



지금 반드시 알아야 할 이슈를 집중 분석한
새사연의 It Book [잇;북]

2014년 전망

새사연의
집중분석 It

경제
노동
주거
복지
보육

정태인, 여경훈
김수현
진남영, 강세진
이은경
최정은

www.saesayon.org
새로운사회를여는연구원

서울시 마포구 독막로 229 민한빌딩 4층 edu@saesayon.org



새사연의 연구가 한국 사회의 기준이 될 때까지.
새로운사회를여는연구원은 시민의 삶에서 출발합니다.

시민주도 싱크탱크 새사연

[잇북] 2014년 전망보고서
- 세계의 흐름 속 한국 사회와
새로운 사회로의 이정표

발행 | 2014년 2월 4일

지은이 | 새로운사회를여는연구원

펴낸이 | 새로운사회를여는연구원

주소 | 서울 마포구 독막로 229길 민한빌딩 4층

전화 | (02) 322-4692

팩스 | (02) 322-4693

홈페이지 | <http://saesayon.org>

전자우편 | edu@saesayon.org



여는 글

2014년은 청말피의 해라고도 하지만 내겐 갑오년이라는 말이 더욱 와 닿는다. 120년 전, 갑오농민전쟁(또는 동학혁명)이 떠오르기 때문이다. 아마 그 해에 태어난 어르신 중 구준해 계신 분은 없을 테니 참 긴 시간이다.

그 해, 농민들은 양반들의 가렴주구에 맞서 일어섰지만 동시에 동아시아의 거대한 변화가 한반도를 에워싸고 있었다. 권력 유지와 국가의 장기 이익을 동일하게 보기 일쑤인 집권층은 외세를 불러들였고 결국 우리는 주권을 잃어버리는 처참한 상태를 맞았다. 한 때 내 지도교수였던 어느 노학자와, 그를 따르는 옛 동료들은 그 이후로 경제성장률이 높았다며 ‘객관적 지표’를 내세우지만 어찌 인간의 행복이 평균적인 물질량으로 가름될까?

어느 해라고 변화가 없었겠냐만(예컨대 60년 전 갑오년은 한국전쟁이 끝난 다음 해였다), 120년 만에 맞은 갑오년은 새삼스럽게 역사를 떠올리게 한다. 지금 동아시아는 중국과 미국의 각축장이다. 빼앗 잘 못하면 정치적으로 주권을 빼앗기지 않는다 해도 어느 쪽에서든 경제적, 군사적 압박을 강하게 받게 될지도 모른다. 우리의 반쪽은 이미 한 쪽에선 군사적 압박을 받고, 다른 한 쪽에선 경제적으로 종속되지 않았는가?

내부에서는 1990년대 중반 이래의 양극화가 나날이 심화되고 있다. 부동산 거품은 꺼지게 마련인데 1000조원에 이르는 가계부채가 여기에 연동되어 있다. 일부 대기업의 이익은 부풀어 오르지만 가계 소득은 게걸음 중이다. 특히 힘든 계층의 불만은 120년 전 갑오년의 삼남지방에 못지 않을 것이다.

2012년 새사연이 발간한 “리셋 코리아”의 정책 기조들, 즉 동아시아 협력의 강화와 소득주도 성장은 내년에 더욱 절실할 것이다. 금년에 새사연이 두각을 보인 “사회적 경제”는 새로운 희망의 싹이 될 것이다. 120년 전 상황처럼 절망적인 싸움을 벌이지 않기 위해서는 다가올 6월 지방자치제 선거를 위한 정치 또한 중요하다.

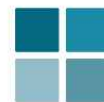
새사연은 7년 전, 출발할 때의 정신을 다시 가다듬어야 한다. 다시 한번 장기 계획을 세워 조직을 새롭게 해서 구체적인 실천에 나서야 한다. 회원들이 연구에 참여하는 연구공동체를 만들겠다는 다짐이 그저 듣기 좋은 소리가 아니게 하려면 어떻게 해야 할까? 원장이나 몇몇 연구원이 아니라, 회원 여러분과 함께 우리가 다시 이정표를 세워야 한다. “**봉 2.1Km”처럼 다시 한번 힘을 내게 하는, 그런 이정표를, 바로 시민들과 함께 만들어 갈 수 있도록 2014년도 냉철한 현실 분석부터 시작하겠다.

새로운사회를여는연구원 원장 정 태 인



목 차

여는 글	2
[세계경제] 지뢰밭 속 순항?	4
[한국경제] 스스로 지뢰밭을 만드는 한국정부	12
[노동] 사라진 공약, 반복되는 노동시장 문제들	18
[복지(1)] 박근혜 정부식 보건의료, 민영화 폭탄	31
[돌봄] 진정한 ‘국가 책임 보육’ 이 되려면	42
[주거] 주택시장 죽이기에 골몰하는 정부, 어찌 하오리까	56
[복지(2)] 날아간 기초연금, 교육, 취약계층 복지	66



지뢰밭 속 순항?

2014 전망보고서 _ 세계경제편

2014.01.15 |

정태인 _ 새사연 원장 | ctain60@gmail.com



1. 세계 경제

세계경제는 2008년 10월 리만 브라더스 사태 이후 5년째를 맞았지만 아직도 확실히 회복의 길로 접어들었다고 말하기는 어렵다. 새사연은 “리셋코리아” (2011)에서 2008년 위기가 “장기침체”로 전환될 거라고 규정했다. 작년 말 서머스, 크루그만, 삭스, 들롱 등 거시경제학자들이 “지속적인 침체” (secular stagnation)이라고 진단한 것도 맥을 같이 한다. 그만큼 해결하기 어려운 구조적인 문제가 중첩되어 있다.

그럼 내년은 어떨까? 우선 UN/desa, OECD, IMF의 세계경제 전망을 살펴 보면 세 곳 모두 내년에는 성장률이 약 1%p 가량 올라갈 것으로 예측하고 있다(UN 쪽의 수치가 다른 것은 이 기관이 구매력 지수(PPP)를 사용하고 있기 때문이다.) 지역별로 보면 미국은 2% 중반대까지 성장하고 유로지역은 플러스로 반전하며 중국은 회복할 것으로 전망됐다.

[표 2] 각 기관의 세계 경제 전망 성장률

	세계		미국		유로 지역		중국	
	'13	'14	'13	'14	'13	'14	'13	'14
UN	2.1	3.0	1.6	2.5	-0.1	1.4	7.7	7.5
OECD	2.7	3.6	1.7	2.9	-0.4	1.0	7.7	8.2
IMF	2.9	3.6	1.6	2.6	-0.4	1.0	7.6	7.3

출처 : UN/desa, World Economic Situation and Prospect 2014, 12. 18

OECD, Economic Outlook No14, 11.19

IMF, World Economic Outlook, 10

세 기관의 보고서 제목을 보면 “세계경제는 개선되고 있다, 하지만 새로운 신규 역풍에 대해 여전히 취약하다” (UN), “더 강한 성장이 앞에 있다, 그러나 더 많은 위험도 공존한다” (OECD), “세계 성장은 저단 기어에 있다, 행위의 추동력이 변하고 있다, 그리고 하방 위험은 여전히 있다” (IMF)는 것이다. 공통점은 완만한 회복세를 보이겠지만 여전히 위험이 도사리고 있다는 것이다. 여기서 IMF가 말한 변화란 선진국이 회복세를 주도하게 될 거라는 점이다.

미국의 성장은 우선 양적완화로 넘쳐나는 돈이 주식시장을 부추겼고 이제 부동산 시장도 들쭉이는 데 기인한 걸로 보인다. 다음으로 달러화 가치가 떨어짐에 따라 수출



도 증가했고 미국으로 제조업이 되돌아오는 조짐도 일조했다. 특히 셰일개스의 생산에 의해서 에너지 가격이 떨어진 것은 미국 특수라고 할만 하다.

지난 12월 23일에 IMF의 라가르드 총재는 미국의 성장률 전망치를 올리겠다고 발표하면서 양적완화 축소와 채무 상환선으로 인한 불확실성이 일단 해소됐다는 점을 들었다. 양적완화를 월 100억 달러 만큼 실제로 축소시켰는데도 지난 5-6월과 같은 대혼란은 일어나지 않았다. 그 동안 늦어지기만 했던 화폐의 유통속도가 조금 빨라지지만 해도 단기 금리가 상승하지는 않을 것이다. 하지만 미국 연방준비제도 이사회의 최근 언급대로 금년 내에 양적완화 정책을 해소하려 한다면 대 혼란이 벌어질 수도 있다.

하지만 이런 회복이 2015년에도 이어질지에 대해서는 세 기관 모두 회의적이다. 우선 미국의 회복은 단기적인 자산효과에 기대고 있어서 거품이 더 커지는 걸 방지할 수 없을테고 재정적자의 문제나 글로벌 불균형의 문제도 거의 해소되지 않았다. 또한 2009년 런던 G20에서 입을 모았던 금융 시스템의 규제도 거의 이뤄지지 않았다. 현재의 성장세가 꺾이거나 다시 버블이 터질 경우엔 또 다시 금융위기로 발전할 가능성이 여전한 상태이다.

유럽(유로 지역)의 문제는 더 근본적이다. 공동의 통화를 쓰면서도 재정이 통일되지 않으면, 현재 논의되는 은행통합마저 이뤄지지 않는다면 역내 불균형은 더욱 심해질 수 밖에 없다. 경쟁력이 약한 그리스 등 남부유럽은 무역적자가 쌓일텐데 똑같은 유로를 쓰니까 환율이 불균형을 조정할 수 없기 때문이다. 현재의 유럽이야말로 비전통적 금융정책(신용 확대+)에 의해 유지되고 있다고 볼 수 있다. 하지만 공동 재정으로 나아갈 수도 없고, 그렇다고 현재의 통합을 다시 느슨한 상태로 되돌릴 수도 없는 진퇴양난의 상황이다.

중국도 3중전회에서 금융시장의 개방과 국유기업 개혁을 약속했고 복지의 확대(국유기업 이윤의 30%를 연금 및 의료에 사용)를 통해 소비주도 성장으로 이행하겠다고 약속했다. 하지만 중국 역시 내부의 각종 불균형과 지방정부 및 은행의 부실문제를 안고 있다. 이 역시 구조적인 문제이다.

UN과 IMF가 새로운 위협이라고 한 건 이른바 취약 5인방(브라질, 인도, 인도네시아, 남아프리카 공화국, 터키 등 국내외 적자가 많은 나라)이 양적완화나 원자재 가격 하락 등의 외부쇼크에 얼마나 견딜 수 있는지 때문이다. 만일 이들 나라가 97년 동아시아 외환위기와 같은 상황을 맞는다면 음의 되먹임 효과에 의해 모처럼 일제히 회복세를 보이고 있는 선진경제도 휘청거리게 될 것이다.



이들 세 기관은 모두 구조 개혁을 강조하지만 구체적인 내용은 명확하지 않다. 만일 그 내용이 과거 IMF가 강조하던 금융시장의 자유화나 노동시장 유연화라면 강도 높은 구조개혁이 오히려 위기를 불러올 가능성이 더 높다.

이들이 말하지 않은 진정한 구조적 문제가 더욱 악화될 것이기 때문이다. 그 문제란 전 세계에 걸쳐 나라 간 불평등, 그리고 나라 안의 불평등이 점점 더 심해지고 있다는 사실이다.

이렇듯 현재 안고 있는 시한폭탄들이 폭발하지 않는 한 선진 경제권은 그럭저럭 2% 후반대의 경제성장을 달성할 수 있을 것으로 보인다. 그러나 이들의 완만한 회복은 개발도상국의 경기둔화, 또는 위기 가능성과 맞물려 있다. 지난 9월 버냉키의 양적완화정책 축소 발언 이후 신흥경제에서 자금이 이탈하면서 이들 경제의 취약성이 수면 위로 떠올랐다. 1997년 동아시아 위기를 맞은 나라들(태국, 한국, 인도네시아)의 상황과 비교해 볼 때 현재 현재 곤란을 겪고 있는 브라질, 인도, 터키, 남아프리카 공화국 등의 대 GDP 경상적자 비율, 대외채무비율, 외환보유고 비율은 그다지 나아 보이지 않는다¹⁾. 이런 상황에서 연준의 공언대로 급격한 양적완화 축소가 이뤄진다면 이 나라들의 위기 가능성은 한껏 높아질 것이다.

한편 중국의 경우 지방정부의 부채가 급증해서 이를 국유 자산의 판매로 메꾸고 있는 실정이다. 만일 지방 정부가 파산의 위기에 처한다면 은행들의 부실채권 증가로 인해 금융경색 현상이 올 가능성이 있다. 하지만 현재 중국의 공산당과 중앙정부가 강력하기 때문에 급격한 위기가 발생할 가능성은 적다. 1979년 한국의 심각한 경제 위기가 1980년대에 공권력에 의해 수습된 것과 마찬가지로 상황이라고 보아도 무방할 것이다. 중국은 작년 하반기부터 금년 상반기까지 7% 대의 경제성장율을 기록하고 있는데 이 추세는 내년에도 지속될 것으로 보인다.

이를 종합하면 2009년 -2.1%를 기록했다가 2010년 4.0% 성장으로 반등한 후, 2011년에서 13년까지 3년 연속 2% 대(2013년 2.1%)를 기록했던 세계경제는 2014년에 조금 더 나아져서 3%대에 육박할 것으로 보인다.

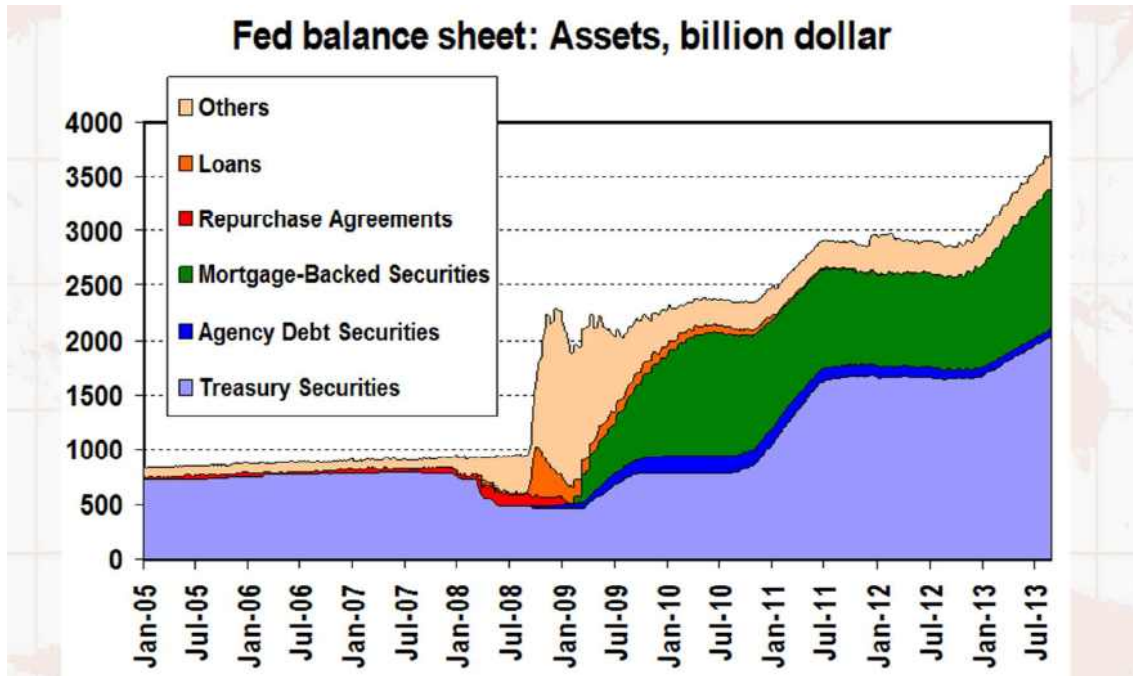
2. 구조적 문제 : ① 양적완화정책의 축소와 신흥경제의 위기 가능성

지난 12월 버냉키의 연준은 미미한 속도의 양적완화 축소를 단행했다. 기실 양적완화라는 비전통적 정책이 어떤 결과를 낳을지, 또 이 정책을 거둬 들일 방법이 무엇인지 아는 사람은 아무도 없다고 해도 과언이 아니다. 당장 닥쳐올지도 모를 위험 때문에 세계경제에 최대한의 유동성을 계속 공급하고 있었다.

1) UNdesa, 2013, Link Global Economic Outlook 2014-2015. Oct.



[그림 8] 미국 연방준비은행의 대차대조표



출처 : Hong, 2013²⁾

위 표에서 보듯이 2008년 7월부터 연준의 대차대조표(차변)은 3.5배 이상 부풀어 올랐다. 그 내역을 보면 재무성 증권이 약 4배로 늘었고, 특히 주택저당 증권(MBO) 매입이 새로 시작되었다는 것을 알 수 있다.

중앙은행이 장기국채를 매입하고 부실채권을 직접 사들이는 “비전통적” 금융정책이 어떤 결과를 낳을지는 아무도 정확히 모른다. 이 정책은 유동성을 무제한 공급함으로써 부실은행을 구제하고 금융시장을 진정시켜서 간접적으로 경제회복을 진작시키는 역할을 했다. 하지만 위험 프리미엄이 잠복하도록 만들고 은행의 도덕적 해이를 부추기며 특히 신흥경제에 나쁜 영향을 미칠 수 있다.

하지만 만일 너무 일찍, 너무 강하게 양적완화정책을 축소시키면 장기이자율이 치솟아서 금융시장과 실물경제를 뒤흔들고 신흥경제로부터 자본이 빠져 나와 결국 이들의 외부 금융비용을 높일 것이다. 후자는 이미 신흥경제를 뒤흔들며 “버넌키 쇼크”라는 이름을 얻었다. 브라질, 인도, 터키, 남아프리카의 경상적자 비율(경상적자/GDP), 대외채무비율, 외환보유액비율은 1997년 한국의 지표와 비교해 볼 때 대체로 두배 이상 나쁜 상황이다. 만일 동아시아 위기와 같은 상황이 벌어진다면 세계경제는 다시 깊은 수렁으로 빠져 들 것이다.

2) Pingfan Hong, 2013, Link Global Economic Outlook 2014-2015. Oct.



3. 구조적 문제 : ② 금융개혁의 실종

각국 중앙은행의 양적완화 정책에 힘입어 선진국 금융시장들은 완전히 위기 이전 수준을 회복했다. 실물경제와 괴리된 이 현상은 자산거품이 아닐까? 과연 2009년 이후 전 세계가 목소리를 높였던 금융개혁은 얼마나 이뤄졌을까? 조지프 스티글리츠와 앨런 블라인더는 "또 다른 금융위기가 불가피하다"고 말한다.³⁾ 블라인더는 그 이유를 6가지로 정리했다.

1) 2010년의 도드-프랭크 법이 실행되지 않고 있다. "비교적 온화한" 이 개혁 시도도 무산됐고 금융 야수들은 또 다시 승리하고 있다.

2) 모기지를 증권화할 때 월스트리트 기업들이 약간의 위험("skin in the game")을 부담해야 한다는 요구도 유아무야되고 있다.

3) 5조 달러에 이르는 파생상품 은행자산은 지금도 "장부 외" (off-balance sheet)에 있으며 규제받지 않고 있다. 따라서 그 위험은 어느 누구도 추정할 수 없다. 기본적인 투명성이 결여되어 있는 것이다.

4) 파생상품에 대한 진정한 개혁가는 왕따를 당하고 있다. 선물거래위원회의 의장인 개리 겐슬러(Garry Gensler)는 약하기만 한 도드-프랭크 법에 파생상품 조항을 넣으려다 월스트리트와 유럽 규제자, 미국 동료들의 저항에 부딪혀서 쫓겨날 지경에 이르렀다.

5) 신용평가사는 "여전히 그들이 평가해야 할 증권을 발행한 회사에 의해 고용되고 보수를 받고 있다" .

6) 은행의 자기자본거래(proprietary trading, 은행이 예금이 아닌 자기 자본으로 채권과 주식, 파생상품 등에 투자하는 것으로 2008년 위기의 원인으로 지목되고 있음)를 금지한 볼커룰(Volker rule)이 실행되지 않고 있다.

즉 2008년 금융위기를 일으킨 주요 문제들이 전혀 해결되지 않았기에 또 다른 금융 위기는 필연적이라는 얘기다. 달러가 여전히 세계의 기축통화이고 월스트리트가 미국 정치를 장악하고 있는 상황에서 국제금융기구 개혁이나 금융규제 강화는 말잔치로 끝날 수 밖에 없을 것이다. 최근 중국이 이들 문제에 관해 목소리를 높이는 것은 이런 절망적인 수렁에서 빠져 나오려는 시도로서 미국과 중국이 G2체제라는 틀 안에서 주도권을 놓고 끊임없이 충돌할 것이라는 사실을 의미한다.

3) Blinder, A., 2013, "Five Years Later, Financial Lessons Not Learned", WSJ. 10. Sep.



4. 구조적 문제 : ③ 무역증가율의 둔화

영국의 경제학자 개리 데이비스(Garry Davies)는 ‘무역 증가율은 경제 성장률의 두 배’라는 공식이 깨졌다”는 사실에 주목했다⁴⁾. 1980년부터 2011년까지 세계 무역 증가율은 연평균 7%로 세계 경제 성장률(3.4%)의 두 배 이상이었지만 지난해와 올해를 보면 무역증가율이 성장률을 오히려 밀도는 새로운 현상이 나타났다는 것이다. 지난 역사를 보면 산업혁명 이후 무역이 GDP 보다 천천히 증가한 기간은 1913-1950년 간의 “탈세계화” 기간 뿐이었다는 것이다. 그러면 지금의 상황은 경기순환 때문에 생긴 일시적 이상현상일까, 아니면 구조적 변화를 의미하는 것일까?

[그림 2] 무역증가율의 변화



자료 : Financial Times⁵⁾

데이비스는 중국이 수출보다 내수에 주력하는 전략을 택하는 등 거대 신흥경제들이 선진국으로부터 자국의 성장을 분리하려는 움직임, 그리고 3D 프린팅 등 제조업의 혁명으로 선진국이 다시 제조업에 몰두하게 되는 현상(재제조업화)이 이런 현상을 일으켰으므로 구조적 변화라고 판단한다. 더구나 정책 측면에서도 보호무역 조치가 증가하는 가운데 미국과 중국의 정치가들이 이런 정책을 옹호하고 있기 때문에 무역증가율의 둔화는 상당 기간 지속될 것이라고 본다.

크루그만은 “GDP에 비교해서 계속 증가하는 무역은 자연법칙이 아니다. 그것은 과거 수 세대 동안의 정책과 기술 때문에 일어났던 어떤 현상일 뿐이다. 우리는 그런 현상이 더 이상 일어나지 않는다고 해서 놀라거나 혼란스러워 해서는 안된다”고 대답한다.⁶⁾

4) Davies, G., 2013, Why world trade growth has lost its mojo, FT, 29,Sep.

5) 왼쪽 그림의 X축 맨 왼쪽은 1870-1913

6) Krugman, P., "Should Slowing Trade Growth Worry Us?",

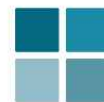


장기적으로 산업생산과 GDP는 대체로 같은 비율로 증가할 것인데, 제조업 제품이 무역에서 압도적인 비중을 차지하기 때문에 단기에 무역이 GDP보다 더 출렁이는 것은 당연하다는 것이다. 다만 1980년대의 무역자유화, 발전도상국의 개방, 그리고 생산의 수직 분할(통합의 분해, 즉 off-shore)이 일어나서 무역 증가 속도가 더 높았을 뿐이었다. 이런 세계화 추동요인들은 일회성 변화여서 앞으로는 무역-GDP 비율이 평평한 고원처럼 일정한 수치를 유지할 거라는 얘기다. 즉 구조적 변화이긴 하지만 지난 30년간의 현상이 특이한 것이므로 그리 호들갑 떨 일은 아니라는 것이다.

양자는 현재의 무역증가율의 축소가 중국과 브라질, 러시아 효과가 누그러지면서 나타나는 현상이라는 데 동의한다. 또한 역사적으로 봐도 무역자유화가 경제성장을 이끈 시기에는 거대 경제 중 하나가 고도성장을 하고 다른 한 편에서는 그 생산물을 소화해 주는 나라가 있었다는 것을 알 수 있다. 즉 1950년에서 1973년까지는 유럽이, 그리고 1973년에서 1998년까지는 일본과 동아시아 경제가 이를 주도했으며 부와 소득이 압도적이었던 미국이 그들의 수출을 소화할 수 있었다. 하지만 지난 30년간은 세계 한 쪽의 부채주도성장(미국과 남유럽 등의 수입증가)과 수출주도 성장(중국과 독일 등의 수출증가)가 맞물린 총수요 확대기였고 이것이 거대 신흥경제를 세계무역에 끌어 들여 전체 무역증가율을 비정상하게 끌어 올렸다.

그러나 2008년 금융위기는 부채주도성장의 파산을 의미하므로 이런 무역증가율은 더 이상 불가능할 것이다. 즉 분명한 구조변화가 일어난 것이며 앞으로 흑자를 바탕으로 고동성장 국가의 수출을 받아줄 나라가 필요하지만 동아시아나 독일이 그 역할을 할 것인지가 관건이다. 따라서 데이비슨의 주장대로 구조변화가 일어났고 크루그만의 말대로 평평한 고원처럼 무역증가율은 둔화될 것이며 딱히 세계의 수출을 소화해서 총수요를 확대시킬 나라는 보이지 않는다는 것이 현재 세계경제의 상황으로 보인다. 즉 이제 수출주도 성장이나 부채에 의한 소비주도성장이 불가능해졌다.

결론적으로 세계경제는 위에서 거론한 지뢰들이 터지지 않는다는 것을 전제로 3%에 가까운 경제성장을 거둘 것으로 보인다.



747에서 474로 갈아탄 근혜노믹스

2014 전망보고서 _ 한국경제편

2014.01.16 |

여경훈 _ 새사연 연구원 | khyeo@saesayon.org



2007년 대선, '747'은 이명박 전 대통령의 후보 시절 핵심 대선공약이었다. 그는 '대한민국 747'을 통해 '연 7% 경제성장으로 300만개의 일자리를 창출하고 10년 내 4만 달러 소득을 달성하여, 10년 내 세계 7대강국으로 올라서겠다'는 야심찬 비전을 발표하였다.

