

한선 프리미엄 리포트

Hansun Premium Report

2,000원으로 내 마음같은 '정책후원' 하기

☒ 문자 한 통 #7079-4545

203회 공동체자유주의세미나 주요내용

주 제 : 낡은 복지의 집을 재건축하자
발제자 : 최병호 전) 한국보건사회연구원 원장
일 시 : 2015년 10월 29일 오전 7시30분
장 소 : 국회의원회관 제3세미나실

< 요약 >

☞ 10월 29일 203회 공동체자유주의 세미나는 최병호 전(前) 한국보건사회연구원 원장을 연사로 초청해 낡은 복지의 집을 재건축하자는 주제로 논의했습니다.

■ 오랜 된 아파트는 재건축이 추진되듯, 1960년 공무원연금 도입을 시작으로 55년이 지난 우리의 복지제도도 재건축이 필요한 시점이다. 복지 예산이 빠르게 증가 하고 있으며 그 수준이 OECD 선진국 클럽의 문턱에까지 다다랐다. 이제 보수와 진보를 떠나 '복지재건축추진위원회'를 구성한 다음 뉴 노멀 시대에 대비한 새로운 복지의 집을 설계해야 할 때다. 양극화로 계층화 되고, 격차가 심화되는 상황에서 100조 원 이상의 복지 예산을 쓰고 있지만 재분배 효과는 미약하다. 사회보험, 공적부조 및 사회서비스의 사각지대가 넓게 발생하고 있기 때문이다.

■ 인구구조는 피라미드형에서 역피라미드형 구조로 변화하고 있는데 이는 인류가 여태 경험하지 못한 것이다. 특히, 사회보장 복지제도는 피라미드형 인구구조가 전제가 되어야 가능한 제도다. 뉴 노멀 시대에 역피라미드 인구구조로 정부가 복지를 줄이게 된다는 상황을 대비해야한다.

■ 먼저 복지재정을 수입만큼 지출하는 pay go 시스템으로 전환해야 한다. 그러려면 한 해에 거둔 세금으로 복지지출의 총액을 규율하는 사회적 합의가 있어야 한다. 복지지출을 부문별로 배분, 우선순위를 정하고 쓰게 된다면 세금의 낭비를 줄일 수 있고, 소득수준과 연계한 형평적인 배분을 통해 재분배효과를 상승시킬 수 있다. 하지만 연금제도는 변화가 어렵다. 연금은 약속한 금액이 있기 때문에 경직적성이 높다. 이 부분에 대해서 구조 개혁이 필요하다. 연금을 제외한 복지지출의 유연한 조세기준을 개발해야 한다.

■ 새로운 복지계획을 위해서는 노동과 복지를 연계한 개혁이 필요하다. 노동시장의 이중구조로 복지(사회보험)의 사각지대는 대부분 노동시장에서 발생하고 있기 때문이다. 또 경직적인 복지제도를 유연하게 만들어야 한다. 복지제도는 시대적 환경의 산물로 초 고령사회로 변화하고 있는 우리나라에서는 변화가 불가피하다. 유연한 복지제도가 되어야 복지 재정의 배분을 우선순위

에 따라, 가용재원에 따라 복지급여 수준을 탄력적으로 조정할 수 있다.

