

# 한선 프리미엄 리포트

## HANSUN PREMIUM REPORT

[주 제] 복지 패러다임 변화

[발제자] 김원식 건국대학교 경제학과 교수

[지정토론자] 최균 한림대학교 사회복지학과 교수

[일 시] 2019년 5월 23일(목) 오전 07시 30분

[장 소] 국회 의원회관 제3세미나실



☒ 문자 후원

#7079-4545

제314회 정책세미나 주요 내용

### 요 약

- 우리는 현재 급격한 경쟁 사회로, 단계를 뛰어넘는 도약(HQ: High Speed Quantum-Jump) 사회에 살고 있다. 기술발달로 기존 직종에 종사하던 근로자들은 일할 곳이 없어지고 반면 제4차 산업혁명으로 창출된 비즈니스에 종사할 인력들은 부재한 상황이다.

- 우리사회는 현재 저출산과 고령화 그리고 인구감소 문제를 안고 있다. 정부는 현금을 중심으로 하는 ‘현금중독’ 복지정책을 펼치고 있다. 그러나 만족은 높지 않다. 양적, 물적 중심의 복지에서 만족도가 높은 서비스를 제공하기 위한 개혁이 필요하다.
- 정부의 복지예산은 계속 증가할 전망이다. 가파른 최저임금인상, 주52시간 근무제 등 소위 소득주도성장정책으로 불리는 정부의 1차적 재분배 복지정책으로 발생한 부작용뿐만 아니라 파생적으로 발생하는 2차적 재분배 문제까지 복지정책으로 해결하려 하기 때문이다.
- 제4차 산업혁명 시대에 부응한 사회시스템 개혁이 필요하다. 빈곤층 위주의 복지정책뿐만 아니라 중산층 복원정책도 병행해야 한다. 특히 민간 복지산업의 육성·발전을 통한 자생력 배양이 필요하다.
- 복지의 패러다임을 ‘소품종 대량생산’에서 ‘다품종 소량생산’으로 전환하여 만족도가 높은 복지를 제공해야 한다. 복지서비스의 수요증가에 대응한 양적, 질적 공급이 이뤄지도록 하고 안정적인 고령화 사회의 진입을 위해 노인노동 시장을 활성화하는 정책도 모색해야 한다.
- 진정한 복지국가는 ‘복지비 지출 없는 복지국가’다. 경제적 합리성과 행태변화에 따른 복지정책이 필요하다. 기업의 경쟁력 제고와 고령사회에 부응한 재정정책이 필요하다. 제4차 산업혁명의 진행에 따라 발생하는 사회적 취약계층을 지원하기 위한 복지정책 마련은 물론 복지 서비스의 질적인 개선을 통해 국민 만족도를 높여야 한다.
- (지정토론자의 토론) 우리는 고령화와 빈곤 문제가 아직도 광범위하게 존재하고 있는 상황에서 제4차 산업혁명 시대를 맞고 있다. 이 같은 상황에서 현재의 복지정책이 시대적 과제가 인가 포퓰리즘인가 하는 문제에 직면해있다. 현재 한국의 사회복지기관은 대부분이 정부에 의존하고 있다. 이 같은 시스템으로는 만족도 높은 복지 서비스를 제공하기 어렵다. 사회복지 서비스 질의 향상을 위해 정부 중심의 복지를 시장 친화적으로 개선하고 만족도를 높이기 위한 국가, 시장, 민간 역할의 조화가 필요하다.

## ◆ 도약(HQ: High Speed Quantum-Jump)사회와 복지

- ◆ 한국은 글로벌 시대의 흐름과 함께 5G가 일반화된 ICT(정보통신기술: Information and Communication Technology) 시대를 살고 있다. 오늘날은 단계를 뛰어넘는 ‘도약’이 일상화된 Quantum-Jump 사회다. 기술발달로 기존 직종에 종사하던 근로자들은 일할 곳이 없어지는데 한편에서는 제4차 산업혁명으로 창출된 비즈니스에 종사할 인력들이 부재한 상황이다. 그러한 가운데 한국은 소득주도성장 정책의 부작용으로 실업과 양극화가 심화되고 있다. 이와 더불어 저출산(출산율 0.92%)과 고령화(노인인구 14.3%) 그리고 인구감소의 문제가 복합적으로 나타나고 있다.

