

21세기 한국 사회복지와 중앙정부의 역할

이 혜 경(연세대학교 교수)

1. 서 론

21세기 한국 사회복지의 전개를 예단하기란 쉬운 일이 아니다. 많은 학자들이 사회복지제도의 발달 요인과 발달 유형을 연구해 왔지만, 아직 사회복지 발달의 일반이론은 없다. 경제 성장과 사회보장비 지출 규모가 정의 상관관계에 있다는 것이 증명되었다 하지만, 여전히 많은 사람들은 경제가 어려울 때, 오히려 사회복지제도가 크게 강화된 역사의 경험을 기억하고 있다. 경제적 생산성의 향상 없이는 사회복지도 성장할 수 없다는 주장이 그럴 듯 하지만, 사회복지제도를 발달시키지 않은 채로 경제성장을 이룩한 나라를 찾아 볼 수 없다. 사회복지의 발달은 훨씬 심화된 다중변인과 그 상호작용을 고려한 다차원적 이론으로 설명되어야 할 것이다. 더구나 급세기 말, 정보화, 세계화, 탈냉전, 포스트 모더니즘 등 으로 표현되는 문명사적 대전환기에 접어 들면서, 과거의 이론들은 21세기를 예측하는 힘을 잃고 있다. 현 시점에서 세계의 21세기를 예측하기는 어렵지만, 그러나 분명한 것은 적어도 21세기에는 20세기 후반 냉전체제하에서처럼 개별국가 단위의 케인즈주의적 복지국가 이념이 서방국가들의 정치 경제를 지배할 수는 없을 것이라는 점이다. 그렇다고 해서, 사회적 시민권의 개념이 쉽게 포기될 수도 있는 것도 아니다.

주지하는 바와 같이 한국경제는 1962년 이래 국가주도형의 기적적인 고도성장을 지속해왔고, 30여 년에 걸친 압축성장으로 1995년 일인당 국민소득 1만불을 달성하고, 1996년에는 29번째 OECD회원국이 되게 되었다. 한국의 압축성장은 브레튼 우즈 체제하에서 GATT가 보

장하는 개도국에게 우호적인 무역조건을 전제로 가능한 것이었다. 압축성장 과정에서 한국 사회는 엄청난 양과 질의 사회변동과 생활 양식의 변화를 경험하였으나, 증대되는 복지수요에 대해서는 일관되게 “도구주의적” 최소복지주의로 대응해 왔다. 1987년을 분기점으로 하는 한국의 정치적 민주화의 실험은 1993년에는 민주적 절차에 의한 문민정부를 출범시켰고, 1998년에는 민주적 정권교체를 이루었다. 정치적 민주화는 잠재되어 있던 복지수요를 폭발시켰고, 동시에 한국 사회복지의 정치적 지평을 확대시켰다. 그러나, 1970년대 이후 미국의 상대적인 경쟁력의 약화는 브레튼 우즈 체제를 붕괴시키고, 1980년대 말 이후, 동구 사회주의의 몰락과 탈냉전, 그리고 WTO체제로 대변되는 세계 단일시장체제로의 진입은 대외의존도가 높은 한국 경제로 하여금 새로운 지구자본주의에 순응할 것을 강도 높게 요구하게 되었다. 1997년 말의 갑작스러운 금융위기는 마이너스성장과 대량실업이라는 형태로 복지수요를 급팽창시키면서 동시에 더 조직적으로 신자유주의 국제경제질서에서의 순응을 요구하고 있다. 다시 말해서, 사회복지와 관련된 국내의 정치 사회 구조적인 조건과 국제환경 조건의 요구가 서로 상충하고 있다는 것이다. 케인즈주의적인 사고 틀 안에서의 성장과 배분, 형평과 평등간의 대립보다 훨씬 철저하고 맹렬하게 두 개의 요구가 상충하고 있는 가운데, 한국 사회복지가 나아가야 할 길을 모색해야 한다는 데 오늘의 고민이 있는 것이다.

이 글의 목적은 20세기 말, 세계사적 대변혁의 소용돌이 속에서, 급작스러운 경제적 시련을 맞게 된 한국 사회의 사회복지에 어떤 모습으로 어떻게 전개되어야 할 것인가. 특히 중앙정부의 사회복지 부문에서의 역할은 어떤 것이어야 하는가를 검토하려는 것이다. 이를 위하여서는 사회복지의 세계사적인 흐름과 변화의 논리, 이와 맞물려 있는 한국사회발전의 국지성과 특수성을 동시에 고려하는 분석의 시각이 필요하고, 이와 함께 한국 사회복지의 역사적인 현실의 진단, 복지자원으로서 중앙정부와 지방정부, 개인 및 시민사회와의 관계에 관한 통찰이 요구된다. 한 나라의 사회복지 제도는 그 사회의 역사의 산물이며, 그 사회가 어떤 비전을 가지고, 주어진 상황을 어떻게 인식하여, 어떤 대안을, 어떤 과정을 거쳐 선택하느냐에 의하여 결정되는 것이기 때문이다.

이 글에서는 21세기 한국 사회복지의 전개를 예단한다기 보다, 한국의 사회복지제도를 둘러싸고 있는 국내, 국외 환경의 변화를 보다 정확히 이해하고, 현재 한국 사회복지정책이 직면하고 있는 모순된 요구와 도전을 파악함으로써, 한국사회의 비전과 대안을 주로 중앙정부의 역할에 초점을 맞추어 검토해 보고자 한다. 다음절에서는 세계 선진 복지국가들이 지구 환경변화에 어떻게 적응하고 있는지를 살펴보고, 3 절에서 이른바 탈냉전과 지구화가 한국경제와 사회복지제도에 대하여 어떤 논리로 어떻게 모순된 요구를 가하고 있는지 정리해 본다.

그리고 마지막 절에서, 현재의 한국이 미래의 사회복지 정책 방향으로서 고려할 수 있는 대안적인 선택이 어떤 것인지를 논의한다.

2. 서구 복지국가의 퇴조와 새로운 지구경제질서에서의 적응

역사학자 E.H. Carr(1957)의 표현대로, 서구의 19세기가 자유방임적 야경국가의 시대였다면, 20세기는 복지국가의 시대로 전개되었다. 특히 2차대전후 서방의 민주국가들은 브레튼 우즈 체제하에서의 안정된 세계질서를 배경으로, 사회보장제도와 진보적인 조세제도, 재정정책과 통화정책, 연구 교육정책 등을 통하여, 완전고용과 대중의 경제적 복지를 실현시켰다. 이같은 전후 복지국가의 성장은 케인지언 혼합경제 체제에 대한 광범위한 합의와 지지 속에서 가능한 일이었으며, 미국과 소련의 패권적 지도력을 양 축으로 하는 냉전체제하에서 진행된 상황이었다. 그것은 마르크스가 예견하지 못했을 뿐 아니라, 레닌이 자본주의 하에서는 절대 불가능하다고 주장한 상황이기도 하였다(Gilpin,1987:58).

그러나 20세기 말에 이르고보면, Clarke 와 그의 동료들(1987:189)이 지적하듯, 이제 유럽에서 베버리지식 복지국가 모형을 조건 없이 지지하는 사람은 드물게 되었다. 70년대 초까지만 해도 서구민주국가들에서 당연했던 케인즈주의적 복지에 대한 합의는 찾아볼 수 없게 된 것이다. 유럽의 사회민주주의는 이념적 혼란에 빠져버렸고, 실제로 유럽각국의 사회민주주의 정당들이 복지국가의 탈관료화, 자유시장적 실용주의 노선의 수용 등 새로운 적응과 변신을 시도하면서, 이를 통한 새로운 정치연합을 모색하고 있다(Kitschelt, 1994). Torfing(1997)은 유럽 정치담론의 중심주제가 이미 “連帶와 平等”으로부터 “自立과 機會”로 이동하였다고 주장하고 있으며, 영국의 토니 블레어 수상의 “제 3의 길”도 영국 노동당이 구식 사회민주주의와 신자유주의 모두를 뛰어넘으려는 현실적응의 형태라 볼 수 있다(Blair, 1998).

