

민주당의 정책비전과 의제

제2편 사회분야

민주당의 길을 묻습니다

— ‘민주당의 정책비전과 의제’ 토론회 —



민주정책연구원은 신 지도부 출범과 함께 민주당이 추진해야 할 경제·사회·정치 및 통일·안보분야에 대해 <정책비전과 의제>를 제안하는 토론회를 개최하고자 함

I. 경제분야

5월 21일(화) 10:00 ~ 12:00

국회의원회관 제1소회의실

홍장표(부경대 교수)·전강수(대구가톨릭대 교수)

II. 사회분야

5월 28일(화) 10:00 ~ 12:00

국회의원회관 제1소회의실

신광영(중앙대 교수)

III. 정치분야

5월 31일(금) 10:00 ~ 12:00

국회의원회관 제1소회의실

김태일(영남대 교수)

IV. 통일·안보분야

6월 3일(월) 14:00 ~ 16:00

국회도서관 소회의실

김연철(인제대 교수)



II 축사



안녕하십니까?
민주당 김한길 대표입니다.

오늘 이 자리는 민주정책연구원이 ‘민주당의 정책비전과 의제’를 마련한 2번째 토론회로 사회분야와 관련된 논의를 집중적으로 펼치는 자리입니다. 특히, 발제를 맡아주신 중앙대 신광영 교수님은 ‘한국사회 불평등 연구’를 심도 있게 해 온 전문가로서, 오늘 토론회가 민주당에 큰 도움이 될 것이라 생각합니다.

1990년대 이후 우리 사회의 불평등 구조는 계급 간, 성별 간, 가구 간 불평등에 계급 내, 성별 내, 가구 내 불평등으로 확산·심화되고 있습니다. 즉, 우리 헌법이 추구하는 <국민생활의 균등한 향상>이 갈수록 힘들어지고 있는 상황입니다.

이에 <‘乙’을 위한 정당>인 민주당이 ‘보편적 복지’와 ‘경제민주화를 통해 <국민생활의 균등한 향상>을 앞장서 실현해 나가고자 합니다.

오늘 토론회에서 사회경제적 양극화를 극복하고 새로운 경제 질서 구축을 위한 실제적인 비전과 의제가 도출되기를 기대합니다.

토론회의 발제를 맡아주신 신광영 교수님과 토론자님께 감사드리며, 토론회 준비를 위해 애쓰고 민주당의 미래전략 및 정책 마련을 위해 분투하고 있는 민주정책연구원의 연구위원·당직자 여러분께도 고마운 마음 전해드립니다.

감사합니다.

민주당 대표 김 한 길

II 인사말

안녕하십니까?

민주정책연구원 원장 변재일입니다.



한국은 지금 다양한 사회적 위험에 직면하고 있습니다. 극심한 저출산·고령화로 인한 ‘인구의 위기’와 비정규직의 증가와 소득불평등 확대로 인한 ‘양극화위기’의 앞에 놓여있습니다. 서로가 불신하고 신뢰하지 못하는 불안한 사회에서 공동체 의식은 날로 약화되고 있습니다.

이러한 사회적 위험을 극복하기 위한 방안을 모색하기 위해 지난 21일 경제분야 정책비전과 의제 토론회에 이어, 이번에는 사회분야에 대한 토론회를 개최하게 되었습니다.

오늘 토론회에서는 한국사회를 “복합위기의 사회”로 진단하여 이를 해결하기 위한 복지정책, 노동시장정책을 중심으로 종합적인 사회정책이 제시될 것으로 알고 있습니다.

민주당은 토론회에서 나온 결과를 바탕으로 사회적 위험에 직면한 국민들의 불안을 해소할 수 있는 사회정책의 방향을 제시할 것입니다.

특히 복지, 노동 등 사회정책을 추진하고 달성할 수 있는 강한 담론과 정책로드맵을 국민 앞에 제시하여 국민을 위한 생활정치를 실현하는 민생정당으로 거듭나도록 노력할 것입니다.

오늘 토론회에 참석한 여러분이 고견을 주셔서 사회불안을 해소할 수 있는 다양한 정책비전에 대한 폭넓은 논의가 될 수 있길 기대합니다.

감사합니다.

2013. 5. 28

민주정책연구원 원장 변재일

목 차

II 축사

II 인사말

1. 발제문_사회정책 비전 : 21세기 불안사회를 넘어서
미래 한국 사회정책의 모색 7
- 신 광 영(중앙대 교수)
2. 토론문
 - 1) 김용익 국회의원 75
 - 2) 김연명 중앙대 교수 79
 - 3) 은수미 국회의원 87
 - 4) 최영준 고려대 교수 91
 - 5) 안진걸 (참여연대 협동사무처장) 97

사회정책 비전 :

21세기 불안사회를 넘어서
미래 한국 사회정책의 모색

신 광 영

중앙대 교수

21세기 한국 사회정책 비전

신광영 (중앙대 사회학과)

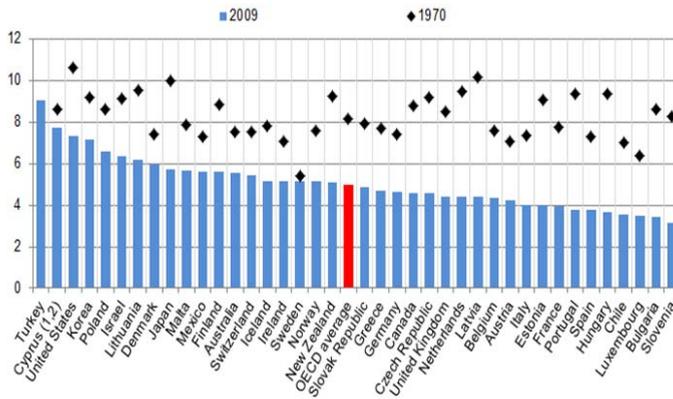
사회정책 비전의 목적

1. 복합위기 사회에 대응
 - 경제위기
 - 고용위기
 - 사회위기
 - 인구위기
2. 장기적인 사회변화를 고려한 중장기 사회 정책 전략 모색
3. 헌법정신의 구현
4. 사회안정과 사회통합 촉진

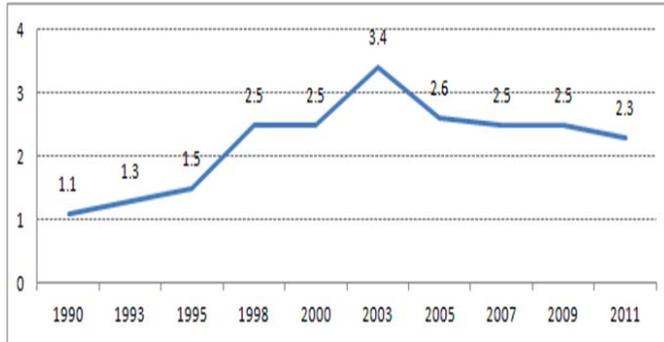
세계화 시대의 과제

- 세계화에 대응하는 적절한 제도 부재
 - 사회적 안전망 미비
 - 영향력 예측 실패
- 4대 위기
 - 고용위기: 비정규직 급증, 근로빈곤층 증가
 - 사회위기: 폭력화, 가족해체, 자살

OECD 이혼률 추이(1970-2009)

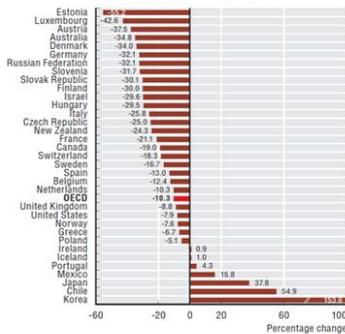


조이혼률 추이(1990-2011)



자살률

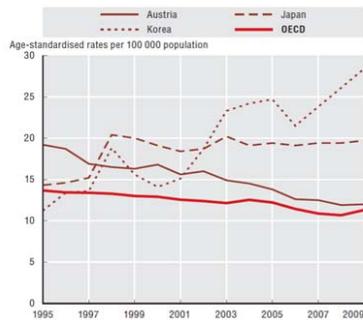
1.6.2 Change in suicide rates, 1995-2009 (or nearest year)



Source: OECD Health Data 2011; IS-CBE (2011).

<http://dx.doi.org/10.1787/888932523576>

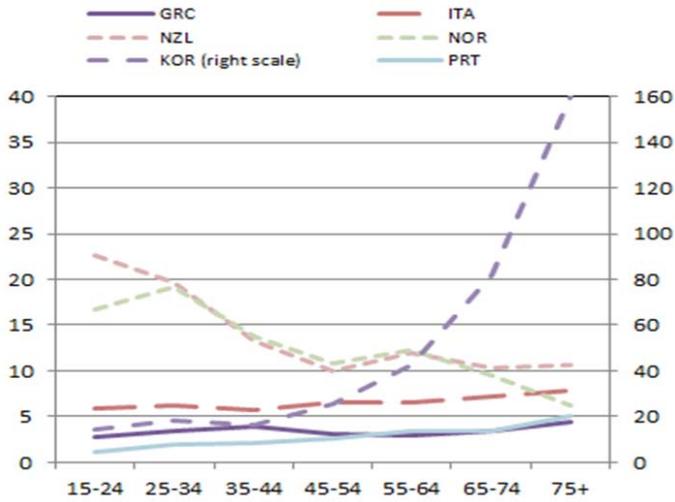
1.6.3 Trends in suicide rates, selected OECD countries, 1995-2009



Source: OECD Health Data 2011.

<http://dx.doi.org/10.1787/888932523595>

노인 자살률



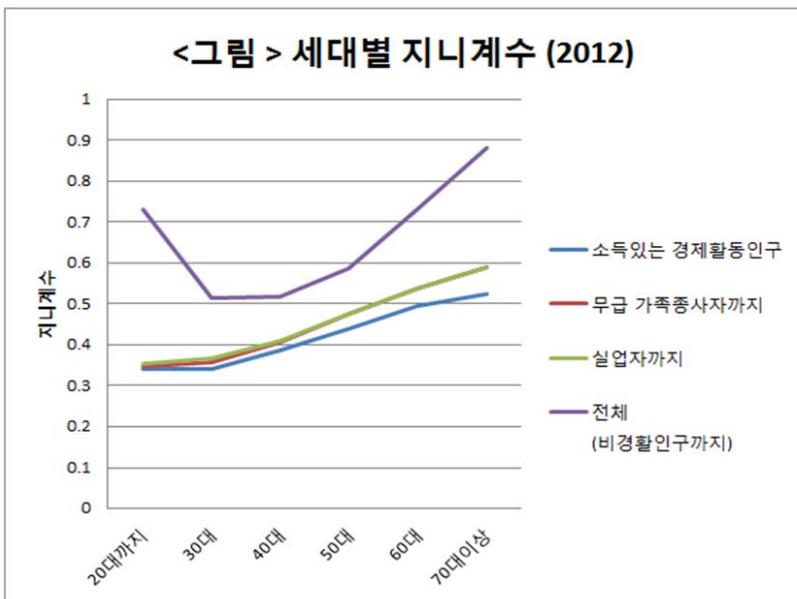
인구고령화 추이 비교

국가	도달년도			증가 소요연수	
	7%	14%	20%	7%→14%	14%→20%
한국	2000	2018	2026	18	8
일본	1970	1994	2006	24	12
프랑스	1864	1979	2018	115	39
이태리	1927	1988	2006	61	18
미국	1942	2015	2036	73	21
독일	1932	1972	2009	40	37

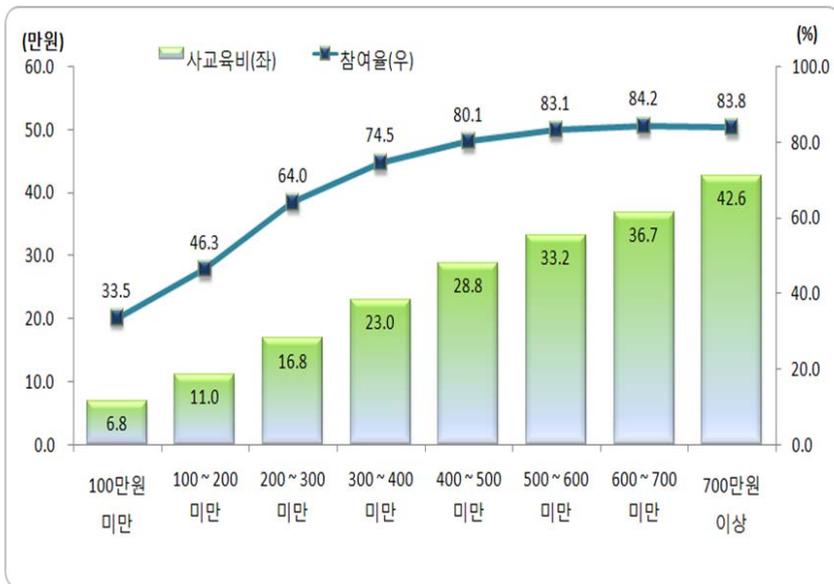
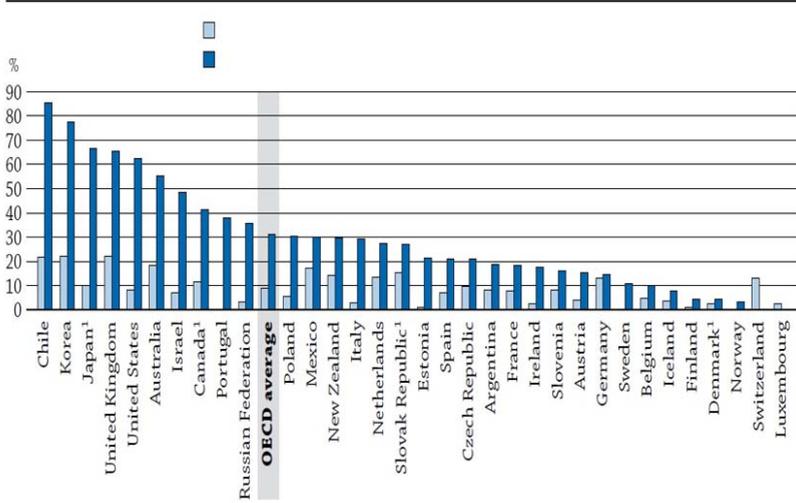
2012년 세대별 빈곤률(복지패널)

연령세대	평균	사례수	표준편차	빈곤률
18-29	125.66	525	82.89	30.48%
30-39	234.03	1256	160.15	12.10%
40-49	265.07	1584	222.35	11.43%
50-59	251.83	1264	252.52	15.90%
60-80	101.35	1431	129.56	53.88%
전체	205.14	6,060	203.17	24.17%

<그림> 세대별 지니계수 (2012)



OECD 교육비 사적지출



소득 계층별 다음 세대 계층이동 가능성

		계	높다			낮다			모르겠다
			매우	비교적	매우	비교적	매우		
2009 ¹⁾		100.0	48.4	4.6	43.8	30.8	24.5	6.3	20.9
2011		100.0	41.7	4.0	37.7	42.9	33.4	9.6	15.4
계층 의식	상층	100.0	59.3	13.7	45.6	32.4	30.0	2.5	8.2
	중층	100.0	48.8	4.7	44.0	41.2	34.7	6.5	10.1
	하층	100.0	32.8	2.8	30.0	45.4	31.9	13.4	21.9

〈표 4〉 국가별 타인에 대한 신뢰수준(2008년)과 제도에 대한 신뢰수준(2010년)

국가	타인신뢰도	자료	제도 신뢰도
칠레	13.4	ISSP	50.67
터키	23.5	ESS	56.74
멕시코	26.1	ISSP	38.36
포르투갈	38.1	ESS	43.10
그리스	40.4	ESS	43.78
한국	46.2	ISSP	40.57
헝가리	46.8	ESS	39.89
슬로바키아	47.0	ESS	43.28
폴란드	47.4	ESS	55.54
미국	48.7	ISSP	58.47
슬로베니아	52.9	ESS	51.08
체코	55.7	ESS	44.17
아일랜드	55.8	ISSP	58.92
프랑스	55.8	ESS	59.21
OECD	58.6		56.0
일본	60.7	ISSP	53.35
독일	61.1	ESS	53.44
오스트리아	61.8	ISSP	60.51
스페인	61.9	ESS	50.21
호주	63.9	ISSP	70.53
벨기에	68.6	ESS	45.65
영국	68.9	ESS	64.86
뉴질랜드	69.1	ISSP	66.95
이스라엘	71.3	ESS	53.50
에스토니아	72.1	ESS	41.86
스위스	74.2	ESS	70.53
네덜란드	79.7	ESS	71.66
스웨덴	83.7	ESS	64.56
핀란드	85.5	ESS	81.59
노르웨이	88.3	ESS	67.87
덴마크	88.8	ESS	75.33

자료: OECD(2011a), Society at a Glance 2011 - OECD Social Indicators. Data-CO1.1과 Data-CO2.1

기존 복지제도의 문제점

- 낮은 복지지출: 아직도 터어키, 멕시코 수준
- 국민건강보험: 과도한 본인부담, 의료양극화
- 국민연금: 대상자 중 40% 정도 미가입
 자영업자 53.7%, 비정규직 61% 미가입
- 고용보험: 사각지대 55% 정도

- 복지제도 자체가 양극화되어 있음
- 복지전달체계의 비효율성

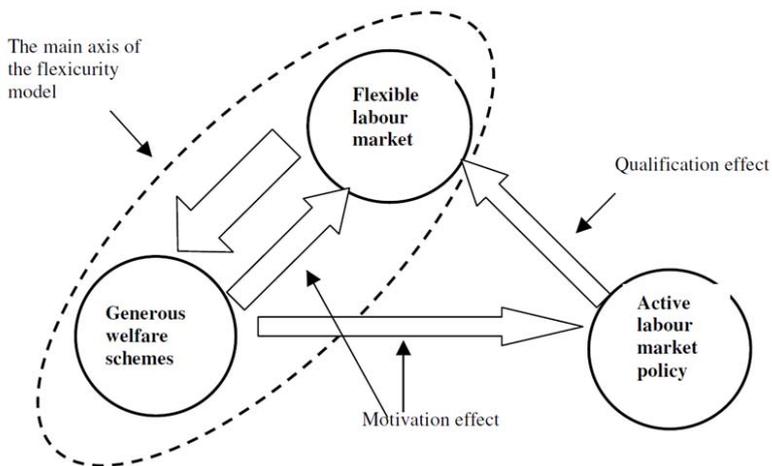
한국형 사회정책 모색

1. 전국민 대상
2. 다양한 사회적 위험으로부터 국민 보호
3. 사회정책을 통한 국민 생명과 생활보장
4. 경제성장에서 사회성장으로
5. 복지와 경제의 선순환
6. 상부상조를 통한 상생과 사회통합

골격

- 노동시장정책: 유연안정 모형
- 복지정책: 생활보장국가

유연안정 모델



<표 11> OECD 근속기간 비교 (2006)

	전체	남	여
호주	10.9	11.9	9.8
벨기에	12.2	12.8	11.6
덴마크	8.7	9.3	7.9
핀란드	10.6	11.0	7.9
프랑스	12.0	12.1	11.9
독일	11.1	11.8	10.2
이태리	12.3	12.8	11.4
네덜란드	11.4	12.5	9.9
노르웨이	8.6	9.2	7.8
스페인	9.7	10.5	8.5
스웨덴	10.9	10.8	11.1
일본	12.0		
영국	8.8	9.5	7.9
미국	4.9	5.0	4.8
한국(2006)	4.5	5.6	2.9

자료: 유럽 자료 출처는 OECD.StatExtracts (<http://stats.oecd.org/Index.aspx?DatasetCode=LMPEXP>), 미국 자료 출처는 Copeland(2007: 2)이며, 한국 자료 출처는 (2009: 49).

<표 12> OECD 국가들의 실업보험의 관대성

	1년	2년	3년	4년	5년	5년 평균
노르웨이	72	72	72	72	72	72
벨기에	65	63	63	63	63	63
오스트리아	61	58	58	58	58	59
덴마크	68	68	68	68	9	56
아일랜드	50	50	50	50	50	50
포르투갈	79	79	56	24		
독일	64	48	42	36	36	45
프랑스	67	64	31	31	31	45
핀란드	60	58	33	33	33	43
호주	42	42	42	42	42	42
스페인	69	65	25	25	13	39
뉴질랜드	38	38	38	38	38	38
스웨덴	66	63	41	8	8	37
아이슬란드	57	54	54	8	8	36
영국	28	28	28	28	28	28
네덜란드	71	59	3	3	3	28
스위스	80	40	0	0	0	24
룩셈부르크	87	8	8	8	8	24
캐나다	52	14	14	14	14	22
헝가리	48	13	13	13	13	20
폴란드	42	16	8	8	8	16
체코	33	11	11	11	11	15
일본	45	3	3	3	3	9
터키	46	0	0	0	0	9
슬로바키아	32	3	3	3	3	9
그리스	33	5	1	1	1	8
이태리	37	0	0	0	0	7
한국	31	0	0	0	0	6
미국	28	0	0	0	0	6
평균값	52	40	25	13	9	28

자료: OECD, OECD Employment Outlook 2009, p.76.
참고: 수치는 순수 대체율(net replacement rate)이며, 2007년 자료에 기초한 것임

<표 13> 한국은 고용률도 낮고,
실업률도 낮은 사회(2009년)

전체	여성인구(15-64)	고학력 인구(25-64)
OECD 평균	56.7%	79.5%
한국	52.2%	61.2%
스웨덴	70.2%	88.8%

B. 소득보장

- 고용보험 수혜 기간을 현행 6-8개월에서 2년으로 연장하고, 이후 OECD 평균수준으로 상향 조정
- 고용보험 수혜 수준은 현행 기본 고용보험과 근로소득연계 고용보험으로 구분/조정한다(현행 1일 상한 4만원)
 - 기본 고용보험 수혜 수준 - 단계별 접근: 실업기간 첫 1년 동안 중위 소득 80% 소득 보장, 다음 1년 70% 보장 (상한 폐지)
 - 근로소득연계: 추가적인 고용보험 수혜 수준은 직전 3개월 평균 임금의 40%를 1년 동안 보장
- 고용보험 수혜 최소 조건을 충족시키지 못하는 미취업자들(청년 실업자)을 대상으로 고용 장려금 지원 (가구 소득 수준에 따라서 차등 지급)
 - 고용보험의 40% 취업장려금

C. 적극적 노동시장 정책

- 공공고용서비스(public employment service)를 활성화하여, 노동시장의 수요 공급 연계 강화
- 실업자와 미취업자의 고용 가능성을 높이기 위하여
 - 저숙련, 미숙련 노동자들의 교육과 훈련 지원
 - 직업 전환을 원하는 사람들의 재교육
- 공공부문 일자리 창출: 복지서비스와 공공고용서비스 일자리 확대
 - 현재 전체 피고용자의 7% 정도, 미국 수준 약 15%, OECD 수준,

생활보장국가

- 주거복지
 - 공공주택 비율 제고
 - 임대료 인상률 규제: 인상액/인상률 상한제 도입
 - 노인주택 공급 확대
- 교육복지
 - 고등학교까지 무상 의무교육 실시
 - 사립학교 준공립화를 통한 교육의 공공성 제고
 - 사회투자재단 설립: 저소득 학생 학비 지원
- 무이자, 평생 상환
 - 대학교육 개혁: 개방형 대학 확대, 평생교육 강화
- 공보육 확대
 - 공공 보육시설 확대, 서비스 질 표준화
- 공공의료 확대
 - 의료의 공공성 제고

한국형 사회정책의 실행 조건

- 1) 사회서비스와 소득이전의 균형
- 2) 맞벌이 부부 가족 모형

경제활동참가율 /출산율	고	저
고	A 고출산-고참가 모형 예: 스웨덴(1.94, 75.5%)	B 고출산-저참가 모형 예: 프랑스(1.99, 60.3%)
저	C 고출산-저참가 모형 예: 터키(2.12, 24.9%)	D 저출산-저참가 모형 예: 한국(1.15, 56.1%)

어떤 복지국가?

복지제도 유형	재정부담	공공지출	공공부문	수혜대상	재분배 효과	가족모형
로빈 훔	저	저	저	일부	저	무
단순 평등주의	저	저	저	전체	저	무
국가조합주의	중	중	중	전체(분절)	중	남성가장
보편주의	고	고	대	전체	고	맞벌이

사회정책 비전 : 21세기 불안사회를 넘어서 미래 한국 사회정책의 모색

1. 새로운 사회정책의 목적

21세기 들어서 한국사회는 네 가지 위기에 직면하고 있다.

첫째는 1997년 말 외환위기와 2008년 금융위기에 따른 경제위기이다. 둘째는 외환위기 이후 이루어진 신자유주의 경제개혁에 따른 실업과 불안정 고용(다양한 비정규직)의 증대로 인한 고용위기이다. 셋째는 불평등 심화와 빈곤층 확대에 따른 범죄증가, 이혼증가, 자살증가 등으로 나타나는 사회해체의 위기이다. 넷째는 저출산·고령화로 인한 노동력 감소와 내수 위축으로 인한 인구위기이다. 현재 한국사회는 4가지 위기를 동시에 겪고 있는 “복합위기 사회”이다.

이 발제문은 “복합위기 사회”로서의 한국사회를 진단하고 복합위기를 해결하기 위한 사회 정책적 대안을 모색하고자 한다. 이를 위하여 구체적으로 다음 5가지 대안적인 사회정책의 목적을 제시하고, 이를 실현하기 위한 복지정책, 교육정책과 노동시장 정책을 제시하고자 한다.

1. 복합위기 속에서 국민의 삶을 보호하는 국민 보호 체계 구축
2. 헌법에 정하고 있는 국가의 기본 책무를 사회정책을 통하여 적극적으로 구현
3. 10년 내에 국민 삶의 질을 OECD 평균 수준으로 제고
4. 종합적인 사회정책을 통하여 사회의 안정성 도모와 사회통합 촉진
5. 가까운 미래에 예상되는 한국사회의 장기적인 변화에 선제적으로 대응

II. 세계화와 시대적 과제

21세기 한국은 전대미문의 지구적 세기를 경험하고 있다. 동구권 붕괴와 냉전 체제의 몰락으로 민주주의와 시장경제의 지구적 확장이 이루어졌다. 시장통합과 무역을 바탕으로 하는 세계화로 인하여 세계 경제가 어느 시대보다도 더 긴밀하게 통합되었고, 과학과 기술의 발달에 따른 인터넷과 위성통신의 발전으로 세계는 하나로 통합되어 가고 있다. 공산품과 문화의 소비가 전지구적인 수준에서 이루어지면서, 시민들의 생활양식과 의식도 크게 달라졌다.

