



저작자표시-비영리-변경금지 2.0 대한민국

이용자는 아래의 조건을 따르는 경우에 한하여 자유롭게

- 이 저작물을 복제, 배포, 전송, 전시, 공연 및 방송할 수 있습니다.

다음과 같은 조건을 따라야 합니다:



저작자표시. 귀하는 원저작자를 표시하여야 합니다.



비영리. 귀하는 이 저작물을 영리 목적으로 이용할 수 없습니다.



변경금지. 귀하는 이 저작물을 개작, 변형 또는 가공할 수 없습니다.

- 귀하는, 이 저작물의 재이용이나 배포의 경우, 이 저작물에 적용된 이용허락조건을 명확하게 나타내어야 합니다.
- 저작권자로부터 별도의 허가를 받으면 이러한 조건들은 적용되지 않습니다.

저작권법에 따른 이용자의 권리는 위의 내용에 의하여 영향을 받지 않습니다.

이것은 [이용허락규약\(Legal Code\)](#)을 이해하기 쉽게 요약한 것입니다.

[Disclaimer](#)

2013년 8월
석사학위 논문

소득보장정책 변동과정 분석

-경로의존과 경로진화의 관점에서-

조선대학교 대학원

사회복지학과

이재술

소득보장정책 변동과정 분석

-경로의존과 경로진화의 관점에서-

An Analysis on the Income Guarantee Policy Change

2013년 8월 23일

조선대학교 대학원

사회복지학과

이재술

소득보장정책 변동과정 분석

-경로의존과 경로진화의 관점에서-

지도교수 이 민 창

이 논문을 사회복지학 석사학위신청 논문으로 제출함




2013년 4월

조선대학교 대학원

사회복지학과

이 재 술

이재술의 석사학위논문을 인준함

위원장	조선대학교 교수	金龍燮	
위원	조선대학교 교수	金眞淑	
위원	조선대학교 교수	李敏彰	

2013년 5월

조선대학교 대학원

【목 차】

ABSTRACT

제1장 서 론	1
제1절 연구 목적	1
제2절 연구 범위 및 연구 방법	5
1. 연구 범위	5
2. 연구 방법	6
제2장 이론적 배경	7
제1절 소득보장정책의 이론적 배경	7
1. 빈곤의 개념	7
2. 공공부조의 이론적 정의	9
3. 사회보험의 이론적 정의	10
4. 소득보장 정책의 논의	11
제2절 신제도주의 이론과 역사적 제도주의	14
1. 신제도주의 이론의 기원	14
2. 역사적 제도주의의 등장	17
제3절 역사적 제도주의의 제도변화 이론	19
1. 제도변화 이론의 변천	20
2. 급격한 제도변화 그리고 경로 의존	22
1) 자기강화적 전개	24
2) 반응적 경로 의존	26
3. 점진적 제도변화 그리고 경로진화	27
4. 의도적 경로 이탈과 경로 창조	30
5. 경로 의존과 경로진화의 비교	31
제4절 선행연구 검토	33
1. 공공부조 정책에 관한 연구	33

2. 사회보험에 관한 연구	35
3. 선행연구의 한계	37
제5절 분석을 위한 개념구성 및 분석틀	38
1. 분석을 위한 개념구성	38
1) 구조적 맥락	39
2) 제도적 맥락	42
3) 정책변동의 결정적 전기	45
2. 분석틀	47
제3장 소득보장 정책의 경로분석	48
제1절 소득보장정책의 변동과정	48
1. 일제강점기 소득보장 정책	48
1) 공공부조	50
2) 사회보험	52
2. 군사정부시기 소득보장 정책	53
1) 공공부조	55
2) 사회보험	60
3. 문민정부 이후 시기 소득보장 정책	66
1) 공공부조	67
2) 사회보험	68
4. 소득보장정책 변동과정상의 특징	70
제2절 일제강점기 경로 분석	73
1. 구조적 맥락	73
1) 산업구조	73
2) 인구학적 변화	74
3) 노동운동	78
2. 제도적 맥락	82
1) 통치이념: 약탈적 지배 이데올로기	82
2) 상위법령: 이중적 법 구조	84

3) 정치적 환경: 천왕에 예속된 조선총독	86
3. 제도변화의 결정적 전기	88
1) 토지조사사업의 실시	88
2) 강제징병제 시행	91
3) 정책변동	92
4. 소결	94
1) 경로의존 모형의 대입	95
2) 경로창조 및 진화모형 적용	96
제3절 군사정부시기 경로 분석	97
1. 구조적 맥락	97
1) 산업구조	97
2) 인구학적 변화	99
3) 노동운동	102
2. 제도적 맥락	106
1) 통치이념: 반공과 국가 주도의 경제발전 전략	106
2) 상위법령: 장기집권을 위한 수단의 헌법	108
3) 정치환경: 강력한 통치자의 출현	111
3. 제도변화의 결정적 전기	113
1) 5·16 군사 쿠데타	113
2) 정책변동	114
4. 소결	117
1) 경로의존 모형의 대입	118
2) 경로진화 모형의 대입	119
제4절 문민정부이후 경로 분석	121
1. 구조적 맥락	121
1) 산업구조	121
2) 인구학적 변화	124
3) 노동운동	125
2. 제도적 맥락	129

1) 통치이념: 새로운 경제발전을 위한 전략으로의 신자유주의	129
2) 상위법령: 민주주의 실현을 위한 헌법	135
3) 정치환경: 민주주의의 실현	137
3. 제도변화의 결정적 전기	139
1) 새로운 발전전략으로서의 ‘세계화’와 외환위기	139
2) 정책변동: 소득보장 정책의 확대	142
4. 소결	145
1) 경로의존 모형의 대입	146
2) 경로진화 모형의 대입	147
제5절 분석결과 종합	148
1. 소득보장 정책의 경로진화	148
2. 정책변동을 제약하는 제도적 맥락	150
3. 정책변동 촉진 요인과 정책변동	151
제4장 결론	154
제1절 연구결과 요약	154
제2절 연구의 시사점 및 한계	157
1. 연구의 시사점	157
2. 연구의 한계	158
참고문헌	159

【표 목 차】

<표 2-1> 소득상실 유형별 관련 소득보장제도	12
<표 2-2> 경로진화 양식	28
<표 2-3> 공공부조 정책에 관한 연구	34
<표 3.1-1> 일제식민지시대 빈민구조대상자 비교	49
<표 3.1-2> 조선구호령 생활부조의 구호수준	51
<표 3.1-3> 조선구호령 의료구조의 구호수준	51
<표 3.1-4> 조선구호령 조산부조의 구호수준	52
<표 3.1-5> 연도별 생활보호대상자 추이 (1985-2000)	56
<표 3.1-6> 자조 근로사업 재정부담 현황 (1964-1966)	58
<표 3.1-7> 연도별 각종 구호대상자 (1962-1971)	58
<표 3.1-8> 산업재해보상보험 가입대상 변화 추이 (1963-1971)	61
<표 3.1-9> 국민연금 중별가입자 현황 (1988-2011)	63
<표 3.1-10> 농어업인에 대한 기준소득금액별 국고보조금 지원내역	64
<표 3.1-11> 연도별 의료보장 적용인구 현황 (1980-2010)	65
<표 3.1-12> 연도별 국민기초생활보장법상 수급자 추이 (2001-2011)	68
<표 3.1-13> 연도별 고용보험 적용대상 확대 추이 (2001-2011)	69
<표 3.1-14> 소득보장정책의 주요 현황 (1960-1977)	70
<표 3.1-15> 보건사회부 예산 추이 (1960-1977)	71
<표 3.2-1> 경제활동별 국내총생산 추이 (1911-1940)	73
<표 3.2-2> 도시와 농촌의 인구증가비율	75
<표 3.2-3> 도시와 농촌의 인구증가비율	75
<표 3.2-4> 조선인노동자의 도향 상황	77
<표 3.2-5> 조선내 공장, 종업원, 생산액 추이(1910-1930)	79
<표 3.2-6> 임금과 곡물가 추이 (1933, 1935)	79
<표 3.2-7> 노동쟁의 추이 (1912-1936)	81
<표 3.2-8> 토지조사사업 기간중의 농민층 분화 (1913-1918)	88
<표 3.2-9> 미국의 계급간 분배량 (1930-1933년 평균)	89

<표 3.2-10> 순·검 화전민 통계	90
<표 3.2-11> 경로 분석	95
<표 3.3-1> 국내총생산의 산업별 구성과 연평균 실질성장률	97
<표 3.3-2> 대기업의 인수합병 및 시장진입(1974-1978)	98
<표 3.3-3> 시장집중도 (1979년 기준)	99
<표 3.3-4> 국내 인구이동 통계	100
<표 3.3-5> 도시화 추세(1955-1990)	101
<표 3.3-6> 가구 구성원 현황	101
<표 3.3-7> 노동쟁의 발생과 요구내용별 추이	103
<표 3.3-8> 박정희 지배하의 강압적 조치	111
<표 3.3-9> 경로 분석	118
<표 3.4-1> 지식기반산업의 성장	122
<표 3.4-2> 첨단기술공업의 성장과 그 비중	123
<표 3.4-3> 연령별 인구	125
<표 3.4-4> 경로 분석	146
<표 3.5-1> 정책변동 요인 분석	153

【그림 목 차】

<그림 2-1> 분석틀	47
<그림 3-1> 경제 주요활동별 국내총생산 상승률 추이 (1911-1940)	74
<그림 3-2> 노사분규발생건수 및 근로손실일수 (1996-2011)	127

ABSTRACT

An Analysis on the Income Guarantee Policy Change

Lee, Jae-Sul

Advisor : Prof. Lee, Min-Chang Ph. D.

Department of Social Welfare,

Graduate School of Chosun University

The purpose of this study is to verify the claim from preceding studies that path-dependent models, which are the theories for system changes of existing historical institutionalism, have been limited in their capacity to sufficiently explain the changes in systems, by engaging in analyses of actual cases.

The path-dependent models, which are the existing theories for system changes in historical institutionalism, claim that systems and institutions go through rapid changes due to external shocks (unexpected) and then remain to be path-dependent there after. However, while such theories of institutional system changes might be useful in explaining drastic changes of systems, they are limited in that they cannot provide sufficient explanations for gradual and moderate changes.

Regarding the shape of changes in institutions, recent historical institutionalists have pointed out the scarcity of actual examples that can be explained by early theories on changes of institutionalism. In addition to pointing out such limitations, they eventually presented a new theory on changes of institutions for empirical analysis. Based on such recent discussion, this study attempts to link the theories on institutional changes of historical institutionalism to case analyses so that the

limitations of existing theories on institutional changes can be overcome.

While it appears that both the path-dependent model and the path-evolution model recently emerged for discussion focus on explaining the changes in institutionalism, in fact their main concern is to maintain the current institution. The path-dependent models provide explanations for systems that continued on after initial disruptive changes, whereas the path-evolution model provide results-based explanations that, as an institution continued on, portions of its components would go through changes, resulting in the final form of the institution being different from initial settings. Therefore, both models attempt to provide explanations for changes of systems as well as their continuance simultaneously.

The core concepts of historical institutionalism are 'history' and 'context'. In historical institutionalism, it is impossible to explain social phenomena or policies without proper understanding regarding the contexts. Further, it is argued that history is what forms such contexts. The macro contexts and the institutional contexts employed to analyze policy changes in the examples may provide certain influence on policy changes, thereby expediting or constraining policy changes. The following are the results of our analysis on changes of income security policies, centered around decisive events of policy changes, structural contexts, and systematic contexts:

First, we can conclude that the path-evolution model is appropriate for explaining the change patterns of income security policies. In the policies, initial temporary and singular characteristics were maintained with certain changes taking place in the components. Gradual changes continued to take place, and eventually they accumulated to turn into authoritative and comprehensive income security policies. In other words, the processes of combination and re-combination where various interactions such as layering, drifting, redirection, and layering again dynamically occurred, and over time, they have accumulated to eventually bring out a change of paths.

Second, institutional contexts constrain policy changes. The ideology of predation of colonized Chosun during the Imperialist Japan's occupation period as well as the governing philosophy of the military regime represented by anti-communism and

economic growth ultimately constrained changes in policies. The philosophy of new liberalism introduced following the globalization strategies after the civilian regime also turned into hegemonic political ideologies against regulations of capital and excluding intervention by the government after Foreign Currency Crisis experienced in 1997, imposing further constraints on changes of income security policies.

Third, critical events that affected policy changes were the “land survey project” during the Japanese occupation period, “compulsory conscription (military enlistment policy),” “5.16 military coup d’etat” for military government, and the “foreign currency crisis” after civil government. During the early period of Japanese occupation, income security policies were temporary and singular.

But Imperialist Japanese government’s “land survey project” brought about the urbanization of population by farmers who were displaced from their lands, as well as a subsequent explosive increase in the number of the poor. As a result of the land survey project, those suffering from poverty emerged from all around the country, and Chosun’s colonial government had to implement a policy to rescue the poor in 1916. Since then, the colonial government needed to mobilize labor in Chosun. In order to prevent resistance from people of Chosun, in 1944 the Mainland Imperialist Japan introduced Chosun Rescue Act combining the mother-child protection law and the medical protection law based on 1932 Rescue Act. Furthermore, as the regime of Park Jung-Hee came to power through a military coup, they lacked legitimacy in formation of their regime. Hence, in order to quickly stabilize people’s lives, the regime improved public assistant policies and implemented various social security measures. After the foreign currency crisis, further improvement in public assistant took place as the subject for 4 Social Insurances were expanded to the entire population to strengthen social security net, while demographic standards were abolished. The above discussed events provided critical motives for shifting of public policies.

Above analysis provides following suggestions: First, through analysis of actual cases, the views of the preceding studies claiming that the path-dependant models have limits in explaining institutional changes appropriately were confirmed. To this end, we engaged in theoretical considerations of two models used to explain the

policy changes of historical institutionalism from the analytical viewpoint, and performed comparisons and verifications by analyzing examples. In example analysis, we analyzed macro structural contexts and the institutional context, as well as the procedures of policy changes following specific events. As a result, we could confirm that institutional changes used in our studies had the shape of path-evolution.

Second, we confirmed that income security policy changes have taken place according to multiple decision-making points and selection phases. Events such as 'land survey project', 'compulsory conscription', '5.16 military coup d'etat', and 'foreign currency crisis' have all provided important decision-making points and selection phases for policy changes.

Third, as the policy studies of historic institutionalism are characteristically based on integrated approach over policies that combine historical review and macro structural analysis, we have determined parameters regarding the industrial structures, demographical changes, and labor movements to perform our structural analysis. In particular, we intended to improve the capacity to explain policy changes by employing various parameters that have not been used in the existing income security policy studies.

Keywords: historical institutionalism, institution, income security policy, path- evolution, path-dependant, patterns of policy changes

제1장 서론

제1절 연구 목적

소득보장정책은 그동안 어떠한 패턴을 가지고 변동 되었는가? 본 연구는 역사적 제도주의(historical institutionalism)의 분석적 시각에서 우리나라의 소득보장정책 변동을 체계적으로 분석해 보려는 시도이다.

역사적 제도주의의 제도변화 이론은 크게 두 가지 차원으로 정리해 볼 수 있다. 그 하나는 우발성에 의한 급격한 제도변화이고, 다른 하나는 점진적 변화가 변혁적인 결과를 가져온다는 것이다. 좀 더 구체적으로 전자는 역사적 제도주의의 초기 설명 방식으로서, 제도는 외부의 충격에 의한 급격한 변화 이후 경로의존적으로 유지된다고 한다. 후자는 큰 줄기는 유지한 채 점진적이고 완만한 변화가 근본적인 변화를 초래한다는 결과론적 설명 방식이다. 즉, 이들 모두 제도 변화에는 다른 시각을 가지고 있지만 제도 유지에 대한 설명은 유사하다.

초기의 제도변화 이론에서 제시하고 있는 우발성이라는 개념은, 제도의 급진적 변화와 유지를 설명하기 위하여 도입 되었다. 제도변화는 우발성에 의해 생기고, 어떤 경로가 선택된 다음 자기강화 기제나 반응적 기제에 의해 그 경로가 유지된다고 보았던 것이다. 그러나 최근의 역사적 제도주의자들은 제도변화 양태에 관해 초기의 제도변화 이론으로 설명할 수 있는 현실의 사례들이 희소함을 지적했다.

본 연구에서 사례분석을 위해 분석적 시각으로 삼고 있는 역사적 제도주의를 바탕으로 하는 최근의 연구들은 이러한 한계를 잘 지적하고 있다. 김태은(2009)은 ‘제도의 변화와 지속요인에 관한 연구; 한국의 법조인양성제도를 중심으로’에서 기존 역사적 제도주의 접근의 제도변화를 설명하는 한계를 실증적으로 보완하기 위해 ‘형식적 전환’이라는 설명 변수를 도입하여 법조인력양성제도의 변화를 분석하였다. 그는 다른 접근과 마찬가지로 역사제도주의 역시 제도 이론의 핵심적 질문이 어떻게 제도변화를 이해할 수 있는가와 관련되어져 있음에도(Duit, 2007; Hall 1993; Peters 1999; Immergut 1998; Pierson 2000b; 김태은, 2009; 47 재인용)불구하고 제도의 변화를 제대로 설명하지 못한다는 점을 지적했다. 즉, 역사제도주의 접근은 제도의 지속성을 설명하는데 적절하기 때문에(Clement & cook, 1999; Peters et al, 2005; 1288; Peters, 2005; 76-77; 김태은, 2009; 47 재인용)현실사회에서 보편적으로 발생하는 제도의 변화를 설명하는데 한계를

노출시켜 왔다(김태은, 2009; 47)고 지적하는 것이다. 더 나아가 하태수¹⁾(2010)는 ‘경로 변화의 양태; 경로의존, 경로진화, 경로창조’라는 연구에서 제도적 경로 특히 공식적 제도 경로들은 생각보다 더 자주 변한다고 지적하며, 제도변화에 대한 이론적 논의는 상대적으로 활발하지 않았다고 한다. 그러면서 2000년 이후에 국외에서 경로변화에 대한 논의가 활발해 지고 있음을 적시(摘示)하고, 최근에 발표된 문헌을 중심으로 경로변화에 관련된 이론적 문제들을 제시하고 있다. 이와 함께 경로의존 모형으로 제도나 정책의 경로를 분석한 연구들이 절대적으로 많지도 않지만, 그 중에는 분석 대상 사례를 역지로 모형에 꿰어 맞춘 것들이 많이 있다고 한다. 실상은 그것이 아닌데 경로의존 모형으로 설명하려다보니 경로의 시작을 역지로 우발성의 논리에 꿰어 맞추는 것이 대표적인 오류라(하태수, 2010; 1, 12-13)고 지적하고 있는 것이다.

이처럼 최근의 제도변화 양태에 관한 역사적 제도주의자들의 시각은 우발성에 의해 어떤 경로가 선택된 다음 자기강화 기제나 반응적 기제에 의해 그 경로가 유지되는 현실의 사례들이 희소함을 지적했다. 즉, 역사적 제도주의 이론의 제도변화 설명력의 한계를 체감한 것이다. 본 연구의 시각 또한 이러한 최근의 논의를 바탕으로 하고 있다. 따라서 소득보장정책 변동을 분석함에 있어서 기존의 급격한 제도변화 이론인 경로의존 모형과 점진적 제도변화 이론인 경로진화 모형을 비교 검증할 것이다. 이를 통해서 본 연구의 사례분석에 적합한 모형을 도출해 볼 것이다.

경로의존 모형이나 경로진화 모형 모두 제도변화의 설명에 초점을 맞추고 있는 것처럼 보이지만, 실상은 제도 지속에 근간을 두고 있다. 경로의존적 이라는 것은 초기의 단절된 제도변화 후 지속된 제도의 설명을 하고 있고, 경로진화 모형은 제도가 지속되는 과정에서 그 구성요소의 일부가 변화하기 시작하여 결과적으로 제도가 초기의 설정과는 다른 모습으로 변화되었다는 결과론적 설명인 것이다. 즉, 이들 모두 제도변화와 지속에 대한 설명을 병행하고 있는 것이다.

역사적 제도주의의 핵심개념은 ‘역사’와 ‘맥락’이다. 역사적 제도주의에서는 맥락에 대한 적절한 이해 없이 사회현상 혹은 정책을 설명하기란 불가능하며, 이러한 맥락을 형성하는 것이 다름 아닌 역사라고 주장한다(하연섭, 2011: 46-47). 이러한 역사적 제도주의 시각에서는 제도는 일정기간 지속되고 이후 제도변화에 있어서도 앞선 제도의

1) 하태수는 기존의 역사적 제도주의의 주요한 제도 변화 이론이 아닌 최근 논의되고 있는 제도 변화 이론을 바탕으로 2010년에 3편의 논문을 발표한다. 이는 ‘박정희 정권 출범 시기의 정부조직법 개정분석: 발전국가 형성의 역사적 정치경제 배경을 중심으로’, 「한국사회와행정연구」 21(1), ‘유신 정권 출범기의 정부조직법 개정 분석: 정치경제 배경 중심의 추론과 해석’, 「한국정책연구」 10(2), ‘제5공화국 출범 시기의 중앙정부조직 개편 분석’, 한국행정학회 동계학술 대회 발표논문: 1-16 이다.

여러 차원의 맥락에 영향을 받아 변화의 범위가 제약된다고 한다. 그렇다면 소득보장 정책은 그동안 어떤 정책 변동 촉진 요인과 제약 하에 변동되어 왔는가? 본 연구의 두 번째 목적은 소득보장정책 변동을 촉진하는 요인과 제약하는 요인 찾는 것이다. 경로의존 모형이나 경로진화 모형 모두 제도변화와 제도의 지속에 초점을 맞추고 있기 때문이다.

복지국가의 변혁은 이제 거의 모든 정치가들에게 핵심적인 논제로 자리 잡고 있다. 한때 사회 민주주의자들의 확고한 대의명분이었던 복지국가는 반대로 당시 우파에 있던 사람들에게 좌절과 냉담의 원천이었는데, 이제 와서는 거의 모두가 긴급하고도 심각한 변화를 보편적으로 요구하는 대상이 되었다. 형태가 세워지고 복지개혁이 ‘경제를 희생시키는’ 그리고 ‘사회구조를 수선하는’데 중요한 전략으로 간주됨에 따라 전통적 해결책에 대한 신뢰는 걸음으로 보기에 거의 종말에 이르고 있는 것처럼 여겨진다 (Christopher Pierson, 박형신의 역, 1998: 15).

우리나라 또한 복지국가의 이상을 위하여 제도가 정책적으로 도입되고 때로는 변동, 폐지, 창조의 과정을 거쳐 현재에 이르렀음은 자명한 사실이다. 일제강점기 시행된 소득보장정책 이후 빈곤에 대한 국가의 정책은 끊임없이 변동 되어 왔다. 일제강점기 공공부조는 인구학적 기준에 의하여 현물급여를 중심으로 시행되었다. 그러나 지금에 와서는 인구학적 기준을 폐지하여 빈곤에 대한 문제를 개인에서 찾지 않고 사회구조적 모순에서 찾으려 하고 있다. 시행 초기 한정된 일부를 대상으로 하는 사회보험 역시 최근에는 전 국민을 대상으로 하고 있다. 이처럼 소득보장정책이 끊임없이 변동되어 지금에 이르렀음은 자명한 사실이다.

소득보장정책들은 그동안 어떠한 맥락 속에서 생성되고 변동 되었는지를 분석하기 위하여 먼저 제도의 생성 시기인 일제강점기의 정치, 사회, 경제, 관련 법제도 등을 체계적으로 분석하고자 한다. 이후 변동되는 정책과 맥락을 분석함으로써 현재 시행되고 있는 소득보장정책의 경로 패턴을 확인 할 수 있을 것이다. 즉, 소득보장정책 변동을 역사적 제도주의 관점에서 분석 해보려는 것이다. 이를 위해 역사적 신제도주의에서 강조하는 제도적 맥락, 거시 구조적 맥락, 결정적 전기라는 개념을 활용 하고자 한다.

이러한 연구목적을 달성하기 위한 연구내용을 구체화 하면 다음과 같다.

첫째, 역사적 제도주의의 제도변화 이론을 분석해 볼 것이다. 본 연구의 사례분석을 위한 이론적 바탕인 역사적 제도주의의 제도변화 이론을 분석한 뒤 소득보장정책 변동 패턴을 도출해 내기 위함 이다.

둘째, 정책 변동에 제약을 가하는 제도적 맥락으로 무엇이 있는지를 분석하고 한다.

역사적 제도주의 관점에서 거시 구조적 조망과 함께 제도적 맥락을 분석함으로써 정책 변동에 제약을 가하는 요인을 찾을 수 있기 때문이다. 초기의 소득보장정책 이후 변동된 정책이 대상자와 급여의 종류에서 큰 차이를 보이지 않을 수 있었던 원인을 제도적 맥락에서 찾고자 하는 것이다.

셋째, 소득보장정책 변동을 촉진하는 요인을 찾기 위하여 결정적 전기를 분석할 것이다. 이는 구조적 맥락의 정책 변동 촉진요인에도 불구하고 유지되던 정책이 일부 사건을 계기로 변동되는 것에 기인하는 것이다.

제2절 연구 범위 및 연구 방법

1. 연구 범위

본 연구의 범위²⁾는 우선 시간적 구분에 있어서 조선구호령이 공포된 일제 강점기를 비롯하여 이후 생활보호법이 제정된 1961년 이후의 군사정부, 1993년 비군부 출신 정부인 문민정부 이후의 시기로 나누어 고찰한다.

본 연구의 분석대상은 사회복지 관련 정책 중 일제강점기 이후 변동된 소득보장을 위한 정책으로 한정 한다. 지속적으로 변화되는 산업구조, 노동운동, 인구학적 여러 요인들이 새로운 문제들을 만들어 내기도 하고 이로 인하여 사회구성원들 사이에 갈등을 양산하기도 하는데 사회복지 정책은 특정시점에서 결정되어 시행된다고 하여 문제가 모두 해결되거나 없어지지 않는다는 특성이 있다. 조선구호령이 시행 이후 많은 새로운 소득보장 정책들이 입안되어 구정책(old policy)이 폐기되기도 하고 제도 변화라는 형태로 유지되기도 하는데, 갈등 해소 차원에서 소득보장 정책들은 사회보험이나, 공공부조의 형식으로 사전적이거나 사후적 대응으로 문제를 해결하려 한다. 이에 본 연구는 일제강점기 이후 변동하는 소득보장 정책들을 분석함으로써 정책의 경로 변화 양상을 분석할 것이다.

2) 본 연구의 분석적 시각인 역사적 제도주의는 경로의존이나 경로진화 이론을 통하여 제도변화를 설명한다. 이러한 분석적 시각은 반드시 경로의 시작점을 필요로 하게 된다. 통사적 접근을 위하여 시간적 범위를 넓게 잡은 이유가 바로 여기에 있는 것이다. 분석과정에서 자세히 기술 하겠지만 일제강점기의 각종 소득보장 정책은 정책변동 분석에 있어서 경로의 시작점 이다.

2. 연구 방법

본 연구의 방법은 문헌연구이다. 이를 위해 당시의 시대 상황을 잘 보여주고 있는 신문, 잡지, 단행본과 선행연구, 관련 법령등 다양한 자료를 분석 인용함으로써 설명력을 높이고자 하였다.

한편 본 연구는 사례연구 방법으로서 다음과 같은 절차로 연구를 진행 하였다.

첫째, 이론적 근거인 신제도주의의 역사적제도 주의에 관련한 각종 문헌 및 연구 자료를 검토 하였고, 특히 제도 변화의 양태에 대하여 광범위한 선행 연구 및 문헌들을 검토 하였다.

둘째, 소득보장정책 변동을 분석하기 위하여 제도적 맥락을 분석하고, 역사적 조망과 거시 구조적 분석을 결합한 통합적 접근을 하였다.

셋째, 본 연구의 분석방법이 역사적 제도주의 분석방법이라는 한계에서 비롯한 것으로서 주요한 설명방식을 시계열적 분석으로 하였다.

제2장 이론적 배경

제1절 소득보장정책의 이론적 배경

1. 빈곤의 개념

빈곤의 현실에 대한 정확한 파악과 설명은 그것을 바라보는 시각에 의해 결정된다고 본다(김지영, 2008: 531-550). 따라서 빈곤은 개인과 가족이 일상생활을 유지하기 위하여 필요한 의식주의 결핍분만 아니라, 기타 사회적 조건을 충족시킬 수 없는 자원의 결핍상태라고 할 수 있다(박용순, 2001: 23-37).

Dixon & Macarov는 절대빈곤(absolute poverty)과 상대빈곤(relative poverty)의 개념을 사용하였는데 전통적인 빈곤개념인 절대빈곤은 최저생활을 유지할 수 없는 수준(survival criteria)을 절대 빈곤이라고 하고 빈곤을 가리기 위해서 기준을 제시 하였는데, 이를 빈곤선이라고 한다. 허선(2001)은 이러한 빈곤선에 대하여 보통 소득의 측면에서 정의되어지거나, 광의의 자원(resources)개념으로 정의될 수 있으며 주관적으로도 정의될 수 있다고 한다.

절대빈곤의 개념은 빈곤에 대하여 세계 최초로 대규모의 과학적인 사회조사를 한 Charles Booth(1889)로부터 시작되었다. 그는 가난한 사람을 빈민(poor)과 극빈층(pauper)으로 구분했는데, 빈민이란 규칙적인 수입은 있지만 그 수준이 겨우 먹고 살만한 정도에 그치는 경우이다. Booth가 말한 겨우 먹고 살만한 수준이 세계 최초의 빈곤선(poverty line)이었다. 극빈층은 불규칙한 노동, 질병, 많은 부양자녀 등으로 인해 빈민보다 더 가난한 경우를 말한다(원석조, 2009: 327-328). 즉 삶과 건강을 유지하기에 필요한 생활소비재에 관한 최소한의 필요를 평가하고 이를 충족시키는데 소요되는 소득수준이 빈곤선이 되는 것이다. 이러한 접근 방법은 사회의 평균소득이나 소득분배와 명시적으로 관련되어 있지 않다는 점에서 절대적 빈곤 개념이라 할 수 있고, 절대적 빈곤 개념에 따라 빈곤선 설정의 자의성을 보완하기 위해서 나오게 된 것이 상대적 빈곤의 개념이다(김도영, 2001; 24).

상대빈곤이란 한 사회의 평균적인 생활수준에 비교하여 빈곤을 규정하는 것이다. 따라서 중요한 것은 사회의 평균적인 생활수준을 정확히 파악하는 일이다. 상대빈곤을

주장하는 대표적인 학자인 P.Townsend는 상대빈곤을 ‘일상식품을 획득하고 사회활동에 참여하며, 그들이 속한 사회에서는 관례적인 생활조건과 편의시설을 갖기에 필요한 자원을 결여하고 있는 사람’이라고 정의했다(김영모, 1992: 37; 원석조, 2009: 329 재인용).

이러한 상대적 빈곤은 개인이나 가족의 자원이 그들이 살고 있는 사회의 개인이나 가족의 평균적 자원과 비교하여 측정된다. 상대적 최저생계비는 절대적 필요라는 개념 대신 사회적 필요개념을 강조한다. 이러한 개념이 현대에서는 보다 광의의 상대적 박탈이라는 개념으로 구체화되어 최저생계비를 추정하고 있다(정영숙 외, 2004: 81). OECD에서는 중위소득의 40%이하를 상대적 빈곤선의 기준으로 보았으며, Fuchs는 중위소득의 50%이하, Townsend는 절대적 빈곤층은 각 가구 유형의 평균소득의 50%이하, 상대적 빈곤층은 각 가구유형의 평균소득의 80%이하, Rainwater는 가구당 평균소득의 46~58%를 상대적 빈곤선의 기준으로 보았다(정영숙 외, 2004: 82).

한편, 1990년대 이후 유럽을 중심으로 빈곤 문제에 대한 새로운 접근법으로 대두된 사회적 배제라는 개념이 있다. 이러한 사회적 배제의 개념은 기존의 빈곤 개념을 ‘물질적 결핍’의 상황이라는 정태적인 현상이 초점을 맞추고 있는 것에 비해, 빈곤이 경제적 요소를 넘어서 사회적 차원에서 지속화하고 있다는 점에 주목한 다차원적 동태적 개념이라고 할 수 있다. 일찍이 복지국가 모델을 추구해온 유럽 국가들에서 빈곤 문제를 해결하고 있지 못할 뿐 아니라 그 빈곤의 세습화가 이루어지고, 다른 사회적 요소까지 확장되어 그 영향이 나타나고 있는 점에 주목하여 새롭게 도입된 개념이 사회적 배제이다(오양열 외, 2008: 17 재구성).

사회적 배제의 개념은 그 동안 빈곤정책의 주류 대상이었던 절대빈곤층과 더불어 근로빈곤층과 사회취약계층이 새로운 빈곤층으로 대두되면서 실업 문제 등을 포함한 포괄적 차원의 개념이다. 우리나라에서는 1997년 외환위기 이후 대두된 근로빈곤층³⁾, 비정규직 문제 등이 대두 되면서 실업 및 근로 빈곤에 대한 대책으로 다양한 소득보장정책과 고용지원정책을 추진하기에 이른다.

3) 근로빈곤층에 대한 하나의 합의된 개념은 아직 없다. 하지만 통상적으로 근로빈곤층에 대한 개념은 좁은 의미로는 “가구소득이 빈곤선 이하에 속한 가구의 구성원 중 취업자 및 구직자”, 혹은 “가구의 모든 구성원”이다(한국보건사회연구원, 2007, 심복자, 2009 「근로빈곤층 고용서비스의 정합성 연구」 성공회대학교 박사학위논문, 11면 재인용).

2. 공공부조의 이론적 정의

공공부조에 대한 개념은 연구자와 기관에 따라 다르게 정의되고 있다. 일찍이 베버리지(William Henry Beveridge, 1879-1963)는 공공부조를 사회보험에 의하여 포괄되지 않는 여러 가지 필요를 충족시키기 위하여 쓰이며 반드시 부조가 필요하다는 증명과 자산조사를 조건으로 지급되며, 또한 소득능력의 회복을 앞당기기 위한 조치를 행한다는 원리에서 지급되고, 부조의 비용은 국고가 부담하는 것으로 정의하고 있다(성무원, 2003: 122).

제도로서의 공공부조(公共扶助: public assistance, social assistance)는 매우 오랫동안 국가의 역사와 맥을 같이 해왔다. 대부분의 국가들은 빈곤을 해결하기 위해 구빈적 차원에서 사회 및 시대에 따라 다양한 사후대책을 마련하여 운영하였다. 현대에 들어와 사회보장의 한 방편인 공공부조는 사회보험, 자발적 보험과 함께 비버리지 보고서에서 처음으로 범주화 되었다. 제2차 세계대전 이후 국가재건 프로그램의 일환으로 작성된 1942년 비버리지 보고서는 빈곤을 극복하기 위한 방안으로 전 국민에게 국가책임에 의한 'national minimum'(국민생활최저선)을 보장해줄 것을 주장하였다. 이를 확보하기 위한 방법으로 사회보험을, 그리고 보험을 보완하기 위한 방편으로 공공부조제도 실시를 제시하였다. 보고서 이후 단행된 조치로 인해 전후 완전고용의 달성, 사회보험 제도의 확대와 급여수준의 제고, 최저생계비에 기초한 공공부조 급여액의 지급 등 사회경제적 여건의 호재로 유럽의 국가들은 절대빈곤퇴치에 성공하게 된다(김명희, 2008: 23).

한편 우리나라에서는 공공부조라는 명칭을 1995년 사회보장기본법이 제정되기 전에는 공적부조, 사회부조, 국민부조, 빈곤구제정책, 무기여소득보장정책등의 이름으로 각기 달리 불리었다. 사회보장기본법에서 정의하고 있는 공공부조는 사회적 위험으로부터 국민을 보호하고 빈곤을 해소하기 위해 제공되는 사회보장의 영역으로 국가와 지방자치단체의 책임 하에 생활유지능력이 없거나 생활이 어려운 국민의 최저생활을 보장하고 자립을 지원하는 제도이다(사회보장기본법 제2조 제3호). 한편 사회보장 영역에 포함되는 공공부조에 관한 법률은 사회보장기본법에 부합되도록 제정·개정되어야 한다(사회보장기본법 제4조).

사회보장의 목적을 실현하는 공공부조는 근로의 능력이 없거나 생활이 어려운 자에게 국가의 책임아래 최저한도의 건강하고 문화적인 생활을 할 권리를 보장해 주는 것

이라고 정의할 수 있다. 공공부조는 사회보험·사회복지서비스와 함께 사회보장법의 3대 구성체계의 하나이지만, 그 목적과 대상자의 특수성으로 인하여 국가와 지방자치단체가 전적으로 책임을 부담한다는 점에서 다른 2개의 구성 체계와 구별된다(곽노현·김엘림, 2009: 155).

이상의 논의를 정리해 보면 공공부조정책은 근로의 능력이 없거나 생활이 어려운 자에게 국가의 책임아래 인간다운 최소한의 생활을 유지하게 하는 대표적인 사회보장제도이다. 사회보험이 강제가입을 통한 기여금납부를 전제로 장래 빈곤 상태의 방지에 목적이 있는 사회안전망 이라면, 공공부조는 빈곤층에게 사후 구제적 성격의 2차적 사회안전망 이라 할 수 있다. 이러한 공공부조의 특징은 대상에 대한 현금급여 및 기타 서비스로서 대상자 여부를 가리기 위해 자산조사가 필요하다는 특징이 있다. 이는 급여 대상자의 재정 상태와 욕구에 따라 대상자가 결정되고, 재정은 정부의 부담으로 하며 사회보험의 비대상자가 주로 대상이 된다. 즉 공공부조는 사회보험을 보완한다.

3. 사회보험의 이론적 정의

사회보험은 보험기술(민영보험)을 이용하여 사회정책을 실현하려는 경제체도로 이해하려는 입장이 지배적이다. 사회보험은 사회정책을 실현하기 위한 보험으로서 국가가 사회정책을 수행하기 위해서 보험의 원리와 방식을 도입하여 만든 사회경제 제도이다. 구체적으로는 국민을 대상으로 질병, 사망, 노령, 실업, 신체장애, 재해 등으로 인하여 활동능력의 상실과 소득의 감소가 발생하였을 때에 보험방식에 의하여 그것을 보장하는 제도라고 할 수 있다(신수식 외, 2008: 724). 사회보험은 원래 노동보험을 중심으로 발전해 온 제도이면서, 다만 그 대상영역을 근로자에게만 한정하지 않고 전 국민에게 확장·발전시킨 제도이다(김유성, 2002: 30). 사회보험에는 기본적으로 보험의 원리가 적용된다. 여기에서는 일정한 개인의 집단을 사회적 위험에 동일한 확률로 처해 있는 공동체로 결합하여, 구성원이 사회적 위험으로부터 자기보호를 피할 수 있도록 한다. 사회보험에서는 한편으로는 구성원 간에, 다른 한편으로는 개인의 생애에 있어서 시간적으로 위험이 분산되면서 보호가 이루어진다(전광석, 2007: 85; 박명순, 2009: 13 재인용).

한편 Kingson과 Berkowitz(1993: 17-23)는 사회보험의 특징을 다음과 같이 요약하여 제시하였다. 첫째, 사회적 충분성과 둘째, 개인적 형평성이 있어야 하며 셋째, 법적 권

리에 의한 급여이어야 하며 넷째, 강제가입의 원칙에 의해 전 국민을 포괄하여 대상자의 보편성을 충족해야 한다고 하였다. 다섯째 특징으로는, 재정의 안정성 확보를 위해 정부의 권위와 징세권에 의거하여 재정조달을 해야 한다고 하였다. 마지막 여섯 번째 특징으로 사회보험은 개인과 정부 간의 관계를 공고화(compact between citizens and their government) 한다고 하였다. 사회보험의 기여 및 급여조건은 시민과 정부 간의 계약적 관계를 강화시켜 주고, 사회보험 프로그램 지속의 보장과 약속된 급여의 지급 이행을 위해 시민과 정부 간의 관계는 더욱 공고히 된다는 것이다. 또한 시민들은 정부가 과도한 약속을 하지 않도록 제도적으로 체크할 수도 있으며, 결국 제도의 유지는 정부와 시민 간의 상호 책임이 되는 것이다(원석조, 2009: 227 재인용 및 재구성).

이상의 논의를 종합하여 보면 사회보험은 일정요건을 갖춘 모든 국민이 수혜대상이 되고, 수혜대상자 선정에 있어서도 보편적인 사회보험은 수혜대상자의 기여금과 이용자의 부담금으로 재원을 충당한다. 이러한 사회보험은 수혜자의 직접적인 기여가 있기 때문에 급여에 대한 강한 권리성 또한 부여된다고 할 수 있다.

4. 소득보장 정책의 논의

인간으로서 최소한의 생활을 유지하기 위해서는 소득이 필요하다. 사람은 재해, 실직, 장애, 노령 등의 사회적 위험으로 인해 언제라도 소득이 중단될 수 있는 경제적 불안 상태 속에서 살아가고 있다. 소득의 중단은 빈곤으로 연결되어 나타나고, 빈곤은 질병, 가정해체, 자살 등 연쇄적인 사회 문제들을 유발한다. 소득보장은 많은 사회 문제들의 근원이 되는 빈곤 문제를 완화 및 예방하기 위한 것으로, 개인적 차원을 넘어 국가적 차원에서 제도화하는 것이 필요하다. 따라서 빈곤해결 또는 예방에 대한 국가의 정책이 바로 소득보장정책이다.

소득상실 원인은 빈곤, 노령, 장애, 사망, 질병, 사고, 실업 등 하나의 원인에 의한 것뿐만 아니라 노령과 빈곤, 장애와 빈곤 등과 같이 중복해서 나타날 수 있다. 소득상실은 단순히 경제적 차원을 넘어 사회적 역할 상실, 정서적 소외 등 심리·정서적 차원에까지 그 영향을 미치게 된다. 이러한 맥락에서 빈곤은 사회적 배제의 성격을 띤다. 사회적 배제는 경제적인 빈곤으로 인하여 건강, 주거, 교육, 개별서비스 등의 접근이 사회 주류집단과 격리되어 빈민의 권리가 침해당한다. 따라서 사회적 배제는 경제·사회적 문제와 함께 심리적인 문제까지 두루 포함하고 있으므로 빈곤의 범위와 대상을

확장하고 보다 포괄적이고 장기적인 정책 대안을 요구한다(김영화외, 2008: 159-161).

이러한 소득보장(income maintenance)은 사회보장의 하위 개념으로서 국민의 소득을 일정선이상의 수준에서 유지시켜주는 제도를 의미한다. 기존 연구들의 정의를 보면, Moroney(1991)는 소득보장제도를 주로 단기·장기실업과 관련된 위험을 완화 시키고 사회불안을 사전에 예방하며, 소득분배를 통한 공평한 사회로 가기 위한 제도라고 정의하고 있으며, 석재은(1999)은 소득보장은 각종의 사회적 위험에 의하여 소득원이 없어졌을 때 상실된 소득의 일부 혹은 전부를 보상하여 주는 것이라고 정의하고 있다(변용찬 외, 2004: 48).

한편 사회적 위험에는 근로능력 및 기회의 상실에 따라 첫째, 근로능력을 영구적으로 전부 또는 일부 상실한 경우로 노령, 장애, 사망 등의 위험이 있고, 둘째, 근로능력을 일시적으로 상실한 경우로 질병, 사고의 위험이 있으며, 셋째, 근로기회를 상실한 경우로 실업의 위험이 있다. 마지막으로 근로보상의 미흡으로 인해 발생하는 저임금의 위험이 있다.

사회보장제도는 이러한 사회적 위험이 유발하는 개인의 경제적 불안정성에 대처하기 위한 사회적 수단으로 모든 사람들은 경제적 불안정성에 직면하여 있고, 불안정성은 개개인에게는 우발적으로 발생하지만 사회 전체적으로는 일정한 확률성을 가지고 발생하므로 예측 가능할 수도 있다. 따라서 예상되는 불안정성에 대비하여 각종의 소득보장제도를 준비함으로써 각자에게 발생할지도 모르는 위험에 계획적으로 대처하고 이러한 제도의 존재자체가 현재의 삶을 걱정 없이 살 수 있도록 도와준다는 측면에서 매우 필요한 제도라 할 수 있다(윤상용 외, 2009: 18)

이상의 논의를 바탕으로 정리하면 우리나라의 소득상실 유형에 따른 소득보장 제도는 다음과 같다.

<표 2-1> 소득상실 유형별 관련 소득보장제도

소득상실 및 위험유형	관련 제도 및 급여	급여대상
빈곤	기초생활보장제도의 생계급여	전국민

노령	국민연금제도의 노령연금	60세 이상
	기초연금	70세이상
	공무원·사립교원·군인연금의 퇴직연금	공무원, 사립학교 교원, 군인
장애·장해	국민연금의 장애연금	전 국민
	공무원·사립교원·군인연금의 장애연금	공무원, 사립학교 교원, 군인
	산재보험의 장애보상연금	근로자
사망	국민연금의 유족연금	전 국민
	공무원·사립교원·군인연금의 유족연금·유족보상금	공무원, 사립학교 교원, 군인
	산재보험의 유족보상연금	근로자
질병·사고	산재보험의 휴업급여	근로자
실업	고용보험의 구직급여	근로자
노령 + 빈곤	경로연금	기초생활보장 수급노인, 차상위 저소득층 노인
장해 + 빈곤	장애인 생계보조수당	기초생활보장 대상 중증·중복장애인

출처 : 강욱모 외(2002) 「21세기 사회복지정책」 수정·보완 (김영화의 2008: 161 재인용)

본 연구에서는 소득보장정책⁴⁾ 중 사회보험과 공공부조를 중심으로 소득보장정책 변동을 분석하고자 한다. 사회보험으로는 공무원·사립학교교직원·군인연금의 특수직역연금, 국민연금, 산업재해보상보험, 고용보험, 의료보험이 그 대상이며, 공공부조 정책으로는 조선구호령, 생활보호법, 국민기초생활보장법이 분석의 주요 대상이다.

4) 정책결정자가 사용할 수 있는 정책도구는 매우 다양하다. Salamon은 직접수단과 간접수단으로 정책 도구를 설명하는데 정부소비, 경제적 규제, 직접대출, 공기업, 사회적 규제, 계약, 보조금, 대출보증, 보험, 조세지출, 사용료 및 과징금, 손해책임법, 바우처등이 그 것이다. 이러한 분류에 의한 소득보장정책은 제시된 정책 외에 조세감면, 바우처, 대출, 사회적 규제등 다양한 정책 수단이 존재 할 것이다. 그러나 본 연구에서는 이러한 다양한 정책도구 중 제시한 사회보험과 공공부조를 통하여 소득보장정책의 변동을 분석하고자 한다. 실제 사례 분석기간 중 정부가 사용한 정책 수단은 Salamon이 제시한 수단처럼 다양하지는 않다. 최근에 이르러서야 다양한 수단을 동원한 소득보장 정책이 있었던 것이지 이전에는 공공부조와 사회보험이 전부였다.

제2절 신제도주의 이론과 역사적 제도주의

1. 신제도주의 이론의 기원

Ashford(1992)는 제2차 세계대전 후 미국을 중심으로 서구 사회과학을 주도한 행태주의적 접근은 정치현상을 사회를 구성하고 있는 개인이나 집단의 상호작용의 결과로 보는 사회적 접근에 뿌리를 두고 있다고 정리하였다. 이러한 접근방법은 정치현상을 설명하는 데 있어 정치제도나 국가적 변수가 언제나 무시되어 왔고, 단순히 개별 행위 주체들의 상호작용 결과로 정치현상이 나타난다고 보고 있다(Kransner, 1978). 이러한 논리실증주의적 접근방법은 사회의 개별적인 특성보다는 보편적인 사회현상에 대한 일반법칙(universal law)을 추론하는 것을 목적으로 하고 있다. 즉, 이러한 방식은 개별 국가의 정책적 특성보다는 정책의 일반적이고 보편적인 현상, 개별 국가의 제도적 특성보다는 정책과정에 참여하는 행위자의 행태에 초점을 맞추고, 개별 국가의 정책과정을 기술하기보다는 개별 국가의 정책과정을 정책 산출에 대한 인과법칙, 정책에 대한 주관적 이해나 상징적 의미보다는 객관적 실증성을 파악하는데 집착하게 한다(염재호, 2004, 김형성, 2009; 13 재인용).

1950년대 이래의 지배적인 사회이론들은 형태주의, 다원주의, 합리적 선택이론 등이었으며, 이들은 맥락적(contextual), 환원론적(reductionist), 공리주의적(unilateral), 기능주의적(functionalist), 도구적(instrumentalist) 시각을 공유하고 있었다(Marck & Olsen 1984 & 1989; 하연섭 2003: 16). 하지만 행태주의 이론은 국가별 또는 시기별 정책의 다양성 및 남미, 아시아 지역의 발전 현상을 설명하는데 있어서 한계에 봉착하게 되었고, 이후 정책의 차이에 대한 비교논의에 관심을 가지게 되면서 제도주의적 접근이 나타나게 되었다. 즉, 모든 국가들이 동일한 경로를 거쳐 유사한 형태로 발전하기 보다는 점점 더 다양화되는 현상을 보였기 때문에, 국가 내 정책의 지속성이나 국가 간 정책의 다양성을 설명하기 위해서는 제도의 영향과 중요성을 강조하는 신제도주의적 접근이 필요했던 것이다(남궁근, 1998). 이렇게 등장한 신제도주의는 1980년대 이후 구미 학계를 중심으로 행태주의의 한계를 극복하기 위한 대안으로서 발전되어진 사회과학의 새로운 패러다임 중의 하나가 되었으며(정용덕 외, 1999), 오늘날 가장 최근에 발달한 사회 과학 이론으로 광범위하게 응용되고 있다. 신제도주의는 인간의 행위를 설명함에 있어서 '사회적인 맥락과 완전히 유리되어 존재하는 원자화된 개인'으로부터

사회현상을 설명하려는 행태주의와 같은 기존의 지배적인 사회과학이론에 대한 비판으로부터 시작되었다. 즉, 신제도주의는 정치·경제·사회현상을 설명하는데 있어서 ‘맥락’의 중요성을 강조하는데 그 특징이 있다. 이러한 맥락이 곧 제도를 의미하는 것이다. (하연섭, 2003; 김형성, 2009; 15).

이러한 행태주의에 대한 비판에서 출발한 신제도주의는 정치학 및 정책연구에서 구제도주의와 다음과 같은 차이점을 보인다.

첫째, 제도에 대한 강조라는 공통점에도 불구하고 신제도주의는 제도를 사회현상을 ‘설명’ 하기 위한 핵심변수로서 설정한다는 점에서, 국가기관의 공식적·법적 측면만을 단순히 ‘기술’ 하는 차원에 머물러 있었던 행태주의 이전의 구제도주의와는 차이가 있다. 신제도주의는 조직과 구조에 초점을 맞추기는 하지만, 이러한 제도적 요소를 다루는 데 있어서도 단순한 ‘기술(description)’이 아니라 ‘분석적 틀’에 기반 한 ‘설명’과 ‘이론의 발전’에 초점을 맞춘다는 것이다(하연섭, 2011: 26)

둘째, 신제도주의는 제도의 공식적·구조적 측면에 초점을 맞추지만, 그 관심은 여기서 끝나는 것이 아니라 이를 통해 개인행위를 설명하려는 목적을 가지고 있다. 제도의 모습이 달라짐에 따라 이러한 제도적 맥락 속에 있는 개인들의 선호, 전략, 행위 그리고 상호작용 패턴이 어떻게 달라지는지에 초점을 맞추는 것이 신제도주의의 특징이다. 또한 신제도주의는 개인의 행위에 대한 제도의 영향력뿐만 아니라 개인의 행위가 어떻게 제도를 변화시키는지에 대해서도 주목한다. 따라서 신제도주의에서는 제도를 통해 다른 사회현상을 설명한다는 점에서 제도를 ‘독립변수’로 상정하는 동시에 제도가 설명되어야 할 ‘종속변수’이기도 한 것이다(Peters 1996). 행위와 제도의 상호관계를 분석하려는 것이 구제도주의와 구분되는 신제도주의의 기본적인 특징인 것이다(Norgaard 1996; 하연섭, 2011: 26 재인용).

셋째, 신제도주의는 제도를 통해 국가정책을 설명하려는 궁극적인 목적을 가지고 있다. 각 국가에 고유한 제도의 모습에 초점을 맞추므로써 국가 간 정책패턴과 정책결과의 공통점과 차이점을 설명하고자 하는 것이 신제도주의의 기본특징이다. 이러한 신제도주의의 특징은 이에 대한 관심이 국가 간 정책패턴의 다양성과 그 차이점을 설명하고자 하는 시도에서 비롯된 데서 찾을 수 있다. 다시 말해서, 신제도주의는 국가 간 정책의 동질화 현상보다는 국가 간 정책의 다양성과 차이점을 분석하고 하는 데 주된 관심을 두며, 이를 설명하기 위해 각 국가에 고유한 제도의 모습에 초점을 맞추는 것이 특징인 것이다. 이러한 이유로 신제도주의는 비교정책학(comparative public policy) 혹은 비교정치경제학(comparative political economy)과 이론적·방법론적 시각을 공유하

고 있다(하연섭, 2011: 27).

넷째, 신제도주의는 국가 간 정책의 차이점을 설명하는 데 있어서 거시적인 구조적 변수보다는 개인 간 상호작용과 의사결정 패턴에 영향을 미치는 중범위수준의 제도적 요인(intermediate-level institutional factors)에 초점을 맞추는 동시에, 일반화(generalization)를 통한 거대이론(grand theory)의 구성보다는 중범위이론(middle-range theory)의 개발에 노력한다는 점에서 또 다른 특징을 찾을 수 있다(Thelen & Steinmo 1992; 하연섭, 2011: 27 재인용).

이러한 신제도주의는 크게 역사적 제도주의(historical institutionalism), 합리적 선택 제도주의(rational choice institutionalism), 그리고 사회학적 제도주의(sociological institutionalism)의 세 가지로 구분되는데, 이 세 가지 접근방법은 모두 사회적·정치적 결과에 대한 결정론적 시각으로서 제도의 역할을 설명하는데, 그 목적이 있다.

본 연구는 역사적 제도주의(historical institutionalism)의 분석적 시각에서 소득보장 정책 변동을 분석 하고자 한다. 역사적 제도주의는 제도 자체뿐만 아니라 사상(idea)이 정치활동과정과 사회변화과정에 미치는 영향을 강조하는 입장을 취한다(Hall & Taylor, 1996; 이민창, 2001; 12 재인용). 아울러 공식적 정치제도에 그 중요성을 부여하는 정치학의 오랜 전통에 기반하고 있지만, 과연 어떤 제도가 중요하며 아울러 어떻게 그 제도가 중요해지는지에 대하여 보다 확대된 개념화를 취한다(Hall & Taylor 1998; 김윤권, 2004; 34 재인용).

2. 역사적 제도주의의 등장

역사적 제도주의는 1950년대 이후 사회과학의 지배적인 조류였던 행태주의, 다원주의, 합리적 선택이론 등에 대한 비판으로부터 출발한다(하연섭, 2011; 38). 이러한 신제도주의는 경제학, 정치학 및 사회학의 오랜 전통에서 시사점과 통찰력을 얻었다. 신제도주의는 사회과학의 중심적 화두인 제도의 역할에 관한 질문에서 출발한다. 각국마다 특수하고 다양한 사회적, 정치적, 경제적 문제 해결책에 다양한 노력이 전개되었는데 그러한 관심중의 하나가 제도의 역할과 제도의 영향을 중시하는 시각이다. 신제도주의는 사회현상을 설명하는 데에 있어서 모든 현상을 개인의 행위와 속성만으로 가지고 설명하는 것에 반발하며 사회현상을 설명하는데 있어서 제도가 개인과 동등하거나 혹은 더 우월한 독립변수라는 것을 부각시킨다(김윤권, 2004; 34).

그렇다면 이러한 역사적 제도주의에서는 무엇을 제도라고 하는 것 인가? 역사적 제도주의에 있어서 ‘제도’에 대한 정의는 매우 다양하며 보편적 정의를 발견하기 어렵다. 대표적 역사적 제도주의자인 존 아이켄베리(John Ikenberry, 1988; 226-229; 하연섭, 2011; 38 재인용)는 제도의 개념을 세가지 수준에서 정의하고 있다. 제도에 대한 협의의 정의는 정부제도, 즉 갈등을 중재하는 행정적·법적·규제적 규정(rules)을 의미한다.

제도에 대한 좀 더 포괄적인 정의는 국가 내부에서의 권력의 집중과 분산을 의미한다. 거시수준에서의 제도에 대한 정의는 국가를 구성하는 다양한 조직들의 능력과 자원에 초점을 맞춘다. 즉, 행정부와 의회의 관계, 관료제의 집권화와 응집성의 정도, 관료제가 활용할 수 있는 자원과 정책 도구의 범위 등을 의미한다.

제도에 대한 가장 포괄적인 수준에서의 정의는 국가와 사회의 관계를 정의하는 규범을 의미한다. 이 수준에서의 제도에 대한 정의는 규칙과 절차 혹은 국가 조직구조의 특성에 초점을 맞추는 것이 아니라 국가와 사회의 관계를 정의하는 규범적 경계에 초점을 맞춘다. 이러한 규범이란 다름 아니라 경제와 사회에 대한 국가 개입의 수준과 정도 그리고 형태를 어느 수준까지 정당하다고 인정할 것인가 하는 신념 체계와 관련되어 있는 것이다(정용덕 외, 1999; 16-17).

홀(Hall, 1986; 19)은 제도를 “정치와 경제 각 부문에서 개인들 간의 관계를 구조화시키는 공식적 규칙, 순응절차, 표준화된 관행”이라고 정의하고 있는데, 이는 제도에 관한 가장 포괄적인 정의라고 할 수 있다. 이후 홀(Hall, 1992)은 좀 더 세분화된 제도

의 개념을 비교정치경제적 시각에서의 정책연구와 관련하여 다음과 같은 세 가지 차원에서 제시하고 있다.

가장 포괄적인 차원의 제도는 민주주의와 자본주의와 관련된 기본적인 조직구조이다. 이렇게 포괄적인 차원에서 정의되는 제도의 대표적인 예로서는 선거에 관한 헌법적 규정, 그리고 생산 수단의 사유화를 규정하는 경제적 제도 등을 포함한다. 이러한 차원에서의 제도는 자본과 노동의 일반적 관계를 규정하는 동시에 정책의 방향을 포괄적으로 제약하는 구조적 틀이라고 할 수 있다.

중범위적인 제도는 국가와 사회의 기본 조직구조와 관련된 틀로서 사회집단 간의 세력 관계와 정책의 형성과 집행에 영향을 미치는 조직적 특성이다. 이 차원의 제도는 국가간 상이성을 보이며, 따라서 국가간 정책의 상이성을 설명하는 변수로서의 역할을 담당한다. 이 차원의 제도의 대표적인 예로서는 노동조합의 조직화율, 집권화 정도 등을 함축하는 ‘노동조합의 구조’, 생산자 조직의 특성, 자본 분과 간의 관계, 국제경제와의 관계 등을 의미하는 ‘자본의 조직화 형태’, 그리고 정당체계의 특성, 국가조직의 특성 등을 의미하는 ‘정치체계의 특성과 국가의 조직화 형태’ 등을 들 수 있다.

끝으로, 가장 협의의 제도는 공공조직의 표준화된 관행, 규정, 일상적 절차 등을 의미한다. 이러한 미시적 수준의 제도는 공식적일 수도 있고 비공식적일 수도 있다. 이러한 제도적 요인들은 앞의 요인들보다 상대적으로 가변적이긴 하지만, 그렇다고 항상 변화하는 것은 아니며, 특정 집단의 이익에 특권적 지위를 부여함으로써 권력 배분과 정책의 방향에 중대한 영향을 미친다 (Hall, 1992; 96-97; 정용덕 외, 1999; 17 재인용).

한편 하연섭(2011; 43-44)은 제도를 포괄적으로 정의할 때, “장기간에 걸친 인간행동의 정형화된 패턴(a set of regularized patterns of human behavior)”을 의미하며, 개인과 집단의 행위와 의사결정에 영향을 미치는 공식적·비공식적 제약요인을 의미한다고 하였다.

