

## 한국의 노동운동과 사회보장 전략 - 정치적 '연대' 형성의 조건과 과제 -

김연명(상지대 교수)

### I. 90년대 사회보장 운동의 부활과 한계

90년대에 들어와 우리는 1945년 이후 해방공간에서 노동운동이 주도하였던 '정치적' 성격의 사회보장 요구 운동이 한국의 노동운동에서 본격적으로 '부활'하고 있음을 목격하고 있다. 1991년에 한국노총은 노동자의 이익을 실현함과 동시에 국민의 삶의 질을 향상시키기 위해, 주택, 의료, 교육 등 생활의 전영역에서 투쟁의 필요성을 강조하기 시작하였고, 민주노총도 1980년대 후반부터 산발적으로 제기되었던 사회보장, 교육 등의 요구를 95년부터 '사회개혁투쟁'으로 범주화하면서 이를 노동운동의 핵심사업으로 설정하였다<sup>1)</sup>. 물론 90년대 이전에 4·19 혁명 이후 짧은 기간 동안, 그리고 그 이후로는 60년대에서 80년대에 걸쳐 '한국노총'을 통해 노동자의 사회보장 제도에 대한 요구가 간간히 제기되기는 하였지만 그 요구가 매우 형식적, 소극적, 제한적임을<sup>2)</sup> 감안할 때, 최근에 노동운동권에서 전개하고 있는 사회보장 개혁 요구의 강도와 관심은 이전과는 궤를 달리하는 것이다. 또한 최근의 한국 노동운동의 사회보장 요구 운동이 '노동자집단의 이해관계'를 넘어선 총체적인 사회개혁이라는 폭넓은 시각을 전제로 하고 있으며, 또한 일반 대중의 보편적 이해관계를 노동운동이 대변한다는 점을 명확히 선언하고 있다는 점에서 이익대변의 '협소성'(노동자'만'의 이익대변), 그리고 요구과정에서의 '소극성'과 '탈정치성'을 보여 온 90년대 이전의 사회보장요구와는 질적인 차이를 내포하고 있다. 결국 이러한 90년대의 현상

1) 김유선, "1996년 노동법개정과 사회개혁투쟁", 「'96 사회개혁과제와 연대방향」, 노동·시민·사회단체 공동정책워크샵 자료집, 1996. 2. 민주노총 준비위, 「1995년 임·단투와 사회개혁투쟁 지침」, 1995.2, pp. 29-30, 74-91

2) 1960-80년대 한국노총의 사회보장 요구에 대해서는 감정기, 「한국노총 정치참여의 특성과 그 영향에 관한 연구」, 서울대 사회복지학과 박사학위논문, 1994. 김연명, 「한반도의 냉전체제가 남북한 사회복지에 미친 영향」, 중앙대학교 사회복지학과 박사학위논문, 제4장 참조.

은 '국가의 적극적 주도, 자본의 수동적 협력, 노동의 배제'로 특징지을 수 있는 기존의 한국 사회복지의 정치<sup>3)</sup>에 welfare politics 노동이 한 축으로 적극적으로 편입됨으로써 기존 사회복지의 정치 질서가 재편될 가능성을 보여주는 신호탄적인 의미로 볼 수 있다.

그러나 90년대에 노동운동권에서 본격적으로 다시 시작된 사회보장 요구는 운동경험의 일천함과 생소함, 기업별 노조의 한계, 그리고 T. H. Marshall 적 의미에서의 노동의 시민권, 정치권, 그리고 사회권의 확보를 '동시에' 수행해야 하는 어려운 상황 등으로 여러 가지 한계를 드러내고 있다. 특히 앞으로 본격적으로 전개될 한국 사회복지의 정치에서 노동의 위상 강화, 그리고 더 나아가 사회개혁 세력으로서의 노동운동의 위상 설정이라는 측면에서 한국 노동운동의 사회보장에 대한 대응 방식은 다음과 같은 문제를 드러내고 있다.

첫째, 사회보장운동이 노동운동에 어떤 의미를 갖고 있으며, 어떻게 접근할 것이며, 무엇을 얻어야 하는가 하는 '정치적인 측면에서의 전략적인 입장'의 부재이다. 사회보장제도는 단순히 노동자에게 경제적 이익을 주고, 사회적 위험으로부터 노동자를 보호하는 차원을 넘어서는 정치적 의미를 담고 있다. 스웨덴 그리고 여타 유럽국가의 예에서 볼 수 있듯이 '연대주의적' solidaristic 사회보장제도는 노동계급 내부의 연대와 여타 계급, 계층의 정치적 '동맹 형성'과 정치적 '동원' mobilization 을 가능케 함으로써 노동의 정치세력화 및 정치적 위상 확보에 중요한 수단으로 기능할 수 있다<sup>4)</sup>. 80년대 후반부터 확대되기 시작한 한국의 사회보장제도에 대한 노동운동의 대응은 사회보험이 노동자집단에게 주는 '경제적 이득'에만 집중되었고(예, 보험료 인상, 급여수준 문제 등), 정치적 전략차원에서 사회보장문제를 인식하고 대응하는 시각은 매우 취약하다.

둘째, 이러한 전략적 사고의 부재 속에서 노동운동권의 사회보장제도에 대한 정책적, 실천적 대응은 본질적으로 '이익집단적 대응'으로 외화될 수밖에 없는 한계점을 갖고 있다<sup>5)</sup>. 사회보장

3) 사회복지에서 정치가 중요하다는 점은 사회복지 발달에 대한사회민주주의적 접근 혹은 권력자원동원론에서 설득력있게 강조된 명제이다. Gøsta Esping-Anderson, Politics Against Markets. Princeton Univ. Press, 1985. Walter Korpi, The Democratic Class Struggle, RKP, 1983. 한국 사회복지 정치의 특징을 복지를 정치영역에서 '분리'시키고, 관련 집단의 참여를 '차단'하는 '분리와 차단'의 정치로 묘사하는 시각도 있다. 송호근 「한국의 노동복지」, 한국노총중앙연구원, 1995, 제1장 참조

4) Gøsta Esping-Anderson, 앞의 책(1985), 제5장. Gøsta Esping-Anderson and Walter Korpi, " Social Policy as Class Politics in Post-War Capitalism", John H. Goldthorpe, (ed), Order and Conflict in Contemporary Capitalism, Clarendon Press, Oxford, 1984.

5) 대표적인 예가 의료보험통합에 대해 찬성, 반대, 중립에서 오락가락 하는 한국노총의 태도이다. 의료보험통합은 계급, 계층의 이해관계(소위 통합시 노동자 손해-자영자 이득이라는 논리)를 떠나 전 계급, 계층의 연대문제가 걸려 있는 대표적인 사안이다. 노총은 최근까지도 의보통합에 대해 애매한 입장을 취해 왔는데 이는 노총내부에 상당한 발언권을 갖고 있는 일부 노조에서 의료보험 적립금을 통제하고 있는 이유와 연관되어 있다. 이에 대해서는 줄고, "의료보험 관리운영체제와 관련집단의 이해관계", 「사회복지정책」 제3집, 한국사회복지정책학회, 1996, p.205 참조. 노조가 사회보장기금을 통제하는 것은 노조에게 새로운 이해관계를 창출하는 전형적인 예로서 유럽의 사회주의적

제도에 대한 노동운동의 이익집단적 대응은 그 자체로서 필요하며 노동계급 내부의 결속에 긍정적으로 기능할 수 있으나, 사회보장제도에 포괄되지 않는 주변부 노동자를 배제시키고 여타 계급, 계층과의 정치적 연대의 형성에 상당한 약점으로 작용하며 장기적으로 볼 때 노동의 정치적, 조직적 위상 제고에 긍정적으로 작용하지 않는다. 특히 노동운동을 '이익집단'의 차원으로 묶어 놓으려는 국가, 언론의 집요한 공세가 상당한 파급효과를 갖고 있는 한국의 상황에서 사회보장에 대한 이익집단적 대응은 노동의 정치적 위상을 더욱 약화시킬 것이다.

셋째, 90년대 한국의 노동운동은 사회복지에 대한 정책대안의 창출과 쟁점화 과정에서 노동의 헤게모니를 관철시키지 못하고 있다. 물론 이 점은 60년대 이후 근 30여년간 정치적 노동운동이 철저히 억압되어 온 한국 노동운동의 특수한 상황이라는 측면에서 이해될 수 있다. 그러나 노동운동의 정치적 비중에 비추어 볼 때 정책대안 생산능력은 그리 높지 않은 것으로 보인다. 노동운동에서 내세우는 사회보장에 대한 정책대안은 대부분 중간층 지식인이 주도하는 시민단체 혹은 국책연구기관에서 창출된 것을 수용한 것이다. 외부에서 창출된 정책대안의 이데올로기적 속성은 논외로 하더라도 정책생산 과정에서 노동의 소외는 여타 계급, 계층에 대한 노동계급의 신뢰도와 사회적 헤게모니를 손상시킴으로써 노동운동의 정치적 위상을 끌어올리는 데 장애요인으로 작용하고 있다. 노동조합(그리고 이에 기반한 정당)의 정책대안이 사회적 논쟁을 불러일으키고, 대중적 지지를 획득하는 과정이 노동운동의 정치적, 사회적 헤게모니를 강화시키는데 일조해 왔음은 선진국 노동운동의 역사에서 충분히 확인할 수 있다.

