

한국 복지국가의 새로운 DNA: 사회적 자유주의와 자유안정성을 향하여*

최영준**

요약

한국 복지국가는 지난 20년 동안 괄목할만한 성장과 발전을 이룩했지만, 배제와 갈등이 만연한 우리 사회의 모습은 초라하다. 본 연구에서는 이러한 한국사회의 문제점을 가부장적 자유주의에서 찾는다. 개발주의 시기부터 형성된 경제우선주의, 고용중심주의, 그리고 후견주의는 신자유주의와 결합되면서 독특한 가부장적 자유주의를 형성하였다. 개인의 안정성이 약한 상황에서 가부장주의는 한국 복지국가가 ‘해방작’ 역할을 하는 것을 제약하는 조건이 되었다. 또한, 가부장적 자유주의의 모습은 우리 사회경제적 구조를 넘어 복지국가 내부에서도 발견되고 있다. 고용연계성이 높은 사회보험이나 근로연계복지, 과도하게 중앙화된 사회서비스, 그리고 낮은 탈상품화 수준과 민간보험의 활용은 가부장적 자유주의의 단면을 잘 보여준다. 이를 극복할 복지국가의 새로운 패러다임으로 사회적 자유주의를 제시하고자 한다. 개인의 실질적 자유라는 최우선 목표를 달성하기 위해서 새로운 복지국가 전략이 필요함을 주장한다. 이와 함께 기존의 고용중심 패러다임을 탈피하고, 기존 유럽의 유연안정성을 개인의 자유 관점에서 재해석하고 발전시킨 자유안정성 개념을 운영모델로 제시하려 한다.

주요어: 사회적자유주의, 자유안정성, 복지국가, 유연안정성, 실질적 자유

* 초고는 2017년 비판과대안을위한사회복지학회 춘계학술대회 발표를 위해서 작성된 글이며, 수정한 원고를 2018년 사회정책연합학술대회에서 발표하였습니다. 건설적인 비판과 조언을 주신 토론자 선생님들과 심사자분들께 진심으로 감사드립니다. 이 논문은 2016년 대한민국 교육부와 한국연구재단의 지원을 받아 수행된 연구이며(NRF-2016S1A3A2923475), 2015년 연세대학교 미래선도연구사업이 부분적인 지원을 받아 작성된 것입니다(2015-22-0075).

** 연세대학교 행정학과

There are two crucial values without which human life is simple inconceivable. One is security, a measure of security, feeling safe. The other is freedom, ability to self-assert, to do what you really would like to do and so on. They are both necessary. Security without freedom is slavery. Freedom without security is complete chaos where you are lost, abandoned, you don't know what to do. (Zygmunt Bauman, TV interview to Al Jazeera)¹⁾

1. 포용이 사라진 ‘포용’ (지향) 국가

‘포용(inclusive, inclusion)’이라는 용어는 World Bank나 OECD 등 국제기구와 우리나라를 포함한 여러 국가에서 핵심적 담론으로 등장하고 있다. OECD 등에서 일반적으로 포용성장(inclusive growth)이라는 단어는 사회전반에 성장의 결실이 공평하게 분배되고 모두에게 기회가 창출되는 경제성장을 일컫는다. 국어사전에는 포용(包容)의 개념을 ‘남을 아량 있고 너그럽게 감싸 받아들임’이라고 정의하고 있다. ‘포용국가’에서 이러한 포용은 일방적 포용이 아닌 상호주의적 관점에서 일어나는 것을 의미할 것이며, 개인과 개인을 넘어서 Acemoglu and Robinson(2017)이 논의한 국가와 시민사회 간의 상호적 포용관계까지를 일컬을 것이다. 이러한 포용이 매우 역설적인 것은 우리 사회의 현재 모습과 참으로 닮아있지 않다는 점이다. 어쩌면 그래서 가장 필요한 개념이기도 할 것이다.

한국 사회의 모습을 돌아보자. 한편으로는 21세기를 맞이하면 4차 산업혁명과 인공지능의 파고를 논하고 있다. 하지만, 다른 한편에서는 카풀회사와 택시회사 및 종사자와의 대립이 지속되고 있으며, 태안 화력발전소에서 그리고 구의역에서 하청업체 비정규직 청년들의 죽음이 계속되고 있다. 고용이슈를 둘러싸고 세계 최장기 고공농성이 계속되고 있는 것도 우리사회의 모습이다. 또한, 한국은 젠더 갈등으로 심한 몸살을 겪고 있다. 하지만, 그것은 집합적 갈등의 한 단면에 불과하다. 남성과 여성이, 청년과 노인이, 노동자와 고용주가, 국민들이 이주민들에게, 집주인이 세입자에게, 아파트 거주자들이 빌라 거주자들에게, 손님이 서비스를 제공하는 노동자들에게, ‘인싸(인사이터)’가 ‘아싸(아웃사이터)’에게 아이들부터 어르신들까지 날카로운 날을 세우고 있는 우리 모습은 포용과는 거리가 멀다. ‘밀리면 끝이다’, ‘물 들어올 때 노 저어라’는 의식이 팽배한 사회에서 다른 사람들에 대한 포용은 ‘사치’로 여겨지는 대한민국의 모습이다. 왜 우리사회는 이렇게 포용 대신 배제와 갈등이 증폭되고 있는 것일까?

1) <https://www.aljazeera.com/programmes/talktojazeeera/2016/07/zygmunt-bauman-world-crisis-humanity-160722085342260.html> (2018년 12월 1일 접속)

한국 복지체제(welfare regime)가 복지국가 체제(welfare-state regime)에 진입한 지 약 20년이 되었다. C. Pierson의 분류를 빌려 최소 수준의 복지지출과 포괄적인 복지국가 프로그램 구축, 그리고 국가가 빈곤에 대한 최저보장에 책임을 지는가라는 세 가지 기준을 복지국가의 최소 기준으로 삼는다면, 대략 국민기초생활보장법을 도입한 김대중 정부시기를 복지국가에 접어든 때라고 할 수 있을 것이다(최영준 2011). 그 이후 한국 복지국가를 생각하면 많은 것을 이룩한 이십년이였다. 1997년 외환위기 이후에 고용보험의 확대, 건강보험의 통합, 국민연금의 적용대상 확대, 국민기초생활보장법, 노인장기요양보험, 무상보육 등 굵직굵직한 사회보장정책이 도입 및 확대되었다. 지난 20년이 복지국가의 초석을 닦은 시기였지만, 그 이름에 비해서 앞서 언급된 우리사회의 모습은 초라하다. 우리는 더 '내 것'에 민감해졌고, 더 쉽게 타인을 배제하고 있다. 더욱 낮아지는 출생률과 여전히 높은 자살률은 이 모든 것을 함축한다. 물론, 만일 지난 20년 동안의 사회보장정책 확대가 없었더라면 우리 사회 모습은 더욱 참담했을 것이다. 하지만, 포용과 행복이 복지국가의 중요한 목적이었다면 한국복지국가에는 무언가 부족함이 많다.

그렇다면 지난 20년의 복지국가 발전이 왜 우리사회에게 포용과 사회적 자본을, 그리고 개인에게 행복과 자유를 주지 못했을까? 본 논문에서는 불안정성과 가부장주의를 핵심적 문제로 지목하고, 이에 대한 대안을 가부장주의 대신 실질적 자유 그리고 불안정성 대신 안정성에서 찾고자 한다. Zygmunt Bauman(지그문트 바우만)이 논한 바와 같이 자유와 안정은 떨어질 수 없는 개념이고 함께 가야만 성립이 되는 두 가치이다(인디고연구소, 2014). 하지만, 우리 사회에서 자유는 시장에서의 선택 자유에 국한된 경제적 자유주의로만 인식되는 경향이 강하고, 증가되는 삶의 불확실성 속에서 안정은 장시간 노동이나 안정된 가족에 의지하여 얻게 되는 결과로만 인식이 되었다. 상품화와 가족화 그리고 개인의 자율성을 희생하는 대가가 안정성이 된 것이다. 복지제도가 여전히 걸음마 단계에 있는 상황에서 고용이 안정의 획득을 위한 주요 수단이 되면서 노동시장에서의 지위경쟁과 진입하기 위한 교육경쟁으로 이어졌다. 다른 이들보다 위에 서야, 즉 지위경쟁에 승리해야 안정을 찾고 누군가에게 지시를 받지 않고 자신만의 존엄성을 지키며 살아갈 수 있다고 생각한다. 이렇듯 여전히 공식영역에서 강하게 나타나는 경쟁적이고 위계적 공식적 영역과 1990년대 이후로 빠르게 개인의 삶을 지배하는 개인주의에 대한 열망과 문화는 끊임없이 충돌하고 있다. 매우 이질적인 방식으로 구성된 공식적 공간과 비공식적 공간을 오가는 개인들은 하나가 아닌 두 가지의 삶을 살게 만들면서 행복하지 못한 것이 아닐까.

이러한 관점에서 본 원고에서는 역사상 한 번도 실질적 자유를 보편적으로 누려보지 못한 한국의 지난 20-30년의 시기를 가부장적 자유주의 국가로 정의하며, 문제의 근원을 역사적으로 고찰하고자

한다. 이를 타파할 한국사회의 새로운 패러다임으로 개인이 더욱 안정되고 자유로운 사회에서 창의와 혁신이 발현되는 사회적 자유주의를 제시하고자 한다. 여기에서의 안정은 경제발전의 적하현상으로 혹은 안정된 고용을 가져야만 가능한 것이 아니다. 새로운 안정성의 핵심은 개인을 단위로 기존의 고용중심 패러다임을 탈피하고 탈상품화와 탈가족화를 가능하게 하는 복지국가이다. 사회적 자유주의와 함께 기존 유럽의 유연안정성을 개인의 자유 관점에서 재해석한 자유안정성 개념을 제시하려 한다. 이를 통해서 어떻게 새로운 사회경제적 제도들이 더욱 강한 복지국가의 지지를 이끌어내고 더욱 행복한 복지국가를 건설할 것인지에 대한 단초를 찾고자 한다.

2. 가부장적 자유주의 복지체제

한국 복지국가에 대해 가장 이론적으로 발전된 논의는 1980년대부터 시작되었던 개발/발전주의 국가(developmental state)론과 이를 복지체제 설명에 도입한 Holliday(2000)의 생산주의적 복지자본주의론이라고 할 수 있다. 개발주의와 생산주의 논의에서 가장 핵심적인 몇 가지 특징을 꼽는다면 경제우선주의, 고용중심주의, 그리고 위계적 후견주의이다. 경제우선주의는 Holliday뿐 아니라 Kwon(2005)과 Aspalter(2006)의 연구에서도 지속적으로 지적되는 부분으로 사회정책이 경제성장을 위한 도구가 되었다는 주장이다. 경제우선주의는 자연스럽게 재정적 보수주의와 최소주의 사회정책으로 연결이 된다. 두 번째는 고용중심주의이다. Chung(2001)의 연구에서는 높은 수준의 노동상품화와 근로유인에 대한 강조를 중요한 개발주의의 특징으로 지적하고 있다. 복지가 경제성장에 종속되어 있는 개발주의 체제에서 개인의 경제적 안정성은 철저하게 고용을 통해서 이루어지도록 구성되었다. 안정된 고용은 단순히 소득의 안정성을 넘어서 기업복지와 사회보험 자격조건과 연결되어 삶의 안정성을 확보할 수 있게 해주며, 안정되지 못한 고용을 가질 경우 소득 이외에도 공식 복지영역에서도 소외를 겪게 설계되었다. 심지어 남성의 경우 ‘결혼시장’에서도 소외가 되는 모습을 보이기도 한다.

