

우리는 복지국가로 간다 (윤홍식 외, 2020)

장지연*

한 사회의 복지제도는 경제 시스템과 노동시장 구조, 정치지형이 서로 영향을 미치는 중층적 구조 속에서 형성된다. 『우리는 복지국가로 간다 (윤홍식 외, 2020)』는 이러한 거시적이고 포괄적인 관점을 일관성 있게 견지하여 우리 복지국가 현실을 설명해 낸다. 지향점을 제시하거나 미래를 전망하는 내용이라기보다는 현실 이해를 위한 견고한 분석을 담고 있지만, 책 제목에는 실천적 사회과학자들의 진심 어린 각오가 묻어난다. 복합적인 구조분석을 위해 설계된 학제적 연구이며, 각 분야에서 가장 적합한 연구자들로 필진이 구성되었다는 점은 이 책의 성공을 예견하게 해 주는 커다란 미덕이다.

이 책의 논리 전개와 메시지에서 크게 두 가지 흐름이 함께 가고 있음을 발견하게 된다. 첫째는 우리 복지국가가 얼마나 부실한지, 그 원인은 무엇인지 따져보는 흐름이다. 사실 이 부분이 전체에서 압도적인 비중을 차지하고 있다. 두 번째는 ‘그럼에도 불구하고...’의 이야기를 들려주는 부분이다. 한편으로는 수많은 장애물이 있지만 그래도 복지국가를 향해 조금씩 다가가고 있다는 사실을 설명하고, 다른 한편으로는 그 목표에 도달하는 길을 찾아야하고 찾을 수 있다는 함의를 전달한다.

먼저, 첫 번째 흐름을 따라가 보자. 저자들은 오늘날 한국을 부실한 복지국가로 진단한다. 복지국가의 길에 들어서기는 하였으나 내용 면에서는 아직 부실한 상태라는 것이다. 문제의 핵심

* 한국노동연구원

은 '역진적 선별성'이라고 진단되었다. 소득 수준이 낮아서 국가의 도움을 가장 절실하게 필요로 하는 집단이 오히려 보호 범위 밖에 놓이게 되는 현상을 가리킨다.

역진적 선별성을 띄게 된 것은 사회보험제도 도입 초기에 대기업 정규직 노동자를 우선적인 적용 대상으로 삼은 것과 관련이 있지만, 좀 더 근본적으로는 조립형 수출지향의 제조업 육성이라는 산업화 전략과 연결되어 있다(윤홍식, 서장). 이 성장전략의 경로는 오늘날 막대한 설비투자, 높은 수준의 자동화와 로봇 의존도로 이어진다. '자동화-외주화-탈숙련화'를 기반으로 하는 성장전략이 결과적으로 강한 대기업과 약한 중소기업의 이중구조를 낳았다(정준호, 1장). 이것을 꼭 우리나라만의 특징이라고 보기는 어렵다. 제조업을 넘어 서비스업종으로 눈을 돌리고 한국을 넘어 북미와 유럽까지 살펴보더라도 원·하청 관계는 점점 더 주류적인 현상으로 떠오르고 있으며, 기존 선진 복지국가에도 커다란 도전이 되고 있다. 다만 복지국가가 높은 수준에 도달한 이후에 이러한 도전을 맞이하느냐 아니면 초기 단계에서 맞닥뜨리느냐의 차이는 중요하다.

'자동화-외주화-탈숙련화' 성장전략의 결과는 분절노동시장에 따른 임금격차로 나타난다(김유선, 2장). 분절의 마디가 두 개인지 세 개인지, 핵심적 경계가 기업 규모를 중심으로 형성되는지 정규·비정규 고용 여부로 형성되는지에 대한 학술적 논의는 필요하지만, 정책적 함의로 보자면 둘 다 중요하다. 기업 규모에 기인하는 격차는 대·중소기업 간 생산성 차이와 원·하청 관계, 그리고 기업별 노조라는 요인으로 설명된다. 그러나 이러한 설명은 커다란 격차를 부분적으로만 설명할 뿐이다. 분절노동시장은 그 자체로 임금격차를 설명하는 요인이다. 연공급 임금체계가 적용되는 대기업과 공공부문 정규직, 그리고 그 외 중소기업과 비정규직 부문 간의 차이는 무엇보다 중요하다. 이 문제를 해결하는 방법으로 초기업 교섭과 직무급 임금체계가 제안되었지만, 이것을 실현하는 것 자체가 너무나 어려운 과제라는 점을 깨달아가고 있다.

