

현 시점이 체제전환의 시점인가? 어떻게 체제전환을 할 것인가?

서정희*

1. 서론

역동적인 정국을 고려할 때 “한국 복지의 새판 짜기를 위한 문제 인식과 방안 모색”은 시의적절하고 중요한 주제이다. 특히 새판을 마련하기 위해 현재의 문제점을 진단하고, 이를 토대로 방안을 모색하는 것이 합리적일 것이다. 위 논문이 빛을 발하는 대목은 새판을 위한 현재 및 과거의 진단을 위해 게임이론, 신제도주의 이론 중 합리적 선택 제도주의와 역사적 제도주의 등의 이론적 기반을 통해 사회정책 분석의 이론적 지평을 넓히고자 했다는 점이다.

그러나 몇 가지 짚어보자.

2. 왜 현 시점이 체제전환의 국면인가?

한국복지의 ‘새판’을 짜기 위해서는 현재 시점이 새판을 도모할 수 있는 국면임을 전제로 하거나, 혹은 현재의 판이 너무 ‘낡은 판’이어서 새판으로 전환을 모색하자고 제안하는 경우일 것이다. 홍경준(2017: 3)은 “지금은 흔치 않게 열리는 체제전환(regime change)의 가능성이 상당히 높은 시기”라고 언급함으로써 현 시점이 체제전환이 가능한, 다시 말해 낡은 판에서 새판으로 넘어갈 수 있는 국면임을 명확히 하고, 이를 근거로 새판을 위한 정책 대안을 제시하고 있다. 그러나 현재의 국면이 체제전환이 가능한 시기라고 한다면 어떤 측면에서, 왜 체제전환이 가능하다고 추정하는지에 대한 보다 명확한 설명이 추가되어야 한다.

홍경준(2017: 2장)은 1990년대 초반까지 한국의 생활보장 체제의 전개는 국가가 고생산성 부문에 제공하는 계약적 지대 게임의 지속을 전제로 유지되어 왔으나, 1990년대 후반 이후 이 계약적 지대

* 군산대학교 교수 · 사회복지학 sjh@kunsan.ac.k

게임을 지속시키기 위한 전제조건들에 균열이 생겨났다고 설명한다. 이 균열을 요약하자면 저생산성 부문에서의 자원 추출 비중의 감소, 계약적 지대에 대한 고생산성 부문의 의존성 약화로 인한 시장의 자율성 강조, 심화된 경제적 불안정으로 인한 생활보장에 대한 사회성원들의 불안 증가이다(홍경준, 2017: 8). 그러나 이러한 균열 요인들이 체제전환의 요건들을 충족시킬 수 있을 것인가?

홍경준(2017: 3~4)은 Pempel(1998)의 논의를 근거로 체제전환을 3가지 요인들이 서로 연관되어 변화가 발행하는 상황으로 제시하고 있는데, 이는 “정치경제 제도, 사회경제 연합, 공공정책의 세 가지 요소 모두에서 상호 연관된 변화가 발생하는 상황”을 말한다. 그러므로 현 시점이 체제전환의 국면이라고 규정하기 위해서는 ① 정치경제 제도의 변화, ② 사회경제 연합의 변화, ③ 공공정책의 변화, ④ 상호 연관된 변화라는 4가지 측면이 규명될 필요가 있다. 그 역시 이러한 체제전환의 동시성 및 상호연관성을 인식하고 있는데, 체제전환을 위한 과제를 검토하면서 “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.”(홍경준, 2017: 13)고 설명한다. 이러한 설명을 전제한다면 현 시점에서 체제전환이 가능하기 위해서는 위 네 가지 요인들에 대한 설명이 뒷받침되어야 한다.

