

## 신사회위험에 대한 대응으로써 사회투자전략: 아동돌봄 관련 서비스 정책을 중심으로

윤 홍 식(전북대학교)

복지패러다임의 전환은 시민들에게 익숙하고 당연하다고 받아들이는 대부분의 사회보장제도가 현재 복지국가가 직면한 현실과는 매우 상이한 사회경제적 조건과 전제하에서 제도화되었다는 사실로부터 출발해야 한다. 성별분업에 근거한 남성일인생계부양자가구, 완전고용, 평생계약으로써의 결혼 등은 전통적 사회보장제도의 기본 전제들이었다. 그러나 복지국가 확대발전의 객관적 조건들은 1970년대 두 차례의 석유파동을 거치면서 상이한 모습으로 변화해 갔다. 자본의 세계화, 점증하는 여성의 경제활동 참여와 수반된 남성일인생계부양자가구의 약화, 이혼율과 동거의 증가, 저출산과 고령화, 실업과 비정규직 등의 증가는 전후 복지국가의 기본전제가 변화하고 있다는 것을 보여주는 대표적 현상들이라고 할 수 있다. 이러한 객관적 조건의 변화는 많은 산업화된 복지국가에서 복지지출의 감소로 나타나고 있는 듯하다. 그러나 연금과 실업급여 등 전통적인 사회보장급여는 지속적으로 감소하고 있지만 아동양육 등과 관련된 복지프로그램에 대한 지출은 지난 십여 년간 대부분의 유럽국가에서 지속적으로 확대되어 왔다. 즉, 전통적 복지국가를 가능하게 했던 전제가 변화하는 현실은 단순히 인구사회학적 변화로 그치지 않는 것이 아니라 복지국가의 역할이 변화하고 있고, 변해야 한다는 것을 의미하고 있다. 한국사회도 이러한 객관적 조건의 변화에서 예외일 수는 없다. 급격한 이혼율의 증가로 인해 평생계약으로 간주되던 제도결혼이 한시적 계약관계로 변화하고 있고, 여성의 점증하는 노동시장 참여로 남성일인생계부양자 가구는 급격히 이인생계부양자 가구로 대체되고 있는 현상들이 목격되고 있다. 그러나 한국사회가 직면한 객관적 조건은 산업화된 서구 복지국가가 직면한 현실과는 매우 상이한 지형에 놓여있다. 노동시장에서 발생하는 사회적 위험에 대응하기 위한 전통적 사회보장체계가 적절히 갖추어지지 않은 상황에서 한국사회는 사회경제조건의 새로운 변화를 맞이하고 있는 것이다. 한국사회의 과제는 전통적 소득분배와 새로운 사회경제적 변화로 야기되는 새로운 사회적 위험에 대한 대응을 동시에 제도화해야 하는 이중적 과제에 직면하고 있는 것이다. 본 논의는 이러한

문제의식을 바탕으로 복지패러다임 전환과 관련된 사회서비스정책의 과제에 관한 논의를 전개하고자 한다. 특히 본 논의에서는 복지패러다임 전환을 사적영역과 관련된 새로운 사회적 위험의 출현으로부터 접근하고자 한다.

## 가족영역과 관련된 신사회위험에 대한 대응으로써 사회투자전략

자유주의 복지국가의 사회투자전략: 자유주의 복지국가의 기본 문제는 노동시장에 참여하지 못해서 발생하는 문제이기 보다는 노동시장 참여의 질이 될 가능성이 높다. 상대적으로 높은 여성의 취업률과 이인생계부양자가구의 비율에도 불구하고 자유주의 국가들에서 여성과 아동의 빈곤율은 매우 높은 편이다. 그렇기 때문에 자유주의 복지국가의 사회투자전략에 대한 성과는 논쟁적이다. 자유주의 국가에서 복지급여축소, 일에 대한 강조, 서비스의 민영화는 정부의 재정건전성에는 도움이 되었을지 모른다. 그러나 Esping-Andersen(2002)의 지적과 같이 자유주의 복지국가는 소득과 보육서비스 등 가족에 대한 포괄적 지원의 부재로 인해 저임금의 함정에 빠져있는 듯 하다. 높은 노동시장 참여율에도 불구하고, 아동이 있는 가구의 빈곤율은 높고, 서비스지원의 미비와 시장화로 인해 계층적 차이가 확대되는 현실을 고려한다면 자유주의 국가에서 사회투자전략의 성과는 계층적일 수밖에 없다. 지불능력이 있는 계층에게는 현재와 미래세대에 대한 지속적인 인적자본의 향상을 통해 유연하고 안정적 고용인 사회투자국가의 목표가 실현 되겠지만 지불능력이 없는 계층에게 자유주의 복지국가의 미래는 불평등과 양극화의 확대재생산과 빈곤의 대물림만이 기다리고 있을지 모른다.

