

사회보장제도의 정치적 중요성에 관하여

이 글은 98년 4월 8일 한신대 사회과학연구소 창립기념 학술대회에서 발표한 “한국의 노동운동과 사회보장 전략 : 정치적 연대 형성의 조건과 과제”라는 논문의 핵심적 논지를 축약한 것이다. 원 논문을 절반정도 축소하였기 때문에 필자의 생각을 충분히 전하는데 한계가 있음을 밝혀 두며, 원문은 6월에 한신대 사회과학연구소에서 발행할 단행본에 수록될 예정이다.

김연명

상지대학교수 사회복지학

I. 서론

90년대에 들어와 사회보장문제에 대한 노동운동의 관심이 고조되고 있다. 민주노총이 사회개혁투쟁을 전개하면서 사회보장제도를 집중적으로 거론하고 있으며, 한국노총도 이전보다 훨씬 많은 관심을 보이고 있다. 그러나 한국 노동운동이 사회보장 문제를 접근하는 시각과 방법은 필자가 보기에 몇 가지 한계점을 갖고 있다.

첫째, 사회보장운동이 노동운동에 어떤 의미를 갖고 있으며, 어떻게 접근할 것이며, 무엇을 얻어야 하는가 하는 '정치적인 측면에서의 전략적인 입장'의 부재이다. 사회보장제도는 단순히 노동자에게 경제적 이익을 주고, 사회적 위험으로부터 노동자를 보호하는 차원을 넘어서는 정치적 의미를 담고 있다. 유럽의 경험에서 보듯이 '연대주의적 (solidaristic) 사회복지제도는 노동계급 내부의 연대와 여타 계급, 계층의 정치적 '동맹 형성' 과 정치적 '동원' (mobilization)을 가능케 함으로써 노동의 정치세력화 및 정치적 위상 확보에 중요한 수단으로 기능할 수 있다. 한국의 사회보험제도에 대한 노동운동의 대응은 사회보험의 '경제적 이득'에만 집중되었고(예, 보험료 인상, 급여수준 문제 등), 정치적 전략차원에서 사회보장문제를 인식하고 대응하는 시각이 취약하다.



한국의 사회보장제도에 대한 노동운동의 대응은 사회보험의 '경제적 이익'에만 집중되었고, 정치적 권력차원에서 사회보장문제를 인식하고 대응하는 시각이 취약하다.

둘째, 이러한 전략적 사고의 부재 속에서 노동운동권의 사회보장제도에 대한 정책과 실천의 대응은 본질적으로 '이익집단적 대응'으로 나타날 수밖에 없는 한계점을 갖고 있다.¹¹⁾ 사회보장제도에 대한 노동운동의 이익집단적 대응은 그 자체로서 필요하며 노동계급 내부의 결속에 긍정적으로 기능할 수 있으나, 사회보장제도에 포함되지 않는 5인미만 사업장 근로자 및 임시직 등 주변부 노동자를 배제시키고, 다른 계급 계층과의 정치적 연대를 형성하는데 상당한 약점으로 작용하며 장기적으로 노동의 정치적 조직적 위상 제고에 긍정적으로 작용하지 않는다. 특히 노동운동을 '이익집단' 차원으로 묶어 놓으려는 국가와 언론의 집요한 공세가 상당한 파급효과를 갖고 있는 한국 상황에서 사회보장에 대한 이익집단적 대응은 노동의 정치적 위상을 더욱 약화시킬 것이다.

11) 노동운동의 이익집단적 대응은 일부 노동조합의 이익 대변 혹은 전체 임금근로자 wage-earner 또는 대기업 (생산직) 노동자의 이해 대변 등 다양한 형태로 나타난다. 전자의 대표적면 예는 의료보험통합에 대해 찬성, 반대, 중립에서 오락가락 하는 한국노총의 태도이다. 의료보험통합은 계급, 계층의 이해관계(소위 통합 시 노동자 손해 - 자영업자 이익)이라는 논리를 떠나 전 계급 계층의 연대문제가 걸려 있는 대표적인 시안이다. 노총은 최근에서도 의료보험에 대해 어떠한 입장을 취해 왔는데, 이는 노총 내부에 상당한 갈등을 갖고 있는 일부 노조에서 의료보험 적입금을 통제하고 있는 이유와 연관이 있다. 노총이 사회보장기금을 통제하는 것은 노조에게 새로운 이해관계를 창출하는 전형적인 예로서 유럽의 사회주의적 노동운동과 남아에서 발견된다. 그러나 에스동 안데르센이 지적했듯이 노조가 사회주의의 궁극적 주체가 되는 전략은 장기적으로 보면 노동계급의 연대형성에 장애물로 작용한다. 후자의 예는 대기업 근로자를 기반으로 하고 있는 한국의 노동운동의 조직 특성상 영세사업장 및 일용직, 임시직 근로자 등의 사회보장 문제에 있어서 요구와 투쟁의 우선 순위가 떨어지는 결함에서 발견할 수 있다.

