

다산의 생산적 복지이념 및 정책*

조성한**

다산 정약용은 약 200년 전에 그의 저서들을 통해 현대적 생산적 복지이념을 나타내주고 있다. 첫째는 Rawls의 사회정의와 같은 기회의 평등사상으로 계급의 차이는 인정하지만, 누구에게나 그 계급으로의 접근을 허용하고 있다. 둘째는 자립정신으로 가족과 지역이 공동체로서 스스로 생산활동을 통해 삶의 질을 영위하도록 하고 있으며, 근로연계복지를 위해 빈곤한 사람이나 재해의 위기를 겪은 사람에게도 가능한 공공근로사업 등의 일을 주어야 함을 강조하고 있다. 셋째는 민간의 복지참여를 권고하고 있으며, 이러한 민간의 참여는 자발적이어야 하고 국가의 강제는 배제되어야 함을 주장하고 있다. 이러한 다산의 복지이념은 현재 발전과 성숙을 한꺼번에 추구해야 하는 사회복지 초기단계의 한국 복지정책에 시사해 주는 바가 크다.

주제어: 생산적 복지, 평등사상, 자립적 공동체, 민간참여, 관리효율성

I. 서론

다산 정약용은 조선의 대표적 실학자로서 당시의 지배적 유교사상에 대한 새로운 해석을 통해 실용적인 통치이념과 방법을 추구하였다. 당시의 지배계층이 공유하던 주자학이 권위주의적이고 형식적이었던 것에 반해, 다산은 실사구시적 차원에서의 해법을 제시하고 실천하려고 노력하였다. 이러한 다산의 노력은 정조의 서거와 더불어 더 이상 실천의 여지가 없었으나, 유배 중에 집대성한 실학에 관한 방대한 저서들은 그의 통치사상이 현대적 국가관리이론들에 비추어 전혀 손색이 없음을 보여주고 있다.

* 이 논문은 2005년 정부재원(교육인적자원부 학술연구조성사업비)으로 한국학술진흥재단의 지원을 받아 연구되었음(KRF-2005-079-BS0134).

** 중앙대학교 정경대학 행정학과 교수(johanju@cau.ac.kr).

다산의 복지사상 역시 당시의 지배적 사회가치를 뛰어넘는 현대적 복지이념 및 정책대안을 반영하고 있다. 같은 시대의 서구의 복지이념과 정책이 단순한 ‘빈곤의 구제 및 통제’에 지나지 않고 있었던 것에 반해, 다산의 복지이념은 생산적인 요소들을 내포하고 있다. 실학이 중국을 통해 들어온 서학의 유입에 절대적 영향을 받았다는 점에 비추어 볼 때 다산은 그 이상의 업적을 거두었다고 하겠다.

다산은 당시의 시대적 상황에 비추어 볼 때 파격적일 만큼 평등사상을 나타내고 있다. 물론 다산은 계급을 타파하거나 할 정도의 평등을 주장하는 것은 아니고, 빈곤층의 나태에 대한 비판도 같이 하고 있어 시대적 한계를 완전히 벗어나지는 못하고 있다. 하지만, 비생산적인 계급에 의존한 분배에 대해서는 비판적 입장을 취하고 있고, 계급에 대한 기회의 평등을 보장하는 등의 주장은 파격적인 것이었다.

당시는 시장경제에 대한 이론이 서구에서도 많이 발전하지 못한 상황이기도 했고, 조선조는 시장경제와는 거리가 있기는 하였다. 하지만 다산은 대부분의 사람들이 자주적인 차원에서 스스로 노동과 시장거래를 통해 삶을 영위할 것을 강조하였으며, 가족이 우선적인 복지의 책임을 지도록 하였다. 또한 아동복지를 중요시하여 미래의 노동력 보존을 위한 국가의 양육과 교육의 책임도 강조하였다. 고을의 수령은 일을 할 수 없는 사람들에 대해서는 아버지와 같은 마음으로 보살피야 하지만, 가능한 자립할 수 있게 지원하고 통제하는 것도 주장하고 있다.

이와 같이 다산의 복지이념 및 정책은 평등주의를 바탕으로 한 실용적·생산적 가치관에 바탕을 두고 있다. 이러한 다산의 복지정책은 현재의 한국복지정책의 딜레마에 있어서도 시사하는 바가 크다 하겠다. 따라서 이 연구는 다산의 저서와 다산에 대한 연구들을 바탕으로 그의 실용적·생산적 복지이념을 분석하여 현대의 복지정책에도 활용될 수 있는 실용적인 교훈을 도출하는데 그 목적이 있다.

II. 현대복지국가의 전환과 생산적 복지

1. 복지국가의 위기와 전환

1970년대의 오일과동을 정점으로 세계적으로 복지국가들은 새로운 국면을 맞이

하게 되었다. 시장실패의 경험을 딛고 발전해온 진보주의적 복지철학은 타격을 받게 되었고, 오랜 동안 억압을 받았던 시장적 자유주의가 ‘신자유주의’의 이름을 달고 재기의 발판을 다지게 되었다. 신자유주의는 시장실패에 대립되는 ‘정부실패’의 개념을 앞세워 케인즈식 복지국가의 소비지향적 측면을 개혁하기 시작하였다.

국가적 차원의 사회복지지는 산업화의 시작과 그 발전단계를 같이하고 있다. 사회복지의 시초로 보는 영국의 구빈법(poor law)은 산업화 과정에서 발생하는 빈곤과 관련된 새로운 문제들의 해결과 안정된 노동력의 확보에 그 목적을 두고 있다. 그러나 당시의 사회복지에 대한 국가의 개입은 재원이나 제도면에서 극히 한정적이었다.

실제로 현대적 복지국가로의 전환은 독일에서 시작된 사회보험에서 시작되었다. 사회보험은 그 이전의 한정적 공적부조에 비해 정책대상이 전 국민으로 확대되었고, 예방적 기능을 지니고 있다는 점에서 복지국가의 형성에 크게 기여하였다(Gilbert & Terrell, 1998). 독일의 건강보험에서부터 1930년대의 대공황 시기에 만들어진 미국의 연금제도에 이르기까지 사회보장제도의 축적과정이 현대복지국가를 형성하였으며, 새로운 제도가 생길 때마다 인근 국가로의 확산이 이루어졌다.

복지국가는 지역적으로만 확산된 것이 아니고, 각 국가내부에 있어서도 복지재정은 대부분 경제성장의 속도를 넘어섰다. 1914년에는 오직 7개국만 복지재정이 GDP의 3%정도였지만, 1970년대에 들어서서는 복지국가라 불리는 나라들은 복지재정이 적게는 GDP의 15%에서 크게는 1/3에 이르렀다(Pierson, 1991). 이러한 복지재정의 급속한 성장은 복지프로그램 수혜대상들의 확대와 정치적 목적으로 인한 복지프로그램 자체의 확대가 원인이었다.

이렇게 급속한 속도로 성장해온 복지국가는 1970년대의 오일과동을 겪으면서 위기를 맞게 되었다. 세계대전 이후 지속된 경제성장이라는 환경 속에서, 안정되게 성장해온 복지국가가 오일과동을 겪으면서 경제회복의 가장 큰 걸림돌로 인정되기 시작하였다. 복지국가의 가장 핵심적 조건인 완전고용이 더 이상 달성될 수 없는 상황에서, 경제적 불황과 더불어 복지수요는 더욱 늘어만 갔다. 결국 복지국가들의 재정적자가 감내하기 어려울 정도로 커지면서 복지국가 자체에 대한 문제점들이 지적되기 시작하였다.

복지국가가 위기를 맞이하게 된 이유들은 다양한 관점에서 거론되고 있다. 자유시장주의자들은 복지국가는 그 자체로 비생산적이며, 국민들의 근로의욕을 저하시

켜 국가의 생산성을 약화시킨다고 비판하였다(Pierson). 또한 복지국가는 국민들로 하여금 더욱 큰 기대를 하게 만들고 정치인들이나 관료들은 국민들의 지지를 얻기 위해 불필요한 복지프로그램을 확대시킨다는 것이다(Brittan, 1975).

