



HanSun Policy Brief

Hansun Foundation

2011. 02. 11

2011년 신년의 복지논쟁

박순일 (한국사회정책연구원장)

본 자료는 한국사회정책연구원에서 사회정책연구자에게 보내는 글을 재편집한 것입니다.
외부필자의 원고는 재단의 입장과 일치하지 않을 수 있습니다.

www.hansun.org



한반도선진화재단

(100-272) 서울시 중구 필동 2가 10번지 충무빌딩 407호 / tel. 02)2275-8391 / fax. 02)2266-2795

2011년 한해를 열며

2010년은 한국정치에서는 남북관계의 악화로 격동의 시기이었고, 한국사회정책의 미래의 징조를 보여준 한 해였다고 생각된다. 2010년 돌발적으로 국민을 기습한 천안함 침몰과 다수의 고귀한 생명의 손실과 6.25전쟁이후 처음 발생한 남한 영토인 연평도에 대한 북한의 포격 도발의 놀라움으로 인해 남북관계는 그 어느 때보다 악화되었고 현 북한 정권에 대한 믿음은 이제 사라진 것으로 볼 수밖에 없다. 새로운 북한 정권이 들어서지 않는 한 남북의 관계는 중국의 노력에도 불구하고 남한 국민의 신뢰를 회복하기 어려운 단계에 접어든 것으로 보인다. 그런 가운데도 경제는 6.1%의 고도성장을 이루었다. 한국의 경제는 비록 구조적이고 대기업 수출산업 중심이기는 하지만 경제력의 바탕은 비경제적 요인에 의해 심각한 영향을 받지 않는 단단함을 보여 주었다. 이에 비해 사회는 거의 변화 없이 고질적인 질병들이 깊어가고 있는 듯하다. 그런 가운데 2012년의 국회의원 및 대통령 선거를 겨냥한 복지논쟁이 한국 사회를 달구고 있다.

2011년은 희망의 한해가 되기를 바란다. 남북관계가 개선되어 북한주민이 보다 자유로워지고 생활이 풍족하게 되어 남북통일로 한 발짝 다가가는 해이기를 바란다. 경제성장 기반의 다양화되어 서민들의 고용이 늘고 사회정책은 오랫동안의 문제들을 풀어내는 선진화 방향으로 가기를 바란다. 금년은 특히 앞으로 더욱 치열해질 것 같은 사회문제에서 합리적이고 발전적인 길이 모색되기를 바란다. 이웃 나라 일본이 이미 고령화와 사회보험급여구조의 문제로 재정위기에 들어 있고 경제는 활력을 잃

고 있는 것을 볼 때 우리의 사회정책도 선진국의 실패를 되풀이 하지 않는 선진화의 방향으로 길을 열어 가야한다.

그럼에도 불구하고 한국 사회는 사회적 가치에 대한 혼란으로 사회적 갈등이 해소되기 보다는 조장되는 경향을 보이고 있다. 민생과 관련된 사회문제나 경제활동과 관련된 문제들이 대부분 정치 쟁점화 하는 이유도 우리 사회의 사회적 가치관의 대립에서 있을 것으로 생각된다. 성장과 분배 사이에 많은 시비가 있다.

한국 사람은 대체로 분배적 의식이 큰 것으로 보인다. 통계적으로는 한국의 빈부격차 혹은 소득분배는 선진국에 비해 크게 나쁜 것으로 보기 어렵다. 한국의 평균 0.31-0.33 정도의 지니계수는 선진국의 대부분이 보이고 있는 수준이다. 최근에 빈부격차가 더 벌어지고 있는 추이에 있지만, 상위 10%의 소득 점유율을 보면 2003년 25.3%¹⁾이어서 과거의 선진국 수준과 비슷한 수준을 보이고 있다.²⁾ 그럼에도 불구하고 한국사회는 분배의 격차를 더욱 심하게 느끼고 있다. 한국의 2004년 조사와 1992년의 선진국에 대한 국제사회보장프로그램(ISSP)의 조사를 비교하면,³⁾ ‘우리나라의 소득격차가 심하다’는 질문에 대한 찬성의 응답비율이 한국인에서는 무려 93.1%이어서 미국, 영국, 서독, 스웨덴의 평균 찬성률 78.3%를 크게 넘고 있다. 불만도는 미국의

