

연구보고서 2012-01

21세기 노동의 대안 복지 연구

-복지 정치 및 담론 · 제도 분석과 대안모색-

-2012. 03-

연구책임 : 제갈현숙

강병익·김송이·남찬섭

성희정·우승명·주은선



공공운수정책연구원
사회공공연구소

공공운수사회서비스노조 · 사회연대연금지부 · 사회보험지부

[연구자 소개]

- 강병익 성공회대 민주자료관 연구위원, 정치외교학 박사수료
『사회국가 한국사회 재설계도(공저)』,
『다시 보는 한국민주화운동(공저)』, 등
- 김송이 사회복지학과 외래교수, 사회복지학 박사수료
“한국 사회서비스 바우처 도입의 효과와 의미” 등
- 남찬섭 동아대학교 사회복지학과 교수, 사회복지학 박사
“민주정부 10년 복지개혁의 회고와 전망”,
“복지개혁 및 복지체제 성격논쟁의 논점과 향후 논의방향” 등
- 성희정 사회복지학 박사(※연구자의 요청으로 프로필 생략)
- 우승명 사회복지학과 외래교수, 정치학 박사(사회정책 전공)
“노동조합과 사회적 운동: 민주노총의 사회개혁투쟁을 중심으로”
등
- 주은선 경기대학교 사회복지학과 교수, 사회복지학 박사
“세계 경제위기 이후 복지국가의 진로”,
“금융화와 공적연기금 지배구조 유형 변화의 역동” 등
- 제갈현숙 공공운수정책연구원 사회공공연구소 선임연구실장, 사회학 박사
“생산적 복지체제 이후 한국 복지체제 담론에 대한 비판적 고찰”,
“복지의 색깔은 무엇인가?” 등

서 문

지난 2010년은 한국사회 복지 패러다임이 전환되었던 해로 평가될 것이다. 지방 선거를 계기로 ‘무상’, ‘보편복지’와 같은 용어와 담론이 사회적 이슈로 자리매김하게 되었고, 국민의 열망에 힘입어 국가 사회복지 확대에 대한 요구가 강력하게 분출되기 시작했다. 무상급식을 매개로 촉발된 ‘선별 VS 보편’의 구도가 ‘보수 VS 진보’라는 프레임으로 확대되었고, 이 프레임은 다시 반MB, 반한나라당 정서로 확대되면서, 복지영역의 논의가 정권교체를 위한 정치 전략으로 변화되었다. 이러한 변화는 복지담론 형성 초기에 진보진영에 의해 주도되었다.

반면 보수진영은 진보진영의 보편복지에 주장에 대해 초기에는 과거 지향적인 입장으로 일관하면서 복지이데올로기 선점에 실패했다. 즉 초기 복지담론 확대의 국면에서 반복지적 태도를 유지하면서 새로운 보수적 가치를 제시하지 못했고, 복지담론을 단순한 포퓰리즘으로 규정함으로써 시민들의 복지에 대한 열망과 요구에 부응하지 못했다. 2011년 오세훈 전 서울시장의 무상급식 주민투표는 보수진영의 복지정치 실패의 대표적 사례로 들 수 있다. 이러한 보수진영의 정치태도는 진보진영에게 복지의 가치를 더욱 확대시키는 계기가 되었다. 보편복지 담론에서 밀린 보수진영은 그들의 복지논리를 새롭게 정비하기 시작했다.

박근혜로 대표되는 세력은 복지프레임을 적극 수용하는 것처럼 보였다. 그들은 고전적 복지국가의 문제를 유발시키지 않으면서, 신자유주의의 문제를 해결할 수 있는 것처럼 그들의 복지모형을 소개했다. 그러나 생애주기별 복지는 복지국가의 소득보장 기능을 낭비적인 요소로 규정하면서 개인별 서비스를 강조한다는 점에서 신자유주의 복지의 전형적인 유형으로 볼 수 있다. 또한 고용복지는 저소득층 및 수급자 중심의 노동복지연계(workfare)라는 내용으로 채워졌다. 그러나 현 시점에 부합되거나 문제해결을 기대하기 힘든 복지모형이 보수의 좌클릭으로 평가됐고, 보수와 비보수진영의 복지정책을 모호하게 했다.

문제는 복지에 대한 이데올로기와 정치적 레토릭이다. 김대중 정권부터 시작된 복지의 생산성이 MB정권까지 강력한 생명력을 가지고 있고, 보수의 새로운 복지 패러다임에서도 이러한 연속성이 그대로 발견된다. 그러므로 이데올로기 대립의 지점은 보편복지 여부가 아니라, 반신자유주의 여부로 판단되어야 하고 경제권력에 대한 국가의 태도나 역할에 대한 입장이나 태도에서 발견할 수 있다. 그러나 현실의 복지정치에서는 이러한 차이점이 부각되지 않고 있다.

2012년은 1992년 이후 20년 만에 총선과 대선이 치러지는 해이다. 정치권의 선거 경쟁을 위한 각종 공약 및 구호를 보면 한국의 복지국가는 시간문제로 보인다. 불과 얼마 전까지만 해도 복지와 같은 국가의 사회적 기능 대해 매우 소극적이거나 비판적인 입장을 보였던 보수 정당마저도 당명까지 바뀌가며 국민을 위한 정당으로 보이려고 애쓰고 있다. 이들의 변신에는 앞에서 설명한 바와 같이 2010년 선거 이후 비보수 진영에게 선점당한 복지패러다임을 회복하려는 시도가 우선 할 것이다. 그러나 이러한 변화에 근본적인 영향을 미친 원인이 있다. 그것은 신자유주의 체제 전환으로 먹고 살기 힘들어진 국민들의 불안과 불만에 대해 이전과는 다른 새로운 처방전이 시급하게 요청되고 있기 때문이다. 신자유주의 구조조정 이후, 이제 일을 해도 먹고 살기 힘들어진 현실 앞에서 많은 서민들은 표출하지 못하는 분노를 품고 생활하고 있다. 열심히 일만하면 언젠간 집도 생기고, 자식들 대학교육도 시킬 수 있고, 부모님들께 얼마간의 생활비도 드릴 수 있었던 서민의 꿈은 이제 더 이상 실현되기 어려운 소망이 되어 가고 있다.

이러한 현실 앞에서 정치진영이 내놓는 다양한 복지 의제가 위로가 되지 못하고 있다. 왜냐하면 정당경쟁의 주요 의제는 신자유주의 정책에 대한 구조적인 개혁보다는 재분배 영역에 대한 국가의 개입력을 변화시키는 수준에서 머물고 있기 때문이다. 이러한 정치권의 태도는 경제와 정치를 분리시켰던 신자유주의의 전형적인 노선이기도 하다. 일을 해도 먹고 살기 힘들어진 한국 사회의 근본문제에 대한 개혁은 도외시한 채, 마치 복지확대만으로 사회문제와 노동문제를 해결할 수 있는 듯이 정치적인 착시 현상만을 유발시키기 때문이다. 바로 이러한 목적으로 보수진영은 좌클릭을 하는 듯이 행위하고, 비보수 진영은 시민들의 정치를 투표행위 하나로 협소화시켜 선택만을 강조하고 있다. 이러한 정치적 환경에서 노동은 어떠한 복지

를 이야기 할 수 있을까?

2010년 확대된 복지담론의 공간에서 노동의 관점과 위치를 찾기 어려웠다. 20세기 말 21세기 초, 노동진영은 건강보험통합운동을 다른 사회세력과 함께 주도했으며, 그 후 노동계급의 사회운동 과제에서 사회복지의제는 빠지지 않는 중요한 대상이었다. 지부별, 연맹이나 산별 수준에서 그리고 총연맹 수준에서 사회복지의제는 ‘사회공공성’의제로 발전시키면서 요구해왔다. 그러나 이러한 지역별, 전국적 요구는 노동자를 포함한 사회구성원에게 그들 스스로의 문제와 연결시키는데 성공시키지 못했다. 그러다 2010년을 계기로 복지이제가 사회적 핫 이슈로 부각된 것이다. 복지이제의 사회적 담론화의 직접적인 주체로 노동진영은 역할 하지 못했다. 그 결과 복지이제는 철저하게 재분배 영역의 범주에서만 공론화되었고, 결국 사회문제와 노동문제에 대한 근본적인 성찰과 계획이 제출되지 못하고 있다.

지난 10년간 국내외적으로 신자유주의는 받아들일 수밖에 없는 외적 강제로 수용되어왔다. 그 결과 노동의 유연화에 따른 다양한 형태의 비정규직의 증대와 고용불안이 심화되었다. 이러한 비정규직 증가와 고용불안의 심화는 경제적 측면에서는 동일노동-동일임금 체계가 무너졌고, 임금 삭감 및 임금상승이 반영될 수 있는 임금체계가 와해됐으며, 최저임금 수준의 일자리 증대 및 임금외 자본의 노동비용에 대한 거대한 사각지대가 형성되었다. 또한 이러한 경제적 영향은 노동내부의 분할 및 경쟁을 심화시키며 노동자의 조직력을 떨어뜨렸고, 자본에 대항하는 투쟁을 주저하게 하면서 노동의 정치권력을 축소시켰다. 이러한 관점에서 신자유주의의 가장 큰 성과 중 하나는 노동과 자본의 권력 균형을 무너뜨리면서, 자본의 이해관계 중심으로 사회를 재구성하는데 걸림돌이 되는 모든 것을 무력화시켰다는 점이다. 이러한 현실에서 정권교체나 정당개혁 수준의 정치적 변화로 서민들의 삶에서 분노를 누그러뜨리기는 어려울 것이다. 더욱이 정당을 통한 노동의 독자적 정치세력화는 2011년 말 실패로 기록됐다. 여러모로 노동의 정치적 조건은 향상되지 못했다.

이러한 환경에서 범시민적인 사회복지의 요구가 진보진영에서 성장하게 됐고, 주요 의제들은 탈계급적 성격을 동반하고 있다. 복지가 개량적이기 때문에 노동이 수동적일 수밖에 없다는 것은 매우 교과서적인 태도이다. 또한 소위 선진복지국가에서 개량적인 타협을 주도했던 일 주체가 노동이라는 점을 감안한다면, 21세기 한국

의 노동은 자신의 복지정치에 대한 입장과 전략이 있어야 한다. 이것은 비단 선거를 앞둔 미시적 수준의 대응이 아니라, 신자유주의체제에 대항할 수 있는 주체로서 자신의 평가와 계획이 존재해야 하는 것이다.

이에 2010년 말 노동의 관점에서 한국의 복지체제를 평가하고 대안을 마련하기 위한 연구의 필요성에 대한 공감대가 형성되었다. 당시 공공노조, 사회연대연금지부 그리고 사회보험지부의 지원으로 몇몇 연구자와 초동 논의를 시작할 수 있었다. 본 연구는 2011년 한 해 동안 연구자들의 공동논의를 토대로 이루어진 연구결과이다. 1년의 기간 동안 연구에 참여해준 공동연구자의 노고와 연구기간의 지원에도 인내심으로 마지막까지 지원해 준 노조관계자 및 조합원 모두에게 감사한다.

연구자들의 논의 끝에 하나의 복지모형 혹은 어떠한 복지국가의 형태가 본 연구의 대안으로 제시되지 않았다. 그 이유는 첫째, 복지로 할 수 있는 것과 할 수 없는 것을 구분하는 것, 둘째, 국가만능주의에서 벗어나 국가에 대한 시각을 새롭게 정립하는 것, 셋째, 당장 시급하게 주목해야 하는 과제를 부각하는 것이 우리 연구의 중요한 과제이자 특징이 되었기 때문이다. ‘닥치고 복지! 닥치고 정치!’류의 마비의 정치에서 노동자와 민중이 주체가 되는 복지 정치의 길을 여는 연구로 기록되길 희망한다.

2012년 3월 연구책임자 제갈현숙

요 약

◀ 제1부: 부르주아 정치의 복지, 노동의 복지정치 ▶

강병익 · 김대중 정부 이후 정당의 복지정치

- 우리나라 정당과 정부의 복지를 둘러싼 담론, 정책, 그리고 정치과정에 주목하는 것은 국가정책을 둘러싼 주요 담론형성자이자 정책결정자인 정당의 역할에 따라 국가정책의 방향과 내용에 매우 결정적인 영향을 줄 수 있다는데 주목하고 있기 때문. 즉 정치제도로서의 정당과 정당체제는 의회제도와 연동되어 있고, 경쟁적 정당체제라는 민주주의체제와 연계되어 있음. 그리고 의회는 입법과 행정부건제, 그리고 국가재정을 심의하는 기구이기 때문에 권력구조가 대통령제나 내각제나와는 무관하게 국가정책의 구성과 실현에 중요한 역할을 담당. 기본적으로 이 논문에서 정당은 이러한 담론형성과 생산, 그리고 정책결정자로서의 위상을 전제.
- 복지담론은 두 가지 차원에서 살펴 볼 수 있음. 먼저 국정외체차원, 즉 정권별 복지담론을 살펴보면, 김대중 정권은 ‘생산적 복지’, 노무현 정권은 ‘참여복지’, 이명박 정권은 ‘능동적 복지’를 표방.
- 생산적 복지는 IMF경제위기의 산물로서 대량실업사태를 중심으로 한 한국사회의 급속한 양극화 및 빈곤화와 밀접한 관계가 있음. 그러나 김대중 정부의 생산적 복지는 빈곤정책의 강조, 취약계층에 대한 약간의 소득이전, 정부역할을 강화, 사회적 시민권의 인정 등의 측면에서 김영삼 정부가 제안했던 ‘생산(주의)적 복지’에 국가복지의 기능을 소폭 확대한 것이었을 뿐, 국가복지의 역할이 전면에 등장하는 보편주의적 복지담론에 기초하고 있는

것은 아니었음.

- 노무현 정권의 경우 참여복지가 정확히 어떤 담론적 혹은 이념적 지향을 담고 있는지 명확하게 제시되고 있지 않았음. 적극적 탈빈곤과 보편적 복지를 지향하고 있다는 정부의 발표에도 불구하고 내용의 상당부분이 기존 정책의 재탕이라는 비판에 직면.
- 이명박 정권의 ‘능동적 복지’란 복지정책의 방향을 정부재정을 통해 추진하기보다는 “경제가 성장하면 일자리가 늘어나 복지수요 자체가 사라진다”는 의미로 스스로 설명. 또한 “좌파정권 10년의 복지정책이 사후적·시혜적 이었다”는 이들의 비판을 염두에 둔다면 ‘보편적 복지=국가복지=수동적 복지’, ‘예방·맞춤형 복지=시장기능의 강화=능동적 복지’라는 대당관계를 설정한 것. 그러나 큰 틀에서 보면 김대중 정권의 ‘생산적 복지’ 담론기조가 노무현 정권과 이명박 정권 모두 공유했음.

□ 정당의 복지이념을 분석하기 위해서는 몇 가지 기준이 필요함. 첫 번째는 국가복지에 대한 태도. 국가복지에 대한 태도는 사회권으로서의 복지, 핵심 복지공급자로서의 국가, 시장에 대한 태도 등이 함축되어 있음. 두 번째는 노동에 대한 인식론적 태도, 여기에는 노동권에 대한 태도, 노동시장정책, 노동정치, 자본과의 관계 등이 포함. 마지막으로 조세담론과 조세정책. 조세는 복지국가 재정의 기초이자 소득재분배의 직접적인 영향을 미치는 정책. 역사적으로 한국 정당강령 중 대표적인 모순이 감세정책과 복지확대가 공존.

□ 정당들의 복지강령과 기본정책을 고려하여 위의 세 가지 측면을 기준으로 분류한다면, 새천년민주당-열린우리당-통합민주당으로 이어지는 정당계보는 신자유주의와 사회적 자유주의가 혼재된 정당으로, 한나라당은 보수주의 정당(신자유주의노선과 가족과 선별적 복지를 강조하는 전통적 보수주의 혼재)으로, 민주노동당과 진보신당, 그리고 사회당을 국가책임성과 보편적 복지, 그리고 적극적인 증세담론을 가진 진보정당으로 구분할 수 있음.

- 구체적인 복지의제에 관한 정당정치의 사례로서 건강보험 통합논쟁과 국민연금 개정논의를 선정. 사례분석을 통해 공유하고자 하는 점은 정책자체의 형성과 변화에 있기 보다는 정당정치의 구도(정당체제의 성격)와 경쟁양상, 그리고 시민사회의 관계에 따라 복지정책의 성격과 내용이 달리 구성될 수 있다는 것.

- 건강보험 통합주의자들이 사회보장제도의 사회연대성과 소득재분배적 특성을 강조하는 반면, 조합주의자들이 통합반대의 논거로 재산권 침해문제를 거론하는 것에 초점을 맞춘다면 공공성과 사유권이라는 기본철학의 차이로 볼 수도 있음. 이 보다 더 중요한 것은 통

합논쟁이 과연 의료보장의 본질적인 측면에 충실하게 진행되었는가에 대한 엄밀한 평가가 요구된다는 것. 즉 통합주의 측은 사회보장 측면에서 통합의 당위성을 주장했지만, 통합되면 국가재정 소요가 최소화될 것이라는 것만 강조했다 뿐 정작 국가나 정부의 역할에 대해서는 크게 주목하지 않았음. 만약 사회보장이 국가의 책임이라는 부분에 더 착목한다면 재원의 안정화 방안으로 보험방식이 아닌 조세방식으로서의 변화, 혹은 조세개혁을 사회적 의제화하는 방안도 고려했어야 할 것임.

- 제17대 국회 국민연금 논쟁에서 주목해야 보아야 할 점은 정당경쟁구도의 중요성. 보수-자유 양당주도의 정당구도에서 진보정당은 항상 수적 약세에 직면해야 했고, 사회연대를 통해 의회를 압박한다는 ‘거대한 소수전략’은 국회의 장벽을 넘어서지 못했음. ‘사각지대 해소’라는 보편적 복지의 명제에 대해 보수정당과 자유주의 정당 모두 표면적으로 는 동의했지만, 현실 정치 속에서는 사회적 권리로서의 복지를 주장하며 국가의 역할을 강조한 민주노동당이 효율성과 안정성을 우선시하는 열린우리당과 한나라당의 공조 속에 정치적 한계를 노정했던 것.

우승명 · 노동조합의 연대와 사회정책

□ 문제 제기

- 그동안 민주노총이 전개한 사회복지활동의 성과와 한계는 무엇인가?, 노동조합 사회정책 · 사회복지운동의 미래를 위해 어떤 형태의 ‘연대’를 조직하고 실현해야 하는가?, 노조 내에서 형성된 사회정책적 구상이나 관련 요구들을 어떤 방식이나 경로를 통해 관철할 것인가?

□ 민주노총의 사회복지운동 평가: 사회개혁투쟁과 사회공공성운동

- 90년대 중반 민주노조운동의 조직적 전환 과정에서 처음 등장한 사회개혁투쟁(이하 사개투)은 민주노총을 중심으로 하는 민주노조운동 세력에게도 사회정책이나 사회복지 문제의 중요성을 인식하게 하는 계기를 마련.
- 사개투의 내용은 전체적으로 사회보장제도, 특히 4대 사회보험의 제도적 확충이 중심이었고, 부분적인 성과도 있었음.

- 실천전략의 차원에서 사개투를 진행했던 시기 대부분에 민주노총은 노사정 삼자 간 ‘사회적 합의주의’를 주로 지향했음. 이 같은 합의주의적 경향에서 나타난 문제점은 민주노총이 의도했건, 의도하지 않았건 간에, 정규직, 특히 대기업에 조직돼 있는 조합원들 위주의 이해를 배타적으로 대변했다는 사실.
- 사개투는 노사정 위원회 참여를 지향하는 ‘국민과 함께하는 노동운동’과 동일시되었고, 현실 운동에서 1999년 이후 서서히 용어 사용의 측면에서 찾아보기 어렵고, 이에 대한 토론이나 논쟁도 사라졌음.
- 공공부문의 민영화와 노동시장의 유연화를 중심으로 한 정부의 신자유주의적 IMF 경제위기 극복 정책과 사회적 위기의 심화는 ‘아래로부터의’ 저항을 불러일으켰고, 이 과정에서 ‘공공성’의 문제가 전사회적인 화두로 등장.
- 민주노총 역시 2003년 ‘사회공공성’ 확보를 향후 5년간 지속적으로 추진할 핵심 과제 중 하나로 설정하였고, 2005년 이후부터 민주노총의 사회복지운동은 ‘사회공공성운동’이라는 큰 틀에서 정식화 시도.
- ‘(사회)공공성’의 문제가 민주노총의 사회정책/사회복지운동과 연결되면서 스펙트럼이 확장. 노조 사회정책의 목표가 공공성의 강화로 설정되면서 더욱 폭넓은 사회적 영역에서, 더욱 광범위한 계층을 포괄하고, 보다 실질적인 보장성을 강화하는 방향으로 발전할 수 있는 계기가 마련.
- 사회공공성운동의 진행과정을 보면, 이전의 사개투에서 보였던 ‘합의주의적’ 경향과 일정 정도의 거리두기 시도.
- 민주노총 내에 사회공공성운동을 추진할 위원회가 설치되고, 매년 ‘사회공공성강화위원회’에 산하 연맹이나 조직들의 참여가 더디지만, 꾸준히 높아지고 있다는 점은 의미가 큼. 그럼에도 현장에서 직접적으로 참여할 수 있는 사업이나 경우에 따라서는 대중 동원할 수 있는 전술 개발에 대한 노력이 부족한 상황.

□ 연대와 노동조합

- ‘노동조합의 연대’는 첫째, 노동력이라는 상품의 판매자들 사이의 경쟁을 차단하거나 줄이는 것을 의미한다. 둘째, 어떤 특정한 부분(임노동에 대한 의존성)에서 ‘같다’고 규정되는 사람들이 연대의 순간에 다른 차이들을(남성/여성, 내국인/외국인, 청년 노동자/노령 노동자, 정규직/비정규직 등) 부차적이고 중요하지 않은 문제로 깨달게 될 때 마침내 실현.

- ‘노동조합의 연대’를 이해할 때, 과거의 ‘같은’ 사람들, 혹은 ‘우리’라고 인정되는 사람들 간의 연대와 새로운, 그전보다는 훨씬 복잡한 형태를 띠는 ‘같지 않은’, ‘우리’의 범주에 속하지 않는 사람들 간의 연대라는 이분법적 사고를 극복해야 함.

□ 실천전략

- 여기서 말하는 ‘실천전략’이란 노조의 이해를 대변하고 관철하는 방식이나 경로를 의미. 현실 운동에서는 여러 전략이 혼재되어 나타나기도 하고, 때로는 서로 대립각을 세우기도 함. 크게 두 가지로 나누어 설명할 때, 하나는 ‘합의’-지향적 전략이고, 다른 하나는 ‘운동’-지향적 전략.
- ‘합의’-지향적 형태의 실천전략에서는 각종 국가 위원회나 정책조율 기구 내에서 노조의 이해를 대변하는 역할과 활동을 강조한다. 이 전략은 특히 조합주의적 이해대변 정치체(코포라티즘)가 제도화된 정치 환경에서 주로 강조.
- ‘운동’-지향적인 전략에서는 노조가 자신의 요구를 정치적으로 관철할 수 있는 능력을 무엇보다도 노조 스스로 정치사회적 이슈들을 부각시키고 계급 간 갈등관계로 문제화시킬 수 있는가의 문제에 바라봄. 기층조합원이나 노동자들을 현장이나 지역에서 진행되는 노조활동이나 사업에 참여, 동원할 수 있는 능력을 강조. 이 같은 맥락에서 운동-지향적 전략은 기층조합원-지향적인 전략과 동의어로 간주될 수 있음.

□ 쟁점과 전망

- 임금인상을 중심으로 하는 경제투쟁과 사회복지투쟁과의 관계를 어떻게 설정해야 하는가의 문제가 중요. 일상적인 경제투쟁과 사회복지투쟁은 서로 대립하는 관계 속에서 양자택일의 문제로 인식하는 한계를 넘어, 상호 보완적이며 상승 발전하는 관계로 설정해야 함.
- 지금까지 한국에서 코포라티즘 체제나 합의주의 정치가 노조의 사회정책적 요구를 실현하는데 유용한 공간이자 조건으로 작용하지 않았음. 합의주의, 특히 노사정 위원회 참여 및 활용론은 노조 상층부 활동가들의 역할이나 몇몇 전문가의 정책생산 능력을 과도하게 강조하는 기술관료주의적 정치의 흐름을 형성, 이 과정에서 기층조합원들의 역할은 수동적이고, 참여는 제한적일 수밖에 없음.
- 조합원이나 노동자들이 현장이나 지역에서 직접 참여하며 느낄 수 있는 사업을 개발하고 활동을 기획하는 것이 시급. 총연맹이나 산별 중앙에서 마련된 정책이나 결정된 요구를 ‘위에서 아래로’ 교육시키는 사업만으론 부족. 덧붙여 사회서비스 분야에 일하고 있는 노

동자들을 조직하는 문제에 대해 더욱 적극적인 자세가 필요.

주은선 · 최근 한국 복지국가 논쟁과 담론 지형

- 한나라당은 한국의 보수주의 세력과 우파 자유주의 세력이 '기득권'을 핵으로 결집하고 있는 정당이니만큼 내부의 복지 비전 간극은 더욱 넓어짐.
- 이명박 정부의 능동적 복지 담론은 다음 몇 가지로 그 의미를 정리해 볼 수 있음. 첫째, 능동적 복지는 국가책임의 최소화, 잔여화를 의미함. 둘째, 능동적 복지는 재정적 제한을 우선하는 잔여적 복지를 의미함. 셋째, 능동적 복지는 공공복지 최소화를 배경으로 하는 복지시장 조성, 활용을 의미함. 복지제공에 시장과 경쟁을 주요한 원리로 함. 넷째, 능동적 복지는 분배와 평등의 철학 면에서 평등은 제한적인 '기회 평등'으로 그 의미가 축소되고, 선경제성장 후분배를 명확히 함. 오세훈 시장이 '자립 자활형 복지' 혹은 '그물망 복지'라는 기조도 유사함.
- 박근혜의 한국형 복지국가 독자 노선이 처음으로 드러난 것은 2010년 12월 사회보장법 전부개정을 위한 공청회였음. '한국형 복지국가'의 실체는 전형적인 보수주의, 국가 개입주의 복지국가 노선과는 다름. 오히려 정책적 컨텐츠를 결여한 한국의 보수주의가 유럽식 복지국가 구상과 그 신자유주의적 변용을 동시에 수용하고 있는 양상임. 한국형 복지국가 구상은 참여정부 시기에 차용된 '사회투자국가' 전략과 더욱 유사함. 박근혜의 복지국가 비전은 정치적 민주주의와 시민민로의 권력이동 전망과 분리된 복지국가를 논한다는 점에서 더욱 위험함
- 김대중 정부와 노무현 정부시기에 민주당은 각각 생산적 복지, 사회투자국가를 제시하였지만 2010년 이후 무상복지정책을 내놓았음. 이로 인해 보수언론으로부터는 집중적인 공격을 받았지만 다른 한편으로 진보신당, 민주노동당, 그리고 시민사회단체 등과 연대, 나아가 연합의 여지를 넓혀놓는 효과를 거두었음. 2012년 선거를 겨냥한 다양한 통합의 흐름 속에서 민주당은 복지정책을 통해 이니셔티브를 확보하는 성과를 거둠.
- 민주노동당과 진보신당은 복지국가 노선과 담론에서는 모두 기존 사회민주주의 복지국가 발전 노선을 따르고 있음. 다만 진보신당이 사회민주주의 복지국가 노선에 더해 시간, 생

태 등의 이슈를 대안담론에 포괄하면서 좀 더 큰 틀의 현대화된 대안 제시를 시도함. 양 당 모두 '사회연대'가 복지국가의 핵심 담론. 관건은 '복지국가' 노선을 통해 이들 정당이 자유주의 정당인 민주당과 차별화되는 실질적인 정체성과 정치적 입지를 확보할 수 있느냐, 아니면 범야권이란 이름 밑으로 형해화 될 것이냐 하는 것임.

□ 최근 복지국가 논의는 노동시장 개혁을 강조함. 복지와 노동의 결합은 노동시장과 복지 제도 사이의 논리적, 기술적 차원에서 결합에 그침. 복지국가 발전은 현재 모든 정치세력이 인정하듯이 정치의 문제임. 한국사회에서의 복지국가 발전 비전 제시가 노동정치 측면에서 갖는 의미를 밝혀나갈 필요가 있음. 어떤 의미를 가지며, 노동계급과 어떤 관계를 설정할 것인지는 명확하지 않음. 과연 이러한 모호함, 혹은 외면의 이유는 무엇일까? 이에 대한 명확한 설명 없이 한국사회에서 노동정치에 대한 고민을 도외시하는 것은 적절하지 않음. 복지국가 정치와 비전을 보편주의로 확보될 수 있는 '복지동맹' 형성과 중산층의 복지 지지 확보 문제로 봉합하는 것은 장기적 비전이란 면에서 그 결과가 상당히 불안정한 미봉책일 수 있음. 게다가 민주당 및 시민사회단체들과의 제한된 경쟁을 가져옴. 이에 복지정치의 핵심이라 할 수 있는 노동정치 이슈와 논리적, 실천적으로 결합된 복지국가 발전을 여전히 고민할 필요성이 제기됨.

□ 보수언론, 행정부, 한나라당 등은 일제히 한국적 반복지 담론을 형성하였음. 요약하면 한국 집권층은 복지는 비생산적이고 시민들의 의존을 높여 재정파탄을 가져오고, 나아가 경제 붕괴까지 가져온다는 논리를 유포하였음. 이는 1980년대부터 이어져 온 진부한 자유주의적 복지 공격 담론이자, 과거부터 종속된 생산주의적 복지 담론이라 할 수 있음.

- 이들은 보편적 복지국가에는 포퓰리즘, 비이성, 비합리성을 대응시키고, 다른 한편 재정건전성, 이성, 미래, 배려의 담론을 대비시킴. 특히 야권과 시민사회의 복지국가 논의에 대해 '비이성적'이라는 이미지를 형성하고자 하였음.

- 집권세력과 보수언론의 복지 담론과 이에 대당을 이루고 있는 친복지 진영의 담론을 대비시키면 본문의 [그림 8]을 참고하라.

□ 복지논쟁은 양극화 사회에서 신자유주의 노선과 결합된 선별적 복지를 강화시킬 것인가, 새로운 전환을 모색할 것인가 하는 기로에 있음.

□ 진보의 입장에서는 지금 복지담론에서 아직 제대로 드러나고 있지 못하는 노동의 회복, 정치의 회복을 적극적으로 모색할 필요가 있음. 복지를 민주주의 사회에서의 정치적 권리

에 이은 '시민의 권리'로 위치 짓는 전략과 함께 복지 논쟁을 정치의 장으로 계속 끌고 들어오는 전략은 여전히 유의미함.

◀ 제2부: 중대한 세 가지 오류: 사각지대-여성-복지공급체계 ▶

성희정 · 사회보장의 사각지대

□ 연구의 목적

- 본 글에서는 한국의 사회보장제도가 급속하게 성장해왔으나 여전히 사회보장의 사각지대가 심각하다는 것을 보여주고자 함.
- 현재까지 여러 연구들에서 사각지대문제가 다뤄져왔음. 그러나 다음의 두 가지 문제를 가지고 있음. 첫째, 개별제도 즉 국민연금이나 고용보험 등에 한정해 사각지대 연구를 진행하고 있어 여러 사회보험과 공공부조를 함께 조망하지 못하고 있는 한계가 있음. 둘째, 주로 제도에 집중되어 있어서 특정 집단이 사각지대에 놓이게 되는 메커니즘이 간과됨.
- 이에 본 연구의 목적은 첫째, 한국 사회보장제도의 사각지대를 총체적으로 접근하여 현재 사회보장제도의 사각지대의 심각성을 제시하도록 함. 이를 위해 한국 사회보장의 사각지대를 국민연금, 건강보험, 고용보험, 기초생활보장제와 함께 검토하여 사회보장제도 전반의 사각지대에 대해 살펴봄. 둘째, 사회보장제도의 사각지대에 놓여있는 대상 중 일용직 근로자에 집중해 사회보장의 사각지대가 발생하는 메커니즘을 구체적으로 검토함.

□ 사회보장 사각지대의 개념 정의

- 사각지대에 대한 다양한 개념적 정의가 가능함.
- 기초생활보장제의 경우 특정 빈곤선 이하의 대상 중에서 기초생활보장제의 급여를 받지 못하는 경우 사각지대로 정의함. 이때 빈곤선은 보건복지부에서 발표한 최저생계비기준,

중위소득 40%, 50%기준을 활용해 살펴봄.

- 사회보험의 사각지대는 보험 가입과 보험급여 측면으로 구분해서 살펴봄.

□ 사회보장제도에서의 사각지대 현황

- 기초생활보장제의 사각지대는 상당히 커서 비록 자산이 고려되지 않았다고 해도 경상소득이 최저생계비 미만 절대빈곤층의 70-80%가 배제되어 있는 상황임.
- 국민연금과 고용보험은 임금노동자 대비 40%정도가 미가입상황이며, 고용형태별로 보면 대부분 비정규노동자들이 국민연금과 고용보험의 가입측면의 사각지대 핵심축으로 나타남. 국민연금은 지역국민연금 사각지대가 그 규모가 더 큰 상황이며 고용보험은 자영업자를 대상으로 하지 않는다는 점에서 전체 취업자 대비 사각지대가 더 클 수 밖에 없음. 반면, 건강보험은 가족단위 보험이라는 점에서 전체 인구의 97%가 건강보험의 적용을 받고 있는 것으로 나타남.
- 보험 급여측면에서 살펴보면, 국민연금은 노인의 60%, 고용보험은 실업자의 57%정도가 사각지대에 놓여있어 노령과 실업이라는 사회적 위험이 발생해도 급여를 받지 못하는 것으로 나타나고 있음. 건강보험은 가입측면에서는 사각지대가 아주 적게 나타났지만 보험료 체납문제가 심각한 상황으로 나타났으며, 비급여문제로 인한 보험 접근성에 문제가 있는 것으로 나타남.
- 사회보험과 공공부조의 관계를 빈곤상황별, 비빈곤층인 경우 고용형태별로 살펴봄. 이에 의하면, 절대빈곤층, 차상위계층, 차차상위계층의 급여측면에서의 사각지대가 60%가 넘는 것으로 나타남. 보험가입별로 살펴보면 차차상위는 연금미가입비율이 60.3%로 나타나는 등 미래적 급여라 할 수 있는 사회보험 가입비율이 차상위, 차차상위에서 낮게 나타나고 있음.
- 60세 이상 노인가구의 사회보험과 공공부조의 급여현황을 살펴보면, 기초연금의 도입 등으로 인해 노인인구의 27%만이 사회보장급여의 사각지대로 나타남. 문제는 이 27% 중의 40%는 빈곤층에 있는 노인임에도 불구하고 급여에서 배제되어 있다는 점에서 이들에 대한 대책이 시급한 상황임을 알 수 있었음.

□ 건설일용직노동자의 사회보험 가입

- 건설일용직노동자들 중 FGI를 통해 확인할 수 있었던 것은 다음과 같음.
- 첫째, 국민연금과 건강보험의 법적인 제한이 현실에 적합하지 않다는 점임. 매월 20일 이

상 근무해야 직장보험가입자로 구분하는 것은 건설일용직노동자와 같은 일용직노동자에게 적합한 규정이 아니라는 점임. 동일한 건설현장이라 하더라도 진행되는 업무의 성격, 근무일수, 임금 등이 상이하기 때문이며, 소규모 사업장의 경우 여전히 행정적으로 관리되기 어려운 구조이기 때문임.

- 둘째, 건설일용직을 위한 고용보험이 운영되고 있지만, 이들의 고용형태, 취업형태와 부합하지 않아 고용보험가입에 대한 유인이 낮다는 점임.
- 셋째, 보험료부과체계에 대한 부분임. 직장보험료와 지역보험료간의 격차로 인해서 노동자 스스로 직장보험에 대한 기여회피를 방조하게 할 수 있다는 점에서 보험료부과체계에 대한 검토가 필요하다고 할 수 있음.
- 넷째, 행정적인 불편함임. 지역보험과 직장보험가입을 매달 달리해야 한다는 점 자체가 행정적인 낭비이며, 건설일용직노동자 입장에서도 보면 큰 불편함으로 다가온다는 점에서 이에 대한 검토가 필요하다는 점을 알 수 있었음.
- 이들이 사회보험 사각지대에 놓이게 되는 근본적인 원인은 건설일용직노동자들의 업무형태가 쉽게 통계적으로나 행정적으로 관리되지 않는다는 점에 있음. 특히, 중요한 것은 건설일용직노동자의 근무일수가 임금이 기업측을 통해 보고된다는 점에 있음. 기업은 기본적으로 보험료부담에서 벗어나고자 하는 의지가 강하다는 점에서 근무일수나 임금에 대한 관리시스템을 근본적으로 변화시키는 것 역시 검토해볼 필요가 있다는 점을 알 수 있었음.

□ 결론

- 본 연구를 통해 이를 통해 한국은 급속한 사회보장제도의 확대를 경험했으나 여전히 각 제도별로, 제도간의 관계 속에서 사각지대가 존재함을 알 수 있었음. 그러나 이런 사각지대 해소를 위한 개별제도의 확대도 필요하지만, 현재 시점에서 필요한 것은 이런 사각지대가 발생한 원인에 따라 보다 근본적이고 시스템적인 대책을 마련하는 것이라 할 수 있음.
- 이런 사회보장시스템의 개편은 두 가지 방향에서 진행되어야 함.
- 첫째, 각 제도를 횡단하는 대책과 모형을 만들어내는 것임. 즉 직장보험과 지역보험료 시스템에 대한 개편, 사회보험과 공공부조사이의 메워줄 수 있는 정책의 고민 등이 필요함.
- 둘째, 특정집단별로 구체화된 대책이 필요함. 건설일용직노동자들의 사회보험 배제 메커니

좁은 시간제와 특수고용노동자와 상이함. 때문에 보다 구체적인 정책적 대안을 특정집단 별로 특성화된 사회보장 개혁의 대책을 만들어내는 것이 필요함.

김송이 · 사회서비스 확충과 여성의 노동권

□ 확대되고 있는 돌봄욕구를 적절히 충족시키고, 양질의 돌봄서비스를 제공함으로써 돌봄 서비스 이용자의 만족도를 제고시키기 위해서는 양질의 돌봄서비스 일자리를 양성하는 것이 필요함. 돌봄서비스 일자리의 질 향상의 위한 근본적인 대안은 돌봄서비스 영역에서 주로 여성들이 수행하고 있는 다양한 정서적, 감정적 활동의 가치를 포함하는 것임. 이에 본 연구는 돌봄 서비스 일자리에 종사하는 여성들을 대상으로 그들의 노동실태와 감정노동의 특성, 감정노동의 속성이 이들의 노동수행 과정에서 발현되는 지점 등을 분석해냄으로써 (돌봄) 노동에 대한 재인식을 위한 밑거름을 제공하고자 함.

□ 심층면접 조사방법과 조사대상 특성

- 재가요양보호사 3명, 장애인 활동보조인 1명, 간병인 3명으로 총 7명을 대상으로 2011년 2월말부터 4월 초까지 심층면접을 실시하였으며, 돌봄서비스 종사 배경과 돌봄노동의 특성, 노동조건, 돌봄노동 경험에 대한 의미 해석 등에 대해 조사함.

□ 심층면접 조사결과

▶ 누가, 어떻게, 왜 돌봄서비스 노동자가 되는가?

- 면접결과, 전통적으로 여성의 역할이었던 돌봄노동이 그대로 사회에서 수행되는 것이기 때문에 고령의 여성들의 상대적으로 특별한 기술이나 전문지식 없이 돌봄서비스 일자리를 택하는 것으로 나타남.

- 또한 공식적인 경로가 아닌 지인의 소개 및 권유, 일간지광고 등을 통해 취업하는 것으로 드러났으며, 별도의 채용기준이나 전문성에 대한 검증 없이 '인성, 깔끔한 용모'만을 강조한 채용이 이루어지고 있었음.

▶ 끊임없는 감정조절이 필요한 노동

- 면접 참여자들은 다른 사람을 돕는 일이라는 도덕적 동기에 의해 일을 지속하고 있었음. 돌봄서비스 수행과정을 보면 기술이 아닌 마음으로 하는 일이며, 타인에 삶에 대한 성찰

이 필요한 일이라는 점이 강조됨.

- 그러나 도덕적 동기로 인하여 노동과정에서 나타나는 부정적인 감정을 억제, 인내해야 하며, 의도적으로 즐거운 감정을 표출하는 하는 경험을 하고 있었는데, 이는 돌봄서비스 노동자들의 스트레스를 유발하는 원인이 되고 있었음.

▶ 긍정적 관계형성이 중요한 노동

- 돌봄 서비스는 서비스 이용자의 가족을 포함하여 서비스 이용자와 노동자 간의 긍정적 상호작용과 신뢰관계 형성이 매우 중요한 노동임이 드러남. 상호간의 관계가 좋고 신뢰가 형성되어 있으면 모든 상황을 긍정적으로 인식하게 되어 서비스 제공에 대한 만족도가 높아지는 반면, 신뢰관계가 깨질 경우, 서비스 이용자가 돌봄 노동자를 지배하는 관계가 형성될 수 있으며 서비스 제공에 대한 만족도도 떨어짐.

□ 결론

- 본 연구의 분석결과, 돌봄 서비스 영역에서 감정노동과 돌봄 관계의 맥락이 강조되고 있음이 드러남. 이는 지금까지 돌봄노동을 단순한 육체노동으로 간주하고 여성이면 누구나 할 수 있는 노동으로 평가절하하는 것에 대한 문제제기를 할 수 있는 근거가 됨. 돌봄 서비스 영역에서의 노동은 기존의 ‘가치생산’ 노동개념으로 포착되지 못하고, 특별한 직무수행능력이나 고된 노동활동으로도 여겨지지 않음.
- 돌봄노동의 가치에 대한 재평가를 통해 여성 일자리의 안정화를 도모하고 돌봄노동의 질을 높임으로써 궁극적으로는 돌봄서비스 이용자와 그 가족의 삶의 질을 높일 수 있음.

남찬섭 · 사회복지공급체계 제도화의 현황과 과제

- 현재 한국 사회복지공급체계는 분절성 혹은 파편성을 특징으로 하며 이 분절성 혹은 파편성은 중층적으로 나타나고 있음.
- 사회보험과 관련하여 복지부와 노동부 간에 분절성이 존재함. 이로 말미암아 사회보험 사각지대 해소나 노동시장양극화에 대처하는 데 비효율성이 발생하고 있음.
- 사회서비스에서는 지방이양된 서비스와 국고보조방식에 의한 바우처 서비스, 그리고 사회보험방식에 의한 노인장기요양서비스 간의 분절성이 존재함.

- 게다가 사회서비스의 수혜자와 공급자 간의 조정체계가 구축되어 있지 않아 더욱 심각한 문제가 발생하고 있음
 - 최근 사회복지통합관리체계 구축이 진행되고 있지만 이것으로 사회서비스의 분절성을 극복하기에는 한계가 있음.
 - 사회서비스 공급자 중에서 민간부문의 비중이 지나치게 비대하여 공공성을 상실하고 있으며 정부정책을 적절히 관철시키기에도 어려운 상황임
 - 사회서비스에서 사례관리와 서비스연계를 가능케 할 수 있는 재정체계가 구축되어 있지 않은 상황임.
- 사회복지공급체계의 분절성 내지 과편성을 극복하기 위해서는 노동시장정책과 복지정책 간의 연계 강화, 욕구와 자원 간의 효과적인 연결을 위한 사회서비스 조정체계 구축, 공공 부문 공급비중 증가, 사례관리·서비스연계를 가능케 할 재정집행방식 구축 등을 추진해야 함. 보다 구체적으로는 다음의 방안을 추진할 필요가 있음.
- 노동시장정책과 복지정책 간의 연계를 강화하기 위해 노동부와 복지부를 통합하여 사회정책기획원(가칭)을 신설함.
 - 기존의 3대 사회보험공단을 통폐합하여 사회정책기획원(가칭) 산하에 통합사회보험공단을 설치하고, 소득보장과 노동시장정책, 건강보험, 노인요양보험 등을 통합적으로 담당케 함. 욕구와 자원 간의 효과적인 연결을 꾀할 사회서비스 조정체계 구축에 유리하게끔 행정체계를 개편할 필요가 있음.
 - 사회서비스는 지방정부로 일원화하되 현행 지방이양된 재정은 포괄보조금으로 전환하여 광역자치단체에 교부하고 지방자치단체에 사례관리자 및 사례관리팀을 두며 연계예산제를 도입하여 사례관리팀이 이를 운영토록 함.
 - 사회서비스는 공단조직으로 일원화할 수도 있으나(이 경우 사회보험공단은 통합사회보험공단이 아니라 사회보험공단과 사회서비스공단으로 재편) 사회서비스의 성격을 고려할 때 지방정부로 일원화하는 것이 바람직함.

◀ 제3부: 2012년 복지정치의 환경 및 노동의 대안복지를 위한 제언 ▶

강병익 · 2012년, ‘복지선거’의 가능성과 조건

- 노동의 입장에서 복지정치와 노동정치는 서구의 경험으로 보더라도 수레의 두 바퀴. 노동과 복지는 인민의 삶을 규정하는 매우 근본적인 문제이기 때문에 이를 아우르는 비전과 정책은 아무리 그 중요성을 강조해서 지나치지 않음. 특히 2012년 양대 선거에서 이러한 진보적 사회정책의 실현을 위해 노동운동의 적극적인 개입과 정치 전략이 필요.
- 무엇보다 노동진영의 2012년 선거 참여 전략이 중요. 한나라당과 보수-자본진영의 ‘이미지 복지-선별복지’에 대해서는 효과적으로 비판하고, 민주당과 자유주의적 시민사회 진영의 이른바 ‘보편적 복지(3무1반)’는 일면연대 일면비판을 수행하면서 노동의제와 함께 푸는 복지의제, 즉 ‘삶의 질’을 중심으로 하는 ‘노동복지체제’를 제시하는 것이 관건.
- 2012년 양대 선거는 단순히 정권재창출 혹은 정권교체의 의미만 있는 것이 아니라, 탈신자유주의 체제의 구체적인 사회체제를 구성한다는 점에서 체제전환의 정치적 의미도 있다는 점에서 중요. 레짐의 변화는 정권과 집권정당의 성격, 또는 제한적이지만 강력한 대항 세력(정당과 시민사회)의 존재에 따라 매우 밀접한 연관을 가짐. 97년 체제가 신자유주의라는 외부적 조건의 문제였던 것이 아니라, 이를 체제 내화시켰던 국내정치질서의 문제였듯이 레짐이 정치사회적으로 작동하는 것은 국내 정치의 세력관계에 의해 직접적으로 결정되는 것.
- ‘안철수 현상’을 보수정당체제의 위기로만 해석해서는 안 됨. 무엇보다 새로운 정치세력에 대한 기대가 기존 정당질서에 대한 대안세력임을 자임했던 ‘진보정당’을 우회해서 나타났다는 점에서 진보정당들이 더 심각하게 받아들여야 함. 왜 대중들은 기존 정당의 정치적 무용론을 수용하면서도 정당정치의 종식이 아니라, 제3정당 혹은 새로운 정당, 새로운 정치를 ‘호명’하는가를 곰곰이 되새겨야 함. 가장 나쁜 미래는 새로운 정치에 대한 대중들의 절규가 대안정치의 형태로 나타나지 못하고, 기존 정당정치질서로 어쩔 수 없이 흡수되는 경우.

- 보편적 복지가 사회적 의제로 부상하게 된 시기는 이명박 정부의 성장중심 경제정책이 그 실체를 서서히 드러내기 시작한 시점과 겹쳐짐. 그리고 보편적 복지가 현재 정치적·사회적 논쟁의 중심에 위치하게 된 결정적인 계기는 바로 이른바 ‘진보교육감’과 ‘보수지자체장’에서 벌어진 ‘무상급식’논란이었음.
- 무상급식 찬반논란의 전후로 보편적 복지에 대한 국민적 인식이 제고된 것은 사실이나, 이를 사회체제로서의 보편적 복지에 대한 승인이라고 볼 수는 없음. 결국 여론의 흐름을 제도적이고 이념적인 ‘보편적 복지’로 전환시키고, 국가의 책임성뿐만 아니라, 이를 가능케 하는 재정확대에 유리한 흐름을 조성하는 것은 진보정치세력이 정치적인 담론과 프레임을 효과적으로 짜는 것에서 시작.
- 민주당은 유력 대선주자간에 편차는 있지만, 정당차원에서 제시된 공식적인 보편적 복지 실현수단은 ‘증세 없는 복지확대’. 한나라당은 현재 박근혜 비대위원장이 복지담론과 설계를 주도하고 있는데, 노동문제를 회피한 ‘복지설계’에 그치고 있음. 그렇다고 진보정당들이 복지의제를 뚜렷한 차별성 속에 선점해 나가고 있는 것도 아님.
- 정당, 특히 진보정당은 노동계급을 포함한 균열된 계급정치의 내적 결합을 의미하기도 함. 물론 한국의 현실은 진보정당의 약한 사회적 기반으로 진보정당의 위상이 미약하기는 하지만, 오히려 이런 측면에서 진보적인 노동정치가 더욱 절실하게 요구됨. 그리고 그 매개가 노동의제를 담고 있는 진보적 복지정치, 노동이 주도하는 보편적 복지담론의 공세적 구성에 있음.
- 예컨대 ‘삶의 질’이라는 의제를 중심으로 일과 생활의 양립, 소득과 사회보장, 단순한 생애 맞춤형 복지가 아니라, 근로유형을 스스로 선택함으로써 개인을 노동권과 사회권의 주체가 되는 사회모델의 구축을 생각할 수 있음.
- 이러한 노동과 복지, 그리고 정당정치의 결합을 통해 대안적 사회모델을 제시하기 위해서는 구체적인 노동과 정치의 진보적 재구성이 선행되어야 함. 우선 진보정당과 노동조합은 노동부문 사업에 대한 조율과 대항관계가 아니라, 정치 프로그램의 공동기획과 실천을 통해 실제적인 노동정치의 실천단위로 자리매김해야 함.

김송이 · 돌봄서비스 재구축과 돌봄노동자의 노동권

□ 한국에서의 사회서비스 확충과정을 보면 돌봄서비스의 사회적 가치가 무엇인지, 어떤 방식과 체계를 통해 사회적 돌봄서비스를 제공할 것인지, 양질의 돌봄서비스가 무엇인지 등 돌봄서비스 구축의 관점 및 방식에 대한 보다 근본적인 논의들이 이루어지지 못했음. 이에 본 연구는 돌봄서비스 재구축의 정책방안을 제시하기 위해 돌봄노동이 노동시장에서 정의되는 방식에 재고찰이 필요하다는 점을 우선 지적하고, 이를 통해 돌봄서비스의 질 향상과 돌봄서비스 노동자들의 노동권을 보장하기 위한 방안들을 제시하고자함.

□ 사회서비스 확충 과정에서 드러난 문제점

- 한국의 사회서비스 확충과정은 공적 인프라 확충이나 정부 역할의 증대 논의들이 배제된 채, 시장 활용을 통한 다양한 서비스 공급체계 확충, 서비스 효율성 제고에만 관심을 갖고 이루어짐.
- 서비스 제공기관에 대한 정부 관리·감독의 부재, 서비스 제공기관 간의 불필요한 과당 경쟁으로 인한 서비스 공급시장의 왜곡, 사회서비스 노동의 실질적 가치에 대한 평가가 어려운 민간공급기관의 팽배 등의 문제를 낳았으며, 이는 서비스 질 하락, 서비스 노동자들의 열악한 근로환경 등의 문제로 이어지고 있음.
- 사회서비스 노동자들의 노동조건을 살펴보면, 저임금, 노동경력이 반영되지 않는 임금구조, 불안정한 고용지위, 실효성 없는 사회보험 적용 등의 문제를 경험하고 있음.

□ 왜 돌봄서비스에 주목하는가?

- 본 연구가 다양한 사회서비스 일자리 영역 중에서도 돌봄서비스 일자리에 관심을 두는 이유는 첫째, 돌봄서비스가 한국 사회서비스 확충의 핵심영역이기 때문이며, 둘째, 교육, 보건의료 등 상대적으로 양질의 일자리로 발달되어 있는 타 사회서비스 일자리와는 다른 양상으로 발달하고 있어 한국 사회서비스 확충 과정의 특징들을 집약적으로 보여줄 수 있는 영역이 되기 때문임.

□ 돌봄서비스 대안 모색의 원칙

- 돌봄서비스에 대한 대안을 모색하기 위해 본 연구는 4개의 원칙들을 견지하고 있음.
- 첫째, 감정노동으로서의 돌봄서비스의 속성에 주목할 필요가 있음.

- 둘째, 돌봄서비스가 사회복지재화로서 갖는 특징(서비스 이용자와 서비스 제공 간의 개인적이고 사회적인 직접적인 상호작용을 통해 제공된다는 점)이 정책입안, 평가 등의 과정에 적극적으로 반영되어야 함.
- 셋째, 재가서비스로서의 돌봄서비스의 속성(서비스 제공 및 이용과정에서 서비스 이용 당사자 외에 타 가족성원이 개입된다는 특성)이 고려되어야 함.
- 넷째, 시장화로 인한 여러 병폐들을 해결하기 위해 공공성이 확대되어야 함. 그리고 공공성 확대를 위해서는 첫째, 사회서비스가 보편적 서비스로서 발전할 수 있어야 하며, 둘째, 사회서비스 제공과정 전반에 대한 민주적 검증과 철저한 관리·감독이 이루어져야 하며, 셋째, 사회서비스가 제공되는 과정에 시민들이 참여하고 자신들의 목소리를 낼 수 있는 참여의 장이 마련되어야 함.

□ 대안모색

▶ 돌봄노동의 사회적 가치에 대한 재평가

- 돌봄 역할의 성별적 성격, 여성이라면 누구나 할 수 있는 단순한 일이라는 사회적 편견이 지속된다면 돌봄서비트 일자리는 양질의 일자리 창출로 이어질 수 없음. 따라서 돌봄노동에 대한 인식 재고 및 노동시장에서의 돌봄노동을 정의하는 방식에 대한 고민이 필요함.
- 이를 위해 본 연구는 감정노동으로서 돌봄서비스 성격에 대한 다각적인 관심제고, 감정노동의 속성에 초점을 둔 돌봄서비스 실태 파악, 감정노동의 요소를 포함하는 직무기준 마련을 구체적 대안으로 제시함.

▶ 공공성 확대

- 돌봄서비스의 공공성 확대 방안: 돌봄서비스에서의 공공성 확대는 돌봄서비스에 대한 규제를 강화함으로써 서비스 제공에 대한 정부 책임을 강화하고, 서비스에 대한 규제 및 평가 과정에 시민들이 참여 확보, 서비스에 대한 정부의 투명한 공개를 중심으로 이루어져야 함.
- 지역거점 사회서비스 총괄기구: 돌봄서비스 공공성 확대의 구체적 실현기구로서 ‘지역거점 사회서비스 총괄기구’를 제안함. 지역거점 사회서비스 총괄기구는 지역 내 사회서비스 수요 파악과 파악된 수요에 기반한 서비스 분배 및 노동자 배치, 사회서비스 노동자 관리, 사회서비스 평가의 업무를 담당하며, 지자체 직속기관이지만 지자체장은 총괄기구에 대한 결정권을 가지지 못하는 형태로 운영됨.

- ▶ 돌봄서비스 노동자들의 노동권 보장
 - 돌봄서비스 노동자들에 대한 제도적 지원 강화: 고용의 안정성 보장, 돌봄서비스 수요-공급에 대한 체계적 관리, 민간공급기관에 대한 규제 강화가 필요함.
 - 돌봄노동의 전문화: 돌봄서비스 노동자들의 교육·훈련체계 개선, 직무분석을 통한 직무기준 마련, 직업능력 개발 등을 통해 돌봄노동 전문화 방안을 마련하는 것이 필요함.
- ▶ 돌봄서비스의 질 제고: 양질의 돌봄서비스를 제공하기 위해 가족 같은 돌봄, 인간중심 돌봄의 여러 요소들이 공적 돌봄서비스의 영역에서 고려되고 적극적으로 통합, 실현되어야 함.
- ▶ 돌봄서비스와 가족 내 돌봄의 관계: 재가서비스 확대에 인하여 사회적 돌봄서비스와 가족의 돌봄이 교차되는 지점이 존재하게 됨. 이로 인하여 서비스 제공과정에서 서비스 이용자의 가족과 돌봄노동자들 간의 상호작용이 나타날 수밖에 없음. 따라서 가족 돌봄자의 고유한 경험과 역할 존중, 가족 돌봄자의 만족도 제고, 돌봄서비스 제공과정에서의 가족의 욕구 반영 등의 노력이 필요함.

주은선·성희정 · 한국 소득보장제도의 대안 모색

- 한국 사회보장제도는 한편으로는 구조적 위기에 봉착해 있으며, 다른 한편으로는 저발전의 문제로 인해 제기능을 다하지 못하는 상황임. 따라서 전통적인 복지국가 발전전략뿐만 아니라 새로운 패러다임의 다양한 사회복지 대안전략을 검토할 필요가 있음.
- 새로운 대안 추구의 구조적 압력과 기반으로 첫째, 노동시장의 변화, 즉 불안정 노동 확산과 노동 소득 위축을 들 수 있음. 기술변화와 축적방식 변화로부터 촉발된 생산부문의 변화는 노동조직화 방식과 노동시장의 변화를 가져왔고, 이는 노동자들의 정체성 및 삶의 주기, 삶의 위험 발생 패턴을 전면적으로 재편하였음. 둘째, 생애 주기 변화 및 사회적 위험(social risk)의 전면화를 들 수 있음. 고령화 등으로 인한 인구구조 변화, 가족의 변화, 젠더관계 변화, 노동시장 변화는 생애 주기와 사회적 위험 발생의 리듬, 통상적인 필요욕구 발생에 근본적인 변화를 가져왔음.
- 대안추구를 위해서는 우선 한국에서의 보편주의 복지론의 확장과 쇄신이 필요함. 시민권,

사회권이 안정적으로 보장되고 있지 못하고 이러한 권리에 대한 실질적인 경험이 부재한 한국사회에서 보편적 복지는 혁명적 경험이 될 수 있음. 게다가 평등 증진에 유용함. 대안 구성에서 보편주의는 ‘모두에게 동일한 것을 보장한다’는 통상적인 의미를 넘어서서 차이에 대한 새로운 해석과 대응을 수반해야 함.

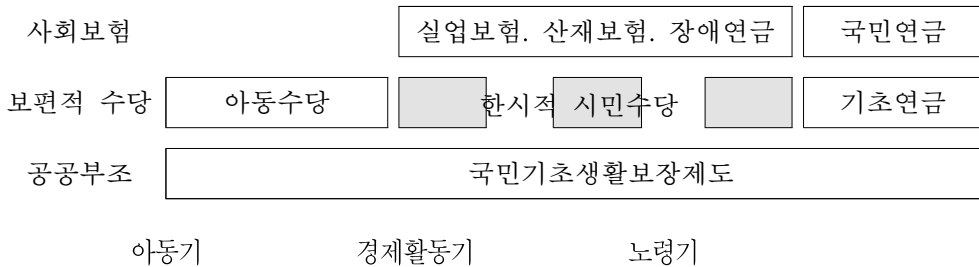
- 대안적 소득보장체계 구성의 원칙으로 첫째, 단기 정책과 장기 정책을 구분하는 것이 필요함. 둘째, 생애주기(life-cycle)별 욕구와 위험에 대한 총체적인 그리고 유연한 대응이 필요함. 셋째, 소득보장에 무조건성(보편주의)을 적극적으로 강화할 필요가 있음. 넷째, 기존 사회보장체계의 소득보장제도의 변형과 적절한 활용이 필요함. 다섯째, 정책의 도입 과정에서 복잡한 장애물들과 실현가능성, 참여한 이해관계에 따른 갈등의 발생가능성을 검토할 필요가 있음. 여섯째, 세분화된 접근이 필요함. 집단별로 사회보장시스템과 관계 맺는 방식은 상이함. 어떤 경우에는 공공부조, 사회보험으로 연결되며 각 집단별로 노동시장 조건에 따라 사회보험 가입과 미가입이 달라짐. 일곱째, 공적사회보장과 시장의 관계에 근본적인 변화를 가져올 수 있는 대안을 모색해야 함. 여덟째, 진보적인 대안정책의 마련이 필요함.

□ 대안적 소득보장체계의 구조: 한국 사회의 대안적 소득보장체계 구축의 핵심은 시민권에 의한 기본소득의 보장제도, 즉 보편적 수당의 확대임. 한국의 소득보장체계는 보편적 수당을 통한 기본적 보장을 바탕으로 하는 위에서 사회보험의 소득비례급여가 주어지도록 함으로써 빈곤예방 기능을 강화하고자 하는 것임. 이는 한국사회의 소득보장이 기존의 사회보험 중심 패러다임을 벗어나도록 하되 기존 사회보험제도의 활용을 포기하지 않는다는 것을 의미함.

□ 보편적 수당이 확충된다고 하더라도 소득비례적인 소득보장을 추구하는 사회보험 급여의 역할은 여전히 중요함. 적절한 수준의 공적소득보장을 위한 거의 유일한 방식이기에 사회보험의 소득비례급여는 유지되고, 또 포괄적 급여제공이 가능하도록 개혁될 필요가 있음. 보편적 수당과 사회보험 급여 이 두 가지를 통한 빈곤예방이 이루어지지 않는 경우에 대해서만 공공부조 급여가 제공되도록 함.

- 대안적 소득보장체계는 다음 [그림]과 같음.

[그림] 대안적 소득보장체계



□ 보편적 수당과 관련된 단기적 대책: 기초연금과 아동수당임.

- 첫째, 일단 기초노령연금 급여수준을 애초 2007년 연금개혁 당시에 합의되었던 전가입자 평균소득(A값)의 10% 수준과 이보다 약간 높은 수준인 15% 두 가지를 제시. 노인빈곤 문제의 심각함과 광범위함에 비해 현재 A값의 5%인 기초노령연금의 급여수준은 지나치게 낮음. 이에 초기에 기초노령연금 급여수준을 A값의 15% 수준으로 하다가 국민연금제도가 확충되고 노인빈곤률이 낮아진다면 기초노령연금의 급여수준은 물가 연동을 지연시키는 등의 방식을 통해 장기적으로 완만하게 A값의 10% 수준으로까지 떨어뜨릴 수 있음. 관련해 필요한 것은 누진적이며 공평한 재원의 발굴임. 금융거래세, 사회연대세, 최근 유럽에서 논의되고 있는 비만세 등이 그러한 사례일 것임. 이를 통해 지자체의 부담을 낮추고 중앙정부의 재정부담 비율을 높일 필요가 있음.
- 둘째, 보편적 수당의 두 번째는 아동수당임. 많은 나라에서 보편적 수당제도로 운영되고 있는 아동수당은 통상 청소년기까지 포함하여 지급되고 있으나 한국의 아동수당제도는 이보다 연령대를 좁게 잡아 도입할 수 있음. 아동의 부모가 대부분 경제활동 연령대임을 감안한다면 아동수당은 기초노령연금보다 낮은 수준으로 설정될 수 있음.
- 보편적 수당과 관련된 장기적 대책은 한시적 시민수당제임. ‘한시적 시민수당제’는 성인이 된 모든 시민에게 평생에 걸쳐 일정 기간(예: 5년-7년)동안 시민수당을 받을 수 있는 수급권을 제공하는 것으로서 신청에 의해 개인에게 주어짐. 이러한 한시적 시민수당은 장기 실업자, 청년실업자, 실업급여 예외자에 대한 포괄적 실업급여 기능, 상병수당의 기능, 학생수당 등의 기능을 수행. 한시적 기본소득은 여타 노후소득보장제도와 보완적인 관계를 가지며 작동하는 기초연금 급여보다 높게, 최저생계비의 70-90% 사이에서 결정되는 것이

합리적으로 보임.

- 보편적 수당과 더불어 중요한 것이 사회보험임. 사회보험의 단기적 대책은 일용직·시간제 노동자를 위한 보험, 저임금노동자의 보험료 지원임.
- 첫째, 저임금노동자의 보험료 지원대책임. 목적은 사회보험 사각지대 감소 및 저임금노동자의 소득지원임. 3개월 평균임금이 전체 임금노동자 중위임금의 70%이하인자를 대상으로 하며, 국고로 지원함. 자격관리는 각 보험공단에서 진행하며 정보공유를 통해 대상자를 통합적으로 관리할 수 있도록 함. 실업 등 소득이 없는 노동자는 제외하며, 자영업자의 경우 단계적으로 적용대상자로 포괄함. 급여는 중위임금 50%까지는 정액의 사회보험료를 지원함. 이때 지급되는 사회보험료는 중위임금 50%를 기준으로 함. 중위임금 50%~70%는 자신의 소득에 기초해 사회보험료를 지원받지만 지원 비율이 감소되어(점감구간) 중위임금 70%는 자신의 사회보험료의 50%를 지원받음.
- 둘째, 일용직·시간제노동자를 위한 보험임. 월 80시간미만 일하거나, 월 3개월 미만 일하는 노동자를 가입대상자로 함. 단 월 10시간미만으로 일하거나 월 10일 미만 일하는 노동자는 실업으로 간주해 급여를 지급하도록 함. 평균임금의 노동자 0.45%, 기업주 0.45%를 보험료로 납부하도록 함. 급여를 받기 위해 18개월 동안 최소 90일 이상 가입되어야 함. 실업의 성격(자발성, 비자발성)과 관련 없이 실업상태라면 급여를 지급.
- 사회보험과 관련된 장기적 대책은 사회보장제도입임. 사회보장제 도입이 필요한 이유는 첫째, 노동자와 자영업자의 보험료 부담 등의 문제 때문임. 단시간·단기간노동자들은 노동시간, 노동일수에 따라 직장가입과 지역가입을 넘나들어야 한다는 점을 고려해볼 때 임금노동자와 자영업자의 보험료율 문제는 다시 한 번 점검해볼 필요가 있음. 둘째, 위험의 포괄성 때문임. 셋째, 기업주의 사회보장관련 부담을 증대시키는 것이 용이함. 넷째, 기여와 급여간의 관계가 완화될 수 있음. 그러나 사회보장제 도입이 단기적 실행 과제가 아니라 장기적 비전의 일부인 이유는 이를 도입하기 위해서는 몇 가지 쟁점 및 검토 사항들이 있기 때문임. 관련된 쟁점에 대한 검토 이후 보다 구체적인 안을 마련하는 것이 필요함.

목 차

서론	1
1. 연구의 배경 및 필요성	1
1) 사회복지의 제도적인 측면	1
2) 정치 환경의 변화	2
2. 연구의 목적과 방법	4
1) 연구의 목적	4
2) 연구 방법	6
3. 연구의 구성	8
 <i>제1부: 부르주아 정치의 복지, 노동의 복지정치</i>	 9
 김대중 정부 이후 정당의 복지정치: 복지담론·복지정책을 중심으로	 11
1. 서론	11
1) 연구의 배경과 목적	11
2) 한국의 복지정치, 정당 정치로서 한계와 의미	14
3) 연구방법 및 논문의 구성	16
2. 정당정치와 복지정치: 이론적 배경	17
1) 정당정치와 복지국가체제	17
2) 정당이념과 정당의 복지이념	21
3. 복지담론 분석: 국정외제 중심으로	24
1) 김대중 정부의 복지담론: 생산적 복지	24
2) 노무현 정부의 복지담론: 참여복지	26
3) 이명박 정부의 복지담론: 능동적 복지	28
4. 각 정당의 복지담론 분석: 복지강령을 중심으로	29
1) 보수적/사회적 자유주의 정당: 새천년민주당/열린우리당/민주당	31

(1) 복지강령 및 기본정책 개괄	31
(2) 한국 자유주의 정당의 국가-노동-조세담론	33
① 국가복지에 대한 태도	33
② 노동에 대한 인식	34
③ 조세담론	35
2) 보수주의 정당: 한나라당	36
(1) 복지강령 및 기본정책 개괄	36
(2) 한나라당의 국가-노동-조세담론	37
① 국가복지에 대한 태도	37
② 노동에 대한 인식	38
③ 조세담론	39
3) 진보정당: 민주노동당·진보신당·사회당	39
(1) 민주노동당	40
(2) 진보신당	41
(3) 사회당	42
5. 각 정당의 복지의제 및 정책형성과정 분석: 건강보험과 국민연금을 중심으로	44
1) 건강보험 통합논쟁	44
(1) 주요 정당의 기본정책	45
① 한나라당(신한국당)	45
② 새정치국민회의-새천년민주당	46
(2) 국회 내 법안 결정과정과 약평	46
2) 국민연금 논쟁	48
(1) 주요 정당의 기본정책: 제17대 총선 공약을 중심으로	49
(2) 국회 내 법안 결정과정과 약평	49
6. 결론	53
노동조합의 연대와 사회정책	55
1. 서론	55
2. 민주노총의 ‘사회복지운동’: 사회개혁투쟁과 사회공공성운동	57
1) 사회개혁투쟁: 민주노총 출범 이후부터 1990년대 말	57

2) 사회공공성운동과 평가: 2000년대 이후	61
3) 민주노총의 사회복지운동에 대한 두 가지 시각	66
(1) 현실정치적-합의주의적 시각	67
(2) 사회구조-변혁적 시각	71
3. 연대와 노동조합	73
1) 연대의 개념	74
2) 연대의 특징	76
3) 노동조합의 연대	77
4) ‘배타적’연대와 ‘포괄적’연대	80
4. 실천전략	83
5. 쟁점과 전망	85
최근 한국 복지국가 논쟁과 담론 지형	89
1. 서론	89
2. 한국 복지국가 논쟁 구도	92
1) 정당	93
(1) 복지비전 없는 신자유주의 노선	93
(2) 보수주의 노선의 이질적 담론 차용	98
(3) 중도우파 정당의 노선 변화 모색	104
① 집권정당 시기 민주당의 복지노선 궤적	104
② 2010년 이후 민주당의 복지정책 노선 변화	106
(4) 좌파 정당	110
① 민주노동당	111
② 진보신당	113
2) 시민사회운동 진영	115
3. 한국 복지 담론 지형 분석	117
1) 분할 vs 연대	118
2) 재정건전성 이슈: 증세 vs 감세	125
3) 생산주의 이슈: 생산적 복지 vs 생산주의 외부의 복지	135
4) 복지-정치의 상호연계에 대한 태도	137

5) 소결	139
4. 맺음말	142

제 2 부 중대한 세 가지 오류: 사각지대-여성-공급체계 145

사회보장의 사각지대: 사회보험제도를 중심으로 147

1. 서론	147
1) 문제제기	147
2) 연구목적	149
3) 연구방법	149
2. 사회보장 사각지대에 대한 개념 구분	150
1) 사회보장제도의 특징	150
2) 사회보장 사각지대의 정의와 발생원인	151
(1) 공공부조 사각지대의 개념과 발생원인	152
(2) 사회보험 사각지대와 정의	153
① 사회보험 가입에서의 사각지대	153
② 사회보험 급여에서의 사각지대	157
(3) 공공부조와 사회보험 사이의 사각지대	158
3. 사회보장제도에서의 사각지대 현황	159
1) 공공부조에서의 사각지대	159
2) 사회보험 사각지대	161
(1) 사회보험 가입측면에서의 사각지대	161
(2) 사회보험 급여에서의 사각지대	164
① 국민연금	165
② 건강보험	165
③ 고용보험	167
4. 사회보장 사각지대	168
1) 사회보험과 공공부조에서의 사각지대	168
2) 60세 이상 노인에 대한 사회보장 사각지대	170
5. 일용직노동자의 사회보험 사각지대	173

1) 포커스그룹 인터뷰(Focus Group Interview) 개요	173
2) FGI의 결과분석	173
(1) 건설일용직노동자의 업무진행방식	173
(2) 사회보험 가입 현황 및 이해관계	175
3) 건설일용직노동자의 사회보험 배제 원인	179
4) 건설일용직노동자의 사회보험 가입 및 사각지대	182
6. 결론	183

사회서비스 확충과 여성의 노동: 돌봄서비스 노동자들의 감정노동 실태 185

1. 서론	185
1) 문제제기 및 연구배경	185
2) 연구목적 및 연구내용	188
2. 돌봄노동의 특성	190
3. 사회서비스 확충 현황	192
1) 사회서비스 돌봄 일자리 확충 현황	193
2) 사회서비스 노동자들의 열악한 노동환경	196
4. 심층면접 결과	199
1) 조사방법과 조사대상 특성	199
2) 심층면접 조사 결과	201
(1) 누가, 어떻게, 왜 돌봄서비스 노동자가 되는가?	201
(2) 노동수행과정에서 드러나는 돌봄노동의 속성	206
5. 결론	223

사회복지공급체계 제도화의 현황과 과제 225

1. 서론	225
2. 사회복지공급체계와 사회서비스의 개념	230
1) 사회복지 공급체계의 개념	230
2) 사회서비스의 개념	231
3. 사회복지공급체계의 현황과 문제점	233

1) 역할할당체계	235
(1) 누가 수혜자가 되는가?: 사각지대 문제	235
(2) 누가 공급자가 되는가?: 생산과 조정	237
(3) 수요자와 공급자 간의 관계: 조정체계(전달체계)의 문제	239
2) 통제·관리운영체계	240
(1) 행정체계	240
① 사회보험관리운영체계의 이원화	240
② 사회서비스에서의 이중구조	240
③ 최근의 변화 : 사회복지통합관리체계 구축	242
(2) 재정체계	245
3) 소결	246
4. 개편방안	250
1) 제1안: 복지·노동 통합-지방정부 사회서비스	250
(1) 행정체계 개편	250
(2) 사회서비스 공급에서의 공공부문의 비중 확대	252
(3) 사회서비스 조정체계 구축	252
(4) 재정체계 개편	253
2) 제2안: 복지·노동 통합-사회서비스공단	253
(1) 행정체계 개편	253
(2) 사회서비스 공급에서의 공공부문의 비중 확대	254
(3) 사회서비스 조정체계 구축	254
(4) 재정체계 개편	255
3) 평가	256

제3부: 2012년 복지정치 환경 및 대안복지를 위한 제언 261

2012년, 복지선거의 가능성과 조건: 노동정치와 정당정치의 시각에서 263

1. 서론	263
1) 연구배경	263
2) 연구목적 및 의의	264

2. 2012년 선거의 정치적 의미: 체제전환의 가능성 여부	265
1) 2012년 양대 선거 관계: 총선은 대선의 전초전?	265
2) 체제적 의미에서의 2013년과 2018년	266
3) ‘안철수 현상’의 정당 정치적 의미	269
3. 2012년 선거와 복지의제: 가능성과 제약요인	271
1) ‘보편적 복지’, 과연 대세일까?	271
(1) 보편적 복지 논쟁	272
(2) 보편적 복지, 여론의 흐름보다는 전략이 필요	275
2) 복지의제의 경쟁력과 제한요인: 정당정치를 중심으로	277
(1) 민주당의 ‘보편적 복지’와 ‘복지정치’ 담론	278
(2) 한나라당의 ‘평생맞춤복지’와 ‘복지정치’ 담론	279
(3) 진보정당의 ‘보편적 복지’와 ‘복지정치’ 담론	280
3) 복지전쟁? 혹은 주변화?	281
4. 새로운 복지체제의 조건: 노동정치와 복지정치, 정당정치로의 결합	282
5. 토론: 여전히 남는 문제들	285

돌봄서비스 재구축과 돌봄노동자의 노동권 287

1. 서론	287
2. 사회서비스 확충 과정에서 드러난 문제점	290
1) 사회서비스 시장화 전략의 문제점	290
2) 사회서비스 노동자들의 열악한 노동조건	292
3. 돌봄서비스 재구축의 원칙	294
1) 왜 돌봄서비스에 주목하는가?	294
2) 돌봄서비스 대안 모색의 원칙	295
4. 대안 모색	300
1) 돌봄노동의 사회적 가치에 대한 재평가	300
(1) 감정노동으로서 돌봄서비스 성격에 대한 다각적인 관심 제고	301
(2) 감정노동의 속성에 초점을 둔 돌봄서비스 실태 파악	301
(3) 감정노동의 요소를 포함하는 직무기준 마련	302
2) 공공성 확대	302

(1) 돌봄서비스의 공공성 확대 방안	302
(2) 지역거점 사회서비스 총괄기구	303
① 역할	304
② 운영 및 재원	304
3) 돌봄서비스 노동자들의 노동권 보장	308
(1) 돌봄서비스 노동자들에 대한 제도적 지원 강화	309
① 고용의 안정성 보장	309
② 돌봄서비스 수요-공급에 대한 체계적 관리	310
③ 민간공급기관에 대한 규제 강화	310
(2) 돌봄노동의 전문화	310
4) 돌봄서비스 질 제고	311
5) 돌봄서비스와 가족 내 돌봄의 관계	313
5. 요약	315

한국 소득보장제도의 대안 모색

1. 서론: 왜 소득보장제도의 대안이 필요한가?	317
2. 새로운 대안 추구의 구조적 압력과 기반	319
1) 노동시장의 변화: 불안정 노동 확산과 노동 소득 위축	319
2) 생애 주기 변화 및 사회적 위험(social risk)의 전면화	322
3) 보편주의 확장과 쉐신	325
3. 새로운 소득보장체계 구성에 관한 기존 논의	328
1) 기본소득과 미시보험	328
2) 기존 사회보장제도 활용: 공공부조, 보편적 수당 등	330
3) 사회보험시스템 재구조화	331
4. 새로운 소득보장의 방안	332
1) 대안적 소득보장체계 구성의 원칙	332
2) 대안적 소득보장체계의 구조	336
3) 보편적 수당	338
(1) 단기적 대책(결정형 급여) : 보편적 기초연금, 아동수당	338
① 보편적 기초연금	338

② 아동수당	342
(2) 장기적 대책(비결정형 급여): 한시적 시민수당	344
4) 사회보험 급여	348
(1) 단기정책: 보험료 지원	348
(2) 장기적 대책: 사회보장제	362
5) 공공부조	366
5. 요약	367
결 론	369
1. 부르주아 정치의 복지, 노동의 복지정치	369
1) 부르주아 정치의 복지	369
2) 노동의 복지정치	371
3) 복지국가 담론의 지형과 2012년 복지선거의 가능성	372
2. 노동의 대안 복지: 새로운 소득보장체계 및 사회서비스의 혁신적 재구축	374
참고문헌	377

표 목 차

<표 1> 주제별 연구방법과 주요 연구대상	7
<표 2> 한국 정당의 복지이념 비교(김대중 정권이후 현재까지)	42
<표 3> 건강보험 관리체계 논쟁에서 조합주의와 통합주의의 주요 주장	44
<표 4> 국민연금 관련 제17대 총선공약	49
<표 5> 정부·여당 및 각 정당의 국민연금개정 및 기초(노령)연금안 비교	50
<표 6> 민주노동당 원안·한나라당 원안·공동수정안 비교	52
<표 7> 사회개혁투쟁의 내용(1996-1999)	58
<표 8> 현실정치적-합의주의적 시각의 사회개혁투쟁 요약	69
<표 9> 사회구조-변혁적 시각에서의 사회개혁투쟁 요약	72
<표 10> 민주당 무상 복지 공약	106
<표 11> 민주당내 주요 대선주자들의 복지국가론	110
<표 12> 이명박 대통령의 선별적 복지 관련 발언	120
<표 13> OECD 국가들의 GDP 대비 조세수입 항목 구성	134
<표 14> 베버리지식 사회보장과 비스마르크식의 사회보장	151
<표 15> 빈곤비율, 빈곤층의 가구원수, 가구주 연령, 성별, 취업인원수	159
<표 16> 빈곤별 기초생활보장제수급비율	161
<표 17> 국민연금, 건강보험, 고용보험 가입자 및 가입비율	162
<표 18> 고용형태별 사회보험가입비율	163
<표 19> 60세 이상 인구의 노령연금수급비율, 노령연금수급금액	165
<표 20> 건강보험료 부과액 및 징수율	166
<표 21> 건강보험 급여비 및 1인당 비용	166
<표 22> 60세 이상 인구의 노령연금수급비율, 노령연금수급금액	170
<표 23> 60세 이상 노인 가구 중 사회보장 급여를 받지 못하는 가구 특성	172
<표 24> 사회서비스업(보건 및 사회복지사업) 종사자 수	193
<표 25> 사회서비스 제공인력 현황	194
<표 26> 노인장기요양보험 제공기관 및 요양보호사 인력 현황	195
<표 27> 사회서비스 일자리 임금 현황	197
<표 28> 심층면접 참여자의 일반적 특징	200

<표 29> 제도화의 구성요소	234
<표 30> 사회복지공급체계 제도화의 구성요소	235
<표 31> 사회복지공급체계 제도화에 관한 논의내용 요약	248
<표 32> 제1안과 제2안의 내용 비교	255
<표 33> 제1안과 제2안의 장단점 비교	256
<표 34> 한국의 체제적 변화와 전망	269
<표 35> 가족 돌봄제공자에 대한 돌봄서비스 노동자들의 반응 유형	298
<표 36> 임금근로자의 사회보험 미가입률	321
<표 37 > 소득보장체계	337
<표 38> 기초노령연금과 국민연금의 급여 수준	340
<표 39> 기초노령연금의 재정소요액	341
<표 40> 임금수준, 고용형태, 종사자규모별 보험료 지원대상자 비율	350
<표 41> 임금수준, 고용형태별 국민연금 가입비율	353
<표 42> 고용형태별 규모	356
<표 43> 고용형태별 사회보험가입비율	357
<표 44> 목적세에 대한 긍정론 및 부정론	363

그림 목 차

[그림 1] 주제별 연구 개요도	5
[그림 2] 주요 문제제기에 따른 연구의 구성	8
[그림 3] 1980년대 유럽의 이념에 따른 정당계열별 분포	23
[그림 4] 사회운동성운동의 영역	64
[그림 5] 이명박 정부의 복지부문 국정지표· 전략· 국정과제	95
[그림 6] 기존의 소득보장국가와 새로운 생활보장국가	101
[그림 7] 진보신당 복지국가 전략	114
[그림 8] 한국의 복지담론 대비	141
[그림 9] 실업급여 수혜율	167
[그림 10] 빈곤상황별 사회보장 수급, 사회보장 가입 현황	169
[그림 11] 60세 이상 노인의 공공 급여 사각지대	171
[그림 12] 제1안: 행정체계 개편을 중심으로 본 두 안의 비교	257
[그림 13] 제2안: 행정체계 개편을 중심으로 본 두 안의 비교	258
[그림 14] 레짐 간 상호작용 방식	268
[그림 15] 부산지역 국회의원 선거 정당별 득표율	270
[그림 16] 광주지역 국회의원 선거 정당별 득표율	270
[그림 17] 2011년 보편복지 대 선별복지 여론 선호의 흐름	275
[그림 18] ‘삶의 질’을 중심으로 한 노동패러다임과 복지패러다임의 결합	283
[그림 19] 변화하고 있는 생애주기와 주요 욕구들	323
[그림 20] 대안적 소득보장체계	338
[그림 21] 저소득층 보험료 지원	355

서론

제갈현숙

1. 연구의 배경 및 필요성

1) 사회복지의 제도적인 측면

‘생산적 복지’레짐 이후 한국의 복지는 제도적인 팽창을 거듭해 왔다.¹⁾ 그러나 이러한 양적 팽창에도 불구하고 보편적인 국민의 삶을 향상시키는데 직접적인 영향을 미치지 못했다. 신자유주의 구조조정으로 발생한 경제 및 사회적 불평등을 해소하겠다고 만들어진 생산적 복지는 본연의 목적을 전혀 달성하지 못했다. 오히려 같은 시기에 노동시장의 유연화 정책으로 비정규직은 급증하였고, 그 결

1) 한국의 국가복지체제는 1997년 경제위기를 계기로 성립되었다. 같은 시기 대부분 서구 복지국가가는 1980년대부터 진행됐던 신자유주의적 복지국가의 개혁으로 소득중심적인 고전적 복지체제 해체, 노동연계복지의 강화, 국가의 공적 기능축소와 더불어 개인 및 시장의 책임 강화 등의 현상이 공통으로 나타났다. 이러한 시기에 국가의 복지비용을 증대시키고, 소득보장체계를 정비한 한국 복지체제에 대한 성격분석은 다양한 논란을 일으켰다.

21세기 노동의 대안 복지 연구

과 시장임금의 심각한 불균형이 발생했다. 당시의 문제는 시장임금의 차이가 사회적 급여(social benefit)로 보완될 수 있는 국가 복지체제가 형성된 것이 아니라, 오히려 노동시장 내에서 정규직 노동자 및 상대적으로 안정적인 시민을 중심으로 사회보험의 전국민 적용과 중앙집중화가 달성된 것이다. 이것은 사회보장의 제도적 측면에서 보편적 소득보장 형태를 취한다. 그러나 1997년 경제 위기 이후 발생한 실업자, 취업 취약계층, 불안정 고용층 등을 포괄하는 공공부조와 사회보험제도는 사실상 매우 제한적이었고, 이로 인해 실업자, 비정규직 노동자, 소득이 낮은 자영업자가 대표적인 사회보장 사각지대에 놓이게 됐다.

이후 참여복지와 능동적 복지에서도 국가는 신자유주의적 경제 및 사회정책을 계속적으로 유지시켰고, 1997년도 이전과 다른 잔여적 속성의 사회복지 성격이 나타났다. 즉 1997년 이전의 한국 사회복지의 잔여적 성격은 복지의 비제도화와 국가의 사회적 기능 축소로부터 기인됐다. 그러나 1997년 이후 달라진 잔여적 성격은 사회복지의 제도적인 팽창에도 불구하고 사회보장체계의 수혜를 받지 못하는 계층의 급증과 이들에 대한 매우 소극적인 국가 개입의 성격으로 특징지을 수 있다.

이에 변화된 한국 사회에 필요한 복지체계, 특히 소득보장체계에 대한 대안적 논의와 이를 실현시킬 수 있는 운동 전략의 필요성이 대두되어 왔다. 이에 본 연구에서는 지난 10년간의 한국의 소득보장체계에 대한 비판적 평가와 더불어 대안을 모색하는 데 중요한 목적을 둔다.

2) 정치 환경의 변화

2010년 지자체 선거에서 무상급식과 같은 복지 아젠다로 보수진영과의 대결이 차별화되었고, 민주당과 진보진영의 선거연합은 승리를 경험한 바 있다. 선거에서의 승리는 복지담론 확대에 결정적인 영향을 미치면서 시민사회와 정당정치외의 재편을 가속화시켰다. 복지담론은 2012년 양대 선거를 앞두고 더욱 발전되고 있

으며, 정당 간 경쟁과 통합의 대상으로, 시민사회의 중요한 정치적 요구로 자리매김 되었다.

수구지배세력의 정권 재창출과 진보진영의 정권교체의 정치적 이해관계가 대립되면서 사회적 이슈로 부각된 복지정책은 선거 전술로써 중요한 대상이 되었다. 그러나 이러한 변화는 복지정치를 선거프레임에 가두는 결과를 가져오기도 한다. 즉 의회정치에서 우위를 확보한다면 복지정책의 확대와 복지국가 건설에서 우월한 수단을 점유할 수 있다. 이것이 목표가 된다면 선거에서 승리해야 하고 의회정치의 다수파가 되어야 한다. 이러한 전제 하에 진보진영은 다양한 세력들과의 선거 연합의 압력과 진보정당의 분화를 경험했다. 다양한 이해관계 집단(자유주의적 정당, 진보적 정당)은 처음엔 복지에 대한 공감대로부터 출발해서 정권교체라는 목표아래 경제적·정치적 차이를 ‘반MB’라는 프레임으로 봉합했다. 지난 1년 간 ‘혁신과 통합’세력과 민노당/국참당/통합연대의 ‘3자 통합세력’은 선거승리를 위한 정치적 목적을 부각시켰다. 문제는 통합진보당의 출범으로 지난 10년간 노동자 정치세력화의 평가가 역사에서 어떻게 기록될 것인가이다. 또한 노동자들에게 민주당과 통합진보당의 차이가 현실에서 어떻게 구체화될 수 있고, 단일화 과정에서의 의제의 차별화는 결국 다수결의 힘에 의해 사라질 가능성이 높다는 것이다. 다시 김대중 정권 시절로 회귀하는 것인가?

민노당과 분당이전 진보신당의 복지제안은 스웨덴식 모델²⁾이지만 그들의 정치방식은 노조의 성장과는 별도로 진행되었다. 지난 10년간 노동운동의 정치 세력화는 물질, 인적 지원에 머물렀을 뿐, 계급타협을 위한 물질 토대조차 마련하지 못했다. 빈약한 물질 토대의 원인으로는 국가의 강력한 노동통제전략, 승자독식의 선거제도, 후진적인 부르주아 정치체제 등을 꼽을 수 있다. 그 결과 노동진영 일부에서 노동운동의 성장에 기반을 둔 정치적 토대 형성보다는 의회정치

2) 1938년에 체결된 살츠요바덴(Saltsjöbaden)협약으로 시작된 노동-자본-국가의 조합주의적 협의체제는 이러한 스웨덴 모델의 발전의 기원이다. 즉 조합주의적 협의체제에 기반을 둔 복지국가는 노동 정치가 기본 토대이고 이를 바탕으로 사민당의 발전과 성장이 가능했던 것이다. 그런데 한국사회에서 스웨덴 모델 중 복지국가의 제도와 수혜물에 대한 강조는 있지만 노동정치의 중요성은 부각되고 있지 않다.

21세기 노동의 대안 복지 연구

의 변화를 통한 경로를 선호하게 됐다. 이에 원내교섭단체조차 형성하지 못하는 소수당의 한계를 극복하기 위해 대규모 비정규직을 양산시켰던 노동법 통과와 주역인 신자유주의 세력들과의 통합의 정당성을 주장하기에 이른다.

노동계급을 기반으로 발전했던 유럽 복지국가들과 다르게 한국의 복지정치는 더욱 탈계급화 되고 있다. 노동시장의 유연화 결과 노동계급은 더욱 분절화됐고 노동자 조직화는 더욱 어려운 환경에 처하게 되었다. 노동의 독립적인 정치세력화의 시도는 복지정치를 매개로 10년 만에 부르주아 정치의 새 판 짜기에 흡수되는 위기에 직면했다. 아이러니하게도 복지정치의 확대가 계급정치의 위기를 더욱 심화시키는 결과를 낳고 있는 것이다. 이에 2012년 선거 구조와 노동정치의 관계에 대한 객관적인 분석과 나아가 노동의 복지정치를 위해 고려해야 할 요소와 방향에 대한 필요성이 제기된다.

2. 연구의 목적과 방법

1) 연구의 목적

다양하지만 점점 차별성이 모호해지는 부르주아 정치진영의 복지의제와 차별성을 띠는 노동의 대안 복지 개발이 필요하다. 노동의 복지담론은 선거의 국면과 일상적인 정치투쟁의 국면 모두에서 중요하다. 그러나 전자를 강조할 경우, 선거제도의 구조적 한계로 인해 부르주아 정치진영의 이데올로기에 흡수될 위험성이 크다. 그러므로 전술적 결합의 필요성을 최대한 인정하더라도 후자의 국면에서 노동의 독립적인 방안이 마련되어야 한다. 이에 일부에서 신자유주의 세력과의 선거연합에 대한 전술적 방안이 정치적으로 고려되더라도, 이와는 매우 독립적인 노동의 정치 프로그램의 마련이다. 이러한 노동의 정치 프로그램을 위해 노동의 대안 복지가 전제되어야 하고, 이를 위해 세 가지 차원의 연구가 진행된다.

[그림 1] 주제별 연구 개요도



첫 번째 단계로 우선 과거의 평가로부터 시작된다. 이를 위해 우선 부르주아 정치진영의 복지와 노동의 복지정치에 대한 분석이 요구된다. 김대중 정권부터 이명박 정권에 이르기까지 부르주아 진영의 복지정책결정 과정의 분석을 통해 한국 정당정치의 특수성이 분석된다. 이를 통해 한국 정당구조에서 노동의 권력 자원이 직접적인 영향력을 미치지 못했던 원인이 진단된다. 그리고 다른 한 측면에서 노동의 복지정치에 대한 평가와 연대에 대한 성찰이 시도된다. 이를 통해 노동이 중요하게 의제화했던 사회정책의 과제가 검토될 것이고, 이 운동의 사회화 결과를 측정할 수 있을 것이다. 두 가지 측면이 과거에 대한 진단이었다면 최근 벌어진 복지국가 논쟁에 대한 분석을 통해 각 정당의 담론의 실체와 위치가 분석되고, 더불어 노동의 사회공공성 의제의 지형을 모색할 수 있을 것이다. 이러한 첫 번째 단계를 통해 노동이 파악해야 할 복지의 정치적 구조가 분석될 것이다. 즉 복지정치는 부르주아 진영과 노동진영의 이데올로기를 포함한 다양한 대립과 경쟁을 통해 제도화되고 구체화된다. 복지의 제도화가 어떠한 정치적 구조와 환경에서 구체화됐는지, 노동의 요구는 사회정책의 외연 확대에 어떠한 영향을 미쳤는지, 그리고 현재의 복지담론에서 노동이 주목해야 하는 의제는 무엇인지에 대한 해답이 모색될 것이다.

21세기 노동의 대안 복지 연구

두 번째 단계로는 한국 복지체계의 문제점을 제도적 차원에서 분석한다. 이는 서문에서 밝혔듯이 본 연구팀은 복지 만능의 담론 구조에서 복지로 할 수 있는 것과 할 수 없는 것을 구분한다. 이에 신자유주의 구조조정 of 주요한 희생 대상자에게 주목한다. 이에 사회보장 사각지대 대상자에 대한 분석, 고용 없는 성장 시기에 일자리 창출을 위해 확대된 사회서비스로 인해 발생된 돌봄 여성의 문제, 그리고 민간 및 시장중심의 분절적인 복지공급 구조, 이 세 가지를 한국 복지체계의 증대한 오류로 주목한다. 여기에서 주요 대상자들의 실태 파악과 제도적 현황이 분석된다. 이 단계를 통해 한국 복지체계의 대안을 모색을 위해 시급하게 개혁되어야 할 주요 과제가 선정될 것이고, 이에 대한 방안이 구체화 될 것이다.

세 번째 단계는 이 전 두 단계를 바탕으로 미시적 진단을 포함한 거시적 방안에 대한 모색이다. 첫 번째 연구 단계를 통해 이제까지 한국 정치구조의 복지정책의 결정구조가 파악됐다면, 과연 2012년 양대 선거에서 복지를 매개로 한 정치의 발전 가능성을 분석할 것이다. 이를 통해 노동이 부르주아 정치 구조에서 고려할 수 있는 연합전술 및 정치협약의 조건을 가늠할 수 있다³⁾. 이러한 조건은 노동의 선거전술 및 복지 담론 형성에서 고려해야 할 현실정치에 대한 근거로써 유의미 할 것이다. 나아가 이 단계에서 주요한 오류로 분석됐던 돌봄 및 여성의 노동권과 대안적 소득보장 방안이 제시된다.

종합적으로 이 세 단계를 통해 첫째, 부르주아의 복지정책의 과정 및 담론 분석, 둘째, 노동의 복지정치 실현을 위한 정치적 조건 및 전술, 셋째, 한국 복지체계의 평가 및 과제, 넷째, 노동의 대안적 복지 담론 및 방안이 종합적으로 연구되었다.

2) 연구 방법

3) 이 연구는 통합진보당과 민주통합당의 정당 재구조화 이전까지 상황을 분석했다.

본 연구는 총 7인의 연구자가 워크숍과 토론회를 통해 연구가 기획되고 진행됐다. 전체 연구의 구조와 체계 내에서 각각의 연구는 개별 연구자에 의해 집필됐고, 이에 따라 연구의 방법도 각 주제에 따라 다르다. 각 연구에서 해당 연구에 대한 방법은 보다 구체적으로 소개될 것이며, <표 1>은 간략한 주제별 연구 방법과 주요 연구 대상이다.

<표 1> 주제별 연구방법과 주요 연구대상

연구주제		연구방법	연구대상
제 1 부	김대중정부이후 정당의 복지정치	시계열분석/1, 2차 문헌자료비교	정권별 복지레짐, 정당정책, 건강보험통합 및 국민연금개혁
	노동조합의 연대와 사회정책	1, 2차 문헌자료비교	사회개혁투쟁, 사회공공성 투쟁 분석, 노조의 연대
	최근 한국복지국가 논쟁과 담론지형	1, 2차 문헌자료 분석	복지담론, 반복지 담론 구조 및 함의, 한국복지담론 부재요소
제 2 부	사회보장의 사각지대	통계(경찰부가조사, 가계동향조사 등)자료분석 /FGI	사회보장 사각지대의 심각성, 사각지대 발생 매커니즘, FGI (심층집단면담)조사 결과
	사회서비스 확충과 여성의 노동권	2차 자료 분석을 통한 질적 연구 심층면접	돌봄노동의 속성, 사회서비스 확대 과정 및 문제점, 노동실태 및 열악한 환경의 원인 분석, 심층면접 결과
	사회복지공급체계 제도화의 현황과 과제	1, 2차 문헌연구 /전문가 면접	사회복지 공급체계의 현황 및 문제, 개편방안
제 3 부	2012년 복지선거의 가능성과 조건	문헌연구	2012 양대선거의 정치적 의미 및 복지외제의 가능성과 한계, 복지정치를 위한 새로운 조건
	돌봄서비스 재구축과 돌봄노동자의 노동권	문헌연구	돌봄서비스 재구축 방안, 돌봄서비스 노동자의 노동권 방안
	한국 소득보장제도의 대안 모색	문헌연구	기존 대안논의 정리, 새로운 소득보장 방안

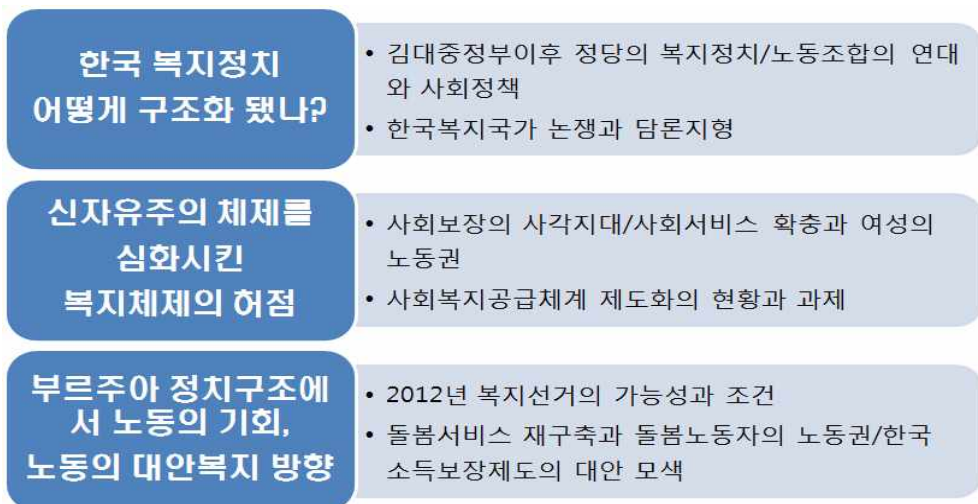
21세기 노동의 대안 복지 연구

각 연구 주제는 전체 연구계획의 구조 하에 개별 혹은 공동의 연구가 진행되면서 연구 경과에 따른 중간 검토 및 토론을 거쳐 전체 연구의 균형과 체계를 제고할 수 있도록 진행되었다.

3. 연구의 구성

본 연구는 <표 1>에서와 같이 크게 세 부분으로 구성된다. 노동의 복지정치 구조와 대안 복지 모색을 위해 제1부는 정치구조에 대한 평가 및 담론분석으로, 제2부는 현황분석을 위한 주요 제도에 대한 분석을 연구 대상으로 설정했다. 이 두 단계를 거쳐, 제3부에서는 2012년 정치지형에서 복지정치의 가능성 분석과 노동정치의 요소가 우선 분석된다. 또한 제2부에서 한국복지체제의 중대한 오류로 분석됐던 돌봄과 소득보장 영역에 대한 방안이 제시된다. 1부와 2부의 주요 문제제기와 분석결과는 3부에서 현재에 대한 분석과 미래에 대한 방안으로 연결되었다.

[그림 2] 주요 문제제기에 따른 연구의 구성



제 1 부

부르주아 정치의 복지

노동의 복지정치



김대중 정부 이후 정당의 복지정치: 복지담론·복지정책을 중심으로

강병익

1. 서론

1) 연구의 배경과 목적

김대중 정권의 등장은 정치·경제적 측면에서 두 가지 전환의 계기로 받아들여졌다. 첫째, 정치사적으로는 대한민국 건국 이후 명실상부한 ‘민주정부’가 수립되었다는 주장이다. 이것은 87년 민주화 이후 집권한 정권은 모두 민주적 정통성을 가지고 있다는 점, 즉 선거에 의해 선출된 정부였다는 점에서 이는 국민적 승인에 의한 합법적 집권이라는 측면보다는 박정희 집권 이후 군부-보수세력에 맞섰던 전통적 민주화세력의 집권이라는 점을 부각시킨 것이었고, 이른바 “수평적 정권교체”로 표현되기도 했다.

하지만 후자의 정치사적 의의 역시 한계가 존재하기는 마찬가지였다. 김대중

21세기 노동의 대안 복지 연구

정부는 ‘원조보수’, 그리고 박정희 시대 공화당 계승을 자처해오던 김종필의 자유민주연합(자민련)과의 공동정권으로 출발했기 때문이다. 이런 의미에서 보면 김대중 정부와 그 이전의 김영삼 정부는 ‘유신보수’의 공유를 통한 양대 민주화 세력간의 정권이양이라고 볼 수도 있다.

둘째, 이 논문의 주제와 관련해 더 중요한 것은 정권교체의 경제적 배경이다. 주지하다시피 김대중 정부의 등장은 ‘IMF외환위기’라는 사상 초유의 ‘경제위기’를 배경으로 하고 있었다. “문민정부”로 스스로를 지칭한 김영삼 정권은 “변화와 개혁의 신한국 창조”를 모토로 내세우며 부패척결과 공무원사정, 고위공직자재산공개, 금융실명제 등의 공세적 개혁드라이브를 통해 집권 초기 80% 이상의 국정수행 지지도를 구가하기도 했다. 그러나 결국 퇴임 1년여를 앞두고 노동법과 안기부법 날치기를 통해 정치적 위기를 자초하더니, 아들의 국정 관여 행태가 사실로 드러나고, 급기야는 IMF사태의 전조였던 한보사태와 기아차부도사태를 맞게 되었다. 요컨대 IMF사태의 본질은 외부의 신자유주의 투기자본의 공격에 의한 것이라기보다는 국가 내부의 정책실패와 무능력으로부터 ‘내파’되고 ‘초대’된 정치와 경제의 총체적 위기에 더 가까운 것이었다. 이러한 진단이 1997년 IMF경제위기의 대외적 요인을 무시하는 것은 아니다. 신자유주의 세계경제체제 하에서 위기의 요소는 항상 상존하고 있으며, 특정 국면에서 국내적 요인과 국제적 요인의 중층적 결정에 의해 경제적 위기가 도래하게 된다는 것은 주지의 사실이다. 그러나 유사한 대외적 위기에도 불구하고 그 파급효과가 국가마다 다르게 나타나는 것은 국가의 위기관리 능력, 정치경제체제에 의해 굴절되어 현상 되기 때문이다.

이 논문에서 우리나라 정당(과 정당정부)의 복지를 둘러싼 담론, 정책, 그리고 정치과정에 주목하는 것은 이러한 이유에서다. 즉 국가정책을 둘러싼 주요 담론 형성자인, 정책결정자인 정당의 역할에 따라 국가정책의 방향과 내용에 매우 결정적인 영향을 줄 수 있다는데 주목하고 있는 것이다. 물론 정당정치의 본산이라고 할 수 있는 서구유럽에 비추어 한국의 정당정치가 정치와 정책결정의 중핵

으로 과연 작용했는가 또한 앞으로 유효한 세력으로 역할을 할 것인가에 대해서는 이론(異論)의 여지가 있다. 예컨대 행정국가화와 투표율 하락, 그리고 시민운동(신사회운동)의 성장과 같은 현상이 정당정치 약화(혹은 정당 실패)의 유력한 근거로 제시된 바도 있다.

그러나 정치체도로서의 정당과 정당체제는 의회제도와 연동되어 있고, 경쟁적 정당체제라는 민주주의체제와 연계되어 있다. 그리고 의회는 입법과 행정부견제, 그리고 국가재정을 심의하는 기구이기 때문에 권력구조가 대통령제나 내각제나와는 무관하게 국가정책의 구성과 실현에 중요한 역할을 담당하게 된다. 기본적으로 이 논문에서 정당은 이러한 담론형성과 생산, 그리고 정책결정자로서의 위상을 전제하고 있다.

한국의 정치에서 정당은 매우 중요한 행위자이다. 그런데 정치과정 속에서 하나의 중요한 행위자일 뿐만 아니라 제도로서 작용한 서구유럽의 정당과 달리 한국의 정당은 시스템보다는 특정 정치인의 강력한 리더십에 의해 작동한 측면이 강했다. 또한 이념적 차별성보다는 지역성이 경쟁의 원천으로 작용하는 이른바 지역주의 정당체제에 기반을 두어 왔다. 이러한 특정 인물중심, 지역중심의 정당과 정당체제는 분명 민주화와 민주주의에 제한적 요소로 작용한 측면이 컸다. 그러나 정당의 인물중심성과 지역 중심성 때문에 정책정당화가 불가능한 것만은 아니다. 선거에서 지역주의에 의한 동원체제로 정책 경쟁이 매우 협소해지는 것은 사실이지만, 의회 내에서 정책 경쟁이 반드시 지역을 중심으로 이루어지는 것은 아니기 때문이다.

담론, 정책 형성, 정책 결정으로 가는 일련의 정치 과정에서 보통 중요한 행위자로는 공식적(formal) 행위자로 정부(대통령제하에서는 대통령), 의회(해당 상임위원회), 비공식적(informal) 행위자로서 이익집단과 정당 등을 꼽고 있다. 공식적 행위자와 비공식적 행위자로 구분하는 것은 공인된 혹은 합법적인 정치체도(쉽게 말하면 선거에 의해 선출된 ‘민주적 정통성’을 가진 개인 혹은 집단이나 아니냐)를 기준으로 하고 있는 것인데, 정책 결정 과정의 복잡성과 중층성, 그리

21세기 노동의 대안 복지 연구

고 관계성을 보여주기에는 매우 형식적인 구분이라고 할 수 있다. 즉 대통령제 국가에서 대통령은 누구보다 정책결정에 있어 결정적인 역할을 하지만, 대통령에게 판단의 준거를 제공하는 행정부처(의 책임자)와 소속 정당, 그리고 여론 등의 행태와 그 관계 역시 국면에 따라 결정적인 역할을 할 것이다. 특히 정당은 일정한 이념적 범위 혹은 이념으로 상징되는 가치관을 공유하고 있는 집단으로서, 정책 결정의 주요 행위자인 대통령, 의회(의 의원과 상임위원회)의 행태범위와 갈등구조를 결정하곤 한다.

2) 한국의 복지정치, 정당 정치로서 한계와 의미

국가정책은 크게 정부와 의회에서 결정된다. 정확하게 말하면 의회는 정부 정책에 대한 심의기능에 더 큰 비중을 가지지만, 국회의원이 입법권도 가지고 있기 때문에 넓은 의미로 의회에서 정책이 결정된다고 해도 무리가 없다. 그렇기 때문에 복지정책 결정 과정을 입체적으로 살펴보기 위해서는 의회 내 정부, 정당, 그리고 국회의원의 활동과 행태를 중심으로 형성되는 복지담론과 정책경쟁을 주의해서 보아야 한다. 물론 정책 결정이 이들에 의해서만 이루어지는 것은 아니다. 무엇보다 이해관계자들(이익집단이나 노동조합)의 참여와 집단행동이 정부(관료)나 의회 내 결정과정에 결정적인 영향을 주기도 한다. 여기서는 이러한 복지정책 결정의 입체적 과정을 이익의 집합과 결정이라는 정당정치의 시각으로 재구성해보는 것이다.

정치이론에서 정당만큼 중요한 정치행위자(혹은 정치제도)는 없지만, 한국정치에서 정당만한 비난의 대상도 없었다. 다시 말하면 한국정치에서 정당만큼 이론과 현실이 괴리되는 집단도 보기 힘들다. 복지 역시 한국정당의 강령과 정책, 그리고 선거공약에 빠지지 않고 등장하는 부문이지만, 복지정책을 놓고 경쟁하는 정당정치를 경험해 본 적은 없다. 또한 복지정책의 차별성을 통해 선거의 구도가 결정되거나, 유권자가 동원된 적 역시 없다.

그 원인은 크게 두 가지로 설명할 수 있다. 첫째, 오랜 반민주적 정치체제 속에서 한국의 정치적 경쟁은 ‘민주 대 반민주’ 혹은 ‘권위주의 대 민주주의’의 대결구도 속에서 동원되었다. 즉 정치적 자유를 둘러싼 정치세력간 대결 속에서 복지문제는 정치세력간 중요 정치의제로 부각되지 못했던 것이다. 이러한 ‘복지 없는 정치경쟁’은 민주화 이후에도 큰 변화가 없었는데, 이는 민주 대 반민주의 대결구도가 이념에 기반한 ‘진보와 보수’의 대결로 ‘전환’하지 못하고, 지역주의 정당대결구도로 ‘전이’되면서 구정치세력간 대립구도가 지속된 것에 가장 근본적인 원인이 있었다. 둘째, 이념적 측면에서 복지의 탈정치화 경향이 강력하게 존재하고 있었기 때문이다. 민주화 이후 여소야대의 정당구도는 그 동안 권위주의 하에서 억압되어왔던 인민들의 ‘삶의 문제’가 제도정치 안으로 분출되는 매우 중요한 계기였다. 즉 정치적 민주주의의 진전과 함께 사회경제적 민주주의의 구축이 요구되는 시기였지만, 이른바 제도권 야당은 복지문제를 정치화하고 사회화하기보다는 ‘빈민정책’으로 제한하거나 자신의 위상을 이익집단의 대리인 정도로 축소시켰던 것이다.⁴⁾

복지문제가 실질적으로 구빈법의 범주에서 벗어나서 논의되기 시작한 계기는 앞서 언급했듯이 1997년 IMF경제위기를 거치면서다. 이 때 등장한 복지담론이 ‘생산적 복지’인데, 정당의 복지강령에 처음으로 담론으로서의 복지(생산적 복지론)가 담긴 것도 이맘때였다. 그리고 두 번째 계기는 이른바 ‘보편적 복지’ 논쟁을 불러일으킨 2010년 지방선거였다. 당시 김상곤 경기교육감 후보가 내놓은 ‘무상급식’ 공약은 복지공약이 후보선택의 기준이 되는 최초의 사례로 기록될 것이다.

서구의 사례를 보아도 복지의제는 진보나 보수, 일방의 독점적 전유물은 아니

4) 1988년 제13대 국회가 개원한 후 처음 열린 국회 보건사회위원회에서 신상우(통일민주당) 위원장의 이날 발언에서 정치인들의 복지문제에 대한 인식의 단면을 엿볼 수 있다. “... 생활 공해로부터 질병으로부터 그리고 어두운 응달에서 고생하는 그야말로 ‘버려진 사람들’ 속에 따뜻한 햇살을 가져오는 이 분야도 ... 어떤 정치요구 이상으로 중요한 우리의 기본 삶의 요구라고 ... 때문에 저희들이 다소 ‘비정치적 분야’라고 하더라도 ... 보건사회위원회가 이 국회에서 가장 중요한 역할을 담당하는 위원회가 아닌가 합니다.(대한민국국회사무처 1988, 2, 강조는 인용자)”

있다. 보수-진보의 정당구도로 정당정치가 ‘정상화’되는 과정에서 ‘어떤 복지냐’의 문제가 정치화되고 사회화되는 것은 자연스러운 과정이라고 할 수 있다. 2012년에 예정된 두 번의 선거는 이러한 과정의 연속선상에서 복지의제가 국가비전과 연동하여 전면에 부상하는 최초의 선거가 될 가능성이 크다. 이 연구는 2012년 선거에서 복지의제의 설정과 구축에 관한 예비적 고찰의 성격도 가지고 있다.

3) 연구방법 및 논문의 구성

우선 정당의 이념에 따른 일정한 계열(family)로 구분하고 각각의 복지이념과 강령, 그리고 정책을 문헌자료를 통해 비교한다. 여기에는 각 정당에 작성된 자료와 의회자료(1차 자료), 그리고 연구자료(2차 자료)가 포함된다. 우리나라 의회는 상임위원회 중심주의를 채택하고 있기 때문에 의회자료는 주로 보건복지위원회 의사기록을 중심으로 볼 것이다. 이 논문은 크게 네 부분으로 구성되어 있다.

2장은 정당정치와 복지정치에 관한 이론에 대해 이념을 중심으로 고찰한다. 이 부분은 시론적인 성격이 강한 부분으로 이 연구의 전체 분석틀을 제시하는 아니라, 한국 정당정치와 복지담론의 재구성을 위한 문제제기의 성격이 더 강하다. 3장은 김대중 정부 이후, 이른바 ‘민주정부’ 이후 국정외제 차원에서 복지담론과 복지정책이 어떻게 다루어졌는지를 살피고 있다. IMF 경제위기 이후 복지제도 확대에 대한 대중적인 요구에도 불구하고 국정외제 차원에서의 복지담론의 근로연계 혹은 근로유인을 가장 큰 목적으로 하는 ‘생산적 복지’의 연장 혹은 변형이었다. 4장에서는 김대중 정부 이후 정당구도를 강령에 나타난 복지이념을 중심으로 분류한 것이다. 좌우이념의 역사성을 가지고 있는 유럽의 정당구도 기준을 우리나라 정당구도에 적용하는 것은 애초 무리가 있다. 그렇지만, 상대적인 의미에서 국가복지에 대한 태도, 노동(노동시장정책, 노동정치 등)에 대한 태도, 복지국가의 재정마련에 대한 입장인 조세담론을 중심으로 상대적인 거리를 통해

비교해 보았다. 5장은 사례연구로 건강보험통합논쟁과 국민연금개혁논쟁을 정당 정치과정으로 재구성해 보았다. 정당정치의 측면에서 이념적인 측면보다는 유권자 속의 정당(party in electorate)이라는 특성이 크게 작용했다. 6장은 이념을 중심으로 한 정당구도와 진보정당의 한계를 중심으로 간략하게 결론을 대신했다.

2. 정당정치와 복지정치: 이론적 배경

1) 정당정치와 복지국가체제⁵⁾

복지국가의 등장과 발전은 대중민주주의로의 진화와 연계되면서 복지국가를 사회경제적 평등을 위한 점증하는 요구에 대한 해결책으로, 혹은 시민권과 정치권의 발전과 관련된 사회권의 제도화로 해석할 수 있다(Flora and Heidenheimer 1981, 22).⁶⁾

그런데 모든 복지국가가 동일한 성격과 체계를 가지고 있지는 않다. 에스핑 안데르센의 복지국가 체제(welfare state regime) 구분은 이런 의미에서 현대 복지국가와 관련된 논쟁이 복지국가인가 아닌가의 문제가 아니라, 어떤 복지국가인가가 더 중요한 문제라는 것을 보여준다. 에스핑 안데르센이 복지국가 체제 비교연구에서 특정 복지국가 체제내 정당(정치)의 목표를 구체적으로 잘 드러내지 않았다는 지적(Seeleib-Kaiser et. al., 2008, xii)이 있긴 하지만, 그가 복지체제 형성요인 중 계급정치의 연합구조와 이로 인해 파생되는 복지국가의 계급적 성격을 강조(에스핑 앤더슨 2007, 17, 67-74)하는 것으로 볼 때, 정당정치 특히 노동계급의 동원과 정치동맹을 통한 다수화전략이 갖는 계급정치의 성격에 따라 복지체제 유형과 수준의 차이가 결정된다는 점을 놓치고 있지 않다고 할 수 있

5) 이 부분은 강병익 2009, 113-117을 재구성한 것이다.

6) 정치행위자를 중심으로 복지국가의 성취와 관련된 접근은 크게 국가관료와 엘리트, 정당과 이익집단, 그리고 계급투쟁(복지투쟁)의 시각으로 나눌 수 있다(Lavalette and Mooney 2000, 2-5).

21세기 노동의 대안 복지 연구

다.

복지국가를 가장 간략하게 정의한다면 “사회적 임금(social wage)의 공여를 통해 각 계급들의 분배 몫을 변형시킴으로써, 시장임금(market wage)이 내포하고 있는 분배의 불평등을 교정하는 기제”(김영순 1996, 53)라고 할 수 있다.⁷⁾ 그렇기 때문에 경제적 기반의 변화는 복지국가의 재편(혹은 형성)의 가능한 선택지를 제약하는 구조적 변수로만 작용하며, 그 구체적 방향은 정치적으로 결정된다(김영순 1996, 52)는 것이다. 이 사회적 임금이 바로 복지국가의 유형과 수준을 결정하는 중요한 조건 중 하나인 인간이 시장에 의존하지 않고 살아갈 수 있는 권리보장의 정도를 나타내는 탈상품화(decommodification)의 실체라고 할 수 있다. 그리고 복지국가의 발전경로가 다양하다는 현실은 탈상품화를 향한 압력에 대한 대응전략이 다양하다는 사실을 반영한다(에스핑 앤더슨 2007, 79). 요컨대 특정 유형의 복지국가 혹은 복지체제가 형성되고 변형되는 과정에서 정치의 역할이 매우 중요하게 작용한다는 것이다.

복지정치⁸⁾란 넓게는 복지국가의, 협소하게는 복지제도(정책)의 형성과 확대 혹은 축소를 둘러싼 이해관계자들 간의 갈등과 연대의 정치라고 할 수 있다. 정당의 중요한 역할 중 하나는 대중(public)의 이익을 모으고 대표(von Beyme)한다는 점에서 현대정치의 핵심적인 주체다. 그래서 복지정치의 전개과정에서 정당과 정당체계는 매우 중요한 변수가 될 수밖에 없다. 복지국가 형성에 있어 정당의 중요성은 이미 ‘권력자원론(theory of power resources)’이라는 경험적·이론적 설명으로 정리된 바 있다. 요컨대 복지국가 형성의 주체이자 수혜자인 노동계급의 동원을 통한, 그리고 그 동원의 정치적 대표가 사민당과 같은 좌파정당

7) 브릭스의 정의는 좀 더 구체적이다. “복지국가’는 최소한 세 가지 방향으로 조직화된 권력이 시장권력의 행사를 변형시키고자 하는 국가이다. 첫째, 재산의 시장가치와 상관없이 개인과 가족의 최소소득을 보장, 둘째, 개인과 가족을 위기로 이끄는 특정한 ‘사회적인 불의의 사고’(예컨대 질병, 노령과 실업)를 당할 수 있는 불안정한 상황을 최소화, 셋째, 모든 시민이 지위 혹은 계급에 의해 차별당하지 않고 사회서비스를 이용할 수 있는 최선의 도덕적 규범(standards) 제공을 보장”한다(Briggs, Asa; Flora, Peter and Arnold J. Heidenheimer 1981, 30에서 재인용).

8) 복지국가라는 레짐 또는 제도에 초점을 맞춘다면 “긴축이나 축소의 필요성에 당면한 국가가 복지제도의 기본골격을 바꾸거나 아니면 재정적자에도 불구하고 기존원리를 그대로 유지, 발전시키려는 정치전략을 지칭”(송호근·홍경준 2006, 91)한다고 할 수 있다.

에 위임됨으로써 복지국가의 틀이 구성된다는 주장으로 북유럽, 특히 스웨덴 복지국가모델이 대표적인 경우다. 물론 이에 대한 비판 역시 존재한다. 권력자원론이 노동계급의 단일한 이해관계와 선호, 행동을 가정하며, 결정적으로 노동계급 내부 분열의 문제를 간과(주은선 2006, 33)했고, 복지국가의 발전에서 자본가(employer)의 능동적인 역할과 국가마다 고유한 생산체제(production regime)를 무시하고 있다는 것이다. 1990년대, 복지국가 발전에 대한 권력자원론의 해석은 사용자 중심 접근법(Employer-Centered Approaches)으로 광범위하게 기술되는 연구경향에 도전받는다. 그 주요 이론가인 스벤슨(Peter A. Swenson)은 몇 개 국가의 비교사례연구를 통해서 계급갈등이 아니라, 동일한 경제부문 내에서 사용자와 노동자와의 계급동맹으로 대부분의 복지국가 정책(programs)이 촉진되었다고 주장했다. 사용자 중심 이론의 또 다른 설명은 홀(Peter Hall)과 소스키스(David Soskice)가 주도하는 ‘다양한 자본주의의 생산레짐 비교연구’(Varieties of Capitalism)에서 나타난다. 이들은 초기 정치경제학 연구가 노동조합과 국가에 대해 과도하게 집중한 것에 반발하면서 “기업을 자본주의 경제에서 결정적인 행위자”로 보면서 분석의 중심에 기업을 위치시키고, 기업생산을 위한 적절한 기술유형에서 노동투자는 사용자를 위해 가장 중요하다고 주장했다(Korpi 2006, 168-169). 이러한 연구경향을 ‘사용자 중심이론’ 혹은 ‘생산체제이론’이라고 부르는데, 여기서 주목하는 것은 이들 역시 정당정치가 중요한 변수 중 하나로 설정된다는 점이다. 즉 정부의 성격-정확하게는 정부의 정당구성(party composition of government)에 따라 시장개입방식이 달라지고, 자본과 노동의 관계 및 시장구조가 결정된다는 것이다. 경제에 참여하는 주요 행위자 간의 관계구조를 생산체제라고 한다면, 생산체제는 경제의 정치적 조정양식을 의미한다. 그리고 그 조정양식은 정당정치에 의해 좌우(송호근·홍경준 2006, 76)되기 때문이다.

일반적으로 정부정책의 결정과정에서 정당의 역할을 강조하는 설명은 힝스⁹⁾의 주장을 빌린다면, 정당 중요성 가설(the parties do matter hypothesis)로 요

9) Hibbs Jr., Douglas A. 1992, "Partisan theory after fifteen years", *European Journal of Political Economy* 8, 316; Schmidt 2002, 167-168에서 재인용.

21세기 노동의 대안 복지 연구

약될 수 있다. 즉 입헌민주주의에서 정책선택과 정책결과는 정부의 정당구성규모에 원인이 있을 수 있다는 것으로, 이러한 시각에 의하면 예를 들어 사민당 정부의 정책선택과 결과는 자유주의 혹은 보수주의 정부의 그것과 다르다. 이 가설은 경제와 사회정책에 대한 정당효과 연구에서 주로 발전되어왔다. 정당 중요성 가설은 민주주의 정치시장을 유형화한 경험이론이다. 이를 주장하는 사람들은 정치를 정치인과 정부가 특정한 혹은 일반화된 정치적 요구와 유권자의 지지의 대가로 정책을 이동(deliver)시키는 시장으로 인식한다. 하지만 대부분의 시장이론과는 반대로 정당이론은 민주적 과정의 제도화에 따라 민주주의 시장이 나라마다 다양하다는 가정을 전제한다. 한편, 휴버와 스티븐스(Huber and Stephens)가 강조하듯이, 복지국가의 재조정 과정에서 정당정치(partisan politics)가 다른 요인들보다 결정력이 크다고 지적한 것은 바로 국가구조의 중요성을 환기시킨다. 그것은 집권당의 이념 및 정당연합의 가능성과 직결된다. 집권당의 이념이 성장지향적인가 아니면 분배지향적인가에 따라 정책메뉴와 방향이 달라지고, 집권당이 정당구조에서 어떤 위치에 놓여 있는가, 다시 말해 야당과의 격차가 어느 정도이고 집권당 혹은 야당과 연합할 수 있는 군소정당이 존재하는가도 복지정치에 영향을 미치는 요인이다(송호근·홍경준 2006, 183).

하지만 복지체제 축소 혹은 확대, 유지와 정당정치와의 관계를 정당 자체 혹은 집권정당에 초점을 맞춘 것에 대한 한계를 지적하는 주장도 설득력을 갖는다. 이에 대한 논거는 다음과 같다.

첫째, 정당중요성 가설은 단지 지배연합(정부 내 정당구성)을 구성하는 정당들에 의해 지탱되는 정당포지션을 기초로 정책형성을 예측하지만, 제후정책이 반대당에 의해 제공되는 정책대안에 의해서 어떻게 전략적으로 제한되는지에 대해 설명하지 않는다는 것이다. 즉 정당은 자신의 이념·정책에 의해서 뿐만 아니라 경쟁정당의 이념·정책에 의해서도 정책포지션의 이동을 가져올 수 있다.

둘째, 사회정책형성에 대한 중력이론¹⁰⁾은 유사한 정당계열(예를 들어 사민당,

10) 정당의 중력이론(centre of gravity)은 정당의 정책결정, 특히 연립정권의 노선과 정책은 단선적으로 편제되어 있는 각 당의 이념적 위치가 서로의 공통분모를 찾으며 결정된다는 일종의 공

기민당, 보수당으로 보통 구분하는)에 대한 정당들의 충성도에 근거해서 정당정책의 포지션과 제후전략을 결정한다. 그러나 정당경쟁의 전체 배열(configuration)이 중요하다면, 같은 정당계열에 속한 정당이 다른 계열에 속한 반대정당의 사회정책 입장을 지지할 수도 있다.

셋째, 경험적으로 재정위기와 경제위기하에서 현재의 복지국가를 옹호하고 축소를 가장 강력하게 반대하는 경향을 보여준 것은, 중력이론이 주장했던 사민주의 좌파정부가 아니라, 강력한 중도우파-비사회주의정당을 중심으로 정당체계가 배열되어 있을 때였다(Kitschelt 2001, 268-269)는 것이다.

2) 정당이념과 정당의 복지이념

정당은 정치적 신념, 가치, 태도가 유사한 사람들의 집합이다. 그러므로 정당이 지속성을 갖기 위해서는 동질적, 이념적 기반이 있어야 한다. 2세기에 가까운 유럽정당의 역사 속에서 지금까지 생명력을 가지고 유지가 된 정당은 모두 정체성을 갖는 이념을 가진 정당들이었다(von Beyme 1985, 29). 그래서 정당의 이념은 유권자의 여론에 대한 반응-공간경쟁(spatial competition)-이 아니라, 주로 창당 시기 가졌던 오래된 신념과 가치에 지배되는 행태-제도적 접근(institutional approach)-를 말한다(Ware 1996, 21-22).

폰 바이메는 이념에 따른 정당분류를 “동일한 명칭으로 고찰할 수 있는 정당 집단(famillie sprituellen)”으로 부르며, 유럽의 경우 ①자유-급진당 ②보수당 ③사회당과 사민당 ④기독교민주당 ⑤공산당 ⑥농민당 ⑦종교와 민족주의(ethnic) 정당 ⑧극우당 ⑨녹색당과 같이 9가지로 나누었다. 이러한 정당계열의 분류는 특정한 이익이나 이해관계를 대변할 필요성이 반영된 것이다. 웨어는 이러한 폰 바이메의 분류와 레이버와 헌트(Laver and Hunt)의 정당 지도자들의 이념성향을 토대로 각 정당계열의 이념성향을 조합하여 다시 분류했다. 이때 이념의 척

간모델(spatial model)이다.

21세기 노동의 대안 복지 연구

도는 경제에서 국가의 역할(생산수단의 공공소유에 관한 입장)과 사회적 이슈(낙태와 동성애)에 대한 입장을 사용했다. 이 사안에 대해 0에서 20까지 눈금을 매기고 0에 가까울수록 생산수단의 공적소유의 입장은 적극적인 추진, 그리고 사회적 이슈에 대해서는 적극적인 허용을 나타낸다. 예컨대 양 사안에 대해 0에 가장 가까운 정당계열은 공산당이었으며, 생산수단의 공적소유를 가장 적극적으로 반대하는 정당계열은 자유-급진주의 정당과 보수주의 정당이었다. 극우정당과 기민당 및 여타 기독교 계열 정당들이 사회적 이슈에 대해서는 가장 보수적이었다. 사민당 계열은 양 사안에 대해 스펙트럼 상 중도좌파에 속했다(Ware 1996, 27-43).