세계화는 자본의 자유로운 이동으로 인건비가 높은 지역에서 자본의 유출이 이루어져서 탈산업화가 일어났고, 그 결과로 한국에서도 일자리 감소가 이루어졌다. 그것은 실업률 증가, 고용의 불안정과 비정규직 증가로 이루어졌다. 노동시장의 양극화는 소득의 양극화와 소비의 양극화로 이어졌다.

또한 금융시장의 개방으로 금융자본의 이동도 활발하게 이루어졌다. 특히 투기적인 자본의 유입으로 국내 금융시장의 가변성이 급격히 커졌고, 한국의 외환위기는 이러한 사례의 대표적인 예가 되었다. 더 나아가 투기 자본의 이동이 커지면서, 국민경제 자체가 더욱 불안정해졌다. 그리하여 금융위기는 세계적으로 일상화되고 있다. 동구권 붕괴 이후 금융위기는 동남아시아, 한국, 러시아, 브라질, 아이슬란드, 아일랜드, 미국, 스페인, 이태리, 그리스 순으로 연속적으로 발생하여, 금융위기로 인한 경제위기가 전지구적으로 일상화되기에 이르렀다.

한국은 1996년 OECD 가입을 계기로 외환시장을 개방하고, 정부의 경제개입을 줄이면서, 한국경제는 급격히 통제가 불가능한 상태에 빠지게 되었다. 고정환율제에서 변동환율제로 외환거래제도가 바뀌면서 한국의 외환시장에서 변동성이 크게 증가하였고, 급기야 1997년 말 외환위기를 맞게 되었다. 국가의 역할이 발전국가 체제에서 신자유주의 체제로 전환되는 과정에서 큰 혼란과 파국을 맞게 되었다.

세계화는 어느 정도 불가피한 전 지구적인 추세이지만, 그에 따른 여러 가지 변화에 제대로 대응하지 못하는 경우, 많은 국민들은 심각한 삶의 위기를 피할

수 없게 된다. 특히 한국과 같이 제도적으로 국민의 삶과 안전을 보장할 수 있는 사회적 안전망이 제대로 갖추지 못한 사회에서 세계화는 불가피하게 많은 국민들을 삶의 위기로 몰아넣고 있다.

그리고 삶의 위기는 당대에 그치는 것이 아니라 다음 세대까지 이어지고 있다. 공교육이 제 기능을 하지 못하고, 사교육 중심의 교육제도로 교육비 부담이 과도하여, 소득이 낮은 계층에서 자녀 교육을 포기하는 경향이 커지고 있다. 교육을 통한 계층상승 이동에 대한 열망이 20세기 후반 한국의 경제성장을 만든 중요한 요인이었다는 점을 고려하면, 현재의 공교육 위기는 대단히 심각한 상황이라고 볼 수 있다.

21세기 한국사회가 처하고 있는 위기상황을 극복하고, 국민 모두의 삶의 질을 보장하기 위해 새롭고 획기적인 사회정책이 필요하다. 교육, 노동시장과 사회적 안전망 차원에서 혁신적인 사회정책을 통해서 질적으로 수준 높은 새로운 한국사회 모델을 구축하기 위한 노력이 절실히 요구되고 있다. 이것은 한국이 현재의 위기를 극복하는 차원을 넘어서, 21세기 아시아 시대에 바람직한 사회정책 모델을 제시하는 차원으로 나가야 한다.

21세기 새로운 사회정책은 정부와 정당들이 대한민국의 헌법 정신을 제대로 구현하기 위해서도 필요하다. 헌법 제10조는 기본권으로서 모든 국민이 인간으로서의 “존엄과 가치”를 가지며, 국가는 행복을 추구할 권리를 보장할 의무를 지닌다고 규정하고 있다. 또한 제34조 제1항은 “모든 국민은 인간다운 생활을 할 권리를 가진다”라고 정하고 있지만, 국민 개개인들이 인간다운 생활을 하고 있지 못한 경우가 대단히 많은 것이 현실이다. 헌법 제35조 1항에서는 “모든 국민은 건강하고 쾌적한 환경에서 생활할 권리를 가지며, 국가와 국민은 환경보전을 위하여 노력한다”는 생활권으로서의 환경권을 규정하고 있다. 이와 같은 헌법적인 권리가 대한민국 정부들에 의해서 제대로 보장되지 못해왔던 것은 부정할 수 없는 현실이다. 역대 정부들이 헌법에서 요구하는 정부의 기본 책무를 제대로 수행하지 못했다.

.....

헌법 조항

제10조

모든 국민은 인간으로서의 존엄과 가치를 가지며, 행복을 추구할 권리를 가진다. 국가는 개인이 가지는 불가침의 기본적 인권을 확인하고 이를 보장할 의무를 진다.

제34조

① 모든 국민은 인간다운 생활을 할 권리를 가진다.

제35조

① 모든 국민은 건강하고 쾌적한 환경에서 생활할 권리를 가지며, 국가와 국민은 환경보전을 위하여 노력하여야 한다.

② 환경권의 내용과 행사에 관하여는 법률로 정한다.

③ 국가는 주택개발정책 등을 통하여 모든 국민이 쾌적한 주거생활을 할 수 있도록 노력하여야 한다.

Ⅲ. 복합 위기와 삶의 질

1. 위기의 실태

한국은 세계화에 따른 외환위기는 극복하였지만, 그것을 극복하는 과정에서 파급된 고용위기, 사회위기와 인구위기는 더 심화되고 있다. 2003년 IMF, IBRD, ADB 등의 국제금융기관으로부터 지원받은 구제금융지원금을 모두 상환함으로써 공식적으로 채무국의 지위에서 벗어났다. 그러나 기업 구조조정과 정리해고를 포함한 노동시장 유연화정책으로 조기(명예)퇴직과 비정규직 고용의 급증으로 불안정 고용(precarious work)이 일반화되었다. 불안정 고용으로 인한 고통은 노동시장 약자들에게 집중되었다. 여성과 저학력 미숙련 노동자들의 대다수가 불안정 고용으로 저임금과 고용불안으로 인하여 어려움을 겪고 있다는 점에서 불안정 고용은 계층적, 여성차별적 속성을 지니고 있다.

1) 고용위기

노동시장에서의 큰 변화로 정규직과 비정규직의 양극화와 대기업 종사자와 중소기업 종사자 간의 양극화가 나타났다. 전체 피고용자의 1/3 이상을 차지하고 있는 비정규직의 경우 사회양극화로 불리워진 2000년대 한국사회의 변화는 불평등 심화와 빈곤층 확대를 주된 내용을 하고 있다. <표 1>에서 알 수 있듯이, 비정규직 취업자의 임금 수준은 지속적으로 하락 추세를 보이고 있다. 비정규직 취업자 통계가 시작된 2002년부터 2012년까지 정규직 월평균 임금 대비 비정규직 취업자 월평균 임금은 67.1%에서 56.6%로 10.5% 포인트 줄었다. 이러한 추세는 비정규직 취업자 중 반복갱신이 가능한 비정규직 취업자를 제외한 모든 유형의 비정규직 취업자들에서 공통적으로 나타난 추세라는 점에서 2000년대 들어서 비정규직의 상대적인 경제적 지위가 계속해서 하락하고 있음을 보여준다. 이것은 비정규직 취업자의 수가 지속적으로 늘어나면서 나타난 추세라는 점에서 소득이 낮은 피고용자가 증가하여 전체적으로 소득 불평등의 악화로 이어졌다.

〈표 1〉 근로형태별 월평균 임금 추이
(8월 기준, 정규직=100)

	2002	2003	2004	2005	2006	2007	2008	2009	2010	2011	2012
정규직	100.0	100.0	100.0	100.0	100.0	100.0	100.0	100.0	100.0	100.0	100.0
비정규직	67.1	61.3	65.0	62.7	62.8	63.5	60.9	54.6	54.8	56.4	56.6
한시적 근로	71.3	65.1	69.5	67.2	68.8	71.7	68.5	59.1	61.0	62.9	63.7
기간제	72.5	64.5	67.0	68.2	67.7	70.6	70.0	59.6	59.3	61.3	62.8
반복갱신	79.9	88.1	96.2	91.7	93.0	97.0	87.1	87.7	98.6	92.2	87.3
기대불가	54.3	53.4	51.9	50.1	49.8	47.0	49.5	47.2	46.2	50.1	52.7
비전형 근로	67.0	58.2	60.3	58.5	54.8	55.4	56.3	54.1	54.4	55.3	56.2
파견	78.9	65.8	71.8	71.3	66.1	66.8	69.3	64.3	61.5	63.8	65.8
용역	59.2	51.9	52.1	51.4	48.9	51.0	50.9	50.5	51.2	51.3	51.4
특수형태근로	82.3	75.8	78.5	77.1	69.3	70.8	73.0	69.5	71.0	75.0	73.7
가정 내 근로	36.4	24.6	31.8	30.7	31.3	28.3	22.9	27.3	19.0	21.8	27.0
일일근로	54.2	48.0	47.2	46.6	45.7	44.4	46.2	43.3	45.3	44.2	46.8
시간제 근로	34.3	29.8	30.4	28.3	28.9	27.9	27.0	24.3	24.6	25.3	24.7

주: 정규직 임금을 100이라고 할 때 각 근로형태별 상대임금임.

자료: 통계청, 「경제활동인구조사 근로형태별 부가조사」, 각 연도 8월.

자료: 노동연구원 KLI비정규직 노동통계(2012), 32쪽.

여성의 비정규직 고용 비중이 남성보다 높기 때문에 비정규직 고용의 증가는 남성과 여성 임금격차로 나타났다. 2012년 여성 취업자 중 비정규직 비율은 41.5%로 남성 취업자 중 비정규직 비율 27.3보다 14.2% 더 높았다. 이것은 전체적으로 남성의 임금과 여성의 임금격차가 크게 벌어지는 요인으로 작용하고 있다.

<표 2>는 OECD 회원국들의 노동소득 불평등을 보여주는 지표, 젠더 격차와 저임금 비율을 보여준다. 임금 상위 10%와 임금 하위 10%의 격차비율은 노동시장 내의 양극화 정도를 보여주는 지표이다. OECD 회원국들에서 1분위/9분위 임금격차 비율은 한국, 미국, 헝가리, 폴란드를 제외하고 대체로 2~3 정도를 보여주고 있다. 헝가리와 폴란드는 체제 변동을 겪은 나라들로 예외적인 경우에 속한다. 그렇다면, 한국과 미국이 OECD 22개 국 중에서 가장 임금 격차가 심한 경우에 해당한다고 볼 수 있다. 젠더 임금격차도 대단히 커서 OECD 22개 국 중에서 가장 큰 것으로 나타났다. 그리고 전체 피고용자 중에서 저임금을 받는 피고용자 비율도 25.6%로 OECD 22개 국 중에서 가장 높아 대체로 4명 중 1명 정도가 저임금 노동자라고 볼 수 있다. 이러한 지표들은 한국 노동자들의 상황이 대단히 열악하다는 사실을 보여준다. 이러한 현실이 개선되지 않고는 사회양극화를 막기는 불가능하다.

〈표 2〉 OECD 노동소득불평등, 젠더 임금 격차와 저임금 비율

국가	비율						젠더 임금격차		저임금 비율	
	1분위/9분위		5분위/9분위		1분위/5분위					
	1997	2007	1997	2007	1997	2007	1997	2007	1997	2007
호주	2.95	3.31	1.82	1.94	1.62	1.71	15	15	12.4	16.0
오스트리아	..	3.27	..	1.93	..	1.75	23	22	..	16.2
벨기에	2.39	2.43	1.70	1.74	1.41	1.39	15	10	..	6.3
체코	2.77	3.11	1.76	1.87	2.00	1.96	25	21	21.9	22.0
캐나다	3.53	3.75	1.68	1.80	1.65	1.72	21	20	14.6	16.8
덴마크	2.44	2.69	1.69	1.74	1.45	1.55	13	9	7.7	12.0
핀란드	2.38	2.55	1.92	1.76	1.41	1.45	21	21	4.6	7.9
프랑스	3.06	2.91	1.83	1.98	1.59	1.47	10	12
독일	2.87	3.26	2.17	1.73	1.56	1.89	24	23	12.1	17.5
헝가리	4.17	4.56	2.02	2.34	1.92	1.94	18	0	20.4	23.1
아일랜드	3.93	3.78	1.85	2.03	1.95	1.86	22	18	21.9	21.7
일본	3.01	3.06	1.92	1.86	1.63	1.65	37	32	20.4	15.4
한국	3.72	4.74	1.72	2.27	1.93	2.08	41	38	15.2	25.6
네덜란드	2.82	2.91	1.71	1.76	1.64	1.65	22	17	22.9	..
뉴질랜드	2.72	2.94	1.42	1.84	1.59	1.60	13	7	14.6	12.9
노르웨이	1.95	2.11	2.00	1.47	1.37	1.44
폴란드	3.54	4.21	2.10	2.14	1.76	1.95	18	10	18.6	23.5
스페인	4.22	3.53	1.61	1.67	2.01	1.65	29	17	15.2	16.2
스웨덴	2.21	2.31	1.38	1.81	1.38	1.38	17	15	5.7	6.4
스위스	2.41	2.65	1.60	1.98	1.51	1.47	25	19
영국	3.42	3.59	1.86	1.81	1.84	1.81	26	21	20.5	20.5
미국	4.62	4.85	2.20	2.31	2.10	2.11	24	20	24.9	24.5
OECD22개국	3.08	3.30	1.83	1.92	1.62	1.70	21	18	15.3	16.6

자료 : OECD, OECD Employment Outlook 2009, 274쪽.

2) 사회위기

경제적으로 박탈된 인구가 늘어나면서, 각종 생계형 범죄가 증가하고, 타살(살인)과 자살과 같은 살인사건이 급증하고, 이혼 등으로 인한 가족해체가 급증해서 사회전반으로 사회해체의 징후가 나타나고 있다. 개인의 생명과 안정된 생활이 위협받는 상황은 물론 가장 기본적인 국민의 생존권과 행복추구권이 보장되지 못하는 상황이 심화되고 있다.

2-1) 폭력화와 불안사회

범죄는 사회체제의 해체 위기를 보여주는 가장 정확한 지표이다. 1996-2010년 사이 절도 3.3배, 살인 1.6배, 강도 2배 증가하였다. 2000년대 들어서도 범죄가 꾸준히 증가하였고, 강력범죄가 아닌 생계형 범죄도 폭발적으로 증가하여 시민의 생명과 재산을 위협하고 있다.

〈표 3〉 범죄 유형별 발생 추이 (2000-2010)

년도	형법범	재산범죄	강력범죄
1986	254,332	176,228	35,873
1988	239,660	162,228	37,379
1990	240,145	158,413	39,252
1992	258,176	173,930	36,284
1994	325,343	222,127	44,748
1996	404,965	304,260	42,429
1998	452,260	338,943	49,975
2000	523,609	368,404	68,475
2002	797,395	414,472	292,528
2004	826,886	447,163	296,246
2006	828,021	442,015	272,196
2008	897,536	503,302	284,839
2010	939,171	58,623	266,490

자료 : 통계청, 한국의 사회지표, 표 12-6 유형별 범죄 발생건수.

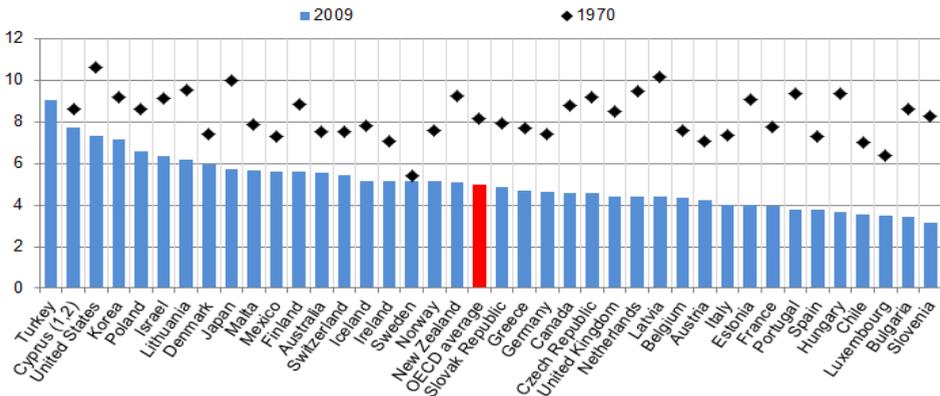
〈표 3〉은 80년대 말부터 2010년까지 형사범죄와 형사범죄의 주요 구성 범죄인 재산범죄와 강력범죄의 추이를 보여준다. 형사범의 증가는 인구증가나 경제 성장을 훨씬 웃돌고 있다. 1996년부터 2010년까지 형사범죄는 2배 이상, 재산범죄는

거의 2배, 강력범죄는 6배 정도 증가하였다. 강도와 방화가 약간 감소하였지만, 다른 모든 범죄는 증가하였다. 특히 폭력, 절도, 강간이 크게 증가하여 시민의 생명과 재산이 위협받고 있다. 특히 폭력이 거의 4배 정도 증가하여 한국사회가 폭력사회로 변해가고 있다. 범죄가 폭증하여 일상 생활 속에서 일반 국민들의 불안과 걱정이 계속 커지고 있다. 이러한 상태에서 질 높은 국민의 삶을 기대하는 것은 불가능하다.

2-2) 이혼과 가족해체

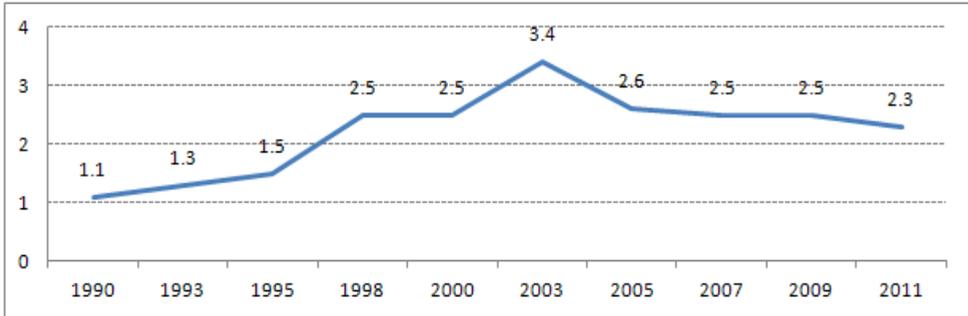
외환위기 이후 한국의 이혼율은 급증하였다. 경제적인 문제뿐만 아니라 여러 가지 이유로 외환위기 이후 가족해체가 급증하면서, 한국의 이혼율은 폭발적으로 증가하였다. 전통적으로 한국은 유교문화권에 속하여 이혼은 사회적으로 금기시 되어 70년대 한국의 이혼율은 서구 이혼율의 1/3정도에 불과하였다. 그러나 외환위기 이후 2000년대 들어서 한국의 이혼율은 OECD 국가들 가운데서도 최상위권에 속할 정도로 급증했다. 이혼이 부부 당사자들의 자발적인 의사결정에 따른 결과이지만, 사회적 이혼에 따른 가족해체로 인한 자녀 양육 문제와 이혼으로 인한 여성 가장가구의 빈곤문제도 새로운 사회적 위협으로 대두되었다. 2003년에는 한국이 OECD 국가들 가운데 미국 다음으로 높은 이혼율을 보여 주어서, 외환위기 이후 가족해체 수준이 대단히 심각한 수준임을 보여 준다 (<그림 2> 참조).

〈그림 1〉 OECD 이혼율 추이(1970-2009)



자료 : OECD Family database(<http://www.oecd.org/els/soc/oecdfamilydatabase.htm>)

〈그림 2〉 조이혼율 추이 : 1990-2011



출처 : 통계청, 『인구동향조사』, 각 년도.

2000년대 이후의 이혼에서 나타난 새로운 현상 중의 하나는 혼인기간이 긴 부부의 이혼이 급증하고 있다는 점이다. 혼인기간이 짧은 부부의 이혼 비율은 줄어들고 있는 반면에, 20년 이상 결혼 생활을 한 부부의 이혼은 급증하고 있다. 이혼인구 중 혼인기간이 0~4년인 경우는 1990년 39.5%에서 2011년 26.9%로 12.6% 포인트 감소하였으나, 20년 이상인 부부의 이혼은 같은 기간 5.2%에서 24.8%로 증가하여 약 5배 정도 증가하였다. 오랜 결혼 기간 동안 주부로 지내가 이혼을 하는 경우, 경제활동 경험이 없기 때문에, 주로 판매직이나 음식·숙박과 같은 임금이 낮은 서비스직에 비정규직으로 종사하게 되는 경우가 대부분이다. 결과적으로 혼인기간이 긴 부부의 이혼이 증가하면서, 이혼한 중년 여성들이 근로 빈곤층에 편입되는 추세가 늘고 있다.

2-3) 자살

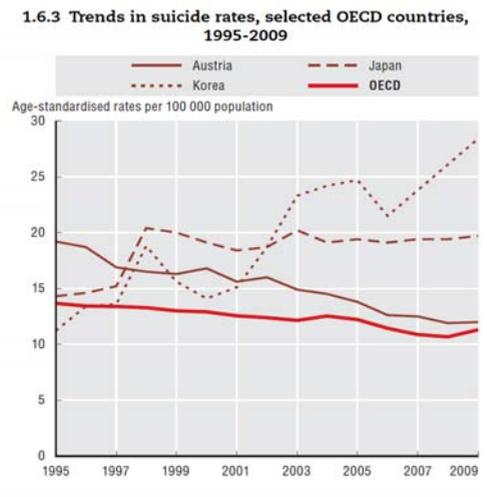
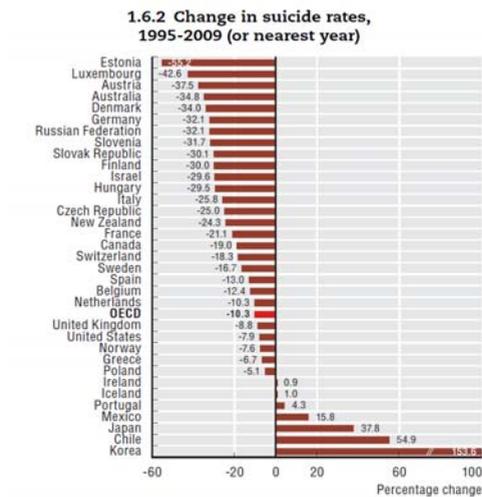
생명의 안전은 가장 근원적인 인간의 존재 조건이다. 살인으로 인한 생명의 위협이 존재하는 경우, 국민 개개인의 인간다운 삶은 근원적으로 부정된다. 그러므로 외국의 침입이나 내부의 위협으로부터 국민의 생명과 안전을 지키는 것이 현대 국가의 가장 기본적인 책무이다.

외환위기 이후 자살도 급증하였다. 경제성장기 한국의 자살률은 OECD 평균 정도에 머물렀지만, 외환위기 이후 자살률이 OECD 국가들 가운데 가장 크게 증가하여

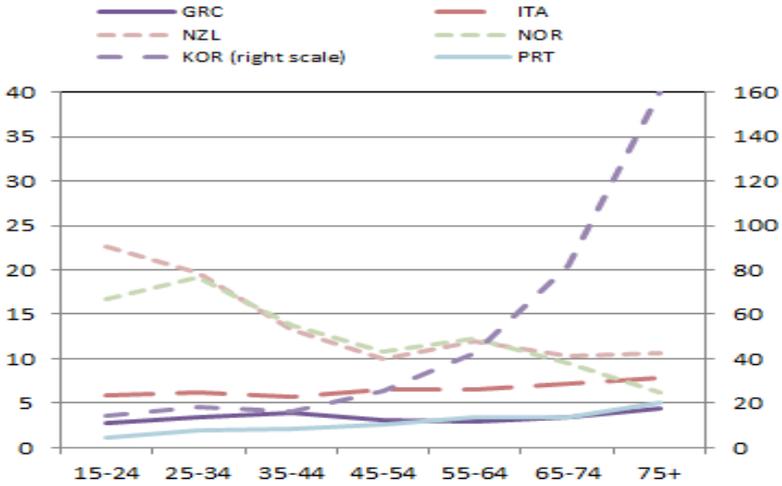
2000년대 들어서 OECD 평균의 2배 정도 높은 자살률을 보여주고 있다. <그림 3>은 1995년부터 2009년까지의 자살률 변화를 보여주고 있다. 대부분의 국가들에서 자살률을 낮추기 위한 여러 정책들이 도입되었고, 그 결과 자살률은 현저하게 낮아졌다. 그러나 2000년대 들어서 한국의 자살률이 급증하여, OECD 국가들 중 최고의 자살률과 최고의 자살률 증가율을 보였다.

그 중에서도 노인자살률이 극단적으로 높은 수준을 보여주고 있어서, 노인문제가 심각한 수준에 달하였음을 보여주고 있다. <그림 4>에서 볼 수 있듯이, 한국의 자살률은 50대부터 급증하고 있다. 특히 75세 이상의 노인 자살률은 OECD 국가들의 자살률에 비해서 8배 이상 높아서 극단적인 수준임을 보여주고 있다. 노인 자살의 문제는 고령화와 맞물려 경제적으로 준비되지 않은 노후를 맞고 있는 많은 노인들의 문제라는 점에서 사회병리적인 현상이라고 볼 수 있다.

<그림 3> 1995-2009 자살률 변화



〈그림 4〉 연령별 자살률(2006년)



자료 : OECD Society at Glance 2009,

2-4) 질병과 의료 격차

한국사회에서 빈곤층은 낮은 소득뿐만 아니라 불건강으로 인하여 낮은 삶의 질을 피하기 어렵다. 〈표 4〉에서 알 수 있듯이, 소득이 높을수록 의료서비스 이용율이 높기 때문에, 소득이 낮은 사람들이 질병에 걸릴 확률이 높아지게 된다. 저소득층은 고소득층보다 건강검진수진율이 14.9% 포인트 더 낮고, 암검진수진율은 10.7% 포인트 더 낮았다.