반면에 맑시즘에서는 복지국가는 자본주의를 지탱하기 위한 도구에 지나지 않는 데, 독점자본가들의 자본축적을 국가가 합리화시켜주기 위해 만든 복지프로그램이 대상 인구의 다원화로 인해 급속히 증가하게 되면서, 결국 복지국가의 위기를 맞게 된다고 비판하였다. 또한 자본주의사회의 관료들의 비효율적인 복지관리체계도 복지국가의 위기를 조장할 것이라고 비판하였다(Offe, 1984).

중도에 속하는 사회민주주의적 입장에서도 복지국가는 국민들의 근로의욕을 유지하거나, 국민들의 생산성을 저해하는 방향으로 발전해 왔다는 비판이 높다(Giddens⁴, 2000). 세계화라는 환경 속에서 국가는 더 이상 국민들을 직접 보호하는 역할을 수행할 수 없으며, 국민들 스스로 세계화의 경쟁에 생존할 수 있는 힘을 키워주는 적극적 복지(positive welfare)가 필요하다는 것이다.

복지국가의 위기에 대해서는 각 이념들의 비판요인이 동일하지는 않지만, 일반적으로 근로의욕을 저해했다는 점, 지역사회와 가족을 해체하였다는 점, 정치적 이유로 인한 불필요한 복지프로그램의 확대 및 관료들의 비효율적 관리 등으로 요약될 수 있다. 이에 따라 80년대 이후 복지국가들은 새로운 전환을 위한 다양한 시도를 하고 있다. 이러한 새로운 시도들은 복지국가를 근본적으로 부정하기보다는 생산적 복지국가로 탈바꿈하기 위한 노력이다.

2. 생산적 복지로의 전환

생산적 복지로의 전환은 규제와 소비적 프로그램으로 일괄하였던 국가의 전통적인 복지방법을 인적자본개발, 민관네트워크, 빈곤층의 근로의욕제고 등의 생산적 도구로 전환시키고자 하는 것이다. 또한 행정개혁을 통한 관리시스템의 효율화도 복지국가 개혁의 중요한 부분을 차지한다.

1) 업적주의와 능력개발

업적주의란 결과의 평등보다는 기회의 평등과 능력에 따른 보상을 의미한다. 전

통적인 복지국가에서 혜택은 개인적 능력이나 업적과 상관없이 개인적 이유이건 사회적 이유이건 나이, 빈곤, 병, 실업 등의 불행한 조건만 갖추어지면 제공되었다. 그러나 국민들의 다원화로 인해 이러한 혜택의 대상이 늘어남에 따라 더 이상은 국가가 감당하기 어려운 상황에까지 이르르게 되었다.

이에 따라 전통적 복지국가의 옹호자였던 사회민주주의자들 역시 업적주의와 능력개발의 중요성을 들고 나오기 시작하였다(Giddens^b, 2002) Giddens는 업적주의가 평등과 대립되는 면도 있지만, 재능있는 사람들이 자신들의 잠재력을 발휘하면서 살 수 있는 기회를 갖기 때문에 경제적으로 뿐만 아니라 도덕적으로도 바람직하다고 주장한다. 이제 평등을 촉진시키기 위한 정책들은 결과를 재분배하는 것보다는 자신들의 복지를 추구할 수 있는 능력을 발전시키는 데 초점이 맞추어지도록 전환되어야 한다는 것이다.

이러한 차원에서 사회복지를 투자적 관점에서 보아야 한다는 의견도 나오고 있다(Esping-Anderson^a, 2002). 투자적 관점의 사회복지는 가족에 대한 국가의 복지혜택은 기존의 소비지향적 차원에서 벗어나 소비성과 생산성이 조화된 방법으로 전환되어야 한다는 것이다. 아이들과 여성, 그리고 노인들을 보호할 뿐 아니라 적극적으로 교육받고 훈련받을 기회를 높여서 스스로 자립할 수 있는 능력을 키워주어야 한다는 것이 강조된다.

이와 같은 사회복지의 전환은 세계화시대에 있어서 국민국가가 자국민을 장기적으로 보호하기 위해 취해야 할 가장 적극적 복지이다(Giddens^a). 단순한 소비적 차원의 보호는 국가의 부담만 늘리면서, 결국 국가의 경쟁력을 약화시키게 된다는 것이다.

2) 근로연계복지

새로운 복지국가의 전환은 빈곤층에 대해서도 단순히 생계비를 국가에서 보조해주는 것이 아니고, 직업과 연계시켜 일을 하도록 하는 방향으로 나아가고 있다. 따라서 이러한 복지국가의 전환을 일컬어 ‘근로연계복지국가(workfare state)’라고 부르기도 한다(Peck, 2001).

근로연계복지는 빈곤층에 대한 직업교육 등도 포함되어 업적주의와 능력개발의 연장선상으로 볼 수도 있다. 그러나 빈곤층에 대한 공적부조의 개혁이란 차원에서

대상이 되는 집단이 한정되어 있다. 즉 빈곤층이 자신들의 경제적 결핍을 국가에 의한 보상보다는 스스로의 노동력을 사용하여 보충하도록 하는 제도이다.

근로연계복지는 복지국가의 위기가 시작된 1970년대 초기에는 앵글로색슨계 국가들의 보수주의자들이 내세우던 복지개혁의 패러다임이었다. 그러나 점차 복지국가에 대한 불신이 커지면서 스웨덴이나 덴마크와 같은 전통적 사회민주주의 복지국가들에서는 근로연계복지에 대해 긍정적 입장을 취하게 되었다(Esping-Anderson^b, 1996).

근로연계복지를 위해서 국가들이 취하는 정책은 다양하게 나타나고 있다. 미국과 같이 직장이라는 자원이 풍부한 국가들은 빈곤층을 직장과 연결시켜주는 것에 치중하고 있으며, 스웨덴과 같은 국가들은 국가에서 공공근로사업을 통해 일자리를 제공하기도 한다.

3) 민간부문 활성화와 행정개혁

복지국가의 전환에 있어서 무엇보다 중요한 전환은 민간부문과의 연계를 강화시키는 것이다. 민간부문과의 연계에 있어서 가장 대표적인 방법은 민간위탁이다(Gilbert, 2002). 민간위탁은 정부의 재정이 직접 복지수혜자에게 가는 것이 아니고, 민간이 수혜자에게 제공하는 서비스나 재화에 대해 국가가 지불하거나, 민간기관에게 복지업무를 위탁하고 재정은 국가가 책임지는 방식 등으로 이루어진다.

민간위탁 외에도 복지국가의 복지서비스 독점규제를 완화하여 민간부문이 복지산업에 진입할 수 있도록 하여 복지의 질과 효율성을 높이는 방안도 있다. 특히 사회보험 분야에 있어서 연금이나 건강보험 등에 있어서 민간기업이 복지시장에 진입할 수 있도록 규제완화하는 개혁이 대표적이다.

이러한 민간부문 활성화는 관료들의 복지프로그램의 관리에 있어서의 효율성에 대한 불신이기도 하고, 민간의 자원들을 복지서비스에 동원하기 위한 대안이기도 하며, 복지수혜자들로 하여금 선택의 기회를 주어 질 높은 서비스를 받게 하기 위한 목적이기도 하다. 이러한 개혁은 복지분야 뿐 아니라 정부행정 전 분야에서 이루어지고 있는 행정개혁의 한 축을 이루고 있다.

Ⅲ. 다산의 복지이념과 복지정책

1. 평등주의적 복지사상

1) 신분제도의 기회평등

다산의 복지사상의 기본은 평등의 가치관에서부터 시작된다. 다산의 평등개념은 계급을 완전히 타파하는 것을 의미하지는 않는다. 목민심서와 예전 등에서 보면 “族에는 귀천이 있으니 마땅히 그 등급을 구별해야 하고 세력에는 강약이 있으니 마땅히 그 정상을 살펴야 한다”라고 하여 귀천·강약의 신분체계를 긍정적으로 보는 입장을 보여주고 있다(곽효문, 1995).

