

## 복지 없는 노후는 ‘재앙’ 이다

2015.02.03 | 이은경\_새사연 연구위원 | eundust@saesayon.org

새사연은 2008년부터 매 년 진보 정책 연구소 최초로 <전망 보고서>를 발간하고 있습니다. 경제, 주거, 노동, 복지 분야를 중심으로 세계의 흐름 속에서 한국 사회를 진단하여 사회를 바라보는 시야를 넓히고 새로운 사회로의 이정표를 제시하고 있습니다. 2015년 전망 보고서 역시 총 8회에 걸쳐 연재됩니다.

### 심각한 경제침체, 그리고 해법이 되지 못하는 정부 정책

2015년 한국 사회 전망은 어떠한가? 지금까지 새사연에서 제출한 전망보고서에 따르면, 2015년 한국 경제는 3% 안팎의 낮은 경제성장을 벗어나기 힘들 것으로 보인다. 정부에서는 경제성장율을 끌어올리기 위해 (부동산)투자를 활성화하기 위한 정책, 즉 “민자유치 확대, 투자촉진 프로그램, 임대주택시장 활성화 등 내수 활성화 정책”을 본격적으로 추진<sup>1)</sup>할 것으로 예상된다. 하지만 정부 정책을 통한 투자활성화와 경기회복은 사실상 달성이 어려울 전망이다.

2008년 글로벌 금융위기에서 시작된 한국의 경기침체는 약간의 부침이 있긴 하지만 지속적인 침체상태를 벗어나지 못하고 있다. 정부의 경제정책은 대기업중심, 수출중심, 부채중심 경기활성화였다. 이명박 정부시기에 본격화 되었던 대기업, 건설업, 서비스산업 민영화 지원·활성화 정책은 박근혜 정부에서도 ‘줄푸세’로 계속 이어지고 있다. 하지만 기업투자는 전혀 확대되지 않고 있으며 내수 역시 살아날 기미가 보이지 않는다. 높은 성장율을 기록하고 있는 중국과 경기회복세에 들어선 미국에 대한 수출이 그나마 국내 경제성장을 견인해왔다. 하지만 세계경제의 불안정성은 더 이상 수출중심, 대기업중심, 투자중심의 경제정책이 효과를 낼 수 없다는 것을 보여준다.

이는 08년 이후 기존 신자유주의 정책의 실패가 드러났으나, 새로운 성장모멘텀을 찾지 못하면서도 신자유주의를 넘어설 새로운 대안모델로 경제를 재구성하지 못한 채 정체에 빠진 세계경제의 흐름이 한국 경제에도 그대로 영향을 미치고 있기 때문이다. 1%를 위한 경제성장과 거품을 통한 부의 축적은 심각한 불평등과 경제위기를 초래했으나 이를 극복할 수 있는 대안모델을 구축하지 못하고 있다. 대신 양적완화

1) 새사연. ‘가상의 적’ 앞세운 구조개혁의 속살. 정태인. 2014.1.8

와 같은 땀질식 정책만 추진한 결과, 세계 경제의 리스크와 불안정성은 여전히 높다. 경제의 활력을 찾을 수 없을 정도로 심각해진 불평등은 정치적 불안요인을 가중시키고 있다. 특히 미국의 금리인상과 재정정책의 변화, 환율 불안정성, 원유값 폭락과 변화 추이, 중국과 EU의 경제 성장 불안요인 증가 등은 세계 경제의 불안정성을 높이는 원인이 되고 있다.<sup>2)</sup>

이런 불안정성 속에서 한국 경제는 더 이상의 수출주도, 부채주도 성장정책이 효과를 내지 못하면서 활력을 회복하지 못하고 있다. 그 결과는 심각한 내수침체와 양극화, 서민들의 생활고이다. 하지만 정부는 이명박 정부가 더욱 강도 높게 추진했던 수출중심, 대기업중심, 부동산 건설업 중심의 정책기조에서 전혀 벗어나지 못한 채 대기업 지원정책과 금융·부동산 투기를 조장하는 정책을 계속 밀어붙이고 있다. 이러한 정책은 필연적으로 양극화와 삶의 불안을 가중시키게 되지만, 박근혜 정부는 제대로 확대해본적도 없는 복지 축소 이야기를 하고 있다.

## 복지제도의 역할과 증세 없는 복지 선언

사실 외환위기 이후 한국 경제 정책은 정권교체 여부와 상관없이 큰 흐름에서 동일했다. IMF처방을 그대로 수용한 신자유주의 개혁은 김대중 정부 내내 강력하게 추진되었고 그때부터 구조조정과 비정규직 증가, 노동조합을 비롯한 노동자들의 권한 약화가 본격화되었다. 경제성장은 카드대란으로 대표되는 금융거품과 투기목적의 집값상승, 비정규직과 중소기업의 이윤을 빼앗아가는 방식으로 경쟁력을 얻은 수출이 이끌었고, 그 사이 불평등은 악화되어 갔다.

이런 정책기조는 이명박-박근혜 정부 하에서 더욱 적극적으로 추진되었다. 이명박 정부 시기의 부자감세와 4대강, 자원외교 등이 대표적으로 대기업을 위한 법인세인하와 각종 규제완화, 지원제도, 감면제도와 대규모 건설토목사업, 부동산 경기부양 등은 그대로 박근혜 정부가 추진하는 줄푸세 정책이 되었다.

하지만 박근혜 정부에서 더욱 문제가 되고 있는 것은 복지의 포기이다. “증세 없는 복지”, “복지재정 안정” 등의 발언은 복지의 수요는 증가하는데 반해 복지 지출의 증가를 더 이상 불가능하다고 선언하는 것이다. 현 정부와 김대중-노무현 정부시기와의 차이점은 예전 정부에서는 구조조정과 양극화로 인한 부작용이 복지 지출로 인해 상당부분 완화되었던 효과를 더 이상 기대하기 어렵다는 점이다. 그 시기 정부가 복지정책을 잘 추진했다는 것이 아니다. 그 전까지 워낙 취약했던 복지 지출과 낮은 노인인구 비율 등의 환경으로 인해 약간의 복지예산 증가만으로도 효과를

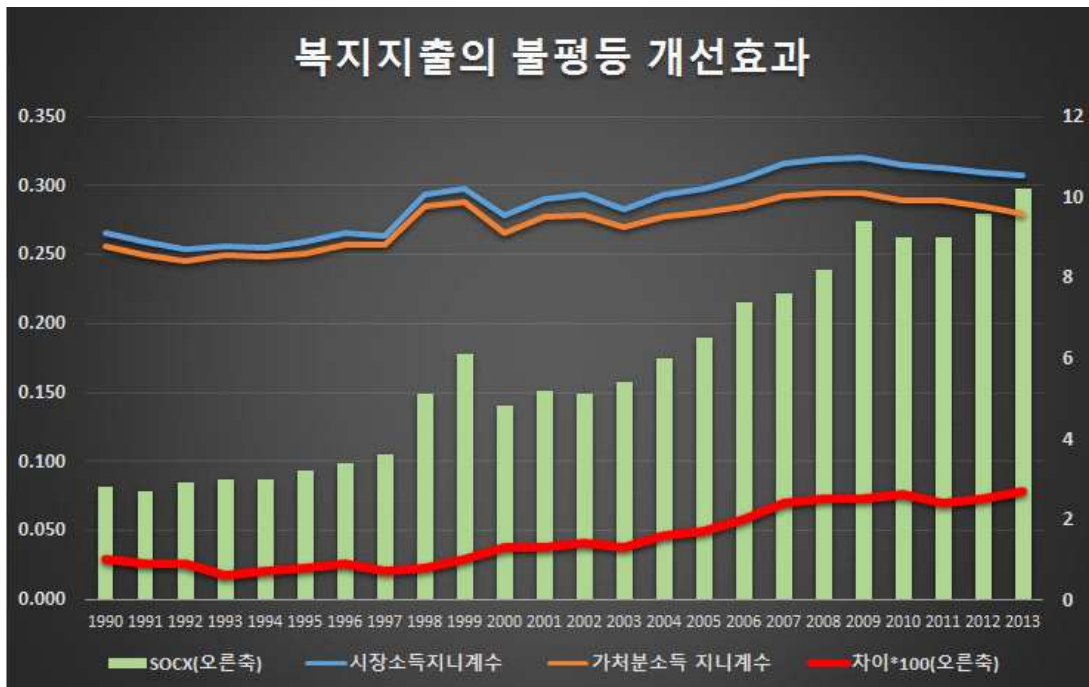
2) 새사연. 약 앤, 강 위안, '슈퍼 달러'의 시대 도래?. 정형준. 2014.1.12

낼 수 있었던 것이다. 하지만 그 때와 같은 땀질식 복지로 현 상황을 극복하기란 불가능하다.

