

한국 사회보험제도의 딜레마

-역사의 유산과 참여정부의 선택-

이 혜 경

(연세대 사회복지대학원 교수)

I. 서 론

어떤 복지국가를 만들 것인가. 모두가 열심히 일하고, 모두가 혜택을 받고, 모두가 서로 의존하며, 그리고 모두가 기꺼이 비용을 부담할 마음을 가지는 나라? 열심히 일하는 사람은 더 열심히 일하도록 복지혜택에도 차등을 주고, 잘사는 사람은 그렇지 못한 사람에게 공출하는 마음으로, 비용을 부담할 책임감을 가지는 나라? 어려운 생활을 하는 사람들에게만 최소한의 인간다운 생활을 보장해 주고 나머지는 개인책임의 원칙으로 가능한 한 '보이지 않는 손'에 맡기는 나라? 복지체제모형의 세 가지 밑그림이다. 새 정부가 지향하는 참여복지는 어떤 복지모형을 밑그림으로 하는 것일까.

이 글에서는 최근 들어 비로소 기본골격을 갖추게 된 한국 사회보험제도의 발전방향과 정책과제를 논의한다. 이를 위하여 먼저 시장과 복지의 상호의존성과 사회복지체제모형을 점검해 보고, 둘째, 그것에 비추어 IMF외환위기이후 국민의 정부가 제시한 생산적 복지의 이념과 그 틀 안에서 수행된 사회보험 개혁, 미완의 남겨진 과제를 살펴본다. 그리고, 마지막 절에서 21세기를 여는 참여정부의 사회보험정책의 방향을 참여의 코드에 맞춘 복지청사진의 가능성과 관련하여 논의한다. 이 글의 관심은 개별 사회보험정책 분석에 있다기보다, 사회보장의 주요정책도구로서의 사회보험제도와 그것이 핵심구성요소가 되는 사회복지체제모형에 초점을 맞추고 있다.

주지하는 바와 같이 사회보험제도는 1883년 비스마르크의 독일에서 처음 도입된 이래, 현대 사회보장제도의 가장 핵심적 정책수단으로 정착하였다. 20세기를 통한 복지국가 발달과정은 사회보험제도의 적용대상 확대와 급여수준 적정화의 역사라 해도 과언이 아니다. 사회보험이란 시장경제가 예상할 수 있는 소득중단 사고에 대하여, 노동시장에 참여하고있는 근로자들로 하여금, 사용자와 연대하여 스스로 소득의 중단에 대비토록 국가가 강제하는 보험제도를 말한다. 사회보험은 경제활동인구를 복지정책 대상으로 포섭한다는 점에서, 노동시장 외적인 인구집단을 대상으로 국가가 구제하던 종래의 구빈제도와 차별화되고, 복지를 노동시장의 생산관계 내로 편입시킴으로써, 복지의 보편주의적 접근을 가능하게 한 획기적인 사회적 혁신이었다. 또한 사회보험은 임금노동의 시장가격원칙을 인정하되,

노동력 소유자의 생애를 통한 총체적인 노동 가격결정에는 비시장적 요소의 개입을 인정한 것이라 볼 수 있다. 이같이 시장경제원칙과의 친화성을 유지하면서, 국가책임원칙과 개인책임원칙에 노사간의 사회연대원칙을 결합하고 있어서, 시장주의자, 보수주의자, 사민주의자 모두에게 광범위하게 수용되었다. 따라서, 사회보험의 실제구상에서는 구성원칙, 예컨대 자조와 집합적 책임간의 균형, 수평적 재분배와 수직적 재분배의 균형 등에서 상당한 다양성이 발견된다. 이같은 사회보험제도의 구조적 다양성은 그것을 포괄하는 상위개념으로서 복지체제 모형의 선택과 불가분의 관계에 있다.

본론에 들어가기에 앞서, 이 글의 논의에 전제된 필자의 세 가지 기본적인 관점을 밝혀둔다. 첫째, 시장과 복지의 관계에 관하여, 시장자본주의는 반드시 그것의 생래적인 모순에 길항하며 해독하는 기능을 수행하는 복지(사회통합)라는 비시장적 사회기제를 요구한다. 역으로 이같은 비시장적 복지제도의 뒷받침 없이는 시장경제의 발전을 기대할 수 없다. 현재 진행되고있는 21세기 지구단일자본주의 세계화 프로젝트는 복지라는 비시장적 기제의 와해가 아니라 강화를 전제로만 가능한 것이다. 둘째, 그러한 기능을 수행하는 사회복지제도는 그 실체가 시간과 공간에 따라 변화한다. 복지와 시장, 그리고, 복지정책과 전체사회 간에는 상호 영향을 미치는 쌍방적 관계가 성립된다. 따라서, 사회복지제도와 복지체제 모형은 다양하며, 한 나라의 사회복지제도는 그 나라에 고유한 정치, 경제, 사회, 문화의 산물이다. 그리고 셋째, 역사는 누적적이다. 21세기 한국복지정책의 선택은 전 지구의 경험으로부터 역사적 상상력을 동원할 수는 있으나, 20세기로부터 물려받은 한국복지의 역사적 유산과 현실을 출발점으로 삼지 않으면 안 된다.

이러한 전제 위에서 다음절에서 시장과 복지, 사회보험과 복지체제모형에 관한 논의를 정리하고, 3절에서 한국사회보험제도의 현주소를 국민의 정부의 생산적 복지 이념과 복지개혁에 비추어 조명한다. 그리고 4절에서 참여정부가 물려받은 사회보험 제도개혁의 정책과제에 어떻게 접근해야 할 것인가를 논의한다.

II. 사회보험제도와 복지체제모형

1. 시장경제와 복지의 상호의존성

이미 언급한 바와 같이, 사회보험제도는 현대복지국가의 핵심적인 정책수단이며, 사회보험제도는 경제활동인구를 사회복지 제도 내부로 편입시킴으로써 사회복지의 범위를 노동시장의 생산관계 영역으로까지 확대시켰다. 이런 의미에서 사회보험제도의 발달은 자본주의 시장경제의 전개를 떠나서는 파악할 수 없다. 원래 시장경제란 시장만에 의해서 통제되고 조절되는 경제체제를 말한다. 다시 말하면, 시장만의 지배를 받는 독립적인 경제제도, 특히 정치로부터 제도적으로 분리된 경제체제를 말한다. 이러한 '자기조절적' 시장경제는 모든 생산이 판매를 위한 것이고, 모든 수입이 그러한 판매에서 기인하며, 모든 상품의 생산과 판매질서가 오직 시장의 가격체계에 의해 확보되고, 또 산업의 모든 요소를 위하여 시장이 존재한다는 것을 전제로 한다.

문제는 이러한 전제의 인위성과 허구성이다. 노동, 토지, 화폐가 산업의 불가결의 요소이며, 이들의 시장이 시장경제체제에 필수적이지만, 그러나 폴라니(1968)의 지적과 같이 노동, 토지, 화폐는 명백히 상품이 아니다. 특히 임금노동이 상품인 것처럼 취급되고 있지만, 실제로는 임금노동은 상품일수 없는 것이다. 노동은 그 소유자로부터 분리될 수 없고, 생활과 함께 하는 인간활동의 또 하나의 이름일 뿐이다. 노동은 판매를 위하여 생산되는 것이 아니며, 노동의 양과 질, 시간과 장소가 시장합리성 기준에 의해 결정되는 것도 아니다. 한 사람의 노동력을 배치하는 것은 그 노동력이라는 상품에 매달려 있는 인간이라는 물리적, 심리적, 도덕적 실체를 배치하는 것이기 때문이다. 노동은 사회를 구성하는 인간 자체인 것이며, 노동의 상품으로서의 묘사는 전적으로 허구라는 것이다.

그럼에도 불구하고, 이러한 허구에 의지하여 실제적인 노동시장이 조직된다. 폴라니(1968)에 의하면, 노동력이라는 의제적 상품형태에 기초한 사회는 반드시 비상상품화된 지지체계에 의존하고 있다. 그의 해석에 의하면, 예를 들어 19세기 사회사는 두가지 운동의 결과였다. 진정한 상품들에 관해서는 시장조직의 확대가 지구표면 전체로 퍼졌고, 허구적인 상품들, 예를 들어 노동, 토지, 화폐에 관해서는 그것의 제한이 진행되었다. 한편으로는 상품시장이 지구표면 전체로 확대되면서 재화의 양이 믿을 수 없이 증대되었고, 다른 한편으로는 노동과 토지, 화폐에 대한 시장지배를 저지하고자 고안된 정책과 장치가 막강한 제도로 통합되었다.

