

## 사회정책 4.0\*을 향하여

박 보 희\*\*

### 요약

산업구조가 재빨리 전자통신망(ICT)과 인공지능(AI)에 바탕 하는 체제, 즉 산업 4.0 체제로 옮겨가고 있는 현재 동 체제가 삶의 질 전반에 미칠 영향이 지대 할 것이라는 전망이 팽배하다. 동 영향에는 다양한 순기능과 역시 다양한 역기능이 포함된다. 그 큰 줄거리는, 전자의 경우, 경제 과정에 새로운 성장 동력을 불어넣어, 집합적, 물량적 차원에서 보다 풍요로운 결과를 가져다 줄 수 있으며, 아울러, 그 과정에 투입되는 인간의 노고를 크게 줄일 수 있음을 예로 들 수 있겠고, 후자의 경우, 고도의 자동화 생산체제가 자아낼 고용기회의 감축 내지 실종 및 그 경제사회문화적 역 파장을 들 수 있겠다. 산업 4.0 체제의 구현이 아직 초기단계에 있어 그 사회적 파장이 던지는 정책적 도전을 포괄적으로 파악하기는 어렵다. 그러나 위에서 언급한 바 같은 대략적 전망만을 놓고 생각 하더라도 부의 편중 현상의 심화, “고용 없는 성장”속 경제활동인구의 경제사회심리적 향배, 고용임금이 사라진 상황에서 대체 생계안전판을 어떻게 마련할 것인가의 문제, 산업 4.0 체제가 사회 구성원 모두의 삶의 질을 공정하게 담보하기 위한 사회 풍조를 어떻게 조성할 수 있을 것인가의 문제가 당장 부닥칠 이슈로 대두한다.

본고에서는 이들 이슈에 대응할 수 있는 방안 중 극히 기초적인 조건 7건을 제시 한다. 즉 사회정책과 경제정책의 일원화, 고용의 개념 혁신과 유연한 고용구조, 보편적 적정생활수준의 보장, 빈부격차 키우는 구조적 재정관행 폐지, 임계질량 원칙에 바탕 한 사회투자, 살아 움직이는 현실여건에 살아 움직이는 대응책, 분명한 가치 선택과 그 구현을 향한 사회적 의지 이다.

주제어: 사회정책 4.0, 산업 4.0

\* 사회정책 1.0을 주로 외원에 의존했던 긴급구호시대(1948-1960)로, 사회정책 2.0을 제도적 생계보호 시대(1960-1990)로, 사회정책 3.0을 국민기초생활보장 시대(1999-현재)로 간주하며 이후 산업 4.0 시대에 필요하게 될 혁신 사회정책 시대를 사회정책 4.0 시대로 간주한다.

\*\* Korea Institute for Social Information and Research(In·Sirch) 원장

세상이 급변하고 있다. 그 와중에 자주 화제에 오르는 것 하나가 산업 4.0 이다. 18세기 영국에서 수증기 동력에 힘입어 이루어진 산업혁명이 농경 위주 경제체제를 상공업 위주로 전환했듯이 20세기 말엽부터의 초고속 전자 통신 기술혁명이 후자를 한 단계 더 끌어올려 산업 4.0 체제로 전환시키고 있다.

범세계적 정보망(world wide web)이 무소부재의 정보원(情報源)과 결합하여 사람 간, 사람과 사물 간, 사물 간 상호작용을 일상화하고 있으며, 이 거시적 환경이 우리 삶의 여건을 크게 변화시키기 시작한 것이다. 예로 종전에 사람이 수작업으로 하던 많은 일들을 전자기기가 보다 효율적으로 수행하고, 다양한 생활 면에서 생산자와 소비자 간 역할 구분이 엇갈리거나 중첩되고 있으며, 물건이든 서비스든 필요에 따라 스스로 만들어내는 것은 물론, 어떤 주어진 사안에 대한 의사결정을 관련자들이 함께하는 것이 주류를 이루게 되었다(Alvin Toffler, 1980; Dirk Helbing, 2014). 이러한 추세는 각종 생산활동 및 생산품 유통영역에서는 물론 건축, 주거 등 생활환경의 설계, 교육구조, 일반 생활관리 영역에서까지 관찰되고 있다.

이는 현재까지의 시장경제구조와 그 운행과정이 크게 변할 것임을 말해 준다. 사회제도와 그 문화적 기반을 바꾸어놓을 수도 있음을 말해주기도 한다. 노동영역의 경우만 보더라도 다양한 생산활동이 재빠르게 자동화됨으로써 우리가 지금까지 알고 살아온 고용기회는 계속 줄어들 것이고<sup>1)</sup>, 새 산업체제가 새로운 유형의 일자리를 상당 정도 만들어 낸다 하더라도 이미 사라졌거나 사라질 일자리 규모에는 한참 못 미칠 것으로 전망되고 있다. 또한 산업 4.0 시대의 일자리란 고도의 지식·기술을 가졌거나 초고속 전자인터넷 환경에 적합한 자질을 가진 사람들에게 유리한 것이어서 그렇지 못한 취업희망자에게 돌아갈 기회는 줄어들 수밖에 없을 전망이다(Klaus Schwab, 2017).

그렇다면 복합적인 전자공학 시스템 환경인 스마트(smart) 공장에 적응하기 어려운 경제활동인구의 물적, 심적 안전망을 어떻게 마련할 수 있을 것인가가 당장의 이슈로 떠오른다. 기존 사회안전망은 충분한 답이 될 수 없다. 그것은 현존 경제사회체제에서 발생하는 문제에도 제대로 대처하지 못하고 있으니만큼 그 보다 더 어려운 산업 4.0 시대의 문제를 감당하지 못할 것은 뻔하다. 어떤 다른 대책이 마련되어야 할 것이며 그 실현 가능성이 어떠한지가 초미의 관심사이다.

이들 전망 그리고 관심사에 대해 이 글에서 구체적으로 논하기는 어렵다. 산업 4.0 체제가 아직 초엽에 있어 그 사회적 함의가 충분히 성숙하지 않았기 때문이다. 그러나 그것이 암시하는 기본 전제

1) UN의 “미래전망”은 2030년경까지 약 30억의 일자리가 사라질 것으로 보고 있다.

동년 2월 현재 한국 경제활동인구 중 185만명이 실업자이거나 구직 포기 상태에 있고, 제조업 취업자 수가 전년에 비해 92,000명 감소하였으며, 이 추세가 앞으로도 계속될 전망이라고 통계청 자료를 빌어 언론에 보도된 바 있다(조선일보 2017. 3. 16).

와 대략적 전망을 부정할 수는 없을 것이다. 즉 산업 4.0 체제는 사람들의 생존방식이 수작업 내지 기계적 조작 중심에서 전자기기와 그 연계망 그리고 인류의 지적·기술적 자산을 총망라하다시피 하는 정보원(data pool)에 기반을 두어 미리 입력된 프로그램에 따라 스스로 알아서 필요한 작업을 수행하는 인공지능(AI) 중심 체계로 갈 것이며, 특히 대부분의 생산활동과 생활영역에서 그리 될 전망이다.

이러한 전망의 현실화는 사람들을 힘겹고 지루한 노고에서 벗어나게 할 것이다. 그러나 이에겐 심상치 않은 대가가 따를 가능성이 크다. 오랜 세월을 두고 만들어냈고 익혀온 삶의 구조와 그 실질적 내용의 큰 부분이 쓸모 없어진 상황에서 많은 사람들은 시간적, 심리적 공백 상태에 빠질 가능성이 크며, 삶의 실질을 상당부분 재구성해야 하는 어려움에 직면 할 것이다. 일찍이 에릭 프롬(Erich From)이 논했듯이 자유의 뒷면이 개개인들 뿐 아니라 사회전반에 심각한 불안요소로 작용할 수도 있다는 것이다(Erich From, 1941). 역사는 자유를 제대로 누릴 능력을 갖추지 못한 사람들이 군중심리에 휩쓸리기 쉽고 심지어는 독재적 지도자를 선호해 따른 전철이 있었음을 말해 주기도 한다.<sup>2)</sup>

현 시점에서 자유의 뒷면 현상이 가장 뚜렷이 나타나는 영역은 역시 고용부문의 일 것이다. “고용 없는 성장” 속에서 일자리 없이 살아가야 하는 사람들의 딜레마가 꽤 만연할 것이기 때문이다. 고용 없는 성장이 시한 없이 앞으로도 계속 될 것이라면 IT·AI 혁명이 자아낸 사회안전망 사각지대의 규모는 어느 예측보다도 클 가능성이 있다.

