



성장과 복지를 위한 사회정책, 한국사회 미래비전이 되어야 한다

2017.04.27 | 이은경_새사연 이사 | eundust@hotmail.com

선거는 복지정치가 되어야 한다. 한국사회 미래비전과 영역별 큰 틀의 정책방향에 대한 국민적 지지와 추진 세력을 만들어가는 과정이 선거가 되어야 한다. 세부 정책은 정책방향이 합의되는 과정에서 구체화 되는 것이며 시행안은 선거이후 완성된다. 대선을 앞둔 지금 가장 중요한 과제는 현 시기 가장 중요한 미래비전과 대전제에 입각한 영역별 정책방향을 국민들과 토론하고 정책별 지지세력을 만들어가는 것이다. * 본 연구보고서의 일부는 새사연 <2017 대선 정책 vs. 정책 - 사회복지정책편>과 중복됨을 알려드립니다.

1. 저성장시대 해법과 사회복지정책

정책논의가 실종된 장미대선

2017년 대선은 박근혜 - 최순실 게이트에서 출발해 정권교체와 적폐청산이 주요 이슈가 되는 과정에서 정책에 대한 깊이 있는 논의가 이루어지지 못하고 있다는 비판을 받고 있다. 시간이 지날수록 정책 토론이 진행되고 있지만 상대 공약에 대한 피상적 비판을 넘어 한국사회가 나가야 할 방향에 대한 심도 깊은 논의는 여전히 부족하다.

한국 사회가 큰 전환기에 있다는 점은 모두 동의한다. 글로벌 차원의 장기불황과, 그 직격탄을 맞아 회복의 기미를 찾지 못하는 한국 경제, 저성장의 영향이 양극화와 맞물려 서민층의 삶이 매우 힘들어지고 있다. 세계 최고의 노후빈곤과 미래 불안으로 인한 심각한 저출산, 희망을 찾지 못하고 각종 고시에 몰두하고 있는 청년들에 이르기까지 한국 사회가 해결해야 하는 과제는 매우 심각하다. 가장 큰 문제는 산적한 문제들의 해결점에 대한 사회적 합의가 없다는 점이다.

개별 정책이 아닌 포괄적 접근의 중요성

대선과정에서 정책과 비전을 중심으로 한국사회 미래에 대한 사회적 합의를 이끌어 내야 하는 과정임에도 불구하고, 현재는 정권확보를 위한 부동산 끌어안기 경쟁이 대선정국을 주도한다.



그 결과는 해법에 대한 치열한 검증보다는 다양한 계층을 끌어안기 위한 누더기 공약집으로 나타나고 있다. 하지만 개개의 공약과 정책은 일관된 목표에서 유기적으로 결합되어야 의미가 있으며, 특히 한국과 같이 대개혁이 필요한 사회에서 일관된 방향성과 세부 정책들의 체계적인 결합은 매우 중요하다.

일례로 요즘 가장 뜨거운 이슈인 최저임금제도는 중소기업 및 자영업의 구조조정과 경쟁력 강화와 연계되며, 이를 위해서는 대기업의 합리적 역할 조정이 동시에 추진되어야 한다. 뿐만 아니라 노동자의 사회보험 비용, 사회서비스 분야의 노동 정책과도 연계된다. 따라서 최저임금 문제를 해결하기 위해서는 경제 정책뿐 아니라 사회보험과 조세문제, 노동정책까지 같이 다루어야 한다. 무엇보다 모든 논의에 앞서 저성장시대 성장해법에 대한 큰 틀의 동의를 전제되어야 한다. 소득을 중심으로 내수를 통해 성장할 것인지, 대기업 수출주도 성장을 할 것인지 말이다.

다른 분야도 마찬가지이다. 저출산 고령화와 사회불안 감소를 위한 복지정책 역시 재정확보만으로는 불가능하며 조세와 사회보험 개혁과 서비스 제공 기관의 개혁, 그리고 노동정책이 연계되어야만 한다. 교육에서는 취업시장이 가장 중요한 상수임에도 교육정책에 노동정책은 포함되지 못하고 있고, 의료·보육·돌봄의 질은 재정확보를 넘어 공급자 시장을 합리화하는 것이 필수적임에도 함께 논의되지 못하고 있다.

