

한국 복지의 새판 짜기를 위한 문제 인식과 방안 모색

홍경준

(성균관대학교 사회복지학과)

[요약]

체제의 전환은 정책의 변화나 정부의 교체보다는 덜 자주 발생한다. 사회경제 연합, 정치경제 제도, 공공정책의 양상이라는 체제를 구성하는 세 가지 요소 모두의 변화가 이루어질 때 체제의 전환은 가능하다. 이 연구는 한국 생활보장체제의 전환 가능성이 상당히 높은 지금의 시점에서 필요한 과제를 모색하는 것을 목적으로 한다. 이를 위해 2절에서는 한국 생활보장체제의 전개과정과 특성을 필자의 선행연구들에서 주장한 ‘개발국가형 생활보장체제’의 관점에서 살펴보았다. 3절에서는 한국 생활보장체제의 전환을 위해 필요하다고 생각하는 3가지의 과제를 제시하였는데, 그것은 정치제도의 개혁, 재정지출 구조의 개혁, 그리고 비공식 취업의 축소 등이다. 이러한 과제들은 사회경제 연합의 변화와 새로운 정치경제 제도의 등장을 요구한다는 점에서 체제전환과 관련한 정책적 과제이다. 한편, 4절에서는 한국 사회복지의 새판 짜기와 관련하여 우리 학문 공동체에 붙여보고 싶은 두 가지의 토론거리를 결론을 대신하여 제기하였다.

주제어: 체제전환, 개발국가형 생활보장체제, 정치제도, 재정지출 구조, 비공식취업

1. 문제의 제기

자본주의 사회에서 집합적으로 생활을 조직화하는 일반적인 방식인 ‘등가교환’은 이제 근로시민의 생활을 적절하게 보장하기 어렵게 되었다. 이태백과 사오정(20대 태반이 백수, 45세 청년)이라는 냉소적인 조어가 등장한지 벌써 20년 가까이 되었지만 현실은 나아지진커녕 더 나빠졌다. 4차 산업혁명이 시작된 지금, 대선 후보자들의 최우선 공약이 일자리와 고용 관련 공약들이라는 점은 그 공약들의 실

현 가능성과는 무관하게 노동력과 임금의 등가교환을 통해 생활을 조직화하는 방식이 지금, 여기에서 잘 작동하고 있지 않음을 역설적으로 보여준다. 생활조직화에 필요한 각종 자원들이 집단의 중앙으로 거둬진 후 중앙이 마련한 특정한 기준에 따라 다시 나뉘지는 '재분배'라는 생활조직화 방식은 어떠한가? '복지국가'라는 중앙에 의해 주도되는 사회보장제도가 오늘날 재분배에 기초한 생활조직화 방식을 대표하지만, 한국은 여전히 '저복지-저부담'을 특징으로 한다. 혈연과 지연으로 엮인 폐쇄적 공동체의 구성원들 사이에서 생활에 필요한 자원들이 오가는 연복지(緣福祉)¹⁾는 '호혜'에 기초한 생활 조직화 방식임에는 틀림없지만, 지나치게 빠른 변화가 일상화된 한국에서는 이미 희미해진 옛사랑의 그림자로 전락했다. '사회적 경제'라는 개방적 공동체를 통해 호혜의 생활 조직화 방식을 되살리려는 시도가 정부와 시민사회에 의해 시도되곤 있지만, 그 앞날이 어떠한지에 대해서는 쉽게 낙관하기 어렵다.

결국, 등가교환이나 재분배, 그리고 호혜라는 제각기 다른 집합적 생활 조직화 방식들 모두가 지금 여기에선 제대로 작동하고 있지 않다. 여러 연구자들이 저마다의 분야에서 나름의 개념들과 이론들로 우리 사회의 곤란함과 어려움을 묘사하고 설명하지만, 말하고자 하는 바는 거의 같다. 시스템이, 체제가, 제도가 제대로 작동하고 있지 않다는 것 말이다. 그 원인에 대한 해명과 완화를 위한 방안 또한 많다. 문제의 발견과 정책의 집행이 정책형성과정의 시작과 끝이라는 사회복지정책론 교과서의 서술이 아니더라도 사회복지 전문가들은 복지와 관련한 우리사회의 문제와 그 문제에 대응하기 위한 복지정책의 대안 목록을 어렵지 않게 작성할 수 있다. 이 글에서 그런 작업을 하고자하진 않는다. 첫 번째 이유는 기획자가 요구한 것이 그게 아니기 때문이며, 두 번째의 이유는 정책대안의 목록보다 앞서 생각하고 해결해야 할 일들이 있다는 나의 생각 때문이다. 나는 한국사회의 모든 시민들이 그런대로 적당하게 생활을 보장받으면서 살아가기 위해서는 정책대안의 마련과 실행에 앞서 살필 문제와 대결할 과제가 존재한다고 생각한다. 고장나버린 커피 자판기에 동전을 넣어봤자 제대로 된 커피가 나오리는 없다. 하지만, 커피 자판기를 고치는 일은 비용이 많이 들 뿐 아니라 우리의 경우엔 자판기 수리 기사를 부르기도 쉽지 않은 형국이었다. 그런데 자판기 수리 기사를 부를 수 있는 흔치 않은 기회가 왔다. 달리 말한다면, 지금은 흔치 않게 열리는 체제전환(regime change)의 가능성이 상당히 높은 시기라는 생각이 든다. 체제(regime)는 특정 시기 동안의 정책, 가령 일자리 중심 노인복지정책이나 적자재정, 균형예산, 교환을 유지와 같은 용어보다는 훨씬 더 포괄적인 개념이다. 또한 노무현 정부나 박근혜 정부와 같은 개개의 정부보다도 추상수준이 높다. 물론 대의민주주의 정치시스템, 자본주의 경제시스템, 공화주의 헌정시스템 등과 같은 시스템보다는 덜 포괄적이며, 추상수준 또한 낮다. 체제는 상당한 기간 동안 안정적으로 지속된다는 특성을 가지기 때문에 다른 체제로의 전환은 정책의 변화나 정부의 교체보다는 덜 흔하다.

일본의 체제전환을 연구한 펨펠(Pempel, 1998)은 체제를 구성하는 세 가지의 핵심적 요소로 사회경제 연합, 정치경제 제도, 공공정책의 양상을 든다. 나라를 움직이는 광범하고 일관성 있는 방향(공공정책)이 존재하며, 그러한 움직임이 부여하는 권력을 행사하는 집단들(사회경제 연합)이 있으며, 그

1) 연복지(緣福祉: relation-based welfare)는 혈연, 지연 등 비공식적 연결망으로 엮어진 폐쇄적 공동체의 구성원들 사이에서 선물교환이나 일반화된 교환 방식으로 이루어지는 재화와 서비스의 이전을 말한다. 이에 대해서는 홍경준(1999)을 참조하라.

런 집단들이 권력행사의 통로로 활용하는 규칙들(즉, 정치경제 제도)이 체제를 특징짓는다는 것이다. 켐펠은 체제내적 변화와 체제 자체의 변화를 판단할 수 있는 지표도 제시한다. 그에 따르면 1 서열의 변화는 어떤 체제의 세 가지 핵심요소 중에서 한 가지 요소의 변화만으로 한정된다. 김대중 정부에서 이루어진 공공부조의 전면적 개혁, 이명박 정부의 햇볕정책 폐기 등은 우리 사회에 큰 영향을 미치는 공공정책의 변화 사례이지만 사회경제 연합이나 정치경제 제도의 변화 없이 진행되었다. 1987년 민주화 이후 지난 6차례의 정부교체 기간 동안 사회경제 연합을 구성하는 핵심 엘리트들은 추가, 탈락, 대치되거나 복귀하였지만 공공정책이나 정치경제 제도의 광범위한 변화는 거의 수반되지 않았다. 이러한 변화는 1 서열의 변화로 체제내적 변화라고 볼 수 있다. 정부부처의 신설이나 폐지, 국회의 의사결정 규칙 변화와 같은 정치경제 제도의 변화 또한 마찬가지다.

2 서열의 변화는 더 근본적이다. 2개 이상의 요소들이 상호 연관적으로 변화하는 것으로 상당한 충격을 가하지만, 그럼에도 체제 자체의 변화로 판단하긴 어렵다. 1950년대의 스웨덴에서 이루어진 변화는 2 서열의 변화로 평가할 수 있다. 이 시기에 공공정책의 변화는 컸다. 1953년에 도입된 건강보험제도와 그 뒤를 잇는 보충연금제도(Allmän tilläggspension; ATP)는 평등주의적 지향이 강한 보편적 복지로부터 생애주기의 위험을 분산하는 보편적 복지로의 전환을 의미했기 때문이다. 또한 이와 함께 사회경제 연합의 변경도 이루어졌다. 노동자와 농민에 기초한 '적-녹 동맹'이 블루 컬러 노동자와 화이트 컬러 노동자 사이의 '적-백 동맹'으로 전환되었기 때문이다. 하지만, 이러한 중대한 변화 역시 체제 자체의 변화는 아니었다. 민주적 조합주의 제도나 사회민주주의 복지국가에 대한 스웨덴의 지향이 변화하지는 않았기 때문이다.

체대로 작동하지 못하는 한국의 생활보장체제 역시 마찬가지다. 민주화 이후 한국의 사회복지는 상당한 규모로 확대되어 왔지만, 체제의 전환이 이루어지지는 않았다. 김대중 정부와 노무현 정부 동안 진행된 정책 변화가 한국 복지국가의 태동을 가져왔지만, 그것은 프로그램 수준의 변화이며 체제의 전환이 이루어진 것이 아님을 나 또한 다양한 경험적 자료와 이론적 논의를 통해 주장한 바 있다(송호근·홍경준, 2006).