산업 4.0 시대의 이슈가 노동·고용 영역에 국한되는 것은 물론 아니다. 일상생활영역 전반에도 크게 영향을 준다. 그 중 주목할 만한 것 중 하나는 사람 사이 관계에 미치는 영향이다. SNS 등 전자정보통신망 사용에 익숙한 주체들과 그렇지 못한 주체들 사이에 생기는 다양한 괴리를 생각할 수 있다. 이 괴리는 특히 세대 간, 성(性) 간, 교육수준 간, 경제·사회계층 간에 두드러질 것이다. 전자기기 사용상의 격차가 의사소통을 저해하여 가족의 화목을 어렵게 하고, 전자통신에 속달된 층이 그렇지 못한 층 보다 우월한 입장에 놓임으로써 세대 간 기존질서가 무너지고 남녀 간 역할분담도 상당한 변화를 거칠 것이다.

산업 4.0 체제에 들어서면서 사람들의 말 자체가 바뀌고 있다. 많은 새로운 낱말, 형용사가 나오고 말이나 문장의 구성이 전문(全文)보다는 약어(略語) 혹은 부호로 되는 경향이 뚜렷하다. 의사소통 속도도 달라지고 있다. 무언에 쫓기듯 빨라지고 있다. (초고속 전자기재의 바이오리듬(bio-rhythm)에 맞추어 그리 되는 것일까?)

의사소통에 있어서의 이러한 변화는 대인관계의 성격을 오묘하게 변질시키고, 나아가 사회전반

2) 세계 2차 대전을 몰고 왔던 독일의 히틀러와 그의 나치즘, 이태리의 무솔리니와 그의 전체주의 등장 등이 잘 알려진 예이다.

의 분위기를 바꾸어 놓기도 한다. 생각이나 행동에 여유로움 대신 촉박함과 강박이 끼어드는 듯하며, 삶의 흐름에서 사색의 여지가 좁아지고 있는 듯한 것은 착각일까?

산업 4.0 체제는 국제관계에도 엄청난 영향을 미칠 것으로 전문가들이 내다보고 있다(세계경제포럼(WEF), 2017; Yuval Noah Harari, 2015, 2016). 2차 세계대전 종식 후 수십 년간 세계경제는 몇몇 강대국들에 의해 지배되어 왔다. 1944년 미국 브레턴우즈(Bretton Wood)에서 44개 연합국 대표들이 모여 체결한 통화금융최종의정서에 바탕하여 종전 후 국제통화금융 운영방침을 정하였고 국제통화기금(International Monetary Fund (IMF)), IBRD(International Bank for Reconstruction and Development, 즉 세계은행(World Bank)) 등을 설립하여 종전 후의 세계경제질서를 잡아왔다.<sup>3)</sup> 그 후 국제교역이 활발해지고 다변화됨에 따라 1995년에 세계무역기구(World Trade Organization (WTO))<sup>4)</sup>를 출범시켜 교역을 규제하고 교역 당사국간 이해의 충돌을 조정해왔다. 현 시점에서의 이슈는 이러한 세계시장경제질서가 산업 4.0 시대를 맞이하여서도 그대로 유지 될 수 있을 것인지 혹은 변할 것인지, 변한다면 어떻게? 등의 질문과 관련되어 있다.

산업 4.0 체제에서 제기되거나 제기될 수 있는 문제는 위에서 언급한 것 보다 훨씬 더 다양하고 광범위하다. 이 글에서는 그들 중 산업 4.0 시대에 어울리는 사회정책, 즉 사회정책 4.0이 어떤 기본조건을 갖추고 시작되어야 할 것인지를 한국의 경우에 국한시켜 생각해 보았다. 그리 한 것은 그 동안 한국이 펼쳐온 사회정책이 우리 삶의 안위를 위해 크게 공헌하였음에도 불구하고 헌법으로 보장된 기본권, 즉 우리 사회의 모든 구성원들이 사람다운 삶을 살기에 흡족한 생계를 보장받고, 국가자원의 배분에 있어 공평하며, 법 앞에서 누구나 평등해야 한다는 등의 원칙을 받들며 있어 채워야 할 공백이 아직 많다는 인식에서 출발되었다. 아울러 현재까지의 한국의 사회정책이 몇 가지 개념적, 기술적 한계에 묶여왔다고 보는 것이며, 이러한 제약이 풀리지 않고서는 산업 4.0 체제에서 부상할 삶의 질 이슈에 제대로 대처할 수 없을 것이라 보기 때문이다.

이 입장을 우리의 현존 사회정책과 연관시켜 하나하나 새삼 검토하지는 않는다. 많은 전문가들이 현재까지의 사회정책이슈와 대응책에 대해 이미 다양하게 분석해 왔기 때문이다(成旻隆, 1980; Kim Jo-Seol, 2004; Lee, Jooha, 2008; Pak Po-Hi, 2016). 따라서 여기서는 필자가 관심 두는 사회정책 4.0의 기본조건만을 제시해 본다.

3) 연합국은 이 협정에서 은(銀)문제, 국제결제은행의 청산, 적국재산과 피탈재산에 대하여 합의함과 동시에 국제통화기금(IMF) 협정조문과 국제부흥개발은행(IBRD·세계은행) 협정조문에 합의하였다. 이 조건들은 출자총액의 80%를 차지한 35개국의 비준을 얻어 1945년 12월 27일 정식 발효되었고, IMF는 1947년 3월 1일, IBRD는 1946년 6월 25일부터 업무를 개시했다.

4) 세계무역기구(WTO)는 세계2차 대전 직후 제정되었던 관세 및 무역 일반협정체제를 대신하여 세계무역질서를 세우고 우루과이라운드 협정의 이행을 관리하는 국제기구이다.

## 조건 1: 사회정책과 경제정책의 일원화

이 명제에 대한 논의는 철학에서 심(心)과 신(身)의 관계를 놓고 1원(元)이나 2원(元)이나 하는 것과 흡사하다. 그러나 똑같지는 않다. 후자(심신)간 관계의 바탕이 인위적 개입 밖에 있는데 비해 전자(사회정책과 경제정책)의 경우에는 실질적 가치판단에 의거한 선택이 가능하기 때문이다. 그리고 가치판단의 근거는 “경제가 그 자체로서 궁극적 가치를 지니는가?”하는 질문에 대한 답이 제공한다. 즉 경제는 인간의 생존을 전제로 한 수단이기는 하지만 그 자체로서 어떤 궁극적 가치를 지니지는 못한다고 보는 것이다.

그럼에도 우리사회는, 아니 인류사회는, 오랫동안 경제적 가치를 사회적 가치 앞에 두어왔다. 경제성장이 이루어지면 사회문제, 특히 빈곤 등 핵심 사회문제는 따라서 해결될 것이라고 생각했고 그러한 전제하에 정책을 펴왔다. 그러나 현재까지의 경험은 이 전제를 충분히 뒷받침하지 못하고 있다. 2차 세계대전 후 상황만 보더라도 국가적, 세계적으로 경제는 수백 배 수천 배 성장해 그에서 오는 부(富)가 해당사회 모든 구성원의 생활을 편한 수준에서 지탱하고도 남음이 있을 정도가 되었지만 절대빈곤은 여전히 만연하고 집단 간, 지역 간 빈부격차는 심화 일로에 있으며, 이 격차에 따르는 경제외적 박탈과 제약, 인권상의 침해도 여전하다.

한국의 경우, 1960년대에서 2000년대 초 사이에, 집합적 수치로는 수 천년 묵은 절대빈곤에서 벗어난 것으로 나타났지만 이것은 1인당 GNP가 수십 배로 성장했을 때 비로소 가능했던 것으로(Pak Po-Hi, 1985), 사회적 목적의 투자가 그만큼 뒤져왔다는 것을 의미한다. 또한 집합적 수치상의 절대빈곤 탈출이 절대빈곤 계층의 소멸을 의미한 것은 아니었으며, 그 계층은 지금도 배분상의 부실에서 오는 상대적 빈곤의 한 끝부분을 차지하고 있다. 그리하여 이 나라의 많은 사람들이 현 삶의 여건을 불만스러워하며, 현 상황에서 행복을 누릴 수 없다고 고백한다. 극단적인 경우에 자살을 택하는 일이 빈번해지고 있기도 하다.

