

‘한국형 복지’라는 이름의 주객전도: 재정 운용을 넘어 체계 개편으로

글 권진욱 민주화운동기념사업회 한국민주주의연구소
iou@kdemo.or.kr

사회 수요에 따른 복지개혁

일반적으로 복지국가는 국민의 인간다운 삶의 실현을 위하여 국가가 생애 동안 여러 가지 사회적, 잠재적 위협으로부터 국민을 일정한 수준 이상으로 보호하고 사회구성원 개개인의 자아실현을 위해 도움을 제공하는 것으로, 현대국가의 궁극적인 지향이자 실현 가능한(또는 실현 중인) 이상이라 할 수 있다. 한국도 복지국가의 지향을 명시한 헌법 제34조를 위시해, 이를 실행할 <사회보장기본법>과 관련 하위법, 정부지원 체계를 정비, 발전시켜오고 있다. 또한, 국가와 공공부문에 의한 사회복지 지출을 꾸준히 확대해오고 있으며, 국가채무가 국민총생산(GDP) 대비 40% 수준으로 OECD 평균 115% 수준에 비해 크게 낮아, 사회복지에 대한 재정적 기반도 아직까지는 양호한 편이다.

그러나 이러한 한국의 사회복지 체계도 저성장과 저출산 고령화가 고착되는 사회 환경의 변화에 따라 현재의 틀을 유지할 경우 여러 가지 위협과 도전에 맞닥뜨릴 것으로 보인다. 현재 잠재성장률은 3% 내

외, 경제성장률은 2% 초중반에서 하향하고 있으며 2026년에는 고령사회(65세 인구 14% 이상)를 넘어서 초고령사회(65세 인구 20% 이상)에 접어들고, 출산율은 지속적으로 감소하여 2017년부터 생산가능인구(15~64세)가 감소할 것으로 예상되고 있다. 이에 따라 사회복지의 수준과 체계에 대해 보다 근본적인 성찰과 장기적인 안목의 개혁이 필요하다.

정부의 복지재정 전망과 대책

지금의 정부는 이른바 ‘증세 없는 복지’를 정책목표로 추진하고 있다. 따라서 근래 발표되는 정부의 복지정책 관련 중장기 계획은 ‘재정건전성 확보’를 최우선적인 과제로 삼고 있다.

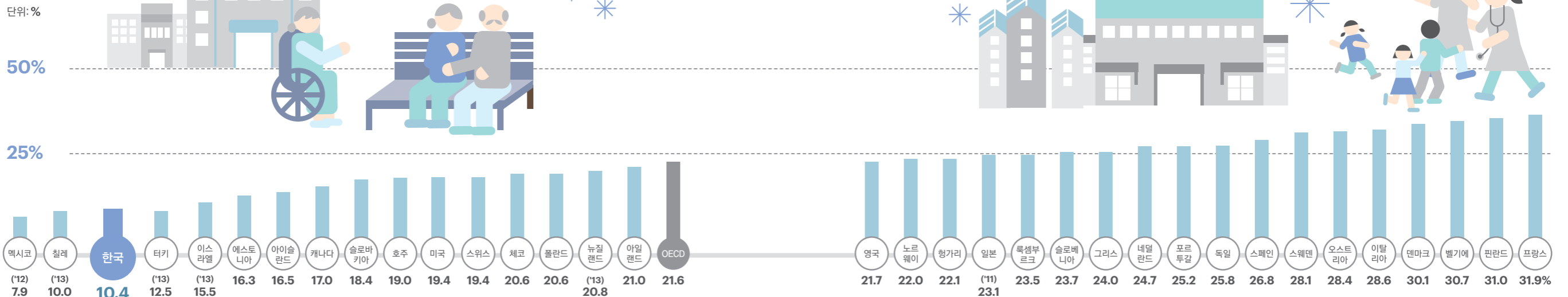
2015년 4월 1일 발표한 이른바 <복지재정 효율화 추진방안>을 통해 정부는 복지재정 낭비를 차단함으로써 연 3조원 가량의 복지지출을 줄이겠다고 발표했다. 2015년 5월 8일에 후속조치로 발표된 <복지재정 효율화 추진을 위한 54개 실천과제>는 ‘사회보장정보시스템’ 연계정보 확대, 부정정 수급 근절

등 비용절감을 위한 정책들을 담고 있다. 그러나 정부의 대책은 중앙부처의 360여 개 복지사업을 300여 개로 정비하고, 교원배치 효율화와 소규모 학교 통합 등으로 지방교육재정교부금을 긴축 운영하는 등 재정축소의 함의가 강하게 담겨 있다.

