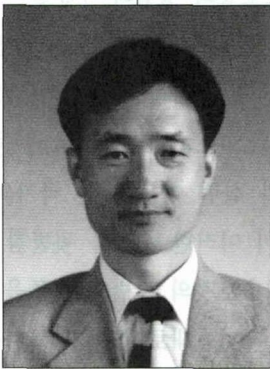


# 생산적 복지의 복지국가론적 위상

## The Status of Generative Welfare as a Welfare State Model

### 1. 서론: 문제의 제기



朴 淩 厚

한국보건사회연구원 사회보장연구실장

국민의 정부가 ‘생산적 복지’를 3대 국정이념의 하나로 제시하고 이의 실천을 위한 각종 복지정책을 추진해 온 지 2년여가 지났다. 출범 당시 생산적 복지는 ‘실용적이고 현실적인 개념이 아닌 정치적 수사에 그치는 것’이라는 혹평에서부터 ‘모든 국민이 인간적 존엄성과 자긍심을 유지할 수 있도록 기초적인 생활을 보장함과 동시에 자립적이고 주체적으로 경제·사회활동에 참여할 수 있는 기회를 확대하고 분배의 형평성을 제고함으로써 삶의 질을 향상시키고 사회발전을 추구하는 국정이념’이라는 주장에 이르기까지 다양한 스펙트럼으로 우리사회에서 해석되어졌다. 그러나 일방적인 혹평이나 모호한 칭송으로 일관하기보다 생산적 복지는 ‘뛰어난 철학자가 깊은 사고와 연구 끝에 의미를 부여시켜 조각해낸 체계적 복지이념이 아니라, 미완의 이념으로서 화두처럼 던져진 복지이념’으로 파악하는 것이 초기 생산적 복지의 실체에 가까운 인식이 될 것이다.

애초에 생산적 복지는 체계적인 내용이 부족한 상태로 출범하였지만 정부를 중심으로 실제적 의미 정립과 실천

적 정책 추진을 위한 노력이 부단히 경주되어 왔다. 그 결과 2년여의 시간이 경과한 지금 생산적 복지는 단순히 정치적 수사에 그치지 않고 현실의 복지정책 설계와 운영에 실질적인 영향력을 미치는 정책기조로서의 역할을 수행하고 있다. 따라서 이쯤에서 한국의 복지체계를 지칭하는 생산적 복지이념이 복지국가론적 관점에서 어떤 위상을 차지하는지 의미를 따져보는 것은 의미 있는 작업이 될 것이다.

본 글에서는 두 가지 방법으로 생산적 복지의 복지국가론적 위상을 고찰하고자 한다. 첫째, 복지국가의 핵심 내용인 기초보장의 관점에서 생산적 복지의 위상을 논하는 것이다. 둘째, 외국의 저명 학자들이 바라본 한국의 생산적 복지에 대한 시각을 정리하는 것이다.

## 2. 복지국가론과 기초보장

### 1) 복지국가의 변천과 기초보장제도의 전개과정

한 국가의 복지국가적 특성을 분석하는 방법은 다양하다. 그러나 간결하고도 의미 있는 접근법은 그 국가에서 제공하고 있는 기초보장의 방법과 수준을 기준으로 복지정도를 논하는 방법이 될 것이다. ‘복지국가의 본질은 국가가 모든 국민에게 최저 수준의 소득, 영양, 건강, 주택, 교육을 제공하는 것’이라는 윌렌스키(Wilensky)의 복지국가 정의를 비롯하여 미쉬라(Mishra), 아벨스미스(Abel-Smith) 등 복지국가 담론을 주도한 학자들이 공통적으로 기초보장의 실현 여부를 한 국가의 복지발달 정도를 판단하는 기준으로 제시하고 있는 사실이 이러한 주장을 뒷받침 해준다. 이런 관점에서 생산적 복지에서 제시하고 있는 기초보장의 방법과 수준을 근거로 생산적 복지의 복지국가론적 위상을 논의하는 것은 나름대로의 논거를 가질 수 있다고 하겠다.

