

생산적 복지의 성과와 과제

Productive Welfare: Its Achievement and Vision

1. 생산적 복지의 배경

생산적 복지는 정부가 1997년 경제위기를 극복하는 과정에서 기존의 사회정책 틀로는 위기극복에 근본적인 한계가 있다는 판단 하에 1999년 중순부터 대통령 비서실 복지노동수석실내에 「삶의질향상기획단」을 설치하면서 그 이론적 틀이 만들어지는 계기가 마련되었다고 알려져 있다. 「삶의질향상기획단」은 관련분야의 학자 및 전문가들과 함께 경제위기 극복과 사회발전을 위해 복지와 노동 그리고 환경·문화 및 교육정책들을 종합적으로 검토하고 문제점들을 분석한 결과를 토대로 우리나라 사회정책의 새로운 패러다임이라고 할 수 있는 생산적 복지를 탄생시킨 것이라고 한다. 하지만 생산적 복지란 용어가 이때 처음 사용된 것은 아니며 김영삼 전 대통령 시절 추진된 「국민복지기획단」에서 복지제도 운영의 효율성을 제고하지는 의미에서 사용된 적이 있다. 그러나 용어는 같으나 현 정부에서 사용되고 있는 생산적 복지는 과거의 생산적 복지 의미와 차이가 있다.

현 정부가 추진하고 있는 생산적 복지란 시민권을 토대로 최저생계비 이하의 모든 국민의 기초생활을 국가가



朴 讚 用

한국보건사회연구원 부연구위원

보장하되 근로능력이 있는 자에게는 인적자원개발 지원을 통해 자활을 적극적으로 유도하고, 사회보험을 전국민에게 적용함으로써 국민의 기본생활을 보장하며, 문화와 환경정책을 복지 시각에서 추진하여 국민의 삶의 질 향상을 도모함으로써 궁극적으로 국가발전에 생산적으로 이바지 할 수 있게 하는 사회정책을 의미한다.

생산적 복지는 민주주의, 시장경제와 함께 우리나라를 이끄는 3대 정책기조중의 하나이다. 그런데 생산적 복지가 민주주의, 시장경제와 함께 국정기조의 한 축으로 등장하기 이전에도 현 정부의 사회분야 정책추진에 있어서 생산적 복지 기조가 바탕을 이루고 있었던 것이 사실이다. 1998년과 1999년 사이에 사회보험 적용확대가 바로 그것이다. 그러나 이러한 정책기조를 이론화하여 민주주의, 시장경제와 함께 정책기조로 삼음으로써 좀더 분명한 정책방향을 제시하게 된 것이다. 즉, 복지가 국정기조의 한 축이 되고 있다는 것은 현 정부가 정치·경제·사회의 균형적 발전을 추구하겠다는 의지를 담고 있는 것으로 이해해도 무리가 없을 것이다. 이러한 삼각 구조의 정책 기조 각각이 우리나라 국민의 어떤 계층에게 유리하게 작용하는가를 사회통합의 차원에서 좀 더 자세하게 살펴보면 다음과 같은 설명이 가능하다고 하겠다.

민주주의 제도하에서는 다수에 의해 국가운영이 직접적인 영향을 받게 된다. 그런데 분배구조가 극도로 양극화되어 있는 경우를 제외한다면 일반적으로 민주주의 체제하에서는 다수에 해당하는 중산층과 이에 근접한 계층에게 유리한 정책이 수립·집행되게 된다. 그리고 시장경제 제도 하에서는 시장내에서 벌어지는 공정한 경쟁에서 승리할 수 있는 능력이 뛰어난 자들에게 유리한 것이 일반적이다. 여기서 능력이 뛰어난 자들이란 주로 자본이 있거나 또는 높은 수준의 교육을 받을 수 있는 고소득 집안출신이거나, 아니면 남달리 뛰어난 두뇌 또는 건강을 갖고 진취적인 기업정신이 있는 등 상대적으로 좋은 여건 하에 있어 시장 내에서 벌어지는 경쟁에서 이길 수 있는 능력이 뛰어나다는 것이다. 따라서 민주주의와 시장경제만을 강조할 경우 결과적으로 정치적으로는 다수에 해당하는 중산층, 그리고 경제적으로는 시장 내에서 경쟁에 승리한 자본을 소유하고 있는 계층에게 유리한 상황이 발생할 것이다.

