대비하기 위한 것으로 인간다운 삶의 질을 보장하기 위한 국가의 노력이라고 하겠다. 그것은 사회구성원의 연대성에 기초하여 형성되는 것으로 소득재분배를 위한 조세를 통해서 실현되며 궁극적으로 사회통합의 핵심적 기제이며, 경제발전의 기초역할을 한다. 따라서 수준 높은 사회복지제도를 실현하는 국가는 국민 개개인에게 높은 수준의 건강과 문화생활, 윤택한 가정생활을 유지할 수 있게 하고 자타의 권리를 침해하지 않는 존엄한 권리를 보장함으로써 인간다운 삶의 질을 보장한다. 궁극적으로 사회복지제도는 경제성장정책과 분리할 수 없는 불가분의 관계로서 정치·사회적 안정 및 경제성장이라는 사회목적을 확실하게 달성하게 하는 현대사회의 가장 기본적인 안전장치라고 하겠다. 결과적으로 사회복지정책은 자본주의 체제의 모순이나 문제점을 해결하고 이를 유지, 발전시켜 나가는데 필수적인 제도로서 오늘날

거의 모든 자본주의 국가에서 적극적으로 추진하고 있는 이유도 여기에 있다.

IV. 사회복지제도와 경제성장과의 부정적 측면

살펴본 바와 같이 사회복지제도는 경제성장과 밀접한 관련을 맺는다. 특히 경제성장에 긍정적으로 작용하고 있음을 알 수 있다. 또한 사회복지제도는 경제성장 이외에도 정치·사회적 안정, 사회통합에도 커다란 기여를 한다. 그러나 본 절에서는 그와는 상반되는 입장 즉 경제분야에 종사하는 학자들이나 관료, 기업가들이 사회복지제도는 경제발전에 부정적인 영향을 미친다는 주장에 대해서 논의하고자 한다.

산업혁명 이후 근대사회 이래로 빈곤, 질병 등 사회적 부조화와 불평등과 같은 사회문제가 발생한 원인은 자본주의 경제발달에 기인한다.²¹⁾ 이러한 역사적 배경에서 자본주의제도의 근본적 문제를 해결하기 위해서 마련된 사회복지제도는 경제성장에 따른 부작용을 치료하고 해결하기 위한 사회적 비용을 지불할 수밖에 없다. 이에 대해 경제발전론자들은 사회복지에 궁극적으로 반생산적이고, 낭비적이라는 데 의견을 같이 한다. 사회복지에 근로자들의 가치분 소득을 감소시킴으로써 저축할 수 있는 여력을 감소시키고, 투자를 유발시키는데 직접적으로 영향을 미치는 자본축적을 저하시켜 경제발전을 후퇴시킨다고 한다. 근로자들의 노동동기를 약화시켜 근로의욕을 저하시켜 경제발전에 마이너스 요인으로 작용한다는 점을 강조한다. 사회복지제도의 충실한 이행을 위해 관료기구가 비대해 짐에 따라 경제의 활성화를 떨어뜨려 결과적으로 경제발전을 역행시키는 근본 요인으로 본다.

사회복지제도가 경제성장에 부정적인 결과를 가져온다는 주장의 근거는 복지부문의 확대가 자본주의 경제성장의 근간이 되는 자본축적

21) 윤여덕 편저, 『국가와 사회정책』 (서울: 민영사, 1995), pp. 21-23.

을 방해한다고 본다.²²⁾ 즉 산업생산부문에 투자해야 할 자본을 비생산적인 부분으로 이전시킴으로써 경제성장을 방해한다고 본다.²³⁾ 사회복지제도의 확대가 경제발전의 토대를 이루는 자본축적을 방해함으로써 국가가 시행하는 국책사업이나 공공사업을 기대할 수 없을 뿐만 아니라, 기업의 시설확장이나 기술개발과 같은 투자욕을 약화시킨다. 결과적으로 사회복지제도 성장은 자본주의 사회의 축적된 자본의 일부를 희생시키고 소비를 증대시킴으로써 사회적 재생산을 막고, 노동력의 재생산을 방해하여 경제발전을 저하시킨다.

특히 경제성장 일변도가 자아내는 제반 부작용을 치유하고 해결하기 위해서 시행하는 사회복지부문의 확대는 국민의 부담을 더욱 가중시킨다. 국민들로 하여금 고율의 세금을 요구함으로써 납세자의 중심을 이루는 중산층에게 부담을 가중시킨다. 그것은 더 나아가 저축의 욕을 감퇴시키며, 이윤수준을 저하시킴으로써 경제발전을 방해한다.²⁴⁾ 경제의 주체가 되는 기업들로 하여금 성취동기와 투자욕구를 감소시키고, 높은 이윤에 대한 동기부여를 약화시켜 모험적 투자를 꺼리게 하는 등 성장의 지체요인으로 작용한다.²⁵⁾ 따라서 사회복지의 확대가 결과적으로 경제발전과 모순적인 관계에 있다고 하겠다.

사회복지확대의 중심을 이루는 연금제도는 사회구성원 개개인의 저축을 제한하고 근로의욕을 저하시켜 경제부문의 투자와 성장을 제한한다. 특히 서구사회에서 보편화되고 있는 노령연금의 실시는 조기퇴직을 가져와 노동인구의 감소를 가져오고, 경제활동인구의 부양비 부담을 증가시킨다. 일을 할 수 있는 충분한 능력과 건강이 있는 연령

22) 김연명·이승욱 역, 「복지국가의 정치경제학」 (서울: 한울아카데미); Maruo Naomi & Morris Janowitz, *Social Control of the Welfare State* (Elsevier Scientific Publishing Co, 1976), pp. 121-122; 우재현 편역, 「복지국가론」 (서울: 경진사, 1993).

23) Paul Johnson, 윤여덕(편), “복지국가의 위기에 대한 역사적 고찰”, 「국가와 사회정책」 (서울: 민영사, 1995), p. 225.

24) Paul Johnson, 윤여덕 편(1995), p. 225.

25) Heinz Lampert(1991), 윤여덕 역(1994), p. 189.

층들을 연금수급자로 만듦으로써 이중, 삼중의 국가사회의 손실을 초래하여 경제의 활력소를 떨어뜨린다. 또한 인구고령화는 연금지급기간을 연장시켜 경제활동인구의 부담을 증가시키고 국가의 재원을 고갈시킨다.²⁶⁾ 따라서 연금의 확대는 젊은 세대와 노인세대간의 세대갈등을 초래하고 사회적 갈등을 조장함으로써 사회통합을 저해하고, 국가재정을 악화시킴으로써 경제성장을 저해한다.

