한국사회정책
Korea Social Policy Review, 제30권 제1호, 2023, pp.221~226.

사회정책학의 정립을 위해서
(『복지의 문법: 부유한 나라의 가난한 정부, 가난한 국민』, 김용익·이창곤·김태일, 2022)

김 기 태*

뜻밖의 환대에 놀랐다.

2019년 여름, 서평의 필자는 특정 복지제도에 관한 자문을 위해 외국의 한 연구기관을 찾았다. 렌트한 자동차를 몰고 기관을 방문했을 때, 주차장에는 필자의 이름까지 적힌 환영 표지판까지 붙었다. 연구 자문을 위한 해외 출장에서 인터뷰는 연구진 한두명과 두시간 정도의 인터뷰로 흔히 마무리된다. 이곳에서는 여덟명의 연구진 전원이 인터뷰에 참석했다. 인터뷰는 오전과 오후를 꼬박 털어서 하루 종일 진행됐다. 황송할 따름이었다. 바쁜 분들이 외국의 방문자에게 오랜 시간을 기꺼이 내준 점에 대한 미안함과 의아함도 함께 들었다. 의문은 오후에 들어서야 풀렸다. 이분들은 당신들의 제도 설계의 노하우를 한국에 '수출'하고 싶었다. 이미 두어 나라 정책 당국에 제도 자문을 수행하고 있다며, 이들은 한국에서도 자문을 받을 생각이 있는지에 대해서 문의했다. 그 자리에서 긍정적인 답을 주지는 못했다. 성의(혹은 투자)를 생각하면 조금이라도 답례를 하는 것이 마땅했다. 그렇지만, 문제의 제도는 한국에서 훨씬 더 정교하게 짜여져 있었다. 본의 아니게 이분들이 헛수고를 한 셈이었다.

과거의 경험을 다소 길게 설명한 이유는 4년 전의 경험이 <복지의 문법>을 읽는 동안 새록새록 떠올랐기 때문이었다. 한국은 지난 50년 동안 '부유한 나라'로 성장하면서 눈 부신 성취를 이뤘다. 압도적인 경제 성장과 (논의의 여지는 있지만) 복지국가의 성장은 역사적으로도 유례가 드물다. 전자에 대해서는 말을 더 보탤 필요가 없을 것이다. 후자에 있어서는, 적어도 많은 제도의 도입 및 정교화는 매우 빠른 속도로 이뤄졌다. 그러다보니, 해외 기관을 찾아서도 자문

* 한국보건사회연구원

받을 내용보다 해줄 내용이 더 많은 경우도 적지 않게 됐다. 이와 유사한 경험은 동료 연구자들로부터도 간혹 듣는 내용이다. 한국에서 빠른 속도의 복지 제도의 발전은 이른바 '압축 성장, 압축복지'(김미곤 외, 2018)로 묘사된다.

이러한 성취를 과소평가할 필요는 없을 듯 하다. 그럼에도 불구하고, 사회정책 연구자들을 여전히 당혹스럽거나 무기력함을 느낄 수밖에 없다. 한국은 국가의 성취에도 불구하고 개인들은 불행하기 때문이다. 소득 불평등, 노동소득분배율 등의 지표들은 최근 일부 개선의 양상을 보이고 있지만, 자살률, 출산율, 노인빈곤율 등의 지표는 눈을 의심할 정도로 부정적이다. 국제기구의 통계 담당자가 한국의 지표에 오류가 있는 것이 아닌지 문의를 해왔다는 전언이 그다지 놀랍지 않다. 한국의 지난 50년 사이 이뤄낸 거대한 성취의 이면에 도대체 무슨 일이 있었던 것일까. 이 문제는 다수의 사회정책 연구자들을 괴롭히는 난제다. 그래서일 것이다. '성공한 나라, 불안한 시민' (이태수 외, 2022), '이상한 성공' (윤홍식, 2021)이 그려내는 한국의 모습도 유사하다. 결국 난제의 핵심은 '나라는 성공했는데, 개인들은 왜 불행한가'다(이 질문을 앞으로는 '난제'라 명명하겠다).