체제 자체의 변화, 즉 체제전환이라고 할 수 있는 변화는 정치경제 제도, 사회경제 연합, 공공정책의 세 가지 요소 모두에서 상호 연관된 변화가 발생하는 상황이다. 3 서열의 변화라고 할 수 있는 이러한 변화의 시나리오는 다음과 같다. 변경된 사회경제 연합이 권력을 획득하고, 새로운 정책의 양상이 만들어진다. 또한 새로운 정치경제 제도의 요구가 실현되면서 과거의 사회경제 연합과 그 지지자들의 권력기반은 약화된다. 새로운 사회경제 연합이 주도한 공공정책의 변화가 새로운 정치경제의 제도적 구도를 형성하는데 까지 확산되면 이제 체제의 전환을 말할 수 있게 된다.

이 글의 전개는 다음과 같다. 우선 2절에서는 여전히 지속되고 있는 한국 생활보장체제의 전개과정과 그 특징을 묘사할 것이다. 나의 여러 선행연구를 통해 주장하고 검토한 것이므로 2절은 새로운 것이 없다. 3절에서는 체제 전환을 위한 과제를 살펴본다. 정치경제 제도, 사회경제 연합, 공공 정책의 세 가지 요소 모두에서 주된 변화가 발생하기 위해서는 다양한 과제가 필요하지만, 3절에서는 정치제도와 정책의 요소에 초점을 둔다. 하지만, 여기에서 언급하는 정책의 목록이 복지 정책의 대안 목록과는 다르다는 점을 강조하고 싶다. 영국 거시경제정책의 변화를 탐구한 홀(Hall, 1993)에 따르면, 정책

변화의 차원들은 다층적이다. 홀이 제시한 경제정책의 영역을 예로 든다면 이자율의 조정이나 정부재정 운용 방식 등 프로그램 수준에서의 변화는 존재하지만, 정책의 목표와 그 달성을 위한 정책수단은 동일하게 유지되는 변화는 1차원적 변화이다. 또한, 정책 목표는 변화하지 않지만 그 달성을 위해 새로운 정책수단이 도입되는 2차원적 변화가 있다. 마지막으로 드문 일이긴 하나, 정책 목표 그 자체의 변화가 초래되는 3차원적 변화도 존재한다. 여러 차원의 정책 변화를 염두에 둔다면, 3차원적 변화가 체제의 전환과 관련한 것이라 할 수 있다. 3절에서 제시하려는 정책들이 현실화하려면 사회경제 연합의 변경이 필요하며, 새로운 정치경제 제도의 등장과 맞물려야 한다. 4절에서는 한국 사회복지의 새판 짜기와 관련하여 우리 학문 공동체에 붙여보고 싶은 두 가지의 토론거리를 결론을 대신하여 두서없이 말하려 한다.

2. 개발국가형 생활보장체제의 전개와 그 특성

1960년대부터 1990년대 초반까지 한국의 생활보장체제²⁾는 고생산성 부문과 저생산성 부문이 서로 다른 고용보장제도와 사회보장제도의 연계를 통해 남성생계 부양자를 껴안는 방식으로 형성, 전개되어 왔다. 한국 생활보장체제의 이러한 특성은 계약적 지대(contingent rent)—경제의 파이를 확대하는 과정에 헌신할 것을 전제로 참여자들에게 개발 국가가 제공하는 각종 산업정책과 관치금융 등의 특혜—에 기초한 개발전략을 원활하게 재생산하는 조건이었다. 나는 게임이론에 기초하여 한국의 생활보장체제를 국가(S)와 두 개의 집단(A: 저생산성 부문, B: 고생산성 부문)³⁾으로 구성된 근로시민들 사이에 이루어지는 계약적 지대 게임으로 분석한 바 있는데(Hong, 2008), 이를 여기에 옮기면 다음과 같다.

근로시민들의 재산권 보호에 대한 협약이 존재하며, 이를 유지하기 위한 최소한의 공권력 유지비용을 $2t$ 라 하자. 물론 이러한 비용은 집단 A와 집단 B가 각각 부담하는 조세 t 를 통해 충당하며, 이러한 조세는 효율성의 훼손이 없는 최적조세수준이라 하자. 만일 이러한 게임이 되풀이 될 경우, 이러한 국가는 국방과 외교, 치안 유지 등 개인의 자유와 사유재산을 보호하기 위한 최소한의 활동만 수행하는 야경국가라고 할 수 있다.

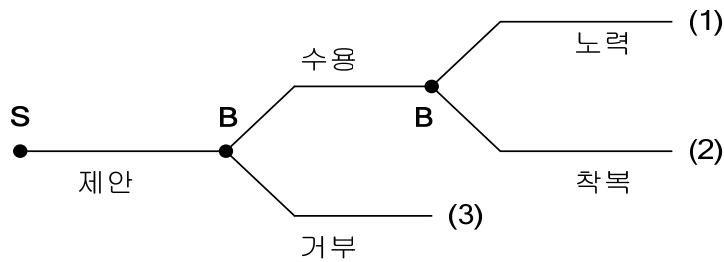
이제 다음의 가능성에 대해 생각해보자. 즉 국가(S)는 산업화를 통한 발전에 관심을 가지고 있고, 그에 따라 고생산성 부문(B)에게 s 만큼의 보조금 지급을 제안한다. 만일 B가 S의 이러한 제안을 거부한다면 게임은 종결된다(〈그림 1〉의 결과 3). 반대로 B가 S의 이러한 제안을 받아들인다면, S는 저생산성 부문(A)에게 τ 라는 추가적인 조세를 부과하여 재원을 마련한 뒤 B에게 보조금을 지급한다.

2) 생활보장체제는 인간의 생활(the livelihood of man)을 집합적으로 조직화하는 등가교환, 재분배, 그리고 호혜라는 세 가지 방식들이 일정 기간 동안 비교적 안정성을 가지고 결합되어 있는 양상을 말한다(洪峒駿, 2016).

3) 고생산성 부문과 저생산성 부문이라는 용어는 게임의 결과라고 할 수도 있고, 역사적 전개과정에서 이미 등장한 사회경제연합을 지칭한 것으로 이해할 수도 있다.

물론 τ 는 A에게 Δ 만큼의 추가적인 손실을 초래한다. 보조금을 지급받은 후에 B는 αe 만큼의 비용이 드는 노력 e 를 투입하여 산업적 성취($s+e$)를 이룰 수 있다(〈그림 1〉의 결과 1). 물론 B는 보조금 s 를 그냥 착복해버릴 수도 있다(〈그림 1〉의 결과 2). 한편 산업적 성취를 위한 B의 노력 e 에 대한 정보는 S에게 제공되지 않는다. 다만 S는 산업적 성취의 결과를 관찰할 수 있을 뿐이며, 이 성취의 일정비율(T)을 획득할 수 있다⁴⁾.

보수(pay-off)	S	A	B
(1)	$\tau - s + T(s+e)$	$-\tau - \Delta$	$(1-T)(s+e) - \alpha e$
(2)	$\tau - s + Ts$	$-\tau - \Delta$	$(1-T)s$
(3)	0	0	0



출처: Hong(2008)

〈그림 1〉 계약적 지대 게임의 행동전략과 보수

즉, 보조금과 관련한 S와 B의 게임은 전형적인 주인-대리인 문제(principal-agency problem)를 가진다. 이 게임이 단 한번만 진행되는 1회 게임(one-shot game)이라면, 균형은 B가 보조금을 착복하는 결과 (2)이다. 물론 결과에 따르는 보수(pay-off)의 단순 합으로 계산할 때 사회적으로 바람직한 결과는 결과 (1)이다. 그렇다면 결과 (1)을 얻기 위해서는 어떤 조정기제가 필요한가? 이 게임이 무한 반복되며, S가 다음과 같은 제안을 B에게 한다고 생각해 보자.

t 기: $s = s^*$ 만큼의 보조금을 지급

$t+1$ 기: t 기에 B가 S가 기대한 산업적 성취를 이루면 $s = s^*$ 를, 그렇지 않으면 $s = 0$ 을 지급

이러한 제안을 B가 수용하고 노력을 투입하여 산업적 성취를 이루려면, B가 결과 (2)로부터 얻는 보수보다는 결과 (1)로부터 얻는 보수가 작지 않아야한다. 즉 결과 (1)을 얻기 위해서는, 무한반복게임에 필요한 시간할인 인자(discount factor) $\delta(0 < \delta < 1)$ 를 고려하여 다음의 조건이 충족되는 만큼의 보조금이 S로부터 B에게 지급되어야 한다.

4) 논의의 단순화를 위해 $1 - \alpha < T$, $\alpha < 1$, $e(1 - \alpha) > \Delta$ 이라고 가정한다.

$$s^* = \frac{-e(1-T-\alpha)}{\delta(1-T)}$$

여기에서 s^* 는 B의 산업적 성취를 조건으로 S가 지급하는 계약적 지대(contingent rent)라고 할 수 있다. 그런데 이러한 계약적 지대 게임이 지속되기 위해서는 게임의 무한반복을 보장하는 몇 가지의 조건이 마련되어야 한다. 또한 그러한 조건들이 바로 한국 생활보장체제의 특성들이라고 할 수 있다. 이를 나열하면 다음과 같다.

첫째, 사회보장제도의 탈정치화(de-politicization)이다. 다른 조건이 같다면, 이 게임의 지속가능성에 대한 B의 확신—이는 시간할인 인자 δ 로 표시된다—이 클수록 계약적 지대의 크기는 작아질 수 있다. 계약적 지대 제공의 지속 가능성, 즉 경제발전 우선전략이 지속될 것이라는 확신을 참여자들이 가져야 한다는 것이다. 정치영역을 통해 표출될 수 있는 복지요구의 역제는 B가 이러한 확신을 가지는데 기여한다.

둘째, 사회보장제도의 저발전이다. 다른 조건이 같다면, 계약적 지대의 크기가 클수록 산업적 성취를 위한 참여자의 노력은 더 커진다. 따라서 적절한 크기의 계약적 지대를 유지하기 위해 정부재정에서 산업적 발전과 상관없어 보이는 다른 지출들은 최대한 억제되며, 이는 사회보장제도의 저 발전을 이끈다.