세계적 차원에서도 비슷한 현상이 진행되고 있다고 보아 무방하다. 거시경제지표들이 지난 수십 년 동안에 엄청나게 성장하였으나 굶주림과 목마름에 시달리며 사는 사람들, 그러다가 제 수명을 채우지 못하고 가는 생명들은 여전히 많고, 다양한 세력 간 무력충돌에 휘말려 삶의 터전을 송두리째 잃고 새로운 정착지를 찾아 이런저런 국경을 넘나들며 헤매는 듯한 남녀노소들의 필사적 몸부림을 세계 도처에서 보게 되었다.

보다 가공스러운 일은 범세계적 자연환경의 변화이고 이와 밀접하게 연계된 기후변화이며 그것이 몰고 오는 각종 재앙이다. 현시점에서는 이들 변화 추세를 돌이킬 수 있을지 의심스러우며, 이 건

잡을 수 없는 위기상황에서는 가용자원의 격차가 생존가능성과 직결되어 있다는 엄정한 사실이 인류의 오늘과 내일의 현실조건을 구성하게 되었다.

즉 경제성장이 삶의 질을 저절로 향상시킨다는 주장은 한낱 신화가 되어 버렸다. 그렇다고 해서 경제적 자원 없이 삶의 질을 높일 수 있는 것은 물론 아니다. 따라서 이제 고려되어야 할 것은 경제적 목적투자와 사회적 목적투자 사이 균형을 최적화함으로써 양자가 함께 개선되도록 하는 것이겠다. 그런데 그렇게 하기 위해서는 몇 가지 발상의 전환이 필요하다. 그 중 하나가 두 영역을 위한 투자 내지 자원동원을 일원화해야 한다는 것이고, 투자효과를 경제사회균형발전차원에서 평가하되 현재까지의 관행보다 장기적이고도 넓은 틀 안에서 해야 한다는 것이다. 이런 발상이 전에 없었던 것은 아닐 것이다. 그 실현이 따르지 않았던 것이겠다. 그리고 그러한 발상이 실현되지 않은 이유 중에는 그렇게 하는 것이 경제성장을 저해한다는 판단이 포함되어 왔다. 그런데 그것은 오판이었음이 나타나고 있지 않는가? 앞에서 언급한 바와 같이 무절제한 시장경제의 역기능이 이를 말해주고 있고 다양한 연구결과도 이를 뒷받침하고 있다(Donnella H Meadows, Dennis L. Meadows, 1972, 2004; Al Gore, 2007). 경제사회발전정책이 일원화되지 않는 데는 또 다른 보다 심각한 요인이 개재되어 왔다고 본다. 즉 우리사회가 경제 제일주의적 가치관, 특히 권력기반으로서의 황금만능주의에 묶여있기 때문으로 보는 것이다.

경제사회 균형발전정책을 성공적으로 구현하는 일이 결코 쉽지는 않다. 국내외 경제동향뿐 아니라 정치·문화적 추세변화의 영향까지도 크게 받는 사안이기 때문이다. 이 상황에서 경제·사회 발전 목표 간 우선순위 선택이 빈번해질 것인 바 그러한 경우 우리는 언제나 경제적 목표를 선택해야만 하는지 자문할 필요가 있다. 경우에 따라서는 그 선택이 심각한 사회적 대가를 수반하기 때문이다.

위 문제에 대한 답을 얻기 위해서는 우선 우리가 바람직하게 여길 수 있는 삶의 질을 무엇으로 어느 수준에서 잡을 것인가에 대한 합의가 있어야 할 것이다. 그리고 합의된 삶의 질이 해당 공동체에서 소위 파레토 최적상태(Pareto Optimum)에 이르도록 해야 함은 물론이다. 그러한 상태에 도달한 후에는 그 상태를 안정적으로 유지하는데 필요한 만큼의 경제성장 내지 자원생성을 하되 그 축적 자체를 가치로 삼는 한정 없는 성장추구는 지양해야 한다고 보는 것이다.

사회발전이 경제성장의 누수효과로 이루어질 수 있다는 명제가 힘을 잃었음을 지적하였거니와 그렇다고 해서 인간사회의 거시적 꿈과 그 꿈의 구현을 위한 강력한 소원을 무시 할 수는 없다. 그러한 꿈과 소원을 실현하기 위한 재원과 자원을 가능한 한 많이 마련하되 모든 사안에는 양면성이 있고 그 효용에 한계가 있음을 직시해야 한다는 것이다. 예로 빠르고 편리한 교통을 위해 자동차가 만들어진 것까지는 좋으나 너무 많은 사람들이 너나 할 것 없이 빨리 가고자 하여 수많은 차량이 고속

도로를 매우게 되면 목적지 도달은 다른 교통편 이용시보다 오히려 늦어질 수 있다.<sup>5)</sup> 보다 거시적 차원에서 현재 그 세력이 날로 가공스러워지고 있는 기후변화를 생각해 보아도 마찬가지다. 1960년대 초에 MIT의 Dennis 및 Donella Meadows 부부교수는 로마클럽(Club of Rome)<sup>6)</sup>의 청탁으로 지구의 유한한 물리적 여건과 그 테두리 안에서 진행되고 있는 기하급수적 경제성장 및 인구증가 사이 관계를 범세계적 차원에서 전망하는 모의연구를 수행하여 그 결과를 “The Limits to Growth (성장의 한계)”에서 발표하였다. 그 보고서의 핵심결론은 당시의 경제성장, 인구증가, 가용자원 추세가 그대로 지속된다면 100년 이내에 지구 환경이 사람들의 삶을 지탱할 수 없는 상태로까지 파괴된다는 것이었다.

이 보고서는 발표 당시 여러 이해 당사자, 전문가 등의 코웃음 거리가 되다시피 했지만 그 후 60년 가량이 지난 오늘날의 지구 환경변화와 그것이 자아내는 복합적 재앙의 연쇄현상이 그들의 결론을 뒷받침하고 있음을 부정할 수 없다. 그들은 바람직한 일도 도가 넘으면 그 역기능이 그 순기능을 넘어서게 될 수 있음을 분명히 경고하였던 것이다. 경제제일주의와 경제성장의 한없는 추구가 지니는 문제, 나아가 그 위험이 분명해진 오늘날 경제정책 및 사회정책의 일원화는 더 이상 미룰 수 없는 지상과제로 떠올랐다.

## 조건 2: 고용의 개념혁신과 유연한 고용구조

국내외를 막론하고 오래 전부터 우리는 경직된 고용개념에 묶여 살아왔다. 특히 한국에서는 고용을 어떤 제2자(예: 물품 내지 서비스의 소비자) 또는 제3자(예: 생산자와 소비자 사이 중개업자)로 말미암은 임용상태에 한정시켜왔다. 그러나 실제로는 이들 고용형태에 속하지 않는 고용이 즐비하다. 자급자족을 위한 다양한 생산활동에 전념하는 사람들을 위시해서 스스로의 호기심, 즐거움, 만족을 위해 많은 시간과 노력을 아끼지 않는 사람들, 그리하여 2차적으로 다른 사람들에게도 즐거움과 만족 혹은 혜택까지도 주게 되는 사람들, 이들은 공동체를 위해 아무 공헌을 하지 않는 소용없는 존재인지 따져볼 필요가 있다고 보는 것이다. 이들 중에는 선택의 여지없이 그렇게 사는 경우가 있을 것이고 타고난 자질과 취향이 그러해서 그런 삶을 택한 경우도 있을 것이다. 어느 쪽이건 그들은 현재까지의 고용구조에는 포함되지 않아 직간접의 불이익을 감수하며 사는 것이 보통이다. 직장 고용인들

5) Ivan Illich는 Deschooling Society(1971)에서 이와 비슷한 상황을 교육영역에서 예로 들어 아무리 잘 제도화된 교육도 그 실질적 효과에 있어 배움의 주체 한 사람 한 사람의 자주적 면학을 따라가지 못한다고 한 바 있다.