1) 강신욱(2006), 빈곤의 지속성과 빈복성을 고려한 빈곤정책방향, SIES Working Paper, No. 247-8, 서울사회경제연구소 59쪽 표 4-5 참조

2) 독일 1973년 30.3%, 영국 1973년 23.9%, 미국 1970년 24.7% 스웨덴 1972년 21.3%

3) 한국보건사회연구원자료, 국민의식조사를 통한 성장과 분배의 선순환정책, 2004, 49쪽

77.1% 보다 크다. 우리나라의 빈부격차는 다른 나라에 비해 사회적 불만을 더 많이 일으킬 가능성이 있는 것으로 해석할 수 있다.

보편복지는 훌륭한 목표이나 사회적 책임에 대한 공감의 우선되어야

보편적 복지에 대한 주장이 최근 급속히 증대되고 있다. 2009년 교육감 선거에서 무상급식정책의 공약으로부터 시작된 논쟁은 무상의료, 무상보육으로 확대되고 앞으로 또 다른 유형의 무상복지논쟁이 대두될 것으로 예측된다. 복지제도는 의식주, 의료, 교육, 고용, 복지서비스 등 국민생활의 대부분의 분야를 포함하고 있어 논쟁거리는 얼마든지 있다. 논쟁의 끝은 결국 사회주의적 평등 분배를 지향할 수 밖에 없을 것이다.

무상복지를 필수적인 기본생활의 보장으로 좁히면 기본생활의 보장은 누구나 인정될 수 있는 도덕적 당위의 개념에 가깝고, 경제 및 사회적 효율성의 증진에도 기여할 것이다. 그러나 여기에는 오해가 있어서는 안 된다. 기본적인 생활 복지의 보편적 향유는 정부에 의해서만 이루어지는 것으로 오해되어서는 안 된다. 스스로 기본적인 생활을 충족시킬 수 있는 사람이 대부분인 사회로 한국의 경제는 발전하였고, 가족 및 이웃의 도움의 능력과 실천도 증가하였다. 정부는 기본적인 생활을 스스로 혹은 가족에 의해 충족되지 못할 때 사회와 더불어 반드시 보장하면 된다. 스스로 할 수 있는 사람에게 보장을 하면 공짜를 싫어하는 사람이 거의 없기 때문에 도덕적 해이를 불러일으킨다. 이 폐해는 선별적 급여에 따라 발생된다고 주장되는 스티그마 효과보다 더욱 폐해가 크

고 사회에 위험하다. 따라서 스티그마 효과를 없애는 방법을 찾아야지 그 효과를 없애기 위해 부족한 자원을 필요하지 않거나 부담능력이 있는 사람에게 무차별적으로 하는 것은 매우 비효율적이고 불공정한 정책이다.

경제성장의 목표는 모든 사람이 잘 살 수 있게 하는 것이다. 그러나 잘사는 것과 평등하게 사는 것은 다르다. ‘보편적 복지’는 후자(평등)의 편에서 복지정책을 논한다. 어려운 사람부터의 복지(‘선별적 복지’)는 정부의 재정으로 어려운 사람부터 선별적으로 그리고 차별적으로 지원하자는 것이다.

이 논쟁은 정치적 정략으로 이용되어 한국의 앞날을 걱정스럽게 하고 있다. 평등한 복지를 즐기는 국가는 어디에도 없다. 다만 평등을 지향하는 국가들은 있어도 이들은 평등의 달성에 실패하였다. 스웨덴에서조차도 빈곤율은 10%에 가까운 수준을 보이고 있다. 결국 어느 한 사회의 평등을 위해서 희생당하는 다른 사회의 어려운 사람들을 생산하고 있는 것이다.

