

전망기획(7) 2012년 한국 복지와 경제

# 일자리 복지와 사회서비스 공공성 확보

2012.01.18 | 이은경\_새사연 연구원 | eundust@saesayon.org

## 목 차

1. 통계로 보는 한국사회
2. 2012년을 뜨겁게 달굴 복지논쟁
3. 한국사회 어디로 가야하나.
  - 1) 경제-복지 선순환 구조
  - 2) 재정에 대한 사회적 합의
  - 3) 사회서비스 공공성 강화
  - 4) 전통적 소득보장과 사회투자적 복지정책의 균형
  - 5) 사회서비스 일자리 확충 & 일자리의 질 개선
  - 6) 새로운 정치가 필요하다.



<http://saesayon.org>

## 요약

동일본 지진과 중동의 민주화가 세계를 격동시키고 99%를 위한 사회를 만들자는 OCCUPY 운동이 거세지는 상황에서 맞이한 2012년, 한국사회는 어디로 가고 있는가? 통계를 들여다보면 우울한 수치들이 우리를 압박한다. 자살률, 출산율, 양극화 지수, 행복지수 등은 전세계에서 가장 저조한 수치를 보이고 있다. 아이들의 왕따문제는 사회병리현상이 되어가고 있으며 노인 빈곤율은 세계최고이다. 굳이 통계를 보지 않아도 우리 주변의 삶은 매우 힘들다.

이러한 문제의 대안으로, 한국사회에서 복지에 대한 논의가 매우 활발히 전개되고 있다. 보수여당에서조차 경쟁적으로 복지정책을 제출하고 있으며 무상급식이라는 이슈로 서울시장까지 교체되는 상황이 벌어졌다. 2012년 선거의 쟁점 역시 복지정책이 될 것이라는 전망이 우세하다. 2012년 쟁점이 될 사회분야 논쟁은 1) 복지재정에 대한 쟁점 2) 무상복지(그 다음 타겟은 무상보육, 사회보험 사각지대 해소, 반값등록금을 넘어선 교육정상화, 무상의료 등으로 확대될 전망이다.) 3) 공공영역 민영화 시도와 공공성 강화의 갈등 속에 공공성을 얼마나 확대할 수 있을 것인가 등이다.

747로 대변 되는 ‘부자 되는 세상’을 꿈꾸며 이명박 대통령을 당선시켰던 2007년 겨울이 겨우 4년 지났지만, 이제 국민들은 다른 국가운영 방식을 요구하고 있다. GDP만이 아닌 다양한 삶의 가치가 살아있는 세상이 필요하며 경제성장 역시 소수의 대기업의 성장이 아닌 동반성장과 분배가 수반되어야 함을 절감하고 있다. 그 배경에는 98년 외환위기 이후 09년 세계 금융위기를 거치면서 성장률과 경제지표, 대기업의 영업실적은 나빠지지 않음에도 국민들의 삶은 매우 힘들어지고 있다는 역설적 사실이 존재하기 때문이다. 무언가 심각하게 잘못되어가고 있고 현 시점에서 빠르게 개혁하지 않으면 한국 사회의 미래가 암울할 것이라는 인식이 확산되고 있다. 정치권을 필두로 쏟아져 나오는 각종 복지에 대한 논의는 이러한 현실변화의 산물이다. 하지만 우리사회 복지논쟁이 한국사회 양극화를 해소하고 살만한 사회를 만들 수 있는 제도개선으로 이어질 것인가 하는 점에 대해서는 우려의 목소리가 높다. 본격적인 선거철을 맞아 선거전략으로만 활용될 여지가 많기 때문이다. 복지확충이 몇 가지 복지사업을 확충하는 수준을 벗어나 한국사회시스템의 근본적 개혁으로 이어지기 위해서는 해결해야할 몇 가지 과제가 있다.

- 1) 경제-복지 선순환 구조
- 2) 재정에 대한 사회적 합의
- 3) 사회서비스 공공성 강화
- 4) 전통적 소득보장과 사회투자적 복지정책의 균형
- 5) 사회서비스 일자리 확충 & 일자리의 질 개선
- 6) 새로운 정치가 필요하다

복지에 대한 국민 인식 변화는 긍정적인 것으로 조사되고 있다. ▲소득격차심각성 인식 확대 ▲조세부담 의사 증가 및 조세정의 갈망 ▲성장과 복지의 결합 추구 ▲보편/선별 및 중간층 이상 포괄 등의 이슈에 대해서는 참여(주거, 대학교육 등)등으로 조사되고 있다. 또한 단순한 복지확충만이 아니라 복지제공의 공공성에 대한 지지비율이 높아지고 있다.(아동보육, 의료 등의 영역에서 민간에 대한 선호 감소) 이러한 인식조사에 기초하지 않더라도 서울시장 선거와 반값등록금 운동으로 표출된 국민들의 복지에 대한 지지는 매우 강력하다. 서구사회를 뒤흔들고 있는 OCCUPY 운동은 새로운 대중운동의 형태를 보여주고 있다. 한국사회역시 촛불에서 시작된 새로운 운동형태가 구체화되고 있다. 이 힘들이 진정한 사회개혁의 동력이 될 수 있는 2012년 선거시즌이 되길 기대해본다.

본문

## 한국 사회 어디로 가고 있는가?

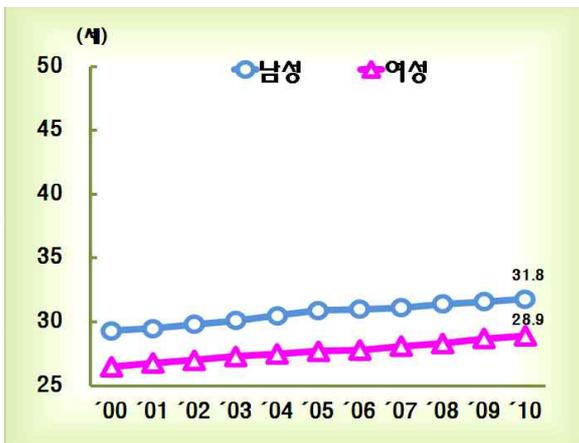
동일본 지진과 중동의 민주화가 세계를 격동시키고 99%를 위한 사회를 만들자는 OCCUPY 운동이 거세지는 상황에서 맞이하는 2012년, 한국사회는 어디로 가고 있는가? 통계를 들여다보면 우울한 수치들이 우리를 압박한다. 자살률, 출산율, 양극화지수, 행복지수 등은 전세계에서 가장 저조한 수치를 보이고 있다. 아이들의 왕따 문제는 사회병리현상이 되어가고 있으며 노인 빈곤율은 세계최고이다. 굳이 통계를 보지 않아도 우리 주변의 삶은 매우 힘들다.