일반적으로, 역사적 제도주의에서 초점을 맞추는 제도는 Hall의 정의 중 두 번째 수준의 제도, 즉 행위자와 거시적 구조의 가교 역할을 담당하는 중범위 수준의 제도이다. 역사적 제도주의는 다원주의, 구조기능주의, 그리고 네오 맑시스트 이론에 대한 비판을 통해 발전해 왔다. 역사적 제도주의에서는 국가란 단순히 중립적인 중재자도 아니며 그렇다고 지배계급의 도구도 아니라고 본다. 역사적 제도주의에서는 자율적·독립적 행위자로서 국가를 상정할 뿐만 아니라 국가와 사회의 관계, 즉 국가와 사회를 연결하는 제도의 모습에 초점을 맞춘다. 이렇게 ‘국가’와 국가-사회관계’에 대한 논쟁을 통해 역사적 제도주의가 발전해 왔기 때문에, 역사적 제도주의는 정치제도(political

institutions)에 초점을 맞추는 것이 특징이다(Lecours, 2000). 다시 말해서, 비교정치경제적 시각에서의 정책연구를 위한 이론 틀로서 역사적 제도주의가 발전해 왔기 때문에, 중범위 수준에서의 제도, 공식적 제도, 그리고 정치제도에 초점을 맞추는 경향이 있다는 것이다(하연섭, 2011; 44-46).

제3절 역사적 제도주의의 제도변화 이론

대부분 제도는 정도의 차이는 있지만 생성, 변화, 소멸⁵⁾의 과정⁶⁾에 있는 진행형이다. 제도적 모순과 다중성을 보면 제도의 붕괴, 확산, 혁신, 조정은 제도변화의 가능성과 궤적에 영향을 주는 부수적 조건 혹은 과정으로 볼 수 있다(Clemens & Cook, 1999). 제도는 신축적인 가치와 규범의 체제로 인식(Peters & pierre, 1998)되어 환경과 제도내 구성원의 요구의 변화에 대응하기 위해 변화 된다⁷⁾. 이러한 제도변화의 설명에서 제도는 순환적인 성격을 가진다⁸⁾. 즉 제도는 제도내 구성원에게 영향을 주는 역할과 동시에 제도내 행위자에 의해 영향을 받는 위치에 있다(김윤권, 2004; 36).

그러나 역사적 제도주의 이론은 제도의 지속성 설명은 적절(Clement & Cook, 1999; Peters et al, 2005; 1288; Peters, 2005; 76-77, 김태은, 2009; 47 재인용)하지만 제도의 변화를 설명하는데 한계를 노출시켜 왔다⁹⁾. 제도변화를 설명하기 위한 역사적제도주의

5) 제도소멸은 세 가지 도전에 반응하여 일어난다. ㉠제도소멸은 구성원의 충성을 조건지운 규범과 선호를 주입하는데 실패하여 일어난다. 이 경우 제도는 구성원에게 의미 없고, 심각하게 간주되며, 결국 제도는 지원과 인지를 상실한다. ㉡제도는 대안이 등장함에 따라 소멸 될 수 있다. 대안은 제도가 독점을 보유했던 기능의 욕구와 충족감의 만족을 허용하는 대안이 등장함에 따라 제도는 소멸될 수 있다. ㉢제도는 제도가 맡고 있는 기능수행이 명백히 실패할 때 제도는 붕괴될 수 있다(Offe, 1996; 219-220; 김윤권, 2004 「중국 국무원의 변화와 그 요인에 관한 연구: 역사적 제도주의 시각의 적용을 중심으로」 서울대학교 박사학위논문 36면 재인용).

6) 이 과정은 제도화, 탈제도화, 재제도화 등으로 표현할 수 있다(Jepperson, 1991; 152; 김윤권, 2004 전게서 36면 재인용).

7) 제도변화는 ㉠행위모형들이 재량적으로 이해될 때, ㉡사회적 이질성이 최고일 때, ㉢사회적 네트워크가 분절화되고 중요한 사회적 격차가 교차할 때 제도변화는 최고가 된다(Clemens & Cook, 1999; 김윤권, 2004 전게서 36면 재인용).

8) 스미스는 제도는 독립변수인 동시에 종속변수라고 개념화한다(Smith, 1988; 102-103, 김윤권; 2004 전게서 36면 재인용).

9) 김태은(2009)은 역사적 제도주의 역시 제도변화를 이해할 수 있는가와 관련되어져 있음에도 불구하고 제도의 변화를 제대로 설명하지 못한다는 점을 지적하였다. 이에 대해 Peters et al(2005; 1284)은 제도의 진화와 변화에 대한 설명력이 낮은 신제도주의 연구가 제도 변화가 크게 이루어지고 있었던 1980년대에 발전되어져 왔다는 점에서 매우 역설적임을 주장한다(김태은, 2009 '제도의 변화와 지속요인에 관한연구: 한국의 법조인양성제도를 중심으로' 「한국행정학보」 제43권 제2호 47면).

이론은 크게 급격한 제도변화를 설명하는 방법과 점진적 변화를 강조한 연구로 구분되고 있다.

최근 하태수(2010)는 기존의 접근법이 역사적 경로를 설명하는데 그렇게 성공적인 것은 아니었다는 평가를 한다. 이와 함께 지금까지 ‘우발적으로 경로가 시작되고, 한번 시작되면 비록 그것이 최선의 대안이 아니더라도 수익체증 논리를 통해 자기강화되어 경로 외부에서 또 다른 우발적 충격이 가해지기 전까지는 지속적으로 유지된다’는 경로의존 모형에 대하여 설명할 수 있는 현실의 사례들이 희소함을 지적¹⁰⁾했다. 이와 함께 최근의 제도 변화의 양태에 관한 학계의 논의들이 크게 의존(dependence), 진화(evolution), 창조(creation) 세 가지로 구분하고 있다고 한다. 경로의존은 우발성에 의해 어떤 경로가 선택된 다음에는 자기강화 기제나 반응 기제에 의해 그 경로가(또 다른 우발적 사건의 발생 이전까지는) 유지되는 것을 말한다. 경로진화는 생물학적 의미와 유사하게 점진적인 변화들이 누적되어 경로가 변화되는 것을 의미한다. 경로창조는 일단의 행위자들이 의식적으로 기존 경로에서 벗어나 새로운 경로를 만들어내려는 노력의 결과로 경로가 변화되는 것을 의미한다(하태수, 2010; 1-2).

본 연구는 이러한 최근의 제도변화 이론의 논의를 실제 사례 분석을 통해 검증하기 위하여 다음과 같은 절차를 따를 것이다. 우선 본 절에서는 급격한 제도변화를 설명하기 위한 경로의존 모형과 점진적 제도변화를 설명하기 위한 경로진화 모형을 비교 분석¹¹⁾할 것이다. 이어 사례분석에서는 각각의 시기에 따른 정책 변동은 어떤 모형이 사례 분석에 있어서 적합한 지를 확인 할 것이다.

1. 제도변화 이론의 변천

제도는 불변하는 고정상태가 아니다. 그렇다면 역사적 제도주의의 시각에서는 제도변화를 어떻게 설명하고 있는가? 제도변화에 대한 역사적 제도주의의 초기 설명방식은 Krasner 등이 주장한 단절된 균형모형이었다. 즉, 급격한 제도의변화가 이루어지는 중대한 전환점에 이어 일단 형성된 제도가 상당 기간 지속되는 패턴이 반복적으로 나타

10) 경로의존 모형으로 제도나 정책의 경로를 분석한 연구들이 절대적으로 많지도 않지만, 그중에는 분석 대상 사례를 역지로 모형에 켜어 맞춘 것들이 있음을 지적한다. 즉, 실상은 그것이 아닌데 경로의존 모형으로 설명하려다보니 경로의 시작을 역지로 우발성 논리에 켜어 맞추는 것이 대표적인 오류라고 지적하는 것이다.

11) 제도변화 이론의 각 분석적 전개는 하태수(2010) ‘경로 변화의 양태: 경로의존, 경로진화, 경로창조’를 재구성 요약한 것임.

난다는 것이다. 이 때 제도의 변화는 전쟁이나 공황 등 외부적 충격에 의해서만 이루어질 수 있다는 것이 단절된 균형모형의 주된 내용이다. 이렇게 제도변화의 근본요인으로서 외적인 충격에 의한 위기상황을 강조 하게 된 이유는 제도가 지속되려는 관성을 지니고 있어 오직 외적인 충격이 있어야만 제도가 변화할 수 있을 것이라고 보았기 때문이다(하연섭, 2011; 68, 138-139).

그런데 이러한 단절된 균형모형은 제도변화를 폭넓게 설명할 수 있는 분석 틀로서는 다음과 같은 한계를 지니고 있다.

첫째, 단절된 균형모형에서는 제도변화의 원인으로 외부적 요인만을 강조할 뿐 제도 그 자체에 내재하는 요인에 의해 제도가 변화할 수 있는 가능성은 무시하고 있다.

둘째, 단절된 균형모형에서는 제도가 급격하게 변화한다고 주장할 뿐, 제도가 점진적(incremental)으로 변화할 수 있는 가능성에 대해서는 주목하지 않는다.

셋째, 다른 제도주의 학파와 비교할 때 역사적 제도주의는 역사적 과정 혹은 시간이라는 요소에 주목하는 것이 특징인데, 제도변화의 설명에서는 시간이라는 요소를 거의 고려하고 있지 않다. 사실, 시간의 흐름에 따른 제도의 변화 가능성에 주목하지 않기 때문에, 한 시점에서 각 국가에 특징적으로 나타나는 제도의 모습에만 초점을 맞추어 국가 간 정책의 상이성을 설명하려고 하는 이른바 비교정확의 문제가 나타나기도 하는 것이다(하연섭, 2011; 68-69).

이처럼 모든 제도가 항상 급격한 변화를 거치면서 변화하는 것만은 아니며 오히려 점진적으로 변화하는 경우가 더 많다는 단절적 균형 모델에 대한 비판이 제기되자 그 논리를 보완하는 과정에서 역동적 제약(dynamic constrains)의 개념이 등장한다. Thelen & Steinmo(1992)에 의하면 제도의 붕괴가 제도변화의 유일한 근원이 되는 것이 아니며 제도 내부의 정치적 행위자들에 의한 전략적 행위와 그들 사이의 갈등이 제도적 지표에 영향을 미친다. 따라서 외적인 충격이 제도변화의 중요한 요인이긴 하지만 제도 내의 행위자들도 환경의 변화를 단순히 관찰하는 것만은 아니며 제도 내부의 제약 속에서 자신의 지위를 방어 혹은 증대시키기 위해 환경의 변화에 전략적으로 행동한다는 것이다(이성춘, 2010; 24).

Thelen(2003 & 2004)은 단절된 균형모형이나 경로의존모형은 제도의 안정성과 제도의 변화를 뚜렷하게 구분함으로써 연속성과 변화가 서로 뒤섞여 있는 제도변화를 제대로 설명할 수 없다고 비판하고 있다. Thelen은 점진적이고 완만한 변화가 근본적인 변화를 초래할 수도 있는 가능성에 주목하고 있다. 더 나아가 Thelen(2003), Haker(2004), Boas(2007)는 시간의 흐름에 따른 경로에서 변화를 설명하기 위해 경로

변화에 대한 거부권자들의 다소(多小), 경로운영자들의 재량 대소(大小) 두 가지 기준을 교차시켜 표류, 가접, 제정향, 수정 같은 경로진화 양식들을 제시하였다(하태수, 2010; 7)

노스(Douglass C. North, 1990) 또한 제도가 변한다고 제도의 안정성 자체가 부정되는 것은 아니고, 관습이나 행위코드, 행동규범으로부터 성문법, 관습법, 개인간의 계약에 이르기까지 제도는 생성, 발전하고, 따라서 이용 가능한 선택 집합을 끊임없이 변화시킨다고 하였다. 이러한 한계적인 변화들은 성질상 느리고 완만하기 때문에 우리는 비록 제도변화의 속도가 매우 빠른 세계에서 살고 있지만, 그러한 변화를 인지하기 위해서는 역사학자처럼 한걸음 물러나 있어야 함을 지적한다.

한편, 역사적 제도주의에 있어서는 제도형성과 제도변화를 설명하는데 있어 합리적 선택 제도주의와는 달리 의도성(intentionality)보다는 현실의 복잡성을 인정하고 있다. 즉, 권력관계의 불평등을 유지하기 위한 목적으로 제도를 만들고 제도를 변화시킨다 할지라도 그 결과 만들어지는 제도가 원래 의도했던 제도의 모습을 그대로 갖추게 될 것이라는 보장은 어디에도 없으며, 설령 원래 의도했던 제도의 모습을 갖춘다 할지라도 그것이 의도 하지 않았던 결과를 낳을 수도 있음을 인정하다. 결국 역사적 제도주의에서는 합리적·의도적 설계과정으로서의 제도변화보다는 정치적 상호작용 과정으로서의 제도변화를 상정하고 있는 것이다(Peters, 1999; 하연섭, 2011; 141-142 재인용).

2. 급격한 제도변화 그리고 경로의존

전통적으로 역사적 제도주의자들의 주된 관심은 일단 형성된 제도가 어떻게 행위자들의 전략과 선호에 영향을 미치는가 하는 것이었기 때문에, 제도 그 자체가 어떻게 형성되고 어떻게 변화하는지에 대해서는 별 관심을 두지 않았다고 할 수 있다. 역사적 제도주의의 초기 저작에서는 제도변화의 원인으로서는 전쟁이나 공황 등 외부적 충격을 강조한 것이 특징이다(하연섭, 2011; 138). 즉, 제도가 지속되려는 관성을 지니고 있다는 전제에 오직 제도변화는 외적인 충격이 있어야 가능하다고 보았던 것이다.

역사적 제도주의에서는 제도의 변화과정을 설명함에 있어서 주로 제도를 종속변수이자 독립변수로 고려한다. T시점의 제도는 T1시점의 독립변수가 되며, 다시 T1시점의 제도 또한 T2시점에서는 독립변수가 되는 것이다. 이처럼 역사적 제도주의에서는 기

존의 제도가 엄연히 존재하고 있는 상태에서 새로운 제도가 형성되는 것에 주목한다. 즉, 새로운 제도가 취하게 되는 모습을 기존의 제도가 제약한다는 경로의존과 제도형성에 있어서도 행위자들 간의 불평등한 권력관계를 강조한다. 이는 기존 제도의 모습과 전혀 다른 제도가 출현하는 것이 아니라 기존 제도의 모습에 따라 변화 되는 과정이 영향을 받고 결과적으로 새롭게 형성된 제도의 모습도 제약을 받는 경로의존(path dependence)을 강조하는 것이 특징이다.

경로의존의 개념은 역사적 제도주의 관점에서 제도의 지속과 변화를 설명하기 위한 주요한 분석적 시각이었다. 경로의존적 변화에서 경로는 모든 가능성이 열려 있는 중대국면 혹은 차합(叉合)에서 우발성에 의해 시작된다. 시작 이후에는 자기강화적 전개(self-reinforcing sequence) 혹은 반응적(reactive) 전개에 의해 경로가 유지된다(하태수, 2010; 2). 경로의존 개념을 어떻게 해석할 것인가와 관련해서는 이를 넓은 의미로 사용하는 사람들과 보다 좁은 의미로 사용하는 사람들로 나눌 수 있다(Pierson, 2000b). 경로의존 개념이 넓은 의미로 쓰일 때는 시간적으로 사전적(事前的) 단계가 그 다음 단계에 인과론적인 영향을 미친다는 것이다. 이러한 용례는 Sewell(1996b; 262-263)에게서 발견할 수 있는데 그에 따르면 경로의존이란 “시간적으로 먼저 발생한 사건이 이후에 발생하는 일련의 사건의 결과에 영향을 미친다”는 것을 의미한다. 이는 곧 어떤 현상에 도달하게 된 경로를 이해해야만 (즉, “how it got there”) 그 변수의 중요성을 제대로 이해할 수 있다는 것을 뜻한다. 한마디로 사회현상의 설명에 있어서 “역사가 중요하다(history matter)”는 것이다. 그런데 모든 사회현상에서 원인이 결과보다 항상 시간적으로 우선하기 때문에, 경로의존 개념을 이렇게 넓게 정의하게 되면 거의 모든 사회현상에서 경로의존이 나타나는 것으로 해석하게 되는 문제가 발생한다. 뿐만 아니라 이렇게 넓은 의미의 경로의존 개념으로는 과거가 현재에 영향을 미치는 구체적인 기제를 제대로 설명할 수 없다(Mahoney & Schensul 2006; 458; 하연섭, 2011; 181-182 재인용).

경로의존이 좁은 의미로 사용될 때는 “역사가 중요하다”는 명제에 더하여, 사회현상이 일단 어떤 경로를 택하게 되면, 다른 경로로 전환하는 데 소요되는 비용이 시간이 지나면 지날수록 점점 더 커지기 때문에 그 경로로부터 이탈하기가 더더욱 어려워진다는 의미를 아울러 가진다. 다른 대안적인 경로가 발견되었다 하더라도 그리고 그 경로가 장기적으로는 훨씬 더 효율적인 대안이었다 할지라도 초기의 선택을 뒤집기에는 너무 많은 비용이 들어가기 때문에, 이미 선택한 경로로부터 벗어나기가 대단히 어렵다는 것이다(하연섭, 2011; 182).

자기강화적 전개(self-reinforcing sequences)와 반응적 전개(reactive sequences)로 경로의존을 설명하는 Mahoney(2000; 508-515)는 제도발생과 관련하여 결정적 시기(critical junctures)와 우연성(contingency)을 중시하여, 초기단계에서 몇 개의 대안 중에서 하나의 대안을 우연히 선택하는 결정적 시기에 제도가 시작되어 경로가 생성된다고 한다. 이러한 대안을 우연히 선택하는 결정적 시기에 제도가 시작되어 경로가 생성된다고 한다(박용성 외, 2011; 246). 이러한 제도의 경로의존성 개념은 기술변화의 자기강화 메커니즘에 대한 연구를 통해 도입되었다(Arthur 1988; 10; 박용성 외, 2011; 246 재인용). 자기강화기제가 생성되는 원천(source)으로 대규모의 설립비용 또는 고정비용(large set-up or fixed costs), 학습효과(learning effects), 조정효과(coordination effects), 적응적 기대(adaptive expectations) 또는 자기강화적 기대(self-reinforcing expectations)의 4가지가 있다(Arthur 1988; 10, 1994; 112; 박용성 외, 2011; 246 재인용). 제도의 발전경로는 한 번 설정되면 학습효과, 조정효과 및 자기강화적 기대 등으로 인해 제도 지속의 자기강화 메커니즘이 작동하고 제도를 방어하고 확산하며 비록 비효율적이더라도 장기적으로 경로를 지속시키게 된다. 이러한 경로의존 과정을 통해 제도는 시간이 지날수록 더 효율적으로 된다(박용성 외, 2011; 246).

1) 자기강화적 전개

자기강화적 경로의존은 중대국면에서 우연히 선택된 경로가 시간의 흐름에서 또 다른 우발적 충격을 만나기 전까지 지속적으로 재생산되면서 유지되는 현상을 의미한다(하태수, 2010; 2). 이는 수확체증이 경로를 유지하게 해 줌으로써 근본적인 경로변화를 제한하기 때문이다. 경로의존을 좁은 의미로 이해하는 경우 경로의존 현상을 설명하는 데 있어 핵심적인 개념은 바로 ‘수확체증(increasing returns)’이다. 수확체증의 과정은 다른 말로 자기강화의 과정(self-reinforcing process) 혹은 긍정적 환류의 과정(positive feedback process)이라고도 표현된다(하연섭, 2011; 182-183).

이러한 자기강화적 경로의존은 ‘중대국면(critical junctures)’을 강조 하는데, 중대국면이란 여러 가지 대안들 가운데에서 어떤 한 대안이 채택되는 시기를 말한다. 이 시기가 중대한 이유는 한 번 선택이 이루어지면 나머지 대안들이 여전히 이용 가능한 상태로 남아있어도 초기의 선택 상황으로 돌아가기 어렵기 때문이다. 이 시기의 가장 큰 특징은 우발성(contingency)인데, 이 개념은 몇 가지로 세분화 된다(Bennett et al.,

2006; 255; Mahoney, 2000; 511-514; 하태수, 2010; 2 재인용). 첫째, 최협의의 우발성 개념으로 통계적 의미에서 무작위적인 사건의 발생을 의미하는 경우이다. 이는 기존의 어떤 조건들이나 이론을 가지고도 설명하기 어렵다¹²⁾. 둘째, 논의가 되는 이론적 분석틀로는 설명할 수 없는 경우이다. 여기서도 또 세분화된다. 첫째, 다른 이론을 적용하면 설명할 수 있지만, 논의되는 이론으로는 설명할 수 없는 경우이다. 즉 경제사학자들이 비능률적인 기술의 채택을 우발적이라고 해석하는 것이 대표적인 예이다. 이들은 신고전 경제이론을 가지고는 그 채택을 설명할 수 없기 때문에 우발적이라고 해석한다. 둘째, 설명을 할 수 있는 이론이 하나도 없는 경우가 여기에 해당한다. 셋째, 이론의 유무 여부를 떠나서 문제 현상을 측정하기도 어려운 상황이다(하태수, 2010; 2 재구성).

중대국면에 대해 논의할 때는 다음 몇 가지 점을 유의해야 한다. 첫째, 분석단위를 분명히 해야 한다. 어떤 제도 혹은 정책에 대해 논의하는지를 명확하게 제시해야 한다. 한 제도(혹은 정책)와 관련된 중대국면이 다른 제도와 관련해서는 중대국면이 아닐 수도 있다(Capoccia et al., 2007; 349; Howlett et al., 2006; 13; 하태수, 2010; 2-3 재인용). 둘째, 시계는 경로의존 시기보다 짧게 선정해야 한다. 중대국면의 시계가 길어지면 길어질수록 선택이 구조에 의해 제약될 가능성이 높아져, 중대국면이 아니게 될 가능성이 높아진다(Capoccia et al., 2007; 349; 하태수, 2010; 3 재인용). 셋째, 중대국면이라고 해서 반드시 어떤 변화가 일어나야만 하는 것은 아니다. 구조적 유동성과 고양된 우발성만 있으면 중대국면으로 볼 수 있다. 중대 국면이기는 하였지만 변화가 없었던 경우를 부정적 사례라고 부른다(Capoccia et al., 2007; 352; 하태수, 2010; 3 재인용). 넷째, 권력불균형과 핵심 행위자들의 움직임에 주목해야 한다. 중대국면이란 실제로는 핵심 행위자들의 선택이 제도를 새로운 균형 쪽으로 방향 짓는 것을 의미한다. 이 핵심 행위자들은 우발적으로 발생하는 변화를 그저 지켜보기만 하는 구경꾼이 아니라, 어떻게 하던 자기들에게 유리한 상황을 만들려고 하는 전략적 행위자들이다.(Arthur, 1989; 123-124; Arthur, 1990; 94; Cowan, 1990; 559; Capoccia et al, 2007; 354; 하태수, 2010; 3 재인용).

일단 한 경로가 시작된 후에 유지되는 양상 즉 자기강화적 전개는 수확체증, 부정적 환류, 순환적 전개 세 가지로 세분화가 가능하다(Mahoney 2000; 508-509, Bebbett et al., 2006; 259, 하태수, 2010; 4 재인용).

12) 예컨대 시장의 갑작스러운 요동, 자연재해의 발생등이 해당한다.

(1) 수확체증(Increasing Returns)

동일한 제도 혹은 정책이 지속적으로 유지 혹은 재생산 되는 것을 의미한다. 경로의 선택과 유지는 서로 다른 논리에 의해 작동 되기 때문에 중대국면에서 경로를 선택한 행위자가 사라져도 경로는 지속된다. 경로의 재생산 기제들은 주어진 패턴을 잠금(lock-in)하여 그것을 폐지하는 것을 매우 어렵게 만들고 궁극적으로는 경로의 재생산을 아주 효과적이게 만든다(Mahoney, 2000; 515, 하태수, 2010; 5 재인용).

(2) 부정적환류(Negative Feedback)

경로가 전개되면서 균형화 과정이 작동한다는 모형이다. 일정기간 동안 경로에서 이탈한 흐름이 나타난 뒤에 부정적 환류 효과가 경로를 다시 균형으로 돌려놓는다. 즉, 선행한 사건들이 확대재생산 되는 것이 아니라, 그것에 대한 반응이 작동하여 끊임없이 다른 경로로의 변화가 시도되지만 계속 본래의 제도로 되돌아온다는 것이다¹³⁾(하태수, 2010; 5).

(3) 순환적 전개 (Cyclical Processes)

한 경로의 성공이 다른 경로를 지지하는 행위자들의 결집을 초래하여 두 대안들 사이에 순환이 나타나는 모형이다. 예컨대 낙태 찬성론자들과 낙태 반대론자들 사이의 밀고 당기는 싸움, 마약과 술 남용에 대한 갱생접근법과 범죄화접근법 사이의 밀고 당기는 싸움이 대표적인 예이다(Bennett et al., 2006; 258, 하태수, 2010; 5 재인용).

2) 반응적 경로의존

반응적 경로의존은 복수의 사건흐름들이 우발적으로 차합(叉合, conjunctures)된 것이 다음의 반응사건을 일으키고, 이것은 다시 그 다음 반응사건을 일으키고 하는 식으로 복수의 사건들이 시간적 질서 하에서 필요충분 조건으로 연결되어 하나의 경로를 형성하는 것을 말한다. 어떤 사건들의 전개가 반응적 경로의존이 되기 위해서는 시작이 되는 역사적 사건은 우연발생적 차합이어야 하고, 전반적인 사건들의 사슬은 내재적 전개성(inherent sequentiality)을 가지고 있어야 한다(Mahoney 2000; 509, 하태수, 2011; 5-6 재인용).

13) 정책(A) → B → A → D → A → F → A.

(1) 차합에서 우발적인 경로의 시작

반응적 인과 사슬의 시작은 우발적 사건에 의해 촉발된다고 본다. 단 이런 우발적 사건은 복수의 독립적인 사건 전개들이 교차하는 차합에서 발생한다. 각각의 사건 흐름은 매우 예측 가능한 인과적 패턴을 따른다고 하더라도 그것들이 충돌하면 예측하기 어려운 하나의 차합을 만든다(하태수, 2010; 6).

(2) 경로의 전개

반응적 전개란 시간적으로 순서가 정해지고, 인과적으로 연결된 사건들(events)의 사슬을 말한다. 여기서 반응적이란 전개 속의 각 사건(E_i)이 선행사건(E_{i-1})에 대한 반응이고, 후속사건의 원인임을 의미한다. 선행사건과 후속사건 사이에 인과적 고리 즉 내재적 전개성이 성립하기 위해서는 다음 세 가지 요건들이 충족되어야 한다. ①선행사건이 후속사건의 필요 혹은 충분조건이 되어야 한다. ②초기 조건들과 최종 결과들을 연결하는 인과기제들에 대한 세밀한 분석이 가능해야 한다. ③사건들 사이에서 시간적 순서가 명확해야 한다. 초기 단계의 작은 변화들이 최종 결과에서는 큰 차이를 유발하니까 초기 단계의 사건들이 특히 중요하다. 초기 사건들은 후속 사건들의 전개를 촉발시키지만 주어진 패턴을 재생산 하는 것이 아니라, 강하게 연결된 반응과 역반응의 사슬을 작동시킨다. 행위와 반응이 시스템을 다른 방향으로 이동시키는 것이다 (Abott, 1992; 435-436; Griffin, 1993; 1125-1126; Mahoney, 2000; 526-527; Howlett et al., 2006; 6-7; 하태수, 2010; 6 재인용).

3. 점진적 제도변화 그리고 경로진화

Thelen(2003 & 2004)은 단절된 균형모형이나 경로의존모형은 제도의 안정성과 제도의 변화를 두렵하게 구분함으로써 연속성과 변화가 서로 뒤섞여 있는 제도변화를 제대로 설명할 수 없다고 비판하고 있다. Thelen은 점진적인 변화는 지속적인 적응과정을 통해 제도의 연속성(continuity)으로 이어지고, 급격한 변화는 제도의불연속성(discontinuity)으로 이어진다고 보는 제도변화에 관한 이분법적인 모형을 극복할 필요가 있다고 보았다. 현실적으로 점진적인 변화가 완만한 제도변형(gradual institutional transformations)을 초래하고 이것이 궁극적으로 제도의 불연속성을 초래할 수도 있는

가능성에 주목할 필요가 있다는 것이다. 즉, 소규모의 적응이 누적된 결과, 근본적인 변화가 초래될 수도 있다는 것이다(Streeck & Thelen, 2005; 8; 하연섭, 2011; 172-173 재인용). 최근 역사적 제도주의의 경로의존모형의 비판과 실제 사례분석에 있어서 한계를 극복하기 위하여 Thelen(2003), Hacker(2004), Boas(2007)에 의하여 제시된 모형이 경로진화 이다.

경로진화(Path Evolution)는 기존의 경로가 큰 줄기를 유지한 채 구성요소들의 일부가 변하기 시작해서 점진적 변화들이 지속적으로 일어나고, 결국에는 이것들이 누적되어 새로운 경로가 형성되는 것을 말한다. 경로의존과 달리 새로운 경로의 시작 시점에서 우발적 외부 충격을 필요로 하지 않는다. 일련의 실험(experiment)과 임기응변적 대처(bricolage)들이 누적되어가다가 어떤 시점에서 새로운 경로로 변화되는 것이다. 그래서 단일의 선형 경로 혹은 단일의 곡선 경로가 나타나기보다는, 복수의 의사결정점들과 선택국면들이 등장하는 좀 더 복잡한 과정들이 전개된다. 과거 경로의 유산들이 중요한 역할을 하는 곳에서 확산(diffusion), 가겹(layering), 재정향(conversion), 임기응변적 대처(bricolage) 등이 역동적으로 작동하는 조합(combination) 및 재조합의 과정이다. 장시간에 걸친 누적 효과가 궁극적으로 경로변화를 초래하는 것이다(Howlett et al., 2006; 6-7, 11-13; Djelic et al., 2007; 163, 하태수, 2010; 6-7 재인용). 즉, 경로진화는 점진적으로 일어나기 때문에 이것을 설명하기 위해서는 ‘변하는 것’과 ‘변하지 않는 것’을 동시에 설명해야 한다. 경로의 유지를 설명하기 위해서는 앞서 제시된 수확체증 개념을 사용하면 되지만, 경로의 변화를 설명하기 위해서는 무엇인가 새로운 개념적 도구들이 필요하다. 최근에 발표된 연구들은 수확체증, 잠금, 전환비용 같은 개념들과 거리를 두면서 경로변화를 설명하려 한다(Boas, 2007; 34; Djelic et al., 2007; 166; 하태수, 2010; 7 재인용).

<표 2-2> 경로진화 양식

		경로변화에 대한 내부적 장벽	
		경로운영자 재량 小	경로운영자 재량 大
경로변화에 대한 외부적 장벽	거부권자 多	표류(drift)	재정향(redirection)
	거부권자 少	가겹(layering)	수정(revision)

출처 : Hacker, 2004; 248, 하태수, 2010 '경로 변화의 양태: 경로의존, 경로진화, 경로창조' 7면 재인용.

Thelen(2003), Hacker(2004), Boas(2007)는 경로의 변화를 설명하기 위하여 <표

2-2>과 같이 거부권자의 다소(多少), 경로운영자들의 재량 대소(大小)두 가지 기준을 교차시켜 표류, 가접, 재정향, 수정 이라는 경로진화 양식들을 제시하였다.

표류는 제도나 정책의 구조에서 의미 있는 변화가 일어나지 않고, 운영 측면에서 변화가 일어나지 않는 것을 의미한다. 즉 제도나 정책이 애초에 의도했던 방식으로 운영되지 않거나, 의도했던 효과를 발휘하지 못하는 상황을 의미한다. 경로가 구조적 변화를 겪으면서 환경 변화에 대응해야 하는데, 거부권자가 많아서 필요한 경로변화가 가능하지 않을 때 나타나는 현상이다. 경로운영자가 재량권이라도 크게 보유하고 있으면 재정향이라도 일어날 텐데 그렇지 못한 상황이다. 미국에서 의료비 상승으로 인해 Medicare 수혜자들이 자부담해야 하는 의료비가 점점 늘어나는 현상이 대표적인 예이다(Hacker, 2004; 246-53, 하태수, 2010; 7 재인용).

가접은 기존의 복합적 제도나 정책의 구성요소 대부분을 그대로 둔 채 일부 규칙들이나 구조들이 추가되어 제도가 점진적으로 변화되는 과정을 의미한다. 추가되는 요소들은 기존 구조에 비하면 아주 작은 부분에 불과하다. 그러나 이런 작은 추가들도 누적되면 경로의 근본적인 본질을 변화시킨다(Boas, 2007; 46-51, 하태수, 2010; 7-8 재인용).

재정향이란 본래 어떤 목표를 위해 설계된 제도가 새로운 목표에 봉사하거나, 권력 균형에서의 변화를 반영하기 위해 방향이 전환되는 것을 의미한다. 크게 두 가지로 나누어 볼 수 있다. 첫째, 기존의 주류세력 행위자들이 환경변화로 인해서 새로운 문제들을 해결해야 하는 상황에서 기존 제도들을 새로운 방식으로 사용하는 경우이다. 둘째, 전에는 한계적(marginal)이었던 행위자들이 새로 주류세력 내부로 포함되어 기존 제도들을 새로운 목적으로 전환시키는 경우이다(Thelen, 2003; 228, Boas, 2007; 46-47, 하태수, 2010; 8 재인용)

마지막으로 수정이란 기존 제도에 대한 공식적 개혁(대체, 제거)을 의미한다. 1996년 미국의 복지개혁이나 공산주의 붕괴 후 헝가리에서 일어난 공기업개혁 등이 대표적인 예이다. 그러나 이런 수정 형태의 경로변화는 자주 일어나지 않는다. 주로 표류, 가접, 재정향 형태로 나타난다(Hacker, 2004; 248, 하태수, 2010; 8 재인용).

4. 의도적 경로이탈과 경로창조

경로창조(Path Creation)는 기업가적 행위자들이 자신들이 침윤되어 있는 기존 경로에서 의도적으로 이탈하여(mindful deviation) 새 경로를 생성시키는 것을 의미한다. 경로유지 기제들에 비추어 경로창조가 시작되는 몇 가지 계기를 예시하면 다음과 같다¹⁴⁾(하태수, 2010; 11).

첫째, 경로창조는 기존 경로를 재생산하는 것이 행위자들의 이익에 부합하지 않을 때 시작되는데 이것을 공리 기제라고 한다.

둘째, 경로창조는 경로 외부로부터의 충격 때문이 아니라, 경로 자체가 가지고 있는 내적 갈등과 모순 때문에 시작된다. 이것을 권력 기제라고 한다.

셋째, 정당성 기제이다. 이것은 대안적인 아이디어와 패러다임의 부상, 지배적인 인지틀 사이의 모순 등으로 경로재생산에 대한 합의된 믿음이 붕괴되면 경로창조가 시작될 가능성이 높다. 행위자들의 주관적 신념과 선호에서의 변화가 경로창조를 시작시키는 것이다.

새로운 경로의 원천은 다음의 몇 가지로 구분되는데, 기업가적 행위자들이 경로창조를 시작할 때 갖는 새로운 생각들의 원천들을 몇 가지 예시하면 다음과 같다.

첫째, 기존 경로 내의 다양한 유산으로 인한 것이다. 과거에 한번 시도되었던 경로 대안들은 선택되지 않았거나 패했다고 해서 말살되거나 폐쇄되는 것이 아니다. 기존 경로 내부에는 과거에 채택되지 않았던 대안적 경로들, 전에는 포기된 대안들의 파편들, 애매함, 복수의 층, 잠재적으로 분해가능한 요소들, 서로 경쟁적인 논리들이 그대로 남아있다. 기업가적 행위자들은 기존 경로들에 대한 도전들에 당면하여 대응책을 강구하거나 완전히 새로운 경로를 창조할 때 이 것들을 원천 재료로 사용한다. 이런 유산들은 경로창조자들이 외부에서 새로운 생각을 가지고 들어올 때 수용성의 근거지, 정치적 지렛대, 선례 등으로 이용되기도 한다(Crouch et al., 2004; 6-18, Scheiberg, 2007; 48-67, 하태수, 2010; 11 재인용).

둘째, 경로창조자들의 직접 경험에 의한 것이다. 창조자들이 동시에 여러 활동들을 수행하면서, 한 영역에서 얻은 경험이나 교훈을 다른 영역으로 이전시키면 경로창조가 시작될 가능성이 높다. 19세기 말 네델란드 엘리트들이 종교갈등을 통째서 배운 갈등

14) 경로창조에 대한 기술은 하태수(2010) '경로 변화의 양태: 경로의존, 경로진화, 경로창조'를 재구성 요약한 것이며, 제시된 세 가지 이외에 다양한 기제가 있다.

관리 교훈들을 노사갈등을 해결하는 데 사용한 것이 좋은 예이다(Crouch et al., 2004; 25, 하태수, 2010; 11 재인용).

셋째, 외부로부터의 수입된 것으로 창조자들이 타인들의 경험이나 교훈을 들여오는 방식으로 경로창조가 시작될 수도 있다. 지구화로 한 나라의 성공사례가 빠르게 타국들에 변화 압력으로 작용할 가능성이 높아졌다. 외국에서 새로운 생각들을 들여올 때 그것들이 국내의 이해관계자들 및 그들의 전통과 연결되면 경로창조가 시작될 가능성이 높아진다. 예를 들어, 초국적 제도가 특정 나라의 제도 경로를 창조할 때에는 국제적 압력과 더불어 그 나라 내부에서 새 경로를 지지하는 세력의 공조가 매우 중요하다(Crouch et al., 2004; 26-29, Djelic et al., 2007; 181, 하태수, 2010; 11 재인용).

그러나 경로의 창조 과정은 우연의 산물이거나 단일 행위나 사건으로 단기간 내에 완성되지 않는다. 경로의존이나 경로진화와 달리 경로창조는 기업가적 행위자들의 일관되고 끈질긴 장기적 노력을 필요로 한다.

5. 경로의존과 경로진화의 비교

역사적 제도주의는 특정 시점에 형성된 제도가 역사적 과정의 산물이라고 보기 때문에 사회경제적 환경이 바뀌어도 제도가 지속되는 경향을 지닌다고 본다. 즉, 제도의 지속을 설명하기 위하여 역사와 맥락의 분석을 통합한 연구방법이다. 그러나 제도가 불변의 고정상태가 아님을 인식할 때 제도 변화의 설명을 위해 초기에 등장하게 된 것이 단절적 균형모형이었다. 그러나 현실에서는 단절적 균형모형의 급진적 제도변화가 많지 않았으며, 이로 인해 역사적 제도주의는 제도변화를 제대로 설명하지 못하는 한계에 봉착하게 된다. 이러한 한계를 극복하기 위하여 등장하게 된 것이 점진적 제도 변화를 설명하기 위한 경로진화 모형이다. 경로의존 모형과 경로진화 모형은 모두 역사적 제도주의 이론의 제도변화를 설명하기 위한 모형임에도 불구하고 다음과 같은 큰 차이점을 보인다.

첫째, 경로의존 모형은 급격한 제도변화가 선행된 후 자기강화적 혹은 반응적 전개에 의해 경로가 유지된다고 본다. 그러나 경로진화 모형은 기존의 큰 줄기를 유지한 채 구성요소들의 일부가 점진적 변화를 지속하고, 누적되어 결과적으로 의도하지 않던 경로 변화를 초래한다고 보는 것이다.

둘째, 경로의존 모형은 급격한 제도변화를 설명하기 위하여 우발적 외부 충격등의 외생적 변수를 강조한다. 그러나 경로진화 모형은 제도의 내생적 변수를 강조하여 제도의 점진적 변화를 설명하기 때문에 외생적 변수를 반드시 필요로 하지 않는다.

셋째, 경로의존은 제도의 시작점을 설명하기 위하여 중대국면의 우발성이라는 변수를 사용하지만, 경로진화는 제도의 시작점을 경로창조의 과정에서 찾을 수 있다.

그러나 이러한 경로의존 모형과 경로진화 모형의 차이점에도 불구하고 점진적 제도의 변화는 ‘좁은 의미의 경로의존’과 그 맥을 같이 한다. Levi(1997, 28)의 정의에서 알 수 있는 좁은 의미의 경로의존은 수확체증(increasing returns)에 의해 포착될 수 있으며, 특별한 방향을 갖는 선행 단계는 미래에 동일한 방향을 유도한다는 것을 의미한다. 수확체증은 제도내 긍정적 환류의 강력한 메커니즘을 창조하기 때문에, 왜 어떤 제도가 시간이 지날수록 자기강화의 경향과 의도적으로 제도의 변화를 어렵게 하는지 설명한다(Duit, 2007; 1100-1101, Bennet & Elman, 2006; 254-249; Pierson, 2004; 김태은, 2009; 48 재인용).

제4절 선행연구 검토

1. 공공부조 정책에 관한 연구

소득보장 정책 중 공공부조에 대한 연구는 최근의 사회복지분야의 성장과 함께 활발하게 논의 되어 왔다.

현행 국민기초생활보장법에 대한 연구로 김진화(2000)는 국민기초생활보장법의 재정배경 및 주요내용을 검토하여 국민기초생활보장제도의 문제점을 분석하고, 빈곤정책으로 국민기초생활보장제도가 보완해야 할 점들을 찾고자 하였다. 임유선(2002)은 국민기초생활보장법을 중심으로 법의 시행과 관련한 제반내용을 파악하고, 법 제정의 법적 특성 및 운영상의 원리 등을 바탕으로 하여 법의 시행에 따른 문제점을 분석하여 소득 및 재산기준이 구 생활보호법에 비하여 강화됨을 지적 하면서 수급자 선정기준 합리화와 급여의 충당성 강화, 전달체계의 효율성 강화, 수급자 권리실현을 주장하였다.

김현수(2007), 여유진(2004), 이정식(2004), 허선(2009)은 기초생활보장수급자에서 부양의무자 기준으로 인한 탈락된 가구를 분석하여 기초생활보장제도의 사각지대 원인 중 하나인 부양의무자 기준의 개선방안을 모색하였다.

김성남(2012), 권기준(2004), 윤석명(2011)은 노인의 빈곤에 대하여 사회적 책무를 강조하는 주장을 하였다. 손윤석(2011)은 국민기초생활보장법을 근거로 수급권확대를 주장하면서 그 방안으로 최저생계비의 결정과 구체적 급여결정에 있어서 행정재량에 대한 통제와 부양능력판정 기준 완화를 주장하였다. 박혜진(2004)은 국민기초생활보장제도의 문제점으로 수급권자의 사각지대와 전달체계의 문제점을 지적하며 그 대책으로 부양의무자 기준의 완화와 새로운 형태의 행정체계 구축으로 복지전달 인력 확충과 전문성 제고에 힘써야 한다고 주장하였다.

이종엽(2002)은 국민기초생활보장법과 생활보호법의 비교를 통하여 변화된 제도를 설명하였다. 한편 배기효(1995)는 일정시대의 복지행정에 관한 연구에서 일제 강점기의 복지행정을 문헌연구를 통하여 시대별로 분석하였고, 이요한(2009)은 1920~30년대 일제의 장애인정책과 특성을 체계적으로 분석하여 장애인의 빈곤에 대하여 분석하였다.

김정숙(1993)은 생활보호법의 생활보호대상자의 실태를 분석하고 공적 부조로서의 생활보호사업이 생활보호법에 규정된 문화적인 최저생활을 얼마나 보장하고 있는지를 분석하여 그 문제점을 찾고자 하였다. 이상의 선행연구들을 간략하게 설명하면 다음과

같다.

<표 2-3> 공공부조 정책에 관한 연구

저자	주요내용
임유선(2002)	국민기초생활보장법의 주요내용과 개선방안 제시
김현수(2011) 외	부양의무자 기준의 개선방안 제시
김성남(2012) 외	노인의 빈곤에 대한 사회적 책무 강조
손윤석(2011)	국민기초생활보장법 수급권 확대를 위한 부양능력판정 기준 완화를 주장
박혜진(2004)	수급권자의 사각지대 개선을 위하여 부양의무자 기준완화와 복지 행정체계 개편 및 복지전달 전문인력확충을 주장
이종엽(2002)	국민기초생활보장법과 생활보호법 비교 분석
배기효(1995)	일제강점기 복지행정에 관한 분석
이요한(2009)	일제강점기 장애인정책 및 장애인 빈곤문제 분석
김정숙(1993)	생활보호법의 문화적 최저생활보장 정도 및 문제점 분석

한편 신제도주의 분석방법을 활용한 공공부조 정책에 관한 연구로 김성울(2004)은 생활보호법이 국민기초생활보장법으로 바뀌는 과정을 체계적으로 접근하여 분석하려는 시도와 함께 신제도주의의 역사적 제도주의 관점을 활용 하여 분석하였다. 그는 논문에서 제도변화의 촉진요인을 행위자맥락, 정치적 맥락, 경제적 맥락, 사회적 맥락과 위기상황을 상정하고 제도변화의 경로 의존적 요인을 예산상의 제약, 담당조직의 규모와 성격, 법률상의 제약, 반복채택의 수확체중, 낙인효과로 설명하려 하였다.

2. 사회보험에 관한 연구

소득상실의 원인으로 발생 가능성이 있는 빈곤의 예방 차원에서 실시되는 최초의 사회보험인 공무원 연금법이 1960년 제정된 이후 우리나라의 사회보험은 대상자 구분을 달리하여 제도의 생성이 계속 되어 왔다. 이러한 과정 속에서 사회복지 연구 분야 또한 사회보험이 오랜 주 관심사가 되어 왔던 것이 사실이다. 이에 오삼호(1962)는 ‘한국 사회보장제도와 그 운영상의 제 문제’에서 당시의 우리나라의 경제 상황을 종합적으로 고려하여 한국과 같은 경제 미 발전국가에 있어서는 사회구조와 사회보험을 결합·종합한 보편성 있는 제3의 체계로서의 사회보장제는 성립할만한 기반이 없어 불가능하다는 주장을 하였다.

윤한두(1973)는 ‘우리나라 사회보장제도에 관한 연구’에서 사회보험제도의 문제점과 개선방향을 제시하였다. 그는 우리나라 사회보험제도의 현황과 입법정책을 외국의 경우와 비교 고찰하고, 문제점을 지적하고 개선방향을 제시하였다.

박현경(1981)은 ‘한국 빈곤 정책에 관한 연구 : 사회보장정책을 중심으로’에서 빈곤정책의 새로운 방향을 모색하기 위하여 우리나라의 빈곤의 실태와 그 성격을 추적하고 사회보장정책을 중심으로 빈곤정책의 현황과 문제점을 검토 하였다. 그는 위 연구에서 빈곤을 개인적 차원을 넘어서 사회적 차원에서 파악하고 구조적으로 체계화하여 사회의 유·무형의 재원을 종합적으로 이용할 수 있도록 할 것을 주장 하였다.

성혜정(1983)은 ‘한국의 공적연금의 소득재분배적 효과에 관한 연구’에서 공무원연금, 군인연금, 사립학교 교직원연금의 공적연금제도와 국민복지연금¹⁵⁾을 보호대상범위, 재정방식과 급여산정방식으로 각각 나누어 소득재분배적인 효과를 중심으로 분석하였다. 이러한 분석을 통하여 국민복지연금과 달리 공적연금인 공무원연금, 군인연금, 사립학교 교직원연금이 군인·정치관료 중심의 특수직역연금에 속하며, 불평등한 소득분배구조를 더욱 강화시키고 있다고 주장 하였다.

최재준(1990) 1989년 농어촌 지역의료보험을 계기로 하여 ‘지역의료보험의 적용이 보건기관 이용에 미친 영향’에서 지역의료보험의 확대실시로 인하여 지역의료보험 가입자의 의료이용률이 크게 증가하였음을 확인 하였고 만성질환자의 의료기관 이용이 늘어나는 경향을 감안하여 만성질환자 관리능력을 향상시킬 새로운 방안을 모색하여야 한다는 주장을 하였다. 박순화(1991)는 ‘의료보험제도의 사회보장효과 연구’에서 의료보

15) 현행 국민연금.

험이 사회보장 이념을 효과적으로 구현하기 위해서는 소득등급별 비용부담에 대한 제도 도입이 필요하고 특히 본인 부담금 제도의 조정을 주장하였다.

송소미라(1992)는 ‘사회보장제도에 있어서 노후 소득보장 정책에 관한 연구’에서 노후 생활을 위한 소득보장정책을 분석하고 복지정책의 기본 규범을 빈곤의 책임을 개인의 책임하에 두고 국가와 사회에서 잔여적 형태를 취하고 있는 현행 소득보장정책을 비판하고 대안을 제시 하고자 하였다. 윤원일(1997)은 ‘우리나라 의료보장제도의 현황과 관리운영체계의 개선방향’에서 의료비에 대한 가계지출이 확대될 것으로 예측하고 과도한 본인부담제도를 개선할 것을 주장 하였다. 한편 홍현숙(1998)은 ‘연금보험에 있어서 여성 수급권보장에 관한 연구’에서 여성의 사회활동 증가와 가족형태의 변화를 이유로 여성연금수급권의 제도적 보장을 주장하였다. 석재은(1999)은 ‘노인장기요양보호의 공급 주체간 역할분담 유형에 관한 비교연구’에서 스웨덴, 영국, 독일, 일본과 한국의 비교 분석을 통하여 당시의 우리나라의 경우 일반 소득계층의 경우 가족보호에 의존하고 있음을 지적하고 장기요양보호제도의 실시를 주장하고 현실적인 제도 개선을 주장하였다.

최근의 연구들을 살펴보면 이성범(2012)는 ‘장기요양보험서비스가 이용자가족의 가족부양부담에 미치는 영향’에서 장기요양보험서비스가 시행 되면서 저소득층 위주의 시설보호서비스에서 전 국민을 대상으로 하는 보편적 서비스로서 재가서비스 및 시설 보호서비스를 제공하여 가족의 부양부담을 극적으로 감소 시켰다고 평가하고 향후 정책 수립 시 노인환자를 부양하는 가족을 고려한 적극적이고 구체적인 대책 마련을 주장하였다. 조서연(2012)은 ‘사법적 판단이 건강보험정책에 미치는 영향’에서 약가 정책에 관련하여 약제비 인하라는 방향에 대해서는 지지해준 사례가 많고, 글리백¹⁶⁾ 약가 인하 사례와 같이 법률적 논리로 정책에 제동을 건 사례도 있었음을 확인하였다. 한편 사법부는 건강보험정책의 근본가치인 사회적 기본권 강화를 실효화 하는데 기여하여야 할 것을 주장 하며 민주주의 국가에서 행정부와 사법부의 역할에 대한 연구를 지속해야 할 것을 주장하였다.

한편 이어진(2012)은 ‘사회보험 배제에 영향을 미치는 요인에 관한 연구’에서 국민연금과 고용보험을 중심으로 하여 임금노동자의 사회보험 배제에 영향을 미치는 요인을

16) 정상 세포에는 거의 작용하지 않고, 필라델피아 염색체라는 비정상적인 염색체를 가진 백혈병 암세포에만 선택적으로 작용하여 암세포의 증식을 억제하고 사멸시키는 최초의 만성백혈병 치료제.

실증적으로 분석하여 사회보험 배제를 해소하기 위해서 사회보험제도의 개선을 통하여 보완책을 마련하려는 한편으로 노동시장에서 근본적으로 고용 안정성을 확보하려는 노력이 필요하다고 주장 하였다.

이상의 연구들을 살펴보았을 때 초기의 연구는 사회보험의 실효성 여부에 초점을 두고 연구가 진행 되었다면 최근의 연구들은 이러한 사회보험의 개선방안이나 제도 보완을 주장하는 연구들이 주를 이룬다고 할 것이다.

3. 선행연구의 한계

앞서 살펴본 바와 같이 공공부조 정책과 사회보험에 관한 연구들이 모두 단편적으로 현재 정책의 문제점이나 개선사항은 비교적 논리적으로 잘 설명하고 있지만 이러한 정책들은 어떠한 과정을 거쳐 생겨났는지 우리나라 공공부조 정책의 변동과정에서 영향을 미치는 주요한 변수들은 무엇인지 체계적으로 설명하고자 하는 연구가 없는 것이 한계로 지적되고 있다. 다만 김성율(2004)의 ‘한국에서의 기초생활보장제도 변화에 관한 연구’에서 신제도주의 이론의 역사적 제도주의 관점에서 정책변동을 체계적으로 분석하려는 시도가 있었지만 역사적 제도주의 관점에서 주목하고 중요하게 생각하는 경로의 시작점인 조선구호령에 대한 다각적인 분석이 미흡하고 현행 기초생활보장제도의 경로의존이 가능하게 되는 설명이 다소 미흡하다는 것이 단점으로 지적된다.

이에 본 연구는 상술한 선행연구의 한계를 보완하기 위하여 우선 조선구호령과 은급이 시행되는 시기인 일제강점기를 시작으로 정책 변동을 분석할 것이다. 분석에 있어서는 거시 구조적 분석과 역사적 조망, 제도적 맥락, 정책변동의 결정적 사건을 분석하고, 소득보장 정책 변동 패턴을 역사적 제도주의 관점에서 분석할 것이다. 이후 군사정부 초기의 다양한 사회보험과 생활보호법의 제정 배경과 변동 사항을 확인할 것이다. 마지막으로 문민정부 이후 시기의 정책 변동을 분석하는 것을 끝으로 소득보장 정책 변동 과정의 분석을 마칠 것이다.

제5절 분석을 위한 개념구성 및 분석틀

1. 분석을 위한 개념구성

본 연구에서는 소득보장정책 변동을 세 단계로 구분하여 분석하고자 한다. 일제의 1910년 국권 강탈 이후 1945년 해방되기까지 35년간의 시기를 일제강점기로 분류한다. 이후 1961년 5.16 군사쿠데타를 통해 집권한 박정희 정부와 1979년 12월 12일 군부 내사조직인 하나회가 중심이 되어 신군부세력이 일으킨 군사반란사건으로 집권한 전두환 정부를 군사정부로 분류한다. 이후 군부가 아닌 민간인 출신의 대통령이라는 점을 부각시켜 스스로를 문민정부로 칭했던 김영삼 정부 이후시기를 문민정부 이후시기로 구분한다.

이러한 구분은 정책 변동 양상과 각 시기별 통치이념에 따른 구분이기도 하지만 정책 변동의 결정적 사건에 따른 시계열적 구분이기도 하다. 우선 정책 변동 양상을 살펴보자. 일제강점기의 소득보장정책은 근대적인 복지이념에 의하여 시행되었다기보다는 그들 식민정책의 일부로서 우리 민족이 그들에게 충성을 하게끔 하려는 정치적인 목적을 갖는 시혜 또는 자선의 의미가 컸다 하겠다. 이후 군사정부 시기에는 5·16 군사쿠데타로 등장한 군사정권의 정통성을 확보하고 정권을 안정적으로 유지할 목적으로 소득보장정책의 다양한 도입이 있었다. 후술 하겠지만 이시기 주목할 만한 현상은 질적인 성장보다는 양적인 외형확대에 치중 하였다는 점이다.

문민정부 이후 시기는 외형확대보다는 실질적 복지 수준의 향상을 위한 정책 변동이 특징이다. 1962년 시행된 생활보호법을 폐지하고 국민기초생활보장법을 제정한 사례에서도 볼 수 있듯이 개인의 빈곤을 사회구조적 모순에서 그 원인을 찾고자 했다. 이러한 기초에서 출발한 공공부조 정책의 큰 변화는 기존의 시혜적이고 소극적인 권리에서 적극적이고 현실적인 권리로 수급권을 인정함과 동시에 청구권적 기본권으로 의미가 변화 하였다는 것 이다. 한편 동시기 사회보험 역시 질적 변화를 겪는데 근로자의 소득안정을 위하고 재취업을 돕기 위한 고용보험의 시행이 대표적 이다. 고용보험은 근로자의 실직시 실업급여, 재취업을 위한 재취직 훈련, 취업중 고용 안정사업등 근로자의 실업을 예방하고 실업 후 에는 재취업을 용이하게 하기 위하여 다양한 정책적 지원을 근간으로 한다. 이는 대다수 국민의 소득원이 근로를 통한 수입임을 감안할 때 고용안정 대책이 국민의 빈곤을 예방하고 공공부조 정책이 개입하기 이전에 사회보험을

통하여 국민의 소득보장을 1차적으로 하기 위함일 것이다.

통치이념에 따른 구분에 의하면 일제강점기는 반근대적 원리에 의한 식민지 조선의 약탈적 지배이데올로기는 변함없이 지속 되었다. 보다 자세히 후술 하겠지만 통설에 의하면 35년의 일제 강점기 동안 일제의 조선에 대한 통치는 ‘무단정치기’, ‘문화통치기’, ‘전쟁시기’ 혹은 ‘내선일체·황국식민화’ 시기로 나누어 볼 수 있는데, 이러한 시기의 구분에 있어 천황제 이데올로기는 결코 변하지 않고 강점 내내 지속된 지배 이데올로기로 존재한다.

5.16 군사쿠데타로 집권한 군사 정부는 반공과 국가 주도 경제발전으로 대표된다. 반공이념은 해방 이후 분단과 냉전·한국전쟁·5.16 군사쿠데타로 인한 군부 정권의 부상 등으로 인해 지배적인 이데올로기로 자리매김 하게 된다. 이러한 상황에서 정권 획득의 정당성 부재와 박정희 정권의 슬로건이었던 ‘조국근대화’라는 말 속에 집약된 민족주의적 색채를 띤 발전주의적인 근대화의 철학은 통치이념으로 자리 매김한다.

1992년 대선에서 집권한 김영삼 정부는 외형적으로는 민간인 출신 정권이라는 점을 강조해 스스로 ‘문민정부’라 칭했다. 이후 문민정부는 국가 발전의 전략적 관점에서 패러다임을 전환하기에 이른다. ‘비민주화’, ‘독재’의 산물로 진행되어온 정부 주도의 경제 발전을 시장의 합리화라는 틀 속에 삼입함으로 인하여 정부 개입을 배제하는 신자유주의 전략을 추진하기에 이른 것이다. 이러한 배경 속에 문민정부는 담화문을 통하여 신한국이라는 이름 아래 국제화, 세계화 정책을 추진하기에 이른다. 문민정부 이후 김대중, 노무현, 이명박 정부 역시 내용은 조금씩 달랐지만 새로운 경제발전을 위한 전략으로서 신자유주의는 통치이념의 근간이 된다.

앞서 살펴본 이론적 배경에 근거하여 구조적 맥락으로 산업구조, 인구학적 변화, 시민사회단체의 활동(노동운동)을 선정하였고 제도적 맥락으로 통치이념, 상위 법령, 정치적 환경을 선정하였다. 정책변동의 결정적 전기로는 토지조사사업의 실시, 강제징용, 5.16 군사쿠데타, 문민정부 이후 외환위기를 선정하였다.

1) 구조적 맥락

정책형성과정은 논의의 출발점이 되는 정책문제를 전제로 시작된다. 즉 정책 문제가 존재하는 것을 전제로 이를 해결하기 위하여 정책형성과정이 진행되는 것이다. 이때 정책결정자들이 문제해결을 전제로 토론하게 되는 정책문제를 정책의제(agenda)라고

부른다. 어떤 사회문제가 정책의제로 설정되는 것은 그 문제의 해결을 위한 대안을 모색하는 정책형성과정의 출발점일 뿐 아니라 채택된 정책의 집행 및 평가과정으로 연결된다. 그런데 무수한 사회문제들 중에서 일부만이 정부가 해결하고자 하는 정책의제로 채택되고, 나머지 대부분은 방치하게 된다(남궁근, 2012; 375). 따라서 어떤 사회문제17)가 정부의 정책의제로 채택되느냐 안 되느냐의 결정과정이 매우 중요한 관심사이다(Jones, 1984; 남궁근, 2012; 375 재인용).

역사적 제도주의에서의 정책연구는 역사적 조망과 거시 구조적 분석을 결합하는 정책에 대한 통합적 접근을 그 특징으로 한다(Cammack 1992; 402-403; 정용덕외 1999; 25 재인용). 국가-사회의 관계, 국가-경제의 관계가 역사적 유산과 제도적 맥락에 의해 어떻게 형성되었으며, 어떻게 제약되고 있는가에 대한 비교 역사적인 분석과 이에 기반한 비교 정책 연구야말로 정책연구를 기존의 기술적(技術的)이고 몰역사적인 정책과학으로부터 탈피하게 하고 있다고 할 것이다(Katzensol, 1997; 85; 정용덕 외, 1999; 25 재인용).

(1) 산업구조

산업구조란 대부분 제산업간의 구조(Inter-industrial Structure) 즉 산업상호간의 구성 비율 관계를 뜻한다. 가장 먼저 등장하여 널리 주장되는 이론은 근대화이론(modernization theory), 산업화이론(industrialization theory) 등 다양한 이름으로 불리는 사회 경제적 변수를 강조하는 이론이다. 이러한 관점을 수렴이론(convergence theory)라고 부르기도 한다(Kerr, 1983; Mishra, 1973; Wilensky, 1975; 남궁근, 2012; 147 재인용).