시장경제체제는 이처럼 노동의 상품화를 전제하며, 그 전제가 허구라면, 시장경제체제는 반드시 그러한 허구가 낳는 왜곡을 교정해줄 이차적 배분기제, 즉 비시장적, 비상품적 지지체계를 준비해야한다. 사회가 시장에 매달리면 매달리게 될수록, 다시 말해서 시장이 확대되면 확대될수록, 그것을 해독해줄 비시장적, 비상품적 사회연대의 기반과 제도의 확대가 요구된다. 이렇게 보면, 자본주의 초기 단계에서의 길드, 가족, 지역공동체, 교회 등 전통적인 형태의 지지체계로부터 구빈법, 민간자선조직, 다양한 사회개혁운동, 사회보험, 그리고 2차대전후 복지국가체제의 확립과 민영화의 실험에 이르기까지 사회복지의 역사는 시장의 확대와 변용의 사회적 토대로서, 비시장적 복지체제가 확대되고 변용되어온 것으로 파악될 수 있다. 다시 말해서, 사회복지제도는 시장경제체제의 결과인 동시에 전제이며, 한 동전의 상호의존적인 양면인 것이다. 시장과 복지의 이같은 결합(nexus)은 자유민주주의, 사회민주주의, 보수적 권위주의 등 특수한 정치구조 및 지배구조(governance 혹은 government)와 상호작용하여 복지제도의 구체적인 실체를 부여받게 된다. 주어진 국가의 사회보험제도 역시, 시장과 국가와 복지의 유기적 총체라 할 수 있는 복지체제의 중요한 일부인 것이다.

2. 사회보험의 원칙과 사회복지체제 모형

이미 언급한 바와 같이 사회보험은 노동이라는 상품의 시장성과 노동의 소유자인 근로자의 삶의 비시장성 사이의 괴리를 축소시키는 강력한 사회통합의 도구로서 각국에서 실험되었다. 개인의 자조의 원칙과 사회적 연대의 원칙, 그리고 국가책임의 원칙을 유연하게 결합하는데 성공함으로써, 사회보험제도는 19세기 자유방임주의자들이 분리를 시도했던 경제와 정치의 원칙을 다시 결합하게 하였다.

1) 어떤 가격의 재화의 공급이 그 가격에서의 수요와 일치하는 시장

또한, 사회보험제도는 중산층을 사회복지 체제로 편입시킴으로써, 사회복지제도에 대한 전사회적인 지지를 확보할 수 있게 하였다.²⁾

이러한 사회보험의 자조의 원칙과 사회적 연대의 원칙은 베버리지 보고서에 이르러, 귀속적 욕구라는 규범적 기준을 할당의 기초로 하는 보편주의적 할당원칙과 결합하게 된다. 베버리지는 상당부분 조세로 부담하는 포괄적인 사회보험제도를 전국민에게 보편주의적으로 적용함으로써 자본주의사회의 빈곤이라는 사회악을 추방할 수 있다고 믿었다. 1942년 베버리지 보고서에서 사회보험은, 비스마르크가 그것을 통해 노동자들의 사회주의로의 경도를 막으려 했던 것과는 달리, 보험이라는 계약관계를 통해 전국민에 대한 보편적 사회권 보장의 방법이 되었다. 다만, 덧붙일 것은 영국에서 보편주의적 사회권은 국민최저의 보장이 목표였던 것에 반하여, 스칸디나비아에서 보편주의적 사회권보장의 목표는 평등주의적 적정수준의 보장이 되었다. 사회보험의 근원지인 독일에서 사회보험은 위계적 차등을 유지하는 사회연대의 수단이 되었고 사회권이란 위계에 부수적인 산물이었다.

이와 같이 전후 복지국가들은 상이한 해석과 구상으로 사회보험제도를 발전시켰다. 사회보험제도의 다양성은 각국의 정치문화적 맥락을 반영하는 것이며, 그것을 이해하는데 복지자본주의 체제유형론의 기여가 크다. 아래 <표 1>은 복지체제 모형론으로 대표적인 에스핑 앤더슨(1990)의 세 개의 복지자본주의 체제를 요약하고 있다.

2) 여기에 케인즈의 일반이론이라는 지적인 뒷받침이 제공되었다. 케인즈는 자본주의의 치명적인 결함을 인정하고, 정부에 의한 자본주의의 관리를 정당화하였다. 그에게 저축과 투자는 반드시 완전하게 연결되는 것은 아니며, 임금과 물가도 유연하지 못한 것이었다. 보이지 않는 손의 역할은 저축과 투자의 완벽한 연결, 임금과 물가의 유연성 등의 확실성을 전제로 한 특수한 상황에서만 타당한 것이었다. 확실성이 결여된 일반적 상황, 현실적으로 피할 수 없는 불확실성이라는 전제하에서 적용될 수 있는 이론이 그의 이른바 일반이론이었고, 그는 고전경제학의 보이지 않는 손의 자리에 정부의 재정정책을 가져다 놓았다. 그에게 정부기능의 확대는 자유방임에 대한 위험한 침해가 아니었다. 그것이야말로 자본주의 시장체제의 붕괴를 회피하고 자본주의를 구하는 길이었다.

〈표 1〉 에스핑 앤더슨의 복지자본주의 체제 모형비교

	자유주의 모형	보수주의모형	사회민주주의모형
대표적인 국가	미국	독일	스웨덴
지배적 할당원칙	선별주의* · 최저보장	능력주의 · 차등급여	보편주의 · 적정보장
배분정의관	상대적 빈곤층내 평등	위계와 차등고수	평등주의
복지내부 배분원칙	평등주의	차등주의	전계층 단일 보편주의
계급정치	이원화	사회연대	통합(이원화 불용)
가족 · 여성	시장원칙이 우선	성분업 고수	가족비용 사회화
노동시장정책	경제정책으로 간주	사회정책으로 간주	사회정책으로 간주
완전고용정책	약한 의지	약한 의지	강한 의지
상품화	상품화에 집착	상품화에 약한 집착	근로(시장)과 복지혼합
탈상품화	탈상품화에 소극적	위계에 부수적인사회권	탈상품화에 적극적
국가와 복지	사회권 확대억제	국가 가부장주의	사회권 확대
시장과 복지	대립적	시장순응적	복지순응적
공공과 민간부문	대립적	보족성원칙	파트너쉽

* 현대복지국가의 할당원칙을 선별주의라고 규정하는 것은 다소 무리라 할 수 있겠다. 그러나 다른 모형에 비해 자유주의 모형국가에서는 자산조사에 의한 선별주의적 할당원칙의 비중이 다른 모형국가에 비해 두드러지게 높다.

자유주의 모형 복지국가에서는 자산조사에 의한 공적부조와 급여수준이 낮은 보편주의적 이전급여 제도 혹은 급여수준이 낮은 사회보험 계획이 지배적이다. 급여는 노동자 계급이 대부분인 저소득계층의 국가의존적인 사람들을 위한 것이다. 자유주의적인 모형에서 사회개혁은 자유주의적 근로윤리 규범과 심각하게 충돌하고 제한된다. 따라서 급여에 대한 권리는 엄격하게 규정되며, 급여수준은 낮은 편이고, 때로 낙인이 따른다. 시장이 복지발달의 한계를 설정하고, 국가는 소극적으로(최저수준만을 보장함으로써) 혹은 적극적으로(사적복지계획에 대해 보조금을 지급함으로써) 시장을 강화시킨다. 자유주의적 복지국가체제에서는 탈상품화 효과를 극소화시키고, 사회권의 영역을 효과적으로 억제하며, 국가복지의 수혜자들의 상대적 빈곤 속의 평등과 나머지 대다수 사람들의 시장차별적 복지 그리고 이들 두 집단간의 계급정치적 이원화를 혼합한 계층화 질서를 만들어낸다.