- ◆ 복지정책은 기초생활보장제도, 차상위계층을 대상으로 한 의료급여 등 ‘빈곤’을 대상으로 한 산업화시대의 정책이다. 반면 사회정책은 고용, 교육, 의료, 노인요양 등 ‘전국민’을 대상으로 한 선진화 시대의 정책이다.
- ◆ 현재 정부가 제공하는 복지 서비스에 대해 많은 수요자가 만족하지 못하고 있다. 단순히 양적, 물적으로 제공하는 복지 서비스를 넘어 만족도가 높은 서비스를 제공하기 위한 개혁이 필요하다. 정부 서비스에 만족하지 않은 국민은 스스로 국가를 선택(이민, 해외 취업)하여 복지 만족도가 높은 다른 나라로 떠날 수 있는 시대이다. 정부는 제대로 된 서비스를 제공하고 이러한 서비스가 사회발전에 이바지할 수 있도록 해야 한다. 그러려면 이전보다 더 혁신적이어야 하며 지속 가능한 정책이 되어야 한다.
- ◆ 정부는 사회보장 서비스를 개혁하는 차원에서 정부, 민간, 기업, 사회단체 등 사회보장 서비스 공급자 시스템의 다원화와 함께 이를 체계화 시켜나가야 한다. 나아가 중산층, 청년층, 지방도시 등의 낙오자(left-behind)를 보호하는 정책이 필요하다. 자본축적과 개인의 소유권을 보장하는 자본주의, 산업과 정보통신기술의 결합으로 이루어진 제4차 산업혁명 사회, 그리고 사회발전을 위한 서비스를 제공하는 복지개혁이 복합된 Social Engineering이 작동되는 사회로 나가야 한다.

## ◆ 복지재정 증가와 현금복지의 정치도구화

- ◆ 2019년 한국 경제성장률은 2.5% 내외로 글로벌 경제성장률인 3.7%보다 낮은 수준이다. 청년층의 체감 실업률은 25.1%이다. 고령자 고용 증가는 정부의 지원을 받는 공공부문 중심이다. 부동산 시장에 대한 규제로 부의 역자산 효과가 나타나고 있고, 2018년도 세수 실적은 경기 하강에 따라 감소했다.
- ◆ 정부의 복지예산은 현재 12%이며 계속 증가할 전망이다. 과잉복지를 통제할 수 있는 시스템이 필요하다. 복지부문의 지출은 재정(정책)과 직접적으로 연관되어 있다. 문재인 정부의 재정정책 목표는 양극화 해소이다. 과거에는 정부가 양극화 문제를 2차적 재분배인 복지정책을 중심으로 해결해왔다. 그러나 현재는 최저임금인상, 52시간 근로시간 규제 등 1차적 재분배에까지 직접 관여하고 있다. 문제는 1차적 재분배에 따라 발생하는 2차적 재분배의 문제까지 해결해야 하는 실정이다.
- ◆ 사회보장정책이 정치 도구화되고 있다. 이로 인해 도덕적 해이 증가, 민간차원의 복지가 적절히 이루어지지 않는 공공중심의 복지, 자기 노력이나 부담 없는 복지 등 ‘현금중독’의 후진적 사회보장으로 사회가 퇴행하고 있다.

