

사회복지 변혁의 현실과 이론적, 실천적 과제

이 영 환(성공회대 교수)

1. 문제제기

국민의 정부가 공식적으로 출범한지도 1년이 넘었다. 그 동안 우리나라의 복지정책에 어떠한 변화가 발생하였고, 그러한 현실적 변화가 한국사회복지 정책의 연구에 어떠한 이론적, 실천적 과제를 제기하고 있는가를 점검하는 것이 연구의 주제이다.

전반적으로 볼 때 1997년 말 IMF 관리체제가 시작되면서 사회복지의 전망에 관해서는 위기와 기회라는 상반된 인식이 공존하였다(이영환, 1998). 보다 정확히 말하면 위기 속의 기회의 가능성에 대한 희망이었다고 할 수 있다. 먼저 위기론은 경제적 위기가 재정위기를 가져오면서 복지비 지출을 압박할 뿐만 아니라 범세계적 경쟁질서의 확산에 따른 신자유주의적 복지축소 압력이 결국 복지정책의 위기를 야기할 것이라는 인식이었다.

반면 복지정책의 개혁과 발전을 위한 기회의 조건도 존재하였다. 미증유의 경제위기가 복지제도의 취약성을 노출시키면서 사회적 안전망 구축의 필요성을 매개로 획기적인 복지확대의 기회로 작용할 수도 있다는 역설적인 전망이 주된 논리였다. 이에 더하여 어느 정도 구색을 갖춘 기존 복지제도의 내적 합리성 제고를 위한 준비의 필요성, 그리고 새로운 밀레니엄을 준비하면서 보다 적극적인 복지패러다임을 정립할 필요성이 이러한 기대를 강화하였고¹⁾, 김대중 정권의 상대적 진보성과 적극적 복지의식이 이러한 방향으로의 정책적 발전을 보증할 것으로 기대되었던

1) 기존제도의 내적 합리성 제고와 새로운 복지패러다임의 정립 필요성은 사실상 90년대 이래 사회복지계의 지속적인 과제로 탐구되었다고 볼 수 있다. 세계화시대에 대비한 한국적 복지모형의 정립 등 역대 정권들이 추진한 수차례에 걸친 연구작업들이 그 예라고 할 수 있다.

것이다. 나아가 이러한 기대에는 정치적, 경제적 위기 속에서 복지국가의 기틀을 확립했던 미국이나 영국, 스웨덴 등의 역사적 경험이 희망의 상징으로 어느 정도 기여하기도 했다.

어쨌든 실업예산이 획기적으로 확대되고 사회안전망에 대한 인식이 고조됨에 따라 사회복지계에서는 위기보다는 기회의 조건에 대한 기대가 좀 더 컸던 것으로 보이지만, 돌이켜 보면 위기론과 기회론 모두 진실의 한 단면을 가지고 있었다. 물론 현정부 출범 후 불과 1년이 경과한 시점에서 전반적 복지정책의 변화를 단언적으로 평가하는 것은 시기상조일 것이다. 본 연구에서는 이러한 한계를 염두에 두면서 정책변화의 방향과 내용을 보다 구체적인 차원에서 점검하고자 한다.

정책변화의 전반적인 양상이나 경향을 평가하는 총괄적인 방식은 전체적인 정책기조를 이념적으로 평가하는 것이다. 1998년도 가을 사회복지학회에서는 이를 신자유주의 이념들을 중심으로 시도한 바 있다(원석조, 1998; 오정수, 1998; 김연명, 1998). 그러나 짧은 기간에 이루어진 정책변화에 대한 이념적 재단은 거대담론의 공허성을 내포할 수밖에 없을 것이다(김연명, 1998). 물론 우리 사회에 신자유주의 담론의 지배현상은 분명하다. 따라서 신자유주의의 이념들은 사고와 논의 및 판단의 준거기준으로 명백한 유용성을 가질 수 있다. 문제는 우리 정부의 복지정책이 견고한 복지철학의 기반 위에서 일관되게 진행되고 있는가 하는 문제이다. 주지하듯이 복지국가는 실용주의적 사고의 산물이라는 전통을 가지고 있으며, 우리나라 복지정책의 경우에는 더욱 그러할 것이기 때문이다.

