『국가정책연구』 제34권 제4호: 107-131
DOI http://dx.doi.org/10.17327/ippa.2020.34.4.005

사회정책에서 복지국가와 복지사회의 관계전환

조성한*

논 문 요 약

복지국가와 복지사회는 대립되는 개념으로 알려져 있지만 복지사회와 복지국가는 공존의 관계다. 선진 복지국가는 산업화 과정에서 가족, 지역사회, 종교 등에서 제공하는 사회복지의 한계를 극복하기 위해 국가가 개입하면서 탄생했다. 그러나 국가가 개입하면서 점차 시민사회는 주변화 되었다. 이런 현상은 결국 국가에 큰 재정적 부담이 되었고 1970년대 오일파동으로 대부분 복지국가의 심각한 적자재정이 표면화되었다. 이후 선진복지국가에서는 자연발생적으로 시민사회가 다시 활발해지고 있으며 국가와의 공조로 복지사회가 다시 발전하고 있다. 한국은 복지국가 후발주자로 굳이 선진복지국가와 같이 복지국가를 넘어서 복지사회로 갈 이유가 없다. 지금부터 시민사회의 문제점들을 개선해서 복지국가와 복지사회의 공조시스템으로 가는 것이 바람직하다.

주제어: 복지국가, 복지사회, 복지국가의 위기

* 중앙대학교 공공인재학부 교수

www.kci.go.kr

Ⅰ. 서론

세계적으로 복지국가는 많은 담론들을 통해서 발전·변화해 왔다. 복지국가에 대한 담론은 '수혜자의 자격, 보편성과 선택성, 국가위주와 민간위주, 중앙정부와 지방정부, 현물과 현금' 등으로 다양하다. 1970년대 정부실패이후 '효율성'이 주요 이슈가 되면서 이분법적이 이슈들이 점차 다각화 되어가고 있다. 진보정권에서도 수혜자에 대한 자격기준을 높이고 자격심사를 더 엄격하게 하고 있으며, 현물과 현금의 장점을 살리는 바우쳐에 대한 연구도 이루어지고 있다. 보수학자들은 기본소득이라는 보편적 프로그램을 활용해서 복지의 행정적 비용을 줄이는 연구를 활발히 진행하고 있다.

특히 복지국가에서 국가의 역할을 축소하고 민간부분을 참여시키는 논의는 더욱 활발하게 진행되어서 대표적인 복지국가라는 스웨덴에서도 영리법인들의 참여를 통해 사회보험을 다각화시키는 시도가 적극적으로 진행되고 있다. 복지국가의 재정이 무한하지 않고 복지 수혜자는 다원화되는 상황에서 국가 혼자서는 국민들의 복지수요를 다 감당하지 못한다는 인식이 자리를 잡으면서 복지국가에 대한 새로운 논의가 이루어지고 있는 것이다.

복지국가에서 민간의 참여가 많아지면서 '복지사회'에 관심이 늘어가고 있다. 학자에 따라서는 복지국가가 성공적으로 정착된 나라를 복지사회라고 부르기도 하지만 최근에 논의되고 있는 복지사회는 사회복지에 민간부문이 적극적으로 참여하는 사회를 의미한다. 과거에는 복지사회를 보수주의 영역으로 여기던 진보적 성향의 학자들도 복지국가의 위기 이후 복지국가의 안정적인 발전에 기여한다는 인식이 생성되고 있다.

한국에서는 아직 복지사회보다는 복지국가에 대한 논의가 중심이 되고 있다. 주로 OECD국가를 비교대상으로 삼아 GDP대비 복지재정이 다른 국가에 비해 어느 수준인가를 논하면서 한국은 복지국가가 아직 성숙되지 않았다는 논리가 지배적이다. 이에 따라 Esping-Andresen의 복지국가 유형에 있어서 많은 학자들이 한국을 자유시장형 모델로 결정을 내리고 있다. 그리고 기업들 중심으로 사회보험이 제공되고 있다는 차원에서 기업형 복지국가로 불리기도 한다.

하지만 아직 한국의 사회보험 지급이 완전히 성숙하지 못한 상황에서 한국 복지재정을 대로 사회보험이 완전히 지급되는 OECD국가들과의 여과과정 없이 비교하는 것은 진실을 왜곡시킬 수 있다.. 그리고 선진국의 대부분이 복지재정이 과도하다는 것을 인정하고 복지국가 위기에 대한 논의가 끊이지 않고 있는 상황에서 무조건 OECD국가의 재정을 따라잡아야 한다는 의식도 수정되어야 한다.

한국사회는 현재 눈부신 경제성장과 복지재정의 급속 확대에도 불구하고 노인 및 청소년 자살

www.kci.go.kr

률은 세계에서도 상위권에 들고 있다. 재정만 늘어날 뿐 제도는 질적으로 아직 발전이 안 된 상태에서 노인은 충분한 돌봄을 받지 못해서, 청소년은 좌절감에 자살을 하고 있다. 대가족과 이웃의 해체와 복지국가의 기계적 작동이 사회정서를 고립과 소외로 이끌고 있기 때문이다.

따라서 한국 복지국가에서 복지사회의 논의는 시급한 문제다. 복지국가만 추구하다 보면 선진국형 복지국가의 위기와 더불어 사회해체를 겪게 될 가능성이 높기 때문이다. 이 연구는 복지국가와 복지사회의 관계에 대한 이론적 논의와 더불어 복지선진국의 복지사회로의 전환사례를 바탕으로 우리나라에 정책적 시사점을 주는 것을 목적으로 한다. 외국사례로는 북유럽, 유럽, 동북아시아에서 복지사회의 자료를 풍부히 가지고 있는 스웨덴, 영국, 일본의 복지사회 사례를 사용했다.

Ⅱ. 복지국가와 복지사회

1. 복지국가의 발전과 위기 그리고 개혁

1) 복지국가의 발전과 성과

복지국가란 용어에 대해서는 전후 영국 노동당의 정책을 한마디로 나타내기 시작한 것이라는 주장과 다른 한편으로는 스웨덴 복지를 설명하기 위한 독일 용어를 영어로 번역한 것이 기원이라는 것이라는 등 다양하다. 그러나 두 나라의 복지국가의 시작이 비슷한 시기라는 점에서 세계대전 이후의 각 나라 사회복지에 있어서 국가중심의 발전과 확장을 설명하는 것으로 기원을 보면 되겠다.

하지만 복지국가의 기원을 찾는 것보다 어려운 것이 복지국가의 진정한 의미를 찾는 것이다. 복지국가의 정의를 살펴보면 사전적으로는 국민의 경제적 안정과 노후, 보건 등을 국가 중심으로 보장하는 것으로 나타난다. Briggs(1961)의 설명이 이러한 정의를 더욱 명확히 나타내 준다. Briggs에 의해면 복지국가는 다음과 같은 세 가지 역할을 담당한다.

첫째, 개인이나 가족의 노동가치와 재산이 시장에서 어떤 수준으로 평가되던지 국가가 그 개인과 가족의 최저한의 소득을 보장해 준다.

둘째, 개인이나 가족이 어떠한 위기상황(병, 노후, 실업)에도 대처할 수 있게 국가가 보장해 준다.

셋째, 사회적 지위와 상관없이 모든 시민이 국가로부터 특정 기준의 서비스를 차별없이 받도록 한다.

이러한 Briggs의 정의는 당시 많은 학자들의 생각에서 크게 벗어나지 않는다(Andersen, 2007). 산업화가 서구복지국가 형성의 주요한 요인이지만 초기의 사회복지는 산업화와 자본주의의 발전을 위해서 노동자계급을 착취하는 수단이었다. 그러나 전후 각 국가의 진보정당들이 정권을 잡기

www.kci.go.kr

시작하면서 사회복지는 국민들을 자본주의 시장경제로부터 보호하는 역할의 맡았다. 따라서 Briggs가 설명한 바와 같이 복지국가는 시장에서의 개인이나 가족의 경제적 가치의 평가와 상관없이 국가는 모든 국민의 경제적 안정을 보호한다.

서구 유럽에서 국가가 사회복지에 개입한 시기와 복지국가의 형성 시기는 조금씩의 차이는 있지만 세계대전 전후로 많은 차이가 나타나지는 않는다. 그러나 복지국가의 발전양상은 상당한 차이를 보인다. 서구 유럽의 복지국가의 발전유형으로는 Esping-Andresen(1990)의 3가지 복지국가의 모델이 대표적으로 사용된다. 재분배나 탈상품화 등에 대한 추후의 연구들은 Esping-Andresen의 모델이 서구유럽의 복지국가 유형을 완벽히 나타내지는 못한다는 것을 밝히고 있지만 3가지 모델이 비교적 많은 의미를 내포하고 있다고 인정한다(Kammer et al., 2012; Saint-Arnaud & Bernard, 2003; Scruggs & Allan, 2006).[1)]

사실 서구 유럽 복지국가의 구조적인 면을 보면 각 나라가 4대 보험과 빈곤구제를 위한 공적부조를 중심으로 하는 공통성을 가진다. 그리고 초기의 복지국가와 달리 각 국가들은 점점 보편적 복지프로그램들을 도입하고 그 범위를 늘려갔다(Robson, 1976) 다만 역사적으로 볼 때 진보정권과 보수정권의 집권기간에 따라 사회복지 프로그램들의 재분배정도, 탈상품화정도, 민간과 국가의 역할분배 정도, 국가의 복지지출 규모 등에서 결과적인 차이가 있을 뿐이다.