〈표 4〉 소득수준에 따른 의료서비스 이용 : 2010

(단위 : %)

	건강검진 수진율			암검진 수진율			병의원 미치료율		
	전체	남성	여성	전체	남성	여성	전체	남성	여성
19세 이상	54.1	57.8	50.5	46.6	37.6	55.4	20.3	16.3	24.2
상	59.7	62.9	56.2	50.9	41.6	60.7	16.5	15.3	17.8
중상	58.1	61.2	55.0	48.1	38.8	56.9	20.1	17.0	23.1
중하	55.4	62.0	48.8	48.1	41.5	54.7	21.5	16.6	26.3
하	44.8	46.4	43.2	40.2	30.0	49.9	22.6	16.6	28.4

출처 : 보건복지부, 『2010 국민건강통계』, 2011.(통계청, 2013, 한국의 사회 동향 2012 보도자료에서 재인용)

병원의 진료가 필요함에도 불구하고, 치료를 받지 못한 병의원 미치료율 비율은 남성의 경우 소득수준에 따른 차이가 없었으나, 여성의 경우 소득수준에 따른 차이가 큰 것으로 나타났다. 소득수준이 낮을수록, 병의원 미치료율이 높아져서 소득수준이 상인 여성의 경우 미치료율은 17.8%로 남성과 거의 비슷한 수준을 보였으나, 하층 여성인 경우 28.4%로 상층 여성보다 10.6% 포인트 더 높았다.

3. 인구위기

노동시장에서의 고용위기는 곧바로 **인구위기**로 이어졌다. 인구위기는 인구구조가 변해서 한국사회가 지속가능하지 않은 상황으로 나아가고 있는 현상을 지칭한다. 저출산과 고령화로 인하여 노동력인구가 줄어들고, 노동을 하지 않는 피부양인구가 늘어나서 소비가 위축되고 전반적으로 사회가 활력을 잃고 있다. 그리하여 저출산과 고령화는 전반적으로 경제불황과 전체 인구감소로 이어질 것으로 예상된다.

3-1) 청년

청년들의 경우, 취업난과 고용불안정으로 결혼을 포기하거나 결혼연령을 늦추게 되면서, 저출산 추세가 지속되고 있다. 이들 가운데 취업을 포기하고, 결혼을 포기하고 그리고 출산을 포기한 청년 세대를 **3포세대**라고 불리기도 한다. 3포 세대의 문제는 한국의 출산율을 더욱 낮춰 인구위기를 촉진시키고 있다.

3-2) 노인

세계적으로 빠른 속도로 진행되고 있는 고령화는 많은 노인들로 하여금 준비되지 않은 미래를 맞게 하고 있다. <표 5>는 주요 국가별 인구고령화 진전 현황을 보여주고 있다. 고령화사회에서 고령사회가 되는데 걸리는 시간이 프랑스의 경우 115년이었으나 한국의 경우는 18년에 불과하며, 고령사회에서 초고령사회로 나아가는 데는 고작 8년 밖에 걸리지 않아서 한국의 고령화가 가속적으로 진행되고 있음을 알 수 있다.

〈표 5〉 주요 국가별 인구고령화 진전현황 비교

(단위 : 년도, 년수)

국 가	도달년도			증가 소요연수	
	7%	14%	20%	7%→14%	14%→20%
한 국	2000	2018	2026	18	8
일 본	1970	1994	2006	24	12
프랑스	1864	1979	2018	115	39
이태리	1927	1988	2006	61	18
미 국	1942	2015	2036	73	21
독 일	1932	1972	2009	40	37

자료 : 통계청(2011:9)

고령층의 경우, 급속한 고령인구의 증가와 퇴직연령의 하락에 따른 노인 수입 감소로 많은 노인들이 빈곤을 피하기 어렵게 되었다. 개인의 노후 대비나 국가 차원의 노인복지정책이 미미한 상태에서, 고령인구의 증가는 노인빈곤률 급증에 따른 노인자살률 증가로 이어졌다. 국가가 노인의 기본권인 “인간다운 삶을 살 권리”를 보장하지 않음으로 해서 한국은 빈곤 노인대국이 되었다.

〈표 6〉에서 알 수 있듯이, 2012년 현재 60세 이상의 52.6%가 전혀 노후를 준비하지 않은 것으로 밝혀졌다. 소득분위나 재산분위를 중심으로 노후 준비를 살펴보다라도, 저소득층은 절대 다수가 노후를 전혀 준비하지 않은 것으로 나타났다. 소득하위 20%에서 노후대비를 전혀 하지 않은 비율은 64.7%로 3명 중 2명이 노후에 대한 대비를 전혀 하지 않았다. 재산의 규모가 하위 20%인 경우, 노후에 대한 대비를 전혀 하지 않은 비율은 무려 71.9%로 저소득층이나 재산이 적은 하층에서 노후대비가 전혀 되지 않은 비율이 대단히 높았다. 반면에 소득 상위 20%나 재산 상위 20%에서 노후 대비를 하지 않은 비율은 각각 17.0%와 19.6%였다.

〈표 6〉 은퇴연령층가구 빈곤율¹⁾

(단위 : %, %p)

		시장 소득 (①)	시장 소득 + 공적 이전 소득 (②)	시장 소득 - 공적 지출 (③)	가처분소득		개선효과(빈곤감소율)		
					(④)	빈곤 갭	공적 이전 소득 효과 (①-②)	공적지출 효과 (①-③)	정부 정책 효과 (①-④)
은퇴연령층가구 빈곤율		64.5	52.7	62.7			50.9	43.3	11.8
취업자 수별	0인	87.4	74.0	86.6	72.6	47.8	13.4	0.8	14.8
	1인이상	45.6	35.3	43.1	33.1	35.0	10.3	2.5	12.5
동거 상태별	배우자 없음	78.7	73.2	77.7	71.4	48.2	5.5	1.0	7.3
	배우자 있음	59.0	44.8	57.0	43.0	40.1	14.2	2.0	16.0

주 : 1) 빈곤율은 특성별 가구 내 구성원들이 겪는 개인단위의 빈곤율임
 자료 : 2012년 가계금융·복지조사 결과 보도자료

준비되지 않은 노후는 높은 노인 빈곤율과 높은 노인 자살률로 이어졌다. 한국의 노인 빈곤율은 2012년 현재 50.1%로 절반 이상의 노인이 빈곤층이다. 2011년 통계청 조사에서도 은퇴연령층 가구의 50.9%가 빈곤가구인 것으로 나타났다. 배우자가 없는 경우나 취업자가 없는 경우의 가처분소득 빈곤율은 70%를 넘는 것으로 나타났다.

노인 세대는 가장 빈곤이 심할 뿐만 아니라 가장 세대 내 불평등이 심한 세대를 보이고 있다. <그림 5>에서 볼 수 있듯이, 나이가 많아질수록 세대 내 불평등이 심한 상태를 보여주고 있고, 60대와 70대 내의 소득 불평등은 극단적인 수준을 보이고 있다. 이러한 점은 나이가 많아질수록 더 많은 격차와 빈곤감을 느끼게 된다는 것을 의미한다. 노년이 불행한 사회, 장수가 피하고 싶은 사회의 현실을 보여준다.

〈표 7〉 노후준비

(복수응답(단위 : 천명, %))

		규모	있음 ²⁾						없음
				공적연금	개인연금	예금·적금	부동산	기타 ³⁾	
전 체		23,271	61.5	36.5	14.0	13.2	14.1	9.2	38.5
성별	남자	11,182	73.5	52.7	15.9	13.7	18.4	12	26.5
	여자	12,089	50.3	21.4	12.4	12.7	10.1	6.7	49.7
연령대별	40~49세	8,450	69.3	46.9	23.9	15.9	10.8	10	30.7
	50~59세	7,053	67.6	44.3	14.8	12.9	15.3	8	32.4
	60세이상	7,768	47.4	18	2.7	10.6	16.6	9.6	52.6
평소 고용 형태별	평소 취업자	14,998	72.6	50.2	18.3	14.5	15.6	10.1	27.4
	평소 구직자	423	46.8	22.5	11.5	12.1	10.0*	3.4	53.2
	평소 비경인구	7,850	40.9	10.9	6.0	10.7	11.4	8	59.1
소득 5분위별 ¹⁾	1분위	4,110	35.3	12.4	2.4	6.9	9.0	9.4	64.7
	2분위	4,294	47.7	24.5	7.2	8.1	11.0	5.8	52.3
	3분위	4,361	60.3	36.8	12.9	9.6	12.3	5.3	39.7
	4분위	4,808	71.6	45.5	16.4	15.4	13.8	9.3	28.4
	5분위	5,699	83.0	54.9	26.5	22.6	21.7	14.7	17.0
순자산 5분위별 ¹⁾	1분위	3,772	28.1	16.8	3.9	2.1	1.2	5.9	71.9
	2분위	3,843	48.3	30.1	9.8	5.9	3.8	7.2	51.7
	3분위	4,524	62.5	38.5	13.7	10.6	9.1	8.3	37.5
	4분위	5,078	72.8	44.2	18.5	16.0	15.1	10	27.2
	5분위	6,055	80.4	44.7	19.6	24.4	31.5	12.6	19.6

주 : 1) 소득 및 순자산 5분위는 개인이 속한 가구의 수준임

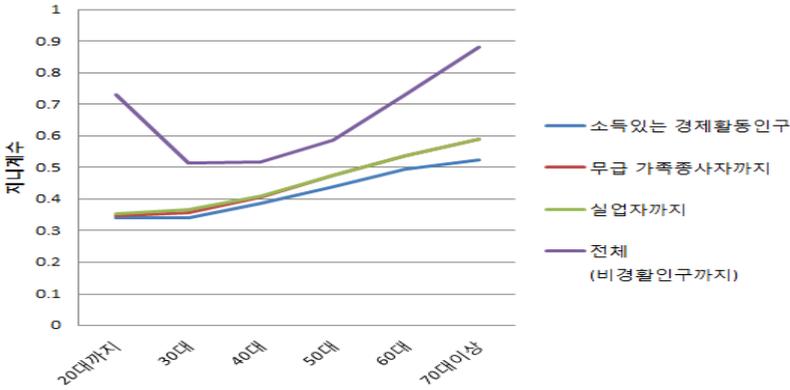
2) 복수응답으로 활동제약의 세부항목 합과 일치하지 않음

3) 기타 : 주식, 펀드, 채권, 선물 등

4) *는 표본오차가 높아(상대표준오차 25% 이상) 이용에 유의

자료 : 통계청, 2012가계금융·복지조사 결과 보도자료

〈그림 5〉 세대별 지니계수(2012)

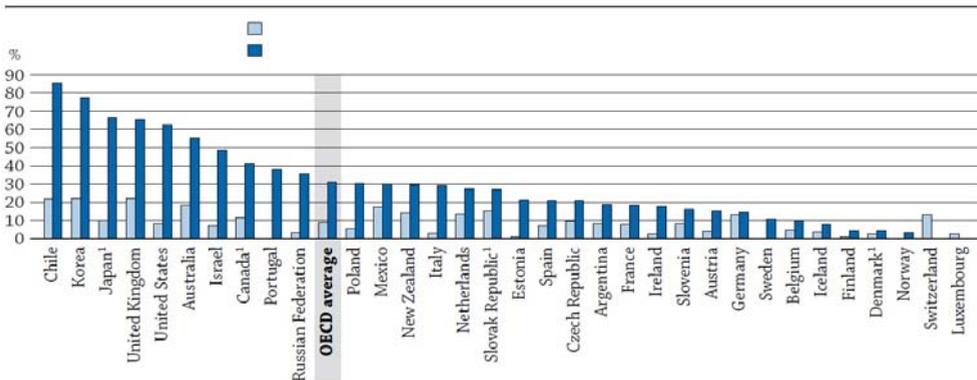


4. 희망격차와 신뢰위기

1) 희망격차

사회양극화는 자녀 교육의 양극화로 이어져 불평등의 세대 간 재생산으로 이어지고 있다. 사교육 중심의 교육제도 하에서 지불능력이 있는 가족과 그렇지 못한 가족 사이에 자녀 교육상의 격차가 더 확대되고 있다. 교육기회의 불평등으로 인하여 부익부-빈익빈 현상이 심화되면서 사회통합을 저해하고 있다. 또한 이는 기회균등의 기본원칙을 심대하게 훼손하여 헌법적 가치를 위반하고 있다.

〈그림 6〉 OECD 국가의 교육비 사적 지출 비율



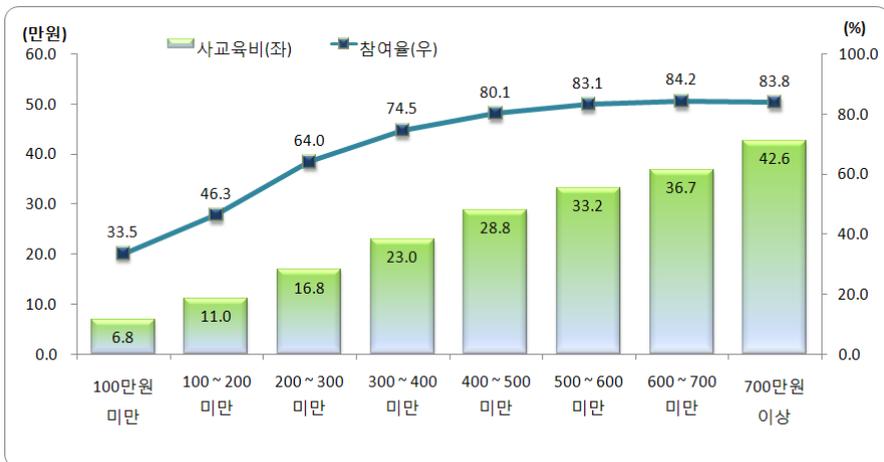
자료 : OECD(2011) Education at a Glance, p. 232.

참고 : 짙은 색은 고등교육, 옅은 색은 초·중·고등 교육을 지칭함

교육기회와 교육을 통한 자아실현의 기회가 사교육 중심체제에서는 사교육참여와 사교육에 지출하는 비용에 따라서 크게 달라진다. 공교육이 제대로 기능하지 못하는 현실에서 사교육이 대학입학이나 취업에 결정적인 영향을 미친다. <그림 6>에서 알 수 있듯이, 한국은 OECD 국가들 가운데, 고등교육 비용 가운데 가족이 부담하는 비용의 비율이 칠레 다음으로 가장 높은 나라이다. 그러므로 가족의 경제적인 부담 능력에 따라서 고등교육을 활용할 수 있는 기회가 달라지게 된다. 경제력이 취약한 가족의 자녀들은 고등교육을 활용할 수 없다. 결과적으로 가족의 경제력에 따라서 자녀의 고등교육 입학이 달라져서, 교육은 계급이동을 용이하게 하는 것이 아니라, 부모의 계급이 자녀에게 계승되게 하는 역할을 하고 있다.

<그림 7>는 2012년 가구 소득수준별 사교육 참여율과 월평균 사교육비 지출액을 보여준다. 가구 소득수준이 높아지면 높아질수록, 자녀의 사교육 참여율이 높아지고, 사교육에 지출하는 월평균 사교육비도 크게 높았다. 가구소득이 100만 원 미만이 가구에서는 사교육비로 월평균 6만 8천원 지출하지만, 가구소득이 700만 원 이상인 가구에서는 사교육비로 월평균 42만 6천원을 지출한 것으로 나타났다. 소득 수준에 따른 사교육비 격차는 곧바로 학교성과와 대학진학에서 차이를 만들어 낸다. 결국, 빈부격차가 교육격차로 이어지고 있는 것이다.

<그림 7> 가구 소득수준별 사교육비 및 참여율(2012년)



이러한 교육 현실은 한국사회가 과거에 보여준 역동성의 기반이었던 강한 상승 이동의 열망을 저소득층으로부터 앗아 역동성이 현저하게 떨어질 것이라는 점을 예고하고 있다. 자녀 세대가 부모 세대보다 계층 상승을 할 수 있다는 강한 믿음이 깨지고 있다는 점은 역동성의 저하뿐만 아니라 사회갈등의 심화도 예상할 수 있다. <표 8>에서 알 수 있듯이, 자신을 하층이라고 생각하는 사람들 3명 가운데 2명은 상승이동의 가능성이 낮다고 믿고 있다는 점에서 근거를 찾을 수 있다. 그리고 자신을 상층이라고 생각하는 사람들 3명 가운데 1명 정도만이 상승이동의 가능성이 낮다고 믿고 있어서, 계층 간 상승이동의 가능성에 대한 믿음이 크 다른 것으로 나타났다. 이른바 상층과 하층 간에 **희망격차**가 현저하게 존재하고 있음을 알 수 있다. 물론 중층과 상층에서도 과거에 비해서 계층이동 가능성이 높다고 믿는 비율이 상당히 낮아졌다는 점에서 희망 감소 현상도 동시에 나타나고 있다. 그 결과, 전체적으로 세대 간 계층이동의 가능성이 높다고 생각하는 사람들의 비율도 2009년 48.4%에서 2011년 41.7%로 낮아졌다. 세대 간 계층이동의 가능성이 낮다는 믿음이 커지게 되면, 전체적으로 상승이동을 위한 노력을 하지 않게 되고, 사회는 역동성을 잃고 정체된다. 이것은 한국사회를 이끌어 온 핵심적인 동력이었던 상승이동에 대한 강한 열망과 그것을 통한 경제발전과 사회변동이 더 이상 기대하기 힘들다는 것을 의미한다.

〈표 8〉 다음세대 계층이동 (가구주)

		계	높다			낮다			모르겠다
			매우	비교적		비교적	매우		
2009 ¹⁾		100.0	48.4	4.6	43.8	30.8	24.5	6.3	20.9
2011		100.0	41.7	4.0	37.7	42.9	33.4	9.6	15.4
계층 의식	상층	100.0	59.3	13.7	45.6	32.4	30.0	2.5	8.2
	중층	100.0	48.8	4.7	44.0	41.2	34.7	6.5	10.1
	하층	100.0	32.8	2.8	30.0	45.4	31.9	13.4	21.9

주 : 1) 조사대상이 15세 이상 인구임
 자료 : 통계청 : 2011

2) 불신사회

4대위기를 겪으면서, 한국사회는 제도와 타인에 대한 불신이 대단히 낮은 저신뢰 사회가 되었다. 현재 상태에 대한 국민들의 불안과 불만은 정부나 타인에 대한 불신으로 이어져 한국사회는 불신이 만연한 사회가 되었다. 정부와 사회 일반에 대한 불신의 수준이 대단히 높기 때문에, ‘묻지마’ 살인이나 집단 자살과 같은 새로운 형태의 범죄가 빈발하고 있다.

한국의 경제성장은 높은 교육열의 산물이기도 하다. 교육을 통한 상승이동의 가능성에 대한 강한 믿음이 자녀교육을 위한 부모 희생의 원동력이었다. 그러나 이러한 믿음도 허물어지고 있다. 하층은 물론이고 중산층에서도 교육을 통한 계층 이동의 가능성이 높다고 생각하는 비율이 전체의 절반이 되지 않았다. 오늘날 20세기 한국의 사회변화에 밑받침이 되었던 핵심적인 가치들이 붕괴되고 있는 것이다.

한국은 경제적으로 외환위기를 극복하고 저성장이기는 하지만 지속적인 성장을 계속하고 있는 반면, 사회적으로는 심각한 위기 상황에서 벗어나지 못하고 있다. 오히려 사회위기는 만성화되고 있다. 사회적 위기를 해소하기 위한 정부 차원의 체계적인 노력이 제대로 이루어지지 못했기 때문이다.

〈표 9〉 국가별 타인에 대한 신뢰수준(2008년)과 제도에 대한 신뢰수준(2010년)

국가	타인신뢰도	자료	제도 신뢰도
칠레	13.4	ISSP	50.67
터키	23.5	ESS	56.74
멕시코	26.1	ISSP	38.36
포르투갈	38.1	ESS	43.10
그리스	40.4	ESS	43.78
한국	46.2	ISSP	40.57
헝가리	46.8	ESS	39.89
슬로바키아	47.0	ESS	43.28
폴란드	47.4	ESS	55.54
미국	48.7	ISSP	58.47
슬로베니아	52.9	ESS	51.08
체코	55.7	ESS	44.17
아일랜드	55.8	ISSP	58.92
프랑스	55.8	ESS	59.21
OECD	58.6		56.0
일본	60.7	ISSP	53.35
독일	61.1	ESS	53.44
오스트리아	61.8	ISSP	60.51
스페인	61.9	ESS	50.21
호주	63.9	ISSP	70.53
벨기에	68.6	ESS	45.65
영국	68.9	ESS	64.86
뉴질랜드	69.1	ISSP	66.95
이스라엘	71.3	ESS	53.50
에스토니아	72.1	ESS	41.86
스위스	74.2	ESS	70.53
네덜란드	79.7	ESS	71.66
스웨덴	83.7	ESS	64.56
핀란드	85.5	ESS	81.59
노르웨이	88.3	ESS	67.87
덴마크	88.8	ESS	75.33

자료 : OECD(2011a), Society at a Glance 2011 - OECD Social Indicators, Date-CO1.1과 Date-CO2.1

IV. 사회정책의 발달과 현재 과제

한국의 사회정책은 크게 세 단계를 거치면서 변화하였다. 첫 번째 단계는 권위주의 정권 시기론 발전국가 체제 하에서 경제성장 정책의 부수적인 정책으로 복지정책이 만들어진 단계이다. 이 단계에서는 복지정책이 국가주도형 산업화 정책과 연계되어 도입되었다. 존슨(Charmers Johnson, 1982)이 발전국가로 부른 일본 국가와 마찬가지로 6,70년대 한국은 국민의 삶의 질이나 복지 향상을 주된 국가의 역할로 도모하는 복지국가와는 대조적으로, 복지에 관심을 두지 않고, 오로지 경제성장을 내세워 국가의 경제개입을 당연시 하였다. 그리고 발전국가는 경제성장이 이루어지면 성장의 혜택이 사회 전체로 확산될 것이라는 낙수효과(trickle down effect)를 내세우며, 성장을 통한 분배문제의 해결을 모색하였다.¹⁾ 이는 “선성장, 후분배” 논의로 요약되었다.

권위주의 정권에 의해서도 일부 복지제도가 도입되었지만, 정권의 정치적 목적에 따라서 도입되었기 때문에, 국민의 복지증진과는 무관하게 제도화되었다. 권위주의 체제하에서 도입된 복지는 특정한 사회집단을 대상으로 하는 제한적이고, 정치적 동원을 목적으로 하는 전략적 사고의 산물이었다. 대표적으로, 1960년대와 1970년대 산업화와 권위주의 정권의 안정을 도모하기 위하여 의료보험, 산업재해보험 제도가 도입되었다. 1963년 군사정권에 의해서 의료보험법이 법제화되었으나, 유신 정권 시기인 1977년 500인 이상의 대규모 사업장 근로자를 대상으로 처음 실시되었고, 2년 후인 1979년 공무원 및 사립학교 교직원을 대상으로 확대되었다.

1964년에 도입된 산업재해보험은 광업과 제조업의 500인 이상의 사업장에만 적용되었고, 점차 그 대상이 확대되어 65년 전기, 가스, 운수업, 1969년 건설업, 서비스업, 통신업과 1983년 농수산물 위탁판매업까지 확대 적용되었다. 적용 사업장 규모도 65년 200명 이상, 66년 150명 이상, 88년에는 5인 이상 사업장으로

1) 낙수효과는 쿠즈네츠가 제시한 경제성장론의 핵심으로 초기 산업화 과정에서 불평등이 심화되지만, 산업화가 지속되면 성장의 효과가 확산되는 낙수효과로 인하여 불평등이 약화되어, 산업화와 불평등과의 관계는 역 U자 곡선으로 요약된다 (Kuznetz, 1952).

점차 확대되었다.

두 번째 단계는 민주화 이행기 단계이다. 민주화 운동이 고조되면서, 권위주의 정권은 위기에 빠지게 되었다. 권위주의 정권은 이러한 위기를 극복하기 위하여 민심을 얻을 수 있는 복지정책을 확대 실시하였다. 제5공화국은 1981년 출범과 동시에 “복지국가 건설”을 내세우며, 의료보험을 100인 이상의 사업장 근로자로 까지 확대 실시하여 중소기업 근로자도 의료보험의 혜택을 받게 했다. 그리고 1987년 경쟁적 선거를 통해서 집권한 육군 장성 출신 노태우 대통령은 1989년 취약한 지지 기반을 강화하기 위하여, 의료보험을 전체 국민을 대상으로 확대하였다.²⁾ 피고용자들에게 가장 중요한 사회적 안전망인 실업보험은 도입되지 않았고, 전체 국민들을 대상으로 하는 의료보험이 확대적용된 것이다.

실업보험인 고용보험은 1995년 7월 1일부터 실시되었고, 적용 대상은 1997년 까지 30인 이상 사업체 종사자로 제한되었다. 실업보험의 경우에도 여전히 상대적으로 노동시장에서 유리한 위치에 있는 근로자들만 혜택을 받아서 실업보험의 사각지대가 대규모로 존재하게 되었다. 이러한 사각지대의 존재는 실업보험 자체도 사회적 시민권으로 주어진 것이 아니라 특정한 경제적 지위에 있는 사람들만을 보호하기 위한 정책이라는 점에서 제한적인 의미를 지닌다.

세 번째 단계는 외환위기 이후 김대정 정부에 의한 생산적 복지시대이다. 생산적 복지시대의 특징은 외환위기로 삶의 위협이 크게 높아지면서, IMF나 IBRD와 같은 국제금융기관의 요구로 사회적 안전망이 크게 확충되었다는 점이다.