이 글은 사회보장제도에 대해 노동운동이 정치적 접근을 할 필요성이 있다는 점을 강조하고자 하는 것이다. 구체적으로 첫째, 사회보장제도가 노동운동의 요구 사안 중 핵심이 되어야 하는 논거를 정리하며, 둘째, 한국 사회보장제도의 구조가 노동계급의 정치적 동원전략에 어떤 조건을 형성하고 있으며, 셋째, 사회보장제도를 정치적 동원 전략의 바탕으로 삼기 위해서 어떤 구체적인 정책 대안들을 요구해야 하는가를 논의해 보는데 있다. 즉 한국의 노동운동이 사회보장제도를 통해 어떻게 노동계급 내부의 연대와 다른 계급 계층의 정치적 연대를 이끌어 내고 이를 정치적 동원의 자원뿐만 아니라 사회개혁의 동력으로 발전시킬 수 있는가에 대한 고민이 90년대에 본격화된 한국 노동운동의 사회보장요구 투쟁의 의의와 문제의식이 되어야 한다는 메시지를 강조해 보고자 한다.

II. 노동계급(운동)에 대한 사회보장의 의미

서유럽 노동운동의 역사나 혹은 최근 외신을 통해 보도되는 프랑스와 이태리에서는 연금 등의 사회보장문제를 둘러싸고 노동운동이 대규모 파업을 벌이는 상황을 심심찮게 접하게 된다. 이것은 그만큼 노동자의 생활에 사회보장제도가 엄청난 영향을 미치기 때문이다. 사회보장요구 투쟁이 왜 노동운동에서 핵심 활동이 되어야 하는지에 대한 논거는 크게 4가지로 정리할 수 있다(아래의 첫째와 둘째 논리가 노동운동의 사회보장 요구를 강화해야 하는 경제적 이유에 해당한다면, 셋째와 넷째 논리는 정치적 이유에 해당된다. 특히 세 번째 논리가 중요하다).

첫째, 노동(운동)이 사회보장제도에 관심을 기울여야 하는 이유는 그것이 노동자에게 '사회 임금' (social wage)을 제공하기 때문이다. 현대 사회 노동자들의 노동력 재생산은 자본가에게서 노동력을 제공한 대가로 받은 '시장 임금' (market wage) 외에 국가사회보장제도를 통해 제공되는 '사회 임금'을 통해 이루어진다. 국가사회보장제도의 확대는 국가의 재정지출과 자본가의 비용부담을 수반함으로써 노동자들의 소비생활 영역에서 노동력 재생산 비용을 사회화하게 되고, 이는 실질적으로 임금을 인상하는 효과를 갖고 있다. 예를 들어 노동자의 입장에서 볼 때 공공임대주택의 확대는 임금에서 주택비용의 절감을 가져오고, 연금제도는 피부양자(노인)에 대한 부담비용을 절감시켜 준다. 따라서 시장임금과 동일한 기능을 갖는 사회 임금을 제공하는 사회보장제도에 대한 요구와 투쟁은

시장임금의 투쟁과 같은 선상에 자리잡아야 한다.

둘째, 사회보장제도, 특히 사회보험제도가 갖고 있는 위험분산(pooling risks) 기능은 자본주의적 시장관계에서 파생되는 각종 사회적 위험으로부터 노동자를 보호해 주는 동시에, 노동자를 자본과 시장으로부터 '상대적으로' 독립한 존재로 만들어 준다. 가령 의료보험이나 연금은 질병과 노령이라는 사회적 사고에 직면한 노동자에게 과도한 의료비 지출 혹은 완전한 소득상실의 위험을 제거하여 줌으로써 빈곤화의 가능성을 어느 정도 제어해 줄뿐만 아니라 사회적 사고의 발생기간 동안 자본과 시장의 의존에서 탈피하게 해줌으로써 노동자의 상대적 독립성을 유지시켜 준다.

셋째, 사회보장제도는 노동계급의 연대성 강화 및 계급형성, 나아가 다른 계급·계층과의 계급동맹을 실현할 수 있는 유력한 수단으로서의 '가능성'이 있기 때문에 노동운동은 사회보장문제에 적극 개입해야 한다. 물론 그 반대 가능성도 있다. 예를 들어 사회보장의 형태가 신분·지위·소득·직업의 차이에 따라 분리 운영되는 조합주의적 사회보험방식(corporatist social insurance)²⁾일 경우, 이 형태는 앞에서 언급한 사회 임금과 위험분산 기능이라는 장점을 갖고 있음에도 불구하고, 노동계급의 연대성을 촉진하기보다는 노동계급을 분리하고, 계급동맹을 저해하는 요인으로 작용하게 된다. 유럽의 사회보장제도 발전과정에서 조합주의적 사회보험제도가 노동계급 내부에, 노동계급과 중간(사무직)계급 간의 분열을 유도하고, 그리고 노동계급과 농민, 도시자영업자 사이에서 갈등을 유발함으로써 노동계급의 연대와 다른 계급과의 동맹에 장애요인으로 작용한 역사적 경험은 여러 곳에서 확인할 수 있다.³⁾

그러나 사회보장제도가 노동계급의 정치적 단결과 계급동맹 형성에 유익하게 사용될 수 있다는 점을 인식하고, 이를 전략적으로 성공시킨 역사적 경험도 존재하는데 스웨덴의 사회민주주의적 노동운동의 경우가 대표적인 경우에 해당된다. 서유럽에서 노동운동이 정치적으로 성장할 무렵 노동계급의 연대와 정치적 동맹을 저해하는 요인으로 작용한 것이 롬펜프롤레타리아트를 창출하는 실업문제와

2) 여기서 조합주의란, 원은 정치학과 사회학에서 국가정책결정구조로 특성을 파악할 때 쓰이는 개념이 아니라 사회보험이 직업, 지위, 지역에 따라 분리 운영되는 사회보험의 형태를 의미하는 개념이다(예를 들어 우리 나라 의료보험제도의 특징을 서술할 때 쓰는 조합방식(의료보험)).