셋째는 위계적 후견주의이다. 후견주의(Clientelism)이란 위계적 관계의 두 대상 간에 임의적이지만 반복적인 교환관계를 갖는 것을 의미한다(Hicken 2011). 초기 개발주의 체제는 국가가 산업 및 금융정책으로 기업을 보호 및 지원하고, 기업이 전일제 평생고용으로 남성노동자를 보호하며, 남성노동자가 가족구성원을 돌보는 시스템으로 구성되었다. 하지만, 일방적인 보호주의는 아니었다. 가족들은 가장에 대한 지위를 인정하고 존중하며, 남성노동자들은 고용주에게 ‘충성된 근로자’의 역할

을 하며, 때로는 본인업무가 아닌 업무 혹은 잡무까지를 고용주나 상사를 위해서 하는 것도 일상적인 모습이었다. 기업은 국가에게 높은 수준의 법인세와 준조세 성격의 후원금 등을 정기적 혹은 비정기적으로 제공하는 역할을 하였다(Murakami 1996, Kang 2002, Steinmo 2010). 즉, 후견주의적 교환관계가 자본주의 구조와 함께 성장해왔던 것이다. 반면에 서구에서 발달한 국가와 개인 간에 높은 복지와 높은 조세(소득세/ 부가가치세)로 대변되는 상호주의적 관계는 찾아보기가 어렵다.

여전히 한국과 동아시아 복지체제가 그러한 성격을 유지해오고 있는가에 대해서는 다양한 논의가 진행된 바 있다(Holliday 2005, Kim 2008, Choi 2012). 대부분의 학자들은 민주화와 신자유주의의 파고 속에서 과거의 개발주의가 온전하게 유지되어 왔다고 보지는 않고 있는 것으로 판단된다. 개발주의 국가의 핵심이 국가(관료)주도 경제성장 방식이었다면, 그러한 모습이 여전히 한국경제의 핵심적 방안이라고 하기는 어렵다. 또한, 생산주의 복지체제론과 달리 지난 20년간의 복지발전이 경제성장을 달성하기 위해서만 이루어졌다고 말하기 어려우며, 새로운 복지정치가 상향식으로 일어나는 것도 과거와 큰 차이를 보인다. 사라졌다고 하기는 어렵지만 국가와 기업 그리고 고용주와 노동자들 사이에 존재하는 임시적이고 반복적인 교환/후견관계는 민주화와 함께 약화되거나 상당부분 계약적 관계로 변화가 되고 있다. 하지만, 여전히 개발주의 유산이 강하게 자리 잡고 있다는 것을 역시 부인하기 어렵다.

그렇다면 왜 새로운 신자유주의의 영향력 속에서도 개발주의의 유산이 건재하게 되었을까? 첫째, 신자유주의와 개발주의 체제 모두에서 경제우선주의에 대한 목표가 일치한다. 둘째, 보편적이고 재분배적인 복지에 대한 반감을 공유하고 있으며, 복지를 통한 안정보다는 시장에서 주어지는 일자리를 통한 안정이라는 차원에서 공통분모를 가지고 있다. 즉, 영국/미국에서의 ‘welfare to work’과 ‘고용이 곧 복지’라는 개발주의적 사고는 뿌리는 다르지만 상당한 유사성을 가지고 있다. 셋째, 이후 설명할 바와 같이 가부장적 속성이 닮아있다. 임의성(contingency)에 기반한 후견적 교환관계는 약화되었어도 국가나 기업 혹은 권력을 가진 개인이 정한 규범이나 목표를 가지고 개인을 통제하려는 노력, 즉 가부장주의는 여전히 발견된다. 결과적으로 시장적 자유주의와 한국의 과거 개발주의는 상당히 다른 정치경제적 속성을 가지고 있음에도 불구하고, 한국의 사회경제체제에 있어서는 놀라울 정도로 친화성을 가지고 있다. 필자는 이러한 결합을 가부장적 자유주의라고 일컬으며, 이는 한국 복지국가의 현재 성격과 여러 모습들을 규정하는 가장 가까운 모습이라고 판단한다.

가부장적 자유주의가 나타나는 한국 복지국가의 모습은 자유주의 복지체제와 상당히 유사하다. 경제를 활성화하여 낙수효과를 기대하는 모습은 여전히 강하게 나타나고 있으며, 이는 개발주의의 재정적 보수주의와 최소주의 사회정책과 연계가 되어 있다. 복지제도가 많이 발전했다고 하지만,

여전히 그 지출 수준은 GDP 대비 10% 수준으로 OECD국가들에 비해서 현저히 낮다²⁾. 또한, 노동의 상품화와 재상품화에 대한 강조 및 목표를 통해서 복지의 문제를 해결하려는 모습도 닮아 있다. 물론 모든 복지체제에서 고용을 가장 중요한 삶의 기반으로 간주하고 있다는 것은 틀림없지만, 한국 복지체제에서 고용에 대한 중요성은 상당히 높다. 과거에는 가족이 탈상품화의 중요한 도구가 되었다면 가족의 복지기능이 약화되고 고령화가 진행되면서 고용에 대한 중요성은 더욱 증가하고 있다. 나아가, 낮은 수준의 사회보험과 민간보험의 결합을 특징으로 하고 있으며, 자산조사 프로그램의 광범위한 활용도 유사점이라고 할 수 있다. 즉, 낮은 국민연금과 실업급여 수준, 그리고 민간연금이나 민간 건강보험의 보충적 역할은 한국 복지체제의 주된 성격이 되어가고 있다. 이러한 한국 복지체제는 탈산업화와 노동시장의 불안정성 하에 살아가는 개인들에게 안정성을 담보하기에는 거리가 멀다.

반면에 기존 영미식 자유주의 복지체제와의 가장 중요한 차이는 사회적으로 편만한 가부장주의(Paternalism)에 있다. ‘Paternalism’은 우리말로 ‘온정주의’라고 해석되기도 하지만, 실제로 위계성과 강제성을 가진다는 차원에서 온정주의와 의미와 뉘앙스의 차이가 있다. 여기에서 가부장주의는 젠더관계에서의 가부장주의를 넘어서 그들 자신의 이익을 위하여 종속되거나 의존하고 있는 개인이나 집단의 자유나 자율성을 구속하는 행동이나 정책을 일컫는다. 즉, ‘아버지처럼 행동하고’ 혹은 ‘(타인을) 아이들처럼 다루는’ 듯한 상태를 지칭한다(Warnecke and DeRuyter, 2009). 추가적으로 가부장주의의 특징은 타인의 자유와 자율성을 구속할 때, 자신의 개입이나 행위가 상대방을 위한 것이며 해로운 것(harm)으로부터 보호하기 위한 것이라는 정당화를 한다는 점이다(Stanford Encyclopedia of Philosophy 2018)³⁾. 즉, ‘상대방에게 무엇이 좋은지를 상대방보다 내가 더 잘 안다’라는 논리가 존재한다. 즉, 구체적으로 권한을 이용하여 자율성과 재량을 구속하는 실체를 핵심으로 한다. 남성가부장주의와 후견주의(clientelism)와 결합되어 남부유럽 복지국가의 핵심적 특징으로 지칭되기도 하는 이러한 성격은 오랜 기간 동안 왕정과 일제시대 그리고 권위적 개발시대를 겪은 우리 사회에서도 역사적 경로성을 가지고 있다. 최근에 지속적으로 보도되는 ‘갑을’ 관계는 이러한 가부장주의의 파생물이라고 할 수 있다. 정부와 기업 간에, 대기업과 중소기업 간에, 발주자와 계약자 간에, 고용주와 노동자 간에 나타나는 이러한 현상은 불투명한 행정체제와 강한 고용중심주의와 결합되어 한국 사회에 강력한 영향을 미치고 있다.

2) https://stats.oecd.org/Index.aspx?datasetcode=SOCX_AGG&_ga=2.80398676.25695820.1546013740-1507112649.1496287533 (2018년 12월 28일 접속)

3) <https://plato.stanford.edu/entries/paternalism/#HardVsSoftPate> (Stanford Encyclopedia of Philosophy, 2018년 12월 27일 접속)

나아가 가부장주의가 한국 사회를 넘어 복지국가에서도 핵심 운영 원리로서 내재되어 뿌리를 내리고 있는 것이 아닌가하는 의문을 갖게 된다. 이러한 모습은 한국의 자산조사 프로그램과 사회서비스에 공통적으로 나타나고 있다. 권리로서의 복지가 구현되기보다는 자산조사 프로그램을 통해서 자격조건을 갖춘 이들이 신청하면 ‘시혜’를 받을 수 있게 상당수의 복지가 설계되어 있다. 또한, 대부분의 사회서비스는 중앙정부에 의해서 매우 구체적으로 설계되고 계획되며, 또한 감독 및 관리를 받는다. 이하의 지방자치단체와 비영리 혹은 영리 복지공급단체는 중앙정부의 ‘종속적 대행자’를 벗어나지 못하고 있다(이혜경 2002). 한국의 사회서비스나 자산조사 프로그램들은 민관협력이나 협력적 거버넌스라는 이론적 논의에 기초하고 있지만, 중앙정부를 제외하면 매우 제한된 재량만을 가지고 집행자로서의 역할을 넘어서지 못하고 있다(최영준, 최혜진, 2017).

흥미롭게도 이러한 가부장적인 모습 역시 신자유주의와 긴밀한 친화성을 가지고 있다. 감축의 시대(age of austerity)에 복지국가를 압박하는 재정원칙과 최근 행정에서의 주된 경향으로 받아들여지고 있는 신공공관리론(new public management)은 상보적인 관계에 있다. 제한된 자원으로 효율적이고 책무성(accountability) 있게 복지정책을 집행하기 위해서 분권보다는 더욱 외주화된(contracting-out) 방식을 선호하면서 동시에 이를 관리하고 감시할 중앙화된 통제가 선호되었다. 또한, 중앙정부를 제외한 다른 모든 단체들은 평가와 관리의 대상이 된다. 사회서비스 제공기관들에게는 매우 제한된 지원을 하면서 표준화되고 세부적 규정을 따르는 서비스를 제공하기를 요구하고 있다. 그러면서 서비스의 질을 적정한 수준으로 확보할 것을 기대한다. 이러한 모습은 강한 근로연계 복지에서도 나타난다. 빈곤의 사각지대에 빠진 이들에 대해서도 자격조건의 완화나 급여 확대를 통해서 풀기보다는 끊임없이 개인이 어떤 상태에 있는지를 확인함으로써 혹은 부정을 줄여서 현재의 문제를 풀 수 있을 것이라는 접근을 취하고 있다. 개인에 대한 정보의 수집은 계속 증가하고 있지만, 정보의 증가가 복지의 증가로 이어지지 않는다. 급여를 받기 위해서 구체적인 행동의 조건을 제시하는 형태로 나타나는 가부장적 국가의 모습은 ‘나, 다이엘 블레이크’라는 영화에서부터 기본소득을 주장하는 Guy Standing과 같은 학자들에게까지 비판의 대상이 되고 있다.

기본적으로 중앙정부는 지방정부가 스스로 잘 할 것이라고 믿지 못하고, 공공은 민간의 재량을 가지면 도덕적 해이가 발생할 것이라 보며, 정부와 전문가들은 개인은 스스로 무엇을 원하는지 잘 모를 것이라는 ‘가부장적’ 가정들이 한국 복지국가에 배태되어 있다. 전문가들이 끊임없이 연구하는 사회보험제도나 근로연계복지에서의 인센티브와 너지(nudge)들은 자유주의적 가부장주의(libertarian paternalism)의 한 단면이다. 가부장적이지만, 관대하지 않고, 끊임없이 지켜보고 있는 엄격함만 남은 한국 복지체제의 모습은 전형적인 ‘가부장적 자유주의’라는 한국형 복지체제를 발전시

키고 있다.

개인의 자유 없는 자유주의가 한국사회에서 편만하여 진 것은 한국의 역사성이 존재한다. 가부장적 자유주의가 한국 복지국가에 주요한 성격으로 등장하게 된 것은 기존 권위적 개발주의 국가의 유산에 길들여졌으며, 이를 지키려 하였던 보수적 세력과 신자유주의를 이끌고 현실화시켰던 기업과 시장의 기득권 세력들의 영향이 크다. 전자의 세력은 자유를 ‘반공’의 반대적 개념으로 여기며 ‘자유민주주의’ 하에서 ‘가부장주의’를 공고히 하려 하였으며, 후자의 세력은 자유를 ‘시장에서의 경제적 자유’에 국한하면서 신자유주의의 확산에 노력했다(최장집, 2011). 이러한 모습은 프랑스대혁명과 그 이후 봉건주의를 타파하는 무기로 사용되었던 서구의 자유주의와 사뭇 다르다. 서구에서 ‘liberalism’이 진보적 개념과 혼용되어서 사용되는 일부 모습과 한국의 역사성에 있어서 차이가 있는 것이다(이근식, 2009).