17) 사회문제의 정의에 관한 미국 사회학자들의 최근의 견해를 보면 표현의 차이는 다소 있지만 그 내용은 매우 유사하며, 아주 명쾌해졌다는 것을 알 수 있다. 예를 들어, Mooney, Knox, & Schacht(2002; 3)는 사회문제를 “사회 구성원의 일부(a segment of society)가 사회에 해가 된다고 판단하여 치료가 필요하다고 생각하는 조건”이라고 정의 내렸으며, Curran & Renzetti(1993; 4)는 사회문제를 “사회적으로 중요한 위치에 있는 대중(a critical mass of people)이 사회에 해롭거나 바람직하지 않다고 생각하는 조건(conditions considered harmful or undesirable)”이라고 정의했다.

Miller & Holstein(1993)과 Sullivan(2000; 5)은 사회문제란 “사회적으로 영향력 있는 집단(a influential group)이 자신들의 가치를 위협하고, 많은 사람들(a large number of people)에게 영향을 미치며, 또 집단행동(collective action)을 통해 해결 가능하다고 생각하는 조건”을 말한다고 했으며, Zastrow(2000; 2)는 사회문제를 “영향력 있는 집단이 어떤 조건이 많은 사람들에게 영향을 미친다고 확신하여 문제로 규정하고도 집단행동에 의해 해결될 수 있다고 생각하는 것”이라고 정의했다. 그리고 Beeghley(1999; 4)는 사회문제를 “상당히 많은 사람들(a significant number of people)이 해로운 것이라고 간주하고, 또 정치적으로 개선(improvement)이 필요한 것으로 인식하는 조건”이라고 정의 내렸다. 이들의 정의를 종합하면, 사회문제는 ①사회 또는 개인에게 해로운 조건을, ②영향력 있는 집단이 사회문제라고 규정하고, ③집단행동을 통해 해결되어야 한다고 생각하는 것이다(원석조 2009, 「사회복지정책론」 15-16면 재인용).

이 이론에서는 산업화의 결과로 산업화 이전에는 존재하지 않았던 새로운 사회문제가 야기되며, 따라서 보건의료서비스를 포함한 사회복지에 대한 사회적 필요 및 수요 (social needs and demands)가 증가하므로 이에 대응하여 사회복지를 포함한 공공정책의 내용과 수준이 결정된다는 것이다. 산업화된 사회에서 사회적 필요와 수요를 증가시키는 구조적 변화는 2차 산업(비농업)부문 종사자의 증가(산업재해, 실업문제), 농업부문 종사자의 도시집중(주택문제, 도시빈민층의 문제), 노인인구의 증가 등이다. 실제로 비농업부문 노동자가 증가하게 되면, 이들 노동자들에 대한 보건 및 사회보장의 수요는 커지고, 이들 노동자 집단이 정치적 요구를 하게 될 가능성이 높아진다. 한편 도시화에 따른 인구의 도시집중은 주민의 건강을 손상시키는 상황을 야기하게 되어 보건 및 복지 분야에서의 정부개입의 필요성을 증가시킨다. 그리고 산업화와 더불어 국민의 교육수준이 증가하면서 정치과정에 대한 인식이 커지게 되고 보건 및 복지 분야에서 정부개입을 요구하는 집단의 크기가 커지게 된다(남궁근, 2012; 147).

우리나라의 산업화는 60년대 이후 성장을 위한 수출주도 산업정책의 영향으로 제조업 비율이 지속적으로 증가하는 추세를 이어가다 급기야 1978년부터는 제조업 생산비율이 농림어업 생산비율을 초과 하는 것으로 나타난다. 이러한 산업구조는 고착화 된다.

그렇다면 산업구조는 어떻게 변화 되었는가? 본 연구에서는 산업구조 변화 양상을 파악 하고자 한다. 이를 통해 산업화의 결과로 사회복지에 대한 사회적 필요 및 수요가 증가하는 것으로 전제 하기 위함이다.

(2) 인구학적 변화

가족은 사회공동체의 기본단위 이다. 전통적으로 농업생산의 비중이 높았던 일제강점기 이전에는 대가족 중심의 가족 구성이 주를 이루었으나, 최근의 가족의 변화추이는 핵가족의 일반적 형태보다 다양한 가족형태의 가족비율이 점점 증대되고 있다. 아울러 인구의 집중화에 따른 문제는 주택, 수도, 보건, 행정, 치안등 전 분야에 걸쳐 발생하고 있다.

한편 저출산, 의료기술의 발달 영향으로 인구구조 또한 점진적으로 변화하는 추세를 보인다. 본 연구에서는 일제강점기, 군사정부, 문민정부의 시기로 각 구분하여 인구학적 변화가 유발하는 사회문제 분석하기 위함이다. 즉, 핵가족화, 인구의 도시 집중, 고령화, 저출산 등의 문제는 주요한 정책변동 촉진요인 이다.

(3) 시민사회단체의 활동 - 노동운동

시민사회 개념들 중 가장 일반적인 것은 19세기 미국에 관한 토크빌의 생각을 직접 계승한 ‘제3섹터’ 또는 ‘비영리섹터’로 지칭되는 개념이다. 시민사회는 이런 의미에서 가정과 국가 사이의 모든 결사체들과 네트워크를 포함한다. 그곳에서 회원가입과 활동들은 ‘자발적’이다. 공식적으로 등록된 매우 상이한 유형의 NGO들, 노동조합들, 정당들, 교회와 기타 종교단체들, 전문 집단들과 비즈니스 결사체들, 공동체와 자조집단들, 사회운동들과 독립미디어들이 여기에 속한다. 마이크 월저의 유명한 정의대로라면, 이것은 “인간의 비강제적 결사 공간”이며, 이 공간을 “관계적 네트워크들-가정, 신앙, 이익과 이념을 위해 형성된-의 세트”가 함께 채우고 있다(Michael Edwards, 2005; 서유경 역; 56).

본 연구에서는 여러 시민사회단체의 활동 중에서 노동자의 노동운동에 집중한다. 일제강점기, 군사정부, 문민정부를 거치면서 각 시대별 노동자의 생활과 노동자의 노동운동은 어떠한 양태로 변모해 갔는지 분석 하고자 한다. 이는 주지한바와 같이 본 연구의 목적이 소득보장 정책의 분석에서 비롯한 것으로서 산업화 이후 형성된 근로자들은 어떤 요구조건과 강도로 노동쟁의를 해왔는지 분석하고자 함이다.

2) 제도적 맥락

(1) 통치 이념

통치이념은 주로 지배이데올로기나 지배이념, 헤게모니라는 용어와 비슷하게 받아들여지고 실제로도 쓰이고 있기에 혼란의 여지가 있다. 통치이념은 정치권력 스스로가 정당성을 얻기 위해 내놓은 정치이념이라고 할 수 있다. 또한, 통치자의 국정방향이나 국정목표를 의미하는 것으로서 구체적으로는 통치자가 정책으로 나타내는 것이다.

국가목표의 설정은 당면하고 있는 정치적 과제가 무엇인지 명확하게 보여준다. 국가목표는 그 나라가 이룩하고자 하는 미래상이라고 설정할 수 있고, 이를 달성하기 위한 기능의 기술은 정치적 과제로 이해될 수 있다.

곧, 국가목표라 함은 어느 집단이나 공동체의 목적가치 내지는 최종가치의 실현을 위한 국가적 노력으로 파악해야 할 것이다. 목표설정엔 개인이나 국가를 떠나 행동양식을 만들어주고 국가로 볼 때 이는 곧 정책과제로 나타나게 된다. 또한, 통치자는 그가 다스리는 국가가 처한 현실 곧, 역사, 전통, 문화, 국제정세 등에 대한 인식으로 국

가에 대한 정확한 진단을 가짐으로서 국가목표나 정치적 과제 설정에 적실성을 높여 주어 실현가능성을 높여 주기도 하는 것이다(유영준, 1981; 47-65).

많은 사람들이 통치이념이라는 말을 사용하고 있지만 실제로 통치이념에 대한 정의를 내린 경우는 드물다. 따라서, 그들이 어떤 의미로 통치이념을 사용했는지는 언어적 차원의 정의보다는 통치 및 정치과정에서 파악되어야 할 것이다. 유순달은 박정희 통치이념의 성격을 논하면서, 통치이념에 대한 구체적 정의를 내리지 않았으나, 제4공화국기에 '조국의 평화적 통일'이 최고의 국정지표로 설정되어 이에 따라 정책의 강조점이 약간씩 변화해 왔으며, 5·16혁명에서부터 유신체제에 이르기까지 정치·경제·사회·문화적인 면에서 각기 일관하는 기본통치이념이 온존해 있다고 지적하면서 정치적으로는 한국의 실정에 맞는 한국적 민주주의 실천, 경제적으로는 조국의 근대화를 위한 지속적인 안정적 경제성장, 그리고 사회·문화적으로는 사회구조와 의식의 개혁으로 일관하고 있다(유순달, 1999; 173)고 하여 통치자가 내세우는 국정지표나 정책의 강조점으로 통치이념을 설명하고 있음을 알 수 있다.

따라서, 통치이념은 '통치자가 제시하는 이데올로기'로 그 의미를 규정할 수 있다. 통치자들이 이데올로기로서 통치이념을 제시해야만 하는 논리적 이유는 국가목표에 대한 해석과 실천방법에 있어서 여러 가지의 대안이 있을 수 있기 때문이다. 통치이념은 통치자들의 권력행사의 정당화 기능, 정책 수행 타당성의 기능, 통치 세부원칙 설정의 기준제시 기능, 그리고 개인의 의지와 행동을 일정한 방향으로 동원하는 주된 기능을 갖는다. 통치 이념은 내용상 체계성을 내포하여야 한다. 통치이념의 체계성 정도는 공동규칙과 직접적인 연관을 갖는다. 여기에서의 체계성 정도란 하나의 논리체계로서 통치이념이 갖는 논리적 세련 정도와 시대상황에 적합한 실천 가능성 정도를 의미한다. 통치이념과 현실과의 부합 정도는 통치이념이 제시하는 국가목적이 현실세계에서 실제로 추구되는 정도를 의미한다(이정윤, 1997; 220). 통치이념이 제시하는 가치순위나 그것이 제시하는 절차와 방법에 따라서 실제로 현실세계에서 추구되며 정책에 반영되는 것이다(탁희정, 2002; 15-17 재구성).

본 연구에서는 소득보장정책의 결정 및 변동과정에서 이러한 통치이념이 정책변동의 결정적 전기에 어떠한 영향을 주었는지 확인하고 그 결과 정책의 결정 방향을 분석하고자 함이다.

(2) 상위 법령

역사적 신제도주의는 제도의 정의에 다양성을 내포 하고 있다. 본 연구는 제도의 범

주에 법적 요소도 포함한다. 텔렌과 스타인모는 선거법과 같은 제도를 제도범주에 포함시킨다(Telen & Steinmo, 1992). 홀도 기존의 법적 구조 외에 공식규칙, 순응절차, 표준운영절차 등을 제도범주에 포함시킨다(Hall, 1986; 7). 그리고 시킨크는 확립된 조직 및 그 조직의 내적 기능과 다른 조직 및 사회와의 관계를 규정하는 규칙이나 관행으로 정의하며 그것을 법률이나 규칙으로 나타낸다고 한다(Sikkink, 1991; 23). 이러한 견해들처럼 법적 요소도 제도의 한축으로서 공식적으로 그리고 지속적으로 행위자를 구속하는 전형적인 제도적 제약의 속성을 지닌다(김윤권, 2004; 51 재인용).

법은 행위자의 행위를 제약하기도 하지만 행위로 표출되기도 한다. 법은 일정한 체계를 갖추고 원칙¹⁸⁾이 있는데 사회복지 입법 역시 법의 일반원칙을 따른다. 법의 일반원칙 중 상위법 우선의 원칙에 의하여 소득보장정책을 위한 입법 및 개정에 있어서도 상위의 법규에 위배되는 입법은 불가한 것이다. 즉 소득보장정책을 위한 입법 역시 상위법인 민법, 헌법등의 제약을 받는다는 것이다.

본 연구에서는 이러한 상위법들이 소득보장정책 수립에 있어서 상위법령은 어떠한 제약을 가하는지 체계적으로 고찰해 보고자 한다.

(3) 정치적 환경

정치적 결정론자들은 정책의 내용과 수준을 결정하는데 있어서 사회적 환경 또는 경제적 환경의 변수보다는 정치적 환경의 변수가 더욱 중요하다고 본다. 이러한 정치적 변수로는 정치적 민주화, 정치이데올로기, 국가적 분위기, 그리고 정치문화 등이 있다.

한편 민주주의적 의사결정의 관행과 제도가 확립되어 있는 경우에도 사회보장의 현실은 정치과정의 실제 운영에 따라 다양하게 형성된다. 국가형태에 있어서 연방국가와 단일국가, 정부형태에 있어서 대통령중심제와 의원내각제, 국회의 구성에 있어서 단원제와 양원제, 정당체계에 있어서 양당제와 다당제, 국회의 구성에 있어서 비례대표제도

18) ①상위법 우선의 원칙

실정법상 상위의 법규는 하위의 법규에 우월하며, 상위의 법규에 위배되는 하위의 법규는 정상적인 효력을 발생하지 않는다. 즉 상위법과 하위법이 충돌할 때는 상위법이 우선하여 적용된다.

②특별법 우선의 원칙

일반법과 특별법이 충돌할 때는 특별법 적용이 일반법에 우선적으로 적용된다는 것.

③신법 우선의 원칙

법령이 새로 제정 또는 개정되어 법령 내용의 충돌이 생겼을 때, 신법이 구법에 우선적으로 적용 된다.

④법률 불소급의 원칙

새로 제정 또는 개정된 법률은 그 효력을 가지기 이전에 발생한 과거의 사실에 소급하여 적용할 수 없고 장래에 한하여 적용한다는 말로 특히 형법에서 강조하여 "형법 불소급의 원칙"이라는 말도 있고 목적은 기득권의 보장과 법적 안정성 유지에 있다.

와 다수대표선거제도, 직접민주주의적 요소의 가미 정도, 정당의 관계, 노동조합을 포함한 이익단체의 활성화 여부 및 이들의 정치적 의사결정에의 참여 정도 등이 모두 복지국가의 정치과정에 복합적으로 영향을 미치는 요소이다(전광석, 2003; 20).

본 연구에서는 정치체제의 구성요소¹⁹⁾를 정책결정권한을 공식으로 부여받은 제도라고 보고 주요 변수를 정치체제의 특징으로 인식한다. 즉, 일제강점기의 조선총독부, 군사정부의, 문민정부의 각 변수에 따라 행위자가 정책결과에 어떠한 제약과 기회를 제공하며 영향을 미치는지 분석할 것이다.

3) 정책변동의 결정적 전기

제도는 중대한 전환점(critical junctures)에 모습을 근본적으로 변화하기도 하지만 때로는 제한된 경로를 밟고 지속되기도 한다(Krasner, 1984; 1988). 위기 상황에서 정치는 주어진 규칙 하에서 자원을 배분하는 문제가 아니라 게임의 규칙을 새롭게 설정하는 문제로 전환된다. 이러한 이유로 역사적 제도주의에서는 정치적·경제적 위기가 사회관계와 제도를 재형성하는 역사적 전환점(historical junctures)에 주목하는 것이다(Ikenberry 1988; 233-234; 정용덕외 1999; 27 재구성).

결정적 전기는 특별한 시점에서 결합되는 독특한 인과적 순차간의 상호작용의 효과이다(Orrin & Skowronek, 1994). 결정적 분기점은 제도의 현저성이나 제도적 맥락을 변경시키며 또한 행위자가 제도변화를 추진할 계기를 제공하는 순간이다. 결정적 전기는 주로 거시적·국내적 구조에 해당하는 제도외적(extrainstitutional)요인 혹은 외생적요인이 위기, 사건, 충격(글로벌 경제와 같은 거시적 구조의 변화 충격 등)을 맞이하여 급격히 제도의 핵심 구성요소들에게 변화의 계기를 자극하는 시기이다. 이처럼 결정적 분기점의 원인 혹은 촉발기제는 주로 우연적 순간이나 종종 예측치 못한 사건 혹은 역사적 특이성에 초점이 모아진다(Mahoney, 2001; 김윤권, 2004; 39 재인용).

이러한 결정적 전기에 대한 논의 시 유의해야 할 점을 하태수(2010)는 다음과 같이 제시하고 있다. 첫째, 분석단위를 분명히 해야 한다. 어떤 제도 혹은 정책에 대해 논의하는지를 명확하게 제시해야 한다. 한 제도(혹은 정책)와 관련된 중대국면이 다른 제도와 관련해서는 중대국면이 아닐 수도 있다. 둘째, 시계는 경로의존 시기보다 짧게 선

19) 정치체제의 주요 구성요소는 입법기구와 행정기구, 사법기구가 어떤 방식으로 구조화되었느냐에 따라 정치체제의 유형을 구분할 수 있다.

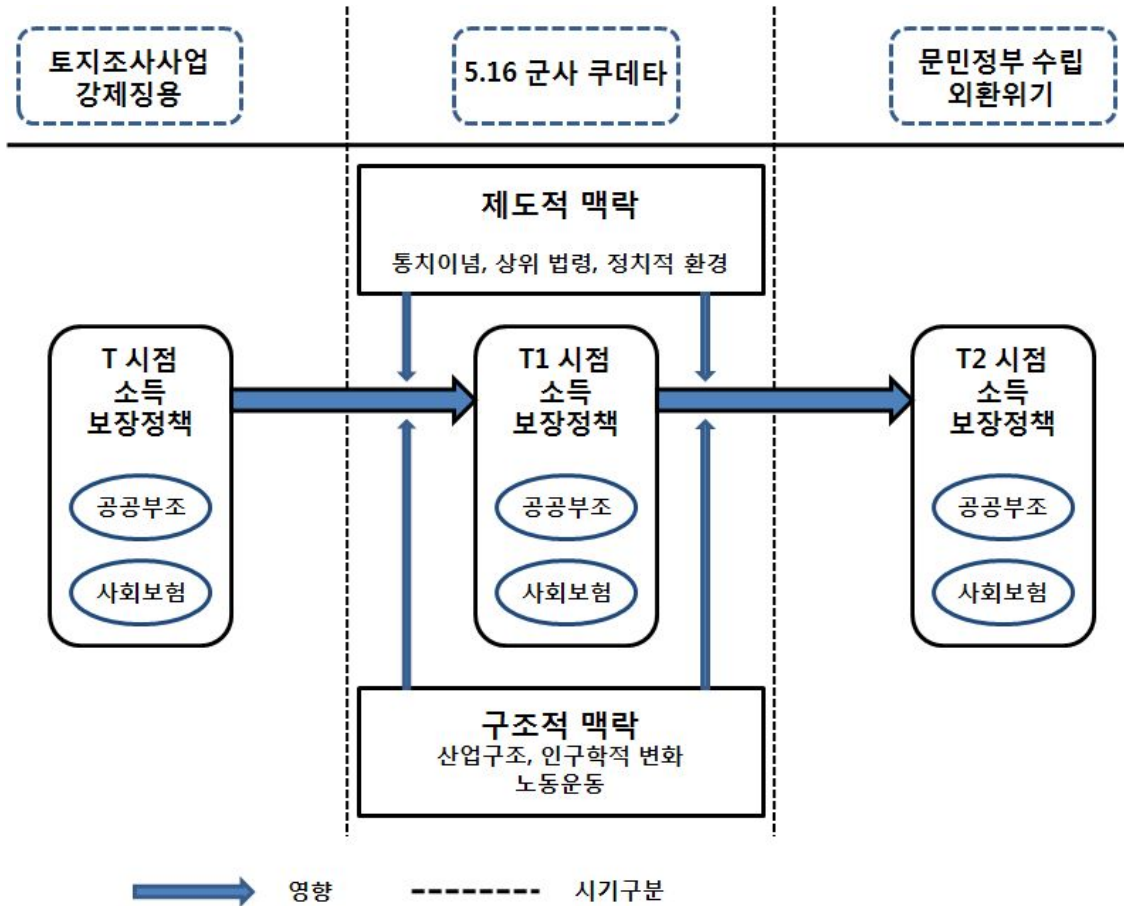
정해야 한다. 중대국면의 시계가 길어지면 길어질수록 선택이 구조에 의해 제약될 가능성이 높아져서 중대국면이 아니게 될 가능성이 높아진다. 셋째, 중대국면이라고 해서 반드시 어떤 변화가 일어나야만 하는 것은 아니다. 넷째, 권력불균형과 핵심 행위자들의 움직임에 주목해야 한다. 중대국면이란 실제로는 핵심 행위자들의 선택이 제도를 새로운 균형 쪽으로 방향 짓는 것을 의미한다. 이 핵심 행위자들은 우발적으로 발생하는 변화를 그저 지켜보기만 하는 구경꾼이 아니라, 어떻게 하던 자기들에게 유리한 상황을 만들려고 하는 전략적 행위자들이다(하태수, 2010; 2-3 재구성).

본 연구는 우선 경로의존 모형의 검증을 위해 소득보장정책 변동의 결정적 요인으로 일제강점기의 토지조사사업, 강제징용, 군사정부 수립을 위한 5.16 군사쿠데타, 문민정부 수립 이후 외환위기를 결정적전기로 상정 한다.

그런데 정책변동의 결정적 전기라는 변수는 본 연구에서 특별한 위치에 있다. 경로의존 모형에서 강조하고 있는 중대한 전환점 혹은 결정적 전기(critical junctures)는 제도변화를 위해서는 반드시 필요 하지만 경로진화 모형에서는 결정적 전기를 필요치 않는다는 점이다. 경로진화 모형에서는 상술한 바와 같이 우발적 외부 충격을 필요로 하지 않는다. 일련의 실험(experiment)과 임기응변적 대처(bricolage)들이 누적되어 새로운 경로로 변화된다는 결과론적 설명방식이기 때문이다. 그래서 단일의 선형 경로 혹은 단일의 곡선 경로가 아닌 복수의 의사결정점들과 선택국면들이 등장하는 것이다. 즉, 경로진화 모형에서는 상술한 사건들을 의사결정점 및 선택국면으로 인식한다. 따라서, 본 연구에서 상정한 사건들을 경로의존 모형에서는 결정적 전기로 사용하고, 경로진화 모형에서는 의사결정점 및 선택국면으로 사용하겠다.

2. 분석틀

이상의 논의를 근거로 소득보장정책의 제도변화를 분석하기 위한 본 연구의 분석틀을 도식화 하면 다음과 같다.



<그림 2-1> 분석틀

제3장 소득보장 정책의 경로분석

제1절 소득보장정책의 변동과정

우리나라의 소득보장정책을 본 논문에서는 상술한바와 같이 일제강점기, 군사정부, 문민정부 이후 시대로 나누어 고찰해 보고자 한다. 이러한 구분은 사회적·정치적·경제적상황과 깊은 관계가 있다. 근현대사를 관찰해 보면 우리는 식민지배의 경험과 해방, 쿠데타를 통한 군사정부의 통치를 통해 짧은 기간에 걸쳐 사회체계의 급격한 변화와 정치권력의 개편, 생활구조의 변화를 경험했다. 이러한 정치적 불안과 국민의 민주주의에 대한 갈망이 해소 된 것은 불과 20여년²⁰⁾ 이다.

이러한 시기적 구분에 따라 우리나라의 소득보장정책 또한 양적·질적으로 성장해 왔다는 것은 자명한 사실이다. 본 절에서는 시기적 구분을 중심으로 입안된 각종 소득보장 정책은 어떠한 것 들이 있는지 살펴볼 것 이다.

1. 일제강점기 소득보장 정책

일제강점기의 구제사업은 근대적인 복지이념에 의하여 시행되었다기보다는 그들 식민정책의 일부로서 우리 민족이 그들에게 충성을 하게끔 하려는 정치적인 목적을 갖는 시혜 또는 자선의 의미가 컸다 하겠다.

그 실례로써 한일합병시²¹⁾에 일본 메이지왕은 한국에 있어 민심의 안정 및 산업, 교

20) 본 논문에서는 김영삼 정부를 한국정치사에서 32년간 군부 출신의 통치자가 아닌 비군부 출신 대통령 이라는 점에서 중요한 의미를 부여 한다.

21) 서구열강은 산업혁명을 끝내고 독점자본주의 단계에 접어들어 이권침탈과 영토분할이 치열하게 전개되었다. 이때 당시 산업혁명을 수행하고 있던 일본도 군사력을 확충하고 식민지를 건설하고 제국주의로 전환하기 위해 갖은 노력을 다하였다. 이때 한반도를 둘러싼 각축전은 일본과 남하정책을 수행하던 러시아의 대결로 압축되고 있었다. 일본은 제국주의 확대를 위해서 필연적으로 조선의 독점적 지배와 중국 동북부 지배가 반드시 필요했기 때문에 러시아와의 충돌은 불가피하였다. 또한 세계 열강들은 러시아 견제책으로 영·미·일 연합전선을 구축하고 일본을 앞세워 러시아를 대리 견제 하였다. 조선은 러·일 관계 속에서 이미 중립관계를 밝혔으나 일본은 이를 무시한 채 조선을 러·일 전쟁의 하나의 식민지 지배의 분기점으로 삼고 러시아를 기습하였다. 전쟁의 승리로 인해 일본은 미·영 두 나라의 중주 관계 속에서 조선에 대한 지배권을 승인받았다. 때문에 조선은 을사조약을 계기로 외교권이 일본에게 이양되고 내정은 통감이 관할하였다. 이로써 조선은 1910년 8월 29일 민중의 의사는 무시된 채 전쟁도 없이 지배계급 사이의 흥정에 따라 완전한 식민지로 전락하였다. 때문에 조선은 일본제국의 영토로 편입되고 총독에 의한 통치가 시행됨으로써 모든 조선의 권한은 일본에 귀속되었다(함세남 외, 2000 「선진국 사회복지발달사」, 542면). 한편, 일본이 우리나라의 외교권을 강탈하고자 강압적으로 체결된 을사늑약은 일명 한일협상조약, 제2차 한일협약, 을사보호조약, 을사5조

육의 장려와 흉년구제 등을 위하여 임시은사금(臨時恩賜金)이라는 명목으로 1,739만 8천 엔을 배부하여 이 기금에서 매년 나오는 이자를 양반, 유생 및 기타 빈민 등을 위한 수산사업, 보통학교 및 사립학교 등에 대한 보조 및 흉작 구제사업의 비용으로 사용케 하였다. 이 기금의 이자의 60%는 원호사업에, 30%는 교육사업에, 10%는 흉년 구제사업에 배당케 하였다. 또 하나의 실례를 들어보면, 일본 본토에서는 1874년에 제정된 홀구규칙(恤救規則)에 따라 구빈행정을 해오던 것을 1929년에 폐지하고 새로 구호법을 제정하여 보다 향상된 근대적인 구호행정을 실시하였다. 그러나 한국에서는 이 새 구호법을 시행치 않고 다만 유사시에 은혜를 베푸는 것을 주로 하는 생업부조 또는 현물급여 등의 극히 한정된 구호를 하여왔다(하상락, 1998; 77-78). 이러한 한국인과 일본인의 차별적인 구호행정은 <표 3.1-1> 일제식민지시대 빈민구조대상자 비교를 통해서도 한국에서의 구호사업이 차별적이고 미약했음을 확인할 수 있다.

<표 3.1-1> 일제식민지시대 빈민구조대상자 비교

연도	구분	우리나라	일본본토
		총인구 피구조자	총인구 피구조자
1933		0.007%	0.30%
1934		0.007	0.15
1935		1.011	0.30
1936		0.011	0.31
1937		0.008	0.32
1938		0.009	0.30
1939		0.011	0.23
1940		0.009	0.27

출처 : “구호행정의 기본 방향에 대한 제검토”, 아산사회복지사업재단, 「한국의사회복지」, 26면, 하상락, 1998 「한국사회복지사론」 364면 재인용.

약, 을사조약 등으로 불리기도 한다. 그러나 '조약'이라 함은 국가간의 권리와 의무가 상호 협의에 따라 법적 구속을 받도록 규정하는 행위 또는 그런 조문, 협약, 협정, 규약, 선언, 각서, 의정서 따위를 말하는 것이다. 이러한 기준으로 볼 때 을사늑약은 조약으로서의 기본적인 조건이 결여 되어있고 특히 국가간의 합의가 아니라 일본의 강제에 따라 억지로 체결되었기에 '을사늑약'이라 하는 것이 정확한 표현일 것이다.

1) 공공부조

일제강점기의 공공부조 정책은 형식적이고 시혜적이어서 현실적 욕구에 적합하지는 못 하였지만 외견상으로는 다양하게 전개 되었다. 이러한 공공부조 정책은 이재구조(罹災救助), 진흙구호(賑恤救護), 빈민구료(貧民救療), 복리시설(福利施設), 직업보도(職業輔導), 조선구호령(朝鮮救護令) 등이 있다.

(1) 이재구조, 진흙구호

이재구조정책은 재해로 인한 이재자를 구조하기 위한 정책으로서 1914년에 제정된 ‘은사금 이재구조기금 관리규칙²²⁾’에 의거하여 은사이재구조기금에서 자금을 충당하여 구조 하였다. 이는 최초의 공공부조 정책이라는 점에서 그 의미가 있다고 하겠다.

진흙구호정책은 노인, 유아, 불구 및 폐질 등으로 인한 생계가 곤란한자를 대상으로, 빈민구료정책은 의료보호를 중심으로, 복리시설은 인보사업과 빈민주택난을 해소하기 위하여, 직업보도는 직업소개와 소액 생산자금의 대부 등을 통하여 빈민의 생활안정을 기하는 것을 주목적으로 하였다.

(2) 조선구호령

일본 본토에서는 1874년에 제정된 홀구규칙(恤救規則)에 따라 구빈행정을 해오던 것을 1929년에 폐지하고 새로 구호법을 제정하여 보다 향상된 근대적인 구호행정을 실시 하였다. 그러나 한국에서는 구호법을 시행치 않고 극히 한정된 구호를 하다 1944년에 이르러 군사적 목적²³⁾ 수행을 위하여 한국인에게 징병과 노무징용을 강요하게 되자 비로소 일본 본토에서 1932년부터 실시해오던 구호법을 한국에도 확대 시행키로 하였다.

이러한 조선구호령의 적용대상은, ① 65세 이상의 노쇠자, ② 13세 이하의 유아, ③ 임산부, ④ 불구, 폐질, 질병, 상이, 기타 정신 또는 신체의 장애로 인하여 노동을 하기 에 지장이 있는 자로 제1조에 규정되어 있다.

22) 재해구제를 목적으로 하는 자금으로 1912년에 20만 엔, 1914년에 11만 54 엔의 은사금과 국고금 10만 엔을 합하여 구조기금을 설정 하고, 1914년에 조선총독부령 제35조에 의하여 ‘은사금 이재구조기금 관리규칙’을 제정하였다.

23) 조선구호령 시행령 세칙에 ‘...구호를 행하고 있으나 그 정도가 박약하고, 그 범위가 한정되어 있어 요구호자에 대한 구호가 불충분한 실정임으로 결전을 앞에 두고 국민생활의 계조(階調)를 확보하고, 건강한 국민과 강력한 군사의 배양을 육성하거나, 인구정책 등 후생보건의 견지에서 본 구호제도를...’라고 규정하고 있듯이 조선구호령의 실시 목적은 구빈차원이 아니라 전시동원체제하 식민통치의 효율성 제고라는 점에서 그 특성을 찾아야 할 것이다(하상락, 1998 「한국사회복지사론」 362면).

급여의 내용은, ① 생활부조, ② 의료, ③ 조산, ④ 생업부조가 있으며 제10조에 규정되어 있다. 또한 제17조에는 장제부조가 규정되어 있다. 구호는 신청주의에 의해 실시되며, 이를 심사하기 위해 자산조사를 거치도록 규정하고 있으며, 구호는 거택보호가 원칙으로 되어 있다. 거택구호가 불가능하다고 인정되는 경우에는 구호시설수용, 위탁수용, 또는 개인의 가정 혹은 적당한 시설에 위탁수용 할 수 있도록 규정하고 있다.

<표 3.1-2> 조선구호령 생활부조의 구호수준

	거택구호					수용 · 위탁구조	
	1인	2인	3인	4인	5인	1인추가	1인1일
경성부	0.80	1.44	1.92	2.24	2.40	(+)0.30	1.00
도청 또는 부(府)	0.60	1.08	1.44	1.68	1.80	(+)0.15	0.85
기타 읍·면	0.40	0.72	0.69	1.12	1.20	(+)0.10	0.70

출처 : 조선구호령 시행세칙에 관한 건(1944. 3. 20). 하상락, 1998 「한국사회복지사론」 재인용.

<표 3.1-3> 조선구호령 의료구조의 구호수준

거택구호	
진찰료 1통 50전	수술료 1인 1회 5원
왕진료 1회 1원	검사료 1인 1회 1원
약치료 1인 1회 25전	주사료 1인 1회 1원
처치료 1인 1회 50전	문서료 1통 1원

1인 1일 2원

출처 : 위의 글.

구체적인 구호수준은 생활부조의 경우에는 <표 3.1-2>과 같으며, 의료의 경우 <표 3-3>와 같다. 조산의 경우 보호수준은 <표 3.1-4>에 나타나 있고, 생업부조의 경우 자금·기구·자료의 급여 또는 대여시에는 1인 100원 이내로, 기능 훈련의 경우에는 생활부조의 거택구호급여액에 의한다고 규정하고 있으며, 이장을 위한 장제부조의 경우 1인 30원 이내로 규정하고 있다(하상락, 1998; 347-348 재구성).

<표 3.1-4> 조선구호령 조산부조의 구호수준

거 택 구 호	수 용 · 위 탁 구 호	비 고
1인에 한하여 25회를 초과 못함.	경성부 : 1인 1일 1원 도청 또는 부소재지의 읍 : 1인 1일 85전 기타 읍 : 1인 1일 70전	조산료는 1인에 대하여 25 원으로 한다.

출처 : 위의 글.

2) 사회보험

우리나라 최초의 사회보험은 일제 강점기인 1915년 조선광업회에 의하여 업무상 재해에 대한 부조 의무제가 실시된 것이 처음이다. 그러나 이는 주로 상호부조에 의존하는 미약한 것이었다. 그 후 1948년 정부수립과 동시에 제정된 헌법에 따라 근로자의 권리가 보장되게 되어 노동조합의 단체협약을 통하여 근로자의 보상 문제가 해결되는 길이 열리게 되었다. 즉 1953년에 근로기준법이 공포되어 재해보상의 개별 사용자 책임제가 확립됨으로서 그 적용이 비조직 근로자에게도 확대되었다(하상락, 1998; 101).

한편 김민영(1995)의 ‘일제의 조선인 노동력 수탈연구’에서 강제동원된 조선인 노동자의 임금 수입²⁴⁾의 예에서 건강, 단체보험의 공제금액이 있음을 적시하고 있는 것으로 보아 당시 일제강점기때 이미 근로자를 대상으로 하는 건강보험이 시행되고 있었음을 확인할 수 있다.

근대식 연금제도의 시초로는 조선총독부의 고위 관리로 일한 우리나라 사람들에게 퇴직 후 지급된 은급(恩給)이었다. 이때 지급된 은급은 당초 일제의 육군과 해군 퇴역자 들에게 지급하기 위해 1875년에 도입된 제도²⁵⁾로, 1884년부터 군인이 아닌 문관에

24) 김민영, 1995 「일제의 조선인 노동력 수탈연구」에서 20세 갱부의 경우를 보면, 대체로 1개월에 식비가 13원 80전 정도이고, 건강, 단체보험 등으로 1원 20전 합계 15원이 공제되고 있다고 하였다. 한편 탄광사고를 당하면 부상자는 공상(公傷) 증명을 받기 위해서 탄광병원으로 갔다. 공상증명이 있으면 설 수 있었기 때문이다. 그러나 탄광의사는 조선인 광부가 상처를 입는 것만으로는 좀체로 공상으로 인정해 주지 않았다. 그들은 의사로서 환자를 치료하기 위해 있는 것이 아니라, 강제노동을 시키기 위한 수단으로 이용되었던 것이다. 탄광은 조선인 동원노동자들이 노동력으로 쓸모가 없어지면 소액의 위로금을 주어서 무책임하게 유기했다. 척추골절 등으로 반신불수가 되어 움직이지 못하는 자는 죽음을 기다리는 것 외에는 아무런 방법이 없었다(김민영, 1995 「일제의 조선인 노동력 수탈연구」 124면).

25) 1874년 2월에 발생한 사가(佐賀)지역의 반란과 이후 타이완 출병 등을 계기로 육군을 지원하기 위해 1875년 4월에 시작하였으며 8월에 해군으로 확대되었다. 사가반란은 메이지 정부의 개화정책을 받기를 든 규슈 사가지역 무사들의 반란으로 에토신페이(江藤新平), 시마요시타케(島義勇) 등이 중심세력이었다.

제도 은급제가 시행되었다. 우리나라 사람 중 극소수²⁶⁾가 해방 전까지 이 제도의 적용²⁷⁾을 받았다(보험미래포럼, 2011; 75).

공공부조 정책과 달리 일본 본토와 식민지 조선에 차별 없이 시행된 은급제도는 다양한 구분에 의하여 지급되었는데, 그 종류로는 훈장 연금, 문관 은급, 문관 유족 부조료, 교육직원 은급 및 유족 부조료, 경찰 및 감옥직원 은급, 경찰 및 가족직원 유족 부조료, 기타 은급 및 유족 부조료, 육군 은급, 육군 유족 부조료, 해군 은급, 해군 유족 부조료, 학교직원 은퇴료, 순사 간수 은급, 순사 간수 유족 부조료가 있다. 1910년 1,883명에게 136,809엔을 지급하던 것이 1920년에는 9,542명에게 958,452엔을 지급 하며 지속적으로 대상자와 지급액이 늘어나게 된다. 이러한 추세는 계속되어 1943년에는 연인원 22,553명에게 7,443,036엔을 지급하기에 이른다(조선총독부 통계 연보 「연도별 연금은급 부조비 지불인원 및 금액」, 국가통계포털 <http://kosis.kr> 광복이전 통계).

2. 군사정부시기 소득보장 정책

1960년대 이전 시기의 우리나라 역사적 배경에 대해 고려한다면, 1960년대 초반까지는 우리나라의 소득분배상태가 비교적 평등하였다고 수긍할 수 있다.

Benabou(1996)는 산업화 초기인 1960년대 초반 한국의 평등한 분배 구조가 성공적인 산업화의 원동력이었음을 지적하였다. 1960년대 초반 한국의 상황은 1인당 GDP, 인구규모와 구조, 도시화의 정도, 국민의 교육수준 등 주요한 경제적 지표에서 당시의 필리핀과 유사하다고 주장한다. 1988년까지 한국은 연평균 6.2%의 ‘기적적인’ 1인당 GDP 성장률을 보였고, 필리핀은 같은 시기 1.8% 성장률에 머물러 있음을 그 결과로

26) 조선총독부 산하 정부기관에 공무원으로 근무한 우리나라 사람 중에 해방 전까지 은급을 받은 사람이 얼마나 되는지에 대해서는 정확한 통계를 찾기 어렵다. 당시의 은급제도가 주로 군인과 군속을 대상으로 한 제도였고, 공무원(교직원 포함)은 관(官) 이상의 상위직이 주된 대상이었다. 또한 수급을 위한 최단 근무 기간이 17년(경찰과 교정직은 12년)으로 길어 해방 전까지 수급자격을 갖춘 우리나라 사람은 많지 않았던 것으로 추정된다. 그나마 수급자격을 갖춘 이들도 일제의 패전으로 은급 지급이 중지되었다. 이후 1953년 일본에서 은급제도가 부활했지만 한국인에게는 지급되지 않았다. 그 배경에는 1952년 4월 28일자로 샌프란시스코 강화조약이 발효되면서 한국인의 일본 국적 보유가 법적으로 인정되지 않게 되어 은급법 규정에 따라 수급권이 상실된 것으로 해석되었기 때문이다.

27) 민족문제연구소와 친일인명사전편찬위원회가 수년에 걸친 조사 끝에 2008년 4월 공개한 「친일인명사전」 등재예정자(4,776명)중에는 매국(15명), 수작·습작(138명), 중추원(335명), 일제 귀족원·중의원(11명), 군(387명), 관료(1207명), 경찰(890명), 사법(228명), 교육·학술(62명)등 관련된 3300여명이 포함되어 있는데, 이들중 자격을 갖춘 일부가 은급수급자이며, 군에 입대하여 전투 등으로 사망한자의 유족이 수급자일 것이다.

제시 하였다. Benabou(1996)는 필리핀과 달리 한국에서 기적이 일어난 주요한 이유를 1960년대 산업화 출발기의 소득과 토지의 평등한 분배구조에서 찾는다. 산업화 초기의 평등한 분배구조가 성공적인 산업화의 원인인지에 대해서는 논란의 여지가 있겠지만²⁸⁾, 해방 이후 우리가 비교적 평등한 출발을 하였다는 주장을 국내에서도 인정되고 있다(구인회, 2006; 8).

그러나 이러한 평등한 소득분배는 매우 낮은 소득수준에서 이루어진 것으로 광범위한 절대 빈곤의 존재를 의미하기도 한다. 해방 후 만연해 있던 절대빈곤의 상황은 한국전쟁을 거치며 한층 심화되었다. 이두호(1991)에 따르면 1950년 전체인구는 당시 전 인구의 38%에 해당하는 782만 명이었고 그 다음 해에는 전체인 수는 더욱 늘어나 956만 명이 되었고 휴전이 이루어진 1953년에는 전체인구가 985만 명으로 전인구의 절반수준에 근접하였다²⁹⁾. 서상목(1979)에 따르면 이렇게 해방과 한국 전쟁 기간에 보편화된 절대적 빈곤은 1950년대 내내 큰 변화 없이 지속되었다. 1954년에서 1962년에 이르는 시기에 1인당 GNP 성장률은 0.7%의 미미한 증가세를 보였다³⁰⁾.

이러한 저성장에 바탕한 절대빈곤층의 확대 속에 5·16 군사 쿠데타³¹⁾로 등장한 군부 정권은 국가가 국민생활에 책임을 갖는 근대적인 의미로서의 사회복지정책을 실현하게 된다.

28) 전통적인 이론에 따르면 불평등은 자본축적과 인센티브를 자극하여 경제성장을 촉진하는 효과가 있다. 그러나 실증적 연구결과에 따르면 평등은 경제성장을 촉진하고, 불평등은 경제성장률을 떨어뜨린다. 이론적으로 볼 때 분배는 인적 자본과 물적 자본에 대한 개인의 투자에 영향을 미침으로서 경제성장률에 영향을 미친다. 불평등은 투자기회 및 신용대출의 제약(credit constraint)과 불규칙한 거시경제 변동(macroeconomic volatility)을 초래하여 인적·물적 자본 투자를 떨어뜨린다. 이러한 맥락에서 보면 소득분배만이 아니라 부의 분배(wealth distribution)가 경제성장과의 관계에서 매우 중요한 역할을 한다(Aghion, Caroli and Garcia-Penalosa 1999). 또 불평등은 사회정치적 불안정을 초래하거나 정부의 조세와 지출정책에 영향을 미치는 정치적 과정을 통해 경제성장에 부정적 영향을 미칠 수 있다(Perotti 1996, Alesina and Rodrik 1994, Persson and Tabellini 1994). Todaro(1997)에서 재인용에 따르면 개발도상국에서 평등은 (1)부유층의 비저축과 비생산적 투자를 줄이고, (2) 빈곤층의 인적 자본수준을 높이며, (3) 지역적(local goods) 편향의 빈곤층 소비를 늘리고, (4)대중의 정치적 저항을 완화하여 경제성장을 촉진한다(Aghion et al 1999, 구인회 2006, 8면 재인용)

29) 이에 대한 자세한 내용은 이두호 외, 1991 「빈곤론」 도서출판 나남 참고.

30) 이에 대한 자세한 내용은 서상목, 1979 「빈곤인구의 추계와 속성분석」, 『한국개발연구』 여름호 참고.

31) 전후 부흥기에 있어서 제1공화국은 정치적 안정을 구축하지 못하였고, 1960년 3·15 부정선거를 통하여 권력의 부패와 정치적 혼란을 야기하게 되었으며, 4·19 학생혁명을 통해 이승만정권이 해야 할 수 있을 만큼의 국민의 정치의식의 성장을 가져왔다. 이후 등장한 제2공화국의 장면내각정부는 나름대로의 자주적이고 민주적인 발전의 길을 모색하였으나 이 당시 제1공화국의 정치적인 부패와 권력의 남용으로 억제되었던 민중의 의식은 많은 사회문제를 이슈로 하여 동시 다발적으로 제기되었으며, 남북한간의 학생교류 등 반이데올로기적인 문제를 제기함으로써 많은 사회적 혼란이 발생하였고 정치계 또한 일대 반공과 대립 속에 있었다. 이러한 무정부적 아노미 현상을 청산하는 일대의 역사적 사건이 터졌다. 이른바 반공을 국시 제1호로 삼고 빈곤으로부터 해방을 모태로 하는 5·16 군사 쿠데타로 정권을 탈취한 공화당정부가 그것 이다(함세남 외, 2000 전계서, 569면 재구성).

1) 공공부조

근대적 의미의 사회보장제도는 1960년대 초 5·16 군사 쿠데타 후 태동되어 군사정부에 의하여 의욕적인 사회보장 입법들이 이루어졌다. 그중 공공부조 정책을 살펴보면 1962년 시행된 생활보호법³²⁾과 재해구호법이 대표적이다.

(1) 생활보호법

생활보호법은 그 대상을 65세 이상 노인·18세 미만 아동·불구폐질자 등 근로 능력이 없는 무의탁자로 하고, 보호의 종류는 생계보호, 의료보호, 해산보호, 상장보호³³⁾를 했다. 초기의 생활보호법은 대상자와 보호의 종류에서 보는 바와 같이 1944년 일제에 의해 시행된 조선구호령과 크게 다르지 않음을 확인 할 수 있다.

동 법은 1982년 12월 개정을 통하여 생활보호대상자의 실질적인 최저생활을 보장하고 자활조성을 효과적으로 추진함으로써 생활보호사업의 내실화를 기하기 위하여 다음과 같이 개정한다(법제처, 1982년 12월 31일 생활보호법 제·개정 이유).

①근로능력이 있는 자로서 생활이 어려운 자에 대하여도 자활을 조성할 수 있도록 하였다.

②생활보호는 보호대상자의 자산·근로능력·부양의무자의 부양 및 다른 법령에 의한 보호를 보충하는 범위 안에서 행하도록 하였다.

③보건사회부장관이 보호의 기준을 정함에 있어서는 보호대상자의 연령·세대구성·거주지역 기타 생활 여건 등을 고려하여 정하도록 구체화 하였다.

④보호의 목적을 효율적으로 달성하기 위하여 보호대상자의 사정을 고려하여 이를 구분하여 보호의 내용과 방법을 달리할 수 있도록 하였다.

⑤자활조성에 적합한 지역으로 이주하는 보호대상자에게는 자활조성을 위하여 필요한 지원을 할 수 있도록 하였다.

⑥보호의 종류에 교육보호와 자활보호를 추가 하였다.

1983년 12월 30일 전면 개정에서는 구법에서 규정한 보호의 종류에서 자활보호와 교육보호를 추가하여 6종류로 확대하였다. 아울러 구법의 생활무능력자에 대한 보호규정

32) 1961년 12월 30일 ‘법률 제913호’로 제정된 생활보호법으로 인하여 일제강점기부터 시행되어온 조선구호령은 폐지 되었다. 한편 1961년 당시의 피구호자는 일반 구호와 의료구호를 합하여 1,952,922명으로 총인구의 7.6%였다(함세남 외, 2000, 전계서, 572면).

33) 요보호자가 사망하였을 때에 초상과 장례의 조처를 행하는 것으로 한다(동법 제13조 상장조처).

을 확대하여 근로능력이 있으면서 가난한자의 자활을 보호하는 내용을 추가 하였다. 이러한 개정은 생활유지능력이 없는 자 는 물론 근로능력이 있으면서 빈곤한 자까지 보호하는 대상자의 확대를 의미하는 것 이다.

이후 1997년 8월 개정에는 부양의무자 및 생활보호대상자의 범위를 조정하여 생활보호가 필요한 국민들이 모두 보호를 받을 수 있도록 하고, 자활후견기관의 지정, 자활공동체의 설립·운영 등의 제도를 신설하여 생활보호대상자들의 자활을 촉진하는 등 구 생활보호제도의 미비점을 보완하려 하였다. 이는 민법 규정에 따르도록 한 부양의무자³⁴⁾의 범위를 축소³⁵⁾하여 실제 보호가 필요한 보호대상자가 모두 보호를 받을 수 있도록 하고자 하는 것 이었다. 한편 최저생계비를 규정하고, 보건복지부장관은 매년 12월 1일까지 중앙생활보호위원회의 심의를 거쳐 다음 연도 보호실시에 필요한 최저생계비를 결정하여 공표하며, 5년마다 계측조사를 실시하도록 하였다. 이후에도 생활보호법은 1999년, 2000년 개정·시행된다. 위와 같은 개정 후 연도별 생활보호대상자 추이는 <표3.1-5>과 같다.

<표 3.1-5> 연도별 생활보호대상자 추이 (1985-2000)

구분	1985	1986	1987	1988	1989	1990	1991	1992
합계	2,273	2,174	2,354	2,310	2,353	2,256	2,246	2,176
시설보호	63	71	75	75	79	81	82	83

34) 당시의 민법(1991. 1. 1. 시행 법률 제4199호) 제974조(부양의무)에는 직계혈족 및 그 배우자간, 기타 친족간(생계를 같이 하는 경우에 한한다)에는 부양의무가 있음을 명시하고 있다.

35) 1998년 7월 1일 시행 생활보호법(법률 제5360호) 개정 제3조 (보호대상자의 범위)

①이 법에 의한 보호대상자는 부양의무자가 없거나 부양의무자가 있어도 부양능력이 없거나 부양을 받을 수 없는 다음 각호의 1에 해당하는 자로서 최저생계비를 감안하여 보건복지부장관이 소득과 재산을 기준으로 하여 매년 정하는 보호대상자 선정기준에 해당하는 자를 말한다.

1. 65세이상의 노쇠자
2. 18세미만의 아동
3. 임산부
4. 질병, 사고등의 결과로 인하여 근로능력을 상실하였거나 장애로 인하여 근로능력이 없는 자
5. 제1호 내지 제4호의 자와 생계를 같이하는 자로서 이들의 부양, 양육, 간병과 기타 이에 준하는 사유로 인하여 생활이 어려운 자
6. 기타 생활이 어려운 자로서 자활을 위하여 이 법에 의한 보호의 일부가 필요한 자

②제1항이 정하는 보호대상자에 해당하지 아니하여도 생활이 어려운 자로서 일정한 기간동안 이 법이 정하는 보호의 일부가 필요하다고 보건복지부장관이 정하는 자는 보호대상자로 본다.

③제1항의 부양의무자가 있어도 부양능력이 없거나 부양을 받을 수 없는 경우는 대통령령으로 정한다.

거택보호	282 (143)	284 (143)	295 (148)	318 (162)	341 (176)	339 (179)	338 (180)	338 (183)
자활보호	1,928 (442)	1,819 (442)	1,984 (458)	1,917 (446)	1,933 (461)	1,835 (455)	1,826 (476)	1,755 (476)
구분	1993	1994	1995	1996	1997	1998	1999	2000
합계	2,001	1,902	1,755	1,506	1,414	1,174	1,175	1,159
시설보호	83	81	78	76	77	76	78	81
거택보호	338 (183)	320 (180)	307 (181)	296 (183)	297 (188)	300 (194)	331 (212)	315 (204)
자활보호	1,580 (428)	1,501 (407)	1,370 (420)	1,134 (338)	1,040 (300)	798 (311)	766 (307)	763 (298)

주 : () 내서는 세대수임, 단위 : 천명, 천세대.

출처 : 보건복지부, 「생활보호사업안내」.

(2) 자조근로사업

한편 1964년부터 자조근로사업을 실시하였는데 이 사업에 필요한 재원은 미공법(U. S. Public Law) 480호에 의한 구호양곡과 정부 재정등으로 충당하였다. 미공법에 의한 구호양곡지원은 1972년까지 계속되었다(인경석, 1998; 84).

이러한 자조근로사업의 목표는 중전의 소비적이고 미봉적인 구호를 지양하고 생산적이고 장기적인 구호를 목적으로 요구호자의 자립·자활기반의 구성에 중점을 두었다. 이를 위한 구체적인 실시요령은, ① 영세민의 자활, ② 유희노동력 활용, ③ 지역사회 개발, ④ 경제개발 등을 위한 종합개발계획에 따라 지방장관 책임 하에 각 지역사정에 적합한 사업을 실시케 하는 것이었다. 자조 근로사업의 종목은 ① 개간사업(계단식 개간에 한함), ② 수산물 증식사업, ③ 소유지 및 관개시설, ④ 조립 및 사방사업, ⑤ 경지정리사업, ⑥ 치수사업, ⑦ 도로사업, ⑧ 도시개발사업, ⑨ 간척사업(계속사업에 한함), ⑩ 기타 사업 등으로 국한하고 그 사업장 선정은 지방장관이 영세민분포, 사업장 조성 여건 등을 감안하여 결정기로 하였다. 또 이들 사업에 취로할 수 있는 자는 영세민, 영세어민, 실업자 및 5단보 미만의 영세농민 등으로 제한하였다. 이들은 1가구당 1명이 월간 20일 이내 기일만을 취로할 수 있으며 일당지급 양곡은 3.6Kg이고, 이들에 대한 취로증은 시·읍·면 및 동장이 발급하였다(하상락, 1998; 94).

<표 3.1-6> 자조 근로사업 재정부담 현황 (1964-1966)

연 도	양 곡 (M/T)	자재대 및 기타 소요비용에 대한 현금 보조(원)			
		보사부	농림부	건설부	계
1964	74,363	156,222,400	93,939,959	73,485,000	323,647,359
1965	110,000	381,307,500	615,277	193,680,000	1,194,185,200
1966	150,000	599,817,300	898,210,700	98,000,000	1,596,028,000

출처 : 위의 하상략 글.

(3) 재해구호

재해구호법³⁶⁾은 비상재해가 발생하였을 때에 응급적인 구호를 행함으로써 재해의 복구, 이재민의 보호와 사회질서의 유지를 기함을 목적으로 한다. 구호의 대상은 한해, 풍해, 수해, 화재 기타의 재해로 인하여 동일한 지역 내에서 다수의 이재자가 발생하여 응급적인 구호의 필요가 있는 상태를 그 대상으로 한다. 구호의 종류는 수용시설의 제공, 급식 또는 식품, 의류, 침구, 학용품 기타 생활필수품의 급여, 의료 및 조산, 이재자의 구출, 이재주택의 응급수리, 생업에 필요한 자금, 기구 또는 자재의 급여나 대여, 생업알선, 장사 등이 있다. 재해구호법 역시 일제 강점기의 이재구조 정책의 대상이나 급여의 내용이 크게 다르지 않음을 알 수 있다.

그러나 1960년대에는 사회보장제도를 위한 법령만 제정한 채 실제 구체적 사업은 이루어지지 못하였다. 이는 그 당시의 경제적 여건이 사회보장제도를 실시할 만큼 성숙하지 못하였고 1950년대 이후의 대량빈곤문제에 대응하는 영세민 구호사업마저 정부의 재정능력의 한계로 대부분 외국의 원조에 의존하던 실정이었다. 당시의 보호 수준은 매우 미흡하여 소맥분(밀가루)를 지급하는 사업이 중심이었으며, 이러한 현상은 1970년대 중반까지 지속된다. 연도별 각종 구호대상자현황을 보면 <표3.1-7>와 같다.

<표 3.1-7> 연도별 각종 구호대상자 (1962-1971)

연 도	생활보호	영세민보호	이재민보호	수용보호	계
1962	283,000	1,128,818	40,240	75,242	1,527,300
1963	283,000	1,307,057	131,645	69,564	1,721,702

36) 재해구호법 (시행 1962. 3. 20. 법률 제1034호, 1962. 3. 20. 제정)

1964*	391,277	3,173,229	120,139	76,846	3,761,131
1965	402,946	2,851,766	353,390	71,615	3,679,717
1966	420,946	2,466,561	221,614	74,111	3,182,479
1967	440,401	2,378,791	890,858	75,442	3,785,492
1968	463,339	1,978,791	656,793	67,341	3,166,264
1969	424,070	1,347,152	477,709	67,901	2,316,832
1970	427,600	1,114,147	255,372	63,209	1,890,328
1971	552,000	1,214,000	111,645	66,000	1,943,645

출처 : 하상락 (1998) 한국사회복지사론 93면.

*1963년 전국적인 보리흉작과 사라호 태풍 피해로 구호대상자가 급증함.

(4) 군사원호 및 국가유공자특별원호

한편 1961년 11월 제정된 군사원호보상법은 1950년 4월에 제정된 군사원호법과 1951년 제정된 경찰원호법을 통합한 법으로 6·25동란을 겪은 이후, 상이군경, 전몰군경, 그리고 그 유가족들의 생활문제를 보호하기 위하여 입법되었다. 5·16군사쿠데타 후 원호처가 발족하여 연금, 수당, 직업알선, 세금감면 등 제정적인 지원을 하고 있다. 이법은 국가와 사회를 위하여 헌신한 자에 대하여 국가사회가 보상하여야 한다는 보상의 원리에 근거한 법이라는 점에서 그 의의가 있는 것이다(장동일, 2003; 188).

1962년 4월 16일 제정된 국가유공자특별원호법은 국가를 위하여 공헌하거나 희생한 국가유공자와 그 유족에 대하여 국가가 응분의 예우를 행함으로써 국가 유공자와 그 유족의 생활안정과 복지향상을 도모하고, 아울러 국민의 애국심 함양에 이바지함을 목적으로 하는 일종의 국가보상법이라 할 수 있다. 이 법의 적용대상자는 순국선열로서 건국훈장·건국포장을 받은 자. 애국지사로서 건국훈장·건국포장·대통령 포상을 받은자, 4·19학생혁명 사망자·상병자 등으로 생활이 어려운 자에게 연금, 수당 및 정착수당 등을 지급하여 생활을 지원하는 것이다(장동일, 2003; 190).

(5) 의료보호

1977년 12월 31일 제정된 의료보호법은 생활유지의 능력이 없거나 생활이 어려운 자에게 의료보호를 실시하고 국민보건의 향상과 사회복지 증진에 기여함을 목적으로 하고 있다. 생활보호법상의 의료보호사업을 제도화하였다는 것에 의미가 있다.

(6) 기타 정책

1981년 6월 제정된 심신장애자복지법에서는 심신장애자의 재활 및 보호에 관하여 필요한 사항을 규정하고 심신장애자에게 지도개발, 재활상담, 고용의 촉진, 시설의 설치와 이용, 보장구의 교부, 부양수당 지급을 내용으로 하고 있다.

이후 심신장애자복지법은 1989년 12월 개정하여 장애인복지법으로 개칭 하였다. 동법은 장애인대책에 관한 국가, 지방자치단체 등의 의무를 명백히 하고, 장애발생의 예방과 장애인의 의료, 훈련, 교육, 고용의 촉진, 수당의 지급 등 장애인복지대책의 기본이 되는 사업을 규정하였다. 장애인복지법의 보충법으로 장애인고용촉진 등에 관한 법률이 있는데 이는 100인 이상의 근로자를 사용하는 사업자는 근로자 총수의 1/100에서 5/100 범위 안에서 의무적으로 장애인을 고용하도록 하여 근로 능력이 있는 장애인의 고용 촉진을 도모하고 있다.

심신장애자복지법과 동 시기에 제정된 노인복지법은 65세 이상의 노인의 심신의 건강유지 및 생활안정을 위하여 필요한 조치를 강구함으로써 노인의 복지증진에 기여함을 목적(노인복지법 제1조 목적) 으로 제정되었다. 복지조치로는 상담·입소의 조치, 건강진단, 경로우대, 경로사업, 직종의 개발, 주택에 관한 것 이다.

2) 사회보험

우리나라는 노령·불구·사망 등 사회적 사고로 인한 장기적인 소득능력 상실의 위험에 대비하기 위하여 소득보장정책의 필요성이 대두됨에 따라 1960년대 각종 사회보험이 입안된다. 군사정부 이전에는 1960년 1월 1일 공무원 연금법이 있었고, 이후 1962년 1월 제정된 선원보험법³⁷⁾, 1963년 1월 제정된 군인연금법, 1963년 11월 제정된 산업재해보상보험법, 1963년 12월 제정된 의료보험법이 있다.

1970년대 이후의 사회보험으로는 1973년 사립학교교직원연금법이 있고, 1976년 12월 전면 개정된 의료보험법이 있다. 이후 1988년 1월 부터는 농어촌 지역까지 의료보험이 확대 되어 시행되었다. 1973년 12월 제정된 국민복지연금이 시행이 유보되다 1986년 12월 전면 개정되어 명칭을 국민연금법으로 개칭하고 1988년 1월부터 시행 되었다.

