

“생산적 복지” - 복지이념으로서의 의의와 과제

박 능 후*

I. 서 론

국민의 정부는 1999년 4월에서 8월에 걸쳐 “생산적 복지”라는 제3의 국정이념을 제시하고 부각시켰다. 대통령의 깊은 관심과 직접적인 언급으로 시작된 국정이념인 만큼 정부 각 부처는 물론이고 관련 연구기관, 학계의 “생산적 복지”에 대한 논의는 매우 활발하게 전개되고 있다. 생산적 복지의 의미를 규정하고 생산적 복지가 과연 한국의 고유한 복지이념 혹은 복지모델로서의 위상을 가질 수 있는지 그 여부를 따지는 원론적인 논의에서부터 생산적 복지를 구현하기 위한 개별 정책들의 적합성 여부를 논하는 구체적인 논의에 이르기까지 다양한 차원의 논쟁이 진행되어 오고 있다. 일련의 논쟁을 지켜보면서 많은 사람들이 의구심과 기대감을 동시에 가지게 된다.

의구심을 가지게 하는 근본원인은 문민정부 하에서 겪은 유사한 상황에 대한 기억 때문이다. 문민정부는 “삶의 질의 세계화를 위한 대통령의 복지구상” 선언과 이를 받아 구체적으로 내용을 전개한 국민복지기획단의 “삶의 질 세계화를 위한 국민복지의 기본구상”의 발표를 계기로 복지정책에 대한 사회적 관심과 학계의 논의를 촉발시켰다. 그러나 불행히도 문민정부의 복지구상은 「정책구상 내용에 있어서 새로운 것이나 진일보한 것이 일부 있기는 하였지만 전체적인 틀은 그 표현에도 불구하고 경제성장 우선의 기존 정책기조를 유지하고 있으며, 80년대 이후 신보수주의적 입장의 복지다원주의에서 탈피하지 못하고 있는 것」이라는 학계의 비판¹⁾을 면치 못하였으며, 집권말기 밀어닥친 경제위기로 그나마 복지이념에 대한 논쟁은 더 이상 진척되지 못하고 종결되었

* 한국보건사회연구원 연구위원

1) 김종혜, ‘삶의 질’ 세계화를 위한 국민복지의 기본구상에 대한 평가, 상황과 복지. 1997년 제2호.

던 것이다. 이런 관점에서 국민의 정부의 '생산적 복지'도 새로운 정권이 의례적으로 내세우는 수사적 복지이념에 불과할지 모른다는 의구심을 가지는 것도 어쩌면 자연스럽다.

이와는 달리 기대감을 가지고 생산적 복지를 바라보는 측면도 있다. 무엇보다 경제개발 이후 우리사회를 지배해온 성장우선의 논리에 밀려 실제적인 입법과 시행까지는 至難할 것으로 여겨지던 기초보장제도가 작년에 입법되고 시행을 위한 준비가 진행되고 있는 현실 상황이 생산적 복지에 대한 기대를 가지게 만든다. 기초보장에 소요되는 비용을 감당할 수 없다는 재정논리에 밀려 입법 추진이 지지부진하던 상황에서 경제논리를 제압하고 기초보장제도의 입법을 가능하게 했던 것이 기초보장은 '생산적 복지'의 근간이라는 주장이었던 것이다. 다시 말해 생산적 복지는 그 개념의 모호성에도 불구하고 현실적으로 정책결정과정에 영향을 미치는 복지이념으로서 혹은 정책논리로서 작용하고 있는 것이다.

복지정책학도들에게 '복지모델' 혹은 '복지이념' 논제는 언제나 관심을 끄는 주제다. 이러한 논의를 추동시킨 근원의 하나로서 1981년 제5 공화국 정부가 "복지사회건설"을 국정지표로 설정한 이래 새로운 정부가 들어설 때마다 새로운 용어의 복지이념을 제시하고 이를 이론화하고자 하는 노력을 가해 온 것을 들 수 있다. 복지이념을 새롭게 정립하고자 하는 정부의 작업에 직·간접적으로 참여해온 학자들을 중심으로 우리 나라에 고유한 그리고 이상적인 복지이념을 모색하는 작업은 실패를 거듭하면서 그러나 조금씩 발전하면서 꾸준히 이어져 오고 있는 것이다. 1980년대 복지국가 위기론을 전후하여 활발히 전개되었던 외국의 복지모델에 대한 논의와 관심의 표명도 결국은 우리의 복지모델을 찾고자 하는 노력의 일단이라고 할 수 있는데, 한국복지정책학의 연륜이 쌓여 가면서 이제 우리 고유의 복지모델을 정립하고자 하는 본격적인 시도가 여러 학자들에 의하여 행하여지고 있다²⁾.

본 글은 국민의 정부가 제시한 '생산적 복지'의 의의를 규명하는데 목적을 두고 있다. 문제에 접근하는 기본시각은 작금의 '생산적 복지' 논의 역시 한국의 고유한 복지이념을 정립해 나가는 일련의 과정의 하나로 인식하는 것이다. 이는 '생산적 복지'가 이미 정립된 복지이념이 아니라 형성되어 가고 있는 복지이념이란 측면에서 접근하겠다는 뜻이다. 즉, 완벽을 전제로 '생산적 복지'의 내용을 傳道하려는 자세를 배격하면서, 동시에 부족함을 이유로 정치적 수사로 치부하고 '생산적 복지'에 대한 논의 자체를 부정하는 것 역시 바람직하지 않다는 자세를 견지함을 의미한다. 따라서 이 글은 '생산적 복지'가 국정이념으로서 요구되는 구비요건을 어느 정도 갖추고 소정의 기능을 수행하고 있는지 그리고 한계는 무엇인지 현황을 검토하는데 주안점이 주어진다. 이 과정에서 발견되는 한계점들을 극복하기 위한 제안들이 추가로 논의된다.