복지국가의 발전은 많은 성과를 이루었다(Robson, 1976; Jørgen, 2007). 우선 절대적 빈곤이 감소하고 소득불평등도가 개선되었다.[2)] 이에 따라 국민들의 표준생활수준과 적극적 자유를 통한 기회 등이 크게 발전했다. 사회적 상호간 신뢰에 의한 사회자본(social capital) 역시 복지국가에 의해 개선되었다. 보편적 복지가 일반화 되어있는 사회민주주의 모델의 복지국가들이 자유주의 모델이나 보수주의 모델의 복지국가들에 비해 성과를 나타내는 지표가 더 높게 나오는 것은 복지국가의 성과를 확연히 나타내어 주는 것이다.

2) 복지국가의 위기

복지국가의 다양한 성과가 나타내는 이면에는 복지국가의 재정문제가 숨겨져 있었다. 세계대전 이후 20여년의 짧은 복지국가의 발전이 있었던 반면 1970년대 3차례의 오일파동에 의한 세계적 경제위기를 겪으면서 복지국가의 이면에 숨겨진 재정적자가 표출되었다. 물론 국가재정이 모두 복

1) Esping-Andersen의 모델과 추후 모델의 차이점은 남아메리카의 국가들은 이 모델에서 벗어난다는 것과 유럽의 국가들 중에도 Esping-Andersen의 구분과 맞지 않는 국가들이 있다는 점들이다. 예를 들면 벨기에나 네덜란드는 사회민주주의 모델과 보수주의 모델의 중간 정도 위치에 있고, 남유럽의 국가들은 자유주의 모델에 더 적합하다는 것이다,

2) 최근에 다시 나타나고 있는 양극화의 문제는 복지국가의 실패로 보기 보다는 세계화나 IT산업의 영향으로 보아야 한다.

www.kci.go.kr

지정책에 사용된 것은 아니지만 대부분 복지국가에서 복지재정이 차지하는 부분이 단연 가장 컸기 때문에 복지국가는 재정적자의 주요 원인으로 비난 받게 되었다. 보수학자나 좌파 마르크스 학자의 공통된 비판이 복지국가의 방만한 재정운영이었다는 점은 특이할 사항이다(Pierson, 2007).

영국은 1979년 IMF 통치를 받았으며, 스웨덴은 1990년대 적자재정으로 인한 심각한 경제침체를 경험했다. 독일 역시 복지국가만의 문제는 아니었지만 동독과 서독의 통일이 독일 복지재정에 큰 어려움을 겪게 하여 재정적자가 심각한 문제가 되었다. 1980년대부터 복지재정을 급격히 늘려온 그리스도 10년 만에 재정이 악화되기 시작하면서 2010년대부터는 국가 파산직전의 위기상태가 계속되고 있다. 이와 같은 국가의 사례가 아니더라도 선진복지국가들은 대부분 1970년대 경제불황 이후 정도의 차이는 있지만 적자재정의 문제가 드러났고 복지국가의 지속성에 대한 문제가 제기되었다(Glennerster, 2000).

지속성의 문제는 복지국가 자체로만 볼 때 재정적 지속성, 정치적 지속성, 윤리적 지속성이 제기된다. 재정적 지속성은 재정적자 문제를 해결하기 위해 계속 세율을 올리는 것이 가능한가의 문제다. 정치적 지속성은 관료나 정치인들이 급격히 변화하는 환경에 맞춰 효과적으로 복지국가를 재구성할 수 있는가에 대한 의문이다. 마지막으로 윤리적 지속성은 과연 복지국가가 빈곤을 구제하고 사회통합을 유지할 수 있는가에 대한 의문이 제기된다.

윤리적 지속성의 문제는 사회구성원 각 개인이 권리를 앞세우고 의무나 그리고 상호주의에 의한 사회봉사의 윤리적 책임성의 약화를 의미한다. 윤리적 지속성이 있어야 재정적 지속성과 정치적 지속성이 유지될 수 있다. 그런데 복지국가는 정치적·행정적으로 국가가 모든 복지의 책임을 지려했고 따라서 사회구성원의 복지에 대한 윤리성을 약화시켰다. 심지어 집단적 이익을 위해 사회전체에 손해를 끼치는 행위까지 발생하게 되었다(Robson, 1976).

이에 따라 서구유럽의 복지국가는 사회복지의 급격한 확장만 통제되고 있을 뿐 줄이는 것은 엄두도 내지 못하고 있다. Pierson(1996)이 지적한 바와 같이 우선적으로 정치인들은 정지적 부담을 회피하려고만 하지 누구도 나서서 복지혜택을 줄이지 못했다.[3] 복지재정을 줄이려는 노력이 있었다고 하더라도 1980년대부터 두드러진 세계화, 탈산업화, 기술발전에 의한 산업구조의 변화 등이 실업율을 높이고, 양극화를 악화시켰다. 또한 고령화와 더불어 여성의 사회적 지위와 역할의 변화로 인해 노인과 아이들의 보호에 있어서 국가의 역할이 더 커졌다. 이러한 환경의 변화는 복지국가의 수요를 지속적으로 늘리는 요인이 되었다.

3) 복지프로그램의 대상이 소수인 경우만 축소하는 경우가 있지만, 대상이 다수인 경우는 표를 의식해서 소극적인 대처만 할 뿐이다.

www.kci.go.kr

2. 복지사회

복지국가의 수요는 늘어가지만 복지재정을 이에 맞춰 늘리기 어려운 여건에서 여러 가지 복지 개혁의 대안들이 마련되고 시험되고 있다. 대부분 국가들은 복지혜택에 더 엄격한 기준을 적용하고 있고,[4] 중복되는 혜택을 폐지하기도 하고, 교육훈련과 근로능력 있는 빈곤층에 대한 근로연계 복지를 강화하고 있다.

이러한 프로그램 개혁과 더불어 전반적 복지국가의 구조를 변화하는 '복지사회'도 점차 관심을 받기 시작하고 있다. 자칫 복지사회라고 하면 시장주의자들이 주장하는 국가중심의 복지가 아닌 민간중심의 복지를 의미하는 것으로 인식되어 복지국가와 대척되는 대안으로 인식되거나, 단순한 복지다원주의의 현상으로 이해될 수 있다. 그러나 여기서 복지사회의 개념은 복지국가의 문제를 해결하고 더 완성된 복지국가로 가기 위해 시민들이 의무감과 책임감을 가지고 상호주의(mutualism)을 바탕으로 자율적으로 사회에 봉사하는 것을 의미한다. 여기서 완성된 복지국가는 지배적인 국가가 아니며 복지와 더불어 자유를 보장한다. 복지국가에서 시민들은 자유를 바탕으로 자신들의 권리뿐 아니라 의무와 책임감을 가지고 자신들의 삶을 책임지고 사회에 봉사한다. 그래서 복지국가와 복지사회는 불가분의 관계를 가진다.

복지국가가 복지혜택의 자격이나 시민권 그리고 재화의 분배와 재분배 등이 국회에서 정해진 법에 의해 집행되는 국가적 행태를 의미한다면 복지사회는 사회의 구성원 즉 시민이 전반적 복지와 그 전제(assumption)에 대해 느끼고, 생각하고, 행동하는 유기적 사회시스템을 의미한다(Robson, 1976; Rodger, 2000). 복지국가는 사회와 동떨어져서 만들어지는 것이 아니며 사회와 협력적인 관계에 의해서 완성된다. 사회구성원들 개개인이 복지국가의 전제와 정책을 행동이나 태도에 잘 반영할 수 있을 때 성공적인 복지국가가 성립될 수 있다. 복지국가는 시민들에게 수동성을 강조하는 것이 아니다. 또한 사회구성원들은 국가에서 제공하는 복지에 대한 권리만 주장해서는 안된다. 사회 안에서 개인들은 본인, 가족 그리고 사회에 대한 책임감과 의무감도 지녀야 한다. 이런 의무감을 가질 때 상호주의를 통한 복지사회를 이룰 수 있고, 나아가서 사회적 약자에 대한 배제를 극복하는 사회통합을 이룰 수 있다(Rodger, 2000).

이러한 복지사회의 사회통합을 기반으로 해야 건전한 복지국가를 이룰 수 있다. 또한 복지국가도 사회복지의 모든 것을 국가중심으로 이룬다는 과도한 의욕보다 사회통합에 기여해야 한다. Timuss도 복지국가는 복지정책을 통해 서로 서비스를 제공하는 윤리적 습성을 촉진시켜 통합된 복지사회를 이끌어내야 한다고 주장했다(Robertson, 1988). 유형에 따라 개인(가족)이나 시장을 중심으로 하는 복지국가, 가족을 중심으로 하는 복지국가, 국가가 중심이 되는 복지국가 등으로

4) 연금받는 연령을 올리고, 병가의 기준을 강화하고, 병가나 휴가 기간을 줄이는 등 복지혜택의 기준을 강화한다.

www.kci.go.kr

나누어 볼 수 있지만 실제로는 가족이나 기업이나 국가가 모두 충분한 복지제공에 실패할 수 있다((Esping-Andersen, 2002). 다양한 사회의 복지행위자가 자신의 위치에서 사회통합을 바탕으로 복지에 대한 도덕적 의무와 책임을 다 할 수 있도록 유기적인 복지사회가 이루어져야 지속가능한 복지국가를 이룰 수 있다. 따라서 이제 복지국가와 복지사회는 대립되는 개념이 아니고 서로 필수불가결한 불가분의 관계라 할 수 있다.

