

## 제 출 문

정책기획위원회 귀하

『사회양극화의 국가적 대응전략 연구』에 대한 최종보고서를 다음과 같이 제출합니다.

2005. 12

책임연구위원: 김진수 교수(연세대)

연구위원: 윤진호 교수(인하대)

신광영 교수(중앙대)

김종일 교수(건국대)

문진영 교수(서강대)

- 목 차 -

제1장 사회정책의 확대 · 강화 필요성.....1	
1. 한국사회 양극화의 현황과 그 영향.....1	
2. 사회 양극화에 대한 정책적 대응의 한계 .....5	
제2장 사회정책의 비전과 발전모델의 재정립 .....10	
1. 사회정책의 기본비전 .....10	
2. 한국사회 발전모델의 재정립 .....16	
제3장 사회 양극화 해소를 위한 정책방안.....27	
1. 사회정책종합계획의 수립, 실천.....27	
2. 사회통합적 노동시장정책의 목표와 내용 .....29	
3. 사회통합적 노사관계정책의 목표와 내용.....33	
4. 참여복지정책의 목표와 내용.....36	
제4장 사회정책 실현을 위한 전략과 실천방안 .....45	
1. 사회양극화 해소를 위한 국정중심과제의 재정립 .....45	
2. 사회정책에 대한 적극적 담론의 개발 .....47	
3. 사회정책 추진을 위한 집행체계 마련.....49	
4. 정책자원의 적극적 투입.....52	
5. 사회정책 추진의 지지기반 확충.....55	
6. 사회적 협의체제 마련과 사회협약 창출.....57	
<부    록> ..... 60	
<참고문헌> ..... 116	
<국문초록> ..... 146	

- 부 록 목 차 -

제1장 복지국가의 사례로 본 성장/분배 이분법 비판.....	61
제2장 유럽 사회협약체제에 관한 이론적 고찰과 한국 노사정위원회 평가....	83
제3장 유럽연합(EU)의 국가행동계획(NAP) 사례와 시사점.....	117
제4장 선진국 복지제도 재편의 추이.....	122
제5장 아일랜드 사회협약 모델 - 몇 가지 쟁점에 대한 보충.....	138

## 제 I 장 사회정책의 확대 · 강화 필요성

### 1. 한국사회 양극화의 현황과 그 영향

- 한국의 사회 양극화는 단순히 소득분배 차원에서뿐만 아니라 산업구조, 노동시장, 자산분배 등 다양한 차원에서 일어나고 있으며, 그 진행속도가 매우 급격함.
- 특히 국민의 체감지표인 고용감소와 소득저하는 매우 심각한 상황임. 거의 만성화된 청년실업이나 비정규직의 고용불안정 및 그에 따른 생활불안정 뿐만 아니라 정규직의 생활조건도 매우 불안한 상황임.
- 이러한 사태의 심각성은 무엇보다 양극화에 따른 빈곤의 확대 그리고 그 결과 다시 양극화의 심화라는 악순환 고리의 형성에 있음. 이는 장기적으로는 빈곤의 세대물림을 정착시켜 국민 전체를 이원화함으로써 궁극적으로 한국사회 해체를 가져올 위험.

#### □ 사회양극화의 경제적 심각성

- 세계화에 따른 세계경제 여건의 변화와 산업구조 변화 등은 한국경제구조의 전반적인 양극화를 낳고 있음.
- 산업양극화: 대기업/중소기업, 수출부문/내수부문, 제조업/서비스업 간의 격차 확대와 연관효과 단절 현상 심화-->선도부문의 성장이 낙후부문으로 연결되는 고리 단절.

- 소득 양극화

<표 1> 지니계수 및 소득 5분위 배율 추이

	1995	1996	1997	1998	1999	2000	2001	2002	2003	2004
지니계수	0.284	0.291	0.283	0.316	0.320	0.317	0.319	0.312	0.306	0.310
소득5분위 배율	4.30	4.49	4.40	4.96	5.02	4.83	4.91	4.82	5.04	5.27

자료: 임병인(2005), KGSS 자료를 이용한 소득양극화 현상 분석, 삼성경제연구소

- 자산 양극화: 소득뿐만 아니라 부동산, 금융자산 등 자산소유의 양극화 현상 심화. 예: 토지의 경우 상위 1% 가구가 전체 토지면적의 34.1%, 상위 5% 가구가 62.8% 차지. 토지소유의 지니계수 0.806(자료: 행정자치부, “개인별, 세대별 토지소유 현황,” 2005. 7.). 2002-2005년 사이 땅값 상승에 따른 불로소득(평가차익) 822조원 발생(자료: 김유선, “토지소유 불평등과 불로소득,” [노동사회], 2005. 10.)
- 경제적 양극화는 소득분배의 악화뿐만 아니라 후생 감소, 자원배분의 효율성 저하, 인적자본 축적 저해, 내수 침체, 복지비용의 증가 등을 초래하여 성장 동력을 저해함.
- 사회 양극화의 사회적 심각성
  - 소득 및 자산의 양극화에 따른 국민 생활조건의 양극화는 중산층의 붕괴와 빈곤층의 확대를 낳고 있음.
- 사회 계층 구성 변화

<표 2> 소득기준 한국 사회 계층구성 변화 추이

		1996	2000	2003	2003 3/4까지	2004 3/4까지
상류층		19.8	23.6	24.3	24.1	24.2
중산층	전체	69.0	61.3	58.8	58.8	58.6
	중간층	55.2	48.9	46.7	47.0	46.6
	중하층	13.8	12.4	12.1	11.8	12.0
빈곤층		11.2	15.1	16.9	17.1	17.3

주: 1) 가구소득 중위값의 150%이상은 상류층, 50%미만은 빈곤층, 50~70%는 중하층, 70~150%는 중간층으로 분류  
 2) 각 년도 모두 총소득기준이며, 1996과 2000년의 수치는 가구소비실태조사에서 2003년과 2004년의 수치는 전국가계조사에서 작성되었음.  
 3) 전국가계조사에 1인 가구가 포함되지 않음에 따라 가구소비실태조사에서도 1인가구를 제외하고 분석하였음.  
 자료: 유경준(2005), 빈곤의 국제비교와 통계개선 방안. 한국개발연구원.

• 도시근로자 빈곤률 변화 추이

<표 3> 도시근로자 가구 빈곤률 추이 (%)

연도	최저생계비 100%기준	최저생계비 120%기준	최저생계비 150%기준
1998년	7.0	11.0	19.7
1999년	8.4	13.1	23.2
2000년	6.8	11.2	19.6
2001년	5.6	9.4	17.3
2002년	4.5	7.7	15.0
2003년	5.9	8.6	14.3
2004년	6.5	9.3	15.0

자료: 통계청, 도시가계조사, 원자료, 각년도.  
 자료: 박능후, 김안나(2005), 외환위기 이후 근로빈곤의 규모와 실태.

- 이는 이혼, 청소년 문제, 질병, 범죄, 자살 등 사회문제 발생률을 높여, 국민의 불안을 가중시키는 한편, 사회해체의 위험을 높이고 있음.

• 이혼률 변화 추이

<표 4> 인구 천명당 이혼자 수 및 경제문제 이혼건수의 비중(명, %)

	1995	1996	1997	1998	1999	2000	2001	2002	2003	2004
조이혼율	1.5	1.7	2.0	2.5	2.5	2.5	2.8	3.0	3.5	2.9
전체이혼건수 대비 경제문제 이혼건수	2.9	3.5	4.2	6.6	7.1	10.7	11.6	13.6	16.4	14.7

자료: 통계청, 『인구동태통계연보』, 각 년도.

- 범죄 문제 발생률 변화 추이

<표 5> 총범죄건수 및 재산·강력범 등 형법범 비중 변화추이(건, %)

	1995	1996	1997	1998	1999	2000	2001	2002	2003
인구10만명당 총범죄건수	3,103	3,284	3,457	3,815	3,716	3,974	4,195	4,151	4,182
형법범 비율	11.1	10.5	10.7	11.1	12.8	13.1	12.6	36.7	35.6

자료: 경찰청, 『범죄분석』

- 생계형 자살 건수: 현재 하루 3명꼴로 2000년 786건에서 2001년 844건, 2002년 968건으로 계속 증가 추세(경찰청 자료).

□ 사회 양극화의 정치적 심각성

- 사회 양극화는 정치적 측면에서 개혁정책 좌절, 정치 불안과 정권에 대한 불신 등을 야기함. 경기침체와 양극화에 대한 불만으로 개혁정책에 대한 중산층 및 서민 대중의 불신 증가, 현 정부에 대한 지지도 하락, 지난날 국가 주도형 발전 모델 시대에 대한 복고적 향수마저 나타남. 이에 편승한 야당, 보수언론 등의 불만 극대화 전략으로 개혁정책 좌절의 가능성도 있음.

- 이는 그간의 오랜 국민적 노력과 투쟁으로 얻어낸 민주화의 성과를 뒤흔들 수 있음. 즉 민주주의의 실질적 내용을 이루는 경제적, 사회적 삶의 질 향상이 저지되면, 이는 실질적 민주주의의 실패일 뿐만 아니라 기존의 절차적 민주주의마저 후퇴시킬 수 있음.

## 2. 사회 양극화에 대한 정책적 대응의 한계

- 한국 사회의 양극화 현상은 세계화 및 기술변화라는 외적 환경과 경제구조의 2원화라는 내부적 구조 등 다양한 원인에 기인하고 있음. 그러나 동시에 정부의 대응방식의 차이에 따라 양극화 현상의 심도와 형태에도 차이가 있을 수 있다는 점에서 그 동안 과연 참여정부의 이에 대한 대응방식이 올바르게 이루어졌던가에 대한 심도 있는 분석이 필요함.
- 참여정부는 2004년 하반기 이래 사회양극화 문제의 심각성을 인식하고 그 극복을 위해 동반성장론과 양극화 해소론 등을 제기하였으며 대통령의 신년사, 2주년 기념사, 8.15 경축사 등 기회 있을 때마다 그 중요성을 강조해 왔음. 그러나 실제로는 동반성장론과 양극화해소론을 구체적으로 실현할 수 있는 종합적이고 구체적인 정책을 제시하는 데는 이르지 못했음. 그 결과 동반성장과 양극화 해소에 대한 정부의 의지와 능력에 대한 국민들의 의구심은 여전한 것으로 판단됨.
- 최근 양극화 해소를 위한 종합대책으로서 「희망한국 21」이 제시되고 이를 위한 지혜를 모으는 수단으로서 「국민대통합 연석회의」 구성이 제안된 것은 올바른 방향으로의 발전으로 평가됨. 그러나 「희망한국 21」의 경우 주로 사회복지분야로 그 내용이 한정되어 있어 경제-노동-복지를 아우르는 종합적 동반성장/사회양극화 해소의 정책구상에는 미치지 못하고 있음.

- 이처럼 동반성장과 사회양극화 해소를 위한 참여정부의 정책적 대응에 한계를 드러낸 것은 사회정책 추진 여건의 어려움과 사회정책의 기본지향점을 둘러싼 혼란의 양쪽에서 그 원인을 찾을 수 있음.

□ 사회정책 추진 여건의 한계

- 한국 사회에서 양극화에 대응한 사회정책을 추진하기 위한 외부적 여건은 일반적으로 선진국에서보다 훨씬 불리함.
  - 무역·투자의 개방성과 미국의 영향력 등 세계화의 규정성이 선진국에 비해 훨씬 심함.
  - 또한 이러한 대외적 여건은 내부로도 전화되어 있어 재계, 경제관료, 보수 언론, 주류경제학자, 기득권층 등 강력한 신자유주의 세력이 형성되어 있음.
- 한국경제/산업의 이중구조와 그에 따른 노동시장의 이중구조 역시 양극화를 확대시키는 방향으로 작용하고 있음.
  - 수출부문/내수부문, 대기업/중소기업 간의 이중구조 매우 심각
  - 이는 다시 노동시장에서 정규직/비정규직, 대기업/중소기업, 수출부문/내수 부문 간의 이중구조를 가져와 소득/고용의 양극화 심화됨
  - 이러한 경제구조 및 노동시장의 양극화로 인해 비정규직, 빈민 등은 노동 시장이나 영세자영업 등을 통해 저축-->자산축적을 함으로써 빈곤과 고용 불안에서 빠져 나올 수 있는 통로가 매우 제약되어 있음.
- 사회 양극화 문제에 대처할 주체적 여건, 즉 내부의 역학관계도 불리함.

- 유럽 국가들의 경우 오랜 역사를 통해 형성되어 온 계층관계가 분명하며 계층적 이해관계 관철을 위한 노동조합이나 시민주의 정당 등이 발달되어 있어 제도와 법률을 통해 이를 관철하는 데 익숙함.
  - 반면 한국의 경우 급속한 자본주의 발전과정에서 계층관계의 형성이나 계층적 이해관계의 결집, 그 실현을 위한 제도적 장치의 발전 등이 제대로 안 되어 있음. 임금노동자의 상당수가 미조직, 비정규직 근로자이며 전체 노동력의 30% 이상이 영세자영업자/무급가족종사자로서 계층적 이해관계의 결집이 어려움. 이들은 노조·정당 등 제도와 법률을 통해 자신의 이해관계를 실현할 수 있는 통로가 없으며 이에 대한 경험이나 교육이 전혀 없음-->시민사회의 성숙도 낮음.
  - 이에 따라 한국에서 정치·경제적 쟁점은 주로 다양한 사회집단들의 과편화된 물질적 이해관계에 따라 형성되고 있으며, 각 집단들은 자신, 혹은 자기집단의 개별적, 물질적 이해관계 추구를 우선하는 경향이 있음. 따라서 장기적으로 사회 전체의 진보와 발전을 가져올 수 있는 내용의 개혁정책이라 하더라도 당장의 자신의 물질적 이해관계를 저해하는 경우 이에 대해 적극적 반대세력이 됨.
- 동반성장 및 사회양극화 해소를 위해 그 동안 학자/연구기관/위원회에서 많은 제안이 있었지만 그 가운데 상당수는 이처럼 참여정부의 정책 추진을 둘러싼 외부적, 내부적 제약여건을 충분히 감안하지 않고 미국, 유럽 등에서 실시되고 정책내용을 모방한 경우가 많았음.
- 사회적 양극화에 대한 한국 정부의 정책적 대응방식이나 일반적인 개혁정책들은 신자유주의적 세계화라는 외부적 규정성과 과편화된 물질적 이해관계 우선이라는 내부적 규정성을 크게 고려해야 그 성공가능성이 높아질 것임 --> 이러한 제약요인을 감안하여 전체 사회경제구조에서의 시장화, 개방화

는 그대로 허용하되 이를 사회적 협약체제를 통해 보완하고자 하는 것이 “부분체제론”의 핵심임.

□ 사회정책 자체의 혼선과 한계

- 정책적 여건의 한계에도 불구하고, 정부가 적절한 정책내용을 마련하고 그것을 성실하게 집행한다면, 사회 양극화 등 전반적인 사회문제를 완화할 여지는 있음. 그러나 참여정부 전반기 사회 양극화 등에 대처하기 위한 사회정책의 내용은 상당한 혼선을 보였고, 그 실행을 위한 노력도 전반적으로 매우 미흡하였음.
- 이는 상당 정도 참여정부의 정책방향을 둘러싼 내부적 갈등에 그 원인이 있는 것으로 판단됨. 즉 한편으로는 지속적인 구조조정과 개방화, 시장기능의 신장과 효율성의 추구 등을 통해 경쟁력을 강화함으로써 세계화 추세에 적극적으로 편승해야 한다는 “경쟁력 담론”이 주로 경제정책부서를 중심으로 존재하는가 하면, 다른 한편으로는 지나친 경쟁력 추구가 가져오는 소득과 고용의 양극화에 대처하여 사회통합적 노사관계, 사회안전망의 강화, 동반성장 모델의 구축 등을 추구해야 한다는 “사회통합 담론”이 사회정책부서와 정책자문그룹 중심으로 존재하고 있음.
- 이는 양극화 해소에 대한 접근방법 면에서도 전자는 “무대책” 내지 “소극적 대책”으로, 후자는 상대적인 “적극적 대책”으로 나타나고 있음. 이러한 정책방향을 둘러싼 갈등이 지속적으로 나타났으며 현재도 이는 해소되지 못하고 있는 것으로 판단됨.
- 이처럼 사회양극화 현상이 악화되고 있음에도 불구하고, 정부의 정책적 대

응은 한계와 혼선을 보임으로써 정부의 정책 전반이 실패한 것으로 비춰지고 있음. 그에 따라 국민들은 정치 무관심과 개혁 피로를 보이고 있으며, 이는 정치사회적 갈등과 균열 그리고 경제성장 동력의 훼손으로 이어질 가능성이 있음.

## 제2장 사회정책의 비전과 발전모델의 재정립

### 1. 사회정책의 기본비전

#### 1) 사회정책 기본비전 재정립의 필요성

##### □ 사회정책의 철학 정립 부재

- 출범 초기부터 참여정부는 한편으로는 “동북아중심국가” “기업하기 좋은 나라” “국민소득 2만불” 등 경쟁력 담론에 기초한 비전을 목표로 제시하면서, 다른 한편으로는 “사회통합적 노사관계” “참여복지” 등 사회통합 담론에 기초한 비전을 목표로 제시함.
- 이는 정부가 모두 역점을 두어야 할 목표라는 점에서 불가피한 측면이 있으나 문제는 두 가지 목표 사이의 관계나 참여정부의 장기적 사회발전비전은 제시되지 못하였다는 점.
- 이러한 한계는 참여정부 사회정책의 장기적 방향성과 정책적 중요성에 대한 합의 실패를 가져와 정부 부처 간에는 장기적인 참여정부의 정책 방향에 기초한 정책형성보다 단기적인 재정확보에만 치중하게 만드는 결과를, 그리고 전문가 집단 간에는 정책 판단의 다양성 확보보다는 이념적 갈등을 중심으로 한 평가와 판단에 치중하게 하였으며 결과적으로 참여정부는 한편으로는 “신자유주의”라는 비판을, 다른 한편으로는 “포퓰리즘”이라는 비판을 동시에 받게 됨. 이에 따라 참여정부의 합리적 정책의 추구가 제약받으면서 불필요한 사회적 갈등을 조장하게 됨.

## □ 사회발전 모델의 부재

- 참여정부의 사회정책 철학 정립의 실패는 애초 한국사회가 장기적으로 추구해야 할 바람직한 미래상, 특히 지속가능한 경제성장모델에 대한 성찰과 연구가 부족했다는 사실에서 기인하는 것임.
  - 재벌과 국가가 주도하던 한국의 발전주의 성장모델은 외환 위기 이후 그 한계를 결정적으로 드러냈고, 이후 재벌과 국가 기능을 축소하되 시장만능이 아닌, 다양한 사회주체들이 주도하는 보다 민주적이고 지속가능한 성장 모델을 모색할 필요가 시급함.
  - 그러나 실제로는 압도적인 외부적 규정성과 내부적 동력 부족의 여건 하에서 정부의 정책은 현실추수가 되면서 결국 기업 제일주의, 시장만능주의가 우세한 상황임.
  - 사회정책도 여기서 예외가 아니어서 고유한 사회정책 이념을 정립하기 전에 성장이나, 분배나 등의 외형적인 이념논쟁으로 많은 사회적, 정치적 역량이 소모되고, 부분적으로 이루어진 사회정책 관련 논의도 이해집단간의 세력싸움이 되는 형태로 전개됨.
- 즉 사회정책의 철학 및 노선이 마련되고, 대안적인 경제성장 모델 또는 한국 사회의 발전모델이 정립된 후, 그 실현을 위한 거시적, 중장기적 정책 방향에 대한 구상이 갖추어져야 함. 그러나 전자의 작업이 미비했기 때문에 후자에 대한 논의는 지속적 동력을 갖추지 못하고 중단되어 버림.
  - 참여정부는 집권 중반기에 이르러 비로소 “동반성장”을 새로운 발전 모델로 제시함. 그러나 동반성장의 구체적 내용이나 그 일관된 실천방향은 여전히 체계적으로 제시되지 않음. 특히 양극화 대책과 관련하여 필수적으로 고려해야 할 노동시장 및 노사관계 정책 등은 거의 언급되지 않고 있음.

## 2) 사회정책의 기본비전

### □ 사회정책의 개념과 그 변화

- 사회정책은 각종 사회문제에 대처하여 이를 해결함으로써 국민생활의 질을 높이고 사회의 건강성을 유지하기 위해 실시하는 국가정책을 말함. 사회정책이 처음 등장한 것은 19세기 중엽 독일에서이지만 이것이 체계적인 국가정책의 일부로서 실시된 것은 1930년대 케인스적인 복지국가정책으로부터 시작되며 특히 2차대전 이후 각국에서 복지국가정책을 채택하면서 보편화되었음.
- 복지국가제도 하에서 사회정책은 시장경제의 제도적 결함으로부터 발생하는 각종 사회문제를 국가가 개입하여 수정, 보완하는 것을 목표로 하고 있음. 원래 사회정책은 빈민과 근로자 계층을 주 대상으로 하였지만 경제공황과 제2차 세계대전을 거치면서 그 대상이 전 국민으로 확대되기에 이르렀음.
- 더욱이 현대적 의미에서의 사회정책은 “시장경제의 결함 수정”이라는 고전적 의미에서 벗어나 기존 제도를 수정, 보완하여 새로운 사회경제구조를 창출해가는 적극적 정책의 과정으로 이해되고 있음. 이 경우 사회정책이 지향하는 궁극적 목표는 **정의에 입각한 평화롭고 풍요하며 평등한 사회**의 건설에 있음.
- 사회정책의 영역은 사회보장정책, 분배정책, 노동정책, 가족정책, 주택정책, 교육정책, 여성정책, 환경정책, 장애인 등 사회적 소수자 정책 등 국민생활의 거의 전 영역에 이르고 있으나 그 가운데서도 사회보장정책과 노동정

책이 핵심을 이루고 있음. 구체적으로는 “요람에서 무덤까지” 국가가 국민 생활을 보장하는 사회보장정책과 완전고용정책, 소득재분배 정책 등이 대표적인 복지국가정책임.

- 1980년대 이후 신자유주의적 정책의 세계적 확산에 따라 사회정책은 많은 시련과 변질을 겪음. 즉 세계화에 따른 경쟁격화와 개별 국가 정부의 정책 영역 제약, 재정적자 축소의 필요성 등으로 인해 각종 사회복지 프로그램의 축소, 완전고용정책의 포기, 노동시장 유연화 조치의 도입 등 기존의 복지국가 프로그램의 핵심을 이루는 내용이 후퇴함.
- 그러나 그 구체적 양상은 국가에 따라 매우 다르며 특히 유럽 국가들의 경우 신자유주의적 경제정책의 채택에도 불구하고 완전고용의 지향 및 기본적인 복지제도의 유지 등 국가개입을 통한 시장실패의 보완이라는 측면에서 기존의 케인즈주의적 정책이 병행되고 있음.
  - 더 나아가 적극적 노동시장 정책과 사회적 배제 방지정책 등을 통해 일자리를 제공하고 인간으로서의 존엄성 유지 및 이에 기초한 삶의 질 향상을 목표로 하고 있음.
- 한국의 경우 고전적인 사회정책의 목표--즉 시장경제의 제도적 결함을 보완하기 위한 각종 사회정책적 과제의 실현(=복지제도의 확충, 완전고용과 노동기본권의 실현 등)이라는 목표에 더하여 세계화의 현실 속에서 새로이 제기되고 있는 사회정책적 과제(사회복지 프로그램의 효율화, 노동과 복지의 연계 등)까지 떠안고 있어 2중의 과제에 직면해 있음.

- 따라서 세계화로 대표되는 현실 여건의 변화가 한국 사회에 신자유주의적 정책의 채택을 강요하고 있다는 식의 단순한 논리전개로 귀결되어서는 안 되며 다양한 선택지가 열려 있다는 점이 강조되어야 함.

#### □ 사회정책의 기본방향

– 향후 추구해야 할 사회정책의 기본원리는 다음과 같음.

○ 첫째, 복지국가의 기본 원리로서,

– 보편주의, 포괄성의 원칙, 집합적 책임, 국민 최저선(national minimum) 등의 기본 원리들을 말함.

- 즉 사회복지의 기본적 원칙은 국가의 책임 아래(집합적 책임의 원칙) 모든 국민에게(보편주의) 모든 사회적 위험으로부터(포괄성의 원칙) 최소한의 인간다운 삶을 살 수 있는 수준의 소득과 보호(국민 최저선의 원칙)라는 원칙을 견지해야 한다는 것임.

○ 둘째, 복지와 노동(고용)의 유기적 결합으로서,

– 최근 세계화에 대한 선진국가의 대응과정이 보여준 바로서 이른바 적극적 복지(active welfare or activation).

– 적극적 복지에는 두 가지 내용이 포함되어 있음. 하나는 고용 친화적 복지(employment-friendly welfare)이고 다른 하나는 사회적 배제(social exclusion)의 해소로서 이 둘은 상호 유기적으로 연결됨.

- 즉, 복지와 고용 문제가 상충적·배타적 관계로 전락하지 않도록 사회정책을 재편하는 것이 곧 사회적 배제를 해소하는 지름길이라는 것임.

#### □ 한국 사회정책의 단기적 목표

- 현재 한국의 사회정책은 그 자신의 철학과 원칙에 기반해 독자적인 자신의 영역을 확보하지 못하고, 경제정책에 늘려 제 역할을 못하고 있는 실정임.
- 따라서 적어도 당분간 한국의 사회정책은 다음과 같은 목표를 가지고, 사회정책의 고유한 내용과 추진 틀을 마련하는 데 주력하되, 그 과정에서 경제정책과의 상호보완성, 유기적 연계성을 증진시키도록 함.

#### ○ 사회정책의 목표

- 경제적 안전망(economic safety net)의 구축
  - 고용을 통한 경제적 복지의 획득이 이루어지도록 고용기회를 확대하는 것과 동시에 고용을 통해서 충분한 소득을 올릴 수 있는 조건을 도모함,
- 사회적 안전망(social safety net)의 구축
  - 다양한 원인으로 발생하는 실직과 이직으로 인한 소득상실이 삶의 위협이 되지 않도록 보편적이고 포괄적인 사회적 안전망을 구축함,
- 신체적 안전망(physical safety net)의 구축
  - 각종 범죄나 환경문제 등 경제 성장을 이루기 위하여 만들어낸 문명의 산물이 오늘날 시민의 생명과 재산을 위협하는 각종 사고·재난의 원인이 되고 있으므로 이에 대한 집합적 대처방안 구축함

- 이상의 내용을 통해 사회정책은 국민의 민생 조건을 보다 균형적으로 살찌우는 것이 되게 함으로써, 국민 개개인의 삶의 질을 향상시키는 한편, 지속적인 경제성장에 요구되는 사회경제적 기반의 확충을 지향하는 데 기여함.

## 2. 한국사회 발전모델의 재정립

### 1) 한국경제의 발전모델과 사회 양극화

#### □ 한국 경제의 발전단계

- 한국경제의 발전과정은 대체로 다음과 같이 구분할 수 있음.
  - 6-70년대: 국가주도 하의 외자의존형, 수출지향형 성장전략. 선성장 후분배론에 따른 저임금과 저복지 체제.
  - 8-90년대 초: 중화학공업화와 재벌체제의 강화. 노동운동의 고양과 의료보험 등 기초적 사회보장제도의 확대.
  - 90년대 초-1997년: 정부 역할의 축소와 재벌 중심 성장. 수입자유화 등 대외 개방의 진전과 국내분업연관의 약화. 갈등적 노사관계와 노동시장 유연화. 고용보험 등 사회보장제도 점진적 확대.
  - 1997-현재: 외환위기로 자본시장 등 완전개방. 국내경제의 구조조정 진전. 이에 따라 수출/내부 부문, 대기업/중소기업 등 분업연관 일층 약화. 노동시장 유연화 크게 진전. 사회복지제도 외연적 확대 완성.

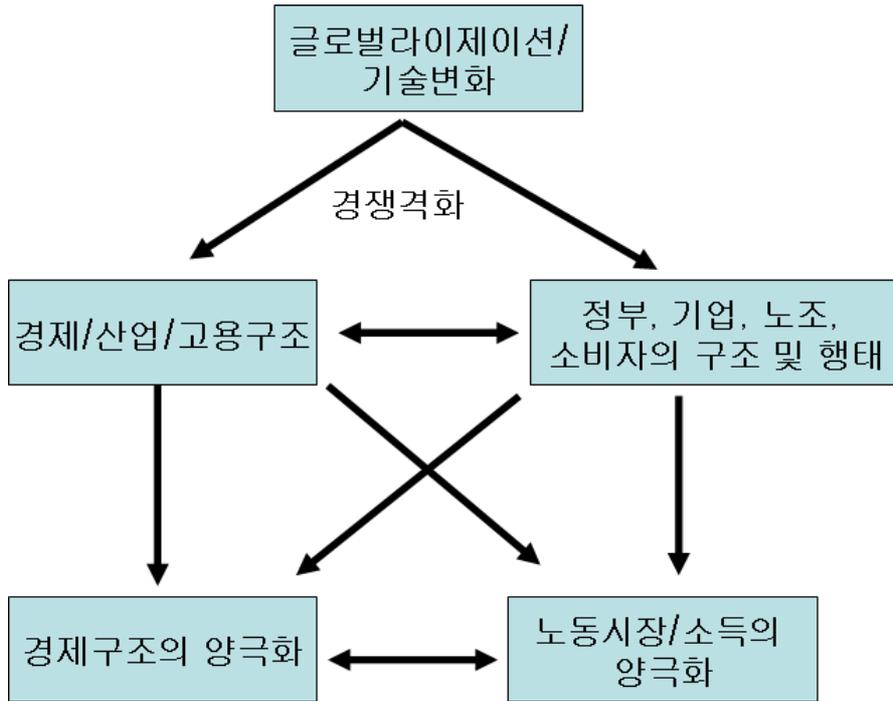
- 전반적으로 한국 사회는 과거 국가주도적 성장체제가 낳은 재벌 중심의 경제구조에 IMF 위기 이후 구조조정정책 및 노동시장 유연화, 단기주의 등을 특징으로 하는 신자유주의의 현상이 중첩되면서 사회양극화를 야기하기 쉬운 여건에 처해 있음.
- 반면 그 동안의 지속적인 경제성장 및 정치·사회 민주화 등으로 국민들의 정부에 대한 요구수준과 범위는 크게 높아졌지만 이것이 제도적 개혁을 통해서가 아니라 개별적이고 물질적이며 단기적인 이해관계의 추구라는 형태로 나타남으로써 사회통합형 성장이 어려움.
- 따라서 국가적으로 추구해야 할 성장모델은 한편으로는 여전히 남아 있는 국가주도형, 재벌주도형 성장모델을 개혁하는 동시에 다른 한편으로는 지나친 영미형 신자유주의적 정책을 지양하고 사회통합과 공정분배를 지향하는 성장모델이 되어야 함. 이것이 곧 “동반성장” 모델의 기본정신이라고 할 수 있음.

#### □ 사회 양극화의 원인

- 오늘날 한국사회에서 나타나고 있는 사회양극화의 원인은 다양하지만 기본적으로 이상에서 살펴본 발전모델로부터 연유한 것임.
  - 외부적 요인: 세계화와 기술혁신의 진전에 따른 경쟁격화. 특히 한국경제의 대외개방도가 높기 때문에 그 영향을 크게 받게 됨.
  - 구조적 요인: 수출부문과 내수부문, 대기업과 중소기업 간의 연관관계의 취약-->노동시장과 산업구조의 이중구조화.
  - 주체적 요인: 정부의 시장/경쟁지향적 경제정책, 기업의 단기업적중심 경영 혁신정책, 노동조합의 정규직 중심 기업별 구조.

- 이를 그림으로 표시하면 <그림 1>과 같음.

<그림 1> 사회양극화의 원인 개념도



## 2) 동반성장 모델의 기본방향

### □ 선진국가의 세계화 대응전략 유형

- 한국 사회가 겪고 있는 성장여건의 제약이나 사회양극화의 위험은 비단 우리나라만의 것이 아님. 세계화, 지식정보화, 신자유주의의 확산 등으로 양극화의 위험은 모든 나라에서 증가하고 있음. 그러나 세계화로 인해 높아진 사회적 위험에 대한 각국 정부의 정책적 대응 여건도 제약됨.

- 이에 대해 선진국들은 그들이 처한 고유한 정치적, 사회적, 역사적 환경에 따라 상이하게 대처하고 있음.

① 영미 중심의 자유주의 복지체제(미국형)

- 노동시장의 유연화와 서비스업의 활성화 등으로 경쟁력 추구 및 고용증대 추구. 반면 국가에 의한 복지제도는 선진국 가운데 가장 취약함.
- 이 전략은 저임금 근로자와 근로빈곤층을 양산한다는 점에서 소득불평등과 빈곤을 확대하는 결과를 낳음.
- 그러나 영미형 시장경제에서도 불평등과 근로빈곤층의 확대에 대응하기 위한 새로운 방식의 고용창출제도(영국의 뉴딜정책 등)나 소득보장제도(미국의 EITC제도 등)를 도입, 확대하고 있음.

② 스칸디나비아 중심의 사회민주주의 복지체제(노르딕형)

- 노동시장을 유연화하여 고용증대를 도모하지만 소득불평등은 최소화됨. 이는 두 가지의 제도적 장치를 통해 가능함.
- 즉, 보편적 소득보장 및 적극적 노동시장정책으로 상향적 직업이동과 기본 생활을 보장. 또한 공공부문의 사회 서비스 영역을 확대하여 시장가격 이상의 임금을 지불하는 일자리를 창출함.
- 이 전략은 공공부문 사회서비스 근로자들에게 시장가격 이상의 임금을 지급한다는 점, 그리고 사회복지제도가 관대하다는 점 때문에 높은 조세부담을 전제로 하며, 그에 따라 이들 국가들은 일반적으로 재정적자에 직면하게 됨.
- 이에 스웨덴, 덴마크 등에서는 중소기업 부문의 고용증대 및 재정적자의 축소를 위한 사회복지제도의 개혁과 조기퇴직제 등이 도입되고 있음.

③ 대륙 유럽의 보수주의 복지체제(라인형)

- 건전재정과 소득평등을 유지하기 위해 완전고용을 포기함.
- 불평등을 사회악으로 보는 카톨릭 사회주의의 전통과, 여성의 가정적 역할을 강조하는 보수주의 이념은 남성가장 중심의 고용과 사회보장제도를 창출함.
- 노동시장의 경직성과 관대한 사회보험은 노동비용을 상승시켜 고용의 증가를 어렵게 함. 또한 건전재정에 대한 강조는 공공부문의 확대를 통한 사회 서비스 영역의 고용창출을 제약함.
- 이 전략은 건전재정과 소득평등을 유지하게 하지만 균형실업률의 증가와 장기실업의 문제, 그로부터 ‘사회적 배제’의 문제를 낳음.
- 이에 독일과 네덜란드 등에서는 노동시장을 유연화함과 동시에 그러한 일자리에 대해 사회안전망을 제공하는 제도적 장치들, 즉 사회보험 기여에 대한 국가 보조금의 지급과 사회보험 가입조건 완화, 파트타임 노동자들에 대한 보호 확대 등을 추진하고, 그를 위한 노사정 사회협약의 부활을 추진함.

□ 한국사회의 현 위치와 발전 방향

- 위에서 논의된 세계화에 대한 선진국의 대응 양상은 노동시장 정책 및 복지·분배 정책 양 축을 놓고 보았을 때, 노르딕형은 사회모형 A, 미국형은 사회모형 D, 라인형은 사회모형 C에 해당.

		복지와 분배	
		개입	불개입
노동시장	개입	A	B
	불개입	C	D

<그림 2> 노동시장 및 복지·분배에의 정부 개입 여부로 살펴본 사회모형

- 여기서 노동시장 개입은 기업의 고용과 해고에 대한 법적, 제도적 규제를 의미하며, 노동시장 불개입은 기업의 자유로운 고용과 해고 허용 및 노동시장의 유연성 제고를 의미함.
  - 복지와 분배상의 개입은 복지정책을 통하여 국가가 분배에 강하게 개입하는 것을 의미함. 복지와 분배에 개입하지 않는 것은 국가의 복지정책이 부재하거나 미약한 것을 의미함.
- 한국의 과거 권위주의 시대 사회모형은 그림에서 사회모형 B에 해당. 즉 노동시장에 대한 정부의 강한 통제가 존재했지만, 복지와 분배에는 정부가 관심을 기울이지 않는 주변부 발전국가(developmental state)의 전형적 사회모형이었음.
- 그러나 민주화와 경제위기를 겪으면서 한국사회는 현재 B 모형에서 D 모형으로 나아가고 있는 중임.
- 경제위기를 극복하기 위한 정부의 정책들은 신자유주의적 성향을 강하게 보이면서 노동시장의 신축성을 급격히 증가시켰고, 이로 인한 실업과 소득 불안정이 사회적 양극화로 심각하게 드러나고 있음에도 불구하고 정부의 대응책은 여전히 매우 미약함.
  - 특히 비정규직에 대한 극심한 차별은 고용상의 불안정뿐만 아니라 저임금과 병행되어 노동빈곤층이 크게 늘어나고 있음.
- 이러한 사회모형 D의 현실은 당장은 기업의 경제활동을 촉진하여 일시적인 경제성장을 가져올 수 있지만, 성장과 분배 또는 성장과 복지의 유기적 관계를 고려할 때 장기적으로는 지속가능성이 없음.

- 특히 사회모형 D의 대표주자인 미국의 사회 양극화 현상은 매우 심각하다는 사실을 고려해야 함(최근의 카트리나 사태에서 적나라하게 드러남).
- 즉, 현재 한국의 사회경제가 D 모형으로 나아가고 있는 현실적 진행방향에 제동을 걸지 않는다면, 한국사회는 장기적으로 성장이 불가능할 뿐만 아니라 사회 양극화의 고착화에 따른 국민 분열로 사회통합 자체가 불가능할 것임.

### 3) 동반성장모델의 기본내용

#### ○ 선진국 사례의 함의

- 이상에서 살펴보면, 서구 선진복지국가들의 경우 신자유주의적 경제정책이 전반적으로 채택되고 있지만, 그럼에도 불구하고 완전고용의 지향 및 국가 개입을 통한 시장실패의 보완이라는 측면에서 기존의 케인스적 정책이 병행되고 있음을 알 수 있음.
- 선진국 특히 유럽의 경우는 경제정책을 수립할 때, 이미 사회정책을 포함하여 항상 동시에적으로 진행함.
- 사회정책은 기존의 복지국가 골격을 지탱하면서 세계화가 강제하는 시장경제의 위험 강화에 대한 사회적 대비책의 역할을 하고 있음. 예를 들어 사회보험은 고용관계에서 나타날 수 있는 사회적 위험인 산업재해, 질병, 그리고 실업에 따른 소득의 상실에 대비한 일정 수준의 소득 보전을 통해 국민의 기본 생활을 보장.
- 선진국의 경우 사회정책에서 적극적 노동시장 정책을 강조하고 있음. 예컨대 고용보험 등 사회보험의 경우, 국민 기본생활의 보장뿐만 아니라 그들을 다시 취업전선으로 복귀시키기 위한 유인체계의 역할을 병행. 이는 지속적 성장 동력의 기반이 됨.

- 선진국의 이러한 사회정책 중시는 무엇보다도 “사회연대”의 철학 하에서 이루어짐.
- 즉, 지속적인 성장도 중요하지만, 그 과정이 양극화 등을 통한 일부 국민의 사회적 배제를 통해 이루어진다면, 결국 그것은 성장의 과실을 향유하는 다른 일부 국민의 부담 증가로 귀결되며, 이는 장기적으로는 국민의 분열과 반목을 낳아 사회해체로 귀결될 위험이 높다는 인식에 기반.
- 정부의 사회정책이 소득재분배 등 단순한 기본적 생활기회의 제공뿐만 아니라 일자리 제공 즉, 스스로의 노동을 통해 국민 개개인이 자기 존엄성을 유지하며, 이에 기초하여 삶의 ‘질’을 유지하는 것을 목적으로 하고 있다는 것임.
- 이러한 선진국의 사례가 한국 사회에 던지는 함의는, 세계화로 대표되는 현실여건의 변화가 한국 사회에 성장이나 분배냐의 이분법적 선택지를 강요하고 있는 것이 아니라는 것임.

○ 지속가능한 “성장모델”의 수립

- 성장과 분배 또는 경제정책과 사회정책은 항상 같이 가는 것이며, 중요한 것은 그것을 통합적이고 지속가능한 사회발전모델로서 종합해 내는 데 있음.
- 이는 한국경제의 성장모델을 재검토·재구성 하되, 성장이나 분배냐의 2분법적 접근이 아니라 성장의 내용 자체가 공정분배를 가져올 수 있는 방식으로 이루어져야 함을 말함. 즉, “동반성장”의 내용이 중요.
- 사회통합과 공정분배를 지향하는 동반성장 모델의 기본적 내용은 다음과 같이 구성될 수 있음.

○ 경제정책

- 세계화와 기술혁신에 적극적으로 대응하여 지식기반경제로의 전환을 추구하되 수출/내수, 대기업/중소기업, 수도권/지방 등의 부문 간 연계를 강화함으로써 경제성장의 성과가 경제전체로 확산될 수 있는 시스템을 구축함 -->고용과 소득의 창출.

○ 노동시장정책

- 고용창출과 인적자본 축적의 유인동기를 강화함으로써 경쟁력 향상을 유도하되 노동시장 양극화를 해소하기 위한 각종 정책을 병행하는 사회통합적 노동시장 정책을 추진함.

