

한국 사회정책의 현황과 과제

- 전문가에게 길을 묻다



좌 장: 김상호 한국보건사회연구원 원장

참석자: 구인회 서울대학교 사회복지학과 교수

김태헌 한국교원대학교 일반사회교육과 교수

박경숙 경기대학교 사회복지학과 교수

박능후 경기대학교 사회복지학과 교수

일 시: 2016. 11. 4.(금요일) 16:00~18:30

〈※본 좌담회의 내용은 참석자 개인의 의견이며 본 연구원의 공식 견해와 다를 수 있습니다.〉

김상호: 오늘 좌담회는 2016년 1년을 되돌아보면서 2017년 이후 보건복지, 인구 및 저출산 문제에 대해 어떠한 정책 방향을 세워야 하는지 같이 고민해 보고자 마련하였습니다. 아시다시피 현재 우리 사회는 다양한 문제에 직면해 있습니다. 초저출산과 급격한 고령화, 노동시장과 사회의 양극화, 노인 빈곤과 청년 실업 등등... 그리고 이러한 문제들이 사회 불안정과 갈등을 고조시킴으로써 경제 활력을 떨어뜨린다는 주장도 제기되고 있는 실정입니다. 오늘 이 자리에서 이 모든 문제들을 속속들이 심

층적으로 진단하고 해법을 제시할 수는 없겠지만 당면 현안을 중심으로 향후 정책적으로 어떠한 우선순위와 방향이 설정되어야 하는지 허심탄회하게 논의하고 고민하는 자리가 되었으면 합니다.

“당면 현실에서 복지와 관련해 가장 큰 쟁점은 무엇이며, 이와 관련해 정부 혹은 우리나라가 가진 강점은 무엇이고 약점은 무엇이라고 생각하는지”

김상호: 먼저 우리나라의 복지정책과 관련하여 당면한 쟁점이 무엇이고, 이에 대응하기 위한 동력을 만들어 내는 데 있어 우리나라가 가진 장점과 단점이 무엇인지에 대한 의견으로 이야기를 시작해 보겠습니다.

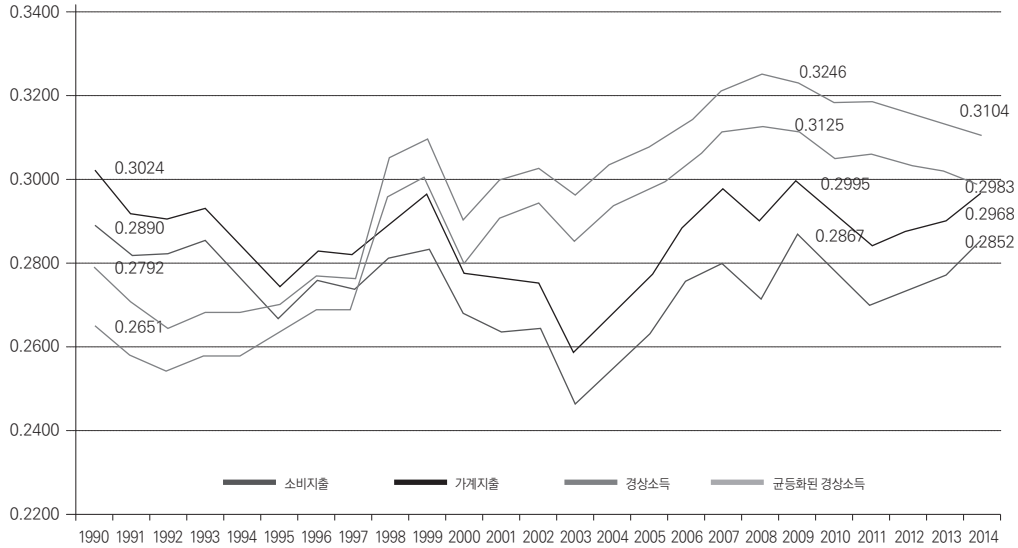
박능후: 보건복지 분야의 변화가 격심한 현 상황에서 전문가 좌담회를 통해 보건복지 분야의 큰 방향을 논하는 것은 의미가 매우 크다고 생각합니다. 제가 생각하는 복지정책의 큰 쟁점은 양극화 현상입니다. 복지 분야로 한정한다면 소득 양극화 또는 심리적인 차원에서의 상대적 박탈감이 큰 문제입니다.

이와 관련해서, 우리 사회의 대응능력으로서 장점을 생각해 보는 것도 가치 있다고 생각합니다. 양극화와 관련한 우리 사회의 장점은 우리 국민들이 이 문제에 대해 공통으로 인식하고 있다는

것입니다. 사회적 갈등을 가져올 수 있는 요소이기도 하지만 인식 수준이 높다는 것은 그만큼 개선에 대한 강한 요구로 연결됩니다. 이것은 정치적으로 정책결정자들이 움직일 수 있는 힘이 되고, 또 여러 가지 대안 제시와 그것의 실행으로까지 나아갈 수 있다는 점에서 의미가 있습니다. 우리가 이것을 장점으로 생각할 수 있는 것은 그렇지 않은 사회와 비교할 때 극명하게 나타납니다. 문제가 계속 깊어 가고 심화되고 있는데도 그것을 개선하고자 하는 동력이 없다 보면 결국 큰 문제로 폭발되어 버릴 수 있습니다. 그래서 저는 양극화 현상을 훨씬 전부터 많은 사람들이 인지하고, 문제로 제기하고, 개선책을 마련하려고 노력하는 그 자체 즉, 양극화 문제에 대한 국민적 의사소통, 지식인과 일반인의 의사 교류 이런 것이 강점이라고 생각합니다.

이에 비해서 약점으로는 양극화와 관련하여 논의는 많지만 ‘제안하는 해결 방안들이 너무 미약하다’는 점을 지적하고 싶습니다. 저도 해당이 됩니다만 정책 대안으로 너무 약한 수단만 제시를 하고 있는 것은 아닌가 반성합니다. 또한 대중이 이 문제에 감성적으로 접근하면서 비현실적인 방안을 내세우는 것은 약점이 아닌가 생각합니다. 강한 대안을 제시하면서도 이성적으로 접근해 가는 것이 필요하다는 점에서 강점과 약점을 모두 짚어 보았습니다.

그림 1. 2인 이상 도시 가구의 불평등도 추이



자료: 여유진 등(2015), 한국형 복지모형 연구, 한국보건사회연구원[원자료: 통계청(각 연도), 가계동향조사].

김태헌: 저는 당면한 복지 현실의 문제와 관련하여 인구 문제, 특히 고령화 문제를 지적하고 싶습니다. 인구 문제에서 복지와 관련된 쟁점으로 개인 선택의 차원인 저출산보다 장수와 관련한 고령화의 문제가 더 중요하다고 생각합니다. 저출산의 경우는 고령화 문제를 완화하기 위해서, 행복하게 아이를 더 낳을 수 있는 환경을 만들기 위한 대책이기 때문입니다.

복지와 관련해서 우리 사회가 가지는 장점은 아직은 경제협력개발기구(OECD) 국가와 비교했을 때 우리나라가 복지지출 비중이 낮아서 적절하게 대응해 나갈 수 있는 여지가 있다는 것입니다. 이미 복지제도가 완성되어 있는 단계에서 고

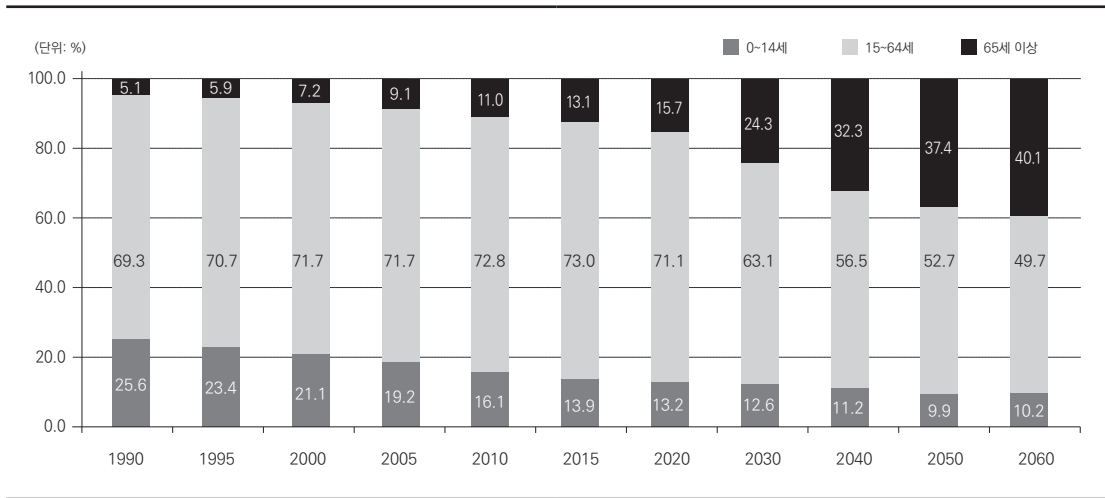
령화가 심해진다면 조정할 길이 없지만 우리는 지금 속도를 조절해 가면서 복지정책을 펼 수 있습니다.

약점을 지적하라고 한다면 개인과 사회의 책임 관계에서 사회에 책임을 더 지우려는 분위기가 아닌가 생각합니다. 복지라는 것이 노력은 하는데 살기가 힘들어서, 정부의 지원을 받아서 더 나은 삶을 살도록 하는 것이라고 생각합니다. 출산과 관련해서도 아이를 낳고 기르기 힘들니까 정부에서 지원을 해 주는 것인데, 국가의 재정적인 지원이 충분해야만 아이를 낳는다는 인식이 강한 것 같습니다. 재정적인 지원, 제도적인 개혁을 통해서 모든 것을 다 해결할 수 없습니다. 그렇기

때문에 수혜를 받는 측과 제공하는 측이 함께 노력해야 하는데, 우리 사회는 사회에 책임을 더 크게 지우는 것 같습니다. 이러한 분위기를 고령화와 관련해서 정리해 보면, 미래의 고령화 사회에 대비하기 위해서 젊었을 때부터 건강하게 복지

의 지원을 덜 받을 수 있는 준비를 해야 합니다. 미래를 위해서 미리 예방을 위한 노력을 함께 해 나가야 합니다. 고령화에 따른 복지의 부담을 줄이는 길은 인구정책과 연계하여 추진할 내용으로, 나중에 다시 말씀드리겠습니다.

그림 2. 연령계층별 인구 구성비 추계



자료: 통계청(2016), 2015 한국의 사회지표, 보도자료(2016. 3. 23).

구인화: 저는 복지 관련 쟁점을 노인 빈곤 문제라고 생각합니다. 우리나라의 경제 규모나 발전 상태를 고려하면 능력이나 여건은 갖춘 것이고, 결국 있는 자원을 사회적으로 합의해서 어떻게 배분할 것인가가 중요해집니다. ‘세계 경제 10위권의 국가에서 절반 가까운 노인분들이 빈곤한 삶을 살고 있다’는 것은 우리 사회의 도덕적 수치라고 생각하고, 이것에 대해서 빨리 합의를 이끌어 내서 대책을 세워야만 장기적으로도 고령화에

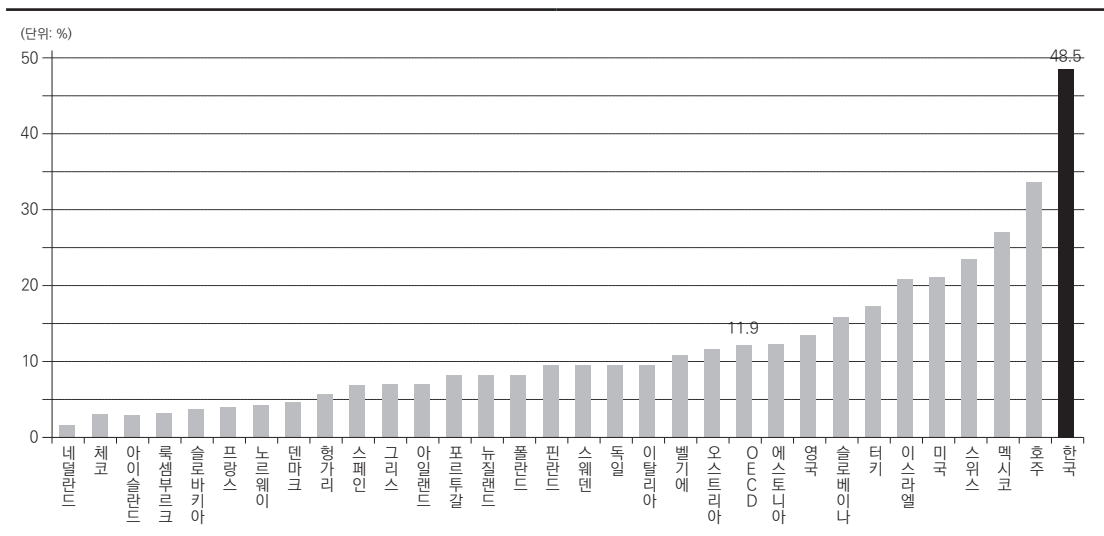
대한 대책으로 연결될 것이라 생각합니다. 이와 관련해서 우리의 단점은 노인 빈곤 문제에 대한 제도적 대응이 어려운 여건에 놓여 있다는 것입니다. 서구의 경우에는 경제적, 사회적 여건이 좋은 상태에서 연금제도를 발전시키면서 고령화 이전에 노인 빈곤 문제에 대응할 수 있었습니다. 그런데 우리는 연금제도 도입 후 기능을 발휘할 시점에 연금 재정 문제나 이런 일이 터지면서 연금제도를 통해 제도적 대응을 하기 어려운

여건에 놓였습니다.