특히 '친기업'을 모토로 내걸고 대규모 감세를 단행했으나, 연평균 투자증가율은 3.2%에서 0%, 내수증가율은 3.2%에서 1.7%로 푹 떨어졌다. 그 외에도 경제성장을 하락, 물가상승률 상승, 일자리 수 하락 등의 경제성적은 사실상 경제정책이 실패했다는 것을 증명하고 있다.

[그림 1] 박근혜 정부의 474 : 4년 동안 연 4% 성장하며 고용률 70% 달성



새로 취임한 박근혜 정부와 앞으로의 4년은 어떠한가. 박근혜 대통령은 최근 신년구상에서 MB의 747과 유사한 474비전을 제시하였다. '연 경제성장률을 4%로 높이고, 1인당 국민소득은 3만 불을 달성하며, 고용률 70% 달성에 청년, 여성의 일자리가 많이 늘어나게 된다'는 것이다. 또한 이를 달성하기 위해서 공공부문 정상화, 창조경제, 내수활성화를 제시하고 있다.

또한 지난 12월 국회연설과 올해 신년구상을 통해 향후 4년간의 정책기조를 확실히 하였는데, 바로 투자 활성화 명목의 각종 규제완화 정책이다. 지난 하반기에 발표된 투자 활성화 대책에는 수도권 규제완화, 금융서비스 규제완화, 그리고 현재 논란이 되고 있는 보건·의료 민영화 관련 규제완화 정책이 대거 망라되어있다. '친기업' 모토를 내걸고 감세와 규제완화를 통해 재벌의 수출과 투자를 기대했던 MB노믹스를 그대로 계승한 것이다. 다만 MB가 집권 후반 포기했던 민영화 정책을 다시 추진한다는 점에서 가히 MB노믹스 2.0이라 할 만 하다.



그렇다면 MB노믹스 2.0인 근혜노믹스는 과연 성공할 수 있을까. 단순한 레토릭이 아니라 경제적인 근거를 통해 따져보자. 정부 규제는 환경, 거시안정, 지역 균형 등 공공성을 목적으로 한다. 그러나 박근혜 대통령의 규제완화 논리는 공공성과 소득재분배 목적의 공기업들을 포함한 정부규제가 기업의 자유로운 투자활동을 방해한다고 본다.

즉, 공공의 이익보다 기업을 우선시하는 것이다. 진입장벽 해소와 경쟁촉진을 명목으로 공기업들을 민영화하고 각종 규제를 완화하면 대기업의 투자가 늘 것이라 기대한다. 그러나 MB 당시 유래 없는 원화 재평가의 대외환경, 정부 감세 및 규제완화 정책에도 투자활성화 정책이 명백히 실패했음을 볼 때, 근혜노믹스가 성공하기는 매우 어려워 보인다.

1. 왜 내수는 침체되고 있는가?

그러면 어떻게 내수를 늘릴 것인가? 처방을 잘 내리기 위해서는 먼저 환자의 상태를 잘 짚어야 한다. 내수는 크게 민간투자와 민간소비로 구성된다. 외환위기를 전후로 내수와 수출과 GDP 성장률을 비교하면 아래 표와 같다.

[그림 2] 1980년대 이후 내수증가율과 수출증가율 변화 추이

	1981~1996	1997~2012	2007~2012	2013.3q
내수증가율(A)	9.2	2.3	1.3	1.8
수출증가율(B)	12.1	10.6	6.6	3.8
GDP성장률(C)	9.0	4.1	2.9	2.4
(C-A)	-0.2	1.8	1.6	0.6

*내수는 GDP 계정 상 민간소비와 총고정자본형성의 합으로 계산, 단위(%)

출처 : 기획재정부

투자침체는 정부의 친기업 정책의 혜택을 받아 세후 순이익을 늘린 재벌 대기업은 국내투자보다 다른 곳에 심혈을 기울인 데에서 기인한다. 먼저, 기업은 해외투자에 더 치중했다. 가계의 소득 정체로 수요가 부족한 내수시장보다는 해외시장을 공략하는 것이 더 간편하기 때문이다. 이는 국내에서 창출되는 고용률의 저하로 이어진다.

또한, 기업들은 금융투자에 더 치중했다. 금융산업의 처분가능 소득은 1997년 외환위기 당시 10.4조에서 2012년 42조로 거의 네 배 가량 증가하였으며, MB 정부 5년 내에서 한정한다면 81% 증가하였다. 반면 금융산업의 고용은 같은 기간 불과 7.7% 증가하는 데에 그쳤다. 또한 과도하게 비대해진 금융산업으로 인해, 한정된 자원이 금융과 투기에 집중되어 실물부분의 생산적 투자와 R&D를 저해하기도 했다.



마지막으로, 경제적 불확실성 증대로 사내 유보 이윤을 축적하였다. 금융 및 거시경제의 리스크와 변동성 확대는 불안정성과 불확실성 증대로 이어지고 있다. 이는 자본시장과 대외 개방도가 높아 환율, 자본수지 변동에 취약하기 때문이다.

2. 왜 서민들은 점점 허리띠를 졸라맬 수밖에 없었을까?

민간소비의 위축은 민간투자의 결과라고 볼 수 있다. 첫째, 부자기업, 가난한 가계 현상으로 대변되는 분배구조 악화다. 그리고 그 주된 원인은 노동생산성 증가에 비해 실질임금 상승세가 미약하기 때문이다. 1인당 실질임금 증가율은 지난 5년 동안 연평균 0.14% 하락한 것으로 나타났다.

둘째, 자영업자의 영업기반이 잠식되고 있기 때문이다. 2000년대에 들어 재벌의 골목상권 진출로 대변되는 대형화·전문화로 인해 자영업자의 영업기반이 위축되고 있다. 또한 베이비붐 은퇴 세대로 인해 전체 자영업자의 절반 이상을 50대 이상이 차지하고 있는데, 자영업의 경쟁 심화는 수익성 악화로 이어져 소득증가율이 임금근로자 수준을 체계적으로 하락시키는 결과를 초래한다. 특히 최근 MB정부 5년간 자영업자 소득은 연평균 -0.9%로 소득악화가 심각한 상황이다.

셋째, 가계부채 누증에 따른 원리금 상환부담 증대다. 소득대비 가계부채 증가는 내수와 소득축소로 이어져 채무부담을 증가시키고, 이는 원리금 상환부담 증가로 민간소비를 위축하는 요인으로 작용하고 있다.

넷째, 전세가격 상승과 노후불안에 따른 소비억제와 예비적동기의 저축 증가이다. 지난 6년간 정부의 부동산 가격부양 정책으로 인해 전국의 아파트 전세 가격은 같은 기간의 물가상승률과 가계소득 증가율에 비하여 큰 폭으로 증가하였다. 가계의 가처분소득 증가율이 전세가격 상승분을 감당할 수 없으므로 소비를 억제하거나 빚을 늘릴 수밖에 없다. 또한 4~50대 중심의 전세자금 마련, 60대 이상의 급격한 고령화 진전과 취약한 노후복지에 따른 예비적 동기의 저축이 증가하는 추세이다.

3. 비정상의 정상화

이처럼 GDP에 비해 민간소비 비중은 지속적으로 하락하고 있으나, 실제 가계는 가처분소득의 압도적 비중을 소비에 사용하고 있다. 가계의 연평균 저축률이 하락하고 있는 것이다. 이것은 중·저소득층의 가계부채 수요 증가의 직접적 원인으로 작용하기도 한다. 또한 경기변동의 완충역할을 하는 소비안정성이 약화되면 기업의 투자심리 또한 위축된다.



최근 한국경제의 문제로 대두되고 있는 내수침체, 가계부채, 소비위축, 저축률하락 등은 구조적으로 상호연계된 셈이다. 이 비정상을 정상으로 돌려놓을 해법은 매우 분명하다. 가계부채 연착륙을 고려할 때, 내수활성화의 출발점은 가계의 소득을 늘리는 것이다.

친기업 정책은 기업의 이윤을 증대시켜주었지만, 결국은 해외투자, 금융투자, 유보이윤 증가로 순환이 종결되었다. 기업의 호주머니가 국민경제의 블랙홀이었던 셈이다. 문제해결의 핵심은 국민경제를 정상화시키는 것이다. 가계소득 증가, 내수활성화, 투자증가, 고용증가, 가계소득 증가의 선순환 구조, 즉 소득중심 성장전략을 추진해야 한다. 이에 기초한 내수활성화 정책방향을 제시하면 아래와 같다.

첫째, 재정 및 통화정책에서, 총수요 부족을 극복하기 위해 경기를 개선하는 확장적 방향이 지속되어야 한다. 특히 총수요가 부족하고 물가상승률이 한국은행의 목표 범위 미만이기 때문에 기준금리 인하를 고려할 수 있다. 그러나 대출금리 하락은 정부의 부동산 부양정책과 맞물려 부동산 취득으로 인한 부채비율 상승에 기여하고 있는 실정이다. 그러므로 부동산 부양정책 기조가 전환되지 않는다면, 기준금리는 현 상태에서 동결하는 것이 타당하다.

둘째, 임금인상을 위한 사회적 합의가 필요하다. 친기업 정책이 친가계, 친국민 정책으로 전환되어야 한다. 내수침체의 근본 원인이 임금정체라고 한다면, 임금인상을 위한 합의를 정부가 주도해야 한다. 임금인상이 1차 재분배이기 때문이다. 법인세를 인상하여 복지를 확대하는 것은 2차 재분배의 문제다. 가계소득 제고와 분배구조 개선에 직접적 효과를 주기 위해서는 임금을 인상해야 한다.

셋째, 경제적 불확실성을 줄이기 위해서는 자본유출입 규제와 금융거래세 도입 등 금융시장 개혁이 진행되어야 한다. 경제여건의 불확실성과 연관이 높은 설비투자는 환율변동성이 확대되거나 경제 전반의 불확실성이 상승할 경우 투자심리는 크게 떨어질 수밖에 없다. 또한 경제규모에 비해 금융업이 과도할 경우 투기적 수요와 금융수요에 의해 생산적 투자가 위축된다. 따라서 과도한 금융자유화를 억제하고 금융규제를 강화해야 할 것이다.

넷째, 소상공인 및 중소기업 활성화를 위해 경제민주화를 강화해야 한다. 그러나 최근 대기업의 시장진출로 인하여 자영업의 소득기반이 잠식되고 있다. 기업형 슈퍼마켓(SSM)이 대표적인 예이다. 이에 경기변동과 무관하게 소득은 정체되거나 하락하고 있다. 따라서 자영업 적합업종을 지정하여 대기업 진출을 억제하고, 임대료, 수수료, 고금리 등 자영업 맞춤형 종합대책을 제시해야 한다.



다섯째, 정부의 사회복지지출 규모를 늘려야 한다. 정부의 사회복지 지출은 가계의 세후소득 증가에 직접적으로 기여할 뿐만 아니라, 노동자의 유보임금 증가로 임금인상에 간접적으로 기여한다. 또한 우리나라의 세전·세후 지니계수 차이로 측정한 소득재분배 효과는 OECD 평균의 1/3 수준에 불과하므로, 정부의 소득재분배 확대로 시장소득 격차를 완화할 여지가 충분하다.

최근 정부는 '비정상의 정상화'를 기치로 내걸고 있다. 세금을 줄이고 규제를 풀고 법질서를 세운다는 줄푸세 법치의 정치적 표현이다. 그러나 비정상의 정상화가 가장 긴요한 분야는 바로 분배구조 악화다. 기업 앞에서는 '투자해 달라' 읍소하며 각종 혜택을 베풀고, 노동자 앞에서는 탄압하며 임금인상 억제를 요구하는 것이 정부의 본 모습은 아니다.

그런 정부를 '약탈 정부'라 한다. 정부의 진정한 모습은 다양한 계층과 이익의 균형추를 맞추는 사회적 조정자 역할이다. 그럴 때에만 공평한 사회, 유능한 정부를 기대할 수 있다. 그 첫 걸음은 정부정책의 정상화다.



사라진 공약, 반복되는 노동시장 문제들

2014 전망보고서 _ 노동편

2014.01.24 |

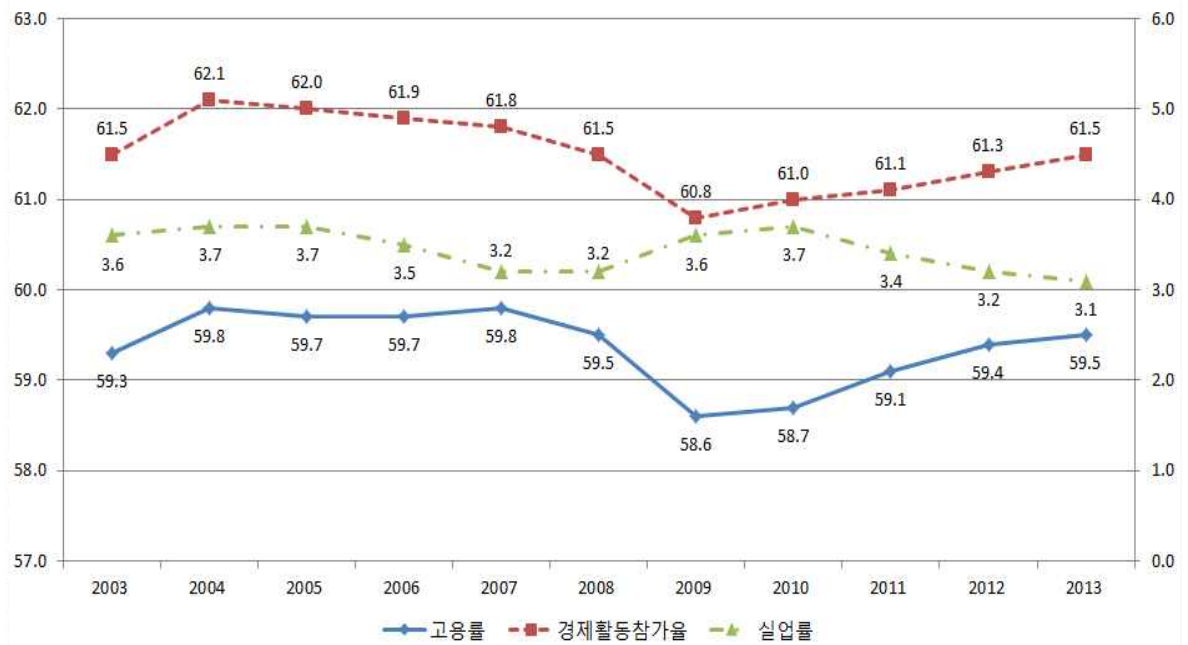
김수현 _ 새사연 연구원 | sida7@saesayon.org



1. 2013년 노동시장 동향

박근혜 정부 첫 해인 2013년은 2012년과 마찬가지로 금융위기 이후의 크게 악화되었던 고용지표가 회복세를 지속한 것으로 나타났다. 통계청의 경제활동인구조사 자료를 통해 살펴보면 2013년의 고용률, 경제활동참가율, 실업률은 각각 59.5%, 61.5%, 3.1%로 전년대비 고용률은 0.1%p, 경제활동참가율은 0.2%p 상승하였으며, 실업률은 0.1%p 하락한 것을 확인할 수 있다.

[그림 1] 연도별 고용률, 경제활동참가율, 실업률 추이 (단위 : %)



출처 : 통계청 경제활동인구조사

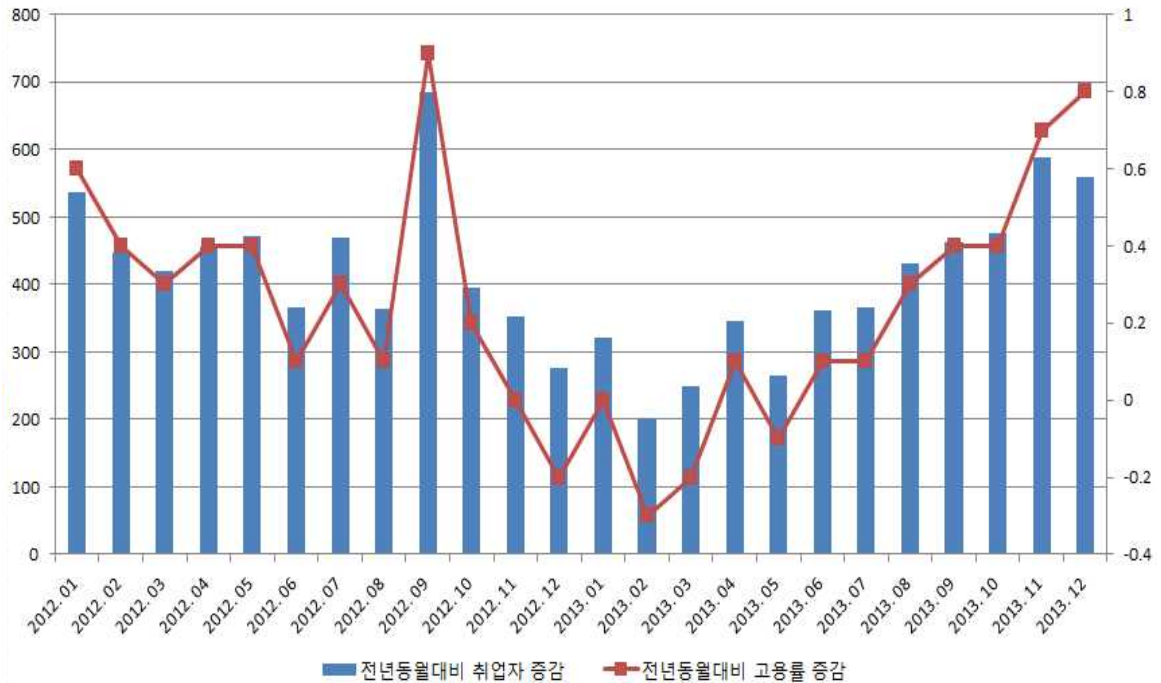
※ 고용률, 경제활동참가율은 좌측 축, 실업률은 우측 축을 참조할 것

이에 따라 금융위기 직후인 2009년 58.8%, 60.8%까지 낮아졌던 고용률과 경제활동참가율은 박근혜 정부 첫 해 이명박 정부 첫 해와 비슷한 수준으로 회복되었다.

2013년 들어서도 이전의 회복세가 지속될 수 있었던 것은 상반기 주춤했던 취업자 수 증가세가 하반기 들어 회복되었기 때문이다. 2013년 상반기 취업자 수 증가는 전년 동기 대비 29만 명 수준에 불과했다. 이에 따라 2월과 3월, 5월은 전년 동월 대비 고용률이 0.3%p, 0.2%p, 0.1%p 하락하기도 했다. 하지만 하반기 들어 전년 동기 대비 48만 명 수준으로 취업자 수 증가세가 회복되면서 전년대비 38만 4천 명의 취업자가 늘어날 수 있었고 고용률도 전년대비 0.1%p 상승한 결과를 얻을 수 있었다.



[그림 2] 전년 동월대비 고용률 및 취업자 수 증감 (단위 : %p, 천 명)



출처 : 통계청 경제활동인구조사

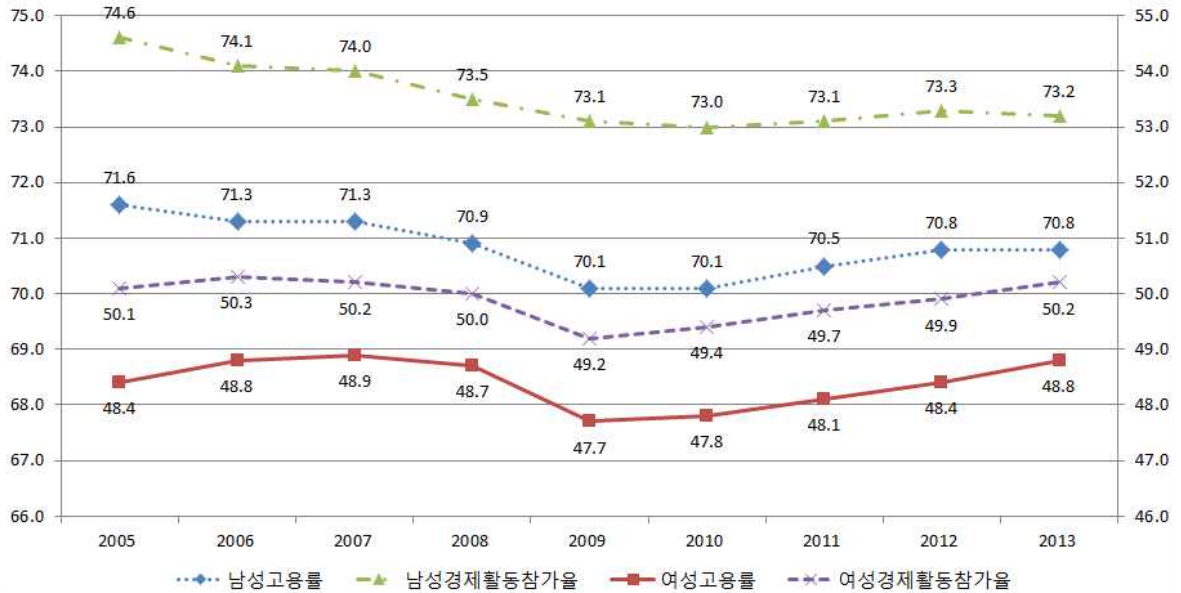
※ 전월동월대비 취업자 증감은 좌측 축, 고용률 증감은 우측 축 참조

이와 함께 여성 고용률 상승과 중고령 노동자들의 노동시장 진입이 확대가 2013년 노동시장 지표 개선에 있어 중요한 역할을 한 것으로 나타났다. 남성과 여성을 나누어서 보았을 때 2013년 남성의 고용률과 경제활동참여율은 작년과 비슷한 수준을 유지하거나 낮아진 것으로 나타난 반면, 여성 고용률과 경제활동참가율은 각각 0.4%p, 0.3%p 상승한 것으로 확인되었다. 여성 고용률의 경우 금융위기 이후 가장 크게 상승한 것이다.

연령대별로는 나누어 보면 2012년과 마찬가지로 50대와 60대 중고령층의 취업자 수 증가세가 전체 취업자 수 증가를 이끈 것을 확인할 수 있다. 작년과 비교해 50대와 60대 취업자 수는 각각 4.7%, 5.8% 증가하여 560만 6천 명, 328만 9천 명이 된 반면, 20대와 30대 취업자 수는 1.2%, 0.4% 감소해 356만 9천 명, 573만 5천 명이 되었다.



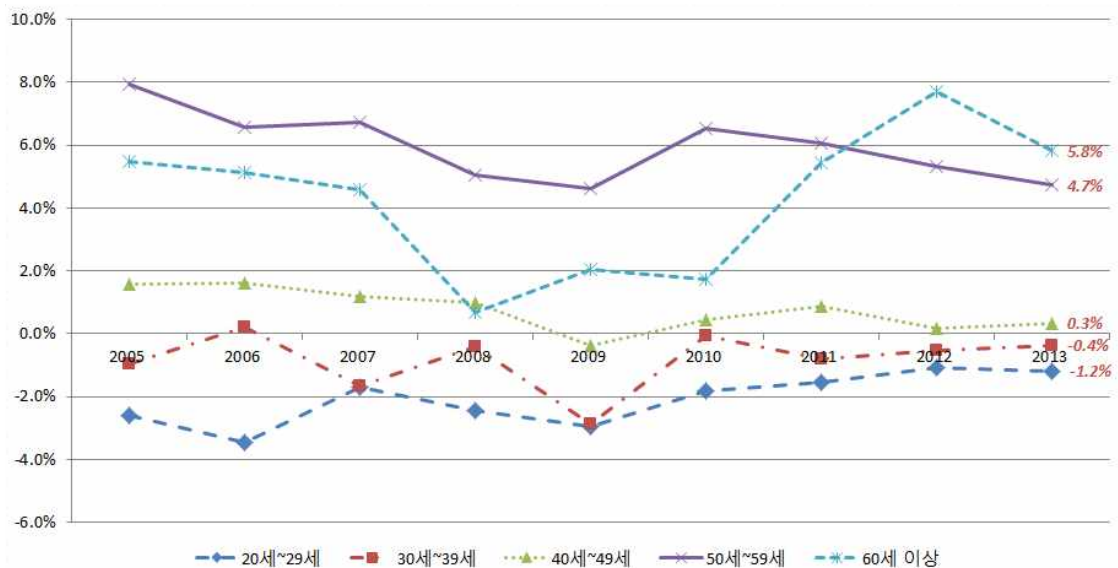
[그림 3] 성별 고용률 및 경제활동참가율 (단위 : %)



출처 : 통계청 경제활동인구조사

※ 남성 고용률, 경제활동참가율은 좌측 축, 여성은 우측 축 참조

[그림 4] 연령대별 전년대비 취업자 수 증가율 (단위 : %)



출처 : 통계청 경제활동인구조사

산업별로는 보건업 및 사회복지 서비스업이 전년대비 15만 5천 명 증가해 2013년에도 가장 많은 취업자 수가 증가한 것으로 나타났다. 보건업 및 사회복지 서비스업은 지난 해에도 전년대비 8만 8천 명이 증가해 취업자 수가 가장 많이 늘어난 산업이었



[2014년 전망보고서_노동] 사라진 공약, 반복되는 노동시장 문제들

는데, 민간수요 증대를 바탕으로 금융위기와 상관없이 지속적으로 취업자 수 증대를 보이고 있다. 다음으로 많이 늘어난 산업은 제조업으로 전년대비 7만 9천 명의 취업자가 늘어났다. 수출을 바탕으로 상반기에는 전년동기대비 12만 5천 명의 취업자가 늘어났으나, 하반기 들어 전년동기 대비 3만 8천 명 수준으로 취업자 증가 속도가 둔화되면서 결국 2013년 평균으로는 7만 9천 명 증가한 것으로 나타났다. 이외에도 숙박 및 음식점업(6만 5천 명), 사업시설관리 및 사업지원 서비스업(5만 7천) 등의 산업에서 취업자가 많이 늘어났다.