발전국가 체제의 위기는 외환위기 형태로 나타났다. 발전국가 체제에서 형성된 과도한 차입경영과 무분별한 기업 확장, 정경유착에 의한 금융 부실 등으로 한국의 대기업들이 위기를 맞게 되면서, 투입 요소 중심의 경제성장 모델의 한계가 드러나게 되었다. IMF가 구제금융 제공 조건으로 한국정부에 요구한 개혁은 공기업 민영화, 금융시장 개방, 노동시장 유연화와 재벌기업 거버넌스 개혁을 요구하였다.

2) 의료보험 적용인구는 1977년 8.7%에 불과하였고, 그 이후 점차 증가하여 1981년 29.5%, 1985년 43.8%로 증가하였다 (이광찬, 1989 : 479).

IMF는 한국정부가 그것을 받아들이는 조건으로 한국정부에게 구제금융을 제공하였다.

다른 한편, 역설적으로 신자유주의를 대변하는 IMF가 신자유주의 개혁의 성공을 위해서 사회적 안전망의 확충을 한국정부에 요구하였다. IMF는 위기 극복을 통하여 지속적인 성장이 이루어지기 위해서는 정부가 “대상이 정해진 보조금 지원, 교육과 의료 프로그램과 고용 창출을 통하여 사회적 안정을 유지하는데 도움이 되는 사회적 안전망과 인적 자본 투자의 확대가 필요하다” 점을 강조하였다 (IMF, 2000). 신자유주의 개혁에 대한 반발과 저항을 줄이기 위하여 IMF는 한국정부에 사회적 안전망의 도입을 강력하게 요구하였던 것이다. 그 결과, 1997년 12월에 발생한 외환위기는 한국의 사회정책의 틀을 바꾸는 계기가 되었다

1997년 12월 선거에서 집권한 김대중 정부는 외환위기를 극복하기 위하여, IMF가 요구하는 신자유주의 개혁을 수행해야 함과 동시에, IMF가 요구하는 사회적 안전망의 확충을 이행해야 했다. 그리하여, 90년대 말과 2000년대 초 여러 가지 새로운 복지제도가 도입되면서, 현재 복지제도의 틀이 구축되었다.

외환위기와 그 이후에 진행된 신자유주의적 경제개혁에 따른 사회적 위험에 대응하여 복지정책이 도입되었다. 먼저, 실업과 비정규직의 급증에 따른 빈곤층의 확대에 대응하여, 국민기초생활보장법이 1999년 9월에 제정되어, 2000년 10월 실행되었다. 국민기초생활보장제도는 소득이 최저생계비에 못 미치는 가구를 대상으로 정부가 정한 최저생계비와 그 가구의 소득 차이만큼을 지원해주는 제도로서 의료, 교육, 주거, 자활 지원도 포함된다.

국민의료보험은 1999년 국민건강보험법이 제정되면서, 2000년 국민건강보험으로 바뀌었다. 지역의료보험 조합과 직장의료보험공단으로 나뉘어 있던 국민의료보험 조직이 국민건강보험으로 통합되었다. 이것은 사회적 연대를 강화시키기 위한 조직적 통합이었다. 그러나 국민건강보험제도는 국민의료보험제도와 마찬가지로 고용주와 근로자가 각각 절반을 부담하는 시스템이다. 즉, 국가는 건강보험료를 걷고 운영하는 역할만을 담당한다. 의료 서비스는 대부분 사설 병원이 담당하고,

비용은 고용주와 근로자가 담당하고, 관리는 국가가 담당하는 분절된 의료복지체계를 그대로 유지하고 있다.

노후보장을 위한 국민연금제도는 1988년 10인 이상의 사업장 피고용자를 대상으로 시작되어, 1999년 전체 국민을 대상으로 하는 제도로 확대 실시되었다. 도시와 농촌 지역까지 포괄하는 국민연금제도가 도입되면서, 고령화 사회에 대비하는 복지제도의 틀이 마련되었다.

급격한 기업구조조정에 따른 대량 실업의 규모가 커지면서, 이에 대응하는 정책도 지속적으로 변했다. 30인 이상의 사업장에만 적용되었던 고용보험이 외환위기 직후인 1998년 1월 1일부터 10인 이상의 사업체 종사자로 확대되었고, 1998년 3월 1일부터는 5인 이상의 사업체 종사자로 그리고 1999년 10월 1일부터는 모든 사업장으로 적용범위가 확대되었다(유길상, 2005 : 4). 고용보험은 2000년대 들어서 일일고용자까지 확대되어 모든 근로자들에게 적용되었다. 고용보험이 도입된 지, 얼마 되지 않아서 전체 피고용자에 적용되는 노동복지제도로 발전하였다.

외환위기 와중에 새롭게 등장한 민주정부인 김대중 정부에 의해서 근대적인 복지제도의 틀이 마련되었다. 이전과는 다른 복지체제의 구축이라는 점에서 나름대로 평가를 받았기 때문에 김대중 정부 복지정책의 성격을 둘러싼 논쟁도 나타났다(대표적으로 김연명, 2002; 정무권, 2009).

한국의 복지제도는 2차 대전 이전의 유럽 수준에도 미치지 못하고 있다. 1인당 GNP 수준이 2만 불을 넘는 한국에서 사회권은 여전히 미진한 수준에 머물고 있다. 먼저, 국민기초생활보장제도는 소득이 최저생계비 이하인 빈곤층이 인간답게 살 수 있도록 지원하는 기능을 제대로 하지 못하고 있다. 최저생계비 책정 기준 자체가 낮기 때문에, OECD 기준을 적용하면, 120만 명 정도가 추가로 지원의 대상이 된다.

국민건강보험은 전 국민을 대상으로 하지만, 개인이 부담해야 하는 의료비용 수준이 높기 때문에, 소득이 낮은 계층은 국민의료보험제도가 충분히 질병으로부터

보호를 받지 못하고 있다. 의료 서비스가 사설 병원에 의해서 이루어지고 있기 때문에, 의료 수가가 높을 뿐만 아니라, 의료보험에서 지원해주지 않는 질병이 많기 때문에, 의료보장 수준은 매우 낮은 수준이다. 중산층은 사보험을 구매하여, 국민건강보험을 보충할 수 있지만, 빈곤층은 건강보험에 의존할 수밖에 없다. 계층간 건강 불평등이 심화되고 있다.

한국의 국민연금제도는 낮은 소득대체율로 인하여 노후 복지효과가 낮다. OECD 평균 공적 연금의 소득대체율은 50%이고, 강제적인 사적 연금을 추가하면, 연금의 소득대체율은 68%로 높아지고, 자발적인 사적 연금까지 추가하면, 전체 연금의 소득대체율은 77%에 달한다. 한국의 경우 공적 연금과 강제적인 사적 연금을 합하여, 연금의 소득대체율은 47.5%로 낮다 (OECD 2011 : 125). 더구나 취약계층에서 국민연금에 가입하지 않은 비율이 높아서, 노후 소득보장의 기능을 제대로 하지 못하고 있다. 전체 경제활동인구의 30% 정도를 차지하고 있는 자영업자의 53.7%가 국민연금에 가입하고 있지 않았다 (김수완, 김상진, 2012 : 17). 소득 수준이 높은 계층은 국민연금과 사적 연금에 가입하고 있는 반면, 저소득층은 국민연금조차 가입하지 않아서, 연금의 양극화 현상이 나타나고 있다. 또한 전체 피고용자의 1/3 정도를 차지하고 있는 비정규직의 39%만이 국민연금에 가입하고 있어서 국민연금 사각지대의 규모가 크다는 것을 알 수 있다 (성재민·정성미, 2012 : 37).

또한 고용보험의 경우도 사각지대가 크게 존재한다. 임금근로자 중 72.3%만이 고용보험에 가입되어 있어서 27.7%가 고용보험 사각지대에 놓여 있고, 자영업자와 고용보험 적용 예외자까지 포함하면, 전체 경제활동인구 중 55.2%가 고용보험 사각지대에 놓여 있다 (유경준, 2013 : 2-3). 이들은 자영업자와 고용보험 적용 제외 대상인 65세 이상의 근로자, 월 60시간 미만 근로자를 포함하며, 농림어업 고용보험이 실업으로 인한 소득상실에 대한 사회적 안전망으로서의 기능을 제대로 하지 못하고 있다. 이러한 점에서 한국에서 고용보험은 아직까지 사회적 시민권으로 뿌리를 내리고 있지 못하다고 볼 수 있다.

신자유주의적 경제개혁과 복지제도의 도입이 동시에 이루어졌지만, 복지제도의 효과는 신자유주의 경제개혁으로 인한 부정적인 효과를 충분히 상쇄하지 못했다. 노무현 정부 후반기에 등장한 사회양극화 담론은 이러한 결과를 보여주는 대표적인 용어이다. 비정규직의 급속한 증가에 따른 근로빈곤층의 증가와 이혼이나 퇴직으로 인한 소득상실로 빈곤층이 되는 가구가 지속적으로 증가하면서 불평등의 심화와 빈곤층 증가가 지속적으로 이루어졌다. 생존 자체가 어려운 인구가 증가하면서, 자족해체, 자살, 범죄 등이 더 크게 증가하였다.

더구나 교육, 주거, 의료 등의 분야에서 시장화가 이미 과도하게 진전이 되어, 빈곤층은 더욱 어려움을 겪게 되었다. 사교육 중심의 교육체제, 낮은 공공주택 비율, 공공의료 서비스 등으로 인하여 과도한 비용이 요구되기 때문에 중산층도 안정된 생활을 하기 힘든 상황에 이르렀다.³⁾ 이는 곧 저출산을 촉진시켜, 인구 고령화를 가속화시키는 결과를 낳아서, 한국사회 전체의 재생산의 위기로 진전되고 있다.

외환위기 이후 복지제도가 새롭게 도입이 되었지만, 한국의 복지 수준은 제3세계 수준을 크게 벗어나지 못하고 있다. 이는 크게 두 가지 차원에서 살펴볼 수 있다. 첫째는 전체 국민총생산에서 복지지출이 차지하는 비중이 너무 작기 때문에, 국민들이 복지제도의 변화를 체감하기 쉽지 않다.

둘째, 복지행정, 즉 정부의 복지 전달체계가 비효율적이고 낙후되어 있다. 복지 전달체계의 후진성은 복지전달체계가 정부 부처별로 분산되어 있어서, 효율적인 복지행정이 이루어지지 못하고 있다는 점에서 찾을 수 있다. 예를 들어, 취약계층

3) 2012년 OECD Health Data에 의하면, 의료비 중 개인이 직접 지불하는 의료비 비중은 한국이 33.8%로 OECD 국가 중 가장 높았고, 네덜란드가 5.5%로 가장 낮았다. (http://stats.oecd.org/index.aspx?DataSetCode=HEALTH_STAT 2013년 5월 19일 접속). GDP 중에서 사적인 교육비 지출이 차지하는 비중도 한국이 2.81%를 차지하여 OECD 국가들 중 가장 높았다 (참고로 스웨덴 0.17%, 독일, 0.7%, 프랑스 0.49%, 영국, 0.59%, 일본 1.66%, 미국 2.10%, 칠레 2.75%) (<http://statlinks.oecdcode.org/302011041PIG262.XLS> 2013년 5월 19일 접속). 한국의 주택은 시장에 의해서 주도되면서, 주택공급은 건설사들에 의해서 이루어지고 있고, 대체로 서구의 경우 공공임대주택의 비율이 전체 주택의 20% 정도에 달하고 있으나, 한국의 경우 5% 정도에 불과하여, 주택도 과잉시장화 되어 있다고 볼 수 있다. 이것은 한마디로 생활세계의 총체적인 상품화라고 부를 수 있을 것이다.

자녀 교육비 지원은 교육과학부, 여성가족부, 보건복지부 세 부처가 나누어 담당하고 있다. 업무가 비슷하지만, 3개 부처로 업무가 나뉘어져 있어서, 행정력 낭비가 심하다고 볼 수 있다. 취약계층 주거 환경 개선 사업은 더 나뉘어져 있어서, 전체 보건복지부, 지식경제부, 환경부, 국토해양부, 농수산부 5개 중앙부처가 동일한 사업을 담당하고 있다. 극단적인 행정의 비효율을 낳고 있는 후진적인 복지행정체계는 복지전달체계의 비효율성으로 이어져서, 복지제도 전체가 원래 의도한 목적을 제대로 이루지 못하고 있다.

복지전달체계의 문제점은 보건복지부를 포함한 중앙부처에서 시작하여 시·도, 시·군·구, 읍·면·동의 사회복지전담 공무원으로 거쳐서 최종 복지대상자에게 복지서비스가 전달된다. 일선 주민센터의 공무원은 복지업무에 필요한 전체 과정을 책임지고 있다. 복지전담 공무원은 일반 행정업무에서 복지와 관련된 상담, 조사, 급여, 관리 등의 업무를 기초생활보호 대상 가구, 아동, 노인, 장애인 등을 대상으로 복지업무를 담당하고 있다. 전문성이 현저하게 결여 되어 있고, 효율적인 복지행정을 기대하기 힘든 복지전달체계를 지니고 있다.

〈표 10〉 복지행정의 중복 현황

구분	대상사업	소관부처	내용
취약계층 주거환경 개선	주거현물 집수리	보건복지부	- 사업별 지원내용이 단편적으로 구성되고, 개별 집행에 따라 수요자 주거상태에 맞는 포괄적 지원 곤란
	농어촌 장애인주택 개조	보건복지부	
	저소득층 에너지효율 개선	지식경제부	
	슬레이트 지붕 개량	환경부	
	벽내습수관 개량 지원	환경부	
사례관리	사회적경제종 주택 개보수	국토해양부	- 사업별 대상과 서비스를 명확히 구분하기 어려워 사업간 일부 중복 가능 - 사업별 정보가 체계적으로 관리·연계되지 못하고 있음 - 사업별 사례관리에 따라 행정력 중복낭비 가능
	농어촌 주택 개량사업	농수산식품부	
	통합사례관리 (희망복지지원단)	보건복지부	
	취약한 부모 역량 강화	여성가족부	
	다문화가족 지원	여성가족부	
취약계층 자녀 교육비 지원	드림스타트	보건복지부	- 사업별 지원 목적이 유사하고 대상 및 지원 내용이 일부 중복됨 - 전달체계 이원화로 불필요한 행정력 낭비 발생 - 지원내용이 대상별 특성, 소득을 적절히 반영하지 못함
	자활사례관리	보건복지부	
	저소득층 자녀 학비 지원	교육과학기술부	
	기초생활보장 교육급여	보건복지부	
	의사상자 교육 보호	보건복지부	
	장애인 자녀 교육비 지원	보건복지부	
	한부모가족 교육비 지원	교육과학기술부	
청소년 한부모 고교생 교육비 지원	여성가족부		
방문형 돌봄지원 서비스	청소년특별지원 학업지원	여성가족부	- 일부사업간 내용이 중복되거나 유사함 - 일부 65세 이상 노인 사각지대 발생 가능 - 사업별 각각 방문서비스 제공에 따라 행정자원 낭비 및 수요자 불편 야기 가능
	노인장기요양보험 재가입여	보건복지부	
	노인돌봄 기본서비스	보건복지부	
	노인돌봄 종합서비스	보건복지부	
	가시간명 도우미	보건복지부	
문화욕구 지원 관련 바우처	장애인 활동 지원	보건복지부	- 사업별 각각 방문서비스 제공에 따라 행정자원 낭비 및 수요자 불편 야기 가능
	방문건강관리	보건복지부	
	여행 바우처	문화체육관광부	
	문화 바우처	문화체육관광부	
임산부 건강관리	스포츠 바우처	문화체육관광부	- 바우처 사용처 및 용도상 제약으로 이용 불가능한 지역이 있어 형평성 문제 제기 가능
	스포츠 관람 바우처	문화체육관광부	
취약계층 에너지 지원	영양플러스	보건복지부	- 사업목적 및 지원내용 유사 - 절차/담당부서 달라 통합서비스 제공 곤란
	산모 건강관리	보건복지부	
	저소득층 연탄보조사업	지식경제부	
	가스요금 할인	지식경제부	
정신보건 시설 운영	지역난방 열요금 감면	지식경제부	- 기초수급 대상 가구의 경우 생계급여와 일부 중복 가능성 - 해당 에너지를 소비하는 가구에만 혜택으로 작용하여 형평성 문제 제기 가능
	지역난방 열요금 지원	지식경제부	
	전기요금 복지할인	지식경제부	
방문 치매검진	정신보건센터	보건복지부	- 정신보건센터가 알코올센터의 기능을 포함한 포괄적 서비스 제공하기에 일부 기능이 중복되고 서비스 이용 비효율성 발생
	알코올상담센터	보건복지부	
방문 치매검진	방문건강관리	보건복지부	- 유사 상담내용이 포함되나 세부 구성내용이 달라 각각 방문 조사하므로 수요자 불편 및 행정력 낭비 가능
	치매조기 검진사업	보건복지부	

자료 : 보건복지부 내부자료, 2012. 재구성

V. 한국형 사회정책의 모색

후발 산업국이자 후발 복지국가로서의 한국이 직면하고 있는 복합적인 사회위기를 극복하기 위해서는 혁신적인 사회정책을 필요로 한다. 사회정책은 현재적인 위기의 극복뿐만 아니라 미래에 예상되는 인구위기에 적극적으로 대처하기 위한 포괄적인 대응이다.

1. 새로운 사회정책 구상의 원리

1) 사회정책은 모든 국민을 대상으로 한다.

대한민국 국민은 인간다운 삶을 영위하기 위한 기본적인 권리로 사회적 권리를 갖고, 정부는 모든 국민들이 자유롭게 인간다운 삶을 영위할 있도록 기본적인 조건을 제공할 의무가 있다. 계급, 연령, 성, 출신지역에 관계없이 모든 국민은 인간다운 삶을 누릴 수 있는 행복추구권을 지니고 있고, 정부는 국민의 행복추구권을 평등하게 보장할 의무가 있다.

2) 정부는 다양한 위험과 위협으로부터 국민의 생명과 삶을 보호해야 한다.

정부가 국민의 인간다운 삶을 보장하기 위해서 외부와 내부의 사회적 위험에 대처하는 것이 사회정책이다. 외부의 위협으로부터의 국민의 생명과 재산을 보호하는 것이 전통적인 의미의 국방이라면, 유해한 생태환경으로부터의 국민의 생명을 보호하는 것(환경권 보장), 각종 범죄로부터 생명과 재산을 보호하는 것(치안)과 실업이나 장애와 같은 사회적 위험으로부터 국민을 보호하는 것(복지)이 필요하다.

3) 정부의 사회정책은 궁극적으로 국민의 생명과 생활을 보장하기 위한 정책이다.

정부는 자유로운 국민들의 행복추구권을 보장하고, 삶의 질을 보장하기 위한 위임기구이며, 궁극적인 의사결정의 주체는 국민이다. 사회정책의 국민의 자기보호차원의 정책이며, 정부는 국민을 위한 각종 사회서비스를 제공하는 기관이다.

4) 사회정책은 양적 경제성장 중심에서 질적 사회성장으로 정책원리를 전환하는데 있어서 가장 중심적인 정부 정책이다.

개발시대 경제정책이 정부 정책의 중심적인 위치를 차지해왔다. 21세기 한국사회가 3대 위기를 극복하고 동아시아 모델을 대표하는 사회가 되기 위해서는 사회정책을 중심으로 정부 정책이 조율되어야 한다.

5) 사회정책은 한국사회의 지속가능성 동시에 경제와의 선순환을 고려하여 모색되어야 한다.

사회정책과 경제정책은 상호보완적인 기능을 지니고 있으며, 사회정책은 고용 증대, 인력 양성, 소비력 증대 등을 통한 긍정적인 파급효과를 낳아서 경제에 활력을 불어 넣을 수 있어야 한다.

6) 사회정책은 연대와 통합의 전통인 상부상조를 토대로 하며, 계층 간 사회통합과 상생을 도모한다.

2. 한국형 사회정책 모형

1) 유연한 노동시장 - 포괄적인 생활보장 - 역량 활성화

한국의 노동시장은 외환위기 이후 큰 변화를 겪었다. 가장 대표적인 변화는 비정규직 종사자의 급증과 비정규직에 대한 제도적인 차별을 특징으로 하고 있다. 이미 한국의 노동시장은 대기업 부분을 제외하고는 지나치게 유연화되어 평균적으로 근속연수가 낮고, 근로빈곤층의 비율이 높다. 또 다른 문제는 낮은 고용률이다. 그러므로 역동적인 노동시장을 도모하는 동시에, 노동시장에서 발생하는 문제들을 동시에 해결하는 것이 새로운 과제로 떠올랐다.

고용율을 높이고, 비정규직 차별을 줄이기 위해서는 정규직 고용을 높이는 정책과 차별금지 정책이 필요하다. 실업에 대응하는 소득보전 정책과 더불어 적극적으로 실업자이 취업할 수 있도록 하는 적극적 노동시장 정책이 필요하다. 이것은 덴마크나 네덜란드에서 이미 시행하고 있는 정책으로 흔히 유연안정(flexicurity) 모델 혹은 “황금 삼각형(golden triangle)”으로 알려진 정책 패키지이다. 이것은 90년대 중반부터 등장한 정책이다(Whiltagen and Tros, 2004; Whilthagen, 2002).

한국의 노동시장 유연성은 미국보다 더 높은 수준이다. 노동시장의 유연성이 커지면서, 빈번한 취업과 이직/실직, 재취업, 그리고 조기 퇴직과 재취업 등 다양한 고용상의 변화가 나타났다.

〈표 11〉 OECD 근속기간 비교 (2006)

	전체	남	여
호주	10.9	11.9	9.8
벨기에	12.2	12.8	11.6
덴마크	8.7	9.3	7.9
핀란드	10.6	11.0	7.9
프랑스	12.0	12.1	11.9
독일	11.1	11.8	10.2
이태리	12.3	12.8	11.4
네덜란드	11.4	12.5	9.9
노르웨이	8.6	9.2	7.8
스페인	9.7	10.5	8.5
스웨덴	10.9	10.8	11.1
일본	12.0		
영국	8.8	9.5	7.9
미국	4.9	5.0	4.8
한국(2006)	4.5	5.6	2.9

자료 : 유럽 자료 출처는 OECD.StatExtracts (<http://stats.oecd.org/Index.aspx?DatasetCode=LMPEXP>), 미국 자료 출처는 Copeland(2007 : 2)이며, 한국 자료 출처는 (2009 : 49).

이러한 현실은 고용의 지속성과 안정성을 보여주는 지표인 평균 근속기간을 통해서도 잘 드러난다. 〈표 11〉는 OECD 국가들에서 고용주가 바뀌지 않고 지속되는 피고용자 평균 근속년수를 보여준다. 유럽의 경우, 2000년대 평균 10년 내외의 근속년수를 보여주고 있고, 일본도 12.0년의 평균 근속년수를 보이고 있지만, 한국의 평균 근속년수는 미국의 4.9년보다 더 짧은 4.5년으로 나타났다. 이것은 한국의 노동시장 유연성이 가장 높다는 것을 보여주는 동시에, 한국의 고용 안정성이 가장 낮다는 사실을 보여준다. 특히 여성의 경우 평균 근속년수가 2.9년으로 극단적으로 짧아서 다른 OECD 국가의 여성 피고용자들과 비교해서 한국 여성들의 고용안정성이 극단적으로 낮다는 것을 알 수 있다.

한국에서 근속년수가 대단히 짧다는 사실은 한국에서 상대적으로 비정규직 비율이 높아졌다는 사실과 연관되어 있기 때문이다. 임시직이나 일용직과 같은 비정규직 취업뿐만 아니라 파견근로나 계약직과 같은 비표준적 고용의 증가로 평균적인 근속년수가 낮아졌다. 특히 여성의 경우, 전반적으로 경력을 관리할 수 있는 직종이 아니라 주로 판매서비스, 음식 및 숙박 서비스, 개인 서비스 등 서비스 업종에 고용이 집중되어 근속년수가 극단적으로 짧게 나타났다.

반면, 노동시장에서 발생하는 위험에 대한 보호는 한국이 가장 낮은 수준이다. 고용보험이 도입되었지만, 고용보험을 통한 위험 보호의 수준은 대단히 낮다. <표 12>은 OECD 국가별 실업보험의 관대성을 보여준다. 실업보험에서 관대성이 높을수록, 실업자들이 보호를 잘 받는다는 것을 의미한다. 한국의 경우, 고용보험은 수혜기간이 최대 8개월이며, 보장 수준은 OECD 최저 수준이다. 실업자가 되면, 소득 상실이 클 뿐만 아니라, 단기간에 실업급여가 끝나기 때문에, 실업으로부터의 보호 수준은 OECD 최저 수준이다.

한국 고용체제의 또 다른 특징은 전체 인구 중에서 경제활동체 참여하는 인구 비중이 낮다는 점이다. 대표적으로 여성의 경제활동 참여 비율은 2009년 OECD 평균보다 4.5% 낮고, 북유럽 국가들에 비해서는 거의 20% 정도 더 낮다. 이러한 특징은 취업을 통한 소득이 적을 뿐만 아니라 조세를 통한 정부재정 수입도 적어서, 정부 정책 수단도 제한되어 있다는 것을 의미한다. 적은 재정으로 인하여 고용을 촉진시킬 가족복지 정책도 취약할 수밖에 없기 때문에, 저고용-저재정 수입-저복지의 악순환이 반복되고 있다. 그러므로 고용율을 높이는 것이 양성평등을 이루고, 빈곤문제를 해결하며 결과적으로 지속적인 경제성장을 이룰 수 있는 길이다. 적극적인 복지정책은 고용율을 높일 수 있는 중요한 정책 수단이다.

보편적인 복지제도 하에서 보편적인 복지의 틀을 유지시키기 위해서는 실업률을 낮추면서 동시에 고용률을 높이는 것이 필수적으로 요구된다. 고용증대를 통하여 세수를 증대시키는 것이 무엇보다 중요한 과제가 된다(Kvist and Pedersen 2007 : 100).

