

비전 2030과 사회보장

Vision 2030 and Social Security



김미곤 한국보건사회연구원 사회보장연구본부장

- 비전 2030은 우리나라의 삶의 질 수준을 2030년에 OECD국가 평균에 도달하는 것으로 목표로 세워진 청사진임.
- 이러한 비전 2030에 대한 상반된 시각이 있음('역주행' vs '순주행').
- 양극화 심화, 급격한 저출산·고령화, GDP 대비 낮은 공공사회복지지출 등을 감안하면, 비관적인 청사진이라고 판단됨.
- 다만, 다음과 같은 점으로 추가 보완이 되어야 함.
 - 동반성장에 대한 구체적인 프로그램 마련
 - 사회보장제도의 원리와 우선순위를 감안한 확대 전략
 - 모니터링 제도 추가

1. 들어가는 글

정부는 2006년 8월에 「비전 2030」을 발표하였다. 비전 2030은 우리나라의 삶의 질 수준을 2020년에 현재 미국·일본수준으로 그리고 2030년에 OECD 국가 평균수준에 도달하는 것을 목표로 짜여진 청사진이다. 이를 두고 말들이 많다. 비전 2030을 부정적으로 보는 사람들은 외국의 복지 국가들이 과도한 복지를 줄여 경제의 활력을 도모하는데, 우리의 경우 복지 확대를 도모하므로 '역주행'이라는 평가이다. 반면 긍정적으로 평가하는 사람들은 우리의 취

약한 복지수준을 감안할 때 사회통합을 위한 복지투자는 필수적이고, 선진 복지국가들이 마라톤에서 반환점을 돌아 도는 것을 보고 이제 막 출발선을 출발한 우리도 돌아와야 한다는 '역주행' 논리를 반박하고 있다.

사실 선진국과 후진국 모두 복지개혁이라는 용어를 사용하고 있지만 담고 있는 내용은 다르다. 선진국의 복지개혁이 과도한 복지지출을 적정 수준으로 조정하는 것이라면, 후진국의 복지개혁은 과소 복지지출을 적정 수준으로 향상시키는 것이다. 그러므로 비전 2030이 담고 있는 내용이 역주행인지 아닌지를 확인하는 방법은

역사적인 맥락과 현실에 대한 냉철한 이해가 필요하다. 따라서 본 고에서는 먼저 이를 살펴보고, 비전 2030에서 담고 있는 사회보장관련 내용을 살펴본 후 보완점 등을 언급하고자 한다.

2. 한국의 발전모델과 직면한 과제

우리나라의 거시적인 발전모델과 현실의 상황을 간단히 살펴봄으로써 상반된 견해(역주행 vs 순주행)에 대한 독자의 판단에 도움을 주고자 한다. 한국의 발전모델을 사회보장과 관련하여 살펴보면 3단계로 구분된다.

첫째 단계는 1960~1980년대 초반까지로서 투자자원 부족을 감안하여 불균형 성장이론을 적용한 시기이다. 산업 간에 불균형 성장이론이 적용되었다면, 경제와 복지와의 관계에서는 확산효과(trickle-down effect)를 기대한 선성장·후분배 전략을 추진하였다. 둘째, 단계는 1980년대 중반에서 외환위기 때인 1997년까지로서 사회개발의 필요성을 자각한 시기이다. 이는 과거 경제개발5개년계획 대신에 경제사회개발5개년 계획이 추진된 점으로 유추가 가능하다. 셋째 단계는 1997년 이후 현재까지로서 경제성장과 사회통합이라는 두 마리 토끼를 잡고자 하는 즉, 성장과 복지의 동반 성장전략을 추진한 시기이다. 이러한 기초는 국민의 정부의 생산적

복지에 부분적으로 나타나고 있고, 참여정부의 참여복지에서 구체화되고 있다.