(1) 산업재해보상보험

37) 선원에게 별도로 연금제도와 의료보험제도를 실시하려고 하였으나 시행되지 못하고 사문화 되었다.

산업재해보상보험은 기존의 업무상 재해를 근로기준법에 의하여 현실성 없이³⁸⁾ 보상 하던 것을 실질적으로 근로자를 보호하기 위하여 1963년 11월 공포 시행 하였다. 이후 산업재해보상보험은 의무가입 대상자 구분에 있어서는 확대 되었지만 급부의 종류 및 수준은 1970년 1차 개정 전까지는 변화가 없었다. 이러한 변화를 보면 <표3.1-8>과 같다.

<표 3.1-8> 산업재해보상보험 가입대상 변화 추이 (1963-1971)

연 도	가입대상 사업장	근로자 수
1964	광업·제조업	500인 이상
1965	광업·제조업, 전기·가스업, 운수·창고업	200인 이상
1966	광업·제조업, 전기·가스업, 운수·창고업	150인 이상
1967	광업·제조업, 전기·가스업, 운수·창고업, 국영사업	100인 이상
1968	광업·제조업, 전기·가스업, 운수·창고업, 국영사업	50인 이상
1969	예외 사업장을 제외한 업종*	50인 이상
1970	건설공사(현장) 계약금 2,000만원 이상 사업장 추가	50인 이상
1971	예외 사업장을 제외한 업종**	30인 이상

출처 : 법제처 산업재해보상보험법 시행령.

주 : *농업·임업·수렵업 및 어업, 교육·시험·연구 또는 조사사업, 의료보건업, 종교·사회복지사업 기타 정치·사회·문화단체가 그 고유의 목적을 위하여 행하는 사업, 국가 및 지방자치단체에서 직접 행하는 사업.

**농업·임업·수렵업·어업·도매업·소매업 및 부동산업, 서비스업 중 경비·노무용역업, 세탁업, 영화제작소·라디오방송업·텔레비전방송업·영화관·경마장 및 골프장, 위생서비스업, 수선업, 국가 및 지방자치단체에서 직접행하는 사업, 건설공사의 도급금액이 2천만원 미만인 공사현장.

(2) 연금

연금제도는 전술한 바와 같이 초기에는 특수직역 연금부터 도입되었다. 이후 전 국민 연금제도가 시행 된 것은 1988년의 국민연금법에 의해서 이다. 이와 같은 과정에서 특이할 만한 사항은 후술 하겠지만 전 국민연금 제도 시행 이전에 특수직역 연금부터

38) 근로기준법 (제8장)에서 업무상 재해에 대한 고용주의 보상책임을 규정하고 있으나, 영세한 기업의 경우에는 보상능력이 문제가 되며 또한 보상능력이 있더라도 고용주가 고의적으로 보상을 기피하는 경우 등에는 근로자 보호는 사실상 무의미하게 된다(인정석, 1998; 173).

시행된 점이다. 한편 1997년에는 근로기준법의 개정으로 퇴직금을 연금형태로 지급할 수 있도록 기업주가 근로자를 위하여 민간보험회사에 자금 운영을 위탁할 수 있게 하였다.

국민연금법이 시행되기 이전 이미 공무원을 대상으로 하는 공무원연금법과 군인을 대상으로 하는 군인연금법, 그리고 사립학교교직원을 대상으로 하는 사립학교교직원연금법이 제정·시행되고 있었다. 이러한 특수직역연금은 국민연금에 비해서는 다양한 기능을 수행한다. 우선 특수직역연금은 장애·사망 등을 보호하지만, 국민연금과는 달리 이들 위험이 공무상의 행위로 인하여 발생한 경우에 한하여 보호 한다³⁹⁾. 공무상 원인 관계가 있는 사고에 대한 보호급여는 국가가 재원을 부담한다. 이밖에도 특수직역연금은 공무상 발생한 질병을 보호한다. 따라서 공무상의 원인관계 없는 질병은 국민건강보험법에 의하여, 그리고 공무상의 원인관계가 확인되는 질병은 특수직역연금법에 의해서 보호된다. 결국 특수직역연금법은 그 명칭에도 불구하고 사회보험으로서의 성격과 재해보상의 성격을 동시에 가지고 있다. 또 특수직역연금은 국민연금에 비해서 급여의 산정기초가 수급자에게 유리⁴⁰⁾하게 되어 있으며, 또 급여의 종류도 다양하게 형성되어 있다(전광석, 2003; 299).

한편 국민연금은 1973년 12월 국민복지연금법으로 제정되었으나 시행이 보류되어 오다가 1988년 국민연금법으로 개칭되어 시행되었다. 이 법은 국민의 노령, 폐질, 사망 등 사회적 위험이 발생한 경우를 대비하여 가입자의 납입금을 주된 재원으로 하여 연금급여를 실시하고 적용대상은 국내에 거주하는 18세 이상 60세 미만의 국민으로 하되, 특수한 신분으로 별도의 연금에 가입하고 있는 공무원, 군인, 사립학교 교직원 등은 제외된다. 이러한 국민연금은 사업장가입자와 지역가입자로 나누어 볼 수 있는데, 사업장 가입자는 1988년 시행 초기에는 10인 이상 근로자를 상시 고용하는 사업장의 근로자 및 사용자를 당연 적용 대상으로 하였으나, 근로자 3분의 2 이상의 동의가 있는 경우에는 임의적용 사업장으로 가입할 수 있게 하였다. 지역가입자는 사업장가입자 이외의 18세 이상 60세 미만을 대상으로 1995년 7월부터는 군(郡) 지역 거주자 및 농어민⁴¹⁾에게 적용하다 1999년 4월부터는 도시지역 주민까지 확대하여 전국민 연금시대

39) 행정적으로 보면 공무상 원인관계가 있는 질병에 대한 급여는 국민건강보험공단에 의하여 집행되고, 특수직역종사자의 연금을 관리 운영하는 주체가 이에 소요되는 비용을 국민건강보험공단에 보상하는 형식으로 이루어진다.

40) 이러한 특수직역연금의 특성은 만성적인 적자운영의 원인이 되어 왔다. 1995년 개정을 통하여 특수직역연금에 부분적으로 변화가 가해졌으나, 급여의 산정기초에 대한 규정은 개정대상에서 제외되었다. 이에 대한 연구보고서는 한국보건사회연구원(고철기/오영호/김성희 2000, 「국민연금제도와 특수직역연금제도 간 연계 방안」 연구) 자료를 참조.

를 가능하게 하였다.

<표 3.1-9> 국민연금 종별가입자 현황 (1988-2011)

	총가입자	사업장 가입자		지역가입자*	임의가입자	임의계속가입자
		사업장	가입자			
1988	4,432,695	58,583	4,431,039	-	1,370	286
1989	4,520,948	62,952	4,515,680	-	4,036	1,232
1990	4,651,678	72,511	4,640,355	-	8,274	3,069
1991	4,768,536	80,987	4,747,605	-	14,921	6,010
1992	5,021,159	120,374	4,977,441	-	32,238	11,480
1993	5,159,868	129,703	5,108,871	-	40,452	10,545
1994	5,444,818	144,910	5,382,729	-	48,332	13,757
1995	7,257,394	152,463	5,541,979	1,890,187	48,710	15,760
1996	7,425,700	164,205	5,677,631	2,085,568	50,514	15,640
1997	7,356,931	172,759	5,600,947	2,085,489	47,208	102,234
1998	6,580,265	160,027	4,849,926	2,129,243	29,024	118,114
1999	16,261,899	186,106	5,238,149	10,822,302	32,868	168,570
2000	16,209,581	211,983	5,676,138	10,419,173	34,148	80,122
2001	16,277,826	250,729	5,951,918	10,180,111	29,982	115,815
2002	16,498,932	287,092	6,288,014	10,004,789	26,899	179,230
2003	17,181,778	423,032	6,958,794	9,964,234	23,983	234,767
2004	17,070,217	573,727	7,580,649	9,412,566	21,752	55,250
2005	17,124,449	646,805	7,950,493	9,123,675	26,568	23,713
2006	17,739,939	773,862	8,604,823	9,086,368	26,991	21,757

41) '농어업인'이라 함은 다음에 해당하는자로 한다(령 제57조제1항). 농업·농촌 및 식품산업 기본법 시행령 제3조(농업인의 기준) ① 법 제3조 제2호에서 '대통령령으로 정하는 기준에 해당하는 자'란 다음 각 호의 어느 하나에 해당하는 사람을 말한다.

1. 1천 제곱미터 이상의 농지(「농어촌정비법」 제84조에 따라 비농업인이 분양이나 임대받은 농어촌 주택 등에 부속된 농지는 제외한다)를 경영하거나 경작하는 사람
2. 농업경영을 통한 농산물의 연간 판매액이 120만원 이상인 사람
3. 1년중 90일 이상 농업에 종사하는 사람
4. 법 제28조 제1항에 따라 설립된 영농조합법인의 농산물 출하·가공·수출활동에 1년 이상 계속하여 고용된 사람
5. 법 제29조 제1항에 따라 설립된 농업회사법인의 농산물 유통·가공·수출활동에 1년 이상 계속하여 고용된 사람

2007	18,266,742	856,178	9,149,209	9,063,143	27,242	27,148
2008	18,335,409	921,597	9,493,444	8,781,483	27,614	32,868
2009	18,623,845	979,861	9,866,681	8,679,861	36,368	40,935
2010	19,228,875	1,031,358	10,414,780	8,674,492	90,222	49,381
2011	19,855,911	1,103,570	10,976,501	8,675,430	171,134	62,846

출처 : 국민연금 통계 연보.

주 : *지역가입자는 소득신고자와 납부예외자를 분리하지 않고 합산 기재한 것임.

<표 3.1-9>에서 볼 수 있듯이 1995년에는 농어민에게 적용, 1999년에는 도시 주민까지 확대한 결과 2011년 현재 총 가입자 수는 19,855,911명에 달한다.

농업인으로서 지역가입자로 된 자와 지역가입자에서 임의계속가입자로 된 자에게는 2014년 12월 31일까지 본인이 부담할 연금보험료 중 100분의 50의 범위 내에서 대통령령으로 정하는 바에 따라 농어촌구조개선특별회계에서 <표3-10>과 같이 지원한다(박석돈외, 2010; 570 재구성).

<표 3.1-10> 농어업인에 대한 기준소득금액별 국고보조금 지원내역

기준소득월액	지역보험료 (9%)	지원금액	기준소득월액	지역보험료 (9%)	지원금액
220,000	19,800	9,900	340,000	30,600	15,300
230,000	20,700	10,350	370,000	33,300	16,650
240,000	21,600	10,800	400,000	36,000	18,000
250,000	22,500	11,250	440,000	39,600	19,800
260,000	23,400	11,700	480,000	43,200	21,600
270,000	24,300	12,150	520,000	46,800	23,400
290,000	26,100	13,050	730,000	65,700	32,850
310,000	27,900	13,950			

출처 : 국민연금공단

(3) 의료보험

의료보험의 초안을 작성하는 데 있어서 모델이 되었던 것은 일본의 건강보험제도와 국민건강보험제도였다. 사회보장제도 심의위원회 전문가들은 일본의 두 의료보험법안

을 혼합하여 법률안을 내어놓았는데 이 법률안은 1963년 12월 최고회의 본회의를 통과함으로써 법률로서 확정이 되었다. 그러나 애초의 법률안은 법안 심의과정에서 대폭 수정이 됨으로써 거의 무용지물화 되어 버렸는데 그것의 가장 큰 이유는 사회보장제도의 주요한 원칙인 강제적용의 원리가 삭제되고 임의적용으로 바뀌어진 데서 찾을 수가 있을 것이다(하상락, 1998; 484).

이후 1977년부터 강제적용제로 전환하여 본격적으로 실시하여 우선 피용자부터 적용한 후 1979년에는 공무원, 사립학교 교직원 등을 적용하고 1988년 군 지역의 농어민 등에게, 1989년 도시 지역의 자영민에게 강제 적용하여 의료보험 실시 12년 만에 전국민에게 적용을 완료하였다. 이러한 가입 대상 확대에 따라 <표 3.1-11>에서 보듯이 1985년에 비하여 1990년도에는 가입자 총 합계가 2배 이상 확대 되었음을 확일 할 수 있다. 한편 의료보호제도는 1977년부터 생활보호대상자 등에 대하여 실시되었다. 1997년 현재 총 인구 중 96.4%가 의료보험에 가입되어 있고 나머지 3.6%가 의료보호 대상으로 되어 있다. 연도별 의료보장 적용인구 현황은 <표 3.1-11>과 같다.

<표 3.1-11> 연도별 의료보장 적용인구 현황 (1980-2010)

연도	의료보장				의료급여
	합계	직장 가입자	지역 가입자	임의 가입자	1·2종 계
1980	11,368,055	9,160,998	-	65,367	2,141,690
1985	21,253,682	16,424,491	375,242	1,195,180*	3,258,769
1990	44,110,412	20,758,592	19,421,431	-	3,930,389
1995	45,429,041	21,559,210	22,456,690	-	1,413,141
1997	46,088,755	22,039,751	22,885,317	-	1,163,687
1998	45,794,823	20,807,091	23,665,036	-	1,322,696
1999	46,820,580	21,716,709	23,467,242	-	1,636,629
2000	47,465,758	22,403,872	23,491,877	-	1,570,009
2001	47,882,147	23,166,561	23,212,600	-	1,502,986
2002	48,080,015	23,751,940	22,907,536	-	1,420,539
2003	48,556,572	24,834,233	22,268,553	-	1,453,786
2004	48,900,835	25,979,308	21,938,684	-	1,528,843

2005	49,153,617	27,233,298	20,158,754	-	1,761,565
2006	49,238,227	28,445,033	18,964,567	-	1,828,627
2007	49,672,388	29,424,424	18,395,250	-	1,852,714
2008	50,001,057	30,416,577	17,743,141	-	1,841,339
2009	50,290,771	31,412,740	17,200,794	-	1,677,237
2010	50,581,191	32,383,526	16,523,269	-	1,674,396

출처 : 국민건강보험공단 「연도별 의료보장 적용인구 현황」 재구성.

주 : 1) 직종 및 임의지역 의료보험조합은 '89. 6. 30일자로 해산

2) 공·교의료보험관리공단과 지역의료보험조합이 '98. 10. 1일 통합

3) 국민의료보험관리공단과 직장의료보험조합이 2000. 7. 1일 통합

*직종의료보험 가입자와 임의가입자를 합한 수입 (입력의 편의를 위하여 합산한 것임)

3. 문민정부 이후 시기 소득보장 정책

1993년에는 드디어 문민정부가 들어서게 되어 그 동안 경제개발 5개년계획⁴²⁾(1962~1996)에 따른 정책기조를 1993년 7월 2일, 신경제 5개년 계획을 내세워 대체시킴으로서 사회복지의 내용 또한 변하게 되었다. 김영삼 정부의 주요특징은 새로운 제도의 도입에 치중하기보다는 기존 제도의 내실화에 중점을 두되 복지시책 및 관리운영의 효율화를 통해 복지증진과 경제사회발전이 조화될 수 있는 체제를 확립하는 것이었다(남일재 외, 2006; 75 재구성).

이시기 주목할 만한 소득보장 정책으로는 고용보험이 있고, 1995년부터는 농어촌 지역 주민에게까지 확대 시행된 국민연금이 대표적이다.

이후 김대중 정부는 노인이나 장애인들도 일할 능력이 있는 사람에게는 일하게 하는 소위 생산적 복지를 강조하였다. 특히 IMF시대 이후에는 심각한 실업자 대책을 위해 공공근로사업을 위시한 근로연계복지시책이 강력히 시행되었고, 민간부문을 활용하는 이른바 신보수주의 정책이 더욱 강화되었다. 아울러 근로능력이 없어 복지의 사각지대에 놓여 있는 사람들을 위한 사회안전망 구축에 역점을 둔 국민기초 생활보장제도의

42) 1962~1981년까지 4차에 걸쳐 경제개발계획이 실시되었으며 1982년부터는 그 명칭이 경제사회발전계획으로 바뀌어 실시되었다.

도입·시행에 이른다.

한편 최근에 이르러서는 2007년 4월 25일 제정되고 2008년 1월 1일 시행된 기초노령 연금이 도입되어 현재에 이르게 되었으며, 2007년 4월 27일 제정되어 2008년 7월 1일 부터 시행된 노인장기요양보험 또한 이시기에 주목할 소득보장정책이다.

1) 공공부조

(1) 국민기초생활보장법

전술한 바와 같이 이시기에 주목할 만한 공공부조 정책은 기존의 생활보호법을 국민 기초생활보장법으로 전면개정 하여 시행한 것이다. 1999년 제정되어 2000년 10월 시행된 국민기초생활보장법은 보호의 목적과 기본방향에 있어 건강하고 문화적인 생활수준에 접근하려고 하는 실질적인 복지를 시행하기 위하여 기존의 생활보호법을 폐기하고 사회 각 계층의 요구에 제정·시행되기에 이른다.

국민기초생활보장법은 생활이 어려운 자에게 필요한 급여를 행하여 이들의 최저생활을 보장하고 자활을 조성하는 것을 목적으로 기존의 생활보호법을 전면 개정 하였다. 그 주요 개정사항으로는 기존의 인구학적 구분에⁴³⁾서 벗어나 생활이 어려운 자는 누구나 보호를 받을 수 있게 하였고, 용어의 사용에서 확인⁴⁴⁾ 할 수 있듯이 기존의 시혜적 차원이 아닌 청구권적 권리를 인정한 정책이라고 할 수 있다.

한편 2004년 3월 개정된 국민기초생활보장법은 최저생계비를 결정함에 있어 수급권자의 가구유형 등 생활실태를 고려하도록 하고⁴⁵⁾, 최저생계비 공표시한을 종전 매년 12월 1일에서 9월 1일로 변경⁴⁶⁾하고, 최저생계비 계측조사주기를 종전 5년에서 3년으로 단축시켰다. 아울러 제정당시 부양의무자 기준을 수급권자의 직계혈족을 및 그 배우자, 생계를 같이 하는 2촌 이내의 혈족으로 하던 것을 수급권자의 1촌으로 부양의무자를 축소하였다. 이후에도 국민기초생활보장법은 수차례 개정을 통하여 수급권자의 범위 및 급여를 <표3.1-12>에서 보는 바와 같이 확대하는 추세이다.

43) 생활보호법에서 보호대상의 범위에서 65세 이상, 18세미만의 아동으로 제한 하였으나, 국민기초생활보장법은 이러한 구분을 삭제하고 생활이 어려운 자는 부양의무자가 없거나 있어도 부양능력이 없거나 부양을 받을 수 없는 자는 누구나 수급권자가 될 수 있게 하였다.

44) 기존 생활보호법에서는 대상자를 '피보호자' 라고 하였으나, 국민기초생활보장법에서는 '수급권자'라고 하여 국민기초생활보장법상의 청구권적 권리를 인정한 것이라고 해석할 수 있을 것이다.

45) 동법 제6조 최저생계비의 결정.

46) 이는 예산이 확정되기 전에 수급자를 결정하기 위한 조치이다.

<표 3.1-12> 연도별 국민기초생활보장법상 수급자 추이 (2001-2011)

단위 : 원

연도	가구수	수급자수	소득인정액*	최저생계비*	현금급여*
2001	698,075	1,419,995	-	1,087,256	/
2002	691,018	1,351,185	-	1,125,311	/
2003	717,861	1,374,045	696,275	1,159,070	/
2004	753,681	1,424,088	694,760	1,199,637	/
2005	809,745	1,513,352	695,260	1,302,918	1,114,789
2006	831,692	1,534,950	711,457	1,353,242	1,157,846
2007	852,420	1,549,848	721,144	1,405,412	1,202,484
2008	854,205	1,529,939	741,198	1,487,878	1,245,484
2009	882,925	1,568,533	773,125	1,572,031	1,310,928
2010	878,799	1,549,820	795,543	1,615,263	1,352,116
2011	850,689	1,469,254	845,547	1,705,704	1,396,518

출처 : 보건복지부 「연도별 국민기초생활보장 수급자 현황」 및 「연도별 국민기초생활보장사업 안내」 재구성.

주 : 1) 소득인정액 기준은 2003년부터 시행.

2) *는 5인 가족 기준임.

3) /는 자료 미비.

(2) 기초노령연금

기초노령연금은 생활이 어려운 65세 이상의 노인에게 2008년 시행된 기초노령연금법에 의하여 지급하는 무기여 연금이다. 이는 노인의 생활안정을 지원하고 복지를 증진함을 그 목적으로 한다. 2008년 1월에는 70세 이상 노인의 60%⁴⁷⁾에게 지급하던 것을 점차 확대하여, 2008년 7월부터는 65세 이상의 노인 60%를 대상으로 지급하였다. 이후 2009년 1월부터는 65세 이상 노인의 70%를 대상으로 지급하고 있다.

2) 사회보험

(1) 고용보험

1993년 12월 제정되어 1995년 7월부터 시행된 고용보험은 실업의 예방, 고용의 촉진 및 근로자의 직업능력의 개발·향상을 도모하고, 국가의 직업지도·직업소개기능을 강화

47) 소득인정액 기준으로 지급하는 방식으로 점차 소득인정액을 확대하여 대상자를 확대하는 방식이다. 소득인정액은 월소득평가액과 재산의월소득환산액을 합한 금액으로 한다.

하며, 근로자가 실업한 경우에 생활에 필요한 급여를 실시함으로써, 근로자의 생활의 안정과 구직활동을 촉진하여 경제·사회발전에 이바지함을 목적⁴⁸⁾으로 시행된 정책으로 앞선 시기의 의료보험, 산업재해보상보험처럼 강제 가입대상자를 확대하여 현재에 이르고 있다. 제정당시에는 60세 미만의 노무자, 시간제 근로자와 일용직근로자는 물론 임시직 근로자 또한 가입대상에서 제외 되었으나 2008년 현재에는 산업별 특성 및 규모 등을 고려하여 대통령령으로 정하는 사업⁴⁹⁾이외의 모든 사업장에 <표3.1-13>와 같이 65세 이상인자와 1개월 근로시간이 60시간 미만인자, 공무원, 사립학교교직원연금법 적용자, 별정우체국 직원을 제외하고 강제 적용 되고 있다.

<표 3.1-13> 연도별 고용보험 적용대상 확대 추이 (2001-2011)

구분	95. 7.	97. 7.	98. 1.	98. 3.	98. 7.	98. 10.	04. 1.
실업급여	30인 이상	30인 이상	10인 이상	5인 이상	5인 이상	1인 이상	1인 이상
고용안정·직업능력개발	70인 이상	70인 이상	50인 이상	50인 이상	5인 이상	1인 이상	1인 이상
건설업의 총 공사금액	40억원	44억원	34억원	34억원	3억4천만원	3억4천만원	2천만원

출처 : 고용노동부 산하 한국고용정보원 「적용대상 확대」.

(2) 노인장기요양보험

2008년 7월 1일부터 시행된 노인장기요양보험은 고령이나 노인성 질병 등의 사유로 일상생활을 혼자서 수행하기 어려운 노인 등에게 신체활동 또는 가사활동 지원 등의 장기요양급여를 제공하기 위하여 시행되고 있다. 노인장기요양보험제도는 장기요양이 필요한 65세이상의 노인 및 노인성질환을 가진 65세 미만자를 대상으로 수급자 및 부양가족의 선택에 의한 서비스⁵⁰⁾를 제공하는 것을 특징으로 하고 있다.

48) 고용보험법 [시행 1995. 7. 1. 법률 제4644호 1993. 12. 27. 제정] 제1조 목적.

49) 농업·임업·어업 또는 수렵업 중 법인이 아닌 자가 상시 4명 이하의 근로자를 사용하는 사업, 총공사금액 2천만원 미만인 공사, 연면적 100제곱미터 이하의 건축물의 건축 또는 연면적 200제곱미터 이하인 건축물의 대수선에 관한 공사, 가사서비스업은 강제가입대상에서 제외한다.

50) 재가급여 및 시설급여(노인요양시설, 노인요양공동생활가정, 노인전문병원).

4. 소득보장정책 변동과정상의 특징

지금 까지 시기별 구분에 의하여 소득보장정책의 변동과정을 살펴보았다. 이러한 각 시기별 정책변동의 특징을 살펴보면 다음과 같다.

일제강점기 초기의 공공부조 정책은 강제합방 후 민심수습을 위하여 정치적인 목적 내지는 시혜적 의미의 성격이 강하다고 할 수 있겠다. 전술한 바와 같이 일본 메이지 왕이 임시은사금(臨時恩賜金) 명목으로 배부한 1,739만8천엔의 이자를 제원으로 하여 민심의 안정 및 산업, 교육의 장려와 흉년구제 등을 하였다는 것은 다분히 정치적이고, 시혜적의미의 정책이었다고 할 것이다.

이후 일제강점기 말기에 이르러서는 전시동원체제의 효율성을 기하고자 그 실시 목적을 표명⁵¹⁾하고 있는 것으로 보아 빈곤에 대한 소득보장정책이 식민통치정책과 일정하게 조응(照應) 하면서 변화해 갔다는 사실을 확인할 수 있었다. 그러나 1944년 시행된지 얼마 되지 않아 2차세계대전에서 일본이 패망하여 일본에 의한 조선구호령 시행은 의미가 미약하겠지만 1962년 생활보호법 제정당시에 모범으로서 그 기능을 충분히 하였고 미군정기 조선구호령에 의하여 빈민 구호가 이루어졌다는 것을 상기할 때 그 의의가 있다.

한편 일제강점기의 사회보험으로 직장의료보험을 확인 할 수 있었으며, 실제 조선인 수급자의 숫자는 파악하기 어려우나 현재의 공무원연금과 같은 특수직역연금이 있었음을 확인할 수 있었다.

1960년대의 소득보장정책은 한국 사회복지역사에 있어서, 국가가 국민생활에 책임을 갖는 근대적인 의미의 사회복지정책이 태동하는 시기라고 할 수 있을 것이다. 이 시기에는 앞서 살펴보았듯이 산업재해보상보험, 의료보험, 각종연금정책, 생활보호법, 재해구호법등 다수의 소득보장정책이 입안되어 실행되었다. 이러한 각종 소득보장 정책을 시기별로 구분해 보면 다음 <표3.1-14>과 같다.

<표 3.1-14> 소득보장정책의 주요 현황 (1960-1977)

정책 도입 연도	정책	주요 내용
1960. 1. 1.	공무원연금법	공무원의 생활안정과 복지향상

51) 조선구호령 시행세칙.

1961. 11. 1.	군사원호보상법	군 사·상자 및 그 유족에 대한 생활안정
1961. 11. 22	공무원재해보상규정	공무원의 재해에 대한 보상기준 설정
1961. 12. 4.	근로기준법	기존 근로기준법의 개정
1961. 12. 30.	생활보호법	조선구호령 폐지, 공적부조 실시
1962. 1. 10.	선원보험법	선원과 그 가족의 복리증진
1962. 3. 30.	재해구호법	재해를 당한 이재민에 대한 긴급 구호
1963. 1. 25.	군인연금법	군인의 생활안정과 복지향상
1963. 11. 5.	산업재해보상보험	근로자의 업무상 재해에 대한 보상
1963. 12. 16.	의료보험법	국민보건 증진 (강제 가입이 아님)
1973. 12. 20.	사립학교교직원연금법	사립학교교직원에 대한 퇴직수 소득보장
1973. 12. 24.	국민복지연금법	근로자의 노후 소득의 보장
1976. 12. 22.	의료보험법 개정	500인 이상 사업장 강제 가입
1977. 12. 1.	의료보험법	자활능력 없는 자에게 의료보호 제공
1977. 12. 31.	공무원 및 사립학교 교직원 의료보험법	공무원과 사립학교교직원의 의료보험

출처 : 법제처 각종 소득보장 관련 법률 제구성.

이시기의 특징은 <표3.1-14>에서 보듯이 집권초기인 1960년대 초반에 정책입안이 집중되었다는 사실이다. 이는 5·16 군사쿠데타로 등장한 군사정권의 정통성을 확보하고 정권을 안정적으로 유지할 목적으로 각종 소득보장정책의 무더기 입법을 하였던 것이다. 즉, 앞서 살펴보았듯이 초기의 소득보장정책은 질적인 성장보다는 양적인 외형확대에 치중 하였다는 사실이다. 이러한 사실은 당시의 <표 3.1-15> 보건사회부 예산 추이를 통해 확인할 수 있는데, 1963년을 정점으로 하락하는 추세이다.

<표 3.1-15> 보건사회부 예산 추이 (1960-1977)

	1961	1962	1963	1964	1965	1966	1968	1969
보건사회부예산 대비 일반회계예산	2.27	2.59	4.81	3.93	3.56	2.03	1.83	1.30

출처 : 각 연도별 국가세입세출예산.
하상락, 1998 「한국사회복지사론」 재인용.

<표 3.1-15>에서 보는 바와 같이 복지 부문 예산이 점차 축소되는 것을 볼 때 경제 제일주의라는 이념 하에 경제성장을 최상의 목표로 삼은 결과 사회복지정책에 관심을 보이지 않았음을 반증하는 결과라고 할 것이다. 이 당시 최고 정책결정자들에게 있어서 사회복지에 대한 국가지출은 사회적 비용으로 인식되어졌던 것이다(하상락, 1998: 498).

문민정부 이후의 소득보장정책의 특징은 외형확대보다는 실질적 복지 수준의 향상을 위하여 노력 하였다는 점이다. 1962년 시행된 생활보호법을 폐지하고 국민기초생활보장법을 제정한 사례에서도 볼 수 있듯이 개인의 빈곤을 사회구조적 모순에서 그 원인을 찾고자 했다. 이러한 기초에서 출발한 공공부조 정책의 큰 변화는 기존의 시혜적이고 소극적인 권리에서 적극적이고 현실적인 권리로 수급권을 인정함과 동시에 청구권적 기본권으로 의미가 변화 하였다는 것이다.

한편 동시기 사회보험 역시 질적 변화를 겪는데 근로자의 소득안정을 위하고 재취업을 돕기 위한 고용보험법의 시행과 노인장기요양보험이 대표적이다. 고용보험법은 근로자의 실직시 실업급여, 재취업을 위한 재취직 훈련, 취업중 고용 안정사업등 근로자의 실업을 예방하고 실업 후에는 재취업을 용이하게 하기 위하여 다양한 정책적 지원을 근간으로 한다. 이는 대다수 국민의 소득원이 근로를 통한 수입임을 감안할 때 고용안정 대책이 국민의 빈곤을 예방하고 공공부조 정책이 개입하기 이전에 사회보험을 통하여 국민의 소득보장을 1차적으로 하기 위함일 것이다. 노인장기요양보험은 가족내 노인의 장기적인 치료와 질병에 대하여 국가가 개입하여 필요한 서비스를 제공함으로써 핵심생산인구⁵²⁾의 사회진출을 저해하는, 노인성 질환을 앓고 있는 가족구성원을 사회가 우선 책임지고 보호하기 위함이다.

이처럼 우리나라의 초기 소득보장정책은 정권의 안정과 국민적 저항을 막기 위하여 정치적으로 도입되었으나, 최근에 이르러서는 빈곤의 원인을 사회구조적 모순에서 찾고 국가의 적극적 개입으로 빈곤의 예방에 초점이 맞추어져 있다고 할 것이다.

52) 생산가능인구(15~64세) 중 경제활동이 가장 활발한 시기인 25~49세에 해당하는 인구이다. 핵심생산인구의 증감은 중장기적으로 경제에 매우 커다란 영향을 미친다. 핵심생산인구의 감소는 경제 침체는 물론 나라 살림, 가계와 개인, 제도 등 사회전반에 파급효과를 초래한다. 2011년 6월 통계청에 따르면 2010년 인구총조사 결과 작년 11월 1일 현재 우리나라 핵심생산인구는 1953만 8000명을 기록하여 지난 2005년 1990만 5000명에 비해 36만 7000명이 줄었다고 한다. 핵심생산인구가 감소한 것은 1949년 인구총조사를 실시한 이후 처음이다. 1949년 562만 5000명이던 핵심 생산인구는 1975년 1011만 9805명으로 처음 1000만 명을 넘어섰고 2005년에는 1990만 4854명으로 2000만명에 근접했다. 총인구에서 차지하는 비중도 1949년 27.9%에서 1980년 31.4%로 30%를 넘었고, 2005년에는 42.3%까지 치솟았다.

제2절 일제강점기 경로 분석

1. 구조적 맥락

1) 산업구조

전통적으로 농업기반 사회였던 우리나라는 일본자본주의의 침투과정⁵³⁾과 식민지 통치정책의 변화에 따라 산업구조 또한 변화한다. 이러한 변화는 <표 3.2-1> 경제활동별 국내총생산 추이와 <그림 3-1> 경제 주요활동별 국내총생산 상승률 추이를 통하여 확인 할 수 있듯이 농업부문의 상승세는 점진적인 반면 광업, 제조업은 급격한 상승세이고 일제강점기 산업화가 이루어지고 있었음을 확인 할 수 있다. 특히 전기가스 수도업의 경우 1911년을 기준으로 1940년에는 722%라는 경이적인 성장률을 보이는데, 이는 기존의 시설미비에 따른 급격한 성장임을 감안하더라도 상당히 높은 수치이다.

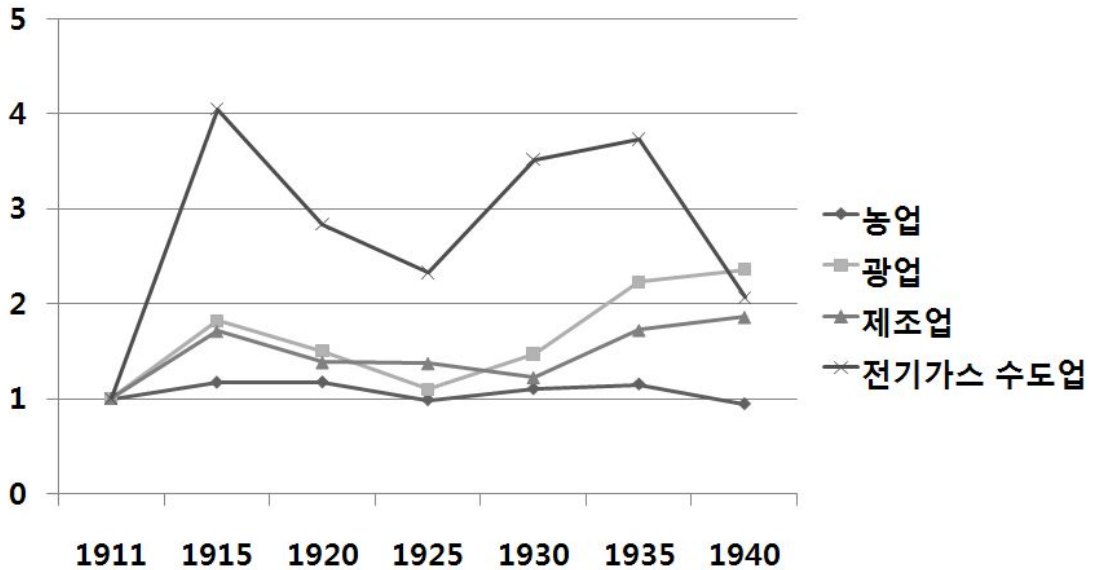
<표 3.2-1> 경제활동별 국내총생산 추이 (1911-1940)

단위 : 천원

	1911	1915	1920	1925	1930	1935	1940
농업	558,476	655,334	770,531	761,159	840,931	971,233	916,989
임업	79,928	83,682	84,657	88,312	88,379	76,494	89,272
수산업	4,673	12,129	16,040	25,122	40,171	47,588	51,292
광업	4,844	8,813	13,247	14,461	21,202	47,183	111,405
제조업	34,077	58,435	80,403	110,485	134,464	231,412	431,076
전기가스 수도업	161	652	1,848	4,298	15,125	56,440	116,270
건설업	12,863	15,003	24,054	31,307	54,776	74,368	120,732

출처 : 김낙년, 2012 「한국의 장기통계 : 국민계정 1911-2010」 448-449면 재구성.

53) 자본의 원시적 축적과정인 1910년에는 토지조사사업과, 회사령을 통하여 이후 산업자본단계인 1919년 이후에는 산미증식계획과 회사령 폐지를 통하여, 금융독점자본 단계인 1930년 이후에는 대륙병참기지를 위한 공업화정책을 통하여 일본자본주의는 식민지 수탈체제를 확립한다(하상락, 1998 전계서 330-331면 재구성).



출처 : 김낙년 2012 「한국의 장기통계 : 국민계정 1911-2010」 448-449면 재구성.

주 : 전 조사시점을 기준으로 상승률을 계산함.

<그림 3-1> 경제 주요활동별 국내총생산 상승률 추이 (1911-1940)

한편 광업부문 성장률은 1925년도를 제외하고는 제조업 및 농업의 성장률보다 높은 수치를 보이는데 이는 전시하 총독부의 경제정책이 광물자원 동원에 치중해 있었기 때문이다.

2) 인구학적 변화

1920년대에 상당수 농촌 인구는 도시지역으로 이주 하거나 화전민, 빈민이 되었다. 이러한 도시와 농촌 인구의 변화는 <표 3.2-2>을 통해서도 확인할 수 있듯이 1925~30년과 1930~35년간 농촌 인구는 각각 5.1%와 8.3%가 증가한 데 비해 도시 인구는 각각 38%와 48.3%가 증가하여, 농촌 인구가 분산되면서 1930년대 후반기에 도시로 집중하는 현상을 보였다.

<표 3.2-2> 도시와 농촌의 인구증가비율

(단위 : 명, %)

	전국		부부(府部)		군부(郡部)		비율	
	실수	증가율	실수	증가율	실수	증가율	府部	郡部
1925	19,020,030	-	608,152	-	18,411,878	-	3.2	96.8
1930	20,438,108	7.5	839,082	38.0	19,349,026	5.1	4.4	95.6
1935	22,208,102	8.7	1,244,394	48.3	20,963,208	8.3	5.6	94.4
1940	23,547,465	6.0	2,377,283	91.0	21,170,182	1.0	10.1	89.9

출처 : 조선총독부, 「소화오년조선국세조사보고」
 「소화십년조선국세조사보고」 「조선소화십오년조선국세조사결과요약」
 이상의, 2006 「일제하 조선의 노동정책연구」 136면 재인용.

<표 3.2-3>의 각 도시 인구수와 증가율을 살펴보면, 도시의 인구는 증가추세가 뚜렷한 가운데 1920년대와 30년대의 변화양상에 일정한 차이점을 확인 할 수 있다. 1920년대 후반기와 30년대 전반기까지는 대전·광주·청주·나진부 등의 인구 증가율이 높았고, 인구수의 증가에서는 대도시인 경성·부산·평양부가 높은 증가율을 보인다. 한편 상대적으로 인구가 적었던 소도시인 대전·광주·청진·나진 지역도 급속히 인구가 증가하여 도시로 성장해 가는 양상을 확인 할 수 있다.

이러한 인구 집중화 현상은 1930년대 후반기에는 경성부와 인천·대구·부산부를 중심으로 대도시인 평양·원산·함흥·청진부 등 북부지방의 인구 증가가 두드러졌다. 특히 1930년대 후반기에 청진부의 인구증가율은 무려 256%에 달하는데, 이는 당시 북부지방을 중심으로 군수공업화가 집중적으로 추진되어 노동력의 수요가 많았던 결과 이다 (이상의, 2006; 138-139 재구성).

<표 3.2-3> 도시와 농촌의 인구증가비율

(단위 : 명, %)

		인 구 수				인구 증가 비율		
		1925	1930	1935	1940	25~30	30~35	35~40
경기	경성	342,626	394,240	444,098	935,464	15.0	12.6	110.6
	인천	56,295	68,137	82,997	171,165	21.0	21.8	106.2
	개성	46,337	49,520	55,537	72,062	6.8	12.1	29.7
충남	대전	8,614	27,594	39,061	45,541	220.3	41.5	16.5

전북	군산	21,559	34,556	41,698	40,553	60.2	20.6	-2.7
	전주	22,683	38,595	42,387	47,230	70.1	9.8	11.4
전남	광주	23,734	39,463	54,607	64,520	66.2	38.3	18.1
	목포	42,412	47,908	60,734	64,256	12.9	26.7	5.7
경북	대구	76,534	93,319	107,414	178,923	21.9	15.1	66.5
경남	부산	106,642	146,098	182,503	249,734	36.9	24.9	36.8
	진주	20,304	25,190	30,478	43,291	24.0	20.9	42.0
	마산	22,874	27,885	31,778	36,429	21.9	13.9	14.6
황해	해주	19,287	23,820	30,447	62,651	23.5	27.8	105.7
평남	평양	89,423	140,703	182,121	285,965	57.3	29.4	57.0
	전남포	27,240	38,296	50,512	68,656	40.5	31.8	35.9
평북	신의주	23,176	48,047	58,462	61,143	107.3	21.6	4.5
함남	원산	47,151	51,822	60,169	79,320	9.9	16.1	31.8
	함흥	31,679	43,851	56,571	75,320	38.4	29.0	33.1
함북	청진	20,649	37,143	56,530	197,918	79.8	49.5	256.4
	나진	3,919	5,966	30,918	38,319	52.2	418.2	23.9

출처 : 조선총독부, 「소화오년조선국세조사보고」

「소화십년조선국세조사보고」 「조선소화십오년국세조사결과요약」

이상의, 2006 「일제하 조선의 노동정책연구」 136면 재인용.

주 : 1) 진주·해주부의 1930, 35년 수치는 진주읍·해주읍 인구수.

2) 나진부의 1930년 수치는 신안면, 1935년 수치는 나진읍 인구수.

일제 강점기 전 기간에 걸쳐 인구의 도시 집중이 두드러진 현상이었다면 1920년대 이후에는 국내에서 고용되지 못한 몰락농민들의 일본과 만주 지역으로 고용과 생활수단을 찾아 이주하였다.

1910년 20만 명이던 재만 한인은 1938년에는 100만 명으로 급증 하였다(이형찬, 1988; 221). 이들은 농촌에서 생활수단을 잃고 몰락하였으나 국내에서 새로운 고용 기회를 얻지 못하고 만주 지역으로 옮겨가 다시 농업에 종사하였는데 대개는 자소작농이나 소작농 등 하층 농민이 중심이었다(이상의, 2006; 139). 특히 태평양 전쟁기 노동력 강제 동원에 의한 국내 인구의 국외 유출이 상당하였는데, <표 3.2-4>에서 확인 할 수 있듯이 총 도항자 66만여 명 중 63만여 명이 일본으로 동원 되었다.

<표 3.2-4> 조선인노동자의 도향 상황

(단위 : 명, %)

연도	지역	도향수				
		석탄	금속	토건	공장기타	계
1939	일본	32,081	5,597	12,141		49,819
	사할린	2,578	190	533		3,301
	남양				560	560
	계	34,659	5,787	12,674	560	53,680
1940	일본	36,865	9,081	7,955	2,078	55,979
	사할린	1,311		1,294		2,605
	남양				1,023	1,023
	계	38,176	9,081	9,249	3,101	59,607
1941	일본	39,019	9,416	10,314	5,117	63,866
	사할린	800		651		1,451
	남양				7,908	7,908
	계	39,819	9,416	10,965	13,025	73,225
1942	일본	74,098	7,632	16,969	13,124	111,823
	사할린	3,985		1,960		5,945
	남양				2,083	2,083
	계	78,083	7,632	18,929	15,207	119,851
1943	일본	66,535	13,763	30,639	13,353	124,290
	사할린	1,835		976		2,811
	남양				1,253	1,253
	계	68,370	13,763	31,611	14,606	128,354
1944	일본	71,550	15,920	51,650	89,200	228,320
	사할린					
	남양					
	계	71,550	15,920	51,650	89,200	228,320
총계	일본	320,148	61,409	129,668	122,872	643,097
	사할린	10,509	190	5,414		16,113
	남양				12,827	12,827
	계	330,657	61,599	135,082	135,699	663,037

출처 : 이상의 전계서 262면 재인용.

이시기 인구의 이동은 토지조사사업의 영향으로 많은 수의 농민층이 분화 되어 일자리를 잃은 농민들을 중심으로 도시 이주⁵⁴⁾가 시작 되었다. 그러나 이주한 도시에서도

54) 노동력 이주에는 상당 수 많은 연구가 있다. 일제는 분화된 농민층의 잉여 노동력의 효율적 공급을 위하여 직업소개소를 운영하였는데, 대부분의 국외 이주는 직업소개소의 역할에 의하여 이루어 졌다. 이에 대한 자세한 연구는 이상의 '일제하 조선의 노동정책연구', 신용하 '일제 식민지정책과 식민지근대화론 비판', 김민

일자리를 얻지 못하거나, 궁핍한 생활이 계속되자 국외로 이주하는 경우도 상당 하였고 후술 하겠지만 이렇게 도시로 이주하거나 국외로 이주한 경우에도 궁핍한 생활이 개선되지는 않았다.

3) 노동운동

농민층의 분화로 인한 도시 인구의 유입은 임노동층의 발생으로 이어진다. 이 시기 노동자층은 대부분 일본자본주의의 침투로 말미암은 반식민지(半植民地)적 상황에서 토지에서 유리된 세력 중에서 형성되었으며, 경우에 따라서는 농촌소상인으로 행상을 하던 자나, 일용노동자, 광산노동자, 농업노동자 등으로 구성되기도 하였다.

이 가운데 가장 먼저 발생한 것은 개항장이나 철도 연선(沿線) 지역에서 짐을 부리거나 운반하는 일에 고용되는 일용노동자였다. 이 사정은 조선이 일본 제국주의 상품 판매시장, 원료와 식량 공급지로 전환되는 과정을 반영했다. 식민지 조선에서는 공장노동자 계층이 형성되기 이전에 자유노동자 계층이 형성되었으며, 이것은 노동자 계급 형성의 식민지적 특성을 잘 드러낸다(김영곤, 2005; 191). 조선총독부 자료⁵⁵⁾에 의하면 1911년 현재 인천지역 조선인 지게꾼의 임금 은 52전에 불과 하였고, 인력거꾼의 임금은 일본인 1원 51전인데 반하여 조선인 인력거꾼은 81전에 불과 하였다. 이러한 조선인과 일본인의 임금차이는 직종, 지역을 불문하고 차이가 나는데 황해도 해주의 갱부⁵⁶⁾의 경우 일본인 갱부는 하루 노임이 1원 50전인데 반하여 조선인 갱부는 1/3에 불과한 수준인 60전에 불과하였다.

한편 공업노동자의 형성과정을 보면, 1909년까지 일본인이 설립·경영한 주요 공장인 연와(煉瓦)공장, 철공장, 연초공장, 기타 통조림·기계·제분 공장과 정미소 등에 3천여명의 조선인 직공이 있었다. 또한 여기에서 제외된 일본인 공장과 조선인, 중국인 공장의 직공수를 더하면 강점 직전 전국 각 공장의 노동자 수는 대략 6천명 이상이었을 것

영 ‘일제의 조선인노동력수탈 연구’, 한일관계사연구논집 편찬위원회 ‘일제 식민지배와 강제동원’ ‘일제강점기 한국인의 삶과 민족운동’, 김낙년 ‘일제하 한국경제’, 이송순 ‘일제하 전지 농업정책과 농촌경제’, 홍성찬 외 ‘일제하 경제정책과 일상생활’을 참조.

55) 통계청은 ‘광복 이전 통계’ 서비스를 통하여 일제 강점기에 발행된 조선총독부 통계연보(1908~1943)를 한글로 번역하여 DB로 구축한 것을 'kosis.kr 국가통계포털을 통하여 제공하고 있다. 여기에는 국토면적, 인구, 교육, 보건 등 14개 부문 약 2300여 개 통계표가 수록되어 있다.

56) 일본이 식민지 조선으로부터 공업 원료와 연료를 값싸게 얻기 위해 일찍부터 광산 개발에 투자한 이후 1910년 광산노동자 수는 3만명에 달한다. 광산노동자는 차별적인 임금외에도 노동환경이 열악하여 산업재해로 사망하거나 부상당한 경우가 1919년 현재 9.7%에 달한다(김영곤, 2005; 191 재구성).

으로 추산되며(김윤환, 1981; 35), 1911년의 노동자 수는 조선인 1만 2,180명, 일본인 2,136명, 외국인 259명으로 총 1만 4,575명에 달하였다(조선총독부통계연보 1924; 20-21; 이상의, 2006; 27).

조선내 공장 종업원 수 증가는 <표 3.2-5>을 통해서 확인 할 수 있듯이 1911년 14,575명 이던 것이 1921년 49,302명 1930년 101,943명으로 증가한다. 이러한 노동자의 증가는 공장 수, 생산액의 증가 또한 함께한다.

<표 3.2-5> 조선내 공장, 종업원, 생산액 추이(1910-1930)

(단위 : 개, 명, 원)

연도	공장수	종업원수	생산액
1911	252	14,575	19,640
1921	2,384	49,302	166,414
1930	4,261	101,943	263,275

출처 : 조선총독부 「조선총동부통계연보」, 이상의 전개서 29면 재구성.

1910년 조선인 노동자들은 일본인 자본가에 의한 민족적 차별대우와 장시간 노동⁵⁷⁾, 열악한 노동조건, 저임금 등으로 고통 받고 있었다. 이러한 사정은 일제 강점기 내내 지속되거나 악화 되었는데, 조선인 노동자의 임금은 그나마 해마다 하락하여 1920년의 임금을 100으로 볼 때 1925년에는 82, 1930년 78로 하락하였으며(조선은행 조사부 「조선경제연감」 1949; IV-157, 이상의 2006; 43), 조선인 성년의 경우 1929년 1원이던 것이 1935년에는 90전까지 하락한다. <표 3.2-6>의 1933년 대비 1935년 임금상승률과 곡물가(벼) 상승률을 보면 임노동자들의 궁핍한 사정을 엿 볼 수 있는데, 1933년 기준 1935년 성인 남녀의 임금은 2%씩 하락한 반면, 곡물가는 17% 상승하게 된다.

<표 3.2-6> 임금과 곡물가 추이 (1933, 1935)

(단위 : 원, %)

연도	성	임금	상승률	곡물가	상승률
1933	남	0.92		9.22	
	여	0.50			

57) 노동시간은 고용주나 작업지휘자의 자유재량에 맡겨 하루 12~16시간이 대부분이었고, 18시간인 경우도 상당히 있었다. 이것은 일본인 노동자의 약 1.5배 정도였다. 이러한 혹독한 노동시간은 일제 강점기 내내 계속되었다. 조선총독부 학무국 사회과 1933년 조사에 의하면 8시간 이내 노동을 하는 공장의 비율은 0.9%에 불과 하고 10~12시간 혹은 12시간이상 노동시간이 되는 공장의 비율이 85.1%에 달한다.

1935	남	0.90	-2	10.83	17
	여	0.49	-2		

출처 : 조선총독부 「조선총동부통계연보」 재구성.

주 : 1) 곡물은 벼 1석을 기준.

2) 임금은 성인 남녀 각 평균임금.

이렇게 물가는 상승하고 임금은 하락하는 노동 조건의 개선을 위해 노동자들은 파업 등의 노동쟁의를 통해 일제와 자본가들에게 대항하게 된다. 이러한 현상은 1919년 3·1 운동과 소련 사회주의 혁명을 계기로 더욱 활발히 저항하였으며, 나아가 전국적인 노동자 조직을 결성하기 위해 계속 노력하였다. 이와 함께 근대사상의 영향도 노동운동의 발달을 촉진하였다. 1920년대 일제는 일본 민중운동의 발전에 대응하여, 부르주아 민주주의적인 방향의 지배 방식을 고려하기도 하고, 부분적으로는 자유주의적, 사회정책적인 방향의 정책을 취하기도 하였다. 이러한 추세는 조선에도 일정한 영향을 주어 많은 노동자 단체가 구성될 수 있는 환경을 조성하였다(이상의, 2006; 46 재구성).

또한 일제의 식민지 통치정책이 소위 ‘문화정책’으로 변화되면서 민족해방운동을 무마하기 위한 유화조치의 하나로 단체 결성이 허용된 것에도 무관하지 않다(김경일, 1992; 87). 1920년대 전반기 노동조직이 결성되어, 1923년 111개, 1924년 91개의 노동단체가 조직되었다(조선총독부 경무국 「조선의 치안상황」 1933; 168-169; 이상의, 2006; 47 재인용).

전국적 노동조직⁵⁸⁾의 지도하에 진행된 노동쟁의에서 노동자의 요구는 임금인상이나 중간관리의 가혹행위를 저지하기 위한 것에서 점차 8시간 노동과 해고수당, 해고자 복지 등으로 내용이 변화 되어 갔고, 파업의 형식에서도 노동조합을 중심으로 한 조직적인 저항으로 발전하였다. 1925년 경성전차종업원 쟁의와 1926년 목포제유공 파업, 영흥탄광노동자 파업, 1929년 원산총파업 등이 그 대표적인 예이다(이병례, 1999; 56).

1912년을 기점으로 노동쟁의는 해마다 증가하는데, 1920년 전국적인 노동조합의 설립을 기점으로 변하지 않는 근로 조건 등을 이유로 참가인원 또한 증가하게 된다. <표 3.2-7>를 보면, 쟁의는 주로 임금을 비롯한 노동조건에 대한 불만에 원인이 있었으며, 그 결과는 실패하는 경우가 가장 많고, 성공하는 경우와 타협하는 경우도 비슷한 수준

58) 전국적인 노동조직으로서 가장 먼저 만들어진 단체는 1920년에 조직된 조선노동공제회였다. 이 단체는 조선 노동사회의 개선을 위하여 지식을 개발할 것, 품성을 향상시킬 것, 저축근검을 장려할 것, 민중위생을 장려할 것, 환란을 구제할 것, 직업을 소개할 것, 기타 일반 노동 상황을 조사할 것, 기관지 「공제」를 발행하여 일반 노동문화를 보급할 것 등을 활동 방침으로 명시하고 있었다(박중화 「조선노동공제회의 주지」, 「공제」 1, 1920. 9. 167-170, 이상의 전거서 47면 재인용).

을 보인다.

<표 3.2-7> 노동쟁의 추이 (1912-1936)

(단위 : 건, 명)

연도	건수	참가인원	원인			결과			
			임금	대우	기타	성공	실패	타협	자연해결
1912	6	1,573	6	0	0	3	3	0	
1915	9	1,951	6	1	2	3	3	3	
1918	50	6,105	43	2	5	18	18	14	
1921	36	3,403	30	1	5	14	18	4	
1924	45	6,751	35	4	6	14	13	18	
1927	94	10,523	68	7	19	32	31	31	
1930	160	18,972	89	26	45	41	63	36	
1933	176	13,835	118	26	32	37	74	65	
1936	138	8,246	86	13	39	34	32	51	21

출처 : 조선총독부 경무국 「조선의 치안상황」.
이상의 전계서 49면 재인용.

만주사변 이후 일제의 탄압이 가중되는 가운데 비합법적 형태를 지닌 혁명적 노동조합 운동의 저항성이 심화되면서 노동운동은 지속되어 갔다. 그 영향으로 1930년 이후 파업은 그 발생건수와 참가인원수에서 모두 증가일로를 걸어, 1930년대 전반기에는 파업투쟁이 최고조를 이루었다(조선총독부 경무국 전계서 1936; 54-55 · 177-179; 이상의, 2006; 51 재인용).

이처럼 일제강점 후 출현한 임노동층은 노동자계급으로 변화 하였고, 점차 이들 내부에 계급의식이 각성되어 자본가와 체제에 맞서는 노동계급으로 형성되어 갔다. 노동쟁의는 고용불안과 열악한 노동조건에 맞서 일제의 탄압 속에서도 꾸준히 성장하면서 지속되었다. 이러한 조선인 노동자의 저항은 일제 말기에 이르기까지 지속적으로 이루어졌다.

2. 제도적 맥락

1) 통치이념: 약탈적 지배 이데올로기

일본은 메이지유신 이후 최상의 존재가 된 국가 권력을 바탕으로 파시즘⁵⁹⁾이 신성화 되어 있었다. ‘내선일체’와 ‘대동아공영’이라는 이름 아래 일본 제국주의 번영을 위하여 국가권력의 행정적 절차를 통해서 총체적으로 사회를 동원하며 파시즘을 실천하였다. 파시즘의 일반적 특성으로 여겨지는 민족주의, 반자유주의, 반공산주의 등은 모두 파시즘 국가권력의 정책을 통해서 이데올로기적으로 또는 민족의 번영을 꾀한 경제발전을 위하여 대외팽창정책으로서 구현되었다. 1942년 4월 이른바 ‘익찬선거’를 통해서 도조 히데키(東條英機)수상을 중심으로 하여 국가의 일원적 통제운용체제를 구축한 이른바 ‘익찬정치체제⁶⁰⁾’가 명실 공히 일제 군부 파시즘 지배체제의 완성을 이루었다(전상숙, 2002; 612-614 재구성)⁶¹⁾.

일본이 식민지를 영유하게 된 19세기 말·20세기 초는 제국주의에 의한 세계의 식민지 분할이 거의 끝나고 있었던 시점 이었다. 즉, 일본은 제국주의 국가의 일원으로 끼어들기위한 막차를 탄 셈이다. 이것은 단순히 일본 제국주의의 후발성을 의미하는 데 그치지 않는다. 동아시아에 진출한 구미 열강이 치열한 각축을 벌이고 있는 상황에서 일본 자신도 식민지로 전락할지 모를 위기에 처해 있었다. 따라서 일본의 근대화는 열강의 틈바구니 속에서 그들의 영향력을 배제하면서 전개될 수밖에 없었다(김낙년, 2003; 29).

59) 본래 이탈리아에서 발생한 현상에서 비롯된 파시즘은 양대 세계대전기 사회적·정치적으로 심한 긴장상태의 위기적 상황 속에서 생성되었다. 파시즘의 발전에는 근대 민족국가와 산업자본주의의 발전이 제1차 세계대전을 통해서 ‘총력적’으로 전개되며 후발자본주의 국가들이 경험하게 된 민족적 굴욕감이 크게 작용하였다. 역사적 사실이 말하고 있듯이 정치·사회적 긴장과 민족적 굴욕감의 해결책은 전체적인 지도자의 등장을 통해서 국내의 단결을 굳히고 성장하는 파시즘으로 전개되었다. 따라서 파시즘은 무엇보다도 민주주의와 민주주의가 제창하는 자유사회 그리고 개인주의와 인권, 인간의 존엄성과 이성에 바탕을 둔 행동을 기피 대상으로 여겼다. 이 모든 것에 대신해서 국가주의가 주장되었고, 국가는 신성시되고 지고한 최상의 존재로 간주되었다. 국가 이익을 위하여 국내에서 정치·사회·인종(민족)이 삼위일체가 될 것이 요구되었으며, 국가를 분열시키고 약화시키는 일체의 행위는 반국가주의로 준엄하게 규탄 받았다. 그리고 국가의 생존이 확실히 보장되기 위해서는 우선 국가가 강하고 또한 전체적이어야 하였다.

60) 도조 히데키 내각 하에서 실시된 중의원 의원선거를 통해 1942년 4월 30일 익찬정치회(翼贊政治會)가 등장하였다. 선거 후 5월 20일 도조 히데키의 지시로 발족된 정치결사 익찬정치회는 그 조직과 더불어 기타 정치결사가 해산됨으로써 일국일당의 당적 존재가 되었다.

61) 일본의 군부 파시즘체제의 연구에 관하여는 전상숙, 2002 「일제 군부파시즘체제와 ‘식민지 파시즘’, 이형철, 1991 「일본군부의 정치지배 -15년 전쟁기(1931-45)의 민군관계연구」, 이승렬, 1994 「역대 조선총독과 일본군벌」 참조.

그렇다면 이러한 상황 속에서 일제는 한국을 지배하면서 어떠한 이데올로기로 지배를 정당화 했는가? 통설에 의하면 35년의 일제 강점기 동안 일제의 조선에 대한 통치는 1910년대를 ‘무단정치기’, 1920년대 ‘문화통치기’, 1930년대에서 해방까지를 ‘전쟁시기’ 혹은 ‘내선일체·황국식민화’ 시기로 나누어 볼 수 있다.