3) 이 현상에 대해서는 Peter Baldwin, 『The Politics of Social Solidarity』, Cambridge University Press, 1990; 유럽뿐만 아니라 라틴아메리카의 경우도 해당되는데 이들 국가들은 조합방식 사회보험이 사회보장제도의 기본 틀을 이룸으로써 사회보장을 통한 노동계급의 분리 현상이 매우 강하게 나타난다. Carmelo Mesa-Lago, Social Security and Prospects for Equity in Latin America, World Bank Discussion Papers, No. 140, 1991, Washington D.C. 참조

그리고 보수주의적 전통(비스마르크)과 자유주의적 전통(영국)하에서 만들어진 조합주의적 사회보험제도도 구빈법제도였다. 조합주의는 소규모 직업집단과 소규모 계급 내부의 연대성을 강화하는 측면이 있으나, 하나의 계급으로서의 노동의 연대를 저해하였고, 구빈제도는 노동자의 선거권을 박탈하는 동시에 롬펜프롤레타리아트를 창출하였기 때문에 노동계급의 단결과 정치적 동원을 저해하였다. 노동운동의 대응은 다양하게 나타났는데, 숙련노동자와 장인들은 조합주의와 우애조합의 전략을 구사하였으며, 노동조합이 사용자와의 단체협약을 통해 사회문제를 해결하는 방식, 그리고 작은 사회주의적 공동체를 만드는 전략 등이었다. 그러나 이 모든 방식은 여러 측면에서 노동자집단의 분열을 가속화했고, 노동운동의 단결과 연대문제를 해결하지 못했으며, 결국 '연대주의적' 사회보장제도의 도입을 통해서 극복될 수 있었다. 사회민주주의적 노동운동이 사회보장제도를 노동계급의 연대성 강화와 계급동맹의 자원으로 활용한 '연대주의적' 사회복지정책은 다음과 같은 두 가지 특징으로 정리할 수 있다

첫째는 탈조합주의(de-corporatization)와 보편주의(universalism) 전략으로 이는 사회보장제도를 통해 노동계급의 계급 연대성과 다른 계급과의 계급동맹을 강화하는 정책이다. 이 전략은 노동계급을 분열시키고, 파편화된 노동자집단에 새로운 이해관계를 만들어 내는 조합방식 사회보험제도를 철폐하고 사회적 지위와 자원, 그리고 부담을 균등화시키는 '보편주의적 사회보장제도'를 도입하는 것이었다. 물론 여기에는 구빈법제도의 철폐와 노동자를 시장으로 이탈시키는 기능을 함으로써 연대를 약화시키는 사보험에 대한 반대와 억제도 포함된다. 전체 노동계급 및 중간계급 그리고 농민, 자영업자를 하나의 제도로 포괄함으로써 전국민이 단일 제도에 대해 동일한 이해관계를 갖게 되는 보편주의적 사회보장제도는 최대한의 많은 시민들을 정치적으로 동원할 수 있는 수단으로 기능하게 된다. 전체 국민을 하나의 단일한 제도로 포괄하며 조세에 의해 재원이 조달되는 스웨덴의 기초연금제도가 대표적인 경우이다. 2차대전 이후 스웨덴에서 소득비례연금제도의 도입을 놓고 생산직과 사무직간의 대립이 정치적으로 표면화되었을 때(소위 ATP 연금논쟁), 스웨덴 노동운동은 양 집단을 단일한 연금제도로 묶는 보편주의적 정책대안을 성공시킴으로써 생산직과 사무직노동자의 계급동맹을 달성하는 동시에 노동운동과 사민당의 정치 기반을 결정적으로 강화하게 된다.

둘째는 탈상품화(de-commodification) 전략이다. 이 전략은 개인이 노동시장에서 이탈되었을 때 공적 사회보장제도를 통해 가능한 한 높은 수준의 임금대체

을을 보장해 줌으로써 시장에 대한 의존성을 약화시키는 것이다. 즉 사회보장제도를 통해 소비능력을 사회적으로 보장하고, 개인의 노동력에 대한 의존성을 약화시킴으로써 시장에 대한 임금노동자의 의존성을 약화시키는 것이다. 탈상품화 전략은 경제적 불황기에 노동시장에서의 노동자간의 경쟁을 순화시키고, 노동력 판매의 협상과정에서 자본가의 힘에 대항할 수 있는 수단을 제공함으로써 노동계급의 집단성 형성에 기여하는 기능을 수행하게 된다.

노동운동이 사회보장에 대해 적극적으로 관심을 가져야 하는 네 번째 이유는 사회복지 문제에 대한 이슈의 선점, 정책 대안 제시 등의 활동을 통해 다른 계급·계층과의 사회 관계 속에서 노동운동의 '정치적·사회적·이데올로기적 헤게모니'를 강화하고 더 나가 일반 국민에 대한 노동의 사회적 신뢰도와 조직적 위상을 강화할 수 있기 때문이다. 발달된 자본주의사회에서의 사회복지 문제는 전 국민의 이해관계가 동시에 걸려 있는 매우 중요한 부분이 되며, 항상 정치적 쟁점으로 부상될 수밖에 없는 특성을 갖고 있다. 특히 정치 경제 사회 모든 측면에서 대사회적, 대국민적 헤게모니를 강화해 나가야 하는 한국 노동운동에게 사회복지문제는 매우 유용한 아이템이 될 수 있다.