[표 1] 산업별 취업자 수 변화 추이 (단위 : 천 명)

	2010년	2011년	2012년	2013년	2013년 -2012년
계	23,829	24,244	24,681	25,066	385
농업임업및어업	1,566	1,542	1,528	1,520	-8
광업	21	17	15	16	1
제조업	4,028	4,091	4,105	4,184	79
전기가스증기및수도사업	78	76	76	90	14
하수·폐기물처리원료재생및환경복원	65	71	73	73	0
건설업	1,753	1,751	1,773	1,754	-19
도매및소매업	3,580	3,638	3,689	3,660	-29
운수업	1,280	1,332	1,380	1,413	33
숙박및음식점업	1,889	1,854	1,906	1,971	65
출판영상방송통신및정보서비스업	668	703	700	692	-8
금융및보험업	808	846	842	864	22
부동산업및임대업	517	486	486	485	-1
전문과학및기술서비스업	883	961	1,028	1,022	-6
사업시설관리및사업지원서비스업	1,023	1,086	1,116	1,173	57
공공행정국방및사회보장행정	960	951	951	966	15
교육서비스업	1,799	1,686	1,744	1,748	4
보건업및사회복지서비스업	1,153	1,311	1,399	1,554	155
예술스포츠및여가관련서비스업	380	417	409	392	-17
협회및단체수리및기타개인서비스업	1,216	1,261	1,286	1,312	26
가구내고용활동및달리분류되지않은자 가소비생산활동	150	153	166	172	6
국제및외국기관	13	13	9	7	-2

출처 : 통계청 경제활동인구조사



반면, 2000년대 계속 취업자 수가 줄어듦에 금융위기 이후 취업자 수 증가세로 돌아섰던 도매 및 소매업의 경우 2013년 들어 전년대비 2만 9천 명의 취업자가 감소해 취업자가 가장 많이 감소한 산업이 되었다. 도매 및 소매업은 지난 2011년, 2012년 연속으로 전년대비 취업자 수가 5만 명 이상 늘어났던 산업이다(2011년 5만 8천 명, 2012년 5만 1천 명). 전문 과학 및 기술 서비스업도 2011년과 2012년 전년대비 취업자 수가 증가하던 산업이었는데, 2013년 들어서는 전년대비 취업자 수가 감소한 것으로 나타났다. 전년대비 2011년 7만 8천 명, 2012년 6만 7천 명의 취업자가 증가했으나 2013년에는 6천 명의 취업자가 감소한 것으로 나타났다.

2. 지속되고 있는 노동시장 문제들

이상에서 본 바와 같이 박근혜 정부 들어서는 양적 고용지표는 이명박 정부에서와 마찬가지로 개선되고 있는 것으로 평가할 수 있다. 전년대비 고용률이 0.4%p 늘어난 2011년이나 0.3%p 늘어난 2012년만큼은 아니지만, 고용률 증대가 지속되고 있는 것을 확인할 수 있으며, 전년대비 취업자 수도 2011년 41만 5천 명, 2012년 43만 7천 명에는 못 미치지만 38만 5천 명이나 증가한 것으로 나타났다.

하지만 문제는 이명박 정부의 노동시장 정책과 분명히 다른 정책을 펼치겠다는 공약을 내걸었던 박근혜 정부의 출범 이후에도 고용의 질적 측면 개선은 요원하며 이전 이명박 정부 하에서의 노동시장 문제들이 개선될 가능성을 보이지 않고 지속되고 있다는 점이다.

먼저 비정규직 노동자들의 경우 그 규모와 비중은 감소하고 있지만 여전히 많은 노동자들이 비정규직 일자리에 직면해 있으며 노동시장 내에서 받는 차별적 대우도 계속되고 있는 것으로 나타났다. 2013년 현재 비정규직 규모는 고용형태만으로 비정규직을 정의하는 정부 통계를 따를 경우 임금근로자의 32.6%이고 고용형태와 함께 종사상 지위를 통해 비정규직을 구분하는 노동계의 통계를 따를 경우 45.9%이다. 이는 2012년에 비해 정부의 통계를 따를 경우 0.7%p, 노동계 통계를 따를 경우 1.9%p가 줄어든 것이다⁷⁾.

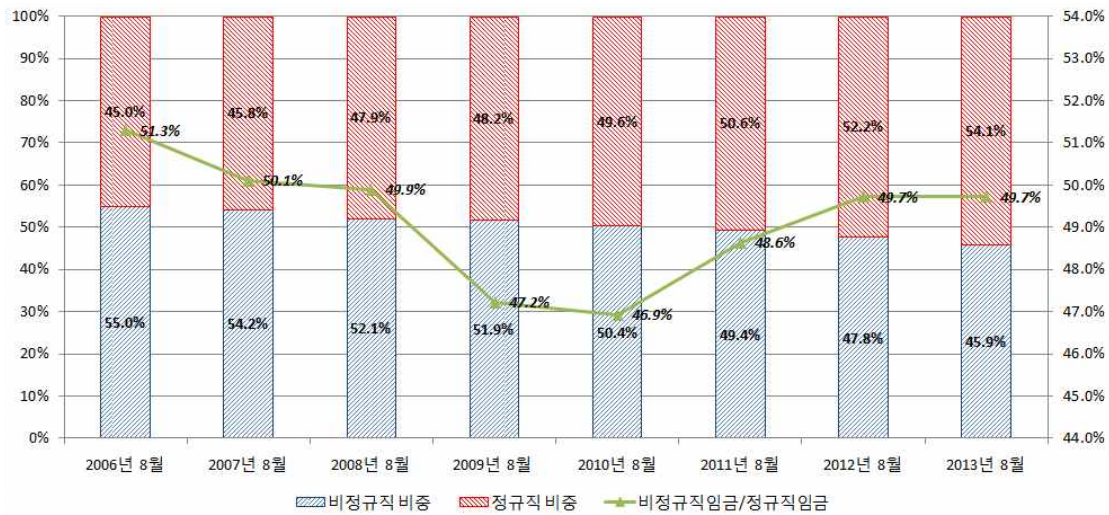
노동계의 비정규직 개념을 통해 비정규직 비중을 추산해보면 1997년 경제 위기 이후 급격하게 늘어나던 비정규직 노동자의 비중이 2000년대 중반 이후 지속적으로 감소세를 보이고 있음을 확인할 수 있다. 하지만 여전히 임금근로자의 절반에 가까운 이들이 고용이 불안정한 비정규직 일자리에 직면해 있는 것이 우리 노동시장의 현실이다.

7) 정부와 노동계의 비정규직 개념은 “김유선 (2013) 비정규직 규모와 실태 : 통계청 ‘경제활동인구조사 부가조사’(2013.8) 결과, 한국노동사회연구소”를 참조할 것



[2014년 전망보고서_노동] 사라진 공약, 반복되는 노동시장 문제들

[그림 5] 비정규직 비중 및 정규직 대비 비정규직 임금 수준 (단위 : %)



출처 : 각 연도 8월 통계청 경제활동인구조사 자료를 이용 추산

※ 비정규직 비중은 좌측 축, 정규직 대비 비정규직 임금 수준은 우측 축 참조

이들 비정규직 노동자들은 불안정한 고용 상태에 직면해 있을 뿐만 정규직의 절반도 안 되는 임금을 받고 있다. 2013년 8월 현재 비정규직 노동자들의 월평균 임금은 141만 원으로 정규직 노동자의 월평균 임금 283만 5천 원의 49.7% 수준 밖에 되지 않는다. 금융위기를 거치면서 비정규직 노동자의 월평균 임금은 정규직 노동자 임금의 절반 이하로 떨어졌는데, 2011년과 2012년도에 약간 개선되는 것으로 나타났지만 2013년에는 큰 개선을 보이지 않았고 여전히 비정규직 노동자의 월평균 임금은 정규직 노동자 월평균 임금의 절반 이하 수준에 머물러 있다.

[표 2] 고용형태별 사회보험 및 노동조건 적용률(2013년 8월, 단위 : %)

	국민연금 (직장)	건강보험 (직장)	고용보험	퇴직금	상여금	시간외 수당	유급휴가	주5일제	근로계약 서면작성
임금노동자	67.6	71.3	62.4	68.2	69.5	47.5	60.0	66.4	55.4
정규직	96.8	98.8	83.8	99.3	96.6	71.7	89.3	83.5	65.1
비정규직	33.0	38.9	37.1	31.4	37.5	18.9	25.4	46.2	44.1

출처 : 김유선 (2013) 비정규직 규모와 실태 : 통계청 ‘경제활동인구조사 부가조사’ (2013.8) 결과, 한국노동사회연구소

임금을 제외한 다른 지원에 있어서도 비정규직 노동자들은 차별적인 대우를 받고 있는 것으로 나타났다. 국민연금, 건강보험, 고용보험의 경우 정규직 노동자들은 대부

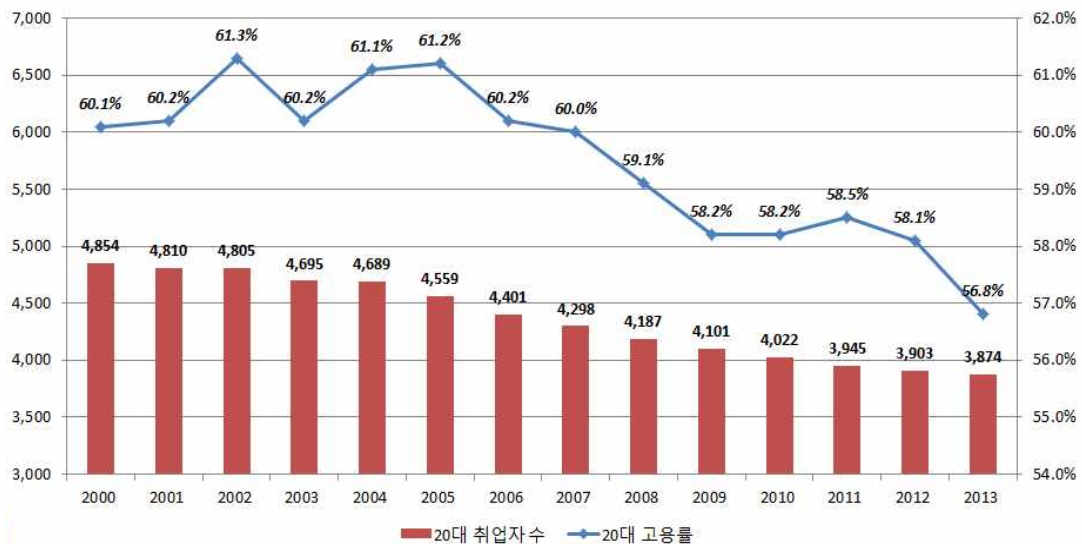


분 직장 가입을 통해 보험료 지원을 받는 반면, 비정규직 노동자들의 직장가입률은 33%~39% 수준 밖에 되지 않았다. 고용불안정과 낮은 소득으로 인해 사회보험의 필요성이 더 큰 비정규직 노동자들이 오히려 사회보험 지원에서 차별받고 있는 것이다. 더불어 퇴직금, 상여금, 수당 등에 있어서도 비정규직 노동자들은 큰 차별에 직면해 있으며 이러한 현실은 개선되지 않은 채로 지속되고 있다.

청년고용문제도 여전히 계속되고 있는 문제 중 하나이다. 20대 청년층 노동자의 경우 취업자 수와 고용률이 모두 지속적으로 줄어들고 있는 것으로 나타났다. 1997년 500만 명이 넘었던 20대 청년층 취업자 수는 2000년대 들어 지속적으로 감소해 2013년 387만 4천 명 수준으로 줄어들었으며, 고용률 역시 2000년대 중반 이후 급격한 하락세를 보이고 있다. 2013년의 20대 청년층 고용률은 56.8%로 2012년보다 1.3%p나 하락했다.

특히, 2000년대 중반 이후부터는 절대적인 취업자 수 감소와 함께 고용률도 하락하는 경향을 보이고 있는데 이는 청년층 인구 감소 속도보다 빠르게 청년층 취업자 수, 일자리가 감소하고 있음을 의미한다.

[그림 6] 20대 청년층 취업자 수 및 고용률 추이 (단위 : 천 명, %)



출처 : 통계청 경제활동인구조사

※ 20대 청년층 취업자 수는 좌측 축, 고용률은 우측 축 참조

이러한 청년취업자, 청년일자리 감소는 현재 심각한 청년고용문제로 인식되고 있다. 청년일자리의 부족은 구직을 포기한 실망실업자를 증가시키고 있으며 대학졸업장을 가지고도 일자리를 찾지 못한 이들을 양산하고 있기 때문이다. 일을 하지 않고 있는 청년층의 증가는 청년빈곤층, 청년신용불량자의 증가 등과 같은 사회적 문

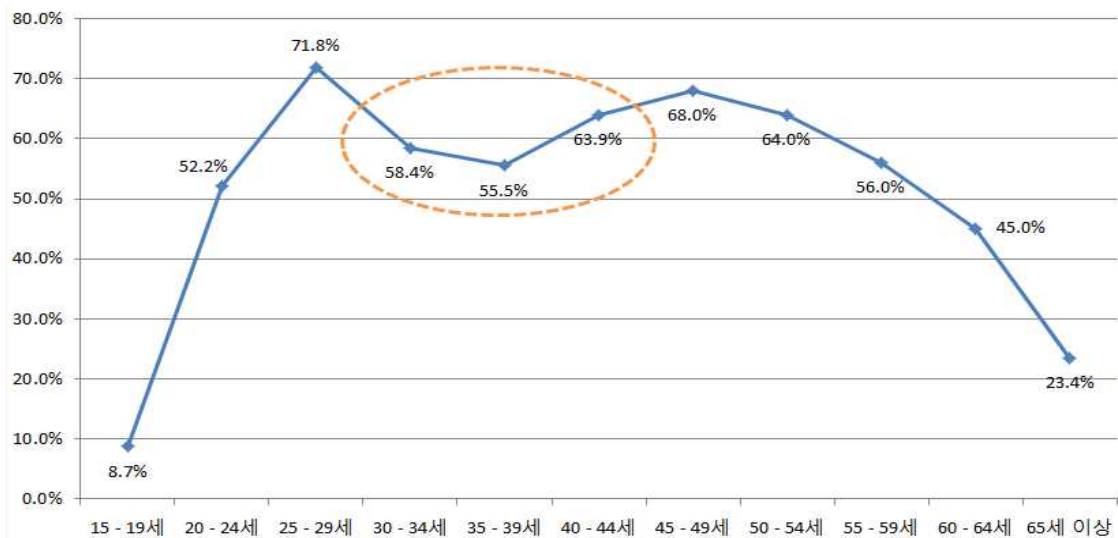


제로도 이어지고 있으며 청년고용문제가 지속될 경우 장기적으로 생산에 참여하는 노동력 부족, 숙련부족 등의 문제로 이어져 경제성장에도 부정적인 영향을 미칠 수 있다.

지난 이명박 정부는 이런 청년고용문제를 해결하기 위해 청년창업지원, 청년인턴제, 청년층의 해외취업지원, 단기일자리 창출 등과 같은 여러 정책을 실시했지만 가시적인 성과를 거두지는 못하였다. 이명박 정부 임기 내내 청년층 취업자 수와 고용률의 하락세는 지속되는 양상을 보였다. 그리고 이러한 양상은 박근혜 정부가 들어선 이후에도 계속되고 있다.

청년고용문제와 함께 여성들이 직면하고 있는 노동시장 문제도 여전히 지속되고 있다. 여성 취업자 수가 천만 명을 넘어섰지만 여전히 여성 고용률은 남성 고용률에 비해 20% 이상 낮은 현실이 계속되고 있다. 2013년에도 남성의 고용률은 70.8%인데 반해 여성의 고용률은 48.8% 밖에 되지 않았다. 아직도 절반 이상의 여성들이 노동시장에 참여하지 않고 있는 것이다.

[그림 7] 연령대별 여성의 경제활동참가율 (단위 : %)



출처 : 통계청 경제활동인구조사

이러한 낮은 여성 고용률은 여러 가지 원인에 기인하지만, 우리나라의 경우 결혼, 출산, 육아로 인한 경력단절이 중요한 영향을 미치는 것으로 알려져 있다. 여성의 경제활동참가율을 연령별로 그려보면 우리나라는 다른 선진국들과 달리 M자 형태를 보이고 있음을 확인할 수 있는데, 이는 결혼, 출산, 육아로 인해 30대 여성들이 노동시장에서 퇴장하기 때문이다. 이와 같은 경력단절로 인해 우리나라는 다른 선진국들에 비해 낮은 여성 고용률을 보이고 있는 것이다.



여성들이 노동시장에서 직면하고 있는 차별이 계속되고 있는 현실 역시 큰 문제이다. 통계청의 경제활동인구조사 자료에 따르면 2013년 8월 현재 여성 임금근로자들의 평균 임금은 156만 6천 원으로 남성 임금근로자 평균 임금 264만 6천 원의 60%에도 못 미치는 것으로 나타났다. 이처럼 큰 임금 격차의 원인으로는 여러 가지 요인들이 이야기되고 있지만, 유리벽, 유리천장과 같은 차별적 요인이 미치는 영향도 큰 것이 사실이다. 노동시장 내 여성이 직면하고 있는 이러한 차별적 현실이 계속될 경우 빈곤의 여성화와 같은 사회적 문제가 더욱 심각해 질 수 있으며 여성 고용률 저하로도 이어져 장기적으로 경제성장에 부정적인 영향을 미칠 수 있다.

3. 사라진 노동시장 공약들, 2014년은?

박근혜 정부 첫 해 이명박 정부 내내 문제시 되어왔던 노동시장 문제들이 여전히 개선되지 않고 있는 이유는 무엇일까? 우선 아직까지 새로운 노동시장 정책들이 효과를 발휘하지 못하고 있기 때문은 아닐까 생각해 볼 수 있다. 비정규직 문제, 청년고용문제, 여성고용문제 등은 이명박 정부 내내 노동시장에서 이야기되었던 문제들로 한 해 동안의 정책만으로 쉽게 가시적인 성과를 거둘 수 없는 것이 사실이다.

하지만 문제는 이를 바로잡으려는 정책도 보이지 않는다는 것이다. 박근혜 정부는 지난 대선 시기 이명박 정부의 노동시장 정책과는 다른 고용의 양적 지표뿐만 아니라 고용의 질적 측면을 개선하겠다는 것을 공약으로 내놓았다. 하지만 지난 1년 동안 이러한 정책들은 제대로 추진되지 않고 있다.

예를 들어, 대선 시기 박근혜 대통령은 비정규직 노동자의 처우를 개선하고 노동시장의 질적 수준을 향상시키기 위해 “희망사다리법” 제정을 추진할 것으로 약속했다. 이를 통해 비정규직 노동자가 받는 차별을 시정하겠다는 것이다. 물론 당시 비정규직 노동자 자체를 줄이는 정책이 되지는 못한다는 측면에서 비판받기도 했지만, 지금은 그 당시 약속했던 차별을 줄이는 정책도 추진되지 않고 있다.

저소득층에 대한 사회보험료 지원도 마찬가지다. 내년부터 소위 ‘양질의 시간제 일자리’라는 정부가 추진하는 시간제 일자리를 만드는 사업주의 보험료를 정부가 지원하는 예산안은 만들어졌지만 저임금 노동자들이 부담하는 보험료를 지원해 이들을 사회보험의 테두리에 포함시키겠다는 정책은 여전히 큰 성과를 내지 못하고 있다.

이명박 정부에서 성과를 내지 못한 정책을 이어받은 것도 문제로 지적될 수 있다. 박근혜 정부는 청년고용문제 해결과 관련해 창조경제의 성공이 청년 고용 증대를 이끌 것이라는 것 외에 이명박 정부의 청년고용정책과 크게 다르지 않는 정책기조를 유지하고 있다. 구체적인 창조경제 관련 정책이 실시되지 않고 있는 지금, 이명박 정

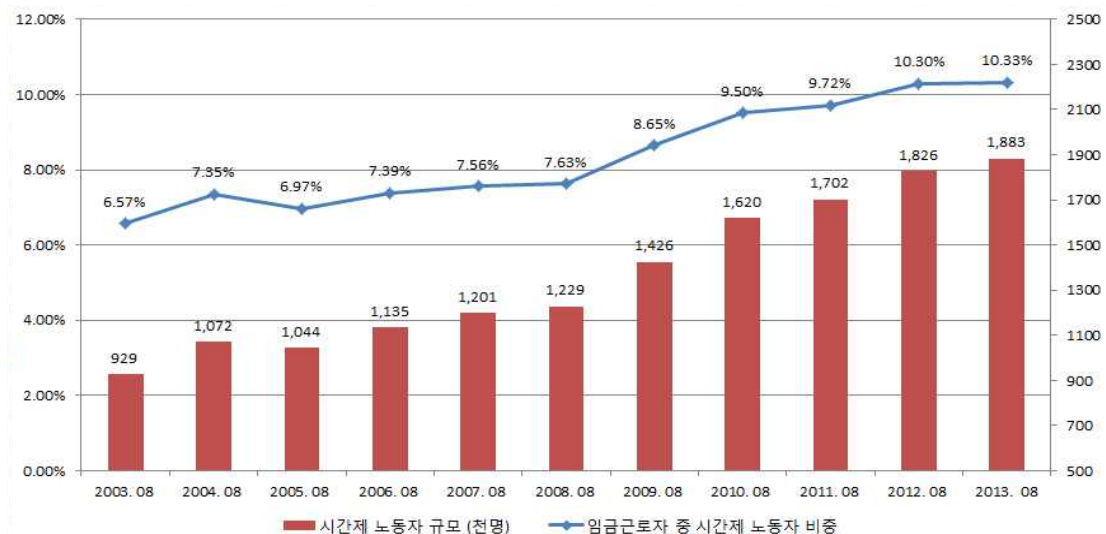


[2014년 전망보고서_노동] 사라진 공약, 반복되는 노동시장 문제들

부에서 시행해 성과를 거두지 못한 청년창업지원제도와 청년인턴제 등이 여전히 청년고용문제의 주요 해결방안으로 시행되고 있다. 이런 가운데 청년고용문제는 2013년 더욱 심각해지는 양상을 보였다.

여성 고용문제 해결 정책도 아직까지 이명박 정부 때와 큰 차이를 보이지 않고 있다. 여전히 일자리의 질적 측면을 개선시키기 보다는 노동공급 중심의 해결방안을 추진하고 있다. 이와 함께 2014년에는 박근혜 정부가 여성 고용률 증대의 핵심 정책이라 이야기하는 “양질의 시간선택제 일자리” 창출 정책이 본격적으로 시행되는데, 이명박 정부가 시행했던 “반듯한 시간제 일자리 창출 지원사업”과 어떤 차이를 보일 것인지 주목되고 있다.

[그림 8] 시간제 노동자 규모 및 비중 추이 (단위 : 천 명, %)



출처 : 각 연도 8월 통계청 경제활동인구조사

※ 시간제 노동자 규모는 우측 축, 비중은 좌측 축 참조

“반듯한 시간제 일자리 창출 지원사업” 역시 낮은 여성 고용률 제고를 위해 이명박 정부가 시행했던 정책으로 양질의 시간제 일자리를 만들어 여성들이 더 쉽게 노동시장에 진입할 수 있도록 하는 정책이었다. 하지만 결과적으로 양질의 일자리를 만들지 못했고 여성 고용률 제고에도 별다른 성과를 거두지 못했다. 이러한 양질의 시간제 일자리 창출 정책의 실현가능성이나 성과에 대한 의문들은 박근혜 정부의 “양질의 시간선택제 일자리” 확대 정책에서도 여전히 사라지지 않고 있는데, 좋지 않은 시간제 일자리가 늘어나고 있는 지금의 상황에서 오히려 좋지 않은 일자리를 늘리는 결과를 낳지 않을까라는 우려도 나오고 있다.



박근혜 정부는 지난 대선에서 민주당과 비슷한 노동시장 정책들을 내며 새로운 노동시장 정책을 약속했다. 하지만 공약으로 내세웠던 새로운 정책들은 여전히 시행되지 않고 있으며, 이전 이명박 정부에서의 정책들이 여전히 전체 노동시장 정책에서 중요한 부분을 차지하고 있다. 이와 같은 현실이 계속될 경우 2014년 역시 이전 이명박 정부 시기와 마찬가지로 고용의 양적 지표는 나아질지 몰라도 고용의 질적 수준은 크게 개선되지 않는 상황이 지속될 수 있다. 또한 경제상황이 개선되지 않을 경우 지금의 정책들만으로는 청년고용문제나 여성고용문제를 해결하기 어려울 것으로 보인다.

4. 양질의 일자리를 중심으로 한 노동시장 정책 시행되어야

이상에서는 2013년의 노동시장 상황에 대해 살펴보았다. 2014년에도 지금과 같은 노동시장 정책들이 유지될 경우 고용의 양적 측면 지표들은 개선될지 몰라도 청년고용문제, 여성고용문제, 노동시장 불평등, 양극화 등과 같은 산재한 노동시장 문제들은 지속될 것으로 예상된다. 물론 경제상황이 좋아질 경우 일자리 증가를 통해 청년고용문제나 여성고용문제는 어느 정도 개선을 보일 것이다. 하지만 이 경우에도 노동시장 내 불평등과 양극화, 차별 등의 문제들을 사라지지 않을 것이다.

이러한 노동시장에서의 문제들을 해결하기 위해서는 전체적으로 양질의 일자리를 중심으로 하는 노동시장정책이 새롭게 수립되고 추진되어야 한다. 이는 이제까지 이명박 정부 하에서 추진되었던 유연한 노동시장 정책과 다른 정책이 추진되어야 함을 의미한다. 또한 박근혜 정부가 공약으로 내세웠던 노동시장의 질적 측면 제고 정책이 이제라도 시행되어야 하며 질적 측면 개선을 위한 추가적인 정책도 만들어져야 한다는 것을 의미한다.

유연한 노동시장 정책은 고용의 질적 수준 제고와 노동자의 삶의 질 향상에는 효과를 발휘하기 힘들다. 그동안 정부에 의해 추진되었던 유연한 노동시장 정책들은 경제위기 상황에 직면할 때마다 노동자들에게 책임을 전가하는 역할을 함으로써 국민들의 삶을 위협해왔다. 기업은 불안정한 일자리들을 양산했고, 해고의 위협에 노출된 노동자들은 이런 불안정한 일자리들을 받아들여야만 했다. 이 과정에서 노동시장의 불평등과 양극화, 차별 문제는 더욱 심각해졌고, 좋지 않은 일자리의 양산은 청년고용문제와 여성고용문제로도 이어지고 있다.