그런데 이러한 시기의 구분에 있어 천황제 이데올로기는 결코 변하지 않고 강점 내내 지속된 지배 이데올로기로 존재한다. 일본의 조선강점은 한일합병조약에서 표현되었듯 “동양의 평화를 영구히 확보”하기 위해 이 이데올로기를 조선에까지 확장하는 것이었다. 이러한 천황제 이데올로기는 군부가 국체 이데올로기를 강화하면서 국민정신의 통일을 적극 강조한 것은 파시즘 지배체제를 구축하는데 있어서 구심점이 될만한 일인 최고 통치권자가 존재하지 않았기 때문이다. 때문에 군부는 정부와 독립된 군의 ‘통수권’을 이용해서 전쟁을 도발하고, 전쟁특수를 통해서 획득된 지지를 기반으로 하여 자체 세력을 공고히 하면서 지배체제를 구축해 갔다. 그럼에도 불구하고 아래로부터의 전쟁 수행을 위한 거국일치 움직임을 이끌어 낸만한 대중운동의 사회적 기반이 미약했으므로, 국민적 지지를 이끌어 내면서 국민적 유대를 강화하기 위해서는 천황을 중심으로 한 국체 이데올로기를 적극 강조하지 않을 수 없었다(전상숙, 2002; 622-623 재구성).

따라서 일제의 지배이데올로기는 식민지 조선인들을 일본 천황과 자식관계로 재설정하려는 노력이 기본적인 바탕이었고, 이를 뒷받침하기 위한 부가적인 담론들이 이루어진 것이라고 할 수 있다. 그 가운데 대표적인 것들이 문명화 담론, 자치론적 담론, 황민화 담론이다⁶²⁾(권희영, 2001; 192-193 재구성).

이러한 구분에 의하면 1기인 문명화론은 순종의 칙유에서 표현된 바와 같이 “일본제국의 문명의 신정(新政)에 복종” 하는 것을 이데올로기의 기본으로 삼았다. 일본의 문명에 복종해야 하기에 복종을 최우선적 과제로 설정해 무단정치가 가능하게 되었던 것이다. 제국주의정책을 채택한 일본은 오쿠마 시게노부(大隈重信)가 말한 바와 같이 “강대국이 소약국을 병합하고 그 국민을 보전하고 문명을 보급하는 것은 국제 경쟁의 발생 이래 피할 수 없는 필연의 운명”이라고 보았다(이완용, 1927; 250; 권희영, 2001; 193 재인용). 이시기는 강력한 권력에 의한 노골적인 폭력적 지배가 가장 특징적이며, 그 권력 하에서 한국 지배의 기초 작업이 수행되었다. 토지 조사사업, 임야 조사사업, 금융·화폐제도의 정비, 회사령, 언론·교육의 억압 등 일본 자본의 본격적 침략을 위한

62) 물론 이러한 담론들은 기본적으로 전근대적 지배를 근대적으로 정당화하려는 모순된 노력을 표현해 주는 것에 불과하다고 권희영 (2001)은 「한국사의 근대성 연구」에서 주장한다.

기초작업이 수행되어 일본의 식량·원료공급지, 상품판매시장으로 편성되어간 시기이다(하상락, 1998; 229).

제2기의 논의는 ‘일시동인(一視同仁)’의 이데올로기가 핵심을 이룬다. 이는 조선의 ‘민중을 애무’하기 위해 표방한 정책으로 식민지 조선인들이 일왕의 “신민으로서 추호의 차이가 없을 것”을 선언한 조서에서 나온 담론이다. 이는 1920년대의 비교적 온건한 회유정책을 가능하게 했다(권희영, 2001; 194). 기존의 무력중심주의적인 통치방식의 본질을 일관되게 유지하면서도 구별되는 특징으로 반일역량의 분열을 주목적으로 하는 식민지 분할통치의 방법을 강구한 시기이다. 즉 제1차 세계대전 후에 제국주의 국가들이 취한 분할 통치를 일본의 조선지배에서는 민족적·문화적 전통의 단일성 때문에 계급 분단책에 의존할 수밖에 없었다는 것이다. 따라서, 이 시기는 정치선전의 강화, 친일세력의 보호·육성, 참정권문제의 이용과 지방제도 개편, 민족운동에 대한 분열책동 등 민족분열 통치와 회유책을 특징으로 하던 시기이다(하상락, 1998; 330).

제3기의 논의는 ‘내선일체(內鮮一體)’를 표방한 황민화정책을 그 특징으로 한다. 이는 일본과 조선인의 차이를 없애고 완전한 일체화를 통해 하나의 제국을 이루겠다는 것이지만, 본질적으로 전시상황에서 이 구호를 중심으로 일본의 전쟁수행에 필요한 모든 부담을 한국인에게도 지우려는 것이었다(권희영, 2001; 194). 이 시기에는 1931년 만주사변, 1937년 중일전쟁, 1941년 이후의 태평양 전쟁으로 계속되는 15년 전쟁하에서 한반도에는 ‘대륙병참기지’의 역할은 물론 인적 전쟁동원이 진행된 시기이다.

이상과 같이 식민지 조선에 대한 일제의 통치 이데올로기는 식민지의 상황 및 일본 자본주의의 필요성에 의해 조금씩 변화 하는 것처럼 보이지만, 실상은 거의 기본적으로는 반근대적 원리에 의한 식민지 조선의 약탈적 지배라는 것은 조금도 변화가 없었다. 이러한 약탈적 지배 이데올로기는 일제강점기 내내 지속되어 내·외부 상황에 따라 조금의 변화는 있겠지만 정책결정에 있어서 행위자를 제약하는 이념으로 자리 잡는다.

2) 상위법령: 이중적 법 구조

일제는 조선을 식민화 하면서 외형적으로 법치주의를 표방했다. 그러나 일제의 법정책은 모순적 원리⁶³⁾로 구성되어 있었다. 이러한 모순적 원리는 조선보다 앞서 식민

63) 일반적으로 법률은 일본의 영토라면 어디에서나 당연히 시행되는 것이 원칙이었으나, 식민지에서는 법률이 아니라 조선총독이 발(發)한 명령(제령)으로 입법사항을 규정하도록 했다. 다만 제령 또는 칙령으로 조선에 시행할 법령을 구체적으로 정하거나, 제국의회가 조선에 시행할 법률을 제정하는 경우에는, 일본의 법령도

지로 영유하게 된 대만을 통치하기 위하여 제정한 「대만에 시행할 법령에 관한 법률」을 통하여 확인 할 수 있다. 대만 총독은 대만에서 시행할 율령제정권이 있는데 제국의회의 견제(64)를 받아 대만총독의 율령제정권은 많은 제약을 받게 되고, 일본에서 시행되는 법률과는 다른 대만에서 시행할 법률을 별도로 한정하여 시행하는 방식이었다.

식민지 조선에서 시행된 법령의 실태 또한 대만의 그것과 다르지 않았는데, 그 종류는 ① 제령, ② 칙령을 가지고 식민지 조선에 시행할 것을 정한 법률, ③ 외지에 시행할 목적으로 제정된 법률 또는 속인적(屬人的) 성격을 가진 법률이 그것이다(김낙년, 2003; 46). 이 중에서 제령은 시행건수가 가장 많고 적용되는 분야도 넓었다. 지방제도·사회·위생·경찰·법무·산업·토지·조세·전매 등의 분야에서 각종 제도는 제령에 의하여 규정되었다.

일제는 조선총독이 조선의 입법사항을 규정할 수 있도록 했으면서도, 1912년에 제정한 조선민사령에서는 일본 법령을 다수 의용(依用)하는 모순적 조치를 단행했다. 조선민사령에서 의용된 일본 법령은 23개에 달하며, 동법 제1조에 나열하지 않는 일본 법령은 조선에서 시행되지 않았다. 주목할 점은 의용된 법령은 민법, 민법시행법, 상법, 상법시행법등의 기본법과 민사소송법, 외국재판소의 위탁에 의한 공조법, 가자분산법, 민사소송법, 민사소송수속법등 절차법이 대부분이라는 것이다.

한편 당시 의용된 일본의 민법(65)에는 친족에 대한 부양의무에 관하여 정하고 있는

조선에서 시행될 수 있었다(김창록 「식민지 피지배기 법제의 기초」 1989; 8). 이런 조치는, 대외적으로는 조선을 일본국에 편입했지만 국내법상으로는 일본법역과 조선법역을 분리하여 식민지를 식민 본국과 달리 규율하겠다는 의사를 분명히 한 것이었다. 제령권을 통한 입법은 일본 본국의 법령이 조선에 시행되지 못하도록 함으로서 조선인을 합법적으로 차별할 수 있게 하는 제도적 기반이 되었으며, 다른 한편 조선에서 통용되는 법령을 조선의 실정에 맞게 신속히 제정할 수 있다는 입법 기술상의 장점도 지니고 있었다(이승일, 2008 「조선총독부 법제 정책」 18면).

64) 대만총독에게 법률의 효력을 갖는 명령(율령)을 발할 수 있는 권한을 주는 것은 위헌이라는 논란이 있었다. 이에 관해서 일본 정부는 딜레마에 빠졌다. 한편에서는 대만과 같은 완전 식민지에는 조차지(租借地)와 달리 본국 헌법의 효력이 미친다는 공식적인 입장을 견지하였지만, 다른 한편 문화나 전통이 다른 식민지에 하루 아침에 본국 헌법을 적용하게 되면 수많은 어려운 문제에 부딪칠 것이라는 현실론을 고려하지 않을 수 없었던 것이다. 제국의회는 헌법이 식민지에도 적용된다고 한다면 그 곳에서의 입법도 당연히 입법권을 가진 자신의 관할임을 주장하였던 것이다. 그런데 제국의회가 제기한 위헌논의에는 당초부터 한계가 있었음에 주의할 필요가 있다. 총독에게 제령(또는 율령)제정권을 위임하는 것은 헌법에서 제국의회에 주어진 고유 권한, 즉 입법권을 침해하는 것이라는 점이 위헌논의의 초점이었다. 그 반면 헌법에 정한 인권보장·국민 참정권·재판관 독립 등의 입헌주의 또는 법치주의 원리가 식민지에도 적용되는가의 문제는 전혀 도외시되었기 때문이다. 그 결과 식민지는 자국의 영토로서 당연히 헌법이 시행된다는 것이 일본 정부의 공식적 견해임에도 불구하고 실제로는 헌법상의 제 권리가 식민지에는 적용되지 않고 법률의 시행이 거의 전적으로 행정명령에 맡겨지게 되었던 것이다(김낙년, 2003 「일제하 한국경제」 46-47면 재구성).

65) 일제강점기 의용된 민법 원문은 조선대학교 법과대학 강혁신 교수의 도움으로 원문을 구하여 번역 작업을 하였다. 번역은 일본사회복지사협회 국제교류위원장 다카하시 아케미가 번역의 감수는 조선대학교 사회복지

데, 민법 954조에는 직계혈족, 형제, 남편 또는 아내의 직계 존속이 동거하는 경우에 부양의 의무가 있다고 명시하고 있다. 아울러 961조와 962조에는 법원의 판결에 의한 부양이 명시되어 있는데, 이는 부양의무자의 해태(懈怠)로 인한 피부양자의 부양받을 권리를 법률에 의하여 적극적으로 청구할 수 있게 해줌으로서 친족에 대한 부양의무를 강화하는 것이라 할 것이다. 이러한 민법의 친족에 대한 부양의무는 일제 강점기 내내 변함이 없었으며, 식민지 조선에서 제정·시행된 구호법의 대상자 선정에 있어서도 모법으로서 기능을 하게 된다.

이처럼 일본은 조선을 식민지로 병합하였음에도 불구하고 조선을 일본 법령 체계에 완전히 편입시키지는 않았다. 일본 본국 법령의 식민지 조선에 대한 완전한 시행은 조선인과 일본인의 법적 평등을 의미하는 것이기 때문에 외형적으로만 조선을 일본에 편입하였을 뿐 국내법상으로는 일본법역과 조선법역을 분리하여 다르게 규율하게 된 것이다. 식민지 조선에 동화주의를 내세우며 내지(일본본토)와 차별 없는 법치주의를 표방하지만 복지 분야의 법률들은 시행되지 않고 조선인들을 차별하는 것에 있어 합법적 기제로 활용할 수 있게 한 것이다.

3) 정치적 환경: 천왕에 예속된 조선총독

식민지 초기 조선에서 외형적으로 입법, 행정, 군통치권을 가진 최고의 기관은 조선총독부였다. 그러나 조선총독의 권한은 앞서 살펴본 식민지 조선에 대한 통치 이념의 변화에 따라 조금씩 권한이 수정 된다.

먼저 1910년대의 ‘무단정치’ 시기에 조선총독의 지위를 살펴보자. 「관제(官制)」에 따르면 조선총독은 육·해군 대장으로 하고(제2조), 천왕에 ‘직예(直隸)’되어 위임된 범위 내에서 육·해군을 통솔하여 방위의 책임을 지며, 제반 정무(政務)를 통할하여 내각총리대신(總理大臣)을 거쳐 상주(上奏)하고 재가(裁可)를 받는 지위에 있었다(제3조). 즉 조선 총독은 조선에서 육·해군 통솔권과 정무통할권을 가지고 천황에 직접 책임을 지는 지위에 있었던 것이다. 이것은 본국 정부의 각 국무대신이 각기 분담하고 있는 사무에 대해서는 최고행정기관으로서 천황을 보필하고 그 책임을 지던 것과 동일한 지위였다. 따라서 법제적으로 보면 본국의 행정관청이 조선총독을 자신의 통제 하에 두었다고는 말하기 어렵다(김낙년, 2003; 35-36 재구성). 그러나 조선총독의 임명권이 천

전공 박사과정 안효철 선생이 하였다.

왕에 있다는 것과 재임기간의 법적 보장이 없다는 것은 결과적으로 일본 본국의 지시를 거스르는 정책을 제정·시행 할 수 없는 중대한 제약으로 작용을 하게 된다.

이후 3·1운동으로 일본의 식민지 통치방침의 수정으로 인하여 ‘무단정치’에서 ‘문화정치’로 정책이 변동되었다. 이에 따라 총독의 지위도 수정되어 조선총독의 「관제」상 지위변화를 보면, 천황에 ‘직예’되었다는 규정이 빠지고, 군수통치권도 병력사용 청구권으로 후퇴하였다. 아울러 무관에 한정하여 임용되던 조선총독 임용자격 제한을 철폐하였다.

전시에는 중앙정부를 정점으로 일사불란한 통제가 한층 필요하게 된다. 따라서 중앙정부의 감독권이 명확해져 본국 내무대신은 조선총독에 대하여 ‘조선총독부에 관한 사무의 총리(總理)상 필요한 지시’를 할 수 있다고 하여 총독을 감독하고 지시를 할 수 있게 하였다.

이처럼 조선총독의 지위는 식민지기를 거치면서 점차 본국 정부의 통제 아래에 편입되어갔다.

3. 제도변화의 결정적 전기

1) 토지조사사업의 실시

일본은 조선을 보호국화(保護國化)한 직후부터 식민지화 기초공사로서 교통·통신·금융 등에서 사회 간접자본을 확충하였을 뿐만 아니라 효율적인 조세징수기구를 마련하고, 토지조사사업⁶⁶⁾을 통한 등기제도⁶⁷⁾의 도입과 토지면적의 정확한 실측을 이루는 등의 제도적 준비를 이루었다. 이러한 사업은 조선정부도 의도하던 바였지만, 자금력·기술력·추진력의 부족으로 실효를 거두지 못하였던 것이다(이헌창, 2012; 304).

토지조사사업⁶⁸⁾(1912~1918)의 영향으로 조선의 농업인구는 1931년 80.1%(총인구 대비)에서 1938년 73.6%로 점차 감소하였고 1942년 이후는 66.2%로 감소했다(조선은행 조사부, 1948 「조선경제연보」 III-19면; 이송순, 2008; 207 재인용).

<표 3.2-8> 토지조사사업 기간중의 농민층 분화 (1913-1918)

(단위 : 천호, %)

연 도	지 주		자 작	자 소 작	소 작	총 계
	<갑>	<을>				
1913	81(3.1)		586(22.8)	1,072(41.6)	834(32.4)	2,573
1914	47(1.8)		570(22.0)	1,063(41.1)	911(35.1)	2,590
1915	39(1.5)		570(21.7)	1,074(40.8)	1,074(36.0)	2,629
1916	16	50(2.5)	530(20.1)	1,073(40.6)	1,073(36.8)	2,642

66) 토지·지세제도를 확립하여 시정(施政)의 근본을 마련하고자 1910년부터 본격적으로 실시되었다. 이러한 토지조사사업을 추진한 동기는 조선의 농촌을 파악, 지배하기 위해 토지의 면적·생산량·소유관계 등을 정확히 파악하려는 것이었다. 그 다음 동기는 기존의 토지제도와 지세제도가 식민지적 재배와 수탈에 예로 요인을 가지고 있기 때문에 그것을 개혁하고자 하였다. 그러나 이전부터 준비과정을 가졌다. 1906년 토지가옥증명규칙, 토지가옥전당집행규칙, 1908년 토지소유권증명규칙 등은 일본인이 매매와 고리대를 통하여 불법적으로 획득한 토지의 소유를 합법화 하는 조치였다(이헌창, 2012; 314-316 재구성).

67) 토지등기제도의 도입과 1912년 조선민사령은 재산권제도를 조선시대보다 높은 차원으로 정비한 것이었다. 식민지화 이전에도 소유권이 잘 보장되고 상거래와 회사 설립이 자유롭게 이루어진 편이지만, 민법의 정비로 회사의 법적 지위가 인정되고 민간 경제활동이 한층 안정적인 환경에서 촉진될 수 있었다.

68) 1910년 9월 토지조사법, 1911년 조선산림령, 1912년 3월 조선민사령, 1914년 지세령, 1918년 신지세령 등 일련의 정책을 통하여 식민지통치를 위한 토지수탈이 강력하게 추진되었다. 이러한 과정은 한편으로는 폭력적인 국유지 창출과 이들 토지에 대한 경작농민의 권리를 부정함으로써 소작농의 불안정을 가속화시켜 토지로부터 농민의 분리를 촉진시켰다(신용하, 1997; 144-146 재구성).

1917	15	58(2.8)	518(19.6)	1,061(40.2)	1,061(37.8)	2,642
1918	16	66(3.1)	523(19.7)	1,044(39.4)	1,044(37.8)	2,652

출처 : 조선총독부, 「농업통계」, 백옥인, 「식민지시대 계급구조에 관한 연구-1920년대를 중심으로」

서울대 사회학과 석사학위 논문, 1987 21면, 하상락 전게서 335면 재인용.

주 : 지주 (갑)은 소작지의 전부를 소작인에게 경작케 하는 지주이며

지주(을)은 소작지의 일부를 자신이 경작하는 지주이다.

<표 3.2-8>를 통하여 확인 할 수 있듯이 1913~1918 년까지의 기간에 자작농은 22.8%에서 19.7%로, 자소작농은 41.6%에서 39.4%로 각각 감소한 데 반하여 소작농은 32.4%에서 37.8%로 210,000명이 증가하였다. 결국 농민층의 분화는 소작농의 격증과 그들의 경작면적의 감소에 따른 궁핍화·빈곤화 현상을 초래하였다.

한편 식민지 농업정책이 일본 본토의 1918년 ‘쌀소동⁶⁹⁾’에 큰 자극을 받아 실시한 1920년대 전반기의 제1차 산미증식계획으로부터 후반기의 제2차 산미증식계획, 1930년대 농촌진흥정책과 1940년대 제3차 산미증식계획 및 국가 총동원체제로 변천하면서 농민의 빈곤화는 더욱더 가중되었다(하상락, 1998; 335).

<표 3.2-9> 미곡의 계급간 분배량 (1930-1933년 평균)

(단위 : 석)

계급별	취득미	1호당 취득미	1인당 취득미
지 주	6,485,995(37.3)	62.29	11.43
자 작 농	2,578,392(14.8)	5.40	0.99
자소작농	4,892,333(28.1)	6.59	1.21
소 작 농	3,441,335(19.8)	2.23	0.41

69) 일본에서는 공업화의 진전에 수반하여 농촌인구가 감소한 반면 소득의 상승으로 식량 소비가 증가하였다. 그래서 일본은 1890년대를 기점으로 쌀 수입국으로 전환하였다. 제1차 세계대전 동안 일본은 수출의 신장과 해운의 번창에 의해 미증유(未曾有)의 호황을 맞이하였다. 이러한 호황기 동안 공업이 급속히 발전하고 공장노동자가 증가하였다. 그 결과 쌀값이 등귀하고 식량사정이 악화되었다. 일본자본주의의 발전을 뒷받침한 재생산의 한 특질은 고율 소작료를 징수하여 저생산비, 나아가 저미가를 유지하고 그에 힘입어 저임금을 실현함으로써, 지주제와 자본제가 관련을 맺으며 성장하는 것이었다. 따라서 고미가는 서민의 생활을 악화시킬 뿐만 아니라, 저임금을 통한 자본축적 메커니즘에 타격을 가하는 것이었다. 1918년 일본의 전국 각지에서 수백만 명이 생활난의 구제와 쌀값의 인하를 요구하는 시위와 폭동을 일으키자, 경찰병력만으로는 되지 않아 군대가 출동하여 유혈 진압을 하기에 이르렀다. 이 ‘쌀소동’은 조선으로부터의 미곡 반입을 위한 적극적인 대책의 수립을 요청하였다. 이것이 산미증식계획을 수립 한 기본적으로 중요한 배경이다(이현창, 2012 전게서 331-332면 재구성).

합계 또는 평균	17,398,055(100)	10.25	1.88
----------	-----------------	-------	------

출처 : 東畑精一 · 大川一司 「米穀經濟の研究 I」 有斐閣, 1939; 375면.

이헌창, 2012 「한국경제통사」 341면 재인용.

식민지 농업정책은 소작 조건의 악화⁷⁰⁾, 만성적인 영농적자⁷¹⁾ 등으로 부채가 누적될 수밖에 없었다. 1930~1932년간 연평균 미곡 생산량은 1920~1922년간에 비해 239만석 증가하였는데, 같은 기간에 연평균 미곡 수출량은 429만석 증가하였다. 게다가 인구도 빠르게 증가하여, 1인당 미곡 소비량은 1910년대 후반 0.7석으로부터 1930년대에는 <표 3.2-9>에서 확인 할 수 있듯이 0.5석 이하로 떨어졌다. 그것을 보충하기 위하여 잡곡을 수입하였지만, 미곡 소비의 감소로 인한 영양상태의 악화를 다 보충하지는 못하였다(이헌창, 2012; 339-340 재구성).

<표 3.2-10> 순·겸 화전민 통계

(단위 : 町, 戶, 名)

종별	순 화 민			겸 화 전 민			계		
	면적	호수	인구	면적	호수	인구	면적	호수	인구
1924	141,804.94	65,265	312,436	260,196.21	164,778	827,705	402,001.15	230,043	1,155,141
1928	108,313.58	52,443	267,631	286,058.79	189,075	950,067	394,372.37	241,518	1,217,618

출처 : 「화전의 현상」 5-6면, 「화전정리에 관한 참고서」 (제2부), 화전현황조.

강만길, 「일제시대의 빈민생활사 연구」 (서울 : 창작과 비평사, 1987)128-129면, 하상락 전계서 336면 재인용.

결국 잠재적 과잉인구의 식민지적 형태로서 형성된 빈농들은 파산, 유리하여 도시지역의 토막민(土幕民)이 되어 일용노동자화 하거나 산지에 들어가 화전민(火田民)이 되었다(강만길 1987; 제2장; 하상락, 1998; 335 재인용). <표 3.2-10>은 화전민의 증가추세를 여실히 보여주고 있다. 이렇게 생성된 파산한 빈농들은 결국 저렴하면서 비교적 양질의 노동력⁷²⁾을 갖춘 공업부문의 강점으로 활용할 수 있게 된다⁷³⁾.

70) 일본은 토지조사사업을 실시하면서 소작제도 또한 정비 하였다. 신용하(2007)에 따르면 당시의 소작요율은 생산량의 평균 50~60%에 달하였으며, 이것은 조선 왕조 말기의 소작요율인 도지법의 33%나 병작법의 50%보다도 고율소작료였다.

71) 조선농업발전사의 비료소비액 추이에 보면 1916년도 자급비료 사용률은 97.6% 이었으나, 자급비료 사용률이 갈수록 하락하여 1936년 60.2% 까지 떨어진다. 반면에 판매비료 사용률은 1916년 0.3% 이던 것이 1936년에는 39.8%까지 치솟는다. 이러한 판매비료 사용과 높은 소작료로 인하여 소작농들은 구조적 적자상태에 빠져 들게 된다.

2) 강제징병제 시행

1937년 중일전쟁 이후 일본군의 전선은 확대일로를 걷는다. 1941년에는 하와이 진주만 공격, 이후 1942년 1월에 필리핀 마닐라 함락, 2월에 싱가포르 함락, 3월엔 인도네시아를 점령하면서 일본의 전선은 견잡을 수 없이 확대된다. 이러한 상황에서 일제는 조선인 노동력의 동원이 필수적 이었는데, 노동자의 저항⁷⁴⁾이 증가하는 추세에 따라 새로운 노동력 동원 방식을 추진하게 된다. 여기에서 이동방지의 대책으로 제기된 것이 징용이었다.

조선에서는 이미 1939년 10월 1일 일본에 이어 국민징용령이 공포되었다. 그러나 조선총독부는 1941년 군 관계 노동력에 대해서만 징용을 실시하였고, 다른 방면은 시기상조라 하여 실시하지 않았다(강만길, 2000; 180-193). 이후 국민징용령이 조선에서 시행된 것은 1944년 9월 이었다. 이렇게 노동력 동원이 필수적인 상황에서도 조선총독부가 조선에서 징용령의 발동을 미룬 이유는 조선인의 정서에서 저항을 부를 염려가 컸기 때문이다.

한편 조선총독부는 조선인의 저항을 방지하고 전쟁 참여를 유도하기 위해 황민화를 강조하기보다는 각종 권리의 인정과 차별을 철폐하는 방향으로 식민 정책을 수정하게 된다. 1944년 1월 28일 「조선인 황민화 기본방책」이 대표적인 것인데, 참사관으로 추정되는 작성자 무라야마(村山)는 다음과 같이 주장한다(이승일, 2008; 344-345 재구성).

전시하 조선인에 대한 징병의 실시와 전력 증강의 요원으로서 조선인의 대량 내지 이입을 필요로 하는 현 사태에 비추어, 조선인에 대한 정부의 시책을 내외지를 통하여 다음 방침 아래 통일 강화하여 조선인의 황민의식을 일층 양양하고 그 충력을 전쟁완수로 결집시키는 것으로

72) 물론 공장노동에 대한 적응력, 기능·기술 인력의 확보 등이란 문제가 존재 하였지만, 일정한 문화 수준을 가지고 교육을 중시하는 사회에서 배양된 조선인을 공장 노동에 활용하는 데에는 큰 애로가 없었다(이현창, 2012 「한국경제통사」 358면).

73) 1930년대 공업화의 요인으로서 노동력의 조건을 중시한 견해를 살펴보자면, '치안이 잘 유지되어 있다는 근본 조건 외에 우선 노동력이 값싸고 풍부하게 있으며, 또 자원이 풍부하게 있다는 것이 조선의 공업을 발전시켜온 또 하나의 기초인 것은 틀림없는 것입니다. 조선의 공업으로서 제일 먼저 받아들여진 섬유공업이 비싼 세(勢)로 진행되어간 가장 큰 이유는 노동력에 있는 것이 아닌가라고 생각하는 것입니다'(조선공업좌담회 「조선」 1939. 10. 41면, 이현창, 2012 「한국경제통사」 358면 재인용)

74) 적극적 저항의 형태로 노동조합을 통한 파업, 소극적 형태로 노동력 동원을 거부하거나 임의로 배치되어 발이 묶인 노동현장에서 끊임없이 도주, 이탈, 이직하고 있었다. 조선총독부 사무국 노무과 자료에 의하면 1942년 1월 노동자의 평균 이탈 비율은 공장에서 7.5%, 광산에서 10.2%에 달하였고, 출근율은 공장의 경우 매일 평균 80%, 광산에서는 75%에 불과하였다.

한다(무라야마(村山) 사안(私案) 1944, 「조선인황민화기본방침」).

위 무라야마 사안(私案)은 전력증강의 요원으로서 조선인을 적극적으로 평가하고, 조선인이 가지고 있는 모든 역량을 동원할 것을 촉구하고 있다. 또한 이 문서는 조선인에 대한 일본인의 시각 변화를 제기하고 있다는 점에 특징이 있다. 첫째, 내·외지 각 관청 관리들은 조선 및 조선인에 대한 이해와 조선인의 황민화가 필요하고 가능하다는 인식을 철저히 하고, 내선을 통하는 시야에서 사태를 판단하며, 조선인에 관한 정부의 여러 시책은 조선인 황민화 기본방침에 다를 것을 제안했다. 둘째, 일반 일본인들에게는 조선인 황민화의 국가적 필요성을 충분히 인식시키고, 조선인에 대한 모멸과 혐오의 감정을 제거하도록 제안했다. 과거 황민화되지 못한 조선인의 반성과 자각을 촉구하던 입장에서, 이제는 조선인을 이해하지 못하는 일본인의 자각과 이해를 촉구하는 쪽으로 바뀌게 되었던 것이다. 셋째, 징병제 실시에 따라 조선인 처우를 적절히 개선하고 황민의식을 양양하도록 촉구했다. 조선인 처우 개선은 고이소 구니아키 총독이 일반적 통치방안으로 추진하고 있었는데, 일본정부도 처우 개선 없이는 조선인들을 효과적으로 동원할 수 없다는 인식에 도달하게 되었던 것이다(이승일, 2008; 345-346).

3) 정책변동

일제강점기 초기의 구호사업은 수해나 화재 등과같이 재해로 인하여 발생한 이재자를 구호하는 이재구조에 한정하고 있었다. 급여의 내용은 식량, 의류 및 의료비 등이며 이에 대한 제정은 1914년 재정된 ‘은사금 이재구조기금 관리규칙’에 의거하여 구조기금을 충당하였다.

이후 토지조사사업의 영향으로 전국 각지에서 빈민들이 생겨나고 민심이 흉흉해지자 1916년 조선총독부는 훈령 제1호인 은사진출자금의 궁민구조 규정에 의하여 궁민구조를 실시한다. 적용대상은 ① 폐질자 또는 중병자, ② 60세 이상의 노쇠한 자로서 생활을 유지할 수 없고, 다른데에 의지할 곳이 없는 자, ③ 독신자는 아니라도 기타 가족노유(家族老幼), 폐질, 불구, 실종 또는 재감 등으로 부양을 받을 수 없는 자, 또는 13세 미만의 무의탁한자 등이다. 구조의 결정은 부윤, 군수 등의 신청에 의하여 각 도지사가 하도록 되어있었다. 궁민구조의 제정은 은사진출기금에서 충당하였는데, 은사진출기금은 일제의 조선강점시 일본천황의 은사금으로 조성된 자금의 이자로 조성하였다. 조선

총독부 학무국 사회과 자료에 의하면 1916년 새로이 구호를 받게 된 인원은 37명이고 소요된 구호비는 133원 이었던 것이 1927년에는 4,383명이 신구호자로 선정되어 총 구호비 21,171원을 집행하기에 이른다. 이후 구호비 규모는 점점 늘어 1942년에는 1,140명이 신구호자로 선정되어 83,901원의 구호비를 집행하게 된다.

이후 1937년 중일전쟁을 기점으로 전선이 확대되자 조선총독부는 조선의 인적 자원 동원의 다급함, 내·외지 차별 철폐 주장 속에서 1944년 3월 1일 조선구호령을 제정하기에 이른다. 시기적으로는 같은 해 9월 국민징용령이 시행되기 직전이며, 내지(일본본토)의 구호법은 1929년 제정되어 1932년에 시행되었음을 감안할 때 매우 늦은 구호정책이었다.

조선구호령은 일본의 구호법을 기초로 하고 모자보호법과 의료보호법을 부분적으로 부가해서 종합화시킨 법이다(하상락, 1998; 347). 구호의 대상자는 궁민구조 규정과 크게 다름이 없다. 구호는 신청주의에 의해서 실시되었고, 자산조사를 거치도록 규정하고 있으며, 거택보호가 원칙이다. 거택보호가 불가능한 경우에는 구호시설수용, 위탁수용, 개인 가정 혹은 적당한 시설에 위탁수용할 수 있도록 규정하고 있다. 한편 조선구호령에서는 제28조에서 부양의무자가 있는 경우에 구호에 필요한 비용을 부담한 부읍면 또는 도는 비용의 전부 또는 일부를 부양의무자에게 징수할 수 있다는 규정을 두어 민법의 부양의무자에게 1차적 부양책임이 있음을 환기(喚起)하고 있다.

한편 공무원과 군인에게 일본 본국에서 시행하던 은급제도는 식민지 조선에서도 내·외지 차별 없이 시행 하였다. 이는 강점 초기 조선총독부나 군인이 대부분 일본인 이라는 것도 있겠지만 충성심을 유도하기 위하여 조선인⁷⁵⁾ 또한 차별을 두지 않은 것으로 해석된다.

75) 실제 조선인 수급자가 있었는지 대상자는 얼마나 었는지에 대한 정확한 자료는 미흡하다. 그러나 1965년 체결된 한일협정의 논의과정에서 당시 조선인 수급자가 있었음을 확인 할 수 있다. 당시 한국 측이 일본에 요구한 대일청구권에는 일본 기업에 취업한 한국인 근로자의 미불임금 외에 한국인 은급수급권자에게 지불해야 할 은급 등이 포함되어 있었다. 우리 정부는 1951년 일본 측과 협상시 8개항의 대일청구권 요강을 제시했는데, 이 중 다섯 번째가 '한국법인 또는 한국인의 미수금, 보상금 및 기타 청구권의 반제청구'로 이들 항목의 하나에 '한국인의 대일본 정부 청구 은급 관계'가 들어있다(경제기획원, 1976 「청구권자금백서 1」 10면).

4. 소결

일제강점기는 우리나라 소득보장정책의 경로가 형성되는 시기이다. 이 시기 정책 결정은 식민지 약탈 정책과 내·외지 차별, 통치 이데올로기, 이중적인 법구조의 제약 하에서 이루어져 왔다. 그러나 이러한 제약은 소득보장정책의 수립을 촉진하는 계기가 되기도 하였다.

식민지 조선에 대한 일제의 통치 이데올로기는 식민지의 상황 및 일본자본주의의 필요성에 의해 조금씩 변화 하는 것처럼 보이지만, 실상은 거의 기본적으로는 반근대적 원리에 의한 식민지 조선의 약탈적 지배라는 것은 조금도 변화가 없었다. 이러한 약탈적 지배 이데올로기는 식민지 조선의 빈곤층 형성에 기폭제와 같은 역할을 했다. 일제의 식민지 조선의 약탈 정책의 일환으로 시행한 토지조사사업은 토지와 농민을 유리시킴으로써 농민층의 분화를 촉발하였으며, 이러한 농민층의 분화는 인구의 대도시 집중 유입이라는 사회현상을 만들었다. 이렇게 집중된 인구의 도시 집중은 다시 도시 빈민층의 형성이라는 사회문제를 낳기도 하였다.

법제도는 외형적으로는 법치주의를 표방 했지만 그 실상은 모순적 이었다. 식민지 조선에도 일본 본토에서 시행되고 있는 법률을 적용해야 함에도 불구하고 조선을 치외법권으로 뒀으로써 내·외지 차별을 꾀했다는 점이다. 이러한 내·외지 차별에 의한 조선인 임노동층의 저임금 구조는 제국자본주의의 식민지 토착화와 식민지 조선에 대한 내지(일본본토) 자본가의 투자를 성사시켰을지는 몰라도 결과적으로는 노동쟁의를 촉발하였으며, 전시 노동력 동원 및 군사동원에 있어서 어려움을 겪어 기존에 고수하던 내·외지인 차별 정책을 폐지하기에 이른다.

이러한 기조(基調)에서 일제강점기 소득보장 정책의 성격은 시혜적이고 일시적인 단발성 정책에 불과하였다. 소득보장 정책에 사용된 재원을 보더라도 알 수 있듯이 일제의 조선강점시 천황이 하사한 은사금으로 기금을 조성하여 조성된 기금에서 나오는 이자로 재원을 충당 하였다. 이러한 정책은 일제강점기 내내 변함없이 유지 되어 오다가 일제 말기에 들어서 조선인의 전쟁참여를 독려하고 인적 자원 약탈을 위해 국민징용령을 시행하기 전 조선구호령 제정과 함께 폐지된다.

이상에서 알 수 있듯이 일제 강점기 내내 변하지 않은 천황제 이데올로기에 근간을 두고 있는 시기별 약탈적 이데올로기는 소득보장 정책 수립을 제약하게 되고 각종 약탈적 경제정책을 촉진하는 계기가 되기도 하였다. 이중적인 법 구조는 내·외지 차별에

근간을 두고, 일본본토에 종속되어 있는 조선총독은 독자적인 정책수립에 제약을 받게 된다. 따라서 산업구조, 인구학적 변화, 노동운동의 심화라는 정책변동의 촉진요인에도 불구하고 통치이념, 정치환경, 상위법령은 정책변동을 제약하였다. 비록 정책변동의 결정적 전기에 정책 변동이 있었지만 이 또한 이념적 제약에 한정적 범위 내에서 변동될 수밖에 없었다. 이 시기 경로를 요약하면 다음 <표 3.2-11>과 같다.

<표 3.2-11> 경로 분석

구분		특징적 현상	이론적 해석	소득보장정책 현상
제도 변화	구조적 맥락	산업구조	농업 부문 비율 감소	산업화
		인구학적 변화	인구의 집중화	도시화
		노동운동	노동쟁의 심화	계급적 정치투쟁으로 전환
영향 요인	제도적 맥락	통치이념	약탈적 지배 이데올로기	제도의 지속
		상위법령	이중적 법 구조	제도의 지속
		정치적 환경	천왕에 예속된 조선총독	제도의 지속
제도 변화의 결정적 전기	제도 변화의 결정적 전기	토지조사사업	농민층의 분화	임노동층의 형성
		강제징병제 시행	내·외지 차별 철폐	인적 자원 수탈의 목적

- 단편적인 공공부조에서 벗어나 종합적인 조선후령의 시행
- 특수지역 연금 도입
- 제한적 사회보험 시행

1) 경로의존 모형의 대입

일제강점기의 토지조사사업과 강제징병제 시행을 제도 변화의 결정적 전기로 상정한다면 경로의존 모형의 대입을 통한 경로분석이 가능할 것이다. 그러나 결정적 전기의 가장 큰 특징이 우발성(contingency)인데 위와 같은 사건을 우발성으로 설명하기에는 다소 무리가 따를 것이다. 상술한 바와 같이 토지조사사업은 일제강점기 이전 조선정부도 의도하던 바였지만, 자금력·기술력·추진력의 부족으로 실효를 거두지 못하던 정책이었다. 강제징병제 시행은 또 어떠한가? 이미 1939년 10월 1일 일본에 이어 국민징용령이 조선에도 공포되었다. 그러나 조선총독부는 1941년 군 관계 노동력에 대해서만 징용을 실시하였고, 다른 방편은 시기상조라 하여 실시하지 않았음을 볼 때 1944년의 강제징병제 시행은 우발성이 있다고 해석하기 어려울 것이다.

그러나 일제강점 초기 즉, 조선을 식민지화 한 1910년을 결정적 전기로 상정해 볼 수 있겠으나, 상술한 바와 같이 일본은 제국주의 팽창을 위하여 조선의 식민지화를 위하여 지속적으로 준비해 왔음에 비추어 볼 때 우발적이라고 해석하는 것은 어려울 것이다. 더군다나 초기 시행되던 이재구조 역시 역사적으로 볼 때 이미 우리나라에서 시행되고 있던 정책이었음을 상기해 볼 때 소득보장 정책의 단절적인 변화는 없었다. 물론 중대국면이라고 해서 반드시 어떤 변화가 일어나야만 하는 것은 아니지만, 일본이 식민지를 영유하게 된 19세기 말·20세기 초는 제국주의에 의한 세계의 식민지 분할이 거의 끝나고 있었던 시점이었다는 점에서 일본의 조선 강점은 결코 우발적이라고 해석하기는 어려울 것이다.

한편 토지조사사업으로 인하여 전국 각지에서 생겨난 빈민들을 구조하기 위해 1916년 조선총독부에 의하여 시행된 국민구조 규정과 강제징병제시행에 앞서 내·외지 차별 철폐 주장 속에 시행된 조선구호령과의 차이를 분석해 볼 때 정책이 급진적으로 변동했다고 보기는 어렵다. 즉, 토지조사사업과 강제징병제 시행이 중대국면이라고 할지라도 정책변동은 급진적이지 않고 오히려 점진적이었다는 것을 알 수 있다.

2) 경로창조 및 경로진화 모형 적용

이런 관점에서 경로창조, 경로진화 모형을 대입해 보면 정책변동을 훨씬 설명하기 쉽게 된다. 일제의 조선 강점을 기업가적 행위자들이 기존 경로에서 의도적 이탈을 시도한 경로창조 행위로 볼 수 있다. 즉, 경로창조자들의 직접 경험에 의한 경로창조로 해석이 가능하다. 일본은 제국주의의 팽창을 위해 조선을 식민지화 하기 전에 이미 대만을 식민지화 했다는 사실로 볼 때 경험에 의한 경로창조로 보는 것이 타당할 것이다.

경로진화 모형에서는 중대국면 혹은 결정적 전기를 필요치 않게 되고 조선구호령으로 이어지는 공공부조 정책 역시 설명이 가능해 진다. 공공부조 정책만 놓고 본다면 변하지 않는 것은 부양의무자 조항을 비롯한 구호의 대상자가 그것이고 변한 것은 기존의 국민구조에 비해 모자보호법과 의료보호법을 부분적으로 부가해서 종합화 시켰다는 것이다. 이렇게 볼 때 경로진화의 양식 중 이 시기 정책 변동은 가겹(layering)으로 볼 수 있다.

제3절 군사정부시기 경로 분석

1. 구조적 맥락

1) 산업구조

해방 후 얼마지 않아 6.25동란을 통해 국토의 산업 시설은 대부분 파괴 되고 1950년대 한국은 외국의 원조에 의존하였다. 이후 1962년 경제개발계획이 추진됨에 따라 한국의 산업구조는 근대화·고도화의 길을 걷는다. 1960년대에는 기간산업육성과 사회간접자본의 확대에 주력한 공업화의 초석을 다지는 기간 이었고, 1970년대에는 중화학공업부문을 중점 육성하여 고도성장과 산업구조 고도화를 달성했다. 1980년대에 들어와서는 중화학공업에 대한 투자 조정등 산업구조의 재편이 추구하고 산업합리화를 통하여 국제 경쟁력 제고를 위한 노력이 지속 되었다.

<표 3.3-1> 국내총생산의 산업별 구성과 연평균 실질성장률

(단위 : 억 달러(경상), %)

구분	국내총생산의 지출 구성				연평균 실질성장률		
	1961	1970	1980	1990	61~70	70~80	80~90
국내총생산	21	81	628	2,536	8.7	7.6	9.1
농림어업	39.1	26.6	14.7	8.7	3.5	1.1	3.2
광공업	15.5	22.5	29.7	29.7	17.1	14.8	11.6
제조업	13.6	21.0	28.2	29.2	18.3	15.9	12.1
건설·전기·가스·수도업	4.4	6.6	10.1	13.7	20.5	11.3	11.4
서비스업	41.0	44.2	45.5	47.9	9.7	7.3	8.5
경공업	73.7	60.8	46.4	34.1	15.8	12.8	8.7
중화학공업	26.3	39.2	53.6	65.9	23.7	19.5	14.4

출처 : 한국은행 「국민계정」, 이현창, 2012 「한국경제통사」 520면.

주 : 지출의 구성은 경상가격으로, 연평균 실질성장률은 불변가격으로 구함.

<표 3.3-1>에 의하면, 제조업의 비중이 1961년 13.6%에서 90년에 29.2%로 급증하면서 고도성장을 주도한다. 그 반면 농림어업 부문은 같은 기간 39.1%에서 8.7%로 급감한다. 선진국의 발전성과를 단기간에 압축한 고도성장으로 인하여 우리나라의 산업구

조는 세계적으로 유례를 찾기 어려울 정도로 급변하였다. 정부가 제조업을 집중적으로 육성한데다가 수출이 제조업에 의해 선도되었기 때문에, 제조업은 급성장하고 1차산업 비중은 급격히 축소되었던 것이다. 서비스업 역시 60년대 이래 공업 발전에 수반하여 점차 고도화되면서 양적 비중을 확대하여갔다(이헌창, 2012; 520-521 재구성).

이시기 주목할 만한 현상은 대기업 체제가 진행 되는 것이다. 1960년대 제정된 특정산업육성법에 근거하여 박정희 정부는 신규진입과 신규시설 투자에 대한 승인권한을 가지고 있었다. 정부는 기술, 투자, 규모 등의 신규 중화학 공업에 대한 투자를 엄격하게 통제함으로써 규모의 경제가 확충되도록 했다. 이미 정부는 ‘8·3 긴급조치’ 이후 산업합리화 과정에서 부실기업의 인수 합병을 통해 기업의 규모를 확대하도록 했다. 그리고 1976년에는 ‘중소기업 계열화 촉진법’을 제정하여 영세 기업의 과잉경쟁을 방지하고 시설의 대형화와 계열화를 위해 중소기업과 대기업간의 인수합병을 촉진하도록 했다(윤대업, 2011; 79-80). 이러한 조치의 영향으로 대기업은 계열사 수를 대폭 증가하고 중화학 공업에 대한 경쟁적 진출이 가능하게 된 것이다. <표 3.3-2>에서 보듯이 1970년대 후반 대기업의 계열사 수는 대폭 증가하는 것으로 나타난다.

<표 3.3-2> 대기업의 인수합병 및 시장진입(1974-1978)

구분	계열사수(개)		중요 인수합병 및 시장진입
	1974	1978	
국제그룹	7	24	-
금호	9	17	금호화학 설립, 한국합성고무 여천공장 건설 착수
롯데	6	18	-
대우	10	30	대우전자(1974), 한국기계 인수 대우중공업설립(1976), 대우조선 인수(1978), 대한전선 통신사업부 합병, 신진자동차 인수
대한전선	6	22	-
럭키	17	43	금성계전(1974), 동국중공업, 대한반도체, 서통전기, 서흥전기, 서통전자, 서통정밀 인수, 금성정밀설립(1976), 여천화학공장 착공
삼성	24	33	삼성정밀(1977), 삼성 GTE, 우진조선 인수(1977), 대성중공업, 신동양건설 인수(1977), 한국반도체 인수(1978), 코리아엔지니어링 인수(1977), 삼성석유화학 울산공장(1974)
삼화	10	30	-
선경	8	23	선경화학(1976), 선경마그네틱(1976)
쌍용	17	20	쌍용중기, 진일공업, 동양중전, 승리기계제작소, 성풍전자 인수, 쌍용전기공업 설립, 쌍용중기 창원공장 준공

코오롱	15	22	-
현대	9	31	현대미포조선(1974), 인천제철, 대한알루미늄 인수(1975), 현대중전기(1978), 현대정공(1978), 현대엔진공업(1978), 현대알루미늄공업, 금강항공, 현대차량(1978) 설립, 현대중공업, 현대종합금속
효성	8	24	한영공업 인수 (1974), 석유화학공장 신설

출처 : 한국산업은행조사부, 1979 「한국의 산업」
 윤대엽, 2011 「수출주도 발전의 위기와 산업정책의 정치」 80-81면 재인용.

이렇게 형성된 대기업위주의 산업구조는 <표 3.3-3>에서 보듯이 1979년 기준 한국의 시장경쟁은 상위 3개 기업이 50% 이상의 시장을 지배하는 독과점 구조로 형성되었다.

<표 3.3-3> 시장집중도 (1979년 기준)

구분	독과점 (3개사 50% 이상)	경쟁 (3개사 50% 미만)	합계
품목수(개)	2,071	250	2,321
비율(%)	89	11	100

출처 : 경제기획원 1981 「경제백서」
 윤대엽, 2011 전개서 82면 재인용.

대기업에게 집중된 산업 생산의 비중은 군사정부의 후기에도 계속되어 왔으며, 이러한 대기업 편중의 산업구조는 경쟁력 저하의 원인으로 지적되어 산업정책의 중요한 정책과제로 대두하게 된다. 경쟁력 강화를 위한 대기업 중심의 산업육성 정책이었지만 결국 소수 기업에 의한 독과점 구조에 의한 시장의 효율성 저해라는 문제가 대두하게 된 것이다.

2) 인구학적 변화

급격한 산업화는 도시화, 핵가족화를 가속화 했다. 아래 <표 3.3-4>를 통하여 알 수 있듯이 시간이 갈수록 서울, 경기, 인천등 수도권 인구 집중화가 심화 되고 있음을 알 수 있다. 서울의 경우 지속적으로 순유입 되어 오다가 1990년 90,992명의 인구가 순유출 됨으로써 인구 유입이 중단 된다. 한편 강원, 충북, 충남, 전북, 전남, 경북의 경우

조사시점인 1970년부터 1993년까지 인구의 순 유출 현상이 지속된다. 특히 전남의 경우 1970년부터 1993년까지 총 1,985,908명의 인구가 순유출 된다.

<표 3.3-4> 국내 인구가동 통계

(단위 : 천명, 천명 이하 절삭)

	1970~1979			1980~1989			1990~1993		
	전입	전출	순이동	전입	전출	순이동	전입	전출	순이동
서울	23,589	21,126	2,463	29,870	28,743	1,126	9,818	10,234	-415
부산	6,384	5,529	854	8,736	8,523	212	2,983	3,165	-182
대구	-	-	-	5,010	4,787	223	2,135	2,133	1
인천	-	-	-	3,666	3,315	351	2,087	1,790	296
광주	-	-	-	1,156	1,080	75	1,333	1,239	94
대전	-	-	-	256	230	26	1,238	1,106	132
경기	7,151	5,916	1,235	12,059	10,266	1,792	6,357	5,421	936
강원	2,243	2,679	-435	2,752	3,134	-381	977	1,112	-135
충북	1,484	2,001	-516	2,211	2,578	-367	1,009	1,036	-26
충남	2,873	3,341	-468	4,131	4,597	-465	873	1,024	-151
전북	2,252	3,064	-811	3,349	3,984	-634	1,341	1,493	-152
전남	3,710	4,524	-814	4,915	5,751	-835	1,271	1,607	-336
경북	7,279	7,779	-500	4,810	5,583	-772	1,719	1,862	-142
경남	3,721	4,395	-673	6,262	6,492	-229	2,831	2,755	75
제주	328	383	-54	652	676	-23	300	294	5

출처 : 통계청 사회통계국 인구동향과.

주 : 1) -는 집계 안됨.

2) 대구·인천은 1981년부터, 광주는 1986년부터, 대전은 1989년부터 집계됨.

통계청 발표 「총조사 인구총괄」에 의하면 인구의 도시권 순유입 결과 1960년 2,445,402명이던 서울의 인구는 1990년에는 10,603,205명에 달하게 된다. 인구의 순유출 현상이 높게 나타난 전남의 경우 같은 조사시점 3,553,041명 이던 도내 인구는 2,506,944명으로 줄어들게 된다. 이는 1960년 19,520,945명 이던 국내 인구가 1990년 43,410,890명으로 약222% 늘어나게 된 것과 대비 되는 현상으로 같은 조사시점을 기준

으로 서울의 인구는 약 433% 늘어나게 되었고, 상대적으로 전남은 30%가 줄어든 것이다.

이처럼 1965년대부터 농촌인구는 절대 감소를 보이기 시작하였다. 1965년의 1,500만 농촌인구는 1970년대 1,440만으로 감소하고 1975년에 1,320만, 1980년대에 1,080만, 1985년에 850만으로 감소하였다. 1970년대에 행정구역 조정에 의한 시 승격으로 인하여 도시인구의 증가가 영향을 받았으나 기본적으로 한국의 도시화는 농촌인구가 도시로 이동하면서 이루어졌다. <표 3.3-5>의 도시화 추세를 보면 급격한 도시화를 확인할 수 있다.

<표 3.3-5> 도시화 추세(1955-1990)

(단위 : 천명, 천명 이하 절삭)

연도	전국인구	도시인구	도시인구비율	도시수(개)
1955	21,501	5,263	25.5	25
1960	24,989	6,997	28.0	27
1965	29,160	9,780	33.5	32
1970	31,435	12,229	44.1	32
1975	34,679	16,770	48.4	35
1980	37,407	21,409	57.2	40
1985	40,420	26,418	65.4	50
1990	43,522	32,397	74.4	73

출처 : 경제기획원, 「인구 및 주택 센서스 보고서」.
김성만, 2002 「1980년대 한국의 정치변동」 39면 재인용.

위의 표를 보면 도시인구의 급격한 증가를 확인할 수 있는데, 1960년대의 28%이던 도시 인구는 1980년대에는 57.2%로 증가하고 이후 증가세는 계속된다.

<표 3.3-6> 가구 구성원 현황

	총가구수	1~2인 가구	3~4인 가구	5인 이상 가구
1980	7,969,201	1,222,582 (15%)	2,772,311 (35%)	3,974,308 (50%)
1985	9,571,361	1,836,473 (20%)	4,001,259 (42%)	3,733,593 (38%)
1990	11,354,540	2,587,194 (23%)	5,514,000 (49%)	3,253,346 (28%)

출처 : 통계청 인구총조사과.

한편 인구의 대도시 집중화 현상과 더불어 나타난 현상이 핵가족화이다. <표 3.3-6> 통계청 인구총조사과 발표 가구 구성원 현황을 보면, 1980년 총가구수 대비 5인 이상 가구구성원의 비율은 50% 이었으나 1990년에는 28%로 하락하고 1~2인 구성의 가구는 같은 조사시점 15%에서 23%로 상승하고 있다.

3) 노동운동

1960년대 이후 수출주도형 산업화의 결과 산업구조는 변하기 시작해 임금노동자의 수도 급격히 증가했다. 경제기획원 「한국통계연감」을 보면 1960년 80%가 농민이었고 5%정도만 제조업 등 2차 산업에 종사 하였으나, 1970년에는 농민이 전체 노동력의 절반으로 줄어들고 제조업을 포함한 2차 산업 인구는 14.3%로 증가 했다. 한편 임금노동자 또한 급격한 증가세를 보이는데 산업화의 진전으로 1963년 임금노동자는 240만명(전체 구성비 31%), 1970년 380만명(39%)에 이르게 된다(김영곤, 2005; 60 재구성).

이러한 상황에서 군사정부의 노동정책은 일제 강점기의 정책과 비슷한 양상을 띠는데, 수출 경쟁력 확보를 위한 저임금 정책이었다. 초기 노동3권은 부정되었으며, 1963년 노동법 개정⁷⁶⁾을 통하여 노동운동 부정으로 일관 했다.

군사정부가 주도한 경제개발 정책은 국가, 자본, 노동의 관계에서 국가가 거의 절대적인 자율성을 유지할 수 있는 조건에서 실시되었기 때문에 노동운동에 대한 강력한 제약을 수반했다. 특히 수출산업화 전략을 경제발전의 기본전략으로 도입한 1960년대 중반부터 국가는 노조에 강력한 억압정책을 실시했다. 노동조합의 지도자를 감시하고 법률적으로 각종 노동관계법과 형법을 동원해 노동조합의 활동을 제한하고 금지하면서, 행정적으로 노동조합의 활동을 막는 각종 탄압수단을 동원했다. 이러한 국가의 대노조전략은 초기 노동조합 운동사에서 보편적으로 나타났던 국가의 노동조합 억압정책이었다⁷⁷⁾. 노동조합과 조직원 수는 1966년에 가서야 4·19 당시의 30만명 수준을 회복

76) 1953년 처음 제정된 노동법은 그 후 아무런 개정작업이 없었으나, 5·16 쿠데타 이후 박정권은 군사독재에 장애가 되는 기본권을 정지시키고 국회와 헌법재판소의 기능을 정지시키고, 아울러 노동관계 4대법의 효력을 정지시켰다. 한편 군사정권은 계엄 포고 제5호 ‘경제질서 회복에 관한 특별성명서’(1961. 5. 19)를 공포하여 모든 노동쟁의를 일체 금지시켰다.

77) 국가의 대노조전략은 ① 배제적 억압정책 ② 국가가 노동조합을 인정하되 일정한 정도로 노조의 정치적 역할과 경제적 기능을 억제하면서 동시에 노조를 이용하는 조합주의 전략(corporatist strategy) ③ 국가와 노조간에 특정한 관계가 존재하지 않고 노조전략을 노동시장 역할에 맡기는 시장전략(market strategy) ④ 국가기구를 장악한 정당이 친노조적인 정당인 경우 국가가 노조의 이익을 정치적으로 대변하는 구가의 노조

했다(김영곤, 2005; 49).

그러나 이러한 사정 속에서도 노동쟁의는 꾸준히 계속 되었는데, 5·16 직후 계엄령 아래 노동조합이 해체되고 노동쟁의가 금지되었음에도 조합 결성과 임금인상, 근로조건 개선 등을 요구하는 항의, 진정, 고발이 계속되었고, 계엄령이 풀린 이후 쟁의가 격증해 1963년에는 89건에 16만 8843명이 쟁의에 참가했다. 이러한 노동쟁의는 1963~69년 사이 연평균 105건에 17만 5천명이 참가했다.

<표 3.3-7> 노동쟁의 발생과 요구내용별 추이

연도	발생건수	참가인원	주요 요구 내용별 구성비 (%)					
			임금인상	임시급여	해고반대	노동시간	권리분쟁	기타
1963	89	168,843	58.4	7.9	3.4	1.1	22.5	-
1964	126	207,406	73.3	6.7	4.8	0.9	12.4	-
1965	113	103,707	61.9	7.2	8.2	2.1	14.4	-
1966	117	145,168	69.2	9.6	0.9	3.8	13.5	3.0
1967	105	150,535	80.0	3.9	-	0.9	14.3	0.9
1968	112	265,941	54.3	5.3	6.2	-	22.3	1.9
1969	70	108,248	70.0	2.9	2.9	-	22.8	1.4
1970	88	182,808	70.0	-	2.5	-	15.0	2.5
1971	101	115,934	68.3	5.0	2.0	-	18.0	5.9

출처 : 한국노동조합총연맹 1979 「한국노동조합운동사」 567면.
김영곤, 2005 「한국 노동사와 미래」 70면 재인용.

<표 3.3-7>에 의하면 임금인상 요구가 전체의 67.3%로 가장 많았고, 다음은 권리분쟁으로 단체협약과 조합결성 인정을 요구하는 쟁의가 18.6%를 차지했다. 이것은 고도성장 아래 노동자의 낮은 임금실태와 노동조합 결성 방해가 심했음을 말한다(김영곤, 2005; 69 재구성). 특히, 1964년 철도노동자들의 생활임금확보 요구, 1965년 외기노조의 노동조건 개선요구, 종신화학 노동자 쟁의, 1967년 전남제사, 동양기계 휴폐업 반대, 노동조합활동보장, 임금인상요구 쟁의가 있었다. 1968년에는 외국인투자기업 쟁의, 대한조선공사 파업 등이 진행 되었다.

대변전략(representative strategy) 등이 있다(신광영, 1993 「계급과 노동운동의 사회학」 194-196면 재구성).

1970년 11월 ‘전태일 분신 사건78)’ 이후에는 노동운동의 지형이 크게 확대 변화되었다. 노조의 노동쟁의 외에 지식인과 종교인들의 노동운동 지원과 참여가 확산되었다. 발생 추이를 보면 유신정권 기간에는 일 년에 100건 이상의 쟁의발생이 있었다. 또한 미조직 노동자들의 투쟁도 함께 진행되면서 변혁적 노동운동이 다시금 싹트기 시작했다. 원풍모방, 반도상사, 인천동일방직, 콘트롤 데이터, 청계피복, YH무역 등의 투쟁은 1970년대의 주요한 투쟁으로 기록된다.

이 시기 언론노동자의 노동조합결성을 통한 언론자유수호운동 또한 주목할 만한 사건인데 1971년 4월 동아일보를 시작으로 전국 14개 언론기관이 동참한 언론자유 운동이다. 1974년 10월 19일 군사정부는 각 언론사 편집국장, 방송국장을 불러 종교계 민주화 운동 등의 보도금지를 요청했다. 그러나 한국일보와 동아일보의 월남 문제 관련 기사가 보도되자 10월 22일 한국일보 편집국장장과 동아일보의 편집국장, 지방부장 3명을 연행한 것이 계기가 되었다. 이에 동아일보와 동아방송 기자들은 철야농성을 하고 10월 24일 동아일보사 편집국·방송국·출판국 소속 기자 180여명은 ‘자유언론 실천 선언대회’를 열었다. ‘민주사회와 자유 국가 발전을 위한 기본적 사회 기능인 자유 언론은 언론 종사자들의 실천과제일 뿐 당국이 허용해 주는 것은 아니다’라고 주장하며 언론기관에 대한 외부 압력의 배제, 기관원 출입 금지, 언론인의 불법연행 거부 등을 결의했다. 한편 정부는 기업들에게 광고를 내지 못하게 하자 동아일보는 백지광고로 맞서고 10월 24일 조선일보 기자 150명 등 전국의 31개 신문·방송·통신 기자들이 일제히 자유언론선언을 발표했다. 언론자유에 대한 언론노동자들의 쟁의는 이후 1979년에도 신동아·조선일보·중앙일보등이 언론자유를 주장하며 독재정권에 맞서 진실 보도를 위한 투쟁을 전개했다.