하지만, 이들 때문만은 아니다. ‘공공’에 대한 한편으로는 적대적, 때로는 우호적 태도를 가지고 있는 소위 ‘진보’ 진영이나 친복지세력 역시 일조를 했다. 해방 이후 민족주의는 진보진영의 가장 강력한 이념이었다. 권위주의적 국가에 대하여 투쟁을 해 왔지만, 그 대항의 원리가 개인의 해방적 자유 추구에 있다기보다는 경제적/혁명적 민족주의나 공동체적 유토피아에 답을 두고 있었다. 권위주의 이후에 주요 흐름이 된 신자유주의 하에 확장되고 있던 시장과 기업에 대하여 ‘공공’ 혹은 국가 주도의 정책을 지지해왔다. 일면 당연해 보이는 권위적 개발국가와 신자유주의에 대한 저항은 본질적으로 역설적 관계에 있다. 한편으로는 지금까지 강한 가부장적 개발주의 유산을 강하게 가지고 있는 관료적 국가에 대한 대항이자 변화를 추구하면서, 동시에 신자유주의 흐름에 맞서 그러한 유산을 강하게 내재하고 있는 국가가 더 많은 재량과 역할을 가져야 한다고 주장을 했어야 했던 것이다. 최장집(2011:71)은 이러한 현상에 대해 “보수/진보 모두 국가주의, 발전주의, 경제적 민족주의 등 민족주의적이고 집단(합)주의적인 반자유주의적 경향성을 공유하게 되었다”라고 평가하고 있다.

한국의 복지국가 논의에도 이러한 딜레마가 충분히 나타난다. 복지국가를 건설하면서 양적인 발전에 대한 논의는 상당히 많이 이루어졌지만, ‘행정과 거버넌스’, ‘국가’와 그 운영원리에 대해서는 상대적으로 치열하게 논의되지 못했다. 어쩌면 너무도 당연하게 ‘복지사회’를 주장하는 일본보다는 유럽식 ‘복지국가’가 맞으며, 그렇게 가야한다는 일종의 암묵적 합의가 진보진영에 있었다. 하지만, 그 ‘국가는 여전히 유럽식의 분권화되어 있고, 개인의 실질적 자유를 추구하면서 평등-최소한 기회 균등-을 추구하는 그런 ‘국가’는 아니며, 지난 반세기, 어쩌면 반세기 이상의 경험 속에 경로의존을 가지고 형성한 가부장주의와 경직적이고 위계적인 관료제를 바탕으로 하고 있는 ‘국가’이다. 그렇기에, 친복지세력들은 경로의존성을 가지고 있는 ‘국가’의 실체를 목도하면서 ‘저항’의 존재로 여기면

서도, 복지의 논의로 들어가면 그래도 그 ‘국가’가 더 확대되어야 하고, 직접 무언가를 해야 하며, 더 많은 권한을 가져야 한다고 당위적으로 주장을 해왔다. 이에 비해서 복지국가를 이루기 위해서 가장 중요한 주체인 ‘국가’를 어떻게 변화시킬 것인지 그리고 기존의 유산을 약화시키거나 우회하는 복지국가의 발전경로는 무엇인지에 대한 논의는 상대적으로 관심이 약했다. 정치, 노동, 시민사회에 비해서 국가의 중추를 이루고 국가의 경로의존을 광범위하게 이끌어가는 ‘행정’은 항상 ‘중립적이고 당연하게 여겨지는’ 요소였다.

복지국가가 본격적으로 형성이 되기 전인 1990년대 전으로 돌아가 보자. 1987년 이후 본격적으로 등장한 노동과 시민사회 세력은 역동적으로 한국사회를 움직여가고 있었다. 1980년대부터 이어져 왔던 정치적 역동성은 노동 및 시민사회 각 분야에 이어지면서 정치적 영역을 넘어 여성운동, 환경운동, 그리고 복지 분야로 확대가 되었다. 각 분야마다 다양한 새로운 시도들과 새로운 운동의 형태들이 솟아났던 시기였다. 하지만, 1997년 경제위기 이후 혹은 김대중 정부 이후부터 사회 전체의 이슈를 포괄적으로 다루고 주도했던 역동적인 시민사회와 노동계의 역할은 급속히 위축이 되기 시작한다. 조직적으로 새로운 젠더혁명을 막 시작하려던 여성운동은 여성부의 등장으로 결실은 맺는 듯 하였지만, 지금 매우 파편화되어 있고, 그 주도적 역할을 상실했다고 보여 진다. Kim(2012)이 분석했듯이 여성부의 등장 후 여성운동이 인력이나 운동 내용 모두 ‘관’에 흡수되는 경향성을 보였다. 그 당시 자활사업이나 돌봄을 담당했던 지역사회의 자발적 노력들은 제도화를 통해 부분적으로 결실을 맺었지만 공공화와 시장화가 결합된 지금은 경직적인 사업으로 변화하였다. 상당히 많은 시민단체들 역시 그 역할이 상당히 위축되어 있다고 판단된다.

중요한 요인 중 하나는 공공이 확대되는 과정에서 공공을 더욱 투명하고 자유로운 공간으로 만드는 데 실패했기 때문이 아닐까. 민간의 노력이 성공적인 과정을 거치면서 정부의 정책화가 되는 과정에서 ‘공공(公共)’이 확장되면서 더욱 풍요로워지는 것이 아니라 관에 흡수가 되거나 혹은 민간이 가부장적 관료제 성격을 강하게 가지고 있었던 정부영역에 종속적 대행자가 되는 과정을 겪었기 때문은 아닌지 의심이 된다. 보수적 정권 뿐 아니라 진보적 정권에서도 이러한 현상은 더욱 두드러졌다. 기존의 유산을 강하게 가지고 있는 관료조직을 변화시키기 위해서 김대중/노무현 정부는 정책을 추진하면서 시민사회에서 유능한 인재를 상당히 흡수할 수밖에 없는 상황에 직면하였다. 이러한 과정에서 한편으로는 시민사회단체는 정치적 중립성이 침식되었으며, 다른 한편으로는 시민사회단체가 인재를 잃게 되는 현상을 동시에 경험하게 되었다. 기존에 가장 강한 무기였던 전문성(expertise)과 정당성(legitimacy)이 약화되면서 옹호자(advocacy) 기능이 줄어들게 되었다. 이와 함께 복지운동은 관련 복지가 제도화되면서 창의적 복지운동가에서 관에서 운영하는 복지의 집행

자로 그 역할이 변화되었다.

민간에서 좋은 복지 프로그램의 시도가 있다면 그것을 전국적 단위에서 시행하려고 하는 시도 자체를 문제가 있다고 비판할 수는 없다. 실제로 복지 학자들이 열심히 연구하고 운동한 결과이기도 하다. ‘정부 역할 확대’, ‘공공 역할 강화’라는 목적 하에 진행된 이러한 정책 확대는 사회서비스 확대, 자활사업의 확대 혹은 드림스타트의 전국화나 사회적 기업 등으로 나타나게 되었다. 이러한 정책으로 인해서 많은 수의 국민들이 혜택을 보게 되기도 하였다. 하지만, 앞서 언급했던 바와 같이 중앙정부에서 계획하고 승인하고, 보조금을 지급하고 관리하며 평가하는 방식으로 진행되면서 기존의 종속적 대행자 모델을 더욱 강화하는 방식으로 진행되었다. 정부는 스스로 사업을 진행하지는 않고, 효율성이라는 명목 하에 항상 규제자와 감시자의 역할에 머물려고 노력을 하였다. 사회서비스가 공공에서 재원을 지원하면서 시장화 기제를 활용한 것은 단적인 예이다. 2016년도 복지패널 복지인식 조사에 응답한 16명의 복지서비스 종사자들(샘플에서 전수)의 복지인식은 이러한 일면을 보여주고 있다. 복지 확충을 위한 증세 필요성이 전체 국민이 2.9인데 종사자들은 2.75로 낮으며, 사회복지가 근로의욕을 감소시킬 것이라는 질문(7점 만점)에 대해서도 일반(4.1) 국민보다 높은 4.5를 기록하고 있다. 장애인 지원 확대 여부는 3.3으로 국민 3.7에 비해 낮고 빈곤층 생활 지원도 국민 3.4에 비해 낮은 3.1이다. 대표성이 있는 자료라고 할 수 없지만, 점차 증가하는 복지 종사자들이 복지 우호적이지만은 않다는 점을 보여준다. 이러한 관찰이 맞다면 그 이유는 왜일지 더 논의해 볼 필요가 있다. 항상 정부에 대해 ‘을’이면서 불안정 노동을 하고 까다로운 자격기준을 맞추려 노력하거나 이용하려는 이들을 바라보는 종사자들이 복지확대를 찬성하는 것이 오히려 이상한 일이 아닐지 생각해 볼만 하다.

가부장주의는 다른 곳에서도 나타난다. 한국의 대표적인 사회 이슈로 등장한 저출생이나 높은 자살률을 대하는 정부의 태도에서 개인의 선택은 보이지 않는다. 일할 권리와 일하지 않을 권리는 논외로 하더라도 출산할 권리와 출산하지 않을 권리에 대한 혹은 죽음을 택할 권리와 택하지 않을 권리에 대한 진지한 논의가 없다. 대부분의 정책은 답이 정해져 있다. 일은 해야 하며, 아이는 낳아야 하며, 죽음을 택하지 말아야 한다. 그렇기 때문에 정책은 직접적으로 일을 하도록, 직접적으로 아이를 낳도록, 직접적으로 죽음을 택하지 않도록 고안되어 있다. 왜 일을 하고 싶지 않은지, 왜 아이를 낳고 싶지 않은지, 왜 죽음을 택하고 싶은지에 대해 경청하고 숙의하며 근본적 원인을 제거하려는 노력은 적다. 한 국책연구원 포럼에서 ‘여성의 고학력 스펙이 저출산의 원인’이라고 하여 파문이 되었던 해프닝은 집단적 이익을 우선하며 개인에게 무엇이 최선인지를 권력자가 결정하고 규범화하는 가부장적 모습의 한 단면이었다.

여기에서 지켜봐야 할 또 다른 중요한 점은 ‘공공’의 개념이다. 복지나 행정에서 최근 공사파트너

십(public-private partnership)이라고 할 때 공공은 ‘관’과 등치되는 경우가 많다. 민관협력이 공사와 파트너십으로 해석되어 사용되는 것도 이러한 맥락이다. 하지만, 사전적 의미로만 보면 공공(public)이라는 개념을 정부나 관료와 등치시키기는 어렵다. ‘Public’에 이어 ‘의견-opinion’이나 ‘이해-interest’ 혹은 ‘성-ness’와 같은 단어를 붙인다면 더욱 공공의 개념이 정부를 의미하지 않는다는 것을 알 수 있다. 공공은 ‘사회의 일반 구성원에게 공동으로 속하거나 두루 관계되는 것’이라고 할 수 있다⁴⁾. 서구의 역사를 보면 모든 구성원의 이익을 대변하는 직접민주주의가 불가능해지면서 간접민주주의의 대리인인 정부가 ‘공공’을 대표하게 된 것은 사실이다(하승우, 2014). 하지만, 우리의 역사에서 국가가 가진 ‘공공성’이 얼마나 인정될 수 있는지는 의문이다. 오히려 민주화와 시민사회 성장에 있어서 시민사회가 공공의 장에서 역할을 하면서 정부와 함께 비영리 혹은 제3섹터가 ‘공공’을 주체로서 활동을 했었다. 다시 말하면, 그만큼 공공의 영역이 넓었다고 할 수 있다. 하지만, 시민사회가 당파성을 강하게 가지고, 비영리단체가 정부와 계약관계 하에서 복지집행자로 되면서 공공은 점차 정부만을 의미하게 되었고, 공공의 영역은 오히려 줄어들고 있다. 정부로부터 자유로운 비영리 영역은 공공의 성격, 즉 공공성을 가지고 있었지만, 정부의 대행자로서 서비스 제공자는 공공성을 요구받고 있지만, 그 자체가 공공성을 가지고 있는 주체라고 보기는 어렵게 되었다.

