

사회복지의 이념적 갈등: 내재된 이념의 현재화?

문진영(서강대)

1. 논의의 배경

서구의 사상적 기반 위에서 발전하여 서구사회의 지도원리로 자리잡아온 보수(우파)와 진보(좌파)라는 이념구조는 현상적으로는 대립과 갈등 또는 배타적 형태로 나타나지만,¹⁾ 결국 근대성(modernity)이라는 공동의 뿌리에 기초한 근대사회의 산물이라는 공통점을 가지고 있다. 따라서 서구 사회에서 발견할 수 있는 보수와 혁신의 이념구조와 이에 기초한 사회기관(social institutions)과 정책의 발전수준은 바로 그 사회의 근대성의 성숙도에 달려있다고 할 수 있다.

이러한 점에서 근대화 프로젝트의 완성도가 현저하게 떨어지는 우리 사회에서, 즉 “자유주의(liberalism)는 절대주의적 억압과 봉건적 미망에 대한 투쟁과 그것으로부터 벗어나기 위한 개인의 해방(liberation)의 이념이었다기 보다는 공산주의와 집산주의로부터의 ‘국가’의 ‘해방’이라는 이념, ..., 적대국가에 대한 투쟁과 증오의 이념”(김동춘, 1999: 11)으로 자리잡은 우리 사회에서 이러한 이념적 대립구도와 이에 따른 구체적 정책의 분석이 가능할 것인가? 물론 좌파와 우파의 구분은 절대적 개념이 아니라 시간과 공간에 따라 잣대가 바뀔 수 있는 상대적인 개념이기 때문에, 이러한 이념구도가 서구 사회에서만 절대적인 분석가치를 지니고 우리 사회에서는 적합성이

1) 물론 좌파와 우파 어느 쪽에도 속하지 않는 중도파(centre)라는 중간지대가 있으며, 이 중간지대가 현실세계에서는 오히려 좌파와 우파를 주변부로 내몰 정도로 막강한 포섭력을 보이고 있다. 하지만 이러한 현실세계의 사실이 원래의 좌우파라는 이데올로기적 대립을 무효로 만드는 것이 아니라, 오히려 중도파라는 존재 그리고 그것의 존재이유 자체가 이러한 대립에 기초해 있다고 할 수 있다. 이에 대한 자세한 논의는 노르베르트 보비오(1999) 참조.

떨어진다고 단언할 수는 없다. 하지만 중요한 것은 현재 우리 사회에서 이념구도에 기초해 구체적인 정책을 분석하기 위해 필요한 최소한의 전제조건도 충족시키지 못하고 있다. 즉 개인의 신분적, 사상적, 그리고 정신적 독립이 이루어지지 않은 사회에서, 따라서 근대사회가 요구하는 최소한의 합리성마저 완성되지 않은 사회에서 사회정책과 같은 구체적인 정책(policy)을 기본 재료로 이념성의 발현을 과학적으로 포착하기란 매우 어려울 뿐만 아니라, 이념적 틀에 정책을 무리하게 적용하여 검증되지도 않은 주관적 주장을 강변하게 되는 오류를 범하게 된다. 이러한 어려운 실정을 복지정책을 주요 테제로 정리하여 설명하면 다음과 같다.

첫째로 우리 사회가 안고 있는 정치적 한계인 보수 일색의 단일 이데올로기적 정치지형을 지적할 수 있다. 근대화 프로젝트는 무엇보다도 다른 신념체계와 이에 따른 차별적인 정책을 가진 좌파세력과 우파세력의 갈등과 경쟁에 의해서 완성도가 높아지고, 이러한 과정에서 계급갈등을 합리적이고 안정적으로 관리할 수 있는 사회적 기술(social technique)이 발전되고, 이를 기초로 성립한 합의의 정치(politics of consensus)를 통하여 복지국가의 건설이 가능하게 되었다. 그러나 한국정치는, 비록 오랜 민주화 투쟁으로 민주 대 반민주(反民主)의 대결구도는 극복하였으나, 이러한 대결구도가 좌파와 우파의 이념적 정책대결로 발전하지 못하고, 지역대결로 전락하였다. 따라서 “농경사회에나 어울릴 법한 그 단색성으로 인해”(이해영, 1999), 각 계급의 이해를 적절하게 대변할 수 있는 정치적 기관이 발전할 수 있는 조건을 갖추지 못하고 있다.

둘째, 우리 사회의 고질적인 반공 이데올로기의 영향으로, 학계에서조차 정치경제학적 분석이 비교적 자유롭게 이루어진 것은 불과 20년이 안되었고, 따라서 분석의 수준이 아직 이념 그 자체에 머물러 있을 뿐, 이념이 터하고 있는 계급성이 구체적으로 어떻게 정책에 투영되어 나타나는가에 대한 논의와 분석은 매우 일천한 수준이라고 할 수 있다. 그 당연한 결과로, 진보진영에 속해 있는 학자들은 거대담론의 형성과 논의에는 매우 익숙하나, 복지정책과 같이 국민들의 생활에 밀접하게 연관되어 있는 구체적인 정책의 층위로 분석의 수준이 내려오면, 아예 무관심하거나 또는 무력함을 드러내고 있다.

