

민주주의의 공고화와 복지국가의 발전 *

문민정부와 국민의 정부 비교

성경룡 **

본 논문은 민주주의의 공고화 단계에 접어든 문민정부와 국민의 정부에서 복지발전이 어떻게 이루어졌는지를 분석하고, 두 정부가 어떤 점에서 공통점과 차이점을 보였는지를 설명하려는 목적을 가지고 있다.

먼저 문민정부와 국민의 정부는 모두 확고한 민주적 정통성을 가지고 있었고 복지민주주의를 발전시키려고 노력한 점에서 공통성을 보였으나 많은 차이점도 노정하였다. 무엇보다도 문민정부에 비해 국민의 정부는 소수정부였고, 경제적으로 훨씬 나쁜 조건 속에서 집권했다. 그러나 국민의 정부는 외환금융공황이라는 상황적 절박성에서 오는 국가자율성을 더 많이 향유하였고, 문민정부보다 더 강한 개혁적 성향을 가지고 있었으며, 시민사회와 보다 수직적 개혁 연합을 형성하였다.

그 결과 국민의 정부는 문민정부보다 복지분야에서 더 많은 업적을 이룰 수 있었다. 국민기초생활보장제도의 도입, 사회보험의 통합, 생산적 복지체제의 구축, 복지예산의 대폭 증액 등은 정치적·경제적으로 악조건에 처한 국민의 정부가 성취한 매우 중요한 성과이다. 최근에 들어 건강보험 재정의 악화로 인해 복지개혁에 대해 많

* 이 논문은 1998년도 한림대 교비연구비의 지원을 받았다.

** 한림대 사회학과 교수.

은 비판이 제기되고 있으나 국민의 정부에서 성취된 복지분야의 중요한 성과는 시장 경제의 건전한 발전과 민주주의의 안정을 위해 계속 유지되어야만 한다.

1. 쟁점과 이론

1) 민주화의 진전과 복지민주주의의 발전

한국 현대사에서 1987년의 6월 항쟁은 정치체제를 민주화하고 복지국가의 발전을 촉진하는 중요한 계기로 작용했다. 주지하듯 권위주의 정권에 대한 광범위한 민중저항은 국가권력의 행사 방식과 사회 지배 방식에 근본적인 변화를 초래하였다. 그리하여 권위주의 정치체제가 빠르게 민주화되면서 국민과 노동계급을 억압하고 배제하던 한국의 발전국가는 이들의 정치참여를 허용하고 복지를 증진하는 민주국가·복지국가로 질적 전환을 이루게 되었다.

그러나 민주화 직후 등장한 노태우 정부는 매우 제한적인 의미의 민주정부였고, 이 정부가 발전시킨 복지국가도 지극히 초보적 수준의 복지국가에 불과했다. 노태우 정부는 전두환 군사정권과 정치엘리트의 총원, 정책노선, 국가·사회의 지배연합 형성 등 여러 측면에서 고도의 연속성을 지니고 있었으며, 노동관계법과 국가보안법 등 법제도적 측면에서도 많은 반민주적 요소를 지니고 있었기 때문이다.

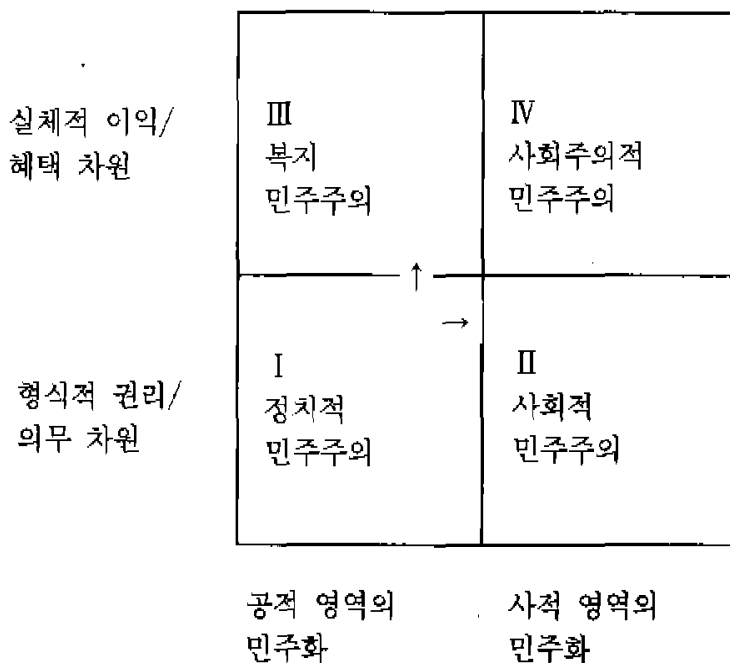
이런 상황에서 등장한 '문민정부'와 '국민의 정부'는 세 가지 측면에서 노태우 정부와 뚜렷이 구별되는 특징을 보였다. 첫째, 노태우 정부와 이 두 정부는 오랫동안 민주화를 위해 투쟁해온 정치세력들이 구성한 정부였기 때문에 높은 수준의 민주적 정당성을 가지고 있었다. 둘째, 이 두 정부는 그 이전까지 유지되어 온 국가·자본의 폐쇄적 지배연합 구조를 일반 국민과 노동계급을 포용하는 개방적 구조로 변화시키려고 노력하였다. 셋째, 이와 함께 국민들에게 제공되는 복지혜택이 국가의 시혜가 아니라 주권자인 국민이 당연히 누려야 하는 사회권(*social right*)이라는 점이 폭넓게 인식되기 시작했고, 이에 따라 복지국가의 발전이 본격적으로 이루어지기 시작했다.

그렇다면 민주화와 복지국가의 발전은 어떤 관계를 가지는가? 민주주의의 어떤 요소와 기제들이 복지국가의 발전을 촉진하는가? 이 문제를 살펴보기 위해 <그림 1>을

제시하였다. 민주주의의 역동성과 관련하여 슈미터와 오도넬(Schmitter & O'Donnell, 1986: 13)이 개념화한 이 모델에 의하면 민주주의는 국가권력의 구성 및 행사를 중심으로 하는 '공적 영역'에서 사적 거래와 활동을 중심으로 하는 '사적·사회적 영역'으로, 그리고 법적 권리와 의무를 보장하는 '형식적 차원'(*formal dimension*)에서 구체적인 이익과 혜택을 제공하는 '실체적 차원'(*substantive dimension*)으로 끊임없이 확산되는 경향이 있다고 한다.

그리하여 슈미터와 오도넬은 민주주의가 크게 두 가지 방향으로 진화하는 경향이 있다고 지적한다. 첫째는 자유와 평등을 중심 가치로 하는 민주주의 이념이 권력과 지배 현상이 존재하는 모든 사적 영역, 예를 들어 기업조직, 학교조직, 병원조직, 결사체 조직 등으로 전이되어 사회적 민주화가 진행된다는 것이다(II 분면). 둘째, 이러한 변화와 함께 국민들에게 형식적 차원의 권리를 넘어 실질적으로 이익과 혜택을 부여하는 복지민주주의(*welfare democracy*)로의 진전이 일어난다고 한다(III 분면).¹⁾

〈그림 1〉 민주주의의 확산



1) 〈그림 1〉에서 IV 분면은 가상적 상태로 상정된다. 현실적으로 존재했던 어떤 사회주의 국가도 공적 영역은 물론 사적 영역에서 민주주의를 제대로 실천하지 않았으며, 형식적 측면의 권리와 실체적 측면의 혜택을 국민들에게 제대로 제공하지 않았기 때문이다.

슈미터와 오도넬이 제시한 이론적 주장은 1987년 6월 항쟁 이후 한국사회의 변화를 이해하는 데에도 많은 시사점을 제공한다. 무엇보다도 한국의 사례는 서구와 남미 등 여타 지역에서 진행된 정치·경제·사회적 영역의 민주화 추세와 동일한 패턴을 보여주었다. 이런 점에서 한국의 사례는 민주주의의 진화과정에서 나타나는 보편성을 입증하는 중요한 사례라고 보아도 큰 무리는 없다.

그러나 정치영역의 민주화가 사회영역의 민주화와 복지민주주의의 발전(즉 복지국가의 발전)을 가져오는 구체적 과정에서 한국의 사례는 많은 특수성도 보여주고 있다. 예를 들어 한국의 경우 복지국가의 발전은 장기간에 걸쳐 '점진적으로' 이루어진 것이 아니라 1987년 이후의 짧은 시기에 '집중적으로' 진행된 특성을 보인다. 그뿐 아니라 민주화가 본격적으로 이루어진 김영삼 정부와 김대중 정부에 국한해서 보더라도 두 정부 사이에는 상당히 큰 편차가 드러난다. 또한 한국에서 복지국가의 발전을 추동한 행위자는 서구와 달리 노동계급과 좌파정당이 아니라 각종 시민운동단체였고 노동계급과 정당은 보조적 행위자로 기능했다는 점도 매우 독특한 현상이다.

이런 점에 주목하여 본 연구는 민주화의 큰 흐름 속에서 서로 다른 정치적 지향성과 사회적 기반을 가지고 있었고, 또 서로 다른 상황적 조건에 직면했던 문민정부와 국민의 정부가 복지영역에서 매우 상이한 결과를 낳은 이유가 무엇인지를 규명하고자 한다. 그렇게 함으로써 우리는 민주화와 복지국가 발전 사이에 존재하는 강한 '선택적 친화성'(selective affinity) 과 보편적 추세를 확인하는 동시에 한국 사례 내부에 존재하는 시기별 차이도 해명할 수 있을 것이다.

2) 이론적 관점

그렇다면 이러한 연구 목적을 달성하기 위해 우리는 어떤 이론적 자원을 활용할 수 있는가? 주지하듯 복지국가의 발전을 설명하기 위해 가장 먼저 개진된 이론은 산업주의(industrialism) 이론과 맑시즘(Marxism)이었다. 그러나 이 두 이론 모두 복지국가 발전의 보편적 경향성과 산업자본주의 국가들 사이의 공통성만을 지적하였을 뿐 개별 사례의 특수성과 변이를 밝히는 데는 큰 기여를 하지 못했다. 먼저 산업화 과정에서 발생하는 각종 사회문제를 해결하기 위해 복지국가가 발전한다고 주장하는 산업주의 이론은 단지 산업화의 수준(즉 경제발전의 수준)과 복지국가 발전의 상관관계만을 밝

허출 뿐 복지발전이 이루어지는 구체적 시기와 내용, 그리고 국가간 차이에 대해서는 아무런 해답을 주지 못한다(Weir, Orloff, and Skocpol, 1988: 10~11).

자본주의 체제의 모순과 여기서 비롯된 노사갈등을 해결하기 위해 복지국가가 등장한다고 보는 맑시즘도 개별 국가들이 어떤 경로를 통해 복지제도와 프로그램을 발전시키는지, 그리고 이 과정에서 다양한 자본분파와 노동세력들이 어떻게 대립하고 어떻게 연합하는지에 대해서는 아무런 해답을 제시하지 못한다(Olsen and O'Connor, 1998: 5~6). 물론 맑시즘 내부에는 도구주의(*instrumentalism*)와 구조주의(*structuralism*) 사이의 시각 차이가 존재하지만 복지국가를 자본주의 체제의 유지와 강화에 기여한다고 보는 기능론적 사고를 하고 있다는 점에서 양자는 대동소이하다.

산업주의와 맑시즘에 대한 가장 강력한 대안으로 제시된 이론은 권력자원이론(*power resource theory*)이다(Korpi, 1983). 이 이론은 스웨덴을 비롯한 많은 사회민주주의 국가들에서 이루어진 높은 수준의 복지국가 발전을 설명하기 위해 고안된 것으로 노동계급의 조직력과 좌파정당의 정치력이 노동계급의 중요한 권력자원이라고 주장한다. 이러한 관점에서 노동계급이 내부의 분열을 극복하고 높은 수준의 조직력을 확보할 때, 그리고 좌파정당 역시 내부적 통합을 유지하면서 노동계급과 긴밀히 연대할 때 높은 수준의 복지국가 발전이 가능하다고 본다(Shalev, 1983; Esping-Andersen, 1985).