따라서 이념적 논의의 전개를 위해서도 보다 구체적인 중범위 수준의 논의를 충실하게 확충할 필요가 있을 것이다. 예를 들어 정책결정과정, 예산지출의 양과 구조, 세력균형, 제도화와 제도개혁 등(김연명, 1998) 구체적인 정책개혁의 과제들이 어떻게 추구되고 있는지를 탐구할 필요가 있다. 이러한 입장에서 본 연구는 구체적인 개혁과제의 추진을 점검하면서 이와 관련된 실천적, 이론적 과제를 도출해보고자 한다.

2. 복지개혁의 과제와 평가의 기준

언급했듯이 정책 평가의 기준은 정책 개혁의 구체적인 과제에서 도출될 수 있다. 우리나라의 복지정책은 수많은 과제를 가지고 있지만 전반적인 복지정책의 양적, 질적 확충이 중심 과제이며, 구체적으로 다음과 같이 나누어 볼 수 있다.

첫째, 복지제도의 확충과 결합의 시정 및 합리성 제고: 구체적으로 복지제도 적용대상의 보편

성 확대, 사회적 위험에 대한 포괄성 확대, 급여수준의 확충과 적정화, 관리운영의 합리화, 재원 조달의 사회적 책임성 제고 등이다.

둘째, 정책결정과정의 민주성과 참여 제고

셋째, 주거, 보건의료, 교육 등 관련 사회정책에서 탈상품화의 진전.

넷째, 노동능력에 따른 대상자 구분과 열등처우에 입각한 소극적 복지이익의 극복

이러한 개혁과제들을 기준으로, 사회보험과 공공부조, 사회복지서비스 및 관련 사회정책(보건 의료와 주거) 등 정책범주별로 그 동안 어떠한 진전이 있었는지 평가하고 그 함의를 모색할 것이다. 물론 고찰의 대상이 명백한 변화들로 한정되는 것이 불가피할 것이다.

3. 부문별 복지정책 변화의 주요 내용

3.1 사회보험 부문

표 1. 사회보험제도의 변화

	주요 변화 내용
국민연금	<ul style="list-style-type: none"> · 대상자 확대(도시지역 자영자, 99.4.1): 전국민연금시대 · 기금운용 등 관리운영의 투명성, 민주적 통제 진전
의료보험	<ul style="list-style-type: none"> · 지역의보와 공교의보 통합 (98.10) · 직장의보와 통합(2000.1, 국민건강보험법) · 공단, 심의위원회 가입자 참여 확대
고용보험	<ul style="list-style-type: none"> · 대상자 획기적 확대: 98.1 10인 이상 사업장, 98.3 5인 이상 사업장, 98.10. 4인 이하 사업장, 임시, 일용, 시간제 근로자 · 수급조건 완화, 급여수준 제고
제도통합	<ul style="list-style-type: none"> · 4대 사회보험통합추진기획단 구성(98.9). 99.9까지 시안보고

사회보험 부문은 제도개혁이라는 측면에서 가장 현저한 변화가 발생한 부문이다. 특히 제도의 보편성 측면과 관리운영의 통합 및 참여의 증대가 두드러진데, 제도별 개혁의 주요 내용은 우선 다음 표 1과 같이 요약해볼 수 있다.

먼저 보편성 확대의 측면에서, 고용보험의 획기적 확대와 국민연금의 도시자영자 확대를 들

수 있다. 1999년 초에 국민연금법이 개정되어 4월 1일부터 도시지역 자영자들에게 대한 연금 적용이 확정되었다. 실직자 등 납부예외자의 문제가 남아있지만, 어쨌든 전국민 연금시대가 개막된 것이다. 그리고 장애연금이나 유족연금, 특례노령연금 등도 전반적으로 연금수급요건을 완화하거나 연금수급권을 확충하는 방향으로 개혁이 이루어졌다(권문일, 1999).

고용보험은 실업대책의 일환으로 적용대상이 급격히 확대된 특별한 사례이다. 98년 1월에 10인 이상 사업장으로 적용대상이 확대된 후, 3월에는 5인 이상, 10월에는 4인 이하 사업장과 1개월 이상 임시근로자, 일용근로자 및 주당 18시간 이상 시간제 근로자(99.4부터 급여)로 확대되었다. 영세사업장의 부담 가중과 낮은 가입률의 문제가 남아있지만, 보편성 확보의 측면에서 획기적인 진전인 것만은 분명하다. 수급자격이 완화되고 고실업을 감안한 특별연장급여도 확대되었다(진재문, 1999).

