

5호

Issue & Review  
on Democracy

# 기로에 선 한국형 복지국가

: 재정 운용을 넘어 체계 개편으로

권진욱

한국민주주의연구소

한국민주주의연구소  
Institute for Korean Democracy

# 기로에 선 한국형 복지국가

: 재정 운용을 넘어 체계 개편으로

권진욱

한국민주주의연구소

## 01

## 들어가며

우리는 흔히 국가가 주도하는 복지활동을 ‘사회보장’이라 하며, 사회보장제도를 통해 국민의 생활수준을 보장하는 국가를 ‘복지국가’라 일컫는다. 다시 말해, 복지국가는 국민의 행복과 삶의 질 개선을 추구하고 정부가 이를 실현하기 위한 정책을 추진하는 국가를 말한다(정원오 2010; 권진욱 2015).

대한민국 역시 복지국가를 천명하고 있다. 대한민국 헌법 제34조에서도 “모든 국민이 인간다운 생활을 할 권리”를 가지며 이를 위해 “국가는 사회보장 사회복지의 증진에 노력할 의무”를 다해야함을 명시하고 있으며 여성, 노인, 신체장애인의 복지와 권익을 위한 노력을 하고, 질병, 노령, 재해 등의 위험으로부터 국가가 국민을 보호해야함을 천명하고 있다. 이와 같이 헌법에 보장된 복지국가의 이상을 실천하기 위해서 대한민국에서도 1963년 11월 <사회보장에 관한 법률>이 제정되었으며 이 법을 보다 구체적인 내용으로 발전시켜 1995년 <사회보장기본법>이 제정되었다. <사회보장기본법>의 도입에 따라 사회보장에 관한 국가·지방자치단체·가정 및 개인의 책무, 전국민의 사회보장급여 수급권리, 사회보장전달체계의 구축 및 전문인력의 양성에 관하여 보다 진일보한 내용이 규정되었다. 또한 <생활보호법>(1961)·<의료보험법>(1977)·<심신장애복지법>(1981)·<노인복지법>(1981)·<국민연금법>(1987) 등을 제정하여 보다 구체적인 내용을 정하고 있다.

그러나 현재 한국의 사회복지 프로그램이 기존의 틀을 유지할 경우 재정적인 부분에서 어려움에 처할 것으로 보인다. 근래의 경제환경과 인구변화를 감안하면 정부의 세수와 사회보험적립금의 감소는 쉽게 예견되는 상황이며 이에 따라 사회복지 재원을 어떻게 운용할 것인가에 대해서 큰 틀의 변화가 필요하게 되었다. 2026년에는 고령사회를 넘어서 초고령사회에 접어들고, 출산율은 지속적으로 감소하여 2017년부터 생산가능인구(15~24세)가 감소할 것으로 예상되고 있다. 과거 산업화 초기 단계의 고도성장에서 후기산업사회의 저성장추세로 접어들고 의식 변화, 보건의료 발전, 자녀부양비 상승 등으로 노인층과 피부양계층과 사회복지서비스 수혜대상은 느는 반면 생

---

산가능인구가 줄면서 사회전체의 부양여력도 줄고 있는 것이다. 지속적인 고도성장이 계속된다면 세수와 사회보험료가 충분히 적립됨으로써 정부도 늘어나는 사회복지 수요에 탄력적으로 대처하겠지만, 저성장-저금리와 저출산 고령화가 구조화되는 사회에서 어떤 방식으로든 특단의 대책을 강구할 수 밖에 없다. 이제는 더 이상 근시안적인 고식지계(姑息之計)가 아니라, 우리가 추구해야 할 복지국가의 상(像)에 대한 구체적이고 진지한 논의가 필요하다.

## 02

## 정부의 복지재정 전망과 대책

지금의 중앙정부가 복지를 바라보는 시각은 기본적으로 ‘재정건전성’을 최우선 시하며, ‘추가부담 없이 씹씹이줄이기’를 통해 기본적인 복지수요를 충족하겠다는 것으로, 이른바 ‘증세없는 복지’를 정책목표로 추진하고 있다.