실업연금은 실업수당의 혜택을 받는 실직자들의 근로의욕을 약화시켜 노동시장으로의 이탈을 자극한다. 그것은 또한 그들의 직업으로부터 더 빨리 떠나도록 유인함으로써 노동력의 공급감소를 초래한다. 국가의 재정수입은 적는데 비해 재정지출의 확대를 가져와 경제상황을 어렵게 만든다. 오늘날 유럽 선진국들의 복지국가 위기의 한 요인을 차지하는 것 중의 하나가 바로 이것이다. 불황기를 대비하여 마련된 실업보험은 보험료의 인상을 불가피하게 하여 불황을 한층 심각하게 만든다.²⁷⁾ 한편 연금제도에서 시행하는 급부는 생활수준의 향상과 물가상승률을 동반시켜 근로자들이 번 소득보다 높음으로써 인플레이션을 초래하고 재정을 곤란하게 만들어 경제를 더욱 악화시킨다. 물가변동에 따라 자동으로 조절되는 연금슬라이드제도의 도입도 국가재정을 더욱 압박함으로써 경제에 악영향을 미친다.²⁸⁾ 따라서 노령연금, 실업연금과 같은 사회보험제도는 한나라의 경제를 침체시킬 뿐만 아니라 물가상승으로 인한 인플레이션을 유발시켜 경제발전의 악영향을 미친다.

이와 같은 각종 연금제도는 한편으로 가족이 갖고 있던 본래의 기능을 약화시키는 요인으로 작용한다. 서구사회복지제도의 문제점은 가족을 단위로 한 복지혜택이 아니라, 개인을 단위로 한 수혜가 이루어짐으로써, 즉 복지수급자격을 개인에 초점을 맞춤으로써 가족의 연대기능 및 보호기능을 약화시키고 상실시켰다.²⁹⁾ 즉 수급단위를 개인

26) 김웅렬 (편), 『한국의 노인복지』 (서울: 월인, 2003).

27) 신수식, 『사회보장론』 (서울: 박영사, 1995), p. 188-189.

28) 신수식(1995), pp. 199-200.

즉 노인, 여성 등 특정 가족형태에 대해서만 급부를 제공하여 왔다. 따라서 불필요한 가족해체를 유발시켰으며 노인단독가구와 여성세대주를 증가시켜 생산에 참여할 수 있는 인력을 줄어든게 하여 사회복지 의존율을 높인 결과 국가의 재정부담을 증가시켜 경제성장에 해가 되게 하였다. 그것은 또한 미혼모 발생을 부추기고 이혼율을 증가시켜 전통적인 가족구조를 해체시키고 가족기능을 약화시켜 국가부담을 증대시켰다. 이러다 보니 가족에 의해서도 충분히 해결할 수 있는 보호기능을 국가가 전적으로 관여함으로써 복지혜택을 받는 인구를 증가시켜 경제성장에 부정적인 영향을 초래하였다. 결과적으로 그것은 국가재정을 약화시키는 요인으로 작용하게 만들어 서구선진국의 복지국가 위기를 초래하였다.

이와 같이 연금제도는 가족연대감을 상실시켜 가족구성원 서로에게 책임지는 일을 차단시켰다.³⁰⁾ 또한 연금제도는 자녀수의 감소를 가져왔으며 노인인구와 같은 피부양인구를 증가시켜 경제활동인구의 감소를 가져와 보호기능으로서의 역할을 상실하게 만들었다.³¹⁾ 즉 사회복지제도의 중추적인 역할을 하는 연금제도가 가족의 크기를 감소시키고 가족연대감을 약화시키는데 직접적인 동인으로 작용하였다. 복지제도가 인간들로 하여금 가족구성원들간의 관계를 이질화, 분절화시킴으로써 가족연대감을 약화시켰으며, 몰인정하고 고립된 인간을 양산하여 궁극적으로 국가의 복지재정부담을 심각하게 했다.

사회복지제도는 인간들로 하여금 근로의욕을 감퇴시키고 나태하게 만들고 심지어 빈곤을 세습화하게 만든다는 지적이 있다. 높은 수준

29) 김상균 (편), 『삶의 질 향상을 위한 길잡이』 (서울: 나남출판, 1996).

30) Thomas M. Meenaghan & Robert O. Washington, *Social Policy and Social Welfare* (The Free Press, 1980); 김한주 역, 『사회정책과 사회복지』 (서울: 법문사, 1983).

31) Diana Gittins, *The Family in Question Changing Households and Familiar ideologies* (Macmillan Publishing Co, 1985); 안호용 외역, 『가족은 없다』 (서울: 일신사, 2001), p. 149.

의 연금제도가 대다수의 사람들에게 게으름을 부추겨 경제의 생산잠재력을 약화시켰다는 것이다.³²⁾ 즉 후한 사회복지급여가 근로자들의 노동동기를 약화시키고 근로시간을 줄게 하여 국가총생산을 감소시키는 결과를 가져 왔다. 이는 사회복지제도가 낭비적이고 반생산적이고 비효율적이라고 보는 전근대적 사고방식과 맥락을 같이 한다. 국가에 의해 시행되는 사회복지제도가 나태와 불성실을 조장함으로써 노동동기를 약화시키고 빈곤을 세습하게 하고 인간을 타락시켜 경제발전을 저해한다고 보는 시각이 아직도 잔존하고 있음을 의미한다.

성장지상주의자 입장에서 사회복지제도의 향상이 결국 대다수의 사람들을 비도덕적이게 만든다고 본다. 또한 사회복지제도는 산업구조의 변화를 초래하여 서비스산업에 종사하는 근로자의 비율을 증가시키고 파트타임, 임시직 고용 등 저임금근로자의 비율을 크게 증가시켜 국가의 성장잠재력을 약화시킨다. 더 나아가 사회복지제도는 급부가 필요하지 않은 사람들에게 가계조사의 부정확이나 소득을 부정확하게 파악함으로써 오히려 자발적 실업을 조장시켜 더욱 경제적 부담을 증가시킨다. 또한 부정수진이나 과잉치료 등 비도덕적 요인들을 유발시켜 국가재정부담을 증가시킨다.³³⁾ 따라서 사회복지제도의 확대는 인간들을 도덕적 해이를 유발시켜 결국 경제발전에 악영향을 초래한다.

수준 높은 사회복지제도의 수급 및 전달체계도 경제적 효율성을 저해한다. 복지혜택을 효율적으로 전달하기 위해 복지부문의 종사자를 충원하고 시설을 확장함으로써 생산에 필요한 자본투자를 위축시켜 국가예산의 심각한 압박을 초래하여 결국 경제발전에 저해요인으로 작용한다. 즉 사회복지제도의 확대는 관료기구의 비대화와 관료들의 수를 팽창시켜 행정의 비능률과 낭비를 초래하여 국가재정을 좀먹게 된다.³⁴⁾ 그것은 또한 시설의 유지와 보수를 위해 꾸준한 재정지출을

32) Johnson(1995), p. 225.

33) 신수식(1995), pp. 199-200.

34) 김영순, 『복지국가의 위기와 재편』 (서울: 서울대학교 출판부, 1996).