다만 장점으로 생각하는 것은 서구 복지국가의 경우에는 기존 복지국가 발전의 경로 상에서 크게 벗어나지 못하고 발목이 잡히는 경우가 있는

데, 우리는 새로운 상황에 맞춰 좋은 제도적 구상을 통해 제도를 발전시켜 나갈 수 있는 여지가 있다는 점을 들 수 있겠습니다.

그림 3. OECD 국가 가처분소득 기준 상대적 노인 빈곤율 비교(2012)



주: OECD 평균은 2012년도 자료가 있는 국가로 산출함.

자료: OECD, Stat. Income Distribution and Poverty, 보건복지부, 한국보건사회연구원(2015), 통계로 보는 사회보장, p.327.

김상호: 노인 빈곤이 당면한 문제라는 것에 상당수가 동의하는 것 같습니다. 다만 대안을 제시할 때 몇 가지 검토해야 할 점이 있는 것 같습니다. 핵심적인 것은 노인 빈곤을 살피면서 소득 기준으로만 하는 것이 설득력이 있는가 하는 점입니다. 노인 계층 내에서도 재산이 있는 계층이 꽤 된다는 점을 고려해야 할 것이고, 또 다른 계층에 비해서 노인 계층이 재산을 더 많이 가지고 있다는 점도 고려해야 할 것이라고 판단됩니다.

구인회: 충분히 가능한 문제 제기라 여겨집니다. 우리가 빈곤율을 이야기할 때 빈곤의 정도를 정하고, 어느 정도의 집단이 빈곤으로부터 고통을 겪고 있는가를 판단합니다. 그러므로 우리나라 내부에서 보면 어느 집단이 더 빈곤한가, 국제적으로 보면 우리나라가 다른 나라에 비해서 어느 정도 더 빈곤한가를 판단하기 위해서 상대빈곤율을 사용하는 것입니다.

다만, 세부 정책 방안을 마련할 때에는 다양한 검토가 가능할 것입니다. 현실적으로 일정 정도 자산을 이용해서 소득의 부족을 메울 수 있는 가능성이 있습니다. 또 정책 대응 차원에서 욕구를 제대로 파악해서 자원 활용에서 집중하는 측면에서도 이를 검토할 수 있습니다. 그렇지만 이는 별도의 차원에서 고려되어야 하는 문제입니다. 일관된 기준하에 특정 집단의 취약성 정도를 판단하는 기준으로서 ‘노인 50% 정도가 취약집단’이라고 말하는 상대빈곤율은 문제가 없다고 보여집니다.

박경숙: 노인 빈곤 문제의 대응과 관련한 문제가 비금융 자산과 관련한 문제라고 봅니다. 2016년 OECD 자료에 의하면 65~74세 가구주 가구의

가구당 평균 순자산 대비 비금융자산의 비율은 한국이 96%로 칠레 99% 다음으로 높았습니다. 90% 이상인 국가는 그리스, 룩셈부르크, 슬로바키아 정도였고 80%대가 호주, 핀란드, 독일, 이탈리아, 스페인 등의 국가입니다. 미국은 47%로 매우 낮고 영국도 75%에 그치고 있습니다.

구인화: 우리는 노인들이 금융자산을 가질 수 있는 문화가 아니었기 때문에 노인 자산 중에서 비금융자산의 구성비가 그렇게 되는 것은 당연합니다. 우리가 비교 가능한 실태를 확인할 수 있는 자료를 검토해 보아야 할 것입니다. 노인의 주택 소유율, 소유하고 있는 주택 가격이 OECD 국가와 비교할 때 어느 정도 수준인지 등을 확인해야 할 것입니다.

표 1. 주요 OECD 국가의 노인 자산 비교

(단위: 각국 화폐, %)

국가	전체	65~74세 가구주 가구					65~74세 가구주 가구 자산의 상대 비율 (전체 대비)		65~74세 가구주 가구의 가구당 비금융자산 비율 (B/A)
	가구당 평균 순자산 (현가)	가구당 평균 순자산 (현가, A)	중위 순자산 (현가)	평균 자산 대비 중위자산 비율	가구당 비금융자산 (현가, B)	가구당 금융자산 (현가)	비금융 자산	금융 자산	
호주	595,820	806,212	531,393	65.9	677,870	161,612	116	116	84
오스트리아	260,903	246,542	114,127	46.3	178,200	74,220	107	64	72
벨기에	320,712	500,494	287,300	57.4	335,089	168,961	136	137	67
캐나다	467,400	640,200	357,000	55.8	370,900	291,600	108	145	58
칠레	27,311,206	31,918,426	15,846,706	49.6	31,710,572	2,355,534	108	109	99
핀란드	158,733	224,828	158,038	70.3	189,164	42,756	117	118	84

(표 계속)

국가	전체	65~74세 가구주 가구					65~74세 가구주 가구 자산의 상대 비율 (전체 대비)		65~74세 가구주 가구의 가구당 비금융자산 비율 (B/A)
	가구당 평균 순자산 (현가)	가구당 평균 순자산 (현가, A)	중위 순자산 (현가)	평균 자산 대비 중위자산 비율	가구당 비금융자산 (현가, B)	가구당 금융자산 (현가)	비금융 자산	금융 자산	
프랑스	213,900	324,618	195,509	60.2	241,097	88,865	129	124	74
독일	182,532	248,484	100,100	40.3	199,405	65,642	136	86	80
그리스	146,907	151,706	110,546	72.9	138,755	17,430	98	93	91
이탈리아	272,689	324,161	207,000	63.9	267,753	59,142	114	113	83
한국	267,384,900	289,384,600	147,250,000	50.9	277,124,900	52,201,300	116	60	96
룩셈부르크	693,246	1,245,771	623,564	50.1	1,139,429	121,174	168	108	91
네덜란드	166,000	269,500	133,500	49.5					
노르웨이	1,883,600	3,302,500	..		2,613,700	1,223,200	121	155	79
포르투갈	150,710	164,864	79,708	48.3	125,538	41,308	97	100	76
슬로바키아	78,882	71,517	56,469	79.0	66,326	5,377	92	50	93
스페인	286,293	330,827	201,113	60.8	289,601	50,834	111	81	88
영국	263,600	349,500	233,500	66.8	262,200	94,800	113	159	75
미국	452,900	821,000	195,900	23.9	388,800	513,400	144	178	47

주: 1) 2014년 또는 근접 연도의 자료를 사용하였음.

2) 75세 이상은 제외함. 한국의 75세 이상 집단의 평균 순자산은 1억 8419만 7900원, 비금융자산은 1억 7020만 7200원, 금융자산은 3006만 7300원으로 나타났다.

자료: OECD(2016), "Wealth distribution", OECD Social and Welfare Statistics(database).

박경숙: 우리나라 60, 70대 노인들의 비금융자산이 그들의 총자산에서 차지하는 비중이 외국의 같은 연령대 집단의 비금융자산 비중보다 높다는 것입니다. 우리나라 노인들이 소유한 주택 가격이나 소유율이 상당히 높은 편이어서 가격 차원에서 그것이 생활비를 충당할 정도가 되고, 또

임대료 등을 고려하면 실제 생활 수준이 더 높아질 수 있습니다. 요점은 주택연금이 중요한 대안이 되어야 한다는 것입니다.

구인화: OECD 평균 노인 주택 소유율이 74%인데 우리나라는 72% 정도라고 오늘 석재은 교수

가 발표한 내용이 있습니다. 우리나라가 노인의 주택 소유율이 높은 것이 아니고, 가격 면에서도 노인의 소득 부족을 자산으로 메울 수 있을 만큼 특수한 상태는 아니라고 보아야 할 것입니다. 다만 간주임대료의 문제와 같은 부분은 매우 복잡해지는 이야기라고 보입니다.

박경숙: 우리나라 노인들이 주택을 소유하는 것은 외국에서 노인들이 모기지를 내면서 주택을 소유하고 있는 것과는 다르기 때문에 주택 소유율만으로 비교하기는 어렵습니다.

저는 우리나라 현실이 당면한 문제에서 복지와 관련된 쟁점으로는 고령화와 양극화, 둘 다 중요한 사회문제인데 이러한 문제를 해결하고자 하는 큰 틀의 정책적 비전이 보이지 않는다는 것을 지적하고 싶습니다. 이 두 문제는 서로 독립된 것처럼 보이지만 연관이 있습니다. 양극화에서 하위 계층은 거의 노인 단독 가구, 노인 빈곤 가구와 관련됩니다. 지금까지 우리 사회는 당면한 현실에 대해서 장기적인 방향 설정이 아닌 단기적 대응에 치중해 왔습니다. 노인 빈곤과 관련해서 기초연금을 조금 올리고 국민기초생활보장 올리고 하는 방식이었습니다. 노인 소득보장과 관련해서도 앞서 말한 기초연금 그리고 국민연금, 퇴직연금, 주택연금이 있습니다. 사회서비스 방식으로 제공하고 있는 현물서비스도 있습니다. 그러다 보니 제도 간에 서로 충돌이 생기는 것입니다. 이렇게 때문에 우리 사회가 노인 빈곤이 어느 정도이고 사회양극화가 어느 정도이고, 어떠한 형태의 복지를 제공해야 하는지 크고 정확한 그

림을 그려야 하는 것이 당면 과제로 보여집니다. 고부담-고복지로 갈 것인지 그리면서 사회 통합을 강화하는 나라로 갈 것인지, 지금 상태의 저부담-저복지를 유지하면서 나갈 것인지 이런 것에 대한 사회적인 합의가 먼저 되어야 하겠다는 생각이 들었습니다.

또 하나 우리 사회의 문제는 4차 산업혁명이 진행되는 과정에서 경제사회적 대응 능력을 키워야 하는데, 이것도 복지와 관련한 중요한 과제라고 생각합니다. 인공지능이 발달하는 4차 산업혁명이 진행되면 '일자리가 감소한다, 안 한다' 논쟁이 있지만 일자리 감소는 현실입니다. 독일의 아디다스는 무인 공장을 지어서 외국으로 아웃소싱하던 것을 10명의 상주 인력으로 해결한다고 합니다. 이전에는 600명이 필요했던 일이라고 하니 590개의 일자리가 없어진 것입니다. 고령화와 산업변화가 같이 일어날 때 저학력, 고령자, 사회적 약자의 안전망이 무너질 수 있습니다. 이에 대응하기 위해서는 사회 연대, 통합, 공동체적인 지지가 필요한데, 우리나라는 이 부분이 굉장히 약한 것으로 나타나고 있습니다. 이것을 우리 사회의 약점이라고 지적할 수 있습니다.

그럼 반대로 강점은 무엇이나, 우리나라의 인적 자원이 강점입니다. 4차 산업혁명에 필요한 정보기술(IT) 교육 수준 등이 세계적으로 앞서 있어서 산업 구조조정이 우리나라에서 더 빨리 일어날 수 있는 면도 있습니다. 그러므로 4차 산업혁명의 과실을 공정하게 분배하고 사회안전망을 튼튼히 하면서 이에 대응해 나가는 것이 새로

운 시대에 복지가 감당해야 할 몫이라고 생각합니다.