반면, 양질의 일자리를 기반으로 한 노동시장정책은 고용의 양적 측면의 확대와 함께 노동시장의 불평등과 양극화를 해결하는 등 고용의 질적 측면 개선도 목표로 하는 정책으로, 단순히 고용지표의 양적 개선을 위해 일을 해도 빈곤을 벗어나지 못하는 일자리를 만들기보다는 일을 통해 빈곤을 벗어나 생계를 유지할 수 있도록 하



는 좋은 일자리를 만들어 해당 일자리에 종사하는 사람들의 생계를 안정시키고 고용의 지속성을 확보하는 정책이다. 또한 현재 불안정한 일자리에 종하고 있는 노동자나 노동시장으로부터 배제되어 빈곤상태에 직면한 사람들을 위한 적절한 복지시스템을 제공하고, 저임금 비정규직 일자리를 줄이고 고용안정성을 확대시켜 노동시장 내 불평등과 양극화를 줄일 수 있는 정책이기도 하다.

이와 같은 양질의 일자리를 중심으로 하는 노동시장정책은 성공할 경우 고용의 양적 지표 개선이라는 성과와 함께 현재 산재해 있는 많은 노동시장 내 문제들의 해결방안이 될 수 있다는 장점을 가지지만, 많은 재정이 필요하고 단기적으로 성과가 보이지 않을 수 있다는 단점을 가진 것도 사실이다. 하지만 장기적으로 고용의 양적 측면과 질적 측면 모두를 개선시키고 안정적인 노동시장을 만들기 위해서는 양질의 일자리를 중심으로 하는 노동시장 정책이 더욱 효과적이지 않을까 생각된다.

나아가 이러한 양질의 일자리 확대정책은 내수를 활성화함으로써 안정적인 경제체제 구축에도 일조할 수 있다는 장점도 가진다. 양질의 일자리 확대가 국민소득의 증진으로 이어지고 이것이 다시 소비와 생산으로 이어지는 양질의 일자리를 기반으로 한 성장의 선순환 구조가 성공적으로 구축될 경우 우리는 지금의 수출중심, 자산중심의 경제체제보다 상대적으로 안정적이면서 지속적인 경제성장을 이어갈 수 있을 것이다.



박근혜 정부式 보건의료, 민영화 폭탄

2014 전망보고서 _ 복지편(1)

2014.01.20 |

이은경 _ 새사연 연구원 | eundust@saesayon.org



1. 보건 · 의료 복지 공약의 허구성

박근혜 대통령이 당선되는데 크게 주요했던 공약은 복지공약이었다. 그 중 대표적 공약은 4대 중증 질환 100% 보장 공약과 어르신 임플란트 등이었다. 대선이 끝나고 박근혜 정부가 시작한지 1년이 지난 지금, 대표 공약들은 어디로 가고 있는가?

[표 1] 의료보장성 강화 공약

공약	4대 중증질환 진료비 전액 국가부담
세부내용	■ 4대 중증질환 총 진료비(비급여 진료비 모두 포함) 건강보험으로 급여추진 ■ 현재 75%인 4대 중증질환 보장률확대 ('13 85%, '14 90%, '15 95%, '16 100%)
공약에 대한 평가	○ 4대중증질환만 보장하는 것은 큰 의미가 없음(이미 보장수준 높음) ○ 4대중증보장 역시 비급여 전체에 대한 보장이 필요함(선택진료비, 상급병실료, 간병비가 가장 큰 규모임) ○ 4대중증 일부 보장성 확대도 제시한 재정으로는 보장불가능함
진행상황	○ 3대비급여제외 ○ 고가항암제, 검사비 등 대형병원, 제약회사 중심 보장성 확대 ○ 5년간 9조원 소요추정, 건강보험 누적흑자분사용, 추가재원 마련하지 않음
총평	○ 3대 비급여 제외로 공약사항 대폭 후퇴 ○ 이전 정부 희귀난치성질환 보장성확대과정에 불과함 ○ 그나마 필요한 재정추계와 국고지원 없으며 건강보험 재정 흑자분을 사용함
공약2	어르신 임플란트 진료비 경감
세부내용	■ 노인틀니보험 급여계획과 연계, 임플란트 건보급여 방안 수립(2013년) ■ 노인 임플란트 급여실시(2014년 이후)
공약에 대한 평가	○ 정확한 재정추계, 실현방안이 없는 대표적 선심성 공약임 ○ 가장 현실적인 노인틀니마저 75세, 50%본인부담금으로 시작되는데 임플란트 경감방안은 재정추계도 되지 않음 ○ 75세 이상 어금니 임플란트는 임상효과 극히 미비 ○ 치아상태가 좋지 않은 75세 이상 저소득층 노인에게 거의 필요가 없음
진행상황	○ 75세이상 어금니 2개부터 진료비 일부 경감으로 결정 ○ 2014.07부터 시행, 15년 70세이상, 16년 65세이상 확대
총평	○ 고소득층 노인의 진료비 일부 경감효과일 뿐임 ○ 정확한 재정추계와 국고예산배정 되지 않음
공약 3	저소득층 및 중산층의 환자 본인부담 의료비 경감
세부내용	■ 소득수준 별 10등급 구분



공약에 대한 평가	○ 현재 2백~5백만원 상한제도 존재함 ○ 비급여 본인부담이 문제가 되며 급여영역의 본인부담 상한제는 의료비 절감효과가 크지 않음
진행상황	○ 공약에서는 50~500백만원이라고 했으나 120~5백만원으로 조정됨
총평	○ 의료비 절감에 큰 의미 없는 정책이었으며 그나마 50→120만원으로 축소됨

[표 2] 노인장기요양 보험 관련 공약

공약 4	신체장애 치매환자에게 노인장기요양보험 서비스 제공
세부내용	■ 장기요양 4~5등급 신설, 신체적 장애+치매 환자 우선 편입 ■ 종합방안 심의(13년), 장기요양보험법시행령 개정(2013년), '14 이후 소요예산반영추진
공약 5	신체장애 차상위계층 및 독거노인에게 노인장기요양보험 제공
세부내용	■ 등급기준에 생활환경 점수포함, 4/5등급신설. ■ 판정, 등급체계 개편, 종합방안 마련(13년)
공약에 대한 평가	○ 치매환자 08년 42만천명→14년 57만천여명(5년간 36.8% 증가), 하지만 13년 치매환자 중 노인장기요양보험제도 수혜자 17만4천명에 불과 ○ 치매환자 특별등급신설은 의미가 있으나 재정확충 없이는 대상자 크게 증가하지 않은 생색내기에 불과함 ○ 돌봄과 장기요양 필요대상은 전체 노인 17.7%이며 이중 차상위계층이 절반을 넘음 ○ 이들을 대상에 포함하기 위해서는 재정확대가 필수적임
진행상황	○ 14년 7월부터 신체장애 경증+치매환자 특별등급제와 신체장애 취약계층노인 등급 신설해 대상자확대 ○ 공약사항인 시행령개정하지 않음 ○ 국고지원 예산반영 없음
총평	○ 치매의 경우, 대상자 5만명에 불과하며 60%넘는 35만명이상 치매환자 사각지대 문제 해결되지 않음 ○ 취약계층 역시 광범위한 범위에 비해 대상자 폭이 너무 좁음 ○ 등급신설이 아닌 실질적 대상자 확대를 위한 재정마련방안이 필요함 ○ 치매, 차상위계층 대상자 확대 등은 노인장기요양보험 자체 예산만으로 감당하기 어려움. 국고지원이 법제화되어있으나 관행적으로 수입액을 과소추계하여 국고에서 지원하는 금액을 줄여옴. 공약역시 국고지원이 필요하나 예산반영되지 않음

이상의 내용을 살펴보면 의료부분의 핵심 공약은 거의 파기되거나 국고 예산반영 없는 생색내기 수준이다. 대표적 공약이었던 4대 중증 질환 보장은 계속 진행되었던 희귀난치성질환 보장성 확대를 계속 유지하는 정도다. 환자와 가족들이 경제적 어려



움에 처하는 이유는 선택진료비, 병실차액 등 핵심 비급여와 간호 인력 부족으로 간병인을 쓰거나 가족이 매달려있어야 해 간병비와 가족간병 부담 때문이다.

이것을 해결하지 않고 치료재료, 진단, 의약품 중 일부에 대한 보험 적용은 실질적인 의료비 부담을 낮출 수 없다. 가장 큰 문제는 그나마 보장성에 드는 예산을 국고에서는 전혀 예산반영하지 않고 있다는 점이다. 재정 방안을 따로 마련하지 않고 국민들이 의료를 이용하지 않아 혹은 못해서 남은 흑자로 해결하겠다고 하고 있다.

2. 하지 않겠다고 민영화는 최우선 추진과제로

박근혜 대통령은 의료민영화를 하지 않겠다고 선거 당시부터 강하게 밝혔지만 집권 1년이 되어가는 지금 정부의 모든 방향은 민영화에 맞춰져 있다. 아래 표는 11월 발표한 4차 투자활성화대책에 담겨있는 보건의료분야 정책안이다. 지금까지 의료산업 활성화 정책으로 추진했던 의료민영화 과제들을 이름만 바꿔서 재추진하는 것이다. 더 위험한 것은 이명박 정부에 비해 박근혜 정부의 추진의지가 훨씬 강력하다는 것과 이를 막을 수 있는 사회적 제어장치가 더 허술하다는 점이다. 아래의 4차 투자 활성화 대책 중 보건의료 분야를 살펴보자.

[표 3] 제4차 투자 활성화 대책 중 보건의료 분야 정책

정책과제	세부 정책 방안
1. 의료기관의 부대사업목적 자법인(子法人) 설립 허용	(1) 의료법인 등도 학교법인과 같이 자법인 설립 허용 - 수익기반 확충을 위해 부대사업 범위 대폭 확대 (2) 해외진출목적 자법인 설립 촉진, 인센티브 부여 등으로 해외 新시장 개척 지원 (3) 남용방지장치 및 공익의료서비스 지원 등 보완방안도 병행 (4) 의료취약지역 공익의료서비스 지원 강화
2. 진출입 · 영업규제 개선	(1) 의료법인간 합병 허용 (2) 법인약국 허용 (3) 신의료기기 출시 지원 (4) 신약 건강보험 등재 소요기간 단축
3. 해외환자 유치 촉진	(1) 외국인환자 병상비율규제 완화 (2) 외국인 밀집지역 의료광고 허용
4. 보건의료인력 양성 및 자격제도 개선	(1) 보건의료인력 양성 (2) 전문자격 활성화 (3) 한방 물리치료사 도입
5. U-Health 활성화	(1) U-Health 연구개발(R&D) 촉진 (2) U-Health 협업체계 구축



3. 박근혜 정부의 의료민영화 정책의 실체

보장성과 공공성을 강화해 더 좋은 의료를 더 저렴하게 공급해 결과적으로 국민 건강증진에 기여하기 위해서는 튼튼한 재정과 합리적 의료공급체계가 필요하다. 그리고 올바른 진단과 치료법, 그리고 정부의 보장선이 저소득층에게 우선 혜택이 돌아가야 한다.

현재 한국은 척추수술이 일본의 10배이며 갑상선 암 진단율은 국제 평균에 비해 18배 정도 높다. 아직 본격적인 고령화 사회가 되지 않았는데도 의료비는 2011년 91.2조로 GDP의 7.4% 수준이다. 2000~2009년의 1인당 국민의료비 연평균 증가율은 2000~2009년 9.3%, 2009~2011년 6.3%로 OECD 평균보다 약 2배 정도 높다. 이처럼 개인 의료비 부담이 커감에도 불구하고 박근혜 정부는 계속해서 개인 부담을 늘리는 의료민영화 정책을 추진할 예정이다.

1) 의료산업 복합체 성장 위한 기반 마련

삼성은 이미 의료기기, 제약산업, 건강보험업, 건강관리서비스업, 병원업, 의료융합 건설업(u-health), 의료관광업 등 의료산업복합체 건설을 완료했다. 인수합병, 신설, 매입, 신규투자 등을 통해 관련 인프라투자를 속속 마무리 짓고 있으며 본격적인 산업 활동을 시작할 시점이다. 삼성 이진희 회장이 08년 삼성 비자금 사태에 대한 책임을 지고 회장직에서 물러난 지 23개월 만에 야심차게 복귀하면서 했던 첫 일성이 새로운 미래 먹거리 헬스케어 산업에 10년간 23조원을 투자하겠다는 것이었다. 이전부터 진행되어오던 헬스케어 산업 투자가 본격화된 시점으로 투자와 더불어 수익을 내야할 때가 다가오고 있다. 그리고 이를 가능케 하는 것이 제4차 투자활성화 대책이다.

의료민영화 예상 시나리오

- ▽ 원활한 자본이동과 전체 사업체 관리를 위한 병원경영지원회사를 이번 영리자회사 설립을 통해 가능케 한다. 이 자회사는 공익법인인 비영리병원의 수익을 영리화 할 수 있을 뿐 아니라 공익법인이 투자, 상속, 증여할 경우, 각종 세제상 혜택을 누릴 수 있다.
- ▽ 의료산업복합체에서 생산하는 의약품, 의료기기, 소모품, 건강제품 등은 관련 의료기관을 통해 비싼 값에 공급된다.
- ▽ 연구과정에는 국가 R&D 자금이 지원되거나 세제혜택을 받고 이 절차 역시 간소화한다.
- ▽ 가격이 낮으면 충분한 수익을 뽑아낼 수 없다. 한미 FTA 결과 약가격과 의료기기 가격 결정을 정부가 빠진 독립기구에서 할 수 있게 되었다. 여기에는 기업대표와 기업소속 의료인이 다수 포함되어 있다.
- ▽ U-health를 할 수 있는 기기와 건설인프라가 전국에 깔려야 하지만 개인이 사기 어렵다. 정부에서 먼저 시범사업으로 시작하고 전국에 인프라를 세금으로 마련한다.



의료민영화의 최종 단계인 건강보험을 민간보험이 완벽하게 대체하기 위해서는 당연 지정제 폐지, 병의원의 수익이 바로 투자자에게 가는 투자개방형 영리병원 설립이 가능해지면 완벽한 의료민영화가 된다. 보건복지부가 민영화가 아니라고 주장하는 이유는 이번 투자활성화 대책에서 당연지정제 폐지 등 건강보험을 직접 약화시키는 내용은 빠졌기 때문이다. 즉, 껍데기식의 건강보험만 유지한 채 나머지 의료 분야를 전면 영리화시키겠다는 것이다.

재정확충 없는 보장성강화를 하겠다는 것은 곧 민영화를 하겠다는 말과 같다. 복지가 확대되기 위해서 돈이 드는 것은 마찬가지다. 이 돈을 조세 수입을 확대하느냐, 재정을 관리하느냐는 정부의 선택이다. 그리고 국민의 안녕과 건강과 관련한 의료 분야의 경우, 즉 공공성이 큰 부분일수록 사적(영리적) 기관이 아닌 공익적 기관이 공급을 담당하고 적절하게 기획된 관리시스템이 필수적이다. 하지만 정부는 시장 경쟁에 의료를 완전히 맡기면서 동시에 보장성 확대를 같이, 그나마 예산확충도 없이 하겠다고 한다. 그 재정은 2012년 최대 규모의 흑자가 발생한 건강보험에서 충당한다고 한다.

2) 최소한의 보장성은 건강보험 흑자 11조로 유지

2013년 3사분기까지 건강보험 재정은 사상 유례없는 흑자를 기록하고 있다. 수입대비 88.9%밖에 되지 않아 2013년에만 현금자산으로 4조가 넘는 돈이 사용되지 않았다. 누적적자는 9조원에 육박하며 현물자산 등을 모두 포함할 경우 11조원이 넘는 다.

건강보험료는 평균보수월액, 소득월액에 건강보험료율을 곱한 금액만큼 낸다.(직장) 지역가입자는 경제활동, 소득수준, 재산 등을 점수화해 점수당 매년 결정되는 금액을 곱한다. 건강보험료 인상요율은 매년 차년도 물가인상률 + 진료비 증가율 + 의료이용률 증가 등 자연증가율에 보장성 확대 계획 등을 고려해 결정한다. 04년 이후 건강보험요율이 크게 오른 적이 없다는 것을 고려해 볼 때 흑자는 예상치에 비해 의료이용률이 적을 때 발생한다.

[표 2] 연도별 건강보험요율과 물가, 경제성장율(단위:%)

	보험료율증가율	물가 상승률	GDP증가율	국민의료비증가율
2004	6.85	3.6	4.6	8.9
2005	2.37	2.8	4	12.9
2006	3.94	2.2	5.2	13.9
2007	6.47	2.5	5.1	12.3

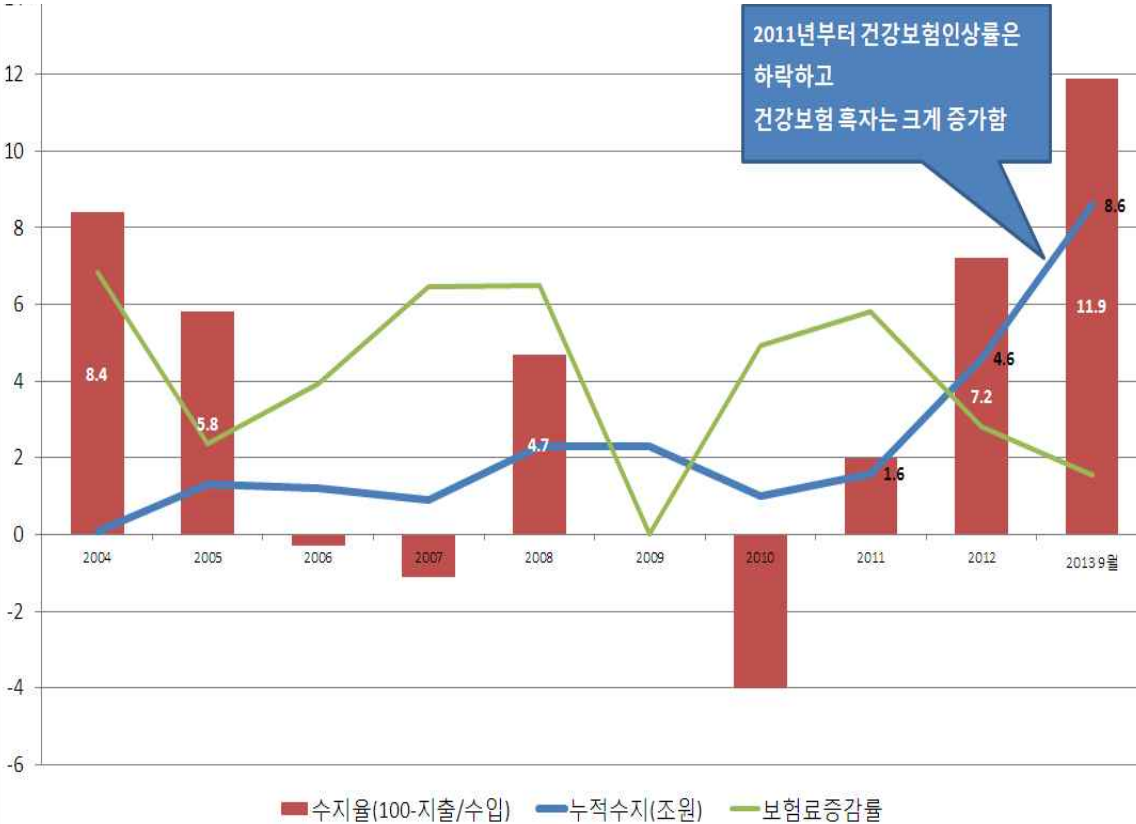


2008	6.49	4.7	2.3	8.6
2009	0	2.8	0.3	11.9
2010	4.92	3	6.3	13.1
2011	5.81	4	3.7	6.6
2012	2.83	2.2	2	
2013	1.55	1.3		

출처 : 통계청 각 항목 통계자료 재구성

쉽게 생각하면 걷은 돈에 비해 해당년도 의료이용이 많으면 적자, 의료이용이 적으면 흑자가 되는 것이다. 그동안 의료이용은 물가상승률, 소득증가율, 경제성장률 보다 훨씬 높았으며 건강보험요율 역시 10년 동안 평균 4.123% 증가했다. 하지만 08년 금융위기이후 경제가 침체되면서 건강보험 흑자가 나타나기 시작한 것이다. 이 흑자폭은 갈수록 커져가고 있다.

[그림 1] 연도별 건강보험 수지율과 누적수지

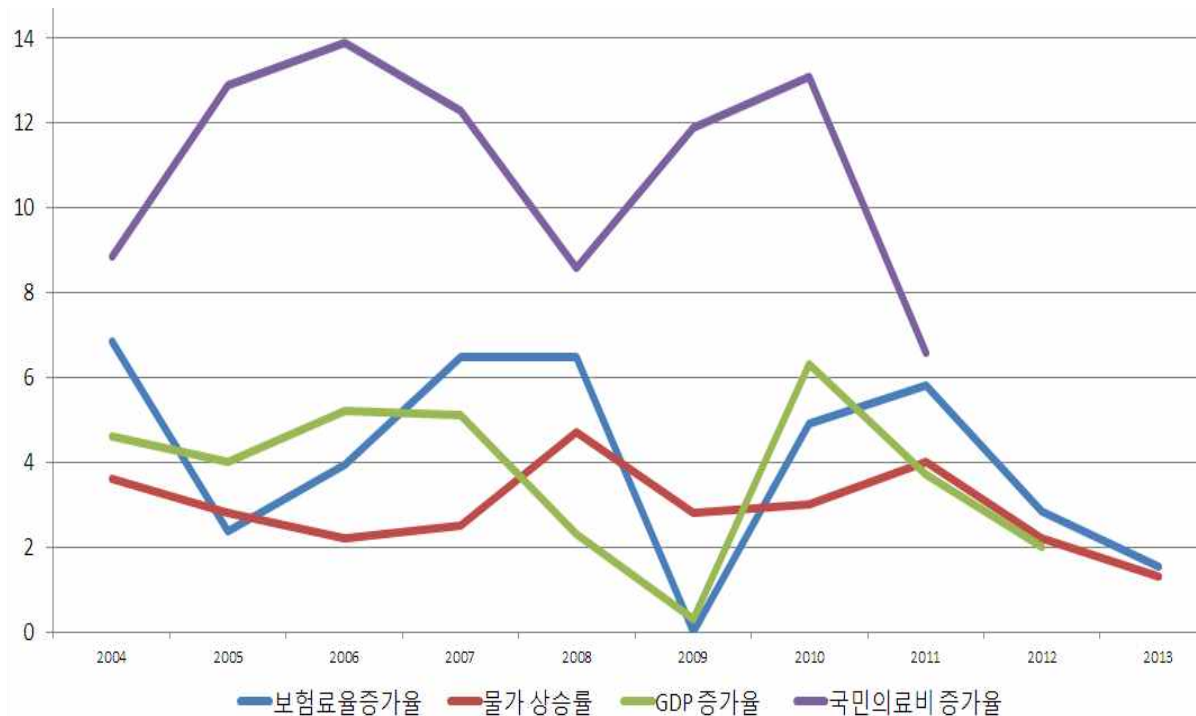


출처 : 국민건강보험공단



건강보험료의 폭자는 개인의 의료비 부담이 커지고 이에 따라 의료 이용이 줄고있기 때문에 발생한다. 고령화가 빠르게 진행되면서 의료 수요가 높은 노인층이 증가하고 만성질환 등이 빠르게 증가함에도 불구하고 의료기관 이용을 크게 줄이고 있다. 이는 노인들이 건강해서가 아니라 본인부담이 40%넘어가는 재정적 부담으로 병원에 가지 않기 때문이다. 또한 비정규직 등 노동조건이 불안정해 제때 병의원을 갈 수 없는 사람들의 비율이 크게 증가하고 있다.

[그림 2] 연도별 보험료율, 물가, GDP, 국민의료비 증가율



박근혜 정부는 이렇게 쌓인 건강보험 재정으로 공약을 실현한다고 한다. 우리나라 건강보험은 세금에 비해 기업, 부유층 부담이 적다. 물론 사회연대기능이 작동해 부유할수록 더 많은 보험료를 납부하고 기업 역시 노동자 보험료의 절반을 지급한다. 하지만 건강보험 재원 전체 규모에서 가계가 납부하는 비율은 여전히 높다. 정부에서는 보장성 문제를 항상 국민들이 주로 내는 건강보험에만 맡겨 왔다.

3) 기업의 낮은 건강보험료 부담 비율

우리나라 건강보험 재원조달에서 문제는 서민층이 내는 금액이 너무 크다는 데에 있다. 바꿔 말해 국가나 기업, 고소득층이 부담하는 비율이 낮다. 아래 표를 보면 조세방식과 사회보험 방식 국가들의 국고보조금 규모를 알 수 있다. 조세방식은 당연히 100% 국고 부담이다. 사회보험료는 혜택을 받는 계층이 공동 부담하는 것이 원칙이



기 때문에 세금에 비해 면제되는 규모가 작다. 또한 세금보다 누진적이지 않아 소득, 자산대비 내는 금액이 크게 차이나지 않는다. 따라서 조세방식에 사회보험방식에 비해 더 형평적이며 바람직하다는 평가를 받는다. OECD에서도 건강보험제도에서 보다 친 성장적인 접근방법은 폭넓은 기반의 세금에 의존하는 것임(OECD, 2010)을 강조하고 있다.

[표 3] 의료자원조달에서 국고지원 규모 국제비교

의료보장 자원조달	국가	국고지원
조세방식	덴마크 핀란드 그리스 아일랜드 이탈리아 노르웨이 포르투갈 스페인 스웨덴 영국	100%
사회보험방식	일본	37%(08년)
	대만	26%(08년)
	오스트리아	25.1%(04년)
	벨기에	24.1%(09년)
	프랑스	47%(08년)
	이스라엘	39%(05년)
	네덜란드	55%(08년)
	스위스	19.3%(07년)
	한국	14.8%(10년)

사회보험방식의 국가에서도 100% 사회보험료로만 의료비를 부담하는 국가는 없다. 사회보험방식에서 중요한 점은 ①사회보험재원에서 기업, 노동자, 자영업자, 농민 등 각 경제주체가 각각 얼마만큼 부담하는가 ②국고지원의 규모와 내용은 어떠한가 하는 점이다. 돈을 내는 것은 ▲가계(노동자) ▲기업 ▲기업+가계가 낸 세금(국가)이며 결국 가계와 기업이 얼마만큼 내느냐의 문제이다.