셋째, 고생산성 부문에 대한 고용보장제도의 발전이다. 국가가 제공하는 계약적 지대의 수혜 여부를 놓고 경쟁하는 복수의 게임 참여자들이 존재한다면, 계약적 지대의 효과는 더 커질 수 있다. 즉, 산업적 성취가 높은 참여자들에게만 선별적으로 계약적 지대를 제공한다면 발전국가의 촉발전략이 가지는 실효성은 더 커질 수 있다. 산업적 성취를 증가시켜 계약적 지대의 수혜를 받으려는 기업들의 노력은 자연스럽게 기계, 공장설비와 같은 자본재 산업과 내구소비재 산업 등에서 기업 특수적 숙련의 필요성을 높인다. 하지만 이러한 기업 특수적 숙련 체득의 위험을 분산해주는 제도적 장치로 서구에서 발전한 사회보장제도보다는 기업복지와 가족임금, 장기고용 등으로 이루어진 고용보장제도가 발전한다.

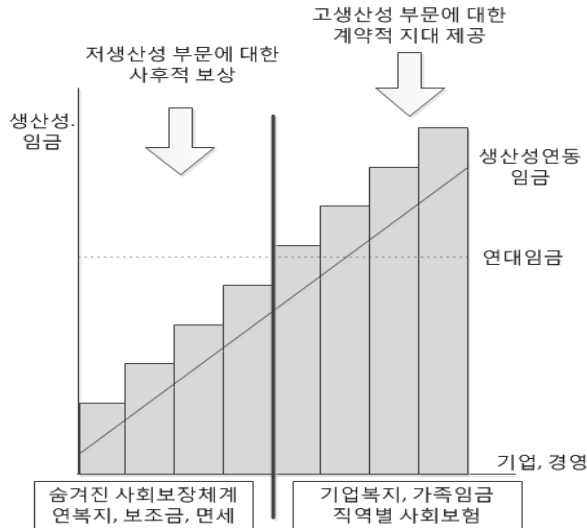
넷째, 저생산성 부문에 대한 '숨겨진 사회보장'⁵⁾이 커진다. 적어도 발전의 초기에는 계약적 지대를 제공하는데 필요한 자원이 저생산성 부문에서 추출되어야 한다. 하지만 이 부문은 산업적 발전의 과정에서 소외될 가능성이 높다. 그로부터 발생할 수 있는 정치적 갈등을 최소화하기 위해서는 발전을 통해 획득한 파이의 일부가 사후적으로(ex post) 이들에게 보상되어야 한다. 물론 사회보장이 탈정치화된 상황에서는 이러한 보상이 쉽게 드러나지 않는 형태인 연(緣)복지와 감세 및 면세를 통한 조세지출, 보조금 등으로 이루어지며, 이에 따라 '숨겨진 사회보장'의 비중이 증가한다.

이상에서 언급한 ① 사회보장제도의 탈정치화, ② 사회보장제도의 저발전, ③ 고생산성 부문에 대한 고용보장제도의 성립과 발전, ④ 저생산성 부문에 대한 '숨겨진 사회보장'의 확대가 바로 1960년대

5) 소득보장제도와 사회복지서비스와 같은 사회보장 프로그램은 일련의 정치과정을 통해 직접적으로 가시화되지만, 유사한 효과를 산출하는 조세지출과 보조금 등은 쉽게 가시화되지 않는다. 이런 점에 주목하여 Howard(1997)는 '숨겨진 복지국가(hidden welfare state)'라는 개념을 제시하였는데, 본 글에서는 이러한 개념을 변용하였다.

부터 1990년대 중반까지 한국 생활보장체제가 가져왔던 특성이며, 개발전략을 구성하는 핵심적 요소였다.

그런데, 여기에서 우리가 주목할 점은 이러한 요소들이 결국은 고생산성 부문과 저생산성 부문이 부문별로 서로 다른 제도와 정책으로 남성생계 부양자를 껴안는 방식으로 고용보장제도와 사회보장제도의 상호보완적 연계를 구성하였다는 점이다. 우선, 고생산성 부문을 중심으로 한 산업적 발전과 그에 기초한 경제성장은 단혀 있던 고용의 기회를 대폭 확대하여 빈곤과 실업이라는 사회위험을 대폭 축소했고, 기업복지와 가족임금, 장기고용 등으로 이루어진 고용보장제도가 사회보장제도를 기능적으로 대신하게 되었다. 또한 시간이 가면서 고생산성 부문의 노동시장에는 근로기준법을 비롯한 노동법적 규제와 보호가 강화되었고, 취업자에게는 세금을 부담 지우면서 사회보험을 비롯한 각종 사회보장제도를 기업별, 직역별로 점진적으로 적용하게 되었다. 반면에, 영세중소기업과 자영업으로 구성된 저생산성 부문은 노동법적 규제와 사회보장의 보호로부터 방임되어 왔고, 취업자에게는 면세와 감세가 복지를 대신하는, ‘숨겨진 사회보장’의 확대가 주어졌다. 즉, 저생산성 부문의 생활보장은 보호와 규제의 사각지대에 방임한 비공식 취업⁶⁾과 ‘숨겨진 사회보장’인 연(緣)복지, 감세 및 면세를 통한 조세지출, 생산자 보조금 등이 주어졌다. 이러한 것들은 사회보장제도가 아니지만 기능적으로는 같았다.



〈그림 2〉 한국의 고용보장제도와 사회보장제도의 연계양상

한국의 개발국가형 생활보장체제는 적어도 1990년대 초반까지는 순조롭게 기능했다. 경제성장은 고용창출을 매개로 빈곤과 분배상황의 개선을 이끌었고, 이에 따라 사람들은 현재의, 또한 미래의 삶의 조건에 대해 낙관할 수 있었다. 사람들의 낙관은 사회 통합성을 제고함으로써 경제성장을 가능케 하

6) 합법적인 재화와 서비스의 생산에 종사하지만 사회보장 등록, 조세 납부, 노동법 준수 등 취업과 관련된 법적인 요건을 하나 이상 충족하지 않은 취업(OECD, 2004)으로, 뒤에서 좀더 자세하게 살펴본다.

는 정치경제적 조건을 공고화할 수 있었다. 이러한 배경에서 성장-고용-분배의 선순환과 고용보장체제와 사회보장체제의 상호보완적 연계가 가능했던 것이다. 하지만 개발국가형 생활보장체제는 1990년대 중반 이후 국제적인 경쟁 격화와 신자유주의의 전면화, 탈공업화와 기술혁신의 숙련편향성, 경제와 정치의 글로벌화에 따라 더 이상 순조롭게 작동하지 못하게 되었다. 이와 관련하여 다음과 같은 세 가지 측면이 지적될 수 있다.

우선, 저생산성 부문에서의 자원 추출은 경제의 확대 재생산에 따라 점점 그 비중이 감소했다. 확대 재생산에 요구되는 자원은 이제 외부로부터 조달되어야 했다. 확대재생산에서 필수적인 최종생산물 또한 내수보다는 수출에 의존해야했다. 결국 경제의 확대 재생산은 자원의 조달과 최종생산물의 판매 모두에서 대외 의존성을 심화하는 방법으로 진행되었다. 심화된 대외의존성은 경제의 글로벌화가 진전될수록 더 자주, 그리고 더 깊게 한국 경제를 위기국면에 몰아넣고, 이로 인해 사회성원들의 삶의 안정성은 쉽게 훼손된다.

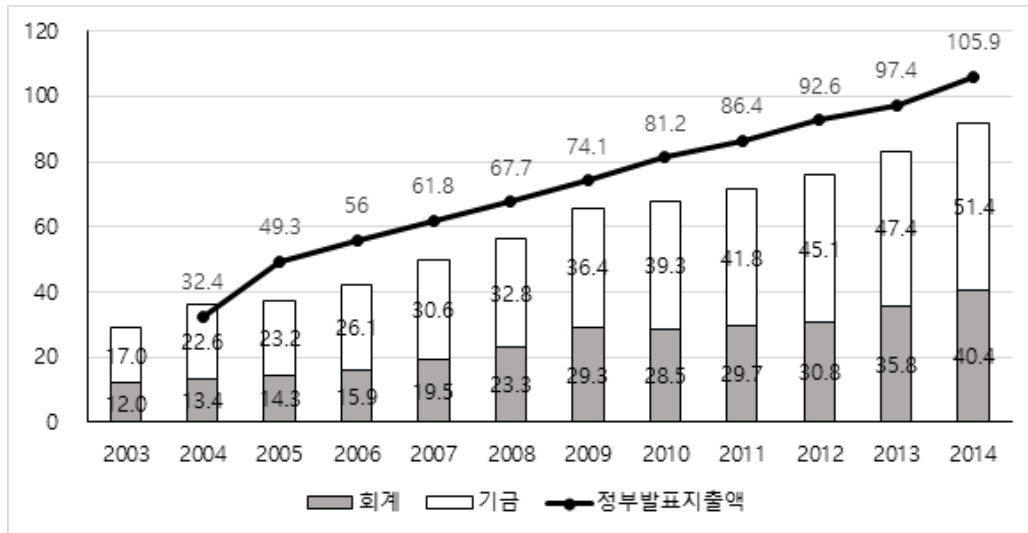
둘째, 글로벌화의 진전과 경제구조의 고도화는 정부가 제공하는 계약적 지대에 대한 고생산성 부문의 의존성도 약화시켰다. 정부 개입보다는 시장의 자율성이 강조되기 시작한 것이다. 또한 신자유주의 원리의 확산과 '급진적 혁신'에 기반을 둔 신산업 영역의 확장은 기업복지와 종신고용으로 대표되는 '경직적' 노동시장을 영미식의 유연한 노동시장구조로 대체하는 효과를 낳았다.