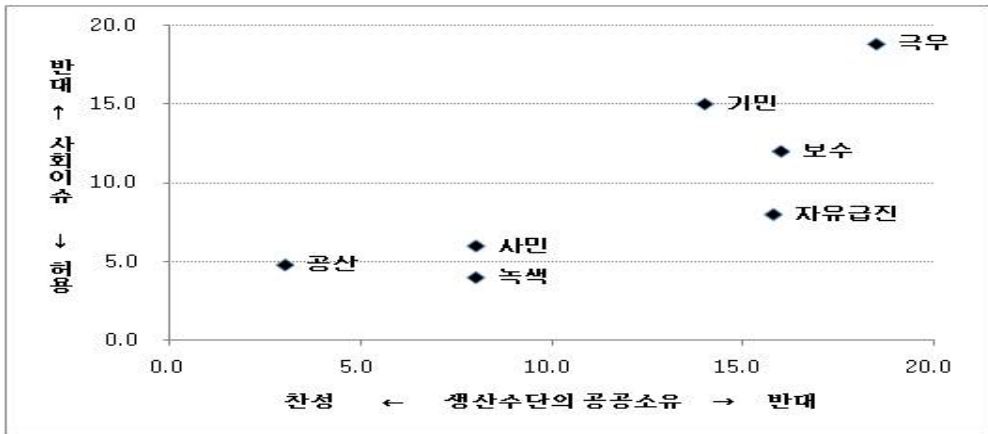
복지이슈는 서구 정당정치의 역사에서 정당이념의 형성과 선거 시기 정당 간 차별성을 요구하는 매우 민감한 영역이었다. 이것은 복지영역이 시장과 국가, 그리고 국가와 시민적 권리인 사회권 등 인민의 삶과 관련된 가장 근본적인 정치행위와 연관되어 있기 때문이다.

예컨대 복지이데올로기는 다음과 같은 질문에 가치판단의 준거를 제공해야 한다. 사회경제적 문제들에 대해 국가개입은 어느 정도로 이루어져야 하는가. 정치적 경제적 사회적 시민생활을 위한 국가복지 제공의 긍정적 또는 부정적 기능은 무엇인가. 국가개입은 어떤 제도적 형태로 이루어져야 하는가. 미래 이상사회의 형태는 어떠하며 현재의 복지국가와는 어떻게 다른가. 이런 이상적 유형의 사회를 실현하기 위하여 필요한 방법과 절차는 무엇인가(조지·월딩 1999, 19-20). 그리고 이들은 이러한 질문에 일관성, 침투성, 확산성, 응집성을 가지고 논리적인 해결책을 제시하고 있는 복지이데올로기들로 신우파, 중도노선, 사회민주주의, 마르크스주의, 페미니즘, 녹색주의 등 6가지로 나뉘었다.

복지이념이 복지국가(유형과 성격)와 밀접하게 연관되어있다는 점에서 이를 토대로 정당의 복지이념을 구분할 수 있을 것이다. 그러나 규범적 측면에서의 복지이념이 특정 정당의 이념과 반드시 일치되는 것은 아니다(조지·월딩 1999, 21-22). 이데올로기가 정당의 일반적인 노선에 대한 정보를 제공해주고 특정 노

선에 따른 정치의제를 제시해주는 해도, 선거라는 공간을 통해 유권자들의 여론을 반영해야만 하는 정당의 입장에서 이념과 노선이 고정불변한 것은 아니기 때문이다.¹¹⁾

[그림 3] 1980년대 유럽의 이념에 따른 정당계열별 분포



출처: Ware 1996, 27-43에서 재구성

이러한 현실정치의 상황을 반영한다면 정당의 복지이념을 국가복지에 대한 입장(사회권에 대한 인식론적 태도)과 노동(시장)에 대한 태도로 나누어 볼 수 있다. 이와 함께 증세에 대한 태도도 복지이념에 따른 정당분류에 도움을 줄 것으로 판단된다. 왜냐하면 서구유럽과 달리 제도적 측면에서 취약한 복지체제를 유지해오고 있는 한국의 경우, 복지국가체제의 성격과 함께 그 실현을 위한 정치적 태도와 대안의 여부 역시 매우 중요한 잣대로 삼을 수 있기 때문이다.

11) 정당이념의 변화는 두 가지 차원에서 고찰할 수 있다. 하나는 좌우개념 내부에서의 변화와 좌우간의 변화가 그것이다. 좌우개념 내부라는 것은 정당의 기원이 다른 이념블록안에서의 동질화 경향-예를 들어 1990년대 독일의 기민당(CDU), 영국의 보수당, 미국의 공화당의 경제적 입장이 유사하게 변화된 것-독일 기민당은 국가협력을 주장하는 조합주의에, 미국의 공화당은 자유주의(국가개입의 최소화)에 이념적 기원을 두고 있다(Ware 1996, 47-48)-을 들 수 있고, 좌우간의 변화는 '제3의 길'과 같은 영국노동당의 우경화, 그리고 독일 시민당의 기민당화(Seeleib-Kaiser et. al. 2008)를 들 수 있다.

3. 복지담론 분석: 국정외제 중심으로

김대중 정부 이후 복지의제는 국정외제차원에서 이전보다는 상대적으로 비중 있게 다루어졌다. 새로운 정부가 들어설 때마다 복지브랜드가 바뀌었지만, 모두 김대중 정부의 ‘생산적 복지’ 담론의 연장 혹은 변형이었다.

1) 김대중 정부의 복지담론: 생산적 복지

김대중 정부의 복지담론은 ‘생산적 복지(productive welfare)’였다. 그러나 김대중 정부가 집권 초기부터 ‘생산적 복지론’을 전면으로 내세웠던 건 아니다. 오히려 김대중 정부의 노동, 경제개혁정책, 즉 노동유연화, 구조조정 등의 신자유주의 정책으로 실업자가 증대하고, 양극화가 급격하게 진행되어 매우 심각한 사회적 갈등을 야기하자 이에 대한 대안논리로 생산적 복지가 등장한 것이다(박병현 2001: 25).

제15대 대통령이 김대중으로 결정된 직후, 그는 당선기자회견을 통해 IMF경제위기의 원인을 “민주주의와 경제의 병행하지 못했기 때문”이라고 밝혔다. 그의 이러한 언급은 이후 ‘민주주의와 시장경제의 병행발전론’(이하 병행발전론)으로 정리되었고, ‘국민의 정부’의 경제노선, 일명 ‘디제이노믹스(DJnomics)’의 기본 철학으로 공식화¹²⁾되었다.

현재 우리의 경제위기는 경제성장을 위해 민주주의는 희생할 수 있다는 그릇된 생각의 산물이다. 민주주의를 제대로 시행하지 않은 결과 정부는 경제 전반에 대해 자의적으로 간섭하고, 기업과 은행은 정부에 기대어 자기이익을 관철함으로써 시장

12) ‘국민의 정부’ 경제정책의 철학과 기본정책은 1998년 9월에 발행된 『국민과 함께 내일을 연다: 「국민의 정부」 경제 청사진』에 잘 정리되어 있다. 이 단행본의 제1부 「국민의 정부」의 경제 철학과 한국경제의 미래상은 한국개발연구원, 제2부와 3부에서 제시되고 있는 경제구조개혁과 분야별 정책과제는 재정경제부가 편집한 것으로 되어있다.

김대중 정부 이후 정당의 복지정치

경제의 기본질서가 파괴되었고 결국 오늘날의 위기가 초래된 것이다(대한민국정부 1998: 64-65).

애초 생산적 복지는 병행발전론을 구성하는 분야별 정책과제 중 하나였다. 병행발전론의 핵심은 경쟁을 토대로 하는 시장경제의 정상성(正常性) 복원이었다. IMF 경제위기 이후 노사정위원회를 통한 노동유연화의 관철, 재벌과 대기업의 급속한 구조조정은 국제통화기금의 요구와 가이드라인을 충실하게 수행한 것이기도 했지만, 이러한 김대중 정부의 시장주의 경제노선을 충실하게 관철한 것이기도 했다. IMF 관리체제 8개월 동안 가용 외환보유고가 사상 최고수준으로 회복되고, 경제위기의 직접적인 요인이었던 단기외채 비율도 감소했고, 이에 따른 금리와 환율도 차츰 하향안정세(대한민국 정부 1998: 36)를 찾아갔지만, 1998년도와 1999년도 실업률은 7%까지 치달으며 대량실업사태를 맞게 되었다.

이렇게 임기 중반기 정부의 국정기조가 시장경제의 활성화에서 국가복지의 강조로 옮겨간 것은 대량실업사태를 중심으로 한 한국사회의 급속한 양극화 및 빈곤화와 밀접한 관계가 있다. 생산적 복지가 본격적인 국정외제로 등장한 것은 김대중 대통령이 1999년 4월 22일 창원에서 가진 기자회견에서였다. 그는 “1년간 4대개혁을 철저히 했고 외환보유고, 4강 외교, 대북정책에 성공을 거뒀다”며 “이제 생산적 복지국가를 지향하겠다”고 말했다. 그는 또 ‘생산적 복지’와 ‘사회복지’의 차이에 대해서도 설명했는데, “사회복지가 먹고, 병을 고치고, 교육하고 자는 일을 정부가 책임지는 ‘구호적 복지정책’이라면 생산적 복지는 제 힘으로 할 수 있도록 정부가 교육, 훈련을 맡는 ‘자활적 복지정책’이라는 것”이다. 그리고 그의 이러한 언급은 신자유주의노선 위주의 경제정책을 비판한 내부 보고서가 제출된 뒤 나온 것이어서 정책 노선에 변화가 있는 것 아니냐는 해석(세계일보 1999/04/23)이 나오기도 했는데, ‘생산적 복지’는 같은 해 8.15경축사를 통해 정부의 새로운 국정운영기조로 천명되었다.

이 생산적 복지의 특징은 개인이 국가로부터 복지혜택을 일방적으로 받는 것이 아니라 스스로 노동시장에 적극적으로 참여함으로써 자신의 복지를 증진시킨

21세기 노동의 대안 복지 연구

다는 것으로 요약된다. 당시 김대중 대통령은 기자간담회를 통해 “3대 사회보장 제도가 이미 확정된 만큼 이제 생산적인 복지국가를 지향하겠다”며 “앞으로 중산층을 육성하겠다”고 강조했다. 이어 “그 방안으로 실업대책이 효과를 발휘하고 중소 벤처기업이 활성화되도록 대폭 지원하겠다”며 “생산적인 복지는 정부가 모든 것을 다 보장해주는 것이 아니라 국민이 자기의 힘으로 할 수 있도록 정부에서 교육 훈련시키는 것”이라고 ‘생산적인 복지론’을 밝혔다(문화일보 1999/04/23). 이후 생산적 복지론은 학자들과 정부출연연구소 등에 의해 추가적인 정리 작업을 거치게 된다.

생산적 복지의 개념: 국가로부터 제공되는 복지혜택을 제공하고자 하는 근로연계적이고 생산기여적 복지를 의미한다. 종래의 사회복지가 시혜적 혜택이었다면, 생산적 복지는 인간개발을 위한 직업교육과 평생교육을 통하여 기능을 향상시킴으로써 취업을 쉽게 하고 높은 소득 기회를 넓혀서 자활을 돕고 생산성이 높아지게 하는 생산 기여적이고, 완전고용수준에 접근시키고자 하는 적극적 복지정책이다(정경배: 2000: 40).

김대중 정부 출범시 당면과제는 IMF경제 위기의 극복과 대량 실업문제의 해결이었고 이러한 측면에서 생산적 복지는 ‘위기관리’적 제도도입의 성격과 함께 앞으로 한국사회의 복지노선을 규정할 매우 중요한 담론의 위상을 부여받고 있었다. 김대중 정부의 생산적 복지는 빈곤정책의 강조, 취약계층에 대한 약간의 소득이전, 정부역할을 강화, 사회적 시민권의 인정 등의 측면에서 김영삼 정부가 제안했던 ‘생산(주의)적 복지’에 국가복지의 기능을 소폭 확대한 것(송호근·홍경준 2006: 180)이었을 뿐, 국가복지의 역할이 전면에 등장하는 보편주의적 복지담론에 기초하고 있는 것은 아니었다.

2) 노무현 정부의 복지담론: 참여복지

노무현 대통령의 참여정부는 많은 측면에서 이전 ‘국민의정부’를 계승한 정부였다고 할 수 있다. 물론 참여정부 출범 이후 여권 내부의 분열로 여당이 바뀌기는 했지만, 이전 정부 및 여당과의 이념적 지향점이 달라졌다고 하긴 힘들다.

노무현 대통령 당선 직후 꾸린 제16대 대통령직인수위원회(이하 인수위)는 차기 정부 명칭을 ‘참여정부’로 확정하는 한편 3대 국정목표¹³⁾와 4대 국정원리¹⁴⁾를 확정했다. 이와 함께 참여정부가 실현해야 할 핵심정책을 12대 국정과제¹⁵⁾로 제시했는데, 그 중의 하나가 복지 분야로서 ‘참여복지와 삶의 질 향상’으로 표현된 것이다.

여기서 참여복지가 정확히 어떤 담론적 혹은 이념적 지향을 담고 있는지는 명확하게 제시되고 있지 않다. 이는 인수위 활동에 대한 전반적인 평가에서 스스로 인정했듯이 전임 정부의 ‘생산적 복지’에 대한 평가가 생략된 채 개별 정책의 나열에 그치고 만 것에 기인한 것이다.

참여복지의 중점 추진 방향으로 “국민이 주체가 돼 ‘삶의 질’ 향상을 계획하고 누릴 수 있도록 국민 참여를 확산시켜 나간다”(제16대 대통령직인수위원회 2003, 104)는 점을 제시했을 뿐 실제 구체적인 정책으로 반영된 것은 없었다. 인수위 백서를 통해 유추할 수 있는 것은 ‘참여복지’란 ‘참여정부’라는 정부의 명칭, 즉 ‘참여정부의 복지정책’ 정도의 의미를 담고 있다는 것으로 완결성 있는 정책방향이라기 보다는 선언 이상의 의미는 없었던 것으로 보인다. 이러한 측면에서 참여정부 초기 ‘참여복지’의 목표와 내용이 분명치 않은 상황에서 이를 복지다원주의에 대한 지지로 해석하는 경향도 존재했다. 즉, 사회복지 공급주체로서 시장, 가족, 지역사회, 자원조직 등 다양한 공급주체들의 참여를 통해 공급주체를 다양화해야 한다는 주장으로 받아들이는 것이다(신동면 2003, 19). 참여정부의 복지정책이 시장주의적 접근을 접목(이태수 2008, 140)시키고, 중앙정부에서 지방정

13) 국민과 함께 하는 민주주의, 더불어 사는 균형발전 사회, 평화와 번영의 동북아시아 시대.

14) 원칙과 신뢰, 공정과 투명, 대화와 타협, 분권과 자율.

15) 인수위 초기에는 10대 국정과제로 시작했으나, 토론과정을 거치면서 농어촌과 노사관계 정책이 추가되었다.(제16대 대통령직인수위원회 2003, 226-227).

21세기 노동의 대안 복지 연구

부로의 복지공급주체의 분권화를 추진했다는 점에서 실제 정책실현 과정에서 다원주의적 성격도 존재했던 것으로도 볼 수 있다.

참여복지의 구체적인 실행계획이 제출된 것은 정부 출범 1년이 지난 후였다.¹⁶⁾ 보건복지부, 노동부, 건설교통부, 여성부 등 6개 부처가 참여한 ‘참여복지기획단’은 2004년 1월, 기초생활수급대상자 부양의무자 기준 등을 완화, 국가지원을 받지 못하는 준빈곤층(소득이 최저생계비의 100~120%인 계층)에 대한 의료급여혜택 확대, 저소득층의 주거안정을 위해 2008년까지 국민임대주택 52만호 건설 등을 골자로 하는 ‘참여복지 5개년 계획(2004~2008)’을 발표했다. 적극적 탈빈곤과 보편적 복지를 지향하고 있다는 정부의 발표에도 불구하고 내용의 상당부분이 기존 정책의 재탕이라는 비판에 직면했다(한국일보 2004/01/21).

3) 이명박 정부의 복지담론: 능동적 복지

제17대 대선 당시 한나라당과 이명박 후보는 ‘생애주기별 맞춤형 복지’¹⁷⁾를 차기 정부의 복지노선으로 내놓았고, 인수위에서는 ‘능동적 복지’로 다시 정리하여 그들의 복지노선을 이미지화했다. 그럼 능동적 복지란 무엇일까? 5대 국정지표 중 하나로 제시된 능동적 복지는 그 하위 전략으로 설정된 ① 평생복지기반마련(국민연금과 기초노령연금 통합 및 재구조화, 지속가능한 의료보장체계 구축¹⁸⁾ 등), ② 예방·맞춤·통합형 복지(저소득층 자녀 지원을 위한 드림스타트 사업, 노인장기요양보험제도 적용 확대, 수요자 중심 보육·유아교육 정책 개편 등), ③

16) 참여정부 출범 후 보건복지부 공무원들도 참여복지 개념에 대해 잘 모르는 것으로 나타났다(서울신문/09/26). 이를 공무원의 소극적인 업무추진태도로 볼 수 있겠지만, 근본적으로는 참여복지가 특정한 개념을 담고 있기 보다는 참여민주주의를 강조했던 참여정부의 이미지 브랜드의 일종이라고 보는 편이 맞다는 점을 상징적으로 보여주는 것이다.

17) 중요 공약으로 제시한 ‘10대 공약’에서 복지부문 공약은 보육공약이었다. 이른바 ‘국가책임보육제도’로서 “임신-출산-보육-취학의 4단계에 걸쳐 의료비, 보육비, 교육비를 국가가 책임”지겠다는 것인데, 각론에서는 국가책임이 ‘저소득층’에 대한 국가‘지원’으로 제시되어 있다(한나라당 2007).

18) 지속가능한 의료보장체계는 건강보험 재정 안정화를 목표로 하는 것인데, 민간보험의 활성화를 통해 국민건강보험 재정 증가를 억제하겠다는 것이다(제17대 대통령직인수위원회 2008, 137-138).

시장기능을 활용한 서민생활안정(금융소외자 신용회복 지원, 지분형 분양주택 도입 등), ④ 사회적 위험으로부터 안전한 사회 등의 네 가지 전략(제17대 대통령직인수위원회 2008, 135-166)으로 구성되어있다. 그러나 이명박 정부의 국정지표로서의 능동적 복지가 무엇을 의미하는지(불명확한 개념), 그리고 그 하위 전략이 어떤 연계 고리를 갖는지가 분명하지 않음으로써, 복지철학 자체가 빈곤하다는 비판(이태수 2009)에 직면하기도 했다. 그런데 인수위의 설명에 따르면 ‘능동적 복지’란 복지정책의 방향을 정부재정을 통해 추진하기보다, “경제가 성장하면 일자리가 늘어나 복지수요 자체가 사라진다”는 의미(한겨레 2008/02/05)로 설명한다. 또한 “좌파정권 10년’의 복지정책이 사후적·시혜적 이었다”는 이들의 비판을 염두해 둔다면 ‘보편적 복지=국가복지=수동적 복지’, ‘예방·맞춤형 복지=시장기능의 강화=능동적 복지’라는 대당관계를 설정한 것이라고도 보인다.

4. 각 정당의 복지담론 분석: 복지강령을 중심으로

한국의 정당체계가 이념적인 편재성을 가지고 있다는 것은 주지의 사실이다. 한국의 정당정치가 매우 전투적이고, 치열한 것은 오히려 이러한 이념적 차별성의 부재가 주요한 원인으로 작용한 것이기도 하다. 하지만 근본적인 측면에서 정당간 관계를 고려하는 것과 전략적 측면에서 정당체계를 사고하는 것은 다른 차원의 문제이다. 특히 그동안 정당정치 연구에서 이념은 무시해도 좋을 변수로 취급되어 왔던 것이 사실이다. 하지만 중기적으로 볼 때 지역주의 정당체계의 약화와 보수주의와 자유주의의 분화가 정당정치의 질서재편의 핵심적인 동력으로 작용할 가능성이 크다. 또 이것이 진보정당 혹은 진보정치세력의 입장에서 확고한 제3정당으로 자리매김하고, 이를 기반으로 역동적인 정치활동을 전개할 수 있는 토대로 기능할 것이다. 즉 김대중 정부 이후 각 정당의 복지담론-강령과 주요 정책(선거공약)-을 분석하는 이유는 첫째, 복지이슈가 상대적으로 삶의 문제라는 점에서 대중적인 이해관계를 가지고 있다는 점이다. 둘째, IMF 경제위

21세기 노동의 대안 복지 연구

기와 2008년 경제위기 이후 실제로 복지에 대한 대중들의 관심이 고조되어 왔고, 셋째, 복지논쟁은 궁극적으로 각 정치세력의 국가모델 경쟁을 수반하기 때문에 이념경쟁을 내재하고 있다는 점이다.

여기서는 복지이념을 중심으로 정당을 분류하기 위해 복지이념을 세 가지 차원(기준)으로 나누어 본다. 앞서 2. 2)에서 언급했듯이 첫 번째 차원은 국가복지에 대한 태도다. 국가복지에 대한 태도는 사회권으로서의 복지, 핵심 복지공급자로서의 국가, 시장에 대한 태도 등이 함축되어 있다. 두 번째 차원은 노동에 대한 인식론적 태도이다. 여기에는 노동권에 대한 태도, 노동시장정책, 노동정치, 자본과의 관계 등이 포함된다. 마지막으로 조세담론과 조세정책이다. 조세는 복지국가 재정의 기초이자 소득재분배의 직접적인 영향을 미치는 정책이다. 역사적으로 한국 정당강령 중 대표적인 이윤배반 항목에서는 감세정책과 복지확대가 공존하고 있다는 것이다. 세 번째 기준은 첫 번째 기준과 중첩되는 부분이 있긴 하지만, 첫 번째 이념적 가치와 정책의 일관성이라는 측면에서 세 번째 기준은 복지정책 추진 의지에 관한 일종의 리트머스 시험지 역할을 하게 된다.

이념적 측면에서 한국의 정당체계는 역사적이고 경향적으로 보수양당체계였다. 특히 복지와 사회정책 분야에서 보수양당의 강령·기본정책은 매우 유사하여 이념적인 차이를 발견하기는 힘들다. 복지강령과 기본정책의 차이가 미미한 것은 사회정책에 대한 철학적인 차별성이 크지 않다는데 있기보다는 정당으로서의 공통된 현실인식에 기반하고 있기 때문이다. 즉 보수양당 모두 ‘복지확대’가 복지강령과 기본정책의 핵심내용인 것은 바로 한국 복지의 저발전 상태를 부정할 수 없기 때문인 것이다. 이 글에서는 이러한 정당들의 당위적 측면에서의 강령과 현실적 측면에서의 정책을 고려하여 위에서 언급한 복지의 세 가지 측면을 기준으로 정당체계를 재구성 한다. 즉 새천년민주당-열린우리당-민주당으로 이어지는 정당계보를 보수적 자유주의와 사회적 자유주의가 혼재된 정당으로, 한나라당은 보수주의 정당으로, 민주노동당과 진보신당, 그리고 사회당을 진보정당으로 구분하기로 한다.

1) 보수적/사회적 자유주의 정당: 새천년민주당/열린우리당/민주당

(1) 복지강령 및 기본정책 개괄

이른바 ‘민주정부 10년’ 동안 집권했던 한국의 자유주의 정당의 복지이념은 생산적 복지, 근로연계복지 노선으로 정리할 수 있다. 새정치국민회의에서 김대중 집권 이후 2000년 1월 20일 시민사회 명망가 그룹을 받아들이면서 창당한 집권당, ‘새천년민주당’은 강령 전문을 통해 ‘생산적 복지’를 ‘민주주의’와 ‘시장경제’와 함께 3대 이념으로 채택했다. 이 생산적 복지론의 구체적 내용은 김대중 정부에서 발간한 『새 천년을 향한 생산적 복지의 길: ‘국민의 정부’ 사회정책 청사진』에 크게 세 가지로 제시(조영훈 2002, 81, 85)되어 있는데, 이 내용이 그대로 새천년민주당의 복지강령으로 채택되었다.

새천년민주당에서 분리되어 지역주의 정당 탈피와 정치개혁을 화두로 결성된 열린우리당은 2003년 11월 11일 창당대회를 통해 ‘새로운 정치, 잘사는 나라, 따뜻한 사회, 한반도 평화 등 4대 강령과 100대 기본정책’(이하 구강령)을 채택했고, 2006년 2월 18일 ‘사회통합적 시장경제’를 골자로 한 이른바 ‘신강령’을 통과시켰다. 구강령에서 이들의 복지이념은 전문의 ‘성장과 분배가 조화를 이루는 시장경제질서’와 기본정책에 서술하고 있는 ‘참여복지의 실현으로 따뜻하고 차별 없는 사회구현’(제7장)에 요약되어 있다. 그런데 이들이 명시한 ‘성장과 분배의 조화’와 ‘소득재분배’는 과거 권위주의 정당(예를 들어 민주정의당)이나 혹은 사회보험을 소득재분배 정책으로 최초로 강령에 명시한 1968년 신민당 강령과 비교할 때 구태의연하기까지 하다. 또한 ‘생산적 복지’를 내건 김대중 정부하의 ‘새천년민주당’의 강령과 비교해 보더라도 명확한 이념적 지향이 불분명하다. 이러한 측면에서 구강령에서 언급하고 있는 ‘참여복지’는 이념이라기보다는 복지전략에 가깝다고 할 수 있겠다. 즉 “복지정책의 수립과 집행과정에 국민이 실질적으

21세기 노동의 대안 복지 연구

로 참여하는” 것으로 ‘참여정부’의 정책실현전략과 조응하는 것이라고 할 수 있다.

열린우리당의 이념적 모호성은 제17대 총선 이후 바로 당 정체성과 노선에 대한 공방으로 이어졌다. 논쟁은 주로 ‘중도개혁’이라는 이념적 포지션과 ‘실용정당’이라는 정치전략과 관련하여 한나라당과의 차별성을 중심으로 벌어졌는데 결국 핵심은 ‘신자유주의’에 대한 정책적 태도에 있었다.¹⁹⁾ 제17대 국회 초기 열린우리당의 초선 국회의원들을 중심으로 서민·빈곤층 배려정책을 포함한 사회복지정책과 노사정책에서 차별성을 주문하는 목소리가 많아 진보적인 정책에 대한 기대를 불러일으키기도 했다.²⁰⁾

한편 ‘신강령’은 열린우리당 3년의 총체적인 내부적 평가라고 할 수 있다. 즉 노무현 정부의 위기가 고스란히 열린우리당으로 전가되었고, 이른바 ‘뉴 한나라당 플랜’의 일환으로 진행된 한나라당의 강령 개정도 열린우리당의 새로운 강령의 필요성을 추동한 요인이 되었다. ‘신강령’에서 강조하고 있는 ‘사회통합적 시장경제’란 일종의 “발전모델”로서 “기술혁신과 인적자본 중심의 혁신주도형 경제 성장을 추진함과 동시에 분배를 통한 내수 확대가 성장으로 이어지는 복지사회를 실현”하는 것을 목표로 한다. 이는 노무현 정부 후반기에 일부 학계와 유시민²¹⁾ 등 ‘개혁그룹’에서 주창한 ‘사회투자국가’로 이어지는 ‘복지(국가)담론’과 궤를 같이하는 것으로 보인다.

19) “제일 중요한 것은 정치세력은 개혁적인 세력으로만 구성하려고 하는데, 정책은 신자유주의의 정책을 택하고 있어요. 주체와 정책의 불일치와 모순의 문제를 어떻게 해결할 것인가에 대해 심각하게 생각지 않는 것 같습니다.…그런데 정치기반, 지지기반은 매우 협소한 쪽으로 가니까 곤란한 상황이 발생한 겁니다(김근태 2004, 45-46).”

20) 『서울신문』, 2004.4.28.

21) 사회투자정책은 “모든 국민은 인간다운 생활을 할 권리를 가진다”는 헌법 제34조 규정을 소극적으로 해소하는 기존의 시혜적 복지정책보다 훨씬 적극적이고 건설적인 개념입니다. 대한민국 국가경쟁력의 원천이 사람이라는 데는 이론이 없겠지요. 좋은 기술, 풍부한 지식, 창의적인 아이디어, 사회적 신뢰, 이런 경쟁력의 원천은 모두 사람 안에 있습니다. 사람이 희망이고 사람이 경쟁력입니다. 대한민국 국민 개개인의 인지적·신체적·정신적·정서적 능력이 더 커지고, 국민들이 서로 믿고 협력하면서 살아갈수록 대한민국의 국제경쟁력은 그만큼 더 높아집니다. 모든 사람이 자기의 능력을 키우고 경제사회 활동에 참여할 기회를 가질 수 있을 때, 사람도 발전하고 국가도 발전합니다. 이런 일에 역량을 집중하는 국가가, 제가 말하는 사회투자국가입니다(유시민 2007, 48-49).

2008년 2월 창당한 현재의 민주당은 구민주당 계열과 열린우리당 계열 중 친 노그룹 일부를 제외하고 구성된 제1야당이다. 특히 2010년 강령 일부개정을 통해 1995년 새정치국민회의 창당부터 명시되어왔던 정치노선인 ‘중도개혁’을 삭제하고, ‘시장경제를 보완하는 정부의 능동적 역할 강화’, ‘유치원부터 고등학교까지 무상교육 확대’, ‘공공의료 강화 등 실질적 무상의료 현실화’, ‘국가복지재정의 획기적 확충을 통한 보편적 복지국가 실현’ 등을 정책 목표로 설정하고 강령에 포함시킴으로써 한나라당과의 이념적·정책적 차별화를 좀 더 분명하게 했다. 민주당이 중도개혁노선을 강령에서 삭제한 데는 이명박 정부와 한나라당의 토건·개발노선과 이에 따른 국민적 반발의 확산, 그리고 이에 대한 정치적 심판의 성격을 가졌던 2010년 지방선거 이후 확대되고 있는 복지확대 여론에 기인한 것이다.

(2) 한국 자유주의 정당의 국가-노동-조세담론

① 국가복지에 대한 태도

새천년민주당, 열린우리당, 그리고 현재의 민주당을 거치는 과정에서 복지에 대한 국가의 책임성이 상대적으로 강조되는 ‘경향성’을 보이고 있다. 새천년민주당의 강령과 정책에서 국가보장이 명확하게 제시된 복지부문은 “자력으로 생활할 수 없는 사람들”에 대한 것(새천년민주당 2000)으로, 이는 이미 2000년부터 ‘국민기초생활보장법’으로 입법화된 사안이었다. 이것은 이른바 취약계층에 대한 ‘국민생활최저선’의 보장에 관한 것으로 1994년부터 참여연대가 벌였던 ‘국민생활최저선확보운동(national minimum)’이 계기가 되었는데, 1996년 민주당(이른바 ‘꼬마’민주당) 강령과 1998년 새정치국민회의 강령에 포함되었다. 하지만 새천년민주당 강령에서 보이는 국가복지의 규정력은 이전 민주당 강령과 비교해 본다면 퇴보 혹은 애매모호하게 처리되었다고 볼 수 있다.²²⁾

21세기 노동의 대안 복지 연구

열린우리당의 경우 구강령에서는 “모든 국민을 대상으로 적정수준의 복지혜택을 제공”하는데, 주로 “저소득 국민에 대한 기초생활보장”과 “근로능력이 있는 차상위 저소득 국민에 대한 탈빈곤 지원” 등의 “사회안전망 강화”에 초점을 두고 있다. 신강령은 앞서 언급한 바와 같이 경제와 복지의 선순환을 강조하면서도 이전보다는 국가(정부)의 역할에 비중(능동적 정부)을 두고 있다. 또한 공공부조 중심의 복지정책을 넘어설 필요성을 언급함(“중산층을 포함한 건실한 납세자들이 혜택을 누릴 수 있는 전국민 복지시대”)으로써, 보편적 복지에 대한 인식도 보여주고 있다.

현재 ‘민주당’ 강령은 2010년 10월 개정된 것인데, 무상의료 등의 보편적 복지와 국가의 능동적 역할을 다시 명시했다. 전체적으로 보면, 이전 강령보다 좌클릭한 것이지만, 큰 틀에서 보면 예전 열린우리당의 신강령에서 규정한 국가 역할 정도를 다시 언급한 것으로 볼 수 있다.

② 노동에 대한 인식

노동강령은 민주화를 전후해서 주로 노동3권(노조활동)보장에 관한 것이었지만, 민주노총 합법화와 1997년 IMF 경제위기 이후에는 노사관계와 노동시장 정책에 중점을 두고 있다. 이는 어쩌면 자연스러운 것인데, 경제위기 이후 노동문제의 핵심이 고용과 불평등(비정규직의 양산)과 같은 노동시장 문제로 이동했기 때문이다. 한국의 전통적인 야당은 민주화 이후 노사의 평화적인 공존을 강조하고 있고, 특히 노사정위원회를 통해 노동정책을 조율하는 조합주의를 노동정책의 근간으로 하고 있다. 새천년민주당은 노동시장정책으로 “맞춤 직업훈련 확대”

22) 새정치국민회의와 꼬마민주당으로 분당되기 전 민주당 강령(1995)을 보면, 사회복지권 확립 (“모든 국민의 인간다운 삶을 확보하기 위하여 사회복지 수급권과 청구권, 보요구권을 보장한다”)과 사회복지 재원은 “국가·사용자·수혜자의 공동부담을 원칙”으로 하고 재원확충을 위해 국가가 “국방비와 사회통제비용을 점진적으로 줄여나간다는 점이 명시되어 있다.

와 “완전고용”을 기본정책으로 명시하고 있는데, 이는 ‘좋은 일자리(decent job)’가 주요 의제로 불거졌던 비정규직 확산문제를 간과했던 것으로 평가할 수밖에 없다. 이러한 인식은 비정규직에 관련된 기본정책이 “안전 보건관리 강화”에 국한되어 있는 데서도 확인할 수 있다.

열린우리당의 구강령에는 노동에 대한 특별한 언급이 없다. 다만 기본정책에 ‘비정규직 근로자 등 취약근로계층 보호’ 항목을 두고 있는데, “차별금지와 남용방지 등 근로조건 보호문제와 노동시장 유연성 제고문제가 조화”를 이루어야 한다는 ‘절충적인 입장’을 제시하고 있다. 신강령은 구강령보다 노동(비정규직과 실업)문제를 좀 더 비중 있게 다루고 있다. 노동유연화에 대한 기존의 절충적 입장이 “생계형 자영업자를 비정상적으로 양산시켜, 중산층의 몰락과 신빈곤층의 증대라는 사회적 문제를 초래”하는 원인으로 수정되었다. 이를 해소할 기본정책에는 ‘일하는 복지’, ‘사회협약’, ‘근로시간 단축’, ‘일자리 나누기’ 등을 제시하고 있는데, ‘현실인식’과 ‘능동적 정부’의 역할을 강조한 데 비해 정책의 나열에 그치고 있다.

또한 구강령에는 없던 “국제기준에 부합하는 노동기본권 보장”을 제시하고 있지만, 비정규직 보호와의 관련성은 언급되지 않았다.

현재 민주당 강령과 기본정책에는 “차별 없는 공정한 노동시장 구현”을 지향하는 것으로 되어 있는데, 2008년 7월 전면개정 당시 제시되었던 “유연하고 안정된 노동시장”에서 노동시장의 ‘유연성’이 삭제되었다.

③ 조세담론

한국 자유주의 정당의 강령과 기본정책에 나타난 조세정책(재정정책)의 기본지향은 ‘공평과세-누진과세-근로자 및 중소기업의 세금 경감’으로 축약할 수 있다. 새천년민주당은 이 세 가지를 기본정책에 제시한데 반해 열린우리당은 구강

21세기 노동의 대안 복지 연구

령과 신강령에서 소득세 감면을 언급하지 않고, ‘조세부담의 형평성 제고’ 즉 ‘조세정의’를 강조했다. 한편 현재의 민주당은 2008년 7월 강령 전면개정을 통해 다시 “중산층 서민, 저소득 근로자들의 세 부담 완화 지속 추진”을 삽입하면서, “과도한 감세정책은 반대”한다고 밝혔다. 하지만 2010년 10월 부분개정을 통해 서민 세 부담 완화는 다시 삭제되었고, 복지재원 확보를 위한 “적정한 수준의 조세 부담률을 유지한다”고 함으로써 상대적으로 이전보다는 복지재원 확보에 대한 입장을 명확히 했다.

2) 보수주의 정당: 한나라당

(1) 복지강령 및 기본정책 개괄

한나라당은 제17대 대선에서 정권교체에 실패하고, 다시 제17대 총선에서 열린우리당에 패배함으로써, 당내에서 당개혁에 대한 압력과 요구에 직면하게 되었다. 즉 수구정당의 이미지에서 탈피, 합리적 보수정당으로 변신해야 한다는 인식이 당강령의 개정으로 이어진 것이다. 하지만 제17대 총선의 패배는 ‘충분히 예상된’ 것이었다는 점에서 한나라당은 이미 총선 전부터 당의 중장기 발전 계획을 추진하고 있었다.²³⁾

총선 직후 한나라당 당선자 연찬회²⁴⁾를 출발점으로 이른바 ‘뉴한나라당 5인방’²⁵⁾의 주도로 한나라당의 정체성과 이념적 좌표를 재설정하기 위한 결과가 ‘한

23) 박근혜 한나라당 대표는 제17대 총선 전 3.23 전당대회에서 “한나라당의 중장기적 발전 비전을 총선 뒤 정식으로 다시 치를 전당대회를 통해 제시하겠다”고 공헌했다.

24) 2004년 4월 29~30일 한나라당 당선자 연찬회에서 박형준은 ‘2004 뉴 한나라 뉴 비전’이라는 문건을 통해 한나라당의 이념적 좌표를 ‘중도보수’로 규정하고, 당이 ‘발전적 보수집단’으로 새롭게 태어나야 한다고 주장했다(시사저널 2004.5.27).

25) 박세일, 윤여준, 박형준, 박재완, 윤건영을 지칭하는 것으로 이들의 행적을 보면 김영삼 정부 시절 ‘문민개혁’의 주력부대가 다시 모인 성격을 지녔다. 김영삼정부가 김대중·노무현정부보다 상대적으로 보수적이었다는 점과 박세일 등 네 명이 경실련 활동을 함께 한 점, 즉 경실련이 참여 연대보다 상대적으로 보수적이라는 점에서 이들의 노선을 ‘보수적 개혁주의’(한겨레21 2005.7.15)에 가깝다는 평가도 있다.

나라당 발전 3개년 계획'을 통해 진행되었다. 이들은 선진화라는 상위 슬로건 아래에 '공동체 자유주의'를 당의 새 이념으로 배치했다. 이들은 국가 개입을 확대해 사회적 형평을 달성하는 유럽의 사회민주주의 모델보다는, 정부의 몸집을 되도록 줄인다는 미국의 공화당 정부 모델을 대체로 바람직하게 생각하고 있었다. 자유주의 개념은 이런 지적 배경을 반영한 것이다.

박근혜 대표는 대구의 한 대학 강연에서 “공동체 자유주의는 최대한 자유를 부여해 선의의 경쟁을 통해 국가 경쟁력을 높이되 경쟁에서 밀려난 개인에 대해 공동체 식구로 국가차원에서 책임지고 돌봐야 한다는 것”이라고 설명했다. 이러한 일련의 ‘뉴한나라당 플랜’에 의해 정당정책의 전면개정이 이루어진 것이다. 한편 한나라당은 강령을 통해 이른바 ‘자생적 복지체제’를 주장하고 있다.

“사회 양극화를 해소하기 위해 보편적인 기초 안전망을 완성하고, 취약·소외계층의 일할 의욕을 부추기며 능력개발을 촉진한다. 그리하여 재정적으로도 지속가능성이 담보되는 자생복지체제를 갖추어 그늘 없는 사회를 구현한다(전문)”, “... 사회보장을 고용창출과 경제성장에 기여하는 투자로 인식하여, 수혜자의 일할 의욕을 부추기고 능력개발을 촉진함으로써 복지함정에서 탈출해 자활할 수 있는 인센티브를 부여함과 ...”(강령 제7조)

복지강령에 드러나는 특징은 소외계층에 대한 국가책임을 명시하고 있지만, 사회보장은 고용과 성장에 기여할 때 의미 있는 것으로 규정하고 있다. 또한 ‘생산적 복지’에 대항하여 내놓은 ‘자생적 복지’는 복지수혜자의 자활능력 제고를 말하는 것으로 복지의 자립을 강조하는 예전 강령과 큰 차이는 없는 것으로 보인다.

(2) 한나라당의 국가-노동-조세담론

① 국가복지에 대한 태도

21세기 노동의 대안 복지 연구

신한국당에서 한나라당으로 당명을 바꾸고²⁶⁾ 채택한 강령(구강령)과 기본 정책은 이전 신한국당의 것을 대부분 계승했다. 사회보장에 대한 국가 책임성은 보통 “보장한다”로 서술된다. 하지만 한나라당은 “전국의 사회보험화 추진”, “노인·장애인·아동복지 증진(결식아동 등에 대한 지원 확대)”으로 명시함으로써 국가의 책임성을 분명히 하는데 소극적이었다. 이와 달리 “저소득층의 최저생활수준”은 “보장”²⁷⁾한다는 대목은 야당과 마찬가지로 시민사회운동의 요구를 받아들인 것이지만, 공공부조 중심의 최소복지주의, 요컨대 그들의 ‘잔여적 복지관’이 노출된 것이라고 할 수 있다.

2006년 개정된 신강령에서는 자신의 복지주의를 ‘자생복지체제(다층복지체제)’로 재규정했는데, 다음 인용문에서 알 수 있듯이 사회적 약자에 대한 국가책임성은 이들을 경쟁대열에 합류할 수 있게 하는 것이다.

장애인을 비롯한 원천적인 약자와 시장경제에서 낙오된 취약·소외계층이 최소한의 인간다운 삶을 영위하고 경쟁대열에 합류할 수 있는 보편적인 기초 안전망을 완성하여 그늘 없는 사회를 실현한다.

이와 함께 ‘가족가치’와 ‘상부상조의 미풍양식’을 갖춘 공동체 덕목도 강조함으로써, 전통적인 보수주의를 지향한다는 점을 좀 더 분명히 했다. 그 동안 보수주의 없는 보수정당이라는 비판을 의식한 것이라고 보여진다.

② 노동에 대한 인식

구강령에는 기본정책에 “참여와 협력의 노사관계 정착”, “근로자의 작업환경을

26) 한나라당은 정당법상으로 신한국당과 당시 조순대표가 이끌던 민주당의 합당으로 창당한 신생 정당이었지만, 내용적으로 민주당이 신한국당에 흡수된 것이다.

27) 이 강령은 이미 1996년 신한국당 강령개정에 반영되었던 것이다.

개선”, “열심히 일하는 근로자가 우대받는 사회 실현”으로 한나라당의 노동정책의 기본방향이 제시되어 있다. 노동권이나 노동시장정책에 대한 언급은 없고, 노사관계의 안정성이 경제발전의 초석이라는 내용을 함축하고 있다. 신강령에는 “노사가 법과 원칙에 따라 자율적으로 분쟁을 해결하는 관행을 정착시키며, 비정규직 근로자에 대한 불합리한 차별을 해소하고 고용친화적인 상생의 노사협력 관계를 구축한다”(제5조)고 함으로써 비정규직 차별해소를 추가했다. 한나라당의 노동정책의 기본방향은 18대 총선공약을 통해 좀 더 구체적으로 살펴볼 수 있다.

한나라당 총선공약집에서 노동에 대한 언급은 일자리 정책과 생산적 노사관계 정착 공약에서 볼 수 있다. “노사관계를 범치화해서 기업 손실을 최소화(한나라당 2008a, 3)”하고 “분배중심의 대립적 노사관계에서 경제와 일자리를 중심으로 한 생산적 파트너십으로 전환(한나라당 2008b, v)”하는 것이 한나라당 노동정책의 골자다. 즉 이들에게 노동정책이 중요한 것은 노동생산성을 높이고 기업하기 좋은 나라 만들기를 위한 전제조건이기 때문이다.

③ 조세담론

한나라당 구강령에 조세담론이나 관련 기본정책은 제시되지 않았다. 다만 조세개혁의 지속적 추진이라고 언급되었을 뿐이다. 신강령에는 조세관련 내용이 전혀 포함되어 있지 않다. 다만 제18대 총선 공약집에는 법인세 인하(한나라당 2008a, 4-5), 소득세율 인하(한나라당 2008a, 16)를 명시함으로써 감세기조를 분명하게 했다. 한나라당의 조세정책의 기본방향 역시 기업하기 좋은 나라를 위한 전제조건 중의 하나로 설정되어 있다.

3) 진보정당: 민주노동당 · 진보신당 · 사회당

(1) 민주노동당

민주노동당의 사회복지 강령을 보면 당이 추구하는 복지를 ‘사회정의 연대 평등에 입각한 복지공동체 구현’으로 정의하고 있는데, 여기서 사회정의란 “모든 개인이 어떠한 종류의 차별도 받지 않으며 평등한 권리를 가지는 것을 의미”하며, 평등이란 “모든 개인이 동등한 가치의 존엄성을 지키는 것”을 의미한다. 연대는 “우리 사회의 여러 계층 안에서만이 아니라 계층을 넘어서 모든 사회구성원이 하나의 공동체 식구로서 손잡는 것”을 뜻한다고 밝히고 있다. 즉 민주노동당은 복지를 사회적 권리의 개념으로 제시하고 있음을 알 수 있다. 이를 위한 실행과제로서는 첫째, 국민복지 기본선을 설정하여 모든 국민들이 적정 수준의 생활을 보장받을 수 있도록 하며, 이는 국가의 책임임을 명확히 한다. 둘째, 주택·보건·교육 등과 같이 사람들의 생활에 주요한 영향을 미치는 부분에 대해서는 시장의 영향을 최소화하고 공공기관이 서비스로 제공하며, 특히 공공임대주택이 전체 주택 가운데 1/5에 도달하도록 확대하여, 소유하는 주택에서 주거하는 주택으로 개념을 변화시키고 주택을 소유할 수 없는 계층이 주거비 부담으로부터 벗어나도록 한다. 셋째, 사회연대와 평등을 강화하기 위해 지역별, 계층별, 분야별로 분화되어 있는 모든 연금과 의료보험, 고용보험, 산업재해보상보험을 단일한 국민보험으로 통합한다. 넷째, 모든 국민의 사회 참여를 권리로 인식하고 이를 보장하기 위한 모든 사회적 서비스를 제공하며, 정상적인 경제활동에 참여할 수 없는 어린이, 노인, 장애인 등 취약 집단에 대한 사회적 서비스를 확대한다. 이들이 정상적인 삶의 질을 유지하도록 하는 책임을 가정으로부터 벗겨주고 사회적 책임으로 전환하기 위해 국가가 공급하는 복지시설을 대폭 확대한다. 특히 장애인에 대한 사회적 서비스를 강화하여 완전한 사회 참여를 보장하고, 모든 영역에서 기회 평등을 실현한다. 또한 어린이 수당제도를 도입하여 모든 어린이가 건강하고 문화적인 국민으로 성장할 수 있도록 한다. 다섯째, 사회복지 제도의 운영, 특히 사회 복지 관련 기금의 운영에 공익 대표와 당사자 대표를

참여시켜 사회복지 제도에 대한 민주적 통제를 강화한다는 것이다.

민주노동당의 복지강령에서 두드러진 특징은 복지제도의 본질에 있어 공공성에 입각한 국가의 책임성을 명확히 하고 있다는 것인데, 이는 그 동안 성장과 개발담론의 하위영역에 있었던 한국의 복지제도에 대한 근본적인 문제제기로부터 시작한 것이라고 할 수 있다. 하지만 “시장과 가족 중심의 잔여적 복지체제의 일대 전환을 통해 보편적 복지체제를 구축하고 그 제도 역시 공익대표와 당사자대표를 참여시키는 민주적 통제를 강화해야 한다”는 점 또한 강조하여 국가 중심주의가 가질 수 있는 폐단에 대해 경계심을 보이기도 한다.

(2) 진보신당

진보신당은 민주노동당내 양대 정파였던 이른바 자주파와 평등파간의 상호의존관계가 2007년 대선후보 경선과정을 통해 결정적으로 깨지면서 대체로 민주노동당내 평등파를 중심으로 2008년 3월에 창당한 정당이다. 진보신당은 사회의 운영원리로 사회연대와 공공성²⁸⁾을 전면에 내세웠고, 보편적 복지, 평생복지, 공공복지, 민중참여에 의한 아래로부터의 복지를 원칙으로 삼았다. 진보신당의 복지강령은 다음과 같다.

인간다운 삶을 보장받는 것은 만인의 보편적 권리다. 모든 시민이 사회복지의 포괄 대상이어야 하며, 사회 전체의 연대의식을 바탕으로 사회적 약자들의 삶을 개선해야 한다. 따라서 다음의 원칙들에 바탕을 두고 복지제도를 새롭게 구축해야 한다. 첫째, 계층 간 연대, 세대 간 연대, 나아가 국제적 연대의식을 바탕으로 시민 모두를 포괄하는 보편적 복지 체제를 수립한다. 둘째, 출산, 보육, 교육, 의료, 노인 양양 등 인간의 생애주기에서 발생하는 다양한 문제들에 대응하는 평생 복지 체계를

28) 진보신당은 사회연대와 공공성에 바탕을 둔 국가운영원칙에 입각해 이를 ‘사회연대국가’로 명명했는데, 이는 2007년 말 민주노동당 정책연구소인 진보정치연구소에서 제17대 대선을 앞두고 펴낸 『사회국가, 한국사회 재설계도』란 책자를 통해 정식화된 것을 진보신당에서 받아들인 것임.

21세기 노동의 대안 복지 연구

구축한다. 셋째, 복지 서비스의 제공을 공공부문이 맡고 그 재원을 누진적 조세 제도로 확보하는 공공복지의 원칙을 견지한다. 넷째, 공적 복지 제도의 정책 결정과 운영 과정에 대한 민중 참여를 활성화하여 관료주의를 극복하고 아래로부터의 복지를 구현한다. 이러한 원칙에 따라 가장 긴급하게 해야 할 일은 한국 복지제도의 모순에서 비롯된, 무급 가족 종사자, 비정규직, 중소기업세상공인 등의 광범한 복지 사각지대를 해소하는 것이다. 사회 서비스의 시장화를 막고 공공복지 서비스를 확대하며, 실업부조, 기초연금 등 다양한 사회 수당을 도입·확대하고, 최저임금과 최저생계비를 현실화한다. 장기적으로는 시민 전체에게 기본 소득을 보장하는 체계를 향해 나아간다.

(3) 사회당

사회당은 2009년 강령개정을 통해 보편적 복지체제의 구체적인 실행계획으로 ‘기본소득’을 명시했다. 이들은 기본소득이 단순한 사회보장제도를 넘어서는 ‘대안적 사회경제체제’라는 점을 강조하면서 2007년 대선과 2008년 총선에서 ‘국민 기본소득제도’라는 이름으로 공약화했다. 또한 2009년 2월에는 당내 기본소득위원회를 설치하고 활동 중이다.

기본소득은 경제사회의 구성원 모두에게 어떤 자산 심사도 없이 노동 여부나 노동 의사와 무관하게 균등 지급된다. 기본소득 지급액은 생계유지에 충분한 액수이고 물가 상승률과 연동한다. 기본소득은 의료·교육·주거·보육·노후에서의 현물 및 서비스 형태로 제공되는 기본 복지와 함께 대중의 경제적 배제를 극복하는 대안이며, 신자유주의를 극복하는 진보적 대안 경제의 핵심이다. 나아가 기본소득은 국가사회와 정치에서의 배제를 극복하여 국민의 사회경제적 공통성과 사회 공공성이 보장되는 국민 모두의 나라, 곧 ‘사회적 공화국’을 수립하는 새로운 민주주의 운동의 핵심이다.

김대중 정부 이후 정당의 복지정치

<표 2> 한국 정당의 복지이념 비교(김대중 정권이후 현재까지)

	보수주의	보수적/ 사회적 자유주의	진보정당 (사회주의/사회민주주의/민주사회주의)		
	한나라당	새천년민주당 열린우리당 (구강령->신강 령) 민주당	민주노동당	진보신당	사회당
복지이념 및 제도적 특성	자생적 복지 능동적 복지	생산적 복지 성장과 분배의 조화 -> 사회투자 복지와 노동의 연계강화 보편적 복지국가	사회정의·연대· 평등 급진적 복지예산확대 및 제도보장성 강화	사회연대·공공 성 사회연대국가 보편적 복지	보편적 복지 배제 없는 경제체제 기본소득도 입
국가의 책임정도	빈곤층에 대한 국가 책임 강조	시장과의 조화 -> 능동적 국가	복지는 국가의 책임	좌동	좌동
복지에 대한 이해	사회투자 취약·소외계층 에 대한 안전망	사회적 안전망 -> 사회투자	사회적 권리	만인의 보편적 권리	권리로서의 복지 권리의 동등성
노동정책	법치주의를 통한 노사관계의 법치화	적극적 노동시장 정책	노동기본권보 장 노동자 자주관리지향	노동3권 완전보장 비정규직의 정규직 전환	임금노동 극복 사회적 필요 활동 사회로 전환
조세담론	감세 (법인세·소득세)	조세 부담 형평성 제고	직접세 징수확대	누진적 조세제도	기본소득
특징	보편적 복지에 대한 반대	보편적 복지강조	복지체제의 민주적 통제	장기과제로 기본소득 보장체계 언급	기본소득을 통한 보편적 복지체제 구축

5. 각 정당의 복지외제 및 정책형성과정 분석 : 건강보험과 국민연금을 중심으로

1) 건강보험 통합논쟁

건강보험(의료보험) 통합논쟁(관리체계 논쟁)은 1977년 의료보험 제도를 도입하기 이전에 정부 내에서 의료보험의 관리방식을 국가공영제로 할 것인지 아니면 조합방식으로 할 것인지에 대한 논의가 있었다. 이 논의에서 국가공영제는 국가의 재정부담 문제로 공적 성격을 띠는 조합 설립이 타당하다는 결론을 내렸다(이규식 2000, 55). 조합방식으로 의료보험제도가 실시되기는 했지만, 의료보험 확대과정에서 통합방식과 조합방식은 꾸준한 논쟁거리였다. 20년 동안 진행된 건강보험 통합논쟁에서 조합주의 측과 통합주의 측의 주장의 내용과 근거는 별다른 변화 없이 계속 반복되는 양상을 보인다. 이를 정리하면 <표3>²⁹⁾과 같다.

<표 3> 건강보험 관리체계 논쟁에서 조합주의와 통합주의의 주요 주장

조합주의 장점		통합주의 장점	
장점	단점	장점	단점
①의료보험자 관리운영의 용이성 ②보험료 조정의 용이성 ③보험제정의 경제성 제고 ④조합가입 주민의 활발한 참여 ⑤조합간 선의의 경쟁 ⑥행정조직력의 용이성	①사회적 연대성의 상실 ②보험수가 인상 및 급여수준 향상 곤란 ③위험분산기능이나 관리운영비의 과다 소요 가능성 ④조합간 재정력 격차 확대 ⑤가격누락자나 이중자 격차 문제	①소득재분배 효과 ②위험분산 기능을 가지고 있어 재정불안에 대한 대처 용이 ③농어촌 등 취약지역의 재정조달 용이 ④조보험료율과 보험급여의 일원화 ⑤통합관리에 따른 관리비 절감	①직장가입자의 부담가중 ②국민의 재산권 침해 ③통합시 관료화된 서비스 관행 발생 우려 ④의료 남용으로 보험재정 낭비 ⑤보험인상과 조정이 어려움

출처: 신영란 2004, 54-59에서 재구성

29) 장점과 단점은 조합주의와 통합주의를 주장하는 측이 제시한 것을 정리한 것이다.

본문에서는 김대중 정부시기의 이른바 3차 통합논쟁³⁰⁾을 다룬다.

(1) 주요 정당의 기본정책

① 한나라당(신한국당)

신한국당 당시 이회창 대표는 1997년 9월 12일 제1차 농어촌 정책 실천공약을 발표하면서, 1998년 7월1일 국민연금제도 확대와 때맞춰 지역의보를 통합의보 체제로 전면 개편, 전국에 산재해 있는 227개 지역의료보험조합을 ‘통합지역의료 보험조합’으로 단일화하겠다고 밝혔다. 이어 11월 7일 신한국당은 앞서 제시한 공약사안을 골자로 하는 의료보험통합법안을 국회에 제출했는데, 먼저 전국의 지역의보조합과 공·교의보관리공단을 1개 조합으로 통합하고 2단계로 통합조합과 직장의보를 단일화하는 것으로 돼 있었다.

그런데 정부 담당부처인 복지부와 의료보장개혁위원회(이하 의개위)가 여당의 통합방안에 이견을 제시하고 나섰다. 전국단일 통합방안은 지역의보의 적자문제를 중앙정부의 책임으로 전가시킬 뿐 아니라 조직의 거대화로 인한 관료화·경직화의 우려가 크다고 보고 시·도별로 통합하는 것이 바람직하다는 것이었다³¹⁾. 그래서 시·군·구별로 설치된 지역의보조합을 16개 광역 시도 단위로 통합하는 것을 골자로 한 ‘의료보험운영 효율화방안’을 국무회의를 통해 여당안과는 별도로 확정했다. 이러한 정부와 여당의 정책 충돌에는 김영삼 대통령과 이회창 대표(대선후보)간 관계악화³²⁾가 일정한 배경으로 작용했다. 여당은 김영삼의 탈당을

30) 건강보험통합논쟁은 1980년대 초 학계의 통합론자와 조합론자를 중심으로 한 이른바 1차 통합 논쟁, 1988년 농촌지역으로의 건강보험 확대와 1989년 노태우 대통령의 의료보험통합법안에 대한 거부권 행사 이후 사회단체들이 대거 참여한 2차 통합논쟁, 김대중 정부에 의한 조직통합(1999년) 전후 재연된 찬반논쟁 등 세 단계로 진행되었다(원석조 2003, 41-42).

31) 한국일보 97.11.8

32) 1997년 10월 21일 검찰이 DJ비자금 수사유보를 발표하자, 이회창은 김영삼의 탈당을 요구했고 11월 1일로 예정돼 있던 김영삼과의 회동마저 거부했다. 이에 김영삼이 11월 7일 탈당했고, 상당수 비주류 인사들도 당을 떠나는 사태가 발생했다. 더군다나 제16대 대선을 열흘 앞둔 12월 8

21세기 노동의 대안 복지 연구

전후하여 선거와 당정관계의 악화라는 두 가지 국면이 교직되면서 정부로부터 자율성을 발휘할 수 있었던 것이다. 하지만 1999년 3월을 기점으로 한나라당은 강력한 조합주의 세력으로 변화한다. 이런 과정에서 2000년에 시행된 제16대 총선에서 의보통합 공약은 제시되지 않았다. 한나라당의 입장변화에 가장 결정적이었던 것은 보험가입자(유권자)에게 가장 민감하게 받아들여질 수밖에 없는 건강보험의 급속한 재정악화-2002년 누적적자가 2조원을 넘어설 것이라는 예상-때문(최성수 2006, 66-67)이었다. 한나라당은 한국노총과 함께 강력한 통합 건강보험 실시 저지운동을 벌여 2001년과 2003년 두 차례 조직통합 및 재정통합 시행을 연기시키기도 했다(최성수 2006, 66-67).

② 새정치국민회의-새천년민주당

1996년 제15대 총선에서 의료보험통합을 총선공약으로 내걸었던 새정치국민회의는 1996년 11월 30일 이성재·이재선(자민련) 등의 명의로 “1997년 말까지 지역조합을 통합하고 1998년 말까지 직장조합의 통합을 거쳐 직장조합과 지역조합의 완전 통합을 이루는 단계적 통합 추진을 핵심내용으로 하는 ‘국민건강보험법’안을 발의했다. 하지만 여당인 신한국당의 조합 확대 당론으로 법안 통과가 불가능한 상태에서 제16대 대선을 앞두고 나온 신한국당의 통합안이 비록 전체 통합안은 아니었지만, 반대할 이유나 명분은 없었다(이홍윤 2000: 76). 오히려 신한국당내 통합반대 세력을 의식, 이성재 의원을 중심으로 적극적인 공조의를 보였다.

(2) 국회 내 법안 결정과정과 약평

일 김영삼을 비난하는 광고를 신문에 게재함으로써 이들간의 관계는 극도로 악화되었다(심지연 2004: 446-447).

1997년 12월 227개 지역조합과 공·교공단을 통합하는 1단계 의보통합이후, 직장조합을 포함한 완전통합을 추진하기 위하여 1998년 3월 각계전문가로 구성된 ‘의료보험통합 추진기획단(이하 기획단)’이 구성되었다. 기획단의 건의안을 토대로 한 ‘국민건강보험법’이 여야합의로 처리되었고, 한 번의 개정을 거쳐 2000년 7월 1일 의료보험통합체제가 출범하게 된다. 하지만 지역보험과 직장보험간 재정통합은 합의가 이루어지지 못하여³³⁾ 2003년 7월까지 유보되었다(국정홍보처 2003: 189-190). 하지만 의보통합과 함께 실시한 의약분업 시행 이후 보험재정지출이 급속하게 증가함으로써 보험재정위기를 맞게 되었다. 재정위기의 결정적인 원인은 일련의 수가인상³⁴⁾이었다.

이에 한나라당은 ‘의보재정과탄 특별대책위’를 열어 의보재정위기 사태를 ‘제2의 의료대란’으로 규정하고 대통령의 민주당 총재직 포기와 내각 총사퇴, 의보통합 연기 등을 주장하고 나섰다. 이러한 한나라당의 강경대응에는 의보통합과 의약분업 과정에서 정부에 끌려만 다녔다는 여론의 비판을 만회하겠다는 의도도 포함되어 있었다(국민일보 2001/03/22).

2003년 6월 국회 보건복지위원회에서 한나라당은 건강보험 재정 통합을 2년 유예하기 위해 ‘국민건강보험 제도개혁 특위 특별법안’을 위원장 직권으로 상정하려했으나 당내 분열³⁵⁾에 의해 특별법안이 상정되지 못하자 법안처리를 포기하게 되었고, 건강보험 통합은 예정대로 7월 1일 실시되었다.

건강보험 통합논쟁이 이념에 기반을 둔 것이었는지에 대해서는 이론의 여지가 있다. 건강보험 통합주의자들이 사회보장제도의 사회연대성과 소득재분배적 특성을 강조하는 반면, 조합주의자들이 통합반대의 논거로 재산권 침해문제를 거론하는 것에 초점을 맞춘다면 공공성과 사유권이라는 기본철학의 차이로 볼 수

33) 한나라당은 국민건강보험법의 경우 전경련과 직장보험노조의 안을 받아들여 이전에 여당과 국민건강보험 직장·지역 재정통합에 대해 합의 처리했던 입장을 번복했다. 그리고 2001년 12월 24일 국회 보건복지위원회에서 건강보험 직장·지역 재정의 분리를 내용으로 하는 국민건강보험법 개정안을 여당이 불참한 가운데 단독으로 의결했다.

34) 의보수가는 2000년 7월 9.2%, 9월 6.5%, 2001년 1월 7.08%로 상승했다(국정홍보처 2003: 193)..

35) 한나라당내 건강보험 통합 유예안의 상정실패는 김홍신 의원의 반대와 김찬우 의원의 기권이 가장 결정적이었다.

도 있다. 그러나 우리나라뿐만 아니라, 서구의 사례에서도 건강보험 통합논쟁은 이념의 차이에 기반을 둔 것이 아니라, 이해관계가 논쟁의 핵심이었다는 주장(원석조 2003)³⁶⁾도 있다. 그런데 이 보다 더 중요한 것은 통합논쟁이 과연 의료보장의 본질적인 측면에 충실하게 진행되었는가에 대한 엄밀한 평가가 요구된다는 것이다. 즉 통합주의 측은 사회보장 측면에서 통합의 당위성을 주장했지만, 통합되면 국가재정 소요가 최소화될 것이라는 것만 강조했다 뿐 정작 국가나 정부의 역할에 대해서는 크게 주목하지 않았다. 만약 사회보장이 국가의 책임이라는 부분에 더 착목한다면 재원의 안정화 방안으로 보험방식이 아닌 조세방식으로서의 변화, 혹은 조세개혁을 사회적 의제화하는 방안도 고려했어야 할 것이다.

2) 국민연금 논쟁

서구 복지국가의 위기와 재편과정에서 연금제도 개혁은 중요한 쟁점이었다. 반면 우리나라의 경우는 서구와 달리 여전히 복지확대가 사회적 의제이지만, 연금제도만은 그 지속 가능성을 위한 ‘재정안정화’ 문제가 불거지면서 축소 논의가 사회적 쟁점이 된지 10여년을 경과했다. 즉 한국의 연금개혁의 정치는 ‘비동시성의 동시성’의 표상인 것이다. 또한 연금개혁은 의료보험과 더불어 정책결정과정에서 이해관계자의 참여가 매우 활발하게 일어난 영역이었다. 한국의 연금제도는 김대중 정부가 국민연금의 도시지역 확대 결정을 내렸을 때 ‘국민연금파동’이라 불릴 정도로 사회·정치적 갈등을 빚었고, 노무현 정부 하에서도 사회정책분야 중 여·야간, 또 사회세력 간에 연금개혁이 가장 큰 정치적 쟁점이 되었다(양재진 2008: 103). 노무현 정부시기인 2003년~2006년까지 벌어졌던 연금제도개혁논의가 서술대상이다.

36) 원석조의 건강보험통합 찬반의 동인이 이념이 아니라 이익에 있었다는 주장은 이념 역시 근본적으로는 계급이익에 기초해서 파생하는 것이라고 보았을 때, 과도한 이분법이라고 볼 수도 있다. 하지만 그의 합리적 핵심은 당시 한나라당을 비롯한 보수파들의 통합주의에 대한 좌파까지 불이기에 대한 불합리성과 모순을 지적한 것이다.

(1) 주요 정당의 기본정책: 제17대 총선 공약을 중심으로

한나라당의 국민연금 공약은 기초연금과 소득비례연금의 이원화가 핵심이었다.

<표 4> 국민연금 관련 제17대 총선공약

한나라당	열린우리당	민주노동당
▲기초연금과 소득비례연금 분리하여 기초연금에 대해 전국민 1인 1연금제도 실시 ▲특수직역연금과도 통합	▲기금운용위원회 상설화, 국민연금 사각지대 해소 ▲저소득 근로자, 5인 미만 사업장 근로자, 비정규 근로자들을 적용대상자에 포함 ▲급여수준과 보험료를 조정	▲피용자부담을 완전 폐지하고, 전액 사용자 부담. 연금보험료 상한액 폐지 ▲군복무, 육아기간에 연금급여권 제공 ▲공적연금 축소 없는 무기여 기초연금제도 도입

기초연금의 경우 민주노동당 공약과 유사하지만 민주노동당은 ‘무기여’ 기초연금 방식이란 점에서 대비된다. 한편 열린우리당은 국민연금의 보장성 강화를 위한 제도설계보다는 김대중 정부시절 도입된 기금운용위원회의 상설화에 초점을 맞췄다.

(2) 국회 내 법안 결정과정과 약평

1998년 국민연금법 개정시 5년마다 재정추계를 의무화하기로 함에 따라 2003년에 다시 국민연금 재정안정화에 관한 논란이 제기되었다. 정부는 이에 따라 보험료를 소득의 9%에서 15.9%로 순차적으로 올리고, 노후 연금액은 평생소득의 60%(소득대체율)에서 50%로 줄이는 것을 골자로 하는 국민연금개정안을 국회에 제출했다. 연금 기금 고갈시기를 2047년에서 2070년 이후로 늦춰 연금재정을 안정시키고 ‘저부담 고급여’ 체제를 바로잡기 위한 것이라는 것이 개정안의

21세기 노동의 대안 복지 연구

제안 설명이었다.

국회 보건복지위는 2003년 12월 23일 법안심사소위를 열어 국민연금법 개정안을 심의하려 했으나, 한나라당의 반대로 심의하지 못했다. 한나라당은 “연금을 깎지 않겠다”고 해놓고 이제 와서 깎으려는 데 대해 사과해야 한다”고 주장(경향신문 2003/12/24)하며 반대 입장을 분명히 해 연금개혁 논의는 차기 국회로 넘어가게 된다. 제17대 보건복지위 소관 법안들 중 정당 간 가장 첨예하게 대립한 것이 바로 ‘국민연금개혁’이었다. 세 정당 모두 국민연금 재정안정화라는 측면에서 급여율을 어느 정도 하향조정해야 한다는 방향에는 동의하고 있었지만, 기초연금 혹은 기초노령연금의 급여율과 대상범위에서 차이를 보였다. 실제 보건복지위원회에서 국민연금 개혁안과 관련 한나라당, 민주노동당은 열린우리당과 정부안에 3년여를 대립하고 있었다.

<표 5> 정부·여당 및 각 정당의 국민연금개정 및 기초(노령)연금안 비교(2006년 말까지)

		정부안 (2004.6)	복지부안 (2006.6)	열린우리당 (2006.9)	한나라당 (2004.12)	민주노동당 (2006.10)
국민연금	보험료율	9%(2010)→ 15.9%(2030)	9%(2010)→ 12.9%(2017)	9%	7%	9%
	급여수준	60%→50%(2008)	좌동 (2030년까지 40%)	좌동	생애 평균소득의 20%(40년가입)	40%
기초연금	대상		65세 이상 노인 45%	65세 이상 60%	65세 이상 100%	65세 이상 80%
	급여수준		월 8만원	차상위 월10만원 일반노인 월7만원	가입자 전체 평균소득의 20%	전산업근로자 평균임금의 5%→15% (2028)
비고			사적보장 활성화	지역가입자 보험료 지원	기초연금-소득 비례연금 이원화	

출처: 국민연금공단 2008: 233-237), 현외성 2008: 374에서 재구성

그 과정을 살펴보면, 보건복지위원회에서 2004년 11월 4일과 2005년 6월 3일 두 차례의 공청회를 가졌다. 그리고 2005년 4월 25일 제253회 국회(임시회) 제4차 보건복지위원회에서 ‘국민연금법개정심사 특별소위원회’를 설치·운영하기로 의결하였으나 구체적인 활동내용은 없었다. 2005년 11월 16일 제256회 국회에서 국민연금제도개선특별위원회를 재구성하고 총 세 차례에 걸친 전체 회의와 분야별 소위원회를 두 차례 개최했지만 활동시한인 2006년 2월말까지 논란을 거듭하다가 종료되고 말았다. 이후 법안심사소위원회에서 총 15회에 걸쳐 법안심사를 진행했지만, 역시 최종안을 도출시키지는 못했다(국회사무처 2006a: 16).

2006년 11월 30일 제262회 정기국회 보건복지위원회 제10차 회의에서 열린우리당은 평균적인 소득이 있는 자가 40년 동안 가입할 경우 지급하는 급여수준을 현행 평균소득액의 60%에서 2008년부터 50%로 낮추고, 보험료율은 현행 9%에서 2018년까지 12.9%로 단계적으로 인상하는 대안을 내놓았다. 이에 대해 한나라당은 보험료를 9%에서 7%로 가는 것을 그대로 두고, 기초연금 지급액을 2008년도 5%에서 2028년도 20%로 확대하고, 지급대상은 2008년도부터 65세 이상 노인의 60%, 2028년에 100%로 확대한다는 수정안³⁷⁾을 제시했다. 하지만 더 이상 이견을 좁히지 못하고 한나라당이 퇴장한 상태에서 여당의 대안이 상임위를 통과하게 되었다(국회사무처 2006a, 2006b).

이 날 통과된 법안이 2007년 3월 30일 국회법사위를 통과하면서 다시 국민연금개혁 논란이 재점화 되었다.

2007년 4월 2일, 민주노동당은 참여연대와 민주노총 등 사회단체³⁸⁾와 함께 열린우리당의 국민연금개혁안을 ‘개악’으로 규정하고 한나라당과 공조하여 정부여당의 안을 부결시켰다.³⁹⁾ 민주노동당과 한나라당의 공조는 민주노동당이 먼저

37) 이 수정안이 부결되자 12월 7일 회의에서 한나라당은 다시 ‘급여율 5%에서 20%, 65세 이상 노인의 60%에서 80%까지 점진적으로 상향시키는 조세부담방식의 기초연금과 장애인 대상의 기초연금 신설을 내용으로 하는 수정안을 제출했다(국회사무처 2006b: 14).

38) 이들의 주장은 연금개혁정상화를 위한 연대모임(2007) 성명서 참조.

39) 하지만 정작 정부여당 안이 부결된 데는 열린우리당 탈당파의 기권이 결정적인 작용을 했다.

21세기 노동의 대안 복지 연구

제안하면서 성사되었다. 한나라당은 본회의에서 독자수정안을 발의하여 열린우리당과 대립함으로써 자신의 기초연금안을 선전하겠다는 계획을 수립한 상태였다. 반면 민주노동당은 수정안 발의요건인 30명의 의원을 확보할 수 없는 상황이었다. 이에 민주노총, 참여연대, 여성연합 등 국민연금가입자단체와 함께 만든 수정안을 한나라당에 제안⁴⁰⁾했고, 협상 끝에 민주노동당의 원안에 가까운 공동수정안이 마련되었다.

그러나 민주노동당과 한나라당이 합의한 수정안 역시 열린우리당과 통합신당(열린우리당 탈당파)의 반대로 부결되었다. 그러나 국민연금 개혁안과 패키지로 제출된 기초노령연금안은 한나라당이 두 가지 법안을 모두 부결시키는 것에 부담을 느낀 나머지 통과시키는 상황이 연출되면서, 한나라당과 민주노동당의 공조는 깨지고 만다. 그리고 7월 열린우리당과 한나라당이 민주노동당을 제외시킨 채, 국민연금과 기초연금을 절충·합의함으로써 2003년부터 이어져 왔던 연금개혁 논란은 일단락되었다.

<표 6> 민주노동당 원안·한나라당 원안·공동수정안 비교

		민주노동당원안	한나라당원안	공동수정안	정부여당안
기초 연금	급여율	2008년 5% 2018년 10% 2028년 15%	2006년 9% 2018년 15% 2028년 20%	2018년 10%	5%
	지급대상	노인 80%	노인 100%	노인 80%	노인 60%
	필요재정(GDP)	20조(1.3%)	41조(3.2%)	20.7조(1.3%)	6조(0.4%)
국민 연금	급여율	2023년 40%	20%	2018년 40%	50%
	보험료율	9%	7%	9%	12.9%
	균등지수(A값)	1.0	0.0(삭제)	0.75	1.0

굵은 글씨체는 민주노동당원안과 공동수정안이 같은 항목, 출처: 오건호 2007: 4

40) 민주노동당과 한나라당의 공조는 당시 민주노동당의 원내대표였던 권영길의원이 한나라당 정형근의원(최고위원)에게 제안하고 이를 정형근의원이 받아들이면서 전격적으로 이루어졌다(오건호 인터뷰).

보수-자유 양당주도의 정당구도에서 진보정당은 항상 수적 약세에 직면해야 했고, 사회연대를 통해 의회를 압박한다는 ‘거대한 소수전략’은 국회의 장벽을 넘어서지 못했다. ‘사각지대 해소’라는 보편적 복지의 명제에 세 정당은 원칙적으로 동일한 입장이었지만, 사회적 권리로서의 복지를 주장하며 국가의 역할을 강조한 민주노동당과 효율성을 우선시하는 열린우리당과 한나라당의 공조 속에 정치적 한계를 노정했던 것이다.

6. 결론

이상의 논의에서 결론은 다음 몇 가지로 정리할 수 있다. 첫째, 이념적 측면에서 신자유주의 세계화와 사회양극화 과정이 지속적으로 전개되면서 보수양당간 강령이 사회적 자유주의와 신자유주의적 보수주의로 차별화하고 있다는 것이다. 이는 서구와 같은 보수-진보 대립구도와는 달리 정치적 자유주의와 반공 보수주의를 근간으로 하는 보수양당간 이념경쟁이 특히 보편적 복지주의와 같은 담론을 중심으로 전환의 계기가 되는 과정으로 볼 수 있다. 둘째, 민주화 이후 한국의 정당구도는 정당수의 측면에서 보면 온건다당제(2.5정당제)였지만, 이념적 측면에서 보면 보수독점, 혹은 보수양당제를 유지해왔다. 이런 측면에서 2004년 제17대 총선에서 민주노동당의 등장은 복지영역에서도 주목할 만한 사건이었다. 스스로 자본주의 모순 극복을 가장 중요한 사회경제체제의 변화로 보고 강령에 명시했던 진보정당(좌파정당)으로서 사회복지의 국가책임성을 명확히 했다는 것은 복지체제의 전면적 변화가 전제되어야 하기 때문이다. 셋째, 이러한 과정에서 자유주의 정당과 진보정당의 연대의제는 지속적인 이슈가 될 수밖에 없었다. 진보정당의 위상과 목적의 설정에 따라 연대와 폭의 깊이가 결정된다는 점에서 앞으로도 지속적인 논쟁이 될 수밖에 없을 것이다. 다만 제17대 국회에서 민주노동당의 국민연금법 개정과정에서 하나의 교훈을 얻을 수 있었다. 즉 진보정당의 정치활동이 자유주의 정당의 진보적 변화보다는 자유주의 정당과 보수주의 정당

21세기 노동의 대안 복지 연구

과의 연대를 강화시키는 방향을 일정하게 띠었다는 것이다. 이것은 진보정당의 복지정치가 전개되는 과정에서 도출된 의도하지 않은 결과였다.

노동조합의 연대와 사회정책

우승명

1. 서론

노동자들의 임금에서 원천 공제되는 세금이나 사회보험료가 사회보장제도의 주요 재원이다.⁴¹⁾ 그리고 이 제도를 통해 지급되는 이전소득은 임금 외에 부수적으로 노동자와 그 가족의 노동력 재생산에 필요한 비용을 확대하며, 다양한 복지시스템은 고용 효과, 특히 공공부문 일자리 창출의 가능성을 제공한다. 이는 사회복지가 노동조합의 임금정책, 분배정책, 노동시장/고용정책과 밀접히 연관돼 있음을 보여준다. 또한, 사회복지제도는 여러 계층 간의 부와 소득의 불평등을 완화하고 재분배를 촉진하기 때문에 자본주의적 시장질서에 반대하는 노조의 정

41) 임금인상률은 사회복지를 위한 재원의 확대라는 측면에서도 중요하며, 따라서 인상률을 결정하는 노사 간 임금교섭 역시 복지국가의 중요한 구성요소 중 하나다. 많은 나라들에서 노사 간 “자율교섭제도”와 “파업권”을 제도적으로 보장해 주거나 또는 반대로 제한하는 규정들이 복지국가의 등장과 거의 같은 시기에 성립되었다는 사실에서 노사관계 시스템과 복지국가의 발전 사이의 관계성을 엿볼 수 있다. 영국과 독일의 역사적 사례에 대해서는 Ritter(1991) 참조.

21세기 노동의 대안 복지 연구

치적 활동에서 사회(복지)정책은 핵심 과제 중의 하나일 수밖에 없다.⁴²⁾

지금까지 한국의 민주노조운동은 사회복지정책이나 이슈들에 대해 시기와 사안 별로 목소리를 높이고 적극적으로 개입하려 노력한 것은 사실이나, 전체적으로 볼 때 여전히 체계적이고 일관된 구상, 내용, 전략이 미흡했다.⁴³⁾ 임금정책/투쟁은 노동조합의 존립 근거이자 핵심 사업으로서의 위치를 차지하고 있는 반면, 노동조합의 사회정책은 부차적으로만 관심의 대상이었다. 산별노조와 노동자정당의 건설 및 강화는 조직적 자원을 풀가동해야 하는 중요 사업으로 인식되고 있는 것과는 달리, 사회정책적 과제들은 언제나 우선순위에서 밀리거나 소홀히 다뤄지고 있다. 그럼에도 내년 대선을 계기로 제도정치권 내에서 촉발된 한국 복지국가의 발전 방향이나 미래에 대한 논쟁에 민주노조들 역시 자신의 시각과 구상을 가지고 주체적으로 개입해야만 한다는 것은 피할 수 없는 현실적 조건이자 사회적 요구이다.

본 논문에서 다루고자 하는 질문은 세 가지이다.

첫째, 그동안 민주노총이 전개한 사회복지활동의 성과와 한계는 무엇인가?
(활동평가)

둘째, 노동조합 사회정책/사회복지운동의 미래를 위해 어떤 형태의 ‘연대’를 조직하고 실현해야 하는가? (가치지향)

셋째, 노조 내에서 형성된 사회정책적 구상이나 관련 요구들을 어떤 방식이나 경로를 통해 관철할 것인가? (실천전략)

42) 이 경우 노동조합은 자본주의 경제나 사회질서에 반대하고 극복하려는 ‘저항세력(Gegenmacht)’으로서의 역할을 수행. 반대로 노조는 현존 질서가 문제나 갈등 없이 유지하는 데 필요한 ‘질서유지요인(Ordnungsfaktor)’로도 기능할 수 있다. 이 같은 역할이나 기능은 나라마다, 시기별로 변화를 거듭해 왔다.

43) 여기에서 ‘민주노조’란 단지 일반적인 의미에서 조직을 민주적으로 운영하는 노조를 말하는 것이 아니라, 70, 80년대 한국사회에서 포기 없이 정진했던 노동자계급의 투쟁을 통해 기존의 ‘황색노조’를 극복하고 노조 민주화를 이뤄냈거나, 당시 법적으로 독점적 위치를 부여받고 있었던 대한노총으로부터 독립, 정부와 사측의 관리와 통제로부터 자유로운 노조를 건설하는 과정에서 형성된 노조운동과 관련 있다. 민주노조운동의 정신사적 뿌리는 해방 이후 혁명적 노동운동을 지향한 전평(1945-48)에 두고 있으며, 조직적으로는 87년 노동자 대투쟁의 조직적 성과로 탄생한 전노협(1990-95)에서 계승 발전, 현재는 민주노총을 축으로 연합하고 있는 노조들에서 찾아볼 수 있다.

이 글은 크게 다섯 장으로 구성된다. 2장에서는 민주노총의 사회복지 관련 운동 및 활동과정을 평가한다. 이때 민주노총의 사회복지운동 진화의 역사를 과거 ‘사회개혁투쟁’과 현재 진행 중인 ‘사회공공성운동’으로 나누어서 살펴보도록 하겠다. 3장에서는 노조의 사회정책 또는 사회복지운동이 지향해야 하는 가치로 ‘노동조합의 연대(Gewerkschaftliche Solidarität)’를 상징하고, 그 개념과 내용을 고찰한다. 4장에서는 노동조합이 사회정책적 요구를 관철하기 위한 실천전략을 비교 검토해 본다. 5장에서는 노동조합의 연대와 실천전략의 측면에서 민주노총의 사회정책/사회복지운동을 둘러싼 주요 쟁점들을 정리해 보도록 하겠다.

2. 민주노총의 ‘사회복지운동’: 사회개혁투쟁과 사회공공성운동

1) 사회개혁투쟁: 민주노총 출범 이후부터 1990년대 말

사회개혁투쟁(이하 사개투)이란 용어는 1990년대 중반 민주노조운동 진영 내 조직적 전환 과정에서 처음 등장했다. 전노협 해체와 민주노총 건설 과정에서 그전까지 전노협에 조직적으로 결합하고 있지 않았던 대기업 노조들과 사무직 노조들이 민주노총에 가입하면서 조합원 수와 가맹조직의 수가 증가했다.⁴⁴⁾ 민주노총을 꼭짓점으로 하는 민주노조운동이 과거에 비해 상대적으로 안정적인 조직적 기반을 갖추면서 활동의 범위와 영역을 확장할 수 있는 계기를 맞을 수 있었다.

1995년 11월 출범한 민주노총 1기 지도부가 사개투를 임투, 노개투와 함께 주요 투쟁영역으로 설정하면서, 민주노조들도 사회복지와 관련된 문제나 이슈들에

44) 1990년 1월 전노협 출범 당시 총 14개 지노협과 2개 업종의 600여 개 노조, 약 20만 조합원으로 구성. 1995년 11월 민주노총 출범 이후 866개 노조, 40만 조합원으로 증가하였다. 전노협에서 민주노총으로의 조직적 전환 과정에 대해서는 김진균(1995); 김창우(2007) 참조.

21세기 노동의 대안 복지 연구

적극적인 관심을 두기 시작했다. 사개투라는 운동영역의 개척은 한국의 노조들과 조합원들이 한국사회의 복지개혁에 더는 방관자가 아니라 주체로 나서야 한다는 의식 전환의 계기를 마련해 줬다.⁴⁵⁾

<표 7>사회개혁투쟁의 내용(1996-1999)

민주노총의 복지요구	
1996	<노조법 개정과 사회개혁투쟁> 1)세제개혁 2)의료보험 통합일원화와 보험적용 확대 3)연금기금의 민주적 관리운영 4)교육개혁 5)재벌그룹 소유분산과 노동조합의 경영참여
1997	<민주노총 13대 사회개혁요구> 3. 사회보험 제도개혁(의료보험통합일원화와 보험적용 확대, 연금기금의 민주적 관리운영, 고용보험 적용확대와 공공직업안정기관·공공직업훈련체계 확립, 4. 교육개혁, 세제개혁, 언론개혁
1998	<민주노총 5대 요구> 3. 고용 실업자 대책을 위한 제도적 장치 마련(1) 모든 실업자에게 실업급여 지급 2) 고용세 도입, 군비축소, 재벌총수 및 정치권 부정축재자 재산환수 등을 통한 실업기금 최소 20조 이상 조성 3) 실업자 초기업단위 노조가입 보장 4) 교육비, 의료비, 주택자금, 세제개혁 등 사회보장 제도 확충 5) 사회간접자본투자 및 공공시설투자를 통한 일자리 확충)
1999	<민주노총 4대 요구> 3. 사회안전망 구축(고용보험 확대와 실업부조 실시, 사회보장예산확충 및 4대 사회보험의 개혁·확충, 국민기초생활보장법 제정 및 조세개혁을 통한 소득재분배, 최저임금제의 현실화)

출처: 이재훈(2011: 9)

민주노총의 사개투는 사회정책적 관점에서 크게 세 가지로 나누어 평가할 수 있다. 첫째, 사회정책이나 사회복지 관련 문제들이 민주노총을 중심으로 하는 민주노조운동 세력에게도 그 중요성이 인식되기 시작했다는 데 의미가 있다. 80년

45) 과거에 민주노조들이 여러 사회적 이슈들을 등한시 했다는 의미는 아니다. 일상적인 노조활동조차 투쟁 없이는 불가능했던 시기, 노조 조직과 활동을 사수하기 위한 투쟁 때문에 다른 여력이 없었다는 의미이다.

대 후반 이후 거시경제적인 측면에서의 성장에도 불구하고 한국사회의 불평등이나 불확실성이 해결되기는커녕 심화하였고, 여전히 사회정책적 개입이나 재분배 정책이 국가정책의 우선순위에서 뒤로 밀려났다. 특히 IMF 경제위기를 경험하면서 노동자들을 비롯하여 국민 대다수가 경제적 추락과 이로 인한 사회적 배제에 대해 불안해했고, 이 같은 경제사회적 조건은 민주노조운동 진영에도 새로운 도전이자 역할을 요구했다. 이에 노조의 시각에서 사회복지 관련 정치적 이슈들에 개입할 필요성이 안팎에서 제기됐다.

다른 한편 주체적인 측면에서 민주노조운동은 민주노총의 출범과 더불어 여러 사회적 문제에 적극적으로 개입할 수 있는 조직적 여건과 역량이 마련되었다. 조직적 역량의 확대로 자신들의 활동 영역을 넓히고 그동안 상대적으로 활동에 소홀했던 영역들에 개입할 수 있는 기반을 확보했다. 객관적인 차원에서의 경제사회적 조건의 변화와 주체적인 차원에서의 노조조직 내 역량의 강화가 노동조합의 사회정책 및 사회복지운동을 하나의 중요한 활동영역으로 자리 잡게 하는 계기 마련해 주었다고 할 수 있다.

둘째, 사개투의 내용은 전체적으로 사회보장제도, 특히 4대 사회보험의 제도적 확충이 중심이었다. 가장 주목할 만한 성과는 의보통합 과정에서 보여줬던 의료보험 노동자들과 민주노총 조합원들의 ‘자기희생’을 바탕으로 한 연대 행동이다. 민주노총은 사개투 초기부터 가입자 구성상의 특징 때문에 적자를 면치 못했던 지역의보의 재정적 안정을 위해 직장의보와의 통합일원화, 이를 통한 안정적이고 폭넓은 의료서비스를 제공할 수 있는 의료보험제도로의 개혁을 요구해 왔다. 대정부 요구와 투쟁 과정에서 재정적으로 안정적인 직장의보에 주로 가입돼 있던 조합원들이 이전보다 상대적으로 더 높은 보험료를 부담해야 하는 상황에 놓이게 될 가능성이 있었음에도 관리행정뿐 아니라 재정운용에서도 통합된 단일한 의료보험체제를 줄곧 강조했다. 이것은 노조 조합원들이 자신의 요구를 개인적 차원의 이해타산을 뛰어넘어 전사회적으로 요구되는 보편적 이해관계 속에 배치한 모범 사례로 ‘연대성’에 기초한 노조의 사회복지운동이 가능하다는 것을 현실

21세기 노동의 대안 복지 연구

운동에서 직접 보여준 값진 경험이었다.

사회복지의 영역에 직접 속하진 않지만, 당시 전사회적으로 크게 이슈화되었던 재벌문제 역시 사개투의 주요 대상이었음을 알 수 있다. “재벌 ‘개혁’을 목표로 할 것인가?, 아니면 재벌 ‘해체’를 요구할 것인가?”를 둘러싸고 첨예하게 맞붙었던 민주노총 내부 논쟁은 민주노조운동의 정체성에 대한 고민을 현장의 조직노동자들에게까지 확장하는 계기를 마련해 주었다는데 의미를 지닌다. 한국경제의 고질적인 병폐로 제기되었던 재벌문제를 다루는 과정에서 사개투는 단순히 “물질적 성과물을 얼마나 달성해 낼 수 있는가?”의 문제에 한정된 활동이 아니라, 민주노조운동의 방향성이나 미래상과 밀접하게 연결된 다차원적인 운동으로 발전하는 모습으로 나타났다. 모든 형태의 토론과 논쟁이 상층부만의 전유물이 아니라면 노조운동의 발전에 도움이 된다는 사실은 재벌문제를 둘러싼 민주노조운동 내 논쟁에서 마찬가지로 할 수 있다.

이외에도 사개투는 건강보험 적용기간 연장과 서비스 확대, 초등학생 무료급식 확대, 4대 사회보험 적용대상 확대 등과 같은 사회보장 관련 실질적인 제도 개혁에 직간접적으로 기여했다. 이를 통해 노동자·민중의 노동조건이나 생활환경을 부분적으로나마 개선하는 성과를 올렸다.

셋째, 실천전략의 차원에서 민주노총은 사개투를 진행했던 시기 대부분에 노사정 삼자 간 ‘사회적 합의주의’를 지향했다 해도 과언이 아니다. 특히 IMF 경제위기 이후 출범한 노사정 위원회(1998.1.15)를 노조의 사회정책적 구상과 요구를 실현할 수 있는 가장 효과적인 공간으로 간주했다. 민주노총 1기 지도부와 각을 세우며 ‘국민과 함께하는 노동운동’과 이념적 단절을 선언하고 등장한 2기 이갑용 지도부에서 잠시나마 ‘사회적 대화’ 참여나 노사정 위원회 활용론에 거리두기를 하며 보다 투쟁-지향적인 노선을 시도하였으나, 뚜렷한 성과 없이 오래 가진 못했다.⁴⁶⁾

46) 1998년 하반기 민주노총 내 투쟁동력 부재론이 제기되면서 노사정 위원회로 복귀(1998.06.19). 이 시기의 사개투 역시 주로 2기 노사정 위원회 산하 사회보장소위에서의 활동으로 요약될 수 있다.

이 같은 합의주의적 경향에서 나타난 문제점은 민주노총이 의도했건, 의도하지 않았건 간에, 정규직, 특히 대기업에 조직돼 있는 조합원들 위주의 이해를 배타적으로 대변했다는 사실이다. 1기 노사정 위원회의 협상 테이블에서 ‘경제위기 극복을 위한 사회협약’(1998.2.6)이라는 이름으로 체결된 합의 내용의 핵심은 한편에서 민주노총의 ‘제도적’ 합법화와 고용보험의 적용 확대와 실업대책 같은 사회보장제도의 확충이었고, 다른 한편에서는 정리해고와 파견노동의 법적 허용을 중심으로 한 노동시장 유연화 조치들의 도입이었다. ‘사회적 안전망’으로서의 사회보장제도의 확충은 주로 정규직 노동자들에게 그 혜택이 돌아가는 반면, 노동시장 유연화로 야기되는 정리해고나 비정규직화 문제는 중소기업 근로자나 비숙련 노동자들에게 대부분의 피해를 일으킨다. 자본 측 대표와 노조 상층부 간의 ‘맞바꾸기 식’의 정치적 교환으로 사회보장제도의 확충이 중심이었던 사개투는 대기업에 조직된 정규직 조합원들을 보호하기 위해 노조가 조직한 ‘배타적인’ 사회복지운동이었다는 비판을 피할 수 없다. 그리고 숙련/정규직/대기업 노동자들과 비숙련/비정규직/중소기업 노동자들 간의 직업신분 상의 차이나 불평등을 오히려 공고히 한 탈연대적인 운동으로 전락했다. 이 같은 과정을 거치면서 사개투 본래의 적극적인 의미마저도 심각하게 손상되는 결과를 낳았다.

2) 사회공공성운동과 평가: 2000년대 이후

‘사회개혁투쟁’은 민주노조운동 내에서 용어상 ‘국민과 함께하는 노동운동’과 같은 호흡에서 자주 언급되었다. 실제로 사개투는 이 운동노선의 등장 및 후퇴와 궤를 같이했다. ‘국민과 함께하는 노동운동’을 내세운 민주노총 1기 지도부 대표가 노사정 위원회에서 직권 조인한 합의문이 대의원 대회에서 현장 조합원들의 반대로 부결, 지도부의 총사퇴로 이어졌고(1998년 2월), 다른 용어, 같은 내용을 담고 있던 ‘사회적 합의주의’도 민주노총 내 정파 간 갈등의 주요 원인으로 작용했다. 이 같은 내부적 갈등을 거친 후, 노동조합의 사회복지 관련 과제들은

21세기 노동의 대안 복지 연구

민주노총의 정책과 운동에서 급격히 탈각하기 시작했다. 왜냐하면, 사회정책적 요구나 사업들이 그간 사개투라는 이름으로 진행되었고, 사개투는 다시 합의주의적 경향, 즉 노사정 위원회 참여를 지향하는 ‘국민과 함께하는 노동운동’과 동일시되었기 때문이다. 실제로 1999년 이후 사개투는 서서히 용어 사용의 측면에서 찾아보기 어렵고, 이에 대한 토론이나 논쟁도 사라졌다.

그러나 IMF 경제위기가 한국사회에 몰고 온 사회적 결과는 민주노총을 중심으로 하는 민주노조운동에 새로운 역할을 요구했다. 2001년 8월, 김대중 정부는 예상보다 빨리 IMF 크레디트를 조기 상환하면서 경제위기로부터의 탈출을 선언하고 자축했다. 그러나 거시경제 지표상의 호전에도 위기적 상황은 결코 극복된 것이 아니라, 경제적 영역에서 사회적 영역으로 옮겨갔을 뿐이었다. 사회적 위기로의 전환은 실업, 비정규직 증가, 소득 불평등, 사회적 양극화 등 각종 사회적 지표에서 그대로 드러났다. 이는 전적으로 IMF와 정부의 위기탈출 전략이 대량 해고나 노동시장 유연화와 같은 조치들에 기반을 뒀기 때문이며, 정부가 입버릇처럼 말하던 “고통의 분담”이 아니라 고통이 고스란히 노동자·민중에게 “전가”되었을 뿐이라는 사실을 의미한다.

공공부문의 민영화와 노동시장의 유연화를 중심으로 한 정부의 신자유주의적 경제위기 극복 정책과 사회적 위기의 심화는 ‘아래로부터의’ 저항을 불러일으켰고, 이 과정에서 ‘공공성’의 문제가 전사회적인 화두로 등장, ‘신자유주의’에 반대하는 핵심 개념으로 자리 잡기 시작했다. 민주노총 역시 2003년 ‘사회공공성’ 확보를 향후 5년간 지속적으로 추진할 핵심 과제 중 하나로 설정하였고, 2005년 이후부터 민주노총의 사회복지운동은 ‘사회공공성운동’이라는 큰 틀에서 정식화되었다.⁴⁷⁾

외부적으로는 IMF 경제위기가 사회적 영역으로 확대되고, 내부적으로는 사회공공성의 이념이 민주노총의 정책과 운동에 스며들기 시작하면서 다양한 사회복

47) 물론 공공성의 확보라는 요구와 구호는 그 이전부터 공기업의 민영화에 맞선 노동 측의 대안 개념으로 널리 사용되었다. 사회개혁투쟁이 사회공공성운동으로 재정립되는 과정에 대해서는 이재훈(2011)를 참조.

지 관련 의제들이 다시 노조운동의 핵심 과제로 부상하기 시작했다. 사회공공성 운동의 등장에서 특히 이전의 사회개혁투쟁이 보여줬던 한계에 대한 성찰을 바탕으로 민주노총의 사회복지운동을 재정립하고자 하는 노력이 엿보인다. 운동의 방향성은 전사회적으로 급속히 진행되고 있는 “신자유주의 시장화/이윤화에 대항하는 투쟁”, 나아가 “자본주의 비판운동”으로 정립되었다.⁴⁸⁾ 민주노총이 사회공공성운동을 통해 과거의 사회복지 활동들을 평가하여 여러 한계를 극복하고, 새로운 동력을 불러일으키려는 분위기가 조직 내적으로 조성할 수 있었다는 사실은 매우 중요하다. 무엇보다도 단지 운동의 초점이 개별 제도들의 개선에 머물거나 각각의 사안에 단편적으로 대응하는 것이 아니라, 지향점을 설정하고, 이에 맞춰 각각의 사업들을 배치, 보다 공세적으로 추진하려는 운동의 흐름이 생겨났다는 점에서 의미가 있다.

이후 사회공공성운동은 민주노총이 새로운 운동의 기초를 설정하고 투쟁을 결의할 때 어김없이 등장하는 요구이자 구호였다. 2005년 “세상을 바꾸는 투쟁”을 외쳤던 민주노총은 사회공공성 쟁취를 3대 과제 중 하나로 내걸었으며, 2009년에도 공공성의 강화를 “사회연대운동”을 추진하기 위한 지렛대로 설정하였다. 이 같은 사실은 사회공공성운동이 단지 민주노총이 추진해야 하는 과제나 투쟁영역을 넘어 민주노총의 정체성을 결정하는 수준의 지위를 획득하기 시작했다는 것을 의미한다. 이런 의미에서 사회공공성운동에 대한 평가는 노조의 사회정책이나 사회복지운동의 측면에서뿐 아니라, 민주노총, 더 나아가 민주노총으로 대변되는 민주노조운동의 방향성과 미래에도 매우 중요한 의미를 지닌다고 볼 수 있다. 사회공공성 운동에 대한 평가는 크게 세 가지로 분류할 수 있다.

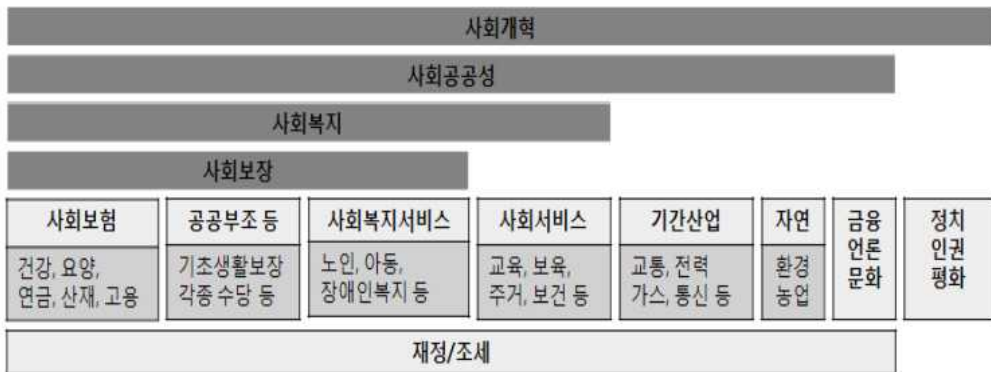
■ 첫째, ‘공공성’의 문제가 민주노총의 사회정책/사회복지운동과 연결되면서 스펙트럼이 확장되었다는 것을 알 수 있다. 다음 [그림 2]를 보면, 사업의 영역과 주체도 협의의 사회보장제도에서 교육/보육/주택 관련 사회서비스 영역을 넘

48) 오건호(2004)는 사회공공성운동이 ‘부등가교환’과 ‘탈시장생산’이라는 원리가 핵심을 이루고 있다고 정의한다.

21세기 노동의 대안 복지 연구

어 에너지/환경 문제로까지 다양해졌다. 또한, 노조 사회정책의 목표가 공공성의 강화로 설정되면서 더욱 폭넓은 사회적 영역에서, 더욱 광범위한 계층을 포괄하고, 보다 실질적인 보장성을 강화하는 방향으로 발전할 수 있는 계기가 마련되었다. 그러나 이재훈(2011: 6)의 지적대로, 실제 추진된 사업을 중심으로 봤을 때 사회공공성운동에서 이전의 사회개혁투쟁과 얼마나 다른 활동이 전개되었는지에 대해 반성적 평가가 필요하다. 사회공공성운동 역시 현장 운동이나 정치에서 실천적으로 구체화하는데 아쉬움을 드러냈다.

[그림 4] 사회운동성운동의 영역



출처: 이재훈(2011: 6)

가장 주목할 만한 활동은 2005년 사회공공성운동이 제기한 “무상의료-무상교육”에 대한 요구다. 이 요구는 당시 민주노총이 “세상을 바꾸는 투쟁”을 전개하기로 결의하는 과정에서 핵심 과제 중 하나로 설정되었다. 아쉽게도 민주노총에 또다시 들이닥친 ‘사회적 교섭’을 둘러싼 내분으로 무상의료-무상교육 요구는 조직 내 주체를 확보하고 조직력을 집중하는 사업으로 발전하지 못했고, 하반기에는 수석부위원장의 비리사건으로 지도부가 총사퇴하면서 추진력을 상실하게 되었다. 하지만 이 과정에서 부분적으로나마 유의미한 성과도 있었는데, 무상의료를 향한 요구의 일환으로 진행되었던 “암부터 무상의료 운동”(2005년)은 MRI 급

여의 복원, 암 등 중증질환에 대한 급여의 확대, 식대 및 아동입원 본인부담 관련 건강보험의 보장성 강화 등 가시적인 성과를 이끌어냈다(이재훈, 2011: 7-9).

2007년 국민연금법, 사립학교법, 의료법 개악을 저지하기 위한 민주노총의 투쟁은 가능성과 한계를 동시에 보여준 투쟁이었다. 정부는 『2003년 국민연금 재정추계』(1차) 발표 이후 줄곧 국민연금 급여를 낮추고 보험료를 올리려 시도했고, 이 시도는 2006년부터 더욱 구체화되었다. 이에 민주노총은 2006년 상반기에 ‘공적연금 대책회의’를 구성, 연금개혁안을 마련하고, 대응활동을 진행했다. 2007년에는 17개의 사회단체가 참여하는 ‘연금제도 정상화를 위한 연대회의’를 발족, 참여하여 공동투쟁을 이어갔다. 그러나 당시 여당이었던 열린우리당과 제1 야당 한나라당이 야합을 통해 국민연금법과 사립학교법을 맞바꾸기 식 합의처리를 단행했고, 최종적으로 개악을 저지하는 데 실패하고 말았다. 연금제도의 개혁 과정에서 민주노총은 기초연금제도의 도입을 통한 사각지대 해소를 주장했으나, 국민연금제도에 대한 정부와 언론의 공세, “재정고갈 심각→재정안정 시급→급여 삭감/보험료 인상”이라는 담론을 끝내 극복하지 못했다.

■ 둘째, 사회공공성운동의 진행과정을 보면, 이전의 사개투에서 보였던 ‘합의주의적’ 경향과 일정 정도 거리를 두며 실천됐다는 사실을 알 수 있다. 물론 2000년대 이후에도 “노사정 위원회 참여-사회적 대화”의 중요성을 강조하는 정치적 흐름이 민주노조운동 진영 내에 존재했다. 이 같은 흐름을 둘러싼 내부 갈등은 특히 2005년 민주노총 대의원 대회(2월 1일)에서 노사정 위원회로의 복귀 여부를 둘러싸고 첨예화됐다. ‘사회적 대화’에 호의적이었던 이수호 집행부에 현장 조합원들 일부가 물리적 힘까지 동원해 격렬히 반대하였고, 이 사태 이후 사회적 교섭 전략은 적어도 표면상으로는 조직 내 논의의 장에 아젠다로 등장하지 못했다. 물론 최근까지도 민주노총 산하 조직의 대표나 사절단이 각종 위원회에 참여, 활동을 계속하고 있지만, 이는 투쟁의 장으로 간주할 뿐이지, 정치적 교환이나 합의를 전제로 한 합의주의적 경로와는 내용상으로 구별된다. 그럼에도 사

21세기 노동의 대안 복지 연구

회적 합의주의는 민주노조운동에서 완전히 사라졌다고 할 수 없으며, 수면에 드러나고 있지 않을 뿐, 정치적 동학이나 제도정치적 여건의 변화에 따라 다양한 모습으로 탈바꿈하며 나타날 가능성을 배제할 수 없다.

■ 셋째, 민주노총 내에 사회공공성운동을 추진할 위원회가 설치되고, 매년 ‘사회공공성장화위원회’에 산하 연맹이나 조직들의 참여가 더디지만, 꾸준히 높아지고 있다는 점은 의미가 크다. 몇몇 지역본부에도 사회공공성운동 관련 위원회가 구성되었다는 사실은 다양한 수준의 노조조직 내 사회복지운동의 주체를 확보해 나가는 과정이었다는 의미에서 매우 고무적인 발전이다. 그럼에도 사회공공성운동을 중심으로 한 복지 이슈는 현장의 조합원들에겐 여전히 부차적인 문제로 간주하고 있으며, 현장에서 직접적으로 참여할 수 있는 사업이나 경우에 따라서는 대중 동원할 수 있는 전술 개발에 대한 노력이 부족한 상황이다.

이런 측면에서 ‘참여적 사회공공성운동’(오건호, 2008)에 대한 제안은 실천적으로 구체화할 필요가 있다. 무엇보다도 사회복지현장 노동자들의 조직률을 높이는 것이 매우 시급하다. 왜냐하면, 참여적으로 사회공공성운동을 진행하기 위해서는 무엇보다도 사회복지행정 및 전달체계에 근무하며 민중/국민에게 복지서비스를 직접 제공하고 있는 사회복지노동자들의 역할이 매우 중요하기 때문이다. 최근 많이 논의되고 있는 “전략적인 노조 조직화 모델(Strategic Unionism)”이 노동조합의 ‘블모지’인 사회복지현장의 비조합원들을 조직하는 데 부분적으로 효과적일 수 있다.

3) 민주노총의 사회복지운동에 대한 두 가지 시각

사회개혁투쟁과 사회공공성운동이 민주노조운동의 질적 발전이라는 측면에서 지니는 적극적인 의미와 몇몇 사업을 중심으로 복지제도의 개선을 이끌어낸 개

별성과를 부정할 수 없다. 그러나 그 내용과 방식은 줄곧 민주노조운동 내부에서 논란의 중심이었고, 바라보는 시각과 구체적인 방향성을 둘러싸고 다를 뿐 아니라 서로 대립하는 견해가 존재해 왔다. 민주노총의 사회복지운동에 대한 견해들에 대해 세세한 차이를 무시하고 크게 두 가지로 나눠 본다면, ‘현실정치적-합의주의적’ 시각과 ‘사회구조-변혁적’ 시각으로 분류할 수 있다. 이 같은 시각의 차이는 먼저 사개투를 둘러싼 민주노조운동 진영 내 다양한 논쟁과 대립에서 분명해졌고, 사회공공성운동에서도 전면적으로는 드러나고 있지는 않지만 계속되고 있다고 볼 수 있다. 또한, 앞으로도 제도정치권 내부의 여건이나 동학의 변화에 따라 노조 사회복지운동과 관련해 서로 다른 견해들이 다른 근거, 다른 논리를 가지고 수면 위로 등장, 대립할 가능성이 여전히 존재한다.

민주노총의 사회복지운동을 둘러싼 시각의 차이는 우선 사개투에 대해 제기한 주장과 그 내용을 중심으로 분류, 설명해 볼 수 있다. 사개투를 중심으로만 정리하는 이유는 현재 진행형으로 전개되고 있는 사회공공성운동에도 유사한 흐름이 존재하긴 하나 구체적인 형태의 확인할 수 있는 주장이나 논쟁으로까지 발전하고 있지 않기 때문이다. 그럼에도 경향적으로는 사개투를 둘러싸고 경쟁했던 두 가지 시각이 사회공공성운동의 실천과정에도 스며들어 있고, 따라서 사개투에 대한 시각의 차이를 분류, 설명하는 것은 현재의 사회공공성운동에 대한 평가에도 의미가 크다 할 수 있다.

(1) 현실정치적-합의주의적 시각

사회정책적 이슈들에 대한 노동조합의 요구는 민주노총이나 하부조직들이 제도적인 정치 공간에 참여, 적극적으로 활동함으로써 가장 효과적으로 관철될 수 있다는 시각이다. 실질적인 법 개정이나 제도 변화를 얻어내기 위해 무엇보다 노조의 대표가 참여하는 다양한 의회 내, 정부 내 위원회에서 발언권과 영향력을 강화하는 것이 시급하다고 강조한다. 대표적으로 노동조합의 정책참가를

21세기 노동의 대안 복지 연구

강조하는 김금수(1997)의 견해다. 노조 활동이 개별 기업의 테두리를 벗어나 적극적인 정책참가를 통해 전 국민의 생활조건을 향상하는데 이바지해야 한다고 주장한다. 즉 노조는 활용 가능한 조직력을 기업 내 경제적 요구들을 관철하는 데에만 동원하지 말고, 기업별, 업종별 경계를 넘어서는 제도개혁이 이루어질 수 있도록 힘을 모아야 한다는 것이다. 현실에서 실현 가능하고 구체적인 정책프로그램을 생산해 낼 수 있는 노조의 역량을 키워나가는 것이 특히 중요하다고 주장한다. 왜냐하면, 의회나 정부 내 여러 위원회에서 노조가 적극적으로 참여, 활동하려면 스스로 정책을 생산할 수 있는 능력이 전제되어야 하기 때문이라고 한다. 같은 입장에서 업그레이드된 논거를 가지고 민주노총에 ‘제언’한 김유선(1998) 역시 사개투를 노조운동과 제도정치적 연결고리로 간주하고, 민주노총이 노사정 위원회로 복귀해 사회정책 관련 활동을 강화할 것을 주장한다.⁴⁹⁾

현실정치적-합의주의적 시각에서 사개투를 볼 때 중요한 건 무엇보다도 개별 노조나 사업장에서 진행되는 임단투와의 관계를 어떻게 설정하느냐의 문제였다. 다시 말해, 이 두 운동 영역 간의 우선순위와 관련된 것이었다. 사개투에 대한 강조가 개별 기업 내에서 진행되는 임투에 대한 평가절하로 이어지는 경향이 있었는데, 이는 임금인상을 둘러싼 경제투쟁이 노조가 안정적으로 잘 조직되어 있어 상대적으로 임금이 높고 일자리가 보장된 사업장, 주로 대기업의 노동자들에게만 그 성과의 대부분이 돌아가고, 국민 전체의 이익과는 괴리가 있을 수 있다는 사고에 근거하고 있다. 반대로 사개투의 의미와 중요성은 크게 부각하며, 국가에 의해 간접적으로 지급되는 사회임금이 시장임금을 보충, 소득계층 간 불평등을 완화, 전 국민에게 혜택이 돌아간다는 것이다.⁵⁰⁾ 이를 통해 민주노조운동은 국민 전체로부터 지지를 끌어낼 수 있고, 정치세력으로서 인정을 받을 수 있다

49) 김유선의 글은 「민주노조운동에 대한 제언」(노동사회 제25호, 1998)은 노사정 위원회 활용론을 강도 높게 주장하면서 이른바 ‘사회적 조합주의 논쟁’을 불러일으켰다.

50) 대표적인 예로 1997년 상반기 사개투의 방향성에서 확인할 수 있다. 당시 민주노총 지도부는 정부와 자본이 내세운 ‘경제위기관’에 밀리면서 ‘국제경쟁력 강화-경제살리기’의 일환으로 사개투를 배치. 경기침체를 고려해 임금인상의 폭을 낮게 요구하는 양보교섭을 진행하는 대신 사개투를 전면 내세워 국가경제도 살리고, 국민의 지지도 얻어낸다는 것이었다. 자세한 비판은 이종희(1997), p. 133 참조.

는 것이다. 이런 의미에서 사개투를 사회임금 인상을 통해 전 국민의 생활을 개선하는 것을 목표로 하는 ‘생활옹호투쟁’(김금수, 1997: 24 ff.)으로 간주한다. 이를 위해 제도정치적 공간, 특히 노사정 위원회를 적극적으로 활용할 필요성이 있다고 강조한다. 이 같은 견해는 1990년대 초반 전노협의 ‘전투성’을 비판하는 ‘사회발적적 노동조합주의’(박승욱, 1992), ‘진보적 노사관계론’(김형기, 1997)과 내용상 유사하고, 민주노총 1기 지도부가 표방했던 ‘국민과 함께하는 노동운동’과 궤적을 같이 하며, 1990년대 후반 ‘사회적 조합주의’ 지향하는 노동운동의 이념에서 구체적으로 표현되고 있다.

<표 8> 현실정치적-합의주의적 시각의 사회개혁투쟁 요약

대변자	<ul style="list-style-type: none"> - ‘전투적 노동조합주의’ 비판 - ‘국민과 함께하는 노동운동’ 주장 - 민주노총 1기 지도부
노조운동의 이상형	<ul style="list-style-type: none"> - ‘사회발전적 노동운동’ - ‘진보적 노사관계론’ - ‘사회적 조합주의’
주요 목표	<ul style="list-style-type: none"> - 사회임금의 인상을 통한 전 국민 대상 ‘생활옹호투쟁’ - 국민으로부터의 사회적 인정
실천전략	<ul style="list-style-type: none"> - 제도정치 공간에서 노동조합의 역할과 활동 강화 - 노사정 위원회 활용 강조

현실정치적-합의주의적 시각에 대한 비판은 다음과 같이 요약할 수 있다.

첫째, 생산과 분배의 자본주의적 구조 문제에 대해선 근본적으로 문제 삼지 않는다. 이 시각에 기초한 노조 사회복지운동은 오히려 기존의 구조를 공고히 하는 수세적 대응에 머물 수밖에 없으며, 전 사회적인 세력 관계를 전환하는 데 한계가 있다. 사회정책 프로그램이나 제도들이 생활수준을 유지시켜 주고, 사회적 위험의 발생 시 물질적 자원을 제공하는 기능에 한정될 경우, 단지 자본주의

21세기 노동의 대안 복지 연구

적 시장경제와 사회질서에 내재해 있는 사회적 갈등들의 ‘완충기’ 역할, 다른 표현으로 ‘사회적 안전망’의 형성 그 이상일 수 없다. 이 같은 완충장치는 오히려 현존 자본주의 체제가 기능하는데 필수적인 조건이기도 하다.

둘째, 이 시각은 개별 사업장 내에서 진행되는 임금수준이나 노동조건을 둘러싼 노조 활동들, 즉 일상적인 경제투쟁을 평가절하 하는 경향으로 이어지곤 한다. 임투의 성과는 주로 노동조합이 잘 조직되어 있는 사업장에 일하는 노동자들, 특히 상대적으로 높은 임금을 받는 대기업 조합원들에게만 한정되지만, 사개투는 반대로 그 대상이 거의 모든 국민이기 때문에 임투에 비해 상대적으로 높은 수준의 노조운동으로 간주된다. 이 같은 사고의 배경에는 조직노동자들의 이해와 국민 전체의 이해 사이에는 간격이 존재하며, 상충할 수밖에 없다는 것이며 결국, 노조활동의 우선순위를 임투와 사개투의 이분법적인 대립 관계 속에서 설정한다.

과거의 사개투든, 현재의 사회공공성운동이든, 노동조합 사회복지운동을 이끌고 갈 힘은 기본적으로 현장의 ‘기층(Basis)’ 조합원들을 얼마나 동원할 수 있는가에 좌우된다. 중요한 건 조합원 대중 동원력의 강화는 현장에서 일상적으로 진행되는 노조 활동에 기반을 둔다는 사실이다. 조합원의 의식은 그 어떤 다른 교육이나 학습보다도 다양한 형태의 현장 활동이나 파업에 직접 참여하며 쌓아 올린 경험에서 가장 잘 성장할 수 있다. 따라서 노사협력이나 양보교섭은 사회복지운동을 위해 필수적인 조합원들의 정치사회적 의식을 향상시키기 못하고, 현장 활동이나 투쟁의 강화 없이 사회복지 관련 정치적 이슈들에 조합원들을 적극 동원할 수 있는 가능성은 매우 제한적이다. 다시 말해, 노동조합 사회복지운동의 성과를 위해서도 현장의 일상적인 활동들, 주로 경제투쟁이 필수적이라는 것이다.

셋째, 실천전략과 관련해서는 정책생산과 정책참여가 현실정치적-합의주의적 시각의 핵심을 이루고 있다. 의회나 정부 내 다양한 위원회에 참여, 적극적인 활동을 강조한다. 위원회 활동에서 노조가 발언권을 확대하기 위해서는 무엇보다

도 실현 가능하고 구체적인 정책프로그램을 스스로 개발하여 제시해야 한다고 주장한다. 노동조합의 사회정책적 요구를 관철하기 위해 제도정치 공간에 적극적으로 개입해야 한다는 것이다. 이 같은 입장은 정부가 반복적으로 제안하는 ‘사회적 대화’에 민주노총이 적극적으로 참여 의사를 밝혀야 한다고 주장한다. 노사정 위원회는 노조 사회정책의 실현을 위해 가장 중요한 활용 공간이라고 의미를 부여하고, 결국에는 노자 간 ‘사회적 파트너십’의 강조, 합의주의적 경향으로 이어진다.

(2) 사회구조-변혁적 시각

이 시각은 민주노총 1기 ‘국민과 함께하는 노동운동’ 노선 아래에서 진행된 사개투의 내용과 전략에 대한 비판에서 출발한다. 주장마다 약간씩 다른 악센트를 보이지만 공통된 비판의 지점은 사개투의 전개 과정에서 드러난 방향성과 구체적인 내용이 전혀 새로울 것 없고 그동안 중간계급 중심의 시민운동이 들고 나왔던 요구들과 차이가 없다는 것이다. 시민운동의 복지개혁 요구를 노동자 계급이나 노조운동의 시각에서 평가하고 재구성하는 노력 없이 그대로 ‘직수입’했다는 것이다. 사개투의 방향성이나 활동에서 볼 수 있었던 소부르주아적, 개량주의적 경향성을 극복하고 운동 기조를 전 사회적인 질서의 근본적인 개혁으로 설정해야 한다는 것이다(김세균, 1995; 남구현, 1995; 이종희, 1997).

사회구조-변혁적 입장은 사개투에 대한 현실정치적-합의주의적 시각과 ‘국민과 함께하는 노동운동’ 이념이 서로 맞닿아 있다고 비판, 사개투를 이전과는 달리 한국사회의 근본적인 개혁으로 재정립하라고 요구한다. 사개투를 통해 노자 간 대립 관계에서 무게 중심이 노동자 계급에게 유리하게 전개, 노동자 계급의 민주적 통제하에 새로운 사회질서를 건설하는 단초가 제공되어야 한다고 주장한다. 이를 위해서는 중간계급 중심의 시민운동이 지향하는 개량‘주의’적 경향을 극복하고, 계급의식적인 노동자들과 이들의 대중조직들이 복지개혁과 운동에서

21세기 노동의 대안 복지 연구

지도적 역할을 수행해야 한다는 것이다.

비판적 평가는, 첫째, 사회구조-변혁적 입장에서는 임투에 대한 과도한 강조를 자주 엿볼 수 있다. 이 때문에 노조의 정체성이 해당 조합원들의 물질적 이익을 보장하기 위한 조직으로 그 역할이 협소화될 가능성이 있다. 기업의 울타리를 넘어서는 사회정책적 요구나 사업은 중요성의 측면에서 언제나 우선순위에서 밀리게 되고, 심지어는 개별 노조의 활동영역 밖에 있는 문제로, 총연맹이나 노조 중앙의 무한책임 아래에 있다고 인식될 수 있다. 노조 내 이 같은 경향은 산별 노조 체제로의 전환 이후에도 여전히 내재되어 있는 기업노조 체제의 유산 때문에 개연성이 매우 크다.

<표 9> 사회구조-변혁적 시각에서의 사회개혁투쟁 요약

대변자	<ul style="list-style-type: none"> - 국민과 함께하는 노동운동 비판 - 현장조직 중심 - 민주노총 2기 지도부(부분적 시도)
노조운동의 이상형	<ul style="list-style-type: none"> - 전투적 노동조합주의의 정신 계승 - 사회운동에서 노동운동의 중심성 강조
주요 목표	<ul style="list-style-type: none"> - 노동자·민중을 위한 근본적인 사회개혁 - 노동자계급의 민주적 통제 아래에서 새로운 사회질서 확립
실천전략	<ul style="list-style-type: none"> - 임투와 사개투의 결합 - 조합원 대중 동원전략 - 거리투쟁이나 총파업 같은 직접 행동

둘째, 한국사회의 ‘근본적’ 개혁이라는 목표 설정이 때때로 현실에서 실체가 모호하고 추상적인 모습으로 나타날 수 있다. 노조가 사회복지운동을 현장의 활동과 연결하려 할 때 실천 가능한 사업으로 어떻게 구체화할 수 있는가의 문제에 답을 제시하지 못하면, 단지 선언적이거나 상투적인 정치적 레토릭(Rhetorik)

에 머물 가능성이 있다. 그러나 이 비판은 민주노총이 사회복지투쟁을 진행하는데 있어 모든 ‘추상적인’ 이념적 지향이나 이데올로기의 문제가 배제되어야 한다는 것을 의미하는 것이 절대 아니다. 왜냐하면, 이념이나 가치지향 없는 현실 대안은 어디에서도 불가능하기 때문이다.

셋째, 노조가 사회복지운동을 전개할 때 다양한 시민운동과의 연대는 불가피한데, 이때 노동운동 중심성의 강조는 종종 연대 자체를 어렵게 만드는 요인으로 작용하기도 한다. 노조가 사회정책적 이슈들을 다룰 때 노동자계급의 관점을 포기하지 않으면서 다양한 형태와 수준의 시민사회단체와 연대의 폭을 확장해 나갈 수 있을지가 관건이다. 이를 위해선 노조뿐 아니라 복지연대체 내부에서 “아래에서부터 위로 식”의 민주적 의사소통·결정 문화가 정착, 최소한 이를 위한 의식적 노력이 요구된다. 연대체가 노조 지도부와 사회운동의 몇몇 핵심활동가 사이의 ‘만남의 장소’ 이상이어야 한다.

3. 연대와 노동조합

3장에서는 노동조합의 정책이나 운동이 다양한 가치와 이념의 영향과 효력 속에서 그 특징과 방향이 결정된다는 전제에서 출발한다. 노동조합은 1인 기구가 아니기에, 정책 결정이나 활동 과정에서 다를 뿐 아니라, 때로 서로 대립하는 가치지향들이 존재하기 마련이다. 노동조합은 언제나 상이한 가치와 이를 바탕으로 하며 서로 다른 이념을 지향하는 활동가와 조합원들 사이의 경쟁이나 대립을 피할 수 없다. 조직 내 민주주의가 보장되어 있는 노조일수록, 가치지향을 둘러싼 갈등은 거의 필연적이다. 이 같은 과정을 거치면서 노조는 스스로 조직적 정체성과 정책적 콘셉트를 성립하고 발전해 나간다. 노동조합의 사회정책 역시 예외가 아니다.

노조운동의 가치지향(Wertorientierungen)과 관련해서 ‘연대’의 가치는 핵심이

다. 왜냐하면, 연대를 조직하는 것은 모든 노조가 존재해야 하는 첫 번째 근거이기 때문이다. 그럼에도 “어떤 연대를 어떤 방식으로 조직할 것인가?”의 문제에 노조운동은 나라와 시기에 따라 각기 다르게 대응해 왔다. 이 문제를 다루기 앞서, ‘연대’에 대한 일반적 이해를 돕는다는 차원에서 연대의 개념(3.1절)과 특징(3.2절)을 간략히 살펴보고, 3.3절과 3.4절에서 ‘노동조합의 연대’라는 주제에 대해 알아보도록 하겠다.

1) 연대의 개념

대부분의 사회과학 개념들과 마찬가지로 ‘연대’의 개념 역시 역사적으로 서로 다르게 정의, 사용됐다. 이 개념의 언어사적 뿌리는 우선 로마법의 ‘연대채무 (obligatio in solidum)’ 조항에서 찾을 수 있다. 이 조항은 특수한 형태의 법적인 채무형태를 일컫는데, 한 공동체의 구성원들은 공동체의 채무를 공동으로 변상할 의무를 지니며, 반대로 공동체 전체는 개별 구성원의 채무에 법적 책임을 져야 한다는 것이다. 연대는 유럽에서 18세기 말경, ‘법률적’ 용어를 넘어 일상에서 일반화되어 사용되기 시작했고, ‘정치적’ 용어로 사용되기도 하였다. 특히 프랑스 대혁명의 과정에서 연대는 혁명의 세 가지 이념 중, 마지막 이념인 ‘형제애’와 동의어로 간주하고, 혁명 후에는 형제애(fraternité) 대신 연대(solidarité)가 일상 용어로 자주 사용되었다. 비슷한 시기에 연대는 당시 새로운 학문으로 등장하기 시작한 사회학의 중심 개념으로 등장했다. 특히 사회학의 기초를 확립한 뒤르케은 “구시대의 사회적 관계들이 시장관계의 형성으로 급속히 해체되어 가는 상황에 근대사회가 과연 내적 통합과 결속을 이끌어낼 수 있는가?”라는 물음에 ‘기계적’ 연대와 ‘유기적’ 연대라는 개념을 대립시켜 답하고자 했다.

독일의 도덕철학자 바이어츠(Bayertz)는 다양하게 사용되고 있는 연대 개념을 ‘공동체 연대(Gemeinschafts-Solidarität)’와 ‘투쟁 연대(Kampf-Solidarität)’로 나누어 설명하고 있다. 전자는 하나의 그룹에 속해 있는 개인들 간의 상호 관계와

의무를 상징적으로 나타낼 때 사용되고 있다. 이때 언급되는 대상은 모호하고 실체가 불분명한 집단들(Gruppen)이라기보다는, 삶의 조건이 동일하거나 공통된 가치나 신념을 공유하는 공동체들(Gemeinschaften)이라는 점에서 ‘공동체 연대’라 표현하고 있다. ‘자유’, ‘평등’, ‘정의’와 같은 정치적 개념들이 일반적이고 중립적인 성격을 지니고 있는 반면, 연대는 ‘한데 묶여 있다(Verbundenheit)’는 인식이나 감정에 기초한 ‘당파성’을 내포하고 있다. 공동체의 소속감은 특히 구성원들에게 정체성 형성의 중요한 원천이자 도덕적 행위의 동기일 수 있다고 말한다.

‘투쟁 연대’는 어떤 개인이나 집단이 다른 사람이나 다른 집단의 권리를 위해 나설 준비가 되어 있을 때 개념적으로 사용되고 있다. 현실의 권리들은 대부분 과거 지배적인 질서에 맞선 투쟁의 결과물로 이어왔다. 자신의 권리를 지키기 위해 투쟁하는 이들에게 도움을 제공한다는 의미에서 투쟁 연대라 일컫는다. 바이어츠의 설명에 따르면 투쟁 연대는 하나의 공동체 내에서 훨씬 수월하게 생겨날 수 있지만, 그렇다고 공동체의 존재 여부가 꼭 필요한 조건은 아니라는 것이다. 예로, 아프리카의 아파르트헤이트(Apartheid)의 부당함을 인식하는 것만으로도 세계의 다른 나라 시민이 인종격리정책 철폐를 위한 연대에 충분한 근거일 수 있다. 그러나 쓰나미 희생자들이나 전 세계 빈곤결식아동을 돕는 자선 행위와 연대는 개념적으로 구분해서 사용할 것을 주문한다. 연대에 기초한 행동을 자선 행위와 구분하기 위해 개념의 사용을 권리를 위해 투쟁하는 사람에게 물질적이거나 상징적인 도움을 주거나 지원하는 행동하는 것에만 제한적으로 사용할 것을 제안하고 있다(Bayertz, 1998: 48-51).

요약하면, ‘공동체 연대’가 물질적 또는 정신적 공통성을 바탕으로 하는 공동체를 연대의 핵심으로 삼는 반면, ‘투쟁 연대’는 정당한 권리의 실현을 강조한다. 특히 공동체 소속감과 권리를 위한 투쟁이 결합될 경우 연대성의 깊이는 깊어지고 강도는 강해질 수 있다.

2) 연대의 특징

‘연대’가 공동체 구성원들의 상호 관계를 특징짓는 개념으로 사용되든, 당연한 권리를 위해 투쟁하는 사람에게 물질적 또는 상징적 지원을 제공하는 것을 의미하든 상관없이, 연대의 실현을 매개로 행위자들 사이에는 일정한 사회적 관계가 형성된다. 이렇게 형성된 ‘연대’에 뿌리를 두고 있는 사회적 관계는 한편에서 ‘순수 이타주의(purer Altruismus)’, 다른 한편에서는 등가원칙에 기초한 ‘시장논리(Marktlögitik)’와 구별되며, 다음과 같은 특징을 보인다(Bayertz, 1998; Zeuner, 2004; Altvater, 2005).