두 번째 유형, 즉 보수주의적, 조합주의적 복지체제는 오스트리아와 프랑스, 독일, 이태리 등에서 발견하며, 이러한 나라들에서 보수주의 정치경제학은 프랑스 혁명과 파리공포에 대한 반동으로 나타났고, 민족주의와 반혁명을 내세웠다. 특히 독일 보수주의자들은 시장의 탐욕스러운 현금관계가 경제효율의 최선의 보장책이라고 보지 않았고, 계급갈등없는 자본주의를 위한 최선의 법적, 정치적, 사회적 외피로서의 가부장적 권위와 절대주의를 영속시키려 했다. 따라서 지위차별의 유지가 지배적인 쟁점이었고, 권리라는 것은 계급과 지위에 따라 부수적으로 부여되는 것이었다. 이러한 조합주의 복지

국가에서는 사적보험과 기업의 부가급여 등은 주변적인 역할 밖에 하지 못했다. 또한 조합주의적 복지체제는 전통적인 가족제도를 유지하는데 강한 집착을 보인다. 사회보험은 비근로 주부를 대개 제외하며, 가족수당은 모성을 유도하는 경향을 가진다. 택아서비스와 기타 가족서비스는 미발달하고, 보족성의 원리가 국가는 가족의 기능이 소진되었을 경우에만 개입하도록 강조한다. 이 모형은 복지제도의 내부원칙에서도 개인의 능력과 작업수행, 생산성에 기초하여야 함을 강조한다. 복지제도 자체가 시장원칙을 존중하려한다는 의미에서 시장순응적이라 할 수 있다.

세 번째, 보편주의와 탈상품화의 원리가 신중산계급에게까지 확대된 유형을 에스핑 앤더슨은 사회민주주의 복지체제라고 부른다. 사회민주주의자들은 국가와 시장, 노동계급과 중산계급간의 이원화를 용인하지 않고, 다른 나라에서처럼 최소한의 욕구의 평등이 아닌 높은 수준의 평등을 촉진할 수 있는 복지국가를 추구하였다. 이는 첫째로 서비스의 급여가 신중산계급이 가지고 있는 까다로운 차별적 기회와도 조화를 이룰 수 있도록 개선되어야 한다는 것을 의미하며, 둘째로, 상층계급이 누리던 수준의 권리를 노동자계급에게까지도 충분히 보장함으로써 평등이 달성되어야 한다는 것을 의미하는 것이다. 따라서 육체노동자들은 사무직 노동자들과 공무원들이 누리던 권리와 동등한 권리를 누리게 되었고, 모든 계층이 단일의 보편주의적인 보험체계 내로 통합되었으며, 그러면서도 급여는 과거의 수입에 따라 증화되어 제공되고 있다. 이 모형은 시장을 구축(crowd out)하며, 따라서 복지국가를 지지하는 본질적으로 보편주의적인 연대를 건설하게 된다. 모두가 혜택을 받고, 모두가 서로 의존하며, 그리고 모두가 기꺼이 비용을 부담할 마음을 가지게 된다.

조합주의체제하에서의 보족성의 모형과는 대조적으로, 사회민주주의 체제에서는 가족의 능력이 소진할 때까지 기다리는 것이 아니라 가족비용을 선제적으로 사회화하는 원리를 택한다. 이 모형은 가족에 대한 의존성을 극대화하는 것이 아니라, 개인의 독립성에 필요한 능력을 극대화하려 한다. 이러한 점에서, 사회민주주의 모형은 자유주의와 사회주의를 독특하게 혼합한 것이다. 이러한 원리로 인해 나타나는 복지국가의 모습은 자녀들에게 직접적으로 이전급여를 제공하고, 자녀들과 노인, 그리고 장애자들에 대한 보호를 직접적으로 책임지는 복지국가이다. 따라서, 이러한 복지국가는 여성으로 하여금 가사가 아니라 근로를 선택하게 하는 사회서비스의 부담이 높다. 사회민주주의적 복지체제의 가장 큰 특징 중의 하나는 근로와 복지의 혼합일 것이다. 사회민주주의적 체제는 완전고용유지에 진정으로 노력할 뿐 아니라, 또한 완전고용의 달성에 전적으로 의존하고 있는 체제이다.

이와 같은 에스핑 앤더슨의 복지체제유형론은 현대 복지국가의 다양성을 이해하는데 크게 기여하였다. 그리고 IMF 외환위기 이후 김대중정부의 생산적 복지의 구상과 그후 논의의 기초가 되었다. 그러나, 뒤에 다시 언급하게 되겠지만, 그의 유형론은 기본적으로 냉전체제하에서 성장한 케인지언 복지국가를 텍스트로 한 것으로서, 20세기 말 이후 전지구적으로 경험하고있는 탈냉전시대의 국내외적 정치, 경제, 사회적 환경변화와 이에 대응한 복지국가 재편의 흐름을 포괄하지 못하고 있다는 비판을 받고 있다(이혜경, 2002). 그럼에도 불구하고, 그의 체제유형론은 21세기 세계 복지국가 재편 방향에 관한 대부분의 논의의 출발점이 되고있다. 예컨대, 전후 사회보험제도를 구상할 때 예측하지 못했던 과학기술의 혁명에 의한 정보화라든가, 인구초고령화, 생애주기의 변화, 지식기반경제의 출현, 단일 지

구자본주의화, 여성사회참여의 증대 등이 복지수요의 구조를 크게 변화시키고 있어서, 동질적인 산업 노동시장 구조를 전제로 한 케인즈주의적 복지국가 모형으로는 대응하기 어렵다는 것이다. 문제는 한국사회에는 20세기와 21세기의 복지수요가 중첩적으로 존재하며, 아직 20세기 케인지언 복지국가의 21세기 후계자의 모습에 관한 합의가 존재하지 않는다는 것이다.

III. 한국의 사회보험: 역사의 유산과 사회보험개혁

1. IMF 위기와 김대중 정부의 생산적복지

1997년 말 아시아 금융위기는 한편으로는 지구자본주의 프로젝트의 치명적인 결함을 웅변해주었지만, 다른 한편으로는 세계화시대의 한국사회의 구조적 취약성을 드러내 보여주는 충격이었다. 이러한 국가위기 발발후 이어진 김대중정부의 집권은 한국사회복지 정책의 지평과 지형을 크게 변화시키는 분수령이 되었다. 김대중정부는 IMF와 IBRD가 요구하는 신자유주의 경제개혁의 철학과 김대중 정부 자체의 진보적 정체성 사이에서 신자유주의 구조조정과 생산적 복지의 병행추진을 선택하였다. IMF 구제금융지원에는 전형적으로 이른바 워싱턴 컨센서스(Washington Consensus)³⁾에 기초한 급격한 안정화와 근본적인 경제개혁의 요구가 첨부되었다. 김대중정부는 혹독한 고통을 감내하며 IMF의 신자유주의적 처방을 충실히 이행하여, 외환보유고 증대, 무역수지의 흑자실현, 외국인 직간접 투자 증대, 경제성장률 회복 등 상당한 성과를 달성하고 IMF 조기졸업을 선언하기에 이르렀다.

그러나, 이러한 외환위기 대응과정에서 극심한 경기침체, 고실업, 빈곤층 확대등 심각한 사회경제적 문제가 축적되고 있었다. 특히, 실업과 빈곤의 확대 속에서 사회적 불평등이 심화되어, 정부의 재정지출을 증대시켜야하는 필요성이 증대하고 있었다. 김대중 정부는, IMF의 재정지출 축소 요구에도 불구하고, 1998년 중반부터 IMF와의 협상을 통해 경제회복과 사회적 안전망 구축을 위한 정부의 재정지출을 대폭 늘렸다.

집권 1년 만인 1999년, 대통령이 '중산층 육성과 서민생활 향상을 목표로 하는 인간개발 중심의 생산적 복지정책'을 약속하고, 국민소득증대, 완전고용, 전국민의 중산층화, 생산적 복지를 통한 선진한국 창조의 비전을 제시하였다. 이로써 민주주의의 구현과 시장경제의 발전이라는 김대중정부의 국정 철학의 양대 축에 생산적 복지라는 세 번째 축이 추가되었다. 이와 같이 국민의 정부가 경제분야와 노동시장에 신자유주의 개혁을 감행하면서, 사회분야에서는 국가복지를 확충한 것은 중산층과 서민을 정치적 지지 기반으로 유지하려는 당파적 고려에 근거한 것이라고 할 수 있다(양재진, 2002).

3) 워싱턴 컨센서스는 1980년대 남미경제개혁의 패러다임으로 IMF와 World Bank, 미국행정부가 견지한 개혁 노선을 말한다. 그 핵심은 무역과 자본시장의 자유화, 통화주의에 기초한 반인플레이션정책, 공공부문의 민영화, 각종규제철폐, 긴축재정, 노동시장 유연화 등이 포함된다. IMF가 한국에 제시한 개혁처방은 여섯 가지로 요약되는데, 첫째, 재정 및 금융긴축과 고금리정책, 둘째, 금융부문 구조조정, 셋째, 금융자본시장 완전개방, 넷째, 재벌개혁, 다섯째, 무역자유화, 여섯째, 노동시장 유연화가 그것이다.