저성장시대의 사회복지정책

2017년 한국 경제성장률은 2%대 초반으로 예상되며, 2008년 글로벌 경제위기 이후 저성장 기조가 정착되었다. 대외적으로 영국의 브렉시트, 미국 대선에서 트럼프 후보의 당선 등 세계적으로 보호무역 경향이 강화되고, 중국을 포함한 동아시아 국가들의 고속경제성장률이 둔화되고 있어 성장의 동력을 찾기 어려운 상황이다. 2017년 들어 세계경제가 약간의 회복세를 보일 것이라는 전망이 나오고는 있지만 이것이 장기 불황을 극복하는 시작점인지는 확실하지 않다. 더구나 한국사회는 수출이나 대외경제 호조와 내수가 전혀 조응하지 못하는 ‘디커플링’ (탈동조화) 현상이 나타나고 있는데다, 반도체 등 일부 분야를 제외하고 전통적 제조업인 조선업 등은 구조조정을 앞두고 있다. 세계경제 일반과 다른 한국사회 특성에 맞는 해법이 절실한 상황이다. 저성장 시대, 경제성장과 분배, 삶의 질 개선을 동시에 추진해야 하는 상황에서 성장론과 분배론에 대한 사회적 합의는 어느 수준인가?

저성장시대의 성장을 위해 한국의 전통적 발전모델인 대기업과 수출위주 그리고 낙수효과로 대표되는 성장이론과 임금과 내수의 증가로 경제성장을 견인하자는 소득주도, 공정성장론, 복지성장론 등이 크게 대별된다. 이 글은 저성장, 고령화 저출산 시대의 해법으로 경제정책과 복지정책이 선순환 해야 한다는 복지성장론이 현재 가장 올바른 해법이며 세부 정책은 이러한 기조에서 추진되어야 한다고 하는 경제-복지 선순환성장이론에 근거하고 있다. 그 중에서도 이 글에서는 사회복지 분야의 정책과제를 짚어보고자 한다.



2. 사회복지 정책, 왜 중요하며 어떤 특징을 지니는가?

사회정책, 복지, 사회서비스, 동반성장, 공공부문 등 이들 분야는 모두 사람들이 살아가는데 필수적인 사회서비스를 제공하는 시스템을 칭하는 용어들이다. 이들 분야는 인간이 살면서 겪는 리스크에 대한 공동체의 대응이며, 국가가 국가답게 유지되고 인간이 인간답게 살기 위해서 필수적으로 구축되어야 하는 영역이다. 그뿐 아니라 경제에서 차지하는 비중도 매우 크다.

사회서비스의 본질

살면서 누구나 마주치게 되는 사회적 리스크는 임신출산육아, 교육, 질병, 노화, 실업 등이다. 사회서비스는 이를 해결해주는 서비스로 보건의료, 교육, 육아, 요양, 실업, 연금 등으로 구성되며 서비스를 직접 제공해주는 현물 방식과 수당 등 현금으로 제공하는 서비스로 크게 대별된다. 이런 사회서비스의 특징은 “① 누구에게나 필요하다, 하지만 불시에 발생하게 되며 개인적 대응이 어렵다. ② 서비스 비용이 커서 개인이 감당하기 어렵다. ③ 서비스 질이 중요하다.(서비스 질에 따라 결과가 매우 달라진다.)” 등의 특징을 지닌다. 이러한 사회서비스의 목적과 특징 때문에 사회서비스는 국가 및 사회가 직접 개입을 하게 되고 국가가 개입하는 방식 역시 서비스를 직접 제공하거나 인프라 구축 지원과 서비스 이용 비용을 제공하는 방식으로 나뉜다. 국가개입의 방식과 수준, 서비스 구축과 제공과 보장범위, 질적 수준 등에 따라 사회복지제도의 성격과 정책방향이 달라진다.

커질 수밖에 없는 사회서비스

세부 방향은 다르지만 모든 산업국가들을 관통하는 공통점이 있다. 고령화로 인해 수명이 증가하고 노인인구가 늘어남에 따라 사회서비스 수요와 이를 반영한 공급이 크게 증가한다는 점이다. 특히 여성이 전통적 성역할로 가정에서 서비스를 제공하던 모델에서 벗어나 여성의 사회 진출이 크게 확대되면서 사회서비스의 수요는 더 늘어나게 된다. 고령화는 돌봄과 소득 보장의 수요를 크게 증가시키고, 산업이 고도화될수록 교육에 대한 중요성도 높아진다. 또 하나 고려할 부분이 있다. 사회서비스의 질에 따라 사회의 수준이 크게 달라진다는 점이다. 서비스가 제공되느냐보다 어떤 수준의 서비스가 어떤 가격으로 제공되느냐가 더 중요하다는 의미이다.