### 1. 통계로 보는 한국사회

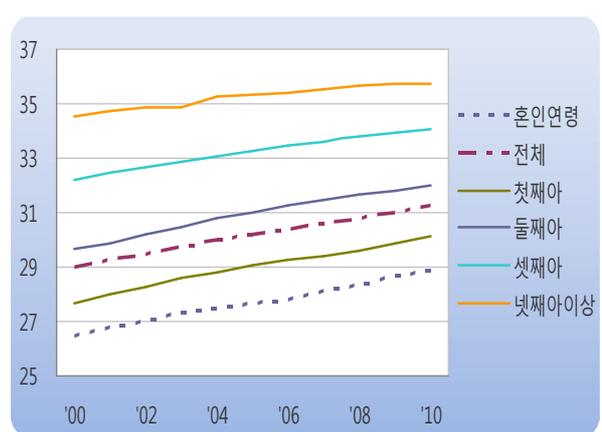
#### 1) 88만원 세대, 3포세대

먼저 우리나라 젊은 층들은 연애, 결혼, 출산을 포기하고 있다. 일명 3포 세대라 불리는 우리의 청년층은 높은 실업률, 낮은 임금을 받는 비정규직 일자리, 높은 등록금과 생활비로 인한 부채에 시달리고 있으며 그 결과, 결혼연령이 늦어지고 있으며 출산율 또한 세계 최저이다.

<그림 1> 남·여별 평균 초혼연령 추이



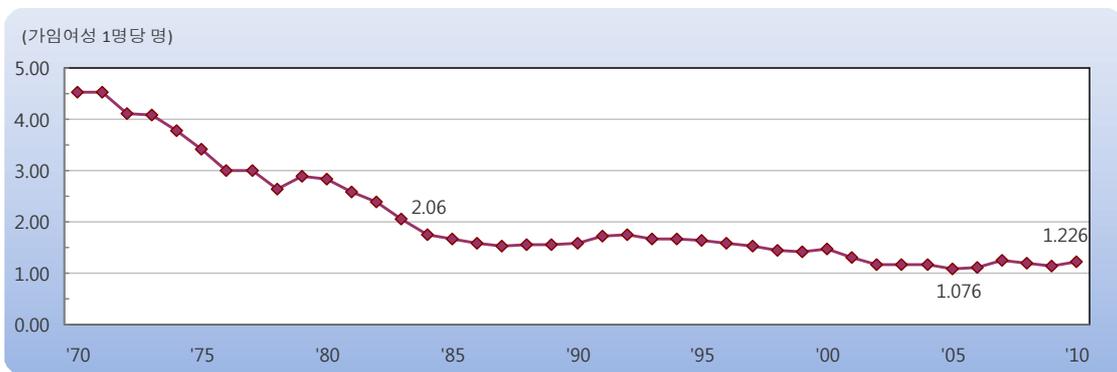
[그림 2] 엄마의 평균 출산 연령 추이



출처 : 통계청 2010 혼인통계

개인이 자신의 선택에 의해 결혼을 미루거나 출산을 하지 않는 것은 문제가 되지 않는다. 문제는 의식변화로 인해 결혼 출산이 줄어드는 것이 아니라 결혼 출산을 할 수 없어서 포기한다는 점이다. 높은 집값과 생활비, 부족한 일자리와 낮은 임금, 높은 교육비는 젊은 부부들을 도저히 아이를 낳을 수 없는 상황으로 내몰고 있다. 또한 낮은 출산율은 세계에서 유래없이 빠른 고령화속도와 맞물려 생산인구 감소에 따른 노인부양 부담 증가를 가져오고 안정적 경제성장에 가장 큰 걸림돌로 작용하고 있다.

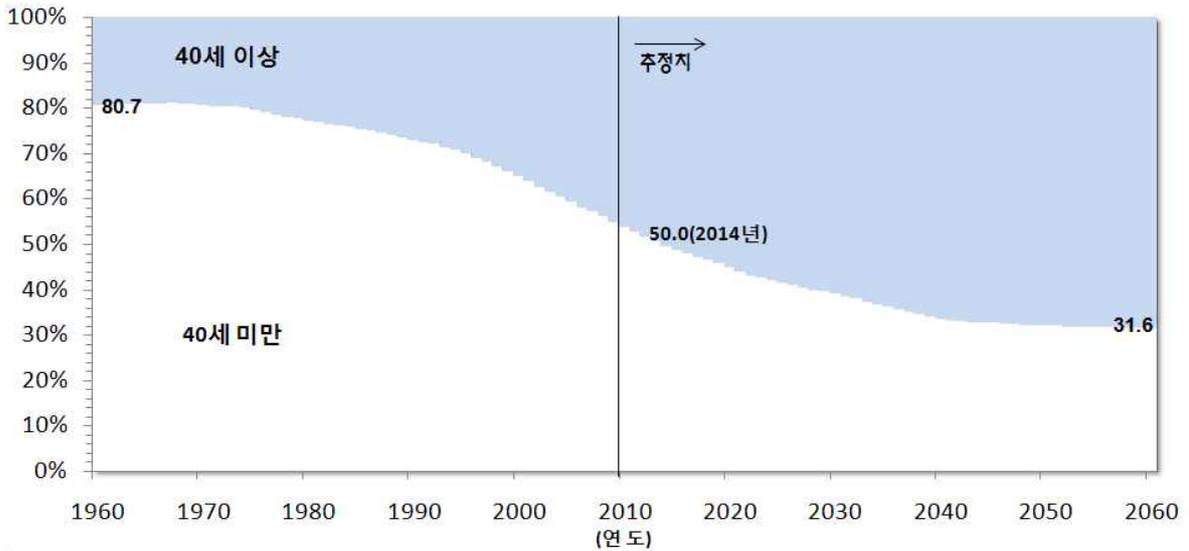
[그림 3] 합계출산율 추이



출처 : 통계청 인구추계, 2011

반면 고령화는 빠른 속도로 진행되고 있다. 2010년 출생아의 기대수명은 남성은 77.2년 여성은 84.1년이다. 2010년 현재 45세 남성은 앞으로 34.0년, 45세 여성은 40.2년을 더 살 것으로 추정된다는 것이다. 이는 OECD 평균보다 남성은 0.5년, 여성은 1.8년 더 길며, 전체 인구 중 65세 이상이 차지하는 비율이 2010년 현재 11.3%이나 2020년에는 15.7%, 2030년에는 24.3%에 달한다. 고령화는 생산가능인구대 부양인구 비율의 빠른 증가를 야기할 뿐만 아니라 의료, 노후소득보장 등 사회복지 수요를 크게 증가시킨다는 측면에서 사회시스템의 근본적 개혁이 필요하게 만든다.