대통령 직속 삶의 질 향상 기획단에서 낸 『생산적 복지의 길』(1999)에 의하면, 생산적 복지의 기본 틀은 시민권, 노동권, 사회적 연대를 기초로 하는 민주적-복지-자본주의 체제(democratic-welfare-capitalism)라 할 수 있다. 다시 말하면, 생산적 복지를 통하여 민주주의와 시장경제의 실질적 발전을 가능하게 하는 민주적 복지자본주의 구상을 제시하고, 한국 복지정책 논의의 외연을 확대하고 내용을 심화시켰다.

국민의 정부의 생산적 복지 체제는 적어도 다음 세 가지 구조적인 특징으로 가진다. 첫째, 생산적 복지는 과거 압축성장과정에서 복지에 대한 배려가 미흡했다는 반성에서 출발하여 복지에 대한 국가의 책임을 강조하고 있다. 생산적 복지는 20세기 케인즈주의적 복지국가의 중핵이념이라 할 수 있는 시민권으로서의 복지정책을 복지의 기본주춧돌로 전제하고 있으며, 따라서, 생산적 복지는 잔여적 복지급여가 아니라, 인권과 사회권으로서의 복지 개념에 기초한 제도적 사회보장을 요구한다. 모든 국민이 빈곤으로부터 벗어나 인간답게 살 수 있도록, 기초생활과 인간으로서의 기본적인 권리를 보장하는 것은 국가의 책임임을 강조하고 있다.

둘째, 생산적 복지는 21세기 지구자본주의 환경을 대변하는 한국 경제위기 극복과정에서 나타난 중산층 약화와 서민생활불안을 개선하려는 적극적인 의지를 표현하고 있다. 따라서, 생산적 복지는 공정하고 경쟁적인 시장질서 원칙에 기반하지 않은 경제는 언젠가는 무너질 수밖에 없다는 인식 위에서, 국가복지 규모를 확대하되, 동시에 시장의 질서와 기능을 최대한 담보할 수 있는 방법을 모색한다. 고로, 생산적 복지는 국가의 재분배 정책에만 의존하는 것이 아니라, 전 국민이 적극적으로 시장경쟁에 참여하도록 지원하며, 인적자원의 고급화를 통해 일할 권리와 기회의 확대를 추구해야 한다는 것이다. 그것이 21세기 자본의 세계화와 기술혁명의 가속화에 대처하는 '인간개발 중심'의 복지이며, 노동을 통한 복지, 생산성 향상을 위한 사회투자로서의 복지인 것이다.

셋째, 생산적 복지는 고용안정과 고용창출, 실업자 생활안정과 재취업을 위하여 노·사·정이 협조하여야 하며, 정부는 고용창출적인 거시경제정책을 통하여 완전고용에 근접하도록 노력하여야 하며, 근로자, 사용자, 그리고 그 대표단체, 정부 시민사회 등 다양한 주체들의 참여와 호혜적인 협력을 강조하고 있다. 특히, 치열한 경쟁시대에 기업이 살아남기 위해서는 근로자의 창의력과 자발적 참여가 기반하지 않으면 안될 것이므로, 노사가 함께 참여하는 노사협회의와 근로자 참가의 길을 동시에 개척해야 할 것이며, 관·민, 노·사·정의 사회적 파트너십을 형성하여야 한다는 것이다.

이렇게 볼 때, 생산적 복지는 기본권보장 + 인간개발 + 참여복지를 근간으로 하는 민주적-복지-자본주의체제로서, 과거 성장제일주의의 반성(기본권보장)과 21세기 정보·지식혁명에 대한 적극적이고 생산적인 대응(노동을 통한 복지, 인간개발중심 복지)을 목표로 관민, 노사정이 함께 참여하는 민주적-복지-자본주의 체제구상이라 할 수 있다. 생산적 복지의 총체적이고 궁극적인 비전은 에스핑 앤더슨의 체제모형으로 말한다면 스칸디나비아의 사회민주주의 모형에 근접하고, 아니면, 영국 노동당의 제3의 길에 가깝다. 제3의 길은 사회권의 적극적인 확대를 주장하는 사민주의 노선과 시장경제의 활성화를 주장하는 신자주주의노선을 통합적으로 극복하려는 시도라 할 수 있다.

김대중정부의 생산적 복지에는 20세기적인 케인즈주의적 복지국가 요소와 21세기 지구화시대의 복지다원주의적 사회투자 요소가 공존하고 있다. 세계사적 관점에서 보면 이 두 개의 요소가 시대적 배

경을 달리하기도 하고, 또 관점에 따라서는 국가별 상이성이기도 한데 반하여, 한국의 현대사에서는 동시대의 중첩 과제로 제시되고 있는 것이다. 이같이 방대한 생산적 복지의 비전은 김대중정부의 3년에 걸친 복지개혁으로 구현될 수 있는 것은 아니다. 김대중정부는 빠른 속도로 복지개혁을 수행하지만, 또 많은 미완의 과제를 남겼다. 김대중정부를 계승한 참여정부는 김대중정부가 남겨놓은 현안 과제로부터 출발하지 않으면 안 된다.

2. 김대중정부의 사회보험 개혁

1) 김대중 정부의 복지개혁⁴⁾

실제로 김대중 정부의 복지개혁은 빠른 속도로 진행되었다. 1997년 11월 아시아위기가 한국을 강타했을 때, 한국은 이른바 4대 사회보험의 제도적 골격은 갖추고 있었다 하겠으나, 의료보험을 제외하고는 어느 것도 전인구를 적용대상으로 포괄하지 못했고, 실제 수급자 범위도 제한되어 있었다. 한국에 사회보험제도가 처음 소개된 것은 1960년대 초 5·16 혁명 전후의 일로, 1960년에 공무원연금법이 제정되고, 1963년에는 군인연금법과 산업재해보상보험법이 제정되어 다음해부터 시행되었으며, 1963년 제정된 의료보험법은 1976년 개정으로 본격적인 시행을 보게된다. 그후 1973년에 국민복지연금법이 제정되나 1986년 전면개정까지 시행은 미루어지고, 1973년 제정된 사립학교교원연금법은 1975년부터 시행에 들어가게 된다. 1986년 국고부담 50% 수용을 내용으로 하는 농어촌지역의료보험안이 채택되어, 1988년부터 전면실시에 들어가게 되고, 1989년 도시자영자를 위한 도시지역 의료보험이 실시되었다. 그리고, 1993년 고용보험법을 제정, 1995년부터 시행됨으로써, 비로소 4대보험의 도입이 완성된다.

그러나, 여전히 국민연금제도는 도시자영자를 배제하고 있었고, 완전연금은 아직 지급되지 않고 있었으며, 산재보상보험이나 고용보험 역시 적용범위가 제한되어 있었다. 더구나 사회복지 서비스 역시 빈곤계층을 대상으로 극히 제한된 수준의 급여가 이루어지고 있었으며, 무엇보다도 개별적인 자산조사 없이 생계급여 수급자가 전국민의 1%미만의 명목적인 공공부조가 있을 뿐이었다. OECD 기준으로 산출된 사회복지비 지출규모는 1995년 GDP의 5.09%, 1996년 5.29%, 1997년 6.46%로 증가하였으나, 1995년 OECD 국가 사회복지비 지출 규모 평균 22.5%에 비하면, 1/4수준으로 OECD 국가들 중에서 최하위권이었다(고경환, 1998). 과거 40년에 걸쳐 초고속으로 시장의 확대가 진행되는 동안, 가족이나 이웃과 같은 전통적인 비공식적 복지기제는 급속도로 해체되고, 이를 메울 사회적 토대로서의 공식적인 복지제도는 미미하였다.

이같은 국가사회복지의 저발전의 원인으로 발전국가 한국의 지속적인 고도 경제성장 자체가 복지 기능을 수행하였다는 주장(김영범, 2002)이 있고, 한국사회의 독특한 상부상조의 가족문화와 기업복지가 보조적인 역할을 하였다는 주장(김영범, 2002)이 있다. 위에서 본 플라니의 논리로 접근한다면, 한국의 시장경제는 그 자체가 비시장적 요소를 지니고 있었다는 의미가 되고, 한국의 가족의 상부상조 기능이 복지기능을 수행하고 있다는 것인데, 그 어느 것도 검증하기 어렵다. 가족간의 소득이전은

4) 이혜경(2002)를 주로 참조하고 있음.