〈표 12〉 OECD 국가들의 실업보험의 관대성

	1년	2년	3년	4년	5년	5년	평균
노르웨이		72	72	72	72	72	72
벨기에		65	63	63	63	63	63
오스트리아	61	58	58	58	58	59	
덴마크		68	68	68	68	9	56
아일랜드		50	50	50	50	50	50
포르투갈		79	79	56	24		
독일	64	48	42	36	36	45	
프랑스		67	64	31	31	31	45
핀란드		60	58	33	33	33	43
호주	42	42	42	42	42	42	
스페인		69	65	25	25	13	39
뉴질랜드		38	38	38	38	38	38
스웨덴		66	63	41	8	8	37
아이슬란드	57	54	54	8	8	36	
영국	28	28	28	28	28	28	
네덜란드		71	59	3	3	3	28
스위스		80	40	0	0	0	24
룩셈부르크	87	8	8	8	8	24	
캐나다		52	14	14	14	14	22
헝가리		48	13	13	13	13	20
폴란드		42	16	8	8	8	16
체코	33	11	11	11	11	15	
일본	45	3	3	3	3	9	
터키	46	0	0	0	0	9	
슬로바키아	32	3	3	3	3	9	
그리스		33	5	1	1	1	8
이태리		37	0	0	0	0	7
한국	31	0	0	0	0	6	
미국	28	0	0	0	0	6	
중위값		52	40	25	13	9	28

자료 : OECD, OECD Employment Outlook 2009, p.76.

참고 : 수치는 순수 대체율(net replacement rate)이며, 2007년 자료에 기초한 것임.

〈표 13〉 한국은 고용률도 낮고, 실업률도 낮은 사회(2009년)

전체	여성인구(15-64)	고학력 인구(25-64)
OECD 평균	56.7%	79.5%
한국	52.2%	61.2%
스웨덴	70.2%	88.8%

A. 노동시장 유연화 : 한국은 이미 노동시장 유연성이 높은 국가이다. 노동시장 유연화를 위해서 추가적인 정책을 취할 필요는 없고, 노동시장에서의 차별을 금지하는 정책이 요구된다. 노동시장에서의 차별은 정규직과 비정규직 간의 동일노동-동일임금을 통하여 비정규직 차별을 금지하고 복지혜택 차원에서도 차별을 금지하여, 광범위하게 존재하는 노동자들 내 복지 사각지대를 줄이는 것이다.

B : 국가가 실업자들에게 최소한의 생활수준을 보장하는 것은 개인과 가족의 삶을 유지하는데 중요하다. 보장의 수준은 상실된 소득의 보상이라는 원칙에 따라서 이루어져야 한다. 그러나 기본적인 소득 보장이 이루어져야 하기 때문에, 재분배 차원에서 보장 수준의 조정이 이루어질 필요가 있다.

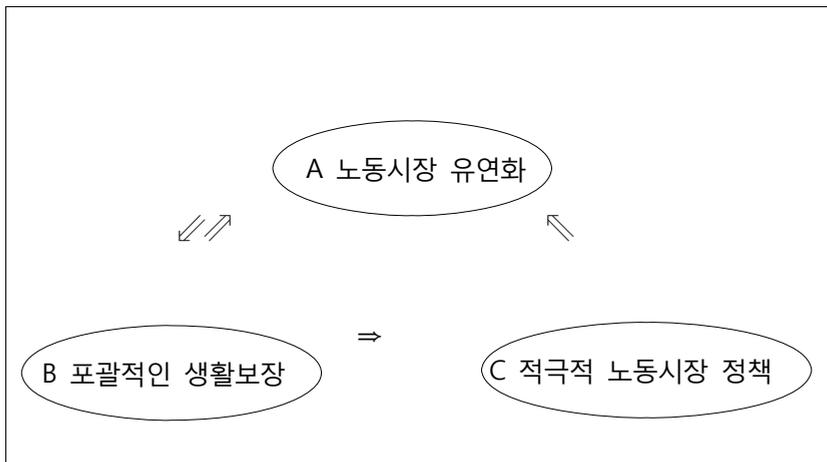
- 고용보험 수혜 기간을 현행 6-8개월에서 2년으로 연장하고, 이후 OECD 평균 수준으로 상향 조정한다.
- 고용보험 수혜 수준은 현행 기본 고용보험과 근로소득연계 고용보험으로 구분/조정한다(현행 1일 상한 4만원)
- 기본 고용보험 수혜 수준 - 단계별 접근 : 실업기간 첫 1년 동안 중위 소득 80% 소득 보장, 다음 1년 70% 보장(상한 폐지)
- 근로소득연계 : 추가적인 고용보험 수혜 수준은 직전 3개월 평균 임금의 40%를 1년 동안 보장

- ▶ 고용보험 수혜 최소 조건을 충족시키지 못하는 미취업자들(청년 실업자)을 대상으로 고용 장려금 지원 (가구 소득 수준에 따라서 차등 지급)
 - 고용보험의 40% 취업장려금

C : 적극적 노동시장 정책

- ▶ 공공고용서비스(public employment service)를 활성화하여, 노동시장의 수용과 공급 연계 강화
- ▶ 실업자와 미취업자의 고용 가능성을 높이기 위하여
 - 저숙련, 미숙련 노동자들의 교육과 훈련 지원
 - 직업 전환을 원하는 사람들의 재교육
- ▶ 공공부문 일자리 창출 : 복지서비스와 공공고용서비스 일자리 확대
 - 현재 전체 피고용자의 7% 정도, 미국 수준 약 15%, OECD 수준

〈그림 8〉 한국형 유연안정 모델의 기본 구성



2) 생활보장국가(life security state)

생활보장국가는 복합위기 시대를 살고 있는 국민들이 불안한 삶에서 벗어날 수 있도록 국민 개개인의 생명과 삶을 정부가 보장하는 국가이다. 구체적으로 생활보장국가는 외부의 위협으로부터의 국민을 보호하는 것(국방)뿐만 아니라 내부의 위협(환경오염, 범죄, 실업, 빈곤, 질병, 차별 등)으로부터 국민의 생명과 생활을 보호하기 위하여 국민들에게 서비스를 제공하는 국가이다.

민주주의는 주기적으로 치러지는 선거만으로 완성되는 것이 아니라 모든 국민들이 일생생활 속에서 자유로운 삶을 실현시킬 수 있는 능력과 조건을 갖추었을 때만 실현될 수 있다. 이를 위해서, 자발적인 선택을 통해서 자아실현을 할 수 있는 충분한 능력을 육성하고, 다양한 사회적 위협에서 벗어나 안정된 삶을 살 수 있도록 적극적인 국가의 역할이 요구된다. 국가는 모든 국민의 생애과정 전반에 걸쳐서 인간다운 생활을 할 수 있도록 기본권을 보장하고, 기본권이 실현될 수 있도록 주거, 육아, 교육, 일, 소비와 건강과 관련하여 기본적인 조건을 보장한다.

생활보장국가는 **자유, 평등과 연대** 세 가지 원리를 정책원리로 한다. 생활보장 국가의 사회정책은 소득수준, 성별, 출신지역에 관계없이 모든 국민들의 자유로운 삶을 영위할 수 있도록 모든 국민을 대상으로 한다. 모든 국민들은 소득수준에 관계없이 복지의 수혜자이자 복지에 필요한 자원의 책임을 진다. **보편적 복지정책**은 사회통합과 연대의 정신 아래 전통적인 **상부상조** 정신에 기반을 둔 것이다.

사회정책 중 복지정책은 국민 모두에게 균등한 생활기회를 보장하고, 생애과정에서 발생하는 다양한 위협으로부터 국민을 보호하는 정책이다. 모든 국민은 교육과 노동의 의무를 지니는 만큼, 정부는 모든 국민들에게 생활을 보장해야 한다. 생활보장은 환경오염과 범죄로부터 보호를 포함할 뿐만 아니라 소비생활과 사회생활에서 차별과 위협으로부터 보호받는 것을 포함한다.

생활보장국가는 기회의 평등을 보장하기 위해서 주거, 교육, 보육, 의료에서의 **공공성 확대**를 추구한다. 4가지는 국민 모두가 민주주의 사회에서 개인의 역량을 함양하고 적극적인 사회 참여를 통해서 의사결정을 하는데 필요한 가장 기본적인

요소들이다. 또한 모든 국민들이 적극적인 의미에서 자유를 누릴 수 있는 최소한의 조건이다. 그리고 4 가지 요소들은 국민 개개인이 생애과정에서 겪게 되는 다양한 상황에서 적극적으로 국민 모두의 행복을 증진시키기 위해 필요한 요소들이다.

2-1) 주거복지

* 생활보장의 핵심 내용은 주거복지이다.

주택 공급 차원에서 공공임대주택을 확대하여 주택 공급량을 늘리고, 저소득가정의 주거비 부담을 경감하기 위하여 주택수당을 제공한다. 아파트와 주택 월세임대가 늘어나고 있기 때문에, 임대료 규제(rent control)를 제도화하여 임대료 상승을 억제하여, 주택비용이 과도하게 들어가지 않도록 법을 통해서 규제한다.

* 모든 국민들에게 최소한의 주거보장을 제공하기 위하여 공공임대주택의 비율을 대폭 높여야 한다.

<표 14>에서 볼 수 있듯이, 한국의 공공임대주택 비율은 미미한 수준이다. 쪽방, 고시원, 노숙 등의 극단적인 형태의 주거 환경에 놓여 있는 사람들은 물론이고, 반지하나 옥탑방 등에서 거주하고 있는 주거복지 사각지대가 광범위하게 존재하고 있다.

* 임대료 인상액/인상을 상한제 도입

민간임대주택을 임차하여 사용하는 경우, 임대료 인상 상한제를 도입하여 임대료의 폭등을 억제한다. 독일의 경우처럼, 주택소유의 비율이 높지 않더라도, 단체교섭을 통하여 임대료 인상이 이루어지기 때문에 안정된 주거복지가 실현될 수 있다.

〈표 14〉 2009년 OECD 국가별 주택 소유형태 분포

	소유	사적 임대	공공임대	공동소유	기타
칠레	34.6	56.5	1.0	7.9	0.0
일본	35.8	61.2	0.0		3.0
독일	43.0	49.0	8.0		0.0
체코	47.0	9.0	20.0	17.0	7.0
덴마크	49.0	17.0	21.0	7.0	6.0
한국	57.7	42.3*	1.1**		
스웨덴	56.0	23.0	21.0		0.0
프랑스	57.0	22.0	18.0	0.0	3.0
네덜란드	57.0	8.0	35.0		0.0
호주	59.0	20.0	21.0		0.0
핀란드	59.2	13.8	16.0	0.0	11.0
폴란드	59.2	3.9	11.5	24.6	0.8
노르웨이	63.0	19.0	4.0	14.0	0.0
뉴질란드	67.0	27.5	5.5		0.0
벨기에	68.0	24.0	7.0		1.0
캐나다	68.0	32.0	0.0		
터어키	68.0	24.0	0.0	2.1	5.9
미국	68.0	26.4	5.0	0.6	
오스트리아	69.8	24.2	5.1		0.9
이스라엘	70.0	22.0	6.0		2.0
영국	70.0	13.0	17.0		0.0
룩셈부르크	70.5	23.8	2.4	0.0	3.3
멕시코	71.0	14.0	0.0	0.1	15.0
이태리	71.4	14.8	5.2		8.6
포르투갈	76.0	15.5	2.5		6.0
아일랜드	79.5	9.9	10.6		0.0
스페인	80.6	13.2	0.0	3.9	2.3
아이슬란드	83.0		0.0		17.0
그리스	87.0	13.0	0.0		0.0
헝가리	92.0	3.8	3.2		1.0
슬로베니아	92.0	4.0	4.0		0.0
슬로바키아	93.7	2.7	0.0	3.7	0.0
에스토니아	96.0	0.0	4.0		0.0

자료 : Andrews, Sanchez and Johansson (2011 : 16), OECD Economics Department Working Paper No 836 : Housing markets and structural policies in OECD countries. 한국자료는 2009년 사회복지패널 조사에 근거함(http://kosis.kr/abroad/abroad_01List.jsp?parentId=D 2012년 1월 3일 접속).

* 전체 임대가구 비율.

** 는 공공임대주택 사용 경험 비율.

고령화에 대응하여, 공공노인주택을 공급한다. 급속한 고령화는 노인빈곤을 낳고 있고, 더불어 사각지대에 놓인 노인들이 대규모로 등장하고 있다. 생애과정에 따른 주거 수요를 선제적으로 고려하여, 노인주택 공급을 노인주거복지 차원에서 국가가 책임진다.

주거는 삶의 안정성을 결정짓는 핵심적인 요소이다. 전국민의 주거 안정성을 제도적으로 보장할 수 있도록 주택 공급정책의 목표를 전환하는 것이 필요하다. 지금까지 주택정책은 부동산 정책이나 경기부양 정책의 일환으로 간주되었다. 그러므로 복지차원보다는 주로 건설업과 거시경제 차원에서 주택정책이 다루어졌다. 주택 보급률은 이미 100%가 넘었기 때문에, 주거용 주택 건설은 경제적인 효과가 크게 줄어들었다. 주거복지는 인간답게 살아가는데 우선적으로 요구되는 기본적인 사항이기 때문에, 국가가 적극적으로 개입하여 국민들의 주거복지를 최대한으로 보장하는 것이 복지국가의 건설에 중요한 요체가 된다.

2-2) 교육

교육은 개인과 가족의 성장뿐만 아니라 교육을 통한 인적 자원의 개발을 통해서 전체 경제에 긍정적인 기여를 한다. 그리고 교육은 기회의 평등을 보장함으로써 개인의 노력과 능력에 따른 사회이동을 촉진시킨다. 의무교육제도의 도입은 이러한 근대 교육이념을 구현하기 위한 제도이다.

* 기회평등을 보장하는 교육복지의 실현

한국의 교육은 전적으로 사적 지출을 통해서 이루어지고 있다. 사립학교와 사교육이 교육을 장악하고 있기 때문에, OECD 국가들 가운데 교육비 사적 지출이 두 번째로 높다. 사적 지출에 의존하는 교육은 가족의 경제적인 능력에 따라서 교육기회와 교육성과 자체가 결정된다. 가족의 지불능력에 의존하지 않도록 공교육 기능의 강화를 모색한다. 초중고까지 의무교육을 확대하고, 소외계층의 지원 확대

* 사립학교 중심의 교육제도를 준공립화 하기 위하여, 정부의 사립학교 재정 지원과 동시에 규제 강화한다.

사립학교 중심의 한국 교육제도를 근본적으로 해결하는 것은 힘들기 때문에, 정부의 재정지원을 바탕으로 학교 운영회의나 이사회에 참여하여 공공성을 높이기 위하여 학교 운영에 영향력을 행사하는 것이 필요하다. 그리고 정부가 부담하는 사립학교의 재정지원을 높여서 장기적으로 사립학교의 준공립화를 도모하여, 전 체 교육과정에서 공공성을 강화시킨다.

* 사회투자재단을 설립하여 새로운 대학생 등록금 지원제도를 실시한다.

사회투자재단은 한국사회의 미래를 위해서 설립되는 교육투자기관이다. 초중고 부터 대학에 이르기까지 경제적인 어려움으로 인하여 학업을 중단하거나 진학을 포기하는 학생들을 위해 등록금과 학비를 지원하는 기관이다. 더 나아가 졸업 후 재교육을 위하여 대학 교육을 받거나 직업교육을 받는 경우에도 학비를 지원하는 기관이다. 사회투자재단을 통해서 제공되는 학비지원은 현행 한국국가장학금과는 달리 조건 없이 경제적으로 어려운 사람들의 등록금을 지원을 하고, 지원금의 상환은 무이자로 평생에 걸쳐서 하도록 한다.

* 대학의 평생 교육 기능을 강화하여, 사회변화에 대응한다.

실업이나 퇴직 등으로 재교육을 원하는 사람들이 대학에서 다시 교육을 받고자 하는 경우, 추가로 교육비 지원을 통해서 지식과 기술을 갱신하도록 지원한다. 현재의 평생교육은 취미 교육 수준에서 벗어나지 못하고 있기 때문에, 평생교육이 실질적으로 이루어지기 위한 교육비 지원은 재교육을 원하는 사람들을 입학시키는 대학과 재교육을 받는 당사자들에게 인센티브 형태로 제공한다.

2-3) 공보육 확대

고학력 여성의 경제활동을 촉진시키는 것이 노동력 인구 감소에 따른 노동력 공급을 해결하기 위한 중요한 정책 과제이다. 이는 고용율을 제고하는 차원에서도 중요한 과제이다. 가족복지의 하나로서 보육서비스는 현대 사회에서 국가복지의 중요한 부분을 이루고 있다.

* 민간 보육의 폐해

현행 보육제도는 시장에 의해서 보육 서비스가 제공되고, 재정은 정부가 부담하는 방식으로 이루어지고 있어서, 비용 대비 효율성은 크게 떨어지고 있다. 이윤을 목적으로 어린이집과 유치원이 운영되면서, 운영비 과다 책정, 등록 어린이 리스트 부풀리기 등 각종 부정부패가 발생하고 있고, 아동학대와 같은 문제가 빈발하고 있다.

* 공보육 기관의 확대

지역의 인구구성을 고려한 공보육 기관의 전국적인 확대가 필요하다. 국가가 재정만 부담하는 것이 아니라, 직접 서비스를 제공함으로써 서비스의 질을 개선하고 서비스의 표준화를 이루어, 일정 수준의 균등한 보육 서비스를 모두 아동들에게 제공한다.

2-4) 공공의료

과도한 의료의 시장화가 낳고 있는 폐해의 하나로 건강 불평등이 확대되고 있다. 한국은 공공병상 비율이 극도로 낮아서 의료의 공공성이 거의 상실된 사례에 속한다. 그것은 곧 바로 건강 불평등으로 이어져 소외계층의 경우, 각종 질병으로 고통을 받고 있다. 국민건강보험이 있지만, 의료비 개인 부담률이 높은 현실에서 취약한 공공의료 시설은 취약 계층의 의료비 부담을 가중시키고 있다.

〈표 15〉 한국과 주요 OECD 국가의 공공병상비율

	2000	2007
오스트리아	82.3	72.2
호주	68.1	69.6*
영국	100.0	100.0
덴마크	99.2	94.9
멕시코	76.8	76.0
프랑스	65.6	65.0
독일	-	41.2
미국	26.3	25.8
일본	27.2	23.3
한국	-	14.2*

자료 : OECD, http://stats.oecd.org/index.aspx?DataSetCode=HEALTH_STAT(2012년 1월 3일 접속)

* 호주 자료는 2007년 자료이며, 한국 자료는 2008년도 자료.

주거, 교육, 보육, 의료의 공공성은 계층, 성별, 지역, 연령에 관계없이 국민 누구나 동등하게 교육 서비스, 보육 서비스, 의료 서비스에 접근가능성을 보장하는 것을 의미한다. 또한 이것은 세금을 통해서 공공성을 유지하는데 필요한 재정적인 부담을 국민들이 공동으로 한다는 것을 의미한다.

경제적인 보장의 수준은 개인의 생활을 보장하는데 핵심적으로 중요하다. 보장의 수준은 상실된 소득의 보상이라는 원칙에 따라서 이루어져야 한다. 그러나 기본적인 소득 보장이 이루어져야 하기 때문에, 재분배 차원에서 조정이 이루어질 필요가 있다.

3. 한국형 사회정책의 실행 조건

1) 사회서비스와 소득이전의 균형

소득이전에 중심을 두는 복지제도는 전형적인 로빈 훗 모형이다. 소득이전 이

외에 다양한 사회 서비스를 국가가 국민들에게 제공하는 것이 현대적인 복지국가이다. 택아, 보육, 교육, 고용서비스, 직업교육, 의료서비스 등에서 현대 국가는 “서비스 국가”라고 불릴 정도로 복지서비스를 국가가 담당하고 있다.

그러나 한국과 같이 빈곤층의 비율이 높은 사회에서 당장의 빈곤문제를 해결하는 일은 생존과 관련된 과제이다. 그러므로 소득이전도 매우 중요한 복지를 통한 삶의 질 향상에 있어서 중요한 부분이다. 소득이전은 복지를 통한 삶의 질 향상에 있어서 매우 중요한 부분이다. 소득이전을 어떻게 할 것인가의 문제는 대상의 선정과 소득이전의 수준과 관련된 문제이다. 여기에는 빈곤층을 구성하는 실업자, 장애인, 노약자 등 다양한 사회집단이 소득이전의 대상이 되기 때문에, 대상을 구체화하는 작업이 필요하다. 즉, 빈곤층의 전반적인 규모뿐만 아니라 빈곤층을 구성하는 사회경제적, 인구학적 특징을 밝히는 작업이 필요하다.

교육, 주택, 의료, 택아 및 보육 등의 복지 영역의 탈시장화와 탈상품화가 국가 복지 발전에 대단히 중요하다. 이미 시장화되어 있는 부분을 공공의 영역으로 이전시켜, 복지서비스와 관련하여 국가의 책임과 역할을 강화시켜야 한다. 시장을 통해서 복지서비스가 이루어지는 경우, 지불 능력이 있는 계급과 그렇지 못한 계급간의 격차가 발생하고, 그것을 통해서 삶의 질 격차가 발생한다. 국가가 제대로 기능하지 못함으로 인해서 생기는 격차는 제도적으로 부정의를 낳는 것이며, 일등 시민과 이등 시민을 양산하여 사회통합을 저해하게 된다. 그런 점에서 복지가 사회구성원들 사이의 연대를 강화시키고, 집단적으로 사회적 위험에 대처하는 제도로서 기능하기 위해서 사회 서비스의 탈시장화와 탈상품화가 절대적으로 필요하다.

2) 맞벌이 부부 가족 모형(dual earners family model)

현재 한국의 여성경제활동 참가율은 매우 낮은 편이지만, 지속적으로 늘어날 수밖에 없다. 그러므로 여성의 경제활동을 촉진시키고 또 유지시키기 위한 가족 정책이 필요하다. 또한 가족은 재산, 교육기회, 사회적 연결망, 양육방식, 가치관 등의 차이를 만들어 내는 모든 불평등의 기본 단위라는 점에서 가족 정책을 통한 사회정의의 실현이 요구된다. 가족은 현실적인 불평등을 보여주는 단위이기도

하지만, 미래의 불평등을 낚는 단위이기도 하다는 점에서 가족 수준의 불평등 약화가 복지정책에서 중요하다. 불평등 약화는 가족 간 불평등뿐만 아니라 가족 내 불평등 즉 양성평등 차원에서도 중요한 의미를 지닌다.

맞벌이 부부 가족을 전제로 하는 복지국가에서 나타나는 가장 큰 특징은 다양한 가족정책을 통해서 기혼 유자녀 여성들의 경제활동 참여를 촉진시켜 여성 경제활동 참가율이 높다는 점이다. 현재 여성 경제활동참가율이 높은 나라들은 북유럽 국가들이다. 2010년 현재 북유럽 여성들의 경제활동참가율은 덴마크 72.0%, 핀란드 67.6%, 노르웨이 75.0%, 스웨덴 74.2%로 높았다. 반면, 전통적인 남성 가장 가족 모델을 전제로 하는 남유럽 국가들에서 여성 경제활동참가율은 낮게 나타나서 이태리 46.6%, 그리스 48.8%, 스페인 53.5% 등으로 낮게 나타났다. 한국의 경우 56.5%로 남유럽 국가보다는 약간 높았지만, 북유럽 국가들에 비해서는 훨씬 낮았다.

북유럽 국가들의 경우, 여성의 경제활동참가율도 높지만, 여성의 출산율도 높은 <표 16>의 A 유형이다. 대표적으로 스웨덴의 경우, 맞벌이 부부 가족 모델을 전제로 하여, 출산, 보육과 탁아 복지정책을 제도화하여, 여성의 경제활동을 촉진시키며 동시에 출산율 하락을 가져오지 않게 하고 있다. 2009년 스웨덴의 출산율은 1.94로 높은 편이고, 경제활동참가율도 75.5%로 대단히 높았다. 반면, B의 경우 출산율은 높지만, 경제활동참가율은 그다지 높지 않은 경우이다. 대표적으로 2009년 프랑스의 경우 출산율은 1.99로 유럽 대륙에서 가장 높았지만, 여성 경제활동참가율은 60.3%로 스웨덴과 큰 차이를 보였다. C유형은 제3세계 후진국형이다. 대표적으로 터키는 전형적인 후진국형으로 높은 출산율과 여성의 낮은 경제활동참가율은 보였다. 한국은 남유럽 여러 나라들과 유사하게 출산율도 낮고, 여성 경제활동참가율도 낮은 D유형에 속한다(OECD, 2011). D유형은 A유형으로 진화할 수도 있고, B유형으로 진화할 수도 있다. 한국 여성들의 경제활동참가율이 지속적으로 증가 추세에 있다는 점을 고려한다면, 여성들의 높은 경제활동참가와 높은 출산율을 보여주는 A 유형이 더 바람직하다고 볼 수 있다. 결론적으로 이러한

사례가 시하는 바는 출산율을 높이기 위해서는 적어도 맞벌이 부부 가족 모형을 전제로 가족복지 제도를 도입해야 한다는 점이다.

〈표 16〉 여성 경제활동참가율과 출산율 유형

경제활동참가율/출산율	고	저
고	A 고출산-고참가 모형 예 : 스웨덴(1.94, 75.5%)	B 고출산-저참가 모형 예 : 프랑스(1.99, 60.3%)
저	C 고출산-저참가 모형 예 : 터키(2.12, 24.9%)	D 저출산-저참가 모형 예 : 한국(1.15, 56.1%)

3) 노동시장정책과 복지정책의 연계

복지정책보다 더 중요한 정책이 적극적 노동시장정책이다. 특히 복지는 사후적으로 경제적으로 어려운 상황에 처한 사람들의 문제에 대응하는 것이고, 적극적 노동시장정책은 사전적으로 실업과 같은 노동시장에서 발생하는 문제를 예방하는 것이다. 북유럽 국가들의 특징은 복지국가 이전에 적극적 노동시장 국가라는 점이다. 높은 여성들의 경제활동참가율도 이러한 적극적 노동시장정책의 산물이다.