1) 사회경제 연합의 변화

합리적 선택 제도주의와 역사적 제도주의가 확연하게 갈라지는 지점은 선호 형성(preference formation) 문제이다(Thelen and Steinmo, 1992). 합리적 선택 제도주의가 가정(assumption) 단계에서 선호를 다루는 반면, 역사적 제도주의는 어떻게 개인과 집단이 자기 이해를 정의하는지 문제에서 다룬다. 역사적 제도주의에 근거하여 선호 형성이 주어져 있다기보다 확실히 없다고 가정하면, 사회경제 연합의 동맹 형성은 양립가능한 자기 이해를 가진 집단들을 모으는 것 이상이라고 할 수 있기 때문에 집단들이 복합적이고 종종 이해가 충돌함에도 불구하고 특정 연합이 형성되는 정치적 과정을 설명할 필요 있다(Thelen and Steinmo, 1992: 9). 특히 1990년대 후반 이후 합리적 선택 제도주의나 역사적 제도주의의 이론적 경향이 각 제도주의 분파의 이론들을 통합적으로 설명하고자 하는 경향(Thelen, 1999: Campbell and Pedesen, 2001: Pierson and Skocpol, 2002 등)이기 때문에 어떤 이론을 기반으로 하든 각 사회경제 집단의 선호와 연합 형성은 ‘설명’되어야 한다. 1990년대 이후의 계약적 지대 게임의 균열이 한국 사회에서 어떤 사회경제적 연합을, 어떻게 변화시켰는가? 혹은 앞으로 어떤 사회경제적 연합을 어떻게 변화시킬 것으로 예상되는가? 한국의 개발국가형 생활보장체제가 저생산성 부문에서 자원을 추출하여 이 자원을 고생산성 부문에게 보조금을 지급하는 방식으로 1990년대 초반까지 순조롭게 진행되어 왔으나 1990년대 중반 이후 균열이 생겼다는 설명(홍경준, 2017: 2장)은 충분히 납득할 만하다. 그렇다면 1990년대 중반 이후 그 균열은 보조금과 생산성을 원활하게 교환해 온 국가와 고생산성 부문의 정치 동맹의 결렬을 가져왔는가? 촛불혁명으로 조기대선을 맞이한 2017년 현재, 우리는 삼성이라는 고생산성 부문이 국가와 여전히 사회경제적 연합을 맺고 있었다는 의구심을, 그리고 정부가 대기업 총수들과 일대일 면담을 통해 여전히 형태만 달라진 보조금과 그 대가를 교환

하며 사회경제적 연합을 맺고 있었다는 의구심을 떨칠 수 없다. 한국의 사회경제 연합이 변화되었는가?

2) 정치경제 제도의 변화, 공공정책의 변화, 상호 연관된 변화

공공정책의 변화와 관련하여 1990년대 초반까지 계약적 지대 게임을 유지하게 한 조건은 사회보장 제도의 탈정치화와 저발전은 전제로 고생산성 부문에서의 기업 특수적 기업복지 등의 고용보장 제도의 발전과 저생산성 부문에서의 숨겨진 사회보장의 확대였다(홍경준, 2017: 8~9). 그러나 90년대 중반 이후 생활보장에 대한 사회성원들의 불안은 커지고 있다(홍경준, 2017: 10). 1990년대 중반 이후 지금까지 공공정책이 어떻게 변화하였고, 정치경제 제도가 어떻게 변화하였는지, 그리고 이러한 변화가 어떻게 상호 연관되어 있는지 설명되어야 한다.

이러한 각 요소들의 상호연관성에 대하여 Hall(1993)은 체제전환에 해당하는 3차 변화(third order change)에 대한 중요한 식견을 제공한다. 특히 3차 변화는 한 국가에서 세 가지 구성요소들에서 동시 변화가 수반되는 상황을 의미하는데, 이러한 3차 변화를 '사회적 학습'(social learning)이라는 개념을 통해 설명한다. 정책의 총체적 목표, 그 목표들을 달성하기 위한 기술이나 정책수단, 이러한 수단들의 세부적인 환경이 정책결정을 야기하는 3가지 중심변수라는 것이다. 현재의 한국사회가 이 세 가지 측면에서의 변화가 발견되는 사회적 학습 과정을 거치고 있는가? 여전히 일하지 않는 자는 먹지도 말라는 오랜 격언이 맹위를 떨치고 있는 상황에서 정책의 총체적 목표가 체제전환으로 설명될 만큼 변화되었는지 의구심이 든다. 어떤 총체적 목표 전환이 있고, 그 목표를 달성하기 위한 정책들이 변화되고 있는가? 지금 시기가 정부가 바뀔 가능성이 보이고 약간의 정책 기조가 변화될 가능성이 존재한다면 그것은 체제 전환을 의미하는 3차 변화가 아니라 2차 변화에 그칠 것이다.