<복지의 문법>이 진단하는 한국의 모습도 다르지 않다. 부제가 제시하는 대로, '부유한 나라의 가난한 정부, 가난한 국민'의 이야기다. 김용익 서울대 명예교수, 이창곤 한겨레 선임기자, 김태일 고려대 교수가 공동집필했다. 김용익 명예교수가 주로 목소리를 냈고, 서론은 이창곤 기자가, 책의 보론인 12~13장은 김태일 교수가 집필했다. 이 책은 김 명예교수가 지난 20년 동안 목도한 사회정책의 진전과 정체, 퇴보의 내용을 주로 담았다. 대부분 후자의 내용을 중심으로 원인을 분석하고 대안을 제시하는 데 목적을 뒀다.

이 책의 특징은 세가지다. 첫째, 글이 상당히 쉽게 읽힌다. 김 명예교수가 밝힌대로 "학자, 시민운동가, 정치인, 정책가로 일하는 동안 체험하고 가슴 아파한 '한국의 이야기'"(p. 6)를 "하나의 맥락으로 풀어내고자 한"(p. 6) 의도가 반영된 것으로 보인다. 가독성을 높이기 위한 노력도 엿보인다. 사회정책 전공자라면 누구나 알만한 이야기도 눈 높이를 대폭 낮춰서 풀었다. 낯설 수 있는 개념이나 역사적인 사건은 글의 흐름을 방해하지 않도록 일일이 각주를 달아서 설명했다. 이를테면, '국민교육헌장'(p 57)이나 '플랫폼노동자' (p. 123) 등에 대해서도 친절한 각주를 달았다. 사회정책 비전공자뿐 아니라, 70~80년대 역사에 대한 직접 경험이 없는 청년 독자를 위한 배려로 보인다. 글의 흐름도 대담 형식으로 풀어냈다. 직관적인 이해를 돕기 위한 저자들이 직접 그런 것으로 추정되는 그림들에서도 배려가 느껴진다.

둘째, 평이한 문장에도 불구하고 내용의 범주가 넓고 깊다. 사회정책의 주된 영역인 공공부조, 사회보험, 사회서비스를 두루 포괄하면서, 동시에 제도 집행 과정에서 필수적으로 고려해야 할 인프라와 재정, 정치, 정부조직의 영역까지 아우른다. 글은 경제정책까지도 일부 포괄하

는데, 김 명예교수가 밝히는 바와 같이 “사회정책의 관점에서 경제정책을 바라본” (p 6) 결과다. 이는 인도주의실천의사협회 창립 멤버, 사회정책수석, 국회의원, 국민건강보험공단 이사장을 두루 거친 김 명예교수의 경력과 무관하지 않아 보인다.

셋째, 정책 제언이 구체적이다. 개인적으로 체감하기에 이 책의 핵심은 4부다. ’한국형 복지국가‘로의 대전환을 위한 3대 로드맵’이라는 제목이 붙은 이 부분에서는 정당과 정부조직, 국가재정에서 정책 방향을 제시했다. 4부의 마지막인 11장에서 사회정책 분야에서 국가 재정 확보의 중요성을 강조했다면, 보론인 12장에서 재정 확보 전략을 보다 구체적으로 제시했다는 점도 책의 미덕이다. 김 명예교수가 강조하는 바와 같이 “정책은 곧 정치”(p. 8)라는 점을 고려하면, 정치와 정책의 영역을 두루 경험한 김 명예교수의 경험이 문장 사이에서 빛을 발한다. 정치의 장에서 정책은 당위성만으로 집행의 문이 열리지 않는다. 정책을 둘러싼 무수한 이해당자사들에 대한 설득과 합의의 절차를 거친다. 특히, 보수적인 재정 당국과 국회의 문턱을 넘기는 지난하다. 그 과정을 무수히 거치면서 정책은 벼려지고 종종 너덜너덜해진다. 정책을 잘 준비하지 않으면 용두사미가 되기 쉽다. 그와 같은 경험이 글 속에서 뼈 아프게 체감된다. 그와 같은 경험을 두루 거친 김 명예교수가 제시한 제언은 그래서 더 공명을 준다. 책에 관한 개인적인 기대가 있다면, 김 명예교수가 4장에서 미처 못다한 내용을 보태서 별도의 책으로 내주었으면 좋겠다는 점이다.