1980년대 들어서 경제위기로 실업률이 높아지면서, 새롭게 추구한 정책이 복지정책과 노동시장정책을 결합시키는 유연안정 모델이다. 적극적 노동시장정책을 통해서 복지수요 증대를 줄이는 것뿐만 아니라 실업이 발생했을 때, 실업자들에 대한 실업수당 제공뿐만 아니라 적극적으로 직업훈련을 지원하고 재취업에 필요한 고용서비스를 제공한다. 이러한 새로운 모델은 네덜란드나 덴마크처럼 노동시장의 유연성 증대와 사회적 보장 확대를 결합시키는 유연안전성(flexicurity) 모형으로 나타났다. 세계화로 인하여 경쟁이 강화됨에 따라서 기업의 경쟁력 확보를 위하여 시장 상황에 따라서 인력조정을 용이하게 허용하고, 그 대신 국가가 실업자들의 경제적인 안정을 높은 수준에서 책임지며 또한 실업자들이 다시 고용을 통해서 일을 할 수 있도록 각종 고용서비스를 국가가 제공하였다. 이러한 모형은 노사정의 합의를 통해서만 가능한 실험적 모형이었다.

〈표 17〉 주요 국가별 근속년수와 실업보험 대체율

국가	근속년수	실업보험 관대성(1년)
노르웨이	9.8	72
덴마크	8.1	68
스웨덴	10.3	66
핀란드	10.8	60
네덜란드	11.3	71
프랑스	11.7	67
독일	11.3	64
영국	9.0	28
미국	4.4	28
한국	4.4	31

자료 : 유럽 근속년수 자료는 OECD (2011d), OECD Employment Outlook 2011, Statistical Annex, 실업보험 대체율 자료는 OECD(2009), OECD Employment Outlook 2009, p.76, 미국 근속년수 자료는 US. Bureau of Labor Statistics(2010), 그리고 한국 자료는 신광영(2011 : 126).

한국의 노동시장은 유연성은 높지만, 노동자들에 대한 사회적 안전망을 대단히 열악한 미국형과 거의 유사하다. <표 16>에서 근속년수는 동일한 고용주에게 얼마나 오랫동안 고용되어 있는지를 보여주는 점에서 고용안정성 정도를 보여준다. 그리고 실업보험 관대성은 실업전의 임금과 비교하였을 때, 실업 후에 받는 실업급여의 수준을 보여준다. 실업보험의 관대성이 높을수록, 실업후의 사회적 안전망을 잘 구비되어 있다고 볼 수 있다. 이러한 점에서 볼 때, 유연안정 모형을 도입한 덴마크와 네덜란드에서 실업보험의 관대성은 매우 높은 수준이고, 근속년수는 상대적으로 높지는 않다. 특히 덴마크의 경우 근속년수는 독일이나 프랑스에 비해서 2년 정도 더 짧았다.

한국이 어떤 모형으로 나갈 것인가? 현재는 미국 모형인 신자유주의라고 볼 수 있다. 미국식 노동시장체제와 복지제도를 추구한다면, 미국식 신자유주의 모형으로 나아갈 것이지만, 현재까지 제1부에서 살펴본 것처럼, 현재와 같은 한국의 신자유주의의 결과는 대다수 한국인에게 위험한 요소를 많이 지니고 있다. 그렇다면, 유럽 대륙식이거나 북유럽식이 나름대로 의미 있는 대안이 될 수 있다.

그러나 대안은 앞서서도 다루었듯이, 실현 가능할 때 진정한 대안이 될 수 있다. 각기 다른 나라에서 등장한 유연안정 모형은 역사적 배경과 정치적 맥락을 지니고 있다는 점에서 쉽게 한국에서 도입하기 힘든 모형이다. 노동시장이 유연화되어 있기 때문에, 기업은 유연안정 모형에서 필요한 복지비용을 추가적으로 부담하려고 하지 않을 것이다. 기존의 제도를 유지하려고 할 것이기 때문에, 노동조합이 강력한 힘을 발휘하지 못하는 상황에서 노사정 합의는 기대하기 힘들다.

VI. 유연안정 모형과 복지국가

현재 한국의 복지정책은 특별한 유형을 토대로 만들어지지 않았다. 정치적 상황이나 국면에 따라서 복지정책이 도입되고 또 변화를 겪었다. 이것은 박근혜 정부의 경우에도 크게 다르지 않다. 그 이유는 학자들이 복지정책 구상에 개입하지만, 최종적인 결정은 정치인들과 관료들에 의해서 취사선택되며, 선거에서 표를 얻는데 도움이 되는 포퓰리즘적인 정책들이 최종적으로 채택되는 경우가 많다.

한국에서 등장한 복지체제는 로빈 훗 모형(잔여적 복지국가)을 바탕으로 하고 있다. 부유층이 더 많은 재정을 부담하고, 특정한 조건에 놓여있는 사람들(빈곤층, 장애인, 실업자, 노인)만이 복지의 혜택을 받는다. 이러한 복지체제는 부담을 지는 사람들의 동의를 지속적으로 얻기가 힘들다. 그리고 경제가 어려워지는 경우, 더욱더 정책이 국민들로부터 지지를 확보하는 것이 어려워진다. 그리고 복지혜택을 받게 되는 사람들은 커뮤니티로부터 부정적으로 인식되어, 적극적인 커뮤니티 활동 참여를 하기가 어렵게 된다. 심리적으로 낙인 효과가 크기 때문이다.

21세기 한국의 과제는 한국사회가 지니고 있는 사회적 위험으로부터 국민을 보호하는 복지체제를 구축하는 것이다. 민주주의적인 선거가 치러지면서, 복지가 선거에서 쟁점이 되는 것은 지난 19대 대통령 선거에서 목격한 바와 같다. 초기에 이러한 복지담론의 주체는 정당이 아니라 학계나 시민단체 그리고 언론이었다. 복지담론이 점차 설득력을 얻어 가면서 정치권이 복지 이슈를 선거에서 적극적으로

수용하면서, 복지 이슈는 선거 이슈가 되었다. 정치권에서 이루어지는 복지담론은 표를 의식한 대중 정치의 일부가 되었다.

그러나 아직도 복지는 정치에서 주변적인 의제이다. 선거 때마다 복지가 부각될 것이지만, 복지는 다른 정치적, 경제적 이슈에 밀려서, 향후 한국의 복지제도가 낮은 수준의 로빈 훗 모형의 복지로 귀착될 가능성이 크다. 복지 자체에 대한 새로운 인식과 복지와 성장의 조화, 복지와 사회적 시민권, 복지와 삶의 질 등에 관한 종합적인 인식이 정치권에서 형성되지 않는다면, 복지는 주변적인 선거 이슈로만 주기적으로 등장할 것이다.

중장기적인 한국사회의 변화에서 예상되는 미래는 현재 상태가 변하지 않는다면, 저출산, 고령화와 노동력 감소, 내수 위축, 불평등 증가와 빈곤 심화이다. 이러한 변화는 한국사회를 더욱 더 저신뢰 사회, 불신사회로 만들 것이다.

〈표 18〉 복지국가 모형과 특징

복지제도 유형	재정부담	공공지출	공공부문	수혜대상	재분배 효과	가족모형
로빈 훗	저	저	저	일부	저	무
단순 평등주의	저	저	저	전체	저	무
국가조합주의	중	중	중	전체(분절)	중	남성가장
보편주의	고	고	대	전체	고	맞벌이

암울한 한국의 미래를 예방하기 위해서는 노동시장 정책의 변화를 통해서 고용율을 높이고, 국민들의 노동을 통한 생활안정을 도모해야 한다. 또한 복지정책을 통해서 다양한 사회적 위험으로부터 국민을 보호할 필요가 있다.

유연안정 모형과 생활보장국가의 조합은 맞벌이 부부 가족모형을 토대로 여성의 경제활동참여를 촉진하여 양성평등을 도모하고, 근로를 기반으로 국민의 생활안전을 도모하는 새로운 유형의 복지국가이다. 재정은 세금을 통해서 마련하고, 고용율을 높임으로 해서 점차적으로 세원의 확대를 이룰 수 있다. 그리고 정부의

적극적 사회서비스를 토대로 국민의 삶이 개선되는 복지국가라는 점에서 생활보장 국가는 21세기 한국 복지국가의 새로운 방향이다. 보편주의 복지국가는 모든 국민들에게 무상으로 복지가 주어지는 것은 아니다. 복지의 대상은 복지의 내용에 따라서 달라지지만, 생애 전 과정에서 국민들이 복지 혜택을 누릴 수 있다는 점에서 생애 보장적 성격을 지니고 있다. 보다 중요한 것은 국민 모두가 연대하여 다양한 사회적 위험에 대해서 공동으로 대처하는 것이다.

〈참고문헌〉

- 김수완·김상진 (2012). “자영자의 다층노후소득보장에 관한 연구 : 공·사 연금 가입행태를 중심으로,” 보건사회연구 32(1) : 3-27.
- 김연명 편 (2002). 한국 복지국가 성격논쟁 I, 인간과복지.
- 성재민·정성미(2012). 2012 KLI 비정규직 노동통계.
- 신광영 (2013). 한국 사회 불평등 연구, 후마니타스.
- 유경준 (2013). 고용안정망 사각지대 현황과 정책방향 : 제도적 사각지대를 중심으로, KDI Focus 28.
- 유길상 (2005). "고용보험 10년, 평가와 과제" 노동리뷰, 7 : 3-15.
- 이광찬 (1989). "사회보험" 노동경제40년사, 한국경영자총연합회.
- 정무권 편 (2009). 한국 복지국가 성격논쟁 2, 인간과 복지.
- Baldwin, Peter. 1990. *The Politics of Solidarity*, Cambridge : Cambridge University Press.
- Chang, Kyung-Sub (2009). "Compressed modernity and its discontents : South Korean society in transtion," *Economy and Society* 28(1) : 30-55.
- Flora, Peter and Arnold J. Heidenheimer (ed.) (1981) *The Development of welfare states in Europe and America*, New Brunswick : Tranaction Publishers.
- Ishay, Micheline R. (2004). *The History of Human Rights : From the Ancient Times to the Globalization Era*, Berkely : California University Press.
- Johnson, Chalmers (1982). *MITI and the Japanese Miracle*. Stanford, CA : Stanford University Press
- Kuhnle, Stein and Sven E. O. Hort (2004), *The Developmental Welfare State in Scandinavia : Lessors to the Developing World*, UNRISD Paper No. 17.
- Kuznets, Simon (1955). *Economic Growth and Income Inequality*. *American Economic Review* 45 (March) : 1-28.
- Kwon, Hyuk-Ju (1997). "Beyond European welfare regimes : Comparative perspectives on East Asian welfare systems", in *Journal of Social Policy*, Vol. 26, No. 4.
- _____(2002), "Welfare reform and future challenges in the Republic of Korea : Beyond the developmental welfare state? " *International Social*

- Policy Review 55(4) : 23–38.
- Marshall, Thomas, Humphrey (2009). "Citizenship and Social Class," *Inequality and Society*, ed. by Jeff Manza and Michael Sauder, New York : W. W. Norton.
- Mayhall, Lynda E. Nym (2003). *The Militant Suffrage Movement : Citizenship and Resistance in Britain, 1860–1930*, Oxford : Oxford University Press.
- OECD (2011a), 2011 Education at a Glance.
- _____ (2011b). 2011 Pension at a Glance.
- _____ (2012). OECD Pension Outlook.
- Orloff, Ann (1993). "Gender and the social rights of citizenship : the comparative analysis of gender relations and welfare states," *American Sociological Review* 58(3) : 303–328.
- _____ (1996). "Gender in the Welfare State," *Annual Review of Sociology* 22:51–78.
- _____ (2002). *Women's Employment and Welfare Regimes : Globalization, Export Orientation and Social Policy in Europe and North America*, United Nations Research Institute for Social Development, Social Policy and Development Programme Paper Number 12.
- Romanelli, Raffaele ed. (1998). *How Did They Become Voters? : The History of Franchise in Modern European Representation*, Hague : Kluwer Law International.
- Sainsbury, Diane (ed.) (1999). *Gender and Welfare State*, Oxford : Oxford University Press.
- Woo-Cumings, Meredith (1999). *The Developmental State*. Ithaca, NY : Cornell University Press

민주당의 사회분야 정책비전과 의제에 대한 토론

김 용 익

국회의원

‘경제민주화’와 ‘보편적 복지’ 이후 민주당의 경제·사회 정책

김 용 익(국회의원)

- ▶ 작년 대선까지 ‘경제민주화’와 ‘보편적 복지’가 민주당의 경제·사회 정책을 상징하는 키워드였다.

‘경제민주화’와 ‘보편적 복지’ 이후 민주당은 경제·사회 정책에서 무엇을 핵심 개념으로 하고 나갈 것인가? 이 둘에 더해서 ‘고용과 노동’ 그리고 ‘조세 정의’를 더할 필요가 있다.

1. 고용과 노동

- 고용의 양과 질을 획기적으로 개선하는 것이 새로운 시대정신이 되어야 한다.
- 공공고용의 증가, 중소기업의 육성, 일자리 나누기가 가장 중요한 방법.
- 특히 공공분야의 획기적 고용증대로 경제에 자극이 되고, 고용시장의 혁신이 되도록 해야 한다.
- 민주당이 노동조합 조직율 제고와 중소기업노조의 구성에 대해 적극적인 태도로 임해야 한다.
- 고용과 노동 문제에 대한 돌파구가 없으면 경제민주화는 재벌개혁, 중소기업 보호로 그치고, 노-자 관계의 개혁, 노동소득분배율이 개선 등 근본적 변화가 없는 정책으로 머무를 것이다.

2. 조세정의

- 조세정책의 이슈가 ‘증세-감세’, ‘복지재원’의 틀 속에 갇혀 버려 정치적으로 매우 부담스러워졌다.
- 조세문제의 이슈를 ‘조세 정의-불의’의 프레임으로 재구성하고, 조세개혁 자체에 대한 사회적 논의와 운동이 필요하다. 조세의 국고적 기능을 넘어 재분배 기능, 국민경제의 조정기능에 대한 본격적 논의가 필요하다.

위의 두 가지 과제에 대한 깊이 있는 논의가 없으면 민주당의 경제, 사회 정책은 더 이상 발전이 없이 동어반복을 계속할 가능성이 크다.

민주당의 사회분야 정책비전과 의제에 대한 토론

김 연 명

중앙대 교수

민주당은 어떤 사회정책을 지향해야 하는가?

김 연 명(중앙대 사회복지학부 교수)

- 방대한 자료를 동원하여 한국 사회의 불안성에 대한 진단을 하고 사회정책의 방향을 정리한 신광영교수의 글의 논지에 대해 전반적으로 동의함. 특히 노동 시장과 복지정책, 교육정책, 주거정책을 종합적으로 접근하고 민주당의 사회정책방향으로 “유연안정성과+생활보장국가”의 추구라는 관점을 제시한 것은 향후 민주당의 사회정책분야의 방향설정에도 많은 시사점을 줄 것이라 생각함. 몇 가지 보완하고 토론이 필요한 부분을 논의하기로 함.
- 첫째, 여전히 성장이 필요한 한국 사회에서 중도진보의 사회정책은 성장정책과 어떻게 조화를 이룰 수 있는가? 경제성장전략은 여전히 ‘투표시장’에서 대중들의 주요 관심사임. 그러나 민주당은 보수정당과 차별되는 성장전략을 대중에게 각인시킨 경험이 없음. 민주당의 입장은 보수당과 성장전략을 차별화시키지 않은채 (혹은 못한채) 사회정책분야에서는 다소 진보적인 입장을 보여왔음(예, 무상복지 노선).
 - 한국 사회의 주류세력들은 ‘시혜적 복지’는 찬성하나 ‘보편적 복지’는 성장과 시장에 장애가 될 수 있다는 입장을 갖고 있음. 그러나 민주당은 한국사회의 주류가 모순되고 조화가 어렵다고 주장해 온 수출주도형 성장전략(혹은 성장)과 보편적 복지(분배)의 관계에 대해 대중적 설득력을 갖는 논리와 비전을 제시하는데 성공하지 못했고 이것이 민주당의 사회정책 노선이 그 ‘선의’에도 불구하고 대중에게서 정치적 승인을 얻지 못하는 것이라 할 수 있음.
 - 민주당의 보편복지 노선(혹은 복지강화 노선)이 성장과 선순환을 이룬다는 패러다임은 김대중정부의 ‘생산적 복지’ 그리고 노무현정부의 ‘사회투자론’ 정도이고(이 논리 모두 성장과 분배의 선순환이라는 논리에 기초해 있음), 최근에는 임금주도 성장론 정도의 담론이 있으나 이 모두 여전히 정치적 승인을 확실하게 받지 못하고 있는 상태임.

- 따라서 민주당의 사회정책 노선 특히 공공의 역할을 강화하는 노선이 성장과 배치되지 않고 조화를 이룬다는 대중적 설득력을 높여가야 하는 과제를 안고 있음. 이런 의미에서 신광영교수의 발제문은 분석과 주장의 당위성과 설득력에도 불구하고 이 문제에 대한 대답이 보완될 필요성이 있는데 이에 대한 발제자의 의견을 듣고 싶음.

□ 둘째, 유연안정성은 항상 좋은 결과로 이어지나? 유연안정성 flexicurity 전략은 세계화가 진행되는 후기산업사회에서 이론적으로 노동과 자본의 이해를 동시에 충족시킬 가능성이 있으나 최근에는 노동에게만 피해를 입힌다는 주장이 강하게 제기되고 있음(특히 노동의 교섭력이 현저하게 약화되는 상황에서). 그렇다면 한국에서도 동일한 효과가 나타날 가능성을 배제하기 어려움.

- 필자는 보편주의적 복지제도의 필요성을 복지적 필요성 못지않게 경제개방도가 높은 한국의 상황에서 필요하다는 주장을 해 왔음. 논리는 다음과 같음. 즉, 한국은 총 GDP 규모가 세계 10위권에 근접하는 나라로 소규모 개방경제로 규정하기는 어렵지만 세계경제에의 결합정도라는 측면에서 보면 세계 최고수준에 올라서 있음. 2008년 한국의 무역의존도는 수출 43.4%, 수입 38.8%로 G20 국가중 각각 1위를 차지하였으며 이는 수출 11.4%, 수입 10.8%로 G20 국가 중 무역의존도가 각각 17위와 18위를 기록한 일본과 대비됨.

- 이처럼 세계최고수준의 경제개방도를 갖고 있는 한국은 세계경제의 변동에 매우 민감하게 반응, 적응해야하는 구조를 갖고 있음. 카첸슈타인은 북유럽의 소규모 경제에서 보편주의적 복지제도가 발달한 이유를 개방경제의 특성이라는 시각으로 분석한 적이 있음. 즉, 유럽의 스웨덴, 네덜란드 등 유럽의 소규모 경제는 규모의 경제를 위해 수출지향적인 개방경제를 지향할 수밖에 없었고 세계경제의 변화에 능동적으로 적응하기 위해 국가가 적극적인 구조조정을 수행할 수밖에 없는데 이 과정에서 노동자의 산업간 이동을 원활하게 하기 위해 직업훈련 등의 노동시장정책이나 실업기간 중의 소득을 충실히 보장해주는 강력하고 보편주의적인 복지체제가 성립되었다는 것임. 이 논리를 반대

로 이해하면 경제개방도가 높은 경제일수록 사회안정망이 잘 작동되지 않으면 구조조정이 어려워지고 갈수록 글로벌화되는 세계경제에의 적응도가 낮아지게 된다는 것을 의미함. 즉, 개방경제하에서는 ‘유연안정성’ flexicurity 이 확보가 중요하며 유연안정성은 충실한 사회복지제도가 뒷받침 되지 않으면 제대로 작동하기 어렵음. 따라서 잔여적 복지보다는 보편주의적 복지가 필요함.

- 그러나 문제는 한국의 상황에서 유연안정성 이데올로기는 극심한 노자간의 권력구조의 비대칭성 때문에 ‘유연화’ flexibility 는 강화되나 ‘안정성’ security 는 그에 상응하지 못해 신광영교수가 진단한 ‘복합적 불안사회 한국’의 모습이 갖춰지는데 일조하게 된 것임. 유연안정성이 노자권력구조의 비대칭성 때문에 의도하지 않은 결과를 낳는다면 서민과 중산층의 이해관계를 대변하겠다는 민주당의 노선에 적합한 것인지 토론할 필요가 있음.

□ 고용율을 어떻게 높이냐? 시장의 경로와 공공의 경로: 최근 후기산업사회의 딜레마 (서비스업의 팽창, 고용율의 정체, 만성적인 재정부족 등)에 빠진 유럽 국가들 대부분이 취하는 노선은 ‘고용율 향상 전략’ 이고 이 때문에 전통적으로 고용보호를 가장 강조해 온 독일과 프랑스 등에서도 비정규직이 빠른 속도로 팽창되고 있음.

- 신광영교수의 전략이 먹혀들어가려면 고용율의 확대가 우선시되어야 함. 그리고 민주당 역시 이미 비정규직이 다수인 한국 사회에서 고용확대 전략은 정규직의 강화에 초점을 맞추어야 한다는 점을 상대적으로 강조해 왔음. 문제는 정규직 일자리 확대가 시장을 통해 달성될 가능성이 점점 낮아진다는 것임(대기업의 국내외 아웃소싱 등의 영향). 이에 대한 민주당의 반응은 그동안 첫째, 중소기업의 활성화를 통해 일자리를 늘린다는 것이었음. 물론 정치적 수사와 민주당의 정책, 입법 활동이 이 노선을 충실히 대변해 왔는가 하는 점임.

- 둘째는 공공부문의 고용창출 전략임(공공부문의 고용창출 전략은 지난 18대 대선에서 문재인후보의 핵심 공약이었음). 민주당이 공공부문, 특히 교육, 보건, 복지(케어) 등의 영역에서 얼마만큼 양질의 일자리를 위해 정책적 노력을 해왔는지 반성을 할 필요가 있으며 사실상 보수당과의 차별성이 있는지 근본적인 의문이 듦. 토론자의 눈에는 레토릭으로서 공공부문의 일자리 확충은 강조해 왔지만 민주당 주도하에 눈에 띄는 정치적 성과를 거둔 적이 없음. 따라서 이 문제는 사실상 민주당이 보수당과 같은 노선이라 생각됨.

- 대량의 공공부문 일자리 창출은 큰 정부는 아닐지라도 적정한 규모의 정부를 지향하는 '정치적 결단'의 문제임. 민주당이 이 부분을 감당할 수 있는지에 대해 민주당 내부 그리고 진보개혁진영 내부에서 토론을 할 필요가 있음. 시장에서의 양질의 일자리 창출 가능성이 사라지는 상황에서 공공부문의 일자리 창출은 사실상 향후 한국 사회에서 고용확대 전략의 보수, 진보 노선을 명확히 하는 계기가 될 것이며 민주당의 진정한 정체성을 확인하는 바로미터가 될 것임.

□ 민주당은 “시장의 과잉”을 통제할 수 있는가? 신광영교수는 주택, 의료, 사회 서비스 등 복지공급부분에서 민간공급자의 과도한 지배력 행사를 지적했고 이것이 어찌보면 한국 사회정책의 아킬레스건이 될 가능성이 매우 높음.

- 하지만 민주당은 공공부문 복지공급자의 확대 전략에 있어서 보수당과 전혀 차별성을 보이고 있지 못함. 문제는 부분적인 공공부문 확대전략이 아닌 획기적인 공공부문 확대 전략이 필요한데 민주당은 이 부분에서 이도저도 아닌 어정쩡한 입장을 보여왔거나 아니면 큰 관심을 보이지 않았으며 이것이 보수당과 민주당이 무슨 차이가 있는가라는 의문의 핵심적 배경이 되고 있음.

- 공공부문의 복지공급자의 확대는 일자리 창출과 복지비용의 효율적 사용을 가능하게 하는 매우 중요한 전략임(가령, 압도적으로 민간공급자가 지배하고 있는 보육시장에서 최근 민간어린이집의 복지비용 누수 현상). 민주당이 그동안 어떤 노력을 해왔는지 성찰이 필요함.

- 신광영교수가 제안한 사회정책의 내용 그리고 민주당이 드문 드문 취해 온 “보편주의적 사회안전망 전략”이 민주당의 지지기반인 대중(중산층+서민)을 설득할 수 있고, 중원을 점령할 수 있는가(50%+1%의 득표율 전략)?
- 물론 가능성이 있으나 문제는 대중에게 얼마나 많은 ‘진정성’을 보이는가의 문제임. 민주당은 말과 행동이 일치했는가를 반성할 필요성이 있음. 18대 대선에서 서민과 중산층을 위한다는 민주당 후보가 오히려 저소득층과 자영업자층, 그리고 대부분이 빈곤한 상태에 있는 노년층에서 ‘표의 반란’이 일어난 것에 대해 깊은 성찰이 요구됨.

민주당의 사회분야 정책비전과 의제에 대한 토론

은 수 미

국회의원

「민주당의 사회분야 정책비전과 의제」에 대한 토론

은 수 미(국회의원)

- ▶ 복합위기의 문제의식에는 대체로 동의하며 다만 몇 가지 사항에 대해 질문을 하겠음
- ▶ “양적 경제성장에서 질적 사회성장으로의 전환”이 의미하는 바가 무엇인가?
 - 양적 경제성장과 질적 사회성장의 차이?
 - 질을 고려한 경제성장(예를 들어 인간의 얼굴을 한 자본주의 등)을 하거나 경제성장의 사회적 효과를 고려하자는 의미?
 - 시장보다는 정부개입을 강화하자? 혹은 민영화가 아닌 공공성을 강화하자?
 - 효율성과 생산성이라는 가치와 정의와 평등이라는 가치 중 상대적으로 전자에 방점이 가있던 것을 바꾸자?
 - 통상임금 문제를 둘러싼 논의에서 알 수 있듯이 여전히 기업이 망한다거나 이윤이 떨어진다는 논리가 설득력이 존재, 그렇다면 사회성장은 이와 관련하여 어떤 함의를 갖는가?
 - 그 어떤 것이든 상당히 추상적, 하지만 중요한 지적이라는 점에서 민주당이 만들고 넘어서야할 과제.
 - 이 문제가 중요한 이유는 현재의 복합위기를 해소하기 위해서는 개별 정책의 전환(혹은 누적)이나 담론 수준의 언급을 넘어서 새로운 가치, 방향, 전략에 대한 청사진을 필요로 하기 때문임
- ▶ 가치(value), 비전(vision), 방향(course), 전략(strategy)을 담는 청사진과 캐치 플레이즈의 필요성
 - 2011년 이후 OECD, ILO 등에서도 논의하고 있는 “이윤주도 성장(profit-led growth) -> 임금주도 성장(wage-led growth)”으로의 전환이라든가 노동

이중화를 넘어서(beyond dualization) 등으로 제기되는 것들을 충분히 검토하는 한편 경제민주화나 복지국가라는 한국사회의 논의를 포괄하여 한국 사회(정책)의 새로운 가치와 비전을 만들어낼 필요가 있음(협회의 정책과 함께 광의의 가치와 전략의 측면에서 검토할 필요)

- 어떤 단위에서 할 수 있을까? 혹은 해야 할 필요성을 공감하는가? 어떤 방식으로 할 것인가 등이 점검되어야(「민주당 정책비전과 의제 모색 연속토론회」의 성과를 어떻게 발전시킬 것인가?)