Ⅲ. 한국 사회보장제도의 구조 : 정치적 '연대'의 조건 분석

전술하였듯이 사회보장제도는 노동자의 경제적 이해관계 및 정치적 동원전략에서 중요한 위치를 차지하는데, 여기서는 한국의 사회보장구조가 노동계급 내부의 연대 형성 및 정치적 동맹 형성에 어떤 조건을 갖추고 있는지를 보기로 한다. 95년을 기준으로 우리 나라 사회보장제도는 의료보험의 상병수당 그리고 아동수당을 제외하면 각종 사회적 위험에 대처하는 연금, 산재보험, 고용보험, 의료보험 등 4대 사회보험제도를 갖추고 있으며, 이것은 사회보장제도를 통한 노동계급의 연대와 여러 계급·계층의 정치적 동원 가능성의 '객관적 조건'이 성숙되어 있다는 것을 의미한다.

그러나 95년 기준으로 전체 피용자(임금노동자)의 88.4%가 상병수당(sickness benefit)에서 제외되고 있다. 고용보험은 57%의 임금노동자를 배제하고 있으며, 국민연금은 31.5%의 임금노동자를, 산재보험은 31.2%의 피용자를, 그

4) 김연명, 『ILO의 사회보장기준과 한국 사회보장의 정비과제』, 『한국사회복지학』, 한국사회복지학회, 1997년, 통권 31호 참조

리고 출산수당은 53.1%의 여성근로자를 각각 배제하고 있다.⁴⁾ 한국의 사회보험 제도에서 제외된 이러한 피용자 집단은 거의 대부분이 소기업 근로자 및 5인미만 사업장 근로자, 그리고 계약직 및 일용 노동자층에 해당되며, 결국 이들의 존재는 노동계급의 연대형성과 정치적 동원에 장애요인으로 작용할 '잠재성'을 갖고 있다는 것을 의미한다. 각 사회보험제도별로 좀더 자세히 살펴보자.

〈그림 1〉은 한국의 사회보험제도가 어떤 계급, 계층을 배제하고 있으며, 각 계급, 계층내부에 어떤 분리현상이 나타나고 있는가를 대략적으로 보여주고 있다. 먼저 연금의 경우는 공무원·교사 등 특수직역(공무원연금 및 사립연금가입자)을 제외한 사무직, 생산직 그리고 농어민이 하나의 제도로 묶여져 있다. 그리고 장부계획대로 98년 10월에 도시지역에 국민연금이 확대되면 특수직역을 제외한 모든 계층이 하나의 단일제도(국민연금)로 묶어짐으로써 4대 사회보험 중 노동계급 내부의 연대형성과 여타 계급·계층과의 계급동맹 형성에 가장 유리한 직관적 조건을 갖고 있다.

〈그림 1〉 한국 사회보험제도의 직업집단 분리 모형(98년 현재)

		직업군	연금	의료보험	산재보험 희직급	고용보험
피 용 자		공무원·교사				
		사무직				
	생 산 직	5인이상 사업장				
		5인이하 사업장				
지 역 자	농어민					
	도시지역민					

•비고 1) 굵은 선은 각 계도가 직업집단을 분리시키는 경계, 실선은 직종이 제외되어 있으나 없으나 한 계도로 묶이는 경계를 의미함.

2) 굵은 부분은 98년 현재 사회보험제도에서 제외되는 집단을 의미함.

3) 대거법 및 중소기업에 근무하는 임시직근로자는 적용범위가 나타나 있지 않음.

반면 의료보험은 공무원·교사를 별도의 제도로 분리시키고(‘공무원 및 사립 학교교직원 의료보험’) 다시 사무직노동자, 생산직노동자, 농어민, 도시지역민을 직종과 지역 단위로 수백개의 의료보험조합으로 분리시켜 놓았기 때문에 연

금과는 대조적으로 가장 불리한 조건을 보여주고 있다. 그러나 의료보험 역시 97년 12월에 제정된 국민의료보험법에 의해 98년 10월부터 지역조합과 공교의보가 하나로 통합되기 때문에 계급과 계층의 분리현상은 상당히 약화될 것이며, 김대중정부의 공약대로 완전통합방식으로 전환될 경우는 모든 직업집단이 하나의 제도로 묶여 국민연금보다 더 유리한 조건이 형성된다. 산재보험과 고용보험은 공무원·교사 등과 5인미만 사업장 근로자 및 일용근로자를 동일하게 배제하는 구조를 갖고 있다. 그러나 고용보험과 산재보험이 99년에 5인 미만 사업장까지 확대될 예정이므로 사업장 규모에 따른 분리 현상은 곧 해소될 것이다. 다만 98년 현재 노동계급의 연대와 계급동맹 형성의 객관적 조건이라는 관점에서 보면 국민연금 → 산재·고용보험 → 의료보험 순으로 조건이 형성되어 있다.