원 질문으로 돌아가서 왜 지난 20년간 왜 우리 복지국가는 시민들을 행복하게 만들어내지 못했을까. 여기에서는 주로 개인보다는 집단주의적 사고에 기반한 가부장주의에 초점을 맞추어 설명을 했다. 하지만, 이와 동시에 개인이 가부장적 접근을 거부하고 자신에게 가장 바람직한 선택할 수 있을 자유의 기반을 제공하는 안정성이 부재했다는 사실에도 주목을 해야 한다. 개인의 안정성이 복지국가에 의해서 제공되지 못하면서 개인은 안정을 제공하는 고용과 노동시장에 집착할 수밖에 없게 되었다. ‘한줌’의 평생 안정을 제공하는 일자리로 진입하기 위해 그리고 생계가 걸린 고용을 유지하기 위한 장시간 근로(때로는 위험을 무릅쓴), 일가족양립의 어려움, 과도한 사교육 경쟁이 생산되고 있다. 이로 인한 사회적 이동성 저하와 저출생, 저출생에 뒤따르는 고령화와 잠재성장력 저하 등은 모두 고용중심주의에서 파생된 인과메커니즘에 존재한다. 경제우선주의와 고용중심주의를 약화시키는데 실패하면서 오히려 가부장주의는 ‘갑을관계’로 더욱 강화된 모양새이다. 새롭게 유입된 신자유주의와 개발주의는 이러한 측면에서 친화성을 가지면서 한국 복지국가에 안착하는데 성공하였다. 사회경제적 위치에 따라서 개인의 존엄성도 함께 낮추어야 하는 현실에서 행복을 느끼기는 쉽지 않다.

제도적 차원에서 논의하자면 한국 복지국가는 그럼에도 상당한 진전을 이룩한 것은 사실이다. 하

4) <https://dic.daum.net/search.do?q=%EA%B3%B5%EA%B3%B5> (2018년 12월 28일 접속)

지만, 한국 복지국가가 양적인 발전이 부족해서만 현재 모습에 머물러 있는 것은 아니라는 사실을 강조할 필요가 있다. 질적인 문제도 함께 존재한다. 복지를 확장하는 데는 성공했지만, 복지가 확대 될수록 이를 추동했던 그리고 국가와 시장에 대해서 저항하고 대응했던 시민사회와 지지 세력들은 약화되는 모습을 보이게 되었다. 종합하면, 사회적 위험을 가진 이들에게 주어지는 현금급여 수준은 개인의 삶을 변화 및 안정시키기에 충분하지 못하고, 빈곤해지면 급여를 받기 위해 요구를 받는 것이 많아진다⁵⁾. 존엄성과 자유를 가지고 있는 개인보다는 우리 사회가 기능적으로 잘 작동하기 위해 해야 할 ‘바른 행동’과 이를 요구하는 정부가 있다. 제한된 예산 하에서 효율성이 강조되면서 더욱 서비스는 표준화되고 세밀하게 지시되면서 이를 따라 꼼꼼하게 집행해야 하는 공급자는 복지의 옹호자로 성장하지 못하고 있다. 재정지원은 있지만, 감시를 될 수 있으면 피하고 싶은 단순한 집행자가 되어갔다. 지원하는 정부도 서비스를 공급하는 공급자도 서로를 믿지 못하는 상황이다⁶⁾. 이러한 과정에서 복지를 지지하는 이들은 ‘공공을 어떻게 재편’하고 활성화시킬 것인지에 대한 고민은 약하고 모호한 ‘정부 역할 확대’와 ‘복지확대’라는 구호만이 강하다. 이미 서구와 달리 노조나 좌파정당과 같은 전통적 복지국가 지지 세력이 약한 한국에서 가부장적 자유주의의 모습들은 복지국가 확장을 옹호하는 자발적 주체세력 형성을 어렵게 하며 복지지지 태도마저 약화시키는 원인이 되고 있다고 판단된다.

3. 새로운 복지국가의 패러다임: 사회적 자유주의와 자유안정성

그렇다면 어떻게 복지국가를 새롭게 재편하면서, 바로 그 ‘재편’의 방식이 경직되고 시들어가는 복지국가 주체세력들을 ‘다시 생기 넘치게(revitalize)’하게 할 수 있을까? 본 연구에서는 그 답을 ‘사회적 자유주의’와 ‘자유안정성’이라는 개념에서 찾고자 한다.

1) 사회적 자유주의

가부장적 자유주의에서 개인의 사회적 위험은 매우 제한적으로 국가에 의해서 완화되었다. 그렇기

5) 영남대학교의 김보영교수는 서비스나 공공부조의 잠재적 대상자들은 포용의 과정을 경험하기보다는 왜 대상자가 될 수 없는지에 대한 ‘배제의 과정’을 겪게 된다고 주장한다.

6) 현 서비스 단가를 가지고 매뉴얼대로 운영하면 사회서비스 기관들은 적자를 면치 못한다고 하지만, 공급자를 믿을 수 없는 정부는 서비스 단가를 올려 줄 수 없는 현실이다. 노인장기요양서비스도 그러하지만, 의료수가를 둘러싼 논의도 마찬가지로 보인다.

때문에 개인들은 위협을 해결하기 위해서 고용이나 시장 그리고 여전히 가족에 의존할 수밖에 없었다. 복지정책 내에서도 개인에게 자유와 안정을 주는 방식보다는 구체적인 조건과 기준을 만들고 이를 충족하거나 따를 수 있는 이들이 혜택을 주거나 시장에서 구입해서 보충하는 방식이 일반적이었다. 반면 사회적 자유주의는 안정성에 기반한 실질적 자유를 추구한다. 이러한 자유에 대한 강조는 한국사회에 대한 반성과 성찰에서 출발하였으며, 본 연구에서는 복지국가를 중요한 해결의 열쇠로 바라보고 있다. 하지만, 기존 복지국가 패러다임에 대한 Habermas 등의 비판점들은 경청할 필요가 있다(한동우, 최혜지 2015, 홍성수 2015). 복지국가는 개인의 자유와 평등을 보장하기 위한 도구였지만, 법제화가 되고 획일적인 간섭이 개인의 자율성과 의사소통하는 생활세계를 심각하게 침해하고 지배하고 있다는 것이다. 관성화된 복지국가는 개인들의 자기결정권에 둔감하고, 관료는 집행하며, 개인은 수동적으로 시혜적으로 받으면서 일상이 타율적으로 구조화된다. 하지만, Habermas가 시장 영역을 확대하고 복지를 감축해야 한다고 주장하는 Hayek과 같은 자유주의자는 아니다. 오히려 복지국가가 가지고 있는 목표와 이상은 정당하고, 현실적인 대안이라고 보고 있다. 문제는 어떻게 성찰성을 높이면서 복지국가가 개인의 자율적 삶을 증진시키면서 연대된 개인과 시민들의 힘이 시장과 권력에 대항할 수 있을까에 관심을 가진다(홍성수 2015).

본 연구는 이러한 Habermas 문제제기의 연장선상에 있다. 보수 혹은 자유주의적 시각을 가진 정치세력은 물론이고 진보적 정치세력 역시 주장하는 복지국가의 건설 방식이 얼마나 개인의 자유를 증진시키고 자발적 정치주체로서 성장할 수 있는지에 대한 성찰과 고민은 적었다. 엘리트화된 논의에서 개인의 합인 대중, 즉 거대한 정치의 핵심 주체는 객체화되어 나타나는 경우가 많았다. 시민들이 필요한 것을 정하고, 제공하는 방식보다는 획일화된 서비스를 구상하는 경우가 많았다. 차이는 때로 차별이라는 이름으로 묻히는 것도 다반사였다. 이제 유아기를 벗어나 청소년기에 접어드는 이때 한국 복지국가의 추후 성숙과정에 대해 보다 진지한 ‘성찰’이 필요하다. 성찰의 결과가 가부장주의는 개인의 실질적 자유로 환원이 되고, 자유주의적 복지체제 방식은 사회적 방식으로 변환이 되는 것이 필요하다. 저자는 이를 사회적 자유주의라고 일컫고 싶다.

사회적 자유주의는 본 저자가 처음 주장하는 것이 아니며, 이에 대한 개념과 정의가 이미 제시되어 있다. 자유는 “개인이 원치 않는 속박으로부터 벗어나거나 벗어나 있는 상태”를 의미하며, 영어로 liberty나 freedom으로 표현된다(이근식, 2009:18). 이 개념을 통해서 우리는 자유에 대한 몇 가지 속성을 파악할 수 있다. 첫째, 자유는 그 개념 자체에서 이미 고정된 개념이기 어려움을 알 수 있다. 자유의 개념에는 개인과 그 개인을 억압하는 주체가 존재한다. 시간과 공간에 따라서 개인을 억압하는 주체는 끊임없이 변화할 수 있다. 그런 의미에서 John Dewey(1991:63)는 자유주의를 특정한 역

사적 사건의 산물이라고 표현하며, “자유주의의 교리들이 영원한 진리로 확립되는 순간 그것은 진전된 사회 변화를 반대하는 기득권의 도구와 빈말의 제전”이 될 수 있음을 경고한 바 있다. 즉, 자유주의가 내포하고 있는 역사적 상대성을 기억하는 것은 중요하다. 봉건귀족을 몰아낸 부르조아가 자유주의를 고착시키려 했을 때 시장적 자유주의는 더 이상 자유주의의 본질을 간직하기가 어렵게 된다는 것이다. 둘째, 자유주의의 개념은 억압으로부터의 개인의 자율성과 해방을 핵심으로 한다. 독일 사회민주당의 함부르크 강령에서 규정하는 자유는 “스스로 선택하는 삶을 살 수 있는 가능성”이라고 정의한 바 있다(Gombert, 2009:28). 즉 개인의 해방을 기초로 능력을 개발하고 나아가 정치와 생활에서 능동적 참여를 할 수 있는 역량과 자율성이 있어야 한다는 것이다. 이러한 ‘개인에 대한 강조’는 서구의 자유주의와 한국의 자유민주주의에서 실종된 본 자유주의의 요소라고 할 수 있다.

사회적 자유주의는 위의 두 가지를 바탕으로 하고 있으며, 전통적 자유주의(classical liberalism)나 신자유주의와는 확연한 차이를 가진다(Ericson 2005). 가장 일반적인 사회적 자유주의에 대한 설명은 지극히 개인적 자유만을 추구하면서 모든 개입에 대해 부정적인 입장에서 떠나 빈곤으로부터의 자유를 위해 국가의 개입을 선호하는 형태이다(이근식, 2009). 19세기 말 영국에서 등장하면서 복지 국가 태동에도 영향을 준 이 사조는 재분배에 대한 강조와 공정한 권력의 분배 차원에서 민주주의를 지지한다는 점에서 경제적/전통적 자유주의와 차이를 가진다(Brack et al., 2007). 한국에서는 이를 진보적 자유주의와 혼용하여 쓰이기도 한다. 정치적 자유주의와 자본주의 체제에 동의하면서 사회적 위험을 줄이기 위한 국가의 적극적 개입을 지지하는 입장으로 표현된다(최태욱, 2011). 그런 차원에서 사회적 자유주의는 전통적으로 자유시장주의(liberalitarian)와 집합적 사회주의 사이에 위치한다고 할 수 있다.