기초보장(National Minimum)의 개념은 1897년 웹부부에 의하여 최초로 제기된 후 1940년대 베버리지에 의해 복지국가의 핵심제도로 정착되었다. 그 후 1960년대 복지국가의 번성기에 기초보장은 의미가 더 한층 심화되어 최저수준보장에서 적정수준보장으로 발전하였으나 1980년대 들어 복지국가의 위기 이후 보장수준이 후퇴하여 현재에 이르고 있다. 웹부부의 초기 개념부터 복지국가 위기 이후까지 전개되어온 기초보장의 개념을 대상과 보장수준, 보장방법, 권리성의 측면에서 비교하면 <표 1>과

같다<sup>1)</sup>.

기초보장의 중심대상은 현업 근로자에서 시작되어(웹부부의 초기 개념), 근로경력이 있는 취약계층을 포함하게 되고(웹부부의 후기개념), 근로경력과 무관하게 그러나 근로능력이 없는 취약계층으로 확대되었다(베버리지 보고서), 마침내 복지국가 전성기에 이르러 기초보장의 대상자는 전국민으로 확대되었다. 그러나 복지국가 위기 이후 기초보장의 대상자는 다시 축소의 경향을 보이고 있으며, 근로능력이 있는 복지수급자에 대해서는 수급상의 여러 가지 제한이 가해지고 있다.

기초보장이 제공하고자 하는 보장수준도 시대에 따라 변화되어 왔다. 구체적으로 보면, 초기 웹부부의 기초보장개념부터 베버리지 보고서에 이르기까지 기초보장은 기본적으로 최저생활보장, 즉, 절대빈곤해소를 목표로 하였다. 그 후 복지국가 전성기에 기초보장은 상대빈곤해소로 보장수준이 상향 이동되었으나, 복지국가 위기 이후 기초보장수준은 다시 하향 조정되고 있다.

주된 기초보장방법 역시 변화되어 왔다. 웹부부의 초기 개념은 사업주에 의한 근로조건 개선을 통해 최저생활을 보장하고자 하였고, 후기에는 공공부조에 의한 기초보장이 제시되었다. 베버리지는 기본적으로

한 국가의 복지국가적 특성을 분석하는 방법은 다양하나, 간결하고도 의미있는 접근법은 그 국가에서 제공하고 있는 기초보장의 방법과 수준을 기준으로 복지정도를 논하는 방법이다.

표 1. 서구 기초보장개념의 시대별 변천과정 비교

|       | 초기 웹부부<br>(1890년대) | 후기 웹부부<br>(1910년대)          | 베버리지 보고서<br>(1940~50년대) | 복지국가 전성기<br>(1960~70년대) | 복지국가 위기후<br>(1980년대 이후) |
|-------|--------------------|-----------------------------|-------------------------|-------------------------|-------------------------|
| 주요대상  | 현업 근로자             | 현업근로자 및<br>근로 경력 있는<br>취약계층 | 근로능력 없는<br>취약계층         | 일반 국민                   | 근로능력 없는<br>취약계층         |
| 보장수준  | 최저생활               | 최저생활                        | 최저생활                    | 상대빈곤해소                  | 약화된 상대빈곤                |
| 보장방법  | 사업주에 의한<br>근로조건 개선 | 공공부조                        | 사회보험                    | 사회보험과<br>공공부조의 결합       | 근로연계급여                  |
| 권 리 성 | 사적계약관계             | 조건부권리성                      | 소극적 생존권                 | 적극적 청구권                 | 소극적 생존권                 |

1) 이에 대한 자세한 논의는 다음의 글을 참조하기 바람. 박능후, 「기초보장제도의 역사적 전개과정과 함의」, 『보건사회연구』 제20권 제2호, 2000.



사회보험에 의해 기초보장을 제공하고자 하였으며, 복지국가 전성기에는 사회보험과 공공부조가 긴밀히 연계되어 기초보장을 제공하였다. 복지국가 위기 이후에도 사회보험과 공공부조가 결합되어 기초보장을 제공하고 있으나, 근로능력이 있는 공공부조 수급자에게는 일을 할 것을 요구하는 근로연계급여(workfare) 방식이 보편화되고 있다.