권력자원이론은 인과론적·역동적 측면에서 복지국가의 발전을 분석할 수 있는 좋은 이론적 틀을 제공했다고 평가할 수 있다. 이 이론은 누가 복지국가 발전을 촉진하는 주요 행위자들인지를 분명히 밝혀내었고, 이들이 상호 긴밀히 연합할 때 국가권력의 획득은 물론 복지제도와 프로그램의 대대적 발전이 가능했다는 점도 규명하였다. 그러나 이 이론은 한국의 특수성을 설명하는 데에는 많은 한계를 갖는다. 무엇보다도 한국의 경우 노동계급 내부의 분절과 낮은 노조 가입률로 인해 조직력이 매우 취약하다. 그리고 한국의 경우 서구와 달리 사회민주당이나 노동당과 같은 좌파정당이 존재하지 않는다.

따라서 우리는 권력자원이론이 가지고 있는 보다 일반론적 인식, 즉 약한 집단이 자신이 확보할 수 있는 권력자원(수, 조직 등)을 최대한 동원하여 사회운동이나 선거 참여를 통해 정치영역에서 그 자원을 효과적으로 활용할 경우 강자 중심의 불평등한 분배구조를 상당히 개선할 수 있다는 인식을 수용하면서(Olsen and O'Connor, 1998:

9~10 참조), 새로운 이론적 시도를 할 필요가 있다. 즉 계급 이외에 복지영역의 변화를 추동하는 행위자는 누구인가, 좌파정당이 없을 경우 어느 정당이 보다 개혁적인 정책노선을 추구하는가, 복지발전에서 선거기제는 어떤 작용을 하는가, 복지개혁을 위한 시민사회-정당-국가 사이의 복지연합은 어떤 역사적(경제적, 사회적, 정치적) 조건 속에서 이루어지는가 등의 문제를 해명할 수 있는 새로운 이론적 틀이 필요한 것이다.

한국의 경험을 이해하기 위한 새로운 이론적 시도의 하나로서 본 논문에서는 사회운동을 분석하기 위해 툴리(Tilly, 1978)가 개발한 자원동원 이론(resource mobilization theory)의 하위 구성요소의 하나인 '연합분석 모델'(model of coalition analysis)을 재구성하여 새로운 설명 틀로 활용하고자 한다(김태성·성경룡, 1993 참조). 이 모델은 기존의 상태를 변화시키기 위한 집합행동의 단위를 계급뿐만 아니라 다양한 사회집단으로 설정하고, 이 집단들이 자신이 확보할 수 있는 자원을 최대한 동원하면서 동시에 다른 집단 및 정치세력과 강력한 연합을 형성할 때 자신의 목표달성에 성공할 수 있다고 주장한다.

이런 방식의 이론적 구성은 한국의 경우 복지개혁을 추동한 핵심적 행위자가 계급 외에 다양한 시민운동세력으로 다원화되어 있다는 점을 제대로 포착할 수 있게 해준다. 또한 이러한 이론적 구성은 (1) 복지개혁을 추진하는 시민사회 세력(노동계급 포함)들의 조직력과 결속력이 강한 경우, (2) 정부가 복지개혁을 수용 또는 추진할 수 있는 개혁적 성향을 가지고 있는 경우, 그리고 (3) 복지개혁을 위해 시민사회 세력과 정부가 '수직적 연합'(vertical coalition)을 형성한 경우 복지부문의 획기적 발전이 가능하다는 것을 예측할 수 있게 해준다.

본 논문은 이러한 연합분석 모델의 관점에 입각하여 민주주의의 공고화 단계에 접어든 문민정부와 국민의 정부에서 복지국가 발전이 어떻게 이루어졌는지를 비교 분석하고자 한다. 결론부터 미리 이야기한다면 문민정부는 국민의 정부보다 상대적으로 더 나은 조건에서 출발하였지만 결국 자신이 야심차게 기획했던 복지개혁 프로그램을 실천하는 데 거의 실패하였고, 반대로 국민의 정부는 외환금융위기라는 악조건 속에서 출발했으면서도 국민기초생활보장 제도와 생산적 복지체제의 구축 등 여러 측면에서 상당히 큰 성과를 이루었다. 그렇다면 두 정부하에서 실제로 어떤 변화가 어떻게 일어났는가? 두 정부가 복지부문에서 큰 차이를 보인 주된 이유는 무엇인가? 이러한

문제를 해명하기 위해 본 연구는 문민정부의 전 기간과 국민의 정부 집권 2년차(2000년 초반)까지를 연구대상 기간으로 설정하고자 한다.²⁾

2. 문민정부와 복지개혁의 좌절

1) 문민정부의 등장배경과 성격

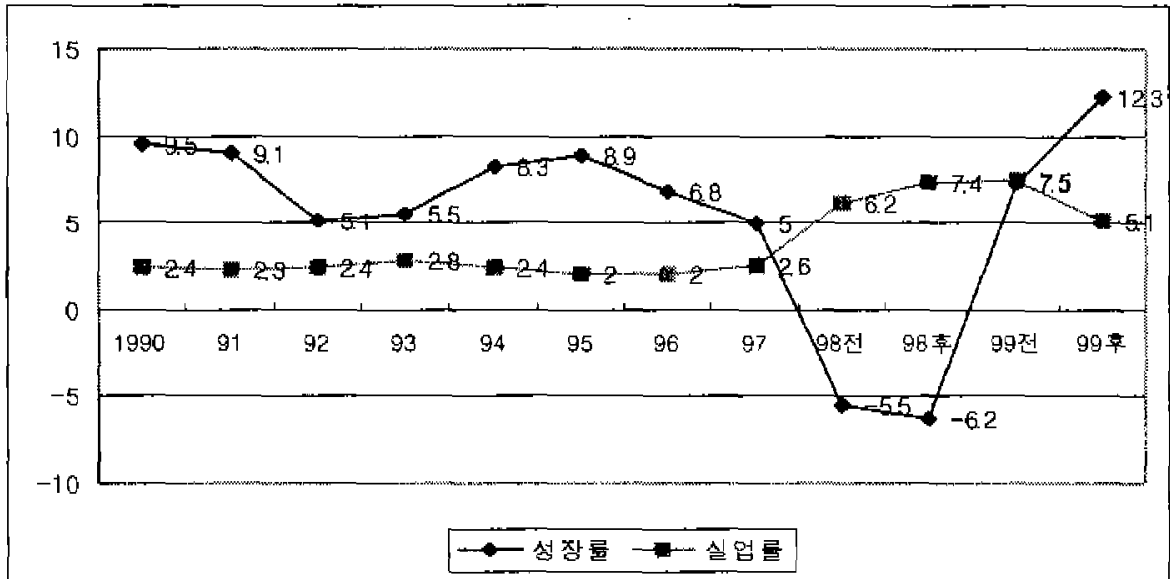
문민정부는 매우 복합적 성격을 갖는 정부였다. 민정당, 민주당, 공화당이라는 이질적인 세 정당 사이의 합당을 통해 탄생한 정부라는 점에서도 복합적이었고, 다양한 계층과 지역적 지지기반에 넓게 뿌리를 두고 있었다는 점에서도 복합적이었다. 게다가 문민화 개혁과 국가경쟁력 강화라는 이질적 목표를 동시에 추구하고자 했다는 점에서도 복합적이었다.

이같은 복합성을 내재한 문민정부는 출범 초기부터 과거 수십 년 동안 누적된 부정부패와 정경유착의 적폐를 해소하고 군부 출신의 정치 엘리트에 대한 과감한 인적 청산을 통해 국가의 ·도덕적 ·문민적 토대를 새롭게 다지고자 했다. 이와 함께 노태우 정부의 집권기간 동안 심화된 노사갈등과 이로 인해 약화된 국가경쟁력의 기반을 다시 강화하고자 <신경제 100일 계획> 과 같은 강력한 경제활성화 정책을 추진하였다.

그러나 복지발전이라는 관점에서 문민정부의 초기 정책들을 검토해볼 때 우리는 문민정부의 주도세력들이 1992년과 1993년의 경제상황을 다소 과장되게 인식했거나, 아니면 그것을 외부에 과장하지 않았나 하는 의구심을 가지게 된다. 그 이유는 다음과 같다. <그래프 1>에 의하면 1992년과 1993년의 경제성장률은 각각 5.1%와 5.5% 수준을 유지하고 있었고, 실업률은 2.4%와 2.8%로서 매우 낮은 수준에 머물러 있었다. 이 정도의 성장률은 이 시기 전후의 8~9% 대의 성장률에 비하면 상대적으로 낮은 수준이지만 1980년과 1998년의 마이너스 성장률, 그리고 여러 선진국의

2) 국민의 정부의 임기는 아직 끝나지 않았다. 따라서 국민의 정부와 문민정부를 전체적으로 비교하는 것은 불가능하다. 그러므로 본 연구에서는 2000년 전반기까지 실제로 '입법화되고' '추진된' 복지제도와 프로그램만 다루고 있다. 그러나 이 경우에도 두 정부 사이의 비교는 아직 확정적인 것이 아니라 '잠정적' 성격을 가지고 있음을 지적하고자 한다.

〈그래프 1〉 성장률과 실업률 추이



* 출처: 재정경제부(2000a), 통계청(1999).

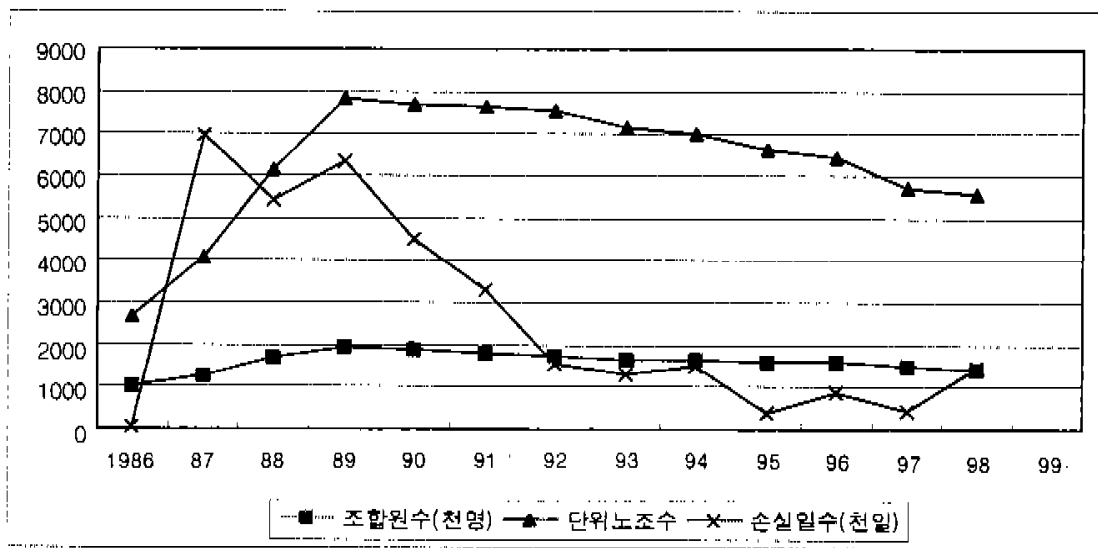
2~3%대의 성장률과 비교하면 여전히 높은 수준이었다.

그런데 〈그래프 2〉와 〈그래프 3〉을 보면 1987년의 민주적 개방 이후 급속히 성장한 노동계급의 조직력(노조원 수와 노조조합의 수)과 투쟁력(파업과 그에 따른 노동손실일수)이 문민정부가 출범하던 시기에도 여전히 강력하게 유지되고 있었으며, 이런 조건 하에서 1990~93년 사이의 임금 상승률이 생산성 상승률을 1~5% 포인트 상회하는 역조 현상이 발생했음을 확인할 수 있다(한국은행, <http://www.bok.or.kr>; 재정경제부, 2000a). 특히 제조업의 경우 1992년도에 생산성 증가율은 10.1%였으나 임금 상승률은 15.7%로서 임금 인상분이 무려 5.6% 포인트 더 많은 것을 보여주고 있다.