하지만, 개인의 안정을 위한 사회적 자유주의의 구체적 모습이나 내용은 상당한 스펙트럼이 존재한다. 영국의 신노동당 당수이자 수상이었던 Tony Blair는 사회적 자유주의를 구현하고자 하는 대표적인 정치인으로 일컬어진다. 반면에 사회적 자유는 사회주의의 핵심적 이념으로 논의되기도 한다. Axel Honneth(2015)에게 사회적 자유는 자유, 우애, 평등을 핵심으로 했던 프랑스 대혁명부터 내려져오며, 사회주의의 근본이자 경제적 영역에 묶여있는 경직된 사회주의를 새롭게 하는 이념이었다. 또한, 사회민주주의의 동의어로 사용되기도 한다. Steinmo(2011)는 국가와 개인적 차원에서 매우 사회주의적이지만 국가와 기업 사이에 작동하는 시장경제적 시스템을 볼 때 스웨덴을 Social liberal이라고 표현한 바 있다. 또한, Gombert(2009)의 사회민주주의에 대한 설명은 사회적 자유주의와 크게 다르지 않음을 알 수 있게 한다. 나아가, 기본소득론자들은 가부장주의를 넘은 개인의 자유를 강조하며 기본소득을 통해 자유를 보장하려는 접근을 사회적 자유주의에 기초하고 있다고 하기도 한다.

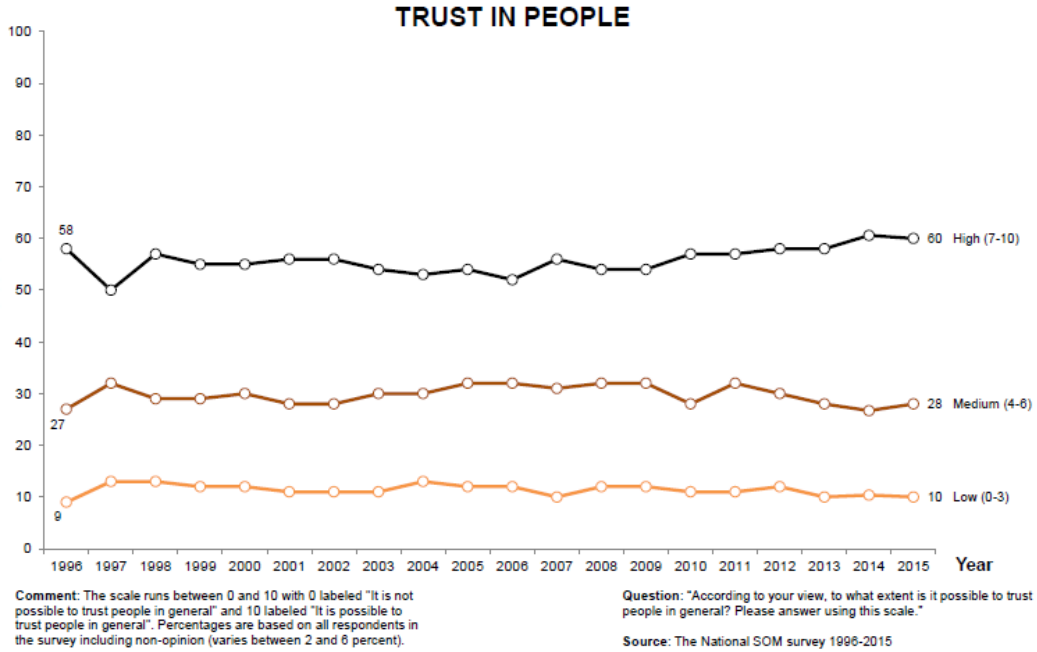
이렇듯 다양한 이념들이 존재하지만, 여전히 사회적 자유주의가 독립적으로 논의되는 것은 다음과 같다. 첫째는 이념의 궁극적인 도착지가 집단이 아닌 개인의 자유에 있음을 분명히 하는 것이다⁷⁾. 둘째는 노동을 기반으로 하는 사회민주주의와 사회주의와 달리 중간대중의 지지와 시민 연대의 창출을 통해 달성될 수 있는 이념이기 때문이다(최태욱, 2011 참조).

앞서 자유주의의 본질에 대해 논했듯 사회적 자유주의 역시 각 나라에서 그 나라의 정치적 지형과 제도적 맥락 그리고 깊게 내재된 사회경제적 구조에 따라서 다른 모습으로 구현될 수밖에 없다. 봉건제를 무너뜨리며 자유주의를 경험했던 일부 서구 국가들의 경험에서 출발한 자유주의의 역사성과 현재 한국이 가지고 있는 자유주의의 역사성은 다를 수밖에 없다. 하지만, 이들 모두는 궁극적인 체제의 목적을 자유에서 찾으며, 시장적 자유가 아닌 해방적 개념의 실질적 자유를 논한다는 점에서, 그리고 실질적 자유는 소극적 자유 행사가 아닌 개인이 가지고 있는 역량에 대한 적극적 발현이라는 점에서 공통된 인식을 가지고 있다. 또한, 타인을 자신의 자유를 구속하는 대상으로 보기보다는 모든 개인은 타인들을 발전시킬 수 있는 재능을 가졌다고(perfectibility) 보는 루소의 관점을 받아들인다. 그리고, 재능은 개인의 고유한 성질이 아닌 사회적 제도의 결과라는 관점도 공유를 한다.

본 필자는 사회민주주의의 방법론이 사회적 자유주의를 구현할 수 있는 가장 가까운 정책대안이라고 생각한다. 흥미로운 점은 사회적 자유주의에 가까운 스웨덴이나 핀란드 등의 큰 복지국가는 개인과 시민사회와 지역을 구축시키면서 약화시키는 결과를 가져오지 않았다는 것이다. 이에 대한 경험적인 연구들은 더욱 많이 필요하겠지만, 최소한 Bo Rothstein이 했던 2002년 및 이후 ‘Quality of Government’ 연구는 그렇지 않다고 주장한다. 상대적으로 덜 알려진 스웨덴의 시민사회의 모습을 Rothstein은 2002년 글에 다음과 같이 설명을 하고 있다. 스웨덴 국민들에게 지난 한 해 동안 가족이나 당신 자신을 위해서가 아닌 타인을 위해서 무급 일을 했는가라는 질문에 유럽 평균이 27%보다 높은 36%가 그렇다고 대답을 했다. 그리고 약 22%의 스웨덴 성인 국민들이 자발적으로 아픈 누군가를 돌보는 일을 정기적으로 한다고 응답하고 있으며, 상당수의 스웨덴 성인들이 학습을 위한 자발적 모임이나 스포츠 클럽 등에 참여하고 있다고 보고하고 있다. 이러한 시민들의 자발적 모임들의 특징은 국가조직들로부터 독립되어 있고, 조직 자체에 위계성이 없다는 것이다. 이에 개인들은 자신의 이해에 따라서 자발적인 활동을 늘리게 된다는 것이다. 그러한 방식으로 스웨덴은 세계에서 가장 신뢰와 사회적 자본이 가장 높은 사회 중 하나를 건설해왔다. Rothstein은 이를 조직화된 개인주의(organized individualism) 혹은 연대화된 개인주의(solidaristic individualism)이라고 표현한다.

7) 결론 부분의 최장집(2011) 인용부분 참조.

그림 1. 스웨덴 일반신뢰도의 변화



자료: SOM Institute 2018

그러한 어떻게 조직화되고 연대화된 개인주의가 높은 수준의 사회적 자본과 복지국가를 만들었을까? 그는 그 논문의 결론에서 조심스럽게 오히려 보편적 복지국가에서 답을 찾는다. 낙인을 부여하는 자산조사나 계층간 분리가 되어 있는 보수주의적 복지국가에 비해서 보편성을 가지는 보편적 복지국가와 높은 탈상품화가 스웨덴의 높은 사회적 자본과 신뢰를 설명할 수 있다는 것이다. 이러한 주장은 Mau(2004) 등 상호호혜성으로 복지인식을 설명하는 연구들에서도 비슷하게 제시된 바 있다. 보편주의와 급여에 있어서 낮은 조건성(conditionality)을 갖춘 복지체제, 즉 기본적 복지가 보장되고 삶의 안정성이 부여된 복지체제에서 개인이 보다 상호호혜적이고 집합적 연대를 지지하고, 능동적으로 사회 및 정치에 참여하는 주체가 될 수 있다는 것이다.

<그림 1>에서 보는 바와 같이 지난 20년 스웨덴 보편적 복지의 부분적 후퇴가 일어난 것은 사실이지만 여전히 사회적 자본과 신뢰가 높은 수준을 유지하고 있음을 볼 수 있다. 신뢰와 사회적 자본의 형성이 보편적 복지국가에 의해서 시작되었다고 해도 이미 형성된 조직화되고 연대성이 높은 개인들의 활발한 교류가 새로운 '공공'의 영역을 창출하며 주도한다. 큰 '정부'를 가지고 있지만, 분권화되어 있고 민주적이며 덜 관료화된 국가는 사회와 개인을 '식민지화'시키지(혹은 덜 식민지화) 않

았다. 이런 사회를 살아가는 스웨덴 사람들은 신뢰와 사회적 자본을 재생산해내고 있으며, 동시에 정부에 대한 신뢰도 역시 세계적으로 가장 높은 수준이다(OECD 2015). 스웨덴의 복지정책 뿐 아니라 이들의 거버넌스 체계에 대한 관심이 필요한 이유이다.

본 연구가 사용하는 사회적 자유주의는 그 사회에 존재하는 사회적 요인과 함께 개인과 시민사회 영역의 ‘자유로움’을 의미한다. 이러한 연대화되고 건강한 개인주의가 얼마나 자유주의 국가와 차이가 나는가는 Anu Partanen이 2016년에 쓴 ‘우리는 미래에 조금 먼저 도착했습니다(The Nordic theory of everything)’에도 잘 서술되어져 있다. 핀란드에서 미국으로 결혼 이민을 간 저자는 개인의 자유를 주장하는 미국사회에서 역설적으로 개인은 끊임없이 이웃이나 가족에 의존할 수밖에 없다는 점을 발견한다. 오히려 개인이 강해질수록 그리고 독립적일수록 가족과의 관계도 가까워지고, 사회에서의 연대도 강해지게 된다는 것이다. Honneth(2015)의 사회적 자유에서 자유가 개인주의적이며 타인을 객체로 (혹은 자유의 제약을 주는) 만드는 의미가 아닌 상호적 관점에서 타인의 자유와 독립이 나의 자유를 만드는 것과 같은 의미이다. 반대로 미국의 모습은 시장적 자유주의와 D. Trump가 외치는 ‘Make America Great Again’이라는 집단주의적 구호 속에 개인이 사라져가고 있다.

그렇다면 사회적 자유주의가 구현된 복지국가는 어떤 모습일까? 자유롭고 건강한 개인의 출발은 안정성에 있으며, 복지국가는 안정성을 위한 중요한 도구이다. 개인이 복지를 권리로서 받고, 혹은 복지에 관련된 일에 종사하면서 복지에 대한 지지를 높이고 복지국가에 개인적 정체성을 부착시키기 위해서는 개인을 포함한 복지국가를 구성하고 움직이는 작은 단위들이 자유로워야 한다. 그러한 자유는 보다 구체적으로는 위계적이고 관료화된 권력으로부터의 자유로 표현될 수 있다. 이러한 권력은 단순히 국가만이 아니다. 시장이나 기업이 될 수도 있고, 자신의 고용주가 될 수 있다. 또한, 가족이 그러한 대상이 될 수도 있다. 그렇기 때문에 복지국가 문헌에서 논의되는 탈상품화와 탈가족화 그리고 (탈)계층화는 중요한 개념들이다. 즉, 고용으로부터, 가족으로부터, 위계적 계층으로부터의 상대적 자유가 사회적 자유주의에서 핵심이 되는 것이다. 이러한 안정성은 자유주의 초기에서의 가정과는 거리가 멀다. 즉, 자유주의 초기에서는 불안정성이 필수적인 경제적 동기를 불러일으켜서 축적의 도구가 된다고 가정하고 있다. 하지만, Dewey(1991)가 논의하듯 자본주의 사회에서 불안정을 초래한 조건들은 더 이상 자연적으로 발생하지 않으며, 불안정이 일과 희생의 동기가 아닌 절망의 동기가 되며 개인을 무기력하게 만드는 원인이 되고 있다. 그렇기에 거시적으로는 부의 분배와 권력의 분배가 공평하게 이루어지면서 개인에게 안정성을 부여하고, 개인들이 건강한 상호작용을 하는 민주주의를 만들 필요가 있는 것이다.