첫째, 어떤 행위를 “연대적이다.”라고 할 때, 타인이나 타 집단에 물질적 도움이나 상징적 지원을 제공하고 이를 위해 협력하는 행동을 말한다. 이 같은 연대적 행동은 원칙적으로 ‘상호성(Reziprozität)’에 기초하기 때문에 조건 없는 ‘자선’과는 구별된다. 아무리 순수한 의도의 ‘이타주의’라 할지라도 일방적일 경우 자선 행위자와 수혜자 사이는 수직적이고 위계적인 관계로 성립될 수밖에 없다고 가정한다. 왜냐하면, 수혜자들은 시간이 지나면서 의존성, 존재 가치의 상실, 경우에 따라서는 죄의식에 빠질 가능성이 있기 때문이다. 이타주의적 자선을 제공하는 과정에서 생길 수 있는 일방적이고 위계적인 관계와는 달리 ‘연대’ 관계에서는 모든 참여자가 동등하게 가치가 존중되는(gleichwertig) 수평적 관계가 형성된다. 다른 한편, 연대 관계 속에서 형성되고 기대되는 ‘상호성’은 시장에서의 상품 교환 행위에 전형적인 ‘등가원칙’과도 엄격히 구별된다. ‘시장논리’에 따르면 같은 크기의 교환가치를 지닌 상품이 화폐를 매개로 교환되지만, 연대적인 상호성은 질적으로, 양적으로, 시간상으로 엄격하지 적용되지 않는 ‘느슨한’ 형태를 취한다.

둘째, 연대 행동의 배경에는 일반적으로 공통된 이해관계가 존재한다. 도덕적 요구나 규범적 강제만으로는 연대 관계의 형성과 지속에 한계가 있다는 것이다. 그렇다고 해서 단지 연대의 발생을 ‘경제적 동물인 인간(호모 에코노미쿠스)’의

합리적 또는 이기적 이해타산으로 환원할 때 연대성에 기초한 행위나 관계를 적절히 설명할 수 없다. 공유하는 물질 토대나 공통된 이해관계가 존재한다는 사실만으로 연대가 생성되기 힘들고, 생성된다하더라도 오래 지속될 수 없다. 연대의 역사가 대부분은 자연발생적인 것이었다기보다는 끊임없는 의식적 노력과 실험의 산물이었다는 점에서 도덕이나 규범적 차원 역시 연대의 중요한 동기라는 사실을 알 수 있다.

셋째, 연대적 참여는 원칙적으로 ‘자발성’과 ‘자기결정권’에 기반을 두고 있어야 한다. 연대는 결코 강제나 의무가 아니며, 연대 활동에 함께하는 사람은 스스로 자신을 하나의 주체로서 의미부여하고 외적 강압 없이 참여, 또는 반대로 탈퇴를 결정할 수 있어야 한다.

넷째, 마지막 특징은 역사 속에서 형성된 연대의 정당성의 문제이다. 쉽게 말하면, 연대를 강화하기 위해선 그 목적이 특정 개인이나 집단의 이해나 권리를 넘어 보편적 타당성을 입증해 나가야 한다는 것이다. 이 때문에 예를 들어, 마피아 조직원들 간의 형제애(?)를 연대 행동의 카테고리에 포함할 수 없는 것이다.

요약하면, 연대는 공통의 이해관계라 물질적 토대에 기초하지만, 단지 공통점이 존재한다는 사실만으로는 연대 행동의 동기를 설명할 수 없고, 도덕적-규범적인 차원도 역시 중요하다. 또한, 연대는 기본적으로 행위자들 자신의 자유의지와 자기결정에 기초해야 하며, 무엇보다도 연대 행동을 통해 형성된 사회적 관계는 동등하고 수평적이어야 한다. 이때 연대적 관계란 시장 관계나 이타주의에 근거하는 자선 행위와 엄격히 구별된다. 마지막으로 불의에 맞서고 정당한 권리를 획득하기 위한 투쟁이 연대성의 실현에 중요한 구성요소로 작용해 왔다는 것이다. 이어지는 장에서는 연대의 역사상 가장 효과적인 형태 중 하나였던 ‘노동조합의 연대’에 대해 살펴보도록 하겠다.

3) 노동조합의 연대

21세기 노동의 대안 복지 연구

지금까지 살펴본 연대의 개념과 특징을 노동자들 사이의 연대 행동과 관련지어 볼 때, ‘노동자 연대(Arbeitersolidarität)’는 노동-자본관계를 축으로 하는 특수한 형태의 연대이자, 역사상 가장 성공적이고 효과적이었던 예라고 말할 수 있다. ‘노동자 연대’는 노동자 계급이 자신의 이해와 권리를 관철하기 위해 ‘사회적 적대 세력’에 맞서 투쟁 공동체를 조직하는 것을 의미한다. 노동자들은 생존을 위해 임노동 관계에 의존할 수밖에 없다는 삶의 토대와 경험을 공유하며 연대의 필요성을 깨닫게 된다. 즉 ‘임노동자’라는 동질성은 연대의 결정적인 뿌리다. ‘노동자 연대’가 때때로 좌절의 길을 걷긴 했지만, 완전한 포기 없이 지속할 수 있었던 이유는 오히려 자본주의 사회의 자체 모순에서 찾을 수 있는데, 자본주의적 생산방식이 기본적으로 임노동자들의 지속적인 재생산, 임노동 관계의 유지 없이는 지속 자체가 불가능하기 때문이다.

‘노동자 연대’의 실현은 계급 간 적대 관계가 극명히 드러나는 과정이라 할 수 있다. 왜냐하면 경쟁하는 이해를 대변하는 상대 집단이나 계급의 저항을 극복하지 못하면 자신의 이해를 실현할 수 없기 때문이다. 노동자들은 연대를 토대로, 또는 무기로 삼아 자본가 계급이나 자신들을 억압하고 소외시키는 사회세력과 대립각을 세워야 하며, 자본의 이해를 중심으로 하는 계급연대를 극복해야 한다. 이를 위해 내부적으로는 공통된 신념이나 가치지향을 바탕으로 계급의식을 형성, 강화해야 하고, 외부적으로는 노동자들의 연대 행동과 요구가 보편적 이해에 합당하게, 전 사회적으로 ‘정당성’이 확보될 수 있도록 해야 한다. 이를 통해 노동자 연대는 비로소 노동자 계급의 이해를 넘어 근본적인 사회개혁이나 민주주의의 심화 과정에 기여할 수 있다.

노동조합운동의 역사를 보면 노동조합이 노동자 연대의 조직과 실현에 중심적인 역할을 수행해 왔음을 누구도 부인할 수 없다. 노동자 연대를 조직하는 일은 모든 노동조합이 존재하는 이유이며, 노동조합은 노동자 연대의 구현 그 자체가기도 하다. 쯔이너(Zeuner, 2004: 328-329)는 ‘노동조합의 연대(gewerkschaftliche Solidarität)’를 핵심적으로 아래와 같이 두 가지 문제와 관련지어 설명하고 있다.

첫째, 노동조합의 연대는 노동력이라는 상품의 판매자들 사이의 경쟁을 차단하거나 줄이는 것을 의미한다. 노동자들이 노동시장에서 고용주의 수요에 개별적으로 맞설 경우, 경쟁 때문에 자신의 노동력을 헐값에 내놓거나 덤핑 처리할 위험에 처하게 된다. 이를 방지하기 위해 노동자들은 노동조합을 조직하여 노동력 상품을 공급하는 측의 입장에서 카르텔을 형성하고, 만족스럽지 못한 가격일 땐 공급을 중단하고, 노동력이란 상품에 대한 최소한의 가격이나 조건을 집단적으로 관철하려 한다. 노동조합이 연대를 형성해 공동으로 맞서야 하는 이유는 임노동 관계는 기본적으로 노동자들에게 언제나 불안정하기 때문이다. 그리고 극복해야 할 ‘반대편’은 노동력의 구매자이며 생산에 투입, 잉여가치를 착취하는 자본가이다.

둘째, 모든 연대는 어떤 특정한 부분에서 ‘같다고’ 규정되는 사람들이 연대의 순간에 다른 차이들을 부차적이고 중요하지 않은 문제로 깨달게 될 때 마침내 실현된다. 예를 들어, 북미 사람들이 버마 국민에게 자행되는 인권유린에 항의하며 데모할 때, 그들에게 인권은 중심으로 한 ‘같음’이 다른 대륙의 다른 국적을 가진 사람들이라는 ‘다름’보다 더 중요하게 작용한다. 노동조합의 연대에서도 마찬가지로, 노동자들 사이에 형성되는 연대적 관계의 중심에는 자신과 가족의 재생산을 위해 ‘임노동’ 관계로 편입, 의존할 수밖에 없다는 ‘동질성’이 자리 잡게 된다. 그리고 이는 다른 여타의 ‘비동질성’, 즉 남성/여성, 내국인/외국인, 청년 노동자/노령 노동자, 숙련 노동자/비숙련 노동자라는 차이는 중요하지 않거나 덜 결정적인 요소로 인식된다는 것을 의미한다. 노동조합 조직화 자체가 그 본질에서 노동자계급 내부의 성별, 연령별, 국적별, 신분별 차이를 극복하고, 이 같은 차이들이 연대나 단체행동에 걸림돌이 되지 않도록 ‘의식적으로’ 노력하는 활동인 것이다.

특히 신자유주의의 등장과 함께 노동시장에서 지배적인 흐름으로 굳어지고 있는 비정규직의 증가, 이들 노동자와 정규직 사이의 직업신분상 격차는 노동조합의 연대에 심각한 도전이다. 임노동자성을 중심으로 “노동자는 하다”라는 동질성

21세기 노동의 대안 복지 연구

보다 “정규직이나? 비정규직이나?”라는 차이와 이를 통해 형성되는 ‘위계적’ 관계는 종종 노동자 계급의 연대 행동과 관계에 걸림돌로 작용하고 있다. 이를 극복하기 위한 노동조합의 조직적 노력과 조합원들의 의식적인 노력이 어느 때보다 요구되며, 이 같은 노력에 소홀할 경우, 노동자 연대는 아예 불가능하며, 노동조합의 존립 근거 자체에도 의문을 가질 수밖에 없다.

4) ‘배타적’ 연대와 ‘포괄적’ 연대

노동자들 간 경쟁을 차단하고 유리한 조건으로 노동력을 판매하기 위한 노동조합의 활동이 노동자 연대의 측면에서 항상 긍정적이었던 것만은 아니었다. 경쟁 차단의 수단으로 과거의 몇몇 노조들은 노동시장에 직접적으로 개입하여 노동력 공급의 양을 조절하려 했는데, 세계 노동운동사에서 찾아볼 수 있는 대표적인 예로 20세기 초반 독일의 출판인쇄노동자 협회를 들 수 있다. 이들은 고용주들과의 협력하에 수십 년간 협회로부터 허가를 받지 않은 노동자들이 노동시장으로 진입하는 것을 엄격히 통제, 노동시장에 공급되는 노동력의 전체 볼륨을 효과적으로 제한할 수 있었다. 이 과정에서 가능한 경쟁자들, 특히 여성들은 노동시장으로부터 철저히 배제됐다. 반대로 노동자 연대의 모범적 예도 찾을 수 있는데, 1970년대 독일 노동자들이 자신들의 일자리를 빼앗길지도 모른다는 위기감에도 불구하고 외국에서 불러온 이주노동자들의 임금수준과 노동조건을 동일하게 요구했던 경험이다. 결과적으로 동일 임금의 관철은 독일 노동자들로서도 임금이 전반적으로 하락하는 것을 막을 수 있었다는 점에서도 좋은 결과였다.

노동조합이 연대를 조직하고 실천하는 과정에서 핵심은 “누구의 어떤 이해를 포함할 것인가?, 동시에 누구의 어떤 이해는 배제할 것인가?”의 문제와 관련이 있다. 노동자들에게 연대는 항상 포괄적이며 동시에 배타적이기도 하다. 노동조합의 연대는 무한정 포괄적일 수 없는데, 예를 들어 일반적으로 고용주의 이해

에 대해선 배타적일 수밖에 없다.

누구를 포괄하고, 누구를 배제할 것인가의 문제는 지금까지 거의 예외 없이, 지난 과거의 ‘노동자 연대’에서 그 전형을 찾을 수 있는 ‘같은’ 사람들, 혹은 ‘우리’라고 인정되는 사람들 간의 연대와 새로운, 그전보다는 훨씬 복잡한 형태를 띠는 ‘같지 않은’, ‘우리’의 범주에 속하지 않는 사람들 간의 연대라는 이분법적 사고에 기초해 다뤄져 왔다. 독일의 노조연구자 쯔(Zoll)은 『오늘날 연대란 무엇인가?』(2000)라는 제목의 연구에서 임노동과 자본 간의 불평등과 갈등이 주 전선을 형성했던 과거의 계급사회에서 노동조합에게 노동자들을 연대로 묶어내는 것은 상대적으로 수월한 과제였다고 주장한다. 왜냐하면, 노동자들 간에 임노동에 의존할 수밖에 없다는 동질성이 강하게 존재했기 때문이라는 것이다. 하지만 오늘날 급속히 진행되는 사회적 분화 과정은 임노동 중심의 동질성을 해체, 노동자들 간에 존재하는 여러 다른 차이가 연대의 가능성을 제약하고 있다고 말한다. 이 차이들이 임노동자라는 유사성보다 훨씬 강력하게 작용하며, 이 같은 노동자 계급의 탈연대화 과정은 노동조합의 연대도 어렵게 만든다는 것이다.

그가 오늘날의 노동자 계급 내부에 존재하는 여러 사회경제적 차이들을 고려하며 새로운 버전의 연대 형태가 필요하다고 강조하는 것에 대해서는 이견이 있을 수 없다. 왜냐하면 ‘다른’ 사람들, 같은 집단이나 공동체에 속하지 않은 사람들, 또는 이방인들과 연대의 가능성을 모색하는 것은 위기에 처한 노동자 연대성을 회복시키는 데 필수적이기 때문이다. 그럼에도 연대에 대한 이 같은 이해 방식은 철저히 근대화-발전이론식의 단순화, “사회가 변했으니, 구식(old) 연대는 신식(new) 연대의 형태로 대체해야 한다”라는 사고에 기초하고 있다. 문제는 “구식은 이제 통하지 않는다. 신식으로 바뀌어야 한다”라는 단순화된 사고는 현실의 발전을 제대로 반영하고 있지 못하다는 사실이다. 지난 과거의 노동자 연대는 강한 동질성이나 소속감에 기초, 연대를 조직하는 일은 상대적으로 쉬운 과제였다는 주장은 과거에도 노동자들의 연대 형성 과정은 언제나 탈연대화 경향과 동시에 진행됐고, 산업자본주의 초기에도 노동자 계급 내 다양한 형태의 분

21세기 노동의 대안 복지 연구

절이 존재했다는 사실과 다르다; 남성 노동자 대 여성 노동자, 내국인 대 외국인, 블루칼라 노동자 대 화이트칼라 노동자 등. 이 같은 분절은 지금과 마찬가지로 연대의 방해물로 작용했지만, 노동자 조직이나 노조의 의식적인 노력과 시도를 통해 차이를 극복하고 노동자 계급의 연대를 촉진할 수 있었다. 다시 말해, 과거에도 노동자들 사이에 연대를 조직하는 것은 결코 쉬운 과정이 아니었으며, 매시기 노동자 운동이나 노동조합운동의 끊임없는 ‘연대적 탈경계화(solidarische Entgrenzung)’ 활동과 노력의 결과물이었다는 것이다.

노동조합마다 조합원을 조직하고 투쟁을 준비하는 과정에서 연대의 문제를 상이하게 대처해 왔다. 노동조합의 연대에도 포괄적인 요소와 배타적인 요소가 공존해 있고, 연대와 탈연대화의 경향이나 가능성을 동시에 내포하고 있다. 노동조합의 연대를 이해하는 데 있어 ‘포괄성’과 ‘배타성’의 동시성을 강조하는 쯔이너(Zeuner, 2004)는 근대화이론이나 발전이론 방식의 개념적 틀에서 탈피, ‘포괄적 연대’와 ‘배타적 연대’의 ‘변증법적’ 발전을 강조한다.

쥘(과 뒤르껭)에게 “같은 사람들 사이의 연대”라 불리며 도덕적으로 평가 절하되는 연대를 나는 “배타적 연대”라 칭한다. 그와 다른 이들에게 있어 “이방인들과의 연대”라 불리고 것을 나는 “포괄적 연대”라 한다. 포괄적 연대는 - 철저히 변증법적으로 - 배타적 연대의 대립물이지만, 동시에 배타적 연대의 이후 가능한 발전이기도 하다(쯔이너, p. 332).

‘배타적 연대’는 ‘포괄적 연대’의 출발점이고, ‘포괄적 연대’는 ‘배타적 연대’의 완성이다. 노동조합은 조합원들의 특정 이해를 토대로 하는 ‘배타적 연대’에서 출발, 자신의 정책과 운동에 관련시켜야 하며, 동시에 이 연대를 잠재적으로 임노동에 의존할 수밖에 없는 노동자 계급 일반이나 자본의 폭력에 노출된 민중이나 사회계층으로 확장해야 한다. 다른 나라와 마찬가지로 한국의 노동자 운동/노동조합운동의 역사에서도 노동조합의 연대는 많은 실패에도 불구하고 보다 포괄적으로 그 외연을 확장하는 발전경향성을 내포하고 있음을 확인할 수 있다.

4. 실천전략

여기서 말하는 ‘실천전략’이란 노조의 이해를 대변하고 관철하는 방식이나 경로를 의미한다. 현실 운동에서는 여러 전략이 혼재되어 나타나기도 하고, 때로는 서로 대립각을 세우기도 한다. 노조의 내에서 형성된 사회정책적 요구를 관철하기 위한 전략을 크게 두 가지로 나누어 설명하고자 하는데, 하나는 ‘합의-지향적’ 전략이고, 다른 하나는 ‘운동-지향적’ 전략이다.

합의-지향적 형태의 실천전략에서는 각종 국가 위원회나 정책조율 기구 내에서 노조의 이해를 대변하는 역할과 활동을 강조한다. 이 전략은 특히 조합주의적 이해대변체제, 즉 코포라티즘 정치체제가 제도화된 정치 환경에서 힘을 얻게 된다.⁵¹⁾ 코포라티즘 체제에서 이해단체 간 행위양식의 특징은 계급타협을 전제로 하는 노사정 간 협력이며 정치적 계산에 의한 이익교환이 진행된다는 점이다. 노조 대표에게 제도정치 공간에 참여하여 발언할 수 있는 권한을 부여하는 대신, 거시적인 경제사회적 목표들을 실행하는데 노조가 협력할 준비가 되어 있어야 한다. 노조의 존재는 자본주의 경제시스템이 제대로 기능하는 데 없어서는 안 될 조건이며, 노조의 협력은 자본주의적 사회질서를 유지하기 위한 요소로 간주된다.

노동조합이 자본주의 경제와 사회의 ‘질서유지요인(Ordnungsfaktor)’으로 기능하면 ‘저항세력(Gegenmacht)’이자 사회운동의 한 축으로 역할을 수행할 가능성은 협소해진다. 반대로 운동-지향적인 전략은 노조가 자신의 요구를 정치적으로 관철할 수 있는 능력을 무엇보다도 노조 스스로 정치사회적 이슈들을 부각시키고 계급 간 갈등관계로 문제화시킬 수 있는 능력에 좌우된다고 본다. 이 같은 갈등능력은 기층조합원이나 노동자들을 현장이나 지역에서 진행되는 노조활동이

51) 여기서는 제습의 분류에 근거할 때 ‘자유주의적’ 코포라티즘을 말한다. 자유주의적 코포라티즘이 작동할 수 있는 사회적 기초로 의회주의와의 결합, 협의민주주의적 또는 시민주의적 정치인 반면, ‘파시즘적’ 코포라티즘은 의회주의를 파괴하면서, 소수의 부르조아 계급에 의한 정치적 지배에 기초를 두고 있다. Jessop(1990), *State Theory*, p.110-143.

21세기 노동의 대안 복지 연구

나 사업에 참여하도록 동원할 수 있는가의 문제에 달려 있다. 이를 위해서 노조 중앙과 현장 사이의 '거리감'을 줄이고, 다양한 형태로 드러나는 관료주의 문제에 항상 긴장하고 고민하며, 노조를 민주주의의 '실험장'으로 삼는 조직문화가 형성되어야만 한다고 강조한다. 이 같은 맥락에서 운동-지향적 전략은 기층조합원-지향적인 전략과 동의어로 간주할 수 있다.

노조의 관철전략 문제를 다룰 때 무엇보다도 노사정 삼자주의(Tripartism) 내지는 코포라티즘(Corporatism)에 기초한 국가정책 조율기구에 노조 대표가 참여하는 문제가 핵심이다. 이 같은 정치적 이해대변체제는 정도의 차이는 있으나 거의 모든 나라에서 복지국가를 발전하게 하는 계기를 마련해 줬다. 그러나 여기에 참여한 노조의 행동능력에 미치는 영향과 결과에 대해서 각각의 나라들이 지니고 있는 다양한 역사와 정치적 지형에 따라 다를 수 있고, 각자가 지니고 있는 정치적 입장에 따라 이견이 있을 수 있다. 그럼에도 종합적으로 판단할 때 코포라티즘 정치체제는 노조 조직과 운동에 부정적인 영향을 미칠 가능성이 크다. 페니치(Panitch, 1981)의 주장을 따르면, 코포라티즘 아래에서 노동조합은 점점 더 중앙 집중화되어 노동조합 정책들 대부분이 지역이나 현장에서보다는 노조 중앙의 상설기구에서 결정된다는 것이다. 이 정치체제의 작동 메커니즘은 기본적으로 이해단체 간 상급수준의 협상테이블에서 한 합의가 하급수준으로까지 저항 없이 관철되는 것을 통해서 안정적으로 유지될 수 있기 때문에 더 위계적이고, 더 중앙 집중적인 조직을 필요로 하게 된다는 것이다. 그리고 이 같은 방향으로의 조직적 발전은 노조운동 내 민주주의를 훼손, 관료주의적 경향을 낳기도 한다고 지적한다. 특히 국가 차원의 합의정치를 과도하게 강조하다 보면 노조 중앙의 사회정책적 역량이나 활동을 초점이 맞춰지고, 반대로 현장의 개별 노조나 일반 조합원들은 사회복지영역에서 '퇴각'할 가능성이 매우 크다.⁵²⁾ 극단적인 경우, 노조 내 기술관료주의적(technokratisch) 정치이해, 즉 노조의 사회정책은 기층 조직이나 조합원들로부터 분리된 채, 정부나 의회 내 각종 기구에서

52) 독일 노조운동 내 유사한 경향에 대한 경고는 Schmitthenner(1994) 참조.

참여하는 노조 지도부나 몇몇 전문성을 지닌 활동가들의 정치적 로비활동으로 전략할 위험이 있다.

5. 쟁점과 전망

사개투과 사회공공성운동으로 요약될 수 있는 민주노총 사회복지운동의 한계가 합의주의적 지향 때문인지, 아니면 정책생산 능력의 부재나 제도정치 공간을 효과적으로 활용하지 못해서인지는 각각의 시각과 판단에 따라 다를 수 있다. 그러나 실제 진행된 과정을 조금만 살펴보면 한계의 원인이 어디에서 시작됐는지 명확하다. 1기 노사정 위원회(1998. 1. 15. 출범)에서 민주노총 대표단이 서명한 협약이 대의원 대회에서 부결, 지도부의 총사퇴로 이어졌고, 이 과정을 거치면서 사개투 역시 논란의 대상으로 떠올랐다. 합의문에 총자본이 이미 오래 전부터 줄곧 요구해 왔던 정리해고제의 조기 도입과 파견노동의 법적 허용에 대신 반대급부로 사개투의 요구해 왔던 고용보험제도의 개선과 실업 해결을 위한 조치들이 포함돼 있었다. 문제는 사개투의 주요 대상이었던 사회보험제도의 개선이 노동시장 유연화로 야기되는 충격을 완화하고, 노동자들의 반대를 무마하기 위한 기제로 사용됐다는 사실이다. 특히 사회보험제도를 통한 사회보장의 확대는 주로 기여금을 안정적으로 낼 수 있는, 보통은 정규직 대기업 노동자들에게 그 혜택이 돌아간다. 반면, 정리해고나 비정규직화는 중소기업에 종사하는 비숙련 노동자들에게 피해가 가고, 노동시장에 접근조차 불가능한 사회적 약자들은 사회보장제도의 보호를 충분히 받지 못하며 거대한 사각지대를 형성하게 된다. 사개투의 핵심 요구였던 사회보험제도의 개선이 노사정 대표들 간 정치적 교환 대상으로 전략하면서 차별과 불평등을 없애거나 줄이기는커녕 오히려 공고히 하는 탈연대적 결과로 이어졌다.

이런 측면에서 1990년대 후반기, IMF 위기의 탈출 과정에서 노사정 위원회의 적극 활용론에 입각한 민주노총의 사회복지운동은 일부 사회보험제도의 개선에

21세기 노동의 대안 복지 연구

도 불구하고 전체적으로는 실패로 평가할 수 있다. 그리고 이 같은 경험은 일종의 조직적 ‘트라우마’로 사회복지운동에 대한 거부감으로 나타났다. 이 때문에 한동안 노동조합운동의 사회정책적 발전으로 이어질 수 있는 진지한 논의의 결여, 토론의 축소를 경험할 수밖에 없었다. 그러나 위기는 언제나 새로운 기회와 가능성을 불러오듯 ‘다른’ 노동운동, ‘다른’ 노조 사회복지운동에 대한 요구가 다시 논의되기 시작했고, 2000년대에 들어서면서 민주노총이 진행한 사회공공성운동에서 이미 ‘다른’ 실험이 시도되었고, 그 가능성을 부분적으로 확인할 수 있었다.

그러나 현재의 사회공공성운동 역시 민주노총의 사회복지운동이라는 측면에서 “어떻게 미래지향적으로 거듭나고 지속적으로 발전할 수 있는가?”에 대한 깊이 있는 고민으로 이어져야 한다. 이런 의미에서 지금까지 살펴본 노조운동의 가치지향과 실천전략의 문제는 노조 사회정책의 미래, 발전에도 중요하다. 본 논문에서 다른 내용과 관련해서 민주노총이 사회복지운동을 전개할 때 “어떤 형태의 연대를(배타적 연대와 포괄적 연대) 조직할 것인가?”, “어떤 실천전략(합의-지향적, 운동-지향적, 기술관료주의적, 기층 조합원-동원주의적)이 필요한가?”의 문제에 대해 앞으로 더 많은 논의가 요구된다.

본문에서 살펴본 노동조합의 연대와 실천전략을 중심으로 민주노총의 사회정책/사회복지운동과 관련된 주요 쟁점을 다음과 같이 요약할 수 있다.

첫째, 임금인상을 중심으로 하는 경제투쟁과 사회복지투쟁과의 관계를 어떻게 설정해야 하는가의 문제이다. 지난 시기 두 운동영역이 서로 보완하며 발전하기도 했지만, 때때로 상호 경쟁적이거나 대체 관계로 설정되곤 했다는 사실도 알 수 있다. 임투는 조직노동자들의 특정한 경제적 이해를 대변하고 그 성과와 혜택은 주로 노조가 잘 조직되어 있는 대기업의 특권층 노동자들에게 돌아가는 ‘배타적’ 연대로 간주한다. 반면 사회복지투쟁은 노조운동의 이 같은 배타성을 극복하고, 국가적 차원에서 국민 전체의 이익을 추구하는 수준 높은 연대 운동이라고 강조되곤 했다. 노동조합의 연대를 관련지어 임금투쟁과 사회복지투쟁을

이분법적으로 해석하는 것은 앞서도 지적했듯이 ‘연대’의 발전을 철저히 근대화이론-발전이론 식으로 해석하는 데에서 원인을 찾을 수 있다. 이 같은 해석은 오히려 현실운동과 괴리, 노조 사회정책/사회복지운동의 발전에 아무런 도움이 되지 못한다. 중요한 건 ‘배타적’ 연대는 ‘포괄적’ 연대의 출발점이라는 사실이고, ‘포괄적’ 연대는 ‘배타적’ 연대의 완성으로 두 형태의 연대 중 하나를 선택하는 문제가 아니라는 사실이다.

노동조합은 현장에서 일상적으로 진행되는 임투나 파업 없이 ‘포괄적’ 연대를 지향하는 사회복지운동을 조직하는데 한계를 보일 수밖에 없다. 왜냐하면, 노조 사회복지운동의 성과는 노조 내 정책생산/정책참여 능력 외에 기층조합원들을 얼마나 직접 동원할 수 있는가의 문제에 좌우되기 때문이다. 특히 조합원들이 사회복지 문제에 관심을 두게 되고 자신의 문제로 인식하며, 관련 요구들을 관철하기 위해서 연대를 확장해 나가야 한다는 것은 그 어떤 다른 방법보다도 현장과 지역에서 일상적으로 진행되는 노조 활동이나 파업에 직접 참여, 경험하면서 가장 잘 깨달을 수 있다. 이런 의미에서 일상적인 경제투쟁과 사회복지투쟁은 서로 대립하는 관계 속에서 양자택일의 문제로 인식하는 한계를 넘어, 상호보완적이며 상승 발전하는 관계로 설정해야 한다.

둘째, 코포라티즘 체제나 합의주의 정치가 노조의 사회정책적 요구를 실현하는데 유용한 공간이자 조건일 수 있는가의 문제는 각각의 정치 지형이나 역사에 따라 다르게 판단될 수 있다. 그렇다면 한국 노동정치의 지형과 현실에서는 국가정책 조율기구라는 노사정 위원회가 민주노총의 사회복지운동을 업그레이드시키고 자신의 사회정책적 구상을 실현할 수 있는 정치 공간이었는가? 앞부분에서도 지적했듯이 그간의 과정과 경험을 평가해 볼 때 회의적이다. 게다가 노사정 위원회의 출범 이후 민주노조운동 내에서 주류를 형성한 참여 및 활용론은 노조 상층부 활동가들의 역할이나 몇몇 전문가의 정책생산 능력을 과도하게 강조하는 기술관료주의 정치의 흐름을 형성하는 데 일조했고, 이 과정에서 기층조합원들의 역할은 수동적이고, 참여는 제한적일 수밖에 없었다. 물론 총연맹이나 산별

21세기 노동의 대안 복지 연구

중앙의 역할이나 정책개발이 중요한 문제이기는 하지만, 현장의 참여나 동원능력 없이는 제도정치 공간에서 한계를 부딪칠 밖에 없다는 사실은 명백하다.

셋째, 구체적으로 어떻게 기층 조합원들을 사회복지투쟁에 관심을 두고 참여, 동원할 수 있는가의 문제에 진지하게 고민해 볼 필요가 있다. 조합원이나 노동자들이 현장이나 지역에서 직접 참여하며 느낄 수 있는 사업을 개발하고 활동을 기획하는 것이 시급하다. 총연맹이나 산별 중앙에서 마련된 정책이나 결정된 요구를 ‘위에서 아래로’ 교육시키는 사업 이상의 ‘어떤 것’이 요구된다. 이 때 그 ‘어떤 것’이란 외국의 사례에서 배워 온다든지, 어느 한 조직가나 연구자의 아이디어에 전적으로 의존하는 것 이상이어야 한다. 총연맹, 산별연맹, 지역본부, 단위노조 내 모든 주체가 민주적인 토론문화를 바탕으로 새로운 것을 상상해 보고, 함께 기획하고, (더러 실패가 있을지라도) 끊임없이 실험해 보고, 이 같은 경험들을 차곡차곡 쌓아올리는 작업을 의미한다.

덧붙여 사회복지서비스 분야에 일하고 있는 노동자들을 조직하는 문제에 대해 더욱 적극적인 자세가 필요하다. 왜냐하면, 사회복지노동자는 복지수혜자와 직접 접하고 사회복지의 문제나 열악한 현실을 피부로 느끼며 사회복지운동의 맨 앞에서 선진노동자로서의 역할을 수행할 가능성이 크기 때문이다. 이때 보통 사회복지사들이 소규모 단위로 소위 “필드”에 파편화되어 종사하고 있어, 자체 조직화가 어렵고, 조직화 이후에도 노조의 유지가 힘든 상황을 고려한다면, 비조직 사회복지노동자들의 조직화를 위해서 산별연맹이나 이들의 업무와 관련한 사업장 노조들, 예를 들면, 국민연금공단, 건보공단, 공무원 노조들의 지속적인 외곽 지원이 필요하다.

최근 한국 복지국가 논쟁과 담론 지형

주은선

1. 서론

이 글에서는 최근 한국의 복지국가 담론 지형을 분석적으로 살펴보는 작업을 하고자 한다. 한국사회에서 최근 급증한 복지 관련 정책제안들과 담론들을 파악하는 데 도움이 될 만한 일종의 지도를 제작하고자 하는 시도라 할 수 있다. 이를 통해 다소 어지럽게 제기되고 있는 한국 복지국가 논의 내용을 좀 더 심층적으로 이해하고, 그 의의뿐만 아니라 한계와 과제를 명확히 하는 것이 이 글의 목표이다.

한국 복지국가가 실제로 역사의 기로에 서 있는지는 분명치 않다. 건국 이후 역사를 되돌아보면 복지에 관한 말의 성찬을 벌인 것은 하루 이틀의 일이 아니기 때문이다. 더욱이 복지제도들의 형성과 발전을 놓고 볼 때 과연 지금 실제로 복지제도들이 특별한 역동적인 변화를 겪고 있다고 할 수 있는지, 그리고 최근

21세기 노동의 대안 복지 연구

이러한 복지체도로 인해 우리 삶의 질이 현격히 달라졌다고 할 수 있는지는 매우 의문스럽다. 다시 말하면 약 50여 년 동안 끊임없는 복지체도의 형성과 변화를 겪어왔음에도 지금이 한국에서 복지국가 발전의 시금석이 마련된 특별한 시점인가 하는 점도 의문스럽다. 우리는 정말 지금, 과거와는 다른 차원의 도약 국면에 있는 것일까? 물론 국제 정치경제적 맥락으로 논의를 확장시킨다면 세계 경제위기 이후 여러 나라의 복지정책 기조가 커다란 영향을 받고 있는 상황이란 점에서, 세계사적 한국에서도 정책 전환이 이루어질 수 있는 전기로 바라볼 수 있다. 그렇다면 한국사회는 신자유주의적 양극화 노선-잔여적 복지국가 전략을 계속 추구할 것인가, 아니면 새로운 전환을 모색할 것인가?

이 글에서는 이러한 맥락에서 현실 변화를 이끄는 하나의 동력이자, 방향타가 될 수 있는 복지 담론이 한국사회에서 급격한 변화의 물살을 타고 있다는 사실과 그 의의에 주목하고자 한다. 보편주의, 무상복지 등과 같은 논의들이 의회와 보수언론에서 논쟁거리가 되는 것은 수 년 전만 해도 상상하기 어려운 일이었다. 더욱 중요한 것은 최근 복지정책 논의 대부분은 선별이든 보편이든, 맞춤형이든 무상이든 무엇을 주장하든 복지를 국가의 핵심적인 일 중 하나로 다루고 있다는 것이다. 오랫동안 한국사회에서 소득보장, 치료, 교육, 보육 등은 개인의 일로 여겨졌고, 공공복지는 중간층과는 무관하게 여겨졌지만, 이제야 공적보장과 공적 서비스 제공이 국가의 중요한 책무이자 정치적 관심사가 되기 시작한 것이다. 특히 중도와 보수 성향의 정당들이 이런 논의를 주도하고 있는 것은 최근 복지 논쟁이 단기적이고, 부분적인 것으로 끝나지 않을 가능성을 시사한다.

그러나 한국의 복지담론 논쟁이 실질적인 변화와 도약 흐름으로 이어지기 위해서는 이것이 '그들만의 논쟁'이 되어서는 곤란하다. 왜냐하면 정당들이 주도하는 복지 논의는 그 파급력은 크지만 정치적 이해관계와 정치 국면에 따라 뒤집어질 수 있기 때문이다.

주요 정당들이 내세우는 복지정책 기조와 복지국가 상이 그들 자신이 한국사회에 대해 갖고 있는 포괄적이고 장기적인 비전속에서 나온 것이라고 보기 어렵

다는 점에서 그러하다. 일례로 민주당의 무상복지 주장은 여타 경제사회정책과 조응하지 않는다. 제도권 내부의 정치세력들을 제어하는 것은 바로 운동진영과 대중일 수밖에 없다. 의회 바깥에서 노동운동과 시민운동이 최근 복지국가 논쟁에 대해 일관성 있는 관점을 가지고 방향을 제시하는 것은 앞으로 더욱 중요해질 것으로 보인다. 시민사회는 때로는 정당에 호응하고, 비판하며, 강제하는 역할을 수행할 필요가 있다.

문제는 개입하고자 하는 최근 복지국가 담론 지형을 파악하는 것이 그리 용이하지 않다는 것이다. 박근혜 의원이 지난 2010년 12월에 내놓은 한국형복지국가 구상은 참여정부 시기 사회투자국가 정책보고서로 제출되었던 문건과 사실상 그 내용과 유사하다. 반면 참여정부 시기 사회투자국가를 주장한 세력은 과거 민주노동당이 내놓았던 것과 유사한 무상복지를 주장한다. 게다가 일부에서는 복지국가 비전을 축으로 광범위한 야권연대를 주장하는 흐름을 형성하면서 내부의 지향 차이를 무화시키고자 하고 있다. 한편 한나라당은 70%복지, 맞춤형복지, 자활형복지 등을 오가며 복지국가 논의에서 우왕좌왕하고 있다. 이를 바라보는 언론들도 태도가 모호하다. 이런 모호함을 단적으로 드러낸 것이 박근혜 복지구상에 대한 보수언론의 태도이다. 좌파에서 뿐만 아니라 우파 내부에서도 박근혜의 한국형 복지국가 구상은 논란의 대상이 되고 있다. 이에 논쟁 지형을 좀 더 명확하게 정리해 볼 필요가 있다.

또한 복지논쟁은 국가와 정당 정책과 논평을 통해서 뿐만 아니라 이를 해석하고, 전파하는 언론을 통해서 넓게 확산된다. 최근 복지 논쟁에서 언론은 논쟁을 전달할 뿐만 아니라 매우 적극적으로 영향력을 행사하고자 노력하였다. 이는 언론에서 쏟아낸 복지관련 기사의 양 자체, 그리고 사설들과 여러 건의 기획 기사를 통해 단적으로 드러난다. 특히 보수언론의 복지논쟁 기사들은 복지논쟁을 바라보는 집권세력의 입장과 논리 구조를 반영한다는 점에서 주목할 만하다. 따라서 이 글에서는 주요 정치세력들의 복지논쟁에서의 입장들을 살펴봄으로써, 그리고 이를 전할뿐만 아니라 해석하고, 적극적으로 보수적 복지담론을 유포하고

21세기 노동의 대안 복지 연구

자 한 중요한 행위주체인 보수언론의 복지담론을 살펴봄으로써 2010-2011년 한국 복지논쟁 지형을 정리해 보고자 한다. 이에 이 연구는 질적 연구방법인 내용 분석(contents analysis) 방법을 사용하였다.

이 글에서 다룰 내용은 다음과 같다. 첫째, 한국 복지국가 전망에 관해 주요 정당과 시민사회가 제시하고 있는 다양한 복지담론들을 조망한다⁵³⁾. 둘째, 보수언론이 제시하는 반복지 담론의 구조와 함의를 심층적으로 살펴본다. 이를 통해 한국 복지국가 전망의 다양한 내용들을 주체별로 비교할 뿐만 아니라 주요 쟁점별로 새로운 각도에서 살펴보고자 하는 것이다. 셋째, 복지논쟁을 종합하여 이것이 한국 복지 담론에 갖는 의미를 살펴보고, 지금 한국 복지국가 담론에 필요한 것이 무엇인지 짚어본다.

2. 한국 복지국가 논쟁 구도

최근 한국의 정치 세력들은 한국 복지발전 구상을 제시하기에 여념이 없다. 한국사회에서 정부도 시민사회도 아닌 정당들이 앞 다투어 복지국가 구상을 내놓고 있는 것은 드문 현상이다. 일부 언론은 그 의미를 선거를 위한 포퓰리즘 전략으로 애써 축소하고 있지만, 정치적 지지 확보에 복지국가를 언급하는 것이 점점 더 근본적인 차원에서 중요해지고 있다는 것을 좌우를 막론하고 긴박하게 인식하고 있음을 부인하기 어렵다. 논쟁 범위로 볼 때에도 복지비전 논의를 단기용, 선거용으로 치부하기는 어렵다. 이에 정당들을 중심으로 복지발전 비전을 살펴볼 필요가 있다.

물론 각 정당 내에서도 대선주자별로 입장이 단일하지 않기에, 이 차이를 최대한 고려할 필요가 있다. 또한 1990년대 후반 한국사회에서 복지 논의를 주도

53) 이 글에서 분석하는 대상이 각 주체가 내놓는 복지담론인가, 아니면 복지정책인가 하는 점이 논란이 될 수 있다. 그러나 구체적인 정책안보다 슬로건과 전략목표, 그리고 이에 내재된 철학과 이념을 분석한다는 점에서 이 글은 담론 분석의 형태를 띠고 있다.

한 것은 시민사회단체였으며, 최근 복지국가 논쟁의 출발점이 시민단체 주도의 무상급식 주장이었다는 점에서 시민사회단체의 역할은 여전히 중요하다. 이에 크게 정당과 시민사회단체로 나누어 최근의 복지논쟁을 살펴본다.

1) 정당

1998년 경제 위기 직후 별다른 복지 발전 노선을 내놓지 못한 우파 진영은 최근 복지 논쟁에 대한 개입을 시도하였다. 불황이 만성화되고 양극화가 심화되는 가운데 정치적 정당성 확보를 위해 이제 복지(혹은 복지국가)를 언급하는 것이 점점 더 긴급해지고 있기 때문이다. 현 정부의 서민 행보도 단순한 정치적 제스처로만 볼 수 없다. 실업, 불안정 노동, 빈곤과 불평등이 만연하면서 사회 저변의 분노가 깊어지고 있는 가운데 나름의 정치적 정당성 확보의 절박함이 있는 것이다. 공정사회론도 그런 절박한 대응의 일환이다. 이 과정에서 자신들의 복지노선의 내용을 설파하기도 하였다. 물론 한국 집권세력이 이를 실현할 만한 지적, 도덕적 능력이 있느냐는 별개의 문제이다.

(1) 복지비전 없는 신자유주의 노선: 한나라당·MB 정부의 맞춤형 복지?

한나라당의 복지발전 비전은 어느 한가지로 정리해서 논하기 어렵다. 한나라당은 한국의 보수주의 세력과 우파 자유주의 세력이 '기득권'을 핵으로 결집하고 있는 정당이니만큼 국가 주도 복지발전과는 근본적으로 정책적 이질성을 가질 수밖에 없다. 또한 이념이나 정책보다는 정치적 득실과 이해관계가 결집의 핵심이니만큼 내부의 복지 비전 간극은 더욱 넓어질 수밖에 없다. 또한 박근혜 계열은 그 세력의 외연이 한나라당 바깥으로 넓게 퍼져있는 데에다, 정치적 계산으로도 MB나 당과 거리를 두고 일단 독자 노선을 걷는 것처럼 비춰지는 것이 유리하다. 따라서 박근혜 계열의 복지국가 논의는 한나라당의 복지 비전과

21세기 노동의 대안 복지 연구

따로 살펴보는 것이 적절하다. 이 글에서는 먼저 이명박 정부가 인수위 시절부터 내세우던 능동적 복지와 주요 당의 주요 대선주자들이 내세우는 복지정책 기조를 살펴본다.

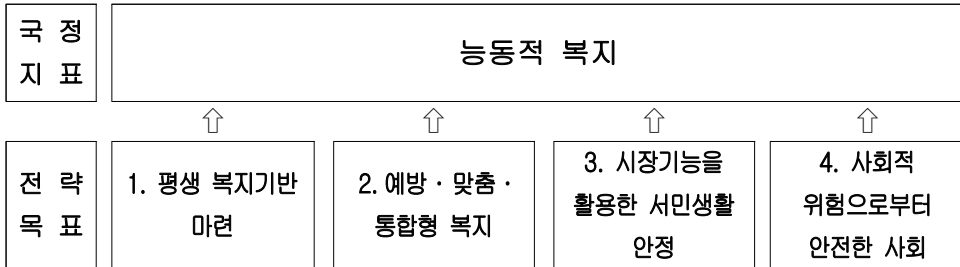
한나라당은 최근 복지국가 논쟁에서 상당히 수동적이며 무능한 모습을 보이고 있다. 폭발하는 복지국가 논의에서 주도권을 잡지 못한 채 한나라당은 수세적 입장에서 대응할 뿐, 비전을 정리하고 있지 못하다. 안상수 대표가 70% 복지를 언급했고 그 일환으로 양육수당을 거론했으나 예산안 날치기 과정에서 이를 반영하지 못한 해프닝은 이러한 무능함과 혼란을 보여준다. 한나라당 지도부는 마지못해 '맞춤형 복지'를 수사 차원에서 언급하지만 이에 관한 콘텐츠를 기대하기 어렵다. 좀 더 종합적인 정책능력을 갖추고 있어야 할 정부조차 이는 마찬가지이다. 이명박 대통령은 2010년 12월 보건복지부 업무보고에서 "(복지예산으로 볼 때) 우리가 복지국가라 해도 과언이 아닐 정도의 수준"이라는 언급을 함으로써 미래지향적 복지국가 논의에 진지하게 임할 의사가 없음을 자백하고 말했다. 한나라당과 정부는 복지국가 논의가 이슈로서 화제성을 잃고 안보 등의 다른 정책이슈가 부상하길 바라는 것이 솔직한 심정일 것이다.

집권정당인 한나라당이 갖고 있는 복지국가 이슈에 대한 이러한 무능함과 수동성은 이미 이명박 정부 집권시 복지정책 기조로 소위 '능동적 복지'라는 것을 제시할 때부터 시작되었다. 최근 복지논쟁에서 이명박 대통령이 언급한 '맞춤형 복지'도 일찍이 인수위 시절에 능동적 복지를 실현하기 위한 전략의 하나로 배치된 바 있는 담론이다. 따라서 지금 한나라당이 파편적으로 언급하는 복지담론을 이해하기 위해서는 소위 '능동적 복지' 정책 기조를 간단히 점검할 필요가 있다. 집권 전 인수위에서 제시한 이명박 정부의 복지정책 기조를 간단히 도시하면 [그림 5]와 같다⁵⁴⁾. 핵심인 국정지표는 앞서 말한 '능동적 복지'이며 예방,

54) 2008. 2.11일자 한겨레신문에 따르면 국정과제에선 민생부문 정책 공약들이 대거 모습을 감추거나 뒤로 밀렸다. 대통령 후보 시절 2007년 12월11일 발표한 민생 분야 공약인 '민생경제 살리기 10대 과제'와 인수위가 5일 발표한 '이명박 정부 국정과제'를 비교하면 45개의 민생경제 세부 공약 가운데 새 정부 국정과제에 포함된 것은 20개 정도에 불과하였다. 이는 이명박 정부에서 복지정책의 우선순위가 그리 높지 않으며, 선거용에 그치는 것이었을 가능성을 시사한다.

맞춤, 시장 활동 등을 전략으로 명시하고 있다.

[그림 5] 이명박 정부의 복지부문 국정지표 · 전략 · 국정과제



인수위에서 국정지표로 내놓았던 '능동적 복지'는 1990년대 중반 영미권에서 클린턴 정부와 블레어 정부가 복지국가 개혁논리로 제시한 '적극적 복지국가(active welfare state)'를 번역한 것이다. 각각 중도 우파인 클린턴 정부와 중도 좌파 성향인 블레어 정부가 복지지출 축소 및 재구조화의 논리적 기반으로 선택한 '적극적 복지(이하 능동적 복지)'는 복지수급자, 특히 공공부조 수급자들의 도덕적 해이를 막고 이들을 노동시장으로 재투입하는 것을 목표로 한다. 그 핵심 수단은 복지 수급조건 강화와 교육 훈련 및 노동시장 참여 유도이다. 1980년대 내내 신자유주의자들이 복지축소의 명분으로 강조한 '복지병' 주장을 공공부조 중심의 영미권 국가의 중도 좌파가 적극적으로 수용하고 쇄신한 결과가 바로 이것이었다. 이는 또한 기회의 평등을 강조하는 대신 결과의 평등은 고려하지 않고, 사상적으로는 국가의 적극적 개입이 아닌 개별 시민의 시장 참여와 자조를 통한 욕구 충족을 강조하는 자유주의적 뿌리를 갖고 있다. 결국 역설적이게도 국가복지의 입장에서 이는 적극성이 아니라 '복지의 소극성'을 의미한다.

이명박 정부의 능동적 복지 담론은 다음 몇 가지로 그 의미를 정리해 볼 수 있다. 첫째, 능동적 복지는 국가책임의 최소화, 잔여화를 의미한다. 특히 이는 공공복지 지출 축소로 드러난다. 사실 서구에서 능동적 복지의 동기는 공공복지 지출 축소이다. 이에 능동적 복지 담론은 이명박 정부의 전반적인 성장 중심 정

21세기 노동의 대안 복지 연구

책 기초, 공공성 축소 기초와 매우 부합한다. 경제성장을 저해하지 않는 수준으로 공공 복지지출을 축소해야 한다는 논리이다. 한국은 줄여야 할 복지지출 자체가 빈약하다는 점에서 이는 향후 복지재정 지출 전망과 관련되는데, 빈곤층 등 일부 사회집단에 대한 잔여적 개입과 시장으로의 복귀는 복지재정 제어를 위한 강력한 수단이 된다.

둘째, 능동적 복지는 잔여적 복지를 의미한다. 능동적 복지는 빈곤층에 대한 조건적인, 최소수준 보장을 국가책임으로, 중간층 이상에 대해서는 개인의 자조 능력과 능력신장을 촉진하는 방향으로 개입하는 것이다. '맞춤형 복지'는 긍정적 의미에서 '개별적인 욕구 차이를 이해하고 이에 적극적으로 부응하는 복지'라는 의미를 띤다. 그러나 재정적 제한을 우선하는 한에서 맞춤형 복지는 매우 제한적인 '선별성'의 다른 이름에 불과하다. 게다가 '예방'을 언급하지만 한국에서는 중간층 이상에 대한 교육, 훈련 확대 인프라가 없다는 점에서 이는 그야말로 실질적 뒷받침이 없는 수사에 불과하다. 이명박 정부의 능동적 복지는 영국 복지국가 개혁 논의에서 긍정적인 요소를 제외한 개악된 버전이다.

셋째, 능동적 복지는 복지시장 조성, 활용, 그리고 이와 짝을 이룬 공공복지의 최소화를 의미한다. 즉, 복지에 시장과 경쟁을 주요한 원리로 하여 민간보험이나 민간의 돌봄서비스 제공 업체 등을 주로 활용하고자 한다. 복지산업 혹은 복지시장 형성이 경제성장에 도움이 될 뿐만 아니라 경쟁을 활용하는 것이 복지 제공의 효율성을 높인다는 것에 대한 기본 논리이다. 이는 2000년대에 추진된 건강보험 민영화, 노인요양서비스 시장의 형성 등에서 드러났다.

넷째, 능동적 복지는 분배와 평등의 철학 면에서 평등은 제한적인 '기회 평등'으로 그 의미가 축소되고, 선경제성장 후분배를 명확히 한다. 즉, 경제성장에 따른 낙수효과(Trickle down effects)를 재분배보다 우선하는 것이다. 달리 말하면 복지는 성장의 들러리로서 철저하게 효율을 저해하지 않도록 미리 최소수준으로 제어되어야 함을 의미한다.

요컨대 능동적 복지는 잔여적 복지, 기회의 평등, 민간 복지시장 개발, 선성장

후분배 논리, 국가책임 최소화라는 의미를 함축한 슬로건이다. 이 정책 기조는 집권 중반기에 강조된 서민 담론에서도 여전히 지배적이다. 안상수 대표가 2011년 신년사에서 “일자리 창출이 최상의 복지이며, 무책임한 복지 남발은 ‘칼끝에 묻은 꿀’을 훔는 것처럼 위험하다”고 하며 복지 수급자의 자활능력 향상 지원을 언급한 것도 이러한 맥락에서 일관된다고 할 수 있다.

이러한 한나라당 복지정책 기조는 박근혜를 제외한 대선주자들의 복지정책 방향에도 기반이 되고 있다. 오세훈 서울시장은 무상급식에 대한 적극적인 반대운동을 펴면서 무상급식 반대를 자신의 대표적인 브랜드로 만들어 냈다. 이를 통해 자신의 복지정책 기조가 정부의 능동적 복지 기조와 일치하며 자신이 한나라당의 정책적 정통성을 구현한 적자임을 부각시켰다. 그러나 오세훈 시장이 ‘자립자활형 복지’ 혹은 ‘그물망 복지’라는 기조 하에서 서울복지재단을 통해 펼친 바 있는 희망플러스통장 사업, 서울형 어린이집, 디딤돌 사업(재능 품앗이) 등은 별로 부각되지 않은 채 무상급식 반대가 복지정책의 전면에 서게 된 효과를 거두기도 하였다⁵⁵⁾. 물론 이 세 사업들도 주요 자원을 공공이 책임지지 않고 민간으로부터 조달하며, 공공보육 확충보다는 민간보육시설을 광범위하게 인증(조건부 재정지원)하는 것에서 볼 수 있듯이 서비스 공급을 주로 민간을 통해서 하며, 자조에 대한 대단한 집착을 보이고 있다. 이는 시 단위에서 능동적 복지가 전면화된 사례로 볼 수 있다.

무상급식에 대한 전면 반대는 이러한 서울형 그물망 복지, 혹은 자립형 복지가 갖고 있는 기조를 통해 설명된다. 근로를 조건으로 한 복지(workfare)와 민간 자원 활용이 그 핵심이다. 이는 사실상 여태까지의 한국복지정책 기조와 크게 다르지 않다. 그물망 복지는 공공의 소득 및 서비스 보장에 대한 철저한 반감에 기초하기 때문이다. 이런 점에서 오세훈 시장의 복지정책 기조는 한편으로는 기존 복지정책 기조를 고수하려 한다는 점에서 수구적이라 할 수 있으며, 또 다른 한편에서는 서구에서 신자유주의 시기 ‘수정된’ 복지를 기본적인 정책 기조로

55) 희망플러스 통장 사업은 미국의 개인발달계좌(IDA: Individual Development Account)의 한국판으로서 저소득층이 하는 저축(약 월 20만원)에 대해 매칭 방식으로 지원하는 것이다.

21세기 노동의 대안 복지 연구

수용한 결과라는 점에서 신자유주의적이라고 할 수 있다. 결국 무상급식 논쟁에서 오세훈 시장은 '전통적인 복지국가'의 실패라는 자신의 논거를 반복하게 된다.

복지국가 논쟁에서 한나라당의 대응 역시 '관대한 서구 복지국가의 실패'라는 진부한 논의에 기대어 이루어졌다. 능동적 복지, 그리고 시장, 자조, 맞춤형(혹은 선별)이라는 내용은 바로 유럽형 복지의 실패를 전제로 하여 나타난 복지국가의 수정과 변형의 핵심들을 수입하여 짜 맞춘 것에 불과하다.

이렇게 능동적 복지가 갖고 있는 자유주의적 성격과 국가복지의 소극성이란 전제는 국가가 어떤 역할을 통해 한국의 복지를 발전시킬 것인가라는 최근의 논쟁 이슈와 근본적으로 균열을 일으킨다. 여기에서 빚어지는 수구성과 무능함은 잠재적 대선주자인 오세훈 시장의 무상급식 논쟁 대처에서도 전면화 되었다. 오세훈 시장은 복지구상을 적극적으로 내세우기보다는 의도치 않게 스스로를 반복 지 세력으로 위치 짓게 되면서 사실상 복지정책에 관해 퇴행적인 모습을 보이게 된다. 소모적 복지와 투자적 복지라는 대립구도는 사실 1990년대 말 서구의 것이다. 이미 이명박 정부와 한나라당이 고수해 온 '능동적 복지'는 복지정책뿐만 아니라 복지 논쟁에서도 수동성을 가져오고 있다. 이는 한국 복지에 대한 비전을 제시하기보다는 오히려 이를 가로막는 담론이 되고 있다.

(2) 보수주의 노선의 이질적 담론 차용: 박근혜의 한국형 복지국가

박근혜는 한나라당 소속 의원이지만 독자적인 정치적 입지를 가진 대선주자이다. 소위 '따뜻한 보수'를 기치로 내걸었을 때 이미 박근혜의 복지정책이 이명박 정부의 신자유주의 노선과 구분되는 노선을 따를 것이라는 점은 예상된 바이기도 하다. 이런 독자 노선이 처음으로 드러난 것은 2010년 12월 사회보장법 전부 개정을 위한 공청회였다. 한국형 복지국가 전략을 내세우기 위한 것임을 표명한 공청회는 대선 출정식처럼 비취지기도 했으나 그녀의 보수주의적 정책 기반과

공식적인 복지정책 기조를 발표하는 자리였다는 점에서 그 의의를 축소할 수는 없다. 나아가 '한국형 복지국가론'을 진정성을 결여한 정치공학적 접근으로만 매도할 수 없다. 물론 박근혜 의원의 복지국가 비전 표명은 중도성향 표를 둘러싼 득표 경쟁에서 상당한 효과를 발휘할 것임은 분명해 보인다.

'아버지의 꿈은 복지국가'였다는 언급은 박근혜 의원이 정치세력으로서 기반을 둔 가치가 신자유주의와는 구분되는 온정주의적 국가개입주의에 가깝다는 것을 내세우기 위한 것이다. 그러나 사회보장기본법 발표에서 드러난 '한국형 복지국가'의 실체는 전형적인 보수주의, 국가 개입주의 복지국가 노선과는 차이가 있다. 오히려 '한국형 복지국가'는 정책적 콘텐츠를 결여한 한국의 보수주의가 유럽식 복지국가 구상과 그 신자유주의적 변용을 동시에 수용하고 있는 양상이다. 한국형 복지국가 구상에서 보수주의는 복지에 대한 일정한 수준의 국가개입의 필요성을 인정하는 기반이 되었을 뿐 통상적인 보수주의 복지국가 구상과는 무관하다. 국가가 국민(주로 노동자)에 대한 높은 수준의 소득 보장을 통해 국가가 통합을 구현하고 시민사회를 통제하는 보수주의적 복지국가 시도와는 다른 내용을 담고 있다. 오히려 한국형 복지국가 구상은 참여정부 시기에 차용된 '사회투자국가' 전략과 더욱 유사하다. 한국형 복지국가 구상의 많은 내용은 사실 안상훈 교수 연구팀의 복지국가 비전에 관해 사회투자국가 전망을 뒷받침하기 위해 참여정부 후반기에 유시민 전 보건복지부 장관 시절에 제출된 보고서와 내용이 중복된다.

먼저 한국형 복지국가 구상에서는 관대한 소득보장을 철저히 경계하고 이를 의도적으로 결여하고 있다는 점을 주목할 필요가 있다. 우선 박근혜 진영의 '한국형 복지국가'는 생활보장국가로 규정되었다. 생활보장국가 역시 기존의 복지국가를 소득보장국가로 규정하고 이를 비판하는 가운데 서비스 보장을 중심으로 새로이 복지국가 틀을 구성한 것이다. 비판의 대상은 복지국가의 관대한 소득보장이다. 소득보장이 복지병과 효율 저하를 가져왔다는 것은 우파의 전형적인 복지국가 비판 논리 그대로이다. 소득보장과 대조되는 '생활보장'은 소득보장의 억

21세기 노동의 대안 복지 연구

제와 사회서비스 중심의 보장 확충 전략을 의미한다.

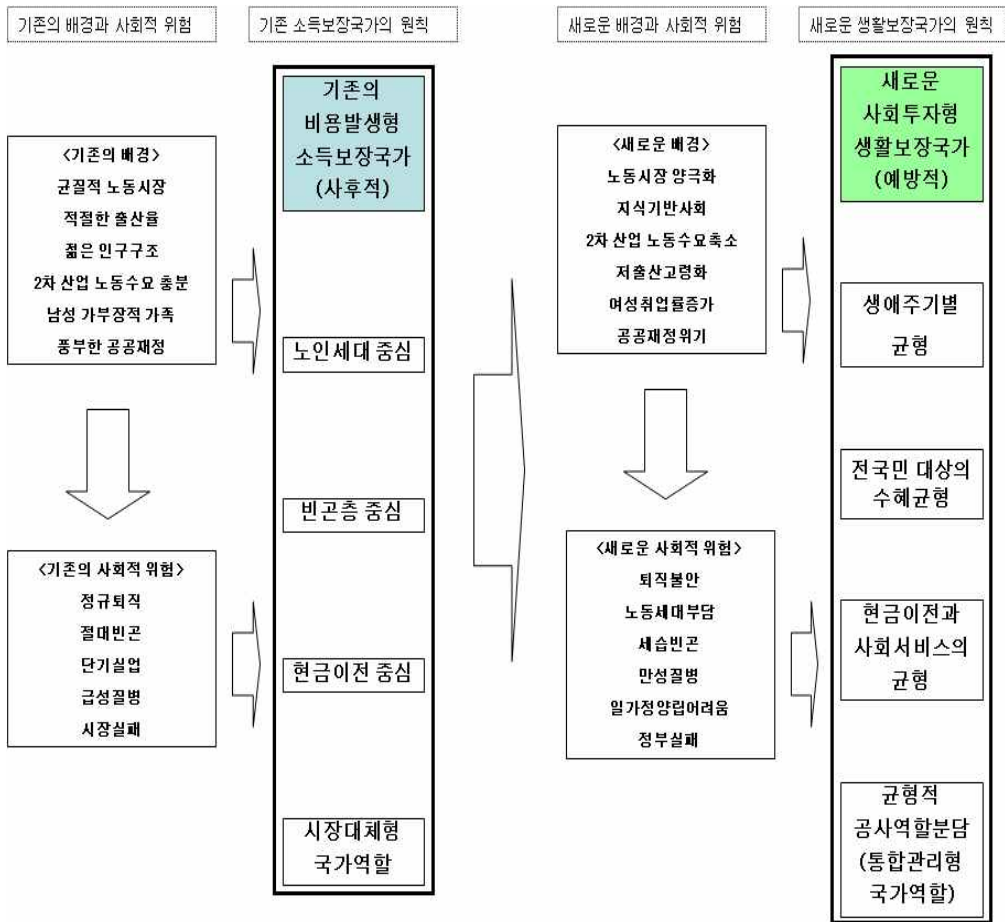
오세훈 시장의 그물망 복지가 주로 저소득층에 대한 자조 지원으로 실현되고 있는 것과 달리 한국형 복지국가 구상은 광범위한 사회서비스 제공을 강조하고 있지만 재원과 서비스 제공의 공공성은 관심의 대상이 아니다. 즉, 공공 사회서비스가 아니라는 점에 유의할 필요가 있다. 소위 한국형 복지국가의 서비스 강화 전략은 전통적인 유럽 복지국가 전략이 복지병, 도덕적 해이를 가져왔다고 바라보고 이에 대한 철저한 비판에 기초하여, 결과의 평등이 아닌 기회의 평등을 추구하고, 국가 축소 및 민영화, 혹은 공사 역할 분담이 필요하다는 주장을 전면적으로 받아들인 것이다. 이는 신자유주의 시대 대폭 수정된 유럽 복지국가 발전 전략이라 할 만하다. 박근혜 진영이 내세우고 있는 생활보장국가와 소득보장국가의 구체적인 차이는 [그림 6]과 같다.

한국형 복지국가의 기본 원칙은 다음 몇 가지이다. 첫째, 사회투자-예방, 인적자본 향상, 성장 친화적 복지국가, 둘째, 생애주기별 균형, 셋째, 현금과 서비스 급여의 균형, 넷째, 공사역할 균형, 다섯째, 다층적 사회안전망 구축이다. 이러한 원칙들이 과연 어떤 맥락에서 제시되었으며, 그 한계가 무엇인지를 명확히 할 필요가 있다.

생애주기별 균형이란 원칙은 소득계층에 따른 선별이 아니라는 점에서 빈곤층을 넘어 전 국민 대상 복지를 지향하는 것으로 해석될 수 있다. 즉, 일견 보편적 복지와 친화성을 가진 것으로 해석될 수 있다. 그러나 생애주기별 균형에 대한 주장은 기존 복지국가에 대한 비판 중 하나가 연금 등 노인에게 지원을 집중하여 빈곤율이 떨어졌으나 극심한 실업을 겪고 있는 청년층 일자리 지원이 원활하지 못하다는 것에서 비롯된 것이다. 여기에 인적자본 향상과 예방이라는 사회투자 논리가 덧붙여지면서 집중적인 투자 대상으로 아동의 중요성이 부각된다. 즉, '노인 대신 아동'이라는 논리가 부각된다. 그렇다면 정말 한국에서 노인에게 복지가 집중되어 있을까? 노인에 대한 복지 집중을 경계하는 논리와 현금복지 축소 논리가 합쳐진다면 이 주장은 노인에 대한 소득보장 축소 논의로 귀결된다.

이런 주장 하에서는 기초연금의 확충은 매우 위험한 전략으로 치부될 수 있다. 이에 한국형 복지국가 노선은 기초연금과 국민연금 확충이란 현 복지부문의 과제와 모순된다. 특히 추가적인 연금축소 주장은 한국 노인빈곤율이 45%에 달하는 현실에서 매우 위험할 수 있다. 노인과 아동 모두에게 상당한 지원 확충이 필요한 상황에서 노인이냐, 아동이냐는 허위 논쟁일 뿐이다.

[그림 6] 기존의 소득보장국가와 새로운 생활보장국가



자료: 안상훈, "한국형 복지국가의 비전과 전략", 사회보장법 전부개정을 위한 공청회 자료집, 2010. 12.

21세기 노동의 대안 복지 연구

둘째, 공사역할 균형은 '시장대체적인 국가역할에서 공사역할 분담의 균형을 창출하고 규제자이기보다는 통합관리자로서의 국가역할을 강화하는 것'을 의미한다고 한다. 이는 기존 '능동적 복지'에서의 시장의 활용과 사실상 크게 다르지 않다. 오히려 직접적인 복지 서비스 제공자에서 국가 역할을 축소하고 대신 시장의 복지제공을 관리하고 규제하는 주체로서 국가를 규정한다는 점에서 신자유주의적인 복지국가 비판론에서 한 발 더 나아가 국가 역할을 상세하게 규정하는 것으로 해석된다. 특히 한국형 복지국가에서 강조하는 사회서비스 공급에서 국가의 역할은 규제자이자 조정자라는 점에서 지금의 시장 중심적인 요양서비스, 의료서비스 공급 체계는 개혁의 대상이 아니다. 서비스 대부분을 시장을 통해 제공하는 모델이 상정되어 있기도 하다. 이렇게 복지시장을 적극적으로 활용하는 모델은 이미 참여정부 후기의 복지정책 기초이기도 했다. 사회서비스의 사회적 성격은 조정과 규제를 통해 제한적으로 실현될 뿐이다.

셋째, 현금보다 서비스이다. 서비스 우선 원칙은 '사후적·소극적인 소득보장(현금이전) 중심에서 예방적이고 적극적인 사회서비스를 중심으로 전환하고 양자간의 균형을 확보하는 것'이라고 명시되어 있다. 그러나 한국 사회복지에서 현금소득보장은 억제의 대상일까? 현금이전은 과연 사후적, 소극적이고 서비스 보장은 예방적이며 적극적인가? 게다가 정말로 사회서비스 보장을 강화하는 균형적 사회보장전략은 정치·경제·사회적 지속가능성이 높은 전략일까? 급속하게 확대되고 있는 빈곤과 소득불평등의 문제를 소득보장을 피하고 사회서비스로 대응할 수 있다는 것은 어불성설이다. 자본주의 사회에서 소득이전을 최소화하는 것은 바로 사회권의 축소로 이어질 수밖에 없다. 이는 사회보험 등을 통한 소득이전 및 대규모 재분배 전략이 중간층 유지와 빈곤예방을 목적으로 한다는 복지국가에 관한 기본적인 상식을 의도적으로 무시하는 것이다. 게다가 사회서비스 우선 원칙에는 나쁜 일자리로서 서비스 일자리에 대한 고민은 보이지 않는다. 시장 중심의 서비스 확충 전략이 일자리를 늘린 것은 사실이지만 보육교사, 요양보호사 등의 일자리의 질 개선 문제가 요원한 상황이다. 나쁜 일자리의 양산이

과연 얼마나 경제적으로 우월한 전략일지 의문스럽다. 나아가 이는 양극화를 필연적으로 수반하는 신자유주의적 경제발전 전략의 하위 파트너로서 사회복지를 위치 짓는다.

넷째, 다층적 사회보장 안전망 체계 원칙은 역시 공사역할분담 원칙과 마찬가지로 '국가책임 축소'를 지향하는 원칙이다. 나아가 이는 '연금보장 및 의료보장을 위한 보험시장'의 육성을 지향한다. 이는 특히 연금에 관해 강하게 설파된 바 있는 논리로서, 세계은행은 1990년대 중반부터 공적연금 축소, 개인연금 등 사적연금시장 육성 등의 메시지를 전 세계에 설파한 바 있다. 그 기본 논리는 국가가 직접적인 보장책임을 가지며 부과방식으로 세대간 재분배를 구현하는 공적연금 부문을 줄이고, 개인이 미리 연금 상품을 구매하여 기금을 적립하여 대비하도록 하는 사적연금 부문을 늘리자는 것이다. 물론 사적연금 시장의 형성은 노동소득의 상당 부분이 금융시장으로 흘러 들어가 특히, 영미권의 금융시장이 급속히 팽창하도록 하는 결과를 낳았다. 이것이 개별 시민에게 갖는 함의는 개인의 노후보장 위험과 금융자본주의의 위험이 결합되는 양상을 보이게 된다는 것이다. 건강보장에서도 공적의료보험의 보장 범위를 '낮은 수준'으로 제어하고, 민간보험 상품이 어느 정도 이상의 보장은 담당하도록 하는 것이 그것이다. 이는 사회보장기제의 계층별 분할과 보장수준의 계층별 격차 확대를 반드시 수반하기 마련이다. 또한 다층안전망 구성은 사회보장시장의 형성과 활용을 적극적으로 지원하는 논리라는 점에서, 사회보장을 금융주도의 신자유주의적 경제발전 전략을 뒷받침하는 기제로 위치 짓는 효과를 가진다.

일각에서는 한국형 복지국가 전략이 구체적 재정조달 방안을 제시하고 있지 않은 것을 한계로 지적한다. 사실상 한국형 복지국가 전략은 재정문제에 대한 구체적 방안뿐만 아니라 연금, 의료, 노동시장, 주택, 빈곤 등 구체적인 영역별, 제도별로 아무런 구체적인 내용을 갖추고 있지 못하다. 지난 참여정부 시기 안상훈 교수 연구팀이 보건복지부에 제출한 연구보고서에는 각 분야별 대안이 포함되어 있지만 사회투자국가라는 기조 하에서 이미 제출한 내용을 그대로 사용

21세기 노동의 대안 복지 연구

하는 것은 적절치 않을 것이다.

박근혜 진영의 한국형 복지국가 전략이 갖는 진정한 한계는 구체적 내용 부재가 아니라 그 사상적 좌표에서 찾을 수 있다. 재정마련 방안 부재는 저변에 있는 문제를 드러내는 징후일 뿐이다. 앞서 한국형 복지국가 전략의 원칙들에 대한 비판에서 언급한 바처럼 박근혜의 한국형 복지국가 전략은 사회정책 콘텐츠를 갖추고 있지 못한 한국 보수 세력이 내부로부터 복지정책 비전을 발전시키지 못한 채 신자유주의의 영향으로 변형된 '유럽식 복지국가' 구상 일부를 수용한 결과물이다. 보수주의적 기반 위에서 복지국가 구상과 신자유주의적 복지국가 비판을 차용하여 형성된 한국적 복지국가 전략은 상당한 내부 모순과 균열을 안고 있을 수밖에 없다. 사회투자, 인적자본 향상 등의 내용을 그대로 차용하되 상응하는 한국형 복지국가의 구체적인 구상을 보여주고 있지 못한 것은 이러한 내부적 불일치와 혼란을 반영한 것에 다름 아니다. 재정마련 방안을 갖추지 못한 것이 아닌, 이념적 한계와 혼동이 '한국형 복지국가 전략'의 진정한 한계이다.

박근혜 진영이 과거 국가주도 경제개발 시기보다 업그레이드된 보수주의적 개발 국가 모델을 내놓을지, 아니면 신자유주의 정책 기조 안에서 기존 한나라당 경제정책과 대동소이한 경제사회정책을 내놓을지 여부에 따라 복지국가 구상과 전략은 상당히 다르게 구성될 것이다. 구체적인 경제, 노동, 산업, 조세 정책과 재정조달 방안과 구체적인 제도 구상, 특히 기초연금에 관해 어떤 입장이 제출될 지 눈여겨 볼 필요가 있다.

(3) 중도우파 정당의 노선 변화 모색: 민주당의 3+1, 모호한 무상복지안

① 집권정당 시기 민주당의 복지노선 궤적

2011년 복지정책에 관한 민주당의 변신은 놀랍다. 김대중 정부와 노무현 정부 시기에 민주당은 각각 생산적 복지, 사회투자국가를 제시하면서 앞서 박근혜 진

영이 제시한 '유럽형 복지국가의 신자유주의적, 생산주의적 변형'이라는 흐름 안에 몸을 담고 있었다. 물론 김대중 대통령 시기에 권리성을 강조한 국민기초생활보장법 제정, 국민연금 대상범위 확대 등 복지제도의 직접적인 발전이 이루어진 것은 사실이지만 제도의 확장과 복지담론이 매우 제한적이었던 것 역시 사실이다. 김대중 정부시기에 생산적 복지라는 슬로건을 내건 만큼, '생산적'이라고 여겨지지 않는 직접적인 사회보장 급여수준의 인상이나 획기적인 보장체계 구축이 이어지지는 않았다. 이어서 노무현 대통령 시기에 기초노령연금 도입, 장기요양보험제도와 바우처 방식의 다양한 사회서비스제도의 확충 등이 이루어졌지만, 이는 시장에 복지서비스 공급의 중심적 역할을 맡기는 해법이었다. '비전 2030' 등 참여정부가 장기적인 복지발전 플랜에 적극적인 관심을 가지고 있었던 것이 사실이지만 이는 뒤늦은 관심일 뿐이었고, 게다가 노동부문 정책기조와 조화를 이루지 못한 것이 사실이다. 결국 민주화의 성과이기도 했던 참여복지의 이상은 끝내 정권교체와 함께 모호한 채 종결되었다.

두 정부가 내내 견지한 정책 기조는 1990년대 영미권의 중도 정부들이 표방한 사회투자국가 흐름과 맥을 같이 하는 것이었다. 그 일면이었던 자조, 시장, 선별적 지원 등은 지난 두 정부에서도 기조로 끌고 간 것으로서 지금 이명박 정부가 추구하는 능동적 복지 노선과 사실상 그 경계가 모호하다. 일례로 유시민 장관 당시 의료급여 축소 논쟁에서 정부가 내놓은 입장과 도덕적 해이의 강조 등은 복지국가에 대한 우파의 공격 담론을 그대로 답습한 것이었다. 더욱이 두 정부가 내내 기본 철학으로 결과의 평등보다는 기회의 평등을 강조하고, 핵심적인 제도발전 과제로 추구한 것이 최후의 안전망 강화, 의료보험 및 생명보험 산업 발전이었다는 점에 주목할 필요가 있다. 특히 퇴직연금제 도입과 국민연금 급여의 대폭축소에서 보인 바와 같이 사회보장 부문의 축소는 보험 산업 발전을 통한 금융부문 팽창 논리에 어느 정도 종속된 것이기도 했다. 1990년대 말부터 2000년대 중반까지 민주당은 집권 시기에 경제위기 이후 복지욕구 확대에 부응하는 사회보장제도 확충을 주도했지만, 이와 동시에 우파 복지국가 공격 및 복

21세기 노동의 대안 복지 연구

지국가 수정 논리를 수용하여 연금 급여 축소와 시장지향적 복지개혁을 주도하기도 하였다. 시장중심 복지서비스 공급체계 노선은 노무현 정부에서 이명박 정부로 계승되고 있다.

② 2010년 이후 민주당의 복지정책 노선 변화

최근 정책의총을 통해 손학규 대표가 내놓은 민주당의 무상복지론에서는 과거 빈번하게 등장하던 '투자', '시장', '선별', '효율' 등의 용어를 거의 찾아볼 수 없다. 보편주의적인 대상 선정과 보장 수준의 강화를 핵심으로 하는 복지국가로의 진입이 강조되고 있다. 소위 3+1이라고 하는 핵심 정책은 무상보육, 무상의료, 무상급식과 반값 등록금이다. 2010년 지방선거에서 무상급식이 정책 이슈로 급부상하면서, 시민사회가 제기한 보편주의 복지론을 민주당이 적극적으로 수용한 결과이다. 2011년 민주당의 무상복지론은 과거 민주당이 여당이었을 때 가졌던 복지에 대한 유보적 태도와 획기적으로 달라진 것이다. 민주당 무상복지론의 구체적 내용은 <표 10>과 같다.

<표 10> 민주당 무상 복지 공약

정책	내용 및 소요 예산
무상보육	· 취학 전 모든 아동에게 매달 28만4000원 지원(연간 4조1000억원 소요)
반값 등록금	· 빈곤층 자녀 12만6000명 대상 등록금 전액 지원 · 연소득 3270만원 이하 가정 자녀 52만3000명 등록금 50% 지원 · 지방국립대생. 근로장학금 지원 확대 등에 연간 2조8500억원 소요 · 든든장학금(ICL) 금리 3%대로 인하(연간 3000억원 소요), 등록금 상환제
무상급식	· 6·2 지방선거서 초·중·고 전체 무상급식 공약 · 올해 전국에서 부분 실시. 연간 2조3000억원 소요
무상의료	· 국민 입원진료비 건강보험 부담률 90%로 확대 · 병원비 본인부담상환액 100만원. 연간 8조1000억원 소요
※ 소요 예산은 민주당 추정치로 실제 집행시 늘어날 가능성 높음	

자료: 2011년 1월13일 매일경제신문

민주당의 무상복지 구상을 실현하기 위한 총 소요예산은 연간 약 16조 4천억 원 정도로 제시되었다. 재원확보 방안은 다음과 같다. 우선 2012년 시행예정인 정부의 감세정책 폐기이다. 소득세와 법인세 과세표준 최상위구간 세율 인하를 항구적으로 철회하여 4조 1천억 원 정도의 세수증대를 추진한다. 또한 경제성장에 따른 세입 자연증가분 가운데 의무지출을 제외한 재량지출의 50%를 복지에 우선 할당한다. 또한 국가채무 상환 이후 남은 세계잉여금 1조 5천억 원 정도와 비과세감면 축소를 통해 2조 4천억 원의 재원을 확보하는 것이다.

민주당의 무상보육 정책은 사실 정부의 만 5세아 무상보육정책(기준보육료 10만원 지원)의 확대판으로서 현금지원이 아닌, 이미 시행하고 있는 보육료 감면 및 지원 확대정책에 해당하는 것으로 보인다. 보육시설 미이용 아동에 대해서는 20만원 수준의 양육수당을 구상하고 있는데 양육수당 구상은 현 정부에서도 오락가락하기는 하지만 이미 시도된 바 있다. 즉, 무상보육이라는 의제에 비해 내용은 현실제도에 뿌리를 두고 개선한 것에 불과하다. 무상의료 역시 완전한 무상의료가 아닌 '입원진료비' 부분의 보장성 강화, 본인부담 상한액의 제한 강화 등을 내용으로 하여 공공의료서비스 확충 및 비급여 진료의 억제, 외국 제약회사들과의 약가 조정 문제 등을 정면으로 다루고 있지 않다.

무상복지 공약에는 포함되어 있지 않지만 기초노령연금 대상을 노인 80%로 확대하는 것은 이미 제도 도입 당시부터 추진하기로 명시된 것이며, 급여액 10% 인상 역시 2028년까지 점진적으로 추진하기로 기초노령연금법안에 명시된 것이다. 민주당의 무상복지론은 '무상'이라는 이름에 비해 내용이 그다지 급진적이지는 않다. 복지서비스 공급체계 등에서의 공공성과 탈시장의 문제보다는 대상 적용의 '보편성' 확보가 내용의 핵심이다.

그러나 대부분 보수언론은 박근혜표 복지에 대해 엇갈린 태도를 보이는 것과는 달리 민주당의 무상복지 정책에 대해서는 하나같이 무계획적이고 공상적인 것으로 몰아붙이고 있다. 여러 신문들은 민주당의 복지정책을 소개하며 '선거를 겨냥한 포퓰리즘 정책, 탁상공론, 장밋빛 환상, 무상복지 종합선물세트'라는 감정

21세기 노동의 대안 복지 연구

적 언어를 빼놓지 않고 사용하고 있다. 박근혜의 한국형 복지국가안이 재정안과 구체적인 분야별 공약을 제외하고 있는 반면에, 민주당의 복지공약은 오히려 각 분야별 구체적인 정책안과 소요 재정 및 재원에 대한 고민을 담고 있다. 또한 민주당의 무상복지 공약은 무상복지라는 이름에 비해 오히려 현재 한국의 복지 정책 경로 안에서의 변용을 지향하여 제도 틀의 획기적인 변화보다는 조정을 주된 내용으로 담고 있다. 그럼에도 불구하고 언론에서는 '한국형 복지국가' 전략은 보수의 혁신으로, '민주당 무상복지안'은 무계획적인 몽상이거나 선거를 겨냥한 기만인 것으로 취급한다. 특히 흥미롭게도 여러 언론은 한국 민주당의 복지 정책 발표 이후 일본 민주당 집권 이후의 정부재정 악화문제를 집중적으로 다룬 바 있다. 일본 민주당 집권 1년도 못되어 급증한 국가부채 문제의 원인을 아직 입법조치 제대로 하지 못한 아동수당 제도 등에 돌리는 것은 물론 비합리적이다. 그럼에도 언론은 합리적 분석보다는 논리적 비약을 통한 착시효과를 노린다⁵⁶⁾.

민주당은 무상복지정책을 내놓음으로써 보수언론으로부터는 집중적인 공격을 받았지만 다른 한편으로 진보신당, 민주노동당, 그리고 시민사회단체 등과 연대, 나아가 연합의 여지를 넓혀놓는 효과를 거두었다. 과거에 비해 과감한 '무상복지'를 주장함으로써 사실상 복지국가 소사이어티, 참여연대 등이 내세우는 복지국가 전략과 '보편주의'라는 핵심을 공유함으로써 다양한 방식의 진보, 혹은 중도 세력의 통합에서 중심성을 확보할 수 있게 되었다. '백만 송이 국민의 명령, 시민주권, 희망과 대안, 시민정치행동 내가 꿈꾸는 나라', 복지국가 중심의 통합을 주장하는 '복지국가 소사이어티' 등 2012년 선거를 겨냥한 다양한 통합의 흐름 속에서 민주당은 복지정책을 통해 이니셔티브를 확보하는 성과를 거두고 있는 것이다. 게다가 보수언론의 비난에도 불구하고 민주당 무상복지정책에 대한 여론의 반응은 그리 나쁘지 않다. 특히 젊은 층의 반응이 호의적이다⁵⁷⁾.

56) 일본 민주당과 한국 민주당이 이름이 동일한 것을 적극적으로 활용하여 일본 민주당 집권 이후의 재정적자 확대를 부각시키는 논조를 매일경제, 조선일보 등 여러 신문에서 확인할 수 있다.

민주당 복지국가 구상이 처한 가장 큰 도전은 보수진영으로부터의 공격이 아니라 내부로부터의 반발, 특히 전형적인 우파 자유주의 계열의 반발인 것으로 보인다. 한나라당 내부에서 복지를 둘러싼 논의는 아직 구체적인 내용에 관한 대립이 아니기 때문에 사실상 논점 없는 분열이라 할 수 있다. 반면에 민주당 내부 논쟁은 복지와 성장, 자유와 평등에 관한 철학, 가치관 차이를 반영하며, 구체적인 정책 대안과 재원조성 방안을 둘러싼 이견에 관한 것이다. 민주당 내부에서 경제관료 출신을 중심으로 한 일부 의원들이 예산 확보 문제를 제기하면서 무상복지론에 반론을 제기한 바 있다. 특히 내부 논쟁은 재원 문제에 집중되어 표면화되었다. 즉, 제도개혁 슬로건의 급진성에 비해 재원 방안은 점진적이고 모호하다. 민주당 내부의 '보편적 복지 재원조달 기획단'은 새로운 세금 신설이나 급격한 증세는 고려하지 않는다는 입장을 밝힌 바 있다. 이는 다양한 성향의 자유주의 세력이 모인 민주당 내부에서의 차이와 중심 이동의 어려움을 단적으로 보여준다.

그러나 한나라당 내부 복지논쟁이 그러하듯이, 민주당 내부 복지논쟁 결과 역시 외부의 정치적 흐름과 논쟁에 의해 상당 부분 규정될 수밖에 없다. 즉, 내부의 권력투쟁보다는 2012년 대선을 앞 둔 시민사회와 국민참여당, 민주노동당, 진보신당 등의 움직임과 '복지국가'라는 지향이 갖는 정치적 가치에 따라 당 내부에서의 최종적인 복지 입장이 달라질 수 있다는 것이다. 이에 따라 자유주의적인 사회투자국가 노선을 다시금 강화시킬 것인가, 보편주의적 복지국가 노선을 계속 밀고 나갈 것인가 하는 것이 달라진다. 물론 전자의 경우에도 이미 내놓은 무상복지정책들의 이름을 바꾸기는 어렵기 때문에 무상복지라는 이름하에 제시된 제도개혁 내용이 좀 더 점진적인 것으로 조정될 따름이다. 또한 후자의 경우에도 복지국가 소사이어티 등이 지향하는 획기적인 보편주의적인 제도개혁 노선이 실현될 수 있을지는 불확실하다. 민주당의 자유주의적 입지로 볼 때 사회의 권력관계의 획기적 변화를 지향하는 '사민주의 복지국가'로의 전향은 사실상 쉽

57) "보편복지 찬성 30% 불구 60.1%가 무상복지에 관심", 한겨레(2011.1.24) 기사 참조.

21세기 노동의 대안 복지 연구

지 않아 보인다.

민주당 내 대선주자인 정동영과 천정배 등은 역동적 복지국가, 정의로운 복지국가 등의 이름을 내걸고, 복지정책의 내용을 채우고 있다. 복지국가를 2012년 대선의 축으로 잡아 놓은 것이다. 이들 대선주자들이 내거는 담론은 현재의 민주당 구상과는 약간 차이를 보이고 있으며, 반발짝 더 시민사회단체들의 안에 접근해 있다. 민주당내 주요 대선주자들의 복지 정책내용을 살펴보면 <표 11>과 같다.

<표 11> 민주당내 주요 대선주자들의 복지국가론

	슬로건	주요 정책	재원
천정배	정의로운 복지국가	9대 개혁과제: 재벌, 검찰, 언론, 조세재정, 교육, 보건복지, 노동, 부동산, 중소기업정책	· 누진소득세 등 공평과세 · 사회복지세
정동영	역동적 복지국가	노후연금 확대	· 부유세 및 소득세
민주당	보편적 복지	무상급식, 무상의료, 무상보육, 반값 등록금	· 낭비성 예산 감축, · 비과세 감면제도 축소, · 건강보험 징수체계 개혁

이 중 정동영의 '역동적 복지국가' 노선은 복지국가 소사이어티의 그것과 이름뿐만 아니라 내용까지 상당히 유사할 것으로 보인다. 복지국가라는 가치를 둘러싼 통합을 강조하는 정치 전략 면에서도 그러하다. 민주당 내부와 외곽을 둘러싼 통합과 분열의 정치적 흐름에 따라 민주당 무상복지의 내용은 상당한 줄타기가 가능할 것으로 보인다. 또한 향후 1년 사이에 결정된 민주당의 복지국가 노선 전환은 적어도 중기적인 정책 전환으로서 가치를 가진다.

(4) 좌파 정당

민주노동당과 진보신당은 복지국가 노선과 담론에서는 양당이 큰 차별성을 보

이지는 않는다. 즉, 두 당 모두 기존 사회민주주의 복지국가 발전 노선을 따르고 있다. 다만 진보신당이 사회민주주의 복지국가 노선에 더해 시간, 생태 등의 이슈를 대안담론에 포괄하면서 좀 더 큰 틀의 현대화된 대안 제시를 시도하였다. 그러나 복지 영역별 구체적인 대안은 크게 다르지 않다. 슬로건에 약간의 차이가 있을지언정 양 당 모두 '사회연대'가 복지국가의 핵심 담론이다. 시민사회와 이들 정당 내 일부는 두 정당들이 연합(혹은 합당)하여 민주당과의 정책연합을 통해 민주당의 노선을 좀 더 좌파적인 것으로 견인하길 바라고 있다. 또한 2012년 이전에 이들 정당들이 실용노선을 채택하여 민주당을 중심으로 좀 더 강도 높은 통합을 이룰 것을 압박하고 있다. 그러나 복지정책의 내용적 유사성이 과연 동등한 통합의 기반이 될 수 있을지는 의문스럽다.

① 민주노동당

먼저 민주노동당의 '노동중심 평화복지'를 살펴보자. 이는 사실상 얼마 전까지 '사회연대복지모형'으로 불리던 것이다. 사회연대복지모형은 전통적인 사회민주주의 복지국가 발전 전략과 유사하다. 사회연대복지모형은 크게 세 가지 프로그램으로 구성되어 있다. 첫째, 현금중심의 사회보험과 공공부조, 둘째, 보편적 서비스, 셋째, 실업부조, 공공부문 일자리 창출, 적극적 노동시장정책이다. 즉, 소득 보장, 사회서비스, 노동시장정책으로 영역을 구분하고 있다. 먼저 사회보험제도에서는 누진적 보험료 체계의 도입과 사회보장 급여의 평등성 강화, 공공부조에서는 상대적 빈곤선 도입이 핵심이다. 현행의 사회보험제도가 중간층 중심으로 운영되어 비정규직을 배제하는 등 노동시장의 격차를 그대로 유지하고, 이해관계의 분열을 가중시킬 수 있다는 문제의식이 그 배경이다. 따라서 누진적인 보험료-균등급여 체계로의 전환을 통해 소득재분배효과를 높이고자 하는 것이다. 공공부조의 상대빈곤선 도입은 공공부조 대상자 확대와 동시적인 급여수준 인상을 위한 전략이다. 둘째, 서비스 영역에서는 공공 사회서비스 강화가 핵심이다.

21세기 노동의 대안 복지 연구

전 국민을 대상으로 생애주기별로 의료·주거·보육 및 간병 등을 보편주의 원리에 따라 가정이나 시장이 아닌 공공이 중심으로 제공한다는 것이다. 공공 중심성 확보를 통해 성 평등 이슈와 서비스 격차 축소, 서비스 제공 비용 축소, 서비스노동자 노동조건 저하 방지를 도모하는 것이다. 셋째, 노동시장정책 영역으로 실업부조·직업훈련·공공부문 일자리 창출을 강조한다. 이는 소득보장전략이자 동시에 산업구조 변화, 노동환경 변화에 대한 적응 전략이다. 실업부조는 청년실업자, 장기실업자 뿐만 아니라 저소득층에게 지급되는 매우 포괄적인 급여이다. 이는 적극적 노동시장 프로그램을 통한 재상품화 전략을 그대로 도입한 것이다.

민주노동당은 '노동중심'을 복지 모형의 이름으로 제시하였지만 이는 노동시장에서의 1차 분배가 중요하다는 의미로 국한된 것이다. 특히 '비정규직 해결 없는 복지국가는 밑 빠진 독에 물 붓기'라며 노동시장에서의 문제해결을 먼저 강조한다⁵⁸⁾. 다만 이는 정치적인 면에서의 '노동 중심'은 아니다. 민주노동당 역시 복지정치 전략으로 광범위한 '복지동맹'을 추구한다. 즉, 사회연대복지를 달성하기 위한 (서민과 중산층의) 친복지 동맹 구성을 주장한다. 복지동맹 형성을 위한 핵심은 이해관계 조정과 합의이며, 중산층 이상에게 누진적인 재원 부담(으로 인한 손해?)을 보완할만한 동맹 기제는 급여와 서비스의 '보편주의'이다. 이러한 복지동맹 구상은 여타 시민사회단체, 나아가 민주당과의 연합할 수 있는 여지를 넓혀준다. 그러나 이것이 민주노동당의 고유한 정치적 기반을 강화시키는 결과를 가져올지는 더욱 모호해진다. 복지동맹 구축 전략은 복지국가의 내용에서뿐만 아니라 복지정치 전략에서는 계급정치적 기반이 부재한 민주당과 야권통합을 외치는 시민사회단체, 나아가 박근혜 진영과도 차별성을 제시하지 못하는 것이다. 이름은 노동 중심이지만 복지국가 비전은 정치적으로는 '국민정당' 노선을 추구하는 데 도움이 될 만한 내용인데, 문제는 민주노동당뿐만 아니라 민주당 등도 친복지 세력을 견인하려 한다는 데 있다는 것이다. 보편주의 복지국가를 지지하는 대중이 과연 민주노동당 지지 세력이 될 것인가? 이에 2012년 선거를

58) 이정희 대표, 2011년 민주노동당 신년사.

앞두고 민주노동당이 정치전략 면에서 어떤 경로를 걸을 것인지 주목할 필요가 있다.

② 진보신당

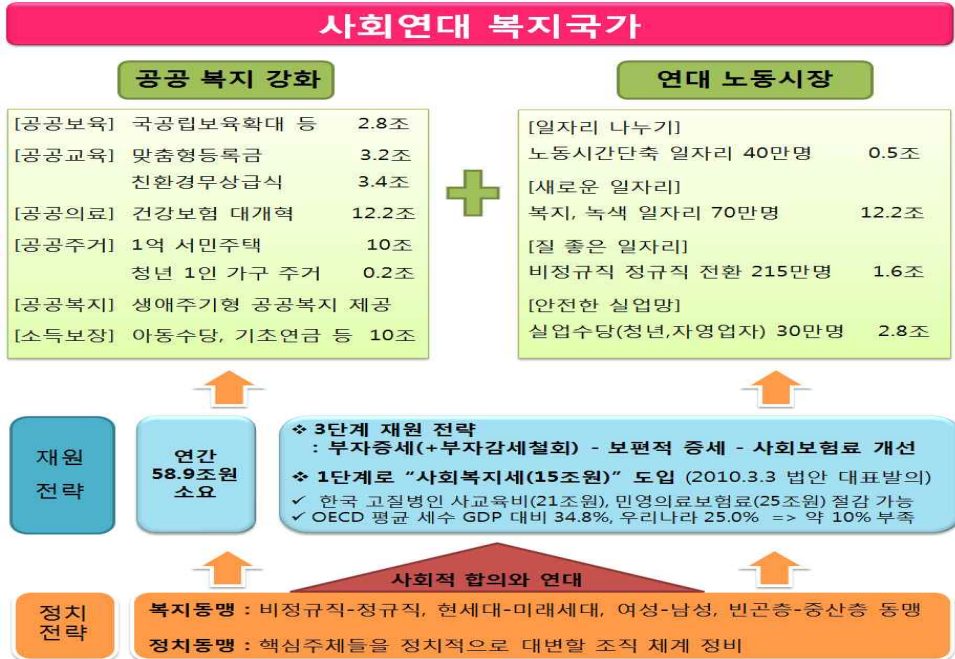
진보신당 역시 사회연대 복지국가를 표명한다. 이는 사회민주주의의 현대화 전략에 가깝다. 진보신당 복지구상은 2010년에는 '삼차원 복지국가'라는 이름으로 변화되었다. 이 구상의 세 가지 목표는 보편적 복지, 노동 연대, 생태사회로의 전환이었다. 생태와 휴식의 문제를 보편적 복지의 문제와 함께 다루어 좀 더 포괄적인 틀에서 복지국가를 논한다는 의의가 있다. 사실 사회연대복지국가라는 이름은 과거 민주노동당 시절의 것이기도 하다. 진보신당은 노동시장과 복지체계 양대 축을 중심으로 복지국가로의 재편을 시도한다. 즉, 연대 노동시장의 형성과 공공 중심적 복지체계 구축을 지향한다. 좀 더 구체적으로 연대노동시장 형성은 노동시간 상한제 도입(노동시간 단축)을 통한 일자리 나누기, 공공부문 복지서비스 일자리 창출, 비정규직의 정규직 전환, 청년 및 영세자영업자를 위한 실업수당 도입 등을 그 내용으로 한다. 공공복지체계로의 전환은 보편적 사회권 실현, 당사자 참여권이 보장된 아래로부터의 사회복지, 생애주기를 포괄하는 통합적 사회복지체계 구축을 내용으로 한다.

민주노동당과 진보신당은 사회연대라는 슬로건뿐만 아니라 내용 면에서도 보편적 복지와 노동시장에서의 1차 분배를 강조한다는 면에서 유사성을 갖는다. 물론 보편적 복지는 두 당끼리 뿐만 아니라 여타 중도성향 정당과도 중첩되는 내용이다. 그러나 민주노동당과 진보신당은 복지재원 마련 방안에서 입장 차이를 보이고 있다. 민주노동당이 증세는 진보의 자충수라며 일단 소극적인 자세를 보이는 반면에 진보신당은 사회복지세 도입과, 보편적 증세, 사회보험료 조정 등을 내세우고 있다. 사회복지세는 조승수 의원이 이미 2010년 3월에 「사회복지세법(목적세)」으로 대표발의한 상황이다. 진보신당의 사회연대복지국가 전략을 그

21세기 노동의 대안 복지 연구

림으로 제시하면 [그림 7]과 같다.

[그림 7] 진보신당 복지국가 전략



출처: 진보신당, '진보정치가 복지다: 사회연대 복지국가 구상'.

두 정당 모두 복지국가를 내걸면서 더 이상 (준)계급정당, 혹은 급진주의 정당 이기보다는 대중 정당으로 발전해 나가고자 하고 있다. 관건은 '복지국가' 노선을 통해 이들 정당이 자유주의 정당인 민주당과 차별화되는 실질적인 정체성과 정치적 입지를 확보할 수 있느냐, 아니면 범야권이란 이름 밑으로 형해화 될 것이냐 하는 것이다. 사실 소수정당으로서 지명도가 떨어지는 진보신당은 후자의 가능성이 더 높다. 다만 보편주의적 복지를 통한 소위 복지동맹(?) 형성, 혹은 복지에 대한 지지가 중도 및 좌파진영에 대한 전체적인 선호를 높여 진보정당에 대한 전체적인 지지 증가를 가져올 수 있을 것이라는 낙관적 전망을 아직 버릴 필요는 없다. 보편주의적 복지, 연대 중심의 논의는 한국사회에서 전반적 정치

성향을 우에서 좌보다는 우에서 중도로 약간 위치 이동시키는 결과를 가져올 가능성이 더 높아 보인다. 진보신당 입장에서 문제는 민주당, 그리고 민주노동당과 차별화되는 획기적인 복지전략을 형성하고 이를 적극적으로 제시하는 것이다.

2) 시민사회운동 진영

시민사회운동 진영에서 1990년대 후반부터 복지 담론과 정책 면에서 주도적인 역할을 한 단체는 참여연대이다. 그러나 최근 복지국가 논의를 주도한 것은 지식인들의 모임인 복지국가 소사이어티이다. 참여연대는 상당 기간 복지국가 비전보다는 국민기초생활보장법과 같은 구체적인 제도 이슈에 집중하였다가 최근에 독자적인 복지국가론 구상을 내놓으며 논쟁에 뛰어들고 있다.

우선 복지국가 소사이어티는 사실 시민운동단체라기보다는 복지국가 담론 확산을 목표로 한 지식인들의 운동단체로 보는 것이 더 적절하다. 담론 형성과 정치권에 대한 정책 투입을 목표로 한다는 점에서 과거 페이비안 소사이어티의 활동과 유사하다. 단체 명칭에서도 유사성을 알 수 있다. 복지국가 소사이어티는 북유럽 복지국가 모형에 상당히 가까운 내용을 지향점으로 명시하고 있다. 보편주의 복지국가를 핵심으로 내걸고 있지만 복지제도의 문제에서 그치지 않고, 북유럽 복지국가 모형의 요소를 사회정책 전반에 걸쳐 비전으로 제시한다. 보편적 복지뿐만 아니라 조정된 경제정책, 공공고용 확충 등 노동시장에 대한 국가의 개입과 조정, 적극적 노동시장정책, 교육정책 등을 대안으로 지향한다. 북유럽식 복지국가를 한국사회의 정답으로 여긴다는 것이다.

그러나 주의할 점은 복지국가 소사이어티는 북유럽식 사민주의 복지국가의 내용을 비전으로 제시하지만 실제로 사회민주주의를 이념 기반으로 고집하지 않는다는 것이다. 즉, 사회민주주의 복지국가 발전을 이끈 이념적 방향타였던 사회민주주의를 고수하지 않고, 현 자본주의 체제 하에서 사회민주주의 복지국가가 거두고 있는 성과를 지향한다. 대신 ‘복지국가’ 지향 하에서 보편주의적인 복지국

21세기 노동의 대안 복지 연구

가 발전에 동의하는 제반 세력들이 이념적 차이를 넘어 보편주의 복지로 결집하는 주장을 전개하고 있다. 소위 친복지 세력이 결집하여 건설하는 ‘복지국가 정당’이 그 핵이다. 이는 중도, 좌, 우의 구분을 무너뜨리는 탈이념적 접근은 아니다. 우파의 사회경제정책을 거부하는 중도 및 좌파의 범 연대에 가깝다. 이를 통해 2012년 신자유주의적 우파나 보수주의 우파 세력의 집권을 막는 것이 현 단계의 긴급한 과제라는 것이다. 그러나 역사적 경험은 사회민주주의적 평등관, 경제민주주의에 대한 지향, 나아가 국가와 노동조합의 파트너십에 의한 사회(제도) 운영이 보편주의적이고 평등한 복지국가를 형성하도록 한 밑거름이었음을 역설한다. 과연 사민주의 이념 및 사민주의 정치에 의한 이러한 요소들 없는 북유럽식 복지국가 발전이 가능할지는 의문스럽다.

참여연대의 복지국가 모형의 지향점도 크게 다르지 않다. 두 단체 모두 ‘보편주의’를 대표적인 슬로건으로 내걸었다는 것도 공통된다. 다만 참여연대의 모형은 복지국가의 노동 정책적 기반에 상당히 구체적인 논의를 하고 있으며, 그 동안의 정책 활동 경험을 살려 광범위한 영역에서 구체적인 대안들을 제시하고 있다. 참여연대는 기존 정당과의 직접적인 연계보다는 시민사회 영역에서의 복지국가 담론의 발전과 ‘시민정치행동’이란 시민운동단체들의 연합체에 참여함으로써 정치운동을 시도하고 있다.

시민정치행동 뿐만 아니라 여러 시민사회단체들은 여러 가지 연합체를 구성하여 정당들의 복지국가 중심의 연합 혹은 통합을 압박하는 정치적 역할을 자임하고 있다. 그 시작은 2011년 지방선거에서 무상급식 이슈로 표의 결집이 이루어지면서 외형적인 성과를 거둔 것이다. 지방선거 이후 민주대연합론, 진보대연합론 등이 나왔고, 동맹의 유력한 축으로 복지, 그 중에서도 ‘보편적 복지’가 될 것으로 여겨졌기 때문이다. ‘복지국가와 진보대통합을 위한 시민회의’, ‘희망과 대안’, ‘시민정치행동’ 등이 그것이다. 상당한 규모로, 복지국가 중심의 야권통합을 위한 정치운동이 벌어지고 있으며, 이들 단체들은 아직 각개약진하고 있다. 이러한 시민사회단체들은 정당들과 상당히 밀착하여 복지에 대한 입장과 노선을 서

로 견인하면서 만들어가고 있는 양상을 보이고 있다.

현재 한국사회의 진보 진영에서 이루어지고 있는 복지국가 발전 비전 논의가 대중정당으로의 발전 속에서 중도화 수단으로 이용된다면, 복지국가 비전은 어느 정도 현실 자본주의에 적응할만한 변형이 불가피하다. 이는 재원 마련 방안이나 구체적인 복지제도의 대안 구성에서 드러날 것이다.

한편 최근의 복지국가 논의가 복지 부문 비전과 잘 결합될 수 있는 노동시장 개혁 주장을 강조한다는 점은 상당히 긍정적이다. 그러나 그 결합은 노동시장과 복지제도 사이의 논리적, 기술적 차원에서 결합에 그치고 있다. 복지국가 발전은 현재 모든 정치세력이 인정하듯이 정치의 문제이며, 역사적으로 복지국가 정치에서의 핵심이 노동정치였음을 간과해서는 안 된다. 또한 노동정치는 연금과업이든, 점진적 복지개혁이든 간에 바로 지금 복지국가의 복지정치를 설명하는데 여전히 중요하다. 그렇다면 한국사회에서의 복지국가 발전 비전 제시가 노동정치 측면에서 어떤 의미를 가지며, 노동계급과 어떤 관계를 설정할 것인지는 명확하지 않다. 과연 이러한 모호함, 혹은 외면의 이유는 무엇일까? 이에 대한 명확한 설명 없이 한국사회에서 노동정치에 대한 고민을 도외시하는 것은 적절하지 않다. 복지국가 정치와 비전을 보편주의로 확보될 수 있는 ‘복지동맹’ 형성과 중산층의 복지 지지 확보 문제로 봉합하는 것은 장기적 비전이란 면에서 그 결과가 상당히 불안정한 미봉책일 수 있다. 게다가 민주당 및 시민사회단체들과의 제한된 경쟁을 가져온다. 이에 복지정치의 핵심이라 할 수 있는 노동정치 이슈와 논리적, 실천적으로 결합된 복지국가 발전을 여전히 고민할 필요가 있다.

3. 한국 복지 담론 지형 분석

앞 장에서의 분석이 정당과 시민사회단체들의 비전과 정책 등의 내용을 대상으로 한 분석이었다면, 이 장에서는 집권층과 보수언론이 구사한 복지담론을 분석한다. 최근 쏟아진 복지논쟁 기사들은 한국 주류세력의 복지에 대한 인식과

21세기 노동의 대안 복지 연구

담론을 집중적으로 보여주었다. 이 글에서는 한국 복지 담론을 신문시장 대부분을 차지하는 보수 일간지 기사들을 중심으로 살펴본다. 대상은 2010년 12월부터 2011년 3월 10일까지의 조선일보, 중앙일보, 동아일보, 매일경제신문, 한국경제신문 기사이다. 신문기사 내용 분석을 통해 논의 구도와 프레임, 용어 사용 등을 살펴봄으로써 현 단계 집권층과 보수언론의 한국사회 복지담론을 살펴보고자 하는 것이다. 복지담론 분석은 몇 가지 핵심적인 논쟁 지점들을 중심으로 이루어진다.

1) 분할 vs 연대

복지는 선별적 문제해결의 기제이다?

복지를 둘러싼 최근 논쟁에서 드러나는 첫 번째 논쟁 지점은 복지를 사회연대의 기제로 보느냐, 선별적인 사회문제 해결 기제로 보느냐 하는 것이다. 최근 중도부터 좌파까지 보편적 복지를 지향점으로 제시하였고, 2010년에 사회복지학계에서는 보편주의 대 선별주의 논쟁이 전개된 바 있다. 이는 정책슬로건에서 무상복지 대 맞춤형 복지의 구도로 표면화되었다. 구체적인 정책 수준에서는 대상 포괄 방식이 중심 이슈가 되어 무상급식, 아동수당, 기초연금, 건강보험 하나로, 그리고 일부의 논의이기는 하지만 기본소득(basic income)안이 논의 대상이 되었다⁵⁹⁾.

특히 무상급식은 2010년 이후 한국사회에서 보편주의 담론을 확산시키는 결정적 계기역할을 하였다. 이는 아래로부터 발굴된 개혁정치 이슈라 할 수 있다. 무상급식 논쟁 확산에는 이 이슈를 오랫동안 논의하고 꾸준히 활동했던 지역의 풀뿌리 시민사회단체들의 역할이 매우 컸다. 물론 무상급식 이슈의 파급력

59) 기본소득 안은 보편주의 논리의 결정판이라 할 수 있다. 극단적인 형태의 보편주의를 지향하는 제도이기 때문에 이 제도는 보편주의가 가질 수 있는 장점과 한계를 극명하게 드러내준다.

은 보편주의 자체에 있기보다는 아동 대상의 먹거리 문제라는 이슈 자체의 특수성이 크게 작용한 결과이기도 하지만, 무상급식을 둘러싼 보편주의 논쟁이 매우 다양한 여러 복지제도들에 관한 논의로 급속히 확장되어 그 파급력이 증폭되었다. 무상급식 이후 유사한 틀에서 논쟁거리가 된 것이 기초연금이었다. 아동수당과 기초연금은 보편주의를 주장하는 입장에서는 기본이 되는 프로그램이며, 저출산 및 극심한 노인빈곤 문제를 고려할 때 그 사회적 필요 또한 크기 때문이다.

그러나 이러한 보편적 복지 대 선별주의 이슈에 대해 보수언론과 집권세력은 보편주의에 대한 원색적인 공격을 집중하였다. 보편적 복지에 대해 보수언론은 '부작용이 많은 단기 포퓰리즘 정책', '여론몰이용 한건주의', '폐주기', '무상복지 종합선물세트', '나라 망치는 공짜 시리즈', '과잉복지', '대중영합주의', '배급제' 등의 다양한 수식을 덧붙였다. 특히 대통령과 총리를 비롯한 청와대까지 보편적 복지에 대한 전면 공격에 나섰다.

보편주의에 대한 공격은 크게 세 가지 주장으로 집약된다. 첫째, 국가재정 과탄 가능성이 있다. 둘째, 하위층에게 우선 자원이 집중적으로 할당되어야 한다. 셋째, 관대한 국가복지가 시민성을 손상시킨다. 이 중 취약집단에 대한 자원 우선 배분 주장과 시민성 혹은 도덕성의 손상이란 담론을 먼저 살펴본다. 재정문제는 논쟁이 집중된 부분이니만큼 별도로 다룬다.

정부는 능동적 복지 기조 하에서 '맞춤형 복지'를 무상복지의 대립항으로 제시하였다. 집권세력은 보편적 복지와 뚜렷하게 대비되는 '선별적 복지'라는 용어 대신 '맞춤형 복지'라는 용어를 선호한다. 단, 박근혜의 한국형 복지국가 구상에서의 맞춤형 복지가 선별성을 다소 모호하게 처리하는 것에 비해 이명박 대통령을 비롯한 집권세력은 맞춤형 복지라는 것을 통해 취약집단으로의 대상 집중을 강조한다. 이런 의미를 가장 뚜렷하게 드러낸 것은 다음과 같은 이명박 대통령의 발언이다.

21세기 노동의 대안 복지 연구

<표 12> 이명박 대통령의 선별적 복지 관련 발언

일자		내용
2011년 1월1일	신년 방송좌담회	"보편적 부자복지는 맞지 않고 상위 30%를 제외한 70%를 상대로 한 서민복지 가 정답'이다. ' 부자복 지를 보편적으로 하는 것은 시기적으로도 안 맞고 국방비를 가장 많이 쓰는 나라가 그렇게 할 수도 없다' '삼성그룹 회장 같은 분들의 손자 손녀는 무상급식을 안 해도 되지 않겠느냐."
2011년 1월3일	신년사	"정부는 도움이 꼭 필요한 분들에게 맞춤형 복지 로 촘촘히 혜택을 드리는 것을 우선적 목표로 하고 있다. 한정된 국가 재정으로 무차별적 시혜 를 베풀고 환심을 사려는 복지 포퓰리즘은 해결책이 아니다."
2011년 1월14 일	한국여성정책 연구원 여성 신년 인사회	"정치는 반드시 합리적으로 되는 게 아니다. 나도 되돌아볼 때 급하면 포퓰리즘에 빠질 수 있다... 대기업 그룹 총수의 손자손녀는 자기 돈을 내고 해야 한다고 생각한다... (월 5만원 인 학교 급식비를 공짜로 해 준다면 오히려 화를 낼 것이다)"

자료: 신문기사들 참조하여 재구성

복지의 선별적 집중 필요성에 대한 대통령의 언급은 시민, 권리, 공동체에 대한 집권세력의 전근대적 인식과 이에 기반을 둔 복지에 대한 권위주의적, 분할적 관점을 드러낸다. 위 언급에서는 사회구성원을 동등하게 시민으로 바라보는 관점, 시민들이 가져야 할 기본적인 권리 일부로 사회권이 존재한다는 인식, 그리고 사회를 의무와 권리를 가진 동등한 시민들로 구성된 공동체로 바라보는 관점은 찾아보기 어렵다. 시민 전체를 대상으로 하는 복지를 ‘부자복지’, 혹은 ‘무차별적 시혜’로 표현한 것에서 복지에 대한 분할적 관점을 확인할 수 있다. ‘맞춤형’이라는 수식으로 포장했지만 위에 인용한 언급들은 집권세력이 복지를 취약집단(“도움이 꼭 필요한 분들”)에게 일방적으로 주는 것으로, 가진 자가 온정주의에 의거하여 가지지 못한 자에게 베푸는 것이란 시각을 가지고 있음을 가감 없이 보여준다. 이 경우 복지는 사회통합보다는 **사회 분할을 통한 통치기제**가 된다. 빈곤층에 대한 선별적 복지를 좀 더 제도적인 것으로 포장하기 위해 ‘촘촘히’, ‘빈틈없이’, ‘세심하게’라는 수사가 동원된다.

복지를 빈자에 대한 혜택으로 바라보는 시각에서 이러한 관점은 보수언론에서도 반복된다. 이 경우 복지는 온정주의의 문제가 된다. ‘복지는 정의가 아니라 배려’라는 서울대 경제학과 이승훈 교수의 언급 또한 사실상 이러한 관점에서 비롯된 것이다. 선별적 복지에 대한 전형적인 비판인 복지대상자의 분리나 낙인 효과 문제는 기술을 통해 얼마든지 해결가능한 문제로 축소된다. 아래 논설은 복지에 대한 전형적인 시혜적인 시각을 보여준다.

“어린 학생이 무상급식을 받는다는 사실을 부끄러워할 수는 있다. 하지만 그 부끄러움은 어른들이 숨겨줘야 할 부끄러움이 아니다. 무상급식을 부끄러워한다면 전혀 그럴 필요가 없다는 점을 일깨워줘야 하고 실제로 급식 여부가 공개되지 않도록 하면서 낙인 효과를 없앨 방법은 많다. 더 근본적으로는 가난한 가정에서 태어나 국가로부터 무상급식 혜택을 받는 것을 부끄러워할 게 아니라 따뜻한 이웃이 존재한다는 사실에 감사하고, 열심히 노력해 가난에서 벗어나라는 격려로 받아들이도록 유도해야 한다.”(한국경제신문 2011.1.21. “보편적 복지는 이상에 불과·복지 포퓰리즘 경계해야”)

시혜적 복지관의 전형은 빈곤층에 대한 온정, 혹은 혜택이 사회에 대한 되갚음으로 이어져야 한다는 것이다. 즉, 사회로부터 선별적 지원을 받은 빈곤층에게는 근로를 통해, 열심히 빈곤으로부터 벗어나야 할 의무가 부과된다. 현오석 한국개발연구원 원장의 다음과 같은 언급, “혜택은 빈틈없이 주되 근로의욕을 고취시키는 복지시스템을 설계할 필요가 있다.” (2011.1.27. 매일경제), 그리고 “사각지대 저소득층을 세심하게 돌보는 것. 저소득층을 집중 지원하여 이들이 재기할 수 있는 발판을 마련해주는 것이 더 중요하다.” 는 등의 기사(한국경제 2011.1.18 “빈곤층 580만 복지사각지대 놔둔 채 전 국민에 돈 뿌리겠다고?”)는 이러한 논리의 전형이다.

둘째, 보편적 복지와 무상복지에 대한 좀 더 세련된(?) 공격은 자원배분의 효율성을 강조하는 논리이다. 중앙일보의 심층기사 시리즈 ‘이곳이 더 급하다’와 ‘무상복지 할 돈 있으면...’ 등의 제목은 이런 논리의 전형을 보여준다. “수십조의

21세기 노동의 대안 복지 연구

재원을 부자에게 낭비할 여유가 없다.”는 사설(송의영, 서강대 경제학과, 매일경제, 2011.2.13)이나 송호근 서울대 사회학과 교수의 중앙일보 사설(2011.1.18) 또한 이러한 맥락에 위치해 있다. 송호근 교수는 ‘사회보험이 부실한 한국에서 무상복지보다 사회보험이 더 절실하다며 1,000만 명 빈자(貧者)를 버려두고 부자(富者)에게도 준다는 무상복지로 티격태격하는 모습은 한심스럽다’고 언급하였다. 특이하게도 한국경제신문 등은 다른 신문의 사설인 송호근 교수의 사설까지 인용한다. 참고로 이회창 자유선진당 대표의 신년 기자회견에서의 다음과 같은 언급, “사회안전망을 정비해 복지 사각지대 해소에 집중해야 한다”는 것도 유사한 맥락으로 읽힌다.

이는 한국사회에서 복지 자체의 필요성을 부정하거나 폄하하지 않으면서도, 최근의 복지논쟁을 한국사회 전망의 문제가 아니라 자원 배분 문제로 축소시키는 전략이다. 최근의 복지논쟁이 복지국가 상에 관한 논쟁인 한, 복지논쟁은 복지제도와 함께 이루어져야 할 정치적 변화와 노동정책 변화 등을 포괄하는 논쟁으로 발전할 가능성이 있다. 그러나 이렇게 자원배분의 효율성을 강조하는 논의는 ‘효율성’을 내세우면서 논의 발전 가능성을 차단하고, 지금의 한정된 자원을 누구에게 할당할 것인가 하는 것에 관한 것으로 논쟁 범위와 의미를 축소시킨다.

또한 보수언론의 자원배분 효율성을 명분으로 하는 이런 접근은 쪽방에 거주하는 빈곤노인, 노숙인 등에 대한 복지가 보편적 사회보장과 대체관계도, 대립향이 아님에도 불구하고, 마치 보편적 보장과 취약집단에 대한 집중적 지원이 대체관계인 듯한 착각을 불러일으킨다. 소위 선진국 운운하는 와중에 버림받은 채 죽어간 가수과 시나리오 작가, 그리고 더 많은 주목을 받지 못한 사람들이 있으며, 400만이 넘는 빈곤층이 사회보장의 사각지대에 있다는 부끄러운 현실은 지금 한국 복지정책의 실패를 적나라하게 보여준다. 여태까지 취약집단에 대한 선별적 복지 기조를 유지하는 가운데 왜 이러한 문제가 발생하는 것인지에 대해 집권세력은 대답할 필요가 있다. 그러나 보수언론은 오히려 한국 복지정책의 실

때, 현 집권세력의 실패를 새로운 복지정책 담론을 공격하는 데 활용하고 있다. 물론 한국 복지정책의 문제점에 대해 객관적인 진단을 하는 것처럼 포장하면서 새로운 복지국가 담론을 공격하는 영리한 방식이기도 하다.

셋째, 관대한 국가복지가 시민성을 손상시킨다는 것 또한 복지의 선별성을 옹호하는 주요 근거 중 하나이다. 여기에서 시민으로서 의무와 자격의 유일한 잣대로 취급되는 것은 바로 근로이다. 즉, 열심히 일해 소득을 올리는 것이다. 복지는 이러한 의미의 시민성을 파괴하는 기제로 취급된다.

복지로 인한 도덕성 상실과 그로 인한 국가의 파탄을 가리키는 대표적인 용어가 윤증현 기획재정부 장관이 신년사에서 밝힌 ‘공유지의 비극’이다. 그는 ‘나라 공간을 주인이 없는 공유지 취급해 서로 소를 끌고 나와 계획 없이 풀을 뜯기면 초지가 황폐화 된다’고 했다. 공유지의 비유에서 ‘복지 수급자’인 개인은 이기적이고 공동체를 수탈하는 존재이다. 조선일보 사설에서는 정치권의 복지구호가 ‘국민들을 타락시키고 있다’고 언급하였다(2011.1.7). 또한 동아일보 2010년 12월 31일 논설에서 정성희 논설위원은 “나는 복지가 권리가 되었을 때부터 문제가 시작되었다고 본다.... 우리 국민이 이렇게 국가 의존적으로 변했는지 놀라울 정도다.... 정치가 복지 중독증을 국민 사이에 확산시켜 남의 도움을 수치스러워하던 자존심마저 앗아가 버린 것이 아닌가”라고 썼다. 중앙일보 2011.1.6일자 기사는 기초노령연금제도 수급자들이 ‘복지의 단맛’을 보았기에 잘못 설계된 제도를 고치기 어렵다고 말한다. “과잉복지가 시민덕성을 손상시킨다”(동아일보, 2011.1.30)라는 칼럼은 마이클 샌델의 「왜 도덕인가」에 나오는 케네디의 다음과 같은 발언- ‘과도한 복지혜택이 수급자들의 시민적 능력을 타락시킨다. 복지가 국민을 빈곤과 의존증의 노예로 만든다. 빈곤문제의 해결책은 빈곤층이 나는 이 나라의 발전에 이바지하며, 나는 이 위대한 나라의 일원이다’라고 말할 수 있도록 일자리를 제공하는 데 있다.’-을 인용하며 복지 의존증이 중산층을 갇아먹을 것이라고 위협한다. 이어서 아이들에게 무상급식을 제공하는 대신 통제를 위해 ‘아이들에게 족쇄를 채우라’고 말한다. “서민과 시민”이라는 사설은 보편적

21세기 노동의 대안 복지 연구

복지로 인해 시민으로서 권리와 책임을 행사하는 국민은 사라지고 전 국민이 루저(loser)화된다고 개탄하고 있다(중앙일보, 2011.1.21).

복지가 의존과 도덕적 타락 등을 가져온다는 것을 설파하는 논리는 하이오크의 ‘노예로의 길’의 논지를 그대로 반복한다. 즉 신자유주의 시기 복지국가 공격의 전형적인 논리이기도 하다. 복지수급으로 인해 개인이 국가에 의존하게 되면 노동, 납세 등을 통해 사회공동체에 대해 수행해야 하는 의무를 게을리 하게 된다는 논리이다. 즉, 국가에 대한 ‘의존’은 시민에게 수치스러운 일이 된다. 이들이 바라보는 시민, 시민권의 내용은 사회권의 내용을 전적으로 결여하고 있다는 특징을 갖는다.

불특정한 시민의 타락이라는 논리와 함께 빈곤층을 대상으로 한 도덕적 공격도 찾아볼 수 있다. 이는 한층 더 공격적이다. 대표적인 것이 소위 복지 사기(welfare fraud) 논란 즉, ‘가짜 빈곤층’ 이슈이다. 중앙일보의 ‘복지포폴리즘의 진실’이라는 표제의 연속 기사(2011.1.31-2011.2.9)가 대표적이다. 국민기초생활보장 급여, 보육비 지원, 장기요양보험 등에서 다양한 부정수급 사례를 소개하면서 “가짜 빈곤층 18만 명 적발... 국민세금 매년 3,288억 날려...”라는 기사(중앙일보, 2011.1.31)는 사회복지통합전산망을 통해 간추려진 소위 ‘부자격수급자’를 일괄해서 각종 지원금을 가짜로 타먹은 비도덕적인 사람으로 묘사하고 있다. ‘부자격수급자’에 대한 전산조사 이후 실사조사가 이루어지기 전에 이미 도덕성을 공격하고 있는 것이다. 즉, 부자격수급자를 모두 ‘부정수급자’로 범주화시키고 있다. 여기에 ‘고의적이고 악의적인 부정수급자가 축낸 돈을 환수하고 일벌백계해야 합니다’라는 진수희 보건복지부 장관의 반응을 더해 이런 확신을 확증한다.

이 연속기사는 이러한 현상을 도덕성만의 문제로 몰고 가고 있지는 않다. 턱도 없이 부족한 사회복지사의 숫자와 과도한 업무로 인한 사례관리 부재의 문제를 지적한다. 그러나 이렇게 꼭 필요한 사회복지사의 확충이 그토록 해당 언론이 비판하는 공공부문 확대와 국가재정지출 확대를 수반하는 것이라는 사실은 절대로 언급하지 않는다. 부자격 수급자가 모두 도덕적 의미에서 부정수급자는

아니라는 사실, 통합전산망 확충으로 중복 수급자 등을 찾아낼 수 있을지언정 복지사각지대를 찾아낼 수는 없다는 것, 이는 사회복지사라는 공공인력 확충으로만 가능하다는 사실들에 대해서는 침묵한다. 게다가 ‘필요한 곳에 복지를 집중하고’, ‘관리체계를 갖추는 것’이 마치 복지 확대와 서로 상충하는 것과 같은 착각을 불러일으킨다.

2) 재정건전성 이슈: 증세 vs 감세

복지를 위한 적극적 증세는 비이성적이며, 이기적이며, 불가능하다?

보수언론과 집권세력이 무상복지 혹은 보편적 복지 구상에 대해 비판할 때 가장 집중적으로 원색적인 비판(비난?)을 퍼붓는 지점은 재정건전성 문제이다. 시민성의 손상이나 도덕적 해이와 같은 비판을 할 때에는 취약집단에 대해 ‘도움이 필요한 분들’, ‘(선별적이지만?) 촘촘한 복지’라고 돌려 말하며 다소 조심스러운 태도를 보이는 것과는 사뭇 다른 태도이다. 보편적 복지제도 구상에 대해 ‘무상복지=세금폭탄’, ‘외상복지’, ‘다음세대에 대한 폭탄’, ‘망국적’, ‘파탄’, ‘낭비’ 등의 과격한 언어가 남발되었다. 단기 재정소요액으로는 보편적 복지제도 구상을 훨씬 넘어서는 4대강 사업설명에서는 볼 수 없었던 표현이다. 이는 진보진영의 복지구상에서 가장 취약한 부분이며, 대중적 공감을 얻을 수 있는 지점이라는 판단 때문일 것이다.

보수언론과 집권세력의 재정 비판은 특히 민주당 복지구상에 비판이 집중되었다. 한나라당 안상수 대표는 원내교섭단체 대표연설(2011.1.19)에서 “민주당의 소위 무상복지 시리즈는 결국 서민과 우리 아이들에게 빚더미를 덩터기 씌우는 망국적 발상이다”라고 언급했으며, 한나라당 정책위는 ‘외상복지’라는 용어를 사용하였다. 이에 발맞추어 정부에서도 재정건전성을 이슈로 내세우는 비판적인 언

21세기 노동의 대안 복지 연구

급이 계속되었다. 윤증현 재정부 장관은 신년사에서 "복지정책은 원칙과 규율이 있어야 지속될 수 있다는 점에서 무책임한 포퓰리즘적 주장들은 결국 서민들에게 도움이 되지 않는다"며 "정치권이든 국민이든 나라 곳간을 공유지처럼 생각해서는 안 된다"라고 경고하였다. 김황식 국무총리 역시 "복지사회로 나아가기 위해서는 긴 안목을 갖고 복지범위와 수준을 잘 선택해야 한다. 고령화와 저출산 문제, 복지수요 급증으로 재정 부담이 확대되는 등 해결해야 할 과제가 산적해 있다"(2011.1.14. 국가정책조정회의)고 언급하였다. 보수언론과 집권세력의 복지재정에 대한 입장은 크게 세 가지로 요약될 수 있다.

■ 첫째, 획기적인 복지 확대가 재정적으로 무계획적이며 비이성적이라는 비판을 한다. 수많은 기사들이 양산해내는 기본 구도에서 복지확충은 표를 얻기 위한 포퓰리즘으로, 재정건전성을 강조하는 주장은 균형 잡히고 이성적이며 미래에 대한 안목을 가진 입장으로 대비시키는 것이다. 복지 확대에 대한 이 두 가지 입장은, 정치는 비이성적인 반면 경제적 계산은 이성적이며 정확하며 장기적 안목을 가진다는 식으로 변주된다. 이에 언론은 야권의 복지 확대 주장에 대해 '무늬만 장밋빛 환상', '탁상공론' 등의 용어를 사용하여 공상적인 것으로 몰아붙이는 전략을 구사하였다.