보수주의 복지국가의 사회투자전략: 가족여성정책과 관련된 보수주의 복지국가 재편의 필요성은 남성일인생계부양자가구의 약화에 근거하고 있다. 대표적 보수주의 복지국가이고 최근까지 가족 내 성별분업이 완고히 남아있던 독일사회에서 가족과 젠더역할의 변화는 독일 복지국가에 대한 가장 중대한 도전으로 간주되고 있다 (Aust and Bönker, 2004). 남성임금과 취업률을 경향적 저하로 인해 가족이 적절한 수준의 생활을 유지하기 위해서는 여성의 노동시장 참여가 필수적임(Cancian and Reed, 2001)에도 불구하고 여성은 여전히 부차적 노동자로 간주되고 있다 (Lewis, 1998, Taylor-Gooby, 2004 재인용). 즉, 보수주의 국가에서 여성에게 돌봄이 필요한 자녀가 있다는 것은 노동시장의 참여를 포기하는 동시에 경제적 어려움을 감내해야한다는 것을 의미한다. 이러한 변화로 정규직 남성생계부양자가구에 근거한 사회보장체제는 더 이상 이들 국가의 경제사회적 변화를 수용하지 못하고 있다. 독일과 달리 프랑스는 가족여성정책영역에서는 북유럽사민주의 국가들과 비교될 수 있는 가족여성친화적 국가로 알려져 있다. 그러나 1980년대 이후 실업율의 증가는 이전의 프랑스의 정책방향을 전환시키는 계기가 된다 (Morgan,

2002). 프랑스에서 부모휴가 등 가족여성정책이 일과 가족생활 양립을 통한 여성의 노동권 보장정책이기보다는 실업정책으로 배치되었음을 반증하고 있는 것이다 (Morgan and Zippel, 2003). 결국, 프랑스에서는 중상층 이상의 여성들은 등록보육사(AFEAMA)를 고용해 가정에서 아동을 양육함으로써 노동시장에 지속적으로 참여하는 반면 저소득 여성들은 양육수당(APE)을 대가로 비활성화 되었다 (Morgan, 2002). 프랑스에서 자유선택은 1970년대 이전에는 스웨덴, 덴마크와 같이 여성의 완전한 노동시장 참여로 이해되었지만 1980년대 이후에는 실질적 자유선택으로 전환되었다. 이로 인해 가족여성정책은 계층에 따라 이원화되는 경향을 보이게 되었다. 이러한 관점에서 보수주의 국가들의 사회투자국가의 전망을 내온다면 정책대응과 그 성과에 대한 판단은 현재로서는 유보적일 수밖에 없다. 정리하면 보수주의 국가들에서 사회투자전략은 3세 미만의 아동에 대한 보편적 보육확대가 지연되고, 노동시장에서 교육훈련과 가족생활의 양립이 가능한 일자리 창출에 실패함으로써 중국적으로 사회투자국가에서 활성화의 주요대상인 유아녀 여성노동자를 저임금 노동자화하고 있다. 이는 이인생계부양자가구가 보편적으로 확대되는 것과 함께 가족 간 불평등을 확대시키고 있다. 더욱이 비전형적 일자리들은 독일의 저임금일자리들(Mini-job)과 같이 사회보험 기여금을 면제받아 보수주의 복지국가의 가장 중요한 사회보장체제로부터 저임금 노동자들을 배제됨으로써 사회투자국가의 기본 전제인 소득보장, 건강 등 필수적 조건을 충족시키지 못할 가능성이 매우 높다고 할 수 있다.