요구하고, 많은 사람들을 고용하게 되는 결과를 가져와 경제적 압박을 지속시킨다. 이렇게 보면 복지제도는 우수한 시장기구의 기능을 망가뜨리고 관료주의 제도의 문제를 확산시켜 경제적 압박을 지속시키는 요인으로 작용한다.

한편 사회복지제도는 다양한 이익집단들로 하여금 정치적 힘을 행사하도록 하여 복지비용의 지출증가를 가져와 경제에 악영향을 미친다. 선거를 앞둔 선량들의 각종 선심성 복지혜택에 대한 약속도 전체 국민들의 기대심리를 높여 국가부담을 증가시킨다. 또한 사회복지제도는 노인이나 부모가 없는 가정 등에 각출없이 급부를 받는 인구를 증가시켜 무료화 경향을 높인다. 또한 각출은 낮은 상황인데 급부는 높게 하려는 경향(예: 연금슬라이드제)을 초래하여 국가의 재정수입을 줄어들게 하는 대신 재정지출을 증가시킴으로써 경제발전의 부정적 요인으로 작용하게 만든다. 또한 사회복지제도는 인간의 자유를 통제한다고 보는 측면이 있다. 급부시행을 통해 인간들을 통제하고 순치시켜 개인들의 자율성을 제한시킨다는 것이다.

살펴본 바와 같이, 사회복지제도는 경제발전과 상극적인 관계에 있다. 경제발전의 저해요인으로 작용하는 사회복지제도는 자본축적을 방해함으로써 투자를 제한하게 만든다. 사회복지제도의 확대는 국민들로 하여금 고율의 세금을 부담지움으로써 납세자의 근로동기를 약화시키고 투자를 감소하게 만든다. 또한 후한 연금제도는 생활수준향상과 물가상승을 유발시켜 국가재정을 압박한다. 또한 사회복지제도는 가족기능의 약화를 가져와 노인단독가구의 증가 및 여성세대주를 증가시켜 국가재정부담을 증가시킨다. 특히 사회복지제도는 저출산을 유도함으로써 가족구성원의 수를 감소시켜 노인세대와 같은 부양인구를 먹여 살리기 위한 경제활동인구의 감소를 가져와 적자재정을 심화시킨다. 또한 복지전달체계의 충실한 이행을 위해 복지시설의 증설과 복지관련 종사자를 증가시킴으로써 국가재정을 악화시켜 경제발전의 부정적 요인으로 작용한다. 따라서 사회복지제도는 경제성장에 긍정적인

효과를 가져오기보다는 부정적인 요인으로 작용함이 크다.

그러나 대다수의 학자들은 사회복지제도가 단기적으로는 경제에 부정적 효과를 가져오지만, 장기적으로는 긍정적 효과를 가져온다고 주장한다. 경제성장이 인간의 복지향상을 위한 하나의 중심적인 수단임을 고려할 때, 경제정책이 자본주의 경제체제의 안정에 기여하고 전체 국민들의 삶의 질을 향상시키는 것에 반해, 사회복지제도는 국민개개인의 삶의 질을 향상시키는 것으로 경제정책이 추구하는 그 이상의 목적을 포괄적으로 수행한다. 따라서 사회복지제도가 경제성장에 부정적 요인이라는 것은 일부 경제부문의 학자들이 주장하는 것인 바, 본 논문에서는 사회복지제도가 경제성장에 오히려 긍정적 요인으로 작용하고 사회안정 및 사회통합에 기여하는 측면에 더 점수를 주고 싶다. 사회복지제도가 경제성장에 기초를 마련하며 동시에 지속적인 성장과 안정에 토대를 마련하기 때문이다.

V. 사회복지정책과 경제성장정책의 균형과 조화

지금까지 사회복지제도의 긍정적 측면과 부정적 측면을 검토하였다. 사회복지제도는 부정적 측면보다는 긍정적 측면이 더 많다. 경제정책이 인간들의 복지향상을 위한 하나의 중심적인 수단이 되나 사회복지정책은 경제의 토대를 이루고 사회통합의 핵심적 기제역할을 수행한다. 즉 경제성장일변도가 자아내는 제반 부작용을 사회복지제도가 개선함은 물론, 경제성장을 자극할 뿐만 아니라 경제성장의 기초가 된다. 그것은 더 나아가 사회적 효율성을 제고하고 안정적 사회체제를 구축한다. 따라서 국가가 중심이 되어 시행하는 사회복지정책은 경제성장에 마이너스 효과를 가져오기보다는 그 이상의 목적을 달성한다. 경제정책의 궁극적 목적이 전체국민의 삶의 질 향상을 전제로 할 때, 사회복지제도는 이를 넘어선 국민개개인의 삶의 질 향상이자 인간의

존엄한 권리를 보장하기 때문이다.

자본주의체제의 발전에 따라 사회복지제도와 경제정책은 서로 대치되는 경우도 있으나, 대부분 서로 분리될 수 없는 상호보완적인 관계이다. 서구사회의 사회복지발달은 결국 경제성장정책을 수행하는 과정에서 사회복지제도가 뒷받침됨으로써 가능했다. 즉 사회복지비 지출상승과 경제성장이 조화를 이룸으로써 복지국가를 가능하게 했다. 따라서 균형 잡힌 발전이란 사회적 요소와 경제적 요소간의 적절한 상호보완적인 관계에서만 가능하고 인간들의 삶의 질 향상이 보장된다. 따라서 경제정책과 사회복지정책은 동시에 구현되어야 하며, 지속적인 사회발전을 위해서도 필요한 것으로 양자간의 균형과 조화를 이루어야 한다.

흔히 성장과 분배의 평등은 이율배반적인 것으로 생각하기 쉽다. 그러나 쿠즈네츠와 크라비스는 경제발전이 어느 정도 수준에 이르기까지는 성장과 분배의 평등 사이에는 깊은 상관관계가 있음을 언급한다.³⁵⁾ 또한 세계화를 표방하는 21세기 사회는 성장과 복지가 대립적인 관계가 아니고 상호상승적이고 보완적인 관계로 인식한다.³⁶⁾ 따라서 복지사회를 추구하는 민주적 자본주의 사회에서는 필연적으로 성장과 분배의 평등은 동시에 추구하고 조화를 이루어야만 사회가 발전하고 인간다운 삶이 보장되는 사회라 할 수 있다.

1950년대 유엔의 경제사회이사회는 개발도상국가들이 경제발전을 이루기 위해서는 경제성장이 최우선 과제라고 했다. 그러나 그에 따른 각종 사회문제들이 해결되지 못함을 뒤늦게 간파하고, 1960년대에 이르러서는 경제발전이 개도국에 중요한 과제이기는 하지만 경제성장의 선행 정지작업으로서 경제발전과 사회개발이 보조를 맞춰서 동시에 균형있게 진행되어야 함을 지적했다. 유엔경제사회이사회 의장인 로스토우를 위시한 경제학자들 역시 경제발전에 있어서 경제외적인

35) Simon Kuznets, "Economic Growth and Income Inequality", *American Economic Review*, vol. 46 (1955), pp. 21-28.

