

ISSUE & FOCUS

Newsletter 2015-3

복지 구조조정, 왜 필요한가?

최균 한선재단 정책위원(한림대 교수·사회복지학)

※ 이 글은 필자의 견해로서 한반도선진화재단의 공식 입장과는 무관합니다.

2,000원으로 내 마음같은 '정책후원' 하기

☒ 문자 한 통 #7079-4545

I. 들어가며

2010년 지방선거 시기 정치권에서 '무상급식' 공약을 제시한 이후 우리 사회는 과거에는 경험하지 못한 소위 '복지논쟁'에 휩싸였다. 이러한 복지논쟁은 보편주의 복지와 선별주의 복지 간의 찬반논쟁 구도로 이어졌고, 2012년에 치러진 총선과 대선 과정에서 각 정파들은 복지확대를 경쟁적으로 추진했다.

보편주의 대 선별주의로 시작 된 복지논쟁은 이후 복지 체계의 전면적 확대여부와 관련된 논의로 이어지면서 다양한 의견들이 사회 각 부문에서 쏟아져 나왔다. 특히 무상급식 공약으로 정치적인 이익을 향유한 민주당의 복지 확대 전략에 대응해 새누리당도 각종 복지공약을 제시하면서 복지 확대를 약속하고 나섰

다.

이러한 정치권의 복지확대 공약에 힘입어(?) 2014년 복지에산 100조 원 시대에 진입하였다. 문제는 복지확대에 따른 재원확보 방안 마련과 효율적 자원 활용과 관련한 충분한 논의가 진행되지 않았다는 점이다. 이러한 결과 '증세 없는 복지'에 관한 논쟁과 함께 복지재원의 누수현상에 대한 비판의 목소리가 나오고 있고, 급기야 복지 구조조정의 필요성이 제기되고 있다.

II. 복지에산의 확대 추이와 적절성 평가

1. 복지 확대 추이

복지 확대에 따른 복지예산 증가폭은 가히 폭발적이라고 할 수 있다. 주요한 복지제도 예산 증가를 2012년과 2015년을 비교하면, 보육예산은 6조5,596억 원에서 10조2,256억 원, 노인 지급 기초연금 3조9,725억 원에서 10조280억 원, 장애인연금 4,378억 원에서 8,489억 원, 대학생 제공 반값등록금 1조9,239억 원에서 3조9,120억 원, 무상급식은 1조9,450억 원에서 2조6,000억 원으로 증가했으며, 이들 5개 제도를 기준으로 예산은 평균 186.1% 증가하는 양상을 보이고 있다.

이러한 제도의 확대에 의한 복지예산 증가 요인 이외에도 고령화로 인한 의료비 증가, 연금지출 확대, 생산 가능인구 감소에 따른 사회적 부담 증가 등에서 복지부담 증가가 불가피하다는데 문제의 심각성이 있다. 이 때문에 복지재원 마련을 위한 대안 모색과 복지투자 우선순위 재조정이 필요한 실정이다.

2. 복지 확대에 대한 적절성 평가

복지확대에 국민들이 관심을 갖고 이를 지켜보는 데에는 1997년말 외환위기로 촉발된 경기불황 이후 우리 사회가 해결하지 못한 불평등한 소득분배로 인한 사회양극화의 심화, 성장에 따른 일자리 창출 미흡, 경제위기에 따른 체감경기 하락 등과 같은 사회·경제적 문제상황의 악화가 그 배경에 자리 잡고 있다.

복지확대가 과연 국민들의 욕구를 얼마나 적절히 반영하고 있는가에 관한 평가가 필요한데, 이는 2012년 대선을 앞둔 시점에서의 국민들의 복지의식 조사 결과의 분석을 통해 확인할 수 있다.

현대경제연구원(2012) 발표자료¹⁾에 따르면, 우리나라 복지수준에 대해 ‘보통’(55.4%)이 가장 많아 대체로 큰 불만이 없는 것으로 해석할 수 있겠으나, ‘충분하다’(8.7%)보다 ‘미흡하다’(35.8%)는 평가가 높게 나타났다. 또한 무상복지 공약에 대한 ‘찬성’ 비율은 64.4%로 ‘반대’ 35.6% 보다 훨씬 높게 나타났고, 소득과 자산이 적을수록 무상복지에 대한 찬성 의견이 높게 나타나 경제적 여력이 부족한 계층일수록 복지에 대한 욕구가 큰 것으로 나타났다. 한편, ‘무상복지’ 공약에 대한 찬성 비율이 높음에도 불구하고 ‘여야에서 제시하는 복지공약은’ 포퓰리즘이다’라는 비판에 대해 65.6%가 공감하고 있어 정치권의 복지확대 공약에 대해 국민들은 기대와 경계 시각이 공존하는 이중성을 보였다.

보편적 복지 확대가 국민들의 복지 욕구 해결에 큰 기여를 하고 있다고 평가할 수 있지만, 이에 따른 부적절성 또한 큰 문제점으로 지적할 수 있다. 즉, 복지의 우선순위를 설정하는 것과 관련한 충분한 논의를 진행하지 않았으며, 정책의 효과성을 극대화할 수 있는 적용범위, 즉 대상 인구계층의 한계와 급여 내용의 설정, 정책의 부작용을 최소화할 수 있는 대안 마련 등과 관련한 적절한 정책의 마련이 미흡했다는 점이다.