대체로 계층수평적인 것으로 나타나고 있다.

김대중 정부의 복지개혁은 주로 사회보험과 공공부조 부문에 집중되었는데, 그 특징으로 첫째, 지출규모가 획기적으로 증가되었다는 점을 들 수 있다. OECD기준 총사회복지비 지출규모를 보면, 1996년과 1999년 사이에 GDP의 6.0%에서 11.8%로 증가하였고, 보건복지부 예산도 1996년 일반예산 대비 4.0%에서 2001년 6.7%로 급격히 증가하였다(고경환, 2002). 이 같은 예산 및 지출규모의 확대가 보험과 부조, 국가와 민간, 계층 간 분담구조를 말해 주지는 않지만, 복지의 제도화의 정도를 말해주는 것은 사실이다.

둘째, 김대중정부의 복지개혁의 가장 가시적인 성취는 국민기초생활보장제도의 실시일 것이다. 종전의 생활보호제도가 노동능력이 없는 빈민만을 생계보호대상으로 했던 것에 비하여, 국민기초생활보장제도는 노동능력유무에 상관없이 국가가 발표하는 공식적인 빈곤선을 기준으로 전국민에게 최저생활을 보장하고 있다. 기초생활보장급여의 대상자가 종전의 50만명 수준에서 150만명으로 증가하였다.

그리고 셋째, 김대중 정부의 복지개혁의 가장 두드러진 변화는 사회보험 적용의 보편화라 할 수 있다. 1999년 3월 도시지역 자영업자 900만명에게 국민연금을 확대 적용함으로써, 1988년 피용자 전면적용 이후 11년만에 전국민에게 확대되었다. 1998년 1월 10인이상 사업장으로 확대된 고용보험이 1998년 10월 1인 이상 전사업장으로 확대되어 고용보험 실시 4년만에 전체임금근로자에게 적용되게 되었다. 산재보험도 2000년 7월부터 1인이상 사업장으로 보험적용을 확대하였다. 분립되어 있던 의료보험체도를 국민건강보험체도로 통합하여 사회적 연대의 원칙을 강화하였다. 사회보험분야에서는 당시 World Bank가 가지고있던 신자유주의적 개혁의 대안들(예컨대, 국민연금 민영화, 의료저축계정)은 일단 거부되었다.

김대중정부의 복지개혁과 관련하여, 적어도 사회보험과 공공부조에 관해서는 1962년이래 30여년에 걸친 압축경제성장이 1998년이후 사회보험과 공공부조의 압축적 성장으로 보상되고있다고 말할 수 있다. '압축성장'이 의미하는바, 인프라미비에 의한 왜곡이 발생하기도 하였지만, 사회보험과 공공부조 부문의 개혁은 전통적인 사회권에 기초한 사회보장의 확충에 초점이 맞춰졌다고 말할 수 있다.

그러나, 사회보험과 공공부조 개혁에서 적용대상 확대와 사회권 확보, 복지지출규모 증가, 신자유주의적 대안의 거부가 김대중 정부의 사회복지개혁의 전부라고는 말할 수 없다. 국민연금보험이 적용대상을 전국민으로 확대하였지만, 급여수준은 사실상 하향조정하였고, 계속해서 하향 조정할 가능성도 열어놓았다. 조합주의 의료보험체도를 국민건강보험체도로 통합하였지만, 재정통합이라는 미완의 과제가 남겨져 있고, 국민적 합의가 아직 취약하다. 의약분업이후 의료보험 부담의 비약적 증가도 건강보험재정안정화라는 해결이 쉽지 않은 정책의제를 남겨 놓고있다. 고용보험이나 산재보험의 적용확대는 제도화한 것 자체가 큰 업적이지만, 아직도 사각지대가 남아있다. 공공부조 역시 일단 현대적인 제도의 틀을 도입하는데 성공하였으나, 자활지원체제의 정착은 갈 길이 먼 과제로 남아있다.

2) 사회보험 적용대상의 확대와 미완의 과제⁵⁾

이미 언급한 바와 같이 국민의 정부는 공공부조라는 사회안전망을 실질적으로 도입 시행하였으며,

5) 국무총리실(2002)을 주로 참조하고 있음.

사회보험제도의 적용대상을 확대하여 보편주의적 사회보험체계를 확립하는데 상당한 성공을 거두었다.

먼저 국민연금 개혁을 보면, 가장 특기할 것은 1998년 12월 법개정에 의한 1999년 4월부터의 도시자영자에 대한 적용확대였다. 5인미만 사업장 근로자, 도시자영자, 임시직, 일용직근로자 등을 포함한 도시지역 자영자에 대한 국민연금 적용대상 확대가 이루어짐으로써, 전국민 연금시대가 시작되었다. 국민연금 총가입자가 1997년 736만명 수준에서 1999년 1,626만명 수준으로 2.2배 증가하였고, 연금제도의 성숙에 따라, 수급자수도 1997년 8.3만명에서 2002년 67.5만명으로 무려 8.1배 증가하였다.

이미 전국민을 적용대상으로 하고 있던 의료보험 분야에서는 국민의 정부는 오랫동안 진행되어오던 조합주의 통합주의 논쟁에 종지부를 찍는다. 국민의 정부는 출범전 제1기 노사정위원회에서 의료보험통합에 합의하고, 출범후 의료보험통합을 10대 국정과제로 선정하며, 지역조합과 공무원 교원공단을 통합하는 내용을 골자로 한 국민의료보험법이 공포하였다. 이에 따라 1998년 10월 국민의료보험관리공단이 탄생하였고, 직장조합을 포함한 완전통합을 추진하기 위하여 의료보험통합추진기획단을 운영하고 이 기획단의 건의안을 토대로 국민건강보험법이 1998년 2월 8일에 공포되고, 통합이전에 227개 조합, 142개 직장조합, 그리고 공무원 교직원 의료보험관리 공단으로 운영되던 것이 2000년 7월부터 단일 보험자인 국민건강보험공단으로 완전 통합시켰다.

산재보험과 관련하여서도 국민의 정부는 적용범위의 확대에 큰 진전을 이루었다. 1964년 산업재해보상보험법 시행이후 적용범위가 꾸준히 확대되어왔으나, 근로자 5인 미만 영세사업장의 근로자를 보호하지 못하는 등 사각지대가 존재해왔고, 최근 급격한 산업구조의 변화 및 고용구조의 변화 등에 기인한 새로운 요구에 부응하기에는 한계가 있었다. 이에 2000년 7월부터 의무가입대상 사업체를 근로자수 5인 이상사업체에서 1인이상 사업체로 확대하고, 보호대상의 범위를 근로자 뿐 아니라 영세사업주까지로 확대하였으며, 적용대상 업종도 모든업종이 적용을 받도록 확대하였다.

이러한 제도개혁의 결과 적용사업장의 수가 1997년 22만8천개수준에서 2001년에는 90만9천개로 4배 가까이 증가하였고, 보호대상 근로자수는 1997년 823만7천명에서 2001년 1,058만1천명으로 증가하였으며, 산재인정기준 확대를 통해 실제 근로자에 대한 산재로부터의 보호가 강화되었다. 기존의 치료와 보상중심의 산재보험제도에 재활프로그램을 강화하여 산재근로자의 재활 및 사회복귀를 지원하는 체제를 갖추게 되었다.

1995년 뒤늦게 도입된 고용보험은 외환위기 이전에는 활용도가 저조하였으나, 외환위기 이후 급속히 증가한 고용불안과 실업에 대처하는 가장 중요한 정책수단으로 부상하였다. 국민의 정부는 고용보험의 적용범위를 종전의 30인 이상 사업장에서 1998년 1월에는 10인이상 사업장으로 확대하고, 1998년 10월에는 1인이상의 전사업장으로 확대하였다. 아울러 실업급여 수급요건도 완화하고, 급여수준도 저소득층 보호를 위해 하한액을 최저임금의 70%, 90% 등으로 조정하였다. 이외에 실업자의 재취직 훈련을 확대하고, 고용환경변화에 따른 고용안정사업의 대응도 강화하였다.