36) 김상균(1996), p. 40.

요인을 중요시하면서 경제개발과 사회개발은 균형있게 이루어져야 사회발전을 기할 수 있다고 지적한다.³⁷⁾ 이와 같이 성장과 분배의 평등은 민주사회의 기본원리로서 경제의 기본적 토대하에 인적자원의 질향상을 위한 교육, 주택, 보건, 의료, 공중위생과 같은 사회복지정책이 동시에 추구되어야 한다. 따라서 사회복지정책은 경제성장에 기여하는 경제종속적인 차원이 아닌, 경제부문과 사회복지부문이 통합되어야 하는 것으로 인식되고 있다.

이와 같이 사회복지제도와 경제정책은 상호보완적이고 균형과 조화를 이뤄야 한다. 왜냐하면 사회복지정책은 국민개개인의 경제생활의 보장과 안정을 목적으로 하고 있지만, 그것은 경제정책이 분배나 소비를 통하여 추구하고 있는 목적이기도 하기 때문이다. 또한 경제성장은 사회보장의 존재를 필요로 하고 있을 뿐만 아니라, 사회보장에서 기업주와 노동자의 각출이 사회전체에서 본다면 일종의 자본축적을 의미하기 때문이다. 따라서 경제개발과 사회발전은 병행되어야 하며 사회개발을 수반한 경제성장만이 참된 사회발전이라고 할 수 있다.

따라서 사회복지제도의 긍정적 기여를 충분히 고려할 때, 사회복지와 경제성장은 반드시 동시에 추구되어야 하고 조화를 이루어야만 경제정책이 갖고 있는 한계를 극복할 수 있다. 또한 사회복지의 재화나 서비스는 국가가 중심이 되어 시행되어야 한다. 그 이유는 소득의 재분배, 인간의 존엄성, 사회구성원의 유대 등의 가치를 실현시키기 위한 것이기 때문이다. 또한 개인이나 사회단체에 의해 시행하는 복지는 보조적인 수단에 머물러야 한다. 왜냐하면 이들이 수행하는 복지는 중복적이고 제한적일 수 있으며, 이윤추구적이고 지속적이지 못하기 때문이다. 국가는 사회복지의 재화나 서비스 제공에 있어 비이윤추구적이고 지속적임으로써 효율적 배분이 이루어 질 수 있다. 아무튼 보다 나은 사회를 위해서는 국가가 중심이 되어 사회복지제도를 시행되어야 하고, 특히 경제발전과 상호보완적이고 조화로운 관계하에

37) 신수식(1995), p. 12; 구자현, 『한국사회복지사』 (서울: 홍익제, 1991), pp. 35-37.

서만 사회발전을 이룰 수 있다.

VI. 한국의 사회복지의 낙후원인

한국은 1960년대부터 경제개발계획을 시작한 이래로 성장제일주의 이데올로기를 지금까지 고수하고 있다. 분배의 평등보다는 경제적 효율성만을 지나치게 강조하였으며 자원배분의 우선순위를 경제부문에 우선적으로 집중하여 외형적, 물질적 고도압축성장을 이룩하였다.³⁸⁾ 그러나 성장위주의 정책은 물질적 풍요를 가져왔지만 분배의 평등은 가져오지 못했다. 선성장 후분배정책에 충실한 경제발전전략을 추구함으로써 분배의 평등을 가져오는 사회복지의 발달하지 못했다. 따라서 경제수준에 비해 사회복지는 매우 열악한 결과, 재분배의 부작용이 사회적으로 크게 문제화되고 있다.

이러한 원인이 성장과 분배를 동시에 추구하고 균형발전시키지 못한데서 기인한다. 지금까지 한국의 사회복지제도는 정권의 정당성 확보를 위한 보조적 도구로 이용된 측면이 있으며, 산업화 정책을 추진하기 위한 보조도구로 이용된 결과, 사회적 하부구조의 왜곡과 저성장문제가 각종 사회문제를 빈발시켰다.³⁹⁾ 따라서 경제에 역기능을 창출할 만큼 사회복지투자가 이루어진 적이 없어 인간다운 삶의 질을 보장할 수 있는 사회적 안전망 구축이 어려웠다.

한국사회의 복지제도 낙후원인은 이 외에도 여러 가지 측면에서 살펴볼 수 있다. 우선 유교적 가족주의 원리가 사회복지제도의 발달을 억제하였다.⁴⁰⁾ 많은 사람들이 가족 내에서 발생하는 생활과정상에 발생하는 위험이나 질병, 육체적 사고, 소득의 중단 및 노인부양과 같은

38) 안홍순(1996); 나병균(1996), pp. 10-11.

39) 김상균 편(1996), p. 35.

40) 남세진·조홍식, 「한국사회복지론」 (서울: 나남출판, 1996); 이철우, “노인관의 변화와 대응방안 모색”, 「한국사회」 제1집 (한국사회연구소, 1998).

문제를 가족구성원들이 자발적으로 해결한데서 비롯된다. 그러나 가족은 이미 그 본래의 기능을 많이 상실하고 있는 상황이다. 가정의 보호적이고 복지적 기능이 약화되거나 상실되고 있는 상황인데도 불구하고 국가는 여전히 가정에서 발생하는 모든 문제를 전적으로 가정에 위임하고 있다. 따라서 유교적 가부장제 이데올로기가 국가의 책임을 방관, 조장함으로써 사회복지제도의 저발달을 초래했다.

또한 사회복지제도의 낙후원인은 정부와 국민들간의 관심부족에서 기인한다. 그동안 한국사회는 한국전쟁과 1960, 1970년대의 어려운 시기를 살아오면서 남을 배려하는 공동체 의식을 많이 상실했다. 정부는 경제성장 이데올로기에 충실하여 경제성장만 이루면 모든 것이 다 해결되는 것으로 호도하였다. 즉 경제성장이 곧 복지를 가져온다고 선전하였다. 국민들 대다수도 열심히 일하여 생계를 해결하면 모든 삶이 잘 이루어지는 것으로 오해하였다. 인간의 삶이란 의식주만으로 해결할 수 없는 많은 복잡한 요인들이 현존한다. 그 중에 가장 중요한 것이 기본적인 삶을 보장하기 위한 의료보장과 소득보장인데 이 기본적인 것조차 해결하지 못함으로써 삶의 고른 질 향상을 기대할 수 없게 만들었다. 따라서 정부의 경제편향주의와 무관심, 국민들의 무지에서 사회복지제도의 저발달이 초래되었다.