이 글을 통해 필자는 한국의 노동운동이 사회보장제도를 통해 어떻게 노동계급 내부의 연대와 여타 계급, 계층의 정치적 동맹을 이끌어 내고 이를 정치적 동원의 자원뿐만 아니라 사회개혁의 동력으로 발전시킬 수 있을 것인가에 대한 고민이 90년대 한국 노동운동의 사회보장 전략의 핵심이 되어야 한다는 점을 강조해 보고자 한다.

## II. 노동계급(운동)에 대한 사회보장의 의미

사회보장제도는 노동자의 생활 향상과 노동운동의 정치적 위상 확립에 있어서 중요한 의미를 갖고 있다. 사회보장이 왜 노동자와 노동운동에게 핵심적 활동 영역 중의 하나가 되어야 하는지에 대한 논거를 정리해 보기로 한다. 아래에서 서술하는 첫째와 둘째 논리가 노동운동의 사회보장 요구를 강화해야 하는 경제적 이유에 해당한다면 셋째와 넷째 논리는 노동운동이 사회보장

---

노동운동과 남미에서 발견된다. 그러나 Esping-Andersen 이 지적했듯이 노조가 사회복지의 공급주체가 되는 전략은 장기적으로 보면 노동계급의 연대형성에 장애물로 작용한다. 1990, *The Three Worlds of Welfare Capitalism*, Polity Press. 1990, pp.24-25, 66-67

요구를 적극적으로 전개해야 하는 정치적 이유에 해당된다.

첫째, 노동(운동)이 사회보장제도에 관심을 기울여야 하는 이유는 그것이 노동자에게 '사회적 임금' social wage 를 제공하기 때문이다. 현대 사회의 노동자들의 노동력 재생산은 자본가에게서 노동력을 제공한 대가로 받은 '시장 임금' market wage 외에 국가사회보장제도를 통해 제공되는 '사회적 임금'을 통해 이루어진다<sup>6)</sup>. 국가 사회보장제도의 확대는 국가의 재정지출과 자본가의 비용부담을 수반함으로써 노동자들의 소비생활 영역에서 노동력 재생산 비용을 사회화시키게 되고, 이는 실질적으로 임금을 인상시키는 효과를 갖고 있다. 예를 들어 노동자의 입장에서 볼 때 공공임대주택의 확대는 임금에서 주택비용의 절감을 가져오고, 연금제도는 피부양자(노인)에 대한 부양비용을 절감시켜 준다. 따라서 시장임금과 동일한 기능을 갖는 사회적 임금을 제공하는 사회보장제도에 대한 요구와 투쟁은 시장임금의 투쟁과 같은 선상에 위치 지워야 한다.

둘째, 사회보장제도, 특히 사회보험제도가 갖고 있는 위험분산 pooling risks 기능은 자본주의적 시장관계에서 파생되는 현대 사회의 각종 사회적 위험으로부터 노동자를 보호해 주는 동시에 노동자를 자본과 시장으로부터 '상대적으로' 독립적인 존재로 만들어 준다. 가령 의료보험이나 연금은 질병과 노령이라는 사회적 사고에 직면한 노동자에게 과도한 의료비 지출 혹은 완전한 소득상실의 위험을 제거하여 줌으로써 빈곤화의 가능성을 어느 정도 제어해 줄뿐만 아니라 사회적 사고의 발생기간 동안 자본과 시장의 의존에서 탈피하게 해줌으로써 노동자의 상대적 독립성을 유지시켜 준다.

셋째, 사회보장제도는 노동계급의 연대성 강화 및 계급형성 더 나아가 여타 계급·계층과의 계급동맹을 실현할 수 있는 유력한 수단으로서의 '가능성'이 있기 때문에 노동운동은 사회보장 문제에 적극적으로 개입해야 한다. 물론 그 반대의 가능성도 있다. 예를 들어 자산조사 means-test 에 입각하여 공적구호를 제공하는 사회보장제도는 노동계급을 '사회적 이중성' social dualism 의 틀로 가두어 버림으로써 노동계급의 연대를 방해한다. 특히 사회보장의 형태가 신분, 지위, 소득, 직업의 차이에 따라 분리 운영되는 조합주의적 사회보험방식<sup>8)</sup> corporatist social

6) Ian Gough, *The Political Economy of the Welfare State*, The Macmillan Press, 1979, pp. 108-117

7) 사회보험도 보험의 일종인 한 위험분산기능이 핵심이다. 사회보험은 가입자가 사회적 위험에 노출되었을 때 예측되는 각종 손실을 전체 집단에게 공유시킴으로써 '실제 손실'을 '평균적인 손실'로 대체시켜 준다. 이에 대해서는 George E. Rejda, *Social Insurance and Economic Security*, 5th ed. Prentice Hall, 1994, pp.36-42 참조

8) 여기서 조합주의라 함은 정치학과 사회학에서 국가정책결정구조의 특성을 파악할 때 쓰이는 개념이 아니라 사회보험이 직업, 지위, 지역에 따라 분리 운영되는 사회보험의 형태를 의미하는 개념이다(예를 들어 우리 나라 의료보험제도를 특징을 서술할 때 쓰는 조합방식의료보험). 서유럽에서는 공공사회보험이 도입되기 이전, 길드나 노동조합이 보험제도를 운영한 역사적 경험이 있으며 이것이 조합방식 사회보험제도의 기본틀을 이루며 현재까지 계속되고 있다. 독일, 프랑스, 이탈리아 등이 조합방식으로 사회보험제도를 운영하는 전형적인 예에 해당된다. 독일의 경우 의료보험이 최근

insurance 일 경우, 이 형태는 앞에서 언급한 사회적 임금과 위험분산 기능이라는 장점을 갖고 있음에도 불구하고, 노동계급의 연대성을 촉진시키기보다는 노동계급을 분리시키고, 계급동맹을 저해하는 요인으로 작용하게 된다. 유럽의 사회보장제도 발전과정에서 조합주의적 사회보험제도가 노동계급 내부에, 노동계급과 중간(사무직)계급간의 분열을 유도하고, 그리고 노동계급과 농민, 도시자영자 사이에서 갈등을 유발시킴으로서 노동계급 내부의 연대와 여타 계급과의 동맹에 장애요인으로 작용한 역사적 경험은 여러 곳에서 확인할 수 있다<sup>9)</sup>

그러나 사회보장제도가 노동계급의 정치적 단결과 계급동맹 형성에 유익하게 사용될 수 있다는 점을 인식하고, 이를 전략적으로 성공시킨 역사적 경험도 존재하는데 스웨덴의 사회민주주의적 노동운동의 경우가 대표적인 경우에 해당된다. 서유럽에서 노동운동이 정치적으로 성장할 무렵 노동계급의 연대와 정치적 동원을 저해하는 요인으로 작용한 것이 롬펜프로레타리아트를 창출하는 실업문제와 그리고 보수주의적 전통(비스마르크)과 자유주의적 전통(영국)하에서 만들어진 조합주의적 사회보험제도와 구빈법제도이었다<sup>10)</sup>. 조합주의는 소규모 직업집단과 소규모 계급 내부의 연대성을 강화시키는 측면이 있으나, 하나의 계급으로서의 노동의 연대를 저해하였고, 구빈제도는 노동자의 선거권을 박탈하는 동시에 롬펜프로레타리아트를 창출하였기 때문에 노동계급의 단결과 정치적 동원을 저해하였다. 노동운동은 대응은 다양하게 나타났는데 숙련노동자와 장인들은 조합주의와 우애조합의 전략을 구사하였으며, 노동조합이 사용자와의 단체협약을 통해 사회문제를 해결하는 방식, 그리고 작은 사회주의적 공동체를 만드는 전략 등이었다. 그러나 이 모든 방식은 여러 측면에서 노동자집단의 분열을 가속화시켰고, 노동운동의 단결과 연대문제를 해결하지 못했으며, 결국 '연대주의적' 사회보장제도의 도입을 통해서 극복될 수 있었다. 사회민주주의적 노동운동이 사회보장제도를 노동계급의 연대성 강화와 계급동맹의 자원으로 활용한 '연대주의적' 사회복지정책은 다음과 같은 두 가지 특징으로 정리할 수 있다<sup>11)</sup>

첫째는 탈조합주의 de-corporatization 와 보편주의 universalism 전략으로 이는 사회보장제도를 통해 노동계급의 계급연대성과 여타 계급과의 계급동맹을 강화하는 정책이다. 이 전략은 노동계급을 분리시키고, 파편화된 노동자집단에게 새로운 이해관계를 만들어 내는 조합방식 사회보

까지도 1,200개의 조합으로 구성되어 있다.