## 가. 복지지출의 불평등 개선효과

복지지출의 효과는 시장소득과 가처분소득의 차이를 통해 알 수 있다. 세금이나 이자지출 등을 제외하고 복지혜택을 더한, 실질적으로 소비가 가능한 소득을 의미하는 가처분소득과 시장소득의 차이는 복지지출의 효과로 볼 수 있다. 그림1은 90년대 이후 지니계수의 추이를 시장소득과 가처분소득으로 나누어 본 것이다. 여기에 사회복지지출<sup>3)</sup> 추이를 대입하면 90년대 이후 복지지출의 효과를 가시적으로 살펴볼 수 있다.

그림1. 복지지출의 불평등 개선효과(90~13)



출처 : 통계청 가구동향조사, 도시 2인인상 가구

OECD 데이터베이스 <http://stats.oecd.org/>

불평등을 보여주는 지니계수는 외환위기 이후 급증하기 시작해 2013년 현재까지 약간의 기복은 있으나 꾸준히 증가하고 있는 것을 볼 수 있다. 복지지출역시 외환위기 이후 급격하게 증가하고 있으나 그 증가폭은 금융위기 이후인 09년을 정점으로

3) 복지지출을 추계하는 방식은 여러 가지이나 여기에서는 추이를 보기위해서 OECD에서 사용하는 SOCX(Social expenditure Database)을 사용함. 사회복지지출(Social Expenditure)은 사회적 위험(노령, 질병, 실업, 재해 등)에 직면한 개인에 대한 공적제도에 의한 사회적 급여(현금, 재화나 서비스)나 재정적 지원을 말함. 사회복지지출은 공공사회복지지출과 법정민간사회복지지출로 구분됨

줄어들고 있다. 이는 지니계수의 시장소득과 가처분 소득의 차이를 통해 좀 더 구체적으로 드러난다. 시장소득 지니계수에 비해 가처분소득의 지니계수의 증가폭은 상대적으로 낮으며, 그 차이는 복지제도의 효과이다.

이러한 복지제도의 불평등 완화 효과는 2000년대 초반 가장 크게 발휘되었다. 1999년 1이었던 시장소득과 가처분소득의 지니계수 차이 값은 07년 2.4까지 올라갔고 그 수치는 크게 변동 없이 지속되고 있다. 2000년대 초반 복지지출을 통해 얻을 수 있었던 불평등 완화효과는 07년 이후 정체상태를 보이고 있다는 의미이다. 복지지출의 총량은 늘고 있지만, 이는 전체 경제규모가 커지는 효과와 노인인구의 증가를 뒤쫓아 갈 뿐이지 사실상 복지 지출의 불평등 개선효과는 정체되고 있는 것이다. 이는 경제성장에 따른 자동적 재정수입의 증가만으로는 현재 수준을 뛰어넘는 복지 확충은 불가능하다는 것을 의미한다. 지금까지의 복지는 OECD 가입국 중 가장 낮은 수준의 복지, 결혼과 출산을 포기하고 삶을 포기하는 수준의 복지였는데, 현 정부의 증세 없는 복지는 더 이상의 복지확대는 어렵다는 복지의 포기선언인 것이다.

## 나. 증가하는 복지수요

반면, 복지를 필요로 하는 수요는 급증하고 있다. ①복지제도가 성숙해가는 상황에서 의무적 복지지출 증가폭만으로도 상당한 복지지출 증가추세가 예정되어 있으며, ②고령화의 진전으로 인한 고령층 복지수요의 증가가 덧붙여지고 있다. ③취약한 경제상황과 노동시장에서 초래되는 복지수요 역시 상당하다. 여기에 ④저상장과 저출산/고령화 문제를 극복하기 위한 복지지출도 필요한 상황이다. 이렇게 증가하는 복지 수요에 대한 정부의 답은 “증세는 없다” “추가 복지수요는 시장에 맡기겠다”이다. 이 내용을 좀 더 구체적으로 살펴보자.

## 의무적 복지지출 증가

의무적 복지지출이란 “법률에 따라 지출의무가 발생하고 법령에 따라 지출규모가 결정되는 법정지출과 이가지출”<sup>4)</sup>로 정의된다. 다시 말해, 건강보험법에서 전 국민의 건강보장을 의무로 지정하고 있는 것처럼 법률로 규정된 제도에 지출되는 재정으로 여기에는 지방이전재원인 지방교부세와 교육재정교부금, 복지지출인 기초생활보장급여, 공적연금급여, 기초노령연금, 장애인연금, 영유아보육료지원, 실업급여, 산재급여, 건강보험지원 등이 포함된다. 재정지출에서 의무지출 비중이 늘어난다는 것은 이미 형성된 복지제도에 반드시 사용해야 하는 재정의 비율이 증가하는 것으로 가장 큰 영향을 미치는 것은 제도 자체의 성숙과 고령화이다. 의료비와 노령연금 지출액

4) 국가재정법. 제7조 제2항 4의2.

이 대표적으로 제도성숙과 고령화로 인해 급증하는 의무지출항목이다.

보건사회연구원<sup>5)</sup>에 따르면 복지분야 의무지출은 지방이전재원 등의 타 분야 의무지출보다 빠르게 늘어나 2007~2017년간 연 9.9%씩 증가할 것으로 추계된다. 이는 재량지출(연 3.4% 증가)의 2.9배 속도이다. 2014년 복지분야 의무지출은 69조 6,700억원으로 정부 의무지출 총액의 41.7%이며, 사회보험지출 48조 1,800억원(69.2%)과 공공부조·사회서비스지출 21조 4,900억원(30.8%)으로 구성된다. 의무지출을 견인하는 요인은 사회보험영역에서는 공적연금(2007년 60.2%에서 2017년에는 71.9%로, 10년 사이에 11.7%p 증가 예상), 공공부조·사회서비스 영역에서는 기초노령연금(2007~2017년간 연평균 증가율 20.5%)로 모두 고령화와 관련된 예산이다.(표 1)

표1. 복지분야 의무지출의 총액과 비중, 증가율 (조원, %)

	07	08	09	10	11	12	13	14	15	16	17	연평균증가율	
												박근혜 정부	07~17
복지분야 의무지출 총액 (비중)	34.58 (14.5)	40.55 (15.4)	45.76 (15.6)	48.59 (17.2)	52.30 (17.2)	58.01 (17.9)	62.27 (17.9)	69.67 (19.6)	77.62 (21.1)	82.61 (21.5)	88.51 (22.1)	9.2	9.9 (9.1)
사회보험 (비중)	25.01 (72.3)	28.53 (70.3)	32.16 (70.3)	34.25 (70.5)	36.65 (70.1)	40.94 (70.6)	43.87 (70.5)	48.18 (69.2)	53.11 (68.4)	57.25 (69.3)	62.28 (70.4)	9.2	9.6 (9.1)
공공부조 · 사회서 비스(비중)	9.57 (27.7)	12.03 (29.7)	13.61 (29.7)	14.35 (29.5)	15.64 (29.9)	17.07 (29.4)	18.40 (29.5)	21.49 (30.8)	24.51 (31.6)	25.36 (30.7)	26.23 (29.6)	9.3	10.6 (9.1)

출처 : 의무지출과 복지재정. 보건사회연구원. 보건복지 이슈. 2014. 02. 21

## 가. 의무지출증가는 재정위기 원인이다?

*“이미 의무화된 복지제도 때문에  
피할 수 없는 복지지출이 크게 증가하고 있고,  
이는 고령화와 연관되어 있으며  
복지파국을 막기 위해서는  
적극적인 재정안정화 정책이 필요하다.”*

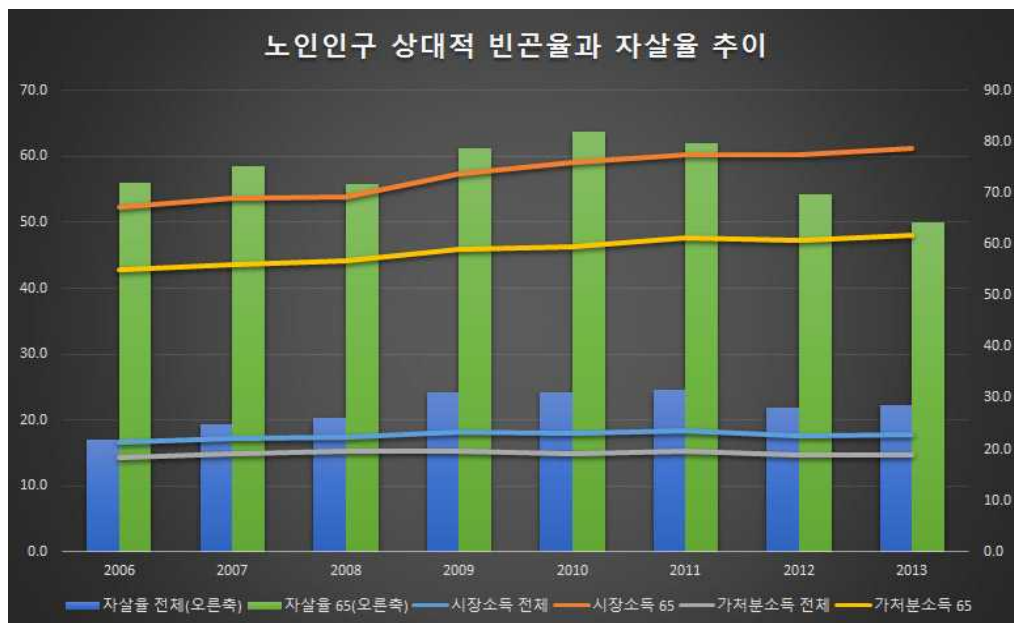
5) 의무지출과 복지재정. 보건사회연구원. 보건복지 이슈. 2014. 02. 21