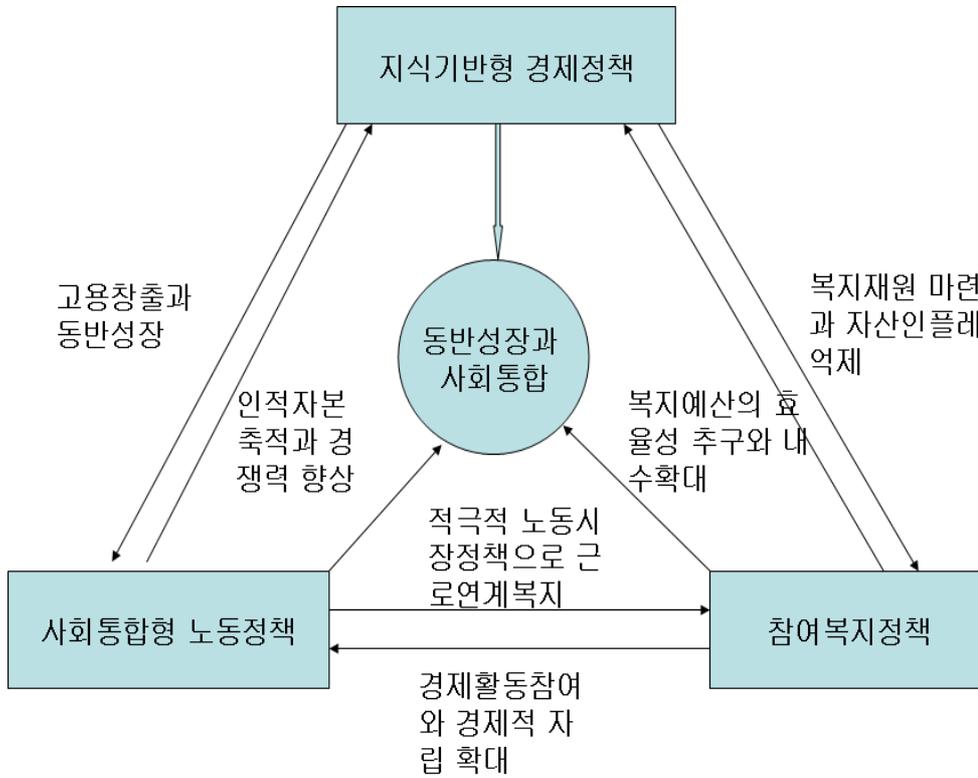
○ 노사관계정책

- 노동기본권을 신장하고 사회적 협의체제를 구축함으로써 신뢰와 협력에 바탕을 둔 사회통합적 노사관계 모델을 구축함.

○ 복지정책

- 국민들의 기초생활을 보장하고 사회적 형평성을 제고하되 민주적인 시민참여의 제도화에 의해 이를 수행함으로써 국민들의 삶의 질 제고를 지향하는 참여복지정책을 추진함.

- 이상을 그림으로 표현하면 <그림 3>과 같음.



<그림 3> 동반성장 모델의 개념도

— 동반성장 모델에서는 각 부문별 정책의 내용도 중요하지만 부문별 정책 간의 연계가 더욱 중요함.

○ 경제정책과 노동정책의 연계

- 경제정책은 고용창출과 이중구조의 완화 및 노동시장 양극화 해소를 가져올 수 있는 방향을,
- 노동정책은 인적자본 개발을 통해 국가 및 기업의 경쟁력을 강화시킬 수 있는 방향을 추구함으로써 양 부문 간 연계 강화.

○ 경제정책과 복지정책의 연계

- 경제정책은 성장기반 확대와 재정지출의 우선순위 조정, 조세구조 개편 등으로 복지재원을 마련하면서 부동산 등 자산 인플레이를 억제함으로써 소득 분배의 악화를 방지하는 방향으로,
- 복지정책은 정책의 효율성 추구를 통해 재정의 건전화에 이바지하면서 공정한 소득분배를 통한 내수수요의 확대와 인적 자본 형성을 추구함으로써 경쟁력 강화에 기여하는 방향으로 연계 강화.

○ 노동정책과 복지정책의 연계

- 노동정책은 적극적 노동시장정책을 통해 “근로연계복지”를 추구하면서 사회통합적 노사관계 추구를 통해 모든 경제주체들의 적극적 참여를 이끌어 내는 방향으로,
  - 복지정책은 여성, 노인 등 비경제활동인구의 경제활동 참여를 유도하고 개인의 경제적 자립도를 높임으로써 노동시장 통합에 기여하는 방향으로 연계 강화.
- 이와 같이 동반성장의 철학과 목표를 분명히 하고 경제정책-노동정책-복지정책의 연계도를 높임으로써 한편으로는 참여정부가 분배에 집착함으로써 성장잠재력을 떨어뜨리고 있다는 시장주의자들의 비판에 대응하면서 다른 한편으로는 참여정부가 신자유주의 정책을 추구하고 있다는 연대주의자들의 비판에 대응할 수 있음. 또 “성장이나 분배냐”와 같은 불필요한 논쟁을 피하고 정책의 효율성과 성공가능성을 높일 수 있음.

## 제3장 사회양극화 해소를 위한 정책방안

### 1. 사회정책종합계획의 수립, 실천

#### □ 사회정책종합계획의 필요성

- 참여정부의 사회정책은 그 정책목표나 정책수단이 파편적이어서 부처간 정책의 상호 중복이나 사각지대 발생 등의 문제를 안고 있음.
- 또한 정책효과에 대한 평가와 모니터링 체제가 제대로 갖추어져 있지 못하며 평가지표도 개발되지 못한 경우가 많아 정책자원의 효율적 활용이 제대로 이루어지지 않음.
- 현재 시급한 사회적 양극화 완화·해소를 위해서는 관련 정책 전반의 일관성과 내실성을 기하기 위한 종합적이고 체계적인 국가실천계획의 작성이 필요.
  - 특히 노동정책과 복지정책의 내실화 및 체계화를 통하여 기초보장의 사각지대를 해소할 필요.
  - 나아가 사회정책과 경제정책이 현재의 불균형적 관계를 시정하며 상호 보완적으로 기능하도록 하기 위해서는 장단기적으로 각 정부부처가 지향해야 할 정책적 목표와 실천방향에 대한 공동의 상이 제시될 필요 있음.
- 유럽 등 선진국의 경우에도 최근 빈곤극복과 사회적 차별 해소 등을 위한 5-10년 단위의 장기적인 국가종합실천계획(National Action Plan)을 세우고 있는 경우가 많음(부록 참조).
- 최근 발표된 “희망한국 21” 계획의 경우 주로 그 내용이 사회복지정책 중심으로 구성되어 있으며 정책효과에 대한 평가와 모니터링 체제가 갖추어져 있지 않아 국가종합계획의 성격은 갖지 못하고 있음.

## □ 사회정책종합계획 수립의 방법

- 사회정책종합계획의 수립은 다음과 같은 절차와 내용으로 이루어질 수 있음.
  - 명확한 사회정책의 목표 및 우선순위 제시와 달성 가능한 구체적 목표치(가능한 한 수치화) 제시.
  - 소득, 교육, 직업훈련, 노동능력, 건강, 주거, 사회참여 등 사회 양극화의 다차원적 이슈들을 포괄할 수 있는 종합적이고 구체적인 실천방안의 제시(동원가능한 정책수단, 시행시기, 예산, 예상효과 등).
  - 사회정책종합계획을 실천하기 위한 정책시행체계의 확립. 특히 경제정책-노동정책-복지정책의 연계강화, 중앙과 지방정부의 역할분담 등.
  - 정책효과에 대한 감시, 평가 및 사후관리 방안 수립.
  - 중앙정부, 지방정부, 노사단체, NGO, 기업 등 다양한 경제주체의 참여 네트워크 형성.

## □ 사회정책종합계획의 기본내용

- 사회 양극화 해결을 위한 사회정책종합계획의 기본내용은 동반성장형 경제정책, 사회통합적 노사관계 및 노동시장정책, 참여복지정책으로 구성됨.

### ○ 동반성장형 경제정책

- 지식기반경제로의 전환, 대기업과 중소기업의 상생협력체제 구축, 개방화에 따른 부작용 대응책, 조세구조의 개혁 등을 통해 한편으로는 성장잠재력을 확충하면서 다른 한편으로는 사회양극화 해소와 부문 간 연계강화.

### ○ 사회통합적 노동시장정책

- 고용창출과 고용의 질 제고 및 노동시장의 양극화 해소를 통한 사회통합적 노동시장 정책의 추구. 즉 공공부문 및 사회적 일자리 창출, 교육-훈련을 통한 인적

자본 축적체제의 강화, 비정규직 등 노동시장 취약계층에 대한 종합대책, 최저임금제의 개혁, 연대임금제의 구축 등.

○ 사회통합적 노사관계정책

- 참여적 노동·사회전략의 지속적 추진을 통한 근로자, 사용자, 정부를 중심으로 하는 사회적 협의체제 발전, 주요 정책결정 과정에 시민·사회단체를 아우르는 ‘참여 민주주의’의 구현 등.

○ 참여복지정책:

- 복지제도의 양적, 질적 수준 제고를 통한 사회안전망의 지속적 확충과 연금 등 노후보장제도의 발전과 정착, 장기요양보험, 출산·육아 및 보육과 교육정책적 조화 등 ‘저출산·고령화사회’에 대비한 장기전략 수립 추진.

## 2. 사회통합적 노동시장정책의 목표와 내용

□ 사회통합적 노동시장정책의 추진 필요성

- 참여정부는 출범 시 대기업과 중소기업, 정규직과 비정규직 등 노동시장의 양극화를 해소하기 위한 사회통합적 노동시장의 구축을 주요 사회정책기조로 제시함. 외환위기 이후 신자유주의적 구조조정과 친시장적 경제정책의 기조가 일반화되면서 불가피하게 노동시장 양극화가 나타남. 따라서 노동시장 양극화 문제를 주요한 정책적 쟁점으로 제기한 것은 매우 적절하고 바람직한 것이었다고 판단됨.

- 특히 참여정부는 비정규직 문제 등 현재 노동시장과 관련된 중요한 사안을 중요한 정치적 의제로 자리 잡게 하는 데 성공.

- 그러나 초기 목표와 방향 제시의 긍정성에도 불구하고, 정부는 그러한 정책기조

를 실행하기 위한 구체적인 정책내용들을 일관성 있게 마련하는 데는 실패함.

- 비정규직 입법안의 경우 비정규직 보호와 노동시장 유연성 확보라는 서로 상반된 목표가 동시에 제시됨으로써 정책의 일관성에 대한 신뢰를 떨어뜨림.
  - “노사관계 선진화방안” 내의 노동시장정책은 “유연안정성”을 추구하고 있는바 한편으로는 노동시장의 유연화를 추구하는 내용, 다른 한편으로는 노동시장의 격차완화를 추구하는 내용으로 구성되어 있어 혼란스러움.
  - 노동시장 정책의 구체적인 내용들도 여러 모로 미흡. 예를 들면 비정규직의 경우 입법안 외에는 종합적인 정책 패키지가 없음. 그 외 최저임금 현실화에 대한 소극적 태도, 연대임금제도나 사내복지기금의 사회화에 대한 구상 결여, 근로기준선진화 과제 지지부진, 근로시간 및 산업재해의 기업규모 간 격차 해소 미흡 등.
- 전반적으로 노동시장의 양극화 해소라는 기본적 문제 해결보다는 고용서비스 선진화나 직업능력 향상 등의 문제가 노동시장 정책의 핵심과제로 되어 있음.

#### □ 사회통합적 노동시장정책의 목표

- 다차원적인 양극화로 인해 동반성장에 함께 참여해야 할 근로자들이 정규근로자/비정규근로자, 대기업근로자/중소기업근로자, 남/녀, 숙련근로자/미숙련근로자, 내국인/외국인근로자, 빈/부, 청년/노년 등 다양한 차원에서 이분화되고 있음.
- 따라서 사회통합적 노동시장 정책은 이들에게 동반성장에 참여할 수 있는 기본적인 활동의 조건을 해결해 주는 가운데, 한편으로는 기존의 분할을 넘어선 사회통합을, 다른 한편으로는 인적자본 육성을 통한 경쟁력 강화로 이끌 수 있는 내용을 담아야 함.
- 노동시장 진입에 가장 어려움을 겪고 있는 사람들의 수요에 부합하는 투자 및 적극적 노동시장정책 등을 촉진함과 동시에 사회보장, 생애학습 및 노동시장정책간의 연계강화

- 최저임금제도와 고용의 질 제고를 포함한 노동시장제도의 개혁을 통해 모든 사람들이 존엄성을 가지고 살아가는 데 충분한 일자리와 소득을 보장.
- 즉 사회통합을 위한 노동시장 정책은 기존의 성장이나 분배냐의 이분법적 시각에 기초하여 경쟁력 향상을 위한 노동시장 유연화만을 추구하는 정책이 아니라 노동시장 통합을 통해 장기적 성장잠재력 향상을 목표로 하는 정책임.
- 다른 한편으로는 복지를 노동으로 대체하기 위한 의미에서의 적극적 개입이 아니라, 사회연대와 통합을 위한 파트너십의 확보로서 노동속의 복지를 통해 시민의 참여를 이끌어내는 것, 즉 ‘복지에서 노동으로’(welfare-to-work)보다는 ‘노동과 복지의 병행’ (welfare-in-work)을 지향함.

□ 사회통합적 노동시장정책의 내용

- 사회통합적 노동시장을 위한 정책은 노동시장과 관련된 7대 양극화를 해소하기 위한 과제들로 구성.

○ 고용 양극화의 해소

- 가능한 한 노사정 합의에 의한 비정규직 법안 입법하되 합의가 불가능할 경우 최 대한 의견 접근된 안을 입법
- 비정규직 근로자에 대한 종합 정책 패키지 수립
- 정규직 근로자의 기능적 유연성 확보: 임금, 근로시간, 숙련기능의 유연화를 통해 노동시장의 유연화 달성.
- 공공부문 및 사회적 일자리 확대
- 중고령자, 청년, 여성 노동력 활용 방안 모색

○ 임금양극화의 해소

- 최저임금의 현실화에 대한 비전 제시

- 비정규직과 정규직간의 임금격차 해소의 내실화
- 공공부문의 공정임금제 실시와 이를 위한 공공부문 건설, 조달, 용역 시의 인건비 산정기준 변경
- 연대임금제의 구체화를 위한 사회적 연대기금 구상, 공정거래, 하도급계약 관계 제도 개혁.

○ 기업복지의 양극화 해소

- 대기업 정규직에게만 한정된 퇴직금, 사내 복지제도를 사회적으로 확대한 연대복지제도가 활성화되도록 세제, 금융지원, 산업정책 강화.

○ 근로조건 양극화 해소

- 국제노동기구 각종 조약 가입 및 비준 확대 추진
- 근로시간의 양극화 해소를 위한 중소기업 주5일제의 조속 실시
- 실근로시간 단축을 통해 고용을 창출하는 기업에 대한 지원 강화
- 산업재해 및 직업병의 기업규모간 격차 해소 위해 중소기업에 대한 클린 사업 대폭 확대. 이를 위한 일자리사람입국위원회의 과제 범위 대폭 확대.

○ 사회보험의 양극화 해소

- 사회보험 가입자격 확대
- 가입률 향상을 위한 각종 유인책 및 벌칙 강화
- 사업자를 통하지 않은 직접 가입 또는 근로자 단체를 통한 가입방법 강구
- 사회보험당국과 조세당국과의 협력 강화.

○ 교육훈련의 양극화 해소

- 디지털화 등을 통한 교육훈련 프로그램 다각화
- 고용보험에서 소외된 비정규, 중소기업 근로자의 직업훈련을 위한 일반재원 확보

- 대기업/중소기업 훈련컨소시엄 강화, 현재 추진 중인 부문별 훈련위원회(sectoral council)의 실질적 가동.

○ 노동조합 보호의 양극화 해소

- 비정규직, 중소기업 근로자의 노조 가입 촉진을 위한 초기업단위 노조(산별, 지역별 등) 및 초기업단위 단체교섭 촉진을 위해 법률, 제도 정비. 노조 가입을 이유로 한 부당노동행위에 대한 감독 강화.

### 3. 사회통합적 노사관계정책의 목표와 내용

□ 사회통합적 노사관계정책 추진의 필요성

- 참여정부는 출범 시 노사간, 계층간의 갈등을 최소화하고 사회적 합의체제를 구축함으로써 노사평화를 달성하기 위한 사회통합적 노사관계의 구축을 주요 노동정책 기조로 제시함.
- 구조조정 및 노동시장 양극화 등에 따른 노사대립이 심화되고 있는 가운데, 관련 당사자들을 모두 참여시켜 대화로 문제를 해결하자는 정책기조는 매우 적절하였으며, 또한 바람직하였다고 판단됨.
  - 특히 정부는 노사관계 문제와 관련해서는 적절한 방향제시와 함께 기존 정권들의 노동배제적 성향을 극복하려는 의지를 보임.
- 그러나 이러한 초기 목표와 방향 제시의 긍정성에도 불구하고, 집권 전반기 노동 '정치'가 파행으로 치달으면서 출범 초기 내걸었던 사회통합적 노사관계를 실현하기 위한 각종 후속조치들은 현재 실종상태임.
  - 특히 이 과정에서 노동조합의 지나친 투쟁일변도 행태, 내부 정파간 투쟁, 일부 노조간부의 부정부패 사례 등은 비판받아 마땅하나 정부 역시 중립적 중재나 합

리적 해결책 제시보다는 대기업 노동조합의 이기주의, 비합리주의에 대한 감정적 공격에 치중하면서 사태를 더욱 악화시킴.

- 또한 현재 입법 추진 중인 “노사관계선진화 방안”(이른바 노사관계 로드맵)은 노사 당사자, 학계, 국민여론 등의 충분한 수렴을 거치지 않은 가운데 정부에 의해 무리하게 추진됨으로써 향후 노사간 및 노정간 보다 큰 갈등을 낳을 소지가 있음.
- 그 결과 현재 거시적 차원의 노사정 대화는 전혀 이루어지지 않고 있으며, ILO 총회 연기 등 국제적 위신 추락, 초기 노동정책의 비전 상실, 노정관계의 최악의 악화 등의 상황에 이르고 있음. 이는 참여정부의 개혁정책에 대한 지지세력의 실망으로 이어져 개혁정책의 실행을 어렵게 만드는 한 요인으로 작용하고 있음.

#### □ 양극화 해소를 위한 사회통합적 노사관계정책의 목표

- 동반성장은 그 단어 뜻 그대로 드러나듯이 정부 혼자의 힘으로 부족하며, 중앙정부, 지방정부, 기업, 노동조합, 시민사회단체 등 모든 경제주체들의 참여와 협력에 기반할 때만 가능함.
- 따라서 동반성장의 모색에서 ‘전제’가 되는 것은 다른 경제주체들을 경제성장을 함께 이끌고 가는 파트너로 인정하는 것임. 그리고 동반성장의 현실화는 이러한 파트너들간의 일상적인 대화를 통해 추진되어야 함.
- 이러한 사회적 대화의 활성화는,
  - 사회적 주체의 정책협의 과정 참여를 보장하는 동시에 ‘사회적 책임의식’을 고양할 수 있음.
  - 권리와 의무에 기반한 이러한 민주적 참여 확대는 사회통합력을 제고하는 데 기여.
  - 또한 민주적 참여 확대는 사회정책 추진이 사회적 동의에 기반해 이루어지도록 함으로써 관련 정책 뿐 아니라 그와 연관된 다른 정책들의 정당성 확보에 도움.
  - 나아가 대화와 타협의 문화를 정착하는 데 기여함으로써 사회갈등의 상시적 흡수 및 사전 예방력을 제고함.

- 결국 이 전체는 정책 참여를 통한 진정한 참여민주주의의 구현이라고 할 수 있음.
- 따라서 사회적 대화를 통한 동반성장의 모색은 권리와 책임의 상호강화를 통해, 그리고 장기적 지속성장이라는 그 긍정적 결과물을 통해 자연스럽게 국민적 “사회통합”을 창출할 것임.
- 사회통합적 노사관계는 이러한 사회통합을 달성하기 위한 가장 중요한 요소로서의 중요성을 가짐.
- 사회적 대화체제는 장기적으로는 모든 정책의 입안과 실행에서 다양한 사회적 주체들의 참여를 실질적으로 보장하는 방식이 되어야 하나 단기적으로는 동반성장을 위한 노사관계의 회복에 초점을 두어야 함.
- 이를 위해서는 사회통합적 노사관계정책 회복에 대한 정부의 의지를 명확히 하고 정부의 적극적 주도를 통해 사회적 대화가 상시적으로 또 구조적으로 이루어지도록 해야 함.

□ 사회통합적 노사관계를 위한 정책내용

- 사회통합적 노사관계의 추진을 둘러싼 정부 내 이견 해소가 급선무
- 장기적으로는 사회통합적 노사관계 구축을 위한 법률, 제도 구축

○ 다층적 사회적 대화 체제

- 전국 수준에서의 노사정위원회, 산업 수준에서의 산별 협의, 산별 교섭체제, 사업장 수준에서의 경영참여 및 협력체제 구축.
- 이를 위한 각종 법률 개정 및 지원 체제 정비

○ 노동조합의 적극적 참여 보장

- 노동조합을 국정 운영의 파트너로 받아들이고 노동조합이 그 권리와 의무를 합리적으로 행사할 수 있도록 지원
- 정부의 각종 경제, 사회, 노동정책 관련 노사정 3자 공동운영 시도(특히 사회보험, 교육훈련, 고용안정 등)
- 노동조합의 사회적 기능(교육훈련, 고용안정, 연구 등)에 대한 지원, 인적 자원의 개발 지원

○ 노사단체의 합리적 행태 구축 지원

- 사용자에 대해서는 소유구조와 지배구조의 투명화와 참여적 경영 촉진
- 합리적 노사관계 구축을 위한 인센티브 강화(점수제에 의한 공공부문 입찰 가산점)
- 사용자 중앙단체 및 업종별 단체 육성 유도
- 노동단체에 대해서는 내부운영의 민주화와 투명화 촉진
- 산별 노조체제 및 산별 협약체제 구축을 위한 법률, 제도 개선 및 지원

○ 모범사용자로서 공공부문의 선도

- 공공부문의 고용안정과 무분별한 외주화, 용역 남용 억제
- 공무원 노조 합법화에 따른 합리적 단체교섭 관행 정착
- 각급 공무원에 대한 노사관계 교육 강화, 노사관계 전문가 육성.

#### 4. 참여복지정책의 목표와 내용

□ 참여복지정책의 실천 필요성

- 참여정부는 국민의 정부 시절에 이루어진 복지확대의 연장선에서 ‘생산적 복지’를 보완하는 ‘참여복지’를 주창하면서, ‘참여복지와 삶의 질 향상’을 복지정책 기조로 제시함.

- 그리고 복지전달체계에서의 혁신을 시도하는 동시에 기존 제도들의 확대와 내실화를 도모함으로써 복지 수준의 실질적 향상에 일정 정도 기여함.
  - 대표적으로 사회복지행정의 근본적 변화를 가져온 지방이전, 소외계층의 기초보장을 위한 국민기초생활보장제도의 정착, 건강보험의 형평성 추구, 산재보험 개선 노력, 그리고 국민연금의 재정안정화 방안 마련, 노인요양보험 도입 시도 등이 있음.
  - 이러한 참여정부의 사회복지 노력은 점증적 증가추세를 보이는 예산규모 변화 추이에서 잘 드러남.
  
- 그럼에도 불구하고 참여정부의 ‘참여복지’는 아직 개념자체가 모호하며, 무엇보다 그것을 대표하는 정책이 없음.
  - 지난 2년 반 참여정부의 주요 사회보장제도는 새로운 입법을 통해 질적인 개선을 가져온 부분이 거의 없음. 현재 논의되고 있는 노인요양보험제도 역시 금번 정기국회에서 통과 여부가 불투명할 정도로 아직 준비가 미흡한 실정임.
  - 대신 예산이 크게 소요되지 않는, 건강가정기본법과 저출산 고령사회 기본법을 입법화하였는데, 이 중 건강가정기본법은 복지의 후퇴라는 학계의 평가가 있을 정도로 제대로 된 정책지향을 담고 있지 못함.
  
- 특히 빈곤률의 증가와 빈부의 양극화가 심각하게 이루어지는 현실에서 국민기초생활보장제도와 국민연금제도의 적절한 법 개정이 이루어지지 않았다는 사실은 중대한 한계로 판단됨.
  - 대표적으로 국민연금과 관련하여, 참여정부는 거의 무의사 결정으로 일관하는 태도를 보임. 이는 제도적 불신과 사회적 논란을 가열시킴. 국민연금제도에 대한 불신은 사적인 노후보장 지출을 늘리면서 전반적인 소비 위축으로 이어지는 악순환을 야기하는 데 일조.
  - 참여정부는 기초생활보장제도와 관련하여 지역별·가구별 특성에 따른 최저생계비 적용, 부양의무자 기준 완화, 그리고 차상위계층에 대한 개별급여(부분 급여) 세 가지 공약을 내세운 바 있으나, 그 실질적 개선은 적어도 현재까지는 이루어지지 않고 있음.

- 이 외에도 국민연금 재정안정화의 담보, 공무원 연금 등 특수직 연금에 대한 개혁 후퇴, 건강보험의 실질적 보장범위, 국민기초생활보장의 행정편의적 전달·적용체계, 사회보험 관리운영의 관료주의, 고용보험의 실업대책 효과성 미비 등도 여전히 문제임.
- 그 결과 기초보장제도의 내실화와 확대 등 여러 사회보장제도의 실질적 개선은 사회적 양극화에 대한 필수적 대응임에 분명하나, 참여정부 시기 소득의 양극화, 복지의 양극화, 사회보험의 양극화 등은 전반적으로 더욱 심화되어 옴.

#### □ 참여복지정책의 목표

##### ○ 참여복지 개념의 재정립

- ‘참여복지’의 개념은 ‘참여’가 ‘복지’를 수식하는 것(또는 그 역)이 아니라, ‘참여’와 ‘복지’가 ‘따로 또 함께’ 있는 즉, 대등하지만 또 같이 추구되어야 할 목표라는 점이 분명하게 제시되어야 할 것임.
- 즉, ‘참여복지’는 참여정부가 국민의 삶의 질을 보장하기 위하여 취할 수 있는 다각적인 수단·정책들을 수립하고 실행하는 원리로서의 ‘참여’와 그것을 통해 도달·성취하고자 하는 국민의 삶의 질이라는 목표로서 ‘복지’의 결합이라고 할 수 있음.

##### ○ 이러한 참여복지를 실행하기 위해서는,

##### - 기초적 생활의 보장

- 일반적으로 한 시민이 어떠한 공익적 일에 ‘참여’한다는 것은 자신의 ‘인간다운 생활’(헌법)과 ‘건강하고 문화적인 삶’(사회보장 기본법)이 보장된 상태라는 것이 전제되어야 함. 즉 자신의 끼니를 걱정하는 사람에게 공익적인 일에 참여하라는 것은 너무 가혹할 뿐만 아니라 그 자체가 성립되지 않음.

- 따라서 ‘참여복지’의 한 핵심이 시민의 자발적인 참여라고 한다면, 기초적인 생활이 보장되지 않는 상태 즉, 사회적으로 배제(socially excluded)된 상태에서, 공익적인 일에 참여를 요구한다는 것은 논리적으로 모순일 뿐만 아니라, ‘참여할 수 있는 국민’과, ‘참여할 수 없는 국민’ 즉 공민권이 박탈된 국민으로의 분열을 유발하는 것이 됨. 이러한 점에서 어떠한 경우에도 ‘인간다운 생활’을 보장할 수 있는 제도적 기반을 갖추는 것이 참여복지의 전제가 되어야 함.

－ 보편주의: 보편적 수당제도의 확대

- 참여복지를 활성화하기 위해서는 사회적 형평성이 제고되는 방향으로 복지체제를 재구성하여야 함. 예를 들어 국가복지체제의 중심 제도인 사회보험은 소득이 있는 사람이나 정규적인 직장을 가진 사람과 소득의 기회가 원천적으로 배제되어 있는 사람 사이에 있는, 처음부터 메울 수 없는 간극에서 출발하여 그 간극을 더욱 늘리는 방식으로 작용하는 역진적 성격을 갖고 있음. 따라서 이 후자의 입장에 있는 사람들, 특히 사회적으로 매우 불리한 장애인, 노인, 한부모 가구 등에 대해서는 비용을 보전하는 추가제도가 반드시 필요함.
- 즉 상호성(相互性)의 관점에서, 정부는 추가비용의 보전의 형태로 보편적인 수당을 제공하고 이를 받는 사람은 공익적인 일에 참여하는 방식으로 참여복지를 구성해야 함.

－ 적극적 노동시장 정책

- 근로연계복지(workfare programme)는 복지수급자가 자활을 위해 노력하는 대신 국가는 자활지원 서비스와 최후의 의지처로서의 일자리(job of last resort)를 제공해야 한다는, 수급자와 국가 간의 상호의무관계에 대한 관념에 입각.
- 사회정책이 장애인, 여성, 노인 등 비경제활동인구의 경제활동 참여를 유도, 경제의 잠재성장율도 높이는 한편, 개인의 경제적 자립을 꾀할 목적을 가지고 있다면, 정부는 원하는 사람 누구에게나 풍부한 훈련기회와 양질의 고용안정 서비스, 그리고 탁아비 보조와 의료보험, 세금공제 등의 지원 서비스를 강화할 필요 있음.

－ 민주적 시민참여의 제도화

- 다원적 이해관계의 조정은 정책시행에 있어서 핵심적인 과제임. 이해관계의 조정과정 이 부재하거나 왜곡되는 것은 정책 자체의 실종을 초래하는 경우도 종종 있음.
- 이러한 점에서 선진 복지국가란 복지정책을 과학적으로 설계할 수 있는 능력 뿐 만 아니라 국민의 다원적 이해관계를 국민적 합의수준으로 끌어올릴 수 있는 조정능력이 있는 국가임.
- 따라서 사회정책을 비롯한 각 분야 집행기구들의 기능과 위상에 대한 재점검 및 재구성이 필요함.

－ 지역사회 단위의 자치형 서비스체계 구축

- 4대 사회보험의 확대와 국민기초생활보장제도의 도입 등과 같은 제도적인 발전 중심에서 탈피, 실제 국민들의 삶의 현장에서 다양하게 나타나는 사회적 욕구를 해결할 수 있는 사회복지 서비스 분야의 개선이 필요. 이는 현실에서 지역사회에 밀착된 복지체계의 구축을 요구.
- 현재 지역사회 및 민간영역에서 사회복지 인력이나 관심 등이 꾸준히 성장하고 있지만, 모두 고립분산되어 있어 지역주민이 급박한 문제로 도움이 필요할 때 실질적인 도움이 되지 못함.
- 따라서 지역사회에 흩어있는 다양한 사회복지 인력 및 자원들을 조직적으로 체계화하여 주민들에게 보다 효과적인 서비스를 제공할 수 있는 체계를 구축하는 것이 필요.
- 이를 위해서는 일정기간 동안 정부의 역할이 절대적으로 필요함. 유럽 선진복지 국가의 사례가 보여주는 것처럼 정부가 주도하여 분산되어 있는 사회복지 자원을 네트워크화하면, 지역주민에게 복지서비스를 공급할 수 있는 지자체의 역량이 증대됨. 이를 통해 복지서비스 전반의 질을 향상.

□ 사회 양극화 해소를 위한 참여복지정책의 내용

- － 사회양극화 해소를 위한 복지정책은 상당부분 내용이 갖추어 있으며, 따라서 현실화가 급선무임

- 이는 정책적 우선순위(보편적 적절성)의 설정과 복지재정 장기적 안정성 확보(선진국 수렴 수준)가 가장 우선적 목표라는 의미

○ 사회복지의 종합적 효과성 확보 체제 마련

- 사회보장의 기능을 확보하고 사회보장체제의 기본구도를 확립하기 위해 사회보장의 우선순위에 대한 기본원칙 마련.

- 원칙 1: 1차 안전망으로서 사회보험을 우선 적용하고 탈락자에 대한 2차 안전망으로서 사회부조 및 사회복지서비스의 보완기능을 갖추도록 함.
- 원칙 2: 기초생활보장을 우선으로 하고 단계적 상위욕구 보장을 체계화함.
- 원칙 3: 사회보장의 정책순위는 예방정책 → 재활정책 → 보호정책으로 함.
- 원칙 4: 비용손실의 보전은 소득손실의 보전을 우선하도록 함.
- 원칙 5: 이익집단의 형성 또는 사회적 압력을 위한 기반구축이 어려운 소외계층의 보호를 우선으로 함.
- 원칙 6: 사회복지에 의한 소득계층의 상하순위변경이나 부의 축적현상이 없도록 함.
- 원칙 7: 사회복지의 과소 및 과잉보장 요소를 제거함으로써 보장의 적절성을 확보함

- 각 제도의 기능 및 역할의 충실성과 전체 체제의 종합적 연계성 확보

- 사회보험은 성격상 빈곤추락예방기능을 위한 사각지대 해소와 급여의 과소 및 중복 등에 의한 과잉보장 제거
- 공적부조제도의 정상화로 차상위계층의 개념을 극복하고, 내부적으로 빈곤추락, 빈곤예방, 빈곤탈출의 기능이 작동하도록 재정비함.

○ 장기실직자 등 사회변화에 대한 새로운 대응 체제의 구축

- 노동시장 변화에 따른 실직 기간의 장기화에 따른 새로운 빈곤 추락 위험의 증가로 고용보험의 실업수당으로는 한계, 따라서 소득 및 자산조사에 의한 실업부조제도도입을 적극적으로 검토할 필요가 있음.

○ 장기적 재정계획확립을 통한 재정부담 예측 가능성 확보

－ 선진국의 재편과 재정지출의 수렴현상에 대한 벤치마킹

- 서구 복지국가의 다양성에도 불구하고 재정지출이 장기적으로 수렴하는 현상을 보이고 있음.
- 노르딕형 국가는 GDP 대비 30%를 상회하는 수준에서 체제 개편을 통하여 현재는 30% 이하로 장기적으로는 25% 수준으로 하향 안정화 추세를 보임.
- 유럽대륙 국가는 GDP 대비 25-30% 수준에서 장기적으로 25% 수준으로 조정되고 있음. 앵글로 색슨 국가들은 20% 안팎의 복지지출을 25% 수준으로 상향조정할 수밖에 없는 사회경제적 상황에 직면해있는 것으로 여겨짐.
- 이러한 장기적 수렴현상을 감안할 때 한국의 복지지출도 장기적으로 GDP 대비 25% 수준을 목표로 제반정책과 제도를 정비할 필요가 있음.
- 재정목표를 원활하게 달성하기 위해서는 일정 수준(GDP 대비 20% 까지)까지 복지 예산증가율을 매년 20%수준을 유지하고, 그 이후에는 수렴할 수 있도록 조정함.

－ 부처간 사회정책에 대한 예측가능성의 증대와 갈등 요인의 제거

- 수렴론의 응용은 단계적이고 점진적인 복지 확대의 일관성을 확보할 수 있으며, 이는 부처간 성장과 분배라는 논란의 여지를 최소화 할 것임.
- 경제부처는 재정부담의 예측 가능성 확보로 안정성을 기할 수 있으며, 사회부처는 사회복지의 비효율성을 제거 하면서 사회보장의 적절성을 확보할 수 있게 됨.
- 부처간 내적 갈등요인의 제거는 사회정책의 국민적 갈등 해소에 상당히 기여할 것임.

□ 현행 제도별 문제점 진단과 개선안

○ 사회보험분야

－ 국민연금제도

- 현행 제도 개선: 유족급여, 장애급여의 낮은 수준은 유례없는 규정으로 제도 취지를 전혀 반영하지 못하고 있음. 따라서 국민연금의 정상적인(경과조치: 특례관련 수급자를 제외한) 모든 수급자에 대하여 최저생계수준(공적부조이상)이상의 보장으로 전환함.
- 체제 개선안: 현행 재정안정화를 위한 개편안은 연금수급자의 절반수준이 최저생계비 이하의 연금을 받게 됨. 실제 제도 역할에 결정적 결함이 발생할 것임. 따라서 연금재정안정화 방안은 최저생계비 보다 낮게되는 수급자에 대한 보완조치가 병행되는 개선안으로 전환이 필요함.

－ 건강보험제도

- 현행 제도 개선: 만성질환을 제외한 장기환자에 대한 본인부담경감제도의 강화와 (재산)조사를 통해 의료급여 대상자로 전환

－ 산재보험제도

- 현행 제도 개선: 공무원 및 사립교원 그리고 군인의 예방과 재활은 전무한 실정으로 행정적 연계 또는 아웃소싱을 통한 개선책 마련.

－ 고용보험제도

- 현행 제도 개선: 공무원 및 군인의 노동시장진입 능력 배양을 위한 직업능력개발제도 도입. 실업수당(구직급여)제도의 정상화

－ 종합 영역

- 급여 중복 및 탈루 현상에 대한 과잉보장 및 고소보장에 대한 제도 정비
- 사회정책영역간 소득체제의 단일화 방안 및 장기적 소득과약체계 도입

○ 공적부조

- 현행 제도 개선: 예방사업의 구축으로 현행 빈곤 대상은 아니나 자연재해 등으로 빈곤추락 대상자에 대한 일시 급여제공제도 도입을 통한 빈곤추락예방사업의 활성화
- 체제전환: 차상위계층 개념을 삭제하고 빈곤계층에 대한 정상적인 공적부조 대상 (차상위계층은 빈곤계층과 공적부조의 괴리를 의미하는 것임) 으로 전환되는 근본적인 체제 전환 대응책 마련

○ 신빈곤 위험계층에 대한 새로운 체제 도입

- 실업부조제도의 도입: IMF 이후 새로운 빈곤 위험 계층으로 부각되고 있는 장기 실직자에 빈곤추락 위험증가로 대한 지속적 관리 및 보호사업의 전환이 필요. 실업부조제도의 도입을 통하여 노동시장 변화에 따른 빈곤추락 위험계층에 대한 추가적 대응전략 추진이 필수. 실업부조 제도 도입을 통한 실업자에 대한 단계적 보장체계 확립

## 제4장 사회정책 실현을 위한 전략과 실천방안

### 1. 사회양극화 해소를 위한 국정중심과제의 재정립

#### □ 국정중심과제 재정립의 필요성

- 참여정부 출범 이후 정부가 정치·행정 영역의 개혁을 최우선 순위로 설정하면서, 정치 개혁이나 지방 분권 등에 비해 사회정책 관련 과제는 국정의 우선과제로서 제대로 위상을 정립하지 못함.
- 사회정책의 적절한 위상 정립 실패와 더불어 경제정책과 사회정책의 불균형과 괴리, 나아가 경제정책이 사회정책을 지배하는 상황으로 귀결됨.
- 시장실패를 보완하기 위한 사회정책이 경제정책에 종속됨에 따라 신자유주의적 세력의 공세범위와 강도가 더욱 강화되었으며, 이는 다시 사회정책의 약화를 가져오는 악순환이 발생.
- 그 결과 사회 양극화가 심화되고 있음에도 불구하고 이에 대한 사회정책의 대처는 참여정부 중반까지 국정의 중심과제로 등장하지 못하였음. 따라서 정부의 사회정책은 그 실제 노력보다 훨씬 더 과소평가될 수밖에 없는 상황이 됨. 즉 참여정부는 국민의 생활과 직결되는 정책 분야에서 키워드가 없는 정부, 뚜렷한 업적이 없는 정부로 평가받게 될 가능성이 있음.

#### □ 사회정책에 대한 장기적 전망의 명시

- 집권 후반기 정부가 할 일은 동반성장과 사회양극화 해소를 국정의 중심과제로 명확히 제시하고 그 실현을 위한 사회정책의 목표와 방향에 관한 거시적 틀을 짜는 것임.

- 이를 위해 발전모델과 민주화에 대한 재성찰 및 인식 전환에 기초하여 사회정책의 기본담론을 구축할 필요 있음. 사회정책의 이념 및 논리가 개발되어야 하고, 가급적 단순한 구호로 그 지향점이 명시되면 더욱 바람직함.
- 사회정책 분야에서 국가 차원의 종합적 실천계획을 수립할 필요 있음. 이를 통해 향후 정권의 성격에 관계없이 지속될 수 있는 한국 사회정책의 장기적 제도화를 지향.
- 즉, 정부는 한국사회가 장기적으로 추진해나가야 할 거시적 발전모델과 그 속에서 사회정책이 담당해야 할 역할 및 위상에 대한 비전을 제시할 필요 있음.

#### □ 정부의 책임성 강화와 선도

- 사회정책은 전체 국민의 복리 증진과 위험의 분산이라는 그 특성상 가장 많은 정보와 자원이 집중되는 국가-정부의 주도적인 역할과 책임의식 없이는 현실화되기 어려움.
- 또한 정부의 주도과 책임은 다른 사회 주체들의 호응성을 진작하는 계기가 됨. 다양한 이해세력들 간의 파워게임이 다반사인 사회정책분야에서 사회적 책임성과 호응성에 대한 정부의 선도 부재는 사회정책을 둘러싼 모든 논의들을 이익집단 정치로 만들 위험이 있음.
- 따라서 참여정부는 양극화 해소와 동반성장을 정책 목표로 내걸고 일관된 사회정책을 추진해야 할 것임. 이 때 무엇보다 가장 중요하고 시급한 것은 사회정책을 향후 국정의 최우선 과제로 한다는 것이 명백히 선언되는 것임.
  - 참여정부의 지지세력을 다시 불러 모을 구호가 필요함.
  - 동반성장·양극화 해소 등은 “성장이냐 분배냐”와 같은 논쟁을 불러일으킬 가능성이 적고 모든 국민들이 지지할 수 있는 구호임.
  - 정부 선언의 신뢰성을 국민들이 확인할 수 있도록 사회정책이 지속적으로 추진되고 있음을 꾸준히 알려야 하며, 특히 대통령이 지속적으로 그것들을 관리·감독하고 있음을 가시적으로 보일 필요가 있음.

- 집권 후반기의 참여정부는 국정외 기본방향을 경제정책과 사회정책의 긴밀한 결합을 통해 양극화를 해소하고 이로부터 성장 동력을 회복시키는 데 주력하되, 그 출발점은 위의 과정을 통해 개발된 사회정책의 청사진 특히 그에 담긴 이념과 지향을 참여정부의 국정목표로 명확히 '선언'하는 것에서 시작할 필요 있음.