책은 서론과 보론을 합해 크게 여섯 부분으로 나뉜다. 가장 앞선 서론에서는 이창곤 선임기자가 ‘대전환기, 사회정책의 패러다임 전환을 위하여’라는 제목 아래 한국 사회가 직면한 상황을 정리했다. 그는 현 시기를 ‘복합위험이 기다리는 신불확실성의 시대’로 정리하면서, 복합위험의 내용을 차근하게 정리해준다. 그리고, 이에 근거해서 한국의 사회정책과 복지국가를 재구조화해야 할 이유를 설득렸있게 제시했다. 1~4부는 한국 사회정책의 과거와 현재, 미래를 점검했다. 1부에서는 과거를 돌아보면서 ‘왜곡된 국가의 역할’을 복기했다. 특히, 눈에 띄는 대목은 지난 20년 사이에 소리없이 ‘일어난 일’과 ‘일어나지 않은 일’을 제시한 부분이다. 김 명예교수의 말에 따르면, ‘일어난 일’로 “6·10 항쟁 이후 독재적 정치 권력이 사라진 자리를 자본권력이 치고 들어간 일”(p. 64)이고, ‘일어나지 않은 일’로 “정치집단이 새로운 국가의 모습에 대한 종합적인 구상을 짜는 것”(p. 64)이었다. “민주주의를 위해 투쟁한 세력은 정치적 민주화를 위한 저항은 할 수 있었으나 새로운 국가의 그림을 그릴 능력은 없었다”(p. 64)라는 진단은 뼈아프다. 그 결과, 정당은 복지국가로의 전환을 준비할 수 있는 정책 능력이 없었고, 그 공백에서 관료들이 정책을 주도할 수밖에 없었다. 박정희식 개발주의 모델은 이렇게 길게 생명력을 유지했다는 것이 김 명예교수의 진단이다.

2부에서는 한국형 복지국가 설계를 위해 넘어야 할 3대 난제로 양극화, 저출산, 고령화가 제

시됐다. 김 명예교수는 세가지 문제는 일정한 교집합을 가지고 있다며, 통합적인 접근이 필수적이라고 강조한다. 그러나 현실은 “부처 간의 칸막이를 친 채로는 문제해결을 위한 종합적 구상이 나오기“(p 191) 어려운 상황이다. 3대 난제와 같은 문제의 실마리를 풀기 위해서는 부처별 업무 배분과 업무의 우선 순위를 기획하는 헤드쿼터와 같은 강력한 조직이 필요하다는 것이 김 명예교수의 제안이다.

3부에서는 한국이 복지국가로 성장하지 못한 두가지 이유로 보건복지인프라 및 재정 영역에서의 문제를 짚었다. 그리고 이 책의 하이라이트인 4부가 전개된다. 4부에서는 복지국가 발전을 위한 방안으로 3개 영역에서의 정책제안이 등장한다. 첫째, 정당 분야에서 김 명예교수가 주목하는 내용은 한국 정당의 정책 역량 부족이다. 한국의 정당은 국정을 끌고 있는 정책적인 능력도 부족하고 이를 구현할 수 있는 인적 자원 역시 부족하다는 것이 김 명예교수의 진단이다. 부족한 정책 역량은 관료에 의해 채워진다. “정치적인 정권 교체는 있었지만, 관료들의 권력은 한번도 교체된 적이 없다”(pp. 232–233). 김 명예교수의 제언은 정치자금법이 정한 대로 정당보조금의 30%를 정책연구소에 투입해서 정책 능력을 작심하고 키워야 한다는 것이다. 김 명예교수는 또 복지정치의 발전을 위해서 민주당의 발전과 아울러 진보정당의 확대와 약진을 강조한다. 이를 위해 중·대 선거구제의 도입과 비례대표제의 개편을 제시했다. 이를 통해 관료들을 통제할 수 있는 정책 실력을 키우고 인재의 풀을 키우는 것이 급선무라는 것이다. 물론, ‘관료주도형 복지국가’가 관료들의 탓이기보다는 정당의 실력 부재에 기인한다는 점도 덧붙인다.