현 정부가 추진하고 있는 생산적 복지란 시민권을 토대로 최저생계비 이하의 모든 국민의 기초생활을 국가가 보장하되 자활을 적극적으로 유도하는 등 궁극적으로 국가발전에 생산적으로 이바지 할 수 있게 하는 사회정책을 의미한다.

그러나 우리사회에는 노동시장에 근접하기 어려운 저소득 노인이나 장애인, 아동, 그리고 여러 가지 이유로 근로능력이 낮아 정상적인 취업이 어려운 계층 등이 다수 있으나, 이들의 이익을 대변할 수 있는 정치적인 여건도 취약하여 사회에서 소외된 채 살아가고 있는 것이 현실이다. 따라서 사회연대에 기초한 생산적 복지를 우리나라 국정기조의 한 축으로 삼음으로써 경제위기로 인한 계층간 갈등을 치유하고 모든 계층을 포괄한 사회통합을 이루려는 현 정부의 의지로 해석하는 것이 민주주의, 시장경제와 함께 생산적 복지가 3대 국정기조인 이유를 가장 잘 이해하는 것으로 볼 수 있다.

2. 생산적 복지 성과와 향후 추진과제

생산적 복지 기조하의 정책들이 그 동안 어떤 성과를 이루었는가를 논하는 데는 두 가지의 어려움이 있다. 먼저, 생산적 복지는 민주주의, 시장경제와 함께 국정기조이지 구체적인 정책 프로그램을 의미하는 것이 아니다. 예를 들면, 기초생활보장 대상자에게 컴퓨터 교육을 시키는 것은 생산적 복지의 기조 하에 이루어진 정책이며 그 자체가 생산적 복지 프로그램이라고 보기는 어렵다. 따라서 어떤 정책 프로그램까지를 생산적 복지 기조하의 정책으로 분류할 것인가에 대한 어려움이 있다. 생산적 복지의 성과를 논하기 어려운 두 번째 이유는 생산적 복지의 정책기조가 확립된 것이 1999년 이후이므로 지금 그 성과를 논하기는 다소 성급한 감이 있다. 생산적 복지 기조 하에 추진된 정책들은 대부분 2년 정도 밖에 안되어 아직 정착단계이기 때문이다. 그럼에도 불구하고 본고에서는 앞서 언급한 생산적 복지의 의미를 기준으로 대상 프로그램을 분류하고, 아직 정착단계에 있으나 이들 정책 프로그램들을 평가 대상으로 삼으려 한다.

생산적 복지는 1997년 경제위기로 극도로 불안정했던 사회분위기가 생산적 복지를 탄생시킨 결정적 계기가 되었다고 할 수 있다. 따라서 생산적 복지 기조 하에 추진된 정책들이 빈곤계층과 실업자들에 대한 생활지원을 통해 사회안정을 이룰 수 있었는지의 여부가 생산적 복지 성과를 논하는 가장 큰 잣대라고 할 수 있으며 이러한 측면에서 생산적 복지는 일단 어려운 상황을 극복하게 한 주요 정책기조였다고 평가할 수 있다. 하지만 생산적 복지의 구체적인 프로그램들은 아직 개선의 여지가 많이 남아 있는 것도 사실이다. 생산적 복지 기조 하에 추진된 주요 정책들 중 가장 대표적인 것이 국민기초생활보장제도의 도입이다. 그리고 사회보험의 적용대상을 대

폭 확대한 것이다. 국민연금의 전국민 확대, 건강보험 적용일수의 확대, 고용보험과 산재보험의 전 사업장 확대 등이다. 그리고 근로자 복지를 증시한 노동정책으로서 취약계층에 대한 인적자원개발 지원을 통해 이들의 노동시장 접근성 제고, 비정형 근로자 보호대책과 최저임금적용범위의 전 사업장 확대 등이 생산적 복지 기조 하에 추진된 정책들이다. 아울러 저소득층을 위한 문화복지 기반확충과 환경 및 교육 등 생산적 복지 기조 하에 추진된 정책들은 광범위하나 본고에서는 주로 복지에 관련된 정책에 논의의 범위를 좁혀 그 성과와 향후 추진과제를 살펴보고자 하겠다.