## 2. 사회정책에 대한 적극적 담론 개발

### □ 사회정책에 대한 담론 개발의 필요성

- 사회정책의 비전뿐만 아니라 정책 내용 등을 둘러싼 담론형성도 활발하게 이루어지지 않아 사회정책의 체계적 추진에 걸림돌이 됨.
- 사회정책과 관련된 내용에 대한 기득권 세력의 과상적 공세에 정부의 반응이 수세적이고 방어적임.
  - 보수기득권 세력은 참여 정부의 여러 정책적 시도를 사사건건 성장 대 분배라는 이분법으로 단순 환원하여 장기적인 경기 침체 상황 하에서 일반 대중의 심리적·정서적 지지를 얻어내는 데 적지 않게 성공해 온 반면, 참여 정부의 고위 인사들은 적절한 대응 논리를 개발하지 못한 채 보수 언론이 주도하는 이분법 담론에 휘말리거나 참여 정부 정책에 대한 '방어적 부정'에 급급해 왔음.
  - 그리고 그 결과는 성장 우선론의 재확인 또는 강화로 이어져 사회정책의 지속적 추진에 걸림돌로 작용하는 악순환이 발생.
- 이는 사회정책과 관련된 정부 내부의 담론 생산내용이 불충분하며 그로부터 비롯된 확산감 결여에 기인한 것임. 사회정책의 내용이 정치적 쟁점이 될 때 정부는 그러한 공론장을 보다 주도적으로 이끌고 나가 전체 논의를 생산적인 것이 되게 할 필요성이 있으나 현실에선 오히려 끌려다니는 모양새가 연출되고 이는 정부정책에 대한 국민의 신뢰를 더욱 떨어뜨리는 결과를 낳음.

- 성장과 분배 등 사회정책과 밀접히 관련된 주제 및 사안에 대해 정부는 사회정책의 철학과 장기 전망 등 다양한 담론들을 생산, 이에 기반하여 좀 더 자신감을 가지고 대처할 필요 있음.
- 지속되는 경기 침체와 그에 기초하여 다시 부상한 선성장 후분배론은 전반적으로 사회정책의 필요성과 시급성에 대한 국민적 공감을 얻기 어려운 상황을 낳음. 성장 우선론은 오랫동안 한국 사회를 지배해 온 이데올로기로 대중적 지지 기반이 매우 강고하며, 특히, 외환위기 이후 경제적 불안감이 높아지면서 과거 고도 성장기에 대한 맹목적인 향수가 확산되었고 이것은 다시 성장 우선론에 힘을 실어주는 결과로 나타남.
- 이런 상황에서 정부의 대응은 조직적이고 체계적인 것이 아니라 매우 산발적이고 파편적인 것이었음. 또한 보수 기득권 세력의 분배 편향 비판 등 여러 정치적 공세에 대해서 소극적 부정으로 일관한 경향이 강함.
- 그러나 이러한 소극적 부정은 기득권 논리에 굴복하는 것일 뿐만 아니라 참여 정부의 잠재적 지지 세력을 실망시켜 온 주요 원인의 하나였음을 상기해야 함.

#### □ 사회정책에 대한 담론의 내용

- 사회정책 추진에 대한 정부 자신의 적극적 긍정을 위해서는 성장과 분배, 경제정책과 사회정책의 관계 등에 대한 정부의 명확한 입장과 관점을 가질 필요 있음.
- 성장과 분배가 제로섬 관계이고 따라서 성장을 위해 분배를 희생하거나 유보해야 한다는 신자유주의적 입장은 보통 경제성장률의 촉진을 위해 복지지출을 삭감해야 한다는 주장을 펼침. 그러나 최근 유럽의 경제성장에 대한 경험적 분석들은 복지지출의 삭감이 경제성장을 가져왔다는 가설을 입증하지 못하고 있음.
- 선진국 등에서 복지국가의 기본 골격이 여전히 유지되고 있는 이유로서 그것의 기본 취지는 여전히 유효한 목표이며, 특히 그 필요성과 성장을 위한 역할은 세계화와 신자유주의가 강제하는 오늘날의 상황에서 더욱 절박함을 적극적으로 역설해야 함.

- 20세기 복지국가가 이념으로 삼았던 시민권의 핵심 즉, 기본적으로 문화적인 생활을 권리로서 보장하는 사회적 권리(social right) 이념은 여전히 유효한 지향점이자 국가의 의무임.
- 미래에 대한 예측불가능성, 불확실성이 갈수록 증대하고 있음. 그에 따라 퇴직 이후 생계 등에 대한 대비책을 마련할 개인의 능력은 갈수록 제약되고 있음. 현실적으로 가장 많은 정보와 능력을 갖는 국가가 그러한 개인들을 도와줄 집합적 대비책을 마련하는 것이 가장 적절하며 또한 효율적임.
- 시장경제에 필연적으로 수반되는 계층화 및 갈수록 심화되는 양극화가 생활에의 불안을 가중시켜 국민 통합을 갈수록 저해하고 있음. 국가의 적절한 소득재분배 기능은 소외된 계층의 통합 및 개인의 생애 불확실성을 낮추어 사회통합에 기여할 수 있음.
- 오늘날 실업, 곤궁, 산재, 질병, 퇴직 등 개인이 경험하는 돌발적 위험은 더욱 커졌을 뿐만 아니라 그 규모나 경제적·사회적 효과 면에서 비용이 더욱 커지고 있음. 국가의 집합적 대처만이 이러한 일반화된 사회적 위험을 관리할 수 있으며, 또한 그것이 사회전체의 후생을 증진할 수 있는 유일한 길임.
- 고령화, 출산율 저하 등으로 부양부담 증가 및 미래사회의 노동력 부족 등 지속적인 성장동력의 확보 문제가 긴급해 지고 있음. 국가는 제도화된 세대간 이전으로 노령세대를 부양함으로써 세대내 불평등의 완화뿐만 아니라 장기적 안목속의 성장동력 확보를 계획·추진할 수 있음.

### 3. 사회정책 추진을 위한 집행체계 마련

#### □ 사회정책 추진을 위한 집행체계 정립의 필요성

- 사회정책 위상 정립 실패와 바로 연결되는 또 하나의 중요한 문제는 현 정부의 핵심적인 사회정책 추진 주체가 매우 모호하다는 것임.
- 청와대, 행정 부처, 국책 연구소, 각종 위원회 등 사회정책을 입안, 추진하는 각종 조직을 총괄하는 사회정책 총괄기능이 미흡함. 이에 따라 정책입안·추진 주체들의 사이의 커뮤니케이션 문제 발생, 자문 및 실행조직의 파편화와 연계 부재가 나타나고 있음.

- 이는 불가피하게 인력 분산, 중복 과제 수행, 조율 혼선 등을 야기하면서 정책적 자원을 낭비시키고, 정책 추진 및 집행체계의 부실화, 그리고 관료주의적 책임회피 경향을 야기.
  - 현재 사회정책을 조율하기 위한 사회부처장관회의가 있으나 경제정책조정회의만큼 공식적 제도화나 예산조정권 등이 미흡하며, 직급상의 문제(부총리제도)도 있음.
  - 이에 따라 사회정책 분야의 법제화나 정책의 현실화를 위한 집행과정의 세부적 절차 마련 및 집행과정상에서 예상되는 난점 등에 대한 대비 등이 매우 미흡함.
- 경제정책과 사회정책간의 이견이나 갈등을 조정할 수 있는 총괄기능이 미흡하며 그 결과는 사회정책 분야에 일방적인 경제정책 논리의 관철, 그리고 사회통합적 노동정책의 실질적 폐기 등으로 나타나고 있음.
- 특히 후자의 경우 개혁적인 노동시장·노사관계 정책을 추진하던 주체들의 상호연계 및 집행과정에서의 제도적 참여가 이루어지지 않음으로써 행정부처가 준비해 오던 과거정부 시절의 기존 노동정책이 일부 변형된 형태로 참여정부에서 그대로 실행되었고, 이는 초기의 적절한 정책기조와 달리 보다 보수적인 방향의 노동정책의 실행으로 귀결됨.
- 참여정부는 여러 가지 ‘위원회’의 형태로 국정과제를 둘러싼 이해관계의 조정과정을 적어도 형식적으로는 보장하고 있으나 실질적 운영과정에서는 상당히 미흡한 상태임.
- 사회정책과 관련 있는 각종 위원회에 정부측 위원들이 다수 포진하고 있으며 특히 그 가운데 경제부처 위원들은 사회정책의 확대에 매우 부정적인 입장을 보이고 있음. 반면 민간위원들은 전문가 등 개인 자격이 대부분으로서 노동, 복지수혜자 등의 대표 참여에 의한 사회적 협의기구로서의 위상을 갖지 못하고 있음.

□ 사회정책 추진체계의 정립 방향

- 사회정책 추진을 위해서는 그 책임 주체들의 정비와 적절한 집행체계를 마련할 필요 있음.
- 사회정책 총괄기능의 강화: 사회부총리제를 신설하고 사회부처장관회의에 보다 공식적인 기능과 예산조정권 등을 부여함으로써 사회정책의 위상 강화.
- 경제정책과 사회정책 간의 이견, 갈등을 조정하기 위한 조정기능 강화. 이를 위해 대통령 혹은 총리 주도로 경제, 사회분야의 핵심부서장들이 참여하는 경제-사회정책 조정회의 신설.
- 사회, 노동, 복지관련 각종 위원회가 실질적으로 사회적 협의기구로 기능할 수 있도록 위원회의 기능과 사무국 구성, 위원구성의 전면적 개혁 등을 단행해야 함.
- 사회정책의 지속적 추진을 위해서 사회정책을 전담할 수 있는 집행체계 및 공동의 논의와 작업을 위한 틀, 즉 청와대(외곽 자문 조직 포함), 행정부, 여당 등을 체계적으로 묶을 수 있는 커뮤니케이션 채널과 제도적 틀의 구축이 시급함.
- 최근 정부가 제안한 「국민대통합 연석회의」의 구조와 기능을 명확히 하고 실질적인 정책자원을 투입함으로써 사회통합과 지식기반경제로의 전환 및 장기적인 경제사회발전 방안을 마련할 수 있도록 함.
- 각 부처간 예산의 확보 및 예산집행의 효율성 통제를 위한 별도의 제도화를 고려해 볼 필요 있음.
- 지속적인 정부개혁을 통해 동반성장과 양극화 해소를 통한 사회통합의 논리가 정부 내에서 공유될 수 있는 조직혁신을 지향해야 함.
- 일례로 스웨덴의 경우 정부조직에 다른 조직논리(예를 들어 자발성을 중시하는 시민단체 등)를 도입하여 운영하는 등의 실험을 지속적으로 추진하여 정책의 효과성이나 효율성 면에서 상당한 성과를 거둠.

#### 4. 정책자원의 적극적 투입

##### □ 사회정책에 대한 정책자원 투입 확대의 필요성

- 참여정부의 사회정책이 현실화되는 데 큰 장애가 된 것은 충분한 인적·물적 자원의 투입이 실패한 것임.
  
- 대표적으로 복지정책의 경우 인적, 물적 자원의 투입 부족으로 사회보장의 사각지대가 매우 넓고 보장수준도 매우 낮음.
  - 참여정부의 사회복지 예산규모나 정부 지출 대비 비중이 지속적으로 증가하긴 하였으나, 선진국에 비해 GDP 대비 정부지출 비중 자체가 여전히 매우 낮고 절대적 규모면에서 큰 격차가 있음.
  - 예산 부족에 따른 사회보장제도의 한계가 지속적으로 지적되어 왔음에도 불구하고 ‘참여복지’ 정책은 “복지병”의 방지를 우려하고 있는데, 이는 분배와 복지의 경제성장 저해를 주장하는 신자유주의 세력 또는 정부 내 경제부처의 영향력을 반증하고 있음.
  - 즉, 경제정책과 다른 논리 및 취지를 가진 사회정책의 필요성과 유용성을 정부 내에서조차 효과적으로 설득·주장·추진할 수 없는 상황임.
  
- 이는 정책집행체계의 미비와 함께 적절한 혁신적·전문적 인적 자원이 사회정책 분야에 투입되지 못했기 때문임.
  - 사회정책 추진에는 굉장히 다양한 이해관계 세력간의 갈등과 경쟁이 수반되며, 따라서 정책 내용의 조율과 실질적 집행을 위해서는 전문성과 실용적 능력을 갖춘 정책추진 인력이 상하부 모두에 적절히 배치되어야 함.
  - 특히 사회정책을 집행할 제도적 장치가 부재한 상황에서 경제부처 등 타 부처를 제어하거나 견인할 정치적 능력을 가진 주도 인력의 충분한 확보는 절대적임. 그러나 정부는 이를 위한 적절한 인사조치 등을 취하지 못함.

□ 사회정책을 위한 정책자원 투입의 방향

- 현재 참여정부가 구상하고 있는 사회정책의 내용을 현실화 하기 위해서는 인적·물적 자원의 충분한 확보와 배치가 급선무임.
  
- 우선 충분한 재정 확보가 필수적.
  - 한국의 복지 지출 목표를 장기적으로 선진국 수준으로 하되 이를 위한 예산 확보를 위한 장기적, 단계적 계획을 수립하고 추진할 필요 있음.
  - 복지재정과 마찬가지로 노동정책 재정 역시 그 재원을 다양화하고 규모를 확충하기 위한 단계적 계획을 마련하고 추진해야 함.
  - 이를 위해 단기적으로는 재정지출의 우선순위 재조정, 낭비적 요소의 제거 등이 필요하되 중장기적으로는 결국 조세부담률 역시 선진국 수준으로 인상하는 것이 불가피할 것임. 이를 위한 새로운 세원 발굴이나 누진세의 강화, 목적세 신설 등 다양한 방안을 검토할 필요. 이는 상당한 정치적 부담이 따르는 일이지만 미래를 위해 불가피한 일이기도 함.

### <영국의 의료개혁 사례>

영국의 의료제도는 국가기관(NHS)이 운영하는 공공부문의 일부로서 그 원은 일반조세에 의한 재정지출 74%, 국민보험으로부터의 전입예산 21.5%, 환자부담(약제부담 등) 4.5%(2004년)로 되어 있어 국민 모두에게 사실상 무료의료를 제공하고 있음. 그러나 재정부족으로 인해 영국의 GDP 대비 의료비 지출비율은 6%로서, 유럽 평균(9%)에 크게 못 미쳤으며 이에 따라 의료서비스의 공급부족에 따른 대기환자의 증가, 서비스 질의 저하, 환자의 선택기회 감소 등의 문제가 야기됨.

보수당 정부 시절에는 의료제도의 민영화, 시장화(=환자부담의 증가)에 의해 이 문제를 해결하려 했으나, 1997년 블레어 총리의 노동당 집권 이후, 이러한 방침을 폐기. 대신 NHS 개혁에 의한 비효율 제거와 국민보험료 인상을 통해 유럽 평균 수준까지 의료비의 대 GDP 비율을 높이는 것으로 방침을 수정하였음. 블레어 총리는 2001년 총선거에서 이를 주요 공약의 하나로 내걸고 승리한 후 2007년까지 NHS 예산의 매년 실질기준 7.4% 증액방침을 발표. 그 재원 조달을 위해 2003년부터 국민보험료를 노사 각각 1%씩 인상하여 NHS 예산에 편입한다고 밝힘.

이에 대해 많은 비판이 있었지만 노동당 정부는 적극적인 개혁을 추진하고 있음. 한편 노동조합과의 교섭에 의해 인력확보와 노동생산성 향상을 서로 교환함으로써 단체협약의 전면적 개혁에도 성공하였음.

— 재정 등 물적 자원과 함께 적절하고 충분한 인적 자원의 적극적 투입이 필요.

- 사회정책 분야 고위직에서 비전과 능력을 갖춘 개혁인사를 수혈할 필요가 있음. 이 때 가능한 한 사회정책 분야 관련 전문가가 충원되도록 하여, 사회정책 분야가 경제정책 논리에 종속되는 등의 사태를 방지.
- 또한 정부 내 공무원들의 일상적 관행, 관습, 마인드와 관련된 문제를 해결하기 위해서 혁신적인 인사시스템 활용이 필요하며, 개방형 직위제를 넘어선 보다 새로운 제도 도입도 고려해 볼 필요가 있음.
- 사회정책을 실제 집행하는 일선 실무인력의 역량 제고를 위한 교육 프로그램이 확대될 필요가 있음. 예를 들어 고용안정센터, 지방노동청등 노동시장 정책의 전달체계, 사회복지공무원, 사회복지사 등 복지정책 전달체계의 질 제고는 사회정책의 효과성 및 효율성 제고를 위해 절대적으로 필요할 뿐 아니라 정부의 사회정책 시행 의지와 능력에 대한 국민의 이해 및 신뢰가 창출되는 원천임.

## 5. 사회정책 추진의 지지기반 확충

### □ 지지기반 확충의 필요성

- 참여정부는 출범 초기 사회통합적 노사관계와 참여복지를 주요 정책과제로 제시함으로써 근로자, 중산층, 도시서민 등으로부터 광범한 지지를 받을 수 있는 기반을 마련하였음. 이러한 참여정부의 목표가 제대로 추진되어 정책수립과 실행과정에서 참여를 높이고 그 성과가 확산되었다면 참여정부에 대한 국민 일반의 지지도는 훨씬 높아졌을 가능성이 있음.
- 그러나 실제로는 참여정부 출범 후 얼마 안가 사회통합적 노사관계정책의 포기, 참여복지 정책에 대한 광범한 참여의 부진 등으로 “참여”를 통해 국민의 통합을 높인다는 목표 실현하지 못함.
- 더 나아가 경기침체의 지속과 사회양극화의 심화 등으로 인해 참여정부 정책에 대한 국민들의 지지도 저하. 야당, 보수언론, 기득권 세력의 공세 강화. 이는 다시 참여정부의 개혁정책 추진을 제약하는 강력한 요인으로 작용함.
- 이러한 상황은 자칫하면 개혁정책 전반에 대한 국민들의 실망과 보수적인 정책에 대한 지지 증대로 이어짐으로써 결국 실질적 민주주의는 물론이고 절차적 민주주의마저 후퇴하는 결과를 가져올 가능성 있음.
- 따라서 참여정부는 단순한 정치적 지지도의 문제로만 이를 바라볼 것이 아니라 국민들의 장기간에 걸친 노력으로 달성한 한국의 절차적 민주주의의 후퇴를 방지하면서 더 나아가 실질적 민주주의를 진전시켜야 한다는 역사적 책임감을 무겁게 느껴야 할 것임.

### □ 사회정책에 대한 지지기반 확충 방향

- 적절한 사회정책이 지속적으로 추진되기 위해서는 그 추진주체가 효과적으로 육성되어야 할 뿐만 아니라 사회정책에 대한 광범위한 지지기반이 창출되어야 함.

- 계층적 이해관계가 뚜렷이 표출되지 않는 한국의 현실에서 국민들의 이해관계가 단기적이고 파편적인 물질적 이익 추구로 흐르지 않고 제도개혁을 통한 사회공동체의 발전이라는 보다 거시적이고 연대적인 방향으로 진전될 수 있도록 정부는 적극 노력하여야 함. 이를 위해 모든 수준에서의 사회정책 형성 및 수립에 있어 노동조합, 시민사회단체, 기업 등의 참여를 일상적으로 보장하는 참여형 사회정책 추진이 필수적임.
- 예컨대 복지정책의 경우 잠재적 수혜자 집단, 관계 전문가, 우호적 정치 세력, 복지 현장의 실무자(예컨대, 사회복지사, 사회복지 공무원 등)들로 구성된 ‘복지동맹’(welfare alliance)의 구축이 필요함.
- 복지 동맹의 구축을 위해서는 최근의 국민연금 반대 운동에서 확인할 수 있었던 것처럼 대중의 사회정책에 대한 인식 제고 또는 변화가 필수적임. 복지의 수혜자이자 부담의 담지자가 될 국민들의 사회정책 마인드를 바꾸지 않고는 사회정책의 확대는 요원할 것임.
  - 이를 위해서는 민관의 다각적인 노력이 요구됨. 정부는 일관성을 가지고 사회정책의 구체적인 내용을 일반 시민에게 알기 쉽게 전달하려는 노력을 기울여야 하되, 구태의연한 일방적인 홍보로 변질되지 않도록 세심한 주의를 경주해야 함.
  - 아울러 민간 차원에서도 사회정책에 대한 이해와 지지를 확산시킬 수 있는 다양한 노력이 전개되어야 함. 예컨대 현재 일부 지역사회 조직이나 주민 운동 조직이 펼쳐고 있는 ‘사회복지 학교’와 같은 운동도 장기적으로 도움이 될 것임.
- 또한 사회정책 지지 기반의 실질적, 안정적 확충을 위해서는 현행 복지정책의 실질적 개선과 확대를 통한 복지 수혜층의 확대가 필수적임.
  - 이를 위해 단기적으로는 탈빈곤 정책에 초점을 맞추되 장기적으로는 이른바 새로운 사회적 위험(new social risks)에 역점을 둔 사회정책으로의 체계적인 정책 전환이 이루어져야 함.

- 현행 탈빈곤 정책의 문제점과 한계를 해소하는 것도 소홀히 해서는 안 될 일이지만, 장기적으로는 사회정책의 초점과 방향이 중산층이 직면하는 새로운 사회적 위험에 맞추어지는 것이 바람직함. 중산층은 양적으로 또 질적으로 가장 안정적인 사회정책지지 세력이 될 수 있음.

## 6. 사회적 협의체제 마련과 사회협약 창출

- 동반성장 및 사회정책의 실시와 지속적 추진을 위해서는 경제정책과 사회정책의 추진이 사회적 협의를 통해 창출된 사회협약에 기초하여 이루어지는 것이 필요함.
- 따라서 노사정 간의 사회적 협의 체제가 구축되어야 하며, 이를 위해서는 정부의 결단과 다양한 노력이 필요함.

### □ 사회적 협의체제 구축의지의 명확화

- 사회적 협의를 통한 사회협약 창출을 위해서는 사회주체 간에, 특히 다른 사회주체의 참여를 주도해야 할 정부에 대한 신뢰가 제고되어야 함.
- 정부는 사회적 협의체제 구축에 대한 의지를 명확히 하고 이를 뒷받침할 수 있는 구체적인 조치를 취함으로써 노사를 비롯한 국민대중의 신뢰를 얻을 수 있음.

- 국정중심과제의 명확화
- 사회정책의 위상 확립
- 사회적 협의체제 확립을 위한 구체적 구상의 제시
- 각종 제도개혁의 구체적 방안 제시
- 사회정책 관련 인사채신
- 노동계를 비롯한 다양한 사회세력 대표와의 정기적인 대화체제 구축

□ 노정관계의 회복 및 노사정 협력체제 구축

— 사회적 협의체제의 틀 마련을 위해서는 우선 그 중심이 되는 노사정 관계, 특히 노정관계의 회복이 필요함. 이를 위해

- 노동계를 국정운영의 걸림돌로서 보다는 국정운영의 파트너로 인정하고 정책 수립 및 시행과정에 참여 확대.
- 노동계와의 공식 및 비공식적인 다양한 대화 채널 확보.
- 노정간 현안문제인 비정규 근로자 입법안 및 노사관계 선진화안에 대한 대안 마련. 특히 노조전임자 문제 및 복수노조 창구단일화 방안에 대한 노사정간 타협 모색.
- 고용안정, 교육훈련, 제조업 공동화 대책 등의 분야에서 노사정 3자운영 모델 제안.

— 이러한 노정관계의 회복을 바탕으로 노사정간 협의체제 구축

- 노사정위원회의 확대 개편과 기능 강화
- 기업, 산업, 중앙단위의 다층적 협의체제 제도화
- 거시적 사회적 합의와 더불어 미시적이고 실행이 용이한 사회적 협의들의 추진 (예컨대 지역 단위의 고용안정 및 훈련체제 구축을 위한 노사정협의회 등).

□ 광범한 사회적 협의체제의 구축

— 최근 정부가 제안한 바 있는 「국민대통합 연석회의」의 내실 있는 구성과 운영을 통해 광범한 사회적 협의체제 구축.

- 광범한 사회적 협의체제에 대한 정부의 의지 명확화. 특히 경제부처와 사회부처 간의 이견조정, 연석회의에 정부의 각 부처 대표의 성실한 참여.
- 노사단체와 시민사회단체를 비롯한 광범한 분야의 대표 참여 유도. 단 지나친 이해관계 단체의 참여로 논의 이슈의 분산화, 개별 이해관계 추구 등의 현상이 나타나는 것을 경계해야 함.
- 동반성장과 사회 양극화 해소방안을 연석회의의 중심과제로 삼되 이와 관련한 광범한 의제 개발, 논의.

- 연석회의 내에 분야별, 이슈별 위원회를 설치함으로써 논의 구조의 효율화와 실질화 추구.
  - 연석회의에서 합의, 또는 의견접근된 이슈에 대한 정부의 성실한 제도화, 정책화 등 이행방안 마련.
  - 연석회의와 유사한 구조를 지역별로 확산시킴으로써 광범한 국민들의 참여와 지지 유도.
- 이러한 노사정 및 각계각층의 참여에 바탕을 둔 사회적 협의체제가 효율적으로 가동되어 성과를 올릴 경우 정치지형에도 상당한 변화를 가져올 수 있음. 즉 참여정부의 개혁정책에 대한 지지도 상승, 사회 각 분야에서의 실질적 민주주의 신장 등으로 참여정부의 역사적 소명 완수 가능성이 높아질 것임.

## <부 록>

### 제 1 장 복지국가의 사례로 본 성장/분배 이분법 비판

#### 1. 자료의 성격 및 입장

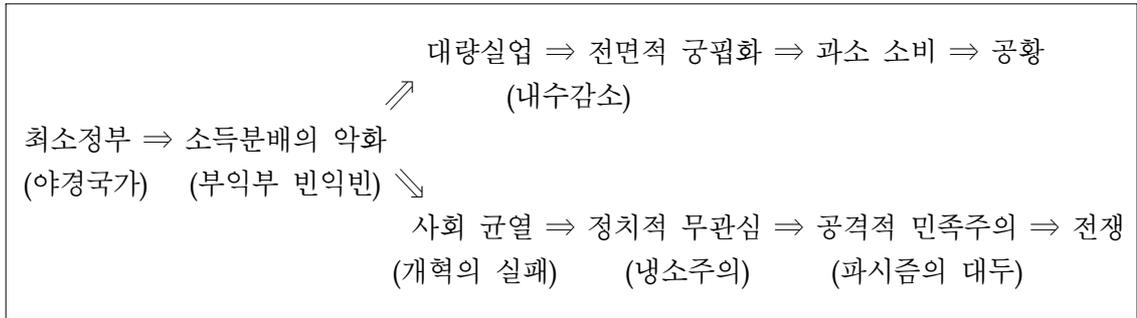
이 자료는 현재 우리 사회에서 핵심적인 논쟁으로 떠오르고 있는 “경제성장과 소득분배”의 관계성에 관한 내용을 정리한 것으로, 기본 입장은 경제성장과 소득분배는 일방(一方)의 발전을 위해서는 타방(他方)을 희생하여야 한다는 ‘zero-sum game’, 즉 “경제성장을 위해서는 소득분배를 유보하여야 한다”(易도 성립)는 기존의 논리에서 한 걸음 나아가 일방의 발전을 위해서는 타방이 함께 발전해야 한다는 ‘positive-sum game’, 즉 “경제성장을 위해서는 어느 정도의 소득분배가 이루어져야 한다”(易도 성립)는 논리로 정리될 수 있다.

그러나 현재 정치권에서 이루어지고 있는 기존의 논의구조를 ‘positive-sum game’으로 전환하기 위해서는 학술적인 논의보다는 정치적인 감각을 가지고 다양하게 나타나는 입증과 반증의 예를 들면서, 정치적인 수사학(rhetoric)으로 포장하고 이를 발전시켜 비전제시의 수준까지 통일적으로 이루어져야 한다.

#### 2. 논쟁의 배경

영국을 비롯한 전후 서구사회의 건설은 전간(戰間)시대 인류가 경험하였던 두 가지 역사적 과오인 ‘공황’과 ‘전쟁’에 대한 반성을 기초로 진행되었다. 1920년대 말 전세계 자본주의경제를 거의 회복불능의 지경으로까지 몰고 갔던 대공황은 순수 시장경제의 원리가 현실에 그대로 적용될 경우 얼마나 위험한 결과를 초래하는 지를 보여주었고, 이후 1930년대 중반 이후 발흥하여 결국 2차 세계대전을 일으킨 파시즘의 대두는 공격적 민족주의로 무장한 전체주의가 지금까지 인류가 쌓아올린 문명세계를 순식간에 파괴할 수 있으리라는 새로운 공포감을 주었다. 이러한 역사적 경험을 통해서 얻을 수 있는 교훈은, 국가가 시장과 시민사회에 적절하게 개입하지 않으면 시장의 실패(market failure)가 일어나고 결국 사회·경제적으로 건잡을 수 없는 파국을 초래한다는 사실이다.

<그림 1> 소득분배의 악화에 따른 공황과 전쟁



결국 2차 대전은 연합국의 승리로 귀결되고, 전후 세계를 구상한 서구 각국에서는 공황의 위험성(국가의 시장개입의 필요성 대두)과 파시즘과 같은 전체주의적 폭악(사회통합의 필요성 대두)으로부터 해방된 세계를 건설하여야 한다는 시대정신이 자리 잡았으며, 이러한 정신을 구현할 수 있는 최적의 현실적 대안이 바로 사회민주주의와 혼합경제를 바탕으로 한 복지국가였다. 이러한 역사적 과정을 밟아 성립한 복지국가는 전후 세계경제의 황금기를 구가할 수 있는 사회경제적 초석이 되었으며, “자본주의가 사회적 합의체제에 따라 제대로 관리만 된다면(Managerial Capitalism)”, “인간의 얼굴을 한 자본주의(Capitalism with a Human Face)”가 가능할 수 있다는 희망을 현실세계에서 실천한 역사적 쾌거라고 할 수 있다.

그러나 전후 서구경제를 안정적으로 관리하였던 복지국가체제는 1970년대 초반 Oil Shock을 기점으로 정당성의 위기를 맞게 된다. 즉 1970년대 이후 서구의 선진복지국가는 경기침체기로 접어들고, 이에 따라 복지국가가 기초하고 있던 국민경제적 가정인 안정적인 경제성장(5-6%대의 경제성장률), 완전고용(2-3%의 자연실업률), 그리고 저물가(5%이하)가 무너지게 된다. 즉 국민경제의 케인지안적 관리에 대한 실패라고 할 수 있는 스테그플레이션(stagflation: 저성장하에서의 고물가 현상)이 등장하게 되면서, 복지국가체제가 사회전체의 활력과 경제성장을 저해할 수 있다는 자유주의적 비판의 논리가 전면에 등장하게 된다.

이러한 경제위기를 겪으면서 복지국가에 대한 비판도 그 차원을 달리해서 나타난다. 특히 근본주의적 우익(radical right)으로 평가될 수 있는 대처를 포함한 신보수주의자들은 복지국가의 쟁점을 “기존의 (복지)국가기관을 어떻게 사용하여야 하는가”하는 제도기술적인 문제에서 “과연 국가기관이 어느 정도까지 시장경제에 개입해

야 하는가”하는 보다 근본적인 문제로 전환시켰다. 바야흐로 전후 계속 견지되어 왔던 케인즈-베버리지의 전통이 심각하게 위협을 받았으며, 이대로는 안되고 무엇인가가 바뀌어야 한다는 새로운 합의(new consensus)가 대두되었다. 그러면 이들은 어떠한 논리를 가지고 복지국가를 비판하였는가를 살펴보자.

### 3. 신우익의 복지국가 비판

신우익의 복지국가 비판에 대한 대응논리를 개발하기 위해서는 우선 이들의 비판논리를 정확하게 파악하여야 하는데, 이들은 다음과 같은 비교적 단순한 논리구조를 가지고 있다.

- 복지국가체제가 확대되면, 사용자의 입장에서는 일반조세나 각종 사회보장성 조세의 부담이 커져서 총 노동비용이 커지게 되고, 이에 따라 생산하는 재화와 서비스의 가격이 높아져 경쟁력이 약화되어 국민경제의 발전을 저해한다.
- 근로자의 입장에서는 높은 일반조세나 사회보장성 조세의 부담 때문에, 그리고 일을 하지 않고도 관대한 사회복지급여를 받기 때문에, 근로시간이 줄고 근로동기가 약화되어 국민경제의 전반적인 활력이 떨어지게 된다.
- 또한 높은 조세부담과 사회보장성 조세로 인하여 저축할 수 있는 가처분소득이 줄어드는 한편으로 사회적 위험에 대한 철저한 사회보장으로 인하여, 개인의 저축동기가 줄어든다. 결국 낮은 투자율은 생산성의 저하로 이어지고 이는 국민경제의 총생산이 줄어드는 결과를 초래한다.<sup>1)</sup>
- 사회적 자원이 생산성이 높은 부분으로 할당되지 않는 자원의 비효율적 배분이 발생하여 국민경제의 효율적 운용을 방해한다.
- 복지국가체제의 확대는 노동시장의 경직성을 야기 시켜 생산성에 따른 노동배분이 효율적으로 이루어지지 않아 경제성장에 해가 된다.
- 복지국가체제의 확대는 불필요한 가족해체를 유발하여 노인단독가구나 여성세대주 가구의 증가를 가져오고, 생산에 참여할 수 있는 인력을 줄이고 복지 의존(welfare dependency)을 높여서 경제발전에 걸림돌이 된다.

1) 펠트스타인(M. Feldstein)은 미국의 사회보장제도는 전체 개인 저축(personal savings)을 약 반으로 줄이는 효과를 보이고 있고, 이는 곧 자본규모와 국민소득의 감소를 가져온다고 주장한다(Feldstein, 1974: 922).

이들의 논리를 다시 복지국가의 제도내적인 비판과 제도외적인 비판으로 나누어 보면 다음과 같다.

## 1) 제도내적 비판

### (1) 재정의 한계

인간의 사회적 욕구는 무한히 증가하는 반면에 이들 사회적 욕구를 충족시킬 수 있는 사회적 자원은 한정되어 있다. 특히 고도 산업사회로 이행될수록 세분화되고 심화되는 인간의 욕구충족을 위한 복지국가의 재정능력은 이미 한계에 도달하였다.

### (2) 효과성의 문제

문제의 근원은 자원의 부적절한 배분에 기인하는 것으로, 주로 복지국가의 관료화(복지관료주의)에 따른 업무의 비효율성, 관리비용의 증가, 그리고 서비스효과성의 저하 등을 지적할 수 있다. 즉 기존의 관료적인 복지체제로는 수혜자의 욕구를 효과적으로 충족시킬 수 없다.

### (3) 정당성의 위기

효과성의 문제는 정당성의 위기로 발전하여, 복지제도의 존립 자체에 대한 비판으로 연결된다. 즉 기존의 복지국가체제로는 다양하고 미시적으로 분화되는 국민의 새로운 욕구에 적절하게 대응할 수 없어서 복지국가의 정당성이 흔들리고 있다는 것이다.

## 2) 제도외적 비판

### (1) 경제적 접근

복지국가의 과도한 지출은 경제를 침체시킨다는 논리는 복지국가 초기부터 우

익에 의하여 줄곧 제기되어온 문제이지만 자본주의 황금기에는 계속 무시되다가, 70년대 이후 서구 경제침체와 신보수주의의 집권으로 인하여 이에 대한 본격적인 논의가 이루어져 왔다. 복지국가의 해체를 주장하는 우익들은 자본주의 시장경제는 그 자체로서 윤리적인 측면에서나 공리적인 측면 그리고 효율성의 측면에서나 완벽한 체제인데, 국가가 복지제도 등을 통하여 시장경제에 개입하면서 시장이 교란되었다는 것이다.

소위 시장왜곡론(market-distortion view)이라 칭할 수 있는 이 논리는, 복지국가가 시장의 활력을 억압하여, 근로의욕을 감퇴시키고, 저축과 투자를 위축시켜 경제침체를 가져왔다는 점을 강조한다. 더욱이 침체된 국민경제를 회복시키기 위해서는 시장질서가 회복되어야 하는데, 재정적으로 큰 부담이 되는 사회복지의 지출을 정치적인 이유로 쉽게 줄일 수 없어서 국민경제가 더욱 악화되는 악순환을 거듭하게 되었다는 것이다.

즉 이들은 자본주의 경제침체의 악순환의 중심고리로서 정부의 과도한 복지지출을 상정하고 있다. ‘시장의 실패(market failure)’로 역사의 전면에 등장한 복지국가가 다시 ‘시장실패’의 주된 원인이거나 혹은 적어도 시장실패를 가속화한다는 비난을 받게 되었다.

## (2) 인구학적 접근

이 접근법은 서구에서 보편화된 인구의 고령화현상으로 기존의 복지체계로는 감당할 수 없을 정도로 국민경제에 부담을 준다는 점을 강조한다. 오늘날 서구 복지국가에서 노인인구의 비율은 대략 15-18%정도로서, 1960년대의 10-12%에 비하면 급속하게 고령화 사회로 진입하고 있음을 알 수 있다.

이러한 인구의 고령화와 출산율의 감소 그리고 여성세대주 가구의 증가 등으로 인하여 생산활동에 참가할 수 있는 인구의 비중은 점차 감소하는 반면에 복지체제가 부양해야 하는 인구의 비중은 급속하게 증가하여 국민경제에 커다란 부담이 된다는 것이다. 특히 국제시장에서 경쟁관계에 있는 신흥공업국의 노인인구비율이 10%미만이고 이들에 대한 국가의 부양부담이 약한 점을 고려해 볼 때, 이러한 인구학적인 구성의 불균형은 특히 노령연금과 의료보험의 재정부담을 가져와 경제발전에 장애요인이 되고 있다.

### (3) 계급연대주의적 가치관의 약화

스태그플레이션이 등장한 70년대 이후, 서구에서는 점진적으로 계급구성의 변화를 가져와 진보주의 정당의 전통적인 지지기반인 육체노동자의 비중이 감소하고 있으며, 따라서 노동자의 연대의식의 희석화가 이루어져 동일임금 동일노동에 기반한 연대임금정책의 전통이 사라지고 있다. 이러한 변화에 따라서 복지국가 전통적으로 기반하고 있는 계급정치에서 이익집단별 이슈정치로 정치적 agenda가 변화하고 있다. 즉 환경문제, 여성문제, 종교분쟁, 소수민족문제 등과 같이 기존의 계급적 가치관을 가지고서는 문제의 해결은 고사하고 문제의 확인조차 쉽지 않은 이슈들이 주요한 정치적 agenda를 형성하고 있다.

그리고 무엇보다도 중요한 것은, 시장경제의 무정부성과 국가사회주의의 비효율성을 극복할 수 있는 유일한 대안으로, 정치적으로 자유롭고 경제적으로 풍요로운 사회의 전형으로 전후 서구사회에 급속도로 과급되었던 복지국가체제의 실효성에 대한 의문이 제기되어 국민의 신뢰가 약화되고 있다는 사실이다.

## 4. 복지국가 옹호론: 왜 국가가 전국민의 복지를 책임져야 하는가?

위에서 살펴본 신우익의 복지국가 비판의 근거에는 시장의 능력에 대한 과신과 국가의 능력에 대한 불신이 뒤섞여 있다고 할 수 있다. 그러나 현실은 어떠한가?

아래에서 더 자세히 살펴보겠지만, 신우익이라는 이데올로기가 팽배하였던 1980년대에도 사회보장지출은 절대적 규모뿐만 아니라 상대적인 규모(GDP에서 차지하는 비중)에서도 경향적으로 증가하고 있음을 알 수 있다(본고의 6.1 참조). 또한 신우익의 이데올로기 선전에도 불구하고 복지국가에 대한 국민적 지지도는 높은 수준에서 유지되고 있다(본고의 6.2 참조).

정리하자면 복지국가에 대한 신우익의 전면적인 공세에도 불구하고, 지출이라는 측면에서 보나 국민의 지지라는 측면에서 보나 복지국가 체제는 굳건하게 유지되고 있다고 할 수 있으며, 이는 곧 국가개입의 정당성을 현실세계에서 보여주는 것이다. 그렇다면 강력한 국가개입으로 특징지워지는 복지국가체제가 근거하고 있는 논리를 간략하게 살펴보면 다음과 같다.

## 1) 권리로서의 기초적인 생활의 보장

역사적으로 18세기가 시민권(civic right)의 세기였고, 19세기가 정치권(political right)의 세기였다면, 복지국가체제가 등장한 20세기는 사회적 권리(social right)의 세기라고 할 수 있으며(Marshall, 1963), 사회적 권리의 핵심은 한 사회에서 생존할 수 있는 권리 즉 기초적인 생활의 보장이다. 즉 어떠한 생활상의 곤궁에 처하더라도 국가가 기초적인 생계는 보장하는 것은 문명사회의 기본적인 책무일뿐만 아니라 국민의 천부적인 권리라고 할 수 있다.

이러한 이유로 우리나라에서도 헌법에서는 인간다운 생활을 할 권리(동법 제34조), 사회보장기본법에서는 건강하고 문화적인 생활을 유지할 수 있는 권리(동법 제10조), 그리고 국민기초생활보장법에서는 최저생계비 이상의 생활을 유지할 수 있는 권리(동법 제7조)를 명백하게 규정하고 있다.

## 2) 미래에 대한 불확실성

미래의 불확실성이 가장 명징하게 나타나는 분야가 퇴직이후의 생계이다. 즉 근로세대의 일반 시민은 자신의 노후대책을 세우기 위해서는 퇴직이후에 어떠한 욕구가 생길 것이며, 이를 대처하기 위해서는 어느 정도 규모의 자원이 필요할 지를 알아야 한다.

하지만 일반 시민은 자신의 퇴직 이후에 어떠한 욕구가 있을 지 알 도리가 없으며, 자신의 근로기간 중에 어느 정도 규모의 소득이 있을지, 재산상태는 어떠한 지 전혀 알 수가 없다. 특히 젊은 미혼의 근로자의 경우, 결혼은 할 수 있는지, 한다면 가족규모는 얼마나 되는지 등 어떠한 형태의 가정을 꾸려나갈 지도 모르고, 자신의 건강이 어떠한 지, 자신의 기대수명이 어느 정도인지도 전혀 알 수 없는 상황이다. 그리고 무엇보다도 미래의 경제에서 인플레이션이 어느 정도일지, 채권, 부동산 등에 투자할 때 각각의 수익률은 어느 정도일지 모든 것이 불확실하다.

물론 국가도 이러한 개인의 불확실성에 대해서 명확한 답이 있는 것은 아니기 때문에 모든 것을 국가가 다 해결해 줄 수는 없다. 하지만 미래의 국민경제의 예측에 있어서나 이를 기초한 국민경제의 운영에 있어서 현실적으로 가장 많은 정보와

능력을 가지고 있는 주체가 바로 국가이며, 따라서 국가는 미래의 불확실성에 대비한 가장 적절하고 효율적으로 대처할 수 있으며, 이를 제도적으로 표현한 것이 국민연금이라고 할 수 있다.