사실 역사적으로나 학문적으로 현대 복지국가를 형성에 큰 기여를 했다고 알려진 영국의 Beveridge나 Titmuss 그리고 스웨덴의 Myrdal도 무조건적으로 국가가 책임을 지는 복지국가를 추구하기 보다는 복지사회를 전제로 하는 국가의 역할을 추구했다. Beveridge는 '국가의 최저한의 보장 원리'를 통해 국가는 최저한의 삶을 보장하지만 개개인의 복지는 개인과 사회의 역할로 규명했다(Parry, 1985). 또한 국가가 복지에 대한 자발적 조직의 역할을 저해할 정도로 개입해서는 안된다고 주장했다((Skillen, 1985). Myrdal은 복지국가에서 개인의 자유와 평등과 형제애를 강조했고, 나아가 자율적인 행위를 중요시 여겼다(Fujita, 2005).

이런 복지국가의 선구자들의 기대와 달리 대부분의 국가에서는 점점 더 복지정책을 국가 중심으로 이끌어 나갔다. 서구유럽에서 자발적 시민사회는 약화되었고 복지수혜자 개인이나 집단은 책임감은 줄어들었으며 도덕적 해이는 증가해서 결국 국가의 재정능력을 넘어서게 되었다. 복지국가에서는 개인의 복지에 대한 정치적 개입이 불가피하고 정치는 표를 가장 중요시 여긴다. 따라서 복지국가의 이론적 합리성에서 벗어나 사회에서 가장 도움이 필요한 집단보다 가장 표가 많은 중산층을 위한 복지가 증대해 왔고 결국 복지국가의 위기를 초래했다. 따라서 Barry(1990)와 같은 학자는 복지국가가 정치적 게임에 의해 윤리적 지향성에서 벗어난 것은 이미 현실로 증명이 되었으며, 복지국가라는 용어를 사용하기 보다는 그냥 복지프로그램이라는 용어를 사용하는 것이 실용적이라고 주장한다. 복지국가란 용어 자체가 정치적으로 받아드려져서 정치인들로 하여금 표를 얻는 도구로만 사용하고 싶도록 한다는 것이다.

그러나 복지국가의 위기와 더불어 서구유럽에는 다시 시민들의 책임의식을 강조하기 시작했고, 자발적 시민단체의 상호주의에 의한 복지행위가 활발해지기 시작했다. 국가 중심인 스칸디나비아 반도의 복지국가에서도 애드보커시 단체보다 봉사단체가 활발해졌으며 국가의 지원을 받는 시민단체도 이제 민간의 자원을 활용하기 시작했다. 새로운 형태의 시민단체들도 등장하고 있다. 이런 현상에 대해 복지국가를 넘어서 시민의 책임과 상호주의에 의한 서비스의 자율성을 강조하는 사회통합적 복지사회로 전이되고 있는 현상으로 보는 학자들도 있다.

www.kci.go.kr

Ⅲ. 한국의 복지국가 발전과 복지사회 현황

1. 한국 복지국가의 발전

우리나라 복지국가의 발전은 서구유럽 복지국가들과 달리 그 발전과정을 설명하기 어렵다. 주요 사회복지 프로그램들의 생성과정이 당시의 사회적 변수에 따른 것이 아닌 '대통령의 지시'에 의한 것이 대부분이다. 국민연금과 건강보험은 박정희 대통령이, 고용보험은 김영삼 대통령의 지시로 만들어졌다는 설명 외에는 왜 그런 결정이 내려졌는지에 대한 설명을 찾을 수 없다.[5] 특히 군사정권에서는 사회복지를 사회주의와 동일하게 생각해서 일반적인 논의도 하기 힘든 상황이었고, 문민정부 초기 김영삼 대통령도 당시 각박한 사회복지 수준까지도 '소비적 복지'라고 부르면서 가족중심의 보수적 생산적 복지를 추구했었다.

실질적인 복지국가의 논의가 활발해지기 시작한 것은 최초의 진보정권인 김대중 정부 시기부터라고 할 수 있다. 다양한 시민사회 조직들이 복지관련 주제를 가지고 논쟁을 벌이고 시위를 하기 시작했고 이에 따라 형식적이 공적부조인 '생활보호법'이 폐기되고 실질적으로 빈곤을 구제할 수 있는 '국민기초생활법'이 시작되었다. 그리고 국민기초생활법을 시작과 함께 우리나라는 복지국가를 대표하는 4대 사회보험과 공적부조제도를 모두 갖추게 되었다.

우리나라가 복지국가의 모습을 상징적으로 갖추면서 복지국가의 논쟁은 더 활발히 진행되었다. 이러한 논쟁은 2000년대 들어와서 끊이지 않고 진행되고 있다. 특히 학자들은 우리나라 복지체제를 Esping-Andersen의 복지체제 중에서 자유주의 복지모델로 보는 경향이 많으며 일부는 보수주의적 복지체제로 분류하거나, 자유주의와 보수주의의 혼합 정도 보기도 한다(김연명, 2002). 그 이유는 탈상품화나 탈가족화의 정도가 낮다는 분석결과들이 나오기 때문이다.

복지재정에 대한 논쟁에 들어서면 진보학자와 보수적 경제학자들 간에는 극심한 차이가 나온다. 대부분 진보학자들은 OECD국가들의 비교하여 우리나라는 GDP대비 복지재정이 매우 낮기 때문에 복지국가로 볼 수 없다고 비판한다. 반면에 보수적 경제학자들은 복지국가에서 가장 재정적 비중이 높은 국민연금의 지불이 성숙되지 않았기 때문에 표면적으로 낮게 보일 뿐이며 우리나라가 고령화와 더불어 국민연금 지급이 완전히 집행되게 된다면 달리 복지재정을 늘리지 않아도 OECD국가들의 복지재정 수준에 육박할 것으로 분석하고 있다(옥동석, 2019).

---

5) 국민연금에 대해 박정희대통령이 중화학공업을 육성할 기금을 마련하기 위한 결정이란 주장이 있지만 그 주장의 배경이 국회의사록에 있는 야당의원들의 의사발언이었다는 점에서 신빙성이 없다. 또한 당시 중화학공업 육성은 시급하게 시행된 반면, 국민연금을 시행했다고 하더라도 당시 경제적 상황을 볼 때 충분한 기금마련에는 많은 시간이 걸릴 수밖에 없었다.

www.kci.go.kr

초기의 복지체제에 대한 논의에 있어서 사회민주주의 모델을 이상적으로 보고 보편성을 강조하고 재정을 늘려가야 한다던 주장은 점차 우리나라 복지국가가 성숙해 가면서 더 깊이 있는 담론이 제기되고 있다. 세계적인 복지국가의 환경이 급변하는 상황에서 우리나라의 복지국가의 성격을 어느 하나로 단정하기는 어렵다는 것이다(정의룡·양재진, 2012; 김연명, 2013). 또한 복지국가를 계속 발전시켜 나가야 하지만 무조건 보편적 프로그램만을 주장해서는 안되고 선진복지국가들의 경험을 바탕으로 재정상황에 따라 소기의 목적을 달성할 수 있다면 선택적 프로그램도 활용해야 한다는 논의도 진보학자들 간에 나오고 있다(성경륭, 2014).

무엇보다 우리나라 복지국가가 어느 방향으로 가야하는지에 대한 명확한 규명이 아직 이뤄지지 않았다는 문제제기도 있다(신광영, 2012; 윤홍식, 2019; 한신실, 2020). 신광영은 2000년대 중요한 복지담론들을 분석한 결과 한국의 복지정치는 주체가 분명하지 않은 형성단계라고 규명했다. 윤홍식은 문재인 정부의 복지정책을 평가해 본 결과 몇몇 복지프로그램들이 도입되고 강화되었지만 복지국가로서 갖춰야 할 구조적 문제는 전혀 개선되고 있지 않고 오히려 보수적인 부분이 강화되고 있다고 주장했다. 한신실(2020)은 그동안 복지국가가 재정적이나 프로그램 면에서 많은 성장을 하였음에도 불구하고 국가발전전략에서 중요한 위치를 차지하지 않았었기 때문에 우리나라 복지국가의 성격이 정해지지 못했다고 비판한다.

Esping-Andersen은 동아시아 복지국가들은 독자적 구성형태를 발견하기 어렵다고 평가했다(1999). 일본을 예로 들어 미국과 유럽의 혼합이라고 평가하기도 했다. 서구유럽의 경우 산업화, 민주화, 사회민주주의 이념의 부흥 등 여러 가지 상황들을 체계적으로 경험하면서 점진적인 복지국가의 형성을 이루었고 복지국가의 위기도 경험했다. 그러나 동아시아 국가들의 경우에는 유럽이 복지국가의 위기를 경험할 때 복지국가가 시작되었으며 산업화와 자본주의, 사회민주주의 등을 한꺼번에 경험하면서 복지국가가 성장해왔다.

한국의 경우는 김대중 정부에 이르러 복지국가가 급격히 성장하기 시작했다. 보수정부나 진보정부나 복지국가의 불가피성과 경제성장의 당위성 그리고 유럽의 복지국가로 인한 재정적 위기까지 정책에 반영해야 했다. 복지국가를 대하는 태도는 보수정부나 진보정부에서 복지국가는 계속 성장해 왔고, 마찬가지로 대기업 중심의 경제성장도 이루어 왔다(성경륭, 2014; 이태수 2014). 복지재정을 늘려야 하는 당위성과 적자재정에 대한 경계도 계속 공존해 왔다.