이러한 점과 1990~92년 동안 국제수지가 연속 적자를 기록했다는 사실들을 종합해 보면 문민정부 출범 초기에 정권 주도세력들은 당시의 한국경제가 상당히 중대한 문제 상황에 빠져 있었고, 그것은 바로 강력한 조직력과 투쟁력을 확보한 노동계급이 생산성 상승을 훨씬 상회하는 임금인상을 요구한 데서 비롯된 것으로 진단하고 있었음을 유추할 수 있다. 또한 이 시기는 공산권의 붕괴와 함께 국제적 개방이 가속화되던 시기로서 실제로 많은 기업들이 격화되는 국제경쟁에 이기지 못하고 도산하고 있었다. 그리하여 경제계와 언론계로부터 경제위기론이 상당히 광범위하게 유포되어 있었다.

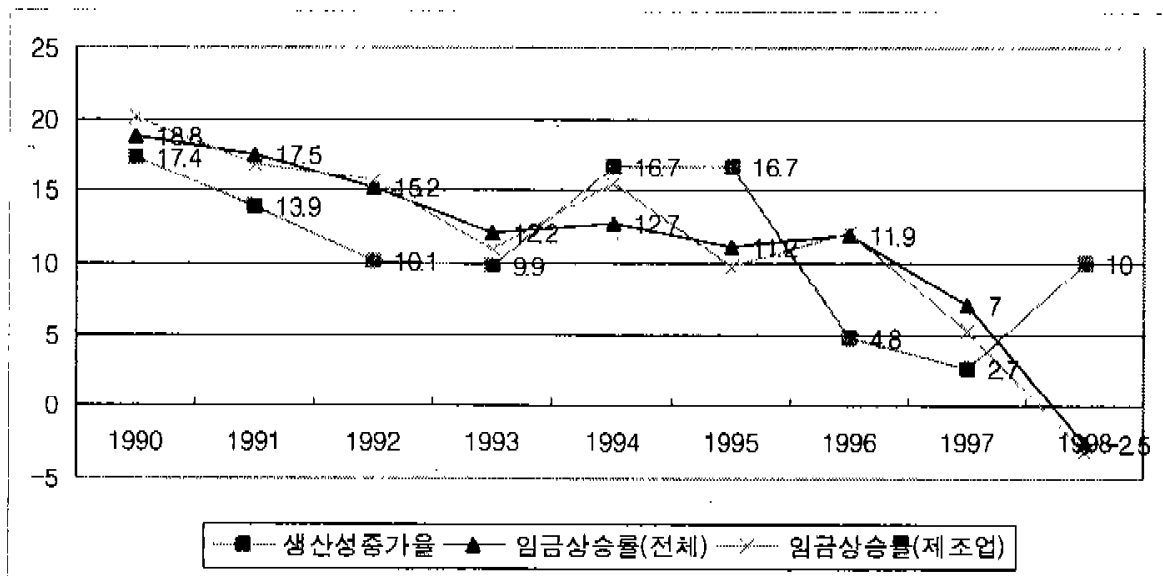
문민정부의 주도세력들은 바로 이런 점에 주목했던 것으로 보인다. 그리하여 경제 위기를 극복하기 위해서는 한국병을 치유해야 하고, 모든 계층이 고통분담의 차원에서 기업에 대한 임금인상 요구, 정부에 대한 복지요구 등을 자제해줄 것을 요청했던

〈그래프 2〉 노동관련 주요 추이



* 출처: 노동부(인터넷 자료, 2000.1).

〈그래프 3〉 생산성 증가와 임금인상 추이



* 출처: 한국은행(인터넷 자료, 2000.1); 재정경제부(2000a).

것이다. 이렇게 볼 때 문민정부는 부정부패와 정경유착을 척결하기 위해 공직자재산 공개와 금융실명제 등과 같은 사정개혁과 경제개혁을 강력히 추진하는 선에서 국가개혁을 추진했을 뿐 적어도 출범 초기에는 국민과 노동계급의 복지증진을 위한 복지개혁을 전혀 염두에 두지 않았던 것으로 이해된다.

2) 문민정부의 복지증진 노력

1995년은 국가경쟁력 강화에 중점을 두었던 문민정부가 경제성장 외에 복지개혁을 ‘부차적’ 정책기조로 설정한 전환점이었다. 앞서 지적한 바와 같이 집권 초기의 개혁 노선이 퇴조하면서 국가경쟁력 노선으로 국정 방향을 선회한 문민정부는 경제활성화에 일정 정도 성공을 거두었다(〈그래프 1, 2, 3〉 참조). 이런 상황에서 1994년 하반기의 APEC 정상회담을 계기로 새롭게 세계화에 눈길을 돌리게 된 김영삼 대통령은 1995년 3월 코펜하겐 사회개발정상회의 참가를 분기점으로 하여 복지개혁에 상당한 관심을 기울이기 시작했다. 그는 우선 3월 23일에 〈삶의 질의 세계화를 위한 대통령 복지구상〉이라는 문건을 발표하여 복지개혁의 방향과 기본 원칙을 제시하였다. 그리고 이 구상을 구체화하기 위해 5월 8일에는 국민복지기획단을 구성하였다.

그러면 김영삼 대통령이 하필 이 시기에 복지개혁에 대해 강한 의지를 보인 이유는 무엇인가? 대체로 세 가지의 이유를 생각해볼 수 있다. 첫째, 1994년에 이룬 경제적 성과(8.3%의 성장률 달성)에 대한 자신감이 복지개혁을 추진할 수 있는 밑바탕이 되었다. 둘째, 1996년에 예정된 15대 총선에 대비하기 위해 복지정치적 측면에서 일반 국민과 서민층을 대상으로 복지혜택을 제공하는 것이 필요했다. 셋째, 김영삼 대통령은 문민정부의 주요 업적의 하나로 1994년부터 선진국 클럽인 OECD에 가입할 계획을 추진하고 있었는데(1996년에 가입 실현), 이때 한국의 저급한 복지수준은 OECD 가입에 장애가 되는 것은 물론 가입 이후에도 선진국으로서의 위상을 손상시키는 부정적 요소가 될 것으로 우려했다. 1995년의 복지개혁 시도는 바로 이러한 요인들이 복합적으로 작용한 가운데 이루어졌다고 판단된다.

그렇다면 문민정부의 복지개혁 구상은 구체적으로 어떤 내용을 가지고 있었는가? 이것을 살펴보기 위해 〈표 1〉을 제시했다. 이 표에 의하면 국민복지 증진을 위한 대통령의 복지구상과 국민복지기획단의 정책제안은 실로 아심찬 내용을 담고 있었음을

발견할 수 있다. 우선 이 구상은 '통일된 세계중심국가' 건설을 그 목표로 삼고 있고, 부민안국(富民安國)의 국민복지적 가치를 달성하기 위해 경제개발과 사회개발의 조화를 추구하고자 하였다. 그리고 복지개혁을 추진하기 위한 원칙으로서 국민최저 수준 보장, 생산적 복지, 공동체적 복지 등과 같은 원칙을 제시하였다.

그러나 이처럼 방대한 국민복지 구상은 후술하는 여러 가지 이유로 말미암아 실천에 실패하고 말았다. 그 대신 문민정부는 <표 2>에 요약된 것과 같은 지극히 소박한 정도의 업적을 올리는 데 그쳤다. 이 가운데 중요한 업적 몇 가지를 소개하면 (1) 고용보험 제도의 시행,³⁾ (2) <국민연금법>의 개정을 통한 농어민 연금제도의 실시,

<표 1> <삶의 질 세계화를 위한 국민복지 구상>의 주요 내용

구 분	주요 내용
기본 방향	통일된 세계중심국가를 건설하기 위해 부민안국을 이념으로 국민복지를 증진함. 이를 위해 경제개발과 사회개발을 상호보완함.
주요 원칙	① 최저수준 보장의 원칙, ② 생산적 복지의 원칙, ③ 공동체적 복지의 원칙, ④ 정보화·효율화의 원칙, ⑤ 안전중시의 원칙
국민복지기획단의 주요 정책 제안	<ul style="list-style-type: none"> • 최저생계비 완전 보장 : 1998년까지 점차 확대, 보충급여제 도입 • 국민연금 : 1998년까지 도시자영자 확대, 1999년 이후 전국민 확대 • 의료보험 : 급여기간을 240일에서 매년 30일씩 확대하여 2000년에는 기간 제한 완전 철폐 • 산재보험 : 1999년까지 5인 미만 사업장 근로자와 사무금융업종까지 확대 • 고용보험 : 1998년까지 10~29인 사업장, 2000년까지 5~9인 사업장으로 확대 • 사회보험관리운영 개선 : 현재의 분립체제를 유지하면서 정보공유, 징수기준의 일원화 등을 통해 효율성 증진 • 사회적 취약계층에 대한 지원 확대 : 노인, 장애인, 여성 • 민간부문의 복지참여 확대 : 복지기부에 대한 유인제공(기업의 면세 범위를 7%에서 20%로 확대, 개인소득의 면세 범위도 7%에서 상향조정), 자원봉사활동 촉진 • 복지재정 확충 : 향후 2010년까지 사회보장 및 복지예산을 일반회계 예산 증가율의 1.2배 수준 유지

* 출처: 김영삼(1995); 국민복지기획단(1996).

3) 고용보험법의 제정은 노태우 정부 시절인 1991년 8월 23일 경제장관 회의에서 제도 도입이 결정된 이후 <제7차 경제사회개발 5개년 계획(1992~1997)>에 반영된 것이어서 엄격히 말해 문민정부의 업적으로 보기는 어렵다. 그러나 도입여부, 적용범위, 급여수준 등과 관련하여 노사갈등이 심했던 이 제도를 실제로 법제화한 것은 중요한 공적의 하나로 볼 수도 있다.

(3) 공무원·교원 의료보험조합과 지역 의료보험조합의 통합을 위한 <국민의료보험법>의 제정, (4) 민간복지의 활성화를 위한 <사회복지공동모금법>의 제정 등이다.