- 복잡한 사회보장제도의 일원화가 필요하다. 지금은 공무원, 교육자, 근로자, 자영업자 등 직역별로 제도가 각각 다르다. 사회보험은 건강보험을 제외하고 전 국민 사회보험으로 일원화해야 한다. 관련 기관인 사회보험공단 또한 산재, 고용 등 다원화 되어있는데, 일선창구를 일원화할 필요가 있다. 그러기 위해서는 전달체계도 일원화가 되어야 한다. 조직은 수직적인 통합이나 계열화가 필요하고, 사회보장의 기능은 수평적인 통합이나 계열화가 필요하다.
- 역피라미드 인구구조와 저성장, 불안정한 고용으로 안정적인 연금제도를 유지하기에 어려움이 있다. 적립식 연금으로 급하게 전환하는 것도 어려움이 있다. 차선택으로 연금급여를 여러 가지 조건 변화에 자동으로 연동하는 방식을 만들 수밖에 없다. 현재 얼마를 받을 것이라는 기대를 깨야한다. 미래에는 적립식 연금으로 전환해야 한다. 결론적으로 전체 국민이 똑같이 직위의 구분 없이 기초연금을 받고 9%의 국민연금과 개인연금 등을 받는 방식으로 바뀌어야 한다.
- 건강보험과 의료급여, 산재급여를 통합해야 한다. 기본적으로 의료는 중증질환, 재해중심으로 운영해야 한다. 고령화가 빠르게 진행되고 있기 때문에 현 시스템으로는 장기적으로 지속하기 쉽지 않다. 이제 care at home이나 care at community로 전환해야 한다. 집에서 돌보는 사람들에게 혜택을 제공하거나 지역사회에서 집 가까이에서 간호사가 수시로 돌보는 시스템을 만들어야 한다.
- 국가복지에서 자치복지로 전환해야 한다. 복지의 시작은 자치단체, 교구 단위로 형성되었다. 근대국가에 이르러 정치제도, 선거제도가 생기면서 국가복지를 증폭시켰다. 낡은 ‘복지의 집’을 전면 재건축하기 위해서는 국회, 정부, 노사, 시민, 전문가가 참여하는 ‘재건축추진위원회’라는 사회적 합의기구를 구성해야 한다. 복지는 정치에 영향을 받아서는 안 된다. 보수와 진보 양자간의 투쟁, 갈등에서 발생하는 사회적 비용이 많아지기 때문이다.

■ 뉴 노멀 시대를 대비해 복지제도 재건축해야

: 피라미드형 인구구조를 전제로 한 사회보장복지제도의 한계

- 오랜 된 아파트는 재건축이 추진되듯 1960년 공무원연금 도입을 시작으로 55년이 지난 우리의 복지제도도 재건축이 필요한 시점이다. 우리나라는 압축 성장과 마찬가지로 복지도 뒤늦게 압축적으로 실시되었다. 현재 복지 예산은 100조 원이 넘었고, 중앙정부 예산 비중은 작년 30%를 초과했으며, GDP 비중도 10%를 돌파했다. 복지 예산이 빠르게 증가 하고 있다. 이미 그 수준이 OECD 선진국 클럽의 문턱에까지 다다랐다.
- 복지 문제는 총선과 대선의 중요 이슈가 되었다. 복지는 이제 정치의 종속변수다. 또 복지는 경제에서 부담 해줘야 가능하다. 그래서 복지는 기본적으로 정치, 경제의 종속변수가 될 수밖에 없다. 문제는 복지라는 것이 정치와 경제의 발목을 잡게 되는 내생성을 갖고 있다는 점이다.
- 55년간 ‘복지의 집’을 증축과 개축을 반복하는 땀질식으로 이뤄져 왔다. 이는 내실을 기하면서 복지를 확대하자는 측과 복지를 확대하고 내실을 기해야한다는 측의 논쟁이 있었기 때문이다. 이제 보수와 진보를 떠나 ‘복지재건축추진위원회’를 구성한 다음 뉴 노멀 시대에 대비한 새로운 복지의 집을 설계해야 할 때다.