셋째, 심화된 경제적 불안정에 따라 생활보장에 대한 사회성원들의 불안은 커진다. 하지만 연(緣) 복지는 세계에서 가장 낮은 출산율과 가족 간 이전소득의 급격한 감소에서 보이듯 급격하게 쇠퇴해버렸고, '숨겨진 사회보장'의 효과성과 효율성은 빠르게 훼손되어 간다. 이런 상황에서 진행된 삶의 피폐와 고용 상황의 악화, 인구 고령화, 교육 및 주거의 심각한 문제들은 생활보장에 대한 불안과 욕구를 더 증폭시킨다. 민주화의 진전은 이러한 요구를 더 쉽게 정치영역에 제기할 수 있게 했다. 결국 사회보장의 탈정치화는 점점 더 어렵게 되었고, 이는 계약적 지대에 대한 기업들의 의존성 약화와 함께 계약적 지대 게임의 반복 가능성을 단아버렸다.

2013년 5월 통계청이 전국의 3만 8천명을 대상으로 사회조사를 실시한 결과(통계청, 2013)는 개발국가형 생활보장체제의 붕괴가 초래한 결과를 잘 보여준다. 이 통계에 따르면, 자신을 중산층이라고 생각하는 가구주는 전체의 51.4%이다. 이는 1988년 사회조사를 실시한 이후 가장 낮은 수치이며, 4년 전의 조사결과와 비교할 때도 3.5%포인트나 낮다. 반면에 자신을 하층이라고 생각하는 사람들의 비율은 2009년 42.4%에서 2013년에는 46.7%로 늘었다. 1988년엔 24%포인트만큼 벌어져있던 중산층과 하층의 비중 차이가 2013년에는 불과 4.7%포인트로 좁혀진 것이다. 삶의 조건에 대한 장기적인 전망 또한 나쁘다. 일생 동안 노력한다면 자신의 사회경제적 지위가 높아질 것이라고 생각하는 사람은 전체의 28.2%인데, 이는 2011년의 같은 조사보다 0.6% 포인트 낮아진 수치다. 자녀 세대의 계층 상향 가능성에 대해선 39.9%만이 '가능성이 크다'고 답했고, 거꾸로 '가능성이 적다'는 답은 43.7%에 달했다. 관련 조사가 시작된 1988년 이후 자녀의 계층 상향 가능성에 대한 부정적 응답이 긍정적 응답을 넘어선 것은 2011년 조사가 처음이었는데, 2013년 조사에서는 그 차이가 더 커진 것이다. 장기적으로 삶의 조건이 더 나아지지 않을 것이라는 이러한 인식은 도대체 어디에서 비롯된 것일까? 이런 인식은 일상에서 반복적으로 접하면서 체득한 실존적 체험의 산물이라고 할 수 있다. 지난 시기 동안 경험한 삶

의 조건은 지속적으로 악화되었기 때문이다.

사실 외환위기 이후 한국의 사회보장제도는 상당한 규모로 확대되었다. 외환위기가 초래한 경제의 구조조정이 실업자와 빈곤층의 규모를 늘렸지만, 그들을 보호할 사회보장제도가 전혀 없다는 현실에 대한 반성이 있었기 때문이다. 기존 제도의 개혁과 새로운 제도의 도입은 한국이 시장경제의 발전, 민주주의의 확립과 함께 복지국가의 길로 나섰다는 국내외의 평가를 이끌어 낼 만큼 매우 인상적이었다. 김대중 정부에서는 4대 사회보험의 확대와 국민기초생활보장제도의 도입과 같은 소득보장제도의 발전이 있었다. 특히 1961년 제정된 생활보호법이 2000년 10월 국민기초생활보장법으로 대체되었다는 사실은 외환위기 이후 대한민국 복지의 변화 중에서 가장 주목할 만한 성과였다. 김대중 정부의 뒤를 이어 등장한 노무현 정부에서는 취약계층 위주의 잔여적인 사회서비스를 노인과 장애인을 중심으로 한 보편적 서비스로 확충하려는 노력이 전개되었다. 악화된 고용사정을 돌파하는 수단으로, 또한 인구 고령화와 가족구조의 변화에 따라 커진 사회성원들의 사회서비스 욕구에 대한 대응 수단으로 사회서비스에 대한 정책적 관심이 증대된 것도 이 시기의 일이다. 한편, 빈곤 가구의 근로에 대한 재정적 유인을 직접 제공하는 근로장려제도 도입되었다. 이명박 정부에서도 보육영역을 중심으로 한 사회서비스의 확대가 추진되었고, 박근혜 정부 역시 대통령 선거과정에서 제시한 10대 공약 가운데 2번째 공약이 “한국형 복지체계의 구축”이었다. 이제 한국에서도 ‘복지국가’라는 표현이 그리 낯선 것이 아니게 되었다(송호근·홍경준, 2006).



출처: 기획재정부, 열린재정, 2017년 1월 6일 추출

주: 본예산 기준. 기금은 보건복지고용 예산과 관련 있는 보건복지부, 고용노동부, 여성가족부에 속한 기금과 공적연금 기금 및 보훈기금으로 정의하며, 사업비 및 기금운영비로 계산함.

〈그림 3〉 사회복지 총지출예산의 변화추이

한국의 사회복지지출은 다른 OECD 국가들에 비해서는 여전히 낮은 수준이지만, 〈그림 3〉이 보여

주는 바와 같이 2000년대 초반 이후 주목할 만한 증가폭을 이루고 있다. 박근혜 정부에 의한 예산편성이 이루어진 2014년의 복지예산은 정부발표 기준으로 100조원을 넘어서게 되었으며, 정부총지출예산에서 25.6%를 차지하는 것으로, 2004년 23.4%에 비해 2.2%p 증가한 것이다. 사회복지의 이러한 발전이 사회복지인들의 어려움을 완화시키는 데 적잖게 기여했다는 점도 사실이다.

하지만 그간 진행된 경제구조의 변화와 그에 따른 노동시장의 변화는 확대된 복지로도 감당할 수 없는 어려움을 산출해 왔다. 외환위기 이후 경제사회구조의 변화는 대단히 빠른 속도로 진행되었다. 특히 신자유주의 세계화의 물결이 한국에서는 거대한 파도가 되었다. 대기업의 호조와 중소기업의 침체, 정규직의 소득증가와 비정규직의 소득불안정, 상층과 하층 사이의 점점 좁아지는 소득격차, 세계 최저의 출산율과 빠른 속도의 고령화는 삶의 불안정을 가속화했다. 한편에서는 사회보장제도가 확대되었지만 또 다른 편에서는 그로부터 배제된 사람들이 증가한 상황, 그것이 바로 외환위기 이후 전개된 상황이다. 외환위기 이후 지난 이십년은 한국에서 복지국가의 대동을 지켜볼 수 있었던 시간이다. 하지만 또한 경제성장의 저하와 불평등의 증가, 고용 불안의 확대가 일상화된 시간이기도 하다.

3. 체제 전환을 위한 과제의 검토

사회보장제도의 확대, 발전에도 불구하고 왜 빈곤율이 증가했고, 소득 불평등 정도가 심화되었으며, 중산층이 붕괴되었는가? 사회보장제도 발전의 불충분함이 그 원인일 수 있다. 사회보장제도가 그동안 이 정도나마 확대, 발전하지 않았다면 빈곤율의 증가나 소득불평등의 심화, 중산층의 붕괴정도는 더욱 심각했을 것이다. 사회보장제도의 확대, 발전이 충분하지 않았다는 것이 문제이기 때문에 새로운 프로그램의 도입과 확충, 예산투입의 확대를 통한 사회보장제도의 강화가 문제 해결의 중요한 방안일 수 있다. 유력한 대선 후보자들의 복지 관련 공약과 그것들을 입안한 정책 전문가들 또한 이러한 생각에 기초하고 있다는 것이 나의 판단이다. 하지만 고장나버린 커피 자판기에 아무리 많은 동전을 넣어봤자 제대로 된 커피가 나오지는 없다. 커피 자판기 자체를 고쳐야 한다는 것이다. 더 중요한 문제는 사회경제 연합의 교체, 정치경제 제도의 수정 없이는 공공 정책의 변화 역시 미흡할 수밖에 없다는 데에 있다. 사회보장제도 발전의 불충분함이란 프로그램의 숫자가 적거나 자원 투입량이 부족하다는 점과 관련되는 것이 아니라, 교체 없는 사회경제 연합과 수정 없는 정치경제 제도, 그러한 제도적 구도를 형성하는 계기가 되는 정책의 변화가 없었다는 점과 관련된다. 이하에서는 정치경제 제도의 수정과 사회경제 연합의 교체와 관련되어 있는 제도와 정책에 초점을 두어 한국 생활보장체제 전환을 위한 3개의 핵심과제를 추려본다.

1) 정치제도의 개혁

대통령제와 의원내각제, 비례대표제와 다수제 등의 정치제도가 사회보장제도를 비롯한 재분배 정책에 영향을 미친다는 이론적 논의와 경험적 연구는 매우 많다. 주로 신제도주의 관점에 기초한 비교적

치학, 비교사회정책학 분야에서 산출한 많은 연구들은 우리에게도 매우 익숙해서 복지국가 발전, 혹은 사회보장제도 발전에 영향을 미치는 독립변수로 정치제도 관련 요인들을 투입하는 것은 거의 관행적으로 이루어지고 있다. 하지만, 정치제도와 복지국가 발전, 또는 사회보장제도 발전 사이의 인과관계에 대한 명확한 이론적 논의가 일반화되어 있지는 않다. 나는 정치제도, 구체적으로는 선거제도(비례제 vs. 다수제)와 사회보장제도 사이의 인과관계에 대한 수리모형(formal model)을 제시하고(홍경준, 2009), 경험적 자료의 분석을 통해 해당모형을 검증하는 작업(홍경준, 2010)을 시도한 바 있다. 이 두 논문의 연구결과를 요약하면, 사회성원들의 소득수준과 정책선호가 동일하다 해도 선거제도가 비례대표제나 다수대표제냐에 따라 사회보장제도의 발전정도는 다르다는 것이다.