2. 한국 복지사회의 현황

이런 상황에서 우리나라에서도 복지사회에 대한 논의가 조금씩 시작되고 있다. 강준만(2012)은 국가가 시민사회를 복지서비스에 효과적으로 활용할 수 있다면 복지비용을 대폭 줄일 수 있음에

www.kci.go.kr

도 시민사회를 정치적으로만 활용하고 있다고 비판하고 있다. 시민참여율은 다른 나라보다 낮지 않은데 봉사참여율은 현저히 낮다는 것이다. 따라서 시민사회가 정치로부터 독립해서 지방이나 작은 지역으로 활동영역을 전환시켜 전문적이고 지속적인 사회서비스 활동을 하는 것이 중요하다고 주장한다.

군사정권 이후 우리나라 복지국가를 지원하고 발전시키는데 시민사회는 지대한 영향을 준 것을 사실이다. 그런데 시민사회의 역할중 목소리를 내는 애드보커시 활동이 두드러졌고 봉사활동의 영역은 크게 드러나지 않았다. 우리나라 시민사회를 애드보커시 그룹에서 벗어나지 못하게 하는 주요한 요인은 정치환경에 있다(강준만, 2012; 주성수, 2017). 모든 정책에 정치가 너무 크게 개입되어 있고 복지국가도 과잉정치에 지배받고 있다. 어느 정권이던 관변단체가 존재하고 블랙·화이트 리스트가 등장한다. 관변단체는 다른 시민단체보다 훨씬 많은 재정적 지원을 받게 되고 블랙리스트에 이름이 오르면 전혀 지원을 받지 못하게 되거나 재정지원액이 대폭 삭감된다.

주요 비영리기관들이 관치화되어 있는 점도 우리나라가 복지사회로 변화해 가는데 걸림돌이 될 수 있다(조흥식, 2011). 사회복지공동모금회나 대한적십자 같이 대표적 모금회도 사실상 정부산하기관과 같은 성격을 가지고 있다. 그러다 보니 재정적으로나 권위에 있어서 타 비영리조직들과 형평성에서 문제가 생긴다(조승석·신준석, 2016). 그리고 이 두 기관이 수차례에 거쳐 대형비리에 휩싸이곤 하다 보니 국민들의 비영리조직에 대한 신뢰수준이 낮아진다.

많은 비영리조직들의 회계부정에 대해서 수시로 언론에 발표되는 것 자체가 시민사회의 복지서비스에 대한 시민들의 신뢰도를 낮춘다(박미희 외, 2019). 이러한 일이 벌어지는 것은 비영리조직들이 어떤 서비스를 할 것인가에 대한 치밀한 계획 대신에 내 기관에 얼마나 많은 돈이 들어오는가에 더 관심을 갖기 때문이기도 하다. 또 다른 이유는 비영리조직들이 객관성을 갖춘 인사로 구성된 이사회에 의해 투명하게 운영되기보다 개인에게 사유화되어 있는 경향이 높기 때문이기도 하다(이종수, 2008).

복지사회는 시민단체가 많이 참여한다고 해서 성립되는 것은 아니다. 지역사회와 기업과 가족 역시 중요한 변수다. Esping-Andersen(2002)도 복지국가가 되더라도 기업이나 가족의 중요성을 간과해서는 안되며, 특히 현재와 같은 환경에서는 국가 외에 다양한 변수의 상호협력이 중요하다고 했다. 특히 돌봄에 있어서는 더욱 가족의 역할이 크다. 그런데 우리나라는 아이들이나 노인들 그리고 장애인 돌봄에 있어서 국가나 시민사회의 역할이 많이 부족한 반면 가족은 맞벌이 부부가 늘어가고 있어서 큰 문제가 되고 있다. 어린이집 문제는 수시로 언론에 문제가 제기되고 노인자살률은 여러 해 동안 OECD국가 1, 2위를 다투고 있다. 노인자살의 요인으로는 우울증이나 자존감 등이 대표적인데 이 요인에 영향을 미치는 변수로 건강과 재정 문제가 큰 비중을 차지하지

www.kci.go.kr

만 배우자 유무나 자식 간의 관계도 적지 않은 영향을 주고 있다(이수정·이은주, 2019).

돌봄에 있어서 국가가 나서서 제도를 마련하는 것도 중요하지만 가족과 지역사회의 협조가 없이 국가의 힘만으로는 가능하지 않다. 복지국가가 훨씬 발전한 서구유럽에서도 최근에 와서는 시민사회의 활동이 활발해진 것도 국가만으로 복지사회를 이룰 수 없다는 것이 인식되었기 때문이다. 한동우(2016)은 복지국가의 최악의 시나리오가 권위주의적 복지국가와 허약한 시민사회의 조합이라고 강조한다. 허약한 시민사회는 의무와 책임감이 상실되고, 상호주의에 의한 협조와 봉사가 이루어지지 않는 자율성을 잃어버린 사회다. 이러한 사회에서는 복지국가를 뒷받침할 건전한 복지사회를 이룰 수 없다. 효과적이고 효율적인 복지국가가 완성되려면 시민사회와 국가의 상호의존 파트너쉽이 필수적이다(이종수, 2008; 주성수, 2017; 한동우, 2016). 그런데 우리나라는 아직 복지국가도 완성하지 못한 반면 시민사회는 성숙하지 못하고, 급격한 산업화 과정에서 지역사회와 가족이 상호성이 약화되고 있다. 이러한 문제를 간과한 채 복지국가 재정을 높이는 데만 치중하면 복지선진국이 겪었던 위기보다 더 큰 위험한 어려움을 겪을 수 있다.

Ⅳ. 해외사례

1. 일본 복지국가와 복지사회

서구 사회가 2차 세계대전 직후 복지국가로 발전해 나갔던 것과 달리 패전국가였던 일본은 국가 자체의 재정적 열악함에 의해 복지국가는 뒤쳐졌다. 비록 여러 가지 복지 프로그램들이 세계대전후 시작이 되었지만 일본의 복지는 경제의 급속한 성장과 더불어 1960년대 점차 모습을 갖추어 나갔다(Chan, Cheung & Peng; 2004). 의료보험과 국민연금(1961), 노인복지법(1963), 아동수당(1971), 노인무상의료(1972) 등 보편적 복지프로그램들이 만들어졌다. 또한 2차 세계대적 직후 만들어졌던 생활보호법, 아동복지법, 근로자 관련 제도들도 1960년대부터 예산도 늘어나고 제도적으로 자리를 잡아갔다.

그러나 일본의 노동정책 중심의 사회정책에 대한 불만과 더불어 1960년대 말부터 환경운동, 공해운동, 주민운동, 복지운동 등이 결합된 사회운동세력들이 등장하기 시작했다(김영직·조민효, 2015). 일본 정부는 국민의 요구에 부응하기 위해 1973년을 '복지국가의 원년'으로 천명하고 연금제도를 대폭 개혁하고 노인 무상의료를 도입하는 등 복지예산을 증액하였다Chan et al., 2004).

그러나 복지국가의 원년은 시작과 더불어 찾아온 오일파동에 의한 세 차례 경제위기와 함께 방향을 전환하지 않을 수 없었다. '복지사회'란 용어는 당시 여당인 자민당의 복지정책에 대한 논의에 자주 등장했다(Watanuki, 1986). 이와 관련된 보고서들도 발표되었는데 대표적인 것이 '생

www.kci.go.kr

애설계계획(1975)'와 '생애설계복지계획(1976)' 등이다. 이 보고서들에서도 '복지사회'란 용어가 사용되었고, 일본 총리 오히라 마사요시는 1979년 공식적으로 '일본식 복지사회'를 천명하였다.

오히라는 '일본식 복지사회'의 선언에서 '공정한(fair), 자애로운(gracious), 활동적인(active)'란 용어를 사용하면서 최소한의 국가보장과 자립정신을 강조하면서 개인·가족·기업과 더불어 지역 네트워크가 책임감을 가지고 사회통합을 위해 힘써야 함을 강조하였다. 오히라의 뒤를 이은 나까소네도 특히 노인의 복지를 위해서는 '작은정부와 민간활력'으로 따듯한 마음의 지역중심의 사회통합이 이루어져야 함을 강조하였다(홍진이, 1999; Chan et al.).

어느 국가든지 지배정당의 총수가 선언한 일이 아무 준비가 없이 그대로 이루어지는 일은 없다. 자민당이 복지사회를 내세웠어도 일본 사회가 준비가 되어있지 않았다면 의미없는 일이 되었을 것이다. 일본은 서구 유럽에 비해 산업화와 더불어 가족이나 지역사회가 해체의 정도가 약했다(Myamoto, 2003). 또한 높은 경제성장률과 더불어 남성위주의 경제활동과 기업의 '평생고용'이 보장되었기 때문에 복지사회가 유지될 수 있었다. 당시의 고령화도 높은 수준이 아니었기 때문에 가족과 지역사회에서 보살필 수 있었다. 마지막으로 일본은 서구유럽과 달리 한국이나 대만, 중국들에 인접해 있기 때문에 문화적으로도 신속한 경제발전과 생산적인 복지모델을 추구하는 것이 자연스러웠다.