둘째, 관리운영의 합리화를 위한 제도통합의 진전으로 의료보험의 통합과 4대 사회보험의 통합이 진행되었다. 물론 사회보험의 통합 자체가 진보적인 개혁인가 하는 문제는 존재한다. 그러나 나름대로의 장단점이 있겠지만, 통합체제가 분립체제보다 관리운영의 효율성, 위험분산의 정도, 보편성 확대의 계기라는 면에서 진보적이라는 인식이 그 동안 사회복지학계의 주류였고, 관련된 노동단체나 시민사회단체들도 대체로 일치하는 견해였다.

의료보험의 통합문제는 해묵은 정책과제로서 그 동안 우여곡절이 많았지만, 1998년 10월에 지역의료와 공공의료보가 먼저 통합되었고, 1999년 1월 6일에 국민건강보험법이 통과됨으로써 직장 의료와의 최종통합으로 단일보험자 시대의 개막을 눈앞에 두게 되었다. 운영의 통합은 2000.1.1부터, 재정의 통합은 늦어도 2002.1.1까지 실천되도록 계획되어 있다(김용하, 1999a).

4대 사회보험의 통합문제는 아래에 요약한 과정을 거쳐 98년 9월에 국무총리 산하에 통합기획단이 설치되어 작업을 진행 중이며, 99년 9월까지 시안을 보고하도록 되어 있다. 통합의 차원은 정책결정차원(복지부와 노동부 등), 제도관리 차원(관리공단), 업무수행 차원(하부관리조직: 사무소, 조합 등) 등 정책운영의 수직적 위계에 따라 다양한 대안이 가능하고, 기능적 범주별로도 완전통합(급여, 재정), 자격과 징수관리, 제도연계 등 다양하기 때문에 선택의 폭이 넓을 수밖에 없는데(김용하, 1999b), 주무부서인 복지부와 노동부의 입장 차이 등이 주된 장애로 등장하고 있다. 얼마 전에 제2차 정부조직 개편작업에서 복지부와 노동부의 통합이 무산된 것이 어려움을 보여주는 단적인 예일 것이다.

<4대 사회보험 통합의 경과>

- 97.9 노사관계개혁위원회, 사회보험통합 논의, 장·단기 방안
- 98.2 노사정위원회 1차 합의 - 4대 사회보험의 통합정수방안
- 98.2 현정부 100대 과제: 사회보험통합방침 포함
- 98.6 고위당정회의: 4대보험 통합 합의
- 98.9 사회보장심의위원회: 기획단 구성 의결, 11월 1차 회의.

셋째, 정책결정과정의 민주화와 참여의 증진에서 뚜렷한 진전이 있었다. 특히 국민연금과 의료보험의 개혁은, 사회보장의 정책결정과 제도운영에서 새로운 형태의 참여적인 정치적 틀을 형성하면서 '배제정치'의 종언'을 알리는 것으로 평가되기도 하였다(김연명, 1999)

국민연금의 경우 관리운영과 기금운용 방식이 획기적으로 변화하였다. 우선 공공자금관리기금법의 개정으로 그 동안 말썽이 많았던 '여유자금 의무기탁제도'가 폐지되었다. 그리고 개정된 연금법은 연금기금운용위원회의 구성을 대폭 개혁하여 20여명의 위원 중 정부위원을 6인으로 축소하고, 공익위원 2인을 제외한 나머지를 모두 가입자 대표에게 할당하였다. 연금공단의 운영에서도 그 동안 배제되었던 사용자, 근로자, 지역가입자 대표 각 1인씩을 비상임이사에 선임토록 하였으며, 국민연금심의위원회의 위원도 15인에서 20인으로 확대하면서 가입자 대표를 9인에서 14인으로 확대하였다(권문일, 1999).

99년 1월 6일에 통과된 국민건강보험법에서도 건강보험심의위원회에 농어민, 노동계, 시민단체 대표들이 참여하게 되어 정책결정의 민주성과 투명성이 증대되었다. 그리고 보험재정을 심의, 의결하는 국민건강보험공단의 재정운영위원회도 직장가입자 대표 10인, 지역가입자 대표 10인, 공익위원 10인으로 구성케 되었다. 요양급여비용 심사 등을 위해 별도로 설립되는 건강보험심사평가원도 학계와 시민운동계의 요구를 수렴한 것으로 평가된다(이상익, 1999).