- 현재 문제가 되는 것은 노동시장의 이중화다. 노동시장이 정규직과 비정규직, 대기업(원청)과 영세(하청) 등으로 나뉘지는 이중구조가 심하다. 그리고 기업소득이 노동소득보다 더 빠르게 증가하고 있기 때문에 비정규직과 같은 문제는 더욱 심해지고 있다. 이러한 양극화로 계층화 되고, 격차가 심화되는 상황에서 100조 원 이상의 복지 예산에도 재분배 효과는 미약하다. 경기 불황으로 자영업자가 늘어나면서 사각지대도 늘어나고 있다. 재분배 효과가 미약한 이유는 사회보험, 공적부조 및 사회서비스의 사각지대가 넓게 발생하기 때문이다. 현재 상황이 힘들어 미래를 대비하는 것이 점점 어려워지고 있지만 뉴 노멀로 불리는 새로운 경제상황에 대비해야 한다.
- 뉴 노멀은 ‘시대 변화에 따라 새롭게 부상하는 표준’으로 정의된다. 2008년 글로벌 경제 위기 이후 부상한 새로운 경제질서다. 뉴 노멀로 우리나라에서는 경제 행위에 대한 인식의 변화를 가져왔다. 우선 주류 경제학에 대한 회의론이 등장했고, 시장만능주의에 대해 반성과 국가가 시장에 개입해야 한다는 주장이 많아지고 있다. 하지만 뉴 노멀에 대한 대외경제연구원의 분석은 다르다. 경제원칙에 있어서 정부 주도의 계획경제보다는 민간 주도의 시장경제를 중요시 하고, 분배보다는 성장을 우선 시 해서 노조보다는 기업의 성장을 중요하게 봤다. 이렇듯 뉴 노멀은 기관마다, 나라에 따라 해석이 다르기 때문에 우리 나름대로 버전을 만들어 대비를 해야 한다.
- 인구구조는 피라미드형에서 역피라미드형 구조로 변화하는데 이는 인류가 여태 경험하지 못한 것이다. 특히, 사회보장 복지제도는 피라미드형 인구구조가 전제가 되어야 가능한 제도다. 역피라미드형 인구구조로 변화한다면 연금제도를 없애야 할 것이다. 근래에 휴먼테크놀로지가 발전하고 있기 때문에 보건의료나 복지에서 역피라미드형 인구구조를 극복하기 위해서는 우리도 기술발전으로 이를 해결해야 한다.

■ 복지재정 Pay go 시스템으로 전환해야

: 효율적인 복지재정(169조 원) 사용을 위한 제도 변화 추진 필요

- 우리는 복지를 ‘퍼주는 것’으로 인식하고 있다. 하지만, 복지는 이미 우리 생활 속에 깊게 자리 잡고 있어 그 의미와 중요성을 잘 깨닫지 못하는 것이다. 그 예로 건강보험 제도를 들 수 있다. 우리는 병원에 가서 직접 돈을 주고 의료서비스를 사지 않는다. 건강보험이 되기 때문에 의료서비스의 이용을 사고 있다. 연금도 마찬가지다. 사회에 직접 돈을 주는 것이 아니기 때문에 혜택 자체를 크게 깨닫지 못하고 있다. 실제로 복지혜택을 누가 누리고, 누가 부담하는지 꼼꼼히 따져야하지만 일반적으로 우리는 그렇게 생각하지 않는다. 복지는 막연하게 퍼주는 것이고, 자신과 관계없는 것이라고 생각하는 경향이 있다. 이는 대부분의 국민들이 복지를 받는 것은 좋지만 부담하기는 싫어한다는 이중적인 조사 결과가 뒷받침한다.
- 복지는 그 자체가 하나의 큰 시장을 형성하고 있다. 복지비는 약 170조 원 가량 되고, 간접적인 서비스까지 포함하면 200조 원이 넘는다. 우리나라의 GDP 1600조 원에서 많은 비중을 차지하고 있다. 하지만, 뉴 노멀 시대에 역피라미드 인구구조로 정부가 복지를 줄이게 된다는 상황을 대비해야한다.