이와 같이, 국민의 정부는 사회보험제도의 적용대상을 확대하여 보편주의적 사회보험체계를 확립하는데 상당한 성공을 거두었지만, 실제적인 적용확대는 순조로웠다고 볼 수는 없다. 국민연금의 경우, 2001년 12월 현재, 총가입자의 54.5%만이 보험료를 납부하고 있고,⁶⁾ 고용보험제도도 실제가입자는

가입대상 근로자의 75% 수준에 머무르고 있고, 실업급여 지급율도 2001년 11월 현재 16.0%에 불과하여, 미국 36%, 일본 26%, 독일 44% 비해 낮은 수준이다. 특히 영세사업장 근로자나 임시 일용직 근로자의 적용누락, 정당한 사유가 없는 자발적 이직자의 실업급여 금지등으로 실업자 사회안전망으로서의 역할이 미흡한 상황이다. 산재보험의 경우, 특수고용관계종사자, 자영업자, 특정작업종사자, 농림어업 종사자 등에 대한 산재보험 적용이 노동계의 오랜 요구사항으로 남아있다. 국민건강보험의 경우도 보험료 미납 등으로 인한 실질적인 사각지대가 존재하고 있다.

3) 건강보험 재정통합과 재정안정화의 과제

사회보험 적용대상 확대와 함께 크고 작은 많은 개혁과제들이 논의되었으나, 국민연금제도에서는 기금운용의 전문성, 투명성 제고문제와 기금고갈을 막는 재정건전화방안이 지속적인 과제가 되었고, 의료보험의 통합과 의약분업의 추진은 건강보험 재정안정 비상대책본부를 설치할 정도로 시급한 재정안정 과제를 발생시켰으며, 자영자 소득과약문제를 쟁점화시켰다. 연금보험의 전국민확대, 의료보험의 전국민확대에 관한 합의에 비해, 국민부담의 수준, 부담의 구조, 전문직 처우와 관련해서는 이해당사자들의 합의가 훨씬 어렵다. 또, 사회보험의 비용분담 논의는 기본적으로 사회보험제도의 기본 틀, 복지체제모형의 선택에 관한 논의로 연결되기 쉽다.

국민건강보험제도시행으로 조합별 관리가 통합관리로 전환됨에 따라 규모의 경제에 따른 관리인력 절감과 관리비용절감이 가능했으나, 통합이 1998년부터 2000년 7월까지 단계적으로 추진되는 과정에서 기존의 조합들이 쌓아 놓았던 적립금들이 유지되지 못하고 조합들이 보험료 징수 유인이 약화되었다. 통합후 2001년 당기적자규모는 4조 1978억원, 적립금은 3조 2789억원 부족할 것으로 추계되었다. 재정적자의 원인은 건강보험 혜택의 확대, 의료인력과 의료시설의 증가, 인구고령화에 따른 노인의료비 급증과 의료이용량의 증가, 행위별수가제가 진료비를 통제할 수 없는 점이 지적되고 있다. 건강보험 혜택받는 연간 서비스 적용일수가 1997년 연간 270일로 제한되던 것이 2000년 7월 통합을 기하여 제한을 두지 않기로 하여, 만성질환자의 의료비 부담을 경감하였다. 의약분업 도입과정에서 이루어진 수가인상(2000년 7월 9.2%, 9월 6.5%, 2001년 1월 7.08%)도 적자증가에 기여하였다. 이외에도 고액진료비의 본인부담경감, 산전진찰에 대한 보험급여 실시로 모성건강을 유지하고 태아의 선천성 장애발

6) <표 1> 국민연금 납부예외자 및 보험납부율 현황(2001.12) (명, %)

가입 대상자(A)	납부 예외자(B)	미신고자(C)	보험료납부 대상자 (d=a-b-c)	보험료 납부율 (e)	보험료납부자 (f=d x e)	잠재적 사각지대비율 (g=1-(f/(a)x100)
16,277,826 (100.0)	4,385,584 (26.9)	722,887 (4.4)	11,169,355 (68.7)	79.4	8,868,468 (54.5)	45.5

국민연금관리공단 내부자료 재구성

<표 2> 국민연금 가입자별 평균소득월액

총평균	사업장 가입자	지역가입자
1,351(79.6)	1,698(100.0)	973(57.3)

국민연금관리공단 내부자료 재구성

생을 예방하였다. 이에 대하여 정부는 2001년 3월 건강보험재정안정비상대책본부를 설치하여 일일 재정수지상황을 국민에게 공개하고 비상대책위원회를 설치하였으며, 20여개에 달하는 재정경감대책을 포함, 재정안정 종합대책을 5월 31일 마련하였다. 당초 4조 1천억으로 예상되던 2001년 적자가 2조4천억으로 감소하였으나, 재정통합과 관련하여 통합이나 준통합이나 하는 두 가지 선택이 논의의 여지가 남겨져 있다.⁷⁾

현 재정안정대책의 문제점으로는 진료비 증가를 유발하는 현행 행위별수가제에 대한 검토가 없고, 의약분업으로 인해 발생가능한 의료단체들의 손실분에 대해 보험재정을 위협할 정도로 지나치게 보상이 이루어졌다는 점이 지적되고 있다. 보다 근원적인 재정안정대책 수립이 필요하다. 재원조달이 가능한 범위의 진료비 총액의 상한을 설정하고, 총액범위내에서 보험급여범위나 보험수가나 보험약가 기준을 재조정하고, 고액진료비에 대한 보장은 강화하되, 소액진료비에 대해서는 본인부담을 늘리고 필수 의약품에 대한 보험혜택은 강화하되 비필수 의약품에 대해서는 본인부담을 축소하는 조치가 필요하다. 이외에 실거래가에 기초한 보험약가제도는 실거래가를 파악할 수 있는 시스템을 구축하여 강력하게 약가를 통제하여야 하며, 의료기관과 약국간의 담합을 근절하기 위한 법적, 행정적 조치가 있어야 할 것이다. 또한 상대가치수가체계가 건전하게 정착될 수 있도록, 수가체계의 전반적인 재검토가 필요하고, 포괄수가제의 대상 질병군 확대와 전국적인 실시가 제안되고 있다.

국민의 정부는 사회보험의 보편주의적 대상확대, 특히 국민연금과 건강보험의 대상보편화에 성공하였고, 그리고 통합모형의 제도도입에 성공하였다. 그러나 이들 통합모형이 과연 21세기에 그대로 뿌리를 내릴 수 있을까, 그 성공은 누구도 장담하기 어렵다. 생산적 복지는 두 개의 요소로 구성되었다고 볼 수 있다. 하나는 20세기 케인즈 주의적 복지국가 요소이고 다른 하나는 21세기 지구자본주의시대에 적응하는 인적 자본투자형 요소이다. 국민의 정부가 시행한 지난 3년의 복지개혁의 전형은 전자의 베버리지의 복지국가 모형에 가까웠다. 적어도 정책선택의 우선순위는 그러했다. 그것은 국민국가단위의 케인즈주의적 복지국가와 완전고용, 보편적 권리로서의 시민권 개념에 기초하고 있다. 그것을 전제로 4대 사회보험제도의 완성을 시도했고, 공공부조를 확충했고, 사회복지서비스를 보완하여 복지재정을 확대하였다. 국민의 정부가 생산적 복지의 20세기 부문 즉 공공부문의 제도적 토대와 기반을 다졌다면, 생산적 복지의 다른 절반, 21세기 부문의 완성은 참여정부에 넘겨준 몫일 것이다.

생산적복지의 레토릭 하에서 진행된 김대중 정부의 사회보험개혁은 참여정부의 참여복지의 구현을

7) 통합론으로는 의료서비스를 준 공공재로 인식하고 정부가 강력한 중앙집권적 통제력을 발휘하여 재정안정화 및 통합정책을 추진할 수 있다는 것이다. 이 경우, 재원조달을 현재의 보험료 방식에서 조세방식으로, 비용지불방식도 현행 행위별수가제에서 총액예산제로 전환하는 방안의 검토가 필요하다. 대부분의 의료기관이 민간이어서 조세방식의 한계가 있다면, 현행 가입자 부과체계를 역으로 직장가입자에게도 적용시키는 방안도 검토될 수 있다. 준통합론은 현행의 직장 및 지역의 이원화된 체제가 통합의 장점들(지역내 형평성제고, 관리운영의 효율성제고등)을 이미 달성했으므로, 임금근로자집단과 자영업자간 이원체제의 건강보험을 유지하되 국고는 자영업자집단에만 지원할 수 있다는 것이다. 2001년 7월 5인미만 자영자 계층이 직장가입자로 전환되기 시작하여 2004년에는 직역간 대상자 비율이 현행 5:5에서 7:3 또는 8:2로 바뀔 것이 예상되므로, 따라서 놓여민, 도시영세민 등 저소득 취약계층이 남게될 것이므로, 통합, 분리의 논란이 필요없게 된다.