노동시장의 분절성이 복지국가 형성에 부정적 영향을 미칠 것은 자명하다. 두 가지 설명이 떠오르는데, 모두 이 책에 나와 있다. 첫째, 노동시장 내 지위에 따라서 복지 선호가 달라진다. 김영순(4장)에 따르면 내부노동시장론의 내부자는 기여와 급여를 연동시키는 복지정책을 선호하는데 비해 저숙련 외부자는 기여에 무관한 급여제도를 선호한다. 고숙련 외부자는 사회투자적 성격의 복지제도를 선호한다. 다양한 복지 선호를 두루 아울러서 복지체계의 방향에 대한 합의를 도출하는 것은 쉽지 않다. 둘째, 김도균(7장)에 따르면 분절노동시장의 상층부에 있는 노동자는 오래전부터 조세감면과 '내 집 마련'을 통한 자산형성에 기대어 살아온 집단이다. 이

경로는 국가복지와 대척점에 있다. 복지국가로 가기 위해서는 이 경로는 사라져 줘야 하지만, 현실적으로 가능한 일인지 우려스럽다.

이영수(5장)는 소득보장제도에서 우리가 받아들이고 있는 성적표를 보여준다. '상대적으로 안정된 고용과 임금을 향유하는 소수의 집단에게 사회보험을 통한 보호가 제공되는 역진적 선별성(p.226)'으로 요약된다. 우리나라 소득보장제도의 재분배 효과가 크지 않다는 특징은 역진적 선별성의 결과일 수 있다. 여기까지는 이 책이 우리나라 복지국가의 취약성을 드러내고 그 원인을 설명하는 하나의 일관된 흐름이다.

경제의 이중구조가 노동시장의 이중구조, 복지제도의 이중구조로 이어졌다는 설명은 설득력이 있다. 그러나 이런 설명이 곧 기존의 성장체제를 전면 부정하고 새로운 생산체제를 구축하는 것이 복지제도 이중구조 해소의 전제 조건이라는 주장과 같은 말일까? 그렇지 않다. 경제의 이중구조나 노동시장의 이중구조는 그 자체로 결합이기는 하지만, 이 문제를 해결하지 않고는 복지국가에 도달할 수 없다는 암울한 결론으로 급히 달려갈 필요는 없다.

단초는 정치를 다루는 장에서 발견된다(신진욱 3장, 김영순 4장). 복지국가 수준에서 아직 아쉬운 부분이 많기는 하지만, 우리가 지금 빈손으로 서 있는 것은 아니라는 점도 또한 분명하다. 그래서 떠오르는 질문이 있다. '그나마 여기까지는 어떻게 왔나?' 이 질문은 김영순(2021)의 다른 책 『한국 복지국가는 어떻게 만들어졌나?』에서 좀 더 명시적으로 다루고 있는 주제이기도 하다. 한국 사회에서 계급적 이해를 경계로 하는 균열구조는 유럽의 복지국가 형성기에 비해서 덜 분명하고, 노동계급이 가진 권력자원도 부족하다. 정당은 견고한 이념에 뿌리내리고 있지 않다. 이러한 조건은 모두 우리가 복지국가로 다가가기 어렵게 만드는 요인임에 틀림없다. 그러나, 도달하는 경로까지 같아야만 복지국가로 불릴 수 있는 것은 아니다. 어차피 '변화를 선도한 사회의 역사적 경험은 이후 다른 곳에서 같은 방식으로 두 번 일어날 수 없다(p.148).'