이상과 같은 한국 사회보험의 구조에서 몇 가지 의미있는 사실을 발견할 수 있다. 가장 먼저, 한국의 사회보험구조는 노동계급의 연대와 다른 계급의 정치적 동원에 '너무나도 유리한 조건'을 갖추고 있다는 점이다. 특히 사회보험에서 생산직과 사무직이 별도의 제도로 운영되지 않고 단일제도로 묶여 있다는 점이 주목할 만 하다. 연금과 산재·고용보험에서 사무직과 생산직의 분할이 없으며, 역사적으로 볼 때 정치적 동원에 가장 민감한 제도인 연금제도가 사무직과 생산직을 하나로 묶고 있으며 더욱이 농어민과 도시자영업자까지도 하나의 제도로 묶여져 있다. 이러한 국민연금의 가입범위는 비록 공무원과 교사 등 일부 사무직이 분리되어 있다 하더라도 수많은 직업군과 기업 단위로 분산·난립되어 있는 유럽과 라틴아메리카의 나라들과 비교할 때 노동계급의 정치적 동원 및 자영업자, 농민과의 정치적 연대형성에 있어서 상당히 유리한 조건이다. 산재보험과 고용보험제도 역시 많은 나라에서 조합방식 체제로 운영되고 있다는 점을 고려한다면 매우 좋은 조건을 갖추고 있는 것이다. 의료보험의 경우는 수백 개로 분립된 조합방식에 따라 운영되기 때문에 정치적 동원과 연대에 가장 불리한 조건을 형성하고 있다. 그러나 우리 나라의 의료보험조합은 상당한 자치권이 부여되는 서유럽의 의료보험조합과는 달리 보험료, 급여수준 등 핵심 사항에서 국가통제를 받는 방식이고 급여범위의 조합간 격차가 거의 없기 때문에 계급과 계층의 분리 현상은 크게 부각되지 않는다. 그리고 의보의 통합일원화가 시행되면 직업집단의 분리현상은 완전히 사라지게 된다.

또한 사회보험 급여의 임금대체율을 볼 때도 한국 사회보험제도는 노동계급 내부의 연대성을 저해할 정도로 그 차이가 크지 않다는 점이다. 산재보험과, 고용보험의 현금급여가 소득비례제이기는 하지만 소득에 비례한 급여수준이 노동

계급의 분리(cleavage)를 유도할 만큼 크다고 보기 힘들다((표 1)의 급여수준 참조). 그리고 연금의 경우는 특수지역연금제도와 국민연금제도간에는 급여의 격차가 크지만, 사무직과 생산직을 단일 제도에 포괄하는 국민연금은 소득계층간 재분배가 크도록 설계되었기 때문에 오히려 저소득노동자와 고소득노동자의 노후생활 차이를 좁혀 주는 기능을 한다. 다만 국민연금의 장애연금과 유족연금의 임금대체율이 매우 낮으나, 이는 전체 가입자에게 공통적으로 적용되는 것이다. 98년을 기준으로 보면 한국의 사회보장제도가 노동자집단을 분리시키는 경계선은 5인 이하의 사업장 근로자들과 일용직근로자들이다(산재보험과 고용보험). 그러나 이들도 1~2년 안에 단일 제도에 편입될 것이기 때문에 사업장 규모에 따른 노동자집단의 분리현상은 없어질 것이다. 따라서 전반적으로 보면 한국의 사회보장제도가 노동운동의 전략 여하에 따라 생산직 노동자 내부의 연대, 생산직과 사무직의 연대, 그리고 노동계급과 농민·도시자영업인의 정치적 연대를 형성하는데 충분한 조건을 갖추고 있다는 점을 확인할 수 있다.

Ⅳ. 사회보장제도 구조 개혁 전략의 원칙

사회보장제도가 계급·계층의 정치적 동원과 계급연대 형성에 있어서 핵심적인 영역으로 설정된다면 노동운동은 한국 사회보장제도의 구조 개혁 및 최근에 쟁점이 되는 사안에 대해 다음과 같은 전략을 수립할 수 있으며 이를 토대로 구체적인 대응책을 마련할 수 있다.

① 사회보험제도의 적용범위(coverage) 문제

이에 대해서는 가능한 한 모든 직업군을 하나의 단일한 제도로 포괄하여야 한다(단일성 체계). 왜냐하면 단일한 제도로 포괄되는 가입자는 해당 제도에 대해 단일한 이해관계가 형성되며, 이는 최대한 많은 인구의 정치적 동원에 유리할 뿐만 아니라 다른 계급·계층과의 정치적 연대형성에 유리한 조건을 부여하기 때문이다. 이런 이유로 사회보장제도의 단일화와 통합을 놓고 좌파와 우파간에 확연한 입장의 차이가 나타난 것은 결코 우연이 아니다. 유럽의 경험에 의하면 좌파와 노동운동은 가능한 한 많은 직업집단과 인구집단을 하나의 동일한 제도로 통합하는 방향으로 노력한 반면, 우파들은 서로 다른 인구와 직업집단에게 적용되는 별도의 프로그램과 제도를 만들어 가능한 한 직업집단을 분리하려고(devide) 노력



한국의 사회보장제도가 노동운동의 진략 이후에 따라 생산직 노동자 내부의 연대, 생산직과 사무직의 연대, 그리고 노동계급과 농민·도시자영업인의 정치적 연대를 형성하는데 충분한 조건을 갖추고 있다는 점을 확인할 수 있다.

하였다. 따라서 노동운동은 직업·지역·사업장 규모에 따라 사회보험의 단위를 분리한 제도나 혹은 특정 직업군을 별도의 제도로 분리 운영하는 제도에 대해 단일제도로의 통합을 요구해야 한다. 또한 사업장 규모가 작다는 이유로 배제된 소기업 노동자층을 사회보험의 틀로 편입시키는 것도 중요한 과제가 된다.