정부와 언론의 비판은 무상복지를 위한 재정 규모의 정확성에 대한 비판으로부터 시작되었다. 먼저 쟁점이 된 것은 무상의료 방안을 위한 필요재정 규모였다. 민주당은 무상의료정책 시행에 연 8조 1천억이 필요하다고 발표하였다. 재원 마련 방안으로는 근로소득이 아닌 종합소득에 기초한 건강보험료 정수와 피부양자 범위 축소, 국고지원 확대(2조 7천억 원), 건강보험료 인상 등을 제시하였다. 이를 통해 7조 5천억 원의 재원을 형성할 수 있다는 것이다. 언론에서는 '8조 대 최대 30조의 재정'이 소요된다는 언급을 하여 재정소요액 산정에 큰 차이가 존재함을 부각시키면서 민주당의 재정소요액 산정이 신뢰성이 없는 것임을 강조하였다. 복지정책의 큰 그림도 없고, 이를 뒷받침한 견적서도 없는 구호성 정책이

라는 평가(강경희, 동서남북, 조선일보 2011.1.18)가 그 전형적인 반응이다. 특히 보건복지부가 나서서 이런 재정소요액 산정이 매우 부정확한 것임을 주장하면서 재정추계를 통해 15조, 30조, 54조원 정도가 소요될 것이라며 적극적인 대응을 하였다. 한국과는 제도 체계가 다른 미국 모형의 적용이란 문제점에도 불구하고 언론은 오히려 이를 더 정확한 추계로 산정하였다.

전체 소요액 17조원에도 마찬가지로 태도를 보이고 있다. 한나라당은 민주당 정책에 연간 38조원 이상이 소요될 것이라고 추정하였다. 한술 더 떠 여러 언론들은 상당히 불분명한 근거로 100조가 들 것이라고 주장하였다. 물론 민주당의 재정추계가 정확하다는 근거도 없지만 100조라는 추계는 더욱 더 근거가 미약하다. 물론 민주당의 무상복지방안 자체가 빌미를 제공한 측면도 있다. 무상복지방안이 공공 사회서비스 공급체계 확충 방안을 결여하고 있다는 점에서, 현행의 시장중심적 공급체계를 유지하면서 서비스 이용량 통제에 실패한다면 재정 부담이 어느 정도 증가할 수밖에 없기 때문이다. 그렇다고 해서 정부와 언론이 언급하는 수준의 재정소요액이 더 합리적이고 이성적인 추정이라는 증거는 없다. 마치 어린아이가 자신이 아는 가장 큰 수를 말하는 것과 비슷하게 튀어나온 수치처럼 보이기도 한다.

보수 언론은 복지재정 충당을 위한 민주당 재정책확안안에 대해서도 이를 ‘계획’으로 취급하지 않고 비현실적인 것으로 폄하한다. 민주당 방안은 다음과 우선 감세 철회를 기조로 한다. 2010년 시행예정인 소득세와 법인세 과세표준 최상위 구간 세율 인하를 항구적으로 철회해 연평균 4조 1천억 원의 세수 증대를 추진한다. 그리고 경제성장에 따른 세입 자연 증가분 중 재량지출 재원의 50%를 보편적 복지에 우선 배정한다. 또한 국가채무 상환 이후 남은 세계잉여금 약 1조 5천억 원을 복지재원에 사용하고 비과세 감면제도를 점진적으로 축소하여 연간 2조 4천억 원씩 재원을 확보한다. 보수언론은 계획이 가져 올 재정책확안 효과의 실효성을 부인하며, 이것으로 확보되는 재원과 실제 소요액의 격차를 강조한다. 이러한 격차는 ‘비현실성’, ‘비이성적’이라는 인식을 강화시켜준다. 이들은 한국

21세기 노동의 대안 복지 연구

의 낮은 국민 부담률 등에 대한 정보는 가능한 한 제공하지 않는다. 감세철회 주장이나, 부유세, 사회복지세 관련 주장 등은 야권 내부 분열이라는 차원에서만 조명될 뿐 구체적인 방안으로 소개하고 있지 않다. 복지확대와 재정조달 방안의 구체적인 내용, 관련된 고민을 그대로 전달하기보다는 주먹구구식의 비현실적 방안으로 비취지도록 만드는 것을 목표로 한다.

■ 둘째, 보수언론은 복지재정 확충이 세대 관점에서 **이기적**이라고 주장한다. 지금 복지 확충을 내거는 것이 미래세대의 희생을 가져올 것이라는 주장이다. 이는 사실상 앞에서 말한 보편적 복지는 비이성적이라는 주장의 연속선상에 있는 것이다. 이를 통해 친복지 세력은 무계획적인 공상주의자인 동시에 이기적인 집단으로 만들고, 복지확충 반대세력은 이성적이며 미래에 대한 계획을 고려하며, 세대간 분배에 있어서도 균형 감각이 있는 집단으로 이미지화시킨다. 비과세 감면 등의 방편이나 세금 인상으로 복지재정 필요를 충족시키기 어렵다면 가능한 다른 방편은 국채 발행인데, 이 국채 발행이 미래세대의 발목을 잡는다는 주장이다. 이를 표현하는 수사가 바로 한나라당에서 언급한 '외상복지'이다. 2011년 1월 한나라당 정책위원회는 민주당의 무상복지 플랜에 대해 '외상복지'라는 용어를 사용하기도 하였다. 이 언급은 그대로 보수언론의 기사 표제가 되었다. '미래 우리 아이들을 빗더미로 내모는 외상 시리즈', 또한 세금 폭탄이라는 오래된 표현을 변용하여 '다음 세대에 대한 폭탄' 등등의 표현을 사용한다. '공짜 복지가 커지면 월급쟁이 자식들의 부담만 늘어난다'(중앙일보 "민주당 공짜 시리즈는 폭탄이다, 2011.1.17)며, '나쁜 일자리를 받아들이지 않는 젊은층'에 대한 꾸짖음은 사라지고, 갑자기 젊은 세대에 대한 애정(?)어린 걱정을 드러낸다!

현재 한국의 국가 채무는 이명박 정부 들어 감세정책을 펼치면서 국가채무가 큰 폭으로 늘었지만 이에 관한 언급은 어디에서도 찾아볼 수 없다. 이명박 정부 들어 증가하긴 했지만 아직 다른 나라에 비해 위험한 수준은 아니기 때문에 현재의 국가 채무를 들어 직접 위협하기는 어렵다. 게다가 이는 주로 4대강 개발

등 무리한 국책사업을 계속 추진했던 집권세력의 죄과이기도 하다. 대신 세대간 공평성의 문제를 이미 2000년대 초중반 내내 논란이 되었던 연금제도를 들어 논하고 있다. 그러나 이미 2007년 국민연금개혁을 통해 2011년 현재 300조를 훌쩍 넘는 대규모의 기금을 쌓게 된 국민연금 사례를 들어 세대간 공평성 문제를 논하는 것은 적절하지 않다. 이에 보수언론의 전략 중 하나는 외국 사례들을 인용하는 것이었다. 여러 신문들이 외국의 복지개혁, 서구 복지국가에 관한 탐사 기사들을 내놓고 있는 것도 이런 맥락에서이다. 그러나 이들의 해외사례 인용을 통해 잘못된 정보를 유포하고 있다. 스웨덴 사례를 들어 “원조 국가 스웨덴마저 연금 개혁에 착수했다.” (복지 트렐레마...일본형 재정위기냐, 유럽식 증세냐 선택이 먼저다, 매일경제 2011.01.26/ 조선일보, 2011.1.)는 사실 오도조차 하고 있다. 참고로 스웨덴 연금개혁은 이미 1998년에 종료된 바 있다. 게다가 이들 국가의 현금급여 부문 조정은 무조건적인 급여삭감을 목적으로 하지 않았다. 최근의 현금급여 부문 개혁은 관대한 복지 탓이 아니라 금융위기의 여파 때문으로서, 이들이 모범으로 삼는 미국에 비해 오히려 스웨덴은 이러한 금융위기의 영향을 가장 덜 받은 국가이다.

이에 스웨덴 사례보다는 재정건전성 문제와 관련하여 초기에는 그리스를, 이후에는 일본 사례를 많이 인용하고 있다. “그리스는 1980-1990년대 집권정당이 포퓰리즘적 복지를 늘리는 바람에 부도 위기를 맞았다”(“세상에 공짜 복지는 없다”, 조선일보 2011.1.11)는 것이 가장 전형적인 논리이다. 이 역시 사실관계 오도를 서슴치 않는 예이다⁶⁰). 집중적인 왜곡 보도 대상이 된 것으로 일본 사례를 빼놓을 수 없다. 보수언론들은 일본에서 민주당 집권 1년도 못되어 급증한 국가부채의 원인을 아직 제대로 실시되지 못한 자녀수당제도(아동수당) 등에 돌리고 있다(“일본 신용등급 강등 보고도 복지 포퓰리즘인가” 2011.1.28 한국경제). 이는 최근에 집권한 일본 민주당이 한국 민주당과 이름이 동일한 것과 양자 모두 획기적인 복지정책 구상을 내놓은 것 등을 적극 활용하여 일종의 연상 작용을 일

60) 그리스 재정위기와 유럽통합의 문제, 그리고 금융자본주의 하에서 부패한 금융자본, 대표적으로 골드만삭스의 역할에 대해서는 Economy Insight 2010년 5월호를 참고하라.

21세기 노동의 대안 복지 연구

으키려는 것이다. 또한 이러한 보도 태도는 가까운 나라에서 수십 년 만에 이루어진 정권 변화가 한국사회에 영향을 미칠까봐 두려워하는 집권층의 심리를 그대로 반영하고 있기도 하다.

■ 셋째, 더 이상의 복지재정 확충이 불가능하다고 강조하는 대응이 전형적인 방식이다. 불가능한 이유는 매우 다양하다. 우선 이미 충분한 수준의 복지를 하고 있으며 이런 이유에서 지금 상태에서도 재정 문제가 심각하다는 주장이 있다. 역시 이 대목에서 현재의 건강보험 적자 문제를 부각시킨다. 지금의 의료서비스 공급체계와 수가체계를 그대로 유지한다는 전제 하에서 건강보험 적자가 급증할 것이라는 주장을 보건복지부, 건강보험정책연구원 등 다양한 채널을 통해 계속 부각시키고 있다⁶¹⁾. 또한 지금 한국의 사회 경제적 발달 수준에서는 더 이상은 무리라는 주장이 있다. 소득 2만불 시대에 무리라는 주장-우리는 경제능력에 걸 맞는 복지를 해야 한다는 주장-, 국민들의 준법 의식이나 지하경제 수준, 사회경제 제도의 미비로 볼 때 무리라는 주장이다. 다음의 주장을 들어보자.

"스웨덴, 호주, 캐나다, 덴마크 같은 복지 선진국을 목표로 하는데 이들 국가는 1인당 국민소득이 5만 달러 안팎으로 우리의 배가 넘고 탄탄한 관리시스템을 갖추고 있다... 정치권의 복지주장이 공허해 보인다... 4대 사회보험도 낭비가 심하다⁶²⁾"(복지 포퓰리즘의 진실 <1부> "소득 2만 달러, 복지 5만 달러 곳곳에 구멍". 중앙일보 2011.1.31)

61) 건강보험정책 연구원에 따르면 현재 진보 수가와 보장성 그대로 유지할 경우 건강보험 재정적자가 2010년 1조 3천억원이 2020년에는 16조원, 2030년에는 무려 48조원으로 급팽창할 것이라고 한다.

62) 위 주장은 한국의 복지 후진성 문제를 '구멍', 혹은 관리시스템의 후진성 문제로 치환하는 전략, 즉 전형적으로 쟁점을 호도하는 전략을 따른다. "잘못된 복지로 재정을 쏟아 붓기 전에 현 복지정책의 구조조정이 필요하다"는 주장 역시 일견 합리적이지만 역시 한국사회복지의 후진성 문제의 쟁점을 호도하는 효과를 갖는다.

G20 등을 개최할 때에는 명실상부한 선진국, 나아가 전 지구를 선도하는 국가로 한국을 선전하는데 온 힘을 다했던 보수언론들은 불과 몇 달 만에 표변하여 한국의 후진성을 부각시키기에 여념이 없다. 한국사회에 대한 일관된 판단을 통한 전망을 제시하기보다는 상황의 유불리에 따라 180도로 판단을 달리하고 있는 것이다.

불가능성의 이유로 제시하는 또 하나의 근거는 바로 미래 사회의 변화이다. "무임승차 인원을 계속 늘리기 때문에 지속하기 어렵고 미래에 그 대가를 치르게 돼 있다." (박상근, "세상에 공짜 복지는 없다", 조선일보, 2011.1.11)하는 식으로 모호하게 언급하기도 하며, 구체적으로 저출산 고령화로 인한 사회적 부담을 강조하는 논리도 있다. 2018년 고령자 비율이 14%, 2026년 20% 초과하여 "급속한 고령화 등으로 현행 제도만 유지해도 머지않아 GDP 대비 복지지출 비중이 선진국과 비슷한 수준이 된다." (매일경제 2011.1.26)는 것이다. 이렇게 고령화에 따른 복지지출의 자연증가를 보여주기 위해 기초노령연금 사례를 든다. "기초노령연금에 2010년 3조7천억원이 들어갔으며, 2020년이 되면 10조6천억원이 '노인 용돈'에 들어갈 전망이다." (복지, 공유지의 비극 되나, 중앙일보, 2011.1.6).

보수언론에서는 지금 이미 인구의 10%를 차지하는 노인의 절반 가까이가 빈곤층이며, 45%에 이르는 빈곤률은 OECD 최대 규모라는 점에 대해서는 아무런 언급을 하지 않는다. 게다가 인구 구조상 노인이 다수를 차지하게 되면, 사회적 부의 일정 부분이 노인에게 투여되는 것은 당연한 일이다. 그렇지 않다면 이들의 생존 자체가 매우 불안정해지거나, 그토록 보수언론이 나서서 '세금 폭탄'을 말할까 걱정하는 자식 세대들이 각자, 아무런 부양 부담의 사회적 배분 장치 없이 부모 부양책임을 온전히 떠맡아야 한다. 게다가 고령화 압력으로 복지지출 증가가 불가피하다는 것을 정부도, 보수언론도 인정하면서도 계속 재정건전성과 감세를 주장함으로써 자가당착에 빠지고 있다. 이미 이명박 정부 집권 이후 기업의 실질적인 법인세 부담률은 계속 떨어졌으며, 2012년부터 시작되는 소득, 법인세 최고세율 인하정책이 시작되면 그 파급효과는 더욱 커질 것이다. 게다가

21세기 노동의 대안 복지 연구

한나라당 일각에서 나왔던 소위 '70% 복지'도 감세, 토건에 대한 재정지출 집중 기조로는 어렵다.

이렇게 복지확충 주장이 재정적인 면에서 오류에 기초한 비이성적인 주장이며, 이기적이고, 현실적으로 불가능하다는 것이 주된 대응이다. 이러한 판단이 집권세력과 보수언론만의 것이 아니라는 것을 부각시키기 위해 보수언론은 야권 내부에서의 이견들을 부각시켜 전달한다. 특히 언론은 민주당 내 이견을 부각시켰다. 언론은 "선거 포퓰리즘에 사로잡힌 당 지도부가 합리적인 의견에 귀를 닫는다." ('민주당, 공짜 시리즈는 폭탄이다'. 중앙일보 2011.1.17)⁶³)며 민주당 내 자유주의 세력에게 힘을 실어주고자 한다. 그러나 사실상 민주당 내 이견을 살펴보면 강한 이견을 표명한 의원은 1-2명에 불과하며, 거론된 의원들은 대부분 재정적 가능성을 좀 더 상세히 산정해서 판단하자라는 입장이었다⁶⁴). 그러나 야권 내부에서 재정 조달과 관련해서 주요하게 형성된 쟁점은 '증세 여부'이다. 민주당이 증세 없는 무상복지안을 내놓은 것이 단초이다. 민주당 지도부는 세출 구조조정을 통한 추가 재원 마련을 언급한 반면에 정동영 의원은 과거 민주노동당에 주장한 바 있는 부유세를 주장하고 있으며, 민주노동당 이정희 대표는 세출 구조조정과 자산보유과세 확대 등 신중한 방의 추가재원 확보를⁶⁵), 진보신당의 조승수 대표는 과감한 증세(사회복지세)를 주장한다. 증세 여부와 증세 방식을 둘러싼 야권의 복지재정 논쟁은 계속 가열될 전망이다. 그러나 보수언론은

63) 강봉균 의원이 라디오 인터뷰에서 "국민이 저 사람들에게 정권을 쥐도 되겠구나' 해야 표에 도움이 되지 괜히 실현 가능성도 없는 것을 ... 재정을 또 호트러뜨리면 되겠는가"라고 했다는 것을 여러 신문이 전했다.

64) 김영환 의원의 "복지를 확대해야 하는 건 맞지만 재원마련 대책을 정치하게 준비해야 한다"는 언급, 김성순 의원이 "무상보육에서 상위 20%까지 무상으로 지원하는 것은 문제가 있다", 박선숙 의원의 "한꺼번에 다하려면 돈이 너무 많이 든다. 재원을 어디서 조달할 것인가" 등의 언급은 재정에 의거한 반발보다는 구체적인 재정방안 및 제도 내용을 둘러싼 논쟁을 요구하는 것으로 해석할 수 있다.

65) 이정희 민노당 대표의 "재원 확보를 말하지 않고 복지를 확대하겠다는 건 거짓말"이라는 비판은 복지확대 자체에 대한 비판이 아니지만 이는 무상복지안 자체에 대한 비판으로 오도되어 소개되기도 하였다.

복지재정 이슈에 대한 야권의 논쟁에 대해서는 보도를 자제(?)하고 있다.

또한 재정 면에서 보수언론이 계속 반복 강조하는 것은 복지확충을 위한 재원 부담이 온전히 보통 국민의 몫이라는 논지를 펴고 있다. 게다가 그 부담 수준은 모두에게 2배가 될 것이라고 위협한다.

"이른바 노르딕 모델에선 세금 등 국민부담률이 소득의 50%나 된다. 부담률이 26.5%인 우리가 따라가려면 최소한 지금 내는 세금만큼 더 내야 한다.... " (중앙일보 사설 "복지는 결국 돈 문제다". 2011.1.25)

물론 재정부담 수준이 올라가면 전 사회성원이 어느 정도의 과세 부담 증가를 피하기 어렵다. 그러나 이는 사회계층에 따라 증가하는 부담 정도와 사회복지 급여혜택 수준 정도의 차이는 다르다. 또한 과세 방식에 따라 기업과 개인, 계층별 부담 정도는 달라질 수 있다. 누진세 방식의 소득세 부과에서 이는 당연하다. 게다가 복지국가 발전 과정에서 사회보장세, 특히 기업 부문의 부담률이 크게 증가한 것에 비해 한국 기업의 사회보장 부문 부담률은 아직 매우 낮다. 다시 한 번 짚어 볼 것은 OECD 국가들에 대비한 한국의 국민부담률, 조세부담률이 다. 이를 <표 13>에서 상세히 살펴보자.

기업의 사회보장 부담뿐만 아니라 한국에서는 특히 자본 이득세와 법인세 수준이 지나치게 낮다. 전체로 보면 우리나라 국민부담률(조세부담률+사회보장 부담률)은 2010년 25%로서 특히 조세부담률이 2007년에는 21%, 2008년에는 20.7%, 2009년 19.7%, 2010년 추정치는 19.3% 등으로 계속 낮아지는 추세이다. 이는 2007년 OECD 평균이 35.8%. 스칸디나비아 국가들은 거의 50%에 달하는 것과 매우 대비된다. 그러나 집권세력과 주류언론은 이러한 내용을 거의 은폐하 다시피 하고 있다. 보편적 복지에 대한 집권세력과 보수언론의 대응에서 핵 역할을 하는 것은 기획재정부이다. 기획재정부는 한국사회에서의 복지논쟁에 대한 적극적 대응을 위해 이미 '국가재정위험관리위원회'를 민관합동으로 구성한 바 있으며, 여기에 더해 2011년 1월 복지관련 태스크포스(TF)를 꾸렸다⁶⁶⁾.

21세기 노동의 대안 복지 연구

<표 13> OECD 국가들의 GDP 대비 조세수입 항목 구성(2006)

	국민 부담률	조세 부담률	직접세			사회보장기여금			재산세	소비세
			소득, 이윤, 및 자본 이득세	개인 소득세	법인세	피고용자	고용주	합계		
덴마크	49.1	48.1	29.5	24.5	4.3	1.0	0.0	1.0	1.9	15.4
핀란드	43.5	31.3	16.6	13.2	3.4	2.3	8.9	12.1	1.1	13.2
노르웨이	43.9	35.2	22.0	9.1	12.9	2.9	5.3	8.7	1.2	11.3
스웨덴	49.1	36.6	19.4	15.7	3.7	2.7	9.7	12.5	1.4	12.4
프랑스	44.2	27.8	10.7	7.7	3.0	4.1	11.1	16.3	3.5	10.6
독일	35.6	21.9	10.8	8.7	2.1	6.0	6.5	13.7	0.9	9.7
이탈리아	42.1	29.6	14.0	10.8	3.4	2.3	8.7	12.6	2.1	10.1
호주	30.6	30.6	18.1	11.4	6.6	-	-	-	2.8	7.6
캐나다	33.3	28.4	16.2	12.1	3.7	2.0	2.8	4.9	3.4	7.6
영국	37.1	30.3	14.7	10.8	4.0	2.8	3.8	6.9	4.6	10.4
미국	28.0	21.3	13.5	10.2	3.3	2.9	3.4	6.7	3.1	3.9
일본	27.9	17.7	9.9	5.1	4.7	4.4	4.6	10.2	2.5	4.6
한국	26.8	21.1	7.9	4.1	3.8	3.2	2.4	5.6	3.5	8.5
터키	24.5	19.0	5.3	3.8	1.5	2.1	2.4	5.5	0.9	11.5
멕시코	20.6	17.5	5.2	-	-	-	-	3.1	0.3	11.4
OECD 평균	35.9	26.8	13.0	9.2	3.9	3.1	5.4	9.1	2.9	10.5

자료 : 이은경(2011)에서 재인용; 장상환 외(2009), 조세·재정 지출의 소득재분배 효과 분석」; OECD(2008), Revenue Statistics, 1965-2007.

복지 TF는 강호인 차관보가 단장을 맡고 예산실과 세제실, 재정정책국, 경제정책국 등이 참여한다. 재정부에서는 최근 민주당이 발표한 무상의료 정책 등의 문제점을 분석한 내부 보고서를 작성했으며 TF 회의를 통해 논리를 보강한 바 있

66) 정부는 당초 재정건전성관리위원회를 만들기로 했으나 이름을 재정위험관리위원회로 바꾸었다.

다. 이들이 내놓는 복지에 대한 대응 논리는 집권세력 전체의 논리로, 나아가 보수언론의 담론으로 유포될 수 있다. 이는 복지논쟁에서의 우파적 논리 생산이 특정 정파의 싱크탱크가 아닌, 세금으로 공공복리에 기여해야 할 국가 행정부를 통해 이루어진다는 면에서 매우 비정상적인 상황이다.

3) 생산주의 이슈: 생산적 복지 vs 생산주의 외부의 복지

생산적 복지만이 가치 있다?

민주화 이후의 집권세력은 한나라당이건 민주당이건 간에 '생산적인 복지', 성장을 저해하지 않는 복지를 복지에 관한 최고의 금언으로 삼았다. 국가는 경제 발전을 최우선 과제로 주도하며, 이 속에서 복지는 생산을 촉진하는 방향으로 구성되어야 한다는 것이다. 복지는 효율을 저해하지 않는 수준과 방식으로, 또 효율을 증대시키는 방향으로 제도가 구성되어야 한다는 등의 주장이 생산주의적 복지론의 전형이다. 과거에는 야권의 복지 논의조차 '생산주의(productivism)'의 틀 안에서 이루어졌다⁶⁷⁾. 따라서 한국에서 복지 논쟁다운 논쟁이 이루어질 수 없었다. 생산적 복지, 사회투자국가, 그리고 이명박 정부의 능동적 복지에 이르기까지 이러한 생산주의는 정권 변화에도 불구하고 계속 이어졌다. 그러던 것이 최근 복지 논쟁은 야권이 보편적 복지와 무상복지를 내세우면서 이제 생산주의 테두리를 넘어선 논쟁으로 발전하였다. 즉, 누가 여전히 생산주의 틀 내에서 복지를 주장하는가, 누가 생산주의라는 틀 자체를 벗어난 복지를 주장하는가 하는 점에 초점을 맞추어 볼 필요가 있다.

집권 세력과 보수언론은 여전히 생산주의 내에서 복지에 대한 틀을 구성하고 있다. 이는 두 가지로 나뉘는데 복지 자체를 백안시하면서 배척하는 입장과 복

67) 생산주의는 과거 경제개발 시기 역설적이게도 위로부터의 '평등주의'와 묘하게 결합되어 있었다.

21세기 노동의 대안 복지 연구

지 중에서도 경제적 효율을 저해하지 않거나 덜 저해하는 방식의 복지를 선별해서 지지하는 입장이 그것이다. 우선 전자의 주장을 살펴보자. 복지는 비생산적이며, 의존을 심화시켜 자칫 경제의 붕괴를 가져올 수 있다는 논리는 여러 보수언론에서 찾아볼 수 있다. 우선 복지논쟁 자체를 경계하면서 복지를 소를 잡아먹는 일로 비유한 ‘여든 야든 소 키우는 일보다는 잡아먹는 데 더 관심이 많아 보인다’(노재현, 중앙일보, 2011.1.21)는 언급, 그리고 ‘보편적 복지는 자칫 보편적 거지를 양산할 수도 있다’는 언급(“보편적 복지인가 보편적 거지인가”, 남성일, 중앙일보 2011.1.19)이 대표적이다. 즉 복지는 아무런 가치를 창출하지 않는다는 것이다. 박세일 한반도선진화재단 이사장의 ‘큰 복지, 작은 복지론’, 즉 “60년대 보릿고개, 실업난 등은 경제발전과 고용이라는 큰 복지를 통해 해결되었지 소득 재분배라는 작은 복지로 해결된 것이 아니다.”라는 언급도 마찬가지이다. 집권세력을 대표하는 이재오 역시 “일자리를 주는 게 가장 확실한 복지”라고 언급하면서 일자리 복지론을 제기한 바 있다(중앙일보 2011.1.08).

복지 전체를 부정하지는 않으나 노동과 연계된 특정한 형태의 복지만을 옹호하는 후자의 주장은 보편적 복지에 대한 공격, 그리고 자활 복지, 근로를 조건으로 하는 복지 등에 대한 옹호로 드러난다. 소위 ‘키우는 복지, 빼먹는 복지’(이상빈, 매일경제, 2011.2.1)라는 무리한 구분을 하기도 한다. 오세훈 서울시장의 무상급식에 대한 공격이 대표적이다⁶⁸⁾. 오세훈 시장은 “무상급식과 같은 과잉 복지가 앞으로 국민경제를 어렵게 만드는 분수령이 될 것이다.”라고 언급한 바 있다. 그렇다면 소위 바람직한 복지는 무엇인가? 자활을 가능케 하는 복지이다. “단순한 구빈이 아니라 자활이 가능한 복지를 구축하자” (김영배 한국경총 상임부회장, 중앙일보 2011년 2월 11일)는 것이다. 전면에서 부각되지는 않지만 박근혜의 한국형 복지국가에서 언급하는 ‘서비스 확대는 필요하지만 현금급여 확충은 불필요하다.’는 논리도 마찬가지이다. 이는 별다른 근거 없이 현금복지는 소비적이지만 서비스는 소비적이지 않다는 것을 가정하는 것이다. 복지에 대한 생산주의

68) 오세훈 서울시장은 “무상급식과 같은 과잉 복지가 앞으로 국민경제를 어렵게 만드는 분수령이 될 것이다.”라고 언급하였다.

적 접근은 애초에는 복지와 성장을 대비시키는 방식으로 전개되었지만, 이는 한편으로는 복지 내부에서 소비적 복지와 생산적 복지를 분할시키는 태도로 변형이 이루어졌다. 그러나 이들이 내세우는 바람직한 복지의 상에 대한 구체적 내용은 사실상 모호하다. 또한 일자리와 연계된 복지는 사실상 노동을 조건으로 한 복지에 다름 아니었기에 이들의 주장은 결국 근대 이전 노동(사실상 부역)을 조건으로 제공되는 복지와 다를 바 없다. 따라서 보수 언론의 주장은 역사적인 복지 발전 경로로 볼 때 퇴행적이다.

4) 복지-정치의 상호연계에 대한 태도

복지는 정치 이슈와 무관하다?

집권세력과 보수언론의 복지논쟁에 대한 공격이 가장 심하게 이루어지는 지점이 바로 복지와 정치의 문제이다. 포퓰리즘이라는 용어가 갖는 모호함과 민주주의 사회에서의 정책형성에서 '대중'의 욕구에 적극적으로 부응한다는 이런 요소가 갖는 제한적 긍정성을 흐리는 것에 보수언론의 복지에 대한 공격의 초점이 맞춰져 있다.

보편주의 복지정책에 대한 보수언론의 설명에서 빠지지 않는 단어가 바로 포퓰리즘이다. 특히 오세훈 서울시장의 무상급식을 겨냥해 '망국적 포퓰리즘'이란 단어를 사용한 이후 많은 언론들, 특히 조·중·동을 비롯한 매경, 한경 등의 경제신문들이 민주당의 무상복지안에 대해 '단기 포퓰리즘 정책', '여론몰이용 한건주의', '퍼주기', '무상복지 종합선물세트', '나라 망치는 공짜 시리즈', '과잉복지', '대중영합주의' 등 극렬한 용어를 사용하였다. 민주당의 복지정책 플랜에 대해 2011년 재보선부터 이어져서 2012년 대선까지 이어지는 선거를 겨냥한 단기적 대응으로 취급한다.

21세기 노동의 대안 복지 연구

"민주당이 무상 정책을 잇달아 발표하고 있다. 당 관계자들에 따르면 노림수가 있다고 한다.... 작년 지방선거서 재미... 복지 이슈는 민주당이 기대하는 선거 수단이다" (신용호, 민주당 3종 무상패키지 총공세, 중앙일보 1.13)

기사에서 드러나는 보수언론이 갖고 있는 태도는 경계심이다. 민주당 방안이 정책으로 받아들여지는 것, 그리고 이를 통해 민주당의 무상복지 방안이 정치적 지지를 불러일으키는 것에 대한 극도의 경계심이다. 먼저 친복지 세력에 대한 정치적 지지 확산에 대한 경계심을 살펴보자. 민주당 무상급식 세몰이, '복지 포퓰리즘 경계해야' 등 보수언론은 시민들에게 경계하라고 훈계하고 있지만 실제로 경계하는 주체는 보수언론이다.

또한 일각에서는 이러한 보수언론의 태도를 지적으로, 이론적으로 적극적으로 지원한다. 현진권(아주대) 교수는 한국경제연구원 주최 '무상복지시리즈 정책의 파급영향과 과제' 포럼에서 "무상복지정책은 정치실패 구조의 산물로서 중위자 투표 때문이다."라고 언급하였으며("무상복지정책은 정치실패 구조의 산물", 매일경제 2011.2.9), 바로 그 며칠 뒤 '2011 경제학 공동학술대회'에서는 보수언론의 입맛에 맞는 복지재정 담론들이 좀 더 분석적으로 제시되기도 하였다. 언론은 경제학 학술대회 발표 내용 중 김용하 교수의 국가 재정안정성을 높여야 한다는 주장, 류덕현 교수의 금융위기 이후 외국 재정건전화 정책과 최근 감세 이후 한국의 재정건전성 확보의 문제를 대비시키는 논의, 그리고 오정근 교수의 금융안정성과 재정안정성 간의 상관관계에 관한 논의 등을 소개하였다.

민주당을 비롯한 야권이 복지를 정치적으로 이용하고 있다는 식의 담론 유포는 복지 이슈 자체에 대한 경계심을 불러일으키는 데 까지 이어진다. '모든 정치 이슈의 블랙홀... 복지가 2012년 대선 가르나'(중앙일보, 2010.12.27), '복지전쟁' 빠진 한국' (채병건, 중앙일보, 2011.1.27), 정치 공방의 장으로 변질되어 가는 복지국가 논쟁 (문창진, 동아일보 12.25), 정치권의 복지논쟁이 정략적 이해에 따른 단발성 생색내기에 그친다면 차라리 하지 않느니만 못하다. ...작금의 복지논쟁은... 정치적 공방의 수준에 그치고 있다 (중앙일보 사설, 정치권의 복지논쟁, 건

설적으로 발전시켜야...2010.12.25) 등의 언급은 복지에 관한 시민사회와 정당들의 복지정책에 관한 논의를 애초에 차단하기 위한 것이다. 게다가 보수언론은 이렇게 복지를 탈정치화 시키기 위해 "극단적인 부유세 등 도입으로 무상복지를 한다면 오히려 사회갈등이 증폭될 우려가 있다"면서 복지선진화를 위한 사회적 합의까지 조언까지 하고 있다.

5) 소결

보수언론, 행정부, 한나라당 등은 일제히 몇 개월 동안 일정한 방향의 복지담론을 반복하고 있다. 서로 받아쓰기를 반복하면서 한국적 반복지 담론을 형성하고 있다. 그런 면에서 최근 복지논쟁은 친복지 진영이 한국사회에서 새로운 방향의 복지정책을 제시하고 논리를 가다듬는 계기이기도 했지만, 반대로 한국의 기득권 세력(신자유주의 세력과 보수주의 세력)이 복지국가에 대한 공격 논리를 개발하고 담론들을 일제히 전면화 시키는 계기이기도 하였다.

요약하면 한국 집권층과 보수언론은 복지는 비생산적이고 시민들의 의존을 높여 재정과탄을 가져오고, 나아가 경제 붕괴까지 가져온다는 논리를 유포하였다. 이는 1980년대부터 이어져 온 진부한 자유주의적 복지 공격 담론이자, 과거부터 종속된 생산주의적 복지 담론이라 할 수 있다. 또한 이들은 무상복지, 혹은 보편주의 복지국가 주장에 대한 공격 과정에서 야권의 주장을 자신들의 현상유지 정책(혹은 비전 없음)과 다양한 방식으로 대비시키고 있다. 보편적 복지국가에는 포퓰리즘, 비이성, 비합리성을 대응시키고, 다른 한편 복지 공격에는 재정건전성, 이성, 미래, 배려의 담론을 대비시킨다. 특히 야권과 시민사회의 복지국가 논의에 대해 '비이성적'이라는 이미지를 형성하고자 한다. 이들은 복지논쟁 과정에서 재정 건전성, 생산적(자립형, 투자형) 복지, 자원배분의 효율성 담론을 강조하고자 하는 한편 여기에 대당을 이루는 사회적 담론은 의도적으로 무시한다. 그럼에도 '무상복지'로 대표되는 최근 친복지 세력의 복지 담론은 '생산적 복지', '투

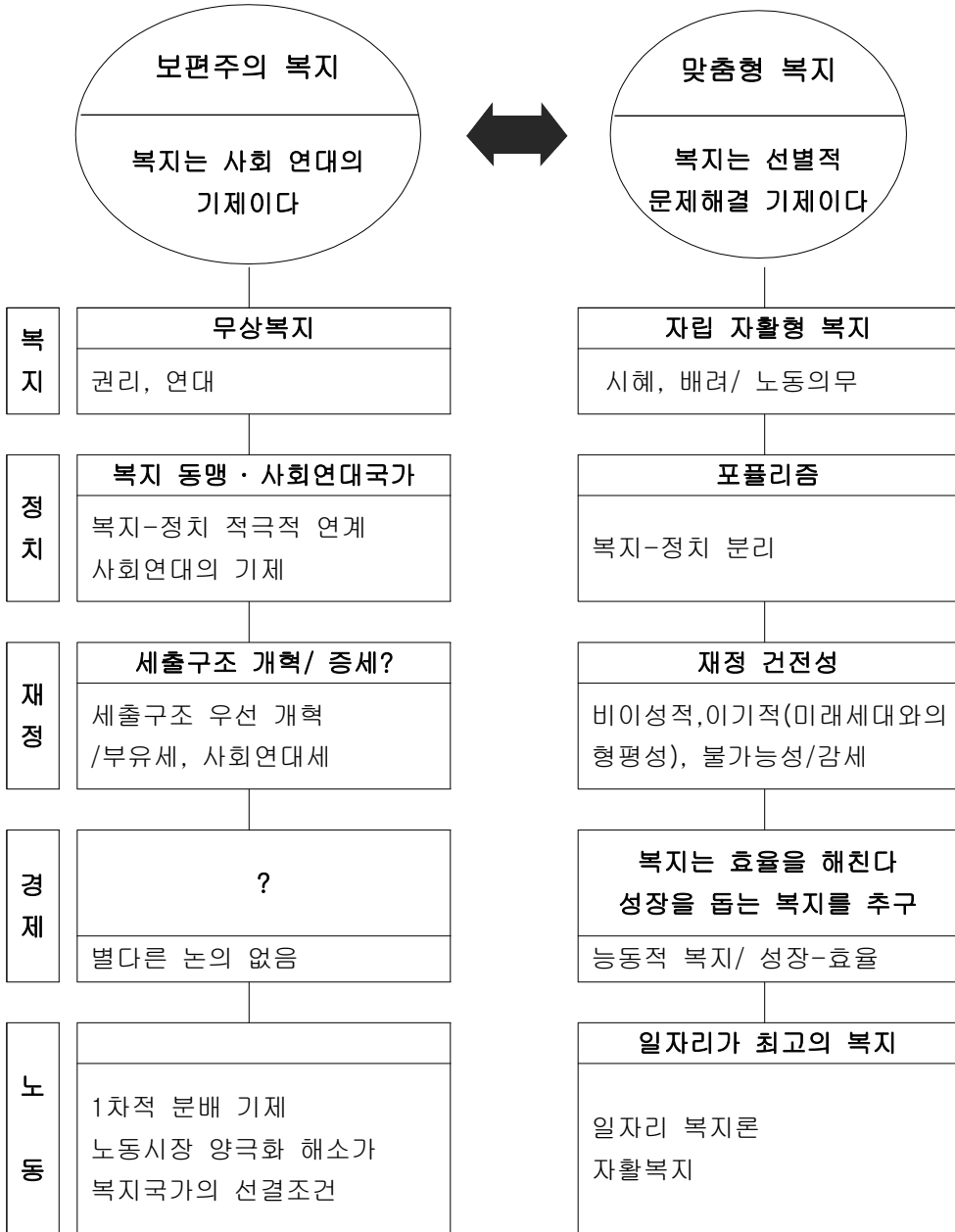
21세기 노동의 대안 복지 연구

자적 복지' 등 용어를 바꿔가며 한국에서 끈질기게 계속되었던 복지담론의 경제 종속성, 생산주의적 프레임에 균열을 가져왔다는 의의가 있다. 게다가 시혜와 근로의무 대신 사회적 권리와 정치적 연대를 강조하고 있다는 점에서 전향적이다. 그러나 한국의 친복지 담론은 경제와 재정 부문에 뚜렷한 대항담론을 갖고 있지 않다. 집권세력과 보수언론의 복지 담론과 이에 대당을 이루고 있는 친복지 진영의 담론을 대비시키면 다음 쪽의 그림과 같다.

보수언론과 집권세력의 복지에 대한 격렬한 비판이 통상적인 서구의 자유주의적 복지담론과 결정적인 차이를 갖는 지점은 이들이 신자유주의적 복지국가 공격 담론에 더해 '복지의 탈정치'를 강조하고 있다는 것이다. '복지와 정치는 멀수록 좋다', '정치적 공방의 장으로 변질되어 가는 복지국가 논쟁'이라는 주장은 이들의 결론이자 목표인 복지의 탈정치화를 표현하는 것이다. 주요 사회 이슈의 정치화에 대한 부정적 인식을 유포하는 보수의 전략은 이미 오랜 동안 노동 분야를 비롯한 다양한 분야에서 적용되어 온 것이기도 하다. 또한 정치화를 비이성적인 사고와 행위로 연결시키는 것도 주목할 만하다. 서구 복지국가에 대해 신자유주의적 비판이 정치적 이데올로그들에 의해 이루어진 것에 비춰보면 보수언론과 집권세력이 이러한 탈정치화에 몰두하는 것은 꽤 역설적이다⁶⁹⁾. 또한 이들의 복지논쟁 비판은 철저하게 생산주의, 노동중심주의의 프레임 속에서 진행되었다. 이들이 시민권에 대해 갖고 있는 인식은 매우 흥미로운데, 한국 반복지담론에서 시민성의 핵심은 '노동'이다. 소위 자립하는 시민만이 시민일 수 있다. 이는 생산주의에 포획된 복지담론의 대표적인 사례이다. 여기에 더해 '사회권' 담론은 의도적으로 배제된다.

69) 미국에서 복지국가 비판이 수급자 도덕성 비판으로 집중된 것에 비해 한국에서 수급자 비판 자체는 그리 많지 않다는 것 또한 특이한 점이다.

[그림 8] 한국의 복지담론 대비



4. 맺음말

한국의 복지 논쟁은 구체적인 논쟁 지점에서 보편주의나 선별주의나, 무상이나 아니나, 재원조달 방안은 어떠해야 하는가 등 복지국가 전략을 고민하는 데 있어서 꽤 중요한 이슈에 맞닿아 있다. 물론 그 세부적인 내용은 여전히 모호한 채로 남아있다. 그럼에도 이미 논쟁은 보편주의 대 선별주의 논쟁을 넘어서 좀 더 포괄적인 비전에 관한 사고를 요하는 상황에 와있다. 지금은 경제위기에 대한 대응 속에서 이전의 신자유주의적 양극화 노선과 결합된, 선별적 사회문제 해결을 위한 복지를 강화시킬 것인가, 아니면 새로운 전환을 모색할 것인가 하는 기로에 서있다.

현 집권세력과 보수언론은 하나가 되어 이러한 전환에 대한 경계심을 반복지 담론을 통해 격렬하게 표출하였다. 여기에서 표출되는 두려움은 한 마디로 기득권 상실에 대한 두려움이라 할 수 있다. 보편주의 복지, 무상복지에 대한 비판은 복지 부문의 새로운 전환, 다시 말하면 복지국가로의 전환이 단순히 국가의 복지 지출 증가, 제도 확대의 문제에 그치는 것이 아니기 때문이다. 폭압적인 보수주의 발전국가, 그리고 신자유주의 국가에서 복지국가로의 방향 전환은 정치, 노동시장 등 근본적인 질서의 재편, 특히 권력관계의 재편을 필요로 한다. 복지국가가 필연적으로 요구하는 민주주의, 혹은 최소한의 계급 간 권력 분점, 좀 더 직접적으로는 우(右) 편향적인 한국사회의 이념 지형 변화는 지금과 같은 기득권을 보수언론과 집권세력에게 보장해 줄 수 없기 때문이다. 그런 면에서 박근혜의 한국형 복지에 대한 구상은 근본적 권력관계 재편 없는 복지국가로의 발전을 구상한다는 점에서 더욱 경계할만하다. 한국형 복지국가가 기존 복지국가에 대해 소득보장은 비판하면서 사회서비스 부문만을 수용한다는 것은 최소주의 형태의, 보수 주도의 복지라는 면에서 절반의 복지국가 수용에도 미치지 못한다. 또한 유사한 이유에서 민주당의 무상복지 구상이 과연 공공사회서비스 담론으로 발전할 것인지 여부를, 그리고 정치적으로 어떻게 전개될 것인지 추후 전개를

두고 볼 필요가 있다.

한편 진보의 입장에서는 지금 복지담론에서 아직 제대로 드러나고 있지 못하는 노동의 회복, 정치의 회복을 적극적으로 모색할 필요가 있다. 복지를 민주주의 사회에서의 정치적 권리에 이은 '시민의 권리'로 위치 짓는 전략과 함께 복지 논쟁을 정치의 장으로 계속 끌고 들어오는 전략은 여전히 유의미하다. 다만 이것이 계속 노동조합과 노동계급을 소외시킨 채 이루어지는 것은 적절치 못하다. 노동의 정치와 연계된 복지담론 모색이 필요하다.

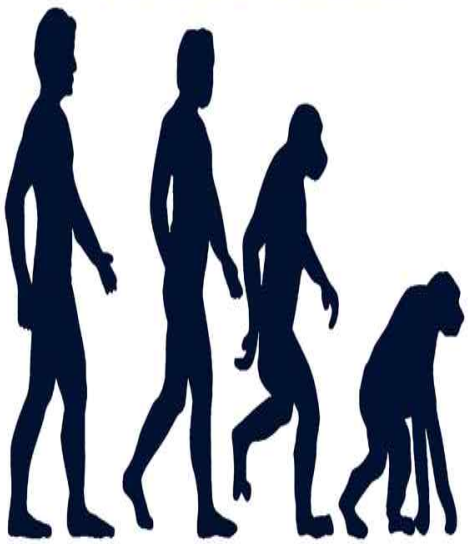
21세기 노동의 대안 복지 연구

제 2 부

중대한 세 가지 오류

사각지대 | 여성 | 공급체제

Neo-liberalism:



the devolution starts here

사회보장의 사각지대: 사회보험제도를 중심으로

성희정

1. 서론

1) 문제제기

한국은 산업화를 경험하면서 급속하게 사회보장제도가 도입되고 확대되어왔다. 국민연금이 1986년 도입되었고, 2003년부터는 5인 미만 사업장까지 직장연금이 확대되었으며, 2001년부터 5인 미만 노동자를 대상으로 직장건강보험이 운영되었다. 게다가 고용보험은 1995년 가장 늦게 도입되었지만, 국민연금이나 건강보험보다 빠른 1998년에 5인 미만 사업장까지 그 대상자가 확대되었다. 공공부조의 경우 1998년 이전까지 연령별 기준을 적용한 생활보호법이 운영되다가 IMF구제금융을 거치면서 연령별 기준을 폐지한 현재의 국민기초생활보장제도(이하 기초생활보장제)가 도입 및 운영되었다.

이런 급격한 사회보장제도의 확대를 통해 실제 사회보험 가입비율은 높아지고 있으며, 5인 미만 사업자 노동자의 보험 가입비율 역시 높아지고 있다. 또한 생활 보호법에 비해 공공부조를 받는 빈곤층의 규모 역시 증대하고 있어 한국의 경우 짧은 시간 동안 사회보장의 급격한 확대를 경험했다고 할 수 있다.

그러나 문제는 이런 사회보장제도의 확대에도 불구하고 여전히 한국의 사회보험이나 공공부조가 무엇인지 모르는 사람들이 많다는 점, 복지제도를 통한 빈곤 탈출 및 사회적 보장의 경험이 없다는 점이다. 즉 매년 복지예산은 증대하고, 사회보험과 공공부조가 빠르게 성장함에도 불구하고 여전히 사람들에게 사회보장제도가 실질적으로 도움을 주지 못하는 이유는 무엇일까?

이는 두 가지 점에서 그 원인을 찾을 수 있다. 첫째, 사회보장제도의 보호를 받을 수 있는 사람들이 극히 제한되어 있는 경우이다. 즉 모든 국민들이 사회보장제도의 보호를 받을 수 있는 것이 아니라 이런 저런 조건들 때문에 처음부터 사회보장제도의 보호를 받지 못하는 것이다. 둘째, 사회보장제도의 보호를 받을 수 있는 조건을 갖추고 있더라도 실제 받을 수 있는 돈과 서비스가 제한되어 있는 경우이다. 즉 질병이나 빈곤, 가구주의 소득상실 등의 위험이 발생했을 때 사회보장제도로부터 보호받지만, 급여수준이 너무 낮아 도움이 되지 않는 경우이다.

이미 여러 연구들에서 위에서 제시한 사각지대 문제에 대한 접근들이 이뤄져 왔다. 사회보험제도별 사각지대 특히, 국민연금의 사각지대, 기초생활보장제의 사각지대에 대한 연구들이 진행되어왔으며, 사회보장제도의 확대에도 불구하고 여전히 사각지대 등의 문제가 있다고 지적하고 있다(김진욱, 2010).

그러나 대부분의 연구들은 두 가지 점에서 한계를 가진다. 첫째, 개별제도 즉 국민연금이나 고용보험 등에 한정해 사각지대 연구를 진행하고 있어 여러 사회보험과 공공부조를 함께 조망하지 못하고 있는 한계가 있다. 즉 각 보험별로 사각지대의 규모를 추계하기는 하지만, 공공부조와 사회보험을 함께 조망함으로써 한국 사회보장 사각지대를 총체적으로 살펴보는 못하고 있다는 것이다.

둘째, 주로 제도에 집중되어 있어서 특정 집단이 사각지대에 놓이게 되는 메카니즘이 간과되고 있다. 물론, 비정규직에 대한 연구들이 진행되고는 있지만, 문제는 비정규직노동자의 특성에 따라 사각지대에 놓이게 되는 역동이 다양하다는 점

이다. 성별에 따라, 고용형태에 따라, 작업상의 성격에 따라 사각지대에 놓이게 되는 특성이 상이한데, 이 부분이 간과되고 있다는 것이다(성은미, 2010).

이런 측면에서 본 글에서는 사회보장제도의 사각지대를 두 가지 차원에서 검토한다. 첫째, 개별 보험이 아니라 국민연금, 건강보험, 고용보험의 3대 사회보험과 기초생활보장제를 총체적으로 검토한다. 둘째, 사회보장 사각지대에 놓여있는 집단을 보다 구체적으로 파악하기 위해 특정 집단을 선정하여 사회보장 사각지대 발생 역동을 살펴보도록 한다.

2) 연구목적

본 연구의 목적은 첫째, 한국 사회보장제도의 사각지대를 총체적으로 접근하여 현재 사회보장제도의 사각지대의 심각성을 제시하도록 한다. 이를 위해 한국 사회보장의 사각지대를 국민연금, 건강보험, 고용보험, 기초생활보장제와 함께 검토하여 사회보장제도 전반의 사각지대에 대해 살펴본다. 다만, 산재보험은 제외하였는데 이는 보험 가입방식, 보험관리방식 등이 다른 세 가지 보험과 상이하여 동일한 수준에서 분석하기 어렵기 때문이다.

둘째, 사회보장제도의 사각지대에 놓여있는 대상 중 일용직 근로자에 집중해 사회보장의 사각지대가 발생하는 메커니즘을 구체적으로 검토하도록 한다. 이렇게 일용직노동자에 집중하는 이유는 일용직이 임시직과 더불어 비정규노동자의 고용형태 중 차지하는 비율이 상대적으로 높고, 고용형태 특성상 법적 사각지대와 기여회피 메커니즘을 보여주기 때문이다.

3) 연구방법

두 가지 연구방법을 활용한다. 첫째, 실증연구부분으로 복지복지부, 통계청 등 중앙정부에서 제공하는 집계자료와 통계청에서 조사하는 「경제활동인구조사 부가조사」와 「가계동향조사」를 활용한다. 한국보건사회연구원과 서울대학교 사회복지연구소에서 발간하고 있는 「한국복지패널」 자료의 경우 가장 최근 자료가

2008년도 자료이기 때문에 본 글에서는 제외한다. 「경제활동인구조사 부가조사」는 임금노동자 규모, 비정규노동자 규모, 비정규노동자의 산업과 고용형태, 이들의 사회보험 가입현황을 파악할 수 있는 자료이며, 2008년부터 직장보험 뿐만 아니라 지역보험 가입여부를 조사하고 있어 특정집단의 사회보험 가입현황을 포괄적으로 접근할 수 있다. 즉 직장연금뿐만 아니라 지역연금에 가입되어 있는지, 건강보험 피부양자를 모두 조사하고 있어 특정집단이 사회보험에 얼마나 포괄되어 있는지를 파악할 수 있다는 장점이 있다.

둘째, FGI(Focus Group Interview)를 활용한다. FGI는 특정 문제에 대해 집중적으로 조명할 때 활용하는 소규모 인터뷰형식의 연구방법이다. 본 글에서는 일용직노동자에 대한 FGI를 통해 이들이 작업장 내에서 어떻게 사회보장에서 제외되고 있는지 살펴보도록 한다.

2. 사회보장 사각지대에 대한 개념 구분

1) 사회보장제도의 특징

사회보장에 대한 다양한 개념과 사회보장의 구성에 대한 의견들이 존재한다. <표 14>는 사회보장의 특징을 베버리지 방식⁷⁰⁾과 비스마르크 방식으로 분류해놓은 것이다. 여기서 비스마르크식 사회보장은 일반적인 사회보험을 의미하며, 베버리지방식의 제도들은 넓게 보면, 보편적 소득보장프로그램이며 좁게 보면 공공부조 제도라 할 수 있다(Johnson, 1990: 36)⁷¹⁾.

70) 사실 베버리지보고서에서 베버리지는 보험료로 운영되는 사회보험을 복지서비스, 공공부조와 함께 고려했다(Beveridge, 1942). 그래서 그는 사회보험의 원칙으로 정액기여(flat rate of contribution), 정액급여(flat rate of benefit)를 제시하고 있다.

71) 베버리지방식의 복지제도, 사회보장에 대해 언급할 경우에는 스웨덴과 같은 형식의 제도보다는 영·미식의 공공부조 중심의 복지국가로 떠올리게도 된다(Bonoli, 1997). 이에 Bonoli(1997)는 베버리지 방식이 영·미식 사회보장제도의 특성으로만 분류될 수 없다고 지적하면서 사회보장제도를 하나의 범주 즉 제도 설계 혹은 복지지출로만 분류하는 것은 문제가 있다고 평가한다. 따라서 그는 제도설계와 복지지출, 이 두 가지 범주를 모두 활용해 사회보장제도를 분류하는 것이 필요하다고 주장하면서 복지국가를 영국, 유럽, 노르딕, 남부 네 가지 범주로 복지국가를 유형화하고, 노르딕 모형이 베버리지식의 관대한 복지국가로 분류한다(Bonoli, 1997). 즉 베버리지방식 그 자체는

<표 14> 베버리지식 사회보장과 비스마르크식의 사회보장

항목	베버리지식 사회보장	비스마르크식 사회보장
목적	빈곤예방	소득보장
급여	균등급여	소득비례
수급자격	거주, 필요(need)	기여기록
범위	전체 국민	노동자
재정	조세	기여

출처 : Bonoli, 1997: 357.

첫째, 목적을 살펴보면, 베버리지식 사회보장의 목적은 빈곤예방이지만, 비스마르크식 사회보장의 목적은 소득보장이다. 둘째, 급여의 경우 베버리지식 사회보장은 균등급여 즉 보험료 기여에 따른 급여가 아니라 특정 욕구나 문제에 따라 동일한 금액과 비율의 급여를 지급한다. 그러나 비스마르크식 사회보장제도에서의 급여는 소득비례방식 즉 소득에 비례한 기여, 기여에 근거한 급여를 제공한다. 셋째, 수급자격의 경우 베버리지식 사회보장은 거주하고 있는 시민이거나 특정한 필요(욕구)가 있는 사람들을 대상으로 하지만, 비스마르크식 사회보장은 기여 기록 즉 보험료를 낸 기록에 따라 돈을 받을 수 있도록 하고 있다. 넷째, 범위와 관련해 베버리지식 사회보장은 전체 국민으로서 이들 중에서 특정한 필요가 있는 사람을 대상으로 하지만, 비스마르크식 사회보장의 범위는 노동자 즉 보험료를 기여할 수 있는 노동자라고 할 수 있다. 다섯째, 재정과 관련해 베버리지식 사회보장은 일반적인 조세로 운영되지만, 비스마르크식 사회보장은 보험료 기여로 운영되는 제도라 할 수 있다.

2) 사회보장 사각지대의 정의와 발생원인

일반적으로 사회보장의 사각지대는 사회보장에서 배제된 즉 빈곤한 상황이나

영·미식 복지국가, 낙인감을 주는 공공부조만을 의미하는 것이 아니라 그 수준과 내용에 따라 보편적 소득보장정책, 보편적 서비스를 의미하기도 한다.

사회적 위험에 봉착했을 때 급여를 받지 못하는 경우에 사용되어 왔다. 그러나 실제 사각지대라는 개념은 다양한 방식으로 해석되고 추계된다. 특히, 공공부조보다는 사회보험의 경우 더욱 다양한 해석이 가능하다. 이와 관련해서 아래에서 자세하게 살펴보도록 하자.

(1) 공공부조 사각지대의 개념과 발생원인

한국의 대표적인 공공부조라 할 수 있는 기초생활보장제의 사각지대는 크게 다음의 두 가지로 구분할 수 있다. 첫째, 특정 수준의 빈곤선을 설정하고, 이 빈곤선 아래의 가구 중에서 기초생활보장제 적용을 받지 못하는 집단을 사각지대로 규정하는 경우이다. 예를 들어, 중위소득 40%이하를 상대빈곤선으로 설정하고, 상대빈곤선 아래 가구 중에서 기초생활보장제 적용을 받지 못하는 사람들을 기초생활보장제의 사각지대로 규정하는 방식이다. 이 경우 기준이 되는 빈곤선을 상대빈곤선 40%로 설정하느냐 혹은 상대빈곤선 50%로 선정하느냐에 따라 그 규모는 달라진다. 또한 기준이 되는 빈곤선에 대한 일종의 도덕적, 윤리적 기준이 적용되는 방식이라 할 수 있다. 즉 한국사회에서 이 정도 수준 이하의 빈곤층에게는 일정 정도의 생계보장이 필요하다고 하는 도덕적 가치가 작용된다는 것이다.

기초생활보장제의 사각지대를 측정하는 두 번째 방법은 법적 적용기준 예를 들어, 재산의 소득환산액 등에 대한 적용기준을 감안해 실제로는 기초생활보장제의 적용대상이지만, 기초생활보장제의 급여를 받지 못하는 경우를 사각지대로 규정하는 경우이다. 사각지대 규모는 상대적으로 적고, 엄밀하게 말하자면 행정적으로 이들을 발굴하여 지원하지 못하는 규모를 의미하기도 한다.

본 글에서는 주로 기초생활보장제 사각지대와 관련하여 첫 번째 사각지대 개념을 활용한다. 이는 두 번째 사각지대 개념에 따른 사각지대 현황도 중요하지만 현재 한국에서 제시되고 있는 통계자료 중에 이를 측정하기에 적절한 자료가 없기 때문이다. 즉 소득을 조사하긴 하지만 재산을 조사하거나 금융재산을 조사하는 등 재산의 소득환산액을 계산하기 위해 필요한 자료가 함께 조사되진 않는다. 이에 본 글에서는 첫 번째로 제시한 방법을 통해 특정빈곤선 기준을 정하고, 이

아래 가구 중 기초생활보장제를 받지 못하는 경우 사각지대에 놓여있다고 판단한다. 다만, 여기서 특정빈곤선 개념을 다층적으로 제시한다. 즉 상대빈곤선을 기준으로 적용하기도 하지만, 현재 보건복지부가 매년 발표하는 최저생계비를 가장 우선적인 기준으로 적용한다⁷²⁾.

(2) 사회보험 사각지대와 정의

사회보험은 기초생활보장제와 달리 보험가입과 보험급여가 구분되어 있어서 보험에 가입되었다고 해도 급여를 받지 못하는 경우가 있다. 이에 방하남(2010: 160)의 경우 고용보험의 사각지대를 보험가입, 급여에서의 사각지대, 수급기간에서의 사각지대로 구분하여 검토하고 있다. 의료보험의 경우에도 자격측면과 보장측면에서 사각지대를 규정할 수 있다. 자격측면의 사각지대는 건강보험에 가입하지 않거나 건강보험료를 체납하면서 발생하며, 보장측면의 사각지대는 비급여항목으로 인한 부족한 보장성과 과도한 본인부담금으로 인한 의료이용의 사각지대로 구분할 수 있다(신현웅, 2009: 7-8). 이에 본 글에서는 사회보험 사각지대를 두 가지 측면 즉 보험 가입 측면, 보험급여 측면으로 구분해서 접근한다.

① 사회보험 가입에서의 사각지대

보험가입 측면에서 볼 때, 사회보험 사각지대는 기초생활보장제와 같이 다시 두 가지로 구분할 수 있다. 즉 특정 기준을 정하고, 이 기준에 적용되지 못하는 경우를 모두 사각지대로 규정할 수도 있고, 반대로 법 기준을 적용해 법적으로는 의무가입대상자이지만 보험에 가입하지 않는 집단을 사각지대로 규정할 수도 있

72) 이렇게 기초생활보장제 사각지대가 발생하는 원인은 이미 여러 문헌들에서 정리된 부분이기도 하다. 기초생활보장제의 사각지대가 발생하는 근본적인 원인이라 할 수 있는 것은 기초생활보장제가 절대빈곤층만을 대상으로 하는 극히 제한적인 제도라는 기본적인 성격이다. 즉 기초생활보장제는 절대적인 빈곤상황에 처해있는 사람, 그 중에서도 재산이나 부양해줄 사람이 없는 극히 제한적인 가구만을 대상으로 하고 있다. 때문에 재산의 특성, 부양의무자의 특성과 관계 등에 따라서 절대빈곤층에 놓여있는 다수의 사람들이 생계지원을 받지 못한다는 것이다.

다. 그러나 사회보험은 공공부조 보다 의무가입대상자 범위가 넓은 특징이 있다. 때문에 일반적으로 소득이 있다고 판단되는 경우에는 현재 한국 사회보험의 법적 규정에 따라 의무가입대상자가 된다. 물론, 법적으로 보험에 가입하지 못하는 집단이 있긴 하지만 그 비율이 높진 않다. 때문에 본 글에서는 전체 소득자를 보험의 의무가입자로 간주하고 보험가입측면에서 사각지대를 살펴본다.

이렇게 사회보험 가입에서의 사각지대는 왜 발생하는 것일까? 이미 사회보험 사각지대 발생 원인은 여러 글들에 제시되어 있다. 이를 정리하자면, 첫째, 법·제도적 제약이다(Ginneken, 1999; 김연명·윤정향, 2003). 이는 직장보험에 가입하기 위해 필요한 몇 가지 법·제도적 조건으로 인해 사회보험에 가입하지 못하는 경우이다. 대표적으로 기업규모에 따른 직장보험 의무적용기준을 들 수 있다. 또한 월 18시간 일하는 경우에만 직장보험 의무적용대상자로 인정할 경우 월 18시간미만으로 일하는 노동자는 직장보험에 가입할 수 없게 된다.

둘째, 행정적인 문제이다(Ginneken, 1999). 사회보험은 보험료로 운영되는 제도로서 보험료를 낸 사람만이 급여를 받을 수 있도록 설계되어 있다. 이에 보험료 납부자와 납부의무자가 면밀하게 관리되어야 한다. 만약, 이런 부분이 제대로 관리되지 않을 경우 기여회피 문제가 발생해 보험가입확대가 이뤄지기 어렵고(ILO, 2000: 196), 무엇보다 보험 가입자들간의 형평성문제에서 자유롭기 어렵다.

셋째, 낮은 기여능력이다(Ginneken, 1999; 성은미, 2009; Bailey·Turner, 1997: 5-6). 즉 장기적이고 정기적으로 보험료를 납부할 수 없는 노동자들이 사회보험에 가입하지 않아 사각지대가 발생한다고 지적한다.

넷째, 기여대비 낮은 급여문제(Bailey·Turner, 1997: 5-6)이다. 이는 보험료 납부를 하지만 이후에 받게 되는 급여가 낮은 경우 보험가입에 대한 유인이 낮아서 사회보험에 가입하지 않는 기여회피가 발생한다는 것이다.

다섯째, 사회보험 가입에서 발생하는 각종 비용 문제이다(Hernanz et al., 2004: 18). 즉 보험가입이라는 행위를 하는데 있어 여러 가지 비용이 발생하고, 이런 비용 때문에 기여회피가 발생한다는 것이다. Hernanz(2004)는 이런 비용을 정보비용(information cost), 행정비용(administrative costs), 사회적·심리적 비용(social and psychological)으로 구분하고 있다.

여섯째, 노동시장구조의 변화이다(Brosens et al, 2006; Euzeby, 1988; 성은미, 2009). 사회보험은 정규직을 전제로 설계되어 있는 제도이다. 즉 사회보험은 고용과 임금이 안정적인 정규직을 대상으로 하여 장기적·정기적인 보험료급여로 운영된다. 때문에 정규 고용관계에서 벗어난 고용형태 증대는 사회보험에 가입하기 어려운 노동자의 증대로 연결된다. 예를 들어, 특수고용이나 호출노동자의 경우 노동시간이나 노동일수를 엄밀하게 계산하여 직장보험을 적용하기 어려운 조건에 처한 노동자들이다. 때문에 이런 노동자들의 증대는 자연스럽게 사회보험(직장사회보험)의 사각지대로 연결된다는 것이다.

위에서 제시된 사회보험 사각지대 발생원인 중에서 한국에서 중요하게 언급되는 부분은 바로 사회보험의 법·제도적 제약, 행정관리능력문제이다. 이는 직장보험 의무적용대상자 범위 확대가 최근에 들어서야 이뤄졌으며, 이를 행정적으로 관리하는데 있어 아직 미숙한 부분이 있기 때문이다. 최근에 들어서는 노동시장구조의 변화 역시 사회보험 사각지대 발생의 중요한 원인으로 주목되고 있다.

이러한 사회보험 사각지대 발생 원인을 살펴보면 있어 몇 가지 검토할 점들이 있다. 첫째, 사회보험 특히 직장보험의 가입과 관련된 개인의 선택부분이다. 위에서 제시된 사회보험 사각지대 발생원인 중 몇몇 원인은 마치 개개인이 민간보험과 같이 관련비용과 수익을 따져서 사회보험 가입여부를 선택할 수 있는 것처럼 표현하고 있다. 물론 대상자관리, 보험료부과가 제대로 이뤄지지 않는 경우라면 개개인이 보험 가입을 선택할 수 있을지도 모르겠다. 그러나 직장보험은 노동자 개개인이 민간보험처럼 가입여부를 결정할 수 있는 구조가 아니다. 즉 직장보험 가입을 결정하는 것은 기업주이며, 기업주의 보험 가입과 관련해 노동자 개개인의 선택이 반영되긴 어렵다는 것이다. 때문에 기여회피문제에 접근할 경우 기업주의 기여회피를 중요하게 간주하는 것이 필요하다.

둘째, 각 집단들의 특성에 따라 사회보험 사각지대 발생 역동이 상이하다는 점이다. 여성노동자의 사회보험 사각지대 발생 역동, 건설 일용직노동자의 사회보험 사각지대 발생 역동은 상이하다. 즉 여성노동자는 사회보험 내에서 보험 가입자보다는 피부양자로 취급된다. 때문에 비정규직인 여성노동자는 남성노동자에 비해 기여를 회피하고자 하는 경향이 강하다(八代尙宏, 2000: 25; Pascale

Vielle·Pierre Walthery, 2003). 건설노동자의 경우 노동일수에 따라, 시간제 노동자는 근무시간에 따라 직장보험 가입과 미가입의 경계에 서 있게 된다. 이처럼 노동자의 따라 사각지대 발생 메커니즘이 상이하다. 따라서 대상자별로 이를 세분화해서 살펴보는 것이 필요하다.

셋째, 한국적 특징이라 할 수 있는 직장가입과 지역가입부분이다. 지역가입 역시 의무가입이긴 하지만 상대적으로 관리운영이 어려워 사회보험 특히, 국민연금의 경우 미가입된 비율이 높은 상황이다. 이때 직장보험 사각지대 발생 원인과 지역보험 사각지대 발생 원인을 분리해서 검토하는 노력이 필요하다. 앞서 제시했듯이 직장보험의 경우 상대적으로 기업주의 선택에 따라 기여회피할 가능성이 높지만, 지역보험의 경우 보험가입대상자 개개인의 선택에 따라 기여회피가 결정된다. 지역보험, 직장보험과 관련해서 주목해야 하는 또 한 가지 점은 두 보험의 보험료 부과체계가 상이하다는 점이다. 보험료를 부과하는 기준, 보험료율이 상이해서 어떤 보험에 적용되느냐에 따라 부담비율은 달라지게 된다. 이런 부분 역시 보험 가입 여부에 영향을 미칠 수 있다.

넷째, 다양한 사회보험 사각지대 발생 원인들이 제시되고 있지만, 모두 사회보험 제도 자체의 구조적 한계에 의거한 것이며, 때문에 이에 대한 대책 역시 사회보험 구조의 변화를 전제로 해야 한다는 점이다.

현재 직장보험 의무적용대상자 선정을 위해 현재 작동하고 있는 노동시간이나 계속근로기간 기준은 보험료 납부가 가능하다고 판단되는 최소한의 기준, 즉 보험료로 운영되는 사회보험제도 가입을 위한 가장 최소한의 기준만을 적용하고 있다고 할 수 있다. 이에 사회보험의 구조적 변화가 전제되지 않는 한 한국에서 사회보험 가입의 법·제도적 규제를 완화하기는 어렵다.

또한 위에서 사회보험 사각지대 발생 원인으로 제시된 낮은 기여능력, 기여 대비 낮은 급여, 노동시장의 구조 변화 역시 장기적·정기적 기여로 운영되는 사회보험의 구조적 특성으로 인한 사각지대 발생문제를 지적하고 있다. 즉 보험료 기여가 어려운 저임금의 노동자, 이런 노동자의 증대는 결과적으로 사회보험 사각지대의 증대로 연결될 수밖에 없다. 또한 비정규노동자들의 고용이 단절적이기 때문에 급여를 제대로 받지 못한다(Jacques Freyssinet, 2002: 124; Tomoko

Furugori, 1993; Alain Euzeby, 1988: 548). 때문에 위에서 제시된 사회보험 사각지대 발생원인의 대부분은 결과적으로 단순히 사회보험 제도의 일부 변화만으로 현재 사회보험 사각지대문제를 근본적으로 해결하기 어렵다는 점을 보여준다고 할 수 있다.

종합적으로 볼 때 사회보험 사각지대 발생원인은 근본적으로 사회보험과 노동시장과의 구조적인 부조화에 의해 발생하는 것이라 할 수 있다. 즉 정규직에 기초한 사회보험이 변화된 노동시장과 조응하지 못함으로써 사각지대가 발생한다는 것이다. 또한 실제 사각지대 문제에 접근할 경우에는 직장보험의 경우에는 기업의 기여회피를 중심으로 살펴보는 것이 중요하며, 실질적으로 집단별로 사각지대에 놓이게 되는 메커니즘이 상이하다는 점에서 집단별로 세분화해서 살펴보는 것이 중요하다고 할 수 있다. 또한 직장보험과 지역보험이라는 특징을 감안한 대책마련이 필요하다고 하겠다. 이런 측면에서 아래에서는 건설일용직노동자에 집중하여 이들의 사회보험 사각지대 발생 원인에 대해 집중적으로 검토해본다.

② 사회보험 급여에서의 사각지대

사회보험 급여측면에서의 사각지대는 사회보험의 급여가 필요한 상황임에도 불구하고 보험급여를 받지 못하는 경우이다. 그러나 사회보험의 경우 국민연금, 고용보험, 건강보험, 산재보험 모두 그 특성이 상이해 보험급여가 이뤄지지 않는 다양한 이유가 있다. 첫째, 국민연금은 보험 가입에서의 사각지대에 좀 더 집중한다. 이는 국민연금 제도 운영시기가 짧아 보험급여에서 배제된 노인층이 상당히 많고 10년만 가입하면 연금급여를 지급하는 특례제도가 운영되고 있기 때문에 급여측면에서의 사각지대의 규모, 그 원인을 규명하는 것이 제한될 수밖에 없다. 때문에 국민연금의 경우 보험가입의 사각지대에 집중한다. 둘째, 고용보험은 중기보험적 성격을 가지고 있으며, 다른 보험에 비해 급여지급 기준이 까다로운 특징이 있다. 이에 고용보험은 보험 가입측면, 보험 급여 측면 두 가지 측면에서 사각지대규모에 접근한다. 셋째, 건강보험은 단기보험적 성격을 가지고 있으며, 다른 보험에 비해 가족단위보험 성격이 강한 특징이 있다. 때문에 보험가입측면도 중요하지만,

오히려 보험급여대상자가 되지 못하는 보험료 체납이나, 보험급여대상자이지만 실제 건강관련 서비스를 받는 과정에서 보험에 적용되지 못하는 비급여항목 등이 오히려 건강보험의 경우 사각지대라 할 수 있다⁷³⁾.

(3) 공공부조와 사회보험 사이의 사각지대

위에서는 각각 공공부조와 사회보험의 사각지대 개념을 살펴보았다. 그러나 각 제도들은 유기적으로 서로 연계되고 있기 때문에 사각지대를 단순히 제도별 사각지대에만 집중해서 살펴보는 것에는 한계가 있다. 즉 사회보장에 대한 다양한 개념 정의 속에서 대부분의 국가에서는 보편주의의 대표주자라 할 수 있는 사회보험과 선별주의의 대표주자라 할 수 있는 공공부조제도가 함께 존재한다. 그리고 이 두 가지 제도는 유기적으로 얽혀있어 자본주의 사회에서 어떤 사회적 위험이 발생했을 때, 공공부조나 사회보험이 작동한다. 이런 두 제도간의 작동 메커니즘에 의해서 대상자가 중복되기도 하고, 다른 한편으로는 두 제도 사이의 간격이 너무 떨어져 사회적 필요가 있는 대상자들이 사회보장으로부터 보호를 받지 못하는 경우도 있기 때문에 제도들 간의 관계 속에서 발생하는 사각지대에 주목할 필요가 있다. 이는 첫째, 어떤 제도에 의해서든 사회적 위험이 닦쳤을 때 사회보장

73) 우선, 사회보험 가입에서 사각지대가 발생하는 원인부터 정리하면 첫째, 사회보험의 직장가입자로 가입되기 위한 자격기준이 엄격한 경우 사각지대가 발생한다(김연명·윤정향, 2003; Greet Brosens et al, 2006). 둘째, 사회보험의 관리운영능력문제가 자주 지적된다(ILO, 2000: 196). 특히, 불법적으로 사회보험에 가입하지 않는 기여회피가 사회보험의 관리운영능력과 밀접한 관련이 있다. 셋째, 최근에 가장 중요하게 간주되는 것이 바로 노동시장의 변화이다(Bailey·Turner 1997: 5-6, 성은미, 2007). 사회보험은 기본적인 보험료를 정기적이고 장기적으로 낼 수 있는 사람들을 가입대상자로 한다. 그러나 최근 실업자의 증대는 사회보험 가입자의 감소로 연결된다(Freyssinet, 2002: 126). 또한 정규적인 고용관계에서 벗어난 여성·비정규노동자의 증대 역시 사회보험 가입이 어려운 노동자의 증대로 연결되어 사회보험 사각지대가 증대된다(Brosens et al, 2006; Euzéby, 1988). 넷째, 가족관계이다. 상당수의 사회보험은 가족단위 보험이다. 비정규직인 여성노동자와 사업주 모두 사회보험에 가입하지 않는 것이 이득이 될 수 있어서 사회보험 기여를 회피할 가능성이 있다(八代尙宏, 2000: 25; Pascale Vielle·Pierre Walthery, 2003). 다섯째, 한국적 특정으로 직장가입자와 지역가입자이다. 노동자로 인정되지 못하거나 혹은 작업장 내에서 보험을 가입하지 못해도 지역가입자로 건강보험과 국민연금에 가입할 수 있다. 그런데 문제는 직장가입자와 지역가입의 보험료 부담, 보험료기준이 서로 상이하다는 점이다. 때문에 보험가입에 대한 소득자의 이해관계가 달라지게 된다.

이 총체적으로 어떻게 위기상황에 작동하는지 보여주기 때문이다.

둘째, 전체적인 시스템에 대한 개선책을 마련하기 위해서이다. 즉 각 제도간의 상호작용 속에서 발생하는 사각지대 문제에 대한 대책이 시스템적으로 제시될 필요가 있다는 것이다. 즉 공공부조를 확대할 것인지, 사회보험을 확대할 것인지, 아니면 기초연금과 같이 새로운 형태의 제도를 만들어야 하는지, 사회보험제도의 특성을 변화시켜야 하는 것인지 등 다양한 시스템적인 사각지대 해소에 대한 방안들이 논의되어야 하지만 현재의 경우 대부분 개별제도별 제도개선에만 집중되어 있다는 것이다. 본 연구에서는 사회보험과 공공부조의 관계를 사회보험 가입보다 급여부분을 중심으로 분석한다.

3. 사회보장제도에서의 사각지대 현황

1) 공공부조에서의 사각지대

<표 15>는 한국의 빈곤비율, 빈곤층의 가구원수 등을 살펴본 것이다. 2010년 절대빈곤층 즉 최저생계비 이하의 경상소득을 가진 가구는 14.2%이며, 최저생계비 120%이하의 차상위계층가구는 18.2%, 상대빈곤 즉 중위소득을 기준으로 중위소득 40%미만의 상대빈곤가구는 13.6%, 중위소득 50%미만의 상대빈곤가구는 18.5%이다.

<표 15> 빈곤비율, 빈곤층의 가구원수, 가구주 연령, 성별, 취업인원수(2010년 기준)

항목	빈곤 비율(%)	가구원수 (명)	가구주연령 (세)	가구주성별(%)			취업인원 수(명)
				남	여	전체	
절대빈곤층	14.2	1.99	59.85	10.0	25.2	14.2	0.41
차상위계층	18.2	2.10	58.9	12.8	32.1	18.2	0.5
상대빈곤(중위소득 40% 이하)	13.6	1.98	59.87	9.6	23.9	13.6	0.40
상대빈곤(중위소득 50%이하)	18.5	2.10	58.84	13.0	32.7	18.5	0.51

자료 : 통계청, 2010, 「가계동향조사」 원자료.

21세기 노동의 대안 복지 연구

가구원수는 평균 2명 정도로 나타나고 있는데, 절대빈곤층과 중위소득 40%미만의 상대빈곤가구는 평균가구원수가 2명이 되지 않는 반면, 차상위계층과 중위소득 50%미만의 상대빈곤가구의 평균가구원수는 2명이 넘는 것으로 나타났다. 또한 빈곤가구의 가구주 연령은 59세~60세로 고연령층에 집중되어 있다. 가구주의 성별을 살펴보면, 남성가구주 중에서 절대빈곤층에 속한 비율은 10.0%, 여성가구주 중에서 절대빈곤층에 속한 비율은 25.2%로 나타나고 있어서 여성가구주가 빈곤에 빠질 확률이 높다는 것을 알 수 있다. 특히, 차상위계층과 중위소득 50%미만의 상대빈곤가구에서는 여성가구주 중 빈곤층에 속한 비율이 32%가 넘는 것으로 나타나고 있다.

한국의 빈곤가구의 특성을 정리하자면, 고연령층의 1인~2인 가구가 대다수이며, 여성가구주인 경우 빈곤에 빠질 확률이 높고, 취업 가구원에 0.5명에 불과해 2가구 중 1가구는 취업자가 없는 상황이라는 것을 알 수 있다.

기초생활보장제 사각지대 현황을 살펴보기 위해 두 가지 방법을 활용한다. 첫째, 중앙정부에서 발표한 통계연보를 활용한 방법이며 둘째, 「가계동향조사」를 통한 실제 통계자료이다.

첫째, 중앙정부에서 발표한 집계자료를 통해 사각지대 규모를 살펴보면, 절대빈곤가구의 31.2%, 차상위계층 가구의 24.3%, 중위소득 40%기준 상대빈곤가구의 32.5%, 중위소득 50%기준 상대빈곤가구의 23.9%가 기초생활보장제를 적용받는 것으로 나타났다. 즉 기초생활보장제는 최저생계비 기준을 적용한 절대빈곤가구의 30%정도만을 지원해 실제 빈곤가구의 70%정도가 기초생활보장제의 사각지대에 놓여있다는 것을 알 수 있다.

둘째, 「가계동향조사」를 통한 원자료를 활용해보면, 절대빈곤가구의 18.4%만이 기초생활보장제 등의 급여를 받는 것으로 나타나고 있다. 차상위가구와 중위소득 50%미만의 상대빈곤가구 등이 기초생활보장제 급여를 받았다고 하더라도 그 비율이 18.9%에 그치고 있다. 뿐만 아니라 「가계동향조사」는 기초생활보장제 뿐만 아니라 모자가구, 차상위계층 등에 대한 지급, 고용보험과 산재보험 등의 현금수혜가 포함되어 조사된다. 때문에 아래에 제시된 것에 비해 실제 기초생활

보장제 수급비율은 낮을 것으로 예상된다.

다음에서 제시된 두 가지 자료에 의하면, 모두 기초생활보장제의 사각지대 규모가 70-80%로 상당히 높게 나타나고 있다. 즉 비록 자산 등이 함께 고려되진 못했지만, 경상소득이 최저생계비 아래인 사람들의 70-80%가 기초생활보장제의 급여를 받지 못한다는 것을 알 수 있다.

<표 16> 빈곤별 기초생활보장제수급비율(2010년 기준)(단위 : 가구수, %)

항목		가구수 (빈곤가구 도출을 위해 활용된 빈곤비율)	빈곤가구 중 기초생활보장제도 수급가구비율(%)
전 체 집 계 자 료 활 용	주민등록상 가구	19,865,179	
	기초생활보장제 수급가구	878,904	
	절대빈곤가구수	2,820,855(14.2)	31.2
	차상위계층가구수	3,615,463(18.2)	24.3
	상대빈곤가구수(중위소득 40%)	2,701,664(13.6)	32.5
	상대빈곤가구수(중위소득 50%)	3,675,058(18.5)	23.9
가 계 동 향 조 사	절대빈곤가구		18.4
	차상위가구		18.9
	상대빈곤가구(중위소득 40%)		18.3
	상대빈곤가구(중위소득50%)		18.9

* 빈곤가구수 : 인구수×해당 빈곤비율(표 2참조)

자료 : 통계청, 2010, 「주민등록상 세대수」.

보건복지부, 2010, 「국민기초생활보장수급자수(복지부내부자료)」.

통계청, 2010, 「가계동향조사」 원자료.

2) 사회보험 사각지대

(1) 사회보험 가입측면에서의 사각지대

사회보험 가입측면의 사각지대를 알아보기 위해 앞의 기초생활보장제와 같이

중앙정부에서 발표한 집계자료와 통계청의 「경제활동인구조사 부가조사」를 활용한다. 우선, 아래 <표17>을 통해 집계자료를 활용한 사각지대부터 살펴보자.

<표 17> 국민연금, 건강보험, 고용보험 가입자 및 가입비율(2009년 기준) (단위 : 천명, %)

항목	총 가입자		직장가입자		지역가입자	
	가입자 (천명)	취업자 대비 가입비율(%)	가입자 (천명)	임금노동자 대비 가입비율(%)	가입자 (천명)	비임금근로자 대비 가입비율(%)
국민연금	13,572	57.7	9,867	60.0	3,628	51.4
건강 보험	20,256 (적용인구 : 48,613)	86.2	12,145 (적용인구: 31,412)	73.8	8,110 (적용인구: 17,200)	
고용보험			9,760	59.3		

* 국민연금 임의가입자는 77천명, 납부예외자는 5,052가구임.

** 취업자 : 23,506(천명), 임금노동자 : 16,454(천명), 주민등록상 인구 : 49,773(천명), 주민등록상 가구수 : 19,261(천 세대).

자료 : 통계청, 2010, 「경제활동조사」.

보건복지부, 2010, 「보건복지통계연보」.

첫째, 국민연금의 가입자는 2009년 기준으로 13,572명이다. 이 수치는 납부예외자⁷⁴⁾를 제외한 수치이다. 취업자 대비 국민연금가입비율은 57.7%, 임금노동자 대비 사업장 가입비율은 60%, 비임금근로자 대비 국민연금가입비율이 51.4%로 나타나고 있다. 이에 국민연금 사각지대는 전반적으로 42.3%, 임금노동자는 40%정도, 지역가입자는 49%정도가 사각지대로 나타났다. 반면, 건강보험은 다른 보험에 비해 가입비율도 높고, 적용비율도 높게 나타나고 있다. 우선, 가입자현황부터 살펴보면, 취업자 대비 86.2%, 임금노동자 대비 73.8%로 나타나고 있다. 실제 적용인구를 살펴보면, 전체 인구대비 건강보험 적용인구비율이 97.7%로 나타나고 있어 전반적으로 건강보험에 적용되지 않는 인구는 극히 적다는 것을 알 수 있다.

74) 납부예외자란 학생, 군인, 실업자 등 연금에 가입하기 어렵다고 판단되는 사람들을 의미한다. 때문에 이들은 현재 국민연금에 가입되어 있다고 보긴 어렵다.

고용보험은 지역가입자가 없기 때문에 임금노동자 대비 가입비율을 살펴보면, 고용보험 가입비율은 임금노동자 대비 59.3%로 나타나고 있어 임금노동자 중에서 고용보험에 가입하지 못해 급여를 받지 못하는 사각지대 비율이 40.7%로 나타나고 있다.

중앙정부에서 제시한 집계자료를 활용한 사각지대는 국민연금 40%, 특히, 지역가입에서의 사각지대가 크게 나타나고 있다. 건강보험의 경우 가입비율이 높고, 적용비율이 높아서 전 국민의 97%정도가 건강보험의 혜택을 받을 수 있다. 고용보험은 취업자 대비 사각지대가 58%, 임금노동자 대비 40%가 사각지대로 나타났다. 이를 고용형태별로 살펴보면, 아래 <표 18>와 같다.

<표 18> 고용형태별 사회보험가입비율(2010년 기준) (단위 : %)

항목	정규직	비정규									
		기간제	무기한 한시근로	시간 제	파견	용역	특고	가내 근로	일일 근로		
국민 연금	미가입	14.3	52.0	27.0	71.2	81.4	29.2	35.8	63.8	86.2	71.9
	직장가입	81.6	34.6	66.8	14.9	8.5	62.7	59.5	0.3	4.6	1.9
	지역가입	4.1	13.3	6.2	13.9	10.2	8.0	4.7	35.8	9.2	26.1
	전체	100	100	100	100	100	100	100	100	100	100
건강 보험	미가입	1.3	4.5	2.0	8.7	6.2	1.9	1.6	3.2	4.6	8.0
	직장가입	82.5	38.7	74.1	17.6	9.6	72.2	81.1	0.8	6.2	2.3
	지역가입	10.2	32.1	12.0	41.2	36.7	13.2	8.0	64.3	38.5	60.3
	의료급여	0.5	2.0	1.5	2.3	3.4	1.9	1.6	1.0	0.0	3.0
	직장피부양	5.5	22.8	10.4	30.2	44.1	10.8	7.6	30.6	50.8	26.4
	전체	100	100	100	100	100	100	100	100	100	100
고용 보험	미가입	21.3	62.0	27.6	83.2	90.0	30.0	24.4	97.8	95.4	94.0
	가입	78.7	38.0	72.4	16.8	10.0	70.0	75.6	2.2	4.6	6.0
	전체	100	100	100	100	100	100	100	100	100	100

주: 종사상, 지위상 임시직 중에서 고용계약기간을 정했거나, 재고용 가능성이 없는 경우 비정규직으로 분류함.

자료 : 통계청, 2010, 「경제활동인구조사 부가조사」 원자료.

국민연금의 경우 정규직의 미가입, 즉 정규직의 사각지대규모는 14.3%지만, 비정규직의 경우 52.0%가 국민연금 사각지대에 놓여있는 것으로 나타나고 있다. 또

한 정규직의 경우 82%정도가 직장보험가입자이지만, 비정규직은 34.6%만이 직장연금가입자로 나타났다. 특히, 비정규직 중에서 시간제, 특수고용, 가내근로, 일일근로의 경우 직장연금가입비율이 10%가 되지 않는 상황이다. 시간제와 가내근로의 경우에도 국민연금 사각지대가 80%가 넘으며, 일일근로의 경우에도 71.9%가 국민연금 사각지대에 놓여있다.

건강보험은 정규직의 경우 상당수 직장가입이지만, 비정규직의 경우 38.7%만이 직장가입자로 나타났다. 연금과 마찬가지로 시간제, 가내근로, 일일근로의 경우 직장가입비율이 상당히 낮게 나타나고 있다.

이런 현상은 고용보험에서도 그대로 나타나고 있어서 정규직의 경우 고용보험 미가입비율이 21.3%정도이지만, 비정규직의 경우 62%정도가 고용보험에 미가입된 것으로 나타나고 있다. 요컨대, 현재 전체 취업자, 임금노동자 대비 국민연금과 고용보험 사각지대는 40%정도로 나타나고 있다. 물론, 고용보험이 임금노동자만을 대상으로 하고 있기 때문에 취업자 대비로 할 경우 사각지대는 더욱 커질 수밖에 없는 상황이다. 반면, 건강보험은 피부양자 규정으로 인해 건강보험에 적용되지 않는 비율이 낮게 나타났다. 또한 경제활동인구조사 부가조사와 같이 실제 응답치를 중심으로 사각지대 규모를 살펴보면, 비정규직의 사각지대가 크고, 직장보험으로 가입되지 않는 비율도 높다는 것을 알 수 있다. 특히, 비정규노동자 중에서 시간제, 가내근로, 특수고용, 일일근로의 경우 사각지대 규모가 클 뿐만 아니라 직장보험이 아닌 지역가입자인 비율이 높게 나타나고 있다.

(2) 사회보험 급여에서의 사각지대

앞에서는 사회보험 가입에서 나타나는 사각지대를 살펴보았다. 사회보험은 보험에 가입되어야만 급여를 받을 수 있기에 국민연금, 고용보험과 같이 대략 40% 정도의 임금노동자의 경우 처음부터 급여에 대한 접근성이 없다고 할 수 있다. 그러나 보험에 가입되어 있다고 해도 급여를 받지 못하는 경우 역시 존재한다.

① 국민연금

국민연금은 장기보험이지만, 도입되어 운영된 역사가 길지 않아서 수급비율이 낮은 특징이 있다. 아래 <표 19>는 중앙정부의 집계자료와 통계청의 조사결과를 제시한 것이다. 보건복지부통계연보를 활용한 경우 60세 이상 인구 중 노령연금을 받는 비율은 39.2%, 「가계동향조사」에 의하면 35.5% 정도가 공적연금을 받는 것으로 나타났다. 평균수급액은 보건복지부통계연보에 의하면, 매월 22만 5천 원 정도 받는 것으로 나타났으며, 「가계동향조사」에 의하면 매달 19만 3천 원 정도 연금을 수급하는 것으로 나타났다.

<표 19> 60세 이상 인구의 노령연금수급비율, 노령연금수급금액(2009년, 2010년 기준)

국민연금	60세 이상 인구의 노령연금수급 비율(%)	평균노령연금 수급액(원)	60세 이상 인구	60세 이상 노령연금 수급자
보건복지 통계연보 (2009년)	39.2	2,705,617 (매월 225,468상당)	5,267 (천명)	2,065 (천명)
「가계동향조사」 (2010년)	35.5	2,325,828 (매월 193,819)*	2,653 (천 가구)	942 (천 가구)

* : 「가계동향조사」의 경우 국민연금, 사립학교직원연금 등 특수직역연금을 포함한 수치임.

자료 : 보건복지부, 2010, 「보건복지부통계연보」.

통계청, 2010, 「가계동향조사」 원자료.

② 건강보험

건강보험은 두 가지 측면에서 사각지대가 발생한다. 첫째, 보험료 체납문제로서 보험료 체납시 보험급여를 받지 못해 사각지대에 놓이게 된다. 둘째, 비급여항목 문제이다.

첫째, 보험료 체납문제이다. 2010년의 경우 부과된 보험료의 총징수율이 높아져서 97.49%가 징수되고 있는 것으로 나타나고 있다. 물론, 해당 연도에 징수율은 아직 90%가 되지 않고 있어서 대략 건강보험 특히, 지역건강보험에 가입된 세대에게 부과된 보험료 10%정도가 해당 연도에 걷히지 않고 있다는 것을 알 수 있

다(건강보험관리공단, 2011).

<표 20> 건강보험료 부과액 및 징수율(2010, 단위 : 천 원)

구분	부과액	징수액			
		계	총 징수율	당년도	당년도 징수율
2010	6,374,589,856	6,214,325,417	97.49 %	5,637,197,569	88.43 %

자료 : 건강보험관리공단, 2011, 「2010년 건강보험주요통계」.

실제 2011년 5월 1일 기준으로 지역건강보험에 6개월 이상 보험료를 체납한 가구수는 1,520,500⁷⁵⁾로 나타났는데, 이는 2010년 지역보험에 가입된 7,940,227의 19%가 넘는 수치이다. 때문에 보험가입 측면에서만 살펴보면, 사각지대 규모가 적지만 보험료 체납을 고려해보면, 19%정도의 건강보험체납자는 보험혜택을 받기 어렵다는 것을 알 수 있다.

두 번째, 건강보험 사각지대는 비급여항목에 대한 진료에서 발생한다. 보험가입자이거나 피부양자로 건강보험의 적용을 받더라도 보험이 되지 않는 의료적 처치가 발생할 경우 여기서 발생하는 비용 역시 또 다른 사각지대라 할 수 있다. 아래 <표 21>은 현재 건강보험 의료비용을 기준으로 하여 급여비 및 1인당 본인부담금을 살펴본 것이다.

<표 21> 건강보험 급여비 및 1인당 비용(2010년 기준) (단위 : 억원, 원)

항목	총비용(억 원)	1인당 평균 의료이용비용(원)	비율
계	436,281	892,066	100%
급여비	324,966	664,460	74.5%
본인부담금	111,315	227,606	25.5%

자료 : 건강보험관리공단, 2011, 「2010년 건강보험주요통계」.

1인당 평균 의료이용 비용은 892,066원, 이 중에서 건강보험 급여는 664,460원,

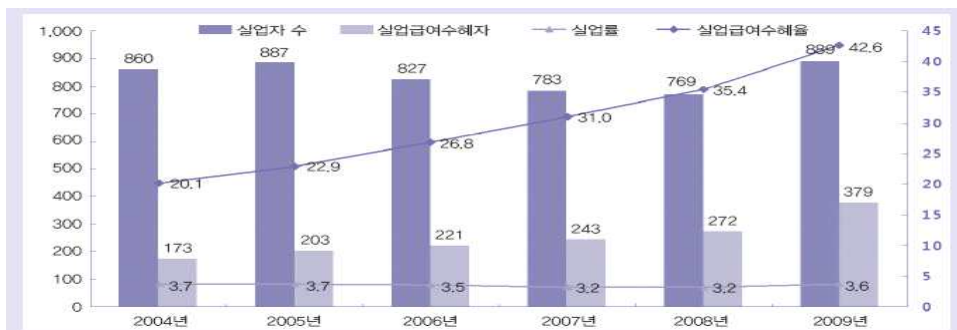
75) [출처 새는 건보재정] 고소득 전문직 약성 체납자 5만명 넘는다, 2011. 5. <http://news.kukinews.com/article/view.asp?page=1&gCode=kmi&arcid=0004912762&cp=du>

227,606원이 본인부담금으로 이는 전체 의료이용금액의 25.5%를 차지하는 비율이다. 아래에서 제시한 연평균 비용은 전체 건강보험 적용인구를 기준으로 살펴본 것이기 때문에 고연령, 저소득층, 만성질환자의 경우 본인부담금은 아래에서 제시한 것에 비해 높을 수밖에 없다. 요컨대, 건강보험의 경우 가입측면에서 사각지대가 크지 않지만, 적용과정에서 보험료 체납 등으로 사각지대에 있는 비율이 19.2%에 달하고 있어 급여측면에서는 사각지대에 놓여있는 가구가 상당수 존재한다는 것을 알 수 있었다. 또한 본인부담금이 전체 의료비용의 25.5%를 차지하고 있는 상황이라서 만성질환자 등 의료이용이 빈번한 경우에는 본인부담금으로 인해 의료이용이 제한될 가능성 역시 존재한다.

③ 고용보험

고용보험은 비자발적 실업자에게만 급여를 제공하고 있기 때문에 자발적 이직의 경우 실업급여를 받지 못한다. 또한 18개월동안 피보험단위기간이 통산하여 180일이상이어야 고용보험급여를 받을 수 있다. 때문에 고용보험 가입측면에서의 사각지대가 클 뿐만 아니라 위에서 제시한 두 가지 조건으로 인해 급여를 받지 못하는 경우도 다수 존재한다. 실업급여 수혜률을 살펴보면, [그림 9]와 같다.

[그림 9] 실업급여 수혜율(단위 : 천명, %)



출처 : 한국고용정보원, 2010, 「2009년 고용보험통계연보」, 46p.

2004년 실업률은 3.7%, 2009년 3.9%로서 실업자수는 2004년 86만명, 2009년 88

만9천명이다. 한편, 실업급여수급자는 2004년 17만3천명, 2009년 37만9천명으로 실업급여 수급비율은 2009년 42.6%로 나타나고 있다. 요컨대, 고용보험의 경우 자영업자를 포함하지 않아 사각지대 규모가 클 뿐만 아니라, 임금노동자 중에서도 비정규직노동자는 절반정도가 가입하지 않는 것으로 나타났다. 또한 급여조건 역시 까다로워 실업자의 절반 이상이 고용보험 급여로부터 사각지대에 놓여있다는 것을 알 수 있다.

4. 사회보장 사각지대

1) 사회보험과 공공부조에서의 사각지대

사회보장의 총체적 사각지대는 두 가지 측면, 즉 현재의 급여측면과 미래의 급여라 할 수 있는 사회보험 가입측면 두 가지를 함께 고려할 필요가 있다. [그림 7]은 현재 받는 급여부분과 미래에 받게 될 사회보험 가입부분을 빈곤상태별, 가구의 종사상지위별로 살펴본 것이다.

현재의 급여측면에서 살펴보면, 빈곤상태별로 절대빈곤층의 60.8%, 최저생계비 120%미만의 세대의 경우 65.5%, 최저생계비 150%의 가구의 경우 69.6%가 사각지대로 나타난다. 이렇게 차상위계층, 차차상위계층의 공적지원이 적은 이유는 첫째, 기초생활보장제의 사각지대가 크기 때문이다. 둘째, 사회보험의 급여 역시 상당히 제한되어 있기 때문이다. 사회보장 사각지대가 크고, 노령, 질병, 실업과 같은 사회적 위험이 닥쳤을 경우에만 보험급여가 이뤄지기 때문에 특정 위험이 없는 한 사회보험 급여를 받지 못한다. 이에 현재 사회보장제도는 소득과 관련해서 볼 때, 절대빈곤층이 아닌 경우에는 공적인 지원이 거의 이뤄지지 않고, 이른바 차상위계층의 경우 기초생활보장제나 사회보험 모두에서 급여를 받지 못하는 생활에 있어서의 사각지대에 놓여있음을 알 수 있다.

미래의 급여 즉 사회적 위험이 닥쳤을 때를 대비할 수 있는 사회보험 가입현황을 살펴보면, 한국의 사회보장의 사각지대문제가 얼마나 심각한지 알 수 있다. 우

선, 빈곤상황별로 살펴보면, 절대빈곤층의 91.4%, 차상위계층의 79.2%, 차차상위 계층의 60.3%는 연금에 가입하지 않고 있다. 비빈곤층의 사각지대를 종사상지위 별로 살펴보다라도 앞에서 살펴보았듯이 상용직을 제외하고는 대부분 50%이상의 국민연금사각지대가 나타나고 있다. 고용보험의 경우에도 절대빈곤층, 차상위, 차차상위의 사각지대는 97.2%, 86.1%, 74.2%로 상당히 심각한 상황임을 알 수 있다.

[그림 10] 빈곤상황별 사회보장 수급, 사회보장 가입 현황

	사회보장 급여		사회보험 가입			
	기초생활 보장제	사회보험	연금	건강보험	고용보험 등	
비빈곤층	상용직	89.3	4.8	0.9	19.4	
		7.1	95.2	99.1	80.6	
		0.1	3.6	49.8	19.8	60.5
	임시일용직	80.5	49.8	19.8	60.5	
		14.1	50.2	80.2	39.5	
비빈곤층	고용, 자영업	84.7	31.8	9.5	79.8	
		12.5	68.2	90.5	20.2	
		0.2	2.6	58.6	12.6	88.4
	기타	87.2	58.6	12.6	88.4	
		6.5	41.4	87.4	11.6	
비빈곤층	비경활	56.4	75.8	53.3	83.8	
		33.8	24.2	46.7	16.2	
		0.6	9.2	60.3	28.1	74.2
	최저생계비 150%	69.6	60.3	28.1	74.2	
		20.6	39.7	71.9	25.8	
비빈곤층	최저생계비 120%	65.5	79.2	47.6	86.1	
		23.9	20.8	52.4	13.9	
		10.4	0.2	91.4	55.0	97.2
	절대빈곤층	60.8	91.4	55.0	97.2	
		29.7	8.6	45.0	2.8	
	8.6	0.7				

통계청, 2010, 「가계동향조사」 원자료.

이를 통해 확인할 수 있는 것은 첫째, 공공부조와 사회보험을 함께 고려할 경우에도 한국의 사회보장제도의 사각지대 규모가 생각보다 크다는 점이다. 둘째, 차상위, 차차상위와 같이 현재 생활유지에 지원이 필요한 가구에게 현실적인 급여가 이뤄질 수 있는 사회보장제도가 한국에는 전무하다는 것을 확인할 수 있었다. 셋째, 차상위, 차차상위, 임시일용직, 기타 고용형태, 비경활인구의 경우 미래의 급여라 할 수 있는 사회보험 가입측면에서도 사각지대가 규모가 크다는 것을 알 수 있었다. 이는 이들이 이후에 노령이나 실업과 같은 사회적 위험이 닥쳤을 경우에도 사회보험으로부터 급여를 지원받기 어렵다는 것을 보여준다.

2) 60세 이상 노인에 대한 사회보장 사각지대

공공부조와 사회보험간의 관계 속에서 사각지대를 규명할 때, 집중되어야 하는 두 번째 부분이 바로 60세 이상 노인부분이다. 실제 특정 집단 즉 60세 이상 노인에게 어떤 급여들이 이뤄지는지를 살펴봄으로써 보다 구체적으로 사회보장 사각지대를 살펴보았다. <표 22>는 보건복지통계연보, 「가계동향조사」에 제시된 공적인 연금, 기초생활보장제의 수급현황이다. 보건복지부통계연보의 자료는 개인 단위이며 「가계동향조사」는 가구단위자료이다.

<표 22> 60세 이상 인구의 노령연금수급비율, 노령연금수급금액(2009년, 2010년 기준)

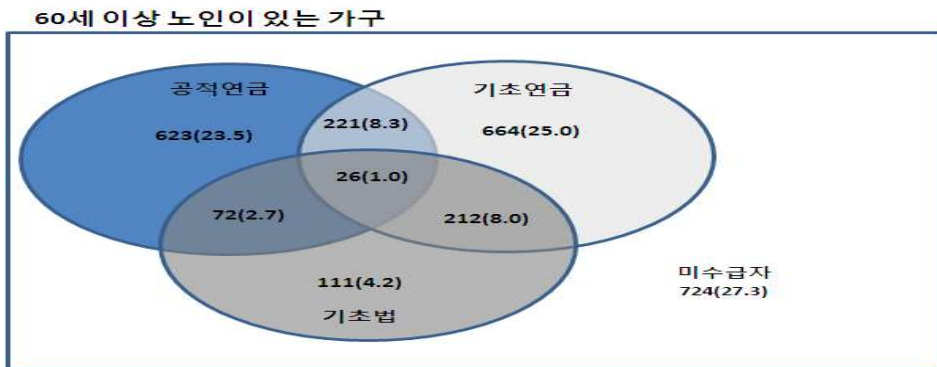
국민연금	60세 이상 인구	60세 이상 노령연금		60세 이상 기초연금		60세 이상 기초생활보장제	
		수급자수	수급비율	수급자수	수급비율	수급자수	수급비율
보건복지부 통계연보 (2009년)	5,267 (천명)	2,065 (천명)	39.2(%)	3,630 (천명)	68.9(%)	457 (천명)	8.7(%)
「가계동향조사」 (2010년)	2,6539 (천가구)	942 (천가구)	35.5(%)	1,123 (천가구)	42.3(%)	421 (천가구)	15.9(%)

주 : 「가계동향조사」의 경우 국민연금, 사립학교직원연금 등 특수직역연금을 포함한 수치임.
 자료 : 보건복지부, 2010, 「보건복지부통계연보」. 통계청, 201, 「가계동향조사」 원자료.

60세 이상 인구의 노령연금수급 비율은 앞장에서 제시했듯이 39.2%, 35.5%로 나타나고 있다. 60세 이상 인구의 기초연금수급비율을 살펴보면, 보건복지통계연보에서 68.9%, 「가계동향조사」에서는 42.3%로 나타나고 있다. 60세 이상 인구 및 세대의 기초생활보장제 수급비율은 보건복지부통계연보에 의하면 8.7%, 「가계동향조사」에 의하면 15.9%이다. 이런 수치상의 차이는 자료의 단위, 취합방식에 따른 것이다. 다만, 앞서 제시했듯이 「가계동향조사」에 제시된 수급률은 일정정도 과대평가된 부분이 있다는 점을 감안할 필요가 있다.

[그림 11]은 노인가구의 공적 급여부분과 중복되는 급여부분을 제시한 것이다. 이에 의하면, 노인가구 중에서 공적연금만을 받는 가구는 23.5%, 기초연금만 받는 가구는 25.0%, 기초생활보장제만을 받는 가구는 4.2%로 나타나고 있다.

[그림 11] 60세 이상 노인의 공공 급여 사각지대(2010년 기준) (단위 : 천 가구,%)



통계청, 2010, 「가계동향조사」 원자료.

기초연금과 기초생활보장제 모두 받는 경우가 8.0%, 공적연금과 기초생활보장제 모두 받는 대상자인 비율이 2.7%, 기초연금, 공적연금, 기초생활보장제 대상자 모두 해당되는 경우 1%정도로 나타났다. 이 중에서 어떠한 급여도 받지 못하는 비율은 27.3%로 나타나고 있어서 현재 60세 이상 노인인구 중 27.3%정도는 공적인 노후소득을 전혀 보장받지 못함을 알 수 있다. 국민연금의 제도성숙기간을 감안할 때 생각보다 사각지대 규모가 적은 편인데, 이는 앞서 언급했듯이 기초연금이 도입되었기 때문이다. 그럼에도 불구하고, 여전히 노인인구의 27.3%의 가구의

21세기 노동의 대안 복지 연구

경우에는 어떠한 공적보장에서도 배제되고 있다는 것을 알 수 있다. 그렇다면, 이와 같이 공적인 급여에서 배제되어 있는 27%가구는 어떤 가구들일까?

<표 23>은 27%의 노인 가구 중 사회보장 급여에서 배제된 가구의 특성이다. 이들 중 절대빈곤상황에 놓여있는 가구는 24.5%, 차상위, 차차상위까지 포함할 경우 38.4%정도가 소득수준이 낮은 가구라는 점을 알 수 있다. 즉 40%정도는 저소득층 노인임에도 불구하고 사각지대에 놓여있다는 것을 알 수 있다.

<표 23> 60세 이상 노인이 있는 가구 중 사회보장 급여를 받지 못하는 가구의 특성(단위 :%)

빈곤상황		소득수준		가구주의 종사상지위	
항목	%	항목	%	항목	%
절대빈곤	24.5	중위소득 50%미만	15.6	상용	26.5
차상위	5.3	중위소득 50%-중위소득	34.5	임시	12.7
차차상위	8.5	중위소득 -중위소득150%	12.9	일용직	6.9
비빈곤	61.6	중위소득150%이상	37.0	고용주	3.9
합계	100.0	합계	100.0	자영자	14.0
				무급가족종사자	0.1
				기타	1.0
				비경활인구	34.8
				합계	100.0

자료 : 통계청, 2010, 「가계동향조사」 원자료.

구체적으로 중위소득 기준으로 소득수준별 분포를 살펴보면, 중위소득 50%미만인 가구가 15.6%, 중위소득50%~중위소득까지의 가구가 34.5%, 중위소득 150%이상인 가구가 37.0%로 나타나고 있다. 즉 소득수준을 기준으로 볼 경우 중위소득을 기준으로 하여 일종의 정규분포가 아니라 27%의 사회보장 사각지대에 놓여있는 노인가구는 저소득층과 고소득층으로 양분되어 있다는 것을 알 수 있다.

가구주의 종사상 지위를 살펴보다도 노인가구 가구주 중 상용직인 비율이 26.5%, 고용주, 자영자 비율이 18%로 나타나고 있다. 반면, 가구주가 비경활인구인 경우도 34.8%, 임시 및 일용직인 비율 역시 19%로 나타나고 있다.

5. 일용직노동자의 사회보험 사각지대

FGI는 일반적으로 특정상황과 문제에 대해 집중적이고 깊이 있는 탐색을 위해 진행되는 소규모 인터뷰방법이다. 일용직 중에서 건설일용직의 사회보험 현황과 메커니즘을 이해하기 위해 건설일용직노동자를 대상으로 FGI를 진행하였다.

건설일용직노동자를 선택한 이유는 고용형태상 법적인 사회보험 사각지대와 기여회피가 혼합된 형태이기 때문이다. 특히, 일용직은 그 비율이 감소하고는 있지만, 여전히 임시직과 함께 비정규노동직종 중 중요한 고용형태라는 점에서 일용직에 집중하도록 한다.

1) 포커스그룹 인터뷰(Focus Group Interview) 개요

FGI는 부천의 0000 건설현장에서 골조업무를 담당하고 있는 6명의 참여자로 이루어졌다. 인터뷰의 내용은 크게 건설일용직의 업무진행방식과 사회보험에 대한 부분으로 나뉘어서 진행되었다.

첫째, 건설일용직의 업무진행방식과 관련하여서는 일자리를 구하는 방식, 건설현장에서의 업무진행방식으로 중심으로 진행하였다.

둘째, 사회보험별 가입현황 특히, 직장보험과 지역가입의 현황 및 사회보험 가입에 대한 이해관계에 대해 질문하였다.

셋째, 건설현장에서 사회보험에 미가입되는 원인에 대해 질문하였다.

2) FGI의 결과분석

(1) 건설일용직노동자의 업무진행방식

우선, 일자리를 구하는 방식은 건설일용직노동자의 업무의 형태에 따라 다르게 나타났다. 예를 들어, 골조 등과 같이 업무의 특성상 평균 12명~15명이 팀을 이

21세기 노동의 대안 복지 연구

튀서 일을 하는 경우에는 노동자들이 때때로 인력시장 등을 통해서 일자리를 구하기도 하지만, 대부분 팀별로 이동하며, 팀에서 함께 일했던 인맥을 통해 일자리를 구한다.

현장에 들어가는 것이 인맥이에요. 먼저 한 사람이 들어가있으면, 다른 사람이 일자리를 알선해주죠. 그 현장에서 몇 명 필요하다 하면 먼저 들어가신 분들이 조합에 연락을 하고 그러면, 조합에서 몇 명 필요하다 하면서 연결해주죠.

대규모 사업장의 경우에는 더 많은 인력이 한팀을 구성하기도 하지만 작은 사업장의 경우에는 5명이 일한 경험도 있다고 응답하였다. 그러나 일반적으로 골조와 같은 업무는 그 특성상 큰 사업장에서 근무하게 되는 경향이 있다.

반면, 페인트 등 혼자서 업무를 추진할 수 있는 경우에는 건설업의 특성상 인맥을 통해 일자리를 구하기도 하지만, 인력시장 등을 활용할 수 있는 가능성이 높다고 대답했다. 또한 업무의 특성상 혼자서 업무를 진행할 수도 있어서 사업장 규모는 다양하다고 응답하였다.

(골조는) 최소 12~15명이 한 팀을 이뤄 일하죠. 규모에 따라 다르죠. 그런데 기본적으로 목수들이 들어가는 현장은 기본이 좀 있죠. 특히, 빌라 같은 경우는 기본이 5개 층이니까 일정 규모 이상이라고 봐야죠.

그런데 이건 팀을 구성해서 들어갈 때 이야기구요. 혼자서 인맥 찾아서 떠돌아야 되잖아요. 그럴 때는 (다른 팀) 지원나갈때 며칠 일하고, 바쁠 때 도와주고 나오고 그런 식으로 하기도 하구요.

둘째, 업무 특성에 따라 계속 근로 기간에는 큰 차이가 있었다. 팀을 구성해서 업무를 진행하는 경우에는 최소 2달 이상 업무를 추진하고, 현재 작업장의 경우 최대 1년간 계속 근로가 보장된 상황이라고 인터뷰했다. 그러나 다른 팀업무를 지원 하거나 업무를 혼자 진행할 수 있는 경우에는 근로기간이 정해져있지 않다고 응답했다.

(지금 현장)을 9월 말에 들어왔고요. 골조가 마감될 때까지니까 내년 9월 초, 9월말까지는 일을 하지 않을까 해요. 길게 보면 1년이지만 그렇게는 사실 힘들고 사람마다 달라요. 그리고 이런 현장은 드물죠.

(근로기간은) 현장에 따라 다른데, 회사하고 단체협약을 맺었으니까 이 현장은 골조가 끝날 때까지 계약이 맺어져있지만, 다른 사람들은 돈이 안 맞으면 나가는 상황이니까 수시로 바뀌죠.

셋째, 현재는 일용직 일자리를 구하기 어려운 경기상황이며, 일용직의 특성상 일을 많이 하는 경우 최대 20일까지 하기도 하지만, 일이 없을 경우에는 5일 일하기도 하는 상황으로 나타났다.

(2) 사회보험 가입 현황 및 이해관계

건설일용직노동자의 경우 공사규모가 크다고 해서 모두 동일하게 직장사회보험에 가입되는 것은 아닌 것으로 나타났다. 이는 실제 건설현장에서 사회보험 가입이 건설현장 규모뿐만 아니라 근무일수가 직장보험 가입의 중요한 기준이 되기 때문이다. 현행 국민연금과 건강보험법에 의하면, 월 20일 이상 근무해야 직장보험에 가입할 수 있다. 때문에 20일보다 근무일수가 적은 경우에는 직장사회보험의 의무가입대상자가 되지 못한다. 예를 들어, 동일한 사업장이라 하더라도 A라는 건설일용직노동자가 1월에 22일 일한 경우 직장사회보험 가입대상자이지만, B라는 건설일용직노동자가 1월에 18일만 일하게 되면 직장사회보험 가입대상자가 되지 못한다.

또한 비록 1월에 직장보험에 가입되었더라도 2월달에 20일 미만으로 일하게 되면 2월에는 지역보험 가입자가 되거나 미가입자가 된다. 따라서 매달 건설일용직 노동자는 직장사회보험과 미가입자, 지역사회보험 가입자로 왔다 갔다 하는 현상이 발생하고 있었다.

단협되었다고 다 사회보험에 가입되어 있는 건 아니구요. 20일 이상 일해야만 건

21세기 노동의 대안 복지 연구

강보험하고 국민연금 가입대상이 되잖아요. 그러니까 만약 19일만 일하게 되면, 일단 건강보험하고 국민연금에서 가입에서 제외되죠. 고용보험하고 산재보험은 하루를 하더라도 그건 되는데, 건강보험하고 국민연금은 들쭉날쭉해요.

(사업장 따라 달라지는 게 아니고) 현재 여기도 똑같아요. 이번 달에 내가 20일 미만으로 일하면 보험에 가입이 안 되고, 다음 달에는 내가 20일 이상 일하면 가입이 되죠. 왔다 갔다 해요.

FGI에 참여했던 6명의 인터뷰에 의하면 건강보험에는 모두 가입을 하고 싶어 하지만, 지역건강보험에 가입되느냐, 직장건강보험에 가입되느냐에 따라 보험료 차이가 크게 나타난다고 인터뷰했다. 중요한 것은 건설일용직노동자의 경우 노동자와 기업주가 보험료를 함께 부담하는 직장건강보험료보다 지역건강보험료가 더 낮아서 최대 2배정도 보험료 차이가 나타나고 있다는 점에 있다. 일반적으로는 지역건강보험료가 직장건강보험료보다 높아 비형평성이 발생할 수 있다고 논의되어 왔으나 실제 건설일용직노동자들과의 FGI과정에서 확인된 것은 직장건강보험보다 지역건강보험료가 낮다는 것이다. 이는 건설일용직노동자들의 임금이 들쭉날쭉하다는 점에서 지역건강보험료가 낮은 등급으로 책정되기 때문이다.

또한 대형건설현장과 같은 곳에 6개월이나 1년 정도 계속 근로할 경우 직장건강보험에 가입하게 될 가능성이 높는데, 이런 경우 이후에 지역건강보험으로 이동시 그 전에 내던 보험료가 있기 때문에 보험료가 급속하게 늘어나게 된다고 지적했다. 문제는 지역건강보험으로 이동할 당시에는 실직 상태이거나 소규모 건설현장에서 일을 해 근무일수나 계속근로가능성이 낮을 가능성이 높다는 것이다. 때문에 대형 건설현장이라고 해도 건설일용직노동자들이 직장건강보험 가입을 선호하진 않는다고 인터뷰하였다.

의보가 웃기는 게 뭐냐면, 대다수의 일용노동자들이 20일 이상 일하는 사람이 거의 없어요. 평균 1년 잡아야 180일-200일 정도거든요. 한 달에 20일 이상 일하는 건 쉬운 일이 아니죠. 그러니까 지역의보를 많이 하는데, 많이 내야 6만원 내거든요. 직장의보는 거의 배잖아요. 그러다가 운 좋게 이 현장처럼 1년 동안 20일 이상 일했다 치면, 1년 동안 의보로 나가는 돈이 많아지는 거잖아요. 그런

데 이 현장 끝나고 나면 몇 달 놀 수도 있고, 실업상태에 빠지는 거잖아요. 그럼 다시 지역의보로 돌아가잖아요. 그럼 예전에 내던 그 수준으로 돌아가야 하는데 1년 동안 높게 냈으니까 그 금액으로(높은 금액으로) 나와요.

또한 건설일용직노동자와 같이 매달 직장보험과 지역보험을 이동하는 경우 아주 복잡한 현상이 발생하게 되는데, 이는 개인단위 가입과 가족단위 가입문제이다. 즉 건강보험의 경우 직장보험은 가족원수나 자동차 등과 관련 없이 자신의 소득을 기준으로 하여 보험료가 부과된다. 또한 다른 소득이 있는 가구원을 제외하는데, 이는 직장보험이 기본적으로 소득이 있는 노동자가 가입하는 방식이기 때문이다. 반면, 지역건강보험은 철저하게 가족단위의 보험방식이다. 때문에 가구원수, 차량 등이 중요한 보험료 책정 기준이 된다. 건설일용직노동자는 이 두 보험을 매달 왕복하면서 혼란스럽고 행정적으로도 복잡한 문제를 경험하고 있다.

나 같은 경우는 부인이 직장을 다니거든요. 부인이 직장 다니면서 우리 부인이 내 것까지 낸단 말이야. 그럼 나는 여기 일 다니면서 나는 나대로 낸다고 이게 뭐하는 거냐고. 한 가정에 부인이 내 것까지 내니까. 의료보험으로 나가는 돈이 한 8만원 내는 거야. 부인은 부인대로 내고, 나는 나대로 내고

마누라꺼로 되어 있어서 내가 밑에가 있어. 어디가면 무슨 관계냐고 물어요. 부인이 한국사람아니기 때문에 이름이 이상하니까 자꾸 어떻게 되냐고 물죠.

(이 현장에 와서) 건강보험증 나와보니까 내 이름만 나와있어요. 그러니까 마누라가 왜 당신이름만 있냐고 하더라고, 왜 나면 적어져 있냐고.

동료 하나가 의료보험공단에 가서 따졌대. 부인도 내고 나도 낸다고 따지니까 제일 적게 낸 사람 것 있잖아. 5천원, 만원 이러면 5천원까지만 돌려주더라. 그래서 나도 언제 한번 가볼라고.

국민연금의 경우 대부분 지역국민연금에는 가입하지 않고 있다고 응답했다. 하지만 최근 들어 국민연금관리공단 관리체계가 강화되어 주위에서 국민연금에 가입하고 있다고 응답했다. 그러나 지역보험예외신청을 해 놓아서 지역보험에 가입

21세기 노동의 대안 복지 연구

되어 있지 않는 경우가 여전히 많고 월 20일 근로기간 때문에 지역보험과 직장보험을 왔다갔다 하는 현상이 발생하고 있으며, 대부분 지역보험에는 가입하지 않고 있다. 또한 국민연금 역시 건강보험과 마찬가지로 직장보험과 지역보험의 보험료 차이가 두 배 가까이 나타난다고 응답하였다.

연금은 예외신청을 해서 안 나와요. 그런데 이런 현장에 오게 되면 사업장으로 되니까 연금이 나가는데, 이 현장 끝나면 연금도 안 나가고, 그냥 자동으로 되나 봐요.

지역연금이 보험료가 낮죠. 최대한 낮은 금액을 선택하니까. 소득이 얼마인지 불확실하니까 내 평균소득이 150이다 이렇게 자신 있게 말할 수도 없는 거고.

국민연금에 가입은 안하고 있지만 노후소득불안정 문제 등이 예상되면서 국민연금에는 가입하고 싶다고 의사를 표현했다. 그러나 앞서 언급했듯이 높은 보험료와 최소가입기간을 지키지 못해 급여를 받지 못할지도 모른다는 불안감을 표출하기도 했다.

연금도 나이 먹을수록 필요하죠. 우리는 여기서 혹사를 너무 많이 당하는거잖아요. 일한다는 것도 한계가 있는 거거든요. 나이 먹어서는 자식한테 의지를 할꺼야, 어디에 의지를 할꺼야~

10년 이상이 가입되어야 하는데, 납부 예외나 들쭉날쭉해서 10년 이상 되는 사람들 거의 없을 거예요.

고용보험의 경우 가입여부에 대해 인터뷰를 진행할 때, 전반적인 반응은 가입보다는 고용보험 급여에 대한 불만으로 연결되었다. 즉 건설일용직을 위한 고용보험 등이 만들어졌지만, 급여를 받기 위한 가입기간을 채우기가 어렵다는 점을 우선 지적하였다. 또한 조기재취업수당의 경우 한 직장에서 6개월 이상 일해야 급여를 지급한다는 규정이 있어서 건설일용직노동자와 같이 한 직장에 6개월 이상 일하기 어려운 경우에는 조기재취업수당을 받기 어렵다고 지적했다. 고용형태

상 언제 다시 근무하게 될지 명확하지 않은 상황에서 고용보험 급여를 신청하게 되었다가 다른 건설현장에서 일을 하게 되는 경우 고용보험급여가 줄어들고 나머지가 수당이 지급되는 시기가 너무 늦다는 것이다. 또한 이런 일이 발생할 가능성이 높아 아예 고용보험급여를 신청하지 않는 경우도 많다고 했다. 때문에 건설일용직과 같은 경우 고용보험이 필요하지만, 현재의 가입과 급여방식은 건설일용직 노동자에게 불편하고, 불합리하다는 점을 호소하였다.

요즘 의무적으로 산재보험은 가입되더라고요. 고용보험은 거의 안 된다고 봐야죠. 고용보험 들면 좋죠. 법이 바뀌어서 모르겠지만, 고용보험에 가입해야 되는데 일단 주택 같은(공사현장의) 경우에도 안 해주고 고용보험 들라고 하니 실업급여 받으려면 자격이 있어야 하는데, 우리는 날일수를 채워야 하는데 작년 한참 일시직 나왔을 때는 받는 돈을 막 1/3로 줬다고, 6개월 줄 수 있는데도 3개월로 줄여버리고. 조기취업수당은 어떻게 하는지 알아요? 한 현장에 6개월 이상 일해야 조기취업이라고 인정을 해줍니다. (실업급여 수급)자격은 날수로 해서 180일이 인정이 되면서, 조기취업인정을 할 때에는 그게 안 된다는 거야. 180일을 하는 경우도 많지 않고. 365일이면 절반을 일해야 되는데 취업하고 실업이 반복되니까 또 언제 일할지도 모르는데 실업급여 타버리면 일하려 가고 하면 복잡해지니까 일한 일수를 노동부에 보고하는데, 그게 안 뜨면 실업이라고 급여를 주는데 그게 보고가 잘 안되니까 굵어 죽은 다음에 뜨는 거죠.

전반적으로 FGI에 참여했던 참여자들은 직장보험이나 지역보험 중 한 곳에 가입되었으면 한다고 응답했으며, 보험료측면에서 지역보험에 가입하고자 하는 의지를 보였다. 또한 이것이 어려울 경우 행정적으로 곤란하고 번거롭다는 점에서 직장보험이나 지역보험으로의 이동이 자동적으로 이뤄졌으면 하고 응답하였다.

3) 건설일용직노동자의 사회보험 배제 원인

그렇다면, 건설일용직노동자들은 왜 사업에 가입되지 않는가?

첫째, 현장의 규모에 따라 처음부터 직장사회보험 가입자체가 어려운 경우도 있는 것으로 나타났다. 즉 현재 보험법에 의해 제시된 건설규모보다 적은 사업장

21세기 노동의 대안 복지 연구

의 경우 건설일용직노동자들의 근무일수, 임금 등이 아예 국세청을 비롯한 각종 보험공단에 집계되지 않아서 직장사회보험에 가입되지 않는 것이다. 그러나 이 역시 업무의 특성이 반영되어서 골조 등과 같이 일정정도 팀을 이뤄서 근무하는 건설일용직노동자의 경우 일정규모 이상의 건설현장에서 일하기 때문에 상대적으로 이런 일이 적지만, 업무의 특성상 소규모사업장에서도 일하는 경우에는 처음부터 직장사회보험 가입하기 어렵게 된다.

둘째, 앞서 제시했듯이 대부분의 사업장에서는 기업측의 보험료 부담을 줄이기 위해서 노동자가 20일 미만 일한 것으로 보고한다. 즉 기업주의 보험료 부담을 줄이기 위해 노동자들의 일당을 높이거나 실제 일한 사람이 아니라 다른 사람이 일한 것으로 해서 20일 이상 일한 경우에도 20일 미만 일한 것으로 보고하는 것으로 나타났다. 이때 기업주는 직장보험가입자가 줄기 때문에 보험료 부담이 줄게 된다. 이에 대해 건설일용직노동자가 보험가입여부를 선택할 수 있는 것이 아니라 기업측이 결정한다고 인터뷰하였다. 또한 현장에서 건설일용직노동자가 20일 이상 일하는 것이 쉽지 않고 직장보험의 보험료가 높기 때문에 노동자들 역시 직장보험가입에 대한 강한 유인이 있다고 보긴 어렵다.

내가 안낸다고 해서 안내고 그런 게 아니고 회사에서요, 거짓자료를 많이 꾸며요. 20일 이상 일하게 되면 사회보험에 가입해야 되잖아요. 그러면 가입이 문제가 아니고 회사부담금을 내야 하잖아요. 그러니까 그 돈을 아끼기 위해서 19일 미만으로 일하는 것처럼 서류를 조작해요. 그래서 예를 들어, 일당이 10만원이라면, 23일 일하면 230만원이 맞잖아요. 그런데 19일 일한 걸로 해서 일당을 맞추는 거예요. 이런 것은 회사가 다 하는 거예요. 우리가 이것에 대해서 의견을 내거나 해본 적은 없어요.

모두 그렇게는 못하고, 회사마다 비율을 잡겠죠. 큰 현장이라고 해서 현장만 크지 20일 이상 일하는 게 쉽진 않아요. 팀원 12명 중에 20일 이상 일하는 사람이 50%정도가 20일 이상 일하는 거거든요. 그 사람들 일당을 높게 잡아서 빠져나갈 여지를 두는 거죠.

이 현장도 마찬가지예요. 들쭉날쭉한 거죠. 우리는 단체협상을 해서 직장의보가 입된 상태구요.

셋째, 직장사회보험 가입을 해야 하는 사업장의 경우 서류를 위조해서 직장사회보험가입을 회피하는 경우이다. 즉 서류를 위조해 실제 일한 건설일용직노동자가 아닌 자녀나 부인, 친인척, 과거에 일했던 건설일용직노동자 등이 근무한 것으로 위조해서 실제 노동을 한 사람의 보험가입의무를 회피하는 경우도 있다. 이런 경우도 생각보다 많아서 일하지 않은 건설현장에서 일한 것으로 신고 되기도 한다고 인터뷰했다.

안 해주는데도 많아요. 주택현장 이런데, 상가 이런 데는 아예 안 해줘요. 웬만큼 커도 안 해줘요.

제가 25일 일했는데, 그게 아 보고되는 게 아니야. 아예 보고도 안 되는 것도 있구요. 다른 사람 이름으로.

이런 건설일용직노동자의 사회보험 가입에 대한 관리가 어려운 이유는 기본적으로 건설일용직노동자들이 얼마나 일하는지, 얼마나 임금을 받는지 정확하게 파악되지 않기 때문이다. 즉 현재 건설현장별로 노동일수나 임금을 보고하도록 되어 있는데, 보고의 의무와 권한이 기업측에 있기 때문에 노동일수를 속이거나 임금을 속이는 것이 가능한 상황이다. 또한 소규모 사업장의 경우에는 더더욱 이에 대한 보고체계가 허술한 것으로 나타났다. 또한 이런 보고가 매일, 매주 이뤄지는 것이 아니기 때문에 몇 달 후에 확인해보면, 일한 것이 누락되기도 하고 일하지 않은 곳에서도 일한 것으로 보고되기도 한다고 응답하였다. 때문에 기업이 아니라 노동자 측면에서 근무일수와 임금 등을 보고하는 방법에 대한 검토가 필요하다는 의견들이 제시되었다. 특히, 엄밀한 보고로 인해 세금이 높아진다고 하더라도 제대로 권리가 보장된다고 하면 세금은 국민의 의무라는 점에서 기꺼이 부담하겠다고 응답했다.

노동부에서도 시범적으로 해봤어요. 고용보험카드라고 그런 걸을 시범적으로 했는데 그런데 갑자기 사라졌거든요. 그게 노동자들이 세금이 높아지니까 노동자

들이 싫어한다고 하면서 없어졌거든요. 그게 다 거짓말이죠. 회사가 탈루를 못하니까 회사가 다 거짓말한 거거든요.