2) 대표적인 논의들로서 김상균의 "한국 사회복지의 이념적 지평과 지향" (1999), 홍경준의 "한국의 사회복지체제 연구" (1999), 정경배의 "한국형 사회복지모형" (1994) 등을 꼽을 수 있다.

II. 생산적 복지의 의의

1. '생산적 복지'의 어원적 연원

국민의 정부에서 생산적 복지가 본격적으로 거론되기 시작한 것은 1999년 4월 말부터이다. 김대중 대통령이 지방 순시 도중 향후 정부 정책의 주안점을 '생산적 복지' 실현에 두겠다는 4월 22일 언급을 시작으로, 일주일 뒤인 4월 29일 프랑스 '르몽드' 지와의 회견에서 생산적 복지는 민주주의, 시장경제와 더불어 대통령이 재임 중 가장 관심을 기울이는 국정 분야로 언급되었다. 대통령의 언급을 기점으로 생산적 복지에 대한 논의가 갑자기 불붙기 시작하였으며, 6월6일 현충일 기념사에서 생산적 복지는 '민주주의 확립', '시장경제 확립'과 더불어 국민의 정부 3대 국정이념 혹은 국정철학으로서 자리매김되었다. 곧이어 8·15 경축사에서 생산적 복지는 "중산층 육성과 서민생활 향상을 목표로 인간개발 중심의 복지정책"이라는 구체적 내용이 부여되어졌다. 대통령이 8·15 경축사에서 생산적 복지를 언급한 직후 정부의 각 부처는 생산적 복지 구현을 위한 각 부처의 정책들을 일제히 발표하여 생산적 복지는 외형적으로나마 국정전반을 지도하는 기본원리로 가능하게 되었다. 이처럼 약 4개월 남짓한 짧은 기간에 생산적 복지는 국민의 정부의 국정이념으로 부상하고 정착된 것이다. 그러나 한국에서 '생산적 복지'라는 용어의 사용은 이 보다 더 앞선다.

한국에서 '생산적 복지'라는 용어가 국가의 복지이념과 관련되어 본격적으로 언급되기 시작한 것은 1995년 3월 23일 김영삼 대통령이 발표한 "삶의 질의 세계화를 위한 대통령의 복지구상"에서 비롯된다. 동 구상은 「생산적, 예방적 사회복지를 중심 개념으로 하는 한국적 사회복지를 통해 삶의 질의 세계화를 달성한다」는 기본방향을 설정하고, 5원칙과 6대 정책과제를 제시하고 있다. 즉, ① 최저수준보장의 원칙 ② 생산적 복지의 원칙 ③ 공동체적 복지의 원칙 ④ 정보화·효율화의 원칙 ⑤ 안전중시의 원칙 등의 5원칙과 ① 취약계층을 위한 공적부조의 확대 ② 고령화시대에 대비한 노인복지의 확충 ③ 여성의 사회참여 지원 ④ 사회보장제도의 개선 ⑤ 사회안전체계의 확립 ⑥ 21세기형 환경개선 종합대책의 마련 등의 6대 정책과제가 이 구상에 들어 있다. 그러나 대통령의 복지구상은 이름 그대로 구상 수준의 간략한 내용만 담고 있었고, 이 구상을 구체적 정책으로 발전시키기 위한 작업을 추진하기 위하여 국민복지기획단이 발족되었다.

국민복지기획단은 작업을 추진하는 과정에서 중간자료집³⁾과 최종보고서를 작성하였는데 중간

3) 한국보건사회연구원, 한국적 복지모형의 정립과 정책방향, 1995.

자료집에 ‘생산적 복지기능’, ‘생산적 복지정책’, ‘생산적 사회보장체계’ 등 복지정책과 관련하여 ‘생산적’이라는 관용사가 다양한 형태로 사용되고 있다. 이 자료집에서 ‘생산적’이라는 단어는 자주 사용되고 있으나, ‘생산적’이라는 것이 무엇을 뜻하는지 그 개념에 대해서는 분명한 정의를 가하지 않고 있다. 문장으로 된 정의는 아니나 동자료집에 도표로 제시된 것에 의하면 생산적 복지는 인력개발과 동일한 의미이다.

국민복지기획단이 최종보고서로 작성한 「‘삶의 질’ 세계화를 위한 국민복지의 기본구상」에서도 ‘생산적·예방적 복지’가 언급되고 있다. 여기서 생산적·예방적 복지는 근로능력이 있는 저소득층에 대해서 교육, 재훈련, 취업, 자영창업 등을 통해 자립기반을 조성하는 것을 의미한다. 요컨대 문민정부에서 사용된 ‘생산적 복지’는 문민정부가 한국적 복지모형으로 제시한 ‘균형적 복지국가’의 한 구성요소로서, 여러 실천원칙 중의 하나에 불과하며, 복지이념 자체는 아니다. 따라서 개별 복지정책들을 지도하는 복지이념으로·위상지위져 있는 국민의 정부의 ‘생산적 복지’와 실천원칙의 하나로 제시된 문민정부의 ‘생산적 복지’는 동일한 용어이지만 그 위상에서 커다란 차이가 있다.