6) www.clubofrome.org.

에게 열려있는 각종 보험에 가입 할 수 없으며, 은행 거래상 혹은 부동산 소유상의 이익도 받을 수 없다. 특히, 세금을 내지 않거나 못 내는 상태에 있기 때문에 면세, 감세 등 세제상의 혜택도 받아볼 기회를 가지지 못한다. 이 상태는 “부익부, 빈익빈” 현상을 부추기는 것으로 보아 마땅하지 않을까? 고용의 개념을 혁신하고 그 구조를 유연히 해야 할 연유가 여기에도 있는 것이다.

고용개념의 혁신은 모든 생산적(productive) 활동을 그 주체나 목적에 상관없이 고용으로 인정하는 데서 시작할 수 있다. 즉 어느 누구로부터 대가를 받는 조건으로 물품을 생산 하고 서비스를 제공하는 경우뿐 아니라 그러한 틀 안팎에서 자타에게 유익하거나 유익(有義)한 활동을 하는 모든 경우를 고용으로 보는 것이다. 예를 들어 자신의 거주지 부근에서 산책하다가 많은 쓰레기가 소정의 수 거용기에 담겨 있지 않고 주변에 여기저기 흩어져 있는 것을 발견하고 그 곳을 말끔히 정리한 후 이 상황을 관련 주민회의에 알리고, 앞으로 이런 폐단이 생기지 않도록 하는 어떤 방책에 대한 합의를 이끌어냈다면 그것은 생산적 자체고용의 한 형태가 아닐까? 또 다른 예로 어떤 주거단지 주민들 간에 단지 내에 어린이집이 아쉽다는 인식이 뚜렷해져 그 설립을 위해 누군가가 필요한 행동 안을 만들고, 이를 행동에 옮겨야 할 상황에서 현재 일정한 직업이 없고, 따라서 시간적 여유가 있는 사람이 해당 과업을 추진하게 된 경우 그것 또한 생산적 고용이 아닌가? 그러한 과업 수행에 가시적 보상이 어디에서 오든,<sup>7)</sup> 혹은 안 오든, 관련 공동체의 삶의 질 개선에 기여했고 관련자들 사이에 선의의 협동관계를 조성하였다면 그 자체로서 생산적 고용으로 인정받기에 충분하지 않을까?

비슷한 맥락의 크고 작은 예는 도처에서 발견할 수 있을 것이다. 따지고 보면 1990년대 이래 국내에서 자리 잡아가고 있는 사회적 기업도 자체고용의 한 예이다. 자영업도 물론 그러하다. 이렇듯 한국에서는 예로 든 것과 같은 자체고용이 고용으로 인식되어 있지 않기 때문에 고용과 연계하여 제공되는 각종 제도적 혜택을 받을 수 없는 형편이다. 사회보험 가입 기회라든가 금융상의 특별 배려라든가 면세 혜택 등이 그러한 고용영역에까지 미치지 못하고 있는 것이다. 지금까지는 정규직과 비정규직 간 차별대우가 주로 문제시 되어왔지만 산업 4.0 체제에서는 정규직과 비정규직 영역이 축소되고, 자영업 영역도 포화상태를 넘어설 것임에 이들 범주에 속하지 않거나 못하는 영역을 또 하나의 경제활동 영역, 가칭 자율직(自律職) 영역으로 인정하고 그 영역 구성원들도 맞춤형 경제사회안전망으로 보호함이 당연하지 않을까?

자율직 영역의 제도화는 “고용 없는 경제성장” 흐름이 일상화될 산업 4.0 체제에서 개개 사회구성원의 경제사회적 안정과 사회전체의 안정적 균형을 위해서도 묵과할 수 없는 조치로 본다. 그런데 고용구조가 이처럼 개편되려면 다음 몇 가지 조건의 충족이 아울러 이루어져야 한다.

7) 주민들의 공동기금 혹은 관련 당국으로부터 올 수 있을 것이라고 본다.

### 조건 3: 보편적 적정생활수준의 보장

위 명제를 놓고 두 가지 방안을 우선 생각해 볼 수 있다. 하나는 직장근로자의 임금체계와 관련되고 다른 하나는 실업 등 이유로 그 체계를 벗어난 경제활동인구와 관련된다.

전자의 경우 핵심 이슈는 근로임금 책정의 기본을 무엇으로 하느냐이다. 전통적으로는 근로자가 수행하는 “일”의 성격과 숙련도에 따라 차등화 하는 것이 보통이다. 한국을 포함한 많은 나라들이 이 방식을 택하고 있다. 그러나 어떤 나라에서는<sup>8)</sup> 일의 속성 및 숙련도를 출발점으로 삼고 가족의 적정생계를 가산하는 2층 임금구조를 적용하고 있다. 두 입장의 차이는 고용을 근로 당사자만의 사안으로 보는가 아니면 그의 근로활동을 직간접으로 뒷받침 하는 핵심 사회집단 즉, 가족 전체와 연관되는 사안으로 보는 가이다. 지난 수십 년 동안에 거시 경제사회 여건은 가족의 해체를 부추긴 편이며, 따라서 근로자의 가족형편 보다 그의 개별성을 더 중요시하는 경향이 컸다. 그러나 최근의 거시적 여건은 다시 그의 가족유대를 중요시 할 수밖에 없는 쪽으로 기울고 있다. 새로운 고용기회의 부족, 가족의 소비수요 증가, 여성의 사회참여 욕구 내지 필요성 확대, 결혼 및 자녀양육의 경제사회적 부담 등이 복합적으로 작용한 결과로 볼 수 있다. 이 두 방안이 상호배제적으로 적용되는 것은 아니고 양자를 어중간하게 혼합 적용하는 경우가 더 많은 듯한데, 그러한 경우 근로자 자녀들의 교육비, 양육비, 건강보험료 지원 등의 형식으로 지급되는 경우가 대부분이다.

산업 4.0 시대에는 전통적 의미의 실업이 만연할 것으로 전망되었는데, 그렇다면 무직자들을 위해 어떤 추가적 대책이 있을 수 있을까? 앞서 말했듯이 고용보험은 앞으로 계속 증가할 실업자들 전부를 감당하기는 어렵다. 실업자가 증가한다는 것은 보험가입자가 감소 한다는 것이기도 함으로 가입자의 각출금이 주 운영재원인 보험의 성격상 그 제도가 한계에 부딪치는 것은 시간문제일 것이기 때문이다. 게다가 기존 고용보험의 혜택기간은 유한하지만 산업 4.0 체제에서의 실업기간에는 기약이 없는 경우가 많을 것도 한 몫 할 것이다. 6개월이고 1년이고 보험급여를 받으며 노력하면 어떤 다른 일자리를 찾으리라는 보장이 없는 것이다.

그렇다면 보험으로 대처 안 되는 실업자들이 모두 기존 기초생활보장제도의 수혜자가 되어야 하나? 이에도 문제가 따른다. 하나는 이 정책이 이 나라 경제사회구조 전반을 하향 조정할 가능성이 크고 그 결과는 또한 우리 사회의 소비역량을 현저히 위축시키게 된다는 것이다. 다른 하나는 위축된 생활수준에 적응하지 못하는 사람들의 불만이 쌓여 어떤 형식으론 건전한 사회풍조를 유지하는데 장애요소로 다가올 가능성이 있다. 그러므로 여기서 필요한 것은 최저수준의 공공부조가 아니라 적

8) 이스라엘, 포르투갈, 스페인, 미국의 몇몇 자치지구 로스앤젤레스, 마이애미, 워싱턴 D.C. 등이 있다.

정수준의 생계보장이다.