그렇다고 해서 일본의 복지사회에 대한 비판이 없었던 것은 아니다. 일본의 진보세력들은 '일본식 복지사회'를 '일본식 기업복지'라고 비판하였다. 외국에서도 여러 학자들이 일본이 복지사회를 이룰 만큼 자발적이고 독립적인 시민사회가 형성되어 있는지에 대한 의문을 제시하였다(Young, 2000). 일본의 NPO들은 정부와 계층적 관계를 이루고 있기 때문에 수평적인 파트너쉽을 가지고 있다고 보기 힘들다는 것이다. NPO가 정부에 의해 만들어지고 정부와 수평적 관계가 아닌 정부의 예산제공과 정부의 규정에 따라 복지프로그램을 운영하는 것은 정부의 산하 기관과 동일하게 볼 수 있으며 '복지사회'를 이루기 위한 사회관계가 아니라고 보았다.

일본 학자들 중에도 일본의 시민사회는 외국에 비해서 특별히 성숙하다고 보기 힘들다는 견해가 있다. 사회자본이론을 바탕으로 일본 시민사회를 평가하면 일본인들의 사람들에 대한 신뢰도가 서구 유럽에 비해 특별히 높지는 않다고 한다. 그리고 낯선 시민사회활동에 자발적으로 참여하는 비율도 낮다고 한다(Inoguchi, 2002). 이러한 참여율과 신뢰도도 1970년대에 비해 1998년도에는 다소 낮아지고 있다는 조사결과도 있다(Nishide & Yamaguchi, 2005).

그러나 사회자본이란 추상적 개념으로 조사마다 다른 결과를 낳기도 한다. 일본 내 연구들에서는 국민들의 시민사회 참여율이 동·서양의 비교국가들 보다 높게 나온다는 연구들도 있고, 사회자본과 다른 변수를 사용하여 일본의 신뢰도는 매우 높다는 연구도 있다(Chan et al.). 일본의

www.kci.go.kr

낮은 범죄율, 경제행위 관례 등을 분석해 보면 신뢰도가 높게 예측된다는 것이다.

특히 일본은 낯선 사람에 대한 신뢰도는 높지 않지만 가족·친족·이웃이나 같은 커뮤니티, 회사 내에서의 신뢰도는 높게 나온다(Inoguchi, 2002). 낯선 사람이라도 가까운 사람과의 관계에 따라 신뢰도가 높아지기도 한다. 따라서 시민사회 활동도 공적 조직과 개인적으로 가까운 조직이나 사회 안에서 많이 이루어진다. 또한 여러 사회조사에서도 상당 비율의 사람들이 사회에 기여를 할 의향이 있는 것으로 나타난다. 특히 젊은 사람일수록 더 높은 신뢰도를 보인다는 연구도 있다(Yoshino, 2002). 노인들은 자신이 어려울 때를 대비해서 어떤 보답을 원하는 차원에서의 사회봉사에 참여하는 경향이 있다는 연구도 있다.

1970년대부터 이러한 시민의식과 사회자본이 높아졌고 이에 따라 일본정부는 경제가 어려운 시기에 복지국가를 추구하기 보다는 복지사회를 추구할 수 있었다. 다른 국가들에 비해 일본에서는 복지에 대한 이념적 공방이 그다지 크지 않았다. 진보적 입장에서는 복지사회보다는 복지국가를 추구했지만 유럽 복지국가의 실패의 전철을 밟는 것은 대부분 원치 않았다.

다만 최근에는 고령화의 정도가 너무 높아져서 시민사회나 기업에서 더 이상 감당하기 어렵다고 보고 있다. 따라서 국가의 복지개입이 이전보다 더 요구되고 있다고 한다. 복지국가만을 추구하면 유럽과 같은 실패를 경험할 수 있지만 국가의 복지투자 없이 복지사회도 이루어질 수 없다는 것이다. 따라서 복지국가와 복지사회는 병립해야 한다고 본다.

2. 영국 복지국가와 복지사회

복지국가로서의 영국의 위치는 미국보다는 높은 수준의 복지를 유지하지만 평균적 유럽에 비해서는 약한 수준이다. 영국은 역사적으로 산업화가 가장 먼저 시작이 되었고 이에 따라 시장경제도 서구 유럽에서 시기적으로 가장 앞서 이루어졌다. 반면 산업화와 도시화에 따른 복지정책의 발전도 어느 나라보다 앞섰다. 그러나 이념적으로 시장경제에 가까운 문화 때문에 다른 유럽에 비해서는 약한 복지국가를 유지하고 있다.

이러한 역사적 배경 때문에 영국은 복지사회에서 복지국가로 전환되는 역사적 과정이 뚜렷하게 나타난다. 영국은 산업화가 시작되면서 노동력을 확보하기 위해 각종 노동규제가 만들어 지다가 1601년 최초로 중앙정부에 의한 엘리자베스 구빈법이 제정되었다. 구빈법의 성격에 대해서는 노동자를 규제하기 위한 법이라는 견해와 세계 최초의 복지규정이란 견해가 대립되고 있다.

최소한의 공적부조에 해당되는 구빈법에서 복지국가로 발전하는 과정에서 영국은 다양한 집단과 개인들의 활동에 의한 복지사회가 형성되었었다. 길드조직들은 빈곤 구제를 위한 재단들을 만들어서 어려운 사람들에게 도움을 주었고 다양한 단체들이 구호시설을 만들었다. 이러한 비영리

www.kci.go.kr

구호단체의 구호활동이 우후죽순으로 생성되자 이들을 조율하기 위해서 '자선조직협회'가 만들어지기도 했다. 이러한 자선조직협회의 '우애방문(friendly visiting)' 활동은 영국이나 미국에서 case work으로 발전되었다. 우애방문은 대학생들의 빈곤에 대한 관심을 높이게 되었고 이는 곧 인보관 운동(settlement house movement)으로 이어졌다.

비슷한 시기에 형성된 페이비안 소사이어티(Fabian Society)는 구빈법 개혁을 위한 왕립위원회 소소파로 참여하는 것을 시작으로 현대 영국 복지국가 형성에 큰 기여를 했다. Charles booth나 Benjamin Rowntree와 같은 사업가들은 사비로 영국의 빈곤 실태에 대한 사회조사를 수행해서 국민과 정부에 알리는데 큰 기여를 했다. 특히 Rowntree는 1950년대까지 3차례 조사를 수행하면서 빈곤변화를 파악했고 절대적 빈곤에 대한 개념을 정립했다.

그 외에도 다양한 공제조합(friendly society)이 존재했다. 공제조합들은 국가에서 제공해주지 않는 복지를 스스로 창출해서 가입된 회원들은 병이나 노후 등의 어려운 상황에 처했을 때 조합으로부터 구제를 받는 조직이다. 영국은 18, 19세기에 공제조합들이 가장 흥행했는데 법으로 '좋은 우애조직(socieies of good fellowship'이라고 정의되기도 했다(Harris, 2018). 공제조합들의 목적은 회원들의 복지를 위한 것이었지만 많은 공제조합들이 회원으로 가입할 능력이 안 되는 저임금 노동자들이 어려움에 처했을 때 도움을 주기도 했다. 공제조합들은 19세기 들어와서 작은 지역조합들이 병합하여 큰 전국적 조합들로 발전하였다.

영국 복지국가의 아버지라고 불리던 Willam Beveridge가 추구했던 것도 복지국가보다 복지사회였다(Komine, 2006). Beveridge는 국가는 복지에 있어서 최소한의 역할만 담당하고 완전고용의 달성에 더 치중해야 하며 그 이상은 자유로운 시민들의 자발적 행동이 있어야 한다고 했다. Beveridge는 또한 복지국가보다는 '사회서비스 국가(social service state)'라는 말을 선호했다. 복지국가는 너무 과도한 혜택이 주어지고 사람들은 나태하게 할 수 있기 때문이다. 또한 Beveridge는 국가의 보편적 복지가 시민사회의 자발적 봉사나 공제조합들이 약화시키는 것도 우려했다(Ramsden & Cresswell, 2019).

그러나 베버리지의 설계와 달리 영국은 노동당이 집권한 이후 복지사회보다 복지국가를 추구했다. NHS(National Healthe Service)와 다양한 사회보험들이 신설되고 새로운 사회서비스가 늘어갔다. 공제조합들은 20세기 초까지만 해도 어려운 사람들을 위한 국가차원의 보험이 필요하다고 캠페인을 벌였지만 모든 국민을 포함한 보편적 국가 사회보험이 만들어지면서 베버리지의 걱정대로 주변화 되어갔다(Glennerster, 1995; Harris, 2018). 그렇다고 해서 영국의 복지사회문화가 축소된 것은 아니었다. 잠시 축소되던 시민사회는 1950년부터 다시 커지기 시작했다(More, 2007). 다만 복지서비스에서 '조언과 캠페인'으로 주 역할이 변했을 뿐이다.

www.kci.go.kr

1945년 이전 복지서비스를 독립적으로 제공하던 시민단체들은 국가의 복지활동이 활발해지면서 불확실한 상황에서 주변화되어 갔지만 점차 복직국가가 감당하지 못하는 분야를 발견하기 시작했다. 여성단체들은 가정폭력에 시달리는 여성들을 위한 안식처를 제공하고, 복지국가에서 소외된 노인들을 돌보는 단체가 만들어지고, 세계전쟁 시기부터 외국에서 망명한 사람들을 돕는 시민들도 조직을 이어갔다(Glennerster, 1995: Ramsden & Cresswell, 2019; Thane, 2009). 영국의 보편적 의료체계인 NHS가 설립되었지만 처음부터 모든 준비가 되어있지 않았기 때문에 기존의 자발적 조직의 도움을 받을 일이 많았다. 세계대전을 거치면서 다양한 자발적 응급서비스 조직(Voluntary Aid Societies)들이 존재했고 NHA가 설립된 이후에도 사고위험도가 높은 산업체들에 대한 응급조치 훈련이나 국립병원의 앰뷸런스 운행 등 NHS가 감당할 수 없는 부분들을 맡아왔다.