[그림 4] 40세 미만 및 40세 이상 인구 추이, 1960-2060



출처 : 통계청 인구추계, 2011

## 2) 세계에서 유래없는 높은 자살률

하지만 한국사회가 그에 조용하지 못한 채 양극화와 사회안전망의 부재가 심화되면서 국민들의 삶에 대한 불안은 크게 증가하고 있다. 이는 높은 자살률로 표현되고 있다.

그림 5 인구 10만명당 자살률



[그림 6] OECD 국가 자살률 비교



\* 자료: OECD(2011) OECD Health Data 2011: Statistics and Indicators for 34 Countries

\* OECD 평균은 자료 이용이 가능한 33개 국가의 가장 최근자료를 이용하여 계산

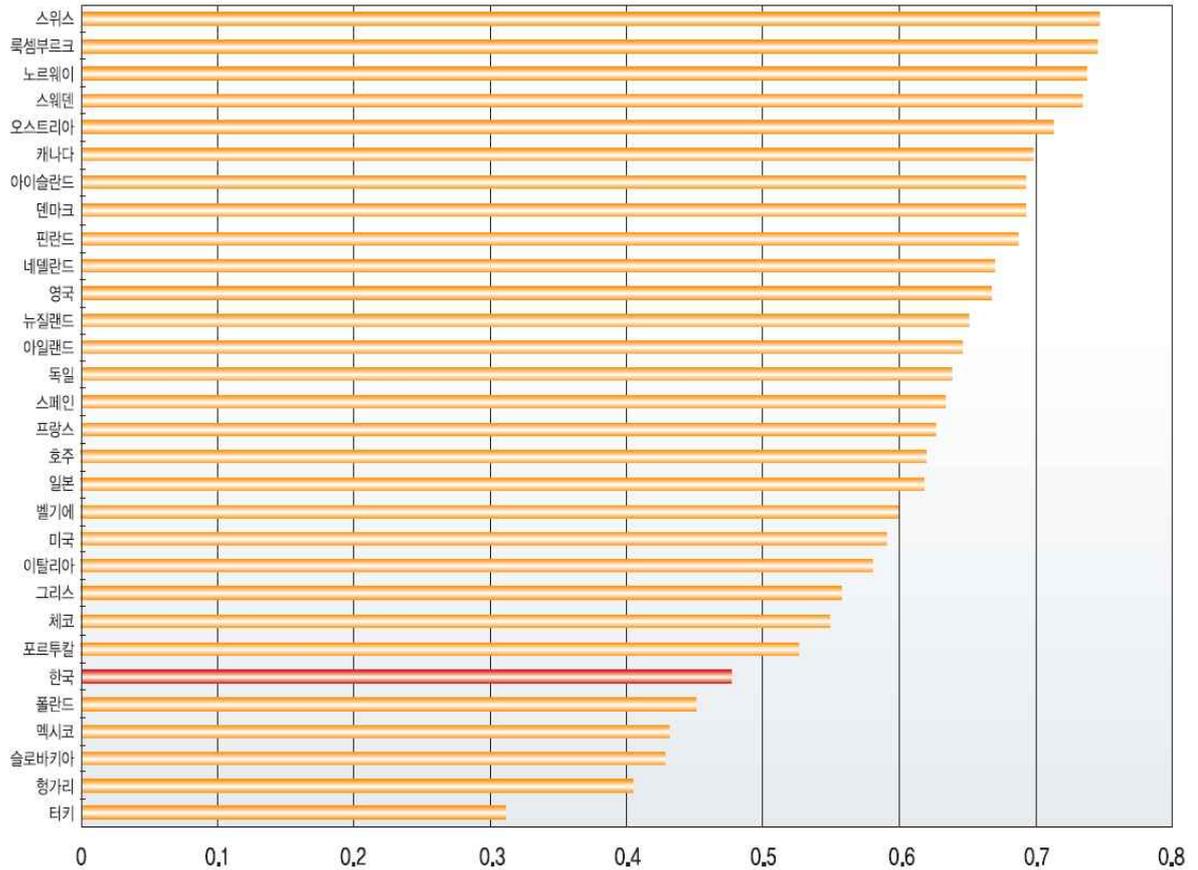
\* 한국 2010년: OECD 표준인구로 자체 계산한 결과임

한국사회의 자살은 다양한 사회병리현상을 대변하고 있다. 세계에서 가장 높은 자살률과 높은 노인자살률, 청소년들의 높은 자살생각과 시도율 등이 한국사회의 현주소이다. 75세 이상 노인의 자살사망률은 (2004년 기준)109.6명으로 같은 해 일본(31.5명)과 그리스(6.3명)과 비교가 되지 않을만큼 높다. 이는 65세이상 노인 빈곤율이 45%에 달하는(OECD 평균 13%) 현실을 반영하고 있다. 1986년부터 1994년까지 10만 명당 10명 전후로 크게 문제가 되지 않던 한국의 자살률은 1995년 11.8명을 기록하면서 10명대를 넘어서고, 2010년에는 무려 28.1명의 자살률을 기록하였다. 대부분의 선진국가들에서 자살률이 계속 감소하고 있는 것과 비교해보면 빠른 자살률 증가는 간과할 사안이 아니다. 과연 90년대 중반이후 한국사회는 어디로 가고 있는지에 대한 깊은 고찰이 필요하다.

### 3) 국민들이 보는 한국사회

사람들의 삶이 행복하지 않은 것으로 조사되고 있다는 점에 주목할 필요가 있다. OECD에서 발표한 가입 30개국 비교에서 우리나라의 행복종합지수는 30개국 중 25위에 불과하다. 그 이유는 양극화의 심화, 중산층 삶의 붕괴로 인해 나도 빈곤층으로 떨어질 수 있다는 위기감이 증가하는데 있다. 따라서 경쟁에서 뒤쳐지지 않기 위한 무한 경쟁이 나타나고 있으며 그 결과는 삶의 만족도 저하, 높은 자살률로 표현된다.