앞에서 언급한 바와 같이 우리나라 공공부조제도의 대표적인 프로그램인 기존의 생활보호제도를 지난 2000년 10월부터 국민기초생활보장 제도로 대체하면서 최저생계비 이하의 모든 저소득층이 근로능력 여부와 상관없이 생계비를 지급 받게 되었다. 또한 최저생계보장을 사회적 책무이자 '수급권'으로 인정함으로써 복지정책에서 시민권이 대폭 강화되었다. 아울러 기존의 생활보호제도에서는 자활보호 프로그램이 저소득계층의 자활을 효율적으로 유도하지 못하는 문제점이 있었으나 국민기초생활보장제도하에서는 자활후견기관의 수를 대폭 늘리고 전담 공무원수를 충원함으로써 실질적으로 인적자원개발의 차원에서 자활사업을 추진할 수 있는 여건이 조성되었다. 특히 자활사업 후견기관의 확충과 지역사회 자원이 자활지원사업에 참여하게 된 것, 그리고 자활사업에 대한 사회적 관심을 유도한 것도 하나의 성과라 할 수 있다.

그럼에도 불구하고 우리나라 공공부조제도에는 아직 개선의 여지가 많이 남아 있는 것이 사실이다. 먼저 국민기초생활보장제도의 도입이 충분한 검토가 있는 후에 도입·시행되었다기 보다는 상황적 요인에 의해 시급히 도입됨에 따라 제도 집행 준비가 불충분하였던 것이 가장 큰 문제점이라고 할 수 있다. 이에 따라 제도 집행에 필요한 사회복지 전담 공무원의 충원이 목표에 미달하였으며, 부양의무자에 대한 금융자산 조회를 위해 관련부처의 협조를 이끌어 내는 데 어려움이 있어 제도시행 초기, 대상자 선정에 혼선이 있었다. 그리고 앞으로도 이 문제는 자영업자를 하는 부양가족 소득과약의 어려움으로 인해 계속 될 것으

생산적 복지 기조 하에 추진된 정책들이 빈곤계층과 실업자들에게 대한 생활지원을 통해 사회안정을 이룰 수 있었는지의 여부가 생산적 복지 성과를 논하는 가장 큰 잣대라고 할 수 있다.

로 전망되고 있다. 또한 자활사업을 노동부와 공동으로 추진하는 데 있어 노동부 전 산망 등과의 연계가 어려워 집행에 차질을 빚어왔으며, 대도시와 중소도시 그리고 농어촌에 대해 동일한 선정기준이 적용되고 있는 점 등이 시급히 해결해야 할 점으로 지적되고 있다. 이와 함께 공공부조제도내의 다른 프로그램들, 예를 들면, 저소득모부자가구 및 경로연금의 대상자 선정기준이 최저생계비를 기초로 설정된 국민기초생활보장 대상자의 선정기준과 상이하여 기준설정에 대한 논리적 근거가 희박하다는 점 등이 향후 개선되어야 할 사항이다.

사회보험제도는 1998년 이후 급속한 변화가 있어 왔는데 그 변화의 주류는 생산적 복지 기조 하에 전국민 연금적용, 직장장 지역의료보험의 통합, 고용보험과 산재보험의 전 사업장 확대와 같이 통합주의를 기반으로 사회보험의 사각지대를 제거한다는 것이었다. 1997년 이전을 보면 우리나라 사회보험의 미적용 계층이 상존하여 왔는데 국민연금의 경우 도시지역 자영자 765만명이 적용대상에서 제외되어 있었고, 고용보험의 경우 30인 미만 사업장 근로자가 제외되어 있었다. 이처럼 사회보험 적용대상뿐만 아니라 보험급여 수준도 미흡하여 의료보험 급여기간이 270일로 제한되어 있었으며 실업급여도 12개월 이상 가입시에만 해당되었다.