통해 비로소 그 성격이 규정될게 될 것이다. 한국 현대사의 압축적 복지수요와 전략을 복합적으로 병치시키고 있는 생산적 복지의 청사진을 놓고는 이미 언급한 바와 같이 생산적 복지의 비전은 궁극적으로 사민주의적 이상에 가깝다거나 제3의 길에 가깝다고 말할 수 있었다. 그러나 위에서 본 바와 같이 김대중정부가 구체적으로 실천에 옮긴 사회보험 개혁은 그것이 생산적 복지의 틀 안에서 이루어진 것이라는 점, 그 틀 안에서 전국민을 대상으로 포괄하는 중요한 주춧돌을 놓았다는 점을 제외하면, 아직 그것이 자유주의복지모형을 지향하고있는지, 보수주의모형을 지향하고있는지, 사민주의모형을 지향하고있는지, 아니면 제 4의 모형을 지향하고있는지 분간하기 어렵다.

국민의 정부가 국민연금의 통합모형으로 도시자영자를 편입시킨 것은 국민연금제도 성숙과정의 시작일 뿐이다. 예컨대 참여정부가 퇴직금제도를 기업연금화 하고 국민연금의 급여수준을 낮춘다면, 참여정부의 국민연금은 국민의 정부의 국민연금이 아닐 것이다. 앞으로 지속가능성을 위하여 어떻게 국민연금을 재편을 할 것인지, 보험료율과 급여율을 어떻게 조정할 것이며, 노후소득보장을 국민연금이 충분치 못하면, 공적부조에 의지할 것인지, 기업연금에 의지할 것인지, 개인연금에 의지할 것인지, 아니면 기초연금제도를 도입할 것인지, 국민최저연금으로 전환할 것인지, 일인 일연금으로 갈 것인지, 모든 질문이 전적으로 참여정부의 선택이다. 국민건강보험도 재정통합과 재정안정화의 과제를 남겨두고 있다. 재정통합을 위한 합리적 인프라(예컨대 자영자 소득과약)가 갖추어지기까지는 재정통합 논쟁의 불씨는 꺼지지 않을 것이다. 건강보험 재정안정화방안과 관련하여 보험료율, 급여범위를 어떻게 조정할 것이며, 공공의료료를 얼마나 더 확충할 것인지, 민간의료보험을 얼마나 허용할 것인지, 노인료를 어떻게 접근할 것인지, 공공재정부담을 얼마나 배정할 것인지, 참여정부는 선택하여야 할 것이다. 이러한 앞으로의 선택이야말로, 한국 사회보험의 성격을 가름하는 시험대가 될 것이다. 국민의 정부는 참여정부에게 새로운 선택의 딜렘마를 물려준 것이다.

IV. 참여정부의 과제와 선택

사회보험제도의 현안의 과제들을 참여정부의 선택의 딜렘마라고 부르는 것은 참여정부의 복지마인드가 부족하다고 생각하기 때문이 아니다. 참여정부에게 시장과 복지가 일체라는 인식이 부족하리라고 생각하지 않는다. 다만 참여정부가 국민의 정부의 생산적 복지를 그대로 계승할 것으로 보이지 않고, 그리고 보수주의와 지역주의가 팽배한 한국의 정치지형에서 진보적 소수와 정부가 할 수 있는 일에는 한계가 있다고 생각하기 때문이다.

참여정부는 대체로 국민의 정부의 생산적 복지를 계승·심화시킬 것으로 기대되었다. 그러나 참여정부의 복지정책의 밑그림은 아직 명확하기 않고, 누구도 참여정부의 이른바 참여복지의 구체적인 내용이 어떤 것인지 알기 어렵다. 대통령직 인수위원회의 보고서(2003)에 나타난 참여정부의 시대규정과 선정된 국정목표로 미루어볼 때, 그리고 지난 수개월간 새정부의 몇 안되는 복지정책관련 정책 선택을 볼 때, 참여정부의 참여복지는 국민의 정부의 생산적 복지와는 차별화된 노선이 되지 않을까 예측케 된다.

우선 대통령직 인수위원회 보고서에서 사용되고있는 참여정부의 참여복지 개념은 범위와 차원의 혼란이 있기는 하지만, 생산적 복지보다는 훨씬 좁은 개념으로 사용되고 있다. 경제성장과 분배의 선순환을 강조하나, 반부격차의 해소는 5개 차별시정 프로젝트 중 하나로 다루어지고 있다. 참여정부의 복지정책은 여러 주요국정과제에 나누어 담겨져 있고, 업무의 분담으로 보면, 보건복지부는 물론, 노동부, 교육부, 정보통신부, 건설부, 여성부, 재경부, 산업자원부, 등 수많은 부처가 복지업무에 관여하게 되어 있다. 부처들이 나누어서 업무를 수행하는 것이 문제가 아니라, 다양한 복지정책의 종합적 비전이나 업무조정 중심이 없다는 데 문제가 있다.

또한, 이 보고서에서 참여정부는 유럽식의 고과세, 고복지 모델과는 다른 성장과 분배가 양립하는 새로운 모델을 추구해야한다는 입장을 명시하고 있다. 복구형 고과세 고복지 모델을 피하려면, 적정과세 적정복지 모델 개발을 위한 치열한 노력과 전략이 필요한 것이지 중심철학이나 조정총괄기능이 없는 사회복지정책의 단편화가 답 일수는 없는 것이다.⁸⁾

더욱 중요한 것은, 참여정부의 시대인식에, 특히 정부의 역할에 관한 인식에 국민의 정부로부터의 차이가 엿보인다는 점이다. 참여정부는 과거의 국민을 지배하고 동원하는 정부, 일방적인 복지공급자로서의 정부가 아니라 국민과 함께 하는 정부, 성숙한 시민과 함께 하는 정부, 사회적 배제가 아니라 참여를 원칙으로 하는 정부를 표방하고 있다. 참여정부의 시대인식에는 후기 구조주의적인 참여와 연대, 네트워크가 핵심이 되는 새로운 지배구조(governance)의 패러다임이 깔려있다. 동북아 중심시대의 참여정부의 복지정책은 국민의 정부의 생산적 복지와는 패러다임이 달라야한다고 생각할 지 모른다. 달라야할 지도 모른다.

이미 언급한 바와 같이, 국민의 정부는 생산적복지를 민주주의와 시장경제의 발전과 함께 3대 국정 목표로 위치치우고, 시장경제와 민주주의의 실질적인 발전을 위해 생산적 복지가 반드시 필요하다는 국정의 밑그림이 전제되어 있었다. 이러한 틀 안에서 사회안전망을 확충하고, 생산과정참여로 노동참여복지와 산업민주주의를 실현하고, 취약계층 자활지원, 민간역할 강화를 추진하는 생산적복지의 구도가 분명했다. 생산적 복지는 사회권의 보장과 인적자원투자과 민관의 협조 전략을 함께 제시함으로써, 시간적으로나 공간적으로나 다차원, 다시대를 포괄하는 거대 국정철학으로 제시되었다. 비록 현실적으로는 극히 부분적으로만 실천에 옮겨졌고, 청사진 속에 우선순위가 밝혀지지 않았지만, 그러나 생산적 복지는 한국의 21세기 복지의 장기과제와 단기과제를 포괄하고 있었다. 그럼에도 불구하고 생산적 복지의 개념에 취약점이 있다면, 그것은 기본적으로 국가와 시장과 복지라는 20세기적(케인지언)

8) 정책단편화의 예는 이미 나타나고 있다. 최근 보건복지부가 국민연금 재정안정화를 위한 국민연금 개혁방안을 공청회에 부친바 있다. 국민연금의 재정안정에 주안점을 두고 제시된 이 방안들은 이른바 고과세 고복지로부터 적정과세 적정복지로의 전환을 위해, 보험료율을 높이고 급여율을 낮추는 몇 개의 대안이었다. 국민연금 급여수준을 연금보험료부와 생애소득의 40%수준으로 할 것이냐 50%수준으로 할 것이냐를 결정하는데 반드시 고려되어야할 사항은 국민연금과 민간퇴직연금, 및 공공부조간의 노후소득보장으로서의 관계설정이다. 급여율 40%수준으로의 연금개혁안에는 최저생계비 이하의 연금소득자를 위한 소득보장 방안이 고려되어야하며, 그 외에도 서비스 수수료 및 다른 소득보장정책과의 관계가 검토되어야한다. 최저보장을 위한 기초연금제도, 아니면 최저보장연금등이 대안으로 검토되어야한다. 연금모형연구 따로, 재정계산따로, 연금과 공공부조의 관계연구 따로, 여성연금연구 따로, 모두 따로따로가 아니라, 종합적인 검토 기능이 제도화되어야한다. 종합적인 검토의 축적이 있어야 적정부담, 적정복지 모형을 찾아낼 수 있는 것이다.