### 3) 소득재분배

어느 나라이건 사회보장제도를 운영하는 가장 큰 목적은 경제적 곤궁에 빠진 국민들에게 적절한 보호를 제공하여 소득을 유지하게 하는 것이며, 이를 달성하기 위한 수단으로서 강력한 소득재분배 기능을 가지고 있다.

일반적으로 고소득자는 자신의 퇴직을 포함한 미래의 사회적 위험에 대비할 수 있는 자원을 가지고 있다. 하지만 국가만이 저소득자의 보호를 위해 필요한 자원을 동원할 수 있으며, 그 수단은 재분배라고 할 수 있다.

또한 사회보장체제는 계층별 소득재분배 뿐만 아니라, 개인의 생애소득상의 소득재분배 기능도 수행한다. 즉 일반 근로자의 경우 생애소득은 항상적인 것이 아니라 등락을 거듭하게 마련인데, 평소에 일정한 수준의 보험료를 납부하게 함으로써 사회적 위험에 노출되었을 때 적절한 소득유지가 이루어질 수 있도록 한다.

즉, 베버리지의 주장대로, “구매력에 대한 보다 나은 분배를 이룩하기 위해서는 임금소득자 자신들의 (생애를 통해서 나타나는) 근로기간과 비근로기간 사이의 분배와 가족에 대한 부양의무가 무거운 시기와 그렇지 않은 시기 사이의 분배가 요구된다.”<sup>2)</sup>

### 4) 역선택의 문제

자본주의 사회에서 국가만이 개인의 참여를 강제화할 수 있다. 특히 사회보험에서 이러한 국가 행정력에 의한 강제가 없다면, 사회적 위험에 덜 노출된 사람들은 제도에서 다 빠져나가고 사회적 위험이 큰 사람들만 제도에 남게되는 문제가 있다. 그러면 영리를 추구하는 사보험에서는 자신의 수익률을 유지하기 위해서 가입을 원

---

2). William Beveridge, *Social Insurance and Allied Services*, Cmnd 6404, HMSO, 1942, para. 449.

하는 사람 중에서 우량 가입자만을 선택하게 되는데, 이를 역선택이라고 한다.

이러한 역선택의 문제가 있기 때문에, 시장체제를 통해서만 소수의 사람들만이 사회적 위험에 대비한 안정적인 생활을 유지할 수 있고, 사회적 위험에 많이 노출되어 있는 다수의 일반 시민들은 아무런 대책 없이 살게 되는 것이다. 따라서 보편주의적이고 강제참여를 기본으로 하는 국가 사회보장체제를 통해서만 전국민의 미래의 불확실성에 대비할 수 있게 된다.

#### 5) 사회적 위험의 돌발성과 일반 시민의 근시안적 행태

자본주의 사회에서 상정하고 있는 표준적 인간상이란 정상적인 가정을 꾸려가면서 자신과 가족의 생계를 책임지며, 실업, 곤궁, 산재, 질병, 퇴직 등과 같은 사회적 위험으로부터 자유로운 인간을 말하는데, 이는 다음과 같은 이유로 허상에 지나지 않는다.

첫째, 사회적 위험은 예측하기 어려운 돌발성을 가지고 있기 때문에 개인이 미리 대비할 수 있는 여지는 매우 좁다.

둘째, 대다수의 일반 시민은 자신의 소득수준에 따라서 소비수준을 유지하는 근시안적인 행태를 보이기 때문에, 젊은 시절에 철저한 노후대비를 하는 사람은 소수에 지나지 않는다(Diamond 1977; Feldstein, 1977; Pechman, Aaron, and Taussig, 1968).

따라서 강제가입을 기본으로 하는 국가 사회보장체제만이 이러한 사회적 위험을 관리할 수 있으며, 이는 사회전체의 후생을 증진할 수 있는 유일한 길이다.

#### 6) 세대간 부양의무

국가 사회보장체제는 현 근로세대가 이들의 부모세대인 노령세대의 경제적 안정에 대한 염려를 사회적으로 제도화한 것이라고 할 수 있다. 즉 국가 사회보장체제가 완성되기 이전에 개인적인 관대함으로 해결하였던 노령세대의 부양의무를 국가가 전국민을 대상으로 사회보장체제를 운영함으로써 세대간 이전을 제도화한 것이라고 할 수 있다. 이러한 사회적 이전은 사적 이전에 비하여 다음과 같은 장점이 있다.

첫째, 자식이 없는 노령세대의 생활상의 안정을 기할 수 있다.

둘째, 부양을 거부하거나 부양능력이 없는 자식을 가진 노령세대도 생활상의 안정을 유지할 수 있다.

셋째, 고소득 노령가구와 저소득 노령가구의 소득불평등을 완화할 수 있다.

## 5. 복지국가체제가 경제성장을 저해하는가?

### 1) 복지와 경제성장과의 관계에 대한 이론

#### (1) 복지병 이론

흔히 복지부문에의 과도한 투자는 근로의욕을 감소시켜 경제성장의 둔화를 가져온다는 ‘복지병’ 이론이 주장되곤 한다. 예를 들어 실업수당이 매우 높을 경우에만 재취업을 위한 구직활동을 열심히 하지 않게 된다는 것이다. 병가에 대한 너그러운 인정도 노동자들로 하여금 지나치게 병가를 많이 사용하게 만들 수 있다. 일반적으로 복지의 수혜자들에게는 노동공급을 줄이는 유인이 존재한다고 볼 수 있다. 이 이론에 따르면 유럽국가들의 실업률이 상대적으로 높은 것은 유럽의 복지제도가 지나치게 관대하기 때문이라고 한다.

그러나 실제로 복지병이 얼마나 노동공급을 감소시키고 실업을 유발하며 성장을 감소시키는 지에 대해 학계의 합의는 존재하지 않는다. 아래에 보는 바와 같이 복지는 노동공급을 확대하거나 성장을 촉진하는 역할도 하기 때문이다. 경험적으로 보았을 때, 복지병은 매우 높은 수준의 사회보장이 상당히 오랜 기간 제공되었을 때 비로소 나타난다고 보는 것이 타당하다.

#### (2) 유연성 이론

복지병 이론과는 반대로 복지가 잘 되어 있어야 노동시장의 유연성이 확보되어 구조조정이 신속하게 이루어질 수 있고, 따라서 성장에 도움이 된다는 유연성 이론이 존재한다. 외환위기 당시에 IMF가 구조조정을 요구하면서 사회안전망 구축의 필요성을 제기한 것도 이 같은 맥락에서였다. Rodrik(1998)은 실제로 외부충격이 심한 소규모 개방경제일수록 사회보장지출이 많다는 것을 보여주고 있다. 이는 곧 구

조조정 의 빈도가 높은 나라일수록 사회복지의 필요성도 높다는 것을 반증한다는 것이다. 조금 다른 맥락이기는 하지만 유명한 스웨덴의 노동운동 이론가인 Rhen은 ‘연대임금제’에 의한 임금의 평등화가 생산성이 낮은 기업의 생존을 불가능하게 함으로써 구조조정을 촉진하고 따라서 경제성장도 제고할 것이라고 주장하였다.

### (3) 복지와 인적자본 형성

복지와 성장의 가장 중요한 연결고리는 아마도 앞서 말한 인적자본 형성에 있을 것이다. 소득분배의 불평등이 인적자본 형성에 걸림돌이 되는 것을 방지하기 위하여 복지지출이 역할을 하는 것이다. 크게는 공교육과 공공의료, 미시적으로는 빈곤계층을 겨냥한 보육비나 의료지원 등이 이러한 역할을 하고 실업자에 대한 직업교육 훈련도 마찬가지로 성격을 지닌다. 특히 기본적인 교육과 건강에 대한 복지지출은 매우 효율적인 투자라는 것에 학계는 대체로 합의하고 있다. 신성장이론의 등장과 더불어 인적자본이 경제성장에서 차지하는 역할이 점점 더 강조되고 있다. 이러한 관점에서 볼 때 인적자본 형성을 촉진하는 복지지출은 성장을 촉진하는 것이다.

### (4) 복지와 노동공급

복지병 이론과는 정반대로 복지가 노동공급을 증가시켜 성장을 촉진한다는 주장도 있다. 자녀나 부모의 부양의무에 묶여 경제활동 참가가 제약받는 여성들의 경우 보육지원, 장기요양 등 적절한 사회복지 서비스는 경제활동을 가능하게 하는 중요한 요인이 될 수 있다. 장애인이나 고령자 등 기타 사회적 제약 때문에 경제활동 참가가 어려운 이들에게도 복지서비스를 통하여 경제활동 참가를 촉진할 수 있다. 참여정부 출범 당시에 제기되었던 신성장전략에서 이를 강조한 바 있다.

## 2) 분배와 성장의 이론적 관계

분배와 성장의 관계에 관해서는 다양한 이론들이 제기되어 왔다. 과거에는 분배의 불평등이 성장에는 도움이 된다고 보고 분배와 성장 간의 상충관계를 이론화한 경우가 많았다. 하지만 경험적 증거가 분배가 양호할수록 경제성장도 잘 된다는 쪽으로 많이 나타나면서 분배와 성장의 선순환을 강조하는 이론들이 최근에는 더욱 다

양하게 제기되고 있다. 따라서 이들 분배와 성장 간의 보완관계를 주장하는 이론은 매우 다양하다. 자본축적에 있어서도 유효수요 이론에 입각해 볼 때 분배의 개선이 성장을 촉진할 여지는 충분히 있음이 밝혀졌다.

또한 소득불평등이 인플레이션이나 정치적 불안정, 거시경제정책의 왜곡 등을 초래하여 성장에 해악을 끼친다는 이론들이 등장했다. 분배의 불평등이 지나친 조세, 이익집단의 발호와 이로 인한 개방적 정책의 어려움 등 미시경제적인 비효율성을 초래하여 성장을 억제한다는 논리들도 제기되었다. 또한 분배가 나쁘면 인적자본 형성을 어렵게 하고, 기업가 집단을 소수화 함으로써 경제성장에 해악을 끼친다는 이론들도 대두되고 있다.

이상에서 본 바와 같이 매우 다양한 경로를 통하여 소득불평등이 성장을 저하시키고, 반대로 소득분배의 형평성은 성장을 촉진시키는 경향이 있음을 알 수 있다. 그러나 실제로 시장소득분배가 사회적 기준에 비추어 불평등이 심하다고 생각되어 이를 복지정책을 통해 교정할 때의 효과는 다르게 나타날 수 있다. 소득분배 개선으로 인한 성장촉진 효과와 더불어 복지정책 자체가 발생시키는 효과들도 감안해야 하기 때문이다.

복지병 이론은 과도한 사회복지가 개인의 책임성을 감소시켜 비효율성을 유발함을 강조한다. 그러나 유연성 이론이나 인적자본 형성론은 복지의 성장촉진적인 면을 부각시킨다. 궁극적으로 이 문제는 구체적인 분배개선 및 복지를 위한 정책수단의 내용에 따라 결정될 것이다.

우리가 이론적 분석을 통해 얻는 최소한의 결론은 첫째, 소득분배의 악화를 방지하면 향후 성장에 큰 장애물이 될 것이라는 점, 그리고 둘째로 복지정책을 성장촉진 효과가 최대화되고 성장저하 효과는 최소화되는 방향으로 설계함으로써 분배와 성장의 선순환을 이루는 것이 얼마든지 가능하다는 것이다.

### 3) '복지국가가 경제성장을 저해하는가?'

위의 절에서 살펴보았듯이, 복지국가체제는 신보수주의자들이 제기하는 근본주의적 비판에 직면해 있다. 이들은 복지국가체제의 핵심이라고 할 수 있는 소득이전 급여(income transfer benefits)의 규모가 경제침체의 원인이라는 가정 하에<sup>3)</sup>, 서구경

제가 안정적인 경제성장과 완전고용이라는 양두마차가 이끄는 황금기를 구가하기 위해서는 무엇보다도 사회보장지출비의 삭감이 전제되어야 한다고 주장하고 있다.

하지만 여기에서 우리가 염두에 두어야 할 점은, 복지국가에 대한 비판이 신보수주의라는 정치이데올로기의 운동과정에서 나타났다는 사실이다. 즉 객관적이고 과학적인 연구결과에 기초해서 복지국가에 대한 비판을 전개한 것이 아니고, 1970년대 말 영미를 중심으로 신보수주의 선언이 있는 이후에 경제학자를 중심으로, 적어도 부분적으로는 이들 신보수주의자들의 주장을 뒷받침하기 위하여, 복지국가에 대한 비판이 나타나기 시작하였다.<sup>4)</sup>

따라서 우리에게 주어진 과제는 이 절의 제목인 “복지국가의 발전이 경제성장을 저해하는가?”에 대한 질문에 답하는 것이다. 이 질문은 다시 두 가지의 세부질문으로 쪼개서 접근할 수 있는데, 이를 정리하면 다음과 같다.

**질문 1 : 복지국가의 규모가 GDP의 수준과 관련이 있는가 ?**

where, 복지국가의 규모 변수 = GDP에서 복지지출이 차지하는 비중  
GDP 수준 변수 = 1인당 GDP 수준

**질문 2 : 복지국가의 규모가 소득불평등 현상과 관련이 있는가 ?**

where, 복지국가의 규모 변수 = GDP에서 복지지출이 차지하는 비중  
소득불평등 수준 = P9050 (중위소득 대비 상위 10% 소득자의 소득비율)

**질문 3 : 복지국가의 규모가 GDP성장과 관련이 있는가 ?**

**조작화된 질문: GDP대비 복지지출을 5% 낮추었을 경우, GDP성장에 미치는 영향은?**

where, 복지국가의 규모 변수 = GDP에서 복지지출이 차지하는 비중  
GDP 성장 변수 = GDP 성장률

3) 대처가 집권한 해인 1979년에 발표된 공공지출백서(The Public Expenditure White Paper)에서는 “영국의 경제가 침체하게 된 가장 큰 원인은 공공지출에 있다”라고 규정하고 있다(Treasury, 1979). 이러한 인식에 기초하여 대처정부는 제1기 집권기간(1979-81) 중에 공공부문 기업의 매각, 노동조합의 권리제한조치, 과다 지출 지방정부에 대한 제재조치 등과 같은 경제회생을 위한 시장위주의 정책을 추진하였다.

4) Maddison(1984: 83)은 “경제성장에 대한 복지국가의 영향에 대한 명백한 판단, 즉 복지국가의 발전이 경제성장을 저해하였다거나 혹은 복지국가의 발전이 경제성장에 도움을 주었다라는 주장은 (과학적이라기 보다는) 이데올로기적인 입장에 의해서 영향을 받은 것”이라고 단언하고 있다.

(1) 첫 번째 질문에 대하여

첫 번째 질문은 ‘복지결정론’이라는 학문영역에서 경제발전 테제에 해당하는데, 이는 “복지국가란 산업사회의 발전에 따라 나타나는 요구에 의해 배태된 결과물이다”(Pierson, 1991: 16)라는 가정에 기초하고 있다. 실제로 일정한 수준의 경제발전이 복지제도의 운영에 전제조건이 된다는 사실은 어느 누구도 부인하지 않을 것이다. 예를 들어, 복지에 대한 아무리 좋은 아이디어와 훌륭한 사명감이 있다 하더라도, 경제발전을 통해 이룩한 재원이 없다면, 실제 프로그램화되지 못하고 사장될 것이다. 이러한 점에서 복지제도란 산업사회 발전의 상부구조적 표현(superstructural expression)으로서 이해할 수 있다.

이러한 관점에 입각하여, Kerr and others(1964)는 서구 각국에서 사회지출이 증가하는 현상을 광범위한 산업화의 과정에서 나타나는 세속적 변화(secular change)라는 개념을 가지고 설명하고 있다. 이러한 관점에 가장 적극적이고 단호한 옹호자인 Wilensky and Lebeaux(1965)에 따르면, 복지국가란 산업화에 따라 나타나는 변화된 요구 즉 전통사회의 가치관과 규범에 입각한 원조체제가 무너져버린 산업사회에서 사회제도적으로 이를 보완할 필요성에서 등장한 것이기 때문에 정치 이데올로기나 정당은 전후 복지국가의 발전을 설명하는데 거의 도움을 주지 못한다고 주장하였고, 이후 Wilensky(1975)의 단독연구에서 경제수준이야말로 복지국가의 발전에 가장 중요한 영향을 주었다는 사실을 다시 한번 확인하고 있다. 또한 Cutright(1965)는 사회보장의 수혜율은 특히 저개발국가에서 경제발전과 가장 밀접한 상관관계를 보인다는 점을 발견하였고, 특히 각국의 삶의 질(quality of life outputs)의 상이성에 대한 분석을 시도한 Williamson(1987)의 연구에서도 1인당 실질 GNP가 안정적으로 높은 상관관계를 보여 경제발전 테제가 타당한 것으로 나타났다.

이러한 사전지식을 가지고 ‘1인당 GDP의 수준’과 ‘GDP에서 복지지출이 차지하는 비중’이라는 두 개의 변수를 이용하여 단순비교를 하게 되면, 아래의 <표 1>과 <그림 2>에서 알 수 있듯이, 일반적으로 경제수준이 높은 국가(1인당 GDP가 높은 국가)가 복지수준(GDP에서 복지지출의 비중) 역시 높은 경향을 보인다고 할 수 있다.

하지만 Flora and Alber(1981)의 연구에서 지적된 바와 같이, 경제발전의 수준이 거의 유사한 선진국 몇 개국만을 선택하여 복지수준을 비교해보면, 상당한 편차를 보이고 있다. 단순한 예를 들어서, 아래의 <표 1>에서 알 수 있듯이, GDP의 수

준이 거의 유사한 캐나다(\$21,730)와 프랑스(\$21,240)의 경우 GDP대비 사회보장지출비의 비중의 차이는 거의 12%(프랑스 30.07% - 캐나다 18.33%)에 육박할 정도로 큰 편차를 보인다. 따라서 경제수준이라는 단독변수만으로는 복지국가의 발전에 대한 깊이 있는 분석이 불가능하리라는 것은 명백하다.

다시 말해서, 경제발전 테제가 가지고 있는 단순한 경향성만 가지고서는 인과관계, 즉 복지수준이 높은 나라일수록 경제수준 역시 높다는 가정은 성립하지 않는다. 이러한 가정이 성립하기 위해서는 다른 변수 예를 들면, 정당의 이념적 분포 및 지도, 프로그램의 나이(age of programmes), 선거의 빈도, 인구구조의 변화 등과 같은 변수를 종합적으로 고려하여 통계적으로 유의미한 상관관계를 도출하여야 한다. 하지만 어떠한 연구결과도 만족스러운 결론을 도출하고 있지 못한 실정이다.

결론적으로 말해서, GDP의 수준과 복지지출규모는 상관관계를 발견할 수 없으며, 이 두 변수는 산업화의 수준(고용구조를 포함하여)이라는 세 번째 mechanism에 의해서 매개된다고 할 수 있다. 즉 우리가 내릴 수 있는 결론은 산업화가 진척됨에 따라서 높은 생활의 질과 이에 따른 사회보장의 욕구가 발생하며, 산업화에 따른 다양한 사회적 위험에 대비한 사회보험제도가 창출되었다는 사실이다. 따라서 우리는 인구의 상당수가 아직 전통부문이나 비공식부문에 잔존해 있는 포르투갈이나 그리스보다는 독일이나 프랑스가 복지수준이 높다는 사실을 경험적으로 확인하는 수준에 그칠 수밖에 없다.

<표 1> GDP 대비 복지지출규모의 국제비교(1995년 기준)

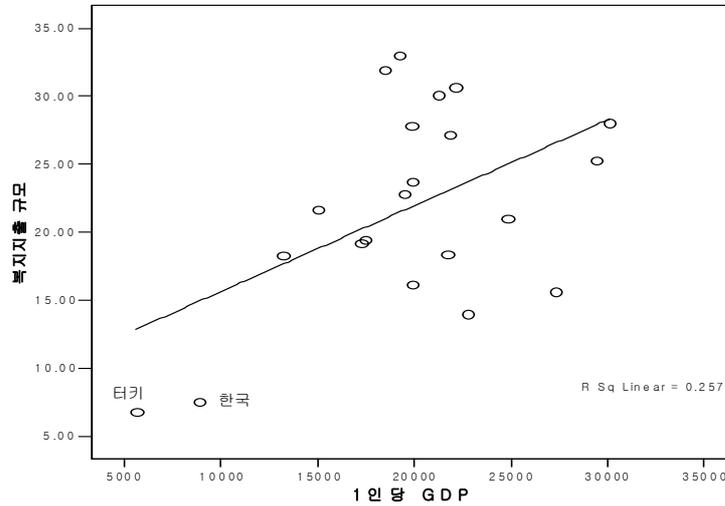
(단위: %, US\$)

	총계	연금·재해보장 <sup>1)</sup>	사회복지	보 건	노동정책	1인당GDP
1. 호 주	16.11 (100.00)	4.73 (29.37)	3.32 (20.62)	5.88 (36.51)	2.81 (13.51)	19,890
2. 벨기에	27.13 (100.00)	12.49 (46.06)	3.55 (13.07)	6.92 (25.51)	4.17 (15.37)	21,870
3. 캐나다	18.33 (100.00)	5.88 (32.09)	3.96 (21.61)	6.61 (36.05)	1.88 (10.25)	21,730
4. 덴마크	30.65 (100.00)	9.58 (31.26)	9.75 (31.82)	5.03 (16.42)	6.28 (20.50)	22,150
5. 핀란드	31.94 (100.00)	13.09 (40.98)	7.55 (23.62)	5.72 (17.89)	5.59 (17.50)	18,510
6. 프랑스	30.07 (100.00)	13.67 (45.46)	5.32 (17.70)	7.98 (26.55)	3.09 (10.29)	21,240
7. 독 일	28.02 (100.00)	12.30 (43.91)	3.85 (13.75)	8.13 (29.02)	3.73 (13.32)	30,106
8. 아일랜드	19.40 (100.00)	5.46 (28.12)	4.33 (22.32)	5.23 (26.95)	4.39 (22.61)	17,490
9. 이탈리아	23.70 (100.00)	15.44 (65.15)	0.88 (3.72)	5.38 (22.70)	2.00 (8.43)	19,890
10. 일 본	13.96 (100.00)	6.85 (49.10)	0.94 (6.76)	5.64 (40.41)	0.52 (3.74)	22,790
11. 룩셈부르크	25.24 (100.00)	13.31 (52.72)	4.62 (18.31)	6.51 (25.80)	0.80 (3.17)	29,400
12. 네덜란드	27.78 (100.00)	11.85 (42.67)	5.07 (18.24)	6.74 (24.25)	4.12 (14.84)	19,870
13. 뉴질랜드	19.16 (100.00)	7.62 (39.77)	4.18 (21.80)	5.47 (28.56)	1.89 (9.87)	17,260
14. 포르투갈	18.26 (100.00)	9.52 (52.14)	1.97 (10.81)	4.98 (27.25)	1.79 (9.81)	13,220
15. 스페인	21.63 (100.00)	10.68 (49.35)	1.90 (8.77)	5.77 (26.67)	3.29 (15.21)	15,040
16. 스웨덴	33.01 (100.00)	11.80 (35.74)	10.62 (32.16)	5.90 (17.86)	4.70 (14.23)	19,270
17. 스위스	20.97 (100.00)	9.59 (45.75)	3.11 (14.85)	6.63 (31.62)	1.63 (7.77)	24,840
18. 터 키	6.79 (100.00)	3.86 (56.89)	0.60 (8.88)	2.31 (34.09)	0.01 (0.15)	5,660
19. 영 국	22.81 (100.00)	10.24 (44.89)	5.41 (23.71)	5.81 (25.46)	1.36 (5.94)	19,500
20. 미 국	15.61 (100.00)	7.25 (46.45)	1.54 (9.90)	6.27 (40.14)	0.55 (3.50)	27,330
평 균	22.53 (100.00)	9.76 (43.89)	4.12 (17.12)	5.94 (27.98)	2.70 (11.00)	20,353
21. 한 국('99)	7.53 (100.00)	2.52 (33.42)	0.57 (7.52)	2.98 (39.55)	1.47 (19.51)	8,893

주: 1) 연금·재해보장: OECD 분류기준 중 1,2,3,6 포함, 사회복지: 4,5,7,8,12,13 포함, 노동정책: 9,10 포함.

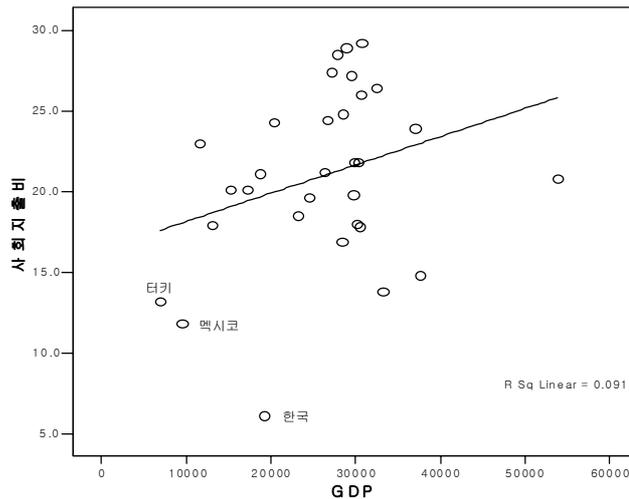
자료: Social Expenditure Database 1980~96, OECD, 1999.

<그림 2> 경제수준과 복지수준의 비교



한편 보다 최근의 OECD 자료를 이용해서 경제수준과 사회지출비의 상관관계를 살펴보자면 다음의 <그림 3>과 같다.

<그림 3> 1인당 GDP와 GDP 대비 사회지출비의 상관관계



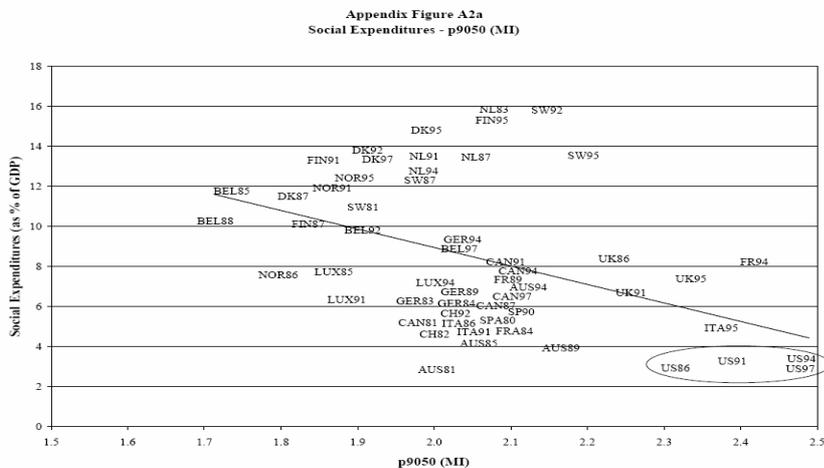
사회지출비: GDP대비 사회지출비율 (OECD) 2001년 자료, 단 터키의 자료는 1999년 자료임.

GDP: 1인당 GDP based on purchasing power (OECD, National Accounts of OECD countries), 2003년 자료.

(2) 두 번째 질문에 대하여

사회지출비 수준과 불평등 수준의 관계를 살펴보자면 다음의 <그림 6>과 같은데, 비노인을 대상으로 한 사회지출이 낮은 나라일수록 불평등의 정도가 크다는 것을 알 수 있다. 즉 우리는 아래의 그림을 통해서 사회지출의 수준에 따라서 불평등의 수준에 영향을 미칠 수 있다는 것을 알 수 있다.

<그림 6> 사회지출비 수준과 불평등 수준(P9050)의 관계



자료: Schwabish, J. et. Al (2003). Income Distribution and Social Expenditures: A Cross-National Perspectives. LIS Working Paper No. 350. 여기에서 사회지출은 비노인을 대상으로 한 사회지출

(3) 세 번째 질문에 대하여

이 보고서에서는 세 번째 질문이 보다 큰 의미를 갖는데, 이 질문에 답하기 위해서는 약간의 조작화가 필요하다. 즉 “복지지출이 경제성장을 저해하기 때문에 복지지출의 수준을 낮추어야 한다”는 신자유주의자들의 논리를 경험적으로 분석하는 것이다. 즉 “GDP 대비 복지지출의 비중을 5% 정도 낮추었을 경우, 이에 따른 경제성장률의 변화”를 추정하는 것이다.

만약 신자유주의자들의 논리가 성립되려면, 복지지출의 비중을 5% 낮추었을 때 경제성장률이 더 높아져야 한다는 것을 입증되어야 한다. 하지만 아래의 <표 2>에서 알 수 있듯이, 이에 관한 연구결과는 어느 쪽으로 결론을 낼 수 없는 유보적이라는 것을 알 수 있다(아래의 <표 3> 참조).

<표 3> 복지수준과 경제성장의 관계 I

복지수준과 경제성장의 관계	Studies	Nos.
not significant	Landau 1985; Hansson and Henrekson 1994	2
복지지출의 삭감이 경제성장률의 증가를 가져온다	Weede 1986, 1991; Nordstrom 1992; Persson and Tabellini 1994	4
복지지출의 삭감이 경제성장률의 하락을 가져온다	Korpi 1985; McCallum and Blais 1987; Castles and Dowrick 1990; Sala-i-Martin 1992	4

(4) 소결

위의 결과를 토대로 정리하자면 다음과 같다.

가. 산업화가 고도로 발전된 국가는 그렇지 않은 국가보다 복지지출의 수준이 높은 경향을 보이는데, 복지제도가 산업화의 상부구조적 반영이라는 점을 고려하면 너무나 당연한 결과이다. 하지만 이는 결과론적 사실확인일 뿐이고, 경제수준과 복지수준간의 유의미한 상관관계는 정당의 이념분포, 선거의 빈도, 프로그램의 나이, 인구고령화의 수준 등과 같은 변수를 포함하여 종합적으로 분석하여야 밝혀질 수 있다.

나. 복지지출의 삭감이 경제성장률을 상승시킨다는 신자유주의자들의 논리는 입증되지 않았다.

6. 경제성장과 소득분배의 “Positive-Sum Game”을 위한 몇 가지 논점들

1) 신보수주의 시기에 복지지출은 항상적으로 증가하였다

우리나라에서 영미를 중심으로 한 신보수주의자들의 사회·경제정책에 대한 평가는 제대로 이루어지지 않았고, 그 결과로 이들에 대해서는 비교적 단순하면서도 그릇된 인식을 가지고 있다. 즉 대처리즘으로 대표되는 신보수주의자들이 방만하게 운영되는 복지제도를 축소함으로써 사회·경제적인 활력을 되찾아서 실업을 줄이고 경제성장을 도모하였다는 것이다. 이러한 그릇된 논리는 처음에는 주로 보수언론을 중심으로 유포되다가, 일부 보수학자들이 여기에 가세하게 되면서, 급기야는 정치권

에까지 정설로 받아들여지고 있는 실정이다.

그러면 경험적으로 입증된 사실은 무엇인가? 물론 1979년 집권한 대처정부는 ‘영국의 경제가 침체하게 된 가장 큰 원인은 공공지출에 있다’라고 규정하고 (Treasury 1979), 공공부문 기업의 매각, 노동조합의 권리제한조치, 과다 지출 지방정부에 대한 제재조치 등과 같은 경제회생을 위한 시장위주의 정책을 추진하였으며 (Glennester, 1991), 제2기 집권기에는 사회보장개혁<sup>5)</sup>을 통해서 본격적인 복지국가의 축소를 시도하였다. 하지만 정치적인 의도가 그 결과를 보장하는 것은 아니다.

즉 아무리 신보수주의가 집권하여 그 권력을 가지고 경제구조를 바꾼다 하더라도, 국민 개개인의 생활에 커다란 변화를 수반할 정도로 복지제도가 해체되거나 소멸될 수는 없다는 사실이다. 이는 복지국가가 가지고 있는 프로그램 중심 (programmatic)의 실용주의(pragmatic)적 성격 때문에 사회의 주도적 이데올로기가 변화한다 하더라도 이에 따라 급격한 복지삭감은 기대하기 힘들고(Atherton, 1989: 178), 아래의 <표 5>에서 나타나듯이 80년대 이후에도 영국을 포함한 주요 선진국의 복지지출은 절대 액이 증가하였다는 것은 두말할 나위가 없고, GDP증가율을 기준으로 보더라도 꾸준히 증가하는 경향성을 파악할 수 있다.<sup>6)</sup>

<표 5> 주요국의 GDP 대비 사회지출의 비중 추이

(단위: %)

	1980	1981	1982	1983	1984	1985	1986	1987	1988	1989	1990	1991	1992	1993
독일	-	-	-	-	-	-	-	-	-	-	-	25.89	27.26	28.27
서독	24.98	25.87	26.20	25.40	24.92	25.51	25.24	25.64	25.62	24.58	23.83	23.38	23.68	24.67
일본	11.09	11.35	11.67	12.08	12.17	12.08	12.35	12.56	12.55	12.36	12.37	12.25	12.24	-
스웨덴	30.42	31.33	31.58	31.94	30.65	31.64	31.74	31.91	32.48	31.80	32.62	34.79	37.07	38.03
영국	18.32	19.58	20.22	20.91	21.18	21.04	21.26	20.43	19.12	18.79	19.78	21.05	22.84	23.42
미국	12.44	13.41	13.64	13.46	12.96	12.98	13.39	13.15	13.08	13.35	14.12	14.99	15.55	15.64

OECD, *Social Expenditure Statistics of OECD Members Countries*, Paris: OECD, 1996, p.19.

5) 1984년 기존의 사회보장체제에 대한 전반적인 재검토를 목적으로, 당시 사회서비스 장관(The Secretary of State for Social Services)이었던 파울러(Norman Fowler)에 의해 4개의 위원회가 조직되었다. 이 위원회의 재검토 결과를 바탕으로, 1985년 6월 3권의 Green Paper가 발표되었고, 3개월간 각계각층의 의견을 수렴한 후에 일정한 수정을 거쳐서, 동년(同年) 12월에 White Paper가 발표되어, 1986년 사회보장법(The 1986 Social Security Act)의 기초가 되었다. DHSS, *Reform of Social Security(Green Paper)*, Cmnd 9517, 9518, 9519, HMSO, 1985; DHSS, *Reform of Social Security: Programme for Action(White Paper)*, Cmnd 9691, HMSO, 1985.

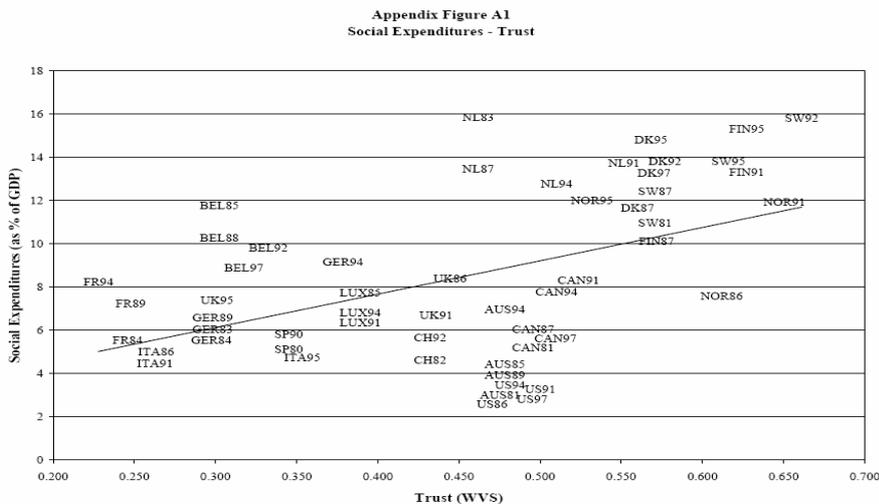
6) 이는 경제성장의 속도보다 사회지출성장의 속도가 빠르다는 것을 의미한다.

위의 표에서 알 수 있듯이, 우리가 ‘복지국가의 축소 혹은 후퇴’라고 인정할 수 있는 실증적인 근거가 없을 뿐만 아니라, 따라서 복지국가가 새로운 길로 접어들었다고 판단할 수 있는 근거 역시 쉽게 발견할 수 없다. 예를 들어서 신보수주의자들이 그렇게도 주장하는 복지제도의 민영화는 남미의 일부 국가를 제외하고는 세계적으로 이루어진 예가 없을 뿐만 아니라, 세계은행이 주장하는 3층체제 연금제도도 그 어떤 나라에서도 실천되지 않고 있다. 또한 의료보장제도를 혁신하기 위한 방안으로서 신자유주의자들의 지지를 받는 MSA(의료저축계정)도 싱가포르를 제외하고는 어느 나라에서도 받아들이지 않고 있다. 따라서 복지국가는 신보수주의자들의 공격에도 불구하고 여전히 튼튼하게 그 골격을 유지하고 있다고 판단할 수 있다.

2) 복지국가에 대한 일반 시민의 지지는 확고하다.

아래의 <표 6>에서 알 수 있듯이, 신보수주의자들의 이념적 공세에도 불구하고 복지국가의 기본목표에 대한 유럽국민의 지지는 비교적 확고한 것으로 나타난다.(표 6은 다른 파일에). 한편 다음의 <그림 4> 에서 뚜렷하게 나타나듯이, 복지국가에 대한 지지도가 높을수록 사회지출비의 수준도 높아지는 경향성을 보인다.

<그림 4> 복지국가에 대한 신뢰수준과 사회지출비 수준



자료: Schwabish, J. et. Al (2003). Income Distribution and Social Expenditures: A Cross-National Perspectives. LIS Working Paper No. 350. 여기에서 사회지출은 비노인을 대상으로 한 사회지출

### 3) 사회정책은 경제정책의 성과(Grain)와 같이 갈 수 있다

위의 절에서 살펴본 바와 같이, 신보수주의가 팽배하였던 시기에도 복지지출은 항상적으로 증가하는 경향성을 보인다. 그렇다면 권력과 국민적 지지를 받았던 신보수주의자들이 복지삭감에 실패한 이유는 무엇인가?

#### (1) 사회정책과 경제정책은 분리할 수 없는 동일체이다.

무엇보다도 선진국 특히 유럽의 경우는 경제정책을 수립할 때, 이미 사회정책을 여기에 포함하기 때문에, 사회정책과 경제정책은 상호분리될 수 없는 거의 동일체의 수준에서 작동한다. 즉 유럽이 전후 경제발전을 이룬 과정을 살펴보면, 사회정책의 발전과 분리하여 사고할 수 없다. 따라서 복지국가체제에 문제가 있다면 그것은 사회정책 그 자체에 있다기 보다는 경제적 실패의 결과로 나타났다고 할 수 있다.

역사적으로 사회보험은 근대적 고용관계의 문제점을 보완하기 위한 제도적 장치로서 정착되었다. 즉 고용관계에서 나타날 수 있는 사회적 위험인 산업재해, 질병, 그리고 실업에 따른 소득의 상실에 대비하여 일정 수준의 소득을 보전하면서, 다시 취업전선으로 복귀시키기 위한 유인체계를 제공하고 있다.<sup>7)</sup>

이러한 사회보험의 성격은 신자유주의적 경제정책을 실시할 때에도 적용된다. 예를 들어서 신보수주의 정권에서 자행된 공기업 민영화의 핵심은 인력의 조정이다. 즉 수많은 노동자들이 직장을 잃게 되는데, 실업자의 증가는 당연히 고용보험(실업급여+적극적 노동시장정책)의 예산증가를 가져온다. 또한 중고령자의 조기퇴직을 촉구하는 정책을 시행하는 경우에는 연금생활자의 증가를 가져와서 전체 복지지출이 증가하게 된다. 이를 다른 각도에서 표현하면, 어떠한 경제정책을 시행하건 사회정책의 발전은 지탱하는 근거가 된다.

4) 복지국가체제는 계층간 소득분배뿐만 아니라 개인생애별 기회, 세대간, 인종간, 성별, 혹은 건강상태별 형평성을 지향한다.

---

7) 예를 들어서 실업보험 급여를 수령하기 위해서는 적극적으로 구직활동을 하여야 하고, 고용안정기관이 제시하는 훈련을 받아야 하며, 무엇보다도 한시적으로 지급된다.

역사의 어느 시기에도 복지국가체제는 태생적 성격상 결코 계급간 재분배를 목적으로 하고 않았다. 사실 영국의 복지국가체제의 밑그림을 그린 베버리지의 입장에서 사회보장제도를 통해서 계급간의 불평등구조를 개혁하려는 의도는 전혀 없었다. 그는 보고서에서 “결핍의 제거는 생산에 대한 올바른 분배없이 단순히 생산량을 증가시키는 것만으로 이루어지지 않는다.

하지만 올바른 분배란 과거와 같이 다른 생산주체(예를 들면 토지소유자, 자본가, 관리자, 노동자) 사이의 분배를 의미하지 않는다. 구매력에 대한 보다 나은 분배를 이룩하기 위해서는 임금소득자 자신들의 (생애를 통해서 나타나는) 근로기간과 비근로기간 사이의 분배와 가족에 대한 부양의무가 무거운 시기와 그렇지 않은 시기 사이의 분배가 요구된다.”<sup>8)</sup>라고 주장하여, 그의 사회정책 프로그램은 계급간 재분배가 아니라 계급내 재분배를 목적으로 한다는 점을 명확하게 하였다.

## 7. 결론

위에서 살펴본 바를 정리하면 다음과 같다.

첫째, 신우익들의 복지국가 비판에는 논리적·경험적 근거가 박약하다.

둘째, 신우익의 복지국가 해체 시도는 성공하지 못했다. 즉 현재 서구 복지국가 체제는 굳건하게 유지되고 있다.

셋째, 복지국가의 안정적인 발전은 경제구조의 돌발적인 변화(예를 들면, IMF 경제위기 혹은 통일 등)에 탄력적으로 대응할 수 있는 유일한 사회적 제도이다.

---

8). William Beveridge, *Social Insurance and Allied Services*, Cmnd 6404, HMSO, 1942, para. 449.

## 제2장 유럽 사회협약체제에 관한 이론적 고찰과 한국 노사정위원회 평가

### 1. 들어가는 말

한국에서의 사회적 대화(social dialogue)의 발전과 역사 그리고 그 제약요건들은 다각도로 검토되어야 한다. 먼저, 우리나라의 사회적 대화의 역사는 산업화의 역사보다 더 짧고 매우 일천한 실정이다. 이러한 한국 사회에서의 사회적 대화체제 형성과 경험 그리고 그 발전에 대한 특성이 보다 심층적으로 분석, 성찰되지 못한 채 기존 연구는 서구이론이나 제도와의 단선적 비교 또는 가시적 성과에 대한 기대로부터 사회적 대화체제의 발전전망에 대한 과도한 결론을 도출하고 있다.