9) Peter Baldwin, *The Politics of Social Solidarity*, Cambridge University Press, 1990. 유럽뿐만 아니라 라틴아메리카의 경우도 해당되는데 이들 국가들은 조합방식 사회보험이 사회보장제도의 기본 틀을 이루으로써 사회보장을 통한 노동계급의 차별화, 분리 현상이 매우 강하게 나타난다. Carmelo Mesa-Lago, *Social Security in Latin America*, University of Pittsburgh Press, 1978. Evelyne Huber, "Options for Social Policy in Latin America", Esping-Anderson, Gøsta., (ed), *Welfare States in Transition*, SAGE Publication, 1996, pp.146-160

10) Gøsta, Esping-Andersen, 앞의 책(1990), p.65

11) 이 부분은 Esping-Andersen, 앞의 책(1985), pp.147-148, Esping-Andersen & Korpi, 앞의 논문(1984), pp.183-184, Esping-Andersen, 앞의 책(1990), pp.66-69 에서 필자가 정리한 것임.

협제도를 철폐하고 사회적 지위와 자원, 그리고 부담을 균등화시키는 ‘보편주의적 사회보장제도’<sup>12)</sup>를 도입하는 것이었다. 물론 여기에는 구빈법제도의 철폐와 노동자를 시장으로 이탈시키는 기능을 함으로써 연대를 약화시키는 사보협에 대한 반대와 억제도 포함된다. 전체 노동계급 및 중간계급 그리고 농민, 자영자를 하나의 제도로 포괄함으로써 전국민이 단일 제도에 대해 동일한 이해관계를 갖게 되는 보편주의적 사회보장제도는 ‘최대한의 많은 시민들을 정치적으로 동원할 수 있는 수단’으로 기능하게 된다. 전체 국민을 하나의 단일한 제도로 포괄하며 조세에 의해 재원이 조달되는 스웨덴의 기초연금제도가 대표적인 경우이다. 이차대전 이후 스웨덴에서 소득비례연금제도의 도입을 놓고 생산직과 사무직간의 대립이 정치적으로 표면화되었을 때(소위 ATP 연금논쟁) 스웨덴 노동운동은 양 집단을 단일한 연금제도로 묶는 보편주의적 정책대안을 성공시킴으로써 생산직과 사무직노동자의 계급동맹을 달성하는 동시에 노동운동과 사민당의 정치적 기반을 결정적으로 강화시키게 된다<sup>13)</sup>.

둘째는 탈상품화 de-commodification 전략이다. 이 전략은 개인이 노동시장에서 이탈되었을 때 공적 사회보장제도를 통해 가능한 한 높은 수준의 임금대체율을 보장해 줌으로써 시장에 대한 의존성을 약화시키는 것이다. 즉 사회보장제도를 통해 소비능력을 사회적으로 보장하고, 개인의 노동력에 대한 의존성을 약화시킴으로써 시장에 대한 임금노동자의 의존성을 약화시키는 것이다. 탈상품화 전략은 경제적 불황기에 노동시장에서의 노동자간의 경쟁을 순화시키고, 노동력 판매의 협상과정에서 자본가의 힘에 대항할 수 있는 수단을 제공함으로써 노동계급의 집단성 형성에 기여하는 기능을 수행하게 된다.

노동운동이 사회보장에 대해 적극적으로 관심을 가져야 하는 네 번째 이유는 사회복지 문제에 대한 잇슈의 선점, 정책 대안 제시 등의 활동을 통해 여타 계급·계층과의 사회적 관계 속에서 노동운동의 ‘정치적·사회적·이데올로기적 헤게모니’를 강화하고 더 나아가 일반 국민에 대한 노동의 사회적 신뢰도와 조직적 위상을 강화시킬 수 있기 때문이다. 발달된 자본주의사회에서의 사회복지 문제는 전 국민의 이해관계가 동시에 걸려 있는 매우 중요한 부분이 되며, 항상 정치적 쟁점으로 부상될 수밖에 없는 특성을 갖고 있다. 특히 정치, 경제, 사회 등 모든 측면에

12) Baldwin 은 보편주의적 사회보장제도가 계급·계층의 사회적 연대에 매우 중요한 수단임을 강조 하면서 보편주의의 주요 특징을 모든 시민들이 계급, 신분 지위와 상관없이 동일한 조건으로 하나의 제도로 포괄되는 것, 조세에 의한 재원의 조달(부담의 분담), 정액 혹은 균일한 급여의 제공 등 세 가지 측면으로 지적하고 있다, Peter Baldwin, 앞의 책, pp. 51-52

13) John D. Stephens, *The Transition from Capitalism to Socialism*, The Macmillan Press, 1979, pp.177-182. Esping-Andersen, 앞의 책(1985), pp.106-109. ATP 연금논쟁에서 노동운동의 승리는 Esping-Andersen의 지적에 의하면 스웨덴 사회민주당의 ‘역사적 분기점’으로 평가될 정도의 중요성을 갖고 있다. ATP 연금논쟁에서 패배한 우파정당들은 중간계급의 지지를 잃어 상당기간 동안 집권이 불가능하게 된 반면, 사민당은 중간계급의 지지와 함께, 연금기금을 이용한 사회적 투자를 활성화시킬 수 있는 수단까지 얻음으로써 지속적 집권에 결정적 기반을 얻게 된다.

서 대사회적, 대국민적 헤게모니를 강화시켜 나가야 하는 한국의 노동운동에 있어서 사회복지문제는 매우 유용한 아이템이 될 수 있다<sup>14)</sup>.

### Ⅲ. 한국의 사회보장 구조 : 정치적 '연대'의 조건 분석

전술하였듯이 사회보장제도는 노동자 및 노동운동의 경제적 이해관계 및 정치적 동원전략에서 중요한 위치를 차지한다. 여기서는 사회보장제도가 노동운동에 주는 경제적 이익의 측면에 대한 분석은 생략하고<sup>15)</sup> 정치적 측면, 즉 한국의 사회보장구조가 노동계급 내부의 연대 형성 및 정치적 동맹 형성에 어떤 조건을 갖추고 있는지를 분석해 보기로 한다.

표 1은 ILO의 사회보장 조약 및 권고에서 제시한 기준을 중심으로 한국의 사회보장제도의 실태를 분석한 표이다. 표 1에 의하면 95년을 기준으로 우리 나라 사회보장제도는 의료보험의 상병수당과 아동수당을 제외하면 각종 사회적 위험에 대처하는 소위 4대 사회보험제도를 갖추고 있다. 4대 사회보험의 도입이 완료되었다는 것은 사회보장제도를 통한 노동계급의 연대와 계급·계층의 정치적 동원 가능성의 '객관적 조건'이 성숙되어 있다는 것을 의미한다.

그러나 표 1의 적용인구기준에서 보듯이 전체 피용자(임금노동자)의 88.4%가 상병수당 sickness benefit 에서 제외되고 있다. 고용보험은 57%의 임금노동자를 배제하고 있으며, 국민연금은 31.5%의 임금노동자를, 산재보험은 31.2%의 피용자를, 그리고 출산수당은 53.1%의 여성근로자를 각각 배제하고 있다. 한국의 사회보험제도에서 제외된 이러한 피용자 집단은 거의 대부분이 소기업 근로자 및 5인미만 사업장 근로자, 그리고 일용근로자층에 해당되며, 결국 이들의 존재는 노동계급의 연대형성과 정치적 동원에 장애요인으로 작용할 '잠재성'을 갖고 있다는 것을 의미한다. 각 사회보험제도별로 좀더 자세히 살펴보자.

14) 노동운동의 사회보장투쟁을 긍정적으로 보는 시각과는 달리 노동계급의 사회보장 투쟁의 결과가 결코 자본주의적 질서와 자본의 헤게모니를 위협하지 않았으며, 오히려 자본주의체제에 순응하고 자본주의 체제를 강화시키는데 기여했다는 시각도 있다. Norman Ginsburg, 1979, *Class, Capital and Social Policy*, The Macmillan Press, 1979. 레닌주의적 시각을 표명하는 이 시각은 대안적 사회체제에 대한 전망의 부재, 사회보장 투쟁의 의미설정 문제에 있어서 설득력 있는 대답을 듣기 어려울 것이다.