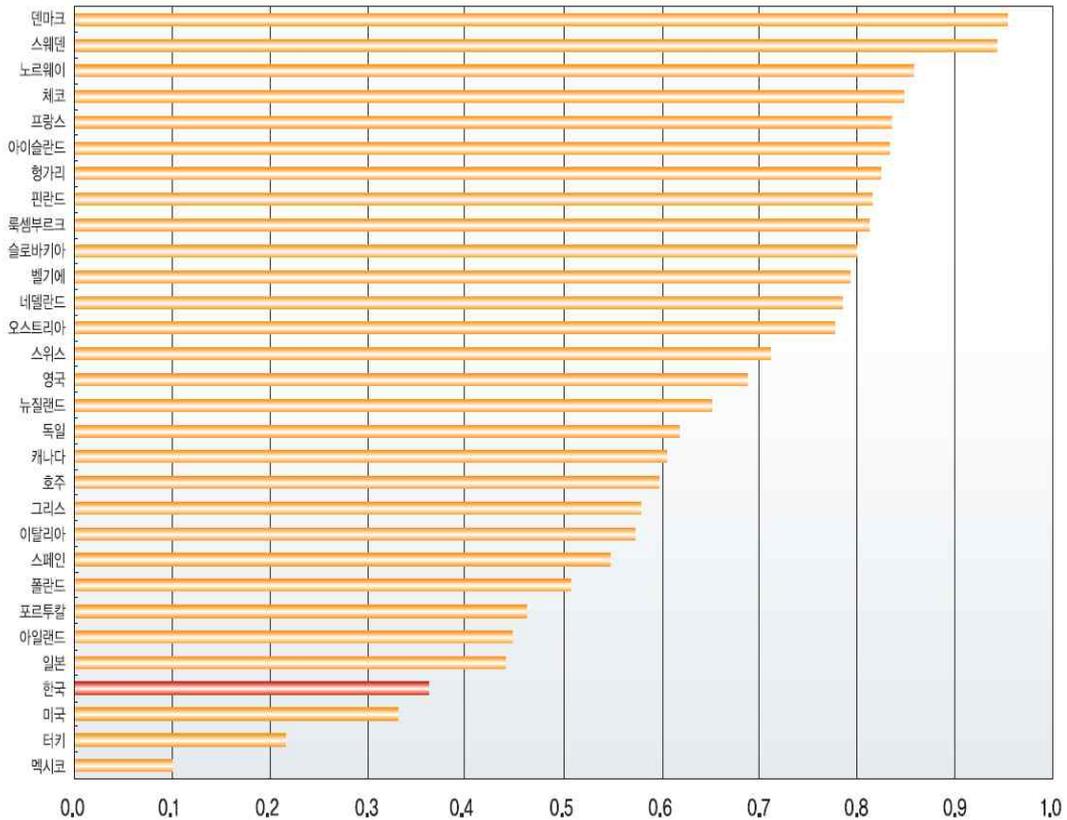
그림 7 행복종합지수



출처 : OECD 국가 행복지수 산정 보고서

먼저 양극화는 더욱 심해지고 있다. ① Gini 계수, ② 상대빈곤율, ③ 아동빈곤율, ④ 노인빈곤율, ⑤ 성별임금격차 등 다섯 개의 세부지표로 구성된 사회분야 형평성 지수는 30개 회원국 중 27위를 차지하고 있다.(그림 8) 사회불평등의 심화는 파이를 키워서 나누자는 동반성장이 이루어지지 못했다는 현실을 보여주며 상위20%에 들기 위한 치열한 경쟁이 벌어지고 있다.

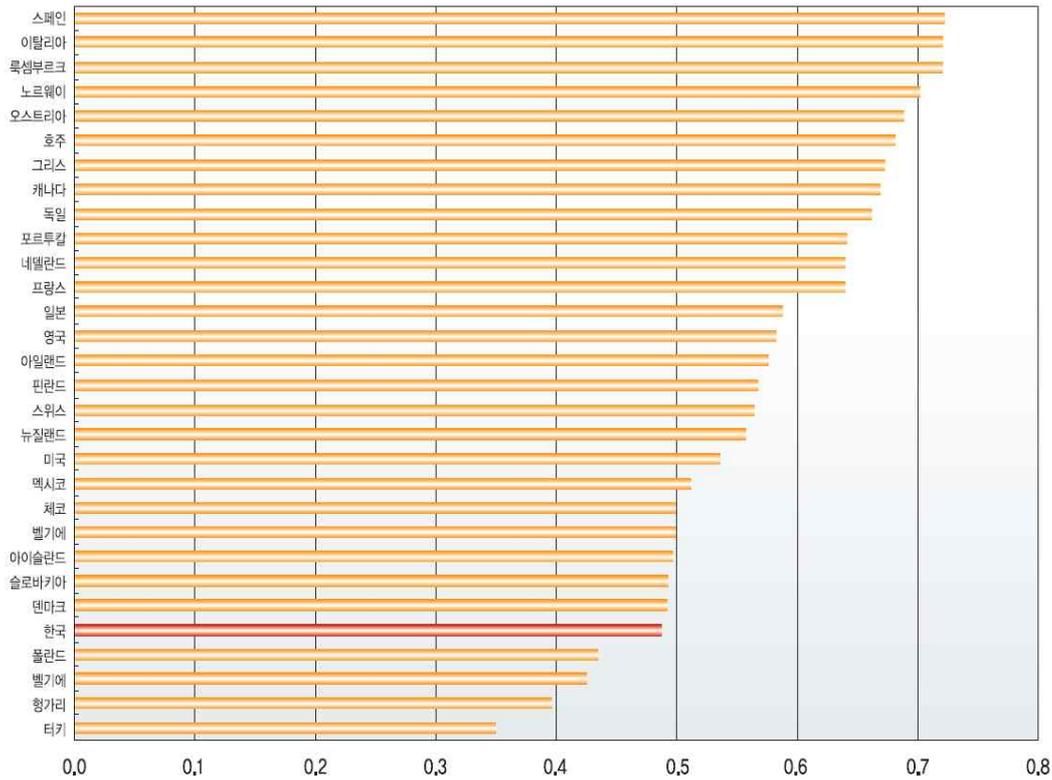
그림 8 사회분야 형평성 지수



출처 : OECD 국가 행복지수 산정 보고서

사회 전반의 양극화가 심해지고 통합적 사회시스템이 작동하지 않으면서 사회연대성 역시 약화되고 있다. ① 자원봉사활동 참여율, ② 자살율, ③ 감옥수감자 비율, ④ 범죄피해율 등 네 개의 세부지표로 구성된 사회연대성 지수역시 30개국 중 26위에 불과하다. 사회적 자본인 신뢰, 연대성 지수가 매우 낮은 것으로 이는 사회불안정의 원인임과 동시에 개인의 문제를 해결하는 방식 역시 파편화되어가고 있다는 것을 보여준다.