박근혜 정부에서 의무복지지출에 대한 논의는 위와 같은 결론을 위해 사용되고 있다. 하지만 이는 매우 위험한 발상이다. 의무지출은 복지제도가 법제화되고 성숙하면서 인구변화와 사회상황에 따라 고정적으로 사용되는 사회적 안전망의 규모를 의미한다. 고령화는 피할 수 없는 조건이며 모든 복지국가들은 고령화를 대비한 복지재정-공급 시스템을 오랜 세월 다듬어 왔다. 한국사회에서는 복지재정의 전체 규모를 늘리지 않기 때문에 의무지출의 비중만 높아지는 것이지 현재의 복지 수요를 충족시키기에는 턱없이 부족하다. 빈곤층과 보건의료비, 노후 소득보장 등 사회가 안정적으로 제공해야 하는 일정규모의 의무지출은 필수적이며 이러한 탄탄한 기본 복지안전망 위에 추가적으로 미래투자와 경기변동에 따른 재량지출을 할 수 있어야 한다. 박근혜 정부의 재정위기론은 고령화를 대비한 준비는 제대로 하지 않으면서 지금 준비된 재정만으로 더 이상의 복지 확대가 불가능하다는 이야기를 하는 것이다. 마치 아이 때 입었던 옷을 버리지 않고 계속 입히면서 몸이 자란 것을 탓하는 형국이다.

## 한국사회 불안의 시발점, 노후 빈곤

이런 상황은 현재 노인들의 처지를 보면 더욱 암울하게 다가온다. 현재 노인인구의 48.5%는 상대적 빈곤층이다. OECD 국가 중 가장 높은 노인자살률은 더 이상 뉴스거리도 아니다. 복지재정 위기 운운하지만, 시장소득빈곤율과 가처분소득 빈곤율의 격차, 즉 복지제도의 효과를 거친 후에도 노인의 절반은 빈곤하다. 한국의 노인복지 는 거의 작동하지 못하고 있는 것이다.

그림 2. 전체 인구 대비 노인인구 상대적 빈곤율과 자살률 추이 비교



출처 : 통계청 가구동향조사 1인 이상 가구, 통계청 사망원인

승자독식의 신자유주의에서 벗어나 신뢰와 협동으로 함께 살아가는 사회, 새사연이 그리는 미래입니다.  
더 큰 걸음으로 움직이고 성장하는 새사연, 이제 여러분이 회원이 되어 함께해주세요.

## 가. 노후불안은 한국사회 문제점의 근본 원인

치참한 수준에 처한 노인의 삶은 연애, 결혼, 출산 등 인간다운 삶을 포기하는 3포 세대의 확산, 고학력 인플레이와 무한 경쟁에 내몰리는 등 최근 나타나고 있는 한국 사회 문제들의 근본 원인이다. 열심히 살아도 미래가 불안한, 아니 불안을 넘어 20%에 들지 못하면 최소한의 인권을 포기한 채 독거노인이나 자살과 같은 결말을 맞을 수도 있다는 공포가 젊은 세대 사이에 팽배해 있다. 청장년층은 나와 자식들에게 이런 불안을 남겨주기 않기 위해 무한경쟁을 하는 동시에 또 한편으로는 부모들의 양육비 부담을 같이 지고 있다. 어떤 정책이든 내수가 살아나지 않는 공통적인 이유로 고령층의 소비위축과 청장년층의 주거, 교육, 노인부양비 등 필수재 소비에 지나치게 많은 돈이 들어간다는 점이 꼽히고 있다. 다시 말해, 노후 불안을 해소하지 않고서는 한국 사회의 문제를 해결할 수 없다는 얘기이다.

## 나. 필수 불가결한 노인 복지

앞서 이야기한대로 고령인구증가는 복지 수요 증가의 가장 큰 원인이다. 소득원이 없고 건강이 취약해져 의료와 돌봄 수요가 급증하기 때문이다. 일반적으로 서구 복지국가에서는 GDP의 8~9%를 의료비에, 비슷한 규모를 노인 소득보장에 사용하는데 의료비의 절반가까이는 노인에게 들어간다. 따라서 대부분 복지지출의 6~70% 정도가 의료와 연금 등의 의무지출(OECD 보건과 노령지출 62.9%, 2009년)이고 그 의무지출의 대부분은 노인대상인 것이다.

보건사회연구원<sup>6)</sup>에 따르면 2013년 전체 사회보장지출 중 보건정책이 43.8%, 노령정책 24.2%으로 보건과 노령정책이 전체 지출 대비 68%를 차지하고 있어 현재 한국 사회 역시 노인지출의 비중이 높은 것으로 나타난다. 이러한 보건과 노령지출 비중은 2060년에는 전체 지출 대비 85.9%로 증가할 것으로 예측된다. 노후소득보장 정책 지출규모는 향후 공적연금과 기초노령연금 등의 급격한 증가로 인해 2013년 GDP 대비 2.3%에서 2060년에는 11.1%로 증가하고 전체 사회보장지출 중 노령정책이 차지하는 비중 또한 2060년 38.5%(2013년 24.2%)로 증가할 것으로 전망하고 있다.

이런 상황에서 박근혜 정부에서 고령화가 이야기되는 맥락은 아래와 같은 복지지출 축소의 논리로 사용되고 있다.

6) 사회보장 장기재정추계와 정책과제. 보건사회연구원, 보건 복지 이슈. 2014. 04.04

*“엄청난 속도의 고령화*

*엄청난 속도의 복지지출증가와 생산성 저하*

*따라서 복지에 쓸 여유는 이제 없다.*

*더 열심히 일하고 지나친 복지는 줄여야 한다. “*

노인관련 복지수요가 크게 증가한다는 전제는 맞지만 결론이 완전히 틀렸다. 2013년 현재 전체 보건정책이 43.8%, 노령정책 24.2%이고, 보건부분에서 노인이 사용하는 비중이 35%정도임을 감안하면 전체 사회복지지출의 40%정도를 노인에게 사용하는 셈이다. 계산하기 쉽게 GDP대비 비율을 보자. 지금 상황은 노인인구 비율이 13% 정도인데 노인지출은 노령지출 2.3%, 노인 의료비지출 1.47%(전체 의료비 4.2%에서 노인이 35%를 사용하는 것으로 계산)로 전체 GDP의 3.77%를 노인 소득보장과 의료비에 사용하고 있는 것이다. 이 정도 규모로는 지금의 노인 절반가량이 빈곤층을 못 벗어나고 있다.

의료지출은 현재도 외국의 복지국가들과 크게 차이나지 않는 것을 고려하면 노인소득보장이 형편없는 수준으로, 전체 사회지출 중 차지하는 비율도 가장 낮고, 국제평균의 1/3도 되지 않는다.(OECD 노령연금 지출 평균 2009년 7.3%) 복지재정위기를 조장하는 재정추계 결과는 이 소득보장 비율이 현재의 2.3%에서 2060년 11%로 증가하는 것을 두고 위기라고 호들갑을 떨고 있다는 것이다. 2060년의 노령연금 지출 11%는 그 시기 노인인구 비율인 41.4%를 고려하면 결코 높지 않은 금액이다.

## 다. 복지 없는 노후는 재앙이다

박근혜 정부 말인 2017년이 되면 한국 고령인구 비율은 전체의 14%를 넘어 고령사회로의 본격 진입이 시작된다. 박근혜 정부는 기초연금을 도입하는 등의 효과를 통해 노인빈곤을 개선한다고 자찬하고 있으며 향후에는 노인 지출이 경제를 위협할 정도로 증가할 것이라고 위협한다. 더 이상의 복지 확대는 불가능하다는 것이다. 과연 그러할까? 정부의 재정추계는 현재 상황에서 큰 제도개혁이 없을 것을 전제로 이루어졌고 노인인구가 증가하는 만큼 복지지출이 증가해야 한다는 당연한 사실을 공포로 포장하고 있다. 통계 수치 속에 드러나지 않는 한국의 미래는 어떠한가?