15) 한국의 사회보장제도가 노동자의 사회적 임금 및 위험분산 기능 확보에 어떤 문제점을 갖고 있는가 하는 점은 사회보장의 현황과 문제점 그리고 개선방안을 다룬 기존의 문헌과 노동운동권에서 나온 자료에서도 충분히 소개되어 있다. 전국노동조합대표자회의, 「한국 사회보험의 현황과 정책과제」, 전국민주노동조합총연맹, 「97년 임단투·노동법개정·사회개혁 투쟁 승리를 위한 실천교육지침」, 1997. 김진수·유길상, 「사회보험과 노동운동」, 한국노총중앙연구원, 1996

< 표 1 > 사회보장에 대한 ILO의 국제기준과 한국의 실태 비교

사회적 위험의 종류	사회보장 급여 종류		적용인구기준(%)				급여 수준(기간)	
			피용자기준		경제활동인구기준			
	ILO 기준	한국('95)	ILO 기준	한국('95)	ILO 기준	한국('95)	ILO 기준	한국('95)
질병	현물급여	의료보험	100	100	75	100	사고의 전기간	210일
	상병수당	미 실시	100	11.6	75	5.6	60% 이상	없음
실업	실업수당	고용보험	85	43.0	-	-	50% 이상	50%
노령	노령연금	국민연금	100	68.5	75	41.3	45% 이상	54% <sup>1)</sup>
부상	장애연금	공무원연금					50% 이상	24.38% <sup>1)</sup>
사망	유족연금	사학연금					45% 이상	21% <sup>1)</sup>
산업 재해	노동불능 불구 사망	산업재해보상보험	100	68.8	-	-	60% 이상	70%
							60% 이상	70-90%
							50% 이상	62%
아동 양육	아동수당	미 실시	50 <sup>2)</sup>	0	20 <sup>2)</sup>	0	임금의 3% X 자녀수	없음
출산	출산수당	유급출산 휴가	모든 취업여성	46.9	모든 취업여성	23.1	67% 이상	80-100%

자료 : 김연명, "ILO의 사회보장기준과 한국 사회보장의 정비과제", 「한국사회복지학」, 통권 31호, 한국사회복지학회, 1997 에서 재구성

비고 : 1) 국민연금의 중간소득자 기준 2) ILO의 최저기준(1942년 사회보장최저기준에 관한 조약)임.

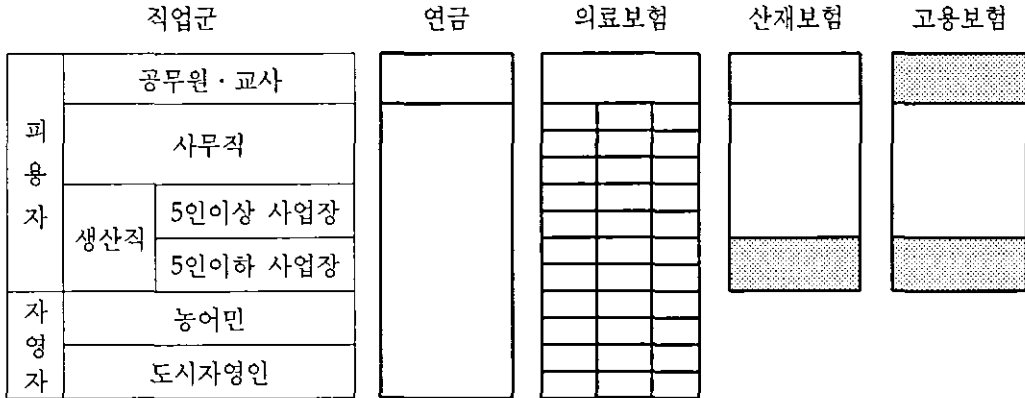
3) 네모 안의 검은 부분이 ILO의 국제적 기준에 미달하는 부분임.

그림 1은 표 1을 바탕으로 한국의 사회보험제도가 어떤 계급, 계층을 배제하고 있으며, 각 계급, 계층내부에 어떤 분리현상이 나타나고 있는가를 대략적으로 보여주고 있다. 먼저 연금의 경우는 공무원·교사 등 특수직역을 제외한(공무원연금 및 사립학교교직원연금) 사무직, 생산직 그리고 농어민 및 도시자영인이 모두 하나의 단일제도(국민연금)로 묶어짐으로써 4대 사회보험 중 노동계급 내부의 연대형성과 여타 계급·계층과의 계급동맹 형성에 가장 유리한 객관적 조건을 갖고 있다. 반면 의료보험은 공무원·교사를 별도의 제도로 분리시키고(‘공무원 및 사립학교교직원 의료보험’) 다시 사무직노동자, 생산직노동자, 농어민, 도시자영인을 직장, 지역 등을 단위로 수백개의 의료보험조합으로 분리시켜 놓았기 때문에 연금과는 대조적으로 가장 불리한 조건을 보여주고 있다. 산재보험과 고용보험은 공무원·교사 등과 5인미만 사업장 근로자 및 일용근로자를 동일하게 배제시키는 구조를 갖고 있다. 결국 노동계급의 연대형성과 계급동맹 형성



의 객관적 조건이라는 관점에서 보면 연금 > 산재·고용보험 > 의료보험 순으로 조건이 형성되어 있다.

< 그림 1 > 한국 사회보험제도의 직업집단 분리·통합 모형



- 비고 1) 굵은 선은 각 제도가 직업집단을 분리시키는 경계를 의미함.  
 2) 검은 부분은 일반제도에서 배제되는 집단을 의미함.  
 3) 연금과 고용보험은 각각 도시자영인과 5인 이상 사업체까지 확대된 것으로 가정하였음

이상과 같은 한국 사회보험의 구조에서 몇 가지 의미 있는 사실을 발견할 수 있다. 가장 먼저, 한국의 사회보험구조는 노동계급의 연대와 여타 계급의 정치적 동원에 ‘너무나도 유리한 조건’을 갖추고 있다는 점이다. 특히 사회보험에서 생산직과 사무직이 별도의 제도로 운영되지 않고 단일제도로 묶여 있다는 점이 주목할 만 하다. 연금과 산재·고용보험에서 사무직과 생산직의 분할이 없으며, 역사적으로 볼 때 정치적 동원에 가장 민감한 제도인 연금제도가 사무직과 생산직을 하나로 묶고 있으며 더욱이 농어민과 도시자영자까지도 하나의 제도로 묶여져 있다. 이러한 국민연금의 가입범위는 비록 공무원과 교사 등 일부 사무직이 분리되어 있다 하더라도 수많은 직업군과 기업을 단위로 분산, 난립되어 있는 유럽대륙의 국가들과 라틴아메리카의 제국과 비교할 때 노동계급의 정치적 동원 및 자영자, 농민과의 정치적 연대형성에 있어서 상당히 유리한 조건이다. 산재보험과 고용보험제도 역시 많은 나라에서 수십, 수백개의 조합방식 체제로 운영되고 있다는 점을 고려한다면 매우 좋은 조건을 갖추고 있는 것이다. 의료보험의 경우는 수백개로 분립된 조합방식에 따라 운영되기 때문에 정치적 동원과 연대에 가장 불리한 조건을 형성하고 있다. 그러나 우리 나라의 의료보험조합은 상당한 자치권이 부여되는 서유럽의 의료보험조합과는 달리 보험료, 급여수준 등 핵심적 사항에서 국가통제를 받는 방식이고 급여범위의 조합간 격차가 거의 없기 때문에 계급, 계층의 분리현상은 크게 부각되지 않는다.

또한 사회보험 급여의 임금대체율을 볼 때도 한국 사회보험제도는 노동계급 내부의 연대성을 저해할 정도로 결코 불리하지 않다는 점도 확인할 수 있다. 산재보험과, 고용보험의 현금급여가 소득비례제이기는 하지만 소득에 비례한 급여수준이 노동계급의 분리 cleavage를 유도할 만큼 크다고 보기 힘들다(표 1의 급여수준 참조). 그리고 연금의 경우는 특수직역연금제도와 국민연금제도간에는 급여의 격차가 크지만<sup>16)</sup> 사무직과 생산직을 단일 제도에 포괄하는 국민연금은 소득계층간 소득재분배 효과가 크게 설계되어 있기 때문에 오히려 저소득노동자와 고소득노동자의 노후생활의 차이를 좁혀 주는 기능을 할 것이다. 다만 국민연금의 장애연금과 유족연금의 임금대체율이 매우 낮으나 이는 전체 가입자에게 공통적으로 적용되는 것이다.

한국의 사회보장제도가 노동자집단을 분할시키는 현상은 산재보험과 고용보험에서 나타나는데 그 층위는 5인이하의 소기업근로자들과 소규모 작업현장에 종사하는 일용근로자 층이다(고용보험의 5인이상 사업장 적용을 전제로 할 경우). 따라서 산재와 고용보험이 이 층에게까지 확대되지 않는다면 산재와 고용보험을 통해 주변적 노동계급이 분리되는 현상은 지속될 것으로 생각된다. 그러나 전반적으로 보면 한국의 사회보장제도가 노동운동의 전략 여하에 따라 생산직 노동자 내부의 연대 형성, 생산직과 사무직의 동맹, 그리고 전 노동계급과 농민·도시자영인의 정치적 연대를 형성하는데 중요한 기반이 될 수 있으며, 또한 충분한 객관적 조건을 갖추고 있음을 확인할 수 있다.

#### IV. 사회보장제도의 구조 개혁 전략

사회보장제도가 계급·계층의 정치적 동원과 계급연대 형성에 있어서 핵심적인 영역으로 설정된다면 노동운동은 한국 사회보장제도의 구조 개혁 및 최근에 쟁점이 되는 사안에 대해 다음과 같은 전략을 수립할 수 있으며 이를 토대로 구체적인 대응책을 마련할 수 있다.