한국에서의 노사정협약(social pact)의 가능성과 그 제약요인을 이해하기 위해서는 '내재적 구조분석'과 '외재적 여건의 변화'와 주체들의 그에 대한 대응을 체계적으로 분석하여야 할 것이다. 한국에서 사회적 대화와 사회협약 체결의 필요성과 가능성에 대해서는 사회적 대화에 임하는 각 주체들, 즉, 이익단체로서 사적이익을 추구하는 노사대표 단체와 이들에 일정한 상호 게임의 룰을 부여하고, 정책 참여의 기회를 부여하여, 정책결정과정을 개방하고 민주화를 추진하려는 정부의 노력이 중요할 것이다. 무엇보다, 한국의 사회적 대화자체는 한국사회 전반의 민주화 과정의 발전결과로서 이해되어야 한다. 특히, 그러한 필요성에 대한 사회적 주체들의 인식 공유와 동시에 공익적 이익의 수호를 헌법적으로 부여받은 정부의 선택이 매우 중요한 변수라 하겠다.

노사정위원회로 대표되는 한국의 사회적 대화체제에 대한 기존의 논의에서는 사회적 대화를 위한 '환경결정론'<sup>9)</sup>과, 구조나 여건의 존재유무와는 독립적으로 주어진 환경 속에서 각 주체들의 선택이 결국 사회적 대화와 사회협약을 가능하게 한다. 또 이른바 '전략적 선택론'<sup>10)</sup>(strategic choice)이 지배적인 설명 틀의 비중을 차지하고 있다. 반면에, 이러한 두 시각의 양립성의 한계와 문제점을 비판적으로 검토하여, 시기별로 환경변수와 전략적 선택의 결과를 차별화하여 이들 설명모델이 갖는 각기의 한계점을 극복하려는 이른바 '통합모델'<sup>11)</sup>적 시도도 있어왔다.

9) 노 중기, 세계화와 노동체제 변동에 관한 비교사회학적 연구, 산업노동연구, 제10권 제1호, 2004, pp. 147-86.

10) 임 상훈외, 노사정위원회 활동평가 및 발전방안에 관한 연구, 노사정위원회, 2002.

11) 김 동원, 짧은 성공과 긴 좌절: 한국 노사정위원회에 대한 이론적 분석과 정책적 시사점, in: 산업관계연구,

즉, 한국에서 사회적 대화 체제의 구축이 실질적으로 작동하기 위한 조건으로 노사간 힘의 균형을 비롯하여, 노사단체의 상대적으로 높은 조직률과 그에 기반한 이익대표성과 지도부의 내부대표성, 권위적이고 위계적인 구조를 갖는 조직 장악력의 유무가 전제로 지적되었다. 동시에, 대등한 노사간 교섭을 가능하게 하는 노동당이나 사회민주당 등 노동자의 이익을 직·간접적으로 대변할 정당의 발전 등이 전제되어야 하고, 이들을 통한 중앙단위에서의 결정이 포괄하는 전체조직 단위에서의 실질적 영향력을 유지하며, 과도한 시장력에 대한 일정한 교정 및 균형추 역할을 할 사민주의 정책 프로그램 등이 전제되어야 한다고 지적되어 왔다.

이 때문에 급진적인 노동이론가 일부나 시장중심적 전문가군 일각에서는 한국에서는 무엇보다 노사간 ‘대화과 타협의 문화나 전통’이 부재한데다, 사회적 대화를 위한 이러한 코포라티즘적 구조가 확립되어 있지 않아, 사회적 대화는 성공할 수 없다고 주장한다. 또 후자그룹은 그러한 역량이 취약한 가운데 정부주도의 노사정 대화시도는 오히려, 외환 위기이후 상시적 구조조정, 노동시장 유연화, 경제의 개방화 등 경쟁체제의 강화를 추진하려는 데 걸림돌이 되고 있다고 보고 있다. 역시 노동계 일각 급진적인 그룹에서는 그러한 대등한 사회적 대화와 교섭을 위한 제반 여건이 구비되지 않은 조건에서 노사정위원회에의 참여는 정부와 경영계가 목표로 하는 신자유주의 노동시장 유연화 정책을 추진하게 되어 노사정위원회라는 장은 ‘신자유주의 구조조정의 들러리’에 불과하다고 주장한다.

경영계는 한국의 노사정위원회는 외환위기라는 예외적인 국가사회적인 위기상황에서 태동하여, 구조조정과 사회적 갈등의 해소, 그리고 필요한 노동시장 개혁을 추진하는데 일정한 성과를 거두었다고 평가하고, 이제 그 이상의 사회적 개입이나, 사용자의 양보를 전제로 한 합의나 그 강제는 바람직하지 않은 것으로 정부는 사용자에 합의나 추가적 의무부담을 야기할 강요된 사회적 대화를 요구하여서는 안 되며, 따라서 현재의 노사정위원회는 구속력 없는 느슨한 협의나 노사간 정보교환의 수준에 머무는 체제로 전면 개편되어야 한다는 입장이다.

사회적 대화체제를 바라보는 관료나 정부 부처의 입장과 시각 역시 모호하며 다양하다. 지난 국민의 정부 시절에 이어, 현 참여정부에 있어서 정책 결정과정에 다양한 노사 참여의 결과를 평가하며, 행정부내 관료와 주요 부처의 입장은 사회적 대화 체제에 대해 분명한 태도보다는 여전히 평가를 유보하며 정책결정 과정에서 정부

---

제13권 제2호, 2003, 12, pp. 1-25.

행정관료 고유영역에 사회적 주체들 증대하는 ‘생소한’ 참여 경험에 대해 적극적이기 보다는 여전히 견제와 거부감이 적지 않은 편이라 하겠다. 즉, 사회적 주체들의 민주적 참여를 토대로 한 정책결정 과정은 그 절차상 의사결정 과정에서 상충하는 이익 집단간의 주장과 논리로 인하여 자주 결론 없는 토론과 논쟁이 반복되어 도움이 되기보다는 오히려 정책결정 과정이 지연되는 측면이 존재하는 반면, 행정부처의 관료들은 정책결정 독점권의 상실을 우려하며 사회적 대화에 우호적이거나 적극적인 태도를 보이지 않는 경향이 있다.

또 주요 정책방향에 있어, 정부 부처내, 경제부처와 노동·복지사회 부처 간에 이견과 갈등이 내재하기도 한다. 때때로 정부관료들은 사회세력간 상충하는 이해관계 등으로 시급히 해결하기 어려운 주제의 경우 이를 노사정위원회에 미뤄두고, 정부의 정책 주무 담당부서로서의 책임을 전가하는 경향도 지적되고 있다. 그런가하면, 노사정위원회가 노사정 합의를 근간으로 국민의 대표기관인 국회의 심의와 입법기능을 초월하는 초헌법적 기구로 기능하고 있다는 비판이 제기되기도 하였다.

한편 행정부내 관료들의 보편적인 정책지향은 친시장적인 입장에 가깝다 할 수 있으며, 특히, 경제부처 정책담당자의 경우 외환위기와 같은 공멸의 위기상황에서 사회적 대타협과 같은 절박한 상황이 지난 그 이후 시기에서는 다양한 사회주체들의 지속적인 요구에 직면하여 점차 그러한 사회적 대화체제의 확충, 대화와 타협보다는 오히려, 법과 원칙을 내세우며, 종래와 같이 ‘참여없는 노사관계’, 즉, 노동배제적 구조조정과 구조개혁을 밀어부치고자 하는 유혹을 느끼는 측면이 강하다.

노동부의 경우에도 정책협의 등 동 부처내 노사정책국의 기능을 노사정위원회의 정책협의기능이 상당부분 대체하고 있거나 그 기능이 중복되는 측면이 존재하기도 하며, 근로시간단축이나, 비정규근로 대책방안 등과 같은 사회적 주목을 크게 끈 중요한 주제들에 대한 노사정위원회의 증대하는 역할과 기능에 대한 견제와 정책 이니셔티브에 대한 경쟁적 입장이 표출되기도 하였다.

이러한 경향은 사회적 대화 기구의 촉진을 통한 진정한 선진 노사관계 구축이라는 명제보다는 조직의 이해를 우선시하는 보편적인 관료조직의 경향에서 기인한다고 할 수 있을 것이다. 이러한 모호하며, 다양한 정부부처내 입장과 행정부 관료조직의 입장은 노사정위를 중심으로 한 사회적 대화체제의 확충과 사회협약의 가능성을 제고하고 촉진하기보다는 오히려 이를 제약하는 요인으로 기능할 가능성이 없지 않다.

시민단체와 전문가 또는 상당수 친시장주의자 층에서는 우리나라 노동조합의 조직률이 12%에 불과하고 그나마 주요한 사회적 주체인 민주노총의 참여가 이루어지지 않는 여건에서 노사정위원회의 대표성과 그 결정사항의 정당성에 대해 문제제기가 제기되고 있기도 하다. 이들이 시장친화적이든, 아니면 일정하게 시장의 실패를 인정하며 이를 교정할 필요성을 인식하는 그룹이든지 간에 노동조합의 낮은 조직률과 낮은 대표성이 중앙단위 사회적 대화와 사회협약의 의의를 감소시키는 것으로 되고 있다.

또 효과적인 사회적 대화체제 구축은 그 중요한 다른 축인 경영계의 중앙단위의 조직화를 요건으로 한다. 그럼에도, 비교적, 중앙과 하부단위에 유기적인 조직체계를 유지하고 있는 노동계에 대하여, 경영계의 경우 그 조직적 구성이 이보다 더 취약하거나, 기반이 부재하여 사회적 대화를 추진할 제반 여건이 부재하다는 점이 지적되었다. 또, 사회구성의 다원화로 인하여, 노동단체와 경영단체 외에 많은 시민단체가 발전 육성되고 있는 여건에서 이들의 보다 적극적인 참여가 이루어지지 않은 채 노사정위원회나 사회협약은 잘해야 제한적인 의미에서 그 존재의의를 갖고 있다고 주장되기도 한다.

이런 점을 볼 때 한국에서의 노사정위원회를 중심으로 한 사회적 대화는 여전히 그 여건이 성숙치 못했거나. 그런 전제조건을 미비로 인하여, 결국 한계에 부딪힐 수밖에 없으리라는 시각이 제기되어 왔다.

본고에서는 이러한 사회적 대화체제의 평가와 노사정 협약에 대한 다양한 시각들이 갖는 특성과 분석들이 갖는 한계들을 비판적으로 살펴보는 한편, 그럼에도 불구하고, 90년대 중반 이후 왜 전 지구적으로 사회적 대화체제에 대한 관심과 노사정 협력체제를 구축하려는 노력이 등장하고 있는지 살펴보고자 한다. 또 그것은 어떤 내용인지, 이것이 우리나라의 경우 어떻게 평가되어야 하는지 분석하고자 한다.

본고에서는 무엇보다, 이념적 스펙트럼에서 좌우 막론 환경여건을 사회적 대화의 성공을 위한 필수적 전제로 간주하며, 주요 사회주체들의 입장을 단순한 종속적 변수로 간주하는 구조결정론적 시각을 비판적으로 검토한다.

반면, 그와 같은 사회적 대화의 전제라고 주장되는 제도의 발달 없이도 각 주체들의 전략적 선택에 의해 사회적 대화의 성공이 가능하다는 ‘전략적 선택론’ 역시 어떤 문제점을 내포하고 있는 지 살펴보고자 한다. 또, 이러한 양립적인 입장을 통합하

여 한국에서 외환위기라는 특수한 여건에서 형성된 노사정위원회를 중심으로 한 사회적 대화체제의 성공과 한계를 위기 시와 그 이후 시기로 분리하여, 그 실험의 성공과 한계를 분석하며 노사정 대화체제의 향후 발전전망을 하고자 하는 통합론적 시각의 분석의 한계 역시 비판적으로 검토하고자 한다.

즉, 본고에서는 위와 같은 다양한 형태의 ‘구조와 행위’의 이분법적 시각이나, 이의 절충적 접근보다는 오히려 구조와 행위의 변증법을 제기하는 기든스의 ‘구조화론’(structuration)<sup>12)</sup>에 입각하고자한다.

이에 따르면 환경과 주체들의 지속된 상호작용과 학습을 통한 체제의 변화와 발전의 중요성을 주목 한다. 또한 한번 창출된 제도의 발전은 내외의 도전요인에도 불구하고 자기발전적 동력을 확보하여 일정한 방향성을 갖고 그 제도를 매개로 하여 주체들의 지속적 참여와 협의를 유도한다는 ‘경로의존적 발전론’(path-dependent-theory)적 관점에서 한국에서의 노사정위원회의 발전과 도전요인들을 조망하고자 한다.

또한 이러한 분석적 입장과 병행하여 개방경제와 세계화라는 내외의 도전에 직면하여 결국, 사회적 대화체제의 발전이나 그 결과로서 노사정협약은 상시화되는 구조조정과 개방화의 압력 속에서 ‘노동배제적 친시장적 노사관계, 노동시장적 정책의 선택’이나, ‘노동의 참여를 통한 시장기능의 보완이나’에 대한 ‘사회적 선택’(social choice)의 문제라는 점을 강조하고자 한다.

마지막으로, 이런 관점에서 한국에서의 사회적 대화체제의 구축과 노사정 협약의 제약요인과 그 기회를 분석하기에 앞서 그러한 사회적 대화체제의 성립 발전에 대한 이론적 분석을 시작으로 하여, 노사정위원회의 운영과 활동경과를 중심으로 한국에서 노사정 협약의 실재를 평가하고, 그 대안적 발전과제와 향후 노사정 협약 그리고 사회적 협의체제 발전방향의 기본틀을 모색하여 보고자 한다.

## 2. 한국에서의 사회적 대화체제 모색을 위한 이론적 고찰

### 1) 코포라티즘에 대한 이론적 검토

---

12) A. Giddens, Die Konstitution der Gesellschaft, Frankfurt/ New York, 1992, pp. 51-91.

노사관계 유형을 분류하는데 있어서 ㉠이익대변 체계(interest intermediation)를 중심으로 하는 접근방식과 ㉡노사관계와 정부 또는 국가의 역할을 중심으로 살펴보는 접근방식이 있다.

먼저, 일반적 관점에서 현대사회 내 집단 이익의 집약과 표출 그리고 그 이익대변기능에 있어 노사단체를 사회 속에 존재하는 많은 이익 집단의 하나로 보며 사실상 별도로 이들의 특별한 지위를 인정하지 아니하고 수평적으로 동등한 단체로 간주하는 ‘다원주의적’(pluralism) 관점이다.

이러한 다원주의적 관점은 이익집단이 배타적 이익을 추구하지 않으면서, 엄격하게 중앙화 된 조직기구를 갖기보다는, 자발적 참여에 의해 이뤄지는 경향이 강하며, 경쟁적으로 각기 이익을 추구하는 형태를 말한다 하겠다.

때문에 사회 속에 존재하는 많은 조직은 자발적으로 조직되어 수평적으로 동일한 지위에서 경쟁적으로 집단의 이익을 추구하게 되는 반면, 상호 독점적 지위를 갖는 조직을 전제하지 않게 된다. M. Olson의 “집단행동의 논리”(The Logic of Collective Action)에서 집단이 작을수록 그 집단의 구성원과 집단의 집행부의 관계가 이익을 매개로 설정되며, 때문에 집단구성원의 기여와 혜택(benefit)이 보다 분명하게 드러나는 단계에 대한 이해는 다원주의적 관점에서 잘 이해될 수 있다. 즉, 조직원의 이익(interest)과 이익선호(preference)의 관계가 집단행동의 원리를 결정하게 되며 그러한 단계에서 무엇보다 집단행동은 경쟁적으로 각기의 이익을 추구하게 되는 것을 특징으로 한다.

‘코포라티즘’(corporatism)적 관점은 이익집단을 동등한 경쟁적 지위에서 바라보는 다원주의적 시각과는 상이한 접근방법이다.

코포라티즘은 자본주의 시장경제체제와 현대 산업사회 발전 이후 사회 속에 존재하는 여러 그룹 중 가장 중심적인 사회적 주체를 다른 무엇보다 노동과 자본으로 간주하며 이들의 관계와 이들 대표 단체를 중심으로 한 이익대변 관계와 그 체계를 특별히 분류 지칭하는 개념이라 할 수 있다.

〈표1〉 이익 대변의 유형과 정책 형성 양식

		정책형성	
		압력(Pressure)	협의(Concertation)
이 익 의 대 변	다원주의 (Pluralism)	예:고전적인 미국의 압력정치, 프랑스 노동운동	예: 노조와 국가사이의 맹아적인 이 탈리아 정책협력, 스위스 Vernehmlassung
	코포라티즘 (Corporatism)	예: 사회협약을 체결하는 데 좌 절한 영국의 노력	예: 오스트리아 Paritaetische Kommission(동등위원회), 스위스의 사회평화협약, 스웨덴의 Harpsund 민주주의

출처: P. C. Schmitter, Reflections on Neo-Corporatism, in: G. Lehmbruch and P. C. Schmitter, eds. Patterns of Corporatist Policy-Making, 1982, London, p. 263

따라서, 다원주의와 비교하여 코포라티즘에서는 노사단체를 중심으로 이들의 사회내에서의 이익대변의 특수한 지위를 전제로 하는 접근방식이다. “코포라티즘 이론은 1970년대 중순부터 본격적으로 발전되어 사용자단체와 노동조합이 어떻게 각기의 소속집단(원)들의 ‘이해를 대변’(interest intermediation)하고

또 ‘공공정책결정’(public policy formation)에 영향을 미치는가를 설명하려는 이론적 시도”라 할 수 있다. 특히, 공공정책 결정과정에 대한 노사참여는 사회적 협의(social concertation)로 정의된다.

P. Schmitter는 이러한 코포라티즘적 특성으로 집단의 독점적이며, 배타적 이익대변, 회원가입 임의성의 배제, 수직적 위계구조를 들고 있으며, 무엇보다 이익추구에 있어 코포라티즘은 “비경쟁적 성격”을 갖는 것으로 정의한다.

따라서, 다원주의와 달리 코포라티즘은 사회 속에서 갈등표출과 이익추구, 이익대변의 구조가 강력한 중앙단체를 중심으로 중앙화되는 특성을 지닌다. 그러한 코포라티즘적 구조는 다시 노사 양자만의 관계인 양자주의(bipartism)와 노사정 삼자간의 관계를 중심으로 하는 삼자주의(tripartism)로 구분될 수 있다.

〈표2〉 노사관계유형: 이익대변(interest intermediation)체계 기능을 중심으로

	다원주의(Pluralism)	코포라티즘(Corporatism)
1) 이익대변(interest intermediation)형태	다원적	독점적
2) 내부조직	수평적	위계적
3) 리더쉽과 회원관계	수평적	지도부 배타적 협상권 인정
4) 이익추구방식	경쟁적	비경쟁적
5) 정권의 성격	노동자 이익정당 체계보다는 느슨한 자유주의와 보수주의정당의 양립	노동당 및 시민주의정당 등 노동자정당의 발전
6) 거시경제정책운용	시장중심주의	시장과 국가개입의 상호보완적 관계

한편, 노사관계 유형을 형성하는 데 있어 “정부”의 역할을 중심으로 접근하는 방식이 있다. 이것은 노사관계가 현대사회 속에 지니는 중심적 지위를 전제한다는 점에서 다원주의적 이익집단 분류방식과는 비교되는 접근방식이라 하겠다. 이러한 노사관계와 정부의 역할을 중심으로 접근하는 경우에 그 유형은 크게 세 가지로 분류할 수 있다.

먼저, ① 정부의 직접적 개입없는 노사간 자율주의 유형(voluntarism)을 들 수 있다. 이러한 노사자율주의는 주로 영미국가를 중심으로 형성 발전된 국가의 개입이 없는 노사관계 유형을 지칭한다. ② 국가에 의해 조직되고 동원되는 이른바 국가코포라티즘(state corporatism)을 들 수 있다. 이러한 국가코포라티즘은 30년대 서구에서 발전한 국가사회주의나 파시즘적 노동통제 전략으로 형성되었던 체계를 지칭하거나, 라틴아메리카 등지에서 발전된 후발산업국가와 제3세계 권위주의 정권에서 나타나는 대중동원 및 노동통제 유형을 지칭한다고 말할 수 있다. 역사적으로나 시기적으로 이러한 국가코포라티즘은 권위주의적 국가의 성격을 띠고 있기 때문에 2차 세계대전 이후 탈권위주의적 자유민주주의 체계가 보편화 된 서구사회에서는 예외적 현상이 되었으나 권위주의 정권 하의 70년대 초까지 일부 남유럽국가와 라틴아메리카의 포퓰리즘적 정권하에서의 노사관계가 그 대표적 유형이라 하겠다. ③ 이에 비해 2차 세계대전 이후에 서구에서 보편적으로 발전한 노사유형과 노사정관계는 이른바 사회코포라티즘(social corporatism)이라 지칭할 수 있다.<sup>13)</sup>

이러한 사회코포라티즘은 발전한 시장경제와 선진 자유민주주의 체제를 근간으로 하고 동시에 현대 산업사회에서의 가장 중심적인 계층이자 그들의 이익대변 체계인 노동자와 사용자, 그들 단체의 대표성을 인정하며 이들을 국가경영의 주요 파트너로 인정하고 이들을 거시경제 사회정책 단계에서부터 주요 정책협의 파트너로 국가경영에 통합시키는 방식과 그 유형을 의미한다. 사회코포라티즘의 경우에도 정부의 역할 정도, 사회협약 체결의 형태와 수준, 그리고 국가를 구성하는 주도적인 정당의 성격(노동자 이해를 대변하는 노동자당이나 사민당의 존재여부)에 따라 이를 다시 ㉠ 연성 사회코포라티즘과 ㉡ 중간적 사회코포라티즘 ㉢ 경직적 사회코포라티즘으로 구분할 수 있다.<sup>14)</sup>

〈표3〉 노사관계유형: 정부의 역할을 중심으로

	양자주의 (bipartism)	삼자주의(tripartism)			
		국가코포라티즘(s tate corporatism)	사회코포라티즘(social corporatism)		
			강한코포라티 즘(strong corporatism)	중간코포라티 즘(medium corporatism)	약한코포라티 즘(weak corporatism)
1)정부의 간 여정도	노사자율	매우 높음	높음	중간	낮음
2)정부역할	관찰자 (observer)	기획·지시자	기획·조정자	조정·협력자	낮은 협력자
3)사회협약 형태	당사자간 합의	강제된 노사정협약	강한 노사정협약	중간 노사정협약	낮은 노사정협약
4)구속력	중간 또는 낮음	매우 높은 강제	높음	중간	낮음
5)해당국가	약한 코포라티즘과 유사	나치독일, 파시즘 이탈리아, 남미국가(멕시코, 아르헨티나 등)	오스트리아, 네델란드, 스웨덴 등	덴마크, 독일, 영국	프랑스

참조: G. Lehmbruch, Neo-Corporatism in Comparative Perspective, in: G. Lehmbruch and P.C. Schmitter, eds. Patterns of Corporatist Policy-Making, 1982, pp. 16-23(필자 재구성)

13) 김동원, 짧은 성공과 긴 좌절: 한국 노사정위원회에 대한 이론적 분석과 정책적 시사점, in: 산업관계연구, 제 13권 제2호, 2003, 12, pp. 3-4.

14) G. Lehmbruch and P.C. Schmitter, eds. Patterns of Corporatist Policy-Making, London:Sage, pp. 259-90, 1982, pp. 16-23.

오늘날, 보편적으로 사회코포라티즘이라 한다면 G. Lehmbruch가 지칭하는 2차 세계대전 이후에 서구 자유민주주의 정치체제하에서 정립 발전한 그의 표현대로 이른바 ‘자유주의적 코포라티즘’(liberal corporatism)을 이른다 하겠다. 이 때의 ‘자유주의’는 앞서 분류인 ‘국가’코포라티즘에 대비되는 형태를 의미한다. Lehmbruch는 그러한 자유주의적 코포라티즘의 ‘전형’을 오스트리아나 스위스와 같은 국가에서 살펴보고 있다. Schmitter가 Manoeilsco의 코포라티즘론에 대한 분석에 근간하여 그 발전 형태를 자본주의 시장경제와 현대 산업사회내 이익표출 체계라는 거시적 관점에서 자본주의와 사회주의라는 생산양식을 대신 할 새로운 사회조직 형태로 바라보고 이 코포라티즘의 역사적 형성과 발전을 근원적으로 이론적으로 분석하고자 출발하였다면, Lehmbruch은 서구 사회의 정치질서로서 자유민주주의와 경제체제로서 시장경제 체제하에서 표출된 코포라티즘의 ‘구체적 발전형태’를 중심으로 이를 ‘유형화’하는데 중점을 두고 있다고 할 수 있다.

우리는 이와 같이 서구 노사관계의 주요 유형으로서 코포라티즘의 역사적 발전과 그 유형들을 개괄적으로 살펴보았다. 그러나 코포라티즘에 대한 분석은 70년대 후반 이래 이론적 논쟁과 80년대 강력히 대두한 신자유주의적 정치경제 체제의 도래와 함께 확산된 분권화와 탈규제 그리고 유연화라는 노사관계의 새로운 패턴과 함께 노사관계의 지배적인 모델로서 퇴조하는 경향을 보였다.<sup>15)</sup>

그러나, 90년대 신자유주의 정치경제질서가 동반한 다양한 수준의 새로운 문제점(고용, 분배, 성장 및 경쟁력 등)과 함께 노사관계의 파트너 쉽이 강조되면서 서구 대부분의 국가에서 코포라티즘은 재부활하는 현상을 보이고 있다. 본고에서는 먼저 이러한 사회코포라티즘의 시기적 변천과 재등장 그리고 현재 직면하고 있는 도전들을 분석하고, 이러한 서구에서의 노사관계 유형의 발전이 한국에서의 사회적 대화체제 발전과 어떤 연관을 갖는 지를 이론적으로 분석평가해 보고자 한다.

먼저, 80년대 전통적 형태의 코포라티즘은 신자유주의의 탈규제화와 분권화, 노사관계와 노동시장 유연화 정책 결과 내외의 도전에 직면하게 되었다. 즉 고전적 의미의 사회코포라티즘의 기능적 구조적 요건들은 변화되었으며, 80년대 세계화가 진전되고 세계시장에서의 경쟁의 격화, 개방화와 전반적인 정치적 보수화, 정치체제와 노사관계를 규율하는 거버넌스체제의 분권화와 유연화 추세가 강화됨에 따라 강한

15) P. C. Schmitter, Corporatism is Dead! Long Live Corporatism!, in: Government and Opposition, 24:1, 1989, pp. 54-73.

중앙집권성에 기반한 사회코포라티즘과 사회협약체제는 약화내지 퇴조되는 경향을 보였다. 70년대 말 이래 정치적으로는 ‘더 많은 시장’과 ‘더 적은 국가’(more market, less state)의 구호아래, 탈규제, 분권화, 유연화를 기반으로 하는 신보수주의와 신자유주의의 영향이 지배적인 흐름이 되었고 이러한 여건 속에서 노사관계 역시 사회적 주체간의 대화와 타협에 기반한 사회코포라티즘은 각국에서 후퇴하는 징후가 뚜렷해졌다. “70년대 후반 독일의 협조행동(Konzertierte Action)의 붕괴, 영국이나 이탈리아 등지의 사회협약(Social Compact, National Solidarity)과 전국민연대 등의 실패와 붕괴에 이어 90년대초 스웨덴의 중앙교섭체제의 붕괴와 산별교섭체제로의 전환”은 그러한 사회코포라티즘의 완전한 퇴조의 증거로 보일 수 있었다.<sup>16)</sup>

그러나, 예상외로 1990년대에 들어 붕괴된 것으로 간주된 사회코포라티즘과 사회협약체제가 서구의 여러 나라에서 다시 등장하면서 기존의 사회코포라티즘에 대한 새로운 접근방식이 요구되었다. 그럼에도, 특징적인 것은 새로 부활한 사회협약의 형태는 강력한 중앙집권 체계도 아니고 그렇다고 분권화 체계도 아닌 중간수준의 체계로 여겨졌다. 네델란드, 벨기에, 이탈리아 등에서 발전하는 양태를 보였고, 심지어 분권화 정도가 낮다고 여겼던 아일랜드에서 사회코포라티즘이 부활하고 사회협약이 다시 체결되기 시작한 것은 새로운 현상으로 받아들여졌다.<sup>17)</sup>

여기서 주목할 것은 기존의 환경결정론적 시각과 달리 경제의 개방화·세계화는 중앙단위의 경직적인 노사정협약이 주는 구속력을 탈피하려는 동시에 새로운 수준과 새로운 형태의 사회적 대화와 사회협약을 요구하는 보완적 형태를 보인다는 점이라 하겠다<sup>18)</sup>. 즉, 다음 표에서 보듯 서구의 60년대와 70년대 사회협약과 90년대 이후의 사회협약은 다른 내용을 띠었다. 한마디로 그것은 완전고용과 적정한 소득분배 및 거시경제적 조율을 추구하는 정책방향으로부터 일정 수준의 실업의 존재를 인정하는 기반 위에서 고용창출적인 구조조정의 지속과 다양한 적극적 노동시장 정책을 통한 일자리 나누기와 지속적인 능력개발을 유도할 직업훈련제도의 강화 등 “경쟁력 제고”에 초점을 두었다.

이처럼, 새로운 사회협약은 더 이상 경직적인 거시경제적 조율을 추구하지 않는 반면, 중앙단위에서의 경직적 사회협약을 대신하여 분권화가 초래하는 노동비용과

16) 임 상훈외, 노사정위원회 활동평가 및 발전방안에 관한 연구, 노사정위원회, 2002, p.15.

17) L. Baccaro, What is Alive and What is Dead in the Theory of Corporatism, in: British Journal Of Industrial Relations, 41:4 December 2003, pp. 683-706.

18) 임 상훈외, 노사정위원회 활동평가 및 발전방안에 관한 연구, 노사정위원회, 2002, p.16.

경영상의 불확실성을 제거하기 위한 다른 내용과 수준의 새로운 사회협약 체제를 유지할 필요가 생겨났던 것이다.

〈표4〉 서구의 '60년대, 70년대의 사회협약과 1990년대 이후의 사회협약간 차이점

	'60년대, '70년대의 사회협약과 1990년대 이후의 사회협약간 차이점	'90년대 사회협약
1) 환경	· 통제되고 폐쇄적인 국가경제	· 세계화
	· 베이비 붐	· 고령화
	· 사회협약을 지원하는 통화정책 허용	· 유럽경제통합으로 인해 통화정책의 지원여력 소멸
	· 포디즘적 생산방식	· 정보화 사회
2) 주체의 역할	국가와 노동조합의 연대가 주도	국가주도성 강화 사용자 적극적 참여
3) 내용적 측면: - 노동시장 - 임금복지 - 사회복지	· 완전고용 목표	· 실업존재
	· 노동시장에 대한 규제	· 노동시장 유연성과 사회보장 사이의 조정
	· 임금억제	· 임금억제
	· 생산성내 소득 재분배 우선	· 경쟁력 강화 우선
	· 복지국가의 강화	· 복지국가의 약화
4) 제도적 측면 - 교섭구조	중앙집권화	조율된 분권화

출처: Pochet and Fajertag(2000), 「Social Pacts in Europe」, 임상훈외, 2003, p. 16  
재인용

이렇게 볼 때 종전과 같은 형태의 경직적인 중앙화 된 사회코포라티즘이나 사회협약체제가 아닌, 보다 느슨한 중범위 수준(meso-level)의 사회협약체제가 유지되는 경향을 보였고, 이것은 환경결정론이 주장하는 바와 같이 제도적 조건 때문이 아니라 세계화 등에 수반되는 상반된 경향 등에 대하여 노사관계 행위주체가 각기 나름대로의 전략적인 선택을 통해 적극적으로 대응해나가는 가운데 과거와 다른 모습의 사회코포라티즘과 사회협약체제가 유지 출현하는 것으로 전략적 선택론은 바라보고 있다.

이처럼 사회코포라티즘이 퇴조할 것이 아니라 시기에 따라 다른 모습으로 변화할 수 있는 가능성, 사회협약체제가 생성, 발전되어 일정한 안정화 단계를 거쳐 몰락

하고 잠재해 있다가 다시 나타날 가능성 또는 유사한 조직적, 제도적 조건을 가진 국가들에서 동일한 외부 압력에 대해 다양한 모습으로 사회코포라티즘이 나타날 수 있음을 강조한 전략적 선택론이 서구에서 부활하는 코포라티즘의 배경을 이해하는데 설득력을 얻은 것처럼 보인다. M. Rhodes는 형태 면에서 이러한 형태의 새로운 사회코포라티즘을 ‘경쟁적 코포라티즘’(competitive corporatism)<sup>19)</sup>이라 부른다.

Baccaro는 아일랜드와 남아프리카, 이탈리아 심지어 한국에서의 노사정협약과 사회코포라티즘의 출현에 대해 이들 국가들이 전통적인 형태의 사회코포라티즘의 구조와 체계를 갖고 있지 않거나 미비한 여건 속에서도 새로운 사회협약을 도출하였다는 점을 지적하고, 이들 국가에서는 사회코포라티즘의 제도와 조직적 전제조건 없이 ‘민주화 과정’(democracy)과 ‘내부토론’(discussion)과정을 통해 그런 협약체제가 기능할 수 있다고 본다. 특히 그러한 대안적 시스템이 아일랜드나 이탈리아의 포르투갈, 남아프리카, 스페인, 한국 등의 경우처럼 ‘분권화 된 시스템’에서 성공적으로 작동된 경우로 제시되고 있다.

## 2) 한국에서의 사회적 대화체제 발전과 그 제약여건에 대한 이론적 고찰

우리나라에서는 환경결정론자들이 주장하듯 기업별 노조체제가 깊이 뿌리를 내리고 있고 노동자의 이해를 대변하는 진보정당의 활동이 부재한 여건에서 위에서 살펴본 바와 같이 사회코포라티즘이나 사회협약체제의 생성 및 유지에 전제되는 제도적 필요요건을 찾기란 어려운 실정이다. 이 때문에 한국에서는 환경결정론적인 입장 즉 사회코포라티즘이나 사회협약의 체제가 발전하기 어렵다는 시각이 설득력있게 주장되었다. 이 구조결정론적 시각에서 한국은 사회협약체제가 유지되기란 거의 불가능하며 설사 협약이 도출된다 하더라도 이것은 위기나 임시적이고 상징적 성격의 협약에 불과하거나 노동자들의 구조조정을 위한 일방적 희생을 강요하는 “허위적인” 성격의 협약에 불과하다고 본다.<sup>20)</sup>

그러나, 앞서 살펴본 바와 같이 이러한 환경결정론적 시각은 분권화된 기업별

19) M. Rhodes, Globalization, Labour Markets and Welfare States: A Future of Competitive Corporatism?, in: M. Rhodes and Y. Meny(eds.), The Future of European Welfare: A New Social Contract? London: Macmillan, 1997.

20) 노 중기, 세계화와 노동체제 변동에 관한 비교사회학적 연구, 산업노동연구, 제10권 제1호, 2004, pp. 168.

노사관계제도와 사회코포라티즘적 구조가 부재한 가운데에서도 왜 한국에서 노사정 위원회와 같은 사회적 대화체제가 형성 발전하게 되었으며 지속적으로 유지·발전되고 있는가를 설명하지 못한다. 또, 체결된 사회협약의 내용이 구조조정을 위한 노동자의 일방적 희생을 강요하는 “허위적 성격”의 협약이라는 주장은 실제 노사정위의 활동이나 체결된 사회협약의 내용을 볼 때 사실에 근거한 판단이라고 할 수 없다.

반면, 전략적 선택론은 사회코포라티즘이나 사회협약의 필수적 전제 없이 한국의 노사정이 어떻게 내외의 압력에 적극적으로 대응하면서 노사정위원회를 출범시키고 사회협약을 만들고 유지할 수 있었는가를 설명하는데 보다 설득력을 갖고 있다. 이 접근에 따를 때 중앙집권적 코포라티즘적 조직과 좌파 정당의 존재와 같은 환경 결정론적인 필수조건 없이 한국의 노사정은 세계화와 구조조정의 압력에 대응하여 그 동안 축적되어 온 조직적, 제도적 조건들을 활용하면서 정부의 독자적인 입법행위에만 의존하거나 노정 혹은 정부와 사용자간의 양자간 교섭에 의한 대안 대신 삼자간 전략적 선택을 하면서 노사정위원회를 형성하여 사회협약을 만들고 이행하였다고 본다.<sup>21)</sup> 그러나, 이러한 전략적 선택론의 “행위자 중심적 시각”은 이론적으로 두 가지 문제를 해결하지 못하고 있다.

첫째, 전략적 선택론의 각 주체들이 이익의 선호에 따라 주로 positive-sum-game을 할 경우를 상정하고 있다. 그러나, 한국에서의 사회적 대화체제에 대한 비판이 제기하듯, 각 주체들이 사회적 대화에 진지한 자세로 임하고, 각 주체들은 상시적으로 상대방의 입장이나 이해를 고려해 그들의 이해를 건설적으로 조율하며 상호 교섭을 통한 공동이익을 추구한다기보다는, 주체들은 그러한 틀을 통해 자신들의 이익을 관철시키거나 또는 상대방의 요구를 저지시키려는 목적을 갖고 이 틀을 도구화하는 집단이익 추구의 도구로 여기는 경향이 강하다는 점이다. 더욱, 한국과 같은 기업별노조 중심체제에서 중앙단체의 노사대표의 대표성이나 리더쉽, 조직 장악력 등이 취약한 여건에서, 그러한 주체들의 전략적 ‘행위’는 사회적 대화체제를 유지, 발전시키기보다는 시간이 흐르면서 외환위기와 같은 위기감이 소멸내지는 약화된 여건에서 부정적 측면이 더 많이 드러나기 시작할 수 있다는 것이다. 이 경우 사회적 대화와 그 틀은 유지되어도 그 내용은 겉도는 것일 수 밖에 없다.

둘째, 전략적 선택론은 무엇보다 서구의 사회코포라티즘적 구조를 갖춘 국가에서 이것이 시기에 따라 변화된 모습으로 활성화와 침체, 잠복기와 재부활의 배경을

21) 임 상훈외, 노사정위원회 활동평가 및 발전방안에 관한 연구, 노사정위원회, 2002, 8-9.

설명하는데 유용할 수 있다. 그러나, 사회코포라티즘적 구조를 아예 갖추지 못했고 노사관계가 기업별 노조체제로 지극히 분권화된 체제에서 이 접근을 한국에서의 노사관계-노사정위원회의 발전을 설명하는데 적용하는 것은 일정한 한계가 있다고 판단된다.

결국 한국에서 노사정 대화체제의 가동과 그 성패를 설명하는 이론으로 이러한 환경의 구조결정론적 시각이나 행위자 중심시각의 전략적 선택론의 이원론적 입장, 각기 그 설명의 한계를 벗어나지 못하는 측면이 존재한다. 또한 시기에 따라 외환위기와 같은 때는 전략적 선택론으로, 그리고 그 이후 시기에는 환경결정론으로 절충적 입장에서 두 접근을 통합하려는 이른바 통합이론적 시도는 있었으나 이 접근의 경우 현상을 결과적으로 기술한 외에 그 이론적 근거가 불분명하고 논리적인 정합성을 상실하는 한계를 드러내고 있다.

그러나, 본고에서 살펴보려는 구조와 행위의 변증법은 한국에서의 사회적 대화와 노사정위원회를 중심으로 한 사회협약체제의 발전은 87년 이후의 한국사회의 정치사회적 전반에 걸친 변화에 대한 이해 없이는 어떤 설명도 한계를 갖는다는 입장에서 출발하고 있다. 90년대 사회코포라티즘과 사회협약체제의 성공과 등장 배경을 설명하는 Baccaro의 이론적 시도의 특성은 무엇보다 '구조'(structure)와 '절차'(process)를 구분하는데 있었다. 특히, 그는 코포라티즘적 구조가 존재하지 않는 곳에서 사회협약체제의 성공가능성은 '민주주의'와 (사회적)'토론'이라 지칭하고 있다. 그는 사회코포라티즘이 부재하거나, 미약하고, 작동하지 않는 상황에서 사회코포라티즘적 위기를 대신하여 이러한 이익대변과 논쟁의 해결을 위한 민주주의와 토론이라는 강력한 제도가 출현한 것으로 간주하고 있다. 무엇보다, 그는 민주주의가 코포라티즘의 의사결정 구조의 부재로 인한 공백을 메꿔주는 정당성을 부여하는 것으로 보고 있으며, 특히, 이탈리아와 아일랜드 노동운동에서와 같이 이들이 민주적 의사결정 과정에 의존하였고 이것이 '집합적'(aggregative)이고 '심의적'(deliberative) 차원에서 조직내적-조직간 조율의 심의적 장치를 통한 의사소통 과정이 설득력 있게 활성화되었음을 들고 있다.<sup>22)</sup>

그러나, 이처럼 노사관계 내부 구조에 주목한 Baccaro의 접근법에 비해, 사회코포라티즘적 구조도 존재하지 않고 그러한 내부구조의 발전도 미약하거나 존재하지

---

22) L. Baccaro, What is Alive and What is Dead in the Theory of Corporatism, in: British Journal Of Industrial Relations, 41:4 December 2003, pp. 691-2.

않는 한국에서는 오히려, 정치사회적 민주화의 발전과정이라는 외적인 측면에서 접근해야 할 필요가 있다. 즉, 한국에서 87년 이후 권위주의의 퇴조 및 시민사회의 발전과 함께 관료에 의한 정책 결정권 독점의 완화, 조직화 된 민주적 노동운동의 합법화와 제도권내의 편입, 기존 기득권 정당체제의 변화와 정권교체의 일련의 과정속에서 한국에서는 노사관계 그 자체 내부로부터 보다는 전체 사회적 발전의 맥락속에서 노동의 참여와 권한의 인정과 동시에 노사정위원회라는 공간에서의 책임의 공유를 통한 정책협회의 가능성이 모색되었던 것이다.