먼저 자산을 축적한 소수를 제외한 한국의 노인층은 근로소득시기 충분한 노후준비를 하지 못했다. 대표적 노후소득준비인 공적연금은 07년 노무현정부의 국민연금 개악으로 평균소득의 40%를 넘지 못하게 고착되었고 그를 보장하기 위한 기초연금은 20만원에 불과한 금액으로 최종 확정되었다.



여기에 한국 사회 노동시장문제를 겹쳐보면 한국 노후소득보장제도의 문제점은 더욱 극명하게 드러난다. 2012년 현재 20세~64세 인구 중 국민연금에 가입한 비율은 43.9%에 불과하다. 그 중에서도 국민연금을 10년 이상 안정적으로 넣어 연금을 실제로 수령할 수 있는 비중은 더 떨어진다. 그나마도 평균 재직기간이 23년 정도에 불과해 사실상 국민연금과 기초연금을 합한 최고 수령액은 국민연금을 가입한 사람으로 한정해도 평균소득의 30%를 넘지 못한다.

현재 5인 이상 사업장 의무가입 등으로 국민연금 가입비율이 증가하고는 있지만 광범위한 비정규직과 낮은 고용률로 2030년에도 65세 이상 국민연금을 수령할 수 있는 계층은 50.7%에 불과할 전망이다.<sup>7)</sup> 실제 수급할 수 있는 금액은 더 형편없다. 정부가 가정한 소득대체율 40%는 40년 가입, 평균소득자의 경우이다. 이중화된 한국 노동시장의 특징인 매우 짧은 평균 재직기간과 낮은 임금 때문에 2050년에 가서도 국민연금 수령자의 50%는 기초생계비도 되지 못하는 저수령액, 즉 평균소득의 20%정도만 받을 수 있는 것이다. 나머지는 아예 기초연금밖에 받지 못하는 계층으로 이들이 받을 수 있는 금액은 평균소득의 10%에 불과하다. 다시 말해, 현재 소득 기준으로 정규직으로 국민연금을 20년 이상 넣을 사람이 받을 수 있는 금액은 기초연금까지 합해도 60만원, 현재 국민연금도 내지 못하는 비정규직 등은 20만원의 기초연금이 노후보장액의 전부인 것이다. 그나마 국민연금하고 연동시켜 국민연금을 많이 받으면 기초연금이 깎인다.

박근혜 정부의 기초연금 도입은 대선시기 약속한 것처럼 노후를 국가가 보장해주는 것이 아니라 공적 노후 소득보장 금액을 최대 30%, 평균 20%, 최하 10%에 못 박은 것이다. 가장 근본적인 한계는 이후 제도개혁의 여지를 없애버리고 있다는 점이다. 제도를 고착화시켜놓고 의무지출의 범위를 이렇게 한정된 후에 증세 없는 복지를 주장하면서 그 나머지의 복지확대 기회를 차단하고 있다. 그 결과는 참혹하다. 한국의 노인들은 OECD 최고수준으로 열심히 일하고 있지만, 가장 높은 빈곤율과 자살률에 허덕이고 있다. 2011년에서 2013년 사이 39세 이하의 빈곤탈출율은 53.7%, 40~59세 47.4%인 반면, 60세이상은 16.8%에 불과해<sup>8)</sup> 고령자의 빈곤은 고착화되고 있음을 알 수 있다.

## 취약계층 증가

심각한 경기 침체와 맞물려 적극적으로 추진된 노동시장 구조조정은 이미 이중화된 노동시장을 고착화시키고 있다. 대기업 정규직, 공공기관과 공기업, 전문직 등 일부

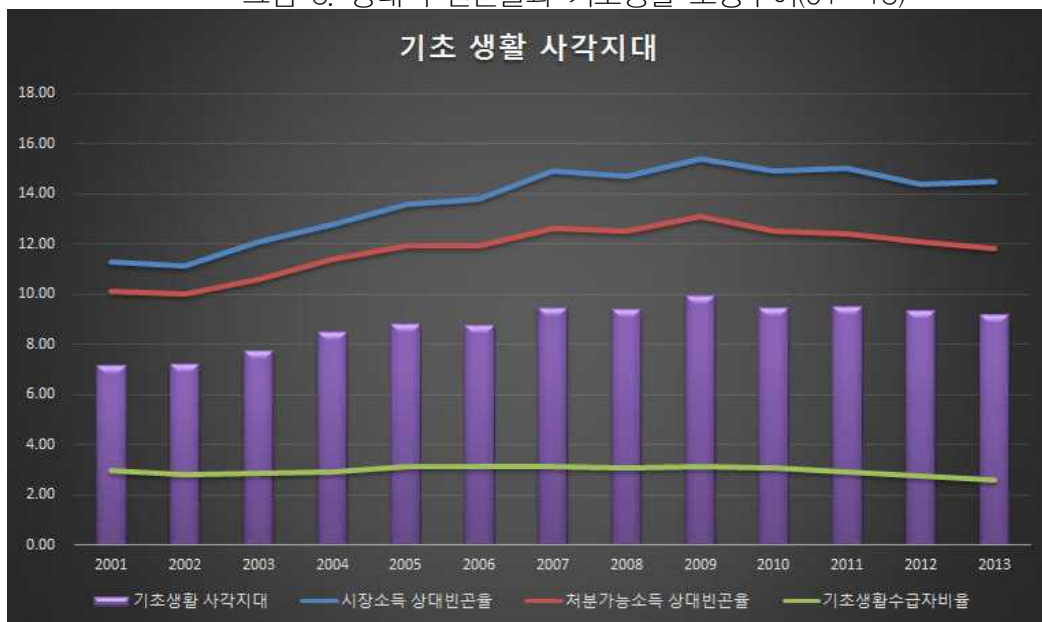
7) 김원섭. 국민연금 사각지대와 해소방안 연구. 조세연구원. 복지사각지대 현황과 해결방안 토론회 자료집. 2013.5.3

8) 통계청. 가계금융·복지조사로 본 가구의 동태적 변화 분석. 2014. 12

안정된 고소득 일자리 이외에는 비정규직, 중소기업의 취약한 일자리만 남아있으며 여기에서도 밀려난 사람들은 영세 자영업 외에 선택지가 없어지고 있다. 노동시장 양극화와 질나쁜 일자리 확대의 특징은 새사연 고용전망을 통해 구체적으로 파악할 수 있다.<sup>9)</sup> 이러한 노동시장 양극화와 노동소득 분배율의 감소는 한국사회 상대적 빈곤율과 빈곤 경험률로 나타난다. 2013년 우리나라 상대적 빈곤율은 14.6%에 달한다. 지난 3년 동안 빈곤을 경험한 가구, 즉 빈곤언저리에 있으면서 실업, 질병, 갑자기 목돈이 필요한 경우 등 위기상황이 오면 쉽게 빈곤으로 떨어질 수 있는 취약가구는 25.1%나 된다. 4가구 중 1가구는 빈곤위험에 항상 노출되어 있는 취약가구인 것이다.

문제는 복지지출이 꾸준히 증가했다고 하면서도 빈곤층의 규모가 감소하지 않는다는 점이다. 더욱이 취약계층의 유일한 안전망이 기초생활수급자는 전체의 2.6%에 불과하다. 가구의 25%가 빈곤에 노출되어있고 15% 가까이가 항상 빈곤에 빠져있는데도 빈곤층의 17.8%만이 복지혜택을 받고 있는 것이다. 송파 3모녀의 비극은 복지제도를 이용할 줄 몰라서가 아니라 복지가 없었기 때문에 발생한 것이다. 아래 그림은 상대적 빈곤율과 기초생활수급비율의 추이를 분석한 자료이다. 06년 이전 자료는 도시 2인 이상가구 자료밖에 없어 빈곤율이 낮게 추정되기는 하지만 전체적인 추이를 볼 수 있다. 주목할 점은 기초생활 수급 비율은 09년 3.15%를 정점으로 점차 낮아지고 있다는 점이다. 이명박 정부 시기부터 복지재정의 총량의 증가가 사실상 복지효과를 담보하지 못하고 오히려 정체되고 있다는 점을 다시 한 번 확인할 수 있다.