그렇다고 해서 다산이 불평등을 신봉하는 것은 아니었다. 다산의 평등에 대한 사회정의관은 현대 철학자 John Rawls의 사회정의론에 준하는 것이었다. Rawls는 사회계약을 바탕으로 한 사회정의론에서 두가지 원칙을 제시하고 있다(Rawls, 1971).

첫째는 자유의 원칙(the liberty principle)으로 사회구성원 모두는 평등한 자유를 누릴 수 있다. 어느 누구도 부당한 대우를 받지 않고, 특정 원칙이나 규칙을 받아드릴 수도 있고, 거부할 수도 있으며, 자신이 필요로 하는 원칙이나 규칙을 제안할 수도 있다. 그러나 실제로 이러한 원칙이 지켜지는 것은 불가능하고, 또한 바람직하지도 않기 때문에 예외를 위한 두 번째의 원칙이 제시된다.

둘째의 원칙은 차별의 원칙(the difference principle)이다. 하지만 실제로 사람들은 분야나 수준에 있어서 다른 능력을 지니고 있으며, 각기의 능력을 최대한 사용할 수 있게 하는 것이 가장 생산적이다. 따라서 모든 사람들에게 어떤 지위로 갈 수 있는 자유와 기회만 공정하게 주어진다면, 지위에 따른 차별화도 가능하다. 또한 이러한 차별화는 사회 전체의 생산성을 높이는데 기여할 수 있어야 한다.

두 번째의 원칙이 지켜지기 위해서는 또 하나의 하위 원칙이 필요하다. 이 원칙은 최소극대화의 원칙(principle of maxmin)으로 사회전체의 생산성을 삶의 질에 대한 기대치나 효용으로 표현할 수 있다면, 가장 어려운 사람들에게 도움이 되는 것이 사회전체의 생산성을 극대화 할 수 있다는 것이다.

다산의 불평등은 Rawls의 두 원칙 중 두 번째에 해당되는 것으로, 지위의 차이는 명백히 인정하면서, 기회의 평등에 대해서 강조하고 있다. 물론 당시의 시대적 환경

에서 완전히 벗어날 수 없는 것이기 때문에, 노비계급에 대해서는 엄격한 통제를 강조하였다. 그러나 그 외의 백성에 대해서는 평등주의적 사상을 강조하여 본인의 능력에 따라 벼슬도 할 수 있어야 한다고 주장하였다. 이는 민본·위민의 사상은 존재하지만 실질적으로 평등의식이 결여되어 있는 유학의 전통에서 볼 때 매우 예외적인 것이었다(윤사순, 1885).

다산은 士農工商의 신분구조에 있어서 士를 지배계급으로 보고 農工商은 피지배계급으로 보았다. 양반중심의사회에서 ‘士’계층만이 독서만을 즐기고 생산활동에 참여하지 않는 것을 비판하며, ‘士’라고 해도 道를 배워 벼슬을 하지 않는다면 다른 계층과 마찬가지로 생산활동에 참여하여야 한다고 주장하였다. 「여유당전서」에서 다산은 다음과 같이 주장하고 있다(이용형, 2000).

“士도 직업을 바꾸어 공업이나 상업을 할 수 있을 것이요, 아침에 발갈러 나가고 저녁에는 집에 돌아와 古人の 책을 읽는 사람도 있을 것이다. 富民의 자제들을 가르치는 것으로서 생계를 도모할 수도 있을 것이요, 實理를 일으키고 기계를 제조하여 노력을 덜어 주기도 하며, 농사기술과 목축법을 지도하여 농민에게 도움을 줄 수도 있을 것이다. 이러한 사람들은 그 功이 어찌 육체노동을 하는 사람의 그것에 비하겠는가. 1일의 노동을 10일로 기록하여, 그에 따라 곡물을 분배받아야 옳을 것이다.”

다산은 위의 주장에서 “평등과 차별”을 한꺼번에 나타내고 있다. 양반이라고 해도 道의 성취가 높아 벼슬을 맡게 되지 못한다면 다른 계층과 마찬가지로 생업에 종사하여야 한다는 평등을 나타내면서도, ‘士’의 정신적 노동에는 더 많은 보답을 해야 하는 차별원칙도 보여주고 있다. 다만 그 이유는 양반이기 때문이 아니라, 단순 노동보다 정신적 노동이 훨씬 더 사회에 기여하는 공헌도가 높다고 믿었기 때문이다.

또한 다산은 백성이라면 누구나 ‘士’가 될 수 있다고 주장하여 ‘기회의 평등’의 가치관을 보여주기도 하였다. 그는 「通塞議」에서 ‘인재를 뽑는데 있어서 가장 좋은 방법은 동서남북에 구애됨이 없게 하고 멀거나 가깝거나 귀하거나 천하거나 상관없이 시행되어야 한다’고 하였다(장동희^a, 1997).

이러한 다산의 평등사상은 각 계층은 그 자체로 존재하고, 각 계층이 가지는 능력, 공헌, 특권 등이 달라야 함을 인정하지만, 누구나 자격만 되면 그 자리에 갈 수 있다는 Rawls의 “평등과 차별”의 사회정의원칙을 고전적 유교시대에 이미 나타내주고

있는 것이다. 즉 수직적 평등과 수평적 평등을 내포하는 현대적 기회의 평등이 그의 사상에 잘 반영되고 있다.

2) 田制를 통한 평등사상

이러한 평등사상은 다산의 토지개혁안인 闔田制에도 잘 반영되고 있다. 여전제 토지개혁론을 통해 다산은 기존의 양반집권층의 지주제가 타도되어야 함을 주장하고 있다(한영우, 1986).

“어떤 사람이 있는데 그의 田地는 10頃이고 그의 아들은 10명이라고 하자. 그 중 한 아들에게는 3경을 주고, 두 아들에게는 2경씩을 주며, 세 아들에게는 1경씩을 주고, 나머지 네 아들은 받을 땅이 없어 울면서 뒥굴다가 길거리에서 굶어죽게 된다면 그런 사람은 부모 노릇 잘할 사람이라 할 수 있을까?

하늘이 백성을 낼 적에 먼저 전지를 마련하여 生靈으로 하여금 먹고 살게 하였고, 또한 백성을 위하여 임금과 牧者를 두어 백성의 부모가 되게 하였으며, 백성의 재산을 均制케 함으로써 모든 사람들을 다 잘 살게 하도록 하였다.”

다산은 여전제를 통해 실제로 농사를 짓는 사람들이 토지를 소유하도록 하였다. 여전제는 山谷과 川源의 지세를 기준으로 구역을 확정하고 경계를 확정하여 경계를 삼고 그 경계선 안에 포함되어 있는 지역을 1闔로 하는 것이다. 1闔에는 30戶가 있고, 3闔를 1里, 5里를 1坊, 그리고 5坊을 1屯으로 할 것을 정하고 있다. 실제로 여전제에서 개인이 토지를 소유하는 것은 아니고, 여단위로 공동생산을 하고 공동분배를 하는 것을 의미한다. 여기서 공동분배란 똑같이 나눈다는 것이 아니며, 기여한 만큼의 노동량에 따라 분배함을 의미한다.

따라서 사대부라고 해서 실제로 농사를 짓지도 안으면서 전지를 소유하는 것은 여전제가 시행된다면 가능하지 않았다. 양곡은 농사짓는 사람만이 배급을 받을 수 있으며, 다른 직업을 가진 사람은 양곡과 교환할 수 있는 다른 생산이 있어야 했다. 사대부라고 해도 벼슬을 하지 않는다면, 農功商 중 하나를 택해 전업한 후 양곡과 교환을 하여야 한다.