“사회보장의 추진 기반과 거버넌스에 대한 평가는”

김상호: 감사합니다. 첫 번째 주제가 워낙 방대하고 중요한 주제여서 많은 시간 말씀을 나누었습니다. 두 번째 주제는 정책의 집행과 관련된 더욱 구체적인 논의가 되겠습니다.

사회보장 추진 기반 및 거버넌스에 관한 것인데요. 잘 아시는 것처럼 개정 사회보장기본법의 시행(2013년 1월), 사회보장급여법의 시행(2015년 7월)에 따라 사회보장 범위의 사업 추진 노력이 있었고, 2기 사회보장위원회가 운영되기도 하였습니다. 이와 관련하여 어떤 성과가 있고 그에 따른 한계가 무엇이었는가를 논의했으면 합니다.

다음으로, 거버넌스의 이슈입니다. 중앙부처 간, 중앙과 지자체 간 정책 추진 및 협력 기반에 대한 진단과 개선 과제, 특히 신설 변경 사회보장사업 협의·조정제도 운영과 관련된 성과와 부작용에 대한 사회적 이슈를 점검해 주시고, 지역사회보장협의체 활성화 등에 대한 말씀을 함께 해 주시면 좋을 것 같습니다.

박능후: 제가 이와 관련된 일에 참여했던 경험을 통해 먼저 말씀을 드리도록 하겠습니다. 사회보장기본법이 개정되고 사회보장위원회의 활성화가 추진되면서 제가 가장 기대했던 모습은 일본

의 사회보장위원회와 같은 선례였습니다. 즉, 사회보장제도 간의 부정합성 문제들, 예를 들면 소득보장 영역에서 기초생활보장제도와 국민연금제도 간의 미스매치 같은 문제들을 일관된 원칙에 의거하여 각 부처가 국무총리의 지휘 아래 체계적으로 조정하는 역할을 수행하는 것입니다. 다시 말해 우리나라 사회보장제도의 향후 발전 방향에 대해서 큰 그림을 그리고 주요 타깃이 무엇이고 어떤 제도적 조합, 정책 조합을 통해서 문제를 해결해 나갈 것인가를 다뤄 볼 수 있을 것이라 기대를 했던 것입니다. 그런데 1기 사회보장위원회가 끝나고 2기가 시작되었지만 지금까지 사소한 문제를 주로 다루고 큰 틀에 대한 논의가 부족하지 않았나 싶습니다. 아울러 논의 구조의 취약성도 지적하고 싶습니다. 실무위원회에서의 논의 역시 어젠다 범위 설정이나 논의 과정에서 참여자들의 치열함이 미흡하지 않았나 싶습니다. 어젠다 개발과 논의 과정의 실효성 확보를 위해 국책연구기관인 보건사회연구원이 해야 할 일이 있지 않나 생각합니다.

최근에 이슈가 되었던 신설 변경되는 사회보장사업의 협의·조정제도와 관련하여 말씀을 드리면 대부분의 경우 협의·조정 과정에서 건설적인 결과가 도출되었다고 봅니다. 그러나 몇몇 건은 객관적, 행정적으로 처리되지 않고 정치적 시각에서 처리되어 바람직하지 못한 결과를 초래하였다고 생각합니다. 예를 들면 청년수당제가 대표적인 경우입니다. 이 제도는 최초로 발안한 지자체에서 책임을 지고 일단 시행하도록 허용하는 방향으로 결론을 내는 게 더 좋았을 것입

니다. 자치단체 차원에서 시행한 후 좋은 성과가 있다고 판단되면 더 확장하거나 다른 지방정부가 채택할 수도 있을 것이고, 바람직한 성과를 거두지 못하면 자체적으로 비판을 받아 수정되거나 폐기될 것이라 봅니다. 그런데 초기 단계에서 중앙정부가 지나치게 개입함으로써 해서 지방정부 의제가 전국적 어젠다, 정치적 쟁점이 되어 버리는 어색한 상황이 발생했다고 생각합니다. 협의·조정제도는 필요하고 실적도 많이 있음에도 불구하고, 몇몇 건으로 인하여 제도 운영의 성과들이 정치적 쟁점으로 휘발되고 나머지 부분이 다 사장되어 버리는 아쉬움이 있었다고 생각합니다.

요약건대 사회보장위원회는 사회보장제도 전반을 아우르는 원칙을 근간으로 개별 의제를 논의하고 장단기적으로 혹은 5년 이내에 무엇을 달성할 것인지, 어떻게 유관 정책의 조합을 통해 문제점을 해결할 것인지에 대한 큰 틀을 제시해 줘야 하는데, 그렇게 진행되지 못한 것 같아 아쉽습니다.

김태현: 저도 공감합니다. 큰 틀에서 전체를, 다른 주변을 아울러서 해야 하는데 너무 편협한 정책만 나온다는 생각이 들었습니다. 예컨대 복지정책은 근본적으로 인구 변동의 영향을 받습니다. 복지정책과 인구정책은 불가분의 관계입니다. 복지정책에서 인구정책을 고려하고, 인구정책에서 복지정책과 연계하는 통합 정책으로 접근할 때 효과는 커질 것입니다.

구인화: 이 문제에 대해서는 중앙정부와 지자체 간의 역할 분담에 대한 명확한 기준 수립과 합의 형성이 중요하다고 봅니다. 소득보장은 중앙정부가, 사회서비스는 지자체가 담당한다는 대원칙에서 출발하는 것이 가능하다고 보고요. 그러한 기초 위에서 협의·조정이 필요한데, 지나치게 중앙정부가 규제를 통해 대처하는 것은 바람직하지 않다고 봅니다. 외부에서는 사회보장위원회가 '지자체 복지사업에 판지 거는 조직'이라는 시각도 없지 않습니다. 당초의 취지는 그렇지 않았지만 결과적으로 그렇게 되었기 때문에 잘못된 것이지요. 사회보장위원회의 역할이 범정부 차원의 복지사업을 조정하고 지자체 사업을 리드하는 것으로 인식이 되었어야 하는데, 중앙정부 내에서의 그런 역할은 잘 안 비쳤습니다. 사실 지자체에서 수행하고 있는 사업들 중에 과연 지자체가 기획하여 할 사업인가 의문스러운 사업이 상당수 있습니다. 그런데 오히려 사회보장위원회의 개입으로 인해 지자체를 복지사업의 주체로서 우위를 만들어 주고 사회보장위원회는 간섭하고 규제하는 조직으로 인식된 것 같습니다. 중앙정부와 지방정부 간 복지사업의 역할 분담과 위상에 대해 더 정리되어야 할 부분이 있는 것 같습니다. 지자체도 자신이 감당하기 어려운 소득보장 관련 정책으로 과도하게 나간 부분이 있고, 중앙정부는 제 역할을 못 한 부분이 있고, 현재 문제는 그렇게 교통신리가 안 된 상태에서 현황에 대한 규제적 접근이 지나치게 부각되어서 부정적인 인상을 만든 것이 아닌가 생각합니다.

박경숙: 현재 중앙과 지방의 역할 분담 체제 내에서는 사회보장사업 협의·조정제도가 왜곡될 가능성이 많습니다. 왜냐하면 중앙에서 하는 사업을 지방에서도 하고, 그런 것을 조정해야 할 기제가 필요하니까. 저는 이참에 앞으로는 외국처럼 중앙과 지방의 역할 분담을 사업별로, 예컨대 교육은 지방에서, 노동이나 소득보장은 중앙 역할로 구분하여 서로 중앙과 지자체가 개별 사업에 대한 논쟁이 없도록 해야 한다고 생각합니다. 중앙은 전국적으로 균형을 맞춰 나가야 하는 프로그램에 집중하고, 지자체는 지역 욕구에 맞는 사업을 펼쳐 나갈 수 있는 시스템을 만들어 가야 하지 않을까 합니다. 그러기 위해서는 재정, 조세정책도 손을 봐야 할 것입니다. 그리고 지역 단위의 민관 협의 구조에 대해서도 논의가 필요합니다. 지역사회보장협의체가 지역에 많이 생기면서 거버넌스의 역할을 한다고 하는데, 읍면동 복지허브화의 추진과 맞물리면서, 그 역할에 대하여 다시 검토해 볼 필요가 있을 것 같습니다. 실제로 지역사회보장협의체가 아직은 모든 지역에서 다 잘 활성화되어 있다고 보기는 어려운데, 이 협의체를 읍면동 수준에서 구축하도록 한 것이 맞는 것인가 하는 점이 있습니다. 거버넌스가 강조되어야 하는데, 이웃 도와주고 연탄 나르는 것 같은 역할 위주로 부각되고 있다는 것입니다. 지역사회보장협의체의 역할이나 거버넌스 구조도 현실에 맞게 더 활성화될 수 있도록 매뉴얼 등이 마련되어야 할 것 같습니다.

“맞춤형 복지, 복지 사각지대에 적절히 대응하고 있는가”

김상호: 세 번째 주제로 넘어가겠습니다. 현 정부 복지정책의 핵심으로서 맞춤형 복지가 주제입니다. 그 성과와 평가, 향후 과제를 이야기해 보겠습니다. 맞춤형 복지제도의 법 통과 과정에서 송파 세 모녀 사건 등 복지 사각지대의 이슈가 컸으니까, 사각지대와 관련된 문제, 부양의무자와 관련된 문제로 논의가 정리될 것 같습니다.

박능후: 맞춤형 복지라는 용어가 국민들에게는 굉장히 인기가 있는 것 같습니다. 지향하는 바가 타당하기는 하지만 정책 연구자 입장에서는 복지 축소를 미화하는 도구로 사용해서는 안 된다는 우려도 있습니다. 맞춤형 복지라는 개념은 복지 수요가 있는 쪽에 적절하게 공급해서 효율적으로 복지를 채워 나간다는 뜻일 것입니다. 수요가 있지만 충족이 안 되는 대표적인 부분이 부양의무자로 인한 기초보장제도의 사각지대입니다. 현 정부에서 부양의무자 조건을 많이 완화했습니다. 그러나 여전히 부족하다는 생각입니다. 한꺼번에는 안 되겠지만 부양의무자 범위를 단계적, 지속적으로 축소시켜서 중국에는 부양의무자 규정을 완전 폐지하는 것이 바람직하다고 봅니다.

약간 다른 이야기를 하자면 맞춤형 복지라는 용어가 정치화된 것도 있었다고 봅니다. 무슨 말이냐면 기초생활보장법을 개정하는 과정에서 송파 세 모녀 사건 이전에 이미 개정 법안은 상정되어

있었습니다. 그런데 개정안에 대해서 야당 쪽에서 자꾸 반대를 하니깐 느닷없이 기초생활보장법 개정안이 송파 세 모녀와 같은 사각지대를 해결하기 위한 법으로 제안된 것이라는 논지로 야당을 설득하기 시작했습니다. 법을 통과시켜야 하는 공무원들의 입장도 이해가 되지만 맞춤형 복지라는 개념이 잘못 전달될 수 있다는 우려가 있었습니다. 복지 사각지대라는 것은 커버리지(coverage)의 문제도 있지만 급여를 받음에도 그것이 충분하지 않은 적절성(adequacy)의 문제도 있어서 실질적으로 수요가 충족되지 않는 문제도 있습니다. 우리가 맞춤형 급여라는 것을 고민할 때는 제도가 확대되어서 커버리지 안에 들어왔다고 완성되는 것이 아니고, 수요에 맞는 적절한 급여로 나아가는 측면에서도 조명했어야 한다고 봅니다.

김태현: 사각지대의 원인이 어디서 나오는가를 생각해 보겠습니다. 핵가족화, 1인 가족의 증가에 따라 가족 규모가 줄어들었습니다. 특히 노인, 독신 여성 세대가 늘면서 생활이 어려워질 수밖에 없습니다. 과거에는 주로 가족 내에서의 부양이 이뤄졌지만 지금은 사회가 이들을 부양해야 하는 상황이 된 것입니다. 이것이 복지의 부담으로 작용하고 있습니다. 그렇기 때문에 근본적으로 변화하고 있는 이 상황에서 젊은 연령층부터 가족 관계의 회복이나 노후 준비를 한다면 사회적 복지 부담이 줄어들 것입니다. 이렇게 준비할 수 있는 체제로 나아가기 위해서는 어떻게 해야 하는가를 고민해야 할 것입니다. 기능적인 측

면에서 사각지대의 문제를 생각할 수 있습니다. 지금 중앙의 기준이 지나치게 획일적인 것은 아닐까요? 또한 복지 일선 현장에서 중앙의 기준을 적용하는 것을 탄력적으로 운영할 수 있도록 현장 담당자에게 재량권을 부여하면 사각지대를 줄이는 데 효과가 있지 않을까 생각합니다. 그러자면 현장 담당자의 역량 개발이 우선되어야 할 것입니다.