그림 3. 상대적 빈곤율과 기초생활 보장추이(01~13)



출처 : 통계청 가계동향조사 2인 이상 도시가구 및 기초생활수급비율

9) 새사연. 노동 시장 유연화, 만능 열쇠가 될 수 있을까?. 김수현. 2015.1.15

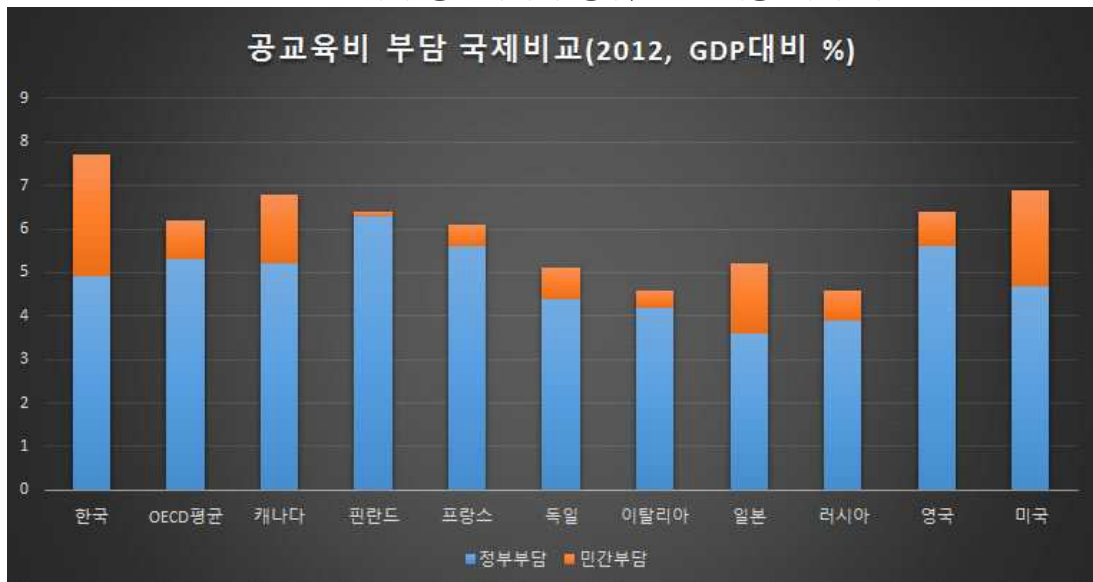
## 성장을 위한 복지수요

마지막 복지수요를 검토해보자. 복지는 소득과 건강 등 취약계층을 위한 것만 아니라 성장과 미래를 위한 투자목적이 있다. 박근혜 정부 역시 복지를 통한 성장을 이야기해왔다. 성장을 위한 복지수요는 크게 여성의 사회진출 확대를 위한 돌봄 노동의 사회화 및 일-가정 양립정책과 질 좋은 인력양성을 위한 교육정책, 적극적 노동시장정책, 삶의 질 개선과 내수 확대를 위한 주거 및 환경 정책 등이 있다. 우리나라 복지제도 중 OECD 지출수준에 가장 육박한 부분은 보육, 교육, 의료관련 지출이다. 사실상 성장을 위한 복지에 상당한 비중을 두고 있는 것이다.

### 가. 사교육시장만 키운 교육정책

하지만 이 분야의 복지지출은 국민들의 부담경감에 거의 효과를 발휘하지 못하고 있다. 교육 분야는 대표적으로 정부재정지출이 높은 분야이다.(그림 4)

그림 4. GDP대비 공교육비의 정부, 민간 비중 국제 비교



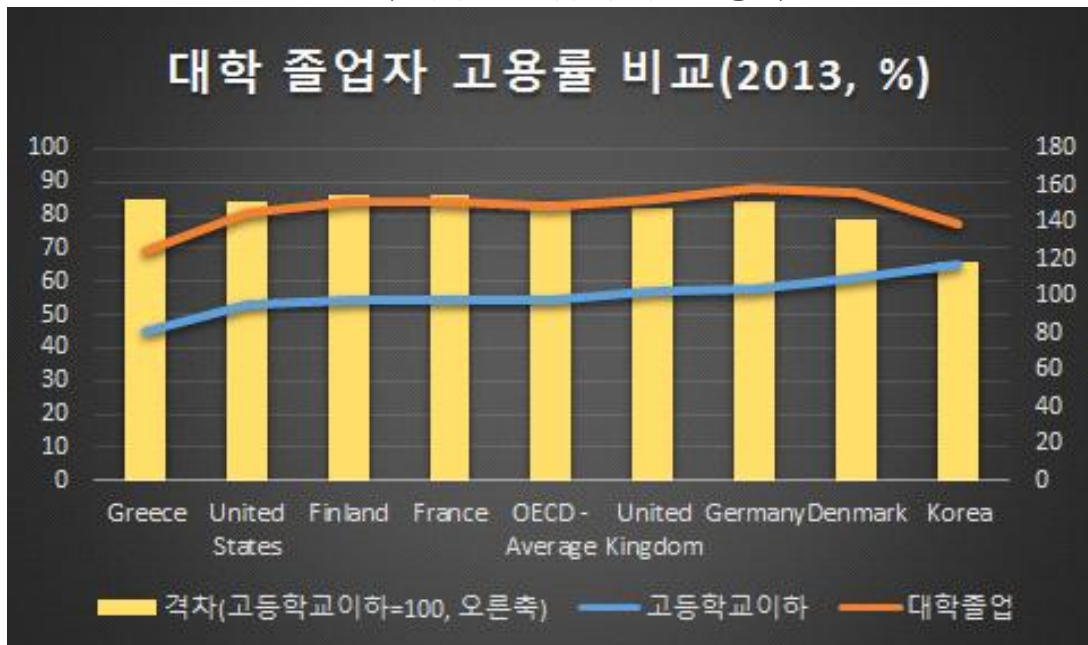
출처 : OECD Education at a Glance 2014

전체 복지지출 중 교육예산이 차지하는 비중은 높지만 공교육에 대한 민간부담이 높고, 그 비중과 비슷한 규모로 사교육비가 들어가 국민들은 삼중 부담을 하고 있다. 2012년 현재 한국의 공교육비는 GDP대비 7.6%로 2012년 명목 GDP로 계산해보면 104조6867억원 규모이다. 이중에서 정부지출은 GDP의 4.9%인 67조 4953억원 정도이며, 가정에서 지출하는 민간지출은 2.8%, 38조 5687억원 정도가 된다. 하지만 같은 기간 사교육비 규모는 19조0395억원에 달해 공교육과 사교육을 포함해 교육비

에 쓰는 금액이 57조6082억원에 달한다. 정부가 돈을 쓴 만큼 사교육시장, 사립대학으로 흘러가고 있는 것이다.

OECD 다른 국가들과 비교해 봐도 공교육비만으로도 미국보다 높은 1위이다. 여기에 다른 나라의 경우 사교육시장이 크지 않은 점을 비교해보면 한국 사회는 교육비 지출이 지나치게 높은 것이다. 사회 전체적으로 이렇게 교육에 많은 지출을 하는 만큼 효과를 발휘하고 있는가? 교육의 효과는 측정하기가 쉽지 않지만 일단 학력수준은 세계적으로 높다. 하지만 아이들의 전인적 발달의 측면에서는 행복감, 자살률, 체력수준 등에서 매우 나쁜 결과를 보이고 있다. 대학졸업자의 취업률과 임금격차 역시 비 졸업자에 비해서는 높지만, 그 폭은 줄어들고 있다. 아래 그림은 대학졸업 여부에 따른 고용률과 임금격차를 국제비교해본 것이다. 대학졸업자의 고용률은 최하위권에 속하며 비 졸업자와의 격차도 가장 낮다.(그림 5) 임금격차는 높은 축에 속하지만 그 비율은 크게 감소하고 있다.(그림 6) 대학진학률이 크게 증가하고 있는 것과 비교하면 교육관련 지출에 비해 효과를 내고 있다고 보기 어려운 것이다. 참고로 교육성과가 가장 좋다고 이야기되는 핀란드의 대학졸업 여부에 따른 임금격차가 가장 낮은 것으로 조사되었다.