그림 9 사회연대지수

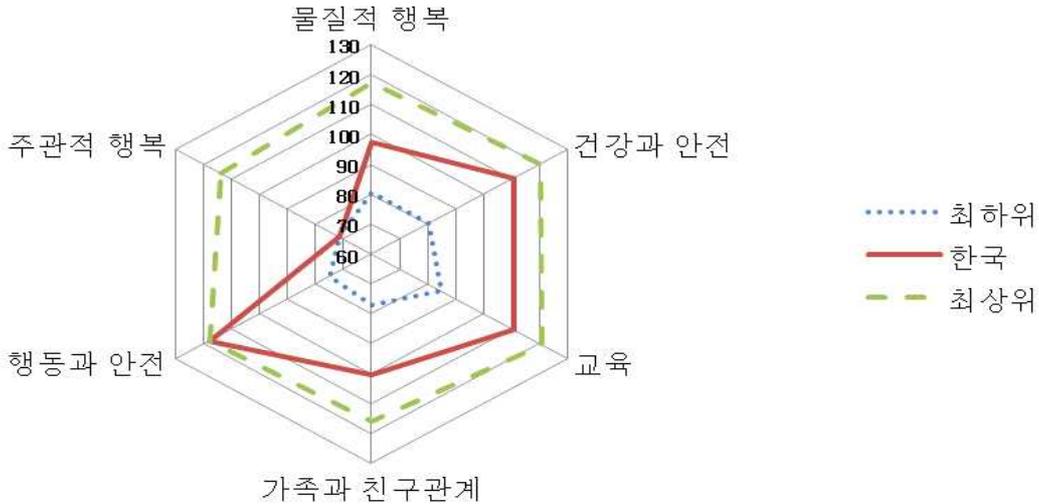


출처 : OECD 국가 행복지수 산정 보고서

#### 4) 불행한 아이들

사회 전체의 무분별한 경쟁의 최대 피해자는 우리의 아이들이다. 2011년 연말을 우울하게 장식한 뉴스는 집단따돌림과 그로 인한 자살아동들의 뉴스였다. 학교에서 집단따돌림은 매우 일상적으로 벌어지고 있으며 아이들의 주관적 삶의 만족도는 세계 최하위이다.(그림10) 물질적 영역, 안전, 건강 영역의 지수는 상당히 높지만 주관적 삶의 만족도는 가장 낮다. 학업성취도 역시 세계 최고 수준이나 그 성과는 세계에서 가장 높은 학업시간 덕분이다. 한국 사회 교육의 목표는 학력신장과 입시성공이며 이를 위해 세계에서 가장 높은 학업시간과 치열한 입시경쟁을 치르고 있기 때문이다. 이런 상황에서 아이들이 행복하게 미래를 설계할 수 있을 것이라고 믿는 학부모는 거의 없다. 하지만 입시경쟁에서 낙오되면 사회의 낙오자가 되는 현실에서 학업성적을 위해 학생시기의 정상적인 발달을 포기하도록 강요하고 있는 것이다.

그림 10 한국의 어린이-청소년 행복지수 OECD 국가들과 비교



출처 : 행복지수 국제비교를 통해 본 한국 아동인권 현주소

## 2. 2012년을 뜨겁게 달굴 복지논쟁

한국사회에서 복지에 대한 논의는 매우 활발히 전개되고 있다. 보수여당에서조차 경쟁적으로 복지정책을 제출하고 있으며 무상급식이라는 이슈로 서울시장까지 교체되는 상황이 벌어졌다. 2012년 선거의 쟁점 역시 복지정책이 될 것이라는 전망이 우세하다. 먼저 내년에 집중적으로 벌어질 복지 쟁점에 대해 살펴보자.

### 1) 복지재정, 어떻게 해결할 것인가?

가장 먼저 포문을 연 것은 재정논란이다. 한나라당에서도 부자증세와 재정시스템의 근본적 개혁을 주장하고 나섰다. 민주당이 2011년 8월에 2013~17년 5년간 연평균 33조원의 복지재원 조달방안을 발표하면서 가속화되고 있는 재정논란은 내년의 핵심 쟁점이 될 전망이다. 복지재정 부분의 논란은 크게 세 가지로 정리된다. ▲복지재정의 확충이 필요한가? ▲누구에게, 어떻게 증세할 것인가? ▲보편증세가 필요한가? 등이다. 먼저 복지재정의 확충 필요성에 대해서는 대부분이 공감하고 있다. 일각에서는 현 복지제도가 성숙하고 인구구조가 재편되는 과정에서 자연스럽게 증가할 것이기 때문에 현 수준에서 큰 폭으로 재정을 확충할 필요가 없다고 보는 입장도 존재한다. 하지만 복지지출이 OECD 평균에 비해 155조 원, 경제수준이 비슷

한 나라들에 비해 109조 원이 부족한 상황에서 자연증가를 통해 현재 필요한 복지 수준을 달성하기는 불가능하다. 더구나 우리나라는 본격적인 복지수요 증가의 시점에 접어들기 때문에 상당한 수준의 복지재정 확충이 절실하다. 후기산업사회와 고령화사회를 대비하기 위해서는 복지재정 논의가 복지재원을 일정 수준 확충하는 범주를 넘어서 조세정의 실현과 복지 책임주체의 문제로 확장되어야 한다. 특히 MB 정부의 부자감세 규모가 연간 20.9조원(2012년)정도에 달하는 상황에서 복지재정의 확충은 지속적으로 논란이 될 전망이다.

논의는 자연스럽게 필요한 재정을 누구로부터 증세할 것인가의 논의로 이어진다. 보수여당에서조차 감세철회와 부자증세를 이야기하고는 있으나 경제침체 속에서 기업에 대한 감세를 통해 경기를 부양해야 한다는 주장은 여전히 강력할 것이다. 하지만 세계적으로도 경기침체에 대한 책임과 내수와 공공사업을 통한 경기회복의 필요성이 제기되면서 우리나라에서도 부자감세 철회와 부자증세의 결합은 진보영역의 핵심 주장이 되어야 한다. 따라서 세밀하게 재정계획을 수립하는 것도 중요하지만 현 경기침체와 양극화해소의 책임을 어디에서 질 것인가, 기업과 재정부관료들의 성장을 통한 분배, 즉 Trickle-down 효과주장의 허점을 밝히고 조세구조개혁이 사회적 과제로 부각될 수 있도록 하는 것이 필요하다.

보편증세 부분은 진보 일각에서 주장하고 있으나 전면에 떠오르기는 쉽지 않을 전망이다. 한국사회는 일차영역의 양극화가 매우 심각하며 기본적 세금을 내지 못하는 면세점 아래에 있는 계층이 크게 증가하고 있다. 복지에 대한 국민지지가 증가하고 복지와 연계한 세수확대에 대한 지지가 올라가고 있다는 것이 바로 보편증세 주장으로 이어질 것이라고 보기는 쉽지 않다. 보편증세가 가능하기 위해서는 고용률, 일정 수준 이상의 소득을 올리는 사람들의 비중을 올리는 문제가 선행되어야 하기 때문이다. 또한 보편증세 주장역시 핵심은 조세정의 실천과 재정개혁에 있기 때문에 보편증세 논쟁이 쟁점으로 올라올 것으로 보기는 어렵다.