- 우선 복지재정을 수입만큼 지출하는 pay go 시스템으로 전환해야 한다. 만약 복지지출이 발생하면 어떤 이유로 재원을 부담해야 하는지 근거가 있어야 한다. 그 해에 거둔 세금으로 복지지출의 총액을 규율하는 사회적 합의가 있어야 한다. 이를 통해 복지지출을 부문별로 배분, 우선순위를 정하고 쓰게 된다면 세금의 낭비를 줄일 수 있고, 형평적인 분배를 통해 재분배효과를 상승시킬 수 있을 것이다. 즉, 소득수준과 연계한 형평적인 분배를 통해 고소득층은 적게 받고, 가난한 사람은 좀 더 많이 받는 방향으로 계획해서 분배적 효율과 기술적 효율을 높여야 한다. 하지만 연금제도는 변화하기 어렵다. 연금은 약속한 금액이 있기 때문에 경직적인 지출이다. 이 부분에 대해서는 구조 개혁이 필요하고, 연금을 제외한 복지지출의 유연한 조세기준을 개발해야 한다.
- 참고로 2015년 복지재정비는 약 170조 원이다. 이 중 중앙에서 84조 원을 지출한다. 사실 국민건강과 장기요양보험은 중앙재정에 포함 되어야 하지만 따로 운영되고 있다. 지방에서 지출하는 복지재정은 19.2조 원이고, 민간은 8.7조 원을 지출한다. 민간 부문 중 퇴직급여는 강제적인 제도이기 때문에 공적 제도로 봐도 무방하다. 조세지출은 복지성 지출로 세금을 감면하면서 복지혜택을 준 것이다. 예를 들어 다자녀 출산 시 주는 세금혜택이 이 부분에 포함이 된다.

2015년 복지재정: 169조

중앙 (84조원)	지방 (순지방비 19.2조원)	민간 (8.7조원)	조세지출 (7.9조원)
<ul style="list-style-type: none"> • 공적연금 33.3 (국민연금 14.2) • 주택 1.9 (용자금제외) • 노동 12.9 (구직급여 4.2) • 노인·장애인 등 11.1 (기초연금 7.6) • 보건 5.3 • 기초생활보장 11.3 • 보육·가족·여성 (8.2) <small>누리과정 이전분 포함</small> 	<ul style="list-style-type: none"> • 보육·가족·여성 7.7 • 노인·청소년 3.8 • 취약계층지원 1.2 • 기초생활보장 1.3 • 보건 3.6 • 주택 0.3 • 노동 1.0 • 보훈 0.2 • 사회복지일반 0.1 	<ul style="list-style-type: none"> • 퇴직급여 등 7.3 (법정퇴직금, 퇴직연금 등) • 기부금 1.4 	<ul style="list-style-type: none"> • 사회복지자보건의료 국세감면 7.2 • 사회복지자보건의료 지방세감면 0.7
국민건강·장기요양보험 (49.2조원) <ul style="list-style-type: none"> • 국민건강보험 46.4 • 노인장기요양보험 2.8 			

- 복지계획을 위해서는 노동과 복지를 연계한 개혁이 필요하다. 노동시장의 이중구조로 복지(사회보험)의 사각지대는 대부분 노동시장에서 발생하고 있기 때문이다. 그리고 정부가 목표로 하는 고용률 70%를 달성하기 위해서는 정규직만으로는 불가능하기 때문에 고용의 질을 높이면서 비정규직화할 수밖에 없다. 고용의 질을 높이면서 비정규직화한다는 것은 비정규직을 활성화할 수 있는 방안이 될 수 있다. 그러나 아직 우리나라에서는 비정규직 고용의 안정성과 적절한 임금수준, 비정규직의 사회보험 가입 시스템 등에서 부족하다. 그리고 기업입장에서는 정규직이 양보하지 않으면 비정규직을 늘리기 어

럽다. 결국 성과급으로 가야하고, 고용의 유연성과 정년연장, 청년고용에 대한 사회적 대타협이 필요하다.

- 그리고 경직적인 복지제도를 유연하게 만들어야 한다. 복지제도는 시대적 환경의 산물로 초 고령사회로 변화하고 있는 우리나라에서는 변화가 필연적이다. 이제 과거의 복지패러다임은 지속 가능하지 않다. 유연한 복지제도가 되어야 한다. 그래야 복지재정의 배분을 우선순위에 따라, 가용재원에 따라 복지급여 수준을 탄력적으로 조정할 수 있다. 이를 통해 미래의 지속가능성을 위한 복지와 현재의 사회안전망 강화를 위한 복지를 균형 있게 발전시킬 수 있다.