이와 같은 진전과는 달리 급여수준이나 재원조달에 있어서는 커다란 개선이 이루어졌다고 보기 어렵다. 국민연금의 경우 급여수준을 매년 물가변동률과 연계하여 조정하는 자동물가연동장치를 도입하였고, 앞서 언급한대로 연금수급요건을 완화하거나 연금수급권을 확충하는 방향으로 개혁이 이루어졌지만, 전반적으로는 국민연금의 재정안정 차원에서 급여를 하향 조정하여 40년 가입자 평균 급여수준이 과거소득의 70%에서 60%가 되도록 하향 조정하였고, 수급연령도 현재의 60세에서 점진적으로 상향조정하여 장기적으로 만65세가 되도록 조정할 예정이다(권문일, 1999).

고용보험의 경우에도 실업대책의 일환으로 수급자격의 완화와 특별연장급여 확대, 여성에 대

한 배려 등 개선된 점이 있지만, 재계의 부담이 증가한 반면 국가부담의 회피는 여전한 실정이다(진재문, 1999).

3.2 실업대책과 공공부조정책

주지하듯이 실업대책은 지난 1년간 정부가 총력을 기울인 정책이었다. 이에 따라 획기적인 예산 증가가 이루어졌고, 사회안전망이라는 용어의 사용도 보편화되었다. 실업대책은 크게 보아 경제정책 측면에서의 실업대책과 사회정책으로서의 실업자대책으로 나누어 볼 수 있는데, 후자를 중심으로 볼 때, 98년도의 실업대책예산은 5조 6,486억 원이었으며, 99년 예산은 그보다 증가한 7조 6,911억 원인데, 추경을 통해 증액할 계획으로 알려져 있다(정원오, 1999). 물론 기존의 생활보호사업과 고용보협사업 등이 포함된 예산이기는 하지만, 막대한 재원의 투입임에는 분명할 것이다.

그런데 정부 실업대책의 중요한 특징은, 사회안전망의 개념을 임시적인 대책으로 인식하면서 실업대책의 제도적 발전을 회피하고 있다는 점이다. 실업자 생계대책과 관련하여 기존의 고용보험 적용대상을 확대한 것 외에는, 주로 공공근로사업(전년도 실업예산의 1/5인 약 1조원 사용)과 한시적 생활보호 및 실직자 대부사업 등 임시적, 한시적 대책에 의존해 왔으며, 99년에도 welfare보다는 workfare를 강조하는 이러한 기조가 유지되거나 오히려 확대될 전망이다.

이에 반하여 시민단체들은 전체 실직자의 60% 이상이 생계보장의 사각지대에 존재하고 있는 현실을 강조하면서, 적극적 노동시장정책과 생계보장정책을 분리하고 후자의 기반 위에서 전자를 보다 효율적으로 추진할 것을 주장하였다(문진영, 1998). 이러한 주장은 국민기초생활보장법안의 형태로 국회에 청원되어 현재 국회 보건복지위원회 법안심사소위를 통과한 후 계류 중이다. 기초생활보장법안은 현재의 생활보호사업을 근본적으로 개혁하여 일정 소득 이하 빈곤층의 최저생활을 법적인 권리로 보장하는 제도화된 사회안전망의 성격을 갖는다(김미곤, 1998). 따라서 법안의 통과여부는 우리나라 정부의 복지의식의 발전을 가늠할 수 있는 중요한 계기가 될 것이다. 정부와 여당은 예산상의 부담을 이유로 법안의 통과를 보류하고 있는 데, 실업대책의 주도권을 의식하면서 workfare를 강조하는 노동부와 예산부서가 반대를 주도하고 있는 것으로 보인다.

3.3 사회복지서비스와 전달체계 부문

사회복지서비스 부문은 다음 표 2의 재정지출 추이에서 보듯이 뚜렷한 진전이 거의 없었다(심재호, 1999). 노인복지 부문에서 노령수당을 경로연금으로 개편하면서 대상자를 부분적으로 확대(그러나 여전히 공공부조적 성격 유지)하였고, 장애인복지 부문에서 약간의 진전이 있었을 뿐이다. '98-'99 사회복지서비스 지출예산은 전체적으로 7.7% 정도로 약간 증가하였지만, 주로 노인(경로연금)과 장애인(저소득생계보조수당) 부문만 일부 증가하였을 뿐 이를 제외하면 오히려 감소하였다고 평가할 수 있다. 결국 사회복지서비스는 전근대적인 생활보호사업의 부족한 틈새를 일부 보완하는 역할에서 벗어나 보편적 서비스로 발전하는 과제를 전혀 해결하지 못하고 있는 실정이다.