3. 새판 짜기를 위한 '방안 모색'

체제전환의 가능성을 염두에 두고 제시한 새판의 방안은 정치 경제 제도의 수정과 사회경제 연합의 교체와 관련된 정치제도 개혁, 재정지출 구조의 개혁, 비공식 취업의 축소를 핵심과제로 제시한다(홍경준, 2017: 3장). 모두 중요한 제도임에는 틀림없으나, 체제전환을 염두에 둔다면 각 대안들이 어떻게 체제전환에 기여할 수 있을 것인지에 대한 고민이 필요하다.

이 중 정치제도는 거부점(veto point)의 수와 거부점의 위치를 결정하게 되는데, 이는 사회정책의 결정 등이 이루어지는 정치적 결정과정에서 게임의 규칙으로 작용하기 때문에 정책 결정에 매우 중요하다(Immergut, 1992). 새판의 방안으로서 비례대표제보다는 다수대표제에서 배타적 보조금의 비중이 크고, 특히 소선거구제와 결합한 다수대표제가 지리적 선별성이 강한 보조금 확대로 나타나기 때문에(홍경준, 2017: 15), "소선거구제에 기초한 단순다수제, 선거에서 승리한 다수당이 단독으로 정권

을 맡는 단독 정부, 절대 다수당이 출현하기 어려운 현실에서의 국회선진화 법 등은 우리가 기대하는 사회보장의 발전을 저해하는 정치제도”(홍경준, 2017: 16)이고 “사회보장 친화적인 정치제도를 마련하는 일은 우선적인 과제”(홍경준, 2017: 16)라는 제안은 어떤 사회보장을 위해 어떤 제도를 만드는 것이 필요한지에 대한 보다 구체적인 고민이 필요해 보인다. 현재의 제도에서도 사회보장은 수적인 측면에서 그리고 양적인 측면에서 확대되어 왔다. 현재의 정치제도에 대한 비판이 현재의 사회보장의 확대 방향에 대한 비판과 직결하기 위해서는 이후 보다 구체적으로 어떤 정치제도가 어떤 사회보장에 친화적일 수 있는지 명확히 해야 한다.

이들 사회보장과 연결시켜 보자면, 현재의 정치제도는 보편복지를 확대하기에 어려운 구조이다. 소선거구제와 다수대표제의 결합은 지리적 선별성과 대상 선별성이 강한 방식의 보조금을 선호할 수밖에 없다. 적어도 한국사회의 현 시점이 진정 체제전환의 국면이라면 혹은 체제전환의 국면이기를 원한다면, 그동안의 사회정책의 총체적 방향성의 전환 및 사회경제연합의 변화 등이 수반되어야 한다.