② 사회보험에서 제공하는 급여 수준 및 범위의 문제

각종 사회보험에서 제공하는 현금급여의 임금대체율을 가능한 한 높이는 방향으로, 그리고 현물급여에 대해서도 가능한 급여 범위를 넓히는 방향으로의 대응이 필요하다(고급여(高給與) 체계). 이것은 두 가지 점에서 근거가 있다. 첫째, 현금급여 수준이 높고 현물급여의 범위가 넓을수록 해당 제도에 대한 가입자의 이해관계가 비례적으로 커지므로 정치적 동원에 유리하다. 둘째, 공적 사회보험 제도에서 제공하는 급여수준이 높고 넓을수록 민간 사보험에 흡수되는 영역은 비례적으로 적어지며, 또한 기업복지부문의 크기가 적어질 가능성이 높다. 사보험의 영역이 적어지면 노동자의 시장의존성을 줄일 수 있고, 이는 노동의 집단성

확보에 유리한 조건을 제공한다. 그리고 기업의 지불능력 차이를 반영하는 기업 복지의 크기를 줄임으로써 기업복지의 차이에 따른 노동자 집단 내부의 분리 현상을 제어할 수 있고, 이는 다시 노동자의 집단성 확보에 유리하게 작용할 수 있다.

③ 사회보험의 보험료 부담 수준 문제

공적 사회보험의 고급여 체계를 유지하기 위해서는 높은 보험료 수준이 필요하다(고부담(高負擔) 체계). 고부담체계는 고급여체계와 마찬가지로 가입자 이해관계의 크기의 증대, 사보험과 기업부문에의 의존 약화 등의 효과를 가져와 노동자집단간의 연대 형성에 유리하다. 고부담은 반드시 '노동자만'의 고부담을 전제로 하지 않는다. 사회보험의 재원부담은 노·사·정 3자 부담의 원칙이 적용되므로, 국가부분의 부담 증대라는 통로가 존재한다. 사회보험방식에서의 고부담-고급여체계는 노사의 높은 보험료 부담을 의미하므로 기업의 경쟁력 강화이데올로기에 취약한 형태이다. 따라서 고부담 체계는 국가부분의 부담 증대와 연계될 필요성이 있다. 또한 노동운동 진영에서 민감하게 반응하는 보험료 인상 문제에 대해서도 재검토할 필요가 있다. 보험료 1% 인상이 노동자에게 심정적인 저항을 불러일으키는 것은 분명하지만, 고부담-고급여체계는 앞에서 본 것처럼 노동자들에게 장기적으로 결코 불리하게 작용하지 않는다. 보험료 부담이 낮을수록 시장을 통해 제공되는 복지와 기업복지 부문이 비례적으로 커질 가능성이 있으며, 이는 집단으로서의 노동자에게 결코 유리한 환경을 제공하지 않는다.

④ 사회보험의 관리운영체계 문제

사회보험의 관리운영체계는 가능한 한 통합체제로 운영되는 것이 유리할 것이다. 이는 행정의 효율성이나, 과도한 관리운영비의 절감 측면뿐만 아니라, 노동자에게 사회보험이 '사회 암금'임을 인식시키는 부수적 효과도 있다.

지금까지 서술한 네 가지 전략의 상호관계에 대해서도 주의를 기울일 필요가

5) 한국의 공적 사회보장제도가 노동자 집단을 분리하는 효과가 낮는데 반해 노동자복지의 다른 한 축을 이루는 기업복지 는 노동자의 분리를 강화하는 요인으로 작용하고 있다. 간단한 예로 재벌기업 근로자와 중소기업 근로자가 받는 각종 교육비와 의료비 등의 수준을 비교해 보면 된다.
6) 이것은 아르헨티나, 칠레 등 남미의 여러 나라와 조합주의적 사회보험 방식이 주요 사회보장형태인 유럽대륙국가(독일, 프랑스, 이태리) 등에서 나타난 현상이다.

있다. 첫째, 조합방식 사회보험에서의 고부담-고급여체계는 조합간 급여수준의 격차로 노동자의 집단성을 강화하기 보다는 노동자의 분리를 가속화할 가능성이 있기 때문에 가능한 한 단일 제도 안에서의 고부담-고급여 체계가 유리한 환경을 조성한다. 즉, '단일제도-고부담-고급여-통합행정체계'로 이어지는 패키지 전략이 필요하다. 둘째, 이러한 패키지 전략에서 사회보험 가입자(노동자)의 참여구조를 확보하는 것이 무엇보다도 중요하다. 우리나라 사회복지제도의 특징 가운데 하나는 모든 복지제도의 운영과정이나 정책결정과정에서 가입자의 (심지어는 '자본 조차도) 의사결정 권한이 철저하게 배제되어 있다는 점인데, 이는 사회보험의 기금운영이나 보험료율의 결정, 급여수준의 결정, 보험제도의 관리운영 전반에 나타나는 현상이다. '참여'는 형식논리상 매력적이고 당위적인 명제이지만 사회보장을 통한 '집단성'의 확보라는 명제를 구체화하는데 있어서 필수 불가결한 수단이기도 하다. 노동자의 참여를 실제로 보장할 수 있는 참여구조의 확보는 연금기금운용위원회, 의료보험조합운영위원회의 참여 같은 간접 참여 방식 혹은 가입자 대표의 직접참여 방식 등 다양한 형태로 나타날 수 있다.