교육이나 육아 서비스의 질은 저출산을 막고 아이를 낳아 키울 수 있게 하는 중요한 요인이다. 뜨거운 교육열과 전국민 기초 무상교육은 한국 사회가 경제성장을 이루는 가장 중요한 원동력이 되었다. 의료나 돌봄서비스는 서비스에 대한 욕구 충족만이 아니라 국민 건강을 유지/증진하고 의료비 부담을 줄이는 방식으로 사회에 기여한다. 반면, 서비스의 질이 떨어질 경우 사회의 불안은 매우 커진다. 어린이집 학대사건이나 공교육 부실화, 요양시설의 수용소화 등 등의 기사가 나올 때마다 서비스를 이용할 수밖에 없는 시민들은 불안에 시달리게 된다.



사회서비스는 경제의 중요한 축

마지막으로 사회서비스가 갖는 특징은 서비스 수요와 이에 따른 공급이 증가함에 따라 경제와 노동 영역에서 큰 비중을 차지하게 된다는 점이다. 서비스 인프라 구축에도 큰 비용이 소요되며 서비스 이용비용을 국가차원에서 지불해야하기 때문에 조세와 사회보험 방식으로 많은 재원이 필요하게 된다. 기업과 고용주는 노동자들의 사회보험과 복지의 일부를 담당해야 하기에 기업의 생산비용에도 복지관련 비용이 상당부분 포함된다. 또한 사회서비스는 노동집약적 서비스이며 대인서비스라는 특성상 소규모 다기업 형태를 지녀 사회서비스 기업과 노동, 총매출 규모는 매우 크다.

3. 사회복지정책의 올바른 구성

사회정책은 합의와 조정, 연계 분야 시너지의 총합

사회서비스, 복지서비스는 위와 같은 특징으로 일반 서비스와는 다른 독특한 구조를 갖게 된다. 대부분의 국가들에서 사회복지영역은 서비스 자체의 목적(위험대비)과 경제 한 분야로서의 의미 두 측면에서 강조되고, 개인이 아닌 국가와 사회가 돈을 지출하기 때문에 형평성과 효율성이 중요해진다. 경제부분에서도 단순한 산업발전이 아닌 적정 비용 효율화의 가치가 동시에 존재한다. ①무작위적으로 발생하지만 누구나 겪는 위험에 대한 충분한 대비, ②경제 발전을 위한 서비스 산업 발전, 비용마련과 집행과정의 ③형평성과 ④효율성 등이 복지분야가 달성해야할 주요 목표인 것이다.

문제는 이런 과제들이 상호 상충한다는 점이다. 위험의 충분한 대비를 위해 마련해야할 비용의 규모가 전체 경제발전에 장애로 작용할 수 있다.(복지비용으로 인한 경제주체들의 부담 증가와 저성장 우려) 산업발전을 공급자 중심으로 고려하면 지나친 수익추구로 인한 효율성 저하와 불평등 확대를 초래할 수 있다.(서비스 민영화로 인한 양극화와 비효율성) 효율성을 지나치게 강조하면 충분한 위험대비나 형평성이 축소된다(선별복지의 위험). 반면 위험대비를 한다는 명목으로 지나치게 과도한 서비스를 이용할 경우, 효율성이나 형평성은 오히려 떨어진다.(불필요한 입원 수술이 증가하는 경우, 사교육이 지나치게 발달하는 경우 등)

사회복지정책은 정책조합이 아닌 정치

모든 이슈를 해결할 수 있는 만능의 해결열쇠가 있을까? 복지분야 정책 출발점은 이런 만능해법이 없다는 걸 인정하는데 있다. 사회 복지정책의 위와 같은 현상은 정책을 잘못 추진해 서가 아니다. 원래 복지정책이 지니고 있는 특징이며, 사회가 발전하는 과정은 이러한 다양한 가치들이 조화롭게 해결되는 시스템을 구축하는 과정이다. 사회정책은 서로 상충되는 다양한



가치를 달성해야 하기에 논쟁이 있을 수밖에 없고 이해관계자들은 서로 충돌한다.