이같은 변화의 근원을 설명하는 기존의 논의들은 크게 4가지로 분류될수 있다(Esping-Anderson,1996:2-6). 첫째는 복지국가가 시장을 질식시키고 노동유인을 잠식하며 저축 투자유인을 저해한다는 시장주의자들의 시장 왜곡론 이다. 복지와 성장간의 상충관계는 오래 동안 논의되어온 주제이지만, 이들은 1970년대 이후의 경제적 침체를 과도한 복지국가의 탓으로 돌리고, 성장을 위한 처방으로 노동시장의 유연성과 탈규제등 시장자유주의의 회복과 복지국가의 와해를 주장한다. 초기 복지국가 위기론을 주도한 이러한 신자유주의적인 논리에 대하여, 복지국가 옹호론자들은 예컨대, 복지국가가 고 실업을 가져온 것이 아니라, 고실업이라는 노동시장의 잘못된 작동이 기존의 사회보호 프로그램들에 과부하를 가져온 것이라

하여, 복지국가 때문에 시장이 실패한 것이 아니라, 시장의 실패 때문에 복지국가가 어려움을 겪게 된 것이라고 논박하지만, 논쟁을 반전시키지는 못했다.

둘째는 복지국가의 위기를 인구학적 변화 특히 노령화의 피할수 없는 결과라는 주장이다. OECD(1988)의 추정에 의하면, 2020년까지 노년 의존율이 50%이상 높아질 것이며, 현재의 사회보호 제도를 그대로 적용할 경우 GDP의 5-7%를 추가적으로 요구할 것으로 보이며, 2040년까지, 노령화라는 변수 만으로도 보건, 연금지출을 두배, 세배 증가시킬 것으로 보인다. 물론 인구의 노령화가 자동적으로 복지국가의 위기를 가져오는 것이 아니라, 국가의 장기적인 생산성 성장이 중요하다고 주장하는 사람들도 있다. OECD(1988:70)의 계산에 의하면 연간 평균 성장률 0.5-1.2%면 부가적인 연금지출을 지불하기에 충분하고, 노령화의 비용부담은 퇴직 연령의 조정, 노인고용의 확대등에 의한 노인 경제활동율의 극대화과 여성의 출산율의 제고등 상당부분 정치적인 관리에 달려있다는 것이다.

셋째는 새로운 지구경제질서의 형성이 복지국가를 퇴출시킨다는 주장이다. 새로운 지구자본주의의 무한경쟁체제는 결코 복지국가의 방만한 지출을 허용하지 않는다는 주장이다. 지구자본주의는 개방경제를 의미하며, 개방경제란 국가별로 자신의 정치경제를 자율적으로 결정할 수 있는 능력의 한계를 의미한다. 정부가 신용과 투자를 통제할 수 없고, 세계시장에서 임금경쟁을 해야 할 때, 완전고용과 복지국가를 기대할 수 는 없다는 것이다. 지구자본주의의 논리는 복지국가의 퇴조를 주장하는데 강한 영향력을 행사하고 있다. 그러나 좀더 신중한 관측자들은 지구경제의 힘이 각국의 복지국가의 운명을 결정하는 정도가 지나치게 과장되어서는 안 된다고 경고한다.

마지막으로, 복지국가 퇴조의 원인을 복지국가 자체의 실패에서 찾는 경우이다 (Esping-Anderson,1996). 다시 말해서, 기존의 사회보호 제도들이 새로운 복지수요에 제대로 반응하지 못해왔다는 것이다. 여성의 사회참여 증대, 편부모 가구의 증가, 가족구조의 변화, 직업구조의 전문화와 분화, 그리고 생활주기의 변화에 따라 새롭게 나타나는 복지수요에 대응하는 복지국가의 능력에 대한 불만이 증대되고 있다는 것이다. 이러한 불만에 인구 고령화와 경쟁의 심화, 성장의 둔화가 조합을 이루면, 어떤 사회에서도 복지국가에 대한 공고한 합의가 지속될 수 없는 것이다.

이같은 복지국가에 대한 합의의 와해는 무엇을 의미하는가. 복지국가의 퇴조는 자유주의국가의 부활을 의미하는가. 어떤 체제가 복지국가를 대체하게 될 것인가. 대부분의 연구들이 복지국가가 지속될 수 없는 이유를 설명하려 하지만, 그러한 원인의 종합적인 분석으로부터 복지국가의 계승자의 성격을 도출하고 규명하는 본격적인 연구는 많지 않다. 조절이론가인

Jessop(1993)이 포디즘으로부터 포스트 포디즘으로의 축적체제변화에 따른 조절양식의 경향적 변화를 관찰하여, 케인즈주의적 복지국가로부터 슈페터주의적 근로국가로의 전환을 주장하고 있고, Gilbert(1999)는 사회복지제도 발달의 수렴과 변이를 강조하는 두 개의 분석경향을 검토한 결과, 복지국가로부터 능력부여국가(Enabling State)로의 전환을 개념화하고 있다. 두 학자는 각기 다른 분석적 시각에서 출발하고 있지만, 전후 장기 호황을 통해서 출현했던 케인즈주의적 복지국가 체제는 지구경제의 요구에 반응하여, 패러다임적 전환을 맞고 있다는 공통적인 결론을 내리고 있다.

Jessop(1993)은 20세기 말, 대량생산과 대중소비의 포드주의적 축적체제로부터 다품종소량생산과 차별화된 소비로 특징지워지는 포스트 포드주의적 축적체제로의 이행되면서, 케인즈주의적 복지국가라는 조절양식이 정합성을 잃게 되었다고 주장한다. 새로운 축적체제에 적절한 사회적 조절양식은 경제정책 영역에서는 혁신과 구조적 경쟁력을 제고하려하고, 사회정책 영역에서는 유연성과 경쟁력을 제고하려 할 것이다. 완전고용을 보장하려 한 케인즈주의적 복지국가와는 달리, 새로운 조절체제는 구조적 경쟁력을 제고하기 위하여 노동시장의 유연성 확대를 강조할 것이며, 케인즈주의적 복지국가가 시민의 사회권을 확대하려 한데 반하여, 새로운 체제는 경제를 보조할 수 있는 복지서비스를 제공하려할 것이다. 또한, 새로운 조절체제에서는 초국가적 지구경제기구의 역할 확대와 지방체제 역할의 강화, 국제적 차원에서의 지방체제 간 연합의 성장으로 인하여 국민국가가 공동화될 가능성이 높고, 기존의 국민국가의 기능에도 변화가 초래된다. 이러한 조절체제를 Jessop은 슈페터주의적 근로국가라 명명하였다.

한편, Gilbert(1999)는 최근 10년동안 대부분의 산업국가들이 기존의 복지국가의 경계를 다시 그리고 성격을 바꾸는 중요한 패러다임적 변화를 경험하고 있다고 주장한다. 변화의 내용은 사회권의 확장, 직접적인 현물지급, 보편주의적 할당, 노동의 탈상품화의 원칙으로부터 권리와 의무의 연계, 현금 및 증서형태의 간접지출의 확대, 선별주의적인 표적할당, 노동의 재상품화 경향으로의 전환이 포함된다. 후자의 경향을 포괄하는 개념으로서 Gilbert(1999)는 능력부여국가(Enabling State)라는 용어를 사용하고 있다. Gilbert가 분명히 밝히고 있듯이 복지국가로부터 능력부여국가로의 이행이 사회복지 프로그램의 중단을 의미하는 것은 아니다. 아무도 사회보장, 건강보험, 장애급여 공적부조, 실업급여, 탁아서비스가 사라지는 것을 상상하지는 않는다. 다만 일련의 인구학적 조건과 세계시장조건의 제약을 받게 될 것이고, 따라서 전후 복지국가가 전제했던 것과는 다른 규범적 전제에 의해 사회정책이 운영될 것이라는 것이다. Gilbert가 말하는 Enabling State의 핵심적인 본질은 “민간이 책임질수 있도록 공공부문이 지원한다(Public Support for Private Responsibility)”는 원칙으로 집약된다.

Jessop의 슈페터주의적 근로국가나 Gilbert의 능력부여국가나 모두 저자 자신들이 말하듯, 아직은 불완전하고 개략적인 개념에 불과하다. 그러나, 혁신과 구조조정, 시장순응성과 민간의 책임을 강조하는 편으로의 경향적 전환만은 분명한 사실로 파악하고 있다. 그리고 이같은 커다란 경향적 전환의 범위 안에, 마치 복지국가의 유형이 다양했던 것 처럼, 새로운 체제의 유형적 변이가 존재할 수 있다는 점에 대하여 두 저자가 일치하고 있다. 다시 말해서, 그러한 거시 경향적 변화는 모든 사회에서 일률적인 형태로 접근되는 것이 아니라, 국가마다 제도적 전통, 정치적 세력균형, 다양한 전략이 추진되는 경제적, 정치적 국면의 변동에 따라 매우 상이한 담화로 통합되고 표명될 수 있다는 것이다.