사회적 자유주의가 실현된 복지국가에서 복지급여는 고용과의 연계를 약화시키는 급여체계가 중

요하다. 고용과의 연계가 강한 사회보험 급여는 탈상품화를 높이기 위해서 상품화, 즉 고용에 의존해야 하는 역설에 빠지게 된다. 탈상품화를 높이면서 계층화를 강화시키지 않기 위해서는 하나의 보편적이고 연대적 프로그램이 개인들에게 적정한(decent) 수준의 급여와 서비스를 제공해야 할 것이다. 그러한 탈상품화가 본인이 받아들일 수 없는 일로부터 'NO'를 할 수 있게 하고, 억압된 비공식적 환경으로부터 벗어날 수 있게 하며, 개인의 존엄성을 높여주는 기제가 될 것이다. 현금급여 뿐 아니라 보편적 서비스 역시 중요하다. 하지만, 방식의 전환이 필요하다. 중앙화된 권력이 많은 재량과 권한을 가지고 기획하며 이를 지방자치단체와 공급자들은 단순히 집행하고, 감시를 받는 현재의 방식에서 벗어나야 한다. 그리고 개인은 더욱 자신의 삶에 대해서 선택의 권한을 폭넓게 가질 수 있어야 한다.

집중화된 국가와 개인만이 존재하는 사회에서 관료화와 몰개인화는 피하기가 어렵다. 정부와 사회⁸⁾에서 나타나는 관료화에 대한 문제점은 Graeber(2015)의 'The Utopia of Rules'에서도 잘 설명하고 있듯이 정치성향과 관계없이 선진화된 국가의 개인들이 당면하는 중요한 도전이다. 핀란드와 네덜란드 등에서 기본소득에 대한 논의는 점차 근로연계복지의 발달과 함께 관료제로부터 개인의 자율성 침해가 중요한 동력이 되고 있다. 즉, 자유를 침해하는 방식으로 발전하고 있는 '관료제'를 표적으로 하고 있음을 알 수 있다. 한국 복지국가에서도 관료제는 여전히 딜레마이다. 고세훈(2013)은 한편으로 관료들은 과거의 유산 속에서 반복적이고 친자본적인 성향을 가지고 있지만, 이러한 관료들을 늘리지 말자는 것은 복지국가를 하지 말자는 것과 다름 아니라는 고민을 던진 바 있다. 이 딜레마를 해결하기 위해서는 국가와 개인의 대면이 아닌, 그 사이에 다양한 자율성을 가진 중간조직들이 광범위한 공공의 영역을 창출할 필요가 있다. 또한, 복지국가가 개인에게 최선인 것을 선택하는 방식이 아닌 보편적이고 광범위한 삶의 선택권을 개인에게 주는 방식으로 재편될 필요가 있다.

더 작은 중간단위 조직의 첫 단계는 지방정부가 될 것이다. 우리나라의 전체 세출구조는 지방:중앙정부가 6:4 비율이지만, 재정수입은 2:8 정도로 알려져 있다. 지난 기초연금 등 복지발달에서 보듯이 지방정부는 자율성 없이 중앙의 결정에 따라 집행을 담당하는 역할을 해오고 있다. 전체 복지지출에서 기초지자체에서 자체적으로 만들어서 지출하는 비중은 10%가 되지 않는다. 개인들이 요구와 욕구가 반영되어 행정이 운영되기 위해서는 현재의 구조가 개선될 필요가 있다. 지방자치단체가 더 세입이나 세출에 자율성을 가지게 된다면, 당장에 합리적 운영에 대한 우려가 있을 수 있다. 하지만, 중장기적으로는 지역에서 시민사회가 더욱 중요한 역할을 가지게 될 것이며, 정치와 행정이 개

8) 정부 뿐 아니라 사회와 기업에서 나타나는 위계적 관료화 역시 복지국가 성숙화에 큰 문제이다. 하지만, 본 연구의 영역을 벗어난다.

인들에게 훨씬 더 가깝게 다가올 수 있다. 특히, 지방정부가 핵심적인 역할을 할 수 있는 복지영역이 지방정치영역에서 더 많이 논의가 될 것이고, 더 책임이 증가할수록 일괄적이고 시장에 의존하는 서비스보다는 지역과 개인에 맞고 공공이 담당하는 복지가 증가할 수 있다.

분권화는 시장화나 민영화와 같은 성격으로 신공공관리론(new public management)의 패키지 중 하나로 논의가 되어온 바 있다. 하지만, 유럽의 경우를 보면 그러한 ‘가장’은 잘못된 것임을 쉽게 알 수 있다. 다음 표1은 프랑스, 독일, 스웨덴, 영국의 노인돌봄시설의 공공, 비영리, 민간 비중을 보여주고 있다. 프랑스와 독일은 1980년대까지 매우 유사한 돌봄 제공 성격을 가지고 있었지만, 1990년대부터 고령화와 재정압박에 직면하면서 독일은 장기요양보험 도입을 통해서 돌봄의 운영을 중앙에게 이전했으며, 프랑스는 오히려 지방이 중앙에게 더 재정을 지원받아서 지방의 역할을 강화하였다. 그 이후 현재 프랑스는 지방정부가 직접적인 돌봄을 제공하는 동시에 시장을 지역별로 강하게 규제하면서 운영하고 있지만, 중앙에서 시장화를 통해서 제공하는 독일의 경우 영리의 비중이 높아졌다. 이러한 모습은 지방이 강한 자율성을 가지고 있는 스웨덴과 그렇지 않은 영국 사례에서도 잘 나타난다(Choi, 2017). 또한, 공공과 비영리의 역할이 강한 프랑스와 스웨덴이 독일이나 영국에 비해서 서비스의 질이 높다고 평가를 받는다(Choi, 2017).

〈표 1〉 서구 주요 복지국가 노인돌봄시설 공공/비영리/영리 비중

| | 정부 | 비영리 | 영리 |
|-------------------|-----|-----|----|
| 프랑스 | | | |
| 시설돌봄기관 | 50 | 29 | 22 |
| 재가돌봄기관 | 21 | 59* | 20 |
| 독일 | | | |
| 시설돌봄기관 | 6 | 56 | 38 |
| 재가돌봄기관 | 1.4 | 35 | 64 |
| 스웨덴 | | | |
| 시설돌봄기관 | 80 | 5 | 17 |
| 재가돌봄기관 | 80 | 5 | 15 |
| 잉글랜드(영국 중) | | | |
| 시설돌봄기관 | 8 | 15 | 77 |
| 재가돌봄기관 | 9 | 14 | 77 |

Source: Drees (2015), Pflagestatik (2015), Bergman and Jordahl (2014), Laing and Buisson (2015), Choi(2017)에서 재인용

중앙에서 전체를 관장하다보면 표준화와 획일화를 하지 않을 수 없고, 효율성을 추구하다보면 시장을 적극적으로 활용할 수밖에 없다. 시장 진입자들을 선정하고 관리한다고 하지만, 중앙에서 각 지역의 다양한 공급자들이 더욱 좋은 서비스를 제공할 수 있도록 효과적으로 규제하고 관리하는 것은 거의 ‘환상(illusion)’에 가깝다. 자신의 복지를 자신이 닿을만한 곳에 있는 권력을 통해서 변화가 가능하게 하고 책임지게 함으로서 중앙에서만 존재하는 ‘공공’의 장을 모든 지역에서 활성화될 수 있도록 할 필요가 있다. 현재의 마을만들기나 주민참여예산도 바람직하다고 할 수 있지만, 이는 주변적인 노력에 가깝다. 지방의 권력구조와 공공의 장이 재편되면서 여기에 참여한 이들이 복지를 만들어가는 주체로 서는 것이 한국 복지국가의 새로운 출발이 될 수 있다.

공공의 장이 관(官)에만 한정되면 안 될 것이다. 공공의 영역이 그 정의처럼 확장될 필요가 있다. 비영리단체와 시민사회단체들이 적극적으로 공공의 영역과 장을 확장시키는 역할을 할 필요가 있고, 정부는 이들에게 장을 제공하되 자율성을 보장하고 증진시키려는 방향으로 결합될 필요가 있다. 이것을 동반자적 혹은 협력적 거버넌스라고 할 수 있다. 특히 한국과 같이 정부중심의 공공영역 확장이 현실적으로 쉽지 않기도 하며, 관료화의 우려가 존재한다고 한다면, 어떻게 비영리/시민단체가 보다 적극적인 사회적 역할을 감당할 수 있을지에 대한 고민이 필요하다. 유동화된 사회에서 새로운 사회적 위협을 대처하고 혁신적 대안들을 창출하기 위해서 공공이 ‘판’을 깔아주고, 민간이 자유롭게 대안을 찾아가는 구조에 대한 고민이 필요하다. 공공이 민간을 ‘nudge’하는 것이 아닌 ‘nuzzle’하는 방식을 찾아야 할 것이다(Room, 2016).

‘자유’와 ‘자율’을 통해서 비관료적이고 역동적인 ‘공공’의 영역을 구축이 첫 번째 조건이지만, 다시 강조하지만, 안정성이라는 두 번째 조건이 없다면 성숙한 복지국가는 가능하지 않을 것이다. 안정적 개인이 자율성을 가지고 일을 하고, 조직화를 도모하며 연대를 이룰 수 있도록 해야 한다. 그렇다면 사회적 안정성은 어떻게 가능할까? 사회적 자유주의의 구체적인 운영모델로서 다음에 제시할 자유안정성이 이에 대한 답을 제시해 줄 것이다.

2) 유연안정성을 넘어 자유안정성으로9)

사회적 자유주의를 구현한 현실모델과 사회시스템을 저지는 ‘자유안정성 모델’이라고 칭하고자 한다. 자유안정성 모델이란 유럽에서 시도된 유연안정성(flexicurity) 모델에서 한 발자국 더 나아가는 사

9) 이 부분은 LAB2050의 ‘자유안정성 혁명: 행복하고 혁신적인 대한민국을 위한 제안’이라는 솔루션 페이지의 일부를 변형하여 가져왔다(구교준, 최영준, 이관후, 이원재, 2018). 이 솔루션 페이지에서는 구체적인 정책을 제안한 바 있다. 다만, 여기에서는 지면의 제약 상 정책에 대해서 논의를 하지는 않는다.

회모델이다. 개인에게 삶의 자유와 안정성 두 가지를 모두를 보장하고자 하는 사회시스템 중 가장 주목받는 모델은 유연안정성(flexicurity) 모델이다. 이 모델은 네덜란드, 덴마크, 및 북유럽 국가들에서 20세기 후반부터 발전시켜 왔으며, 21세기에 들어서는 유럽연합 차원에서 추구되었다. 유연안정성은 유연성(flexibility)과 안정성(security)을 결합시킨 개념이다(Wilthagen, 1998). 유연안정성 모델은 크게는 두 종류의 상보성(complementarities)으로 구성되어 있다(Bredgaard and Madsen, 2018). 그 하나는 개인과 고용주에게 노동/고용과 관련해 더 많은 선택의 자유를 주는 유연한 노동시장과 국가가 분배를 통해 삶의 안정성을 보장해 주기 위한 관대한 소득보장제도이다. 기본적인 가정은 관대한 소득보장이 자발적인 직업이동(job mobility)을 가능하게 하고, 이것이 국가경제와 경쟁력에 도움이 된다는 것이다. 두 번째 상보성은 유연한 노동시장과 고용가능성(employability)을 높여주는 적극적노동시장정책과 평생교육시스템이다. 높은 고용가능성이 낮은 직업보호(job security)를 상쇄하게 된다고 보고 있다.