중요한 것은 경제상황, 인구구조, 역사적 경험 등에 기초해 현 시기 가장 필요한 가치에 대한 사회적 합의를 이루고 일관된 정책 방향을 세우는 것이다. 이런 전제들이 완성되어야 상호 연계된 세부 정책안을 구체화할 수 있다. 조세에 대한 기본 방향이 정해지지 않은 상황에서 분야별 복지확대만이 선거전에 남발되면 공약이 공염불이 되거나 재정파탄이 날 수밖에 없다. 이러한 설득과 합의, 주체를 만들어가는 과정이 바로 복지정치이다.

선거는 복지정치가 되어야 한다. 한국사회 미래비전과 영역별 큰 틀의 정책방향에 대한 국민적 지지와 추진 세력을 만들어가는 과정이 선거가 되어야 한다. 세부 정책은 정책방향이 합의되는 과정에서 구체화되는 것이며 시행안은 선거이후 완성된다. 대선을 앞둔 지금 가장 중요한 과제는 현 시기 가장 중요한 미래비전과 대전제에 입각한 영역별 정책방향을 국민들과 토론하고 정책별 지지세력을 만들어가는 것이다. 하지만 현실은 어떠한가?

한국사회 복지정책은 모순된 정책들의 조합

지금까지 한국사회 복지정책은 상호 모순된 정책들의 조합에 불과했다. 항상 경제정책의 하위로 존재했으며 복지확대는 정권 지지율을 위한 시혜적 결정에 불과했다. 그 결과 세부 정책은 충돌하고 그 과정에서 세부 정책 목표도 이루지 못할 뿐 아니라 정책 본래의 목적에는 오히려 장애가 되는 경우가 대부분이다.

의료영역의 예를 들어보자. 의료서비스 산업을 발전시키는 것은 중요한 정책목표이다. 하지만 이는 의료 공공성이 튼튼하게 자리잡은 상황에서 의료산업 분야의 질 좋은 고용이 증가하고 여타 제약산업이나 의료기기, 의료관광 등이 성장하는 방향이 되어야 한다. 의료 공공성이 형편없이 낮아 의료비부담과 불필요한 의료이용이 전혀 해결되지 않는 상황에서 산업발전만 추구하는 것은 본래의 목적(산업발전)도 달성하지 못하면서 보다 본질적인 목적인 의료비 부담 해소와 국민 건강증진에는 오히려 악영향을 미친다.

의료뿐 아니라 사회복지 분야 전반에 이런 현상이 확산되어 있다. 교육정책은 질 좋은 교육 환경을 조성해 건강하고 능력 있는 시민을 양성하는 것임에도 교육산업발전과 대학 인재 선발이라는 하위 목표가 더 중심이 되면서 중요 목표는 오히려 망가지고 있다. 아이들의 체력은 떨어지고 경쟁으로 정신건강은 피해를 입고 있으며 최근 들어 학력수준마저 떨어지고 있다고 한다. 사회서비스 질 좋은 일자리 창출은 산업발전의 가장 중요한 과제인데 공급자 위주의 산업 정책으로 서비스 분야 일자리 질은 가장 형편없다.

경제-복지 선순환을 통한 경제성장과 삶의 질 개선이 답

앞서 기술한대로, 현 시기 한국사회는 경제성장과 삶의 안전망 확충이 동시에 요구되고 있다. 일면 충돌하는 가치 같지만 경제위기나 저성장시기, 복지영역의 지출과 일자리 확충을 통



해 내수확대와 일자리 확충을 통한 경제성장, 서비스 확대를 통한 삶의 질 개선을 동시에 추진할 수 있다는 외국의 선례가 있다. 케인즈주의, 사민주의 등은 바로 경제위기를 복지와 일자리에 대한 정부투자로 물꼬를 틀면서 새로운 경제활력을 되찾은 사례이다. 물론 서비스와 사회분야 일자리 창출을 위한 재정마련이 경제에 지나치게 큰 영향을 미치거나, 사회분야가 경제활성화의 한 수단으로만 활용되는 것은 다시 생각해야 한다. 준비되지 않은 복지는 경제활력을 저해하는 것도 사실이다. 또한 고도성장 시기의 활력을 기대해서도 안 된다.