2015년 4월 정부의 복지재정 절감 계획에 반대하는 시민사회단체 회원들.  
출처 : 참여연대 홈페이지(<http://www.peoplepower21.org>)

지난 2015년 4월 정부는 국가정책조정회의를 통해 이른바 <지속할 수 있는 복지 국가의 실현을 위한 복지재정 효율화 추진방안>(이하 <복지재정 효율화 방안>)을 논의, 확정된 바 있다. 당시 보도자료에 따르면 정부는 지방자치단체와 함께 복지재정의 누수, 낭비를 원천 차단하기 위해 누수차단 정보시스템 활용, 부적정 수급 근절, 유사·중복 복지사업 정비, 재정절감 인프라 강화 등의 복지재정 효율화 4대 과제를 달성함으로써 3억원 가량의 재정절감 효과가 예상된다는 홍보까지 했다. 이러한 과제들을 달성하기 위해서, 좀더 세부적으로는 IT기술의 활용, 홍보와 교

육, 신고와 감시활동 등을 통해서 복지에산의 낭비요소 제거를 대안으로 제시하기도 했다.<sup>1)</sup>

1) 그러나 시민사회의 반응은 매우 차가웠다. 당시 경실련은 성명을 통해서 물론 복지 재정 누수방지 방안이 복지제도의 신뢰 제고에는 기여하겠지만, 아직도 국민생활을 위한 기본복지(national minimum)조차 충족하지 못하는 현실에서 복지에산이 전보다 늘어났다고 해서 낭비를 줄여서 복지지출 증가를 메우겠다는 것은 손바닥으로 하늘을 가리겠다는 안일한 발상이라고 일침을 가한 바 있다.

2) 특히 지방분권이 미약한 한국의 경우 중앙정부의 재정정책이 사회 복지에 미치는 영향력은 절대적이라 해도 과언이 아니다. 사회복지 는 전달체계상에서 볼 때 효율성을 높이기 위해 보다 지역근린성을 가진 지방자치단체나 민간단체 등에 의해 현물, 현금, 서비스의 형태로 전달된다. 하지만 큰틀에서 볼 때 중앙정부의 조세정책과 예산 계획에 의해 편성 운용되며 국가적 차원의 사회복지 는 중앙정부의 역할과 영향력이 절대적이다 현재 정부간 재정 분담 구조는 세입의 측면에서 보자면 국세 대 지방세의 비율이 8 대 2이지만 지출의 측면에서 보자면 중앙정부 대 지방정부가 6대 4의 비율을 형성하고 있어 지방정부는 중앙정부에 종속성을 가질 수 밖에 없다.

3) 일반재정부문은 정부예산이나 기금과 같이 국세를 기반으로 지출하는 부문이며, 사회보험부문은 국민연금, 건강보험, 사학연금과 같이 사회보험기여금을 재원으로 지출하는 부문이다.

4) 현재 한국의 국가 채무는, 지난해 기준으로 GDP대비 40.1%로 OECD평균 115.4%에 대비해서도 양호한 수준을 유지하고 있다. 따라서 <장기재정전망>의 일반재정은 현재 수준에 준하는 재정건정성을 유지할 수 있도록 <시나리오 2>의 재량재정 자연증가분 10% 감축안을 대안으로 제시하고 있다.

이어서 2015년 12월 4일에 기획재정부는 <2060년 장기재정전망>(이하 <장기재정전망>)을 발표한다. 정부의 장기재정전망은 한 국가의 사회복지 정책에 대한 입장과 운용방향을 가늠할 수 있는 가장 기본적인 자료라 할 수 있다.<sup>2)</sup> 이 <장기재정전망>에 따르면, 재정을 일반재정부문과 사회보험부문으로 나누고 일반재정은 현재의 조세 제도에서 세입은 지금의 방식 그대로 두고, 지출은 이른바 ‘세출구조조정’을 통해서 지속가능한 수준으로 관리가 가능한 반면, 사회보험부문은 연금기금 등이 고갈되고 현제도의 틀 내에서는 지속되기 어려운 것으로 진단하고 있다.<sup>3)</sup>

정부는 <장기재정전망>에서 일반재정에 대해서는 조금만 아끼면 충분히 지속가능한 것으로 본다. 경제규모의 성장 수준(경상성장률)만큼 재량지출도 따라 늘리는 방임모델(시나리오 1)의 경우 국가 채무가 2060년에는 GDP대비 62%로 상승하는 것으로 산출하고 있다. 반면, 해마다 경상성장률의 90%만 늘리는 이른바 세출구조조정 모델(시나리오 2)에서는 국가채무가 2060년 GDP 대비 38%로 지금과 같은 양호한 수준을 유지할 것으로 예상하고 있다.<sup>4)</sup> 즉 <2060년 장기재정전망>은 일반재정 분야에서 재량지출의 자연증가분을 10% 수준으로 매해 삭감할 것을 해결책으로 제시하고 있다.