기초보장의 법적 권리성은 사적계약관계에서 조건부권리, 소극적 생존권을 거쳐 복지국가 전성기에 적극적 청구권으로까지 발전되었다. 그러나 복지국가 위기 이후 기초보장에 대한 권리성이 훼손되어 빈곤층이 국가에 대하여 급여제공을 적극적으로 요구할 수 없는 소극적 생존권으로 환원되고 있다.

## 2) 생산적 복지와 기초보장

한 국가의 복지제도는 '다양한 세력간의 갈등과 화해의 변증법적 존재'이다. 따라서 온전한 복지제도를 구비하기 위해서는 제세력간의 갈등을 순조롭게 화해시킬 수 있는 원리가 존재하여야 한다. 그렇지 못할 경우 복지제도는 오히려 사회적 갈등을 증폭시킬 수도 있다. 이런 맥락에서 보면 기초보장을 핵심으로 하는 생산적 복지는 기초보장이 온전하게 제공될 수 있도록 제세력간의 갈등을 화해시키는 이론과 논리적 뒷받침을 제공하여야 한다.

그 동안 생산적 복지와 관련하여 거론된 영역이 생계·의료·교육·주거·노동 등에 대한 최저생활보장에서부터 넓게는 문화·환경·조세정의에 이르기까지 거의 전생활영역에 걸쳐 있음은 사실이다. 그러나 기초보장에 초점을 두고 있는 생산적 복지이념이 생계·의료·교육·주거·노동 등에 대한 최저보장 외에 문화·환경·조세 영역까지도 포괄하고자 한다면 이들 영역에서 국가가 제공하여야 할 기초보장의 수준과 내용이 먼저 확립되어야 할 것이다. 그러나 현재까지의 논의 과정에서 문화·환경·조세 영역에서의 기초보장의 개념이 거론된 사례는 찾아보기 힘들다. 만약 이들 영역에서 기초보장의 의미가 정립되지 않는다면, 문화·환경·조세 영역을 삶의 질에 영향을 미치는 '복지'의 한 부분으로 논의하는 것은 타당하지만 기초보장에 중점을 둔 '생산적 복지'의 차원에서 이들 영역을 논의하는 것은 무리가 따를 것이다. 이런 관점에서 그 동안의 간헐적인 논의가 있었음에도 불구하고 문화·환경·조세 영역은 기초보장을 강조하는 생산적 복지의 실체와는 거리가 있

다고 하겠다.

생산적 복지의 핵심인 기초보장은 국민기초생활보장법을 근간으로 삼고 있다. 국민기초생활보장법에 규정된 기초보장 대상은 부양의무자가 없거나 부양의무자가 있어도 부양능력이 없거나 또는 부양을 받을 수 없는 자로서 소득인정액이 최저생계비 이하인 자(법 제5조)이다. 대상자의 범위가 기존의 생활보호법에 비해 근로능력 여부에 관계없이 소득과 재산이 일정 수준 이하인 모든 국민으로 보편화된 진일보한 측면이 있지만, 부양의무자 규정을 둬으로써 개인주의 가치관을 중시하는 서구의 현대적 공공부조제도와는 여전히 거리가 남아 있다.

국민기초생활보장법이 제공하고자 하는 기초보장의 수준은 국민이 건강하고 문화적인 생활을 유지하기 위하여 소요되는 최소한의 비용인 '최저생계비'이다. 우리나라 현행 최저생계비는 생존을 유지하는 데 필요한 최소비용인 '최저생존비' 보다는 높으며, 건강하고 문화적인 생활을 유지하는 데 필요한 최소한의 '품위생활비' 보다는 낮다. 달리 말하면, 최저생존비를 의미하는 절대빈곤선보다는 높고 사회적으로 용인되는 품위있는 최소생활비를 의미하는 상대빈곤선보다는 낮은 그 중간의 한 지점에서 최저생계비가 결정되고 있으며, 이 것이 곧 현행 기초생활보장법이 제공하는 기초보장수준이다.

