



# 복지국가, 강력한 의지로 논의 시작해야

- 2012 대선 주요 후보별 복지정책 비교

2012.10.08

이은경 새사연 연구원 (eundust@saesayon.org)

이제 복지국가는 표면적으로는 온국민이 합의하는 한국사회의 미래가 되었다. 하지만 그래서 오히려 대선 후보들 사이에 차별화 되는 정책이나 쟁점이 등장하지 못하고 있다. 복지 재정 문제, 복지 포퓰리즘 문제는 뜨거운 쟁점이 되어야 할 지점이다. 복지 재정을 확충하고, 복지 포퓰리즘을 넘어서 공공성을 확립하는 포괄적 계획을 세우는 과정에서 분명 이를 반대하는 세력들과 충돌할 수밖에 없기 때문이다. 따라서 대선은 한국사회의 미래에 대한 국민적 합의를 구체화하고, 그에 대한 지지세력을 모아내어 다음 정권이 복지 정책을 추진할 수 있는 힘을 만드는 시기가 되어야 한다. 지금 대선 후보들에게는 이 지점이 부족하다.

구체적으로 문재인 후보는 과거 노무현 정부의 시장중심 복지정책과 민주통합당의 재정확충식 복지정책에 대해 평가해야 한다. 박근혜 후보는 복지정책과 배치되는 사회, 경제 정책에 대한 입장을 밝혀야 한다. 안철수 후보는 중간자적 입장에서 벗어나 쟁점에 대한 입장을 명확히해야 한다.

## 복지 재정 논란, 현명하게 풀어야

모두가 복지를 이야기하면서 오히려 실질적인 복지논쟁은 사라지고 있다. 무상급식에서 촉발된 보편복지 논쟁이 서울시장 선거로 이어질 때 만해도 2012년 대선은 복지가 핵심 쟁점이 될 것이라는 예상이 지배적이었다. 하지만 총선 이후, 심각해지는 경제상황과 통진당 사태 및 안철수 바람 등 정치권의 혼란으로 구체적인 정책에 대한 논의는 수면 아래로 가라앉았다. 다행히 문재인, 박근혜, 안철수 후보로 대선구도가 명확해지면서 쟁점은 다시 한국사회의 미래 비전으로 넘어가고 있으며 그 핵심에는 경제민주화와 복지가 있다.

복지논쟁의 가장 핵심에는 재정 문제가 있다. 재정 문제는 실제 실현가능성과 사회연대 원칙이 살아있는 복지정책을 수립하기 위한 핵심이다. 하지만





우리 현실에서 재정 논쟁은 복지확대를 방해하기 위한 의도에서 진행되는 경향이 있다. 조세연구원이 4.11 총선에서 나온 복지 공약들을 실현하려면 재정파탄이 날 것이라는 내용의 보고서<sup>1)</sup>를 낸 것이 대표적이다. 이는 복지를 재정논란에만 국한시키려고 하는 의도이다.

재정은 복지정책의 핵심이기는 하나 전부는 아니며, 전체적인 복지정책의 로드맵과 조응하는 수단일 뿐이다. 실현가능성 측면에서는 재정논란보다는 철학적 방향성, 전체적 중장기 로드맵, 세부 정책수단, 강력한 집행의지, 강력한 지지세력 등 보다 전면적인 준비가 필요하다. 이런 논란속에 각 대선 후보들은 재정책확충방안 등 쟁점이 되는 부분에 대해서는 침묵하고 있다.

## 복지 포퓰리즘을 넘어

복지정책은 정책나열을 넘어서야 한다. 흔히 복지를 반대하는 세력들이 복지 포퓰리즘이라는 비판을 많이 사용한다. 하지만 실제 한국의 복지정책은 포퓰리즘적 성향이 강한 것이 사실이다. 0-2세 무상보육을 발표했다가 1년도 되지 않아 재정난으로 중단한 사례는 많은 시사점을 준다. 복지정책은 사업의 나열이 아닌 사회구조의 변화를 담아내야 한다. 복지정책의 목표는 사회의 핵심적 위험요소를 해결하고 시장을 통해 해결할 수 없는 다양한 국민의 욕구를 실현하는 것이기 때문이다.