첫째, 사회보험제도의 적용범위 coverage 문제 : 이에 대해서는 가능한 한 모든 직업군을 하나의 단일한 제도로 포괄하여야 한다(단일성 체계). 왜냐하면 단일한 제도로 포괄되는 가입자는 해당 제도에 대해 단일한 이해관계가 형성되며, 이는 최대한 많은 인구의 정치적 동원에 유리할 뿐만 아니라 여타 계급·계층과의 정치적 연대형성에 유리한 조건을 부여하기 때문이다<sup>17)</sup>. 이

16) 동일한 근로자가 국민연금과 공무원연금에 가입했다고 가정할 경우 20년 가입기준으로 임금대체율을 계산하면 약 2배정도의 격차가 나는 것으로 분석된다. 공무원연금관리공단, 「공무원연금재정 안정화를 위한 제도적 대책 연구」, 1993, pp. 101-102

17) 80년대 보수정당 집권기의 영국과 미국의 연금제도 변화를 비교분석한 Pierson의 흥미로운 분석에서 단일제도의 중요성을 확인할 수 있다. 대치는 집권기간 중 정부재정부담의 주요인인 연금개혁을 시도하였는데 소득비례연금(SE켄)은 개혁하지 못했지만 기초연금액 산정을 임금연동에서 물가

런 이유로 사회보장제도의 단일화와 통합을 놓고 좌파와 우파간에 확연한 입장의 차이가 나타난 것은 결코 우연이 아니다. 유럽의 경험에 의하면 좌파와 노동운동은 가능한 한 많은 직업집단과 인구집단을 하나의 동일한 제도로 통합시키는 방향으로 노력을 한 반면, 우파들은 상이한 인구, 직업집단에게 적용되는 별도의 프로그램과 제도를 만들어 가능한 한 직업집단을 분리 divide 시키려고 노력하였다<sup>18)</sup>. 따라서 노동운동은 직업, 지역, 사업장 규모 등에 따라 사회보험의 단위를 분리시킨 제도나 혹은 특정 직업군을 별도의 제도로 분리 운영하는 제도에 대해서 단일제도로의 통합을 요구해야 한다. 또한 사업장 규모가 작다는 이유로 배제된 소기업 노동자층을 사회보험의 틀로 편입시키는 것도 중요한 과제가 된다.

둘째, 사회보험에서 제공하는 급여 수준 및 범위의 문제 : 각종 사회보험에서 제공하는 현금급여의 임금대체율을 가능한 한 높이는 방향으로, 그리고 현물급여에 대해서도 가능한 급여 범위를 넓히는 방향으로의 대응이 필요하다(고급여(高給與) 체계). 이것은 두 가지 점에서 근거가 있다. 첫째, 현금급여 수준이 높고 현물급여의 범위가 넓을수록 해당 제도에 대한 가입자의 이해관계가 비례적으로 커지므로 정치적 동원에 유리하다. 둘째, 공적 사회보험제도에서 제공하는 급여수준이 높고, 넓을수록 민간 사보험에 흡수되는 영역은 비례적으로 적어지며, 또한 기업복지부문의 크기가 적어질 가능성이 높다. 사보험의 영역이 적어지면 노동자의 시장의존성을 줄일 수 있고, 이는 노동의 집단성 확보에 유리한 조건을 제공한다. 그리고 기업의 지불능력 차이를 반영하는 기업복지의 크기를 줄임으로써 기업복지의 차이에 따른 노동자 집단 내부의 분리 현상<sup>19)</sup>을 제어할 수 있고, 이는 다시 노동자의 집단성 확보에 유리하게 작용할 수 있다.

셋째, 사회보험의 보험료 부담 수준 문제 : 공적 사회보험의 고급여 체계를 유지하기 위해서는 높은 보험료 수준이 필요하다(고부담(高負擔) 체계). 고부담체계는 고급여체계와 마찬가지로

연동으로 바꾸었고, 사적 개인연금을 가입하면 기업연금의 가입을 면제하는 조치를 취함으로써(4백만명이 이동함) 연금에서 공공부분과 민간부분의 역할을 현저히 바꿔놓았다. 반면 레이건은 집권 기간중 미국의 공적연금제도의 개혁에 의미있는 성공을 거두지 못했다. 영국의 성공과 미국의 실패에 대해 Pierson 은 영국과 미국의 연금제도의 차이를 핵심적 요인으로 설명하고 있다. 즉, 영국의 공적연금제도는 기초, 소득비례, 기업연금(계약면제자) 등으로 파편화되어 있음으로 해서 연금수혜자간의 단일한 이해관계가 형성되어 있지 못한 반면, 미국의 제도는 전국민을 포괄하는 단일연금제도로 구성되어 있기 때문에 동일한 이해관계를 갖는 집단이 크게 형성되었고, 연금수혜자들이 레이건이 제안한 공적연금의 축소계획에 반대하는데 정치적으로 쉽게 동원될수 있었기 때문이라고 분석하고 있다. Paul Pierson, *Dismantling the Welfare State ?*, Cambridge University Press, 1994, pp.53-73

18) Esping-Andersen & Korpi, 앞의 책(1984), p.181

19) 한국의 공적 사회보장제도가 노동자 집단을 분리시키는 효과가 낮은데 반해 노동자복지의 다른 축을 이루는 '기업복지'는 노동자의 분리를 강화시키는 요인으로 작용하고 있음을 기존 연구에서 확인할 수 있다(특히 대기업과 중소기업근로자간에). 관련된 논의는 최균, 「한국 기업복지의 사회경제적 성격」, 서울대 박사학위논문, 송호근, 「한국의 기업복지 연구」, 한국노동연구원, 1995. 박찬임, 「한국 기업복지의 결정요인에 관한 연구(1985-1994)」, 연세대 박사학위논문, 1996. 홍경준, 「한국 기업복지의 결정 요인」, 서울대 박사학위논문, 1996.

로 가입자 이해관계의 크기의 증대, 사보험과 기업부문에의 의존 약화 등의 효과를 가져와 노동자집단간의 연대 형성에 유리하다. 고부담은 반드시 노동자‘만’의 고부담을 전제로 하지 않는다. 사회보험의 재원부담은 노·사·정 3자 부담의 원칙이 적용되므로, 국가부분의 부담 증대라는 통로가 존재한다. 사회보험방식에서의 고부담-고급여체계는 노사의 높은 보험료 부담을 의미하므로 기업의 경쟁력 강화이데올로기에 취약한 형태이다<sup>20)</sup>. 따라서 고부담 체계는 국가부분의 부담 증대와 연계될 필요성이 있다. 또한 노동운동권에서 민감하게 반응하는 보험료 인상 문제에 대해서도 재검토할 필요가 있다. 보험료 1% 인상이 노동자에게 심정적인 저항을 불러일으키는 것은 분명하지만 고부담-고급여체계는 앞에서 본 것처럼 노동자들에게 장기적으로 결코 불리하게 작용하지 않는다. 보험료 부담이 낮을수록 시장을 통해 제공되는 복지과 기업복지 부문이 비례적으로 커질 가능성이 있으며, 이는 집단으로서의 노동자에게 결코 유리한 환경을 제공하지 않는다.

넷째, 사회보험의 관리운영체계 문제 : 사회보험의 관리운영체계는 가능한 한 통합체제로 운영되는 것이 유리할 것이다. 이는 행정적 효율성이나, 과도한 관리운영비의 절감 등의 측면뿐만 아니라, 노동자에게 사회보험제도가 ‘사회적 임금’임을 인식시켜 주는 부수적인 효과도 있다.

지금까지 서술한 네 가지의 전략의 상호관계에 대해서도 주의를 기울일 필요가 있다. 첫째, 조합방식 사회보험에서의 고부담, 고급여체계는 조합간 급여수준의 격차로 노동자의 집단성을 강화시키기보다는 노동자의 분리를 가속화시킬 가능성이 있기 때문에<sup>21)</sup> 가능한 한 단일 제도 내에서의 고부담, 고급여체계가 유리한 환경을 조성한다. 즉, ‘단일제도-고부담-고급여-통합행정체계’로 이어지는 패키지 전략<sup>22)</sup>이 필요하다. 둘째, 이러한 패키지 전략에서 사회보험 가입자(노동자)의 참여구조를 확보하는 것이 무엇보다도 중요하다. 우리 나라 사회복지제도의 특징중의 하나는 모든 복지제도의 운영과정이나 정책결정과정에서 가입자의(심지어는 ‘자본’조차도)의 사결정 권한이 철저하게 배제되어 있다는 점인데 이는 사회보험의 기금운영이나 보험료율의 결정, 급여수준의 결정, 보험제도의 관리운영 전반에 나타나는 현상이다<sup>23)</sup>. ‘참여’는 형식논리적으로 매력적이고 당위적인 명제이지만 사회보장을 통한 ‘집단성’의 확보라는 명제를 구체화하는데 있어서 필수 불가결한 수단이기도 하다. 노동자의 참여를 실질적으로 보장할 수 있는 참여

20) Fritz W. Scharpf, "Balancing Sustainability and Security in Social Policy", Beyond 2000 : The New Social Policy Agenda, 1996, OECD

21) 이런 아르헨티나, 칠레 등 남미의 여러나라와 와 조합주의적 사회보험 방식이 주요 사회보장형태인 유럽대륙국가(독일, 프랑스, 이태리 등) 등에서 나타난 현상이다.