그러한 접근의 형태로서 Jessop은 신자유주의, 신조합주의, 신국가주의라는 세가지 전략적 대안유형을 제시하고 있다. 신자유주의 전략은 시장이 주도하는 새로운 경제체제로의 이행에 초점이 맞춰진다. 공공부문을 민영화, 자유화하며, 잔여 국가부문에 대해서는 상업적 기준을 부과한다. 사부문에 대해서는 규제를 완화하고, 시장에 의한 해결을 지원하기 위해서 법적, 정치적 틀(노동시장에서의 임금 및 노동시간 유연성, 고용 및 해고의 유연성 증대)이 구성된다. 신자유주의 전략은 국내경제의 국제화를 지향하고, 지역적 블록과 그 이상의 차원에서 국제무역의 자유화를 요구한다. 국가경쟁력은 개별 기업의 미시경제적 경쟁력의 총합효과로서 이해된다. 따라서 국가는 경제적 개입에 관여되지 않으며, 지방적인 국가체제와 국제적인 국가기구 는 단지 시장주도적 접근을 위한 중개자로서 그 역할이 상정될 뿐이다. 그러나 기존 조절양식의 파괴와 대체 속에서 새로운 조절양식을 요구하고 있다는 점에서, 신자유주의가 자유시장과 자유주의 국가로의 회귀를 수반하는 일은 현재의 조건에서는 불가능하다.

신조합주의는 경제전략의 결정 및 이행을 위한 협상과 협의의 제도화에 의존한다. 사적인 경제적 이해와 경제적 안정에 대한 집합적인 합의의 중요성을 전제로, 경쟁과 협동의 균형을 이루기 위해 노력한다. 그러나 지구경제의 영향때문에 신조합주의는 대량생산, 대중연합에 의한 지배, 완전고용 등에 일차적인 기반을 둔 포디즘적 조합주의와는 상이하다. 신조합주의에서의 주요 조정영역은 노동력과 노동시장의 이질성 증진과 혁신적 조정 등이며, 혁신과 경쟁력 제고에 적합한 정책 공동체와 네트워크의 다양성을 추구한다. 정책공동체에는 사용자와 노동조합 이외에 기능체계들이 주요한 주체로 관여된다. 유연성과 탈중심성이라는 포스트포드주의의 특성이 반영될수록, 신조합주의의 무게중심은 중앙집중화된 거시경제적 협조에서 미시수준의 기업과 지역으로 이동된다. 국가의 활동은 국가적 주도권이나 신자유주의적 방임에 의하기 보다는 조합주의적 결정에 의해 주도되며, 국가의 행동은 조합주의적 타협을 통해 얻은 결정을 후원 또는 지원하는 것이다. 이것은 나아가 국가정책이 자발적이거나 공적인, 자

기조절적이고 조합주의적인 조직에 의해 취해진 행동에 의존한다는 것을 의미한다.

신국가주의는 시장력의 발달을 위하여 시장순응적이면서, 시장후원적인 경제적 재조직화와 적극적인 구조조정이 국가후원아래 이루어지는 접근을 말한다. 이는 국가의 고유한 명령적 조정력, 경제적 자원과 활동, 지적 기반과 조직적 정보력의 전개를 통해서 이루어진다. 신국가주의에서는 경제의 구조적 경쟁력 제고라는 전략적 목표아래서 탈상품화, 유연성의 제고, 생산혁신의 역동적 효율성 보장 등 다양한 국가 활동이 혼합된다. 그러나 어디까지나 주요한 정책적 지향은 적극적 구조정책이다. 따라서 유연가격 노동시장보다는 유연기술 노동시장이 고무되며, 노동력 재훈련과 관계된 적극적 노동시장 정책이 선호된다. 사양산업의 정리와 신진산업의 증진등 산업부문의 재구조화에도 국가는 정치적 및 경제적 자원을 가지고 개입한다. 국가는 공공적, 사적, 혼합적 이해들을 가진 정치체와의 조정을 통하여 사회지도 전략을 주도한다. 이러한 활동의 목표는 국내경제의 기술의 수준을 높이는 것이다. 중앙정부는 이러한 영역에서 주도적인 전략적 역할을 수행하고, 이를 보조하는 역할은 지역차원에서 허용되기도 한다.

Jessop은 자신이 제시한 이러한 세가지 접근유형이 상호 배타적 이라기 보다는 모든 정치적 개입의 수준에서 결합되어 나타날 수 있다고 주장한다. EC의 유럽위원회는 구조적 경쟁력을 위하여 신자유주의적 요소를 축대로, 신국가주의적 요소를 가속기로 파악한다.¹⁾ 또한 신조합주의의 측면은 구조조정의 전제조건으로 간주되었고, 그 측면들이 경제적, 사회적 움직임을 촉진하는 한, 경쟁력을 강화하는 것으로 간주된다. 국가 단위에서도 물론 상이한 전략들이 동시에 발견된다. 예를 들어 대처리즘은 명백히 신자유주의 노선이지만, 다른 전략들 전체를 거부하는 것은 아니다. 영국처럼 신자유주의 전략을 추구하는 경우에도, 국가 경제 전반의 경쟁력을 제고하려면 중앙정부가 이러한 다양한 노력을 조정하고 지원할 필요가 있다. 효율적인 지방분권화를 위해서는 기초자치체, 지역자치체, 중앙정부간의 적절한 책임성의 분배뿐 아니라 그들의 행동에 대한 적절한 조정이 필요하기 때문이다. 경제적 주도권이 다양한 수준의 정부에만 있는 것이 아니라 기업가 단체나 사적 기구에도 있는 경우에는 특히 그러한 중앙정부의 역할이 중요하다. 다음 절에서는 이러한 논의들이 오늘의 한국의 사회복지정책 개발에

1) EC의 경우, 자유화, 탈규제, 국제화를 통해 전체 유럽시장을 창출하는 단일시장 전략을 추진하고 있는데 이는 경쟁력을 획득하기 위한 신자유주의적 전략에 기반한 것이다. 그러나 신기술과 기술이전을 촉진하기 위하여 EC는 교육기관에서 연구소, 기업, 은행에 이르는 반공영 및 사적 기관을 연결할 뿐 아니라 각급 정부 기관간을 연결하는 네트워크를 조정하는 신국가주의 전략도 구사한다. 또한 신국가주의 전략으로 사회현장을 지향하는데, 사회현장은 사회적 덩핑을 막고, 따라서 보다 유연하고, 책임있는 노동의 관점에서 노동자를 재숙련시키고, 보전하는 작업을 시도한다.

던져주는 함의를 살펴본다. 서구 복지국가의 퇴조와 경향적 전환을 가져온 것으로 논의된 4가지 요인들을 대외지향적 압축성장의 한계에 이른 개도국 한국의 현실에 조망해 봄으로써, 그러한 조건들이 한국사회에서는 어떤 적응을 요구하는지를 검토한다.

3. 지구자본주의와 한국의 사회복지

위에서 살펴본 서구 복지국가의 경향적 전환을 설명하는 논리는 한국사회에도 적용되는가. 서구와는 전혀 다른 경로를 거쳐 전혀 다른 상황에 있는 한국의 복지국가 체제와는 어떻게 상호작용할 것인가 그것이 이 절의 질문이다.

이미 언급한 바와 같이 한국은 뒤늦게 1960년대에야 본격적인 산업화를 시작하였지만, 30여년에 걸쳐서 지속적인 압축 고도경제성장에 성공하여, 고전경제학 뿐 아니라 제3세계 종속이론을 무색케 한 성공사례로 세계의 주목을 받아왔다. 그러나 압축성장이란, 조 순(1995:12)의 정의대로, 정상적인 환경 속에서라면 생략할 수 없는 여러 가지 산업화의 전제조건들이 생략되었다는 의미에서 공업화의 외형에 비해 내실이 허약하고, 상층구조에 비해 하부기초가 취약한 성장이다. 선진국이 오랜 세월을 거치면서 닦은 산업사회의 기초조건, 예를 들어 사회제도, 기업가 정신, 과학기술의 기초 등의 조성을 상당부분 생략 내지 단축하였기 때문에, 그 성장은 확실한 기초가 없는 성장이다. 겉으로보기에는 대단한 공업화를 이룩한것 같이 보이지만, 속을 들여다보면, 자생적 성장기반이 약하고, 기술, 자본 및 시장면에서 선진국 의존이 두드러진 취약한 구조위에 서있다는 것을 유의하여야 한다.