국민기초생활보장법은 대상자들에 대한 기초보장의 방법으로서 부양의무자의 부양과 기타 다른 법령에 의한 보호는 국민기초생활보장법에 의한 급여에 우선하여 행하여지는 것(법 제3조 제2항)으로 규정하고 있다. 이 조항은 가족의 부양의무를 1차적으로 강조함으로써 국가의 부양책임을 2차로 미루는 소극성을 가진다. 또한 근로능력이 있는 수급자는 자활에 필요한 사업에 참여하는 것을 조건으로 생계급여를 지급하는 근로연계급여규정을 두고 있다.

국민기초생활보장법은 이 법에 의한 급여를 받을 수 있는 자격을 가진 자를 '수급권자'라고 표현하고, 급여기간에 제한을 두지 않음으로써 국민의 기초보장권이 국가에 대하여 급여를 요구할 수 있는 적극적 청구권임을 간접적으로 나타내고 있다.

우리나라의 현행  
최저생계비는  
생존을 유지하는 데  
필요한 최소비용인  
'최저생존비' 보다는 높으며,  
건강하고 문화적인 생활을  
유지하는 데 필요한 최소한의  
'품위생활비' 보다는 낮다.

### 3) 기초보장의 관점에서 본 생산적 복지의 복지국가론적 위상

대상자의 범위 측면에서 보면 비록 부양의무자 규정을 두어 제한을 두고 있기는 하나 근로능력이 있는 자도 공공부조 대상자로 포괄함으로써 한국의 기초보장제도는 진보적이다. 또한 법적 권리성 면에서도 공공부조의 수급을 적극적 청구권으로 규정하고 있다는 점에서도 그러하다. 이처럼 대상자의 범위와 법적 권리성 면에서 진보성을 띤 기초보장제도를 근간으로 삼고 있는 생산적 복지는 복지국가론적 관점에서 보면 사회민주주의가 변창하던 복지국가전성기의 복지이념에 가깝다.

그러나 보장수준과 보장방법의 측면에서 보면 한국의 기초보장제도의 성격은 달라진다. 절대빈곤수준에 근접하는 최저생계비를 보장기준으로 삼고 있다는 점은 한국의 기초보장제도 나아가 생산적 복지이념은 전후 베버리지 보고서 시대에 해당하는 복지이념으로 파악할 수 있다. 즉, 국가가 추구하는 복지정책의 목표가 풍요로운 사회를 근간으로 전국민에 대한 건강하고 문화적인 생활의 보장이 아니라 취약계층을 중심대상으로 생존수준보다는 높은, 그러나 품위유지수준보다는 낮은 최저생활을 보장하는 데 있는 것이다. 또한 보장방법에 있어서 지나치게 가족책임을 강조하고 있는 점은 한국의 기초보장제도가 전근대적인 요소를 담고 있음을 보여준다. 이와는 달리 급여방법으로서 근로연계급여원칙을 내세우고 있는 점은 복지국가 위기 이후 선진각국에서 일고 있는 복지제도의 보수주의적 개혁경향을 받아들이는 것으로 해석할 수 있다.

이상을 종합해 보면, 한국의 기초보장제도는 대상자 및 법적 권리성 측면에서는 복지국가 전성기수준의 진보성을 가지고 있지만 보장수준 측면에서는 전후 베버리지 보고서 시대에 해당하는 후진성을 지니고 있다. 그리고 보장방법은 가족부양을 중시하는 전근대적인 국면과 근로연계급여를 원칙으로 하는 복지국가 위기 이후의 최신 경향을 동시에 가지고 있다. 따라서 한국의 기초보장제도는 외형적으로는 진보적 속성을 가지고 있지만, 실질적으로는 소극적이고 보수적인 속성을 가지고 있다고 하겠다. 이것은 기초보장제도를 근간으로 삼고 있는 생산적 복지의 위상을 자리매김하는데도 직접적으로 연결된다.