건강보험 가입자 중 직장가입자의 경우 기업과 노동자가 절반씩 보험료를 부담한다. 직장가입자 기업부담 50%는 다른 나라들에 비해 특별히 낮지 않다. 하지만 실제 국민의료비에서 기업이 차지하는 규모는 매우 낮다. 왜 이런 현상이 벌어지는가? 그 비밀은 국고보조와 비정규직에 있다. 건강보험을 비롯해 4대 보험에 기업이 50% 공동 부담하는 대상은 정규직에 해당할 뿐이다. 2013년 4월, 비정규직의 건강보험 가입율은 21.4%에 불과하다. 그렇지만 2013년 8월 전체 노동자 중 비정규직 규모는 45.9%에 달한다. 나머지는 개인이 고스란히 부담하고 있다는 것이다.



다른 국가의 경우 기업이 해당 노동자의 건강보험료를 대부분 담당하거나(프랑스, 미국 사례), 기업, 부유층 부담이 큰 세금을 통해 대부분의 의료비를 부담한다.(영국 등) 하지만 우리나라는 정규직을 최소화하고 부자감세를 계속하면서 기업이 건강보험 재정에 대한 책임을 줄여왔다.

건강보험에서 기업 부담이 줄어드는 메커니즘은 다음과 같다.

정규직을 최소화하고 비정규직을 확대한다.

- 정규직에 대한 건강보험료 지원만을 담당한다.(50% 부담)
- 기업과 부자 세금을 감세하고 사회보장목적의 세금을 추가로 걷지 않는다.
- 건강보험에 국고보조지원을 최소화한다.
- 비정규직은 지역건강보험에 가입하거나 다른 가족의 직장건강보험의 피부양자로 건강보험혜택을 받는다.
- 성실하게 건강보험료를 내야하는 노동자와 자영업자의 건강보험료율이 올라간다.
- 그래도 건강보험료가 부족하기 때문에 보장성이 불충분해져 의료이용시 직접 내는 본인부담금 역시 올라간다.
- 기업은 실질적으로는 비정규직 노동자를 통해 기업활동을 하면서도 비정규직 노동자의 건강보장 비용을 줄이고 그 비용을 일반 국민에게 이전한다.

이 메커니즘이 건강보험료는 계속 오르면서도 의료서비스를 이용할 때 직접 내야하는 본인부담금이 계속 증가하는 이유이며, 민간보험에 필수적으로 가입해야 그나마 개인이 안심할 수 있는 이유이다.

5. 민영화 괴담이라는 정부에 대처하는 조직된 시민의 힘이 필요해

박근혜 정부 보건 · 의료 정책의 가장 큰 문제는 국가가 책임져야 하는 저소득층 의료예산이 대폭 삭감되었다는 것이다. 몇몇 생색내기 공약 이외에 잘 드러나지 않는 취약계층 의료 예산을 줄인 것이다. 먼저 의료급여 환자 미지급금을 대비한 예산 “의료급여 진료비 미지급금 1579억원” 이 전액 삭감되었다. 또 긴급의료지원 예산 역시 125억1천5백만원이 삭감되어 전년대비 20%나 줄었다. 장애인 의료비 지원 금액은 더욱 심하다. 총 180억72백만원이 삭감되어 전년대비 42.9%가 줄었다. 외국인 노동자 지원 금액 역시 16.9%가 줄었다.

이렇게 해 놓고 정부의 역량은 의료민영화에 집중되었다. 2014년 2월 국회에서 영리자회사 설립과 법인약국, 원격의료, 민영보험 활성화 등을 위한 법률개정이 이뤄질 것으로 예상된다. 대통령은 민영화 유언비어를 바로 잡아야 한다며 강력한 추진의지



를 밝히고 있다. 보건복지부는 “민영화과담”이라며 민영화의 수순이라는 주장을 일축하고 있다. 박근혜 정부는 이명박 정부시절 핵심 민영화 정책이 추진되지 않은 이유를 촛불운동 등으로 표현된 국민 저항을 넘어서지 못했기 때문으로 보고 있다. 국민의 강력한 반대가 조직되지 못하도록 각종 홍보 수단을 동원하고 대통령 및 고위 공직자들의 의지를 드러내고 있다.

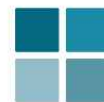
현재 추진하겠다고 하는 민영화 정책이 가시화되고 있는 것 중 하나는 대기업 헬스 산업을 위한 지원 강화다. 제약, 의료기기 등에 대한 R&D 산업을 지원하고 이를 신속하게 허가하겠다고 정부는 밝혔다. 글로벌 제약산업과 원격의료나 유헬스 기기의 인프라 역시 정부가 나서서 전국적으로 시행할 예정이다. 재벌 의료산업복합체가 형성되는 그 첫 고리가 될 것이다.

이처럼 의료민영화가 단계적으로 시행되면 의료비를 통제할 수 있는 방안이 사라진다. 의약품과 기기 가격은 천정부지로 오를 전망이다. 의료 기관에서 불필요한 검진, 시술, 처치, 입원 등을 조절할 유인도 없어진다. 병원에 가면 내야하는 기본 금액이 오르게 되면 서민층에게 병원 문턱은 더욱 높아진다. 필수 의료를 받지 못하는 계층이 더 증가하는 것이다.

이런 전망이 현실화되지 못하는 하는 방법은 무엇인가? 노무현, 이명박 정부 내내 의료민영화를 막을 수 있었던 것은 촛불로 대표되는 국민들의 강력한 반대였다. 철도 등 기간산업, 교육/의료 등 필수 사회서비스의 시장화를 막을 수 있는 것은 국민들의 힘박에는 없다. 이미 충분히 영리화 되어있고 그 피해가 갈수록 심해지는 상황에서 이를 더욱 촉진시킬 민영화정책은 당장 중단되어야 한다.

그리고 의료비 부담 없이 필수요리를 이용할 수 있어야 할뿐 아니라 예방/건강증진, 만성질환 관리 등 일차의료, 응급의료, 재활 및 요양서비스 등 건강을 증진할 수 있는 서비스를 공적으로 확대 공급해야 한다. 불필요한 고가 비급여 의료상품들은 합리적 기준을 두어 관리해야 하고 의료 기관의 질을 보장하기 위한 필수 인력을 확보하고 보건의료 노동자들에 대한 충분한 노동조건을 보장해야 한다.

다시 말하지만 이러한 과제는 민영화 정책과 정면으로 배치된다. 박근혜 정부가 구상하는 시장화된 의료체계가 완전히 구축되는 기간이 되지 않으려면 의료 보장성 강화와 일차의료, 공공의료 확대, 의료체계 개혁을 빨리 시작해야 할 것이다.



진정한 ‘국가 책임 보육’이 되려면

2014 전망보고서 _ 돌봄편

2014.01.21 |

최정은 _ 새사연 연구원 | jechoi@saesayon.org



1. 잘 나가는 보육, 무엇이 문제인가?

박근혜 정부 1년 만에 뒷걸음질 친 복지공약만 여럿이지만, 보육공약은 그나마 잘 지켜지는 공약 중 하나인 것으로 인식되고 있다. 새 정부 6개월 만에 반값등록금, 4대 중증질환 전액 국가 부담, 전 계층 노인기초연금 등의 공약들은 약속과 다르게 혜택 범위가 축소되거나, 그 내용마저 바뀌었다. 이렇게 줄줄이 후퇴되는 복지공약들 사이에서 무상보육 약속은 건재해 보일 수도 있지만, 그 속내는 다르다.

먼저 박근혜 정부가 보육성가로 내세우려는 정책들 몇 가지를 살펴보자. 새 정부 출범과 함께 무상보육이 본격화되었다. 무상보육 공약은 2010년 지방선거 때부터 나왔으나, 사실상 연령과 소득과 상관없이 전면화 되기까지는 몇 년의 시간이 더 걸린 셈이다. 2013년 3월부터 정부의 보육료지원이 만3~4세 소득상위 30% 계층까지 포괄하면서 보육료지원이 확대되었고, 만5세 누리과정도 만3~4세로까지 확장되었다.

동시에 어린이집을 이용하지 않는 영유아 가정에도 양육수당이 확대되었다. 만0~2세 영아에만 한정되었던 양육수당이 만0~5세로 확장돼 소득과 무관하게 지급되었다. 그동안 어린이집 이용에 집중된 정부의 지원정책은 가정양육지원과 형평성에 어긋난다는 불만이 많았다. 더군다나 무상보육이 전면화 되면서 전업주부의 영아들도 어린이집으로 몰려 정작 맞벌이 가정이 어린이집을 이용할 수 없는 사태가 벌어졌다. 양육수당을 통해 가정양육이 확대되면, 이 같은 어려움도 해소되리라 기대하는 듯하다.

올해 첫 시행을 앞두고 있는 초등 저학년 보육(돌봄)교실 공약도 있다. 2014년부터 전국 초등학교에 돌봄 교실을 두고, 필요하다면 밤10시까지 확대하며, 저소득층은 물론 맞벌이도 무료 이용을 약속했다.

박근혜 정부의 공약집이나 인수위원회 과제에는 포함되지 않았지만, 어린이집과 유치원 통합(줄임 유보통합)이 2013년 부처 간 협업과제로 제시되었다. 유보통합은 나눠진 부처를 통합하고 유치원과 어린이집 교원양성과정을 통합하기가 쉽지 않아 번번이 무산되었던 사안이다. 그러나 지난해 급물살을 타면서 유보통합위원회가 꾸려지고 토론회도 몇 차례 열리면서 지난 연말에 로드맵을 확정했다. 앞으로 보육정책의 장기적인 발전 방향을 유보통합으로 잡고 있는 만큼, 이 정책의 진행에 따라 많은 사안들이 수면 위로 드러날 것이다.

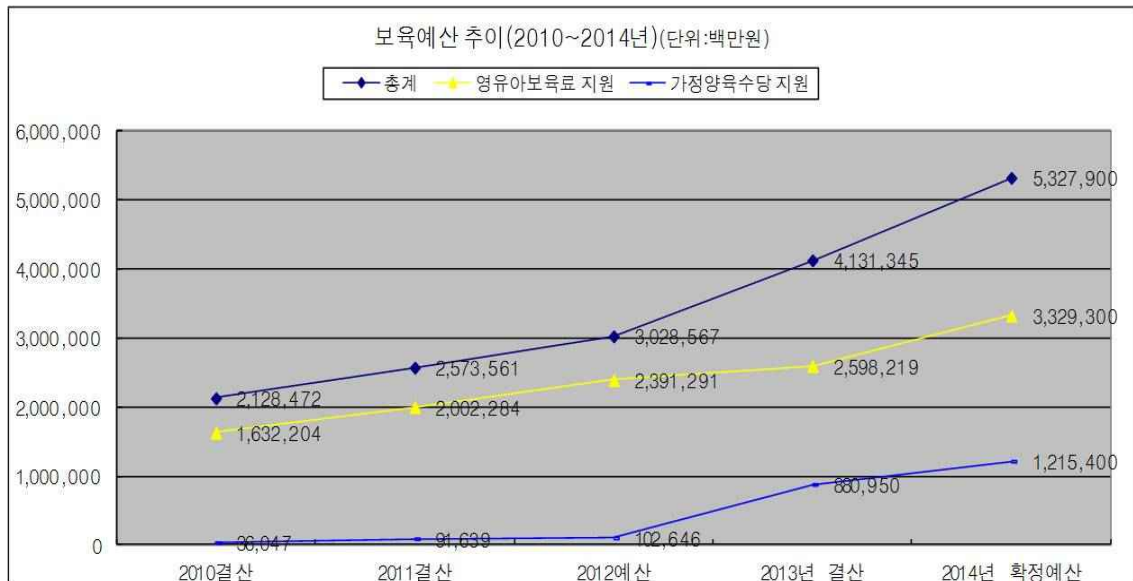
그러나 보육의 토대를 들여다보면, 재정과 인프라 불균형의 문제로 인해 ‘믿고 맡길만한 어린이집’을 바라는 부모들의 요구를 풀어주지 못하고 있다. 먼저, 재정적



[2014 전망보고서_돌봄] 진정한 ‘국가 책임 보육’ 이 되려면

으로 보면 올해 보육예산은 5조3,279억 원으로, 영유아보육료지원이나 가정양육수당 지원 4조5447억 원이 전 예산의 85.3%를 차지하고 있다. 무상보육에 지원되는 예산의 성장세도 빨라, 매년 1조원 이상씩 늘고 있다(참고 [그림 1]). 반면, 교사처우 개선을 포함한 어린이집 지원이나, 국공립어린이집 확대 등 어린이집 기능 보강 지원은 매해 힘겹게 예산을 늘려가는 수준이다. 무상보육과 다른 항목의 보육예산 전부와 대비해도, 무상보육 증가액의 1/10밖에 되지 않는다. 무상보육은 보육정책이 풀어야할 여러 현안들 중에 하나이지 전부가 아니다. 부모의 양육 부담을 덜어주는 효과는 있을지 모르나, 아동 학대와 어린이집 비리 등을 접하는 부모들의 불안감은 줄지 않았다.

[그림 1] 보육예산 추이(2010~2014년)



자료 : 보건복지부, 2014.

다음으로 보육 인프라 불균형의 문제다. 보육 사업이 시작된 이래로 국가의 보육정책은 양적 확대정책으로 민간시장을 통해 어린이집을 늘려왔다. 최근 무상보육이 전면화 되어 어린이집 수요가 급증하면서, 발 빠르게 늘어가는 민간 어린이집 속도를 따라가지 못하고 국공립어린이집의 비중은 5.2%까지 낮아졌다. 공적 보육서비스를 토대로 하니, 어린이집 관리와 평가 예산이 빠르게 늘고 있기는 하다. 그림에도 어린이집 수에 비해 관리 인력이 부족해 부모들이 요구하는 상시관리 체계로까지는 발전되지 못하고 있는 상황이다.

보육의 한 축이 된 무상보육, 그리고 불만족스러운 재정과 보육인프라의 토대 위에서 박근혜 정부는 ‘국가 책임 보육’ 을 어떻게 실현해갈 것인지 고민해야 한다. 올해부터 새로 시작될 굵직한 계획들도 여러 개지만, 준비상태나 재정마련이 불투명해 헛공약이 될 우려가 높다.



2. 박근혜 정부의 보육정책 평가

종게 평가받을만한 보육공약도 있지만, 지난 1년간 보육 사업을 돌이켜보면 재정적 불안에서 벗어나지 못하고 있다는 문제점도 존재한다. 게다가 올해 시작될 사업들마저 재정이 뒷받침되지 않을 가능성이 높아, 사업을 수행하는 지방정부 입장에서는 정부와의 마찰이 불가피할 수 있다. 박근혜 정부의 지난 1년과 올해 사업들을 좀 더 구체적으로 살펴보면서 평가해보도록 하겠다.

1) 국가 책임 보육 → 지방정부에 책임 떠넘겨

[표 1] 박근혜 정부의 공약과 2014년 계획안 비교 및 평가: 무상보육과 돌봄

구분	박근혜 정부 공약		2014년 계획
	공약명	세부내용	
무상보육	만5세까지 국가 무상보육	정부분담율 20%p 인상	정부분담율 15%p 인상
	만5세까지 국가 무상유아교육	누리과정 2016년까지 30만원 지원	22만원 지원
돌봄	초등학교 온종일 돌봄학교 운영	2014년 맞벌이 가정 등 초등1, 2학년 오후5시까지 ‘온종일 돌봄 학교’ , 오후 10시까지 연장 돌봄 교실 무상지원	시설비의 70% 국가부담 1008억원 배정
			미지수
	방과 후 학교 무상지원		미지수

자료: 새누리당, 2012; 예산결산특별위원회, 2013.10.

박근혜 정부는 ‘국가 책임 보육’ 을 책임질 재정문제에 있어서는 한 발짝 물러나 있다. 되려 지방정부에 막대한 책임을 떠넘기는 경우도 상당하다.

우선 박근혜 정부의 대표 공약인 무상보육이 그러하다. 무상보육 대상이 영아로 확대된 2012년부터 매해 지방정부의 재정 부담이 빠르게 늘어나면서 국가의 분담율을 더 높여달라는 요구가 계속되었다. 급기야 2012년 국회에서 국가의 재정 분담율을 현행보다 20%p 올리는 합의안을 냈다. 그러나 2013년에 이 법안이 통과되지 못하자 서울시는 재정고갈을 호소하며 새누리당과 현 정부와 맞부딪쳤다. 그 결과 올해 예산안을 통해 정부의 분담율을 15%p 올리는 것으로 정했으나, 이는 지난해 정부예산과 추경을 통해 지방정부에 지원한 재정 정도밖에 되지 않는다.

지난해 정부와 전면전에 나선 서울시의 경우, 2013년 정부 지원만으로 부족해 결국 자구책으로 2000억 원이라는 지방채를 발행해 무상보육을 이어갔다. 이때 서울시의 재정 분담율은 57.8%였고, 정부부담은 42.2%였다. 올해 확정된 15%p 인상안에 따



르면 지난해와 비교해 실제로는 1.6%p 인상효과밖에 나지 않는다. 오히려 서울시는 정부 부담율 20%p 인상에 맞춰 짠 예산에서 600억 원 정도 또 빚을 져야할 형편이다. 지방경기가 좋지 않아 세수마저 줄어들 상황에서 정부 사업에 추가 부담마저 더해져, 앞으로 또 한 차례 갈등을 빚을 수밖에 없다.

[표 2] 정부 부담율 15%p와 20%p 인상에 따른 서울시 재정분담율 차이(단위:억원)

구분		2013년 정부예산안	2013년 조정(최종)	2014년 정부 15%p 확정 예산	국회 법사위 20%p 상정안
서울시	부담	5828(71%)	4160(39.0%)	6549.5(56.2%)	5967(51.2%)
	지방채 발행		2000(18.8%)		
	전체 부담율	71%	57.8%	56.2%	51.2%
정부	부담	2381(29%)	3073(28.8%)	5104.5(43.8%)	5687(48.8%)
	추가 지원		1423(13.4%)		
	전체 부담율	29%	42.2%	43.8%	48.8%

자료: 서울시, 2013.10 재구성.

만3-5세 누리과정과 초등 저학년 돌봄 공약 역시 지방 재정에 기대고 있어 실현가능성면에서 불투명하다. 올해는 어린이집을 이용하는 일부 3세 아동 이외, 누리과정과 전국 초등학교 저학년으로 확대되는 돌봄 교실 시설비 및 돌봄 교사 인건비 등 운영비의 상당을 지방교육재정교부금으로 지급해야 한다. 자세히 들여다보면, 지난해와 비교해 올해 교부금으로 지급해야할 누리과정 지원비는 7773억 원이 늘었고, 초등학교 돌봄 교실 운영 확대에 의해 3191억 원이 더 소요돼, 이 두 비용만 합쳐도 1조 원대다(참고 표3, 표4). 그러나 지방교육재정교부금은 전년 대비해 2300억 원만이 증액되었고, 돌봄 교실 시설비에 1008억 원의 예산이 배정되어 국가 지원은 전체 3308억 원에 불과하다.

상황이 이렇다 보니, 올해 누리과정 지원비가 월 24만원으로 인상되어야 하나, 지난해 22만원으로 동결되었다. 초등학교 돌봄 교실 확대를 위해 마련한 정부의 예산지원도 필요액 6109억 원의 16.5%에 불과하다. 결국, 박근혜 정부는 새 사업에 들어갈 전체 비용의 30% 정도만을 지원하고, 나머지 70%는 지방 재정에 떠맡기고 있다. 이 정도 재원으로 초등 돌봄 교실 맞벌이 모두 이용, 방과 후 돌봄 교실 무상 이용, 방과 후 교실 무료이용 등은 현실화되기 어려울 것이다.



[표 3] 누리과정 확대에 의한 2014년 자원 부담 전망(단위:억원)

구분	2013년	2014년	차이
복지부(국고)	3827	2228	1599
지자체	3920	2282	1638
소계	7747	4510	3237
교육청(교부금) 부담	26437	34210	7773
합계	34184	38720	4536

자료: 새누리당, 2012; 예산결산특별위원회, 2013.10.

[표 4] 초등학교 방과 후 돌봄교실 운영 확대에 의한 2014년 자원 소요 전망
(단위: 억원)

구분	2013년도	2014년도	차이
돌봄교실 시설비 등		1533	1533
오후 돌봄	2518	3345	827
저녁 돌봄	400	1231	831
합계	2918	6109	3191

자료: 예산결산특별위원회, 2013.10.

2) 보육의 양적 확대→ 돌봄 노동 현실 열악, 양질의 서비스 요원해

보육 사업이 본격화된 지 20여년이 지났지만, 양질의 보육이라는 정책 목표는 해결 되지 못하고 있다. 정부의 보육정책이 '완전보육'이라는 양적 확대를 지향하면서 질 높은 국공립어린이집은 늘리지 못하고, 관리 밖의 어린이집에 절대적으로 의존해왔기 때문이다.

[표 5] 박근혜 정부의 공약과 2014년 계획안 비교 및 평가: 양질의 보육

구분	박근혜 정부 공약		2014년 계획
	공약명	세부내용	
양질의 보육	믿고 맡길 수 있는 어린이집 확대	국공립어린이집 50개 신축과 기존 100개 전환	150개소 확대 계획
		공공형 어린이집 확충	300개소 늘려 1800개소로 확대
		보육교사 급여인상	영아교사근무환경개선비 3만원 인상

자료: 새누리당, 2012; 예산결산특별위원회, 2013.10.



무상보육으로 영유아 가정은 혜택을 받지만, 맞벌이 가정이나 전업모 가정 모두 힘겨운 육아를 이어가고 있다. 맞벌이 가정은 어린이집 종일반이나 유치원 종일반을 이용하면서도 아침과 저녁 징검다리 돌보미를 이용하거나, 조부모의 도움을 받지 않고서는 양육과 일을 병행하기 어려운 여건 속에 있다. 영유아 종일반 운영이 현실에서 제대로 작동하지 않고, 장시간 노동시간은 개선될 여지가 없어 일과 양육을 병행하는 취업모는 매일매일 전전공공하고 있다. 전업모 역시 어린이집 이외 이용할만한 시간제 보육서비스 지원이 협소하다. 이렇듯 모두가 누리는 무상보육이지만, 모두가 만족하지 못하고 있다.

이러한 불만족의 기저에는 종일반보육이나 취약보육이 잘 지켜지는 국공립어린이집이 턱없이 부족한 데 있다. 사실상 국공립어린이집을 하나 더 짓는데 국가 지원은 필요전 예산의 1/10에 불과하다보니, 지방정부로서는 재정 부담이 큰 국공립을 더 지을 유인이 부족하다. 서울시 박원순 시장같이 매해 국공립어린이집을 100개씩 늘려가겠다는 결단을 내리지 않는 이상, 재정 부담을 줄일 여러 방안들조차 외면할 수밖에 없다. 박원순 시장은 민관협력 방안으로 기부채납을 늘리고 기업의 후원을 받는 방법들을 동원하여 국공립어린이집 한 개소 확대비용을 절반으로 줄이는데 성공했다.

이명박 정부에 이어 박근혜 정부 역시 민간어린이집의 질적 개선을 위한 공공형 어린이집 지원 사업에 집중하고 있다. 그러나 공공형 어린이집 사업 역시 전국 4만여 개에 달하는 민간어린이집에 비해 그 지원 수준이 미약하고, 매년 확대 목표 대비 성과가 적어, 올해 1800개소 현실화 목표도 요원해 보인다.

어린이집서비스에 대한 불만족은 돌봄 노동의 가치를 제대로 인정하지 않는 근본 문제를 가지고 있다. 올해 정부는 영아 교사의 근무환경개선비 3만원을 인상했으나, 전체 교사들의 임금은 몇 년째 개선되지 못하고 있다. 가정파견사업의 일환인 아이돌보미 수당이 시간당 500원 인상되어 5500원으로 올랐으나, 이는 다른 복지서비스 요금의 75% 수준에 불과하다.

특히 지난해에 보육교사 실태조사 결과가 발표되면서, 열악한 노동 여건이 많이 알려졌다. 보육교사는 일평균 9시간 30분 근무하며 한 달 112~131만원의 급여를 받는다. 근무 중간에 휴식을 취할 시간이 없음은 물론이고, 점심식사도 아이를 돌보면서 하는 식이다. 교사 개인사정으로 연월차를 이용하고 싶어도 대체교사를 구하기도 어렵고, 동료교사의 부담으로 이어져 이용이 쉽지가 않다. 물론 아이 돌보는 일에 대한 보람은 크게 느끼나, 장시간 저임금 노동 현실에서 조금이라도 조건이 좋다면 언제든지 이직할 의사도 높은 편이다. 이런 현실에서 ‘아이를 믿고 맡길만한 어린이집’ 이 되기란 쉽지가 않다. 어린이집에서 일하는 교사들의 근무환경이 개선되지 않고서는 양질의 보육을 기대하기 어렵다.