그러한 압축성장이 가능했던 것은 물론 여러 가지 요인이 있겠지만, 특히 2차대전후 미국의 냉전세계전략과 브레튼 우즈 협약체제 하의 비교적 우호적이었던 무역환경을 전제로 가능한 것이었다. 브레튼 우즈 체제란 2차대전후 안정된 세계경제질서의 창출을 위하여, 1944년 미국의 뉴햄프셔주 브레튼 우즈(Bretton Woods)에서 서방 44개국의 대표가 모여 영국과 미국의 협조아래 이루어진 협약체제로서, 국제통화기금(IMF), 국제부흥개발은행(IBRD), 그리고 관세와 무역에 관한 일반협정(GATT)를 3대 지주로 하는 국제경제체제를 말한다. 이 협약은 각국의 정부들이 국가적 경제이익을 추구하는데 상당한 자유를 갖지만, 통화질서는 고정환율에 기초하게 하고, 통화의 자유교환원칙을 채택하여 IMF 로 하여금 세계금융제도의 운영을 지도 감독케하였다. 이로써 1930년대의 파괴적인 경쟁적 평가절하와 경제민족주의를 막으려 했으며, 국내적 자율성과 국제적인 안정을 양립시키려 하였다.

Liebfried(1995:8)는 GATT 그 자체가 당시 미국의 뉴딜적인 요소를 지니고 있었다고 주장

한다. 사실, 미국과 소련을 양극으로하는 동서 냉전체제하에서 서방세계 경제질서가 안정적인 수 있었던 것은 미국이 패권적인 지도력을 행사했기 때문이다. 유럽과 일본의 경제부흥으로 국내외적인 공산주의의 침투를 막아 낼 수 있을 것이라 믿고, 미국은 엄청난 군사적 경제적 지원을 하였으며, 때로는 GATT의 기본정신인 다자주의원칙, 무차별 원칙까지 예외를 인정하면서 유럽과 일본의 경제적 번영을 지원하였다. GATT의 특징은 다자주의를 원칙으로하여 협정문 1조에 회원국의 최혜국대우의무를 명시하고 있으면서도 각국의 주권을 보호하여 GATT의 규칙을 유보할수 있는 용급 혹은 도피 조항을 포함하고 있는 점이다(Liebfried, 1995:8). 그러한 예외조항을 두어 국가주권을 인정하는 유연성이 오히려 브레튼 우즈 체제가 장기적으로 신뢰를 증대시키는 방법이라 간주되었다.

그리하여 유럽경제공동체의 배타적 관세연맹과 일본의 중상주의적 보호무역주의까지 미국은 묵인하였다. 특히 한국과 같이 부존자원이 부족한 나라의 공업화의 애로조건, 즉 자본, 기술, 및 천연자원의 부족을 극복하고, 반면 풍부하게 부존되어있는 자원, 즉 양질의 노동력을 최대한 이용하여 대외거래를 통해 비교우위의 원리에 따라 발전할 수 있는 좋은 조건을 마련해 주었다. 다시 말해서, GATT체제하에서는 한국과 같은 개도국은 자본과 기술을 선진국으로부터 손쉽게 도입할 수 있었기 때문에, 자체의 저축 없이도 공장을 세우기가 쉬웠고, 또 원자재의 가격도 저렴하였기 때문에 한국과 같은 개도국은 이를 수입하여 가공 내지 조립하여 완제품을 만들어서 GATT가 보장하는 자유무역에 편승하여 그것을 다시 선진국으로 수출하기도 비교적 쉬웠다, 미국은 냉전세계전략이라는 정치적 목표의 달성을 위해 스스로의 단기적인 경제이익을 희생하였다. 미국은 그러한 관용의 능력과 의지를 가지고 있었다.

그러나 이같은 미국의 관용적 태도가 미국의 상대적 국력이 쇠퇴하면서 서서히 약화되기 시작하였다. 독일을 비롯한 유럽국가들과 일본은 급속도로 성장하였고, 미국상품의 상대적인 경쟁력이 뒤떨어지기 시작하였다. 결국 미국은 1971년 20세기 들어 처음 무역적자를 기록하였고, 통화부문에서도 달러와 금과의 연동을 지탱할 능력이 사라져, 금환본위제의 고정환율제를 포기할 수밖에 없었다. 사실상 여기서 브레튼 우즈협약체제는 붕괴되었으며, 미국 스스로도 자유무역 질서의 수호와 자유진영의 정치적 결속보다 자국의 단기적 국가이익 확보에 열중하게 되었다. 미국은 일본에 대해 다자주의 원칙의 이행과 통상압력을 강화하기 시작하였고, 한국에 대해서도 제2의 일본을 만들지 않겠다는 입장을 단호히 했다. 특히 1980년대에 들어 심화되었다. 미국은 소련이라는 공동의 적이 존재하는 동안 세계정치안보의 중요성 때문에 경제적 이익을 종속적으로 양보해 왔으나, 1980년대 말 소련의 개혁이 시작되고 결국 동구가 몰락하게 되자, 냉전은 종식되고, 미국은 더 이상 경제적 이익을 희생할 필요를 느끼지 않게 되

었다.

1990년대의 탈냉전으로 세계는 무한경쟁 논리가 통용되는 거대한 지구 단일시장으로재편의 속도를 높여가게 되었다. 물론 1970년대 이후, 브레튼 우즈체제가 흔들리기 시작하면서, 서방국가들이 브레튼우즈체제와 함께 합의했던 케인즈주의적 복지국가에 대한 합의도 흔들리기 시작하였다. 미국의 패권적 지도력이 배제된 지구자본주의는 국민국가를 단위로 하는 케인즈주의적 복지국가와 긴장관계에 놓이지 않을 수 없다. 지구화는 완전고용의 종식과 사회적 지출의 감소를 의미할수 있다.

지구화란 Mishra(1998)의 정의를 빌리면,한 나라의 경제가 점점 개방되며 초국가적인 경제의 영향에 종속되어가는 과정을 말한다. 지구화의 네트워크 과정에 편입되게 되면 자국에 의한 통제와 관리가 줄어들게 된다. 실제로 전세계적으로 재화와 서비스의 세계적인 교환에 다국적 기업의 역할이 증대되고, 외국의 직접투자가 급격히 증가하고, 화폐와 자본의 국가간 자유로운 이동을 저지할 수 없게 되었다. 나라 밖으로 자본이 자유롭게 이동하게 됨에 따라 통화 팽창정책(즉 이자율 감소정책)은 기금을 이자율이 더 높은 나라로 이동시키는 결과를 낳을 수 있다. 지구경제에서 조세를 늘리는 것은 바람직하지 못하며 오히려 세금을 줄이는 것을 강조한다. 지난 십년동안 OECD국가들은 특히 고소득자와 기업들에 대하여 직접세를 줄여왔고, 그 결과 조세부담은 소비세와 사회보장세로 이동했다. 세입을 증가시키지 않으면서 적자와 채무를 감소시키려면, 정부는 사회적 지출을 감소시키는 것을 제외하고는 대안이 없다. 이미 앞절에서 살펴본 바와 같이, 다양한 방법과 다양한 속도로 각국의 정부는 사회복지에 대한 국가의 책임과 공헌을 감소시켜오고 있다. 전형적인 방법은 보편주의적 접근으로부터 선별적이고 표적화된 접근방식으로 전환하거나, 수혜의 자격 및 급여수준을 감소시키고, 덜 필수적이고 표적화된 접근방식으로 전환하거나, 덜 필수적인 서비스를 없애며, 국가복지 영역의 일부분을 민영화하는 것이다. 변화의 속도는 다양하지만, 방향은 모두 한결같다.

미국의 냉전세계전략과 GATT의 관대한 운용으로 가능했던 개도국 한국의 무임승차는 더 이상 생각할 수 없게 되었다. 동아시아 국가들의 경제적 성공은 선진국들의 양보와 희생 위에 이루어진 것이라는 생각이 이들로 하여금 시장자본주의 원칙으로 수렴할 것을 요구하게 되었다. 수입보다 수출, 소비보다 저축을, 그리고 소비자 보다 생산자의 이익을 강조하는 중상주의적인 국가 산업전략도 더 이상 지속될 수 없게 되었다. 선진국들이 노동비용을 낮추면, 개도국들은 더 낮추지 않으면 경쟁 할 수 없는 형편이 되었지만, 노동비용을 낮추거나 충격을 흡수할수 있는 능력은 선진복지국가들만 가지고 있는 것이다.