논문에서 제시한 이론 모형에서는 두 개의 정당과 지역적으로 구분된 3개의 유권자 집단($J=1,2,3$, 모든 유권자들의 소득은 동일하며, 각 집단의 크기 또한 같다고 가정한다)이 존재하는 상황을 가정한다. 또한 두 개의 정당은 유권자들의 선호를 반영하는 정책을 각각 공약으로 제시하고, 유권자들은 자신의 효용함수를 극대화하는 정책을 내는 정당에게 표를 준다. 정당들이 제시하는 정책공약은 사회성원들이 내는 세금을 어떤 정책 조합을 통해 재분배하느냐에 관한 것이다. 정당들이 제시하는 재분배 정책은 두 가지의 형태로 구분되는데, 그 하나는 유권자 모두를 수급자로 하는 소득보장의 형태(사회보장제도)이며, 다른 하나는 특정한 지역 혹은 특정한 유권자 집단에게만 배타적으로 제공되는 보조금의 형태이다. 이러한 보조금은 사회보장제도나 복지제도로 분류되지 않지만, 수혜자에게 직접적, 간접적으로 편익을 준다는 점에서 기능적으로는 유사하다. 특정 지역에서 이루어지는 지역개발 사업이나 농민, 중소기업과 같은 특정한 생산자를 대상으로 하는 산업 지원금이 전형적인 보조금인데, 이 프로그램들은 ‘숨겨진 사회보장’이며 사회보장제도의 기능적 등가물(functionally equivalent program)이라고 할 수 있다.

정책 조합은 모든 집단에 동일하게 부과하는 세액(t)으로 총당한다고 가정하면 예산제약조건은 $3t = \sum_{J=1,2,3} g^J + R$ 표시할 수 있으며, J집단에 속한 유권자의 정책 선호는 다음과 같이 나타낼 수 있다.

$$w^J = U(c^J) + V(g^J) + H(R) \quad \text{s.t.} \quad 3t = \sum_{J=1,2,3} g^J + R$$

여기에서 $U(\cdot)$, $V(\cdot)$, $H(\cdot)$ 는 모두 효용함수에 대한 통상적인 가정에 따라 오목(concave function)하며 c^J 는 집단 J에 속한 사회성원들의 개인적인 소비를, g^J 는 각 집단에 배타적으로 주어지는 보조금을, R 은 보편적 소득보장 급여를 나타낸다. 또한 분석의 복잡성을 피하기 위해 노동공급 감소효과와 같은 조세의 왜곡효과는 없다고 가정한다.

과반수의 지지를 얻어 승리하려면 두 정당은 어떤 정책조합을 유권자들에게 제시해야 할까? 선거에서 승리하기 위해서는 3개의 집단 중에서 두 정당에 대해 무차별한 부동층으로부터의 지지를 획득하는 것이 중요한데, 유권자 모두를 대상으로 하는 소득보장 프로그램보다는 특정한 집단에 배타적인

편익을 주는 보조금이 부동산층의 지지를 얻어내는 데는 더 효과적이다. 같은 크기의 파이라면 나눠 갖는 사람들의 수가 많을수록 효용이 줄어든다는 점을 감안하면, 부동산층의 유권자는 보조금의 증가를 통해 자신의 효용함수를 극대화할 수 있기 때문이다. 그러므로 보조금은 비례대표제에서도, 다수대표제에서도 피할 수 없는 정책 수단이 된다.

중요한 것은 공약으로 제시하는 정책조합에서 배타적 보조금이 차지하는 비중은 비례대표제보다는 다수대표제에서 더 크다는 점이다. 3개의 집단이 각각 지리적으로 구획된 3개의 선거구로 구분되는 다수대표제 하에서는 부동산층이 많은 선거구에서 승리하는 것이 집권에 결정적이다. 결국 다수대표제 하에서 정당들은 배타적인 편익을 주는 보조금이 큰 정책조합을 제안해야만 선거에서 승리할 수 있다. 3개의 집단이 단일 선거구 내에 속하는 비례대표제 하에서는 그와 다르다. 부동산층에 대한 보조금의 지급도 필요하지만, 소득보장 프로그램이 큰 정책조합을 제안해야만 다른 유권자들의 지지를 얻어 선거에서 승리할 수 있기 때문이다. 종합하면, 다수대표제는 비례대표제에 비해 사회보장제도보다는 그것을 기능적으로 대신할 수 있는 배타적 보조금의 확대를 유인하는 경향이 있다는 것이다.

다수대표제에서 확대되는 경향이 있는 배타적 보조금의 특성 또한 선거구의 크기에 따라 달라질 수 있다(Estevéz-Abe, 2008). 가령, 다수대표제가 중대선거구제(MMD)와 결합하면 조직화된 유권자의 동원이 중요한 만큼, 각종 직능단체와 산업협회의 구성원들에게 혜택을 주는 보조금이 확대되는 경향이 있다. 반면, 우리나라처럼 다수대표제가 소선거구제(SMD)와 결합하면, 지리적 선별성이 강한 보조금이 확대되는 경향이 있다.

단독정부 체제와 연립정부 체제의 차이 또한 중요한데, 인지성(identifiability)과 책임성(accountability)이라는 개념(Hallerberg, 2002; Whitten and Powell, 1993)을 소개하면서 이에 대해 살펴보자. 인지성이 특정 정책의 입안과 법제화를 주도한 정파가 누구인지를 유권자들이 얼마나 쉽게 인지할 수 있느냐에 관한 것이라면, 책임성이란 유권자들이 정파에 대한 심판을 얼마나 쉽게 할 수 있느냐의 문제이다. 일반적으로 인지성은 단독정부 하에서 크며, 연립정부 하에서는 작다. 또한 책임성은 소선거구제 하에서 크며, 중대선거구 하에서 작다. 문제는 인지성과 책임성이 큰 제도 하에서는 중세와 같은 인기 없는 정책을 추진할 가능성이 낮다는 데에 있다. 그 정책을 어떤 세력이 주도했는지 유권자들이 쉽게 인지할 수 있을 뿐더러, 다음 선거에서 그에 대한 심판 또한 용이하기 때문이다. 소선거구제와 결합한 단독정부는 인지성과 책임성이 큰 정치제도이다. 한국이 바로 그러한데, 이러한 제도 하에서는 중세와 같은 인기 없는 정책이 추진될 가능성이 매우 낮다. 중대선거구제와 결합한 연립정부는 집권세력이 여럿으로 나뉘어져 있고, 한 선거구에서 2명 이상의 대표자를 선출하기 때문에 특정 정치세력에 대한 심판 또한 상대적으로 덜 쉽기 때문에 인기 없는 정책의 추진도 가능하다.

2012년 5월에 입법화된 개정 국회법은 국회의장의 직권상정 제한, 필리버스터 제도, 신속처리대상 안건 지정제를 핵심적인 내용으로 한다. 국회 선진화 법으로 알려진 이 법으로 인해 쟁점법안의 통과를 위해서는 재적의원의 3/5, 즉 국회의원 180명의 동기가 필수적이 되었다. 즉, 재적의원의 3/5 이상을 점유한 절대 다수당이 아닌 한 국회에서의 법안 통과는 다른 정당의 협조 없이는 거의 불가능하게 된 것이다. 사회복지 연구자들은 별로 주목하지 않지만, 개정 국회법은 한국 복지제도의 발전과 관련하여 매우 중요한 변화였다(洪桐駿, 2014). 재분배를 통해 사회성원들이 차지하는 몫을 변화시키는 사

회보장제도의 변화는 사회경제적 이해관계의 지형을 변화시킬 수밖에 없고, 그에 따라 쟁점법안으로 등장하는 경우가 다반사이기 때문이다. 이 제도로 인해 대통령이나 집권여당이 사회보장제도와 관련하여 아무리 좋은 정책대안을 준비하고 제안한다 해도 절대 다수당이 아닌 한 실현될 가능성은 거의 없게 되었다.

지금 우리나라에서는 제왕적 대통령제의 폐습을 끊어내기 위해서는 개헌을 비롯한 정치제도의 개혁이 필요하다는 주장이 많다. 사회복지학자로서 나는 정치제도의 개혁은 복지의 발전을 위해서도 필수적이라고 생각한다. 소선거구제에 기초한 단선다수제, 선거에서 승리한 다수당이 단독으로 정권을 맡는 단독 정부, 절대 다수당이 출현하기 어려운 현실에서의 국회선진화 법 등은 우리가 기대하는 사회보장의 발전을 저해하는 정치제도이다. 저복지-저부담의 굴레를 벗어나기 위한 여러 과제들이 있지만, 사회보장 친화적인 정치제도를 마련하는 일은 우선적인 과제이다.

2) 재정지출 구조의 개혁

복지의 확대를 위해서는 재정확보가 필수적으로 요구되며, 그를 위해서는 증세가 필요하다는 점을 부정하는 사람은 거의 없다. '증세 없는 복지'라는 박근혜 정부의 정책공약이 사기였다는 점을 모두 알았기 때문이다. 하지만, 나는 증세 이전에 해결해야 할 과제가 있고, 그 과제가 재정지출 구조의 개혁이라고 생각한다는 점에서 박근혜 정부의 복지 재정 확충 방안의 일부에 대해서는 여전히 찬성하는 입장이다. 재정지출 구조의 개혁이 우선적인 과제라는 점은 한국을 포함한 주요 국가들의 재정지출 구조를 분야별로 살펴보면 쉽게 알 수 있다.