예를 들어, 아동보육문제는 여성의 사회활동 확대, 아동의 질높은 보육, 보육비 부담으로 인한 저출산 문제 해결 등이 정책목표이다. 이를 위해서는 질높은 국공립 보육시설의 확대, 노동시장의 변화를 통한 부모권의 실현, 사회전체의 비효율적인 고비용 보육비용 감소, 민간보육시설에 대한 질관리 등 다양한 정책수단이 필요하다. 정책을 집행하는 과정에서는 기존 보육서비스를 담당하고 있는 민간 보육시설에 대한 구조조정, 재원확보, 노동시장에 대한 통제기전 마련, 표준 영유아 보육 프로그램의 적용 등 세밀한 정책수립과 강력한 집행의지가 동반되어야 한다. 이번 해프닝은 이러한 전면적 기획에서 출발하지 못한 채, 선심성 나열식 사업을 추진한 필연적 결과인 것이다.

그렇다면 대선후보들이 내놓고 있는 복지정책은 어떠한가?

## 문재인, 기존 정부에 대한 평가와 전체적 로드맵 필요

먼저 문재인 후보는 “일자리가 복지다”라는 구호를 앞세웠다. 일자리와 사회안



전망에 대한 지출이 성장을 위한 최선의 투자라는 입장이다. 박근혜 후보가 경제민주화 실현과 한국형 복지국가를 앞세워 분배문제에 집중하는 것과는 다르게 문재인 후보는 성장을 빼놓지 않는다. 성장과 복지의 선순환을 위해 비정규직, 청년, 여성, 노인 등 취약계층의 일자리 확충을 우선으로 하고 사회안전망을 튼튼하게 구축하여 기회의 평등과 재기가 가능한 사회를 이야기하고 있다.<sup>2)</sup>

복지영역에서 문 후보는 ▲내 삶에 강한 복지 ▲민생에 강한 복지 ▲일자리  
에 강한 복지 ▲지역균형에 강한 복지 라는 매우 추상적인 원칙을 들고 있다. 세부적 내용으로는 깨알복지라는 이름으로 다음의 정책을 내놓았다.

- ① 질 높고 저렴한 산후조리 서비스 제공할 수 있는 <공공 산후조리원> 설립
- ② 임신에서부터 초기 발달과정을 지켜주는 <아동 건강발달 종합관리 서비스>
- ③ 다시는 통영 초등학생의 비극이 발생하지 않도록 <아동 지킴이 네트워크>
- ④ 아이들의 등하교를 안전하게 지키는 <안심 통학 동행 길잡이> 제도 확산
- ⑤ 심각한 청년 주택문제 해결 <대학 기숙사와 대학생 공공원룸텔> 확충
- ⑥ 취업 준비 부담을 덜어주기 위한 <취업 지원 종합서비스> 제공
- ⑦ <돌봄 휴가지원제도> 지원
- ⑧ 여성의 밤늦은 귀가를 지켜주는 <여성 안심귀가 지킴이 서비스> 실시
- ⑨ 자살을 막기 위해 <자살 예방 생명지킴이> 확대
- ⑩ 동네 구석구석 안전시설을 지킬 수 있는 <우리 동네 목수 사업> 시작
- ⑪ 어르신의 건강을 찾아가 돌봐드리는 <건강 100세 방문관리 서비스> 제공<sup>3)</sup>

그러나 아직 내용이 매우 추상적이며 정책 나열에 불과한 수준이다. 이후 보다 포괄적인 정책이 수립되어야 할 것이다.

한편 문 후보는 민주통합당 후보라는 점에서 노무현 정권의 복지정책에 대한 평가와 민주통합당의 복지정책을 같이 짚어볼 필요가 있다. 노무현 정부에서 사회정책의 비중은 증대되었으나 심각한 양극화에 대해 충분히 대응하지 못했다. 복지영역에서는 새로운 시스템 개혁보다는 복지지출을 양적으로 확대하는 것에 치중하면서 사회서비스 영역의 시장화가 급격하게 진행되었다. 특히 적극적으로 시도한 의료민영화, FTA 등은 사회서비스 영역을 시장에 맡기는 정책이었으며 공공영역의 확충과 시스템 개혁은 제외되었다.