22) 이 전략의 특성은 기초적 욕구를 국가사회보장제도를 통해 해결하고 그 이상은 시장을 통해 해결할 것을 제안한 베버리지의 모델(‘단일제도-저부담-저급여-통합행정체계’)과 비교해 볼 수 있다.

23) 한국사회복지학연구회·사회복지연구회, "한국사회의 민주적 개혁과 사회복지의 실천적 대응", 학술단체협의회(편), 「한국사회의 민주적 변혁과 정책적 대안」 역사비평사, 1992.

구조의 확보는 연금기금운용위원회, 의료보험조합운영위원회의 참여 같은 간접 참여 방식 혹은 가입자의 대표의 직접참여 방식 등 다양한 형태로 나타날 수 있다<sup>24)</sup>. 지금까지의 논의를 토대로 최근에 제기되고 있는 한국 사회보장제도의 구조 개혁 논의에 한 노동운동의 대응 전략을 논의해 보기로 한다.

최근 진행되고 있는 국민연금제도의 구조개혁 논의에서 정부의 문제의식은 국민연금이 저부담-고급여체제로 설계되었기 때문에 장기적으로 재정불균형을 보일 수밖에 없으며, 따라서 ① 임금대체율을 낮추거나(저급여) ② 보험료부담 수준을 상향 조정하거나(고부담) ③ 연금수급 개시 연령을 60세에서 65세로 늘리는 방향으로 구조개편을 시도하겠다는 것으로 요약된다. 그러나 지속적으로 문제가 제기된 연금기금운용에의 가입자 참여 문제는 매우 소극적으로 다루어지고 있다. 기여, 급여체계에 개편문제에 있어서는 고부담 쪽으로 대응하는 것이 유리함은 앞의 논의 과정에 유추할 수 있다. 특히 최근 도입이 확정된 기업연금제도가 대기업과 중소기업의 지불능력 차이로 인해 노동자집단을 중심부와 주변부로 분리시키는 효과가 클 것으로 판단되기 때문에 국민연금의 고급여체제는 어떤 형태로든 시행되게 될 기업연금을 주변화시키는 효과도 기대할 수 있을 것이다<sup>25)</sup>. 연금기금운용의 민주성과 투명성 확보를 위해 노동자의 참여구조를 확보하는 문제는 기금의 막대한 규모 때문에 단순한 '참여' 이상의 정치적 의미를 갖고 있다. 즉 기금의 규모가 너무 막대하기 때문에 기금운용의 통제권을 정부, 자본, 노동이 어떻게 배분하는가에 따라 예측하기 힘든 경제, 사회적 파급효과를 가져올 것이다. 노동운동이 연금기금의 통제권에 대한 지분이 많으면 많을수록 노동운동의 정치적 입지를 강화하는데 노동운동이 쓸 수 있는 카드의 종류가 많아짐은 명백하다<sup>26)</sup>.

의료보험에 대한 구조개혁은 1994년에, 그리고 다시 올해에 시도되고 있다. 의료보장제도 개혁에 대한 보건복지부의 입장은 현행 의료보장제도의 저부담-저급여-저수가체제가 높은 비급여로 인한 국민의 불만, 낮은 수가에 대한 의료인의 불만으로 이어지기 때문에 이를 해소하기 위해 고부담-고급여-고수가체계(혹은 적정부담-적정급여-적정수가체계)로 변경시키겠다는 의지를 담고 있다. 그러나 조합방식제도의 모순으로 인해 정부의 정책 선택권은 매우 제한되어 있다. 고급여는 고부담을 전제로 하기 때문에 농촌지역의 보험료 인상, 지역의보의 재정적자 가속화,

24) 사회보장에서 참여의 문제는 매우 중요함에도 연구문헌이 매우 취약하다. 관련된 문헌으로는 Suzy Croft and Peter Beresford, "The Politics of Participation", Critical Social Policy, vol 35, 1992

25) 여기에 덧붙여 개정 노동법에서 시행이 확정된 '퇴직금중간결산제'와 기업연금의 도입이 어떤 식으로 상호작용할 것인지, 그리고 이것이 공적연금제도에 어떤 영향을 주게 될지도 연금문제와 관련하여 노동운동이 주목해야 할 중요한 사안이다.

26) 스웨덴 사민당은 ATP 연금 시행으로 생성된 막대한 기금을 주택문제 해결의 자원으로 사용함으로써 사민당의 정치적 입지를 강화시킨 경험이 있다. 우리 나라 국민연금기금의 민주적 통제권에 관한 문제는 조홍식·김연명, 「국민연금의 문제점과 정책과제 : 국민연금의 재정운용을 중심으로」, 국민회의·자민련 정책공동추진협의회 공청회 자료집, 1996 참조

그리고 국가예산의 추가부담을 수반하며 따라서 이는 정치적 저항과 예산증액의 문제(재경원의 반대)와 모순된다. 수차례 제기된 보건복지부의 개혁안이 시행되지 못하는 이유도 이러한 구조에 기인하는 것이다<sup>27)</sup>. 그러나 95년부터 심각해지는 지역의보와 공교의보의 재정 악화로 정부는 어떤 방식으로든 개편을 시도해야 할 입장에 처해 있다. 정부의 대응책은 지역의보의 재정적자에 대해서는 보험료 인상으로 대응하고, 저수가체계와 높은 본인부담으로 인한 의료자본과 가입자의 불만은 민간보험을 도입하는 방향으로 대응하고 있다. 최근 ‘의료개혁위원회’에서 민간의료보험의 도입을 공식적으로 건의한 것은 이러한 맥락에서 나온 것이다.

의료보험 개혁문제에 대한 노동운동의 대응은 통합일원화방식의 도입이다. 의보의 통합일원화는 대기업 노동자와 중소기업 노동자, 그리고 농민, 도시자영자를 단일한 제도로 묶는 것이기 때문에 정치적 동원전략에 부합되는 대응 방안이다. 그리고 통합방안은 대자본(제철기업)이 통제하는 의보 적립금의 통제권을 공적 영역으로 이동시킴으로써 노동의 통제를 강화시킬 수 있는 효과도 있다<sup>28)</sup>. 의료보험의 통합은 기존의 공교의보와 직장의보의 적립금을 급여 확대에 사용할 수 있다는 점에서 급여범위를 확대시킬 수 있다. 그러나 최근의 급여비 팽창속도, 높아진 의료 욕구, 노인인구의 증가 등으로 이 효과는 지속성을 띠기 어려울 것으로 판단된다. 따라서 의보통합과 보험료 인상은 같이 병행되어야 한다. 보험료인상은 급여 확대를 가져오고 이는 민간보험으로 탈출하려는 층을 공적 의료보장제도로 묶어 들 수 있으며, 이는 계급, 계층의 연대성 확보에 긍정적으로 작용한다. 의료보험의 저급여체계가 고착되면 노동자의 의료욕구 해결은 시장과 기업부문으로 전가된다. 시장을 통한 해결은 많은 노동자가 시장가격으로 형성된 의료서비스를 구매하게 된다는 것, 즉 비급여부문이 확대된다는 것을 의미하는데 이는 노동자에게 더 많은 의료비를 지출할 것을 요구하게 된다. 기업부문을 통한 해결, 즉 노사 단체협약에 의해 사용주로 하여금 일정한 의료비를 부담하게 하는 전략은 기업의 지불능력 차이로 인해 대기업 근로자와 중소기업 근로자의 분리를 가속화시키는 방향으로 작용한다<sup>29)</sup>. 따라서 어떤 경우든 노동자 집단의 연대에 긍정적으로 작용하지 않는다. 결국 저부담-저급여체제보다는 고부담-고급여체제의 구조 개편이 노동자에게 경제적으로도 유리하며, 정치적 동원전략에도 부합된다.

산재보험의 최근 쟁점은 경쟁체제의 도입인데, 재경원의 입장은 민간보험회사도 근로복지공단이 운영하는 산재보험업무에 참여할수 있도록 한다는 것이 핵심이다<sup>30)</sup>. 산재보험의 경쟁체제

27) 자세한 것은 줄고, “한국 의료보장제도의 위기와 개혁”, 「동향과 전망」, 1997년 여름호, 통권 34호 한울, 1997 참조.

28) 김연명, 앞의 논문(1996) 참조.

29) 의료보험의 급여범위가 매우 제한적이기 때문에 이미 상당수의 대기업에서는 근로자에 대한 의료비 보상이 단체협약을 통해 시행되고 있는 상황에 있다.