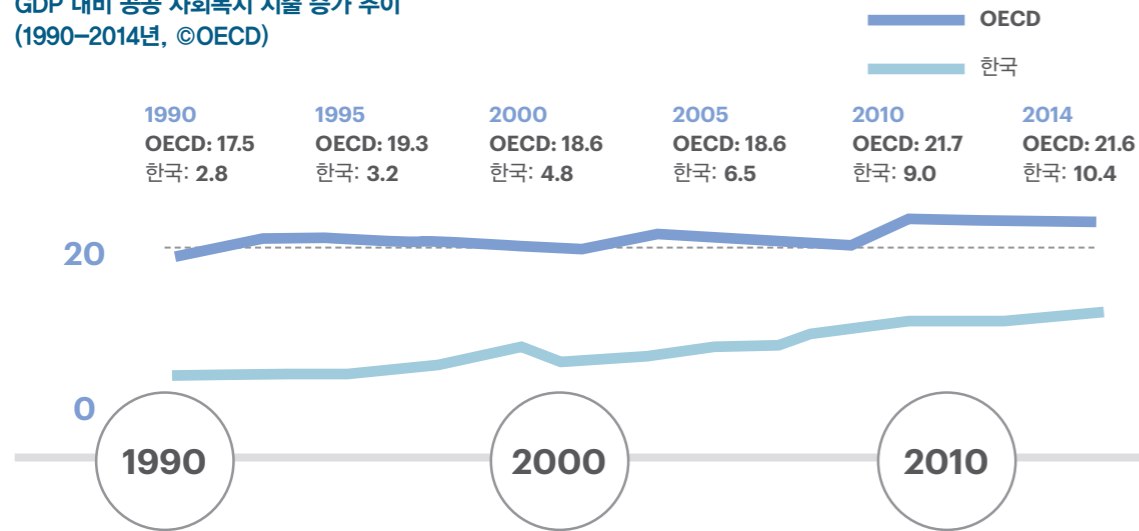
이어서 2015년 12월 4일에 기획재정부는 <2060년 장기재정전망>을 발표한다. 이 내용을 작성한 기획재정부 주도의 ‘장기재정전망협의회’는 통계청과 한국개발연구원이 제시하는 인구, 성장률 기초자료를 전제로 하여 사회복지의 질이나 편익에 대한 고려 없이 재무적인 처방만을 제시하고 있다.

<장기재정전망>에 따르면, 재정을 일반재정 부문과 사회보험 부문으로 나누고 일반재정은 현재의 조세 제도에서, 세입은 지금의 방식 그대로 두고, 지출은 이른바 ‘세출구조조정’을 통해서 지속가능한 수준으로 관리가 가능한 것으로 보고 있다. 또 사회보험은 ‘저부담-고급여’ 체계로 인해 머지않아 연금금이 고갈되고 현 제도의 틀 내에서는 지속되기 어려운 것으로 진단하고 있다.

<그림 1> 국가별 GDP 대비 공공 사회복지 지출 (2014년, ©OECD)



〈그림 2〉
GDP 대비 공공 사회복지 지출 증가 추이
(1990-2014년, ©OECD)



사회복지는
비용이 아닌
인간과 사회에 대한
투자로 봐야 한다

이러한 문제를 해결하기 위해서 〈2060년 장기전망〉은 일반재정 부문에서 재량지출의 자연증가분을 10% 수준으로 매해 삭감할 것을, 사회보험 부문에서는 연금재정의 고갈로 인해 미래 세대에 부담을 전가하지 않도록 ‘적정부담-적정급여’ 체계로 전환하기를 주문하고 있다. 또한 정부는 2016년 3월 29일 ‘사회보험 재정건전화 정책협의회’를 개최하여 〈사회보험 재정건전화 방안〉을 결정, 발표하였다.

재정건전화 논리에 갇힌 복지국가

이상에 열거한 〈복지재정 효율화 방안〉, 〈2060년 장기재정전망〉, 〈사회보험 재정건전화 방안〉 등에서 정부는 정부재정의 주된 위협요인을 지속적으로 늘어나는 사회복지 지출로 보고 있으며 미래세대의 부담을 경감하기 위해 향후 재량지출 규모의 증가를 억제하도록 주문하고 특히 ‘저부담-고급여’에서 ‘적정부담-적정급여’로의 사회보험 체계 개편을 주요과제로 내세우고 있다.