[표 6] 보육교사 실태조사 현황

구분	보육교사 인권상황 실태조사(2012년)	전국 보육실태조사(2012년)
조사	2012.7~12	2012.8.21~10.5
시점 및 대상	서울시 소재 어린이집 근무 보육교사 1500여명	전국 유형별로 지역, 정원에 따라 표본 4000개 어린이집 선정
보육교사 근무환경	-정규직 82.6%, 기간제 13.2%, 단기근로 4.2%(국공립 정규직 91.9%, 직장 68.8%) -평균 근로시간 9.6시간(국공립 9.6시간) -초과근무 경험 81.3%, 그 이유는 보육 34.3%, 행사준비 23%, 수업준비 11.7%, 일지작성 8.6% -토요근무 경험 47.1%, 근무 횟수는 한달 1회 55.3%, 근무시간 5.7시간(국공립 토요근무 경험 71%, 근무횟수 한달 1회 50%, 근무시간 6.5시간) -법정휴일 근무 수당 없음이 80.1%(국공립 수당 없음이 60.7%, 민간 85.2%) -휴게시간 없음이 91.6%(국공립 없다 87.1%) -점심시간과 휴게시간이 따로 없음이 60.7%(국공립 61.4%) -영유아와 함께 식사가 72.5%(국공립은 84%) -연월차 사용 불가능 67.2%, 자유롭게 사용 9.9%(국공립 자유롭게 사용 21.9%) -연월차 사용이 어려운 이유로 인정 안되어 37.8%, 동료가 힘들어 35.2% -보육교사의 출산휴가 없음이 77.5%(국공립 없음이 59.1%), 육아휴직제 없음 81.2%(국공립 33.3%) -업무로 인한 질병에 정신적 스트레스 40.6%, 관절질환 34.9%	-하루 총 근무시간 9시간 28분 -근무시간 중 휴식시간 28분 -교사 위한 시설로 교사실 28%, 개인 책상 27.7%, 사물함 64.5%, 성인화장실 71.2%, 식사공간 16.9% -2011년 한해 사용한 연월차 휴가는 약 9일 -산전후 휴가 가능비율 64.6%, 육아휴직 가능 비율은 58.4%
보육교사 처우	-일반교사 평균급여 112만원(국공립 153만원, 가정 101만원)	-평균 호봉은 4.99호봉(평균 경력 4년 5개월과 일치) -월 평균급여는 131만원, 수당 24만원으로 총 급여는 155만원(국공립 188만원, 민간 145만원, 가정 약 138만원) -초과근무 교사는 전체 중 56.7%, 이 중 39.9%는 초과근무 시간만큼 수당 받음
보육교사 만족도	-보수 불만족은 44.5%로 만족은 6.5%에 불과 (국공립의 만족 수준은 11%)	-근무만족도조사에서 일에 대한 보람은 90% 이상, 근무환경에 대한 만족도는



		80% 이상 —반면, 급여수준 만족도는 60%, 교사에 대한 사회적 인식 만족도는 40%로 낮음 —근무상 애로사항에서 업무처리 30.8%, 영유아 부모와 관계 24.5% —추후 사직 및 이직 계획 27.1%. 그 이유는 더 좋은 근무여건 위해 26.3%, 처우 열악 13.8%
인력 운영	—보조교사 없는 시설 92.6%, 대체교사 배치 경험이 없는 경우 67.6%(국공립 64.5%, 민간 75.2%) —대체인력 배치 비용 지불에 원장 45%, 보육교사 본인 31.9% (대체인력을 이용하기 보다는 통합보육을 하거나, 업무 외 교육이나 휴가 자체가 부적절 인식) —보수교육이나 승급교육 98.1%가 참여, 주말과 휴일 49.2%, 평일 저녁 24% —계속 근무 의사에 긍정적인 경우는 53.5%, 이직 생각 46.5% (국공립 이직 생각 30.4%) —이직 경험이나 예정 이유는 급여가 낮아서 28.7%, 업무 강도 강해서 26.8%, 근무시간 길어서 16%, 부당한 대우 13.6%, 학업, 가족 이유 5.9%(국공립은 업무 강도가 강해서 17.1%, 원장과 부모로부터 부당한 대우가 13.3%) —이직 경험 비율 1~3회가 70%	—비담임교사 있는 시설은 전체 10.8%, 비담임교사 급여 월 95만원 —초과근무를 한 경우 시간외 수당 지급 시설은 74%, 시설별 격차 커 —어린이집 97.2%가 퇴직급여제 운영 —한해 사직 교사 있다는 어린이집 77.1%, 전체 교사의 27.6%가 사직 —보수교육 이수율 91.1%, 승급교육 이수율 90%. 받지 못한 경우는 대체교사가 없어서가 가장 많음

자료: 국가인권위원회, 2013; 보건복지부, 2013.

3) 일가정 양립→ 노동 현실과 연계되지 못해

박근혜 정부는 일가정 양립을 위해 임신과 출산에 대한 국가 부담을 확대하고, 육아 부담을 줄이기 위해 종합적인 지원을 마련한다고 약속했다. 실제 올해 사업을 보면, 육아휴직도 돌봄 연령을 만8세 이하와 초등학교 2학년으로 확대한 것은 고무적이다. 취약지역에 산부인 진료기 가능하도록 전국 19개소를 늘리고, 예방접종비 부담도 덜 수 있다. 또한 저소득층 영아에 분유와 기저귀를 지원할 명목으로 50억 원이 확정되었다. 반면, 셋째 자녀 대학등록금 지원은 애초 공약과 다르게 소득을 연계한 지원으로 바뀌어 혜택 대상이 확연히 줄었다.



[표 7] 박근혜 정부의 공약과 2014년 계획안 비교 및 평가: 일가정 양립 분야

구분	박근혜 정부 공약		2014년 계획
	공약명	세부내용	
일가정 양립	임신과 육아부담 완화를 위한 종합육아서비스 지원체계 마련	임신기간 근로시간 단축	없다
		‘아빠의 달’ 도입	없다
		다자녀 가구 지원 확대(셋째아 대학등록금 전액 지원)	1225억원 신설
		맞춤형 보육 시스템	아이돌보미 지원비 500원 인상해 5500원
		육아휴직 확대	만6세 이하에서 '만8세 이하 또는 초등학교 2학년 이하'로 확대
	임신과 출산 국가 부담 확대	임신과 분만 취약지역 의료지원 확대	외래 산부인과 8개소 확대, 순회진료 10개소, 거점의료기관 시범 1개소(12억원)
		저소득층 영아 분유, 기저귀 지원	50억원
		난임 부부 지원비 확대	없다
		12세 이하 필수 예방 접종비 무상지원	폐렴구균 포함해 예방접종 무료 전환
		고위험 산모 및 신생아 지원	통합치료센터 3개소 설치(30억원)

자료: 새누리당, 2012; 예산결산특별위원회, 2013.10.

특히 부모의 노동 여건과 연계되어야 할 과제들은 전혀 해결되지 않고 있다. 아빠의 달 도입이나, 임신기간 근로시간 단축은 아직 준비되지 않았다. 노동시간을 줄이는 노력 보다는 노동 시간이 짧은 시간 선택제 일자리를 늘려 제도 개선은 이뤄지고 있지 못하다. 육아휴직제를 초등 저학년 이용까지 확대한 점은 좋으나, 근본적으로 육아휴직제를 사용하기 어려운 노동 환경과, 접근조차 힘든 비정규직과 자영업자를 위한 개선안이 없는 이상 피부에 와 닿는 정책이 되지 못한다.

4) 유보통합 → 부모의 요구와 우선순위 다르고, 재정 부담 최소 2조원 이상

국무조정실 산하에 있는 유보통합위원회가 유보통합의 발전 방향을 정했다. 올해는 유치원과 어린이집의 정보를 공시하고, 평가와 회계 등 관리를 통합하겠다는 정도다. 이후 단계적으로 결제카드를 통일하고 교사 양성과정을 연계하며, 2016년에서야 재원부터 관리부처를 합치고, 어린이집과 유치원간의 격차를 해소해가겠다고 한다.(<연합뉴스>, 2013.12.4.)



[표 8] 박근혜 정부의 공약과 2014년 계획안 비교 및 평가: 유보통합

구분	박근혜 정부 공약		2014년 계획
	공약명	세부내용	
유보통합	유치원과 어린이집 통합		통합위원회 구성, 시범사업

자료: 예산결산특별위원회, 2013.10.

이 같은 정부의 구상은 유보통합이 원래 추진되었던 배경과는 거리감이 느껴진다. 유치원은 교육부가, 어린이집은 보건복지부가 관리하면서 생겨나는 재정지원이나 관리나 평가의 문제, 그리고 유치원과 어린이집의 질적인 격차로 인해 유보통합에 관한 논의가 공론화되었다. 그러나 정부의 구상은 쉬운 과제를 중심으로 나열하고 있어 박근혜 정부 임기 막바지에 유보통합이 얼마나 실현될 수 있을지 의구심이 든다. 유보통합에서 시급히 해결해야 할 과제에서도 부모들과 시각차가 존재한다. 부모들의 관심사는 부모 부담액 규모나 교사자격 기준 차이의 축소이다. 이를 위해서는 열악한 어린이집의 교육활동 및 교사 수당을 유치원 수준으로 맞춰야 하는데, 이를 위해서는 적어도 국가의 추가 재원이 2조 원 가량 더 필요하다 (육아정책연구소, 2013.11). 이렇듯 유보통합의 우선순위나, 상당한 추가 재원, 부처 간 갈등 등은 넘기가 쉽지 않는 쉽지 않은 과제들이다.

[표 9] 〈종합〉 박근혜 정부 공약과 2014년 계획 평가

구분	박근혜 정부 공약		2014년 계획	평가
	공약명	세부내용		
무상 보육	만5세까지 국가 무상보육	정부부담율 20%p 인상	정부부담율 15%p 인상	국회 합의안보다 5%p 부족
	만5세까지 국가 무상유아교육	누리과정 2016년까지 30만원 지원	22만원 지원	24만원으로 인상되지 못하고 전년 대비 동결
양질의 보육	믿고 맡길 수 있는 어린이집 확대	국공립어린이집 50개 신축과 기존 100개 전환	150개소 확대 계획	정부지원은 실제 필요금액의 1/10 수준, 지방정부의 책임 막중
		공공형 어린이집 확충	300개소 늘려 1800개소로 확대	실제 이행은 목표치보다 200~300개소 부족
		보육교사 급여인상	영아교사근무환경개선 비 3만원 인상	근본적으로 교사임금 인상 안돼
일가정 양립	임신과 육아부담 완화를 위한 종합육아서비스 지원체계 마련	임신기간 근로시간 단축	없다	준비안됨
		‘아빠의 달’ 도입	없다	준비안됨
		다자녀 가구 지원 확대(셋째아)	1225억원 신설	소득과 연계해 지원 대상 축소



		대학등록금 전액 지원)		
		맞춤형 보육 시스템	아이돌보미 지원비 500원 인상해 5500원	낮은 임금은 보육서비스 확대 걸림돌
		육아휴직 확대	만6세 이하에서 '만8세 이하 또는 초등학교 2학년 이하'로 확대	돌봄 연령, 초저학년으로 확대
	임신과 출산 국가 분담 확대	임신과 분만 취약지역 의료지원 확대	외래 산부인과 8개소 확대, 순회진료 10개소, 거점의료기관 시범 1개소(12억원)	협소하지만 시작
		저소득층 영아 분유, 기저귀 지원	50억원	신설
		난임 부부 지원비 확대	없다	일부 제도 개선 이외 지원 확대는 없음
		12세 이하 필수 예방 접종비 무상지원	페렴구균 포함해 예방접종 무료 전환	민간병원 이용비 부담 덜어
		고위험 산모 및 신생아 지원	통합치료센터 3개소 설치(30억원)	협소하지만 시작
	돌봄	2014년 맞벌이 가정 등 초등1, 2학년 오후5시까지 ‘온종일 돌봄 학교’ , 오후 10시까지 연장 돌봄 교실 무상지원	시설비의 70% 부담 1008억원	전체 예산의 16.5% 지원에 불과, 지방정부 책임 떠넘겨
			미지수	미지수
		방과 후 학교 무상지원	미지수	미지수
	유보 통합	유치원과 어린이집 통합	통합위원회 구성, 시범사업	부처통합은 후순위로 밀려나, 통합가능성 낮춰

자료: 새누리당, 2012; 예산결산특별위원회, 2013.10.

3. 결론 및 전망

박근혜 정부의 공약대로 ‘확실한 국가 책임 보육’ 을 이행하기 위해서는 우선 국가 재정 책임을 높여야 한다. 현재 박근혜 정부가 하겠다는 영유아 무상보육이나 교육, 무상보육 및 교육비 현실화, 방과 후 돌봄 교실 맞벌이 이용 확대 등의 주요 정책들이 사실상 지방정부의 재정사정에 좌지우지되고 있다. 지난해는 보육예산이 국회 합의안보다 적게 책정되면서 보육대란을 야기했고, 올해 배정된 예산도 충분치 않아 갈등의 씨앗이 될 전망이다.



OECD 보육위원회에서는 양질의 보육을 위해 5가지 수단을 제시하고 있다. OECD가 제시한 기준과 우리의 보육 현실과 연계해 고민을 해보면, 다음과 같다. 첫째, 질적 목표와 자원 배분을 위해서는 기관들의 투명성 확보, 사립기관 규제 관리, 양질의 서비스를 위한 재원 마련, 둘째, 교육과정 개발과 실행을 위해서는 유치원과 어린이집의 공통 누리과정, 초등 연계한 교육, 기승하는 사교육 등의 문제 개선, 셋째, 교사의 근무환경과 관련해서는 교사 대 아동비율 축소, 경쟁력 있는 임금과 혜택, 적정 근무시간과 업무량 합의, 넷째, 가족과 지역사회의 참여를 위해서는 부모참여를 확대하고, 보육운영위원회의 실제 운영 방안 구축, 다섯째, 서비스 질 향상을 위해 상시 모니터링을 병행해야 할 것이다.

특히 우리는 국공립 인프라를 늘리면서 동시에, 전 어린이집에서 근무하는 보육교사의 노동환경을 개선해야 한다. 아이를 돌보는 교사의 노동권이 제대로 보장되어야만 질 높은 보육도 가능하다. 기존의 보육의 양적 확대 기조에서 이제는 양질의 보육 패러다임으로 전환해, 교사의 노동환경 개선부터 시작해야 한다.

[표 10] OECD가 제시한 양질의 양육의 교육과 보육을 위한 정책 수단과 우리의 과제

OECD가 제시한 정책 수단			한국 보육 현실에 던지는 물음들
구분		내용	
정책수단1	질적 목표와 규정 설정	명확한 질적 목표를 설정하고, 전략적으로 자원을 배분하는 문제	기관들의 투명성, 사립기관 규제 관리, 양질의 서비스 위해 재원 마련되었는가?
정책수단2	교육과정 개발과 실행	영유아의 발달에 긍정적인 보육 및 교육 기준이 채택되고, 기관과 부모가 협력해 시행	어린이집과 유치원의 공통 누리과정 진행, 초등 연계한 교과 중심의 교육 기승, 사교육없는 보육과 교육의 방향은?
정책수단3	교사의 근무환경, 자격, 교육 개선	교사의 업무 만족도와 영유아 보육과 교육의 질은 높은 상관성이 있는 만큼, 근무환경 개선 중요	교사대 아동비율 축소, 경쟁력있는 임금과 혜택, 적정 근무시간과 업무량, 낮은 이직률, 양질의 물리적 환경, 유능하고 지지하는 기관장 등을 어떻게 개선해갈 것인가?
정책수단4	가족과 지역사회의 참여	부모참여를 통한 의사결정과정 이 이뤄지고, 지역사회와 협력하고 그 자원을 활용	부모참여 확대, 보육운영위원회 시행, 지역사회와 연계한 자원 활용 방안은?
정책수단5	자료 수집, 연구, 모니터링 발전	양질의 보육과 교육 서비스에 평등하게 접근하고, 서비스 혜택을 받도록 모니터링	서비스의 질에 대한 다양한 모니터링이 상시적으로, 꾸준히 진행되고 있는가?

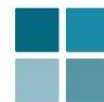
자료: OECD, 2012; 문무경·최윤경, 2012 참고 재구성.



앞으로 보육분야에서는 가족과 지역사회의 참여도 중요한 자원이 될 것이다. 어린이 집의 폐쇄성이나, 재정 지원을 받는 시설이라는 특성 때문에 나타나는 낮은 공적 책임감 때문에 기관보육에 대한 불신이 팽배하다. 보육예산 중에서 관리와 감독비용이 가파르게 늘고 있으나, 이만으로는 부족하다. 이에 대한 대안으로 기관보육 밖에서는 부모들이 참여하고 지역사회가 결합한 부모 참여형 협동조합이 등장하고 있다. 간단한 부모 모임에서 협동조합형 어린이집에 이르기까지 다양한 형태의 보육이 실험되고 있다. 기관보육 중심으로 이뤄진 보육정책이나 국가 지원도, 이제는 눈을 돌릴 때다. 지역사회에서 일어나는 사회적 협동의 육아실험이 더 단단히 뿌리내릴 수 있도록 도움을 줘야 한다.

[참고자료]

- 국가인권위원회, “보육교사 인권상황 실태조사”, 2013.
- 문무경·최윤경, “OECD 유아교육과 보육의 질 향상 방안 연구”, 육아정책연구소, 2012.2.
- 보건복지부, “2012년 전국보육실태조사”, 2013.
- _____, “2014년 확정예산” 보도자료, 2014.1.
- 서울시, “정부 중앙-지방간 기능 및 조정 방안 서울시 입장 발표 참고자료”, 2013.10
- 새누리당, “박근혜 공약집”, 2012.
- 〈연합뉴스〉 ‘유보통합(유아교육·보육)’ 2016년까지 단계적 추진, 2013.12.4
- 예산결산특별위원회, “2014년 예산안 및 기금운영계획안 검토보고 부처별”, 2013.10.
- 육아정책연구소, “한국형 유아교육 및 보육 발전 로드맵 연구”, 2013.11.
- OECD, "Starting Strong III: A Quality Toolbox for ECEC", 2012.
- (<http://www.oecd.org/edu/school/startingstrongiiiqualitytoolboxforecec.htm>)



주택시장 죽이기에 골몰하는 정부, 어찌하오리까

2014 전망보고서 _ 주거편

2014.01.24 |

강세진 · 진남영 _ 새사연 연구원 | wisecity81@gmail.com



1. 정부의 주택정책 기조

2013년 4월 1일, 정부는 「서민 주거안정을 위한 주택시장 정상화 종합대책」을 발표하였다. 보도자료에 따르면 이 대책은, 기존의 정책이 주택의 ‘수요억제-공급확대’의 틀에서 벗어나지 못하여 발생하는 ‘수요와 공급의 불균형 심화, 주택가격 및 거래량과 같은 시장지표 악화’ 등의 문제를 해소하고, “주택시장 침체의 여파로 큰 고통을 겪고 있는 하우스푸어와 렌트푸어에 대한 실효성 있는 지원 대책을 강구”하고자 범정부 차원에서 마련한 것이라고 되어있다.

주요 정책방향을 살펴보면 다음과 같다.

첫째, 주택공급을 줄인다. 공공분양주택의 물량을 축소하고, 수도권 그린벨트 내에 새로운 보금자리지구의 지정은 더 이상 없으며, 지역별 수요를 고려하여 주택공급 시기 및 물량을 조절하는 것 등이 주요 정책이다.

둘째, 주택구입자에 대한 지원을 늘린다. 주택구입자금의 지원규모를 확대하고 DTI 및 LTV 등의 금융규제를 완화한다. 구입한 주택을 처분할 때 물게 되는 양도소득세를 한시적으로 면제하며, 취득세를 면제하거나 감면한다. 또한 주택구매자격에 영향을 주는 청약가점제를 완화하고, 공유형모기지를 통해서 주택가격의 하락에 대한 위험부담을 줄여주겠다는 것 등이 주요 정책이다.

셋째, 민간임대시장을 활성화시킨다. ‘토지임대부 임대주택’과 ‘주택임대 관리업’을 도입하고, 세제상 인센티브를 받는 민간임대주택인 ‘준공공임대주택’을 활성화시킨다는 것이 주요 정책이다.

넷째, 주택공급과 관련된 규제를 완화한다. 분양가 상한제의 신축적 운영, 토지거래 허가구역 일부해제, 주택정비사업 규제 완화, 리모델링사업시 수직증축 허용 등이 주요 정책이다. 이는 주택의 공급을 줄이겠다는 것과 모순되는 정책인데 여러 규제를 완화함으로써 주택가격이 상승할 것이라는 기대감을 갖도록 하는 것이 주목적이라고 이해할 수 있다.

다섯째, 하우스푸어, 렌트푸어를 위한 새로운 금융지원방안을 강구한다. 하우스푸어 가구의 보유주택 지분매각 및 임대주택 리츠 매각, 전세금 집주인 담보대출, 임차보증금 반환청구권 양도 등의 도입이 주요 정책이다.

여섯째, 저소득층 주거안정을 위한 공공주택 공급 및 임대료 지원을 강화한다. 행복주택건설, 주택바우처 도입 등이 주요 정책이다.



이러한 정부정책의 기초는 2013년 8월 28일 발표된 「전월세시장 안정을 위한 대응 방안」, 2013년 12월 3일 발표된 「4.1, 8.28 부동산 대책 후속조치 추진」 등 을 통해 구체화되면서 2014년까지 이어지고 있다.

2. 주택가격이 오르지 않는 것이 왜 문제인가?

2013년 시장상황을 살펴보면 전세금이 계속 오르는 반면, 주택매매가격은 보합세를 유지하였다. 즉 ‘주택시장 침체, 시장지표 악화’ 란 주택매매가격이 보합세인 것을 지칭하는 것이다. 시장가격이 보합세인 것을 두고 — 더군다나 주택가격이다! — ‘악화’ 라는 표현을 쓸 수 있는지 의문이지만, 더욱 놀라운 것은 기존 정책이 ‘수요억제’ 의 틀에서 벗어나지 못 해서 시장을 망치고 있다는 표현이다. 가격이 오르지 않게 하는 수요의 감소가 문제의 근원이라는 인식에 경악을 금할 수 없다.

지금까지 우리나라 주택정책의 주요 과제는 ‘집값 안정’ 이었으며 이에 따라 ‘투기억제-공급확대’ 가 정책기조였다. 그런데 그 간의 투기억제 정책이 실상은 시장을 비정상적으로 만드는 ‘수요억제’ 정책이었다고 스스로 비판하고 있는 것이다. 그 근거가 다름 아닌, 그간 정책의 목표였던 ‘집값안정상태—매매가격보합세’ 라니 어처구니가 없을 따름이다. 정부정책의 초점을 서민의 주거안정이 아니라 건설산업의 활성화에 두고 있다는 세간의 비판을 스스로 자초하고 있는 것이다. 집값이 오르지 않고, 주택의 거래량이 줄게 되면 당장 피해를 보는 것은 주택건설사업자들과 다수의 주택을 독점하고 있는 사람들이기 때문이다.

일각에서는 주택가격이 오르지 않으면 서민들이 재산상의 불이익을 받는 것이라고 여길지도 모른다. 이는 전적으로 그릇된 생각이다. 지금 살고 있는 자기 집에서 계속 거주할 것이라면 그 주택의 시장가격이 높아진다고 해서 얻을 수 있는 이익은 심리적 만족감 밖에 없다. 그 시장가격은 주택을 팔기 전에는 실현되지 않기 때문이다. 2억이었던 집이 3억으로 올랐을 때 팔면 1억의 이익이 발생한다고 여길지도 모른다. 하지만 집 없이 계속 지낼 것이라면 모를까 다른 집을 구해야 한다면 이 또한 이익이 될 수 없다. 내 집의 가격이 오르는 동안 다른 집들의 가격도 같이 오를 것이기 때문이다. 집을 여러 채 지니고 있는 것이 아니라면 가격이 오른다고 이익이 되지 않는다.

물론 모든 지역 및 주택의 가격이 동일한 비율로 변동되는 것이 아니므로 어떤 사람은 자신의 집이 다른 사람의 집에 비해 크게 올라서 이익을 볼 수 있을지도 모른다. 하지만 자신이 비싸게 파는 만큼 누군가는 비싸게 그 집을 사는 것이라는 것을 인식해야 한다. 누군가의 행운이 누군가에게는 불행인 것이다.



혹자는 주택가격이 오르면 담보능력이 더 향상되는데 왜 이익이 아니냐고 반문 할지 모르지만, 담보라는 것은 빚을 질 때나 필요한 것이고, 빚이라는 것은 결국 갚아야 할 돈에 불과하다. 백번 양보하여 좀 더 많은 급전을 끌어 쓸 수 있는 것을 이점이라고 간주하더라도, 집값이 오르는 상황이라면 그만큼 다른 물가도 오를 것이기 때문에 화폐가치가 떨어질 것이므로 집값이 올라서 더 얻게 되는 담보능력의 증가로 인한 이익은 거의 없을 것이다.

한편으로는 집값이 오르지 않으면 최근 이슈가 되고 있는 대출금에 짓눌리고 있는 ‘하우스푸어’들의 경제적 부담이 커진다고 주장하지만 밑도 끝도 없는 주장이다. 집값이 오른다고 해서 갚아야 할 돈이 줄어드는 것이 아니기 때문이다. 혹시라도 집값이 크게 줄어 대출을 해준 금융기관에서 추가 담보를 요구하게 된다면 곤란을 겪을 수는 있지만, 다행스럽게도 그런 사례는 일부 지역에 한정되어 나타나고 있다. 사실 이 문제는 정확한 예측이나 근거 없이 대출을 해준 금융기관에도 책임이 있는 것이므로, 2014년 1월 공정거래위원회에서 발표한 것과 같이 채무자의 명백한 과실이 있을 때에만 담보물보충을 요구할 수 있도록 제도를 개선하는 것이 바람직할 것이다. 일부의 불행을 빌미로 전체 시장을 망칠 수도 있는 정책을 펼쳐서는 곤란하다.

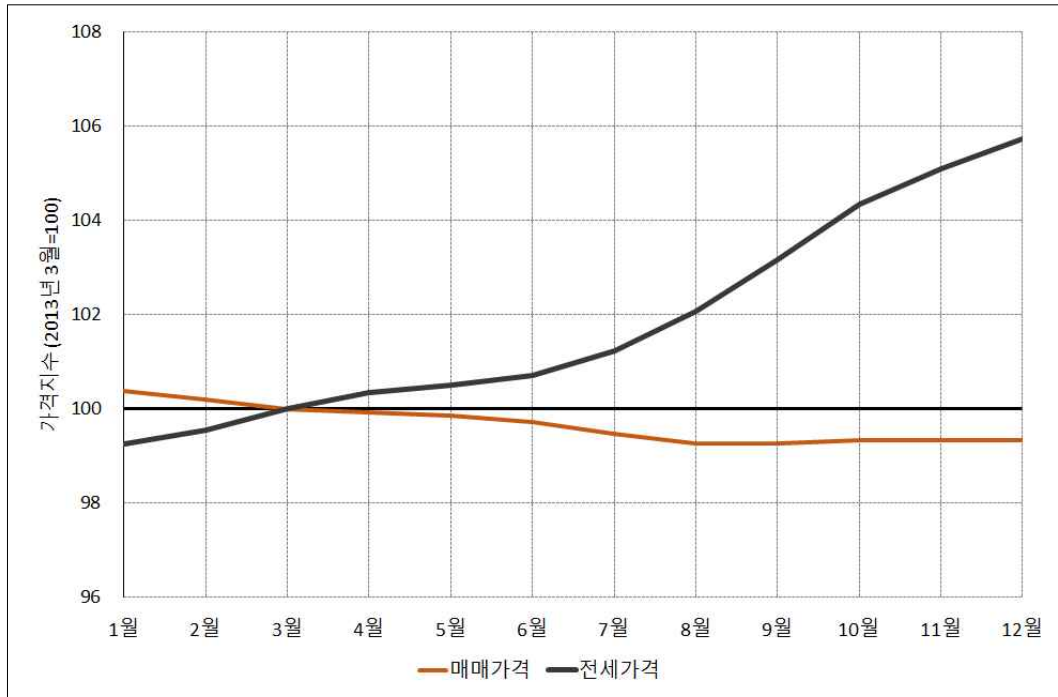
3. 주택의 수요는 감소하였는가?