## 2) 무상복지, 그 다음 타겟은?

다음으로 올해 무상시리즈와 관련된 보편/선별 복지 논란과 보육, 의료, 교육 등에 대한 무상보편복지 논란은 지속될 전망이다. 먼저 무상보육으로 대표되는 아동보육 관련 대책이다. 정부에서는 보육료지원 등 아동보육지원을 11년 하위소득 70%에서

2012년에는 0-2세아동과 만 5세의 경우, 전체 부모를 대상으로 확대할 것을 밝히고 있다. 예방접종 및 임신진료비 등에 대한 지원도 확대된다. 참여정부와 현 정부에서 가장 일관성있게 추진한 정책은 저출산 극복을 위한 아동보육료 지원이라고 볼 수 있다. 문제는 일관되게 아동보육료 지원을 확대해왔음에도 불구하고 정책목표인 출산율제고에는 실효를 거두지 못하고 있다는 점이다. 이는 낮은 출산율의 원인이 보육료 부담이 아닌, 대학이후까지의 평생 양육/교육비, 청년들의 불안정한 미래 등에 있기 때문이다. 또한 아이양육에 어린이집 비용만이 아닌 많은 사교육비용이 추가로 들고 있다. 여기에 어린이집에 맡기는 탁아비지원 중심의 정책은 보편적 아동복지의 문제를 해결할 수 없다는 비판도 존재한다. 따라서 무상보육은 어린이집 지원을 넘어서 아이를 키우는 데 드는 비용의 사회공동부담, 일과 가정이 양립할 수 있는 여성고용 구조의 변화, 95%가 넘는 민간탁아시설의 효율적인 시장실패를 극복할 수 있는 공공보육시설의 확충 등의 과제로 확대되어야 한다.

사회보장 영역의 핵심 문제는 광범위한 사각지대이다. 노인빈곤율이 45%가 넘고, 워킹푸어와 상대적 빈곤층의 비율 역시 급격하게 증가하고 있는 원인은 1차분배 영역에서 제대로 된 임금을 받지 못하는 것도 주요한 원인이지만 제 2의 임금이라고 할 수 있는 사회보험에 포함되지 못하는 비정규직, 저임금 노동자 비율이 증가하는 것도 핵심적 원인이기 때문이다. 국민연금의 사각지대는 너무나 광범위해서 일각에서는 국민연금에서 보편적 노후소득보장의 역할을 제외하고 기초노령연금 등을 기본적 소득보장 수단으로 삼자는 논의까지 나오고 있는 형편이다. 정부에서도 사회보험 및 복지 사각지대의 문제를 인식하고 있으며 그 해소를 위해 영세사업장 사회보험료 지원 정책을 예고하고 있다. 하지만 그 대상과 폭이 매우 협소하고 실제 문제가 되고 있는 비정규직, 워킹푸어 계층을 포괄하지 못하고 있다. 반면, 무상보육, 반값등록금, 무상의료 등의 직접 지불형태의 복지정책에 비해 사회보험 사각지대 해소를 통한 사회보장의 강화는 복지논의에서 주요하게 부각되지 못하고 있다. 2012년 복지논쟁에서 사회보험 사각지대 해소 문제가 보다 구체적으로 논의될 필요가 있다.

반값등록금은 내년에도 쟁점이 될 전망이다. 3포세대로 대표되는 청년층의 심각한 현실이 다시 청년들을 거리로 나서게 했고 그들의 주장은 반값등록금으로 표출되었다. 각 당에서는 구체적 실현방안의 유무와는 상관없이 대부분 반값등록금을 공약으로 채택하고 있으며 대학구조조정 역시 부족하기는 하지만 논의되고 있다. 하지만 반값등록금 문제가 현실적으로 작동하기 위해서는 대학 서열화, 과도한 학업 인

플레, 직업 훈련과 연관되지 못하는 부실한 대학교육, 대학의 부실경영 및 이윤추구 행위 등의 문제를 해결해야 한다. 무엇보다도 선행되어야 할 점은 국고지원의 확보이지만 동시에 대학교육 전반에 대한 개혁플랜이 수반되어야 할 것이다.

무상의료는 한미FTA로 인해 추진될 의료영역의 민영화시도와 이를 극복하는 투쟁이 전면적으로 부딪힐 전망이다. 또한 정치권을 중심으로 건강보험 보장성 강화와 재정확보 논의가 지속될 것이다. 여기에 현실적으로, 공급과 지불제도 등 의료시스템의 근본적인 개혁없이 건강보장성을 담보할 수 없기 때문에 의료개혁과 건강보장성 강화가 복지부분의 핵심 아젠다로 제기 되어야만 한다.

### 3) 공공영역 민영화 시도, 공공성 강화로 극복할 수 있을까?

2011년 연말, 국민들의 격렬한 저항에도 불구하고 통과된 한미FTA는 향후 어떤 영향을 미칠 것인가. 우선 미국이 한국의 이행법안 처리를 검토한 후 발효하겠다고 한발 물러선 것에서 보이듯이 한미FTA의 이행을 담보할 수 있는 한국사회 법제도 개선 요구가 거세질 전망이다. 이미 46개에 달하는 법률이 개정 검토 되고 있고 약사법, 국민건강증진 요양기준에 관한 규칙 등이 개정되었으며 미국 측의 제도 개선 요구는 계속되고 있다. 지식경제부가 우체국보험의 가입 한도를 50% 인상하는 개정법령을 추진했다가 한-미 자유무역협정(FTA)에 위반된다는 주한미국상공회의소(AMCHAM·암참)의 반발 등으로 철회된 것이 대표적 사례이다. 그 이외에도 의약품과 의료기기의 독립적 검토기구에 약가결정만이 아닌 신의료기술, 질병군등의 결정기구를 두자는 등의 요구도 거세다. 2, 3월로 예정되어 있는 공식 발효시기까지 국민들의 FTA 무효 투쟁이 예고되어 있으며 이때 무력화시키지 않는다면, 지속적인 민영화시도를 어느 정도 막아낼 수 있을 것인지가 관건이 될 것이다.