문민정부가 복지분야에 깊은 관심을 가지지 않았다는 것은 사회복지 분야에 투입된 예산의 변화를 보면 분명히 확인할 수 있다. <표 2>와 <그래프 4>에 정리된 것처럼 문민정부는 1993년부터 1995년까지의 전반기 동안 경제활성화에 치중한 나머지 사회보장 부문과 보건복지 부문에 대한 예산의 상대적 비중을 점차 감축시켰다. 그리하여 1995년도의 경우 보건복지부 예산의 비중은 중앙정부 예산의 3.82%에 불과한 수준으로 크게 줄어들었다. 이 수치는 제한적 민주주의 체제라고 평가받는 노태우 정부가 복지분야에 투자한 것보다 훨씬 낮은 수준으로서 문민정부가 복지문제에 얼마나 소홀했는가를 잘 보여준다.⁴⁾

이런 상황에서 문민정부는 1995년도에 접어들어 복지개혁을 위한 일련의 작업에 착수하였고, 이런 작업의 일환으로 1996년부터 복지분야에 대한 투자를 일정 정도 늘이기 시작했다. 즉 보건복지 예산을 1996년도에 4.03%, 1997년도에 4.22%까지(사회보장 전체 예산은 각각 6.0%와 6.23%) 증가시킨 것이다. 이것을 보면 전반기 동안 경쟁력 강화 노선에 치중했던 문민정부가 '경제와 복지의 병행' 정책으로 방향을

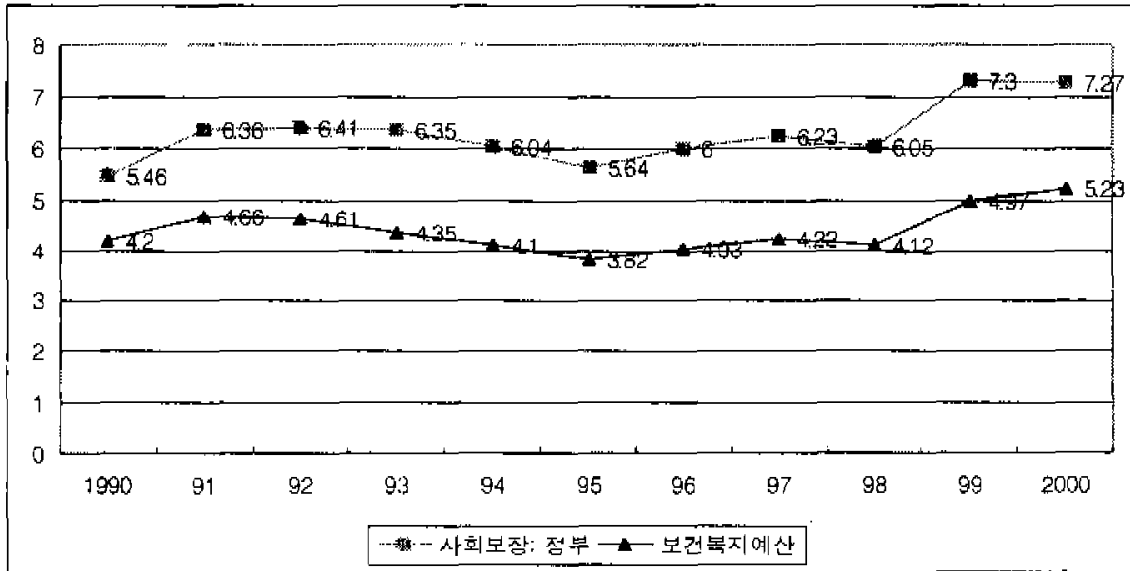
<표 2> 문민정부의 복지정책 성과

연도	사회보장예산 비율(%)	보건복지부 예산 비율	복지정책상의 주요 변화
1993	6.35	4.35	고용보험법 제정
1994	6.04	4.10	사회보장심의위원회 및 의료보장개혁위원회 구성
1995	5.64	3.82	삶의 질 세계화를 위한 국민복지의 기본구상 발표 고용보험법 시행령 제정 및 시행 국민복지기획단 구성 국민연금법 개정(농어민 연금 실시)
1996	6.00	4.03	사회보장기본법 제정 노사관계개혁위원회 구성
1997	6.23	4.22	국민의료보험법 제정(공·교 및 지역의보 통합) 사회복지공동모금법 제정

* 참고 : 복지개혁백서편찬위원회(1997).

4) 노태우 정부는 1991년도에 보건복지 부문의 예산을 4.66%까지, 1992년도에 사회보장 전체 예산을 6.41%까지 증액시켰다.

〈그래프 4〉 일반회계 중 복지관련 예산의 비중



*출처: 보건복지부(1999), 재정경제부(2000b).

전환한 1995년 이후 복지부문에 대한 투자를 증가시키기 위해 나름대로 많은 노력을 했다는 것을 인정하지 않을 수 없다. 그러나 문민정부 5년 내내 보건복지 예산은 노태우 정부 시절의 수준을 한 번도 넘어본 적이 없다. 이것이 민주적 정통성을 확보했다고 자부한 문민정부의 초라한 복지 성적표이다.

3) 문민정부의 복지성과 평가

전체적으로 볼 때 문민정부는 초기의 경쟁력 강화 일변도의 정책노선을 시정하고 복지개혁을 병행하기 위해 국민복지기획단을 구성하고 개혁방안을 마련하는 등 나름대로 적극적인 노력을 기울였으나 그것을 실천하는 데는 거의 실패하고 말았다. 왜 그렇게 되었는가? 대체로 세 가지의 요인을 생각해볼 수 있다.

첫째, 문민정부는 온건 민주세력과 구체제의 지배세력이 민주와 보수의 모순적 지배연합을 결성한 3당 합당에 그 뿌리를 두고 있었다. 그런데 문민정부의 핵심세력인 온건 민주세력이 사정개혁, 경제개혁(금융실명제 등), 인적 청산 등 일련의 개혁 작업을 추진하게 되자 지배연합의 다른 분파인 구체제 지배세력들은 개혁의 대상으로 전

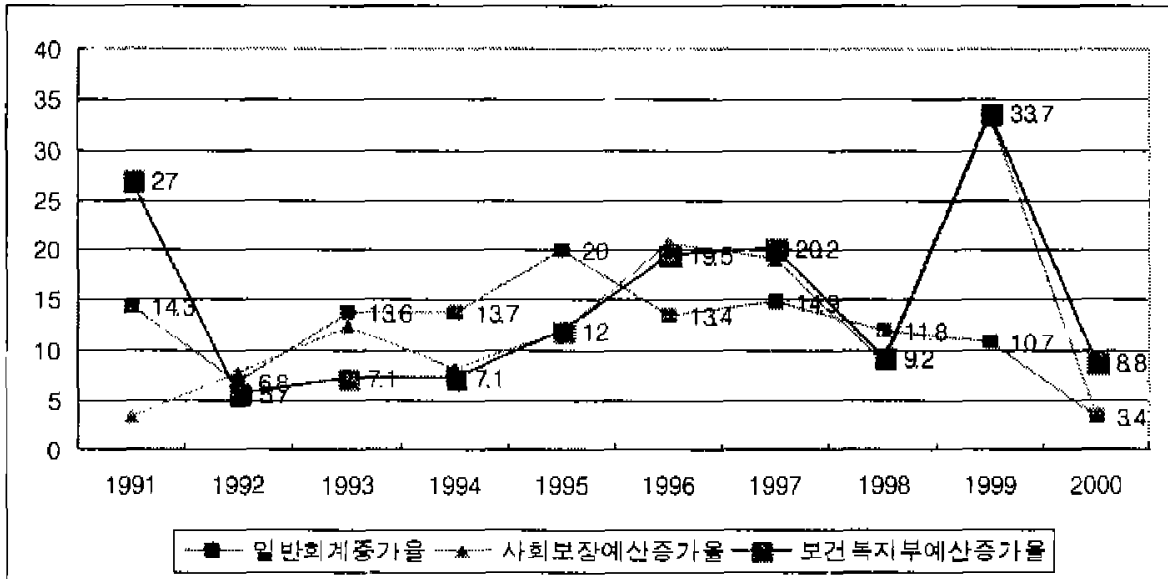
략하게 되었고, 이런 상황에서 문민정부의 개혁작업에 갖가지 방식으로 저항하기 시작하였다. 또한 세계화, 국가경쟁력, 시장만능주의 등 신자유주의 이념에 경도된 정부 내 고위 경제관료들은 복지개혁이 발의되고 추진되는 일련의 과정에서 시종일관 부정적 자세를 견지하였고, 노동개혁의 경우에는 그것을 적극적으로 방해하는 역할까지 하였다. 그리하여 문민정부는 “소수의 온건개혁파가 보수세력의 대해(大海)에 압도되는 상황”에 처하게 되었으며, 그 결과 복지개혁을 비롯한 주요 개혁들이 좌초되는 비운을 맞이하게 되었다(최장집, 1996: 271).

둘째, 정부 내에서 온건 개혁세력이 소수에 불과하다면 문민정부는 마땅히 시민사회에서 개혁의 동반자를 찾아 정부-시민사회 사이의 수직적 개혁연합을 형성했어야만 했다. 그러나 문민정부는 이러한 시도를 거의 하지 않았다(성경룡, 1996). 의료보험의 경우 보건의료인연대회의와 같은 시민운동 조직이 1992년 대통령 선거 때부터 의료보험 통합일원화를 위한 운동을 전개했고, 1994년에는 의보연대회의가 결성되어 역시 의료보험 관리기구의 통합과 진료일수 제한의 폐지 등을 위한 노력을 기울였으나 문민정부는 이러한 노력을 끝까지 외면하였다(전광석, 1999 참조).

수직적 개혁연합의 형성에 실패하여 문제를 악화시킨 사례는 노동법 개정의 경우에도 발견된다. 문민정부는 그간 소홀했던 노동분야의 개혁을 위해 1996년 5월에 공익대표, 노동계 대표, 경제계 대표들을 참여시킨 가운데 노사관계개혁위원회(노개위)를 설립하여 노사합의로 노동관계법의 개정을 추진하고자 하였다. 그러나 노개위가 노사간의 이견을 조정하여 작성한 합의안을 정부가 노동시장의 유연성을 증진하는 방향으로 개악함으로써(예: 정리해고, 복수노조의 입법화 등) 정부는 스스로를 노동계와 시민사회로부터 고립시키는 우를 범하였다(유범상, 1999 참조). 그 결과 이제 문민정부가 시민사회와 수직적 연합을 형성하여 개혁정책을 추진할 수 있는 가능성은 원천적으로 사라지고 말았다.

셋째, 노개위의 틀 속에서 이루어진 최소한의 사회적 합의까지 깨뜨린 데서 나타나듯 문민정부는 기본적으로 매우 보수적 성향을 가지고 있었고, 바로 이러한 보수성이 노동부문은 물론 복지부문의 개혁을 좌절시킨 중요한 요인이 되었다. 문민정부는 출범 이후 다양한 영역에서 개혁정책을 추진했으나, 그것은 문민화와 국제경쟁력을 증진하기 위한 보수적 개혁에 불과했다. 따라서 첨예한 갈등이 수반되는 노동개혁과 복지개혁은 실패할 수밖에 없는 내적 요인을 가지고 있었던 것으로 풀이할 수 있다.

〈그래프 5〉 복지관련 예산 증가 추이



* 출처: 보건복지부(1999), 재정경제부(2000b).

그런데 여기서 한 가지 지적할 것은 문민정부가 수립한 복지개혁의 주요 내용들이 거의 모두 실천되지 않은 것은 사실이지만, 〈그래프 5〉에서 보는 것처럼 복지부문의 예산을 일반회계 예산의 증가율보다 더 높게 책정하겠다는 재정확충 약속만은 충실히 지켰다는 점이다. 원래 국민복지기획단은 한국의 낙후된 복지수준을 개선하기 위해 복지부문의 예산증가율을 2010년까지 매년 일반재정 증가율의 1.2배를 유지해야 한다고 권고하였는데, 문민정부는 1996년과 1997년도에 실제로 일반재정 증가율(각각 13.4%와 14.9%)의 1.2배를 상회하는 수준으로 보건복지 예산을 증액함으로써(즉 19.5%와 20.2%) 기획단의 권고를 제대로 이행한 것이다.