이 제안은 현재로서는 강한 저항에 부딪힐 것이다. 그러나 대국적, 중장기적으로 셈 할 때 재정적으로도 사회 안정 차원에서도 크게 남음이 있을 것으로 본다. 후자의 경우는 부언이 필요치 않겠으나 재정적 남음의 경우, 국가자원 배분상의 불균형에서 파생하는 경제사회적 손실과 비교해 볼 때 적정생계보장에 소요되는 비용은 현재와 앞으로의 국가재정 테두리 안에서 능히 감당할 수 있을 것으로 본다.<sup>9)</sup> 기업의 경영부실, 비리 등으로 인해 발생하는 수천억, 수조원대 손실을 국고로 수없이 메워온 경험을 생각 할 때, 그리고 앞으로도 그런 일이 심심치 않게 생길 것임을 감안 할 때, 국민 전반의 적정생활수준을 지키기 위한 투자는 형평성 차원에서도 정당하다 하겠다.<sup>10)</sup>

이 제안이 저항에 부딪힐 또 하나의 이유가 있다. 그 혜택이 보편적이니만큼 그것이 필요한 사람이든 아니든 받게 되기 때문에 혜택의 실용가치(utility value)를 떨어뜨리며 재원이 낭비된다는 것이다. 그러나 그것이 사실일까? 보편적 혜택은 그것이 기초생활보장의 경우든 적정생계보장의 경우든 혜택을 받지 않아도 될 주체들이 받는 경우 그들이 내는 각종 세금이 그들이 받는 혜택 총액보다 훨씬 많을 것이기 때문에 - 극소수의 경우를 제외 하고는 - 문제가 되지 않는 것으로 보아 무방하다. 또한 혜택을 받는 측과 그렇지 않는 측 사이에 발생하기 쉬운 차별의식 내지 사회적 낙인을 선회하는 이점이 있고, 나아가, 두 측을 구별하고, 구별요건이 지켜지는지를 감찰하는데 필요한 인건비 등을 절약할 수 있는 이점도 있다. 그리하여 절약된 인력, 인건비는 관련 서비스의 질을 높이는데 쓰일 수도 있을 것이다. 보편적 혜택의 경우 그 행정과정이 수월하고 행정비가 감축 될 수 있다는 것도 무시 못할 이점이다.

보편적 적정생계보장제도는 이상 언급한 구체적 이점 외에 보다 함축적인 순기능을 발휘할 것으로 본다. 즉 실업의 공포와 실업에 따르는 생계문제에 덜 시달리고 삶이 보다 여유로워져 사회전반이 물질적 생존을 위한 급박함에서 어느 정도 벗어나 저마다의 자질과 취향에 맞는 삶을 살게 되지

9) 명확한 전망은 포괄적이고도 체계적인 국가재정분석을 통해 가능하겠다. 여기서는 통계청 자료에 의거해 극히 대략적 관측을 다음과 같이 해볼 수 있겠다.

즉, 보편적 적정 생계보장을 1인당 월 80만 원으로 가정하고 총인구를 5,100만 명으로 할 경우 년 예산 40.8조 원 가량이 필요하다. 2012~2015년경(이것은 두 비교변수에 관한 최근 가용자료가 얻어진 시기에 관함)의 기초생활보장 급여, 기초노령연금 급여 및 고용보험 급여 지불액을 합산한 19.16조 원의 약 2.1배에 해당한다. 즉 현존 생계보호비용보다 약 20조 원을 더 마련해야 하는데 이것은 우선 세계 구조조정을 통해 가능할 것으로 본다. 이 금액은 소위 “눈먼 돈”이라 알려지는 각종 여타 국고보조금에 소요되는 수 십조 원 (권오성 및 박민정, 2006-2008 예산개요 참고자료에 따르면 2016년 현재 52.5조원)의 절반에도 못 미친다.

10) 최근 노사정 위원회는 적정생계를 채우기 위한 두당, 시간당 최저임금을 10,000원으로 합의 한바 있다. 주 5일 근로, 일 8시간을 기준으로 삼을 때의 월급은 약 150만 원이다. 이것이 과연 배우자와 몇 자녀를 거느리기에 충분한 임금일까? 오히려 결혼 및 자녀 출산을 기피하는 쪽으로 이끌 가능성이 크다고 볼 수 있다. 근년의 만혼, 저출산 문제가 상당 정도 이러한 임금제도와 연관되어 왔다고 보아 마땅할 것이다.

않을까 한다. 만혼과 저출산 문제 해결에도 크게 한 몫 할 것이 분명하다.

## 조건 4: 빈부격차 키우는 구조적 재정관행 폐지

지난 이삼십 년 동안 우리나라 경제사회 추세의 문제점으로 지적 받아왔고 근년에는 심각한 정책과 제로 부상한 것 하나가 빈부격차의 심화다. 이 격차는 개개인의 소득 차원에서도 관찰되고 집단<sup>11)</sup> 격차에서도 뚜렷이 관찰되어 왔다.

이 격차의 발생은 방임주의 시장경제체제에서는 불가피하다. 자유시장경제의 세계화와 더불어 지역 간, 국가 간 부의 격차가 날로 벌어져 온 것도 이를 말 해 주고 있다. 개개인의 능력이라든가 삶의 여건에 따라 생산성에 차이가 생기는 것은 어쩔 수 없는 일이다. 그래서 사회정책의 역할에는 이러한 이유로 발생하는 소득격차를 어느 정도 메우는 것이 포함된다. 그러나 여기서 짚고 넘어가려는 것은 현행 경제사회정책 운영관행에 빈부격차를 무마하기보다는 부추기는 결과로 이끄는 면이 있어 왔다는 사실이다.

한국의 빈부격차가 지난 수십 년 동안 시행된 다양한 조치 - 세제, 물가정책, 통화 수급의 조정, 저소득층을 위한 사회안전망 확충 등 - 에도 불구하고 대체로 심화 일로에 있어온 까닭이 무엇일까? 이에 대한 답을 두 가지로 추정해 볼 수 있다. 하나는 시행되어 온 조치가 올바르게 실행되었거나 충분치 않았다는 것 일 수 있고, 다른 하나는 필요한 재원이 없었던 탓일 수 있겠다. 그런데 과연 이들 이유가 전부이고 타당한 것이었을까? 진정 국내 빈부격차를 만족스러운 수준까지 줄일 방책이 없었던가?

위 질문에 대한 답을 포괄적이면서도 구체적으로 고려해볼 필요가 있으나, 여기서는 그 중 한 두 가닥만을 다음과 같이 짚어본다.

### 1) 현존 임금제도와 빈부격차

공사 영역을 막론하고 우리나라 기업 혹은 조직체의 임금제도는 직위에 따라 몇 단계로 설정되며 해마다 거의 예외 없이 기존 봉급/임금을 상향 조정하는 것이 관습이다. 이 제도에 최근 성과급제가 가미되어 얼마간의 신축성을 지니게 되었다. 그러나 해마다의 임금/봉급 상향조정 관행은 유지되고 있어, 특별한 사유가 없는 한, 직위 여하를 막론하고, 기왕의 봉급/임금 대비 소정 비율을 일률적으

11) 예를 들어, 경제 영역별 (첨단산업 vs 재래생산업; 상공업 vs 농수산업); 기업 규모별; 직업군별 (○ ○ 전문 직업군 vs □ □ 다른 직업군); 성별; 연령별; 지역별 등의 집단을 말한다.

로 적용하는 것이 보통이다. 그리고 이것이 공평하다고 인식되어 왔다. 그런데 이 관행이 소득격차에 미치는 영향은 어떠한가?

아래 [표 1]은 위 질문에 대해 불편한 답을 말해준다. 즉 연 7%씩의 연봉 증가를 가상 하고 5년 동안의 추이를 본 경우 최하위 봉급자에게는 도합 870만 원의 봉급 인상으로, 최상위 봉급자에게는 3,046만 원의 봉급 인상으로 이어졌다. 후자의 봉급 인상액이 전자의 그것의 3.5배이다. 연평균으로 따질 때 최하위 봉급자는 174만 원씩을 (월 평균으로는 14.5만 원), 최상위 봉급자는 609만여 원씩을 (월 평균으로는 50.7만 원) 인상 받은 것이 된다. 우리나라 임금/봉급 근로자가 전 경제활동인구의 태반을 차지한다고 볼 때 [표 1]에 제시된 가상 봉급/임금 구조가 빈부격차 심화에 미치는 영향은 엄청날 것으로 추정되는 것이다.