다산은 이와 같이 한 후 백성들의 이주의 자유를 준다면, 전국적으로 균등한 인구의 배분이 이루어지고, 백성들의 빈부가 균등해질 것을 기대하였다. 실제로 다산이

여전제를 집행하기 위한 세부적 계획을 만들거나 집행한 적이 없어 실용성에 대해서는 의문이 제기되기도 하지만, 여전제는 다산의 평등사상을 반영하고 있다.

다산의 여전제에 대해 사대부의 힘을 약화시키고 왕권을 강화시키기 위한 제도라는 비판도 있다(박영조, 1987). 그러나 이러한 비판은 다산의 근본적 평등사상이 절대적 왕권마저도 부정하고 있다는 것을 이해하지 못한 것이다. 다산에 의하면 왕은 민에 의해 선출되는 것이며, 왕이 민의를 거스르면 민에 의한 교체도 가능하다는 것이다(정운제, 1999).

“家を 기본단위로 해서 5家が 1隣이 되어 隣長을 뽑고, 5隣이 1리가 되어 里長을 뽑고, 5리가 1懸이 되어 懸長을 뽑고, 여러 현장이 공동으로 추대하여 諸侯를 정하여, 마침내 여러 제후들이 공동으로 추대하여 天子를 정한다는 것이다. 이렇게 해서 천자란 여러 사람이 추대해서 이루어진 것이다.”

따라서 여전제가 사대부의 힘을 약화시키고 왕권을 강화시키기 위한 것이란 주장은 다산의 민본적 평등사상을 이해하지 못하거나 알지 못함으로 인한 것이라 하겠다. 결국 여전제는 모든 백성이 평등하게 잘 살 수 있도록 하기 위한 다산의 복지평등사상임을 알 수 있다.

2. 자립적 공동체 복지이념

다산의 복지에 대한 언급은 목민심서의 愛民六條와 賑荒六條에 나타나 있다(정약용, 1979). 애민육조는 평상시의 복지에 대한 사상과 행정을 설명하고 있으며, 진황육조는 천재지변에 의한 백성의 어려움을 구해주기 위한 행정을 나타내주고 있다. 목민심서에 나타난 다산의 복지이념은 어려움에 처한 백성을 국가가 구제해야 하는 것을 강조하고 있으면서도, 개인과 가족, 그리고 지역사회가 복지의 우선적 주체가 되어야 함을 내포하고 있다.

1) 애민육조의 자립사상

애민육조는 ①養老 ②慈幼 ③振窮 ④哀喪 ⑤寬疾 ⑥救災의 6조로 구성되어 있다. 이 여섯가지의 경우 모두 어려움에 처한 사람들을 국가가 도와주어야 함을 의미하

고 있지만, 양로와 자유의 경우는 가족의 중요함을 강조하고 있다.

양로는 수령이 백성들에게 노인을 공경하는 시범을 보여주어야 함을 강조하고 있다. 그러나 가장 근본적인 것은 당시의 효도의 예가 무너져감에 대한 다산의 안타까움을 나타내고 있는 것이다.

“양로의 예가 폐지된 후에 백성들은 효도를 일으키지 않으니 수령이 된 사람은 다시 양로의 예를 거행하지 않으면 안된다.”

자유는 고아가 된 아이들을 거두어 기르는 것을 주로 다루고 있지만, 실제로는 백성들로 하여금 스스로의 자식들을 버리지 않고 책임을 지도록 하는 것이 근본적 목적이라고 하겠다.

“백성들이 곤궁하게 되면 자식을 낳아도 거두지 못하니, 그들을 타이르고 아이들을 길러서 우리 자녀들을 보전케 해야 할 것이다.”

또한 아이가 버림을 받아 고아가 된다면 마땅히 새로운 가정을 찾아주어 입양케 하는 것이 가장 바람직한 방법임을 다산은 자유에서 밝히고 있다. 이와 같이 다산은 복지의 책임을 우선적으로 가족에 두고 있다. 그리고 국가는 가정이 보살피지 못하는 상황이나 개인적 불행에 대해서 책임을 지는 것이다.

애민육조의 대부분은 이와 같이 개인이나 가족이 책임지지 못하는 경우들에 대한 국가의 책임을 다루고 있다. 자유는 고아들, 진궁은 보호자가 없는 어려운 사람들, 애상은 상사에 임한 사람들, 관질은 일할 능력이 전혀없게 된 병자들, 구제는 화재나 수재로 인해 생계가 어려워진 사람들을 국가구제의 대상으로 설명하고 있다.

그러나 국가가 복지로 백성을 구제하는데 있어서도 다산은 엄격하게 개인이나 가정의 책임을 묻고 있다. 애민육조에서도 구휼에 있어서 ①10-60세인 사람 ②육친이나 친척이 있는 사람 ③자기 재산이 있는 사람은 대상에서 제외되는 것이 나타나 있다.

“수령은 사궁을 선정함에 있어서 세 가지 보는 바가 있으니 첫째는 나이요, 둘째는 친척이요, 셋째는 재산이다. 나이가 60세 미만이 되어서 능히 자기 힘으로 먹을 수 있는 사람과 이미 10세가 되어서 능히 스스로 먹을 것을 구할 수 있는 사람을 돌보아줄 것은 없다.

비록 육친은 없더라도 아직도 시공의 친척이 있어 그 집 형편이 다소 넉넉하여 거두어 줄 수 있는 사람이 있을 때에는 관에서 마땅히 좋은 말로 타이르고 엄한 말로 경계하여 그로 하여금 거두어 주게 하고 때때로 살피고 단속하는데 그칠 것이며, 그런 사람들까지 돌 볼 필요는 없다. 자기 재산이 있는 자도 돌 볼 필요는 없다.”

2) 진황육조의 자립사상

진황육조는 ①備資 ②勸分 ③規模 ④設施 ⑤補力 ⑥竣事 6개 항목으로 이루어진다. 이중 권분이 지역사회에서 스스로 서로를 보살피게 하는 것이 중요함을 강조하고 있다. 또한 이렇게 서로를 돕는 것이 강제가 아닌 자율적 의지에 의해 이루어져야 하는 것도 잘 나타나고 있다.

권분의 원래적 의미는 “흉년이 들었을 때 부유한 사람들에게 권장하여 절량 농민을 구제하기 위한 곡식이나 재물을 내놓거나 직접 나누어 주도록 하는 일”을 의미한다. 그러나 실제로 부유한 사람과 그렇지 않은 사람을 하늘이 정한 것이 아니기 때문에, 언제 누가 도움을 줄 위치에 있고 누가 도움을 받을 위치에 있게 되는 지는 예측할 수 없다. 따라서 어려울 때 지역주민끼리 상호협조하도록 권하는 것을 의미한다고 할 수 있다.

“옛날에는 백성에게 목·인·임·홀(睦婣任恤)¹⁾을 가르쳤으며, 그 가르침을 따르지 않는 자는 형벌로써 다스렸다. 흉년에 곡식을 나누어 먹도록 권한다면 백성으로서 어찌 나누어 먹지 않는 자가 있겠는가? 형제에게 나누어 주고 인척에게 나누어주고, 이웃에게 나누어 주고, 가난하고 외로운 이에게 나누어 줌으로서 왕명을 받드는 것이요, 그 재물을 관가에 바쳐서 만민에게 나누는 것이 아니다.”

이와 같이 권분에서는 국가가 구휼의 원천적 책임을 지기보다는 자율적으로 지역사회가 하나의 공동체로서 스스로 서로를 도와 복지문제를 해결하는 것을 바람직한 구제방법으로 나타내주고 있다. 국가가 강제로 재물을 걷어 어려운 사람에게 나누어주는 방법보다 지역사회가 스스로 자립하는 것이 더욱 바람직함을 보여주고 있는 것이다.

1) 睦은 형제간에 화목함, 婣은 인척간에 사랑함, 任은 이웃간에 도움, 恤은 가난한 사람을 구휼하는 것을 의미함.