노동부로 바로 들어간다고 하면 우리도 우리 권리대로 대고, 권리가 보장된다고 하면 뭐 세금이 뭐 못 내겠나. 회사차원에서 관리를 할 것이 아니라 노동부에서 관리를 해야 된다고.

4) 건설일용직노동자의 사회보험 가입 및 사각지대

건설일용직노동자들 중 FGI를 통해 확인할 수 있었던 것은 다음과 같다.

첫째, 국민연금과 건강보험의 법적인 제한이 현실에 적합하지 않다는 점이다. 매월 20일 이상 근무해야 직장보험가입자로 구분하는 것은 건설일용직노동자와 같은 일용직노동자에게 적합한 규정이 아니라는 점이다. 동일한 건설현장이라 하더라도 진행하는 업무의 성격, 근무일수, 임금 등이 상이하기 때문이며, 소규모 사업장의 경우 여전히 행정적으로 관리되기 어려운 구조이기 때문이다.

둘째, 건설일용직을 위한 고용보험이 운영되고 있지만, 이들의 고용형태, 취업형태와 부합하지 않아 고용보험가입에 대한 유인이 낮다는 점이다.

셋째, 보험료부과체계에 대한 부분이다. 직장보험료와 지역보험료간의 격차로 인해서 노동자 스스로 직장보험에 대한 기여회피를 방조하게 할 수 있다는 점에서 보험료부과체계에 대한 검토가 필요하다고 할 수 있다.

넷째, 행정적인 불편함이다. 지역보험과 직장보험가입을 매달 달리해야 한다는 점 자체가 행정적인 낭비이며, 건설일용직노동자 입장에서도 보면 큰 불편함으로 다가온다는 점에서 이에 대한 검토가 필요하다는 점을 알 수 있었다.

사회보험 사각지대에 놓이게 되는 근본적인 원인은 앞서 제시했듯이 건설일용직노동자들의 업무형태가 쉽게 통계적으로나 행정적으로 관리되지 않는다는 점에 있다. 특히, 중요한 것은 건설일용직노동자의 근무일수가 임금이 기업측을 통해 보고된다는 점에 있다. 기업은 기본적으로 보험료부담에서 벗어나고자 하는 의지가 강하다는 점에서 근무일수나 임금에 대한 관리시스템을 근본적으로 변화시키는 것 역시 검토해볼 필요가 있다는 점을 알 수 있었다.

6. 결론

본 글은 한국 사회복지국가의 핵심적인 문제라 할 수 있는 사회보장제도의 사각지대를 검토하였다. 이를 위해 사회보험과 기초생활보장제의 제도별 사각지대를 가입과 수급 등으로 구분하여 살펴보았다. 또한 본 글에서는 첫째, 사회보험과 공공부조를 총체적으로 접근하여 전체 사각지대 현황에 집중해 살펴보았으며 둘째, 건설일용직노동자에 집중해 사회보험 가입현황, 유인책, 미가입 메커니즘을 검토하였다. 이에 의하면 첫째, 기초생활보장제의 사각지대는 상당히 커서 비록 자산이 고려되지 않았다고 해도 경상소득이 최저생계비 미만 절대빈곤층의 70-80%가 배제되어 있는 상황임을 알 수 있었다.

둘째, 국민연금과 고용보험은 임금노동자 대비 40%정도가 미가입상황이며, 고용형태별로 보면 대부분 비정규노동자들이 국민연금과 고용보험의 가입측면의 사각지대 핵심축으로 나타났다. 국민연금은 지역국민연금 사각지대가 그 규모가 더 큰 상황이며 고용보험은 자영업자를 대상으로 하지 않는다는 점에서 전체 취업자 대비 사각지대가 더 클 수밖에 없다. 반면, 건강보험은 가족단위 보험이라는 점에서 전체 인구의 97%가 건강보험의 적용을 받고 있는 것으로 나타났다.

셋째, 보험 급여측면에서 살펴보면, 국민연금은 노인의 60%, 고용보험은 실업자의 57%정도가 사각지대에 놓여있어 노령과 실업이라는 사회적 위험이 발생해도 급여를 받지 못하는 것으로 나타나고 있다. 건강보험은 가입측면에서는 사각지대가 아주 적게 나타났지만 보험료 체납문제가 심각한 상황으로 나타났으며, 비급여문제로 인한 보험 접근성에 문제가 있는 것으로 나타났다.

넷째, 사회보험과 공공부조와의 관계를 빈곤상황별, 비빈곤층인 경우 고용형태별로 살펴보았다. 이에 의하면, 절대빈곤층, 차상위계층, 차차상위계층의 급여측면에서의 사각지대가 60%가 넘는 것으로 나타났다. 보험가입별로 살펴보면 차차상위는 연금미가입비율이 60.3%로 나타나는 등 미래적 급여라 할 수 있는 사회보험 가입비율이 차상위, 차차상위에서 낮게 나타나고 있다.

다섯째, 60세 이상 노인가구의 사회보험과 공공부조의 급여현황을 살펴보면, 기

21세기 노동의 대안 복지 연구

초연금의 도입 등으로 인해 노인인구의 27%만이 사회보장급여의 사각지대로 나타났다. 문제는 이 27% 중의 40%는 빈곤층에 있는 노인임에도 불구하고 급여에서 배제되어 있다는 점에서 이들에 대한 대책이 시급한 상황임을 알 수 있었다.

여섯째, 건설일용직노동자와의 FGI를 통해 직장보험과 지역보험의 보험료문제, 일용직과 같은 고용형태의 노동자들에게 적합한 관리시스템에 대한 고민이 필요함을 알 수 있었다.

이를 통해 한국은 급속한 사회보장제도의 확대를 경험했으나 여전히 각 제도별로, 제도간의 관계 속에서 사각지대가 존재함을 알 수 있었다. 그러나 이런 사각지대 해소를 위한 개별제도의 확대도 필요하지만, 현재 시점에서 필요한 것은 이런 사각지대가 발생한 원인에 따라 보다 근본적이고 시스템적인 대책을 마련하는 것이라 할 수 있다. 즉 어떻게 사각지대를 줄이기 위한 사회보장시스템의 전반적인 개편을 진행할 것인가가 필요하다는 것이다.

이런 사회보장시스템의 개편은 두 가지 방향에서 진행되어야 하는데 이는 본 글에서 사각지대에 접근했던 것과 유사하다. 첫째, 각 제도를 횡단하는 대책과 모형을 만들어내는 것이다. 즉 직장보험과 지역보험료 시스템에 대한 개편, 사회보험과 공공부조사이의 메워줄 수 있는 정책의 고민 등이 필요하다는 것이다. 둘째, 특정집단별로 구체화된 대책이 필요하다. 건설일용직노동자들의 사회보험 배제 메커니즘은 시간제와 특수고용노동자와 상이하다. 때문에 보다 구체적인 정책적 대안을 특정집단별로 특성화된 사회보장 개혁의 대책을 만들어내는 것이 필요하다.

사회서비스 확충과 여성의 노동권 : 돌봄서비스 노동자들의 감정노동 실태

김송이

1. 서론

1) 문제제기 및 연구배경

“아이가 자랄수록 가족의 행복도 함께 자랍니다. 가족의 행복, 감동, 인생의 모든 것!”, “아이가 많아질수록 부담이 커지셨다고요? 아이들과 함께하는 행복을 마음껏 누리시라고 세금은 내리고 주거안정을 도와드립니다.”

정부에서 발간한 2010년 출산·양육지원대책 리플렛에 나오는 말이다. 그러나 저출산 현상은 젊은이들, 특히 여성들이 아이가 주는 행복에 대해 안다고 해서, 또는 아이를 낳았을 때 경제적 지원이 많이 된다고 해서 해결될 수 있는 문제는

아니다. 정부가 다양한 출산·양육지원정책을 내놓고 있지만, 많은 여성들이 출산과 양육으로 인해 경력단절을 경험하는 상황은 지속되고 있다. 출산과 양육에 대한 책임이 여전히 여성에게만 지워지는 상황에서 출산·양육으로 인한 경력손실, 경제적 부담 등의 문제가 지속된다면 일을 하고자 하는 여성들에게 출산은 부담으로 다가올 수밖에 없다. 자녀 외에 돌보아야 할 노인, 장애인이 있는 여성에게도 돌봄 책임으로 인해 임금노동을 하지 못하는 상황은 새로운 사회적 위협으로 작용하고 있다. 따라서 출산율 저하, 고령화에 따른 노인돌봄 욕구 증가, 여성들의 노동시장 진출 증가로 인한 돌봄의 부재 등에 제대로 대응하고자 한다면 ‘돌봄노동을 어떻게 사회화 시킬 것인가, 그리고 여성들의 고용 지속성을 어떻게 보장할 것인가’에 대한 다시금 진지한 고민이 필요하다.

돌봄노동의 사회화, 여성노동권 보장의 이슈는 저출산·고령화, 노동시장 구조의 변화, 가족구조 변화 등과 함께 복지국가에 등장하는 새로운 사회적 위협으로 많은 학자들이 논의한 바 있다. 이러한 새로운 사회적 위협에 대응하기 위해 복지선진국에서는 다양한 사회서비스를 구축·확대하고 있으며, 돌봄노동 지원, 일자리 확대, 여성들의 노동시장 참여 장려 등의 효과를 기대하고 있다 (Taylor-Gooby, 2004; Esping-Andersen, 2002).

한편 일·가족 양립 불가능의 문제가 빈곤, 불평등 심화와도 연결되면서 가족 내 돌봄 부담을 완화하기 위한 사회서비스 확충이 그 어느 때 보다 긴요한 시기이다. 즉, 복지국가 변화 맥락에서 본다면 사회서비스 확충은 돌봄노동의 사회화를 통한 여성들의 돌봄 부담 완화와 돌봄 관련 여성 일자리 창출, 이를 통해 궁극적으로 여성의 노동시장 참여를 적극적으로 지원할 수 있다는 측면에서 중요한 함의를 지닌다고 할 수 있다. 이에 본 연구에서는 사회서비스 확충 맥락에서 여성의 노동권에 대해 분석해 보고자 한다.

한국 역시 2006년 9월 ‘사회서비스 확충 전략’을 발표하면서 사회서비스 확대와 사회서비스 부문 고용 증대라는 두 가지 과제를 해결할 것을 표명하였다. 그리고 사회서비스 부문 고용이 대부분 돌봄영역에 집중되면서 사회서비스 일자리 논의는 자연스럽게 여성친화적 일자리 창출 논의로 이어져 왔다(민현주 외, 2008; 오은진·노대명, 2009). 그러나 한국의 사회서비스 분야 일자리 창출은 일자리 개수

를 늘리기에만 급급했을 뿐 고용의 질은 담보하지 못했다는 비판이 지속적으로 제기되고 있다(김용득, 2009; 이정봉, 2008; 최예륜, 2007 등). 특히, 돌봄서비스 분야의 일자리 창출이 저임금의 질 낮은 여성 일자리 창출로 이어지면서 사회서비스 일자리 창출이 오히려 노동시장의 양극화를 더욱 부추기고 있다는 비판도 제기되고 있다. 전문직 고숙련 노동자와 단순 미숙련 노동자 사이의 사회·경제적 지위의 격차가 크게 나타나고 있는 한국의 서비스 노동시장에 단순 미숙련 서비스직으로의 여성노동력 유입이 가속화되면서 노동시장 양극화 현상이 계층 간뿐만 아니라 젠더 간에도 가속화되어 나타나고 있는 것이다. 이에 돌봄서비스 종사자들의 노동실태에 관한 연구들(오은진·노대명, 2009; 이정봉, 2008; 이영범·남승연, 2009)은 돌봄서비스 노동자들의 낮은 임금, 불안정한 종사상 지위 등을 밝히면서 바우처 방식의 도입, 영세한 서비스 제공기관의 난립, 자격제도 및 인력양성체계의 문제 등을 그 원인으로 지적하고 있다.

그러나 보다 근본적인 이유는 돌봄(노동)의 사회적 가치와 돌봄노동이 갖고 있는 독특한 속성에 대한 이해가 부재한 상태에서 사회화되고, 공식화되었기 때문이다. 여성주의 경제학자인 폴브레(Folbre, 윤자영 역, 2007)는 돌봄 및 여성의 재생산 노동이 자본주의 시장경제를 원활하게 작동하게 만드는 핵심적인 노동임을 강조해왔다. 그럼에도 불구하고 여전히 ‘생산적 가치가 없는, 여성이면 누구나 할 수 있는 노동’이라는 인식이 그대로 이어져오고 있으며, 이러한 인식이 지속되는 한 돌봄노동은 저임금의 미숙련 직종으로 분류될 수밖에 없을 것이다.

본 연구는 바로 이러한 지점, 비가시화된 돌봄노동의 사회적 가치에 대한 문제 제기에서 비롯되었다. 즉, 돌봄서비스 일자리의 질 향상을 위한 보다 근본적인 대안은 돌봄서비스 영역에서 주로 여성들이 수행하고 있는 다양한 정서적, 성적 활동의 사회적 가치를 포착하는 것이며, 이를 위해서는 (돌봄)노동에 대한 재인식이 필요하지 않을까라는 질문에서 시작되었다.

돌봄서비스 영역에서 행해지는 다양한 노동 활동들의 가치를 포착하기 위해 본 연구는 ‘감정노동’에 초점을 두고자 한다. 돌봄노동이 평가절하 되거나 비경제적인 노동으로 구분되는 핵심적 요인이 기존의 ‘교환 가치생산’ 노동개념으로는 포착되지 않는 감정노동의 속성에 있다(고미라, 1994; 박홍주, 2009)고 판단했기 때문이

다. 90년대 이후 서비스 일자리가 점차 확충됨에 따라 국내에서도 백화점, 호텔, 텔레마케팅 등의 서비스 직종에 종사하는 여성의 노동실태, 감정노동의 속성에 대한 연구들(강현아, 2002; 김경희, 2006; 박홍주, 1994; 최인이, 2009)이 이루어지고 있다. 그러나 주로 사회학이나 여성학에서 이루어져 왔으며, 연구대상 역시 민간부문 서비스 직종으로 제한되어 왔다. 공공부문 돌봄서비스 영역에서는 돌봄서비스 노동의 성격이 어떻게 인식되고 드러나는지, 그리고 감정노동의 속성이 어떻게 나타나고 돌봄서비스 노동자들의 노동과정에 어떤 영향을 미치는 지에 대한 연구는 상대적으로 드물다. 특히 재가서비스가 확산됨에 따라 돌봄수혜자의 가정 안에서 돌봄이 행하는 직종들이 늘어나고 있는데 재가 돌봄서비스 종사들의 경우에는 가정 외부, 공적영역에서 이루어지는 돌봄노동과는 또 다른 특성을 보일 수 있기⁷⁶⁾ 때문에 별도의 연구가 필요한 영역이라고 할 수 있다.

이에 본 연구는 정부의 사회서비스 확충과 함께 새롭게 창출된 돌봄서비스 일자리인 요양보호서비스, 장애인 활동보조서비스, 간병서비스에 종사하는 여성들을 대상으로 심층면접을 실시하여 그들의 노동실태와 감정노동의 특성, 그리고 감정노동의 속성이 이들의 노동수행 과정에서 발현되는 지점, 특징들을 분석해보고자 한다.

2) 연구목적 및 연구내용

나날이 확대되어 가는 돌봄욕구를 적절히 충족시키고, 양질의 돌봄서비스를 제공함으로써 돌봄서비스 이용자의 만족도를 제고시키기 위해서는 돌봄서비스 일자리를 양질의 일자리로 만드는 것이 필요하다. 그리고 이를 위해서는 사적영역에서 이루어지는 돌봄서비스 노동의 성격을 분석하고 그 가치를 재평가하는 것이 필요하다. 특히 본 연구에서 관심을 갖고 있는 돌봄서비스 직종 중에서 요양보호

76) 특히 사적인 공간에서 이루어지기 때문에 고용주가 서비스 이용자와 동일시 되는 특성을 보이면서 노동과정에 대한 통제 역시 고용주와 노동자가 아닌 서비스 이용자와 돌봄서비스 노동자 간의 관계에서 이루어지고, 서비스 이용자가 다른 가족성원과 함께 거주하고 있는 경우에는 그 가족과 돌봄서비스 노동자 간에 '돌봄욕구'를 둘러싼 다양한 역동이 나타나는 독특한 특성을 보이고 있다.

사나 장애인 활동보조인의 경우, 작업장이 가정이라는 사적공간이기 때문에 가정 외부의 영역에서 나타나는 감정관리나 통제와는 조금 다른 사적차원의 감정통제, 관리까지 나타나게 된다. 그리고 서비스 노동 수행에서의 권력관계 역시 서비스 이용자와 서비스 노동자뿐만 아니라 돌봄수혜자의 원 가족까지 포함되어 매우 다층적으로 나타날 수 있다.

위와 같은 문제의식에 기반을 둔 본 연구는 돌봄서비스 노동자(재가요양보호사, 장애인활동보조인, 간병사)를 대상으로 심층면접을 실시하여 그들의 노동과정과 여성으로서의 노동경험에 대해 살펴보고, 감정노동 개념을 통해 돌봄서비스 노동에 대한 평가절하, 돌봄서비스 노동자로서의 낮은 자존감, 열악한 노동환경 등을 설명하고자 한다. 이를 위해 본 연구는 다음과 같은 내용으로 구성된다.

먼저 돌봄노동과 서비스 노동에 대한 선행연구에서 발견된 돌봄노동의 공통적인 속성에 대해 정리한다. 선행연구에서 드러난 돌봄노동의 성격은 연구대상자들의 노동과정을 분석하는 준거들이 될 수 있을 것이다. 둘째, 한국의 사회서비스 확충 과정을 살펴보고 사회서비스 확충 과정에서 제기된 쟁점들에 대해 검토해본다. 이를 통해 한국에서 여성노동력을 어떻게 활용하고 있는지, 어떤 문제들이 존재하는지를 파악하고자 한다. 마지막으로 기존 연구들에서 밝혀졌던 열악한 노동실태의 원인을 찾기 위해 비가시화되었던 돌봄 노동자들의 다양한 노동활동에 대해 분석해본다. 이를 위해 돌봄서비스 여성 노동자들은 어떠한 노동과정과 노동통제 상황을 경험하는지 심층면접 결과 분석을 통해서 밝혀내고, 감정노동 개념을 활용하여 그들의 겪는 노동경험 및 노동과정의 특징을 분석해 볼 것이다.

이와 같은 분석을 통해 사회서비스를 확충하여 돌봄에 대한 지원을 강화하고 여성들을 위한 양질의 일자리를 창출하기 위해서는 여성들의 노동시장 참여 구조와 서비스 노동시장구조 자체의 개선도 필요하지만, 돌봄노동에 대한 새로운 인식전환 역시 선행되어야 한다는 점을 주장하고자 한다. 그리고 이는 곧 유·무급 노동을 모두 포괄한 여성노동 전반에 대한 새로운 접근이 필요하다는 것을 의미한다.

2. 돌봄노동의 특성

돌봄은 가족 내에서 친밀성과 사랑, 희생이라는 것을 전제로 이루어진다고 인식해왔기 때문에 가사노동에 대한 논쟁이 이루어지기 이전에는 돌봄 역시 ‘노동’으로 인식하지 못했다. 그러나 1960년대의 가사노동 논쟁을 기점으로 노동과 비노동, 시장과 가족, 공적영역과 사적영역 등의 이분법적 사고와 함께 여성의 가족 내 활동에 대한 가치를 생산하지 않는 비생산적인 것으로 간주하는 시각에 대한 비판이 제기되었다. 또한 돌봄노동에 대해서도 자본주의 시장경제를 원활하게 작동하게 만드는 핵심적인 노동임을 강조하는 움직임들이 나타나기 시작하였다. 이에 따라 가사활동을 노동으로 인정하고, 돌봄 행위 역시 돌봄 ‘노동’으로 인식하고 그 사회적 가치에 대한 재평가 역시 이루어지고 있다. 그러나 페미니스트들의 오랜 주장과는 달리 여전히 돌봄 및 여성의 재생산 노동에 대해 특별한 기술이나 능력이 필요 없는, 누구나 수행할 수 있는, 비생산적인 노동이라는 인식이 팽배해 있다. 이는 돌봄노동이 타인에 대한 배려, 보살핌이라는 비가시적인 서비스를 생산하는 속성을 갖고 있기 때문이다. 따라서 정확한 직무평가나 숙련 등 공식적인 노동시장에서는 돌봄노동에 대한 정확하고도 체계적인 가치 산정이 이루어지기 어렵다(김경희, 2006). 그렇다면 돌봄노동은 구체적으로 어떤 속성을 갖고 있는가?

Held(2006)는 돌봄을 기계로 대체될 수 없는 ‘돌봄관계’로 정의하며, 느낌, 욕구, 욕망, 돌봄을 받는 사람의 사고, 돌봄을 받는 사람의 관점에서 상황을 이해하는 것이 돌봄에서 가장 중요한 요소라고 하였다. 박홍주(2009)는 돌봄노동의 특징을 첫째, 친밀성과 사랑을 전제로 하는 노동, 둘째, 감정노동, 셋째, 경제적 가치 측정이 어려운 노동이라는 세 가지 측면에서 정리하였다. 특히 돌봄노동의 경우 돌봄노동자들의 사회적 지위나 임금의 차이, 노동의 질 등이 돌봄대상자에 따라 달라지는 특성을 보인다는 점을 지적하였는데, 이런 측면에서 본다면 본 연구에서 관심을 갖고 있는 장애인 활동보조인, 요양보호사 영역의 경우 대부분의 수혜자들이 노인, 장애인, 저소득층 등의 사회적 약자라는 상황이 해당 노동에 대한 평가 절하가 이루어지는데 영향을 미치는 요소가 될 수 있다. 또한 유료 재가 노인 돌

봄 노동에 대해 연구한 박기남(2009)은 세 가지로 노인 돌봄노동의 특성을 정리하였다. 첫째, 환자의 심리과약과 마음을 맞추기 위한 노력이 필요한 감정노동이며, 둘째, 노인의 돌봄욕구 뿐만 아니라 생애기간동안의 잠재적 욕구에 대한 이해와 성찰이 필요한 노동이자, 셋째, 신뢰관계가 중요한 관계적 노동이라는 것이다. 이들 연구를 종합해보면 돌봄노동은 다른 노동과는 달리 돌봄을 제공받고, 제공하는 사이의 관계가 중요한 노동이며 서비스 수혜자들의 욕구를 잘 파악하고 관계를 긍정적으로 만들어가기 위한 서비스 노동자들의 감정관리가 필요한 ‘감정노동’이라고 할 수 있다.

감정노동(Emotional Labor)이라는 개념은 미국의 사회학자 앨리 러셀 혹실드가 1983년 <감정노동(The Managed Heart)>이라는 책에서 항공사 승무원들의 특수한 노동과정과 경험에 대해 설명하기 위해 최초로 사용하였다. 그녀는 다른 사람들이 우호적이고 안정된 장소에서 돌봄을 받고 있다는 느낌을 창출할 수 있게 의모와 표정을 유지하기 위해 감정을 억압하거나 표현하는 방식으로 감정을 관리하는 노동유형을 감정노동이라 정의하였다. 혹실드 이후 Ashforth와 Humphrey(1993), Morris와 Feldman(1996) 등 다양한 학자들에 의해서 감정노동에 대한 개념정의가 이루어져왔으나 아직까지는 명확하게 합의된 개념정의가 존재하지 않는다(박선우, 2006: 22). 일치된 개념정의는 존재하지 않지만 그 동안의 감정노동에 대한 연구들은 실제적인 노동능력으로 인식되지 못했던 ‘감정’을 재화와 교환되는 하나의 노동단위로 정의했다는 측면에서 의의를 지닌다고 할 수 있다.

국내외 미용업, 콜센터, 판매직, 간호직, 보모 등 서비스직에 대한 선행연구들을 종합해보면 감정 표현을 관리하려고 노력하며 조직이 요구하는 바람직한 감정표현을 하려고 애쓰는 행위 즉, 감정노동의 특성이 공통적으로 드러난다. 김종진(2007; 2008; 2009)은 다양한 서비스 산업 중에서도 본 연구에서 관심을 갖고 있는 사회서비스 직종의 종사자들이 다른 서비스 직종에 종사하는 사람들에 비해서도 감정노동 수행정도가 매우 높다는 것을 밝혀낸 바 있다. 사회서비스 직종의 종사자들은 직무 교육과정과 노동수행 과정을 통해 끊임없이 서비스 이용자와 감정교환과 신뢰관계의 형성, 편안한 분위기의 조성 등이 중요하다는 것을 내면화

하게 된다. 즉, 서비스를 제공하는 과정에서 서비스 이용자와의 감정교환이 무엇보다도 강조되는 직종이라고 할 수 있다. 특히 돌봄서비스 종사자들은 좀 더 편안하게 이용자들이 서비스를 이용할 수 있도록 하기 위해 서비스 이용자들이 원하는 감정을 지속적으로 표출해야 하기 때문에 서비스 이용자와의 상호작용에서 나타나는 긍정적인 감정표현의 노력, 부정적인 감정에 대한 관리와 통제 등, 다양한 감정노동이 발생할 수밖에 없다.

그러나 이러한 감정노동이 서비스직의 핵심 업무임에도 불구하고 수량화하거나 객관적으로 측정되기 어렵고, 사랑, 배려 등의 감정을 화폐가치로 환산하는 것은 더더욱 어렵다. 이로 인하여 노동시장에서 독립된 노동 영역으로 감정노동이 수행되고 있음에도 불구하고 제대로 평가받지도, 또 제대로 드러나지도 못하고 있는 상황이다. 여기에 여자라면 누구나 친절하다는 성관념이 결합되면서 여성이 수행하는 감정노동은 여자라면 누구나 할 수 있는 일이자, 쉬운 일로 치부되어 평가절하 되기도 한다(박홍주, 2006). 실제 돌봄 노동자들의 노동과정을 살펴보면 가정 내에서 여성들이 해오던 양육, 보살핌, 간병 등을 가족 외부에서 수행한다는 것 외에는 큰 차이가 없어 마음만 먹으면 돌봄노동은 여성들이 언제든지 진입할 수 있는 일자리의 특성을 보이기도 한다. 그러나 여전히 돌봄과 친밀성을 여성의 영역으로 인식하며 성별분업이 지속되고 있고, 한편으로는 돌봄서비스가 노동법의 보호를 받지 못하는 저임금의 단순 하위직으로 형성되어 있는 한국사회에서 여성의 감정노동은 불안정한, 임시적인 노동력으로 활용되고 있을 뿐이다. 그러므로 비가시화되었던 감정노동을 가시화하고 이에 대해 재검토 하는 것이 성별화된 감정노동을 수행하고 있는 여성들의 노동현실을 더 평등하고 안정적으로 변화시켜 나갈 수 있는 대안이 될 수 있다.

3. 사회서비스 확충 현황

본 절에서는 사회서비스 돌봄 일자리 확충 현황을 살펴보고, 선행연구들을 통해 대두되었던 돌봄서비스 노동자들의 노동실태에 대해 정리해보고자 한다.

1) 사회서비스 돌봄 일자리⁷⁷⁾ 확충 현황

정부의 사회서비스 부문에 대한 관심과 투자는 2006년 9월 참여정부 시절 ‘사회서비스 확충전략’을 발표하면서부터 지금까지 계속되고 있다. 이미 사회보험으로 제도화되어있는 노인장기요양보험을 비롯하여, 5대 바우처 사업, 아이돌보미 사업, 지역사회서비스투자사업 등 다양한 분야의 사회서비스가 제도화되면서 요양보호사, 아이돌보미, 장애인 활동보조인 등의 인력도 꾸준히 증가하고 있다. 한국여성정책연구원 연구결과에 따르면 이와 같은 사회서비스 제도화는 여성일자리 창출에 긍정적인 효과가 있었으며, 특히 출산·양육기 이후의 경력단절여성들의 노동시장 재진입에 긍정적인 것으로 나타났다(민현주 외, 2007; 오은진·노대명, 2009).

실제 사회서비스 일자리 현황을 살펴보면 종사자 수 자체가 과거에 비해 많이 증가하였으며, 종사자들의 많은 비중이 여성임을 알 수 있다. <표 24>는 통계청의 사회서비스업 조사결과를 나타낸 것이다.

<표 24> 사회서비스업(보건 및 사회복지사업) 종사자 수

(단위: 명)

	2000	2003	2006	2007
남자	170,000	169,069	191,648	200,388
여자	317,802	390,189	497,746	553,645
총 종사자	487,802	559,258	689,394	754,033

주: 보건 및 사회복지사업에는 보건업, 병원, 의원, 공중보건의료업, 기타보건업, 사회복지서비스업, 거주 복지시설 운영업, 비거주 복지시설 운영업을 포함함.

자료: 통계청 서비스업 조사 2000~2007; 오은진·노대명(2009: 38) 재인용.

77) 본 연구에서의 사회서비스 및 돌봄서비스에 대한 정의는 정부의 정의를 따른다. 2007년 기획예산처 사회서비스향상기획단의 자료에 따르면 한국 정부는 개인 또는 사회 전체의 삶의 질을 향상시키기 위하여 제공하는 관련 서비스를 사회서비스로 규정하고 있다. 이러한 사회서비스와 관련된 일자리를 교육관련직, 문화예술관련직, 환경관련직, 보건의료관련직, 사회복지관련직, 돌봄도우미, 정보통신관련직, 관리 및 행정보조관련직 등 8개 직렬로 구분하고 있는데, 본 연구에서 관심을 갖고 있는 돌봄서비스는 돌봄도우미 영역을 일컫는 것으로 산모·신생아도우미, 아이돌보미, 장애아 양육도우미, 결혼이민자가족 아동양육도우미, 농촌여성 결혼이민자가족도우미, 가사간병도우미, 노인돌보미, 독거노인도우미, 특수교육보조원, 중증장애인활동보조인 등 10종이 돌봄서비스에 속한다.

21세기 노동의 대안 복지 연구

보건 및 사회복지사업 종사자가 2000년 기준 약 50만 명 이었던 것과 비교하여 2007년에는 약 75만 명으로 약 50%가 증가하였다는 것을 알 수 있으며, 그 중 여성이 약 55만명으로 남성에 비해 2배 이상 종사하고 있는 것으로 나타났다. 이 외에도 노동부의 사회적 일자리 사업에서도 2004년 기준 전체 참여자 2,369명 중 여성이 1,929명으로 절반을 훌쩍 넘는 수준을 차지하고 있었다.

사회서비스 분야의 인력현황을 사업별로 분류하여 좀 더 자세하게 살펴보자. <표 25>를 보면 2010년 10월 현재 사회서비스관리원에서 담당하고 있는 사회서비스 부문 제공인력은 총 78,813명으로 같은 해 6월 대비 4,000여 명 정도가 줄었지만 이는 지역사회서비스투자사업에서 인력이 약 5,000여명 줄었기 때문인 것으로 지역사회서비스투자사업을 제외하면 모든 영역에서 4개월 동안 총 1,000여명이 인력이 증가하였다. 특히 장애인 활동보조인의 경우 2007년 8,668명이었던 것이 2008년 16,041명으로 시행 일 년 만에 두 배 가량 급속하게 증가하였으며, 등록 장애인 수의 증가, 장애인장기요양제도 실시 등으로 인하여 이 수는 더욱 증가할 것으로 예상되고 있다.

<표 25> 사회서비스 제공인력 현황

(단위: 개소, 명)

구분	2010년 6월		2010년 10월	
	시설	인력	시설	인력
노인돌봄종합	629	8,756	1,002	8,782
장애인활동보조	523	19,664	527	20,083
지역사회서비스투자	1,572	43,243	1,564	38,260
산모신생아도우미	241	4,570	247	5,155
가사간병방문	310	3,026	309	3,193
장애아동가족지원	765	3,342	768	3,340
총 계	4,040	82,601	4,417	78,813

자료: 한국사회서비스관리원 홈페이지.

노인장기요양시설 및 요양보호사 또한 노인장기요양보험제도 시행 이후부터 꾸준히 증가하여 2010년 6월 기준 요양시설은 3,443개소, 재가요양시설은 19,674개

소, 요양보호사 자격증취득자는 935,607명에 이르고 있다. 이 역시 2009년 6월과 비교하면 요양시설은 약 1,300개소, 재가요양시설은 약 5,000개소, 요양보호사 자격증취득자는 약 40만명 정도 증가하였다. 이러한 수치는 노인장기요양보험제도 시행을 앞두고 건강보험공단에서 예상했던 약 5만명의 요양보호사 필요인원을 훨씬 넘어서는 수준으로 수요대비 공급이 과도하게 이루어졌음을 알 수 있다. 이러한 문제는 요양보호사 자격증 소지자의 70% 이상이 실제 요양보호사로 활동하고 있지 못하는 현실에서 그대로 드러난다. 2009년 4월 기준, 요양보호사 자격취득자는 459,122명인 것에 반해 2009년 5월 기준 요양보호사로 현장에서 일하고 있는 사람은 120,342명에 불과하였다. 이와 같이 수요 대비 과다공급과 과도한 요양보호사 양성은 공급의 질을 떨어뜨릴 뿐만 아니라, 요양보호사의 노동조건 또한 열악하게 만드는 원인이 되고 있다.

<표 26> 노인장기요양보험 제공기관 및 요양보호사 인력 현황

(단위: 개소, 명)

	2008년 6월	2009년 6월	2010년 6월
요양시설	1,271	2,114	3,443
재가요양시설	3,762	14,639	19,674
자격증취득자	70,355	518,806	935,607
교육기관	1,009	1,162	1,349

자료: 보건복지부 노인장기요양보험 통계자료, 김철주(2010)에서 재구성.

한편 여성가족부에서 주관하고 있는 아이돌보미 사업도 그 규모가 꾸준히 증가하고 있다. 아이돌보미사업 수행기관은 2007년 38개소, 2008년 65개소, 2009년에는 232개로 확대되었으며, 아이돌보미 수는 2008년 2,518명 2009년에는 전국 6,950명으로 이 역시 다른 사회서비스 영역과 마찬가지로 급증하고 있는 추세이다.

단순하게 일자리 ‘수’의 증가, 경력단절 여성들에 대한 노동시장 참여 기회 제공 측면에서만 본다면 사회서비스 확충의 고용창출 효과에 대해 긍정적인 평가가 가능하다. 그러나 일자리의 ‘안정성’ 문제, ‘질’의 문제에 대해서는 우려의 목소리들이 제기되고 있다. 일자리 질 측면에서는 낮은 수준의 임금과 불안정한 근로행

태의 문제, 서비스 제공인력 측면에서는 미숙련노동자 중심의 인력풀 형성, 체계적이지 못한 인력양성 구조 등의 문제들이 지적되고 있다(김혜원, 2009; 이영범·남승연, 2009; 이정봉, 2008). 정부에서 추진한 사회서비스 일자리 창출이 애초 사회 취약계층 즉, 미숙련인력의 일자리 창출이라는 목표를 포함하고 있었으며, 이를 위해 요양보호사, 장애인 활동보조인 등에 대해 학력과 나이 등의 제한 없이 교육이수 또는 자격증 취득 조건만 만족하면 일을 할 수 있도록 허용하였기 때문에 미숙련인력의 사회서비스로의 유입은 예상되었던 결과이다. 그러나 미숙련노동자의 대량 유입은 그들이 제공하는 서비스 질을 낮추는 요인이 되었으며, 사회서비스 일자리의 열악한 노동환경은 돌봄서비스 분야로의 전문인력 유입 자체를 구조적으로 차단시킴으로써 서비스 질을 향상시키는 것을 더욱 어렵게 하고 있다. 사회서비스 질 하락은 사회서비스 확대의 지속가능성을 위협하여 양질의 일자리 창출을 더욱 어렵게 만드는 악순환을 초래할 뿐이다. 사회서비스 고용의 일자리 질 및 고용안정성과 관련하여 제기되는 문제에 대해서는 아래에서 자세하게 논의 하겠다.

2) 사회서비스 노동자들의 열악한 노동환경

정부는 “양질의 안정된 사회서비스 일자리”를 창출함으로써 노동시장 양극화 경향 억제 효과를 기대하고 있었다. 노동시장 진입이 어려운 저숙련·저학력, 중·고령 취약계층에게 적절하고 양질의 일자리를 제공함으로써 일자리 양극화를 해결하겠다고 하였지만, 오히려 저임금의 불안정한 서비스 일자리 창출이 이루어 짐으로써 서비스업 내의 일자리 양극화 현상을 더욱 심화시킨 경향이 있다.

2008년 7월 사회서비스 일자리 임금실태조사와 2007년 자활기관 실무자들을 대상으로 한 조사결과에서 보면 <표 27>에서와 같이 노인장기요양보호사와 사회서비스 바우처 사업 종사자들의 임금이 매우 열악하다는 것을 알 수 있다. 임금 체계는 모두 시간급으로 되어있으며, 임금 또한 시간당 5,000원에서 7,000원 수준으로 최저임금기준만을 넘어섰다 뿐이지 매우 낮은 임금을 받으며 일을 하고 있다. 더욱이 장애인활동보조인이나 노인돌보미의 경우 월평균 임금은 50만원에도 채

못 미치는 수준이다. 여성노동자회에서 공공부문 돌봄노동에 참여하고 있는 여성들을 대상으로 한 조사⁷⁸⁾에서도 월 평균임금이 약 50~70만원 수준인 것으로 나타났다(임정기, 2007).

<표 27> 사회서비스 일자리 임금 현황

구 분	시간 당 보수(2008년 7월 기준)	월 평균 임금
노인장기요양보호사	평균 7,000원(노동부 구인광고)	-
노인돌보미	5,670원(서비스단가 8,830원)	47.0만원
장애인활동보조인	6,010원(서비스단가 8,000원)	45.4만원
산모신생아도우미	5,200원(서비스단가 6,970원)	76.0만원
가사간병도우미	6,900원(서비스단가 9,200원)	-

자료: 김용득(2009), 김종진(2007) 재구성.

돌봄서비스 노동자들은 열악한 노동환경이 낮고 불안정한 임금을 통해서만 드러나는 것이 아니라 이들의 불안정한 종사상 지위를 통해서도 확인할 수 있다. 돌봄서비스 노동자들을 대상으로 서비스 활동기간을 조사한 결과 거의 대부분 1년 미만인 것으로 나타났다. 중증장애인활동보조는 특히 더욱 짧아 3개월 미만이 49.1%나 차지하고 있었으며, 노인돌보미의 경우에도 3개월 미만이라고 응답한 비율이 28.8%에 달하는 것으로 나타났다(임정기, 2007). 또한 보건복지가족부와 한국보건사회연구원이 2009년 7월 실시한 사회복지서비스산업 실태조사에서도 요양보호사, 간병인 등 대부분의 돌봄서비스 노동자가 비정규직인 것으로 나타났다. 요양보호사 1급의 경우 비정규직 비율이 67.0%, 간병인이 66.9%로 나타났으며, 바우처사업 돌봄인력과 가정봉사원의 경우에는 각각 88.8%, 89.0%가 비정규직인 것으로 나타났다(강혜규, 2010).

돌봄서비스 노동자들의 노동조건이 위와 같이 열악한 것에는 다음의 몇 가지

78) 아이돌보미, 장애아동양육지원사업, 산모신생아도우미, 노인돌보미, 중증장애인활동보조, 자활근로간병사업단, 복권기금 가사간병도우미, 가사·간병서비스 등에 참여하고 있는 여성들을 대상으로 조사를 진행하였다.

요인이 존재한다. 먼저 이들의 월평균 임금이 낮은 것은 시간당 임금 자체가 낮게 설정된 영향도 있지만, 정부가 서비스 제공인력을 과다하게 양성하여 돌봄서비스 노동자들이 충분한 소득을 벌 수 있는 정도로 일을 하는 것이 구조적으로 어렵기 때문이다. 앞의 임정기(2007)의 연구에서도 돌봄노동자들이 1일 평균 근로시간은 평균 5시간(최저 5.6시간~최대 8.1시간)으로 법정 근로시간인 1일 8시에 못 미치는 것으로 드러났다. 예를 들어 요양보호사의 경우 노인 1명당 하루 4시간으로 요양보호 시간이 제한되어 있기 때문에 월 100만 원 정도를 벌기 위해서는 한 요양보호사가 2명의 노인을 케어 할 수 있어야 한다. 하지만 현실적으로 요양등급을 받은 환자들에 비해 배출된 요양보호사의 수가 너무 많아 2명을 동시에 돌볼 수 있는 기회를 얻기조차 힘들다. 한편 임금체계가 시간제로 되어 있어 서비스 이용자의 요구로 인하여 서비스 제공이 갑자기 중단되거나, 서비스 이용자가 없어 일을 쉬는 기간에는 임금을 받을 수 없는 구조이다. 시간제 임금 구조는 사회서비스 제공 인력 고용의 안정성과 지속성을 위협하는 요인 중 하나이다.

임금과 관련된 또 다른 문제는 같은 사회서비스 분야에서 일함에도 불구하고 이들이 소속되어 있는 서비스 제공기관에 따라 시간당 임금이 다르게 지급된다는 것이다. 각 서비스 별도 서비스 단가는 동일하게 책정되어 있지만, 시설 운영비 등을 제외하고 실제 돌봄서비스 제공자들에게 지급되는 임금은 시설장의 권한에 따라 상이하게 책정할 수 있으며 이에 대한 정부의 통제도 전혀 없는 상황이다(김용득, 2009: 35).

한편 서비스 제공 인프라 확보에 시급했던 정부는 제공기관들이 준수해야 하는 산업복지체계 또는 노무 관리 지침이 없는 상황에서 제공기관의 신규 진입만을 장려해왔다(김용득, 2009). 서비스 제공기관의 양적 확대를 위해 서비스 제공기관을 관리·감독하는 일에 매우 소극적 일 수밖에 없었으며, 이는 영세한 서비스 공급기관이 난립하는 문제를 야기하게 되었다. 사회서비스 공급기관들은 교육훈련기관, 소개업체, 비영리 사회복지기관 등인데, 대부분 영세하여 인력관리 및 일자리 연계, 노무관리가 매우 취약한 실정이며 이는 서비스 인력의 질 하락, 제공되는 서비스의 질 하락, 서비스 노동자들의 열악한 근로환경 등의 문제로 그대로 이어지고 있다.

그러나 더욱 심각한 문제는 소규모 서비스 제공기관들이 기하급수적으로 늘어다보니 기관 간의 불필요한 과당 경쟁이 일어나고 있으며, 이것이 서비스 제공 시장을 왜곡하고 있다는 것이다. 과열경쟁으로 서비스 공급 시장이 왜곡되게 되면, 서비스 제공기간 간 경쟁으로 인한 서비스 질 향상을 유도할 수 없을 뿐만 아니라 서비스 이용자들의 합리적인 선택 역시 어려워지게 된다. 특히 재가요양기관의 경우 초기 설립기준이 ‘요양보호사 3명 이상’으로 규정되어 있어 비교적 설립이 용이한 소규모 방문요양기관이 수요대비 과도하게 많이 설립되었다. 이에 시설들은 본인부담금 면제, 허위보고 및 요양비 부당청구 등 불법행위를 통해 이용자들을 유치하는 경쟁을 하고 있는 상황이다(김철주, 2010). 또한 소규모 기관의 경우 체계적인 관리 시스템을 갖추기가 어려워 서비스 질을 관리하는 것이 어려울 뿐만 아니라 과당 경쟁에서 오는 출혈을 요양보호사들에게 전가시키는 경우도 있어 요양보호사의 근로여건 또한 매우 열악한 것으로 나타났다. 이러한 문제점은 본 연구의 요양보호사를 대상으로 한 심층면접 과정에서도 드러났다.

요약하자면 그 동안 돌봄서비스 종사자들의 노동실태에 대해서는 낮은 임금, 불안정한 종사상 지위 등이 문제로 지적되었으며, 그 원인으로 시간제 임금체계, 고용지속성이 보장되지 못하는 현실, 자격제도 및 인력 양성체계의 문제, 영세한 서비스 제공기관의 난립 등이 지적되어왔다. 그러나 돌봄서비스 노동자들의 노동과정 및 행위에 대한 포괄적이고 통합적인 설명이 이루어지지 못했으며, 이들의 열악한 노동조건의 보다 근본적인 원인인 돌봄노동의 사회적 가치에 대한 몰인정에 대한 문제제기는 이루어지지 못해왔다. 따라서 아래에서는 돌봄노동자들의 노동과정 및 행위들 중에서 그 동안 비가시화되어 왔던 정서적, 감정적 활동을 드러내고 그 속성을 밝혀냄으로써 돌봄노동에 대한 인식 전환이 필요함을 주장하고자 한다.

4. 심층면접 결과

1) 조사방법과 조사대상 특성

21세기 노동의 대안 복지 연구

심층면접의 진행과정은 다음과 같다. 2011년 2월 말부터 4월 초까지 심층면접을 진행하였으며, 대략 1시간 30분에서 2시간 정도 면접을 진행하였다. 면접은 반구조화된 질문지를 사용하여 현 돌봄서비스에 종사하게 된 배경과 돌봄노동의 특성, 노동조건, 돌봄 노동 경험에 대한 의미 해석 등을 중심으로 질문하였다. 심층면접 참여자의 허락 하에 녹음을 하고 그것을 녹취하여 분석자료로 활용하였다. 재가 요양보호사와 장애인활동보조인은 근무시간 후 피면접자가 원하는 장소에서 만나서 면접을 진행하였으며, 간병인의 경우 24시간 환자 곁을 지켜야 하는 노동 특성 상 그들이 근무하고 있는 병원을 방문하여 근무시간 동안 병실 내에서 면접을 진행하였다⁷⁹⁾.

<표 28> 심층면접 참여자의 일반적 특징

구분	직업	연령	근속 년수	임금	1일 평균 노동시간	특이사항
사례 1	재가요양보호사	50대	7개월	시급 6,500원	8시간	오전: 재가요양보호 업무 오후: 센터 내 요양보호사관리 (사회복지사자격증 소지)
사례 2	재가요양보호사	60대	2년	시급 7,000원	8시간	2명의 요양보호환자 돌봄 (9시30분~1시 30분, 2시~6시)
사례 3	재가요양보호사	50대	7년	월 110만원 (월급제)	8시간	2010년 3월부터 사무실 근무, 운영지원코디(어깨 근골격계 질환으로 재가요양업무 중단)
사례 4	장애인활동보조인	50대	1년 3개월	시급 5,990원	8시간	시각장애인 출퇴근/월수급. 시각장애인 할머니 가사지원
사례 5	간병사	30대	-	월급제	8시간	간병사를 하다가, 현재는 간병사무실에서 근무
사례 6	간병사	60대	4년	일급 65,000원	24시간	와상환자(여성) 간병
사례 7	간병사	60대	3년	일급 55,000원	24시간	거동가능 남성 환자 간병

79) 병원에서 간병업무를 수행하면서 동시에 심층면접을 진행하다보니 면접 진행과정 중에 환자를 돌봐야 하고, 간호사나 담당의사가 방문하는 등 심층면접을 집중하여 진행하는데 어려움이 많았다. 이러한 경험을 통해 연구자는 간병인들이

심층면접 참여자 선정은 전국공공서비스노동조합을 통해 요양보호사협회, 자활 후견기관, 간병사업단의 담당자를 소개 받아 연구의 취지를 밝히고 연구에 적합한 심층면접자를 소개받는 절차를 거쳤다. 심층면접 참여자들은 서울지역에 거주 하면서 서울지역에서 근무하는 사람으로 한정하였다. 대상자 선정 시 연령제한을 두지 않았으나, 사례 5를 제외하고는 모든 면접대상자들은 50대 중반~60대에 해당하는 분들이었다. 이는 요양보호사, 간병사 등 본 연구에서 관심을 두고 있는 돌봄 서비스 일자리가 50대, 60대 여성들이 대부분 종사하는 직종이기 때문인 것으로 오히려 30대, 40대 여성 면접 대상자를 찾는 것이 더욱 어려웠다.

재가요양보호사 3명, 장애인 활동보조인 1명, 간병인 3명으로 총 7명을 심층면접 하였으며, 간병인 1인(사례 5)과 요양보호사 1인(사례 3)은 현장에서 서비스 노동자로 일을 하다가 최근에 관리자로 전환된 사례로 현장에서의 노동경험과 함께 관리자로서의 노동경험, 노인장기요양보험제도와 간병서비스 체계에 대한 자신들의 견해 등을 함께 들을 수 있었다.

2) 심층면접 조사 결과

(1) 누가, 어떻게, 왜 돌봄서비스 노동자가 되는가?

본 연구의 심층면접 참여자들은 모두 젊은 시절부터 일을 계속해오고 있었다. 그러나 젊은 시절부터 하층민이 할 수 있는 직업은 모두 다 해봤다는 면접 참여자(사례 3)가 있을 정도로 이들의 이전 직업경험은 식당서빙, 영세자영업, 공장, 막노동, 계약직 사무 등 대부분 불안전하고 저임금의 노동 강도가 센 직종이었다. 경제적 흥망성쇠의 기복이 심하고 그리 녹록치 않았던 삶을 살았던 면접 참여자들은 경제적인 이유로 지속적으로 일을 해야 했으며, 이런 이들의 지속적인 노동 경험은 50세가 넘는 나이에도 일을 해야 한다는 생각을 갖게 하는데 많은 영향을 미치고 있었다. 일을 계속하기를 희망하는 심층면접 참여자들은 돌봄 서비스 직종이 다른 직업과는 다르게 나이가 든 여성도 얼마든지 마음만 먹으면 노동시장

21세기 노동의 대안 복지 연구

에서의 차별 없이 일을 할 수 있으며, 또한 늦은 나이까지 일을 지속할 수 있다는 특성 때문에 선택하는 것으로 나타났다. 돌봄 서비스 영역이 다른 직종에 비하여 나이 장벽 없이 접근할 수 있는 직종이어서 중장년층 여성들이 많이 택하고 있다는 점은 요양보호사를 대상으로 한 정연자(2010)의 연구에서도 확인된 바 있다.

한편, 이들은 공식적인 경로를 통하여 취업하기 보다는 지인의 소개 및 권유(사례 4, 사례 6, 사례 7), 일간지광고(사례 2, 사례 3) 등을 통해 일자리 정보를 접하고, 교육이수 후 또는 자격증 취득 후 일자리를 구하는 것으로 드러났다.

제가 30년 쯤, 아니 25년 쯤 전에 혼자됐어요. 딸 하나 데리고. 혼자 딸을 키우면서 교육을 시키다 보니까 식당일도 해보고, 장사도 해보고 별거 다 해봤는데. 월급쟁이로 일도 하다가 계도 넣고 적금도 넣고 하다가 돈 좀 모이면 장사도 해보고 안 되면 쉬기도 하고 그렇게 수십년을 살았어요. 근데 식당을 너무 오래하고 딸도 대학도 졸업하고, 내가 그렇게 꼭 일을 힘들게 할 필요가 있나 싶어서 제가 장사를 하다가 팔았어요. 가게를. 장사도 잘 안되고, IMF 이후로 장사가 너무 안 되더라고요. 월세주기도 힘들어서 가게를 팔아버리고, 이제 정말 식당은 하기 싫다 싶어서 한 두 달 놀았는데, 근데 또 일하던 사람이 놀다 보니까 사람이 뭐라 그래야 하나 의욕도 상실되고 막 그래서 뭔가 해보기는 해봐야겠다 싶어서 이것저것 알아보다가 ○○신문을 빼서 한번 봤는데 요양보호사 뭐, 국가자격증 뭐 해서 선전이 나오더라고요. 그래서 전화를 한번 해봤어요. 해봤더니 대한민국이 급속 고령화되는 사회에서 노인을 돌봐야 되는 사람들이 필요하다 그래서 교육을 시킨다고 하더라고요. (사례 2, 재가요양보호사)

식당, 음 구내식당에서 일한 적도 있고, 장사도 한 적도 있고, 공장도 다닌 적도 있고. 뭐, 거의 계속 (일을) 했어요. 거의 아래층에 사는 사람들이 하는 일은 다 했죠. (사례 3, 재가요양보호사)

다 사업하다가 파업하셔서 오신 분들이 많아요. (사례 5, 간병사/간병사무실 근무)

우리 아저씨가 돌아가시면 제가 간병인을 뒀었거든요. 그때 제가 컴퓨터 디자인을 했거든요. 낮에 가서 일을 하고 밤에 가서 내가 돌보고 그랬거든요. 너무 힘들었어요. 근데 간병인이 그러더라고 뭐 그렇게 힘든 일 하나, 이 일 해라, 하더

라고. 그러다가 돌아가시고 난 뒤에 가만히 생각해보니까 못하겠더라고. 이거(컴퓨터 디자인)는 아침에 수납해야 돼, 잔고 처리해야 돼, 소매 붙어야 돼. 이 일을 도저히 못하겠더라고. 그래서 울었어. 3개월을 집에서. 울다가 생각하니까 내가 이렇게 아니다, 그러나다 그 간병인이 생각나더라고. 그 간병인한테 전화하니까 오라고 하더라고. 근데 가서 보니까 정말 못하겠는 거야. 똥치우고 오줌치우고. 내가 이걸 해야 되겠냐, 거기서 그게 아니지, 내가 무엇인가를 한다고 했으면 해야지, 내가 이 업이라는 것은 환갑이 되면 떼려 치워야 하고 이거는 영원히 할 수 있고 난 일을 좋아하니까. 그래서 갈아탔는데 와보니까 못하겠는 거야. 한 3개월까지 울었어요. 울다 가만히 생각해보니까 아니지 힘을 내야지, 등신처럼 울고 있을게 아니다, 그러면서 다시 힘을 내고 하니까 너무 재미있어요. (사례 6, 간병사)

막노동 일도 좀 하고, 농협도 좀 다니고 그랬어요. 농협에서 인제 계약근무 끝나고 다른 일을 할라고 보니 만만한 게 없더라고요. 시누 남편 병문안 왔다가 우리 같이 나이 많이 먹은 사람도 할 수 있다고 해가지고. 나이 많이 먹어도 받아준다고 했어요. (사례 7, 간병사)

경제적인 이유로 일을 지속적으로 해야 했기 때문에 현재의 일을 택했음에도 불구하고 면접 참여자들은 돌봄 노동을 수행하는 과정에서 돈보다는 ‘남을 위해 봉사한다, 힘든 사람들을 돌본다’ 등의 이유로 일을 지속하는 것으로 나타났다. 상대적으로 쉽고 안정적인 일자리라 생각하고 직업을 택했던 것과는 달리 처음 돌봄 서비스 노동을 접하고 이런 일은 도저히 못하겠다고 싶은 정도로 첫 노동경험을 매우 힘들게 기억하고 있었다. 그러나 대부분의 면접 참여자들은 힘든 일임에도 불구하고 일을 지속하는 이유는 자신만을 위한 노년기 아닌, 타인을 위해 베푸는 삶, 뜻 깊은 일(사례 2, 사례 3, 사례 4, 사례 6)이라는 이유 때문인 것을 누차 강조하였다. 이들의 이러한 인식은 현재 자신들이 수행하고 있는 돌봄 노동의 의미를 구성하는 것, 돌봄노동에 대한 인식에까지 영향을 미치고 있었다. 대부분의 면접 참여자들은 현재 자신이 수행하고 있는 돌봄 노동이 힘든 일이지만 육체적으로 힘든 건 참고 견뎌야 할 것, 서비스 이용자와 마음을 주고받고, 현재 일을 통해 자신의 존재를 인정받는 것으로 인식하고 있었다.

21세기 노동의 대안 복지 연구

제가 식당을 하면서도 동네에 노인네들, 혼자 사는 노인네들 무료로 한 달에 한 번씩 밥도 해드리고 그런 적도 여러 번 있어서 그런 거, 제가 참 좋아했어요. 옛날부터. 그래서 뭐 직장생활 할 때는 쉬는 날 어디서 봉사활동 한다면 쫓아다니면서 해보고 <중략> 에게 (요양보호사) 그거 오십만 원 밖에 안 되네 이런 생각 했는데, 딸이 그러더라고요. 너무 돈돈 하지 말고 여태껏 고생했으니까 그러지 말고 그냥 마음 편하게 엄마 봉사 다니는 거 좋아하니까 엄마 좋아하는 거 하고 지내라고 나머지는 지가 알아서 하겠다고 그렇게 격려도 해주고 하니까. (사례 2, 재가요양보호사)

내가 나이 먹어서 남한테 봉사하고 내가 이 땅에 태어나 뭔가를 봉사하고 이름을 남기고 가야지. 내가 무의미하게 내 자신만을 위해서 살다가고 싶지 않고 뭔가 하나를 남기고 내 스스로가 태어나서 뭔가를 하고 싶다는 거지. 사랑으로 한다는 게 내가 그거를 좋아하는 걸 하니까 내가 너무 좋은 거야. 그치만 때로는 한번 씩은 수렁에 빠진다 이말이지. 인간이기에. (사례 6, 간병인)

면접결과 전통적으로 여성이 수행해오던 돌봄, 가사노동이 그대로 사회에서 수행되는 것이기 때문에 경력단절을 경험했던 여성들이 상대적으로 특별한 기술이나 전문지식 없이 돌봄서비스 일자리를 택하는 경향이 나타나고 있었다. 그러나 이 과정에서 돌봄노동의 가치에 대한 재평가가 제대로 이루어지지 않다보니 여성에 의해 무급으로 수행되었던 관행의 연장선상으로 노동시장에서도 자연스럽게 저임금 노동시장을 형성하게 되고, 돌봄노동자 역시 저임금에 대해 수용할 수밖에 없는 상황에 놓이게 된다.

■ 특별한 기술을 요하지 않는 채용과정

유급노동자의 경험이 없음에도 불구하고 가사노동 혹은 양육을 했던 경험만으로 일자리를 구할 수 있는 특성들은 고용주로 하여금 다른 직업에 비해 높은 보상을 하지 않아도 된다는 암묵적인 전제를 형성하게 한다(김경희, 2009: 167). 즉, 특별한 기술이나 전문성 없이 고용되는 특성은 돌봄노동에 대한 시장가격을 낮게 형성하는데 영향을 미치게 된다. 이러한 점을 알아보기 위하여 본 연구에서도 고용주가 채용 시 어떤 부분을 중요시 하였는가를 조사하였다. 대부분의 면접 참여

자들은 특별한 채용기준이 따로 있는 것 같지 않다고 응답하였다. 사례 3의 경우에는 심층면접 과정 내내 요양보호사의 중요한 자질은 ‘인성’이라는 점을 강조하였는데, 채용기준에 대한 질문에서도 역시 인성이 가장 중요하다고 응답하였다. 베푸는 마음, 희생정신이 중요하다는 것은 사례 2와 간병사인 사례 6, 사례 7의 심층면접 과정에서도 드러났다. 그러나 희생, 베품이나 인성 등은 계량화된 노동기술로 측정하기 어려운 부분으로 어느 누구나 마음만 먹으면 가질 수 있는 것으로 인식되어 돌봄 노동에 대한 적정한 가격 형성 및 사회적 가치 인정에 부정적인 영향을 미친다고 할 수 있다. 또한 이들의 전문성 여부를 확인하는 것 역시 교육이수 여부나 자격증 소지 여부 밖에 없어서 현장에서 돌봄 서비스 노동자들의 전문성에 대한 인식 역시 낮게 형성되고 있었다.

사례 4의 경우에는 특이하게 장애인 활동보조인 관련 교육을 이수하지 않았음에도 불구하고 급하게 인력이 필요하여 몇 가지 봉사활동 경험에 대해서만 확인을 하고 우선 활동보조인 일을 시작하고 사후에 교육을 이수 받았다고 한다. 이러한 사례가 많은 것은 아니지만, 소수의 사례라 할지라도 관련 교육을 받지 않은 사람을 채용한다는 것은 그 만큼 돌봄노동이 특별한 기술 없이 봉사활동이나 가사활동을 했던 사람이면 누구나 할 수 있는 노동으로 저평가 되고 있음을 반증해주는 것이라 할 수 있다.

구청에 다시 전화를 한거야, ○○○ 말고 다른데 없나 했더니 ○○○이라는 데가 있다고 알려주더라고. 갔는데 교육을 받아야 한다고 하더라고, 근데 교육기간이 끝났다는 거야. 내가 12월이니까. 교육이 2월에 있다, 알았다고 교육 있을 때 알려 달라 그러고 왔는데. 상담하고 이틀 뒤에 전화 왔더라고. 좀 와보라고. 할 의사가 있다고 하니까 와보라고해서 갔더니. 근데 이런 경우가 있다. 응급상황에는 일단 보내주고 후교육을 한다네. 봉사활동 경험도 있고 해서 나는 할 수 있을 거 같아서... 간데가 ○○동에 뇌병변. 그리고 교육은 저는 나중에 받은 경우죠.

[연구자: 그럼 어떤 것을 확인하던가요? 장애인 활동보조인 경험은 없으셨을 텐데.]

물어보더라고요. 이런 일을 어떻게 알았냐, 이런 관련된 일을 해본 적 있냐 물어보더라고. 그래서 내가 ○○동 결핵병동 봉사한거라, 성당에서 청년활동에서 하

21세기 노동의 대안 복지 연구

는 봉사활동, 클럽활동했는데 그게 봉사단체에서 그런거 많이 해봤고. 이런거 이야기했더니 할 수 있겠다 하면서. (사례 4, 장애인활동보조인)

한편, 본 연구에서 분석하고 있는 돌봄서비스 영역이 50대 중반 이후의 여성이 종사하는 직종임에도 불구하고 대체로 20대, 30대 여성들이 주로 근무하는 호텔, 백화점 직종에서의 외모 중시 풍토도 발견되었다. 주로 미혼여성들에게 적용되는 얼굴, 키, 몸매, 몸무게 등의 까다로운 신체조건이 채용과정의 기준이 되는 것은 아니었지만, 깔끔한 옷차림, 여성스러운 단아한 이미지 등이 채용과정에서 고려되고 있다는 것이 드러났다. 이는 여성의 외모에 대한 사회적 통념이 그대로 노동과정에서도 요구되는 것으로 연령을 불문하고 여성들이 주로 종사하는 직종의 경우 일을 수행하는 과정에서 여성성과 성역할에 대한 고정관념을 더더욱 내면화하는데 영향을 미칠 수 있다.

인성. 처음부터 끝까지 난 인성이라고 생각해요. 거기다가 뭐 체력도 받쳐주면 좋겠고, 인물이 이쁘면 더 좋고. 너무 무학력이면 곤란하니까 약간의 학력도 있으면 좋겠고 (사례 3, 재가요양보호사/운영지원코디)

나이를 중시하고. 음, 그리고 외모도 보는 것 같아요. (사례 4, 장애인 활동보조인)

(2) 노동수행과정에서 드러나는 돌봄노동의 속성

앞 절에서도 드러났지만 돌봄 서비스 노동자들은 상대적으로 안정적이며, 자신의 위치에서 쉽게 수행할 수 있는 노동이라 생각하고 해당 직업을 택하고 있었다. 그러나 첫 노동의 경험이나 노동을 지속하는 과정에 대해서는 ‘처음 내가 생각했던 것과는 너무 다르다’라는 이야기를 많이 할 정도로 어려움을 많이 느끼고 있었다. 이와 같이 입직단계에 가졌던 돌봄 서비스 노동에 대한 인식이 변화하는 데에는 대인 서비스 노동의 특징이 감정노동이 크게 영향을 미칠 수 있는데(김경희, 2006: 215), 본 연구에서 역시 감정노동의 특징들이 발견되었다. 또한 노동의 질이나 노동자의 업무수행 능력에 대한 평가가 객관화된 동일한 기준 하에 이루

어지는 것이 아닌, 서비스 이용자와 돌봄 노동자 간의 관계의 깊이와 긍정적인 정도에 따라 달라지는 특성을 보이고 있었다.

① 끊임없는 감정조절이 필요한 노동

심층면접 참여자들은 가장 힘든 부분이 항상 친절하게 기쁜 마음으로 노인, 환자, 장애인들을 돌보고 자신의 욕구보다는 그들의 욕구에 따라 움직여야 한다는 것이라고 하였다. Clement(1996: 56; 박기남, 2009: 90 재인용)는 노인 돌봄 노동에 대해 경제적 보상을 받는다는 점에서는 타 서비스 노동과 동일하지만 다른 사람을 돕는 일에 대한 도덕적 헌신에 의해 동기화되기 때문에 돌봄 노동자들의 세심한 마음 씀씀이가 가능하다고 하였다. 이러한 특성은 노인을 돌보는 요양보호사 뿐만 아니라 장애인, 환자를 돌보는 장애인 활동보조인, 간병인에게서도 동일하게 발견되었다.

면접 참여자들의 일을 시작하게 된 동기, 일을 지속하는 이유에서도 발견되었지만 이들이 가지고 있는 도덕적 동기로 인하여 육체적으로, 정신적으로 힘든 노동조건들을 기꺼이 감수하고 있었다. 그러나 이로 인하여 노동 수행과정에서 느끼는 감정적 어려움, 육체적 어려움 등을 표출하는 것을 의도적으로 자제하게 되고, 이는 돌봄 서비스 노동자들의 스트레스를 유발하는 원인이 되고 있다.

■ 기술이 아닌, 마음으로 하는 일

사례 3은 면접과정 내내 노인을 돌보는 일이 기술을 요하는 일이 아닌, 마음가짐이 중요하다는 이야기를 누차 강조하였다. 외상 노인을 눕히고, 씻기고, 식사를 주고 등등의 일은 그 기술을 배운다고 해서 되는 것이 아니라 내가 보살필 노인과 관계 속에서 자연스럽게 체득되는 것이라고 하였다. 특히 이 일이 서비스 이용자의 가정으로 들어가서 이루어지는 일이기 때문에 더욱 그러하다는 점을 강조하였다. 이러한 점은 유로 재가노인 돌봄 노동자를 대상으로 한 박기남(2009: 91)의 연구에서도 발견되었는데, 면접 참여자들 모두 노인돌봄은 힘으로 하는 일

이 아니며, 환자의 심리를 잘 파악하고 마음을 맞추는 것이 중요한 일이라고 구술하였다.

제가 요양사로 현장에서 근무할 때도 저희 기관에서도 새로 오시는 분이나 옛날에 교육받을 때 현장실습 오잖아요. 그러면 저한테 많이 보내요. 제가 오래됐으니까. 그러면 저는 기술 같은 거 안 가르쳐요. 왜 이 일을 해야 하는지를 한번 이야기해보자고 해요. 본인한테 이야기하게 해요. 그리고 이 일을 왜 해야 하는지를 이야기해요. 노령인구에 대한 이야기와 노령의 인생에 대한 이야기, 저분이 저렇게 누워있기까지의 히스토리에 대해서 많이 생각해보고. 그리고 만약에 저기에 누워있는 분이 나라면 내가 어떤 도움을 받는 것이 덜 수치스러울 것인가, 아니면 자존심이 좀 덜 상할 것인가, 솔직히 누워있으면서 다른 사람이 나를 닦아주고 먹여주고 이런 것이 유쾌하지 않을 것 아니에요, 슬플 것 아니에요. 거기다가 나를 존중하는 마음이 없고 기계 대하듯이 하면 얼마나 상처를 받겠어요. 사람을 돌보는 직업이니까 먼저 니가 관심을 가지고 이분이 어디가 불편한지를 보면 내가 할 일이 보인다고 생각해요. 그러니까 기술적으로 접근하려고 하지마라, 기술은 서투러도 어떤 지극한 마음을 가지고 그분을 대하면 된다. 사람은 서로 느낌이라는 것이 있어요. 이 사람은 내 몸을 존중하면서 만지는 구나, 아 이 사람은 나를 기계적으로 물건대하듯이 만지는 구나 사람마다 다 느끼거든요. 그 일을 잘하면서 나를 기계적으로 만지는 느낌은 난 거부할 것 같아요. 그냥 일은 서투러도 나를 존중하면서 만져주는 사람이 난 좋을 것 같아요. 그런 마음으로 다가가면 기술은 그냥 한 달이면 다 배운다, 가르쳐주지 않아요. (사례 3, 재가요양보호사/운영지원코디)

■ 타인의 삶에 대한 성찰이 필요한 일

누군가를 돌본다는 것은 그 사람의 욕구가 무엇인지를 파악하는 것이 매우 중요한 노동이다. 그리고 그 사람의 욕구가 무엇인지를 이해하고 공감하기 위해서는 그 사람이 살아온 삶에 대한 이해와 성찰이 필요하다. 이는 돌봄 서비스 노동자들이 서비스 이용자의 드러나는 욕구뿐만 아니라 잠재된 욕구에 대해서 인지할 수 있을 때 더 좋은 돌봄을 제공할 수 있기 때문이다. 그리고 그러한 상황에서 서비스 이용자들은 돌봄 제공자들을 더욱 신뢰할 수 있으며, 만족도 역시 높아질 수 있다.

사례 3은 기술이 아닌 마음이 중요한 직업이라는 이야기와 함께 요양보호사는 노인의 삶에 대한 통찰과 이해가 필요한 직업이라는 점을 강조하였다. 특히, 그녀는 누워있는 상대방의 마음이 어떨까라고 하는 것을 인식하려고 노력하고 이를 통해 요양보호 대상자와 요양보호사 간의 공감대가 형성되는 것이 중요하며, 노인의 삶에 대한 통찰력을 가질 수 있는 50대가 요양보호사로 활동하기에 가장 적절하다고 하였다.

더구나 이 일을 잘할 수 있는 나이대가 50대, 왜냐하면 이일은 노동만 요하는 것도 아니고 기술만 요하는 것도 아니고, 노인의 삶을 통찰적으로 볼 수 있는 안목과 이해력이 있어야 하는 거거든요. 근데 그 나이가 50대라고 생각해요. 60대는 또 체력이 좀, 이 일이 워낙에 누워있는 분을 옮기고 하는 일이 돼서 너무 체력이 딸려도 못해. (사례 3, 재가요양보호사)

간병사들 역시 자신의 돌보는 환자의 삶에 대한 성찰이 필요하다. 특히 외상환자들의 경우에는 직접적인 욕구 표현이 어렵기 때문에 자신이 돌보는 환자의 성격을 파악하고, 살아온 삶의 이야기를 듣고 잠재된 욕구가 무엇인지를 파악하는 것이 중요할 수 있다. 사례 6의 경우에는 이런 측면에서 자신의 환자를 제일 처음 만났을 때 하는 것은 그 환자의 성격을 파악하고, 그 성격에 맞춰서 눈빛만 봐도 환자가 무엇을 원하는 지를 알아차리는 것이라고 하였다.

막 다른 사람이 못한다 하는데 내가 들어가잖아요. 환자도 성질이 진짜 까칠해. 나는 그 사람 성격부터 파악해갖고 아, 까칠한 사람이다 그러면 내가 먼저 깨끗하게 하는거야. 그러면 꼼짝 못해요. 감히 저 사람이 뭔가를 원하는 가를 눈빛만 봐도 알아. 이 세상에 까칠한 사람 없어요. 자기 성격이 깨끗하고, 성격이 다를 뿐이지. 서로가 나하고 성격이 안맞아서 그런거야. 그 사람의 성격을 맞춰주면 이 사람이 마음이 풀리면 더 좋아. (사례 6, 간병사)

한편, 간병노동의 이러한 특성 때문에 관리사인 사례 5는 나이가 젊을수록 간병사를 오래하지 못하며, 연령대가 좀 높은 50대, 60대가 환자에게도 잘 적응하고, 잘 맞추어 어려운 점이 있어도 잘 극복한다고 진술하였다. 이는 앞의 사례 3의

심층면접 결과와 유사한 것으로 돌봄 서비스는 타인의 욕구가 무엇인지를 파악하고, 타인의 입장에서 삶을 돌아보는 능력이 필요한 직종이라고 할 수 있다.

나이들이 있으니까, 50대, 60대니까 다들 잘 극복하는 분들도 있고, 나이가 젊을 수록 잘 못해요. (사례 5, 간병사/ 간병업체 근무)

■ 부정적인 감정에 대한 억제, 인내

돌봄 서비스 노동자들의 감정관리 및 통제는 부정적인 감정에 대해서 억제하고, 불만에 대한 표현을 자제해야 하는 등의 상황에서 가장 극명하게 드러난다. 먼저 이들에게 부정적인 감정을 유발하고 힘들게 하는 요인들을 살펴보면 다음과 같다.

돌봄 서비스 노동자들을 힘들게 하는 요인 중에 하나는 서비스 이용자 및 그 가족들이 자신들을 무시하는 태도였다. 그 외 주변인을 비롯한 사회적 인식 역시 정신적 어려움을 유발하고 있었다(사례 4). 앞의 돌봄노동의 속성에서도 논의를 하였듯이 돌봄서비스의 경우 노동자들의 사회적 지위, 임금 등이 돌봄대상자에 따라 달라지는 특성을 보이는데, 사례 4의 경우 자신이 돌보고 있는 사람이 장애인이라는 상황이 주변 사람들로 하여금 해당 노동에 대한 평가절하가 이루어지는 데 영향을 미치고 있음이 드러났다. 또한 전문성, 숙련, 경력 없이 여성들이 집안에서 수행하면서 체득된 자연스러운 일이라는 인식으로 인하여 돌봄 서비스 노동자들은 노동 수행 과정에서 그들의 전문성을 인정받지 못한다(사례 2). 서비스 이용자 중에는 어느 누구나 할 수 있는 일을 하는 사람을 내가 돈을 주고 고용했다고 인식하고, 뭐든지 해줘야 하는 것을 당연시 여기는 사례도 있었다.

부당한 노동을 요구한다던가 이럴 수도 있고, 뭐 여러 가지 예요. 나는 이 일을 하면서 정말, 우리 선배 파출부 노동자들이나 사적공간으로 일하러가는 노동자들이 얼마나 많은 수모를 겪었을 지를, 정말 몸서리치게 경험하기도 하고 나도 현장에서 영영 울기도 하고 이런 모멸감을 내가 소화시키기도 너무 힘들기도 하고 그랬는데, 하여튼 일종의 하인, 종 취급을 하는 이런 것에서부터 그렇고. (사례 1, 재가요양보호사)

요양보호사들만 다니면서 식모 취급도 받고, 파출부 취급도 받고, 정말 하인취급 받으면서 이렇게 까지 해야 하나 싶을 때도 있어요. <중략> 그러니까 개념이... 요양보호사들을 뭐라고 말해야 할까, 표현하기도 힘들어야. 식모라고 해야... 아니 식모도 그렇게 안 해요. <중략> 저희들을 사용한다 그래야 되나, 사용하고 있는 사람들이 전문성 인정을 안 해요. 다 주부들이니까 빨래나 청소를 잘하잖아요. 그런 거는 다 잘하는 거고, 그래서 그런 거 전문성으로 안쳐요. 안치고. (사례 2, 재가요양보호사)

아니 근데요, 친구들이. 와 ○○○ 하다하다 이것까지 한다면서요. 언제까지 이런 거 할거냐고 하면요 더 열 받아요. 힘든데요, 그럴수록 두고 봐라 라고 하죠. 장애인도 무시당하는데 장애인을 보살피고 있으니 사회적으로도 좋지 않게 봐요. 장애인 데리고 다리면 쳐다보는 것도 느껴지고. (사례 4, 장애인활동보조인)

그리고 또 간병이라고 하대하는 경우도 있어요. 일반 외과 같은 경우에는 더. 근데 그런 건 다 감내 하는 거죠. (사례 5, 간병사/간병사관리업무)

돌봄서비스 노동자들을 무시하는 태도는 남성 서비스 이용자의 경우 여성 노동자에게 성희롱을 하는 행위로까지 이어지고 있었다. 요양보호사, 장애인 활동보조인, 간병사 모두 신체적 접촉이 이루어지는 돌봄 서비스이다 보니 성희롱을 당하는 사례가 많은 것으로 드러났다.

처음에 시작했던 그 집도 오래 했어요. 10개월? 11개월 했어요. 그 집은 할아버지가 대상자예요. 여름에, 그 할아버지를 일주일에 세 번 목욕을 시켰어요. 그런 양반을 일주일에 세 번 목욕을 시키면서 집안일까지 다해주고 했는데, 정말 열심히 했어요. 근데 좀 팬찮아지니까 할아버지가 이상한 짓을 하더라구요. 그래서 그 날도 딱, 그만두어버렸지. 처음에는 너무 몸을 못 움직이고, 말도 못 알아듣고 못하고 이러니까 몸이 조금 씩 좋아지니까 딴 생각을 하는 것 같아. 한 달만 더 참았으며 1년 났으니까, 퇴직금도 있을 텐데. 그걸 내가 다 포기하고 그만두는 마음이 어땠겠어요. (사례 2, 재가요양보호사)

그리고 남자 환자 같은 경우에는 저번에도 인터뷰 3분 했는데 성희롱하는 것도 있고요. (사례 5, 간병사/간병사관리업무)

21세기 노동의 대안 복지 연구

한번은 남자 거 이거 넬라톤을 하는데, 그것 좀 이래 만져달래. (헛웃음) (사례 6, 간병사)

위와 같이 돌봄 서비스 노동자를 무시하는 태도는 신경질이나 짜증, 심하면 폭행이나 폭언으로 이어지는 경우도 있었다. 박기남(2009)의 연구에 따르면 일부 돌봄수혜자들은 돈을 주고 고용한 돌봄제공자들에게 자신의 욕구가 채워지지 않았을 때 신경질이나 짜증을 내는 것이 정당하다고 생각하고 있었다.

지금 내가 요위에 *** 아파트 사시는 할머니 할아버지 두 분만 사시는 집에 내가 도와드리고 있는데 <중략> 근데 할머니가 환자인데, 솔직히 할아버지 커피까지 타드려야 하는 거라. 할머니가 해야 되는 걸 할머니가 못하니까. 아, 그러니, 정말 어이없었어요. 이 집하면서 요옆에 한 집을 했었어요. 같이 가까우니까. 근데 그 분께서 환자가 시골로 내려가 버려서 그 집 끝나고 다른 데를 지금 하고 있는데. 이 집에는 일하는 사람이 따로 있어요 집에. 근데 이 집에서 일을 하다가 이 집 이야기가 나오게 되면 돼서, 이 집에는 일하는 아주머니가 있다는 이야기를 했어. 근데 이 할아버지가 일하는 아주머니도 있는데, 왜 아줌마를 쓰냐. 그래서 아니 어르신, 저가 뭐 집안일 하러 다니는 줄 아세요? 이집에는 오면 할머니가 편찮으시고 아무도 해줄 사람이 없기 때문에 내가 어쩔 수 없이 해드리지만, 저희들 집안일 하러 다니는 사람들 아니에요. 그럼 무슨 일을 하나 이거예요. 말도 안 된다고, 그러면 영감 할멈 두 집사는데 할머니 빨래만 해주고, 그러냐고. 근데 그걸 전혀 이해를 못하시고, 그게 무슨 말인지도 모르는 사람이 많아요. (사례 2, 재가요양보호사)

하나 감당 안 되는 거는 치매. 치매 환자는 감당이 안 되잖아요. 치매환자는 때려요. 그러면은 맞고 있어야지. 그래서 때로는 내 스스로가 나의 할 일이라고 하지만은 또 나도 수렁에 빠졌다 올랐다 그러는 거지. (사례 6, 간병사)

불명확한 업무 경계 역시 돌봄 서비스 노동자들의 어려움으로 호소하고 있는 것 중에 하나였다. 심층면접 결과, 실제 현장에서는 규정된 업무 외에 환자와 장애인 가족을 돌보는 일, 가사일, 개인심부름 등의 사적인 부탁을 들어줘야 하는 일이 비일비재하게 일어나고 있었다. 정해져 있는 업무 리스트와는 전혀 상관없이 서비스 이용자의 요구, 보호자의 요구, 장애인의 개인적 상황, 병원의 요구 등

에 따라 업무내용이 달라지는 것은 이들이 받는 임금에 직접적으로 영향을 미친다. 돌봄노동의 그 속성상 직무범위와 직무강도에 대한 측정이 모호하기 때문에 임금이 불충분하게 지급되게 된다. 돌봄노동에 대한 직무 리스트가 마련되지 않는 한 노동시장에서 돌봄 노동 임금의 선정에는 전통적인 전제 즉, 가사일은 여성이 가정 내에서 무급으로 수행해오던 것이라는 전제가 통용될 수밖에 없다(김경희, 2009: 169).

이러한 업무 경계의 불명확성은 심리적 스트레스까지 유발하고 있었다. 친절하게 대하려고 노력하지만 과도한 업무 욕구, 특히 대부분이 가사업무에 집중되면서 ‘이런 일 까지 내가 해야 하나’라는 자괴감에 빠져 항상 모든 서비스 이용자들을 친절하게 돌보는 것이 힘들다고 하였다.

돌봄노동이라는 게 경계가 굉장히 애매한 거죠. 예를 들어서 요양보호사라는 것이 그 집에 들어가서 하는 일이 노인을 돌보는 노동을 하자는 거고 그래서 이름도 요양보호사고 요양보호제도고 국가도 그런 목적으로 만들었는데 실제로 들어가서 노인을 돌보는 일만 하게 되느냐? 쥔 쉽게 이야기하는 것이 거의 파출부처럼 일을 한다. 그렇게들 이야기하고 현실이 그러한데. 파출부 노동자가 더 낮은 노동이라는 이런 개념은 아니고, 파출부 역시 중요한 여성 노동자들인데, 어쨌든 그 노동의 분야가 다른 건데 아예 그 가족들이나 노인들은 파출부 취급을 하는 거죠. (사례 1, 재가요양보호사)

선이 분명하지 않아서 어디 까지를 내가 해줘야 되는 건지... 물론 내가 해줘야 하는 거는 우리가 교육을 받을 때 다 교육을 받지만 그게 상대방에서 받아들여지지 않는 거예요. 그러니까 친구 분들이나 이런 분들 이야기를 들으면, 한 달에 돈 십만 원만 되면 다 해주더라, 근데 돈 십만 원 아까워서 그걸 못 쓰냐 바보같이 사람을 써라. 이거는 요양보호 등급을 내라 이게 아니라 사람을 써라, 이렇게 되는 거야. 완전 도우미 쓰는 거랑 똑같은 거죠. 그래서 쓰는 사람 자체가 인식이 딱 그렇게 돼있고. (사례 2, 재가요양보호사)

가족들의 지나친 요구 역시 부정적 감정을 유발하는 요인이었다. 보호자가 가정부 취급하여 지나친 요구를 하거나 무시하는 행동을 하는 경우가 있는데, 이 경우 자신이 직접 돌보는 서비스 이용자가 아닌 제 3자인 가족이기 때문에 돌봄 서비스 노동자들의 불만은 더욱 강하게 제기되고 있었다.

문제는 독거노인이 아니고 가족들이 다 같이 사는 경우 가족들의 빨래나 그 집 전반의 청소나 이런 것들이 요구되어 지는 거죠. 심지어는 김장 때 김장을 해 달라, 자기네 손님 오는데 손님 대접을 위한 그런 것도 하고, 명절 때 음식 해 달라. 심지어 어떤 경우는 시골에서 밭을 가꾸던 노인을 돌보게 됐는데 그 노인이 자기 밭일을 시키게 되는 그런 경우도 있고 노인이 자기 아들이랑 같이 사는데 그 아들이 식당을 해요. 그럴 때 그 식당에 가서 일을 도와 달라 이런 얘기도 있고 (사례 1, 재가 요양보호사)

그러나 위와 같은 서비스 이용자들의 부당한 요구와 대우에도 불구하고 돌봄노동 노동자들은 그것을 거절하지 못하고 참아야 하는 경우가 많았다. 서비스 직종을 대상으로 한 선행연구(강현아, 2002; 김경희, 2006)에서는 간호사, 백화점 직원, 피부관리사들은 정해진 말투와 행동법 등을 통해 자신의 감정까지도 고용주에 의해 통제받고 있음이 드러났다. 그 정도까지는 아니었지만 돌봄 서비스 노동자들 역시 교육과정에서 자신들이 돌보는 사람들에 대한 따뜻한 마음가짐, 베푸는 마음, 친절함 등을 요구받고 있었다.

혹셀드(1983)는 자신들의 실제 감정과 다른 긍정적인 감정 표현을 해야 되는 상황을 감정의 부조화(emotive dissonance)라고 표현하였다. 감정의 부조화 상황에서 감정관리를 위한 노동자들의 대응양식을 크게 세 가지로 구분하였는데, 첫째, 노동자가 자신의 직무를 진심으로 내재화하는 경우, 둘째, 자신과 직무에서 수행하는 역할을 분리시키는 건강한 외면, 셋째, 자신들의 행위는 직무에서 요구되는 것일 뿐이라는 것을 계속 되뇌는 방법이다.

이러한 감정의 부조화와 감정관리의 상황은 특히 재가요양보호사에게서 강하게 나타났는데, 서비스 이용자의 가정으로 들어가서 일을 한다는 특징 때문에 공적 영역과 사적영역의 구분이 불분명한 노동구조를 가지게 되고, 공식적 관계임에도 불구하고 일터의 특성상 사적인 관계를 함께 형성하게 되어 부당한 요구나 대응에 대해 대항하고 거절하기가 쉽지 않은 것으로 나타났다.

좀 오래되다보면, 인간관계라는 게 그렇잖아요. 좀 정이 들고 이러면, 상대방이 요구를 해왔을 때 거절도 못하고. 그렇게 해드려야 되는 것도 있고. (사례 2, 재

가요양보호사)

재가요양보호사인 사례 1은 면접참여자 중에서 ‘참고 견딘다!’는 이야기를 가장 많이 하였는데, 내가 돌봐주는 사람이 사회적 약자, 소수자라는 인식을 지속적으로 하면서 인내하고 있었다. 화를 내려고 해도, 부당한 대우를 받아도, 자존심 이상해도 돌봄노동자들이 정당한 요구를 하지 못하는 이유는 그들이 돌봐주는 사람이 사회적 약자이기 때문에 본인이 차라리 참는다고 응답하였다. 간병사인 사례 6 역시 아픈 사람이며, 얼마 못 살고 갈 사람이라고 생각하면서 힘겨운 순간들을 견뎌내고 있었다. 사례 6은 모든 상황에 대해 긍정적으로 생각하는 분이었는데, 긍정적인 삶의 태도가 ‘이 사람은 환자다’라고 생각하며 환자를 사랑하고, 최대한 베풀 자라는 끊임없는 자기 암시 끝에 얻어진 결과라는 것을 느낄 수 있었다.

그 상대들이 노인이자, 병자이다 보니까 그 사람에게 맞서서 싸우기는 인간적으로 너무 아니다 생각이 드는 거죠. 기본적으로 요양보호사는 노인이라는. 제 경우에는 그래요. 사회적 약자, 사회적 소수자를 내가 돌보러 들어갔다. 그래서 이 관계에서 최소한 상대 노인의 어떤 문제로 인해서 내가 이 관계를 스탱하지는 말자. 이게 내 원칙이고 그러면서 상대가 어떤 문제가 있을 때 그 사람에게 화를 내지는 말자. 화낼 대상은 아니다. <중략> 그러다 보니까 무지무지하게 참는 거죠. 돌봐줘야 하고, 친절해야 하고, 예스여야 하고, 따뜻해야 하고, 이런 것들이 굉장히 많은 거죠. (사례 1, 재가요양보호사)

그러면은 내가 이 사람이 환잔데, 생사람 아니잖아요. 만약에 보호자가 그러면은 열 받지만은. 환자가 그러는 건, 내가 그 사람 보러왔지, 내가 스트레스 받으러 온건 아니잖아요. <중략> 항상 환자를 사랑하고 환자를, 저 사람은 갈 사람이다 (아주 작은 목소리로) 이러면 그냥 물 한 모금이라도 더 주고 싶고 그래요. 나의 할 일은 그런 거예요. 그냥 환자를 사랑하는 거, 환자가 불편하지 않게 해주는 거. (사례 6, 간병사)

한편 사례 2와 사례 7의 경우에는 서비스 이용자와 자신 또는 자신의 가족을 동일시 시켜 어느 누구든지 저런 상황에 처할 수 있다는 것을 끊임없이 인지하며 참고 있었다.

21세기 노동의 대안 복지 연구

그냥 어떨 때 되게 기분 나쁘고 화날 때도 있는데, 그럴 때는 내가 스트레스 안 받으려고 우리 엄마가 저런다, 우리 아버지가 저런다 그렇게 생각하려고 노력해요. 그렇게 안하면 스트레스 받으니까. (사례 2, 재가요양보호사)

근데 나는 돈을 받을 거는 받고, 내가 할 일은 충실히 해요. 이 환자가 불평 없도록, 이 환자가 뭘 원하는가 눈빛만 봐도 알거든. 왜냐면 나도 인생 내일이면은 어떤 병에 걸릴지 모르잖아요. 그러면은 내가 그렇게 됐을 때에 내가 지금 잘 베풀면 나중에 어떤 사람들도 나한테 그렇게 해주겠지, 라고 생각하는 거죠. (사례 7, 간병사)

■ 불만 표출을 못함으로써 오는 심적인 스트레스

혹설드는 서비스 노동자들의 위와 같은 대응이 노동자의 정체성 혼란과 소외라는 부정적인 결과를 낳기 때문에 위험하다고 경고하였다(Hochschild, 이가람 역, 1983). 본 연구에서 역시 이러한 점이 확인되었다.

불명확한 업무 경계로 인하여 하게 되는 ‘소위 하찮은 일이라고 여겨지는’ 각종 가사일, 노인, 환자, 장애인 외에 타 가족구성원들의 무시하는 태도 등으로 노동을 수행하는 과정에서 자존감이 떨어지는 경험을 하게 되지만, 위에서 살펴본 것처럼 이에 대해 불만을 표출하거나 시정을 요구하는 행위들을 하지 못함으로써 굉장한 심리적 스트레스를 느끼고 있었다.

심적인 스트레스만 안 받으면 할 만해요. 돈은 어쨌거나, 몸 불편하고 연세 많은 분들 도와주는 의미도 있고, 돈은 얼마 안 되도 내가 도와주는 의미도 있고. 공짜로 그냥 봉사도 하는데, 그래도 돈 얼마라도 받고 하니깐, 그건 좋아요. <중략> 뭐 한 달에 50만원이 됐든, 60만원이 됐든 남의 돈 받는 거니까 쉽게 쉽게 받을 수는 없잖아요. 그 정도는 힘들어도 된다는 각오는 하고 있지만 근데 심적으로 스트레스 받는 이게 정말 장난이 아니고, 정말 뭐 어떤 때는 정말, 확 돌아서서 나가버리고 싶은 때도 있어요.(사례 2, 재가요양보호사)

이러한 심리적 스트레스는 남몰래 우는 행동으로 표출되는 경우가 많았다(사례 1, 사례 2, 사례 6).

■ 의도적인 즐거운 감정 표출

노동을 수행하면서 겪는 심리적 스트레스나 부정적인 감정을 억제해야만 하는 상황에 대해 의도적으로 즐거운 감정을 표출함으로써 감정을 관리하는 것 역시 서비스 직종에 종사하는 사람들의 공통된 특성이다. 본 연구에서는 간병인이 사례 6의 경우에 의도적으로 즐거운 감정을 표출하면서 감정 관리하는 것이 매우 두드러지게 나타났다. 그녀는 간병센터 담당자 역시 굉장히 긍정적인 분이라고 평가할 정도로 매사를 긍정적으로 생각하고 있고, 즐겁게 받아들이려고 노력하고 있다는 것이 심층면접 과정에서도 드러났다.

근데 가서 보니까 정말 못 하겠는 거야. 똥치우고 오줌치우고. 내가 이것을 해야 겠나, <중략> 울었어요. 한 3개월 까지 울었어요. 울다 가만히 생각해보니까 아니다 내가 힘을 내야지, 혼자 아자아자 한 거야. 이 땅에서 뭔가를 하고자 했으면 최고가 돼야지 등신처럼 이려고 있을 게 아니다 그러면서 다시 힘을 내면서 하니까 그렇게 재미가 있어요. 내 환자는 똥내가 안 나고 단내가 나요. <중략> 참 일이라는 게 생각하기는 내 개념이야. 내가 좋다고 하면 좋은 거고. 어쩔 때는 나도 수령에 빠져. 일주일에 한 번씩 쉬면 괜찮아. 쉬지 않고 여기서 오래 있으면 수령에 빠져. 에이 그러다가 열심히 하면 되는 거야. 또 그러면 괜찮아 지는 거야. 사람은 항상 마음가짐이 중요하다고 생각해. (사례 6, 간병인)

지금까지 몇 가지 측면으로 나누어 돌봄 서비스 노동자들의 감정노동 수행에 대해 살펴보았다. 이러한 감정노동의 특성은 돌봄 서비스의 가치를 평가하는데 반드시 고려해야 할 요소이다. 돌봄수혜자와의 관계에서 항상 친절함 마음과 미소로 그들을 돌봐야하기 때문에 돌봄서비스 노동자들은 자신들의 희로애락을 조절하고 통제해야만 한다. 돌봄서비스 노동자들은 자신의 판단이나 욕구보다는 서비스 이용자들의 요구와 필요에 준하여 서비스를 제공해야 하기 때문에 서비스 이용자들의 돌봄 욕구가 무엇인지를 파악하기 위한 많은 관심이 필요한 노동이다. 그 과정에서 자신의 감정을 관리하는 감정노동의 수행이 필수적이지만, 감정노동은 잘 인지되지 못하고 존경받지 못하기 때문에 직업스트레스의 근본원인이 되고 있다(이가람 역, Hochschild, 1983). 따라서 육체노동 중심의 노동 평가기준을 벗

21세기 노동의 대안 복지 연구

어나 돌봄 서비스 노동의 감정노동 영역에 대한 재평가가 반드시 필요하며, 이를 통해 노동조건 개선이 돌봄 서비스의 질을 높이는데 기여할 수 있을 것이다.

② 긍정적 관계 형성이 중요한 노동

백화점 판매 여직원이나 호텔 종사자 등 작업장과 가정 영역이 분명히 구분되는 서비스 직종의 경우에는 고객과 종사자의 입장에서 관계를 형성하게 되고 그들이 행하는 친절함, 미소, 부드러운 응대는 바로 판매나 계약 성공 등의 가시화된 근무실적으로 이어지게 된다. 즉, 자신들의 감정관리가 바로 교환가치를 가지는 노동이 되게 된다. 그러나 간병, 요양보호 등의 업무 성과는 가시화된 근무실적으로 드러나기 보다는 서비스 이용자 또는 돌봄 수혜자의 만족도라는 측정 불가능한 지표로 드러나게 되고, 돌봄 서비스 이용자의 만족도는 돌봄 서비스 노동자와 돌봄 서비스 이용자 간의 상호작용, 신뢰관계 등의 영향을 많이 받는다. 즉 상호 간의 관계가 좋고 신뢰관계가 형성이 되어 있으면 모든 상황을 긍정적으로 인식하게 되어 서비스 제공에 대한 만족도가 높아지는 반면, 신뢰관계가 형성되지 않은 상황에서는 서로 불안한 마음을 형성하게 하여 서비스 제공에 대한 만족도도 떨어지게 된다. 이와 같이 돌봄 서비스는 서비스 이용자와 노동자 간의 상호작용과 신뢰관계가 무엇보다도 중요한 노동이라고 할 수 있다.

■ 관계를 맺는 노동

돌봄서비스는 노동 특성 상 공적영역과 사적영역의 구분이 모호한 특성을 지니고 있어, 노동을 수행하는 과정에서 사적인 차원의 인간관계까지 형성하게 된다. 그리고 일회적이고 일시적인 서비스 제공으로 끝나는 것이 아니라 관계를 종결지어야 하는 큰 사건이 없는 한 관계가 지속되게 된다. 앞의 ‘부정적인 감정에 대한 억제, 인내’라고 하는 부분에서도 서술하였지만 소위 말하는 ‘정’이 들게 되고, 이렇게 형성된 정으로 인하여 노동자로서의 자신의 역할 수행과 사적인 관계에서 친절로 베푸는 돌봄 제공이 분리되지 않고 있었다.

내가 시각장애인을 출퇴근해 주는데, 느리잖아요. 2시간씩 잡아서 4시간 잡아요. 요새 같은 경우에는 남자친구가 있으니까 어쩔 때는 11시에도 오고. 그렇게 체크한 거 외에 더 해주게 되고. 일년 가까이 하다 보니까. 또 월수금 3일은 부암동에서 시각장애인 할머니를 돌봐주고 있어요. 그래서 다 합쳐서 말하면 160시간 일해요. 그래도 그렇게 아니라 더 해주게 되요. 어떻게 2시 반에 딱 나가요. 더 해주게 되지. (사례 4, 장애인활동보조인)

특히 관계형성에 있어서 신뢰관계가 매우 중요하게 작용한다. 신뢰관계가 형성되었는지 여부에 따라 동일한 상황에 대한 돌봄수혜자와 돌봄제공자의 해석이 달라질 수 있다. 특히 서비스 이용자들에게 상대적으로 권력이 많이 존재하는 사회서비스 구조 상 신뢰관계가 무너지는 것이 곧 서비스 이용자들이 돌봄노동자를 지배하는 관계로 이어질 수 있다⁸⁰⁾. 신뢰관계가 깨졌을 때 발생하는 문제에 대해서는 이후에 좀 더 자세하게 살펴보겠다.

처음에 요양사가 파견됐을 때 요양사가 조금 허술한 것이 보이면 대상자나 그 보호자들이 되게 불안해하면서 신뢰를 하지 않으면 나중에 되게 어려워져요. 요양사들이. 주눅 드는 상황에서 일을 어떻게 해요. 대우도 제대로 못 받는 경우도 있고. (사례 3, 재가요양보호사/운영지원코디)

다 봉사한다는 마음 갖고 하는 거니까, 봉사한다는 마음이 없으면 힘들거든. 서로 간에 신뢰가 있고, 감사하는 마음이 있다면 서로가 있다면 스트레스 받을 일이 없고 마음 적으로만 스트레스 안받으면 그렇게 힘들지는 않아요. 집에서도 하는 집안일이기 때문에 그렇게 힘들지는 않아요. (사례 2, 재가 요양보호사)

■ 서비스 이용자의 가족과의 관계 역시 중요함.

근무 장소가 가정이다 보니 서비스 이용자에 대한 돌봄과 그 보호자, 가족에 대한 돌봄이 구분되지 않는다. 이러한 상황은 돌봄 서비스 노동자들에게 돌봄에

80) 박기남(2009)의 경우, 이러한 상황을 돌봄노동의 관계적 노동의 특성으로 설명하고 있다. 유료 재가 노인돌봄 관계에 대한 자신의 연구에서 관계적 노동으로서의 돌봄노동의 특성상 신뢰관계가 무너졌을 경우에 수혜자가 돌봄 노동자를 지배하는 관계로 발전할 수 있음을 밝혀냈다.

21세기 노동의 대안 복지 연구

대한 이중부담을 느끼게 하고, 가족과의 관계가 좋지 않거나, 가족이 과도한 요구 등을 할 때에는 갈등을 유발하는 요인이 되기도 한다. 사례 2의 경우에는 보호자가 자신을 가정부로 취급하여 지나친 요구를 하거나 무시하는 행동을 해서 매우 기분 나쁜 경험을 한 적이 있었다.

며느리들도 당신 시아버지, 시어머니니까 당신들이 돌봐야 되는 거를 당신들 시간을 좀 여유 있게 보내기 위해서 우리가 가는 거잖아요. 그러니까 조금이라도 마음을 고맙게 생각하고 인간적으로 대우하면서 해야 되는데 자기들 하인들 부리듯이, 이것도 해라, 오늘은 쓰레기 비워야 한데, 쓰레기도 오래두지 말고 자주 자주 비워라. (사례 2, 재가요양보호사)

보호자 왔으니까 가라, 보호자가 와서 침대에 자버리면 당장 갈 때가 없고. 밤늦게라도 보호자가 오게 되면 집이라고 가야하고. 보호자가 이상한 경우에는 보호자가 이것 저것 요구할 때도 많아요. 그럼 힘들죠. (사례 7, 간병사)

위와 같이 재가 돌봄 서비스와 간병 업무의 경우 그 관계가 돌봄 서비스 이용자와 서비스 노동자의 양자 관계가 아닌 다층적으로 나타날 수 밖에 없는 상황이다. 돌봄 노동자의 입장에서 서비스 이용자뿐만 아니라 그 가족의 돌봄 욕구에 대해서도 반응해야 하는 상황에 자주 노출될 수밖에 없다. 따라서 돌봄서비스에 대한 정책적 지원을 마련할 때 돌봄 수혜자뿐만 아닌 그 가족에 대한 고려가 반드시 필요하며, 가족의 돌봄 욕구를 어떻게 해소할 것인지에 대한 대책도 필요할 것으로 사료된다.

■ 신뢰관계가 깨질 경우, 서비스 이용자가 돌봄 노동자를 지배하는 관계가 형성될 수 있음.

일부 요양보호나 장애인 활동보조인의 경우 유급으로 가정 내에서 이루어지는 돌봄 노동이다 보니 돌봄 서비스 이용자가 자신이 돈을 주고 돌봄서비스 노동자를 구입했다는 인식과 돌봄노동이라는 ‘하찮은’ 노동을 하는 사람이라는 인식이 더해졌다. 그렇게 됨으로써 돌봄 서비스 이용자가 노동자보다 상대적으로 권력적

상위 관계에 놓일 가능성이 있다. 이러한 점은 본 연구의 심층면접 참여자들의 진술에서도 드러났다. 특히 유급으로 돌봄노동이 제공되는 상황적 맥락에 서비스 제공기관의 난립이라는 서비스 공급의 구조적 문제가 결합되면서 서비스 이용자와 노동자 간의 권력 불균형으로 인한 문제들이 더욱 심화되고 있음이 드러났다.

특히, 이러한 돌봄제공 관계에서의 권력 불균형 문제는 서비스 이용자와 노동자 간의 신뢰관계가 깨졌을 경우 더욱 심화될 수 있다. 박기남(2009)은 유료 재가 노인 돌봄 관계에 대한 연구를 통해 돌봄노동의 특성상 돌봄제공자와 수혜자 간의 신뢰관계가 유지될 때에는 문제가 없는 반면 신뢰관계가 무너졌을 때에는 수혜자가 돌봄 노동자를 지배할 수 있다는 점을 밝혀낸 바 있다. 본 연구의 심층면접에서도 이러한 점이 확인되었는데 둘 사이의 관계가 좋을 경우에는 서비스 이용자들의 요구에 대해서도 돌봄서비스 노동자들이 당연히 충족시켜줘야 하는 자신의 역할로 수용할 수 있지만, 관계가 좋지 않을 경우에는 서비스 이용자들의 세세한 요구가 과도하게 느껴지거나 돌봄 서비스 노동자들의 자율성을 훼손하는 것으로 받아들여질 수 있다.

심층면접에 참여한 재가요양보호사들은 직접 경험을 했든, 다른 사람의 이야기를 들었던 모두 자신들이 가장 억울한 경우가 도둑취급을 받을 때라고 응답하였다. 사례 1의 경우에는 이런 일로 상처를 많이 받고 있었으며 심층면접 과정에서 헛웃음을 지으며 일련의 사건에 대해 상세하게 이야기를 해주셨지만, 중간 중간 깊은 숨을 내쉬며 감정을 다스리고 있는 것이 엿보였다. 몇 개월간 지속되어오던 관계가 물건이 없어짐으로 인해서 서로 간의 신뢰관계가 깨지게 되고, 신뢰관계가 깨진 상태에서 이루어지는 돌봄노동 과정은 서비스 이용자에도 서비스 제공자에게도 불편한 상황일 수밖에 없다. 자신을 의심하는 노인들의 마음을 이해하면서도 한편으로는 자신을 의심한다는 상황 자체가 너무 힘들게 다가온다고 하였다.

그리고 내 경우에는 무슨 그 사람들이 치매든, 치매까지는 아니더라도 인지능력이 많이 떨어지는 건데, 아니면 성격이 이상해서든, 뭐를 훔쳐갔다느니, 은수저가 없어졌다, 쌀이 많이 떨어졌다. 내가 마지막에 그만둔 집은 내가 무슨 천만 원짜

리 밍크코트를 훔쳐갔다고... (우하하하) 밍크코트를 훔쳐갔다고 그 노인은 믿는 거야. 의심이 계속 가는 거지, 나는 그 노인들이 의심을 하는 그 마음을 아니까. 실제로 없어졌거든, 그 천만 원짜리를 잃어버린 거로 인한 그 두 분의 속상함을 아니까 그 노인들이 의심하는 것이 분명하고, 그게 부당하고 이래도 나는 그냥 거리를 두고 참는 거야. 노인들한테는 화를 안했고, 나는 두 분이 얼마나 속상할 줄 안다, 그리고 이럴 경우에 나를 의심할 거를 안다, 정말 그 집을 노상 드나드는 유일한 남이니까. 그리고 경찰에 신고하면 나를 제일 먼저 제대로 수사할 거라는 거 안다. 차라리 나는 그렇게 수사를 했으면 됐다. 그러면 내가 가져가지 않았음을 증명할 기회가 생기는 건데, 그 양반들이 번거롭게 신고를 하나 그렇게 신고를 안 하더라고. 그냥 의심만 가는 거지, 두 노인이 정신적으로 헛갈리고 하면서 내가 계속 아침마다 출근을 하고, 얼마나 정신적으로 힘들겠어요. 어느 날 나는 어르신들이 나를 의심하는 거에 대해서 충분히 그럴 수 있다고 생각하고 그리고 두 분이 너무 힘들어 하는 거, 그런데 나를 계속 의심이 저절로 가고, 의심하면서도 내가 죄 없는 사람들 의심하는 것과 그 고민도 알고. 그래서 그만오라고 하면 내가 그만온다, 정말 힘드시면 그만오라고 이야기해라, 그래서 알겠다고. 처음에는 파출부, 내가 부릴 수 있는 사람이라고만 보다가 이게 점점 더 바뀌어가는 과정에서 이 사건이 발생하니까 나를 어떻게 볼지가 이 양반들이 헛갈린 거죠. 그래서 그 얘기까지 했던 건데, 아침에 출근했는데 오늘까지만 하고 그만해달라고 하더라고. 그날 그 집에서 4시간을 일을 하면서 내내 울었어. 도대체 이 상황이 나한테 소화가 안 되는 거야. 이 모멸감이나, 이 상황을 내가 어떻게 객관적으로 거리를 두고 바라보고. 그리고 이 상황이 내 개인적인 문제가 많은 요양보호사들이 혹은 그동안의 파출부든 다양한 여성노동자들이 당할 문제인데 이걸 내가 어떻게 스스로 해결을 하고 객관적으로 바랄 볼 것인지, 그걸 극복하고, 대안까지 마련해야 될 지가 고민이 되는 거죠. <중략> 그런 것들을 다 견뎌야 하는 거고, 그런 것들이.. (힘들죠) (사례 1, 재가요양보호사)

서비스 이용자의 입장에서 질 좋은 서비스를 받을 수 있도록 돌봄 서비스 노동자에 대한 선택권을 보장해주는 것은 앞으로도 지속적으로 확대될 필요가 있다. 그러나 그 과정에서 서비스 노동자의 노동의 질이나 노동 수행과정 상의 어려움에 대한 고려 없이 이루어지다보면 현재와 같이 서비스 이용자의 선택권 확대가 서비스 노동자들의 노동권을 침해하는 딜레마적 상황에 놓이게 된다. 따라서 서비스 이용자와 그 보호자, 가족들의 일방적인 권력행사로부터 어느 정도의 자율성을 보장해주기 위한 제도적 장치가 필요하다(박기남, 2009: 98).

5. 결론

본 연구는 돌봄 서비스에 종사하고 있는 7명을 대상으로 심층면접을 통하여 돌봄 서비스 노동의 특성과 노동실태에 대해서 살펴보았다. 돌봄 서비스 노동자를 대상으로 한 기존 연구들의 그들의 노동조건과 서비스 제공기관의 문제점 등에 초점을 둔 것에 반하여 본 연구에서는 ‘감정노동’이라는 특성에 초점을 두어 돌봄 서비스 노동자들의 노동 특성을 보다 면밀히 분석하였다.

먼저 돌봄서비스로의 입직 과정을 분석한 결과 돌봄 서비스 직종을 선택하는 사람들은 젊은 시절부터 계속 일을 해왔던 경제적 어려움을 겪고 있는 4대에서 60대 여성인 것으로 나타났다. 채용과정에서 전문적 기술이나 지식을 요하지 않기 때문에 다른 직업을 선택할만한 기술이나 경험을 갖지 못한 특성을 갖고 있는 여성들이 나이장벽이 없으며, 국가에서 운영하기 때문에 상대적으로 안정적인 것이라는 기대로 비교적 쉽게 돌봄서비스 직종에 접근하고 있는 것으로 나타났다. 그러나 일을 하는 과정에서 일을 지속하게 되는 근본 이유는 타인을 위해 베푸는 삶, 뜻 깊은 일이라는 것을 내면화하면서 힘든 노동과정을 견디어 내고 있었다.

다음으로 돌봄서비스 직종의 노동 특성을 분석한 결과, 본 연구의 연구대상이었던 요양보호사, 장애인 활동보조인, 간병사 모두 끊임없는 감정조절이 필요한 노동임이 드러났다. 심층면접 참여자들은 모두 항상 친절하게 기쁜 마음으로 일을 해야하는 게 가장 힘든 부분이라는데 입을 모았다. 기술이 아닌 마음으로 하는 일이라는 점이 강조되고 있었으며, 자신이 돌보는 사람의 삶에 대한 성찰을 통해 잠재된 욕구를 파악하는 것이 중요한 노동이며, 의도적으로 즐거운 감정을 표출한다던가, 참고 인내 하는 등의 부정적인 감정에 대해서는 억제하고 관리해야 하는 노동이었다.

마지막으로 긍정적인 관계 형성이 중요한 노동임이 드러났다. 공·사 구분이 모호한 특성으로 인하여 유급노동이라는 공적 영역을 통해 사적인 인간관계까지 형성하게 되는 특성을 보였으며, 긍정적인 상호작용과 신뢰성의 정도에 따라 서비스 이용자들의 만족도와 돌봄 노동의 질이 달라지고 있었다. 한편 이러한 관계 형성은 돌봄 서비스 이용자와의 사이에서만 그치는 것이 아니라 서비스 이용자의

21세기 노동의 대안 복지 연구

가족까지 연결되어 노동자에게 이중부담으로 작용하거나, 갈등을 유발하는 요인이 되기도 한다.

돌봄 서비스 영역에서 위와 같이 감정노동과 돌봄 관계의 맥락이 강조된다는 것은 지금까지 돌봄 노동을 단순한 육체노동으로 간주하고 여성이면 누구나 할 수 있는 노동으로 평가절하는 것에 대한 문제제기를 할 수 있는 근거가 된다. 지금까지는 돌봄 서비스 영역에서의 노동이 기존의 ‘가치생산’ 노동개념으로 포착되지 않아왔으며, 특별한 직무수행능력이나 고된 노동활동으로도 여기지지 않았다. 그러나 앞으로 돌봄 서비스 영역이 지속적으로 확대될 전망이며, 관련 노동자들 역시 늘어날 것이기 때문에 노동시장에서 돌봄노동을 정의하는 방식에 대한 재점검이 필요하다. 돌봄노동의 가치를 제대로 평가하는 것이야말로 여성 일자리의 안정화를 도모하고 돌봄노동의 질을 높임으로써 궁극적으로는 돌봄 서비스 이용자와 그 가족의 삶의 질을 높일 수 있을 것이다.

본 연구는 돌봄 서비스 영역 노동자들의 감정노동 실태를 밝혀냈으나, 다음과 같은 두 가지 한계가 존재한다. 첫째는 본문에서 강조되었듯이 돌봄노동이 관계적 맥락이 중요한 노동이라면 서비스 이용자의 입장에서 분석 역시 필요하다. 그러나 본 연구는 돌봄노동자의 입장에서의 관계의 어려움, 감정관리의 어려움만 부각되었을 가능성이 크다. 돌봄노동의 관계적 특징과 감정노동으로의 역동적 특징이 잘 포착되려면 서비스 이용자는 동일한 상황에서 어떻게 느끼는지, 그들의 돌봄 욕구가 잘 충족되고 있는지에 대한 분석이 함께 이루어질 필요가 있다. 두 번째 한계는 본 연구가 돌봄 서비스 노동자를 대상으로 하고 있음에도 불구하고 다양한 돌봄 서비스 영역을 포괄하지 못했다는 점이다. 본 연구는 연구대상의 접근 용이성 상 요양보호사, 장애인활동보조인, 간병사만을 대상으로 하고 있다. 노인돌보미나 산모도우미 등은 분석에서 제외되었다. 한편, 요양보호사, 장애인 활동보조인, 간병사의 세부적인 노동 역동이 차이가 있을 수 있음에도 불구하고 심층면접 대상자 전체를 포괄하여 분석이 이루어지다보니 각 세부 영역별 독특한 특성들은 포착되지 못했다.

사회복지공급체계 제도화의 현황과 과제

남찬섭

1. 서론

한국에서 복지국가는 1997년 외환위기 이후 본격적으로 확대되기 시작하였다. 그리고 그 확대과정은 한국이 그간 겪어온 압축적인 경제성장에 못지않게 압축적인 성장과정을 거쳤다. 이 과정은 크게 두 가지 단계로 대별되는데 첫째의 단계는 대체로 국민의 정부 기간으로서, 이 기간에는 사회보험과 공공부조 등 주로 소득보장제도의 급속한 확충이 이루어졌다. 둘째 단계는 참여정부 이후 기간으로서, 이 기간에는 소득보장제도의 확충과 함께 사회서비스의 본격적인 확충이 이루어졌다. 이러한 과정에서 많은 쟁점이 나타났고 그에 대한 해결이 시도되었다. 그 해결이 시도되는 과정에서 새로운 쟁점이 부상되기도 했지만 제도의 확대라는 일정한 성과를 거둔 것도 사실이다. 그런데 이처럼 급속한 확충을 거치는 과정에서 주로 논의의 대상이 되었던 것은 공급량의 문제였고 공급체계 혹은 전달체계에 관련된 문제는 다소 후순위로 취급되어온 것이 사실이다(그렇다고 전달체거나 공급체계에 관한 논의가 없었다는 말은 아니다). 이에는 여러 가지 원인이 있었

다.

우선 가장 중요한 원인으로는 공급규모의 확대가 시급한 터에 전달체계나 공급 체계에 관한 논의가 자칫 문제의 본질을 호도하여, 전달체계나 공급체계가 갖추어지지 않은 상태에서는 공급규모의 확대가 어렵다는 주장에 힘을 실어줄 가능성이 있다는 우려를 들 수 있다. 이러한 우려는 제도 확대를 추진하는 입장에서 대단히 현실적이면서도 중요한 이유일 수 있고 또 실제로도 한국정부, 특히 경제 관련 부처들은 이러한 이유를 들어 제도 확대를 반대해온 것도 사실이었다. 이런 점에서 제도 확대가 시급하다는 욕구의 시급성과 그에 맞추어 제도 확대의 타이밍을 놓치지 않으려는 현실적 필요로 말미암아 전달체계나 공급체계를 논의할 여유가 없었다고 볼 수 있다. 둘째로는 제도의 성격에 따른 원인을 생각해볼 수 있다. 사회보험제도는 법률에 의해 급여가 규정되고 나면 그 규정된 법률에 따라 집행되는 것인데다 사회보험공단들이 제도를 운영하기 때문에 별도로 공급체계를 논의할 여지가 많지 않다는 점이 한 원인일 수 있다. 공공부조는 사회보험제도보다는 좀 더 복잡하긴 하지만 그 역시 자산조사 과정만 제도화되면 급여형태는 주로 현금급여이기 때문에 별도로 공급체계를 논의할 여지가 많지 않다. 셋째로는 전달체계 혹은 공급체계에 관련된 현실적 논의의 전개과정을 들 수 있다. 1990년대 후반에 복지부와 노동부의 통합필요성과 더불어 4대 사회보험 통합논의가 제기된 바 있었고 관련하여 많은 논의와 논쟁이 있었다. 하지만 복지부와 노동부의 통합은 논의로만 그쳐 실제 추진조차 되지 못했고, 4대 사회보험 통합은 복지부와 노동부가 각각 관장하는 사회보험들의 통합징수를 추진하는 정도로 논의가 정리됨으로써 그 이후에는 많은 논의가 진행되지 못하였다⁸¹⁾. 그리하여 전달체계 혹은 공급체계와 관련해서는 제도 확대가 논의될 때마다 말이 무성하게 나왔지만 그것은 사실상 규범적인 언급 정도에만 그쳤고 실제로는 추진할 동력을 상당정도로 상실했던 것이 그간의 현실이었다.

그런데 특히 참여정부 후반기 이후 나타난 변화로 인해 전달체계 혹은 공급 체계에 관해 진지하게 논의해야 할 필요성이 생기게 되었다. 이 필요성은 가장 직

81) 하지만 그 후 중요한 논의가 있었던 것은 사실이다. 즉, 참여정부 때 사회보험 적용·징수의 국제정도로의 일원화 방안이 논의되고 기획되어 추진된 바 있었던 것이다. 이것은 실패했는데 MB 정부 들어와서는 사회보험료 징수업무의 건강보험공단으로의 통합이 추진되어 성사되었다.

접적으로 그간 본격적인 복지국가 발전에도 불구하고 상대적으로 후순위로 취급되었던 사회서비스 영역과 사회보험 징수업무 영역에서 발생하였다. 먼저 사회보험 징수업무 영역에서 나타난 변화부터 살펴보자. MB정부는 사회보험업무 중 징수업무만을 별도로 묶어 이를 건강보험공단으로 일원화하는 이른바 사회보험료 징수업무의 건보공단 일원화방안을 시도하였고 이것은 2009년 4월 국회를 통과하였다. MB정부의 이 시도는 당초 참여정부가 소득과약의 제고 및 사회보험 사각지대 해소 등을 위해 추진했던 사회보험 적용·징수업무의 국세청으로의 일원화방안의 대안적 성격을 가진 것이었는데, 이 방안이 이 글과 관련하여 중요한 것은 사회보험 공급체계에 중요한 변화를 초래하였다는 점이다(이와 관련해서는 남찬섭·백인립, 2011 참조). 사회보험 징수업무 건보공단 일원화로 인해 건보공단이 비대화하였을 뿐만 아니라 다른 사회보험공단(특히 국민연금공단)과 관련하여 조직보전의 의도로 그 본래의 위상과는 맞지 않는 업무가 부과되는 등의 결과도 발생하고 있다⁸²⁾. 어쨌든 이로 인해 사회복지공급체계에 관한 새로운 논의가 필요하게 되었다.

사회복지공급체계에 관한 논의가 필요하게 된 또 하나의 계기인 사회서비스에서의 변화는 참여정부 때부터 시작되었다. 즉, 참여정부는 지방균형발전을 추진하면서 그 일환으로 2005년에 사회복지서비스 재정의 지방분권(이하 “복지서비스 지방이양”)을 단행하였던 것이다. 아마 참여정부의 이 시도는 1970년 사회복지사업법 제정으로 사회복지법인제도를 창설한 이래 한국 사회서비스의 전달체계 혹은 공급체계와 관련하여 나타난 가장 큰 규모 그리고 질적으로도 가장 변혁적인 시도일 것이다. 하지만 참여정부는 이 시도가 갖는 그와 같은 혁명적인 의의를 적절히 인식한 상태에 있었던 것이 아닌 것으로 보이며, 그 이후 실제 전개된 상황은 복지서비스 지방이양과는 상충하는 것이었다. 즉, 복지서비스 지방이양 이후 복지부는 중앙집중적인 국고보조방식에 의한 바우처를 본격적으로 확대하였으며 노인장기요양보험의 관리운영기구도 건보공단으로 정해졌다. 이런 과정을 거치면서 사회서비스 전달체계 혹은 공급체계는 대단히 복잡하면서도 파편화·이원화하

82) 과거의 장애인활동보조서비스를 개편하여 2011년 10월부터 시행된 장애인활동보조제도의 관리운영기구가 국민연금공단으로 정해졌으며 나아가 장애인등록과 관련하여 등급판정업무도 국민연금공단이 담당하게 되었다.

는 결과를 낳게 되었다⁸³⁾. 또한 이처럼 사회서비스 전달체계 혹은 공급체계가 혼란스러운 가운데 최근 MB정부는 이른 바 사회복지통합관리체계 구축을 시도하고 있다.

이와 같은 상황의 전개로 인해 현재 한국은 사회복지 전반의 공급체계에 관해 보다 진지하게 고민해야 할 상황에 직면하고 있다. 그리고 이러한 상황에 대처하기 위해서는 공급규모 확대를 우선시하여 공급체계에 관한 논의를 후순위로 미루었던 과거의 접근에서 근본적으로 탈피할 필요가 있다. 특히 사회서비스와 관련해서는 위에서 언급한 바, 사회서비스의 공급량이 절대적으로 부족한 상황에서 전달체계나 공급체계를 강조하는 것은 문제해결의 우선순위를 혼동할 우려가 있고 나아가 전달체계나 공급체계를 지나치게 강조함으로써 자칫 공급량 확대라는 과제의 시급성을 간과하게 함으로써 문제의 본질을 잘못 파악케 할 수 있다는 우려의 시각이 상대적으로 강했던 것이 사실이다. 하지만 사회서비스의 공급량 자체가 과거와 달리 엄청나게 증가했을 뿐만 아니라⁸⁴⁾ 앞으로도 증가해야 하는 상황에서 과거와 같은 시각은 한계가 있다. 이는 무엇보다도 공급체계가 공급량의 확충에 중요한 영향을 미친다는 점에서 그러하다. 사회서비스뿐만 아니라 사회복지제도에서 제공되는 제반 급여는 그것이 무엇이든 일정한 공급구조 내에서 작동되는 것이며 이러한 공급구조는 근본적으로 사회복지급여를 둘러싸고 형성된 이해관계구조를 반영하기 때문에 공급구조 개편이 적절히 이루어지지 않을 경우 급여확대도 일정수준 이상으로 진척되기 어렵다. 최근 반값등록금 문제에서 보듯이

83) 이와 관련해서는 남찬섭 (2009) 참조.

84) 사회서비스의 확대는 사실 사회보험 등 다른 제도보다 더 빠른 속도로 이루어졌다. 또한 참여정부 기간에 사회서비스가 본격적으로 확충된 것은 사실이지만 실제 그 확대경향은 이미 1990년대부터 나타나고 있었다. 예컨대, 지출규모만 보더라도 1990년부터 1997년까지 공공사회지출의 연평균 증가율은 19.4%이지만 같은 기간 시설보호와 재가복지의 연평균 증가율은 37.0%에 달한다 (사회지출의 하위항목으로 사회서비스는 시설보호와 재가복지 외에 근로복지, 보건의료, 주거복지, 교육복지를 포함하지만 여기서는 전통적으로 사회서비스라 여겨지는 시설보호와 재가복지의 지출만 보았다) (고경환 외, 2011에서 계산). 또한 이러한 확대는 시설이나 인력 면에서도 관찰된다. 예컨대, 사회복지시설 중 사회복지관은 1990년에 88개소였으나 1995년에 297개소로 5년 만에 2.4배나 증가했으며 2009년에는 419개소로 증가했고, 사회복지생활시설은 1985년에 544개소이던 것이 1990년에 686개소로 증가했고 1995년에는 778개소로 증가했으며 2009년에 3,770개소로 증가했다. 또한 사회복지사 자격증 교부자의 1985년 이후 누적인원은 1990년에 7,804명이었으나 1995년 18,586명으로 증가했으며 2009년에는 337,652명까지 증가했고, 사회복지전담공무원도 1990년 324명에서 1994년 3,000명으로 증가했고 2009년에는 10,334명으로 증가했다(보건복지부, 각 년도).

반값등록금의 실시(급여확대)는 그것이 작동될 공급구조의 문제, 예컨대 대학재정의 투명성 문제 등과 연관되고 있다. 따라서 대학재정의 투명성이나 대학운영의 민주성 등을 확보할 방안이 함께 강구되지 않는다면 반값등록금의 실시는 설득력을 얻기 어려울 것이다. 또 참여정부 때 건강보험 보장성이 많이 향상되었으나 보건의료공급구조를 개혁하지 못한 상태에서 실현된 건강보험 보장성은 정권이 바뀌면서 곧바로 하향하였다. 이런 예들에서 보듯이 공급량 확충에 관한 논의도 중요하지만 공급구조에 관한 논의도 그에 못지않게 혹은 그보다 더 중요함을 알 수 있다.

또한 현실적으로도 사회복지공급체계에 관한 논의는 대단히 중요하다. 우선 위에서 언급한 것처럼 사회서비스와 사회보험징수업무에서 나타난 변화와 MB정부 들어와 취해진 사회복지통합관리체계 구축 등의 시도로 인해 사회서비스의 과편화·이원화가 발생하고 있어 사회복지공급체계에 관해 진지하게 고민할 필요성이 증가하였다. 둘째, 오늘날 한국사회는 범사회적인 복지논쟁을 목도하고 있지만 여기서 논의가 되고 있는 복지국가의 효과성과 지속가능성을 확보하기 위해서는 사각지대의 해소가 매우 중요하다. 그리고 이 사각지대 해소를 위해서는 다양한 방안이 있겠지만 그 중 하나로 노동시장정책과 복지정책 간의 연계를 더 이상 미룰 수 없는 상황이다. 최근의 복지논쟁에서 재정마련이 중요한 쟁점이고 재정마련을 위해서 증세나 세원확충 등이 논의되고 있는데 이를 위해서는 시민의 노동시장지위가 안정적인 필요가 있다. 하지만 노동시장유연화로 양극화가 극심한데다 사각지대문제도 심각하여 이 문제를 해결하지 않고는 복지국가의 지속가능성을 보장하기 어렵다. 셋째, 저출산·고령화에 대응하는 데에 필요한 사회서비스의 공적 체계 구축이 대단히 시급하다. 사회서비스에서 욕구와 자원 간의 효과적인 연결체계를 구축해야만 체감도 높은 사회서비스의 공급이 가능하다. 하지만 현재 우리의 사회서비스는 민간부문의 비중이 지나치게 높아 공공성 확보도 어려울뿐더러 사회서비스 노동자들의 근로조건 보장도 어렵고 심지어 정부의 통제도 어려운 상황이다. 이런 문제들을 해결하지 않고는 효과적인 사회서비스 공급이 어렵다.

이와 같은 문제의식 하에 아래에서는 개념에 대한 논의를 간략히 진행한 후 한

국 사회복지공급체계의 현황과 문제점에 대해 살펴보고 그 대안과 관련하여 두 가지 안을 제시해보고자 한다.

2. 사회복지공급체계와 사회서비스의 개념

본격적인 논의를 하기에 앞서 이 글에서 사용할 용어 중 특별히 두 가지 용어, 즉 사회복지공급체계라는 용어와 사회서비스라는 용어에 대해 언급할 필요가 있다. 바로 다음 논의에서 보겠지만 사회복지공급체계는 사회보험과 공공부조뿐만 아니라 사회서비스 전반에 걸쳐 모두 적용되는 개념이다. 그럼에도 불구하고 사회보험과 공공부조 개념은 제외하고 사회서비스의 개념에 대해서만 별도로 살펴보는 것은 사회서비스의 중요성이 대단히 커졌을 뿐만 아니라 공급체계에 관련하여 이 글에서 제시하는 두 대안의 주요 분기점이 사회서비스 공급체계를 중심으로 나타나기 때문이다(그 분기점에 대해서는 본문에서 다시 언급한다).

1) 사회복지 공급체계의 개념

사회복지공급체계라는 용어는 비교적 최근에 등장한 용어이다. 과거에는 사회보험과 관련해서 관리운영체계 혹은 전달체계라는 용어를 주로 사용해왔고 사회복지서비스 혹은 사회서비스와 관련해서는 전달체계라는 용어를 주로 사용해왔다. 이들 용어들은 지금도 사용되고 있으나 이와 함께 공급체계라는 용어가 조금씩 사용되고 있다.

사회복지공급체계라는 용어는 그 의미가 본격적으로 규정된 바는 없는 것으로 보이며 문헌에서도 별도의 개념규정 없이 사용되는 경향이 있다. 하지만 여러 용례를 볼 때 사회복지공급체계는 관리운영체계나 전달체계를 모두 포함하면서 제공기관의 공사비중이나 공사간 관계 등도 포괄하는 의미인 것으로 생각되며 이런 의미에서 그것은 거버넌스라고 할 수도 있을 것이라 생각된다. 여기서도 사회복지공급체계를 위와 유사한 의미로 사용하여 사회보험이나 공공부조, 사회서비스

전반에 모두 적용되는 개념이며, 사회복지제도 전반의 통제권의 소재, 제공기관의 공사비중, 공급자 간의 관계, 공급자와 수요자 간의 관계를 총칭하는 것으로 사용하고자 한다. 사회복지공급체계를 이렇게 사용할 때 그것은 기존의 관리운영체계와 전달체계를 모두 포함하는 용어라 할 수 있다.