30) 최근 논의되는 산재보험 민영화의 쟁점과 문제점에 대해서는 한국사회정책학회, 「한국사회정책」, 제4집, 1997 에 실린 정무성, 김진수의 논문과 이해경 등의 논평, 그리고 한국노총에 개최한 산재보험 민영화 어떻게 생각하나」 세미나 자료집, 1997 에 실린 박승희, 김용하의 논문을 참조할 것.

도입은 산재보상 및 재활에서 공공부문(근로복지공단)과 민간부문(보험회사)으로 그리고 민간부문은 다시 각 보험회사별로 노동자집단을 분할관리하게 되므로 산재문제에 대한 노동계급의 이해관계를 파편화, 국지화시킬 것이다. 즉, 대기업근로자는 민간부문으로 이동하고, 중소기업근로자는 공공부문에 존속하게 됨으로써 산재보험에 대한 단일한 이해관계가 형성되지 못하게 되며, 결국 정치적 동원전략과도 근본적으로 배치된다. 또한 기금 통제권의 상당부분이 정부에서 자본으로 넘어가게 된다. 따라서 산재보험의 경쟁체제 도입은 노동자의 연대감 형성과 정치적 동원에 극히 부정적 영향을 미치게 될 것이므로 단일제도의 유지가 노동계급의 이해관계와 부합된다고 할수 있다. 산재보험에 대한 노동운동의 대응 전략이 민영화 반대, 기존 제도 고수에 한정될 경우 대응의 설득력이 떨어진다. 왜냐하면 산재보험제도는 아직 개선될 여지가 있으며, 특히 산재병원의 관료주의 문제가 존재하기 때문이다. 따라서 단순한 민영화 반대가 아니라 기존 산재보험제도 및 산재병원 운영의 비효율성, 무책임성을 보완할 수 있는 대안이 필요하다. 예를 들어 관료주의 폐해로 나타나는 의료진의 불친절에 대한 불만, 산재병원의 적자 등의 극복에 대한 대안, 예를 들어 산재환자의 참여구조 확보, 산재보험운영의 민주화, 유명무실한 재활의료체계의 강화, 책임경영 강화 등 '시장' 대안(민영화)에 대항할 수 있는 논리가 함께 제시되어야 한다. 또한 5인미만 사업장 근로자의 산재적용도 가능한 한 많은 노동자를 단일 제도로 묶어 내고, 사회보험에 의한 노동의 분절화를 막는 중요한 대응 전략이 된다.

고용보험은 시행 시기가 오래되지 않아 노동자의 분리 및 노동시장의 분절화에 어떤 영향을 미치고 있는지 면밀하게 검토하기 어렵다. 다만 30인이상 사업장으로 한정된 실업급여사업, 70인이상 사업장으로 한정된 고용안정사업과 직업능력개발사업의 적용범위가 고착되면 고용보험에 의한 노동시장 분절화 효과가 나타날 가능성이 존재하며 이는 노동계급의 연대에 결코 긍정적으로 작용하지 않을 것이다<sup>31)</sup>.

## V. 결론을 대신하여 : '고부담-고급여' 체계의 쟁점

사회보장제도를 노동계급의 연대 형성 및 여타 계급·계급과의 계급동맹 전략의 영역으로 사용한 것은 그 성공 여부를 떠나 스웨덴만의 경험은 아니며, 전후 독일, 이탈리아, 오스트리아의 노동운동에서 공통적으로 나타났던 현상이다. 이것은 이 전략이 어느 정도 역사적 보편성을 띠

31) 고용보험의 시행 결과에 대한 평가로는 방하남, "한국고용보험제도의 현황과 발전과제", 「한국사회정책」, 제4집, 한국사회정책학회, 일신사, 1997. 그리고 유길상·외, 「고용보험제도 시행 1년의 평가와 제도개선 방안」, 한국노동연구원 부설 고용보험연구센터, 1996 등의 자료가 있다. 좀더 시간을 두고 보아야겠지만 이 두 자료에 의하면 현행 고용보험의 노동자의 연대형성에 결코 유리하게 작용하지 않을 것으로 보인다.

수 있음을 의미한다고 볼 수 있다. 따라서 점차적으로 복지제도의 형식적 틀을 갖추어 가는 한국의 상황에서 사회보장운동의 첫발을 내디딘 노동운동은 이 전략의 효용가치에 대해 진지한 검토를 진행할 필요성이 있다. 그러나 사회보장에 대한 요구를 본격화하는 현재의 시점에서 불행하게도 ‘케인주의적 복지국가체제’의 지속가능성에 의문을 표하는 최근의 서유럽의 흐름은 ‘과도한 복지’(?)의 문제점을 지적하는 국가와 자본의 이데올로기적 공세<sup>32)</sup>에 대응하는 노동운동의 입장을 혼란스럽게 만들 수도 있다. 이런 의미에서 70년대 중반 복지국가위기가 등장한 이후 80년대와 90년대에 복지국가의 재편과 관련하여 제기된 여러 가지 쟁점 중 이 글에서 제안된 몇 가지 쟁점들은 본문에서 제안한 ‘단일제도-고부담-고급여-통합행정체제’(스웨덴이 전형이며, 영국을 포함시킬 수 있는 모형), 혹은 ‘분산된 제도-고부담-고급여-분리행정체제’(독일, 프랑스를 포함시킬 수 있는 모형)를 유지한 국가들에게서 집중적으로 제기되는 쟁점이므로 한국 노동운동의 사회보장전략 수립과 실천에 있어서 직,간접적으로 연결되는 쟁점들이다.

첫째, 완전고용과 기초적 사회보장에 대한 국가서비스 제공을 토대로 성립된 ‘케인즈+베버리지 모델’의 복지국가의 해체 가능성이다. 복지국가위기가 이후 마르크스주의자와 신우파들은 국가복지와 시장경제의 ‘양립불가능성’ 문제를 집중적으로 제기했으며, 기존의 복지국가체제를 선도해 왔던 사민주의자들은 수세적 방어를 하는데 만족해야 했다<sup>33)</sup>. 그러나 2차대전 이후 계속된 서유럽의 사회, 경제, 인구학적 변화는 이제 ‘케인즈+베버리지 모델’로 회귀할 수 없으며, 선진 자본주의국가들이 기존의 케인즈주의적 복지국가체제를 넘어서는 다른 방향으로 ‘재편’ restructuring 되고 있다는 주장이 대세를 이루고 있다<sup>34)</sup>. 특히 서유럽 복지국가체제의 전형으로

32) 예를 들어 노동운동이 사회보장제도 개혁을 요구할 경우 국가와 자본의 대응은 ‘이미 문제가 드러난 서유럽의 복지국가체제를 꼭 따라갈 필요가 있느냐’는 소극적 논리부터, ‘서유럽 복지국가체제는 경제를 어렵게 만드는 주범’이므로 지속적 성장을 요구하는 우리 사회에서는 절대 수용될 수 없다는 적극적 논리까지 다양하다. 이 논리에 대한 검토와 비판은, 김태성, “오늘날의 서구복지국가 무엇이 문제인가?”, 「한국사회복지학」, 제31호, 한국사회복지학회, 1997. 참조

33) 좌파와 우파의 공세에 맞서 사민주의자들의 복지국가 옹호론이 나오기 시작한 것이 80년대 중반 이후이다. 그러나 이들은 기존의 논리에서 벗어난 새로운 이데올로기나 해결방안을 제시하지 못했다. 일 예로 가장 침예한 쟁점이었던 시장경제와 국가복지의 양립불가능성에 대해 그 명제는 ‘확증하기 힘들다’는 소극적 방어논리의 구사이다 Alfred Pfaller et. al., “The Competitiveness of Industrialised Welfare Statein Pfaller, A., and Gough, I., and Therborn., G., Can the Welfare State Compete ?, Macmillan, 1991

34) Christopher Pierson, Beyond The Welfare State ?, The Pennsylvania State University Press, 1991. chap 6. Jens Alber, 1988, Is there a Crisis of the Welfare State ?, European Sociological Review, 4(3), 1988. 케인즈주의 복지국가체제의 이후의 체제에 대해서는 소위 ‘포스트-포디즘적인 복지국가체제’가 유력한 설명 패러다임중의 하나이다. Jessop에 의해 대표되는 이 논의에 대해 사회복지연구자들의 반응은 상당히 고도의 추상수준에서 하나의 ‘부각시키는 개념’ sensitizing concept 으로서 약간의 변형된 형태의 포스트-포디즘의 유용성을 어느정도 인정하지만, 구체적인 적용가능성에 관해서는 회의적인 시각을 보이고 있다. Rodger Burrows & Brian Loader, (eds), Towards A Post-Fordist Welfare State ?, Routledge, 1994, p.9



평가되던 스웨덴 모델이 70, 80년대의 어려운 상황 속에서도 성장과 복지 양쪽을 훼손시키지 않고 무난히 넘어가는 듯 했으나 90년대 중반부터 스웨덴모델을 근본적으로 흔드는 12%라는 고실업문제에 봉착하면서 이제는 스웨덴도 막다른 골목에 다다른 것이 아니냐는 평가를 받고 있다<sup>35)</sup>. 마땅한 해결책을 찾지 못하는 유럽의 대량 실업문제는 기존의 복지국가체제의 정당성을 근본적으로 뒤흔들고 있는 것처럼 보인다.