“중국의 권분하는 법은 모두 곡식을 팔도록 권하는 것이었지 거저 먹이도록 권하는 것이 아니었고, 모두 베풀도록 권하는 것이었지 바치도록 권하는 것이 아니었으며, 모두 몸소 솔선하는 것이었지 입으로만 말하는 것이 아니었고, 모두 상을 주어 권장하는 것이었지 위협하는 것이 아니었다. 지금의 권분이란 것은 非禮의 극치이다.”

다산은 국가에서 강제로 부자들이나 백성들의 재산을 빼앗아두었다가 어려울 때 국가가 대신하여 백성에게 베푸는 것은 바람직하지 않다고 주장하고 있다. 이는 실제로 백성들이 스스로 생산한 재물을 국가가 강제로 취하여 남을 도와주는데 있어서 백성들 스스로 공을 세우지 못하게 하고, 국가가 그 공을 가로채는 것에 지나지 않는다는 것이다.

3) 士大夫에 대한 근로연계복지

다산은 평등사상을 바탕으로 사대부에 해당되는 士의 직업에 대해서도 양반이란 명목아래 무위도식하는 것을 양해하지 않았다. 사대부라고 해도 도를 배워 벼슬을 하지 못한다면, 마땅히 농사를 짓거나, 기술을 개발하여 국방이나 경제에 기여하거나 하는 등의 생업에 종사하도록 하는 것을 마땅하게 생각하였다.

다만 사대부들의 경우 농경, 국방, 생산 등에 관련된 연구를 하여 실용적인 기술을 개발하게 된다면, 그 노력은 10배로 쳐주는 제안을 하고 있다. 이는 정신적 노동이 육체적 노동보다 값지다는 다산의 실물적 가치관을 반영하고 있는 것이다.

이렇게 양반계급에게조차 생산적 활동을 통해서만 생계유지를 할 수 있도록 함으로서 다산은 모든 계층에게 자립적 복지를 강조하였다. 노동에 참여할 수 있는 능력을 지닌 사람은 어떤 직업이나 계층을 막론하고 정신적이든, 육체적이든 근로를 통해서만 생계의 비용을 감당하도록 한 것이다.

3. 관리적 효율성과 투명성

진황6조의 권분이 지역주민들의 자립적이고 자율적인 복지를 강조하였다면, 다른 부분들은 국가의 복지행정의 효율성과 투명성을 강조하고 있다.

우선 備資에서 다산은 “구황의 정치는 예비하는 것만 같지 못하니, 예비하지 않음은 모두 구차할 뿐이다”고 강조하며 흉년이나 재해에 미리 준비할 것을 권하고 있다.

즉 백성이 어려워진 후에 구제하기 보다는 어려워지는 것을 미리 예방하는 것이 효율적인 구황행정임을 보여주고 있는 것이다.

規模는 어떤 일의 계획을 세우고 범위를 정한다는 뜻이다. 즉 진휼을 행하는데 있어서 지나침과 모자름이 없이 용이주도하게 적절한 시기에 행해져야 함을 의미한다. 기아민의 실태와 식량사정을 면밀히 조사파악하고 이를 기초로 하여 계획을 수립할 것이며, 용이주도한 진휼을 실시함으로써 한 백성이라도 희생을 당하는 일이 없이 기근을 극복해서 많은 성과를 이룩할 것을 강조하고 있다(장동희b, 2003).

設施에서는 賑濟에 필요한 일체의 시설과 그 행정기구 및 賑濟의 구체적인 시행 방법을 제시하고 있다. 시설에는 도감 1인, 감관, 2인, 색리 2인을 두되 반드시 ‘신중하고 청렴한’ 사람을 두어야 한다. 또한 곡식을 키질하여 그 알곡의 양을 정확히 측정하여 이에 합당한 정도의 대상자와 수혜기간을 정하여야 한다. 이는 복지행정에 있어서 정확성과 예산정도에 맞는 합당한 복지혜택의 정도를 정하여야 함을 의미한다.

補力은 민력이 다소나마 퍼질 수 있도록 민생을 안정시키는 정책을 강구한다는 것을 의미한다. 농사가 흉년으로 판명이 되면 마땅히 논을 대신 밭으로 삼아 일찍이 다른 곡식을 파종하도록 타일러야 하며, 봄날이 길어지면 공역을 일으켜 백성들이 기근에서 벗어나도록 구제해야 한다. 보력은 복지행정에 있어서 직접구제의 방법과 더불어 백성들이 스스로 일을 통해 민생을 해결할 수 있도록 도와주는 것이다.

마지막으로 竣事는 진휼이 끝맺음에 이르러 처음부터 끝까지 점검하여 상벌과 결산을 다루고 있다. 이는 복지행정에 있어서의 평가 및 투명성을 강조하는 것이다.

“사람이 두려워해야 할 것은 세 가지이니, 백성이요 하늘이요 그리고 자기 마음이다... (중략)...백성은 털끝만한 사기와 거짓도 모르는 것이 없으니, 자기의 죄를 알려고 하면 반드시 백성들의 말을 들어야 할 것이다.”

이와 같이 다산은 진휼에 있어서 단순히 베풀기만 하는 것을 중요시하지 않고, 베풀기에 있어서 마땅한 원칙이 있어야 하며, 그 원칙에 따라 효율적이고 투명한 행정을 시행할 것을 강조하고 있다.

4. 다산의 생산적 복지정책

이상에서 본 바와 같이 다산의 복지이념과 정책은 생산적 복지정책을 반영하고 있다. 생산적 복지란, 생산의 결과보다는 기회의 평등을 바탕으로 개개인이 스스로 열심히 노력해 자신과 가족들의 삶을 영위하도록 하고, 어떠한 지위의 사람들도 근로의 노력이 없이는 소득을 보장받을 없으며, 가능한 민간의 자발적 참여를 유도하고, 이러한 복지정책의 관리를 효율적으로 하는 것이다.

생산적 복지의 기초가 되는 기회의 평등은 시장경제에서 기본적으로 가정하는 이기적 합리주의를 바탕으로 한다. 비록 당시 조선시대에 시장은 없었지만, 다산은 인간의 이기심을 자연적이고 필연적인 것으로 인정하고 있었다(이상익, 1996).

“백성이利的을 취하는 것은 물이 아래로 흐르는 것과 같고, 백성이 해를 피하는 것은 불이 물을 피하는 것과 같다”

다산은 인간의 이기적 본성에 의해 많이 노력하는 사람에게 더 많은 보상을 준다면, 모든 사람이 더 많은 보상을 받기 위해 부지런히 노력을 더 할 것이라고 주장한다. 이러한 다산의 인간에 대한 이해는 <田論>에 잘 나타나고 있다.

“노력을 많이 한 사람은 양식을 많이 얻고 노력을 적게 한 사람은 양식을 적게 얻으니, 노력을 다하지 않고 많은 양식을 노리는 사람이 있겠는가? 그리하여 사람들은 모두 그 노력을 다할 것이며 땅은 모두 완전히 이용될 것이다. 토지가 완전히 이용되면 백성의 산업이 부유해질 것이고, 백성의 산업이 부유해지면 풍속이 두터워져 孝悌가 확립될 것이다.”

이러한 다산의 이기적 인간에 대한 이해가 결국 그로 하여금 여전제와 같은 토지 개혁을 추구하도록 하였다. 여전제가 시행되면 閭단위로 공동생산을 하게 되고, 기여의 정도에 따라 배분을 받게 된다. 게다가 이주의 자유를 통해 생산성 높은 곳으로 백성의 이동을 자유롭게 보장한다면, 자연스럽게 모든 국토가 생산적으로 이용될 것이고, 모든 백성이 균등하게 잘 살게 될 것을 다산은 기대하였는데, 이 모든 것이 '이기적인 인간'이라는 가정을 배경으로 하고 있다.