선별적인 사고를 가진 사람들은 어느 선에서 선별되어야 하느냐에 대한 어려움에 직면할 것이다. 객관적 빈곤선에 대해서도 합의할 수 있는 비율은 100%에 크게 못 미칠 것으로 보인다. 사회적 책임을 질 수 있는 크기에 대해 그리고 자신의 경제적 자유를 유지하기 원하는 수준에 대해서도 사회적으로 전폭 합의하기는 쉽지 않다. 더욱이 한국 사람들은 평등지향을 위한 자신의 부담에 대해서는 매우 소극적인 도덕적 해이에 빠져 있다. 이와 관련된 조사는 많다.⁴⁾ 보편적 복지는 훌륭한 목표이

4) 예컨대 2011년 1월 4일자 조선일보에 의하면 노후 대비를 위해 국가가 책임져야 한다고 응답한 비율은 76.6%인데 반해 국민의 부담을 확대하여야 한다는 주장에 반대하

지만 모든 사람이 부담을 하고 책임을 질 때 바람직 한 것이다. 그 이전에는 가능한 객관적 기초생활 수준을 찾아 선별적으로 보장할 수밖에 없는 것으로 보인다.

보편적 복지제도 수립에는 장기적 안목이 필요

한국의 복지는 고용보험 및 산재보험, 아동 복지서비스, 노인서비스 등과 같은 보편성이 큰 사회복지에서는 대상자가 지속적으로 증대하여 왔다. 문제는 보편적 복지의 긴요성이 빈곤층에 비해 적으므로 사회통합 효과는 상대적으로 적고, 대상규모가 커질수록 통합의 한계 효과는 더욱 적어진다는 것이다. 따라서 사회적 욕구의 변화에 대한 사회복지정책 대응력이 감소하고 있다.

사회복지제도는 일단 정착되면 교정이 용이하지 않음은 선진국의 경험에서 볼 수 있다. 사회갈등을 일으키는 사회적 욕구가 다양해지는데 반해, 보편주의적 제도의 틀에 구속된 사회복지제도는 새로운 수요와 변화에 대응하여 복지자원을 조정하기가 쉽지 않다. 실업과 고용불안정에 대응한 일자리의 개발과 인센티브의 증대, 준 고령자의 다양한 능력과 욕구에 대응한 서비스 증대, 고등교육을 받은 여성의 노동공급을 증가시키기 위한 아동 및 노인 등의 부양서비스의 확대, 공공의료 및 공공교육의 강화 등 경제성장과 상생할 수 있는 복지제도에 관한 예산의 획기적 구조조정은 기득권층과 지지 세력들에 의해 적절한 속도로 진전되지 못하고 있다.

따라서 보편적 사회복지제도의 사회통합효

는 비율은 52.4%에 이릅니다

과는 단기적으로 효과적일지라도 장기적으로는 오히려 사회통합을 감소시키는 역효과를 가지고 있어 보편적 복지제도의 확대에는 장기적 계획이 필요하다.

2011년 복지 - 이해관계 대립을 극복하고 ‘빈곤문제’ 해결하는 정책이 중심돼야

우리사회에서는 복지에 대한 이해관계의 대립이 커지고 있다. 주요 사회갈등, 예컨대 노동계의 투쟁, 좌우 시민단체의 시위, 정치인들의 각종의 법제정을 앞둔 대립, 민생문제의 갈등에서도 자신이 확보하여야 할 이익의 수준에 대한 기대수준과 사회적 가치관의 차이에서 발생한 것으로 해석될 수 있다. 연금개혁, 의료개혁, 주택, 복지서비스 등 각 분야에서 갈등이 커지고 있다. 자신이 사회에 기여한 것에 비해 많은 것을 가져야 한다는 사고는 이기심과 더불어 국가복지 이념에 의존하려는 경향을 보인다.

