

生産的 福祉와 積極的 福祉政策

鄭敬培

21세기를 지향하는 현시점에서 우리 사회는 최근의 경제위기에 따른 大量失業 등의 현상에 대해 깊이 우려하고 있는 가운데 社會保障制度는 총체적으로 재구성할 필요가 있는 것으로 지적되고 있다. 즉, 한국의 미래를 방향 지을 새로운 길로서 국민 개개인의 삶의 질 보장과 社會統合을 위한 보다 포괄적이고 통합적인 경제사회정책의 구상이 필요하다. 우리의 새로운 복지패러다임은 經濟와 福祉의 두 체계가 상호 상승작용(positive-sum)하는 것을 전제로 복지부문의 지출이 순환되어 다시 경제성장에 기여하고, 經濟成長의 果實이 福祉로 再投資되어야 한다. 여기에 韓國的 中庸의 情緒와 相扶相助의 共同體 意識을 반영하여 국가역할과 개인책임의 조화를 이워내고, 이와 함께 시민사회를 재조명하여 참여민주주의의 활력을 부여하도록 하여야 한다.

이러한 새로운 복지패러다임을 '生産的 福祉(productive welfare)'로 명명하고자 하며 우리가 택해야 할 길은 현행 시장중심의 경제운용체제의 기반 위에서 생산과 생활의 적절한 균형을 확보하여, 국민 개개인의 생활의 풍요로움을 더해 가는 經濟·社會政策의 統合的 模型을 구상하도록 해야 한다. 즉 각자의 입장에 따라 상이한 균형점에 대한 정의를 끌어내고, 각 제도에 따라 이를 발견해내는 일, 균형점에 대한 합의의 도출하는 방법과 절차에 대한 충분한 논의가 수반되어야 할 것이다.

우리 나라의 특성에 맞는 韓國型 福祉經濟模型을 구성하여 경제성장과 분배의 크기를 균형되게 하는 「均衡的 民主國家」를 지향하여야 한다.

사회보장의 틀은 生産的 福祉와 雇傭增大를 연계할 수 있는 적극적 복지정책을 통하여, 生産의 效率性和 分配의 平等性이 조화를 이룰 수 있도록 설계한다.

따라서 우리 나라는 21세기로의 전환점에서 生産的 福祉體系를 통해 社會經濟的 生産 및 再生産의 基礎를 제공해 주고, 사회적 불안정을 예방하며, 사회통합을 촉진함으로써 21세기의 새로운 세계에서 국가경쟁력을 높이는 동시에 국민 개개인의 삶의 質을 제고하여야 할 것이다.

주요용어: 생산적 복지, 한국형 복지경제모형, 사회안전망, 근로연계복지

I. 生産的 福祉의 概念

1. 福祉 패러다임으로서의 生産的 福祉

우리 사회는 최근의 경제위기에 따른 대량실업, 중산층의 몰락과 가족 해체 등의 현상에 대해 깊이 우려하고 있으며, 특히 社會安全網으로서 제대로 기능하지 못하고 있는 社會保障制度는 총체적으로 재구성할 필요가 있는 것으로 지적되고 있다.

21세기를 맞이하는 시점에서 우리는 한국의 미래를 방향 지을 새로운 길로서 국민 개개인의 삶의 질 보장과 사회통합을 위하여 보다 포괄적이고 통합적인 경제사회정책의 구상이 필요하다. 이를 위해 우리 나라는 국가경쟁력을 강화하여야 하며, 다른 한편으로는 이러한 국가경쟁력의 기반이 되며 국민개개인의 삶의 질을 높이는 사회복지 인프라를 구축해야 하는 이중적 과제를 안고 있다.

따라서 우리의 새로운 복지패러다임은 경제와 복지의 두 체계가 상호 상승작용(positive-sum)하는 것을 전제로 하는 통합적 사고에 기초하여 복지부문에의 지출이 순환되어 다시 경제성장에 기여하고, 經濟成長의 果實이 복지로 재투자되는 관계로 정립되어야 한다. 여기에 한국적 중용의 정서와 상부상조의 공동체 의식을 반영하여 국가역할과 개인책임의 조화를 이뤄내고, 이와 함께 시민사회를 재조명하여 참여민주주의의 활력을 부여하도록 하여야 한다.

이러한 새로운 복지패러다임을 ‘생산적 복지(productive welfare)’로 명명하고자 한다. 생산적 복지는 ‘사회적 생산’을 극대화시킴으로써, 공동체적 삶의 질을 고양하는 사회복지체계로서 국가가 근로능력이 없는 취약계층에게는 기초보장을 제공하여 연대감 제고 등 사회적 효용을 증대시키고, 근로능력이 있는 계층에게는 근로동기와 근로여건을 제고하여 생산성 향상을 추구함으로써 달성된다.

종래의 사회복지가 시혜적 혜택이었다면, 생산적 복지는 인간개발을 위한 직업교육과 평생교육을 통하여 기능을 향상시킴으로써 취업을 용이하게 하고 높은 소득 기회를 제공하여 자활을 돕고 생산성이 높아지게 하는 생산기여적 복지이다.

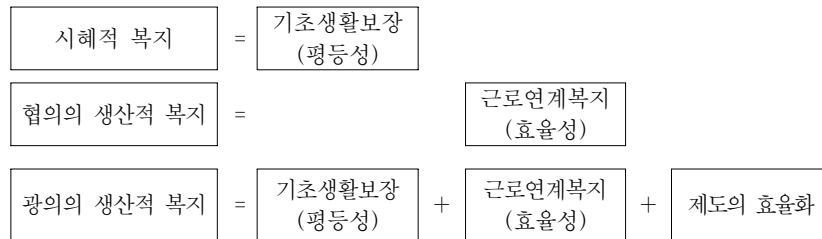
이러한 생산적 복지를 실현하기 위해서는 다음과 같은 적극적 정책프로그램을 실시하여야 한다. 먼저, 완전고용 수준을 목표로 하고 자립과 자활을 촉진하는 근로연계복지 프로그램을 들 수 있다. 둘째, 인간개발을 목표로 하는 교육훈련 및 평생교육 프로그램을 실시하여야 한다. 셋째, 일자리 창출을 위한 자활서비스 프로그램의 확대와 넷째, 삶의 질의 향상을 위한 사회투자 프로그램을 확대하여야 한다. 다섯째, 효율성의 향상을 위한 사회제도의 효율화를 실시하여야 한다. <表 1>은 이러한 적극적 정책프로그램의 정책목표 및 구체적인 프로그램을 제시한다.

<表 1> 生産的 福祉의 積極的 政策 프로그램

	정책목표	적극적 정책 프로그램
근로연계복지	완전고용 접근 자립·자활	• 근로동기지원 • 창업지원 • 교육훈련 • 공공근로 • 자원봉사
교육훈련·평생교육	인간기능 개발	• 기능훈련(기능전환, 기능향상, 기능관리)
자활서비스 확대	일자리 창출	• 창업지원 • 자원봉사 • 자활서비스 지원(노인, 장애인, 여성)
사회투자 확대	삶의 질 향상 일자리 창출	• 복지·보건·의료·교육·환경·문화·체육· 주택·교통 등 사회개발
사회제도의 효율화	효율성 향상	• 사회보험 효율화 • 재정 안정화 • 행정 규제 완화 • 행정개혁 • 조세제도의 효율화

한편 [圖 1]에서 나타나듯 생산적 복지의 개념은 단순히 근로연계복지를 강조하여 효율성을 제고하는 데 국한된 협의의 개념과, 기본적인 기초생활보장을 통해 평등성을 실현하는 것을 바탕으로 하고 그 위에 근로연계복지의 도입과 제도의 효율화를 통해 효율성을 제고하는 광의의 개념으로 구분할 수 있다.

[圖 1] 生産的 福祉 概念의 圖式化



2. 社會的 合意로서의 生産的 福祉

민주사회에서는 구성원들의 자발적 참여에 의한 행동준칙으로 공동의 사회적 목표가 설정되어 이것이 사회적 합의(social contract)의 형태를 가진다. 사회적 합의는 그 사회가 추구하는 이상을 담고 있으며 또한 공동체의 구성원들이 왜 상호간에 연계를 지으며 살아가는지 그 존립의 의의를 부여하는 가치의 근원이 되는 것으로 그 시대를 살아간 사람들이 추구한 사회적 좌표이기도 하다.

권위주의적·정부주도적 경제성장기인 1960년대와 1970년대를 지배한 사회적 합의는 ‘잘 살아보자’는 것으로 정치 민주화와 부의 형평적 분배를 등한시하는 가운데 급속한 경제성장의 원동력이 되었다. 1980년대와 1990년대를 관류한 사회적 열망은 정치적 ‘민주화’였다. 그리고 압축적 경제성장과 문민정부의 개혁정치를 거쳐 IMF 외환위기를 극복해 나가고 있는 가운데 현재의 한국사회에서 21세기를 이끌어갈 사회적 목표이자 합의로서 현정부는 ‘시장경제와 민주주의의 병행발전’이라는 사회적 목표를 내세우고 있으나 보다 구체적이며 직접적인 공동 목표가 설정되어야 하겠다. 새롭게 설정될 공동의 목표는 현재의 경제위기를 가장 효과적으로 극복할 수 있도록 국민들을 조직화·역동화 시킬 수 있어야 하며 나아가 장기적인 국가발전을 가져올 수 있어야 한다. 이러한 시대적 요청을 반영한 사회적 합의의 중심 화두로서 ‘生産的 福祉’가 대두되고

있다. 이러한 생산적 복지의 도출 배경을 정리하면 다음과 같다.

첫째, 위기극복에 대한 공동체적 대응을 유도하고 지지하기 위해서는 공동체의 존속과 발전에 기여할 수 있는 사회적 합의로서 국민의 삶의 질을 보장하는 복지체계가 필요하다.

둘째, 경제의 지속적인 성장 없는 국민복지의 발전과, 개별 근로자의 노동에 상응하는 분배가 이루어지지 않는 경제성장은 불가능하다.

셋째, 생산성과 분배의 원칙은 서구의 고복지·비효율의 경험을 극복할 수 있는 것이어야 한다. 즉, 국민의 삶의 질을 보장함과 동시에 고복지에 따른 복지 의존성과 경제성장 저해요인을 극복하여 평등과 효율의 가치가 조화되어야 한다.

요컨대, 생산적 복지란 우리의 경제적 역량과 민주주의 성장에 따른 ‘삶의 질’의 향상에 대한 욕구를 실현하는 메커니즘으로, ‘삶의 질’에 대한 요구를 권리로 보장하고 이에 따르는 의무를 통해 공동체의 존립과 발전을 유지하는 이 시대의 사회적 합의로 볼 수 있다.

3. 生産的 福祉 實現을 위한 前提條件

이와 같은 생산적 복지의 실현을 가능토록 하는 경제·사회적 전제조건은 다음과 같다. 첫째, 경제정책과 사회정책은 상호 밀접하게 관련되어 양자의 조화적 통합이 필요하다. 즉, 경제성장의 과실이 공평하게 분배됨으로써 모든 사람이 근로의욕을 가지고 열심히 일할 수 있게 되고, 상대적 격차가 줄어들며, 사회적 갈등이 감소되어 사회통합이 이루어지게 된다. 이를 위하여, 사회개발과 경제발전의 균형발전을 도모할 수 있도록 장기적인 사회복지·경제발전 종합정책이 수립되어야 한다.

둘째, 경제적 목표와 사회적 목표를 조화시키기 위하여 사회내의 주요 경제적 이익집단의 제도화된 협력이 필수적이다. 즉, 노동자, 사용자, 정부는 생산과 분배의 주요한 파트너로서 사회적 협력(social partnership)을 위한 협력체계를 구축하여 기업투명성 제고와 책임경영을 통한 기업

에 대한 근로자의 불신을 해소하고, 국가경쟁력, 생산성과 연계된 임금 조정체계를 구축한다. 빈부격차와 상대적 박탈감에 따른 사회불안정 요소를 제거하기 위하여 비생산적 축재에 대한 규제를 강화하며, 상류층의 사회적 책임성(nobles oblige)을 강조하고, 조세 및 사회보장 기여금의 투명성을 제고하여 임금근로자와 자영자간 갈등을 해소한다.

셋째, 사회적 인프라 구축을 통하여 사회간접비용의 절감이 필요하다. 이를 위하여 소득거래 인프라와 금융자산거래 인프라를 구축하고, 지하경제·준조세를 제거함으로써 안정적인 재원을 확보하고, 이를 통해 사회적 효율성을 높임으로써 궁극적으로 국가경쟁력 제고 효과를 달성토록 한다.

II. 生產的 福祉의 哲學的 基礎

1. 平等性和 效率性的 均衡

20세기 꿈의 복지국가 패러다임은 평등성을 목표로 하는 사회통합과 삶의 질 향상, 완전고용의 달성이었다. 그러나 경제의 부담능력을 초과한 사회보장의 약속은 개인들에게 근로동기의 저하를 초래하였고, 국가재정은 파탄지경에 이르게 되어 소위 서구의 복지병 현상이 깊어지게 되었다. 이는 경제의 기초가 효율성과 생산성에 기초하지 못하고, 오히려 지분배를 강조하며 평등성을 높여온 결과라고 할 수 있다.

우리 나라는 1960년대 이후에 경제성장에 치중해 오면서 사회개발 투자는 소홀히 하여 모든 국민에게 최저생활을 보장하는 기초보장을 비롯하여, 사회보험제도의 도입과 확대과정에서 생태적 특징을 무시한 제도의 난립으로 재정의 불안정과 제도적 정합성이 결여된 무질서한 상태를 초래하였고, 그러던 중 1997년에 갑자기 닥쳐온 경제위기로 200여 만명의 대량실업사태가 발생하여 일시에 일자리를 잃고 소득이 없어지게 되

자, 사회적으로 갈등이 심화되기에 이르렀다. 우리 나라는 사회안전망을 준비하는 데 소홀히 하였기 때문에 실업사태를 맞게 되자 이들에게 기초생활보장이 제공되지 못하였다. 한편, 근로자들은 기업의 구조조정을 기다릴 보호장치(shelter)가 없었기 때문에 노동의 유연성을 제공하지 못하여 진정한 구조조정에 실패하게 되었다.

여기서 우리는 사회보장제도를 근간으로 하는 사회안전망이 경제성장의 필수요건으로서 사회안전망을 정비하여 모든 국민에게 기초생활보장을 실시하여 평등성을 높이고, 분배의 지나친 불평등을 시정하여야 할 것이다. 다른 한편으로 노동능력이 있는 근로자들의 기능개발을 통한 인간개발에 집중 투자함으로써 자립을 돕고 사회적 생산성을 향상하도록 하여 완전고용 수준에 접근하도록 적극적이고 생산기여적 복지의 새로운 패러다임을 도입하여야 할 것이다.

즉, 시장경제의 효율성과 복지국가의 평등성의 조화 및 효율성에 의한 경제성장을 지속시키고, 그 분배과정에서 평등성을 높여야 할 것이다. 이 때 효율성과 평등성의 적정수준과 균형점을 찾아서 조정하는 것은 선진각국의 경험 및 오랜 역사적 교훈을 통하여 배워야 할 것이다.

이런 효율성과 평등성의 개념이 상호간에 대체관계(substitution)인가, 보완관계(complementarity)인가 하는 논의가 발생하게 되는데, 효율성(efficiency)의 개념을 투입요소의 최소화로 정의하고, 평등성(equality)을 평균적 개념으로 정의한다면, 효율성에 치중한 성장은 분배의 평등성을 희생하게 되어 사회적 후생도가 낮아지고 인간의 행복감과 안정성은 훼손되게 된다. 반면, 만일 시혜적인 분배구조가 평등성을 높이기 위하여 소득이전 정책에 집중된다면, 개인들은 특별한 노력을 하지 않아도 국가가 생활을 책임지기 때문에 근로동기는 낮아지고, 자원은 최적배분이 되지 않아 효율성은 떨어지게 된다.

그러므로 정책의 성공은 국민경제 전체가 거시적으로 경제성장을 효율적으로 지속하면서, 그 과실이 모든 개인에게 미시적으로 적정하게 분배되어서 평등성을 높임으로써 효율성과 평등성의 균형이 유지할 때 거둘 수 있다.