1998년에서 1999년 사이에 전국민 사회보험이 실현되었는데 먼저 1998년 10월에 전사업장 근로자로 고용보험 적용범위를 확대하였으며, 1999년 4월에 도시지역자에게 국민연금 적용을 확대하였다. 아울러 급여기간은 확대되었으나 최저가입기간은 축소되었다. 2000년도에 들어서는 먼저 4대보험 제도의 정착·발전이 눈에 두드러지는데 이 기간에 전국민연금의 실현과 안정적 정착이 이루어져 본격적인 연금시대에 진입하였으며 이를 통해 사회적 위험에 공동으로 대처해 사회적 통합이 제고되었다고 할 수 있다. 예를 들면, 연금보험료를 1회만 납부하여도 장애·유족연금의 경우 수급이 가능하도록 조정되었으며 의료보험 통합으로 사회적 연대성 제고 및 형평한 부담 실현이 가능하게 되었고, 또한 보험급여 기간제한이 철폐되고 연중급여로 전환됨으로써 연중 내내 의료서비스를 받을 수 있게 되었다.

그러나 우리나라의 사회보험중 근로소득자와 자영업자를 포함한 전국민을 대상으로 하는 국민연금과 건강보험의 경우 자영업자 소득과약의 어려움으로 인해 제도개선에 많은 차질을 빚은 것이 사실이다. 자영업자의 경우 이들에 대한 소득과약이 어려워 소득을 하향 신고하여 보험료를 낮게 책정 받는다고 해도 이를 정확히 밝혀내기가 사실상 무척 어려운 상황이다. 반면에 근로자의 경우 소득과 비례하는 보험료가

원천 징수되기 때문에 보험료를 정확하게 납부하고 있다. 이러한 상황에서 건강보험의 경우 자영자와 근로자가 동일한 의료서비스를 받게 되는 불공평한 문제가 발생할 수 있다. 사회보험료 납부거부운동이 일어나는 등 사회보험에 대한 국민의 불만이 표출된 것의 배경에는 이러한 이유가 근저를 이루고 있다. 또한 근로자를 위한 직장의료보험조합과 비근로자들을 대상으로 한 지역의료보험조합의 관리운영체계 일원화를 위한 통합법 시행추진으로 조합원간 갈등을 빚은 것도 그 근원적 이유는 소득과약에 문제가 있다고 할 수 있다. 이처럼 낮은 자영자 소득과약률이 국민연금과 건강보험의 핵심적인 문제로 지적되고 있음에도 불구하고 이에 대한 해결방안이 아직 도출되지 않은 주요 원인은 이러한 문제로 인해 가장 시급한 상황에 처해있는 보건복지부는 사실이 문제를 해결할 수 있는 담당부처가 아니며, 소득과약 담당부처의 경우 보건복지부 담당인 사회보험의 원활한 운영을 위해 자영자 소득과약을 강화한다는 것이 부담스러울 수 있기 때문이다. 이로 인해 낮은 자영자 소득과약률은 지속되고 해결방안은 핵심을 피해 주변을 맴도는 상황에 처하게 된 것으로 파악할 수 있다.

아울러 최근 건강보험 재정의 불안정이 주요 쟁점으로 부각되었으나 사실 이러한 상황은 몇 년전부터 예견되어온 것으로 건강보험료의 증액이 가장 합리적 방안이나 이에 대한 국민적 반대를 설득할 만한 상황이 아니라는 판단에 따라 정부는 건강보험재정 지원을 위한 국고보조금을 증액하는 방안과 재정절감을 목표로 한 정책들을 내놓은 바 있다. 예를 들면, 진찰료·처방료 통합, 차등수가제, 급여인정기준 강화, 본인부담금 조정 등 급여제도에 대한 개선 및 보험료 징수율 제고와 소득있는 피부양자 보험료부과 등의 조치를 지난 7월부터 시행해 왔으며 이를 통해 실제로 재정절감 효과가 나타나고 있다. 아울러 이에 대한 추가대책으로 남수진(濫受診) 억제를 위한 급여 및 수가제도의 합리적 보완과 약품비를 대폭 절감할 수 있도록 약가제도를 개편하는 등 적정보험급여 원칙에 충실하면서 재정누수 요인을 차단할 수 있도록 추가방안을 내놓고 있다. 이러한 대책들이 향후 우리나라 건강보험제도의 재정안정화에 어느 정도 기여할 수 있는 지는 더 지켜봐야 할 것이

우리나라의 사회보험중
근로소득자와 자영업자를
포함한 전국민을 대상으로 하는
국민연금과 건강보험의 경우
자영업자 소득과약의
어려움으로 인해
제도개선에 많은 차질을
빚은 것이 사실이다.