사회복지전달체계 개선의 문제는 보건복지사무소 시범사업 실시와 평가가 이루어졌지만 후속 대책의 진전은 거의 없었다. 다만, 동사무소 개편 논의에 따라 이를 복지사무소로 활용하는 방안이 대두되고 있을 뿐이다.

표 2. 사회복지서비스 예산 추이 (단위: 100만원, %)

구분	98 예산	99 예산	증감률
노인복지	169,081	191,714	13.4
장애인복지	96,608	105,843	9.6
아동복지	44,645	47,207	5.9
보육사업	107,689	111,786	3.8
여성복지	16,939	16,856	-0.5
기타	61,646	61,265	-0.6

자료: 심재호(1999: 22)

3.4 보건의료 정책

의료보험에 있어서 어느 정도 개혁이 이루어진 반면 이를 제외한 공공보건의료의 개혁에 있어서는 진전이 거의 없는 실정이다(김창엽, 1999). 금년부터 실시계획이었던 의학분업이 또 다시 1년 뒤로 연기되었고, 과다 책정된 의료보험 약가의 인하문제도 해결이 지지부진하다. 그 외, 주

치의등록제, 수가차등화, 1차 의료인력 증대, 공공보건의료체계 정비, 방문보건사업, 국가보건복지정보체계 구축 등 주요 개혁과제들이 모두 방치되고 있다는 평가이다. 또한 보건의료비 중 가계부담률이 50-60%에 이를 정도로 과중한 상황에서 경제위기를 겪고 있는 가계의 진료비 부담을 경감하려는 성의있는 노력은 찾아볼 수 없었다. 이러한 결과는 보건복지부의 소극적 자세에 주된 책임이 있는 것으로 비판할 수 있을 것이다.

유일한 개혁은 보건소 3개소와 보건진료소 150개소를 폐쇄하고 지방공사의료원을 축소한 것이다. 여기에는 효율성의 관점에서 합리적이라고 할 수 있는 측면이 있겠지만, 기본적으로는 민영화를 선호하는 작은 정부론의 영향이 작용한 것으로 볼 수 있다. 이는 보건의료를 개인화된 서비스로 간주하고, 공공보건의료는 민간부문이 담당할 수 없는 최소한의 역할을 감당하는 것으로 상징하는 소극적 인식의 산물인데, 이러한 인식은 세계적으로 볼 때에도 매우 예외적이라 할 수 있다.

3.5 주거정책 부문

지난 1년간 정부의 주택정책은 각종 규제완화와 인센티브 강화로 경기부양에 몰몰한 반면, 일차적으로나마 땅값과 주택가격이 하락한 상황을 주거문제 해결을 위한 계기로 활용하려는 노력은 전혀 경주되지 않았다.

그 결과 국가의 사회주택정책은 답보상태에 있는데, 현정부 초기에는 그 동안 중단되었던 영구임대주택 건설을 재개하여 5년간 2만호씩 총 10만호를 공급하기로 하였지만, 98년 10월에 이를 국민임대주택 5만호(2002년까지 4년간) 건설사업으로 축소 조정하였다. 국민임대주택은 건설비의 30%를 정부가 부담하지만, 10-20년 임대 후에는 분양을 예정하고 있기 때문에 영구임대주택에 비해 사회주택적 성격이 매우 약한 제도이다(이영환, 1999a).

3.6 요약

이상에서 살펴본 바와 같이 국민의 정부 1년 동안 사회보험 부문에서는 어느 정도 개혁의 진전이 있었고, 특히 제도의 보편성 확대와 관리운영체계의 합리화 및 참여 증대의 측면이 개선되었지만, 개혁의 과제라는 기준에서 볼 때 여타 부문에서는 눈에 띄는 발전을 찾아보기 어려웠다. 사회보험의 경우에도 급여수준의 향상과 재원조달의 사회적 책임성 증대의 측면에서는 별 진전이 없었다.