3. 국민의 정부와 복지국가의 본격적 발전

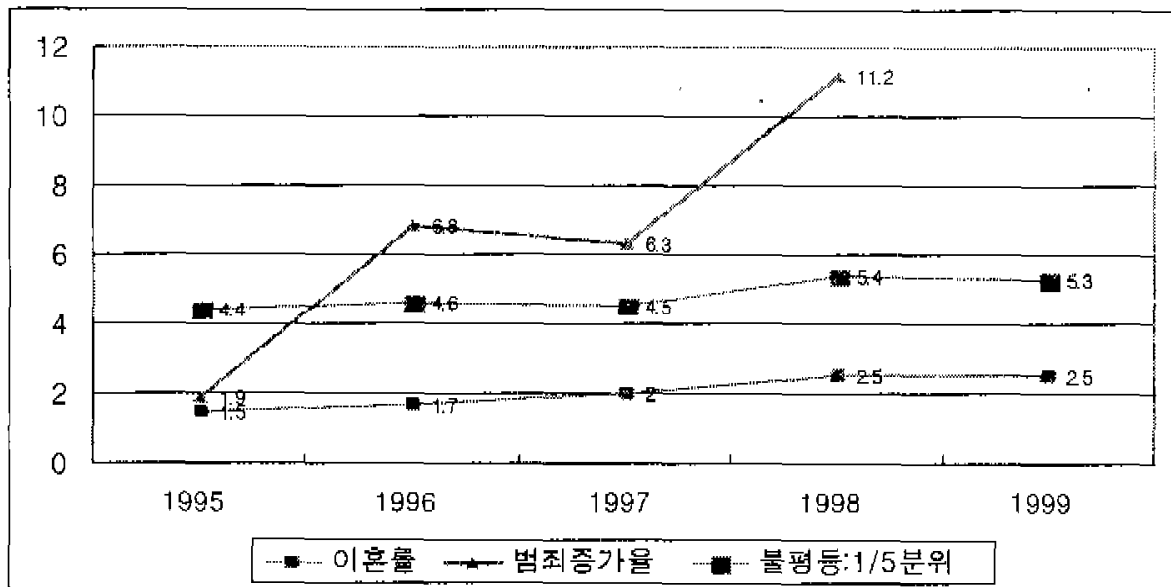
1) 국민의 정부의 등장배경과 성격

1998년 2월에 등장한 국민의 정부는 최악의 역사적 조건 속에서 탄생했다. 무엇보다도 6·25 이후 최대의 국난이라고 알려진 외환금융위기는 일반 국민들에게 상상할

수 없으리 만큼 가혹한 경제사회적 고통을 안겨주었으며, 새로 출범하는 신정부에게는 시시각각으로 진행되는 위기에 숨쉴 틈 없이 대처해야 하는 긴박감을 안겨주었다. 1998년 중반까지 고금리에 따른 자금난으로 하루에 100개 내외의 크고 작은 기업들이 도산했고 이와 함께 90년대 내내 2~3% 대에 머물렀던 실업률은 7~8%대로 급상승하였다(〈그래프 1〉 참조).⁵⁾

이러한 변화와 더불어 〈그래프 6〉에서 보는 바와 같이 소득 불평등, 범죄율, 이혼율 등도 급속히 증가하였다(통계청, 1999; 통계청, www.nso.go.kr/cgi-bin/sws_999.cgi). 이 그래프에 의하면 도시근로자 가구의 5분위별 가계 소득에서 1분위 계층(최하위 20%)의 소득에 대한 5분위 계층(최상위 20%)의 소득 비율은 1997년에 4.5배였으나 외환금융 위기를 겪은 1998년에 접어들어서는 5.4배로 급증한 것을 보여주고 있다. 범죄에 있어서도 1997년까지 6%대에 머물러있던 증가율이 1998년에 들어와서는 11.2%로 크게 증가한 것을 보여주고 있다. 이와 함께 가족 단위에서는 이혼

〈그래프 6〉 경제위기에 따른 사회위기



* 출처: 박능후(2000); 통계청 (<http://www.nso.go.kr>).

5) 부도 기업의 수는 1997년 하반기까지만 해도 월 1,000개 내외였으나 외환금융위기 직후인 1997년 12월에는 3,197개, 1998년 2월에는 3,377개까지 증가하였다. 또한 1996년에 2%, 1997년에 2.6% 수준이던 실업률은 1999년 2월에 접어들어 8.6% (178만 명) 까지 치솟았다.

(1997년에 2%에서 1998년에 2.5%로 증가), 가정폭력, 자녀나 노부모 방기 등 여러 가지 가정해체 현상이, 개인 단위에서는 알코올 중독, 가출, 자살 등 갖가지 부적응 행동이 확산됨으로써 사회 전체의 분열과 해체 경향이 심화되는 심각한 사회문제를 노정하기에 이르렀다(성경룡, 1998).

그런데 국민의 정부가 직면했던 문제는 비단 경제사회적 위기에만 국한된 것은 아니었다. 이 문제 외에도 국민회의⁶⁾와 자민련 사이의 연립정부의 성격을 갖는 국민의 정부는 보다 근본적인 두 가지 정치적 문제도 안고 있었다. 첫째, 연립정부의 핵심 축인 국민회의는 의석 수의 분포에 있어서 원내 제2당에 불과했기 때문에 단독으로는 어떤 일도 할 수 없는 정치적 제약을 가지고 있었다.

둘째, 지지기반과 정치적 노선에 있어서 상당히 큰 이질성을 가지고 있는 국민회의와 자민련은 내각제 개헌을 매개로 연립정부를 구성했으나, 이러한 내적 이질성으로 인해 매우 높은 정치적 불안정성을 내장하고 있었다. 달리 말하면 국민회의는 호남권과 수도권을 지지기반으로 삼으면서 중산층과 서민의 이익을 중시하는 정당이고 온건 개혁노선을 추구하는 정당이었다. 그 반면 자민련은 충청권을 지지기반으로 삼으면서 상류층과 대기업의 이익을 중시하고 보수적 노선을 추구하는 정당이었다. 이렇게 볼 때 국민의 정부에서 국민회의측이 발휘할 수 있는 정치적 자율성과 정책적 독자성은 상당 부분 제약을 받을 수밖에 없었다.

이러한 제약요인 외에 국민의 정부는 출범 이전에 IMF와 체결한 기본 협정들을 이행해야만 하는 외부적·국제적 제약조건도 가지고 있었다. 즉 IMF로부터 구제금융을 받는 조건으로 1997년 12월 한국 정부는 IMF와 통화 및 재정 긴축을 통한 경상수지 개선과 물가상승 억제(1998~99년 경상수지 적자 GDP 1% 이내, 1998년 물가상승률 5% 이내), 금융산업 구조조정과 자기자본 확충, 기업지배구조 개선 등 7개 사항에 합의한 바 있다. 따라서 국민의 정부는 국제기구와 체결한 협정으로 인해 정책추진의 자율성을 외부적으로 제한받는 문제에도 직면해 있었던 것이다.

종합하면 국민의 정부는 소수 정부의 한계, 연립정부 내부의 정치적 이질성, 국제기구와의 협정에 따른 정책 자율성의 제약 등과 같은 악조건 속에서 외환금융 공황으로부터 초래된 총체적인 경제사회 위기를 해결해야만 하는 어려운 상황에 놓여 있었

6) 국민회의는 2000년 1월 20일 창당된 새천년민주당과 통합함으로써 자동 소멸되었다.

다고 볼 수 있다. 그러나 국민의 정부는 IMF로부터 구제금융을 받은 지 2년 만에 외환위기를 극복하였다. 또한 빈곤과 불평등을 완화하고 사회통합을 증진하기 위해 국민기초생활보장과 생산적 복지를 기본 노선으로 하는 복지개혁에도 상당히 큰 성과를 보였다. 그리하여 국민의 정부는 '최악의' 정치경제적 조건 속에서 나름대로 '좋은' 복지 성과를 달성한 것으로 보인다. 어떻게 해서 이러한 일이 가능했는가?

2) 국민의 정부의 복지증진 노력

외환금융 공황과 그에 따른 경제사회적 위기를 해결하기 위해 국민의 정부가 가장 먼저 한 일은 출범 직전인 1998년 1월 15일 노사정위원회라는 사회협약 기구를 구성하여 노-사-정 3자의 합의와 협력으로 위기상황을 공동으로 풀어나가고자 한 것이었다. 그리하여 이 기구에서는 2월 6일 기업의 경영투명성 확보 및 구조조정 촉진방안, 고용안정 및 실업대책, 사회보장제도 확충, 노동시장의 유연성 제고 등 10개 항목에 대해 노사정 협약을 체결함으로써 문민정부 후반기에 노동계의 극심한 반발을 초래했던 정리해고제와 파견노동제를 비롯한 몇 가지 주요 사안에 대해 1998년 2월 14일에 법제화가 이루어질 수 있도록 하였다(노중기, 1999 참조). 그 이후 1999년에 법적 지위를 부여받은 노사정위원회는 4대 사회보험의 통합 운영, 사회보험의 적용확대 및 급여수준 개선 등 여러 영역에서 복지개혁을 추동하는 중요한 역할을 수행하였다.⁷⁾

그러면 복지분야에서는 어떤 변화들이 일어났는가? 대체로 다음과 같은 다섯 가지 측면에서 중요한 진전이 이루어졌다(〈표 3〉 참조). 첫째, 4대 사회보험의 적용범위가 대폭 확대되었다. 먼저 고용보험의 경우 1998년부터 1인 이상의 근로자를 고용하는 사업장까지, 국민연금의 경우 1999년부터 전국민으로, 산재보험은 2000년 7월부터 1인 이상을 고용하는 전 사업장으로 확대되었다. 의료보험의 경우 〈국민의료보험법〉(1997년)에 의거하여 공무원·교원 의료보험과 지역의료보험이 1998년 10월에 일차

7) 그러나 노사정위원회의 역할을 과대평가해서는 안 될 것이다. 우리나라의 경우 노동계급의 조직력이 매우 낮고 정부가 노사협력에 수반되는 사회적 비용을 충분히 부담하려고 하지 않기 때문이다(송호근, 1999; 강명세, 1999). 게다가 경제위기가 점차 해소됨에 따라 초기의 긴박감이 줄어들면서 노사정 합의사항을 철저히 이행하려는 정부, 기업, 노조의 의지가 함께 퇴색한 것도 중요한 요인이다.

〈표 3〉 국민의 정부의 복지정책 성과

연도	사회보장예산 비율(%)	보건복지부 예산비율(%)	복지정책상의 주요 변화
1998	6.05	4.12	노사정위원회 출범 고용보험 1인 사업장까지 확대 실직자복지대책 수립 및 시행 공무원-교원 의보 및 지역의보 통합 총리실 산하 4대 사회보험통합기획단 구성 사회복지공동모금회법 제정
1999	7.30	4.97	국민건강보험법 제정 (의료보험 전체 통합) 전국민 연금 실시 국민기초생활보장법 제정 소비자생활협동조합법 제정 교원노조 합법화, 민주노총 합법화 노사정위원회 법제화
2000	7.27	5.23	산재보험 1인 사업장까지 확대 국민기초생활보장 제도 시행 의료보험의 통합운영 의료보험 급여의 365일 연중 실시

통합을 이루었고, 〈국민건강보험법〉(1999년)에 따라 직장의료보험까지를 포함한 모든 조합이 2002년 1월부터 행정 및 재정면에서 국민건강보험공단으로 통합될 예정이다.

둘째, 공적부조제도에 있어서도 큰 진전이 있었다. 지금까지 잔여적·시혜적 성격의 복지제도로 많은 비판을 받아왔던 〈생활보호법〉이 1999년 9월에 제정된 〈국민기초생활보장법〉에 의해 대체됨으로써 공적부조가 사회권적 권리로 인정받을 수 있게 되었다(조홍식, 1999). 이로써 취업자가 일시적으로 실직을 하여 생계가 어려울 때에도 언제든지 국가의 지원을 받을 수 있게 되어 사회안전망의 사각지대를 해소할 수 있는 여건이 마련되었다. 또한 지원방식도 보충급여 방식으로 전환하였다.

셋째, 노인, 장애인, 여성, 편부모 가정 등 사회적 취약계층에 대한 사회복지서비스에도 큰 변화가 있었다. 몇 가지 예를 들면 1998년 7월부터 국민연금을 받지 않는 65세 이상의 저소득 노인에게 대한 경로연금(2~5만원)을 지급하고, 2000년부터 장애인의 범주를 만성신장, 심장질환, 만성중증정신질환, 자폐증까지 넓혀 국가의 보호

를 확대하도록 하였다(차홍봉, 1999; 보건복지부, 1999 참조).

넷째, 민간복지의 활성화를 위해서도 많은 변화가 이루어졌다. 먼저 국민의 정부는 1997년에 제정된 <사회복지공동모금법>을 <사회복지공동모금회법> (1998년)으로 대체하여 민간 자율성을 더 많이 보장하고 공동모금회가 사용할 수 있는 경비도 전체 모금액의 10%까지(총선 2%) 인정함으로써 민간 주도의 모금 활동을 활성화할 수 있는 제도적 여건을 조성하였다.