주택매매가격이 오르지 않는 것이 문제라는 정부의 또 다른 논리는 ‘주택시장에서 매매가격 상승에 대한 기대감이 낮아지면서 주택수요가 전세수요로 몰리게 되어 전세금이 급등하고 있다’는 것이다. 전세수요도 주택의 수요다. 즉, ‘가격이 오르지 않게 하는 수요의 감소가 문제의 근원’이라는 정부의 주장은 자신들의 또 다른 주장에 의해서 틀린 것으로 반박되는 셈이다. 전세가격은 무섭게 오르고 있기 때문이다.

현재 우리나라 주택시장의 상황을 단적으로 표현하면 ‘①매매가격 보합세, ②전세가격 지속적 증가’라고 할 수 있다(그림1). 전세가격이 지속적으로 오르고 있는 것에서 볼 수 있듯이 주택수요가 감소했다는 것은 앞서 지적했듯이 틀린 표현이다. 매매가격이 보합세이므로 ‘주택구매수요’는 주택가격을 상승시킬 정도로 크지 않은 균형상태라고 보는 것이 타당하다. 정부의 진단대로 주택구매수요가 심각하게 감소한 상황이라면 주택가격이 지속적으로 크게 하락해야 한다. 그것이 정상적인 시장기능이 아니겠는가.



[그림 1] 서울시 주택가격 동향(2013년)



자료 : 국민은행, 주택가격동향조사

어떤 특수한 요인에 의해 인구의 급속한 쇠퇴가 있지 않는 한 주택수요가 감소하는 상황은 발생할 수 없다. 구매를 할 것인가 임차를 할 것인가의 선택에 따라 구매가격과 임대료의 오르고 내림이 발생할 뿐이다. 집을 구매하는 비용이 임차하는 비용에 비해 저렴하다면 주택을 구매하고자 하는 수요가 높아져 매매가격이 오를 것이고, 그 반대로 집을 구매하는 비용에 비해 임차하는 비용이 저렴하다면 임대주택에 대한 수요가 증가하여 임대료가 오를 것이다. 최근의 전세가격 오름세는 후자의 상황을 나타내는 것이다. 주택시장은 균형가격을 만드는 — 결국 구매비용과 임차비용이 같아지게 하는 — 본연의 기능을 하고 있다.

하우스푸어 문제가 불거지는 이유는 너무나도 당연히 소득에 비해 주택가격이 높기 때문에 발생하는 것이다. 과거 정부들의 ‘집값 안정 정책’이 실패했다는 명확한 증거이다. 이를 해결하는 합리적인 방안은 시민들의 소득수준에 적합한 가격의 주택을 공급하기 위해 노력하는 것이다. 주택공급을 줄이겠다는 것은 해결책이 아니며 그로 인해 주택가격이 오르는 상황이 발생하기라도 한다면 문제를 더욱 악화시킬 뿐이다.

전세가격의 끝 모를 상승도 결국은 지나치게 높은 구매가격이 적정선으로 조정될 기미가 없기 때문에 발생하는 것이다. ‘목돈 안 드는 전세제도’처럼 당장의 부담을 경감해주기 위한 정책도 필요하겠지만, 적정가격의 주택을 공급하는 것(affordable



housing)이 근본해결책이다. 다시 강조하자면, ‘주택시장에서 매매가격 상승에 대한 기대감이 낮아지면서 주택수요가 전세수요로 몰리면서 전세금이 급등’ 하고 있는 것이 아니라 ‘이미 턱없이 오른 매매가격이 적정선으로 조정되지 않고 있기 때문에 시장기능에 따라 전세가격이 비정상적인 수준으로 수렴’ 하고 있는 것이다.

이런 측면에서 박근혜 정부의 행복주택 정책은 충분치는 않더라도 적절한 대응이었다고 볼 수 있다. 지역주민의 반발을 구실로 관련 건설계획이 크게 축소될 위기에 처한 것은 매우 유감스런 일이다. 더욱이 집값 안정에 큰 기여를 한 보금자리주택사업이 박근혜 정부가 들어서면서 전면 취소된 것은 민간건설업자들과 다주택보유자들의 이익만을 대변하는 ‘나쁜 정책’ 이라고 할 수 있다.

4. 주택독점 현상을 심화시킬지도 모를 매매수요촉진 정책

우리 정부는 지금까지 ‘1가구 1주택’ 으로 대표되는 자가보유정책을 추진하여 왔다. 이를 위해 경제적 약자, 즉 주택이 필요하지만 구매수요자가 되기 어려운 계층이 실수요자가 될 수 있도록 노력하여 왔다. 또한 투기를 억제하기 위한 의도이기도 했지만 — 주택투기라는 것이 경제적 이익을 취하기 위해 자신이 거주하지 않을 주택을 선점하는 것이기 때문에 일종의 독점행위로 볼 수도 있다 — 다주택소유자에게 중과세 등의 불이익을 주었던 정책은 경제적 우위를 바탕으로 주택을 독점하지 못하게 하는 역할도 하였다고 판단된다. 자원의 독점은 시장기능을 파괴하므로 이런 정책은 경제학적으로 매우 당연한 것이다.

문제는 시장에 공급되는 주택이 지나치게 고가였다는 점이다. 결국 서민들은 과도한 빚을 지고 주택을 구매할 수밖에 없었으며, 이를 위해 정부에서는 지속적으로 금융규제를 완화하여 왔다. 그 결과가 더 이상 일반적 소득으로 감당할 수 없을 정도로 치솟은 주택가격이다.

일반시민들이 더 이상 주택을 구매하기 어려운 상황에서 펼칠 수 있는 정책은 크게 두 가지이다. 공공에서 저렴한 주택을 직접 공급해 주거나, ‘1가구 1주택’ 정책을 접고 다주택보유자를 양성화 하여 적정 수준의 임대료를 유지하도록 지원하는 것이다. 전자의 대표적인 정책이 — 그런 의도로 추진한 것인지는 모르겠지만 — 이명박 정부의 보금자리주택 공급이었다.

박근혜 정부는 지금까지의 ‘1가구 1주택’ 정책을 — 혹은 이와 쌍을 이루는 투기억제 또는 반독점 정책을 — 반시장주의적인 ‘수요억제’ 정책이라 폄하하고 있다. 주택청약제도를 수정하여 주택을 구매할 수 있는 조건을 조금씩 완화하고 있으며, 취득세 영구 인하에 이어 다주택자 양도세 중과 폐지 등이 이뤄지고 있다.



다주택자에 대한 규제를 완화하는 근거를 과거처럼 막대한 시세차익을 얻을 수 있는 상황이 아니어서 투기수요가 많지 않을 것이라는 데에 두고 있을지도 모르지만, 사회문제가 되고 있는 전세가격의 상승은 결국 1인에 의해 독점된 다수의 주택에서 발생하는 것이다. 합리적인 사람이 여러 채의 집을 소유하고 있다면 당연히 남는 집에 세를 놓지 않겠는가. 1인이 다수의 주택을 보유하는 것, 자신이 거주하지 않을, 순전히 이득을 취하기 위한 주택을 가지는 것, 누군가에게 절실히 필요한 주택을 재력을 과시하며 가로채는 것 자체가 문제이다.

과거처럼 주택매매를 통한 시세차익을 노리기 어려운 상황에서 다수의 주택을 소유한다는 것은 임대를 하겠다는 것을 의미하며, 민간임대주택 활성화 정책은 이를 지원하겠다는 것과 같다. 결과적으로, 팔리지 않는 고가의 주택을 경제적으로 여유 있는 계층이 구매하여 임대사업을 할 수 있는 구조를 공공지원을 통해서 만들겠다는 것이다. 임대사업의 이익이 고스란히 집주인에게 돌아가는 상황에서 공공이 지원까지 해주는 셈이다.

공공지원을 받는 민간임대주택을 ‘준공공임대주택’으로 관리하여 주변 시세를 초과하지 않는 수준의 임대료로 통제하겠다고 하지만, 이미 일반적 소득으로 감당하기 어려울 만큼 임대료가 높아지고 있기 때문에 주변 시세의 70~80% 수준도 서민들에게는 큰 부담일 수밖에 없다.

물론 현 수준의 규제완화와 민간임대주택 지원책만으로 준공공임대주택 등의 활성화가 이루어질 것이라고 보기는 어렵다. 하지만 일반서민들이 더 이상 주택을 구입할 수 없는 상황에서 주택을 구매할 수 있는 실질적인 구매자들은 경제적 여유가 있는 일부 계층에 한정된다. 따라서 어떻게든 매매를 늘리고 가격을 올리려는 의도를 실현하기 위해 재력가들의 구매수요를 촉진하려는 — 결국 임대사업 수익성을 보장해 주려는 — 파격적인 지원정책을 들고 나오지나 않을지 우려를 금할 수 없다.

5. 박근혜 정부의 주택정책이 성공한다면 : 주택독점사회

상상하기도 싫지만, 박근혜 정부의 주택정책이 성공한다면 어떻게 될까? 관련 정책의 연관관계(그림2)를 바탕으로 예상해보자면, 현재처럼 주택의 구매가격이 높은 상황에서 서민들의 구매수요를 끌어올리는 것은 불가능 할 것이다. 주택구입자금의 지원규모를 늘린다고 하더라도 그 역시 값아야 되는 부채이기 때문이다. 소득 향상이 이뤄지지 않는다면 서민의 주택구매는 곧 하우스푸어가 되는 것과 같다. 한마디로 정부의 수요촉진책은 서민들에게 그림의 떡이다. 하지만 경제적 여유가 있는 재력가들에게는 충분한 구매동기가 생길 수도 있다. 수집한 집들을 잘 활용할 수 있는 길

이 열린다면.

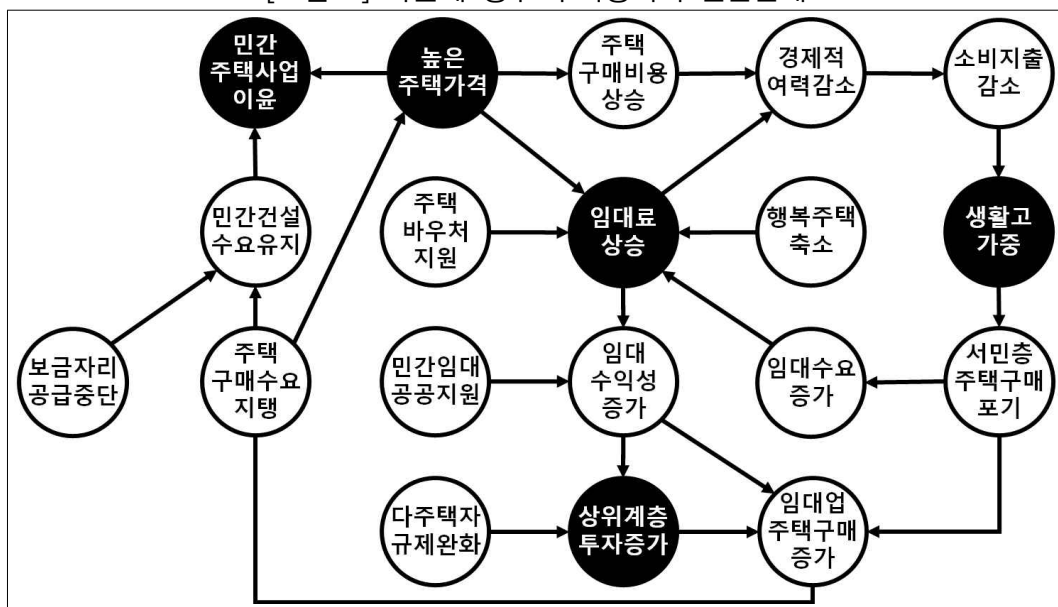
민간임대주택 활성화를 위한 공공지원이 사업성을 담보할 수 있는 수준까지 이뤄진다면 재력을 갖춘 상위계층에 의한 주택구매수요가 늘어날 수 있을 것이다. 사들인 집들을 활용하여 수익을 올릴 수 있는 길을 정부가 열어주는 셈이니까. 이렇게 되면 정부의 바램(?)대로 주택가격의 하락을 막고 민간임대사업의 수익성을 저해하지 않는 수준(임대료 증가 수준)에서 주택구매가격이 지속적으로 오를 수도 있다.

분양가의 60%에 달하는 빚을 지고 주택을 구매해서 대출금 상환에 어려움을 겪던 사람들(하우스푸어)은 주택의 지분을 임대주택 리츠에 매각하고 5년 동안 임대료를 내고 살다가 집을 떠나게 될 것이다. 소득이 갑자기 늘어나지 않는 한 다시 지분을 환매하기 어려울 것이기 때문이다. 다시 세입자가 되는 것이다.

신규로 건설된 주택과 임대주택 리츠가 사들인 하우스푸어의 주택들은 여유자금을 활용하여 ‘준공공임대사업’을 하려는 사람들에게 매각될 것이다. 준공공임대사업을 하면 임대료를 주변 시세보다 조금 낮춰서 책정해야 하지만 정부의 지원이 있기 때문에 이익이 남는다.

저소득계층은 얼마간의 주택바우처를 지원받아서 주변시세보다 조금 저렴한 준공공 임대주택에 세들어 살 수 있을 것이다. 인근 지역에 건설되는 행복주택에 입주하게 되면 좀 더 숨통이 트이겠지만 주변 주민들의 반대가 심해서 건설물량이 줄어든다는 소문에 걱정을 하게 될지도 모른다.

[그림 2] 박근혜 정부 주택정책의 연관관계





박근혜 정부의 주택정책이 먹혀들기 시작한 몇 년 후, 우리는 우리의 세금과 주거비로 다주택자들이 원하는 이익을 보장하면서 살고 있을지 모른다. 독점시장에서 가격은 독점자가 결정하기 때문이다. 주택시장은 더 이상 기능하지 않는다.

6. 우려가 현실이 되지 않게 하려면

우리나라의 주택공급 구조를 살펴보면 크게 민간부문과 공공부문으로 분류된다. 따라서 주택점유형태에 따라 하위시장은 매매시장, 민간임대시장, 공공임대부문으로 나뉜다. 대부분의 주택재고는 매매시장과 민간임대시장을 통해 공급된 것이다.

매매시장은 주택구매자의 자산 및 담보대출을 바탕으로 주택구매비용을 충당하는 구조로 움직인다. 따라서 주택가격이 높아질수록 상당한 양의 빚을 져야 하고 결국 하우스푸어가 될 수밖에 없다. 민간임대시장은 세입자의 임대료로 집주인의 주택구매비용을 충당하는 구조로 움직인다. 따라서 주택구매비용이 높아질수록 임대료가 오를 수밖에 없다.

즉, 우리나라 주택시장의 실제 문제는 일반적인 소득에 비해서 턱없이 높은 주택구매가격이다. 이에 대응하기 위한 방안 중 하나는 저렴한 공공임대주택을 공급하는 것이지만, 공공재원의 한계, 부정적인 이미지로 인해 충분한 공급이 이루어지고 있지 못하다.

이에 대한 정책대안을 마련하기 위해서, 첫째, 시민·공공의 협력, 자원의 공유 등을 바탕으로 하는 사회적 경제기반을 주택공급부문에 조성해 나가도록 관련 정책기조의 전환을 지속적으로 제안하여야 한다. 둘째, 적정가격의 주택을 공급하기 위한 대안으로써 국내외 비영리주거운동 사례를 살펴보고, 어떻게 우리나라에서 비영리주거운동을 실천할 것인지 연구하여야 한다. 셋째, 사회적 경제의 핵심주체인 협동조합 방식으로 주택의 소유(주거안정)와 임대(저렴한 비용)의 장점을 융합할 수 있는 모델을 연구하여야 한다. 넷째, 저소득계층의 주거안정에 중요한 몫을 하고 있는 공공임대주택의 공급체계를 진단하고 개선방안을 강구하여야 한다. 다섯째, 주거권 정립의 일환으로 임차인의 기본권을 강화하고 주거안정을 도모하기 위한 지원방안을 모색하여야 한다. 여섯째, 청년, 노년, 장애인, 육아, 의료, 교육, 자활 등 주거복지의 여러 이슈들을 공론화하고 정책방향에 대해 논의하여야 한다.

이러한 노력들이 결실을 맺어 2015년 이 맘 때에는 희망찬 전망을 할 수 있기를 기대한다.



[참고자료]

1. 국토교통부, “【보도자료】 서민 주거안정을 위한 주택시장 정상화 종합대책”, 2013.4.1
2. _____, “【보도자료】 전월세시장 안정을 위한 대응방안”, 2013.8.28.
3. _____, “【보도자료】 4.1, 8.28 부동산 대책 후속조치 추진”, 2013.12.3



날아간 기초연금, 교육, 취약계층 복지

2014 전망보고서 _ 복지편(2)

2014.01.27 |

이은경 _ 새사연 연구원 | eundust@saesayon.org



박근혜 정부 2년차를 맞이하는 2014년 연초, 정부는 “공공부문 정상화”라는 미명 하에 교육, 의료와 같은 필수적 사회서비스를 민영화하겠다는 정책을 추진하고 있다. 2012년 12월 대선 당시의 주장은 “국민들의 핵심 생활은 국가가 보장해주겠다”였다. 어르신들의 기초연금, 반값등록금, 생애주기별 맞춤형 복지정책 등이 그것이다. 이 공약들은 여건이 되면 하고 어려우면 하지 않아도 되는 과제가 아니다. 매우 빠른 고령화와 극심한 양극화를 완화할 수 있는 최소한의 사회안전망이며 고령사회 도달 이전 달성해야 할 필수 과제이다. 하지만 박근혜 정부에서는 대부분의 공약을 파기했고, 그나마 추진하는 공약은 예산규모를 최소화해 정책효과를 볼 수 없다. 가장 큰 원인은 재정 확충 없는 복지라는 허상에 있고 그 배경에는 기업과 부유층의 책임 회피와 떠넘기기가 있다. 앞서 말한 내용을 바탕으로 박근혜 정부의 1년을 평가해보고 2014년 복지 정책의 핵심 과제들을 살펴본다.

1. 어르신 소득보장 : 월 20만원은 어디에

박근혜대통령 당선의 일등 공신, 어르신 기초연금은 현재 어떻게 되고 있는가? 박근혜대통령은 공약에서 ▲현행 기초노령, 장애인연금을 기초연금화하여 국민연금과 통합 ▲기초연금은 도입 즉시 65세 이상 모든 어르신과 중증장애인에게 현재 수준의 2배 지급 하겠다는 공약을 대대적으로 선전했다. 하지만 대선이 끝나고 1년이 지난 지금, 너무도 당당하게 공약을 다 지킬 수는 없지 않느냐고 주장한다. 일단 박근혜 정부의 기초연금 공약사항과 진행내용부터 살펴보자.

[표 1] 박근혜 정부의 기초연금 공약사항과 진행내용

공약	세부내용	진행상황과 평가
어르신 소득 안정을 위해 기초연금도입	○ 현행 기초노령, 장애인연금을 기초연금화하여 국민연금과 통합 ○ 기초연금은 도입 즉시 65세 이상 모든 어르신과 중증장애인에게 현재의2배 지급	○ 기초노령연금법을 기초연금법으로 개정(장애인연금과 통합) -국민연금 통합은 고려하지 않음 ○ 65세 이상 노인, 장애인 중 소득 하위 70%에게만 지급 -하위 70%안에 특수직역연금 수령자 포함(연금지급은 제외되기 때문에 실질적 수급자 70%가 안 됨) ○ 지급금액은 소득대비 차등 -국민연금 15년 이상 가입자부터 월 6,600원 감소, 30년 이상 인 사람은 10만원으로 축소 됨 -사실상 10만원 이하 수급자 존재(2만원부터) ○ 향후 증가기준은 물가상승에 따름 -소득인상률보다 물가상승률이 낮음, 시간 지날수록 지급액 실질적 감소 ○ 자산조사, 수급조건 기준을 강화함



1) 전체 어르신이 하위 70%로?

박근혜 정부는 어르신 기초연금 공약의 핵심인 “전체 노인, 모두 20만원” 약속을 깼다. 전체 노인 지급을 하위소득 70%로 한정했고 그나마 지급하는 액수도 줄였다. 현 정부법안은 연금 지급을 물가와 가입기간에 연동시킴으로써 08년 국민연금 개혁 당시의 약속을 완전히 뒤집었다.

먼저 국민연금에 오래 가입해 있을 경우, 연금 수급액을 소득으로 간주해 기초연금 액이 줄어든다. 재정을 아끼기 위해 기준연금액(현 수준 20만원)에서 국민연금 가입 기간이 길어지는 사람은 기본연금액(실제 수령하는 액수)이 줄어들도록 설계했다. 이 설계대로라면 국민연금 가입 15년 이상부터 실 수령액이 매년 6,600원 꼴로 감소하여 30년 이상 가입자는 10만원으로 한정되어 버린다.

또 정부의 기초연금 정책 속에는 ‘소득역전 방지를 위한 차등지급자(2~8만원) 포함’이라는 내용이 있다. 이해하기도 어려운 이 말은 기초연금을 받을 수 있는 경계에 걸쳐 있는 사람이 기초연금을 다 받을 경우, 경계선 바로 위의 연금을 받지 못하는 사람보다 수입이 올라갈 수 있다는 것이다. 그래서 기초연금을 받더라도 못 받는 사람의 소득보다 더 올라가지 않는 장치를 하겠다는 것이고, 그를 위해 최소 10만원에도 훨씬 못 미치는 2만원 수급자도 나오는 것이다.

기초생활수급자는 더 문제이다. 기초연금을 받으면 기존에 받고 있던 생계급여 금액에서 그만큼 차감되기 때문이다. 어차피 받는 돈이 같기 때문에 복잡한 행정절차를 감수하고 기초연금을 수령할 이유가 전혀 없다. 여기에 특수직역연금 수급자 중 하위 70%에 포함되는 사람이 제외(2012년 기준 898명, 0.02%)되고, 제도를 잘 몰라 신청하지 않는 사람까지 포함하면 실제 수급자 비중은 70%에서 한참 낮아진다.

즉, “전체 어르신 모두 20만원 공약이 → 하위 70%에게만 → 국민연금, 기초생활수급, 특수직역연금 등 기타 소득과 연동해 2만원~20만원 차등지급 → 실 지급 대상과 금액의 대폭 축소 → 실제 수급자 비중 70% 미달에 모두 10만원 이상 지급도 아닌 상황” 이 된 것이다.

2) 실질적으로는 매년 줄어드는 기초연금

기초연금의 또 다른 문제는 기준연금액 인상률을 물가상승률에 한정한다는 점이다. 국민연금, 기존 기초노령연금 모두 시간에 따른 급여인상 연동장치를 둔다. 국민연금은 전체 가입자의 평균소득(A값)을 상승률로 두고, 기존 기초노령연금은 국민연금에 연동시켜 평균소득이 인상되는 만큼 수급액이 해마다 증가하는 구조였다. 이번 정부안은 기초노령연금을 소득인상률인 국민연금에 연동하지 않고 물가인상률에 연동시



켰다. 소득인상률이 물가인상률보다 한참 높기 때문에, 물가인상률에 기초노령연금을 연동시키는 것은 실질적 기준금액 감소효과가 있다. 즉 시간이 지남에 따라 현 20만원이 상대적으로 더 줄어들게 되는 것이다.

더 중요한 문제는 기초연금 수급액을 국민연금, 장애연금, 기초생활급여액 등 모든 공적 소득보장과 연동해 차등지급한다는 것이다. 현행 기초노령연금은 자연스럽게 두면 28년 이후부터는 20만원씩 전부 받게 되어있었는데, 국민연금 20년 이상 가입자는 10만원을 받게 되었다. 게다가 기초생활급여를 받으면 그만큼 더 차감된다.

여기에 현행 기초노령연금은 국민연금 A값의 5-10%를 담당하도록 명시하고 있으나, 정부는 기준금액의 기준은 따로 명시하지 않고 대통령령으로 정하겠다고 했다. 현재 가치로는 20만원이지만 향후 인상률은 물가상승률로 고정해, 향후 소득증가에 따른 연동인상 가능성을 없애버렸을 뿐 아니라 재정 악화 시 기준금액을 더 삭감할 여지도 남아있게끔 만들어 놓은 것이다.

3) 기초노령연금은 국민연금 축소에 대한 대국민 약속

기초연금제도는 “07년 국민연금 지급액 축소 → 기초노령연금 도입 → 기초연금으로 기초노령연금 제도 대체”의 정책 흐름 속에 있다. 박근혜 정부의 기초연금안은 현행 기초노령연금제도보다 더 후퇴한 것으로 07년 국민연금을 축소하면서 부작용을 보완하겠다고 했던 대국민 약속을 완전히 저버렸다.

박근혜 정부의 기초연금보다 앞선 제도인 기초노령연금은 07년 국민연금 소득대체율을 28년까지 40%로 낮추는 대신, 국민연금 미가입자와 수급액수가 적은 계층에 대한 최소한의 안전망으로서 도입되었다. 즉 재정불안을 이유로 국민연금에서 보장하는 금액을 평균소득의 40%로 낮추는 대신, 평균소득의 10%를 국민연금 가입과 상관없이 지급하기로 약속했다. 기초노령연금 도입초기 5%에서 시작해 28년까지는 10%까지 단계적으로 인상하기로 되어있었고, 증가율은 국민연금과 동일하게 소득인상률에 맞춰져 있었다. 그러나 이번 정부안은 현재 5%를 10%로 인상하되 각종 독소조항을 넣어 기초노령연금이 제대로 집행될 경우 받을 수 있는 혜택을 원천적으로 차단했다.