기초보장제도를 통해 나타나는 생산적 복지의 위상은 다음과 같이 정리될 수 있겠다. 첫째, 생산적 복지는 국민기초생활보장법을 통해 근로능력을 가진 자를 포함한 전 국민에게 최저생활보장요구권을 적극적 청구권으로 부여함으로써 한국이 복지국가의



반열에 올라서게 하였다. 둘째, 그러나 생산적 복지는 기초보장의 수준을 최저보장에 그치고, 보장방법면에서 가족부양과 근로연계급여를 강조함으로써 국가의 책임을 최소화하는 소극적인 특성을 가지고 있다. 이것은 전국민에 대한 기초보장제공이란 막중한 책무를 국가가 처음으로 맡으면서 가능한 작은 부담으로 출발하려는 의도에서 비롯된 것으로 해석된다. 셋째, 따라서 한국의 생산적 복지는 전국민의 풍요로운 생활을 추구했던 복지국가 전성기의 복지이념보다 전국민에 대한 국가 책임을 받아들이되, 국가책임을 최소한으로 그치고자 했던 전후 베버리지 시대의 복지이념에 가까운 것이라 하겠다.

### 3. 외국학자들의 생산적 복지에 대한 평가

한국의 생산적 복지에 대한 외국학자들의 평은 우리의 생산적 복지를 객관적으로 인식하는 데 도움을 준다<sup>2)</sup>. 여기서는 생산적 복지를 복지국가론적 관점에서 직접 분석한 길버트와 킨러의 견해를 소개한다.

#### 1) 길버트(Neil Gilbert)의 능력개발국가모형<sup>3)</sup>

길버트는 생산적 복지가 '일을 통한 복지' 원리에 기초하고 있으며, '과거의 소극적 복지를 탈피하고, 근로의 권리가 보장되는 역동적 복지'로 요약된다고 말한다. 현대적 복지국가론의 관점에서 이러한 생산적 복지는 '능력개발국가(the Enabling State)'의 한국적 모형으로 파악된다고 한다. 여기서 말하는 능력개발국가란 복지급여 수급자 개인

우리나라의 생산적 복지는 전국민의 풍요로운 생활을 추구했던 복지국가 전성기의 복지이념보다 전국민에 대한 국가책임을 받아들이되, 국가책임을 최소한으로 그치고자 했던 전후 베버리지 시대의 복지이념에 가까운 것이다.

2) 여기에 소개되는 외국학자들의 평은 보건복지부가 주최하고 한국보건사회연구원이 주관한 생산적 복지 국제심포지엄(2001년 9월 6~7일)에서 발표된 논문에 의한 것이다. 발표된 외국학자들의 논문 중에서 여기서는 생산적 복지의 철학적 측면을 다룬 제1분과의 3개 논문을 중심으로 다룬다.

3) 참고한 문헌은 Gilbert, Neil, "Productive Welfare and the Market Economy: Korea's Enabling State", Paper Prepared for the International Symposium for Sharing Productive Welfare Experience, Seoul, Korea, 2001.

의 책임을 강조하고 노동참여를 요구하며, 선별적 급여, 민영화된 전달체계를 특성으로 하는 서구의 최근 복지모형을 일컫는다. 이것은 시장으로부터 소외된 계층에 대하여 사회적 권리로서 국가가 보편적인 급여를 행하던 과거의 사회복지정책과 구분되는 새로운 복지국가유형이다.

능력개발국가의 핵심적 철학은 '사적책임에 대한 공적인 지원원리'로 요약될 수 있다. 여기서 사적인 것이란 개인, 시장, 자발적 민간복지기관을 의미하며 공적지원이란 개인의 근로능력을 향상시키고 시장과 자발적 민간봉사기관들로 하여금 사회적 보호 제공능력을 제고하도록 유도함을 말한다. 능력개발정책의 내용은 국가에 따라 다양하다. 그러나 어느 국가나 민영화, 선별화, 취업, 개인적 책임 등을 강조한다는 점에서 공통적이며 이의 핵심은 노동과 개인적 책임의 증시로 요약된다.

그러나 길버트는 생산적 복지가 단순히 능력개발국가모형의 하나에 그치지 않고 생산성과 업적, 개인적 책임을 지나치게 경시했던 선진산업국가의 진보적 복지국가의 틀을 변화시키고자 하는 새로운 복지이념의 한 유형으로 발전될 수도 있다고 본다. 그러기 위해서는 생산적 복지이념이 복지를 시장경제의 부속물로 추락시키거나 복지정책을 개인책임에 대한 공적지원 그리고 노동지향적인 것으로 몰아가는 데 그쳐서는 안된다는 점을 강조하고 있다. 길버트는 1990년대 선진국의 능력개발국가 모형이 결국은 반국가주의로 귀착되어 시장지배적인 사회로 회귀하는 데 일조한 역사적 경험을 지적하면서 경종을 울리고 있다.