다섯째, 국민의 정부는 복지에산도 큰 폭으로 증액하였다. <표 2>와 <표 3>, <그래프 4>와 <그래프 5>를 종합적으로 검토하면, 우리는 일반회계 예산 중 사회보장 예산과 보건복지 예산의 비중이 2000년의 경우 각각 7.27%와 5.23%로서 국가복지의 수준이 국민의 정부에 들어와 역대 최고의 수준에 도달한 것을 발견할 수 있다. 복지에산의 증가율 측면에서도 국민의 정부가 금융 및 기업 구조조정에 치중한 1998년을 제외하면 1999년에 역시 역대 최고 수준을 보였고(33.7%), 2000년의 경우 증가율은 8.8%에 불과하지만 일반회계 증가율(3.4%)의 2배를 상회하는 높은 수준의 증가율을 보였다. 이것을 보면 국민의 정부는 제도 및 프로그램 외에 예산면에서도 높은 수준의 복지투자를 한 것으로 평가할 수 있다.

3) 국민의 정부의 복지성과 평가

위에서 살펴본 것처럼 외환금융 공황과 경제사회 위기의 심연에서 출발한 국민의 정부는 집권 2년 만에 외환금융위기를 해결하는 데 일단 성공하였다.⁸⁾ 그리고 심화되는 사회적 불평등과 사회해체의 문제를 해결하기 위한 복지개혁에도 상당히 큰 성과를 보였다. 노사정위원회의 법제화를 통한 노-사-정 협력의 제도화, 국민기초생활 보장제도와 4대 사회보험을 주축으로 하는 체계적인 사회보장 시스템의 구축, 복지에산의 대폭 증액 등은 경제사회적 악조건 속에서 국민의 정부가 달성한 중요한 성과들이다. 아직 이러한 성과가 얼마나 항구적 성과로 지속될지 속단하기는 이르지만 다른 나라의 경험과 비교해본다면 국민의 정부가 이룩한 복지개혁은 대공황기의 미국과

8) 1997년 말 89억 달러에 불과하던 가용 외환보유고는 1998년 말에 648억 달러, 1999년 말에는 723억 달러까지 증가하였다. 이것을 보면 1997년 12월 이후의 극심한 외환금융 공황은 해소되었다고 볼 수 있다(재정경제부, 2000b 참조).

2차대전 후반기의 영국에서 이루어진 복지개혁과 맞먹는 개혁으로 평가할 수 있다고 본다.

그렇다면 극심한 경제사회적 위기하에서 상당히 좋은 복지개혁의 성과를 올릴 수 있었던 이유는 무엇인가? 크게 네 가지 요인을 생각해볼 수 있다. 첫째는 외환금융 공황이 초래한 상황적 절박성과 이에 따른 국가 자율성의 일시적·예외적 확대였다. 일반적으로 통상적 조건일 경우 국가는 자본과 노동, 그리고 수많은 이익집단의 요구에 상시적으로 노출되기 때문에 국가의 자율성은 현저히 제약받게 된다. 자본주의 발전과 시민사회의 발전이 고도화된 선진 자본주의국가들의 경우 국가는 자율적 존재라기보다는 오히려 다양한 계급이익과 집단이익의 포로가 되거나 아니면 이러한 이익들을 조정하는 다원주의적 중재자의 역할을 수행하는 것이 보통이다. 그러나 짧은 시간에 급격한 외환금융 공황이 발생하고 아무도 통제할 수 없는 경제위기가 일정 기간 지속되면 여러 사회계급과 이익집단들이 국가에 대해 통상적으로 행사할 수 있는 영향력은 대폭 줄어들게 된다.

한국의 기업들은 국가와 IMF가 체결한 구제금융의 큰 틀 속에서 생존을 위해 이행조건(부채비율을 200% 이하로 감축하는 것 등)을 수용하는 것은 물론 이 조건의 집행자인 국가의 통제에도 순응해야 하는 매우 불리한 상황에 처하게 되었다. 문민정부 시기까지 고용안정을 확보하기 위해 정리해고제 등의 도입에 극렬하게 저항했던 노동계급도 대량도산과 대량실업의 위협 앞에 국가에 순응하기는 마찬가지였다.

외환금융 공황의 발생이라는 '예외적'(exceptional)이고 '일시적'(temporary)인 상황에서 자본과 노동의 위상이 약화되는 것에 반비례하여 국가의 자율적 공간은 '상대적으로' 크게 신장되었다. 이 시기에 국가는 구제금융의 이행조건을 집행하면서 부채비율이 높고 도산의 가능성이 큰 대부분의 기업들에 대해 사실상의 생사여탈권을 행사하였다. 또한 기업의 고용조정을 승인하거나 거부함으로써, 실업자들에 대한 지원을 확대하거나 축소함으로써 노동계급에 대해서도 사실상의 생사여탈권을 행사하였다. 바로 이러한 예외적 상황이 국가의 자율성을 대폭 신장시킨 중요한 조건이 되었다.⁹⁾

9) 국가의 자율성에 관해서는 그간 구조주의(상대적 자율성)이론, 포기이론, 약(弱) 부르주아이론, 계급균형이론, 구조적 종속이론 등 다양한 이론이 개진되었다(Przeworski, 1990 참조). 그러나 이 이론들은 한국의 경우처럼 급격한 외환금융위기가 발생함에 따라 통상적 상황이 예외적 상황으로 급변하고, 이로 인해 자본과 노동의 영향력이 일시적으로 약화되면서 국가의 자율성이 확대

그리하여 최악의 조건하에서 국가의 관리를 맡은 국민의 정부는 자신의 많은 내적 취약성에도 불구하고 자본과 노동을 효과적으로 제어할 수 있었고, 그 결과 자본에게 많은 부담이 되는 복지개혁을 적극적으로 추진할 수 있었다. 또한 이러한 예외적 상황은 모든 정파와 사회세력으로 하여금 위기극복이라는 대명제를 초당파적으로 받아들일도록 함으로써 연립정부 내의 지민련측을 제어하는 것은 물론 경제개혁 및 복지개혁에 대한 야당의 공격도 약화시키는 중요한 바람막이가 되었다. 그리하여 외환금융 공황과 그에 따른 심대한 경제사회적 위기는 국민의 정부를 위해 일종의 '도깨비방망이'와 같은 구실을 했음을 알 수 있다.

국민의 정부하에서 대대적 복지개혁을 가능하게 했던 두 번째 요인은 노동계급과 시민사회의 조직적인 노력이었다. 앞서 살펴본 것처럼 민주노총과 한국노총 등 노동단체는 국민의 정부 출범 직전부터 노사정위원회에 참여하여 복지개혁을 노사정 합의의 중요한 과제로 요구한 바 있거니와 그 이후에도 지속적으로 그 요구를 관철시키기 위해 노력하였다. 예컨대 민주노총은 건강연대와 참여연대 등 시민단체와 협력하여 의료보험통합을 반대하는 직장조합대표이사협의회, 대기업 경영주, 한국노총, 보건복지부 내 친조합주의적 관료세력 등의 저항을 무릅쓰고 1999년 1월에 <국민건강보험법>의 법제화를 주도하였고, 이로써 의료보험통합의 법적 기초를 마련하는 데 큰 기여를 하였다(엄형식, 1999 참조).¹⁰⁾

<국민기초생활보장법>의 경우에는 참여연대와 경실련 등 30여 개 시민단체들이 발의를 하고 여기에 민주노총과 한국노총, 친복지 성향의 정치인, 그리고 사회복지학계와 종교계가 가세하여 입법을 성사시켰다(1999년 8월 입법). 그러나 이 경우에도 방대한 예산을 수반하는 복지투자에 소극적인 관료집단과 보수적 정치세력, 그리고 세금인상을 우려한 기업들의 강력한 저항이 있었고, 이로 인해 1998년 7월에 입법 청원된 법안의 통과가 1년 이상 지연되었다.

된 사례에 대해서는 별다른 설명력을 갖지 못한다. 왜냐하면 한국의 상황은 낮은 자본주의 발전 단계에서 오는 약 부르주아 상황도 아니고, 자본과 노동이 치열한 투쟁을 벌임으로써 조성된 계급균형 상태도 아니며, 이런 경우에 발생하는 자본가계급의 권력 포기도 아니기 때문이다. 따라서 앞으로 한국의 경험을 이론화하기 위해서는 새로운 접근이 시도되어야만 할 것이다.

10) 한국노총이 의료보험 통합에 반대한 이유는 자신의 산하 회원조직인 직장외보 노조가 통합에 반대했기 때문이다.

의료보험 통합과 국민기초생활보장법의 제정 사례는 복지개혁이 단순히 상황의 산물이 아님을 보여준다. 말하자면 극심한 경제사회적 위기가 존재한다고 해서 복지부문의 개혁이 자동적으로 이루어지지는 않는다는 것이다. 복지부문은 비용 지불자와 혜택 수혜자 사이에 불일치의 정도가 매우 높기 때문이다. 따라서 노동자단체와 많은 시민단체들의 광범위한 연대활동이 없었더라면 건강보험의 통합과 국민기초생활보장법의 제정과 같은 복지개혁이 발의조차 되지 않았거나, 발의가 되었다더라도 그 규모가 축소되었거나, 아니면 시행이 연기되는 '무결정' (*non-decision*) 상황이 지속되었을 가능성이 컸던 것으로 판단된다(Bachrach and Baratz, 1962).

복지발전 과정에서 노동조직 외에 다양한 시민단체들이 큰 기여를 했다는 것은 뚜렷한 한국적 특수성이다. 일반적으로 서구의 경우 복지국가를 발전시킨 중요한 요소는 노동계급의 조직력과 좌파정당의 정치력이었다. 그러나 한국의 경우 노동계급의 조직력은 매우 낮고, 11) 노동계급의 이익을 정치적으로 대변해 줄 수 있는 정당이 존재하지 않는 관계로 정치력도 상대적으로 낮다. 따라서 노동계급을 중심으로 서구의 복지발전 경험을 설명하기 위해 제시된 '권력자원이론'은 국민의 정부하에서 이루어진 복지개혁을 설명하는 데에는 적실성을 갖지 못한다고 평가할 수 있다. 물론 이 이론의 기본인식, 즉 약자의 입장에서 복지개혁을 추동하는 세력은 자신의 권력자원을 최대한 동원하고 동조세력과 연합을 형성해야 한다는 인식은 여전히 타당하지만(Korpi, 1983; Olsen and O'Connor, 1998 참조), 노동계급과 좌파정당을 중심으로 복지국가의 발전을 이해하는 것은 한국의 경험을 설명하는 데에는 큰 한계를 가지고 있는 것이다.

셋째, 경제위기하에서도 복지개혁의 성과를 크게 높일 수 있게 한 다른 요인의 하나는 바로 국민의 정부가 지닌 친복지적·개혁적 성향이었다. 일반적으로 절박한 외환금융 공황하에서 경제위기에 대처하는 방안으로 (1) 철저한 시장논리에 따라 광범위한 구조조정과 고용조정을 추구하는 신자유주의적 노선과 (2) 시장과 복지가 상호

11) 1989년에 19.8%였던 노조조직률은 1997년에 이르러 12.2%로 감소하였다. 이것을 보면 권력자원이론이 한국에는 잘 맞지 않음을 알 수 있다. 그러나 이 사실만으로 노동계급의 영향력이 약하다고 단정해서는 안 될 것이다. 노동계급은 비록 양대 노총으로 분열되어 있기는 하지만 여전히 148만의 조직노동자와 5,700여 개의 단위노조를 가지고 있었다(1997년 말 현재). 우리 사회의 어느 부문을 보더라도 이만한 수의 하위조직과 조직원을 가진 결사체를 발견하기가 어렵다. 이렇게 볼 때 한국의 노동계급은 상당히 강한 정치경제적 거부권(*veto power*)과 이에 기초한 정책발의권을 가지고 있는 것으로 판단된다.