합의의 원칙은 현 시기 한국사회의 조건에서 출발하는 것이다. 앞서서도 강조한 세계적 저성장, 급격한 저출산 고령화, 지나치게 활력을 잃은 내수시장을 동시에 고려했을 때 경제-복지 선순환을 추동할 수 있는 정부의 적극적 개입이 어떤 해법보다 우선한다. 경제성장은 사회 복지분야 일자리와 서비스 이용에 대한 국민 부담 감소를 줄이는 방식, 즉 소득을 올리고 소비를 촉진하는 방식으로 물꼬를 틀어야 한다. 소득주도와 복지 개인부담 축소 둘 다 소비(내수)와 미래준비를 할 수 있는 가계 자산을 늘리는 효과가 있다. 다음으로 사회 서비스 확대와 질 개선으로 인한 삶의 질 개선은 단순한 국민 만족과 선거에만 의미가 있는 것이 아니다. 사회서비스를 통해 국민 건강이 좋아지고, 질 높은 보육과 교육서비스로 노동활력이 생기고, 빈곤이나 사회불안 등 추가적 비용을 줄이는 강력한 효과가 있다. 사회투자를 통해 빈곤이 줄면 빈곤으로 인한 추가적 사회비용이 발생하지 않는 법이다.

아래 표는 이런 과제가 달성되기 위한 기본 정책방향을 제시한 것이다.

표1. 사회정책 기본 방향

정책방향	정책 효과	세부정책	추진방법
사회서비스 분야의 질 좋은 일자리 창출	·서비스 분야의 질 좋은 일자리 창출로 일자리 확대 및 소득증가로 경제성장 ·서비스 질 개선 동시 달성	서비스 공공 공급기관 확대	공공 인프라 비용 확대
		민간 공급 기관 인건비지원 및 질 관리	재원확충, 민간 기관 통제
		최저임금, 노동시간 단축 등 임금인상과 노동복지 향상	서비스 분야 지출 확대
서비스 질 개선으로 삶의 질 향상	·사회서비스 질 개선으로 건강증진, 인재양성, 노동력 상실 등에 기여 ·사회불안요인 해소	사회서비스분야 공공기관 확대	서비스 질 관리를 위한 규제 도입, 민간 공급자 합리적 규제
		서비스 노동자 노동조건 개선	재정확보
		서비스 질 관리 - 민간 공급자 합리적 통제	서비스 질 관리를 위한 규제 도입, 민간 공급자 합리적 규제



		일자리 수준 향상 - 일자리 수준이 향상되면 서비스 질이 올라감	서비스 기관 인건비 지원 교육, 훈련 등 질관리 강화
서비스 이용 부담 감소	·국민부담 감소로 소비 진작을 통한 내수활성화 ·미래부담감소로 저출산/학력 경쟁 해소, 빈곤층 비율 감소 ·서비스 이용에 따른 불평등 완화	보육 교육 의료 돌봄 서비스 보장성 강화(본인부담금 감소)	재정확보(조세, 사회보험)
		합리적 서비스 모형 구축	표준 서비스 도입과 과도한 불필요한 서비스 규제 서비스 전달체계 합리화
		민간 공급자 지나친 이윤 통제	민간 공급자 합리적 규제
빈곤선 이하 소득보장	·최소한의 인간적 삶에 대한 소득보장을 통해 실업과 노후 불안감소, ·사회 활력 회복	질 좋은 일자리 확보	공공부문 일자리와 일자리 안정성 확보
		연금, 실업급여, 최저생계비, 장애수당 등 확대 지원	재정확보

이상의 내용은 전 사회복지영역을 관통하는 공통된 부분만을 추출한 것이다. 크게 보면 사회서비스 분야 질 좋은 일자리확충, 복지이용에 대한 본인부담 감소, 서비스 질관리, 빈곤선이하 기본소득보장 등이다. 추진방식 또한 재정확보(조세와 사회보험), 공공기관 확대, 사회서비스 인력 비용 지원 등 노동정책, 민간기관에 대한 합리적 규제도입, 서비스 전달체계 개편 등이다. 이들은 상호 영향을 미치며 시너지를 낼 수도, 반대로 서로 악영향을 미칠 수도 있다. 문제는 한 부분을 강조하면서 여타 연관 정책을 고려하지 않을 때 발생한다. 대표적인 것이 증세 없는 복지이다. 위 표에서 보듯, 대부분의 정책목표는 “재정확보, 시스템 합리화, 인력 및 인프라 확충, 서비스 질 관리”를 통해 이루어진다. 선거시기 대표적으로 제외되는 주장이 재정확보와 시스템합리화를 위한 규제도입, 서비스 질 관리 부분이다. 이런 부분은 선거에 도움이 안 된다고 배제하고 주로 서비스 확대만 주장하는 것이다.