이기적 관점은 농사를 짓지 않는 다른 직업의 경우에 있어서도 다양한 기술을 개

발하여 농작물과 교환을 하거나 보상을 받음으로 자연적으로 형평성 있는 분배가 이루어질 수 있는 것까지 예측하고 있다. 이러한 다산의 인간관은 현대적 시장경제에서의 ‘합리적 인간’의 가정과 일치하는 것으로 이해할 수 있다.

다산은 복지에 있어서 개인의 책임을 강조하고 있다. 국가로부터의 복지혜택을 받을 수 있는 자격이 있는 사람은 노인, 유기아, 장애인들과 같은 자립의 능력이 없는 사람들이며, 이들 중에서도 가족이나 친척이 없어 도움을 받을 수 없거나, 개인적 재산이 전혀 없는 사람들만 복지수혜의 자격을 지니게 된다. 따라서 정상적 근로능력이 있는 백성들은 喪을 당했거나, 천재지변을 당했을 경우 임시적 혜택을 받을 수 있지만, 근본적으로는 스스로의 생산적 활동을 통해서 자신과 가족의 복리문제를 해결하여야 한다.

복지행정의 방법론에 있어서도 목민심서의 진황육조는 국가는 가능한 재해의 예방을 최우선으로 하여야 하며, 직접 도와주기 전에 스스로 일을 할 수 있도록 가능한 경우 공공사업과 같은 생산적 복지를 권하고 있다. 특히 기근이 들었을 경우 국가는 값싼 인력으로 여러 공사를 할 수 있고, 기민들은 국가가 임금을 지불하는 공역을 통해 생활을 할 수 있으니, 서로 간에 생산적 결과를 가져올 수 있는 것이다.

또한 다산은 복지의 운영에 있어서도 민간의 자발적 참여와 관리의 투명성과 정확성 등을 애민육조와 진황육조에서 명확히 다루어주고 있다. 특히 민간의 자발적 참여를 국가에서 강제하는 모순적 착취를 금지하고, 불필요할 정도의 복지혜택도 금지하고 있다.

이러한 다산의 생산적 복지이념은 ‘화성 신도시 건설’을 통해 더욱 확고히 굳어진 다. 다산은 화성 신도시 건설에 있어서 주로 기술적인 차원에서 모든 기획을 맡았지만, 생산적 복지가 이루어지는 중요한 역사적 사건을 경험하게 된다(조성을, 2002; 이덕일, 2004).

화성의 신도시 건설에 있어서 정조는 종전의 강제노역에 의한 방법이 아니고, 모두 품삯을 주어 일하게 하는 ‘고립제’를 원칙으로 하였다. 이는 조선시대 관행이라고 할 수 있었던 부역의 제도를 탈피한 새로운 방식이었다. 「화성성역의궤」에서는 종사한 각급의 인원의 근무일수와 그들에게 지급한 급료를 각자의 이름 밑에 정확하게 적었다(신영훈, 1998).

화성의 건설사업은 국가적 구제사업의 성격도 지니면서 진행되었다. 현대의 ‘공

공근로사업'과 같은 성격을 지녔으며, 흥년에 굶주린 전국의 유이민들이 자발적으로 모여 들었다. 이들을 따라 상인들도 몰려와 공사장 주변이 흥청거렸다. 정조는 화성과 그 일대를 시범지역으로 만들어 백성들이 풍족하게 살게 함으로써 다른 지역들이 자발적으로 이를 본받게 하려고 했다(이덕일).

다산이 이러한 화성의 신도시 건설의 기술적인 부분을 책임맡았기 때문에, 사회경제적인 계획을 담당하지는 않았지만, 이 공사에의 참여는 훗날 다산의 집필에 많은 영향을 주었다. 다산의 평등사상이나, 전제개편, 목민심서에서 보여준 공공근로사업의 권장 등은 모두 화성의 신도시 건설의 경험이 많은 영향을 준 것이다.

5. 현대적 서구복지개혁과의 비교

이상에서 다산의 복지사상은 조선시대의 유교적 사회에 비해서 뿐 아니라, 당시의 서구의 복지사상에 비해서도 한 단계 앞서고 있음을 알 수 있다. 18세기 말 서구 유럽이나 미국은 아직 빈곤층을 통제하기 위한 구빈법시대를 벗어나지 못하고 있었으며, 특히 맬더스와 같은 영향력 있는 학자들은 복지를 통한 빈곤층에 대한 구제는 빈곤층의 생활문란을 가져오며, 인구를 급증하는 결과를 낳는다고 하여 복지제도의 발전을 억제하였다.

그러나 서학의 합리주의에 영향을 받은 다산은 오히려 한 단계 더 발전하여 효율성이 강조된 생산적 복지적 이념을 보여주고 있다. 그의 애민사상은 빈곤층 뿐 아니라 모든 국민들이 잘 살 수 있는 생산적 국가운영을 연구하게 하였을 뿐 아니라, 빈곤층에 대해서도 근로능력이 전무한 경우나, 천재지변이 아니면 스스로 자립할 수 있도록 전제를 개혁하고 공공근로사업을 벌이는 생산적 복지를 제안하고 있다.

업적과 능력개발을 중시여기는 현대적 복지개혁안은 다산의 기회의 평등사상과 견줄 수 있다고 하겠다. 다산은 계급 자체의 불평등은 존재하여야 하지만, 누구나 능력에 따라 계급에 접근할 수 있어야 한다고 주장한다. 또한 모든 직업은 스스로의 노력에 대한 댓가가 지불될 수 있어야 하며, 근로능력이 있음에도 사회에 기여하는 바의 업적이 없다면 국가나 사회로부터 아무것도 기대할 수 없음을 강조하고 있다.

근로연계복지에 대해서도 정약용은 근로능력이 없고, 도와줄 육친이나 친척과, 재산이 없는 사람들에 대해서만 국가가 도와줄 수 있으며, 이에 대한 철저한 자산조

사(measn test)도 필요하다고 하고 있다. 대신 국가의 사업에 있어서 이전과 같은 강제 노역이 아닌 임금을 지불하는 공공근로사업적 성격을 부여하고, 목민관들 역시 봄 날 관아의 청사를 수리하는 등의 공역을 일으켜야 함을 목민심서의 준수에서 제안하고 있다.

당시 시장경제가 없었던 상황이라 민관네트워크나 민간부문의 복지산업 진입과 같은 정책은 불가능하였지만, 다산은 권분의 설명을 통해 지역복지에서 부유층들이 자진해서 어려움에 처한 사람들을 도와주도록 하는 정책을 제안하고 있다. 이러한 지역복지는 강제가 없이 자율적으로 이루어져야 함을 강조하고 있는데, 바로 공동체적 관점에서의 지역사회의 자립적 상호부조를 의미한다. 이러한 다산의 견해는 지역복지의 권장과 민간의 복지참여를 강조하는 의미에서 현대적 복지개혁과 일맥상통한다고 하겠다.

IV. 한국복지의 딜레마와 다산의 교훈

1. 한국복지의 딜레마

한국의 사회복지의 딜레마는 선진국보다 100년 가까이 늦게 시작되었으며, 선진국의 복지개혁의 새로운 패러다임도 같이 도입해야 한다는 점이다. 즉 서구 복지국가는 생성-성장-위기-개혁의 과정을 100년이 넘는 기간동안 순차적·점진적으로 경험하여 왔지만, 한국은 사회복지정책을 도입하던 80년대 말부터 소위 ‘작은 정부’도 같이 도입을 하게 된 것이다.

80년대 말에 국민연금을 시작하고, 건강보험을 농촌지역까지 확대하면서 한국의 사회복지정책은 복지국가로의 발돋움 시작했다. 그러나 실제로 한국사회가 사회복지에 실질적으로 관심을 가지게 된 것은 진보정당인 민주당이 집권하면서부터이다. 김대중 정부는 ‘생산적 복지’를 국정과제의 하나로 내세우면서 「국민기초생활보장법」을 제정하여 공적부조를 현실화시켰고, 국민연금의 확대 및 건강보험의 통합 시도, 의약분업 등의 복지정책을 수립하였다.