또한 단순한 한미FTA반대가 아닌 공공성 자체를 강화하자는 주장으로 확대되어야 한다. 우리나라 사회서비스 영역은 미발달한 제도를 빠르게 성장시켜야 한다는 것과 민간이 더 효율적이라는 신자유주의적 기조 속에 정부재정투자-민간공급확대의 경로를 밟아왔다. 그 결과 의료와 교육, 보육 영역의 인프라는 대부분 구축되었으나 사회서비스의 공익적 역할은 거의 달성되지 못하고 있다. 지나친 민간공급으로 인한 시장실패의 문제점이 극명하게 나타나고 있는 것이다. 여기에 인구구조 변화로 확대되고 있는 돌봄서비스 영역의 시장화역시 매우 빠르다. 또한 전기, 가스, 수도

등 공공재와 언론, 보험, 사법, 금융 등 공공성이 담보되어야 하는 서비스의 민영화 정도는 매우 심각하다. 이러한 상황임에도 MB정부에서는 남아있는 최소한의 공공영역마저도 민영화를 시도하고 있다. 반면, 공공보육시설, 공교육, 공공병원 등 서비스영역의 공공기관 확대에 대한 국민들의 요구는 이전과는 다르게 높아지고 있다. 따라서 민영화의 극복과 함께 공공기관의 확대와 공공성의 회복이 2012년의 핵심 과제이다.

### 3. 한국사회 어디로 가야하나.

세계 경제순위 7위, 국민소득 4만불, 경쟁성장률 7%...

747로 대변되는 부자되는 세상을 꿈꾸며 이명박대통령을 당선시켰던 2007년 겨울에서 겨우 4년이 지났지만 국민들은 이제 한국을 운영하는 다른 방식을 요구하고 있다. GDP만이 아닌 다양한 삶의 가치가 살아있는 세상이 필요하며 경제성장 역시 소수의 대기업의 성장이 아닌 동반성장, 분배가 수반되는 성장이 필요함을 절감하고 있다. 그 배경에는 98년 외환위기 이후 09년 세계 금융위기를 거치면서 성장률과 경제지표, 대기업의 영업실적은 나빠지지 않음에도 국민들의 삶은 매우 힘들어지고 있다는 역설적 사실이 존재한다. 무언가 심각하게 잘못되어가고 있고 현 시점에서 빠르게 개혁하지 않으면 한국 사회의 미래가 암울할 것이라는 인식이 확산되고 있다. 정치권을 필두로 쏟아져나오는 각종 복지에 대한 논의는 이러한 현실변화의 산물이다. 하지만 우리사회 복지논쟁이 한국사회 양극화를 해소하고 살만한 사회를 만들 수 있는 제도개선으로 이어질 것인가 하는 점에 대해서는 우려의 목소리가 높다. 본격적인 선거철을 맞아 선거전략으로만 활용될 여지가 많기 때문이다. 복지확충이 몇 가지 복지사업을 확충하는 수준을 벗어나 한국사회시스템의 근본적 개혁으로 이어지기 위해서는 해결해야할 몇 가지 과제가 있다.

#### 1) 경제-복지 선순환 구조

가장 중요한 것은 일차분배 시스템의 개혁이다. “복지가 일자리이다.” “문제는 경제다”라는 말들이 의미하고 있는 바는 “노동시장 양극화=소득양극화=1차 분배영역에서의 불평등”문제의 해결없이는 사회안정망을 이야기할 수 없기 때문이다. 안정적인 소득을 올릴 수 있는 일자리의 부족 문제로 인해 대부분의 사회적 문제가 발생하고



### 3) 사회서비스 공공성 강화

사회서비스 영역의 상업화 극복과 서비스 전달체계 부분의 공공성확보가 필요하다. 우리나라 사회서비스 영역은 발달이 미약하고 동시에 지나친 민영화의 문제를 갖고 있으며 부분별 발전정도도 상이하다. 교육, 의료영역은 민간중심으로 지나치게 발달되어 있으며 돌봄서비스는 빠르게 발전하고 있으나 시장에 맡겨져 있다. 사회서비스 영역의 공공성 회복이 수반되지 않는 복지재정의 확충은 지속가능성을 담보하지 못함으로 인해 복지실패의 경험으로 이어질 가능성이 높다.

일각에서는 공공성 논의는 시대에 뒤떨어졌다고 이야기한다. 진보에서 지나치게 공공영역을 강조한 나머지 다양한 대안을 제출하지 못했으며 공공성의 문제를 소유의 문제가 아닌 기능의 문제로 접근해야 한다고 한다. 이는 정부에서 발표한 “소유가 아닌 기능중심의 공공성 확대”정책과 일면 닮아있다. 하지만 사회서비스 영역에서 공공성이 갖는 의미를 다시 되돌아 볼 필요가 있다. 우리나라 사회서비스 제공체계는 교육과 국가 행정영역을 제외하고는 90%이상이 민간에 의해 제공되고 있다. 내용적 공공성을 강화하기 위한 어떠한 정책적 접근도 현실적 힘을 발휘하지 못하고 효율성 역시 매우 떨어지고 있다.

또한 국민들의 공공에 대한 인식 역시 매우 달라지고 있다. 과거 공공영역을 민영화할 당시의 논리는 글로벌 스탠다드, 선진화였다. 대부분의 공공기관은 저소득층 서비스를 중심으로 한 낡은 이미지였으며 공공기관은 비효율의 상징이었다. 하지만 공공어린이집, 공공노인요양시설, 보건소 및 국립암센터 등 일부 공공의료기관에 대한 높은 선호에서 보듯이 공공의 이러한 이미지는 많이 변해가고 있다. 오히려 민간기관의 비효율과 질적 저하, 상업화 현상에 대한 소비자 불만 역시 높아지고 있는 것이다. 대표적인 영역은 민간보육시설과 사교육 등이다. 따라서 복지논쟁에서 중요한 과제는 서비스 제공 시스템의 공공성을 확보하는 것이 되어야 하며 공공성의 실현을 위해서는 공급영역의 공적소유문제를 전면에 제기할 필요가 있다. 특히 보육과 의료, 노인 요양서비스 등 공적 영역에 대한 선호와 민간시장실패가 두드러지게 나타나는 영역부터 우선적으로 공적 공급을 늘릴 필요가 있다.

#### 4) 전통적 소득보장과 사회투자적 복지정책의 균형

사회안전망의 구성에서는 전통적 소득보장과 사회투자적 복지정책의 균형이 필요하다. 서구의 경험과 한국사회 구조변화로 인해 사회투자적 복지정책의 중요성이 강조되고 있으나 우리나라의 높은 빈곤율과 빠른 고령화 속도를 볼 때, 전통적 소득보장의 문제는 여전히 중요하다.