삼각 패러다임에 기초하고 있다는 점이다.

참여의 코드로 읽는 21세기의 복지문제는 그보다 다면적이고 다차원적으로, 보다 창의적으로 접근 되어야 할 지 모른다. 이미 선진국의 학자들은 복지국가 모형으로서 20세기 패러다임을 벗어나야 한다고 주장하고 있다. 이들의 복지국가 재편론은 3가지정도의 논리가 지배적이다. 그 하나로 에스핑 앤더슨(1999)은 경로의존성에 근거하여 복지체제의 점진적인 적응을 예상하면서, 과학기술의 혁명, 정보화, 노동시장의 변화, 인구고령화, 생애주기의 변화, 가족구조의 변화, 여성의 사회참여 등의 변화가 전통적인 시민주의형 복지국가의 유지를 불가능하게 한다고 주장한다. 두 번째, 조절이론가 제습(1994)은 정보화, 지식기반경제, 범위의 경제, 단일지구경제의 등장은 생산과 축적양식의 변화를 가져오고, 이같은 생산양식의 변화가 조절기제의 변화를 요구한다는 것이다. 그는 스페티ریان 근로국가가 케인지언 복지국가를 대체하게 될 것이며, 신국가주의, 신자유주의, 신보수주의가 혼합된 형태로 그 모습을 들어낼 것이라고 전망하고 있다. 마지막으로 여성주의학자들은 복지체제유형론의 가부장적 전제와 기존의 사회복지정책이 지지해온 성분업적 전제를 비판하며, 복지국가의 이중구조, 보살핌노동과 복지국가의 관계해명을 통하여 21세기 탈산업사회의 성인지적 복지국가 재편을 요구하고 있다(이혜경, 홍승아, 2003). 여기에 기든스의 제3의 길이 추가될 수 있다. 이러한 논의들의 배경에는 공통적으로 세계화, 지역화, 고령화, 성주류화와 함께 진행되는 수평적 네트워크의 지배구조로의 변화가 전제되어 있다. 21세기 지구자본주의시대의 복지는 완전고용이 아니라 유연고용, 제조업중심의 산업경제가 아니라 정보지식기반 경제, 인구고령화와 여성의 사회참여를 전제로 한 복지의 틀이 필요하다는 것이다. 여기서 시민은 소극적으로 주어지는 시민권(entitled citizenship)이 아니라 적극적으로 참여하는 시민권(active citizenship)을 행사해야 할 것이다. 이러한 논의들이 아직 구체적인 복지정책 구상을 내어놓지 못하고 있다.

그러나, 21세기 한국 복지모형의 구상에서 간과해서는 안 될 중요한 사실은 21세기 한국에는 현실적으로 과거와 현재와 미래의 복지수요가 압축적으로 중첩해서 병존하고 있다는 점이다. 더구나 역사는 누적적이다. 참여정부의 복지구상이 20세기적인 복지수요를 뛰어넘을 수 없는 것이다. 국민의 정부의 복지개혁의 밑그림인 생산적 복지가 두 개의 요소를 가지고 있었던 이유가 그것일 것이다.

참여정부가 해야 할 일은 진보정권으로서의 정체성이 있는 참여복지의 청사진을 제시하고, 그것에 대한 국민적 합의를 도출하는 일일 것이다. 사회보험개혁과 관련하여, 이미 현안이 되어있는 국민연금 제도개선이나 국민건강보험의 재정통합 및 재정 안정화방안에 관한 선택이 바로 참여정부의 첫 시험대가 될 것이다. 여소야대의 의회 때문에 참여정부의 복지청사진이 없어도 되는 것은 아니다. 그럴수록, 국민적 합의를 도출하는데 부분적으로 실패하는 한이 있더라도 그것이 성공이라는 각오를 가지고 명확하고 포괄적인 청사진을 만들어내야 할 것이다. 생산적 복지를 계승하는 것이든, 참여의 코드로 다시 쓴 국민통합의 복지청사진이 되든, 참여정부의 복지마스터플랜이 마련되어야 한다. 복지정책의 파편화로는 시장의 확대를 기대할 수 없으며, 결코 동북아 중심시대를 열 수 없다.

이 글은 어떤 복지국가를 만들 것인가라는 질문으로 시작하였다. 모두가 열심히 일하고, 모두가 혜택을 받고, 모두가 서로 의존하며, 그리고 모두가 기꺼이 비용을 부담할 마음을 가지는 나라? 열심히 일하는 사람은 더 열심히 일하도록 복지혜택에도 차등을 주고, 잘사는 사람은 그렇지 못한 사람에게

공홀하는 마음으로, 비용을 부담할 책임감을 가지는 나라? 어려운 생활을 하는 사람들에게만 최소한의 인간다운 생활을 보장해 주고 나머지는 개인책임의 원칙으로 가능한 한 '보이지 않는 손'에 맡기는 나라? 첫 번째 모형의 비현실성, 두 번째 모형의 보수성, 세 번째 모형의 비인간성 중에서 택하라면, 참여정부는 당연히 가장 마지막까지 포기할 수 없는 것이 이상주의이어야 할 것이다. 지구자본주의 환경과 한국사회의 보수적 토양이 격렬하게 부딪치고있는 21세기 한국사회를 통합적 복지의 청사진 없이 끌고 갈 수 없다. "대화"하고, "타협"하는 "참여"의 코드는 비전없는 복지의 표류가 아니라, 비전을 향한 대화와 타협이어야 한다. 현행 사회보험제도와 관련하여, 참여정부는 건강보험 재정통합과 국민연금재정안정화를 24개 사회적 갈등현안으로 선정하고 정부핵심과제로 채택하였다. 복지사회의 비전이라는 큰 그림 없이는 무결정의 딜레마로 치달을 밖에 도리가 없을 것이다.

참고문헌

- 고경환 외, 2002, 『OECD 기준에 따른 우리나라의 사회보장비 산출에 관한 연구』, 한국보건사회 연구원.
- 고경환 외, 1998, OECD 기준에 따른 우리나라 사회보장비 산출에 관한 연구, 한국보건사회연구원
- 국무조정실 정책평가위원회, 국민의 정부 5년 정책평가 특별위원회, 2002, 『국민의 정부 5년 정책평가결과 보고서』
- 김영범, 2002, “한국 복지국가 유형화에 관한 비판적 검토 - 제도의 미성숙과 그에 따른 한계를 중심으로, 김연명, 편, 『한국 복지국가 성격논쟁』, 인간과 복지.
- 대통령비서실, 삶의 질 향상 기획단, 1999, 『새천년을 향한 생산적 복지의 길:국민의 정부 사회정책 청사진』, 퇴설당.
- 대통령직 인수위원회, 2003, 『참여정부 국정 비전과 국정과제』
- 양재진, 2001, 구조조정과 사회복지: 발전국가 사회복지 패러다임의 붕괴와 김대중정부의 과제, 한국정치학회, 한국정치학회보 35집 제1호.
- 이혜경, 1993, “한국의 소득보장제도,” 『연세사회복지연구』, 제1권.
- 이혜경, 2002, “한국복지국가성격논쟁의 함의와 연구방향,” 김연명 편, 『한국 복지국가 성격 논쟁』, 인간과 복지.
- 이혜경, 홍승아, 2003, “여성주의적 복지국가 비판,” 미간행 논문.
- Esping-Anderson, Gosta, 1990, *The Three Worlds of Welfare Capitalism*, Cambridge Polity Press.
- Esping Anderson, Gosta, 1999, *Social Founchrations of Post Industrial Economies*, Oxford University Press.
- Esping-Anderson, Gosta, 2001, A Welfare State for the 21st Century, in Giddens, Anthony, ed., 2001, *The Golbal Third Way Dabate*, Cambridge Polity Press.
- Giddens, Anthony, ed., 2001, *The Golbal Third Way Dabate*, Cambridge Polity Press.
- Jessop, Bob, 1994, The Schumpeterian Workfare State, in Burows and B Loader, eds., *Towards a Post Fordist Welfare State*, London, Routeledge.
- Polanyi, Karl, 1968, *The Great Transformation:the Political and Economic Origins of Our Time*, Boston, Beacon Press.