[표 1] 2017년-2021년 사이 (가상) 연봉 증가 추이

(단위 : 만원)

2017 현재 연봉	2018년 봉급/임금 (2017연봉+7%)	2019년 봉급/임금 (2018연봉+7%)	2020년 봉급/임금 (2019연봉+7%)	2021년 봉급/임금 (2020연봉+7%)	2017-2021 연봉 증가액
2,800	2,996	3,206	3,430	3,670	870
3,500	3,745	4,007	4,288	4,588	1,088
4,200	4,494	4,809	5,145	5,505	1,305
4,900	5,243	5,610	6,003	6,423	1,523
5,600	5,992	6,411	6,860	7,340	1,740
6,300	6,741	7,213	7,718	8,258	1,958
7,000	7,490	8,014	8,575	9,176	2,176
7,700	8,239	8,816	9,433	10,093	2,393
8,400	8,988	9,617	10,290	1,101	2,611
9,100	9,737	10,419	11,148	11,928	2,828
9,800	10,486	11,220	12,005	12,846	3,046

자료: 저자 작성

빈부격차 대책의 최저변을 이루고 있다고 볼 수 있는 국민기초생활보장제도의 경우는 어떠한가? 이 제도는 1948년 대한민국정부 출범 직후 생활보호법에 의거하여 극빈층 가구에게 밀가루, 분유 등 외원물자를 배분하는 것으로 시작하여, 2015년 현재, 국민기초생활보장법에 의거하여 연 수입이 전 무한가구의 경우 1인 가구 기준으로 월 62만 원, 4인 가구 기준으로는 월 167만 원 가량을 지급 하고 자녀교육, 의료비, 직업훈련, 주거 안정 등 관련 지원이 제공 되고 있으며, 무의탁 노령자 및 아동을 위한 특별 수당이 있고, 장애인의 특별 소요 사안에 대처하기 위한 경제사회적 지원책이 마련되어

있다. 이와 같은 조처들은 구조상으로는 반세기전 상황에 비해 천양지차를 보인다 하겠지만 실질적으로는 미흡한 점이 한 둘이 아니다. 그 중 현 논제와 직결되는 것 만을 생각해 본다면, 이 제도의 수혜자들은 통상적 임금제도에서 가능한 연차소득상승을 적용 받을 수 없고 대신 물가상승률을 반영시키는 수급액 조정이 있을 따름이다. 이 경우 상향 폭이 임금제도에서 가능한 것 보다 훨씬 낮은 것이 그 동안의 경험이다. 이것은 소득구조 전체를 두고 볼 때 결국 “빈익빈” 추세를 부추기는 처사에 불과한 것이다.

현존 소득구조의 이와 같은 맹점을 보완하기 위한 한 전략으로 기초생활보장수급자의 자산 혹은 그 기반을 보다 든든히 하는 수가 있겠다. 예로 일을 할 수 있는 수급자가 일을 통해 소득을 올렸을 때 그만큼을 수급액에서 삭감할 것이 아니라 그것을 축적하여 어떤 방식으로든 그의 자산형성에 보탬이 되게 하는 것이다. 그렇게 하는 것이 그가 기초생활보장제도 수급자 반열에서 벗어날 수 있는 한 방도가 될 수 있기 때문이다.

사실 약자의 자산기반을 보다 든든하게 하는 전략은 모든 경제사회정책의 기초가 되어야 한다. 그러나 현재까지의 경험으로는 이 입장을 역행하는 경우가 없지 않았다. 그 예로 다년간 시행되어온 공공근로 사업을 들 수 있다. 이것은 급작스러운 실직 등으로 생계를 잃은 사람들에게 한시적이고 간헐적 취업기회를 제공하여 최저생계비를 마련하게 하는 시책으로(고용정책기본법 제 28조에 의거) 참가자로 하여금 목숨만 지탱할 수 있게 하는 사업이다. 필자는 1997년 경제위기 당시 “밑 빠진 독에 물 붓는 격”인 이 사업을 참가자들이 주체가 되는 소규모 협동기업으로 전환시켜 공공근로 종료 후 그들 공동의 생활기반으로 삼을 수 있도록 하려 하였다. 그러나 공공근로사업을 기업으로 전환시킬 법적 근거가 없다는 이유로 윤택되지 않아 약 100명이 6개월간의 협동사업(협동 녹색 먹거리 생산/배포, 생활용품 재활용, 건물미화/유지 등)을 통해 확보한 9000만 원 가량의 수익을 환수 당하고 소기의 목표가 무산되는 경험을 한 바 있다.

## 2) 물가 및 소비세 책정 관행의 역 누진성 제거

앞에서 언급한 봉급/임금 구조의 함의를 핵심 생계변수의 하나인 물가와 연계시켜 보면 어떻게 될까? 우선 생활과 밀접한 각종 물가는 누구에게나 일률적으로 적용되는 변수이다. 그러나 사람들에게 다가오는 실질적 영향은 크게 다르다. 소비세의 경우도 마찬가지다. 이들은 사실은 역 누진세를 부과하는 것과 같은 효과를 지닌다.

즉 한국의 현 봉급/임금제도, 소비세 구조, 물가 정책 등은 기존 빈부격차를 줄이는 데에는 별 공헌을 하지 못하며 오히려 그것을 심화시키는 역할을 톡톡히 하고 있다는 것을 인정해야 한다. 따라

서 우리 사회가 진정 빈부 격차를 줄이는데 관심을 둔다면 임금/봉급 제도와 소비자 물가정책 그리고 소비세 부과 방식 등을 획기적으로 바꾸는 데서 시작해야 한다고 본다.

## 조건 5: 임금질량 원칙에 바탕 한 사회투자

우리는 지난 반세기 동안에 세계 역사상 유례없는 속도로 세계 최빈국에서 선진국 문턱까지 발돋움 하였다고 자부한다. 그러나 거기에는 각종 경제사회적 역기능이 따랐다. 그 중 세간의 관심을 꾸준히 받아 온 것이 위에서 언급한 빈부격차의 심화이고, 아직도 의식주를 제대로 챙기지 못 하는 이웃들이 상당수 있다는 것이고, 일자리를 얻지 못하여 삶의 토대 마련의 출발선에도 서지 못하고 있는 젊은이들이 허다한 것이 사실이고, 가정에서 혹은 직장에서 여성들이 해묵은 남존여비 관습에 묶여 살고 있는 것이고, 자연환경에 대한 몰지각한 침해가 여전히 자행되고 있는 것이며, 자생 동식물의 살상이 그 씨까지 말리는 지경에 이르렀다는 것 등이다. 이들 역기능에 대처하려는 노력이 공사영역에서 꾸준히 이어져 왔다. 그러나 아직까지는 흡족할 만한 성과를 보이지 못한 것이 사실이다. 왜일까?

이 질문에 대한 답은 꽤 복잡하다. 여기서 그 중 한 가닥만을 생각해 본다면 위의 문제들에 대한 아직까지의 해결책들이 질량적으로 불충분했기 때문이라는 극히 간단한 결론에 도달한다. 즉 무슨 문제를 해결하려면 그렇게 할 수 있는 방도를 강구해서 시행에 옮겨야 한다는 것인데, 거기에는 질적, 양적 측면이 다 포함되어 있다. 이 두 측면의 조건이 모두 흡족하게 충족되어야만 문제가 해결될 수 있다는 것이다. 그런데 우리 현실에서는 이 상식이 실천 차원에서 통용되지 않는 경우가 많다. 질적 측면의 걸림돌들은 꽤 복잡하여 이 글에서는 고사(姑畲)할 수밖에 없어 양적 측면만을 예를 들어 생각해 본다면 기초생활보장제도가 다시 떠오른다.