“외국에는 있지만 한국에는 없는 사회복지프로그램들을 차례로 도입하고, 소화하고 개량해왔다. 이러한 과정은 집권 정치세력으로부터 조정권과 통괄권을 위임받은 관료기구와 전문가들에 의해, 이미 주어진 답을 우리 조건에 맞게 변형시켜 문제를 해결하는 방식으로 진행되었다. 그러면서 새로운 사회복지프로그램을 도입하고 확장하는 것이 곧 사회복지의 발전이며, 복지국가를 만드는 방법이라는 인식은 굳어지게”(홍경준, 2017: 23) 된 잘못된 방향성 하에서, “새롭고 참신해 보이는 사회복지프로그램의 도입과 확대 그 자체로는 결코 복지국가를 현실화시키지 못한다”(홍경준, 2017: 23~24)는 주장은 아마도 최근 새롭게 등장한 기본소득론을 염두에 두고 있는 듯 보인다. 한국의 사회보장 체계의 확대 방향성이 외국에는 있지만 한국에는 없는 제도들의 도입이었고, 이를 ‘우리의 조건에 맞게’ 변형시켜 문제를 해결하는 방식이었다는 문제제기에 전적으로 동의한다. 특히 ‘우리의 조건에 맞게’라는 현실가능성에 대한 검토는 한국 사회정책의 역사에서 항상 그 정책이 본래 추구하는 정책의 목표보다는 재원의 최소화가 더 우선순위에 놓이는 것으로 결론지어졌다. 그래서 상당수의 제도들이 모두 비용효과적인 공공부조의 부가급여 방식으로 도입되어 왔다. 장애수당이 그랬고, 장애인연금이 그랬고, 초기 경로연금이 그랬다. 공공부조의 부가급여를 확대하는 방식은 제도를 도입했다는 의의는 있을 수 있지만, 그 제도의 본래의 정책목표를 달성하기는 쉽지 않고, 오히려 복지에 대한 사회적 낙인이나 재분배의 역설 등을 발생시키고, 사각지대 문제를 원천적으로 해결하는데 많은 난관이 있다. 기본소득 제도를 도입하자는 주장은 단순히 ‘새롭게 참신해 보이는’ 프로그램이어서 도입하자는 것이 아니다. 어려운 사람을 돕는 것이 복지이고, 유급노동만이 보상받을 자격이 있다는 논리만으로는 현 시기의 불안정성을 해체시킬 수가 없다. 지속적으로 강화되어 온 공공부조의 자산심사와 자격심사, 공공부조의 부가급여 방식의 제도 확대, 지속적이고 교묘하게 법망을 빠져나가 특수형태근로·과건근로·용역근로·초단시간 시간제 근로, 가짜 자영업 등으로 유급 노동임에도 불구하고 근로자성을 인정받지 못하고 노동법과 사회보장법에서 보호받지 못하는 노동시장에서의 불안정성의 확대는 최소한의 인간적인 삶을 살 수 있는 인간의 보편적 권리조차 보장받지 못하게 한다. 모든 사람들에게 보편적으로 기본적인 소득보장을 하겠다는 기본소득 제도는 일차적인 사회안전망 확보를 전제하여 노동시장의 전반적인 문제들과도 싸워나가자는 것이다. 노동시장에서의 불안정성, 이 불안정성으로 인한 사회보장의

불안정성 심화 문제는 기본적으로 시장을 개혁하는 일이기 때문에 시간적으로도 물리적으로도 대단히 고단한 길이다. 적어도 이런 개혁을 하는 사이 송파 세 모녀나 쌍용자동차 등의 무수히 많은 노동자들이 더 이상 생활고에 못 이겨 자살하는 일이 없도록 보편적인 사회보장 체계의 구축 등의 체제전환이 필요한 시기가 아닐까 한다.

참고문헌

- 홍경준, 2017, 한국 복지의 새판 짜기를 위한 문제 인식과 방안 모색. 『한국사회복지학』, 69(2), 1~27.
- Campbell, J. L. and Pedesen, O. K., 2001, "The Rise of Neoliberalism and Institutional Analysis", In Campbell, J. L. and Pedersen, O. K.(eds). *The Rise of Neoliberalism and Institutional Analysis*, Princeton University Press.
- Hall, P. A., 1993, "Policy Paradigms, Social Learning and the State: The Case of Economic Policymaking in Britain", *Comparative Politics*, 25(3), 275-296.
- Immergut, E. M., 1992, "The rules of the game: The logic of health policy-making in France, Switzerland and Sweden", In Steinmo, S., Thelen, K. and Longstreth, F.(eds.), *Structuring Politics-Historical Institutionalism in Comparative Politics*, Cambridge University Press.
- Pempel, T. J., 1998, *Regime Shift: Comparative dynamics of the japanese political economy*, Ithaca: Cornell University Press.
- Pierson, P and Skocpol, T., 2002, "Historical Institutionalism in Contemporary Political Science", In Katznelson, I and Helen, V. Milner (eds). *Political Science: The State of the Discipline*, 693-721, New York: W.W. Norton & Co.
- Thelen, K. and Steinmo, S., 1992, "Historical Institutionalism in Comparative Politics", In Steinmo, S., Thelen, K. and Longstreth, F.(eds.). *Structuring Politics-Historical Institutionalism in Comparative Politics*, Cambridge University Press.
- Thelen, K., 1999, "Historical Institutionalism in Comparative Politics", *Annual Review of Political Science*, 2, 369-404.