그런 측면에서 노인 소득보장과 국민연금의 근본적 개혁논의가 필요하다. 국민연금과 특수직역 연금은 그 중요성에 비해 폭발력이 거대해 어느 정치세력에서도 본격적으로 문제제기를 하지 못하고 있다. 하지만 2012년은 61세로 수급연령이 올라가는 첫 해로 07년 국민연금개혁당시 연금수급개시 연령 인상에 따른 대책마련을 요구한 시기이기도 하다.

우리나라에서 국민연금은 진보적 이슈로 다루어지지 못했으며 다루어진 쟁점 역시 ▲연기금 운용방식 ▲연기금 운영의 민주적 거버넌스 ▲기초노령연금 도입 정도에 불과했다. 심지어 정부의 국민연금에 대한 정책방향은 연기금의 투자수익을 제고, 금융화를 위한 지배구조 개선 등이었다. 하지만 ▲세계에서 가장 빠른 고령화 속도, ▲가장 높은 노인빈곤율, ▲광범위하며 현 구조에서 해결할 수 없는 연금사각지대, ▲조만간 가장 거대기금이 될 연기금 규모 ▲소득양극화로 인해 연기금에서 배제되는 계층 확산 등의 문제는 국민연금과 노후소득보장문제를 전면에 내세울 필요성을 보여준다. 한국의 세제와 보장혜택 제도는 부족한 소득을 보전할 만큼 충분히 규모가 크지도 않았고, 가장 도움을 필요로 하는 집단의 빈곤 문제를 완화할 만큼 충분히 효율적이지도 않았다. 그런 상황에서 남유럽 사례 등을 들면서 과도한 연금주장을 하거나 연금 개혁의 목표를 수익률 중심으로 하는 것은 극복되어야 한다. 노년층 빈곤 퇴치는 모든 중·단기적 연금 개혁에 있어 우선순위가 되어야 할 것이다.

#### 5) 사회서비스 일자리 확충 & 일자리의 질 개선

사회서비스 일자리는 2011년 일자리창출을 견인해왔던 영역이다. 고용의 질을 차치한다면 사회서비스는 일자리를 새롭게 만들어 낼 수 있는 거의 유일한 영역으로 평가받고 있으며 각 정당별 정책에서도 사회서비스 일자리 확충은 빠지지 않고 있다. 하지만 사회서비스 영역에서의 일자리 창출과 일자리의 질 개선, 서비스 질 확

충의 과제가 해결되지 못하고 있다. 사회서비스 일자리는 주로 보건복지 영역, 돌봄 서비스 영역에서 증가하고 있으며 이 부분은 대표적인 저임금, 비정규직의 불안정한 고용시장이다. 문제는 수요에 따른 사회서비스의 확충, 일자리 확대와 이 영역의 고용의 질을 동시에 보장하는 과제가 쉽지만은 않다는 점이다. 고용의 질이 올라가기 위해서는 서비스 비용의 상승과 국가 재정의 투입, 공급기관의 공공화 등이 전제되어야 하는데 어느 하나 만만치 않은 과제이다.

이러한 문제를 해결하는 대안은 정부의 역할을 강화하는 것이 유일하다. 공적 영역에서 양질의 일자리를 창출하고 이를 통해 서비스 질 향상과 민간고용과의 경쟁을 통한 선도적 역할을 수행할 필요가 있다. 특히 청년과 여성, 노인 일자리를 공익근로나 청년인턴제 등의 일시적 일자리가 아닌 정규직 고용수준으로 확대할 필요가 있다. 우선적으로 가능한 영역은 보육, 간호, 간병인력의 정규직 고용이다. 보육시설, 병원 등에서 정규직 고용이 가능하도록 재정지원과 의무규정을 진행할 필요가 있다. 또한 이것은 사회보장 영역의 확대와 동시에 추진되어야 한다. 사회보험가입에 대한 지원을 확대, 사각지대를 해소하는 것과 동시에 간병수당 도입, 노인장기요양보험 확대, 고용보험의 실질적 고용보호기능 확대 등이 필요하다. 물론 이러한 과제들은 기존 노동조합, 민간공급기관과의 합의, 공공부문 연금 개혁 등과 같이 추진되어야 하며 정책추진세력의 강력한 의지없이는 달성하기 쉽지 않은 과제들이다.

## 6) 새로운 정치가 필요하다

마지막으로 복지정치의 필요성이 있다. 복지에 대한 국민 인식 변화는 긍정적인 것으로 조사되고 있다. 국민인식 조사에 대한 안상훈의 연구<sup>1)</sup>를 보면 복지이슈에 대한 국민들의 인식은 ▲소득격차심각성 인식 확대 ▲조세부담 의사 증가 및 조세정의 갈망 ▲성장과 복지의 결합 추구 ▲보편/선별 및 중간층 이상 포괄 등의 이슈에 대해서는 참여(주거, 대학교육 등)등으로 조사되고 있다. 또한 단순한 복지확충만이 아니라 복지제공의 공공성에 대한 지지비율이 높아지고 있다.(아동보육, 의료 등의 영역에서 민간에 대한 선호 감소) 이러한 인식조사에 기초하지 않더라도 서울시장 선거와 반값등록금 운동으로 표출된 국민들의 복지에 대한 지지는 매우 강력하다.

하지만 무상시리즈로 표현되는 보편/선별 복지 논쟁은 그 시초가 되었으나 정권교

1) 안상훈, 한국복지정치의 지형, 한국사회복지정책학회 2011 춘계학술대회 자료집, 2011

체가 핵심 이슈로 부각하면서 사회운영철학과 정책 논쟁은 문히게 될 가능성도 있다. 앞서 살펴본 것처럼 사회개혁의 과제는 위에서 시혜적으로 베풀어주는 복지확충의 과제를 넘어서고 있다. 경제구조 개혁, 일자리 확충을 위한 산업 및 노동시장 구조 개편, 사회보험 근본적 개혁, 사회서비스 영역의 공급구조 개편 등은 복지재정의 일부 확충을 통한 복지프로그램 확대로는 달성할 수 없는 과제들이다. 이러한 사회개혁의 과제달성을 위해서는 선출직 정치인의 시혜성 정책을 넘어 사회정책에 시민의 주도적 참여가 필요하며 이를 위해 복지, 사회개혁을 정치의 영역으로 끌어올려야 한다. 공약을 넘어서 어떠한 사회구상을 갖고 있고 달성가능한 방법론은 무엇인지가 투표의 기준이 되어야한다.

서구사회를 뒤흔들고 있는 OCCUPY운동은 새로운 대중운동의 형태를 보여주고 있다. 한국사회역시 촛불에서 시작된 새로운 운동형태가 구체화되고 있다. 이 힘들이 진정한 사회개혁의 동력이 될 수 있는 2012년 선거시즌이 되길 기대해본다.