## ◆ HQ 사회를 위한 복지혁명: Service 혁신

### 사회시스템 개혁 방향

- ◆ 제4차 산업혁명으로 생산성이 비약적으로 증대되고 있고 이에 따라 개인의 소득 향상과 삶의 질이 개선되고 있다. 한편 전통적 노동시장이 붕괴하고 비정규직이 주류화 되는 현실이 공존한다. 제4차 산업혁명 시대에 발맞춘 사회시스템 개혁이 필요한 시점이다. 사회변화에 대한 능동적인 정책이 필요하고 빈곤층 위주의 복지정책에서 중산층 복원정책을 함께 고려하는 정책개발이 필요하다. 이를 위해 양적 정책 중심의 복지 서비스의 질적인 확대를 꾀해야 하며 노인과 여성의 적극적인 시장참여를 독려하는 정책 역시 필요하다.
- ◆ 고용 없이는 복지도 불가능하다는 것을 인식하고 복지를 산업의 측면으로 조명할 필요가 있다. HQ 사회의 복지정책은 ‘산업발전’을 통해 복지를 확대하는 방향으로 나가야 한다. 이를 통해 복지의 생산과 복지 서비스의 질을 개선해야 한다. 4차 산업기술을 활용하여 현재의 ‘현금’복지에서 ‘질적 서비스’ 복지로 전환·발전시켜 나가야 한다.
- ◆ 민간 복지산업의 육성을 통해 사회 생태계의 자생력을 배양해야 한다. 민간 부분이 기존의 공공복지를 대체할 수 있도록 경쟁적 보완 시스템을 구축해야 한다. 노동시장, 금융시장, 의료시장, 산업시장을 확대하는 것 즉, 기업복지를 확대하는 것은 결과적으로 국민사회 안정에 기여 하는 방안이다.
- ◆ 향후에는 현재의 노후보장시스템에 정년연장과 고령자의 유연 노동시장이 새롭게 추가되는 다층 노후소득보장 시스템의 방향으로 가야 한다. 국민연금 제도는 기금고갈에 따른 정부의 부담을 축소하고 국민연금기금 적립 및 고갈에 따른 자본시장의 혼란의 충격을 완화할 수 있도록 기초급여와 소득비례급여를 분리하는 것이 필요하다.
- ◆ 국민건강보험은 제3자가 지불하는 제도적 문제로 도덕적 해이 현상이 나타난다. 특히 한국은 도덕적 해이가 다른 나라보다 심각한 상황이다. 이러한 문제들을 개선하기 위해 기존 건강보험재정의 정부 지원을 폐지하고 순수보험형 제도를 통해 당사자가 부담하는 방향으로 운영해야 한다. 지역과 직역을 분리·운영하여 스스로 조절할 수 있는 시스템을 만들어야 한다. 또한 기업 의료보험을 도입하여 민영의료보험이 기존의 시스템을 대체 할 수 있게 해야 한다. 나아가 질병 발생 시 지급되는 질병 급여제도를 통해 저소득층에 대한 효과적인 정책을 펼쳐야 한다. 의료 부문에서도 영리병원을 허용하는 의료산업화가 추진되어야 한다.

## ◆ 성장(growth)을 넘어서 번영(prosperity)으로

### HQ 시대의 복지 패러다임과 사회안전망

- ◆ 앞으로 복지 패러다임은 원칙적으로 공공, 민간, 사회단체 중에서 개인이 선택 가능한 방향으로 나가야 한다. 복지 패러다임을 ‘소품종 대량생산’에서 ‘다품종 소량생산’으로 전환하여 만족도가 높은 복지를 제공해야 한다.
- ◆ 사회안전망에 경제원칙을 적용하여 사회보험급여와 보험료의 경제적 효과를 정확히 예측하도록 해야 한다. 사회단체도 국민생산에 기여할 수 있도록 하여 기득권과 이기주의를 배격하는 방향으로 나가야 한다. 노동환경 변화에 따른 사회적 위험을 방지하고 근로 빈곤층의 자립능력을 높여 비정규직을 보호해야 한다. 복지서비스의 수요증가에 따라 양적, 질적 공급이 이뤄지도록 하고 모든 복지서비스에 대해 투자, 지속 가능성, 신뢰를 높여나가야 한다. 또한, 안정적인 고령화 사회의 진입을 위해 노인노동 시장을 활성화하는 방향으로 정책을 모색해야 한다.
- ◆ ICT(정보통신기술) 복지시스템을 구축하여 복지부문에서도 기술과 자본이 결합된 복지시스템으로의 개혁이 필요하다. 나아가 통일 한국에 대비하여 4차 산업혁명 시대의 기술을 이용한 복지제도 및 복지공급 시스템을 구축해야 한다.