오일파동 이후 복지국가가 세계 각 복지국가의 재정을 어렵게 했다는 인식이 늘어가고 복지재정을 축소해야 한다는 국제적인 압력이 높아지면서 영국도 다시 복지사회의 중요성을 깨닫기 시작했다. 특히 영국이 1979년 IMF 통치아래 들어가면서 정권이 신자유주의를 대표하는 대처정부로 바뀌자 모든 정부활동에 있어서 민간계약(contract-out)이 늘어갔고 복지부문도 예외는 아니었다. 그러나 이러한 계약문화는 초기에 민간위탁을 받은 기업이나 자발적 조직에게 계약에 대한 서류작업이나 다양한 규제의 부담을 주게 되어 이 분야의 규제완화가 시행되기도 했다(Laratta, 2009).

1997년 신노동당 정부가 들어서자 이미 준비되어 있던 Giddens의 '제 3의 길'을 내세워 적극적 복지를 추구하는 복지사회를 추구하였다. 제 3의 길에서 시민사회의 역할이 중요했지만 보수당과는 달리 접근하였다. 보수당서는 '계약'을 중시하였지만, 신노동당의 제 3의 길은 '파트너쉽'을 강조했다(Ashcroft et al., 2000; Laratta, 2009; Rhodes, 2000). 파트너쉽의 관계는 규제문제도 해결하려 했지만 계약문화에서 발생하는 시장적 '비형평적 서비스 접근성' 문제도 해결하려 했다.

3. 스웨덴의 복지국가와 복지사회

스웨덴은 복지국가가 발달한 북유럽에서도 가장 대표적인 복지국가로 알려져 있다. Espin-Andersen의 유명한 복지국가의 모델 연구로 인해 스웨덴은 시민사회가 없는 사회민주주의 복지국가로 인식이 되었다(Lundctröm & Svedberg, 2003). 그러나 스웨덴은 시민사회운동이 활발한 유렵국가들 중에서도 시민들의 자발적 조직 활동이 다른 나라에 비해 활발한 축에 속한다.

유럽 어느 곳에서나 국가가 복지를 제공하기 전에는 가족과 지역사회 그리고 교회의 역할이

www.kci.go.kr

컸다. 특히 역사적으로 친인척이 아닌 제 3자 복지제공의 중심이 되었다. 스웨덴도 예외는 아니어서 산업화 이전에 교회가 복지의 주요기구로 존재했다. 그러나 스웨덴이 다른 유럽국가와 다른 점은 1520년대 종교개혁이후 카톨릭교회의 모든 재산이 국가에 의해 몰수당하면서 이후 교회의 복지는 국가교회((national church)에서 독점적으로 제공되었다(Wijkström, 2004). 이런 차이점에 의해 스웨덴의 복지국가 이전시대에 교회의 활동은 많이 알려지지 않았었다(Leis-Peters, 2014).

스웨덴의 시민사회조직들은 전통적으로 서비스조직보다는 노동조합과 같이 자신의 의견을 정책에 반영하기 위한 애드보커시 조직들이 지배했다(Arvidson et at., 2002;Lundberg, 2018). 따라서 교회와 교회에서 파생된 여러 조직들이 교육훈련, 보건, 빈곤구제, 장애인 보호 등의 복지서비스를 제공했다. 교회관련 조직들은 20세기 초까지는 민간자본으로 복지서비스를 제공했지만 스웨덴 복지국가가 발전하면서 점차 정부 재정에 기대 국가의 복지서비스를 대신하는 역할을 많이 담당했다.

스웨덴에서는 노동조합, 농촌지주조합 등 강한 비판과 지지를 기반으로 하는 시민단체들이 사회민주주의 복지국가 형성에 크게 기여함에 따라 이와 같이 애드보커시 조직들이 주요 주목을 받았다. 그렇다고 해서 복지서비스를 제공하는 자발적 조직이 전무했던 것은 아니다. 이들은 주로 국가와의 협력하면서 국가로부터 재정지원을 받아 폭력을 경험한 여성보호, 도움이 필요한 어린이 보호, 노숙자들에 대한 서비스 제공, 에이즈 환자관련 서비스 등 다양한 역할을 담당해 왔다(Lundström & Svedberg, 2003). 교회나 교회관련 조직들도 이러한 역할과 더불어 보건과 교육에 관련된 일을 꾸준히 집행해 왔다.

그러나 스웨덴은 1980년대까지는 사회서비스의 역할을 하는 자발적 조직에 비해서 목소리를 내는 애드보커시 조직들이 지배적이었다. 1980년대 중반부터 스웨덴의 시민사회가 다양화되기 시작하였다. 특히 자발적으로 서비스를 제공하는 조직들과 참여자들이 대폭 늘어났다. 교회 역시 국가로부터 독립해서 민간자원으로 사회서비스를 제공하기 시작했다. 스웨덴 시민사회의 자발적 조직을 분류하면 다음과 같다(Lundström & Svedberg, 2003).

첫째는 스칸디나비아 비전문적 민주형 조직으로 스웨덴과 스칸디나비아 지역에 전통적으로 주류를 이루는 시민조직으로 이념·정책 등의 정치사회적 토론을 이끄는 집단이다. 노동조합, 기업연합 등이 주류를 이루었지만 최근에 와서는 '국가연금연합(National Association of Pensioners)'가 가장 큰 조직이다. 이러한 조직들은 전통적 스웨덴의 대중운동 문화를 나타낸다. 그러나 점차 스웨덴 정부의 이와 같은 조직에 대한 재정지원이 줄어들면서 서비스 조직으로 전환되기도 하였다(Arvidson, et al., 2002).

둘째는 앵글로색슨 자발적 조직으로 스웨덴에서 대표적 조직은 Stockholm City Mission이다.

www.kci.go.kr

19세기에 시작된 기독교 이념을 근본으로 한 사회봉사를 위한 조직이다. City Mission의 공식적인 설립 목표는 'be there'로 표현되면 전문적 서비스와 교육을 중심으로 사회의 어려운 곳에서 다양한 봉사활동을 해왔다. 이 외에도 다양한 봉사조직들이 있었는데 1980년대 중반까지는 주로 정부의 재정적 지원을 받으면서 활동했지만 스웨덴의 경제적 어려움이 커지면서 정부의 지원이 줄어들었다. 1990년대 스웨덴 재정 위기가 극에 달하면서 봉사를 목적으로 하는 조직들은 정부로부터 독립해서 민간자원을 최대한 동원하고 있다.

셋째는 최근에 시작된 자발적 조직의 새로운 경향으로 소위 '자발적 센터(volunteering center)'들이 생겨났다. 여기에 참여해서 일하는 사람들은 무보수로 일하면서 공공기관이나 앞에서 얘기한 이미 정립된 시민사회조직들에서 담당하지 못하는 사회복지서비스를 제공하는 역할을 한다. 이러한 조직들은 지역의 정치인, 고위관료나 열정적인 시민들에 의해서 조직된다. 이 조직들은 대부분 앞의 두 종류의 시민사회조직들과 달리 특정 이념이나 가치에 기반하지 않고 오랜 지속적 활동으로 이어지지 않는다.

그밖에도 스웨덴에는 다른 국가들과 마찬가지고 사회기업들의 활동이 활발하고 새로운 사회복지 활동을 위한 조합(neo-cooperatives)들이 생성되고 있다. 예를 들면 부모조합(parent cooperatives)과 마약중독자조합 등이 있다(Wijkström, 2004). 부모조합은 유치원이나 탁아소 등을 운영하고, 마약중독자조합은 이전에 마약중독을 경험한 사람들이 마약치유센터 등을 운영하고 있다. 이러한 새로운 형태의 조합은 스웨덴 시민사회조직의 미래형으로까지 기대되고 있다.

4. 외국사례의 함의

우선, 외국사례는 복지국가와 복지사회는 서로 공존해야 함을 보여주고 있다. 복지국가의 등장과 함께 자율성과 책임성을 가진 시민사회는 사회복지의 장에서 점차 위치를 잃어갔었다. 특히 영국의 경우 이런 현상이 극명하게 나타났다. 그러나 복지국가가 어려움을 겪기 시작하자 위기에 대처하기 위해 자발적 조직이 자연스럽게 나타나서 국가와 공조하기 시작하고 있다. 국가도 시민사회와 파트너쉽을 유지하면서 영리기업까지 효율성 차원에서 참여시켜 복지국가와 복지사회를 공존케 하고 있다. 일본과 같은 태생적 복지사회인 곳에서는 복지국가를 발전시켜 복지사회와 조화를 이루려 하고 있다.

두 번째로 주목해야 할 점은 영국이나 스웨덴과 같이 복지국가 발전에 큰 힘이 되었던 애드보커시 단체들이 복지국가의 위기를 맞이해서 사회봉사 조직으로 전환되기 시작한 사실이다. 국가도 이에 상응하여 애드보커시 조직들보다 사회봉사 조직에 재정지원을 더 늘리면서 파트너쉽을 형성하고 있다. 하지만 시민사회는 국가에 의지하기 보다는 자율성에 의한 책임있는 봉사활동을

www.kci.go.kr

하고 있다.