또한 선진국들의 복지위기로 볼 때, 복지를 서두를 필요가 없다는 발상에서도 기인한다.⁴¹⁾ 유럽의 선진국들은 이미 충실한 사회복지제도를 통하여 사회가 안정되고 인간들의 삶의 질 향상을 달성하였다. 이러한 과정 속에서 국민들은 고율의 세금을 낼 수밖에 없었으며, 실직자나 노인들과 같은 사회적 약자들을 위하여 더 많은 사회복지재원이 필요하게 되었다. 그러다 보니 젊은 세대들의 노동동기가 약화되고 생산성이 떨어지고 투자가 위축되는 가운데 고부담 저효율의 사회복지제도는 국가재정을 휘청거리게 한 결과, 복지국가 위기를 초래하였다. 이러한 서구사회의 외면적으로 드러난 상황을 알은 지식으로

41) 김태성·성경룡(2001).

간파한 관료나 정치가, 기업가들은 질 높은 복지제도의 수행이 경제 성장을 저해하는 것으로 보았다. 따라서 한국지도층들의 단견과 무관심, 무지가 한국의 사회복지제도의 저발달을 초래하였다.

그와 같은 태도나 무관심이 사회복지제도의 저수준을 초래하여, 열악한 사회복지제도, 급여수준의 열악성, 사회복지전달체계의 비민주성 등과 같은 문제들을 발생시켰다. 그러나 최근 90년대 중반부터 정부는 한국의 사회복지수준이 매우 열악하고, 대다수 국민들이 사회복지제도가 향상되어야 한다는 열망에 부응하기 위하여 생산적 복지라는 개념을 사용하여 수준 높은 사회안전망을 구축하려고 노력하고 있다. 그러나 어디까지나 성장을 전제로 한 사회복지발달이기 때문에 많은 문제점을 노정하고 있다.

이와 같이 한국의 사회복지지는 경제수준에 비해 매우 불균형적으로 성장한 결과, 재분배의 부작용이 사회적으로 크게 확산되어 그 여파는 경제성장을 위협하고 있다. 즉 사회복지의 저투자는 저소득층의 생활불안정과 국민들간의 상대적 박탈감을 증대시켜 계층간 갈등심화 및 범죄를 유발시키고 사회적 연대감의 약화시켜 경제성장에 부정적인 영향을 초래하고 있다.⁴²⁾ 따라서 그와 같은 요인들이 정치·사회적 불안정과, 경제발전을 지체시키고 방해하고 있다.

다음의 도표를 통하여 그 동안 한국사회가 일관되게 사회복지에 크게 관심을 갖지 못하였으며 투자 또한 매우 저조하였음을 알 수 있다. 따라서 선진국의 GDP대비 사회복지비 지출과 GNP 비교를 통해 경제성장위주의 정책이 낳은 부작용에 관한 결과치를 확인할 수 있다. 지금도 그렇지만 한국은 오랫동안 GDP대비 사회복지비 지출이 선진국들에 비해서 상당히 낮았다. 특히 1995년의 수치에서 보듯이, 스웨덴은 1995년에 36.4%, 독일 30.4%, 영국 25.9%, 미국 17.1%를 비교해 보아도 한국은 1.3%로 매우 저수준임을 알 수 있으며, 선진국과의 격차가 적게는 12배에서 많게는 30배 이상 차이가 나고 있다. 이 당

42) 김상균(1993).

시 선진국과 GNP에서의 차이가 불과 2, 3배 밖에 되지 않았는데도 사회복지비 지출은 매우 저수준이었다. 이러한 매우 열악한 사회복지비 지출은 2000년대를 전후하여 조금씩 나아지고 있으나, 여전히 선진국에 비해 현격한 차이를 보이고 있다.

〈표1〉 선진국의 GDP 대비 사회복지비 지출과 GNP

단위 : %

국가 \ 연도	1960	1975	1980	1992	1993	1995	1993GNP
프랑스	-	21.8	23.5	27.3	28.2	-	21,706\$
독일	20.5	32.6	25.0	23.7	24.7	30.4	23,535\$
일본	8.0	14.2	11.1	12.4	-	-	33,802\$
이탈리아	16.8	26.0	18.2	24.7	25.0	-	17,372\$
영국	13.8	22.4	18.3	22.8	23.4	25.9	16,279\$
미국	10.9	20.8	12.4	15.6	15.6	17.1	24,302\$
스웨덴	15.4	26.8	30.4	37.1	38.1	36.4	21,255\$
덴마크	-	32.4	27.6	29.9	31.0	-	26,204\$
한국 ¹⁾	-	-	-	1.3	1.4	1.3	7,811\$

- * 출처: 1960년 1975년 자료는 이인재 외, 『사회보장론』 (2002), p. 88.
- * 출처: 1980년 1993년 자료는 사회복지연구소, 『한국사회복지의 현황과 쟁점』 (1999), p. 102.
- * 출처: 1992년도부터 2001년까지의 자료는 통계청, 『한국의 사회지표』 (2002)에서 인용.

다음의 도표에서도 사회복지의 저투자와 낙후요인을 단적으로 보여 준다. 한국은 선진국과 조세부담율에 있어서 적게는 3%, 많게는 2배 가까이 차이를 보여 선진국과 그다지 큰 차이를 보이지 않는데도 불구하고 사회복지비 지출은 현격하게 낮다. 즉 국민들의 조세부담율은 선진국과 큰 차이가 없으나 사회복지제도는 매우 저수준이다. 이를 고려해 볼 때 소득의 재분배가 제대로 이루어지지 않고 있음을 확인할 수 있다. 따라서 재원이 없어서 사회복지를 향상시킬 수 없다는

논리는 성립될 수 없으며, 사회복지부문의 저투자과 후진성만을 강조하는 것이기도 하다. 지금이라도 경제성장에 다소 차질이 온다 하더라도 삶의 질 향상을 위해 사회안전망 구축을 위해 더 많은 투자와 노력이 요구된다.

또한 1999년도 한국과 선진국의 직·간접세의 비율을 통해서 소득 재분배의 현황을 살펴보면, 먼저 직접세부문에서 미국이 서구선진국들보다 상당히 높음으로써 소득의 재분배가 확실히 이루어지고 있으나 사회보장지출은 선진국에 비해 상당히 열악하다. 이는 사회복지제도에 대한 국가들마다 제각기 다른 정책적 배경에 기인한다. 반면에 유럽 선진국들은 한국처럼 직접세의 비율이 작게는 40%에서 많게는 57%에 이르고 있으며 간접세의 비율도 높다. 부의 분배가 제대로 기능하지 못한다고 생각할 수 있으나, 수준 높은 사회복지제도를 시행하고 있다. 그 이유는 국가가 국민들로부터 걷어들이는 간접세의 상당부분을 사회복지재원으로 활용하고 있기 때문에 소득의 재분배가 잘 이루어지고 있으며 이는 수준 높은 사회복지제도와 깊은 관련이 있음을 의미한다.