나 이를 계기로 제도운영의 효율성을 제고하는 데는 상당한 기여를 할 것으로 보인다.

한편, 생산적 복지에 대해 외국 전문가들의 시각은 어떠한지 지난 9월 생산적 복지 국제심포지엄에서 발표된 논문들을 중심으로 살펴보자. 쿠은레(Kuhnle Stein) 교수는 생산적 복지는 경제·사회의 민주화 여건조성 및 국민의 복지욕구 수용을 통해 민주주의 발전에 기여하였으며, 생산적 복지 기조 하에 추진된 정책으로 지방자치단체들의 역할이 활성화되었으며, 지속적 경제성장과 민주주의 확산을 통해 균형 발전을 가능케 하였다고 평가하고 있다. 카쿠와니(Nanak Kakwani) 교수는 사회발전과 공평한 분배의 활성화를 통해 모든 이의 삶의 질 향상을 추구하는 생산적 복지에 의해 한국의 빈곤수준은 현재 경제위기 이전수준까지 회복되었으며, 생산적 복지는 경제를 성장시키며 성장의 과실이 저소득층에게도 공평하게 분배됨으로써 빈곤을 축소시키는 기능이 있다고 평가하였다. 또한 워커(Alan Walker) 교수는 생산적 복지는 연금분야를 포함하여 사회 관련정책을 종합적으로 검토할 수 있게 하는 좋은 기회를 제공하였으며, 특히 생산적 복지의 이념인 인간의 존엄성에 기초하여 한국의 연금제도는 노후생활 보장에 대한 비전을 제시해 주고 있다고 평가하고 있다.

이들의 평가를 요약하면 생산적 복지 기조 하에 추진된 복지정책들은 시민권을 기초하였으며, 아울러 참여를 통한 지역복지 활성화에 이바지하였다. 아울러 빈곤을 축소하는 데 유효하였다고 평가하고 있는데 이러한 평가는 주로 국민기초생활보장제도와 자활정책을 위한 자활후견기관의 확대 등에 초점이 맞춰져 있다고 하겠다. 그런데 이러한 평가 중 생산적 복지가 그 동안 상대적으로 소홀하였던 우리나라 사회관련 정책 전반을 종합적으로 검토할 수 있는 기회를 제공하였다는 점은 생산적 복지의 중요한 성과라고 하겠다.

그러나 생산적 복지 기조 하에 추진된 정책들을 세계 여러 국가들과 비교해 볼 때 이미 선진국과 상위소득의 개발도상국들에서 시행되고 있는 정책들과 기본 원리는 동일한 것으로 새로운 것은 아니다. 그럼에도 불구하고 우리 나라가 선진화된 공공부조제도를 시행할 수 있게 된 것이나 사회보험 적용 대상자를 확대할 수 있게 된 의의를 찾는다면 크게 볼 때 두 가지에 초점을 맞출 수 있다. 먼저 산업발전으로 이루어진 일자리 증가는 임금근로자의 비율을 증가시켰으며 아울러 1인당 국민소득의 증대와 함께 안정적인 정부수입 규모가 확대되었고, 그 결과 최저생계비 이하의 국민들에게 정부가 기초생활은 보장할 수 있는 경제력을 갖추게 되었다는 점이다. 또한 임금

근로자의 비율이 증가함에 따라 사회보험료를 지속적으로 납부할 수 있는 계층이 두터워짐으로써 사회보험 적용 대상인구를 확대할 수 있게 되었다.