세 번째로는 전적으로 국가의 재정에 의존하던 자발적 봉사조직들도 민간재정에 의존하기 시작했다는 점이다. 기금모금 활동을 통해서 국가의 재정개선에 간접적으로 기여하면서, 자율성을 갖춰나가고 있는 것이다.

네 번째, 스웨덴의 경우는 영국이나 일본과 같은 복지사회가 크게 발전해 있지 않았었다. 주로 애드보커시 시민조직들이 복지국가 발전에 큰 기여를 했었다.[6] 그러나 스웨덴 복지국가가 어려움을 겪게 되자 다양한 자발적 조직들이 만들어지면서 각종 사회봉사에 참여하기 시작했다. 이런 현상은 스웨덴의 잠재정 복지사회의 발현으로 볼 수 있다. 시민들이 사회에 대한 책임감과 의무감을 가지고 있지 않고서는 이런 사회현상이 나타날 수 없다

V. 정책적 제언 및 결론

우리나라는 서구유럽의 복지국가와 달리 '복지국가를 넘어서' 복지사회를 이룰 환경적 상황이 아니다. 경제성장도 지속해야 하고, 탈산업화와 세계화, 그리고 3차 산업에 이어 4차 산업에 따른 실업문제에도 대처해야 하고, 점차 적자재정이 늘어가고 있는 상황에서 재정문제도 안심하고 있을 수 없다. 따라서 일부 진보학자나 진보 애드보커시 시민단체가 주장하는 탈가족, 탈기업의 복지국가만을 추구할 여력이 없다고 할 수 있다.

이러한 상황은 진보성향의 정권에서도 국정과제 순위에서 경제성장을 우선으로 두는 반면, 보수성향의 정권에서도 많은 복지프로그램들이 만들어지는 등 우리나라 복지국가의 발전 과정에 잘 나타난다. 복지사회는 우리나라의 이러한 난맥을 풀어나갈 중요한 대안이다. 시민사회, 기업, 가족, 커뮤니티 등이 책임감을 가지고 자율적 복지사회를 이룬다면 재정으로 해결되지 않는 돌봄문제가 개선되어 자살과 같은 사회문제도 해결될 수 있을 것이다.

그런데 지금 우리나라는 시민사회가 아직 애드보커시 문화에서 벗어나지 못하고 있다. 사회봉사단체, 기금모금단체, 애드보커시 단체들의 재정 불투명성과 끊이지 않는 비리로 시민사회가 시민들의 신뢰를 받지 못하고 있다. 맞벌이 가족은 늘어가는데 보육원이나 학교가 돌봄역할을 제대로 못하고 있다. 고령자가 늘어가고 이에 따른 많은 문제가 발생하는데 국가도 민간도 체계적으로 대처를 못하고 있다. 결국 우리나라는 복지국가도 복지사회도 성숙되지 못한 상태에서 계속 정치적으로 복지국가만 대안으로 제시되고 있다.

6) 그나마 애드보커시 시민조직들은 복지국가가 자리를 잡고는 레크리에이션 조직이나 친목단체로 많이 전환되었었다.

www.kci.go.kr

서구유럽의 복지국가 발전에 크게 기여한 인사들은 대부분 복지사회를 복지국가의 성공에 있어서 필수적 요소로 생각했다. 그럼에도 불구하고 정치적으로 과도한 복지국가를 추구하다가 어려움을 겪은 국가들에서는 자율적으로 복지사회에 자리를 잡아가고 있다. 우리나라가 복지국가 선진국들의 경험을 바탕으로 복지국가와 복지사회를 같이 추구한다면 더 효율적이고 내실있는 복지국가의 발전을 이룰 수 있다. 복지사회를 이루어나가기 위해서는 외국의 사례나 우리나라의 상황을 바탕으로 다음과 같은 개선을 전제되어야 한다.

첫째, 애드보커시 그룹이 중심이 되고 있는 시민사회를 사회봉사를 위한 비영리단체가 중심이 되도록 하여야 한다. 영국이나 스웨덴은 복지국가 초기에는 애드보커시 시민단체의 지원을 많이 받았다. 그러나 복지국가 위기 이후에는 애드보커시 시민단체도 사회봉사 단체로 전환하는 경우가 빈번했으며 사회봉사를 위한 다양한 자발적 조직이 만들어졌다. 우리나라에도 사회봉사 시민단체들이 많이 있지만 복지국가의 정치화로 인해 두각을 드러내지 못하고 있으며 정부의 지원에도 우선순위를 차지하지 못하고 있다.

미국의 경우에는 정치적 목소리를 내는 시민단체는 비영리단체법에 의해서 정부가 지원을 하지 못하도록 하고 있다. 우리나라도 애드보커시 단체에 대한 지원에 많은 제약을 두고 사회봉사 단체에 대한 지원이 중심이 되게 해서 스웨덴과 같이 자연스럽게 시민사회가 봉사에 중심을 두도록 전환시켜야 한다.

둘째, 지역사회 봉사조직과 가족의 기능을 재활성화시켜야 한다. 외국 사례의 세 국가 모두 지역사회의 자발적 조직이 활성화 되고 있다. 또한 복지국가 정책이나 이론의 대가라고 하는 사람들은 모두 가족이 복지국가의 중요한 한 축임을 강조하고 있다. 의무감과 책임감을 바탕으로 한 자율성 상호협조가 복지사회의 필수 요소다. 특히 돌봄은 복지국가에서 가장 해결하기 어려운 문제로써 자율적 지역사회와 시민사회의 힘을 빌리지 않고는 국가가 독자적으로 해결하기는 어렵다. 일본이 자살률을 낮추는데 정부가 재정적으로 많은 지출도 했지만 지역시민사회의 역할도 컸었다.

셋째, 영리조직이 복지사회에 있어서 중요한 역할을 해야 한다. 특히 복지국가의 궁극적 목표인 완전고용이 점점 어려워지고 있는 3차·4차 산업시대에 영리조직이 담당할 역할은 중요하다. 실업률이 높아지면 복지국가의 핵심인 사회보험의 지속가능성이 약화될 수밖에 없다. 따라서 국가차원에서 반기업정서를 완화시키면서 기업들로 하여금 더 적극적인 고용 및 사회봉사에 기여할 수 있는 대안을 마련해야 한다.

또한 우리나라의 경우 기업들의 기부금이 사회복지공동모금회와 같이 정부와 관계있는 기관이나 사업에 몰리고 있다. 그러다 보니 사회적 기업과 같이 재정지원이 필요한 단체들이 정부재정

www.kci.go.kr

만 기대고 있어서 자율성이 위협을 받는다. 기업들의 시민사회에 기부행위가 잘 이루어지도록 제도적 장치가 필요하다.

넷째, 복지사회가 형성되려면 정부·시민사회·기업의 상호협조 파트너쉽의 협약이 우선되어야 한다고 학자들은 주장한다. 정부가 재정을 지원한다는 우위적 입장이 되어서는 안 되고 파트너쉽의 상호관계를 유지해야 한다는 것이다. 그러기 위해서는 투명한 계약과 공정하고 명확한 사후평가가 이루어져야 한다. 현재 사회복지공동모금회의 경우 지원금 신청은 까다롭게 하는 대신 사후평가는 잘 이루어지지 않고 있어서 재정지원의 성과에 문제가 있다고 한다. 또한 관변단체에 주어진 재정도 집행성과를 공정하게 평가하지 않아 형식적인 집행이 실행되는 경우도 많다. 따라서 수평적 파트너쉽이라고 해도 성과는 명확히 이루어져야 효율적인 복지국가와 복지사회의 조합이 가능하다. 이러한 조합은 시민사회의 의무감과 책임감이 갖춰지지 않으면 불가능하다.

다섯째 사회봉사조직들이 사유화되지 않도록 법규정 마련과 감시가 있어야 한다. 비영리단체의 이사회에 대한 규정은 있지만 사실상 이사회도 비영리단체 설립자 마음대로 구성하는 것이 관례로 되어 있다. 설립자는 비영리단체의 실질적 소유자로서 재정운용과 사업집행을 마음대로 할 수 있다. 비영리단체의 비리는 설립자가 소유주라는 인식에서 시작이 된다.

특히 네 번째와 다섯 번째 전제는 시민사회의 신뢰도에 큰 영향을 주는 것이다. 시민단체들의 비리가 수시로 발표되면서 시민사회에 대한 신뢰가 저하된다. 이런 현상이 지속되면 책임과 의무를 바탕으로 하는 복지사회는 요원한 것이 되고 정치와 기계적인 제도와 정부재정으로만 구성된 복지국가가 계속되면서 서구유럽의 복지국가의 위기를 겪을 수 있다. 지금부터 복지사회를 위한 제도적 개선을 충실히 한다면 복지국가를 넘지 않고도 복지사회를 이루어갈 수 있다.

www.kci.go.kr

참 고 문 헌

강준만. (2012). “신뢰없는 복지사회가 가능한가”. 「인물과 사상」, 8월: 33-53.

김연명 편. (2002). 「한국복지국가 성격논쟁 Ⅰ」, 서울: 인간과 복지.

김영직·조민효. (2015). “한국과 일본 복지국가 형성기에 관한 비교 연구: Kingdon의 정책흐름모형을 중심으로 역사적 조건이 복지제도 특성에 미친 영향에 대한 고찰”. 「한국행정논집」, 27(2): 397-425.

박미희·노법래·전현경·유재윤·강수진. (2019). “2019 한국의 기부트렌드 전망”. 「한국사회복지행정학회 학술대회 자료집」; 199-212.