구인회: 우리나라가 1990년대 후반부터 복지제도를 확장한 후 20년 가까이 되었습니다. 이 기간 중에 대부분의 자산 조사형 프로그램, 저소득층 위주의 제도로 정부가 정책 대응을 했습니다. 하지만 이 시점에서는 선별적 프로그램을 이용해서, 자산 조사형 프로그램을 통해서 행정적으로 대상을 누락시키지 않으려고 아무리 노력해도 본질적으로 한계가 있다는 생각입니다. 저는 우리가 조금 더 근본적인 시각에서 다시 한번 방향을 짚어야 하나 않나 생각을 하고 있습니다. 최근 논의되고 있는 기본소득이 많은 사람들에게 호소력 있게 받아들여지는 것은 모든 사람에게 자격 심사 없이 주는 것이 가지는 장점 때문이라고 봅니다. 아동수당, 청년수당, 기초연금 등이 이야기되는 것은 지금 시점에서 보편적 접근을 통해서 급여를 제공하는 것에 대해 적극적으로 생각할 시점이 되었기 때문이라고 생각합니다. 맞춤형 복지라는 접근이 우리나라 복지 사각지대에 대한 대응으로 적절한지 의문이 듭니다. 현재 사각지대는 근본적으로는 급여 자격이 엄격하고 수준(혜택)이 낮은 것에 기인하는 바 크다

는 생각이 들고 맞춤형이라는 의미는 욕구에 맞추어 대응한다는 측면이 있지만 그렇기 때문에 또 매우 선별적이고 제한적인 타기팅(targeting)의 함의도 갖는 것으로 보입니다. 노인 빈곤은 있는데 기초수급자는 줄어드는 현상을 어떻게 설명할지 의문입니다. 이러한 문제를 행정적인 수급자 발굴과 연계 문제로 접근하는 것은 효과를 내기 어렵다는 생각이 듭니다.

박경숙: 우리나라 사회보장시스템이 사회보험, 공공부조 이렇게 이원화되어 있는 구조이기 때문에 사각지대의 문제가 발생한다고 봅니다. 공공부조를 받는 사람에 대한 사회적 낙인이 있고, 또 공공부조제도가 제대로 타기팅을 하다 보면 사각지대에 있는 사람을 자꾸 찾게 됩니다. 이렇게 이원화된 구조에서는 공공부조시스템의 작동 수준이 낮을 수밖에 없습니다. 이원화된 시스템하에서는 사회보험의 사각지대가 중요하게 지적되어야 할 것이며, 공공부조제도에서는 부양의무자 기준 등을 확대해서 기초생활보장제도의 혜택을 받을 수 있게 해야 합니다. 맞춤형이라는 부분에서는 높은 의료비 본인 부담 문제가 저소득층에게 부담이 된다는 것을 생각해 보아야 합니다. 또 국가의 사회복지 혜택에 대한 정보 접근성이 부족한 부분도 맞춤형 제도 설계에서 잊지 말아야 할 내용입니다.

지금까지 말씀드린 것은 급여의 적절성, 제도의 촘촘한 설계, 필요한 사람에게 급여가 잘 전달되도록 하는 것과 관련됩니다. 그런데 맞춤형 복지의 중요한 부분 중 하나는 '다양한 욕구에 어떻게

잘 대응하는가'입니다. 소득보장뿐만 아니라 학대, 폭력, 중독 등의 다양한 욕구를 전담 공무원이나 일선에서 잘 파악하고 대응하는 서비스를 만드는 것은 전달체계와 연결된 문제입니다. 이 부분은 전달체계에서 더 많이 심층적으로 논의를 하겠습니다.

김상호: 맞춤형 복지와 관련해서 복지 사각지대의 원인을 사회보험의 사각지대로까지 확장하면 주제가 많이 달라집니다. 사회보험은 고용 관계를 중심으로 형성되어 있는데 고용 관계가 명확하지 않은 자영자, 특수고용노동자와 같은 유사 자영자가 3, 4백만 명으로 예상되고 있습니다. 기존에 우리가 이야기하는 근로관계를 위주로 하는 사회보험제도는 유사 자영자라는 이 부분을 근본적으로 해결할 수가 없습니다. 다시 이야기하면 산업 구조, 고용 구조가 바뀌었을 때 복지 구조도 따라서 바뀌어야 대응을 할 수 있는 것입니다. 저희 보건사회연구원이 장기적으로 고민해서 풀어야 하는 문제로 판단됩니다.

“국민 중심의 맞춤형 복지전달체계 개선의 추진 성과와 과제는”

김상호: 네 번째는 국민 중심의 맞춤형 복지전달체계 추진과 통합적 서비스 제공에 대한 주제입니다. 잘 아시는 것처럼 읍면동 복지허브화, 사회복지공무원 확충, 고용복지플러스센터가 현 정부에서 이루어졌는데, 그 성과와 한계에 대해

서 말씀해 주시기 바랍니다.

박능후: 원장님께서 말씀하신 세 가지 사업 중에서 읍면동 복지허브화는 지금 시작 단계라서 아직 성과를 판단하기에는 조금 이른 감이 있습니다. 고용복지플러스센터는 구성원들이 화학적 융합이 안 되고 있고, 각 부처 업무를 단순 대행하는 수준에 그치고 있다고 봅니다. 이 사업들과 관련하여 복지담당 공무원을 늘린 것은 성과가 있는 것 같습니다. 그런데 읍면동 복지허브화 추진 과정에서 일반 행정직 공무원이 참여하는 것에 대한 재조명이 필요하다고 봅니다. 일선 지방행정이 점점 복지 중심으로 옮겨지면서 다수의 일반직 행정 공무원들이 복지업무를 담당하게 되었는데, 이로 인해 비전문화의 문제, 복지 원리를 업무에서 구현하지 못하는 문제가 많아지는 것은 아닐까 우려가 되기도 합니다. 이런 문제를 해결하기 위해 복지업무를 담당하는 일반직 공무원에 대한 추가 교육을 실시하는 것을 고려해 볼 수 있을 것입니다.

박경숙: 사실 물리적인 접근성을 강조해서 주민에게 가까운 곳에서 서비스를 제공한다는 차원에서는 읍면동 복지허브화가 상당히 바람직하다고 생각합니다. 하지만 박능후 교수님 말씀처럼 기존의 일반 행정조직에서 복지업무를 하고 복지인력을 계속 확충하지만 일반직 공무원과 함께 인력을 운용하는 과정에서 여전히 당초 정부의 취지에 따라 추진될 수 있을지, 문제의 여지가 있다고 생각하고 있습니다. 즉, 복지인력으로 계속 확충하고 있는데 다른 한쪽에서는 복지업무

를 보던 팀장을 다시 빼 가거나, 맞춤형 복지팀을 만들었는데 팀장을 일반 행정직으로 배치한다든가, 관례적인 순환 보직의 주기로 인해 인력이 계속 교체되거나 하는 상황이 지속되면 투입 대비 효과도 기대하지 못할뿐더러 어떻게 전문성을 확보할 것인가가 중요한 문제로 남아있는 것입니다. 예전 2006년의 시·군·구 주민 생활 지원 기능 강화 정책을 추진하면서 읍면동의 복지 강화를 위해 복지팀장제를 만들었는데, 실제 복지직이 아닌 행정직을 대부분 배치하여 개편 취지를 살리지 못했던 그런 전례를 또 밟지 않을까 우려가 되는 것입니다.

정부는 이에 대한 보완 방안을 추진하고 있다고 합니다. 시·군·구는 3년 이상 같은 직무에 근무하도록 한다든가 복지통장, 주민조직을 활용한 다든가 하는 내용인데요, 이것만으로는 전문성이 필요한 서비스를 제대로 수행해 가기 어렵다는 판단입니다. 복지업무는 전문성과 사회복지사로서 윤리적인 가치관을 가지고, 충분한 상담을 통해서 욕구를 정확하게 파악하고 서비스를 제공해야 하는 것입니다. 하지만 지금은 인력을 많이 확충하고 찾아가는 서비스를 한다 해도 일정 정도 실험 기간을 거치지 않고 급속하게 전국적으로 확대되고 있어서 성과가 골고루 나타나고 오래 유지될 수 있을지가 염려됩니다. 사업을 성공적으로 정착시키기 위해서는 비용효과성에 대한 성과 평가가 중요하다고 생각합니다. 사례관리나 자원 연결의 수량적 점검을 중심으로 한 평가에서 나아가 체계적이고 장기적인 성과와 유지를 위한 점검이 필요할 것입니다.

김태헌: 맞춤형 복지는 공무원들이 어떻게 하는가에 달린 것 같습니다. 교수님들 말씀하신 것처럼 제도에 대한 충분한 이해, 단위 지역에서는 먼저 지역 특성을 명확하게 이해한 후에 접근해야 합니다. 도시와 농촌에 대한 접근이 일률적으로 보이는데, 지역 특성에 따른 정책이 지원되어야 한다는 것입니다. 복지 수요자들에게 지원하는 것이 직접 지원이 많지만 예방적 사업도 상당히 중요합니다. 85세 이상 고령 인구가 2035년부터 1년에 10만 명씩, 10년에 100만 명씩 급증합니다. 고령자에 대한 직접 지원만 정책에 반영하다 보면 빠르게 증가하는 고령 인구를 감당하기 어려울 것입니다. 건강 증진, 가족 관계 유지, 경제적 준비 등과 같은 예방적 지원을 통해 사후 지원을 줄일 수 있다면 예산 대비 효과가 매우 클 것입니다.

김상호: 말씀하신 내용들을 들어 봐도 그렇고 인력 증원도 그렇고 전체적으로 읍면동 복지허브화에 대해서 현 정부에서 가능한 최대한의 투입이 이루어지는 것 같습니다. 보건복지부나 행정자치부 모두 정책 의지가 있고 여러 순기능이 기대되는데, 현실적으로 전문성의 문제, 순환 보직 등의 행정 여건이 본래 의도한 목적을 달성하는데 제약이 되고 있는 것 같습니다.

구인화: 한마디만 덧붙이자면 저는 현재도 굉장히 잘하고 있고, 지금 말씀하시는 문제들은 과도적으로 부딪히는 것이라고 생각합니다. 이러한 문제들이 있다고 해서 복지허브화 자체를 부정적으로 평가할 문제는 아니라고 생각합니다.

김상호: 저도 같은 의미의 말씀을 드린 것입니다. 사실 지자체 인력 확충, 공무원의 증원은 매우 어렵고 예외적이라고도 할 수 있는 일인데 정부의 의지가 매우 뚜렷했던 것으로 알고 있습니다. 현실적 제약들, 특히 인력 운용과 관련된 관행과 제도적 여건들에 대해서는 정부도 충분히 인지하고 있고 개선안을 마련하고 있기 때문에 현재 겪고 있는 문제들이 줄어 가지 않을까 생각합니다. 한편 고용복지플러스센터도 현 정부의 역점 사업이기 때문에 박경숙 교수님 말씀처럼 이 사업이 실질적으로 어느 정도 효과가 있는지 점검을 해 봐야 할 것입니다. 실질적으로 효과가 있는가, 고용복지플러스센터와 읍면동 복지허브화가 실제로 기능이 중복되지 않는가에 대한 정밀한 평가가 중요할 것 같습니다.

“최근 급증하는 사회문제에 대한 사회서비스시스템의 문제점과 과제는”

김상호: 그럼 다섯 번째로 넘어가겠습니다. 다섯 번째는 사회서비스 공급체계 진단입니다. 최근 급증하고 있는 각종 사회문제들, 특히 아동학대, 묻지 마 폭행과 살인, 자살 등과 관련한 현안을 진단하고, 관련해서 사회서비스가 어떠한 대응체계를 갖추어야 하는지에 대해 의견을 주시기 바랍니다.