V. 개별 사회보장제도의 대응 방안

지금까지의 논의를 토대로 최근에 제기되고 있는 한국 사회보장제도의 구조 개혁 논의에 관한 노동운동의 대응 전략을 논의해 보기로 한다.

97년 초부터 진행된 국민연금제도의 구조개혁 논의는 국민연금이 저부담-고급여체제가기 때문에 장기적으로 재정불균형을 보일 수밖에 없으며, 따라서 ① 임금대체율을 낮추거나(저급여) ② 보험료부담 수준을 상향 조정하거나(고부담) ③ 연금수급 개시 연령을 높리는 방향으로 요약된다. 97년 12월에 국민연금제도 개선 기획단에서 임금대체율을 중간소득자 기준 70%(40년 가입시)에서 40%로 낮추는 안을 제시하였고, 98년 3월에 복지부는 55%의 임금대체율을 제안하는 법률을 제안하였다. 국민연금의 임금대체율은 가능한 한 고급여 쪽으로 대응하는 것이 노동자에게 경제적, 정치적으로 유리하다는 것은 앞의 논의과정에서 유추할 수 있다. 특히 97년 3월 개정 근로기준법에 의해 도입이 확정된 기업연금제도가 대기업과 중소기업의 지불능력 차이로 인해 노동자집단을 중심부와 주변부로 분리하는 효과가 클 것으로 판단되기 때문에 국민연금의 고급여체계는 어떤 형태로든 시행되게 될 기업연금을 주변화하는 효과도 기대할 수 있을 것이다. 복

지부는 또한 국민연금기금의 운용방식에 있어서는 가입자의 참여를 확대하는 쪽으로 안을 제시했으나, 공공자금관리기금법 폐지나 재정융자특별회계법의 개정안이 제시되지 않았다. 연금기금운용의 민주성과 투명성 확보를 위해 노동자의 참여구조를 확보하는 문제는 기금의 막대한 규모 때문에 단순한 '참여' 이상의 정치적 의미를 갖고 있다. 노동운동이 연금기금의 통제권에 대한 지분이 많으면 많을수록 노동운동의 정치적 입지를 강화하는데 노동운동이 쓸 수 있는 카드의 종류가 많아질수록 명백하다.⁷⁾

따라서 기금배분과정에서의 노동운동의 참여권 확보가 중요한 의미를 갖는다.

의료보험 개혁문제에 대한 노동운동의 대응은 통합일원화방식의 도입이다. 의보의 통합일원화는 대기업 노동자와 중소기업 노동자, 그리고 농민, 도시자영업자를 단일한 제도로 묶는 것이기 때문에 정치적 동원전략에 부합되는 대응 방안이다. 그리고 통합방안은 대자본(재벌기업)이 통제하는 의보 적립금의 통제권을 공적 영역으로 이동시킴으로써 노동의 통제를 강화할 수 있는 효과도 있다. 의료보험의 통합은 기존의 공교의보와 직장의보의 적립금을 급여 확대에 사용할 수 있다는 점에서 급여범위를 확대시킬 수 있다. 그러나 96년부터 급팽창하는 보험진료비 최근의, 높아진 의료 욕구, 노인인구의 증가 등으로 이 효과는 지속성을 띠기 어려울 것으로 판단된다. 따라서 의보통합과 보험료 인상 및 비용을 유발하는 수가체계에 대한 개편이 동시에 병행되어야 한다. 보험료인상은 급여 확대를 가져오고 이는 민간보험으로 탈출하려는 층을 공적 의료보장제도로 묶어 둘 수 있으며, 이는 계급 계층의 연대성 확보에 긍정적으로 작용한다. 의료보험의 저급여체계가 고착되면 노동자의 의료욕구 해결은 시장과 기업부문으로 전가된다. 시장을 통한 해결은 많은 노동자가 시장가격으로 형성된 의료서비스를 구매하게 된다는 것, 즉 비급여 부분이 확대된다는 것을 의미하는데 이는 노동자에게 더 많은 의료비를 지출할 것을 요구하게 된다. 기업부문을 통한 해결, 즉 노사 단체협약으로 사용자로 하여금 일정한 의료비를 부담하게 하는 전략은 기업의 지불능력 차이로 인해 대기업 근로자와 중소기업 근로자의 분리를 가속화시키는 방향으로 작용한다.⁸⁾

따라서 어떤 경우든 노동자 집단의 연대에 긍정적으로 작용하지 않는다. 결국 의료보험도 저부담-저급여체제보다는 고부담-고급여체제로의 구조 개편이 노동

7) 스웨덴 사민당은 ATP 연금 시행으로 생성된 막대한 기금을 주택문제 해결의 지원으로 사용함으로써 사민당의 정치적 입지를 강화시킨 경향이 있다.

8) 의료보험의 급여범위가 매우 제한적이기 때문에 이미 상당수의 대기업에서는 근로자에 대한 의료비 보상이 단체협약을 통해 시행되고 있는 상황이다.

자에게 경제적으로도 유리하며, 정치적 동원전략에도 부합된다.