2. 생산적 복지의 출현 배경

국민의 정부의 ‘생산적 복지’의 성격을 이해하기 위해서는 ‘민주주의’와 ‘시장경제’는 국민의 정부가 출범한 초기부터 제시되어진 국정철학임에 비해 생산적 복지는 정권 출범 이후 약 1년이 지난 뒤에 출현한 사실에 우선 주목할 필요가 있다. 총체적 경제위기 상황에서 출범한 국민의 정부는 경제위기를 가져온 원인으로서 훼손된 시장경제질서, 정부 권력의 비민주적인 진행으로 진단하고 민주주의와 시장경제의 확립을 경제위기 극복방안으로 처방하였다. 이 처방은 경제위기를 극복하는데 유효했던 것으로 평가되고 있다. 그러나 폐해도 막심하였다.

경제위기 자체에 의해서 대량의 실업자가 생겨났지만, 위기를 극복하는 과정에서 중시된 시장경제원리는 노동의 유연화, 구조조정이란 명목하에 또다른 실업자를 양산하였고, 부의 불평등을 심화시키는 부작용을 초래하였다. 시장이 배태한 부작용의 심화는 단순한 사회현상에 머물지 않고, 정부에 대한 비판의 목소리로 나타났으며 1999년도에 치뤄진 일련의 국회의원 및 지방자치단체장 보궐선거에서 여당이 모두 패배하는 것으로 반향되었다. 적자생존의 시장체제가 야기하는 부작용을 해소하기 위해서는 일시적 조치보다 시장경제 질서에 대응하는 근본원리가 정립되어야 하는데, 전통적으로 시장의 폐해는 복지논리에 의하여 해결책이 주어질 수 있다. 그러나 국민의 정부는 단순히 고전적 의미의 복지원리 대신, 한국적 여건이 감안된 복지원리를 찾았으며, 이 것

이 '생산적 복지'로 구체화되었다. 즉, 국민의 정부의 '생산적 복지' 이념은 출현 전에 충분한 연구와 이론적 정제작업을 거쳐 제시된 것이 아니라, 실업자의 격증, 중산층의 침하, 소득격차의 심화 등 사회적 위기에 직면하여 이를 치유하는 근본원리로서 화두처럼 먼저 던져지고, 이의 구체적 의미 부여와 체계화는 차후에 이뤄지는 과정을 거친 것이다.

여기서 강조되어야 할 점은 '생산적 복지'가 비록 구체적 방법론에 있어서는 미처 내용을 갖추지 못했지만 경제위기와 시장경제가 배대한 사회적 위기에 대응하는 논리라는 명백한 목적의식을 가지고 출발하였다는 사실이다. 즉, 신자유주의적 시장경제 중심의 경제정책이 한계에 부딪히자 이를 치유하는 대안논리로서 생산적 복지가 등장한 것이다. 이 것은 과거의 경제위기뿐만 아니라 현재 진행되고 있거나 가까운 장래에 현실화될 지식기반사회, 디지털 시대, 국제적 무한경쟁 등 사회적 위기를 심화시킬 요인들에 대한 대응논리로서도 생산적 복지가 기능할 것임을 의미한다. 따라서 '생산적 복지'는 그 것의 내용이 新中道적 경향을 가지든, 中道左적 경향을 띄게 되든 구체적 내용을 불문하고 근본적으로 시장경제원리와 긴장관계를 형성할 수 밖에 없는 배경을 가지고 있는 이념이라고 하겠다. 이러한 출발배경에 대한 인식은 향후 생산적 복지를 발전시켜 가는 과정에서 야기될 수 있는 불필요한 개념적 혼란을 제거하는데 도움이 될 것이다.

3. 생산적 복지의 구체화 과정

1999년 4월 말 김대중 대통령에 의한 최초의 '생산적 복지'의 언급 이후 정부 각 부처와 관련 기관들은 생산적 복지의 개념 정립과 구체화 작업에 착수하였는데, 이 중에서 이론화 작업에 가장 먼저 착수한 「대통령자문정책기획위원회」의 활동과 뒤이어 한국보건사회연구원과 한국노동연구원 등의 지원을 받아 이념의 심화작업을 수행한 「대통령비서실 삶의질향상기획단」의 결과물들이 대표적이다⁴⁾.

정책기획위원회는 보고서에서 생산적 복지란 과소복지에서 적정복지로 나아가기 위한 복지이념으로서 첫째, 사회의 가장 불우한 위치에 있는 취약계층에게 최소한의 기본생활을 충족시켜 이들이 공동체 내에서 삶의 의의를 확인하고 자발적으로 공동체에 참여하게 하며, 둘째, 복지급여를 고용 및 인간개발과 연계시킴으로써 복지수급자의 자활을 도모함과 동시에 국가의 생산성을 향상시키는 방식의 사회복지체계라고 정의하고 있다. 정책기획위원회는 생산적 복지의 개념으로서 취

4) 생산적 복지 개념 정립을 시도하고 있는 초기 주요 보고서로서 대통령자문 정책기획위원회, 「새천년 지식·정보사회에 대비한 생산적 복지의 정립방향과 정책과제」(1999. 6)와 대통령비서실 삶의질향상기획단, 「삶의질 향상을 위한 '생산적 복지' 구상」(1999. 8)이 있다.

약계층에 대한 기초생활보장, 노동능력이 있는 복지수급자에 대한 인력개발과 근로연계복지를 핵심내용으로 제시하고 있는데 이는 차후 타기관에 의해 작성된 생산적 복지에 대한 개념정의에서도 공통적으로 발견되고 있다. 정책기획위원회의 보고서는 그 내용 못지 않게 작성 시점도 중요하다. 동 위원회의 보고서는 대통령의 8·15 경축사 전에 가장 먼저 작성되었기 때문에 경축사 이후 각 부처가 생산적 복지 구현을 위한 정책 수립과정에서 이 보고서의 내용을 참고 자료로 활용하였다.