셋째, 이와 연결된 주제로, 가치중립적인(탈 이데올로기적) 사회과학계의 풍토를 지적할 수 있다. 특히 미국식 전문사회사업의 영향을 강하게 받으면서 성장한 사회복지학계는 전반적인 사회개혁에 대한 분석이나 전망을 결여하고 있기 때문에, 현재 우리 사회가 겪고 있는 실업이나 빈곤, 그리고 불평등의 문제에 관한 분석능력이 현저하게 떨어지고 있다. 물론 사회사업가로서의 전문성의 강화는 사회복지학의 정체성을 구성하는 매우 중요한 요건임에는 분명하지만, 현재와 같은 극심한 경제위기하에서 발생하는 실업이나 빈곤의 문제와 같은 계급갈등의 지점을 정확하게 분석하고 이를 해결하기 위한 복지정책을 구성하는 능력이 떨어지는 것은 사실이다.

이러한 실정에서 우리 나라의 복지정책, 특히 경제위기 이후에 나타난 다양한 사회 프로그램²⁾을 이념구도에 따라서 분석한다는 것은 불가능하지 않을 지는 모르나, 발표자의 능력을 훨씬 넘어서는 어려운 주제임에는 틀림이 없다. 따라서 이 글은 정부의 실업대책 중 사회적 안전망³⁾ 구축사업을 중심으로 정부와 시민사회단체의 입장의 차이를 간략하게 소개함으로써, 보다 심도 있는 토론의 실마리를 제공하는 것으로 그 의미를 한정하고자 한다.

2. 복지국가와 이데올로기

산업발전을 핵심으로 하는 명백한 지향성을 지닌 근대화 프로젝트는 필연적으로 사회계급을 양극화하여 경제적 불평등이 심화되는 한편으로, 사회적 제세력이 부르조아적 권리와 함께 취득된 법적, 정치적, 사회적 권리로 발전한 시민권(citizenship)의 확립을 통해서 법률적 평등을 이루는 균형을 지향해 왔으며, 이러한 균형점 위에서 복지국가의 건설이 가능하게 되었다.⁴⁾ 그러나 복지국가의 역사적 운동에 대한 분석은 이러한 일반적 지향에 대한 맥락적 설명(contextual explanation)에서 한 걸음 더 나아가갈 것을 요구하고 있다. 왜냐하면, 이러한 맥락적 설명을 가지 고서는 대체적인 경향성에 대한 파악은 가능하지만, 오히려 이러한 전반적인 경향성에 대한 강조는 자칫 구체적인 제도의 다양한 측면에 대한 분석을 어렵게 하기 때문이다. 이러한 점에서 복지국가의 기원과 발전 그리고 이것이 사회에 미치는 영향에 대한 Therborn의 고전적 질문 즉 “우리는 어떠한 조건에서 주요한 복지국가의 기관(welfare-state institutions)이 성립하고, 발전하며, 위축되고(stagnate), 삭감되거나 소멸하리라 기대하는가?”(Therborn, 1986: 137)에 대하여 답하기 위해서는, 무엇보다도 전반적인 역사발전과 구체적인 제도의 조응성에 대한 심층분석이 필요하다.⁵⁾

2) 1999년 3월 22일 개최된 경제대책조정회의의 자료에 의하면, 정부에서는 1999년도 실업대책 예산으로 16조 원(기확보 7조7천억원과 추가확보 8조3천억원)을 책정하여, 일자리 창출과 단기일자리 제공, 직업훈련 강화 그리고 사회안전망 보강 등에 사용할 예정이다. 이러한 막대한 규모의 예산과 다양한 프로그램은 노동시장에 적극적으로 개입하려는 정부의 의지를 반영한다고 평가할 수 있다. 재정부 등(1999) 참조.

3) 사회적 안전망의 개념규정에 대해서는 문진영(1998)을 참조하십시오. 이 글에서는 사회적 안전망을 저소득자들의 기초생계를 보장하는 사회프로그램으로 의미를 한정하고자 한다.

4) 근대 민족국가가 새로운 정치적 공동체의 중심으로 부각되기 위해서는 종교와 언어, 그리고 혈연의 동일성을 대신하는 새로운 사회통합의 계약이 필요하였는데, 그 수단이 바로 시민권(civil rights)의 확립이었다. 홍경준(1998) 참조.

5) Therborn의 나머지 두 가지 질문은 “우리는 어떠한 조건에서 이런 저런 종류의(this or that kind) 복지국가 조직(welfare-state organisation)이 나타나리라 기대하는가?” 그리고 “우리는 어떠한 조건에서 복지국가가 사회적 관계와 분배관계에 이런 저런 영향(this or that effect)을 미치리라 기대하는가?”이다.