국민연금에서와 같이 모든 소득계층에서 수익비가 1보다 크면 현 세대 내의 재분배 효과는 없고, 다음 세대의 부유층에게 모든 부담이 전가되고, 현재 젊은 사회보험 가입자들의 저항에 부딪칠 것으로 예상되지만 개혁은 쉽지 않다. 기획예산처 자료에 의하면,⁵⁾ 2050년도에 공적연금의 적자 예상액만 177조 8711억 원에 이른다.⁶⁾ 2060년도 국민연금 적자는 214조원, 2030년 국민건강보험적자는 66조원에 이를 것으로 전망된다.⁷⁾ 건강보험제도에서도 계층 간 재분배 효과는 역진적이며, 세대

5) 기획예산처가 국회에 제출한 국정감사 자료

6) 박순일, 전계서 13-18쪽 참조

7) 조선일보, 2011년 1월 4일 기사

간의 재분배효과도 적지 않을 것으로 분석된다.

우리 사회는 이념적으로 갈등을 하고 있고 이해관계로 대립되고 있다. 빈곤문제도 갈등과 대립의 주요 영역이고 수단이 되고 있다. 빈곤의 의미, 수준, 해결방법 등 여러 면에서 갈등을 빚고 있다. 이는 가진 자와 못 가진 자 간의 다툼이기도 하다. 가진 자는 못 가진 자의 도덕적 해이를 못 가진 자는 가진 자의 축재과정의 부도덕성을 비판한다. 사회 지도자들은 바람직한 사회를 이루기 위해서 빈곤문제의 해결을 주장하나 수준, 대상, 방법에서 다른 얘기들을 한다. 이에는 일반인들도 동참하고 있다. 최근에 들어 와서 빈곤 문제도 정치화되어 직접적으로 이용되거나 보편적 복지 등의 주장으로 오히려 빈곤문제는 정치적 소외지대로 전락하고 있다. 빈곤문제는 이미 선진국에서도 해결에 실패하였고 우리도 그 길을 따라가는 실정에 있다. 우리의 경제력은 이미 우리 사회의 기초적인 빈곤문제를 해결하고도 남을 충분한 여력을 가지고 있지만 이와 같은 정치 및 사회적 환경에서는 빈곤문제의 해결의 가능성은 보이지 않는다.

이는 모두 재정의 문제나 행정의 비효율성에 기인하기 보다는 우리 사회 구성원들의 빈곤해결의 의지, 혹은 도덕적 책임감이 부족하기 때문에 발생하는 것으로 볼 수 있다. 사회문제가 이익의 갈등에서 주로 발생한다 하여도 사람의 본성에는 사회적 본성인 협조의 마음이 존재하는 것으로 생각 된다.⁸⁾ 사람의 이러한 본성에 호소하기 위해서는 대부분의 사람이 공감할 수 있는 사회적 공동선을 제시하

고 이를 전파해야 한다. 빈곤문제 해결은 이 사회가 일차적으로 내세울 공동선이 되어야 한다.

한국사회의 미래의 비전은 경제활동의 자유와 기회균등의 증대에 따른 발전 잠재력을 더욱 활성화하여 선진국으로 도약해 가는데 있다면, 이러한 비전을 달성하기 위해 모든 국민이 빈곤에서 탈피, 빈곤화의 위험으로부터 해방, 그리고 기본적 생활에서 안정된 선진국의 생활수준으로 향상 성숙되어가야 한다는 사회적 공동의 가치를 공유하여야 한다. 현재의 **우리의 국력에서 비전의 수준은 사회구성원들의 삶을 안정시키는 기초생활의 보장**이라고 생각된다.