신진욱(3장)과 김영순(4장)은 연성권력이라고도 불릴만한 시민운동과 2000년대 이후 복지를 중심의제로 놓게 된 선거 정치가 복지국가 형성에 크게 영향을 미쳤음을 보인다. 다만, 필자들은 이념적 지향이 불분명한 정당들의 선거 정치는 복지국가의 토대로서는 매우 불안정하다는 점도 분명하게 지적하고 있다. 이러한 분석이 주는 실천적 함의는 무엇일까? 선거를 통한 정당 간 경쟁이 중요한 이상, 이러한 계기를 살려내기 위해서는 여러 이해집단 간 복지동맹을 이끌어낼 수 있는 정책 메뉴를 제시하는 것이 필요하다. 이때 어떻게 대중융합주의(포폴리즘)를 경

계하고 펼쳐낼 수 있을지도 반드시 함께 고민되어야 할 것이다.

마지막으로, 이 책의 한계 내지는 다음 단계 과제에 대해서 살펴보자. 결론에 해당하는 8장(윤홍식)에서는 향후 사회복지제도를 사회보험을 중심으로 확대할지 비사회보험을 중심으로 확대할지, 보편성을 훼손하지 않으면서 복지가 필요한 계층에게 급여를 집중할 수 있는 대안은 무엇인지와 같은 핵심적인 질문을 던지고 있다. 그 해답을 찾기 위해서는 ‘역진적 선별성’이라는 진단에 좀 더 천착해 볼 필요가 있다. 역진적 선별성이라는 특징이 어떤 모양으로 나타나는지에 대한 분석이 있어야 이 질문에 답할 수 있을 것이다.

우선, 사회서비스 영역에서 역진적 선별성의 문제는 없다. 6장(이충권)에서도 서비스 제공을 민간기관에 의존하는 데서 비롯되는 공공성 약화 문제와 서비스 질의 문제 등을 지적하기는 하지만, 적어도 소득계층에 따라 차등적인 서비스가 제공되는 문제는 없는 것으로 보인다. 사회서비스의 확대와 질 향상은 역진적 선별성을 피해 갈 수 있는 하나의 방법이 될 수 있다. 문제는 소득보장제도에서 어떻게 역진적 선별성이 관철되고 있는가에 있다.

중위소득 50% 이하 빈곤인구의 약 35%가 어떠한 소득이전제도의 혜택도 받지 못하고 있다는 사실(p.232)로부터 역진적 선별성이 보이기 시작한다. 그러나 소득보장제도에서 사회보험의 비중이 크다는 점이 문제의 원인이라고 곧바로 넘어갈 수는 없다. 사회보험 자체가 운명적으로 역진적 선별성을 내재하고 있는 것은 아니며, 사회보험의 적용대상을 확대하려는 노력을 하는 것이 우선적으로 필요하다. 나아가, 5장(이영수)에서 쟁점을 적절히 제기하고 있는 바, 다양한 방식의 소득보장제도의 조합을 고민하여야 하고, 이때 사회보험의 중심성은 어느 정도로 가져가야 할 것인지 심층적인 분석과 논의가 이어져 갈 필요가 있다. 여러 유형의 소득보장제도를 조합하는 설계가 필요하다. 이것이 백화점식 나열을 의미하는 것이 아님은 다시 언급할 필요도 없다. 이 책은 ‘복지동맹을 이끌어낼 수 있는’ 정책 조합을 찾아내야 한다는 교훈을 이미 던진 바 있고(4장), 오늘날 우리 사회의 균열선은 계급·계층 뿐 아니라 세대를 비롯하여 다층적으로 형성되어 있다(3장).

끝으로, 이 책에서 자산 이슈를 다루고는 있지만(7장), 좀 더 논의의 중심부로 가져온 후속 연구를 기대한다. 불균등한 자산 분포는 복지국가 발전을 향해 나아가고자 할 때 반드시 고려해야만 하는 ‘주어진 조건’이다. 자산은 소득에 비해 훨씬 더 세대간 균열을 강화할 위험이 큰 요인이다. ‘내 집 마련’이라는 목표를 이제 그만 내려놓자는 이야기는 청년세대에게 사다리 걸

어차기로 들릴 수 있다. 코로나19로 인한 국민재난지원금 지급 기준을 건강보험료 납부액으로 한다고 하자 여기저기서 쏟아져 나온 불만의 목소리에 귀 기울여 보면 시사점을 얻을 수 있다. 소득은 있으나 자산은 없는 사람, 자산은 있으나 소득은 없는 사람. 재분배제도를 설계 하는 데 있어서 이들을 두루 고려하는 것도 필수적인 사항이 되었다.