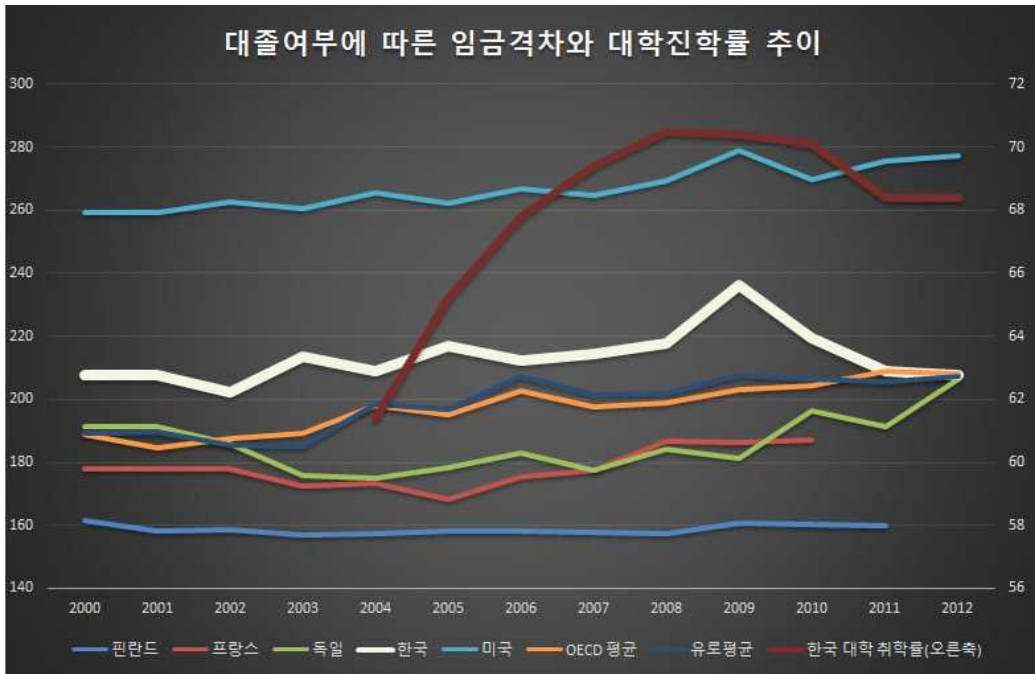
그림5. 대학졸업 여부에 따른 고용률,



출처 : OECD Education at a Glance 2014

이런 상황에서 복지정책은 어떻게 펼쳐져야 할까? 반값등록금 정책의 핵심은 대학서 열폐지, 사립대 등록금 인하와 그를 통한 사교육비 절감을 이루는 것이었다. 하지만 박근혜 정부의 등록금 지원 정책은 대학등록금을 장학금으로 지원하는 것뿐이었고 그 결과는 중산층 이상 대학생의 사립대 등록금 지원으로 이어졌다.

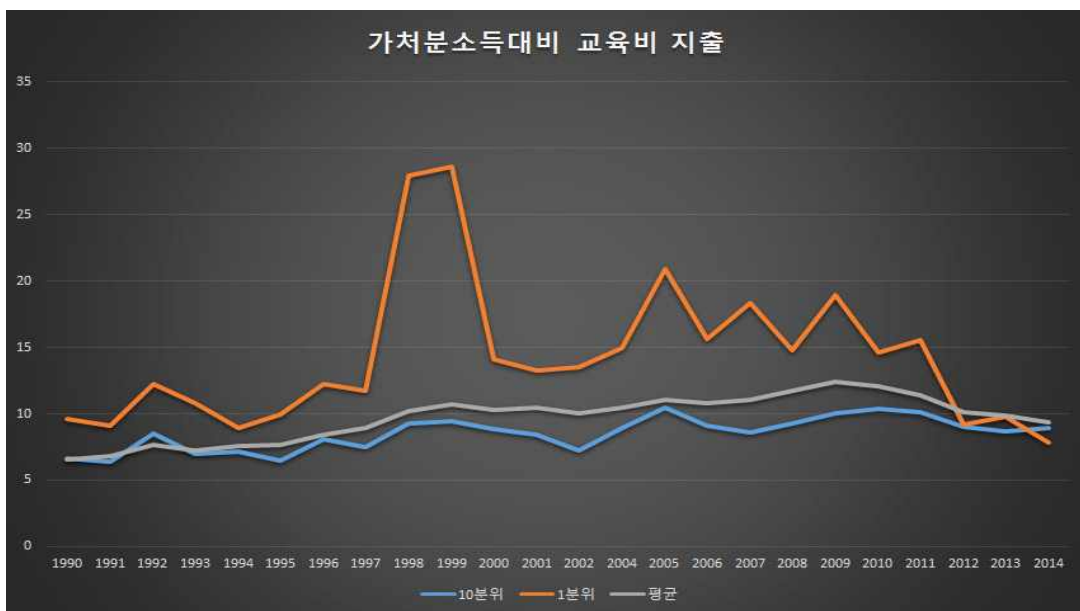
그림6. 대학졸업여부에 따른 임금격차



출처 : OECD Education at a Glance 2014

결국, 대학서열화는 더욱 공고해졌고 사교육을 많이 받는 부유층 가정에만 혜택이 돌아간 것이다. 그 결과는 가계소비지출에서도 극명하게 드러난다. 10분위의 가처분 소득대비 교육비 지출은 급격히 줄어든 반면, 1분위는 꾸준히 증가하고 있다. (그림 7)

그림7. 소득분위별 가처분소득대비 교육비 지출 추이(90~14, 평균, 1분위, 10분위)



출처 : 통계청 가계동향조사 도시 2인이상 가구

승자독식의 신자유주의에서 벗어나 신뢰와 협동으로 함께 살아가는 사회, 새사연이 그리는 미래입니다. 더 큰 걸음으로 움직이고 성장하는 새사연, 이제 여러분이 회원이 되어 함께해주세요.

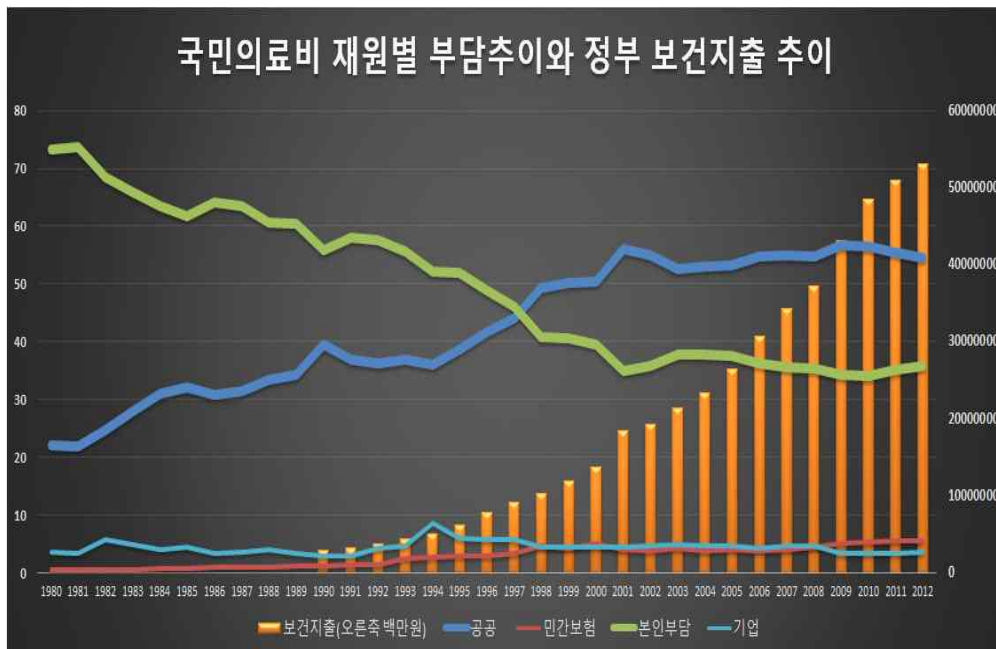
대학졸업이 필수가 된 상황에서 저소득층은 더 이상 교육비에 지출할 수 있는 여력이 없고 교육관련 지원은 중산층이상에만 혜택이 돌아가고 있다.

## 나. 끝없이 올라가는 의료비

의료비 역시 마찬가지이다. 건강보험이 2013년 현재 47조를 넘어 전체 복지지출의 40%를 훌쩍 넘는 규모로 성장했지만 그만큼 비급여가 늘어 국민 부담은 전혀 줄어들지 않고 있다. 비급여가 훨씬 빨리 성장해 국민의료비는 2012년 현재 97조에 달한다. 아래 그림을 보면 건강보험 재정이 크게 증가했는데도 국민 부담은 전혀 줄지 않고 있는 것을 알 수 있다.(그림 8)

보건재정은 김대중 정부 시기 의약분업의 과정에서 급증했는데, 2000년대 중반 암부터 무상의료 등 보장성 확대정책을 적극적으로 펼친 이후 오히려 가계부담 감소폭은 정체상태에 빠진 것을 알 수 있다. 의료비가 문제가 되는 이유는 본격적인 고령사회가 닥치면 기하급수적으로 의료비가 증가할 것이기 때문이다. 현재 한국 사회 고령인구 비율은 아직 낮은 편이다. 그럼에도 불구하고 의료가 시장, 상품으로 소비되기 때문에 매우 높은 의료이용, 의료비 증가가 나타나는 것이다. 이런 상황에서 고령인구가 늘어나면 어떻게 될 것인가? 의료정책에서 중요한 것은 공적 의료비 규모를 늘리는 것만이 아니라 적절할 공급구조와 서비스 질을 높이는 것이 더 중요하다.