- 복잡한 사회보장제도의 일원화도 필요하다. 지금은 공무원, 교육자, 근로자, 자영업자 등 직역별로 제도가 각각 다르다. 건강보험은 일원화되어 있지만 연금을 포함한 다른 제도는 분리되어 있다. 예를 들어 산재보험은 근로자에게는 보장이 있지만 자영업자, 농어민의 재해에 대해서는 보장이 없다. 또 비정규직에게는 실업급여가 없다. 이런 구분은 시대에 맞지 않는다. 사회보험은 건강보험을 제외하고 전 국민 사회보험으로 일원화해야 한다. 기관 또한 사회보험공단 또한 산재, 고용 등 다원화 되어있는데, 일선창구를 일원화할 필요성이 있다. 그러기 위해서는 전달체계도 일원화가 되어야 한다. 예를 들어, 사회보험공단 중 하나의 사무소를 가면 5대 보험 민원이 전부 해결될 수 있고, 읍·면·동 사무소에 가면 모든 사회보험에 대한 정보와 복지에 대한 욕구가 해결되는 방향으로 되어야 한다. 지금 읍·면·동 사무소에서는 사회보험, 복지에 대한 정보를 알 수 없어 제대로 정보제공이 이뤄지지 않고 있다.

- 조직은 수직적인 통합이나 계열화가 필요하고, 사회보장의 기능은 수평적인 통합이나 계열화가 필요하다. 결국 기능은 4대 보험을 같이 통합하거나 보육, 공공부조 등 몇 개로 계열화해서 묶을 필요가 있다. 중앙정부, 사회보험공단, 지방자치단체가 따로따로 운영되는 것을 하나를 통해 수직적으로 연계하는 것이 바람직하다. 그리고 극단적이지만 기능도 하나로 수평적으로 통합되는 것이 가장 바람직할 수 있다. 하지만 정부 외에도 종교단체나 사회복지단체가 많기 때문에 하나로 통합하는 것은 어려운 실정이어서 최대한 단순화할 필요가 있다. 전국에 있는 노인복지관, 종합사회복지기관 등 사회복지기관들이 많기 때문에 사회복지단체, NGO, 마을공동체 등을 활용해서 잘 조직화해야 한다.

사회보장 기능과 전달체계



기능 (수평적 통합 혹은 계열화)

■ 공적직역연금도 국민연금으로 일원화하고 적립식으로 전환해야

: 남은 '복지의 집' 전면 바꿀 사회적 합의기구 '재건축추진위원회' 구성 필요

- 연금개혁 문제는 소득보장 차원에서 접근을 해야 한다. 연금제도는 피라미드형 인구 구조와 안정적인 성장, 안정된 고용 시스템이 가능해야 이루어지는 시스템이다. 서구 유럽은 장기적으로 안정된 고용 시스템을 가지고 있지만 우리나라는 역피라미드 인구구조와 저성장, 불안정한 고용으로 안정적인 연금제도를 유지하기에 어려움이 있다. 이를 해결하기 위해서는 적립식 연금으로 자신이 낸 만큼 받는 시스템 외에는 해법이 없다. 하지만 급진적으로 적립식 연금으로 전환하기에는 어려움이 있어 차선책으로 연금급여를 여러가지 조건 변화에 자동으로 연동하는 방식을 만들 수밖에 없다. 이 부분을 법에 명시하고, 조건이 바뀔 경우 연금급여 수준도 변동할 수 있다는 것을 알려야 한다. 현재 얼마를 받을 것이라는 기대를 깨야한다. 다만, 저출산 시대이기 때문에 육아에 대한 연금혜택은 높여야한다. 다른 복잡한 저출산 대책보다는 출산으로 5년의 연금가입을 인정해주는 등 적극적인 저출산 대책이 필요하다.

- 현 제도는 완전히 부과방식도 아닌 부과와 적립이 합쳐진 방식인데, 이를 적립식 연금으로 전환해야 한다. 국민연금기금으로 현재 500조 원이 쌓여 있다. 이 부분은 환경 변화에 따라 서서히 줄이고, 미래에는 적립식 연금으로 전환해야 한다. 공적직역연금도 공무원연금에서 국민연금으로 일원화해야 한다.

- 결론적으로 전체 국민이 똑같이 직위의 구분 없이 기초연금을 받고 9%의 국민연금과 개인연금 등을 받는 방식으로 바뀌어야 한다. 기초연금은 논란이 많지만, 20만 원씩 일괄적으로 주는 기초연금보다는 기초생활보장과 국민연금을 차등해서 지급하는 것이 바람직하다.