▶ 복합위기의 원인이 무엇인가?

- 발제문에는 원인에 대한 분석이 빠져있으나 원인을 무엇으로 보느냐에 따라 상당한 차이가 나타날 것임

- 예를 들어 참여정부 때 제기된 ‘유연안정성 전략’에 대해 어떻게 평가할 것인가?

- 유럽의 유연안정성 전략은 사회안전망이 갖춰져있는 상황에서 유연성을 제고하는 전략, 하지만 이 역시도 최근 평가에 따르면 비정규직이나 저임금을 양산하는 한계적 유연성 전략이었다는 비판이 존재

- 반면 한국의 유연안정성 전략은 유연성만이 강화되는 전략이었고 이것이 복합 위기를 낳은 요인 중의 하나가 아닌가? (유연안정성 전략의 폐기를 제안함)

- IMF 위기 재벌대기업 지배집중에 대한 분석 등 원인이라고 논의되는 요인들을 정리하고 그것에 대해 검토하는 것이 필요. 원인을 둘러싼 논의가 진행되어야 향후 전략 및 방향 선회가 좀 더 분명할 것으로 보임

- 개혁진영의 새로운 성장담론이 필요하다는 문제제기에 대해 어떻게 생각하는가? 성장담론이 없었기에 참여정부 등은 시장담론 및 시장주도 정책(민영화와 바우처 등)을 가져온 것일까?

▶ 경제정책과 사회정책의 관계를 어떻게 설정할 것인가? 혹은 이런 구분이 과연 타당한가?

민주당의 사회분야 정책비전과 의제에 대한 토론

최 영 준

고 려 대 교 수

「민주당의 사회분야 정책비전과 의제」에 대한 토론

최 영 준(고려대학교 행정학과 교수)

1. 지난 약 15년간의 복지확대와 복지악화의 딜레마에 대해서 :

- 급격한 복지정책 및 프로그램의 확대와 동시에 복지상황 역시 급격히 악화 되어오고 있음. 당분간 이러한 역설적 상황은 지속될 것으로 전망됨. 왜 그럴까?
- 정책의 인과관계에서는 ‘토네이도’ 스타일의 인과론이 있고, ‘지구온난화’와 같은 인과론이 존재함 : 경제 및 노동의 자유화는 토네이도 스타일과 같아서 짧은 시간 내에 영향이 짧은 시간 내에 결과로 나타남 : 금융 자유화나 노동의 유연화가 그러함. 반면에 복지정책의 발전과 확대는 짧은 시간에 이루어지기 힘들며, 그 성과 역시 짧은 시간에 나타나기가 힘들.
- 김대중 정부의 ‘생산적 복지-시장 자본주의’의 결합은 이론적으로 타당 하나 몇 가지 중요한 점을 간과한 것으로 보이며, 그 중 하나는 시장에서의 자유화 성과와 복지정책의 성과에 상당한 ‘시간 차 time gap’이 있을 것이라는 점을 간과한 것임.
- 이와 함께 ‘어떠한 사회보험 정책이 세계화 탈산업화 시대에 정합성이 있는 것인지, 사회서비스는 어떻게 확장시켜야 할지, 노동시장의 ‘유연화’는 어떤 모습이어야 하는지’ 등의 여러 질문에 대한 충분한 검토가 이루어지지 못했음.
- 결과적으로 삼백여개의 중앙정부 복지프로그램에도 불구하고, 사만여개의 지방정부 복지프로그램에도 불구하고, 여전히 한국에서의 국민들의 삶은 불안하며, 불확실함.
- 불안과 불확실성이 공적인 영역을 통해서 극복되지 못하고, 개인이 이를 극복하기 위해서 이기심의 극대화, 신뢰의 파괴, 공동체의 해체가 빠르게 진행되고 있음. 가족 역시 예외가 아님.

2. 새로운 사회정책의 비전은

- 비전은 매우 중요함. 비전이 분명해야 각론이 나올 수 있으며, 정당의 응집력을 유도할 수 있음. 목적 없는 ‘투쟁의 정치’에서 협력과 경쟁의 정치로 이전될 수 있음. 진보와 보수, 정파를 떠나서 비전에 맞는 의제에 대해서는 과감한 협력이 필요하며, 맞지 않는 부분에 대해서는 경쟁을 할 수 있어야 함.
- 발제문에서 제시된 유연안정성 모형과 생활보장국가에 대한 견해는 대부분 동의를 함. 다만 몇 가지 점들은 보다 명확히 인지되어야 할 필요가 있음.
 - 1) 발제자가 제시한 바와 같이 이미 한국 노동시장은 이미 매우 유연화 상태임. 그러면, 유연안정성 모델을 위해서는 ‘안정성security’만 강화 되면 되는 것일까? 그렇지 않음. 시간의 유연성은 더 진행될 필요성이 있는 반면, 계약의 유연성에 대해서는 더 엄격해질 필요성이 있음. 이와 함께 더 이상 다른 이들보다 적은 시간을 일하는 시간제 근로자들이 사회보장 / 생활보장에 있어서 ‘비정규직’이 되어서는 안 됨.
 - 2) 사회정책의 단순한 양적 지출이나 적용범위를 넘어서 사회정책의 구조에 대한 관심이 더욱 증가할 필요가 있음. 예를 들어 일반적으로 복지정책에서 재분배와 재정적 지속가능성은 상충되는 것으로 이해하지만, 실제 연금 등의 비교적 사례에서는 재분배적인 정책들이 오히려 재정적 지속가능성이 높을 수 있음. 의료, 교육, 사회서비스 등에서도 단순히 양적 확대가 아닌 어떤 구조를 가진 확대가 지속적으로 올바른 성과를 낼 수 있을지에 대한 고민을 해야 함. 특히 사회서비스에서는 질quality에 대한 강조가 매우 중요할 것임.
 - 3) 사회인식이 사회정책을 만들지만, 사회정책의 구조가 사람들의 규범, 인식, 행동양식을 만들어가는 것 역시 매우 중요함. 경제 환원주의나 정치 환원주의로 빠지는 것을 경계할 필요가 있음. 그렇기 때문에 단기적 복지욕구에 대한 대응이 아닌 비전을 가지고 추진해야 함. 또한, 단기적 복지욕구에 대한, 그리고 그러한 욕구를 가진 이들에 대한 정책

을 추진할 시 국민들의 동의를 구하는 것은 어렵지 않지만, 중장기적 그리고 보편적 정책의 경우 분명한 전략이 필요함.

- 4) 인적자본human capital과 함께 사회적 자본social capital 역시 중요한 사회정책의 목표가 되어 함. 현재까지의 복지국가 비전 논의가 인적 자본을 중심으로 한 사회투자 논의였다면, 신뢰나 네트워크, 관계 등을 중요시하는 사회정책이 필요함. ‘마을’이나 ‘협동조합’ 등의 키워드가 이를 반영하고 있으며, 전반적으로 어떠한 사회정책이 그리고 복지 혼합이 사회적 자본을 향상시키는지에 대한 연구도 필요함.
- 5) 기업복지와 공공사회정책과의 재구조조정 역시 비전에 들어갈 필요가 있음. 현재 시장을 통한 개인의 복지서비스 구매나 기업복지는 대체로 역진적인 성격을 가지고 있지만, 상당한 비중을 여전히 차지하고 있음. 이들에 대한 지출을 모두 포괄하여 재분배적이고 보편적인 공공 사회정책을 설계할 수 있을지, 이에 대해 기업은 물론 노동조합과의 대화 및 합의가 필요함.
- 6) 혁신과 고용, 사회정책이 상호 지지해주는 구조를 만드는 이슈 등 이외에 다양한 고려점들이 존재함.

3. 구체적인 의제와 방법론

- 여전히 모르는 것들이 너무 많음: 한국형 노동유연안정성 모델은, 복지 성과 및 노동시장에 관련된 지표들이 정말 한국사회를 잘 보여주고 있는가, 소득불평등이 다른 국가에 비해서 낮은 이유는, 혁신과 복지국가의 관계는, 사회적 자본과 공공섹터와의 관계는 등등
- 이러한 질문들은 다양한 연구자들의 영역과 네트워크를 통해서 조금씩 풀려갈 수 있음. 하지만, 정당이 외부 연구자들에게만 지식생산을 의존하는 것이나 일부 자문그룹을 통해서 비전을 받는 것은 시장과 용역에 의존하는 한국정부의 모습과 다르지 않음. 일관성과 지속성이 결여될

가능성 높음. 공공성을 주장하는 민주당은 그러한 모습을 벗어나 자체적인 강력한 싱크탱크를 보유할 필요성이 있음.

- 정당이 가지고 있는 정치력이 보다 정확한 통계나 정보를 생산하는 데 활용될 수 있음.
- 학자는 과거를 분석하는 것이 주된 역할이며, 공무원 / 국책연구기관은 현재의 문제를 풀기위한 연구를 진행하지만, 정당 싱크탱크의 역할은 미래에 대한 비전을 통해서 현재를 해석할 수 있어야 함. 이를 위해서는 좋은 대학에 갈 수 있는 교수 자원들이 이 싱크탱크를 선택해서 올 정도의 대우와 연구 여건을 만들어야 함. 과감한 개혁 반드시 필요.
- 싱크탱크를 중심으로 1) 국회의원들과 끊임없이 정책이슈들을 가지고 토론해야 하며, 2) 중앙과 지방에서 당원 및 시민들이 참여하는 세미나를 통해서 bottom-up 형태로 끊임없이 이슈를 발굴하고 정책이슈와 비전을 전파하며, 3) 다양한 정치 및 정책 스쿨 등을 통해서 당의 비전과 정책들을 시민 및 (어린) 학생들에게 끊임없이 알리고 정당에 대한 불신을 줄이는데 기여를 할 필요성이 있음, 4) 학계 및 공무원 / 국책연구기관과의 지속적인 접촉이나 세미나를 통해서 현실과 비전과의 조율이나 괴리를 찾아 낼 필요성이 있음. 이러한 과정을 통해 국민들이 이해할 수 있는 정책과 비전을 만들어내며, 집권시 정책집행에도 상당한 도움이 될 것임.

민주당의 사회분야 정책비전과 의제에 대한 토론

안 진 결

참여연대 협동사무처장

“4대 위기의 한국사회, 야당은 무엇을 할 것인가”

안 진 결(참여연대 협동사무처장)

1. 4대 위기의 대한민국에서, ‘사회’는 무엇을 해야 하나?

- 고용위기, 사회위기, 인구위기, 희망격차와 신뢰위기라는 발제자의 발표에 적극 공감합니다. 다만 토론자는 좀 더 직접적으로 ‘최악의 양극화와 민생고’의 위기라고 표현해봅니다.
- 너무나도 과중한 교육비·주거비·의료비·통신비 고통과 부담에다 물가대란·전세대란·일자리대란(실업과 비정규)·가계부채대란(이자폭리 부담)까지 겹쳐 많은 국민의 삶이 참으로 고달프고 불안하기만 하합니다. 삶이 버거운 사람들이 많다 보니 너무나 안타깝게도 자살률은 1위, 출산율은 꼴찌 수준이 되고 말았습니다. 그러니 지금 대한민국은 '민주공화국'이 아니라 '민살(民殺) 공화국'이라 해도 과언이 아닐 것입니다. 민심이 질식당하고 민생이 살해당하고 있는 것이다. 그럼에도 '강부자' 이명박 정권은 우리 국민들의 절박한 민생문제 해결에 제대로 된 관심도, 의지도, 능력도 보여주지 않고 있다. 오로지 1% 특권층을 위한 정책에 여념이 없고, 입으로만 친서민을 얘기하니 국민의 분노와 실망이 나날이 고조되었던 것입니다. 다만 박근혜 정권은 정말 달라지기를, 말이라도 경제민주화와 복지국가를 이야기했기에 정말 달라지기를 많은 국민들이 염원하고 있을 것입니다.
- 발표자는 한국사회의 새로운 비전으로 ‘한국형 사회정책’을 제시하면서, 생활보장국가를 대안으로 제시하고 있습니다. 주거복지, 교육복지, 의료와 보육 문제의 해결을 강조하고 있습니다. 취지와 총론에서 100% 공감합니다.

다만, 각론에서 주거복지에서, 주택임대차 못지않게 중요한 상가임대차보호법의 개정이라든지, 교육에서 반값등록금과 점진적 대학무상교육 실현과 같은 이슈가 구체적으로 언급되지 않은 부분은 아쉬운 부분이라고 생각해봅니다.

- 그리고 무엇보다도 이런 위기를 극복하기 위해서는 제 1야당이 보다 낮은 자세로, 보다 치열해져야 합니다. 더 많은 민초들과 함께 더 많은 민생 이슈를 더 적극적인 자세로 제기하고 해결을 추진해야 한다는 이야기입니다. 간절히 바라건데, 민주당은 머리끝부터 발끝까지 민생정당, 민초정당, 생활정당으로 빠르게 거듭나고 또 그런 정책·정치에 매진해야 할 것입니다.

2. 박근혜 정부의 경제민주화와 복지국가 정책 전망

1) 패배한 대선, 그렇지만 승리한 시대정신

2012년 대선 결과로 인한 충격이 지금도 가시지 않습니다. 압도적 다수의 국민들이 정권교체를 바랬지만, 결과는 새누리당 정권의 연장이었습니다. 도대체 무슨 일이 벌어진 것일까요. 대선결과들에 대한 좋은 분석이 많습니다. 그 중에서 많은 이들이 지적하는 것이 있습니다. 박근혜 대통령이 경제민주화와 복지국가를 적극적으로 공약하고, 이러한 공약을 반드시 지킬 것이라는 믿음을 주는데 성공한 것이 당선에 크게 기여했다는 것입니다. 그렇다면, 만약에 박근혜 대통령이 경제민주화와 복지국가를 적극적으로 공약하지 않았다면, 그는 당선되지 못했을 것이라는 가정이 충분히 가능합니다. 대통령은 박근혜가 당선된 것이지만, 시대정신으로는 ‘경제민주화와 복지국가’가 당선되었다는 이야기입니다. 국민들의 열망이 새누리당의 그런 변화를 강제한 측면이 있기에 이번 대선은 결과적으로 야권이 패배했지만, 시대정신은 승리했다고 말할 수도 있을 것 같습니다.

불과 대선 1-2년전이었던 2010년~2011년만 해도 새누리당의 다수와 오세훈 전 서울시장 같은 이는 '친환경 무상급식'을 극렬히 거부하고 '복지확대가 나라를 망하게 할 것이다'라는 그릇된 저주를 퍼붓는데 여념이 없었습니다. 그들은 아마도 지금도 속으로 그렇게 생각하고 있을 것입니다. 결국 오세훈 전 서울시장은 역사상 최초의 '셀프 탄핵'으로 국민들로부터 쫓겨났고, 그가 그렇게 격렬하게 폄훼했던 친환경 무상급식은 이제 좋은 정책을 상징으로, 복지국가로 가는 길의 마중물로 평가받으며 전국 대부분 지역에서 점차 확대 실시되고 있습니다. 친환경 무상급식으로 인해 나라는 앞으로도 망하지 않을 것이고, 국민들의 복지국가를 향한 열망은 더욱 커져만 갈 것입니다. 바로 이러한 지점에서 박근혜 대통령과 새누리당이 극적인 변신을 꾀한 것입니다. 잘못하면 오세훈 꼴이 되지 않도록 국민들의 열망과 시대정신에 부합하는 변화를 일군 것이 새누리당의 대선 승리의 결정적 요인이 됐다고 생각해 봅니다.

이런 상황이었으므로 박근혜 대통령이 만약에 경제민주화와 복지국가를 공약하지 않았다면 당연히 당선되지 못했을 것이라는 가정이 충분히 설득력을 가지는 것입니다. 그리고 또 하나 위에서도 언급했듯이 박근혜 대통령에게는 '약속을 잘 지킬 것 같은 정치인'이라는 이미지가 있습니다. 그 이미지가 허상에 불과한 측면이 있지만, 그렇게 인식되어지고 있는 측면이 분명히 존재했기에 국민들은 경제민주화와 복지국가 관련 공약, 그리고 그것을 잘 지킬 것 같은 이미지 등에 한 표를 던졌다고 볼 수 있습니다. 그러나 많은 이들은 알고 있습니다. 박근혜 대통령이 당선되기 위해 변신하는 것은 좋으나, 그 진정성과 철학에는 근본적 한계가 있을 것이라는 것을. 그리고 그러한 우려는 지금 취임 3달만에 현실로 드러나고 있습니다. 취임 초기부터 경제민주화와 복지국가 공약을 포기하거나 명백하게 후퇴시키고 있는 일들이 발생하고 있습니다. 물론, 지금의 우려가 다시 '아 공약을 잘 지킨다'라는 박수로 바뀌기를 여전히 많은 국민들이 기대하고 있을 것입니다. 박근혜 대통령은 지금 그런 갈림길에 서 있는 것입니다.

2) 박근혜 정부의 경제민주화와 복지국가

지난 4월 15일 박근혜 대통령이 ‘자신의 공약 내용이 아닌 무리한 것’이라며 국회의 경제민주화 관련 법안 개정 움직임을 비판하고 나선 것이 화제가 되고 있습니다. 그러한 태도는 그후로도 계속되고 있습니다. 대통령이 국회의 입법 움직임에 부당하게 개입한 것뿐만 아니라 ‘자신의 공약이 아니면 안된다’는 식의 봉건적이고 제왕적인 인식을 드러낸 것이어서 앞으로도 큰 논란이 될 것입니다. 심지어 새누리당마저도 비판할 정도입니다. 이 발언은 기막힐 정도로 문제가 많은 발언이지만, 달리 생각해보면 그렇다면 자신의 공약만큼은 다 지킬 것이라는 전제를 깔고 있다는 점에서 그나마 박근혜 대통령이 약속한 경제민주화 관련 공약의 이행을 지켜보아야 할 것이라는 분석도 있습니다. 그러나 이 점이 바로 문제가 됩니다. 4월 15일 박근혜 대통령의 잘못된 발언의 배경이 됐던 것은 국회 정무위원회의 공정거래법 개정안 중, 대기업 부당내부거래에 대한 규제 강화를 위한 것인데, 이는 박근혜 대통령의 공약과 취지가 전혀 어긋나지 않습니다. 부당내부거래 규제, 일감몰아주기 근절 등은 박근혜 대통령도 수십 번 공약한 것인데, 이를 비판하는 자가당착을 보여주었기 때문입니다. 박근혜 대통령은 4월 16일 저녁 민주통합당 국회 상임위원회 간사의원단을 청와대로 초청한 만찬에서도 ‘경제민주화가 도를 넘어서 투자하지 못하게 하는 게 경제민주화가 아니지 않느냐. 도가 넘으면 역작용도 우려해야 한다’고 말했습니다. 수백여 개가 제출된 경제민주화 관련 법안 중에서 제대로 통과된 법률이 거의 없는 상황에서 불필요하고 과장된 우려를 퍼뜨리고 있는 것이다. 이는 자신의 공약을 지킬 철학과 의지가 뚜렷하지 않다는 것을 고백한 것이나 다름없다 할 것입니다. 앞으로, 경제민주화 관련 입법 국면에서 내내 박근혜 대통령의 이 같은 태도가 악영향을 끼치고 법안 내용을 후퇴시키는 걸림돌이 될 것임이 분명합니다. 자신의 공약부터 제대로 지킬지가 걱정인 상황이 돼버린 것입니다. 경제민주화가 복지국가로 나아가는 선결과제이고, 경제민주화와 복지국가가 상호 선순환 관계로 연결되어 있기에 우리는 경제민주화 정책

과 공약에 대한 박근혜 대통령의 태도를 눈여겨보아야 할 것입니다. 말이 박근혜·새누리당 정권이지, 지금까지 모습을 봤을 때 사실상 주요한 정책 결정권을 박근혜 대통령이 거의 혼자서 행사하고 있기에 우리는 그의 발언 하나 하나, 행동 하나 하나를 면밀히 주시하면서 대응하지 않을 수 없습니다. 야당의 역할이 바로 이런 점에서 더욱 더 중요합니다. 야당이 언론, 시민사회와 함께 박근혜·새누리당 정권을 감시하고 견제하고 견인하는 일에 최선을 다해야 그나마 국민들은 희망을 느낄 수 있는 것입니다.

3) 진주의료원 사태와 박근혜 정부의 정책 전망

더 큰 사태는 저 멀리 남쪽 진주에서 시작됐습니다. 안 그래도 공공의료기관이 취약한 우리 사회에서 몇안되는 공공의료원인 진주의료원을 홍준표 경남도지사가 막무가내 폐업을 강요·강행하면서 ‘지방 공공의료원 폐업 문제’가 예기치 않은 빅 이슈가 되었습니다. 이 과정에서 보여준 새누리당 소속의 홍준표 경남도지사의 행패는 우리 국민들에게 큰 충격과 실망을 주었습니다. 아직도 저소득층 환자가 다수 남아 있고, 노조도 고통분담을 약속했음에도 하루아침에 문을 닫으라고 하고 환자들을 모두 내쫓겠다고 하니... 그런 폭력이 또 어디 있겠습니까. 오죽하면 홍준표 지사에게 ‘경남의 오세훈’이라는 별명과 조롱이 터져 나왔을까요.

심지어 홍준표 지사에게 충성을 다할 것을 맹세라도 한 것인지, 경상남도의회 문화복지위원회 소속 새누리당 의원들이 4월 13일 열린 상임위 회의에서 폭력까지 행사하며 진주의료원 폐업 관련 조례를 날치기 통과시키는 일도 벌어졌습니다. 홍준표 도지사의 일방적인 의료원 폐업시도에 대한 높은 반대 여론과 각계각층이 나서서 사태 해결을 위한 대화를 호소하고 있는 상황에서, 새누리당 도의원들이 또다시 새누리당 특유의 폭력과 날치기를 재현한 것입니다. 두 명의 야권 여성의 원들을 폭력적으로 제압하면서까지 진주의료원 폐업 관련 조례를 날치기 통과시킨 것에 대해서 아무리 도의회의 일이지만 박근혜·새누리당 정권은 책임을 지지 않을 것입니다. 복지 확대를 공약하고 수십·수백번 약속한 새누리당이 실제로는

복지를 파괴하고 있고, 그 과정에서 물리적 폭력까지 휘두르고 있으니 우리 국민들은 결단코 이를 용납하지 않을 것입니다.

그런데, 사태가 이 지경이 됐음에도 박근혜 대통령의 태도가 참으로 고약합니다. 4월 16일 민주당 상임위 간사단과 만난 자리에서 박근혜 대통령은 “사실을 중심으로 해야 수습책이 나온다. 관심 있게 챙겨보겠다”는 입장을 밝혔다고 하는데 이게 대체 무슨 뜻일까요. 자신이 복지확대와 공공의료 확충을 얘기해놓고도, 진주의료원 폐원 반대를 직접적으로 말하지 않는 이 태도는 얼마나 모호하고 비겁한 것입니까. 당장 이에 대해 홍준표 지사는 ‘박 대통령이 실상을 잘 알리고 경남도민이 판단할 일이라고 했다며 청와대가 관여하지 않겠다는 말 아니냐’고 말한 것으로 알려지고 있습니다. 홍준표의 일방 독주를 막기는커녕 애매한 표현으로 공공의료 확충을 바라는 국민들을 더욱 애태우게 한 것입니다. 작금 진주의료원 사태에 대한 홍준표 지사의 폭력적 언동, 그리고 이를 말리지 않고 방조하는 듯한 박근혜 대통령의 태도에서 박근혜 정부의 암울한 미래를 느끼게 됩니다.

박근혜 대통령은 이명박 정권의 전철을 밟지 않고 싶다면, 지난 5년 전 이명박 정권의 중대한 잘못에 대해 생각해봐야 할 것입니다. 자신들은 별 것 아니라고 생각하고, 광우병 우려가 있는 미 쇠고기까지 전면 개방하는 ‘묻지마 수입’을 은밀하게 강행하면서 벌어진 거대한 국민들의 저항과 분노를 생각한다면, 진주의료원 사태를 이대로 방치해서는 안될 것입니다. 우리 국민들은 지금 박근혜·새누리당 정권이 약속대로 복지를 확대할 것인지, 국민들의 삶과 공공성을 지킬 의사가 있는지·없는지에 대한 바로미터로 이 사태를 바라보고 있습니다. 또 국민의 뜻일 어겨서는 안되는 민주주의 사회의 권력으로서의 태도에 대해서도 평가하고 있습니다. 즉, 대다수 국민들이 반대하는데도 이를 홍준표 지사 깡그리 무시하고 결국 폐업을 강행한다면 사태가 지금보다 더욱 악화되면서, 국민들의 대규모 저항이 발생할 수도 있다는 것을 알아야 할 것입니다. 박근혜 대통령이 국민의 뜻을 항상 강조해왔기 때문에 여기 여론조사 결과를 하나 소개할까 합니다.