반면, 정부는 사회보험에 대해서는 지속가능성이 낮다는 비관적인 전망과 재정 운용의 틀 전환이 시급하다는 진단을 내놓고 있다. 특히 국민연금, 사학연금, 건강보험, 노인장기요양보험은 지속가능성 위험군으로 분류하면서 특단의 재정개혁을 요구하고 있다. (<표 1>, <표 2> 참조). 이 보고서는 이러한 기금 고갈의 원인을 이른바 ‘저부담-고급여’ 체계 때문인 것으로 보고, 연금재정의 고갈로 인해 미래 세대에 부담을 전가하지 않도록 ‘적정부담-적정급여’ 체계로 전환하기 위한 연금재정 개혁에 대한 사회적 합의를 주문하고 있다.

<표 1> 사회보장성 기금(국고 미지원)의 적자 발생과 고갈 시기(정부 예측)

	국민연금	사학연금	산재보험	고용보험
적자발생 시기	2044년	2027년	2019년	없음
기금 고갈 시기	2060년	2044년	2030년	없음
진 단	지속가능성 위험		요율조정 대처	이상없음

출처 : 기획재정부, <2060년 장기재정전망>

<표 2> 국고 지원을 받는 연금 보험의 적자 발생과 고갈 시기(정부 예측)

	공무원연금	군인연금	건강보험	노인장기요양보험
적자발생 시기	이미 지속중	이미 지속중	2022년	2024년
기금 고갈 시기	누적	누적	2025년	2028년
진 단	국고 보전 (GDP 공무원 0.14%, 군인 0.1%)		지속가능성 위험	

출처 : 기획재정부, <2060년 장기재정전망>

\* 공무원연금, 군인연금은 국고 지원을 감안한 결과임

이어서 정부는 2016년 3월 29일 <사회보험 재정건전화 정책협의회>를 개최하여 <사회보험 재정건전화 방안>을 결정, 발표하였다. 이 방안은 <2060년 장기재정전망>에서 진단한 저출산·고령화 추세와 저성장·저금리 기조에 근거하여 강도 높은 재정건전화 방안을 추진하고자 한 것이다. 이 <사회보험 재정건전화 방안>은 개별 사회보험 제도간 재정추계 비교, 통합재정추계위원회의 출범, 중기·장기 추계모형의 구축 등을 주요 내용으로 하는 ‘통합재정추계제도’, 사회보험기금 운용정보 공유와 투자공조 체계 구축 등을 담은 ‘사회보험기금 운용체계 재편’, ‘사회보험 관리운영 효율화’의 세 가지로 구성된다. (남찬섭 2016)

# 03

## 재정건전화 논리에 위축된 복지국가

한국도 공공사회복지와 관련한 기본법률, 전달체계, 인력운용 등에 대한 기본틀을 갖추었기에 기본적으로는 복지국가의 반열에 발을 내딛기 시작한 것으로 볼 수 있다. 복지국가는 국민의 인간다운 삶의 실현을 위하여 여러가지 위협으로부터 국민을 일정한 수준 이상으로 보호하고 더 나아가 사회구성원 개개인의 자아실현을 위해 국가가 아낌없는 도움을 제공하는 것이라 할 수 있다. 복지국가의 가장 기본적인 모습은 사회보장정책으로부터 구현된다.

정부는 <복지재정 효율화 방안>, <장기재정전망>, <사회보험 재정건전화 방안>에서 정부재정의 주된 위협요인을 지속적으로 늘어나는 사회복지 지출로 보고 있으며 미래세대의 부담을 경감하기 위해 사회보험 재정을 정부계획의 틀 안에서 사전통제하여 안정화 정책을 통해서 재정건전화를 달성하려고 하고 있다.

