



좀 더 ‘변혁적’인 장기 계획의 등장을 기대한다

김교성 | 한국사회복지정책학회장
중앙대학교 사회복지학과 교수

우리 사회는 지난 50년간 다양한 분야에서 괄목할 만한 성장을 이루어 왔다. 대기업 중심의 수출 주도형 전략을 통해 압축적 경제성장을 달성했으며, 절차적 민주주의의 확대와 실질적 민주주의의 정착을 위해 노력을 지속하고 있다. 사회정책 분야도 예외는 아니다. 양적 성장의 결과로 발생한 여러 사회문제에 대응하기 위해 다양한 사회보장제도를 도입하여 단기간에 기본적인 체계를 확립했다. 특히 외환위기 이후 심화된 양극화 현상은 사회안전망 구축에 대한 구성원의 합의를 도출하며 제도의 발전과 예산의 확장을 가져왔다. 전반적인 제도의 관대성과 보편성 측면에서 다소 미흡한 점이 관찰되지만, 제도 구성의 완결성이나 복지 지출의 규모에 비추어 볼 때 선진 복지국가를 ‘따라잡기’ 위한 전략은 일부 성공

한 것처럼 보인다.

다만 오랜 노력과 지속적인 확대에도 불구하고 성과는 그리 좋아 보이지 않는다. 불평등과 관련된 다양한 지표가 이를 예증한다. 일부 상류층이 전체 소득의 상당 부분을 독식하고, 불평등 현상이 지속되는 속성을 가지며 구조화되고 있다. 불평등 현상은 자살률, 범죄율, 출산율 등과 높은 상관관계를 보이며 나쁜 사회 현상들까지 추동하고 있다(김교성, 2016, p. 182). 사회정책과 안전망이 제 역할을 하고 있는지 의문이 들 수밖에 없다. 복지국가의 기본적인 가치와 철학이 내재되어 있는 실질적이고 종합적인 계획이 필요한 시점이다. 헌법에 명시되어 있는 ‘모든 국민의 인간다운 생활’을 보장하기 위한 국가의 의무와 책임이 반영된 명확한 비전과 목표가 제시될 필요

가 있다. 비전과 실행 계획에 대한 동의가 이루어진다면, 복지 확대를 위한 정치적 지지를 얻는 것은 물론 증세에 대한 저항도 축소될 것이다.

일반적으로 기본 계획이나 장기 계획은 보수적으로 작성되는 경향이 있다. 미래를 지나치게 안정적으로 조망하거나, 목표 달성 및 계획 실행의 실패를 두려워하기 때문이다. 현 체계의 기본 구조에 안주하면서 변화하는 시대의 흐름에 눈을 감고 귀를 막게 된다. 하지만 쉽게 달성할 수 있는 목표를 설정하고 현실적인 계획에 집중하다 보면 핵심 문제를 해결하기 어렵고, 문제가 더 심각하게 악화되거나 다른 문제의 등장을 유발할 가능성이 높다. 미래 모습에 대한 정확한 진단에 기초하여 변화하는 상황에 대응할 수 있는, 좀 더 획기적인 계획 수립이 요구되는 이유다.

우리나라 사회정책의 근간은 사회보험제도에 있다. 최근 '돌봄'에 대한 욕구와 관심이 증가하면서 다양한 사회서비스제도가 확대되었지만 여전히 보장체계의 중심에는 기여에 기반한 사회보험이 자리하고 있다. 압축적 대상 확대를 위한 전략적 대응과 고전적 복지국가의 확산(diffusion)에 따른 결과이다. 사회보험은 남성 생계부양자와 가부장적 가족을 대상으로 한 복지 패러다임의 유산이다. 제조업 중심의 산업사회에 적합한 방식으로, 성별 분업이 확고했던 전형적인(?) 가족의 생활을 보장하기 위해 가족임금과 더불어 제공되었던 사회적 급여의 대표적인 수단이었으며, 구사회적 위험을 예방하고 대

응하기 위한 역사적 복지국가의 핵심 제도였다.