〈生產的 福祉의 均衡化模型 導出〉

<p>적정 경제성장을 유지하고 실업수준을 낮추어 완전고용 목표의 달성을 위해서, 인적자원의 개발(생산적 복지)을 통한 자원의 최적배분을 달성하고, 성장의 과실이 공정하게 분배(평등성)될 수 있는 사회개발 지출의 적정 규모를 산정</p>
<ol style="list-style-type: none"> 1. 구조방정식을 이용한 균형 이자율(i) 및 생산량(Y) 도출 <ol style="list-style-type: none"> ① 수요측면의 균형 국민소득 결정($IS=LM$): 총수요곡선 도출 <ul style="list-style-type: none"> · IS곡선에 의한 상품시장의 균형과 LM곡선에 의한 화폐시장의 균형을 통한 수요 측면의 균형 국민소득 결정(Y^*) ② 노동시장의 균형 통한 총공급곡선의 도출 <ul style="list-style-type: none"> · 경제 내에 존재하는 특정 생산함수에 대한 노동 수요·공급의 균형을 통한 총공급함수 유도 · 인적자원 개발에 따른 노동생산성 향상으로 경제의 공급능력 확대 ③ 총수요에 정부(사회개발) 지출 추가 <ul style="list-style-type: none"> · 사회개발부문(소득보장, 보건·교육·주거보장 등)과 비사회보장 부문으로 구분되는 정부 지출을 총수요에 추가 2. 제약조건 하의 최적화 문제 설정 <ul style="list-style-type: none"> · 제어변수(Control Variable: 사회개발 지출)가 주어진 상태에서 손실함수(Loss Function: 생산량 감소)를 최소화는 최적화 문제 설정 3. 최적제어 모형(Optimal Control Theory)을 통한 사회개발 지출의 적정규모 도출 <ul style="list-style-type: none"> · 인적자원의 개발을 위한 교육·훈련 등의 적극적 노동시장 정책 및 복지 지출의 효율화를 위한 정책 수립 · 특정 사회개발 정책에 따른 정부지출(Government Spending)의 경제(총생산량: Y^*) 파급 효과를 피드백 법칙(Feedback Rule)을 이용하여 분석 · 반복과정(Iteration Procedure)을 통해 사회개발에 대한 정부지출의 목표(target) 값 설정 → 사회개발 투자의 적정 규모 도출 4. 사회개발 지출의 최적정책경로(Optimal Policy Path) 유도 <ul style="list-style-type: none"> · 정부의 복지부문 지출(Welfare Spending)과 경제성장이 조화를 이룰 수 있는 적정 사회개발 지출의 자동 제어장치(Automatic Control) 유도

※ 한국보건사회연구원 적정화 모형: GAMS를 이용한 자동제어방식

2. 새로운 길 摸索의 必要性

우리는 사회·경제·문화 전반에 걸쳐 일어나고 있는 변화의 조류 속에서 한국의 미래를 방향 지을 새로운 길로서 양극 대립 대신 더불어 사는 활력있는 사회를 건설하고, 그 동안 한국사회를 갇혀왔던 좌우 이념대립과 지역갈등을 넘어 대타협을 통해 ‘공존의 사회’를 건설하는 한국식 제3의 길을 찾아가야 한다(한상진, 1999). 경제구조 조정을 통해 확보할 수 없는 국민 개개인의 삶의 질의 보장과 사회통합을 가능하게 하기 위해서는 보다 포괄적인 사고방식으로, 유연성, 복잡성, 조화를 추구하는 통합적 경제사회정책의 구상이 필요한 것이다.

이는 미래사회의 여건변화를 수용할 수 있는 새로운 중도노선의 추구로 가능할 것이다. 미래사회에서는 자율성과 다양성의 원리가 더욱 강조될 것이므로 다원주의적 사고가 불가피해지며, 이는 보편주의적, 합리적 태도를 수반하게 된다. 미래사회의 조직은 개인의 자율성에 바탕을 두게 되어 수직적 인간관계나 특수주의적·비합리적 자세는 더 이상 존속될 수 없을 것이다. 따라서 21세기 우리는 지금보다 훨씬 진취적이고 전향적으로 사고하게 될 것이며, 경직된 정형적·획일적 태도가 아니라 연성의 비정형적, 다원적 태도를 지니게 될 것이다. 이제까지의 ‘생산우선’형 사고방식은 국민생활의 충실을 기하는 데 큰 역할을 해왔지만, 앞으로는 자유로운 시장경제 하에서 활력있는 경제활동의 전개를 기본으로 하면서도 정부, 기업, 국민 각자가 한층 더 ‘생활중시’의 발상으로 제반과제에 적극적으로 임하도록 해야 할 것이다. 이로서 생산과 생활사이에 적절한 균형이 확보되고, 국민생활의 진정한 충실을 꾀하며, 인간성을 중시하는 사회를 구축하는 것은 국내적으로 보다 질이 높은 창조적 발전으로의 비약을 가능하게 함과 동시에 국제사회에서의 신뢰관계 강화에 기여하게 될 것이다(한국보건사회연구원, 1996).

〈表 2〉 21世紀의 社會變化

20세기	21세기
<ul style="list-style-type: none"> • 객관적 효용 • 최대다수의 최대행복 • 제한적으로 소모적인 풍요사회 • 보편주의에 입각한 욕구인식 • 보편적, 단일적 이해 • 통일적·획일적 기준 • 획일적·수동적·강제적 • 복지국가-국가의 주도적 개입 • 국가개입 강화, 공적영역 확대 • 중앙집권화 	<ul style="list-style-type: none"> • 주관적 만족 • 개개인의 특성에 따른 차별화 • 자율적으로 절제된 풍요사회 • 차별성에 입각한 욕구인식 • 특수성, 다원적 이해 • 차별적·다양한 기준 • 유연적·능동적·선택적 • 복지사회-시민사회의 주도적 활동 • 국가개입 축소, 민영화 • 분권화

資料: 한국보건사회연구원, 『21세기 경제장기구상: 복지정책반』, 미발간자료집, 1996.

따라서 21세기 사회복지정책의 핵심적 과제는 이전의 보편주의, 불평 등 감소, 국가책임 및 개입주의에서 다양성, 차별성, 선택성으로 전환될 것으로 예상된다. 사회문제에 대한 보편적 접근의 중요성이 퇴색되면서 다원적 이해 및 다양한 선택의 중요성이 부각될 것이다. 따라서 복지정책에 있어서도 서비스 소비자주의에 입각하여 다양한 욕구 및 다원적 이해를 반영하는 다양한 차원의 대응이 필요하다.

그러나 우리의 경우는 선진복지국가에서 성취해온 보편적 사회안전망의 구축이 미비하고, 국민복지의 기초보장이 미흡한 상태에서, 다원적 욕구에 대한 대응에 앞서 기초보장에 대한 제도의 정비를 병행해야 할 것이다. 즉, 우리 나라는 후발국의 이점을 살려 국가의 적극적 개입에 바탕한 복지의 제도화를 통하여 보편적인 국민욕구의 충족을 기하는 복지국가의 완성을 추구하는 동시에 자율적인 시민사회의 성숙으로 다양하고 차별적인 개개인의 복지 욕구에 유연하고 능동적으로 대응할 수 있는 복지모형의 추구가 필요하다.

3. '第3의 길'의 特徵: 社會民主主義, 新自由主義와의 比較

서구 복지국가의 역사 속에서 새로운 길을 찾아가는 시도는 지속되고 있으나, 이는 전통적으로 각국의 특성에 따라 사회민주주의와 자유주의의 역동적 관계 속에서 이루어져 왔다. 최근 영국의 블레어 정부를 통해 새롭게 실현되고 있는 '제3의 길'의 정치가 우리에게 어떤 시사점을 줄 수 있는지, 사회민주주의와 신자유주의 모형의 구조와 함께 비교해 보고자 한다.

1) 社會民主主義 模型

전후 복지국가의 이념적 지주 역할을 해 온 사회민주주의는 케인즈주의와 베버리지주의 결합의 산물이라 할 수 있다. 케인즈-베버리지 복지국가는 1950년대와 '70년대 초까지 장기간의 황금기를 구가하였다. 이들은 자본주의와 민주주의간에 해소할 수 없는 구조적 갈등과 긴장이 존재하는 자유민주주의를 복지민주주의로 내부적 개혁을 단행함으로써 노동계급의 자본주의에 대한 저항과 도전을 사전에 방지할 수 있었다. 복지국가는 사회보장 등을 통해 노동자들을 보호하였고, 계급갈등을 체제내화 할 수 있었다. 그 결과 풍요와 복지의 결합이 가능하다는 낙관주의가 지배하게 되었고, 전후 국가사회주의의 거센 도전에도 불구하고 노동자들의 정치운동은 사회주의 혁명이 아닌 자본주의 내에서의 개혁을 선택함으로써 장기간의 정치적, 사회적 안정이 이루어질 수 있게 하였다.

사회민주주의는 경제성장률이 높고 재정이 풍부한 전후 경제호황을 배경으로 지배적인 이념으로 자리잡게 되었으며 시장의 실패로 발생하는 부분의 국가의 적극적 개입으로 공공적 원리에 의하여 움직이는 '공공부문'과 자유시장경제 원리에 의하여 작동하는 '사적시장부문'이 공존하는 혼합경제(mixed economy)를 토대로 뿌리를 내리게 되었다.

사회민주주의 복지국가 하에서는 많은 부분을 국가가 주도적인 역할을 수행하고, 시민사회는 국가의 동등한 파트너이기보다는 국가의 온정

적인 의도 하에 보살핌을 받는 존재였다. 즉, 시민사회는 국가 복지의 수혜 대상이었을 뿐 주체는 아니었다.

사회민주주의 하에서 경제정책은 케인즈안의 총수요관리 정책이 주축을 이루었다. ‘케인즈주의’는 경제적 수요측면에 대한 국가의 적절한 개입을 통하여 완전고용과 경제성장을 동시에 달성하려 한다는 점에서 ‘시장의 효율성 실패’에 대한 경제적 해결책이라고 할 수 있다. 또한 사회민주주의는 노동자, 사용자, 정부 3자를 파트너로 하는 노·사·정 대타협을 통한 산물로서, 대립적인 계층간 타협과 합의를 통하여 정책을 결정해 가는 조합주의적 접근을 선호한다.

사회민주주의 하에서 오늘날의 복지국가가 제모습을 갖추고 정립되었을 뿐 아니라 최고의 성숙기를 맞을 수 있었다. 사회민주주의 복지의 지주가 된 ‘베버리지주의’는 시장의 과열적 결과로부터 인간을 보호하기 위해 국가가 다양한 복지형태로 사회적 임금을 제공해야 한다는 주장을 하고 있다는 점에서 ‘시장의 윤리적 실패’에 대한 사회적 해결책이라고 할 수 있다.

2) 新自由主義 模型

신자유주의는 동구 사회주의 정권의 몰락, 유연적 생산체제를 특징으로 하는 포스트 포드주의 생산체제의 등장과 함께 새로운 시대이념으로 부각되었다. 이는 신우익, 신보수주의로 불리기도 하며 개념적으로는 신우익 내에 신자유주의와 신보수주의 개념이 포함되어 있는 것이다. 신자유주의는 개인주의, 시장의 효율성, 시장의 자유를 강조하는 사조를 지칭하며 경제적 자유에 초점을 두었고, 신보수주의는 전통, 권위, 가족적 가치를 강조하는 전통적, 권위주의적 보수주의를 의미하며 정치적 보수주의에 초점을 둔 것으로 신자유주의의 정치적 실험은 영국의 대처정부, 미국의 레이건 정부에 의하여 이루어졌다.

신자유주의는 국가의 역할을 최소화하여 소극적 기능으로 한정하여 작은 정부를 표방한다. 이는 국가의 지나친 개입에 따른 시장원리의 훼손

손에 대한 처방으로 소위 국가의 실패에 대한 대응이었다. 국가의 실패 현상은 시장의 실패가 일어날 때 국가가 이를 시정하기 위해 개입한다 하더라도 공적 목적에 국가경영자의 사적 효용계산을 포함시키는 내부 효과, 국가수입과 국가서비스 비용이 일치하지 않음으로써 발생하는 비효율, 시장실패를 시정하려는 국가의 개입이 또 다른 분배적 불평등을 시정하려는 국가개입이 또 다른 분배적 불공평을 낳는다는 것이다. 또한 신자유주의 정권은 기존 사회보장지출 및 케인즈적 복지국가의 관성적 경향을 해체하여 복지국가를 재구조화(restructuring)하여야 하므로 강한 국가를 추구하였다. 즉, 작지만 강한 정부를 특징으로 한다.

신자유주의는 시민사회의 자율성을 강조한다. 국가복지모델은 복지관료주의, 서비스전달의 경직성 등으로 욕구충족에 효과적으로 대응하지 못하였다는 것이다(Piachaud, 1991:205). 따라서 민주주의의 강화를 통한 시민사회의 부활이 강조되었다. 국가개입을 통한 시민권의 보장에는 한계가 있음을 역사적 경험에서 확인함에 따라 시민권은 국가와의 대립구도 하에서 시민사회로부터 획득되어야 한다는 것이다.

한편, 신자유주의의 득세는 장기적이고 구조적인 경제침체와 높은 재정적자로 극심한 경제적 어려움 가운데 이루어졌으며 국가복지모델에서 과도한 국가개입으로 손상된 시장경제를 회복하는 데 초점이 두어졌다. 신자유주의 하에서는 완전고용을 포기함으로써 실업이 증가하였고, 공급가능 노동력이 풍부하게 대기하는 구조가 되었다. 또한 포스트 포디즘 생산체제의 등장으로 노동의 유연성이 강조되었다. 즉, 신자유주의는 공급측면의 개입을 통하여 국민경제의 구조적 경쟁력을 강화시키기 위해 개방경제 하에서 생산, 노동과정, 조직 그리고 시장혁신을 제고시키고, 다른 한편으로는 노동시장의 유연성 요구와 국제경쟁력의 비용부담을 억제하기 위해 사회정책을 종속시켰다.

신자유주의 하에서 복지정책은 소극적 복지정책으로, 국가는 최종적인 사회안전망으로서의 역할만을 담당하는 것이 바람직하다는 입장이었다. 즉, 최소한의 복지와 잔여적 복지모형의 부활이 시도되었다. 이에 따라

복지의 재민영화(reprivatization)가 추진되었다. 복지급여의 민영화는 소득계층간 괴리를 확대하여 두 개의 국민(two nation), 즉 생산계층과 기생계층(복지수급자)을 만들어냈다. 또한 자본축적체도의 변화에 따른 노동시장의 이질화는 실업대책을 전후의 소득보장으로부터 기술훈련을 시키는 것으로 변화시켰으며, 노동의 이질화와 이에 따른 노동자의 양극화는 실업에 대한 차별적 영향에 노출되게 되었다.

3) '제3의 길' 模型

영국에서 현실정치를 방향지우는 이념으로 자리잡은 '제3의 길'은 사회민주주의 정치의 미래를 모색하는 과정에서 구체화된 것이다. '70년대 중반 이후 복지에 대한 합의의 붕괴와 사회주의의 몰락과 함께, 이를 초래한 경제, 사회, 기술적 변화를 탐구하여 새로워진 세계에 적응할 수 있는 이념적, 실천적 대안을 제시하고자 한 것이다.

이는 구식 사회민주주의와 신자유주의를 뛰어넘는 시도라는 의미에서 제3의 길이라 규정하고 있다. 제3의 길의 목표는 범세계화(globalization), 개인주의(individualism), 좌파와 우파(left and right), 정치적 행위체(political agency), 생태적 문제(ecological problems) 등에 대하여 검토하며, 시대의 중요한 변화들 속에서 시민들 각자가 올바른 길을 개척하도록 돕는 것이다.

제3의 길의 가치로 열거되고 있는 부분을 정리해 보면, 평등, 약자의 보호, 자율성으로서의 자유, 책임을 수반한 권리, 민주주의를 수반한 권위, 범세계적 다원주의, 철학적 보수주의 등으로 사회의 주요 부문을 망라하는 통합프로그램으로서 제3의 길은 다음과 같은 프로그램들을 제시하고 있다.

첫째, 급진적 중도노선을 지향하는 새로운 민주국가를 건설하는 일이다. 국가의 개혁은 민주주의를 심화·확장시키는 과정으로서, 신자유주의자들은 국가의 축소를 원했고 사민주의자들은 국가의 확장을 원했지만, 제3의 길은 우파와 좌파를 넘어서 국가를 재건할 필요가 있다는 것이다. 이를 위하여 권력의 지방 이양, 이중 민주화, 공공영역의 쇄신으로 투명

성 확보, 행정적 효율성, 직접민주주의 메커니즘 구축, 위험 관리자로서의 정부 기능 확립이 이루어지도록 해야 한다는 것이다.