**보도자료**

보도일시: 2015. 12. 4. (일) 9:30 | 보도일시: 2015. 12. 3. (목) 16:00

담당자명: 기획재정부 기획재정정책기획과 | 담당자: 0948-2115-5720 / 07038@korea.kr

**기획재정부, 2060년 국가재무비율 40% 이내로 관리**  
**지속적인 세출구조조정 없을 경우 60%까지 상승 가능**  
**- 공적연금 및 사회보험은 지속가능성 판단을 위해 가려 간요 -**

○ 기획재정부의 「2060년 장기재정전망」에 따르면 세출구조조정을 지속적으로 추진할 경우 60년까지 국가재무를 40% 이내로 관리가능할 것으로 전망

○ 다만, 대부분의 사회보험은 저부담-고급여 구조로 인해 지속가능하지 못하므로 제도개혁이 필요할 것으로 분석

□ (개요) 기획재정부는 12월 4일 재정전략회의(의안장 최경환 경제부총리)를 개최하여 2060년까지의 장기재정전망을 발표하였다

○ 급변 보고서는 정부가 발표하는 최초의 장기재정전망으로서 1년단위 예산이나 5년단위 국가재정은 순기능으로는 분석할 수 없었던 연구원회 및 장기재정할 수제를 반영하여 미래 재정을 전망하였다는 점에서 의의가 있다.

- 공적 연금의 27%를 구성한 연금형 등 장기재정전략회의의 (위원장 최창익)에서 지난 1년간 실무적임을 한 결과임
- '15-19년은 중기계획인 국가재정운용계획을 반영하여 전망

□ (주요) 잠재성장률 둔화로 재정수입 증가세 약화, 복지제도 성숙, 저출산-고령화 등으로 관련 지출이 크게 증가하는 등 미래 재정 건전성의 압박요인이 있어 장기 재정여건은 매우 어려울 것으로 전망된다.

○ 일반재정부분은 '15-19 중기계획에서와 같은 강력한 세출

**발행**

---

**2060년 장기재정전망**

---

**2015. 12. 4.**

**기획재정부**

지난 2015년 12월 4일, 보도자료와 함께 기획재정부가 발표한 장기재정전망.



---

그러나 정부의 재정건전화 논리는 많은 현실적 문제점을 안고 있다. 우선 일반 재정 분야에서 정부는 재량지출의 자연증가분에 대한 10%감축(시나리오 2)을 정책처방으로 내세우고 있는데 그 이면에는 정부가 우리 사회의 공공복지 지출의 총량을 그만큼 수준에서 제어하겠다는 정책의도가 내재되어 있다.

정부의 재정은 수입의 측면에서 크게 조세와 사회보험, 그리고 약간의 기타재원으로 구성된다고 할 수 있다. 지출의 측면에서 보면 조세는 법에 의해 정해진 의무지출과 그 밖의 재량지출로 볼 수 있다. 재량지출은 정부의 정책 목적을 달성하기 위한 주된 수단으로 사용되기 때문에 예산의 편성과 지출을 쥐고 있는 집권세력 또는 정부여당의 영향력이 크게 작용한다.

반면 사회보험 기여금은 조세는 아니지만 조세에 준할만큼(‘준조세’) 정부의 통제 아래 제도화된 연금과 기금으로 운용된다. 사회보험은 개인의 수입에 따라 부담수준을 차등화하고 같은 혜택을 받거나 (형평화가 감안되지만) 부담수준에 비례하여 돌려받는 방식을 취함으로써, 기여분에 정비례하는 사보험에 비할 때, 부담과 편익 측면에서 느슨한 누진적·보편적 성격을 갖고 있다.