이러한 상황은 복지예산의 추이에서 단적으로 볼 수 있다. 99년도 복지예산은 전체적으로 20.6%가 증가하였지만, 실업대책과 관련된 공공부조 예산의 증가가 대부분을 차지하였고, 그 외 보건과 복지예산의 증가는 미미하다. 공공부조는 공공근로사업을 포함하여 58.1% 증가한 반면, 사회복지서비스와 사회보험 부문은 각각 6.6%, 4.4% 증가에 그쳤고, 보건의료의 경우는 오히려 10.8% 감소하였다(이태수, 1998; 이영환, 1999b).

4. 이론적, 실천적 과제

마지막으로 위에서 살펴본 국민의 정부 1년 동안의 복지정책의 변화가 보여준 주요한 특징이 함축하고 있는 정책연구의 이론적, 실천적 과제는 무엇일까 하는 문제에 대해 간략히 정리해보기로 하자,

첫째, 사회복지의 정치학에 있어서의 변화이다. 예를 들어, 사회보험 부문에 있어서 어느 정도 개혁의 성취를 가져온 요인과 관련하여, 한편으로 제도운영의 내적 합리성이 보다 제고되어야 한다는 오랫동안의 요구가 반영된 것으로 볼 수 있다. 그러나 다른 한편 정책대안의 모색과 관철을 추구해온 시민사회운동과 새롭게 복지정책의 중요성을 각성한 노동운동의 역할을 중시해야 할 것이다. 특히 양자는 98년 초 출범한 노사정위원회를 계기로 협력적 관계를 구축하면서 정책적 영향력을 강화시켜왔다(김연명, 1999; 김태현, 1998). 최근 노사정위원회가 위기에 처하여 그 전망이 불투명하지만, 우리나라에 유례가 없던 조합주의적 정치모델이 정착될 것인지 관심의 대상이 되어야 할 것이다.

둘째, 세계화와 관련된 복지정책 개혁의 과제이다. 우리나라가 IMF의 관리체제로 들어가면서 세계은행은 복지정책을 비롯한 여러 가지 경제사회 정책과 제도의 변화를 요구하고 있다. 큰 틀에서 볼 때 그 동안의 복지개혁은(특히 사회보험 부문) 어느 정도 이러한 요구를 반영한 것으로 평가할 수 있다(김창엽외, 1998). 그런데 세계은행의 요구는 우리나라 복지정책의 합리성을 제고하는 데 기여하는 측면도 있지만, 장기적으로는 세계은행이 추구하는 노선, 예를 들어 신자유주의적 민영화 정책 등이 강요될 수도 있을 것이다. 이러한 상황은 이제 사회복지 정책이 일국적 논리를 넘어 세계적 상황과 요구에 부응해야 할 필요성을 보여주는 것이며, 세계은행의 사례는 이러한 복지정책 세계화라는 과제의 출발점이라 할 것이다.

셋째는 정부 개혁의 과제이다. 사회보험 부문이 시민사회운동과 노동운동의 역할에 힘입어 어느 정도의 개혁을 성취한 반면 여타 부문에서의 개혁이 부진을 면치 못했던 것은 무엇보다도 개혁주도세력이 형성되지 못했음을 보여주는 것이다. 특히 정부 내 복지정책의 주무부서에 개혁지향적인 주체세력이 형성되지 못했다는 것이다. 주지하듯이 현정부에서 복지부문의 행정책임자인 복지부 장관과 사회복지수석은 인사의 잡음이 발생한 대표적인 부문이었다. 그 결과일 수 있겠지만, 복지부는 복지개혁의 추진에 있어 적극성과 비전, 정치적 지도력의 측면에서 별다른 진전을 이룩하지 못하였다(김창엽, 1999; 윤찬영, 1999). 현정부가 강조한 실업대책의 측면에서도 복지부는 주도권을 상실한 것으로 평가된다. 정부의 개혁이 치명적인 중요성을 가지는 시점이다.