국민연금법이 제정된 이후에도 노후소득보장에 대한 사회적 합의는 부족했다. 소득 대체율은 70% → 60% → 40%로 지속적으로 낮춰져 왔으며 광범위한 사각지대 해소방안은 부재했다. 더구나 우리나라 평균 고용기간이 25년 수준인 상황에서 국민연금 가입자 역시 평균소득 대비 25% 수준의 소득만 얻을 수 있다. 현재 금액으로 50만원에 불과하다.



07년의 약속은 이것을 기초노령연금 10%를 추가하여 35%(70만원) 수준까지는 맞춰 주겠다고 사회적으로 합의한 것이다. 사각지대와 낮은 소득보장을 방지하기 위해 28년까지 미가입자는 중위소득의 10%(현재 기준으로 20만원), 국민연금에 가입된 평균 소득자는 40%(현재 기준 80만원)에 소득대체율을 맞추겠다는 최소한의 약속이었다.

4) 평균 소득 30% 이상은 못쥌

그러나 박근혜 정부는 앞서 말한 약속을 파기했다. 국민연금 미가입자의 소득대체금 액은 현재 기준으로 20만원(10%)이나 향후 물가상승률 수준의 인상만이 가능하다. 국민연금 가입자는 기초연금을 삭감해 총합 30%를 넘지 못한다.(60만원) 이는 세계 은행에서 최소한의 안전망 수준으로 제안한 40%에도 미치지 못하는 것이며, 국가는 공적으로 30% 정도의 책임만을 지겠다는 걸 명확히 한 것이다. 게다가 향후 할인율에 따라 이 금액 역시 감소한다.

[표 2] 기초연금의 가장 큰 문제점

✓ 국민연금 소득대체율 저하(70%→60%→40%)에 대한 보완대책으로 기초노령연금 도입
✓ 기초노령연금은 소득대체율 10% 약속
✓ 제도상으로는 40%+10%=50%, 즉 현재 기준으로 100만원이나 실질적 가입기간을 고려할 경우 35%(70만원)수준을 약속한 것임
✓ 이번 정부안은 이마저도 폐기한 것
✓ 국민연금, 기초연금, 기초생활보장, 특수직역연금 등 모든 공적 연금을 다 합해도 하위 70%의 노인은 평균 소득의 30%이상은 받지 못함
✓ 그나마 30%는 시간이 지날수록 감소함

국민연금+기초연금을 다 합해도 현재 소득의 30%만 수령할 수 있다는 것은 공적 연금을 공공부조 수준으로 전락시킨 사건이다. 이에 더불어 철저한 자산조사와 엄격한 수급조건을 전제로 하고 있으며, 매우 복잡한 계산으로 제도 자체의 효율성 역시 떨어트리고 있는 현실이다.

5) 노후 소득보장 포기선언

박근혜 정부 노후소득보장정책의 큰 방향은 정해졌다. 국가는 노후소득을 평균소득의 30%만 보장하겠다는 것을 명확히 했다. 그것도 정규직 중심의 국민연금 가입자



만이다. 국민연금 가입도 하지 못한 노인은 10%, 월 20만원의 용돈만 준다. 그나마도 차등 지급하고 매년 금액은 감소한다. 대신 수급자격을 엄격하게 관리해, 재정을 안정화하는 것이 정부의 최종 결정이다. 국민연금은 보험료를 낼 수 있는 소득이 되는 중산층 이상을 위한 30%의 보험으로 유지하고, 그 외 노후문제는 각자도생이다.

또한 정부안은 "국민연금기금은 기초연금 지급을 위한 재원으로 사용할 수 없다."는 조항을 삽입하여 국민연금 활용을 아예 금지시켰다. 구체적인 방식에 있어서는 논란이 있으나 국민연금과 기초연금은 노후소득보장을 위해 실질적으로 연대해야 한다. 이번 안은 실질적 연대방안을 원천봉쇄했다.

정부안의 가장 큰 문제는 공적 노후소득보장에 대한 사회적 신뢰를 땅에 떨어트렸다는 것이다. 정부의 정책에 대해 국민들은 자연히 공적연금만 믿고 있을 수는 없다고 생각하게 되며, 민간 금융회사 상품에 기댈 수밖에 없게 된다. 특히 외국과 다르게 안정적인 기업 퇴직연금 대상자가 매우 적은 현 상황에서 불안정한 사적 상품에 기댈 것은 노후를 매우 불안하게 만드는 요인이 된다.

문제의 원인은 증세 없는 복지에 있다. OECD 기준에서 심각하게 떨어져 있는 것은 노후소득보장이며 적어도 5년 안에(고령사회진입 시점) 4-5% 수준으로 증가시켜야 한다. 특히 증세 없는 복지확충 후 부담을 지자체에 전가하는 방식은 지자체에 심각한 재정 부담이 되고 있으며, 서울시의 경우와 같이 지자체에 대한 압박수단으로도 악용되고 있다.

2. 날아간 반값등록금

어르신들을 위한 공약이 기초연금이었다면 청년층을 겨냥한 공약은 반값등록금이었다. 박근혜 대통령은 후보시절 무슨 일이 있어도 반값등록금을 실현시키겠다는 발언을 여러 차례 했다. 또한 학부모들에게는 고등학교 무상교육을 약속했다. 하지만 반값등록금은 사라졌으며 고등교육은 아예 예산배정도 하지 않았다. 다음은 공약의 세부 내용과 진행상황, 평가를 요약한 표이다.

[표 3] 반값등록금 공약 세부내용과 평가

공약	세부내용	평가
2014년까지 대학생 반값등록금 실천	■ 소득 하위 80%까지 '소득 연계 맞춤형 국가장학금' 지원 ⇒ '14년 대학등록금 실질적 반값정책완성	○ 실질적 제로화 vs 진정한 반값등록금 사이 논란존재 기계적보편지원보다 소득계층별 지원이 잘못됐다 할 수 없음 ○ 문제는 반값등록금에 대한 관점의 차이



	■ 학자금 대출이자 실질적 제로화 추진 - 5년 물가상승률 반영시 실질적 제로화 - 든든학자금 제도개선	정부가 대학에 직접 지원하고 거버넌스에 참여해서 교육의 주체가 되는 방식과 장학금 형태로 지원하는 방식의 차이 대학에 대한 공적 통제기전을 확보하지 않을 경우 등록금 통제는 불가능.
고등학교 무상교육 실시	■ '14년 매년 25%씩 확대' 17년 전면 무상교육 실시 ■ 「교육기본법」 개정 및 관련예산 반영	○ 고등교육 무상교육은 사교육을 잡지 않으면 큰 의미 없음 ○ 공교육비는 교재, 급식비와 같은 기타 금액의 비중이 큼 ○ 기타 영역의 기준마련과 보장내역 없음 ○ 그나마 약속했던 예산반영, 사업추진 전혀 없음 ○ 무상교육의 의미를 제대로 제시하지도 못할뿐더러 사업 추진이 전혀 없음

1) 무산된 실질적 반값

대선 시 약속했던 것은 소득 하위 80%, 즉 8분위까지는 차등지급을 해서라도 2014년까지 전체 등록금의 반값을 실질 지원하겠다는 것이었다. 하지만 예산안을 보면 국가 장학금 기준으로도 6분위부터는 공약을 못 지키고 있다. 사립대 평균 등록금을 기준으로 하면 대선공약 지급율(69%)의 절반(35%)에 불과하다.

[표 4] 반값등록금 공약과 실 지급액

소득분위	대선공약		2014년(Ⅰ 유형)		
	지급액	지급률2	지급액	지급률1	지급률2
기초	전액	100%	450	100%	61%
1분위	전액	100%	450	100%	61%
2분위	전액	100%	450	100%	61%
3분위	3/4	75%	337.5	75%	46%
4분위	3/4	75%	247.5	55%	34%
5분위	반값	50%	157.5	35%	21%
6분위	반값	50%	112.5	25%	15%
7분위	반값	50%	67.5	15%	9%
8분위	1/4	25%	67.5	15%	9%

주) 지급률1 : 국가장학금 지원 기준액(450만원)을 기준으로 한 지급률

지급률2 : 2013년 사립대 평균 등록금(연간 736만원)을 기준으로 한 지급률

출처 : <http://khei-khei.tistory.com/733> 기사 재구성



2) 사립대학 지원이 아닌 대학교육 공공성 회복이 답이다.

우리나라 대학 등록금이 세계에서 가장 높다는 것은 잘 알려진 사실이다. 거기에 대학 진학률은 무려 85%를 상회한다. 대부분이 대학을 가는 조건에서 매우 비싼 대학등록금은 서민들 생계비 부담의 가장 큰 원인이 되고 있다. 또한 대학생활에 있어서도 양질의 일자리를 얻기 위해서는 무한경쟁을 해야 하는 환경이지만, 학자금 부담으로 아르바이트와 휴학을 전전해야 하는 서민층 대학생들은 스펙경쟁의 출발선에서부터 밀리게 되는 것이 현실이다.

이를 극복하기 위한 대안으로 나온 것이 반값등록금이다. 정책의 핵심은 대학이 등록금을 낮추고 대학의 공공성을 확보하는 것이다. 대학의 공공성이란 사립대학이 재단 전입금을 늘리고 보유 자본을 고유 목적 사업자금이나 자체 영리활동이 아닌 대학 운영에 사용하는 것, 그리고 자체 자구 노력을 통해 등록금을 인하하는 것 등을 의미한다. 이를 위해 국가 재정지원이 필요하다. 학생등록금의 절반을 정부가 내는 교부금으로 부담하고, 국가가 사립대학 운영에 직접적으로 참여하여 실질적 공공성을 확보하는 것이 중요하다.

하지만 박근혜 정부의 등록금 대책은 장학금을 늘리는 방식이다. 이는 사학재단에 일방적 지원을 하는 것에 불과하다. 사학재단은 비싼 등록금을 유지하는 수단으로써 세금으로 지원되는 장학금을 이용하는 것이고, 등록금은 갈수록 비싸지지만 대학교육 질은 여전히 낮다. 그나마 장학금은 성적 연동 지급으로 성적을 올릴 시간이 없는 서민층 대학생들은 원천적으로 배제된다. 지난해 국감자료에 따르면, 2013년 1학기 국가장학금 탈락자(19만 2,454명)의 40%(7만 7,409명)가 성적기준 때문에 탈락한 소득 3분위 이하 학생들이었다.⁸⁾

심지어 고등학교 무상교육은 아예 폐기되었다. 2014년 고등학교 무상교육에 필요한 5,375억이 교육예산에서 완전히 삭제되었고 공약파기에 대한 논의도 없다. 대부분의 교육지원 공약 역시 파기되었다.

3. 취약계층 복지 예산 대폭 삭감

박근혜 정부의 2014년 계획에서 가장 배려 받지 못하는 계층은 취약계층이다. 기초생활보장과 취약계층아동, 장애인관련 지원이 대폭 삭감되었다. 물론 공약사안인 장애인 연금 도입을 위한 예산은 증액되었지만 그 역시 원래 공약에서는 엄청나게 후퇴했으며 부족한 예산을 보충하기 위해 드러나지 않는 부분을 삭감했다. 공약에 예산을 쓰느라고 드러나지 않은 취약계층 예산이 대폭 삭감된 것이다.

8) <http://news.unn.net/news/articleView.html?idxno=128436>



1) 후퇴한 빈곤정책

기초생활보장영역을 보면 주거급여만이 1천593억02백만 순증(공약사항)되고 나머지는 대부분 삭감되었다. 특히 의료급여는 미지급액을 2013년 추경포함 예산 4천150억76백만 원에서 0원으로 예산을 아예 없애버렸다. 이에 4대 중증질환 관련 저소득층 의료비지원을 늘린다고 하고 의료기관에 주는 미지급액은 아예 삭제해 의료기관에서 의료급여 환자를 거부하는 관행이 더욱 고착화될 전망이다. 생계급여는 자격기준선을 중위소득 30%로 올린다는 명목으로 지원 금액을 2.6% 삭감했다. 기준선만 올리고 실제 예산범위는 줄여 혜택이 줄어드는 것이다. 올린 예산은 주거 지원 예산 뿐이고, 올린만큼 다른 영역을 삭감해 실제 증가율은 3.1%에 불과하다.

[표 5] 기초생활급여 국회통과 2014예산안

	2013년예산 (추경포함)	2014년	증감액	증감율(%)
계	8,553,165 (8,768,934)	8,816,896	263,731	3.1
1. 기초생활보장	8,553,165 (8,768,934)	8,816,896	263,731	3.1
1)기초생활급여	3,404,973 (3,432,975)	3,486,717	81,744	2.4
-생계급여	2,590,188 (2,609,090)	2,523,954	△66,234	△2.6(삭감)
-주거급여	569,185	728,487	159,302	28.0
2)의료급여	4,248,347 (4,393,947)	4,437,054	188,707	4.4
-의료급여 경상보조	4,248,347 (4,393,947)	4,437,054	188,707	4.4
-긴급복지	62,453 (97,120)	49,938	△12,515	△20.0(대폭삭감)
3)자활지원	587,056	617,821	30,765	5.2
4)재산담보부생계비용자	2,146	1,402	△744	△34.7(대폭삭감)
5)취약계층의료비지원	255,690	299,964	44,274	17.3
-장애인의료비지원	42,160	24,088	△18,072	△42.9(대폭삭감)
-외국인근로자 등 근로비 지원	2,800	2,327	△473	△16.9(대폭삭감)
-차상위계층지원	210,730	273,549	62,819	29.8

노인관련 예산도 마찬가지이다. 발표할 때는 전년대비 증가한 항목만을 강조한다. 정부는 <노인지원>항목을 2조487억76백만 원 늘려 47.9% 증가했다고 크게 홍보하고 있다. 하지만 실제 내용을 보면 대부분은 기초연금 확대를 위한 재정이다. 기초연금



은 공약에 비해 대폭 축소했을 뿐더러 노인 예산 증가액의 대부분을 기초연금 지원(2조452억31백만 원)에 쓴다. 대신 노인기관지원, 노인돌봄서비스, 노인요양시설 확충 등의 예산을 크게 삭감했다. 거기에 치매관리사업 비용 73억 원은 건강보험으로 떠넘겼다.

2) 장애인으로 살기 힘든 나라

더 심한 것은 장애인 문제이다. 장애인소득보장을 위해 예산을 1천219억99백만 원을 증액했다. 하지만 이 역시 공약 사안인 장애인연금 내용이며, 당초 약속했던 국민연금과 연동하고 모든 중증장애인에게 지급하겠다는 공약에서 하위 70% 중증장애인만 지급하는 것으로 대폭 후퇴했다.

장애인 연금제도는 그 외에도 많은 문제점을 보이고 있다. 먼저 기초생활수급대상인 장애인이 65세 이상이 되어 기초연금을 수급하게 되면, 기초연금을 소득으로 계산해 기초생활생계급여가 삭감된다. 65세 미만에는 생계급여+장애연금(기초급여+부가급여)을 동일하게 받지만, 65세 이상 노인의 경우(생계급여-기초연금 소득 인정액)+기초연금을 받게 되는 것이다.

대상자도 문제다. 장애인 전체의 하위 70%만 지급한다는 것인데 장애인은 일반인에 비해 소득이 한참 낮다. 장애인 하위 70%의 기준은 2014년 68만원인데 기초연금 하위 70%의 기준은 월 83만원이다. 장애로 인한 추가 비용이 많이 들에도 불구하고 노인은 83만 원 이하 소득이면 기초연금을 받는데 비해 장애인은 68만 원 이하만 받을 수 있다.

연금을 모든 중증장애인에게 일괄 지급하겠다는 공약도 파기했다. 그 대상을 장애등급 1급과 2급 및 3급 중복 장애인으로 한정해, 3급 장애인의 경우 중복장애가 있어야만 연금을 받을 수 있다. 이에 중증장애인 59만 명중 7만 명이 제외되며 그 중에서도 하위 70%를 골라내 준다. 공약에 비해 대상자가 대폭 줄고 지급내역 역시 축소되었다.

더 큰 문제는 저소득장애인지원 10억8천3백만 원, 장애인 자립자금융자 3억32백만 원, 장애인복지시설 확충 73억4천만 원, 노숙인/의사상자 30억6천5백만 원, 노숙인등 복지비원 17억천5백만 원 등 드러나지 않는 예산 대부분을 삭감했다. 이런 예산의 대부분은 취약 장애인을 위한 것으로, 박근혜 정부가 약속한 장애인 복지 확충은 사탕발림에 불과하다는 것이 밝혀진 셈이다.



그 외에도 삭감된 예산 대부분은 대부분 저소득층, 취약계층 관련 예산이다. 아동 지원의 경우 가장 취약계층인 요보호아동보호육성 예산이 422억73백만 원으로 크게 삭감되었고, 그걸 방과 후 활동 지원 예산을 확충했다고(129억65백만 원) 자랑하는 식이다.

4. 더 이상 복지국가를 미룰 수 없다.

박근혜 정부 시기는 한국사회 복지제도 건설에 매우 중요한 시기이다. 복지제도는 산업화가 진전되는 과정에서 도입되며 고령사회에 대응해 개선, 수정된다. 우리나라 역시 산업화가 진전되던 80년대 후반 기본적인 복지제도를 도입했으나 대상자와 보장내역이 매우 협소했다. 외국의 경우 산업화와 더불어 보편적 복지제도를 구축한 후 고령화에 대응하는 과정을 거쳤다. 하지만 한국사회는 산업화속도에 비해 복지제도 구축은 매우 더뎠다.

고령사회는 피할 수 없다. 전체 인구의 14%이상이 노인인구인 사회를 고령사회라고 하고 우리나라는 이 단계에 2018년도경 도달하는 것으로 추계된다. 선진국들이 “산업화와 복지국가 동시 추진 → 고령사회 대응 → 복지제도 개편 및 발전”의 과정을 밟아온 것에 비해 한국사회는 “산업화와 미발달한 복지제도 → 빠른 고령화 → 복지 없는 고령사회”로 가고 있다.

1) 복지 없는 고령사회, 재앙이다.

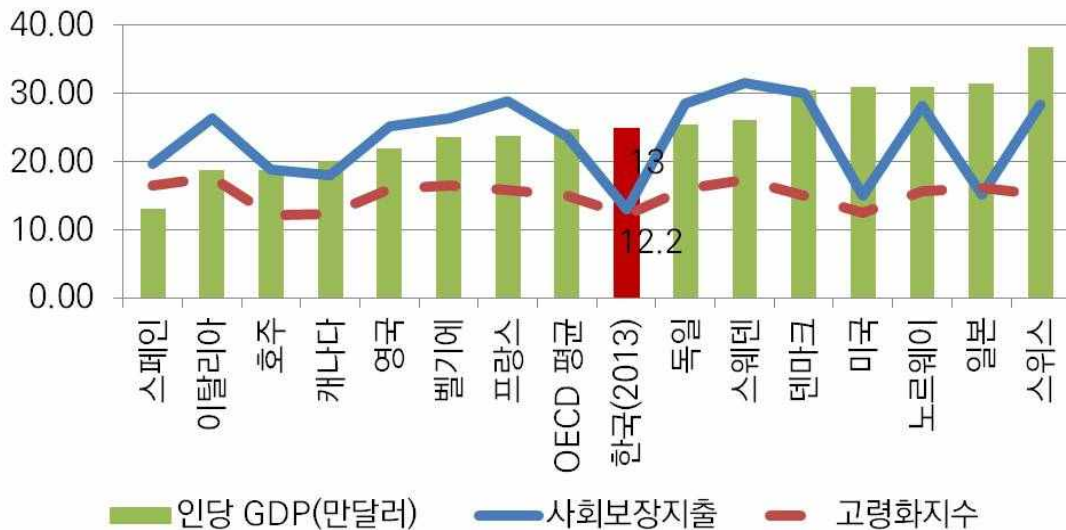
아래 그림은 선진국들이 우리나라와 비슷한 경제규모·고령화지수를 지녔던 1998년과 2013년 한국사회의 인당 GDP, 사회보장지출, 고령화지수를 비교한 것이다.

2013년 한국의 인당 GDP는 2만 5천불정도로 추계된다. 고령화지수는 12.2%로 65세 이상 노인 인구는 전체 국민의 12%가 넘는다. 하지만 사회보장 지출은 GDP 대비 13%에 불과하다. 1998년도 OECD 평균 인당 GDP는 2013년 한국과 같은 25천불, 고령화지수는 약간 높은 15%이다. 하지만 사회보장지출 평균은 23.7%에 달했다. 그리고 사회보장지출 평균은 미국, 일본 등 국가 복지가 낮은 대신 기업복지가 튼튼한 나라들 때문에 크게 낮은 것이다. 복지가 잘 된 나라들은 25%를 훌쩍 넘고 있다.

우리나라는 비정규직 등 노동시장의 양극화로 인해 기업차원의 임금, 퇴직금 등의 기업복지 대상자가 매우 적다. 한국은 2018년부터 고령사회에 진입할 것으로 예정되어 있으며, 그 속도는 다른 어떤 나라들보다도 빠르다.



[그림 1] OECD 주요국가 인당 GDP, 사회보장지출, 고령화지수(1998년도)



출처 : OECD 1998년 통계_보건사회연구원 사회보장발전의 중장기 전망과 방향. 2003 p130 GDP 대비 복지지출 규모의 국제비교(1998) 재구성 2013년 한국 통계_통계청자료(사회보장지출은 2011년 자료임)

2) 복지는 구조적 변화가 필요하고 시간이 걸린다.

경제학에서는 빈곤의 원인을 교육이나 노후, 의료 등 미래 불안요인에 대해 스스로 대비하지 못했기 때문이라고 본다. 교육, 노후를 위한 투자, 저축을 하지 않은 개인의 책임이라는 것이다. 그런 시각에서 본다면 한국사회가 노후와 고령사회를 위한 투자를 하는 것 역시 합리적 미래대비라고 볼 수 있는데, 현재의 행태는 국가가 제 역할을 하지 않고 있는 거라고 볼 수 있는 것이다.

가계경제나 국가경제나 그 구조는 비슷하다. 가계 경제에서는 집값, 교육비, 생활비, 의료비, 노후대비 등의 필수 항목에 대해 소득대비 일정한 지출 규모를 가져야 한다. 소비를 결정할 때, 현 소득과 필수 지출항목이 중요하지만 향후 가구 구성원들의 상황변화-대학진학, 결혼 및 분가, 퇴직 등도 중요한 고려요소이다. 지출규모는 하루아침에 만들어지지 않는다. 결혼과 집장만을 위해 취직하면서부터 돈을 모으고, 아이가 태어나면 미래를 위해 적금을 든다. 미리미리 노후 대비를 하기 위해 생활비의 일부를 떼어놓는다. 이를 적절하게 배분하지 못하고 가계경제가 어려워지는 상황이 오면 주류경제학자들과 보수정치인들은 미래를 대비하지 못한 개인의 문제라고 비난한다.

그렇다면 우리 사회 국가경제는 이를 제대로 대비하고 있는가? 고령사회는 한국 사회 구성원들의 상황이 변하는 큰 사건이다. 부양인구가 증가하면 소득, 의료비, 돌봄 등 복지수요는 폭증한다. 대신 부양할 수 있는 인구비율은 줄어들기 때문에 그때를



대비한 지출구조를 미리미리 확보해두어야 한다. 가계경제에서는 현재 소득 중 일부를 떼어 저축하는 방식이지만 국가경제에서는 세금 수입과 지출구조를 재정비하는 방식이다. 부자증세와 복지지출구조 확대가 그것이다.

이 과제는 하루아침에 달성되지 않는다. 사회적 합의를 통해 복지를 위한 예산규모를 도출하고 부담을 어떻게 하는 것이 올바른지 결정해야 한다. 외국의 사례를 보면 기업과 부유층이 복지를 위한 재정 부담을 늘리고 확보된 재정을 바탕으로 적절한 제도를 구축해나갔다.

3) 박근혜 정부는 한국 복지제도 성격이 결정되는 시기

이런 과정은 산업화와 고령화가 진전되는 5-70년대를 거쳐 이미 수십 년 동안 진행되어 왔으므로, 우리나라는 80년대 중후반부터 이에 대한 대비를 시작했어야 한다. 김대중 정부 시절 복지정책이 본격화되었지만 초기 제도를 도입하는 데에 그쳤을 뿐이다. 한국사회에서 필요한 복지수준과 재정규모, 재정분담의 원칙과 분담비율, 공급기관 등과 같은 본질적 문제는 다루어지지 못했다. 결국 기본 구조를 변화시키지 않고 정부 재정 일부를 확충하는 방식으로 20여년을 보내온 것이다.

재정 규모를 늘리지 않고서는 복지가 확대되기 힘든 상황에 직면해있는 지금, 박근혜 정부는 중요한 시기에 봉착해있다. 만약 재정에 대한 혁신적인 관리 혹은 증세가 없다면 한국사회는 잔여적 낮은 복지국가로 정착될 가능성이 높다. 박근혜 정부 시기는 산업구조와 인구구조가 결정적으로 변화하는 시점이다. 이때 근본적 변화가 추진되지 않는다면 한국 사회는 높은 노인인구, 부유층의 낮은 사회기여, 낮은 잔여적 복지, 개인차원의 복지대비로 인한 취약한 사회안전망이 구조화될 것으로 전망된다.

지금당장 복지정치가 필요하다. 가정경제를 보다 큰 규모로 꾸려야 미래대비가 가능한 것과 마찬가지이다. 국가 경제를 규모 있게 설계하기 위해 전 구성원들이 복지수준과 재정규모, 재정분담의 원칙과 분담비율, 공급기관 등 본질적 문제에 대한 합의를 도출해내야 한다.



2014년 전망 보고서 발간

불안한 미래, 한국 사회의 새로운 이정표를 제시하는 2014년 전망 보고서.
현재의 위치와 앞으로의 방향을 제시합니다. [경제/노동/주거/복지 분야]