한국의 생산적 복지이념은 국가와 시장간의 건강한 균형을 유지하고, 사기업의 역동성과 공익의 인간성간의 조화를 이루는게 중요하다. 따라서 생산적 복지의 주요 과제는 복지를 시장경제의 단순한 부속물로 전락시키지 않고 그 이상으로 발전시키는 것이다. 일을 통한 복지만으로 이러한 상위목표가 달성될 수 없으며, 국가에 의하여 보장되는 건강하고 문화적인 삶의 추구가 실제로 달성되어야 한다. 따라서 향후 생산적 복지이념이 단순히 능력개발국가모형에 머물지 않고 더 높은 단계로 발전하기 위해서는 시장경제의 생산성 가치를 제고하면서 동시에 국민의 복리를 증대시킬 수 있는 실용가능한 프로그램의 개발과 이의 실천에 있다고 지적하고 있다.



## 2) 쿤러(Kuhnle)의 사회민주주의모형<sup>4)</sup>

쿤러는 한국의 생산적 복지이념은 서구의 다양한 복지이념을 혼합하고 있어서 유형구분이 쉽지 않다고 하면서 그러나 가장 근접한 유형을 선택한다면 북구유럽모형 혹은 사회민주주의적 복지모형에 가까운 것으로 파악하고 있다. 왜냐하면 생산적 복지는 모든 국민에 대하여 기초보장을 제공하고, 사회권을 보장하는 데 초점을 두고 있기 때문이다. 북구유럽모형은 기존의 어떤 복지모형보다도 시민의 평등을 추구하며 취약계층에 대한 보호와 소득재분배를 강조한다. 이러한 정신이 생산적 복지이념에 다분히 함축되어 있다고 쿤러는 분석하고 있다. 나아가 쿤러는 북구유럽형 복지체제가 빈곤완화와 국민들의 생활안정, 사회적 연대감 증대에 매우 효과적이었을 뿐만 아니라 정치적 발전, 민주적 통합, 노동력의 동원과 지속적인 경제성장에도 매우 유용하다고 강조하고 있다. 세계화와 경제위기에 대처하기 위하여 한국 정부가 생산적 복지를 시행하게 되었지만, 위기를 극복하고 나서도 한국사회의 지속적인 발전과 경제성장을 위해 생산적 복지의 지속이 필요하다고 강조하고 있다.

다만 쿤러는 자신이 파악하고 있는 생산적 복지의 내용은 한국정부가 발간한 책자와 관련 서적들에 주로 의존하고 있기 때문에 그 문헌들에서 향후 실시할 것으로 기술하고 있는 각종 정책이 시행된다는 전제하에 생산적 복지의 성격을 논하였다. 따라서 쿤러의 의견은 생산적 복지의 현 실태를 기초로 분석하였다기보다 향후 발전되어갈 방향을 토대로 논의하였다고 하겠다.

## 3) 외국 학자들의 견해 종합

생산적 복지이념이 아직 체계적으로 정리되지 않은 상태이고, 구체

길버트(Neil Gilbert)는 생산적 복지이념이 단순히 능력개발국가모형에 머물지 않고 더 높은 단계로 발전하기 위해서는 시장경제의 생산성 가치를 제고하면서 동시에 국민의 복리를 증대시킬 수 있는 실용가능한 프로그램의 개발과 이익 실현에 있다고 지적하였다.

4) 참고한 문헌은 Kuhnle, Stein, "Democracy and Productive Welfare: European and Korean Welfare Policy Development in Perspective", Paper Prepared for the International Symposium for Sharing Productive Welfare Experience, Seoul, Korea, 2001.