둘째, 활발한 시민사회를 강조한다. 정부는 시민문화와 질서를 새롭게 하기 위하여 중요한 역할을 담당해야 하며, 시민사회와 동반자 관계를 형성하도록 한다. 또한, 지방주도를 통한 공동체의 쇄신을 추진하고, 제3 섹터의 참여를 촉진해야 하며 지방 공공영역을 보호하고, 지역사회에 기반한 범죄 예방을 또한 강조한다.

셋째, 민주적 가정은 새로운 정치의 핵심적 기반으로서, 정서적·성적 평등, 관계상의 상호 권리와 책임의 확보, 공동 양육, 평생양육의 계약, 아동에 대한 협상된 권위, 부모에 대한 아동의 의무, 사회적으로 통합된 가족 등을 요구한다. 사회적으로 강한 가족이 반드시 사회적 연대를 창출하지는 않는다는 것을 유념하도록 하고, 아버지들의 더 많은 자녀 양육권과 필요한 곳에서 책임을 이행할 수 있는 수단이 제공되어야 한다는 점을 강조한다.

넷째, 제3의 길은 신혼합경제(New Mixed Economy)를 옹호하는데, 이는 공동체의 복원과 발전에 정부와 시민사회의 동반자로서의 활동에 기반을 두는 것이다. 사회민주주의는 경제적 보장과 재분배에 중점을 두며 부의 창출은 부수적으로 여겼다. 신자유주의는 경쟁력과 부의 산출을 보다 중요하게 여겼는데 ‘제3의 길’도 이러한 점을 강조한다. 신혼합경제에서는 공공부문과 민간부문 사이의 상승효과를 추구하며, 공익을 염두에 두고 시장의 역동성을 이용하고자 한다.

다섯째, 통합으로서의 평등, 재분배는 ‘가능성의 재분배’, 사후의 재분배보다는 ‘인간의 잠재력 개발’에 중점이 옮겨져야 한다는 것이다. 신자유주의 모델에서는 평등의 유일한 모델을 기회의 균등, 능력지배라고 한다. 그러나 한편으로 불평등의 확대는 구조적 변화에서 유래한 것이므로 해결하기 쉽지 않지만 높은 수준의 불평등이 경제적 번영에 기여한다거나 불가피하다고 생각해서는 안된다는 것이다. 제3의 길에서는 평등을 포용(inclusion)으로, 불평등을 배제(exclusion)로 규정하며, 포용은 시민

권을 지칭하고, 기회와 공적 영역에 대한 참여를 말한다. 여기서 노동과 교육에 대한 접근은 주요한 기회의 의미를 갖는다. 현대사회에서는 두 가지 배제, 즉, 사회가 제공하는 기회의 주류로부터 차단되는 밑바닥층의 배제와 부유한 집단이 자발적으로 공공제도에서 물러나는 엘리트 반란의 현상이 나타나고 있다. 이들에 대한 대처가 가능하도록 복지국가의 개혁이 안전망에 국한되지 않도록 하고, 대부분의 국민들에게 이익을 주는 복지제도로써 시민들의 일반적인 도덕성을 고양할 수 있도록 해야 한다는 것이다. 특히, '교육'과 '훈련'에 대하여 영국의 토니 블레어(Tony Blair)는 세 가지 주요 우선순위를 모두 교육이라고 선언하며 가능성을 재분배하는 일의 중요성을 강조하였다. 포용적인 사회는 노동이 곤란한 사람들의 기본적인 생활수단을 제공하고, 빈곤구제 프로그램은 공동체에 초점을 두며, 민주적 참여를 허용하도록 제시하고 있다.

여섯째, 적극적 복지사회를 이루도록 하는데, 복지국가가 비민주적이고, 개인의 자유를 충분히 허락하지 않으며, 관료적이고 비효율적이며, 소외를 유발시키며, 본래 목표를 손상시키는 왜곡된 결과를 낳을 수 있다는 우파의 문제제기를 받아들여야 한다는 것이다. 이를 복지국가를 재편해야 할 이유로 간주하고, 경제적으로 부양비를 직접 제공하기보다는 인적자본에 투자하도록 하는 방향을 제시한다.

일곱째, 사회투자국가로서 적극적 복지에 대한 경비는 국가를 통해서만이 아니라, 기업과 다른 기관들과의 결합을 통해 동원될 것을 제안하고 있다. 제3의 길의 입장은 복지지출이 미국보다 유럽수준으로 지속되어야 한다고 보지만, 가능한 한 인적 자원에 대한 투자로 전환되어야 한다는 것이다.

여덟째, 범세계화는 국제화와는 다르고 민족간의 긴밀한 유대에 관련된 것이 아니라, 민족의 경계를 넘어서는 범세계적 시민사회의 등장과정에도 관련되는 것이다. 유럽연합의 경우, 범세계화에 대한 대응으로 이해하여 국가들의 지역적 결사를 넘어 개인들에게까지 영향을 미치는 사회·정치·경제적 제도를 발전시키고 있다는 것이다.

4) ‘제3의 길’ 現實化的 批判的 檢討

‘제3의 길’은 그 담론으로서의 내용과 정책을 통해 구현되는 현실사이의 간극을 보여주고 있다. 기든스의 ‘제3의 길’ 담론이 하나의 가능성에 천착한 유토피아적 이론으로서의 성격을 갖는다면, 블레어의 ‘제3의 길 정치’는 현실 정치에서 집권을 위한 스펙터클 정치로서의 성격을 갖는 것이다. 영국의 경험에 대한 여러 글에서는 이론적, 실천적으로 허술한 대안이라는 평가가 대두되고 있고, 좌우파가 절충하는 현실 속에서 우경화했다는 비판이 있다.

우리가 이러한 비판에 유의해야 하는 것은 우리가 가려고 하는 ‘이상향’이 현실에 구현하기 위한 가장 바람직한 대안인가를 판단함과 동시에, 그 오류를 최소화하기 위해서는 어떤 시사점을 얻을 수 있는지를 알고 선택해야 하기 때문이다.

블레어의 ‘제3의 길’ 정치는 자본주의적 불평등구조의 폐해를 사실상 개인에게 전가함으로써, 구조적 모순을 우회하고 있으며, 새로운 대안이외형상으로는 평등, 복지, 국가의 역할과 관련해서 좌파적 가치를 표방하지만, 현실적으로는 오히려 자유주의적 가치에 근접하고 있다는 것이다.¹⁾ ‘제3의 길’을 민주적 사회주의와 자유주의의 결합이라고 설명할지라도, 실제로는 자유주의에 더 비중을 두고 있다. 단적인 예로 시장 중심적 일하는 복지(market workfare)의 개념은 스웨덴 모델보다 자유주의 모델에 근접한 것이라 할 수 있으며, 이는 영국이 안고 있는 조절상

1) 블레어는 소비중심의 복지를 고용중시의 복지정책으로 개편하는데, 이는 6개월 이상의 장기 실업자와 25세 미만의 청년 실업자에 대한 직업훈련을 실시하여 개인차원에서 고용의 기회를 높이고 국가적으로 생산성을 향상시켜 경제를 활성화하고 궁극적으로 고용을 증대시킨다는 구상에 근거하고 있다. 또한, 노사관계법을 개정하여, 노동자들에게 우호적인 조치로서 출산휴가 등을 무급에서 유급 4개월로 바꾸고, 부당해고에 대한 항소권리를 근속 2년 이상에서 1년 이상으로 바꾸는 조치가 있으며, 기업가들에게 유리한 조치로는 노사협상시 노조의 대표권을 노조원 40% 이상일 때 인정하는 제한 조항을 달았다는 점이다(노대명, 1999:266~270).

의 딜레마, 즉 높은 비율의 비경제활동 인구, 고용 증대에 따른 인플레이션, 낮은 수준의 임금 문제 등에 대처하는 과정에서 나타난 것이라고 말할 수 있다. 일하는 복지는 세계화시대에 걸맞은 적극적이고 자발적인 주체를 육성한다는 명분을 제시하고 있지만, 실제로는 구조적 모순에 대한 해결의지를 상실하고 있으며, 국가의 보호에서 벗어난 세계적 차원의 경쟁 앞에 홀로 선 '고독한 개인'을 양산하고 있다는 것이다. 따라서 복지의 시장중심적 재편은 가진 자에게는 기득권 보호를, 가능한 소수에게는 무한한 기회를 의미하지만, 불가능한 다수에게는 절대빈곤의 악순환을 의미할 수 있다(노대명, 1999:267~272).

Ⅲ. 生産的 福祉의 歴史的 背景: 이데올로기와 實踐에서 본 外國의 事例를 中心으로

1. 生産的 福祉의 歴史的 由來

생산적 복지라는 용어는 독특한 정치·사회경제적 발전단계에서 등장하여 실질적인 제도와 프로그램으로 구체화된 용어로서 이를 정확하게 대변할 수 있는 외국의 사례를 발견하는 것은 쉽지 않다.

그럼에도 불구하고, 외국에서 생산적 복지와 유사한 의미로 발전된 용어를 찾는다면 '노동연계적 복지(workfare)', '적극적 노동시장정책(Active Labor Market Policy)', 그리고 '노동을 위한 복지(welfare to(for) work)' 등을 들 수 있다. 이러한 용어 혹은 제도들은 각 국가의 독특한 이데올로기적, 실천적 기반 위에서 행해져 왔으며, 구체화된 프로그램의 내용에서는 유사하나 전체적인 경제사회적 틀 속에서 해석되는 함의와 다른 경제·사회정책과의 연계성이라는 측면에서는 상당히 다르다고 할 수 있다.

먼저, ‘근로연계복지(workfare)’라는 용어가 처음 사용된 것은 1967년 미국의 노동유인정책(WIN: Work Incentive Program)에서 유래하며, 존슨 행정부가 1964년에 선언한 ‘빈곤과의 전쟁’(The War on Poverty) 이후 사회복지분야에 대한 정부지출이 급격히 늘어나고 정부의 고부담이 일상화될 조짐이 보이자 이를 우려한 보수층이 내세운 대안이 WIN프로그램으로 국가의 부담을 줄이고 복지수급자의 접근 유인을 감소시키는 다소 반복적이고 소극적인 의도가 포함된 의미로 사용된 것이었다.

이와는 대조적으로, 국가의 적극적인 역할과 책임과 경제와 사회복지의 호순환적 관계를 전제로 하고 거시적인 경제차원에서의 협력에 바탕을 둔 정책으로서 스웨덴의 렌 모델을 통한 ‘적극적 노동시장정책(ALMP: Active Labor Market Policy)’을 들 수 있다. 이 모델은 사회민주주의적, 조합주의적 거시경제모델을 기반으로 하고 있으며, 노사정의 거시적 협력구조 속에서 완전고용과 평등을 실현하고자 하는 데 일차적 목적을 두고 이를 구현하기 위한 수단으로서 적극적 노동시장정책을 구상하게 된 것이다. 스웨덴의 적극적 노동시장정책은 평등, 사회적 연대(solidarity)와 경제적 효율의 적극적인 조화를 통해 1970, '80년대 황금기를 구가하는데 크게 기여한 정책적 수단으로 평가되었다. 그러나, 유연성 증대를 요하는 생산구조의 변화와 생산방식의 전환, 그리고 세계화의 진전에 따른 국경의 약화와 국가간 경쟁의 가속화와 이로 인한 자본의 이동, 노령화의 급속한 진전으로 인한 사회지출의 압박과 이로 인한 국가재정의 위기 등의 요인으로 거시적인 합의구조에 기반한 사회민주적 조합주의의 현실적 정당성이 크게 훼손되기 시작하였다. 1990년대 들어 스웨덴의 경제위기와 실업률 급증 등이 이러한 사회민주적 조합주의의 위기를 반영하고 있다고 볼 수 있다.

이와 같이 1970년대 이후 두 번의 유가파동을 계기로 세계적 자본주의 경제의 위기를 겪은 후 사회민주주의와 복지국가의 위기를 틈타 신자유주의가 득세하기 시작하였다. 이를 대표하는 것이 대처리즘과 레이거노믹스라 할 수 있다. 이들은 경제정책에 있어서는 수요측면의 케인즈

이론 대신 공급측면의 통화이론에 기반하고 있으며, 국가에 의한 복지를 최소화하는 대신 시장, 가족에의 일차적 의존을 강조하는 잔여적 모형의 복지제도를 옹호한다.

1990년대 초반의 통독, 동유럽 공산국가의 붕괴와 더불어 자유주의의 완전한 승리가 자명한 듯이 보였으나 1990년대 중반 이후 사회민주주의 정당들이 거의 대부분의 EC국가에서 집권하는 성과를 거둠으로써 이는 여전히 복지국가에 대한 국민의 지지가 견재함을 반영하는 것이며, 기존의 신자유주의적인 축소지향의 사회정책에 대한 재고를 가져오게 되었다. 그러나 다른 한편 전술한 배경들로 인해 기존의 경제적 효율과 배치되는 것으로 여겨져 왔던 사회복지에 대한 반성적 고찰이 이루어지고 있다.

이에 따라 다소 신자유주의적 용어로 간주되어 오던 노동연계복지(workfare) 프로그램들에 대한 새로운 관심이 대두되는 동시에 효율과 평등, 개인적 자유와 사회 통합간의 균형과 조화를 모색하고자 하는 새로운 움직임이 활발히 진행되고 있다. 영국 신노동당의 '제3의 길'과 독일 사민당의 '신중도'노선의 표방을 그 대표적인 예로 들 수 있으며, 미국의 클린턴도 공화당에 의해 추진되던 복지삭감을 제고하는 동시에 새로운 형태의 시도를 하고 있다는 점에서 이러한 흐름에 포함된다고 볼 수 있다.

가장 주목할 만한 시도로서 영국의 토니 블레어의 신노동당에 의해 추진되고 있는 '일하기 위한 복지(welfare to work 또는 welfare for work)'를 들 수 있다. 이는 자유주의자가 추구하는 이전의 단순한 노동연계적 복지가 아닌 궁극적으로 근로능력있는 사람들이 자신의 창의력과 잠재력을 최대한 발휘할 수 있고 스스로 자활할 수 있도록 능력을 배양해 주기 위해 사회보장, 교육과 직업훈련, 구직활동을 유기적으로 결합시키려는 시도라는 점에서 - 프로그램면에서의 차별성에 대한 논란에도 불구하고 - 변화된 사회경제적 여건에 부합되는 사회복지를 구상하려는 시도로 받아들여지고 있다.

이렇게 외국의 경우 유사한 용어들이 사용되어 왔지만 각 국의 사회경제적·이데올로기적 성향에 따라 구체적인 프로그램과 그 목표에 있어

서 상당한 차이를 보여 왔다는 점에 주목하여 여기에서는 과대단순화의 위험을 무릅쓰고 사회민주적, 자유주의적, 신중도주의적 지향성을 대표한다고 볼 수 있는 스웨덴의 적극적 노동시장정책, 그리고 영국의 뉴딜(New Deal)프로그램을 중심으로 외국의 ‘유사’ 생산적 복지의 예를 살펴보고자 한다.

2. 外國의 生産的 福祉 事例

1) 思民主義的 生産的 福祉: 스웨덴의 積極的 勞動市場政策

스웨덴은 전후 조합주의의 전형으로 가장 평등주의적 재분배를 실현한 나라 중의 하나로, 노동계급이 정부권력에 영향을 미치고 정치력을 동원하는 데 가장 큰 효과를 거둔 나라이다. 고도의 자본집중의 급속한 산업화의 맥락에서, 스웨덴의 노동계급은 미국과 같이 업종별 노조(craft union)가 아닌 산업별 노조로 조직화되는 경향이 있었다. 스웨덴을 지배하는 소수의 대규모 기업들은 집중화된 고용주 조직을 설치하였다. 비슷하게, 고도로 집중화된 경제는 집중화된 노동자 조직을 고무하였다. 이러한 두 개의 중앙집중적 체계는 궁극적으로 광범위한 경제협상을 가능하게 하였다.

스웨덴 복지국가의 가장 중요한 것은 소비와 정부이전 정책이 아니다. 스웨덴 복지국가기구의 가장 흥미로운 것은 인플레이션과 실업의 트레이드 오프를 감소하는 데 목표를 둔 매우 포괄적이고 응집력 있는 노동시장과 임금정책의 발달이다. 그리고 이것은 동시에 소득재분배를 평등화하고 높은 수준의 경제생산성의 변화를 일으킨다.