대통령의 8·15 경축사 이후 정부 각 부처는 후속조치로서 일제히 생산적 복지구현을 위한 정책들을 발표하였다. 정작 대통령이 경축사에서 생산적 복지와 관련하여 언급한 내용은 비교적 간단하다. “중산층 육성과 서민생활 향상을 목표로, 인간개발 중심의 생산적 복지정책”이 생산적 복지와 관련된 언급의 전부인데 인간개발 중심의 복지정책은 물론이거니와 각 부처는 아전인수격으로 중산층 육성과 서민생활 향상과 관련된 제반 정책들을 모두 생산적 복지정책으로 분류하였고 심지어는 직접 관련이 없는 정책도 이에 포함시키고 있다. 즉 생산적 복지 개념이 무분별하게 확대해석되어 사용된 것이다⁵⁾.

생산적 복지에 대한 비교적 포괄적인 논의는 삶의질향상기획단에서 1999년 11월 말에 발간한 단행본 「새천년을 향한 생산적 복지의 길」에서 찾아볼 수 있다. 동 책자는 표지에 DJ Welfarism 이라고 부제를 달고 있는데 이 것은 동 책자가 생산적 복지에 대한 국민의 정부의 공식적인 개념 정의를 대표하고 있다는 의미를 가진다. 여기서 생산적 복지란 “모든 국민이 인간적 존엄성과 자긍심을 유지할 수 있도록 기초적인 생활을 보장함과 동시에 자립적이고 주체적으로 경제·사회활동에 참여할 수 있는 기회를 확대하고 분배의 형평성을 제고함으로써 삶의 질을 향상시키고 사회 발전을 추구하는 국정이념”이라고 정의되고 있다. 이 정의는 생산적 복지에 대한 정책기획위원회의 개념을 그대로 받아들이면서 여기에 분배의 형평성 제고라는 새로운 영역을 추가하고 있음을 알 수 있다. 그리고 생산적 복지의 구체적 내용으로서 기초생활보장, 생산과정에의 참여, 취약계층의 자활지원, 삶의 질 향상을 위한 기반 조성, 복지재정의 확충과 조세정의 실현, 참여와 협력의 공동체 구현 등을 제시하고 있다.

5) 예컨대 노동부의 경우 경축사 후속조치로서 생산적 복지를 “일을 할 수 있게 해주는 복지”라고 개념을 재정의하고, “복지제도와 노동정책의 연계”를 강화하는 것이 생산적 복지의 핵심이라고 주장하였다. 이를 위해 노동부에서는 일자리 창출을 근간으로 실업대책 추진, 지식기반 산업의 인력양성 및 신지식인 육성, 고용·산재보험제도 내실화로 사회안전망 보강, 취약계층 근로자의 자립기반 조성 등 4개 정책을 강조하고 있다. 노동부, “『생산적 복지』 구현을 위한 노동부문 추진계획” (1999. 8). 이 중에서 고용·산재보험 내실화로 사회안전망 보강은 굳이 생산적 복지와 연계짓지 않더라도 언제나 강조되어야 할 노동정책일 것이다.

김대중 정부 수립 2주년을 맞이하여 국정홍보처가 최근 발행한 보고서⁶⁾는 생산적 복지에 대한 정부 내의 시각이 아직 하나로 정립되지 않았으며, 끊임없이 변화하고 있음을 보여 준다. 동보고서는 생산적 복지가 세 가지를 지향하는 복지체제라고 정의하고 있다. 첫째, '생산적 복지'는 인권·정의·환경·평화 등 인류의 보편적 가치가 정착되는 새 천년을 맞아 누구나 겪을 수 있는 사회적 위험으로부터 국민 모두를 보호하고 일할 권리와 기초생활을 누릴 권리를 국가가 보장하는 "더불어 잘 사는 사회"를 지향하며, 둘째, 정치, 경제, 사회 모든 분야에서 지식정보혁명이 일어나는 디지털시대를 맞아 국민 서민가정과 소년소녀가장, 각종 시설에 수용된 청소년, 주부, 장애인 등 정보소외계층과 정보사각지대를 해소하는 "함께 가는 디지털사회"를 지향하고, 셋째, 국가·시장·시민사회가 협력하여 국가와 세계 발전에 기여하는 시대를 맞아 정부와 기업, 시민이 인적자원의 개발과 새로운 일자리의 창출에 함께 참여하는 "민관협력의 선진복지사회"를 지향하는 복지체제라는 것이다.

국정홍보처의 생산적 복지에 대한 개념정의는 저소득층뿐만 아니라 모든 국민으로 생산적 복지의 대상이 확대되고, 디지털시대라는 극히 현재적인 상황인식을 담고 있으며, 복지구현 주체로서 민관협력이 강조되고 있다. 이러한 시각은 복지정책의 중심을 저소득층 및 중산층으로 설정하고, 국가개입 확대에 의한 기초보장을 강조하는 기존의 생산적 복지 개념에 비해 다소 후퇴한 시각이다. 이러한 차이를 두고 국민의 정부가 생산적 복지의 개념을 의도적으로 변화시키고 있다고 해석할 수도 있겠지만 그 보다는 통일된 단위체에 의하여 생산적 복지 개념이 통제되지 못하고 각 부처별로 적당히 해석하여 '생산적 복지'라는 용어를 사용하고 있음을 반증한 것이라고 해석함이 옳을 것이다.