‘복지의 불가역성’을 고려했을 때, 빈곤층 최우선 적용, 소득 재분배 효과 극대화를 위한 대상 선정과 급여 내용 설정, 수급자의 도덕적 해이 방지 방안 마련 등에 관한 정책 개선 노력이 필요한

1) 현대경제연구원과 헤럴드경제신문이 공동으로 2012년3월6일부터 동월 13일까지 지역별 최소 할당 및 인구비례 배분에 의해 전국 20세 이상 경제활동 중인 성인남녀 1,008개 샘플을 대상으로 전화설문 한 결과. (신뢰수준 95%, 오차범위 ±3.09).

시점이다. 더불어 복지제도 체계를 안정적으로 정착시킬 수 있는 합리적 대안 마련이 절실하게 요구된다.

Ⅲ. 누가 부담할 것인가?

현대경제연구원(2012) 조사결과에 따르면 일반 국민들은 복지재원 조달방안에 대해 ‘부자증세’(39.2%), ‘탈세예방’(37.5%), ‘정부 예산 절감’(18.7%), ‘세율 인상’(4.6%) 등의 순으로 응답했다.

한국보건사회연구원(2011) 연구²⁾에서도 복지 재원 조달방안에 관한 응답에서 세금인상은 16.1%에 불과한 것으로 나타났다으며, 세금을 더 부담해야 하는 계층으로는 응답자의 82.4%가 자신이 속한 소득계층보다 고소득계층이 더 부담해야 한다고 응답했다. 이러한 결과는 재원조달 방안에서 ‘넌프(NOOMP, Not Out Of My Pocket) 현상’이 관찰된다고 할 수 있는데, 이는 복지지출의 필요성에 대한 인식과 비용부담을 감수하겠다는 의지 간에 불일치된 경향을 보여주고 있다.

이러한 이중적인 복지의식 구조는 복지확대에 따른 재원 부담을 누가 어떻게 할 것인가에 관한 대안 모색과정에서 큰 부담으로 작용할 것이다. 사실 선진 복지국가의 경험에 비춰 보더라도 복지 확대는 필연적으로 국민의 조세부담 증가가 불가피하다는 사실을 확인할 수 있음에도 불구하고, ‘증세 없는 복지확대’가

가능하다는 주장은 향후 재원조달 과정에서 국민적 합의를 도출하는데 상당한 장애물로 작용할 것이다.

Ⅳ. 맺으며

현재의 상황에서 복지확대가 시대적 요청에 의한 사회적 변화라는 점을 인정하더라도, 복지확대와 관련된 정치권의 약속에 국민들의 신뢰가 확고하지 않는 점, ‘넌프 현상’ 그리고 효율적인 복지제도 설계 역시 해결해야 할 과제라고 할 것이다.

앞으로 복지를 확대해야 한다는 국민적 공감대가 형성되었다는 사실을 전제로 우리 사회가 보다 지속가능한 복지체계를 형성하기 위해 반드시 고려해야 할 것은 다음과 같다.

첫째, 가장 핵심적인 것으로서 향후 어떤 복지모형을 추구할 것인가에 관한 사회적 합의를 도출해야 한다. 현재 우리나라 복지모형은 ‘저(低)부담 저(低)복지’ 모형이다. 만약 복지지출의 확대를 통한 ‘고(高)부담 고(高)복지’ 모형을 추구한다면, 누구에게, 무엇을, 어떻게 복지를 제공할 것인가에 관한 사회적 합의를 이뤄내야 한다. 이러한 합의를 명확하게 도출하지 못한다면 복지논쟁 과정에서의 제시된 복지확대 주장은 ‘가짜 아젠더(pseudo agenda)’로 남을 수밖에 없다.

둘째, 기존 복지체계의 적절성을 비판적으로 검토하고, 이의 개선을 위한 대안 제시가 필요하다. 즉, 정책집행의 통합성과 합리성의 제고를 통해 복지정책의 실효성과 체감도를 증가시킬 수 있는 방안을 개발하는 것도 매우 중요한 사항

2) 한국능률협회 주관으로 2011년6월23일부터 7월8일까지 실시한 2010년 인구·주택총조사 결과를 모집단으로 지역, 성별, 연령별 인구규모에 따른 다단계층화추출법을 이용해 전국 19세 이상 성인남녀 1,000명을 대상으로 면접조사 한 결과.

이기 때문이다. 특히, 현재의 사회양극화를 해소하기 위한 포괄적인 정책체계의 형성, 사회서비스 확대를 고려한 전달체계의 재설계, 복지와 고용의 연계, 복지행정의 효율화 등과 같은 과제는 시급히 해결해야만 하는 과제다. 이 중에서도 복지수급자의 ‘도덕적 해이’를 방지할 수 있는 합리적 체계 구축과 재원확보 방안 마련을 통해 안정적이고 지속가능한 복지체계 운영이 가능토록 해야 한다.

※ 내 마음같은 정책을 만나셨다면
수신번호 #7079-4545로
후원문자를 보내주세요.
(한 통 2,000원)