산재보험의 최근 쟁점은 경쟁체제의 도입인데, 재경원의 입장은 민간보험회사도 근로복지공단이 운영하는 산재보험업무에 참여할 수 있도록 한다는 것이 핵심이다. 산재보험의 경쟁체제 도입은 산재보상 및 재활에서 공공부문(근로복지공단)과 민간부문(보험회사)으로, 그리고 민간부문은 다시 보험회사별로 노동자 집단을 분할 관리하게 되므로 산재문제에 대한 노동계급의 이해관계를 파편화·국지화할 것이다. 즉, 대기업근로자는 민간부문으로 이동하고, 중소기업근로자는 공공부문에 존속하게 됨으로써 산재보험에 대한 단일한 이해관계가 형성되지 못하게 되며, 결국 정치적 동원전략과도 근본적으로 배치된다. 또한 기금 통제권의 상당부문이 정부에서 자본으로 넘어가게 된다. 따라서 산재보험의 경쟁체제 도입은 노동자의 연대감 형성과 정치적 동원에 극히 부정적 영향을 미치게 될 것이므로 단일제도의 유지가 노동계급의 이해관계와 부합된다고 할 수 있다.

산재보험에 대한 노동운동의 대응 전략이 '민영화 반대와 기존 제도 고수'에 한정될 경우, 대응의 설득력이 떨어진다. 왜냐하면 산재보험제도는 아직 개선할 여지가 있으며, 특히 산재병원의 관료주의 문제가 존재하기 때문이다. 따라서 단순한 민영화 반대가 아니라 기존 산재보험제도 및 산재병원 운영의 비효율성과 무책임성을 보완할 수 있는 대안이 필요하다. 예를 들어 관료주의 폐해로 나타나는 의료진의 불친절에 대한 불만, 산재병원의 적자 극복에 대한 대안, 산재환자의 참여구조 확보, 산재보험운영의 민주화, 재활의료체계의 강화, 책임경영 강화 같은 '시장 중심의 대안(민영화)에 대항할 수 있는 논리가 함께 제시되어야 한다. 또한 5인 미만 사업장 근로자의 산재적용도 가능한 한 많은 노동자를 단일 제도로 묶어 내고, 사회보험에 의한 노동의 분절화를 막는 중요한 대응 전략이 된다.

고용보험은 IMF 구제금융이 시작되기 전까지 실업급여사업은 30인 이상 사업장, 고용안정사업과 직업능력개발사업은 70인 이상 사업장으로 적용범위가 설정됨으로써 기업규모에 따른 노동계급의 분리 가능성이 존재했으나, 99년 7월까지 5인미만 사업장은 물론 임시직과 일용직을 포함한 전체 피용자가 고용보험제도로 편입될 것이기 때문에 노동계급 내부의 분리현상은 없어질 것이다. 현재의 쟁점은 전체 임금근로자의 차원에서 조직된 노동운동이 조직되지 않은 노동자(98년에 고용보험 미적용 사업장에서 해고된 근로자)의 실업대책을 대변하는 문제, 그리고 실업급여의 수급기간 및 수준을 향상시키는 문제이다. 전자의 정책 대안은 실업보험 마적용자와 이미 실업급여가 종료된 실업자에 대한

'실업부조' 제도의 도입, 후자는 실업급여 최저기간을 60일에서 ILO 기준인 180일로 연장하는 요구가 가능하다. 실업부조제도의 도입은 조직 노동자와 미조직 노동자간에 실업문제를 고리로 정치적 연대가 형성될 수 있는 매우 중요한 사안이다.

V. 결론

사회보장제도를 노동계급의 연대 형성 및 다른 계급·계층의 동맹 전략의 영역으로 사용한 것은 그 성공 여부를 떠나 스웨덴만의 경험은 아니며, 전후 독일 이탈리아 오스트리아의 노동운동에서 공통으로 나타났던 현상이다. 이것은 이 전략이 어느 정도 역사적 보편성을 띠 수 있음을 의미한다고 볼 수 있다. 따라서 점차 복지제도의 형식과 틀을 갖추어 가는 한국의 상황에서 사회보장운동의 첫 발을 내디딘 노동운동은 이 전략의 효용가치를 진지하게 검토할 필요성이 있다. 왜냐하면 한국 노동운동의 사회보장요구 투쟁이 노동계급 내부의 연대와 다른 계급 계층과의 정치적 연대를 꾸려 내는 정치적 동원의 자원이 될 수 있으며, 더 나아가 전반적인 사회개혁의 동력이 될 가능성이 충분하기 때문이다. 물론 현재 한국 사회에서 쟁점이 되고 있는 재벌구조 개혁, 정리해고나 기타 노동조건 문제 등도 노동운동의 정치적 연대와 동원의 자원이 될 수 있으며 사회보장문제가 이 유일한 동원의 자원은 아니다.

필자가 강조하고 싶은 것은 사회보장제도는 임금근로자 뿐만 아니라 농민, 도시자영업자, 빈민 등 모든 계급과 계층의 이해관계가 동시에 걸려 있기 때문에 다른 어떤 사안보다 계급 계층의 정치적 연대 혹은 동맹형성에 유리하며, 정치적 동원의 폭과 강도도 넓어질 수 있다는 점이다. 이런 의미에서 한국의 노동운동은 사회보장요구 투쟁에 지금보다는 더 많은 무게와 관심을 두어야 할 것이다. 한국의 사회보장제도가 노동계급의 연대를 정치적으로 방해하는 방향으로 작용할지 아니면 다른 계급 계층과 정치적으로 연대하고 동원하는 방향으로 작용할지 여부는 노동운동이 어떤 형태의 사회보장 전략을 취하느냐에 달려 있다. ❖