4. 후보들의 사회복지정책

사회정책 평가 방법론

이런 사회정책의 특성에 기초. 대선 주자들의 사회복지정책 평가는 대전제가 합당한지, 대전제에 맞는 큰 틀의 정책구상이 있는지, 세부 정책이 이 상위 목표들에 부합한지가 되어야 한다. 하지만 현재 공약집에는 얼마나 많은 표를 얻느냐에 집중되어 있고, 대전제와 이를 달성할 수 있는 큰 틀의 정책구상은 보이지 않는다. 다음은 홍준표 후보를 제외한 원내정당 후보들의 사회복지분야 정책을 비교분석한 내용이다.



표2. 후보별 사회정책 방향 및 평가

후보	대전제 및 정책방향	핵심 정책	정책수단	평가
문재인	동반성장, 복지&경제정책 선순환 원칙을 제시 - 공공분야 일자리 창출과 서비스 비용 부담 감소	·사회복지분야 공공부분 일자리 창출, 노동조건 개선, 청년일자리 정책 등 ·사회서비스 보장 강화: 의료, 보육, 교육, 치매, 노후보장 등 ·양육부담해소와 일가정양립 동시 제시 ·고령대책: 기초연금인상,치매책임제,일자리 등 제시	·기존 지출합리화와 일부 세수확대 : 자연증가분을 복지에 반영, 일부 고소득 및 법인세 인상 ·공공부분을 활용	·경제-공공부분 일자리 확충 선순환 원칙을 제시(소득주도 성장) ·하지만 복지정책 일반에 대한 로드맵 제시는 없음 ·특히 재정책보에 대한 원칙이 부재함 (큰 재정수요 없고, 지출합리화 및 탈세 조정 + 소액 인상만으로 가능하다고 봄) ·공공의 역할을 강조하지만 민간 공급기관, 전달체계, 질관리 등에 대한 논의 부재함 ·민간에 대한 규제나 활용방안 없이 공공만 활용하는 것은 실효성이 낮음
안철수	경제활성화를 통한 일자리창출이 곧 복지 - 공공부분 확대는 불필요	·4차혁명 대비를 위한 인재양성, 교육정책강조 ·사회복지 분야 :사회안전망확충으로 조세와 지출의 형평성제고와 저출산 극복을 위한 아동수당 등이 대표적	·재정지출합리화와 경제성장을 통한 재원확보 ·공평과세(고소득, 자본과세)	·세부 복지확충 내용은 문재인 후보와 큰 차이 없음 ·가장 큰 차이는 공공부문 활용 여부, 4차산업혁명을 통한 경제활력으로 시장에서의 일자리 창출을 강조 ·또한 복지확대 내용은 있으나 사회복지서비스 분야 일자리 및 시스템 구축에 대한 공약은 부재 ·재정책보에서는 공평과세로 고소득, 자본과세 조정 등을 이야기함(금액이 크지는 않음) · 사회복지정책을 추진할 수 있는 구체적인 로드맵이 충분하지 않음
심상정	·노동중심으로 소득주도 성장 ·복지는 증세를 통한 재정책보, 지출확대	·4대보험, 교육 및 보육분야 세부 공약이 가장 구체적임 ·저출산 분야 : 아동 보육 교육과 부모 노동권 연계 ·고령화 분야 : 소득보장과 일자리, 주거정책 등	·부자증세, 지출합리화, 이후 보편적 증세 고려 ·국민연금의 사회투자 활용 ·사회복지세 등 복지증세 명시	·가장 정교한 복지 분야 세부 정책 ·소득주도(노동중심) 성장과 복지국가 건설이라는 두 축을 제시 ·하지만 경제영역과 복지영역의 선순환과 복지분야 합리성 제고를 위한 시스템 개선은 잘 드러나지 않음 ·증세에서도 부자증세 이외 재정책보 방안은 불명확함
유승민	·중부담-중복지 원칙 ·보편복지보다는 필요 계층 우선	·노인 복지 강화 ·빈곤층, 노인층 소득보장 강화 ·저출산 대책은 노동시간 단축 + 아동수당 확대	·조세부담을 인상을 구체적으로 제시	·증세를 통해 복지 확충 ·보편복지보다 저소득층 소득보장을 강조, 그 외에는 노인과 저출산 대책 중심 ·저출산 대책: 노동시간단축과 아동수당을 같이 고려하는 점이 장점임 ·하지만 복지와 경제의 선순환 구조와 이를 위한 사회복지서비스 일자리 창출, 공공기관 확충, 민간기관 규제 등에 대한 내용은 부재

승자독식의 신자유주의에서 벗어나 신뢰와 협동으로 함께 살아가는 사회, 새사연이 그리는 미래입니다.
더 큰 걸음으로 움직이고 성장하는 새사연, 이제 여러분이 회원이 되어 함께 해주세요.