박능후: 다양한 개선을 위해 노력한다고 해도 한두 가지의 제도를 새로 만들거나 사후적 땀질식

의 조치를 취하는 문제 해결 방식은 한계가 있습니다. 사회시스템이든 교육시스템이든 인본주의 협업체제로 전환하는 것이 지속적으로 발생하는 문제들을 해결하는 근본적인 해결책이 될 것이라 생각됩니다. 전 사회적인 방안이 마련되지 않은 채 문제 발생 시마다 사안별로 대응하면 효과적인 해결은 매우 어려울 것이라는 우울한 전망을 하게 됩니다. 우리 사회 전반이 인간 중심, 협업체제로 전환하는 근본적인 변화가 필요하다고 생각합니다.

김태현: 저도 동의합니다. 당장의 문제를 해결하기 위해서도 노력해야 하지만 예방 차원에서도 노력을 해야 하고, 저는 그 해답은 교육에서 찾아야 한다고 생각합니다. 하지만 우리나라 교육이 그것을 감당할 수 있을까 하는 의구심이 드는 것도 사실입니다. 입시 중심의 교육 여건에서 생명 존중이나 가족 관계에 대한 인식, 태도 변화를 이끌어 내는 것이 어렵지 않은가 싶습니다.

구인회: 사회서비스와 관련해서도 역사적으로 유지해 왔던 민간 의존적인 서비스 전달체계에 대해서 재검토를 할 시점 아닌가 싶습니다. 읍면동 허브화를 추진하면서 공공인력을 많이 늘리고 있는데, 이를 고려할 때 공공에서 다양한 서비스에 대한 관리 능력과 여러 역할을 키워 가는 방향으로 공공의 직접적인 책임도를 높여 가는 것이 서비스의 질을 높여 가는 길이 될 것입니다. 지금이 이를 위한 중요한 시기가 아닌가 생각됩니다.

박경숙: 너무 큰 주제인데요. 저도 구인회 교수

님 말씀과 동일한 내용의 말씀을 드리고 싶었습니다. 우리나라는 사회적 위험에 대한 서비스까지 민간에 위탁을 해 왔습니다. 하지만 최근 들어 빈발하고 있는 위기 상황의 문제 사례에서 보듯이 책임 소재와 권한이 불명확합니다. 예컨대 아동학대가 발생한 경우 민간 아동보호전문기관의 사회복지사는 별로 권한이 없고, 다시 학교로 돌려보내고, 문제는 해결되지 않고, 늦어지고, 이런 악순환이 계속되고 있습니다. 사회서비스 전달 체계에서 공공의 관리 능력을 키우는 것이 핵심 대안이라 생각합니다. 민간의 서비스 제공 기관들이 지역사회의 안전, 폭력, 학대 등을 포괄하여 대응하는 네트워킹으로 큰 그림의 사회보장 전달 시스템을 같이 검토하며 협업하고, 공공이 네트워킹을 잘 관리할 수 있어야 하겠다는 생각을 해 보았습니다.

구인회: 민간에서 네트워킹하고 사례 관리 한다고 하는데, 공적인 기관의 자원 능력과 개입 능력을 전제하지 않은 상태에서 민간기관끼리의 그것은 한계가 있을 수밖에 없을 거란 판단입니다. 읍면동에서의 사례 관리 능력을 키워야 한다고 봅니다. 이것을 기반으로 전반적인 조정이 되어야 한다고 생각합니다.

박능후: 또 함께 생각해 볼 부분은 우리 사회가 점점 건강성을 잃어 가고 있다는 점에서 큰 틀로서 건강성을 회복하는 교육이 병행되어야 한다는 것입니다. 우리 사회를 전반적으로 바꿔 가지 않으면 복지 수요도 견잡을 수 없이 늘어 갈 것입니다. 따라서 사회서비스제도의 차원을 넘어서

는 접근, 즉, 통찰적인 인식을 갖게 하는 교육시스템, 교육철학, 이에 기반한 사회보장체계 재설계가 필요하다고 생각합니다.

박경숙: 교육이 굉장히 중요하다는 데 공감합니다. 예를 들면 선진국에는 유치원에서도 분노 조절을 하는 교육을 합니다. 분노 조절을 못 해서 폭력으로, 학대로 이어지니까요. 또한 학교사회사업이 교육시스템과 결합하여 인성 교육 프로그램을 유치원, 초등학교부터 강화하는 방안이 고려되었으면 합니다.

김상호: 단기적으로는 민간 위주의 사업을 변화시키는 것이 필요하지만 장기적으로 보면 우리 사회의 지나친 경쟁, 경쟁을 우선시하고 인성에 대한 고려가 부족한 교육 등 사회제도 전반의 인본주의적 요소가 부족하다는 데 주목해야 할 것입니다. 우리 사회의 근본적인 문제들을 해결하기 위해서는 교육체제를 비롯한 예방적인 접근을 중시하면서 사후 처방식 대응의 제약을 줄여 가는 것이 어렵고도 중요한 일이라 할 수 있습니다.

박능후: 한국의 경우 본격적인 자본주의 체제의 역사가 불과 40~50년인데, 그동안 우리의 인성이 너무 많이 변화했습니다. 역설적으로는 지금이라도 방향을 틀어 목표를 재설정하고 조금씩 개선해 나가면 40~50년 뒤에는 인간 중심의 사회를 회복할 수 있다는 희망을 가져 볼 수 있을 것 같습니다.

“노인 소득보장체계의 현황과 개선 방안은”

김상호: 우리 사회의 노인 빈곤은 여러 주제 중 가장 마음을 무겁게 하고 해결하기 어려운 주제인 것 같습니다. 노후소득보장을 위해 기초연금을 비롯한 공적연금, 주택연금 등 다양한 보장 정책을 추진 중인데 이에 대해서 어떻게 진단하시고, 또 향후 노인 빈곤 개선을 위해 우리가 힘을 기울여야 할 부분은 무엇일까요?

구인회: 노후소득보장제도에서 기초연금은 빈곤 완화 효과가 적지 않았다고 판단됩니다. 도입 과정 초기에는 기초연금을 공공부조적인 성격으로 해야 하는지, 아니면 전 노인에게 지급하는 형태로 갈 것인지에 대한 논란도 있었는데 정치적인 과정을 겪으면서 이미 공공부조의 범위를 넘어서는 방향으로 사회적으로 규정이 돼 버린 것 같습니다. 이렇게 발전을 해 온 것이 나쁘지 않고, 지금 시점에서 그런 모색을 해야 될 적절한 시점인 것 같습니다. 특히 연금제도가 빠르게 안정되고 성숙되지 않을 것으로 예상되는 상황에서 기초연금의 역할이 앞으로도 확대될 가능성이 높지 않겠는가 생각합니다. 기초연금의 노인 빈곤 문제 등에 대한 적극적인 역할을 부여하는 것이 필요하겠다는 생각이 듭니다. 기초연금이 빈곤 완화 효과도 높고 노후소득보장의 기초적 측면에서 의미가 있지만 국민연금은 여전히 노인의 소득보장의 중요한 축이 될 것입니다. 따라서 기초연금의 확대가 국민연금을 대체한다기보다는 국민연금이 보장하지 못하는 것을 보완하는, 같

이 맞물려서 나가는 그런 개념으로 봐야 하지 않을까, 그런 생각을 합니다.

김태현: 저는 우리 사회의 노인 빈곤문제에 접근할 때 가장 먼저 소득을 명확하게 파악할 수 있는 길을 찾는 것이 우선이라고 생각합니다. 노인의 소득을 정확하게 파악하면 기초연금에 의존하는 비율은 낮아질 수 있을 것입니다. 노인 규모가 급속히 증가하고 있는 지금과 같은 상황에서 기초연금 방식으로는 국가의 재정 부담이 걱정됩니다. 따라서 노인의 소득을 정확히 파악하고 소득에 따라서 보장을 하는 제도가 필요할 것 같습니다. 무엇이든 급여를 하다가 중지하는 것은 매우 어렵습니다. 노인 지하철 무임승차가 대표적인 사례입니다. 소득에 따라서 무임승차 여부를 결정하는 제도를 지금이라도 빨리 도입하지 않으면 점점 더 어려워집니다. 지금 힘들더라도 지금 하는 것이 낫다, 노력하자, 그런 주장을 하고 싶습니다.

박경숙: 우리나라 노인은 세계적으로 일을 가장 많이 하고 있는 것으로 나타납니다. 노인 소득의 59%가 근로소득으로 나타나는데, 이는 노후소득보장의 부족 때문입니다. 노인이 일을 통해 소득보장을 한다는 것은 청년 실업과도 경쟁이 되고, 일자리 늘리는 것에도 한계가 있습니다. 따라서 노인의 공적이전소득을 늘리기 위한 노후소득보장은 매우 적절한 대응입니다. 특히 국민연금이 아직까지는 사각지대가 많고 받는 사람도 많지 않기 때문에 이러한 문제 해결을 위해 기초연금을 도입한 것은 매우 적절한 대응이라고 생

각합니다.

노후소득보장이 잘 이루어지기 위해서는 현재 여러 제도 간의 조정이 필요하다고 생각합니다. 기초연금은 수당 성격으로 시민권을 토대로 한 보편적 복지를 추구하고, 국민연금은 기여에 대한 권리를 보장, 국민기초생활보장은 최저생계를 보장하는 제도로서 다단계적 보장이 이루어져야 합니다. 현재 국민기초생활보장은 보충성의 원칙을 가지는 제도이므로 기초연금을 받으면 그만큼 급여에서 공제하는 원칙을 지키고 있지만 국민기초생활보장급여 이상의 소득이 있는 노인들에게도 주는 기초연금을 국민기초생활보장급여로 살아가고 있는 노인들에게 안 주는 것은 공정성 측면에서 타당하지 않다고 생각합니다. 기초연금과 국민기초생활보장을 합하여 일정 소득을 넘지 않는 수준으로 유지하도록 제도 개선을 한다면 노후빈곤을 해소하는 데 도움이 될 것입니다.

김태현: 현 노인은 금융자산 또는 정기적 소득보다는 주택과 같은 비금융자산이 많기 때문에 주택연금을 활용하면 노후소득보장에 큰 도움이 될 것입니다. 하지만 현재 노인은 아직까지 집에 대한 소유 인식이 강하므로 주택연금제도가 활성화되지 못하고 있는 것 같습니다.

김상호: 주택연금이 우리나라의 노인분들의 경제적 문제를 해결하기 위해 잘 활성화되어야 한다고 생각합니다. 그런데 주택연금을 받으면 기초연금을 못 받으니까, 이런 장애를 어떻게 해결할지가 관건입니다.

박능후: 노후소득보장체계는 큰 논리 구조 속에서 풍부한 논의와 연구가 필요할 것입니다. 저는 노인 빈곤과 관련해서는 노후소득보장의 목표를 명확하게 설정하는 것이 우선 필요하다고 생각합니다. 만약 노후소득보장의 최우선 목표를 노인 빈곤 해소에 둔다면 빈곤 기준선을 명확하게 설정하고 이에 맞춰 세부 프로그램 운영을 조율하는 것이 뒤따라야 할 것입니다. 즉, 노인소득보장의 정확한 지표를 설정하고 지표를 달성하기 위해 동원할 수 있는 정책들을 조합해서 강력하게 밀고 나가야 하는 것입니다. 최근 보사연에서 노인들의 빈곤과 관련해서 여러 가지 지표를 개발하고 있다고 하니 그 지표가 나오면 논의가 풍부해질 것 같습니다.

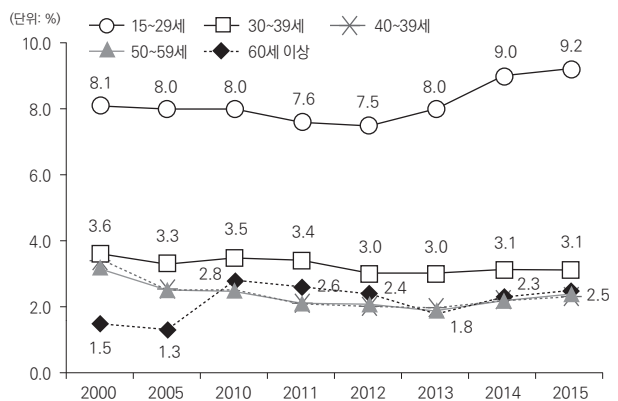
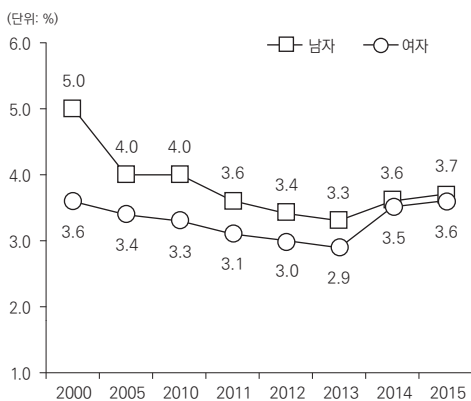
김상호: 교수님들 의견을 종합해 보니 노인 빈곤을 해결하기 위한 첫걸음으로 빈곤을 정확히 측

정해 내는 것이 무엇보다도 중요할 것 같습니다. 이를 기준으로 정책을 수립하게 추진하는 것이 필요할 것 같습니다.