III. 복지이념으로서의 한계와 과제

1. 복지이념의 구비요건

인위적으로 설정된 국정철학이 제대로 된 국정이념이 되기 위해서는 여러 가지 요소를 구비하여야 한다. 무엇보다도 국정이념은 개념이 명료하고, 지향하는 바가 뚜렷하여야 한다. 그러나 대부분의 국정이념은 포괄적인 용어로 표현되기 때문에 그 자체로서 개념의 명료성을 갖추기는 힘든 경우가 많으므로 최소한 지향하는 바 목적은 분명하여야 한다. 목표의 명확성이 용어의 모호성을

6) 국정홍보처, "「국민의 정부」 출범 2년 주요성과 및 향후과제", 2000. 2.

극복하는 수단이 될 수 있기 때문이다. 이런 관점에서 보면 복지이념은 복지의 의미가 '사회적 약자 계층에 대한 국가적 보호'라는 협의에서부터 '특정 사회가 추구하는 이상 상태'라는 광의에 이르기까지 그 폭이 넓기 때문에 의미의 명료성을 확보하기 힘든 속성을 가지고 있다고 하겠다. 따라서 복지이념은 다른 국정이념에 비해 지향하는 목표를 명확히 할 필요성이 더욱 커진다.

둘째, 국정이념은 이를 추동해가는 강력한 정치세력과 국민적 지지를 확보하고 있어야 한다. 국정이념을 구현하고자 하는 정치세력의 형성과 이에 대한 국민적 지지는 국정이념이 시대적 요구 사항을 제대로 반영하고 있을 때 가능해진다.

셋째, 국정이념은 최종적으로 이를 구체화하는 정책이 입안되고 추진되어야 비로소 현실성을 가지게 된다. 이를 위해 기존의 정책들을 새로이 설정된 국정이념에 의거하여 재정비하거나 새로운 정책을 입안·시행하는 작업이 뒤따라야 하는 것이다.

제시된 세가지 요건의 관점에서 보면 첫째, 생산적 복지는 그 의미가 매우 모호하다는 비판을 면하기 힘들다. 우선 언어적으로 볼 때 경제논리와 친화성을 가지는 '생산'이라는 용어와 경제논리와 긴장관계에 있는 '복지'를 결합시켜 놓았기 때문에 용어 자체만으로는 개념파악이 힘들다. 그 결과 생산적 복지 그 자체의 의미파악보다는 '생산'에 중점을 두느냐 아니면 '복지'에 중점을 두느냐에 따라 생산적 복지는 전혀 다른 의미로 해석될 수 있다⁷⁾는 견해도 대두되었다. 더구나 문민정부에서 '생산적 복지'는 한국적 복지모형의 한 실천원칙으로서 제시되었던 것이므로 용어의 혼란은 가중될 소지가 많다. 문제는 기존에 작성된 보고서와 책자에서 '생산적 복지'에서 '생산'의 의미가 무엇인지 명확히 개념화하는 작업이 이뤄지지 않고 있다는 것이다.

생산적 복지가 복지정책 전반을 아우르는 국정이념이 되기 위해서는 경제논리와 친화적인 생산의 의미만을 내포해서는 부족하다. "생산이란 인간의 욕망을 충족시켜 주는 재화와 용역을 만들어 내어 사회적 효용을 증대시키는 행위⁸⁾"라는 경제학적인 해석보다 좀더 적극적으로 심리적인 안정감과 공동체애의 귀속감 등 사회시장을 통하여 거래되는 비물질적인 영역의 재화와 용역의 증가도 당연히 생산의 개념에 포함되어야 할 것이다.

둘째, 생산적 복지를 구현하고자 하는 정치적 추동력의 측면에서 보면 행정부 일각의 노력외에 사회 전체적으로 생산적 복지를 추구하는 정치세력은 찾아보기 힘들다. 단적으로 말해 생산적 복지는 국민적인 지지를 획득하는데 실패하고 있는 것이다. 그 원인은 여러 가지로 찾을 수 있을 것이나 무엇보다 우리사회가 직면하고 있는 복지문제를 해결하는데 있어 생산적 복지이념이 그다지 기여하지 못할 것이라는 부정적 시각이 팽배해 있다는 사실이다. 예컨대 "제3의 길이나 '생산적

7) 안중범, "생산적 복지정책의 과제", 월간복지동향, 제17호, 2,000. 2.

8) 박홍립, 경제학원론, 박영사. 1981. p. 140.

복지'를 이야기 하는 것은 사실상 복지를 가능한 한 안하겠다는 것으로 해석된다⁹⁾는 지적이나 "생산적 복지가 실용주의적이고 현실적인 개념이 아닌 정치적 수사에 그치고 마는 것이 아닌가 의심하지 않을 수 없다.¹⁰⁾" 는 지적과 같이 생산적 복지에 대한 부정적인 시각이 지지적 시각보다 더 강하다.

생산적 복지의 핵심 내용인 기초생활보장제도 도입을 위한 입법과정에서 시민단체의 적극적인 지지가 있었음에도 불구하고 생산적 복지 자체에 대해서는 부정적인 시각이 팽배해 있다는 것은 생산적 복지의 이념화 작업이 기초보장제도와 생산적 복지를 논리적으로 연계짓지 못하였다는 것을 반증한다. 기초보장제도를 지지한 집단은 논리적으로만 본다면 기초보장제도 도입에 이론적 역할을 수행한 생산적 복지이념을 지지할 것이기 때문이다.