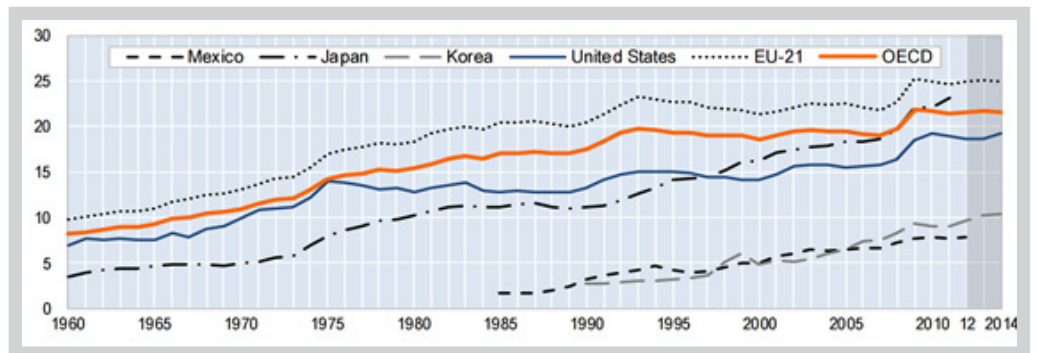
하지만 재량지출은 정부가 ‘어떻게 어디에 쓰느냐’가 크게 관건이 되고 그 사회적 파급력도 크게 나타난다. 예컨대 어떤 정부는 양극화와 빈곤문제의 저감을 사회통합이나 계층갈등 완화를 위한 중요한 방안으로 보고 빈곤층과 소외계층을 위해 큰 폭의 재량지출을 할 것이지만, 또 어떤 정부는 사회복지 비용보다 사회인프라, 부동산이나 금융 시장, 국방분야 등에 돌려 경기부양이나 안보 강화에 우선적으로 지출할 것이다. 최근 청년수당, 출산수당 등을 지급하려는 지방정부들과 이를 제지하는 중앙정부의 대립도 이런 측면에서 이해할 수 있을 것이다. 따라서 부의 재량지출(국고지원)은 어떤 계층을 향해 표적화(targeting)하여 지출하느냐에 따라 사회적 편익도 다르게 나타난다. 적어도 재분배의 측면에서 보자면, 정부의 재량지출을 예산과 서비스를 사회복지에 투여 또는 투자한다면 모든 자원 중에서도 재분배의 효과가 가장 크다고 할 수 있다.

그런데 최근 중앙정부의 재정건전화 정책들은 일관되게 향후 재량지출 규모의 증가를 자제하도록 주문하고 특히 사회복지에 대한 국고지원에 대한 단속을 주요 수단으로 내세우고 있음을 알 수 있다. 공무원연금이나 군인연금의 적자보전과 같이 사회보험재정을 위한 총당금이 아니라면 대체로 사회복지와 관련한 조세지출은 대체로 법정지출, 의무지출이 많은데 재량지출의 증가의 원흉을 정부는 사회복지

지 지출의 증가에 두고 있다는 혐의가 강하다.

한편 사회보험은 일정한 자격요건을 갖춘 국민에게 보편적으로 시행되는 것도 있고 특정한 계층만을 대상으로 시행되는 것도 있으며 중간 정도의 성격을 가진 것도 있다. 정부는 사회보험에 대하여 ‘저부담-고급여’ 체계가 문제라고 인식하고 ‘적정부담-적정급여’를 위한 통합관리체계와 모니터링을 추진하고 있다. 그런데 ‘저부담-고급여’라는 용어는 국제적인 기준에서 통용하기에는 무리가 있다. 사회보험의 기여금(국민의 입장에서는 부담) 대비 지급(국민의 입장에서는 수혜)의 정도가 높다는 점에서 상대적인 의미로 사용한 것인지는 모르나, 경제수준과 국민의 기대수준보다 낮은 한국의 복지수준에서는 적어도 ‘고급여’라는 표현은 적합하지 않는 말이다.

<그림 1> 한국 등 주요국가의 공공사회지출 증감 추이(1960-2014)



출처 : OECD SOCX(검색일 2016. 9. 7)

<그림 1>에서 보듯이 한국은 OECD 국가군에서 현격하게 낮은 공공복지지출 수준(GDP 대비 10% 미만)을 보이고 있다. 에스핑-앤더슨이 말한 높은 수준의 복지국가들이라 할 수 있는 사민주의 복지국가군(스웨덴, 덴마크, 노르웨이 등 북유럽 국가)이나 조합주의 복지국가군(독일, 프랑스, 이탈리아 등 유럽대륙 국가)을 제외하고서도 한국은 나머지 하위권 비교대상 국가들의 절반수준인 GDP 대비 10% 수준에서 멕시코(나터키)와 꼴찌경쟁을 하고 있다는 것을 알 수 있다. 즉 국제적 기준에서 낮은 수준의 복

---

지국가로 분류되고 있음을 알 수 있으며 재정 부담의 기준에서는 상대적 고급여일지 모르나, 복지 편익의 기준에서는 절대적 저급여 상태라고 해야 할 것이다.

또한 최근 정부는 이들 연기금을 민간펀드나 국채 등에 투자하여 불려나갈 것이라고 공언하고 있는데 한 연구에 의하면 미국의 민간펀드 30여개 중에서 단 1개도 1% 이상의 지속적인 수익을 창출하지 못했다고 한다(남찬섭 2016에서 재인용). 두말할 필요 없이 공공 연기금의 자금운용은 수익성보다는 안정성이 가장 우선적으로 고려되어야 한다.