“사회보장의 새로운 사각지대로서 청년 문제 그리고 저출산 문제… 대안을 찾아서”

김상호: 올해는 제3차 저출산고령사회기본계획이 추진된 첫해입니다. 그러나 여전히 출산율은 극복되지 못하는 게 현실입니다. 저출산의 내면에는 청년층의 빈곤, 고용 불안정 등의 문제가 주요한 원인으로 나타나고 있습니다. 우리 사회의 저출산과 청년의 문제 해결은 어디부터 풀어야 할지 좋은 의견 부탁드립니다.

그림 4. 실업률



자료: 통계청 보도자료(2016. 3. 23.), 2015 한국의 사회지표.

구인화: 저는 청년 문제를 중심으로 말씀드려 볼까 합니다. 그동안은 복지시스템이 취약한 상태에서 고용에 의존해서 삶을 유지하는 형태로, 주로 안정된 고용에 있는 기존의 중장년층 중심의 분배 구조가 작동한 것 같습니다. 이러한 분배 구조에서 고용시장의 밖에 있는 노인이 부딪히는 문제에 대해서 어떻게 해결을 할 것인지 이슈가 되었고, 그 과정에서 경제 성장의 정체가 나타나면서 청년층의 문제가 동시에 나타난 것이죠. 서구 같은 경우는 노인은 연금으로 해결을 한 다음에 청년 문제가 터져서 순차적으로 대응할 여유가 있었던 반면 우리는 그렇지 못했습니다. 청년 문제라는 것이 경제 전반의 성장의 정체, 일자리의 정체와 관련이 되고 그나마 있는 양질의 일자리를 기성세대가 취하고 있는 문제, 노동시장의 이중 구조 문제와 결합해 발생한다고 생각합니다. 따라서 현재 중장년층 위주로 되어 있는 시스템을, 어려움을 겪고 있는 청년층으로 확대하는 정책적 대응이 매우 절실한 문제라고 생각합니다. 청년 같은 경우는 결국은 고용을 통해서 중장년으로 가야 하기 때문에 기본적으로 고용을 보장하고 그 속에서 최저한의 생활을 유지할 수 있도록 해 줘야 합니다. 따라서 청년고용할당, 공공고용의 확대, 최저임금 인상 등으로 청년층 일자리 확대와 고용 조건 개선을 위한 다각적 노력이 필요하다고 판단됩니다. 취업의 어려움을 겪지만 실업급여의 혜택을 받기 어려운 청년층에 대한 구직급여 도입도 필요합니다. 이런 것을 통해서 청년이 근로할 수 있는 책임을 지는 게 일단 중요하다고 생각합니다.

박경숙: 경기침체와 고령화가 맞물려 진행되면서 청년 빈곤과 실업률 증가가 문제가 되고 있습니다. OECD 소득 분배 자료에 따르면 빈곤 위험층이 노인층에서 청년층으로 바뀌고 있음이 나타납니다. 청년 빈곤의 문제는 세계적인 추세입니다. 저는 청년 실업의 원인을 노동 수요와 공급의 미스매칭에 의한 것이라고 봅니다. 청년층 고학력화로 일자리가 없는 것이 아니라 노동수요와 공급이 매칭이 안 된다, 이렇게 보고 있습니다. 청년 실업자 규모와 외국인 근로자의 규모가 각각 약 100만 명으로 유사한 것이 이를 나타내는 것 아닐까요? 청년 실업은 저출산의 원인이기도 하므로, 거기에 대한 대응을 빨리 해야 합니다. 청년 빈곤의 가장 근본적인 해결책은 4차 산업혁명에 따른 발빠른 대응으로 일자리를 창출하는 것과 새로운 일자리에 대한 기업의 수요에 맞는 직업훈련과 교육으로 노동 수요와 공급의 매치가 이루어지도록 하는 것입니다.

김상호: 저출산의 문제 해결에서 청년의 실업 문제는 아주 핵심적인 것 같습니다. 저출산 극복을 위해 그 외에 어떤 것이 있을까요?

박경숙: 패널 중에 저만 여자네요, 저출산 해결의 핵심은 여성들의 취업률을 높이고 중도 탈락을 막아 맞벌이를 통해 가구의 소득 수준을 높이고자 하는 것인데, 이를 위해서는 일·가정 양립을 위한 정책들이 더 강화되어야 합니다. 특히 육아휴직을 1년까지는 부담없이 쓸 수 있도록 급여 수준을 높이고 기업문화를 변화시키는 일이 필요하며, 보육의 질을 높이며 공공보육을 강화해

야 합니다. 또한 세계적으로 높은 사교육비를 감소시키는 공교육의 강화도 매우 중요합니다. 마지막으로 청년빈곤이 저출산으로 이어지는 것을 막으려면 우리나라는 특히 주거 비용이 매우 높기 때문에 행복주택 같은 주거 지원책들이 더욱 확대되고 공공주택의 비중을 늘려야 할 것 같습니다.

김상호: 청년 빈곤과 실업이 저출산의 원인이라는 박 교수님 의견에 저도 동의하는 바입니다. 그럼 김태현 교수님은 좀 더 저출산 문제에 초점을 두어 현재 상황을 어떻게 진단하고 계신지요? 그리고 어떻게 하면 우리가 이 위기를 잘 극복할 수 있을까요?

김태현: 저출산 문제를 해결하기 위해 인구정책을 추진하고 있는데, 지금 이루어지는 정책에는 인구정책과 복지정책이 혼용되어 있습니다. 저는 이것부터 분명하게 하고, 그리고 양 분야가 협력하는 시스템이 필요하다고 생각합니다. 예를 들면 똑같이 주택을 지원하더라도 저소득층에게, 주택이 없는 사람한테 지원하는 것은 복지정책이고, 결혼하는 데 걸림돌이 주거 문제니까 신혼부부를 위한 주택 공급을 늘리는 것은 인구정책입니다. 뭐가 복지정책인지, 뭐가 인구정책인지 혼용되고 있으니 이쪽에서도 서러움받고, 저쪽에서도 찬밥 신세입니다.

저출산 문제에 관해 두 분 교수님께서 말씀해 주셨는데, 중요한 원인을 들면 청년 실업을 비롯한 소득 문제, 사교육을 포함한 교육 문제, 일·가족 양립의 문제 그리고 가치관 문제입니다. 결혼을

해야 할지 안 해야 할지, 아이를 낳아야 할지 안 낳아야 할지 이 네 가지 질문의 답을 얻자면 청년 실업은 구조적인 문제이기도 하고, 본인의 인식과 태도 문제이기도 하고, 교육 문제이기도 합니다. 일·가정 양립도 가치 문제와 서로 상당히 밀접한 관계가 있습니다. 직장에서든 집에서든 남녀평등 문제와 관련이 있고, 사교육 문제도 우리의 교육이 입시 중심 교육에서 헤어나지 못하는 교육 문제로 귀착이 됩니다. 또한 인식이나 태도 변화를 추구하는 문제는 가치 문제와 연결됩니다. 그래서 근본적으로 이것을 해결하는 첫걸음이 교육입니다. 교육시스템의 재편과 교육 내용의 변화라고 생각합니다.

김상호: 저출산 해결의 핵심은 교육체계 변화라고 생각하시는군요. 그렇다면 교육정책의 어떤 변화가 이루어져야 할까요?

김태현: 공교육의 중요성을 인지하고 개혁해야 합니다. 교육 개혁에는 교육 연한의 축소 조정과 5세 아동의 공교육화 등을 포함해야 할 것입니다. 후자는 현재의 공·사립 유치원과 초등학교 부설 유치원을 통해 해결할 수 있다고 봅니다. 또한 교육 내용을 현재 입시 중심의 교육에서 새로운 인식과 태도 형성 중심의 교육으로 전환하는 것이 필요합니다. 저는 교육 내용에서 특히 체육과 예술 교육의 중요성을 강조하고 싶습니다. 어렸을 때부터 체육과 예술에 초점을 맞춘 교육을 하면 상당히 많은 부분이 해결됩니다. 특히 어렸을 때부터 운동을 하면 인성이 변합니다. 서로 부딪쳐 가며 친구 관계가 형성되면서 인성과 태도

가 바뀌고 노후에도 건강을 유지하는 길이 됩니다. 예술은-취향에 따라 다를 수 있습니다만-정서적인 면을 길러 주고, 체육의 경우 운동 기능이 뒤지더라도 어릴 때 달리기부터 시작할 수 있는 시스템을 만들어 준다면 큰 변화가 올 것이라고 생각합니다.

김상호: 저출산 문제 해결에서의 교육 개혁은 사회적 필요성이 높은 것 같습니다. 박능후 교수님은 현재 우리 사회의 저출산, 청년 문제 등을 어떻게 바라보고 계시는지요?

박능후: 저출산 원인은 복잡적입니다. 그중에서 저는 불안정 취업, 비정규직 문제가 가장 근본적인 문제라고 생각합니다. 좀 다른 시각에서 청년들이 너무 다른 사람들을 의식하며 살아가는 것도 중요한 원인의 하나라고 생각합니다. 결혼하려면 이런 정도의 집이 마련되어야 하고, 예식은 어떤 수준으로 치르고 등등... 이러다 보니 웬만한 조건이 구비되지 않으면 결혼할 생각도 못하고 마음에 드는 상대방이 있어도 감히 청혼도 못하는 것이 아닌가 걱정됩니다. 물론 타인의 시선도 중요하지만 조금만 성찰을 해 보면 그런 것은 부차적인 것인데 그게 너무 중심이 되고 있습니다. 물론 그렇게 기른 기성세대, 부모들의 잘못도 크지만 그 껍질을 깨고 나가야 하는 것은 결국 자신의 삶의 주체인 청년들의 몫이라고 생각합니다.

김태현: 박 교수님께서 청년층의 생각, 가치에 대한 말씀을 하셨는데 저도 저출산 해결을 위한 가

치의 문제에 대해 잠시 말씀드리겠습니다. 출산은 가치의 문제와 매우 밀접한 관계가 있습니다. 90년대에 출산율이 낮은 이유를 말해 보라 하면 청년 실업과 낮은 소득, 교육 및 양육 부담, 일·가정 양립 문제 등 이 세 가지만 이야기합니다. 세 가지만 해결되면 출산율이 높아질 것인가, 90년대에는 높아진다고 했습니다. 2000년 들어서 물어보면 위의 세 가지 조건이 충족되면 내가 선택을 하겠다. 즉 결혼을 하면 내가 행복한지, 부모가 되면 내가 행복한지 선택을 하겠다. 가치 쪽이 하나가 더 들어가는 것입니다.

세 가지는 공통인데 가치가 추가로 들어갑니다. 이것을 저는 이렇게 풀어 가려고 합니다. 혼자 있을 때, 부부하고 있을 때, 자녀를 가진 부모가 되었을 때 행복의 종류가 다르다. 다른 행복을 만들어 가는 노력이 본인에게 필요한데, 만들어 가는 노력을 함에 있어 힘든 것을 정부나 사회가 지원을 하는 것이다. 복지에서도 똑같이 접근을 하면 된다고 생각합니다. 내가 혼자 오뎅이 서는 것이 힘들면 그것을 정부나 사회에서 지원하는 것이지, 노력하지 않는데 정부가 지원하는 데는 한계가 있습니다. 물론 스스로 전혀 할 수 없는 사람이라면야 전적으로 지원해야 하지만 조금이라도 할 수 있는 사람을 전적으로 지원하는 것은 또 다른 문제가 아닌가, 저출산 문제도 똑같다고 생각합니다. 본인이 노력하다가 힘든 부분을 지원하는 것이다. 보육 지원이라든지 재정 지원이라든지, 그렇게 보면 해결할 수 있는 길이 있지 않느냐. 이것은 어렸을 때부터 인식의 변화가 필요하고 초중등 아이들부터, 가치관이 유동적일 때부

터 시작을 하는 것이 효과적이라고 보고 접근해야 합니다.