이러한 관점에서, 사회복지학의 연구영역에서 이념적 분석방법을 사용하기가 매우 까다롭다는 것은 너무나 자명한데, 이는 무엇보다도 사회계급의 이익이 사회정책과 같은 구체적인 정책에 반영될 때에는 계급의 분파적 이익이 여러 층위를 거쳐서 나타나기 때문이다. 즉 추상적인 계급이익이 구체적인 정책으로까지 투영되는 과정은 결코 단선적인 과정이 아니며(Hewitt, 1992: 2), 계급-이념-정당-내각-행정부의 각 층위를 거치면서 굴절되거나 왜곡되어 나타나기 때문이다(아래의 <표 1> 참조).

<표 1> 이데올로기의 작동방식

Left		Right
Equality/ Solidarity	Idea	Freedom/ Competition
	↓	
	↓← logic	
Socialism/Social Democracy	Ideology	Liberalism
	↓ class	
	↓← interest	
Socialist/Social Democratic Party	Politics(Parties)	Liberal/Conservative Party
	↓ agenda/	
	↓← choice	
State-oriented policies (Monism)	Polices	Market-oriented policies (Atomism)

이러한 점에서 복지국가의 발전에 관한 연구하는 사회정책학자들 사이에 이데올로기 테제가 전후 합의의 정치 이후에 거의 제대로 다루어지지 않았다는 사실은 그리 놀라운 일은 아니다. 더욱이 당시 사회과학계를 풍미하였던 가치중립에 대한 신념과 사회전반의 눈부신 테크놀로지의 발전에 따라 이데올로기는 풍요한 서구의 사회에서 더 이상 중요하지도, 그렇다고 필요하지도 않다는 인식이 확산되었다. 즉 전후 세계경제의 회복기를 거쳐, 고도의 생산성과 풍요한 소비로 특징 지을 수 있는 자본주의의 황금기를 누렸던 서구의 경우, 그들의 고민영역은 더 이상 정치체제로서 전체주의/민주주의, 경제체제로서 자본주의/사회주의의 선택과 같은 이데올로기의 문제가 아니라 진보된 산업사회에서 공공의 복리를 증진시키고 호소력 있는 정치참여를 보장할 수 있는 사회적인 기관들을 어떻게 창조하고 유지하느냐 하는 것이었다(Furniss and Tilton, 1977). 더욱이 독일의 나치즘(Nazism)과 구소련의 스탈린리즘(Stalinism)에 대한 역사적

Therborn(1986) 참조.

경험과 당시 제3세계에서 기승을 부리던 다양한 형태의 파시즘(Fascism)의 대두는 이데올로기에 대한 혐오를 자아내기에 충분하였고, 이는 매우 흥미롭게도 '이데올로기의 종언'이라는 새로운 형태의 이데올로기를 견인하였다(문진영, 1996: 439-440).

하지만 1970년대를 거치면서, 새롭게 부상한 네오 맑시스트들의 작업(Piven and Cloward, 1971; O'connor, 1973; Offe, 1975; Gough, 1979)에 힘입어, 복지제도가 갖고 있는 사회적 기능에 대한 보다 근본적인 문제제기가 가능하게 되었다. 이들은 복지제도가 사회의 일탈자들을 통제하며, 노동자들을 체제순응적으로 길들이고, 저항세력의 불만을 무마하여 사회질서를 유지하게 하려는 사회적 기능 즉 자본제적 질서를 유지 또는 재생산하는 기능을 가지고 있음을 밝혀, 복지국가에 내포되어 있는 계급성을 분석하는 단초를 제공하였다.⁶⁾ 밀리반드와 플란차스로 대표되는 제1세대 네오 맑시스트의 강한 영향을 받아 성장한 이들은, 기본적으로 제아무리 민주적인 절차를 중시하는 국가라 하더라도 결국 그 사회의 권력은 부르조아 계급의 손에 있으며, 따라서 복지국가를 통한 사회개혁에는 근본적인 한계(fundamental constraints)가 있을 수밖에 없다는 입장을 가지고 있었다(Therborn, 1986: 134-135). 하지만 이들의 비판은 어차피 복지국가의 체계를 수정할 수 있는 권력과 실행능력이 결여된 상태에서 이루어졌기 때문에 복지국가의 정당성을 훼손할 정도로 발전하지는 못했다.