문 후보의 캠프에 참여하고 있는 인물로는 김대중 정부의 사회정책수석을 지냈던 김용익 민주당 의원과 이해경 전 참여정부 양극화 민생대책위원장 등이 눈에 띈다. 그 외 인사들도 참여정부 시절 사회정책 영역에서 핵심적으





로 활동해왔던 사람들이다. 노무현 정부의 국가비전 2030을 주도했던 사람들이 여전히 이를 제대로 실현하는 것이 필요하다고 주장하고 있다.<sup>4)</sup> 하지만 국가비전 2030에도 사회시스템의 공공성 및 서비스 전달체계 등에 대한 고민은 부족하다.

민주통합당의 3+1(무상급식, 무상의료, 무상보육, 반값등록금)로 대표되는 복지공약은 시스템개혁보다는 재정확충을 통한 복지확대에 초점이 맞춰져 있다. 민주통합당 복지공약이 재정고갈 논쟁을 넘어서기 위해서는 사회서비스 영역의 시장화 극복방안, 보다 세밀한 정책 우선순위 및 로드맵이 필요하다. 문 후보는 기존 노무현 정부와 민주통합당의 사회정책에 대한 평가와 함께 공공영역의 확충과 시장화된 서비스 영역의 공적 규제를 어떻게 실현할 것인가에 대한 구체적 계획을 제출할 필요가 있다.

### 박근혜, 좌클릭하지만 진정성 없어

박근혜 후보의 경우, 한국형 복지와 실현가능한 복지를 내세우고 있다. 양극화와 고령화, 구사회 문제와 신사회 문제, 낙후된 복지 수준에 대한 문제 인식, 사회보장과 사회서비스의 조화, 맞춤형 복지, 선제적 투자로서의 복지, 인적 자본에 대한 투자로서의 복지, 경제와 복지의 선순환 등 기존 개혁집단에서 이야기해왔던 복지의 핵심 조건들을 전부 거론하고 있다. 여기에 생애주기별 복지를 강조하면서 맞춤형 복지를 주장한다. 내용상으로 보면 상당한 수준의 발전이다. 특히 증세논쟁을 피하지 말자며 국민행복위원회라는 사회적 합의기구를 구성하고 하부 분과에서 조세부담을 전격적으로 논의해보자는 의견까지 제시했다.<sup>5)</sup>

이는 전격적인 경제민주화 주장과 더불어 가장 취약한 것으로 지적되어 왔던 사회양극화와 복지문제에 대한 주도권을 갖고자 하는 의지의 표현이다. 하지만 경제민주화 추진의 대표주자였던 김종인 새누리당 국민행복추진위원장이 경제민주화에 대한 의지가 보이지 않는다며 대선캠프에서 사퇴할 뜻을 밝혔듯이, 복지정책 역시 구체적 실천방안은 보이지 않는다.

가장 먼저 선행되어야 할 것은 과거 박정희 정권-한나라당-새누리당으로 이어지는 보수여당의 복지정책과의 차별성을 밝히는 것이다. 보수야당의 복지정책은 한마디로 시혜적, 잔여적 복지이며 경제와 상관없는 독자적 영역이었다. 때문에 노동시장정책 등 1차분배 문제, 일자리 질, 사회서비스 및 공공 경제 영역의 확대, 부자 증세를 비롯한 2차 분배구조의 개선 등과 같은 경제-복지 연관영역에서는 철저하게 보수적 입장을 취해왔다. 경제와 복지



의 선순환이라는 목표와 배치되는 하부 정책들을 지속적으로 추진하면서 한국형 복지를 달성하겠다는 박 후보 주장의 진정성이 의심되는 이유가 여기에 있다.

구체적으로 들어가면 더욱 명확하다. 다른 후보들이 부자감세 철회 및 적극적 부자증세를 이야기하는 상황에서 증세문제는 사회적 합의기구로 넘기고 복지의 핵심 정책영역에서는 사회보장기본법의 전부 개정 정도만 이야기하고 있다. 새누리당의 지지기반과 배치되는 부자증세를 주장할 수 없다는 태생적 한계를 보여준다. 이를 극복하지 않을 경우 전체 구상과는 배치되는 선심성 나열식 사업 추진의 우려가 높다.