역사적 복지국가는 안정된 노동시장과 인구·가족구조를 기반으로 '황금기'를 구가했다. 핵심 토대는 노동 중심 복지체계와 가부장적 가족 체계다. 그러나 최근 불안정 노동이 확산되고 저출산·고령화 현상이 보편화되면서 이 복지체계에 균열이 발생하기 시작했다. 우선 4차 산업혁명으로 대변되는 기술 발전으로 인해 괜찮은 일자리는 지속적으로 감소하고 있다. '고용 없는 성장'과 '임금 없는 성장'이 확산되면서 불안정 노동 역시 일상이 되었다. 인지자본주의와 플랫폼 노동이 확대되고 고용 관계가 모호해지면서 이제 누가 생산 활동에 참여하는 진정한(?) 노동자인지 알기 어려운 시대가 되었다. 삼각 고용 관계가 확산되고 비정규 고용의 다각화가 추진되면서 사용자가 누구인지도 불명확해졌다. 사회보험 가입을 위해 완전한 '노동자성'을 인정하고 판단하는 새로운 규범과 절차가 필요해진 것이다(김교성, 백승호, 서정희, 이승윤, 2018). 현 보장체계와의 부정합성이 부각되는 지점이다. 복지국가의 핵심 가치인 노동윤리와 노동자 간 연대, 결속 등을 기대하기 어려워진 것도 사실이다. 사회보험은 자본과 노동 간 장기적인 관계가 성립되지 않을 경우 제도의 운영 자체가 불가능하다. 사각지대 문제가 우리나라 사회보장 정비의 가장 중요한 과제로 자리매김한 것도 오래전 일이다. 완전고용의 신화가 무너지면서 핵심 제도의 지속가능성에 의문이 제기되기 시작한 것이다

(김교성, 2016).

임금 안정화 정책의 결과로 충분한 수준의 가족임금을 제공하는 일자리가 부족해지면서 전통적 생계부양자 모델의 기본적인 가정에도 금이 가기 시작했다. 많은 여성들이 주변화된 노동시장에서 불안정 노동에 종사하게 되었고 인구·가족구조도 급변했다. 돌봄과 돌봄노동에 대한 인식과 태도가 변화하면서 복지 급여의 수급 자격에 대한 생각 역시 크게 변화하기 시작했다. 모든 구성원이 사회적으로 유용한 활동에 참여하고 있으므로, 유급 노동에 참여하는지 여부와 상관없이 공유 자산 배당에 충분한 자격을 갖추고 있다는 주장이 생겨났다. 동시에 개인적 자율성에 대한 인정과 비자발적 경제적 의존으로부터의 탈피에 주목하면서 급여 수급의 단위를 가구주가 아닌 개인에게 이전하는 ‘개인주의’ 모델에 대한 선호가 확대되었다. 여성의 경제적 독립과 협상력을 강화하는 동시에 동등한 참여를 가능하게 할 새로운 형태의 사회적 급여가 필요해진 것이다(김교성, 이나영, 2018).

다가올 미래 사회에는 이러한 추세와 요구가 더욱 확산될 것으로 확신한다. 따라서 새롭게 마련될 장기적인 종합 계획은 현 복지체계에 기반한 모수적 개혁에 그쳐서는 안 될 것이다. 현재와 미래의 모습에 부정합한 사회보장체계의 중심을 변화시킬 ‘변혁적’ 제도에 대한 기획을 심도 있게 고민해 봐야 할 시점이다. 정치적 거래와 타협으로 얼룩진 점증주의적 변화에 만족하지 말고, 패

러다임의 전환을 가져올 수 있는 획기적 사고와 비판적 성찰, 그리고 과감한 용기가 필요하다.

복지국가 연구의 ‘역사적 제도주의’ 관점에서 사회정책의 발전 과정을 들여다보면 ‘경로의존(path dependency)’이라는 용어가 자주 등장한다. 기존 제도의 구조와 내용이 유지되는 경향을 의미하는 것으로, 관점 자체가 제도의 변화를 관찰하는 데 다소 취약하다는 평가를 유발하는 주된 개념이다. 지구적 차원의 큰 흐름과 변화에 주목하면서 미래 사회를 정확하게 진단하고 조망하여 기존의 경로를 파괴(breaking)하고 오히려 변화를 추동할 수 있는, 좀 더 획기적이고 변혁적인 장기 계획의 출현을 기대해 본다. ■

참고문헌

- 김교성. (2016). 이 시대 복지국가의 쓸모?: 불평등 문제 해결을 위한 제언. 비판사회정책, 52, 179-222.
- 김교성, 백승호, 서정희, 이승윤. (2018). 기본소득이 온다. 사회평론아카데미.
- 김교성, 이나영. (2018). 젠더협곡을 넘어 젠더정의로: 가부장적 복지체제의 균열과 변혁적 대안. 한국사회복지학, 70(2). 발간 예정.