그림8. 보건재정 증가와 가계부담 감소추이



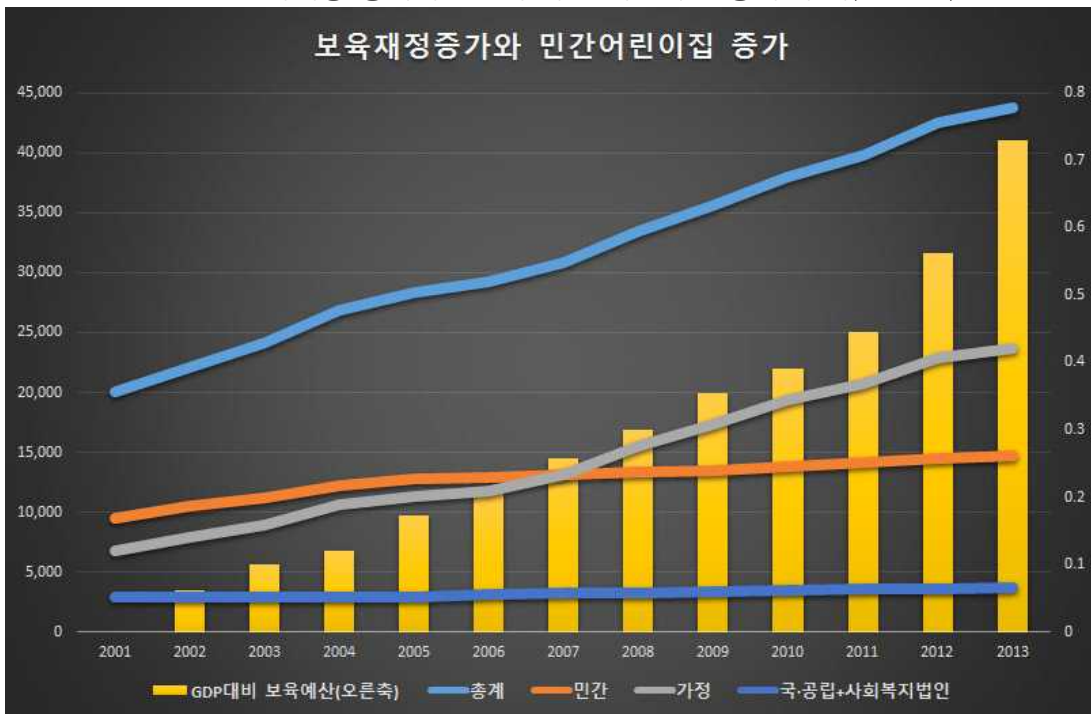
출처 : 통계청 사회복지지출 보건영역, 통계청 국민의료비 자원별 구분

승자독식의 신자유주의에서 벗어나 신뢰와 협동으로 함께 살아가는 사회, 새사연이 그리는 미래입니다. 더 큰 걸음으로 움직이고 성장하는 새사연, 이제 여러분이 회원이 되어 함께 해주세요.

다. 보육정책은 탁아정책이 아니다.

보육비 역시 그러하다. 박근혜 정부가 야심차게 무상보육을 주장하면서 보육예산은 2002년~2013년 사이 평균 22.14% 증가했지만 부모들의 보육비용은 크게 줄어들지 않았다. 그 금액은 고스란히 영유아 사교육 시장으로 흘러들어갔다. 아래 그림은 보육재정 증가 추이와 민간(가정어린이집 포함)기관의 증가를 비교한 것이다. 정부 보육비용 지원으로 어린이집의 총량은 급격하게 증가했지만 그 증가는 민간, 그 중에서도 영세한 가정어린이집이 이끌었고 일정 규모 이상의 국공립과 사회복지 법인은 정체를 보이고 있다.(그림 9) 이런 상황이 어린이집의 질 저하와 사보육비용 증가를 이끌어내고 있는 것이다.

그림9. 보육재정 증가와 설립주체별 어린이집 증가 추이(02~13)



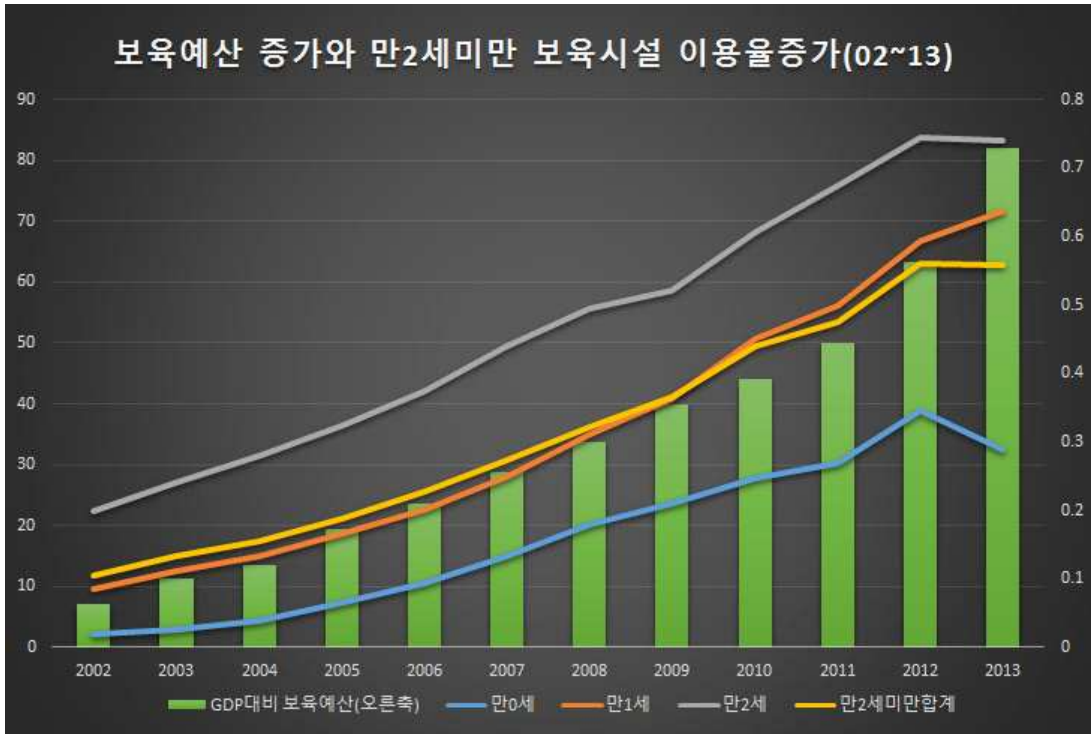
출처 : 통계청 어린이집 및 이용자 통계(연도별 어린이집 설치현황) 통계청 사회복지지출

뿐만 아니다. 보육재정의 증가는 영세 어린이집의 난립만이 아니라 가정에서 돌봄이 필요한 0~2세 미만 영유아의 어린이집 이용을 크게 늘렸다. 일정정도 월령이 되면 시설이용시간을 늘리거나 다양한 사회체험을 하는 것이 중요하다. 하지만 일반적으로 24개월 미만의 영아들은 가정보육이 건강, 정서, 인지적 측면에서 더 우수하다고 인정되며, 대부분의 국가들은 그 연령대의 아이들이 가정에서 보육될 수 있도록 정책을 추진한다.

한국의 경우, 만 2세 미만 아이들의 시설이용비율이 62.84%에 달한다. OECD 평균

이 30%정도인 것에 비하면 매우 높은 비율이다. 아래 그림은 해당 연령대의 전체 인구수대비 보육시설 이용비율과 보육재정 증가추이를 비교한 것이다.(그림 10) 이 틈을 타고 나오는 주장은 직장맘과 전업맘을 싸우게 하고, 전업주부의 타아를 비난 하면서 무상보육정책을 폐지하자는 목소리이다.

그림10. 만 2세 미만 영아 어린이집 이용률과 보육재정 증가 추이



출처 : 통계청 어린이집 및 이용자통계, 인구추계, 사회복지지출

어린이를 제대로 양육하는 것은 가정-부모-직장-지역-정부의 공동작업이 필요하다. 보육서비스의 사회화는 시설이용률을 늘리는 것이 아니라 사회전체가 아이 보육을 위해 투자하는 것을 의미한다. 직장에서는 양육부모의 시간과 임금을 지원해주어야 하고 지역은 돌봄 공동체를 형성해야 한다. 여기에 적절한 시설과 보육노동자, 부모의 연대가 필요한 것이다. 이런 것이 보장되지 않은 상황에서 보육시설이용에 대한 지원만으로 문제를 해결할 수 없는 것이다.