2) 사회서비스의 개념

사회서비스(social services)라는 용어는 여러 가지 다른 의미로 사용되는데 여러 문헌을 검토할 때 의미에 따라 네 가지로 구분할 수 있을 것으로 보인다. 우선 산업분류상 공공행정·국방, 사회보장행정, 교육서비스, 보건 및 사회복지사업, 기타 공공·개인서비스 일부를 포함하는 대단히 넓은 의미로 사용하는 경우가 있다(예컨대, 국민경제자문회의, 2007; 우천식, 2007 등). 이런 개념은 주로 사회서비스를 일자리 창출 입장에서 접근하거나 사회투자적 관점에서 접근하는 경우에 나타나는 경향이 있는데 이는 일자리 창출이라는 목적의 극대화나 사회투자적 성격의 극대화를 지향하는 입장에서는 합리적인 개념화일 수 있다. 이와 같은 의미의 사회서비스는 ‘공공서비스’라 부를 수 있을 것이다. 다른 한편으로 특히 영국의 경우 사회서비스는 복지국가가 실시하는 제반 제도 전반을 가리키기도 한다. 이 경우 사회서비스는 소득보장·보건·고용·주택·대인서비스 전체를 의미하게 된다. 이런 의미의 사회서비스는 ‘사회행정서비스’라 할 수 있을 것이다.

하지만 최근 서구에서도 고령화로 인한 가족구조 및 기능의 변화가 중요한 문제로 떠오르고 그에 대한 대응이 중요해지면서 위에서 본 두 개념화(즉, 공공서비스와 사회행정서비스)보다 좀 더 좁은 의미로 사회서비스를 개념화하는 흐름이 있다. 이런 방식의 개념화는 사실상 매우 오래된 전통을 이어받는 것이어서 전통적으로 사회복지서비스라 불리던 제도체계가 가리키는 것과 유사한 범주를 포함한다. 사회서비스를 이렇게 설정하게 되면 그것은 위에서 말한 공공서비스로서의 사회서비스 중에서 일차적으로 사회복지사업을 가리키며 또한 공공서비스에 포함되는 것 중 기타 공공 및 개인서비스 가운데 사회화된(사회화의 정도는 각기 다르지만) 일부 서비스도 포함할 수 있다. 그리고 사회행정서비스로서의 사회서비스

중에서는 주로 대인서비스(personal social services)를 가리키며, 이 경우 대인서비스는 전통적인 사회복지서비스(=사회복지사업)만이 아니라 최근에 등장하고 있는 이른 바 돌봄서비스(care)까지 포함한다.

여기서는 좁은 범주의 사회서비스만을 ‘사회서비스’라 부르기로 하는데, 이와 같은 범주의 사회서비스가 갖는 성격은 바알레(Bahle, 2003)에 의해 잘 정리된 바 있다. 그에 의하면 사회서비스는 다음 네 가지의 특징을 가진다. 첫째, 사회서비스는 재화의 생산이 아니라 인간을 대상으로 한 서비스(personal service)이다. 둘째, 사회서비스는 신체적 혹은 지적 욕구가 아니라 사회적 욕구(social needs)의 충족을 목표로 하는 서비스이다. 셋째, 사회서비스는 사람들 간의 직접적인 사회적 상호작용을 매개로 수행되는 서비스이며 넷째, 단순한 사적(私的, private) 관계를 넘어서는 사회적 의미(social significance)를 갖는 서비스이며 이런 점에서 사회서비스에서의 서비스 행위는 그 사회의 가치와 규범에 의해 지배되는 사회적 맥락 속에 배태되어(embedded) 있게 된다. 따라서 이와 같은 특징을 고려할 때 사회서비스는 “사회적 가치와 규범에 의해 형성된 일정한 사회적 맥락 속에서 사회적 욕구의 충족을 위해 직접적인 대인관계를 매개로 하여 제공되는 대인서비스”라 할 수 있다.

이와 같은 사회서비스는 전통적으로 사회복지서비스라 불리었고 한국에서는 법률상으로는 이를 사회복지사업으로 지칭해왔다. 이는 이런 의미의 사회서비스는 사회복지서비스와 거의 동일한 의미를 갖기 때문이다(석재은 외, 2006). 그런데 최근 한국에서는 이처럼 거의 동일한 의미를 갖는 사회서비스와 사회복지서비스를 분리시키려는, 혹은 더 나아가 두 가지를 서로 대립시키려는 경향이 점점 나타나고 있다. 두 용어를 분리 내지 대립시키려는 경향에서 사회서비스는 저출산·고령화 경향에 대비하여 새롭게 확대된 서비스, 수요자 중심적 서비스, 보편주의적 서비스를 대변하는 것처럼 규정한다. 반면에 사회복지서비스는 과거부터 행해 오던 전통적인 서비스, 공급자 중심적인 서비스, 선별주의적 서비스를 대변하는 것처럼 규정하는 경향이 있다. 그리하여 최근 한국에서 사회서비스는 서비스 내용으로는 돌봄서비스와 연관되고 서비스 제공방식으로는 바우처와 연관되는 경향을 보이고 있다. 이처럼 사회서비스를 개념화하는 것은 위에서 본 바 첫째의 공

공서비스로서의 사회서비스와 둘째의 사회행정서비스로서의 사회서비스 그리고 셋째의 전통적인 사회복지서비스의 의미를 이어받은 것으로서 사회서비스에 더하여 넷째의 개념화로 분류할 수 있을 것이다. 이 마지막 넷째의 개념화가 제도포괄범주로 보면 가장 좁은 범주의 제도를 포함한 것이다.

결국 사회서비스는 넓은 의미의 개념화 두 가지(공공서비스, 사회행정서비스)와 좁은 의미의 개념화 두 가지(사회서비스, 가장 좁은 의미의 사회서비스)의 네 가지 개념화가 있다고 볼 수 있으며, 최근 한국에서는 좁은 의미의 두 가지 개념화를 마치 서로 다른 것인 것처럼 분리·대립시키려는 경향이 나타나고 있는 것이다. 좁은 의미의 두 가지 개념화를 분리·대립시키려는 경향이 나타나게 된 것은 한국이 사회서비스를 본격적으로 발전시킨 타이밍의 독특성, 즉 신자유주의적인 기조에 의한 복지국가 재편이 진행되었다. 그리고 저출산·고령화가 이미 본격화한 이후에 사회서비스의 본격적 발전이 시도되었고 그런 시도가 바우처 방식의 도입 등을 기조로 추진되었다는 독특성과 사회서비스 확대와 관련된 부처 간의 입장 차이 등에 의해 나타난 것이다. 이 글에서는 사회서비스를 셋째의 의미, 즉 전통적인 사회복지서비스의 의미와 거의 동일하면서 최근에 등장하고 있는 돌봄서비스도 포함하는 의미로 사용한다. 따라서 사회복지서비스와 본질적으로 차이가 없는 것이라고 보고 특별히 사회복지서비스라는 용어를 써야 할 경우를 제외하고는 사회서비스라는 용어를 사용한다.

3. 사회복지공급체계의 현황과 문제점

사회복지공급체계에 관해 논의한다는 것은 곧 사회복지혜택을 둘러싼 다양한 행위자들에 대해 어떠한 행위규칙을 마련할 것인가의 문제라고 할 수 있으며 이는 곧 사회복지공급체계의 제도화를 의미한다고 볼 수 있다. 일반적인 의미에서 제도화(institutionalization)란 네 가지 문제의 해결에 관련된 것이다. 그 네 가지 문제는 첫째, 역할의 할당 문제 둘째, 자원의 할당 문제 셋째, 통제 및 관리운영체계의 문제 그리고 넷째, 정당성 확보의 문제이다(Lepsius, 1990. Bahle, 2003에서 재인용).

여기서 첫째, 역할의 할당 문제는 어떤 행위자를 제도 내에 포괄하며 그 행위자들 각각에게 어떤 역할을 부과할 것이며 그들 간의 관계는 어떻게 설정할 것인가의 문제를 말한다. 둘째, 자원의 할당 문제는 특정 제도에 자원을 얼마나 어떻게 할당할 것인가의 문제를 말하며 셋째, 통제 및 관리운영체계의 문제는 제도의 법적·행정적 규제체계를 어떻게 구축할 것인가의 문제, 즉 제도전반에 대한 통제권을 누가 어떻게 행사하게 할 것인가의 문제를 말한다. 그리고 넷째, 정당성 확보의 문제는 제도화와 관련된 위의 세 가지 문제를 해결하는 모든 과정을 어떻게 정당화할 것인가의 문제를 말한다.

<표 29> 제도화의 구성요소

제도화의 구성요소	내 용
역할의 할당	누가 공급자가 되며 누가 수혜자가 될 것인가? 그리고 이들 각자는 어떤 역할을 부여받게 할 것이며 이들 간의 관계는 어떻게 규정할 것인가?
자원의 할당	자원을 얼마나 어떻게 할당할 것인가?
통제 및 관리운영체계	법적·행정적 규제체계를 어떻게 구축할 것인가?
정당성 확보	위 세 가지 요소에서 특정 방식의 선택을 하게 되는 근거는 무엇인가?

자료 : Bahle (2003)에서 수정.

위의 네 가지 요소들은 사회복지제도 전반에도 적용될 수 있는데 그 중 특히 사회복지공급체계와 관련된 것들로써 역할의 할당 문제와 통제 및 관리운영체계의 문제를 들 수 있다. 왜냐하면 사회복지공급체계란 결국 사회복지혜택을 둘러싼 행위자들 간의 관계구조를 의미하며 이 관계구조는 역할의 할당과 통제 및 관리운영체계와 가장 밀접히 관련되기 때문이다. 사회복지공급체계를 구성하는 요소로서 역할의 할당은 ‘누구에게’(수요자), ‘누가’(공급자), ‘어떻게’(전달체계)라는 세 가지 차원을 모두 포함하는 것이다. 통제 및 관리운영체계는 렉시우스(Lepsius, 1990. Bahle, 2003에서 재인용)에 의하면 법적·행정적 규제체계를 의미하는 것이지만 여기서는 재정체계를 포함하는 것으로 설정한다. 이는 재정체계가 제도 내 행위자들을 통제하는 중요한 수단이기 때문이다. 그래서 이 글에서 통제

및 관리운영체계는 행정체계와 재정체계로 구성된다.

지금까지의 논의를 정리하면 사회복지공급체계는 역할할당체계와 통제·관리운영체계로 구성되며 전자는 다시 첫째, 누가 수혜자가 되는가 둘째, 누가 공급자가 되는가 셋째, 공급자와 수요자 간의 관계는 무엇인가의 세 가지로 구분된다. 후자는 첫째, 행정체계는 어떻게 편성되는가 둘째, 재정체계는 어떻게 편성되는가의 두 가지로 구분되는 것이다. 따라서 사회복지공급체계의 현황과 문제점에 관련된 아래의 논의도 이들 역할할당체계와 통제·관리운영체계를 중심으로 전개하고자 한다.

<표 30> 사회복지공급체계 제도화의 구성요소

제도화의 요소	내 용
역할의 할당	<ul style="list-style-type: none"> - 누가 수혜자가 되는가 - 누가 공급자가 되는가 - 수혜자와 공급자의 역할은 무엇이며, 이들 간의 관계는 무엇인가
통제 및 관리운영체계	<ul style="list-style-type: none"> - 행정체계 - 재정체계

자료 : Bahle (2003)에서 수정.

1) 역할할당체계

(1) 누가 수혜자가 되는가?: 사각지대 문제

사회복지의 적용대상과 관련하여 그간 한국의 사회복지의 보편주의적 방향으로 전개되어 온 것이 사실이다. 하지만 이러한 보편주의적 방향 확대에도 불구하고 사각지대 문제가 심각하다. 특히, 비정규직의 경우 상당수 근로자가 각종 사회보험에 가입되어 있지 않은 상황으로 시간제근로자는 80% 이상이 연금에 미가입해 있고, 파견근로자는 70% 이상이 고용보험에 미가입해 있다. 또한 여성의 경우 지역가입자로 본인이 기여금을 전담하거나 직장가입자의 피부양자로 제도에 포괄되

어 있는 상태이다. 또한 상당수 영세자영업자들의 경우도 사각지대에 속한다. 그동안 신용카드나 현금영수증의 확대로 소득과약이 상당히 제고되었지만 사각지대 규모는 여전히 줄어들지 않고 있다. 이런 점에서 사각지대 문제는 곧 노동시장유연화 등으로 인한 양극화의 문제라고 할 수 있다. 따라서 사각지대문제는 사회보험제도의 개편이나 조세행정력의 신장을 통한 접근도 필요하지만 보다 근본적으로는 노동시장정책적 접근을 필요로 하며 또한 복지정책과 노동시장정책 간의 연계 강화를 필요로 하는 문제이다. 사회보험뿐만이 아니라 공공부조에서도 사각지대문제는 심각하며 이 역시 노동시장유연화로 인한 양극화와 가족구조·기능의 변화가 근본 원인이다. 빈곤층의 상당수가 여성가구주 가구이며 가구원 수도 적고 취업가구원 수도 적다. 또한 취업하더라도 임시·일용직이거나 자영업자인 경우가 2/3에 이른다. 이런 상황에서 최저생계비 이하 빈곤가구 중 많게는 2/3가 기초보장 사각지대에 놓여 있다.

사회서비스의 경우 수혜자 판별은 사회보험이나 공공부조와 다르며 보다 복잡하여 사각지대 문제도 사회보험이나 공공부조와는 좀 다르게 나타난다. 사회서비스에서 수혜자판별은 욕구판별과 욕구 및 자원의 연결을 가능케 하는 체계, 즉 조정체계를 필요로 한다(조정체계는 뒤에서 다시 살펴봄). 하지만 한국은 사회서비스 조정체계가 적절히 구축되어 있지 않고 수혜자를 주로 경제적 기준으로 판별하고 있어 자원과 욕구 간의 체계적인 연결이 어려운 상황이다. 그리하여 사회서비스의 경우 사회보험이나 공공부조처럼 배제의 문제도 가지고 있지만 오결합(mis-match)의 문제도 가지고 있다. 어쨌든 배제든 오결합이든 사회서비스 역시 사각지대 문제로부터 자유롭지 못하다.

사각지대 문제에 관한 대책은 과거에도 여러 차례 강구된 바 있었다. 그 중 가장 최근의 시도는 참여정부가 시도했던 사회보험 적용·징수업무의 국세청으로의 일원화 방안이었다. 참여정부는 사각지대를 일차적으로 조세행정적 시각에서 접근하였다. 다시 말해서 참여정부는 사각지대문제를 노동시장정책의 차원에서 접근하기보다는 소득과약 미비문제의 해결 차원에서 접근하였다. 이는 두 가지 배경에서 그런 것으로 보이는데 첫째는 사각지대문제가 현실적으로 소득과약미비문제와 중복되는 측면이 있다는 점에서 그러하다. 둘째는 참여정부가 기본적으로

노동시장유연화를 받아들이는 입장이었기 때문에 참여정부가 사각지대 문제 해결을 위해 선택할 수 있는 선택지가 소득과악문제 해결로 제한되었다는 점에서 그러하다. 다시 말해서 사각지대 문제는 노동시장유연화의 결과라는 측면과 소득과악미비라는 측면을 동시에 가지고 있는 문제이다. 그러나 참여정부는 노동시장유연화를 수용하는 입장이었기 때문에 사각지대 해소를 위해서는 소득과악미비의 해결이라는 측면에서만 접근하도록 구조적으로 제약을 받았다는 것이다.

그리하여 참여정부는 소득과악미비의 해결을 위해 사회보험료 적용·징수업무의 국세청으로의 일원화를 추진하였는데 이는 소득과악미비의 해결이라는 과제가 갖는 또 다른 의미, 즉 조세개혁이라는 의미에 따른 기득권세력의 반대 그리고 공단 등 이해당사자들의 반발로 실패하였다. 참여정부가 취한 조세행정적 접근도 의미가 있지만 사각지대 문제는 이제 근본적으로 노동시장정책의 차원에서 접근할 필요가 있다. 노동시장유연화 문제에 대한 접근이 없으면 사각지대 해소는 요원하며 따라서 복지국가는 지속가능하지 않을 것이다. 또한 OECD 국가에 비해 규모가 큰 자영자문제도 본격적으로 다루어야 하며 이 역시 노동시장정책적 접근을 필요로 한다. 이를 위해서는 복지부와 노동부의 이원구조를 극복하여 복지정책과 노동시장정책 간의 연계를 강화하고 자영자 생활문제에 대해서도 적극적으로 개입할 필요가 있다.

(2) 누가 공급자가 되는가?: 생산과 조정

공급자 문제는 소득보장제도보다는 보건의료나 사회서비스에서 중요한 문제이다. 공급자 문제와 관련해서는 공급의 개념을 구분하여 접근할 필요가 있는데 이와 관련해서는 사베스(1987)의 논의가 참조할만하다. 즉, 사베스는 공급(provision)을 생산(production)과 조정(coordination)의 두 가지로 구분하였는데, 생산은 사회서비스를 직접 산출하여 제공하는 것을 말하며 조정은 누가 사회서비스를 생산할 것인지 또 생산된 사회서비스를 누구에게 제공할 것인지 등을 결정하는 것을 말한다(사베스, 1987). 이렇게 구분하면 우리의 경우 예컨대 종합사회복지관 등은 본질적으로 생산자라 할 수 있다. 그리고 조정자는 중앙정부와 지방정부라 할 수

있다.

따라서 우리가 사베스의 논의를 따라 공급을 생산과 조정으로 구분할 경우 누가 공급자가 되는가라는 질문은 누가 생산자가 되며 누가 조정자가 되는가라는 두 가지 질문으로 구성된 질문이라 할 수 있는 것이다. 이처럼 생산자와 조정자를 구분하면 그와 관련해서는 생산자와 조정자가 동일하고 둘 다 공공부문에 속한 경우도 생각할 수 있고, 생산자와 조정자가 동일하지만 둘 다 민간부문에 속한 경우도 생각할 수 있다. 그리고 생산자와 조정자가 다르고 속한 부문도 공공과 민간 양 부문으로 다른 경우도 생각할 수 있다. 아마도 가장 일반적인 형태는 생산자와 조정자가 다르고 각각이 속한 부문도 다른 그런 경우일 것이다. 그리고 생산자와 조정자가 동일하고 둘 다 공공부문에 속할 경우는 정부에 의해 생산과 조정이 이루어지므로 법률에 의해 그것이 정해질 것이지만, 생산자와 조정자가 동일하면서 둘 다 민간부문에 속할 경우는 그것이 가능하려면 민간부문의 생산과 조정에 대한 사회적 신뢰가 관건일 것이다.

한국의 사회서비스는 생산자의 절대다수가 민간부문에 속하고, 조정자는 정부이지만 그간 정부는 조정체계를 적절히 구축해오지 않아 조정역할도 제대로 이루어지지 못하였다. 조정체계가 적절히 구축되지 않은 가운데 정부는 재정지원을 매개로 한 통제체계를 구축해왔다. 그리하여 사회서비스는 “민간-생산, 정부-재정적 통제”라는 구조를 가지고 있다(조정체계에 대해서는 뒤에서 다시 살펴본다). 민간부문이 대부분인 한국의 사회서비스 생산자는 최근 바우처 등의 확대를 개인사업자까지 대거 양산되는 상황을 맞이하고 있다. 그런데 생산자의 절대다수가 민간이면서 “민간-생산, 정부-재정적 통제”라는 구조로는 민간생산자의 공공성도 보장키 어려운데다 정부에 의한 민간생산자의 적절한 관리도 제대로 되지 않는 문제가 있다. 특히 그간 사회서비스에서 보편주의화로의 전환이 진행되어 오면서 사회서비스 부문 내에서 민간생산자들의 행태는 분야에 따라 달리 나타나는 것으로 보인다. 선별적 접근에 지배되어온 기존의 전통적인 사회복지서비스 부문에서는 자원부족 문제나 종사자들의 잦은 이직, 그리고 기관운영자들에 의한 생계형 지대추구, 비민주적 운영 등이 문제가 되어왔고 지금도 그런 반면 참여정부 이후 이른 바 보편주의화의 주 대상이 되어온 부문, 예컨대 보육서비스나 노인요양보

협. 바우처 등에서는 공급기관들의 이기적 행태가 극심한 형편이다. 따라서 민간 생산자들의 행태를 교정할 수 있는 체계의 구축과 함께 민간중심적인 생산구조 자체를 변화시켜 사회서비스 생산에서의 공공성을 증가시킬 필요가 있다.

(3) 수요자와 공급자 간의 관계: 조정체계(전달체계)의 문제

사회보험이나 공공부조의 경우는 각기 기여요건과 자산조사에 의해 수요자가 결정되므로 양자 간의 관계가 상대적으로 덜 복잡하다. 그러나 사회서비스의 경우는 서비스의 제공 자체가 수요자와 공급자 간의 관계를 전제하는 것이어서 사회서비스에서는 수요자와 공급자 간의 관계가 특히 중요하다.

사회서비스에서 수요자와 공급자 간의 관계를 제도화하기 위해서는 조정체계 혹은 전달체계가 필요하다. 즉, 욕구를 판단하는 체계와 그 욕구판단체계를 통해 판단된 욕구를 충족시킬 자원을 욕구와 연결시킬 체계가 필요하며 이를 위해서는 법적 권위와 조직적 능력이 필요하다(Jewell, 2007 참조). 여기서 법적 권위(legal authority)가 필요하다는 것은 시민에 대해 사회서비스 욕구가 있다는 권위 있는 판단, 즉 사회서비스를 받을 필요가 있다고 누군가가 법적 권한을 가지고 판단을 할 수 있어야 한다. 그리고 그 판단에 다른 사람들이 승복할 수 있어야 한다는 의미에서이다. 또한 조직적 능력(organizational capacity)이 필요하다는 것은 욕구에 관한 판단이 법적으로 타당하고 일관되고 시의적절하며 재정적으로 책임성 있는 것이 될 수 있게끔 할 수 있어야 한다는 의미에서이다. 즉 예컨대 욕구가 있다고 판단한 주체가 그 욕구의 충족을 위해 자원, 예컨대 지역의 복지기관을 동원할 때 그는 그 복지기관에게 재정을 비롯한 제반 행정적 지원을 할 수 있어야 한다. 그리고 욕구가 있다는 판단을 받은 시민과 복지기관이 서비스과정에서 부딪히는 문제를 해결해줄 수 있어야 한다. 법적 권위와 조직적 능력을 필요로 한다는 것은 한마디로 누가 무슨 권한과 자격으로 욕구를 판단할 것이며 욕구와 자원을 누가 무슨 권한으로 연결시킬 것인가에 관련된 권한과 책임체계 및 지원체계가 필요하다는 것을 의미한다.

한국은 이러한 의미의 사회서비스 조정체계가 적절히 구축되어 있지 않다(이봉

주·김용득·김문근, 2008 참조). 민간생산자(주로 민간복지기관)들이 개별적으로 욕구평가를 하고 있지만 이것은 법률에 의해 권한이 부여된 것도 아니며 사회적으로 승인된 것도 아니다. 그렇다고 정부가 욕구평가와 관련된 제도체계를 구축하고 있는 것도 아니다. 이처럼 조정체계가 결여된 가운데 한국정부는 재정지원이라는 수단을 가지고 민간기관을 통제하는 재정 우선적 통제방식이 구축하였고 이것은 지방이양 이후에도 변화하지 않고 있다. 물론 최근 사회복지통합관리체계의 구축이 진행되면서 또한 이른 바 서비스신청권 조항이 사회복지사업법에 포함되어 상황에 다소간의 변화가 발생할 가능성이 있는 것으로 보이지만 아직은 좀 더 지켜보아야 할 것이다.

2) 통제 · 관리운영체계

(1) 행정체계

① 사회보험관리운영체계의 이원화

주지하다시피 한국의 사회보험제도는 복지부와 노동부에서 각기 관장하고 있다. 국민연금과 건강보험, 노인장기요양보험은 복지부가 관장하며 산업재해보상보험과 고용보험은 노동부가 관장하고 있다. 또한 실제 제도의 운영도 복지부와 노동부 산하의 공단조직이 하고 있어서 전자의 세 가지 사회보험은 복지부 산하의 국민연금공단과 건강보험공단이 운영하고 후자의 두 가지는 근로복지공단과 지역의 고용지원센터 등에서 운영하고 있다. 그리고 이들 두 부처의 산하 공단들의 지방조직 간에 연계도 약한 편이다. 이처럼 관리운영체계가 이원화된 상황에서는 노동시장유연화 등으로 인한 사각지대문제에 효과적으로 대처하는 데에 한계가 있다.

② 사회서비스에서의 이중구조

한국은 사회보험의 관리운영체계만 이원화된 것이 아니라 사회서비스의 관리운영체계도 이원화되어 있다. 사회서비스의 이중화된 관리운영체계는 다시 두 가지 측면으로 구분할 수 있다. 우선 매우 오래 전부터 있어온 것으로 복지부와 행정안전부(행안부) 간의 이원화를 들 수 있다. 즉 사회서비스의 내용은 복지부가 관장하지만 인력과 조직은 행안부 소관사항인 것이다. 이것은 기본적으로 한국의 지방행정이 복지업무를 주된 기능으로 하여 발전해오지 않았다는 데에서 기인하는 현상이다. 한국의 지방행정은 1950년대에 잠깐 지방자치를 실시한 이래 늘 중앙행정에 의해 통제되어 왔으며 그것도 주민복지보다는 주민에 대한 감시와 통제를 목적으로 발전해왔다. 그리하여 내무행정이 과거부터 지나치게 비대하게 발전해 왔던 것인데 이것이 시대의 변화로 복지적 기능이 필요해지면서 그것이 강조되었지만 여전히 중앙부터인 행안부가 가진 지방행정에 대한 통제력은 사라지지 않고 있는 것이다. 그리하여 행안부는 사회서비스와 관련하여 내용적 통제는 적절히 할 능력이 없는 가운데 내용적 통제를 할 수 있는 복지부에 대해 인력과 조직이라는 수단을 가지고 외적 통제를 가하는 일종의 거부점(veto point)의 역할을 하고 있다. 그리고 이러한 거부점의 역할은 지방정부 일선에서 이른 바 일반직 공무원과 복지직 공무원 간의 갈등으로 표출되고 있다. 이 문제는 매우 중요한 문제이기는 하지만 여기서는 이것 외에 다른 것들도 다룰 사안들이 많고 또 이 문제의 해결방안은 필자의 능력을 넘어서는 일이기도 하여 여기서는 본격적으로 다루지 않기로 한다.

사회서비스의 이원화된 관리운영체계 중 둘째의 것은 비교적 최근에 나타난 현상인데, 사회보험기관의 사회서비스 관여로 인해 발생하는 이원화이다. 먼저 2008년 7월 시행된 노인장기요양보험제도의 관리운영기구는 건강보험공단이며 또한 올해 10월부터 시행되는 장애인활동지원서비스의 관리운영기구는 국민연금공단이다. 사회보험기관이 사회서비스의 공급에 관여하게 되는 것 자체가 반드시 문제라고 하기는 어려울 수도 있다. 하지만 사회서비스는 이른 바 지역복지체계의 구축 등 그것이 목표로 하는 바에 비추어보아도 지방정부가 담당하는 것이 통례이다. 지방정부와 아무런 법적 관계가 없는 사회보험기관이 사회서비스의 공급에

관여하게 되었다는 것은 그만큼 사회서비스와 관련하여 지방정부와 사회보험기관 간의 관계를 어떻게 설정할 것인가가 고민될 필요가 있음을 의미한다.

③ 최근의 변화 : 사회복지통합관리체계 구축

이처럼 사회서비스의 관리운영체계가 이중구조화해 있는 상황에서 MB정부에 들어와 사회복지통합관리체계가 구축되고 있다. 참여정부에서 일부 추진되던 행안부 중심의 민관협의체는 사실상 폐기되었으며(2009년), 과거 행안부의 새올행정시스템에 포함되어 있던 복지시스템이 모두 복지부 관리로 넘어오게 되면서 이른바 “행복e음”이라고 불리는 사회복지통합관리망(이하 “사통망”)이 구축되기에 이르렀다. 정부는 사통망의 구축을 더욱 적극적으로 추진하여 향후 중앙정부 각 부처에 산재되어 있는 200개 이상의 복지관련급여도 모두 사통망으로 이관할 계획이다.

이처럼 온라인상에서 사통망이 구축되는 흐름과 함께 참여정부 때 구축된 사회복지통합조사팀, 사례관리 및 서비스 연계팀 등의 조직도 오프라인상에서 그대로 운영되고 있다. 복지부는 온라인상의 사통망과 오프라인상의 사회복지통합조사팀과 사례관리·서비스연계팀 등 지자체 조직을 바탕으로 사회복지통합업무를 추진하고 있다. 또한 최근 정부는 향후 4년간 전담공무원 7천명을 확충키로 결정하였다. 물론 지자체가 실제로 어떻게 할 것인가를 지켜봐야 하겠지만 이 결정이 사회복지통합업무 추진과 연계되어 있다는 점에서 주목을 요한다. 또 이러한 7천명 전담공무원 확충을 위해 일부 지방이양사업의 한시적 중앙화도 결정되었는데 이 역시 주의하여 지켜볼 필요가 있다.

그리고 참여정부 말기부터 급속도로 도입되기 시작한 바우처가 사통망에 의한 통합관리망 속에 포함되었다는 점도 주목을 요하는 대목이라 생각된다. 물론 바우처를 사통망에 의한 관리체계 내에 포함시켰다고 해도 그 통합관리의 수준이 높은 것으로 보이지는 않는다. 어쨌든 이것은 바우처가 바우처론자들이 바라는 것처럼 시장화 방식으로만 나아가지는 않을 것임을 예고하는 변화가 아닌가 생각된다. 또한 사회복지통합관리체계 구축을 위해 사회복지사업법을 개정하는 과정

에서 이른 바 서비스신청권 조항(사회복지사업법 제33조의2부터 제33조의8)도 상당부분 개정되었다. 이렇게 되면서 지방이양은 지금에 와서 큰 의미가 없어진 것이 아닌가 생각된다. 즉 지방이양의 의미는 여러 가지가 있겠지만 그 중 한 가지로 지방정부의 복지 기획력 향상이라는 의미를 생각할 수 있다면 이 의미는 지금 사통망과 사회복지통합업무체계 속에서 중앙정부의 지도 아래서 수행되는 것으로 보인다. 다시 말해 지방이양으로 인해 신장될 것으로 기대할 수 있는 지방정부의 복지기획력 향상이 지방정부의 자체적인 노력보다는 중앙정부에 의한 통합관리 하에 이루어지는 것으로 보인다는 것이다. 이에 따라 결과적으로 지방이양은 중앙정부가 져야 할 재정적 책임을 지방정부에 전가한 것이라는 껍데기만 남은 것이 아닌가 생각된다.

그런데 지금까지 본 것처럼 사통망과 사회복지통합업무체계가 갖추어지더라도 그것이 사회서비스 관리운영체계의 이중구조를 극복할 수 있을지는 회의적인 것으로 보인다. 사회보험기관이 사회서비스 공급에 관여하게 되면서 생긴 이중구조는 그대로 존속될 가능성이 높은 것으로 보인다. 이는 특히 건보공단이 담당한 노인장기요양보험에서 그러하다. 즉 복지부와 지방정부를 중심으로 사회복지통합관리체계가 구축되더라도 노인장기요양보험은 다른 사회서비스와 재정방식도 다르고 서비스수혜자를 결정하는 방식도 달라 그것을 사회복지통합관리체계 속에 포함하기는 대단히 어려울 수 있다는 것이다⁸⁵⁾. 또 재정방식이 사회보험이 아닌 바우처 방식이라 해서 사정이 더 나을지는 불투명하다. 예컨대 장애인활동지원제도의 경우 이것이 바우처 방식이어서 사통망 내에 포함되었다고는 하나 관리운영기구가 국민연금공단이어서 지방정부에 의한 통합서비스에 어느 정도나 “통합”될 수 있을지 현재로서는 불분명하다. 보다 근본적인 문제로 이른 바 수요자중심서비스를 표방하는 바우처제도와 사회복지통합관리는 그 정향성에서 근본적으로 상충한다는 것이다. 바우처제도는 그 원리상 기본적으로 “관리”를 허용하지 않는 제도여서 사회복지통합관리체계에서 바우처제도를 실제로 어떻게 “관리”할 것인지가 어떻게 정해지는가에 따라 상충성의 표출은 달리 나타날 것이다. 아마도 원리

85) 노인장기요양보험을 사회복지통합관리체계 내에 포괄하기 어렵다는 것에 대해서는 필자가 인터뷰한 복지부 고위공무원도 같은 생각이었다(인터뷰 일자 2011년 7월 25일, 14시).

와 실제 사이에서 줄타기를 할 가능성이 높을 것으로 보인다.

이 외에 사회복지통합관리체계는 자체적인 문제도 가지고 있는데 이는 특히 서비스신청권 조항과 연관된 것들이다. 우선 통합관리체계 구축이 서비스신청권과 연관되어 이루어질 때⁸⁶⁾ 대상자 선정기준을 어떻게 마련할 것인가의 문제를 들 수 있다. 이와 관련하여 경제적 기준은 비교적 용이하게 처리될 수 있을 것으로 보인다. 사회복지서비스의 수급자격 판단에는 경제적 기준과 비경제적 기준을 모두 고려해야 하나 현재 한국 사회에서는 사회복지서비스 신청과 관련해서 이를 경제적 기준으로만 판단하려는 경향이 있다. 이는 선별주의의 잔재로 고질적인 문제이기도 하지만 더 큰 문제는 경제적 기준에 의한 판단과 비경제적 기준에 의한 판단 간의 관계를 어떻게 정할 것인가 하는 문제다. 아마도 이 문제는 경제적 기준으로 일단 판단한 다음 이를 본인부담금 차등화에 적용하는 식으로 해서 경제적 기준과 비경제적 기준의 관계를 해결할 가능성이 높을 것으로 보인다. 이러한 해결 방식이 바람직한 것인지는 잘 모르겠지만 어쨌든 특히 바우처 방식의 서비스를 통합관리하는 데에는 유리할 것이며 아마 이런 식으로의 해결이 관료적 독창성에 의해 대단히 손쉽게 강구될 가능성이 높을 것으로 생각된다. 사실 보다 중요한 문제는 비경제적 기준을 어떻게 마련하여 실행할 것인가의 문제이다.

사회서비스 수급자격 판단에서는 비경제적 기준이 반드시 필요하며 이 기준을 현실에서 실행하려면 일선 담당공무원들에게 일정한 재량이 주어져야 하고 이를 위해서는 앞에서 말한 사회복지 조정체계 혹은 전달체계가 구축되어야 한다. 따라서 이는 한국의 사회복지서비스에 있어서 상당히 큰 폭의 개혁을 필요로 하는 결코 간단한 일이 아니다. 그리고 이는 온라인상의 사통망을 구축한다고 해서 그걸로 해결될 수 있는 것도 아니다. 게다가 현재 사통망은 현금급여에 관련된 경제적 기준 판별에는 장점이 있으나 예외가 많고 삶의 이력이 복잡하게 녹아 있는 서비스에 관련된 비경제적 기준을 관리하기에는 한계가 있다. 비경제적 기준에 의한 판단내용을 전산상에 입력하여 일목요연하게 관리하기는 처음부터 어려움이 있기 때문이며, 비경제적 기준에 의한 판단내용은 전산입력의 문제라 아니라 삶

86) 필자가 인터뷰한 복지부 고위공무원은 사회복지통합관리체계 구축은 서비스신청권 조항을 염두에 두고 진행되고 있다고 하였다(인터뷰 일자 2011년 7월 25일, 14시).

자체이기 때문이다. 또한 서비스신청권 조항에서 말하는 신청대상급여는 현물 급여만 포함하며 현금급여는 포함하지 않는가의 문제도 있다. 현행 서비스 신청권 조항은 급여에 대해 현물급여를 원칙으로 한다고 명시하고 있어 현금급여는 신청대상에서 제외하고 있는 것으로 보인다. 하지만 지금과 같이 공급량이 적은 상황에서 현금급여를 제외한다면 서비스신청은 상당정도로 의미를 잃을 수도 있을 것이다.

마지막으로 향후 사회복지통합관리체계를 서비스연계·사례관리에 중점을 두는 방향으로 개편하여 공공부문이 사례관리·서비스연계에 나설 때⁸⁷⁾ 민간부문의 직접생산자들을 어디까지 통합 관리해야 하는지의 문제도 제기될 수 있다. 예컨대 복지관과 같이 민간부문에 속한 기관이지만 정부로부터 재정을 지원받는 공식적인 조직에 대해서는 그곳에서 제공되는 서비스의 정보를 공공부문이 가지고 중복 등이 발생하지 않게 조정하는 데 대해 이견을 제시하기 어렵다. 그야말로 비공식적인 도움, 예컨대 동네 사람들이 그야말로 순수하게 취약계층을 돕기 위해 후원 등을 행할 때 이를 파악해서 중복지원이라고 해야 하는지 등의 문제가 발생할 수 있을 것이다. 또한 현재 민간부문의 복지관 등에서 사례관리를 중점적으로 시행하고 있으므로 공공부문이 사례관리·서비스연계에 본격적으로 나설 경우 현재 민간기관이 행하는 사례관리와 공공기관의 그것을 어떻게 조정할 것인지의 문제도 제기될 수 있다.

(2) 재정체계

사회보험과 공공부조는 그 이름 자체가 제도형태이기도 하지만 재정방식이기도 하다. 하지만 사회서비스의 경우 재정체계는 다양한 형태를 띠고 있다. 즉 현재 사회서비스의 재정체계는 지방이양과 국고보조, 바우처, 사회보험방식이 다양하게 혼재하고 있다. 하지만 이처럼 다양한 재정방식이 혼재한 체계 자체가 문제인 것은 아니다. 또한 사회보험방식의 노인장기요양보험이나 바우처 방식은 현재로서

87) 필자가 인터뷰한 복지부 고위공무원은 사회복지통합관리체계가 지금의 통합조사 위주에서 향후에는 사례관리 및 서비스연계 위주로 개편되어야 할 것이라는 의견을 피력하였다(인터뷰 일자 2011년 7월 25일, 14시).

는 변경하기가 어려운 상황이기도 하다. 다만 지방이양은 앞서 언급한 것처럼 현재 큰 의미가 없는 것으로 보이므로 이를 광역자치단체에 교부하는 포괄보조금 등으로 전환할 필요가 있다. 일각에서는 지방이양된 사회서비스 재정을 국고보조 방식으로 환원해야 한다고 주장하기도 하고 비록 지방이양이 현재 큰 의미가 없어졌다고는 하나 그렇다고 해서 과거의 방식인 국고보조방식으로 환원하는 것만이 해결책인지는 의문이다. 사회서비스는 그 성격상 지방정부가 담당할 필요가 있으며 따라서 지방이양된 사회서비스 재정을 변경할 경우에도 가능한 한 지방정부의 역량을 강화할 수 있는 방안을 고려하는 것이 더 적절하다. 이런 점에서 중앙으로의 환원보다는 광역자치단체에 교부하는 포괄보조금으로 전환함으로써 광역자치단체의 복지기획능력을 신장시키도록 유도하는 것이 더 적절하다고 생각한다.

재정체계와 관련해서 사실 더 중요한 문제는 경직적인 재정집행방식(혹은 회계방식)이다. 최근 사회서비스 욕구의 다양화로 그에 대한 유연한 대응이 점점 중요해지고 있지만 재정집행방식이 경직적이어서 유연한 대응을 거의 불가능하게 하고 있다. 즉 현재의 재정집행방식은 예컨대 서비스연계도 불가능하게 하는 구조라 할 수 있다. 서비스연계란 곧 둘 이상의 서비스생산자가 하나의 클라이언트에 대해 각자의 서비스를 직접 제공하는 것인데 이를 위해서는 결국 서비스 조정체계가 필요하고 이는 다시 앞서 말한 법적 권위와 조직적 능력을 필요로 한다. 한국의 경우 서비스조정체계가 제도화되어 있지 않기 때문에 법적 권위와 조직적 능력도 적절히 제도화되어 있지 않은 상황이다. 특히 조직적 능력과 관련하여 한국의 사회서비스 재정집행방식(회계방식)은 전년도에 결정된 보조금을 금년에 분기별로 나누어 주는 방식으로 대단히 경직적이어서 연계수요발생에 따라 이를 유연하게 집행할 수 있는 구조가 애초에 불가능한 상황이다. 이와 같은 경직적인 재정집행방식(회계방식)을 개혁하지 않고는 사례관리·서비스연계도 어려울 것이다.

3) 소결

지금까지 사회복지공급체계와 관련하여 역할의 할당, 행정체계, 그리고 재정체계의 측면에서 논의하였다. 이를 기초로 현재 한국의 사회복지공급체계의 특성을 한마디로 요약한다면 그것은 아마도 분절성 혹은 파편성이라 할 수 있을 것이다. 그리고 이 분절성 혹은 파편성은 다양한 층위에서 중층적으로 나타나고 있다.

첫째, 사회보험과 관련하여 복지부와 노동부 간의 분절성이 존재한다. 이 문제는 매우 오래된 고질적인 문제일 뿐만 아니라 1990년대 후반에 쟁점이 되었으나 추진되지 못한 바 있다. 복지부와 노동부 간의 분절성은 오늘날 사회보험 사각지대 문제를 해소하는 데에도 효과를 발휘하지 못하고 있으며 노동시장유연화에 대처하는 데에도 지극히 비효과적이다.

둘째, 사회서비스에서의 분절성 내지 파편성이 극심한 상황이다. 지방이양된 서비스와 국고보조방식에 의한 바우처, 그리고 사회보험방식에 의한 노인장기요양서비스가 상호 연계체계를 결여한 채 운영되고 있다. 그리하여 이것은 사회서비스에서의 수혜자와 공급자 간의 조정체계가 과거부터 적절히 구축되지 않은 문제와 결합되어 사회서비스 전달체계를 더욱 극심한 분절 상태로 빠져들게 하고 있다. 이로 말미암아 수혜자가 가진 욕구와 이를 충족할 자원 간의 효과적인 연결이 이루어지지 않아 사각과 중복이 동시에 발생하고 있다.

셋째, 이들 문제들과 함께 사회서비스에서 민간부문이 지나치게 비대하여 공공성을 상실하고 있으며 또한 사회서비스 전반에 걸쳐 서비스 연계를 가능케 할 수 있는 재정체계가 구축되어 있지 않은 상태이다.

따라서 현행 사회복지공급체계의 문제를 이와 같이 진단할 때 그 해결방향은 통합성의 제고라 할 수 있을 것이다. 그리고 이 방향 역시 분절성이 나타나는 중층적 구조에 대응하여 설정될 수 있을 것이며 이는 다음과 같이 정리할 수 있다.

첫째, 사각지대 해소의 효과적 추진을 위해 노동시장정책과 복지정책 간의 연계를 강화할 수 있도록 행정체계를 개편할 필요가 있다.

둘째, 욕구와 자원 간의 효과적인 연결을 꾀할 사회서비스 조정체계 구축에 유리하게끔 행정체계를 개편할 필요가 있다.

셋째, 사회서비스 제공의 공공성을 증대시키기 위해 공공부문 공급비중을 증가

21세기 노동의 대안 복지 연구

시킬 필요가 있다.

넷째, 사회서비스에서의 사례관리·서비스연계가 가능하도록 재정집행방식을 개혁할 필요가 있다.

다음에서 제시된 네 가지 개편방안 가운데 첫째의 것에 대해서는 원칙적으로 큰 이견이 없을 것이다. 즉 현재와 같은 심각한 노동시장유연화와 그로 인한 사각지대문제를 해소하기 위해서는 노동시장정책과 복지정책 간의 연계가 강화되어야 한다는 데 대해서는 큰 이견이 없을 것이다. 물론 연계의 구체적인 방법에 관해서는 이견이 있을 수 있다.

<표 31> 사회복지공급체계 제도화에 관한 논의내용 요약

제도화의 요소		논의내용 요약
역할의 할당		<ul style="list-style-type: none"> - 심각한 사각지대 문제 : 사각지대 문제는 노동시장유연화의 희생자 문제 - 지나치게 비대하며 공공성을 상실한 민간부문 공급자 - 서비스 조정체계의 결여 → 사회복지통합관리체계 구축으로 최근 다소 변화 가능성
통계 및 관리운영 체계	행정체계	<ul style="list-style-type: none"> - 복지부와 노동부의 이원구조 : 지구화·탈산업화로 인한 노동시장유연화에 적절치 못한 비효율적인 구조, 복지의 지속가능성 보장에 불리함 - 사회서비스의 이원구조 : 사회보험기관의 사회서비스 관여가 이루어지는 가운데 복지부와 지방정부를 중심으로 한 사회복지통합관리체계 구축 진행
	재정체계	<ul style="list-style-type: none"> - 사회서비스의 다양한 재정체계 : 지방이양된 재정을 포괄보조금 정도로 전환 고려 가능 - 경직된 재정집행방식 : 향후 사회복지통합관리체계에 의한 공공부문의 사례관리 및 서비스연계기능의 강화를 위해서는 재정집행방식의 경직성을 해결할 필요가 있음

이 글에서는 노동시장정책과 복지정책 간의 연계를 위해서는 공급체계와 관련하여 복지부와 노동부 간의 통합이 필요하다고 주장할 것이지만 이에 대해서는 이견이 있을 수 있다는 것이다. 하지만 노동시장유연화의 문제가 너무나 심각하

여 이의 해결을 더 이상 미룰 수 없고 또 영세자영업의 붕괴가 심각한 상황에서 이들의 문제를 전담하는 정부조직이 없다. 영세자영업자들의 문제가 개별 사회보험제도별로 다루어지는 상황에서 복지부와 노동부의 통합을 전제하지 않고는 어떠한 대안도 바라는 효과를 거두기가 어려울 것이다. 이런 점에서 현실적으로 노동시장정책과 복지정책 간의 연계와 관련하여 구체적인 방안에 차이가 있을 수 있다는 점을 인정하면서도, 이 글에서는 복지부와 노동부의 통합이 최선이라는 점을 전제하고 논의를 전개하고자 한다.

이렇게 볼 때 현행 사회복지공급체계와 관련된 대안의 분기점은 사회서비스의 분절성 극복을 위한 방안을 어떻게 구상할 것인가에서 나타나게 된다. 특히 이와 관련해서는 사회보험공단이 사회서비스 운영에 참여하고 있다는 사실을 고려할 필요가 있다. 현재 사회복지통합관리체계 구축이 시도되고 있지만 이것의 구축이 진행되더라도 사회보험방식으로 운영되고 있는 노인장기요양보험을 통합관리하기는 어려우며 사회서비스의 분절성 극복을 위해 노인장기요양보험의 현행 재정방식인 사회보험방식을 다른 방식으로 변경하기도 어렵다.

또한 현재 중요성이 높아지고 있는 돌봄서비스는 비단 사회서비스 영역과만 관련된 것이 아니라 보건의료서비스와도 관련성이 깊다. 특히 노인의 경우에는 더욱 그러하다. 그리고 현행 사회보험제도는 소득보장제도만 있는 것이 아니라 보건의료서비스와 관련된 제도도 있다는 점이 고려될 필요도 있다. 이런 점에서 사회서비스에서의 돌봄서비스와 관련된 공급체계 개편은 사회보험의 공급체계 개편과 연동하여 생각해야 한다. 그리고 사회서비스 공급체계의 개편은 사회보험공단이 사회서비스 제공에 관여하게 되었다는 사실에 주목하고 이를 논리적 극단으로 확장시켜 사회서비스를 모두 공단조직에 의해 수행토록 전면 재구조화하는 방안과 일반적으로 이야기하듯 지역복지의 구현을 염두에 둔다. 또 현재 사회복지통합관리체계의 구축이 어느 정도 진행되어 있다는 현실을 염두에 두어 지방정부의 복지역량을 극대화하는 방안의 두 가지를 생각할 수 있다. 이처럼 두 가지 방안을 가정하는 것은 노인요양서비스가 사회보험방식으로 건보공단이 운영하고 있고 장애인활동지원의 관리운영을 국민연금공단이 담당하는 등 사회보험공단이 사회서비스에 관여하게 됨으로써 사회서비스 공급구조가 이원화된 상황에서 공단조직

으로 이를 일원화할 것인가 아니면 지방정부로 이를 일원화할 것인가에 대해 생각해볼 필요가 있기 때문이다⁸⁸⁾. 두 가지 방향을 가정함으로써 일종의 사고실험을 할 수 있으며 이를 통해 다른 대안도 생각해볼 수 있을 것이다. 이렇게 볼 때 여기서 논의할 사회복지공급체계의 대안은 복지부와 노동부의 통합에서는 차이가 없으며 사회서비스 일원화 방안에서만 차이가 있게 된다.

4. 개편방안

1) 제1안: 복지·노동 통합-지방정부 사회서비스

(1) 행정체계 개편

복지정책과 노동시장정책 간의 연계 강화를 위한 행정체계를 구축하기 위해 현재의 복지부와 노동부를 통합하여 가칭 사회정책기획원 혹은 사회기획원을 신설한다. 사회정책기획원이 신설되어 복지부와 노동부의 기능이 통합되면 기존에 노동부가 담당하던 노사관계기능은 노동위원회로 이관한다. 그리고 복지부·노동부 통합은 사각지대 해소를 위한 기초연금의 도입이나 사각지대에 놓인 각 계층을 대상으로 하는 별도 제도 도입 등의 제도개선과 병행 추진한다.

복지부·노동부 통합과 함께 기존 3대 사회보험공단의 재편을 추진한다. 즉 기존의 연금·건보·근로복지공단의 3대 공단을 통합하여 사회보험공단으로 재편하고 사회보험공단 내에 소득보장기구와 돌봄보장기구를 설치한다. 소득보장기구는 국민연금, 기초연금, 산재근로자 소득보장, 실업급여 등의 소득보장업무 및 각종 노동시장정책을 담당한다. 이와 함께 기초노령연금과 장애인연금을 기초연금으로 재편하여 소득보장기구로 이관한다. 돌봄보장기구는 건강보험, 노인요양보험, 산재근로자 및 산재장애인지원서비스를 담당케 하여 이른 바 돌봄(care)담당기구(health care + social care)로 재편한다. 그리고 이와 함께 장애인활동지원서비스

88) 사회서비스 공급구조의 이원화를 해결하려 하는 경우 행안부의 지방정부 복지와 관련된 기능을 모두 복지부로 일원화하는 방안을 생각할 수 있으나 여기서는 이를 다루지 않는다.

는 지방정부로 이관한다.

그리고 자격관리·징수업무는 소득보장기구에서 담당하도록 한다. 국민연금은 장기간의 이력관리가 필요하고 가입자의 이력은 곧 가입자의 노동시장에서의 지위변화를 의미하므로 소득보장과 노동시장정책을 담당하는 소득보장기구가 자격관리업무에 유리하기 때문이다⁸⁹⁾. 통합사회보험공단이 설립되면 기금도 통합적으로 관리될 필요가 있으며 이에 는 아무래도 국민연금기금이 가장 많은 비중을 차지할 수밖에 없다. 이 통합기관은 사회정책기획원 산하에 별도로 통합기금관리기구를 설치하여 여기서 관리하도록 한다. 기금관리와 관련해서는 기존에 여러 논의가 있었지만 조직상으로는 기금의 실제 관리상으로는 기금관리책임은 정부가 직접적으로 지는 것이 바람직하다고 본다.

사회서비스와 관련해서는 기본적으로 지방정부 중심의 사회서비스 조정체계 구축이 가능할 수 있도록 행정체계를 개편한다. 이를 위해 지방정부 복지행정이 사례관리·서비스연계 기능을 중심으로 편성되도록 사례관리·서비스연계팀의 규모와 역량을 강화한다. 그리고 현재 시·군·구에 설치된 사례관리·서비스연계팀을 광역자치단체뿐만 아니라 읍·면·동에도 확대 설치토록 하고 이를 위해 사회복지전담공무원을 획기적으로 확충하여 읍·면·동 당 평균 5명이 배치되는 수준까지 확충한다. 또한 사례관리·서비스연계팀의 역량강화를 위해 이 팀은 팀원 전원을 사회복지전담공무원으로 충원토록 하고, 통합조사팀에는 일반직 공무원을 배치하되 팀장은 반드시 사회복지전담공무원이 맡도록 한다. 그리고 통합사회보험공단이 설립되면 장애인활동지원서비스는 지방정부가 이관 받아 관리토록 한다. 앞서 언급한 것처럼 노인장기요양보험을 지방정부 중심의 조정체계에 포괄하기 어려운 문제가 남지만 이와 관련해서는 연계체계 구축 등을 통해 접근한다.

89) 그리고 이와 함께 국제청과의 정보연계를 강화할 필요가 있다. 하지만 사회보험의 자격관리 및 징수업무와 관련해서 여기서 국제청으로의 업무 일원화를 완전히 배제하는 것은 아니다. 현재 복지논쟁에서 중요한 쟁점으로 부각되어 있는 재원마련과 관련하여 조세뿐만 아니라 사회보험료도 중요하게 다루어지고 있다(오건호, 2011 참조). 그리고 복지국가를 위한 재원마련방안에 관한 사회적 합의의 향방에 따라서는 사회보험료를 조세행정에 편입하여 징수할 수도 있으므로 그 가능성을 완전히 배제하는 것은 바람직하지 않다. 특히 여기서 논의하는 대로 사회보험공단의 재편이 이루어져 업무조정이 이루어진다면 국제청으로의 자격관리·징수업무의 일원화도 충분히 논의할 수 있을 것이다.

(2) 사회서비스 공급에서의 공공부문의 비중 확대

사회서비스 공급에서의 공공성 확보를 위해 공공부문에 의한 공급비중을 높인다. 공공부문의 비중 목표치를 정확히 설정키는 어려우나 시민단체 등에서 말해 온 30%로 일단 설정한다. 이를 위해서는 재정이 필요한데 기금관리를 사회정책기 획원 관리 하에 두면 연금기금 등을 공공기관 확충에 활용하는 데 좀 더 유리할 수 있을 것이다(물론 이를 위해서는 법률 개정이 필요하다). 연금기금을 활용하여 공공보육시설을 크게 확충하고, 공공노인요양기관과 공공의료기관을 우선 광역자치단체마다 설립하고 점차 확대한다. 이와 함께 기존 개인사업자 등 민간생산자에 대해서는 인증제의 확대 실시 등을 추진한다.

또한, 공공부문의 사회서비스 공급비중을 높이기 위해 지방정부로 하여금 최소한도의 사회복지관은 지방정부가 직접 운영하도록 의무화하는 방안도 추진할 필요가 있다.

(3) 사회서비스 조정체계 구축

현재 사회복지통합관리체계 구축이 진행되고 있으며 이와 함께 서비스 신청권 조항의 개정도 이루어져 있다는 점을 고려하여 사회서비스 조정체계 구축을 시도한다. 이 사회서비스 조정체계의 중심주체는 위에서 말한 사례관리·서비스연계팀이 되도록 하며 이 팀을 광역자치단체와 기초자치단체에 두고 나아가 읍·면·동에도 두도록 한다.

앞서 행정체계 개편 부분에서 언급한 것처럼 사례관리·서비스연계팀의 인원은 읍·면·동 당 평균 5명 수준이 되도록 충원하며, 이 팀은 전원 사회복지전담공무원으로 충원한다. 또한 현재 사통망에서는 사회서비스 수급자격의 판단이 통합조사팀의 조사결과에 따라 이루어지도록 되어 있으나 향후에는 사회서비스 수급자격의 최종판단은 사례관리·서비스연계팀에서 이루어지도록 권한과 책임을 조정해야 한다. 통합조사팀의 조사결과는 사회서비스 수급자격의 판단을 위한 참고자료로만 활용되어야 한다. 그리고 사회서비스 수급자격의 최종판단을 사례관리·서비

스연계팀에서 하더라도 통합조사팀의 조사결과도 중요하므로 통합조사팀의 팀장은 사회복지전담공무원으로 보하도록 한다.

(4) 재정체계 개편

재정체계 개편과 관련해서는 우선 현재 지방이양된 사회서비스 재정을 포괄보조금으로 전환하고 이를 광역자치단체에 교부하도록 하여, 이를 통해 광역자치단체의 사회서비스 조정기능을 강화하도록 한다. 광역자치단체의 조정기능은 광역자치단체에 설치할 사례관리·서비스연계팀에서 담당토록 한다.

또한 재정집행방식의 개편과 관련하여 지방정부 사회서비스 예산을 기본예산과 연계예산으로 구분하도록 한다. 연계예산은 사례관리·서비스연계 기능을 위한 예산으로 두고 기본예산은 경상운영비 등으로 현재와 유사한 방식으로 집행하도록 한다. 연계예산은 광역 및 기초자치단체의 사례관리·서비스연계팀에서 집행하되 팀 내에 사회서비스 예산관리자를 두어 집행토록 한다(사회서비스 예산관리자는 곧 지방정부의 사례관리책임자가 되도록 한다). 그리고 연계예산은 관·항·목의 장벽없이 유연하게 집행토록 한다.

2) 제2안: 복지·노동 통합-사회서비스공단

(1) 행정체계 개편

제2안도 복지부와 노동부를 통합하는 점에서는 제1안과 동일하다. 다만 사회보험공단을 재편하는 방안에서는 차이가 있다. 즉 기존의 사회보험공단을 통합하여 단일의 통합사회보험공단을 신설하는 제1안과 달리 제2안에서는 기존의 연금·건보·근로복지공단의 3대 공단을 사회보험공단과 사회서비스공단의 두 개 공단으로 재편한다. 사회보험공단은 국민연금, 기초연금, 고용보험, 산재근로자 소득보장 등의 소득보장업무와 각종 노동시장정책을 담당한다. 그리고 기초노령연금과 장애

21세기 노동의 대안 복지 연구

인연금을 기초연금으로 재편하여 사회보험공단으로 이관한다. 사회서비스공단은 건강보험 및 각종 사회서비스(노인요양보험, 바우처, 기타 전통적인 사회복지서비스 등), 산재근로자 및 산재장애인지원서비스를 담당한다. 사회보험 적용·징수업무는 사회보험공단에서 담당토록 하며, 기금관리기구는 제1안에서와 마찬가지로 사회정책기획원 산하에 별도로 설치하여 기금을 통합관리토록 한다.

제1안에서는 노인장기요양보험이 지방정부의 사회서비스 관리체계 내에 포괄되지 않는 문제가 남지만 제2안에서는 이런 문제는 없다. 왜냐하면 사회서비스를 모두 신설되는 사회서비스공단으로 이관하기 때문이다. 하지만 제2안에서는 바로 이것 때문에 지방정부를 사회서비스 행정체계에서 완전히 배제하는 문제가 발생할 수 있다. 이로 인해 지역복지체계 구축의 목적이 저해될 수 있다는 비판이 제기될 수 있으며 또한 지방정부가 담당하고 있는 공공부조와 사회서비스 간의 연계문제가 대두될 가능성이 있다.

(2) 사회서비스 공급에서의 공공부문의 비중 확대

사회서비스 공급에서의 공공부문의 비중 확대는 제1안과 동일하다.

(3) 사회서비스 조정체계 구축

제2안에서는 사회서비스 조정체계 구축이 사회서비스공단의 지사조직을 중심으로 구축될 수 있을 것이며 또한 사회서비스공단은 중앙집중화된 조직이므로 이는 어떤 면에서 조정체계 구축을 좀 더 효율적으로 추진할 수 있는 장점이 될 수도 있다. 또한 사회서비스공단은 중앙집중화된 조직이어서 그 지사가 소재지에 따라 재정력의 격차가 크지 않다는 장점이 있을 수 있다. 하지만 사회서비스공단은 선거와 무관하기 때문에 지역의 복지욕구에 둔감할 수 있으며 관료화될 우려가 있어 지역복지의 구현에 불리할 수 있다는 단점이 있다. 그리고 이처럼 사회서비스공단의 지사조직을 중심으로 사회서비스 조정체계가 구축된다면 이는 현행 사회

복지사업법의 서비스신청권 조항의 개정을 필요로 한다. 즉 사회서비스 신청을 받는 주체가 시·군·구가 아니라 사회정책기획원(실제로는 사회서비스공단의 지사조직)이 되어야 하는 것이다.

(4) 재정체계 개편

사회서비스공단이 설치되어 이곳으로 사회서비스 관리운영이 일원화된다면 현재의 지방이양은 자동적으로 폐지될 것이다. 그리고 재정집행방식의 개편과 관련하여 사회서비스 예산을 기본예산과 연계예산으로 구분하는 것은 제1안과 동일하다. 다만 기본예산과 연계예산의 집행주체는 사회서비스공단의 지사조직이 되어야 할 것이다. 지금까지 논의한 두 안을 요약하면 아래 <표 32>와 같다.

<표 32> 제1안과 제2안의 내용 비교

		제1안 (복지·노동통합-지방사회서비스안)	제2안 (복지·노동통합-사회서비스공단안)
행정체계	중앙부처	복지부·노동부 통합 → 사회정책기획원(가칭) 신설 * 노사관계업무 : 노동위원회로 이관	복지부·노동부 통합 → 사회정책기획원(가칭) 신설 * 노사관계업무 : 노동위원회로 이관
	공단	사회보험공단으로 재편 (소득보장기구와 돌봄보장기구)	사회보험공단과 사회서비스공단으로 재편하고, 제반 사회서비스를 사회서비스공단에서 담당
	지방정부	공공부조와 사회서비스 담당	공공부조만 담당
공공기관 확대		동일	동일
조정체계		지방정부 중심으로 구축 (광역자치단체의 역할 강화)	사회서비스공단 중심으로 구축
재정체계		-지방이양 → 포괄보조금(광역자치단체에 교부) -연계예산제 운영 : 사회서비스 예산관리자 제도	-지방이양 : 자동폐기 -연계예산제 운영 : 사회서비스공단 중심으로 운영

3) 평가

사회복지공급체계 개편과 관련해서는 여기서 논의한 두 가지 대안 이외의 안도 생각할 수 있겠지만 여기서는 위의 두 가지 안에 대해 그 장단점을 생각해보기로 한다.

먼저 두 안은 그것이 실현된다면 사각지대 해소에 상당한 효과를 발휘할 수 있을 것이다. 물론 사각지대 해소는 저임금근로자에 대한 사회보험료 지원과 같은 제도적인 방안을 생각할 수도 있지만⁹⁰⁾ 여기서 말하는 공급체계의 개편도 중요한 방안일 수 있다.

<표 33> 제1안과 제2안의 장단점 비교

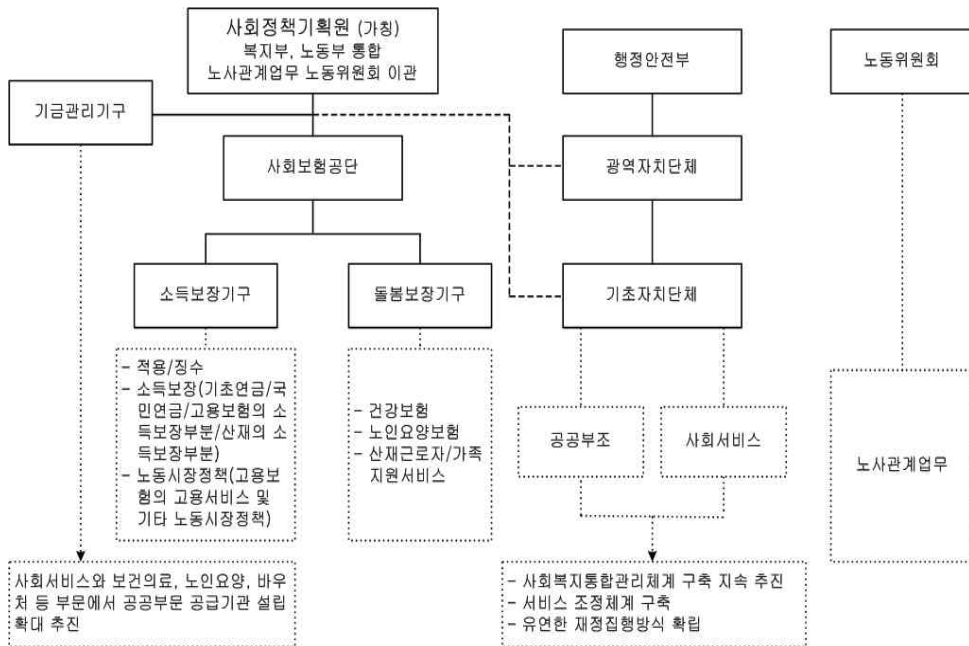
	공통	제1안 (복지·노동통합 -지방사회서비스안)	제2안 (복지·노동통합 -사회서비스공단안)
장점	<ul style="list-style-type: none"> - 두 안 모두 사각지대 해소에 유리 (복지정책과 노동시장정책 간 연계 강화) - 사회서비스 조정체계 구축 및 재정집행방식 유연화로 욕구와 자원 간 효과적인 연결에 유리 - 공공기관의 비중 확대로 사회서비스의 공공성 확보에 유리 	<ul style="list-style-type: none"> - 지역복지 확립에 유리 (지방의 복지정치 활성화) - 광역자치단체의 역할 강화로 광역단위에서의 서비스 연계 가능 	<ul style="list-style-type: none"> - 지방간 격차 축소 (공단지사조직은 지역에 따라 재정력 등의 격차가 거의 없음) - 사회서비스가 공단조직으로 거의 완전히 일원화되므로 효과성 제고
단점		<ul style="list-style-type: none"> - 지방정부의 사회서비스와 건보공단의 노인요양서비스 간 연계 문제 대두 가능성 - 지방정부 간 재정력 등 격차 지속 가능성 	<ul style="list-style-type: none"> - 지방정부를 사회서비스에서 완전히 배제하는 문제 - 지역복지의 구축에 불리 (중앙화된 사회서비스)

90) 이와 관련해서는 이병희 (2011) 참조.

또한 여기서 논의한 바와 같이 사회서비스 조정체계 구축이 진행되고 나아가 사회서비스 연계예산제와 같은 방안이 실현된다면 이는 사회서비스에서의 욕구와 자원 간의 효과적인 연계에도 기여할 것이다. 또한 복지부와 노동부의 통합으로 사회보험기금이 공동으로 관리되고 그에 대한 정부책임이 강화된다면 이 기금을 활용한 공공생산자의 확대도 가능할 것이며 이는 사회서비스뿐만 아니라 사회보험의 공공성 증진에도 기여할 수 있을 것이다.

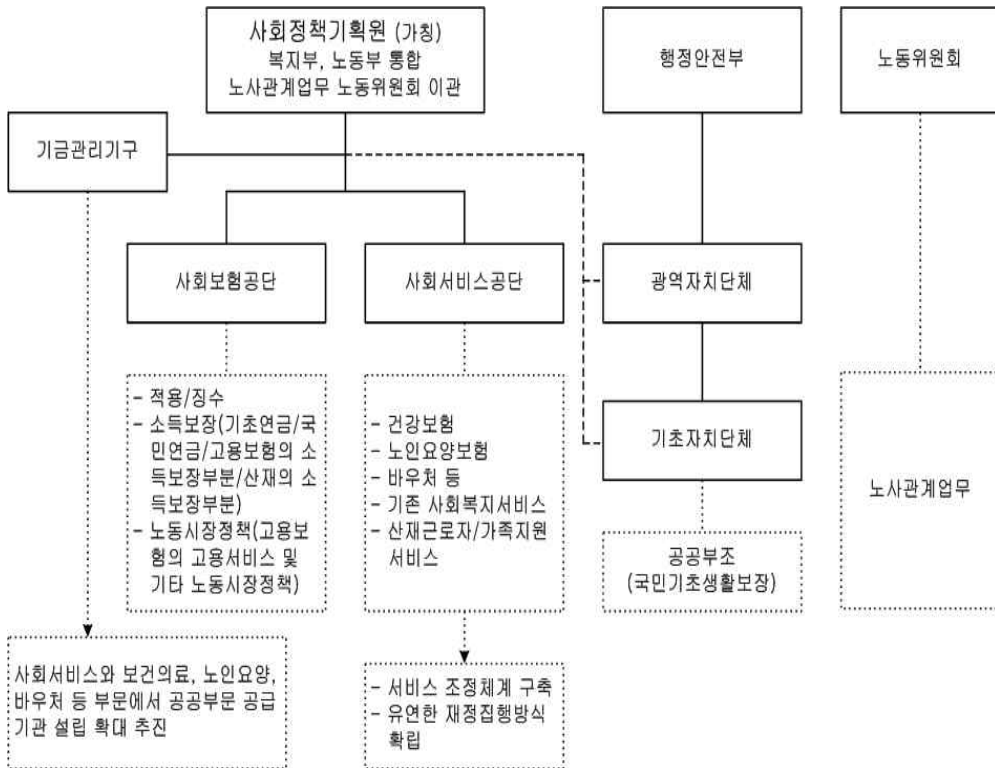
하지만 두 안은 장단점에서 각기 다른 특성을 가지고 있다. 제1안인 “복지·노동부 통합-지방정부 사회서비스 안”은 선거로 구성되는 지방자치단체에 사회서비스의 공급을 맡김으로써 지역복지정치의 활성화에 기여할 수 있고 이는 사회서비스의 중요한 목표 중의 하나인 지역복지체계 구축에 기여할 수 있을 것이다. 또한 광역자치단체에도 사례관리·서비스연계팀을 설치하여 관할 지역 내에서의 사회서비스 조정역할을 수행토록 함으로써 광역단위에서의 서비스 연계에도 유리할 수 있다.

[그림 12] 제1안: 행정체계 개편을 중심으로 본 두 안의 비교



하지만 제1안은 앞서 언급한 바와 같이 건보공단이 담당하고 있는 노인장기요양서비스를 통합 관리하는 데에 어려움이 있을 수 있다. 또한 제1안은 지방정부로 하여금 사회서비스를 담당케 하는 안이기 때문에 지방정부 간 재정격차에 취약할 가능성이 있다. 물론 노인장기요양서비스와 관련해서는 지방정부와 건보공단 간 연계체계를 구축하는 방안을 추가로 기획하여 추진할 수 있으며 또 지방정부 간 재정격차와 관련해서는 지방재정조정제도의 개편 등을 추진하여 이를 완화할 수 있다.

[그림 13] 제2안: 행정체계 개편을 중심으로 본 두 안의 비교



제2안인 “복지·노동부 통합-사회서비스공단 안”은 사회서비스를 사회서비스공단조직으로 완전히 일원화하는 안으로서 그 자체로는 효율적일 수 있다. 사회서비스공단은 중앙집중화된 조직이기 때문에 업무처리가 일사불란하게 이루어질 수

있으며 또한 지사가 어디에 위치하는 재정력의 격차가 크지 않아 지역간 불균형 문제도 최소화할 수 있을 것으로 보인다. 하지만 제2안의 이러한 장점은 곧 단점도 될 수 있다. 사회서비스는 그 성격상 지역을 단위로 기획되고 공급되어야 하는데 중앙집중화된 조직인 사회서비스공단이 지역의 욕구를 얼마나 개별적으로 반영하여 지역실정에 맞는 서비스를 개발할 수 있을 것인가라는 비판을 받을 수 있는 것이다. 또한 사회서비스공단으로 사회서비스를 일원화하게 되면 사회서비스로부터 지방정부를 완전히 배제하게 됨으로써 나타날 수 있는 문제도 있다. 즉 사회서비스공단은 선거로 구성되는 조직이 아니기 때문에 정치적인 요구와 무관하게 사회서비스를 제공할 수 있는 반면에 바로 그것 때문에 지역의 복지정치에 둔감해질 우려가 있으며 이는 지역복지의 구현에 걸림돌이 될 수도 있는 것이다.

두 안 가운데 어떤 안이 한국 사회복지의 공급체계 개편과 관련하여 좀 더 타당할 것인가? 여기서 제시한 두 안은 복지부와 노동부 통합에서는 차이가 없고 사회서비스 공급체계의 개편에서만 차이가 있기 때문에 위 질문에 대한 답은 결국 사회서비스에 관한 입장을 어떻게 정할 것인가에 의해서 달라진다.

사회서비스에 관한 입장과 관련해서 여기서는 철학적 입장에 대한 논의는 생략하고 그것을 주로 현실적인 상황에 비추어 생각해본다면 다음의 사항을 우선적으로 고려해야 할 것으로 본다. 우선, 앞서도 언급한 바와 같이 노인장기요양서비스가 사회보험방식으로 운영되고 있어서 이를 변경하기는 어렵고 따라서 사회서비스 내에서 이를 모두 통합관리하기는 어렵다는 점을 인정할 필요가 있다. 둘째, 이미 MB정부 들어와서 지방자치단체(특히 시·군·구)를 중심으로 사회복지통합관리체계 구축이 상당정도로 진행되었다는 점을 고려할 필요가 있다. 셋째, 사회서비스는 그 성격상 지역을 단위로 기획·공급되는 것이 바람직하며 이를 위해서는 선거로 구성되는 지방정부가 사회서비스를 담당하는 것이 지역의 복지욕구 반영에 보다 유리할 수 있다는 점을 고려할 필요가 있다. 이와 같은 점들을 고려할 때 비록 사회서비스공단안이 나름의 장점을 전혀 갖지 않는 것은 아니나 지방자치단체를 중심으로 통합적인 사회서비스공급체계를 구축하는 데 중점을 둔 제1안이 장기적으로 보다 바람직한 안이라 생각된다.

제3부

2012년 복지정치 환경 및

대안복지론을 위한 제언



2012년, ‘복지선거’의 가능성과 조건

: 노동정치와 정당정치의 시각에서

강병익

1. 서론

1) 연구배경

2012년 정치적 격변기를 앞둔 시점에서 이 연구의 배경은 크게 네 가지로 주목된다. 첫째, 2012년 양대 선거(제19대 총선과 제18대 대선)는 선거정치와 정당정치의 측면에서 두 가지 의미가 있다. 하나는 20년 만에 총선과 대선이 한 해에 동시에 치러진다는 점이고, 다른 하나는 총선의 경우 이른바 야권연대의 성사 여부에 따라 ‘민주화’ 이후 양자구도로 이루어지는 최초의 선거가 될 가능성이 높다는 점이다.

둘째, 복지정치의 측면에서 양대 선거는 복지이슈가 정치적 균열 혹은 주요 대립지점을 형성할 가능성이 높다는 점을 꼽을 수 있다. 이것은 경제위기와 양극화

21세기 노동의 대안 복지 연구

의 해법으로 선택된 성장주의(개발주의)의 실패로부터 복지가 대두된 것으로 매우 자연스러운 과정이라고 할 수 있다. 또한 복지가 선거의 주요 의제로 대두된다는 것은 그 동안 선거동학을 지배해왔던 지역주의 정치구조의 약화라는 측면에서도 긍정적으로 작용할 수 있다.

셋째, 노동정치의 측면에서 87년 이후 국가와 자본의 대(對)노동전략은 억압적 배제전략에서 이데올로기적·헤게모니적 배제전략으로 변화해 왔다. 국가는 노사정 위원회를 통한 노동의 부분포섭전략을, 자본은 손배소 등의 경제적·생존적 위협을 통해 노동운동의 위축을 지속하고 있다. 반면 민주노총으로 대표되는 노동운동진영은 96-97 총파업투쟁과 제15대 대선을 거치면서 조직적 결의를 통해 민주노동당 창당을 주도했지만, 비정규직 문제와 같은 노동문제뿐만 아니라 사회적 헤게모니 확산과 같은 정치 전략의 부재로 노동정치의 주도권을 확보하는데 실패했다.

넷째, 노동의 입장에서 복지정치와 노동정치는 서구의 경험으로 보더라도 수레의 두 바퀴와 같다. 노동과 복지는 인민의 삶을 규정하는 매우 근본적인 문제이기 때문에 이를 아우르는 비전과 정책은 아무리 그 중요성을 강조해서 지나치지 않다. 특히 2012년 양대 선거에서 이러한 진보적 사회정책의 실현을 위해 노동운동의 적극적인 개입과 정치 전략이 필요하다.

2) 연구목적 및 의의

정치적 격변기에 노동의 정책적 과제와 위상을 다각적 측면에서 고찰하는 것은 매우 필요하다. 이러한 필요에 따라 이 연구의 목적은 첫째, 무엇보다 노동진영의 2012년 선거 참여 전략을 복지의제와 관련해서 고찰하는데 있다. 한나라당과 보수-자본진영의 ‘이미지복지-선별복지’에 대해서는 효과적으로 비판하고, 민주당과 자유주의적 시민사회 진영의 이른바 ‘보편적 복지(3무1반)’는 일면연대 일면비판을 수행하면서 노동의제와 함께 푸는 복지의제, 즉 ‘삶의 질’을 중심으로 하는 ‘노동복지체제’를 제시한다. 둘째, 노조 중에서도 공공노조가 갖는 위상, 즉 사회정책에 내재해있는 공공성(의보, 연금 등)에 입각해서 특히 선거공간에서 노동운동의 대(對)사회화 전략을 구축하고 전개하는데 기초자료로 활용할 수 있도록 한다.

이 보고서는 노동정치를 본격적으로 다루지 않는다. 다만 노동정치가 복지정치와 정당정치에 연계되는 과정에서 노동진영의 역할과 내용이 왜 중요한지를 설명한다. 그리고 선거라는 시공간적 조건에서 노동진영의 정치력을 증폭시키는 계기로서 선거와 정당, 그리고 의제로서의 복지문제를 어떻게 풀 것인지 고찰한다.

2. 2012년 선거의 정치적 의미: 체제전환의 가능성 여부

1) 2012년 양대 선거 관계: 총선은 대선의 전초전?

내년은 1992년 이후 20년 만에 한 해 동안 대선과 총선이 동시에 치러지는 해이다. 이는 대통령 임기 5년, 국회의원 임기 4년으로 규정한 제6공화국 헌법에 의한 자연스러운 과정이기도 하지만, 의회권력과 정부권력이 연속적으로 재편된다는 측면에서 정치적 파급력은 배가될 수 있는 조건을 갖추고 있다. 내년 총선은 4월 11일, 대선은 12월 19일에 실시하게 되는데, 총선에서 승리한 세력이 대선에서 유리한 입장에 서게 될 가능성은 크지만, 그렇다고 양자 간 반드시 인과관계가 성립한다고는 할 수 없다. 예를 들어 1992년 3월 24일 실시되었던 총선에서 당시 국회의석의 2/3를 차지했던 거대 집권당, 민자당이 과반수 의석 확보에 실패하며 사실상 패배했지만 연말 대선에서는 김영삼 민자당 후보가 당선되었다.

총선은 기본적으로 정당에 집중되고, 대선은 후보에 집중되는 경향이 있다. 현재 당헌대로 하면, 한나라당은 대선후보를 내년 8월내에는 결정해야 하고, 예비대선후보는 4월안에 등록하게 되어있다. 민주당은 6월안에 대통령 후보를 결정하게 된다. 즉 2012년 총선은 각 당의 대선후보들이 결정되지 않은 상태에서 치러지는 것이므로, 총선에서 패배한다고 하더라도 그 책임을 특정 후보에게 지울 수는 없는 상황인 것이다. 하지만 역으로 대선후보로 선택되기 위해서는 총선에서의 역할과 그 결과가 상당한 영향을 미칠 것이라는 점에서 총선결과는 대선후보를 결정하는데 결정적인 영향을 미칠 수도 있다. 하지만 이는 각 당의 대선후보 경쟁과 관련된 것으로 이것이 대선결과에 결정적인 영향을 준다고는 볼 수 없다. 예

컨대 2002년 노무현 당시 민주당 대선후보의 경우 부산지역 재보궐선거에서 패배와 이를 기점으로 당내 후보교체를 놓고 상당한 논란이 있었지만 결국 당선되었다. 그렇기 때문에 내년 4월 총선은 대선경쟁의 본격적인 출발점이라고 할 수 있다.

2) 체제적 의미에서의 2013년과 2018년

흔히 한국사회의 총체적 성격을 규정하는 개념으로 시대적 의미를 담은 ‘체제’란 표현을 쓴다. 이른바 87년 체제, 97년 체제 등이 그것이다. 그런데 먼저 체제가 무엇을 의미하는지부터 정리하는 것이 순서일 것 같다. 왜냐하면 논자에 따라서 레짐(regime)과 시스템(system)을 혼용해서 쓰기 때문이다.

손호철은 ‘87년 체제’를 여러 가지 부분 체제(partial regimes)를 갖는 다양한 모든 사회적 관계들의 총체로서의 사회체제(social system)로 규정(손호철 2009)하고 있다. 반면, 조희연, 김종엽, 김호기 등은 레짐을 사용하고 있는데, 그 이유를 설명하고 있는 것은 김종엽이 거의 유일하다.⁹¹⁾ 김종엽은 구성요소들이 “통합된 전체로서 스스로 재생산하는 능력을 가지는 경우”를 시스템으로, 레짐은 이러한 “자기재생산적 특성을 가지고 있지 않은 것”으로 본다(김종엽 2009, 13-14). 김종엽 스스로 97년 체제(론)를 비판하면서 97년 외환위기를 기점으로 87년 체제를 전기와 후기로 나눌 수 있다(김종엽 2009, 18)고 한 것은 바로 레짐의 자기재생산 기능을 전제한 것으로 보아야 할 것이다. 필자는 구성요소 혹은 부문 간 관계의 틀로 양자의 차이를 구별하는 것은 무의미하다고 본다. 이 글에서 시스템은 중장

91) 조희연은 “정치적·사회적 행위와 관계, 갈등을 규정하는 일정한 상호작용의 틀(조희연 2009, 75)”로, 김호기는 “포괄적으로 경제와 정치의 조응관계”(김호기 2009, 125)로 정의한다. 하지만 이들의 준거인 요소간 혹은 부문간 관계와 상호작용은 시스템의 정의로 쓰이기도 한다. 김종엽이 제시한 대로 시스템과 레짐과의 차별성은 관계와 상호작용의 문제가 아니라, 자기재생산의 여부와 지속성 여부-브로델(F. Braudel)에 따르면, 중기지속과 국면의 차이-에 있다고 하겠다. 자본주의 체제를 복지레짐으로 구분한 에스핑 안데르센의 경우 “국가와 경제의 관계에서 법적·조직적 특성들이 체계적으로 얽혀있는 복합물”(Esping-Andersen 1990, 2)로 정의했는데, 그가 복지레짐의 구분을 탈상표화, 사회적 계층화, 그리고 고용을 기준으로 했듯이 시스템과 레짐의 구별은 자기재생산, 지속성 뿐만 아니라, 구성요소 중 레짐의 특성을 더 상대적으로 규정하는 하위레짐 또는 부문의 전략적 선택에 있다.

기 지속성을 갖는 하위체제 간 상호작용을 통해 작동하는 기제(mechanism)로 보고, 레짐은 일정기간 혹은 특정 국면에서 구성요소-하위레짐-의 전략적 상호작용이 구조화된 것으로 행위자들이 선택할 수 있는 전략적 선택지를 일정하게 제한하는 구조적 틀⁹²⁾로 정의한다.

이러한 복합적 성격을 갖는 체제 개념에 대한 이해를 돕기 위해 도식화해서 보면 한 사회체제는 서로 상호작용하는 정치체제, 경제체제(생산체제와 노동체제), 복지체제의 세 가지 하위체제⁹³⁾로 구성되어 있다고 볼 수 있다. 이런 의미에서도 보면 한국에서 체제로 불릴만한 것은 ‘발전국가’라는 억압적이고 권위주의적 자본주의 발전모형(개발독재)과 그 결과 잔여적 복지모형을 성립시켰던 ‘61년 체제’와 신자유주의적 국가-경제관계로의 전환을 완성했던 ‘97년 체제’만이 그 내용과 형식을 갖추었다고 할 수 있다. 왜냐하면 ‘87년 체제’의 경우 이전과 구별할 만한 하위체제의 전환은 헌정체제의 변화가 유일했기 때문이다. 이는 ‘87년 민주항쟁’이 경제위기를 배경으로 하지 않은 정치 제도적 정치변동이었다는 점을 통해서도 인지할 수 있다. 하지만 굳이 체제구성의 완결성만으로 ‘87년’의 체제 변동적 의미를 무시할 필요는 없을 것이다. ‘87년 체제’가 갖는 정치적 성격, 즉 형식적 민주주의의 확장 역시 실질적 민주주의의 필요조건으로 작용하기 때문이다. 문제는 체제 작동을 추동하는 정치세력의 전략과 헤게모니, 그리고 전체 레짐의 특성을 규정하는 현저한 하위체제의 변동에 정치적 의미가 있는 것이다.

이런 의미에서 이미 ‘2013년 체제’에 대한 논의들이 등장하고 있다. 예를 들어 김호기는 2013년 체제는 신자유주의체제인 97년 체제를 극복한 것으로 “신자유주의가 신사회민주주의로, 자유주의가 민주주의로, 그리고 조직화된 시민사회가 성찰적 시민사회로 진화한 체제”⁹⁴⁾로 규정하고 있다.

그러나 탈신자유주의 체제적 성격이 신자유주의를 탈각한 형태로 등장할 것인지, 아니면 재구조화된 변형체(이를테면 신자유주의 2기)로 등장할 지는 쉽게 예

92) 이는 노중기의 노동정치체제(labor regime)의 정의를 수정한 것이다(노중기 2008, 19-20).

93) 하위체제는 다양하게 구성된다. 이 외에도 젠더체제가 추가될 수 있고, 경제체제와는 별개로 노동체제를 독립적인 하위범주로 넣을 수도 있다. 이 글은 복지체제(복지를 둘러싼 정치-경제-사회관계)를 중심으로 본다는 점에서 편의상 세 가지 레짐을 하위체제로 놓는다.

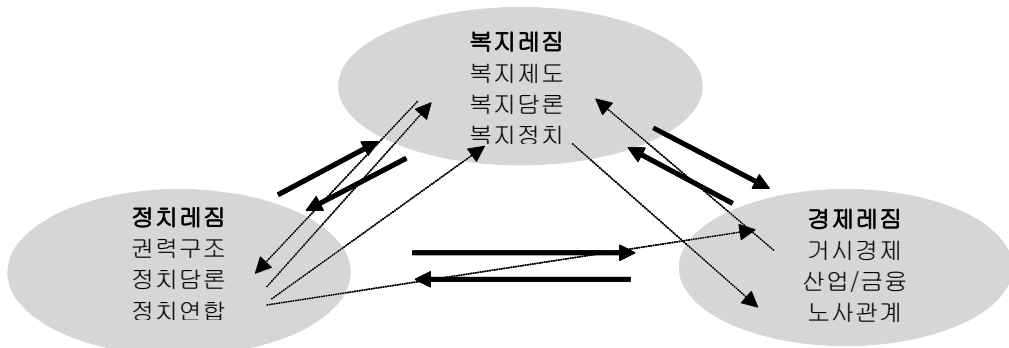
94) 김호기, “안철수 현상, ‘97년 체제’ 극복 갈망의 분출”, 프레시안 2011.9.23.

21세기 노동의 대안 복지 연구

단할 수는 없다. 언제나 전망은 현실에서부터 출발한다. 그런 의미에서 문제는 앞서 언급했듯이 상위레짐에 가장 강력한 영향을 주는 하위레짐의 변화 여부이다. 87년 체제는 정치체제의 변동이 주도했다면, 97년 체제는 신자유주의적 경제변동이 주도했다. 그럼 앞으로 내년 양대 선거를 계기로 레짐 차원의 변동이 생길 수 있는 여지는 바로 하위레짐 중 변화를 선도할 레짐이 존재하는가? 즉 정치세력과 제도간의 사회적 관계를 통해 강력한 정치사회적 변동을 초래할 수 있는 레짐의 존재여부이다.

복지레짐을 중심으로 체제전환의 조건과 가능성을 살펴보자. 복지레짐은 여러 가지 구성요소를 가지고 있다. 영역별 복지제도-사회보험, 사회서비스, 공공부조-와 이를 인식론적 차원에서 규정하는 복지담론, 그리고 복지제도와 담론을 조직하고 동원하는 복지정치 등이 그것이다. 복지레짐으로서 그 자체로 존재하고 작동하는 것이 아니라, 연관 레짐과 구체적인 관계를 통해 상호작용한다. 노동레짐과 정치레짐 등이 그것이다. 또한 복지담론이 정당과 사회운동과 같은 행위자와 직접 결합하여 연대하거나 대립하기도 한다. 이처럼 레짐과 그 구성요소는 레짐 간 혹은 레짐내부의 구성요소 간 상호작용할 뿐만 아니라, 레짐과 다른 레짐 내 구성요소가 서로 상호작용하면서 각 레짐에 영향을 미치기도 하는 것이다.

[그림 14] 레짐 간 상호작용 방식(레짐과 내부의 내부부의 구성요소 간 상호작용 양식)



결국 레짐의 변화는 정권과 집권정당의 성격, 또는 제한적이지만 강력한 대항 세력(정당과 시민사회)의 존재에 따라 매우 밀접한 연관을 갖는다. 97년 체제가 신자유주의라는 외부적 조건의 문제였던 것이 아니라, 이를 체제 내화시켰던 국내정치질서의 문제였듯이 레짐이 정치사회적으로 작동하는 것은 국내 정치의 세력관계에 의해 직접적으로 결정되는 것이다. 이러한 의미에서 체제적 변화가 가능한 시점은 2013년보다는 2018년이라고 할 수 있다. 2012년 선거의 정치적 의미는 바로 여기에 있다. 즉 체제전환적 계기를 만들어낼 토대가 어떻게 형성되는가가 2012년 선거를 출발점으로 형성될 것이기 때문이다.

<표 34> 한국의 체제적 변화와 전망

상위레짐 하위레짐	61년 체제	87년 체제	97년 체제	2013년 혹은 2018 체제?
정치레짐	권위주의	제한적인 정치적 민주주의		정치적 민주주의
경제레짐	종속적 국가주도자본주의	국가주도->자유시장 자본주의		조정경제 자본주의?
복지레짐	간여적 복지국가	간여적 -> 제한적인 제도적 복지국가(자유주의적 복지체제와 보수주의적 복지체제의 혼재)		사민주의적 복지체제 혹은 보수주의적 복지체제?

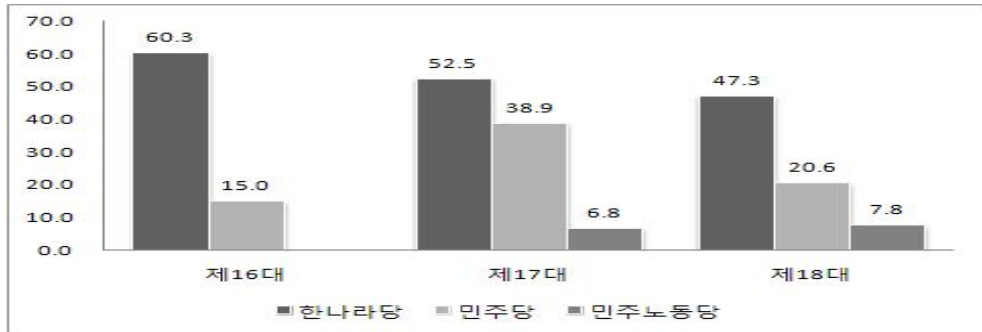
3) ‘안철수 현상’ 의 정당 정치적 의미

한국의 정당체제가 이념적인 편재성을 가지고 있다는 것은 주지의 사실이다. 한국의 정당정치가 매우 전투적이고, 치열한 것은 오히려 이러한 이념적 차별성의 부재가 주요한 원인으로 작용한 것이기도 하다. 어쨌든 그동안 정당정치 연구에서 이념은 무시해도 좋을 변수로 취급되어 왔던 것이 사실이다. 하지만 한국의 정당정치구조를 지배해왔던 지역주의 정당체제는 여러 측면에서 약화가능성을 보이고 있다.

21세기 노동의 대안 복지 연구

다음 두 개의 그림은 부산과 광주의 2000년 제16대 총선부터 가장 최근인 2008년 제18대 총선까지 정당별 득표율을 나타낸 것이다. 주목해 봐야 할 것은 양 지역의 이른바 ‘패권정당’의 지지율이 점점 낮아지고 있다는 것이다. 물론 김대중의 현실정치 무대의 퇴장으로 물리적인 ‘3김 시대’가 이미 종식되었음을 감안한다면, 여전히 선거에서 지역주의 벽은 높은 것이 사실이다.

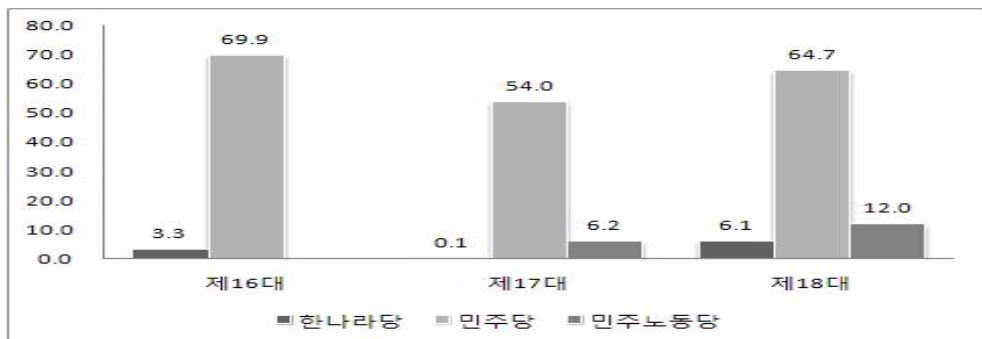
[그림 15] 부산지역 국회의원 선거 정당별 득표율*



*비례대표득표율이 아니라 출마지역의 득표수의 합을 득표율로 환산

출처: 중앙선거관리위원회 2000, 2004, 2008에서 재구성

[그림 16] 광주지역 국회의원 선거 정당별 득표율



출처: 중앙선거관리위원회 2000, 2004, 2008에서 재구성

*비례대표득표율이 아니라 출마지역의 득표수의 합을 득표율로 환산

여기에는 지역주의를 제도적으로 강화시키고 있는 소선거구제의 문제도 분명하게 존재한다. 하지만 제17대 총선에서 이른바 ‘탄핵정국’이라는 바람을 타고 열린

우리당이 부산에서 40%에 가까운 득표를 한 점과 제18대 총선 때 광주지역에서 민주노동당이 10%이상의 득표율을 보인 점 등은 전략과 선거쟁점에 따라 지역주의 정당체제에 상당한 균열을 초래할 수 있음을 예상할 수 있게 한다. 특히 지역주의는 호남과 영남 간 지역대결이 확산된 것이 아니라, 중앙정치에서 지역균열을 이용한 동원체제가 지역으로 확대된 것이라는 역사성에 주의해야 한다. 이러한 측면에서 이른바 ‘안철수 현상’은 기존 정당체제에 상당한 영향력을 줄 수 있는 잠재력을 가지고 있고, 이것은 이미 지난 10월 서울시장 보궐선거에서 그 파괴력을 확인한 바 있다.

그리고 서울시장 보궐선거의 후폭풍은 기존 양대 정당에도 커다란 영향력을 미치고 있다. ‘제3정당론’이 흘러나오고 있지만, 그 실현 여부와는 별개로 새로운 정당에 대한 여론의 기대는 거대양당의 쇄신과 개혁의 폭과 속도에 반비례하여 거론될 것이다. 즉 거대양당의 개혁의 속도와 폭이 지지부진할수록 제3정당론 혹은 ‘양대정당 불가론’에 대한 여론의 몸집불리기는 더욱 가속이 붙게 될 것이다.

그런데 안철수 현상의 파괴력이 거대 정당에만 미치는 것은 아니다. 무엇보다 새로운 정치세력에 대한 기대가 기존 정당질서에 대한 대안세력임을 자임했던 ‘진보정당’을 우회해서 나타났다는 점에서 어쩌면 이런 상황을 진보정당들이 더 심각하게 받아들여야 할지도 모르겠다. 그래서 문제는 다시 ‘정당정치’로 돌아온다. 왜 대중들은 기존 정당의 정치적 무용론을 수용하면서도 정당정치의 종식이 아니라, 제3정당 혹은 새로운 정당, 새로운 정치를 ‘호명’하는가를 꼼꼼이 되새겨야 한다. 가장 최악의 상태는 새로운 정치에 대한 대중들의 절규가 대안정치의 형태로 나타나지 못하고, 기존 정당정치질서로 어쩔 수 없이 흡수되는 경우다. 4.19혁명과 87년 6월 항쟁 ‘이후’와 같은 상황이 되풀이 되어서는 안 된다.

3. 2012년 선거와 복지경제: 가능성과 제약요인

1) ‘보편적 복지’ , 과연 대세일까?

(1) 보편적 복지 논쟁

정당 중 보편적 복지를 복지담론 또는 복지비전의 기본 틀로 가장 먼저 제시한 정당은 2002년 창당한 민주노동당이었다.

“시장과 가족중심의 잔여적 복지체제의 일대 전환을 통해 보편적 복지체제를 구축하고 그 제도 역시 공익대표와 당사자대표를 참여시키는 민주적 통제를 강화해야 한다.”(구(舊)민주노동당 복지강령 중에서).⁹⁵⁾

구민주노동당의 정책 중 대표적인 보편적 복지 정책은 무상교육과 무상의료였다. 또한 2004년 원내진출 이후에는 무상의료의 단계적 실현을 복지부문의 가장 중요한 과제로 추진하기도 했다. 한편 당시 참여정부와 열린우리당은 복지 분야 정책추진에 있어 매우 소극적이고, 주변적⁹⁶⁾이었다. 또한 분권이라는 이름으로 시행한 재정의 지방이양은 재정자립도가 낮은 지방정부의 입장을 제대로 고려하지 않고 시행됨으로써 복지재정의 축소로 연결되었다(진보정치연구소 2007, 124-126). 민주정부 10년 동안 진행된 양극화와 빈곤의 심화, 그리고 소극적 복지확대 정책은 민주정부에 대한 열망이 실망으로 교체되는 가장 중요한 원인이 되었다. 복지·경제·금융·환경·노동·교육 등 분야 학자와 시민단체 활동가 300여명이 참여 정부 말기인 2007년 7월 4일 ‘보편적 복지’, ‘복지국가혁명’을 내걸고 ‘복지국가소사이터티’⁹⁷⁾라는 단체를 결성한 것도 그 연장선상이라고 할 수 있다.

95) 민주노동당은 분당사태를 겪은 후 2011년 6월 19일 정책당대회를 통해 ‘사회주의’ 삭제를 골자로 하는 강령개정안을 통과시켰다. ‘복지공동체’로 명명된 개정된 복지강령은 다음과 같다. “우리는 사회정의와 평등의 가치를 실현하기 위해 민중의 폭넓은 연대를 통한 복지 공동체를 구현한다. 모든 사회복지는 사회적 권리이며 이를 보장할 책임은 국가에 있다. 우리는 복지 사각지대를 해소하고 보편적 복지를 실현한다.”

96) 2005년 3월 대통령자문정책기획위원회가 주최한 참여정부 2년 평가 심포지엄에서 서울대 임현진 기초교육원장은 참여복지에 대해 강도 높은 비판을 쏟아냈다. “참여정부 복지정책은 매우 소극적이며, 주변적이다. 분배를 국정 원리로 채택하고 있음에도 불구하고 이에 대한 적극적, 포괄적, 장기적 계획이 마련돼야 하는데, 전혀 그렇지 못하다. 몇몇의 표적집단을 설정해 지원을 늘리는 프로그램들은 선을 보였으나, 빈곤과 실업의 확대, 빈부격차와 양극화 심화라는 사회 해체형 위험을 극복할만한 체제 개혁적 성격의 조치는 이뤄지지 않고 있다. 참여정부는 앞으로 3년 동안 경제적 성과에도 관심을 보여야하지만 사회적 업적에서 정책의 빈곤을 벗어날 수 있는 획기적 조치를 취해야한다.”(에이블뉴스, 2005.3.19)

하지만 어떤 담론이나 프레임도 정치적 혹은 사회적 계기가 존재해야 파장력을 가질 수 있다. 제18대 대통령선거에서 참여연대, 환경운동연합, 여성민우회 등 350여 시민단체가 모여 보편적 복지를 포함한 ‘삶의 질 향상을 위한 6대 방향’을 제시하며 ‘2007대선시민연대’를 결성하고 활동을 벌였지만, 주지하다시피 ‘경제성장의 광풍’에 맞서기에는 역부족이었다.

보편적 복지가 사회적 의제로 부상하게 된 시기는 이명박 정부의 성장 중심 경제정책이 그 실체를 서서히 드러내기 시작한 시점과 겹쳐진다. 그리고 보편적 복지가 현재 정치적·사회적 논쟁의 중심에 위치하게 된 결정적인 계기는 바로 이른바 ‘진보교육감’과 ‘보수지자체장’에서 벌어진 ‘무상급식’논란이었다. 무상급식은 지난 2009년 처음으로 직선제로 실시된 경기도 교육감 선거에서 김상곤 후보가 처음으로 선보인 공약이었다. 무상급식운동은 진보적 교육단체와 지역단체들을 중심으로 이전부터 꾸준히 전개되어왔던 것인데, 이를 김상곤 후보측에서 받아들인 것이었다. 하지만 처음에는 이색공약으로 취급될 정도로 주목을 받지 못했다. 하지만 김후보가 교육감에 당선된 뒤, ‘보편적 교육복지 실현을 위한 1단계 조치인 5-6학년의 무상급식안’이 한나라당이 다수인 경기도 의회와 마찰⁹⁸⁾을 빚는 과정에서 여론의 주목을 받게 된다. 하지만 이때까지 보편적 복지 논쟁으로 본격화되었다고 볼 수 없다. 야당과 도교육청은 무상급식문제를 복지보다는 의무교육⁹⁹⁾의 차원에서 접근했다.

그리고 지난해 6월에 실시된 제5회 전국동시지방선거(이하 지방선거)에서 대부분의 야당후보들과 ‘진보교육감’ 후보들이 무상급식 공약을 들고 나왔고, 야당진영의 승리로 귀결되면서 무상급식 추진은 더욱 탄력을 받게 되었다. 담론이나 프레임이 사회적 이슈로 과급되는 과정에서 메인이슈화 되는데 중요한 역할을 하는

97) 이들은 그동안 복지는 질병을 앓거나 직장을 잃은 빈곤층에게 겨우 생명을 유지할 수 있게 하는 ‘최소 수준의 복지’였으며, ‘보편적 복지국가’에서는 복지를 빈곤층을 포함해 중산층까지 누릴 수 있다고 설명한다. 그러므로 복지재정확보에 있어서도 “중산층 이상이 교육·노동·복지 등에서 복지혜택을 누릴 수 있다면 이에 필요한 세금 인상에도 협조할 수 있을 것”이라며 낙관적으로 본다(한겨레 2007.7.9).

98) 경기도 의회 예산결산특별위원회(예결특위)는 도교육청이 올린 2010년도 도시지역 초등학교 5~6학년 30만3577명에 대한 무상급식 예산 394억 원을 모두 삭감했다(한겨레 2009.12.19).

99) 이러한 접근은 전략적인 차원이 존재했다고 본다. 즉 아직 전통적인 반복지담론인 ‘복지=조세부담’의 프레임에 정면으로 맞서기는 부담스럽다는 판단을 내렸다고 추측해 볼 수 있겠다.

21세기 노동의 대안 복지 연구

것이 대항담론과 대안프레임의 등장, 그리고 양자간의 충돌이다.

무상급식을 놓고 자치단체장 대 의회, 중앙권력구도로 보면 한나라당 대 민주당을 비롯한 야당연합의 구도로 진행되면서 여론의 주목을 받은 곳은 서울과 경기도였다. 그런데 경기도에서는 도지사와 도의회가 타협에 성공함으로써 무상급식 논란의 중심은 서울로 쏠리게 되었다. 발단은 서울시가 2011년 예산안에 초등학교 전면 무상급식을 위한 비용을 배정하지 않으면서 시작되었다. 서울시는 11월 10일 발표한 2011년도 예산안 20조 6107억 원에 시교육청이 시와 자치구가 비용의 50%를 부담한다는 전제로 추진하겠다고 밝힌 시내 공립초교 전체 재학생 대상 무상급식 예산을 반영하지 않았다.¹⁰⁰⁾ 이에 서울시의회 야당의원들은 무상급식 조례안을 통과시켰고 서울시가 “무상급식 조례안의 위법성과 시의회의 밀어붙이기식 처리 방식에 반발하며 시의회와의 시정 협의 중단을 전격 선언”¹⁰¹⁾함으로써 양측의 갈등은 정점에 올랐다.

오세훈 서울시장은 야당이 추진하고 있는 무상급식을 ‘부자(무상)급식’으로 호명하며 이를 포퓰리즘(인기영합주의)으로 몰아세웠다. 오세훈과 서울시의회 간 공방이 지속되다가 결국 오세훈은 정치적 조정을 포기하는 주민투표를 공식적으로 제안한다. 그는 “올해 국가 총예산이 309조원인데 민주당이 내놓은 무상급식과 무상의료, 무상보육, 2분의 1 등록금까지 공짜 시리즈에 들어가는 비용은 전국적으로 연간 24조3000억 원에 달한다”며 “‘망국적 무상 쓰나미’를 서울에서 막아내지 못하면 국가 백년대계가 흔들린다는 절박한 심정에서 주민투표를 제안한다”¹⁰²⁾고 말했다. 그의 이러한 언술은 ‘복지는 낭비와 소비’라는 전형적인 신자유주의적 인식을 드러내고 있는 것이었다. 이렇듯 무상급식이 보편적 복지의 상징적 정책으로 부상하는 데에는 무책임한 유력 정치인의 ‘오기’와 함께, “정치의 핵심은 갈등도 합의도 아닌 불일치에 대한 존중”이라는 사르토리(G. Sartori)의 말을 비추어 보면, 매우 ‘반(反)정치적인’ 정치인식에 기반을 둔 것이기도 했다.

100) 동아일보 2010. 11. 11.

101) 한국일보 2010. 12. 2.

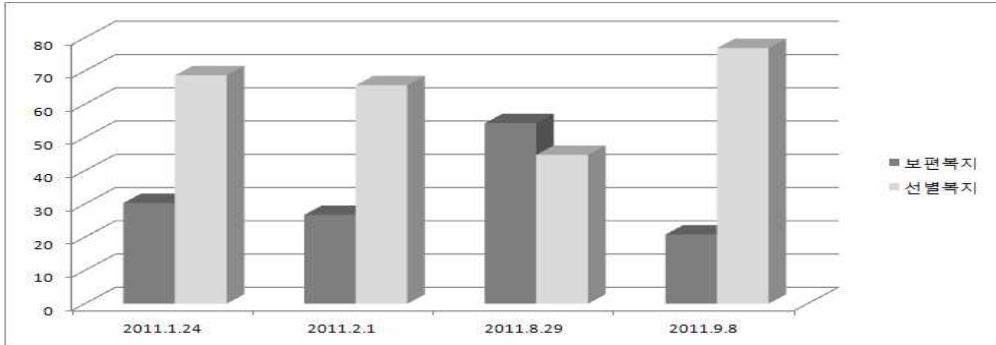
102) 아세아투데이 2011. 1. 10.

(2) 보편적 복지, 여론의 흐름보다는 전략이 필요

무상급식 찬반투표는 성사되지 못했다. 개봉요건인 투표율 33.3%를 넘지 못했기 때문이다. 시장직까지 걸며 무상급식 실시를 저지하려 했던 오세훈은 목적을 이루지 못했음으로 정치적으로 실패한 반면, 투표거부운동 측에서는 ‘투표무효’라는 목표를 달성했음으로 정치적으로 승리했다고 볼 수 있다. 하지만 냉정하게 보면 이를 무상급식, 더 나아가 보편적 복지에 대한 서울시민의 동의라고 판단할 만한 근거는 없다.

오히려 이번 주민투표는 오세훈 시장이 자신의 거취를 연동시키는 벼랑끝 전술 때문에 무상급식 실시와 관련된 정책투표가 아니라, 오세훈에 대한 신임투표가 되어 버렸다. 결국 보편적 복지에 대한 정치적 주도권의 향방은 서울시장 보궐선거로 넘어가게 된 것이다.

[그림 17] 2011년 보편복지 대 선별복지 여론 선호의 흐름



*2011.1.24 한겨레/KSOI, 2011.2.1 세계일보, 2011.8.29 한겨레/KSOI, 2011.9.8 문화일보/디오파니언

이러한 사실은 올해 ‘보편적 복지 대 선별적 복지’에 대한 선호를 묻는 여론조사에서도 드러난다([그림 17] 참고). 대체로 보편적 복지보다는 선별적 복지를 선호하고 있고, 그 이유는 복지재원 문제에 대한 거부감이 작용하고 있는 것으로 보인다. 일례로 위의 조사 중 유일하게 보편적 복지의 대한 선호가 높게 나왔던 8월 29일 한겨레/KSOI 조사에서도 정치권의 복지확대 요구를 ‘복지 포퓰리즘’이라

21세기 노동의 대안 복지 연구

고 비판한 이명박 대통령의 발언에 대해선 공감한다는 응답(51.7%)이 공감하지 않는다는 응답(36.9%)보다 높게 나왔다.

여론조사에서 나타난 선별적 복지, 한나라당의 복지담론이 우세하게 나타나는 것은 잘못된 비교에 의한 결과이기도 하다. 즉 한나라당의 왜곡된 복지프레임을 모든 언론이 그대로 받아들이면서 생겨난 당연한 결과라는 측면도 존재한다는 것이다. 복지를 선별적으로 하느냐, 보편적으로 하느냐는 한 국가의 복지정책 방향에 대한 선택의 문제가 될 수는 없다.¹⁰³⁾

그리고 우리나라에서 정치적으로 혹은 사회적으로 요구되었던 ‘보편적 복지’란 복지정책의 기능적 성격, 즉 어떻게 복지재원을 할당하느냐에 대한 문제가 아니라, ‘권리로서의 복지’를 표현하는 말이었다. 그러므로 이 때 보편적 복지의 대립 개념은 ‘잔여적 복지’이다. 국가가 제공하는 복지는 보편적이어야 한다는 티트머스(R. Titimuss)의 말처럼, 국가복지는 단지 빈민들의 특정한 욕구가 아니라 모든 사람들의 각기 다른 복지욕구를 채우는 것이다(Baldock et. al. 2007, 208).

그런데 우리 국민들의 복지의식이 보편적 복지에 가깝다고는 볼 수 없을 것 같다.¹⁰⁴⁾ 2010년 10월 11일 내일신문 여론조사 결과는 복지에 국민들의 인식의 단면을 잘 보여주고 있다고 생각된다. 이 조사에서 복지의 책임을 묻는 질문에서 국민의 64.3%는 “기업이나 부자의 기부를 통해 확대해야 한다”고 답했고, “국가의 재정지출을 늘려서 확대해야 한다”는 답은 34.9%에 그쳤다. 여전히 우리 국민들은 국가복지에 대해 부정적이거나 소극적이다. 복지는 여전히 민간의 자선 영역이라고 생각한다. 그나마 다행인 것은 세대별로, 즉 젊은 층일수록 복지가 국가의

103) 이미 서구에서 보편주의(universalism) 대 선별주의(selectivism) 논쟁은 구시대적인 것으로 여겨지기도 한다. 왜냐하면 대부분의 현금지원(cash transfer) 프로그램이 양쪽의 성격을 다 가지고 있기 때문이다. 예컨대 실업수당은 실업자를 대상으로 한다는 데서 보편적이지만, 이전에 임노동 활동을 했던 사람들에게 제한적이라는 데서 선별적이다. 발독(Baldock) 등은 영국에서 이러한 논쟁이 재발되는 이유를 두 가지 들고 있다. 하나는 보수당과 신노동당의 자산조사 복지에 대한 강조, 그리고 다른 하나는 국제통화기금(IMF)과 세계은행과 같은 초국적 국제자본주의 기구의 압력이다(Baldock et. al. 2007, 355-357).

104) 우리나라 사람들의 복지태도에서 가장 특징적인 것은 비일관성과 비계급성이다. 특히 하층계급의 비일관성은 전체적인 복지태도를 탈계급적으로 만드는 중요한 원인이다. 예를 들어 한국의 하층계급은 소득격차 해소에 대한 정부책임에 대해서는 다른 계급과 유사한 정도의 지지를 보내면서도 복지확대를 위한 증세에는 다른 계급보다 덜 찬성하는 경향을 보인다(김영순·여유진 2011, 222).

책임이라고 생각하는 비율이 높다는 것이다.

결국 여론의 흐름을 제도적이고 이념적인 ‘보편적 복지’로 전환시키고, 국가의 책임성뿐만 아니라, 이를 가능케 하는 재정책대에 유리한 흐름을 조성하는 것은 진보정치세력이 정치적인 담론과 프레임을 잘 짜는 것에서 시작한다. 보편적 복지보다는 선별적 복지라는 프레임을 더 선호하는 상황에서 무상급식에 대한 찬성 비율이 높은 것에 좀 더 주목해 볼 필요는 있다. 우선 무상급식을 복지문제이자 ‘교육문제’로 접근한 것이 유효했던 것으로 보인다. 하지만 그보다는 반대세력, 즉 오세훈 전 서울시장과 한나라당, 그리고 보수시민사회진영의 프레임과 담론이 지나치게 ‘반(反)복지’ 방향으로 흘러 오히려 일반 국민들의 ‘평등주의적 감성’을 자극한 측면이 존재했다. ‘부자급식론’를 넘어 ‘색깔론’까지 들먹이는 상황을 이른바 진보층은 물론이고, 정치적·이념적 중간층도 받아들이지 못한 것이다.

2) 복지의제의 경쟁력과 제한요인: 정당정치를 중심으로

복지의제가 내년 선거에서 주요 의제가 되리라는 예측이 현재까지는 대세이다. 그러나 그렇다고 해서 복지의제가 반드시 진보진영에 유리하게 형성되리라는 것은 지나친 낙관이다. 앞서 여론조사 결과에서 알 수 있듯이 ‘보편적 복지’는 아직까지 국민들에게 흔쾌하게 받아들여지지 않고 있고, 그 내용도 천차만별이다. 또한 민주당을 포함한 야당진영도 매우 규범적이고, 당위적인 주장에서 크게 벗어나지 못하고 있다.

서구 복지국가의 복지정치가 계급정치의 구성(Esping-Andersen 1990)과 밀접하게 관련된 것이었다는 점을 상기한다면, 이러한 보편적 복지를 성취하기까지 ‘정치의 보편성’은 이른바 ‘한국형’이라고 해서 벗어날 수는 없는 것이라는 점도 강조되어야 한다. 무엇보다 현재 민주당의 ‘진보성’이 사회체제, 즉 노동과 경제패러다임과 상호작용하는 복지패러다임의 변화를 수반하지 않는다면 실제적인 한나라당과의 차별성은 이미지 이상을 갖기 힘들 것이다.

(1) 민주당의 ‘보편적 복지’와 ‘복지정치’ 담론

민주당의 유력 대선주자들은 이미 제각기 자신의 복지국가론을 내놓고 있다. 정동영 의원은 ‘역동적 복지국가’를, 천정배 의원은 ‘정의로운 복지국가’를, 손학규 대표는 지난 9월 정기국회 대표연설을 통해 ‘정의로운 복지사회를 위한 사람중심 경제’를 내놓았다. 이 중 부유세 및 소득세 등 증세를 통한 재원마련을 강조하고 비정규직 문제 해결과 재벌의 사회적 책임을 강조하는 정동영 의원의 행보는 민주당 내에서는 가장 진보적인 것으로 보인다. 정동영 의원은 자신의 복지국가안을 민주당의 ‘당론’으로 만들 것이라고 의욕을 보이고 있지만, 그리 녹록치 않을 것으로 보인다. 지난 1월 민주당은 ‘보편적 복지 재원조달 방안 기획단(이하 기획단)’ 명의의 보도자료를 통해 민주당의 복지국가 비전을 ‘창조적 복지국가’로 명명하고, “유럽국가의 보편적 복지나 영미국가의 선택적 복지제도를 그대로 도입하는 것이 아니고 그들의 운영 경험을 거울삼아 시행착오를 줄이고 우리 실정에 맞는” ‘한국형 복지’임을 강조하고 있다. 하지만 이들이 정작 강조하고 싶은 것은 ‘증세 없이도 보편적 복지가 가능’하다는 것이다. 즉 “재정 안정 없이는 복지도 없다”는 기조 하에 재정건전성을 훼손시키지 않으면서 지속적 시행과 재원조달이 가능한 범위 내에서 보편적 복지 정책(3+1)과 재원규모 마련(강조는 원문)”한다는 것으로 그 재원은 부자감세 철회, 비효율적인 예산절감, 비과세 감면비율 축소 등으로 마련하고 또한 단계적으로 시행하기 때문에 별도의 증세가 필요 없다고 한다. 그런데 ‘재정건정성(fiscal consolidation)’을 강조하는 행태는 서유럽의 경우를 보더라도 자유주의 정당이나 보수주의 정당이 복지축소의 명분으로 내세우는 논리이다. 물론 자유주의 정당인 민주당이 이를 표방한다고 해서 어색할 것은 없지만, 복지 확대를 위해, 그것도 보편적 복지를 복지레짐으로 하겠다는 정당의 논리로는 모순적인 것이다. 또한 기획단의 구성원이 주로 참여정부 시기 경제관료들 지냈던 인사들이 중심이라는 점에서도 민주당의 재정 마련안은 ‘소극적인 최소 보편복지’가 더 어울려 보인다.

복지국가는 좁게 보면 조세국가라는 점에서 복지정치는 ‘예산(재원)정치’라고도

할 수 있다. 민주당이 증세, 즉 재정 확대 없이 이른바 '3+1'의 보편복지 정책을 실현할 수 있다는 것은 과거 '민주정부10년'의 실패를 되풀이하겠다는 것이다. 한국의 복지정치에서 가장 큰 걸림돌(veto player)은 보수정당보다는 '경제관료집단'이라는 점을 지난 '민주정부10년' 동안의 경험을 통해 다시 한 번 확인할 수 있었기 때문이다. 정당은 선거를 매우 민감하게 의식할 수밖에 없고, 담론과 프레임, 그리고 구체적인 정책을 통해 선거경쟁을 펼친다. 그 과정, 즉 유권자와의 관계 (party in electorate)속에서 담론의 수정이나 정책변화가 가능하지만, 관료들, 특히 예산과 관련한 관료정치는 제로섬게임에 가깝기 때문에 권력의지를 넘어서는 권력내부의 치열한 투쟁이 없이는 기존질서를 바꾸기 힘들다. 민주당의 '증세 없는 보편적 복지 실현'안은 증세에 대한 국민적 정서¹⁰⁵⁾와는 별개로 관료들과 전투를 회피하겠다는 선언이나 마찬가지다.

(2) 한나라당의 '평생맞춤복지'와 '복지정치' 담론

지난 9월 15일 한나라당은 복지정책의 방향을 정립시킨다며 '더(The) 좋은 복지 TF'를 출범시켰다. 이 TF에 학계에서는 이전 안종범 성균관대 교수(경제학)와 안상훈 서울대 교수(사회복지학)를 포함시키면서 박근혜 의원의 '생애맞춤별 복지'가 당론으로 채택될 것이라는 예측이 이어졌다. 왜냐하면, 안교수는 박근혜 의원의 싱크탱크인 '국가미래연구원'에서 재정복지 분야를 맡고 있고, 안교수는 '생애맞춤복지'의 밑그림을 제공한 인물로 알려져 있기 때문이다. 10월 6일 한나라당의 이주영 정책위의장은 지난해 12월 박근혜 의원이 발표한 '사회복지기본법 개정안'에 담긴 생애맞춤복지의 내용을 거의 그대로 가져 온 '평생맞춤복지안'¹⁰⁶⁾을 발표했다. 10일 오전 의원총회를 통해 당론으로 확정할 예정임을 밝혔다. 또한 보편적

105) 증세는 공평과세라는 프레임 속에서 실현할 수 있다. 예를 들어 대표적인 직접세인 소득세의 법정 최고세율은 1990년대 40%에서 2010년 현재 38.5%로 내려왔다. 스웨덴은 2009년 기준 56.5%, 일본이 50%, 미국도 41.9%다. 경향신문 2011.10.6.

106) '평생맞춤복지'를 비전으로 하는 TF 복지안은 생애 단계별로 ▲1단계 육아종합정책(안심하고 맡기는 보육) ▲2단계 교육희망 사다리정책 (내실 있고 기회가 고른 교육) ▲3단계 일자리와 주거 보장 ▲4단계 건강과 노후생활보장을 추진하는 것을 골자로 한다. (출처http://www.newsis.com/ar_detail/view.html?ar_id=NISX20111006_0009396702&cID=10201&pID=10200)

21세기 노동의 대안 복지 연구

복지논쟁을 점화시켰던 ‘무상급식’에 대해서는 “각 지방자치단체가 처한 상황에 따라 자율적으로 결정하도록 하는 것을 우선시하지만 한나라당은 무상급식을 단계적으로 확대하는 것을 지지한다는 원칙”을 밝힘으로써, 결과적으로 오세훈 전시장의 ‘하위 50% 무상급식’과는 선을 그었다.

한나라당은 우선 무상급식과 같은 구체적인 정책에서 민주당과의 경계선을 흐리게 하는 것에 정책적 우선이 있는 것으로 보인다. 이는 구체적인 정책 내용과는 별개로 이루어질 수 있다. 즉 한나라당은 민주당의 복지정책을 급진적이고 재정확보 등에서 실현불가능한 포퓰리즘으로 규정한다. 그리고 자신의 복지정책은 온건하고 안정적인, 이를테면 과거 집권당의 슬로건이었던 ‘안정속의 개혁’과 같은 ‘대립적 가치의 중립화’를 복지담론으로 삼고 있는 것이다.

앞서 언급했듯이 앞으로 벌어질 ‘복지전투’에서 지난 무상급식논쟁은 한나라당에게 매우 중요한 교훈을 남겼다. 오히려 한나라당이 복지전투에서 먼저 고려해야 할 것은 이른바 당내 강경우파세력과 외부의 반(反)복지우파시민단체 진영의 담론개입을 어떻게 제어할 것인가에 있을 것으로 보인다.

(3) 진보정당의 ‘보편적 복지’와 ‘복지정치’ 담론

진보정당¹⁰⁷⁾의 복지의제 경쟁력은 그 내용에 있다기보다 총선과 대선에 대응방침과 연관될 것이라고 본다. 민주노동당과 진보신당 탈당파(통합연대), 그리고 국민참여당이 11월 말 합당에 합의했고, 진보신당은 새로운 지도부 구성을 마쳤다. 1월에 창당대회를 가질 전자의 통합정당은 총선에서 민주당과 적극적인 야권연대(단일후보)를 통해 총선에 참여할 것임을 공식화했다. 한편 진보좌파세력간 통합이 어떻게 진행될 것인지도 주목되고 있다. 현재 주로 진보신당에서 언급되고 있는 진보신당과 사회당, 그리고 녹색당창준위간 통합문제와 함께 그 폭을 좀 더 좌쪽으로 넓힐 수 있을 것인지도 진보좌파세력의 선거대응과 관련해 영향을 줄 수 있다. 진보신당과 사회당 등의 총선과 대선방침과는 별개로, 이들이 특히 총선

107) 이 보고서에서는 민주노동당, 진보신당, 사회당 등 각각 독립적으로 보지 않고 진보정당으로 통칭하여 분석대상으로 한다.

에서 야권단일화과정을 무시하고 가기는 쉽지 않을 것으로 보인다. 또한 진보신당은 새 지도부가 야권연대에 대한 개방적인 입장을 밝히고 있지만, 구체적인 후보전술을 놓고 또 다시 당내 내홍이 일 가능성도 있다. 그렇기 때문에 진보신당은 새로운 대표단의 리더십이 당의 존립 및 정치적 확장과 관련해 매우 중요한 지렛대로 작동할 것이다.

진보정당의 복지담론은 노동과 복지(민주노동당), 노동·생태·복지(진보신당), 기본소득제(사회당) 등으로 축약될 수 있지만, 중요한 것은 신자유주의라는 환경 속에서 노동문제와 복지문제가 별개로 설정될 수 없다는 것을 강조하고 있다는 것이다. 또한 경제성장론에 대한 복지의제 측면의 대안담론, 혹은 대항담론도 필요하리라고 본다. 단순히 ‘경제성장과 복지의 선순환’과 같은 입장으로는 보수양당구도에 효과적으로 개입할 수 없을 뿐만 아니라 흡수될 수 있는 여지 또한 크다.

3) 복지전쟁? 혹은 주변화?

복지의제에 있어 한나라당과 민주당의 경쟁은 누가 후보가 되던 복지 대 반복지가 아니라 어떤 복지냐의 싸움이 될 것이다. 다시 말하면 복지를 확대하는 과정에 속도와 내용에 관한 문제가 쟁점이 된다는 것이다. 이러한 예측은 당내 경선에서는 복지문제가 크게 논쟁이 되지 않을 것이란 전제가 붙는다. 현재 한나라당내 유력후보인 박근혜의 경우 복지분야에 매우 많은 공을 들이고 있는 것으로 보인다. 또한 그의 ‘생애주기별’, ‘생활보장국가’와 같은 담론을 선별이나 보편이나의 프레임에 담기는 힘들어 보인다. 그리고 박근혜의 한국형 복지국가론은 참여정부 시절 ‘사회투자국가’론과 논리적 구조가 거의 흡사해서 현재 민주당이 가지고 있는 담론이 좌측으로 더 이동하지 않는 한 대립각을 세우지 못할 것으로 보인다.

한편 선거라는 것이 구도와 의제, 그리고 프레임의 싸움이라는 점에서 정치 세력 간 전략의 싸움기도 하지만, 대외적인 변수 역시 존재한다는 점에서 우연성과 의외성이 존재하기도 한다. 예를 들어 한나라당 등 보수세력이 선호하는 안보의

제 및 남북의제의 돌출가능성이 있다. 물론 과거와 같이 안보의제의 선거 개입력이 상당부분 약화된 것은 사실이지만, 복지의제가 노동의제가 연계되지 못하고, 표피적인 논쟁에 그친다면, 상대적으로 안보의제나 후보의 퍼스널리티와 같은 면에 여론은 집중할 수밖에 없는 상황이 올 수도 있다.

또한 정부형태나 더 크게는 권력구조의 변화가 정치적 쟁점으로 부상할 가능성도 있다. 즉 개헌의제의 등장이다. 이러한 경우에 노동진영을 포함한 진보정치세력은 오히려 큰 틀에서 사회정책적 의제의 헌법적 가치에 중심을 놓는 담론투쟁에 적극성을 보여야 한다.

4. 새로운 복지체제의 조건

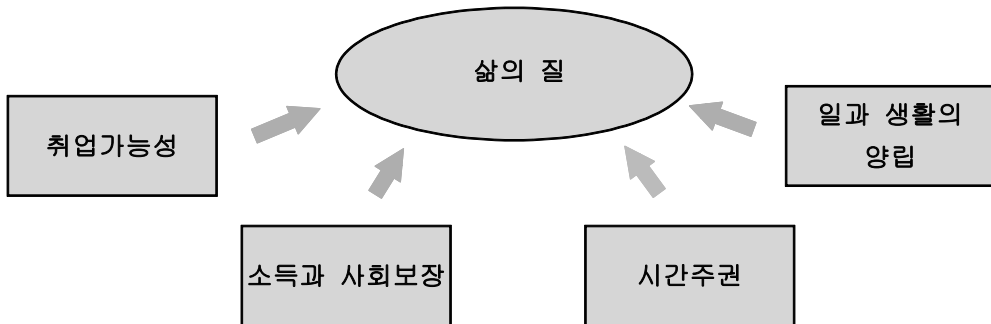
: 노동정치와 복지정치, 정당정치로의 결합

노동정치란 국가-자본-노동 3자간의 정치적-전략적 상호관계를 의미한다(노중기 2008, 19). 이러한 관계를 사회적 체제로서 일반적으로 코포라티즘(조합주의)라고 한다. 1990년대 유럽에서 코포라티즘은 정도의 차이는 있으나 신자유주의에 대한 제도적 적응의 한 형태로 이해할 수 있을 것이다. 그것은 임금억제, 노동시장의 유연화, 복지의 축소와 합리화 등 국가·자본 주도의 신자유주의 정책 실행을 위한 하나의 수단이었다. 다만 그 사회의 노동체제의 구조적 특성, 정치 경제적 조건에 따라서 다양한 변이가 나타났다(노중기 2008, 282). 한국 역시 김대중 정부 등장 이후 노사정이라는 조합주의적 틀을 시도하기도 했지만, 결국 실패로 돌아갔다. 그 원인은 일차적으로 정부와 자본 대 노동의 정치적 불균형과 경제위기라는 경제적 조건, 그리고 노동내부의 분열에 있었다.

정당, 특히 진보정당은 노동계급을 위시한 균열된 계급정치의 내적 결합을 의미하기도 한다. 물론 한국의 현실은 진보정당의 약한 사회적 기반으로 진보정당의 본연의 역할에 미약한 상태이기는 하지만, 오히려 이런 측면에서 진보 노동정치가 더욱 절실하게 요구된다. 그리고 그 매개가 노동의제를 담고 있는 진보적 복지정치, 노동이 주도하는 보편적 복지담론의 공세적 구성에 있다고 할 것이다.

예컨대 ‘생애주기별 맞춤형복지’를 내걸고 있는 한나라당(박근혜)의 기획에 대해 노동패러다임과 함께 재구성한 진보정당식 생애주기별 복지를 제시할 수 있어야 한다. 예컨대 유럽연합의 사회모델(social model)구상이 담겨있는 ‘삶의 질(quality of life)’ 개념은 노동과 복지패러다임의 결합과 관련해 중요한 시사점을 제공해주고 있다(윤도현·박경순 2009, 71-74).

[그림 18] ‘삶의 질’을 중심으로 한 노동패러다임과 복지패러다임의 결합



출처: 윤도현·박경순 2009, 73.