시민단체를 비롯한 복지우호집단이 기초보장제도와는 별개로 생산적 복지에 대해 부정적 시각을 견지하는 이유의 일단으로서 '생산적 복지'가 1999년 4월 이후 새로운 의미를 부여받고 국민의 정부의 국정이념으로 격상되었지만 그 이전에 反복지적인 의미로 사용된 전력과 차별화되지 못했다는 점을 지적할 수 있다. '생산적 복지'에 대한 국민의 정부의 시각은 1999년 4월을 전후하여 상당한 차이를 보인다. 예컨대 1998년 8월 대통령자문 정책기획위원회에 의해 작성된 글에 의하면 "21세기 복지체제는 '생산적'이어야 한다. 생산적 복지를 위해서는 다음 네 가지 원칙이 지켜져야 한다. 첫째, 정책복지의 증가 속도가 경제성장의 속도를 앞질러서는 안된다. …… '국민복지'의 대 원칙은 시장복지가 기본이고 정책복지는 시장복지를 보완하는 것이다." 는 자유주의적 복지관이 생산적 복지라는 이름으로 피력되고 있다. 아마도 복지분야를 전혀 전공하지 않은 학자들에 의하여 작성되었을 것으로 추측되는 이 글에 대하여 복지학계의 반발은 매우 거세었다.¹¹⁾

국가복지의 최소화를 의미하던 단어에 확대된 국가복지 이념을 담으려고 한 것은 새로운 술을 낚은 부대에 담은 우를 범한 것이다. 생산적 복지에 대한 사회적 지지를 끌어내기 위해서는 새로운 용어로 이념을 담거나 아니면 생산적 복지를 기존의 보수주의적 경향의 복지이념과 명확히 구분되는 개념으로 재정의하여야 할 것이다.

9) 남구현, 「낚은 패러다임과 새로운 수사학」, 월간 복지동향, 제17호 2000년 2월.

10) 백종만, 「생산적 복지 패러다임: 우리사회의 대안인가」, 월간 복지동향, 제12호, 1999년 9월.

11) 국민의 정부가 역대 정부 중 가장 진보적인 성향을 가진 정부로서 복지정책에 대해 발전적인 제안이 있을 것으로 기대했던 원석조는 김대중 정부 초기 정책기획위원회가 제시한 생산적 복지개념을 두고 "여기서 말하는 생산적 복지란 그 동안 우리가 신물나게 들어왔던 「선성장 후분배론」과 다를 바가 없다. 그 보다 필자가 보기에 이런 식의 생산적 복지 개념은 요즘 유행하는 신자유주의 그 자체가 아닌가 싶다."는 강한 불만을 제기하고 있다. 원석조, 「경제사회위기와 사회복지의 이념: 김대중 정부의 사회복지이념에 대한 비판적 고찰」, 한국사회복지학회 1998 추계학술대회 발표자료. 1998. 10.

셋째, 구체적 정책 측면에서 실업문제와 절대빈곤층의 증대, 빈부격차 심화에 따른 상대적 박탈감의 고조 등 중요한 복지문제에 대해 생산적 복지가 내놓은 처방은 일자리 창출, 기초생활보장, 소득분배개선인데 이 중에서 기초생활보장제도만이 구체적 입법과 시행이 진행되고 있다. 일자리 창출은 복지제도라기보다 고용·산업정책으로 인식되고 있으며, 소득분배개선책은 아직 뚜렷한 대안이 추진되고 있지 못하다. 이 것은 생산적 복지가 목적으로 내건 '중산층 육성과 서민생활 향상' 중 서민생활 향상은 구체적으로 추진되고 있으나, 중산층 육성책은 미비함을 의미한다. 따라서 이 부분에 대한 실효성 있는 정책입안이 추가적으로 행해져야 할 것이다.

2. 근본적 인식상의 한계

개념의 모호성, 추동세력의 열세, 구체적 정책의 미비 등 생산적 복지이념의 제약점들을 여러 가지 열거하였지만 이러한 한계의 근본적 원인은 생산적 복지의 개념이 아직도 명확하게 정립되지 않은데 있다. 개념이 명확해지면 이를 지지하는 정치세력은 생겨나기 마련이고, 정책적으로 구체화하는 작업도 한결 간결해질 수 있는 것이다. 개념을 제대로 정립하기 위해서는 생산적 복지가 출범한 동기를 제대로 살리는 것이 중요하다. 즉, 자유주의적 경제논리가 야기한 사회문제를 해결하기 위한 대응논리로서 생산적 복지는 출발한 것이며, 이 것은 본질적으로 경제논리와 무관한 원리여야 하는 것이다. 이러한 본질을 간과하거나 의도적으로 회피하고, 마치 시장친화적인 복지가 존재하는 양 가정하는 것은 문제를 왜곡하는 것이며 근본적인 해결책을 제시할 수 없게 된다. 그러나 시장과 복지가 근본적으로 긴장관계에 있다하여 시장과 복지가 조우하는 모든 영역에서 둘 사이를 상충관계로만 파악하는 것은 시장친화적인 복지논리만을 주장하는 것만큼 우를 범하는 것이다.

전체 사회체계 내에서 복지와 시장은 고유의 영역을 가지고 있는 하위체계들이다. 하위체계들은 본질에 가까이 갈수록 고유의 원리에 의거하여 작동하지만 다른 하위체계와 교차하는 영역에서는 불가피하게 타협적인 행위기준에 의거하게 된다. 다시 말해 사회복지도 고유의 복지원리에 의거하여 작동하는 본질적인 영역이 있고, 그 주변에 경제·국방·교육과 같은 다른 분야와 교차하며 타협적인 원리에 의해 작동하는 주변영역으로 구성되어 있는 것이다. 따라서 생산적 복지가 제대로 된 복지이념으로 격상되기 위해서는 복지 고유영역의 작동원리와 다른 하위체계와의 관계를 맺는 작동원리를 모두 제공하여야 할 것이다.