그러나 “복지의 지속가능성의 제고를 위해 복지에 대한 씬씀이를 줄이겠다”는 정부의 입장은, 복지 옹호론자의 입장에서 보면 마치 살아 있는 사람을 침대에 맞춰보고 다리를 잡아 늘렸다는 ‘프로크루스테스의 처방(Procrustean solution)’을 연상하게 한다. ‘높은 재량지출’, ‘고급여’라는 정부의 현실인식은 우려스러운 측면이 크다. 〈그림 1〉에서 보듯이 한국은 OECD 국가군 사이에서 평균의 절반에도 못 미치는 공공복지지출 수준(GDP 대비 10%)을 보이는 최하위 국가군으로 꼽히고 있다.

일반재정 분야에서 정부는 사회복지 재량지출의 자연증가분에 대한 10% 감축을 정책처방으로 내세우고 있다. 그런데 정작 복지관련 기금이나 서비스의 측면에서는 오히려 일반(조세)지출은 재량지출이 아닌 법정지출, 의무지출이 많은 것으로 알려져 있다. 근래 재량지출의 증가가 어디에서 비롯되는지에 대한 세심한 분석이 선행되어야 한다.

또한 사회보험은 시장에 비해 사회적 연대의 성격, 일반재정의 재량지출에 비해서는 기여분에 비례하는 편익배분 구조를 갖고 있다. 정부는 사회보험의 혜택을 낮추려고만 하기에 앞서 공적인 특성을 국민에게 잘 이해시키고, 필요하다면 (합의할 수 있는 수준에서 부담의 소액증가와 같은) 강화방안에 대해서도 고민하는 자세가 필요하다.

그리고 복지재정 지출 억제를 위해 제시하는 ‘미래세대에 대한 부담’이라는 수사도 지나친 감이 없지 않다. 현재의 사회구성원에게 투여된 재원은 당장의 생산유발 효과나 미래의 잠재생산성 향상에 기여할 수도 있다는 점과 함께 적은 비용으로 미래의 더 커지는 사회적 불안에 대한 비용을 대체할 수 있다는 점을 간과하고 있다. 또한 ‘세대’ 문제를 강조하고 있지만, 사회복지 재정과 관련해 주된 균열구조이자 해결기준인 ‘계층’에 대해서는 일언반구의 언급조차 하지 않고 있다.

한국형 사회복지체계 개편

정부가 현재의 사회복지 수요의 증가에 대응하고 장래의 재정적 위협에 대비하는 것은 바람직한 일이다. 또한 현 정부가 제안한 ‘아껴 쓰고 점검하는’ 복지재정의 운용 틀은 향후에도 건설적으로 계승하는 것이 바람직하다.

그러나 장차 사회복지 지출로 인해 정부 재정적자가 우려되고 주요 사회보험 연기금이 10년~30년 사이에 고갈될 수 있다는 사실은 경제성장과 인구증가의 시대이자 권위주의에서 민주주의로의 이행기인 1980년대 이후 성립된 한국의 사회복지 레짐이 일종의 임계점에 이르고 있다는 신호이다. 이제 ‘사회경제적 수준 대비 저복지와 양호한 재정수준의 결합’으로 볼 수 있는 한국형 사회복지 체계의 개편 방안을 논의해야 한다. 소모적 논쟁보다는 복지문제와 관련한 이슈들을 놓고 하나하나 해결해 나가려는 사회적 인 논의와 노력이 필요하다.

이제는 사회복지 지출을 성장의 발목을 잡는 비용으로 보는 구태의연한 시각에서 벗어나, 인간적 삶과 사회통합이라는 인간과 사회에 대한 투자로 사회정책을 실행해나가야 할 것이다. 사회복지가 사회정의에 부합하고 사회통합과 민주주의에 기여하는 데 목적이 있다는 것은 상식적인 이야기가 되어가고 있다. 그러나 “어째서 부자를 돕는 것은 투자라고 하고, 가난한 사람들을 돕는 것은 비용이라고 합니까”라는 드라마 〈어셈블리〉의 진상필 의원의 호소처럼, 복지가 사회경제적 효용에도 부합할 수 있다는 사실을 많은 이들이 간과하고 있다. 질 좋은 복지는 사회적 약자를 보호할 뿐만 아니라 건강하고 쓸모 있는 사람으로 세상에 나서게 하며 탈상품화, 탈가족의존화된 사회적 경제의 활성화를 이룰 수 있게 하기 때문이다. **민중당**