이같은 국제경제환경의 급속한 재편은 한국경제에 대해서 심각한 구조적 조정과적용을 요

구하는 것이다. 한국에서도 이미 1980년대 (5공화국)초부터 정부주도 성장 전략으로부터 탈피하여 자원배분을 시장제도에 의존해야한다는 주장이 대두되기 시작하였다. 즉 성장에 치우친 정부의 시장개입은 자원의 낭비를 초래했을 뿐 아니라, 경제력의 집중을 심화시켰으며, 경쟁 질서를 문란하게 하는 등 분배 불균등에 대한 원인이 되고 있다는 사실이 경험적으로 입증되고 있었다.

그러나, 문제는 경쟁력을 위해서는 생산성을 높이거나 노동비용을 낮춰야 하는데, 한국 사회의 정황으로 볼 때, 사회구조의 변화와 생활양식의 변화, 정치적 민주화의 진전으로 그동안 억제되던 사회적 시민권의 요구가 오히려 분출하는 상황이라는데 있다. 한국의 압축성장은 전형적으로 사회통합이나 탈상품화의 노력을 외면해 왔기 때문에, 경제위기의 충격을 흡수하고 고통을 나누어 분담할 완충제도가 빈약한 것이다. 일인당 국민소득 1만불을 자축하고, OECD회원국이 되었다가 IMF관리체제로 곤두박질하는 수개월 동안 국민들에게는 극단적인 희망과 절망의 교차와 사상 초유의 대규모 실업을 경험하면서, 국가의 경제 능력은 최저에 있으면서 사회복지에 대한 요구는 최고에 달하는 딜레마에 봉착하고 있다.

한국의 1960년대 고속 경제성장은 박정희 대통령의 혁명적 캐치프레이즈, 복지국가의 구현과 빈곤의 추방과 함께 시작되었다. 당시는 아직 농업인구가 전산업인구의 60% 이상을 차지하고 있었으며, 절대빈곤이 만연해 있었다. 그는 경제성장, 즉 빈곤의 추방이 진정한 독립의 열쇠라 믿었으며, 그의 복지국가 구현의 야심은 우선 빠른 경제성장과 고용의 창출없이는 무의미한 것이었다. 주지하는 바와 같이 박정권은 1962년 제1차 5개년 경제개발계획에 착수하였고, 제1차 5개년계획은 연평균 7.6% 성장으로 성장목표를 초과달성하였으며, 2차 5개년계획도 연평균 10.5% 성장을 달성하였다. 박정희 정권은 집권 초기에 십여개가 넘는 사회복지관련법들을 제정하였다. 생활보호법(1961), 군인연금법(1963), 산업재해보상보험법(1963), 의료보험법(1963), 공무원연금법(1960), 원호법(1961), 사회보장에 관한 법(1963), 아동복지법(1961), 재해구호법(1962) 등 많은 법들이 제정되었다. 그러나 이것들은 군사정권이 필요로 했던 정당성의 창출을 위한 선전적 약속이 되고 말았다. 이 많은 법률들중에서 실제로 시행을 보게 된 것은 공무원 연금, 군인 연금, 산업재해보상보험, 생활보호제도 등 수개에 불과했다. 혁명 초기의 평등주의적 선언과는 달리, 공급과잉 노동시장을 배경으로 고용창출만으로도 정치적인 정당성을 확보할 수 있었다. 노동자들은 낮은 수준이었지만 정기적인 임금이 지급되는 직업을 갖는 것에 만족했고, 국가는 시장을 키우기 위하여 자본을 대신하여 노동운동의 가능성을 예방하고 임금상승을 억제하는 접근으로 일관하였다. 수출주도형 공업화관 양질의 풍부한 노동력을 전제로 가능한 것이었다. 세계시장에서의 수출경쟁력을 위하여 낮은 임금을 유지해야 했고, 이

를 위하여 국가는 임금인상을 규제하고 노동운동을 억압하였다. 복지지출은 비생산적이고, 낭비적인 유출로 간주되었으며, 빠른 경제성장을 통하여 소득을 증대시킴으로써, 각자 욕구를 충족시킬 수 있게 하려 하였다. 이러한 성장제일주의의 압축성장 기조는 1987년 민주화 대선 언까지 유지되었다.

유신기간을 통하여 지배 엘리트들은 밑으로부터의 압력에 대하여 다만 심화된 억압과 선별적인 임금인상으로 대처했다. 그러나, 사실상 1960년대 말에 이미 무제한적 노동공급현상은 끝나 있었다. 1970년대부터는 노동잉여가 고갈되고, 시장력에 의한 임금압력이 시작되었으며, 서민근로자들에 의한 민주노조운동도 이때 이미 시작되었다(Choi, 1984: 38). 경제성장에서 정당성을 찾으려 한 권위주의적인 정권에게 있어서, 노동자들의 집단행동은 다른 어떤 사회운동보다 직접적인 위협이었다. 노동의 중단은 전체 국민경제를 파국으로 끌어갈 수 있기 때문이다.

1979년 제2차 석유위기가 한국 경제를 강타했을 때, 한국경제는 결국 GNP의 마이너스 성장을 기록하게 되며, 학생과 반정부 지도자들의 반항과 데모의 물결을 초래했던 박대통령의 18년 통치의 막이 내려졌다. 그러나, 유신체제를 뒤이은 제5공화국은 이념에 있어서 유신 정부와 크게 다르지 않았다. 복지사회의 구현을 국정목표로 내걸었으나 5공화국의 복지정책은 유신체제 하에서의 그것의 대체적인 연속이었다. 복지정책은 여전히 비생산적 비용으로 인식되었다. 유신시대에 시작된 의료보험제도의 적용범위를 확대시키고, 산재보상보험법을 개정하여(1982) 도급 및 건설공사를 일괄적용하게 하는 외에, 사회복지서비스 관련 법들의 정비를 시도하였다. 복지에 대한 국가의 태도는 가능한 한 비개입적이었고, 복지에 대한 자본의 태도 역시 지극히 주변적이었다.

1983년 후반부터 국제경제가 2년의 침체 끝에 다시 지속적인 성장으로 기조가 바뀌게 되자, 전두환 대통령은 1986년 아시안 게임과 1988년 올림픽유치로 한국의 민족주의를 고양했다. Johnson의 지적과 같이, 올림픽이야말로 말로 저항자들을 위한 창구로서 위대한 도전이 되었다(1988). 전대통령은 양보하지 않을 수 없었다. 6월 29일 노태우 대통령 예정자가 민주화 선언을 하고, 1987년 12월 대통령 선거로 의회민주주의에 의한 제6공화국의 탄생을 보게 되었다. 1960년대, 1970년대, 1980년대의 지속적인 경제성장이 비민주적인 이른바 권위주의적인 개발독재를 허용했다면, 1987년 이후는 경제성장을 지연시키는 위험부담을 감수하면서, 보상적인 정치발전을 실험해 온 시기라 할 수 있다. 6공화국은 국회를 정치의 중심무대로 돌려 놓았고, 결과적으로는 30년만의 문민정부를 탄생시켰다.

제 6공화국은 국회를 정치의 중심무대로 돌려놓고, 노동자의 집단행동에 대한 억압적인 국가 개입을 피하고 대신 노동자와 사용자 당사자간의 갈등해결에 맡기는 불간섭주의를 택했다. 이

는 사용자들로하여금 파업근로자들과의 대면협상에 들어가게 하였다. 동시에 근로자복지시책으로 1986년 제정된 최저임금법을 1988년부터 적용 실시 하였다. 그외에, 근로자 주택 25만호 건설(1992년 까지)이라는 야심적인 계획을 발표하고, 노동은행설립(1992)을 추진하여 근로자 복지법사업을 지원하며, 사내복지기금법(1991)을 제정하고, 우리사주제도의 활성화를 추진하는 등, 근로자 및 기업복지기반확충에 적극적인 태도를 보였다.