개인적 관점에서 ‘삶의 질’은 개인의 삶과 시간구조를 스스로 결정할 수 있는가에 따라 좌우된다. 즉, 개개인들이 일과 생활의 요구를 만족하기 위해 개인의 선호에 따라 삶을 어느 정도 구성할 수 있는가를 말한다. 그리고 제도적 관점에서 삶의 질은 어떤 사회적 위험에 대해 어떤 종류의 제도적 해결책이 만들어졌고, 만들어져야 하는가를 의미한다. 나아가 정책 및 사회복지제공은 특정의 생애단계에서 그리고 생애과정 전체에 걸쳐 다양한 활동들(근로, 여가, 가사, 사회참여 등)간의 균형을 이룰 수 있어야 한다. 또한 근로와 연계된 소득뿐만 아니라 사회보장체계에 의한 이전소득의 보장은 욕구에 따라 변화되어야만 한다. 삶의 질에 영향을 미치는 주요 요인들을 살펴보면 다음과 같다.

첫째, 일과 생활의 양립(work-life balance)은 근로 욕구와 개인적 삶의 요구를 잘 조화할 수 있는 제도적 배열을 말한다. 이것은 언제, 어디서, 어떻게 일을 할 것인가에 대한 유연성과 자율적 통제를 함의한다. 좀 더 나은 일과 생활의 양립은 이중소득원 가계의 증가, 편모 또는 편부 가정의 증가, 간병욕구의 증가 등과

21세기 노동의 대안 복지 연구

같은 사회적 변화를 반영하는 것이다.

둘째, 취업가능성(employability)은 현재 직장을 갖고 있는 아니든 간에, 개인의 고용전망에 영향을 주는 직업능력이나 숙련을 의미한다. 취업가능성은 기능적 기술뿐만 아니라 이 기술을 발전시킬 수 있는 내적 능력을 포함한다. 즉, 취업가능성은 작업능력(work ability) 이상을 의미하는데, 취업가능성의 강화는 인적 자본이 핵심적 경제자원이라는 인식에 기초한다.

셋째, 소득(또는 사회)보장은 근로유형과 관련이 있다. 고용의 유연화는 소득변동, 소득의 비연속성을 가져와 실업, 질병, 연금수급에 있어서의 차별을 야기하고 있다. 이것은 전통적 복지모델이 지속적인 풀타임 고용을 가정하고 있기 때문이다. 따라서 유연한 고용관계의 증가는 새로운, 좀 더 유연한 사회보장체계를 필요로 한다.

넷째, 시간의 주권은 전체 생애과정에 걸쳐, 그리고 생애의 모든 영역에서 시간의 배열을 규정할 수 있는 개인의 권리와 능력을 의미한다. 근로시간 옵션이라는 관점에서 시간주권은 자기의 욕구에 맞춰 근로시간의 배열을 달성할 수 있는 정도를 말한다. 일정수준의 소득이 보장된 전제 하에서 개인의 생애과정 상황에 따라 근로시간을 유연화하는 것은 사회적 시민권의 확대, 그리고 이와 함께 삶의 질 향상에 기여한다.

한편 노동정치와 복지정치, 그리고 정당정치의 관계적 구성은 사회계급이 정치에 재등장하는 것을 의미하는 것이고, 정책결과와도 연관이 있다. 즉 하나의 집단주체(collective agency)로서의 사회계급이란 개념은 주변화되고 있는 정책개발을 형성하거나 저지하는 역할을 할 수 있다(Lavalette and Mooney 2000, 2). 노동이 현재 밑으로부터 형성되고 있는 복지에 대한 사회적 요구를 정당정치를 통해 극대화시키는 정치 전략이 좀 더 구체적으로 정립될 것이 요구되는 상황이다.

노동조합의 사회적 역할이라는 측면에서 본다면, 한국의 노동조합은 전노협 해체와 기업 수준 단체교섭의 제도화와 함께, 오히려 정치적 노동운동으로부터 이익집단 운동, 노동조합운동으로 변화해 왔다. 87년 노동체제에서 노동조합의 전투성이 민주화를 위한 것이었다면, 97년 노동체제에서의 그것은 사회정의와 연대를 위한 것이어야 한다(조효래 2010, 66-67). 이를 사회운동 노조주의 혹은 정치적

노조주의라고 말할 수 있다면, 그것의 핵심은 연대성과 함께 노동해방의 전망을 구체적인 정치적 프로그램으로 만들어서 현실화하는 과제도 중요한 목표가 되어야 한다(노중기 2008, 490-491). 즉 진보정당과 노동조합은 노동부문 사업에 대한 조율과 대행관계가 아니라, 정치 프로그램의 공동기획과 실천을 통해 실제적인 노동정치의 실천단위로 자리매김해야 한다는 것이다.

5. 토론: 여전히 남는 문제들

지금까지 노동정치와 복지정치의 정당정치로의 결합과 그 내용에 대한 얘기는 진보정당과 노동조합의 1:1관계를 상정한 것이다. 쉽게 말하면 다수의 진보정당과 하나의 통합노조(민주노총)과의 관계를 어떻게 설정할 것인가의 문제가 여전히 남는다. 현재 민주노총은 이른바 ‘진보대통합’-민주노동당과 진보신당의 통합-을 강력하게 요구하고 있다. 하지만 이러한 요구는 지난 9월 4일 진보신당의 당대회 결정으로 현실화되기 어렵게 되었다. 물론 진보신당의 탈당인사들로 구성된 ‘통합연대’와 민주노동당, 그리고 국민참여당의 통합으로 유사한 효과를 창출할 수 있을지 모르겠지만, 현실적으로 하나의 진보정당으로 내년 총선과 대선을 준비하는 것은 불가능할 것으로 보인다.

우선 현재 민주노총의 ‘민주노동당에 대한 배타적 지지방침’은 철회되어야 한다. 달라진 진보정치의 지형에서 현실의 진보정당들과 노동조합의 상호의존적 연대에 가장 큰 걸림돌로 작용할 것이기 때문이다. 통합의 당위성보다는 연대의 현실성에 무게중심을 둘 때, 민주노총은 복수의 진보정당 사이에서 정치력을 발휘할 수 있는 여지가 생긴다.

또 하나는 내년에 벌어진 ‘정치의 해’에서 진보정당‘들’과 민주노총의 전략적 지지층, 특히 20-30대 실업층을 포함한 비정규직 청년층에 대한 조직화, 최소한의 메시지가 있는 대안사업이 강구되어야 한다. 선거에서 20-30대의 파괴력은 이번 서울시장 보궐선거에서 확인되었다. 이 세대와 노동의제를 결합시키고, 이를 진보진영의 대안으로 현실화시키지 못한다면, 내년은 주류정치의 잔치로 끝날 수밖에 없을 것이다.

돌봄서비스 재구축과 돌봄노동자의 노동권

김송이

1. 서론

최근 복지국가 논의의 핵심 화두는 ‘사회정책의 재구조화’이다. 고령화, 비정규직의 증가, 여성 경제활동참여 증가, 가족구조의 변화 등은 전통적 사회정책 구조의 재편이 필요하다는 것을 역설함과 동시에 대인적 돌봄서비스에 대한 사회적 요구를 크게 증가시키고 있다. 이에 새롭게 등장하는 사회적 위험에 효과적으로 대응하고 복지국가의 지속가능성을 확보하기 위한 방안들이 모색되고 있다. 그리고 그러한 논의의 중심에 ‘사회서비스 확충’이 자리매김하고 있다. 한국뿐만 아니라 이미 많은 복지선진국에서 사회서비스에 대한 확충 노력과 함께 사회서비스 영역을 재정비하려는 노력들이 가시적으로 나타나고 있다. 따라서 사회서비스에 대한 대안을 모색하고 있는 본 연구는 대안적 복지체계를 논의함에 있어서 다음과 같은 의의를 가진다.

21세기 노동의 대안 복지 연구

첫째, 사회서비스를 제외하고는 복지체제에 대한 대안 모색이 어려운 시기이다. 소득보장체제에 대한 논의가 여전히 요원하기는 하지만 복지국가 논의에 있어서의 중심축이 상당부분 소득보장에서 사회서비스로 옮겨가고 있다. 즉 복지체제에 대한 대안 논의가 제대로 이루어지기 위해서는 소득보장제도에 대한 논의와 함께 사회서비스에 대한 논의가 필수적이라 할 수 있다.

둘째, 성통합적 복지국가체제 논의가 활발히 이루어지는 과정에서 사회서비스는 젠더적 관점에서 복지체제 재편을 논의하는데 있어서 핵심이라 할 수 있다. 특히 본 연구에서 관심을 갖고 있는 대인적 돌봄서비스¹⁰⁸⁾에 대한 논의는 노동시장구조의 변화, 가족 내 돌봄구조의 변화, 젠더관계의 변화에 효과적으로 대응하기 위한 동력으로 등장하였다. 따라서 사회서비스, 특히 돌봄서비스에 대한 대안을 모색하는 것은 성별로 분리되지 않는 성평등적 사회를 만들어나가는 데 기반이 될 수 있다.

마지막으로 노동시장에 대한 관심이 고조되고 있는 상황에서 사회서비스 직종 증가로 인한 노동시장 구조 변화에 또한 관심을 가져야 한다. 기존 복지구조에 대한 지속가능성이 문제가 제기된 것은 상당부분 노동시장의 변화로부터 기인한다. 정규직의 안정적 고용을 임시직, 비정규직, 계약직 고용이 대신하고 있는데 이들 중 상당부분이 사회서비스직종에 해당한다. 즉, 사회서비스 확충과 함께 새롭게 등장하고 있는 사회서비스 노동의 증가는 열악한 일자리의 증가를 의미하는 것이며, 이는 새로운 사회보장체제의 필요성, 사회서비스 노동자들의 노동조건과 서비스 질과의 관계, 사회서비스 노동자들의 노동 및 복지권 보장 등의 논의를 촉발시키고 있다. 따라서 사회서비스 구조와 그 종사자들의 노동권을 살펴보는 것은 우리 사회 전반의 노동시장 변화와 그로 인한 대안적 복지체제를 모색하는데 필수적이라 할 수 있다.

108) 본 연구에서의 사회서비스 및 돌봄서비스에 대한 정의는 정부의 정의를 따른다. 본 연구에서 관심을 갖고 있는 돌봄서비스는 2007년 기획예산처 사회서비스향상기획단의 자료의 사회서비스 일자리 분류 중 돌봄도우미 영역을 일컫는 것으로 산모·신생아도우미, 아이돌보미, 장애아 양육도우미, 결혼이민자가족 아동양육도우미, 농촌여성 결혼이민자가족도우미, 가사간병도우미, 노인돌보미, 독거노인도우미, 특수교육보조원, 중증장애인활동보조인 등 10종이 돌봄서비스에 속한다. 본 연구가 왜 돌봄서비스를 중심으로 사회서비스에 대한 논의를 진행하고 있는지에 대해서는 본 고의 3절에서 자세하게 논의하도록 하겠다.

한국에서 사회서비스 공급체계의 새로운 지형변화는 참여정부 시기에 급격히 이루어졌다. 참여정부의 사회서비스 확충정책이 가시화된 것은 2006년 9월 “사회서비스 확충전략: 좋은 일자리로 선진한국 열어가겠습니다”라는 정책과제 보고회를 통해서이다. 여기에서 정부는 사회서비스 확충의 기본전략으로서 ‘시장 활성화를 통한 민간시장 공급에 중점을 두어 추진’하고 ‘재정은 민간시장을 촉발, 취약계층 지원 기능을 수행’한다는 방향을 설정하였다. 이 시기 정부의 사회서비스정책 추진방향은 수요자 중심 사회서비스, 사회서비스 시장형성 촉진, 사회서비스 품질 제고로 요약할 수 있다(김원중, 2008: 96-97). 즉 서비스 효율성 제고에만 초점을 두어 사회서비스 개혁 논의들이 이루어졌으며, 이에 대한 비판 역시 수요자 중심의 정책, 시장화 등이 어떤 문제를 야기하고 있는지를 중심으로 이루어져 왔다.

이로 인하여 사회서비스 확충과 함께 반드시 필요한, 어떤 관점에서 어떠한 방식으로 돌봄서비스를 구축할 것인지에 대한 보다 근본적인 논의들을 거의 이루어지지 못했다. 다시 말해 한국에서의 돌봄서비스 확충은 돌봄서비스의 사회적 가치가 무엇인지, 어떤 방식과 체계를 통해 사회적 돌봄서비스를 제공할 것인지, 가족의 돌봄과 사회적 돌봄의 관계는 무엇인지, 양질의 돌봄서비스가 무엇을 의미하는지에 대한 구체적인 실질적인 사회적 논의와 합의가 부재한 상태에서 이루어졌다고 할 수 있다.

이와 같은 논의의 부재로 인한 문제점은 본 연구에 앞서 진행된 돌봄노동자들을 대상으로 한 심층면접 연구(이하 1차 연구)¹⁰⁹를 통해서도 확인되었다. 1차 연구를 통해 돌봄노동자들의 노동환경이 매우 열악하다는 점을 확인하였다. 그 원인으로서는 여러 가지가 지적될 수 있지만, 돌봄노동이 사회화 되었음에도 불구하고 여전히 여성의 역할로서 하찮게 여기는 인식, 감정노동이나 관계 지향적 노동

109) 본 연구는 “21세기 노동과 대안적 복지”연구에서 사회서비스 분야의 2차 연구이다. “21세기 노동과 대안적 복지” 연구는 1. 2차로 나뉘어 진행되었는데, 1차 연구는 각 부문의 실태와 문제점을 파악하기 위해 진행되었으며, 2차 연구는 1차 연구를 기반으로 실질적인 대안들을 모색하는 연구이다. 따라서 본 연구에 앞서 사회서비스 확충 과정의 문제점 및 서비스 노동자들의 노동실태를 밝혀내기 위한 1차 연구가 진행되었다. 1차 연구는 돌봄서비스 일자리, 그 중에서 요양보호서비스, 장애인 활동보조서비스, 간병서비스에 종사하는 여성 7명을 대상으로 심층면접을 실시하여 그들의 노동실태와 감정노동의 특성, 그리고 감정노동이 숙성이 이들이 노동수행 과정에서 발견되는 지점, 특징들을 분석하였다. 자세한 연구결과는 ‘김송이(2011). 사회서비스 확충과 여성의 노동권: 돌봄서비스 노동자들의 감정노동 실태’를 참고하길 바란다.

의 속성이 고려되지 않는 사회적 분위기, 불분명한 직무 범위. 노동의 질을 판단할 수 있는 기준의 부재 등이 그들이 노동조건에 영향을 미치고 있다는 점이 확인되었다. 이러한 문제는 보다 근본적으로 돌봄노동이 사회화 되었지만, 돌봄노동이 여전히 가족 내 여성의 역할로 고착되거나 그 성별적 성격이 그대로 유지되는 상황에서 돌봄노동이 지니게 될 사회적 가치에 대한 고찰이 부족한데서 비롯되었다고 할 수 있다.

이에 본고에서는 돌봄서비스 재구축을 위한 정책방향을 제시함에 있어 돌봄노동이 노동시장에서 정의되는 방식에 대한 재고찰이 필요하다는 점을 우선 지적하고, 이를 통해 돌봄서비스의 질 향상과 돌봄서비스 노동자들의 노동권을 보장하기 위한 방안들을 제시해보고자 한다.

2. 사회서비스 확충 과정에서 드러난 문제점

본 절에서는 ‘왜 새로운 대안모색이 필요한가? 그리고 대안 모색 시에 직면하게 되는 딜레마나 고려해야 할 현실적 문제들은 무엇인가?’에 대한 답을 찾기 위해 현 한국 사회서비스가 직면한 여러 가지 문제점들을 고찰해보고자 한다.

1) 사회서비스 시장화 전략의 문제점

한국의 사회서비스는 비영리 민간기관에 의한 서비스 공급과 정부의 공급자에 대한 재정지원, 그리고 서비스 대상은 취약계층에 제한된 모습으로 발달되어 왔다. 이러한 사회서비스 공급체계는 참여정부 시기에 급격한 지형변화를 맞이하게 된다. 2003년 이후 사회서비스 일자리 사업 확대, 2007년 바우처 사업의 도입, 2008년 노인장기요양보험제도의 도입 등을 비롯하여 2005년 재정분권을 수반한 사회복지사업의 지방이양으로 인한 중앙정부와 지방정부의 역할과 관계의 변화, 재정의 공급자 지원에서 이용자 지원으로의 변화, 서비스 재정의 보험방식 도입 등이 대표적인 변화라고 할 수 있다(강혜규. 2008: 69).

그러나 이 과정에서 사회서비스를 직접 생산하고 공급하는 정부의 역할은 적극적으로 고려되지 않았다. 사회서비스 생산과 공급을 책임져왔던 비영리민간기관을 주요한 공급단위로 고려하기는 하되 전적으로 일임하는 것이 아니라 다른 영리, 비영리 민간기관들의 참여를 유인하는 방식으로 서비스 인프라를 확충하고자 하였다. 이때 서비스 이용자의 구매력을 보장해주기 위해 도입한 정책수단으로 ‘바우처’가 도입되었다. 사회서비스 바우처 대상으로 선정된 이용자들은 정부의 바우처 지원금과 본인 부담금을 통해 서비스 구매력을 가지게 된다. 바우처의 도입은 돌봄서비스 욕구를 가진 이용자들이 유상으로 서비스를 구매하는 것을 적극 지원하였으며, 이러한 사회서비스 구매층 형성은 새로운 사회서비스 시장을 형성하는 기반이 되었다. 지역별로 비영리민간기관, 영리업체들이 대거 유입, 서비스 공급자로 등록하여 서비스 시장 내 새로운 공급자로 경쟁하게 되었다.

즉 한국의 사회서비스 확충 과정은 공적 인프라 확충이나 정부 역할의 증대 논의들은 배제된 채, 시장 활용을 통한 다양한 서비스 공급체계 확충, 서비스 효율성 제고에만 관심을 갖고 이루어졌다. 그 결과 서비스 질 하락, 서비스 공급시장의 왜곡, 서비스 노동자들의 열악한 근로환경 등의 문제가 야기되고 있다. 사회서비스 시장화 전략의 문제점을 좀 더 구체적으로 살펴보면 다음과 같다.

첫째, 서비스 제공기관에 대한 정부의 관리·감독이 전혀 이루어지지 않고 있다. 사회서비스 확충 초기 서비스 제공 인프라 확보에 급급했던 정부는 사회서비스 공급기관들이 준수해야 하는 여러 규정들이 없는 상황에서 제공기관의 신규 진입만을 장려했다. 서비스 제공기관의 양적 확대를 위해 정부는 서비스 제공기관을 관리·감독하는 일에 매우 소극적인 입장을 취했다. 그 결과 자격미달의 교육훈련기관 난립, 불법행위를 서슴지 않는 소개업체, 영세한 서비스 공급기관이 난립하게 되었다. 현재 사회서비스를 공급하고 있는 기관들은 대부분 영세하여 인력관리 및 일자리 연계, 노무관리가 매우 취약한 실정이다. 이는 서비스 인력의 질 하락, 서비스 질 하락, 서비스 종사자들의 열악한 노동환경의 문제로 이어지고 있다.

둘째, 서비스 공급시장이 왜곡되고 있다. 소규모 서비스 제공기관들이 기하급수적으로 증가하다보니 기관 간의 불필요한 과당 경쟁이 일어나고 있으며 이러한

21세기 노동의 대안 복지 연구

과당경쟁이 서비스 공급시장을 왜곡하고 있다. 애초에 정부가 서비스 이용자들에게 구매력을 줌과 동시에 다양한 제공기관들의 시장 진입을 허용했던 것은 서비스 이용자의 선택권을 놓고 다양한 제공기관들이 경쟁을 하게 되면 서비스 가격은 낮아지고 서비스 질은 높아질 것이라는 기대 때문이었다. 그러나 과열경쟁으로 서비스 공급시장이 왜곡되게 되면 서비스 제공기관 간 경쟁으로 인한 서비스 질 향상을 유도할 수 없을 뿐만 아니라 서비스 이용자들이 합리적으로 서비스를 선택하는 것 역시 어려워진다. 수요대비 서비스 공급기관이 과도하게 많아진 상황에서 서비스 제공기관들은 가격하락, 서비스 질 향상 등의 긍정적인 경쟁을 하는 것이 아니라 본인부담금 면제, 허위보고 및 요양비 부당청구 등 불법행위를 통한 이용자 유치 경쟁을 하고 있다. 또한 과당경쟁에서 오는 출혈을 서비스 노동자들에게 전가시키는 공급기관(예를 들어, 서비스 이용자의 본인부담금 면제액을 서비스 노동자들이 임금에서 삭감하는 경우)도 있어 서비스 노동자들의 노동권을 침해하는 원인으로 작용하고 있다.

셋째, 수익성에 목적을 둔 민간기관들이 서비스 공급을 주도할 경우 사회서비스 노동의 실질적 가치가 제대로 평가되기 어렵다. 유럽에서 사회서비스는 비시장적인 경로로 발전을 해왔는데 이는 수익성이 한계가 명확한 사회서비스 부문에 대해 시장에서 제공할 경우 사회가 요구하는 만큼의 서비스가 제공되지 않을 가능성이 크기 때문이다(제갈현숙, 2009: 4-5). 특히 본 연구에서 관심을 갖고 있는 돌봄서비스의 경우 감정노동의 속성을 지니고 있기 때문에 그 업무량을 수량화하거나 객관적으로 측정되기 어렵고, 화폐가치로 환산하는 것은 더더욱 어렵다. 따라서 수익성에 바탕을 둔 민간기관이 서비스를 공급할 경우 서비스 노동자들의 제공하는 돌봄노동이 가치가 제대로 평가될 수 없으며 사랑, 배려 등을 바탕으로 이루어져야 하는 서비스 질 향상도 제대로 이루어질 수 없게 된다. 이는 서비스 노동자들의 노동권과 질 좋은 서비스를 이용해야 하는 서비스 이용자들의 권리마저 침해하는 결과를 초래하고 있다.

2) 사회서비스 노동자들의 열악한 노동조건¹¹⁰⁾

사회투자국가 혹은 사회투자전략에서 사회적 일자리 창출, 특히 사회서비스 확대를 통한 고용증진은 복지확대와 경제성장이라는 과제를 동시에 충족하는 유력한 방안으로 언급되었다. 정부 역시 사회서비스 확충 전략을 통해 양질의 안정된 사회서비스 일자리를 창출함으로써 노동시장 양극화 경향을 억제할 것을 기대하고 있었다. 그러나 이미 많은 연구에서 드러났듯이 정부의 사회서비스 일자리 확충은 낮은 수준의 임금과 불안정한 고용 형태, 사회서비스 종사자에 대한 비노동자적 관점, 체계적이지 못한 인력양성 구조 등 일자리의 안정성과 질 측면에서 많은 문제점을 야기하고 있다.

먼저 사회서비스 노동자들의 임금을 살펴보면 모두 시간급으로 되어있으며 시간 당 5,000원~7,000원 수준으로 최저임금기준만을 넘어섰다 뿐이지 매우 낮은 임금을 받고 있다. 하루에 2명의 서비스 대상자가 연결되어 8시간 정도를 안정적으로 일할 수 있으며 월 약 100만원의 소득을 보장받을 수 있지만, 서비스 이용자에 비하여 서비스 제공인력이 과도하게 많아 1명의 서비스를 연결 받는 것도 어려운 상황이다. 돌봄서비스 노동자들의 1일 평균 근로시간은 5시간으로 법정근로시간에도 못미치며 이로 인하여 월평균 임금 역시 50~70만원 수준인 것으로 나타났다. 특히 간병인의 경우에는 24시간 노동에 1일 급여 5만원~6만원 수준으로 시급으로 따지면 2천 원대에 머물고 있어 임금조건이 가장 열악하다.

둘째, 노동시장에서의 임금구조는 노동경력에 따라 임금이 차등적으로 주어지는 것이 일반적인 데 반해 돌봄서비스 직종에서는 노동경력이 전혀 임금에 반영되지 않는다. 초기 진입자이든 5.6년 이상이 된 경력자이든 동일한 임금을 받는 구조이다. 이로 인하여 노동의 고됨을 느낀 경력자들이 오히려 돌봄서비스에서 이탈하여 다른 직종으로 옮기는 현상이 나타나고 있으며 이는 서비스 질 하락에도 영향을 미치게 된다.

셋째, 고용지위가 매우 불안정하다. 돌봄노동자들이 제공기관과 계약을 하게 되면 기본적으로 1년의 노동계약을 하게 되어있다. 그러나 돌봄서비스 노동자들을

110) 이 부분은 1차 연구 '김승이(2011). 사회서비스 확충과 여성의 노동권: 돌봄서비스 노동자들의 감정노동 실태'의 결과를 요약·정리한 것이다.

21세기 노동의 대안 복지 연구

대상으로 서비스 활동기간을 조사한 결과 거의 대부분 1년 미만인 것으로 나타났다. 중증장애인활동보조는 특히 더욱 짧아 3개월 미만이 49.1%나 차지하고 있었으며 노인돌보미의 경우에도 3개월 미만이라고 응답한 비율이 28.8%에 달하는 것으로 나타났다(임정기, 2007). 이처럼 노동자들이 노동기간이 짧을 수밖에 없는 것은 이들의 실제 노동기간은 노동계약에 따르는 것이 아닌 서비스 이용자의 상황에 따라 결정되는 경우가 많기 때문이다. 서비스 이용자의 사망, 신변 이동, 서비스 이용자의 노동자 교체 요구 등으로 인하여 1년을 보장받는 것이 매우 어렵다. 1년을 지속해야만 퇴직금을 받을 수 있기 때문에 현 구조 하에서 퇴직금을 받는 것도 매우 어렵다.

또한 보건복지가족부와 한국보건사회연구원이 2009년 7월 실시한 사회복지서비스산업 실태조사에서도 요양보호사, 간병인 등 대부분의 돌봄서비스 노동자가 비정규직인 것으로 나타났다. 요양보호사 1급의 경우 비정규직 비율이 67.0%, 간병인이 66.9%로 나타났으며, 바우처사업 돌봄인력과 가정봉사원의 경우에는 각각 88.8%, 89.0%가 비정규직인 것으로 나타났다(강혜규, 2010).

넷째, 사회보험이 적용되고 있으나 그 실효성이 전혀 없다(간병인의 경우에는 노동자성이 인정되지 않아 사회보험의 적용에서 조차 배제되어 있음). 돌봄노동자의 경우 노동자성이 인정이 되면서 사회보험 가입의 의무화되었다. 그러나 사회보험 가입과 동시에 시간 당 임금이 삭감되는 경우가 있는데 사용자가 부담해야 하는 보험료를 돌봄노동자에게 편법으로 부담하도록 하는 공급기관이 존재하기 때문이다. 또한 신체적으로 무리가 따르는 요양보호사나 장애인활동보조인의 경우 근골격계 질환으로 산재보험을 신청하는 경우가 많지만 대부분의 경우 5-60대 여성에게 흔히 나타날 수 있는 질병으로 판정되어 산재보험의 혜택을 볼 수 없다.

3. 돌봄서비스 재구축의 원칙

1) 왜 돌봄서비스에 주목하는가?

구체적인 원칙들을 살펴보기 이전에 본 연구는 사회서비스, 그 중에서도 돌봄 서비스 부문에 관심을 갖고 있다. 한국에서의 사회서비스에 대한 공식적 정의는 사회보장기본법에서 찾을 수 있다. 사회보장기본법 제3조 제4항에 따르면 사회복지서비스는 국가·지방자치단체 및 민간부분의 도움을 필요로 하는 모든 국민에게 상담·재활·직업소개 및 지도·사회복지시설의 이용 등을 제공하여 정상적인 사회생활이 가능하도록 제도적으로 지원하는 것을 말한다. 사회복지서비스라는 용어보다 사회복지서비스라는 용어가 보편적으로 사용되어 왔는데, 그 발달과정을 살펴보면 대상을 사회적 약자로 한정하고 있으며 급여 역시 제한적이고 선별적으로 제공되어 왔다는 점을 확인할 수 있다.

이러한 한국 사회서비스 발달에 큰 변화가 나타나기 시작한 것은 2006년 9월 ‘보건복지부문 사회서비스 확충전략’이 발표되면서 부터이다. 이후 정부는 “개인 또는 사회전체의 삶의 질을 향상시키기 위하여 제공하는 관련 서비스”를 사회서비스로 규정하였다. 그리고 사회서비스와 관련된 일자리를 교육관련직, 문화예술관련직, 환경관련직, 보건의료관련직, 사회복지관련직, 돌봄도우미, 정보통신관련직, 관리 및 행정보조관련직 등 8개 직렬로 구분하였다.

저소득층에 대한 사회서비스 확충과 동시에 고용 취약계층을 위한 일자리를 창출하는데 목표를 두고 있었던 정부는 다양한 사회서비스 일자리 중에서 돌봄서비스를 중심으로 일자리를 확충해 왔으며, 이와 동시에 돌봄서비스에 대한 욕구 증가에도 효과적으로 대응하고자 하였다. 즉, 돌봄서비스가 한국 사회서비스 확충의 핵심 영역이라고 할 수 있다. 또한 일자리 확충 과정을 보면 교육, 보건의료 등 상대적으로 양질의 일자리로 발달되어 있는 타 사회서비스 일자리와는 다른 양상으로 발달되고 있어. 한국 사회서비스 확충 과정의 특징들을 집약적으로 보여줄 수 있는 영역이기도 하다. 이러한 이유에서 본 연구는 돌봄서비스를 중심으로 사회서비스에 대한 대안적 논의를 진행한다.

2) 돌봄서비스 대안 모색의 원칙

돌봄서비스에 대한 대안을 모색하기 위해 본 연구는 다음의 원칙들을 견지하고

있다.

첫째, 감정노동으로서의 돌봄서비스의 속성에 주목할 필요가 있다. 돌봄서비스의 대안을 모색하기 위해서는 돌봄서비스의 가치를 재평가하는 하는 것이 무엇보다도 중요하다. 돌봄서비스에 대한 노동가치가 재평가되지 않는 상황에서 사회서비스 일자리는 저임금과 불안정한 일자리가 될 수밖에 없다. 이런 상황에서 돌봄노동이 사회화된다고 하더라도 돌봄노동자(주로 여성)에 대한 노동력 착취에 기반할 수 밖에 없다. 이를 개선하기 위해서는 노동시장에서 그리고 가족 내에서 여성이 수행해오던 돌봄노동에 대한 재평가가 선행되어야 한다. 돌봄노동의 가치를 재평가하기 위해서는 그것이 갖고 있는 사회적 의미들을 돌아보는 것과 해당 노동의 특성, 노동과정, 노동의 속성 등이 무엇이지를 면밀히 고찰하는 것이 필요하다. 제한적이기는 하지만 전자에 대해서는 어느 정도의 사회적 합의가 이루어졌으며, 이에 따라 돌봄서비스가 차츰 확충되어가고 있다. 그러나 후자에 대한 논의는 거의 이루어지지 않았다. 주로 사회학이나 여성학에서 이루어져 왔으며, 연구 대상 역시 민간부문 서비스 직종으로 제한되어 사회서비스 정책 분야에서의 논의로 이어져 오지 못했다.

앞의 “사회서비스 확충과 여성의 노동권” 연구 결과에 따르면 돌봄서비스 노동은 타인에 대한 배려 보살핌이라는 비가시적인 서비스를 생산하는 속성을 갖고 있다. 그러나 사랑, 배려, 보살핌 등 돌봄서비스 노동자들의 주로 수행하는 업무는 수량화하거나 객관적으로 측정되기 어렵고, 화폐가치로 환산하는 것이 더더욱 어렵다. 즉 돌봄노동은 기존의 ‘교환가치, 생산’ 노동개념으로 포착되지 않는 속성을 가지고 있다. 기존의 노동 프레임이나 시각으로 돌봄노동을 이해하려 한다면 돌봄노동을 평가절하 하거나, 비경제적 노동으로 구분, 특별한 기술이나 숙련 없이 어느 누구나 할 수 있는 노동으로 여기게 된다. 따라서 돌봄서비스의 핵심 속성이자 독특한 속성이 감정노동으로서의 특징에 주목하고, 감정노동에 대한 가치를 어떻게 재평가할 것인지를 고민해야 한다. 감정노동의 속성을 잘 고려하는 것이 돌봄서비스 직종을 양질의 일자리로 형성하게 할 뿐만 아니라 돌봄서비스의 질을 향상시키는 데 기반이 될 것이다.

둘째, 돌봄서비스가 사회복지재화로서 갖는 특징들이 정책입안, 평가 등의 과정

에 적극적으로 반영되어야 한다. 사회서비스는 그것이 갖고 있는 고유한 특성들로 인하여 시장에서 효율적으로 관리하는 것이 어렵다는 것이다(Bahle, 2003: 7). 사회서비스, 특히 본 연구에서 주목하고 있는 대인적 돌봄서비스는 서비스 이용자와 서비스 제공자 간의 개인적이고 사회적인 직접적인 상호작용을 통해서 이루어진다. 이로 인하여 서비스에 대한 욕구가 사회구성원 개개인이 처한 상황이나 개별 특성에 따라 상이하게 나타나고, 서비스에 대한 만족도 역시 서비스를 제공하는 사람과의 관계 속에서 형성되는 특징을 갖고 있기 때문에 지역화되고 개인화되는 특징을 가지게 된다. 즉 연령, 소득, 교육수준 등에 따라 차별적인 사회서비스 이용자들의 욕구를 충족시킬 수 있는 다양화 형태의 서비스가 제공되어야 하는데, 이는 공급기관에 대한 관리 및 서비스 품질관리에 대한 어려움을 초래하는 요인이 되고 있다. 따라서 서비스 이용자와 서비스 제공자 간의 상호작용이 중요시 되는 서비스 제공지침이 마련되어야 한다. 그리고 돌봄서비스의 질을 논의함에 있어서도 서비스 이용자와 제공자 간의 상호작용, 인간관계, 서비스 이용자가 처한 상황 등이 적극적으로 반영되어야 한다. 또한 서비스 대상자가 확대됨에 따라 서비스 유형 및 방법, 제공기관 등이 점차적으로 다양화될 필요가 있다. 이에 정부의 돌봄서비스에 대한 관리·감독 지침을 만드는데 있어서도 획일적인 기준을 적용하는 것이 아니라 서비스의 다양성을 어떻게 반영할 수 있을지에 대한 고민이 필요하다.

한편 돌봄서비스는 배려, 사랑 등을 기반으로 제공되는 것으로 영리추구를 할 수 있는 재화가 아니다. 이후 양질의 돌봄서비스에 대한 논의에서도 제시되고, 앞에서 감정노동의 논의에서도 제시되었지만 돌봄서비스는 육체노동 외에 배려, 사랑, 상호작용 등의 눈에 보이지 않는 가치에 기반을 둔 노동이다. 그리고 이러한 감정 가치들은 화폐가치로 잘 환산되지 않는다. 따라서 현재의 구조와 같이 영리추구에 목적을 둔 민간기관에서 돌봄서비스를 제공할 경우 양질의 돌봄서비스가 제대로 공급될 수 없다. 비영리기관에서 돌봄서비스를 제공할 수 있는 구조를 만들어야 한다.

셋째, 재가서비스로서의 돌봄서비스의 속성이 고려되어야 한다. 재가 돌봄서비스는 앞에서 논의한 감정노동으로서의 속성, 객관적이고 효율적인 관리의 어려움

21세기 노동의 대안 복지 연구

등의 속성을 가지고 있으면서 동시에 서비스 제공 및 이용과정에 서비스 이용 당사자 외에 타 가족성원이 개입된다는 특성을 지니고 있다. 사회적으로 돌봄서비스가 아무리 많이 확충된다고 할지라도 돌봄서비스 이용자가 속한 가족의 돌봄부담을 완전히 대체할 수는 없다. 즉 돌봄서비스 이용자가 기존의 가족 내 돌봄에서 벗어나 사회서비스를 이용한다고 하더라도 사회서비스를 이용하는 시간 외에는 가족이 그 사람을 돌봐주어야 한다. 따라서 사회적 돌봄서비스와 가족의 돌봄은 상호보완적으로 나타날 수밖에 없다.

<표 35> 가족 돌봄제공자에 대한 돌봄서비스 노동자들의 반응 유형

자원유형	공식적 돌봄서비스와 무관하게 가족 돌봄 제공자들은 무급으로 돌봄을 제공하는 것이 당연하기 때문에 돌봄서비스 노동자들의 가족 돌봄자를 서비스 제공과정에서 자원으로 활용하는 경우를 말한다. 이 경우 가족 돌봄자는 돌봄서비스 노동자들이 서비스를 제공하는 과정에서 보조적인 역할을 수행하게 되며, 돌봄서비스는 가족 내 돌봄을 완전히 대체하는 것이 아니라 가족 돌봄을 지원하고 유지하도록 돕는 것으로 인식하게 된다.
동료유형	공식적 돌봄서비스 체계와 함께 가족 돌봄자가 자신들의 돌봄 역할을 수행하는 경우가 이에 해당한다. 양측의 서로의 영역을 인정하지만 주로 돌봄서비스 노동자가 중요한 결정을 내리고 돌봄 과정을 통제하는 역할을 수행하게 된다.
서비스 대상자 유형	가족 돌봄자 역시 권리에 기반하여 서비스를 받아야 할 욕구를 가진 서비스 대상자로 여기는 것이다. 주로 가족 돌봄자가 건강상의 문제를 가지고 있거나 연로한 경우에 나타나게 되는데, 이 유형에서 돌봄서비스 노동자들은 서비스 이용자 당사자뿐만 아니라 가족 돌봄자도 함께 돌봐야 한다. 서비스 제공 목적이 가족 돌봄자의 돌봄 부담을 완하시켜 주는 것이기 때문에 가족 돌봄자에 대한 휴식 서비스와 상담 등이 함께 제공된다.
돌봄 역할이 대체된 가족 유형	가족 내 돌봄을 지원하는 것이 아니라 서비스 이용자와 가족을 별개의 존재로 간주하여 돌봄 관계를 박탈하거나 대체하는 것이 것이다. 이는 가족 돌봄자와 서비스 이용자 간의 갈등 관계가 있는 특수한 경우에 활용된다. 가족 내 돌봄을 돌봄서비스가 전담하는 방식이기 때문에 가족과 돌봄서비스 노동자 간의 협력관계가 존재하지 않는다.

자료: Twigg & Atkins, 1995; 최희경, 2010 재인용

가족 내 돌봄이 지속된다는 사실은 재가서비스가 확대되는 현 상황에서는 더욱 분명해진다. 좀 더 구체적으로 설명하자면 재가서비스는 서비스 이용자가 집에서

생활하면서 서비스를 이용하는 것이기 때문에 가족의 돌봄과 돌봄서비스가 교차되는 지점이 존재하게 된다. 재가 서비스의 제공 과정에서 서비스 이용자의 가족과 돌봄노동자들 간의 상호작용이 반드시 발생할 수밖에 없으며 그 상호작용에 따라 돌봄서비스 노동자가 제공하는 돌봄노동의 양과 성격, 업무도 달라진다. 돌봄서비스 노동자들과 가족 돌봄 제공자들 간의 상호작용은 다양하게 나타난다. 최희경(2010)은 Twigg와 Atkins(1995)의 연구를 인용하며 가족 돌봄 제공자에 대한 돌봄서비스 노동자들의 반응 유형을 4가지로 제시하였다. 그 유형은 돌봄서비스 노동자들이 가족 돌봄 제공자들을 자원, 동료, 서비스대상자, 돌봄 역할이 대체된 사람으로 보느냐에 따라 구분된다. <표 35>에서처럼 가족 내 돌봄과 돌봄서비스 관계는 다양하게 나타날 수 있으며, 그 어떤 유형에서도 두 가지가 별개로 이루어지기 보다는 동시에 이루어진다. 따라서 양질의 돌봄서비스가 제공되기 위해서는 가족과 사회적 돌봄 간에 상호보완적으로 어떻게 역할부담을 할 것인가에 대한 논의가 필요하다.

넷째, 공공성이 확대되어야 한다. 현재 논의되고 있는 사회서비스 확충의 가장 큰 문제점 중 하나는 민간기관의 무분별한 진입, 정부의 관리·감독 역할 부재 등 시장화로 인한 여러 병폐들이다. 영국의 경험을 통해서 드러나지만 공공기관의 적절한 역할 분담, 서비스 이용자 및 서비스 제공자의 욕구가 제대로 고려되지 않은 상황에서의 선택과 경쟁이라는 시장적 요소의 강화는 서비스 양극화, 역선택, 불완전 경쟁 등의 부정적 결과를 초래하였다. 따라서 시장화의 병폐를 해결하고, 공공성을 강화할 수 있는 방안에 대한 고민이 필요하다.

본 연구에서 제안하는 공공성은 국가 독점의 국가 주도의 공공성이 아니다. 공공성에 대해 좀 더 광범위한 범위에서 해석하고 정책화시킬 것을 제안한다. 서비스 생산과 공급, 재정 등에서 국가의 역할과 책임을 강화하되 국가가 독점적으로 모든 권한을 갖는 것은 경계할 필요가 있다. 사회서비스 영역에서의 공공성을 실현·확대한다는 것은 사회서비스와 관련된 모든 정책과 전달체계, 서비스 이용자와 제공자 간의 관계 등에 대한 구성 즉, 사회서비스 전반에 대한 운영원리를 공공성의 철학에 입각해서 재구성해야 한다는 것을 의미한다. 공공성은 가장 보편적으로는 국가와 관련된 것을 의미하지만 그 외에도 모든 사람에게 공통되어있으

21세기 노동의 대안 복지 연구

며 개방되어 있다는 의미도 지니고 있다. 예를 들어 신진욱(2007)은 공공성의 규범적 가치로서 책임성과 민주적 통제, 연대와 정의, 공동체 의식과 참여, 개방과 공개성, 세대 간 연대와 책임을 제시한 바 있다. 따라서 사회서비스의 공공성을 확대하기 위해서는 다음의 원칙들을 고려해야 한다.

먼저 사회서비스는 연대와 정의의 원칙에 입각하여 모든 사람들이 삶의 질과 시민으로서의 권리를 보장받을 수 있도록 보편적 서비스로 발전할 수 있어야 한다. 둘째, 국가는 사회서비스 제공의 영향을 받는 모든 사회구성원들(서비스이용자, 서비스 종사자 등)에 대한 책임성을 갖고 사회서비스를 제공해야 하며, 사회서비스 제공과정 전반에 대한 민주적 검증과 철저한 관리·감독이 이루어져야 한다. 그리고 관리·감독의 결과, 서비스의 내용·이용절차 등에 대한 모든 정보가 만민에게 공개되어야 한다. 셋째, 사회구성원들이 사회서비스와 관련된 의제에 관심을 가질 수 있도록 해야 하며, 이를 통해 사회서비스가 제공되는 과정에 시민들이 참여하고 자신들의 목소리들을 낼 수 있는 참여의 장이 마련되어야 한다.

4. 대안 모색

1) 돌봄노동의 사회적 가치에 대한 재평가

여성주의 관점에서 여성들의 돌봄 역할을 분석하는 연구들에 의해 가사, 양육, 간병 등 가정에서 이루어져 왔던 돌봄도 노동의 프레임을 통해 조명할 수 있게 되었다. 돌봄을 또 다른 노동으로 보게 됨에 따라 돌봄노동의 가치를 환산하는 논의나 돌봄을 사회화하자는 논의 역시 활발히 이루어지기 시작한다. 그러나 돌봄노동이 여전히 가족 내 여성의 역할로 고착되어 있고 돌봄 역할의 성별적 성격이 그대로 유지됨으로 인하여 돌봄노동이 사회화 된다고 할지라도 여전히 여성노동의 영역으로 남아있게 된다. 그리고 돌봄노동이 여성이라면 누구나 할 수 있는 단순한 일이라는 사회적 편견은 돌봄노동의 가치를 낮게 인식하는 시각으로 그대로 이어진다. 즉, 저임금의 직업 지위가 낮은 돌봄서비스 일자리만 창출될 뿐이다.

이는 사회서비스 일자리가 전체 여성을 대상으로 한 양질의 일자리 창출로 이어지지 않고, 저학력의 중장년층 여성들이 대부분 돌봄서비스 일자리에 종사하고 있다는 것을 통해서도 간접적으로 드러난다.

인구학적 변화 및 사회경제적 변화로 인하여 돌봄서비스는 더욱 확충될 수밖에 없으며, 전통적으로 가정 내에서 무급으로 수행해왔던 돌봄노동이 유급으로 노동시장에서 수행되는 것은 더욱 확대될 것이다. 따라서 과거 가정 내에서 여성들이 무급으로 돌봄노동을 수행해왔던 시기의 돌봄노동에 대한 인식은 재고되어야 하며 노동시장에서의 돌봄노동에 대해 어떻게 정의할 것인지에 대한 고민이 필요하다.

(1) 감정노동으로서 돌봄서비스 성격에 대한 다각적인 관심 제고

1차 연구를 통해서 드러났지만 돌봄서비스는 직무 범위가 불분명하고 숙련이나 경력의 정도 및 노동의 질을 판단할 수 있는 기준이 없다. 그리고 그러한 기준 확보의 필요성에 대한 논의도 부재한 채, 기존의 노동관념이 그대로 돌봄서비스의 고용관계에도 통용되고 있다(김경희, 2010: 303). 그러나 기존의 노동관념으로는 돌봄노동이 지닌 배려와 감정노동적 속성이 제대로 포착되지 않는다. 또한 감정노동으로서의 속성이 드러난다고 할지라도 경제적 보상과 배치되는 것으로 논의되거나 임금결정 및 수용과정에서 임금을 낮추는 요인으로 작용하고 있다(김경희, 2010: 300). 그렇다고 노동과정에서 도덕적·감정이입적 속성을 배제한 직무범위 및 노동기준을 마련할 수는 없다. 타인에 대한 배려와 다양한 감정교환 들은 돌봄노동의 핵심 직무이기 때문이다. 따라서 돌봄노동이 지닌 감정적 속성에 관심을 갖고 임금결정, 직무기준 마련 등의 과정에서 중요하게 고려되어야 할 것이다.

(2) 감정노동의 속성에 초점을 둔 돌봄서비스 실태 파악

현재 정부 및 연구기관에서 진행하는 연구들은 대부분 돌봄노동자들의 단순 노동실태, 자격증 제도 등에만 초점을 맞추고 있어 돌봄서비스가 갖는 돌봄노동으로서의 독특한 속성들이 드러나지 못해 왔다. 그러나 앞의 연구에서 밝혀졌듯이 돌봄서비스는 기존의 노동개념으로 포착되지 않는 감정노동, 관계노동이라는 중요한 속성들을 가지고 있다. 따라서 돌봄서비스 노동자들의 노동과정, 돌봄서비스 이용자들과의 역동, 노동과정 상 겪는 어려움 등에 대한 보다 면밀한 조사를 통해 돌봄서비스가 지니고 있는, 기존의 노동개념으로는 포착되지 않는 독특한 속성을 밝혀낼 필요가 있다. 그리고 조사를 통해 밝혀진 돌봄노동의 속성에 기반하여 돌봄서비스 관련 정책을 만들고 수행하고자 하는 노력을 해야 한다.

(3) 감정노동의 요소를 포함하는 직무기준 마련

돌봄서비스 노동자들은 자신이 수행하는 노동에 대해 육체적 어려움보다는 마음 씀씀이, 부정적인 감정에 대한 통제, 서비스 이용자와의 관계 형성 등에서 더 큰 어려움을 호소하고 있었다. 그러나 현재 돌봄서비스 직종의 직무기준표에는 체위변경, 목욕시키기, 가사 지원 등 육체적 노동에만 초점을 둔 직무만 제시되어 있다. 그러한 직무기준표로 인하여 돌봄노동자들에게 감정교환의 배제, 개인적 관계 형성에 대한 금지 등이 요구되면서 돌봄노동자들은 또 다르게 자신의 감정을 통제해야 하는 어려움을 경험하기도 한다. 따라서 육체노동 중심의 직무기준표에서 벗어나 감정노동의 속성을 포함한 직무기준을 마련하고, 이에 대한 대책수립 역시 필요하다. 이에 대해서는 양질의 돌봄서비스가 무엇인지를 논의하는 과정에서 좀 더 자세하게 논의하도록 하겠다.

2) 공공성 확대

(1) 돌봄서비스의 공공성 확대 방안

보육을 제외하고는 현재 제공되는 돌봄서비스에 대한 관리·감독이 이루어지지 않고 있다. 관리감독의 부재는 민간중심으로 서비스가 제공되는 상황에서 시장실패의 문제점을 더욱 악화시키고 있다. 따라서 돌봄서비스에서의 공공성을 확대는 돌봄서비스에 대한 규제를 강화함으로써 서비스 제공에 대한 정부 책임을 강화하고, 서비스에 대한 규제 및 평가 과정에 시민들이 참여할 수 있도록 하고, 서비스에 대한 정보가 투명하게 공개되는 것을 중심으로 이루어져야 한다.

첫째, 서비스 제공기관에 대한 규제가 필요하다. 서비스 제공기관은 실질적으로 돌봄서비스를 제공하는 기관 외에 돌봄서비스 노동자들을 양성하는 양성기관까지 포함하는 개념이다.

둘째, 서비스 질에 대한 평가가 이루어져야 한다. 그리고 평가 과정에 서비스 이용자, 돌봄서비스 노동자의 의견이 반드시 반영되어야 한다.

셋째, 돌봄서비스 노동자를 관리해주는 체계가 필요하다. 서비스 수요를 파악하고, 수요에 맞게 서비스 노동자들의 양성되어야 서비스 노동자들의 안정적인 노동권이 보장될 수 있으며, 질 좋은 서비스 제공이 가능하다. 돌봄서비스 총량에 대한 관리 및 대상자 욕구 파악에 기반하여 서비스 노동자들의 관리할 수 있어야 한다.

마지막으로 위에서 제시한 규제의 실효성을 높이기 위해서는 평가시스템의 도입 외에 평가 이후의 개선체계 즉 벌금, 폐쇄명령, 퇴출 등의 체계가 함께 도입되어야 한다.

(2) 지역거점 사회서비스 총괄기구

위에서 제시한 공공성 확보방안을 실현하기 위해 ‘지역거점 사회서비스 총괄기구’를 제안한다. 지역거점 사회서비스 총괄기구는 제갈현숙(2009)의 연구에서 이미 제안된 바 있는 것으로, 당시 연구의 문제의식을 이어 본 연구에서도 대안적 사회서비스 전달체계로서 제안하고자 한다. 예를 들어 민간중심으로 돌봄서비스

21세기 노동의 대안 복지 연구

가 제공되고 있는 영국의 경우 정부와 독립된 기구인 CQC(Care Quality Commission), 돌봄서비스 관리 기구를 만들어 서비스를 관리하고 있으며 그 효과가 높은 것으로 평가되고 있다. 특히 CQC의 경우 서비스 이용자들이 서비스 평가에 직접 참여한다는 점이 강조되고 있는데, 서비스 평가과정에 대한 이용자들의 참여가 이용자 및 영국 국민들의 돌봄서비스에 제공에 대한 관심으로 제고하고, 평가결과에 대한 신뢰성을 높이는데 기여하고 있다.

지역거점 사회서비스 총괄기구는 다음의 기대효과를 가진다. 첫째, 사회서비스 제공에 있어서 지방자치단체의 책임을 강화할 수 있으며, 지역사회의 욕구에 민감한 서비스를 제공할 수 있다. 둘째, 현재의 시장화의 폐해를 시정함과 동시에 비영리기관 중심으로 전달체계를 재편할 수 있는 발판이 될 것이다. 셋째, 사회서비스 총량에 대한 관리 및 사회서비스 노동자들의 노동권을 보장하는 데에도 도움이 될 수 있다. 넷째, 모든 사회서비스가 통합적으로 관리되기 때문에 한 명의 서비스 이용자에게 대한 총괄적인 서비스 계획과 지원이 가능해진다.

① 역할

- 지역 내 사회서비스 수요 파악, 파악된 수요에 기반한 서비스 분배 및 노동자 배치.
- 사회서비스 노동자 관리: 사회서비스 노동자 양성 및 파견, 노동과정 평가(사례관리), 노동자 사후 관리, 사회서비스 노동자들은 총괄기구와 고용계약을 맺고 각 기관으로 파견됨.
- 사회서비스 평가: 평가인력 채용, 사회서비스 제공기관에 대한 정기적 평가, 평가결과 공개 등.

② 운영 및 자원

- 지자체 직속 기관으로 운영하되 지자체장은 총괄기구에 대한 결정권을 가지

지 못함.

- 민간부문과 공공부문에서 파견된 현장 노동자와 공무원 및 공공기관 노동자로 구성되어 운영됨.

- 재원: 중앙정부의 재원 + 지방정부의 재원

[참고] 영국의 돌봄서비스 관리기구(CQC: Care Quality Commission)

■ CQC란: NHS. 지방정부, 민간기업, 자발적 조직에 의해 제공되는 모든 보건 및 성인 사회적 돌봄서비스에 대한 규제기구.

■ 도입 배경 및 의의

○ 2009년 4월에 설립. 성인의 케어만 담당. 공공, 민간, 비영리단체까지 모두 포함하여 규제함. 다른 기관에서 했던 것을 토대로 그 동안의 장점들을 모아서 체계를 정립함.

○ CQC의 도입배경

- 기존의 서비스 품질 관리 기구인 3개 기관(health care commission, mental health commission, commission for social care inspection)을 통합하여 예산절감의 효과가 있었음.

- 예전에는 의료와 사회적 돌봄이 따로 규제되었지만 cqc로 합쳐지면서 어떻게 서비스가 제공되는지 협력이 어떻게 가능한지에 대해 볼 수 있어서 더욱 좋아짐.

○ 규제에 대한 새로운 모델(2009년-CQC 설립 이전과 현재의 비교)제시

- 예전과 관리하는 방식이 바뀜. 조사빈도가 증가함.

- CQC설립 이전에는 commission for social care inspection이 있었음. 사회적 돌봄을 조사하는 기관이 별도로 존재하여 별을 부여하여 별3개가 되면 3년에 한번만 시행. 별이 하나도 없으면 일 년에 두 번까지 관리감독을 행함.

- 지금은 훨씬 더 자주 조사를 나가고 매년 하도록 함.

○ 의의

- 서비스 이용자들의 참여를 활성화하여 발전하고 있음. 사람들은 어떤 형태의 돌봄이 제공되든, 어디에 살고 있는 자신에게 제공되는 서비스가 필수적인 서비스 질 기준을 충족시키고 있다는 것. 자신들의 안전이 보장되고 있다는 것을 세 번째로 자신들의 인권이 존중되고 있다는 것을 느낄 수 있음.

- 모든 사람들이 어떤 서비스를 받아야 하는지 질에 대한 확신이 서도록 하고, 공급자들 역시 자신들이 어느 정도의 질과 규정을 갖추어야 하는지 확실히 알 수 있도록 함.

- 막강한 권한을 갖고 있음. 만약에 질이 낮을 경우에 벌금, 폐쇄명령, 개조를 할 수 있게 함.

21세기 노동의 대안 복지 연구

- 인권이 중요한 원칙 중 하나임.

○ CQC 기능

- 전문적인 평가와 연구, 성과에 대한 일반적인 평가, 등록과 지속적인 모니터링, 강화. 정신보건법(Mental Health Act)에 따른 조사, 정보의 발간 등. 여섯 가지가 정부에서 지정한 충족시켜야 하는 기능들임.
- 바로바로 공개를 해서 일반 사람들이 해당 정보에 접근을 해서 서비스에 대해 잘 알 수 있도록 함.

■ CQC 운영

○ 정부에서 독립된 기구임.

○ 재정지원 측면에서 보면 보건부에서 약간의 재정지원을 받고, 대부분의 재원은 등록된 기관으로부터 연회비(annual fee)를 받아서 충당함.

○ 사회적 돌봄서비스 제공기관의 등록 의무화

- 만약에 등록을 안 하면 기소할 수 있으며 모든 서비스 기관들은 의무적으로 등록해야함. 각 기관에서 제공하는 프로그램 및 활동 등에 대해서도 등록함. 즉, 해당기관에서 어떤 서비스를 행하는지를 등록해야 하는 것임. 보건부의 법에 등록해야 한다는 것이 홈페이지에서 고시.

○ 기관평가 내용

- 보건부에서 규칙을 정해놓고, 서비스 질과 안정성을 위한 기본적인 기준(essential standards of quality & safety)에 대해 평가를 함.
- 6가지 큰 주제들이 있음(참여와 정보, 개별화된 돌봄과 지원, 보화와 안전, 서비스 종사자 자격의 적절성, 질과 관리, 관리의 적절성). 6가지 주제 내에 세부적인 평가 항목 들이 있음.

■ 조사과정

○ 규제의 범위: 최종적으로 32,000명의 제공기관과 5만 가지의 서비스를 규제해야 함. 800명 정도의 조사관이 있음.

○ 규제 과정

- 너무 숫자가 많아서 위험도를 봐서 위험한 곳에 우선적으로 평가함.
- 규제를 하고 규제행위에 대한 평가도 함.
- 결과가 가장 중요하다고 강조하고 있음. 조사를 하고 나갈 때에는 사람들과 직접 만나서 서비스 제공 내용에 대해 물어보고, 돌봄서비스가 제공되는 현장을 봄.

○ 조사 및 규제과정에서의 서비스 이용자 참여의 중요성

- 사람들을 직접 개입시키는 것이 중요한 이유는 그분들이 어떤 서비스가 좋은지를 잘 알고 있기 때문임.
- 여러 계층의 다양한 서비스를 이용하는 사람들을 상대로 조사를 함.
- 서비스 이용자들이 불만이 있기 때문에 더욱 잘 이야기 해 줄 수 있음.
- 지방자치단체나 지역 차원에서 돌봄서비스를 이용한 사람들의 이야기를 들어서 평

가를 함.

- 업무과정: 여러 소스로부터의 정보 수집 → 위험들을 측정하는 평가 → 방문조사 여부를 결정 → 방문을 하게 되면, 방문한 곳에서 문제가 있는지 여부를 발견 → 문제 발견 시 즉시 리포트 작성
- 기관평가는 두 가지로 이루어짐.
 - 즉각적인 평가(responsive review): 위험이 있다는 정보가 있으면 그것을 분석하는 타깃을 정해서 하는 리뷰임.
 - 계획된 평가(planned review): 광범위하게 평가를 하는 것. 16가지의 평가기준(서비스를 사용하는 사람들이 충분한 정보를 받았는지, 자신의 케어플랜에 개입을 할 수 있었는지, 서비스 제공에서 자신을 존중해주는 느낌을 받았는지, 예정되어 있는 서비스를 제대로 받았는지, 사용되는 기구가 청결한지, 정신적 신체적 학대 등 안전을 위협당하고 있지는 않은지, 적합한 숫자의 직원을 쓰고 있는지, 직원들이 자격요건을 충분히 갖추고 있는지, 매니저나 기관의 장은 CQC에 등록해야 하는데 제대로 된 자격과 기술을 갖고 있는지 등에 대해 평가함)이 있음.
- 조사관들의 활동
 - 조사관이 800명밖에 안되기 때문에 짧게 4시간씩(이용자 인터뷰가 주 활동이며 인터뷰 및 시설조사 포함하여 4시간. 현재는 시범적으로 하고 있는 거고 추후에는 더 늘 수 있음) 돌면서 봄. 예전에는 미리 알려주고 가는 방식이었으나 지금은 불시에 조사를 나감.
 - 조사관들은 집에서 나가서서 검사를 하고 집으로 다시 돌아감. (재택근무?)
 - 인력충원이 필요하나 예산이 부족하여 못하고 있는 상황임. 정부에 요구하고 있음.
 - 영국전원에 8개의 사무실이 있고 총 직원은 2,000명이 있음.
 - 조사관 요건: 전문적인 자격요건을 갖추면 좋으나, 필수사항은 아님. 질기준에 대한 이해도가 높으면 그게 훨씬 중요함.

■ CQC의 법적 권한

- 경고를 줄 수 있음. 개선조건들을 제시할 수 있음. 2주 동안 해당 문제가 고쳐질 때까지 문을 못 열게 할 수 있음. 벌금은 1억까지 부여할 수 있음. 문을 닫게 하거나 자격증을 취소할 수 있게 할 수 있으나, 이는 최후의 수단이며 폐쇄이전에 시정을 하도록 유도함.
- 약품이 잘못된 경우. 노인들이 학대를 당하는 경우 개선을 명하다가 안되면 문을 닫게한 사례가 있음.
- 또한 등록을 하지 않은 기관은 문을 닫게 함.

■ QRP(Quality and Risk Profile): 조사관들에게 해당 기관에 얼마나 위험도가 존재하는지에 대한 정보의 제공역할만 함. 이 자체가 평가의 근거가 되지는 못함.

- 빨간색은 위험, 주황색은 조금 위험, 초록색은 안전함을 의미함.
- 이는 굉장히 새로운 방법임. CQC에서 새롭게 만들어낸 체계임. 사회적 돌봄에 대

- 한 정보는 상대적으로 부족했기 때문에 매우 새로운 시도라고 할 수 있음.
- 서비스를 공급하는 사람들에게도 이를 알리고 정보를 공유해서 더 좋은 서비스를 제공할 수 있도록 함. profile을 작성하고 업데이트하게 함.
 - 사용자에게는 제공되지 않고 내부적으로만 활용. 대신에 서비스제공자에게는 공개함.

3) 돌봄서비스 노동자들의 노동권 보장

앞 절에서 우리는 양질의 돌봄서비스를 제공하기 위해서는 가족 같은 돌봄, 인간중심 돌봄의 요소들이 돌봄서비스 영역에서 고려되고 통합되어야 한다는 점을 제기하였다. 그리고 가족 같은 돌봄과 인간중심 돌봄은 서비스가 제공되는 과정에서 서비스 이용자의 선택권을 존중하고 그들의 개별적 상황과 욕구에 맞는 서비스가 제공되는 것임을 밝혔다. 그러나 이는 서비스 이용자의 욕구만을 고려해야 한다는 것을 의미하는 것이 아니다. 돌봄서비스 제공과정은 관계 지향적이며 정서적·심리적 욕구를 충족시켜 줘야 하는 노동이다. 따라서 돌봄서비스 이용자의 자율성과 만족도뿐만 아니라 돌봄서비스를 제공하는 사람, 즉 돌봄서비스 노동자들의 선택권과 자율성도 중요하게 고려되어야 한다. 그러한 현재의 구조 하에서 돌봄서비스 노동자들은 굉장히 열악한 노동 조건에서 선택권과 자율성을 전혀 존중받고 있지 못하고 있다. 또한 최근에 강조되고 있는 사회서비스에서의 수요자 중심주의 이데올로기 또한 여러 행위자(예를 들어, 서비스 공급기관, 돌봄서비스 노동자, 서비스 이용자 등)들의 상호 관계 속에서 고려되어야 함에도 불구하고 서비스 이용자의 욕구만을 과도하게 강조하는 방향으로 왜곡, 해석되면서 돌봄서비스 노동자들이 설 자리가 더욱 좁아지고 있다.

여러 조사결과는 돌봄서비스 확충이 여성일자리 창출을 위한 중요한 요인으로서 평가받고 있는 것과는 달리 돌봄 일자리가 괜찮은 일자리가 되지 못한다는 점을 보여주고 있다. 이러한 상황이 지속된다면 돌봄서비스 확충을 통해 사회적 일자리를 확충하여 실업문제를 극복하겠다는 정책 목표의 달성도 어려우며, 양질의 돌봄서비스 제공을 통해 돌봄서비스 확충에 대한 욕구 해결도 어려워진다. 따라

서 앞에서 이야기한 돌봄서비스에 대한 사회적 가치 제고를 기반으로 돌봄노동자에 대한 제도적 지원을 강화하는 것이 필요하다.

(1) 돌봄서비스 노동자들에 대한 제도적 지원 강화

1차 연구를 통해 돌봄서비스 노동자들을 대상으로 노동환경 개선에서 가장 필요한 것을 조사한 결과 돌봄노동자 및 돌봄노동에 대한 사회적 인식 제고를 가장 많이 언급하였으며, 그 다음으로 지적된 것이 바로 임금상승이었다. 임금상승은 돌봄서비스 노동자들에게 노동에 대한 제대로 된 대가를 받았다는 것을 인식할 수 있게 해주는 가장 직접적인 수단이다. 따라서 돌봄서비스 노동자들의 노동권을 보장하기 위해서는 임금을 상승시켜주는 것이 가장 우선시 되어야 한다. 그러나 만약 당장의 임금상승이 어렵다면, 현 임금체계를 활용하여 실질적으로 돌봄노동자들이 받는 임금을 향상시킬 수 있는 방안에도 고민할 수 있다.

① 고용의 안정성 보장

돌봄노동자들이 제공기관과 계약을 하게 되면 기본적으로 1년을 하게 되어있다. 그러나 실제 노동기간은 서비스 이용자의 상황에 따라 결정되며, 서비스 이용자의 사망이나 신변 이동, 서비스 노동자 교체 요구 등으로 인하여 1년을 보장받는 것은 거의 드물다. 1년을 지속해야만 퇴직금을 받을 수 있기 때문에 현 구조 하에서 돌봄노동자들이 퇴직금을 받기란 매우 어렵다. 또한 돌봄노동자들이 기하급수적으로 공급되는 상황에서 한 번 일을 쉬게 되며 새로운 서비스 이용자를 연결 받는 것도 어렵다. 현재의 시간 당 임금을 고려하였을 때, 하루 최소 2명을 돌볼 수 있어야만 월 100만원 정도의 급여를 보장받을 수 있다. 그러나 2명의 서비스 이용자를 확보하는 것 또한 어렵다. 돌봄 관계의 지속성을 보장하는 것은 양질의 돌봄을 제공에도 도움이 되기 때문에 고용의 안정성과 안정적인 일자리 확보를 통한 돌봄노동자들의 노동환경 개선 노력이 필요하다.

② 돌봄서비스 수요-공급에 대한 체계적 관리

현재에는 돌봄서비스를 실질적으로 이용할 수 있는 사람 수에 비하여 돌봄서비스 노동자(특히 요양보호사)들의 기하급수적으로 공급되고 있는 상황이다. 이로 인하여 돌봄서비스 노동자들이 일정한 교육을 수료하고, 자격증을 소지하고 있음에도 불구하고 적절한 일자리를 구하지 못하는 상황이 반복되고 있다. 이는 돌봄서비스 노동자들의 노동조건 악화, 전문성 하락, 질 하락의 문제들을 유발하고 있다. 따라서 지역별로 돌봄서비스에 대한 수요를 조사하고 해당 수요에 맞춰 돌봄 노동자를 양성하고 공급할 수 있는 체계 마련이 필요하며, 국가에서도 돌봄서비스 노동자들의 자격증을 무분별하게 남발하지 않는 것이 돌봄서비스 노동자들의 노동조건을 향상시킬 수 있을 것이다.

③ 민간공급기관에 대한 규제 강화

이윤추구에 목적을 둔 민간공급기관의 횡포 역시 돌봄서비스 노동자들이 제대로 된 임금을 지급받지 못하는 요인으로 작용하고 있다. 예를 들어 서비스 이용자 유치를 위해 서비스 이용자가 부담해야 하는 본인부담금을 삭감시켜 주는 경우가 많은데 서비스 이용자의 본인부담금 삭감이 돌봄서비스 노동자에게 제공되는 시간당 임금에서 이루어지는 경우가 많다. 또한 사회보험이 적용되면서 시간당 임금이 삭감되는 경우도 있는데 이 역시 사용자가 부담해야 하는 보험료를 돌봄노동자에게 편법을 적용하여 부담시키기 때문이다. 그러한 제안을 수용하지 않으면 돌봄서비스 노동자의 경우 일자리가 없어지는 것이기 때문에 노동자의 입장에서는 불합리한 제안을 수용할 수밖에 없다. 따라서 민간공급기관에 대한 관리·규제를 강화하는 것이 필요하다.

(2) 돌봄노동의 전문화

Anderson(2003: 112)은 돌봄노동의 재평가를 위해 선행되어야 할 작업이 돌봄노동의 전문화라는 점을 지적하였다. 즉, 돌봄노동의 전문화는 단순반복적인 육체노동이나 병약한 사람들에 대한 신변 수발 위주로 인식되는 돌봄서비스에 대한 사회적 위상을 제고함에 있어서 매우 중요하다는 것이다. 한편 돌봄노동자들에 대한 전문적 훈련과 교육을 강화시키는 것은 돌봄서비스의 질을 높이는 데에도 매우 중요한 기반이 된다(Godfrey, 2000; 최희경, 2009: 325 재인용). 돌봄서비스노동자들에 대한 전문적 인식이 제고될수록 그들이 경험하는 스트레스가 경감될 수 있고, 전문지식을 습득하고 적절한 돌봄 방식을 훈련받음으로써 돌봄노동자들 또한 돌봄 업무에서 나타나는 문제들에 더욱 잘 대처할 수 있게 되어 보람과 만족도가 높아진다. 따라서 돌봄서비스 노동자들의 교육·훈련체계 개선, 직무분석을 통한 직무기준마련, 직업능력개발 등이 필요하다.

4) 돌봄서비스 질 제고

돌봄서비스의 질을 제고하기 위해서는 양질의 돌봄서비스가 무엇인지에 대한 논의가 먼저 이루어져야 한다. 최희경(2009: 250-261)은 돌봄방식차원, 돌봄 수용자 및 가족의 만족 차원, 돌봄 과정 및 돌봄 관계 차원을 고려한 양질의 돌봄 방식으로 가족 같은 돌봄과 인간중심 돌봄을 제시하였다. 먼저 ‘가족 같은 돌봄’은 돌봄노동자와 돌봄서비스 이용자 간의 인간적 유대와 정서적 교감이 중요시 되어야 한다는 점을 강조한다. 필자가 앞서서 진행한 연구에서도 드러났지만 돌봄 제공자들은 자신의 부모, 배우자 등 가족을 돌보는 마음으로 돌보는 것이 가장 바람직한 돌봄이라고 인식하고 있었다. 돌봄서비스 이용자를 대상으로 한 다른 연구(최희경, 2008)에서도 돌봄서비스 이용자들이 가장 필요로 하는 것이 관계였으며 돌봄 제공자와의 대화와 관심을 중요하게 인식하고 있음이 드러났다. 이러한 연구결과들은 돌봄서비스 제공에 있어서 기술적 측면, 기능적 임무수행 측면뿐만 아니라 정서적 관계나 돌봄서비스 이용자에 대한 배려와 관심 등이 양질의 돌봄

21세기 노동의 대안 복지 연구

을 위해서 필요한 요소라는 것을 보여주는 것이다. Stone(2000) 역시 돌봄 수용자와 제공자 간의 의사소통, 친밀성, 개별적 대우, 인간적 관계, 업무 일정이 아닌 개별 돌봄 수용자의 상황과 특성에 맞는 일과 등을 가족 같은 돌봄의 요소로 꼽았다.

다음으로 ‘인간중심 돌봄’은 최근 돌봄서비스의 혁신 과정에서 강조되고 있는 것으로 서비스 제공방식 뿐만 아니라 돌봄서비스 기관의 조직과 경영방식까지를 포함하는 근본적인 변화가 필요함을 강조하는 것이다. 인간중심 돌봄은 의료적 모델에 입각한 기존 노인 돌봄 방식의 문제점을 지적하면서 노인요양시설 서비스의 질 제고를 위해 제시된 대안적 돌봄 모델이다(최희경, 2009: 254). 이미 서구에서는 이에 대한 논의가 활발히 진행되고 있는데, 이는 노인(서비스 이용자)과 돌봄서비스 제공자 간의 개별적인 대면 접촉을 장려하고, 노인의 독립성과 자율성 등을 지켜주고, 노인들의 경험을 존중하며 선택권을 행사할 수 있도록 하는 것을 핵심목표로 하고 있다(Eales, Keating and Damsma, 2001; Wellin and Jaff, 2004). 예를 들어 서비스 이용자와 제공자와의 관계가 최대한 오래되고 영구적일 수 있도록 해주는 인력배치, 시설 운영 시에는 입소자들의 소집단화, 돌봄 계획 수립 과정에의 일선 돌봄노동자들의 참여 등이 필요하다.

요컨대 가족 같은 돌봄과 인간중심 돌봄 모두 서비스 이용자와 서비스 제공자 간의 친밀한 관계에 기반한 배려와 존중의 분위기 속에서 서비스가 제공되어야 하며 그 과정에서 서비스 이용자의 선택권을 존중하고, 그들의 개별적 상황과 욕구에 맞는 서비스가 제공되어야 함을 강조하고 있다.

그러나 공적관계에 기반하여 형성되는 돌봄서비스 제공과정에서 서비스 제공자들은 서비스 이용자와 친밀한 사적 관계를 형성하게 되는 것을 적절히 통제해야 하는 것을 요구받게 된다. 또한 서비스 제공과정에서 자연스럽게 요구되는 정서적 지지나 감정적 격려 등은 경제적 대가로 보상받거나 평가되지도 않는다. 돌봄 노동은 다른 육체적·경제적 노동과는 다르게 서비스 이용자에 대한 배려와 존중, 서로의 삶에 관여하고 관계를 맺는 노동 과정이 무엇보다도 중요하게 전문적으로 요구되는 노동이다. 그럼에도 불구하고 감정노동의 요소들이 철저히 배제되거나, 또는 정당한 노동행위로 인정받지 못하고 있다. 이는 돌봄노동의 가치에 대한 평

가절하, 돌봄노동의 전문성에 대한 인식 부재, 돌봄노동자들의 낮은 사회적 지위 등으로 이어지고 있다. 돌봄서비스 노동자들과의 심층면접을 통해 조사한 바에 따르면 바로 이러한 요인들이 양질의 돌봄을 실현하는데 장애요인이 되고 있다.

이에 양질의 돌봄서비스를 제공하기 위해서는 가족 같은 돌봄, 인간중심 돌봄의 여러 요소들이 공적 돌봄서비스의 영역에서 고려되고 적극적으로 통합, 실현될 필요가 있다. 예를 들어 서비스 이용자와 돌봄노동자가 친밀하고 인간적인 관계를 유지할 수 있도록 지속적인 돌봄 관계를 보장할 필요가 있으며, 돌봄 방식과 시기, 장소 등 돌봄에 대한 서비스 이용자들의 선택가능성을 보장해 주는 것이 중요하다. 또한 돌봄서비스 노동자들에 대한 교육과 훈련을 통해 인간중심 돌봄에 대한 이해와 지식을 향상시키고 새로운 접근방법과 기술을 발전시킬 기회를 제공해주는 것도 필요하다.

5) 돌봄서비스와 가족 내 돌봄의 관계

앞의 돌봄서비스 재구축의 원칙에서 재가서비스로서의 돌봄서비스의 속성이 고려되어야 한다는 점을 논의한 바 있다. 즉, 사회적으로 돌봄서비스가 아무리 많이 확충된다고 하더라도 돌봄서비스 이용자가 속한 가족의 돌봄부담을 완전히 대체할 수는 없으며, 사회적 돌봄서비스와 가족돌봄의 공존은 재가서비스를 중심으로 확충되는 현 상황에서 더욱 명확하게 드러난다. 그러나 가족돌봄과 사회적 돌봄 간에 상호보완적으로 어떻게 역할분담을 할 것인지에 대한 논의가 없는 상황에서 돌봄노동자와 가족 내 돌봄제공자 간의 갈등이 발생하는 경우를 빈번하게 확인할 수 있다. 예를 들면, 일부 돌봄노동자들은 가족으로서 가족 내 돌봄제공자가 서비스를 이용자를 자신들과 함께 돌보는 것이 도덕적으로 당연한 일이라고 생각하게 되고, 일정정도의 돌봄 역할을 가족에게 기대하게 된다. 그리고 만약 그렇지 못한 상황이 오게 되면 불편함을 느끼게 되고, 가족의 역할을 자신에게 떠넘기는 것에 대해 업무의 과중함을 느끼게 된다. 한편 돌봄서비스 이용자의 가족의 입장에서는 여러 가지 이유로 자신들의 욕구가 적절히 충족되지 않았을 때 돌봄노동자에

21세기 노동의 대안 복지 연구

게 불만을 제기하게 되고 이는 서비스 이용자에게도 영향을 미쳐 돌봄서비스에 대한 만족도가 떨어지게 상황을 야기하기도 한다.

우리는 많은 경우 필요로 하는 돌봄서비스의 종류나 유형이 돌봄서비스 이용자의 욕구에 따라서가 아닌 그 가족의 상황과 욕구에 따라 달라지는 것을 보게 된다(Ward-Griffin & Marshall, 2003). 대부분의 경우 돌봄서비스 이용자들이 정신적으로나 신체적으로 병약하기 때문에 서비스 이용자의 욕구가 가족을 통해 표현되기도 한다. 따라서 돌봄서비스가 제공되는 과정에서 서비스 이용자뿐만 아니라 서비스 이용자가 속한 가족에 대해서도 관심을 가질 필요가 있다.

■ 가족 돌봄자의 고유한 경험과 역할 존중: 돌봄서비스가 제공되는 과정에서 돌봄노동자들은 서비스 이용자의 경험과 감정뿐만 아니라 가족 돌봄자의 고유한 경험과 역할 역시 존중해줘야 한다. 이를 통해 돌봄노동자들이 주체가 되어 전문적인 돌봄서비스를 제공하되 가족의 협력과 보조를 이끌어낼 수 있어야 한다.

■ 가족 돌봄자의 만족도 제고: 돌봄서비스 이용자뿐만 아니라 그 가족의 돌봄 부담 완화에도 관심을 가져야 한다. 가족 돌봄자가 서비스에 의해 도움을 많이 받았다고 인식할수록, 서비스에 관한 정보가 충분히 제공될수록 서비스에 대한 만족도가 높아진다. 또한 교육과 상담 과정을 통해 가족들이 자원과 정보에 더 잘 접근하고 자신들의 욕구를 표현할 수 있도록 지원해줘야 한다.

■ 돌봄서비스 제공과정에서의 가족의 욕구 반영: 가족과 돌봄노동자들이 서로의 욕구와 기대, 문제점을 토론할 수 있는 장이 마련되어야 한다. 그리고 돌봄서비스 노동자와 서비스 이용자뿐만 아니라 가족까지를 포함하는 돌봄서비스 조사 및 평가체계가 구축되어야 한다.

5. 요약

본 연구는 돌봄서비스 대안 논의에서 간과되었던 돌봄서비스의 속성 즉, 감정 노동에 초점을 두고 돌봄서비스를 재구축하기 위한 대안을 제시하였다. 다시금 강조하지만 돌봄서비스의 질 저하, 돌봄노동자들의 열악한 노동조건 등의 현 문제에는 돌봄노동 및 돌봄서비스에 대한 가치 평가의 부재가 중요한 영향을 끼치고 있다. 따라서 돌봄서비스를 재구축하는데 있어서 돌봄서비스에 대한 가치 평가가 선행되어야 하기 때문이다. 그리고 돌봄서비스에 대한 가치 평가는 해당 노동 및 서비스가 갖고 있는 독특한 속성이 무엇인지, 그 동안 어떤 부분이 간과되어왔는지를 밝혀내는 것에서부터 이루어져야 한다. 이에 본 연구는 감정노동의 속성에 초점을 두었다. 본 연구를 바탕으로 감정노동의 속성에 기반을 둔 돌봄서비스의 가치를 재평가하고, 돌봄서비스를 구성하는 원리 전반이 재구성되어야 한다. 사랑, 배려 등의 가치가 잘 반영될 수 있도록 양질의 돌봄서비스의 개념이 재고되어야 하며 이에 기반한 돌봄서비스의 가치 평가 및 질 제고가 잘 이루어질 수 있도록 공공성 역시 강화되어야 할 것이다.

한국 소득보장제도의 대안 모색

주은선·성희정

1. 서론: 왜 소득보장제도의 대안이 필요한가?

신자유주의적 사회경제체제가 자리 잡게 되면서 한국에서는 양극화가 꾸준히 진행되었고, 2008년 경제위기 여파로 이러한 경향은 더욱 심화될 것으로 보인다. 지난 십 여 년 동안의 한국 소득보장제도의 외형적 성장은 이러한 상황에 대한 대응에 다름 아니었다. 그럼에도 불구하고 시장영역에서 심화되고 있는 빈곤과 불평등은 재분배 기제를 통해 완화되고 있지 못하다. 게다가 한국 사회보장체계는 최근 들어 부각되고 있는 출산률 저하, 돌봄 위기, 청년실업과 노인 빈곤과 같은 문제들을 어느 것 하나 제대로 다루어내고 있지 못하는 실정이다. 사회보장제도의 기본 기능이 노동의 상품화로부터 초래된 삶의 불안정을 완화하고 인간다운 삶을 보장하는 것이라고 할 때, 우리 사회에서는 사회보장제도의 기본 기능이 제대로 작동하고 있지 못한 것이다. 즉, 한국에서 소득보장을 통한 삶의 안정성 제고와 사회적 연대의 형성은 요원하다.

21세기 노동의 대안 복지 연구

물론 이는 사회보장제도만의 문제는 아니다. 문제는 사실 생산 부문으로부터 비롯된다. 신자유주의적 사회경제정책이 전면화 되면서 노동시장에서 정규직 종신고용 패턴은 사라지고 있으며 불안정한 고용이 그 빈자리를 메우고 있다. 그 결과 노동시장 내부와 외부, 정규직과 비정규직 등의 분열과 대립이 심화되고 있다. 이러한 생산 부문의 변화로 촉발되는 소득불평등은 주거, 교육, 여가 등 다양한 부문에서의 불평등과 분할로 확장된다. 이에 더해 가족 구조 및 기능 역시 급격한 변화를 겪고 있다. 출산율 저하와 고령화라는 흔히 숫자로 측정되는 가시적인 변화만큼이나 세대간 연대의 내용과 질 변화에 주목할 필요가 있다. 특히 노후소득보장과 관련하여 현 노동세대가 부모세대를 가족 단위로 부양하는 전통적 연대의 약속이 깨지고 있으나 이를 대체할만한 세대 간 연대의 새로운 기제가 제대로 형성되고 있지 못하다. 이것이 무려 45.1%(상대빈곤율: OECD, 2010)에 달하는 극심한 노인빈곤 문제의 핵심일 것이다. 지금의 한국 사회보장제도는 전통적으로 가족이 수행했던 돌봄과 연대의 기능을 지원하기에도, 또 이를 대체하기에도 상당히 미약하다.

문제는 이러한 한국 사회보장제도의 미흡함이 기존의 제도적 틀과 경로를 그대로 유지한 채 소위 발전을 추구한다면 해결될 수 있을 것인지, 아니면 다른 방식의 틀을 도입해야 해결될 수 있을 것인가 하는 문제이다. 즉, 한국 사회보장제도는 급여인상 및 대상 확대, 재정지출의 확대를 필요로 하는가, 아니면 다른 방식에 대한 상상과 경로전환을 필요로 하는가 하는 문제이다. 이에 관한 논의를 전개하기 위해서는 경제발전 패러다임, 노동시장 및 가족의 변화 등으로 인해 사회보장제도가 작동하는 기반이 크게 달라졌다는 점을 염두에 둘 필요가 있다.

완전고용 시대가 저물면서 기여에 의한 보장을 제공하는 사회보험제도의 보장기능과 소득재분배 기능은 한계를 가질 수밖에 없다. 한국에서도 정규직 노동에 기반을 둔 사회보험은 사회보장에 큰 사각지대를 발생시켰고, 최근 십여년 동안 지속된 대상 범위 확대는 이 문제를 해결하지 못하였다. 공공부조 제도는 확충되었지만 선별적 소득보장을 통해 더 이상 빈곤문제는 완화되고 있지 않다. 보육비 지원, 노인장기요양보험 등과 같은 아동 돌봄과 노인 돌봄을 위한 다양한 지원제도가 확충되었지만 돌봄 위기와 세대간 연대 문제 자체는 해소되고 있지 못하다.

한국 사회보장제도는 한편으로는 구조적 위기에 봉착해 있으며, 다른 한편으로는 저발전의 문제로 인해 제 기능을 다하지 못하는 상황이라 할 수 있다. 이에 통상적인 사회복지제도가 제 기능을 하지 못할 가능성이 있다. 따라서 전통적인 복지국가 발전전략뿐만 아니라 새로운 패러다임의 다양한 사회복지 대안전략을 검토할 필요가 있다. 특히 완전고용의 시대가 저물면서 기여에 의한 사회보험 중심 복지제도가 갖는 보장기능과 소득재분배 기능의 한계에 대해서는 이미 많은 지적이 있었다(David Purdy, 1994: 32).

따라서 이 연구에서는 기존의 사회보험 중심의 사회보장을 벗어난 새로운 패러다임에 따른 소득보장의 대안전략을 고민해 보고자 한다. 변화하고 있는 생애 주기, 세대간 가족간 연대의 변화, 그리고 노동시장의 변화에 대응할 수 있는 새로운 대안을 찾아보고자 하는 것이다¹¹¹⁾.

2. 새로운 대안 추구의 구조적 압력과 기반

1) 노동시장의 변화: 불안정 노동 확산과 노동 소득 위축

베버리지의 복지국가에 대한 청사진은 완전고용에 대한 장밋빛 전망에 기초한 것이었다. 그러나 지금 한국 사회보장의 밑그림은 소위 완전고용이란 것이 주5일 8시간씩의 정규직 계약에 의한 노동을 기준으로 한다면 완전고용의 회복을 전제로 그리기는 어렵다. 오히려 다양한 형태의 유연한 고용이란 생산부문의 변화를 현실로 직시하면서, 그 사회경제적 의미와 지위의 불안정성을 변화시키는 방향의 사회보장 개혁이 필요하다.

1990년대 들어 꾸준히 추구된 한국 노동시장의 변화는 1998년 경제위기 이후 급물살을 타고 이루어졌다. 수요변화에 따른 생산량 조절을 용이하게 하는 생산

111) 앞서 지적한 한국 사회보장제도의 저발전과 구조적 제약을 드러내는 주요한 문제 중 하나는 사회보장제도의 사각지대 문제이다. 그러나 이는 본 연구진 중 성희정씨가 별도의 장에서 다루고 있다. 이 장에서는 사각지대 문제와 이를 해소하기 위한 대안은 제외한다.

21세기 노동의 대안 복지 연구

조직의 변화와 기술변화에 부응하는 노동사용방식 변화가 유연화의 본령이지만 한국에서 유연화는 생산조직이나 기술 변화와 무관하게, 자본의 노동비용 축소 수단으로 광범위하게 활용되기 시작하였다. 그 결과 노동시장에서 임시, 일용직 노동자, 파견노동자, 특수고용 노동자 등 다양한 형태의 불안정한 노동자의 비율이 급격히 늘어났다. 좁은 의미의 비정규직으로 보아도 그 비율은 2007년 기준 35.9%에 달한다(통계청, 2007). 이렇게 신자유주의 시대 변화한 노동시장의 풍경은 한국에서 한층 더 전면적으로, 급격하게 사람들의 삶을 파괴하였다. 비정규직은 경력에서 거쳐 가는 정거장이 아니라 함정으로, 혹은 실업과 고용 사이의 반복되는 회전문으로 존재하게 되었다. 그 결과 고용을 통한 상향이동 가능성은 EU 15개국 평균이 30.5%(2005년 기준)인 데 비해 한국은 13.8%에 불과하다.

이러한 노동시장의 변화로 인해 발생하는 문제점은 첫째, 빈곤의 확산이다. 1996년 기준 도시가구의 시장소득 기준 상대빈곤율은 9.6%였던 것이 2010년에는 14.9%로 증가하였다¹¹²⁾. 이는 노동시장의 양극화 및 불안정화와 무관하지 않다. 노동시장에서 불안정 고용의 확산은 임금소득의 상대적 하락을 가져왔다. 2007년 기준 정규직 임금을 100으로 볼 때 비정규직 임금은 63.5, 기간제 근로자의 임금은 70.6, 파견근로자의 경우 66.8에 불과하다. 불안정 고용의 증가는 저임금 노동자의 증가와 임금소득의 전반적 하락을 가져온다. 특히 일하고 있음에도 불구하고 빈곤한 사람 즉, 근로빈곤층의 증가를 가져온다. 사실상 그동안 한국사회에서 진행되어 온 중간층 붕괴와 저소득층 증가는 이러한 노동시장 부문의 변화와 긴밀하게 연관된다¹¹³⁾.

둘째, 소득보장의 사각지대 확대이다. 최근 10여 년 동안 국민연금, 고용보험 등의 법정 가입대상 범위는 계속 확대되었지만 실질적인 가입은 이에 상응하여 증가하지 않았다. 비정규직일수록, 저소득일수록 사회보험 가입률은 급격히 낮아진다. 특히 한국 노동시장에서 비정규직 사용의 주요 동기는 기술적, 생산량 조절

112) 2000년 이후 최근까지 지니계수의 증가보다는 상대빈곤율의 증가가 더 빠르게 나타나고 있다. 상대빈곤율이 지니계수보다 더 가파르게 증가하고 있는 것은 빈곤 문제가 불평등 문제보다 더 심각해지고 있음을 시사한다(유경준, 2011, KDI).

113) 1990년 초반을 기점으로 우리나라 중산층 비중이 지속적으로 줄어들었다(1991년 76.2% → 2003년 70.1% → 2010년 66.7%). 대신 빈곤층은 크게 늘어났다.

등의 이유가 아닌 노동비용 절감이다. 이런 이유에서 불안정한 고용형태의 노동자가 각종 소득보장, 특히 공적연금으로부터 제외되는 경우가 빈번하며 오랜 동안 그 경향에는 별다른 변화가 관찰되지 않는다. 이에 사회보장제도의 법적 가입 대상 확충에도 불구하고, 사각지대 감소는 요원한 일이 된다.

셋째, 노동자 내부의 분할이 뚜렷해진다. 노동 내부의 분할은 노동자 내부의 인구사회학적 균열의 심화로 혹은 산업 및 직종간 분할로, 동종 산업 및 직종 내부에서의 핵심노동과 주변노동의 분할로 다층적으로 이루어진다. 특히 후자의 경우 하청, 파견노동 등 다양한 장치를 통한 자본의 분할 통제 전략이 구사될 여지가 있다. 인구사회학적 균열을 좀 더 논하면, 불안정한 고용의 확산은 이민노동자, 여성노동자, 고령노동자, 신규 입직자 등과 같은 취약한 집단이 편향을 일자리를 확보할 가능성을 줄이며 이들의 일자리의 질을 저하시킬 가능성이 높다. 그 대표적인 사례는 여성 중고령 노동자들이 최근 새로 만들어진 사회서비스 일자리 중 낮은 임금의 불안정한 일자리를 대표하는 노인돌봄 일자리에 집중적으로 참여하는 현상을 들 수 있다.

<표 36> 임금근로자의 사회보험 미가입률

유형/범주		국민연금 미가입	건강보험 미가입	고용보험 미가입 ¹⁾
임금근로자		27.1	2.4	28.1
정규직		16.8	1.7	20.4
비정규직		48.0	3.8	43.7
사업체 규모	1-4인	61.0	5.3	59.8
	10-29인	23.5	2.1	23.9
	100-299인	6.2	0.6	7.0
	300~	3.6	0.1	4.4
임금계층	저임금	60.0	5.6	52.5
	중간임금	22.0	1.8	26.8
	고임금	4.4	0.3	7.3

출처: 장지연, 이병희, 은수미, 신동균, 고용안전망 사각지대 해소방안, 한국노동연구원, 2011.

주 1) 임금근로자 중 공무원, 교원, 별정직 우체국 직원 제외

넷째, 노동의 비정규성 등 불안정성의 증가는 산업화 시대에 표준화된 삶의 패턴 자체를 뒤흔들어 놓는다. 과거에 통상 20세경에 시작되어 60세경에 종료되는 경제활동 연령기의 안정적인 노동과 사회보장 기여는 생애 후반기의 연금소득 확보를 가능하게 하는 것으로 간주되었다. 특히 한국에서는 종신고용이 일부 통용되기도 하였다. 반면 최근에 관찰되는 바와 같은 경제활동 연령대의 노동시장 진입의 불투명함과 노동의 불안정성은 통상적인 입직과 퇴직 연령의 의미를 퇴색시킨다. 이는 생애 주기의 변화에서 좀 더 상세히 다룬다.

요컨대 기술변화와 축적방식 변화로부터 촉발된 생산부문의 변화는 노동조직화 방식과 노동시장의 변화를 가져왔고, 이는 노동자들의 정체성 및 삶의 주기, 삶의 위험 발생 패턴을 전면적으로 재편한다.

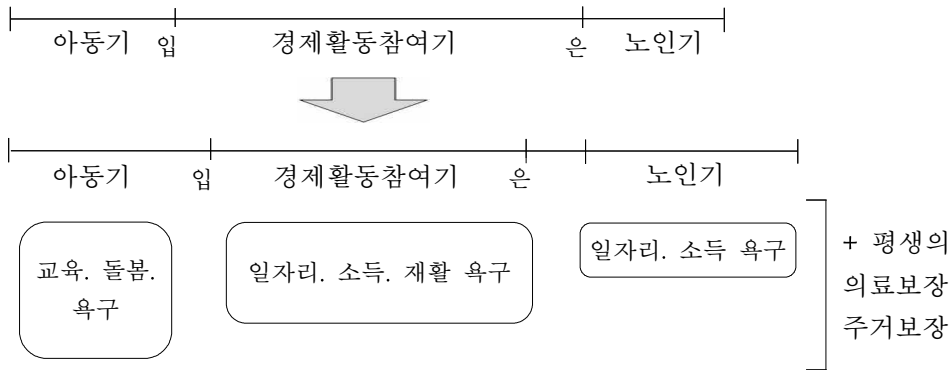
2) 생애 주기 변화 및 사회적 위험(social risk)의 전면화

생애주기의 변화는 소득보장에 대한 필요와 대응 능력에 근본적인 변화를 가져온다. 이에 생애주기 변화와 사회적 위험의 발생 시기 변화에 대응할 수 있는 소득보장체계의 변화가 필요하다. 사람이 태어나서 죽음에 이르기까지의 시기별 과정을 일컫는 생애 주기(life cycle)와 매 시기 주요한 욕구와 사회적 위험은 산업화 시대 새로운 모습으로 표준화되었고, 19세기 후반 이래 최근까지 유지되고 있는 사회보장제도는 이러한 표준화된 사회적 위험과 욕구에 맞추어져 만들어진 것이다.

그러나 고령화 등으로 인한 인구구조 변화, 가족의 변화, 젠더관계 변화, 노동시장 변화는 생애 주기와 사회적 위험 발생의 리듬, 통상적인 필요욕구 발생에 근본적인 변화를 가져왔다. 먼저 연령 면에서 우선 교육기간과 입직 이전의 탐색 및 구직 기간이 길어짐에 따라 입직 연령이 늦춰지고 있다. 이에 따라 초혼 연령 및 출산 경험 연령도 함께 늦춰지는 변화가 관찰된다. 한국사회 역시 이러한 변화를 2000년대 들어 압축적으로 경험하고 있다. 한국에서도 초혼연령이 2000년 26.5세였던 것이 2010년에는 28.9세로 늦춰졌으며, 첫 출산연령 역시 2000년 27.68

세이었던 것이 2010년에는 30.1세로 늦춰지는 등(통계청, 2011) 빠른 속도로 삶의 리듬이 바뀌고 있다.

[그림 19] 변화하고 있는 생애주기와 주요 욕구들



또한 노동시장 진출 이후에도 노동시장 지위는 매우 불안정하며, 1차적인 일자리에서의 퇴직연령은 만 53세로 매우 이른 편이다(통계청, 경제활동인구조사 부가조사 중 가장 오래 일한 일자리를 그만둔 평균연령 항목, 2005-2011 각 년도). 물론 아직 한국에서 최종적인 퇴직연령이 앞당겨지고 있지는 않다. 1차적 일자리에서의 퇴직은 이후 다른 일자리로의 재취업 및 창업으로 이어지고 있기에 평균 퇴직연령은 2007년 기준 평균 59.4세(남성 63.6세, 여성 55.4세)로서 주요 일자리에서의 퇴직연령보다 늦다. 문제는 이 기간의 일자리의 질이 높지 않다는 것과 최종적인 퇴직연령이 지금보다 늦어질 가능성이 높지 않은 가운데 공적연금의 수급연령은 차츰 뒤로 미루어지고 있다는 것이다. 이는 노후생활보장이 필요시기 역시 개인의 일자리의 질 변화와 퇴직 시점 차이에 대응하여 변화할 수 있어야 함을 의미한다.

불안정 고용의 확산으로 실업 등의 위험 발생은 더욱 빈번해지고 나쁜 일자리는 그 자체로 위험 요인이 된다. 이러한 변화는 질병, 주거 마련 등에 대한 개인적 대응 능력을 더욱 떨어뜨리는 결과를 낳는다. 즉, 각자 개별적인 저축을 통해

21세기 노동의 대안 복지 연구

유사시를 대비한 생계유지 방편을 마련할 능력이 저하되고 있다. 특히 한국사회에서 개인저축률의 변화는 극적이다. 개인순저축률을 기준으로 한 우리나라의 가계저축률은 1988년에 24.7%였으며, 1990년대에 들어 경제성장 둔화로 다소 하락하기는 하였어도 평균 20%내외의 높은 수준을 유지하였다. 그러나 1998년 경제위기를 거치면서 가계저축률은 급락하여 2009년 현재 3.2%에 머물러 있다(한국은행, 2010:4).

핵가족 중심으로 가족구조 변화가 이루어지고 성평등 담론이 확산되면서 여성 노동시장 진출이 약간 확대되고 있는 것으로 보인다. 그러나 공적영역에서는 남녀 평등을 외치나 사적영역에서는 여전히 전근대적인 성별분업이 여전한 상황이 된다. 이는 특히 일과 가정을 양립해야 하는 임무가 여성에게 집중되면서 아동 청소년기와 노령기에 있는 가족 성원에게 주어져야 하는 돌봄의 공백을 야기할 수 있다. 특히 점차 장기화되고 있는 노령기에 대한 돌봄 공백은 더욱 심각하다. 과거에 국가복지를 대신해 온 가족부양체계가 약화된 가운데 공적연대와 사적 연대가 모두 빈곤한 상태가 되는 것이다.

물론 보수진영의 복지국가 대안론을 비롯한 다른 여러 가지 대안론 역시 생애주기의 욕구에 대응할 것을 약속하고 있다. 박근혜 진영이 내놓은 한국형복지국가 역시 생애주기 맞춤형 복지를 주장하면서 생애주기적인 일반적 욕구(global needs)에 대한 ‘기본생활보장’과 특수한 욕구(specific needs)에 대한 ‘범주적 생활보장’을 동시에 고려한 다층 안전망으로의 구조조정을 할 것을 제시하고 있다(박근혜 의원실, 2010). 그러나 이는 대체로 평생교육 체계 등 교육을 통한 활성화, 사회복지서비스 등에 일방적으로 초점이 맞추어져 있으며 소득보장 문제는 도외시하고 있다¹¹⁴). 사회복지 서비스의 이용 역시 비용부담이 요구되는 만큼 소득보장을 외면하는 것은 적절하지 않다. 이에 이러한 생애주기별 소득보장 욕구에 좀 더 적극적으로 대응할 수 있는, 생애주기 변화에 대응하는 소득보장체계 구축이

114) 박근혜의 소위 한국형 복지국가 모델을 제시한 사회보장기본법 전부개정을 위한 공청회 자료집 p.11-12 내용을 보면 한국형 복지국가의 핵심으로 생활보장국가라는 이름으로 소득보장과 서비스보장을 함께 제시하고 있다. 문제는 이 과정에서 현재 매우 낮은 수준인 소득보장이 효율화의 관점에서 철저하게 억제되고 이를 사회복지서비스를 통해 보완한다는 이들의 주장이 모호하게 제시되어 있다는 것이다.

절실하다.

3) 보편주의 확장과 쇠신

보편주의는 복지국가의 기본원칙으로, 자본주의 사회를 대체할 평등한 사회의 원칙으로 제시되었다. 즉, 보편적인 평등한 보장이란 것이 사회적 시민권을 실질적으로 뒷받침하는 것으로 인식되었다. 이런 면에서 시민권, 사회권이 안정적으로 보장되고 있지 못하고 이러한 권리에 대한 실질적인 경험이 부재한 한국사회에서 보편적 복지는 새로운 혁명적 경험이 될 수 있다.

또한 보편주의적 소득보장은 분배 면에서도 평등의 증진에 상당히 유용한 것으로 알려져 있다. 소위 ‘재분배의 역설(the paradox of redistribution)’으로 알려진 것인데(Korpi and Palme, 1998) 사회복지 급여를 빈민들에게 표적화(집중적으로 할당)하는 것보다, 오히려 모든 사람을 대상으로 하는 공적 소득이전을 수행할 때 빈곤과 불평등을 감소시킬 가능성이 더 높다는 것이다.

왜 그러한가? 저소득층에 대한 선별적 지원을 강조할수록 재분배 예산의 전체 크기는 작아지는 경향이 있으며, 보편주의는 다른 중요한 재분배 장치인 누진적 조세제도와 선택적 친화성을 가지기 때문이다. 즉, 재분배 예산의 규모와 누진적 조세제도와와의 관계가 관건이다. 특히 한국에서는 1998년 경제위기 이후 계속 분배 상황이 악화되고 있다. 이는 사람들의 삶의 질과 사회를 유지하는 데 조세와 사회보장제도를 통한 재분배의 역할이 더욱 중요해지고 있으며, 이에 보편주의적 확대론은 재분배 효과를 높이기 위한 한국 복지발전 경로로서 의미가 있을 수 있다. 특히 잔여적 접근을 반복해온 한국의 복지발전 패턴에 단절을 가져옴으로써, 기존과는 다른 수준의 복지를 실현시키는 경로가 될 가능성 또한 존재한다.

그러나 시민의 욕구 충족의 적절성이라는 면에서 보편주의의 한계 또한 직시할 필요가 있다. 사실상 소득보장에서 보편주의(정액)급여는 시민의 모든 필요를 충족시키지 못했다. 특히 재정적 제약 하에서 시민의 욕구는 욕구 그 자체로 판단되지 않는다. 이러한 현실은 복지국가에서도 여전히 선별적 제도의 필요성을 제기하고 있다.

보편주의를 주장했던 베버리지와 정부는 보편주의적 소득보장 수준이 갖는 이러한 문제는 모든 시민이 노동시장에 참여하는 완전고용(좋은 제조업일자리가 상대적으로 풍부했던 전후 고용시장)이 이루어진다면 주변적인 문제에 불과하다고 간주했다. 그러나 완전고용 시대가 저물면서 이러한 주장의 유효성은 사라졌다. 또한 재분배 효과라는 관점에서 앞서 Korpi and Palme(1998)가 주장한 재분배의 역설이 말하는 보편주의적 수당제도의 큰 재분배 효과는 단순히 보편주의적 수당과 선별적 급여를 비교한 것이 아니라는 점에 유의할 필요가 있다. 재분배의 역설은 보편주의적 수당과 소득비례급여가 결합된 모델과 선별적 급여의 분배 효과를 비교할 때 성립한다¹¹⁵⁾.

한 발 더 나아가 전통적 남성생계부양자모델의 해체, 한부모가구 증대, 다문화주의와 문화적 다양성은 전통적 보편주의 이념과 사회정책에 새로운 도전을 제기하고 있다. 이러한 현실은 보편주의에 대한 또 다른 비판을 제기한다. 보편주의의 “위로부터 아래로” 이르는 방식은 실제 생활세계의 다양한 차이를 반영하지 못한다고 비판받고 있다. 보편주의의 가장 큰 약점은 차별적인 욕구를 가진 다양한 인간 존재를 동일한 (욕구를 가진) 집단으로 간주하는데 있다. 왜냐하면 보편주의는 차이를 없애는 수단이지 차이를 생성시키는 것이 아니기 때문이다¹¹⁶⁾. 이는 ‘개별적 정체성’이 중요한 사회구성 원리가 되어가고 있는 (후기)현대사회에서 보편주의 원칙이 다원주의를 통해 보완될 필요가 있음을 제기한다. 이는 보편주의적 소득보장이 그 자체로 온전한 보장 수단이 되기 어렵다는 것을 역설한다. 오히려 보편주의는 다양한 정체성을 가진 시민이 공유하는 ‘시민성’에 따라 기반을 제공하는 것이며, 그 위에서 노동시장 지위, 지역, 성, 장애, 질병, 민족 등에 따른 욕구 차이를 반영할 수 있는 보장의 구조를 갖추어야 한다. 이런 면에서 모든 소득보장장치를 기본소득 하나로 단일화하자는 주장은 퇴행적이다.

뿐만 아니라 한국에서 보편주의는 이미 2007년 연금개혁 논쟁 당시 보수 일각

115) 여기에 더해 누진적인 조세체계를 통해 재원 단계에서부터 소득재분배 효과를 강화하는 것이 보편주의적 소득보장의 평등효과를 높이는 데 필요하다.

116) “포괄적인 시민권, 사회정의와 같은 논리는 지배적 사회집단의 이해를 보장하는 권력관계를 포괄하는 것이다(Young, 1989).”라는 언급에서와 같이 보편주의를 극단적으로 추구하는 것에는 특정 욕구집단(여성, 소수인종 등)을 오히려 소외시킬 위험이 존재한다.

에서는 공적소득비례연금(국민연금)의 축소를 수반한 기초연금 주장을 제시한 바 있다. 여러 자유주의 복지국가들 또한 기초적인 낮은 수준의 현금수당과 시장화된 복지공급체계의 결합 전략을 추구하고 있다. 아동양육수당도 그 전형적인 사례가 될 수 있다. 이 경우 보수주의자가 말하는 보편주의와 진보주의자가 말하는 보편주의의 차이를 슬로건 수준에서 명확히 부각시키기는 어렵다. 즉, 보편주의 자체를 정치적 진보성의 상징으로 계속 추구하는 데에는 한계가 있을 수밖에 없다.

따라서 대안 담론 및 대안적 보장체제 구축을 위해서는 보편주의 담론, 정책 지향, 전략의 쇄신이 필요하다. 특히 보편주의는 선별주의와의 대립을 넘어서야 한다. 사회보장제도 구성에서 고전적인 의미의 보편주의(예: 베버리지적 의미의 보편주의)를 넘어서서 차이를 무화시키기보다는 이를 적극적으로 해석하는 새로운 방식의 사회제도 구성을 고민해야 한다는 것이다. 보편주의는 여러 정책 요소와 결합하여 서로 다른 효과를 가지기 때문이다. 이에 보편주의는 복지공급체계 개혁과 결합되어야 하며 일견 이질적으로 보이는 선별주의 등과도 결합할 필요가 있다. 보편과 선별의 기계적 대비는 유용하지 않다¹¹⁷⁾.

역사적으로도 노르딕 복지국가 모델 역시 보편주의에 대한 다면적 접근에 기초하여 발전하였다. 북유럽 국가들에서 보편주의는 평등한 시민권의 기본 전제로 간주되었고 보편주의 사회정책은 민주적 계급투쟁(the democratic class struggle)의 산물로 이해되었다(Korpi 1983). 그러나 시민의 기본적 수준을 보장하기 위한 정책급여는 영국 사례를 통해 보면 실제 적용시 시민의 삶의 최소수준을 향상시키는데 기여하지 못했다. 이러한 이유로 1960년대 노르딕 복지국가들에서 보편주의는 정책급여 방식이 아닌 소득비례방식을 중심으로 확대되었다. 차등적 비용부담 방식과의 결합 또한 중요하다. 노르딕 복지국가에서 보편주의 사회정책은 개인의 필요로부터 출발하여 그 차이를 고려하는 방식으로 발전한 것이다. 이는 전후 영국의 보편주의 발전과 구별된다. 노르딕 국가에서 사회정책은 모든 시민을

117) 한국 복지국가의 발전을 중기적으로 설계할 때 기초연금, 아동수당, 실업자에 대한 획기적인 보장 확대 등 보편적 보장을 사고하는 것은 분명히 고려해 볼 가치가 있다. 그러나 보편적 보장은 표적화(targeting), 선별주의(selectivism) 등과 결합할 여지가 있기에 이를 선별주의와 기계적으로 대립시킬 필요는 없다.

21세기 노동의 대안 복지 연구

포괄하는 보편주의로 발전했고, 급여방식도 정액급여에 그치지 않고 다양한 방식으로. 다양한 영역에 걸쳐 발전되었다. 기초연금과 공적소득비례연금의 조합, 노령수당 및 아동수당과 같은 소득보장, 공공이 주도하는 사회서비스 공급-보편적 대상 적용-차등이용료 방식의 조합을 통해 이루어지는 사회서비스의 보편주의적 접근이 그러한 접근의 결과물일 것이다.

한국사회에서 보편주의 전략이 갖는 혁신적인 의의에도 불구하고 대안 구성에서 보편주의는 ‘모두에게 동일한 것을 보장한다’는 통상적인 의미를 넘어서서 차이에 대한 새로운 해석과 대응을 수반해야 한다. 보편주의의 한계에 대한 이론적 논의는 보편주의라는 것이 그 자체만으로 의미를 가질 수 없음을 보여준다. 따라서 대안 구성에서 보편주의는 좀 더 다양한 보장의 원리 및 제도들과 결합하여 추구될 필요가 있다.

3. 새로운 소득보장체계 구성에 관한 기존 논의

1) 기본소득과 미시보험

미시보험(micro insurance)과 기본소득(basic income)은 사회보험과 공공부조를 새로운 방식의 사회보장제도로 완전히 대체하는 것이다. 우선 미시보험은 한국에서 많이 소개되지 않은 것으로 주로 사회보험이 덜 발달된 국가에서 활용되는 방식이다. 미시보험은 보험원리에 입각해 지역사회 차원에서 독립된 보험을 운영 및 관리하는 제도이다. 사회보험의 기본원리라 할 수 있는 기여, 기여한 사람에 대한 급여를 기본으로 하되 전국단위의 보험이 아니라 지역사회 단위의 보험이다. 때문에 미시보험의 단위는 작은 지역사회이며, 지역사회 내에서 직접 보험체도를 설계해 보험료 및 지원서비스 등을 직접 결정한다(ILO, 2000).

미시보험이 한국에 많이 소개되지 않은 이유는 주로 미시보험이 전 국민을 대상으로 하는 사회보험이 없거나 혹은 있다고 해도 적용범위가 협소한 경우에 주로 활용되기 때문이다. 또한 미시보험은 위험분산의 폭이 협소한 한계가 있다. 즉

지역사회 내 재난 등이 발생했을 때, 보험 단위가 지역에 한정되어 있기 때문에 이런 위험을 분산시키기 어렵다. 또한 자조적인 성격, 즉 지역주민들에 의해서 설계되고 운영된다는 장점은 다른 한편으로는 기업주나 정부로부터 재정지원이 없는 단점으로 작동하기도 한다.

한편 기본소득은 전 국민에게 정해진 액수의 금액을 조건 없이 지급하는 수당이라 할 수 있다. 이미 한국에서 기본소득과 관련되어 구체적 제안이 제시된 바 있고 관련 논쟁이 진행되었다.

기본소득은 현재 사회보장시스템에 대한 여러 가지 유의미한 질문들을 던지고 있다. 대표적으로 노동에 대한 새로운 개념적 접근이 필요하다는 점, 상호의무와 상호호혜라는 연대적 가치와 정신, 지구의 환경과 복지에 대한 접근, 사회보장 원리를 횡단하는 새로운 원리의 필요성 제시 등 대안적인 사회보장시스템을 구성에 있어 검토해야 할 중요한 사항에 대해 시사점을 제시하고 있다.

그럼에도 불구하고 완전한 형태의 기본소득이 ‘제도’로 도입되어 기존 사회보험을 대체한다고 할 경우 검토 돼야 할 세부사항들은 너무 다양하며, 다음과 같은 우려점이 존재한다.

첫째, 자본주의 사회에서 소득 단절이 발생했을 때 기본소득을 통한 생활보장이 가능할 것인가? 즉 자본주의 사회에서 실업, 빈곤, 노령 등의 위험이 발생했을 때 과연 전 국민에게 지급되는 기본소득의 급여수준으로 기본 생활 보장이 가능할 될 수 있는지 검토되어야 한다.

둘째, 기본소득은 지속가능한 제도인가? 자본주의 시스템이 운영되는 상황에서 기본적인 생활보장이 가능한 수준의 급여가 이뤄질 수 있는가? 그렇다면 그 재원이 지속적으로 확보될 수 있는가 하는 점에 대한 검토 역시 필요하다.

셋째, 노동시장 유연화, 최저임금제 등 노동시장과의 관계는 어떻게 설정할 것인가? 기본소득이 노동시장 유연화를 가속화시킬 가능성은 없는가하는 점에 대한 검토가 필요하다. 특히, 앞서 언급했듯이 기본소득에서 전제로 하는 노동이란 무엇이며 이 노동에 대한 가치를 어떻게 부여할 것인가에 대한 점 역시 검토되어야 한다.

넷째, 무엇보다도 여러 가지 갈등을 감내할 만큼의 합의와 가치를 가지고 있는

지, 연대와 주체형성을 가능케 하는지 검토될 필요가 있다. 특히, 완전한 기본소득이 사회보험을 대체하는 제도로 등장할 경우 불필요한 논쟁들을 불러일으키며, 중요한 합의들 예를 들어 노동에 대한 새로운 접근, 권리에 기초한 복지, 상호호혜와 연대라는 중요한 가치와 합의들은 퇴색되어 버릴 가능성이 높다.

그럼에도 불구하고 기본소득은 앞서 제시했듯이 그 자체가 여러 가지 중요한 합의를 가지고 있다. 또한 새로운 사회보장 시스템 구축에 있어 중요한 축이라 할 수 있다. 때문에 한국적 상황에 맞춰 다양한 변형을 통해 장기적인 비전으로 검토될 필요가 있다.

2) 기존 사회보장제도 활용: 공공부조, 보편적 수당 등

두 번째 대안적 소득보장체계 구축 방안은 공공부조 형식이나 수당형식의 새로운 제도를 도입하거나 이를 확장하는 것이다. 공공부조나 수당방식의 제도들은 사회보험과 달리 보험료 기여 없이 급여가 이뤄진다는 점에서 대안으로 주목받고 있다. 대표적으로 기초연금(노령수당)과 다양한 형태의 실업부조가 여기에 포함된다(Beattie, 2000: 134).

물론 기초연금과 실업부조는 이미 오랜 역사를 가지고 있다. 대표적으로 덴마크나 영국에서는 기초연금이 기존 구빈법의 합리화 과정에서 빈곤감소를 목적으로 보험방식 연금보다 먼저 도입된 바 있다(Bonoli, 2000: 10). 이와 달리 최근 들어 사회보험 사각지대 해소를 목표로 하여 기초연금과 실업부조 형식의 제도들이 검토되거나 도입되는 경우들이 있다. 대표적으로 일본과 한국이 이러한 경우인데, 이들 사회에서는 보편적 수당으로서 기초연금과 실업부조는 현재의 소득보장을 확충하는 강력한 효과를 가질 수 있다.

첫째, 기초연금은 보편적인 수당방식과 자산조사에 의거한 공공부조방식 양자 모두 가능한데 둘 다 보험기여 없이도 노인들에게 급여가 이뤄진다. 때문에 보험에 가입하지 못했던 노인들, 보험에 가입했더라도 급여가 낮은 노인들에게 기초연금이 지급됨으로서 일정부분 연금 사각지대 해소 효과가 있다.

둘째, 실업부조 역시 제도 형태에 따라 다양한 변화가 가능한데 기본적으로 실업보험에 가입하지 못했던 노동자 혹은 실업보험 급여를 소진하여 더 이상 급여를 받지 못하는 노동자들의 소득을 보장한다는 점에서 실업보험 사각지대 해소에 어느 정도 효과가 있다고 할 수 있다. 특히 실업부조의 대상범위 정도에 따라 그 효과는 더욱 커질 수 있는데 신규실업자까지 혹은 자영자까지 실업부조 대상으로 포함하는 경우에 소득보장 효과는 더욱 커질 수 있다.

3) 사회보험시스템 재구조화

사회보험의 사각지대 해결을 위해 사회보험제도 내외에서 선택할 수 있는 몇 가지 대안들이 존재한다. 이는 다음과 같이 네 가지로 정리할 수 있다. 사회보험제도의 대상자 확대, 자발적인 사회보험 가입 유도, 관리운영구조의 개선 그리고, 사회보험제도 외의 부가제도 도입이다(Wouter van Ginneken, 1999: 57).

첫째, 사회보험 의무가입대상자 확대이다. 가장 일반적인 대안으로 한국에서 그동안 주로 활용되어왔다. 5인 미만 사업장까지 직장보험 의무가입대상자를 확대하거나, 월 60시간 이상 일하는 경우 직장보험 의무가입대상자로 선정하는 방식이 여기에 포함된다. 이런 방식은 사회보험 가입 기준이 엄격해 적용제외 대상자 규모가 클 경우에 효과가 크다. 그러나 장기적·정기적 기여에 의존하는 보험제도의 특성상 의무가입대상자를 확대한다고 하더라도 일용직노동자, 파트타임노동자, 특수고용노동자는 적용되기 어려운 한계가 있다. 때문에 그 범위와 효과는 제한적이다.

둘째, 자발적인 보험가입 유도방식은 행위자가 기여 회피하는 행동을 수정하도록 인센티브를 부여하는 방식이다. 저소득층 노동자에 대한 보험료 지원정책 등이 여기에 포함된다. 비정규노동자의 저임금과 고용불안이 기여회피의 중요한 원인이라는 점에서 보험료 지원정책 등은 일정정도 사각지대 해소에 도움이 될 것으로 기대된다. 그러나 앞서 제시했듯이 직장보험 가입은 주로 기업주에 의해 결정된다는 점을 감안하는 것이 필요하다.

셋째, 관리운영구조의 개선이다. 기여회피의 중요한 원인을 관리운영능력 부족으로 판단하고 이를 효과적으로 진행하기 위해 시스템을 변화시키는 방식이다.

넷째, 사회보험의 부가제도 도입방식이다. 수당방식이나 공공부조 방식의 제도를 사회보험 옆에 붙이는 방식도 부가제도 도입 방식의 일종으로 볼 수 있다. 그러나 본 글에서는 부가제도 도입을 협소하게 해석하여 독특한 특징을 가진 집단만을 대상으로 하는 사회보험 도입방식을 부가제도 도입방식으로 구분한다. 파트타임노동자를 위한 고용보험, 건설일용직노동자를 위한 고용보험이 그 대표적인 예라 할 수 있다. 특정한 집단만을 대상으로 한다는 점에서 일정정도 사각지대 감소에 효과가 있을 것으로 기대된다.

4. 새로운 소득보장의 방안

1) 대안적 소득보장체계 구성의 원칙

한국에서 소득보장은 ‘최소한(minimum)’을 보장하는 안전망으로 수탈적 경제성장의 보완물이었고, 1998년 경제위기 이후에는 신자유주의적 구조조정의 보완물로 ‘역설적 확충’의 시기를 거쳐 왔다. 한국사회가 명실상부한 시장만능주의 사회로, 양극화 사회로 구조화되고 있는 가운데 불평등 확산에 대응하기 위해 사회보장제도 대상 범위는 계속 확대되었고 건강보험 통합, 장기요양보험과 기초노령연금 도입 등을 통해 제도 인프라가 강화된 것이 사실이다. 이에 복지지출 규모가 지난 10년 간 크게 증가하기도 하였다. 그러나 이와 동시에 국민연금 축소, 의료급여 보장성 축소, 사회서비스 시장 및 연금시장 팽창이 이루어지는 등 사회보장제도 축소와 복지시장 확대가 동시에 이루어졌음에 유의할 필요가 있다. 영리병원 도입 추진은 이러한 경향의 연장선상에 있다. 사회보장제도 확대와 동시에 축소 및 시장화가 동시에 진행되었다는 점에서 최근 변화는 단순하지 않다.

한국의 사회보장체계에는 기존의 시장 중심성, 선별성, 그리고 체계적인 불균형과 차별을 벗어날 수 있는 경로 전환이 필요하다. 이는 단순히 제도의 선형적 확

대와 보완, 재정 확충을 통해 극복될 수 있는 성질의 것이 아니기 때문이다. 이러한 대안모색의 방향을 좀 더 세부적으로 보자.

■ 첫째, 단기 정책과 장기 정책을 구분하는 것이 필요하다. 당연한 이야기지만 대안적 사회보장시스템을 구축하는 데 이를 구분하는 것은 매우 중요하다. 사회보장시스템이 생산부문과 밀접하게 관련되어 있기 때문에 단시간에 새로운 판을 구성할 수 없다는 점에서, 그리고 이와 동시에 사회보장시스템의 포괄적이고 근본적인 변화가 필수적이라는 점에서 단기 정책대안과 장기 정책대안 및 비전이 필요하다고 할 수 있다. 따라서 현재의 사회보장 시스템 속에서 몇 가지 제도적 변형과 대책을 마련하여 사회보험 사각지대 등의 문제를 해결하는 대안정책들이 포괄적 소득보장 대안과 함께 그 일부로 제시될 필요가 있다.

■ 둘째, 생애주기(life-cycle)별 욕구와 위험에 대한 총체적인 그리고 유연한 대응이 필요하다. 이는 직업생활, 가족생활 주기의 변화, 세대간 관계 변화를 고려할 때 매우 중요하다. 이 점에서 기존의 실업, 장애, 질병 등에 더해 청년기의 소득공백과 교육 요구, 유연화 되고 조기화 된 은퇴에 대한 유연한 보장을 모색할 필요가 있다. 특히 기여나 자산조사와 엄격하게 연계되지 않은 소득보장이 유연하게 이루어질 때 새로운 취약집단인 청년층에 대한 보장이 가능하다. 물론 이는 하나의 사례이다. 더욱 중요한 것은 사회보장제도의 경로 전환에 대한 총체적인 밑그림을 그리는 것이다. 2007년 국민연금개혁 사례가 그러하듯이 사회정책의 구조적 합리화에 관한 총체적 밑그림이 없는 상황에서 정부주도의 일방적인 급여 하향 시도는 정치적 부담을 초래한다.

■ 셋째, 소득보장에 무조건성(보편주의)을 적극적으로 강화할 필요가 있다. 한국의 소득보장제도는 공공부조와 사회보험 방식을 중심으로 형성되어 있다. 보편주의적인 수당제도는 상당히 미발달되어 있다. 아동수당은 부재하며 기초노령연금의 급여수준은 매우 낮다. 그나마 거의 유일한 보편적 수당인 기초노령연금을 점차 공공부조로 전환시키는 것이 보건복지부의 계획이다. 그러나 조건을 약화시킨 보편적 소득보장 및 서비스 보장을 활용하는 것은 사회의 통합성을 증진시키며 기존 사회보험제도의 문제점 극복에 유용하다. 특히 노동시장의 변화에 대한

대응 면에서 유용하다. 게다가 보편주의는 오랜 동안 한국 사회보장을 지배해 온 온정주의에 정면으로 배치된다는 점에서 기존의 발전 경로를 벗어난다는 점에서 의미 있으며 소득보장에 대한 시민권 확장이란 관점에서도 옹호된다. 한편 보편주의의 적극적 활용은 양극화로 인해 증가하고 있는 빈곤층 지원과 모순되지 않는다. 일례로 기초연금 및 아동수당이란 보편주의적 소득보장은 빈곤아동 및 빈곤노인에 대한 지원과 대립하지 않으며, 오히려 보완적일 수 있다. 다시 한 번 강조컨대 보편주의에 입각한 소득보장의 광범위한 활용은 빈곤층에 대한 집중적 지원과 병행될 수 있으며, 병행되어야 한다.

■ 넷째, 기존 사회보장체계의 소득보장제도의 변형과 적절한 활용이다. 보편주의적 사회수당을 강화한다고 해서 이것이 모든 형태의 공공부조 및 사회보험 방식의 소득보장을 대체할 수는 없다. 특히 보편적 수당이 가지게 되는 재정적 제약은 보편적 수당의 급여수준 및 사회적 리스크 포괄범위를 제한한다. 이에 보장에 대한 다양한 요구를 고려한 대안을 추구할 필요가 있다. 따라서 새로운 수당제도 도입과 함께 이와 조화되도록 기존 소득보장을 강화시키는 것 또한 필요하다.

보장에 대한 다양한 요구를 고려하여 우선적으로 새로운 수당제도를 도입을 검토하고 이를 중심으로 사회보험제도와 공공부조의 수정을 통해 조화와 기능 강화를 꾀하는 것이 가능하고 또 필요하다. 수당방식 제도는 보편적으로 제공되기 때문에 사회보험 사각지대를 해소하는데 탁월한 효과가 있을 뿐만 아니라 권리에 기초한 급여제공이라는 점에서도 의의가 있다.

파스칼과 피에르(Pascale and Pierre, 2003: 52)는 비정규 노동자와 공적연금과의 관계를 연구하는 과정에서 기초연금과 같이 연금의 수급자격이 보험료 기여와 관련이 적은 경우 비정규 노동자들이 연금을 받을 가능성이 높다는 점을 증명하고 있다. 이러한 취지에서 특정 사회적 위험 제도에 대해 수당제도와 보험제도, 공공부조 제도 모두를 동원한 보장을 추구할 수 있지만, 이 경우에 제도들의 관계를 합리적으로 설정하는 것이 필수적이다. 실제 공공부조나 수당방식의 급여수급자와 사회보험 급여수급자간의 계층화가 발생하기도 한다(성은미, 2009). 즉 국민연금에 가입한 정규직노동자는 노후에 국민연금 급여를 받지만 국민연금에 가

입하지 않은 비정규노동자는 노후에 기초연금을 받게 된다. 이때 국민연금을 통해 받게 되는 연금급여와 기초연금의 연금급여간의 격차가 발생해 새로운 계층화가 발생된다. 실제 성은미(2009)에 의하면 일본과 같이 선별주의적 기초연금과 비정규직 노동자가 가입하기 어려운 2층 소득비례 연금이 결합되면 연금에서 배제되는 비정규노동자가 존재할 뿐만 아니라 노후에 받는 연금급여에서도 비정규노동자는 정규직 남성노동자 연금액의 39%(소득비례연금급여를 받을 경우), 25.8%(기초연금만 받을 경우)에 그치는 낮은 수준이다. 이에 기존 사회보험을 강화하는 정책 역시 함께 검토되어야 한다.

■ 다섯째, 정책의 도입 과정에서 복잡한 장애물들과 현실적인 실현가능성, 첨예한 이해관계에 따른 갈등의 발생가능성을 검토할 필요가 있다. 비록 한국 사회보장의 역사가 유럽에 비해 짧다고 하더라도 이미 제도가 도입되어 운영되고 있는 이상 경로의존성이 발생했다고 할 수 있다. 국민연금의 경우 장기간 보험료를 납부한 사람들, 지금도 보험료를 납부하고 있는 사람들이 있다. 또한 국민연금을 통해 급여를 받고 있는 노인들 역시 존재한다. 뿐만 아니라 국민연금 관리공단, 노인단체를 비롯해 현재 국민연금과 관련되어 이해관계를 가지고 있는 무수한 집단들이 존재한다. 건강보험의 경우에도 보험 가입자들, 보험급여자들, 건강보험 관리공단, 병원, 약국, 의료단체들이 건강보험과 관련해 이해관계를 형성하고 있다. 게다가 현재 시스템을 구축하기 위해 수많은 논쟁들, 투쟁들이 존재해왔다. 따라서 건강한 논쟁과 연대가 가능할 수 있도록 하는 정책 대안을 마련할 필요가 있다.

■ 여섯째, 세분화된 접근이 필요하다. 집단별로 사회보장시스템과 관계 맺는 방식은 상이하다. 어떤 경우에는 공공부조, 사회보험으로 연결되며 각 집단별로 노동시장 조건에 따라 사회보험 가입과 미가입이 달라진다. 때문에 이런 차이를 감안한 정책대안을 마련하는 것이 필요하다.

■ 일곱째, 공적사회보장과 시장의 관계에 근본적인 변화를 가져올 수 있는 효과를 염두에 두어야 한다. 한국의 사회보장제도로 포괄되지 않는 다양한 위험과 협소한 대상에 대한 보장은 많은 시민들이 사적 보장시장에 의존하도록 만들고 있다. 그러나 개인연금, 민간의료보험 등과 같은 사적보장은 금융시장의 투자 위

험과 같은 새로운 위험을 시민에게 가중시키며, 높은 수수료, 불완전판매(mis-selling) 등과 같은 문제를 야기하고 있다. 따라서 한국 사회보장은 현재 지나치게 높은 사회보장시장의 활용을 억제하도록 공공사회보장의 수준을 높이고 사적보장에 대한 조세감면을 축소하는 방향의 변화가 필요하다. 특히 사적연금제도 발전을 억제하는 것은 직접적으로는 노후소득보장의 불평등을 막기 위해, 나아가 대중의 소득을 활용한 금융자본주의의 수명연장을 막기 위해 반드시 필요하다. 이에 더해 공공이 주도하는 사회서비스 공급 확대 즉, 공공보육, 공공교육, 공공의료, 공공주택의 확충은 오래되었지만 여전히 중요한 의제이다. 이러한 공공복지 인프라의 구축에 공적연기금의 사회적 투자를 활용하는 방안을 모색할 수 있다.