전통적으로 유연한 노동시장과 관대한 사회보호는 상쇄관계(trade-off)에 있다고 보고, 유연화전략이 핵심적으로 채택된 바 있다. 하지만, 유연화전략이 비경제활동인구를 줄이고, 고용을 증가시켰지만, 정치적 교착상태에서 비정규직만 확대하고 기업이나 경제의 생산성을 향상시키는 데에는 실패했다는 비판에 직면하였다(전병유, 2016). 이에 비해서 북유럽 국가들의 경험을 보면 유연안정성 모델의 필요성 및 실제 긍정적으로 작동하고 있음이 증명되고 있다(Muffels and Wilthagen, 2013). 독일에서도 ‘일 4.0(Arbeit 4.0)’을 통해 미래 산업구조에 발맞춘 노동의 재구조화를 다루며 유연안정성 모델의 필요성을 인정하고 있다. 실제로 네덜란드 및 북유럽 국가에는 우리와 달리 정규직/비정규직이라는 분류와 개념이 거의 존재하지 않는다. 이들 국가에서는 우리에게 비정규직인 시간제 근로와 계약직 한시적 근로가 상당히 높은 비중을 차지한다. 네덜란드의 경우 시간제 근로의 비중이 전체의 35%를 넘는다. 그러면서도 보편적 사회보장을 통해 상당한 수준의 삶의 안정성을 보장하고 있다.

그러나 유럽의 유연안정성 모델 역시 문제가 많이 지적된다. 특히, 이러한 문제점들은 2007-08년 경제위기를 겪으며 더욱 부각되어 비판되고 있다. 첫째, 유연성이 개인의 관점이 아닌 고용주의 관점에서 관철되고 있다. 이론적으로는 고용주의 이해 뿐 아니라 개인에게 자유로운 시간의 선택 및 이동의 자유가 보장되어야 하지만 많은 경우 고용주의 관점에서 효율성을 증가시키기 위한 ‘유연성’이 구현되고 있다(전병유, 2016). 이와 연결되어 둘째는 안정성이 유연성에 비해서 실제 그렇게 강화되지 않았다는 것이다. 실제 노동자들이 택할 선택지가 많지 않은 상황에서 자발적 이동이 주는 한계가 있으며, 안정성은 재정적 위기에 감축의 압력에 대해 취약했다는 점이다. 유연성에 비해서 안

정성의 실제 정책적 구현이 정치적으로 모호한 상황에서 유연안정성은 유연성을 쉽게 만드는 구호에 지나지 않는다는 비판이 꾸준히 존재해왔다(Viebrock and Clasen, 2009; Burroni and Keune, 2011). 셋째, 안정성이 모호한 개념이 되면서 불평등과 불안정성의 증가를 초래했다는 것이다. 결국 유연한 고용을 가진 이들이 충분한 임금을 얻지 못하게 되면 다시 사후적인 복지에 기대야 하는 이슈들이 지속적으로 제기되어져 왔으며, 일을 해도 가난한 ‘근로빈곤(working poor)’ 문제 역시 제기되고 있다. 마지막으로, 유연성이 성차별적으로 이루어졌다. 대부분의 유럽에서도 시간제나 계약직에 여성들이 많으며, 남성들은 여전히 이른바 ‘정규직’에 있는 경향이 있다. 돌봄노동 등에 대해서는 전혀 주목하지 않고 있는 것도 명백한 한계점이다. 이러한 관점에서 유연안정성은 모두의 실질적 자유를 추구하는 사회적 자유주의가 채택할 이상적 모델이 아니다.

따라서 우리는 유럽의 유연안정성 모델에서 한 발자국 더 나아간 자유안정성 모델을 제안하고자 한다. 자유안정성이란 자유(freedom)와 안정성(security)를 결합한 개념(freecurity)이다. Bauman의 지적처럼 이미 두 개념은 개념적으로 떨어질 수 없는 관계이다(인디고연구소, 2014). 유연과 안정이 상쇄관계로 보이는 것과 달리 자유와 안정은 상보적 관계에 있다. 자유가 없는 안정이 불가능하고, 안정이 없는 자유 역시 성립할 수 없다. 자유안정성 모델은 개인 선택의 자유와 생활의 안정성을 국가가 제도를 통해 구현해야 할 최우선 가치로 삼는 사회모델이다.

유연안정성 모델이 노동시장 내에서 유급노동과 고용주의 관점에서 ‘유연성’만을 강조한 것이라면, 자유안정성 모델에서는 개인의 관점에서 ‘자유’에 주목한다. 이때 개인의 자유는 정치사회적 속박으로부터의 자유를 얻는 단계를 넘어선다. 노동시장에서 유연하게 일자리를 선택할 자유에 국한되지도 않는다. 유급이든 무급이든 자기실현적 행복을 추구하기 위한 일과 활동을 선택하고, 그런 일을 할 수 있는 조직을 구성할 수 있는 자유를 얻는 단계까지를 일컫는다. 즉, 노동(labour) 뿐 아니라 무급노동 및 사회혁신과 관련된 다양한 일(work)과 활동(action)을 선택할 ‘자유’를 포괄한다. 한나 아렌트가 <인간의 조건>에서 제시한 것처럼, 생계 충족 수단으로서의 노동(labour), 창조활동으로서의 일(work), 정치 및 사회참여활동으로서의 활동(action)을 포괄하는 개념에서의 ‘일할 자유’를 포함하는 개념이다(나카마사 마사키, 2017). 미래에는 전통적 유급노동과 다양한 형태의 ‘일’의 구분이 점차 흐려질 것이며, 개인이 사회적으로 기여하는 방식도 다양해질 가능성이 높아지고 있다. 그렇기 때문에 장기적으로는 노동시장 안팎에 있는 이들이 자유롭게 창의적으로 자신의 삶을 구성하고 조직할 수 있도록 하는 사회제도가 필요하다. 안정은 삶의 현재적 보장에 더하여 불확실성(uncertainty)을 최소화하고, 안전(safety)을 이룬 상태를 의미한다. 이게 자유안정성 모델이 지향하는 방향이다.

현재 한국사회는 자기실현적 행복의 기반이 되는 자유와 안정 두 가지 가치 모두에서 제도적 기반이 턱없이 부족하다. 앞서 논의하였듯 한국 사회에는 가부장주의로 인한 경직성과 불안정성이 상당 부분 자리 잡고 있다. 공공기관이나 대학과 같은 안정된 일터일수록 관료화와 경직성이 높다. 이는 전형적인 고용패러다임의 결과이며, 안정성이 약했던 개발주의 시절부터의 유산이기도 하다. 즉, 고용에서 벗어나면 안정성이 담보되지 않기 때문에 고용안정성에만 매몰되는 것이 우리의 현실이다. 높은 안정성을 지닌 곳을 벗어나면 생계를 위협받는 불안정성 속으로 내쳐지게 된다. 따라서 능력 있는 개인들은 가장 안정적인 직장을 선택하고, 그 뒤 이직을 쉽게 선택하지 못한다. 불안정한 직장으로 진입한 개인들은, 안정적인 쪽으로 이동하고자 하나 쉽지 않다. 노동시장은 두 개로 갈라지고, 사회도 두 개로 갈라졌다. 성(城) 안은 지나치게 안정적이어서 혁신적 시도를 할 수 없게 경직되어 있고, 성 밖은 지나치게 불안해 혁신적 시도를 할 수 없다. 경제성장에 걸림돌이 되는 구조인 것이다.

그렇기 때문에 한국에 자유안정성 모델을 구축하는 데는 상당한 노력과 변화가 필요하다. 노동시장 내적 존재하는 다양한 차별 그리고 사회보장제도에서의 정규직과 비정규직 사이의 차별은 사라져야 한다. 하지만, 노동시장 내에서의 차별을 넘어서 안정적으로 고용된 사람이나 그렇지 않은 사람이나 차별 받지 않고 살아갈 수 있는 시스템을 만드는 것이 자유안정성 모델의 핵심이다. 유동화된 사회에서 노동시장 외부에 있는 이들이 있기에 내부 노동시장이 움직이며, 내부자는 언젠가는 외부자가 되고, 외부는 내부를 생산적으로 유지 및 발전시키는 원천이자 저수지이다. 청년의 불안정성 이후에 정규직으로 진입할 수 있지만, 주된 일자리를 퇴직하면 다시 불안정성이 증가할 수 있다. 하지만, 고용과 안정의 고리를 약화시키면 삶의 유동성에 따른 불확실성과 불안정성을 줄이면서 개인에게 자유롭고 안정된 삶이 가능해질 수 있다.

자유안정성 모델의 첫 걸음은 개인의 삶에 충분한 안정성을 제공하는 것이다. 그래야 노동시장 경직성이나 위계적/관료적 관계를 변화시킬 토대가 가능해질 것이다. 경제적 안정을 확보한 개인은 자신의 일터와 삶을 스스로 선택하고 자유롭게 설계할 힘을 갖게 된다. 실제 스웨덴 등 북유럽 국가들에서 ‘돈 때문에 일을 하는 비중’이 매우 낮고 자신이 원하는 일을 하는 비중이 높다. 또한, 안정성은 이들 국가들을 가장 혁신적인 국가(십만명당 특허출원률 기준)로 만드는 기반이 된다(최영준 외, 2018). 누구나 ‘혁신가’가 될 수 있는 보편적 교육을 받으며, 삶의 불확실성과 불안정성이 낮기 때문에 위험을 적극적으로 받아들이는(risk-taking) 삶의 결정을 할 수 있게 된다. 실제 Bell et al.(2017) 연구에서 삶의 안정성과 발명가 사이에는 상당히 높은 관계가 있음이 증명된 바 있다. 자유와 안정, 양쪽 가치를 모두 확보한 개인들은 자기실현적 행복을 성취할 가능성이 높아진다. 이때 행복은 혁신적 시도를 할 수 있는 긍정적 심리자본으로 기능하게 된다. 자유와 안정으로부터 얻은 긍정적 심리자본

을 바탕으로 한 혁신가들이 늘어나면, 사회 역동성은 높아지게 된다. 그 혁신을 통해 다시 자유와 안정의 기반이 되는 성장도 이를 수 있게 된다. 그렇기 때문에 탈상품화, 탈가족화, 탈계층화를 할 수 있는 방안이 필요하며, 이는 자유안정성 모델의 중요한 시작이 될 것이다.

4. 결론을 대신하여

한국사회는 아직 공공부문이나 대기업부터 시골의 작은 피자집까지 고용관계에서의 위계를 활용하여 소위 ‘을’ 자유와 존엄성을 구속하고 침해하는 사례가 비일비재하다. 자신의 안정성을 ‘갑’에 기대는 이들은 침묵으로 대응하는 경우가 대부분이다. 이와 반대로 우리 사회 곳곳에는 개인적 자유를 확보하려는 노력과 저항들도 동시에 존재하며, 다른 이들의 불안정을 대가로 나의 안정성을 쟁취하려는 모습들은 ‘포용국가’를 지향하는 현재 대한민국의 ‘아노마’적 모습이다. 본 논문에서는 이러한 모습의 뒤에 역사적으로 형성된 가부장적 자유주의가 한국사회에 중요한 운영원리로 자리 잡으면서 지배적 영향력을 발휘하고 있다고 주장하고 있다. 한국 복지국가가 역시 가부장적 자유주의에 자유롭지 않지만, 이러한 사회를 변화시킬 중요한 원천이자 도구이기도 하다. 모든 개인의 존엄성이 훼손되지 않는 사회를 만드는 과정에서 복지국가의 역할은 매우 중요하다. 이러한 사회를 건설하기 위해서 실질적 자유를 도모하려는 노력과 함께 사회복지에서 가장 중요한 개념으로 제시하고 있는 ‘자기결정권(self-determination)’을 핵심적인 원리로 회복시켜야 할 필요가 있다.

실질적 자유와 자기결정권의 시작은 건강한 개인주의에서 출발한다. 육아를 위해서 가족에 기대고, 교육을 위해서 부모에게 의지하고, 건강하지 못함을 인해서 가족과 시장에 기대는 것이 아닌 다양한 위험 상황에서도 건강한 개인으로서 있을 수 있는 환경을 만들어주는 것이 필요하다. 개인이 자유를 행사하고 자기결정을 내리는데 장애가 되는 빈곤이나 질병 그리고 사회참여를 방해하는 다양한 요인들 제거하는 것에서 출발한다. 이는 아마티아 센이 논의하는 ‘자유로서의 발전(Development as Freedom, 2013)’과 같은 개념이다. 복지국가 외에 있는 불안정성과 가부장주의 뿐 아니라 복지국가 내에 배태되려고 하는 부정적 요인들을 조심할 필요가 있다. 유급노동의 정규직화 등과 같이 현재의 한국 사회경제체제의 발전경로에 있는 대응으로는 명백한 한계가 있다. 그렇기에 본 논문에서는 일에 대해 자유로운 선택을 할 수 있는 제도적 여건이 필요함을 주장했다. 그것은 기존의 가부장적 자유주의에서 사회적 자유주의로의 전환이며, 구체적으로는 자유안정성 모델로 본 논문에서는 표현을 했다.