사민주의 복지국가의 사회투자 전략: 사회투자국가가 여러 비판자들의 지적과 같이 북유럽식 복지국가의 길을 뒤 따라 가는 것(Esping-Andersen, 2002)이라면 사회투자전략은 북유럽 사민주의 복지국가들에게는 새로울 것이 없을 수도 있다. 그러나 이러한 선진화된 정책적 대응에도 불구하고 북유럽사회에는 여전히 중요한 사회적 과제들이 남아 있는데 첫째, 높은 여성의 노동시장 참여에도 불구하고 노동시장의 성별분리는 자유주의 국가들보다도 높다. 둘째는 OECD 자료에 따르면 취업여성 중 시간제 일자리에 종사하는 비율이 남성의 1.9배에서 4.5배까지 높다는 점이다 (Kjeldstad, 2001: 88). 실제로 여성의 시간제 비율이 가장 낮은 핀란드의 시간제 비율은 13.0%로 남성의 7.0%의 1.9배이고, 노르웨이 취업여성의 시간제 비율은 36.0%로 남성의 8.0%에 비해 4.5배나 높다. 셋째, 아버지할당제와 새로운 아버지상에 대한 공적교육과 캠페인이 수십 년간 진행되었음에도 불구하고 남성의 양육참여는 여전히 미흡한 실정이다. 실제로 아버지할당제를 실시하고 있는 스웨덴과 노르웨이의 경우 남성의 육아휴직 참여율은 70%를 넘고 있지만 전체 기간 중 남성이 이용하는 비율은 10%에 미치지 못하고 있다 (Leria, 2002). 아버지할당제를 실시하고 있지 않은 핀란드와 덴마크의 경우 남성의 육아휴직 참여율은 4%에 불과하다 (Rantalaiho, 1997, Haas, 2003 재인용, Rostgaard, Christonffersen, Weise, 1999). 마지막으로 공적서비스의 고비용 문제를 어떻게 해소할 것인가와 현재 서

비스 분야에서 진행되고 있는 민간부분의 역할확대도 중요한 정책과제로 부상하고 있다. 북유럽의 보편적이고 질 높은 서비스는 분명 사회투자전략을 실현하는데 있어서 강점이지만 Esping-Andersen(2002a)의 지적처럼 높은 세율은 북유럽 복지국가의 아킬레스건이기 때문이다. 서비스의 민영화도 스웨덴의 경우를 보면 아동보육시설에서 민간부분이 차지하는 비율이 1990년 5%에서 1999년 15%로 불과 10년 만에 3배 가까이 증가했다 (Bergqvist and Nyberg, 2002). 물론 민간부분이 공적인 통제 하에 있고 이윤을 목적으로 하는 양육시설은 전체의 3.8%에 불과하다는 점을 고려하면 우려할 만한 수준은 아니다. 그러나 민영화가 서비스 선택의 폭을 넓힘으로써 구매력이 있는 집단의 이해와 요구에 복무한다는 점을 고려한다면, 다른 복지국가들과 같이 민영화는 이원적 복지체계를 강화함으로써 계층적 불평등을 강화시킬 개연성이 상존하고 있음을 부정할 수는 없다.

## 사적영역과 관련된 한국사회의 신사회위험과 정책대응

산전후휴가와 육아휴직: 산전후휴가가 현재와 같은 모습을 갖추게 된 것은 2001년 모성관련 3개법(근로기준법, 남녀고용평등법, 여성발전기본법)의 개정을 통해서다. 그러나 2004년에 출산을 경험한 여성 중 노동시장에 참여하는 여성의 단지 18.4%에 불과하다. 대다수의 취업여성이 출산을 했음에도 불구하고 산전후휴가의 정책대상에서 배제되고 있음을 알 수 있다. 다음으로 육아휴직제도에 관해 살펴보면 2001년 4차 개정을 통해 육아휴직의 유급화가 실현되었지만 육아휴직급여수준을 남녀 노동자 월 평균 임금의 14.4% 수준인 20만원의 정액급여로 결정함으로써 사실상 일과 가족양립을 지원하기 위한 실질적 제도가 되지는 못했다. 이후 육아휴직 급여는 조금씩 상승해 2007년부터 월 50만원을 지급하기로 계획되어 있다. 그러나 한국에서 육아휴직을 이용할 수 있는 대상은 배우자(주로 남성)의 소득만으로도 적절한 수준의 생활을 할 수 있는 일부(중상층)여성만으로 제한되어있다고 보아야할 것이다. 현행 육아휴직제도의 이용현황을 보면 2004년 현재 출산을 한 취업여성의 단지 3.9%만이 육아휴직을 이용하고 있다. 더욱 문제가 되는 점은 2001년 남녀고용평등법 4차 개정을 통해 남성노동자의 독립적인 수급권을 보장했음에도 불구하고 전체 육아휴직자 중 남성노동자의 이용비율은 2.0% 내외로 매우 저조한 상황이다.