한편, 1970년대 말 영국의 대처리즘으로 상징되는 신자유주의의 물결이 전후 합의에 의해 건설되고 유지되던 복지국가에 대하여 본격적으로 공세를 강화하게 되면서, 복지국가에 대한 연구에서 이데올로기의 문제가 다시 중심적인 테마로 부상하게 된다. 확고한 이념으로 무장한 이들 신자유주의자들은 공통적으로 2차세계대전 당시 사용가치가 극대화된 집합주의적이고 계획적인 정책의 산물인 복지국가체제가 평화시에도 그대로 유지된다는 것은, 근대 이후 인류가 건설한 자유 시장경제에 대한 심대한 위협이라는 입장을 가지고 있다(George and Wilding, 1994: 16). 따라서 이들은 복지국가의 지향이 노동을 시장으로부터 보호하려는 탈상품화(de-commodification) 전략에서, 노동을 다시 시장으로 포섭시키는 재상품화(re-commodification) 전략으로 수정되어야 한다고 주장한다. 즉 '노동자들을 다시 일하게 하라(put people back to work)'는 기치하에 기존의 수동적 소득유지 프로그램은 적극적 노동시장정책으로 변화를 모색하게 되었으며, 이러한 생산주의적 사회정책(productivist social policy) 전략은 유럽연합 회원국

6) 특히 Navarro(1981)는 영국 NHS의 성립과정을 설명하면서, 특정의 역사적 상황에서 계급 역학관계가 의료 입법의 형태를 결정짓는 주요한 결정요인이 된다는 점을 명증하며, 총량경제 차원에서 복지국가의 계급성을 분석하는 수준에서 보다 구체적인 입법과정에 대한 분석으로 진일보하였다. 이어 Shalev(1983)는 계급갈등 파라다임을 설정하여 노동과 자본의 모순이 어떠한 과정적 절차를 밟아서 복지국가의 정책을 견인하는가를 설명하고 있다.

뿐만 아니라, 미국 그리고 우리 나라와 같은 동아시아 국가에까지 커다란 영향을 미치게 된다 (Esping-Andersen, 1996 참조).

3. 경제위기 이후 사회정책의 흐름과 이념성의 발현(?)

역사상 처음으로 평화적 정권교체를 이룬 현 정권은 절차적 민주주의의 완성과 더불어 미증유의 경제위기를 극복해야 하는 시대적 과제를 안고 출범하였다. 1997년 초부터 문제가 감지된 우리 경제의 외환상황은 그해 말 급속도로 악화되어, 급기야 국가부도 위기라는 경제위기를 겪었다. 국제통화기금의 구제금융으로 국가부도 사태는 모면하였으나, 이들이 구제의 조건(conditionality)으로 제시한 재정·금융의 긴축정책과 부실금융기관의 정리, 기업경영의 구조개혁, 시장개방 등을 충실히 이행할 수밖에 없는 현실에서 경제는 기업도산의 확대와 실업급증이라는 불황 심화상태에 직면하게 되었다(장상환, 1998: 36). 그 결과, 1998년도 경제성장률은 -5.9%를 기록하였으며, 실업률은 하루가 다르게 급증하여 1999년도 2월 현재 실업률 8.7%에 실업자의 수는 178만 5천명에 이르러 본격적인 저성장·고실업의 경제구조로 이행되었다.

이러한 경제위기의 원인에 대해서는 논자들이 따라 다양한 견해가 있을 수 있으나, 결국 탐욕스러운 재벌과 이에 편승한 일부 부유층의 천박한 사유재산 절대주의가 빚은 고비용구조와 자본자유화 그리고 이를 제대로 통제하지 못한 정부의 무능력 때문이라는 것에는 아무도 부인할 수 없을 것이다. 그러나 원인에 대한 올바른 진단이 곧바로 실행성있는 해결책으로 이어지는 것은 아니다. 왜냐하면, 현 정부가 표방하고 있는 민주적 시장경제라는 기본 구도하에서 사유재산 절대주의는 결코 수그러들지 않을 것이며,⁷⁾ 자본의 자유화는 적극적으로 추구해야 할 경제운영의 지표가 되었으며,⁸⁾ 그렇다고 정부의 능력이 정권이 바뀌었다고 해서 단시일내에 제고되는 것은 아니기 때문이다. 사실 현 정권의 국정지표인 민주적 시장경제론은 독일의 사회적 시장경제를 모방한 것으로,⁹⁾ 경제는 철저하게 시장원리를 중심으로 운영하되, 시장경제

7) 김대중 대통령은 당선자 시절 재벌총수와의 면담에서(1998.1.13) 노동자들이 요구하는 소유분산은 시장경제와 민주주의 체제하에서 있을 수 없는 일이라는 점을 명백히 하였고, 이어 TV 토론회(1998.1.18)에서는 소유와 경영의 분리 문제에 대하여 “오너나 전문 경영인체제가 중요한 것이 아니라, 세계시장에서 경쟁력을 발휘하느냐 못하느냐가 가장 중요하다”라고 주장하여, 경쟁력 우선원칙을 천명하였다(장상환, 1998 참조).

8) 현 집권여당인 국민회의는 선거공약에서 “자유 시장경제체제를 확립하고 외국자본에 대한 투자유치를 확대함으로써 IMF 관리체제를 1년 반 안에 극복”하겠다고 약속한 바 있다.

9) 정부는 ‘사회적’ 시장경제와 ‘민주적’ 시장경제의 차이는 독일과 우리 나라의 정치발전의 수준의 차이를 반영한 것이라고 설명하고 있다.