한국 사회복지정책의 역사로 보면, 아세안 게임으로 민족주의를 고양한 1986년 5공화국 말기부터 올림픽을 치른 6공화국 초, 즉 1986년에서 1989년에 이르는 정권교체와 여소야대 국회의 정치적 전환기는 유례없이 화려한 제도적 진전이 이루어진 기간이었다. 1986년 국고부담 50% 수용을 내용으로 한 농촌지역의료보험안이 채택되었고, 1988년부터 전면 실시에 옮겨졌다. 이어서 1989년 도시 자영자를 위한 도시지역 의료보험이 실시되었고, 1986년 국민복지연금법(1973)을 전면 개정하여, 1988년 국민연금법의 실시를 보게되었다. 무엇보다도 오랫동안 관심밖이었던 생활보호업무와 사회복지서비스의 전달체계 확립을 위하여 사회복지전문요원의 배치가 시작되었다. 이러한 작업들은 실제 예산이 소요되는 정책결정이라는 점에서, 이전에 정권교체 직후마다 되풀이되었던 소극적인 사회복지관련법 개정 및 제정과는 차별되어야 할 것이다. 해외 사정을 보면, 이때쯤이면 70년대 초부터 시작된 복지국가 위기론이나 조세저항이 정리가 되어, 유럽의 사민주의 정당들이 경제적 생산성, 참여정책, 공동체개발, 생태문제에 공식적인 관심을 표명기 시작한다. 다시말해서, 유럽의 사회민주주의는 1980년대 말이면 이미 자원의 재분배 문제를 놓고 다투는 것이 아니라, 생산의 물리적, 사회적 조직, 소비의 문화적 조건을 다루기에 이른 것이다. 영국 노동당은 바로 1987년 연례대회에서 노동당도 개인의 자유와 선택을 더욱 강조해야한다는데 합의를 보게된다. 이렇게 유럽의 사민주의 정당들이 근로국가의 경향적 전환을 보이기 시작할 때, 거의 같은 시점에 한국은 이제 비로서, 짧은 기간이지만, 계층간 재분배문제에 대한 반듯한 관심 표명이 이루어졌다.

한국에서는 그러나, 다시 1988년 말부터 3저현상이 퇴조하고 경기침체가 시작되면서, 역사의 진자는 움직임의 방향을 바꾸기 시작했다. 1988년 이후 노사분규가 급속히 감소하고, 노동조합수나 조합원수도 오히려 감소 추세를 보이게되며, 무역수지가 적자로 반전된 1990년에는 집권여당과 2개야당이 결합한 3당통합을 통하여 보수대연합이 이루어졌다. 보수대연합을 승자연합으로 이끈 1992년말 대통령선거를 통하여 김영삼정부는 출범하였다.

최장집(1993)은 1987년 이후 한국에 두개의 민주주의가 나타났다고 말한다. 기득의 중산층이 요구하는 민주주의는 자유민주주의의 절차적 규범의 회복에 한정된 것이었고, 학생과 노동자들이 중심이된 민중부문은 탈권위주의화에 덧붙여 부의 불평등한 배분과 불평등한 사회관계

를 재생산해내는 생산과 분배체계의 개혁의 성취에 의해 평등, 사회정의, 공동체에 초점이 놓여지는 실질적 민주주의를 요구하였다는 것이다. 김영삼정부는 보수대연합을 지지기반으로 출발하였으므로, 처음부터 모든 개혁이 보수라는 울타리 안에서 이루어지지 않으면 안되었다. 신정부의 경제정책결정가들은 국가의 실패, 시장의 효율성을 신봉하는 전형적인 “신자유주의”적 이념을 습득한 사람들이었다. 국가의 경제개입 축소와 시장기능강화를 지향하는 탈규제조치가 선호되었다. 그러나, 대기업의 시장독점능력을 제한하지 않은채 서둘러 규제를 푸는 것은 재벌의 경제적 집중을 심화시킬 뿐이다. 실제로 1993년 한해동안 부의 집중에 있어서 나아진 것이 없고 오히려 악화되었다. 정보사회와 지식사회를 준비하는 교육개혁을 추진하였고, 사회복지에 관해서는 집권 중반에 접어든 1995년 “삶의 질의 세계화 선언”이라는 모호한 슬로건으로 많은 사람들을 혼돈시켰다. 삶의 질의 세계화는 고전적인 복지국가의 기초도 확립하지 못한 상태에서, 서구의 신보수, 신자유주의 복지모형을 접합하려 하였다. 가족기능을 강화하고 민간부문의 참여를 강조하는 복지다원주의와 문화복지라는 새로운 개념을 포괄하는 국적불명의 복지비전을 제시하였다. 복지정책에 대한 확신의 결여는 의료보험, 연금보험 각각의 제도개선을 위한 위원회를 설치하여 논의하게 하였을 뿐, 결과는 다음 정권으로 넘겼다.

1997년 12월 18일 금융위기의 소용돌이 속에서 50년만의 민주적인 정권교체가 이루어졌다. 1998년 출범하게된 국민의 정부는 최 장집이 말하는 두 개의 민주주의 중에서 후자, 실질적인 민주주의를 시장경제와 병행 발전시킬 것을 목표로, 국가적인 위기를 극복해야하는 과제를 안고 출범하였다. 여기서 IMF사태의 배경을 설명하지는 않는다.²⁾ 주지하는 바와 같이 IMF의 구제금융 지원에는 거시경제적인 안정화 조치와 구조조정의 이행이라는 엄격한 요구조건이 따랐다. IMF 체제하에서의 구조조정은 필연적으로 대량 실업을 낳고 대량 실업은 즉각적인 대응을 필요로 하는 복지수요를 급증시킨다. 지구경제가 혁신과 경쟁력을 요구한다지만, 실업대책 예

2) 1997년 11월 금융위기의 연원은 1993년 쌀시장 개방 결정을 고비로 YS정부는 세계중심국가로의 발전을 목표로 하는 세계화라는 슬로건을 내걸고, 금융자유화와 탈규제에 박차를 가하는 시점까지 거슬러 올라간다. 대통령 직속의 세계화추진위원회가 설치되는가하면, 개발경제의 상징이던 경제기획원을 재경부로 흡수시키고, 24개에 이르는 상업은행을 새로이 탄생시켰다. 1993-1995년 사이에 한국은 국내투자율 35% 이상을 유지하면서 때때 성장률 8%를 초과하고, 반도체같은 지식집약산업에 의한 수출증대에 성공하였다. 문제는 이러한 높은 성장률과 높은 투자율이 주로 해외 단기자본의 유입에 의한 것이었다는 점이다. 새롭게 탄생한 상업은행들은 금융자유화와 탈규제라는 환경변화를 공격적으로 활용하였다. 이들이 해외 장기자본을 적극적으로 차용하여, 국내 회사들의 장기 투자금융으로 보다 높은 이자율로 대출하였다. 국내 몇몇 회사들이 과중한 부채부담으로 부도위기를 맞게되자, 한국은행이 긴급유자로 개입하게되고, 그것이 해외채권자들의 한국 금융기관에 대한 신인도를 추락시키는 요인이 되어, 단기채 상환요구가 잇따르게 되었고, 11월 말 외환보유고가 바닥을 들어내게 되면서, 한국경제는 급기야 채무불이행의 위기에 놓이게 되었다. 바로 이 시점에서 IMF가 개입하게 되었고, 즉시 570억불 유입과 장기보증을 약속하였다.

산은 증액되고있다. 한국의 경제위기는 복지정책과 함께가 아니면 극복될 수 없다.

2차대전후 오늘날까지 지구경제환경이 바뀌는 동안, 서방 민주국가들은 구에서는 복지국가가 급성장하였다가, 지난 10여년에 걸친 지구화경향과 함께 근로국가나 능력부여국가로의 경향적 전환을 경험하여오고 있는데 반하여, 한국은 1960년대 이래의 유리한 무역조건을 배경으로 선성장 후분배 논리에 기초한 고도의 압축성장에 열중해왔다. 압축성장이 의미하는 취약한 토대와 하부구조를 가진채, 일정수준의 축적이 이루어지고 민주화가 진행되어 배분에 관한 논의가 시작되는 듯한 시점에 이르자, 이제는 지구화의 압력이 강해지면서 경제환경이 어려워졌고, 복지수요도 동시에 급증하였다. 서구 선진복지국가들의 근로국가로의 전환의 의미는 복지국가의 탄탄한 하부구조를 전제로한 전환이다. Jessop과 Gilbert가 함께 강조하듯이, 이제까지의 사회권을 완전히 포기하는 일은 아무도 상상할 수 없는 일이다. 시장경제의 탄력을 회복하기 위하여, 경우에 따라서는 경제위기의 극복을 위하여 이제 배분보다 혁신과 성장에 관심을 높여야 한다는 것이다.

