사회복지분야의 평가 및 향후 정책과제

김진수 연세대학교 사회복지학과 교수

사회복지 측면에서 볼 때 현 정권은 전 정권의 연장선상에서 크게 벗어나지 않을 것으로 예상했었고, 그 예상은 크게 빗나가지는 않은 듯하다. 이러한 정책적 동일 기조는 과거 정권이 해결하지 못하는 한계성이나 문제점에 대한 비판적 시각이 형성되어 있는 경우가 많기 때문에 현 정권에게는 오히려 어려운 점이 있게 된다. 즉, 과거 정권이 제시한 정책들이 기대에 미치지 못하거나 실망스러운 결과를 보일 경우 이를 현 정권에서 그대로 답습한다는 선입견이 부정적으로 인식될 수 있기 때문이다.

현 정권은 사회복지정책에 상당히 심열을 기울였다 할 수 있다. 비록 김대중 전 정권이 남북한 관계 개선이나 경제위기 극복 정책에 버금가는 사회복지정책을 실행하는 것처럼 떠들썩하지는 않았지만 오히려 현 정권에 있어서 변화 역시 혁명적 수준으로 진행되었다고 할 수 있다. 비정규직 등에 대한 적용대상 확대 등 사회보험의 안정적 정착을 위한 정책적 노력, 노령화에 대비한 요양보험제도와 퇴직금제도의 기업연금 전환을 위한 퇴직연금제도 도입 노력, 그리고 출산 및 육아를 위한 제도적 장치 마련 등은 그 중 손꼽히는 정책이라 할 수 있다. 또한 치매요양병원 확충 등 노인관련 복지사업과 장애인 관련 제도 개선 노력, 차상위계층 등에 대한 생활안정지원 강화 등 사회안전망 전반에 걸쳐 급격한 변화를 보였다. 특히 선진국의 경우에도 어려워서 회피하는 공적연금제도인 국민연금에 대한 재정안정을 위한 개선 노력은 결과에 관계없이 용기와 소신있는 정책으로 평가할 수 있다.

이러한 사회복지 각 분야 변화는 물론 모두 현 정권의 독자적이고 자발적인 노력에 따른 것이라 볼 수는 없다. 일부는 제도 스스로 변화하는 과정에서 자연스럽게 개선된 경우도 있고 전 정권의 정책사업을 이어가는 과정에서 필연적으로 도입된 경우도 있다. 그럼에도 불구하고 현 정권이 소외계층과 빈곤계층에 대해 관심

을 가져왔고 그 노력의 결과 사회복지 관련제도 전반의 변화가 상당부분 이뤄졌다고 평가할 수 있다. 현 정권의 사회복지에 대한 확대 정책은 사회복지에 대한 국민적 인식 변화와 복지 욕구가 일반화되었고 체계적이 되었기 때문에 이에 대한 필연적 반응으로 보기도 한다. 이런 주장의 근거로 현 야당의 경우에도 복지문제에 있어서는 현 정권과 크게 차별되는 정책을 내놓지는 못했을 것이라는 점을 제시하기도 한다. 이는 선진복지 국가의 발전 과정에서 필연적으로 나타나고 있는 정치에 의하여 복지가 이용되는 소위『복지의 정치 종속화』경향과 차후에는 오히려 정치가 복지에 발목이 잡히는『정치의 복지 종속화』현상의 일환으로 이해될 수 있을 것이다.

한편 현 정권이 사회복지와 관련하여 제도를 도입하거나 확대 또는 체제를 전환하는 과정에서 나타난 집단간 마찰, 졸속정책에 대한 비판, 왜곡된 결과에 대한 우려, 시행착오적 혼란 등이 제기된 점을 고려해 볼 때 현 정권의 사회복지정책을 긍정적으로 만 평가하기에는 어려움이 있다.

제도별로 볼 때 국민기초생활보장제도는 빈곤의 범위 설정을 대상과 수준을 결정하는 기준의 비합리성과 행정편의적 적용 때문에 발생되는 문제들이 해결 또는 개선되지 못하고 있다. 국민연금의 개선은 재정불안정 문제 해결에 집착한 나머지 오히려 국민연금에 대한 행정적 불만이나 제도적 결함을 보완하는 데 소홀했다. 이외에 공무원연금 등 특수직 연금에 대한 미진한 개혁과 후퇴, 산재보험의 문제점 방치와 고용보험 실업부조화 그리고 복지부와 여성부, 노동부로 이어지는 사회복지의 비효율적 접근은 새로운 문제를 야기할 것이라는 점에서 우려가 제기될 수 있다. 특히 사회복지적 시각에서의 가족과 페미니즘 입장에서 가족의 시각 차이를 간과함으로써 부처의 이념적 갈등이 발생할 소지는 더욱 높아졌다. 결과적으로 현 정권은 전 정권과 비교하여도 사회복지에 대한 높은 관심과 상당한 노력에도 불구하고 좋은 인식을 주지는 못한 것으로 평가될 수 있다. 물론 어려운 경제여건에서 그나마 복지분야에 과감한 배려를 하였다는 주장을 제기할 수도 있고, 또한 사회복지의 성격상 바로 전 정권이 제도를 도입하는 과정이었다면 현 정권은 이를 수습하는 데 상당한 노력을 기울여야 했기 때문에 정책에 대한 국민적 인식과 판단에 오해의 소지가 있다는 지적도 가능할 수 있을 것이다.