## 더 많은, 더 비싼 서비스의 함정

성장을 위한 복지는 다른 방식으로 말하면 인적자원에 대한 투자이다. 보육과 돌봄과 같은 개인 역량을 키우기 위한 사회서비스, 건강을 유지하기 위한 보건의료서비스, 교육과 훈련을 위한 역량강화 사회서비스 등이다. 한국 사회는 이러한 사회서비



스 공급이 민간 영리 영역에서만 이루어지고 있다. 복지를 본격화했다는 김대중 정부에서부터의 일관된 사회서비스 정책은 정부가 재정을 지원하되, 공급은 민간 영리 기업에 일임하는 것이었다. 정부 재정지출 증가와 민간 영리 공급자의 증가는 정확히 일치하며, 가계 부담은 전혀 줄지 않았다.

그러는 사이 대학진학률, 의로서비스 이용률(내원율, 수술율, 의약품 사용률, 입원율 등), 0~2세 미만 영유아 보육시설 이용률, 사교육 이용률은 국제비교에서 가장 높은 비율을 자랑한다. 과연 좋은 인적자원을 성장시키는데 더 많은, 비싼 서비스를 이용하는 것이 좋은 일인가? 요즘 불거지는 사회서비스의 질문제의 원인은 바로 여기에 숨어있다. 정부재정을 마중물삼아 우후죽순으로 생겨난 민간 영리 서비스 공급자들은 경쟁적으로 서비스 공급을 늘렸다. 사회서비스는 특성상 소비자가 이용을 결정할 수 없다. MRI를 찍는 것이 좋은지, 입원해서 수술하는게 필요한지를 환자가 판단할 수 없고 부모들은 아이들 발달과 입시에 도움이 된다는 사교육앞에 무력하다. 다시 말해 공급이 수요를 결정하는, 시장이 올바르게 작동하지 않는 영역인 것이다.

## 가. 보편복지는 많은 서비스 이용이 아니다.

한국사회에서 보편복지와 무상복지시리즈는 매우 진보적인 아젠다로 여겨졌다. 취약한 복지 상황에서 서비스 이용에 국가 재정으로 비용을 보전해준다는 정책은 국민들에게 매력적으로 다가왔고 박근혜 정부는 대선기간 무상복지를 책임지겠다는 이슈선점으로 무난하게 정권을 잡을 수 있었다. 하지만 보편복지, 특히 사회서비스의 보편복지는 필요한 집단에 질 좋은 서비스가 제공되어 인적자원 개발이라는 소기의 목적을 달성하는 데 있지 더 많은 서비스를 경쟁적으로 이용할 수 있게 보장해주는 것이 아니다. 따라서 사회서비스의 보편적용은 필수적으로 비이윤적 동기로 움직이는 공급주체가 필수적이다. 서구의 경우, 대부분은 공공기관이거나 공익적 성격을 띠는 사회적 경제 주체들이 담당하고 있다. 한국의 사회서비스 공급주체들이 민간 영리기업인 상황에서 서비스이용에 비용을 보전해주는 방식의 지원은 필연적으로 심각한 문제를 야기하게 된다.

먼저 서비스 질 저하이다. 어린이집 학대사건에서 나타나듯이 90%가 넘는 민간 어린이집은 질관리에 매우 허술하다. 공급확대만이 목표였던 탓에 진입과 운영에 대한 관리감독은 거의 없고 영세한 기관들이 난립하면서 경쟁이 치열해지면서 생존을 위해 선택할 수 있는 길은 운영비와 인건비의 축소이다. 그 결과 질낮은 보육교사와 시설운영의 품질저하가 광범위하게 발생하고 있다. 대학교육 역시 마찬가지이다. 대학졸업장이 더 나은 미래를 위한 투자가 아닌 최소한의 인간적 대우를 위한 최소조건이 되면서 형편없는 수준의 대학들이 넘쳐난다. 기본적 강의실과 교수진을 확보하

지 못하는 대학의 비율이 매우 높으며, 그 결과는 조금이라도 좋은 대학의 몸값상승이다. 정부의 등록금 지원 정책은 여기에 불을 지폈다. 소위 수도권 명문 사립대 학생들의 장학금을 지원하는 것으로 전략한 반값등록금은 대학서열화와 교육양극화를 더욱 가중시킬 뿐이다.

사회서비스는 더 많이 이용한다고 좋은 것이 아니다. 의료서비스가 대표적으로 과도한 건강검진, 진단, 수술, 약복용은 건강에 매우 해롭다. 영아의 과도한 시설이용이나 연령에 맞지않는 과도한 교육 역시 해롭다. 세계에서 가장 부족한 수면시간, 휴식시간을 가진 아이들이 만들 미래는 어떠한 것인가?

또한 사회 전체의 효율성도 매우 떨어진다. 사회서비스는 자체의 경제성장효과도 있다. 고용창출, GDP기여 등이 그것이다. 하지만 해당 서비스가 지나치게 발전하는 것은 사회 전체 효율성을 떨어뜨린다. 미국의 보건의료산업이 크게 발달해, 경제에 미치는 효과는 크다. 하지만 그만큼 비싼 의료비와 그로인한 후과로 고생중이다. 제약산업 성장의 경제적 효과 이면에는 과도한 의약품 복용, 필수약품의 불충분한 공급, 의약품 가격상승으로 인한 가계와 기업부담이 있는 것이다. 이는 우리나라도 마찬가지이다. 과도한 사교육은 경제성장 기여 측면보다 가계와 사회에 지나친 부담이 되는 것이다.


이런 이유 때문에 사회서비스를 민영화, 시장화해서는 안되는 것이다. 서비스 산업은 건강증진, 인적자원개발, 가계부담 감소 등의 공익적 목적이 있기 때문에 산업성장 측면에서만 다루면 안된다. 하지만 박근혜 정부의 정책은 복지재정 확대 불가, 복지제도의 축소 고착화에 이은 사회서비스 민영화이다.

## 나. 정부의 역할이 중요하다

박근혜 정부는 매우 잔여적이고 시장에 충실한 복지제도를 고착화시키려고 하고 있다. 큰 폭의 재정확대가 불가능하다는 것은 현 수준에서 약간의 증감만 있다는 것이고 고령화와 사회구조 변화를 생각하면 그야말로 복지 없이 맞이하는 양극화시대인 것이다. 여기에 그나마 하고 있는 복지역시 시장적 방식에 매몰되어 있다. 제도 본연의 목표를 달성하기 위해서는 다른 정책과의 연계가 필수적이다. 여성의 사회진출과 아이의 올바른 양육은 탁아비 지원이 아니라 노동정책, 복지제도, 교육 및 보육 정책이 같이 움직여야 한다. 국민의 건강증진은 의료이용을 많이 하는 것이 아니라 적절한 휴식과 스트레스 관리, 생활안전과 일상적 건강관리가 더 필요하다. 이 역시 노동정책과 도시정책, 주거와 환경 문제가 같이 다뤄져야 한다. 이 모든 것은 현 정부에서 고려대상이 아니다. “복지재정은 축소방향으로 가야하고, 과도한 복지요구는

경제성장에 도움이 되지 않으며 현재의 복지는 더욱더 시장에 맡겨야 한다.” 는 주장이다.

정부는 5년을 책임지면 끝나지만 현 시기는 한국 복지제도가 결정되는 결정적 시기이다. 복지방향에 대한 합의와 상호간의 신뢰를 통한 복지동맹, 필요한 재정을 현재의 경제구조 안에서 마련하는 준비, 영리목적이 아닌 공익적 공급주체를 양성하는 과제 등 어느 하나 만만한 것이 없다. 가장 중요한 점은 박근혜 정부가 마무리되는 시점에 이런 과제들이 해결되지 않는다면 한국의 복지는 현재 상황에 고정될 가능성이 높다는 것이다.

그 결과는 더 낮은 출산율, 더 높은 자살율, 더 많은 불신과 미래포기, 더 많은 경쟁일 것이다. 다시 정부와 공공성이 중요한 이유가 여기에 있다. 

## 2015 새사연 전망 보고서 목록

날짜	분야	제목	작성자
1월 8일	한국경제(1)	'가상의 적' 앞세운 구조개혁의 속살	정태인
1월 12일	세계경제	약 엔, 강 위안, '슈퍼 달러'의 시대 도래?	박형준
1월 15일	노동·고용	노동 시장 유연화, 만능 열쇠가 될 수 있을까?	김수현
1월 20일	산업정책	유가 폭락과 장기침체, 산업 구조 전환으로 이어질까?	이상동
1월 22일	주거정책	소수자가 된 무주택 서민의 미래는?	강세진
1월 26일	돌봄정책	'좋은 돌봄', 현 상황에서는 불가능	최정은
2월 3일	복지정책	복지 없는 노후는 '재앙'이다	이은경
2월 9일	종합	추후 공개	새사연