한국이 직면하고 있는 지구화 압력은, 어려워진 지구경쟁 환경하에서도 성장 기초를 회복하여야한다는 민족적 명령과, 동시에 오래동안 잠재해 있던 복지수요의 폭발적인 증대에 대처해야한다는 역사적 운명, 어느 것에도 우호적이지 않다. 세계의 경향적 전환을 제대로 인식하는 일이 중요하다. 세계의 경향적 흐름에서 벗어나지 않으면서 지난의 파제를 풀어가야할 것이다.

4. 21세기 한국 사회복지와 중앙정부의 역할

Jessop(1993), Esping Anderson(1996), Gilbert(1999) 모두의 지적과 같이, 세계의 경향적 전환은 결코 국가간의 전통적, 문화적, 고유성과 상이성을 무시한 일률적인 전략을 요구하는 것이 아니다. 20세기 복지국가의 유산이 없었던 것 처럼, 19세기 자유주의 국가로의 회귀를 의미하는 것은 더구나 아니다. 지구자본주의는 국가의 역할을 무용지물로 만드는 것이 아니며, 복지국가로부터 근로국가, 혹은 제3의 길 정치로의 전환, 그 자체가 국가의 역할, 변화된 국가의 역할을 요구한다.

한국은 엄밀한 의미에서 복지국가이었던 적이 없다. 기든스(1998:155)처럼, 고전적 사회민주주의란 경제적 보장과 재분배에 주된 관심을 기울이고 부의 창조는 부수적인 것으로 여기는 것으로 정의한다면, 부존자원이 부족한 개도국 한국은 사회민주주의적 복지국가가 될 가능성마저 희박하다. 한국은 경쟁력과 부의 산출을 위해 국가가 무제한적인 권력을 행사할 수 있었던 신중상주의국가, Johnson (1988)의 표현으로는 “권위주의적 개발국가(Authoritarian Developmental

State)"였다. 권위주의적 개발국가는 경제성장에 최우선 순위를 두고, 사회복지의 제도화 자체를 적극적으로 지연시키고자 하였다. 한국 현대사의 관점에서 보면, 권위주의적 개발국가로부터 민주적 복지국가로의 전환이 절실히 요구되는 시점에서 자본주의 지구화의 압박이 현재화되기 시작한 것이다. 복지국가였던 적이 없는 한국이 세계경제환경에 제대로 적응하기 위해서는 그 어느 때보다 현명한 국가의 역할이 중요한 것이다.

전국에서 무작위 표집된 1,000명에게 우리사회에서 경제성장의 결실은 공정하게 나누어지고 있다고 생각하느냐고 물었다. 1997년 1월 84.2%(응답자 984명)가 그렇게 생각하지 않는다고 대답했고, IMF 이후인 1999년 2월에는 89.3%(응답자 995명)가 그렇게 생각하지 않는다고 대답했다. 소득계층이 높을수록 부정하는 경향이 높았다. 우리사회에서 배분이 공정하다고 생각하는 사람은 10명중에 두명도 안된다. IMF 이후에는 1명정도다. 참고로 독일에서 1976년과 1984년, 독일내에서의 배분이 정당하다고 생각하는가 하는 비스한 질문에 부정적인 대답을 한 비율이 58%와 63%로 두 해 사이의 차이는 컸지만, 우리나라에 비해서는 크게 낮다. 그래도 10명중에 4명은 정당하게 배분되고있는데 동의한 것이다.

같은 1,000명의 설문에서, 정부의 제도나 정책이 개인의 능력을 발휘해서 성공할 수 있도록 운영되고 있다고 생각하느냐고 질문했을 때, 97년에는 68.6%가 그렇지 않다고 답했고, 1999년에는 74.9%가 그렇지 않다고 답했다. 대부분의 사람들이 정부는 개개인의 역량 발휘에 도움을 주고 있다고는 생각하지 않고 있다. 정확히 같은 질문은 아니지만, 기든스가 인용하는 1964년 미국의 여론조사에서, 당신은 얼마나 자주 정부가 일을 잘하고 있다고 믿는가라고 물었을 때, 항상 또는 대부분이라고 대답한 사람이 76%였는데 1994년에는 똑같은 질문에 그 비율이 25%로 떨어졌다(기든스,1998:94). 미국의 1994년과 한국의 1999년이 비슷한 수준이다. 1999년 IMF사태후 한국사람들은 대부분이 배분정의의 현실에 대해서는 부정적인 견해를 가지고 있고, 정부의 역할에 대해서도 국민 개개인의 능력을 발휘할 수 있도록 도움을 주고 있다고 생각하지 않는 것으로 나타났다. 우리나라의 세금제도는 빈부의 격차를 줄이도록 운영되고 있다에 긍정적으로 응답한 사람은 1997년에 15.6%, 1999년에 12.3%로 아주 낮은 가운데 IMF 이후 더 낮아졌다. 그러나 국가가 장애인이나 노인처럼 일할 능력이 없는 가난한 사람에게 최소한의 생활을 보장해주어야 한다에 대하여 반대한 사람은 1997년에 1.5%, 1999년에 2.2%로 응답자 거의 대부분이 국가의 노동무능력자에 대한 보호에 찬성하였다. 세금제도의 수직적 재분배 효과에 관해서는 대개가 의문을 가지고 있지만, 가난한 장애인, 노인에게는 국가가 생활을 보장하여야한다고 생각한다. 대부분의 사람들이 우리사회의 배분은 공정하지 않다고 생각하며, 정부가 국민 개개인에게 도움을 주는 행정을 펴고 있다고는 생각하지 않으며,

빈곤층의 생활보장은 국가의 책임이라는데 동의하고 있다. 다시 말해서 우리사회의 배분정의에 관한 일반인들의 의식은 매우 부정적이고, 배분정의의 회복을 위한 재분배정책의 필요성에 대해서는 대개가 동의하는 것으로 이해할 수 있다.

한국의 사회복지제는 제도의 골격을 갖추는데는 그런대로 진전이 없었던 것은 아니다. 내실의 문제가 없는 것은 아니지만, 의료보험, 국민연금, 산재보상보험, 그리고 고용보험에 이르기까지 4대사회보험이 운영되고 있다. 사회 안전망으로서의 생활보호제도가 있고, 노인, 아동, 장애인, 여성, 근로자를 위한 각종 사회복지 서비스도 공식적인 체계를 가지고 있다. 문제는 경제성장이 부실한 하부구조를 극복하지 못한 것처럼, 사회복지제도 역시 하부구조, 사회복지제도가 운영되려면 전제되어 조건들을 갖추지 못하고 있다는 것이다. 공적부조에는 공식적인 빈곤선이 있어야하고, 자산조사가 있어야한다. 아직도 빈곤행정용 최저생계비와 노동운동용 최저생계비가 따로 있을 수밖에 없고, 행정비용부담을 이유로 개별적인 자산조사는 없이 생활보호가 시행되고 있다. 소득비례형 사회보험제도가 운영되려면, 소득의 파악이 전제되어야하며, 사회복지서비스가 확충되려면, 전달체계가 확립되고 인력이 확보되어야 할 것이며, 민간부문의 적극적인 참여를 원칙으로 한다면, 민간부문의 참여에 대하여 일관되게 우호적인 국가정책이 있어야 한다.

피용자의 소득의 파악은 문제가 없는데 자영자의 소득 파악은 문제투성이라면, 자영자와 피용자를 통합하는 소득비례형 사회보험제도는 근원적인 문제점, 취약점을 가지고 있다. 이의 보완을 위한 노력이 따르지 않는다면, 모형의 선택 자체가 정당성을 잃게 된다. 자영자 소득 파악문제는 최근 국민연금 전국민 확대와 관련하여 쟁점화 되었는데, 조세정책 차원에서도 소득 파악문제는 심각하게 접근되어야한다. 소득 파악의 기반이 취약하면, 조세의 형평성을 기대하기 어렵다. 조세제도가 얼마나 형평한가에 따라 사회복지제도의 재분배 기능이 달라질수 있고 또 달라져야 하기 때문이다. 위 설문에서 보았듯이 조세제도의 형평성에 대한 일반국민의 인식은 매우 부정적이고 그것이 근거없는 것은 아니라고 보여진다.

사회복지제도의 전제조건으로 조세제도의 형평성 확보는 근로국가든 복지국가든 상관없이 21세기 한국의 중앙정부가 해야할 중요한 기능이다.