즉, ‘구조와 행위 또는 전략의 변증법’이라는 시각에서 바라볼 때, 이러한 우리 사회 정치사회의 민주화 과정은 서구에서와 같은 성숙한 노사자율주의나 성숙한 사회코포라티즘적 체제는 아니나 노사관계에 있어 이제 과거와 같은 권위주의 체제로의 회귀가능성을 차단하며, 민주주의 정치사회체제로의 공고화와 심화의 과도기적인 여건에서 불완전하나마 사회적 대화체제를 가동시키게 되었다고 본다. 이러한 사회적 대화체제의 가동은 기업별 노조체제에서 수용하지 못하는 많은 사회적 이슈들에 대한 논쟁에 그 주체들과 정책결정자, 전문가 그룹의 참여하에 상호 끊임없이 합리적인 해결방안을 모색하기 위한 논의를 통해 민주주의와 토론문화에 적응케 하는 중요한 의미를 갖는다고 할 수 있다. 이러한 과정을 통해 상호인정과 노사 집단의 전략적 이익추구를 넘어선 이익집단 대표와 관료사이에 상호 결정된 사항에 대한 강제와 양보의 교환의 제도화 그리고 설득과 토론의 구조적 제도화를 통해 그 이익대변의 기능을 보완하며 상호 교섭과 정책 협의의 경험을 축적하고 주체들이 반복적으로 훈련하는 학습의 ‘장’(arena)으로 기능하게 된다.

또 이들 노사단체는 1차적으로 회원의 이익을 추구하는 이익 집단이되, 사회적 대화체제 내에서 정책을 협의하는 책임 있는 정책파트너로서 정책협약에 참여하는 권한이 부여됨과 동시에 책임이 요구되는 과정에서 합리적인 대안을 제시하도록 각 주체들이 제도화 된 대화의 틀을 통하여 지속적으로 훈련되고 학습되고 있다고 하겠다. 아울러, 노사대표는 물론 노사정위원회의 논의과정과 그 다양한 의제를 통하여 노동문제나 노사문제에 생소한 정부내 경제부처의 관료의 경우 그들의 정책판단에 지속적으로 노동의 문제와 노사관계가 중요한 정책 판단의 지표로 될 가능성이 높아지고 있다. 사회적 대화체제로서 노사정위원회는 주요한 정부의 정책결정자들에 그러한 중요한 ‘학습’의 기회를 제공하여 사회적 갈등 처리능력을 제고토록 하는데 기여하는 것도 그 중요한 기능이어야 할 것이다.

따라서, 한국사회에서 사회적 대화체제의 형성이후 그 지속적 발전에 대한 이해는 이러한 구조와 행위의 변증법이 갖고 있는 다양한 수준에서의 사회의 민주화 과정의 역동성에 대한 이해 없이는 그 성공과 실패를 정확히 규명하기 힘들고 또는 가시적 성과만을 기준으로 그 향방을 판단하고자 할때 그 분석과 실질적 의미가 정확히 이해될 수 없다할 것이다.

한편, 경로의존적(path-dependent) 제도주의의 이론적 시각에 의하면 이렇게 한번 설정된 제도는 이후 '일정한 자기결정성'이 제도의 지속적 발전을 규정한다고 할 때, 한국의 노사정위원회는 지속되는 구조적 여건의 미비와 불완전 속에서도 그 간의 운영경험을 통해 그러한 다양한 수준에서 주체들 간의 의사소통과 정보교환과 정책협의과정에서 불완전하나마 점차 상호 존재의 확인과 정책결정과정 참여에의 이득을 인식하게 됨으로써 참여의 경험이 있는 주체들 간에 사회적 대화체제의 유지·발전의 비교적 폭넓은 공감대가 형성되어 오고 있다고 평가할 수 있다.

이러한 접근은 사회코포라티즘의 성공적 전제여건이 존재하지 않아 위기시가 아닌 경우에 있어 사회협약의 체결에 취약한 리더쉽의 기반 하에 노사는 지속적으로 부담을 안을 수밖에 없다 할지라도, 반면 이들이 사회적으로 중요한 이슈나 노사의 직간접적인 이해가 걸린 중요한 이슈에 대한 논의와 협의에 대한 지속적인 관심과 이해를 갖을 수밖에 없다. 때문에 노사간 합의가 어렵더라도 실태에 근거한 충분한 논의과정을 통하여 문제해결의 주요 쟁점이 투명해지는 효과가 있다.

지난 논의 과정에서 국가적 주목을 끌었던 대립적인 노사이익단체를 대신 근로시간단축이나, 비정규근로문제, 공무원기본권, 기업퇴직연금 등과 같은 주제에 있어 특히 노사정위원회의 공익위원들의 역할이 증대한 것은 논의과정이 중요한 의미를 지니게 되는 또 다른 배경이 되고 있다. 즉, 이러한 전문가와 중립적인 학자 또는 시민단체의 대표로 구성 된 공익위원의 입장과 그들의 대책방안은 결국 노사의 합의 결렬시 그 나름의 대안을 제시함으로써 종국적으로 정부의 정책 선택에 있어 중요한 준거점으로서 기능할 확률이 높다고 하겠다.

〈표5〉 코포라티즘과 한국 사회적 대화체제에 관한 설명모델

	구성요소 (노동자정당존재, 배타적이익, 대표적 리더쉽, 비경쟁적 구조 등)	주요역할 (거시경제조정, 임금협상 및 물가억제, 완전고용추구)	노사정위원회 등 한국 사회적 대화체제의 성공가능성에 대한 평가
1) 환경결정론	필수	핵심기능	전제조건이 구비되어 있지 않아 낮음
2) 전략적선택론	필수아님	위기와 무관 주체들의 선택이 결정적	주체의 선택에 따라 높음
3) 통합설명모델	시기와 여건에 따라 필수적 또는 필수적이 아님	위기사 중요하나 평시에는 여건의 미비로 약화	시기변화에 따라 달라짐
4) '구조화'이론 모델 및 경론의존적 발전의 제도주의적 관점	낮은 단계 시작 후 단계적 변화 발전	사회협약, 노동·사회적이슈의 의제화 및 공론화의 장, 협의를 통한 합의모색, 토론·협의·자문기능 등 노사 이해를 증진시키는 다차원적인 시도	단계적(진화적) 변화

### 3. 노사정위원회의 기능과 발전과정

#### 1) 노사정위원회의 기능

노사정위원회는 1998년 발족 이래 그 기구의 성격과 위상이 몇 차례에 걸쳐 변화 발전하여 왔다. 즉, 1기(98. 1~2) 때는 정치적 합의기구로 비상설로 운영되었으며, 특이한 것은 현재와 달리 공익위원을 대신하여 정당대표가 직접 참가하였다는 점이다.

제2기(98.6~99.8) 때는 민주노총의 복귀와 참여 그리고 탈퇴, 구조조정에 대한 노정간 합의에 반발한 경영계의 일시적 불참선언 등 우여곡절을 경험한 시기이다. 이 시기에는 정당 참여 외에 공익위원들을 참여시켜 논의의 전문성과 대표성을 보완한

반면, 무엇보다 노동계의 요구에 의해 조직이 대통령 자문기구로 대통령령에 설치근거를 갖는 상설적인 사회적 협의기구로 발전하였다. 그러나, 법률적 기구로서 제도의 안정성은 높아진 반면, 민주노총의 탈퇴와 정당의 불참 등으로 그 실질적 위상과 기능은 이후 불완전한 상황과 구조를 갖고 활동을 전개해 왔다.

이어, 이후 제3기(99. 9~)에서는 노사정위원회는 민주노총이 불참한 가운데에서도 '98년 사회협약 이후 사회적 주목을 끌게 된 주요한 근로시간단축, 노동조합전임자 임금지급금지 및 복수노조허용문제, 공무원기본권보장, 비정규근로대책, 국민건강보험 통합과 국민연금제도 개선 등 사회보장적 의제와 기업의 퇴직연금제도 등 제도에 관한 협의 등 중요한 의미를 갖는 주제에 대하여 심도 있는 사회적 대화를 진척시켜왔다.

〈표6〉 노사정위원회 전개과정과 특징

	활동기간	법적위상	참여주체	주요의제	합의건수
1기	1998.1.15-2.9	법적 근거없는 정치적 협의기구	노사정 및 정당	노동시장 유연성, 노동기본권, 사회정책, 재벌개혁	90
2기	1998.6.3.-1999.8.31	대통령령(노사정위원회 설치령)	노사정 공익 및 정당	구조조정, 사회정책, 노동기본권	10
3기	1999.9.1-현재	노사정위원회의 설치 및 운영에 관한 법률	노사정 및 공익	구조조정, 사회정책, 근로시간단축, 노사관계제도개선	29

이처럼 노사정위원회의 사실상의 기능은 일반의 인식처럼 ① 사회적 합의만을 도출하는 기구라기보다는, ② 그 보다 낮은 단계에서 정부의 입법과정을 뒷받침하는 사회적 합의의 도출, ③ 그 다음 단계의 사회적 협의와 이해에 대한 조정 및, ④ 주요현안과 사회적 의제에 대한 정보교류 및 대화의 기능 등이 복합적으로 이루어지고 있다. 실제 실적에서 보듯이 세 차례의 사회협약을 제외하고는 나머지는 주로 위 ②, ③, ④ 단계의 '협의'를 중심으로 한 합의를 필요시 모색하여 왔다고 하겠다.

## 2) 노사정위원회의 실적 및 그 평가<sup>23)</sup>

사회적 대화체제로서 한국의 노사정위원회는 사회적 합의기구로 알려져 있다. 그러나, 지난, 98년 이래 노사정위원회를 중심으로 논의된 사항을 보여 통상 이해되고 있는 것처럼 협의를 위한 합의를 추구하는 조직만이 아니다. 먼저, 노사정위원회의 기능 중 사회적 주체들이 일정한 주제에 대하여 중앙단위에서 협약을 체결하고 이의 준수를 위하여 각 주체들이 산하조직이나 가입단체들에 체결된 협약의 준수를 의무화하고 이의 이행을 위하여 성실히 노력하는 경우가 있다.

지난, 98년 이래 이러한 전국적 범위에 걸친 중앙단위의 사회협약으로는 세 가지를 들 수 있다. 먼저, 가장 많이 알려진 98년 2.6 사회협약이다, 모두, 90개 항목에 걸친 이 시기의 사회협약은 전형적인 사회코포라티즘이나 사회협약체제가 시도하는 협약의 일종으로 볼 수 있다.

기업의 투명성확보 및 구조조정촉진방안 물가안정방안, 종합적인 고용안정 및 실업대책, 사회보장제도 확충 등 저소득층 근로자 생활보호대책, 임금안정과 노사협력 증진방안, 노동기본권 보장 등 민주적 노사관계 확립, 노동시장의 유연성제고 방안, 국민대통합을 위한 조치, 수출증대 및 국제수지 개선을 위한 국민운동 전개, 기타, 경제위기극복을 위한 노사정 및 국민의 역할에 관한 사항 등이다. 이 시기, 노사정위원회는 정치적 합의기구로 비상설로 운영되었으며 주요 참여자는 노사정 및 정당 대표가 참여하였다. 그 이후의 운영은 주로 이사회협약 내용의 구체적인 실천방안에 해당한다. 즉, 이후 무수한 논의가 다양한 회의체에서 이루어졌다. 노사관계 관련사항은 노사관계소위에서 경제사회관련 의제는 경제사회소위에서 그리고, 구조조정관련 사항은 특히, 금융구조조정특위와 공공부문구조조정특위가 설치되어 1차 사회협약에서 다루어졌던 많은 주제들을 더욱 심층적으로 다루게 되었다.

노사관계소위에서는 「교원·공무원의 노동기본권 보장, 실업자 초기업단위 노조가입자격 인정 노동조합의 정치활동 보장을 위한 정치자금법개정, 법정근로시간단축(휴일-휴가제도 개선방안 등 포함), 임금체계개선, 노조전임자 임금지급시 처벌문제, 필수공익사업 범위조정문제, 업종·지역 등 각급수준의 노사협의 활성화문제, 노동조합조직 및 교섭체계(기업별 또는 산업별 개선방안), 퇴직금제도 개선방안」 등이 그것이다.

23) 노사정위원회, 노사정위원회 5년 백서: 전개과정과 활동성과, 2003, pp. 3-101.

제1기 경제개혁소위원회와 고용대책 실업소위원회는 제3기부터 경제사회소위원회로 통합되어 운영되었는데 여기서는 주로 「근로자의 고용안정 및 실업대책, 사회보장제도 확충 및 세제개편, 근로자의 생활안정 및 지위향상 등」 경제사회 분야 주요 과제를 논의하였다. 아울러, 동소위에서는 「국민연금제도와 의료보험제도개선에 대한 논의를 하였는가 하면, 세제개편과 국민기초생활보장법 관련 사항, 근로자복지기본법」을 논의하는 등 근로자의 고용과 생활안정에 직·간접적으로 영향을 미치는 경제사회 주제에 대한 논의를 하였다.

한편 이런 노사관계소위와 경제사회소위의 세부의제 중 근로시간단축이나 비정규직근로자 보호방안과 같은 국가적으로 노동시장에 미치는 파급효과가 지대한 의제는 이를 특별히 다룰 별도의 특별위원회가 구성되어 의제별 실태분석과 법제도분석을 위한 심도 있는 논의를 전개하게 된다. 이러한 특위의 논의는 한국의 노사정위원회 논의의 심도와 폭이 사회적 주체들의 타협과 교환의 과정에 머물지 않고 사회적으로 유의미한 대책방안의 강구를 위한 정책협의의 단계로 그 논의의 외연이 확대되고 있음을 보여주고 있는 예라 하겠다.

한편, 구조조정을 지원하고 그에 따르는 문제점을 협의하기 위해서 공공부문 구조조정특별위원회가 구성되고 여기에서는 정부가 발표한 「제1,2차 공기업 민영화방안 보완대책, 비연구정부출연기관, 경영혁신 추진계획, 지방공기업 구조조정 및 경영혁신계획」 등의 의제가 주로 다루어졌다. 또, 초기에 금융산업발전대책위원회로부터 금융부문구조조정위로 개칭된 특위에서는 「5개 은행 퇴출문제, 제2금융권 구조조정문제, 서울·제일 및 7개 조건부 승인은행 경영정상화」 등 금융계 구조조정과 관련한 노사간 현안사항에 대하여 논의되었다.

또, 제2기 노사정위원회(98. 6~99.8)가 출범하면서 노동계의 부당노동행위 근절에 대한 요구를 받아들이고 협력적 노사관계를 정착시키기 위해 부당노동행위 특별위원회를 구성하고 「한양대병원과 목동 10단지 아파트와 같은 67개 부당노동행위사안(민주노총 53개, 한국노총 10개)」을 심의하고 사업장별로 그 처리방향을 논의하였다. 이처럼 제1기(98.1~98.2)때의 90개 항목에 대한 사회협약 체결과 그 이후 후속 논의는 바로 그러한 사회협약의 중심내용의 후속이행방안과 추가의제를 중심으로 논의의 외연을 확대하며 점차 위원회의 운영방식을 협의체제로 이행하게 되었다.

이어, 2003년 체결된 사회협약은 ‘손해배상·가압류’관련 노사정 합의문이다. 이

미, 2003년 두산중공업 근로자의 분신과 다시 2003년 8월 현대중공업 근로자의 분신 등 과도한 손배가압류제도로 인한 사회문제화와, 분신정국의 와중에서 노사는 동제도의 개선보완의 필요성에 인식을 같이하고 협약을 체결하게 된다. 즉 노사는 일부 노동조합의 위법한 쟁의행위와 이에 대한 일부 사용자의 과도한 손해배상 및 가압류 문제로 인하여 산업현장은 물론 사회적으로 적지 않은 과장을 내고 있는 데 대해 합리적인 노사관행 형성과 갈등확산 방지를 위하여 노력하기로 하였다. 노동계는 쟁의 행위 등 노동조합활동이 목적, 절차, 방법 및 법령에 합당하도록 하고, 경영계는 노동조합의 적법한 활동을 존중하고 위법쟁의 행위에 대해 민사책임을 물을 경우에도 합리적인 범위내에서 하도록 하고, 정부는 손배가압류 남용방지 및 제도보완에 최대한 노력하도록 하고 갈등 중인 사업장내 소송 등을 자발적으로 취하하는 분위기를 유도하도록 하였다.

세 번째 체결된 사회협약은 2004년 2.10 ‘일자리만들기 사회협약’이다. 90년대 들어 서구 사회적 대화체제와 사회협약의 가장 핵심적 의제라 할 수 있는 일자의 유지·보존 및 창출 그리고 ‘양질의 일자리’(decent work)를 만들어 낼 필요성은 그 중요성이 아무리 강조해도 지나치지 아니한 의제라 하겠다. 즉, 오늘날 일자리 문제는 사회적 대화를 시도하는 대다수 국가들의 정책목표의 가장 우선순위에 놓여있는 의제라 할 수 있다.

한국에서, 역시, 성장과 고용의 분리 현상이 나타나고 있고, 기업의 구조조정과 경쟁력제고를 위한 다각적 조치, 해외로의 공장이전으로 인한 산업공동화 현상과 일자리 축소에 대한 대응 방안을 만들고 최근 중요한 사회문제로 대두되고 있는 청년 실업문제, 노령화 사회대책 등 사회적 주체들의 적극적인 대응방안이 시급한 과제로 대두되고 있는 시점에서 이러한 사회협약은 매우 중요한 의의를 갖는 것이라 할 수 있다.

구체적으로 협약은 「1) 일자리 창출 동력을 확충하기 위한 조치로: ① 서비스산업 경쟁력 강화, ② 기존산업의 경쟁력 강화(수출과 내수기반확대마련, 현장기능인력과 고급전문인력양성, 물류유통 등 사업지원서비스 육성, IT기반 신산업육성, 문화·관광·레저산업활성화, 서비스분야별 경쟁력강화 대책수립, 세제상지원강화), 창업활성화 여건조성, 중소기업의 기술력신장 및 건설투자 확대), ③ 성장동력기반 확충(기업의 세제지원 및 지방의 일자리 창출을 위한 지역별 산업클러스터조성 등)」 등을 모색하고, 「2) 추가적 일자리 발굴조치로: ① 일자리 나누기(근로시간단축 등), ② 빈

일자리 채우기(중소기업근로자지원 등), ③ 사회복지분야의 일자리 창출(사회적 일자리 창출, 보육·노인·보건의료관련 일자리확대, 공공서비스분야 일자리 확충)을 위해 노력하도록 하였다. 이어, 이러한 조처를 지원하기 위해, 「3) 노사관계안정 및 노동시장 유연안정성(flexicurity) 확보를 위해 노력하는 데 이에는 ① 노사관계안정, ② 노동시장인프라 확충(종합고용서비스제공 체계확보 등), ③ 인력양성기능강화(직업훈련체계개선 및 지원 등), ④ 근로자 생활안정지원 및 사회안정망 확충」이 포함되었다. 마지막으로 「4) 정부는 공공부문의 단기 보완과제로서: ① 정부부문 일자리·취업지원강화, ② 공기업, 산하기관, 출연기관연구소 신규채용(인턴채용확대 등) 및 ③ 고용증대를 위한 한시적 지원조처(고용보험 및 세제지원 등)」등을 추진하기로 하였다. 그러나, 이러한 전체적인 정책프로그램을 추진하는데 있어 절대적인 것으로 사회적 주체들은 일자리 창출을 위해 노동계는 향후 2년간 3% 이내로 임금인상을 억제하도록 하고 경영계는 필요한 구조조정시에도 인위적인 인력구조조정은 최대한 자제한다는 원칙을 천명하였다.

그럼에도, 이 세 번째 사회협약은 '98년 제1차 사회협약시와 달리 이행과 책임의 중요한 주체인 민주노총이 참여하지 않음으로써 그 효과가 반감되었다. 특히, 임금인상억제와 고용안정의 대타협을 추진할 대다수의 대규모 사업장이 민주노총소속 사업장으로 이들이 참여하지 아니한 사회협약의 효력은 그 실효성이 매우 낮을 수밖에 없는 상황이라 하겠다.

이처럼 노사정위원회 논의를 중심으로 노사정은 주요한 사회협약을 체결하고 일정기간 협약에서 체결된 다수의 의제들에 대한 실천과 이행방안 또는 그 의제를 신규의제로 확대하여 오며 사회적 대화체제를 발전시켜왔다. 때문에, 구체적인 과제별 항목을 살펴보면 이것이 신자유주의 구조조정의 들러리라거나 반시장적 조처라는 식의 폄하와 분석평가는 실제 현실과 무관한 과도하게 이데올로기화 된 왜곡된 주장이라 하겠다. 동시에 노사정위원회는 사회협약을 체결하였다 하더라도 이를 중심으로 불가능한 노사정 합의를 인위적으로 추구하지도, 할 수도 없는 여건이라 하겠다.

반면에, 그러한 사회협약이나 노사정이 합의 할 수 있는 긍정적 이슈들까지 단순히 협의만을 원칙으로 한다거나 사회적 합의도출을 시도하지 아니한다는 것을 원칙으로 천명할 필요나 이유도 없다 하겠다. 즉, 순수한 자문기능이나 협의기능만으로 기구 기능을 제한하거나 정부가 배제된 채 노사자율에 맡겨놓는 사회적 대화체제는 여전히 불신과 갈등이 해소되지 않고, 상호 신뢰기반이 취약하여 중재자와 조정자

역할로서 정부의 참여와 협력지원이 필요한 우리나라 노사관계 현실을 직시하지 아니한 현 단계에서는 이상론이라 하겠다.

또한, 그러한 느슨한 구속력 없는 협의체로서의 기구의 성격전환이나 또는 심지어, 과거로의 회귀를 의미할 노동배제적인 노동정책·노사관계로 이어질 기구의 폐지론 또는 정부의 배제론 혹은 노사자율주의의 강조는 노사로 하여금 그러나 사회적 대화체제에 참여하고 정책결정과정에서 참여의 기회와 권리를 갖는 동시에 논의 결과에 일정한 책임을 지는 기존의 기능마저 오히려 약화시켜 당사자들의 참여의 몰입도를 떨어뜨리며 그 기능이 위축될 확률이 더 많다 하겠다.

그러나, 오히려 문제의 본질적인 문제는 노사정위원회를 중심으로 한 사회적 대화체제의 확충과 내실화에 있어서 더 중요한 것은 그러한 ‘형식적인’ 합의나 협의의 구분이나 실질적으로 기능하는 사회적 대화체제의 작동을 위해 관련 인프라의 구축과 확충이 전제되어야 한다는 것이다. 동시에, 사회적 대화체제의 가장 중요한 부분인 노동계의 한 축인 민주노총의 참여가 반드시 실현되어야 할 뿐만 아니라 사용자 단체의 대표성과 전문성 역시 보완되어야 할 것이다. 무엇보다, 노동조합의 조직률이 12%미만에 그치고, 그나마 절반에 이르는 민주노총의 참여 없는 사회적 대화체제는 불완전할 수밖에 없다.

노사단체의 대표성 문제는 그간 제기되어 온 우리사회 노동조합의 낮은 조직률에 비추어볼 때 이들이 모두 참여할 경우라도 조직화되지 못한 비정규근로자 및 무수한 중소기업사업장 근로자 등 임금근로자는 물론 그 이외의 사회계층을 간접적으로나마 충분히 대변한다고 말할 수 없을 것이다.

그럼에도, 사회적 대화체제의 정상적 가동은, 물론 노조의 조직률만의 문제라 할 수는 없으며, 이들이 다원주의적 접근법에서 주장하는 것과 달리 다른 일반적인 사회단체와 구별되는 여전히 우리사회 가장 강력한 이익대변조직으로 그들의 특별한 대표권을 인정하여야 할 필요성이 존재한다고 하겠다.

한편, 전통적인 사회코포라티즘이 상정하는 바와 같이 노조의 이익대변 기능은 그 비중이 상대적으로 큰 편이나 절대적이라고 할 수는 없기 때문에 이들에 사회의 다른 많은 이익단체와 달리 독점적 대표권을 부여하는 것은 그 정당성 문제에서 논란의 시비가 없을 수 없을 것이다. 그럼에도, 이들이 고용, 근로조건 기타 노동자의 권익에 관련되는 경제사회정책에 참여하도록 하고 세계화시대 참여를 통한 다양한

내외의 도전(고용, 성장, 경쟁력, 사회적 안전망구축 등)에 대처하여야 할 필요성이 어느 때보다 강조되고 있다는 것은 주지의 사실이라 하겠다. 다음에서는 그러한 사회적 대화체제의 확충과 내실화를 위한 대안들을 검토하여 보도록 하겠다.

#### 4. 사회적 대화체제의 다원화: 노사정대화 채널로서의 노사정위원회 발전방안

사회적 대화체제는 여러 단계로 구분하여 볼 수 있다. 즉, 사회협약의 도출은 가장 강한 수준에서의 대화체제의 결과라 할 수 있다. 우리나라는 분권화 된 기업별 노조체제임에도 전술한 바와 같이 '98년 2.6 합의, '03년 손배가압류협약, '04년 일자리만들기 사회협약에서 보듯이 노사정위원회를 중심으로 한 ① 중앙단위 사회협약을 체결하여 왔다. 이들은 중앙단위 전국적 범위에 걸쳐 적용되는 협약으로 이른바 서구의 사회코포라티즘 체제하에서 볼 수 있는 사회협약이라 할 수 있다. 협약은 다시 ② 입법을 지원하는 사회적 협약, ③ 국가단위 이해관계의 조율 또는 정책형성 의미에서의 협약기능으로 나눌 수 있다. 또, ④ 협약의 성격상 정책방향 제시와 제안의 의미에서의 협정으로 정책의 기본방향과 원칙에 대한 합의를 들 수 있다. 이러한 사회적 대화 기능과 역할 역시, 위와 같은 중앙단위의 협약체결 외에 국민경제나 사회경제적으로 상시적으로 요구되고 있는 구조조정이나 세계화 또는 경제의 개방화에 따른 사회적 조정의 필요성 때문에 그 의의가 못지않게 중요하다 하겠다. 끝으로, ⑤ 사회적 대화는 사회적 협의와 정보교류의 차원이 있다고 하겠다. 여기에서는 다양한 수준에서의 노사간 회의, 토론회, 공식·비공식 간담회 등을 통해 노사관계 및 노동시장 정책의 방향들에 대해 의견교환과 협의·토론 및 정보교류를 유지하고, 궁극적으로 이러한 투명한 정보공개와 상호이해가 큰 틀에서 안정적 노사관계 구축에 기초 역할을 수행토록 하는 것이다.

또, 주로 법형식적 편의를 위하여 대통령 자문기구로서 노사관계와 노동정책에 대한 사회적 주체들의 의견을 수렴하여 정책에 반영하는 '장'으로서의 사회적 대화와 노사정위원회의 역할이다. 마지막으로, 사회적 대화채널의 다원화는 노사간 부문간의 대화를 촉진하여 소모적이고 갈등을 유발하는 노사관계를 지양하고 합리적이고 발전적인 노사관계 구축의 밑거름이 될 수 있는 중층적 교섭체제의 구축을 통한 협의 체

널의 제도화를 의미한다. 이처럼 넓은 의미에서 정보교류를 촉진하는 동시에 산업공동화대책, 시장개방화와 산업경쟁력 제고방안, 고용과 경쟁력 및 성장의 유지를 위한 부문간의 협의회는 오늘날 사회적 대화의 주요한 기능이다.

이처럼 사회적 대화의 수준과 방식은 다양하다 하겠다. 노사정위원회가 지금까지 활동하여 온 내용과 과정을 살펴보면 짧은 연륜과 낮은 대표성, 낮은 수준의 노사신회와 대립적 노사관계의 지속이라는 구조적 제약여건 속에서도 그러한 다양한 방식의 사회적 대화체제의 유지발전을 지속적으로 모색하는 탐색기와 실험과정의 연속이었다 할 것이다.

〈표7〉 사회적 대화(social dialogue)의 유형과 형태

	I) social corporatism (사회의 핵심적 조직원리로서 조합주의적 체계)	II) social concertation (이해가 다른 당파간의 협력)	III) social consultation (협의/자문)	IV) social forum (대화기구)
이익중재(interest intermediation)	○	△	△	×
정책협의(policy concertation)	○	○	△	×
정보공유(information sharing)	○	○	○	○
한국의 노사정위원회 실제역할 및 기능평가	low (social pact)	middle (selective decision or issue debate)	middle (issue debate or selective decision)	low(issue debate)

성공적인 사회적 대화체제의 작동에 근본적인 회의를 갖고 있는 노동계의 일부와 여전히 사회적 대화를 추가 비용이 들며 기업의 자유로운 활동을 제약하는 거추장스러운 존재로 여기는 일부 경영계와, 의사결정 과정이 길고 합의도출이 어려우며 게다가 정부의 정책결정 독점권을 ‘위협’하는 것으로 간주하여 사회적 대화체제에 부정적이거나 냉소적인 일부 행정관료의 태도와 인식은 확실히 우리사회 진정으로 기능하는 사회적 대화체제 구축에 극복하여야 할 도전요인이라 하겠다.

전술한 바와 같이 노사정위원회는 합의를 위한 합의를 목적론적으로 추구하지 않고 있다. 또, 동시에 사회적 주체들은 아무런 구속력을 갖지 않는 단순한 협의기능에만 머물러 할지도 의문이다. 98년 2.6 합의이후, '04년 2.10'일자리만들기 사회협약'이 가장 상징적인 사회적 대화의 결실로써 사회협약의 내용이라 할 수 있을 것이다. 그러나, 사실상 98년 2.6합의는 그 자체가 90개 항목에 이르는 방대한 내용을 담고 있는 데다 대다수가 1회적인 단기성 과제보다는 중장기적으로 반복적으로 검토되고 재확인되어야 할 주제들이 대부분이었다.

반면, '04.2.10협약은 이제 점차 노사는 물론 국가사회적으로도 우리사회 최고의 과제라 할 수 있는 일자리 만들기에 대한 합의이다. 이 주제 역시 실효성을 거두기 위해 지속적으로 보완 개정되고 세부실천 사항에 대한 이행의지가 중요하다. 여기에는 자칫 형식화 될 위험이 있는 행정적 차원의 정기적 점검을 넘어서 노사의 적극적 실천과 이행의지가 담보되어야 할 내용들이다. 즉, 이것은 의제별로 세분화하여 전체 노사와 정책집행자의 참여하에 지속적으로 그 효과를 확인평가하고 대응방안을 강구하여야 할 향후 사회적 대화가 가장 주력하여야 할 국가적 과제라 아니할 수 없다. 그러나, 한편, 이러한 노력이 여전히 주요주체의 불참으로 그 실효성이 나타나지 못하고 있는 구조적 한계를 안고 있으며, 반면, 조급한 성과주의적 기대나 요구로 인하여 지속적으로 요구되는 바람직한 사회적 대화를 촉진하고 장려한다기 보다는 이것이 저해되지 않도록 하고 또, 사회적 대화가 기타의 정치적 목적이나 해결하기 어려운 사안의 정책결정 지연 등의 다른 목적으로 도구화되어 그 의미가 퇴색되지 않도록 하여야 할 것이다.

반면에, 사회적 대화의 기능은 향후 성과에 집착하는 사회협약의 체결에 앞서 노사협력과 대화와 신뢰를 구축할 수 있는 제도적 기반과 주체들의 적극적 의지가 필요하다 하겠다. 기업별로 분권화 된 노사관계체제와 현재와 같은 불완전한 사회적 대화체제를 제도적으로 보완하기 위해서도 업종단위에서의 핵심 노사는 물론 관련 정부의 정책담당자와 전문가가 참여하는 지속적 토론, 정책협의를 통해 기업경쟁력 제고와 건전한 노사관계를 확립하여야 할 필요가 증대하고 있다. 또, 지역적 특성에 맞게 고용과, 산업정책, 사회적 안전망의 구축, 직업훈련체계 등을 협의하고 논의할 수 있는 지역노사정협의회의 활성화와 이를 매개로 하는 대안적 노사관계의 구축 역시 사회적 대화체제의 향후 중요한 과제가 되고 있다.

이와 같은 부문별, 업종별, 지역별 노사관계협의회의 활성화를 위한 인큐베이터로서 노사정위원회는 향후 더욱 더 그의 활동 범위를 확충하고 그 기능을 내실화하여야 할 것이다. 이러한 다양한 사회적 대화의 내용이 꼭 중앙단위 또는 중간 단위에서의 단일한 유형의 노사 또는 노사정 협약을 목표로 할 필요는 없다 하겠다. 왜냐하면, 우리의 노사관계의 특성상 민주적 절차에 의한 내부의 정통성 확보의 미흡으로 그와 같은 협약체결만을 염두에 둔 사회적 대화는 오히려 지금까지의 한국에서의 노사정위원회의 경험이 말해주고 있듯이 오히려 사회적 대화의 발전을 위하여 제약요건이 될 수 있다. 즉, 그 자체가 불가능하거나 무의미하지는 않으나 실효성이 문제가 될 수 있다는 점에서 노사정위원회는 노사의 의지와 제반여건의 성숙을 고려하여 현재의 기능에 덧붙여 업종별, 지역별 노사정협의회 등 이른바 중층적 교섭체계의 구축과 그를 통한 노사관계의 발전과 선진화를 위해 각급 사회적대화를 이끄는 명실상부한 전문기관으로 발전되어야 할 것이다. 이러한 독립적인 전문역량 강화, 인사와 예산상의 독립성이 없이는 실질적으로 기능하는 노사정간 사회적 대화를 지원하고 창출하는 기능을 기대하는 것은 무리라고 하겠다.

외국의 경우 이러한 문제를 사회적 필요에 의해 당사자인 노사가 적극적 의지를 갖고 자율적으로 주도한 예가 흔하지만, 압축된 산업화과정과 정치사회의 탈권위주의화 등, 최근에는 노사관계의 민주적 발전의 토대가 형성되기 시작한, 아직 그 자율기반이 취약한 우리의 현실에서 서구에서와 같은 수준을 당사자에게 기대하는 것은 무리라고 하겠다. 반면에, 정부는 관주도의 노사관계로부터 노사의 건설적인 참여와 중장기적인 자율의 노사관계 발전을 위해 사회적 대화체제를 육성·지원한다는 확실한 ‘투자’목표를 갖되, 이를 단기적으로나 노동배제적 차원에서 ‘단순활용’한다는 단기적이고 임시적인 사고를 갖지 않도록 하여야 할 것이다.

대신에 실질적인 사회적 대화체제를 구축하기 위해 사회적 대화를 지원할 부문별 전문인력을 꾸준히 확보 및 양성토록하고 지원시스템으로서 기구의 인사와 예산상의 독립은 물론 자체 직제규정을 갖고 조직으로서의 안정을 확립하도록 지원을 아끼지 않아야 할 것이다. 또, 기술적으로 회의체에는 문제가 되는 대표성과 노사의 부족한 전문성을 보완하기 위하여 회의체 참여 폭을 다원화하고 무엇보다 향후, 불완전하며 미비한 중앙단위 협의의 기반을 강화해 나감과 동시에, 전반적인 분권화의 효율성이 강조되는 추세에 맞춰 중앙단위교섭을 보완할 업종·지역별 정책협의회의 육성 발전에 보다 많은 관심과 인내를 갖고 이를 발전시킬 수 있도록 하여야 할 것이다.

## 5. 맺는 말

본고에서는 사회적 대화체제의 결과로서 노사정협약의 제약과 기회를 한국에서의 노사정위원회의 형성과 발전 그리고 도전과 과제의 분석을 중심으로 살펴보았다. 세계화와 분권화, 노동시장유연화, 탈규제와 민영화 등 안팎의 변화는 90년대 이래 사회적 대화체제의 부활을 역설적으로 초래하고 있다. 한국의 노사정위원회는 '98년 외환위기라는 특수상황에서 태동하여 반쪽짜리 노동의 참여와 노사의 낮은 대표성으로 불완전한 체제의 모습을 보이고 있다. 초기에 위기를 극복하기 위해 주도된 사회협약체제로부터 노사정위원회는 불완전한 구조에서나마 참여와 협의, 정책 논의와 토론 등 다양한 수준에서 그 기능을 실질화하려고 모색해 왔다.

따라서 노사정위원회의 기능과 역할을 '합의'와 '협의'의 양분적 시각으로 규정하는 것은 실제운영에 있어 별 의미가 없다고 하겠다. 그럼에도, '04년 2.10협약이 보여주듯 불완전한 구조하에서 조금하게 시도하는 성과에 집착하는 사회협약의 실효성의 한계가 드러나고 있다. 따라서, 기능하는 사회적 대화를 위해 먼저 제반여건의 지속적 조성에 대한 '사회적 투자'가 있어야 할 것이다. 동시에, 민주노총의 참여가 실질적인 사회적 대화체제 또는 사회협약의 성공을 위한 주요한 전제가 되는 여건에서 민주노총의 참여를 실현시키기 위해 지속적으로 인내를 갖는 노력을 할 필요가 있을 것이다. 동시에, 사용자에도 그 대표성의 강화를 취한 지원과 지도가 필요하며 정부의 사회적 대화체제의 육성발전에 대한 보다 확실한 의지와 노력이 있어야 할 것이다.

본고에서는 노사정위원회의 탄생계기로 '93-95년 노경총 임금가이드라인 협정'과 '96-97년 노사관계개혁위원회의 시도라는 사회적 대화의 경험과 '98년 외환위기라는 예외적 조건이 그 계기로 작용하였음을 시사하였다. 그러나 한국에서 실제 노사간 또는 노사정간 사회적 대화체제의 발전은 우리사회에서 '87년 이후 전개된 정치사회발전과 떼어 수 없는 관계에 있다는 입장이다. 실제 그 논의 내용이 말해 주듯 노사정위원회는 일방적으로 친시장적 조치를 추구하는 신자유주의 구조조정의 들러리가 아니다. 또, 경제활성화나 기업활동에 장애가 되는 반시장적 기구라 볼 수 없다. 그와 같은 것은 실제 운영에 대한 이해가 부족한 탓이거나 구조결정론적 관점의 '과잉이데올로기'에 불과하다고 하겠다. 오히려, 사회적 대화 체제와 그 구체적 틀로서 노사정위원회는 사회적 주체들이 다양한 이해와 전략을 갖고 상대를 설득하고 이

해시키거나 상호 이해와 일정한 상호 양보를 통해 최대의 공통분모를 창출할 가능성을 모색하는 하나의 '장'일뿐이다.

〈표8〉 노사정위원회발족 이전의 사회적 협의 형태

	사회적 협의 탐색기(1989-95)		사회적 협의 실험기(1996~98)
	제1기(1989~92)	제2기(1993~95)	
합의의 장	-최저임금심의위원회 합의 -경사협 출범 및 논의 -대통령주재 대토론회	-노경총 임금합의 -노사산업평화 공동선언	-노사관계개혁위원회 -1기 노사정위원회
결과물	-최심위 최초 의결 -경사협 각종 정책건의 -노사정 1~2차 대토론회	-노경총 1~2차 합의 -공동선언문 발표	-노개위 합의·미합의 안 -2.6 사회협약
평가	-민주노총 배제		-민주노총 참여 -사회적 협의의 제도화 노력

출처: 최영기 외, 1999, p. 22

오늘날 개방화와 세계화, 유연화의 세계적 흐름 속에서 사회적 대화의 의미는 더욱 새로워지고 있다. 시장경제로 전환하려는 종래의 권위주의 국가나 구동구권의 사회주의 국가들에서 한국의 노사정대화의 경험을 벤치마킹하려는 시도가 이어지고 있거나 사회적 대화체제에 대한 관심이 증가하는 것은, 그들에 있어 그러한 여건이 구비되어 있지 않다 하더라도 그러한 사회적 참여와 합리적 조정의 필요성을 말하여 주는 것이라 할수있다. 그들의 실패<sup>24)</sup>가 사회적 대화체제구축의 무의미를 강조하려는 것이 아니라면 그러한 성숙한 구조와 여건이 갖추어지기만을 기다리거나 순수 시장주의에만 사회통합의 과제를 맡기기에는 변화의 파고가 너무 구조적이고 거세며 빠르다. 이러한 여건에서 '시장경제'라는 'Juggernaut'<sup>25)</sup> 또는 'Tiger'를 올라타야 할 것인가 아니면 그에 압도되고 말 것인가라는 도전에 직면하여 있다.

오늘날, 선택은 '노동이 없는 노동배제적 시장주의만의 관철'이냐, 아니면 '노동의 참여와 협력 그리고 조정의 균형잡힌 시장'이냐의 선택의 문제라 하겠다. 이것은 점증하는 세계화 경제 속의 파고 속에서 중요한 '사회적 선택'(social choice)의 문제

24) 노 중기, 세계화와 노동체제 변동에 관한 비교사회학적 연구, 산업노동연구, 제10권 제1호, 2004, pp. 167-71.

25) A. Giddens, The Consequences of Modernity, 1990, p. 151.

가 되고 있으며 사활의 문제가 되고 있다. 무엇보다, 우리에게 있어 올바르게 기능하는 사회적 대화체제의 육성발전은 실질적 민주주의의 구현을 위한 시금석이며, 즉, 노동의 문제 이전 결국 우리사회 민주주의 미래의 문제라 하겠다.

## < 참고문헌 >

- 김 동원, 짧은 성공과 긴 좌절: 한국 <노사정위원회에 대한 이론적 분석과 정책적 시사점>, in: 『산업관계연구』 제13권 제2호, 2003, 12, pp. 1-25.
- 김 동원편, <세계의 노사관계 변화와 전망> 국제노동재단, 2003.
- 노사정위원회, 『노사정위원회 5년 백서』 “전개과정과 활동성과”, 2003.
- 노 중기, <세계화와 노동체제 변동에 관한 비교사회학적 연구>, 『산업노동연구』 제10권 제1호, 2004, pp. 147-86.
- 이 호근, <세계화 경제 속의 국가의 변화와 서유럽 다층적 통치체제의 발전> 한국 정치학회보, 제35집, 2호, 2001, pp. 345-65.
- 이 호근, <변화하는 유럽의 조합주의와 유럽사회정책레짐의 발전>, 『세계정치연구』 2권 2호, 2003, pp. 23-64.
- 임 상훈 외, <노사정위원회 활동평가 및 발전방안에 관한 연구>, 노사정위원회, 2002.
- 최영기·배규식·박덕제·이병훈, <노사관계 모델에 관한 국제비교>, 한국노동연구원, 2003.
- 최장집, 『한국의 노동운동과 국가』 서울, 1988.
- L. Baccaro, What is Alive and What is Dead in the Theory of Corporatism, in: British Journal Of Industrial Relations, 41:4 December 2003, pp. 683-706.
- G. J. Bamber and R. D. Lansbury, eds. International and Comparative Employment Relations, London: Sage, 1998.
- S. Berger and R. Dore(eds.), National Diversity and Global Capitalism, Ithaca, NY: Cornell University Press, 1996.
- S. Berger and H. Compston, eds. Policy Concertation and Social Partnership in Western Europe. New York and Oxford: Berghahn Books, 2002.
- G. Fejertag and P. Pochet, eds. Social Pacts in Europe. Brussels: ETUI, 1997.
- A. Giddens, Die Konstitution der Gesellschaft, Frankfurt/ New York, 1992.
- A. Giddens, The Consequences of Modernity, 1990.
- J. H. Goldthorpe, ed. Order and Conflict in Contemporary Capitalism. Oxford: Clarendon Press, 1984.
- P. Hall and D. Soskice, Varieties of Capitalism, Oxford: Oxford University Press, 2001.