본 논문에서 구체적인 정책을 제시하지는 않았다. 그렇기 때문에 자유안정성 모델 역시 유연안정성이 가지고 있는 ‘정치적 모호성’ 비판에서 아직 자유로울 수 없다. 사회적 자유주의에 대한 가장 근접한 정책패키지 중 하나는 기본소득이 될 수 있을 것이다. 적정한 기본소득이 누구에게 가능해진다 면 매우 이상적이기도 하다. 하지만, 자유안정이 부여되기 위해서는 단순히 보편성만으로는 가능하지 않다. 적정한 수준의 탈상품화가 필요하다. 엄청난 재원이 들어가는 적정한 기본소득이 확보된 복지국가 전략이 마련되지 않는다면 탈상품화 수준이 매우 낮은 기초보장 정도가 될 수도 있음을 기억할 필요가 있다. 그것은 자유안정성과는 거리가 멀다. 또한, 현실에 존재하는 사회민주주의 모델은 상당히 사회적 자유주의의 이상형에 가깝게 갔기 때문에 현실형과 이상형을 고려하면서 사회적 자유주의를 위한 구체적인 전략과 현실적 대안이 필요하다. 당장은 아동수당과 기초연금 등 사회수당에 대한 보편성과 급여수준을 높이는 전략, 그리고 사회서비스나 공공부조에서 어떻게 하면 개인이 위계적 시스템 하에 놓여서 의존하게 만들지 않을 것인지를 고민할 필요가 있다. 나아가 어떻게 창의와 혁신이 가능한 서비스에서 개인이 자유롭게 선택할 수 있게 할지, 그러면서 공공성의 테두리가 강화될 수 있을지를 계획해야 할 것이다. 체제를 변화시키는 멀고 쉽지 않은 길이지만, 이제 다음 단계로 넘어갈 때다. 자유주의는 원래 급진적 본성을 가지고 있다.

“한국 사회에서 자유주의는 하나의 빈 공간처럼 느껴진다. 완전히 비어 있는 것은 아니라 할 지라도 아주 빈약한 상태로 보인다. 다른 어떤 이념들에 의해 대신 메워질 것으로 보이지도 않는다. 따라서 필자는 민주화에도 불구하고 자유주의에 의해서 포착 가능한 우리 사회가 있다고 생각한다. 다시 말해 오늘날의 한국 민주주의가 안고 있는 여러 결핍된 조건들을 깊이 이해하고 개선해 가는 데 있어서 자유주의가 매우 강력한 유의미성이 있다는 것이다” (최장집, 2011:68).

■ 참고문헌 □

- 고세훈(2013). 복지국가, 정치, 관료. 황해문화. 79. 66-83.
- 나카마사 마사키(2017). 한나 아렌트 인간의 조건을 읽어주는 시간. Arte.
- 이근식(2009). 상생적 자유주의- 자유, 평등, 상생과 사회발전. 파주: 돌베개.
- _____(2011). 진보적 자유주의와 한국 자본주의. 최태욱(편), 자유주의는 진보적일 수 있는가. 31-65. 서울: 폴리테이아.
- 이혜경(2002). 한국 사회복지 서비스 공급체계의 민·관 파트너십 구축의 과제와 전망, 사회복지공동모금회 창립 4주년 기념 심포지움.
- 인디고연구소(2014). 희망, 살아있는 자의 의무. 지그문트 바우만 인터뷰. 파주: 궁리.
- 전병유(2016). 유연안전성 담론과 전략에 대한 비판적 고찰. 산업노동연구, 22(1), 1-35.
- 최영준(2011). 한국 복지정책과 복지정치의 발전. 아세아연구, 54(2), 7-41.
- _____, 최혜진(2016). 사회서비스 거버넌스의 재구조화. 한국사회정책, 23(4), 35-60.
- _____, 구교준, 윤성열(2018). 복지국가가 혁신에 미치는 영향에 대한 탐색적 연구. 사회보장연구, 34(4), 229-258.
- 최장집(2011). 민주주의와 자유주의 사이에서. 최태욱(편), 자유주의는 진보적일 수 있는가. 66-107. 서울: 폴리테이아.
- 최태욱(2011). 진보적 자유주의의 진보성과 실천력에 대하여. 최태욱(편), 자유주의는 진보적일 수 있는가. 6-27. 서울: 폴리테이아.
- 하승우(2014). 공공성. 서울: 책세상.
- 한동우, 최혜지(2015). 복지국가는 사적 공간을 어떻게 식민화하는가. 한국사회복지학, 67(2), 161-181.
- 홍성수(2015). 복지국가에서 법에 의한 자유의 보장과 박탈: 하버마스의 비판과 대안. 법철학연구, 18(1), 157-186.
- 홍찬숙(2016). 개인화: 해방과 위험의 양면성. 서울대학교출판문화원.
- Acemoglu, D. & Robinson, J. (2017). The Emergence of Weak, Despotic and Inclusive States, NBER Working Paper No. 23657. Issued in August 2017. National Bureau of Economic Research.
- Aspalter, C. (2006). The East Asian welfare model. International Journal of Social Welfare, 15(4), 290-301.
- Bauman, Z. (1988). Freedom, 문성원(역). (2002). 자유. 이후.
- Bell, A. M., Chetty, R., Jaravel, X., Petkova, N. & Van Reenen, J. (2017). Who becomes an inventor in America? The importance of exposure to innovation NBER Working Paper No. 24062. Issued in November 2017. National Bureau of Economic Research.
- Brack, D., Howarth, D. & Taylor, M. (eds). (2007). *Reinventing the state: social liberalism for the 21st*

century. Politico's Publishing Ltd.

- Bredgaard, T. & Madsen, P. K. (2018). Farewell flexicurity? Danish flexicurity and the crisis. *Transfer: European Review of Labour and Research*, <https://doi.org/10.1177/1024258918768613>.
- Burroni, L. & Keune, M. (2011). Flexicurity: A conceptual critique. *European Journal of Industrial Relations*, *17(1)*, 75-91.
- Choi, H. (2017). *Rescaling the Governance of Elderly Care Markets in Europe: Who should govern the market?*. Ph.D thesis (Unpublished manuscript). Korea University
- Choi, Y. J. (2012). End of the era of productivist welfare capitalism? Diverging welfare regimes in East Asia. *Asian Journal of Social Science*, *40(3)*, 275-294.
- Chung, M. (2001). Rolling back the Korean state: How much has changed? Paper to be presented at the 2001 Meeting of the IPSA Section of Structure of Governance, University of Oklahoma, March 30-31, 2001.
- De Ruyter, A., Singh, A., Warnecke, T. & Zammit, A. (2009). Core vs. non-core standards, gender and developing countries: a review with recommendations for policy and practice. *ILO*, 8, 10.
- Dewey, J. (1991). *Liberalism and Social Action*. Illinois: Southern Illinois Univ. Press. 김진희(역). (2011). *자유주의와 사회적 실천*. 서울: 책세상.
- Ericson, R. (2005). Governing through risk and uncertainty. *Economy and Society*, *34(4)*, 659-672.
- Gombert, T. et al. (2009). *Foundations of Social Democracy*. Friedrich Ebert Stiftung. 한상익(역). (2012). *사회민주주의의 기초*. 파주: 한울 아카데미.
- Graeber, D. (2015). *The utopia of rules: On technology, stupidity, and the secret joys of bureaucracy*. Melville House.
- Hayek, F. A. (1959). Unions, inflation and profits. *Studies in philosophy, politics and economics*.
- Hicken, A. (2011). Clientelism. *Annual review of political science*, *14*, 289-310.
- Holliday, I. (2000). Productivist welfare capitalism: Social policy in East Asia. *Political studies*, *48(4)*, 706-723.
- Honneth, A. (2016). *The Idea of Socialism*. 문성훈(역). (2016). *사회주의 재발명*. 서울: 사월의 책.
- Kang, D. C. (2002). Bad loans to good friends: money politics and the developmental state in South Korea. *International organization*, *56(1)*, 177-207.
- Kim Y. (2008). Beyond East Asian Welfare Productivism in South Korea. *Policy and Politics*, *36(1)*, 109-126.
- Kim, I. (2012). Developments and Characteristics of Gender Politics in South Korea: A Comparative Perspective. *Korea Observer*, *43(4)*, 557.
- Kwon, H. (2005). Transforming the developmental welfare state in East Asia. *Development and Change*, *36(4)*, 477-497.

- Larsen, C. A. (2008). The institutional logic of welfare attitudes: How welfare regimes influence public support. *Comparative political studies*, 41(2), 145-168.
- Mau, S. (2004). Welfare regimes and the norms of social exchange. *Current Sociology*, 52(1), 53-74.
- Mill, J. S. (1989). *On Liberty*. The Walter Scott Publishing Co., Ltd. 권혁(역). (2016). 자유론. 돌출새김.
- Muffels, R. & Wilthagen, T. (2013). Flexicurity: A New Paradigm for the Analysis of Labor Markets and Policies Challenging the Trade-Off Between Flexibility and Security. *Sociology Compass*, 7(2), 111-122.
- Murakami, Y. (1996). *An Anti-Classical Political-Economic Analysis: A Vision for the Next Century*. Stanford, California: Stanford University Press.
- OECD (2015). *Government at a glance 2015*. OECD.
- Partanen, A. (2016). The Nordic theory of everything. Gerald Duckworth & Co. 노태복(역). (2011). 우리는 미래에 조금 먼저 도착했습니다. 서울: 원더박스.
- Room, G. (2016). Nudge or nuzzle? Improving decisions about active citizenship. *Policy Studies*, 37(2), 113-128.
- Rothstein, B. (2001). Social capital in the social democratic welfare state. *Politics & Society*, 29(2), 207-241.
- Sen, A. (2013). Development as Freedom. 김원기(역). (2013). 자유로서의 발전. 서울: 갈라파고스.
- SOM Institute (2018). https://som.gu.se/som_institute (2018년 9월 10일 접속)
- Steinmo, S. (2010). *The evolution of modern states: Sweden, Japan, and the United States*. Cambridge University Press.
- Viebrock, E. & Clasen, J. (2009). Flexicurity and welfare reform: a review. *Socio-Economic Review*, 7(2), 305-331.
- Wilthagen, T. (1998). Flexicurity: A new paradigm for labour market policy reform?. WZB Discussion Paper, No. FS I 98-202. Wissenschaftszentrum Berlin für Sozialforschung (WZB), Berlin.

◀ Abstract ▶

New DNA of the Korean welfare state: Towards social liberalism and freecurity

Choi, Young Jun*

The Korean welfare state has achieved remarkable development during the last two decades, but simultaneously we have witnessed growing prevalent social conflicts and exclusion in the society. This research argues that the source of current problems lies in the nature of the Korean welfare regime, so called, 'paternalistic liberalism'. The paternalistic liberalism has been formulated by the combination of legacies of the developmental state and neo-liberalism. Paternalism with the growth-oriented and employment-centered approach has been a significant factor to restrict individuals' freedom and happiness in the Korean welfare state. It has also been embedded in the Korean welfare state such as social insurance, workfare programs, and centralized social services. In this context, this research proposes social liberalism, pursuing real freedom for all, as a new paradigm for the Korean welfare state. Breaking from the old path, Freecurity, combining freedom and security, which is argued to be the upgraded version of flexicurity, is also newly proposed as the operating model of social liberalism.

Key words: Social liberalism, freecurity, welfare state, flexicurity, real freedom

◆ 2018. 12. 04. 접수 / 2018. 12. 30. 1차수정 / 2018. 12. 31. 게재확정

* Associate Professor, Department of Public Administration, Yonsei University