보완적·상생적 관계를 갖도록 하는 시장-복지 병행 노선 두 가지를 생각해볼 수 있다. 국민의 정부는 이 두 가지 중 후자의 노선을 선택하였다. 이것을 어떻게 설명할 수 있는가?

여러 가지 설명이 가능하겠지만 보다 설득력이 있는 것은 특정 정권의 정치적 성향 혹은 정책노선이라고 생각된다. 즉 국민의 정부, 특히 김대중 대통령이 집권 이전부터 가지고 있던 친복지적·친노동적 성향이 경제위기에 대처하는 방향을 선협적으로 결정지었다는 해석이 가능하다(강명세, 1999: 162; 송호근, 1999: 324). 이런 성향이 있었기에 국민의 정부는 노동조직과 시민단체의 복지 요구를 전향적으로 수용하는 개방적인 태도를 취할 수 있었고, 그들과 복지개혁을 위한 '수직적 연합'을 결성할 수 있었던 것으로 이해된다. 물론 정권 내부에 보수적 정치세력이 존재하였고, 또 시장과 성장을 중시하는 관료집단들이 사안에 따라 복지개혁에 저항한 것이 사실이지만 문민 정부와 달리 국민의 정부가 노동조직과 시민단체에 대해 더 개방적이고 포용적인 입장을 견지할 수 있었던 것은 바로 친복지적·친노동적 성향 때문이었다고 생각된다.

이렇게 볼 때 국민의 정부를 '종속적 신자유주의'로 규정하고, 노사정위원회를 '사회 코포라티즘의 탈을 쓴 국가 코포라티즘'으로 이해하며, 한국의 복지체제를 '복지국가 없는 신자유주의'로만 이해하는 시각은(손호철, 2000: 390~394) 대단히 일면적이거나 타당성을 결여한 것이다. 또한 국민의 정부하에서 추진되는 복지개혁이 근로복지(workfare)의 강조, 재상품화(re-commodification) 전략의 채택, 국가의 재정부담 최소화, 복지다원주의의 추구 등과 같은 요소를 지니고 있기 때문에 그것을 '신자유주의 노선에 입각한 사회정책'으로 평가하는 것도 매우 일면적이다(정무권, 2000: 348).¹²⁾

넷째, 마지막으로 국민의 정부하에서 복지개혁을 촉진한 요인의 하나는 2000년 4월에 예정된 국회의원 선거였다고 판단된다. 앞서도 지적한 바와 같이 국민의 정부는

12) 국민의 정부가 추진한 복지정책에 신자유주의적 요소가 없는 것은 아니다. 예컨대 복지제공의 효율성과 생산성을 강조하는 생산적 복지의 수사(rhetoric)에서, 그리고 비용절감을 위한 건강보험 기구의 통합과 인력조정 등에서 신자유주의의 흐름을 읽을 수 있다. 그러나 그럼에도 불구하고 국민기초생활보장제도의 도입, 각종 사회보험의 적용범위 확대, 사회복지서비스의 확대 등 국민의 정부가 추진한 복지정책은 신자유주의와 확연히 구별되는 노선에서 있다. 이렇게 볼 때 국민의 정부는 시장영역에서 신자유주의에 입각한 구조조정 정책(4대 개혁)과 복지영역에서 복지확대 정책을 결합한 독특한 '정책배합'(policy mix)을 추진해 왔다고 평가할 수 있다. 최경구(2000: 7)는 이러한 정책노선을 "한국적 제3의 길"이라고 규정하고 있다.

국민회의만으로 단독집권을 할 수 없었던 소수정부였다. 그러므로 16대 국회의원 선거에서 과반수를 확보하고자 하는 열망이 다른 어떤 정당보다 강할 수밖에 없었다. 1999년에 청와대 내에 복지노동수석실을 신설하고 그 산하에 삶의질향상기획단을 설치한 것, 생산적 복지 확충을 국정의 주요 목표로 설정한 것 등은 모두 복지 자체의 중요성과 함께 차기 선거를 통해 국회에서 안정 다수를 차지하기 위한 정치적 노력의 일환이었다.

4. 복지개혁의 성과 비교: 문민정부와 국민의 정부

이상으로 문민정부와 국민의 정부에서 이루어진 복지부문의 변화를 살펴보았다. 그러면 두 정부가 보여준 공통점과 차이점은 무엇인가? 먼저 공통점을 보면 (1) 두 정부 모두 과거의 권위주의 정권과 구별되는 뚜렷한 민주적 정통성을 가지고 있었다는 점, (2) 민주주의의 공고화 과정에서 선거경쟁이 심화되었다는 점, (3) 민주적 계급투쟁의 성격을 갖는 노사갈등이 지속적으로 분출했다는 점, (4) 이런 상황 속에서 형식적 민주주의를 복지민주주의라는 실체적 민주주의로 발전시키려 노력했다는 점 등이 유사하다. 또한 두 정부 모두 국회의원 선거가 실시되는 당해 년도나 그 전년도에 복지투자를 대폭 늘린 점도 공통점이다. 뿐만 아니라 어느 쪽을 더 중시하느냐의 차이는 있었지만 문민정부와 국민의 정부 모두 시장과 복지를 함께 중시하려는 태도를 보였다.

그러나 이러한 공통점에도 불구하고 두 정부 사이에는 더 많은 결정적인 차이점이 존재했다. 우선 정치적 측면에서 볼 때 3당 합당으로 탄생한 문민정부는 국회에서 압도적 다수당의 위치를 점하고 있었으나, 국민의 정부는 소수 정권에 불과했다. 경제적 측면에서 보면 국민의 정부는 문민정부 출범시와는 비교가 되지 않을 정도로 외환 금융 공황이라는 최악의 조건하에서 출발하였다. 그런데 역설적이게도 이같은 경제적 악조건에도 불구하고, 아니 이러한 악조건 때문에 국민의 정부는 매우 높은 국가자율성을 향유할 수 있었다. 그리하여 국민의 정부는 온갖 악조건을 무릅쓰고 통상적 시기라면 상상하기 힘들 정도의 대대적인 복지개혁을 짧은 시간 안에 추진할 수 있었다.

한편 두 정부는 시민사회와의 관계에서도 매우 큰 차이점을 보였다. 먼저 문민정부

의 경우 몇몇 사안에 있어서 노동조직 및 시민단체와 협력 구조를 발전시키기는 했지만 그것은 매우 제한된 범위에 국한되었고, 그나마 상호 합의한 내용을 정부가 번복하여 기본적으로 노동계급과 시민사회를 배척하는 입장을 견지하였다. 그러나 그렇다고 해서 문민정부가 시민사회의 주요 지도자들을 '개별적'으로 포섭·활용하지 않았다는 것은 아니다. 문제가 되는 것은 시민사회의 여러 조직화된 세력들에게 스스로를 '집단적'으로 대표할 수 있는 공간을 마련해주지 않는 관료적 우월주의 또는 국가주의의 유산을 강하게 유지하고 있었다는 것이다(임혁백, 1994: 14장; 송호근, 위의 책: 3장).

그 반면 국민의 정부는 출범 직전부터 노사정위원회를 발족시켜 노동계급에게 '집단적' 대표권을 부여하였고, 그 이후 일련의 복지개혁 과정에서 다양한 시민단체의 집단적 의사를 수용하기 위한 노력을 상당히 진지하게 기울였다. 물론 정권 내부에 시민사회의 집단적 요구를 받아들이는 데 대해 비판적 태도를 가진 보수적 정치세력과 관료세력이 없는 것은 아니었다. 그러나 문민정부와 비교하여 국민의 정부는 시민사회에 대해 '상대적으로' 더 개방적이고 더 포용적인 입장을 견지해오고 있는 것으로 평가할 수 있다. 말하자면 정부와 시민사회 사이에 복지개혁을 위한 '느슨한 수직적 개혁연합' 또는 '느슨한 협력 네트워크'가 형성되어 있었다고 볼 수 있다. 바로 이런 특성이 약간의 굴절과 파행을 거치면서도 국민의 정부가 중요한 복지개혁을 추진할 수 있었던 정치적·사회적 기반이 되었다.

문민정부와 국민의 정부에서 나타나는 다른 차이점의 하나는 두 정부의 성향과 정책노선이 뚜렷하게 달랐다는 점이다. 물론 두 정부는 선거를 통해 국민의 심판을 받고 정권을 재창출해야 한다는 것을 잘 알고 있었기 때문에 시장과 복지를 모두 중시할 수밖에 없었으나, 문민정부는 시장과 국가경쟁력을 상대적으로 더 중시하였고 국민의 정부는 시장과 복지를 균형있게 중시하는 노선을 택했다고 볼 수 있다.

문민정부와 국민의 정부 사이에 존재하는 이러한 차이를 무엇으로 설명할 것인가? 그것은 결국 각 정부의 상황 인식과 정치적 선택에 관한 문제이므로 다른 여러 객관적 요인들만큼이나 두 정부가 가지고 있는 주관적 신념과 철학으로서의 정치적 성향이 중요하다고 판단된다. 이런 점에 비추어 볼 때 문민정부가 가지고 있던 보수적 성격과 신자유주의적 성향이 자신의 복지개혁을 좌절시킨 큰 요인의 하나였고, 국민의 정부가 가지고 있는 개혁적 성격과 친복지적 성향이 어려운 여건 속에서도 복지개혁을 적극적으로 추진할 수 있도록 한 강력한 추동력의 하나였다고 이해할 수 있다.

종합적으로 보면 문민정부와 국민의 정부가 이룩한 복지성과에 대한 비교는 본 논문에서 제시한 연합분석 모델의 타당성과 유용성을 뒷받침해준다고 판단된다. 무엇보다도 정치적·경제적 측면에서 어려운 조건에 놓여있었던 국민의 정부가 복지성과 면에서 큰 업적을 이룰 수 있었던 결정적인 요인은 문민정부와 달리 국민의 정부가 강한 친복지적 성향을 가지고 있었고, 이러한 정부가 시민사회 내의 조직화된 여러 세력들과 복지개혁을 위한 수직적 연합을 형성하였기 때문이다. 이렇게 볼 때 연합분석 모델은 한국의 복지국가 발전을 설명함에 있어 권력자원이론이 가지고 있는 한계를 극복하는 데 매우 중요한 이론적 진전을 가져왔다고 생각된다.

5. 결론과 전망

지금까지 살펴본 것처럼 한국의 사례는 민주주의의 공고화와 복지국가의 발전 사이에 존재하는 선택적 친화성과 보편적 경향성을 입증했다고 볼 수 있다. 그런데 흥미로운 것은 문민정부와 국민의 정부에 대한 비교분석에서 발견한 것처럼 각 정부의 정치적 지향성이 다르고 시민사회와의 연계방식이 달라짐에 따라 복지부문의 성과가 크게 달라질 수 있다는 것이었다. 특히 국민의 정부는 어려운 정치경제적 여건 속에서도 매우 중요한 복지개혁을 추진했다고 평가할 수 있다. 국민기초생활보장제도의 도입, 생산적 복지체제의 구축, 사회보험의 통합, 사회복지서비스의 확충 등 여러 분야에서 국민의 정부는 역대 어느 정부도 이루지 못한 큰 성과를 거둔 것이다.

그러나 국민의 정부가 추진해온 복지개혁에서 여러 가지 문제점도 속속 드러나고 있다. 무엇보다도 2000년 7월 1일부터 본격적으로 실시되고 있는 의약분업에서 가장 많은 문제가 나타나고 있다. 의사와 약사의 전문성에 따라 진단과 처방은 의사가, 조제는 약사가 맡도록 함으로써 의약품의 오남용을 막고 궁극적으로는 국민의 건강을 증진하기 위한 목적으로 추진된 의약분업은 온갖 모순과 갈등이 증첩되어 많은 문제를 노정하였다. 기득권을 빼앗기지 않으려는 의사와 약사집단의 저항, 판료집단의 무기력성, 정권 담당세력의 지나친 정치논리 등이 얽힌 의약분업은 시행 후 채 1년이 되기도 전에 4조 원 이상의 적자가 날 것으로 예상되고 있다.