(1) 렌모델(Rehn Model)

스웨덴 국가정책의 목표에는 완전고용, 경제성장, 경제적·사회적 평등의 확대, 물가안정, 공정한 배분, 지역간의 균형 그리고 쾌적한 환경 등이 포함되어 있으며 이 가운데에서 가장 우선적인 목표로 완전고용을 추구해 왔다.

이러한 정책의 結晶은 LO(Landsorganization I Sverige)의 경제학자인 요스타 렌(Josta Rehn)과 루돌프 마이드너(Rudolf Meidners)에 의해 1940년대 말 고안된 ‘적극적 노동시장정책’이다. 1950년대 중반부터 1970년대 중반까지 LO와 사민당에 의해 추진되었던 경제운영에 관한 이러한 전략적 접근방식은, 생산성 증대는 실질임금이 증대되고 복지국가가 확대되기 위한 필수적인 전제조건을 이룬다고 가정하고 있다.

좀더 구체적으로 살펴보면, 렌모델은 인플레이제와 완전고용의 문제를 노동자의 임금동결만으로 해결하기 어렵다고 보고 재정정책으로 인플레이를 막고 연대임금정책으로 임금노동자의 소득불평등을 완화시키고 생산성을 향상시키며 이로 인한 실업문제는 해고된 노동자를 국가가 책임지고 재교육, 재배치시키는 적극적 노동시장정책으로 해결하는 것이다. 그래서 사민당 정부의 역할은 실업문제를 해결하기 위하여 적극적으로 노동력의 수요와 공급에 개입하는 노동시장 개입이었다. 노동력 수요가 과도함에도 불구하고 노동력이 과잉인 상태가 공존하는 이유는 복잡적이기 때문이라고 규정하고 이를 해결하는 데 국가가 재정적으로 개입할 것을 주장하였으며, 노동시장 정보제공, 이사비용 제공, 주택자금 지원, 직업재훈련 등을 제안하였다. 1950년대 중반부터 사민당은 기존의 국가노동시장위원회(AMS)의 기능을 강화하여 노동시장을 관리하는 전권을 부여받아 새로운 일자리 창출, 직업훈련, 노동시장 서비스, 노동력 이동, 실업수당 보조와 같은 선택적인 노동시장정책을 실시하였다. 이러한 새로운 일자리는 복지지출이 확대되면서 자연스럽게 이루어졌으며, 국가부문의 확대로 경제활동인구의 약 1/3이 이 부문에 종사하고 있다.

렌모델은 임금이란 기업주의 지불능력이 아니라 작업성격에 의해 결정되어야 한다는 것(동일노동 동일임금), 그리고 이러한 원리의 실행은 노동운동으로 하여금 소득정책의 모순을 회피할 수 있게 할 것이라고 주장한다. 그렇게 되면 우선 보다 ‘합리적’인 임금구조가 만들어짐으로써(노동자들이 작업의 성격에 기초한 임금격차를 보다 기꺼이 받아들일 것이라는 가정 하에서) 임금경쟁이 약화될 것이다. 더구나 임금격차의

완화는 기업의 이윤을 일정한 기업에 선택적으로 집중시킴으로써 생산성의 증대를 촉진한다. 한편 저임금부문의 임금 인상을 위한 노동조합의 일치된 노력으로 인해 효율성이 떨어지는 기업과 부문의 이윤폭이 줄어들게 되고, 그러한 기업과 부문은 생산을 합리화하거나 조업을 중단하게 될 것이며, 다른 한편 고임금 부문에서의 임금억제는 보다 효율적인 기업과 부문의 성장을 촉진할 것이다.

이러한 가정이 가능하기 위해서는 조합주의라는 독특한 의사결정방식이 전제되어야 한다. 즉, 단일하고 대표성을 띤 중앙집권적인 노-사 대표체의 존재, 노조의 강력한 조직력과 이를 뒷받침해 줄 수 있는 정부의 지속적이고 안정적인 정책 등이 스웨덴식 모델의 전제조건이었다.

중앙화된 사용자와 노조대표체 간의 국민적 차원에서의 임금협상과 특정기업이나 산업에 관계없이 동일 노동에 대한 동일 임금에 대한 노력은 노동자간의 소득격차를 줄이는 데 크게 기여하였다. 이러한 정책은 고임금 노동자들의 ‘연대를 위한 희생’에 바탕을 둔 것이기도 하다. 1970년대까지 연대임금정책은 스웨덴 기업의 생산성을 높이는 데 긍정적인 기여를 했고, 그 결과 스웨덴 기업들의 국제경쟁력이 강화되었으며, 실업률도 2%이내로 유지할 수 있었다.

(2) 積極的 勞動市場政策의 主要 프로그램

전술한 바와 같이 렌 모델은 연대임금정책과 이러한 정책으로 인해 도태된 기업의 노동자들을 재흡수하기 위한 적극적 노동시장정책을 통해 평등과 효율을 동시에 달성하고자 하는 거시경제정책이다. 이 같은 목표를 달성하기 위한 노동시장정책의 특징 중 하나로 꼽히고 있는 것이 ‘활성화 원칙’(Activation Principle)이다. 활성화 원칙이란 당시로서는 스웨덴 특유의 적극적인 노동시장정책으로서 실업자가 수동적으로 실업수당 등 보조금을 지급받는 대신, 이들을 생산적인 일에 종사시켜 스스로 문제를 해결할 수 있도록 하는 것이 사회경제적으로나 실업자 자신들에게도 더 유익하고 바람직하다는 정책의 기본틀을 말한다.

노동시장정책의 기본 방향은 다음과 같은 세 가지로 요약될 수 있다. 첫째로 노동시장에서 필요로 하는 노동인력의 기술자원을 적극적으로 개발하는 것이다. 둘째로 거주지와 직장간의 지리적인 요인을 충분히 감안하고 지역정책을 연계하고 있다는 점이다. 셋째로 노동시장의 수요와 개개 근로자의 육체적, 정신적, 사회적 능력을 접합시키는 데 있다. 현재 실시되고 있는 스웨덴의 적극적 노동시장정책의 구체적인 프로그램들을 소개하면 다음과 같다.

① 취업서비스

스웨덴의 적극적 노동시장정책에서 가장 중점을 두고 있는 프로그램은 취업알선서비스, 직업보도상담과 고용훈련이다. 이 중 취업알선서비스의 주된 과업은 구직희망자에게 가능한 빨리 적절한 직장을 알선하는 데 있다. 실제로 모든 사용자들은 10일 이상 결원된 일자리에 대해 반드시 취업서비스사무소에 신고해야 할 법적 의무가 있다.

고용사무소의 다른 중요한 사업은 구직희망자에게 적절한 고용훈련, 직업재활, 또는 직업상담프로그램을 알선하는 일이다. 또한, 고용사무소는 사용자들에게도 정보와 서비스를 제공할 의무가 있다.

② 노동력 공급에 영향을 주기 위한 프로그램

노동력 공급에 영향을 미치기 위한 프로그램은 고용훈련과 재배치지원금제도가 주축을 이루고 있으며, 1990년대 노동시장정책 프로그램을 위한 전체 예산의 거의 절반 가량이 고용훈련을 위해 쓰여지고 있다. 고용훈련 프로그램은 노동시장의 상황과 노동력의 수요에 의해서 그 범위와 목적이 정해진다. 1990년대에는 제조업, 보건, 컴퓨터, 요식업계의 숙련인들을 위한 프로그램이 주종을 이루고 있다.

노동력의 공급에 영향을 미치기 위한 프로그램 가운데 고용훈련과 쌍벽을 이루고 있는 또 다른 프로그램은 재배치지원금제도이다. 이 제도는 구직자가 노동시장적인 이유로 이주해야 할 경우 재배치지원금을 지급하는 것이다.

〈表 3〉 勞働力の 需要에 影響을 주기 위한 프로그램

프로그램	내 용
임시직을 통한 실업구제사업	<ul style="list-style-type: none"> • 실업보험 수혜기간이 만료된 실업자들에게 임시직 마련 • 대부분이 지방정부의 서비스부문(보건의료, 탁아센터, 노령자치료, 지방행정 사무보조 등) • 임시직은 6개월 이상 지속될 수 없으며 임금과 휴가비는 해당 직종의 단체협약을 기준으로 함.
대체 근로자에 대한 보조	<ul style="list-style-type: none"> • 교육 등을 목적으로 휴직한 정규근로자를 대신하여 대체근로자를 채용한 기업의 사용자가 부담하는 사회복지기여금을 면제해 주는 간접보조제도
신규채용보조금	<ul style="list-style-type: none"> • 3개월 이상 실업상태에 있었던 18세 이상의 구직자를 채용하는 사용자에게 6개월 동안 신규채용자 급여의 60% 보조 • 프로그램의 범위는 노동력의 수요 여하에 따라 변함.
자영업 창업 희망자를 위한 지원제도	<ul style="list-style-type: none"> • 실업상태에 있던 사람이 건설한 계획을 가지고 자영업을 시작하기를 원할 경우 최장 6개월간 훈련지원금 지급 • 고용사무소는 이들을 위해 여러 과정의 훈련프로그램 마련
「고용개발」 프로그램	<ul style="list-style-type: none"> • 장기실업이 예상되는 사람을 대상으로 참여자의 과거 경험과 지식을 고려하여 이들을 채용하는 기업에게 훈련지원금을 지원하여 고용하게끔 하는 제도
청년 고용확충을 위한 프로그램	<ul style="list-style-type: none"> • 사업장 견습직: 노사협약에 의해 6개월간 민간부문이나 공공부문 사업 현장에서 17~19세 청소년이 노동경험을 쌓을 수 있도록 마련한 시책, 이 기간동안 급여의 60%의 지원금 보조 • 청년도제제도: 18~25세(고2 수료생 청년)를 대상으로 통상 6개월간 임시직으로 견습, 상담, 현장훈련을 받음. 18~19세 청소년에게는 하루 239크로나, 20~24세 청년에게는 하루 338크로나 지급. 원거리 청년을 위해 교통비 특별지원
장애인을 위한 프로그램	<ul style="list-style-type: none"> • 개별화, 최적화, 유연화의 원칙 적용 • 장애인 고용기업에 임금 보조, 장애인 수발에 필요한 지원, 장애인이 직장에서 직무를 수행하는 데 필요한 보조기구 구입비 지원, 장애인의 자영업 창업을 위한 지원 등
망명자와 이민자를 위한 프로그램	<ul style="list-style-type: none"> • 이민자로 처음 취업한 사람은 임금감축없이 근무시간에 스웨덴어를 공부할 수 있는 자격 부여 • 이민자를 채용한 사용자에게 최장 6개월 동안 임금의 50~85% 보조, 특수직분야의 경우 12개월까지 연장(임금의 50%) • 피난민수용소에 머무는 사람에게 직장 소재지 혹은 훈련프로그램 실시지역에 주거 마련
직업재활 프로그램	<ul style="list-style-type: none"> • 병가중이거나 장애인연금을 받는 사람들 및 이들을 고용하고 있는 기업에 각종 재활서비스, 상담, 및 검진 실시 • 사회보험사무소: 조정 및 연결, 노동시장행정처 산하 재활 및 상담 연구소: 서비스 제공

資料: 문석남, 『스웨덴 노동시장정책의 기본정책과 주요 내용』, 1998 재구성.

③ 노동력의 수요에 영향을 주기 위한 프로그램

노동력의 수요에 영향을 주기 위한 프로그램에는 9가지 정도의 각종 제도적 시책들이 포함되어 있다(表 3 참조).

2) 新中道主義的 生産的 福祉: 英國의 뉴딜(New Deal) 프로그램

(1) 대처主義의 遺産과 新勞動黨의 第3의 길

영국은 구빈법과 자유주의의 전통 하에 베버리지 원칙에 충실하여 1970년대 중반까지 보편주의적 사회보장제도를 갖춘 대표적인 국가로 꼽혔다. 그러나 1970년대 이래 계속되는 경기침체와 1979년 ‘불만의 겨울’ 이후 집권한 대처정부는 ‘작고 강한 정부’라는 목표를 내세우며 과감하게 사회보장제도를 개혁함으로써 신보수주의적 색채를 강하게 드러내었다. 이후 영국의 사회보장체계는 주택, 연금과 의료, 사회적 서비스 부문에서의 과감한 민영화와 지방정부 및 개인으로의 책임이전이 이루어졌으며, 경제 영역에서도 또한 세제의 개혁과 규제 철폐 등이 수행되었다.

그러나 이러한 민영화, 책임이전과 자유화는 실질적인 효율성의 증대에 기여하지 못하였으며, 불평등만을 악화시킴으로써 결국 메이저정부의 보수당은 노동당 토니 블레어와의 선거에서 패배함으로써 영국의 사회복지는 새로운 국면에 직면하게 되었다. 영국의 ‘신’노동당(New Labor)은 새로운 세계정세와 변화된 국내 상황에 조응하기 위한 새로운 길, 즉 ‘제3의 길’을 천명하며, 사회복지의 새로운 패러다임을 제시하여 기존의 수요중심 사회복지에서 공급중심의 사회복지로, 그리고 사후적 복지 대신 예방적이고 투자적인 복지체계를 내세움으로써 생산적 복지로의 전환을 예고하고 있는 것이다.

제3의 길은 이러한 측면에서 급진적 중도, 활발한 시민사회, 신혼합경제, 적극적 복지, 사회투자적 국가 등을 천명하고 있으며, 구체적으로 ‘노동을 위한 복지’(welfare to(for) work) 프로그램들을 제안하고 있다.

(2) ‘勞働을 위한 福祉’ 프로그램

영국정부는 사회보장제도를 운영하는 사회보장 수급자들에게 다양한 노동유인적 프로그램(Work Incentive Programmes)을 실시하고 있는데, 이 프로그램의 목적은 수급자들이 복지의존(welfare dependency)에서 벗어나 하루라도 빨리 노동시장에 복귀시키는 것에 있다. 이러한 프로그램의 종류에는 다음과 같은 것들이 포함된다.

- ① 30시간 부가급여(30 Hour Premium)
- ② 아동양육보너스(Child Maintenance Bonus)
- ③ 고용재활 프로그램(Employment Rehabilitation Programme)
- ④ 신속한 아동부양 저소득 가족급여(Faster Family Credit Awards)
- ⑤ 주택수당과 지방세 감면급여의 연장제도(Housing Benefit/Council Tax Benefit Extended Payment)
- ⑥ 피고용 일시불(Jobfinder’s Grant)
- ⑦ 직장알선(Jobmatch)
- ⑧ 고용주 국민보험 기여금 면제(National Insurance Contributions Holiday for Employers)
- ⑨ 비아동부양 저소득급여(New In-work Benefit Pilot: Earnings Top-up)
- ⑩ 근로복귀 보너스(Back to Work Bonus)

(3) 뉴딜 프로그램(New Deal)

최근 실행되고 있는 뉴딜 프로그램은 영국의 ‘노동을 위한 복지’ 구상을 대표하는 프로그램이다. 정부는 노동이 근로가능한 계층의 복지에 가장 적합한 형태로 여긴다. 또 수혜의 덫에서 벗어나게 하기 위해, 수혜가 당연시 받아들여지는 생활에 젖어든 미래의 세대에 큰 충격이 될 모델로서 뉴딜을 제안한 것이다.

1997년 7월 2일 영국정부는 민영화된 공사의 초과이득세를 재원으로

하는 뉴딜제도를 시행한다고 발표하였다. 이는 청년실업자들로 하여금 근로할 수 있도록 돕기 위해 고안되어 1998년 1월부터 'Pathfinder' 일부 지역에서 실시되었으며, 4월부터 전국적으로 확산되었다.

뉴딜은 도입단계(Gateway), 뉴딜옵션, 취업(Work)의 3가지 구조로 이루어지고 있으며 그 구조는 아래 [圖 2]와 같다.

[圖 2] 뉴딜의 構造



1998년도 뉴딜 예산을 보면 <表 4>에서 보는 바와 같이 총 52억이며 이 중 61%인 31억이 청년을 위한 뉴딜 프로그램에 배정되어 있다.