성경륭. (2014). “한국 복지국가 발전의 정치적 기제에 관한 연구: 노무현 정부와 이명박 정부의 비교”. 「한국사회학」, 48(1): 71-132.

신광영 (2012). “현대 한국의 복지정치와 복지담론”. 「경제와 사회」, 제 95호: 39-66.

옥동석. (2019)., 「한국의 재정운용 진단과 과제」. 서울: 한국경제연구원.

윤홍식. (2019). “한국 복지국가 어디로 가고 있나? 문재인 정부 2년의 궤적”. 「비판과 대안을 위한 사회복지학회 학술대회 발표논문집」: 223-247.

이종수. (2008). “복지사회 발전을 위한 시민사회의 역할 및 파트너쉽 성공과 과제”. 「비영리학회 학술대회 발표집」: 61-74.

이태수. (2014). “보편적 복지국가로 가는 길에서의 민주정부 10년의 복지정책”. 「비판사회정책」, 43: 236-274.

조승석·신준섭. (2016). “사회복지공동모금회와 사회복지시설간 조직권력이 관계만족에 미치는 영향”. 「한국지방행정학보」, 13(3): 175-208.

조흥식. (2011). “관치화의 기로에 선 사회복지공동모금회”. 「월간복지동향」 1월, 147호: 30-34.

주성수 (2017). “정부와 시민사회의 재정적 관계: 지원에서 공조의 패러다임 전환”. 「시민사회와 NGO」, 15(2): 3-33.

한동우. (2012). “복지국가와 시민사회: 제도의존을 넘어서”. 「한국사회복지조사연구」, Vol. 30: 55-77.

한동우. (2018). “복지국가, 시민사회, 그리고 민주주의: 순환적 역동”. 「월간복지동향」, 12월: 13-18.

한신실. (2020). “한국은 어떤 복지국가로 성장해 왔는가?”. 「한국사회정책」, 27(1): 153-185.

홍진이. (1999). “고령자 복지정책을 통해보는 일본의 복지사회”. 「日本硏究」, 14: 559-583.

Andersen, Jørgen Goul. (2007). “Welfare States and Welfare State Theory”. *Centre for Comparative Welfare Studies Working Paper.*

Arvidson, Malin, Johansson, Hakan, Meeuwise, Anna and Scaramuzzino, Roberto. (2018). “A

www.kci.go.kr

Swedish Culture of Advocacy?". *Sociologisk Forskning,* 55(2-3): 341-364.

Barry, Norman. (1990). *Welfare,* Minneapolis: the University of Minnesota Press.

Briggs, Asa. (1961). "The Welfare State in Historical Perspective". *European Journal of Sociology,* 2(2): 221-258.

Chan, Raymond K H, Cheung, Chau Kiu and Peng, Ito. (2004). "Social Capital and Its Relevance to the Japanese-Model Welfare Society". *International Journal of Social Welfare,* 13: 315-324.

Esping-Andersen, G ø sta. (1990). *The Three Worlds of Welfare Capitalism.* Cambridge: Polity Press.

_____. (1997). "Hybrid or Unique?: The Japanese Welfare State Between Europe and America". *Journal of European Social Policy,* 7(3): 179-189.

_____. (1999). *Social Foundations of Postindustrial Economies.* Oxford: Oxford University Press.

_____. (2002). A Child-Oriented Social Investment Strategy. in G ø sta Esping-Andersen et at. (eds). *Why We Need a New Welfare State.* Oxford: Oxford University Press: 26-67.

Fujita, Nanako. (2005). "Myrdal on the Formation of the Welfare State: A Methodological and theoretical Interpretation". *The History of Economic Thought,* 47(1): 65-78.

Fujita, Nanako. (2019). "Welfare Society and Welfare State in the Japanese-Type Discourse on Civil Society", *Evolutionary and Institutional Economics Review,* 16(2): 503-512.

Glennerster, Howard. (1995), *British Social Policy since 1945,* Oxford: Blackwell.

Glennerster, Howard. (2000). "The Sustainability of Western Welfare State". in Francis G. Castles et al. (eds) *The Oxford Handbook of the Welfare State,* Oxford: Oxford University Press; 689-702.

Harris, Bernard. (2018). "Social Policy by Other Means? Mutual Aid and the Origins of the Modern Welfare State in Britain During the Nineteenth and Twentieth Centuries". *The Journal of Policy History,* 30(2): 202-235.

Inoguchi, Takashi. (2002). "Broadening the basis of social capital in Japan". in Robert D Puttman(ed), *Democracies in Flux: the Evolution of Social Capital in Contemporary Society,* New York: Oxford University Press.

Robson, William A. (1976). *Welfare State and Welfare Society: Illusion and Reality,* London: George Allen & Urwin.

Rodeger, John J. (2000). *From a Welfare State to a Welfare Society,* New York: Palgrave Macmillan.

www.kci.go.kr

Kammer, Andreas, Niehues, Judith and Peichl, Andreas. (2012). "Welfare Regimes and Welfare State Outcomes in Europe". *Journal of European Social Policy,* 22(5): 455-471.

Laratta, Rosario. (2010). "From Welfare State to Welfare Society: Toward a Viable System of Welfare in Japan and England". *International Journal of Social Welfare,* 19: 131-141.

Leis-Peters, Annette. (2014). "Hidden by Civil Society and Religion? Diaconal Institutions as Welfare Providers in the Growing Swedish Welfare State". *Journal of Church and State,* 56(1): 105-127.

Lundström, Tommy and Lars Svedberg. (2003). "The Voluntary Sector in a Social Democratic Welfare State - The Case of Sweden". *Journal of Social Policy,* 32(2): 217-238.

Lundberg, Erik. (2017). "Toward a New Social Contract? The Participation of Civil Society in Swedish Welfare Polocymaking, 1958-2012". *Voluntas.* DOI 10.1007/s11266-017-9919-0.

Miyamoto, Taro. (2003). "Dynamics of the Japanese Welfare State in Comparative Perspective: Between 'Three Worlds' and the Development State". *The Japanese Journal of Social Policy*, 2(2): 12-24.

More, Charles. (2007). *Britain in the Twentieth Century,* New York: Routledge.

Nishide, Yuko and Yamaguchi, Naoto. (2005). "Social Capital and Civic Activities in Japan". *The Nonprofit Review,* 5(1): 13-28.

Parry, Geraint. (1985). "Welfare State and Welfare Society". *Government and Opposition,* 20(3): 287-296.

Pierson, Christopher. (2007). *Beyond the Welfare State(3rd),* University Park: The Pennsylvanil State University Press.

Ramsden, Stefan and Cresswell, Rosemary. (2019). "First Aid and Voluntarism in England, 1945-1985". *Twenties Century British History,* 30(4): 504-540.

Rhodes, Martin. (2000). "Desperately Seeking a Solution: Social Democracy, Thatcherism and the 'Third Way' in British Welfare". *West Europe Politics,* 23(2): 161-186.

Robson, William A. (1976). *Welfare State and Welfare Society,* London: George Allen & Unwin.

Saint-Arnaud, Sébastian and Bernard, Paul. (2003). "Convergence or Resilience? A Hierarchical Cluster Analysis of the Welfare Regimes in Advanced Countries". *Current Sociology,* 5(15): 499-527.

Scruggs, lyle and Allan, James. (2006). "Welfare-State Decommodification in 18 OECD

www.kci.go.kr

Countries: A Replication and Revision". *Journal of European Social Policy,* 16(1): 55-72.

Skillen, Anthony. (1985). "Welfare State Versus Welfare Society?". *Journal of Applied Philosophy,* 2(1): 3-17.

Thane, Pat, (2009). "The Voluntary Sector in British Society". *British Academy.* Issue, 13: 6-8.

Watanuki, Joji. (1986). "Is There a 'Japanese-Type Welfare Society'?". *International Sociology,* 1(3): 259-269.

Wijkström, Filip. (2004). The Role of Civil Society, The Case of Sweden in International Comparison. https://www.researchgate.net/publication/5093173.

Yoshino, Ryozo. (2002). "A Time to Trust-a Study on People's Sense of Trust From a Viewpoint of Cross-national and Longitudinal Study on National Character". *behaviormetrika.* 29(2), 231-260.

Young, Dennis R. (2000). "Alternative Models of Government-Non-profit Sector Relations: Theroretical and International Perspectives". *Non-Profit and Voluntary Sector Quarterly,* 29(1): 149-172.

조성한(趙成漢): 연세대학교 행정학과를 졸업하고 미국 the University of Chicago에서 사회정책 박사학위를 받았다. 한국행정연구원 수석연구원을 역임하고 현재 중앙대학교 공공인재학부 교수로 재직 중이다. 연구분야로는 복지정책, 정부혁신, 인사행정 등이 있다

〈논문접수일: 2020년 11월 11일 / 논문수정일: 2020년 12월 17일 / 게재확정일: 2020년 12월 21일〉

www.kci.go.kr

The Change of Relationship Between Welfare State and Welfare Society in Social Policy

Sung Han Cho

Welfare state and welfare society should be harmonized. They need each other. States started to deliver social welfare where families, communities, and churches could not provide enough welfare during industrialization era. After World War the Western states began to monopolize social welfare. And welfare state without welfare society resulted in significant deficit finance. After welfare state crisis civil society became more active. Welfare states began to recognize the need of welfare society. Korea don't have to follow Western welfare states' example. Korea has to combine welfare state and welfare society before it is too late.

Key words: welfare state, welfare society, welfare state crisis

www.kci.go.kr