넷째, 복지의식 또는 이념의 문제이다. 복지정책과 관련된 현정부의 사고가 신자유주의적이라는 비판에 대해서는 논란의 여지가 있겠지만, 적어도 우리 정부의 주류적인 복지의식이 소극적이라는 평가는 분명하다. 현정부는 작은 정부론에 경도되어 있고, welfare보다는 workfare를 강조한다. 소극적 복지의식은 노동능력에 따른 대상자 구분과 열등처우의 원칙에 대한 집착으로 나타난다. 국민기초생활보장법의 입법추진과정에서 나타난 노동부 등의 반대론에서 보듯이 우리나라의 복지정책은 국가의 책임보다는 가족의 부양책임을 여전히 강조하며, 노동무능력자를 대상으로 열등처우에 입각한 최소한의 생계보장만을 제공하는 소극성을 벗지 못하고 있다. 사회복지의 발달수준이 높지 않으면서 고실업이 일상화되고 있는 우리의 상황에서 workfare 담론이 지배하는 현실의 의미와 그 극복방안에 대한 심도있는 논의가 필요한 상황이다.

마지막으로 아직 중앙정치에서는 뚜렷한 모습을 보이지 않지만, 우리 사회에 풀뿌리 복지운동이 폭넓게 확산되고 있는 현상을 주목할 필요가 있을 것이다. 이러한 운동의 상당 부분은 그동안 성장해온 사회운동과 민중운동들이 지역운동으로 발전하면서 복지운동과의 접점이 현저히 증대되는 현상으로 볼 수 있다. 이러한 풀뿌리 복지운동은 아직 결집된 힘은 약하지만, 이미 지방자치단체의 복지조례 제정운동이나 실업극복을 위한 민관협력의 파트너로서 역할을 담당하면서, 지역차원에서 복지정책 결정과정의 중요한 변수로 성장하고 있다. 이에 대한 이론적, 실천적 관심 또한 사회복지학의 중요한 과제일 것이다.

〈 참고문헌 〉

권문일, “국민연금제도의 개혁: 세부내용 및 의의”, 월간 복지동향 5호, 나남, 1999.

- 김미곤, “고실업과 국민기초생활보장법”, 월간 복지동향 3호, 나남, 1998.
- 김연명, “연금, 의료보험의 변화: ‘배제의 정치’의 종언”, 월간 복지동향 6호, 나남, 1999.
- 김연명, “제1기획주제 토론”, 한국사회복지학회 추계학술대회 자료집, 1998.
- 김용하, “사회보험 통합추진의 현황과 전망”, 월간 복지동향 4호, 나남, 1999a.
- 김용하, “사회보험통합기획단 동향”, 월간 복지동향 6호, 나남, 1999b.
- 김창엽, “김대중 정부의 보건의료정책”, 월간 복지동향 6호, 나남, 1999.
- 김창엽, 이태수, 김연명, “IBRD는 우리에게 무엇을 요구하는가?”, 월간복지동향 2호, 나남, 1998.
- 김태현, “보고! 제2기 노사정 사회보장소위”, 월간 복지동향, 2호, 나남, 1998.
- 문진영, “고실업시대의 사회적 안전망 구축방안”, 월간 복지동향 1호, 나남, 1998.
- 심재호, “김대중 정부의 사회복지서비스 및 사회복지 전달체계의 평가”, 월간복지동향 6호, 나남, 1999.
- 오정수, “제1기획주제 토론”, 한국사회복지학회 추계학술대회 자료집, 1998.
- 원석조, “경제사회적 위기와 사회복지의 이념”, 한국사회복지학회 추계학술대회 자료집, 1998.
- 윤찬영, “보건복지부장관 고발의 변”, 월간 복지동향 6호, 나남, 1999.
- 이상이, “국민건강보험법! 무엇을 담고 있나”, 월간복지동향 5호, 나남, 1999.
- 이영환, “IMF 1년 사회복지정책의 변화”, 월간 복지동향 3호, 나남, 1998.
- 이영환, “주거복지정책의 동향과 과제”, 월간 복지동향 4호, 나남, 1999a.
- 이영환, “신정부 1년의 복지정책과 개혁의 과제”, 월간 복지동향 6호, 나남, 1999b.
- 이태수, “99년도 사회복지예산은?”, 월간 복지동향 2호, 나남, 1998.
- 정연택, “99년 정부실업대책과 효과성의 관점에서 본 문제점”, 월간 복지동향 6호, 나남, 1999.
- 정원오, “김대중 정부의 실업대책: 공공부조를 중심으로”, 월간복지동향 6호, 나남, 1999.
- 진재문, “국민의 정부 고용보험 1년의 평가와 과제”, 월간 복지동향 6호, 나남, 1999.