기초생활보장제도는 일차적으로 1997년에 발생한 경제위기상황에서 급증한 대규모 실업자 가구들의 생계문제 해결 압박이 계기가 되었고, 이 나라 헌법상의 소명(召命)사안이자 시민사회 전반의 강력한 요구사항인 생존권 보장이 목적이었다. 그리고 당시 집권당들의 친 민생정책기조와 국제연합 등이 대변하는 탈 경제성장 제일주의 개발전략의 뒷받침을 받은 결과였다. 이것은 그때까지의 생계보호책에 비해 적용대상의 폭, 혜택종목 및 수준면에서, 나아가 혜택이 당국 재량에 따른 시혜가 아니라 국민으로서의 권리라는 법적 기반에 의거 한다는 등 면에서 상당한 진전을 의미한 것이 사실이다. 그러나 이 시책은 그 실질적 내용에 있어서 현재까지의 경제사회여건에 비추어서도 그렇고 이후 급속히 진행될 산업 4.0 시대 여건에 비추어서는 더욱이 부적합한 면을 지니고 있다. 세부적으로 따져 보지 않더라도 우선 그것이 현 상태로서는 ‘하루하루 겨우 살아가게 하는 삶’의 지탱용은 될지

연정 빈곤의 늪을 벗어나 인간다운 삶을 살게 한다든가 사회 주류의 일부가 되어 어엿한 역할을 하며 살 수 있게 한다는 것과는 거리가 멀다. 나아가 “고용 없는 경제성장” 틀 안에서 고용을 통한 자활을 기본조건으로 삼는 비현실성을 지니고 있기도 하다. 이러한 상태는 당사자들의 권리를 박탈하는 것일 뿐 아니라 사회전체에 심각한 경제사회적 부담을 안겨주어 중장기적으로는 그 기능 악화로 이어질 수밖에 없을 것으로 본다.

산업 4.0 시대에 맞는 사회안전망은 “기초생활보장”이 아니라 “적정생계보장”을 출발점으로 삼아야 한다. 이것은 어떤 문제를 해결 하려면 그렇게 하기에 합당한 질적 양적 대응을 해야만 한다는 극히 원칙적인 상식에 비추어 보아도 알 수 있는 일이다. 물을 끓이려면 열을 100°C까지 올려 주어야 한다는 물리학의 임계질량의 원칙이 말 해 주듯이 말이다.

## 조건 6: 살아 움직이는 현실여건에 살아 움직이는 대응책을

앞서 말했듯이 한국은 지난 반세기 동안에 삶의 질 정책영역에서 상당한 진전을 보였다. 노인장기요양보험을 포함한 5대 사회보험과 국민기초생활보장법에 의거하는 사회보장제도가 그 주축을 이루고 있다. 지난 10수년간에는 이들에 더하여 사회정의 및 인권보장 차원의 시책들이 상당 정도 시행되어 왔다. 의무교육의 연한 신장 및 질적 개선, 장애인 재활 및 특수교육 기회 확장과 정규 노동시장 진입을 위한 각종 조치, 노령자수당, 저소득층의 주거 안정을 위한 다양한 주택공급제도와 금융장치, 자연 및 생활환경의 건전성제고를 위한 방책, 고용상의 성차별 폐지 및 가족관계에 있어서의 성별 불평등 제거, 종교의 자유보장, 인적 배경을 막론한 법적 평등 등이 헌법상 소명(召命)사안으로 명시되어 있다. 고용의 안정과 노사관계에 있어서의 형평성 제고, 교육기회의 보편화 및 질적 개선 등, 삶의 질 영역에서 다양한 진척이 있었다. 그럼에도 한국인 다수는 그들의 삶의 조건이 질적으로 이전보다 취약해졌으며, 그들의 기대수준에 한참 못 미치는 것으로 알려져 있다. 경제사회안전망 사각지대에서 나날의 의식주 충당도 제대로 못 하며 지내는 경우도 상당수 있는 것으로 보도되고 있다.

이러한 어려움의 유래는 무엇인가? 일반 사람들의 체감이 상당 정도 타당하다면 기왕의 방책들이 효과를 보지 못했다는 것인데 그 이유는 무엇이었나? 등의 질문이 대두한다. 사실 이들 질문은 수없이 던져져 왔고 답도 여러 차원에서 다양하게 제시되어왔다. 여기서는 그 중 한 가지에 대해서 관심을 두어 본다. 즉 문제와 대응책 사이 괴리에 대해서인데 그 중에도 그 두 현상 사이 시적(時的) 괴리에 대해서이다. 우리 삶을 둘러싼 현실여건은 끊임없이 움직이며 변하는데 그 과정에서 표출되는 다양한 부조(不調) 현상에 대한 대응은 대체로 틀에 박힌 것이었고 조정은 때때로 해왔으되 상당한

시차가 있었다는 것이며 이것이 사회문제에 대처함에 있어 소기의 효과를 거두지 못한 이유 중 하나라고 보는 것이다.

이에 대한 대안, 특히 산업 4.0 체제에서의 대안은 변하는 현실여건에 맞추어 자동적으로 적정조정을 할 수 있는 대응모델을 개발하여 적용하는 것이다. 그러한 모델이란 일종의 시스템모델(systems model)이어야 할 가능성이 크며 자체 발견적(heuristic) 수시조정이 가능한 것이어야 한다고 본다. 경제정책 영역에서는 이러한 접근이 벌써부터 있어왔을 것이나 국내 사회정책영역에서는 아직 논의된 바가 없었다.<sup>12)</sup> 인공지능(AI)과 대용량 정보(big data) 분석에 바탕 한 해결책 발굴과 그 적용이 일상화 되어가는 오늘날 현실에서 그 변화와 함께 숨 쉬며 움직이는 산 사회정책/시책의 구현은 이전 어느 때에 있어서 보다 바람직하고 용이한 것이 아닐까 한다.

## 조건 7: 분명한 가치 선택과 그 구현을 향한 사회전반의 의지

이 조건 충족의 출발점은 우리 사회가 한 공동체로서 어떤 모양과 내실을 지니게 되기를 원하는가 하는 질문에 대한 답을 정하는 것이라 하겠다. 그리고 답이 정해지면 그 답에 담긴 바를 구현하기 위해 올인(all-in) 할 수 있을 것인가이다.

우리는 진정 우리 사회 구성원 모두가 인간으로서의 존엄성을 잃지 않는 수준의 의식주 요건 충족을 보장받고, 헌법이 규정한대로 법 앞에서 모두가 평등하며, 경제, 사회, 문화, 정치 등 모든 영역에서 동등한 기회를 부여 받으며, 개개 주체가 나름대로의 자기구현과 행복을 추구할 자유를 누리며, 이들 구현을 위해 사회적 책임을 지는 등의 가치 내지 목표가 설정되고 달성되기를 희구하는가? 이러한 질문에 대해서 우리사회는 현재까지 여러 방향으로 엇갈리는 생각을 품어왔고 표현해 왔다. 그 때문에 서로 다른 가치 사이, 이해 사이 갈등에서 벗어나 화목과 평화의 시기를 누리보지 못했다. 그런데 이와 같은 갈등은 저절로 극복되기 어렵다. 사람들이 각각 다르고 그들이 추구하는 바가 다르기 때문이다.

그럼에도 불구하고 우리는 어떤 현실 여건 하에서는 이러한 갈등요소를 극복하고 공통기반을 설정하도록 강요당할 경우가 있다. 산업 4.0 시대가 가져올 경제사회 여건이 바로 그러한 합의를 몇몇 측면에서 강요하게 될 것인데, 특히 적정 생계보장을 포함한 의식주 측면, 건강관리, 환경보전 영역

12) 이와 관련 필자는 최근 글 Basic Quality of Life Policy Formation in Korea (한국의 삶의 질 정책형성 연구)에서 정치역학적 개념 틀(Político-Kinetic Paradigm of Social Policy Formation)에 의거한 시스템 모델이 한 대안일 수 있을 것이라 보았다.

에서 그러할 것으로 본다. 이들과 관련된 공동체 합의는 사회성원 개개의 삶의 질의 보장과 사회전반의 안정을 위해 필수 사안이다. 쾌적하고 안전한 자연환경이 모두의 삶의 질에 직접적으로 영향 미침에 대해서는 이의가 없을 것이나 적정생계보장, 건강관리 영역에 대해서는 일률적 보장에 대해 이의가 있을 수 있다. 그러나 대기(大氣), 하천, 전답 등 모든 것이 오염된 현 상황에서 우리는 일상적 기본욕구 충족에 있어서 마저 개별적으로는 안전을 기할 수 없는 지경에 이르러 의식주 보장, 건강보장 등이 더 이상 개개인의 문제가 아니라 급변하는 경제사회체제가 요구하는 “대가”임을 인정할 때 사회전반이 그에 대한 책임을 지는 것은 당연지사가 되는 것이다. 따라서 적정수준의 안전판을 마련하는 것은 경제사회정책 당국의 필수 임무이다. 사건 터진 후 수습차원에서 시행되는 전염병 대책, 예방주사, 어쩌다 시행되는 식료품 안전관리 등으로는 소기의 건강관리 안전판이 될 수 없는 것이다. 포괄적이고도 잘 연계된, 상승효과를 낼 수 있는 건강관리 체계를 마련하고, 필요한 투자를 통해 실력을 갖춘 담당인력을 마련해야 한다.