- H. C. Katz, *The Decentralization of Collective Bargaining: A Literature Review* Vol. 47, No. 1, pp. 3-22, 1993.
- H. C. Katz and O. Darbishire, eds. *Converging Divergences*, Ithaca, NY: ILR Press, 2000.
- T. Kochan, H. Katz and R. McKersie, *The Transformation of American Industrial Relations*. New York: Basic Books, 1986.
- G. Lehmbruch, *Concertation and the Structure of Corporatist Nations*, in: J.H. Goldthorpe, ed. *Order and Conflict in Contemporary*, Oxford, 1984.
- G. Lehmbruch and P.C. Schmitter, eds. *Patterns of Corporatist Policy-Making*, London:Sage, pp. 259-90, 1982.
- M. Olson, *The Logic of Collective Action: Public Goods and the Theory of Groups*, Cambridge University Press, 1971.
- M. Regini, *Tripartite Concertation and Varieties of Capitalism*, in: *European Journal of Industrial Relations*, Vol. 9 Number 3, 2003, pp. 251-263.
- M. Rhodes, *Globalization, Labour Markets and Welfare States: A Future of Competitive Corporatism?*, in: M. Rhodes and Y. Meny(eds.), *The Future of European Welfare: A New Social Contract?* London: Macmillan, 1997.
- P. C. Schmitter, *Corporatism is Dead! Long Live Corporatism!*, in: *Government and Opposition*, 24:1, 1989, pp. 54-73.
- P.C. Schmitter, *Still the Century of Corporatism?*, in: P.C. Schmitter and G. Lehmbruch, eds. *Trends toward Corporatist Intermediation*(London: Sage Publications Ltd, 1979)
- P.C. Schmitter, *Reflections on Where the Theory of Neo-Corporatism Has Gone and Where the Praxis of Neo-Corporatism May Be Going*, in: G. Lehmbruch and P. Schmitter, eds. *Patterns of Corporatist Policy-Making*, Sage, 1982, pp. 259-90.
- D. Soskice, *Reinterpreting Corporatism and Explaining Unemployment: Coordinated and Uncoordinated Market Economies in the 1980s and 1990s'*, in: H. Kitschelt, P. Lange, G. Marks and J. Stephens(eds.) *Continuity and Change in Contemporary Capitalism*, pp. 101-34, Cambridge: Cambridge University Press.

- W. Streeck, *Revisiting Status and Contract: Pluralism, Corporatism and Flexibility, Studies of Industrial Relations in Advanced Capitalist Economies*(London: Sage Publications Ltd., 1992)
- W. Streeck, *Neo-Voluntarism: A New European Social Regime?*, in: G. Marks, F. W. Scharpf, P. C. Schmitter and W. Streeck, *Governance in the European Union*(London: Thousand Oaks: New Delhi, 1996).
- F. Traxler, *Farewell to Labour Market Associations? Organized Versus Disorganized Decentralization as a Map for Industrial Relations*, in: C. Crouch and F. Traxler, eds. *Organized Industrial Relations in Europe: What Future?*, pp. 3-19. Alders: Avebury

## 제3장 유럽연합(EU)의 국가행동계획(NAP) 사례와 시사점

### □ EU 국가실천계획 수립의 배경과 목표

#### － 유럽 사회의 일반적인 변화 추세

- ① 급속한 경제변화와 세계화로 인한 노동시장 구조의 변화
- ② 지식기반사회와 정보통신기술의 급속한 발전
- ③ 인구 고령화와 그에 따른 서비스 수요의 증가
- ④ 이민과 인종의 다양성 증가
- ⑤ 핵가족화 편부모 가정의 증가, 새로운 가족형태의 등장 등 가구구조의 변화
- ⑥ 남녀 격차, 특히 여성의 높은 노동시장 참가에 따른 격차의 감소 등

－ 유럽연합(EU) 회원국들은 1990년대 이후 실업률의 상승, 빈곤 심화를 경험. 1970년대 이후 여러 차례 EU 차원의 빈곤정책 프로그램을 추진하였으나 효과 미흡

－ 특히 회원국간 정책 목표와 내용의 상이성이 이러한 효과성 제한의 한 요인이 됨.

－ 이는 EU 차원의 공동대응 필요성을 인식하게 했고, 그 결과 2000년 3월 리스본 유럽정상회담에서 2010년을 목표로 한 장기 경제·사회정책 수립에 합의.

－ 이에 유럽연합은 다음 세 가지를 목표로 "사회정책 환경과 사회통합(Social Inclusion)을 위한 공동전략 - 국가실천계획(National Action Plan)"을 수립.

- ① 정보화와 연구개발 촉진으로 경쟁력 향상,
- ② 사람에 대한 투자와 사회적 배제(Social Exclusion) 극복으로 유럽 사회정책 근대화,
- ③ 거시경제정책을 통한 경제실적 개선

### □ 유럽연합 국가실천계획(NAP)의 내용

－ 유럽연합 국가실천계획은 크게 두 축으로 구성

① 유럽고용계획과 이에 기초한 국가고용실천계획

② 빈곤과 사회적 배제를 위한 국가실천계획

- 이에 EU는 2005년 2월, 리스본 전략의 재활성화를 위해

① 성장 및 고용창출 실현을 위한 신전략과

② 신사회정책 아젠다를 발표함.

○ 성장 및 고용창출 실현을 위한 신전략의 주요내용

- EU의 경쟁력 강화, 지속적 경제성장, 고용창출을 달성하기 위한 가맹국의 구체적 행동계획 책정.

- 즉 규제완화와 관료주의 탈각, 사회자본의 정비와 확장, 연구개발을 위한 투자확대와 세제개혁, 연구개발과 기술혁신 촉진을 위한 보조금 제도 개혁, 지역의 기술혁신 거점과 기술연구소 창설, 환경기술개발의 촉진, 유럽기술이니셔티브의 설정, 청년층 이니셔티브를 통한 청년실업 해소 등.

○ 신사회정책 아젠다

- 이는 고용창출과 빈곤 해소 및 기회균등의 촉진 등 두 개의 축으로 구성.

- 고용창출을 위해서는 유럽 전체단위 노동시장의 창출, 청년층 및 여성의 노동시장 참가 촉진, 새로운 노동조직의 필요성에 대응한 노동법 개정, 노사대화를 통한 구조조정의 관리 등.

- 빈곤 해소 및 기회균등을 위해서는 고령화와 저출산 및 세대간 장래에 관한 분석, 연금·의료제도 개혁 지원, 최저임금제도의 검증과 소수자에 대한 차별 해소 등 차별·불평등에 대한 대응, 젠더 연구소의 설립 등을 통한 남녀 기회균등의 촉진, 사회 서비스의 역할 및 성질의 명확화 등.

□ 유럽 사회정책의 특징과 함의

① 다차원적 접근

- 소득 부족을 넘어선 교육, 직업훈련, 노동능력, 건강, 주거, 사회참여 등 ‘사회적 배제’ 개념의 다차원성을 살려 사회정책의 대상이 되는 문제의 정의와 실태진단에서부터 다양한 측면을 고려.

② 일관성과 계획성 있는 접근

- 현 상황에 대한 심도 있는 분석 및 일관성 있고 논리적인 계획수립
- 명확한 목표와 우선순위를 설정하고 10년 단위의 장기계획을 수립, 그리고 그 달성을 위한 구체적인 국가실천방안 제시
- 이는 각 국가 집권정부의 성격에 관계없이 일관된 사회정책 추진을 가능하게 함.

③ 종합적이고 구체적인 국가실천계획

- 국가의 전 부서를 망라하는 종합적 성격. 특히 경제부서와 사회부서의 결합, 중앙과 지방의 결합, 정부와 민간의 결합을 모두 포함
- 현실적이고 실행 가능한 구체적 정책 제시. 즉 정책목표, 수단, 시행주체, 관련예산액, 공공·민간단체의 역할분담, 시행시기, 예상효과, 정책효과에 대한 사후관리(Monitoring) 방법까지 포함하고 있음.
- 이는 경제정책과 사회정책간의 갈등을 예방.

④ 내용의 포괄성

- 종래의 현금지원성 복지정책으로부터 기술혁신, 인적자본 축적, 고용창출 등을 통한 경쟁력 향상과 빈곤 및 차별해소를 위한 구체적 목표집단별 상세계획이라는 두 가지 내용이 모두 담김.

⑤ 다양한 참여 네트워크의 형성

- 중앙정부, 지방정부, 노사단체, NGO, 기업 등의 계획수립과 집행과정에서의 참여 보장
- 분권화와 성과계약제 등으로 명확한 책임 분담 이루어짐
- 정책을 둘러싼 노사간, 중앙과 지방간 등 다양한 집단간의 갈등 예방하고 정책 시행의 실효성을 높임.

□ 한국에의 시사점

- 우리의 경우 목표나 정책수단이 파편적이거나 부처간 정책의 상호 중복, 혹은 사각지대의 발생 등의 문제를 안고 있음
- 정책 효과에 대한 평가와 모니터링 체제가 제대로 갖추어져 있지 못하며 평가지표도 개발되지 못한 경우 많음
- 통합적인 노동시장 인프라 구축, 빈민 및 사회취약계층을 위한 직업훈련 및 평생교육 체제의 구축/고용서비스와 사회복지 서비스간의 통합 등의 측면에서 빈곤 차별시정을 위한 종합적이고 체계적인 국가실천계획의 작성이 필요

○ 8개 핵심과제

- ① 통합적 노동시장의 개발과 모든 사람을 위한 권리 및 기회로서의 고용촉진
- ② 인간으로서의 존엄을 지키며 생활하는 데 적절한 소득 및 자원의 보장
- ③ 교육상의 불이익 예방 및 생애학습기회 제공
- ④ 남녀평등 촉진 및 가족구성원의 개별적 권리와 이익 및 아동의 권리보호를 통한 가족간 유대 보존
- ⑤ 모든사람에게 양호한 주거 제공
- ⑥ 양질의 서비스(건강, 교통편, 사회, 영양, 문화, 여가, 법적 서비스 등)에 대한 평등한 접근 보장
- ⑦ 서비스 전달체계의 개선
- ⑧ 소외지역의 부흥

○ 6개 우선정책과제

- ① 노동시장 진입에 가장 어려움을 겪고있는 사람들의 수요에 부합하는 투자 및 적극적노동시장정책 등을 촉진함과 동시에 사회보장, 생애학습 및 노동시장정책간의 연계강화
- ② 최저소득보장을 포함한 사회보장제도의 개혁을 통해 모든 사람들이 존엄성을 가지고 살아가는 데 충분한 소득을 보장하고 일할 수 있는 사람들

에 대해서는 효율적인 근로유인을 제공

- ③ 양호한 주거조건, 양질의 건강 및 장기요양 서비스, 생애학습 기회, 문화 활동 기회 등에 대한 사회적 취약계층의 접근성 증대
- ④ 학교나 기타 정규교육 및 훈련제도로부터 조기 탈락하지 못하도록 하는 종합적인 예방 노력과 동시에 저학력 청소년들이 학교로부터 직장으로 이행과정에서의 애로사항 해결
- ⑤ 빈곤 및 사회적 배제의 극복에 있어 어린이 특히 빈곤 가족 및 아동을 선별하고 지원할 수 있는 국가의 조기 개입 및 초기 교육과정을 통한 빈곤의 대물림 방지
- ⑥ 이민 및 소수인종 노동시장을 포함한 사회통합

○ 4대 공통요소

- ① 사회적 연대 인간의 존엄성과 기본권에 대한 존중 등 근본적인 원칙과 목표
- ② 장기실업, 노숙자, 가족해체 등을 해결하기 위한 새로운 투자전략
- ③ 장애, 편부모 및 고령자, 소외지역 등 위험과 불리한 조건을 기회로 만들기 위한 적극적 대응전략
- ④ 빈곤과 사회적 배제 완화에 관한 목표의 구체적 숫자 제시 등

○ 사회 통합의 주요 이슈(영역)

- 빈곤, 사회적 배제, 경제적 소득의 부족문제가 어느 정도 해소된 이후 현재는 비경제적 요소들, 예컨대, 주요 영역은 ① 교육, ② 직업훈련, ③ 노동능력, ④ 건강, ⑤ 주거, ⑥ 사회적 참여 등의 상대적 박탈감(deprivation)문제가 더욱 악화되고 있으며 이로 인한 이른바 ‘사회적 배제’(social exclusion)문제가 주요 이슈로 대두.
- 주요 대상은 ① 장기실업문제, ② 낮은 교육수준, ③ 취약한 가족의 아동문제, ④ 장애인, ⑤ 건강상의 문제, ⑥ 취약지역의 다차원적인 문제들, ⑦ 노숙자, ⑧ 인종차별 문제 등 사회적 배제를 가져올 수 있는 위험요인(risks)을 예방 적극 대응할 필요.

## 제4장 선진국 복지제도 재편의 추이

### 1. 근로 복지제도에 대한 논의

근로복지(workfare)라는 개념은 아직까지 명백한 범주규정 없이, 미시적으로는 개별적인 근로연계 프로그램(welfare-to-work programme)을 지칭하기도 하고, 거시적으로는 복지수급자의 근로를 강조하는 근로지향 복지레짐(work-oriented welfare regime)을 일컫기도 한다. 또한, 이 개념은 논자의 강조점에 따라서 강제적 근로부과(labour-force attachment), 적극적 급여제도(active-benefit system), 근로우선 복지개혁(welfare-first welfare reform) 등 유사한 개념과 혼용되어 사용되는데, 그 핵심은 “근로조건을 강제화하는 한편으로 기존 사회보장급여제도를 잔여화시키는(enforcing work while residualizing welfare)(Peck, 2001: 10)” 것이라고 할 수 있다. 즉 근로복지는 현금급여형 공공부조제도와 적극적 노동시장정책을 결합하여, 현금급여에 안주하고 있는 수급자로 하여금 노동시장에 진출하도록 할 목적을 가진 형태의 제도를 통칭하는 개념이라고 할 수 있다.

그러나 이러한 근로를 강제하는 복지 프로그램이 최근에야 이루어진 새로운 형태의 제도는 아니다. 오히려 가난한 사람들이 구제 받을 자격(deservingness)이 있는지 평가하는 것은 빈곤의 역사와 같이 하고 있으며, 복지수급자의 생활습성을 개선하려는 노력은 복지의 역사가 시작하면서 줄곧 유지되어온 복지제도의 기본적인 속성이라고 할 수 있다.<sup>26)</sup> 다시 말해서, 어떠한 형태를 띤 복지시스템은 그 속성상 가부장주의(paternalism)를 내포하고 있을 수밖에 없으며, 따라서 현재 선진 복지국가에서 진행 중인 근로를 강조하는 복지개혁은 이러한 가부장주의가 이전보다 강력하고 적극적으로 행해지고 있다는 것을 의미한다(Mead, 1998: 98-100).

이러한 근로복지 제도가 가지고 있는 역사적 의미는 전후 굳건하게 유지되어 왔던 국민최저선(national minimum)에 대한 시민권적 권리가 제도에 의해서 유보되었다는 사실이다.<sup>27)</sup> 즉 전통적인 의미의 복지국가 체제는 ‘시민권과 이에 따른 수급 자격에 기초한 제도(rights-and-eligibility-based welfare system)’이기 때문에(Peck, 2001: 9), 근로능력이 있는 수급자가 근로를 거부하거나 태만히 하여도 기초적인 생

26) 최초의 근대적 복지제도라고 평가받는 엘리자베스 구빈법(1601)은 부랑빈민을 통제하기 위하여 제정되었다.

27) 이러한 복지개혁에 따른 사회적 권리의 개념적 변화에 관해서는 Cox(1998)을 참조하시오.

계의 보장은 국가의 의무로 남아있었다. 그러나 신고용협정과 같은 근로복지 프로그램의 시행으로 인해서 근로능력이 있는 수급자는 국가가 제시하는 프로그램에 참여하지 않으면 급여가 중지되어 최저생계를 유지할 수 없는 현실에 처하게 되었다. 바야흐로 전후 복지국가의 기본 원리였던 ‘국가의 의무, 시민의 권리’가 심대하게 훼손되어 이제는 시민도 권리를 주장하기에 앞서 의무를 수행하여야 되는 구도로 바뀌게 된 것이다.

한편, 전통적인 복지체제와 근로복지제도의 차이에 대해서 제이미 펙(Jamie Peck, 2001)은 다음의 <표 1>과 같이 간결하게 정리하였다. 이 표에서 알 수 있듯이, 새로이 등장한 근로복지 제도는, 패러다임의 변환이라고 평가할 수 있을 정도로, 전통적인 복지체제와는 이념에서부터 목적 그리고 수단 등 모든 항목에서 현격한 차이가 있다는 것을 알 수 있다.

<표 1> 복지구조와 근로복지전략의 비교

구분	복지구조(welfare structures)	근로복지전략(workfare strategies)
이념적 원칙	복지수급권	상호주의
목적	소득이전을 통한 빈곤의 감소	근로촉진을 통한 복지의존의 탈피
주요 논리	욕구의 만족과 자격	근로, 개인책임, self-sufficiency
수단	소득적 소득지원	적극적 노동시장 통합
노동규제 기능	임금노동으로부터 배제	임금노동으로 포섭
대상	복지수혜자	구직자
전달체계	구조화된(structured) 관료제	유연화된(flexible) 관료제
근로프로그램 참여	자발적(voluntary)	강제적(mandatory)
주요 모순	복지의존 복지와 노동시장의 부조화	사회적 외부효과의 증대 높은 운영비용 소요

자료: Peck(2001), Table 1.1에서 수정후 인용.

이러한 기존 복지국가체제에 대한 근로복지적 재편 경향성은 이미 시대적 대세

로 자리 잡고 있는 것이 현실이다. 특히 1980년대 신자유주의 열풍의 진원지라고 할 수 있는 영국과 미국에서는 보다 심화된 형태로 각각 신고용협정(New Deal: 영국)과 TANF(미국)로 제도화되었으며, 약간의 편차는 있지만 다른 선진 복지국가에서도 근로능력자에 대해서는 노동시장과 연계시켜서 복지급여를 제공하는 제도적 형태를 활발하게 도입하고 있다. 이러한 근로복지적 강제조항의 실시동향에 대해서 OECD에서는 다음과 같은 논거를 제시하고 있다(OECD, 1999: 106-107).

① 임금근로자가 임금을 받기 위해서 근로를 제공하듯이, 공공부조 대상자에 게도 어느 정도는 이와 같은 상호주의적(reciprocal)인 원칙이 적용되어야 한다.

② 이러한 근로유인 전략은 지하경제에서 일하면서 급여를 신청하는 사람을 확인하여 이들의 수급을 억제할 수 있는 효과가 있다.

③ 개인이 항상 자신의 최선의 이익을 위해서 행동한다고 기대해서는 안된다. 즉 적극적 노동시장 프로그램에 참여하는 것이 장기적으로 자신에게 이득이 있다고 하더라도 모든 개인이 참가하는 것은 아니다. 따라서 노동시장 정책에 참여시키기 위해서는 어느 정도의 제재가 필요하다.

## 2. 선진 복지국가의 동향

정부가 빈민이나 실업자와 같은 근로능력 취약계층을 위한 서비스를 제공하는 데 있어서 가장 세심하게 주의를 기울여야 할 문제는 자칫 이들로 하여금 노동시장에 참여하는 대신 복지급여에 만족하여 계속 적당히 빈곤한 상태가 유지되는 빈곤의 덫에 빠질 가능성이 있다는 점이다(poverty trap and unemployment trap). 이러한 이유로 선진 복지국가에서는 근로능력이 있는 수급자는 어떠한 형태이던 노동시장 정책에 참여하여야 급여를 제공한다는 국가와 시민간의 쌍무적인 권리와 의무의 관계를 제도화하고 있다. 이러한 제도적 변화의 목적 중에 하나는 국민들에게 시장에서 근로하도록 버릇들이는(market discipline) 것이라고 할 수 있다. 예를 들어, 영국 정부는 1998년 현재 300만명의 어린이들이 근로하지 않는 부모 밑에서 복지급여로 자라고 있다고 발표하고, 이들 어린이들이 어렸을 때부터 복지의존에 길들여지면 근로연령이 되어도 복지의 덫에 빠질 가능성이 높다는 점을 강조하고 있다<sup>28)</sup>(DSS, 1998).

<표 2> 공공부조의 구직의무화 내용, 주요 OECD 국가 1994

국가	구직등록	제재	직장알선 및 훈련
호주	지난 2주동안 적극적으로 구직활동을 하였다는 것을 증명하여야 함.	적극적인 구직활동을 증명하지 못하면 급여를 받지 못할 수도 있음.	직업알선이나 훈련을 거부하면 사회부조 급여의 조건을 충족시키지 못한 것으로 간주될 수 있음
오스트리아	노동시장청에 구직등록을 하여야 함. 단 편부모, 3세 이하의 아동양육 부모, 장애인, 60세 이상의 노인은 면제됨.	급여를 부분적으로 혹은 전부 받지 못함.	강제는 아님.
캐나다	피고용능력이 있는 사람(employable)은 적극적인 구직활동의 단계를 밟아야 함. 단 편부모는 면제가능함.	조건을 충족시키지 못하면, 각 province마다 급여정지, 급여축소, 혹은 급여말소 등으로 다양한 제재를 가함.	피고용능력 강화 프로그램이 있으나, 강제는 아님
프랑스	AI와 ASS는 구직등록을 하여야 하지만 다른 급여는 이러한 조건을 명시하지 않음	명시되어 있지 않음	
독일	구직등록을 하여야 함.	명시되어 있지 않음	고도로 발달된 기술훈련을 제공함. 지방자치단체는 수급자에게 직업알선을 할 의무가 있음.
일본	수급자는 자신의 능력을 반드시 사용하여야 함. 지방자치단체가 판단함.	명시되어 있지 않음	강제가 아님
스웨덴	수급자들에게 구직등록에 관한 매우 엄격한 조건을 요구하고 있음. 단 노인, 장애인들은 해당되지 않음.	직업알선을 거부해도 급여를 제한할 수 없다는 행정법원의 판결이 나왔음.	지방자치단체가 공공근로사업을 알선하거나 직업훈련을 조직할 수 있음.
스위스	강제조항이 아님. 수급자격은 철저히 욕구에 기초함.	명시되어 있지 않음	사회적 재통합과 재활은 매우 명백한 목적임.
영국	구직등록을 하여야 함. 단 16세 이하의 아동을 양육하는 편부모나 폐질, 장애인 그리고 60세 이상의 노인은 예외	자발적 실업상태는 급여의 축소(reduction)을 가져올 수 있음.	공식적으로는 강제는 아님. 다양한 형태의 훈련 프로그램을 가지고 있음.
미국	SSI를 제외하고는 구직등록을 하여야 함.	급여의 상실	협조를 거부할 경우 급여의 자격에 영향을 미침

Source: Tony Eardley and others(1996); 문진영(2000a).

28) 물론 이러한 복지 의존이 세대간에 전승되어, 즉 복지급여로 생활하는 부모 밑에서 자란 아이는 나중에 성인이 되어도 복지급여 생활자로 될 가능성이 있다는 논리는 경험적인 근거가 있는 것은 아니다. 이에 대해서는 스트리트(Paul Street, 1998)를 참조하시오.

하지만, 1980년대 초반까지도 공공부조 대상자는 정부의 고용 서비스가 실패한 장기실직자로서 최저한도의 생계비를 받아 살아가는 존재로 인식하였다. 더욱이 이들에게 적극적 노동시장 프로그램을 제공한다 하더라도, 그 효과성을 기대할 수 없을뿐더러, 급여수급과 훈련참여를 관성적으로 오가는 회전목마 효과(carousel effect)만을 보인다는 인식을 가지고 있었다. 따라서 공공부조제도와 적극적 노동시장정책은 상이한 조직에서 다른 클라이언트 집단을 대상으로 하는 별개의 프로그램으로 기능하였다(김미곤 외, 2000).

그러나 1980년대 중반 이후 선진 복지국가에서는 근로강제 복지프로그램(welfare-to-work programme)의 개념을 정립하여, 수급자의 생계급여를 중심으로 하는 전통적인 복지국가의 체제에서 근로와 복지를 연계하려는 전략(bridging strategy)이 시도되었다. 특히 공공부조제도에서 근로능력이 있는 수급자들에게 구직노력을 의무화하는 방향으로 제도의 정비를 추진함으로써, 적극적 노동시장정책과 공공부조제도를 연결하고자 시도하고 있는데, 이를 정리하면 위의 <표 2>와 같다. 즉 OECD 국가에서는 근로능력자에 대해서는 다양한 형태의 근로의욕 유지조건을 제시하고 이를 성실히 이행할 경우에만 공공부조를 제공하는 방향으로 전환되고 있다. 즉 대부분의 OECD국가에서 근로능력자가 공공부조 급여를 수급하기 위해서는 구직등록을 하고 적극적으로 구직활동을 하고 있다는 것을 심사받아야 한다. 단 일본, 아이슬란드, 그리고 스위스에서는 공식적으로 구직등록을 요구하고 있지 않지만, 수급자격을 획득하기 위해서는 자신의 능력을 사용하여야 한다는 요구를 강력하게 하고 있다.

### 3. 영미권의 변화

#### 1) 근로복지의 두 가지 길

근로복지 전략을 수용하더라도, 그 국가의 역사적 배경과 정치적 환경에 따라서 전략의 실천방식이 달라질 수 있다. 즉 상호주의라는 이념적 원칙에 따라서 근로촉진을 통한 복지의존의 탈피를 목적으로, 수급자에게 근로 프로그램의 참여를 강제하는 전략을 선택한다 하더라도, 수급자의 ‘자활을 도모하고 근로능력을 배양(rehabilitative-empowering)’하는 방식과 단순한 ‘근로강제와 급여를 제한

(deterrent-negative)'하는 방식으로 달라질 수 있다는 것이다(Yang, 2002: 82-83).

전자(前者)는 '공정한 근로복지(fair workfare)'를 지향하여, 상호주의 원칙에 입각하여 수급자에게 근로 프로그램에의 참여를 조건으로 하되, 교육서비스, 직업훈련, 직업알선 등을 제공하고 이를 실질적으로 보장하기 위해서, 의료보험과 탁아서비스와 같은 공공서비스를 동시에 실시하는 것이다(Guttman and Thompson, 1996: 276; Yang, 2002: 83에서 재인용). 따라서 이러한 방식은 높은 운영비용 소요되고 또한 상당히 유연한 행정적인 능력이 전제가 되어야 한다. 반면에 후자(後者)는 신자유주의적 이념이 그대로 관철되는 방식으로, 수급자에게 노동시장에의 참여를 강제함으로써 복지급여 생활자와 부정수급자를 줄임으로써 복지예산을 절감하는 목적을 가지고 제도가 운영된다. 또한 이 방식은 기존의 복지수급자로 하여금 노동시장에 진입하게 강제함으로써, 전체 노동시장의 유입량을 증가시켜 결과적으로 전체 근로자의 임금을 낮추게 하는 부수적인 목적도 아울러 가지고 있다. 이러한 방식 하에서는 수급자의 근로조건을 향상시키기 위한 직업훈련, 의료보험, 탁아 프로그램 등 정부의 공공서비스는 최소한도에 그치게 되는데, 미국의 PRWORA도 대체적으로 이러한 방식에 속한다는 평가를 받고 있다(Kern<sup>29</sup>), 1998: 431; 양재진, 2002: 23-24).

하지만 클린턴 정부가 집권 초기에 작성한 복지개혁안(original proposal)에서는 지금의 PRWORA와는 사뭇 다르게, 근로강제는 상대적으로 소수였던 20세 미만의 아동양육 여성 복지수급자(teenage welfare mothers)에게만 적용되었고, 따라서 전반적으로 복지수급권(entitlement)은 크게 손상되지 않은 채 남아있었으며 무엇보다도 복지수급자의 근로기회를 보장하기 위하여 아동양육과 근로지원(work support) 프로그램의 활성화 방안이 담겨져 있었다. 사실 이 원안(原案)의 작성에 자문을 한 베인(Mary Jo Bane)과 엘우드(David Elwood)는 '근로강제'와 '생애 수급기간의 제한'이 제도적으로 정착되기 위해서는 기존의 의료보험이 개혁되어 근로빈곤층도 의료보장을 받아야 하고, 임금이 적정수준으로 상승되어야 하며, 직업훈련, 아동양육과 아동지원 프로그램, 그리고 무엇보다도 공공고용 서비스 프로그램이 완비되어 있어야 한다고 강조하였다. 따라서 이 원안은 수급자에 대해서 비교적 온정적인 내용을 담고 있는데, 특히 아동양육과 일할 기회를 제공하는 적극적 노동시장정책이 주를 이루고 있었다(McCrate and Smith, 1998: 61-62). 그러나 이 원안(原案)은 1994년 이후 하원

29) 이러한 점에서 Kern은 클린턴 정부의 1996년 복지개혁을 영국의 1834년 신규빈법 체제로의 복귀라고 혹평하고 있다.

이 공화당 지배로 넘어가면서 자동폐기되고, 공화당의 의도대로 근로강제와 생애 수급기간의 제한을 핵심으로 하는 엄벌주의적(draconian)인 근로복지형태의 법안으로 1996년 1월 의회를 통과되게 된다(Teles, 1997: 22).<sup>30)</sup>

## 2) 미국의 근로복지 개혁

미국에서 근로연계 프로그램의 효시는 1967년도에 도입된 ‘근로의욕촉진 프로그램(Work Incentive Program: 이하 WIN)’이라고 할 수 있는데, 이 프로그램은 부양하고 있는 아동의 연령이 6세 이상인 ‘아동부양 가족지원(Aid to Families with Dependent Children: 이하 AFDC)’ 수급자를 대상으로 고용촉진 프로그램에 참여하는 것을 조건으로 급여를 실시하였다. 그러나 시민권 운동을 계기로 복지권이 급속도로 성장하였고, 이에 따라 전통적인 복지제도가 미국 국민들로부터 강력한 지지를 받은 1960년대 말 이후부터, WIN 프로그램과 같은 근로연계 프로그램은 복지수급자의 권리성을 침해한다는 이유로 본격적으로 제도화되지 못하였다(박능후, 1999: 29).

한편 1980년대 레이건 행정부의 신보수주의 노선에 따라서 기존의 복지제도가 수급권자에게 복지의존성을 심화한다는 비판이 팽배해지자, 1981년 주정부로 하여금 AFDC 수급자에게 급여의 조건으로 공공근로를 이행하도록 명령할 수 있는 ‘지역사회 근로경험 프로그램(Community Work Experience Program: 이하 CWEP)’ 제도가 입안되었다. 또한 1990년도에는 주정부로 하여금 AFDC 수급자들에게 적극적으로 교육 및 직업훈련에 참가할 것을 권고하고 이를 어길 경우, 제재(sanction)를 가할 수 있도록 하는 ‘직업기회와 기본기술훈련 프로그램(Job Opportunities and Basic Skills Training Program: 이하 JOBS)’가 제도화되었다. 하지만 1967년 WIN에서 시작하여 1981년 CWEP, 그리고 1990년 JOBS로 이어져 내려온 근로복지 프로그램은 AFDC 수급자의 자활을 촉진할 목적으로 운영되었으나, 1960년 인구의 1.7%에 불과하던 AFDC 수급자의 비율이 1994년에는 인구의 5.4%로 늘어난 사실을 봐도 알 수 있듯이, 본래 추구하였던 정책적 목표를 달성하지 못한 것으로 평가된다(박능후, 1999: 30-31).

30) 이에 클린턴 당시 미 대통령은 두 차례에 걸쳐서 거부권을 행사하다가 결국 그해 여름 탁아보조금이 증액된 형태로 타협되어 최종 입법된다(양재진, 2002: 11).

따라서 보다 직접적인 정책적 수단을 가지고 AFDC 수급자의 수를 줄일 목적으로 제정된 법이 1996년의 ‘개인책임과 근로기회조정법(Personal Responsibility and Work Opportunity Reconciliation Act: PL 104-193)’이다. 이 법의 제정으로 지난 60여년간 가난한 여성과 그들의 아동에 대한 연방정부의 책임을 표명한 AFDC가 폐지되었으며, 부가적으로 ‘긴급부조 프로그램(Emergency Assistance Program: AFDC-EA)’와 JOBS가 폐지되어(Hagen, 1998: 596), 실로 “우리가 알고 있는 기존 복지제도는 종언(end welfare as we know it)”<sup>31)</sup>했다고 해도 과언이 아닐 정도로 심대한 변화를 경험하고 있다.

따라서 이와 같은 기존의 법을 대체하는 새로운 법이 바로 TANF라고 할 수 있는데, 이 프로그램의 기본 목적은 복지 프로그램을 운영하는데 있어서 주 정부(state)의 유연성을 증진시키는 것이다. 이러한 목적의 일환으로 연방 정부는 주 정부에게 일괄 교부금(block grants)을 지불하는데, 최고액수의 교부금을 받기 위해서 주 정부는 연방정부가 제시한 여러 조건, 예를 들면 근로 프로그램에 참여하는 수급자의 비율 등을 만족시켜야 한다. 또한 주 정부는 수급자에게 이들이 참여할 수 있는 근로활동, 직업교육 등의 활동을 명시적으로 밝혀야 하며, 이들을 강제적으로 이들 프로그램에 참여할 수 있는 명확한 계획을 수립하여야 하고, 아동보육 프로그램을 실시하는 방안과 수급자의 오남용을 방지하기 위한 기준과 절차를 명시하여야 한다. 이러한 내용을 가진 TANF의 도입으로, 수급자<sup>32)</sup>는 일생동안 수급기간이 60개월로 한정되었고, 2년 이상 지속적으로 AFDC 급여를 받은 사람은 주(週)당 20~35시간을 의무적으로 근로 또는 훈련 프로그램에 참여하여야 한다(박찬용, 1999).

한편 TANF에서도 국민기초생활보장제도와 마찬가지로 급여중지제도가 있다. 즉 TANF 프로그램에서는 수혜자들에게 ① 직장에 취직하거나, ② 보조금이 지급되는 직장(subsidized employment)에 취직하거나, ③ 직업훈련을 이수하거나, ④ 지역 사회 서비스에 참여할 것 등과 같은 근로활동(work activities)에 참여할 것을 명령할 수 있는데, 주정부는 요구조건을 거부하는 수혜자를 대상으로 현금부조를 삭감하거나 중지하는 결정을 자율적으로 내릴 수 있다. 연방정부의 TANF 법에서는 이 프로그램에서 제시하고 있는 조건을 만족시키지 못하는 수혜자는 제재를 하도록 되어 있

31) Weekly Compilation of Presidential Documents, 1996, p. 2891.

32) TANF 수급자가 되기 위해서는 소득기준(주(州)에서 정한 표준액의 185% 이하의 소득)과 재산기준(\$1,500 이하)을 만족시켜야 한다.

다. 즉 근로활동(work activities)에 참여하는 것을 거부하거나 혹은 아동부양시행노력(child-support enforcement efforts)에 협조하지 않는 사람은 제재를 받는다. 또한 개인책임 계획(individual responsibility plan)을 따르지 않거나, 근로거부, 학교등교 거부, 혹은 직업훈련을 거부할 경우에 제재를 받는다. 제재의 수준은 주정부에 따라 다양하게 실시되고 있는데, 최하 \$25 삭감에서부터 평생부적격자 처분(lifetime ineligibility)까지 있다. 1998년 8월 현재 37개 주는 전체 가족에 대한 급여중지(full-family sanctions)를 실시하고 있으며, 5개 주에서는 평생동안 TANF 프로그램에 참여할 수 없는 제재를 실시하고 있다(문진영, 2000: 31).

### 3) 영국의 근로복지 개혁

같은 앵글로 색슨 국가라 하더라도, 미국의 근로복지 개혁이 수급자의 의무를 강조하는 엄벌주의적 근로복지 개혁을 지향한 반면에, 영국의 근로복지 개혁은 상대적으로 국가와 수급자의 의무를 균형적으로 강조하는 근로능력 배양(empowering)을 지향하고 있다고 평가할 수 있다(Philpott, 1997: 74; 김영순, 2002: 211).

<표 3> 노동당 집권 이후 근로복지 프로그램의 연혁

연도	내용
1997	· 한부모 신고용협정( <i>New Deal for Lone Parents: voluntary</i> )
1998	· 신 복지계약( <i>A New Contract for Welfare</i> ) 발표 · 청년 신고용협정( <i>New Deal for Young People: compulsory</i> ) · 장기실직자 신고용협정( <i>New Deal for Long-term Unemployed</i> ) · 장애인 신고용협정( <i>New Deal for Disabled: voluntary</i> ) · 고용구역( <i>Employment Zone</i> ) 프로그램 · 청년을 위한 직업훈련제도( <i>Work-based Training for Young People</i> ) · 국민아동보육전략( <i>National Childcare Strategy</i> )
1999	· 법정 최저임금제 도입( <i>Statutory National Minimum Wage</i> ) · 아동부양 저소득 가족급여( <i>Family Credit</i> )와 장애근로수당( <i>Disability Working Allowance</i> )을 근로가정급여( <i>Working Families' Tax Credit</i> )과 장애인수당( <i>Disability Person's Tax Credit</i> )으로 대체 · 장기실직자 배우자를 위한 신고용협정( <i>New Deal for Partners of the Unemployed: voluntary</i> ) · 50세 이상 중고령자 신고용협정( <i>New Deal for over 50s: voluntary</i> ) · 성인대상의 직업교육( <i>Work-based Learning for Adults</i> )
2000	· 1999 복지개혁과 연금법( <i>1999 Welfare Reform and Pensions Act</i> ) · 급여신청의 청구일원화와 구직 인터뷰 의무화( <i>ONE pilot</i> )
2001	· 16주 직업훈련을 이수한 구직자의 직업알선담당 부서를 훈련과 기업 사무소( <i>Training and Enterprise Councils</i> )에서 교육과 직업기술 사무소( <i>Learning and Skills Councils</i> )로 대체
2002	· 직업사무소 플러스( <i>Jobcentre Plus</i> ) · 소득지원( <i>Income Support</i> ) 신청자의 구직 인터뷰 의무화( <i>Compulsory Work-focused interviews</i> ) · 장기실직자 신고용협정( <i>New Deal for Long-term Unemployed</i> )을 25세 이상 신고용협정( <i>New Deal for 25+</i> )으로 대체
2003	· 아동소득공제 급여( <i>Child Tax Credit</i> )와 근로소득공제 급여( <i>Working Tax Credit</i> ) 신설

Source: Bryson(2003: 12-13), Table 1.

즉 위의 <표 3>에서 알 수 있듯이, 영국 노동당 정부는 1997년 집권 이후 저소득 근로자와 근로능력 수급자에 초점을 맞추어, 이들에게는 각종 현금급여를 신설하거나 기존의 급여를 확대하고, 직업훈련과 교육 그리고 구직 서비스를 통해서 노동 시장에 통합시키려는 시도를 하고 있다. 이러한 일련의 근로복지 프로그램 중에서

가장 대표적인 제도가 바로 신고용협정이라고 할 수 있다. 신고용협정은 신노동당 프로젝트를 상징하는 가장 대표적인 사회정책으로서, 각 대상자별로 다른 서비스를 제공하는 특징을 가지고 있다. 즉 신고용협정은 각각 한부모, 청년(25세 미만), 25세 이상 실직자, 장애인, 중고령자 등으로 나뉘는데, 이 중에서 ‘청년 신고용협정’과 ‘25세 이상 신고용협정’만 참여가 의무적(compulsory)이며, 나머지 대상자를 위한 신고용협정은 개인의 판단에 따라서 참여를 결정하게 되는 자발적(voluntary) 프로그램이다. 여기에서는 참여가 의무적인 청년 신고용협정을 중심으로 살펴보고자 한다.<sup>33)</sup>

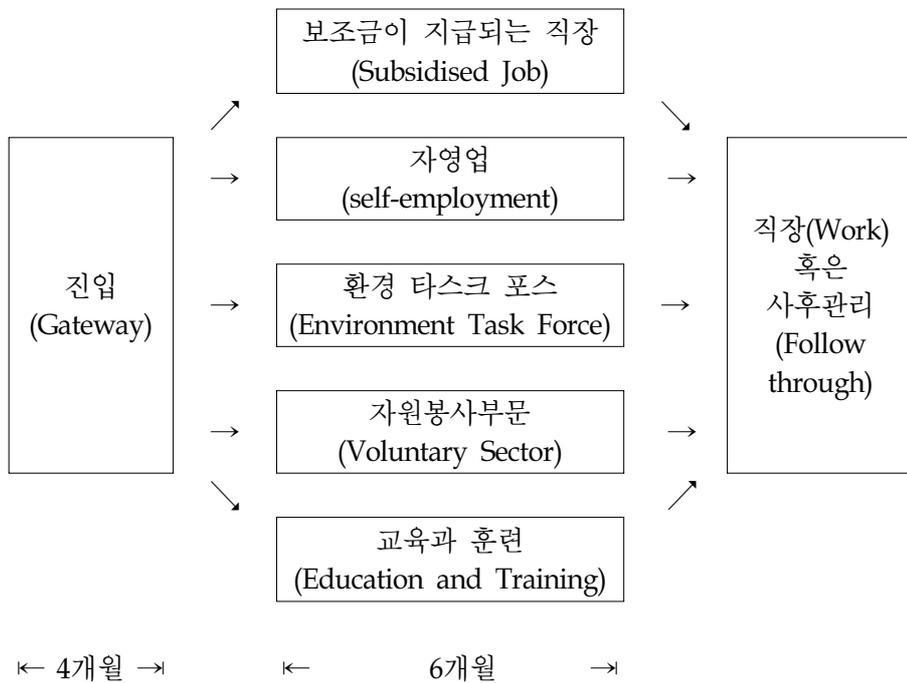
아래 <그림 1>에서 알 수 있듯이, 기여기초형 구직급여(Contribution-based Job Seeker's Allowance)<sup>34)</sup>를 소진한 실직자나 소득기초형 구직급여(Income-based Job Seeker's Allowance) 신청자 중 25세 미만의 근로능력자는 의무적으로 진입단계에 참여하여야 한다. 직업탐색 단계라고 할 수 있는 이 단계는 직업상담사(personal advisor)의 지도 하에 최장 4개월까지 진행되는데, 4개월이 지나도 직업을 구하지 못하면 다음 단계인 신고용협정 선택(New Deal Option)의 단계로 넘어간다. 이 단계는 신청자 개인의 적성과 경험에 따라서 보조금이 지급되는 직장 등 5개의 프로그램 중 하나에 의무적으로 참가하여야 한다. 이 단계를 지나고도 직업을 구하지 못하면 사후단계(follow-through) 단계로 넘어가서 구직급여가 재개되는 동시에, 진입단계의 직업상담사의 지도 하에 다른 고용서비스를 받도록 하고 있다.