### ◆ 자립형 복지로의 개혁

- ◆ 경제적 합리성과 행태변화에 부응한 복지정책이 필요하다. 기업의 경쟁력을 높이기 위한 경제정책과 고령사회화에 맞는 재정정책이 필요하다. 4차 산업혁명의 진행에 따라 발생하는 사회적 취약계층을 지원하기 위한 복지정책이 마련되어야 하며 복지 서비스의 질적인 개선을 통해 국민 만족도를 높이도록 해야 한다.
- ◆ 진정한 복지국가는 ‘복지비 지출 없는 복지국가’다. 이를 위해 복지 부담이 세대 간에 이전되지 않도록 세대 내 부과하는 Intra-generational pay-as-you-go 예산 시스템을 도입하고 복지 지출의 재원조달을 위하여 기존의 세금 제도를 개혁해야 한다. 복지 지출은 ‘현금 중심’에서 ‘질적 서비스 중심’으로 개선하고 정부의 서비스 공급 메커니즘을 민간, 공공, 사회단체 간 협력을 통해 다양화하며 복지정책의 사회 정책화, 교육개혁, 생애보장사회보험 개혁, 세액공제제도의 확대에 따른 부의 소득세 도입이 이뤄져야 할 것이다.

## ◎ 지정토론자의 토론 (최균 한림대학교 사회복지학과 교수)

- ◆ 한국사회는 1970년대 중반 이후에는 석유과동을 겪으면서 실업문제에 빠지게 되었고 80년대에는 고령화 문제에 직면하게 되었다. 고령화 사회에 당면한 한국의 현실에서 현행복지 시스템을 지속해서 운영할 수 있는가의 문제 즉, 복지시스템의 지속 가능성의 문제가 제기되고 있다. 우리는 이러한 사회적 문제를 안은 상태에서 제4차 산업혁명 시대를 맞았다. 빈곤 문제가 아직도 광범위하게 존재하고 있는 상황에서 현재의 복지정책이 시대적 과제인가 포퓰리즘인가 하는 문제로 논쟁하고 있다. 이런 상황에서 우리 사회의 사회복지확대는 불가피하다. 교육, 고용, 의료, 노인장기 요양 부문에서는 국가의 역할이 더 필요하다. 그러나 개선할 것은 개선해야 한다. 현재의 양적 팽창정책에서 정작 필요한 사람에게 도움이 되는 질적 정책으로 나가야 한다. 현재의 단순한 복지의 양적 확대는 복지 포퓰리즘의 문제를 낳는다. 사회보장제도가 정치적 도구로 전락하여 포퓰리즘적 성격을 벗어나지 못하고 있는 이유도 여기에 있다.
- ◆ 이제는 전문가와 시민사회가 복지개혁에 앞장서야 한다. 건강보험문제 특히 의료비 부분은 전체 인구에서 14.2%를 점유하는 베이비 붐 세대가 전체 건강보험의 40%를 사용하고 있다. 더욱이 노인장기요양보험제도, 산재보험 등은 수급연령에 제한이 없다. 이 같은 과잉 의료서비스 및 진료, 실손보험이 건강보험 재정 악화를 부추기고 있다. 건강보험 재정의 악화를 방지하기 위해 실손보험과 같은 민간의료보험과 건강보험의 조화를 꾀하여야 한다. 건강보험의 국가영역과 시장영역을 어떻게 조율할 것인가의 문제를 고려해야 한다. 문제의 해결 방안으로 복지정책을 신산업으로 전환·육성할 필요가 있다. 복지정책은 정부만이 홀로 할 수 없다. 국가와 국민, 시민사회가 함께 책임의식을 갖고 현행 복지정책을 고쳐 나가야 한다.

이 자료가 도움 되셨다면 수신번호 #7079-4545로 한 통 꼭~ 한선을 지지해주세요.

(한 통 2,000원)