1980년대 들어 신군부의 탄압으로 1980년 한때 407건에 달했던 노동쟁의가 1981년 186건, 1982년 65건, 1983년 98건으로 감소하였다. 제5공화국 당시 노동운동은 기업별

78) 대한민국의 노동자, 노동운동가로 1960년대 평화시장 봉제공장의 재봉사로 일하며 노동자의 권리를 지키기 위해 ‘근로기준법 준수’를 외치며 분신 자결하였다. 이 사건 이후 사회적으로 큰 반향을 일으켜 같은해 11월 16일 서울대 법대생 1백여명은 그의 유해를 인수하여 학생장을 거행하겠다고 주장했고, 상대생 4백여명은 무기한 단식 농성을 벌였다. 20일에는 서울대생과 이화여대생들이 법과대에서 추도식을 거행하고 공동으로 시위를 벌였으며, 고려대, 연세대등도 집회를 열었다. 이후 서울대 측은 무기한 휴업령을 내렸으나 서울대생들은 계속해서 철야 농성을 벌였다(이광일,1998 「우리 시대 지식인의 초상」 279면). 이와 함께 당시 신민당 대통령 후보였던 김대중은 1971년 1월 연두 기자회견에서 ‘전태일 정신의 구현’을 공약으로 발표하기도 했으며(조영례,1998 「전태일 평전」 27면), 노동계에서는 본격적인 노동운동이 벌어진 계기가 되었다. 1970년 11월 조선히텔 노동자 이상찬의 분신 기도, 1971년 9월 한국회관(식당) 노동자 김차호의 분신 기도, 같은해 8월 신진자동차 노조 조합원과 가족 1,900여명의 파업, 한진상사 파업 노동자 400명의 대한항공 빌딩 옥상 점거 농성들이 주요 사건들이다.

노사관계의 강제와 적극적 탄압을 통해 진행되었으나 한국노총 어용성⁷⁹⁾으로 인해 상층부의 노동운동은 거의 없었다. 이러한 상층부의 한계 속에 민주노조운동은 지역노조와 변혁적 노동운동으로 성장해 나갔다. 1984년 한국노동자복지협의회, 1985년 노동운동탄압저지투쟁위원회, 구로지역노조민주화추진위원회, 서울노동자연대투쟁연합, 안양, 성남, 인천 등지의 노동단체가 결성되었고 서울지역의 연대단체들은 서울노동운동연합(서노련)을, 인천지역은 인천지역노동자연맹(인민노련)을 결성하였다(주종섭, 2010; 128 재구성).

이처럼 군사정부는 전 기간에 걸쳐 생산성 증대와 수출 경쟁력 확보를 위한 저임금 구조를 유지 하였으며, 노동자 계급의 정치적 투쟁을 사전에 차단하기 위하여 지속적으로 노동자 조직을 탄압하여 왔다. 그러나 노동운동은 억압 속에서도 지속적으로 이루어져 왔으며, 70년대부터는 비노조원, 종교인, 지식인들 까지 노동운동에 적극 참여하기 이른다.

79) '10월 유신'이 선포되자 한국노총은 '구국통일을 위한 영단'이라며 지지 성명을 내고, 1973년 성명을 내 '국가 이익 우선주의에 입각해 계급 투쟁적인 극렬한 운동방향을 배제하고 임금 인상 일변도의 활동 노선을 지양하고 생산성 향상운동을 통해 분배 원천의 증대라는 노사 공동 이익의 영역을 찾아 서로 협력'하기로 운동 방침을 정했다. 이러한 노사협조주의 선언에 따라 한국노총은 임금, 근로조건 개선 투쟁을 지양하고 대화와 건의, 진정 방식을 채택하고 체불임금, 단협 상황 집계마저 포기했다(김영곤 전계서 200면 재구성).

2. 제도적 맥락

1) 통치이념: 반공과 국가 주도의 경제발전 전략

박정희가 5·16 쿠데타 이전부터 이상적으로 그리고 있던 국가 모델은 일본의 메이지 유신 국가였다⁸⁰). 일본 군국주의가 군부를 정점으로 한 파쇼지향적인 세력들이 자유주의와 개인주의에 대한 극도의 회의를 바탕으로 일본 사회를 일왕(日王)을 중심으로 한 총력적 체제로 개편하려고 한 시도였다면(이우영, 1991; 96), 박정희가 꿈꾸었던 국가 역시 이와 크게 다르지 않았던 것으로 보인다⁸¹). 박정희 식(式) 국가건설 작업은 분단 국가에 기반을 둔 권위주의 국가라는 틀 속에 경제발전이라는 내용을 채우는 도정의 시작을 의미한다(최장집, 1996; 98). 이를 위해서 국가는 ‘근대화 프로젝트’에 전(全) 사회를 동원해낼 수 있는 장치들을 필요로 한다. ‘경제발전’이라는 오직 단 한가지의 국가 목표를 위해 이에 방해되는 그 어떤 것도 제거되어야만 했던 것이다(양명지, 2002; 28-29).

반공이념은 해방 이후의 분단과 냉전·한국전쟁·5.16 쿠데타로 인한 군부정권의 부상 등으로 인해 한국에서 지배적인 이데올로기로 자리매김 되었다. 그런데다가 북한의 1960년대 말 이후 대남 군사 도발⁸²)은 반공이라는 불에 기름을 붓는 격이 되었다. 이

80) 이러한 그의 생각은 다음에서 잘 드러난다. “일본의 메이지유신이란 혁명과정을 겪고 난 지 10년 내외에는, 일약 극동의 강국으로 등장하지 않았던가. 실로 아시아의 경이요 기적이 아닐 수 없다(박정희 1997; 172).” 이는 일제 하의 교육을 받고, 만주군관학교와 일본육사의 교육 과정을 거치며, 일본군의 장교생활을 했던 박정희의 성장배경에서 기인하는바 크다고 할 수 있다(양명지, 2002 「박정희정권의 지배전략으로서의 계급정치」 28면). 일본에서 1939년 30대 초반의 농촌출신 장교들이 일으켰던 ‘2. 26사건’을 만주 군관학교 재학시절 간접 경험한 그는 군사력을 통해서 세상을 바꿀 수 있다는 생각을 하게 된 것이다.

81) 박정희는 일본이 ‘익찬정치체제’를 통해 명실 공히 군부파시즘 지배체제를 완성 하였듯이 ‘유신체제’를 통하여 군부파시즘 지배체제를 완성하려고 하였다. 대통령인 자신을 중심으로 하여 국가의 일원적 통제운용체제를 구축하고 하였던 것이다. 유신체제는 대통령 선거방식의 변화뿐만 아니라 행정부와 의회의 관계에도 심대한 변화를 가져왔다. 유신헌법은 국회의원 정수의 1/3(유신정우회)의 선출방식을 대통령의 추천과 통일주체국민회의에서 일괄 찬반투표로 규정하였다. 일본이 군부 파시즘을 완성하면서 만들어낸 ‘익찬정치회’의 역할을 박정희는 ‘유신정우회’ 설립을 통해 하고자 한 것이다. 임명권자인 대통령의 의중을 중시하던 유신정우회의 설립은 집권당의 과잉 대표 현상을 낳아 9대(73. 2. 27)와 10대(78. 12. 12)에서 공화당의 유효득표율은 각각 38.7% 31.7%에 지나지 않았지만 의석점유율은 무려 66.6%와 64.6%에 달하게 된다. 국회에서 집권당이 압도적 다수를 차지함에 따라 국회의 독단적 운영과 의회의 행정부 종속현상이 심화되어져 의회가 단지 정부의 정책을 추진해주는 거수기 역할에 불과하게 되어 진다(한국정치연구회, 1998 「박정희를 넘어서」 125-126면).

82) 북한은 베트남전이 한창이던 1960년대 말 남한에서도 베트남식 게릴라전을 수행하라는 모택동의 권고를 받고 1968년 초부터 한국에 군사적 도발을 시작하였다. 동년 1월 21일 청와대 습격을 시작으로, 1월 23일 미국 정보수집함 푸에블로호 납치, 10월 30일부터 울진·삼척 지역 무장공비 침투 후 게릴라 운동기지 구축 시도, 1969년 4월에 미 공군 EC 121 정찰기 요격, 1970년 6월 5일 서해 해군 방송선 납치, 6월 22일 현

러한 반공은 한국 방위에서의 미국 역할 축소⁸³⁾와 결부되어 자주국방 추진으로 구체화되었다. 미·중 화해라는 새로운 국제정치 환경에서 남북대화가 시도되기는 하였지만, 남북한 정권 모두 미국과 중국의 압력에 굴복해서 표면적으로 움직인 것일 뿐 진정성은 없었다. 오히려 물밑에서는 반공과 대북 경계심이 강화되었다(하태수, 2010; 429).

즉 핵심은 실질적 반공으로서의 경제발전이었고, 그 이념적 기반은 박정희 정권의 슬로건이었던 ‘조국근대화’라는 말 속에 집약된 민족주의적인 색채를 띤 발전주의적인 근대화의 철학이었던 것이다(최장집, 1996; 97). 쿠데타를 통해 박정희는 ‘조국 근대화’, ‘민족중흥’이라는 자신의 프로젝트를 ‘군국주의적’으로 달성하고자 했다. 이러한 목적을 위해 그에게 ‘자유 민주주의’라는 절차와 수단을 결코 중요한 것이 아니었다. 박정희는 ‘군사혁명이 법실증주의⁸⁴⁾의 견지에서 볼 때 현재 법 질서에 대한 침범인지 모른다’고 한편으로는 인정하면서, 그러나 다른 한편으로는 ‘국가가 파멸에 직면하고 국민의 주권이 비참히 유린되었을 때 일대 수술을 가하겠다’는 발상 하에 쿠데타를 감행하였던 것이다(박정희, 1963; 임혁백, 2000a; 13; 양명지, 2002; 28 재인용).

한편 ‘한국적 민주주의’라는 명분으로 1972년 11월 제7차 개헌을 통해 탄생한 이른바 ‘유신헌법’을 바탕으로 한 유신체제 또한 국가안보와 경제성장을 목표로 하였다. 이 두 목표를 효과적으로 달성하기 위한 능력의 극대화는 유신체제의 핵심 가치관이었는데, 이를 위해 민주주의적 정치과정은 국력의 낭비로 간주되어 모든 정치활동은 배척되었다. 즉 국회내의 토론과 정쟁은 국력을 소비하는 것으로 간주되었던 것이다.

충문 폭파 사건을 일으켰다. 당시 북한은 “결정적 시기”라는 표현을 써가며 1970년대를 통일성취기로 규정하고 남한에 대한 무력침공을 암시했었다(박동운, 1968 「자주국방과 제2경제의 과제」 51면, 하태수, 2010 「유신 정권 출범기의 정부조직법 개정 분석」 427면 재인용)

83) 1970년 3월 20일 주한 미군 2개 사단 중 1개 사단 병력을 감축하는 대신 한국군 현대화를 위해 5년간 15억 달러에 달하는 특별 군사원조를 제공하기로 방침을 결정하고, 주한 미국대사를 통해 박정희 대통령에게 통보하였다. 그러나 이 군사원조는 미국 의회가 예산을 삭감하는 바람에 제대로 제공되지 않았다(마상운, 2003 「안보와 민주주의, 그리고 박정희의 길: 유신체제 수립원인 재고」 108면)

84) 한스 켈젠(Hans Kelsen)에 의해서 대표되는 순수법학이론 내지 법실증주의 헌법관에 따르면 ‘법’과 ‘국가’는 동일하기 때문에 국가는 ‘법질서’를 뜻하고, 국가로서의 ‘법질서’는 인간의 행동양식에 관한 ‘강제질서’인데, 이 ‘강제질서’를 실현하는 것이 곧 국가목적(=법목적)을 실현하는 것이 된다. ‘국가목적’이 ‘법목적’이요, ‘법목적’이 ‘국가목적’인 Kelsen적 관점에서 모든 ‘국가작용’은 법질서를 실현하기 위한 ‘법작용’에 지나지 않는다. Kelsen의 사상적 세계에서 모든 국가가 마땅히 ‘법치국가’일 수밖에 없는 이유도 그 때문이다. 따라서 현대적 법치국가의 관점에서 국가작용의 정당성을 따지는 것은 전혀 무의미한 일이 되고 만다. 국가를 이처럼 법질서와 동일시함으로써 법질서의 실현에 의해서 비로소 국가목적이 달성된다고 믿는 경우에는 Kelsen의 말대로 국가는 일종의 ‘자기목적적인 강제질서’인 동시에 ‘힘의 조직’에 지나지 않게 된다. 이렇게 볼 때 Kelsen의 사상적 세계에서 국가의 통치기능이란 다른 아닌 ‘법정립 기능’이고, 국가의 통치구조도 ‘법정립 구조’에 지나지 않게 된다. 단계적인 법정립 기능에 맞추어 법정립 구조도 단계적인 구조의 양상을 띠는 것은 당연하다. 법의 본질이 Kelsen의 말처럼 ‘인간의 행동양식에 관한 강제규범’이라고 본다면 결국 국가의 통치기능은 인간의 행동양식을 강제력에 의해서 정해 주는 명령적 기능이 되고 국가의 통치구조는 인간의 행동양식을 정해 주기 위한 권능구조에 지나지 않게 된다(허영, 2010 「한국헌법론」 631-633 재구성).

한국적 민주주의는 박정희가 민주주의를 지칭하는 세 번째 것으로서 행정적 민주주의와 민족적 민주주의(85)를 주장한 다음의 것이다. 박대통령은 군정시기부터 서구 민주주의의 비효율성을 지적하여, 한국적 실정에 맞는 민주주의를 발전시키려고 노력하였다. 한국적 특수성을 민주주의의 보편성에 우선 시켜 민족주의적 성향을 강하게 띠기 시작함으로써 군정기에는 행정적 민주주의, 제3공화국 시기에는 민족적 민주주의, 제4공화국 시기에는 한국적 민주주의란 이름으로 발전시켰다. 이에 대해 김대중은 박대통령은 민주주의를 주장하고 있지만 결국에 자신들의 편의에 따라 민주주의의 이름을 바꾸며 영구집권을 꾀한 것이라고 비판한 바 있다(탁희정, 2002; 24-25 재구성).

1961년 5월 16일 박정희를 중심으로 한 군의 일부조직이 쿠데타를 일으켜 며칠 만에 실권을 장악하고 장면정권이 총사퇴 하면서 탄생한 박정희정부는 1979년 10월 26일 중앙정보부장에 의해 살해당해 18년 독재정치가 막을 내리기까지 지속된 통치이념은 반공과 경제성장이었다. 이처럼 박정희 정권은 통치기간 내내 반공주의와 성장주의를 바탕으로 장기집권을 이룩한 것이었다.

2) 상위법령: 장기집권을 위한 수단의 헌법

군사정부 역시 형식적으로는 법치주의를 표방하고 있었기 때문에 당시의 법령을 살펴볼 필요가 있다. 5·16 군사 쿠데타 이후 비상계엄이 선포되어 헌법의 규범적 효력(86)은 사실상 상실된 채 군사혁명위원회인 이른바 ‘국가재건최고회의’와 혁명내각에 의해 만들어진 ‘국가재건비상조치법’에 따라 국정이 운영되었다. 기존의 헌법은 ‘국가비상조치법’에 위배 되지 않는 범위 내에서만 효력을 갖도록 되어 있었으나 국회마저 해산되고 모든 정치활동이 금지된 상황에서 입법권·행정권·사법권이 실질적으로 국가재건최고회의의장인 박정희 손 안에 통합된 전형적인 군사독재통치가 행해졌다.

이후 1년 뒤인 1962년 12월 17일 ‘제3공화국헌법’이라고 불리우는 새로운 헌법이 공

85) 민족적 민주주의는 63년 제5대 대통령 선거 때 민주주의와 민족주의를 결합시켜 만든 것으로 야당의 자유민주주의를 비난하기 위해 만들어진 것이다(전재호, 1998 「박정희 민족주의 담론에 대한 연구」 77면).

86) 규범주의적 헌법관에 따르면 헌법은 ‘국가의 조직과 작용에 관한 근본규범’이다. 즉 헌법은 한 나라의 권력구조와 국민의 기본권을 규정하는 국가의 기본질서를 뜻하기 때문에 다른 법률처럼 함부로 고칠 수 없는 최고의 규범이다. 헌법을 이처럼 ‘국가의 법적인 기본질서’라고 이해하는 규범주의적 헌법이론에 따르면 ‘내재적 논리’로부터 나오는 당연한 결론이라고 한다. 스위스의 캐기(W. Kagi)에 의해서 대표되는 이 규범주의적 헌법관에 따르면 헌법의 본질이나 헌법적 효력의 근거 등 헌법문제의 해답은 반드시 헌법규범 내에서 찾아야 하고 헌법규범을 떠난 역사적·사회적·문화적·정치적·경제적 상황은 헌법의 문제와 결부시켜서는 아니 된다고 한다(허영, 2010 전계서 13면)

포되는데 이 헌법은 부칙에 따라 헌법에 의한 국회가 처음 집회한 날로부터 시행하게 되어 있어 공포 후 1년 뒤인 1963년 12월 17일부터 효력을 발생 하였다. 제3공화국헌법은 자유민주주의적 정치이념을 실현하기 위한 여러 가지 헌법제도는 기존과 같이 그대로 보장하되, 통치구조적인 면에서 단원제국회와 대통령제중심의 절충형을 채택하였다. 아울러 헌법 개정에 대하여 국민투표제를 신설하여 헌법의 최고규범성을 명백히 하였다. 인간의 존엄과 가치의 중요성을 기본권조항에 처음 언급하였으나 기본권제한의 가능성은 더 커졌고, 정당국가조항을 강화해서 국회의원이 임기중 당적을 이탈하거나 변경한 경우 의원직을 상실하도록 했고, 헌법재판소제도 대신 위헌법률의 사법심사제를 도입하였다. 대법원장과 대법관의 선거제도는 폐지하고 법관추천회의의 제정에 의해 대통령이 대법원장과 대법관을 임명토록 했다.

한편 1969년 이른바 제6차 헌법 개정이 있었는데, 야당의원을 배제한 채 국회의사당이 아닌 곳에서 여당의원들만으로 기습적으로 이루어진 반민주적인 개헌안 통과였다.⁸⁷⁾ 이 개헌안은 대통령의 계속 재임을 3기에 한하게 하는 외에도 대통령에 대한 탄핵소추의 발의와 의결을 더욱 엄격하게 했다(허영, 2010; 110-111 재구성).

1972년 10월 17일에는 정치적인 체제개혁이 불가피하다는 논리로 전국에 비상계엄을 선포한 채 두 달간 헌정을 중단하고 새로운 헌법을 만들겠다는 이른바 ‘10·17비상조치⁸⁸⁾’를 단행한다. 결국 개정된 헌법은 국민투표에서 헌법으로 확정되어 12월 27일 공포·시행되었다. 이렇게 국민의 압도적 지지⁸⁹⁾속에서 출발한 유신헌법과 법원조직법개정⁹⁰⁾을 통하여 사법부를 장악함으로써 누구의 통제도 받지 않는 사실상의 공화적 군주로 군림하였다.

이러한 헌정의 중단과 헌법 개정의 반복 속에서 사회보장과 관련하여 주목할 점은 1962년 공포된 제3공화국 헌법에서 찾을 수 있다. 개정 헌법에서는 제30조에서 사회보

87) 이 제6차 개헌은 형식상 국회의결(9월 14일)과 국민투표(10월 17일)의 헌법개정절차를 밟은 것이긴 하지만, 헌법개정에 필요한 Konsens 형성과정과 국회의 정당한 의사진행절차를 무시한 불법적인 것이었다. 그러나 우리 대법원은 이 헌법개정안과 함께 기습적으로 처리된 국민투표법에 대해 국회의 자율성 존중을 내세워 그 유·무효의 평가를 회피하는 소극적인 판례를 남겼다(1972. 1. 18. 대판 71도 1845).

88) ‘7·4남북공동성명’에 의해서 조성된 남북간의 긴장완화와 통일 지향적 정치 분위기 성숙 등 급변하는 국내외 정치 상황에 효과적으로 대처하기 위해서는 정치적인 체제개혁이 불가피하다는 논리를 내세워 단행한 ‘10월 유신’으로 불리는 이조치는 (1) 국회해산과 정당 등의 정치활동중지 등 헌법의 일부조항 효력정지, (2) 국회권한의 국무회의대행(비상 국무회의), (3) 1972년 10월 27일까지 헌법개정안공고 및 국민투표실시, (4) 1972년 말 전에 개정헌법에 의한 헌정질서회복 등이 그 내용이었다.

89) 91.9%의 투표율과 91.5%의 찬성률을 보였다.

90) 법원조직법을 개정하여 법관제임명의 방법으로 제3공화국의 사법심사제 아래서 국가배상법 등을 위헌결정한 대법원판사를 비롯하여 많은 법관들을 재임용하지 않았다.

장의 과제를 선언하고, 사회보장의 목표와 내용, 그리고 최소한의 내용을 규정하였다. 1948년 헌법과는 달리 새 헌법에서는 근로능력과 관련된 생활보호의 청구요건이 삭제되었다.⁹¹⁾ 이러한 헌법 개정에 대하여 1962년 당시 제안자인 국가재건최고회의는 다음과 같이 ‘헌법개정제안이유서’에서 개정 이유를 밝히고 있다.

헌법개정안제안이유서

혁명공약에서 밝힌바에 의하여 민중이양을 단행함에 앞서 진정한 민주국가인 제3공화국의 기반을 마련하기 위하여 이헌법개정안을 제안한다.

5.16혁명의 이념은 부패와 부정과 빈곤에서 우리겨레와 나라를 구제하고 새로운 민주복지국가를 재건하려는데 있다. 그러므로 민주이양에 앞서 이와같은 숭고한 이념이 앞으로 탄생될 제3공화국에 계승되어 다시는 과거와 같은 쓰라린 전철을 밟지않도록 새로운 국가의 튼튼한 기반을 다짐하는 것은 혁명정부의 신성한 의무가 아닐 수 없다.

이에 있어서 혁명정부는 이러한 의무를 다하기 위하여 널리 국민의 여론을 종합하고 진지한 연구와 검토를 거친 끝에 헌법개정안을 작성하고 주권을 가진 국민의 결정으로써 제3공화국의 기반을 마련코자 하는 바이다. 여기에 우리가 마련한 헌법개정안의 주요한 특징을 요약하면 다음과 같다.

1. 자유권, 생존권, 참정권등의 국민의 기본권을 최대한으로 보장하였으며,
2. 건전하고 민주적인 현대적 정당제도를 수립하여 진정한 대의민주정치의 기반을 확립하였고,
3. 참다운 국민의사를 대변하고 깨끗하고 능률적인 의회정치를 기약할 수 있는 합리적인 국회의 조직과 운영을 규정하였으며,
4. 안정되고 일할 수 있는 민주적인 정부형태를 택하였고,
5. 국민의 권리보장의 최후보루인 사법권의 독립과 민주화에 만전을 기하였으며,
6. 시급한 민생고를 해결하고 국민경제의 조속한 발전을 기할 수 있는 경제체제와 기구를 마련하고,
7. 공산세력의 침략을 분쇄하고 굳건한 국가안전을 보장할 수 있는 기구를 설치하였으며,
8. 국가의 최고법규인 헌법의 개정은 주권자인 국민이 직접결정 하도록 하였다.

1962년 11월 5일

한편 군사정부 당시 헌법을 제외한 민법, 형법, 소송관계법등 대부분의 법률은 1912년 일제강점기때 강제로 한국 사회에 이식된 이후 법률 조항을 대부분 의용하여 사용하였는데, 민법의 경우도 마찬가지였다. 민법의 제7장 부양편에 보면 제974조 부양의무에 직계혈족 및 그 배우자간, 호주와 가족간, 기타 친족간 생계를 같이 하는 경우에는 부양의 의무가 있음을 명시 하고 있다. 이는 일제강점기 일본의 구민법 954조에 명시된 직계혈족과 형제의 부양의무, 남편 또는 아내의 직계 존속과 동거인의 경우에도 부양의무를 진다고 한 것과 같은 맥락이다.

91) 대한민국헌법[시행 1963. 12. 17. 헌법 제6호, 1962. 12. 26. 전부개정] 제30조 ①모든 국민은 인간다운 생활을 할 권리를 가진다. ②국가는 사회보장의 증진에 노력하여야 한다. ③생활능력이 없는 국민은 법률이 정하는 바에 의하여 국가의 보호를 받는다.

3) 정치환경: 강력한 통치자의 출현

쿠데타를 통하여 정권을 장악한 군사정부는 4·19이후 고양되던 민족민주운동에 대한 탄압을 통해서 민주주의의 길을 원천적으로 봉쇄하였다. 군사정부는 변혁적 사회운동 세력을 대중으로부터 분리시키고 국민대중의 정치적 진출을 차단하였다. 자신들의 권력기반을 강화하기 위해 1961년 6월에는 중앙정보부를 설치하였고 경찰기구의 재정비와 확대를 꾀하였다. 이러한 경찰기구와 정보기구 등 억압적 기구의 확대와 강화는 군부권위주의 정권의 형성에 있어서 일차적인 계기를 이루는 것들이었다. 1963년에는 공화당을 창당하여 중요한 국가기구로 작용하게 하였고 대통령 비서실을 확대함으로써 최고의 권력기반으로 삼게 된다. 이처럼 군사정부는 국가기구를 정비하고 강화함으로써 민주주의에 대한 국민들의 요구와 저항을 차단하려 하였다(배성인, 1997; 150-152 재구성).

한편 이 시기 정부형태는 대통령중심제이다. 이러한 정부형태에서 대통령은 독임제 최고의사결정기관이다. 더욱이 비상계엄 하에 대통령은 그 결단에 따라 대부분의 정책이 결정·집행 되어 진다고 할 수 있다. 비상계엄 상황에서 입법기관인 국회의 기능은 중단 되었고 국민들의 민주주의에 대한 갈망 또한 커져만 갔다. 다음 <표 3.3-8>의 박정희 지배하의 강압적 조치 시행 내용을 보면 알 수 있듯이 군사정부는 지배기간 내내 비상계엄과 군에 의한 시민들의 통제를 병행 하였다.

<표 3.3-8> 박정희 지배하의 강압적 조치

연도	조치
1961. 5	군사쿠데타
1961. 5 - 1962.12	비상계엄
1963. 10	전국 비상계엄령
1964. 6	비상계엄 (6.3 사태)
1965. 8	서울 위수령
1971.	교련 반대 시위 및 대학 휴업령
1971. 10	서울 위수령, 10개 대학에 무장군인 진주
1971. 12	국가비상사태 선포
1972. 10	10월 유신 선포, 전국 비상계엄

1974.	긴급조치 1호와 4호 선포
1975 - 1979	긴급조치 9호
1979. 10	부상 비상계엄 및 마산·창원 위수령
1979. 10. 26	박정희 시해사건

출처 : 박상희, 2008 「박정희정권의 국가주의적 총동원체제에 대한 비판적 연구」
 인하대학교 정치외교학과 석사학위 청구논문 105면.

1961년 국정운영의 실권을 장악한 이후 비상계엄과 각지역별 위수령(衛戍令)은 지속되었으며, 72년 유신헌법 공포 이후에는 헌법 재개정 및 민주화에 대한 시민들의 욕구가 강해지자 긴급조치⁹²⁾를 선포하기에 이른다. 이처럼 군사정부시기의 정치 민주화는 끝내 이루어 지지 않았고 민주화는 요원하였다.

92) 유신헌법(維新憲法)에서 국가의 안전보장이나 공공의 안녕 질서에 중대한 위협이나 재정·경제상 위기에 처했을 때 대통령이 국정전반에 걸쳐서 내리는 특별한 조치이다. 제1공화국에서 제3공화국 때의 긴급명령·긴급재정처분·계엄선포권 등보다 강력한 권한이며 제5공화국의 비상조치권, 제6공화국의 긴급처분·명령권 등으로 그 맥이 이어진다.

3. 제도변화의 결정적 전기

1) 5·16 군사 쿠데타

1950년대 한국자본주의는 대외의존적인 구조속에서도 자본주의 발전을 이룩하였다. 그러나 이 시기 한국자본주의는 해방이후 전후 부흥기를 거쳐 자행되어온 특권적 경제 운용과 급속한 독점화로 인해 피폐하게 되고 빈부격차가 확대되었으며 만성적 인플레이션과 실업이 만연하면서 구조적 위기로 발전하게 된다(정운형, 1981; 149-151 재구성). 이러한 위기적 상황은 4.19 혁명으로 표출되었다. 그 결과 민주당정부가 수립되었으나 민주당정부는 구조적 위기를 극복하는 데 너무나 무기력한 존재였다. 따라서 이러한 위기를 극복할 수 있는 강력한 국가주체와 새로운 경제재편이 요구되었고 이로부터 5.16 군사쿠데타가 발생되었다(김선정, 1991; 48).

5.16 군사쿠데타는 <정군운동>⁹³⁾ 이후 꾸준히 결속력을 다져온 육사 8기생⁹⁴⁾을 중심으로 발생하였다. 이들은 1961년 5월 16일 새벽 한강북안에 급파된 100여명의 헌병대의 형식적 저항을 분쇄하고 해병 제 1여단을 선두로 서울로 진입하였다. 3시간 만에 쿠데타 세력은 예정된 주요 점령목표인 방송국, 발전소, 정부주요관서, 경찰서 등을 쉽게 확보하였다(김세진, 1984; 141).

새벽 5시 육군 참모총장인 장도영 중장 명으로 5.16 군사쿠데타 세력에 의한 정권장악이 발표되고 곧이어 입법, 사법, 행정의 삼권을 장악한 군사 혁명위원회를 조직했다는 발표가 있었다. 그 뒤 군사혁명위원회는 6개 항목의 혁명공약⁹⁵⁾을 발표했고 혁명초기에 필요한 조치를 포고령을 통해 발표하였다. 혁명공약의 골자는 첫째, 반공을 국시의 제1의(第一義)로 삼고 반공체제를 재강화함. 둘째, 유엔헌장과 국제협약을 준수하고 미국 및 자유 우방과의 유대를 강화함. 셋째, 부패와 구악(舊惡)을 일소하고 청신한 기풍을 진작함. 넷째, 민생고를 신속 해결하고 국가 자주경제를 재건함. 다섯째, 국토통일을 위해 공산주의와 대결할 수 있는 실력을 배양함. 여섯째, 과업 성취 후 참신하고 양

93) 1960. 5. 2 군수기지 사령관이던 박정희 소장이 당시 참모총장 송요찬에게 3.15 부정선거에 대한 책임으로 자진 군에서 사퇴할 것을 종용한데서 시작되었다. 이에 육사 8기생들이 5월 8일 육군참모총장에 대한 정군 건의를 위한 연판장 제출에 합의하는 등 군 내부의 정화를 목적으로 일어난 사건이다(군사혁명사 편찬위원회, 1964 「5.16 군사혁명의 전모」 63면, 김선정, 1991 「군사국가체제에 관한 분석 : 5.16 군사쿠데타가 국가성격에 미친 영향을 중심으로」 이화여자대학교 대학원 석사학위 논문 49면 재인용).

94) 육사 8기생의 핵심 인물은 김형욱, 길재호, 옥창호, 신윤창, 석창희, 최준명, 오상균, 김종필 등이다.

95) 본 연구 92면 참조.

심적인 정치인들에게 정권을 이양하고 본연의 임무로 복귀함이었다(박정희, 1997; 86-87). 이후 군사혁명위원회는 곧 국가재건회의로 그 명칭을 개칭하고 5월 20일 내각을 구성하였으며 5월 24일 각 도지사를 임명하는 등 군사정권으로서의 골격을 형성하였다.

2) 정책변동

1961년 5·16 쿠데타를 통하여 집권한 박정희 정권은 권력 형성의 취약성⁹⁶⁾이라는 제약조건을 가지고 있었고, 개발주의(developmentalism)를 중심으로 이러한 문제를 해결하고자 하였다(임지현, 2005; 445). 이를 위해 신속한 민생 안정과 경제 성장을 위하여 경제개발계획을 입안하고 추진하기 위한 기구로 7월 22일 경제기획원을 신설하고 동시에 종합경제재건계획을 공포했다. 이어서 12월에는 1962년 1월부터 시작되는 제1차 경제개발5개년계획을 발표했다. 이 계획서에는 되도록 민간인의 자유와 창의를 존중하는 자유기업의 원칙을 토대로 하되 기간산업 부문과 그 밖의 중요 부문에 대하여서는 정부가 직접적으로 관여하거나 또는 간접적으로 유도정책을 쓰는 지도받는 자본주의체제로 한다는 내용이 들어 있었다. 시장에 대한 정부의 적극적 개입을 의미하는 권위주의적 발전전략인 개발독재 모델이 형성된 것이었다(안철현, 2009; 133).

(1) 생활보호법 제정

혁명공약의 민생고 해결을 위하여 군사정부 초기 다양한 소득보장 정책이 입안되었다. 공공부조 정책으로는 일제강점기때 부터 시행되던 조선구호령이 폐지되고 1961년 생활보호법이 입안되어 시행되기에 이른다. 그러나 생활보호법은 이름만 달리 하였을 뿐 실제로는 조선구호령과 차이가 미미 했다. 보호대상자 구분에 있어서 부양의무자가 없거나 있어도 부양할 능력이 없는 경우를 바탕으로 65세 이상, 18세 미만, 임산부, 장

96) 자유민주적 통치구조는 통치권의 '기본권기속성'뿐 아니라 통치권의 '민주적 정당성'의 요청을 충족시킬 수 있는 것이어야 한다. 통치권에 관한 '민주적 정당성'의 요청이란 통치권 창설은 물론이고 국가 내에서 행사되는 모든 권능이 언제나 국민의 Konsens에 바탕을 두어야 할 뿐 아니라, 국민의 Konsens에 귀착될 수 없는 통치권행사는 정당화될 수 없다는 원리이다. 통치권이 필요로 하는 '민주적 정당성'은 그러나 단순히 통치권의 창설과 존속에 관한 당위적 전제조건만은 아니다. 아무리 통치권생성의 정당성이 인정된다 하더라도 통치권능을 행사하는 통치기관의 헌법적 권능이 그 기관이 바탕으로 하고 있는 '민주적 정당성'의 크기와 일정한 균형관계를 유지하지 못하는 경우에는 통치권의 참된 '민주적 정당성'은 인정되기 어렵다. 통치기관의 선출 내지 구성방법과 그 통치기관에게 주어지는 헌법적 권능 사이에는 불가분의 상관관계가 성립될 수 밖에 없는 이유도 그 때문이다(허영, 2010 「한국헌법론」 651면).

애로 인한 근로능력상실의 경우에 한정 한다. 이는 기존의 조선구호령에서 13세 이하의 유자로 한정 하던 것을 18세 미만으로 바뀐 것 이외에는 동일한 대상자 구분이다. 보호의 수준은 건강하고 문화적인 최저생활을 할 수 있는 것으로 정했지만(생활보호법 제4조), 보호의 종류는 생계보호, 의료보호, 해산보호, 상장보호로 제한했다(생활보호법 제5조). 이는 사실상 생활력을 잃은 구호대상자에게 응급구호를 했던 조선구호령의 규정보다 구호범위가 약간 늘었을 뿐 근본적 차이가 없다. 이마저도 정부의 재정여건과 관계법 제정의 미비로 시행에 어려움을 겪었다. 생활보호법에서 보호 종류로 포함되어 있던 의료보호는 1977년 의료보호법을 제정한 것을 계기로 1978년부터 시행되었고, 생계보호는 시행 초기에는 주어진 예산 범위 내에서 행정편의주의에 따라 보호대상자의 수와 보호수준이 결정 되었다.

(2) 각종 사회보험의 도입

1962년 3월에 사회보장제도 심의위원회가 발족하여 다양한 사회보험이 도입되었다. 1962년 선원보험법, 1963년 의료보험법, 산업재해보상보험법, 1973년 국민복지 연금법이 있다.

그러나 선원보험법은 그 구체적인 시행령이 마련되지 않아 시행은 되지 않고 있었고, 국민복지연금 또한 전면 개정되어 1988년 1월 시행되기까지 사문화(死文化) 되었다. 산업재해보상보험법 역시 시행 초기 대상자를 근로자 500인 이상의 광업 및 제조업에 한정하면서 그 적용 대상은 미미 하였다.

의료보험법은 사회보장제도 심의위원회가 일본의 건강보험제도와 국민건강보험제도를 초안으로 하여 사회보장제도 심의위원회 전문가들이 일본의 두 의료보험법안을 혼합하여 법률안을 내어놓았는데 이 법률안은 1963년 12월 최고회의 본회의를 통과함으로써 법률로서 확정이 되었다(하상락, 1998; 484 재구성). 그러나 애초의 법률안은 법안 심의과정에서 대폭 수정이 되어 강제적용의 원리가 아닌 임의적용 방식으로 바뀌었다. 1965년 호남비료주식회사, 봉명광업소를 최초로 의료보험이 실시되었으나 다른 기업체의 가입이 없어 실질적인 사회보험으로서의 효과 또한 제한적 이었다.

의료보험과 산업재해보상보험 도입 시기를 검토해 볼 때 산업화의 영향으로 실업, 질병, 폐질 등의 사회문제가 없는 상태에서 1963년도에 도입되는데 군사정부의 정치적인 의도를 엿 볼 수 있다⁹⁷⁾. 즉, 역사적으로 사회보험제도는 산업화가 야기 시킨 실업, 질

97) 1963년은 민정으로 정권이 이양되는 해였다. 박정희 의장은 시정연설을 통해 4월과 5월에 각각 대통령 선거와 국회의원 선거를 실시하여 8월 중순에 정권을 이양할 것이라고 하였다. 이러한 상황에서 군사정부는

병, 폐질 등의 사회문제에 대한 긴급대책으로 마련된 것인데(한국사회과학연구소 1983; 21), 산업재해보상보험이나 의료보험이 등장하기 이전 1961년도의 산업구조는 농업부문이 39.1%, 제조업 및 광공업의 비율이 29.1%, 서비스업 41%를 보임으로써 비록 서비스업종이 높은 구조이긴 하지만 농업중심의 1차 산업사회라는 것을 알 수 있다. 더욱이 한국통계연감을 보면 1963년 농림·수산업 종사자 비율은 63.1%이고 광·공업이 8.7% 기타 업종이 28.2%로 취업자 절대 다수가 농림수산업 종사자였다.

한편, 1960년 1월 공무원 연금법, 1961년 11월 군무원호보상법, 공무원재해보상규정과 1963년 군인연금법은 특수직 종사자에 한정하는 소득보장정책이다. 공무원연금(1960년 제정)과 군인연금은 가입자가 월 보수의 3.5%를 부담하고 정부가 월 보수의 2.3%를 부담하도록 했으며, 가입 기간이 20년 경과하면 퇴직연령에 상관없이 연금을 지급할 수 있도록 했다.

선거에서 승리하기 위해서 사회보장정책의 도입을 통하여 국민적 지지를 얻으려고 했던 것이다. 1963년 「박정희 장군 담화문집」의 사회복지정책부문의 강력한 실천의지를 선언한 것과, 동년 3월 11일자 서울신문의 “우리 나라에 처음 실시될 사회보장제도”라는 제목 하에 ‘산재보험과 의료보험 7월 실시예정’이라는 중간제목의 사회보장제도에 관한 기사가 5면 전체를 차지하여 대대적으로 보도하는 것들은 이를 반증하는 것이라고 할 것이다(하상락, 1998 「한국사회복지사론」 500-501 재구성). 한편 1963년 원래 약속했던 민정 이양 시기를 6개월 늦춰 그해 말로 시기를 변경 하고, 박정희 의장이 직접 1963년 7월 28일에 내각수반에게 직접 공문으로 ‘사회보장제도 확립’이란 지시각서를 내려 보냈다(손준규, 1981 「한국의 복지정책 결정과정에 관한 연구」 서울대 박사학위 청구논문 37면).

4. 소결

군사정부시기에는 일제강점기 형성된 소득보장정책이 변동되는 시기이다. 일본의 메이지유신에 감명을 받은 박정희는 군사 쿠데타라는 초헌법적 수단을 동원하여 정권을 획득한다. 쿠데타 당시의 사회적 배경, 정권획득의 방식, 강력한 통치권을 바탕으로 한 통치방식, 정부 주도의 산업정책 등은 메이지유신의 그것과 크게 다르지 않았다. 강력한 통치권의 획득을 위하여 군사정부는 반공, 성장을 내세워 국민적 지지를 유지 하였으며, 통치자의 이념은 정책결정과 집행의 준거가 되어 정책 변동에 절대적인 제약을 가한다.

정부주도의 경제정책의 영향으로 산업구조는 대기업 편중 및 수출중심의 산업성장이라는 기형적 구조를 만들었고, 고도로 집중된 대기업 독점 시장구조는 고착화 되어갔다. 이러한 상황에서 임노동층의 생활은 개선되지 않고 노동쟁의에 대한 탄압의 영향으로 저임금 구조는 유지되어갔다.

새로운 통치자의 등장으로 인한 정책 변동이 시도되었던 이 시기에는 사회보장입법이 실질적으로 이루어지기 위해서 필요한 최소한의 조건인 민주적 정치 환경이 결여되어 있었다. 비민주적 정치 환경은 통치자의 강력한 지배를 가능하게 하였고, 성장과 반공으로 대표되는 이데올로기는 성장 중심의 불균형 경제정책에 종속된 제한된 소득보장 정책 변동의 주요한 요인으로 자리 잡게 된다. 집권초기 권력형성의 취약성을 보완하기 위해 공공부조인 생활보호법이 시행되었으나 정치 행위자의 전략적 선택에 의한 정책 변동은 이념의 제약과 앞선 정책의 영향으로 변동은 제한적 이었다.

사회보장입법은 주로 국가기제(mechanism)의 기능에 직접 관련되는 인적 집단을 대상으로 하였다. 공무원, 군인, 국가유공자 등이 그들이다. 1961년 군사원호보상법, 공무원재해보상규정과 1963년 군인연금법은 특수직 근로자에게 우선 시행되던 일제의 소득보장 정책 도입방식과 차이가 없었다. 한편 연금의 본래 목적이 노년기의 소득안정이라는 점을 고려 할 때 수급 개시연령을 60세 이상으로 정하는 것이 일반적인데, 이 시기 공무원연금과 군인연금은 예외적으로 퇴직 후 바로 연금개시가 가능하도록 설계하였다. 이는 군부세력의 쿠데타 이후 공무원과 군인을 정권의 지지 세력으로 끌어들이기 위한 특혜적 성격의 정책 도입이라고 볼 수 있다.

전 국민을 대상으로 1961년 제정된 의료보험법은 그나마 시행이 미루어 졌으며, 1963년 산업재해보상보험은 대상자 구분에 있어서 적용 대상자가 극히 일부의 임노동

층 으로부터 시작 되었고, 이미 노동법에 따라 시행되어왔던 산업재해에 관한 고용주 의 보상책임을 사회보험 형태를 통해 법정화한 성격이 강하다. 결국 일반 국민을 대상 으로 하는 사회보장입법은 1973년 국민 복지연금마저 사문화(死文化)되면서 전무하였 다. 이 시기 사회보장입법을 고용관계에 종속하여 형성되어야 할 것인가의 여부는 논 의의 대상조차 되지 않았다.

이처럼 공공부조 정책과 사회보험은 강한 이념의 제약을 통해 점진적으로 변동하였 다. 이러한 정책 변동 과정을 요약 하면 다음 <표 3.3-9>와 같다.

<표 3.3-9> 경로 분석

구분		특징적 현상	이론적 해석	소득보장정책 현상	
제도 변화	구조적 맥락	산업구조	-농업 부문 비율 감소 -대기업 중심의 산업구조	정부 주도 산업화의 지속	<ul style="list-style-type: none"> - 대상자를 확대한 생활보호법 시행 - 특수직역 연금 지속 - 점진적 사회보험 시행
		인구학적 변화	인구의 집중화	도시화의 지속	
		노동운동	노동쟁의 심화	계급적 정치투쟁으로 전환	
영향 요인	제도적 맥락	통치이념	반공, 국가 주도 경제발전	제도의 지속	
		상위법령	-장기집권을 위한 헌법 -의용된 법률	제도의 지속	
		정치적 환경	강력한 통치자의 출현	제도의 지속	
제도 변화의 결정적 전기	군사 쿠데타	군부에 의한 통치	한국식 메이저유신		

1) 경로의존 모형의 대입

군사정부 시기의 경로분석에 있어서 가장 핵심이 되는 문제는 과연 5.16 군사 쿠데타를 유발성이 있다고 볼 것 인가의 문제이다. 과상적으로 접근하면 군사 쿠데타는 통치이념을 대비해 보았을 때 그 이전과 이후에 확연히 대비되기 때문에 경로의존 모형을 적용해서 제도 변화의 결정적 전기로 상정이 가능 할 것이다. 그러나 군사 쿠데타는 상술 하였듯이 일제강점기 일본군의 장교 생활을 했던 박정희의 성장배경에 기인하는 바가 크다고 할 수 있다. 1939년 30대 초반의 농촌출신 장교들의 ‘2·26사건’을 만

주 군관학교 재학시절 간접 경험한 그는 군사력을 통해서 세상을 바꿀 수 있다는 생각을 하게 된 것이다. 군사 쿠데타를 단순히 군대 내에서 승진 적체에 불만을 품고 어느 날 갑자기 우발적으로 군사 쿠데타를 일으켰다고 이해하는 것은 옳은 해석이 아니다. 이러한 해석은 선행 연구를 통해서도 밝혀졌는데, 하태수(2010)는 ‘박정희 정권 출범 시기의 정부조직법 개정 분석: 발전국가 형성의 역사적 정치경제 배경을 중심으로’에서 이미 군사쿠데타를 무(無)에서 유(有)를 창조한 것이 아니라 일제시대·미군정·이승만 정권·제2공화국을 통해 조성된 역사적 유산 위에서 좀 더 나은 역사를 만들어 낸 것 이라고 분석 하였다. 그러면서 이 시기를 박정희 대통령의 일제시대 경력과 해방 후 경력 등은 유신이라는 정치적 독재체제의 성립에는 큰 영향을 미쳤을지 몰라도 경제성장에는 종종 논의되는 것처럼 결정적 영향을 미치지 않았다고 평가했다(하태수, 2010; 230).

그렇다면 소득보장정책 변동에 있어서 5.16 군사쿠데타는 과연 결정적 전기 인가 하는 문제가 발생하게 된다. 이 시기 소득보장 정책 변동은 분석결과 급진적이지 않았다는 점에서 결정적 전기로 상정하는 것이 어렵다고 평가한다. 공공부조는 일제강점기의 조선구호령에 비해 대상자만 일부 확대하고 명칭만 생활보호법으로 바꾸었고, 군인과 공무원을 대상으로 하는 연금의 우선 도입은 앞선 시기와 차이가 없었다. 일반 국민을 대상으로 하는 사회보험은 군사정부 초기 의욕적인 입법에도 불구하고 시행되고 있지 않았다.

2) 경로진화 모형의 대입

이시기의 정책은 의미 있는 변화가 일어났다고 보기는 어렵다. 공공부조는 조선구호령과 대상자 구분에 있어서 조금의 차이가 있을 뿐 실상은 차이가 없었고, 특수직역 종사자를 대상으로 하는 연금의 별도 운영방식 또한 일제강점기와 차이가 없었다. 다만 일반 국민을 대상으로 하는 사회보험은 이전 시기에 비해 종류와 대상자가 많이 늘어서 가겹(layering)으로 볼 수도 있으나 형식적인 입법일 뿐 한동안 시행하지는 않았다. 이렇게 볼 때 경로진화 모형을 대입해 보면 정책 구조에서 의미 있는 변화가 일어나지 않고, 정책이 애초에 의도했던 방식으로 운영되지 않았음을 알 수 있다. 즉 공공부조인 생활보호법에서 보호의 종류로 명시했던 의료보호를 1978년부터 시행 했고, 사회보험으로는 산재보험을 제외한 국민연금(1988년), 의료보험(1977년)의 시행시기에 비

추어 보았을 때 군사정부 초기의 경로는 표류(drift)인 것이다.

한편, 1977년부터 의료보험의 본격적인 시행과 1982년 생활보호법 전면개정을 통한 근로능력 판단기준에 의한 보호 유·무 조항 폐지, 1988년부터 국민연금이 시행되는 것은 거시 구조적 맥락에서 생겨난 사회문제와 권력균형에서의 변화를 반영하기 위해 방향이 전환되는 것을 의미하는 재정향(redirection)으로 해석된다.

종합해 보면, 경로진화 모형을 대입하면 초기 군사정부시기의 정책변동은 표류(drift)하다 이후 재정향(redirection)된 것으로 설명할 수 있다.

제4절 문민정부이후 경로 분석

1. 구조적 맥락

1) 산업구조

현대경제연구원의 잠재성장률 추계에 의하면, 1980년부터 8년간 9.1%의 경제성장률을 기록하던 한국경제는 1989년부터 1997년 7.4%로 하락한 뒤 1998년부터 2007년까지는 4.7%로 급속히 하락하게 된다. 1963년부터 시작된 이른바 고도성장의 시대가 종식된 것이다.

이시기 주목할 만한 현상은 지식기반산업⁹⁸⁾의 성장과 대기업 편중의 산업구조 고착화이다. 1980년대 후반 이후 노동집약적 산업의 대외경쟁력이 급속히 약화되는 가운데, 산업의 기술 집약화와 고부가가치화가 진전하였다. 신기술을 적용하고 인적 자본이 상대적으로 많이 투입된 지식기반산업이 급성장하였던 것이다. 1980년대 이후 중화학공업이 성숙하는 가운데 첨단 기술공업이 한층 빠르게 성장하였다. 첨단산업은 기술 집약도가 높고 기술혁신의 속도가 빠르며, 높은 부가가치를 창출할 뿐만 아니라 소득탄력성이 높아 성장잠재력이 크다. 정부는 1986년 공업발전법의 관련 조항에 의거하여 첨단기술·제품의 범위를 정하였고, 1989년 첨단산업발전 5개년계획을 마련하여 마이크로일렉트로닉스·메카트로닉스·신소재·정밀화학·생물 산업·광(光) 산업·항공 산업의 장기 비전을 제시하고 그 육성에 힘써왔다. 1990년대 말부터는 새로운 산업발전 양상에 부합하는 포괄적인 특성이 고려되어 지식기반산업의 육성이 정책과제로 부상하였다(이현창, 2012; 655면). <표 3.4-1>에 의하면, 지식기반산업의 국내총생산에 대한 비중은 1985년 22.8%부터 2000년 42.8%로 급증하였다. 지식기반산업 중 제조업 생산은 1980년대 후반 서비스업의 절반에 불과하였으나, 훨씬 빠르게 성장하여 2000년에는 그에 대등해졌다. 1985년 국내총생산에 대한 구성비가 6.5%에 불과하던 지식기반 제조업의

98) 지식기반산업(Knowledge-based industry)이란 협의로 해석할 경우 가치 있는 지식을 생산하거나 생산과정에 투입함으로써 새로운 제품이나 서비스를 생산하거나, 기존 제품이나 서비스의 지식집약화(고부가가치화)를 이루는 산업을 의미한다. 즉, 지식을 노동·자본 등의 전통적 생산요소보다 더 주된 생산 요소로 활용하는 산업을 의미한다. 지식기반산업을 광의로 해석할 경우 인간의 지식과 지적 능력을 생산과정에 최대한 활용함으로써 기존 산업의 생산성 향상과 제품의 고부가가치화를 이루거나, 혹은 신기술 산업을 창출하거나 또는 고부가가치의 지식서비스 그 자체를 제공하는 산업을 의미한다. 산업연구소(1998), OECD(1999)등 대부분 협의의 정의를 취한다(배동원, 2001 「지식기반산업에 관한 고찰」 6면).

경우 2000년에 들어서는 21.3%로 급성장하는 것을 볼 수 있다.

<표 3.4-1> 지식기반산업의 성장

(단위 : %)

구분	국내총생산에 대한 구성비					기간 평균성장률		
	1985	1990	1995	1997	2000	85~90	90~97	98~00
농림어업	11.9	7.7	6.2	6.5	5.2	1.2	2.1	-0.4
제조업	24.8	28.1	29.4	29.8	34.2	11.3	8.1	9.7
지식기반 제조업	6.5	10.3	13.9	15.1	21.3	18.0	13.5	17.7
우주항공·의약	0.8	0.9	0.9	1.0	0.9	11.2	9.0	1.4
정보통신제조업	0.8	1.7	3.2	4.5	10.5	23.3	22.6	38.1
중고위 기술산업	4.9	7.7	9.8	9.5	9.8	18.1	11.6	6.4
일반 제조업	18.3	17.7	15.5	14.7	12.9	8.4	4.3	0.0
SOC·서비스업	62.3	63.6	64.0	63.8	60.3	9.4	7.6	2.2
지식기반 서비스업	16.3	17.7	20.1	20.6	21.5	11.3	9.3	5.6
정보통신 서비스업	1.1	1.5	2.4	3.0	4.5	13.6	18.2	19.3
금융보험업	3.1	4.7	6.6	6.6	6.5	20.1	12.0	3.7
사업서비스업	2.0	2.5	3.1	3.1	3.2	15.2	10.8	5.1
교육·연구	7.4	5.9	4.8	4.5	4.1	4.6	3.3	1.0
의료·복지	2.0	2.2	2.1	2.1	1.9	12.8	6.4	0.6
문화·오락	0.8	1.0	1.2	1.3	1.3	14.2	12.6	4.7
일반 서비스업	34.7	32.6	30.5	30.0	28.4	7.7	6.0	2.6
지식기반산업	22.8	28.1	34.0	35.7	42.8	13.4	10.9	10.9
정보통신산업	2.0	3.2	5.5	7.5	15.1	17.9	20.4	31.2
국내총생산	100	100	100	100	100	9.0	7.3	4.3

출처 : 장석인 「구조 개혁을 통한 산업구조조정의 성과분석 및 향후 정책대응방향」 산업연구원 2000; 130-132,

이현창, 2012 「한국경제통사」 656 재인용.

주 : 부가가치 생산액 기준임.

특히, 이시기 정보통신산업의 성장률이 두드러지는데 정보통신제조업의 경우 1998년부터 2000년까지 무려 38.1%의 성장률을 기록하게 된다. 1960년대 이후 전자산업이 발전한 기반 위에서 80년대 이후 극소전자기술에 기초를 둔 컴퓨터·반도체·통신기기공업이 급성장하는 추세를 보인다. 1981년 정부는 전자공업 고도화 장기계획을 수립하여 전자산업을 반도체와 산업용 전자기기 중심으로 개편하고 부품·소재를 개발, 자급하고

기술혁신을 통한 기업체질을 강화하기 위하여 지원책을 마련하였다. 그리고 국내 기업을 보호하기 위하여 수입규제, 외국인 투자기업의 내수판매 제한 등의 조치를 취하였다. 초기에 기술 수준이 낮은 국내 기업은 터미널·모니터 등 주변기기의 생산을 위주로 하였고, 다국적기업과의 합작투자·기술도입계약·OEM수출방식을 이용하여 성장가능성을 모색하였다. 80년대 중반 이후 컴퓨터공업은 퍼스널 컴퓨터(PC)의 국내 보급과 수출의 확대에 힘입어 급성장하였다. 그 과정에서 금성사·대우전자·대우통신·삼보컴퓨터·삼성전자·현대전자등 대기업 주도의 구조가 정착되었다(이현창, 2012; 655-657 재구성).

<표 3.4-2> 첨단기술공업의 성장과 그 비중

(단위 : 10억 원, %)

구분	1980년		1985년		1990년		1995년		연평균 증가율
	생산액	비중	생산액	비중	생산액	비중	생산액	비중	
제조업	36,279	100	77,033	100	177,309	100	364,821	100	16.6
첨단기술공업	1,713	4.7	4,549	5.9	13,779	7.8	40,050	11.0	23.4
반도체	217	0.6	596	0.8	2,809	1.6	17,541	4.8	34.0
컴퓨터·주변기기	1	0.0	289	0.4	1,018	0.6	4,448	1.2	70.9
통신기기	213	0.6	866	1.1	2,435	1.4	4,628	1.3	22.8
정밀화학	1,281	3.5	2,770	3.6	7,223	4.1	11,938	3.3	16.0
기타	1	0.0	28	0.0	294	0.1	1,495	0.4	62.8

출처 : 한국산업은행 조사부 「첨단제품편람 1997」 14면,
이현창, 2012 전계서 656 재인용.

반도체 부문의 경우 <표 3.4-2>에서 보듯 1980년 0.6%에 불과하던 국내총생산에 대한 비중은 1995년 4.8%를 차지하며 연평균 34%의 증가율을 보이게 된다. 반도체 산업은 저렴한 노동력을 바탕으로 한 미국·일본계 회사가 1965년부터 진출하여 반도체소자들의 자재를 전량수입하고 단순 조립하여 전량 수출 한 것을 계기로 시작 되었다. 1970년 아남산업과 금성사가 반도체 조립생산을 개시 하였고, 가전 생산이 급신장 하여 핵심 부품인 반도체의 수요가 급증함에 따라, 74년 반도체웨이퍼 가공을 주목적으로 하는 한국반도체가 설립되면서 기존의 단순 조립생산의 차원을 넘어 설계·제조공정을 내재화할 수 있는 계기를 마련하였다. 그러나 한국반도체는 자금난으로 이듬해 삼성에 인수되었다. 금성은 대한반도체를 79년에 인수하고, 83년 현대 86년 대우도 반도체 사업에 진입하였다. 삼성은 세계 최초로 94년에 256M DRAM을, 96년에는 1G

DRAM을 개발하였다. 한국은 반도체 가공기술을 선도하면서 상대적으로 설계가 간단한 DRAM분야에 집중 투자하여 성공하게 된 것이다. 대기업 위주의 지식기반산업의 진출은 대규모 투자를 요구하고 불확실성이 높은 DRAM 분야의 사업에서는 유효하게 대응할 수 있었지만, 중소기업의 취약성은 다품종 소량생산체제인 비메모리 분야의 발전에 불리하게 작용하였다(이헌창, 2012: 657-658 재구성).

1992년에서 1995년 사이에 GNP는 약 41% 증가한 반면, 30대 기업의 금융업을 제외한 총매출액은 약 73% 증가했다. 총자산 역시 같은 기간 동안 169조원에서 286조원으로 약 69% 증가했다. 특히 1989년 상위 5대 기업(현대, 삼성, 럭키금성, 대우)이 국민총생산의 7.81%를 차지했지만 2007년(삼성, 현대차, SK, LG, 롯데)에는 42.9%(975조), 2011년에는 60.7%(1천237조)로 증가하게 된다.

2) 인구학적 변화

이시기 대표되는 인구학적인 변화는 수도권을 중심으로 한 인구유입현상의 지속과 핵가족화의 지속, 저출산, 고령화 현상이다. 통계청의 「국내 인구 이동통계」에 따르면 서울, 인천, 경기의 수도권 인구유입 현상은 통계가 시작된 1970년 39만 2천명을 시작으로 2010년 까지 한 해도 빠지지 않고 지속 되었다. 그에 반하여 상대적으로 인구유출현상이 심각한 광주, 전북, 전남, 제주를 중심으로 한 호남권의 경우 1970년 17만 8천명의 순수출이 시작된 후 1998년 1천명이 순수입된 것을 제외하고는 매년 인구의 순수출이 있었다.

핵가족화 현상 또한 지속되었는데 통계청의 「인구주택 총 조사」에 따르면 1970년 조사 시작 이후 30년간 핵가족 비중은 1970년 71.5%에서 2010년 82.3%로 증가한 반면, 3대가족 등 직계가족 비중은 같은 시점 18.8%에서 6.2%로 감소한 것으로 나타난다.

한편 1970년을 기준으로 4.53명이던 합계 출산율⁹⁹⁾은 2011년 현재 1.24명으로 지속적인 하락추세를 보인다. 출산율의 저하로 인한 자연인구 증가율은 1960년의 3%에서 점차 저하되어 1970년에 2%, 1990년에는 0.98%이던 것이 향후 점차 감소하여 2010년에는 0.44%를 기록하게 된다. 이처럼 저출산과 노인인구 증가 추세에 따라 2000년에 이

99) 합계 출산율(TFR, Total Fertility Rate) : 여성 1명이 평생동안 낳을 것으로 예상되는 평균 출생아 수를 나타낸 지표로서 연령별 출산율(ASFR)의 총합이며, 출산력 수준을 나타내는 대표적 지표이다(통계청 「출생통계」).