의 부작용인 불평등과 실업 등과 같은 사회적 문제를 조세정책과 사회보장제도로 해결하는 질서자유주의를 의미한다. 따라서 사회보장제도를 통해 국민의 기초적 생활의 보장과 재분배정책을 제대로 실시하지 않고서 경제만 시장경제의 활성화만을 추구한다면, 현 정권이 표방한 민주적 시장경제는 “가공을 기다리는 보석과 같은 어떤 것”(최장집, 1998: 43)일지는 모르지만, 결코 우리 사회의 개혁의 전망을 제시하고 이를 체계적으로 추진할 수 있는 청사진은 못된다는 점은 확실하다.

이러한 우려는 현 정권이 균형적 복지국가(balanced welfare state), 생산적 복지(productivist welfare), 그리고 복지다원주의(welfare pluralism)를 사회정책의 이념으로 강조하는데 기인하는 것이다(정무권, 1998). 위의 각각의 논리는 모두 고도로 발전한 복지국가에서 기존의 복지제도의 틀을 어떻게 발전시킬 것인가 하는 고민에서 고안된 것으로, 우리 나라와 같이 복지국가의 수준이 낙후되어 있는 나라에 이를 여과없이 적용할 경우, 신자유주의와 선택적 친화관계를 형성하여 오히려 복지의 발전을 저해하게 되는 위험성이 있다. 특히 이러한 위험성은 요즘 정부에서 실업대책의 일환으로 추진되고 있는 근로복지(workfare)적 전략을 통해서 점차 가시화되고 있다. 근로복지의 본질은 결코 “노동시장에 참여할 기회를 제공하여 빈곤의 덫으로부터 탈피하여 자립하게 한다는 것”이 아니라, “아무리 자격을 가진 수혜자라 할지라도 그가 근로하지 않는다면, 수급을 받을 수 없다”는 사회적 인식을 제도화한 사회 프로그램이다. 이러한 점에서 근로복지적 전략은 기존의 케인지안 복지국가의 약점을 보완하고 가미(add up)하는 전략으로 도입되었지, 결코 기존의 복지국가를 대체하는 전략이 될 수 없음을 자명하다. 따라서 근로복지 프로그램이 가능하기 위해서는 즉, 수동적으로 급여에 만족하며 살고 있는 수혜자들에게 노동시장에 참여의 기회를 보장함으로써 이들을 복지의존에서 탈피시켜 자립과 자활의 길로 이끌기 위해서는, 우선 기초적인 생계를 보장하는 사회적 안전망이 구축되어 있어야 한다.

그러나 이러한 사회적 안전망이 구축되지 않은 우리 나라에서 근로복지 전략을 사용하는 것은 자칫 생산할 수 있는 사람만을 위한 생산적 복지(productivist welfare)로 전략하게 되고, 따라서 이 전략은 현재 사회적 안전망이 미비된 상태에서 빈곤과 실업이 중첩적으로 나타나고 있는 우리 사회의 문제를 해결할 수 있는 대안은 결코 아니라고 할 수 있다. 결국 현재와 같은 극심한 경제위기와 대량실업 그리고 이에 따른 궁핍화의 문제를 해결하기 위한 첫 걸음은 전국민의 기초적인 생계를 보장할 수 있는 사회적 안전망의 구축이라고 할 수 있다.

하지만 신자유주의에 경도되어 있는 현 정부 실업대책의 주안점은 경기활성화를 위한 고용 창출이고, 따라서 경제가 성장하면 실업문제는 자연 해결되는 것이라는 안일한 사고에 기초하

여 실업대책사업을 추진하고 있다. 즉 “사회안전망이 취약하다고 해서 구조조정을 늦추어서는 안되고, ..., 실업대책은 사회간접자본 투자 및 공공근로 확대 등을 통해 실직자의 생계를 지원하고 재취업의 가능성을 높이는 고용창출 정책으로 이루어져야 한다”(김준일, 1998)라고 주장하고 있다. 이러한 기조는 재계의 입장과 궤를 같이 하고 있다. 전국경제인연합회는 실업대책을 유럽식과 영미식으로 나누고, 사회보장제도를 중심으로 실업의 문제를 접근하고 있는 유럽에서는 아직까지 고실업과 저성장에서 벗어나지 못하고 있는 반면, 시장원리에 기초하여 노동시장의 유연화전략을 사용한 영국과 미국에서는 저실업과 경기활성화가 동시에 달성되었다며, 고실업사태에 대한 근본적인 대책은 일자리 창출뿐이라고 주장하고 있다(전국경제인연합회, 1998).