대표적인 영역이 사학법 개정이다. 박 후보는 대학 총학생회장들과의 만남에서 반값등록금을 적극적으로 추진하겠다고 밝혔다. 하지만 반값등록금은 등록금의 일부를 국가가 내준다는 시혜적 사업이 아닌 합리적 대학운영질서 회복, 고등교육에 대한 국가 책임 확립, 왜곡된 사학재단의 문제 해결, 고등교육 질향상 등의 다양한 정책목표를 위한 수단이다. 이를 위한 핵심 정책이 사학법 개정이었고 이를 가장 적극적으로 반대한 것이 박 후보와 새누리당이었다. 사학재단에 대한 구조조정없이 반값등록금은 불가능하다. 과연 박 후보가 사학법 개정을 추진할 수 있을까?

복지의 다른 영역 모두 마찬가지이다. 건강보험 보장성을 높이기 위해서는 건강보험 재정구조 변화, 민간병원에 대한 합리적 규제방안, 과도한 수도권 대형병원 집중문제 해결, 지불제도 개편, 공공병원 확충 등 기존 질서를 개선하는 총괄적인 기획이 필요하다. 하지만 새누리당과 박근혜 캠프의 핵심 인사들은 의료민영화 정책과 건강보험 개기 등을 적극적으로 추진해왔다.

기존 정책에 대한 명확한 선긋기와 쟁점에 대한 입장표명 없이 일부 재정확충을 통한 지원확대만을 이야기하는 것은 박정희 정권 이후 지속되어온 시혜적, 잔여적 복지의 틀을 그대로 답습하고 있다는 것을 보여준다. 박 후보가 이야기하는 한국형복지가 아버지가 한국형민주주의라는 이름으로 민주주의를 유린했던 유신의 복제판을 넘어서기 위해서는 기존 세력과의 단절과 명확한 정책추진방향을 제출해야 한다.

### 안철수, 비판을 넘어 확고한 비전으로 혁신복지 주장해야

대선 막바지에 강력한 변수로 등장한 안철수 후보는 아직 구체적인 계획을 제시하고 있지 못하다. 하지만 한국사회 문제점으로 저출산과 자살문제를 대





표적으로 거론하고 있는 점은 많은 시사점을 준다. 살기 어렵고, 아이 낳기 어려운 사회는 근본적으로 문제가 있다는 입장이며 사회전반에 대한 전면적 개혁의 필요성을 이야기한다. 구체적 방법으로는 복지와 경제의 선순환을 이야기한다. 복지에서는 저소득층, 취약계층에 대한 복지를 우선으로 중산층까지 포괄하는 보편적 복지를 단계적으로 추진해나가야 한다는 구상을 밝혔다.

일단 기본 관점은 타당하다. 복지와 경제의 선순환을 통해 경제성장과 복지가 배치되지 않는 개념임을 밝히고 있고 지속적 성장을 위해서는 복지국가 건설이 필수적이라는 점을 강조하고 있다. 혁신경제와 혁신복지는 사회안전망 확충으로 제도전 및 창업활성화가 가능케 해 경제혁신을 이루고 이를 기초로 다시 일자리확충과 분배문제를 해결한다는 전략이다. 복지구축을 통한 경제성장으로 소득과 복지를 늘리고 다시 복지확충의 과정에서 새로운 일자리와 경제성장의 토대를 구축한다는 것이다. 첫 정책논의의 자리에서 노인연금 등의 문제를 집중적으로 다뤘은 양재진 행정학과 교수 등과 함께 노인 복지를 노인일자리와 기초노령연금, 국민연금 등 복지제도를 연동해서 풀어가겠다고 밝힌 것에서도 이러한 관점을 일관되게 보여주고 있다.

하지만 역시 구체적 내용은 부재하다. 0-2세 무상보육 정책에 대한 비판을 비롯하여 기존 복지 정책의 실효성에 대한 비판은 있으나 구체적 정책은 내놓고 있지 못하다. 구체적 내용이 나오지 않는 이유는 아마도 박 후보와 문 후보 사이의 중간적 포용적 입장을 강조한 나머지 핵심 쟁점에 대해 발언을 아끼기 때문일 것이다. 신자유주의 정책을 적극적으로 추진해온 이현재 전 경제부총리를 경제팀에 중용하거나 선거캠프 공동선대본부장을 김성식 전 새누리당 의원을 선임한 것 등은 안 후보의 혁신정치가 명확한 관점없는 물리적 통합에 그칠 가능성을 보여준다.