그리고 정부의 재정전망과 계획은 세대라는 요인이 중시되는 대신 계층 요인에 대한 고려는 거의 되어 있지 못하다. 정부의 재정보고서에서 단골로 나오는 문구가 ‘미래세대에 대한 부담으로 전가되지 않기 위해서’라는 것이다. 그러나 ‘세대’라는 단어가 사회과학에서 갖는 불안정한 위치에서 보듯이, 실제로는 국민들의 삶은 연령에 따라 칼로 두부자르듯 세대별로 나뉘져 있지 않다. 정확한 조작적 정의나 통계가 가능한 사회경제적 계층 대신 촘촘히 늘어져 있지만 개인의 경험, 지역이나 문화적 준거집단에 조응하는 세대라는 불확실한 용어를 지나치게 남용하는 감이 적지 않다.

설령 미래세대의 집단성이나 정체성을 인정한다고 하더라도 문제점은 여전히 남는다. 현재 시점에서 미래에 영향을 미칠만큼 ‘커다란 구멍’이 있다면 그것부터 메우는데 정책의 우선성을 가져가는 것이 맞다. 또한 ‘미래 세대 부담’ 논리는 현재의 사회구성원에게 투여된 자원은 당장의 생산유발효과나 미래의 잠재생산성 향상에 기여할 수도 있고 또는 적은 비용으로 미래의 더 커지는 사회적 불안에 대한 비용을 대체할 수 있음에도 이를 반영하고 있지 못하다는 약점이 있다고 볼 수 있다.

## 04

## 나가며

정부가 진단했듯이 주요 사회보험 연기금이 현재 체계에서 2020년~2030년 사이에 고갈을 맞이함에 따라 재정운용을 위시한 현재의 사회복지체계는 일종의 임계점을 맞이하고 있다. 정부가 연 기금의 고갈이라는 일종의 재정절벽 상황이자 재정적 위협을 사전에 인지시키고 자구책 마련을 시도한다는 것은 그 자체로 충분히 가치 있게 평가해야 할 것이다. 집권정당의 변화와 관계없이 정부는 재정적 책무성을 다해야 하며 부담은 없이 편익만 추구할 수 있는 공짜 점심은 없기 때문이다. 재정위기 상황을 극복하기 위해서는 인고의 시간과 노력이 뒤따라야함을 국내외의 국가나 지방자치단체의 사례에서도 어렵지 않게 찾을 수 있다.

하지만 정부는 사회복지체계에 대해서 재정적인 면을 우선시하여 현재의 제도와 조건의 지속성을 전제로 재정안정을 정책의 최우선에서 검토하고 있다고 할 수 있는데 좀더 근본적인 시각에서 바라볼 필요가 있다.

지금 필요한 건 합리적인 판단과 보다 폭넓은 이해를 통해 혐오를 배격하고 관용을 확산시키는 시민 개개인의 노력임을 간과해서는 안될 것이다.

지금의 한국의 사회복지 모델은 민주주의 이행과 지방자치가 자리잡기 이전부터 수립되어 복지수요가 상대적으로 낮았고 고성장, 인구증가세 추이에 맞춰 설계되었지만 점차 한계에 다다르고 있다. 갖은 사회적 위험으로부터 국민을 보호하고 인간다운 삶을 충족하기 위한 국민의 눈높이에 걸맞게 높아진 복지수요를 충족하기 위해 보다 적극적인 복지체계 자체의 재편이 필요한 함에도 정부는 씹씹이를 아끼고 낭비와 누수를 막음으로써 현재의 복지수준을 유지하는데 급급한 소극적인 재정적 수단만을 추구하고 있다.<sup>5)</sup>

지금이야말로 어떤 복지국가가 되어야할지, 복지체계를 어떻게 갖춰나가야할지에 대한 전면적이고 사회적인 논의가 필요하다. 지속가능한 재정도 중요하지만 더 크게는 사회경제적 수단을 통한 사회통합을 이루고 민주주의의 지속발전에 기여하는 것이 더욱 중요하며 전자와 후자가 반드시 배치된다고 볼 필요도 없다. 좋

5) 현재의 집권여당이 복지확대에 대해 상대적으로 관심이 많은 야당을 복지포퓰리즘으로 몰아세우고 증세에 대한 국민의 심리적 저항을 정치적 자원으로 활용하고 있다는 비판도 만만치 않다. 그러나 야당 역시 선거에서 내세운 복지공약이 충분한 재정적 준비가 되어 있으며 당선됐을 경우 이것을 충분히 실천하고 있는지에 대해서는 근래의 메니페스토 운동 등에서 비판받고 있다.