그러나 실제로 김대중 정부의 생산적 복지는 서구 복지국가의 지난 100년간의 복지철학을 한 군데 모아놓는 딜레마를 보이고 말았다. 미국식 근로연계복지, 영국의

제 3의 길이 중심이 된 반면, 척박한 한국의 복지현실 속에 복지확대를 위한 전통적 진보철학까지 반영하면서 서로 모순된 정책의 집합이 되었다(조성한, 2006). 이러한 모순된 복지철학으로 시작된 생산적 복지는 결국 큰 실패를 거듭하면서, 정권의 기반에 타격을 주기도 하였다²⁾.

이러한 김대중 정부의 생산적 복지가 진보와 보수의 이념의 불명확한 혼합으로 실패한 것과 마찬가지로 노무현 정부의 ‘참여복지’ 역시 구체적 정책의 방향이나 내용이 명확하지 못하였다(김태룡외, 2004)³⁾. 「참여복지5개년계획」에서 노무현 정부는 ①전국민에 대한 보편적 복지서비스 제공 ②상대빈곤완화 ③풍요로운 삶의 질 개선 등을 내세우고 세부계획을 발표하고 있지만, 김대중 정부의 생산적 복지 이상의 새로운 패러다임을 제시하지는 못하고 있다. 특히 민간복지참여를 통한 참여복지공동체를 확대시킨다고 하지만, 아직도 복지산업에 대한 민간부문의 참여를 위한 규제 완화는 이루어지지 않고 있다.

특히 참여정부가 들어서면서 급격히 증가한 실업률과 일반 실업률의 2배에 달하는 청년실업률은 참여정부가 내세운 보편적 복지와는 상반된 결과이다. 또한 참여정부 초기를 벗어나서 후기에 도달하고 있으면서도 참여정부에 대한 연구가 거의 이루어지지 않고 있다는 것도 참여정부가 생산적 복지와 차별화를 이루지 못하고 있음을 알 수 있다.⁴⁾

이와 같은 현재 한국복지정책의 딜레마와 문제점은 다음과 같이 요약될 수 있다.

첫째, 생산적인 복지를 주장하면서도 실제로는 국민들의 근로능력을 배양하거나, 일자리를 창출하는 등의 노력은 거의 없는 상태이다. 오히려 척박한 복지정책의 현실을 극복한다는 목적으로 국가의 재정에 부담이 될 정도의 복지확대와, 근로의욕을 해칠 정도의 사회보장의 확대를 추진하였다(권순원, 2002).

2) 김대중 대통령은 정권 말기 기자와의 인터뷰에서 복지정책이 그렇게 어려운 것인지 전혀 몰랐으며 복지정책에 무모하게 접근한 것을 후회하기도 하였다.

3) 실제로 노무현 정부의 경우 초기의 불명확한 참여복지를 내세운 이후 새로운 복지정책프로그램을 도입할 것을 시도하기는 하였지만, 아직도 실행된 것이 없어 참여복지에 대한 연구 자체가 거의 없음.

4) 김대중 정부의 생산적 복지에 대한 연구는 오히려 김대중 정부의 집권기간에 이루어졌던 것에 반해, 참여정부의 집권기간 동안에는 이에 대한 연구가 없는 실정이다. 보건복지부, 노동부 등의 공무원들과의 인터뷰에서도 참여정부가 뚜렷이 무엇을 추구하고 있는지에 대해서는 답을 못하고 있다.

둘째, 빈곤을 구제하기 위한 공적부조에 있어서 근로자 자활을 유인하거나, 강제하는 제도가 결여되어 생산적인 근로연계가 되지 않고 있다(문진영, 2001; 박천익, 2005). 이는 생산적 복지라는 개념을 무색하게 하는 복지제도로써 현금급여 중심의 시혜성만 갖추고 있는 것이다.

셋째, 사회보장제도의 전달체계에 있어서 민간의 참여가 극히 제한되어 있어 생산적인 민관합동의 복지시스템이 구축되지 못하고 있다(조우현, 2001). 실업률은 계속 늘어가고 있지만, 이 문제를 해결하기 위한 정부의 노력도 부족하며, 전문성이 높고, 실질적 고용을 창출할 수 있는 민간기관과의 협동이 잘 이루어지지 않고 있다.

2. 다산적 해법

다산은 복지제도에 있어서 우선 자립을 가장 중요하게 생각하였다. 국가가 백성들의 삶을 책임져 주어야 하는 의무가 있음을 인정하지만, 현대의 자산조사(means-test)와 같이 스스로의 근로능력, 부양가족, 또는 재산이 있는 경우는 해당이 되지 않았다. 대신 국가는 스스로 근로능력이 있는 사람들에 대해서는 공공근로사업이거나, 직업교육이나 정보를 통해서 구제해 주어야 한다고 주장하였다.

이러한 다산의 주장을 볼 때, 다산은 현 정부와 같은 청년실업에 대한 방치는 용납되지 않았을 것이다. 현재 중소기업에서는 일자리가 부족한데 청년실업은 심각한 상황에 이르고 있는 것은 정부가 그 임무를 다하고 있다고 볼 수 없다.⁵⁾ 다산이 가장 선호하였을 정책은 최근 복지국가들의 개혁추세인 근로연계복지였을 것이다.

혹독한 차원의 미국식 근로연계복지라기보다 덴마크나 스웨덴과 같이 정부가 일자리를 창출하여 실업과 빈곤을 구제하는 방식의 근로연계복지가 다산이 추구하는 복지체제이다. 다산의 목민심서의 진황육조에서 보력을 설명하며 국가가 백성에게 일을 할 수 있도록 교육도 시키고, 정보도 주면서, 기회가 되면 공공근로사업도 벌일 것을 제안하고 있다. 이러한 다산의 경험은 화성 신도시 건설에서의 경험을 그대로 반영한 것이라고 하겠다.

또한 다산은 민관협동에 의한 복지체제를 구축하려 할 것이다. 진황육조의 ‘권분’에서 지역의 부유한 사람들이 자발적으로 빈곤한 사람이나 재난을 당한 사람들을

5) 청년실업은 2002년부터 2006년 사이 2배가 늘었음.(경향신문. 2006.4.24.)

도와주도록 할 것을 제안하고 있다. 당시 현재와 같은 복지재단이나 민간 기업이 없는 상황에서 국가가 할 수 있는 민관협동의 유일한 대안이라고 할 수 있다. 권분은 현대의 민관협동과 자원봉사를 다 포함하고 있으며, 국가는 이러한 자발적 민간복지가 흥할 수 있도록 인센티브를 마련하는 방안도 제시하고 있다.

더구나 현재와 같이 중소기업의 인력난과 청년실업이 공존하고 있는 상황에서는 중소기업과 같은 민간 기업들이 실업대책에 같이 참여하는 것이 더욱 효과적일 것이다. 특히 지역사회와 기업 그리고 정부가 함께 하는 민관협동 지역복지는 다산이 가장 효과적이라고 생각하는 사회복지모형이 될 것이다.

그러나 권분은 국가가 강제로 민간이 복지에 참여하도록 하는 것은 강력히 금지하고 있다. 강제로 복지에 참여를 시킬 경우 장기적으로 복지를 베풀 수 있는 사람들이 이를 피하기 위해 오히려 관료들에게 뇌물을 주는 등의 부정부패가 발생할 수 있기 때문이다.

“권분의 영이 나오면 富民은 크게 놀라고 가난한 사람들은 탐욕스러워진다. 큰 정사에 신중하지 않으면 엉뚱한 공로를 자기 것으로 삼는 자들이 있을 것이다.”

또한 다산은 무분별하게 복지제도를 도입하여 가족을 해체시키기 보다는 가족이 중심이 되는 복지체제를 선호하고 있다. 노인에 대해서는 효를 통해, 자식에 대해서는 책임감에 의해 가족을 보살피도록 국가가 권장할 것을 제안하고 있다. 그럼에도 불구하고 버려지는 아이들이 있으면, 국가는 가능한 가족에 입양이 되어 생활할 수 있도록 할 것을 다산은 제안하고 있다.