<表 4> 뉴딜 豫算 內譯(1998)

(단위: 백만 파운드)

내역	예산액
청년을 위한 뉴딜	3,150
장기 실업자를 위한 뉴딜	350
편부모를 위한 뉴딜	200
학교지원 뉴딜	1,300
미래의 프로그램을 위한 급여	200
전체	5,200

뉴딜은 구직급여를 6개월 이상 지속적으로 받고 있는 장기실직자를 대상으로 하며, 프로그램의 진행은 도입단계, 뉴딜옵션, 추수단계의 3단계를 거친다. 도입단계(Gateway)에서는 청년들은 직업을 준비하고 접근하는 서비스를 받게 되어 뉴딜 상담자는 그들의 상황을 사정하고 계획을 짜서 환경에 적응하도록 도움을 준다. 많은 청년들이 이 단계에서 직업을 찾고, 많은 준비시간을 갖기 때문에 고용주들은 의욕있고 적극적인 사람들을 고용하게 된다. 더 많은 교육과 훈련, 직업경험을 요하는 사람들을 위해서 뉴딜은 자신감과 고용주가 필요로 하는 기술을 제공한다. 18~24세 청년들을 위한 선택권(option)은 ① 자원봉사 영역, ② 환경개선 영역, ③ 전일제 교육과 훈련이다.

편부모를 위한 뉴딜은 적어도 초등학교 1학년 이상의 자녀를 두고 소득보조를 요구한 경우에 해당된다. 뉴딜 프로그램에 참가할지 여부는 자신에게 선택권이 있으며, 만일 18~24세를 위한 뉴딜에 해당된다.

25세 이상의 뉴딜은 2년 이상의 실업을 경험한 사람들에게 해당된다. 뉴딜 상담자들은 자신의 욕구에 맞는 계획을 구상하고, 보조금이 동반된 고용이나 교육, 훈련기회 등의 영역을 연계해 준다.

이전 계획들은 낮은 질적 수준과 교육 및 훈련 요소의 미비로 인해 실패했으나, 뉴딜은 높은 수준의 옵션과 사업성(business involvement)을 겸비한 프로그램이다. 공급측면에서 볼 때, 정부는 뉴딜을 도입함으로써 청년층의 노동기술과 훈련을 증진시키고 구직활동을 지속하도록 도움을 준다. 수요측면에서 볼 때, 지역사회에 가치있는 노동을 제공하여 광범위한 사회 및 환경적인 목적에 부응한다.

〈表 5〉 英國의 뉴딜 프로그램

단계	기간	내용
초기단계 (Gateway)	4개월	<ul style="list-style-type: none"> - 구직급여를 6개월 이상 지속적으로 신청한 상태인 18~24세의 청년들을 대상으로 함. - 개별상담가가 각 참가자마다 지정되고, 개별상담가는 뉴딜 참가자에게 직장을 알선하는 데 주력 - 초기단계의 목적은 참가자들이 직장을 구하도록 돕는 것임.
뉴딜옵션 단계 (New Deal Options)	6개월	<ul style="list-style-type: none"> - 초기단계에 직장을 구하지 못하면 참가자는 개별상담가와 협의하여 다음 네 가지 뉴딜 옵션 중 한 가지를 선택 ① 임금보조가 이루어지는 직장 선택(Subsidized Job) 뉴딜참가자를 고용하는 고용주에게는 피고용인 일인당 1주에 60파운드의 임금보조가 제공. 뉴딜참가자로서 고용된 피고용인은 일반근로자와 동등한 지위를 가짐. ② 자원봉사활동 선택(Voluntary Sector) 자원봉사활동을 선택할 경우에도 구직급여에 해당하는 액수의 급여를 받을 수 있으며, 또한 임대료보조와 지방세면세 혜택을 받을 수 있음. ③ 환경감시단활동 선택(Environment Task Force) 지역사회의 물리적 환경을 개선하는 활동에 참가하는 경우에도 자원봉사활동에 참가하는 경우와 마찬가지로의 혜택을 받음. ④ 교육훈련 선택(Full-Time Education and Training) 대개 2급자격증을 수여하는 교육기관이나 훈련기관에서 기술을 습득하는 과정에 참여할 수도 있는데, 이 경우에도 역시 구직급여와 임대료 보조 및 지방세 면세혜택을 받음.
추수단계 (Follow- Through)	-	<ul style="list-style-type: none"> - 뉴딜이 종료되는 마지막 달에 집중적으로 이루어지는데, 뉴딜기간 동안 습득한 경험과 지식을 살려 적절한 직업을 구하도록 또는 새로운 취업지원 프로그램에 참여하도록 지원

資料: 정경배, 「한국형 복지경제 모형과 정책방향」, 한국사회보장학회 춘계학술 발표회, 1999.

IV. 國民福祉基本線의 設定

앞서 제시한 생산적 복지의 실현을 위한 적극적 정책프로그램 중 가장 기본적인 다른 프로그램의 실현을 위한 전제조건이 되는 것은 기

본적인 삶의 질을 보장하는 프로그램일 것이다. 이에 생산적 복지는 국민복지기본선의 보장을 통해 ‘생산성’과 ‘복지’ 간의 상호 상승작용을 추진하기 위한 인프라 구축을 기본으로 하는 것이다.

1. 國民福祉基本線의 概念

‘국민복지기본선’은 ‘한 사회가 공적 제도를 통해 개별 사회구성원에 대하여 경제·사회적 발전 수준에 부합되도록 제공하는 제반 사회복지의 수준’이라 정의할 수 있다. 이는 각국의 경제, 사회적 발전정도, 정치적 여건, 시대적 특성에 따라 변화하는 상대적 성격을 지니고 있다.

국민복지기본선은 두 가지 유형으로 구분하여 볼 수 있는데, 하나의 유형은 공적 사회복지제도를 통해 국민에게 ‘최저수준’(Minimum Level)의 복지를 보장해 주는 것이며, 다른 하나는 최저수준 이상의 ‘적정수준’(Adequate Level)의 복지를 제공하는 유형이다.

기본선의 수준은 ‘최저선’에서 제공해 주는 급여수준은 ‘우리의 경제력 수준에서 최소한으로 제공되어야 할 수준’이며, ‘적정선’의 개념은 의료보험의 수준에서 유추해보면 현재의 급여범위는 협소한 저급여 수준이며 적정급여로의 발전이 필요하다는 것이다.

보장의 책임 주체는 최저수준의 보장 책임은 일차적으로 국가에 있으며, 급여 제공의 주체도 국가기관이나 공공기관이 되어야 한다. 적정수준의 급여를 제공하는 책임 주체는 국가, 기업 혹은 기관이나 개인이 공동으로 책임을 지는 ‘社會的 共同 責任’의 원칙이 적용되어야 한다.

재원의 부담 방식은 ‘최저선’의 급여는 최저생활을 보장하는 것인 만큼 재원의 부담은 租稅로 재원이 조달되는 국가재정에서 부담하여야 한다. 국가, 기업, 개인 등의 사회적 공동책임을 강조하는 ‘적정선’에서의 재원 부담방식은 責任主體別로 재원이 분담되어야 한다.

‘최저선’의 주요 대상은 ‘사회적 위험’에 스스로 대처하기 어렵거나 불가능한 계층이 되어야 한다. ‘적정선’의 주요 대상은 노동시장에서의 ‘시

장임금'(Market Wage)을 통해 어느 정도 사회적 위험을 대처할 수 있는 저소득 이상의 계층 혹은 위험을 사회적으로 해결하는 방식(예: 사회보험)이 훨씬 효율적인 경우에 적용될 수 있다.

권리의 성격은 사회복지권에 대한 두 가지 해석을 적용시 '최저선'의 경우는 구체적 권리의 성격으로, 일정한 자격을 갖춘 사람이 국가에 대해 사회복지에 대한 권리 침해에 대해 배상청구권이나 보상청구권을 행사할 수 있으나, '적정선'은 추상적 권리의 성격으로 그러한 청구권이 성립되기 힘든 것으로 정리할 수 있다.

이 제도의 운영 원칙은 수혜자와 가입자의 참여는 필수적으로 이루어져야 한다. 가입자나 수혜자의 참여는 첫째, 시행령이나 시행규칙 등의 제도의 변화가 있을 경우 정책결정과정에서 가입자의 참여가 이루어져야 한다. 둘째, 사회복지서비스를 집행, 관리하는 기관이나 제도의 운영과정에 가입자 참여가 제도화되어야 한다.

국민복지기본선의 설정은 국가의 사회복지 정책이 국가가 책임져야 할 국민에 대한 최소한의 의무인 동시에, 국가에 대하여 청구권을 갖는 국민의 권리임을 분명히 한다는 데 의의가 있다. 그 의의를 구체적으로 살펴보면 다음과 같다. 첫째, 국민복지기본선의 정립은 주요 생활영역에서 국가가 보장해 주는 최소한의 삶의 수준이므로 만성화될 것으로 예상되는 대량 실업자층의 각종 사회적 위험을 방어해 주며, 사회적 안전망을 구축하는 중요한 축이 될 수 있다. 둘째, 국민생활최저선의 정립은 제도별로 발전된 부분과 낙후된 부분을 선명하게 대조시킴으로써 한국 사회복지제도의 현 실태를 점검하고 보완해야 될 과제와 항목을 뚜렷하게 부각시켜 줄 수 있다. 셋째, 최저선뿐만 아니라 적정선을 정립해 봄으로써 한국사회가 질적 성숙을 위해 사회복지 부문에서 추진해야 할 중장기적 과제를 명확히 할 수 있다. 마지막으로, 이러한 기준을 정립하여 현재 한국의 사회보장체계가 어느 정도 수준인지, 그리고 각 부문간의 형평성을 고려하여 집행되고 있는지 등을 파악할 수 있다.

〈表 6〉 國民福祉基本線의 두 가지 類型과 原理

유형	국민복지최저선	국민복지적정선
수준	경제수준을 고려하여 최소한도로 제공되어야 할 '최저수준'(Minimum Level)	'적정 수준'(Adequate Level)
책임주체	국가 책임	국가, 기업, 개인이 공동 책임을 지는 사회적 공동 책임
재원의 부담	조세를 통한 국가부담	조세 외에 보험료 등을 재원으로 하는 사회적 공동 부담
주요 적용대상	빈곤층, 노동시장 탈락자나 노인·장애인 등 사회적 약자 중 저소득층	저소득층 이상의 계층 혹은 위험을 '사회적'으로 해결하는 것이 효율적인 계층
권리의 성격	구체적 권리(청구권의 성립)	추상적 권리(청구권의 미성립)
운영원칙	정책 결정 및 제도 운영에 있어서	가입자의 민주적 참여
영역	소득, 건강, 주거, 교육, 보호 등 전	사회복지 영역
예	· 「베버리지보고서」 · ILO의 '사회보장 최저기준에 관한 협약'(1952)	· ILO의 '고용재해급여에 관한 협약'(1964), '장애·노령·유족급여에 관한 협약'(1967), '의료 및 상병급여에 관한 협약'(1969) 등

2. 所得保障

소득보장(Income Maintenance)이란 각종 사회적 위험에 의하여 소득원이 상실되었을 때 상실된 소득의 일부 혹은 전부를 보상하여 주는 것이라고 정의할 수 있다.

소득상실의 사회적 위험에는 근로능력 및 기회의 상실정도에 따라 첫째, 근로능력을 영구적으로 전부 또는 일부 상실한 경우로 노령, 장애, 사망 등의 위험, 둘째, 근로능력을 일시적으로 상실한 경우로 질병, 사고의 위험, 셋째, 근로기회를 상실한 경우로 실업의 위험, 넷째, 근로보상의 미흡으로 발생하는 저임금의 위험, 마지막으로 어떤 이유에서든 빈곤한 상태에 놓여진 빈곤의 위험이 있다.

소득보장의 기본원칙으로 포괄성, 충분성, 형평성, 효율성 등을 들 수 있다. 먼저 包括性(comprehensiveness)은 적용대상 및 적용위험의 포괄

적 적용을 의미한다. 둘째, 充分性(adequacy)은 개별 대상자의 복지욕구를 어느 정도 충족시키느냐의 문제로, 이는 공간과 시대에 따라 다양하며 특히 경제의 발전정도에 따라 달라질 수 있다. 셋째, 衡平性(equity)은 특정시점과 특정지역의 사회적 인식기준으로 볼 때, 소득보장의 보호를 받을 필요가 있는 사람이 그 필요성에 비례하여 보호를 받고 있는가 하는 측면과 소득보장 비용의 부담측면에서 부담하여야 할 사람이 부담하고 있느냐 하는 것이다. 넷째, 效率性(efficiency)은 소득보장제도의 시행을 위한 전달체계가 얼마나 비용효과적이냐 하는 것이다.

국민복지기본선으로서 소득보장 수준의 설정에 있어서 보장의 성격이 결과적 빈곤에 대한 개입인지 혹은 빈곤원인의 예방을 위한 개입인지에 따라 두 가지 보장수준이 존재한다. 전자의 경우 주로 무기여를 특징으로 하는 공공부조제도에 의하여 이루어지고, 보장수준은 최저생계비 개념에 입각한 최소한의 수준이며, 보장의 궁극적 책임은 국가에게 있다. 후자의 경우에는 사전적 기여를 특징으로 하는 사회보험 형태 혹은 무기여로 귀속적 욕구에 따른 수당 형태 혹은 법적 규제형태로 이루어지며, 보장수준은 사회경제적 조건과 국가 및 가족의 역할에 대한 사회적 가치에 기반한 사회적 합의에 의하여 적정수준에서 결정되고, 보장의 책임은 사회 공동의 책임이 된다.

1) 우리 나라 所得保障體系의 特徵

우리 나라 소득보장체계의 특징을 살펴보면 첫째, 소득보장제도의 기본틀은 갖추고 있으나 각 제도가 개별적으로 立法化되는 과정에서 제도와 제도간의 연계성이 부족하다. 둘째, 대상자에게 필요한 소득보장을 위한 적절한 급여수준에 대한 사회적 합의가 없다. 대상자의 요구수준은 높지만 수급자와 부담자의 衡平을 위해서는 요구하는 대로 지급할 수는 없으며, 예산의 한계가 있다 하여도 최소한의 보장선은 유지하여야 하는 것이다. 셋째, 소득보장의 死角地帶가 존재하고 있다. 생활보호제도의 경우 생계보호대상과 자활보호대상의 연결부분에 단층이 존재하여 사각지

대가 존재하며, 국민연금제도는 5인 이상 사업장 근로자와 농어촌지역 자영자만을 강제가입대상으로 하고 있어 도시지역 자영자 및 5인 미만 사업장 종사자, 일용직근로자 등은 제도의 혜택을 보지 못하는 사각지대가 존재한다. 넷째, 안정적인 재원확보에 한계가 있다. 일반세원에 의존하고 있는 생활보호제도의 경우 재원한계로 저급여수준의 틀에서 벗어나지 못하고 있으며, 국민연금의 경우도 高給與 低負擔 構造의 장기적 재정불안의 문제를 가지고 있다. 따라서 새로운 재원조달방안의 마련 없이는 획기적인 제도개선은 기대하기 어려운 형편이다.

2) 所得保障體系를 둘러싼 새로운 挑戰과 課題

21세기를 맞이하여 소득보장제도는 새로운 도전을 맞이할 것으로 예상된다. 건국이후 경제성장과 함께 우리 나라 소득보장제도는 불완전하지만 지속적으로 제도를 도입·발전시켜 왔다. 그러나, IMF사태를 계기로 경제가 고도성장에서 저속성장으로 전환되면서 자원의 공급은 위축되는 반면 人口의 老齡化, 家族解體 등으로 자원의 수요가 팽창되는 모순적 양상이 나타나고 있다.

따라서 향후 심각한 수요초과 현상이 발생할 것으로 예상되는데, 이러한 수요초과 문제를 해결하는 사회시스템은 갖추어져 있지 않다는 것이 현시점에서의 가장 큰 정책과제라고 할 수 있다. 그러므로 미래의 여건의 변화에 탄력적으로 대응할 수 있는 체계적인 소득보장 메커니즘의 구축이 시급히 요구된다.

우리 나라의 소득보장체계는 社會的 安全網이라는 관점에서 재구축되어야 한다. 이를 위해서는 소득보장제도의 기본틀에 해당하는 公共扶助 制度와 國民年金制度間 역할 및 기능의 조정이 필요하다.

공적연금제도는 1차적 사회안전망으로서 모든 국민에게 적용될 수 있는 체계로 만들고, 공공부조제도는 2차적 사회안전망으로서 공적연금제도의 적용범위를 벗어난 계층을 위한 보완적인 제도로서 발전시켜 나가는 것이 바람직하다. 또한 국민연금과 공공부조라는 기본축 위에 다양한

소득보장수요에 부응하는 수당제도 및 고용보험, 산재보험 등 보충적인 제도를 돕으로써 완벽한 소득보장체계를 구축하여 나가야 할 것이다.