여전히 분절된 서비스 중심 프레임

이상, 홍준표 후보를 제외한 원내정당 후보들의 공약을 살펴보았다.(홍준표 후보는 강간모의나 친북좌파, 강경노조 등의 주장으로 거론할 가치가 없다고 판단함) 가장 큰 특징은 사회복지정책이 상위에 올라있는 후보는 없다는 점이다. 복지정책이 저출산, 노인대책, 일자리 대책 등등에 나뉘어 들어가 있기는 하지만 따로 독립해 상위에 두고 있지 않다. 이번 대선의 이슈가 부정부패 척결(적폐청산), 안전사회, 안보 등이 이슈가 되고 있고, 사회복지정책에서도 저출산 고령화, 즉 아동보육이나 노인문제 등만 이슈가 되는 현상을 반영한 것으로 보인다. 또한 경제-복지의 선순환을 명확하게 제시하고, 각각의 목표를 달성하기 위한 정책방향과, 세부정책, 추진방법 등을 일관성 있게 제시한 후보도 보이지 않는다.

이는 사회복지정책에 대한 논의와 합의의 장으로서 선거가 활용되지 못하는 현실을 여실히 보여준다. 물론 일부 영역 정책들을 세부적 디테일이 잘 살아있는 경우도 있다. 대표적으로 저출산고령화 대책 - 아동 보육이나 노인 대책 등은 구체적 확대 계획이 잘 나타나있다. 하지만 이 역시 아이를 키우는 부모 표와 노인표를 의식한 결과로 서비스 확대만을 이야기하고 있지, 다른 정책과제들과의 연계나 큰 틀에서의 로드맵은 충분하지 않다. 가장 문제는 재정확충, 그 중에서도 대기업과 고소득자 중심의 증세에 대한 명확한 입장이 없다는 부분과 공급시스템 합리화를 위한 공공기관 확충 및 민간부분 규제 도입의 부재이다. 또한 저출산과 교육개혁, 빈곤층 감소 등 제도의 궁극적 목표는 노동시장 전반이 해결되지 않으면 달성이 어렵다.

물론, 선거 시기 모든 논의를 할 수 없고, 큰 방향이 세워지면 이후 구체적 시행안을 만들면 된다고 이야기한다. 하지만 사회복지정책의 대원칙과 추진방향에 대한 합의가 없는 상황에서는 국정운영에서 “복지 = 표 = 시혜”의 틀을 벗어나기 어렵다. 그 결과는 박근혜 정부의 “증세없는 복지”였고, 실제로는 매우 불충분한 일부 복지확대와 심각한 비효율, 그리고 경험한 적도 없는 복지국가에 대한 피로감이었다.

이는 한국 사회복지정책이 태동한 이래, 사회복지정책을 성장과 국정의 주요한 수단으로 고려해본 적이 없었고 복지확충을 적극적으로 추진한 민주정부에서도 이런 기초를 바꾸지 못했기 때문이다. 하지만 근본적 변화없이 현 상황을 타개하기 어렵다.

현 인구구조와 저성장 상황 탓에 약간의 재정확충으로는 지금 수준의 사회복지도 유지하기 어렵게 된다. 노인인구는 매우 빠르게 증가하고 있고, 노인인구 증가에 따른 기초연금, 공적연금, 의료비 및 각종 노인복지의 자연 증가 비용만으로도 현 후보들이 이야기하는 세수확대를 가볍게 뛰어넘는다. 문재인 안철수 후보는 지출합리화, 탈세금지와 일부 증세를, 심상정, 유승민 후보는 중부담 중복지를 이야기하고 있지만 세수확보 분을 상당히 낙관적으로 추계하고 있다. 하지만 약간의 부가증세 수준으로는 기초연금이나 노인의료비 자연증가분도 감당하기 어



럽다. 더구나 경제성장이 2%초반 대를 유지할 경우 세수 자연증가분은 매우 적을 것이고, 탈세나 미납 세금을 잘 걷겠다는 건 수사에 불과하다.