박능후: 느닷없는 이야기를 하는 것 같기도 하고, 또 근본적인 이야기를 하는 것 같기도 한데요. 청년 빈곤 문제가 심각한지 정확한 실태를 알고 있는지에 대해 의문을 가지고 있습니다. 방금 김태현 교수님이 말씀하셨듯이 청년 문제는 청년들이 해결을 할 것이고 청년 문제에 대해서 이렇게 저렇게 하자고 하는 게 옳지 않다고 생각합니다. 전 세계가 20년 정도의 격차를 두고 베이비붐 세대가 생겨났습니다. 우리는 50년대 후반에 왔고, 미국은 2차 대전이 끝나면서 왔고, 각국의 베이비붐 세대들이 그 전 어떤 세대보다 재산 축적을 많이 했고, 그 결과 베이비붐 세대의 자손들이 부모 세대에 비해서는 안정된 유아 시절과 청년 시절을 보내고 있습니다. 그래서 청년 실업 문제가 더 부각되고 있긴 한데, 모든 세대의 문제는 그 세대들이 풀 수 있죠. 그것을 지나치게 앞선 세대들이 개입하는 것은 오류라고 생각합니다. 청년 문제는 청년들이 풀어 갈 것이니까. 다만 좀 더 그 문제를 좀 더 쉽게 해결할 수 있도록 인프라를 깔아 주는 것은 필요하다고 봅니다. 너무 직접적으로 문제 해결까지 해 주려고 나서는 것은 부모 세대의 자만이거나 오류라고 생각을 합니다. 우리는 인프라만 깔아 주고 청년들이 제대로 된 사다리를 찾아 올라갈 수 있도록 균등한 기회 보장처럼 사회 환경과 여건을 마련해 주는 것이 우선적으로 기성세대가 해야 할 일입니다.

구인회: 저는 조금 다른 의견입니다. 이런 것이

죠. 객관적으로 보면 노동시장에서 비정규직 일자리가 30%가 넘는다고 하는데, 어느 나라나 30%가 넘는다는 것은 기존에 있는 일자리에서 30%가 넘는다는 것이고, 신규 일자리로 보면 다 비정규직, 아주 안 좋은 일자리가 다수(majority)로 창출되고 있는 것이거든요. 청년들이 들어갈 수 있는 일자리는 그런 일자리가 대부분입니다. 이렇게 몇십 년 전 청년으로 진입한 사람들과 비교해서 조건이 굉장히 악화된 상태에 있는데, 이것을 청년들이 알아서 해야 한다는 것은 어폐가 있다고 봅니다. 노인들이 알아서 해야 된다는 말은 안 하잖아요. 결국은 같이 사회의 문제로 받아들이고 악화된 조건을 어떻게 극복할 수 있을지 방안을 찾아주려는 노력을 해야 하는 것이고, 정부가 책임을 가지고 임해야 한다고 생각합니다.

박능후: 제가 부분적으로 동의하면서도 상당 부분 반박할 수 있는 것이 비정규직 문제에서 비정규직 비중이 가장 높은 것이 노령층이에요. 우리나라 비정규직이 620만 명인데 350만 명이 노령층에서 발생합니다. 청년들은 20대층만 비정규직 비율이 높고 우리가 흔히 말하는 25세부터 40세 청년층은 정규직이 훨씬 많습니다. 비정규직 문제가 청년의 문제라고 생각하는 것은 오류예요. 사회적으로 불공정한(unfair) 구조를 바꾸는 것이 우리 몫이라는 것은 동의를 하는데 지나치게 청년들이 약하다고 생각할 필요는 없는 것이지요. 자기 내면의 힘을 바탕으로 어려움을 극복해 나가야 한다고 생각합니다.

구인회: 아니죠. 우리가 노인 문제를 이야기할 때 개인의 문제가 아니고 사회의 문제로 안고 가야 한다고 말합니다. 마찬가지로 청년 문제를 이야기할 때도 청년 개인이 해결할 문제가 아니라 사회가 해결할 문제라고 봐야 한다는 것입니다.

김상호: 박경숙 교수님 하신 말씀과 비슷한데, 결국은 일자리가 없는 것이 아니라 적절한 일자리가 없다는 것입니다. 경제가 그만한 ‘괜찮은 일자리’를 창출하지 못하는 상태에서 우리의 교육제도에 의해 불필요한 교육이 이루어진달까, 수요에 맞지 않는 교육을 지속하는 교육시스템의 문제를 지적하고 싶습니다. 청년 문제와 관련해서는 청년 입장에서 일자리나 이런 것을 차지하고라도 자기 노력을 통해서 극복하기에는 너무나 어려운 장벽이 주택 문제가 아닌가 합니다. 이것은 시장 메커니즘에 의해서 되는 것이 아니라 정부 정책을 통해서 해결될 수 있기 때문에 그런 차원에서 청년에 대한 주택 문제를 우선적으로 해결할 필요가 있지 않은가 하는 생각이 듭니다.

“복지재정, 연금재정: 사회적 대타협을 위한 기본 방향은”

김상호: 이제 복지제도와 연금제도에 대해서, 사회적 대타협을 위한 기본 방향에 대해서 이야기해 보도록 하겠습니다.

구인회: 복지재정과 관련해서 지출은 늘어날 수밖에 없는 상황에 있습니다. 그러므로 문제는 조

세와 사회보험기여금을 어떻게 확충하느냐와 관련됩니다. 조세는 누진적인 조세제도를 강화해서 담세 능력이 있는 사람들에게 좀 더 많이 거둬오르며 조세행정에 대한 국민적인 신뢰를 회복하는 것이 중요하다고 봅니다. 사회보험기여금과 관련해서도 ‘사회보험기여금을 냈을 때 상당한 혜택을 받을 수 있겠다’고 하는 신뢰를 국민들에게 심어 줌으로써 제도 개선의 물꼬를 트는 것이 맞다고 봅니다. 지나치게 연금재정 등으로 장기적으로 파국적인 사태를 예견하면서 지금부터 지출을 줄여 나가야만 수지를 맞출 수 있다는 소극적인 대처는 문제를 더 악화시킬 수 있다고 생각합니다. 현재도 노인 문제 등으로 지출에 대한 요구는 계속되고 있고, 이는 필연적입니다. 우리가 인구의 양(量)의 문제에는 대처하지 못하더라도 생산적인 능력을 최대화하기 위해 적극적인 투자를 해 나가는 것이 복지 재정 문제를 해결해 나가기 위한 중요한 대응 방향이 되어야 하지 않나 생각합니다.

김상호: 누진 조세를 말씀하셨는데요, 소득세 관련해서 우리나라 근로자의 40% 이상이 소득세를 내지 않는 것에 대해서는 어떻게 생각하시는지요?

구인회: 그것도 정상이 아니지요. 보편적인 담세 방향으로 가야 한다고 생각합니다. 그러기 위해서라도 현재 재정 상황에서는 있는 사람들이 더 내고, 이것이 잘 사용되도록 해야 합니다. 현재의 조세체계가 보다 공평성 있는 시스템으로 운영되고 있다는 것을 확신시켜 주고, 이것을 통해 신

퇴를 확보한다면 보편담세로 나갈 수 있을 것이라고 봅니다.

박경숙: 복지재정과 관련해서는 구인회 교수님과 의견이 비슷합니다. 제가 보니까 OECD 국가 중에서 우리나라 세수입의 구성에서 법인세 비중이 상당히 높은 것 같습니다. 반대로 사회보장세

와 소득세는 낮은 편입니다. 세원을 확보하려면 사회보장세와 소득세를 높이는 방향이 필요하다고 봅니다. 복지 증세는 어느 국가에서도 힘들고 어렵지만 국민의 합의를 이끌어 내는 노력이 필요하고, 또 노사정 타협에서도 뭔가가 더 주어진다는 신뢰가 필요하다고 생각합니다.

표 2. 조세수입의 구성(2012)

(단위: % of GDP)

구분	사회민주주의	보수주의	자유주의	남유럽	한국
국민부담률	43.66	38.26	28.53	34.93	24.76
소득세	19.69 (45.1)	12.00 (31.4)	13.03 (45.7)	10.08 (28.8)	7.40 (29.9)
- 개인소득세	14.57	9.05	9.85	7.90	3.72
- 법인세	4.54 (10.4)	2.75 (7.2)	3.11 (10.9)	2.16 (6.2)	3.69 (14.9)
사회보장기여금	8.28 (19.0)	13.09 (34.2)	4.14 (14.5)	11.01 (31.5)	6.11 (24.7)
- 피용자	2.39	4.98	1.50	2.94	2.58
- 사용자	5.53	6.58	2.48	6.73	2.68
급여세	1.16	0.61	0.45	0.00	0.06
재산세	1.30 (3.0)	2.02 (5.3)	2.87 (10.0)	1.95 (5.6)	2.63 (10.6)
소비세	13.10 (30.0)	10.17 (26.6)	7.99 (28.0)	11.14 (31.9)	7.73 (31.2)
기타	0.02	0.21	0.00	0.64	0.84

주: 괄호 안은 전체 조세부담률 대비 비율임.

자료: OECD(2015), Revenue Statistics. Tax Statistics(database)에서 2015. 7. 9. 인출.

박능후: 조세는 반드시 저항이 있기 마련이고, 그것이 높고 낮음의 수준은 아닌 것 같습니다. 복지 국가가 완성되어 갈수록 부담은 많아져야 한다는 사실은 명백하기 때문에 일단 전 국민적으로 담세율을 높여야 한다는 가치를 공유했으면 합

니다. 어떠한 방법을 사용할 것인가는 그다음 문제입니다. 지출에 효율성을 기해서 증세를 하지 않겠다고 말하는 학자나 정치인도 상당한데, 이것은—아주 부분적으로는 가능할지라도—허무맹랑한 소리입니다. 복지지출을 늘리기 위해서

는 담세율을 높일 수밖에 없으므로 공평과세를 하겠다는 분위기를 만들고, 사회보장에 관련된 기여금이든 기업에 대한 법인세든 개인의 소득세든 단계적으로 높여 가는 방향으로 가야 한다고 생각합니다.

김상호: 복지재정과 관련한 문제는 의견이 많이 접근되는 것 같습니다.

김태현: 인구 변동을 보면 국민연금 부담, 복지 부담은 이미 정해져 있습니다. 그것이 현재 상태로 지속된다면 미래의 부담은 악화될 수밖에 없습니다. 국민연금은 2040년경 기금이 최고로 쌓였다가 저출산과 수명 연장으로 2060년에 전액 소진될 것으로 예상하고 있습니다. 그 후에는 노년부양비가 80을 넘기 때문에 실제 국민연금 가입자 수를 기준으로 할 경우 국민연금 가입자 1명이 연금 수급자 1명 이상의 국민연금을 매월 소득에서 공제해야 할 것입니다. 미래의 건전한 연금재정을 위해서는 보험료를 높이고 연금급여를 낮춰야 합니다. 그런데 연금급여의 소득대체율이 평균소득의 40%에 불과하여 더 낮추기 어려우므로 보험료를 높이는 것이 유일한 재정적 대안입니다. 보험료율을 높이는 것은 국민적 합의가 필요하므로 충분한 시간을 두고 대국민 홍보와 설득을 통해서 사회적 대타협을 이루어야 합니다. 조정이 늦을수록 개인의 보험료 부담은 커지기 때문에 무작정 늦출 수는 없습니다. 국민연금뿐만 아니라 국민건강보험의 경우에도 인구 변동에 따른 위험이 예정되어 있습니다. 2015년에 총인구의 13%인 65세 이상 고령자에게 지

급된 건강보험금은 총액의 35%에 달했습니다. 2060년에는 65세 이상 고령자가 총인구의 40%를 넘고 취업인구는 감소하므로 건강보험제도를 운영하기 위해 현재 소득의 5%에 해당되는 보험료를 10% 이상으로 해야 할 것입니다. 인구정책의 성공 여부에 따라 인구 변동이 결정되고 인구 변동에 따라 복지정책의 부담이 결정되므로 인구정책, 주로 저출산 대책의 성공을 위한 공동의 장기 투자로 미래 복지 부담을 줄일 수 있는 길을 찾아야 할 것입니다.