3) 最低 所得保障水準의 設定

최저생계비 계측에 의한 절대적 수준(233,000원) = 최저생존비(189,000원)-자가소득(56,000원)+의료보호 및 교육보호(100,000원)
--

노령수당 = 노인생활추가비용 - 최저생계비(1.0-성인균등화지수) 장애인수당 = 장애인생활 추가비용(1998년 기준 130,000원)

最低所得保障基準은 생활보호제도의 생계보호급여의 기준이 될 뿐만 아니라 국민연금 급여수준의 결정기준이 되어야 한다. 즉, 공공부조제도와 국민연금제도를 하나로 연결할 수 있는 고리로서의 역할을 수행하여야 한다.

최저소득보장기준은 생활보호법에 정해진 절차와 기준에 따라 산정된 最低生計費로 책정되어야 한다. 국민연금의 균등부분이 1차적 최저소득 보장수준을 기준으로 결정되는 것이 바람직하다.

개정 國民年金法에 의하면 기본연금수준은 20년 가입시 30% 수준으로 하향되고 균등부분 급여수준은 15%이며, 공공부조제도의 생활보호급여수준은 16만 2천원으로 국민연금의 1998년도 전가입자 평균소득월액(121만 6,834원)의 13.3%이다. 이는 현행 국민연금 균등부분 급여율(20%)보다는 낮고, 개정 국민연금 균등부분급여율(15%)보다는 약간 낮은 수준이므로 이 수준으로 맞추는 것이 필요하다.

4) 適正 所得保障水準의 設定

國民福祉基本線으로서의 적정 소득보장수준은 국민복지기본선인 최저생계비와 같이 절대액의 개념과는 달리 각 대상자 소득수준에 따라서 상대적으로 적용되어야 함으로 적정 소득보장수준의 결정을 위해서는 所得代替率(Income Replacement Ratio)의 개념이 도입되어야 한다.

〈表 7〉 基礎所得保障의 內容

구 분	국민복지최저선	국민복지적정선
보장수준	<ul style="list-style-type: none"> ○ 최저수준(minimum level) - 최저생계비 계측에 의한 절대적 수준(233천원) = 최저생존비(189천원)¹⁾-자가소득(56천원)+의료보호 및 교육보호(100천원) 	<ul style="list-style-type: none"> ○ 적정수준(adequacy level) - 사회적 합의에 의한 상대적 수준 : 과거소득의 50% - ILO 기준 <ul style="list-style-type: none"> • 실업급여: 이전소득의 45~50% • 산재급여: 이전소득의 50~67% • 노령연금: 30년 가입기준 40~55% • 장애연금: 이전소득의 40~60% • 유족급여: 이전소득의 40~55%
책임주체 (권리의 범위)	<ul style="list-style-type: none"> ○ 국가책임(state responsibility) - 구체적 권리(청구권 있음) 	<ul style="list-style-type: none"> ○ 사회적 공동연대(social responsibility) - 추상적 권리(청구권 없음)
위험유형	<ul style="list-style-type: none"> ○ 빈곤 	<ul style="list-style-type: none"> ○ 실업, 질병·사고, 노령, 장애, 사망
보장형태 및 보장수준	<ul style="list-style-type: none"> ○ 공공부조제도 <ul style="list-style-type: none"> - 162천원(1998년 기준) ○ 최저임금제도 <ul style="list-style-type: none"> - 344.65천원(1998년 기준) 	<ul style="list-style-type: none"> ○ 고용보험 구직급여: 급여율 50%, 기여기간별·연령별 60~270일 지급 ○ 산재보험 휴업급여: 급여율 70% ○ 국민연금(노령): 40년 가입기준 60% (소득등급별 100~40.1%) 직역연금(노령): 30년 가입기준 70% ○ 국민연금(장애): 기본연금액의 60~100% 직역연금(장애): 80~15% 산재보험(장애보상): 급여율 90.1~37.8% (장애등급 1~7급) ○ 국민연금(유족): 기본연금액의 40~60% 직역연금(유족): 노령연금액의 70% 산재보험(유족보상): 52~67%(부양가족수 1~4인에 따라)
적용대상 (자격요건)	<ul style="list-style-type: none"> ○ 공공부조제도: 모든 국민 ○ 최저임금제도: 10인 이상 사업장근로자(1999년부터 5인 이상 사업장근로자) 	<ul style="list-style-type: none"> ○ 고용보험: 18개월 피보험기간 12개월 보험료 각출 ○ 산재보험: 5인 이상 사업장 근로자 ○ 국민연금(노령): 10년 이상 가입 직역연금(노령): 20년 이상 가입 - 장애, 유족: 가입기간 규정 없음.
재원부담	<ul style="list-style-type: none"> ○ 국가일반예산 	<ul style="list-style-type: none"> ○ 개인-고용주-국가 공동부담

註: 1) 최저생존비는 계측된 자료가 없으므로, 10대 최저생계비 구성비목 중 교육·교양·오락비, 교통통신비, 기타소비, 비소비를 제외한 것으로 가정함.

3. 社會福祉서비스 部門

1) 兒童福祉

(1) 兒童福祉基本線의 意義

兒童福祉基本線은 성인의 보호가 필요한 시기인 아동기에 아동이 누려야 할 권리로서 국가의 역할을 규정하는 것이다. 그 이유는 아동은 한 사회의 미래를 짊어지고 있는 중요한 존재인 동시에 아직은 미성숙하여 보호가 필요한 존재이기 때문이다.

우리 나라는 1991년 11월 20일 UN협약을 비준하여 협약당사국이 되었으며, 아동의 권리에 관한 국가보고서를 1994년에 제출하였다. 따라서 兒童福祉基本線은 아동의 권리 측면에서 최소한의 인간적인 삶을 영위할 수 있는 생활수준을 포괄하는 것이다.

(2) 兒童福祉基本線의 基本方向

아동복지기본선은 아동시기는 노인이나 성인시기와 달리 자신들의 權益을 보호하는 데 있어 어려움이 있으므로, 국가는 아동시기부터 아동에 대한 기본권을 보장함으로써 人生의 출발점에서부터 아동복지에 대한 衡平性을 구현해야 한다. 또한 국가는 부득이한 사유로 아동의 보호가 필요한 상태가 되었을 때 가정과 유사한 환경에서 생활할 수 있도록 兒童保護安全網을 構築해야 한다.

(3) 兒童福祉基本線의 內容

① 出發點에서의 衡平性 提高 方案

첫째, 가구원수별로 도시근로자가계 평균소득의 80% 이하의 소득을 가진 가구 중 18세 이하 아동이 있는 경우 兒童手當을 지급해야 한다. 그 수준은 아동양육에 따른 비용을 보전해 줄 수 있는 수준 즉, 아동의

양육에 실질적인 도움이 될 수 있는 수준을 보장해야 한다.

둘째, 다음으로는 교육에 있어서의 차별을 제거해야 한다. 즉, 義務教育과 無償教育의 확대가 요구된다.

② 兒童保護安全網 構築

아동은 가정에서 부모(보호자)에 의해서 양육되어야 하고 부모 또는 보호자가 없거나 양육할 능력이 없을 경우 최대한 가정적인 분위기에서 성장하여야 한다. 이를 위해 국가는 兒童保護安全網을 구축하여야 하며 그것은 다음과 같다.

- 제1차 안전망: 상담서비스 등 가족해체 예방서비스 제공
- 제2차 안전망: 가정위탁, 입양 등 代理家庭에서 서비스 제공
- 제3차 안전망: 수용시설에서 집단보호서비스 제공

2) 老人福祉

노인복지부문에 있어서의 基本線 設定은 노인들이 사회에서 인간적인 삶을 영위하기 위해서 정부가 어떠한 규모와 내용의 공적인 사회복지를 제공하여야 하는가를 제시하는 작업으로 이는 노인이 사회의 구성원으로 서 인간다운 삶을 영위하기 위해 요구되는 정책이 노인이 평생동안 사회 발전에 기여한 것에 대한 보상이라는 측면에서 권리로 확보되어야 한다.

老人福祉의 내용으로는 첫째, 사회제반 영역에서 연령으로 인한 差別(Age Discrimination)이 없는 사회를 만들어갈 수 있는 조건을 만드는 것, 둘째, 老化로 인해 발생하는 욕구를 충족시키기 위해 요구되는 복지 서비스를 제공하는 것, 셋째, 노인의 사회참여기회를 증진시킴으로써 노인들의 社會統合(Social Integration)을 지원하는 것 등이 있다. 이러한 3가지 영역에서 제시되는 관심사 중 소득 및 고용, 건강, 주거관련 관심사는 별도의 장에서 논의되었으므로 본 절에서는 연구의 범위를 노인이 최대한 지역사회에서 보호를 받으면서 생활할 수 있고 부득이한 경우에는 양질의 施設保護를 받을 수 있는 지역보호 우선의 보호체계를 구축

하는 2단계 보호망의 구축에 초점을 두었다. 구체적으로는 첫째, 노인의 생리적 욕구, 안정의 욕구, 소속과 애정의 욕구에 대한 충족을 내용으로 하는 在家福祉서비스를 모든 노인에게 제공하는 것을 국민복지기본선의 노인부문에서의 適正線으로 설정하였다. 더불어 이러한 내용의 재가복지서비스를 저소득층 노인에게 제공하는 것을 노인 본인 또는 노인을 부양하는 자가 청구권을 행사할 수 있는 것을 國民福祉最低線으로 하였다. 둘째, 저소득층 노인으로 지역사회에서 독립적인 생활을 영위할 수 없는 노인들을 위하여 노인의 신체적 자립, 정신적 자율, 사회관계의 유지와 확대를 가져올 수 있는 시설보호를 제공하는 것을 노인복지부문에 있어서의 국민복지최저선이자 적정선으로 설정하였다.

3) 障礙人福祉

障礙人福祉基本線은 장애인복지의 기본 이념인 장애인의 평등과 정상화, 사회통합을 달성하기 위한 기본적인 국가개입 수준이며, 장애의 예방, 재활, 그리고 사회참여의 각 부문에서 다음과 같은 최소한의 수준이 보장되어야 한다.

첫째, 장애의 예방을 위해서는 장애발생 요인을 제거하기 위해 기본적으로 新生兒에 대한 선천성대사이상검사의 대상과 검사종목(현재 2종목)의 확대가 필요하다. 이와 함께 선진국에 비해 3배 이상 높은 교통사고나 산업재해 등 각종 사고에 의한 장애를 최소화하기 위한 원인별 대책을 수립하고 추진 실적을 평가하여 개선한다.

둘째, 再活서비스의 제공은 장애인의 소득과 의료, 교육 및 시설서비스 측면에서 기본적인 수준을 보장하도록 하여야 한다.

셋째, 장애인에 대한 機會均等과 社會的 統合을 위한 접근권의 보장이 필요한 바, 장애인에 대한 사회적 장애를 최소화하기 위해 공공시설에는 기본적으로 便宜施設이 설치되어야 하며, 최저기준으로서 현재의 편의증진법이 준수되도록 한다.

4) 女性福祉

국제사회는 사회에 존재하고 있는 女性差別的인 관념과 정책을 제거하는 것이 사회발전의 기초가 됨을 인식하여 女性平等의 達成을 위한 정책수립에 국내외적인 관심이 주어졌다. 그러나 우리 나라에서의 여성의 지위는 남성에 비하여 상대적으로 매우 낮다. 따라서 본 절은 국제기구가 제시한 제원칙들과 우리 나라의 이러한 상황을 고려하여 여성이 사회발전에 있어서 차별없이 참여할 수 있고 그 사회발전의 결과를 향유할 수 있는 기회를 부여하기 위한 정책의 방향을 제시하고자 한다.

제시된 女性福祉基本線의 내용은 다음과 같이 요약될 수 있다. 첫째, 경제적인 측면에서 가장 취약한 低所得層 母子家庭(스스로 아동을 양육하는 미혼모 포함)에게 最低生計費를 100% 보장한다. 둘째, 성폭력 및 가정폭력 피해자를 위한 보호체계를 갖추는 것을 목표로 하여, 시·군·구 단위에 각각 1개소의 性暴力 및 家庭暴力 피해자 보호시설과 여성상담소 및 여성긴급상담전화를 설치한다. 셋째, 일반여성이 공통적으로 갖고 있는 임신 및 분만과 관련된 욕구의 충족을 위하여 出産休暇給與를 공공기금이나 보험제도를 통해 지급하도록 하여 출산이 여성고용의 저해요인으로 작용하지 않도록 하며, 임신부의 산전 및 산후 진찰을 의료보험급여에 포함시키도록 한다. 넷째, 1년간의 有給育兒休職制度를 실시하며 모든 근로자에게 가족간호휴직을 제도화한다. 다섯째, 무보수노동의 평가체계를 개발하여 여성이 사회에 기여한 바에 따른 보상을 받을 수 있도록 한다. 마지막으로, 여성이 권력 및 의사결정과정에 동등하게 참여할 수 있도록 공공부문에서 여성의 비중이 30%가 확보될 때까지 잠정적 여성우대조치를 실행한다.

〈表 8〉 基礎 福祉서비스의 保障內容

구 분	국민복지최저선	국민복지적정선
보장수준	○ 최저수준(minimum level)	○ 적정수준(adequacy level)
책임주체 (권리의 범위)	○ 국가책임(state responsibility) - 구체적 권리(청구권 있음)	○ 사회적 공동연대(social responsibility) - 추상적 권리(청구권 없음)
보장성격	○ 기본적 욕구에 따른 기본적 보장 (아동, 노인, 여성, 장애인)	○ 다양한 욕구에 따른 개별적 대응 (아동, 노인, 여성, 장애인)
보장형태 및 구체적 보장수준	○ 사회적 약자를 위한 보호안전망 구축 - 아동보호 1차 안전망(상담서비스), 2차 안전망 (가정위탁, 입양 등 대리가정 보호서 비스), 3차 안전망(수용시설) 구축 - 지역사회에서 독립 생활 곤란한 요보호 노인 및 장애인보호 필요시설의 20% 정부 책임 하에 확충 - 여성보호 시·군·구 1개소씩 가정폭력 피해자 보호시설, 여성상담소, 여성긴급상 담전화, 쉼터 설치 ○ 각종 복지서비스의 확충 - 취업모 가정 및 결손가정 아동 보육시설 확충 - 노인, 장애인 시·군·구 1개 이상의 제가보호서비스 시설(가정봉사원파견센터, 단기보호 시설, 주간보호시설) 확보 ○ 각종 수당제도 도입 - 아동수당 도입 도시근로자가가계 평균소득 80% 이 하 가구 중 18세 이하 아동있는 경 우 가구소득 10% 이상 지급 - 장애인 무각출 연금 및 수당제도 도입 - 간병수당 도입 - 육아휴직제도를 유급화 및 가족간 호제도 전면실시	○ 차별을 제거하는 적극적 조치 - 중학교 교육의 의무화 및 무상교 육화 - 장애인의 교육기회 보장 - 출산 휴가급여의 사회부담화 - 여성우대 조치 실시: 공공부문의 여성 비중 점차 확대하여 30% 까지 확보 - 무보수 노동의 평가체계 개발 ○ 욕구에 따른 다양한 서비스
적용대상	○ 모든 국민	○ 모든 국민
재원부담	○ 국가 부담	○ 국가지원 + 이용자 부담

V. 生産的 福祉와 勤勞連繫福祉

1. 勤勞連繫福祉政策(Workfare)에 대한 論意의 擡頭

IMF 외환위기 이후 대량 실업으로 인한 복지수요가 급격히 증가하면서 이른바 ‘근로연계복지’ 혹은 ‘일을 통한 복지’에 대한 논의가 활발히 전개되고 있다. 예컨대, 공공근로사업을 추진하는 논리적 기반의 일단으로서 이 개념이 원용되고 있고, 실업급여 수급권이 소진된 장기실업자를 공공부조방식으로 보호하고자 하는 정책구상과 관련하여서도 근로연계복지의 개념이 거론되고 있는 것이다. 이 근로연계복지 프로그램의 원형은 미국의 복지개혁정책에서 사용된 각종 Workfare 프로그램들인데, 정작 이 제도의 본원지인 미국에서는 아동부양가족지원프로그램(AFDC Program) 대상자에 대해서만 근로연계 프로그램을 적용하고 있다는 점과, 취업가능성에 대한 전제조건으로서 본인들이 원하기만 하면 취업 기회는 언제나 주어진다든 가정 하에 단순한 구직활동 중심의 프로그램이 Workfare의 주된 내용이라는 사실이 환기되어야 할 것이다.