적 정책들이 시행된 지 채 2년이 되지 않은 상태에서 생산적 복지에 대한 외국학자들의 견해를 기대하는 것은 아직 시기상조일 수 있다. 그럼에도 불구하고 제한된 문헌을 통해 생산적 복지를 파악한 외국학자들의 견해가 상당한 차이를 보이고 있다는 사실은 유의할 필요가 있다. 길버트는 생산적 복지를 신자유주의모형에 가까운 능력개발국가형으로 파악하고 있음에 비해 킨러는 사회민주주의모형에 근접한 것으로 파악하고 있는 것이다. 이것은 생산적 복지가 하나의 복지이념에 충실하게 근거하여 체계적으로 설계된 것이 아니라 잡다한 복지모형을 모자이크 한 것에서 연유한다고 보아진다<sup>5)</sup>. 물론 전혀 다른 해석도 가능할 것이다. 모자이크가 아니라 신자유주의모형과 사회민주주의모형을 절충한 제3의 새로운 독자모형이라는 주장이 펼쳐질 수 있는 것이다. 요컨대, 생산적 복지는 기존의 복지모형을 사용하여 파악하기에는 부적합한 절충적인 복지이념이며, 이것이 독자적인 복지모형으로 생존하기 위해서는 이를 구현하는 정책의 성공여부에 달려 있다는 것이 외국학자들의 공통된 견해이다.

#### 4. 결 론

생산적 복지가 국정이념으로 제시된 지 2년여가 지나가고 있다. 그 동안 국민기초생활보장제도를 비롯하여 각종 자활제도의 도입과 시행, 적극적 노동시장정책의 활성화, 사회보험제도의 확충, 중산층 생활안정의 추진 등 생산적 복지의 기치 아래 정부는 각종 복지정책을 활발하게 시행해 왔다. 이들 정책효과에 대한 평가와 아울러 복지정책의 기초가 되고 있는 생산적 복지이념 자체의 위상을 논의할 때가 되었다고 하겠다. 생산적 복지의 핵심을 이루는 기초보장제도를 근간으로 생산적 복지의 복지국가론적 위상을 분석해 본 결과, 선언적인 방향은 복지국가의 전성기시대에서 예를 찾아볼 수 있는 진보적인 내용을 담고 있지만 구체적인 실천방법면에서는 국가의 최소책임을 강조하던 전후 베버리지시대의 복지이념을 담고 있는 것으로 나타났다. 즉, 생산적 복지는 하나의 복지이념체계에 귀속되는 것이 아니라 상이한 복지모형들의 내용이 혼재되어 있어 기존의 복지국가론의 관점에서 유형화하

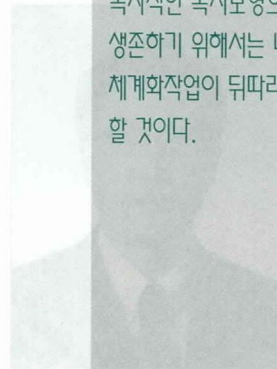
5) 생산적 복지 국제심포지엄 토론과정에서 참가자 중의 한 사람인 Rmesh Mishra의 '한국의 생산적 복지는 표방하는 이념과 방향은 사회민주주의형이고, 실제 정책은 신자유주의형에 가깝다'는 지적은 시사하는 바가 매우 많다고 하겠다.

기가 현재로서는 힘들다. 이것은 생산적 복지에 대한 외국학자들의 분석이 강조하는 시각에 따라 상호 배치되게 나타나고 있는 사실에서도 확인된다.

상이한 복지모형이 혼재되어 있는 생산적 복지이념이 단순한 모자이크 복지모형에 그치지 않고 독자적인 복지모형으로 생존하기 위해서는 우선 내용의 체계화작업이 뒤따라야 할 것이다. 그리고 평등과 효율을 조화시키는 구체적 정책들이 수립되고 효과적으로 시행되는 것이 보다 중요할 것이다. 

## 경제의자본의전향

상이한 복지모형이  
혼재되어 있는  
생산적 복지이념이 단순한  
모자이크 복지모형에 그치지 않고  
독자적인 복지모형으로  
생존하기 위해서는 내용의  
체계화작업이 뒤따라야  
할 것이다.



用 題 作  
김정우(金正宇) 1905~1980