---

33) 25세 이상의 장기실직자 신고용협정은 진입단계와 사후관리단계는 청년 신고용협정과 동일하게 운영되나, 신고용협정 선택의 단계에서 환경타스크 포스와 자원봉사 대신에 직장알선(work placements) 서비스를 선택할 수 있다.

34) 1996년 10월 당시 보수당 정권은 별개로 운영되던 사회보험 성격의 실업급여(Unemployment Benefit)와 저소득 실업구직자에게 지급되는 공공부조 성격의 소득지원(Income Support)을 통합하여 구직급여(Job Seeker's Allowance)로 일원화하고, 구직급여를 국민보험 기여금 납부여부에 따라서 다시 기여기초형 구직급여(Contribution-based Job Seeker's Allowance)와 소득기초형 구직급여(Income-based Job Seeker's Allowance)로 나누어 운영하고 있다.

<그림 1> 청년 신고용협정의 구조



이렇듯 영국 노동당 정부의 신고용협정은 미국 클린턴 정부의 근로복지 개혁과는 여러 차원에서 판이한 내용을 가지고 전개되고 있다는 것을 알 수 있는데, 이를 정리하면 다음과 같다. 첫째, 미국의 근로복지 개혁과는 달리, 신고용협정은 근로능력 수급자(25세 미만의 실직자와 25세 이상의 장기실직자)를 진입단계(Gateway)에서부터 개별적으로 직업상담사(personal advisor)가 노동시장에 참여할 수 있도록 정보를 제공하고 상담을 실시한다. 그리고 신고용협정 선택(New Deal Option)의 단계를 거쳐서 사후관리(Follow-through)까지 이 직업상담사가 책임을 지고 인력을 관리하고 있다(위의 <그림 2> 참조).

둘째, 영국의 근로복지 개혁은 전국적으로 통일적인 복지국가 체제의 기초 위에서 진행되고 있다. 예를 들어서, 미국의 근로복지 개혁에서 가장 중요한 논쟁점이자 걸림돌은 수급자에 대한 의료보장의 문제인 반면에, 영국은 전국민에게 무상으로 제공되는 의료보장 체제(NHS: National Health Service)가 갖추어져 있기 때문에 근로복지개혁을 위한 유리한 환경을 가지고 있다(Mulgan, 1998: 19). 또한 영국은 미국에 비하여 전국적인 수준에서 체계적인 고용 서비스, 아동 보육 시스템을 갖추었을 뿐

만 아니라, 다양한 가족 지원 수당이 발달되어 있다.

따라서, 셋째, 신고용협정은 대상자에 대한 제재는 약하고 지원은 강한 특징을 보인다. 즉 미국의 근로복지 개혁 프로그램의 대상자는 주로 아동을 양육하는 편모이고, 이들에게 급여에 기간제한을 두고 강력한 취업압력을 행사하는 한편으로, 근로의무를 이행하지 않거나 태만히 하였을 경우에는 급여를 삭감하거나 박탈하고 있다.<sup>35)</sup> 반면에 신고용협정은 25세 미만의 청년실직자와 2년 이상의 장기실직자들에게 한해서 신고용협정 참여를 강제하고, 편부모나 장애인 그리고 중고령자의 경우에는 자원할 경우에 한해서 참여시키고 있다. 예를 들어서 청년 신고용협정의 경우 신고용협정 선택(New Deal Options)의 단계에 있는 대상자 중 교육과 훈련을 받고 있는 사람의 비중이 과반수에 가까운 45.4%에 이르고 있다.

<표 4> 신고용협정 참여자 분포 (2003년 6월말 현재)

단위: 명

청년 신고 용협 정	진입 57,140	신고용협정 선택					사후관리 13,000	전체 91,380		
		보조금 지급 직장 2,610 (12.3%)	교육과 훈련 9,650 (45.4%)	자원봉사 4,800 (22.6%)	환경타스크 포스 4,200 (19.8%)	소계 21,260 (100%)				
25세 이상 신고 용협 정	진입 38,710	신고용협정 선택						사후관리 8,820	전체 61,500	
		보조금지 급직장 1,620 (11.6%)	심화 활동 기간(Intensive Activiy Period: IAP)							소계 13,960 (100%)
			자영업 지원 1,880 (13.5%)	BET/ BS* 2,700 (19.3%)	ETO** 780 (5.6%)	근무경 험 알선 3,760 (27.0%)	IAP 훈련 3,160 (22.6%)			

\* 기초고용능력 향상 훈련: Basic Employability Training/Basic Skills

\*\* 교육과 훈련 기회: Education and Training Opportunity

자료: Department of Work and Pensions (2003), Table 2 and 3.

특히 25세 이상 장기실직자 신고용협정의 경우, 진입단계를 지난 실직자에게는

35) 미국은 아동양육의 부담이 있는 편모 이외의 실직자 집단을 대상으로 하는 연방정부 차원에서의 공공부조제도는 거의 전무한 실정이다.

심화활동기간(Intensive Activiy Period: IAP)을 설정하여, 고용능력향상 훈련, 교육과 훈련 기회 등 다양한 적극적 노동시장 정책을 제공하고 있다(위의 <표 4> 참조). 이렇듯 영국의 신고용협정을 중심으로 한 근로복지형 개혁은 ‘근로강제와 급여제한’ 보다는 ‘근로능력 배양(empowering)’의 성격을 더욱 강하게 가지고 있음을 알 수 있다.

## <참고문헌>

- 김영순. 2002. “미국, 영국, 한국의 근로연계복지 비교연구”, 『한국정치의 발전방향 I』 196-219, 2002년 한국정치학회 연말학술대회 자료집.
- 양재진. 2002. “세계화, 신보수주의, 그리고 미국 사회복지개혁”, 『한국정책논집』 2: 16-29.
- Bryson, A. 2003. "Permanent Revolution: the Case of Britain's Welfare-to-work Regime." *Benefits* No. 36, 11(1): 11-17.
- Department of Social Security(U.K). 1996. *Social Assistance in OECD Countries, Volume I: Synthesis Report*, London: HMSO.
- Department of Work and Pensions, 2003. "New Deal for Young People and Long-term Unemployed People aged 25+ Statistics." <http://www.dwp.gov.uk/asd/ndyp.asp>.
- Grover, C. and J. Stewart. 1999. "Market Welfare: Social Security, Social Regulation and Competitiveness in the 1990s." *Journal of Social Policy* 28(1): 73-96.
- Kern, W. 1998. "Current Welfare Reform: A Return to the Principles of 1834." *Journal of Economic Issues* 32(2): 427-432.
- Melville, K.(ed.) 1994. *The Poverty Puzzle: What Should Be Done to Help the Poor?* New York: McGraw Hill.
- Mulgan, G. 1998. "Is UK Welfare Reform a Copycat Exercise?" pp. 19-30. in *Welfare Reform: Learning from American Mistakes?*, edited by W. Wilson, G. Mulgan, J. Hills and D. Piachaud. Report of a Seminar organised by LSE Housing and CASE.
- Murray, C. 1984. *Losing Ground: American Social Policy, 1950-1980*. New York: Basic Books.
- OECD, 1998. *The Battle against Exclusion Volume 2: Social Assistance in Belgium, the Czech Republic, the Netherlands and Norway*. Paris: OECD.
- OECD. 1996. *Social Expenditure Statistics of OECD Members Countries*. Paris: OECD.

- Peck, J. 1999. "New Labourers? Making a New Deal for the Workless Class." *Environment and Planning* 17: 345-372.
- Peck, J. and N. Theodore. 2001. "Exporting Workfare/Importing Welfare to Work: Exploring the Politics of Third Way Policy Transfer." *Political Geography* 20: 427-460.
- Philpott, J. 1997. "Lessons from America: Workfare and Labour's New Deal." pp. 65-79. in *From Welfare to Work: Lessons from America*, edited by A. Deacon. London: Institute of Economic Affairs.
- Street, P. 1998. "The Poverty of Workfare: Dubious Claims, Dark Clouds, and a Silver Lining". *Dissent*. 45:4.
- Taylor-Gooby, P. and T. Larsen. 2004. 'The UK - A Test Case for the Liberal Welfare State?' pp. 55-82. in *New Risks, New Welfare: The Transformation of the European Welfare State*. edited by P. Taylor-Gooby. Oxford: Oxford University Press.
- Teles, S. 1997. "Be Ware the Clinton Welfare Trap." *New Statesman* 10(456): 22-23.
- Teles, Steven. 1996. *Whose Welfare? AFDC and Elite Politics*. University Press of Kansas.
- Titmuss, R. 1976. *Essays on 'The Welfare State'*. London: George Allen and Unwin.
- Yang, J. 2002. "A Critical Appraisal of the US Workfare Program: Policy Implications for the Korean Public Assistance Program." *The Korean Journal of Policy Studies* 16(2): 77-89.

## 제5장 아일랜드 사회협약 모델

### - 사회적 대화체제 구축과 관련된 몇 가지 쟁점에 대한 보충

#### □ 동반성장의 중요성과 관련한 고용축소 및 고용불안 모델

종래 ‘성장과 분배’의 단순 양단론과 달리 ‘동반성장’은 성장의 기반과 분배의 두 차원중 어느 일방의 우선적 추진 보다는 두 차원의 동시적 추진을 목표로 한다. 분배의 경우 ‘시장의 효율성’(economic efficiency)을 고려하지 않은 전통적인 단순한 양적인 분배지향은 오늘날 변화하는 사회정책적 패러다임의 측면에서 한계를 드러내고 있다. 동시에, 성장의 경우 그것의 ‘민주적 정당성’(democratic legitimation)을 상실한 ‘성장을 위한 성장’의 목표지상주의 역시 그 사회적 정당성과 경제적 효율성문제가 동시에 문제제기 된다.

즉, 성장은 적정한 소비를 추동할 임금 및 소득정책, 경제의 지나친 대외의존도를 줄이고 지속가능한 성장의 기반으로 내수시장을 발전시키고, 그리고 사회적 취약계층에의 소득지원 등을 통한 전체적인 ‘유효수요의 창출’ 등을 간과하여서는 우리 경제와 사회의 균형발전을 이룰 수 없다.

그럼에도, 외환위기 이후 우리나라 노동시장의 변화는 이러한 성장과 분배의 선순환을 촉진하는 방향으로 보다는 여전히 ‘발전주의 성장모델의 성장지상주의 중심기조 유지’로 인하여 시장내 상당한 역기능이 초래되고 있다고 볼 수 있다. 외환위기와 세계화와 같은 대내외 환경요인은 우리경제에 상시적 구조조정을 불가피한 것으로 만들고 있다. 기업들은 이 과정에서 그 간 구조조정을 통한 수익성의 회복과 높은 영업이익에도 불구하고 상시고용의 점진적 축소내지 완전한 축소를 강행 경제구조가 기업의 단기적 수익을 우선시하며 ‘hire and fire’가 수시로 제한없이 이루어지는 전형적인 영미식 ‘주주자본주의’(share-holder-capitalism)중심의 고용구조를 관철시키고 있다.

그러나, 이러한 기업경영과 노동시장 발전은 두 가지 점에서 중요한 성찰을 필요로 한다. 첫째, 기업경영은 ‘성장을 위한 성장지상주의’(growth for growth)로 빠져

기업의 수익을 창출하는 데 기여하는 종업원, 소비자, 그리고 은행과 기타 중간납품업체의 시장 내 기업의 안팎에서 기업의 부가가치 창출에 기여하는 수많은 이해당사자(stake-holder)의 이익을 중요시 하지 않음으로써 경기침체 시 등 사회적 위기 시 관리가 용이하지 않게 된다. 동시에 기업은 안정적이고 핵심 숙련 노동력(core workforce)까지 외주 등 out-sourcing에 의존함으로써 장기적으로 기업의 생산성 유지에도 중요한 한계를 지니게 된다. 우리나라 노동시장은 최근 이러한 영미식 단기주의적 주주자본주의의 문제점이 심각한 문제점으로 대두 사회적 양극화를 심화시키고 있다. 둘째, ‘기업의 사회적 책임감’(Corporate Social Responsibility)차원이다. 즉, 기업은 기업의 구성원과 기업자체만을 존재하는 것이 아니다. 기업은 궁극적으로 그 기업이 존재하는 사회적 공간에서 기술과 혁신 그리고 경쟁의 효율성 제고를 통해 부가가치를 창출하고 고용과 이익을 창출하는 것이다.

이는 기업이 일차적으로 이윤을 목표로 하는 존재라 하더라도 궁극적으로는 기업의 종사자와 그와 관련을 맺고 있는 사회의 고용 및 분배문제 등에 대한 기업의 사회적 책임과 기업의 이윤의 적정한 사회적 환원 역시 기업의 존재 못지않게 기업의 확대 재생산을 위해 필수적인 것이라 하겠다. 그러나, 현재 우리나라 경제구조의 상시적 구조조정과 노동시장의 발전과정에서 이러한 기업의 적극적인 사회적 책임의식은 매우 약한 반면, 반대로 기업성장의 환경개선을 위해 모든 것이 희생되어 줄 것만이 요구되는 형국이다. 우리나라의 시장에는 시장적 효율성 제고가 더욱 필요한 시장의 부족부문이 존재하는 반면, 이미 경쟁의 효율이 지나쳐 사회통합을 저해할 위험에 처한 시장의 과잉의 병폐가 누적되고 있는 부문이 확대되고 있다.

즉, ‘시장의 부족’과 ‘시장의 과잉’의 불일치(mismatching)를 확대하는 ‘거버넌스의 실패’가 결국 현재 참여정부가 봉착하고 있는 중요한 도전이며 이의 개선이 사회적 양극화 개선을 위한 참여정부의 진정한 목표여야 할 것이다.

#### □ 사회적 양극화 극복을 위한 노동의 역할과 조직노동의 의의

우리나라 사회적 양극화는 노동과 조직화 된 노동의 약화로 인하여 더욱 심화되고 있다. “이미 권력은 시장으로 이전하였는가?” 그리고, 그것은 시장에서의 순응과

반응양식을 요구할 뿐인가? 아니면, 세계화라는 현상은 각국의 전통과 역사, 제도적 발전의 형태와 수준 및 사회적 세력관계의 정도에 따라 매우 상이한 대응 모델을 낳고 있는가? ‘자본주의의 다양성’(Varieties of Capitalism, Hall and Soskice, 2001)은 오늘날 세계화에도 불구하고 오히려 더욱 강조되고 있다. 즉, 한편에서 시장 통합의 수렴현상과 함께, 다른 한편에서 시장대응에의 다양성이 공존하는 현상이 오늘의 현상이고 각국의 정부가 존재하는 이유이기도 하다.

주지하다시피, 네델란드나 아일랜드와 같이 대외의존도가 높고 소국의 경우도 세계화라는 공통된 도전에 맞서 높은 수준의 사회적 합의를 통해 경제성장과 경쟁력, 고용과 산업평화 등에서 탁월한 성과를 보이고 있다. 즉, 이것은 이들 국가가 시장의 요구를 그대로 수용하는 순응도가 높아서만이 아니다. 오히려 이들 국가는 노사와 정책담당자 그리고 시민단체가 중심이 되어 성장, 경쟁력, 복지개혁 그리고 분배와 ‘사회적 배제’(social exclusion)문제에 이르기까지 사회적 협의와 사회적 합의를 추구하여 독자적인 성과를 이룬 나라들이다.

반면에 시장의 압력을 그대로 수용한 국가의 경우, 빈부의 격차와 고용의 위기, 그리고 사회내적 양극화 지수는 개선되지 않고 더욱 심화된 것으로 평가된다. 이처럼 세계화는 우리에게 ‘시장의 합리적 선택’(rational choice)을 넘어선 우리나라의 ‘사회적 선택’(social choice)을 요구하고 있다. 이러한 선택에 있어 사회적 책임감을 의식하는 ‘강한 노동의 존재’는 결정적이라 할 수 있다. 즉, 노동의 약화나, 조직화 된 노동의 몰락은 필요한 사회적 대응을 약화시키거나 대응능력을 상실케하며 일방적인 시장이나 경제적 관점만이 강요되어 균형잡힌 사회발전을 왜곡시킬 우려가 있다.

경제사가 K. Polanyi는 그의 고전적 저서 ‘대전환’(The Great Transformation, 1944)에서 ‘경제’와 ‘사회’의 균형이 파괴되었을 때 사회에 어떠한 현상이 초래되는지를 고전적으로 설파하고 있다. 우리나라의 경우, 1987년 이후 민주화이래 노동, 노사관계는 권위주의시대와 달리 ‘정상화’의 단계로 이행하여 왔다. 그러나, 외환위기 이후 이러한 노동의 사회적 역할은 시장의 가중된 압력과 ‘새로운 전략적 대응’에 성공하지 못하고 정파갈등과 일부 관료화, 권력화한 조직노동의 문제점으로 인하여 이제 중요한 전환기에 처해있다.

그간의 노사정위원회를 중심으로 한 약한 수준의 중앙단위 사회적 대화는 ‘급진적 시장주의 노선’과 ‘투쟁을 위한 투쟁의 일부 극좌노선’의 대립으로 인하여 그 존립이 위태로운 실정에 처해 있다. 그러나, 노동의 약화와 노사정위원회라는 사회적 대화의 공간 상실은 궁극적으로 사회적 양극화를 더욱 심화시킬 수 밖에 없을 것이다. 즉, 서구식의 복지국가가 발전되지 않은 여건에서 우리나라의 경우 노동·사회정책적 관점에서 ‘더 많은 시장과 더 적은 국가’(more market, less state)의 신자유주의적 슬로건은 사회적 양극화를 더욱 심화시킬 것이다. 반면, 일본식의 ‘노동없는 복지’(welfare without labor)정책추구의 경우도 그 취약한 민주적 기반과 정치사회적 발전의 한계로 인해 역시 우리는 답습하지 않도록 하여야 할 것이다.

따라서, 사회적 양극화 극복을 위한 우리사회 바람직한 대안은 ‘합리적 노동의 강화’와 ‘사회적 대화의 실질화’에 있다. 최소한의 사회적 대화의 기제인 노사정위원회를 전면 쇄신하여 그 간의 축적된 사회적 대화체제의 운영의 경험을 기반으로 사회적 대화를 실질화하여야 할 것이다. 이는 사회적 대타협을 성급하게 추가하는 것과 구별되어야 할 것이다. 사회적 대타협은 역사적 경험상 주체들의 절박한 위기의식의 공유없이는 성공하기 어렵다. 현재, 우리에게 이러한 절박한 위기의식은 약화된 상태이다. 반면, 우리나라의 경우 사회적 대화의 인프라는 전무하거나 매우 취약한 실정이다. 중앙단위, 산업과 업종단위, 그리고 사업장 단위에서의 상시적 사회적 파트너십의 촉진을 위한 지속적이며 인내심을 갖는 투자가 요망된다.

조직화된 노동은 이러한 전략의 필수적인 전략적 동반자이다. 우리나라 기업별 노조중심의 노동, 노사관계의 한계를 극복 할 중앙단위의 정책협의 및 제도개선 논의와 점차 그 중요성이 요구되고 있는 업종단위(자동차, 조선, 운수, 금융, 공공, 보건 의료, 교육 등)에서의 사회적 대화를 위해 책임 있는 조직화된 노동조합의 존재는 필수적이다. 그럼에도, 오히려, 현재의 상황은 거의 유일하다고까지 할 수 있는 사회적 대화 기구인 노사정위원회를 무력화시키려는 다양한 시도가 존재하는 형국이다.

현재의 노사정위원회의 파행적 운영은 사회적 주체들의 역량과 사회적 대화를 도구화하려는 주체들의 잘못된 인식에 기인하기도 하지만 무엇보다 사회적 대화를 사회통합적 노사관계와 사회통합적 노동시장 발전전략의 최우선과제로 삼지 않고 사

회적 대화의 실질화에 소극적인 정부의 정책지향에 무엇보다 그 책임과 원인이 존재한다. 사회적 양극화는 정부와 일부 집권엘리트의 정치적 전략만으로 성공할 수는 없다. 그것은 사회적 주체들의 적극적인 참여가 선결되어야 성공할 수 있다. 그 핵심 주체로서 노사의 적극 참여의지와 건강하며 강한 노동의 존재는 필수적인 것이다.

한편, 사회적 대화의 포기는 참여정부 고유의 정체성의 상실이며 제 정당과의 차별성의 상실이다. 지난 시기 ‘성공적인 사회적 대화와 사회협약 모델국가의 공통점은 강하며 집단이기주의에 매몰되지 않는 사회적 책임감을 강하게 의식하는 건강한 노동의 존재’였다. 우리사회는 진정한 사회통합과 사회적 양극화를 극복하기 위해 가장 핵심적 사회적 주체인 노동의 건강한 발전을 지원하여야 한다.

#### □ 복지동맹과 관련된 노사정위의 위상 및 역할 제고와 연석회의

그간의 중심적 사회적 대화기구로서의 노사정위원회는 사회적 양극화 해소에 얼마나 기여하여 왔는가? 그리고 그것은 ‘노동과 복지동맹’의 기축으로서 얼마나 충실히 그 역할을 하여왔는가? 최근 ‘사회적 대화체제의 파행’과 ‘사회적 양극화 극복의 이슈화’와 함께 노사정위원회의 역할에 대한 근본적인 문제제기가 안팎에서 지속되고 있다. 노사정을 중심으로 하는 사회적 대화체제의 파행과 사회적 양극화의 심화는 노동과 사회정책 그리고 시민사회단체의 역할 제고 등 다양한 측면에서의 문제의 깊은 성찰을 요구하고 있다.

먼저, 우리사회에서도 양극화 논쟁을 둘러싸고 ‘노동운동의 약화’와 ‘시민사회운동의 강화’의 이중현상이 표출되고 있는지를 점검할 필요가 있다. 시민사회단체는 양극화 문제를 사회적 이슈화하는 데 성공하고 있으나 그 추진동력이 기대만큼 충분히 자발적이지도 조직적이지 못하다. 반면, 노동은 추진동력이 상대적으로 강하나 퇴행적인 정파갈등이나 협소한 조직이기주의에 집착하거나, 비리 등 내부조직문제와 노정, 노사갈등의 지속으로 인하여 이를 전략적으로 선점하는 진취적인 새로운 전략적 대응에 성공하지 못하고 있다. 이러한 여건에서 기존 사회적 대화체제를 우회하여 『국민대통합 연석회의』가 제안되었다. 그간의 사회적 대화체제의 문제점과 한계는 크게 두 가지 점에서 지적되었다. 즉, 조직노동자의 11%에 불과한 조직노동자의 ‘과

잉대표성문제'와 상대적으로 다양한 시민사회단체 등의 참여공감의 부재 등이 문제 제기 되었다. 동시에 주체들의 사회적 대화체제의 도구화가 갖는 '사회적 대화체제의 불완전성문제'이다.

이러한 문제를 극복하기 위하여 참여의 폭을 넓히고 대표성 문제를 개선함과 함께 주체들의 탈퇴로 불완전한 체제로 빠질 위험을 방지할 수 있는 대안모델의 모색은 불가피한 측면이 있었다.

그럼에도, 연석회의는 벌써 구조적 한계를 노정하고 있다. 먼저, 정당과 노사 등 주요사회단체의 적극적 참여가 예상되지 않는다. 그리고 시민사회단체의 누구를 대표성 있는 단체로 인정할 것인가의 주체선정의 문제도 해결되지 않았다. 또, 다양한 이해 집단의 집합으로 공통의제의 선정과 대타협의 추진이 기대보다 매우 난망할 것으로 보인다. 또, 이를 지속적으로 지원할 지원체계의 체계적인 뒷받침도 없는 연석회의는 임의적 회의체로 시작 추후 상설기구화를 검토한다는 준비되지 않은 프로젝트라 할 수 있다. 연석회의는 분명 참여공간을 넓히는 데 공헌할지 모르지만 사회대타협의 핵심 주체는 결국 조직화된 노사와 정부일 수밖에 없다. 따라서, 연석회의의 성공은 오히려 역으로 기존 노사정을 중심으로 한 사회적 대화체제의 조속한 복원과 그 외연의 단계적, 선택적 확장이 전제되어야 성공할 수 있을 것이다.

즉, 사회적 양극화 극복의 핵심주체인 노사정을 중심으로 한 정책협의를와 사회적 대화의 틀을 정상화, 복원시키고 이의 결과를 토대로 그 참여 폭 등 외연을 넓혀 사회대협약이 필요한 경우 선택적 간헐적으로 연석회의라는 사회대타협 협약체제를 가동시키는 양면작전이 실효성이 높을 것이다. 따라서, 아일랜드에서 상시적 사회적 대화와 정책협의 채널인 '국가경제사회위원회'(NESC)와 사회협약체결을 위한 포럼인 '국가경제사회포럼'(NESF)와 이를 지원하는 법적근거 및 사무국 체제인 '국가경제사회발전사무국'(NESDO)의 병행적 발전을 신중히 비교 검토할 필요가 있을 것이다.

<표 1> 아일랜드의 사회협약체제

구 분	국가경제사회위원회 (NESC)	국가경제사회포럼 (NESF)	국가경제사회발전 사무국(NESDO)
설 립	1973년 비법적기구	1993년 출범	2002년 관련 법령제정
위 상	협의 및 자문기구	정책협의	NESC와 NESF, NCPP를 통합적으로 법적 규정
논의 의제	경제·사회정책협의(경제의 효율적발전·사회정의실현 관련 전략문제 분석·보고)	실업·평등·사회적배제 관련 사회협약추진	각 기구의 통합지원기능
참여주 체	총30인 노(ICTU 등: 5), 사(IBEC 등: 5), 농업(ICOOS 등: 5), 정(재정부, 기업·무역·고용부, 기타 전문가 그룹 등: 10), 시민단체(종교, 청년 등: 5) 임기 3년(의장은 정부가 위원회와 협의후 지명)	총62명 국회정당(의장1, 부의장1), 정당(Fianna Fail, Labor, Fine Gael, Progressive Democrats 등 15), 노(ICTU 등 5), 사(IBEC 등: 5), 농업조직(ICOOS 등: 5), 시민사회단체(종교, 여성, , 실업자, 장애인 등: 15), 중앙정부(재정부등: 5, 지방정부(시군대표 등: 5, 독립인사(학계전문가 등: 5)	NESC, NESF, NCPP 각기구의 의장과 부의장 등 총 6명으로 구성되며 의장은 수상실에서 임명
조 직	본위원회, 분과위	본위원회, 상무위원회, 프로젝트팀, 실무위원회 등	위원장(1), 부위원장(3), 사무국장(2)외
주요 활동	경제·사회·산업정책·주 택·사회복지·농촌개발 및 이주민관련 100개 이상 보고서 보고. 1980년대 중반이후 정부와 사회적파트너간 합의 틀을 발전시킴	1993년 이후 사회협약체결기능 광범위한 참여, 다수결원칙, 이행력담보(NIB: National Implementation Body) , 미참여단체 의견수렴 등	① NESC, NESF, NCPP 등의 연구·분석·토론 보완 프로그램 촉진 ② 3개 기구 공동행정 및 지원서비스 기능 ③ 정부에 관련기구의 보고서 제출 및 출판
사무처	10명 수상실 예산(Grant-in-Aid)	5명(사무국장, 정책분석가 등) 일반회계)	수상실집행, 재정부승인 Oireachtas 예산

이러한 개념이 아닌 기존 노사정중심의 사회적 대화체제를 대신하여 단순히 그 참여의 폭만 넓은 연석회의는 주체들의 소극적 참여와 추진 주체의 불확실성 등으로

인하여 그 자체의 성공이 어렵게 될 수 있을 것이다. 이렇게 될 때 노사정위원회를 중심으로 한 우리사회 그 간의 사회적 대화체제의 경험을 통해 축적된 자산마저 상실하게 될 우려가 없지않다. 그것은 우리사회 1987년 이후 지속되어 온 민주주의 발전의 후퇴라 평가할 수 있다. 이러한 우려를 극복하고 대비하기 위하여 위의 <표 1> 아일랜드 사례와 같이 ‘협약기능’과 ‘협약체결 기능의 분리’를 면밀히 검토할 필요가 있을 것이다.

## <국 문 초 록 >

### 제 1장 사회정책의 확대·강화 필요성

#### 1) 한국사회 양극화의 현황과 그 영향

한국의 사회 양극화는 단순히 소득분배 차원에서뿐만 아니라 산업구조, 노동시장, 자산분배 등 다양한 차원에서 일어나고 있으며, 그 진행속도가 매우 급격함. 경제적 양극화는 소득분배의 악화뿐만 아니라 후생 감소, 자원배분의 효율성 저하, 인적 자본 축적 저해, 내수 침체, 복지비용의 증가 등을 초래하여 성장 동력을 저해함. 또한 사회 양극화는 정치적 측면에서 개혁정책 좌절, 정치 불안과 정권에 대한 불신 등을 야기함으로써 그간의 오랜 국민적 노력과 투쟁으로 얻어낸 민주화의 성과를 뒤흔들 수 있음.

#### 2) 사회 양극화에 대한 정책적 대응의 한계

참여정부는 동반성장론과 양극화 해소론, 최근에는 양극화 해소를 위한 종합대책으로서 「희망한국 21」 등을 제안한 바 있으나 전반적으로 경제-노동-복지를 아우르는 종합적 정책구상에는 미치지 못하고 있음.

이러한 한계의 원인으로 우선 한국 경제·사회·정치적 대외적 여건, 대내적 여건, 주체적 요건 등 사회정책을 추진하는 여건의 구조적 한계를 들 수 있음. 그러나 더욱 큰 요인은 그간 제시된 정부 정책적 대안들의 혼선과 내용의 한계임. 출범 이후부터 현재까지 참여정부의 정책방향은 경제정책부서를 중심으로 하는 “경쟁력 담론”과 사회정책부서나 자문그룹 중심의 “사회통합 담론”이 지속적으로 양분·갈등하는 양상을 보임. 이로 인해 참여정부의 정책 전반이 실패한 것으로 비춰지고 있으며, 이것이 국민의 정치 무관심과 개혁 피로, 그리고 정치사회적 갈등과 균열로 이어져 한국경제의 장기적 성장동력을 훼손할 조짐마저 나타나고 있음.

### 제 2 장 사회정책의 비전과 발전모델의 재정립

#### 1) 사회정책 기본비전의 수립을 위한 요건

참여정부는 “기업하기 좋은 나라” “국민소득 2만불” 등 경쟁력 담론에 기초한 비전과 동시에 “사회통합적 노사관계” “참여복지” 등 사회통합 담론에 기초한 비전을 제시. 그러나 두 목표 사이의 관계를 조정하고 통합하는 장기적 사회발전비전은 같이 제시되지 못했다는 데서 큰 문제가 있음. 이는 참여정부의 사회정책에 대한 철학 또는 이념의 정립 실패로 인한 것이며, 이 실패 자체는 애초 한국사회가 장기적으로 추구해야 할 바람직한 미래상, 특히 지속가능한 경제성장모델에 대한 성찰과 연구가 부족했다는 사실에서 기인하는 것으로 판단됨.

## 2) 한국사회 발전모델의 재정립 방향

한국이 국가적으로 추구해야 할 성장모델은 한편으로는 여전히 남아 있는 국가주도형, 재벌주도형 성장모델을 개혁하는 동시에 다른 한편으로는 지나친 영미형 신자유주의 정책을 지양하고 사회통합과 공정분배를 지향하는 성장모델이 되어야 함. 이것이 곧 “동반성장” 모델의 기본정신이라고 할 수 있음.

선진국 사례에서 얻을 수 있는 교훈은 성장과 분배 또는 경제정책과 사회정책은 항상 같이 가는 것이며, 중요한 것은 그것을 통합적이고 지속가능한 사회발전모델로서 종합해 내는 데 있다는 것. 이는 성장의 내용 자체가 공정분배를 가져올 수 있는 방식으로 이루어져야 함을 말함. 즉, “동반성장”의 내용이 중요.

- 경제정책: 지식기반경제로의 전환을 추구하되 수출/내수, 대기업/중소기업, 수도권/지방 등의 부문 간 연계를 강화함으로써 경제성장의 성과가 경제전체로 확산될 수 있는 시스템을 구축.
- 노동시장정책: 고용창출과 인적자본 축적의 유인동기를 강화함으로써 경쟁력 향상을 유도하되 노동시장 양극화를 해소하기 위한 각종 정책을 병행.
- 노사관계정책: 노동기본권을 신장하고 사회적 협의체제를 구축함으로써 신뢰와 협력에 바탕을 둔 사회통합적 노사관계 모델을 구축함.
- 복지정책: 국민들의 기초생활을 보장하고 사회적 형평성을 제고하되 민주적인 시민참여를 제도화.

동반성장 모델에서는 정책 부문간 연계가 더욱 중요.

- 경제정책은 고용창출 및 노동시장 양극화를 해소하는 방향으로, 노동정책은 인적자본 개발로 경쟁력을 강화하는 방향으로.
- 경제정책은 복지재원을 뒷받침하면서 부동산 등 자산 인플레이를 억제하여

소득분배 악화를 방지하는 방향으로, 복지정책은 효율적 정책집행을 통해 재정건전화를 도모하면서 소득분배 형평성을 높여 내수확대 및 인적자본 형성을 추구.

- “근로연계”에 기반한 사회통합적 노사관계 형성으로 모든 경제주체들의 적극적 참여를 유도하는 방향으로, 복지정책은 비경제활동인구의 경제활동 참여를 유도하고 개인의 경제적 자립도를 높임으로써 노동시장 통합에 기여하는 방향으로.

### 제 3장 사회 양극화 해소를 위한 정책방안

#### 1) 사회정책종합계획의 수립, 실천

참여정부의 사회정책은 그 정책목표나 정책수단이 과편적이어서 부처간 정책의 상호 중복이나 사각지대 발생 등의 문제를 안고 있음. 또한 정책효과에 대한 평가와 모니터링 체제가 제대로 갖추어져 있지 못하며 평가지표도 개발되지 못한 경우가 많아 정책자원의 효율적 활용이 제대로 이루어지지 않음. 현재 시급한 사회적 양극화 완화·해소를 위해서는 관련 정책 전반의 일관성과 내실성을 기하기 위한 종합적이고 체계적인 국가실천계획의 작성이 필요.

사회정책종합계획의 수립을 위해서는 우선 명확한 사회정책의 목표와 우선순위, 그리고 달성 가능한 구체적 목표치(가능한 한 수치화) 제시되어야 하며, 동원 가능한 정책수단, 시행시기, 예산, 예상효과 등을 고려한 구체적 시행방안을 마련하는 동시에 그 실천을 위한 정책시행체계를 확립해야 함. 그리고 정책효과에 대한 감시, 평가 및 사후관리 방안을 수립해야 함.

#### 2) 사회정책종합계획의 기본내용

동반성장형 경제정책: 지식기반경제로의 전환, 대기업과 중소기업의 상생협력체제 구축, 개방화에 따른 부작용 대응책, 조세구조의 개혁 등을 통해 한편으로는 성장잠재력을 확충하면서 다른 한편으로는 사회양극화 해소와 부문 간 연계강화. 사회통합적 노동시장정책: 고용창출과 고용의 질 제고 및 노동시장의 양극화 해소를 통한 사회통합적 노동시장 정책의 추구. 즉 공공부문 및 사회적 일자리 창출, 교육-훈련

을 통한 인적자본 축적체제의 강화, 비정규직 등 노동시장 취약계층에 대한 종합대책, 최저임금제의 개혁, 연대임금제의 구축 등.

사회통합적 노사관계정책: 참여적 노동·사회전략의 지속적 추진을 통한 근로자, 사용자, 정부를 중심축으로 하는 사회적 협의체제 발전, 주요 정책결정 과정에 시민·사회단체를 아우르는 ‘참여 민주주의’의 구현 등. 참여복지정책: 복지제도의 양적, 질적 수준 제고를 통한 사회안전망의 지속적 확충과 연금 등 노후보장제도의 발전과 정착, 장기요양보험, 출산·육아 및 보육과 교육정책적 조화 등 ‘저출산·고령화사회’에 대비한 장기전략 수립 추진.

## 제 4 장 사회정책 실현을 위한 전략과 실천방안

### 1) 사회양극화 해소를 위한 국정중심과제의 재정립

참여정부 출범 이후 정부가 정치·행정 영역의 개혁을 최우선 순위로 설정하면서 사회정책 관련 과제는 국정의 우선과제로서 제대로 위상을 정립하지 못함. 이는 경제정책과 사회정책의 불균형과 괴리, 나아가 경제정책이 사회정책을 지배하는 상황으로 귀결됨. 그 결과 정부의 사회정책은 그 실제 노력보다 훨씬 더 과소평가될 수밖에 없는 상황이 되었으며, 국민의 생활과 직결되는 정책 분야에서 뚜렷한 키워드-업적이 없는 정부로 평가받게 될 가능성이 커짐. 집권 후반기의 참여정부는 국정의 기본방향을 경제정책과 사회정책의 긴밀한 결합을 통해 양극화를 해소하고 이로부터 성장 동력을 회복시키는 데 주력하되, 그 출발점은 사회정책의 청사진 특히 그에 담긴 이념과 지향을 참여정부의 국정목표로 명확히 ‘선언’하는 것에서 시작할 필요 있음.

### 2) 사회정책에 대한 적극적 담론 개발

사회정책 내용과 관련된 기득권 세력의 파상적 공세에 대한 참여정부의 그간 반응은 매우 수세적이고 방어적이었음. 이는 사회정책과 관련된 정부 내부의 담론 생산내용이 불충분하며 그로부터 비롯된 확산감 결여에 기인한 것임.

성장과 분배 등 사회정책과 밀접히 관련된 주제 및 사안에 대해 정부는 사회

정책의 철학과 장기전망 등 다양한 담론들을 생산하여 좀 더 자신감을 가지고 사회적 공론장을 주도해갈 필요가 있음. 이를 위해서는 성장과 분배, 경제정책과 사회정책의 관계 등에 대한 명확한 입장을 정리하고, 특히 세계적인 사회 양극화의 압력에도 불구하고 선진국에서 복지국가의 기본 골격이 여전히 유지되는 이유와 취지를 적극적으로 역설할 필요.

### 3) 사회정책 추진을 위한 집행체계 마련

사회정책 위상정립 실패와 직결된 또 하나의 중요한 문제는 현 정부의 핵심적인 사회정책 추진 주체가 매우 모호하다는 것임. 이는 정책입안·추진 주체들의 사이의 커뮤니케이션 문제와 자문·실행조직의 파편화와 연계 부재로 나타남.

사회정책연석회의 등 사회정책 추진과 관련된 각종 조직을 제도적으로 총괄하는 기구 설치 등을 고려할 필요 있음. 또한 현재 운영되는 각종 위원회 등의 실질적 운영과정을 개선하고 각 부처간 예산확보 및 집행의 효율성 통제를 위한 별도의 제도화를 고려해 볼 필요 있음. 그리고 지속적인 조직혁신을 통해 동반성장과 양극화 해소를 통한 사회통합 논리가 정부 내에서 먼저 공유되어야 함.

### 4) 정책자원의 적극적 투입

참여정부의 사회정책이 현실화되는 데 큰 장애가 된 것은 충분한 인적·물적 자원의 투입되지 못한 것임. 따라서 현재 구상된 사회정책의 내용을 현실화하기 위해서라도 인적·물적 자원의 충분한 확보와 배치가 급선무임. 우선 충분한 재정 확보가 필수적이며 사회정책 분야 고위직에서 비전과 능력을 갖춘 개혁인사를 수혈해야 함. 그리고 실제 집행인력의 역량 제고를 위한 교육 프로그램의 확대 등 다각도의 방안을 강구할 필요.

### 5) 사회정책 추진의 지지기반 확충

적절한 사회정책이 지속적으로 추진되기 위해서는 그 추진주체가 효과적으로 육성되어야 할 뿐만 아니라 사회정책에 대한 광범위한 지지기반이 창출되어야 함. 이를 위해서는 우선 현행 복지정책의 실질적 개선과 확대를 통한 복지 수혜층의 확대가 필수적임. 또한 모든 수준에서의 사회정책 형성에서 노동조합, 시민사회단체,

기업 등의 참여를 일상적으로 보장하는 참여형 사회정책 추진체제를 마련하면서 정부가 일관성 있게 전체 과정을 지속적으로 홍보·주도해야 함.

#### 6) 사회적 협의체제 마련과 사회협약 창출

동반성장 및 사회정책의 실시와 지속적 추진을 위해서는 경제정책과 사회정책의 추진이 사회적 협의를 통해 창출된 사회협약에 기초하여 이루어지는 것이 필요함. 따라서 노사정 간의 사회적 협의 체제가 구축되어야 하며, 이를 위해서는 정부의 결단과 다양한 노력이 필요함. 우선 정부는 사회적 협의체제 구축에 대한 의지를 명확히 하고 이를 뒷받침할 수 있는 구체적인 조치를 취함으로써 노사를 비롯한 국민대중의 신뢰를 얻어야 함. 또한 사회적 협의체제의 틀 마련을 위해서는 우선 그 중심이 되는 노사정 관계, 특히 노정관계의 회복이 필요함.

노정관계의 회복을 바탕으로 노사정간 협의체제를 구축하고 이를 광범위한 사회적 협의체제로 점진적으로 확대해나갈 필요 있음. 이를 위해서는 우선 사회적 대화를 제도화하는 작업에 대한 정부의 의지를 명확히 표현하고 경제부처와 사회부처 간의 이견조정, 연석회의 등에 정부 대표의 성실한 참여를 통해서 다른 사회주체의 참여를 적극적으로 이끌어내야 함.