2. 勤勞連繫福祉制度의 概念

근로연계복지(Workfare)를 협의로 정의하면 ‘사회에 대한 노동력 제공을 전제로 급여가 주어지는 복지제도’이다. 이렇게 정의할 경우 근로연계복지는 복지급여를 받는 모든 사람들을 강제로라도 일을 하게 만든다는 인상을 주고 있지만, 실제로 이 개념은 여러 가지로 사용되고 있다. 근로연계복지의 의미가 다양해진 원인은 급여의 전제로 요구하는 ‘노동력 제공’의 범주가 매우 포괄적이기 때문이다. 민간기업의 취업은 물론이고 취업을 하기 위해 적극적으로 벌이는 구직활동, 공공기관에서의 업무보조 등도 노동력 제공의 범주에 속한다. 이 밖에 복지수급자의 인적

자본을 향상시키는 학교 교육 및 직업훈련 참여도 노동력 제공의 범주에 포함되며²⁾ 심지어 근로연계복지 대상자들의 취업을 돕기 위해 그들의 아이들을 돌봐주는 탁아 행위도 이러한 노동력 제공의 범주에 속한다. 이 밖에 복지수급자로 하여금 복지급여를 기피하고 상대적으로 취업을 더 원하게 권장하는 제반 정책적 수단(Welfare-to-Work Program)과 아동을 가진 복지수급자의 취업을 간접 지원하기 위해 탁아서비스를 제공하는 프로그램도 광의의 근로연계복지정책에 포함된다.

3. 勤勞連繫福祉 프로그램의 限界와 含蓄的 意味

1960년대 후반 서구에서 20세기형 복지국가체제가 번성하였을 당시 이에 저항한 보수층은 복지급여와 근로를 연계시키는 프로그램을 배태하였다. 출현 당시에는 복지급여에 우호적이었던 시대적 대세에 밀려 제대로 발아조차 하지 못했던 근로와 복지의 연계안은 1980년대 초 신보수층의 득세와 더불어 부상하기 시작하여 1990년대를 거치면서 서구의 주도적 복지이념으로 성장하였다. 그러나 이러한 시도는 애초의 기대만큼 성공적이지는 못했다. 빈곤계층의 복지의존성을 해소하고 취업을 통해 이들의 경제적 자활을 원조할 목적으로 다양한 근로연계복지 프로그램을 미국의 각 州정부가 경쟁적으로 창안하여 시행하였지만 그 결과는 별무 소득이었던 것이다.

저조한 자활유발효과에도 불구하고 근로연계복지 프로그램에 대한 서구 사회의 지지는 신보수주의의 물결 하에서 당분간 지속될 전망이다. 이는 복지와 근로연계 그 자체의 상징성이 보수주의적 이념에 부합되기 때문이다. 즉, 복지와 근로의 연계를 강조함으로써 복지권의 행사에 사회적 의무이행이 뒤따른다는 관념을 심어주어 정부에 대한 국민의 복지

2) 학교 교육 이수를 learnfare, 직업훈련 이수를 trainingfare로 일컫는 경우도 있지만 이들을 근로연계복지, 즉, workfare의 한 형태로 봄이 타당할 것이다. 왜냐하면 학교 교육 이수나 직업훈련 참여 등도 미국의 각 주정부가 실시하고 있는 workfare program에서 '노동력 제공'의 한 형태로 간주하고 있기 때문이다.

요구가 자제될 것을 기대하고 있는 것이다. 우리 나라에서 근로연계복지 제도에 대한 논의가 일어나고 있는 현상은 우리 사회가 본격적인 복지 제도의 시행을 앞두고 있음을 반영한 것이라고도 할 수 있다. 사회보험 중심의 복지체계에서는 근로연계복지제도가 논의될 소지가 없는 것이고, 공공부조제도가 시행되고 있더라도 근로능력이 없는 한정적인 계층만을 대상으로 할 경우에도 근로연계복지제도는 논의될 여지가 없었다. 그러나 국민기초생활보장법의 시행을 앞두고 근로능력이 있는 빈곤층이 공공부조 대상으로 포함될 가능성이 예견되면서 복지와 근로를 연계하고자 하는 논의가 진행되고 있는 것이다.

외국의 사례에서 알 수 있듯이 기존의 근로연계복지 프로그램에 대한 지나친 기대는 금물이다. 우리 나라에 도입할 근로연계복지 프로그램이 외국에서 시행되었던 내용을 답습하는 한 빈곤한 복지수급자의 자활을 가져오는 효과는 미미할 것이며 단지 복지수급권의 상대성과 자활의 중요성을 부각시키고 사회전체에 복지에 관한 긴장감을 유지시키는 효과 정도만 기대할 수 있을 것이다. 즉, 일과 복지를 결부시켜 실질적으로 빈곤을 탈피할 수 있는 새로운 길을 모색하여야 하는 것이다.

4. 平生教育·職業訓練의 活性化

1) 生産的 福祉體系 構築을 위한 人的資源 開發의 必要性

무역자유화와 경제개방의 압력이 높아지고 국제경쟁이 가속화되고 있는 가운데, 우리 나라는 국제수준에 맞추어 사회복지체계의 양적, 질적 수준을 높이고, 다른 한편으로는 국제경쟁 속에서 국가의 생존과 번영을 지속하기 위해 경제적 효율성과 경쟁력을 높여야 한다는 과제를 안고 있다. 이를 동시에 충족시키는 한 가지 방안은 개개인의 생애주기 동안 지속적으로 개인의 잠재력과 창의력을 개발할 수 있도록 인적자원에 체계적으로 투자하는 것이다. 즉, 개인의 생애 주기 동안 닦칠 수 있는 사

회적 위험(비복지, diswelfare)에 안정적으로 대처할 수 있도록 사회적 최저수준을 보장해 주는 기반 위에서, 그들의 잠재력과 창의력을 최대한으로 발휘할 수 있도록 뒷받침해 주는 것을 기본으로 한다.

생산적 복지체계는 궁극적으로 개인의 삶의 질을 높이면서 동시에 경제발전과 국가경쟁력을 높이는 데 기여하는 것을 목표로 하는 것으로 볼 수 있다. 이러한 측면에서 볼 때, 21세기 생산적 복지체계의 중요한 하나의 축은 교육훈련체계라고 할 수 있다. 좀 더 구체적으로 교육훈련체계는 다음과 같은 측면에서 생산적 복지의 중요한 요소라고 볼 수 있다.

첫째, 교육훈련체계를 통한 인적자원의 개발은 경제발전과 사회발전의 승수효과를 제고하는 데 기여하며, 둘째, 근로자의 자활가능성 및 취업능력을 근본적으로 제고시키는 데 기여한다. 그리고 셋째로는 교육훈련체계는 고실업시대에 대한 대응책으로서 중요한 노동시장정책의 하나이다. 특히 급속한 기술변화에 근로자들이 신속하게 적응하기 위해 그들의 직무와 기능을 효과적으로 전환, 발전시키는 데 기여한다. 넷째로는 고령화, 여성의 노동참여 증대, 고학력화 등 노동시장 공급구조변화에 신속히 대응할 수 있는 정책적 도구를 제공해 주며, 마지막으로, 교육훈련체계는 하이테크산업과 지식기반산업으로의 전환에 따른 노동시장 수요구조 변화에 적극적으로 유연하게 대처할 수 있는 정책적 도구를 제공한다.

2) 人的資源 開發의 基本構想

생산적 복지에서 추구하고 있는 목표 중 가장 중요한 것은 ‘일할 수 있게 하는 복지(welfare-to-work)’체계를 구축하는 것이다. 이러한 목표 달성을 위한 핵심프로그램은 교육훈련을 통한 인적자본개발이라 할 수 있다. 즉, 생산적 복지체계가 구상하고 있는 인적자원 개발의 기본구상은 급속한 사회변화와 기술변화에 개개인이 적절하게 대응할 뿐만 아니라 자신의 잠재력을 최대한으로 발휘할 수 있도록 사회적 자원을 체계적으로 동원하는 것을 목표로 하며, 구체적으로는 아래와 같이 요약될 수 있다.

(1) 平生教育體系의 構築

평생교육체계를 구축하기 위한 구체적인 정책으로서, 먼저 학점은행제 대상기관 및 교육·훈련 과목을 지속적으로 확대하여 근로자 등의 자기개발 욕구를 충족시킬 수 있도록 해야 한다. 이를 위해서 현재의 제조업·생산직 위주의 기능훈련을 사무관리·서비스 분야 등 전업종에 걸친 능력개발 향상훈련으로 확대해야 한다.

둘째, 훈련바우처제도를 도입하여 훈련수요자가 언제라도 자신이 원하는 곳에서 자신이 원하는 훈련을 받을 수 있도록 선택지를 다양화하고, 훈련기관 간 경쟁을 도모함으로써 훈련의 질을 높이는 동시에 훈련수요자의 다양한 훈련욕구를 만족시키도록 해야 한다.

셋째, 고용안정-실업급여-직업훈련-취업안내가 일괄적으로 처리될 수 있는 one-stop 직업훈련서비스 체계를 구축해야 한다.

마지막으로, 훈련 수요자의 다양한 욕구에 부응하고 변화하는 기업구조와 산업구조에 신속하게 대처하기 위해 교육 및 훈련기관별로 프로그램을 특화할 필요가 있다.

(2) 知識基盤産業의 人力養成 및 新知識人 育成

앞으로의 노동수요에 적절히 대응하기 위해서는 먼저, 공공훈련기관을 지식기반산업 관련 직종으로 개편해 나가야 한다. 기능대학, 직업전문학교 등에 새로운 지식기반산업 관련직종의 인력양성과정을 확충하고, 전문사무서비스·문화관광분야 등 신산업분야 국가 기술자격을 확대해 나가야 한다.

또한, 전문인력 집중양성훈련 프로그램을 개설하여 고부가가치 창출을 위한 ‘인적자원관리’(HRM) 체계를 구축하고, 노사가 공동으로 인적자원 관리와 작업장혁신 프로그램을 개발·실행토록 유도해 나가야 한다.

(3) 失業者 및 低所得層의 能力開發과 自活을 위한 職業訓練體系 構築

실업자 및 저소득층의 능력개발에 있어서 우선적으로 고려해야 할 사항은 이들에 대한 직업훈련이 고용으로 적절히 연결될 수 있어야 한다는 것이다. 이를 위해서는 일차적으로 노동수요를 우선적으로 고려하는 인력의 기능별 최적배분(FBA: Functional Best Allocation)계획에 따라 교육훈련계획을 마련하여야 한다. 또한, 실업자의 연령, 학력, 직종 등에 따라 그들의 특성에 맞는 직업훈련의 특성화가 이루어져야 한다.

(4) 需要와 供給의 매칭을 追求하는 教育體系 構築

기업의 노동인력 수요에 적절히 대처하기 위해서는 주문식 훈련프로그램을 개발하고 확대해 나가야 한다. 이와 관련하여, 교육훈련체계를 수립하고 이를 수행하는 데 있어 노사정 협력체제(partnership)의 구축이 매우 중요하다. 또한 훈련의 수요에 민감하게 대처하고 훈련기관의 경쟁력을 제고하기 위해 교육훈련에의 민간참여를 활성화해야 한다.

또한, 훈련의 효과성 및 효율성을 평가하고 적절한 피드백을 주기 위해 훈련과정, 취업률, 자격증 취득률, 중도탈락률 및 훈련생의 만족도, 특정목적·대상에의 부합 정도 등 실업자 직업훈련 전반에 대한 평가 결과가 직업훈련사업별·훈련기관별 사업조정 및 훈련비 차등지원방침 등에 반영될 수 있도록 적절한 체계를 구축해야 한다.

(5) 教育訓練과 社會福祉給與의 連繫體系 構築

이상에서 언급한 교육훈련은 사회복지급여와 체계적인 연관관계 속에서 구축되어야 한다. 즉, 근로자가 직업훈련을 받는 동안 안정적인 생활을 유지할 수 있도록 사회복지급여와의 원활한 연계가 이루어지도록 해야 한다.

5. 老人의 自活프로그램

1) 老齡化에 따른 老人福祉의 基本方向

노인이 인간다운 생활을 영위하면서 소속된 가족 및 지역사회에 적응하고 통합되도록 필요한 자원을 제공하여 활기찬 노후생활을 보장하는 것을 목표로 하는 노인복지정책은 새로운 전기를 맞고 있다. 즉, 노인인구의 급증과 그에 따른 욕구의 다양화와 더불어 새로운 패러다임에 기초한 노인복지정책의 기본방향을 정립해야 할 시점에 직면해 있는 것이다.

(1) 急激한 高齡化와 欲求의 多様化

1999년 현재 65세 이상 노인인구는 320만 4천명으로 전체인구의 6.8%이며, 오는 2000년에는 약 7%, 2022년에는 14.3%에 달하여 고령사회(aged society)로 진입할 것으로 추계되고 있다.

이렇게 급속하게 증가하고 있는 노인인구는 동일한 욕구를 갖고 있는 단일한 집단이 아니다. 노인들의 건강상태와 경제상태에 따라 요구되는 복지욕구도 다양하다. 즉, 건강한 노인과 건강하지 않은 노인, 저소득층 노인과 중산층 이상 노인들은 서로 상이한 복지욕구를 갖고 있으며 이에 따른 다양한 정책적 접근이 요구된다.

(2) 老人을 위한 福祉패러다임의 轉換: 生産的 福祉의 追求

21세기 복지정책의 방향은 전국민 기초생활을 국가가 책임지고 기초보장을 실시하되, 근로능력이 있는 자의 일시적인 소득중단(실업자)에 대해서는 직업훈련, 창업지원, 공공근로 등과 연계시키고, 근로능력이 없는 노령계층에 대해서는 기초연금을 통하여 기초보장을 제공하도록 한다. 구체적인 실천방향으로는 다음과 같다.

첫째, 경제정책·노동시장정책과 사회복지정책의 상호조절기능을 강화하여, 국가경쟁력과 생산성을 제고하는 방향으로 노동시장의 유연성을

제고하며, 개인의 안정적인 소득보장을 위해 고용·평생교육·사회복지의 효과적인 연계망을 구축하고, 인적자본(Human Capital Investment)과 사회복지에 대한 투자를 확충하여 노동력의 질을 높이도록 한다. 이는 곧 평생교육체계에 기초한 노인의 근로능력 향상과 창업지원 프로그램 개발을 통한 노인의 자활지원이 국가적인 차원에서 추구되어야 함을 의미한다.

둘째, 사회적 연대에 의해 자조가 뒷받침되는 사회(Caring World)를 구축하기 위해 지역사회중심의 사회서비스를 강화한다. 또한 노동연계복지(workfare)뿐만 아니라 근로할 수 있는 환경(infra-structure)을 적극적으로 조성하는 자립촉진형 복지인 생산적 복지의 일환으로 노인을 위한 취업 및 자립지원의 강화가 요구되고 있다.

셋째, 무엇보다도 전체사회가 노인에게 공적제도를 통해 경제·사회적 발전 수준에 부합되게 제공하는 서비스를 제공함으로써 제반 삶의 질을 확보해 줄 수 있는 기초보장이 이루어져야 한다.

이러한 새로운 패러다임에 상응하는 노인복지의 기본방향은 노년기에도 고용, 자원봉사, 가족보호의 제공을 통해 사회와 경제에 생산적 삶을 영위할 수 있는 활동적인 고령화(active aging)가 되어야 한다. 이러한 목표를 달성하기 위해서는 첫째, 근로능력이 있는 노인을 위해서는 취업 기회를 확대하고, 근로능력이 없는 저소득층 노인에 대해서는 국가지원을 통하여 기초소득을 보장하도록 한다. 둘째, 연금제도의 개선 및 경로연금의 기초연금화를 통한 1차 안전망, 공공부조의 내실화를 통해 생계보호가 이루어지는 제2차 안전망, 긴급식품권 및 긴급의료권과 같은 제3차 안전망으로 구성되는 노인을 위한 사회안전망을 구축한다. 셋째, 공공보건의료체계를 이용한 방문보건 등의 지역사회 서비스, 장기요양 서비스 등의 시행과 응급의료체계의 적절한 운영을 통하여 노인의 의료접근성을 개선한다. 넷째, 노인의 특성에 따른 특수한 주거욕구의 충족을 위해 사회적 차원에서 특별한 지원을 실시한다. 다섯째, 평생교육 프로그램의 개발을 통하여 노인의 지속적인 자기개발을 통해 취업능력을 향

상시키며 건강한 여가생활향유를 가능케 한다. 여섯째, 노인이 최대한 지역사회에서 보호를 받으면서 생활할 수 있도록 충족시켜 줄 수 있는 재가복지서비스를 제공하며 부득이한 경우에는 양질의 시설보호를 받을 수 있는 지역보호(Community Care) 중심의 보호체계를 구축한다.