둘째, 정부 조직 개편에서 핵심은 “예산과 인사 부처의 개편“(p 242)이다. 기획재정부에 과도하게 집중된 권한을 분산하기 위해서 김 명예교수는 재정경제와 기획예산 기능의 분리, 즉 수평적 분화 외에도 대통령실과 예산부처의 권한 관계, 즉 수직적 분화를 함께 고려해야 한다고 강조한다. 즉, ”매년도 예산 편성의 방향을 설정하고 각 부처 또는 각 사업에 대한 예산의 액수를 할당하는 부분까지는 대통령실이나 대통령의 직할 조직이 직접 해야 한다“(p 245). 물론, 이 내용에 대해서 12~13장을 집필한 김태일 교수는 행정의 전문성을 기하기 위해서는 기획예산실을 대통령실에 두기보다는 별도의 부처로 두는 쪽을 지지하면서 다소 다른 목소리를 냈다. 이 대목은 보다 깊은 논의와 사회적 토론이 필요함을 암시한다. 그밖에 김 명예교수는 중장기 비전 마련과 부처 조정 업무를 수행할 위원회의 역할 강화, 하향식 예산 수립, 인사청문회 개편, 중앙부처 업무의 지방자치단체 혹은 공공기관으로의 대폭 이양 등의 정책 방향도 제시했다. 이 대목에서는 한가지 질문이 따라붙을 수 있다. 사회부처의 조직 개편의 방향에 관한 것이다. 본문에서도 김 명예교수는 ”사회부처의 재구조화 같은 것은 기능적 개편“ (p242)이고, ”시대적 요구나 과제의 중요성에 따라 부처는 합치기도 하고 나눌 수“ (p 245) 있다고 답을 열어뒀다. 김 명예교수

가 강조하는 대로 경제정책과 사회정책이 한 국가를 움직이는 두 개의 톱니바퀴라면 기획재정부의 조직개편과 댓구하는 사회정책 부처의 조직 개편의 방향 정도는 제시될 수 있을 듯 하다. 이 부분에 대해서는 우리 사회에서 추가적인 탐색과 논의가 필요할 것으로 보인다.

셋째, 국가 재정의 확보 부분에서는 김 명예교수는 복지와 경제의 선순환을 강조하면서, 비용이 아니라 투자로서의 복지재정 확대를 강조했다. 김 명예교수는 보편적 증세로 나아가기 위한 교두보로서의 부자증세, 선별적 급여의 보편화를 제시했다. 재정 부분은 앞선 정당과 정부조직 개편에 견줘서는 상대적으로 내용이 소략됐다. 우리가 개인에게 신의 역할을 기대할 수 없다는 점을 상기할 필요는 있다. 이 부분은 12장 김태일 교수의 '재정 확보 전략'에서 내용을 보완하는 방식으로 책의 완성도가 높아졌다. 그는 2060년까지 사회조방재정 추계 결과에 근거해서 한국이 미래 복지지출을 감당할 재정여력이 있다고 진단한다. 복지 확충을 위한 재원 도달 방안도 제시됐다. 방향은 크게 두가지다. 첫째, 증세다. 경제협력개발기구 회원국과의 비교 등을 통해서 소득세, 부가가치세 등에서 점진적이고 보편적인 증세안을 제시했다. 둘째, 지출구조 조정도 필요하다. 이를테면, 김 교수는 지방교육재정교부금, 교통시설특별회계 등에서 구조조정의 가능성을 제시했다. 마지막 장에서는 재정 운용의 엄격성, 효과성, 투명성을 높이기 위한 내용도 추가됐다.