<표2> 1999년도 선진국과 한국의 조세부담율과 직·간접세 비교

단위 : %

1999년	한 국	일 본	미 국	영 국	독 일	프랑스	이탈리아
조 세 부담율	23.6	26.2	28.9	36.3	36.7	45.8	43.3
직접세	40.5	57.2	92.	57.3	46.9	41.5	56.7
간접세	59.5	42.8	7.5	42.7	53.1	58.5	43.3

* 출처: 통계청(2002), pp. 570~571.

* 출처: 국세청, 「국세통계연보」(2002), p. 78.

따라서 한국사회의 사회복지제도는 소득재분배의 중심역할을 하는 직접세의 비중을 크게 높여야 하고, 동시에 간접세의 비율을 낮출 필

요가 있다. 또한 간접세 부문의 많은 재원을 사회복지부문에 확대 하여야 비로소 수준높은 복지사회로 나갈 수 있다. 다음의 도표는 한국의 조세수입 중 직접세와 간접세의 연도별 비교를 보여 주는 바, 직·간접세간에 비슷한 추세를 보임은 소득의 재분배와 그것의 중요한 핵심인 사회복지제도가 여전히 저수준임을 증명한다.

〈표3〉 한국의 조세수입중 직접세와 간접세 비율

단위 : %

구 분		1997	1998	1999	2000	2001
내국세	직접세	49.9	57.9	49.2	53.0	50.8
	간접세	50.1	42.1	50.8	47.0	49.2
국세	직접세	41.4	48.0	40.5	43.9	40.7
	간접세	58.6	52.0	59.5	56.1	59.3
조세	직접세	50.5	55.3	49.5	51.2	50.4
	간접세	49.5	44.7	50.5	48.8	49.6

* 국세청(2002), p. 78.

살펴본 바와 같이, 그 동안 한국의 사회복지제도는 매우 열악하고 후진적인 상황임을 알 수 있다. 이러한 요인들이 결국 1990년대 후반기에 발생한 경제적 위기를 극복하는데 전혀 기여하지 못했다. 사회안전망을 제대로 구비하지 않음으로써 IMF관리체계하에서 많은 사람들이 실직하고 가족구성원들에게 엄청난 고통과 위협을 초래했다. 지금도 그 후유증은 남아 있다. 그러한 것들의 근본적 원인이 사회복지의 필요성에 대한 무지에서 비롯된 것이다. 즉 사회복지제도와 같은 사회안전망을 제대로 갖추지 않았기 때문에 엄청난 시련과 고통을 체험하게 했다. 이제야 대다수 국민들은 사회복지제도의 중요성을 엄청난 대가를 치루고서야 이해하게 되었다. 따라서 성장일변도의 경제정책으로부터 이제는 분배의 평등을 추구하는 사회복지정책으로 전환되어야 할 때이다.

한국의 사회복지정책은 패러다임의 획기적인 전환이 요구된다. 또

한 사회불평등과 부조화를 시장의 원리와 가족책임의 차원에서 해결하고자 하는 현재의 성장지상주의 이데올로기를 지양해야 한다. 삶의 고른 질 향상을 위한 사회복지정책만이 모든 국민들을 인간답게 살 수 있게 하며, 더불어 사는 공동체 의식의 함양할 수 있다. 물론 사회복지와 경제성장은 어느 한쪽을 선택하고 어느 한쪽을 포기할 수 없는 두 개의 가치이다. 그러나 수준 높은 사회복지제도의 시행이 경제 성장에 의해 뒷받침되어야 한다는데 인식을 같이 하지만, 경제 성장에 다소 차질이 온다 하더라도 국가가 중심이 되어 성장과 분배가 동시에 이루어지는 정책을 추구하여야 한다. 그래야 진정으로 국민들간의 갈등과 대립을 해소하고 더 나아가 경제사회적 안정과 사회발전을 이룰 수 있다.

VII. 결 론

우리는 IMF관리체제의 후유증과 경기침체의 지속으로 사회안전망의 중요성을 절감하게 되었다. 사회안전망으로써의 사회복지제도는 국민 개개인들의 인간다운 삶의 질을 보장하는 것으로 먹고, 입고, 치료 받고, 교육받는 것을 기본으로 한다.

사회복지제도의 궁극적인 목적은 한 국가 내에 존재하는 모든 사회구성원들이 인간다운 삶이 가능하도록 삶의 고른 질 향상을 위한 것이라 할 수 있다. 사회구성원들 모두가 정상적인 가정생활, 학교생활, 직장생활 그리고 공동체 생활이 유지될 수 있도록 인간들의 기본적인 욕구를 충족시키고 제반 사회환경을 개선하고 발전시키는 것이다. 이러한 사회복지제도는 사회보험, 공적부조, 사회복지서비스 3가지 체계로 구성되어 있는데 이를 통해 모든 사회구성원들이 생활상의 위협이나 질병, 육체적 사고, 소득상실과 같은 것으로부터 정상적인 생활이 가능하도록 한다. 따라서 현대사회의 사회복지정책은 구빈적 차원의

협회의 복지로부터 제도적인 차원의 광의의 복지로 발전하고 있으며, 복지선진국인 유럽사회가 그러하다.

이러한 사회복지제도는 경제정책과 밀접한 관계가 있다. 즉 사회복지제도가 경제성장에 긍정적 기여를 한다는 주장과 반대의 주장이 있다. 먼저 사회복지제도가 경제성장에 기여한다는 측면을 살펴보면, 사회복지제도가 시행하는 연금제도는 자본의 축적을 가져와 국책사업이나 공공사업에 투자하여 한나라의 경제를 활성화시키고 고용을 창출한다. 수준 높은 사회복지제도는 양질의 교육을 통해 인적자원의 질을 향상시킴으로써 근로의욕을 고취시키고, 생산성 향상을 가져와 국민소득을 증가시키고 경제성장을 촉진시킨다. 실업보험과 같은 보험제도는 실직한 사람들에게 최저생활을 보장하고 구매력을 유지하게 함으로써 생활의 안정과 내수시장을 진작시키는 효과를 가져온다. 의료보험제도는 양질의 치료를 통해 국민들의 건강을 증진시키고, 의학기술의 발달과 제약산업의 발전을 가져온다. 국민총을 위해 발행되는 식품권(food stamp)은 최저생계를 보장할 뿐만 아니라 농수산업을 부양시키고 관련유통산업을 활성화시킨다. 또한 국민총을 위한 건설되는 영세민주택이나 임대아파트는 건설관련산업의 경기를 부양시키고 고용을 창출하는 효과를 가져온다. 따라서 사회복지정책은 경제정책에 직간접적으로 영향을 미치는 것으로 경제를 자극하거나 경제의 토대 역할을 함으로써 경제발전에 기여한다.