2) 老人의 自活 및 創業支援 프로그램

근로능력이 있는 노인들에게 취업기회를 개발·확충하여 생산활동에 의한 소득수준의 향상을 도모하고, 이를 통하여 노인 스스로가 기초적인 생활보장을 마련할 수 있도록 지원함으로써 생산적 복지를 실현하도록 한다. 이를 위하여 근로능력이 있는 노인을 투자 가능한 자본금, 취업경력 및 기술능력의 소유여하에 따라 지원할 수 있는 프로그램으로 구분하여 실시한다.

(1) 雇傭支援方案

노인고용정책을 활성화시키기 위하여 정년제도의 개선과 노인에 적합한 직종을 개발·보급하도록 한다. 60세 이전으로 보편화되어 있는 정년연령을 단계적으로 상향조정하고, 정년이전 50대 중년계층을 대상으로 기업내 창업지원훈련 프로그램을 제공하고, 비용의 일부를 정부에서 지원한다. 적합한 직종에 대하여 국가, 지방자치단체 및 정부투자기관에 고령자를 우선적으로 채용하도록 하며, 이를 법제화한다.

이와 더불어 노인의 고용을 촉진시킬 수 있는 기존의 제도를 활성화시키도록 한다. 고령자취업알선센터의 활성화를 위하여 취업희망 노인에게 취업을 알선하기 이전에 직업에 적응할 수 있도록 단기간의 교육을 실시하는데, 주 5일(하루 3시간정도)의 교육을 연 1~2회 실시한다. 이와 더불어, 노인공동작업장의 효율성을 제고시키기 위하여 부가가치가 높은 상품을 지속적으로 생산할 수 있는 체제를 구축하고, 생산된 제품을 효과적으로 판매할 수 있는 판매망을 구축하도록 한다. 특히, 특정분야의 숙련된 기술을 보유한 노인을 중심으로 하는 작업장 운영이 필요하다.

(2) 創業支援方案

고령자의 창업을 지원하기 위하여 ‘고령자창업지원단’(가칭)을 설립하여 운영하도록 한다. 이를 위하여 사회복지 관련조직에 관리운영을 위임하고, 이를 실시하기 위한 고령자고용촉진법의 개정을 추진한다. 실업대책비에서 우선적으로 100억원을 고령자 창업지원기금으로 확보하여 50대 이후 정년·조기퇴직 가장 및 노인계층을 위하여 장기저리 융자 및 창업교육훈련을 지원한다. 이와 더불어 대상자의 심사 및 선정을 위하여 고령자창업지원 심사위원회를 구성하여 운영한다.

한편, 노인들은 경로당이나 집에서 소극적인 여가활동을 하고 있으며, 노인지역봉사지도원제 등 제한적으로 자연보호, 교통안내 등 봉사활동에 참여하고 있으나 인식부족과 사회적 여건 미흡으로 참여율이 저조한 실정이다. 이러한 현실에서 벗어나 평생교육을 실시하고 이러한 교육이 취업이나 자원봉사, 여가활동으로 연계되기 위해서는 건강한 노인을 위한 평생교육 프로그램의 개발 및 보급과 교육과 취업의 연계와 같은 정책적 노력이 요구된다.

6. 障 碍 人 的 自 活 프 로 그 램

IMF 구제금융으로 야기된 경제위기는 일반인의 생활뿐 아니라 장애인 생활에 커다란 영향을 미치고 있다. 한국보건사회연구원의 『1998년 실업자 실태 및 복지욕구조사』에 따르면 실업가구 중에서 장애인가구는 12.7%로, 전체가구에서 장애인가구의 비율 7.5%보다 상당히 높아서 장애인가구가 실업의 영향을 더 많이 받은 것으로 나타났다. 실업가구 중 장애인가구의 월 평균 소득은 63만 8천원으로 도시근로자가구의 월 평균 소득 207만 2천원의 30.8%에 불과한 실정이다.

이에 따라, 근로능력이 없는 장애인에게는 기초보장을 제공하는 한편, 근로능력이 있는 장애인에게는 근로동기를 제공하고 근로여건을 제고할 수 있는 생산적 복지가 필요하다고 할 수 있다.

1981년 UN은 장애인복지의 기본이념을 ‘사회통합’이라고 천명한 바 있다. 장애인의 사회통합은 장애인의 완전한 사회참여와 기회균등을 통하여 달성될 수 있으며, 이를 위한 기본적인 정책방향은 저소득 장애인에 대한 생활안정과 일반 재가장애인의 자립을 위한 재활지원 등을 통한 사회참여 기회의 확대라고 말할 수 있다.

그러나 고용실태를 살펴보면 장애인에 대한 사회적 편견, 직업능력에 대한 이해부족 등으로 인해 장애인의 고용 실적은 저조한 편이다. 한국보건사회연구원이 실시한 '95년 『장애인 실태조사』에서 장애인 실업자의 규모는 약 12만명으로 추정되었으나, 현재는 이보다 훨씬 많을 것으로 예상된다.

우리 나라에서는 ‘장애인고용촉진 등에 관한 법률’을 통해서 300인 이상 민간기업과 국가 및 지방자치단체에서 장애인을 고용하도록 하고 있으나, '97년 12월말 현재 300인 이상 장애인고용의무 민간기업에서 고용해야 할 장애인(2% 이상)의 수는 4만 3천명이지만, 1만명의 장애인이 취업하고 있어 장애인 고용률은 0.46%에 불과한 실정이다.

‘장애인고용촉진 등에 관한 법률’이 제정된 1990년 이후 장애인고용률이 증가해 왔다고 보기는 어려운 실정이다. 이는 장애인고용의 문제가 단순히 장애인의 고용을 의무화하는 법을 제정하는 것으로 해결될 문제가 아니라 장애인의 교육, 의료재활, 사회재활, 심리재활, 직업훈련 등의 지원과 직업공간의 물리적 환경, 장애에 대한 고용주의 인식 등의 변화가 있어야 해결될 수 있는 문제이다. 따라서, 장애인의 고용은 총체적인 접근이 필요하다고 할 수 있을 것이다.

VI. 結論: 우리가 가야할 길

앞에서 검토한 서구 국가의 이념모형과 생산적 복지의 이론적·역사적 검토 결과 각 나라의 역사적 특수성에 기반한 경제적·사회적 여건변화

에 따른 대응방식으로 이는 각 나라 사회전반의 이데올로기적 정향을 반영하며 경제·사회·역사적 조건에 따라 다르다. 따라서, 우리가 추구해야 할 복지경제 모형을 구상할 때, 우리의 현실적 조건을 충분히 검토하며, 이상적 모형이 실현될 가능성을 최대한 가능할 필요가 있다.

만약 우리가 '제3의 길'이라는 중도노선을 선택할 때, 여전히 해결되지 않는 많은 문제들이 있다. 그러나 획기적인 체제 전환에는 이를 위한 비용(transaction cost)이 소모될 뿐 더러, 극단적인 스펙트럼의 체제에 대한 사회적 합의를 도출하기에는 현실적인 난관이 산재해 있다. 따라서 우리가 택해야 할 길은 현행 시장중심의 경제운용체제의 기반 위에서 생산과 생활의 적정한 균형을 확보하여, 국민 개개인의 생활의 풍요로움을 더해 가는 경제·사회정책의 통합적 모형을 구상하도록 하는 것이다.

이는 시장경제를 근간으로 함에 따라 결국 신자유주의 정책의 연장선이라는 낙인의 우려가 있으나, 이에 더해 국가역할을 충실하게 하고, 제도 설계 및 운용과정에서 기초보장을 견지하여 평등성을 지향하도록 해야 한다. 또한, 한국적 중용의 정서와 상부상조의 공동체 의식을 반영하여 국가역할과 개인 책임의 조화를 이뤄내고, 이와 함께 시민사회를 재조명하여 참여 민주주의의 활력을 부여하는 일이 병행되어야 한다.

그러나 '제3의 길'이 고도로 발전된 민주사회, 성숙한 시민사회, 적극적인 복지국가 등의 기반에서 실현하고자 했던 시도였다고 할 때, 제반 사회계층을 아울러 평등성과 기초보장에 동의를 구해내고, 진정한 시민사회의 자율성이 부여되기까지는 지난한 과정을 거쳐야 할 것으로 전망된다. 또한, 각자의 입장에 따라 상이한 균형점에 대한 정의를 끌어내고, 각 제도에 따라 이를 발견해내는 일, 균형점에 대한 합의를 도출하는 방법과 절차에 대한 충분한 논의가 수반되어야 할 것이다.

이에 따라 <表 9>에서 제시된 바와 같이 한국형 복지경제모형을 구성하고자 한다. 경제성장과 분배의 크기를 균형되게 하는 「균형적 민주국가」를 지향한다. 이는 분권화를 이루고, 투명성을 제고하는 효율적 정부를 통해 가능하게 될 것이다. 또한 자율적 시민사회를 육성하여 조화

로운 균형관계가 이루어지도록 한다.

시장 개방과 국제경쟁력 강화 추세에 적응하도록 재정균형화가 가능한 경제의 적정 성장구조를 모색하도록 하고, 경제정책은 총수요관리와 민영화정책, 제3섹터의 사회복지 참여 활성화를 통해 고용수준을 최고조로 유지하도록 하며, 취약계층에 대한 기초보장과 복지수요에 걸맞은 부담을 통해 균형적 복지가 이루어지도록 하여야 한다.

사회보장의 틀은 생산적 복지와 고용증대를 연계할 수 있는 적극적 복지정책을 통하여, 생산의 효율성과 분배의 평등성이 조화를 이룰 수 있도록 설계한다. 이는 개방된 세계경쟁체제 속에서 이루어질 것이며, 비합리성의 혼돈이 의식 개혁을 통해 지양되고, 환경에 대한 경각심이 고양되는 과정에서 이루어질 것이다.

따라서 우리 나라는 21세기로의 전환점에서 생산적 복지체계를 통해 사회경제적 생산 및 재생산의 기초를 제공해 주고, 사회적 불안정을 예방하며, 사회통합을 촉진함으로써 21세기의 새로운 세계에서 국가경쟁력을 높이는 동시에 국민 개개인의 삶의 질을 제고하여야 할 것이다.

〈表 9〉 韓國型 福祉經濟 模型(均衡政策 模型)의 構成要素

목표	프로그램	효율성 + 평등성 = 균형정책
자유수준	국가 정부 시민사회	<ul style="list-style-type: none"> • 균형적 민주국가(성장=분배) • 효율적 정부, 투명성, 분권화 • 자율적 시민사회
시장기능	경제상태 (재정) 시장경제	<ul style="list-style-type: none"> • 경제의 적정 성장구조 (재정균형화) • 시장 개방, 국제경쟁력 강화
실업수준	경제정책 고용정책 (노·사·정)	<ul style="list-style-type: none"> • 총수요관리 + 민영화 + 사회복지(제3섹터) = 혼합정책 • 사회적 합의(=생산성 연계·노동의 연계(고용연계 안전망))
복지수준	복지정책 균형주의	<ul style="list-style-type: none"> • 기초보장(취약계층) • 적극적 복지정책(생산적 복지/고용증대 연계) • 균형적 복지(복지수요=부담) • 효율성(생산) + 평등성(분배) 조화
세계경쟁	의식구조 한국전통 세계화	<ul style="list-style-type: none"> • 다원적 현대화(의식개혁) • 환경의식 증가 • 개방된 세계 경쟁(국가경쟁력) • 「가정 같은 사회」→재가복지 • 경로효친·가족보호

균형적 민주국가
(= 균형적 복지국가)

- 균형적 민주국가 = 국가권력의 분권적 균형 + 균형적 복지경제정책
- 국가 권력의 분권적 균형과 생산적 효율성 및 분배적 형평성의 균형 유지
 - 분권화에 의한 독선 방지
 - 사회통합으로 인해 강력한 추진력 발생
- 특징
 - 1) 최고의사결정기구의 권력분립 및 균형(수평적)
 - 2) 지방자치의 자치권 보장(수직적)
 - 3) 중앙과 지방의 상호 권력 균형(수직적)
 - 4) 성장과 분배의 형평적 균형성

參考文獻

김호기, 『현재 자본주의와 한국사회』, 사회비평사, 1995.

문석남, 『스웨덴 노동시장정책의 기본정책과 주요내용』, 1998.

박길성, 「근대성에서 세계성으로」, 『계간 사상』, 사회과학원, 1994. 겨울호, pp.42~71.

박능후, 「국민기초생활보장법과 근로연계복지정책」, 『보건복지포럼』, 통권 제37호, 1999. 10.

변재관·석재은 외, 『한국의 사회보장과 국민복지기본선』, 한국보건사회연구원, 1998.

에릭 홉스봄 외, 노대명 역, 『제3의 길은 없다』, 당대, 1999.

임혁백, 『시장·국가·민주주의』, 나남출판, 1994.

정경배, 「한국형 사회복지모형」, 『신한국의 사회복지정책』, 한국사회복지정책연구원, 1994.

_____, 「고령자 창업지원 방안」, 『노인복지연구』, 노인복지학회, 1999 봄호.

- _____, 「한국형 복지경제 모형과 정책방향」, 『한국 사회보장의 개혁방향』, 한국사회보장학회 1999년도 춘계학술발표회 자료집, 1999, 6, pp.7~64.
- 정경배·변재관·선우덕·이경희, 『활기찬 노후생활보장을 위한 고령자 창업지원 방안』, 한국보건사회연구원, 1999.
- 정경배 외, 「복지국가를 지향하는 사회보장개혁방향」, 『국정개혁 대토론회: 제2건국 개혁 프로그램 우선순위 설정』, 1998.
- 한국보건사회연구원, 『21세기 경제장기구상』, 미발간자료집, 1996.
- Esping-Andersen, Gosta, *The Three Worlds of Welfare Capitalism*, Polity Press, 1990.
- _____(ed.), *Welfare States in Transition: National Adaptations in Global Economies*, SAGE Publication, 1996.
- Giddens Anthony, *The Third Way: the Renewal of Social Democracy*, Polity Press, 1998.
- OECD, *Maintaining Prosperity in an Ageing Society*, 1998.
- _____, "Policy Implications of Aging Populations," *The 15th OECD Working Party on Social Policy*, 1996. 7, pp.297~398.

Summary

Productive Welfare and Positive Welfare

Kyungbae Chung

As we head for the 21st century, it has been realized that our social security system needs to be re-evaluated and overhauled thoroughly, since we are faced with massive unemployment resulting from the recent economic crisis. That is, more comprehensive and integrated socio-economic policy, which will be able to set a new direction for the future of Korea, will be needed to improve people's quality of life and to achieve social unity and integration.

The new welfare paradigm should contribute to economic growth by circulating expenditures for the welfare sector to the economic sector, based on the premise that economy and welfare operates by positive-sum, and the fruits of economic growth should then be reinvested in promoting the welfare level. In addition, harmony should be accomplished between the roles of state and individual responsibility, by reflecting the Korean sense of moderation and the tradition of mutual help in community. At the same time we should foster the spirit of participant democracy.

This new welfare paradigm will be named 'productive welfare' and will consist of an integrated model, based on the current market-oriented economic system, with socio-economic policy that ensures a better quality of life for all people, by achieving an adequate equilibrium between production and life. In this model, different equilibrium points for each person will be pursued and defined clearly based upon his/her own position. The methods to discern the equilibrium points, depending upon the social system, and the procedures to reconcile various equilibrium points of each

individual into a social consensus should then be developed, through deliberation discussions.

A 'balanced democratic nation' which balances economic growth and distribution must be aimed for, by first constructing a welfare model appropriate to Korean characteristics and environment. Our social security system should be restructured to harmonize efficiency in production and equity in distribution perspectives, by initiating an active welfare policy that links 'productive welfare' to expanding employment.

Therefore, at this turning point of the 21st century, we must bring vitality to the economy through the 'productive welfare system,' prevent social instability, and enhance national competitiveness and at the same time promote people's quality of life.