마지막으로 다산은 복지행정에 있어서 정확성과 투명성, 효율성 그리고 예산의 한계에 합당한 대상선정을 제안하고 있다. 알곡식은 키질을 하여 정확한 양을 측정해서 그 양에 맞도록 복지의 수혜자의 수와 지급의 양을 정할 것을 목민심서의 설시에서 강조하고 있다. 이러한 다산의 복지행정의 가치관은 현재 무분별하게 경제적 측면과 관계없이 복지재정을 늘리려고 하는 정부의 복지정책방향에 큰 시사점이 될 수 있다.

V. 결론

다산은 조선시대의 국정관리 전반에 대한 문제점들을 깊이 성찰하여, 실용적 대안들을 많은 저서로 남긴 실학의 대가이다. 다산이 제기한 국정관리의 문제들은 200년 전의 상황에 대한 정리였지만, 지금까지 많은 부분에서 그대로 활용할 수 있을 만큼 시사하는 바가 크다. 어쩌면 그만큼 한국의 국정관리가 크게 발전하지 못했다고 볼 수도 있고, 다른 한 편 다산의 폭넓고 깊이 있는 성찰이 시대를 가르다고 볼 수도 있다.

복지에 대해서 다산은 많은 내용을 남기고 있지는 않다. 복지제도를 체계적으로 정리하지도 않았다. 하지만, 다산의 저작들은 다산이 백성들의 삶의 질을 어떻게 개선하고, 빈곤의 위기에 처한 백성들을 어떻게 구제해야 하며, 모든 백성들이 잘 살기 위해서는 어떠한 근본적인 전제의 개혁 및 직업관의 변화가 있어야 하는지를 직·간접적으로 다루고 있다.

서학의 영향을 받은 다산은 사고체계부터 합리성을 추구하였고, 그러한 합리성을 바탕으로 빈곤에 대한 대책을 논하였다. 이러한 다산의 복지정책은 당시의 서구 복지제도의 수준을 훨씬 뛰어넘어, 현대적 복지정책에 더욱 근접해 있었다.

현대적 복지정책은 시혜적 복지정책의 비효율적인 측면에서 벗어나, 경제적 요인과 부합하는 생산적인 복지정책을 추구하고 있다. 이러한 생산적 복지정책은 모든 국민의 노동생산성을 제고시키기 위한 업적주의적 복지, 빈곤층의 근로의욕을 유인하고 강제하는 근로복지, 민간의 역량을 최대한 이용하는 민관합동 등을 포함하고 있다.

다산의 복지정책 역시 이러한 현대적 복지정책의 거의 모든 면을 그대로 내포하고 있다. 시대적 상황의 차이 때문에 계급이나 시장제도의 한계 등을 나타내고는 있지만, 최대한 기회의 평등과 민간의 참여, 근로의 유인과 강제, 그리고 생산성의 증가를 위한 대안들을 제시하고 있다.

이러한 다산의 생산적 복지이념과 정책대안은 사회복지의 초기단계부터 딜레마에 빠져 있는 한국의 복지정책에 시사하는 바가 크다. 형식적으로는 가족과 지역의 역할과 근로연계 등의 필요성을 강조하지만, 실질적으로는 사회복지프로그램을 무조건 늘리기에만 집중하고 있는 현 실정에서, 다산이 주는 교훈을 깊이 받아드려야

한다. 사회복지라고 해서 무조건 베풀어야 한다는 착각에 의해 시혜성과 재정확대만 강조하고 있는 정부의 복지정책들에 대해 경종을 울려주면서, 진정한 생산적 복지는 어떻게 이루어져야 하는지를 다산은 그의 200년 전 저서들을 통해 잘 보여주고 있다.

■ 참고문헌

곽효문. 1995. 정약용의 복지이념에 관한 연구. 《한국행정사학지》. 제 4 호: 105-127.

권순원. 2002. 21세기 한국의 사회복지정책: 지속가능한 복지체계의 구축방안. 《사회과학연구》. 8집: 21-38.

김태룡·안희정. 2004. 효과적인 복지정책을 위한 생산적 복지와 참여복지의 탐색. 《한국사회와 행정연구》. 15(2): 427-445.

문진영. 2001. 생산적 복지제도의 구축방안 : 공공부조제도와 적극적 노동시장 정책의 연계 프로그램을 중심으로. 《사회보장연구》. 17(1): 143-743

박영조. 1987. 다산과 리카르도(Ricardo)의 토지정책 비교. 《한국정치학회보》. 21(1): 49-63.

박천익. 2005. 생산적 복지의 현실화와 정책과제. 한국경제학회 2005 경제학 공동학술대회 발표논문.

신영훈. 1998. 《수원의 화성》. 서울: 조선일보사.

윤사순. 1985. 다산의 인간관: 탈성리학적 관점에서. 한우근외 《정다산 연구의 현황》. 서울: 민음사.

이덕일. 2004. 《정약용과 그의 형제들》. 과주: 김영사.

이상익. 1996. 정약용 사회사상의 새로운 지평. 《철학》. 48(1): 5-32.

이용형. 2000. 다산 직업론에 관한 현대교육적 의미. 《건전사회교육》. 5(1): 85-103.

장동희^a. 1997. 다산복지행정사상의 특징과 현대적 의의. 《한국행정사학지》. 제 5 호: 201-217.

장동희^b. 2003. 목민심서를 통해 본 다산의 복지사상 및 정책론. 《정책과학연구》. 13(1): 131-149.

정약용. 1979. 《牧民心書》. 다산연구회(역). 서울: 창작과비평사.

정윤재. 1999. 정약용의 자작적(自作的) 인간관과 왕정개혁론: 조선후기 정치권력의 공공성

- 문제와 관련하여. 《한국정치학회보》. 33(4): 83-104.
- 조성을. 2001. 정약용과 화성 건설. 유봉학외(공편). 《정조시대 화성 신도시의 건설》. 173-228 서울: 백산서당.
- 조성한. 2006. 김대중 정부의 생산적 복지에 대한 소고. 《현대사회와 행정》. 16(1).
- 조우현. 2001. 생산적 복지정책의 평가와 향후 정책과제. 《노동경제논집》, 24(2): 163-196.
- 한국학중앙연구원. 1991. 《한국민족문화대백과사전》. 성남: 한국학중앙연구원.
- 한영우. 1986. 다산의 여유당전서. 역사학회(편). 《실학연구입문》. 337-338. 서울: 일조각.
- Brittan, S. 1975. The Economic Contradictions of Democracy. *the British Journal of Political Science*. 5(2): 129-159.
- Esping-Anderson, Gøsta. 2002. Towards the good society, once again? Gøsta Esping-Anderson(ed). *Why We Need a New Welfare State*. 1-25. Oxford: Oxford University Press.
- _____. 1996. After the Golden Age? Welfare State Dilemmas in a Global Economy. Gøsta Esping-Anderson(ed). *Welfare State in Transition: National Adaptions in Global Economies*. 1-31. London: Sage Publications.
- Giddens, Anthony. 2000. *The Third Way*. Cambridge: Polity Press.
- _____. 2002. 「노동의 미래」. 신광영(역). 서울: 을유문화사; *Where Now for New Labor*. Cambridge: Polity Press.
- Gilbert, Neil and Paul Terrell. 1998. *Dimensions of Social Welfare Policy*. Boston: Allyn and Bacon.
- Gilbert, Neil. 2002. *Transformation of the Welfare State*. Oxford: Oxford University Press.
- Offe, C. 1984. *Contradictions of the Welfare State*. London: Hutchinson Education.
- Peck, Jamie. 2001. *Workfare States*. New York: the Gulford Press.
- Pierson, Christopher. 1991. *Beyond the Welfare State?*. PA: the Pennsylvania State University Press.
- Rawls, John. 1971. *A Theory of Justice*. Cambridge: Harvard Univisity Press.