- 산재연금과 실업급여도 국민연금제도와 통합 운영해야 한다. 산재연금과 실업급여는 필요하다면 더 부과해주는 방식으로 해야 한다. 다만 적립방식 연금으로 전환하는 경우 문제는 기금을 투자 운용하는 금융회사에 문제가 있을 수 있다. 금융회사를 완전히 믿

을 수 없기 때문이다. 금융기관에 대한 감독이나 적립금에 대한 지불 보증 등 정부의 역할이 중요하다. 소비자금융보호원을 설립한 후 적립식 연금 자산에 대한 감시가 필요하다.

- 의료보장 차원에서 의료급여와 건강보험이 분리되어 있지만 통합이 필요하다. 건강보험과 의료급여, 산재급여를 통합해야 한다. 또한 재해보상에 대한 부분도 통합이 필요하다. 지금은 건강보험 의료비와 산재보험의 보험 수가가 다르며 산재보험이 수가가 더 높다. 같은 병원에서 같은 치료를 하더라도 산재 환자라고 더 줄 필요는 없다. 이는 고용노동부와 보건복지부의 수가 구조가 다르기 때문이다. 기본적으로 의료는 중증질환, 재해중심으로 운영해야 한다. 고령화가 빠르게 진행되고 있기 때문에 현 시스템으로는 장기적으로 지속하기 쉽지 않다. 그렇기 때문에 중증질환 이외는 개인과 기업이 보장하는 형태가 되어야 한다. 다만 스스로로 부담이 어려운 저소득층에 대해서는 정부가 소득비례에 따라 지원할 필요가 있다.

- 장애인, 노인들이 시설에 많이 들어가 있다. 집에서 돌보는 시스템이 무너졌기 때문인데, 이를 우리가 세금으로 부담하고 있다. 장기요양보험이나 건강보험이 부담해주고 있기 때문에 직접적으로 자신의 돈이 들어가지 않는 구조다. 이것은 바이러스처럼 퍼져 너도 나도 집에서 모시지 않고 힘들다고 요양병원에 보낸다. 이제 care at home이나 care at community로 전환을 해야 한다. 집에서 돌보는 사람들에게 혜택을 제공하거나 지역사회에서 집 가까이에서 간호사가 수시로 돌보는 시스템을 만들어야 한다.

- 국가복지에서 자치복지로 전환해야 한다. 복지의 시작은 자치단체, 교구 단위로 형성되었다. 하지만 근대국가에 이르러 정치제도, 선거제도가 생기면서 국가복지를 증폭시켰다. 국가의 역할은 복지제도를 기획하거나 지방자치단체와 민간의 복지에 대한 정보를 수집하고 제공하는 것이다. 또한 사회보험의 수립과 집행, 복지재정 감독 및 조정에 역할을 집중해야 한다.

- 우리는 이제 낡은 ‘복지의 집’을 전면 재건축해야 한다. 국회, 정부, 노사, 시민, 전문가가 참여하는 ‘재건축추진위원회’라는 사회적 합의기구를 구성해야 한다. 또한 국책연구기관인 한국보건사회연구원, 한국노동연구원, KDI, 조세연구원으로 지원단을 구성해 현재 복지정책에서 벗어날 방안을 마련해야 한다. 그리고 복지는 정치에 영향을 받아서는 안 된다. 보수와 진보 양자 간의 투쟁, 갈등에서 발생하는 사회적 비용이 너무 많기 때문이다. 이념이 다른 학자들의 논쟁은 설익은 공약들을 과생시키고 정치권은 이를 받아서 포퓰리즘 공약을 양산한다. 이를 해결하기 위해서는 보수와 진보 공히 자신의 이념을 앞세우기 보다는 현재와 미래를 준비하는 방안을 만드는 것이 중요하다.

※ 이 자료가 도움 되셨다면 수신번호 #7079-4545로 한 통 꼭~ 한선을 지지해주세요.
(한 통 2,000원)