둘째, 복지국가를 지탱하던 주요 사회세력인 노동자집단의 해체 문제가 부상하고 있다. 강한 노동운동과 노동자의 집단적 연대성은 복지국가를 형성하고 지탱하는데 필수 불가결한 요소이었다. 그러나 탈산업화로 대표되는 산업구조의 재편과 노동시장구조의 변화 그리고 생활영역에서의 욕구의 다양화 등으로 노동자는 집단성을 상실해 가고 있다는 진단이 제기되고 있다<sup>36)</sup>. 노동자의 집단성의 상실은 복지국가 지탱의 기본축이 위협받는다라는 것을 의미하며 이는 정책결정과정으로서의 '코포라티즘'의 붕괴로 이어지고 이는 다시 복지국가의 정책결정구조의 재편으로 이어지고 있다<sup>37)</sup>.

셋째, 자본주의 경제의 세계화 globalization 경향이 기존의 복지국가를 지탱하기 힘들게 만들고 있다<sup>38)</sup>. 자본의 이동의 자유화, 세계시장에서의 상품의 직접적 경쟁 등으로 시장 경쟁에서 불리한 요소들의 축소가 논의되며, 이것은 노동비용의 축소, 즉 기업의 사회보장비용의 축소 논리로 이어지고 있다. 특히 사회보험제도가 복지제도의 주축을 이루는 독일, 프랑스 등 유럽대륙 국가들의 경우 노사의 높은 보험료부담으로 상품경쟁에서 매우 불리한 위치에 있다는 진단이 끊임없이 제기되고 있다. 사회보험제도가 주축을 이루는 우리 나라의 경우도 이러한 논리에 입각한 국가와 자본의 공세가 최근에 두드러지게 나타나고 있다.

넷째, 복지국가의 혜택을 가장 많이 받은 것으로 평가되는 중산층들이 국가가 제공하는 복지에 대해 불만을 느끼면서 시장 혹은 소규모 공동체등으로 이탈하려는 움직임이 두드러지고 있다<sup>39)</sup>. 이는 좌우파에서 끈임 없이 복지국가체제를 공격하던 소재층의 하나이었던 국가복지의

35) John D. Stephens, "The Scandinavian Welfare State", Esping-Anderson, (ed), 앞의 책(1996). 송호근, "조정의 정치"와 사민주의의 딜레마, 「한국사회학」, 제30집, 여름호, 한국사회학회, 1996

36) Clause Offe, "Democracy Against the Welfare State", Political Theory, 15(4), 1987. Scott Lash & John Urry, The End of Organized Capitalism, The University of Wisconsin Press, 1987

37) 80년대 복지국가를 지탱할수 있는 희망으로 Mishra 등에 거론되었던 코포라티즘의 붕괴에 대해서는 의견이 엇갈리고 있다. Offe는 노동의 해체가 진행되는 상황에서 코포라티즘 전략은 의미가 없다고 보고 있으나 Esping-Andersen 은 복지국가의 재편과정에서도 코포라티즘은 지속될 수밖에 없다는 입장을 보이고 있다. Clause Offe, Contradictions of the Welfare State, Hutchison Education, 1984. Gøsta Esping-Anderson, "Welfare States without The Work : the Impasse of Labour Shedding and Familism in Continental European Social Policy", Esping-Anderson,(ed), 앞의 책(1996).

38) Gary Teeple, Glovalization and the Decline of Social Reform, Garamond Press, 1995. Gøsta Esping-Anderson, "After the Golden Age ? : Welfare State Dilemmas in a Global Economy", Esping-Anderson, (ed), 앞의 책(1995).

39) Christopher Pierson, 앞의 책, pp.190-193

관료제적 성격<sup>40)</sup> 소비자 선택권의 확대, 높은 경제적 수준의 향유로 인한 욕구의 다양화 등의 요인이 복합적으로 작용한 결과로 파악되고 있다. 물론 국가복지에 대한 염증은 반드시 시장 쪽으로만 출구가 있는 것은 아니며, 비영리적 성격의 민간자원복지 voluntarism 의 강조, 지역사회의 복지책임 분담, 사회복지의 시민참여 강화 등 다양한 논리로 나타나고 있다<sup>41)</sup>.

다섯째, 기존의 사회복지제도의 형태에 변화가 일어나고 있다<sup>42)</sup>. 이 변화는 노령화 및 출산율 감소, 소비자들의 의료욕구의 다양화 등으로 기존의 사회보장제도, 특히 연금과 의료보장제도가 더 이상 재정적 부담을 지탱하기 어렵다는 점과 연결되어 있다. 일부 국가에서 연금액 축소와 연금의 물가연동의 연기가 시도되었으며, 더 나아가 공공부문과 기업, 그리고 개인이 노후생활을 분담하는 방식으로 공적연금구조를 근본적으로 개편하자는 논의가 World Bank를 중심으로 거세게 일어나고 있으며, 이 논의는 국제적으로 상당한 파급효과를 보이고 있다<sup>43)</sup>. 의료보장제도의 경우는 의료비지출을 억제할 목적으로 유럽 대부분의 나라에서 이미 상당한 제도개편을 단행한 상태이며, 그 방향은 국가독점서비스에서 구매자와 공급자를 분리시키고 구성단위들 간의 경쟁을 유도하는 등 시장'원리'를 도입하는 쪽으로 나타나고 있으며<sup>44)</sup>, 영국같은 나라에서는 시장원리의 도입이 사회정책 전반으로 확대되는 추세를 보이고 있다.

기존의 복지국가체제의 대한 이러한 변화의 압력과 변화 양상에도 불구하고 80년대에 위세를 떨쳤던 신우파의 복지국가 해체론은 이미 폐기된 명제로 인식되고 있으며, 실제적으로도 신우파의 공세는 기존의 복지국가체제를 근본적으로 바꾸어 놓지 못했다. 다만 1945년-1975년에 걸쳐 황금기를 누렸던 케인즈주의적 복지국가가 다른 형태의 복지국가체제로 재편될 것이라는 전망이 지배적이며, 그 종착점은 신우파가 주장하는 '시장위주의 복지공급체제'가 아님은 명백해졌다.

위와 같은 쟁점들에도 불구하고 한국의 노동운동이 사회보장제도를 정치적 전략의 자원으로 삼을 수 있다는 논리가 근본적으로 훼손되는 것은 아니다. 다만 변화된 사회, 경제적 상황 속

40) Norman Ginsburg, 앞의 책, David Marsland, Welfare or Welfare State ? : Contradictions and Dilemmas in Social Policy, St. Martins Press, 1995, chap 5.

41) Norman Johnson, The Welfare State in Transition, The University of Massachusetts Press, 1987

42) OECD, 1994, New Orientations for Social Policy, OECD, Social Policy Studies No. 12, 1994. James Midgley, "Challenges Facing Social Security", James Midgley, & Martin M. Tracy., (ed), Auburn House, 1996

43) World Bank, Averting the Old-Age Crisis : Policies to Protect the Old and Promote Growth, Oxford University Press, 1994. 세계은행에서 제안한 공적연금 개편안에 대해서 ILO 와 ISSA를 중심으로 찬반 양론이 벌어지고 있다.

44) OECD 국가의 의료보장제도 개혁은 OECD, Reform of Health Care Systems, Paris, 1994 참조. 시장 '원리'의 도입은 '민영화'와는 다른 개념이다. 민영화는 말 그대로 서비스 공급을 완전히 시장으로 돌리는 것이라면, 시장원리의 도입은 국가복지체제를 전제로 하되, 내부적으로 경쟁체제 등을 도입함으로써 국가복지체제를 효율화시키자는 논리이다. 이에 대해서는 Julian Le Grand & Will Bartlet, (ed), Quasi-Markets and Social Policy, Macmillan, 1993.

에서 사회보장제도에 대한 대응전략에 있어서 보다 유연한 대처가 필요할 따름이다. 복지국가는 자본주의의 불평등구조에 개입하여 불평등을 교정하는 메커니즘이 아니라, 복지국가 자체가 계층화체계 a system of stratification 를 만들어 내며, 복지국가는 또한 사회적 관계를 구조화하는데 적극적인 동인으로 작용한다<sup>45)</sup>. 한국의 사회보장제도가 불평등체계를 구조화시킴으로써 노동계급의 연대와 계급동맹을 정치적으로 방해하는 방향으로 작용할지 아니면 전 계급, 계층을 정치적으로 동원하는데 기여하는 방향으로 작용할지의 여부는 노동운동의 사회보장 전략의 형태에 따라 크게 좌우될 것이다. 사회보장운동의 부활을 시도하는 90년대 한국의 노동운동은 이 점을 주시해야 할 것이다.

---

45) Esping-Andersen, 앞의 책(1990), p.23.