OECD에서는 국민계정 부표의 하나인 기능별 지출의 분류체제로 정부활동의 기능을 일반공공서비스, 국방 등 10개의 기능으로 분류하는 정부기능분류(Classification of the Functions of Government)를 사용한다. <표 1>은 2014년을 기준으로 보고된 16개 OECD 국가들⁷⁾의 재정을 기능별로 구분하고 총 지출 대비 기능별 지출의 비중을 나타낸 것이다. 한국의 재정구조가 가지는 특징은 10개의 기능별 지출 비중에 대한 16개 국가들의 평균값과 대조해보면 쉽게 알 수 있다. 16개 국가들이 국방 분야에 지출하는 재정지출은 총지출 대비 3.54%이지만, 한국은 7.80%를 지출하고 있어 북한과 대치하고 있는 분단국가의 특성을 잘 드러낸다. 평화체제의 구축이 복지 발전을 위해 대단히 중요하다는 점이 간단한 수치를 통해서도 확인된다. 내가 더 주목하는 것은 경제사업, 환경, 주택 및 지역사회개발 등 소위 '개발'과 관련한 부문과 사회보호로 대표되는 '복지'와 관련한 부문의 극명한 차이이다. 16개 국가들이 경제사업 부문에 대해 지출하는 비중은 총지출 대비 약 9.2%이지만, 한국은 16.1%를 넘는다. 환경의 경우는 16개 국가들의 평균값이 약 1.7%이지만 한국은 2.5%에 달한다. 또한 주택 및 지역사회개발 부문은 16개 국가들의 평균값이 약 1.4%이지만 한국은 2.6%를 넘는다. 한국은 소위 '개발'과 관련한 재정지출의 비중이 다른 나라들보다 훨씬 크다. 반면에 사회보호 분야에 대한 한국의 재정 지출은

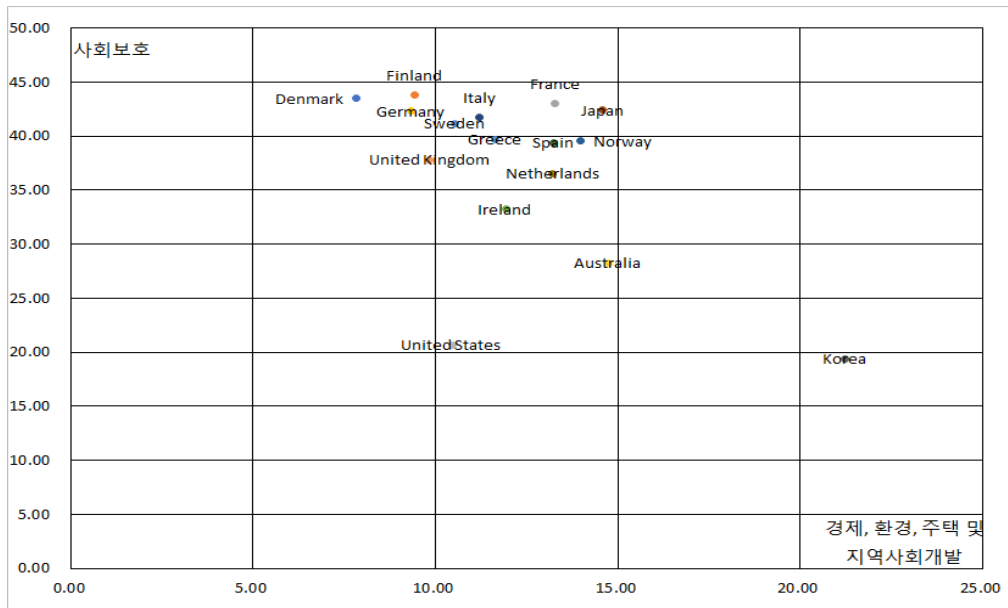
7) 호주, 덴마크, 핀란드, 프랑스, 독일, 그리스, 아일랜드, 이태리, 일본, 한국, 네덜란드, 노르웨이, 스페인, 스웨덴, 영국, 미국이 포함되었다.

총지출 대비 19.4%에 불과하지만, OECD 16개 국가들은 평균적으로 총지출 대비 37%를 넘는다.

〈표 1〉 16개 OECD 국가들의 재정에 대한 기능적 분류(총지출 대비 %)

	16개 OECD 국가		한국
	평균	표준편차	
일반 공공서비스	13.96	2.73	16.58
국방	3.54	2.24	7.80
공공질서 및 안전	3.59	1.02	3.99
경제사업	9.18	2.24	16.14
환경	1.73	0.93	2.48
주택 및 지역사회개발	1.36	0.62	2.62
보건	15.95	3.30	12.51
오락, 문화, 종교	2.10	0.76	2.15
교육	11.56	2.63	16.32
사회보호	37.03	7.78	19.41

출처: OECD, National Accounts at a Glance, 2017년 3월 17일 추출



출처: OECD, National Accounts at a Glance, 2017년 3월 17일 추출

〈그림 4〉 2014년 OECD 주요 회원국 재정지출의 기능별 비중(전체지출 대비)

〈그림 4〉는 이 세 분야의 재정지출액을 합산한 값이 정부 총지출에서 차지하는 비중을 %로 나타낸 수치를 X축에 놓고, 사회보호 재정지출액이 정부 총지출에서 차지하는 비중을 %로 나타낸 수치를 Y축에 놓아 16개 국가들의 위치를 그림으로 그려본 것이다. 전체를 4개의 분면으로 나뉘보면, 한국만이

독특하게 우 하단에 위치함을 쉽게 알 수 있다. 사회보호 부문에 대한 지출의 비중은 매우 작은 반면 경제, 환경, 주택 및 지역사회개발 부문에 대한 지출의 비중은 매우 크다는 것이다.

앞의 2절에서 개발국가형 생활보장체제로서 한국이 가지는 중요한 특징의 하나로 사회보장제도의 기능적 등가물로 존재하는 ‘숨겨진 사회보장’에 대해 묘사한 바가 있다. 또한 정치제도와 관련한 모형에서는 배타적 보조금을 언급한 바 있다. 나는 한국의 재정지출 구조에서 경제, 환경, 주택 및 지역사회개발 부문의 재정지출 중 상당한 규모가 ‘숨겨진 사회보장’으로서 사회보장제도를 기능적으로 대체해 왔다고 생각한다. 경제사업 부문에 속하는 농업직불제를 간략하게 살펴보면 이러한 점이 잘 드러난다. 국회예산정책처의 보고서(조윤희, 2015)에 따르면, 농축산업에 대한 재정지출은 농가의 소득을 지원하는 소득 지원, 생산요소인 토지, 노동, 자본을 지원하는 생산비 지원, 1차 생산중심에서 탈피하여 농업의 다각화를 지원하는 혁신지원으로 구분할 수 있다. 농업인의 소득안정과 농업·농촌의 공익적 기능 유지 등을 위해 정부가 시장기능을 통하지 않고 공공재정에 의해 생산자에 직접 보조금을 지원하는 제도로 정의되는 농업직접지불제는 이러한 구분에 따르면 소득 지원이다.

〈표 2〉 직접지불금 현황(단위: 억원, %)

	2012	2013	2014	2015	2016
농림수산식품분야 예산	104,420	135,268	136,371	140,431	143,681
직불예산합계	16,833	16,157	19,674	22,815	28,172
직불예산 비중(%)	15	12	14	16	20
쌀소득보전고정직불제	6,181	6,984	7,740	8,450	8,240
쌀소득보전변동직불제(기금)	620	252	200	1,641	7,193
경영이양직불제	659	624	617	590	573
친환경농업직불제	506	478	442	508	437
조건불리지역직불제	436	395	395	395	395
경관보전직불제	76	141	141	139	136
FTA피해보전직불제	600	600	1,005	1,005	1,005
폐업지원	300	300	1,027	1,027	1,027
농가단위 소득안정직불제	14	11	895	-	-
밭농업직불제	624	726	1,347	1,929	2,118
농업재해보험	1,140	2,016	2,701	2,853	2,869
송아지생산안정사업	63	43	43	43	13
농어민건강연금보험료지원	2,593	2,820	3,241	3,367	3,433
취약농가인력지원	63	71	76	86	86
농어촌 보육여건 개선	275	327	294	291	6
농업인안전재해보험	358	368	397	490	640

출처: ‘직접지불금 현황’ http://www.index.go.kr/potal/main/EachDtlPageDetail.do?idx_cd=2749, 2017년 3월 25일 추출.

〈표 2〉는 농업직접지불금의 현황을 나타내는데, 2016년 기준으로 약 2조 8천억 원에 달한다. 이러한 직접지불금들은 경제사업 부문의 지출로 사회보장제도로 분류되지는 않지만, 구체적인 제도들의 명칭과 내용을 살펴보면, 사회보장제도가 수행하는 기능을 실제로 수행하고 있음을 알 수 있다. 가령, 쌀소득보전직불제는 쌀 가격 하락 시 목표가격과 시장가격과의 차이를 고정 및 변동직불금 명목으로

지급하여 소득안정을 도모하는 제도로 시장가격이 기준년도의 기준가격보다 하락하지 않으면 변동직불금은 지급되지 않지만 고정직불금은 지급되므로 농가는 목표수준을 상회하는 소득을 얻을 수 있다. 농어민건강보험료지원이나 농업재해보험, 농업인안전재해보험은 사실상 사회보험의 기능을 수행하는 제도이다.

문제는 이러한 직접지불금의 효과성과 효율성이 시간이 갈수록 저해되고 있다는 데 있다. 앞서 인용한 국회예산정책처의 보고서에 따르면, 쌀소득보전직불제는 농가의 소득을 증대하는 데 한계가 있으며 과잉생산에 따른 시장왜곡을 야기할 우려가 있을 뿐더러, 경작 면적에 비례하여 지급됨에 따라 소농과 대규모 농가 간의 소득 양극화 격차를 심화시켰다. 2015년 기준으로 농축산업에 대한 재정지출의 약 38.2%를 차지하는 생산비 지원은 생산요소인 토지, 노동, 자본을 지원하는 것이다. 하지만, 우리나라의 농축산업에서 생산요소가 결합되는 방식을 생각해보면, 생산비 지원 역시 농어업에 종사하는 개인과 가계의 소득을 보전하는 제도라고 할 수 있다. 정책금융지원을 위주로 수행하는 중소기업과 자영업자에 대한 재정지출 또한 기업과 생산자를 직접적 수혜자로 하지만, 이 또한 한국 중소기업과 자영업의 특성 때문에 해당 산업에 종사하는 가계와 개인의 소득을 보전하고 지출을 감소하는데 직접적으로 기여한다.