이처럼 사회복지에 대한 선호와 호의적 정책이 평가절하 된 이유로 기득권 계층이나 분배정책에 반대하는 계층의 저항도 한 몫을 한 것이 사실이다. 그렇다고

기득권이나 야당의 저항에 정책적 문제를 미루는 것은 책임회피라는 비판을 면하기 어렵다. 적어도 분배에 대하여 사회적 인식이 약한 우리나라 상황을 감안하여 볼 때 정책 도입이나 확대를 위한 기본 구상의 한계와 철저한 준비를 사전에 못한 점은 지적받을 수밖에 없기 때문이다.

그러나 무엇보다도 현 정권의 사회복지정책에서 가장 먼저 지적될 수 있는 것은 이미 경제위기 극복과정에서 나타난 빈부격차 심화 현상을 충분히 인식하였음에도 불구하고, 이를 시정하지 못하고 결과적으로 심화되도록 함으로써 사회복지가 적절한 구실을 수행하지 못하고 방치하는 수준에 머무른 한계성이라 할 것이다. 물론 이러한 정책적 한계는 근본적으로는 지속적으로 지적되고 있는 소득파악체제 왜곡과 관료주의에 따른 기본체제 확립 실패에 원인을 둘 수 있다. 때문에 적어도 소외된 계층이나 취약한 계층에 다가서고자 하는 노력과 자세에도 불구하고 그들에게 오히려 외면을 당하는 어려움을 겪고 있는 것이다.

그런데 좀 더 근본적인 원인은 현 정권이 보여주고 있는 사회복지에 대한 철학이 확고하지 못하다는 데 있다. 이것이 정책 일관성 결여로 연결되고 있기 때문이다. 이러한 정권의 사회복지에 대한 철학적 빈곤은 비단 현 정권만의 문제는 아니다. 그러나 그동안 사회복지가 빈약한 상황에서는 철학적 빈곤에도 불구하고 사회복지에 대한 가치 정립없이도 정책 수립이 가능했다고 할 수 있다. 그러나 현 정권은 이미 그러한 단계를 넘어서고 있거나 적어도 이를 근거로 새로운 단계로 진입할 수 있게 만들어야하는 변화된 상황에 있다. 이것이 기존 정권과 달리 현 정권이 떠안아야 하는 추가된 근본적 과제라 할 것이다.

현 정권의 사회복지에 대한 시각은 뚜렷하고 확고하다고 하기 어렵다. 현 정권의 복지철학은 ‘ 생산적 복지 ’의 연장선이다. 그러나 이 용어는 지금까지도 정확하게 통일된 개념으로 정립되지 못하고 있다. 여기서 ‘ 생산 ’은 소비의 반대 개념이 아니다. 그렇다고 기존 복지를 소모적이거나 비생산적인 것으로 판단한 것도 아닌 모호성으로 국민들에게 뚜렷한 방향을 제시하지 못하고 있다. 또 복지정책을 경제정책과 대등한 위치에 자리 잡은 사회정책으로 보고 있지도 않으며, 철저한 경제정책의 보완구실로 사회복지정책 기준을 세우고 있지도 않다. 그렇다 보니 실제 복지는 재정 확대와 급여수준의 상향조정 수준으로 해결될 수 있는 단순한 정책으로 판단하는 경향도 보이고 있다.

사회복지의 진정한 모습은 일관성 있는 정책 기조를 가지고 가장 철저한 내부

적 합리성과 종합적인 효과의 예측 그리고 철저한 사전 준비만이 선진 복지국가의 실수를 답습하지 않는다는 점을 명심할 필요가 있다. 현 정권의 사회복지정책 성공 여부는 외형적 변화에 달려있는 것이 아니라 먼저 제대로 된 철학을 세우는 데 있다. 그리고 모든 국민이 공감할 수 있는 소득파악과 행정편의적 관료주의를 개혁하는 근본적 체제 전환을 통해 사회복지정책의 기본체제를 확립하는 노력이 있어야 한다.