“미래 복지패러다임의 발전 방향은”

김상호: 김태현 교수님 말씀은 미래에 어려우니까 나중에 폭탄 맞지 말고 미리미리 조금씩 해두면 좋겠다, 이런 말씀이죠. 이제 마지막 질문입니다. 어떤 방향의 복지 패러다임을 발전시켜 나가는 것이 우리나라에 적합한지 답변 부탁드립니다.

구인회: 국내, 국제적으로 기본소득 논의가 상당히 많이 진행되고 있는데 긍정적인 측면이 있다고 봅니다. 우리의 복지제도가 지나치게 자산 조사형 공공부조에 의존하면서 사각지대 문제나 스티그마(stigma) 문제가 계속 지적되었고, 그런 차에 좀 더 보편적인 복지제도에 대한 열망이 기본소득 논의에 대한 관심으로 나타나고 있다는 생각이 듭니다. 그래서 그런 방향으로의 정책적인 고민이 필요하지 않나 생각이 들기도 합니다. 그렇다고 해서 현재의 문제를 고용이 너무 불안

정하니까 고용과 상관없이 소득을 보장하는 방식으로 가자는 것은 또 너무 앞서간다는 생각도 듭니다. 기본적으로는 고용의 보편적인 보장이 라고 할까, 고용 기회의 보편적인 확대를 축으로 하고 이것으로 안 되는 부분에 대해서 공공부조적 접근보다 보편적인 수당을 활용해 나가는 방식이 검토되어야 한다고 생각합니다. 연금재정이나 이런 문제도 결국은 생애주기별로 복지의 수준을 어떻게 분배할 것인가 선택의 문제가 제기되는 것이라고 볼 수 있습니다. 그런 차원에서 보면 연금 부담의 문제는 세대 갈등의 문제라기 보다는 우리가 인생 주기를 어떤 식으로 설계하고 배분을 해 나가야 하는 것인가와 연결되어 있다고 봅니다.

복지재정과 관련해서 장기적으로 꼭 김태현 교수님 말씀처럼 부정적으로 생각하지 않는데요. 노인이라는 개념, 은퇴라는 개념이 생긴 것도 그렇게 오래된 것은 아닙니다. 다시 말해 '은퇴는 60대 초반이다' 이런 개념이 그리 오래되지 않았다는 것이지요. 이렇게 고령화가 된다면 은퇴나 노인에 대한 규정이 달라질 수밖에 없는 것이고, 70세까지도 일할 수 있는 것이라 생각합니다. 그런 식으로 현재의 생산적인 능력을 극대화하는 방향으로 생애주기를 조정해 간다면 미래를 비관적으로 볼 필요는 없다고 봅니다. 그런 조정을 하기 위한 적극적이 대책과 투자를 선행해 나가서 시간 속도에 너무 얽매이지 않게 조정해 나가는 것이 좋지 않나 생각합니다.

박경숙: 제가 요즈음 관심 있게 보는 지표들이 있는데요. 우리나라가 양극화 불평등이 상당히 심

각하게 거론되고 있지만 가처분소득의 불평등이 중간 정도로 많이 나쁜 편은 아니라는 것입니다. 그리고 시장소득의 불평등은 선진국에 비해서 상당히 낮습니다. 2012년도 자료라서 얼마나 변화되었는지 모르지만 대체적으로 이 기조가 유지될 것이라 봅니다. 복지 선진국이라고 하는 스웨덴, 캐나다는 시장소득 불평등이 상당히지만 가처분소득 불평등은 우리나라보다 양호한 것으로 나옵니다. 이것이 의미하는 바는 선진국에서는 자유롭게 경쟁이 일어나도록 시장경제를 놔둔다는 것이지요. 그리고 거기에서 나타나는 불평등을 개선하기 위해 복지가 적극적으로 개입을 한다는 것입니다. 이러한 것이 우리나라가 나아가 할 방향이라고 봅니다. 앞으로 우리나라가 노동시장 구조조정 등이 필요할 텐데 최저임금 같은 노동정책보다는 복지를 강화하여 구조조정을 뒷받침해 줄 수 있는 정책을 펴는 것이 필요하다고 봅니다. 실제 최저임금 혜택이 중산층에 많이 돌아간다는 연구 결과들도 있습니다. 구조조정이 일어나게 놔두고 거기서 복지를 강화해서 빈곤 문제를 우선적으로 해결하려는 노력을 하는 것이 필요하다고 봅니다. 근로빈곤층에 대한 지원, 근로장려세제(EITC)와 같은 방식을 이용해서 소득불평등을 줄이는 것이 바람직하다고 생각합니다. 물론 이것이 비정규직 양산과 정규직과의 소득 격차를 그대로 두자는 것은 아닙니다. 복지 강화로 노동시장의 유연화를 뒷받침할 수 있어야 노동시장의 구조조정이 원활하게 될 수 있을 것이란 말이지요.

기본소득 같은 경우에는 우리나라에서는 소득

보장의 성격을 가진 것으로만 이해를 하는데, 핀란드에서 시범적으로 도입하는 것을 보면 고용을 확대하기 위해서 실험하는 것입니다. 실업급여 받는 사람들이 일을 안 하니까 실업을 조건으로 하지 않는 기본소득을 주면 일을 하지 않겠는가라는 뜻에서 기본소득을 주고 소득보장을 하겠다는 것입니다. 이런 제도인데, 우리가 기본소득이라고 하면 무조건 누구에게나 소득을 다 주는 것으로 생각하면 곤란합니다. 기본소득이 일할 의지를 꺾는지, 안 꺾는지에 대해서는 결론이 나지 않았기 때문에 캐나다의 실험을 잘 봐야 합니다. 캐나다의 경우 기본소득을 5년 동안 실험했는데, 건강이 더 좋아져서 의료 비용이 더 줄었다, 그래서 사회적으로 재정 절감의 효과가 있었지만 일할 의지가 꺾였는지 여부는 연구가 안 돼 있어서 연구가 더 되어야 한다고 합니다. 우리가 역사적으로 산업혁명 당시 스피ن햄랜드법이 노동자의 기본소득을 보장해 주는 성격을 가지고 있었는데, 실시하면서 근로자들의 취업 의지가 꺾이고 기업들은 우리가 임금을 높일 필요가 없다고 하면서 임금을 적게 주려고 하고, 이게 문제가 돼서 강력한 신규빈법이 도입되었습니다. 굉장히 오래전의 일이고, 물론 현대는 좀 다를 것이라고 생각하지만 역사적으로 상당한 교훈이 있습니다. 기본소득 같은 경우 정확하게 이게 사회를 지탱할 수 있는 방향인 것인지 그런 것을 실험해 본 다음에 해야 하지 않을까 생각을 합니다.

박능후: 저는 노동과 복지의 연계성이 강화되는 방향으로 복지제도를 재구조화하는 것이 필요하다고 봅니다. 그런데 노동과 복지의 연계성이라

는 것이 국면에 따라 다른 모습이 될 것입니다. 피용자와 사용자가 엄격히 구분되던 19세기 산업구조와 지금 현재 특수고용처럼 피용자와 사용자가 구분되지 않는 사회에서 동일한 사회보장제도를 운영할 수는 없습니다. 그러므로 거기에 맞는 복지제도를 설계해야 한다는 것입니다. 우리가 미래를 내다보면 인공지능(AI)이 전 분야에 도입되면서 생산성이 높아질 것으로 봅니다. 그렇지만 늘어난 생산성이 총생산량을 늘릴 것인지, 생산성은 늘지만 총생산량은 줄어들지 알 수 없습니다. 만약 총생산량이 늘어난다면 근로자가 줄어든다 하더라도 재배분의 문제만 남습니다. 어떻게 적절하게 분배할 것인가와 관련해서 복지제도가 중요한 정책으로 등장할 것입니다. 그때도 역시 노동시장과 복지제도가 맞물려 가야 할 수밖에 없습니다. 지금 우리나라 노후소득보장제도가 제대로 구비되어 있지 않기 때문에 앞으로도 적어도 당분간은 노후소득보장제도의 기본 틀은 복지와 노동이 결합되는 즉, 복지급여와 일을 해서 버는 소득을 결합하는 것이 될 것으로 봅니다. 그렇다면 개별 노동자들의 노동의 이동 또는 전환 시기마다 생산성을 높일 수 있게 교육을 받도록 하는 체계적인 재교육시스템을 갖출 필요가 있습니다. 또한 재교육을 이수하거나 실직 등으로 일자리를 떠날 때 충분히 소득이 보장될 수 있는 복지시스템이 구축되어야 할 것입니다. 현재 우리나라는 그런 부분이 상당히 약합니다. 우리가 흔히 복지와 노동을 연계한다고 하면 공공부조 수급자들에게 워크페어(workfare)를 제공하는 것으로 좁게 말하고 있습

니다. 공공부조 수급자에게 조건부로 일을 강요하는 그런 노동과 복지의 결합에 그치면 안 될 것입니다. 노동이동성이 매우 높은 우리 사회에서는 노동 이동기마다 안정된 소득 상태에서 기술 능력을 업그레이드할 수 있도록 지원해 주는 시스템을 짜는 것이 필요하다고 생각합니다. 이것이 우리의 당면 과제 중의 하나로, 복지 영역의 역할을 높인다고 할 때 그런 방향으로 재구조화할 필요가 있다고 봅니다.

김태헌: 인구 변동은 주어진 사건으로 인구 변동에 따른 대안을 가지고 있어야 할 것입니다. 이를 위해 충분한 연구가 뒷받침이 되어야 합니다. 이것이 한국보건사회연구원의 역할입니다. 인구 변동을 감당할 수 있는 범위 안에서 복지정책을 추구해 간다고 한다면 극단적인 어려움을 피해 가면서 보완할 수 있는 길이 있겠습니다. 먼저 개인의 '삶의 질'을 높이는 것은 국가와 사회의 지원을 받아서 개인이 완성하는 것이라고 생각합니다. 국가와 사회의 지원만으로 개인의 모든 욕구를 충족시킬 수 없습니다. 그런데 현재 국민 인식은 개인의 노력보다 국가와 사회의 지원을 우선시하고 의존하려 하는 경향이 있습니다. 이것은 교육과 사회의 책임이 큼니다. 장기적인 프로그램하에 국민의 인식과 태도 변화를 위한 노력, 교육과 홍보와 같은 것이 필요합니다. 그러자면 교육제도만이 아니라 교육 내용의 변화도 함께 도모해야 할 것입니다. 교육제도와 교육 내용의 변화는 인구정책에서도 반드시 필요하지만 복지정책과 관련해서도 이것이 어떻게 되는가에

따라서 큰 영향을 받습니다. 직접 지원과 함께 예방 차원에서의 지원이 그만큼 중요합니다. 초고령사회로 변화하면서 늘어나는 고령층으로 인해 사회보장 부담은 더 빨리 증가하게 됩니다. 현재 건강한 65세 이상 노년층을 포함해서 베이비붐 세대도 정신과 신체의 건강을 위한 예방적 차원의 사회복지 프로그램을 개발하고 적극 추진해야 합니다. 예방정책의 도입과 성과로 실제 10년 후, 20년 후 얼마의 재정 지원이 줄어드는지 연구하면 나올 것입니다. 이런 연구 결과를 바탕으로 예방정책이 적극적으로 추진되어야 합니다. 사회보장을 위한 예방 차원의 재원 투입은 단순한 지출이라기보다는 장기 투자라고 할 수 있습니다. 특히 인구고령화에 대한 사회적 부담의 증가를 완화하기 위하여 저출산 대책을 추진한다면 이것은 사회의 지속 발전을 위한 장기 투자가 될 것입니다. 복지정책에서 출산율 회복은 정책의 효과를 높이고 미래의 복지사회를 기대할 수 있는 길입니다. 그러므로 복지정책의 수립 및 추진과 함께 출산율 회복을 위한 적극적인 대책을 함께 마련하고 노력하는 것이 필요합니다.

김상호: 오랜 시간 광범위한 분야에 대해 알찬 내용으로 토론해 주신 교수님들께 깊이 감사드립니다. 오늘 이 자리에서의 토론 내용이 사회복지 분야의 향후 방향을 설정하고 나아가는 데 좋은 참고 자료가 될 거라 믿습니다. 다시 한번 토론자분들과 이 자리를 준비해 주신 편집위원회에 감사 말씀을 드리며 오늘 좌담회를 마치도록 하겠습니다. ■