또, 민주사회에서의 사회복지정책은 다양한 이해관계의 조정이 필요하므로, 다양한 이해관계를 충분히 표현하게 하고, 토론하게 하며, 또 필요할 때 중재하는 일은 기본적인 정부의 역할이다. 사회복지와 관련된 이해관계의 조정은 지역단위의 사소한 것에서 부터 집권당의 신임에 관련된 중앙정부 차원의 중차대한 것에 이르기까지 다양하다. 사회복지제도정책과 제도의 자원 배분적이고 민생적인 속성을 고려할 때, 그리고 복지정책과 국민경제, 나아가서 지구경제와의

연관을 고려할 때, 그 정책결정에는 반드시 체계적이고 합리적인 근거가 필요하며, 이를 위하여 지속적인 교육, 연구, 개발 투자가 필요하다. 이것은 당연히 정부의 책임이다. 지방차원에서의 연구 개발도 중요하지만, 중앙정부 차원에서의 투자가 절대적으로 필요하다. 중앙정부 차원의 직접적인 연구 개발이나 민간연구기관의 연구 개발이나에 관하여 문제가 제기될수 있으나, 우리나라에서 적어도 당분간은 사회복지라는 공공재의 연구개발은 영리부문보다는 비영리 제3부문이나 국가부문의 역할이 되어야할 것으로 보인다.

각각의 제도자체 운영의 민주화도 중요한 과제이다. 예컨대 의료보험제도의 민주적인 운영을 시도하려면, 먼저 정부측의 자세가 바뀌어야한다는 의미에서 정부의 역할이 중요하다. 사회복지제도 운영의 투명성, 책임성, 접근성의 제고는 시민부문의 요구와 정부부문의 공조없이 불가능하다. 여기에서도 적극적이고 책임성있는 민간부문의 역할보다 정부측의 자세변화가 더 중요하면 했지 결코 덜 중요하지는 않다.

YS 정부의 명시적인 복지정책 기초중의 하나가 복지다원주의와 민관 파트너쉽이었다. 민관의 파트너쉽이야말로 하부구조없이 어려운 과제다. 민관의 동반자 관계는 말그대로양자간의 대등한 지위를 전제한다. 그러나 오랜 관행 속에서 양자간의 불평등관계가 고착되어 있는 상황에서 양자간의 동반관계가 쉽게 만들어 질 수 없는 것이다. 30 여년에 걸친 개발독재 기간동안 자유로운 시민활동이 제약을 받아왔다는 역사의 현실을 무시할 수는 없는 것이다. 우선, 민간조직과 정부간의 대등한 협조관계를 위해서는 민간부문의 역량이 질적으로나 양적으로 커져야 한다. 이들의 역량을 키우는 일에, 교육, 훈련, 제도개선등에 정부는 적극적으로 우호적으로 반응하여야한다. 시민단체등 비정부조직이 공식적으로 복지활동을 할수 있게 하는 법인격 인정 절차나 조건이 간소화되어야한다. 아니면, 법인격 없이도 법인격을 가진 조직과 같은 활동을 할 수 있도록 해야 할 것이다. 또한, 민간부문이 국가를 대신한 공익활동을 수행할 때에는 어떤 형태로든 공식적인 인정이 있어야한다. 세금의 감면, 보호는 기본이다. 그러한 공익활동에 대한 정부의 조세양보가 적극적으로 확대되지 않으면, 사회복지 서비스 제공과 관련하여 관민의 협조체제 구축은 사실상 공허할 수밖에 없다. 그동안 사회복지 서비스 부문의 전달체계로 보면, 서비스의 직접적인 전달의 차원에서는 정부가 거의 전적으로 민간부문에 의존하여 왔으면서도, 민간부문을 재정적인 지원 때문에 행전적으로도 완전히 정부 예측적인 지위에 있었다. 앞으로 이들의 역할을 민주적으로 성장할수 있게 하는데는, 민간복지부문 자체의 노력과 동시에 정부부문의 변화의 의지가 못지 않게 중요하다. 민주사회로의 지향은 시민사회의 역량강화와 성장과 동시에 공공부문의 도덕성제고와 민주적 협조의사를 동시에 요구하는 것이다. 시민사회가 아무리 중요해졌다 해도 그것이 정부를 대신할 수는 없다.

사회복지 재원을 민간부문에서 동원하는데도 한계가 있다. 작은 정부가 되기 위하여 조세율을 낮추는 것은 그만큼 민간 기업으로 하여금 세계시장에서 경쟁력을 가지라는 것이지, 정부를 대신해서 공익사업을 하라는 것은 아니다. 국가이외의 다른 복지주체들에 의해, 소홀해진 복지가 보완될수 있다는 기대는 명백히 비현실적이다. 현시점에서 한국사회의 지구경제에의 적응이 공공부문의 복지재정의 감축을 의미할 수는 없다. IMF 이후 실업이 늘고, 사회안전망에 대한 관심이 높아지고 있다. 실업대책 예산에 국민의 정부는 현재로는 높은 우선순위를 부여하고 있지만, 얼마나 지속될 수 있을지는 모르는 일이다. 경제회복의 전망에 따라 유동적이기는 하지만, 그러나 당분간은 선진국들 처럼 고실업과 함께 지내야 할 지 모른다.

아래 표에서 보듯이 한국의 경우 중앙정부 세출에서 보건 및 사회보장 재정이 차지하는 비율이 예외적으로 낮다. 예외적으로 낮은 수준과 예외적으로 높은 수준 사이에서, 정부 복지재정 규모가 정착되어야 할 것이다. 이제까지의 제한적인 복지국가정책은 한국의 경우 좀더 적극적이면서, 장기적이고 종합적인 국가 생산성 제고를 지향하는 복지모형을 지향해야할 것이다. 이 과정에서 중앙정부의 역할은 그 어느 때보다 중요한 것이다.

통제되지 않은 시장경제는 복지 뿐 아니라 민주주의에도 위협을 가한다. 21세기 한국의 민주적 시민들은 그들의 정부가 경제적 보장과 사회정의를 천명할 것을 기대할 것이다.

표 1. OECD 국가의 중앙정부 세출 중 보건 사회보장 재정 비율

OECD 국가	기준연도	1인당 GDP (US \$)	보건 사회보장 재정(%)		
			합계	보건비	사회보장, 복지비
네델란드	1995	25,585	51.68	14.64	37.04
미국	1995	27,578	48.44	19.21	29.23
스웨덴	1995	25,955	52.15	0.26	51.89
영국	1995	16,260	45.08	13.96	31.12
멕시코	1994	4,010	26.18	3.33	22.85
한국	1996	10,639	11.30	0.70	10.60

자료: IMF, Government Finance Statistics Yearbook, 1996;

통계청, 국제통계연감, 1997, 통계청, 한국의 사회지표, 1997.

(정경배, 박찬용, 1998:220)

참고문헌

- Blair, Tony, 1998, "Forward and Introduction," Green Paper on Welfare State Reform.
- Clarke, John, Allan Cochrane and Carol Smart, 1987, *Ideologies of Welfare: From Dreams to Disillusion*, Century Hutchinson, Ltd., London.
- Esping-Anderson, 1996, *Welfare States in Transition: Antional Adaptations in Global Economies*, Sage, London.
- Gilpin, Robert, 1987, *The Political Economy of International Relations*, Princeton University Press, Princeton.
- Jessop, B., 1993, "Towards a Schumpeterian Workfare State? Preliminary Remarks on Post-Fordist Political Economy," *Studies in Political Economy* 40, Spring 1993.
- Johnson, Charlmers, 1988, "The Democratization of South Korea: What Role Does Economic Development Play?" unpublished paper presented at the Second Ilhae-Carnegie Conference, July 8-9, 1988, Seoul.
- Kitschelt, Herbert, 1994, *The Transformation of European Social Democracy*, Cambridge University Press.
- Liebfried, Stephan, 1995,
- Mead, Lawrence, 1986, *Beyond Entitlement: The SOcial Obligations of Citizenship*, Free Press, New York
- Mishra, Ramesh, 1998, "Globalization and Welfare State," unpublished paper presented at at the Center for Social Welfare Research, Yonsei University, Seoul.
- OECD, 1988, *The Future of Social Protection*, OECD, Paris.
- Torfin, Jacob, 1997, "From Keyensian Welfare State to a Schumpeterian Workfare Regime—the Offensie NeoStatist Case of Denmark," Paper presented at the 9th International Conference on Socio-Economics, Montreal, Canada, July, 5-7.
- 기든스, 앤서니 저, 한상진 박찬욱 역, 1998, *제3의 길, 생각의 나무*, 서울.
- 윤영관, 1997, "국제체제의 변화와 한국의 21세기 대외전략," 21세기 한국의 산업과 기업정책 (1), 고려대학교 경제연구소 최종보고서.