빈곤층에 대한 지원에 합의한다고 하여도 공공과 민간의 역할에 대한 논쟁이 해결되지 않는다. 시장의 자유에 맡기자는 측과 공공이 담당해야지 효과가 있다는 주장 사이에 오랜 논쟁이 있어 왔다. 자연이 인간에게 최선은 아니다. 인간에게 불편한 자연을 고치어 발전하듯이 인간의 생활도 시장에 모두 맡기면 된다는 논리는 이미 문제가 있음을 깨달은 지가 오래이지만 해묵은 논쟁이 우리 사회를 지배하고 있다. 공공과 민간의 역할의 장점을 살리는 것은 인간의 지혜이지 자연스럽게 해결되는 것은 아니다. 그리고 이런 갈등의 이면에는 논리보다는 각자의 이해관계가 깊숙이 내재되어 있고, 외부적 주장은 오직 위장된 논리의 탈을 쓴 속임수가 대부분인 것으로 보인다.

이러한 부도덕과 위선에도 불구하고 우리 사회에서 가장 어려운 문제는 먼저 해결되어야 한다. 이를 위해 첫째, 빈곤정책이 정치 중

8) 박순일 등, 21세기 한국사회의 통합과 정책이념의 방향, 사회정책, 2009, 58쪽의 도해 참조

립화되어야 한다. 이미 선진국이 오랜 동안의 빈곤대책에도 불구하고 빈곤율이나 빈곤수준이 줄지 않고 빈곤문제가 오히려 최근 커지고 있는 주요 요인은 정치인들이 유권자의 지지를 많이 얻으려는 전략에서 보다 많은 표를 가지고 있는 계층에 유리한 사회정책을 선호하여 왔기 때문이다. 따라서 빈곤문제에 정책을 집중하기 위해서는 정치인들의 표를 의식한 정책결정이 통제되어야 한다. 그리고 빈곤정책은 정치로부터 독립되어 일관된 정책기조를 유지할 필요가 있다. 이를 위해 국민의 기본적인 생활과 관련되어서는 우리 사회가 책임져야 할 기본적인 책임이 있다는 도덕적 자각을 일으켜야 한다. 그리고 객관적으로 합의에 이르는 빈곤에 대해서는 모든 정치권이 지지 세력을 의식하지 않고 공통의 관심과 정책으로 합의하거나 합의할 수밖에 없게 하는 사회적 압력과 이를 뒷받침할 사회협의체가 필요하다.

둘째, 빈곤정책에 대한 시각이 전환되어야 한다. 객관적 빈곤이 아닌 상대적 빈곤개념과 같은 분배적 형평성 개념은 빈곤 정책대상에서 배제되어야 한다. 복지의 대상은 1차적으로 빈곤 자체에 맞추어져야 한다. 빈곤 이상의 분배문제는 2차적이고 사회적 합의가 필요하다. 사회의 소득과 재산을 일부 다른 계층에게 재분배하는 것은 많은 사회적 갈등을 발생시킨다.

빈곤 이상의 분배적 가치와 경제 및 사회적 자유의 가치의 선택에서 대부분의 사람은 자유의 가치를 선호할 수 있다. 왜냐하면, 적어도 빈곤층 이상의 대부분의 사람은 자신도 노력하여 남보다 잘 살기를 원하기 때문이다. 부유층의 부를 강제로 획득하기 보다는 부당한 제약이 없다면 스스로 부유층이 되기 위해

노력하기를 원하기 때문이다. 한국의 속담에 ‘사촌이 사면 배가 아프다’는 말은 부유층에 대한 감정적인 표현이지, 사촌의 부를 강제로 빼앗고자 하는 의도를 가진 것은 아니다. 이러한 사람들에게도 빈곤퇴치의 가치에 대해서는 이론의 여지가 적다. 따라서 빈곤층의 생존위협에 대한 안보효과를 증대시키고, 자원이용의 효율성의 증진을 위해 분배정책을 빈곤정책으로 재 집중화될 필요가 있다.

필자 | 박순일, Ph.D.

- (현) 한국사회정책연구원장
- (전) 한국보건사회연구원장

이 글은 〈박순일, 한국사회의 빈곤을 끝내는 길, 사회정책, 2009〉에서 많은 내용을 인용하였음을 밝힙니다.