종합하면, 경제사업 부문의 재정지출로 분류하고 다뤄지는 농어가와 중소기업, 자영업에 대한 지원 제도들은 한국에서 사회보장제도를 기능적으로 대체해 왔다는 것이다. 이러한 제도들이 적절하게 기능한다면 별 문제가 없겠지만 현실은 그렇지 않다. 효과성과 효율성에 대한 문제제기가 끊이지 않기 때문이다. 그러므로 이러한 제도들을 정확하게 진단하고 필요하면 개혁하는 작업, 즉 재정지출 구조를 개혁하는 일은 한국 복지의 발전을 위해 우선적으로 추진해야 할 과제이다.

3) 비공식 취업의 축소

한국 생활보장체제의 개혁과 관련하여 흔히 주장되는 것은 노동시장 유연화와 사회보장 확대의 사회적 교환이다. 임금체계의 변화와 사회보장제도의 충실화를 통해 노동시장의 유연화를 추구하자는 주장, 임금인상 자제와 임금격차 축소를 전제로 사회보장제도를 통해 지급되는 사회적 임금을 확대하자는 주장이 바로 그것이다. 하지만, 비공식 고용 종사자의 규모가 매우 큰 한국의 현실에서 임금자제와 복지제공의 교환 패키지가 현실화되기는 매우 어렵다. 그렇다면 비공식 취업이란 무엇인가?

ILO(2003)는 생산단위 유형과 일자리 유형이라는 두 가지 기준을 사용하여 비공식 취업을 정의하는데, 생산단위는 공식부문 기업, 비공식부문 기업, 가계 등 세 가지로 구분된다. 자신의 최종수요만을 위하여 재화를 생산하며 유급 가내근로자를 고용하는 가계는 비공식부문 기업과 분리하여 별도의 생산단위로 설정하고 있다. 한편 일자리 유형은 종사상 지위와 공식성 여부에 따라 구분된다. 비공식 취업은 ① 비공식부문 기업의 자영업자와 고용주 ② 공식 또는 비공식부문의 가족종사자 ③ 비공식 고용 ④ 생산자 협동조합의 구성원 ⑤ 자가 소비를 위한 생산에 종사하는 자영업자 등의 다섯 가지 유형으로 구성된다. 또한 비공식 고용을 “법적으로는 관행상으로는 노동법, 소득과세, 사회보장, 고용관련 보호(해고시 사전통지, 퇴직금, 유급휴가, 유급 병가 등)를 받지 못하는” 일자리로 정의하여, 공식부문

기업의 비공식 근로자를 포함하고 있다.

한편, OECD(2004)는 비공식 취업을 “합법적인 재화와 서비스의 생산에 종사하지만 사회보장 등록, 조세 납부, 노동법 준수 등 취업과 관련된 법적인 요건을 하나 이상 충족하지 않은 취업”으로 정의한다. 비공식 취업은 비임금근로자도 포함하는 개념이지만, 그 정확한 실태에 대한 통계는 아직 한국에 존재하지 않는다. 다만, 임금근로자를 중심으로 한 비공식고용의 규모와 변화추이, 실태에 대한 포괄적 연구가 있다(이병희 외, 2012). 이 연구는 최저임금제도의 적용에서 제외되거나, 근로기준법의 일부 규정이 임의 적용되거나, 국민연금에 미가입한 경우를 비공식 고용으로 정의한다.

이러한 정의에 따른 비공식 고용의 실태를 간단히 살펴보면 다음과 같다. 첫째, 2011년 8월 기준으로 전체 임금근로자 17,510천 명의 40.2%인 7,044천명이 최저임금제나 근로기준법, 혹은 국민연금의 보호로부터 배제된 비공식 근로자이다. 퇴직금 미수혜자(근로기준법 임의적용)와 국민연금 미가입자의 비중은 감소해 왔지만 최저임금 미만을 받는 근로자는 증가하고 있다. 둘째, 비공식 근로자의 80%는 최저임금, 근로기준, 사회보험 가운데 두 가지 이상의 보호로부터 배제되어 있다. 셋째, 5인 미만 사업장에 종사하는 근로자의 78.5%는 비공식 고용의 성격을 가지며, 전체 비공식 근로자의 37.4%가 5인 미만 사업장에 종사하고 있다. 또한 법을 준수하지 않아서 발생하는 비공식 고용이 5인 미만 사업장에 집중되어 있다. 넷째, 비공식 고용의 발생 원인은 법적인 적용대상에서 제외되어 있기 때문이거나 법적인 적용대상임에도 불구하고 실질적인 보호를 받지 못하는 경우로 나눌 수 있다. 법적인 적용대상에서 제외되어 있는 비공식 고용이 20%이며, 나머지 80%는 법과 정책을 준수하지 않아서 실질적인 보호를 받지 못하고 있다.

비공식 취업은 경제성장과 산업구조의 고도화를 통해 자연스럽게 해소될 과도기적 현상으로 이해되어 왔지만, 한국의 경우는 그렇지 않다. 비공식 취업은 저생산성 부문을 샅터로 삼아온 근로시민의 취업 방식이었고, 한국의 개발국가형 생활보장체제를 구성하는 핵심적 고리의 하나였기 때문이다. 그렇다면 왜 비공식 취업의 축소가 중요한가?

우선, 비공식 취업의 축소는 복지국가의 규범적 기초를 마련하는데 기여하기 때문이다. 복지국가의 규범적인 기초는 생활을 집합적으로 조직화하는 하나의 주체로 역할을 수행하겠다는 국가를 다수의 사회성원이 인정하는 데에 있다. 복지국가의 역할을 사회성원들로부터 인정받기 위한 국가의 ‘인정투쟁(Anerkennungskampf: 認定鬭爭)’을 통해 다수의 사회성원이 복지제공자로서의 국가 역할을 인정하고 신뢰할 때 그것이 가능하다. 비공식 취업자들은 복지국가의 역할을 결코 인정하지 않는다. 근로기준법이나 사회보험제도의 규제와 보호에서 제외되거나, 규제와 보호의 대상임에도 실제로는 준수되지 않는 방식으로 국가가 이들을 무시한 데 대한 되갚음이다. 이들에게 국가는 회피와 경계의 대상이지, 인정하거나 신뢰할만한 대상이 아니다. 전체 임금근로자의 40% 정도를 차지하는 비공식근로자에 정확한 실태조차 파악하기 어려운 영세자영자를 더하면, 비공식취업자는 근로시민의 다수를 차지한다. 근로기준법과 최저임금, 사회보험제도의 규제와 보호를 통해 국가가 근로시민의 다수를 차지하는 비공식취업자들을 인정해야만, 국가 또한 복지국가의 역할을 제대로 인정받을 수 있다.

“할 수만 있으면 이민가고 싶어요. 이 나라에서 살기 싫어요(경향신문, 2011)”

“기능조립직 및 단순노무직의 경우 비일관성이 매우 높게 나타난다. 특히, 기능조립직 및 단순노무직의 경우 거의 반 가량이 분배는 국가의 책임이라는 데는 동의하지만 경제성장을 위해 감세해야 한다는 데도 동의하는 이중성을 드러내고 있다(김영순·여유진, 2011)”.

“우리의 발견 중 주목할 만한 것은 계층 지위가 낮을수록 친복지-반중세 집단에 속할 가능성도 높게 나타났다는 점이다. 경제적 여력이 없을수록 복지는 지지하지만 증세, 담세는 지지하지 않는 것이다. 또, 세금이 불공평하다고 생각할수록 친복지-반중세 태도를 보였다.(김수정·남찬섭, 2015)”

둘째로, 비공식 취업의 축소는 사회보장제도의 원활한 작동을 위해서 필수적이다. 비공식 고용을 정의하는 기준의 하나이기도 한 사회보험 미가입의 문제는 사회보장체계의 작동을 저해한다. 한국에서 노인빈곤의 문제가 앞으로도 쉽게 축소되지 않을 것이라는 판단은 국민연금의 사각지대 문제와 관련되어 있다. 일과 가정을 연계하는 보육 정책의 핵심제도가 할 수 있는 육아휴직제도가 한국 보육지원정책의 우선순위에서 뒤로 밀려나 있는 것도, 직업훈련을 비롯한 적극적 노동시장정책이 보편화되기 어려운 이유도 고용보험의 광범위한 사각지대 때문이다. 비공식 취업이 축소되지 않는 한 근로빈곤층의 소득지원제도로 기능해야 할 근로장려제도의 역할은 여전히 미미할 수밖에 없고, 사회서비스를 통한 고용확대 전략은 저임금과 낮은 생산성, 고용 불안정 등으로 특징지어지는 나쁜 일자리 창출로 귀결될 수밖에 없다. 복지국가의 물질적 기반인 재정확충 역시 비공식 취업에 종사하는 다수의 근로 시민이 납득하고 참여할 때 가능한 일이다.

4. 글을 마무리하며

한국 사회복지의 새판 짜기와 함께 생각해보고 싶은 두 가지의 문제를 제기하면서 글을 마무리하려 한다. 이 두 가지의 문제, 구체적으로는 제도 우선주의와 국가 우선주의는 모두 한국에서 사회복지의 발전전략에 대해 우리가 가지고 있는 생각의 관성과 관련된다.

우선, 새로운 제도를 도입하는 것이 사회복지의 발전과 관련하여 가장 적합한 방법인지에 관한 문제이다. 한국은 과거 산업화 과정에서 선진국 추격(catch-up)이라는 목표 하에 외국의 제도와 기술을 도입, 소화, 개량하는 활동을 수행하면서 발전해왔다. 사회복지의 발전 과정 역시 다르지 않아서 외국에는 있지만 한국에는 없는 사회복지제도들을 차례로 도입하고, 소화하고 개량해 왔다. 이러한 과정은 집권 정치세력으로부터 조정권과 통괄권을 위임받은 관료기구와 전문가들에 의해, 이미 주어진 답을 우리 조건에 맞게 변형시켜 문제를 해결하는 방식으로 진행되었다. 그러면서 새로운 사회복지제도를 도입하고 확장하는 것이 곧 사회복지의 발전이며, 복지국가를 만드는 방법이라는 인식은 굳어지게 되었다. 한국의 사회복지제도, 특히 정부에 의해 주도되는 사회보험과 공공부조, 그리고 사회서비스와 같은 사회보장제도의 도입 시점이 다른 선진국들에 비해 상당히 늦었다는 점 또한 이러한 생각의 관성을 강화하는 배경이었다.