지구를 둘러싼 대기권의 여건 변화, 지구 자체의 물리적 체질변화, 지구를 뒤덮고 있는 생태계의 변화 등이 지구상 모든 생명체의 삶을 광범하고도 심각하게 위협하고 있다. 산업 4.0 체제의 최첨단 과학지식과 기술이 이들 상황까지도 염두에 둔 삶의 질 안전판을 과연 마련해 낼 수 있을 것인가가 초미의 관심사이다.

인류사회는 오랜 세월을 두고 유토피아를 꿈꾸고 추구해 왔다. 우리는 얼마 전까지도 유토피아 추구가 하나의 선택사안인 것처럼 생각해왔다. 그러나 그것은 더 이상 선택사안이 아니라 필수사안(imperative)이라는 것을 우리는 알게 되었다. 우리 인류가 추구해온 최고의 이상을 당장 실현에 옮겨야만 살아남을 수 있을 것임을, 유토피아의 여건과 배치되는 모든 것은 휴지처럼 버려져야만 우리가 이 지구상에서 존엄성을 잃지 않고 살아 갈 수 있을 것임을 알게 된 것이다.

■ 참고문헌 □

- 김형식(1998). IMF 사태와 한국 사회정책의 방향. *사회복지정책*, 6, 201-220.
- 박재규(1999). 한국의 경제발전과 노동정치체제의 변화. *한국사회학회 전기사회학대회논문집*, 198-203.
- 삼성경제연구소(SERI)(2009). 사회적자본 확충을 위한 정책과제.
- \_\_\_\_\_ (2009). 한국의 소득불균형과 사회행복.
- 성경용(1991). 한국의 정치체제변동과 사회정책의 변화 : 정치사회학적 분석. *사회복지연구*, 3(1), 109-146.
- 송경진(역)(2016). 클라우드 슈밥의 제4차 산업혁명. Klaus Schwab. *The Fourth Industrial Revolution*. (2016). 서울: 새로운현재.
- 宋熙俊(1992). 1980年代의 社會政策 立法活動의 內容과 性格. *한국행정학회*, 26(2), 355-370.
- 신동면(2000). 김대중 정부의 사회정책 개혁: 근로연계 복지인가, 생산적 복지인가?. *한국행정학회 학술 발표논문집*, 2000(12), 293-307.
- 신동면, 권순만, 박경숙, 전병유, 채창균, 홍경준(2007). *사회양극화 극복을 위한 사회정책 구상*. 서울: 풀빛.
- Al Gore(2006). *An inconvenient truth: The planetary emergency of global warming and what we can do about it*, New York: St Martins Pr.
- \_\_\_\_\_ (2007). *The assault on reason*, New York: Penguin.
- Alvin Toffler(1980). *The third wave*, New York: Bantam Books.
- Anatole Kaletsky(2011). *Capitalism 4.0: The birth of a new economy in the aftermath of Crisis*, New York: Public Affairs.
- Donnella, H. M, Dennis, L. M, Randers, J. & Behrens, W. W(1972). *The limits to growth: A report for the club of Rome's project on the predicament of mankind*, Washington DC: Potomac Associates.
- \_\_\_\_\_ (2004). *The limits to growth: the 30-year update*, Vermont: Chelsea Green Publishing Company.
- Erich From(1941). *Escape from Freedom*, New York: Farrar&Rinehart.
- Ivan Illich(1999). *Deschooling society*, London: Marion Boyars.
- Kim Jo-Seol(2008). Formation and Development of the Welfare State in the Republic of Korea : Process of Reform of the Public Assistance System, the Developing Economies, 42(2), 146-175.
- Lee Jooha(2008). Politics of Social Policy-Making in South Korea and Japan, *Korean Journal of Policy Studies*, 22(2), 109-133.
- Michael Harnisch(2015). *Industry 4.0: The future of productivity and growth in manufacturing industries*, The Boston Consulting Group.
- Pak Po-Hi(1985). National resources for Social Development, Issues and Strategies in Social Welfare and Social Development in Asia and the Pacific(UN ESCAP), (ST/ESCAP/463).

\_\_\_\_\_(2016). *Basic quality of life policy formation in korea : A politico-kinetic paradigm of social policy formation assessment study*. Seoul: Daehak.

Yuval Noah Harari(2015). *Sapience: a brief history of humankind*, New York: Vintage.

\_\_\_\_\_(2016). *Homo deus: A brief history of tomorrow*. London: HarvillSecker.

Abstract

## Preconditions for Social Policy 4.0

Park Po-Hi\*

The age of ICT/AI based industry 4.0 is fast unfolding in front of our eyes, obliging major changes in our accustomed ways of life. The changes in question embrace both positive and negative dimensions. The former include the likelihood of energizing the economy through an almost totally automated, thus greatly more efficient, production system. Freeing people from bone breaking labor or mind boggling repetitive chores for living will be another positive aspect. The latter, on the other hand, could include the burden of large scale unemployed labor and the challenge of safeguarding their livelihood on an on-going basis, as well as that of maintaining their psychosocial stability in a context of sudden freedom from hitherto highly structured working life.

Given the still early phase of industry 4.0 era, its socioeconomic and cultural impact cannot be fully foreseen at this point. Nevertheless, such general trends as cited above make possible the projection of certain major social issues associated with it. The issues would include: the likelihood of further widening the schism between the two ends of income spectrum and the problem of reducing the gap between them to an optimal level; the prospect of massive unemployment and the problem of creating one or more socio-economic and cultural safety net(s) capable of supporting their lives as full-fledged members of society; and the evolvement of a social milieu in which all its members will enjoy fair and equal quality of life.

The present article propose seven conditions as basic as well as urgent policy requirements prior to entering the industry 4.0 era, in earnest. The conditions in question are: unified social and economic policies and their implementation practices; flexible employment structure that will regard “free-lance” but productive activities as an official category of employment so as to entitle the free lance workers to participate in the work-related social security system; removal of elements in the wage increment, taxing, commodity pricing, social security systems and other practices of social investment that disfavor the marginal income sector and, thus, contribute to the widening of the

---

\* Korea Institute for Social Information and Research(In·Sirch)

income gap; render social measures dynamic and heuristic in order for the measures to correspond closely to live reality conditions; social policies based on firmly established and realizable social values.

**Key Words:** Social policy 4.0, Industry 4.0 era

## 인적사항

성 명: 朴 寶 熙 (박보희)

E-mail: pporchid@naver.com

## 교육배경

- 1951년 5월 이화여자대학교 사회사업학과 (BA)
- 1956년 5월 Toronto대학교 사회사업대학원 (MSW)
- 1973년 5월 Columbia대학교 인문과학대학원 (Ph.D)  
(사회정책계획 및 조직 특수전공)

## 경력

- 1956년-1984년 이화여자대학교 사회사업학과 전임강사~교수
- 1959년-1961년 한국사회사업대학협의회 회장
- 1960년-1962년 보건복지부 사회보장심의위원회 위원
- 1974년-1979년 한국여성단체협의회 근로여성특위 및 지역사회개발특위 위원장
- 1976년-1979년 한국개발원 사회보장자문위원회 위원
- 1979년-1988년 국제연합아세아태평양경제사회위원회(UNESCAP)  
사회개발정책 및 계획 부장
- 1989년-1992년 UNICEF 주한대표부 고문
- 1989년-2004년 UNESCAP, UNDP, WB 등 UN 산하 개발기구 고문/자문위원
- 1990년-92년; 1995년-97년 국무총리 주관 여성정책심의위원회 위원
- 1992년-현재 한국사회정보연구원 원장
- 1992년-현재 한국아동단체협의회 창립추진위원장, 회장, 명예회장 고문,
- 1992년-2001년 한국 YWCA 환경위원회위원; 지도력양성위원장; 실행위원(이사)
- 1995년 세계여성대회 정부대표단원; 동 대회 NGO포럼 Plenary 의장
- 1996년-1997년 Rotary International Women in Future Society Committee 위원