이러한 실업대책 기조는 약간의 편차는 있지만 정부출연 연구소의 보고서에서도 그대로 나타난다. 예를 들어 조세연구원에서는 “실업대책을 강구할 때 실업자의 구제라는 측면에서만 문제를 접근하면 곤란하며, ..., 실직자들의 적극적 보호는 한정된 재원을 고려하면 구조조정을 위한 재원마련을 더욱 어렵게 만들고 고용기회의 창출이 병행되지 않는 한 소비성 지출로 그칠 것”(한국조세연구원, 1998)이라는 주장을 하고 있으며, 한국개발연구원에서도 “방만한 실업 및 빈곤 대책은 근로의욕 하락에 따른 구조적 실업률의 상승, 적자재정의 고착화, 자기책임원칙의 저해 등 중장기적으로 중대한 문제를 야기할 가능성이 있”기 때문에, “지원의 한시성과 형평성을 반드시 유지”(한국개발연구원, 1998)할 것을 주장하고 있다.

특히 사회적 안전망 구축사업의 핵심이라고 할 수 있는 국민기초생활보장법의 제정 움직임에 대하여, 정부는 국민기초생활보장법이 통과될 경우, 일할 의지와 능력을 갖춘 실업자의 근로의욕 저하는 물론, 복지체계가 제대로 구축된 선진국에서 만연된 이른바 ‘복지병’이 번질 우려가 짙다는 점을 들어 반대의사를 분명히 하고 있다. 특히 기획예산위원회의 한 고위관계자는 “실업대책에 투입되는 예산은 도로 건설처럼 언젠가 회수되는 투자가 아닌데다 소득이전적 공적부조는 망국병을 초래한다”라고 발언하여, 현 정부가 얼마나 복지정책의 제도화에 거부 반응을 보이고 있는가를 알 수 있다.

이러한 정부의 전반적인 기조는 사회적 안전망 구축사업에서 보다 선명하게 나타난다. 실업자가구의 61%가 최저생계비 이하의 비참한 생활을 하는 현실에서(보건사회연구원, 노동연구원, 1998), 정부는 사회적 안전망 구축사업도 기초생활을 유지할 수 있는 국민들의 법적인 권리를 보장하지 않은 채, 공공근로사업과 한시적 생계보호사업, 그리고 생활안정자금 대부사업 등과 같이 한시적이고 미봉적인 사업으로 일관하고 있다. 특히 공공근로사업의 경우, 초기부터 정책

방향의 혼돈(일자리 창출이나 사회적 안전망이나)과, 적용의 한시성, 그리고 무엇보다도 무자격자가 자격자의 1.6배나 참여하는 비효율성(보건사회연구원, 노동연구원, 1998) 등의 문제가 지적되었음에도 불구하고, 올해에 2조2천억원(기확보 1조5천억원과 추가확보 7천억원)의 규모로 추진된다는 것은 결국 저소득자들에게 기초적인 생계를 받을 수 있는 권리를 부여하지 않겠다는 현 정부의 강력한 의지를 반영한 것이라고 평가할 수 있다.

그런 한편으로, 노동계와 시민사회를 중심으로 정부의 이러한 실업대책의 방향에 대하여 비판과 저항의 움직임이 보이고 있다. 특히 민주노총, 한국노총, 참여연대, 경실련, 여연 등 44개 노동시민사회단체는 「국민기초생활보장법 제정추진 연대회의(이하 연대회의)」를 구성하여, 이 법의 직접 대상자인 한계계층과 더불어 정부를 설득하고 압박을 가하는 방향으로 운동을 추진하고 있다. 연대회의는 1999년 4월 6일 연대회의 발족 성명서에서 “(국민기초생활보장법은) 현 경제위기하에서 날로 증가하는 한계계층의 생활안정을 통하여 가족해체를 미연에 방지할 수 있는 가장 효과적인 제도적 장치임과 동시에 가장 사회적으로 취약한 계층에게 가장 먼저 사회적 자원을 배분해야 한다는 사회정의의 원칙에도 부합한다는 점”을 강조하며, “첫째, 국회는 이번 상반기 내에 국민기초생활보장법을 반드시 제정하여야 하며, 둘째, 정부는 국민들이 납득할 수 있는 최저생계비를 결정하여 공표하여야 하고, 셋째, 정부는 국민기초생활보장법의 효율적인 운영을 위하여 사회복지전문요원의 확충 등을 통하여 제도의 효율적 체계화를 이룩하여야 한다”라고 요구하고 있다.

이러한 연대회의가 갖고 있는 의미는 바로 노동계가 적극적으로 참여하고 있다는 점에서 찾을 수 있다. 민주노총과 한국노총이 그간 조직노동자의 이익이 달려있는 사안에 대하여 집중되어 있는 조직의 역량을, 사회전반 특히 조직되어 있지 않은 한계계층의 기초생활의 보장에도 투여하고 있는 사실은 노동계가 전반적인 사회개혁의 중심세력으로 자리매김할 수 있는 중요한 역사적 의미를 가진다. 물론 한계계층의 기초생활의 보장에 대한 지지는 노사정위원회의 요구사항에도 명시되어 있기는 하지만(아래의 <표 2> 참조), 노사정위원회의 틀을 넘어서서 시민사회단체와 연대하여 국민기초생활보장법의 제정을 추진한다는 것은 노동계의 조직의 이익을 넘어서서 사회개혁의 가능성을 보이는 매우 중요한 사실이라고 할 수 있다.