아동보육: 전통적으로 아동보육 정책은 부·모의 노동권 보장을 위한 핵심적 정책으로 평가되고 있다. 더 나아가 보편적이고 질이 담보되는 공적보육이야말로 해당사회의 인적자본의 질을 배가하는 중요한 정책적 수단이며 지식기반사회가 요구하는 높은 수준의 인적자본을 겸비한 노동력의 필수 조건이라고 할 수 있기 때문이다. 한국 보육정책

은 1991년 영유아보육법이 제정됨으로서 확대발전의 토대가 만들어 졌다. 그러나 제정 당시부터 보육정책은 주로 저소득 취업여성으로 그 대상을 한정하고 있어 보편적 사회 서비스 정책으로 자리했다고 보기는 어렵다. 이후 보육시설과 대상의 지속적인 확대가 이루어졌는데 문민정부 시기인 1995년부터 1997년까지 진행되었던 보육사업 확충 3개년 계획의 결과 현재와 같이 민간위주의 아동보육 체제가 구축된 것으로 보여 진다. 지난 6월말 저출산·고령사회 대책 연석회의는 국공립시설을 시설이용 아동 수 대비 30%까지 확대(법인 포함할 경우 50%)를 합의하는 등 이에 대한 개선의지가 보이고 있지만 목표연도를 설정하지 않음으로써 실행이 매우 불투명하다. 보육서비스와 관련된 다른 문제는 첫째, 부모의 부담이 과중하다는 점이다. 둘째, 보육서비스의 민간의존 비율이 높고, 그 의존도가 점차 증가하고 있다는 점이다. 셋째, 2004년 현재 6세 미만 아동 수 대비 보육비율은 28.1%에 그치고 있다는 점은 한국사회에서 사회서비스 정책으로 아동보육이 부·모(특히 여성의)의 아동 돌봄의 책임을 사회화시킴으로써 부·모의 노동권을 적절히 보장하고 있다고 보기 어렵다.

## 사회투자국가를 위한 사회서비스정책의 과제

산업화된 서구 복지국가의 경험을 통해 가족영역과 관련된 한국 사회서비스 정책의 쟁점을 살펴보면 첫째는 돌봄 노동의 사회화를 통해 여성의 역할을 가족 내로 국한시키지 않고 시장과 가족 내에서 남성과 동등한 지위와 역할을 부여하려 했다는 점이다. 두 번째는 첫 번째 요인의 동전의 다른 면과 같은 것으로 사회서비스정책의 확대를 통해 재생산 노동의 사회화를 가능하게 한 적극적 노동시장 정책이라고 할 수 있을 것이다. 셋째, 가족영역과 관련된 사회서비스정책의 확대는 한국사회 사회보장체계의 전반적인 패러다임의 변화를 요구하고 있다. 넷째, 사회서비스정책에 있어서 분권화가 피할 수 없는 현실이라면 지방정부가 공적 사회서비스확대의 주체가 될 수 있는 제도적 조건의 조성은 필수적인 과제가 될 것이다. 다섯째, 보편주의의 실현이다. 마지막으로 가족영역과 관련된 사회서비스정책의 확대는 단순히 일과 가족생활의 양립을 넘어 한국사회가 지속 가능한 복지국가의 토대를 닦기 위한 중요한 출발점이 될 것이다.

그러나 사회서비스정책이 한국사회에서 중요한 사회정책으로 등장할 수 있었던 실제적 배경에 한국사회가 직면한 저출산이라는 현상이 자리 잡고 있다는 것을 부정하기는 어렵다. 이것은 두 가지 의미를 동시에 내포하고 있는데 한국 사회서비스 정책이 저출산 문제를 계기로 확대, 발전할 수 있는 우호적인 조건에 위치해 있을 수 있다는 점이고, 다른 하나는 사회서비스정책의 확대와 발전이 저출산과 관련된 문제로 제한 될 수도 있다는 것을 의미한다.