■ 여덟째, 진보적인 대안정책의 마련이 필요하다. 진보적인 정책을 단순하고 쉽게 정의내리기 어렵지만 일반적인 정책적 합리성을 넘어서 계급간, 계급내 연대 형성의 배경이 될 수 있어야 하며, 주체형성을 지원하는 정책을 진보적 정책으로 분류할 수 있다.

2) 대안적 소득보장체계의 구조

한국 사회의 대안적 소득보장체계 구축의 핵심은 시민권에 의한 기본소득의 보장제도, 즉 보편적 수당의 확대이다. 한국의 소득보장체계는 보편적 수당을 통한 기본적 보장을 바탕으로 하는 위에서 사회보험의 소득비례급여가 주어지도록 함으로써 빈곤예방 기능을 강화하고자 하는 것이다. 이렇게 보편적 수당(무조건적인 보편적 급여)의 역할이 중요한 이유는 다음과 같다. 생산부문의 변화로 인해 사회보험 급여의 광범위한 사각지대 문제는 해소되기 어렵기에 보편적 보장이 절실하고, 사회보험 급여의 낮은 적절성을 보완할 필요성이 크기 때문이다. 이에 보편적 수당을 소득보장체계의 기본으로 배치한다. 이는 한국사회의 소득보장이 기존의 사회보험 중심 패러다임을 벗어나도록 하되 기존 사회보험제도의 활용을 포기하지 않는다는 것을 의미한다.

보편적 수당은 생애 과정 전반의 욕구에 대응할 수 있어야 하는데, 이에 모든

시민이 예상되는 생애주기에 갖게 되는 추가적 소득에 대한 필요욕구에 대한 보장과 주로 노동시장 활동기에 발생하는 예측하기 어려운, 정형화하기 어려운 욕구에 대한 보장 두 가지로 나누어볼 수 있다.

주로 경제활동 연령대에 과거와는 다른 패턴으로 불규칙적으로 발생하는 사회적 위험을 인정하고 여기에 적극적으로 대응하고자 하는 것이다. 전자에 해당하는 결정형 급여로는 아동수당과 기초노령연금이 있으며 후자에 해당하는 비결정형 급여로는 한시적 시민수당(혹은 시민수당)을 제안한다. ‘한시적 시민수당제’는 성인이 된 모든 시민에게 평생에 걸쳐 일정 기간(예: 5년-7년)동안 시민수당을 받을 수 있는 수급권을 제공하는 것으로서 신청에 의해 개인에게 주어진다. 이러한 한시적 시민수당은 장기실업자, 청년실업자, 실업급여 예외자에 대한 포괄적 실업급여 기능, 상병수당의 기능, 학생수당 등의 기능을 수행할 수 있다.

보편적 수당이 확충된다고 하더라도 소득비례적인 소득보장을 추구하는 사회보험 급여의 역할은 여전히 중요하다. 적절한 수준의 공적소득보장을 위한 거의 유일한 방식이기에 사회보험의 소득비례급여는 유지되고, 또 포괄적 급여제공이 가능하도록 개혁될 필요가 있다. 보편적 수당과 사회보험 급여 이 두 가지를 통한 빈곤예방이 이루어지지 않는 경우에 대해서만 공공부조 급여가 제공되도록 한다. 최저생계보장을 위한 급여는 가장 부차적인 급여로서 그야말로 기초적인 소득보장과 사회적 위험에 대응하는 사회보험 급여를 최종적으로 보완하는 역할을 수행한다. 앞서 설명한 내용을 표로 요약하면 <표 37>과 같다.

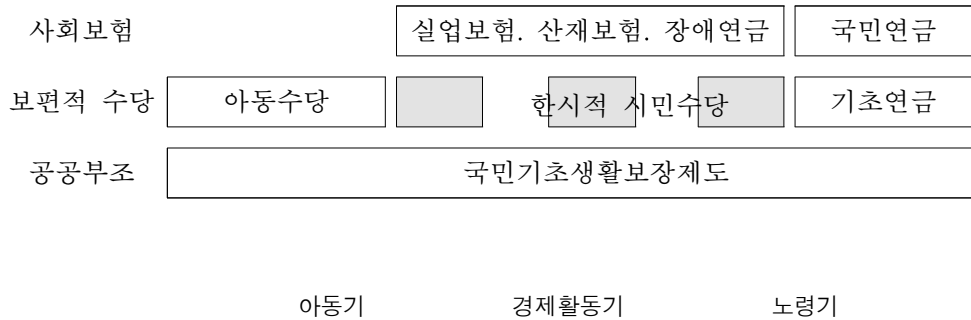
<표 37 > 소득보장체계

보편적 수당(flat-rate)	결정형 급여	아동수당, 기초연금
	비결정형 급여	한시적 시민수당
공공부조(최저생계보장급여)	국민기초생활보장제도	
사회보험(소득비례급여)	산재보험, 실업보험, 국민연금	

21세기 노동의 대안 복지 연구

이러한 소득보장체계를 생애 동안 제공되는 사회보장급여를 중심으로 그림으로 표현하면 [그림 20]과 같다.

[그림 20] 대안적 소득보장체계



3) 보편적 수당

(1) 단기적 대책(결정형 급여) : 보편적 기초연금, 아동수당

① 보편적 기초연금

장기적 대책으로 제시할 한시적 시민수당은 주로 노령기 이전에 발생하는 기존 소득보장체도로 대처하기에 어려운 다양한 위험에 대한 소득보장 역할을 수행한다. 따라서 한시적 시민수당제가 있다고 해도 노령기 소득보장을 위한 보편적 수당의 필요성은 줄어들지 않는다. 그 이유는 다음과 같다.

첫째, 한국에서는 노령기 소득부족 현상이 너무나 광범위하기 때문이다. 현재 노인빈곤의 만연함은 여러 수치를 통해 확인된다. OECD 기준 한국 노인의 상대 빈곤율(중위소득 50% 미만)은 45.1%에 달하며(OECD, 2009), 이는 OECD 노인 상대빈곤율 평균인 13.3%의 네 배에 달한다. 이런 이유에서 한국의 노인에게는

광범위한 소득보장이 필요하다. 둘째, 소득비례연금인 국민연금이 빈곤해소 기능을 적극적으로 할 것으로 보이지 않는다. 문제는 지금의 연금급여액 전망치가 그리 높지 않을 뿐만 아니라 향후 20년이 지나도 국민연금 급여 수급자가 노인의 절반을 간신히 넘어설 것으로 전망된다는 것이다. 1·2차 베이비붐세대가 모두 은퇴하여 연금을 수급하게 되는 2020~2030년경 연금급여(노령+장애) 수급율은 30~40%에 불과할 것으로 전망되며 연금제도가 완전히 정착한 2050~2070년이 되어도 65세 이상 노인의 약 30%는 공적연금 수급대상이 되지 못한다. 이는 대부분 선진국의 공적연금 수급률이 100%인 것과 비교된다(국민연금재정추계위원회·국민연금운영개선위원회, 2008). 게다가 실제 소득대체율은 2070년에도 15~16%에 머물 것으로 추정된 바 있다. 이는 사회보험 방식의 국민연금 급여가 빈곤해소 기능을 하는 데에는 명확한 제약이 있음을 의미한다. 셋째, 지금 사회서비스가 시장화되고 있는 상황에서 의료, 돌봄, 주거 등 노인기에 필요한 다양한 사회서비스가 무상으로 제공될 가능성이 별로 없기에 이를 걱정하게 이용하기 위해서는 일정 수준 이상의 소득이 필요하다. 물론 기초연금으로 이러한 사회서비스 필요에 부응하는 소득을 모두 충당하기는 어렵다. 그러나 노후에 필요한 적정량의 사회서비스 이용을 위해 필요한 현금소득을 보완하는 기능은 기대할 수 있다. 따라서 기초노령연금의 존속, 그리고 보편적 소득보장제도로의 확충이 필요하다.

물론 보건복지부가 주장하는 대로 기초노령연금을 노인 대상의 비교적 광범위한 공공부조제도로 개편하는 방안도 노인빈곤문제에 대한 대응책의 하나가 될 수 있다. 그러나 공적연금인 국민연금의 급여수준이 매우 낮은 상황에서 국민연금에 대한 꾸준한 기여를 통해 받는 급여액이 무기연금인 기초노령연금과 별반 다르지 않은 상황이 발생할 가능성이 높다. 이는 대부분의 중저소득층의 국민연금가입 유인을 떨어뜨려 전 국민을 대상으로 한 적정노후소득보장이란 국민연금제도의 존립 근거를 약화시킬 수 있다. 게다가 기초노령연금을 공공부조화시킨다면 그 대상범위와 급여수준은 정치적 의사결정에 의해 더욱 쉽게 축소될 가능성이 높다.

<표 38> 기초노령연금과 국민연금의 급여 수준

(단위: 만원)

기초노령연금 소득대체율	수급종류	기초연금만 수급	기초연금 + 국민연금			
			1/5 A (34만원)	1/2 A (85만원)	1 A (170만원)	2 A (340만원)
10%	급여 총액	17	17+25.5	17+35.1	17+51	17+82.9
	기초연금급여 +국민연금급여	17	42.5	52.1	68	99.9
	소득대체율	-	125%	61.3%	40%	29.4%
15%	급여 총액	25.5	51	60.1	76.5	108.4
	기초연금급여 +국민연금급여	-	25.5+25.5 5	25.5+35.1 1	25.5+51	25.5+82.9
	소득대체율	-	150%	70.7%	45%	31.9%

주 1) A값은 170만원으로 가정. 국민연금 가입기간은 30년 가정.

2) 기초연금 수급자 범위를 노인의 80%로 가정하면 평균소득이 2A인 수급자의 연금액에서는 기초노령연금액을 제외해야 함.

자료: 국민연금과 기초노령연금 통합 및 재구조화 소위원회. “국민연금과 기초노령연금 통합 및 재구조화 방안”-소위원회 보고서, 2009.2. p.31에서 발췌

문제는 기초노령연금의 급여수준이다. 본고에서는 일단 기초노령연금 급여수준을 애초 2007년 연금개혁 당시에 합의되었던 전가입자 평균소득(A값)의 10% 수준과 이보다 약간 높은 수준인 15% 두 가지를 제시한다. 노인빈곤 문제의 심각함과 광범위함에 비해 기초노령연금의 급여수준은 지나치게 낮다. 이에 초기에 기초노령연금 급여수준을 A값의 15% 수준으로 하다가 국민연금제도가 확충되고 노인빈곤률이 낮아진다면 기초노령연금의 급여수준은 물가 연동을 지연시키는 등의 방식을 통해 장기적으로 완만하게 A값의 10% 수준으로까지 떨어뜨릴 수 있다. 이 경우 기초노령연금과 국민연금을 포함한 공적연금 급여수준을 소득수준별로 살펴보면 다음과 같다.

기초노령연금 확충 시 재정소요액 추계에 따르면 2020년 기준 기초노령연금액이 A값일 10%일 경우 25조 2520억 원, 15%일 경우 31조 5650억 원이 된다. 기초

노령연금 재정 소요액 추계 결과는 <표 39>와 같다.

<표 39> 기초노령연금의 재정소요액 (단위: 십억 원)

연도	0.1 A	0.15 A
2015	11.694	13.643
2020	25.252	31.565
2025	47.354	63.138
2030	83.166	124.749
2035	123.425	185.138
2040	174.767	262.150
2045	232.481	348.722
2050	297.567	446.350

자료: 국민연금과 기초노령연금 통합 및 재구조화 소위원회. “국민연금과 기초노령연금 통합 및 재구조화 방안”-소위원회 보고서, 2009.2. p.75에서 일부 발췌

위 재정추계 결과는 보편적 수당으로서 기초노령연금이 상당한 재정을 필요로 한다는 것을 보여준다. 그러나 이것이 그대로 보편적 수당제의 폐지의 논거가 될 필요는 없다. 노동시장 구조 변화로 인해 사회보험제도의 한계가 장기화되는 상황에서 기초보장의 역할 증대는 불가피하기 때문이다. 기초노령연금을 점진적으로 축소, 폐지시키자는 주장의 전제인 대부분 노인이 사회보험 방식의 국민연금 급여를 받는다는 전망이 실현될 수 없는 이상 기초노령연금 수급범위를 함부로 축소해서는 안 될 것이다. 많은 노인들에게 미래에도 기초노령연금은 거의 유일한 공적 노후소득보장 장치이기 때문일 것이다¹¹⁸⁾. 게다가 국민연금 수급노인에게도 기초연금 급여는 불충분한 소득을 보충해주는 중요한 보완장치일 것이다.

필요한 것은 누진적이며 공평한 재원의 발굴이다. 금융거래세, 사회연대세, 최근 유럽에서 논의되고 있는 비만세 등이 그러한 사례일 것이다. 이를 통해 지자

118) 공적연금을 보완하는 사적 노후소득보장 장치로 퇴직연금과 개인연금이 있지만 아직 퇴직연금의 적용범위는 국민연금보다 더욱 협소하며, 일시금에서 연금으로의 전환율은 아직 미미하다. 개인연금의 경우도 포괄률도 낮을뿐더러 경제상황에 따른 해약률이 높아 실질적인 노후소득보장 기능을 하기 제도하고 보기 어렵다. 게다가 노동시장에서 불안정한 지위를 가진 경우 국민연금 가입뿐만 아니라 퇴직연금 가입이 어려울 수밖에 없다는 점에서 사적연금 가입은 공적연금 가입과 보충적인 관계가 되기 어렵다.

체의 부담을 낮추고 중앙정부의 재정부담 비율을 높일 필요가 있다.

② 아동수당

출산율의 급감으로 총인구 대비 아동 인구비(0세-19세)는 25% 이하로 떨어졌으나 인구 수 감소와 함께 아동의 위기는 더욱 심화되고 있다. 아동(0-18세)의 절대빈곤률과 상대빈곤률(중위소득 대비 50%)이 모두 상승하고 있고, 이를 아동 수로 환산하면 현재 약 100만 명에서 170만명 사이의 아동이 빈곤상태에 있다(서울대 사회과학연구원, 2007). 높아지고 있는 아동빈곤률은 비단 한국의 문제만은 아니다. 2001년 기준 아동빈곤률은 미국 26.3%, 영국 21.3%, 이탈리아 21.2%, 호주 17.1% 등으로 상당히 높다. 이는 여성의 빈곤화와 나란히 아동의 빈곤화가 진행되고 있으며 경제발전만으로 아동빈곤률이 감소하길 기대하기 어렵다는 것이다. 또한 이혼률 상승 등으로 한부모가구, 조손가구 등이 늘어나는 상황에서 아동을 타깃으로 한 소득보장의 필요성은 상당히 높다. 이는 지금의 공공부조보다 상당히 광범위한 아동에 대한 소득보장이 필요하다는 것을 의미한다.

게다가 출산과 양육을 개인의 일이 아니라 사회공동의 책임으로 한다는 의미에서도 아동에 대한 소득보장은 복지국가의 중요한 요소이다. 아동에 대한 소득보장을 통해 부모의 사회경제적 지위와 무관하게 적절한 영양을 섭취하고 교육과 돌봄을 받을 수 있도록 사회가 지원하는 것은 국가의 일이다. 물론 아동수당이 출산율 향상에 긍정적 영향을 미칠 수 있다는 차원에서도 아동에 대한 소득보장의 사회적 의미를 둘 수 있다.

물론 출산수당, 보육료 지원 등 아동(주로 영유아)과 관련된 여러 가지 프로그램들의 존재로 인해 이들 사이의 관계 설정을 고민할 필요가 있다. 특히 보육시설을 이용하지 못하는 차상위 계층 이하의 가정에 월 10만 원을 지급하는 양육수당 정책, 18세 미만의 기초수급 및 차상위 계층의 장애인에게 장애 정도에 따라 월 20만 원에서 10만 원까지 차등 지급하는 장애 아동수당, 만 12세 미만의 자녀에 대한 한부모가정 양육수당, 입양아동에 대해 13세까지 지급하는 입양자녀수당,

장애아 입양에 대해 지급하는 입양장애아동 양육보조수당, 0-5세까지의 자녀를 가진 취약계층 농어민에게 지급하는 농어업인 양육비 지원 사업 등 아동을 대상으로 한 여러 개의 복잡한 수당제도가 존재하고 있음을 유의할 필요가 있다.

그러나 보육시설 미이용 아동에 대한 양육수당은 여성의 경제활동 및 보육시설 이용에 대한 역유인이 될 수 있다는 점에서 바람직하지 않다. 이에 복잡한 선별적 아동소득지원 프로그램들은 일관된 기준에 따라 지급되는 아동수당으로 정리될 필요가 있다. 장애아동수당은 보편적 아동수당에 더해 주어지는 추가적 수당 형태로 정리될 필요가 있다.

상당히 많은 나라에서 보편적 수당제도로 운영되고 있는 아동수당은 통상 청소년기까지 포함하여 지급되고 있으나 한국의 아동수당제도는 이보다 연령대를 좁게 잡아 도입하는 것도 가능하다. 즉 만 5세까지는 공공보육 서비스 제공에 초점을 두고, 만 5세 이상부터~만 12세 사이 등으로 아동수당 수급연령을 설정하는 것이 한 예이다. 이 경우 보육료 지원 등 아동 관련 소득지원 프로그램과의 관계 설정을 고민할 필요가 없다. 물론 소득지원에 대한 필요가 영유아기에 더 높다면 0세부터 만 5세 사이로 수급연령을 설정하는 것 또한 가능하다. 다만 한시적 시민수당과 같은 유연한 소득보장 장치를 둔 경우에는 수급연령을 좁게 설정할 수 있다. 아동수당의 급여수준은 양육을 위한 비용보조라는 취지를 고려한다면 아동 1인당 10만원 수준으로도 시작할 수 있다. 아동의 부모가 대부분 경제활동 연령 대임을 감안한다면 아동수당은 기초노령연금보다 낮은 수준으로 설정될 수 있다. 일례로 0세부터 만 5세까지의 영유아를 대상으로 아동수당을 실시하는 경우 재정 소요액은 다음과 같다(역시 2011년 기준).

$2,642,844 \text{명} * 120 \text{만원} = 3,171,412,800,000 \text{ (3조 1,714억)}$
--

한편 영유아에 대해서는 보육서비스를 중심으로 하고 현금지원은 그 이상 연령대를 대상으로 분화시키는 경우에는 초등학생만을 대상으로 아동수당을 도입할 수 있다. 이 경우 재정소요액은 다음과 같이 예측된다.

$$3,299,094\text{명} * 120\text{만원} = 3,958,912,800,000 \quad (3\text{조 } 9,589\text{억})$$

* 0세부터 만 5세까지 아동 수는 통계청(2010). 인구주택총조사 자료에 근거하며. 초등학교 취학 아동 수는 통계청(2010). e-지방지표 : 전국 지표현황을 참고함.

이 두 가지 재정소요액 예측으로 볼 때 역시 아동수당의 대상은 재정소요액이 아니라 공공보육 서비스의 확충을 어느 정도로 할 것인지, 서비스 보장과 현금소득 보장의 관계를 어떻게 설정할 것인지 등에 따라 결정하는 것이 적절해 보인다.

(2) 장기적 대책(비결정형 급여): 한시적 시민수당

사회적 위험이 생애별로 다양한 시기에 표준화되지 않은 형태로 발생하는 가운데 기여나 소득수준과 같은 자격조건을 부과하지 않는 보편주의적 소득보장의 필요성은 한층 더 커지고 있다. 그러나 보편주의적 수당은 대상범위의 광범위함으로 인해 급여수준이 적절한(adequate) 수준으로 올라가기 어렵다.

따라서 불규칙적으로 발생하며 단기화된 빈곤의 위험에 대응하기 위한 제도로 본 연구자는 한시적 시민수당 도입을 제안한다. ‘한시적 시민수당제’는 성인이 된 모든 시민에게 평생에 걸쳐 일정 기간 동안(예: 5년-7년) 시민수당을 보장받을 수 있는 수급권을 제공하는 것이다. 이는 개인에게 사회 수당의 계좌와 같은 것을 제공하는 것으로서 수급 단위는 가족이 아닌 개인이다. 이는 Van Parijs, Guy Standing, Claus Offe 등이 주장한 기본소득제의 변형으로, 혹은 그 초기적 형태로 간주될 수도 있으나 이는 두 가지 점에서 기본소득과 구분된다. 첫째, 상시적 보장이 아니라 비정규적으로 발생하는 다양한 위험과 욕구에 대응하고자 하는 소득보장제도라는 점에서 그러하다. 둘째, 기본소득제가 여타 소득보장제도와 병존하기 어려운 것과 달리 아동수당, 노령수당 등의 다른 종류의 보편적 수당 혹은 여러 종류의 사회보험 급여와 병존하면서 이와 구분되는 소득보장 기능을 수행할 수 있다는 점에서 그러하다. Offe는 기본소득에 기간제한을 두는 것이 점진적으로 기본소득제를 도입할 수 있도록 하는 조치일 수 있다고 언급한 바 있지만 앞서

언급한 두 가지 점에서 본 연구에서는 한시적 시민수당을 기본소득과 다른 맥락으로 위치 짓고자 한다.

한시적 시민수당의 수급기간은 모든 시민에게 동일하게 제한되어 필요에 따라 몇 달, 혹은 몇 년이 될 수도 있는데 다만 그 총 기간이 일정 기간으로 제한된다는 것이 특징적이다. 급여 지급에는 아무런 자격 요건이 필요 없으며 신청과 간단한 심사에 따라 이루어진다¹¹⁹⁾. 이 제도의 목적은 생애 과정에서 출산, 육아, 질병, 교육, 실업, 직업탐색기, 산재인정 대기기간 등 개인이 겪을 수 있는 다양한 상황에 대해 소득보장을 제공하는 것이다. 물론 휴식을 위해서도 이는 사용될 수 있다. 보완하자면 만성적 빈곤에 대해서는 기존의 공공부조를 통해 또 은퇴, 산재, 실업 등 기존의 표준화된 위험에 대해서는 기존의 사회보험 급여를 통해 보장한다. 기존의 사회보장이 포괄할 수 없는 위험, 일례로 노동시장 입직시의 신규실업 등과 같은 것에 대한 보장을 하는 것이 바로 이 한시적 시민수당이다.

이와 같은 한시적 시민수당제도는 소득수준이나 기여 등에 대한 조건 없이 신청에 의해 소득보장을 제공하기 때문에 행정적으로 복잡하지 않으며 노령기 이전에 소득보장이 필요한 다양한 상황 및 개인의 필요욕구에 따라 유연하게 대응할 수 있다는 장점을 갖는다. 또한 이 제도를 통한 다양한 상황에 대한 보장은 앞서 언급한 바와 같이 기존의 사회보험제도를 통한 위험 대응이란 요소와 나란히 존재하면서 서로 보완적인 역할을 할 수 있다는 점에서 매우 유용하다.

이러한 맥락에서 한시적 시민수당이 어떤 국면에서 활용가능한지 살펴보자. 첫째, 한시적 시민수당제는 출산 및 양육기에 활용될 수 있다. 이 경우는 아동 양육기에 필요한 소득 보완 기능을 수행할 수 있다. 특히 아동양육을 위한 노동시간을 줄이거나 하는 경우 한시적 시민수당은 소득감소를 보완할 수 있는 유용한 기제가 된다. 둘째, 질병급여(sickness benefit)의 역할을 수행할 수 있다. 물론 통상적인 질병급여가 이전 소득의 60-80% 가까이를 보장하는 데 비해 한시적 시민수당의 급여수준은 더 낮다. 그러나 한국에서 질병급여가 부재하다고 하더라도 건

119) 심사 목적은 해당 신청건에 대해 한시적 시민수당이 아닌 다른 사회보장제를 통한 급여 지급이 가능한지를 검토하는 것이다. 왜냐하면 한시적 시민수당의 급여수준은 과거 시장소득 보전을 추구하는 일반 사회보험 급여보다 낮게 설정되는 것이 불가피하기 때문이다.

21세기 노동의 대안 복지 연구

강보험의 보장성 확대 자체가 시급한 과제가 되고 있는 상황에서 질병급여 도입은 요원해 보인다. 이에 질병급여 기능을 할 수 있는 소득보장제도에 대한 필요성은 여전하다. 셋째, 신규 입직자에 대한 실업급여 역할을 수행할 수 있다. 특히 한시적 시민수당제도는 노동시장에 진입한 이후 구직기간이 점점 길어지고, 일자리의 불안정성이 높아지고 있는 최근 변화에 대한 대응력이 크다. 즉, 시민수당제도는 필요한 시기에 적절히 활용된다면 노동시장 진입기와 구직활동을 하는 시기에 저임금의 불안정한 일자리에 대한 압박을 줄여주는 효과를 가진다. 넷째, 시민수당은 중소기업 사업자가 폐업 등으로 소득을 상실할 경우에 그리고, 파업으로 인한 해고로 소득을 상실의 경우에 안전망의 역할을 할 수 있다. 이 두 가지 경우 모두 통상적인 실업보험 급여를 지급받기 어렵기 때문이다. 대표적으로 쌍용자동차와 한진 중공업의 대량 정리해고 및 이로 인한 파업 사태시 노동자 본인 및 가족들의 생계유지 용도에 활용될 수 있다. 특히 한시적 시민수당이 활용될 수 있는 셋째와 넷째의 경우는 이 제도가 노동시장에서 노동자들의 권력을 증진시킬 가능성이 있음을 보여준다. 다섯째, 산재판정을 기다리는 시기가 짧지 않은 만큼 이 시기에 기본적인 생계를 지원하는 역할을 할 수 있다. 여섯째, 은퇴 이후에도 시민수당을 받을 수 있는 기간이 남아있는 경우 이는 노후소득을 일정한 시기 동안 보완하는 기능을 할 수 있다. 물론 기초연금과 시민수당은 어느 한 쪽만 수령이 가능하도록 하는 것이 적절하다. 보편적 수당을 중복 지급하는 것은 불필요한 일이기 때문이다.

한시적 시민수당의 급여수준은 다른 사회보장 급여 즉 공공부조 급여 및 사회보험 급여와의 관계를 고려하여 설정될 필요가 있다. 한시적 시민수당 수준은 위험발생 이전의 시장소득 보전을 추구하는 일반 사회보험 급여보다 낮게 설정되는 것이 적절할 것이지만 특정 시기에는 시민에게 유일한 소득원이 될 수 있다는 점 역시 급여수준 설정에 고려되어야 한다¹²⁰⁾. 따라서 한시적 기본소득은 여타 노후소득보장제도와 보완적인 관계를 가지며 작동하는 기초연금 급여보다 높게 설정

120) 결국 사회보험과 시민수당은 모두 유일한 생계 수단이 될 수 있다는 점에서 두 제도 사이의 형평성 확보 문제가 결국 사회적 가치기반에 따라 이루어지는 사회적 합의로부터 도출되는 것일 수밖에 없다.

될 필요가 있다. 따라서 시민수당 수준은 최저생계비의 70-90% 사이에서 결정되는 것이 합리적으로 보인다. 시민수당 수급 기간을 소진한 이후에도 소득보장이 계속 이어져야 할 필요가 인정되는 경우에는 심사를 통해 공공부조로 전환하는 것이 적절하며 보편적 수당이 심사를 통해 지급되는 공공부조 급여 수준보다 높을 필요는 없기 때문이다.

재정적 측면에서 한시적 시민수당제는 성인기의 전체 시민을 대상으로 하는 만큼 대규모의 재정이 소요될 수밖에 없다. 그러나 이미 여러 논자들이 도입을 주장한 완전한 기본소득제(basic income)에 비해 부담이 덜하다. 게다가 한시적 시민수당제로 인한 재정 문제를 논할 때에는 한시적 시민수당이 질병급여를 대체할 수 있기 때문에 질병급여를 신규로 도입할 경우에 발생하는 추가적인 재정 부담을 줄이고, 공공부조 소요액을 줄여주는 효과까지 있음을 고려할 필요가 있다.

한시적 시민수당의 재정소요액을 간단한 수준에서 추산해보자. 시민수당 수급권(수급가능기간)을 5년(60개월)으로 제한하고 급여액을 현재가치 40만원으로 한다. 대상은 현 대한민국 인구 4,858만명이며 평균수명은 대략 80세로 가정한다. 해당 연도에 급여를 신청할 확률은 해당 연도가 생애기간(평균수명) 중 5년에 속할 확률과 동일하게 본다. 이 경우 2012년 지급액은 다음과 같다.

<p>한시적 시민수당 연간소요액</p> $4858만\ 명 * 480만원(40*12) * 5/80 = 14,574,000,000,000\ (14조\ 5740억)$

물론 연간소요액은 평균수명의 변화와 인구변화 등에 따라 달라진다¹²¹⁾. 그러나 미래 인구감소 추세와 수명 연장 추세로 볼 때 장기 추계를 할 경우에도 소요재원이 크게 늘어날 것으로 보이지는 않는다. 물론 제도 도입 초기에 시민들이 급여를 조기에 소진하고자 할 수 있다.

121) 게다가 제도시행 초기에는 장년층과 고령층의 급여신청률이 높을 수밖에 없다. 이에 연간 재정 소요액은 더 커진다. 그러나 이는 장년층과 고령층의 시민수당 수급기간을 5년을 기준으로 기대여명에 따라 단계적으로 단축하여 부여하는 방식으로 보완할 수밖에 없다.

4) 사회보험 급여

사회보험은 정규직 남성노동자의 완전고용을 전제로 하여 태어났다는 점에서 유연화된 노동시장에서 태생적인 한계를 가지고 있다. 첫째, 사회보험은 노동시장 참여-사회보험료 기여-기여에 기초한 급여라는 고리로 운영되기 때문에 고용의 안정성과 소득수준이 그대로 사회보험급여에 반영되는 시스템이다. 이에 노동시장에서 발생하는 소득격차와 계층화가 사회보험에 그대로 반영되거나 혹은 확대 재생산되는 문제점이 있다. 둘째, 사회보험은 안정적인 고용형태에 기초하고 있기 때문에 노동시장이 유연화된 상황에서 적절한 소득보장시스템으로 역할하는데 일정정도 한계가 있다.

그럼에도 불구하고 사회보험은 여전히 대안적 소득보장체계에 있어 중요한 역할을 담당한다. 이는 첫째, 소득보장 측면에서 사회보험이 적절한 수준의 급여를 보장할 수 있는 유일한 제도라는 점 둘째, 주체형성 및 계급 내 계급 간 연대 형성의 기반이 될 수 있는 정책 마련이 가능하다는 점 때문이다. 실제 사회보험을 새로운 제도로 대체할 경우 발생할 다양한 이해관계의 갈등이 발생할 수밖에 없고 이런 갈등은 결국 계급 내, 계급 간 갈등으로 연결될 가능성이 높다. 때문에 현재 사회보험이 처한 당면과제를 해결하는 대안을 마련해 사회보험이 대안적 소득보장체계에서 중요한 역할을 담당하도록 하는 것과 동시에 장기적으로는 사회보험의 태생적 한계를 극복할 수 있는 비전을 마련하는 것이 필요하다고 할 수 있다. 이런 측면에서 사회보험제도 개편을 단기적 대안과 장기적 대안으로 구분해서 살펴보도록 한다. 단기적인 대책으로는 사회보험 사각지대 해소를 위한 정책대안을 제시하고 장기적인 대책으로는 사회보장제도입을 제안한다.

(1) 단기정책: 일용직·시간제노동자를 위한 보험, 저임금노동자의 보험료 지원

현재 운영되는 사회보험의 당면 과제는 첫째, 사회보험 사각지대 문제 둘째, 낮은 사회보험료 급여문제이다. 특히 이 중에서도 주목해야 하는 문제는 사회보험

가입에서의 사각지대 문제라 할 수 있다. 비정규직의 절반정도가 국민연금과 고용보험에 가입되지 않은 현재 상황은 실로 사회보험이 과연 ‘사회적인 보험’인지조차 의심스러운 상황이기 때문이다.¹²²⁾

사회보험에 미가입되는 원인은 여러 가지이지만 고용형태상 사회보험에 접근하기 어려운 노동자의 증대, 낮은 임금과 고용불안이 중요한 기여회피 원인이라 할 수 있다¹²³⁾. 이런 문제를 해결하기 위해 아래에서는 우선적으로 저임금노동자의 보험료 지원 대책을 제시한다. 또한 사회보험 사각지대에 접근하는데 있어 중요한 것은 세분화된 정책대안이라 할 수 있다. 일괄적인 사회보험의 법·제도적 개혁은 한계가 있을 수밖에 없고, 사각지대에 놓이는 노동자의 특성에 상당히 세분화되어 있는 현실을 감안할 때, 사회보험 사각지대 해소를 위한 정책 대안 역시 세분화되어야 한다. 이에 아래에서는 일용직·시간제노동자를 위한 고용보험을 제시한다.

① 저임금노동자 보험료 지원

■ 필요성

사회보험 기여회피의 원인이 다양하다는 점에서 전방위적인 대안을 마련하는 것이 필요하다. 그러나 법적·제도적 규제를 완화하는데도 한계가 있고 관리운영능력을 개선하는데도 한계가 있다. 때문에 앞서 사회보장시스템의 재구조화 과정에서 언급했듯이 자발적으로 보험에 가입하도록 유도하는 인센티브 시스템을 구축하는 것이 필요하다. 그리고 이런 인센티브 시스템의 핵심이 보험료 지원정책이라 할 수 있다. 특히, 국민연금의 경우 저임금노동자의 보험료지원 대책이 중요한데 이는 다른 보험에 비해 사각지대 규모가 크기 때문이며 타보험에 비해 상대적으로 보험료율이 높다는 점 때문이다.

122) 사회보험 사각지대와 사각지대 발생원인은 보고서의 ‘사회보장사각지대’부분을 참조

123) 직장보험가입자의 기여회피와 관련해서는 기업주의 기여회피문제가 중요하다. 이는 직장보험의 경우 노동자 개개인이 선택을 통해 보험에 가입할 수 있는 것이 아니라 기업주의 의지에 따라 가입여부가 결정되기 때문이다.

■ 비정규직 당정회의의 저소득층 사회보험료 지원의 한계

이미 2011년 비정규직 당정회의에서 저소득층의 사회보험료 일부를 지원하는 대책이 제시되기도 했다. 이 정책은 5인 미만 사업장에 근무하는 최저생계비 120%이하 근로자의 보험료 1/3을 정부가 지원해주는 것이다¹²⁴⁾. 그러나 사업장규모가 제한되어 있고 최저생계비 120%이하로 지원범위를 한정함에 따라 지원을 받는 대상자가 얼마 되지 않는 문제가 있다.

<표 40> 임금수준, 고용형태, 종사자규모별 보험료 지원대상자 비율(2010년 기준)

임금수준	고용 형태	종사자규모	
		5인 미만	5인 이상
차상위	정규	3.0%	8.2%
	비정규	6.0%	7.3%
차상위 이상	정규	7.6%	46.7%
	비정규	4.6%	16.7%
총계		100.0%	

* 통계청에서 조사하는 가계조사는 가구원이 일하는 기업의 종사자규모가 조사되지 않아 정책대상자를 파악하는데 한계가 있음. 또한 경제활동인구조사 부가조사는 가구원수, 가구소득이 파악되지 않기 때문에 엄밀하게 차상위계층을 규명하는데 한계가 있음. 다만, 종사자규모가 조사된다는 점에서 경제활동인구조사 부가조사를 활용함.

** 차상위 : 1인가구를 기준으로 하여 3개월 평균임금이 61만원 이하인 경우 차상위로 구분함.

*** 비정규 : 종사상지위상 임시직 중에서 고용계약기간을 정했거나, 재고용 가능성이 없는 경우 비정규직으로 분류함.

자료 : 통계청, 2010. 「경제활동인구조사 부가조사」 원자료.

<표 40>에 의하면 차상위이면서 5인 미만 사업장에서 일하는 임금노동자는 전체 임금노동자의 9%수준에 그친다. 또한 기업규모에 따라 대상자를 선정한다는 점에서 형평성에도 어긋나는 한계가 있다. 즉 차상위수준의 저임금을 받는 비정규노동자 7.3%는 5인 이상 사업장에서 근무한다는 이유만으로 보험료 지원을 받지 못한다. 게다가 5인 미만 사업장의 경우 고용형태가 상당히 다양하며 행정적으로 관리되지 못한다는 점에서 제도의 효과에 대한 검토가 필요하다. 또한 노동

124) 저소득근로자 국민연금·고용보험료 지원(종합). 2011. 2011/09/09. 연합뉴스.

자의 보험료 지원정도가 현 보험료의 1/3 수준이라는 점에서 제한적인 대책이라 할 수 있다.

■ 보험료 지원대책의 전제조건

현재 실시되고 있는 보험료 지원정책은 크게 두 가지로 구분할 수 있다. 첫째, 프랑스와 같이 기업주의 사회보험료 감면방식 둘째, 독일과 같이 노동자의 사회보험료 감면 방식이다.

첫째, 프랑스는 기업주의 사회보험료를 감면해준다. 감면방식은 고용하고 있는 저임금노동자의 수에 따라 보험료 지원금액이 상이하며, 점감구간을 마련해 임금 수준에 따라 감면을 차등해 지원하고 있다(Pascale Turquet, 2011). 이와 같이 기업주에 대한 보험료 감면정책을 실시하는 이유는 기업주의 노동비용을 감소시켜 저임금일자리를 유지하도록 하는데 있다.

둘째, 독일의 사회보험료 감면정책은 800유로 이하의 저임금노동자에게 보험료를 감면해주는 방식으로 저임금노동자에 대한 임금보조정책의 하나라 할 수 있다. 프랑스와 마찬가지로 점감구간을 도입해 소득수준에 따른 보험료 감면수준에 차등을 두고 있다. 독일의 사회보험료 감면정책은 저임금노동자에 대한 생활지원 성격보다는 저임금일자리의 활성화, 노동시장의 유연성 확보를 목표로 하고 있다(유호선·강성호, 2010).

프랑스나 독일의 사회보험료 감면제도를 통해 알 수 있는 것은 점감구간을 두고 있다는 점, 프랑스의 경우 기업주의 노동비용 감소와 저임금일자리를 유지, 독일의 경우 저임금일자리의 창출을 목적으로 하고 있는 등 노동시장을 함께 고려해야 한다는 점이다.

이런 측면에서 한국에서 사회보험료 지원정책을 실시한다고 할 때 그 목적과 노동시장과의 관계를 명확히 하는 것이 무엇보다 중요하다. 특히 한국과 같이 노동시장이 유연화되어 있고 저임금일자리가 만연한 상황에서 사회보험료 지원정책의 핵심은 사회보험 사각지대의 해소, 저임금노동자의 사회보험 가입을 통한 위험분산이다. 즉 저임금노동자 등 사회보험에서 배제되는 노동자의 사회보험 가입

21세기 노동의 대안 복지 연구

을 유도함으로써 자본주의 사회에서 발생하는 위험을 분산시키는 것이 가장 첫 번째 목적이며 이 과정에서 주체형성 역시 지원하는 것이 필요하다.

이런 맥락에서 볼 때 기업주에게 보험료를 지원해주는 정책은 적합하지 않다. 기업주에게 보험료를 지원할 경우 보험가입이 기업주에 의해 이뤄진다는 점에서 저임금노동자의 사회보험 가입을 유도할지는 모르지만, 주체형성이 불가능하며 무엇보다도 기업주가 노동비용 감소를 위해 저임금 일자리를 증대시킬 가능성이 있다. 즉 노동비용 감소를 위해 사회보험료를 지원이 가능한 범위로 노동자들의 임금을 낮추거나 파트타임의 활성화 등 고용형태의 변화가 이뤄질 수 있다는 것이다. 이런 측면에서 기업주에 대한 보험료 지원정책은 단순히 사회보험 사각지대 감소만을 위해 추진되기에는 적합하지 않다.

반면, 저임금노동자에 대한 보험료지원정책은 보험가입의 권한이 기업주에게 있기 때문에 기업주들에 의한 단시간의 보험가입확대는 기대하기 어렵다. 그러나 저임금노동자에게 사회보험 가입 인센티브가 제공되어 일정부분 사회보험 가입비용이 높아질 것으로 예상된다. 특히 단체협상과정에서 저임금노동자들이 사회보험 가입을 적극적으로 제시할 수 있는 근거가 되며, 저임금노동자의 주체형성을 위한 전략으로도 활용가능하다. 이런 측면에서 한국에 적합한 보험료 지원정책은 저임금노동자를 대상으로 하는 것이 타당하며 노동시장과의 관계 속에서 제도를 설계하는 것이 필요하다.

■ 제도설계

- 보험료 지원제도: 임금수준에 따라 저임금노동자의 사회보험료 지원
- 목적 : 사회보험 사각지대 감소 및 저임금노동자의 소득지원
- 대상자: 3개월 평균임금이 전체 임금노동자 중위임금의 70%이하인자
- 기준: 개인 노동자의 3개월 평균임금

보험료 지원제도의 대상자를 선정할 때, 활용할 수 있는 기준은 가족전체의 소득과 노동자 개인의 임금 두 가지임. 현재 공공부조나 EITC, 비정규당정협의에서 제시된 보험료 지원 대책은 모두 가족단위의 소득을 지원기준으로 삼고 있음. 그러

나 가족 전체의 소득, 재산까지 파악해야 한다는 점에서 막대한 행정비용이 발생할 것으로 예상됨. 또한 직장 사회보험은 기업에서 일하는 노동자 개인 단위로 가입하는 방식임. 때문에 보험 가입방식과 보험료 지원정책의 대상자 선정기준이 개인 vs 가족으로 상이할 경우 정책운영이 어려울 뿐만 아니라 정책효과 역시 제한적으로 예상됨.

- 중위임금과 평균임금: 임금을 기준으로 할 때 중위임금과 평균임금 두 가지 기준의 활용이 가능. 사회적 부의 쏠림현상이 발생한 경우 평균임금은 정책운영의 기준이 되기 어려움(저소득층이 많거나 빈부격차가 심각한 경우 평균은 사회적으로 수용될 수 있는 수준의 기준치를 제시하는데 한계를 나타냄).

중위임금의 70%를 기준으로 삼은 이유는 두 가지임. 첫째, 정책대상 규모를 임금 노동자의 25%정도로 가정할 경우 중위임금 70%가 적정하기 때문, 둘째, 사회보험 사각지대가 밀집되어 있는 임금구간이기 때문. <표 41>은 국민연금 가입현황으로, 중위임금 90%이상의 임금노동자가 밀집되어 있는 임금구간을 제외할 경우 국민연금 미가입대상자들이 모여 있는 구간이 바로 중위임금 70%구간. 2010년을 기준으로 할 때 중위임금 70%이하의 노동자 평균임금은 107만원수준임.

<표 41> 임금수준, 고용형태별 국민연금 가입비율(2010년 기준)

임금수준	고용형태	국민연금					
		미가입(%)		직장가입(%)		지역가입(%)	
중위40%	정규	119	0.7	23	0.1	15	0.1
	비정규	1,222	7.4	68	0.4	138	0.8
중위50%	정규	86	0.5	41	0.2	15	0.1
	비정규	222	1.3	84	0.5	39	0.2
중위60%	정규	234	1.4	230	1.4	36	0.2
	비정규	340	2.0	238	1.4	68	0.4
중위70%	정규	287	1.7	348	2.1	49	0.3
	비정규	348	2.1	215	1.3	93	0.6
중위80%	정규	198	1.2	508	3.1	50	0.3
	비정규	208	1.3	249	1.5	54	0.3
중위90%이상	정규	638	3.8	7,795	46.9	287	1.7
	비정규	604	3.6	1,104	6.6	362	2.2
전체		4,506	27.1	10,903	65.6	1,206	7.3

주 : 중사상지위상 임시직 중에서 고용계약기간을 정했거나, 재고용 가능성이 없는 경우

21세기 노동의 대안 복지 연구

비정규직으로 분류함. 자료 : 통계청. 2010. 「경제활동인구조사 부가조사」 원자료.

- 자격관리: 각 보험공단에서 진행하며 정보공유를 통해 대상자를 통합적으로 관리할 수 있도록 함
- 재원: 국고 지원 원칙
- 급여수급자격: 실업 등 소득이 없는 노동자는 제외, 자영업자의 경우 단계적으로 적용대상자로 포괄

- 소득이 없는 노동자는 사회보험 가입대상자가 아니라 급여의 대상자임. 이런 측면에서 실업자 제외.

- 자영업자 비율이 상대적으로 높을 뿐만 아니라 상당수의 자영업자가 영세자영업자라는 점에서도 저소득의 영세자영업자에 대한 보험료 지원제도가 시급히 검토되어야 함. 그러나 현재 자영업자 소득파악문제는 사회보험제도개혁에 중요한 걸림돌로 작용함. 때문에 자영업자 보험료지원제도는 장기적 계획 하에서 아래에서 제시할 장기적 비전인 사회보장제도입과 함께 자영업자 보험료 지원제를 검토하는 것이 필요함.

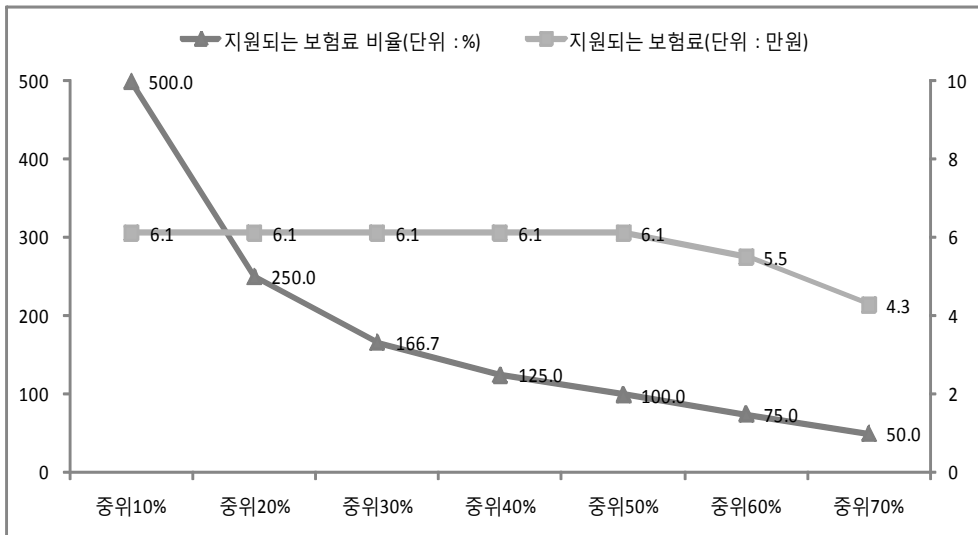
- 급여수준: 중위임금 50%까지는 정액 사회보험료 지원. 이때 지급되는 사회보험료는 중위임금 50%를 기준으로 함. 중위임금 50%~70%는 자신의 소득에 기초해 사회보험료를 지원받지만, 지원비율이 감소되어(점감구간) 중위임금 70%는 자신의 사회보험료의 50% 지원.

- 사회보험은 소득비례방식이기 때문에 소득에 비례해 미래의 급여가 결정됨. 때문에 저임금노동자는 상대적으로 낮은 사회보험료를 내고 상당히 낮은 사회보험 급여를 받음. 이런 문제를 일정정도 극복하기 위해 중위임금 50%이하의 노동자에게는 중위임금 50%노동자를 기준으로 정액의 보험료를 지원.

- 점감구간을 설정한 이유는 첫째, 제도의 지원을 받는 것과 지원을 받지 못하는 것 사이의 충격을 완화하기 위해서이며 둘째, 일부 사회보험료 지원으로 인해 왜곡된 노동시장의 효과가 발생하지 않도록 하기 위함. 즉 사회보험료 지원을 위해 노동시간, 임금 등을 줄이거나 허위 신고하는 등의 문제를 줄이기 위함 임.

- 실제 제도설계의 용례는 [그림 22]와 같음. 지원되는 보험료율을 살펴보면 중위임금 50%이하의 노동자의 경우, 최대 자신의 보험료 대비 500%의 보험료가 지원. 그리고 중위임금 50%이후부터는 점차 지원되는 보험료율이 낮아져서 중위임금 70%에서는 자신의 보험료 대비 50%를 지원받음. 지원되는 보험료액을 살펴보면, 중위임금 50%까지는 정액으로 지급되다가 그 이후에는 소득에 비례해 지원받게 됨.

[그림 21] 저소득층 보험료 지원



주 : 종사상지위상 임시직 중에서 고용계약기간을 정했거나, 재고용 가능성이 없는 경우 비정규직으로 분류함.

자료 : 통계청, 2010. 「경제활동인구조사 부가조사」 원자료.

② 일용직·시간제노동자를 위한 보험

■ 필요성

‘일용직·시간제노동자를 위한 보험’은 일일근로나 시간제노동으로 인해 사회보험에 접근하지 못하는 노동자를 주요 대상으로 하여 운영되는 보험을 의미한다.

21세기 노동의 대안 복지 연구

기존 사회보험제도를 특성화해서 운영하는 일종의 부가제도(special system) 도입 방식이라 할 수 있다.

특정한 고용형태의 노동자를 대상으로 하는 부가제도가 필요한 이유는 다음과 같다. 첫째, 사회보험틀 내에서 운영된다는 점에서 부가제도 도입을 둘러싼 이해관계자들 간의 갈등발생 가능성은 낮다.

둘째, 사회보험 사각지대를 감소에 큰 효과가 있을 것으로 예상되기 때문이다. 현 비정규노동자의 고용형태를 살펴보면 <표 42>와 같다. 이에 의하면 비정규노동자 중에서 일용직이 가장 높은 비율인 14.6%를 차지하고 있으며, 기간제 11.0%, 시간제 10.5%로 나타나고 있다.

<표 42> 고용형태별 규모(2010년 기준) (단위 : %)

고용형태	정규	비정규								
		기간제	무기한한시근로	시간제	파견	용역	특고	가내근로	일고	
비율	57.8	42.2	11.0	6.0	10.5	1.2	3.2	2.7	0.5	14.6

주 : 종사상지위상 임시직 중에서 고용계약기간을 정했거나 재고용 가능성이 없는 경우 비정규직으로 분류함.

자료 : 통계청, 2010. 「경제활동인구조사 부가조사」 원자료.

고용형태별 사회보험 가입비율을 살펴보면 다음 <표 43>과 같다. 기간제, 파견 및 용역노동자는 상대적으로 다른 고용형태의 비정규노동자에 비해 직장보험에 가입된 비율이 높다. 반면 무기한한시근로, 시간제, 일일근로의 경우 직장보험에 가입된 비율이 낮게 나타나고 있다. 물론, 가내근로나 특수고용 노동자의 경우에도 직장보험에 가입된 비율이 상당히 낮게 나타나고 있다. 그러나 앞의 두 표를 통해 알 수 있듯이 비정규노동자 중에서 차지하는 비율이 높으면서 동시에 사회보험 가입비율이 낮은 고용형태가 바로 일용직과 시간제노동자라 할 수 있다. 때문에 사회보험 사각지대 해소를 위한 단기정책의 집중 대상을 일용직노동자와 시간제노동자로 선정하는 것이 타당하다고 할 수 있다.

<표 43> 고용형태별 사회보험가입비율(2010년 기준) (단위 : %)

항목	정규직	비정규									
		기간제	무기한 한시 근로	시간제	파견	용역	특고	가내근로	일일근로		
국민연금	미가입	14.3	52.0	27.0	71.2	81.4	29.2	35.8	63.8	86.2	71.9
	직장가입	81.6	34.6	66.8	14.9	8.5	62.7	59.5	0.3	4.6	1.9
	지역가입	4.1	13.3	6.2	13.9	10.2	8.0	4.7	35.8	9.2	26.1
	전체	100	100	100	100	100	100	100	100	100	100
건강보험	미가입	1.3	4.5	2.0	8.7	6.2	1.9	1.6	3.2	4.6	8.0
	직장가입	82.5	38.7	74.1	17.6	9.6	72.2	81.1	0.8	6.2	2.3
	지역가입	10.2	32.1	12.0	41.2	36.7	13.2	8.0	64.3	38.5	60.3
	의료급여	0.5	2.0	1.5	2.3	3.4	1.9	1.6	1.0	0.0	3.0
	직장피부양	5.5	22.8	10.4	30.2	44.1	10.8	7.6	30.6	50.8	26.4
	전체	100	100	100	100	100	100	100	100	100	100
고용보험	미가입	21.3	62.0	27.6	83.2	90.0	30.0	24.4	97.8	95.4	94.0
	가입	78.7	38.0	72.4	16.8	10.0	70.0	75.6	2.2	4.6	6.0
	전체	100	100	100	100	100	100	100	100	100	100

주 : 종사상지위상 임시직 중에서 고용계약기간을 정했거나, 재고용 가능성이 없는 경우 비정규직으로 분류함.

자료 : 통계청, 2010. 「경제활동인구조사 부가조사」 원자료.

셋째, 주체형성이 가능하다. 일용직노동자와 시간제노동자를 대상으로 하는 보험을 설계함으로써 이들 노동자의 조직화에 일정정도 기여할 수 있는 대안이라 할 수 있다.

■ 전제조건

일반적으로 사회보험 방식의 부가제도는 조합방식의 사회보험을 운영하는 경우에 주로 도입된다. 즉 사회보험을 지역과 직장 등 조합별로 분리해서 운영하는

21세기 노동의 대안 복지 연구

국가의 경우 여러 가지 부가제도를 기존 사회보험에 붙여 운영하는 것이 제도적으로 어렵지 않다.

그러나 일본이나 독일과 같이 조합방식의 사회보험 하에서 부가제도를 별도로 운영하는 경우에 몇 가지 문제점을 가지고 있다. 첫째, 노동시장에서의 지위 즉 노동시장에서의 소득격차, 고용불안정 등이 그대로 보험 급여에도 반영된다는 것이다. 고소득층이 밀집되어 있는 지역 및 직장조합과 저소득층이 밀집되어 있는 지역 및 지역 조합은 보험료, 보험급여, 관리부분에서 차이가 있을 수밖에 없다. 때문에 저소득층이 밀집되어 있는 부가제도의 경우 오히려 보험료율은 높고 보험 급여수준은 낮은 문제 등이 발생하게 된다는 것이다.

둘째, 조합별로 이해관계가 분절되어 있어 계급 내 연대보다는 무관심과 분절을 발생시킬 수 있다. 즉 사회보험을 둘러싼 이해관계가 조합별로 상이하여 특정 국면에서 다른 조합의 업무에 대해 무관심하거나 혹은 상이한 이해관계고 인해 갈등을 발생시킬 여지가 있다는 것이다.

때문에 부가제도를 도입한다고 할 때 가장 중요한 전제조건이 바로 보험료 부과, 징수, 관리를 현행 사회보험과 통합하여 진행하는 것이라 할 수 있다. 즉 일용직·시간제노동자를 위한 보험은 고용형태상 일용직노동자와 시간제노동자를 특화하여 대상자관리를 진행하지만 보험료 부과 및 징수는 현행 보험공단에서 진행하고, 재정은 통합관리하는 통합방식의 사회보험 하에서 운영되어야 한다는 것이다. 이는 상대적으로 저임금에 고용불안을 경험하는 일용직노동자와 시간제노동자의 보험을 별도로 운영하면서 발생하게 될 문제 즉 낮은 보험급여, 보험재정불안정, 노동자계급 내 분화 등의 문제 발생가능성을 낮추기 위해서이다.

한국에서 운영되는 5대 사회보험 중에서 사각지대 문제가 심각한 보험은 국민연금과 고용보험이다. 건강보험은 상대적으로 가입부분에서의 사각지대가 적어 일용직·시간제노동자를 위한 부가제도 도입에 적합하지 않는다.

국민연금의 경우 일용직·시간제노동자를 위한 국민연금을 부가제도로 현 국민연금에 붙여 운영할 수 있으나 몇 가지 점에서 신중할 필요가 있다. 첫째, 고용보험은 단기보험이기 때문에 일용직·시간제노동자의 급여수준이 현행 고용보험보다

높다고 해도 급여지급과정에서 발생하는 혼란이 크지 않을 것으로 예상된다. 그러나 국민연금은 장기보험이기 때문에 급여나 기여를 다르게 설계하기 어렵고, 다르게 설계할 경우 이에 대한 급여지급과정에서 혼란이 발생할 가능성이 높다.

둘째, 고용형태와 보험과의 관계 때문이다. 고용보험은 노동시장에서의 고용, 실업과 관련되어 있기 때문에 실업에 대한 정의, 급여수급자격 등을 다르게 설계할 경우 일용직·시간제노동자가 고용보험 하에서 직접적으로 혜택을 누릴 수 있다. 그러나 국민연금은 고용형태 보다는 연령과 관련된 보험이기 때문에 부가제도 도입을 통해 이들 노동자들이 직접적으로 얻을 수 있는 혜택이 모호하다.

셋째, 현재 국민연금의 제도개편문제이다. 현재 연금시스템은 1층의 기초연금과 2층의 국민연금으로 구성되어 있다. 현재 기초연금의 급여를 뿐만 아니라 국민연금의 급여율, 국민연금의 A값과 관련된 여러 가지 논쟁들이 존재한다. 이런 상황에서 국민연계에 일용직·시간제노동자를 위한 부가제도를 도입은 제도설계에 혼란을 발생시킬 수 있다. 때문에 일용직·시간제노동자나 국민연금의 제도운영 과정에서도 신중할 필요가 있다고 할 수 있다. 오히려 국민연금의 경우 앞서 제시했듯이 저임금노동자 보험료 지원 대책을 통해 사각지대 문제를 해결하는 것이 더 효과적이라 할 수 있다.

이런 측면에서 우선적으로는 단기보험이며 상대적으로 국민연금에 비해 보험제도가 간단하다는 점에서 고용보험이 부가제도 도입을 실험해보기 가장 좋은 보험이라 할 수 있다. 실제 이미 건설 일용직 노동자를 위해 임금노동자들을 위한 보험료 부과기준, 급여기준을 적용하고 있으며 일본의 경우에도 건설업 등의 일용직노동자뿐만 아니라 시간제 노동자를 위한 부가제도가 고용보험에 적용되고 있다¹²⁵⁾. 이에 ‘일용직·시간제 노동자를 위한 고용보험’을 대상자, 관리, 재원, 급여

125) 한국에서 이미 고용보험 내 건설일용직노동자를 위한 제도를 운영하고 있는 상황에서 새롭게 일용직·시간제노동자를 위한 고용보험이 필요한 이유는 건설일용직노동자를 위해 일부 제도를 운영함에도 불구하고, 결과론적으로 볼 때 여전히 일용직노동자들이 고용보험에 가입되어 있지 않기 때문이다. 이렇게 가입비율이 낮은 이유는 여러 가지겠지만 사업장단위로 보험가입이 이뤄지고 있으나 일용직노동자는 그 고용형태상 여러 사업장을 이동하면서 일한다는 점에 있다. 하루는 고용보험 가입대상자가 되지만 다른 사업장으로 이동하게 되면 고용보험 가입대상자에서 제외되는 등 일용직 노동의 가장 기본적인 특징이 직장 이동이라는 점에서 직장 단위로 고용보험에 가입하게 될 경우 사업주나 노동자 모두 고용보험 가입이 어려울 뿐만 아니라 행정적으로 불편하다.

로 나눠 살펴보자.

■ 제도설계

- 실업: 월 10시간미만, 월 10일 미만 근무하는 경우 실업으로 간주

일용직노동자나 시간제 노동자의 경우 저임금뿐만 상시적으로 실업과 고용을 반복하는 고용형태를 보이고 있어 실업상태에 대한 정의 필요. 현재 고용보험은 10일 미만 근로할 경우, 실업으로 간주함. 부가제도의 경우에도 현재와 같은 고용보험의 규정에 따라 10일 미만 근로할 경우 실업으로 간주하고, 실업급여를 지급하도록 함. 시간제의 경우 월 10시간미만의 경우 실질적으로 임금을 받기 어렵다는 점에서 월 10시간미만으로 일할 경우 실업으로 간주.

- 가입대상자: 월 80시간미만 일하거나, 월 3개월 미만 일하는 노동자를 가입대상자로 함, 단 월 10시간미만으로 일하거나 월 10일 미만 일하는 노동자 제외

- 현행 고용보험법 상 월 60시간미만 일하거나, 월 1개월 미만 일하는 노동자는 적용 제외 됨. 그러나 실제적으로는 월 60시간 이상 일하거나 월 1개월 이상 일하더라도 고용보험에 가입하지 않는 경우가 상당수에 달함. 때문에 단시간, 단기간 노동자들이 고용불안상황에서도 보험에 가입하기 위해서는 이들만을 대상으로 하는 보험제도 도입을 통해 제도운영의 효과 제고가 필요함.
- 이에 고용보험법을 개정하여 월 80시간미만, 월 3개월 미만 일하는 노동자는 고용보험에서 적용제외하고, 일용직·시간제노동자를 위한 고용보험에 가입하도록 함.
- 월 10시간미만으로 일하거나, 월 10일 미만으로 일하는 경우, 실질적인 실업상태로 간주할 수 있다는 점에서 가입대상자에서 제외 함.

- 가입단위: 시간제노동자는 사업장단위로 가입, 일용직노동자는 일용직노동자 개인단위로 가입하도록 함

- 시간제 노동자는 현재와 같이 해당 기업에서 자격상실 및 취득을 신고하도록 함.
- 일용직노동자는 직장이동이 빈번하여 사업장별로 자격상실과 자격취득을 관리하는 것이 행정적으로 어려움. 이에 일용직노동자의 경우 개인단위로 고용보험에 가입

하여 노동일수, 작업한 작업장에 대한 정보를 직접 보고함. 보고된 사업장은 해당 일용직노동자의 보험료를 일할 계산하여 납부하도록 함.

- 관리: 자격관리, 급여관리는 근로복지공단과 고용안정센터에서 진행, 통합방식으로 운영하기 때문에 현재 고용보험과 함께 관리하도록 함.
- 재원: 평균임금의 노동자 0.45%, 기업주 0.45%를 보험료로 납부, 사회보험방식이기 때문에 보험료로 운영하되 보험료율은 현행 고용보험과 동일하게 적용, 저임금노동자를 대상으로 하는 보험료지원을 통해 실질적으로 노동자의 기여는 이 보다 낮을 것으로 예상 됨.
- 급여수급자격: 급여를 받기 위해 18개월 동안 최소 90일 이상 가입되어야 함, 실업의 성격(자발성, 비자발성)과 관련 없이 실업상태라면 급여 지급.

- 일용직노동자, 시간제노동자의 경우 고용불안이 그 특징이라는 점에서 정규직노동자에 비해 계속노동일수가 짧을 수밖에 없음. 때문에 현행 고용보험의 최소가입기간 180일을 감소시켜서 최소 90일 가입 시 급여를 받을 수 있도록 함.
- 고용형태의 특성상 일용직노동자나 시간제노동자는 자발적 실업인지, 비자발적 실업인지를 구분하기 어려움. 때문에 실업의 성격과 관련 없이 급여를 지급.

- 급여수준: 실업급여는 현재 고용보험 보다 높은 평균임금의 60% 적용, 반면 급여의 최저수준은 현행 고용보험과 같이 최저수준을 최저임금 90%로 함. 급여지급기간은 다음과 같이 현행 고용보험에 비해 30일 연장

연령	피보험기간					
	3개월이상 -6개월미 만	6개월이 상 - 1년 미만	1년 이상 - 3년 미 만	3년 이상 - 5년 미 만	5년 이상 - 10년 미 만	10년 이상
30세 미만	120일	120일	120일	150일	180일	240일
30세 이상-50세 미만	120일	120일	150일	180일	210일	240일
50세 이상 또는 장애인	120일	150일	180일	210일	240일	240일

- 실업급여는 평균임금의 60%로 현행 고용보험 보다 높게 설계, 이는 일용직 노동자나 시간제 노동자의 경우 실업 전 4개월간의 평균임금이 상당히 낮을 것으로 예상되기 때문에 낮은 실업급여 수준을 보충해줄 수 있는 방법을 고려한 것임. 또한 현재 고용보험의 경우 실업급여의 최저수준을 최저임금의 90%로 하고 있기

때문에 이를 일용직 노동자와 시간제 노동자를 위한 부가제도에 도입하게 될 경우 일정수준의 이상의 급여가 보장될 것으로 예상 됨.

- 실업급여지급기간은 현재 고용보험보다 길게 설계 됨. 이는 상대적으로 고용이 불안정하다는 점에서 보다 안정적인 구직활동을 보장하기 위함.

- 보험의 연동: 일용직노동자나 시간제노동자는 노동시간과 노동일수가 불안정하다는 점에서 일용직·시간제 고용보험과 일반 고용보험을 수시로 넘나들 수 밖에 없음, 본 연구에서 제시되고 있는 부가제도가 현행 고용보험제도 내에서 운영된다는 점에서 제도 간 이동이 원활할 것으로 기대 됨. 그러나 일용직노동자가 개인단위로 가입되었다가 사업장단위로 가입되는 경우에는 혼란이 예상 됨. 이에 현행 고용보험제도 내에서도 일용직노동자의 경우에는 개인단위로 가입하도록 유도하는 것이 필요 함.

(2) 장기적 대책 : 사회보장세

장기적으로는 사회보장세를 도입하는 것이 필요하다. 현재의 사회보험은 개별 소득에 비율별로 부과되어 보험료를 걷는 방식이지만 사회보장세는 일종의 조세로서 사회보장이라는 특정목적에 사용하기 위해 걷는 목적세라 할 수 있다. 물론 현재 운영되고 있는 사회보험료 역시 일종의 세금으로 간주하고 사회보험료를 사회보장세로 간주하는 사람들도 있지만, 사회보험료와 조세는 그 목적·부과대상·사용방법 등의 차이 때문에 구별하여야 한다는 주장이 일반적이다(최원, 2009).

목적세는 그 자체로 여러 가지 논쟁 속에 있다. 아래 <표 44>는 목적세에 대한 긍정론과 부정론을 살펴본 것이다. 이에 의하면 목적세는 사용목적이 정확하다는 점에서 모니터링과 감시가 용이하며, 특정 목적에만 활용되기 때문에 재원분배가 최적으로 이뤄지고, 조세저항이 적다는 장점이 있다. 반면 해당 목적 외에는 활용하기 어렵다는 점에서 재정이 경직되고 효율성이 낮으며 재원배분의 왜곡현상이 발생할 수 있다는 부정론이 있다. 둘 다 모두 사회보장과 관련된 예산이 증대할

수 있다는 점을 지적하고 있다.

<표 44> 목적세에 대한 긍정론 및 부정론

긍정론	부정론
- 모니터링 및 감시의 용이성	- 세입공유로 인한 예산상의 책임경감
- 재원의 최적배분이 가능	- 자원배분상의 왜곡가능성 - 소득재분배의 역행 가능성
- 조세저항이 적음	- 자발적 조세납부 유인의 감소로 세입 증가가 어려울 수 있음
- 수혜자 부담의 원칙 : 경제적 효율성	- 재정의 경직성
- 특정재정활동의 비용절감 가능성	- 예산낭비가능성
- 재정지출의 규모 및 소요조절에 효율적	- 무임승차 유인과 납세율 및 세수감소 가능성
- 사회재정지출의 비용증가 가능성	- 정부재정규모 팽창에 대한 우려

출처 : 최성은, 2007: 101 정리.

실제 사회보장세를 운영할 경우 한국의 조세시스템, 노동시장 상황 속에서 아래에 제시된 긍정적인 효과와 부정적인 효과 모두 나타날 수 있다. 그러나 사회보장 예산의 증대 가능성, 조세저항을 낮출 수 있다는 점, 무엇보다도 모니터링 및 감시가 용이하다는 점에서 장기적으로 새로운 사회보장시스템 구축에서 사회보장세 도입을 적극적으로 검토하는 것이 필요하다.

이미 유럽의 몇몇 국가에서는 사회보장세를 운영하고 있다. 영국의 경우 질병과 모성을 위한 현금급여, 장애급여, 노령, 유족, 실업을 위한 급여를 목적으로 하여 사회보장세를 운영하고 있는데 노동자는 임금의 12%, 기업주의 경우 13.8%를 부담한다¹²⁶⁾. 벨기에의 경우 포괄예산관리 원칙 하에 포괄기여금, 포괄정부기여, 부가가치세의 일부를 사회보장에 활용하고 있다. 이때 기업주는 24.77%, 노동자는 소득의 13.07%를 부담한다¹²⁷⁾.

126) http://ec.europa.eu/employment_social/missoc/db/public/compareTables.do?lang=en

127) http://ec.europa.eu/employment_social/missoc/db/public/compareTables.do?lang=en

21세기 노동의 대안 복지 연구

사회보장세의 내용과 수준은 여러 가지이지만 이를 통해 확인할 수 있었던 것은 첫째, 조세부담이 노동자와 기업주가 상이하다는 점이다. 영국과 벨기에를 통해 알 수 있듯이 사회보험료 부담 비율이 5:5가 아니라 임금노동자에 비해 기업주의 부담이 더 높다. 둘째, 고용형태에 따른 보험료 부담 문제이다. 한국은 임금노동자는 보험료의 50%를 부담하지만 자영업자는 자신의 보험료 100%를 부담해야 한다. 경제활동 형태에 따른 이러한 보험료 부담의 차이는 사회보장세를 운영하는 유럽에서도 존재하지만, 임금노동자와 자영업자의 사회보장세율을 일부 조정한다거나 혹은 자영업자의 소득수준에 따라 보험료율을 차등을 두기도 하는 등 그 차이를 지금과 같이 기계적으로 두고 있지는 않다.

이런 점을 고려할 때 사회보장세를 장기적인 대책으로 제안하는 이유는 다음과 같다. 첫째, 노동자와 자영업자의 문제 때문이다. 물론 자영자 소득과약이 어렵다는 점 고소득자영업자가 존재한다는 점에서 보험료 부담 조정 문제는 신중하게 검토될 필요가 있다. 그러나 상당수 자영업자가 자가 고용된 영세자영업자라는 점, 비정규노동자 중 특수고용노동들이 임금노동자로 인정받지 못하고 있다는 점, 단시간·단기간노동자들은 노동시간, 노동일수에 따라 직장가입과 지역가입을 넘나들어야 한다는 점¹²⁸⁾을 고려해볼 때 임금노동자와 자영업자의 보험료율 문제는 다시 한 번 점검해볼 필요가 있다.

둘째, 위험의 포괄성 때문이다. 앞서 제시했듯이 새로운 위험들의 등장으로 인해 전 방위적인 안정망이 필요한 상황이다. 그러나 현재와 같이 사회보험제도별로 재원을 마련할 경우 다양한 위험에 대처하는데 한계가 있다. 즉 건강보험료는 건강보험에만 활용되지 새로운 모성과 관련된 위험 등이 발생했을 때 활용되지 못한다. 반면 사회보장세를 통해 제도를 운영할 경우 새로운 위험에 대처할 예산 확보가 용이하다는 것이다. 이런 측면에서 사회보험제도의 유연성 확보를 위해 사회보장세를 검토해보는 것이 필요하다.

셋째, 앞서 살펴보았듯이 기업주의 사회보장관련 부담을 증대시키는 것이 용이하다. 현재는 고용한 노동자의 보험료를 절반정도 부담하는 수준이지만 사회보장

128) 건설일용직노동자를 대상으로 한 인터뷰에서도 확인되었듯이 노동일수에 따라 직장보험과 지역보험을 넘나들고 있으며 이때 마다 보험료가 상이하게 적용되는 문제를 경험하고 있다.

세를 도입할 경우 법인세와 같이 기업소득에 일정비율의 사회보장세를 부과하는 것이 가능해진다. 그리고 이 비율을 조정함으로써 사회보장에 대한 기업의 책임 증대가 가능해진다.

넷째, 기여와 급여간의 관계가 완화될 수 있다. 맨 처음 언급했듯이 사회보험의 태생적 한계 중 하나는 보험료를 기여한 사람만이 급여를 받을 수 있고, 기여에 비례해 급여수준이 결정되어 현재 노동시장에서 저임금노동자는 사회보험 급여도 낮게 받는다는 것이다. 그러나 사회보장제로 제도를 운영할 경우에는 현재와 같이 기여와 급여간의 밀착된 관계를 완화시킬 여지가 있다. 즉 소득이 높을수록 더 높은 기여를 하지만 급여수준을 보다 완만하게 조정하게 되면 기여와 급여간의 관계가 느슨해질 수 있다는 것이다. 이를 통해 수직적 소득재분배효과를 높일 수 있을 뿐만 아니라 사회보장의 새로운 비전을 모색하는 여지 역시 생긴다고 할 수 있다.

그러나 사회보장제 도입이 단기적 실행 과제가 아니라 장기적 비전의 일부인 이유는 이를 도입하기 위해서는 몇 가지 쟁점 및 검토 사항들이 있기 때문이다. 첫째, 앞서 보험료 지원 대책을 우선적으로 저임금노동자로 한정했던 이유와 마찬가지로 바로 자영자 소득과약문제이다. 사회보장제를 도입할 경우 보험료 변동이 큰 집단 중 하나로 바로 자영업자라 할 수 있다. 현재는 이런 자영업자의 소득과약이 정확하지 않기 때문에 사회보장제가 오히려 조세부과와 재원배분의 왜곡된 효과를 발생시킬 여지가 존재한다. 그렇다고 해서 자영자 소득과약이 어렵다는 이유로 모든 사회보장제도의 개혁을 지체할 순 없다. 때문에 자영자 소득과약문제를 해결하는 과정 속에서 사회보장제 도입의 효과를 좀 더 장기적으로 검토하고 제도를 설계하는 것이 필요하다고 할 수 있다.

둘째, 연금부분이다. 미국의 경우 사회보장제에 연금이 포함되어 있는 반면 유럽의 국가들의 경우 소득비례연금은 기여방식으로 운영하고 있다. 소득비례연금을 사회보장제에 포함할 것인지에 대해서는 몇 가지 쟁점이 존재한다. 기여와 급여간의 관계문제, 연금의 급여적질성 문제, 한국의 경우 국민연금의 A값 문제가 함께 검토되어야 할 사항이라 할 수 있다.

5) 공공부조

전체적인 소득보장체계에서 공공부조는 보편적 수당과 사회보험에 비해 부차적인 역할을 하도록 설계되어 있으며 이 두 가지 제도를 통한 보장이 미비한 경우에 대해서만 보충적으로 소득보장을 하도록 한다. 따라서 별도의 공공부조방식의 소득보장제도는 추가적으로 확충되지 않으며, 주요 공공부조제도로서 기초생활보장제도를 근간으로 유지하고 보완하는 형태로 대안을 구성하였다.

한국 공공부조의 가장 큰 문제점은 빈곤층 상당 수(차상위계층과 비수급빈곤층)를 포괄하고 있지 못하다는 것이다. 자료마다 차이는 있지만 대체로 빈곤층의 60% 정도인 200만 명 이상이 비수급 빈곤층으로, 또한 비슷한 규모의 인구가 차상위계층(최저생계비 100% 이상-120% 이하)으로 추정된다. 즉 약 400만 명이 공공부조로부터 제외되어 있다. 비수급빈곤층은 부양의무자가 있는 노인빈곤가구 등으로서, 특히 빈곤노인가구 다수를 배제하고 있는 것은 중요한 문제점이다.

이러한 문제에 대해 대응하는 길은 두 가지이다. 하나는 공공부조를 확대하는 것이고 다른 하나는 보편적 수당과 국민연금과 같은 사회보험 급여를 확충하는 것이다. 후자와 관련하여 이 글에서는 빈곤에 대해 특히 취약한 집단인 아동과 노인에 대한 보편적 수당 확대를 통해 포괄하고자 하는 경로를 제시하였다. 공공부조를 통해서만 빈곤의 심화에 대응하려 하는 것은 결국 수급자의 시민권을 증진시키는 데 제한적이며 선별을 통한 배제의 문제를 계속 발생시킬 것이기 때문이다. 빈곤층 대상의 장애수당 역시 마찬가지이다.

이러한 보편적 수당의 확대를 중심으로 하더라도 빈곤 문제가 제거되지 않는 한 전자의 공공부조의 확대 보완이란 차원에서 몇 가지 제도 변화는 필수적이다. 첫째, 현재의 최저생계비 계층 및 사회적 협의 과정을 거치는 절대적 빈곤선 기준을 한 사회의 사회경제적 변화를 반영하는 상대적 빈곤선 기준으로 바꿀 필요가 있다. 둘째, 주거급여는 현행의 기초생활보장 대상자보다 좀 더 넓은 범위의 대상자에게 주어져도록 확대할 필요가 있다. 셋째, 수급대상자에 대한 선별기준에서 가족 구성 등과 관련된 제한을 없애는 것이다. 대표적인 것이 부양의무자 기준을 제거하는 것이다. 부양의무자 기준은 현재 빈곤 노인 다수가 국민기초생활

보장제도 수급자에서 탈락하도록 만드는 주요인이 되고 있으며 변화하는 가족의 모습에 부합하지 않는다. 이에 더해 저소득층에 대한 추가적인 아동수당 지원 대상 역시 저소득 모부자 가구의 6세 미만 아동으로 제한되어 있는데 이 또한 순전한 소득기준을 적용하여 빈곤아동 전반에 대한 보충적 아동수당으로 확대할 필요가 있다. 보편주의적 소득보장을 기반으로 하여 이를 특수한 추가적인 욕구를 인정하는 공공부조를 통해 보완한다는 원리에 따라 그러하다.

5. 요약

한국 소득보장제도는 지금 한국사회가 처한 가족의 위기 및 노동의 위기에 유연하게 대응할 수 있도록 재구성될 필요가 있다. 기존 사회보험체계를 그대로 유지하는 채 일부 노동자에 대한 보험료 지원을 도입하는 것만으로는 노동시장의 문제가 해결되지 않는 상태에서는 잠정적인 대책이 될 수밖에 없다. 지금까지 한국 소득보장제도는 시장경쟁의 결과물을 제한적으로 보완하고자 하는 것이었다면, 이제 새로운 제도는 시민들이 국가와 시장에 대해 가지는 마인드와 행위를 바꾸어 낼 수 있는 것 즉 기여와 급여의 연계, 복지에 대한 선입견과 전통적 관점을 변화시켜 낼 수 있는 것이어야 한다. 그런 면에서 노동시장과 삶의 불안정성 확산에 대응하는 보편주의적 소득 보장 확충은 한국사회에서 여전히 의미를 가진다. 특히 시민수당의 도입은 보편적 수당을 통한 시민의 사회적 권리 확충이라는 점에서 의미 있을 뿐더러 생애 리듬 변화에 유연하게 대응하도록 한다는 점에서, 그리고 사회보험 및 공공부조 등과 같이 지금까지 기능을 수행해 온 여타 사회보장제도와 보완적으로 작동하면서 공존가능하다는 점에서도 의미가 있다.

그러나 본고의 대안적 소득보장체계는 두 가지 면에서 추가적 검토를 요한다. 우선 한국사회가 장기적으로 GDP의 몇 %를 소득보장에 할애할 수 있는가에 관한 전제 없이 소득보장체계를 구성한다는 것이 한계가 있다. 이는 물론 무조건 재정적 건전성을 추구해야 한다는 주장은 아니다. 향후 한국사회에서 노인인구 비율이 20%를 상회하게 되는 경우 GDP의 10% 이상을 공적 노후소득보장에 투

21세기 노동의 대안 복지 연구

입하는 것은 불가피하다. 그러한 노력 없이는 노인빈곤문제 해결은 요원하다. 무조건적인 복지지출 억제를 얘기하는 것만큼이나 OECD 평균 복지 지출비인 GDP의 약 19%까지는 가능하더라도, 혹은 그것이 목표가 되어야 한다는 식의 논의는 적절하지 않아 보인다. 아동수당, 노령수당, 한시적 시민수당 등 다양한 보편적 급여는 비교적 큰 규모의 재원을 요구하는 것이 사실이며 이에 대한 좀 더 세밀한 재정적 예측과 검토, 그리고 재원 발굴에 대한 논의가 필요하다.

또한 새로운 소득보장체계에 대한 논의는 사회경제체제, 노동시장 구조에 대한 대안론과 함께 이루어질 필요가 있다. 특히 노동시장과 경제 영역에서의 지향을 뚜렷이 하고 이와 결합하여 긍정적인 변화를 가져올 수 있는 사회보장의 대안을 추구할 필요가 있다. 이에 관한 논의는 복지국가에 대한 총체적인 상을 구축하는 과정에서 더욱 진전될 것이다.

결론

제갈현숙

1. 부르주아 정치의 복지, 노동의 복지정치

1부를 통해서 정권별 복지정치와 노동의 복지정치 그리고 최근 복지담론을 분석했다. 각 주제별 주요 분석내용은 다음과 같다.

1) 부르주아 정치의 복지

우선 부르주아 정치의 복지에서는 크게 정권별 복지담론과 정당별 정책비교가 주요 연구대상이 되었다. 정권별 복지담론 분석에서 생산적 복지는 빈곤정책 강조, 취약계층에 대한 약간의 소득이전, 정부역할을 강화 등에서 보편주의적 복지담론에 기초한 것으로 보기 어렵다. 참여복지의 경우 정확히 어떤 담론적 혹은 이념적 지향을 담고 있는지 명확하게 제시되고 있지 않았다. 또한 적극적 탈빈곤

21세기 노동의 대안 복지 연구

과 보편적 복지를 지향하고 있다는 정부의 발표에도 불구하고 내용의 상당부분이 기존 생산적 복지의 재탕이라는 비판을 면하기 힘들다. 능동적 복지에서는 복지 정책의 방향을 경제가 성장하면 일자리가 늘어나 복지수요 자체가 사라진다식의 일자리가 복지라는 논리로 제한했다. 이러한 정권별 변화를 보면 ‘보편적 복지=국가복지=수동적 복지’로, ‘예방·맞춤형 복지=시장기능의 강화=능동적 복지’라는 관계가 설정된다. 그러나 큰 틀에서 보면 김대중 정권의 ‘생산적 복지’ 담론기조가 노무현 정권과 이명박 정권 모두 공유되어왔다. 이러한 점에서 적어도 국가의 사회정책의 실행과정에서 자유·민주적인 정권과 보수·시장주의적인 정권의 차이점은 구별하기 어렵다. 이러한 경향이 2012년의 시점에서 적어도 사회복지 의제에서 과연 어떠한 정치적 차이로 귀결될 수 있는지 경험적 관점에서 예측되어야 한다. 유시민 세력의 복지담론과 심상정 혹은 이정희 세력의 복지의제의 차이가 발생되지 않는다면 둘 중 하나일 것이다. 한 측이 전면적인 복지담론의 전환이거나 선거논리에 따른 차이자체의 부차화일 것이다. 그러나 전자로 추측하기에 유시민의 저작의 내용이 걸림돌이 된다.

정당의 복지이념에서는 ‘새천년민주당-열린우리당-통합민주당’으로 이어지는 정당계보는 신자유주의와 사회적 자유주의가 혼재된 정당으로, 한나라당은 보수주의 정당(신자유주의노선과 가족과 선별적 복지를 강조하는 전통적 보수주의 혼재)으로, 민주노동당과 진보신당, 그리고 사회당을 국가책임성과 보편적 복지, 그리고 적극적인 증세담론을 가진 진보정당으로 구분됐다. 구체적인 의제로 분석했던 건강보험 통합논쟁과 국민연금 개정논의에서 정책자체의 형성과 변화에 있기 보다는 정당정치의 구도와 경쟁양상, 그리고 시민사회의 관계에 따라 복지정책의 성격과 내용이 달리 구성된다는 것을 알 수 있었다. 통합민주당의 신자유주의적 속성, 한나라당(현재의 새누리당)의 강화된 시장주의적 속성 그리고 재구성된 진보정당들의 새로운 정당구조에서 그들의 진보적 속성이 2012년의 구조에서 보다 혁신적인 방향으로 재편될 가능성은 과거의 분석, 즉 정당구조와 정책결정 구조에서는 발견되지 않았다.

2) 노동의 복지정치

노동진영은 민주노동당의 의회진입이후 배타적지지 방침을 유지하면서 노동 내부의 복지 의제를 사회운동으로 진행해 왔다. 사회개혁투쟁과 사회공공성운동은 대표적인 복지정치로 발전되었다. 사회개혁투쟁의 경우 사회보장제도, 특히 4대 사회보험의 제도적 확충에 기여했지만, 민주노총의 ‘사회적 합의주의’가 대기업 조합원의 이해를 배타적으로 대변했다는 점에서 논쟁의 대상이 되기도 했다.

97년 경제위기 이후 공공부문의 민영화와 노동시장의 유연화를 중심으로 한 정부의 신자유주의정책은 ‘아래로부터의’ 저항을 불러일으켰고, 이 과정에서 노동은 ‘공공성’의 문제를 전사회적인 화두로 부각시키는 결정적인 역할을 했다. 이후 노동의 사회복지운동은 ‘사회공공성운동’이라는 큰 틀에서 정식화되었다. 사회공공성 운동은 민영화 저지투쟁이라는 기층운동에 기반을 두었다는 점에서 기존의 ‘합의주의적’ 경향과 차이점을 보였다. 매년 ‘사회공공성강화위원회’에 산하 연맹이나 조직들의 참여가 더디지만, 꾸준히 성장했다는 점에서 의미가 크다. 그러나 현장문제와 연결되어 의제에 참여할 수 있는 사업이나, 대중 동원이 가능한 현장 중심의 운동이라는 한계를 극복하지 못하고 있다. 사회공공성 운동의 대중화의 한계는 노동 내부의 의회 의존성 혹은 의회 중심성을 강화하는 데도 영향을 미쳤다. 대중과 연계되지 않는 정책중심적 활동은 ‘합의’-지향적 형태로 발전할 가능성이 크다. 이는 각종 국가 위원회나 정책조율 기구 내에서 노조의 이해를 대변하는 역할과 활동을 중심으로 한다. 그러나 이러한 형태역시도 조합주의적 이해 대변 코포라티즘 체제가 제도화된 정치 환경에서 가능하다. 그러므로 한국적 구조에서 합의-지향적 형태는 제도화된 정치 환경의 보호가 없는 조건이기 때문에 총노동의 이해가 양보될 가능성이 크다. 반면 ‘운동’-지향적인 전략에서는 노조가 자신의 요구를 정치적으로 관철할 수 있는 능력이 중요하다. 노조 스스로 정치사회적 이슈들을 부각시키고, 계급 간 갈등관계로 문제화시킬 수 있는가의 관점에서 접근한다.

평가한다면 한국에서 코포라티즘 체제나 합의주의 정치가 노조의 사회정책적 요구를 실현하는데 유용한 공간이자 조건으로 작용되지 않았다. 합의주의, 특히

노사정 위원회 참여 및 활용론은 노조 상층부 활동가들의 역할이나 몇몇 전문가의 정책생산 능력을 과도하게 강조하는 기술관료주의적 정치의 흐름을 형성, 이 과정에서 기층조합원들의 역할은 수동적이고, 참여는 제한적일 수밖에 없다. 이에 사회공공성 운동의 ‘운동’-지향적 전략이 선거정치적 환경에서 더욱 중요하게 부각된다.

3) 복지국가 담론의 지형과 2012년 복지선거의 가능성

보수주의 세력과 우파 자유주의 세력은 기득권을 중심으로 결집하기 때문에 이들 내부의 복지비전의 간극은 매우 넓다. 이명박의 능동적 복지와 박근혜의 한국형 복지국가의 차이는 보수 수구 세력의 이합집산이 투영된 결과이기도 하다. 반면 민주통합당의 경우 통합의 흐름 속에서 복지정책의 이니셔티브를 확보하는 성과를 거두었다. 그러나 정당 내부의 다층적이고 다양한 정치욕구가 정당의 이념이나 정체성으로 통일되지 않으면서, 이들이 제시한 무상복지정책이 당론으로 혹은 집권 시에 보수 수구 세력과 차이를 드러낼 수 정책으로써의 실현가능성은 부정적이다. FTA문제나 강점마을 문제 등에서 자유로울 수 있는 정치환경은 이미 과거로부터 봉쇄된 측면이 있다.

최근 복지국가 논의에서 노동시장 개혁이 강조되고 있다. 그러나 복지와 노동의 결합은 노동시장과 복지제도 사이의 논리적, 기술적 차원의 결합에서 그치고 있다. 복지국가 발전은 정치의 문제이다. 복지국가 정치와 비전을 보편주의로 확보될 수 있는 ‘복지동맹’ 형성과 중산층의 복지 지지 확보 문제로 봉합하는 것은 장기적 비전이란 면에서 그 결과가 상당히 불안정한 미봉책일 수 있다. 이에 복지정치의 핵심이라 할 수 있는 노동정치의 결합이 필요하다. 이에 복지담론에서 아직 제대로 드러나고 있지 못하는 노동의 회복, 정치의 회복이 적극적으로 모색되어야 한다. 복지를 민주주의 사회에서의 정치적 권리에 이은 ‘시민의 권리’로 위치 짓는 전략과 함께 복지 논쟁을 정치의 장으로 계속 끌고 들어오는 전략은 여전히 유의미하다. 이러한 맥락에서 정치의 영역을 의회 중심적이거나 정책 중

심적 영역뿐만 아니라, 복지를 매개로 노동자와 민중이 주체화될 수 있는 보다 광의의 정치가 개발되고 주목되어야 한다. 이러한 의미에서 2012년 양대 선거에서 진보적인 복지정책의 실현을 위해 노동의 적극적인 개입과 정치 전략이 주목된다.

한나라당과 보수-자본진영의 ‘이미지복지-선별복지’에 대해서는 효과적으로 비판하고, 민주당과 자유주의적 시민사회 진영의 이른바 ‘보편적 복지(3무1반)’는 일면연대 일면비판을 수행하면서 노동의제와 함께 푸는 복지의제, 즉 ‘삶의 질’을 중심으로 하는 ‘노동복지체제’가 제시되는 것이 적극적인 정치 참여로 이해될 수 있다. 2012년 양대 선거는 단순히 정권재창출 혹은 정권교체의 의미만 있는 것이 아니라, 탈신자유주의 체제의 구체적인 사회체제를 구성한다는 점에서 체제전환의 정치적 의미도 있다는 점에서 중요하다. 그런데 현재 부르주아 진영의 정치에서는 탈신자유주의 체제에 대한 직접적인 언급도 경쟁도 보이지 않는다. 노동이 이러한 내용과 의제를 사회화해서 투쟁하지 않는다면, 이름만 바뀌고 나머지는 그대로인 내일이 우리를 기다릴 수도 있다.

무상급식 찬반논란의 전후로 보편적 복지에 대한 국민적 인식이 제고된 것은 사실이나, 이를 사회체제로서의 보편적 복지에 대한 승인이라고 보기는 어렵다. 결국 여론의 흐름을 제도적이고 이념적인 ‘보편적 복지’로 전환시키고, 국가의 책임성뿐만 아니라, 이를 가능케 하는 재정확대에 유리한 흐름을 조성하는 것은 진보정치세력이 정치적인 담론과 프레임을 효과적으로 짜는 것에서 시작될 것이다.

진보정당은 노동계급을 포함한 균열된 계급정치의 내적 결합을 의미하기도 한다. 물론 한국의 현실은 진보정당의 약한 사회적 기반으로 진보정당의 위상이 미약하기는 하지만, 오히려 이런 측면에서 진보적인 노동정치가 더욱 절실하게 요구 된다. 이러한 노동과 복지, 그리고 정당정치의 결합을 통해 대안적 사회모델을 제시하기 위해서는 구체적인 노동과 탈신자유주의에 동의하는 진정한 의미의 정치의 진보적 재구성이 선행되어야 할 것이다. 우선 진보정당과 노동조합은 노동부 부문 사업에 대한 조율과 대항관계가 아니라, 정치 프로그램의 공동기획과 실천을 통해 실제적인 노동정치의 실천단위로 자리매김 되어야 할 것이다.

2. 노동의 대안 복지

: 새로운 소득보장체계 및 사회서비스의 혁신적 재구축

2부를 통해서 한국 사회복지체계의 중대한 오류로서 소득보장의 사각지대, 돌봄 영역의 잘못된 사회화 및 그에 따른 여성권의 문제, 그리고 복지의 공급구조 및 대안을 살펴보았다. 복지체계를 구성하기 위해서는 사회보장체계, 이에 따른 제도의 구체적 설계, 재정방안, 전달체계 등 매우 광범위한 영역의 거시적 설계 하에 구체적 제도 방안이 필요하다. 그러나 우리에게 필요한 것은 정확한 문제에 대한 인식의 공유, 노동의 복지 이데올로기 형성 및 헤게모니 확대, 그리고 대안에 대한 풍부한 상상력이다. 이에 제도주의적 복지체계 설계보다는 문제해결 중심적인 방안과 노동의 관점이 투영된 대안 모색을 중심으로 제안한다.

소득보장체계의 혁신을 위해서는 우선 한국의 보편주의 복지론의 확장과 쇄신이 필요하다. 시민권, 사회권, 노동권 모두가 안정적으로 보장되고 있지 못하고 이러한 권리에 대한 실질적인 경험이 부재한 한국사회에서 보편적 복지는 혁명적 경험이 될 수 있다. 대안 구성에서 보편주의는 ‘모두에게 균등한 것을 보장한다’는 통상적인 의미를 넘어서서 차이와 욕구에 대한 새로운 해석과 대응이 수반되어야 한다.

대안적 소득보장체계 구성의 원칙으로 첫째, 단기 정책과 장기 정책의 구분, 둘째, 생애주기(life-cycle)별 욕구와 위험에 대한 총체적인 그리고 유연한 대응, 셋째, 소득보장에 대한 무조건적인 보편주의의 강화, 넷째, 기존 사회보장체계의 소득보장제도의 변형과 적절한 활용, 다섯째, 정책의 도입 과정에서 복잡한 장애물들과 실현가능성, 참여한 이해관계에 따른 갈등의 발생가능성 검토, 여섯째, 세분화된 접근, 일곱째, 공적사회보장과 시장의 관계에 근본적인 변화를 가져올 수 있는 방안 중심성, 여덟째, 진보적인 대안정책의 마련이 전제되어야 한다.

대안적 소득보장체계의 구축의 핵심은 시민권에 의한 기본적인 소득 보장제도, 즉 보편적 수당의 확대에서 시작된다. 한국의 소득보장체계는 보편적 수당을 통한 기본적 보장 위에서 사회보험의 소득비례급여가 주어지도록 함으로써 빈곤에

방 기능은 더욱 강화될 수 있다. 이는 한국사회의 소득보장이 기존의 사회보험 중심 패러다임을 벗어나도록 하되, 기존 사회보험제도의 활용을 포기하지 않는다는 것을 의미한다(338쪽의 [그림 20]을 참고하라).

보편적 수당과 관련된 단기적 대책으로 기초연금과 아동수당이 고려될 수 있다. 기초연금으로는 기초노령연금의 급여수준을 애초 합의되었던 전가입자 평균 소득(A값)의 10% 수준과 이보다 약간 높은 수준인 15% 두 가지를 제시할 수 있다. 국민연금제도가 확충되고 노인빈곤률이 낮아진다면 기초노령연금의 급여수준은 물가 연동을 지연시키는 등의 방식을 통해 장기적으로 완만하게 A값의 10% 수준으로까지 떨어뜨릴 수 있다. 아동수당의 경우 아동의 부모가 대부분 경제활동 연령대임을 감안한다면 아동수당은 기초노령연금보다 낮은 수준으로 설정될 수 있다.

보편적 수당과 관련된 장기적 대책은 한시적 시민수당제이다. 여기서 의미하는 ‘한시성’은 복지의 잔여적 성격이나 선별성과는 구분되어야 한다. 성인이 된 모든 시민에게 평생에 걸쳐 일정 기간(예: 5년-7년)동안 시민수당을 받을 수 있는 수급권을 제공하는 것으로써 신청에 의해 개인에게 권리를 부여한다. 이러한 한시적 시민수당은 장기실업자, 청년실업자, 실업급여 예외자에 대한 포괄적 실업급여 기능, 상병수당의 기능, 학생수당 등의 기능을 수행할 수 있다. 한시적 기본소득은 여타 노후소득보장제도와 보완적인 관계를 가지며 작동하는 기초연금 급여보다 높게, 최저생계비의 70-90% 사이에서 결정되는 것이 합리적일 것이다. 또한 이 대상자들은 신자유주의 구조개혁의 주요한 희생자로 볼 수 있기 때문에 긴급하게 마련되어야 할 제도이기도 하다.

보편적 수당과 더불어 중요한 것이 사회보험이다. 사회보험의 단기적 대책은 일용직·시간제노동자를 위한 보험, 저임금노동자의 보험료 지원이다. 이는 저임금노동자의 보험료 지원대책으로 사회보험 사각지대 감소 및 저임금노동자의 소득 지원을 목적으로 한다. 일용직·시간제노동자를 위한 보험의 경우 월 80시간미만 일하거나, 월 3개월 미만 일하는 노동자를 가입대상자로 한다.

사회보험과 관련된 장기적대책은 사회보장제도입이다. 사회보장제 도입이 필요한 이유는 첫째, 노동자와 자영업자의 보험료 부담 경감, 둘째, 위험의 포괄성, 셋

21세기 노동의 대안 복지 연구

째, 기업주의 사회보장관련 부담을 증대시키는 것이 용이하고, 넷째, 기여와 급여 간의 관계가 완화될 수 있다. 이와 같은 노동의 대안적 소득보장 방안으로 사회책임의 소득보장 구조를 달성하고 진보적인 정치 구성을 실현해 가는데 길라잡이가 될 수 있다.

이러한 대안적 소득보장 방안과 더불어 사회서비스의 재구축과 여성 노동권의 제고가 실현되어야 한다. 사회서비스의 핵심 대상은 돌봄서비스이고 이에 본 연구는 돌봄서비스 중심으로 대안을 모색했다. 대안을 위한 4가지 원칙으로는 첫째, 감정노동으로서의 돌봄서비스의 속성의 존중, 둘째, 돌봄서비스가 사회복지재화로서 갖는 특징이 정책입안, 평가 등의 과정에 적극적으로 반영될 것, 셋째, 재가서비스로서의 돌봄서비스의 속성이 고려되어야 하고, 넷째, 시장화로 인한 여러 병폐들을 해결하기 위해 공공성이 확대되어야 한다.

이러한 대안을 조금 구체적으로 보면, 첫째, 돌봄노동의 사회적 가치에 대한 재평가이다. 이를 위해 돌봄노동에 대한 인식 재고 및 노동시장에서의 돌봄노동을 정의하는 방식의 전환이 필요하다. 둘째, 공공성의 확대이다. 돌봄서비스에 대한 규제를 강화함으로써 서비스 제공에 대한 정부 책임을 강화하고, 서비스에 대한 규제 및 평가 과정에 시민들이 참여 확보, 서비스에 대한 정부의 투명한 공개를 중심으로 이루어져야 한다. 더불어 지역거점 사회서비스 총괄기구를 구축해서 지역 내 사회서비스 수요 파악과 파악된 수요에 기반을 둔 서비스 분배 및 노동력 배치, 사회서비스 노동자 관리, 사회서비스 평가의 업무 등을 관장해야 한다. 셋째, 돌봄서비스 노동자들의 노동권 보장이다. 이를 위해 돌봄서비스 노동자들에 대한 제도적 지원 강화, 돌봄노동의 전문화, 돌봄서비스의 질 제고, 돌봄서비스와 가족 내 돌봄의 관계가 충분히 고려될 있도록 해야 할 것이다.

사회적 위험과 생애 위험에 직면한 개인에게 믿을 만한 사회적 안전망을 제공하는 것은 노동력의 안정적인 재생산의 측면에서 한때 자본의 관심영역이기도 했다. 신자유주의는 이러한 이해관계를 무너뜨렸고, 노동의 삶은 피폐화됐다. 신자유주의 체제를 넘어서고 자본의 이해를 뒤흔드는 담론과 전략으로써 복지 정치는 노동에게 여전히 유효하다. 대안은 있다. 요는 해결의 의지를 모아 현실에 맞서는 노동의 정치에 우리의 현재도 미래도 달려 있을 것이다.

참고문헌

- 강동진·성은미. 2001. “계급적대와 사회복지”. 『사회복지와 노동』 (제2호, 2001년 봄호)
- 강병익. 2009. “정당체계와 복지정치”, 『기억과 전망』 통권 20호, 서울: 민주화운동기념사업회.
- 강현아. 2002. “상품화된 여성의 감정노동: 간호전문직의 의료서비스 강화를 중심으로”. 『여/성이론』 7: 120-144.
- 강혜규. 2008. “사회서비스 확대정책과 지역사회 사회복지서비스 공급체계”. 『상황과 복지』 25: 67-98.
- 강혜규. 2010. “사회복지서비스부문 고용의 실태와 현안 과제”. 보건복지포럼』 : 6-21.
- 건강보험관리공단. 2011. 『2010년 건강보험주요통계』 .
- 경제개혁연대 외. 2008. 이명박 정부 어디로? 인수위 활동 평가와 정책 제언, 제 17대 대통령직 인수위원회 활동평가 대토론회, 2008. 2.
- 고경환·장영식·강지원·김진욱·최성용·정영애. 2011. 『2009년도 한국의 사회복지지출추계와 OECD국가의 장애인소득보장체계 비교』 . 보건복지부·한국보건사회연구원.
- 국민경제자문회의. 2007. 『동반성장을 위한 새로운 비전과 전략』 (증보판).
- 국민연금공단. 2008. 『국민연금20년사』
- 국민연금과 기초노령연금 통합 및 재구조화 소위원회(2009). “국민연금과 기초노령연금 통합 및 재구조화 방안”-소위원회 보고서.
- 국회사무처. 2006a. 『제262회 국회정기회 보건복지위원회회의록』 제10호.
- 국회사무처. 2006b. 『제262회 국회정기회 보건복지위원회회의록』 제11호.
- 길버트·테렐(Gilbert. Neil and Terrell. Paul). 남찬섭·유태균 역. 2005(2007). 『사회복지정책론 : 분석틀과 선택의 차원』 . 나눔의 집.

21세기 노동의 대안 복지 연구

- 김경희. 2006. “대인 서비스 노동의 특징에 관한 연구: 감정노동과 서비스노동의 물질성을 중심으로”. 『경제와 사회』 72: 206-229.
- 김경희. 2010. “돌봄노동의 가격은 어떻게 결정되는가”. 『일의 가격은 어떻게 결정되는가 I』. 신광영·이병훈 외. 한울.
- 김계연. 2009. “한국복지패널로본 복지수급지표”. 『보건복지포럼.12』 pp.13-21.
- 김금수. 1997. “노동조합 정책참가의 올바른 추진을 위하여”. 『노동사회』 (6/97)
- 김세균. 1995. “민주노총의 운동기조와 기본과제”. 『현장에서 미래를』 (9/95)
- 김연명·윤정향. 2003. “비정규 노동자의 사회복지 배제와 그 대책”. 정이환·이병훈·정건화·김연명. 『노동시장 유연화와 노동복지』. 인간과복지.
- 김영순·여유진. 2011. “한국인의 복지태도: 비계급성과 비일관성 문제를 중심으로”. 『경제와사회』 가을호(통권 제91호). 211-240.
- 김용득. 2009. “사회서비스 바우처 사업의 평가와 과제.” 『사회서비스 바우처 시행 2주년 기념 심포지움 자료집』. (재)사회서비스관리센터.
- 김원중. 2008. “사회서비스 정책의 현황과 과제”. 한국사회복지연구회 및 전북발전연구원 공동주최 2008년도 추계학술대회 자료집. pp.89-125.
- 김유선(1998). “민주노조의 혁신을 위한 제언”. 『노동사회』 (제25호)
- 김종건/최원탁/한진. 2001. “사회개혁투쟁의 ‘합의주의적’ 편승을 경계한다”. 『사회복지와 노동』 (제2호, 2001년 봄호)
- 김종엽. 2009. “서장: 87년체제론에 부쳐”. 김종엽 엮음. 『87년체제론』. 과주: 창비. 11-26.
- 김종진. 2007. “복지부 바우처 사업 무엇이 문제인가?: 자활 실무자들의 의견조사 결과를 중심으로.” 『공공노조 자활지부 정책보고서』.
- 김진균. 1996. “87년 이후 민주노조운동의 구조와 특징: 전국노동조합협의회 전개과정과 주요활동을 중심으로”. 『산업노동연구』 (제1권, 제1호)
- 김진욱. 2010. “한국 사회보장제도의 확장과 한계: 그 성과와 사각지대의 재조명”. 『한국사회정책』. 17(1). p.63-93.
- 김창우. 2007. 『전노협 청산과 한국노동운동: 전노협은 왜 청산되었는가』. 서울: 후마니타스.

- 김철주. 2010. “노인장기요양보험제도의 시설 및 인력 인프라 개선”. 『보건복지포럼』. 한국보건사회연구원.
- 김형기. 1997. “진보적 노사관계와 진보적 노동조합주의를 위하여: 한국 노사관계의 개혁과 새로운 노동운동의 모색”. 『한국 노사관계의 정치경제학』. 서울: 한울.
- 김호기. 2009. “87년체제인가. 97년체제인가: 민주화시대에서 세계화시대로”. 김종업 엮음. 『87년체제론』. 파주: 창비. 121-138.
- 남구현. 1995. “민주노조운동과 사회개혁투쟁”. 한노정연 창립기념 토론회 자료집.
- 남찬섭. 2009. “최근 사회복지서비스 변화의 함의와 전망 : 지방이양, 바우처, 노인장기요양보험으로 인한 변화를 중심으로 한 탐색적 고찰.” 『상황과 복지』. 제28호. 7-49.
- 남찬섭·백인립. 2011. “선진국 사회보험에서 적용·징수·급여업무의 통합사례에 관한 연구 : 제도통합과 조직통합에 대한 역사적 고찰을 중심으로.” 『한국사회복지학』. 63(2). 5-29.
- 노중기. 2008. 『한국의 노동체제와 사회적합의』. 후마니타스.
- 대한민국 정부. 1998. 『국민과 함께 내일은 연다: 「국민의 정부」 경제 청사진』, 서울: 대한민국 정부.
- 대한민국국회사무처. 1988. 제142회 보건사회위원회회의록 제1호(6.21).
- 문순영. 2008. “돌봄노동 일자리의 일자리 질에 대한 탐색적 연구”. 『사회복지정책』 33: 207-237.
- 박근혜 의원 사회보장법 전부개정을 위한 공청회 자료집.
- 박근혜 의원실 . 2010. 사회보장법 전부개정을 위한 공청회 -한국형 복지국가 건설. 공청회 자료집. 2010.12.
- 박기남. 2009. “유료 재가 노인 돌봄 노동과 돌봄 관계의 특성”. 『가족과 문화』 21(3): 73-107.
- 박병현. 2001. “정치적 민주화의 진척과 한국의 사회복지”, 비판과 대안을 위한 사회복지학회, 『창립학술대회자료집』
- 박선우. 2006. “감정노동 연구의 이론적 경험연구: 실증연구 리뷰”. 고려대 석사학위논문.

21세기 노동의 대안 복지 연구

- 박승욱. 1992. “한국 노동운동, 과연 위기인가?”. 『창작과 비평』 (11-12월호)
- 박홍주. 1994. “판매여직원의 감정노동에 관한 일 연구: 서울 시내 백화점 사례를 중심으로”. 이화여대 석사학위논문
- 박홍주. 2009. “이주여성 가사노동자의 경험을 통해 본 돌봄 노동의 의미구성과 변화”. 이화여대 박사학위논문.
- 방하남. 2010. “고용보험의 사각지대와 정책과제”. 『2010 한국사회보장학회 춘계정기 학술대회 자료집』. pp.155-177.
- 보건복지부 2010. 『국민기초생활보장수급자수(복지부내부자료)』.
- 보건복지부 2010. 『보건복지통계연보』.
- 보건복지부. 각년도. 『보건복지통계연보』.
- 보험개발원. 2008a. 2008 보험소비자 설문조사.
- 보험개발원. 2008b. 생명보험 가입현황 분석.
- 사베스(E. S. Savas). 박종화 역. 1987(1994). 『민영화의 길』. 한마음사.
- 서울대학교 사회과학연구원. 2007. 지속가능한 한국의 복지국가 비전과 전략. 보건복지부 용역보고서.
- 서울대학교 사회복지연구소(2007), 지속가능한 한국의 복지국가 비전과 전략, 보건복지부 용역 연구보고서
- 석재은·김수정·여유진·남찬섭. 2006. 『사회서비스 제도화모형 구축에 관한 연구』. 대통령자문 빈부격차·차별시정위원회 연구용역보고서. 한림대학교 산학협력단.
- 성은미 2009. 『노동시장 유연화와 사회보험의 대응 전략-한국과 일본의 비교』. 중앙대학교 박사학위논문.
- 성은미. 2009. “일본 비정규직 노동자의 공적연금 적용에 관한 연구”. 『사회보장연구』 25(2). 29-53.
- 성은미. 2010. “비정규근로와 사회보험-성별·연령별 접근을 중심으로”. 『사회정책학회 춘계 학술대회 발표문』.
- 손호철. 2009. ““한국체제” 논쟁을 다시 생각한다: 87년 체제. 97년 체제. 08년 체제론을 중심으로”. 『한국과 국제정치』 제25권 제2호. 통권 제65호. 31-59.
- 송호근·홍경준. 2006. 『복지국가의 태동, 민주화, 세계화, 그리고 한국의 복지정치』,

- 서울: 나남.
- 신광영. 2006. “서비스 사회와 계급구성의 변화”. 『동향과 전망』 68: 82-109.
- 신영란. 2004. “한국 의료보험 통합일원화 정책결정과정의 역동성 연구: 1989년과 1997년의 정책결정 사례 비교분석”, 한국외대 박사논문.
- 신진욱. 2007. “공공성과 한국사회”. 시민과 세계. 11: 18-39.
- 신현웅. 2009. “의료보장 사각지대 현황 및 해소방안”. 『보건복지포럼(2009.9)』. pp.5-16.
- 안상훈. 2010. “한국형 복지국가의 비전과 전략”, 박근혜 의원실, 사회보장법 전부개정을 위한 공청회 자료집, 2010. 12
- 에스핑 앤더슨, G., 박시중 옮김. 2007. 『복지 자본주의의 세 가지 세계』. 서울: 성균관대학교 출판부; Esping-Andersen, Gøsta. 1990. The Three Worlds of Welfare Capitalism, NJ: Princeton University Press
- 오건호. 2004. “신자유주의시대 사회공공성투쟁의 성격과 의의”. 『산업노동연구』 (제10권. 제2호)
- 오건호. 2007. “민주노동당 연금개혁 활동 7문 7답: 기초연금안 독자 발의에서 정책공조 공동수정안까지”, 민주노동당 내부문서.
- 오건호. 2011. “복지국가 실현을 위한 복지재정전략과 참여재정운동”. 2011년 춘계 사회정책연합 공동학술대회 발표문.
- 오건호. 2011. 『복지국가 실현을 위한 복지재정전략 : 참여재정운동과 복지주체 형성』. 사회공공연구소 연구보고서 11-03.
- 오은진·노대명. 2009. “사회서비스 분야 여성일자리 창출을 위한 정책과제 III: 일자리 제도화”. 『한국여성정책연구원』.
- 오은진·노은영. 2010. “돌봄서비스의 제도화가 여성일자리에 미치는 영향: 요양보호사와 간병인의 비교를 중심으로”. 『아시아여성연구』 49(2): 185-216.
- 우천식. 2007. “사회투자의 경제성장 효과 : 전망과 과제.” 한국사회복지학회·한국사회정책학회·한국행정학회·한국산업사회학회 공동. 2007. 『한국 사회의 미래와 사회투자정책』.
- 원석조. 2003. “건강보험통합의 이념성 고찰”, 『사회복지정책』 통권17호.

21세기 노동의 대안 복지 연구

- 유호선·강성호. 2010. “독일의 사회보험료 감면정책과 국민연금의 보험료 감면을 위한 합의”. 『사회보장연구』. 17(3). 9-39.
- 윤도현·박경순. 2009. 『한국의 복지동맹』. 서울: 논형.
- 이병희. 2011. “사회보험료 지원을 통한 사회보험 사각지대 해소방안.” 『동향과 전망』. 제82호. 185-211.
- 이봉주·김용득·김문근. 2008. 『사회복지서비스와 공급체계 : 쟁점과 대안』. EM 커뮤니티.
- 이승호. 2010. “국민기초생활보장제도 부양의무자 기준 적절성 평가”. 『보건사회연구』. 30(1). pp.29-61.
- 이영범·남승연. 2009. “사회서비스 시장화를 통한 일자리 창출의 문제점과 발전방안”. 『한국공공관리학보』 23(2): 99-126.
- 이은경. 2011. “증세논란, 무엇이 핵심인가?-복지재원의 필요성과 기능성”, 황해문화 봄호.
- 이재훈. 2011. “민주노총 복지운동 평가”. 민주노총 정책연구원 4차 노동복지 대안포럼 (2011.7.8)
- 이종희. 1997. “사회적 세력관계의 재편을 위하여”. 『현장에서 미래를』 (제23호. 7/1997)
- 이홍윤. 2000. “사회복지정책 결정과정 참여자의 역할에 관한 연구: 「김영삼정부」와 「김대중정부」의 비교를 중심으로”. 성균관대학교 박사논문.
- 임영일. 1997. “노동운동의 제도화와 시민권”. 『경제와 사회』. 제34호(1997년 여름호)
- 임정기. 2007. “공공부문 돌봄 서비스 실태조사 결과” 『돌봄서비스 정책, 좋은 일자리·공공성 강화로 갈 것인가? 토론회 자료집』. 한국여성노동자회·전국여성노동조합.
- 장상환. 2009. 조세·재정지출의 소득재분배 효과 분석, 경상대 사회과학연구원 월례회 발표논문
- 장지연, 이병희, 은수미, 신동균. 고용안전망 사각지대 해소방안. 한국노동연구원. 2011.
- 저소득근로자 국민연금·고용보험료 지원(종합). 2011. 2011/09/09. 연합뉴스
- 정연자. 2010. “요양보호사의 노동조건과 노동특성: 부산지역 요양보호사를 중심으로”.

- 동아대 석사학위논문.
- 제갈현숙. 2009. 사회서비스 사징화 전략의 문제와 대안 모색. 사회공공연구소.
- 제갈현숙. 2010. “신자유주의 시대 한국의 노동유연화와 사회복지체제의 특징”, 안현호 (편). 『신자유주의시대 한국경제와 민주주의』, 선인.
- 조직, 빅·폴 윌딩. 김영화이옥희 옮김. 1999. 『복지와 이데올로기』, 서울: 한울아카데미; Goerge, Vic and Paul Wilding. 1994, Welfare and Ideology, NY: Harvester Wheatsheaf
- 조효래. 2010. “1987년 이후 노사관계 변동과 노동조합의 전략”. 『노동조합 민주주의: 노동조합 내부정치와 비정규노동』. 후마니타스. 25-69.
- 조희연. 2009. “‘87년체제’ ‘97년체제’와 민주개혁운동의 전환적 위기”. 김종업 엮음. 『87년체제론』.과주: 창비.75-120.
- 주은선. 2006. 『연금개혁의 정치, 스웨덴 연금정치의 금융화와 복지정치의 변형』, 과주: 한울.
- 주은선. 2009. “신자유주의시대의 연금개혁: 노후보장의 시장화. 개별화. 금융화”. 『경제와 사회 제 84호』.
- 중앙선거관리위원회. 2000. 『제16대 국회의원선거총람』. 중앙선거관리위원회.
- 중앙선거관리위원회. 2004. 『제17대 국회의원선거총람』. 중앙선거관리위원회.
- 중앙선거관리위원회. 2008. 『제18대 국회의원선거총람』. 중앙선거관리위원회.
- 진보정치연구소. 2007. 『사회국가. 한국사회 재설계도』. 서울: 후마니타스.
- 최성수. 2006. “민주화와 제도적 유산 그리고 복지정치: 의료보험 개혁운동, 1980~2003”, 『사회연구』 통권12호.
- 최성은. 2007. “사회재정지출의 재원조달방안- 목적세에 관한 논의”. 『보건복지포럼』. 2007년 3월호. 한국보건사회연구원. 93-101.
- 최원. 2009. “국민연금보험료 부과대상에 대한 헌법적 고찰”. 제25권3호. 『사회보장연구』. 135-169.
- 최은영. 2007. “사회서비스 발달과 여성노동권의 상보성”. 『생활과학연구논총』. 11(2): 21-41
- 최인이. 2009. “유통 서비스업 여성비정규직 노동의 성격과 차별 양상에 대한 연구: 백

21세기 노동의 대안 복지 연구

- 화점 간접고용 노동자의 사례를 중심으로”. 『한국사회학』 43(1): 89-129.
- 최희경. 2008. “저소득층 노인과 방문 돌봄 서비스 종사자의 유사가족 관계 연구”. 가
족과 문화 20(3): 63-97.
- 최희경. 2009. 노인에 대한 사회적 돌봄과 돌봄 서비스의 질 보장. 집문당
- 통계청. 2010. 『가계동향조사』 원자료.
- 통계청. 2010. 『경제활동인구조사 부가조사』 원자료.
- 통계청. 2010. 『경제활동조사』 .
- 통계청. 2010. 『주민등록상 세대수』 .
- 통계청. 2011. 2010년 출생통계(확정).
- 통계청. 2011. 인구동태통계연보.
- 통계청. 경제활동인구부가조사 각년도.
- 한국고용정보원. 2010. 『2009년 고용보험통계연보』
- 한국은행. 2010. “가계저축률 하락과 정책과제”.BOK 경제브리프.
- 한나라당. 2007. 『제17대 대통령선거 한나라당 정책공약집: 일류국가 희망공동체 대한
민국』, 서울: 북마크.
- 현외성. 2008. “국민연금개혁의 복지정치분석”, 『노인복지연구』 통권 제41호.
- 홍현호. 2011. “재정을 중심으로 분석한 복지논쟁의 주요 쟁점들”. 너른복지연구모임 1
차 공개 워크숍 자료집. 더 나은 복지를 위한 길찾기 강연 자료집. 2011.04.21.

민주노동당 강령

민주당 강령

사회당 강령

새천년민주당 강령 2000.1.20

열린우리당 강령

진보신당 강령

한나라당. 1998. 『당헌·당규집』

한나라당. 2008a, 『한나라 비전과 실천 첫 번째: 중산층 경제벨트』 .

한나라당. 2008b, 『한나라 비전과 실천 열 번째: 환경·노동·나눔공동체』.

<동아일보>

2010.12.25 “복지국가 논쟁보다 합의가 중요하다.”

2010.12.31 “정치와 복지는 멀수록 좋다”

2011.01.30 “과잉복지가 시민덕성을 손상시킨다.”

<매일경제신문>

2011.01.13 “취학 전 모든 아동에 월28만원 지급한다고?”

2011.01.26 “복지 트릴레마, 일본형 재정위기냐, 유럽식 증세냐 선택이 먼저다.”

2011.01.27 “키우는 복지, 빼먹는 복지”

2011.02.01 “키우는 복지, 빼먹는 복지”

2011.02.09 “무상복지정책은 정치실패 구조의 산물”

2011.02.13 “세금 증가 동반한 복지지출 적극적으로 검토할 때”

<조선일보>

2011.01.07 사설

2011.01.11 “세상에 공짜 복지는 없다.”

2011.01.18 [동서남북] “복지, 이게 최선입니까”

<중앙일보>

2010.12.25 “정치권의 복지논쟁, 건설적으로 발전시켜야”

2011.01.06 “복지, 공유지의 비극 되나”

2011.01.08 “일자리 주는 게 가장 확실한 복지”

2011.01.13 “민주당 3종‘무상 패키지’ 총공세”

2011.01.17 “민주당 공짜 시리즈는 폭탄이다”

2011.01.18 “반갑고 심란한 무상복지”

2011.01.19 “보편적 복지인가 보편적 거지인가”

2011.01.21 “여든 야든 소 키우는 일보다는 잡아먹는 데 더 관심이 많아 보인다.”

2011.01.25 “복지는 결국 돈 문제다.”

21세기 노동의 대안 복지 연구

2011.01.27 “복지정쟁’ 빠진 한국”

2011.01.31 복지 포퓰리즘의 진실 1부 “소득 2만 달러, 복지 5만 달러 곳곳에 구멍”

2011.02.11 “단순한 구빈이 아니라 자활이 가능한 복지를 구축하자”

<한국경제신문>

2011.01.18 “빈곤층 580만 ‘복지사각지대’ 놔둔 채 전 국민에 돈 뿌리겠다고?”

2011.01.21 “보편적 복지는 이상에 불과 복지 포퓰리즘 경계해야”

2011.01.28 “일본 신용등급 강등 보고도 복지 포퓰리즘인가”

<기타>

경향신문 2003/12/24

경향신문 2010/9/30

서울신문 2003/09/26

세계일보 1999/04/23

한국일보 2011/04/14

Altvater, Elmar. 2005. *Das Ende des Kapitalismus wie wir ihn kennen.*

Westfälisches Dampfboot: Münster

Bäcker, Gerhard. 1996 . Sozialpolitik zwischen Abbau und Umbau. Reformansätze

aus Sicht der Gewerkschaften. in: Schönig, Werner/L'Hoest, Raphael (Hg.).

Sozialstaat wohin? - Umbau, Abbau oder Ausbau der Sozialen Sicherung.

Darmstadt: Wissenschaftliche Buchgesellschaft

Bahle, T. 2003. "The Changing institutionalization of social services in England and

Wales, France and Germany: Is the welfare state on the retreat?". *Journal of*

European Social Policy. 13(1): 5-20.

Bahle, Thomas. 2003. "The changing institutionalisation of social services in

England and Wales, France and Germany : Is the welfare state on the retreat?"

Journal of European Social Policy. 13(1): 5-20.

- Bailey, Clive. and Turner, John. 1997. "Contribution Evasion and Social security: Cause and Remedies." <http://www.ilo.org/public/english/protection/socsec/download/contrib.pdf>
- Baldock, John. Nick Manning. Sarah Vickerstaff. eds.. 2007. *Social Policy*(3rd ed.). Oxford: Oxford Univ. Press.
- Bayertz, Kurt. 1998. (Hg.). *Solidarität*. Suhrkamp: Frankfurt/M.
- Beattie, Roger. 2000. "Social Protection for all: but how?". *International Labour Review* 139(2). 129-148.
- Beveridge, William. 1942. *Social Insurance and Allied Services*. HMSO.
- Bonoli, Giuliano. 1997. "Classifying Welfare States: a Two-dimension Approach". *Journal of Social Policy*. 26(3). Cambridge University Press. 351-372.
- Bonoli, Giuliano. 2000. *The Politics of Pension Reform*. Cambridge University Press.
- Brosens, Greet. etal 2006. "Impact of increased Labour Market Flexibility on Social Security-A study of social protection of flexible employeeed in pension provisions". www.belspo.be/belspo/fedra/SO/rSO01061_en.pdf.
- Döring, Diether/Koch. Thomas. 2003. *Gewerkschaften und soziale Sicherung*.
- Esping-Andersen, G. 2002. "Towards the Good Society, Once Again?". In G. Esping-Andersen, G. Gallie, A. Hemerijck, & L. Myles (Eds.), *Why We Need a New Welfare State* (pp. 1-25). New York: Oxford University Press.
- Esping-Andersen. Gøsta. 1990. *The Three Worlds of Welfare Capitalism*. Princeton: Princeton University Press.
- Euzeby, Alain. 1988. "Social Security and part-time employment". *International Labour Review* 127(5). 545-557.
- Flora, Peter and Arnold J. Heidenheimer. 1981. "The Historical Core and Changing Boundaries of the Welfare State," Flora, Peter and Arnold J. Heidenheimer eds., *The Development of Welfare States in Europe and America*, NB: Transaction Publishers.

- Folbre, N.(윤자영 역). 2007. 『보이지 않는 가슴』. 또 하나의 문화.
- Freyssinet, Jacques. 2002. "Employment Standards and Social Protection Standards: the Impact of Diversified Working Arrangement". Sarfati, Hedva. and Bonoli, Giuliano.(ed). *Labor Market and Social Protection Reforms in International Perspective. Parallel or converging tracks?*. Asfgate.
- Furugori, Tomoko. 1993. "The Impact of Flexible labor Market on the social security system". *Review of Social policy*. No. 2.
- Ginneken Wouter Van. 1999. "Social security for the informal sector: a New challenge for the developing countries". *International social security review*, 52. International social security association. 49-69.
- Held, Virginia. 2006. *The Ethic of Care: Personal, Political, and Global*. Oxford: Oxford University Press.
- Hochschild, 이가람 역, 2009. *The Managed Heart: Commercialization of Human Feeling* (감정노동: 노동은 우리의 감정을 어떻게 상품으로 만드는가). 이매진.
http://ec.europa.eu/employment_social/missoc/db/public/compareTables.do?lang=en
- ILO 2000. *World Labor Report-Income security and social protection in a changing world*. ILO.
- ILO. 2000. *World Labour Report*. ILO.
- Jewell. Christopher J. 2007. *Agents of the Welfare State: How Caseworkers Respond to Need in the United States*. Germany. and Sweden. Palgrave Macmillan.
- Johnson, Norman. 1990. *Reconstructing the Welfare Sate*. HARVESTER WHEATSHEAF.
- Kitschelt, H. 2001. "Partisan Competition and Welfare State Retrenchment", Pierson P.(ed.), *The New Politics of The Welfare State*, NY: Oxford Univ. Press.
- Korpi, Walter. 2006. "Power Resources and Employer-Centered Approaches in Explanations of Welfare States and Varieties of Capitalism, Protagonists, Consenters, and Antagonists," *World Politics* 58(January).

- Korpi. Walter and Joakim Palme. 1998. "The Paradox of Redistribution and Strategies of Equality". *American Sociological Review*: Vol. 63 No.5.
- Korpi. Walter. 1983. *The Democratic Class Struggle*. Routledge and K. Paul.
- Lavalette. Michael and Gerry Mooney eds. 2000. *Class Struggle and Social Welfare*. London: Routledge.
- Lavallette, Michael and Gerry Mooney. 2000. "Introduction: class struggle and social policy", Michael Lavallette and Gerry Mooney eds., *Class Struggle and Social Welfare*, London: Routledge.
- Offe. Claus. 1998. Der deutsche Wohlfahrtsstaat - Prinzipien. Leistungen. Zukunftsaussichten. in: *Berliner Journal für Soziologie*. Heft 3/1998
- Panitch. Leo. 1981. Trade Unions and the Capitalist State. *New Left Review*: Vol. 125
- Pascale Turquet. 2011. "프랑스의 사회보험료 감면정책". 『국제노동브리프』. 2011년 10월호. 한국노동연구원. 4-13.
- Schmidt, Manfred G. 2002. "The Impact of Political Parties, Constitutional Structures and Veto Players on Public Policy," Hans Keman ed., *Comparative Democratic Politics, A Guide to Contemporary Theory and Research*, London: Sage Publications.
- Schmitthenner. Horst. 1994. Was heißt das: Stärkung des DGB? Thesen zum Verhältnis von DGB und Mitgliedsgewerkschaften am Beispiel der Sozialpolitik. In: *Gewerkschaftliche Monatshefte*. 12/1994
- Seeleib-Kaiser, Martin, Silke van Dyk and Martin Roggenkamp. 2008. *Party Politics and Social Welfare: Comparing Christian and Social Democracy in Austria, Germany and the Netherlands*, Cheltenham: Edward Elgar Publishing Limited.
- Stone. D. 2000. "Caring by the Book". in M. H. Meyer(ed.). *Care Work: Gender. Labor and the Welfare State*. London: Routledge. pp. 89-111.
- Taylor-Gooby, P. 2004. *New Risks and Social Change*. Taylor-Gooby. (eds.). *New*

21세기 노동의 대안 복지 연구

- Risk, New Welfare: The Transformation of the European Welfare State*, Oxford University Press.
- Urban. Hans-Jürgen. 1999. Reformoptionen im Sozialstaat - Über die Perspektiven des sozial regulierten Kapitalismus. in: Schmitthenner. Horst/Urban. Hans-Jürgen (Hg.). *Sozialstaat als Reformprojekt - Optionen für eine andere Politik* VSA: Hamburg
- Vielle, Pascale. and Walthery, Pierre. 2003. *Flexibility and Social protection. European Foundation for the Improvement of Living and Working Condition.*
- Von Beyme, Klaus. 1985. *Political Parties in Western Democracies*, NY: St. Martin's Press.
- Ward-Griffin. C & Marshall. V. W. 2003. "Reconceptualizing the relationship between 'public' and 'private' eldercare". *Journal of Aging Studies* 17: 189-208.
- Ware, Alan. 1996. *Political Parties and Party Systems*, NY: Oxford University Press.
- Wouter van Ginneken. 1999. "Social security for the informal sector: a New challenge for the developing countries". *International social security review* 52. International social security association. 49-69.
- Young. Iris Marion. 1989. "Polity and Group Difference: A Critique of the Ideal of Universal Citizenship". *Ethics* Vol. 99 No.2.
- Zeuner. Bodo. 2004. Widerspruch. Widerstand. Solidarität und Entgrenzung - neue und alte Probleme der deutschen Gewerkschaften. in: Beerhorst. Joachim/Demirović. Alex/Guggemos. Michael (Hg.). *Kritische Theorie im gesellschaftlichen Strukturwandel*. Suhrkamp: Frankfurt/M.
- Zoll. Rainer 2000). *Was ist Solidarität heute?*. Suhrkamp: Frankfurt/M.
- 八代尚宏. 2000. “働き方の多様化に対する社会保険の在り方”. 『週刊社会保障』. 2101(54). 24-27.