안 후보가 밝힌 복지확충을 통한 혁신경제는 명확한 방향성과 지지세력, 강력한 집행의지가 없이는 실현불가능하다. 기존 민주당 정부에서도 복지예산은 급격히 증가했으나 시스템의 교체와 본질적인 분배문제를 해결하지 못했다. 이유는 복지확충과 분배개혁에 대한 반대세력의 힘이 강력하기 때문이었다. 더구나 지금은 경제성장을 통한 복지확충이 가능한 시점도 아니다. 양극화를 해소하기 위해서는 재벌개혁이 선행되어야 하고 부자증세 등 분배구조 자체를 개혁해야 한다. 이는 사회적 갈등없이 실현할 수 없으며 확고한 지지기반을 갖춰야 한다. 하지만 안 후보가 출마선언 이후 보이는 행보는 중도적 선거캠프의 구성과 기존 후보들과의 차별성 부각에 불과하다.

안 후보 자신이 밝힌 혁신복지를 통한 행복한 사회를 만들기 위해서는 단순



한 화합과 통합만으로는 불가능하다. 구체적 방법론과 더불어 쟁점이 되는 부분에 대해서는 명확한 입장을 밝히고 지지세력을 확실하게 다져나가는 과정이 필요하다.

### 복지국가논쟁, 선거공간을 통한 사회적 합의 필요

한국사회는 경제구조 변화와 양극화해소, 저성장 상황에서의 적극적 복지확충 등 매우 어려운 과제를 앞에 두고 있다. 하나하나 쉽지 않은 과제임에도 불구하고 어느 하나 뒤로 미룰 수 없는 과제이다. 여기에 매우 빠르게 구축된 사회서비스 영역의 시장화는 시스템 개혁의 가장 큰 장애요인이 되고 있다. 어떤 차기정부라도 복지국가에 대한 사회적 합의와 지지세력을 구축하지 못한다면 사회적 갈등을 피하기 위해 인기영합적, 시혜적 복지사업 위주로 정책을 추진할 유인이 매우 크다.

선거공간에서는 누가 당선되느냐도 중요하지만 한국 사회의 미래비전에 대한 논의가 활발하게 일어나는 것도 매우 중요하다. 복지국가 실현에 명확한 저항세력이 존재하는 상황에서는 미래비전에 대한 사회적 합의와 강력한 지지세력이 필수이기 때문이다. 대선후보와 각 당은 복지국가에 대한 비전을 토론하고 추동세력을 모아 내는 역할을 해야 한다. 우선 이미 사회적으로 합의되고 있는 내용을 적극적으로 수용하는 것이 필요하다. 국민들은 부자증세와 경제민주화를 통한 재원마련과 획기적 수준의 복지확충, 지속가능한 복지국가를 위한 시장화된 시스템의 개혁 등에 지지를 보내고 있다. 어느 집단이 더 지원을 받는 선심성 표논리가 아닌 한국사회가 복지국가로 이행할 수 있는 미래비전이 필요하다.

2012 새사연의 6년 연구결과를 모두 모은 새 책!

## 리셋코리아

"18대 대통령이 꼭 해야 할 16가지 개혁"이 출간 되었습니다.

- 1) 재정전망과 재정정책운용방향, 조세연구원, 2012.9
- 2) 노동시장정책에 대해서는 다음 보고서에 잘 정리되어 있다. 양질의 일자리 정책으로 노동시장정책 전환해야, 김수현, 새로운사회를여는연구원, 2012.9.23
- 3) 민주통합당 문재인 대선후보의 정책발표자료 '강한 복지 4대 구상', '국민체감 깨알복지 베스트 11', 2012.8
- 4) 이번 문재인 후보의 선거대책위원회에서 복지국가위원장을 맡은 이해경교수는 "비전 2030에 한국적 복지국가의 길이 있다"고 강조했다. 노무현재단 사료편찬위원회
- 5) 새누리당 박근혜 대선후보의 대선후보수락연설, 2012.9.20