노인복지와 같은 사회복지제도는 인구고령화에 따른 급증하는 노인 집단의 노후 삶을 보장함으로써 점점 약화되어가는 가족에 의한 부양 문제를 해결하고 삶의 질 향상을 가져온다. 또한 수준 높은 사회복지제도는 빈곤으로 인한 범죄나 극악한 범죄를 근절시켜 사회적 혼란과 무질서를 예방하고 사회구성원들의 행복감을 증진시킬 수 있다. 그리고 그 동안 상실되었던 인간성을 회복하는데 기여할 수 있다. 이와 같이 사회복지제도는 사회적 연대를 통해 정치·사회적 안정과 사회통합에 기여할 수 있으며, 그것은 궁극적으로 경제발전에 기초역할을

한다.

한편 사회복지제도는 경제성장에 부정적 결과를 가져온다. 경제발전의 저해요인으로 작용하는 사회복지제도는 자본축적을 방해함으로써 투자를 제한하게 만들어 경제활성화에 기여하지 못한다. 사회복지제도의 확대는 국민들로 하여금 고율의 세금을 부담하게 함으로써 납세자의 저항을 불러일으키고 납세자의 근로동기를 약화시켜 경제성장에 마이너스 요인으로 작용한다. 후한 연금제도는 생활수준의 향상과 물가상승을 유발시켜 국가재정을 압박한다. 사회복지제도는 또한 가족기능의 약화를 가져와 노인단독가구의 증가 및 여성세대주를 증가시켜 국가재정부담을 증가시킨다. 특히 사회복지제도는 저출산을 유도함으로써 가족구성원의 수를 감소시켜 노인세대와 같은 부양인구를 먹여 살리기 위한 경제활동인구의 감소를 가져와 적자재정을 심화시킨다. 또한 복지전달체계의 충실한 이행을 위해 복지시설의 증설과 복지부문 종사자를 증가시킴으로써 국가재정을 약화시켜 경제발전에 부정적 요인으로 작용한다.

그러나 사회복지제도와 경제성장정책은 밀접한 관계로서 어느 것이 우선이고 어느 것이 나중일 수 없는 두 개의 가치이다. 사회복지제도와 경제성장은 불가분리의 관계로서 상호보완적인 관계하에 균형과 조화를 이루어야 한다. 왜냐하면 사회복지정책은 국민개개인의 경제생활의 보장과 안정을 목적으로 하고 있지만, 그것은 또한 경제정책이 분배나 소비를 통하여 추구하고 있는 목적이기도 하기 때문이다. 경제성장은 사회보장의 존재를 필요로 하고 있을 뿐만 아니라 경제성장을 이루는데 사회복지가 직·간접적으로 기여하는 바가 크다. 따라서 자본주의 제도의 부산물로 발생하는 많은 사회문제를 해결하는데 사회복지의 반드시 필요하며, 그것은 경제발전을 자극하고 경제성장의 견인차 역할을 한다. 사회복지제도와 경제성장간의 상호상승적인 발전을 통하여야만 인간다운 삶의 질이 보장되는 사회를 이룰 수 있다.

그 동안 한국사회는 1960년대 이래 선성장 후분배라는 경제성장제

일주의 정책에 의해 사회복지제도의 저발달을 가져 왔다. 분배의 평등보다는 경제적 효율성만을 지나치게 강조한 결과 사회문제의 증폭을 가져 왔다. 이는 경제정책을 집행하는 관료들이나 정치인들의 무지한 발상과 단편적 사고에서 비롯되었다. 지금까지 한국사회는 경제에 역기능을 창출할 만큼 사회복지투자가 이루어진 적이 없어 인간다운 삶이 질이 보장될 수 있는 사회적 안전망 구축의 실패를 가져왔다. 그러나 이제는 경제발전에 다소 차질이 빚어진다 하더라도 수준 높은 사회복지제도의 시행을 위한 패러다임의 전환이 요구되는 때이다. 모든 국민들에게 기본적인 소득보장과 의료보장과 같은 최저생활을 보장하는 기본적인 복지제도의 확충이 요구된다. 우리는 IMF와 같은 최악의 경제실패로 사회안전망의 중요성을 뼈저리게 체험한 전례를 거울삼아 이에 대한 적극적 투자와 노력이 요구된다.

수준 높은 사회복지제도의 수행을 위해 정부는 헌신적인 노력을 기울여야 한다. 특히 복지재원을 마련하기 위해 간접세보다는 직접세의 비중을 높여야 소득의 재분배를 제대로 이룰 수 있다. 또한 부자나 빈자 모두 똑같이 내는 간접세의 비중을 낮출 필요가 있으며, 간접세의 많은 부분을 사회복지비용으로 전환할 필요가 있다. 그리고 정부는 교통범칙금이나 주식거래세, 주행세, 이자소득세, 영화·연극 관람료, 고급차, 골동품 등을 구입할 때 내는 특소세의 일부를 사회복지재원으로 활용할 필요가 있다. 정부예산을 우선순위로 두고 합리적으로 운용할 필요가 있으며, 막대한 돈이 소요되는 선거비용을 절감하여 이를 사회복지재원으로 활용할 필요가 있으며, 매년 말 이월되지 못하고 유효적절하게 활용되지 못하는 불용예산을 사회복지재원으로 전용할 필요가 있다. 또한 1가구 2주택이나 1가구 2자동차를 소유한 사람들에게 복지세를 부과하거나, 주택매매시 내는 취득세, 등기세 등의 일부를 복지세로 전환할 필요가 있다. 따라서 수준 높은 사회복지제도의 향상을 위해서는 혁명적인 발상으로 재원을 발굴할 필요가 있다. 그래야 아직도 GDP의 2~3% 밖에 차지하지 않는 사회복지재정을

늘릴 수 있다. 이미 선진국은 우리의 10배 이상의 사회복지비 지출이 되고 있음을 고려할 때, 더욱 필요한 것이라 할 수 있다. 그것은 궁극적으로 사회적 위험에 처한 자나 사회적 약자를 보호함으로써 모든 국민들이 인간다운 삶의 질을 보장하는 것이다. 이를 위해서는 반드시 복지혜택을 받는데 대한 국민들의 사회적 연대에 기초한 의무이행을 전제한 것이어야 한다.