<표 2> 2기 노사정위원회 사회보장 관련 2차 의제 중 노동계의 요구 의제

민주노총	한국노총
<ul style="list-style-type: none"> · 실업부조 도입 등 전 실업자에게 실업급여 지급 · 공공사업을 통한 일자리 마련 · 실업대책 20조 재원 마련 	<ul style="list-style-type: none"> · 실업자 대부사업 확대와 요건 완화 · 실업부조 등 사회안전망 강화 · 공공투자 확대를 통한 고용창출
<ul style="list-style-type: none"> · 노동부·복지부 통합 등 사회보장행정체제 일원화 및 정비 · 4대 사회보험 전국민적용, 기초생활 보장 · 사회복지정책결정과정에의 노동자 등 가입자 대표 참여 · 사회보험 기금운용의 투명성 및 민주성 확보 · 4대 사회보험 통합과 종사자 고용 안정 · 자영업자 등 소득과약 및 보험료 부과체계 개선 · 사회복지예산 GDP 10% 확대 · 각종 사회보장 급여 국제수준으로 정비 · 의보통합 및 공공보건서비스 확대 · 산재보험 전면 개혁 	<ul style="list-style-type: none"> · 노동부·복지부통합 등 사회복지행정업무 통합 · 4대 사회보험 전국민 적용 · 사회보험 급여수준의 국제기준(ILO) 적용 · 4대 사회보험 정책결정과정에 가입자 참여 확대 · 사회보험기금운용의 투명성과 민주성 제고 · 자영업자 소득 파악체계 확립 · 의보통합의 전제 조건 실현 · 산재보험제도 개선 · 생활보호법 개정 · 사회보장 재원의 확대 · 4대 보험 사무조합 운영시 노조참여 확대 · 산업안전 보건제도의 개선

비고: 위 요구 사항은 큰 주제만을 간추린 것이며 원 요구사항은 훨씬 자세함

자료: 한국노동조합총연맹(1998), 전국민주노동조합총연맹(1998)에서 재구성; 김연명(1998)에서 재인용

4. 맺음말

지금까지 살펴본 국민기초생활보장법의 제정을 둘러싸고 나타나는 갈등의 지형은 결국 신보수주의에 강한 영향을 받은 정부와 전경련을 중심으로 제정추진을 반대하는 입장을 형성하고 있고, 노동계를 포함한 시민사회단체는 이 법의 제정을 적극적으로 추진하는 형국으로 정리할 수 있다. 하지만 이러한 입장이 이념적 차이로까지 확대해석할 수 있을 지는 논란의 여지가 있다. 왜냐하면, 적어도 선진 자본주의국가는 좌·우파를 막론하고, '기초생활의 보장'에 관해서는 아직까지 합의가 유지되고 있기 때문이다.

하지만, 우리 나라 사회보장제도의 낙후성을 고려해 볼 때, 국민기초생활보장법의 주요골자¹⁰⁾는 우리 사회의 복지수준을 한단계 높일 수 있는 파라다임의 변화로 평가할 수 있다. 그런만큼 이 법의 제정을 둘러싸고 나타나는 갈등의 형국은, 비록 이러한 갈등이 이념적인 수준으로까지

10) 국민기초생활보장법의 가장 주요한 골자는 기존 생활보호제도의 인구학적 규정을 폐지하여, 일정수준 이하의 자산을 가진 사람이라면 모두 생계급여를 받을 수 있는 권리를 명시하고 있는 것이다. 보다 자세한 내용은 문진영(1999)을 참조하시오.

해석할 수는 없을 지라도, 적어도 우리 사회에서 '복지논쟁'이 가능할 수 있는 아젠다를 이루고 있다고는 평가할 수 있다.

그러나 이 글은, 서론에서 언급한 바와 같이, 경제위기 이후 전반적인 사회보장제도의 변화를 다루고 있지 않고, 정부의 실업대책 중 사회적 안전망을 중심으로 나타나는 갈등의 양상을 정리 하는데 그치고 있다. 따라서 고용보험의 확대적용, 의료보험의 통합, 4대 사회보험의 통합논의, 국민연금의 전국민 적용 등과 같이 사회적 안전망 상위에서 기능하고 있는 사회보험제도의 변화까지 논의가 확대되지 못하였다. 그 이유는 무엇보다도 사회보장의 궁극적인 목적은 바로 기초생계의 보장에 있고, 따라서 이러한 기초생계의 보장이 법제화되지 않은 상태에서 사회보험의 확대는 그 기반이 부실할 수밖에 없기 때문이다. 이러한 점에서 현 경제위기하에서 가장 핵심적인 논의주제인 사회적 안전망의 문제를 이 글에서 시론적으로 먼저 다루고, 사회보험의 문제는 다음의 연구과제로 남겨두고자 한다. 다만, 사회적 아젠다에 관한, 우리 사회와 세계 시간(world time)과의 격차를 그대로 드러내는 다음의 글을 제시함으로써, 우리 사회의 복지제도가 나아가야 할 방향에 대한 토론의 발제로 대신하고자 한다.