미 우리나라는 고령화 사회¹⁰⁰)로 진입하게 된다. 인구구조의 변화는 아래 <표 3.4-3>과 같다.

<표 3.4-3> 연령별 인구

(단위 : 천명, %)

		1970	1980	1990	2000	2010	2011
인구수	0~14세	13,709	12,951	10,974	9,911	7,975	7,771
	15~64세	17,540	23,717	33,702	33,702	35,983	36,353
	65세 이상	991	1,456	2,195	3,395	5,452	5,656
구성비	0~14세	42.5	34.0	25.6	21.1	16.1	15.6
	15~64세	54.4	62.2	69.3	71.7	72.8	73.0
	65세이상	3.1	3.8	5.1	7.2	11.0	11.4
	계	100.0	100.0	100.0	100.0	100.0	100.0

출처 : 통계청 「인구추계」.

3) 노동운동

일제강점기의 노동운동이 일제의 내·외지인 차별에 의하여 촉발 하였고, 군사정부시 기에는 노동3권의 부정에 기인한 저임금 구조에 따른 저항이었다면, 문민정부 이후 노동운동은 신자유주의¹⁰¹⁾에 영향을 받은 ‘세계화 전략¹⁰²⁾’에 따른 신노동정책의 영향이

100) 2000년 전체인구에서 65세 이상 인구가 차지하는 비율이 7%이상 되어 고령화 사회로 진입하였음을 보여주고 있다. 한편 65세 이상 인구의 비율이 14%이상 이면 고령 사회, 20%이상 이면 초고령 사회 이다. 우리나라의 경우 고령사회 진입속도는 선진국에 비해 매우 빠르게 진행되고 있는데 일본의 경우 24년, 프랑스의 경우 115년, 영국의 경우 46년, 미국의 경우 72년 이던 것이 한국의 경우 17년이면 고령사회로 진입하게 될 것으로 예측 한다(일본 국립사회보장 인구문제연구소, 2010 「인구통계자료집」, 통계청, 2012 「남녀별 연령별 인구구조」).

101) 신자유주의는 사회적 관계의 총체를 시장 경제적 관계에 최대한 종속시킴으로써 자본운동의 자유를 극대화하려고 하는 정치적 이념이자 운동이다. 자유화, 탈규제화, 민영화, 사유화, 유연화, 개방화 등의 구호로 대변되는 신자유주의는 한편으로는 포스트 포드주의 내지 유연적 생산체제의 수립에 의해, 다른 한편으로는 자본운동의 세계화 및 지구화에 의해 뒷받침되고 있는 현 자유주의의 지배적인 흐름을 대변하는 조류에 속한다(류진석 1994, 강현아 1998). 신자유주의가 전제하고 있는 국가란 시장의 자유로운 작동을 허용하는 것으로서, 국가개입의 철회를 의미하지 않는다. 실제로 신자유주의국가는 이전과 다른 다양한 방식으로 개입한다는 의미에서 매우 개입 주의적이다(히르쉬 1985). 신자유주의 국가는 시장경제의 확대를 위한 압력을 가할 수 있는 국가제도의 강화와 개입 주의적 방식의 변화를 취한다. 국가는 자본주의 발전과정에서 근로자들이 쟁취한, 근로자들에 대한 양보를 의미했던 국가기구, 복지지출, 공공서비스 등에 시장의 질서를 재 도입함으로써 자본의 지배력을 강화하고, 조합주의적 계급타협을 해체함으로써 개별화된 근로자들을 재상품화한다. 이와 같이 세계자본주의 질서는 시장의 자유를 최고 가치로 하는 신자유주의로 치닫고 있다. 자본축은 신

라고 할 것이다. 이 시기에는 노동자계급의 정치세력화가 가시화된 시기이다.

문민정부 시기의 노동정책의 핵심은 유연노동제의 도입이었다. 대체근로, 변형근로제는 24시 노동체제로 전환을 의미하며 국제화 시대에 맞춘다면서 임금 상승을 억제하려는 의도에서 비롯되었다. 변형근로제는 일정기간의 평균 주당노동시간이 근로기준법상의 근로시간을 넘지 않는 범위 안에서 하루 또는 한주의 기준 시간을 넘어 근무해도가산 임금을 지불하지 않는 제도이었다. 이러한 유연노동정책의 도입과 1998년 근로자 파견법¹⁰³⁾은 IMF 체제하에 실업자를 폭발적으로 증가¹⁰⁴⁾시키고 비정규직 노동자의 증가¹⁰⁵⁾로 나타났다.

국민의정부 시기의 노동정책은 IMF통치 아래 신자유주의정책을 관철하는 내용이었다. 그 내용은 노동의 유연화, 비정규직 노동자와 실업자의 조직화 저지, 민주노조 조직력의 파괴와 노조의 분할통치, 전투적 변혁적 노동운동의 탄압, 복수노조인정 거부, 인력감축을 의미하는 기업구조조정 등이었다(김영곤, 2005; 139 재구성).

고용노동부의 「노사분규발생건수 및 근로손실일수」에 따르면 각 시기별 노사분규 발생 건수는 조사시점 1996년부터 완만하게 상승하여 2004년 정점을 기록한 뒤 이후 줄어드는 추세이다. 노동쟁의에 따라 발생하는 근로손실의 경우 기업들의 정리해고가 본격적으로 시작되는 1998년에 전년 445일에 비하여 1,452일로 급격하게 상승하게 된

자유주의적 경영전략을 통해 근로자들이 유연화를 받아들일 것을 끊임없이 요구하고 있다. 나아가 신자유주의는 노동시장을 유연화하는 것, 즉 자본이 근로자를 고용하여 훈련시키고 임금을 지불하고 관리하고 배치하는 기업내적인 인사관리를 유연화하는 것뿐만 아니라, 사회 전반적인 복지제도의 축소, 대폭적인 규제완화, 공기업의 민영화 등을 포괄하는 총체적인 자본의 전략이라고 할 수 있다(이종오, 2001 「1990년대 이후 노동정책과 노동시장구조의 변화」 계명대학교대학원 박사학위 청구 논문 14-17면 재구성).

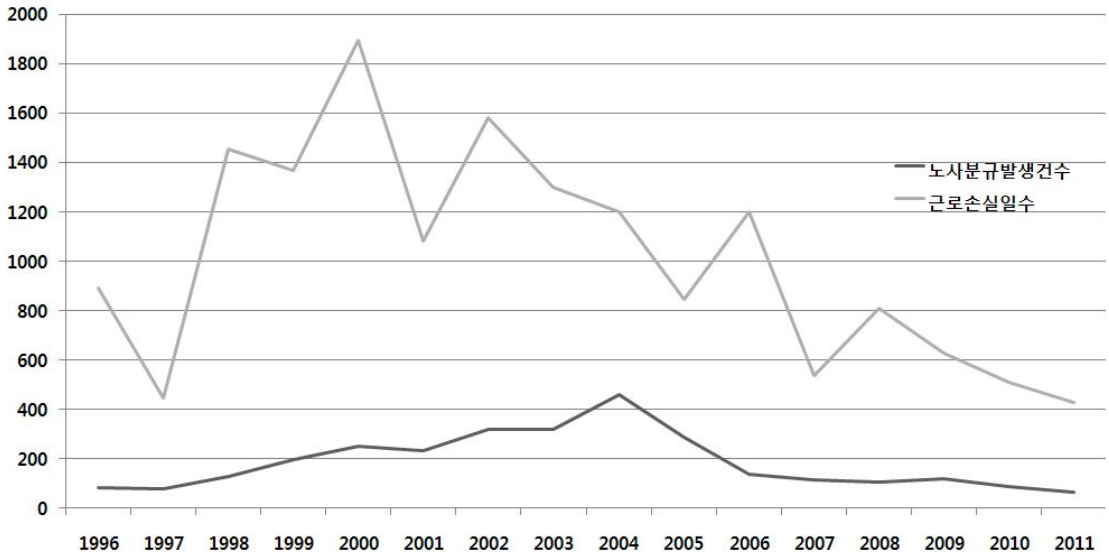
102) 1994년 11월 국정지표로 발표된 '세계화 전략'은 자본의 국제경쟁력 강화와 국민 삶의 개선이라는 두 가지 목표를 내세웠다. 이 두 가지는 현실적으로 상호호순된 것으로 결국 '자본의 국제경쟁력 강화'를 중심으로 국민의 삶을 재편해 나가겠다는 총자본의 의지를 표현한 것이다. 노사관계의 재편에서도 궁극적으로는 '협조적 생산적 노사관계'의 정착을 목표로 하지만 국가개입을 통한 민주노조진영의 배제 고립화, 아래로부터의 허구적 노사협조주의 노선의 구축을 통해 실현하겠다는 점에서 노동배제적 성격을 분명히 했다(박성인 1995 「87년 노동자대투쟁에서 95년 민주노총 출범까지」 『한국노동 조합운동의 이념 정립을 위하여』, 한국노동이론정책연구소 창립기념토론회 자료집, 김영곤, 2005 「한국 노동사와 미래 III」 36면 재인용 14-16면 재구성).

103) [근로자 파견사업의 규제 및 파견 근로자 보호에 관한 법률] 1998년 2월 20일 법률 제5512호로 제정되어 1998년 7월 1일부터 시행되었다. IMF에서 권고한 고용 유연화 정책을 받아들여 입법한 것으로 근로자 파견사업을 기업체 직접 고용이 아닌 파견 업체를 통해 근로자를 공급받아 일을 시키는 인력수급 조절제도의 하나로 제도화 하되, 기존의 고용 관행을 저해하지 않는 범위 내에서 제한적으로 허용하는 것을 주요 골자로 한다.

104) 통계청의 「경제활동인구조사」에 의하면 1997년 56만8천명(실업률 2.6%)의 실업자는 이듬해인 1998년 149만명(7.0%)로 증가하게 되고 2012년 현재까지 외환위기 이전수준인 2%대의 실업률을 상회하는 3%이상의 실업률 기록하고 있다.

105) 통계청 자료에 의하면 1995년 41.9%에 불과하던 비정규직 비율은 2000년 51.2%, 2005년 56.1% 이다.

다. 이러한 추세는 2000년 1,894일을 기록하고 점차 하락하는 추세이다.



출처 : 고용노동부 노사정책실 노사협력정책관 노사관계지원과.

<그림 3-2> 노사분규발생건수 및 근로손실일수 (1996-2011)

이러한 상황에서 제조업에서 진행된 산업구조조정으로 인한 고용불안정 문제는 전지역에서 노동문제로 대두되어 고용안정과 인원감원 저지를 위한 노동쟁의가 주를 이루었다. 1996~1997년 총파업은 유연노동의 도입을 규정한 노동법 개정¹⁰⁶⁾에 반대하는 성격을 가졌다. 이 파업은 금융부문과 공공부문 노동자까지 포함하고 민주노총과 한국노총이 연대해 전노동자 계급과 농민이 동참했다.

민주노총은 노동법 개정안의 날치기 통과를 접하자마자 1단계 총파업(1996. 12. 26~1997. 1. 2)에 돌입하여 금속연맹, 자동차연맹, 현충련 등 제조업을 중심으로 85개 노조 14만 3천여명이 총파업에 들어갔다. 민주노총에 비해 선언적인 수준의 투쟁에 불과하던 한국노총도 같은 해 12월 27일부터 사흘간 시한부 총파업을 단행하면서 시민사회내의 동조세력이 증가하자 정부와 정치사회는 민주노총 지도부에 대한 고소고발과 사법

106) 여당에 의한 날치기 노동법의 내용이 노사간에 가장 민감한 조항이었던 복수노조 문제와 정리해고제 문제가 재계에 일방적으로 유리하게 되어있었다는 점과 법적 절차를 무시한 변칙처리는 시민사회의 저항을 불러오기에 충분했다. 이것은 개혁을 위한 노동법 개정을 개악해버린 정부와 재벌의 로비가 불투명하게 전개되었던 국회에 대한 반발이었다.

처리를 결정하는 등 민주노총을 압박하기에 이른다.

그러나 1단계 총파업에서 자신감을 얻은 민주노총은 병원, 방송4사, 의보를 비롯해 사무노련, 건설노련, 대학노련 등 사무전문직 노동자들을 포함한 2단계 총파업(1997. 1. 3~1997. 1. 14)에 돌입하게 된다. 이시기 투쟁양상도 집회와 가두시위에서 벗어나 의료서비스, 차량정비서비스, 공단청소 등 대시민선전과 서명운동 등이 광범위하게 진행되었다. ‘노동법·안기부법 개악철회와 민주수호를 위한 범국민대책위원회’의 발족과 함께 시민단체들뿐만 아니라 한국 노총과 야당도 대정부투쟁에 동참하였다. 그리고 종교계, 학계, 사회단체들의 지지가 이어지면서 노동계의 총파업은 대규모의 국민적 저항으로 치달게 된다¹⁰⁷⁾(박정은, 2000; 74-76면 재구성).

결국 정부는 노조간부들에 대한 구속방침 철회와 함께 영수회담을 수용하면서 노동법을 재개정할 수밖에 없었다. 노동법의 날치기통과 후 노동자들을 중심으로 시작된 대 정부 투쟁이 국민적 지지를 받게 됨으로써 국가와 노동계의 새로운 정치지형을 예고했다. 결국 노동법 재개정 과정을 거치면서 노동자 정당 창당을 통한 정치세력화의 입장을 분명히 했던 민주노총은 1997년 국민승리21에 이어 2000년 민주노동당을 창당하기에 이른다.

민주노총은 97년 2월과 7월의 대의원 회의를 거치면서 권영길 민주노총위원장을 대선 후보로 대통령 선거에 참여할 것을 확정하면서 국민승리21의 결성에 조직적 기반을 마련한다. 국민승리21 준비위원회는 민주노총과 전국연합, 진보정치연합이 참가하고 이후 정치 연대가 합류¹⁰⁸⁾함으로써 대선기구의 명칭을 ‘민주와 진보를 위한 국민승리 21’로 정리하고 민주노총의 체계를 활용하여 선거운동을 진행 한다. 이후 2000년에는 국민승리21이 발전, 확대된 민주노동당이 창당되어 2000년 총선, 2002년의 지방선거와 16대 대선을 치르고 2004년 총선에서 정당명부제에 힘입어 최초로 원내 진출¹⁰⁹⁾하는 쾌

107) 정부의 노동법, 안기부법 ‘날치기 처리’에 대한 국민들의 반발은 대통령과 여당에 대한 지지율 변화에도 나타났다. 1997년 1월 13일 한겨레 여론조사팀의 조사결과 응답자의 75%가 파업을 지지하고 있으며 84.6%는 노동법이 재개정되어야 한다고 답했다. 이것은 지난조사 시점의 1996년 12월 7일 28.7%가 파업을 지지했던 것과 비교하면 파업 지지율이 3배나 늘어난 것이라고 할 수 있다. 한편 신한국당의 지지도는 1996년 12월에는 37.3%를 기록하던 것이 1997년 1월에는 12.9%로 한달 동안 24%이상 하락한 것으로 나타났다(「한겨레 21」 142호, 박정은, 2000 「1996-97년 노동법 개정과 국가 자본 노동의 역학관계」 이화여자대학교 대학원 석사학위 청구논문 76면 재인용).

108) 국민승리21의 결성에는 노동자와 빈민을 대표하는 민주노총과 전국빈민연합, 민중당을 조직적으로 승계해서 민중당 해산 이후 지속적으로 진보정당 운동을 전개해온 진보정치연합, 민중당의 우경화를 비판하며 민중당 내외에서 비판적 입장을 견지하면서도 진보정당의 필요성에 공감하고 있던 정치연대, 과거 민중의 독자적 정당건설보다는 야당과의 연대를 강조하던 입장을 변경해서 민주세력의 결집을 통한 국민후보라는 방침을 결정한 전국연합이 주도적으로 참여하였다(남궁현, 2006 「한국 노동계급의 정치세력화 과정과 유형 연구 : 노조·정당 관계를 중심으로」 고려대학교 대학원 석사학위 청구논문 50면).

거를 이룬다(남궁현, 2006; 55-57 재구성).

2. 제도적 맥락

1) 통치이념: 새로운 경제발전을 위한 전략으로의 신자유주의

1970년대부터 세계 각국은 신자유주의¹¹⁰⁾ 물결 속에서 움직이고 있었으며, 세계 경제는 글로벌화 되기 시작하였다. 그와 달리 한국에서는 1980년대까지 경제성장정책과 국내의 정치적 상황에 모든 심혈을 기울였을 뿐, 선진 자본주의 국가들의 흐름을 따라갈 만한 여력이 없었다. 하지만 한국은 1980년대 중반부터 신자유주의 영향이 개방화의 압력으로 다가오기 시작하였다. 내부적으로는 1987년 이후 노동운동의 성장과 증대된 민주화 요구, 후발 개도국의 추격 등으로 억압적 정치 구조와 저임금에 기초한 개발독재시대 발전전략의 한계가 드러나면서 산업구조조정 필요성이 제기되었다(황현

109) 2004년 제17대 총선 정당투표 결과 민주노동당은 13.0%의 지지율을 기록하며 비례대표 8석을 얻어 지역구 2곳(울산 북구의 조승수, 경남 창원읍의 권영길)을 포함하여 총 10석으로 국회 내 제3당이 된다.

110) 신자유주의가 유행하기 시작한 것은 영국의 대처 수상(Margaret Thatcher; 재임 1979-1990)과 미국의 레이건 대통령(Ronald Reagan; 재임 1980-1988)이 신자유주의 경제정책을 채택하기 시작하면서부터이다. 이들은 모두 현대 선진 민주국가에서 시장의 실패를 시정한다는 명분으로 비대해진 정부가 초래한 국가의 실패를 비판하고 고전적인 자유방임주의로 돌아갈 것을 주장하였다. 정부규제의 축소, 공공복지의 축소, 균형재정, 엄격한 통화관리, 공기업을 민영화, 노동시장의 유연화 등을 통해 작은 정부로 돌아갈 것을 이들은 주장한다(이근석, 2011 「신자유주의 하이에크·프리드먼·뷰캐넌」 28면).

한편 국내에서는 1997년 금융위기가 발발한 이후에서야 그 배후로서 신자유주의가 정치적으로나 학술적인 차원에서 본격적으로 논의되었지만, 여전히 이 개념은 상당히 자의적으로 활용되고 있는 실정이다. 혹자는 신자유주의를 이데올로기적·정치적 특성에 주목하기도 하고, 혹자는 경제시스템의 정책적 전환으로 보기도 한다. 전자는 대체로 신자유주의가 초래한 사회해체적 결과에 주목하고 있어 자본주의 발전단계나 경제정책에 대한 정치한 분석보다는 민생과탄의 일차적이지 모든 원인을 제공하는 정치적 비판의 무기로 활용되는 측면이 더 강하다. 최근 조희연(2009a, 2009b, 2009c), 손호철(2009a, 2009b, 2009c) 등에 의해서 재검토된 체제논쟁(그 외에 조희연·서영표, 2009; 최원, 2009 참조)은 이러한 관점을 고스란히 담고 있다. 신자유주의를 경제적 측면에서 보는 입장은 다시 두 가지 정도로 세분화된다. 첫째는 신자유주의를 ‘금융화(financialization)’를 핵심으로 한 생산체제의 거시적 전환(조복현, 2007; 전창환, 2008; 유철규, 2008)으로 보는 시각이 있고-물론 그러한 전환의 심화 수준에 대한 논자들의 입장은 매우 상이하다-, 그보다는 더 국가 발전 전략적 관점에서 신자유주의적 전환을 경제 정책적 패러다임의 ‘신자유주의화(neoliberalization)’(최병두, 2007; 윤상우, 2009)로 보는 시각이 있다. 후자의 두 가지 시각은 신자유주의를 구체적인 경제패러다임의 전환이라는 측면에서 바라본다는 점에서 정치적·이데올로기적 시각으로 보는 관점보다는 정교한 분석들을 동원하고 있지만, 상대적으로 패러다임 전환의 정치적 성격에 대한 분석이 결여되어 있다. 두 개의 분석 논리를 극대화하면 하나는 정치주의적 해석, 다른 하나는 경제주의적 해석의 위험이 존재한다. 임운택(2009)은 비록 담론 수준에서지만 신자유주의 개념을 단순히 정치주의적 혹은 경제주의적 차원으로 환원시키지 않고 정치와 경제의 변증법적 통합이라는 시각에서 분석하고자 하였다(임운택, 2010 「한국사회에서 신자유주의의 발전단계와 헤게모니 전략에 대한 이념형적 분석 - 네오그람시 이론을 중심으로」 경제와사회 2010년 겨울호(통권 제88호) 301면).

욱, 2005; 39). 그리고 우루과이라운드, WTO라는 세계경제의 흐름이라는 외부적 조건과 부딪치면서 신자유주의가 도입되기 시작하였다.

그러나 서구의 경우와는 달리 우리나라의 신자유주의 도입 배경은 자본의 위기 타개를 위해 노동자의 희생을 불모로 한다는 것과 IMF체제에 따라 외부로부터 강제된 결과라는 점에서 ‘중속적 신자유주의’라 평가한다. 결국 한국의 신자유주의는 서구처럼 케인즈주의의 유효성이 사라지자 등장한 것이 아니다(김세균, 2001; 35, 손호철, 1999; 342, 장상환, 2002; 69). 남구현·송태수(2002; 89)는 신자유주의가 케인즈주의 국가 모델에 기초한 복지국가에 대한 유효성 상실에서 시작된 것이 아니라는 점에서 한국의 특수성을 지적하였다. 따라서 미국을 중심으로 한 서구 국가들과 한국의 신자유주의 도입 배경이 서로 다르므로 국가의 정치형태를 그대로 등치(等値)시키기에는 한계가 존재한다(손현희, 2006; 10 재인용). 결국 우리나라의 신자유주의 도입은 ‘경제발전’이라는 전국가적 프로젝트로 진행되어온 국가 주도의 경제발전 전략을 시장중심으로의 전환을 의미한다. 즉 경제주의적으로는 국가 발전의 전략적 관점에서 패러다임의 전환이라고 보는 것이다. 반면 정치주의적 입장에서는 ‘비민주화’, ‘독재’의 산물로 진행되어온 정부 주도의 경제발전을 시장의 합리화라는 틀 속에 삽입함으로써 인하여 정부 개입을 배제하는 신자유주의는 매력적이고 민주적이라고 인식하였을 것이다.

1992년 대선에서 집권한 김영삼 정부는 외형적으로는 민간인 출신 정권이라는 점을 강조해 스스로 ‘문민정부’라고 불렀으나 보수3당 합당의 산물이었다는 데 태생적 한계가 있었다(김영권, 2005; 23). 1980년대 말부터 나타난 세계경제체제 위기에 따라 한국 경제는 개방화 압력에 직면함으로써, 새로운 사회적 축적구조와 축적체제의 출현을 위한 축적전략이 절실하게 필요하였다. 이는 곧 독점자본 등 핵심적 지배블록에게 구조조정을 요구하는 것이었다. 하지만 김영삼 정권은 지배블록과 타협하는 수준에 머물 수밖에 없었기 때문에 노동자의 희생을 통해 위기를 극복하고자 했다. ‘국제화’, ‘세계화’¹¹¹⁾, ‘신한국’으로 대표되는 이데올로기는 과거 투명한 거래보다 지연·학연 등의 연줄에 의해 거래가 성사되고 정부주도하의 개발독재와 정경유착 속에서 이루어졌기 때문에 시장의 합리성을 내세운 신자유주의는 매력적인 것으로 여겨졌다(손현희, 2006; 11). 이러한 경향은 97년 외환위기의 원인이 재벌과 군부독재의 잔재라는 분석과 맞물리면서 신자유주의는 ‘개혁적인’ 것처럼 포장되었다.

111) 1980년대부터 급속히 확대된 세계화(globalization)도 신자유주의의 산물이다. 상품무역과 자본거래등 국제 간의 경제거래를 제한하던 각국의 규제들이 신자유주의정책으로 대거 철폐됨으로서 세계화가 나타났기 때문이다(이근석, 2011 전계서 52면).

그렇다면 개혁이라는 것은 무엇인가? 1987년 민주화 이후 한국정치에서 가장 중요한 대립구도는 지역주의 정치구도였다. 그러나 영남과 호남의 대립과 같은 구도를 현대적인 정치의 내용물로 보기 힘들다는 점에서 보다 본질적인 대립구도가 한국정치의 내면에 존재하고 있을 것이라고 생각할 수 있다. 그런 관점에서 하나의 대안으로 제기될 수 있는 것이 개혁과 저항의 구도이다. 민주화 이후인 제6공화국의 네 정부는 정권 출범시에 모두 개혁을 표방했다. 그리고 각자 역량과 상황에 따라 조금씩 다른 형태이기는 했으나 여러 가지 개혁정책들을 수행했다. 군부독재의 후신이었던 노태우 정부조차도 초기에 개혁을 하겠다고 했고 김영삼 정부는 호랑이(개혁)를 잡기 위해 호랑이 굴로 들어갔다(3당 합당)고 주장했다.

김대중, 노무현 정부도 모두 개혁 정부임을 내세웠다. 물론 각 정부가 수행한 개혁의 내용은 조금씩 달랐다. 제6공화국은 제5공화국을 승계한 체제가 아니었다. 6월 항쟁의 불철저성으로 구지배세력이 그대로 살아남았을 뿐 아니라 민주화 세력의 분열에 의해 그 일부가 다시 집권하는 상황까지 되었지만 그래도 제6공화국은 민주화운동세력이 개발독재세력을 물리치고 민주화에 성공하면서 등장한 체제였다. 따라서 특히 민주화운동세력이었던 김영삼 정부부터는 과거 자신들이 맞서 싸웠던 개발독재체제의 잘못된 문제들을 혁신적으로 고쳐 나가는 일이 시급하다고 보았다. 그중 독재에 의한 권력의 집중 문제와 냉전체제의 문제가 대두 되었다. 정치적으로나 경제적으로나 사회적으로나 권력이 집중되었기 때문에 나타나는 제왕적 대통령과 보스정당, 재벌구조, 언론독점 등의 폐해와 중앙정부로의 권력 집중 등의 문제가 있고, 그런 독재권력을 유지하기 위해 필요 이상으로 강화되어 온 반공이데올로기와 냉전적 대북정책, 지나치게 종속적인 대미관계 등의 문제도 있었다(안철현, 2009; 318-319 재구성).

‘문민정부’는 출범한지 얼마 지나지 않은 1993년 3월 19일 ‘신경제로의 새 도약’이라는 특별 담화문을 발표하고 재정과 금융, 행정부문에 대한 강도 높은 개혁을 단행할 것임을 밝혔다. 아울러 재벌개혁을 직접 언급하지는 않았지만 이제는 대기업도 전문화 되어야 한다는 발언을 통하여 재벌 역시 이정부의 개혁 대상임을 암시하기도 하였다¹¹²⁾(박지훈, 2007; 86 재구성). 이러한 대통령의 담화문은 신한국이라는 이름아래 국

112) 재벌개혁을 암시하는 대통령의 발언은 이후에도 계속되었다. 담화문을 발표한 지 며칠 후, 김영삼 대통령은 “대주주가 지분을 너무 많이 갖고 있다는 것은 문제”, “5%의 지분으로도 충분히 경영권을 유지할 수 있지 않느냐”라는 등의 발언뿐만이 아니라, 재벌의 로비를 사전에 막겠다는 의미로 “정치자금일절 받지 않겠다”라는 선언까지 하였다. 그리고 이에 당시에는 재벌개혁에 대한 정부의 강한 의도를 확실히 하는 분위기가 형성되기도 하였다. 이에 대해서는 신동아(1993. 6월호) 참조(박지훈, 2007 「한국 신자유주의의 기원」 서강대학교 석사학위 청구논문 86면).

제화, 세계화 정책을 추진하기에 이른다. 신한국 정책은 신경제, 신경영, 신노동정책으로 구체화되고 또 시장개방, UR협정 비준, 노동의 유연화 등을 시도했다. 그러나 김영삼 정권의 노력에도 불구하고 결국 정권 말기에 IMF신탁통치를 수용하고 말았다.

‘국민의정부’를 지칭한 김대중 정부는 87년 이후 최초의 문민정부인 김영삼 정부에 이어 여·야간 정권교체에 의해 들어섬으로써 한국 민주주의가 집권여당이 패배할 수 있는 체제임을 확인시켜 주었다. 김대중 정부의 국정목표는 경제위기 극복, 노사정 협력, 복지사회건설, 평화통일 기반 마련, 공공부문 개혁 등이었다. 그러나 관용과 포용이라는 이름으로 용인된 전두환 김종필을 끌어들이 개혁정당으로서는 태생적 한계가 있었다. 김영삼 정부 하의 세계화 전략 추진과 외환위기는 한국사회의 지배적인 발전전략으로 신자유주의를 추진하기에 이른다. 민주주의와 시장경제의 조화를 주장한 김대중 정권은 경제개혁을 필두로 한 신자유주의의 본격화 전략이 특징이다. 김대중 정부는 돈을 빌려 주는 대신 IMF가 제시했던 4개 부문, 즉 금융, 재벌, 노동, 공공 부문에 대한 개혁을 추진해야 했다(안철현, 2009; 358). 이러한 배경에서 금융부문 구조조정¹¹³⁾, 기업부문 금융구조조정¹¹⁴⁾, 공공부문 구조조정¹¹⁵⁾, 고용유연화¹¹⁶⁾등을 추진하게

113) 금융기관이 자금창구로서 금융, 외환위기를 확대하는 통로이고 이후 다른 부문의 구조조정을 추진하기 위해 사전에 정비할 필요가 있었다. 1998년 8월 비은행금융기관 79개에 인가취소나 영업정지 조치를 내리고 5개 시중은행을 퇴출시켰다. 나머지 금융기관은 BIS기준 8% 충족에 규제의 기준을 두자, 금융기관들은 이 기준을 맞추고자 국내기업 대출을 꺼리고 외자유치에 주력했다. 그 결과 경쟁력 있는 다수의 기업이 흑자 도산하고, 해외자본은 손쉽게 도산 기업을 인수해 국내 금융권을 장악했다. 정부는 부실기업에 159여조원의 공적자금을 투입해 부채를 없앤 다음 그 회사를 초국적 자본에 팔았다. 회수 불가능한 공적자금은 이자를 포함해 100조원이나 되었다. 제일은행의 경우 7조원의 공적자금을 투입해 부채를 없앤 뒤 5천억원에 팔렸다(김영권, 2005 전게서 127면).

114) 기업부문 구조조정은 경영의 투명성, 상호채무보증 해소, 건전한 재무구조, 그리고 재벌의 지배구조에 두지만 결국 5대재벌은 더욱 비대화 되었다. 자본시장의 개방으로 대우자동차는 GM에게 4억 달러에 팔리게 되고 현대자동차 주식 52.25%가 외국인에게 넘어가면서 한국의 자동차 시장은 세계 자동차 메이저의 각축장이 되었다. 국내 주식시장의 경우 외국인 주식지분보유비율은 2001년 10월 35%(71조원)와 달리 아시아 최고 수준이 되어 외국자본이 국내 증시를 좌우하며 2000년부터 2004년 7월 사이 외국인의 증권투자소득은 131억 7400만 달러였다. 외국인의 시중은행 주식보유자본은 2004년 50.8%였다(김영권, 2005 전게서 128면).

115) 공공부문의 구조조정은 사유화와 경영혁신으로 대표된다. 기업성이 강한 공기업은 민영화해 주인 있는 책임경영을 실현케 하고, 공공적 성격이 강해 민영화 대상에서 제외된 공기업은 강도 높은 경영 혁신을 한다는 것이었다. 정부는 총 108개 공기업 가운데 87개를 민영화하기로 하는데, 여기에는 포항종합제철, 한국중공업, 한국통신, 한국전력, 한국가스 등이 포함되었다. 각 기관에서는 평균 20% 노동자가 일자리를 잃었다. 그 결과 전기, 통신, 철도 등 국가 기간 산업망의 사유화로 인하여 공공요금 인상에 따른 국민부담이 늘어나고 수익성 낮은 일부 지방과 농어민에 대책 부재가 드러났다. 또 민영화된 공기업의 주식은 결국 국내 재벌이나 초국적 자본이 장악했다(김영권, 2005 전게서 128면).

116) 노동부문의 구조조정은 고용유연화와 임금유연화로 요약된다. 노동자의 동의과정을 배제한 구조조정은 2000년 말까지 공공부문에서 총 13만 1천명을 감축했다. 이러한 규모는 1997년말 인원보다 무려 18.3% 감축한 수치이다(김영권, 2005 전게서 129면).

된다. IMF의 요구에 의한 경제개혁은 다른 부문보다 앞서 해결해야 할 문제로 대두 되면서 다른 부문의 개혁에 대해 신경 쓸 수 없게 만들었다는 점에서는 부정적이지만 경제개혁에 대한 저항을 최소화 시킬 수 있었다는 점에서는 긍정적 이라고 할 것이다. 집권 초반 국민들의 강력한 지지와 시대적 명분을 갖춘 김대중 정부는 경제개혁을 저항세력의 큰 방해 없이 과감하게 시행할 수 있는 조건을 구비하였다.

반면 노무현 정부는 정치개혁으로 대표된다. 13대 국회의 청문회 스타이자 3당 합당을 거부했으며 이후 지역주의 정치가 심했던 부산에서 시장 선거와 국회의원 선거에 호남당인 민주당 후보로 연달아 출마하며 낙선했던 노무현은 처음부터 지역주의 극복과 정치개혁¹¹⁷⁾을 공약으로 제시했다. 노무현 정부의 정치개혁 시도는 김영삼 정부의 사정개혁과 김대중 정부의 경제개혁에 이은 중요한 개혁과제 중의 하나였다고 볼 수 있다. 개발독재 정치와 지역주의 정치가 가지고 있는 부정적인 유산을 넘어 보다 민주적이고 합리적인 정치구조를 형성하기 위해 요구되었던 것이 정치개혁이었던 것이다. 따라서 노무현 정부가 시도했던 정치개혁의 내용들은 정치부패 척결과 정당 민주화, 그리고 국정운영의 합리화와 민주화 등으로 정치학자들이 한국의 정치발전을 위해 필요하다고 주장해 왔던 것들이었다(김영권, 2005; 370-372 재구성).

그러나 기본적인 방향은 동북아금융허브 전략이나 금융시장 활성화전략을 내세우고 출범당시부터 신자유주의적 축적체제 내에서 안정적인 사회질서를 부여하는 것에서 앞선 정부와 큰 차이를 보이지 않았다고 본다. 그러한 점에서 노무현 정부아래서 한국의 재벌 및 자본세력은 구과쇼/보수정권에서조차 누리지 못한 ‘시장의 자유와 권력’을 향유했다. 더욱 흥미로운 점은 DJ 정부가 구(舊)권력엘리트 일부와의 타협에 근거한 반면, 노무현 정부에서는 핵심 엘리트들이 과거 발전국가의 구 관료들을 교체해나가면서 신자유주의의 유기적 지식인 역할을 자임하고 나섰다는 점이다. 그러한 점에서 노무현 정부시기에 헤게모니¹¹⁸⁾ 블록 내에서 벌어진 중대한 계급투쟁은 새로운 엘리트 집단과

117) 지역주의 극복의 필요성은 새삼 설명할 필요가 없는 사안이었다. 그리고 지역주의와 온몸으로 맞선 노무현 후보의 경력 자체가 그가 왜 지역주의 극복을 공약으로 내세울 수 있는 적임자인지를 잘 보여 주고 있었다. 또한 정치개혁은 김영삼 정부나 김대중 정부에서도 강조는 되었으나 결국 실행 되지 못했던, 가장 필요하면서도 가장 이루어지지 않은 개혁이라고 볼 수 있었다. 그런 점에서 정치개혁의 실행은 가장 어려운 과제로 노무현 후보가 과연 잘해 낼 수 있을지 기대와 우려가 공존해 있었다(김영권, 2005 전게서 371면).

118) 신자유주의를 정치적 기획으로 규정할 때, 주목하는 것은 그람시의 헤게모니적인 정치 개념이다. 이것은 조합주의적이고 선거 중심적인 좁은 의미에서의 정치가 아니라 확장되고 다면적인 정치 개념이다. 즉 그람시의 정치 개념은 ‘힘과 동의, 권위와 헤게모니, 폭력과 문명’ 사이의 상호작용을 의미한다. 그람시는 한 사회 집단의 우월성은 지배와 지적·도덕적 지도라는 두 가지 방식으로 나타날 수 있다고 본다. 지배는 한 사회 집단이 억압과 폭력을 통해 적대적인 집단을 굴복시킴으로써 얻게 된다. 반면, 지적·도덕적 지도는 한 사회 집단이 자신의 특수한 관점이나 조합적 이익만을 추구하는 것이 아니라 그것을 다른 사회집단들의 관점과

전통적인 엘리트 세력 간에 벌어졌다(임윤택, 2009; 319-320).

김영삼 정권은 소위 보수대연합으로 불리는 민정·민주·공화 3당이 통합을 통해 집권하였고, 김대중 정권은 DJP공조와 함께 지역적 보수 세력과 결집하였고, 노무현 정권은 김대중 정권의 잔재 세력의 지원을 통해 집권하였다. 문민정부 이후 과거 군부 정권과 달리 민주주의를 표방하고 정치개혁을 실시하려는 노력을 보였지만, 신자유주의 정권 내에 보수세력의 이해관계가 야당의 보수세력과 결탁하면서 개혁적 의미가 상실될 수밖에 없었다. 이러한 이유로 서민과 노동자를 위한 정책을 실시한다고 주장하였음에도 불구하고 노동정책에서 계급폭력성이 일관되게 관철될 수밖에 없었다¹¹⁹⁾. 문민정부 이후 줄곧 주장되어온 정치개혁과 국가 발전 전략의 패러다임 전환이라는 초기의 성과를 달성하기 위해서는 보수세력과 연합된 정권의 출범은 태생적 한계에 봉착할 수밖에 없었던 것이다.

한편, 이명박 정부는 집권과 동시에 규제완화와 감세라는 전통적인 신자유주의노선을 채택했다. 이는 대선당시 주요 공약인 ‘747 정책’, 집권 후 ‘비즈니스 프렌들리’를 앞세운 성장주의적 발전정책의 일환이다. 그러나 동시에 ‘금융지주회사법’, ‘자본시장통합법’ 등 IMF구조조정 이후 시장중심으로 개편한 자본질서를 다시 권위주의적 논리로 재구축하기도 했다. 그러나 재정정책이나 환율정책 등에서 신자유주의의 이념형과는 상이한 노선을 걷고 있지만, 이명박정부는 감세와 각종 금융관련규제의 해체, 복지와 연금의 시장화, 고용정책과 같은 신자유주의 정책의 기본적 기제를 유지·강화하고 있다. 지배블록의 헤게모니를 유지하기 위해 시장을 핑계로 한 사회의 규제와 통제가 더욱 심화되고 있다는 점에서 신자유주의의 이데올로기는 헤게모니적이다. 한편 금융자본주의의 주요한 수혜자인 중상층이 가장 민감해하는 주주가치를 다양한 금융정책을 통해 보장해주면서 지배블록의 지지층을 공고히 하였다. 다른 한편으로는 제3공화국

이익에 결합시킴으로써 보다 상위의 집단성을 구성할 때 얻을 수 있다. 지적·도덕적 지도는 단지 국가 권력을 장악하는 것에 머무르는 것이 아니라 그 이전에 이미 행사할 수 있으며, 국가 권력을 장악한 이후에도 지속적으로 행사해야 하는 것이다. 지도가 행위자 간 관계 속에서 한 집단이 다른 집단들에 대해 행사하는 영향력의 특수한 형태를 의미한다면, 헤게모니는 그와 같은 측면을 포함하면서 더욱 거시적인 수준에서 작동하는 영향 관계의 상태를 의미한다. 그래서 지도는 한 사회 집단이 다른 사회 집단에 행사할 수 있지만, 헤게모니는 한 사회집단의 사회 전체에 대한 정치적이고 문화적 헤게모니를 뜻한다. 그런 의미에서 헤게모니는 지도보다 한 차원 더 높은 윤리적 개념이다. 헤게모니는 한 사회 집단이 그 자신의 특수성을 넘어 다른 사회 집단들의 특수성 요소들을 결합하여 한 차원 높은 보편성에 이르는 것을 통해서만 창출될 수 있다 (신진욱, 2009 「근대 서양 정치사상과 소프트 파워 : 베버와 그람시」 96-104면, 최진희, 2010 ‘한국 사회의 신자유주의와 헤게모니 담론전략’ 중앙대학교 사회학전공 석사학위 청구논문 6-8면 재구성).

119) 비정규직 법안과 사학법 개정을 통해서 확인할 수 있다. 여야의 보수세력의 헤게모니가 동일한 이해관계를 구축하면서 비정규직 법안에 일치할 수 있었고, 사학법 개정에서는 여야의 대립으로 인하여 초기 시행하고자 했던 개혁적 성격이 후퇴하였다.

이후 오랫동안 국민에게 익숙한 국가주도적 발전전략을 통해 헤게모니블록의 외연을 공고히 하였다(임운택, 2009; 327-328제구성).

2) 상위법령: 민주주의 실현을 위한 헌법

1987년 ‘6월항쟁’에서 표출된 국민의 정치적 요구에 따라 개정되어 현재에 이르고 있는 제9차 개정헌법은 대통령직선제를 도입한 것 외에도 개정전 헌법과 비교해서 국민의 기본권을 강화하고 통치권행사의 절차적 정당성, 경제민주화¹²⁰⁾를 강조하는 내용을 담는 것이 특징이다. 더불어 ‘4·19’민주이념을 계승한 조국의 민주개혁과 자유민주적 기본질서¹²¹⁾에 입각한 평화통일의 역사적 사명을 천명하면서 군의 정치적 중립성을 특

120) 경제민주화라는 용어가 등장하기 시작한 것은 경제성장을 이끌어 오던 권위주의적인 정권이 60년대 중반에 국민의 민주화 투쟁에 밀려 물러나고 정치적 민주화가 촉진되면서부터이다. 그동안 정치·경제적으로 소외되어 왔던 집단의 목소리가 울려 퍼지면서 선성장 후분배 논리에 대항하여 복지위주, 형평지향의 정책이 요구된 바 이것이 일반적으로 받아들여지는 경제민주화의 배경이다. 따라서 보통 경제민주화라고 하게 되면 87년 6·29이후의 노동운동의 활성화, 농민운동의 활성화, 소비자 운동의 활성화, 토지 공개념, 금융실명제, 경제력 집중 억제, 지역간 불균형 완화 등이 그 내용에 포함된다. 정부와 기업간의 관계에 초점을 맞추어볼 때 대기업 위주의 정책으로부터 보다 경쟁적인 시장경제 체제의 구축을 위한 정책, 즉 중소기업을 포함한 모든 기업에게 기회의 균등을 제공하고 대기업집단의 경제력 집중 내지 경제력 분산을 요구하는 분배주의와 연결되게 된다(신회권 1992 ‘우리나라의 경제민주화와 정부-기업관계론’, 「한국 사회와 행정 연구」 제3호 83-84면). 경제의 민주화는 그 헌법문언적 의미에서 국가의 경제에 대한 규제와 조정을 위한 근거규정이지만 국가의 사회경제적 중립성을 전제로 한다면 경우에 따라서는 탈규제와 자율화를 위한 헌법적 근거로도 활용될 수 있다. 사경제주체간의 민주적 결정이 제대로 기능하는 범위 내에서 국가의 불필요한 개입과 규제를 거부할 수 있는 의미를 가질 수 있고 이러한 의미는 ‘개인과 기업의 경제상의 자유와 창의를 존중함을 기본’으로 하는 경제질서를 천명하고 있는 헌법 제119조 제1항과의 유기적 해석을 통해 충분히 뒷받침될 수 있을 것이다. (김종철 2006 ‘한국사회의 양극화와 법적 대응’ 「법과 사회」 통권 제31호 25면, 내한신, 2007 「우리 헌법상 경제질서의 규범적 의의와 경제규제의 한계」 연세대학교 법무대학원 석사학위 청구논문 40면 재인용).

121) 우리 헌법 전문에 밝히고 있는 자유민주적 기본질서란 무엇을 의미하는가? 사실 자유민주주의는 일상적인 용어 사용에 따른 친숙성에도 불구하고, 과학적으로 정의하기도 쉽지 않고 이론적 함의도 이루어지지 않은, 여전히 ‘논쟁적’인 개념이라고 할 수 있다. 김철수 교수는 자유민주적 기본질서의 대칭개념으로 사회민주적 기본질서의 범주를 설정한 다음, 자유민주적 기본질서는 민주적 기본질서 더하기 법적적 기본질서라는 논리 이전의 극히 상식적인 견해를 펴고 있다. 그에 따르면, 국민주권주의, 국민의 정치참여, 다수의 지배 등 이른바 민주적 기본질서의 내용과 권력분립, 개인의 기본권 보장, 형식적 법률, 사법과 행정의 합법률성 등과 같은 법적 기본질서의 내용이 자유민주적 기본질서의 실체를 이루게 된다. 이에 반하여 권영성 교수의 입장은 보다 신중하다. 그는 자유민주적 기본질서를 반전체주의적 기본질서로 이해하고, 그 구체적 내용은 독일 헌법연방재판소가 1952년의 사회주의국가당사건과 1956년의 독일공산당사건에서 판시한 내용과 같다고 한다. 김철수 교수와 권영성 교수의 이같은 적극적인 발언들과는 대조를 이루는 것이 허영 교수의 입장이다. 자유민주적 기본질서의 정식에 대한 보다 진지한 논의를 기대하였던 우리의 바람과는 달리, 그는 이 대목에 이르러 마치 강건너 불구경하듯 그냥 스치고 만다. 이로 미루어 허영 교수는 자유민주적 기본질서의 정식에 대하여 굳더더기 이상의 의미를 부여하지 않는 것처럼 보인다. 헌법학계의 이같은 불협화음에 마침표를 찍고 교통정리에 나선 것은 다름 아닌 우리 헌법재판소이다. 자유민주적 기본질서의 정식에 대한 우리 헌법재판소의 입장은 따라서 직설적이고 보다 분명한 데가 있다. 헌법재판소는 국가보안법 제7조 제1항 및 제5항

별히 강조했다.

강화된 기본권규정의 주요내용은 적법절차조항을 신설하고 체포·구속시의 고지 및 가족에의 통지의무를 명문화했으며, 언론·출판·집회·결사에 대한 허가와 검열을 금지했다. 아울러 재산권수용에 대한 정당보상제도를 도입하고, 형사보상청구권을 확대해서 형사피의자와 불기소처분자의 보상청구권도 보장했다. 형사피해자의 공판진술권과 국가구조청구권을 신설하고, 최저임금제의 시행을 명문화했다. 그리고 근로자의 단체행동권제한 사업체의 범위를 축소하고, 생활권적 기본권을 보다 구체화함으로써 여자·모성·노인·청소년·생활무능력자의 권익보호를 강조했다.

통치구조면에서는 대통령의 직선제를 도입하고 임기를 5년으로 단축 했으며, 대통령의 비상조치권을 폐지하는 등 국가긴급권의 발동요건을 강화하고, 국회해산권을 폐지함으로써 대통령의 권한을 약화시켰다. 또 국회의 연간회기일수제한을 폐지하고, 국정감사권을 부활시키는 등 국회의 권한을 강화하면서도 국무총리·국무위원에 대한 국회의 해임의결권은 해임건의권으로 대체함으로써 대통령제의 요소를 강화했다. 대법원판사제를 폐지하고 대법관제를 부활시켰으며, 헌법재판제도를 강화해서 헌법재판소를 신설했다(허영, 2010; 124-125 재구성)

경제질서에 관하여는 자유경제체제의 원리를 근간으로 하면서 적정한 소득의 분배, 지역경제의 균형발전, 중소기업과 농·어민 보호등을 통하여 모든 국민의 복리를 증진시키고, 국민생활의 기본적 수요를 충족시키는 사회정의의 실현하도록 하였다(법체제 1987 「대한민국헌법 제·개정이유」). 특히 개정된 헌법 제119조에서는 ‘... 경제민주화를 위하여 경제에 관한 규제와 조정을 할 수 있다’라고 규정하여 헌법상 경제질서가 경제민주화를 지향하고 있음을 천명하고 있다.

한편 1997년 12월 개정된 민법의 제4편 제7장 부양편에는 1912년 조선민사령을 통하여 이어져온 친족의 부양의무에 관하여 명시하고 있다. 이러한 친족에 대한 부양의무에 대해서는 현재까지 유지되고 있다.

에 대한 한정합헌결정에서 자유민주적 기본질서를 한정합헌해석의 기준으로 제시한 바가 있다. 그에 따르면, 자유민주적 기본질서는 헌법이 수호해야 할 최고 가치로서 폭력적 지배와 자의적 지배의 배제, 다수의사에 의한 국민의 자치, 자유와 평등의 기본원칙에 의한 법치주의적 통치질서를 의미하며, 그 구체적 내용은 기본적인 인권의 존중, 권력분립, 의회제도, 복수정당제도, 선거제도, 사유재산과 시장경제를 뼈대로 한 경제질서, 사법권의 독립 등으로 요약된다(「헌법재판소판례집」 제2권 59면, 64면, 국순옥, 2004 민주법학연구회 「자유민주적 기본질서란 무엇인가?」 3면 재인용).

3) 정치환경: 민주주의의 실현

87년 '6월항쟁' 이후 대통령직선제를 주요 골자로 하는 헌법 개정과 함께 절차적 민주주의가 실현 되었다. '문민정부'로 불리는 김영삼정권은 3당합당이라는 정치적인 승부수 통해 심각한 당내갈등을 겪는 등 우여곡절 끝에 마침내 민자당의 제14대 대통령 후보가 되어 1992년 12월 실시된 대통령 선거에서 유효투표 42%의 지지를 얻어 대통령에 당선되었다. 1993년 2월 25일 제14대 대통령으로 취임 하여 마침내 32년간의 군부통치기간이 끝나고 새로운 문민시대를 열었다. 이시기 선거 민주주의가 뿌리내렸다.

김영삼정권에 실시된 1996년 국회의원 선거에서 여당인 신한국당이 원내 다수당의 자리는 지켰지만 과반수 의석을 얻는 데는 실패한 경우와 김대중 대통령 시기 실시된 2000년의 국회의원선거에서 역시 야당인 한나라당이 다수당을 차지하여 의회의 행정부에 대한 견제가 강화되는 등 선거를 통한 권력분립 구도는 유지되어 왔다. 2004년 국회의원 선거에서는 '대통령 탄핵소추안' 통과에 따른 역풍으로 열린우리당이 과반 의석을 차지하고 한나라당과 민주당은 국회내 다수당의 지위를 상실하는등 선거를 통한 국민의 정치 참여가 가능하게 되었다.

그러나 민주화 이후 반독재 민주화세력은 노동과 평화 등 사회적 중심 균열을 대표하고 그것에 정치적으로 책임을 지는 좋은 정당질서를 창출하는데 실패했다. 결국 정당정치에 초점을 맞춰볼 때 민주화 이후 체제-이른바 '87년 체제'-는 이전 권위주의 시절과 유사했다고 할 수 있다. 즉 협애한 이념적 스펙트럼에 기초한 보수독과점의 허약한 정치적 대표체제가 지속된 것으로, 산업화와 민주화를 거쳐 이미 상당 정도의 다원주의 사회로 발전한 한국의 정치경제 현실에 부합하지 못하는 전근대적 정당체제였던 것이다. 그 결과로 권위주의 시절 기득권 헤게모니 정당과 민주화운동의 대오에 섰던 자유주의 정당 간의 경쟁은 민주화 이후에도 역사적 비전이나 특히 사회경제적 정책의 측면에서 별 차이를 찾기 어려운 수준으로 수렴되었다¹²²⁾.

물론 한국의 정당정치는 겉으로 보기에 치열한 경쟁과 격한 투쟁을 벌이는 듯 했고, 또 정당 간 경계를 가로지르는 이합집산이 다반사로 이루어져 왔다. 아울러 중요한 선거가 있을 때마다 정당이 재편성되는 등 예측불허의 정치가 연출되었고, 민정당-민

122) 이와 관련해 박상훈(2006b)은 민주화란 권위주의로부터 벗어나는 문제이면서 동시에 “어떤 민주주의를 만들 것인가” 하는 문제를 필연적으로 대면하게 되는 긴 과정의 거시적 변화라고 하면서, 민주화 이후 20년을 ‘정당 없는 민주주의’의 실패라고 규정하고 있다(신형식, 2007 「민주화 이후 한국의 시민사회와 정당정치 분석」 경기대학교 정치법학과 석사학위 청구논문 48면).

자당-신한국당-한나라당, 신한민주당-통일민주당과 평화민주당(평민당)-신민주연합당과 민주당-새정치국민회의-새천년민주당-열린우리당-대통합민주신당, 신민주공화당-자유민주연합(자민련)-국민중심당 등 1980년 이후 다채로운 당명 변경의 역사는 기성 정당의 생명 주기가 무척이나 짧았다는 것을 잘 말해준다. 그러나 이러한 한바탕 소동 속에서 먼지가 어느 정도 가라앉고 난 이후를 보면 결국 변화된 것 없이 보수적 정당 체제 안에서 협소한 정치게임이 다시 시작되는 경우가 많았다. 칼로리는 높으나 영양가는 거의 없는 정크 푸드(junk food)가 중심이 된, 이른바 변화무쌍의 ‘인스턴트 정치’의 한 전형을 보여준 것이다(신형식, 2007; 48-49 재구성).

3. 제도변화의 결정적 전기

1) 새로운 발전전략으로서의 ‘세계화’와 외환위기

‘3저 호황’이 사라진 후 침체국면에 빠진 한국경제의 위기 속에 1993년 출범한 김영삼 정부는 30여년 만에 등장한 민간정부라는 헌정사적 의미를 갖고 있다. 김영삼 정부는 문민정권으로서 침체국면의 경제 상황을 극복하고자 ‘변화와 개혁’의 가치를 내걸고 신한국 건설을 주창했다. 과거 군사권위주의 아래서 이루어진 압축적 자본주의 발전으로 과생·누적된 다양한 사회·문화·경제적 병리현상에 대한 적극적 해결을 위한 여러 가지 개혁조치를 위해 문민정부가 국정철학으로 내세운 신한국창조론은 ‘변화와 개혁’으로 집약되었다. 이와 함께 기존의 방식과는 다른 경제성장을 위해서 기업들에게는 생산비용을 절감하는 새로운 투자방식을 선호하도록 만들었다. 즉 노동력을 대체하는 생산의 자동화와 함께 전두환 정부 때부터 추진해 오던 산업합리화를 위한 구조조정과 함께 기업의 세계화를 지원하기에 이른다¹²³⁾. 이러한 현실 속에 세계적으로 1970년대 경제위기의 해결책으로 출현 한 ‘신자유주의’는 자본에 대한 탈규제와 함께 정부의 개입을 배제하는 헤게모니적 정치이념이 되었다.

그러나 김영삼 정부의 초기 개혁 조치가 절대적으로 자본의 이익과 대치되었던 것은 아니다. 비록 개별자본가들의 단기 경제이익에는 반할지 모르나 자본가계급의 장기 경제이익과 정치이익을 보장할 수 있는 정책이라고 보아야 한다(정영태, 1995; 31). 왜냐하면 국가는 정책과 관련해서 특정분과인 독점자본만이 아닌 총자본의 이익을 대변하기 때문이다. 즉 신경제5개년 계획과 시장주의화를 대립적인 것으로 볼 수 없다. 신경

123) 금리 자유화(1994. 11. 24.)에 이어 김영삼 정부는 기업의 세계화를 지원하기 위해 해외진출기업 10대 강령 제정, 국제화 지원 특별 조치법 제정, 해외투자 상담회사 설립, 대통령 직속 전담기구 설치 등을 추진하기로 하였다(1994. 11. 17. 발표). 또한 세계화 지향 산업 정책(1994. 12. 3. 발표)의 기본 방향이 제시되었다. 구체적으로 시장 기능에 대한 보완적 정부 역할에 의해 산업 발전을 지향하던 종전의 산업정책에서 벗어나 시장경제원리의 충실한 적용에 의해 산업 발전을 유도하는 산업정책으로 전환하고자 했으며, 세계시장에 능동적으로 도전하는 산업정책의 전개, 금융·재정·행정개혁의 가속화, 미래 지향적인 산업발전비전 제시, 고부가가치산업 및 기술 혁신을 중심으로 한 산업구조고도화와 환경친화적 산업구조 전환 촉진, 지방화 시대에 맞는 지역 중심의 산업발전 전략 추진 등의 내용을 담고 있었다. 또한 외환제도 개혁(1994. 12. 6. 발표)과 대학정책 자율화(1994. 12. 8. 발표)등에 이르기까지 1994년 말은 시장개혁조치 발표로 가득하였다. 이어 세계화 기획단은 보고서에서 경영전반 세계화가 걸음마 단계라고 진단하고 기술개발력의 부족을 거론하면서 투자제한 철폐, 현지 금융 및 외화대출의 용도 제한을 완화할 것을 제안하였다(1994. 12. 14. 발표). 그밖에 상장사 유상증자를 자유화(1994. 12. 21. 발표)하기도 하였다. 이러한 개혁 조치들은 국내 자본의 요구를 상당부분 수렴하면서 진행된 것이었다(조희연, 2002 “한국사회의 ‘세계화’를 둘러싼 정치적·사회적 각축과정 연구: 노동시장 유연화와 공공부문 민영화를 중심으로”, 성공회대학교 교육대학원 석사학위 논문).

제 5개년 계획에 나타난 것은 처음부터 ‘민간주도형 축적체제’라는 일관된 흐름이었으며 재벌개혁 조치는 총자본의 합리화전략의 일환이기도 하였다. 다만 단기적인 이익의 훼손조차도 허용하지 않았던 재벌의 저항에 의해 민간주도형 축적방식은 최소한의 자본합리화 조차 담지 못한 자본편향적인 성격을 지니게 되었다(조희연, 2002; 63-64 재구성).

이러한 배경에서 경기침체가 지속되는 가운데, 팽창정책과 고용안정정책이 더 이상 실효를 거두지 못함에 따라 임금이 기업의 경쟁력과 이윤을 손상시키는 비용으로 작용한다고 보는 견해가 힘을 얻게 되었다. 실업은 더 이상 유효수요의 부족에 의한 것이 아닌 것으로 인식되기 시작하였다. 실업은 오히려 생산성을 초과하는 실질임금에 기인하는 고전적 실업으로서 인식되게 되었다. 이에 따라서 노동의 공급 측면에서의 조정을 통해서 경제 불황과 고실업률이라는 문제들을 해결해야 한다는 견해가 대두되게 된 것이다(이우관, 1999; 이종선, 2001; 윤주용, 2005; 6 재인용).

노동시장 유연화를 위한 노동관계법의 재편은 김영삼 정권이 출범한 이후 경기 침체를 극복하기 위한 명분으로 본격적으로 시작되었다. 김영삼 정부가 내세운 ‘신인력 정책’은 노동력관리에 초점을 맞추어 침체상태의 경제를 회복시키기 위한 대응방안이었다. 유연화 전략은 시장 가격의 동향에 대한 반응을 경제행위의 유일한 작동방식으로 이해하고 국가 개입의 축소를 지향하는 방식이다. 시장은 가장 적정하게 효과적으로 사회 전반적인 부분을 조정하는 기제로서 이해된다. 따라서 가격의 자연적 움직임을 저해하는 모든 법적, 제도적 개입의 제거가 당연시된다. 상품으로 간주되는 노동력 역시 시장에 의해 평가되어야 하고 다른 생산요소들과 동일한 요소로 취급받게 되는 것이다. 유연화 전략의 핵심목표는 임노동관계의 경직성을 극복하는 것이며 이를 위해 다양한 형태의 방법들이 도입된다. 고용의 신속한 조정, 경제상황에 따른 노동시간의 탄력적 조정, 노동시장 전망에 따른 노동력의 재배치, 파트타임 노동 및 임시고용의 증가, 직업훈련 및 재교육, 신축적인 임금구성 방식 등이 그것이다(윤주용, 2004; 7-8 재구성).

그러나 김영삼 정부가 중점적으로 시행했던 ‘세계화’ 추진 전략이 빛을 보기도 전에 1997년 외환위기가 발생하였다. 경제위기의 극복이라는 과제를 안고 출발한 김대중 정부는 IMF의 구제금융을 받아들이는 대신 IMF가 원하는 정책요구조건을 이행하겠다는 의향서에 합의했다¹²⁴⁾.