참고문헌

- 곽효문, 『복지정책론』, 서울: 제일법규, 1995.
- 게르하르트 슈뢰더, 김누리 역, 『아직도 시간은 있다』, 서울: 생각의 나무, 1999.
- 구자현, 『한국사회복지사』, 서울: 홍익제, 1991,
- 국세청, 『국세통계연보』, 2002.
- 김상균, 『현대사회와 사회정책』, 서울: 서울대학교 출판부, 1993.
- 김상균 편, 『삶의 질 향상을 위한 길잡이』, 서울: 나남, 1996.
- 김상균·김성이, 『사회과학과 사회복지』, 서울: 나남, 1997.
- 김영순, 『복지국가의 위기와 재편』, 서울: 서울대학교 출판부, 1996.
- 김우성, 『복지국가와 산업사회』, 울산: 울산대학교 출판부, 1994.
- 김응렬 편, 『한국의 노인복지』, 서울: 월인, 2003.
- 김태성·성경륜, 『복지국가론』, 서울: 나남, 2001.
- 나병균, 『복지국가와 사회』, 서울: 을유문화사, 1996.
- 남세진, 『인간과 복지』, 서울: 한울아카데미, 1992.
- 남세진·조홍식, 『한국사회복지론』, 서울: 나남, 1996.
- 닐 길버트, 정진영 역, 『자본주의와 복지국가』, 서울: 홍익제, 1993.
- 문석남, 『복지국가의 사회정책』, 서울: 대왕사, 1988.
- 변시민, 『사회정책론』, 서울: 박영사, 1996.
- 사회복지연구소, 『한국사회복지의 현황과 쟁점』, 서울: 인간과 복지, 1999.
- 송호근, 『시장과 복지정치』, 서울: 사회비평사, 1998.
- 신수식, 『사회보장론』, 서울: 박영사, 1995.
- 안홍순, “사회정책의 경제와 사회 통합효과”, 『한국사회정책』 제3집 (한국사회정책학회, 1996).
- 연하청 외, 『사회보장제도의 정책과제와 발전방향』, 한국개발연구원, 1988.
- 윤여덕 편저, 『국가와 사회정책』, 서울: 민영사, 1995.

- 이인재 외, 『사회보장론』, 서울: 나남, 2002.
- 이성기, 『OECD국가의 사회보장제도 비교연구』, 한국보건사회연구원, 1996.
- 이철우, 「노인관의 변화와 대응방안 모색」, 『한국 사회』, 제1집 (한국사회연구소, 1998).
- 인경석, 『한국복지국가의 이상과 현실』, 서울: 나남, 1998.
- 통계청, 『통계로 본 세계와 한국』, 2001.
- 통계청, 『2002 한국의 사회지표』, 2002.
- 한림과학원 편, 『복지국가의 현재와 미래』, 서울: 나남, 1997.
- 한림대사회복지연구소 편, “서구 사회보장의 위기와 한국사회보장의 과제”, 『복지국가 위기와 사회정책의 전망』, 비교사회복지 제3집, 1996.
- Anthony Giddens, *the third way*, Andrew Nurnberg Associates, London, 1998.
- Diana Gittins, *The Family in Question Changing Households and Familiar Ideologies*, Macmillan Publishing Co, 1985, (안호용 외역, 『가족은 없다』, 일신사, 2001).
- Elmer Ake, *Svensk Socialpolitik*, 1998, (문석남 역, 『복지국가의 사회 정책』, 서울: 대왕사).
- George, V., *The Impact of Social Policy*, Routledge Kegan & Paul, 1990,
- Graham Room, *The Sociology of Welfare*, Basil Blackwell & Mott Ltd., 1979,
- Harold L. Wilensky and Charles N. Lebeaux, *Industrial Society and Social Welfare*, New York: Free Press, 1965.
- Heinz Lampert, *Lehrbuch der Sozialpolitik*, Berlin: Springer-Verlag, 1991, (윤여덕 역, 1994, 『사회정책론』, 서울: 민영사).
- Hugh Hecllo, *Modern Social Politics in Britain and Sweden*, Yale University Press, 1974,

Ian Gough, *The Political Economy of the Welfare State*, 1990, (김연명 · 이승욱 역, 『복지국가의 정치경제학』, 서울: 한올아카데미).

John M. Romanyshyn, *Social Welfare*, New York: Random House, 1971.

John Kenneth Galbraith, *THE GOOD SOCIETY*, New York: c/o Houghton Mifflin Company, 1996, (오호근 역, 『좋은 사회』, 서울: 영림카디널, 1997).

Maruo Naomi & Morris Janowitz, *Social Control of the Welfare State*, Elsevier Scientific Publishing Co., 1976, (우재현 편역, 『복지국가론』, 서울: 경진사, 1993).

T. H. Marshall, *Social Policy*, London: Heinemann, 1975.

Pat Young, *Mastering Social Welfare*, Macmillan Press Ltd., 1995.

Philip Bean & Stewart MacPherson, *Approches to Welfare*, Routledge & Kegan Paul, 1983.

Philip Klein, *Form Philanthropy to Social Welfare*, Jossey-Bass, 1968.

Ramesh Mishra, *The Welfare State in Crisis*, Harvester Press, 1984.

Richard M. Titmuss, *Essays on the Welfare State*, Boston: Beacon Press, 1969.

Simon Kuznets, "Economic Growth and Income Inequality," *American Economic Review*, 1995.

Steve Outram, *Social Policy*, New York: Longman Inc., 1989.

Thomas M. Meenaghan & Robert O. Washington, *Social Policy and Social Welfare*, The Free Press, 1980, (김한주 역, 『사회정책과 사회복지』, 서울: 법문사, 1983).

Walter A. Friedlander & Robert z. Apte, *Introduction to Social Welfare*, prentice hall, 1980.

William A. Robson, *Welfare State and Welfare Society*, George Allen & Unwin, 1995.

Abstract

Lee, Cheol Woo

The Social Welfare Policy and the Economic Growth in Korea

Since the year 1960 till now, Korea Society could not expected the development of the social welfare, because of the economic growth centered policy. Under the basis of this national policy so called "the first economic growth next to the distribution", it has been spreaded the wrong thinking that only the economic growth can contribute to the improvement for the quality of life. The majority of the people have ruled the wrong idea that the social welfare obstucks the economic growth, therefore, it has raised a lot of social problem, caused the social disorder and social crisis.

The social welfare what be well equipped is guaranteed not only the quality of life, furthermore, but also stabilized the society and prepared the foundation of economic development. Therefore, this article would like to emphasized on the necessity that the economic growth must simultaneously be going side by side together with the social welfare, as it were, it also means the reciprocity, the balance and the harmony between the both. Now it gives us to many suggestions about the merit of welfare system that the western Europe experienced itself before the crisis of welfare state in the middle of 1970 years.

Key words: social welfare, economic growth, welfare state

필자약력

(계재순)

이철우

현 고려대학교 평화연구소 연구교수, 전 고려대학교 한국사회연구소 책임연구원, 고려대학교 사회학과 사회학박사(사회정책 전공).

주요 저서 및 논문: "탈북귀순자의 한국사회 효과적 적응을 위한 정책적 대응방안 연구", 통일원(1996); "고령화사회와 노인복지정책", 『한국사회학』, 한국사회학회(1996); "노인관의 변화와 대응방안 모색", 『한국사회』, 한국사회연구소(1998); 『사회과학자의 글쓰기』, 일신사(2000); 『한국의 노인복지』, 월인(2003) 등.