은 복지는 시장적 기제를 통해 생긴 사회적 갈등을 메워주고 궁극적으로는 지속가능한 민주주의에 기여하기 때문이다. 공적 사회복지 재정의 측면에서 볼 때 어떻게 아끼고 부족한 편익을 쪼개는 소극적 재정 손질(정부의 표현을 빌면 ‘재정구조조정’)보다는 한 단계 위에, 그리고 앞에 어떻게 부담하고 어떻게 쓰이는지에 대한 제대로 된 사회적인 논의에 기반한 보다 근본적인 사회복지 체계 재편으로 이어져야 하는 것이다.

현정부가 제안한 ‘아껴쓰고 점검하는’ 복지재정의 운용틀은 향후에도 건설적으로 계승하는 것이 바람직하다. 하지만 사람이 자라면 작고 헤어진 옷 대신 커진 몸에 맞는 새 옷을 입듯이, 현실적 수요에 부응하는, 좀더 확대된 복지를 위한 대담하고 공개적인 논의를 시작해야 한다. 특히 복지증세는 ‘고양이 목에 방울달기’에 비견될만큼 어려운 문제이다. 누가 얼마나 부담하는가의 문제에 민감하게 대응하기 때문이다. 서구에서도 복지의 확대는 선거와 투표를 거친 정치적 협상과 투쟁을 통해서 이뤄져 왔다. 만일 우리도 지금 임시방편적 재정 수단에만 머무른다면 언젠가는 보다 전면화된 계층, 계급간 갈등으로 커다란 사회적 비용을 치러야 할지 모른다.

따라서 한국사회에서도 정치적 힘의 행사보다는 민주적인 절차에 의해 단계적으로 복지수준을 상승시키는 쪽이 보다 바람직할 것이다. 먼저 우리사회의 복지의 수준과 품질이 얼마나 되는지를 잘 평가해야 할 것이다. 그리고 보편적 복지, 선택적 복지와 같은 큰 규모의 소모적인 논쟁보다는 차라리 지금의 ‘저부담-저수혜’보다는 ‘중부담-중수혜’, ‘고부담-고수혜’ 중 어디로 나아갈 것인가에 대한 진솔한 논의를 펼치는 것이 좋을 것이라는 것이 연구자의 믿음이다. 그리고 보다 복지의 총량을 보다 늘려야 한다면 복지제공 유형과 사회계층별로 적절한 분담에 대해서 사회적 논의를 통해 이를 단계적으로 제도화해나가는 것이 보다 지속가능한 복지국가를 설계하는 하나의 방안이라 할 수 있을 것이다.

## 참고문헌

- 1) 권진욱. 2015. “한국 복지국가의 정치경제: 후기민주주의로서의 한국 사회복지체계 검토.” 「한국융합인문학」 3(1).
- 2) 남찬섭. 2016. “정부의 사회보험 재정건전화 방안의 논리와 문제점.” 「월간 복지동향」 . 213.
- 3) 윤영진. 2012. 『복지국가 재정전략』 . 대영문화사.
- 4) 정원오. 2010. 『복지 국가』 . 책세상.
- 5) 기획재정부. 2015. 12. 4. (<2060년 장기재정전망>)
- 6) OECD SOCX Database  
([http://www.oecd.org/els/soc/OECD2014-SocialExpenditure\\_Update19Nov\\_Rev.pdf](http://www.oecd.org/els/soc/OECD2014-SocialExpenditure_Update19Nov_Rev.pdf))

# 기로에 선 한국형 복지국가

: 재정 운용을 넘어 체계 개편으로

## KDF REPORT : Issue & Review on Democracy

발행일 2016년 9월 10일

발행처 민주화운동기념사업회 (KDF, Korea Democracy Foundation)

한국민주주의연구소 (IKD, Institute for Korean Democracy)

edit@kdemo.or.kr

서울시 종로구 율곡로 6 트윈트리빌딩 A동 6층

이 책자의 내용은 본 연구소의 공식견해가 아님

본 연구소의 승인없이 전재 및 인용을 금함