이런 관점에서 생산적 복지를 재구성 해보자. 복지 고유영역은 1차적으로 시장체계에서 벗어난 소외계층들을 보호하는 영역이 될 것이다. 그리고 이들에 대해서 시장논리와는 무관한 복지논리

로 접근하여야 하는데 국가에 의한 기초생활보장은 이러한 논리에 조응하는 접근법이다. 만약 생산적 복지가 대상영역을 확대하여 중산층까지 복지 고유영역으로 포괄하고자 한다면 이들에게 적용할 시장논리와는 무관한 복지원리가 무엇이 있을까? 충분한 검증없이 논의 차원의 idea만 던진다면 중산층 복지의 핵심은 '재산형성'이 될 것이라는 전제하에 비시장적 원리에 의하여 이들의 재산형성을 촉진하는 것이 중산층을 위한 생산적 복지 원리가 될 것이다. 재산형성의 가장 큰 목록은 주택이므로 주택구입을 용이하게 만들어 주는 비시장적 접근법의 한 예로서 토지의 공개념화 도입, 공영주택의 대량공급 등이 거론될 수 있을 것이다.

고유한 복지영역에 있어서는 개별 복지정책이 타분야 특히 경제분야와 상충적인 마찰을 야기하더라도 조금의 양보 없이 그대로 시행되어 가도록 이념적으로 지지해 주는 것이 복지이념이 행해야 할 역할이다. 여기서는 시장친화적인 논리가 복지이념의 구성부분으로 들어설 여지가 없다. 이와는 달리 고유 복지영역에서 벗어나 타분야와 교차하는 주변 영역에서는 복지이념이 타협적인 원리를 제시하여도 무방할 것이다. '성장과 복지의 조화', 혹은 '균형적 복지' 등 표현의 상이성을 차치하고, 시장친화적인 원리가 이 영역에서는 복지이념으로 자리 잡을 수 있을 것이다.

요컨대 생산적 복지에 대한 기존의 논의들은 고유 복지영역에 적용할 원리와 타영역과의 관계에서 적용할 원리가 구분됨을 인식하지 못하고 있으며, 그 결과 복지 고유영역과 관련 주변영역을 동일한 원리에 입각하여 접근하려는 과정에서 인식상의 무리를 야기하였다고 하겠다. 이러한 비판은 생산적 복지와 관련된 논의 외에 그 이전에 한국적 복지모형을 모색하고 있는 대부분의 논의에도 적용될 수 있을 것이다. 더욱이 기존 논의들은 고유 복지영역에 적용될 원리의 개발보다 타분야 특히 경제분야와의 관계설정에 더 주력하여 복지이념을 모색하였고 이것이 마치 고유한 복지원리인양 간주하는 오류를 범하고 있다. 예컨대 복지수급을 대가로 노동관련 활동을 요구하는 '근로연계복지' (workfare)는 주변영역에서의 원리이지 복지 고유영역의 원리가 될 수 없는 것이며 따라서 이것이 생산적 복지는 아닌 것이다.

3. 한계극복을 위한 모색

생산적 복지이건 균형적 복지국가이건 복지이념은 고유영역에서의 복지원리와 주변영역에서의 복지원리로 구분되어져 있어야 한다는 주장을 받아들일 경우, 그러면 고유영역에서의 복지원리는 무엇일까? 가설적으로 제언컨대 그것은 '비시장적 방법에 의한 적절성 (adequacy) 확보의 원리'가 될 것이다. 즉, 비시장적 방법에 의한 적절성 확보가 복지의 핵심이며, 복지이념에 따라 비시장적 방법의 종류와 적절성 확보의 대상(allocation) 및 수준(provision)이 가변적으로 나타난다는 것이다.

시장적 방법(economic market)에 대비되는 비시장적 방법(social market)의 대표적인 주체는 국가와 비영리봉사기관 및 가정이다¹²⁾. 국가에 의존하는 비중이 높을수록 左派的 경향이 높고 가정에 의존하는 비중이 클수록 右派的 경향이 강하다고 할 것이다. 적절성 확보의 대상은 취약계층, 중산층, 전국민 등으로 범주화가 가능하다. 적절성 보장 수준은 생계, 의료, 교육, 주거, 환경 등에 대한 최저기준과 적정기준¹³⁾으로 구분된다.

이러한 기준에 의할 경우 국민의 정부가 국정이념으로 내세운 생산적 복지는 어떤 방식에 의한 적절성 확보를 추구하는 것일까? 지금까지 외형적으로 나타난 바에 의하면 생산적 복지의 대상은 서민층과 중산층으로 파악된다¹⁴⁾. 이 중에서 서민층에 대해서는 국가주도의 최저보장을 추구한다는 것이 비교적 분명하다. 물론 여기서도 국가주도의 강도와 보장수준 정도 등에 대한 보다 세밀한 논의가 있어야 할 것이다. 중산층에 대해서는 복지담당주체가 국가와 사회, 기업으로 확산되면서 모호해지고 있고 보장수준과 범위에 대해서도 불분명하다. 따라서 생산적 복지가 체계적인 이념이 되기 위해서는 대상집단의 하나인 중산층에 대해서도 무엇을 어떤 방법으로 적절성을 보장할 것인지 명확히 밝히는 추가적인 작업이 필요하다.