자유주의 사상과 이를 실현하는 민주주의와 법치주의는 인간의 문명과 사회의 발전에 필수적이다. 이것들이 뿌리를 내린 다음에야 그 다음의 사회발전이 가능하다. 우리 나라에는 사회민주주의를 선망하는 사람도, 선진복지국가를 부러워하는 사람도 많다. 그러나 자유주의를 이해하고 생활에서 실천할 만큼 국민들의 의식수준이 상승하고, 진정한 민주주의와 법치주의가 성립된 다음에야 이러한 사회를 만들 수 있을 것이다. 이런 조건들이 충족된 다음에야 사회적 합의를 통해 국민들이 원하는 사회를 평화적인 방법으로 만들 수 있기 때문이다. 그리고 이러한 높은 수준의 사회건설은 자본주의를 거쳐서 생산성이 높아진 다음에야 가능하다는 것을 서양의 역사에서 배울 수 있다(이근식, 1999: 32).

〈참고도서〉

- Esping-Andersen, G. (1996) 'After the Golden Age? Welfare State Dilemmas in a Global Economy' in G. Esping-Andersen (ed), *Welfare States in Transition: National Adaptations in Global Economies*. London: Sage.
- Furniss, N. and Tilton, T. (1977) *The Case for the Welfare State: From Social Security to Social Equality*. Bloomington: Indiana University Press.

- George, V. and Wilding, P. (1994) *Welfare and Ideology*, Hemel Hempstead: Harvester Wheatsheaf.
- Gough, I. (1979) *The Political Economy of the Welfare State*, London: Macmillan.
- Hewitt, M. (1992) *Welfare Ideology and Need*, Hemel Hempstead: Harvester Wheatsheaf.
- O'connor, J. (1973) *The Fiscal Crisis of the State*, New York: St. Martin's.
- Offe, C. (1975) *The Theory of the Capitalist State and the Problem of Policy Formation*, in L. Lindberg et al. (eds.) *Stress and Contradiction in Modern Capitalism*, Massachusetts: Lexington.
- Piven, F. and Cloward, R. (1971) *Regulating the Poor: The Functions of Public Welfare*. New York: Pan Theon.
- Therborn, G. (1986) "Karl Marx Returning: The Welfare State and Neo-Marxist, Corporatist and Statist Theories", *International Political Science Review*, 7.
- 김동춘. (1999) 「레토릭으로 남은 한국의 자유주의」, 김동춘 외, 「자유라는 화두」, 서울: 삼인.
- 김연명. (1998) 「한국의 사회보장과 노사정위원회: 의미와 과제」, 「한국사회복지학회 '98 추계학술대회 자료집」.
- 김준일, "전문가 기고: 일자리 창출 우선론", 한겨레신문, 1998년 9월 7일자.
- 노르베르트 보비오(1999), 「제3의 길은 가능한가: 좌파냐 우파냐」, 박순열 옮김. 서울: 새물결.
- 문진영. (1998) 「고실업 저성장 시대의 사회적 안전망 구축에 관한 연구: 생활보호제도의 개선 을 중심으로」, 「한국사회복지학」 통권 제35호.
- 문진영. (1999) 「국민기초생활보장법 제정의 쟁점과 전망」, 「저소득실직자 생계문제 대책마련 을 위한 시민 공청회 자료집」.
- 이근식. (1999) 「자유주의 사회경제사상」 서울: 한길사
- 장상환. (1998) 「김대중 정권의 경제적 과제와 전망」, 「김대중 정권의 과제와 전망」, 학술 단체협의회 '98 정책토론회.
- 재정부 등, 「일자리 창출과 실직자보호를 위한 실업대책 강화방안」, 경제대책조정회의자료, 1999.3.22.
- 전국경제인연합회, 「고용창출을 통한 실업대책」, 1998.4. 미간행 보고서.
- 정무권. (1998) 「'국민의 정부'의 사회정책: 평가와 과제」, 「신자유주의와 한국의 대응」, 한국

사회과학연구협의회 1998년도 학술 심포지움 자료집.

최장집. (1998) 「『민주주의와 시장경제의 병행발전』의 개혁방향과 전략에 관한 하나의 소고」, 「21세기 한국의 국제경쟁력 강화와 국가정책의 과제」, 서강대학교 공공정책대학원 개원 10주년 기념 학술세미나 자료집.

한국조세연구원, 「실업제원 조달방안과 조세정책의 역할」, 1998. 5. 미간행 연구보고서.

한국조세연구원, 「실업제원 조달방안과 조세정책의 역할」, 1998. 5. 미간행 연구보고서.

홍경준. (1998) 「한국과 서구의 국가복지 발전에 대한 비교사적 검토: 전통과 탈현대의 사이에 서」, 『한국사회복지학』, 통권 제35호.