하지만 이 시점에서 살펴보면, 선진국에서 시행하고 있는 대부분의 복지제도가 한국에서도 시행되고 있다. 추측컨대, 사회복지제도와 프로그램의 숫자만 센다면 한국은 단연 모범생일 것이다. 과연 우리는 모범생인가? 앞서 말한 바 있지만 복지국가는 제도만으로 만들어지지 않는다. 사람들의 생활을 집합적으로 조직화하는 유력한 주체의 하나가 국가임을 다수의 사회성원이 인정하고, 국가에 의해 이루어지는 생활조직화 방식이 민주적으로 작동하도록 다수의 사회성원이 강제하는 시스템이 복지국가이다. 그렇기 때문에 나는 새롭고 참신해 보이는 복지제도의 도입과 확대 그 자체로는 결코 복지국가를 현실화시키지 못한다고 생각한다. 굴화위지(橘化爲枳)의 고사를 액자에 걸어 원칙으로 삼아야 하지 않을까? 한국의 발전단계를 고려할 때, 과거처럼 모방할만한 사례를 찾기 어렵기 때문에 수정과 변화의 가능성을 염두에 둔 방안을 우리 스스로 마련해야 하지 않을까?

두 번째는 한국의 현실에서 국가의 확대가 바로 사회복지의 발전을 의미하는지에 관한 문제이다. 19세기 이후 현재까지 사회복지의 발전은 주로 국민국가의 역할과 책임의 확대에 기초하여 이루어져 왔기 때문에 국가의 확대와 사회복지의 발전을 등치하는 이러한 생각은 경험칙에 부합한다. 더욱이 1960년대 이후의 급속한 경제개발의 과정과 거기에서 국가가 수행했던 눈부신 역할을 떠올린다면, 한국 사회복지의 발전을 위해 국가의 역할과 책임을 확대하는 전략을 염두에 두는 것은 당연해 보인다. 하지만 한국은 중세시대부터 안정된 가산제적 지배구조를 구축한 채 중앙집권적 국가체제를 지속적으로 유지해 왔다. 특히 일제의 폭압적 식민지 지배와 군부정권의 가혹한 독재는 국가가 시민사회를 압도적으로 지배하는 구조를 창출해냈다. 물론 사회복지에 대한 국가의 역할은 강권적이거나 폭력적인 것과는 상반된다. 그렇지만, 강력한 국가주의에 기초하여 이미 제도화된 통치방식과 정책결정방식은 사회복지 영역에도 예외 없이 관철되고 있다.

그런 여기에서, 그 방식의 개혁 없는 국가 역할의 확대는 언제나 바람직한 결과만 가져올 것인가? 우리는 국가 역할의 확대가 자동적으로 공공성을 확대할 것이라고 생각하는 경향이 있다. 정부에 의한 보건의료 서비스의 제공을 공공의료로 개념 정의하듯이 말이다. 이런 맥락에서 정부가 직접 소유하거나 운영하는 공공병원을 확대하는 것을 공공의료 확충의 핵심적 지표로 간주하는 경우는 매우 일반적이다. 그러나 공공성에 대한 최근의 연구결과들(Bozeman, 2007; Moulton, 2009)에 따르면 공공성의 핵심은 가치와 규범에 있지, 서비스의 속성이나 제공주체에 있지 않다. 그렇기 때문에 공공병원의 확대가 공공의료의 확충으로 귀결된다고 믿을 수는 없다. 메르스(MERS) 확산으로 전 국민이 공포에 휩싸여 있던 재작년 6월 8일 동료 전문의들에게 “메르스 환자가 발생한 29개 의료기관에서 환자가 오면 원칙적으로 이 환자를 받지 말라”는 내용의 전자우편을 보냈던 모 공공병원의 해프닝에서 우리는 그 점을 바로 알아차릴 수 있다. 나는 우리나라 보건의료 전달체계의 문제는 공공병원이 부족해서가 아니라 민간과 정부를 포함한 보건의료 서비스 제공주체 모두가 공히 공공성의 가치와 규범을 가지지 못한다는 데에 있다고 생각한다. 공공성의 가치와 규범이 결여된 공공병원의 확대는 결코 공공의료의 확충이 될 수 없다. 보육을 포함한 사회서비스의 다른 영역은 과연 보건의료 서비스와 다른가? 정부가 직접 소유하거나 운영하는 사회복지 조직을 늘리면, 사회복지의 공공성은 확대되고, 사회복지의 발전하는 것인가?

참고문헌

- 경향신문, 2011, “‘노동 없는 민주주의’의 감춰진 상처”, 2011년 9월 26일.
- 기획재정부, 2017, “열린 재정”, www.openfiscaldata.go.kr
- 김수정·남찬섭, 2015, “‘서민’은 복지확대를 지지하는가?: 비계급성과 비일관성 명제를 넘어서”, 『사회복지연구』, 46(4): 351-374.
- 김영순·여유진, 2011, “한국인의 복지태도: 비계급성과 비일관성 문제를 중심으로”, 『경제와 사회』, 91: 211-240.
- 송호근·홍경준, 2006, 『복지국가의 태동: 민주화, 세계화, 그리고 한국의 복지정치』, 파주: 나남출판.
- 이병희·황덕순·강병구·강성태·김홍영·도재형, 2012, 『비공식 취업 연구』, 서울: 한국노동연구원.
- 조윤희, 2015, 『농업보조사업 평가:사업평가 15-08(통권 345호)』, 서울: 국회예산정책처.
- 통계청, 2013, “사회조사”, www.kosis.kr
- 통계청, 2017, “직접지불금 현황”, www.index.go.kr.
- 홍경준, 1999, 『한국의 사회복지체제 연구: 국가·시장·공동체의 결합구조』, 서울: 나남출판.
- _____, 2009, “선호와 정치제도를 중심으로 한 사회정책 발달이론의 모색”, 『한국사회복지학』, 61(4): 35-59.
- _____, 2010, “정치제도가 사회정책의 발전에 미치는 효과에 관한 비교 연구”, 『한국사회복지학』, 62(3): 141-162.
- 洪垌駿, 2014, “最近韓國社會保障的動向”, 『2014韓中日社會保障專門家論壇資料集』, 2014년 4월 19일, 북경
- _____, 2016, “韓國における生活保障システムの展開過程と改革の方向性”. 『季刊社會保障研究』, 51(3-4): 337-354.
- Bozeman, B., 2007, *Public Values and Public Interest: Counterbalancing Economic Individualism*, Washington, DC: Georgetown University Press.
- Estevéz-Abe, M., 2008, *Welfare and Capitalism in Postwar Japan*, New York: Cambridge University Press.
- Hall, P., 1992, “The Movement from keynesianism to monetarism: Institutional analysis and british economic policy in the 1970s”, 90-113, in *Structuring Politics: Historical Institutionalism in Comparative Analysis*, edited by Steinmo, S., Thelen, K., and Longstreth, F., Cambridge: Cambridge University Press.
- Hallerberg, M., 2002, “Veto players and the choice of monetary Institutions”. *International Organizations*, 56(4): 775-802.
- Hong, Kyung-Zoon, 2008, “Neither hybrid nor unique: A reinterpretation of the east asian welfare regime”, *Asian Social Work and Policy Review*, 2(3): 159-180.
- Howard, C., 1997, *The Hidden Welfare State: Tax expenditures and social policy in the united states*, Princeton: Princeton University Press.
- ILO, 2003, “Guidelines concerning a statistical definition of informal employment”, endorsed by the Seventeenth International Conference of Labour Statisticians, Geneva: International Labour Office.

- Moulton, S., 2009, "Putting together the publicness puzzle: A framework for realized publicness", *Public Administration Review*, 69(5): 889-900.
- OECD, 2004, "Informal employment and promoting the transition to a salaried economy", *OECD Employment Outlook*, Paris: OECD.
- OECD, 2017, "National accounts at a glance", stats.oecd.org.
- Pempel, T. J., 1998, *Regime Shift: Comparative dynamics of the Japanese political economy*, Ithaca: Cornell University Press.
- Whitten, G., and Powell, G., 1993, "A cross-national analysis of economic voting: Taking account of the political context", *American Journal of Political Science*, 37(2): 391-414.

Abstract

Exploring Policy Reform Options for the Welfare Regime Shift in Korea

Hong, Kyung Zoon
(Sungkyunkwan University)

Generally, regime shift occurs less frequently than policy change and/or government change. Regime shift needs alterations and changes along the three critical components which constitute a domestic regime: (1) the character of the socioeconomic coalition that rules the country; (2) the political and economic institutions through which power is acquired and exercised; and (3) the public policy profile that give political direction to the nation. This paper tries to examine characteristics of the welfare regime of Korea, and explore policy reform options for the welfare regime shift in Korea. From the viewpoint of livelihood security perspective, I firstly tries to examine development process of Korean welfare regime and specify the main characteristics of that regime. Secondly, I present three policy reform options: (1) reform of the formal political institutions such as electoral system and government type; (2) restructuring of the composition of government expenditure structure; and (3) reduction of the informal employment. These three policy reform options are related to the alteration of socioeconomic coalitions and the changes of the political and economic institutions. Instead of concluding remarks, I finally suggest two debate topics to the round table discussion.

Key words: regime shift, developmental livelihood security regime, political institutions, government expenditure structure, informal employment

[논문 접수일 : 17. 04. 30, 심사일 : 17. 05. 03, 게재 확정일 : 17. 05. 10]