이 밖에 생산적 복지가 精緻한 복지이념으로 정립되기 위해서는 타분야와의 관계를 선언적인 수준으로 설정하는 것만으로는 부족하다. 예컨대 '성장과 복지의 조화'는 희망사항이지 현실은 성장과 복지의 상충으로 인식하는 것이 일반적이다. 이제부터 필요한 것은 복지와 경제의 고유영역을 설정하고, 두 영역간에는 상충적일 수 있음을 받아들이면서, 고유영역을 어디까지 인정할 것인지를 사회적으로 합의하는 작업이다. 그리고 두 영역간에 交遇하는 경우 보완관계로 만날 것인지, 주종관계로 만날 것인지 그 기제에 대한 구체적 논의가 있어야 할 것이다.

12) 복지국가에서 경제적 시장과 사회적 시장간의 역할 배분에 대해서는 다음의 문헌을 참고하길 바람. Gilbert, Neil & Barbara Gilbert. The Enabling State: Modern Welfare Capitalism in America. (1989). Oxford University Press: Oxford.

13) 적절성을 복지기본선으로 파악하고 이를 최저선과 적정선으로 구분한 것에 대해서는 다음의 문헌을 참고. 변재관 외, 한국의 사회보장과 국민복지 기본선, 1998. 한국보건사회연구원.

14) 그러나 앞서 언급한 바와 같이 최근의 국정홍보처 자료는 생산적 복지 대상을 전국민으로 설정하여 개념의 혼돈을 보이고 있다.

IV. 결 론

‘생산적 복지’는 확정된 뜻을 가진 단어가 아니다. 天賦의 복지이념은 더더욱 아니다. 국정이념으로 제시되어 있기는 하지만 뛰어난 철학자가 깊은 사고와 연구 끝에 의미를 부여시켜 조각해낸 체계적 복지이념도 아니다. 사회적 위험이 고조되었을 때, 이를 진정시키기 위한 논리로서 미완의 이념으로 던져진 화두이다. 화두는 해석하려는 자에게는 백양백색으로 다가와 괴롭힌다. 그러나 주객을 바꾸어 화두에 접근하면 화두는 우리의 의지와 희망을 담는 유용한 그릇 노릇을 한다. 즉, 생산적 복지의 개념이 주어진 것으로 받아들이기 보다, 우리가 정립해 나가야 하는 이 시대의 복지이념으로 인식하여야 할 것이다.

생산적 복지를 출발시킨 사회적 위험은 아직 진정되지 않았고, 유사한 위험이 미래에 더욱 거칠어질 가능성마저 엿보이는 상황에서 우리에게 필요한 복지이념을 정립하고자 하는 노력은 복지문제를 체계적으로 해결해 나가고자 하는 학구적 자세의 소치로서 가치 있는 일이다. 아직 의미가 굳어지지 않았고, 정부부처 내에서도 의미 규정이 달리 나타나고 있음은 투입여하에 따라 생산적 복지이념은 달리 변화되어 갈 것임을 의미한다. 다시 말해 ‘생산적 복지’는 완결된 형태로 주어진 복지이념이 아니라 성장과정 상에 있는 미숙한 복지이념인 것이다. 국민기초생활보장법의 입법과정에서 보여 주었던 것과 같은 국민적 열의와 관심으로 생산적 복지이념을 질책할 경우에만 생산적 복지는 우리 시대에 적합한 내용을 갖춘 복지이념으로 정립되어질 것이다.

참 고 문 헌

- 국정홍보처, “『국민의 정부』 출범 2년 주요성과 및 향후과제”, 2000. 2.
- 김상균, “한국 사회복지의 이념적 지평과 지향”, 한국사회복지학회 추계학술대회 자료집, 1999.
- 김종해, “‘삶의 질’ 세계화를 위한 국민복지의 기본구상에 대한 평가”, 삼황과 복지. 1997년 제2호.
- 남구현, “넓은 패러다임과 새로운 수사학”, 월간 복지동향, 제17호, 2000년 2월.
- 노동부, “『생산적 복지』 구현을 위한 노동부문 추진계획”, 1999. 8.
- 대통령비서실 삶의질향상기획단, “삶의질 향상을 위한 ‘생산적 복지’ 구상”, 1999. 8.
- 대통령자문 정책기획위원회, “새천년 지식·정보사회에 대비한 생산적 복지의 정립 방향과 정책 과제”, 1999. 6.
- 박홍립, 경제학원론, 박영사. 1981.
- 백종만, “생산적 복지 패러다임: 우리사회의 대안인가”, 월간 복지동향, 제12호, 1999년 9월.
- 변재관 외, 한국의 사회보장과 국민복지 기본선, 한국보건사회연구원, 1998.
- 안종범, “생산적 복지정책의 과제”, 월간복지동향, 제17호, 2000. 2.
- 원석조, “경제사회위기와 사회복지의 이념: 김대중 정부의 사회복지 이념에 대한 비판적 고찰”, 한국사회복지학회 1998 추계학술대회 발표자료. 1998. 10.
- 정경배, “한국형 사회복지모형”, 신한국의 사회복지정책, 한국사회복지정책연구원, 1994.
- 한국보건사회연구원, 한국적 복지모형의 정립과 정책방향, 1995.
- 홍경준, 한국의 사회복지체제 연구: 국가·시장·공동체의 결합구조, 나남출판, 1999.
- Gilbert, Neil & Barbara Gilbert. The Enabling State: Modern Welfare Capitalism in America. Oxford University Press: Oxford., 1989.