더 중요한 부분은 서비스 제공 시스템의 개혁이다. 민간 부분이 90%를 넘고, 과도한 경쟁으로 서비스 질과 비용관리는 전혀 불가능한 현실이다. 이 상황에서 재정을 쏟아 서비스 확대를 할 경우 불필요한 서비스, 필요서비스 미충족, 가격부담증가는 불을 보듯 뻔하다.

다시 복지국가

이번 대선은 정책이 실종된 대선이라고 한다. 대선은 대선이고, 당선 후 잘하면 된다고도 한다. 하지만, 사회개혁은 집권여당의 힘만으로는 불가능하다. 앞서 설명한대로 사회복지영역은 매우 많은 이해관계자와 다양한 가치들이 충돌하고 있으며, 사소한 변화하나도 추동하기 어렵다. 역대 정부에서 가장 손쉬운 서비스 확대만 추진한 것은 튼튼한 복지 정치 세력이 부재했기 때문이다. 여기저기서 필요한 재정을 조금씩 마련하고 효율성을 높이겠다는 현 후보들의 공약은 기존 정부와 차별성이 없다. 전국민의 지지와 추진 세력이 기반이 되어야 하고, 사회의 근본적 개혁이 필요하다. 다시한번 강조하지만, 인구구조 변동과 저성장, 내수감소 등은 한국사회가 당면한 상수이기 때문이다. 

참고자료

· 후보공약

- 한국매니페스토실천본부 19대 대통령선거 후보 답변지

http://manifesto.or.kr/?p=5041&page_num=4240

- 후보별 공식 홈페이지

문재인 http://moonjaein.com/bbs/board.php?bo_table=freshkorea

안철수 <http://ahnks.kr/static/policy.do>

심상정 <http://as.justice21.org/v19n10/>

유승민 <http://blog.naver.com/PostList.nhn?blogId=ysm21comm&from=postList&categoryNo=15>

· 경제전망

KDI 경제동향(2017), 2017.04.06.

출처: http://www.kdi.re.kr/forecast/forecasts_trend.jsp

LG경제연구원(2016), <2017년 경제전망>, 2016.12.20.

출처: <https://www.slideshare.net/girujang/2017-lgeri>



2017년 새사연 발간 보고서

2017년 4월 27일 현재

아젠다	발간일	제목	작성자
경제	01/03	진짜' 경제민주화로 ⑤ 하청 중소기업, 글로벌 중견 대기업 될 수 없나?	정승일
노동	01/09	2017 전망보고서 (1) : 노동시장 불안정성의 심화	송민정
경제	01/12	일본은행이 선택한 화폐적 해법, 2017년을 희망의 해로 만들 수 있을까?	송중운
복지	01/16	2017 전망보고서 (2) : '불통'에 멈춰버린 사회, 안전망을 세워야 한다	최정은
국내외 정세	01/23	2017 전망보고서 (3) : 국내외 정세, 대전환을 탐색하는 2017	박세길
세계경제	02/03	2017 전망보고서 (4) : 2017년 세계경제, "공포의 해"가 될 것인가?	송중운
마을	02/06	2017 전망보고서 (5) : 다가오는 건거의 계절, 마을살이의 운명은?	강세진
부동산	02/10	2017 전망보고서 (6) : 장기불황 초입에 들어서는 주택시장	권순형
보건의료	02/13	2017 전망보고서 (7) : 한국 보건의료 체계의 개혁, 더 이상 미룰 수 없다	고병수
종합	02/22	2017 전망보고서 (8) : 2017년 7대 분야를 전망하다	새사연
부동산	03/08	기업형 임대주택 정책 무엇이 문제인가? ①	권순형
부동산	03/10	기업형 임대주택 정책 무엇이 문제인가? ②	권순형
부동산	03/16	기업형 임대주택 정책 무엇이 문제인가? ③	권순형
부동산	03/23	기업형 임대주택 정책 무엇이 문제인가? ④	권순형
부동산	04/12	민달팽이주택협동조합이 3년을 버티며 남긴 고민들	황서연
정치	04/18	The Plan : 민주주의 깨트리기	강세진
사회정책	04/27	성장과 복지를 위한 사회정책, 한국사회 미래비전이 되어야 한다	이은경