124) IMF는 차관을 제공하는 대신 채무국이 IMF가 제시하는 구조조정 등의 경제개혁 프로그램을 받아들이는 것과 분기별로 협정이행 여부에 대한 평가에 따라 자금을 지급하는 것을 말하는데 이러한 IMF차관 제공방

김대중 정부는 IMF로부터 구제금융을 받는 조건으로 정부출범 이전 1997년에 정부와 기본협정을 체결했다. 정부는 IMF와 (1) 통화 및 재정긴축을 통한 경상수지 개선과 물가상승 억제 (2) 금융산업의 구조조정과 자기자본확충 (3) 금융시장기능 및 감독 기능 강화 (4) 기업지배 구조개선 (5) 자본시장 자유화 지속 (6) 무역자유화 촉진 (7) 정보공개(외환 및 금융정보의 정기적 공개 등)의 7개 사항에 합의 하였다(김태성·성경룡, 2003; 438; 김민정, 2005; 47면 재인용).

외환위기 이후 김영삼 정부의 출범과 함께 실시된 ‘신인력 정책’은 거침없이 추진된다. 자본과 노동의 대립에 의하여 지지부진하던 노동시장의 유연성 제고를 위한 조치들이 IMF측의 강력한 요구조건으로 한국에서 수용된 것이다. 이와 함께 노사 합의를 도출하기 위하여 발족한 ‘노사정위원회’의 합의 결과를 토대로 1998년 2월 임시국회에서 7개 노동관계법을 제정·개정 하기에 이른다.

1997년에는 근로기준법에 의해 ‘정리해고제’가 법제화 되어 2년간의 유보조항을 두었으나, 1998년 개정근로기준법에서는 근로기준법 31조의 표제를 ‘경영상의 이유에 의한 해고의 제한’으로 바꾸고 즉각 시행할 수 있도록 하였다. 특히 과거 몇 번 제정이 시도되었으나 노동계의 반발과 여론에 의해 무산되던 ‘과건근로자보호 등에 관한 법률’은 IMF측의 요구조건을 수용한다는 명분으로 1998년 2월 제정되어 그해 7월부터 시행된다.

이러한 IMF의 요구와 정부의 수용 하에서 1996년 2%를 기록하던 실업률은 1997년에는 2.6%로 소폭 상승 하다가 대량부도사태와 기업구조조정이 본격화 되던 1998년에는 7%를 기록하게 된다. 이후 실업률은 차츰 개선되지만 2012년 현재까지도 3%이상의 실업률을 기록한다(고용노동부, 노동시장분석과 「고용동향 분석」 2013년 2월 18일 갱신). 한편 「경제활동 인구조사」 비정규직 비율에 따르면 1997년 28.8%이던 것이 1999년 9월에는 32.7%까지 상승하는 것으로 나타나고 있다.

식은 채무국을 강제하게 된다(정재연, 2002; 81; 김민정, 2005 「역사적 체도주의 시각에서 본 참여 민주주의적 복지정책 연구」 연세대학교 대학원 정치학과 석사학위청구논문 47면 재인용).

2) 정책변동 : 소득보장 정책의 확대

1980년대 후반 지식기반 산업의 성장과 함께 1990년대 초반 세계화가 동시에 진행되면서 발생한 산업구조의 재편은 1997년 외환위기를 겪으면서 더욱 가속화 되었다. 이러한 상황에서 제조업에서 진행된 산업구조조정으로 인한 고용불안정 문제는 전지역에서 노동문제로 대두되었고 1996, 97년 노동자 총파업 사태 이후 민주노총은 정치세력화 하기에 이른다. 1990년대 후반에 이르러 거의 자유화된 금융시장 및 상품시장은 결국 대외의존도가 강화된 경제구조를 만들어 냈으며, 저출산·고령화사회로 요약되는 인구학적 변동과 함께 산업구조조정 여파로 인한 고용구조도 빠르게 비정규직 서비스 고용으로 재편되어 가는 과정에 있다.

이러한 대내외적인 상황에서 외환위기 이후 소득보장 정책의 확장은 사회복지비 지출의 증가에서 가장 명확히 드러난다. 4대 사회보험이 채 완비되기도 1990년 사회복지비 지출규모는 공공과 민간을 합하여 7조 5천억원 정도로 국내총생산의 4%에 불과하였으나, 2005년에는 절대액수로는 10배 가까이 증가한 73조원에 달하였으며, GDP대비 비율도 9%를 넘어 1990년의 두 배 이상으로 증가하였음을 알 수 있다(고경환 외, 2007; 108-111).

(1) 고용보험 도입

고용보험은 1970년에 몇 차례 노동청 내부에서 「실업보험제도 도입 필요성에 대한 검토」가 있는 후 1980년 초에 정치불안과 경제불황으로 실업률이 1979년에 5.6%, 1980년에 7.5%, 1981년에 6.5% 등으로 높은 수준을 유지하게 되자 재차 실업보험제도의 도입 필요성이 제기되면서 제5차 경제사회발전 5개년계획을 입안하는 과정에서 정부차원에서 공식적인 검토가 이루어지기 시작하였다. 그러나 당시 정부내 실업보험제도의 부작용에 대한 우려와 기업에 주는 부담, 우리나라 산업구조의 미성숙 등의 이유로 실업보험제도의 도입은 다시 유보되었다.

고용보험제도의 도입을 정부가 공식적으로 결정한 것은 제7차 경제사회개발 5개년계획(1992-1996)을 통해서였다. 1992년의 국회의원선거와 대통령 선거에서 민정당, 민주당, 국민당 등 당시 주요 3당은 고용보험제도를 1995년에 시행하겠다는 것을 선거공약으로 제시하였다. 그리고 1993년 2월에 출범한 김영삼 정부는 1993년 7월에 '신경제계획'의 대국민발표를 통해 성장잠재력의 강화, 국제시장 기반의 확충 및 국민생활 여건

의 개선을 경제정책의 중점과제로 추진하고 고용보험제도를 1995년에 시행 하겠다고 명시하고 그해 12월 고용보험법이 국회를 통과 하면서 고용보험제도는 시행되기에 이른다.

(2) 기존 사회보험의 확대

외환위기 이후 특징적인 현상은 4대 사회보험 적용대상을 전국민으로 확대한 것이었다. 국민연금의 경우 1999년 4월부터 이전까지 적용대상에서 제외되었던 도시지역 자영자 및 영세사업체 종사자들에게 확대 적용되었다. 고용보험은 1995년 도입당시 30인 이상 사업장 근로자에서 1998년 1월 10인, 98년 3월 5인 이상으로 적용대상을 확대하였고, 동년 10월에는 1인 이상 사업장에조차 확대할 정도로 괄목할만한 성장을 보여주었다. 산재보험의 경우에는 2000년 7월에 5인 이상 사업장에서 1인 이상 사업장으로 적용대상이 확대되었고, 50인 미만의 사업주에 대해서는 특례조항을 두어 사업주임에도 불구하고 본인이 희망하면 가입할 수 있도록 하였다

이처럼 경제위기의 가장 큰 타격을 받을 수 있는 저소득층을 보호하기 위해 사회보험 적용사업장의 확대와 같은 사회보험 포괄범위를 확대하였고, 최저가입기간¹²⁵⁾, 급여 수준 및 급여기간¹²⁶⁾을 개선했다(이영욱, 2003; 34 재구성).

(3) 공공부조제도 개선

국민기초생활보장법은 기존의 잔여적이고 시혜적인 성격의 생활보호법을 대체하기 위하여 1999년 9월 제정되었다. 생활보호법에서 수급자격조건으로 제시하고 있는 인구학적 기준과 근로능력에 따른 대상자 선정 기준을 폐지하고 일정 수준 이하의 소득과 재산 등의 요건을 갖추면 공공부조를 받을 수 있도록 하였다. 다만 근로능력이 있는 경우에는 직업훈련이나 자활사업에 참여하는 조건을 이행해야 하는 조건¹²⁷⁾을 부여하

125) 최저가입기간을 개선한 사례로 고용보험과 국민연금을 들 수 있다. 고용보험은 수급권 자격을 '18개월 중 12개월 보험료 납부한 자'로 되어 있고, 국민연금은 최저 가입기간이 20년으로 되어 있었기 때문에, 최저가입기간을 충족시키기 어려운 조건에 있는 비정규직 근로자들은 실제로 고용보험과 국민연금을 수급할 수 있는 가능성이 희박했다. 따라서 고용보험은 99년 말 법 개정을 통해 수급자격을 '18개월 중 180일 납부한 자'로 국민연금은 98년 법 개정으로 최저가입기간을 10년으로, 다시 99년 법 개정에서 5년으로 단축시켰다(이영욱, 2003 「국제금융기구들의 복지개혁 요구와 국가자율성에 관한 연구 -외환위기 이후 멕시코와 한국의 비교를 중심으로-」 서울대학교 대학원 사회복지학과 석사학위 청구논문 34면).

126) 급여 수준이 낮거나 급여기간이 짧아 제도가 위험 보호장치로서의 기능을 못하는 문제를 완화하기 위한 조치로서 고용보험의 경우 99년 말 법 개정을 통해 2000년 1월부터 급여일수가 60일~210일에서 90일~240일로 늘어났고, 구직급여 최저한도도 최저임금의 70%에서 90%로 변경되었다(이영욱, 2003 전계서 34면).

였다. 이처럼 대상자 선정방식을 개선한 결과 1997년 생계급여 대상자(거택보호 대상자)가 297천명에서 2001년에는 1백419천명으로 늘어나게 된다¹²⁸⁾.

127) 이는 근로능력이 있는 수급자의 근로유인을 유도하기 위한 조치였다. 이로 인해 취업자가 일시적인 실업 상태가 되어 생계가 어려울 때에도 언제든지 국가의 지원을 받을 수 있게 되어 사회안전망의 사각지대가 해소될 수 있는 여건이 마련되었다(성경룡, 2002 「민주주의의 공고화와 복지국가의 발전: 문민정부와 국민의 정부 비교」, 김연명편, 『한국복지국가 성격논쟁 I』, 인간과 복지 509면).

128) 대상자 확대 추이에 관한 자세한 내용은 본 논문 45면, 56면 참고.

4. 소결

문민정부 이후 시기 소득보장정책은 점진적으로 대상자를 확대 하는 양상이다. 즉 조선구호령부터 이어온 공공부조는 생활보호법을 거쳐 국민기초생활보장법으로 전면 개정되지만, 대상자 선정 메커니즘에 다소간의 차이가 있을 뿐 여전히 부양의무자에 관한 규정을 두어 가족에게 일차적 책임을 전가하고 있다. 사회보험 역시 연금의 경우 점진적으로 대상자를 확대 하는등 사회안전망 구축에 각고의 노력을 다하는 것처럼 보이지만 결국에는 공무원, 군인, 사립학교교직원등의 특수직역 연금과 비교 할 때 소득 대체 효과는 낮고, 연금개시 시점이 다른 이중적 구조이다. 반면 1998년을 기점으로 분산되어 있던 의료보험이 공·교의료보험과 지역의료보험의 통합이 1999년 실현되었으며, 이후 2000년 직장의료보험까지 통합 되었다.

문민정부의 등장과 사회보장입법을 위한 민주적 정치 환경은 조성되었으나, 어디까지나 절차적 민주주의만 뿌리내렸을 뿐 실상은 이전 시기인 군부독재 시기의 정치환경과 다를 것이 없었다. '3당 야합', 'DJP공조'로 권력을 획득한 통치자는 절차적 정당성이라는 약점은 없었지만, 근본적인 개혁을 위한 지지기반이 약했다.

외환위기 상황 속에서 독점자본을 중심으로한 산업구조는 더욱더 견고해 졌으며, 도시의 인구집중화 현상과 노인인구 증가 및 출산율 저하는 사회 문제로 대두 되었다. 그러나 위기의 상황 속에 등장한 헤게모니적인 신자유주의 이데올로기는 소득보장 정책의 변동을 제한하였다.

불황의 해결책으로 등장한 문민정부의 세계화를 위한 여러 가지 전략은 결국 노동자의 희생만을 강요하는 정책이 되었고, 외환위기 시기에는 기업의 구조조정 여파 속에 대량 해고로 인한 실직자의 폭발적 증가현상을 만들어 냈다. 이러한 대량해고 사태에 따라 발생한 실직자를 위한 사회안전망이 부실한 상태에서 진행된 신자유주의 전략은 결국 사회문제로 대두 되었다. 결국 김대중 정부가 복지정책을 확대한 근본적인 원인은 국가의 공공성 강화를 위한 것이 아니라 케인즈주의를 이행하지 않은 상태에서 복지 정책이 전무하였기 때문에, 신자유주의 구조조정으로 인한 사회적 불만을 잠재우기 위한 것이었다. 따라서 사회복지정책은 경제정책의 잔여범주 혹은 종속적 부속물에 지나지 않으며, 신자유주의 정책이 강화 될수록 이를 추진할 수 있는 공간은 협소해 질 수밖에 없다(최장집, 2006; 28).

구조적 맥락의 정책 변동 촉진 요인에도 불구하고 문민정부 이후 역시 소득보장정책

은 이념의 제약과 이전 시기 정책의 영향으로 점진적으로 변동하였다. 이러한 경로의 과정을 요약하면 다음 <표 3.4-4>와 같다.

<표 3.4-4> 경로 분석

구분		특징적 현상	이론적 해석	소득보장 정책 현상	
제도 변화	구조적 맥락	산업구조	-지식기반 산업의 성장 -대기업 중심의 산업구조	정부 주도 산업화의 지속	- 점진적 공공부조 대상자 확대 - 특수직역 연금 지속 - 점진적 사회보험 시행
		인구학적 변화	인구의 집중화	도시화의 지속	
		노동운동	노동쟁의 심화	정치 세력화	
영향 요인	제도적 맥락	통치이념	신자유주의적 헤게모니	제도의 지속	
		상위법령	-민주주의를 위한 헌법 -의용된 법률의 유지	제도의 변화 제도의 지속	
		정치적 환경	민주주의의 실현	제도의 변화	
제도 변화의 결정적 전기	외환위기	신자유주의의 적극 수용	헤게모니적 정치이념으로 전환		

1) 경로의존 모형의 대입

이 시기의 외환위기 또한 앞선 시기와 마찬가지로 제도 변화의 결정적 전기로 상정이 가능한가의 판단은 경로의존 모형에 있어서 중요하다. 역시 우발성(contingency)판단이 가장 큰 쟁점이라 할 것이다. 그러나 이런 고민은 외환위기의 본질에 대해서 생각해 보면 쉽게 설명이 가능하다. 우리나라의 외환위기는 ‘태국에서 일어난 바트화 위기가 한국으로 전이된 것이다’는 외부적 요인 분석과 개발독재의 잔재로 인한 재벌위주의 경제 시스템이 문제라는 분석이나 문민정부 이후 추진되어온 세계화 정책으로 인한 급격한 외환시장 개방이 주요 요인이라는 내부적 요인 분석 등이 있다. 그러나 이러한 여러 분석들의 공통점은 외환위기가 갑자기 우발적으로 생겨나진 않았다는 것이다. 이렇게 볼 때 외환위기 또한 우발성으로 판단할 수는 없는 것이다.

한편 이시기의 정책변동 또한 결코 급진적이지 않았다. 국민기초 생활보장법은 인구

학적 구분은 폐지하였지만 여전히 조선구호령 부터 이어져온 부양의무자 조항을 유지하고 있고, 사회보험은 역시 대상자를 넓혀가는 방식으로 정책을 유지하고 있다. 새롭게 도입된 고용보험법 또한 상술한 바와 같이 이전시기부터 꾸준히 도입의 필요성이 주장되어 오던 것 이었다. 물론 고용보험도 앞선 사회보험들과 마찬가지로 점진적으로 대상자를 확대해 왔다.

2) 경로진화 모형의 대입

경로진화 모형으로 문민정부 이후 시기 정책 변동을 분석한다면 가겹(layering)이라고 할 수 있다. 고용보험의 도입은 사회 안전망이 부족한 상태에서 실업에 대한 사회 안전망 보완 이라는 해석이 가능하다. 즉, 소득보장 정책 전반에 대한 구성요소의 대부분을 그대로 둔 채 일부 구조들이 추가되어 정책이 점진적으로 변동되었다고 해석할 수 있다. 1999년 국민연금의 도시지역 자영업자 및 영세사업체 종사자들에게 확대시행과 2000년 산재보험의 적용대상을 전 사업장으로 확대, 인구학적 기준을 폐지한 공공부조의 개선은 구조들이 추가된 제도의 점진적 변화로 보는 것이 타당하다.

제5절 분석결과 종합

1. 소득보장 정책의 경로진화

분석결과 일제강점기의 ‘토지조사사업’과 ‘강제 징병제’, 군사정부 수립을 위한 ‘5.16 군사 쿠데타’, 문민정부 이후 시기의 ‘외환위기’는 모두 경로의존 모형의 초기 경로 시작점을 형성하고 있지 못한다. 즉, 결정적 전기의 가장 큰 특징인 우발성(contingency)으로 설명하기에는 무리가 있다는 것이다.

토지조사사업은 일제강점기 이전 조선정부도 의도하던 바였지만, 자금력·기술력·추진력의 부족으로 실효를 거두지 못하던 정책이었고, 강제징병제 또한 이미 1939년 10월 1일 일본에 이어 국민징용령이 조선에 공포되었다. 그러나 조선총독부는 1941년 군 관계 노동력에 대해서만 징용을 실시하였고, 다른 방면은 시기상조라 하여 미루었다. 군사 쿠데타는 과상적으로 접근하면 통치이념을 대비해 보았을 때 그 이전과 이후에 확연히 대비되기 때문에 경로의존 모형을 적용해서 제도 변화의 결정적 전기로 상정이 가능하지만 박정희의 성장배경을 볼 때 우발적으로 군사 쿠데타를 일으켰다고 판단하기는 어렵다. 외환위기 또한 발생 원인을 두고 여러 가지 분석이 있지만 이들 모두의 공통점은 역시 외환위기가 우발적으로 발생하지는 않았다는 것이다. 이렇게 볼 때 본 연구에서 상정한 정책변동에 있어 결정적 사건들은 모두 우발성이 있다고 판단하기 어렵다는 것이다.

소득보장정책의 급격한 변동은 없었다. 일제강점기 초기 이재자 대상으로 하는 공공부조 정책이 토지조사사업과 강제 징병제 시행이라는 사건에 따라서 궁민구조, 조선구호령으로 변동되었지만 대상과 내용을 보았을 때 결코 급진적이지 않았다. 군사정부 초기의 생활보호법은 조선구호령과 구호의 내용과 대상자가 거의 같았고, 이후 개정을 통하여 점진적으로 대상자를 확대하였다. 문민정부 이후 개정된 국민기초생활보장법 또한 인구학적 구분을 폐지하였을 뿐 부양의무자 조항은 지속되었다. 사회보험은 종류를 불문하고 도입 후 점진적으로 대상자를 확대하였다. 다만 공무원, 군인 등 특수직역 종사자에 대한 연금 정책은 일제강점기 때부터 운영을 달리하고 지금에 이르렀다. 이처럼 소득보장정책 변동을 분석해보았을 때, 우발성에 의한 급격한 제도변화 이후 자기강화적 전개나 반응적 전개를 통해 경로가 유지된다고 하는 경로의존 양상은 확인할 수 없었다.

그렇다면 큰 줄기는 유지한채 점진적이고 완만한 변화가 근본적인 변화를 초래한다는 경로 진화 모형은 어떠한가? 경로진화 모형으로 지금까지의 소득보장 정책 변동을 분석한다면 가겹(layering), 표류(drift), 재정향(redirection), 가겹(layering)으로 해석할 수 있다.

일제의 조선 강점을 경로창조자들의 직접 경험에 의한 경로창조라고 해석할 수 있고, 이후 정책 변동을 경로진화 모형의 가겹(layering)으로 볼 수 있다. 일본의 제국주의 팽창을 위해 조선을 식민지화 하기 전에 이미 대만을 식민지화 했다는 사실에 비추어 경험에 의한 경로창조로 설명이 가능한 것이다. 이후 토지조사 사업과 강제징병제 시행에 따른 정책변동의 촉진 요인에 의한 공공부조 정책의 변동은 가겹으로 볼 수 있게 되는 것이다.

군사정부의 경로는 표류(drift)와 재정향(redirection)으로 설명된다. 군사정부초기는 정치권력의 정당성 부재와 대중적 지지가 필요했던 상황에서 임기응변적 대처(bricolage)로 형식적인 소득보장 정책 도입이었다. 즉, 1977년 의료보험이 시행되기 전까지는 정책이 애초에 의도했던 방식으로 운영되지 않았음을 알 수 있다. 공공부조인 생활보호법은 내용을 다변화 했지만 1978년 의료보호를 시행하기 전까지는 단편적이었다. 즉, 이시기의 경로는 표류(drift)인 것이다.

한편, 1977년 의료보험, 1982년 생활보호법 전면개정, 1988년 국민연금의 시행에 비추어 보았을 때, 1977년 이후의 정책변동은 재정향(redirection)으로 볼 수 있다. 즉, 구조적 맥락에서 생겨난 사회문제와 권력균형에서의 변화를 반영하기 위해 방향이 전환되는 것을 의미한다.

문민정부 이후 시기의 경로는 가겹(layering)이다. 사회 안전망이 부족한 상태에서 실업에 대한 대책으로 고용보험이 도입되었고, 1999년 국민연금의 확대, 2000년 산재보험의 적용대상을 전사업장으로 확대한 것을 볼 때 소득보장 정책의 구조들이 일부 추가되었다고 설명이 가능한 것이다. 공공부조 정책 역시 인구학적 기준을 폐지 하지만 부양의무자 조항은 그대로 존속한 상태인 점진적 변화 양상이다.

종합해 보면, 소득보장정책 변동 분석에 있어서는 경로진화 모형이 적합하다는 결론을 도출할 수 있다. 초기의 시혜적이고 단편적인 큰 줄기를 유지한 채 구성요소들의 일부가 변화하기 시작해서 점진적 변화들이 지속적으로 일어나, 결국에는 이것들이 누적되어 권리적이고 종합적인 소득보장 정책으로 변동된 것이다. 즉, 복수의 의사결정점들과 선택국면들이 등장하여 복잡한 과정들이 전개되는, 가겹(layering), 표류(drift), 재정향(redirection), 가겹(layering)이 역동적으로 작동하는 조합(combination) 및 재조합

의 과정이 누적되어 결과적으로 경로변화를 초래한 것이다.

2. 정책변동을 제약하는 제도적 맥락

일제강점기의 통치이념은 식민지 조선에 대한 약탈적 지배이데올로기로 대표된다. 이러한 기조에서 산업생산에서 차지하는 농업부문 비율의 감소와 함께 인구의 도시 집중화 현상, 노동자 계급의 노동쟁의는 지속 되었으며 빈곤층의 폭발적 증가라는 사회 현상을 만들어 냈다. 그러나 이러한 정책 변동의 촉진요인에도 불구하고 정책 변동을 제약하는 요인으로 통치이념은 주요 변수로 자리 잡게 되며, 이중적인 법 구조, 천왕에 예속된 조선총독은 독자적인 입법권은 가지고 있었지만 통치이념의 제약 속에 소득보장 정책을 적극적으로 도입하지는 못하였다.

5·16 군사 쿠데타를 통하여 집권한 군사정부시기 정부 주도 산업화의 영향으로 농업 부문은 지속적으로 감소하고 대기업 중심의 산업구조를 형성하게 된다. 이와 함께 인구의 도시집중화 현상 또한 지속되었으며, 저임금 구조에 기인한 노동쟁의는 한층 심화되는 양상이었다. 그러나 반공과 성장으로 대표되는 통치이념은 정책변동을 제약하게 된다. 즉 통치자의 이념은 정책결정과 집행의 준거가 되어 정책 변동에 절대적인 제약을 가하게 되는 것이다. 일제강점기의 법률은 대부분 의용 되어 지속되었고, 장기 집권을 위하여 개정된 헌법은 강력한 통치자의 출현을 가능하게 했다.

군사정부 시기의 산업구조, 인구학적 변화, 노동운동의 구조적 맥락 주요 현상들은 문민정부 이후 시기에도 지속 되었다. 정부주도의 지식기반 산업의 성장은 대기업 위주의 새로운 발전 전략이 되었으며, 인구의 도시 집중화 현상은 지속 되었다. 노동쟁의는 심화되어 1996년과 97년의 노동자 대투쟁의 결과 노동자 계급의 정치 세력화는 현실화 되었다. 그러나 새로운 성장 동력을 위한 김영삼 정부의 '세계화' 전략과 함께 도입된 신자유주의 이념은 외환위기 이후 자본에 대한 탈규제와 함께 정부의 개입을 배제하는 헤게모니적 정치이념이 되었다. 이와 함께 일제강점기 의용된 대부분의 법률들은 현재 까지 지속되고 있으며, 민주주의는 실현되었으나 현실 정치의 상황은 여전히 협소한 정치게임에 몰입되어 정책 변동을 주도적으로 실천하지는 못하였다.

소득보장정책의 변동과정을 볼 때 경제 제일주의를 바탕으로 하는 이념적 제약과 함께 정책변동과정에서 통치세력의 주도적인 지위는 변하지 않았으며, 일제 강점기 이후

이어온 거시 구조적 맥락의 주요 변수들의 문제점은 여전히 개선되지 않고 있다.

3. 정책변동 촉진 요인과 정책변동

일제강점기 초기의 소득보장정책은 시혜적이고 단편적이었다. 그러나 일제의 토지조사사업은 토지로부터 유리된 농민층의 도시 이주 현상과 함께 빈민층의 폭발적 증가를 가져오게 되었다. 결국 토지조사사업의 영향으로 전국 각지에서 빈민들이 생겨나자 1916년 조선총독부는 궁민구조를 실시하게 된다. 일제강점기 초기의 수해나 화재 등과 같이 재해로 인하여 발생한 이재자를 구호하는 구호사업에서 벗어나 부양의무자가 없는 일부 취약계층을 상대로 근대적 구호사업을 실시하게 된 것이다. 이후 1937년 중일전쟁 이후 일본군의 전선이 확대되고, 조선인 노동력의 동원이 필요하게 되자 조선인의 저항을 막기 위하여 일본 본토에서는 1932년에 시행되던 구호법을 기초로 모자보호법과 의료보호법을 종합화시킨 조선구호령을 1944년 제정하기에 이른다. 그러나 얼마지 않아 일본군의 패전과 함께 광복을 맞이하게 된다.

광복 후 얼마지 않아 6·25전쟁을 겪고, 1950년대 한국은 대외의존적인 구조 속에서 구조적 위기에 직면하게 된다. 즉 특권적 경제 운용과 급속한 독점화로 인한 빈부격차가 확대되고 만성적 인플레이션과 실업이 만연하였던 것이다. 이러한 상황 속에서 정군운동 이후 꾸준히 결속력을 다져온 육사 8기생을 중심으로 5·16군사 쿠데타가 발생하게 된다. 군사 쿠데타 직후 군부는 혁명공약을 발표하고 반공을 제1의 국시로 하고 경제발전을 통한 신속한 민생고 해결을 위해 노력할 것을 다짐한다. 그 결과 생활보호법이 제정되고 군사정부 초기 각종 사회보험이 도입 되었다. 그러나 생활보호법은 조선구호령의 규정보다 구호범위가 약간 늘었을 뿐 근본적 차이가 없었다. 아울러 각종 사회보험은 특수직역을 대상으로 하는 것을 제외하고는 일반 국민을 대상으로 하는 사회보험의 시행은 전무 하였다. 결국 경제성장을 통해 권력 형성의 취약성을 보완하려고 했던 군사정부는 경제성장의 가시적 효과가 어느 정도 나타나자 이후에는 소득보장정책의 입안이 없었다.

1987년 6월 항쟁 이후 1993년 출범한 김영삼 정부는 민간정부라는 헌정사적 의미를 갖고 있다. 비군부 출신 대통령이라는 점에서 스스로를 문민정부로 칭했던 김영삼 정부는 문민정권으로서 침체국면의 경제 상황을 극복하고자 ‘변화와 개혁’의 기치를 내걸

고 신한국 건설을 주창했다. ‘변화와 개혁’으로 집약되는 국정철학은 전두환 정부 때부터 추진해오던 산업합리화를 위한 구조조정과 함께 기업의 세계화를 지원하기에 이른다. 그러나 3당야합이라는 태생적 한계에서 비롯된 개혁 조치는 자본의 이익과 대치되는 것은 아니었으며, 재벌의 저항에 의해 민간주도형 축적방식은 최소한의 자본합리화 조차 담지 못한 자본 편향적인 성격을 지니게 된다. 이러한 배경에서 경기침체가 지속되고, 팽창정책과 고용안정대책이 더 이상 실효를 거두지 못하자 임금이 기업의 경쟁력과 이윤을 손상시키는 비용으로 작용한다는 견해가 힘을 얻게 된다. 이에 따라 경기 침체를 극복하기 위한 명분으로 노동관계법의 재편을 통해 노동유연화를 실현하고자 한다. 그러나 김영삼 정부가 중점적으로 시행했던 ‘세계화’ 추진 전략이 빛을 보기도 전에 외환위기가 발생하고, 경제위기의 극복이라는 과제를 안고 출발한 김대중 정부는 IMF가 제시하는 신자유주의적 정책을 대부분 수용하기에 이른다. 외환위기 이후 김영삼 정부의 출범과 함께 실시되었던 ‘신인력 정책’은 거침없이 추진되고, 기업의 정리해고, 대량 부도사태에 이르러 실업률은 1998년에는 7%를 기록하게 된다. 이와 함께 1997년 이후 비정규직 비율도 꾸준히 증가하게 된다.

김영삼 정부는 ‘세계화’를 추진하기에 앞서 고용보험을 도입하여 사회적 안전망을 확보하고자 하였으나 그 대상자는 극히 일부에 한정되었다. 그러나 외환위기 이후 4대 보험 적용대상을 전국민으로 확대하고 기존의 공공부조 정책인 생활보호법을 국민기초생활보장법으로 전면 개정하여 인구학적 구분 없이 일정 요건을 갖추면 공공부조를 받을 수 있도록 개선하게 되었다.

한국 사회는 국가주도의 경제발전 계획에 따라 세계적으로 유례를 찾아보기 힘든 고도성장을 이룩해 냈다. 그러나 국가주도의 경제발전은 자본의 집중화 현상과 양극화 현상을 비롯한 여러 가지 사회문제를 초래 하였다. 이 과정에서 소득보장 정책은 복수의 의사결정점 및 선택국면에 따라 시혜적 성격에서 권리적 성격으로, 특수지역 대상에서 전국민적인 보편적 정책으로 변동하게 된다. 그러나 이념적으로 경제발전 보다는 후순위에 있는 사회복지부문의 특성상 소득보장 정책의 변동은 이념을 비롯한 제도적 맥락의 제약 하에서 한정된 범위에서 변동 하게 된다.

이상의 내용을 바탕으로 소득보장정책 변동을 제약하는 요인과 촉진하는 요인을 살펴보면 다음 <표 3.5-1>와 같다.

<표 3.5-1> 정책변동 요인 분석

구분		일제강점기	군사정부	문민정부 이후
구조적 맥락 (제도 변화 촉진 요인)	산업구조	산업화	산업화 지속	산업화 지속
		○	○	○
	인구학적 변화	도시화	도시화 지속	도시화 지속
		○	○	○
	노동운동	계급적 정치투쟁	계급적 정치투쟁	정치 세력화
		△	○	◎
제도적 맥락 (제도 변화 제약 요인)	통치이념	약탈적 지배 이데올로기	반공, 국가 주도 경제발전	신자유주의적 혜게모니
		◎	◎	◎
	상위법령	이중적 법 구조	-장기집권을 위한 헌법 -의용된 법률	-민주주의를 위한 헌법 -의용 법률의 유지
		◎	◎	△
	정치적 환경	천황에 예속된 조 선총독	강력한 통치자의 출현 에 의한 비민주주의	민주주의의 실현
		◎	◎	△
의사결정점/선택국면	-토지조사사업 -강제징병제 시행	5.16 군사 쿠데타	외환 위기	
	◎	◎	◎	

주: 촉진과 제약하는 요인별 영향관계는 ◎(매우 강함), ○(강함), △(약함), ×(매우 약함)

제4장 결론

제1절 연구결과 요약

본 연구는 소득보장정책이 어떠한 패턴으로 변동하여 왔는가의 문제의식에서 출발하였다. 연구의 목적을 달성하기 위해 역사적 제도주의 제도변화의 이론인 경로의존 모형과 경로진화 모형을 적용하여 소득보장정책의 변동과정을 분석하였다. 소득보장정책 변동에 대한 연구의 결과를 요약하면 다음과 같다.

첫째, 소득보장 정책 변동의 분석에 있어서는 경로진화 모형이 적합하다는 결론을 도출할 수 있었다. 분석을 통해 초기의 시혜적이고 단편적인 정책이 큰 줄기를 유지한 채 구성요소들의 일부가 변화하기 시작하고, 결국 누적되어 권리적이고 종합적인 소득보장 정책으로 변동되었음을 알 수 있었다. 이러한 경로진화 양상은 복수의 의사결정점들과 선택국면들이 등장하여 복잡한 과정들이 전개되고 있었음을 확인 할 수 있었다. 가겹(layering), 표류(drift), 재정향(redirection), 가겹(layering)이 역동적으로 작동하는 조합(combination) 및 재조합의 과정이 누적되어 결과적으로 새로운 경로가 형성된 것이다.

둘째, 통치이념, 상위법령, 정치적환경은 정책변동을 제약 하였다. 즉, 점진적인 정책변동 양상을 형성하는 중요한 제도적 맥락으로 자리 잡은 것이다. 일제강점기의 약탈적 지배 이데올로기와 이를 위한 상위법령과 정치적 환경은 식민지 조선에서 현실적인 소득보장 정책을 실현하기 어려운 절대적 제약을 가하였다. 군사정부 시기의 군부파시즘을 바탕으로 한 경제성장 우선 기조 역시 소득보장 정책 변동에 있어서 절대적 제약을 가하게 된다. 이후 문민정부 시기의 '세계화'와 함께 도입된 신자유주의 이념은 외환위기를 통해서 헤게모니적으로 변질되어 이 역시 정책 변동에 있어서 방향을 결정하는 역할을 하게 된다.

일제강점기의 산업구조는 농업부문이 지속적으로 감소하게 되고, 인구의 도시 집중화 현상과 더불어 내·외지인 차별에 따른 저임금 구조에 기인한 노동쟁의가 심화 되는 양상 이었다. 그러나 천왕에 예속된 조선총독은 식민지 조선에 독자적인 소득보장정책을 실시 할 수 없었다. 겉으로는 내외지 차별 철폐라는 주장과 함께 내선일체론을 주장하지만 이중적인 법 구조와 약탈적 지배 이데올로기는 소득보장정책 변동에 절대적 제약을 가하게 된다. 5.16 군사쿠데타를 통하여 집권한 박정희 정부는 유신개헌을 통한

장기집권을 실현했으며, 정치적 정당성을 경제성장을 통해서 확보하고자 하였다. 그 결과 정부주도의 산업화가 시작 되고 고도의 압축 성장을 이룩하였지만 대기업 편중의 산업구조, 사회 양극화, 도시의 인구집중 현상, 저임금 구조에 기인한 노동 쟁의의 심화는 소득보장정책 변동을 촉진하는 주요 변수로 자리 잡는다. 그러나 이 역시 경제발전이라는 이념적 제약에 정책 변동은 제한적이었다. 문민정부 이후의 시기 또한 ‘세계화’ 추진과 ‘외환위기’ 상황 속에서 경제성장을 위한 신자유주의 이념은 정책 변동에 절대적 제약을 가하게 된다. 결국 기업의 대규모 부도 사태와 구조 조정으로 인하여 발생한 많은 실직자와 이후 비정규직 비율의 지속적인 증가세에도 불구하고 소득보장 정책은 점진적으로 대상을 확대하는 수준에서 변동 된다.

셋째, 소득보장정책은 복수의 의사결정점들과 선택국면에 따라 변동 하였다. 토지조사사업의 실시와 강제징병제 시행, 군사정부 수립을 위한 5·16 군사 쿠데타, 외환위기의 상황은 정책변동의 중요한 요인이 되었다.

일제강점기의 초기 소득보장 정책은 이재민 구호를 위한 일시적 정책이 전부였다. 그러나 토지조사사업으로 인하여 농촌 인구의 감소와 함께 토지로부터 유리된 농촌 인구는 결국 도시지역의 토막민이 되어 일용노동자화 하거나 산지에 들어가 화전민이 되었다. 이렇게 파산한 빈농들이 늘어나자 결국 조선총독부는 궁민구조 규정에 의하여 궁민구조를 실시하게 된다. 이후 1937년 중일전쟁을 기점으로 전선이 확대되자 조선총독부는 조선의 인적 자원의 동원을 위하여 1944년 조선구호령을 제정하기에 이른 것이다.

1961년 5·16 군사 쿠데타를 통하여 집권한 박정희 정권은 권력 형성의 취약성이라는 제약 조건을 가지고 있었고, 개발주의를 중심으로 이러한 문제를 해결하고자 하였다. 혁명공약의 민생고 해결을 위하여 쿠데타 직후인 1961년 생활보호법이 입안되었고, 1962년 사회보장제도 심의위원회가 발족하여 다양한 사회보험이 도입되었다. 1962년 선원보호법, 1963년 의료보험법, 산업재해보상보험법이 그것이다. 특히 국가기체의 기능에 직접 관련되는 인적 집단을 대상으로 하는 공무원, 군인, 국가유공자들을 위한 소득보장 정책에 더욱 적극적이었다. 1961년 군사원호보상법, 공무원재해보상규정과 1963년 군인연금법은 퇴직 후 바로 연금개시가 가능하도록 설계 하였다.

문민정부 이후 발생한 외환위기는 기존의 4대 사회보험 적용대상을 전국민으로 확대한 것이 특징이다. 1989년 이미 전 국민을 대상으로 시행된 의료보험과 더불어 국민연금의 경우 1999년 4월, 고용보험의 경우 1998년 10월, 산재보험의 경우 2000년 7월을 기점으로 적용대상을 모든 근로자로 확대하였다. 한편 외환위기 이후 대량으로 발생한

실직자를 구제하기 위하여 기존의 인구학적 구분에 의하여 공공부조의 보호를 받지 못하는 저소득층을 보호하기 위하여 2000년 국민기초생활보장법을 제정하기에 이른다. 국민기초생활보장법은 기존의 인구학적구분에 따른 대상자 구분을 폐지하고 전 국민을 대상으로 일정 수준 이하의 소득과 재산 등의 요건을 갖추면 공공부조를 받을 수 있도록 하였다.

제2절 연구의 시사점 및 한계

1. 연구의 시사점

본 연구의 시사점은 다음과 같다. 첫째, 경로의존 모형은 제도변화를 제대로 설명하지 못하는 한계가 있다는 선행연구의 시각을 실제 사례분석을 통해 확인 하였다. 이를 위해 역사적 제도주의의 분석적 시각에서 제도변화를 설명하기 위한 두 가지 모형의 이론적 고찰을 하고, 사례 분석을 통하여 비교 검증 하였다. 사례 분석에서는 거시 구조적 맥락과 제도적 맥락을 분석 하고, 특정 사건에 따른 정책변동 과정을 분석 하였다. 분석 결과 본 연구의 사례에서 제도변화는 경로진화 양태를 띠고 있음을 알 수 있었다.

둘째, 소득보장 정책 변동은 복수의 의사결정점들과 선택국면에 따라 이루어져 왔음을 확인 하였다. ‘토지조사사업’, ‘강제징용’, ‘5.16 군사쿠데타’, ‘외환위기’와 같은 사건들은 정책 변동에 있어서 중요한 의사결정점과 선택국면을 제공하였다.

셋째, 역사적 제도주의에서의 정책연구는 역사적 조망과 거시 구조적 분석을 결합하는 정책에 대한 통합적 접근을 그 특징으로 한다는 점에서 거시 구조적 분석을 위하여 산업구조, 인구학적 변화, 노동운동의 변수를 상정하여 구조적 분석을 하였다. 특히 기존의 소득보장 정책의 연구에서 사용하지 않던 여러 맥락의 변수들을 사용함으로써 인하여 정책변동의 설명력을 높이고자 하였다.

2. 연구의 한계

첫째, 경로의존 모형에서 강조하고 있는 결정적 전기는 연구자 마다 분석적 시각을 달리 하고 있기 때문에 본 연구와 다른 결과가 나올 수 있다. 즉 매우 거시적인 시각으로 접근한다면 일본의 조선 강점을 결정적 전기로 상정하고 이후 모든 사건을 결정적 전기가 아닌 단순히 촉진요인으로 분석 한다면 다른 결과가 나올 수 있다는 점이다.

둘째, 사례연구의 일반화 문제이다. 본 연구는 소득보장정책 변동에 관한 거시적인 역사적 흐름에 몰두하여, 미시적인 행위자의 구체적인 특성에 따른 변화양상에 대한 분석이 전혀 이루어지지 못하였다. 또한 다른 소득보장정책 분야에 대한 연구와의 비교를 충분히 하지 못함으로 인하여 본 연구에서 제시한 방법론적인 분석틀이 유용한 일반화의 수단이 될 수 있는지에 대해서는 타당성을 검증해 볼 필요가 있다.

셋째, 제도변화를 설명하는 변수 설정의 문제이다. 거시 구조적 맥락과, 제도적 맥락의 변수를 임의적으로 선정함으로써 다른 유용한 변수들이 분석에서 누락되어 각 맥락의 실상을 제대로 분석하지 못할 우려가 있다.

【참 고 문 헌】

I. 국내문헌

1. 단행본

- 강만길·류음(2000) 『식민지 자본주의의 위기와 파국』, 서울: 역사비평사.
- 곽노현 외(2009) 『사회보장법』, 서울: 한국방송통신대학교출판부.
- 구인회(2006) 『한국의 소득불평등과 빈곤』, 서울: 서울대학교출판부.
- 권희영(2001) 『한국사의 근대성 연구』, 서울: 백산서당.
- 김경일(1992) 『일제하 노동운동사』, 경기: 창작과비평사.
- 김낙년(2003) 『일제하 한국경제』, 서울: 도서출판 해남.
- 김낙년(2012) 『한국의 장기통계: 국민계정 1911-2010』, 서울: 서울대학교출판문화원.
- 김민영(1995) 『일제의 조선인 노동력 수탈연구』, 경기: 도서출판 한울.
- 김성만(2002) 『1980년대 한국의 정치변동』, 명지대학교 사회과학연구소.
- 김세진(1984) 『한국군부의 성장과정과 5.16』, 서울: 기획출판 거름.
- 김연명(2010) 『한국복지국가 성격 논쟁』, 서울: 인간과 복지.
- 김영곤(2005) 『한국 노동사와 미래 I, II, III』, 서울: 도서출판 선인.
- 김영화 외(2008) 『사회복지정책론』, 서울: 공동체.
- 김유성(2002) 『한국사회보장법론 제5판』, 서울: 법문사.
- 남궁근(2012) 『정책학』, 서울: 법문사.
- 남일재 외(2006) 『사회복지개론』, 서울: 공동체.
- 박석돈 외(2010) 『사회복지법제론(개정판)』, 서울: 양서원.
- 박용순(2001) 『빈곤과 자립』, 서울: 학지사.
- 박정희(1997) 『국가 혁명과 나』, 지구촌.
- 보험미래포럼(2011) 『연금의 진화와 미래』, 서울: 논형
- 성무원(2003) 『복지국가의 공공부조: 사회보장제도의 접근』, 한솜미디어.

- 신광영(1993) 『계급과 노동운동의 사회학』, 경기: 나남출판.
- 신수식 외(2008) 『현대사회와 보험 제3편 사회복지와 보험』 보험연수원
- 신용하(1997) 『한국 근대사론 I』, 서울: 서울지식산업사.
- 안철현(2009) 『업그레이드 특강 한국현대정치사』, 서울: 새로운 사람들.
- 여유진(2004) 『공공부조의 가치기반과 제도적 반영: 국민기초생활보장제도 형성과정을 중심으로』, 한국보건사회연구원.
- 원석조(2009) 『사회복지정책론』, 경기: 공동체.
- 유영준(1981) 『한국역대정권의 국가목표설정과 그 정치적 과제』, 서울: 삼영사.
- 윤석명 외(2011) 『노후준비실태를 반영한 노후소득보장체계 구축방안: 노후소득보장 제도와 관련 복지제도간 연관성을 중심으로』, 한국보건사회연구원.
- 이근석(2011) 『신자유주의 하이에크·프리드먼·뷰캐넌』, 서울: 도서출판 기과량.
- 이두호 외(1991) 『빈곤론』, 경기: 나남출판.
- 이상의(2006) 『일제하 조선의 노동정책연구』, 서울: 도서출판 해안.
- 이송순(2008) 『일제하 전시 농업정책과 농촌 경제』, 서울: 도서출판 선인.
- 이승일(2008) 『조선총독부 법제 정책』, 서울: 역사비평사.
- 이헌창(2012) 『한국경제통사』, 서울: 도서출판 해남.
- 이형철(1991) 『일본군부의 정치지배』, 서울: 법문사.
- 인경석(1998) 『한국복지국가의 이상과 현실』, 경기: 나남출판.
- 임지현 외(2005) 『대중독재: 정치 종교화 헤게모니』, 서울: 책세상.
- 장동일(2003) 『한국사회복지법의 이해』, 서울: 학문사.
- 전광석 (2003) 『한국사회보장법론』, 서울: 법문사.
- 정영숙 외(2004) 『장애인복지론』, 서울: 학현사.
- 정용덕 외(1999) 『합리적 선택과 신제도주의』, 서울: 대영문화사.
- 정운형(1981) 『경제성장과 독점자본』, 경기: 돌베개.
- 최장집(1996) 『한국 민주주의의 조건과 전망』, 경기: 나남출판.
- 하상락(1998) 『한국사회복지사론』, 서울: 박영사.
- 하연섭(2011) 『제도분석 이론과 쟁점』, 서울: 다산출판사.
- 한국정치연구회(1998) 『박정희를 넘어서』, 경기: 푸른숲
- 함세남 외(2000) 『선진국 사회복지발달사』, 서울: 홍익제.

허영(2010) 『한국헌법론』, 서울: 박영사.

Christopher Pierson(1996), 박형신의 역(1998) 『근대국가의 이해』, 서울: 일신사.

Douglass C. North(1990), 이병기 역(1996) 『제도·제도변화·경제적 성과』, 자유기업센터.

2. 논문

고경환·장영식·김교성·최성용(2007) “한국의 사회복지지출 추계(1990~2005)와 자발적 민간급여 실태조사” 『정책보고서』, 한국보건사회연구원.

국순옥(2004) “자유민주적 기본질서란 무엇인가?”, 『민주법학』, 제8권(1).

권기준(2004) “노인부양의 사회화 방안에 관한 연구”, 서울시립대학교 석사학위논문.

김명희(2008) “공공부조정 정책변화의 역사 제도주의적 분석 : 미국, 영국, 한국의 근로연계복지를 중심으로”, 이화여자대학교 박사학위논문.

김민정(2005) “역사적 제도주의 시각에서 본 참여 민주주의적 복지정책 연구”, 연세대학교 석사학위논문.

김선정(1991) “군사국가체제에 관한 분석 : 5.16 군사쿠데타가 국가성격에 미친 영향을 중심으로”, 이화여자대학교 석사학위논문.

김성남(2012) “노인부양의 사회적 책임에 관한 연구: 한국과 영국의 제도비교를 중심으로”, 한영신학대학교 박사학위논문.

김성울(2004) “한국에서의 기초생활보장제도 변화에 관한 연구”, 서울대학교 석사학위논문.

김정숙(1993) “한국 생활보호사업의 개선방안에 관한 연구”, 단국대학교 석사학위논문.

김지영(2008) “빈곤문화와 의복에 대한 문헌적 연구”, 『한양여자전문대학논문집』, 제1집.

김윤권(2004) “중국 국무원의 변화와 그 요인에 관한 연구: 역사적 신제도주의 시각의 적용을 중심으로”, 서울대학교 박사학위논문.

- 김진화(2000) “빈곤정책으로서 국민기초생활보장법 연구”, 대전대학교 석사학위논문.
- 김태은(2009) “제도의 변화와 지속요인에 관한 연구: 한국의 법조인력양성제도를 중심으로”, 『한국행정학보』, 제43권 제2호.
- 김현수(2007) “국민기초생활보장제도의 수급자 선정기준의 개선방안”, 대구대학교 석사학위논문.
- 김형성(2009) “중앙행정기관 평가제도 변천에 관한 연구: 신제도주의적 관점의 적용”, 한국외국어대학교 박사학위논문.
- 남궁현(2006) “한국 노동계급의 정치세력화 과정과 유형 연구: 노조·정당 관계를 중심으로”, 고려대학교 석사학위논문.
- 내한신(2007) “우리 헌법상 경제질서의 규범적 의의와 경제규제의 한계”, 연세대학교 석사학위논문.
- 마상운(2003) “안보와 민주주의, 그리고 박정희의 길: 유신체제 수립원인 재고”, 『국제정치논총』, 제43집 4호.
- 박명순(2009) “사회보험제도에서의 중복급여 조정방안에 관한 연구”, 고려대학교 석사학위논문.
- 박상희(2008) “박정희정권의 국가주의적 총동원체제에 대한 비판적 연구”, 인하대학교 석사학위논문.
- 박순화(1991) “의료보험제도의 사회보장효과 연구: 소득등급별 의료보험 수혜실태 분석을 중심으로” 경희대학교 석사학위논문.
- 박용성·박춘섭(2011) “민간투자 사업 최소수입보장(MRG) 제도의 경로변화 연구: 경로의존모델에 따른 경로시작과 점진적 경로진화”, 『한국정책학회보』 제20권 1호.
- 박정은(2000) “1996-97년 노동법 개정과 국가 자본 노동의 역학관계”, 이화여자대학교 석사학위논문.
- 박지훈(2007) “한국 신자유주의의 기원”, 서강대학교 석사학위논문.
- 박현경(1981) “한국 빈곤 정책에 관한 연구: 사회보장정책을 중심으로”, 이화여자대학교 석사학위논문.
- 박혜진(2004) “우리나라 공공부조의 활성화방안에 관한 연구: 국민기초생활보장제

- 도를 중심으로”, 건국대학교 석사학위논문.
- 배기효(1995) “일제시대의 복지행정에 관한 연구”, 대구대학교 박사학위논문.
- 배동원(2001) “지식기반산업에 관한 고찰”, 경기대학교 한국산업경제연구소, 『산업연구』 제13권.
- 배성인(1997) “한국의 산업화와 민주화 과정에 관한 연구: 제1공화국에서 제6공화국까지”, 단국대학교 박사학위논문.
- 변용찬·김성희·윤상용·배화옥·박성민·최미영(2004) “장애인의 종합적 소득보장 체계 구축방안 연구 보고서”, 『정책보고서』, 한국보건사회연구원.
- 서상목(1979) “빈곤인구의 추계와 속성분석”, 『한국개발연구』, 여름호.
- 석재은(1999) “노인 장기요양보호의 공급 주체간 역할분담 유형에 관한 비교연구: 비용부담과 보호제공을 중심으로” 이화여자대학교 박사학위논문.
- 성혜정(1983) “한국의 공적연금의 소득재분배적 효과에 관한 연구”, 이화여자대학교 석사학위논문.
- 손윤석(2011) “국민기초생활보장법상 수급권 보호”, 경북대학교 박사학위논문.
- 손준규(1981) “한국의 복지정책 결정과정에 관한 연구”, 서울대학교 박사학위논문.
- 손현희(2006) “신자유주의와 파시즘: 한국에서 신자유주의 파시즘의 가능성을 중심으로”, 한신대학교 석사학위논문.
- 송소미라(1992) “사회보장제도에 있어서 노후 소득보장 정책에 관한 연구”, 이화여자대학교 석사학위논문.
- 신형식(2007) “민주화 이후 한국의 시민사회와 정당정치 분석”, 경기대학교 석사학위논문.
- 심복자(2009) “근로빈곤층 고용서비스의 정합성 연구: 구로지역을 중심으로”, 성공회대학교 박사학위논문
- 양명지(2002) “박정희 정권의 지배전략으로서의 계급정치: 노동계급의 배제와 중간계급의 포섭을 중심으로”, 연세대학교 석사학위논문.
- 오삼호(1962) “한국사회보장제도와 그 운영상의 제 문제: 한국의 제도 구상을 위하여”, 이화여자대학교 석사학위논문.
- 오양열 외(2008) “사회적 배제 개념을 활용한 문화예술정책의 새로운 방향성 모색”, 한국문화예술위원회 예술정책연구 협력연구과제.

- 이정운(1997) “역대 대통령의 통치이념과 리더십에 대한 고찰” 『군사논단 제11호』, 1997년 여름호.
- 유순달(1999) “박정희 대통령의 통치이념의 성격”, 『박정희 대통령과 한국의 근대화』, 금오공과대학교 선주연구소.
- 윤대엽(2011) “수출주도 발전의 위기와 산업정책의 정치”, 연세대학교 박사학위논문.
- 윤상용(2010) “국제비교 관점에서 본 우리나라 장애 소득보장체계 현황과 정책과제” 『보건복지포럼』 통권164호.
- 윤원일(1997) “우리나라 의료보장제도의 현황과 관리운영체계의 개선방안”, 숭실대학교 석사학위논문.
- 윤주용(2004) “한국의 노동시장 구조 변화와 적극적 노동시장 정책”, 충남대학교 석사학위논문.
- 윤한두(1973) “우리나라 사회보험제도에 관한 연구”, 명지대학교 석사학위논문.
- 이병례(1999) “1920년대 일제의 노동정책”, 한국정신문화연구원 석사학위논문.
- 이민창(2001) “정책변동의 제도론적 분석: 그린벨트와 영월댐 사례를 중심으로”, 서울대학교 박사학위논문.
- 이성범(2012) “장기요양보험서비스가 이용자가족의 가족부양부담에 미치는 영향”, 동국대학교 석사학위논문.
- 이성춘(2010) “중국 전신규제정책 변동과정 분석: 경로의존성을 중심으로”, 조선대학교 박사학위논문.
- 이어진(2012) “사회보험 배제에 영향을 미치는 요인과 관한 연구: 국민연금과 고용보험을 중심으로”, 카톨릭대학교 석사학위논문.
- 이영욱(2003) “국제금융기구들의 복지개혁 요구와 국가자율성에 관한 연구: 외환위기 이후 멕시코와 한국의 비교를 중심으로”, 서울대학교 석사학위논문.
- 이요한(2009) “1920-30년대 일제의 장애인정책과 특징”, 동국대학교 석사학위논문.
- 이우영(1991) “박정희 통치이념의 지식사회학적 연구”, 한국사회학회, 『사회학대회 논문집』 1991.
- 이정식(2004) “고령화 사회에서 노친부양의 법적 문제에 관한 연구: 부모부양의무의 법리와 내용을 중심으로” 명지대학교 석사학위논문.

- 이종엽(2002) “국민기초생활보장제도에 관한 연구: 생활보호법과 국민기초생활보장법 시행에 관한 비교 중심으로”, 한남대학교 석사학위논문.
- 이종오(2001) “1990년대 이후 노동정책과 노동시장구조의 변화”, 계명대학교 박사학위논문.
- 임운택(2010) “한국사회에서 신자유주의의 발전단계와 헤게모니 전략에 대한 이념형적 분석: 네오그람시 이론을 중심으로”, 『경제와사회』, 통권 제88호.
- 임유선(2002) “국민기초생활보장법 시행상의 문제점 및 개선방안에 관한 연구”, 숙명여자대학교 석사학위논문.
- 전상숙(2002) “일제 군부파시즘체제와 식민지 파시즘”, 연세대학교 국학연구원, 『동방학지』, 제124권.
- 전재호(1998) “박정희 민족주의 담론에 대한 연구”, 서강대학교 박사학위논문.
- 조서연(2012) “사법적 판단이 건강보험정책에 미치는 영향: 우리나라 법원 및 헌법재판소 사례의 분석”, 서울대학교 석사학위논문.
- 조희연(2002) “한국사회의 세계화를 둘러싼 정치적·사회적 각축과정 연구: 노동시장 유연화와 공공부문 민영화를 중심으로”, 성공회대학교 석사학위논문.
- 주종섭(2010) “한국의 건설노동자 조직화 과정과 노동운동 연구: 중층적 노동통제와 건설노동자의 저항을 중심으로” 전북대학교 박사학위논문.
- 최재준(1990) “지역의료보험의 적용이 보건기관 이용에 미친 영향”, 한림대학교 석사학위논문.
- 최진희(2010) “한국 사회의 신자유주의와 헤게모니 담론전략”, 중앙대학교 석사학위논문.
- 탁희정(2002) “유신시대 박정희 통치이념의 역할: 1973년-1976년을 중심으로”, 성신여자대학교 석사학위논문.
- 하태수(2001) “제도변화의 형태: 역사적 신제도주의를 중심으로”, 『행정논총』, 제39권(3)
- _____ (2010) “유신 정권 출범기의 정부조직법 개정 분석: 정치경제 배경 중심의 추론과 해석”, 『한국정책연구』 제10권 제2호.
- _____ (2010) “박정희 정권 출범 시기의 정부조직법 개정 분석: 발전국가 형성의 역사적 정치경제 배경을 중심으로”, 『한국사회와 행정연구』 제21권 제1호.

_____ (2010) “경로 변화의 양태: 경로의존, 경로진화, 경로창조”, 한국행정학회 동계학술대회, Vol. 2010.

_____ (2011) “전두환 정권 출범 시기의 중앙정부조직 개편 분석”, 『한국정책연구』 제11권 제1호.

고철기·오영호·김성희(2000) “국민연금제도와 특수직역연금제도 간 연계방안”, 한국보건사회연구원, 『정책보고서』.

허 선(2001) “빈곤선과 최저생계비: 빈곤의 정의 및 측정”, 『월간복지동향』, 제38호.

홍현숙(1998) “연금보험에 있어서 여성 수급권보장에 관한 연구”, 숙명여자대학교 석사학위논문.

황현욱(2006) “신자유주의와 한국사회의 변동” 『진보평론』, 제27호.

3. 기타자료.

국민건강보험공단, 「연도별 의료보장 적용인구 현황」.

국민연금관리공단, 「국민연금 통계 연보」.

경제기획원, 「한국통계연감」.

고용노동부, 「노사분규발생건수 및 근로손실일수」.

고용노동부, 산하 한국고용정보원, 「고용보험 적용대상 확대」.

_____, 노동시장분석과 「고용동향 분석」.

_____, 노사분규발생건수 및 근로손실일수」.

보건복지부, 「연도별 국민기초생활보장 수급자 현황」.

_____, 「연도별 국민기초생활보장사업 안내」.

_____, 「생활보호사업안내」.

조선총독부, 「조선총독부통계연보」.

통계청, 「인구추계」.

_____, 「출생통계」.

한국은행, 「국민계정」.

경제기획원, 「청구권자금백서 I」.

국가재건최고회의, 1962년 헌법개정안제안이유서.

II. 국외문헌

- Ashford, Douglas E. (1992). "Introduction: Of Cases and Contexts." in Douglas E. Ashford(ed.), *History and Context in Comparative Public Policy*. 3-24. Pittsburgh: University of Pittsburgh Press.
- Clemens, Elisabeth S. & James M. Cook. (1999). "Politics and Institutionalism: Explaining Durability and Change". *Annual Review of Sociology*.
- Hall, Peter A (1986). *Governing the Economy: The Politics of State Intervention in Britain and France*. New York: Oxford University Press.
- _____(1992). "The Movement from Keynesianism to Monetarism: Institutional Analysis and British Economic Policy in the 1970s." in Sven Steinmo, Kathleen Thelen, and Frank Lingstreth (eds.), *Structuring Politics: Historical Institutionalism in Comparative Analysis*. 90-113. New York: Cambridge University Press.
- Hall, Peter A. & Rosemary C. R. Taylor. (1996). "Political Science and the Three New Institutionalism:", *Political Science*.
- Krasner, Stephen D. (1984). "Approaches to the State: Alternative Conceptions and Historical Dynamics." *Comparative Politics* 16(2).
- _____(1998). "Sovereignty: An Institutional Perspective." *Comparative Political Studies* 21(1).
- Lecours, Andre. (2000). "Theorizing Cultural Identities: Historical Institutionalism as a Challenge to the Culturalists." *Canadian Journal of Political Science* 33(3)
- March, James G. and Johan P. Olsen. (1984). "The New Institutionalism: Organizational factors in Political Life." *American political Science Review* 78(3).
- _____(1989). *Rediscovering Institutions: The Organizational Basis of Politics*. New York: The Free Press.

- North, Douglass C. (1990) *Institutions, Institutional Change and Economic Performance*, Cambridge: Cambridge University Press.
- Peters, B. Guy. (1996). "Political Institutions, Old and new." in Robert E. Goodin and Hans-Dieter Klingemann (eds.), *A New Handbook of political Science*. 205-20. Oxford University Press.
- Peters, B. Guy. & Jon Pierre. (1998). "Institutions and Time: Problems of Conceptualization and Explanation." *Journal of Public Administration Research and Theory* 8(4).