이렇게 되자 언론과 야당은 정부의 무능으로 의약분업정책이 완전히 실패했다며

연일 정부를 공격하는 총공세를 펼쳤다. 일반 국민들, 특히 중산층 이상의 국민들도 이러한 비난에 가세하였다. 건강보험료의 지속적인 인상을 수용할 수 없으며, 건강보험의 본질은 재분배에 있지 않고 보험에 있으므로 보험재정의 통합을 받아들일 수 없다는 것이 그들의 주장이다. 그리하여 외환금융 위기 속에서 발생하는 대량실업과 빈곤의 확대, 그리고 불평등의 심화에 대해 대대적 복지개혁으로 대응하고자 했던 국민의 정부는 중대한 시련에 봉착하고 있다.

그러면 이러한 문제에 직면하여 국민의 정부는 그간 역점적으로 추진해온 의약분업, 건강보험 재정통합, 그리고 국민기초생활보장제도 등 여타 복지개혁 정책을 수정하거나 포기해야 하는가? 결론을 말하자면, 문제가 되는 것은 적극적으로 수정하되 지금까지 구축해온 포괄적 사회보장 시스템의 기본 틀은 계속 유지·발전시켜야 한다. 그 이유는 시장경제와 복지체제를 함께 발전시켜야만 시장경쟁에서 초래되는 빈곤과 불평등, 그로 인한 사회해체와 정치사회적 불안정(범죄와 폭동 등)을 예방하여 '지속가능한 시장경제', '살만한 시장경제'를 건설할 수 있기 때문이다. 동시에 인적자본을 중시하는 생산적 복지의 확충을 통해 시장과 복지를 상생적으로 발전시켜야만 지식기반경제의 발전에 따라 요구되는 지식과 기술의 국제경쟁력을 자력으로 함양할 수 있고, 동시에 지난 반세기 동안 온 국민의 피나는 노력으로 성취한 민주주의를 안정적으로 정착시킬 수 있게 될 것이다.

이러한 기초를 확고히 유지하되 정부는 앞으로 문제가 있는 것으로 드러난 복지제도와 정책은 과감히 수정하는 적극적 태도를 보여야 할 것이다. 예컨대 건강보험의 통합에서 관리기구와 인력의 통합은 추진하되 재정통합은 최소한으로 한정해야 할 것이다(즉 사회적 연대의 차원에서 직장보험의 일정 비율을 지역보험에 지원하는 방식의 채택). 또한 2001년 5월 현재 총 341만 명의 자영업자 중 월 100만원 이하의 소득을 신고한 305만 명(전체의 89.4%)에 대해 소득 파악률을 재고할 수 있도록 행정능력을 최대한 향상시켜야 할 것이다.

외환금융공황과 경제위기가 내습하고 있던 국민의 정부 전반기와 비교할 때 후반기의 전망은 상당히 어두운 것이 사실이다. 후반기에 접어들어서도 경제회복이 예상보다 쉽게 이루어지지 않고, 전반기의 '예외적'이고 '일시적'인 상황이 통상적 상황으로 전환되면서 한 때 크게 신장되었던 국가의 자율성이 현저히 줄어들고 있기 때문이다. 이에 따라 자본, 노동, 각종 이익집단 등 조직화된 집단들의 국가에 대한 요구와

도전은 크게 강화되고 있다. 야당과 언론의 공격도 더욱 강화되고 있다. 중산층 이상의 국민들도 복지비 증가에 상응하여 늘어나는 세금에 대해 서서히 불만을 제기하고 있다.

이렇게 되면 그간 쌓아올린 복지분야의 성과를 계속 유지할 수 있을지, 아니면 자본과 보수세력의 반대로 그 성과가 위축될 것인지에 대해 아무도 장담하지 못하는 상황이 조성될 수도 있을 것이다. 이렇듯 미래는 매우 불확실하고 불안정하다. 그러나 우리는 세계화와 지식정보화가 급진전되는 상황 속에서 빈곤과 불평등을 심화시키는 시장일변도의 사회와 시장과 복지가 균형을 이루는 사회 가운데 어느 하나를 선택하지 않을 수 없다.

우리의 인식은 사회적 결속과 통합을 촉진하는 복지 없이는 시장경제는 원활하게 작동할 수도 없고 또 오래갈 수도 없다는 것이다. 이렇게 되면 민주주의도 오래 지탱할 수 없게 될 것이다. 그러므로 복지는 시장경제와 민주주의를 뒷받침하는 중요한 '사회적 토대'(social foundation)라고 결론지을 수 있다. 이런 점에 비추어 국민의 정부가 지금까지 추진해온 복지개혁은 시장경제와 민주주의를 모두 살리는 중요한 역사적 의의를 갖는다고 평가할 수 있다. 따라서 지금까지 국민의 정부가 이룩한 복지개혁의 성과는 다음 시기에라도 계속 유지되지 않으면 안될 것이다.

· 참고 문헌 ·

- 강명세. 1999. 《경제위기와 사회협약》. 서울: 세종연구소.
- 국민복지기획단. 1996. 《삶의 질 세계화를 위한 국민복지의 기본구상》(최종보고서).
- 김영삼. 1995. 3. 《삶의 질의 세계화를 위한 대통령의 복지구상》.
- 김태성·성경룡. 1993. 《복지국가론》. 서울: 나남출판사.
- 노동부. 1998. 《노사정위원회 합의사항 이행현황》.
- _____. 2000. <http://www.molab.go.kr/Korean/Korean.html> (주요 노동통계).
- 노종기. 1999. "노사정위원회." 최영기 외, 《한국의 노사관계와 노동정치(I)》. 서울: 한국노동연구원.
- 박능후. 2000. 《소득분배 개선을 위한 복지정책》(KDI 등 주최 학술토론회 발표 논문).

- 박상훈. 1996. “문민정치, 그 지배의 정치경제학.” 《정치비평》 창간호 : 186~210.
- 보건복지부. 1998. 《제1차 사회보장장기발전계획》.
- _____. 1999. 《보건복지분야 2년간의 주요 성과》 (내부자료).
- 복지개혁백서편찬위원회. 1997. 《국민복지 새 지평을 열다》. 서울 : 백산인쇄.
- 삶의질향상기획단. 1999. 《새천년을 향한 생산적 복지의 길 : 국민의 정부 사회정책 청사진》. 서울 : 퇴설당.
- 성경룡. 1996. “개혁의 정치사회학.” 《포럼 개혁》 2호.
- _____. 1998. “새로운 사회질서의 창출 : 시민사회와 제3부분의 활성화.” 삼성경제연구소 (편), 《IMF 극복의 정책과제》.
- 손호철. 1998. “한국의 신자유주의와 민주주의.” 《신자유주의와 한국의 대응》 (한국사회과학연구협의회 주최 학술대회 발표논문).
- 송호근. 1999. 《정치없는 정치시대 : 한국의 민주화와 이해충돌》. 서울 : 나남출판.
- 엄형식. 1999. “김대중 정권 2년의 사회복지개혁 진행과정에 대한 검토.” 한림대 대학원 사회학과 기말보고서 (과목 : <사회복지와 사회정책>).
- 유범상. 1999. “노사관계개혁위원회.” 최영기 외, 《한국의 노사관계와 노동정치(I)》. 서울 : 한국노동연구원.
- 이혜훈. 2001. “국민건강보험 재정고갈에 대한 대책은 무엇인가?”. 사회정책학회 정책토론회 발표논문.
- 임혁백. 1994. 《시장, 국가, 민주주의》. 서울 : 나남출판.
- 재정경제부. 2000a. 《주요 경제지표 : 2000》.
- _____. 2000b. <2000년 경제정책방향(안)> (보고자료).
- 전광석. 1999. “노동정책의 전개와 사회통합기제로서의 사회보장법의 형성노력.” (미발표 논문).
- 정무권. 1998. “국민의 정부의 사회정책 : 평가와 과제.” 한국사회과학연구협의회 주최 학술대회 발표논문. 《신자유주의와 한국의 대응》 (외교안보연구원).
- 정책기획위원회. 1999. <21세기 지식정보사회에 대비한 생산적 복지의 정립방향> (보고자료).
- 조홍식. 1999. “김영삼 정권의 사회복지정책 평가 : 성장위주의 신경제에 부차적인 사회복지.” (미발표 논문).
- 차홍봉. 1999. <2000년대 국민보건복지 비전> (보건복지부 내부자료).
- 최경구. 2000. “국민기초생활보장법 제정의 역사적 의의.” 한국사회복지연구원 (편). 《한국사회복지연감》. 서울 : 유풍출판사.
- 최장집. 1996. 《한국민주주의의 조건과 전망》. 서울 : 나남출판.
- 통계청. 1999. 《한국 주요통계 지표》.
- _____. www.nso.go.kr/cgi-bin/sws_999.cgi

한국은행. <http://www.bok.or.kr>

Bachrach, P. and M. Baratz. 1962. "The Two Faces of Power." *American Political Science Review* 56: 947~952.

Esping-Andersen, G. 1985. *Politics against Markets*. Princeton: Princeton University Press.

Hirschman, A. O. 1971. *A Bias for Hope: Essays on Development in Latin America*. New Haven: Yale University Press.

Korpi, W. 1983. *The Democratic Class Struggle*. London: Routledge and Kegan Paul.

OECD. 1999. *Social Expenditure Database, 1980~1996*.

Olsen, G. M. and J. S. O'Connor. 1998. "Understanding the Welfare State: Power Resources Theory and Its Critics." in J. S. O'Connor and G. M. Olsen (eds.), *Power Resources Theory and the Welfare State*. Toronto: University of Toronto Press.

Pierson, P. 1996. "The New Politics of the Welfare State." *World Politics* 48 (January): 143~179.

Przeworski, A. 1990. *The State and the Economy under Capitalism*. Chur, Switzerland: Harwood Academic Publishers.

Shalev, M. 1983. "The Social Democratic Model and Beyond: Two Generations of Comparative Research on the Welfare State." *Comparative Social Research* 6: 315~351.

Tilly, C. 1978. *From Mobilization to Revolution*. N. Y. : Random House.

Weir, M., A. S. Orloff, and T. Skocpol. 1988. *The Politics of Social Policy in the United States*. Princeton, N. J. : Princeton University Press.

Democratic Consolidation and Welfare State Development

A Comparison of the Kim Young Sam Government and
the Kim Dae Jung Government

Seong, Kyoung-Ryung
(Professor, Hallym University)

This paper seeks to analyze how the welfare state has developed both in the Kim Young Sam government and in the Kim Dae Jung government. Among other things, the two governments share some similarities: compared to the previous authoritarian governments, both of them enjoyed a high level of democratic legitimacy; the two were under pressure to win the elections to acquire and remain in power; and finally, the two tried to strengthen welfare system.

But there exist more critical differences. The Kim Dae Jung government was a minority government, while the Kim Young Sam government was a majority one. Compared to the latter one, the former came to power in an extremely bad economic condition. Fortunately, however, the Kim Dae Jung government was able to enjoy a relatively high level of state autonomy resulting from an exceptional situation of foreign currency crisis. In addition, it was more reformist in policy orientation and had a more open cooperative network with civil society.

All these differences added up to produce remarkable differences with regard to the improvement in welfare development. Especially, it is noted that the Kim Dae Jung government was very successful in several respects: provision of national minimum, integration of national medical insurance, development of productive welfare system, and finally increase in welfare spending.

Recently, criticisms from the opposition party, the press, and middle and upper class people mount against the Kim Dae Jung government which has made significant mistakes in instituting the separation of medical and pharmaceutical

businesses. However, the important improvements in welfare institutions and programs by the Kim Dae Jung government need to be maintained to deal with all the negative effects of a naked market economy. They must also be sustained to keep alive democracy that Korean people have fought for nearly half a century.