한편, 국민소득 증대로 경제발전뿐만 아니라 사회발전의 중요성에 대해 시민단체들을 중심으로 일반국민과 정부의 의식이 적극적으로 전환되었다는 점이다. 사실 1997년 경제위기를 경험한 동남아시아 국가들이 국민기초생활보장제도와 같은 공공부조 프로그램을 시행하지 못하고 있으며, 아울러 이들 국가들의 사회보험제도 도입시기가 우리 나라보다 수십 년 앞서고 있음에도 불구하고 사회보험제도가 실질적으로 운영되지 않고 있는 이유는 이러한 제도를 모르기 때문이 아니고 시행하기에는 이들 국가의 절대빈곤층 규모가 너무 커서 국가재정이 이를 따라가지 못하며 아울러 사회보험료를 안정적으로 납부할 수 있는 계층의 비율이 너무 낮다는 데에 그 이유가 있는 것이다. 또한 이들 국가들에서는 공공부조제도를 통한 빈곤층 생활안정 지원이나 사회보험을 통한 국민의 삶의 질 향상에 대해 시민권 차원에서 논의하는 것이 사회적 관심을 끌기에는 아직 사회적 여건이 조성되지 않은 것으로 보인다. 이러한 차원에서 볼 때 우리나라에서 생산적 복지 기조는 그 동안 정치·경제·사회적으로 조성된 긍정적 여건 하에서도 이루어지지 않던 공공부조제도와 사회보험제도의 개혁을 입법화 과정과 시행되기까지 성공적으로 추진될 수 있도록 한 역할이 가장 중요한 성과라고 할 수 있다.

생산적 복지가
그 동안 상대적으로 소홀하였던
우리나라 사회관련 정책 전반을
종합적으로 검토할 수 있는
기회를 제공하였다는 점은
중요한 성과라고 하겠다.

3. 맺음말

생산적 복지 기조 하에 추진된 복지관련 정책들이 성공적으로 정착 되기 위해서는 다음의 인프라 문제 해결을 위한 노력이 지속적으로 추진되어야 한다. 먼저 국민기초생활보장제도를 집행할 수 있는 능력을 갖춘 사회복지 전담 공무원이 적정선까지 충원되어야 한다. 부족한 인력으로 제도집행을 강행할 경우 아무리 좋은 제도라도 부실해지기 마련이고 그 결과 제도 자체에 대한 국민의 부정적 시각이 증대하게 된

다. 국민기초생활보장제도가 그 예이다. 그러나 경제위기 이후 모든 부처의 인원이 감축되고 있는 상황에서 복지관련 공무원수만을 늘린다는 것이 어려운 상황이었으며, 더욱이 실제 집행능력이 있는 공무원들을 적정선까지 충원한다는 것은 아주 어려운 일이다. 상황이 이렇다면 사회복지 전공의 전담요원을 민간신분으로 선발하여 사회복지전담 공무원의 업무를 도와주게 함으로써 인력부족 문제를 어느 정도 해소해 주는 방안도 고려해 볼 수 있다. 물론 이러한 방안에는 문제가 동반할 것이지만 향후 몇 년 사이에 작업량이 급속히 확대될 것으로 전망되고 있는 국민기초생활보장제도의 정착을 위해서는 어느 정도 문제는 감수해야 할 것이다.

소득과약을 위한 모든 노력을 경주하여야 한다. 이는 공공부조, 특히 국민기초생활보장제도의 부양의무자에 대한 금융자산 조회뿐만 아니라 빈곤관련 모니터링 기능을 제대로 못하게 한다. 낮은 소득과약률은 사회보험에서도 큰 문제가 되고 있다. 그러나 우리나라의 경우 소득과약이 제대로 안되고 있는 상황에서 국민연금의 도시자영자 확대적용과 직장-지역의료보험 조합조직의 통합, 더 나아가서 재정통합을 계획하고 있다. 기본적으로 소득과약을 제대로 못하는 사회라면 선진화된 사회복지정책을 추진하기 어려우며 사회연대에 기초한 통합주의의 사회보험제도 성공은 어렵다. 따라서 소득과약을 제고를 위해 재경부 및 국세청의 적극적인 협조를 이끌어내든가 아니면 소득과약률이 낮은 상황에서도 운영가능 한 사회보험제도로 전환하든가 양자택일을 하여야 할 것이다. 