책의 미덕은 분명하다. 앞서 제시한 책의 세가지 특징은 모두가 책의 미덕이다. 다소 난해할 수 있는 정책 이야기를 대중적인 언어로 풀되, 내용의 폭과 깊이를 두루 갖췄다. 더불어, 한국 사회정책 발전을 위한 구체적인 정책 방향을 제시한 점도 역시 뜻 깊다. 일반인뿐 아니라 사회정책 관련 연구자, 관료, 정치인들이 모두 함께 읽고, 고민을 깊이 하고, 논의를 이끌어낼 수 있도록 하는 촉매가 되기에 충분하다. 모두에게 일독을 권한다.

책을 곱씹으며 들었던 개인적인 고민을 풀면서 서평을 마무리하고자 한다. 김 명예교수가 말하는 바와 같이 '경제정책과 사회정책은 국가를 운영하는 두 개의 톱니바퀴'라는 점에 십분 동의한다. 지금까지 한국에서 그렇지 못했더라도 앞으로는 앞으로 그래야 한다는 점에도 동의한다. 한가지 고백을 하자면, 다소 근본적인 질문이 머릿 속을 맴돈다. 경제정책이라는 다소 편협하지만 강고한 톱니바퀴에 대응할 수 있을만큼 사회정책이라는 톱니바퀴가 정교하고 튼튼할까. 경제정책에는 경제학이라는 배경 학문이 있다. 경제학의 세례를 받는 많은 학자와 정책결정자들은 고유한 인간관 및 사회관과 그에 근거한 국가 운영 원리와 정책 내용을 세상에 적용한다. 그렇다면, 사회정책의 배경에 견고하고 포괄적인 사회정책학이 존재하는가. 과문해서일 것이다. 자본주의 발전과정에서 필연적으로 나타나는 빈곤과 노동, 주거, 건강 등의 문제에 대응하는 정책 조합으로서의 사회정책은 있었으나, 인간 삶의 질 개선을 위한 근본 학문으로서의 사회정책학의 뿌리가 어디에 있는지에 대한 질문이 자연스럽게 고개를 든다. 김 명예교수는 책

을 쓴 동기를 설명하면서 "사회정책의 지체에 대한 분노"(p. 6)를 들었다. 국가가 성장하는 그늘에서 다수의 개인들이 우울하고 빈곤하고 몸을 버리는 상황에 대한 분노 혹은 무기력함은 김명예교수만이 느끼는 감정은 아닐 것이다. 어쩌면 지금 상황에서 사회정책을 이야기하고, 진보를 이야기하고, 고귀한 인권을 고민하는 이들이라면 모두가 느끼는 감정일 것이다. 이러한 상황이 단순히 한국 복지국가의 한계로 설명하기는 어려운 부분도 있다. 어쩌면 분노의 원인은 우리 문명과 학문의 한계에서 비롯된 것일 수 있다. 이 책은 우리가 앞으로 조금씩 쌓아올릴 '사회정책학'이라는 미완의 학문의 저변에 놓이는 주춧돌이 될 것으로 기대한다. 그래서, 다소 의아했던 책의 제목도 이해가 됐다.

▌참고문헌 ▐

김미곤, 강혜규, 고제이, 김태완, 남찬섭, 노대명... 최효진. (2018). 한국의 사회보장제도. 세종: 한국보건사회연구원, 서울: 나남.

윤홍식. (2021). 이상한 성공. 서울: 한겨레출판.

이태수, 이창곤, 윤홍식, 김진석, 남기철. (2022). 성공한 나라, 불안한 시민. 서울: 헤이북스.