민주통합당 원혜영 의원·김용익 의원과 참여연대가 전국 20세 이상 성인남녀 1001명에 대해서 4월 11일~12일 이틀간 여론 조사를 실시한 결과(95% 신뢰수준에서 최대허용오차 $\pm 3.1\%P$, 유·무선전화 임의번호 무작위 추출방식, 우리리서치에서 조사 수행) 진주의료원 사태와 관련하여 진주의료원 폐원을 반대한다는 의견이 38.5%, 나아가 공공의료원을 더욱 늘려야한다는 의견이 32.4%로 '진주의료원 폐원을 반대한다는 의견'이 합쳐서 71%에 달했습니다. 또, 진주의료원 사태의 해결을 위해 중앙정부가 나서야 한다는 의견도 60%에 달해서 지방정부가 알아서 할 일이라고 우기고 있는 홍준표 경남도지사와는 명백히 다른 의견을 보였습니다. 우리 국민들이 '의료공공성'을 적극 지지하고 있고, 진주의료원 사태를 해결하기 위해서 중앙정부도 적극 나서야 한다고 생각하고 있는 것으로 나타난 것입니다. 경상남도과 홍준표 지사는 지금이라도 국민들의 이같은 의견을 받아들이고, 각계각층이 반대하고 있는 진주의료원 폐원 강행을 중단하고 사태 해결에 전향적으로 나서야 할 것입니다. 그것만이 바른 해법이라 할 것입니다. 그런데도 이를 역행한다면... 민심은 천심이라고 했으니 천벌을 받을 수밖에 없을 것입니다.

우리나라 공공의료기관의 비중은 6~7%에 불과합니다. 박근혜 대통령과 보건복지부는 이러한 빈약한 공공의료의 현실에도 불구하고, 진주의료원이 휴업에 이를 때까지 어떠한 조치도 취하지 않았습니다. 지방의료원은 지방자치단체의 소관이라는 변명을 내세우며 환자들이 내쫓기는 현실을 외면한 것입니다. 의료법은 보건복지부 장관에게 환자 진료에 막대한 지장을 초래하거나 초래할 우려가 있다고 인정할만한 상당한 이유가 있으면 휴업·폐업한 의료기관 개설자에게 업무개시 명령을 내릴 수 있는 권한을 부여하고 있습니다만, 이것 역시 행사하지 않았습니다. 박근혜 대통령과 보건복지부는 더 이상 지역 공공의료의 책임과 권한을 지자체에만 맡겨두어서는 안될 것입니다. 국가가 지역에 소외와 격차가 발생하지 않도록 지역 거점 공공병원을 통합적으로 관리·운용하고, 더욱 늘려나가면서도, 공공의료원으로서 역할에 충실하다가 발생하는 적자 문제에 대해서는 함께 책임져 나가야 할 것입니다.

3. 민주당과 지방정부의 역할

1) 제대로 된 생활정당·민생정당이 되기 위해선 지방자치에서 모범을 보여야 합니다.

자치(自治)란 무엇일까요? 많은 사람들이 자치를 논하고 있지만, 필자는 자치를 ‘시민의 정치’로 간략하게 정의해봅니다. 정치가 사회를 운영하는 일을 의미한다면, 바로 그 사회를 운영하는데 있어서 보통의 시민들이 적극적으로 참여해서 사회를 스스로 운영해나가는 일이 바로 자치라는 것이죠.

그래서 자치와 시민정치는 사실상 동의어나 다름없다고 감히 평가해봅니다. 결국 지방자치가 더욱 활성화되기 위해서는 시민정치가 더욱 활성화되어야 한다는 이야기이고, 시민정치가 더욱 활성화되기 위해서는 전국의 지자체와 풀뿌리정치 그룹들이 시민들의 참여와 시민들의 정치를 더욱 촉진해내야 할 것입니다. 그래야 진정한 의미의 ‘지방자치단체(地方自治團體)’라고 말할 수 있을 것입니다.

그런데, 어떻게 해야 지방정부가 시민들의 참여와 시민정치를 더욱 촉진해나갈 수 있을까요. 결국은 지방정부의 행정과 지방정치가 지역 시민들의 참여를 적극적으로 자극하고, 또 전면적으로 보장해주어야 그것이 가능할 것입니다. 그리고 그런 전 과정에 야당의 역할이 매우 중요합니다. 야당이 자치와 지방자치의 방향에 대한 확고한 철학과, 자기 비전이 있을 때 정당정치·생활정치가 더욱 발전할 것이고, 또 국민들로부터 환영받고 소통하는 참된 정치가 가능할 것입니다.

즉, 지방정부의 행정과 정치가 시민들의 삶의 한 복판에 정면으로 함께 해주어야 시민들의 관심과 참여를 촉발할 수 있다는 것입니다. 그런 면에서, 최근 서울시의 행정과 정책은 많은 시사점을 주고 있습니다. 박원순 시장과 서울시가 우리나라 지방정부의 역사상 가장 활발하게 시민의 자치, 시민을 위한 자치, 시민에 의한 자치의 전형으로 나아가고 있기 때문입니다. 그리고 그 박원순 시장이 민주당 소속이므로, 자치 발전과 생활정치의 활성화에 있어서의 민주당의 긍정적 역할에 대한 기대가 크다고 봅니다.

현재 서울시 전역에서 유례없이 많은 시민들의 참여가 활발하게 진행되고 있고, 주민들의 조직화도 곳곳에서 진행되고 있습니다. 지방정부와 풀뿌리 정치 그룹이 자치와 시민의 정치를 활성화하는 계기를 만들고, 자치와 시민정치의 활성화과 지방정부와 풀뿌리 정치를 더욱 풍요롭게 만드는 선순환 구조가 정책되어 가고 있는 것입니다.

2) 무엇보다도 ‘시민을 위한 자치’가 중요합니다.

현재 많은 국민들이 ‘자치’라는 말과 ‘생활정치’ ‘시민정치’라는 말에는 관심과 호감을 가지고 있으면서도, 지자체와 국회, 정치라는 말에는 매우 부정적인 느낌을 가지고 있고, 또 심지어는 무용론까지 널리 퍼져있습니다. 예를 들면, 지자체 선거를 하지 말아야 한다거나, 기초의회는 폐지해야 한다거나, 정당정치는 아주 나쁜 것이라는 등등의 반감 같은 것을 말합니다. 이 같은 국민들의 반감은 비록 과장된 측면이 분명히 있지만, 근거가 없는 것은 아닙니다.

자치든, 시민정치든 그것이 정치의 영역이라면 정치는 기본적으로 ‘인민을 위한 정치’(for the people)이어야 하며, “국민의 눈물을 닦아 주는 것”이어야 함에도 인민을 억압하는 정치, 국민들을 더욱 눈물 흘리게 하는 정치를 해왔으니 정당정치와 지방자치제도에 대한 반감이 극대화 될 수밖에 없었던 것이죠.

그래서 무엇보다도 자치나 시민정치가 활성화되기 위해서는 제일 먼저, 시민을 위한 정치-시민을 위한 행정이 제대로 진행되어야 그것이 가능해질 것입니다. 특히 지금과 같은 극심한 사회경제적 양극화와 민생고가 국민들의 삶을 짓누르고 있을 때라면 더더욱 시민의 생존과 민생의 안정을 위한 정치와 행정이 실로 절실하다 할 것입니다.

그렇게 ‘시민을 위한 정치와 행정’이 자리를 잡는 과정에서 당연히 ‘시민의 정치와 행정’, ‘시민에 의한 정치와 행정’도 함께 논의가 가능할 것입니다. 물론, 시민에 의한 정치와 행정을 증진시킨다면 당연히 시민을 위한 정치와 행정도 자리를

잡을 것입니다만, 작금 한국사회의 상황을 진단해보면, 시민을 위한 정치와 행정이 최우선적으로 진행되어야 하지 않을까 생각해봅니다.

3) 서울시의 불공정피해상담센터 개소¹⁾를 통해본 지방정부의 역할

비극이 너무 많은 한국 사회를 살아가면서 날마다 분노하는 것도 힘들 때가 있지만, 최근 편의점주, 동네슈퍼주인, 백화점 판매노동자 등의 잇따른 자살 사태를 보면서, 참을 수 없는 뭔가를 느낍니다. 재벌·대기업들이 우월적 지위를 남용하여 소시민을 어떻게 죽음으로 몰아넣는가를 똑똑히 목도했고, ‘우리 사회가 결코 정상적인 사회가 아니라는 점’을 또 다시 몸서리치게 깨닫게 됩니다. 거기에 ‘남양유업 사태’까지 터졌습니다. 전산(물품주문내역)까지 조작하여 물건들을 무더기로 밀어 넣고 그 대금을 받아가고, 유통기한 임박 상품을 강제로 보내주고, 유통업체 파견사원 임금까지 떠넘기며, 떡값·회식비로 금품까지 갈취하는 등 대리점주들에게 온갖 부당한 행위를 강요하고 심지어는 끝도 없는 폭언을 일삼았습니다. 직원 한명의 일탈의 문제가 아니었습니다. 본사 차원에서 조직적으로 자행했다는 많은 진술들이 쏟아져 나오고 있습니다. 그럼에도 본사 측은 ‘인격 교육 운운’하며 자신들의 잘못과 근본적인 사죄를 외면하고 있습니다. 또 다른 ‘을’이었을 직원에게 모든 책임을 전가하는 비겁한 태도로 일관하고 있습니다.

이에 사실상 대다수 국민들이나 다름없는, 전국의 모든 ‘을’들이 크게 분노하고 통탄하고 있습니다. 이 같은 일이 남양유업만의 일이 아니기 때문에 더욱 공분이 클 것입니다. 대부분의 국민들이 노동자로, 협력업체 직원으로, 대리점주로, 중소기업인으로, 자영업인으로 즉 ‘을’의 위치로 살아가면서 크고 작은 비슷한 일을 겪어보았지 않았을까요. 이처럼 ‘슈퍼갑’ 재벌·대기업은 밖으로는 골목상권을 무참하게 파괴하고, 안으로는 노동자들과 대리점·가맹점 등에 대해 감당

1) 전국의 다른 지방정부들도 많은 변화와 발전이 있을 것입니다. 다만, 필자가 서울시에 거주하고 있고, 필자가 일하고 있는 참여연대도 서울시에 소재하면서, 주로 서울시에 경제민주화와 민생살리기 정책을 제안하였고, 그것들의 변화와 실현을 모니터링하고 있기에 서울시의 사례를 주로 소개하게 됐습니다.

할 수 없는 횡포와 불공정행위를 거침없이 저지르고 있습니다. 그럼에도 공정거래위원회, 노동부, 검·경 어디에서도 재벌·대기업의 온갖 불법·불공정행위를 단죄하지 못하고 있습니다. 오히려 노동부가 ‘자본부’의 역할을 하고, 공정거래위원회가 ‘불공정거래위원회’의 역할을 하고, 민중의 호민관이 되어야할 검·경이 ‘재벌·대기업 비호관’으로 전략한 것이 작금의 현실입니다.

이런 상황에서 서울시가 나섰습니다. 서울시가 지난 5월 10일 전국에서 최초로 불공정피해상담센터를 개소하고 본격적인 시민 상담과 법률 지원에 나선 것입니다. 물론, 지자체의 권한과 역할에 한계가 있을 수 있습니다. 그러나 시가 나서서 시민들의 고통에 귀를 기울이고, 법률적 지원과 조언을 아끼지 않고, 나아가 시민들의 상담을 바탕으로 중앙정부와 국회에 꾸준히 대책을 촉구해나간다면, 이것이야말로 현재 지자체의 조건에서 할 수 있는 최선이 아닐까요.

시민들은 바로 이런 지방정부의 모습을 원하고 있을 것입니다. 시민들의 눈물을 닦아주기 위해서 노력하는 지방정부의 모습, 그런 면에서 서울시가 ‘불공정피해상담센터’ 개소 전에 ‘눈물그만센터’를 개설하여 불공정피해 외의 다양한 민생침해 사안에 대한 상담과 단속을 하고 있는 것은 매우 상징적인 일입니다. 역시 눈물그만센터 역시 전국에서는 최초로 개설해서, 임금 체불, 불법 대부업, 불법 다단계 등 주요 민생침해 문제를 다루고 있는데, 이 역시 시민사회단체들의 제안을 받아들여서 설치된 것입니다. 시민을 위한 자치, 시민에 의한 자치(시를 협동하여 운영하는 가버넌스 시스템으로서)가 일정하게 구현되고 있는 것이죠. 우리는 이것을 ‘호민관’ 정치·행정이라고 부릅니다. 그 옛날 로마시대의 민중의 대변자 ‘호민관’처럼 지자체와 자치, 그리고 시민정치는 무엇보다도 ‘호민관’으로서의 역할에 최선을 다해야 할 것입니다.

또 서울시는 불공정피해상담센터 등을 운영하면서, 시민들의 상담을 받는 시민, 전문가들을 양성하고 있습니다. 그런 시민, 전문가들이 재벌대기업의 불공정행위나 횡포를 고발하고 추방하는 자율적 시민모임을 만들어 늘 서울시와, 또 시민들과 함께 하면서 억울한 일을 겪은 시민들과 함께 공정위에 신고하고, 검찰에 고발하고,

중앙정부와 국회에 입법을 건의하는 활동도 함께 진행된다면 서울시와 서울시민의 관계는 더욱 가까워질 것입니다. 이것이 제한적이기만 하지만, 바로 자치와 시민정치가 하나 되는 모습이 아닐까요.

4) 서울시의 변화와 ‘마을만들기’ 정책, 그리고 자치의 확대

위에서 본 것처럼, 시민운동가 출신의 박원순 변호사가 서울시장이 된 후부터 서울시 행정에 큰 변화가 진행되고 있습니다. 친환경 무상급식 확대, 서울시립대 반값등록금의 전격 실현, 공공부문 비정규직의 정규직 전환, 공기업 해고자 복지, 중소기업들을 위한 대형마트 영업규제 조례 시행, 사회적경제 및 협동조합 활성화 지원 정책, 청년유니온 합법화와 청년일자리허브센터 운영, 9호선 요금 폭등 저지, 주민참여예산제 시행, 각종 예산낭비 근절 대책 등 각종 경제민주화와 민생살리기 정책으로 시민들에게 긍정적인 평가를 받고 있는 것입니다.

당연히 그 과정에서 서울시 행정과 정책에 대한 시민들의 관심이 늘어나고 곳곳에서 서울시 행정과 정책에 대한 참여가 늘어나고 있습니다. 시민을 위한 자치(for the people)와 시민에 의한 자치(by the people)가 순차적으로, 또는 동시에 전개되고 있고, 그것을 통해 궁극적으로는 시민의 자치(of the people)가 구현되는 서울시로 나아가지 않을까 기대가 높아지고 있습니다.

거기에 서울시가 역점을 두고 진행하고 있는 ‘마을만들기’와 ‘도시농업’ 활성화 정책도 큰 호평을 받고 있습니다. 마을만들기 정책은 삭막한 도시를 인정과 신뢰가 넘치는 사람공동체로, 폭력적 재개발이 아니라 거주민 중심의 평화로운 마을로 바꿔가자는 사업입니다. 이에 따라 서울시는 마을공동체 육성을 위한 토대 만들기, 함께 돌보는 복지공동체, 함께 만들고 소비하는 경제공동체, 신나고 재미있는 문화공동체 등의 ‘마을공동체 지원사업’의 청사진을 발표했고, ‘사람과 신뢰의 공동체’를 복원하는 것을 목표로 해서 ‘마을공동체지원센터’도 출범시켜서 활발하게 움직이고 있습니다. 생명력을 잃어버린 회색빛 도시에 생태와 생명의 기운을

살려내는 도시농업 활성화 지원도 참으로 좋은 정책입니다.

그리고 마을만들기와 도시농업을 위해서 곳곳에서 주민들에 대한 교육이 진행되고 있고, 주민활동가가 양성되고 있으며 주민들의 조직이 활성화되고 있습니다. 미국의 저명한 사회운동가인 '사울 알란스키'가 평생을 진행했고 강조했던 주민 교육, 주민 조직 활동이 서울시의 정책과 행정을 매개로 진행되고 있는 것이 아닌가 생각합니다.

그러나 서울시가 제대로 신경써야할 부분도 많습니다. 좋은 정책이라고 해서 그대로만 추진하면 되는 것이 아니라, '시민을 위한 자치'가 '시민에 의한 자치'로 끊임없이 보완되고 개선되는 과정을 거쳐야 할 것입니다. '마을만들기' 정책에 대해서도 일부 우려의 목소리도 나오고 있습니다.

'마을만들기'도 좋지만 우선 마을에서 살 수 있는 여건을 만들어 달라는, 그 래야만 마을 만들기를 하든 동네 공동체를 꾸리든 할 것 아닌가라고 소리 높여 절규하는 많은 시민들이 있는 것입니다. 뉴타운·재개발로 삶의 터전을 잃어버린 시민들, 집 없는 처지로 여기저지 옮겨 다녀야 하는 세입자들, 유통재벌·대기업의 탐욕에 하나둘 쫓겨나는 중소기업인들, 님마공동체와 같이 지자체(강남구청)에 의해 하루아침에 생계의 터전을 잃어버린 빈민들에게 '마을만들기'가 먼 나라 이야기처럼 들릴 수도 있다는 것입니다. 서울시와 박원순 시장이 진정으로 '사람과 신뢰'에 바탕을 둔 마을공동체를 복원하겠다면, 이들의 목소리부터 귀를 기울여야 할 것이고, 마을만들기가 어떻게 이들과 함께 할 것인지 깊이 고뇌해야 할 것입니다.

지금 무주택 서민들에게 '마을'도 중요하지만, '20년간 쫓겨나지 않고 살 수 있는 장기중소형 공공임대주택'이 시급하고, 중소기업들과 지역경제공동체엔 '재벌 대기업들의 탐욕과 독점을 규제하는 경제민주화 정책'이 더욱 절실할 것입니다. 또 좋은 마을을 위해서는 재개발·뉴타운의 근본적이고도 신속한 개혁, 1~2인가구를 위한 공공원룸텔 확충, 대학생·청년들의 주거문제 해결 대책 등도 절박합니다.

또한 서울시는 틈만 나면 전월세 인상을 상한제와 최장 6년까지(학제연동) 세입자의 계약갱신청구권이 보장되도록 중앙정부에 주택임대차보호법 개정을 촉구 하고, 저소득층 전월세비 지원 확대, 임대차보증금보장센터 개선, 주택임대차분쟁 조정위원회의 역할 확대 등도 적극적으로 병행해서 추진해야 할 것입니다. 또 지역 중소기업의 생존과 풀뿌리 경제 활성화 정책이 반드시 병행되어야 합니다. ‘마을에서 살 수 있는’ 사람들이 늘어났을 때 ‘마을만들기’가 더욱 빛날 수 있기 때문입니다.

이처럼 서울시는 마을만들기 등의 정책을 통해 시민을 위한 자치를 더욱 확대하고 추진하고 있습니다. 동시에 그 마을만들기 정책을 수정·보완하는 과정에서 시민에 의한 자치도 더욱 활성화하여야 하는 과제도 안고 있습니다. 서울시의 행정과 정책 그 자체가 시민을 위한 자치로, 그리고 그것을 시민에 의한 자치로 더욱 풍부하게 만드는 과정, 우리 모두가 큰 관심으로 함께 하고, 적극적으로 참여 해야 할 이라고 생각합니다.

5) 성북구와 인권조례 이야기, 그리고 혁신지자체

서울지역에서는 또 성북구가 자치혁명을 진행 중이라는 평가를 받고 있습니다. 김영배 구청장은 “사람 중심 도시의 비전과 가치를 실현하는 인권도시 구현을 위하여 인권도시 만들기”, “시민생활 최저기준선에 대한 내·외부 구성원의 이해를 공유하고 인권조례를 제정하여” 성북을 제대로 된 ‘인권도시’로 만들겠다고 공언한 바 있습니다. 그후 성북구는 실제로 인권조례를 제정했고, 관련 정책들을 하나씩 하나씩 구현해나가고 있습니다.

성북구를 보면서 예전 일본의 ‘혁신 지차체’ 운동을 떠올려 봅니다. 그동안 한국 사회는 일본의 막강한 풀뿌리 자치를 부러워했습니다만, 이제 한국에서도 지역에서 혁명을, 지역에서 해방을, 지역에서 공동체를, 지역에서 주권재민의 위대함을 실천할 수 있다는 것이 입증되어가고 있고, 최근의 성북구가 그 증거 중의

하나가 되고 있는 것 같습니다.

지자체가 왜 있는지 모르겠다고 생각하시는 분들이 아직도 있습니다. 대한민국이 도대체 내게 해준 것이 무어나며 탈세를 은근히 추진하는 분들도 있는 것처럼, 그동안 우리는 우리에게 주어진 소중한 선물을 제대로 가꾸지 못한 측면도 있습니다. 그러나 실존에 벅찬 우리 주민들에게 그런 것을 다 요구하는 것은 무리가 있을 것입니다.

뜻있는 지자체부터, 지자체장과 풀뿌리 정치 그룹들이 지역에서부터 놀라운 변화를 보여주는 것이야말로 ‘사람에 대한 예의’ ‘주민에 대한 예의’가 아닐까요. 그리고 이것이 한국판 ‘혁신 지자체’라고 생각해봅니다. 지자체가 왜 있고, 지방선거를 왜 하는지 모르겠다는 주민들의 평가가 없어지고, ‘아, 우리 지방정부와 풀뿌리 정치가 좋은 일을 많이 한다’는 평가를 받는 것에서부터 모든 것이 시작해야 할 것입니다. 그래서 성북구를 주목하라는 말을 드리고 싶습니다.

4. 우리가 살아가는 이 땅, 대한민국은 하루빨리 ‘복지국가’로 나아가야 합니다.

2011년 지난 7월 2일, 대형마트에서 한 대학생이 제대하자마자 2학기 등록금을 벌기 위해 턱없이 낮은 최저임금 수준의 알바가 아니라 급여가 더 많은 아르바이트를 선택했다가 동료노동자 3인과 함께 산재로 사망하는 비극적 사고가 발생한 적이 있었습니다. 이 사고를 통해, OECD에서 최장의 노동시간에다가 산업재해 사망률 1위 국가의 모순, 살아가는 데 필요한 임금으로서의 기능을 전혀 못하고 있는 최저임금의 실태, 세계 최악의 교육비 교통과 미친 등록금 등의 문제점이 동시에 다 드러나기도 했습니다.

이처럼 대한민국의 많은 국민들은 참혹한 현실에 직면해 있습니다. 살인적인 수준의 교육비 고통, 의료비 걱정, 전세대란과 주거비 부담, 가계부채와 이자부담, 통신비 부담과 물가급등에다가, 불안한 일자리와 비정규직·저임금 만연까지. 그러다보니 우리나라는 세계에서 출산율 꼴지 국가가 됐고 저출산·양극화·노령화

라는 3종의 위기는 날로 심각해지고 있는 상황에 직면에 있습니다.

모든 국민은 인간다운 삶과 행복을 추구할 권리가 있고, 국가는 인권을 보장하고 사회보장·사회복지의 의무가 있다고 우리 헌법은 규정하고 있지만, 현실은 전혀 다른 모습인 것입니다. 최근, 몇 년 사이에 친환경 무상급식, 반값 등록금 운동, 한진중공업 정리해고 사태와 쌍용차 노동자들의 고통, 진주의료원 폐업 논란이 국민들 사이에서 큰 이슈가 된 것도 다 이유가 있을 것입니다. 대다수 국민들이 교육비·의료비·일자리 걱정에서 시달리고 있기에 남의 일이 아닌 우리 모두의 일로서 그 같은 이슈들이 인구에 회자되었을 것입니다. 우리 국민들은 작금 최소한의 인간다운 삶과 안정을 보장해줄 '그 무엇인가'를 절실하게 갈구하고 있습니다. 특히, 나라의 법과 제도, 정책과 예산을 보육·교육·주거·의료·일자리 문제 해결에 집중해야 한다고 호소하고 있습니다. 그러나 안타깝게도 이명박 정권에 이어 박근혜 정권마저도 우리 국민들을 크게 걱정시키고 있습니다. 위에서 살펴봤듯이 경제민주화와 복지확대를 공약해놓고도 굉장히 실망스러운 태도로 일관하고 있기 때문입니다.

지난 날 복지국가연석회의는 출범을 통해 "누구나 노동을 통해 자아실현과 사회적 기여도를 찾는 것은 물론, 자신과 가족 구성원의 삶을 책임질 수 있다는 안도감이 현실에서 구현되어야 한다. 노동을 통해 자신의 생활을 유지하기 위한 주체적 노력을 아끼지 않는다는 전제에도 불구하고 우리 사회의 경제사회 구조가 개인이 감당할 수 없는 위기상황을 항시 초래시킬 수 있다. 이런 인식 아래 교육, 보육, 의료, 주거, 노후에 대한 사회적 담보가 제도적으로 구축될 수 있도록 사회 임금(social wage)이 적극적으로 발동되어야 한다. 누구나 1차적인 생산과정에 참여하여 자신의 욕구를 충족시킬 수 있는 적절한 조건을 확보하도록 하고, 이후 교육, 의료, 주거, 문화, 사회복지, 환경 등 포괄적인 사회정책을 통해 사회 구성원 모두가 자신의 천부적 권리의 하나인 생존권을 부여받음으로써 이것이 경제 성장과 사회발전의 혁신적 동력이 되도록 국가의 운영원리를 수정해야 한다"고 제안한 바 있습니다.

하루 빨리 그런 사회가 되어야 만 진정한 ‘국민행복시대’가 가능할 것입니다. 그런데, 지금 박근혜·새누리당 정권과 박근혜 대통령은 무엇을 하고 있는지, 분노하지 않을 수 없습니다. 국민들 모두가 박근혜 대통령과 박근혜·새누리당 정권의 일거수일투족을 똑똑히 지켜보고 있습니다. 부디 약속했던 경제민주화, 복지국가, 민생안정 공약이라도 반드시 실현해나갈 것을 호소하고 촉구합니다. 그리고 그 과정에서 야당의 역할이 무엇보다도 너무나 중요함을 다시 한 번 강조해 봅니다. 감히, 제대로 된 민생정당·민초정당·생활정당으로 거듭나거나 더욱 매진하지 않는다면, 야당의 미래는 지금보다 더욱 더 어두울 수밖에 없을 것입니다. 민주당의 분발과 변화·발전을 기대해봅니다. 끝.