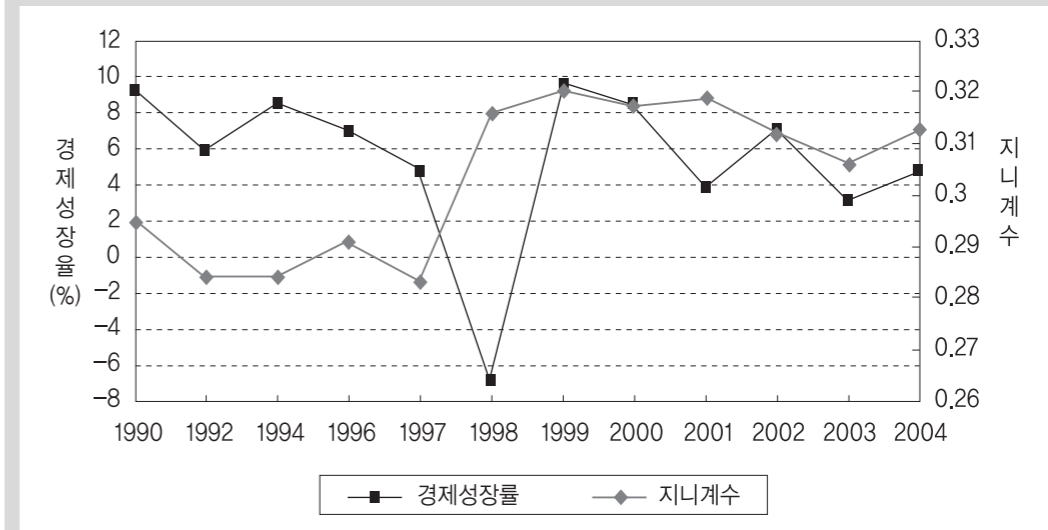
국가 발전을 위해서는 성장 단계에 맞는 전략을 채택하고 수정하는 것이 필요하다. 1990년대 이전의 국가 주도적인 경제개발, 수출중심의 산업화, 성공적인 가족계획 등이 맞물려 눈부신 경제성장으로 절대 빈곤(absolute poverty)을 줄이는데 성공하였다. 그러나 1997년 외환위기 이후 상대적 빈곤, 불평등, 양극화(polarization) 등의 사회문제로 등장하였다. 소득불평등을 나타내는 지니계수¹⁾의 경우 1998년 이후 급격히 나빠지고 있다(그림 1참조). 과거 주류 경제학에서는 경제와 복지와의 관계를 이분법으로 파악하여 복지의 확대는 성장을 저해하는 것으로 이해하였다. 하지만 1990년 이후 발표되는 대부분의 연구결과(Persson and Tabellini; 1994, Alesina and Rodrick; 1994 등)는 불평등이 심한 경제일수록 성장률도 낮다는 것이다. 따라서 상대적 빈곤 감소, 사회통합 등이 중요 과제로 부각되고 있다.

한편, 우리사회는 저출산·고령화라는 새로운 도전에 직면하고 있다. 소득불평등, 양극화 문제가 사회적 배제, 상대적 박탈감을 야기하는 현재의 문제인 반면에, 저출산·고령화의 문제는 가까운 장래에 사회안전망(social safety nets)과 성장잠재력에 중대한 영향을 끼칠 수 있는 미래의 문제이다.

우리의 상황이 이러한에도 불구하고 우리나라

1) 소득불평등을 나타내는 지수로서 한 사회의 소득을 한사람이 모두 가지면 1, 모든 사람이 동일하게 나누어 가지면 0으로 나타난다.

그림 1. 경제성장률과 지니계수 추이



주: 1) 2003~2004년 전국가계조사자료는 임금근로가구로 통제하여 산출
 2) 경제성장률은 실질 GDP 성장률임.
 자료: 통계청, 『도시가계조사』(연간), 각연도 원자료, 한국은행, 인터넷자료, 각연도.

리의 공공사회복지지출 수준은 외국에 비하여 매우 낮은 수준이다. 국내총생산(GDP) 대비 공공사회복지지출(public social expenditure)은 주요 선진국에 비하여 매우 낮은 수준인 6.1%에 머물고 있다(표 1 참조). 복지지출 수준이 높은 국가군에 속하는 사민주의 국가인 스웨덴, 핀란드 등은 논외로 하고, 비교적 복지지출 수준이 낮은 자유주의 국가인 미국, 캐나다 등의 나라에 비교해도 우리나라의 공공사회복지지출 수준은 이들 나라의 약 1/3에 불과하다. 경제 사회적 수준이 다른 국가를 동일 시점으로 비교한다는 것은 한계가 있으므로 1인당 GDP가 1만 달러에 도달했을 연도를 기준으로 비교해 보자. 1만 달러 달성 시점의 공공사회복지지출 수준

은 일본 10.7%, 미국 13.6%, 영국 20.8%, 스웨덴 24.5%이다. 2005년 현재 우리의 1인당 GDP 수준은 1만 6천불이고, GDP대비 공공사회지출 비율은 8.6%이다. 어떠한 기준으로 살펴보아도 우리의 공공사회복지지출 수준은 상대적으로 매우 낮은 수준이다.

3. 비전 2030에서의 사회보장

비전 2030은 앞에서 지적한 문제인식을 바탕으로 수립되었다. 이러한 인식들은 사회보장관련 비전과 정책에 녹아 있다. 주요 정책방향은 첫째, 사회보험과 공공부조로 이루어진 소득보

표 1. GDP 대비 공공사회복지지출 비율(2001)

(단위: %)

구분	핀란드	스웨덴	덴마크	노르웨이	프랑스	독일	캐나다	호주	미국	영국	한국	일본
비율	24.8	28.9	29.2	23.9	28.5	27.4	17.8	18.0	14.8	21.8	6.1	16.9

자료: OECD(2004), Social Expenditure Database.

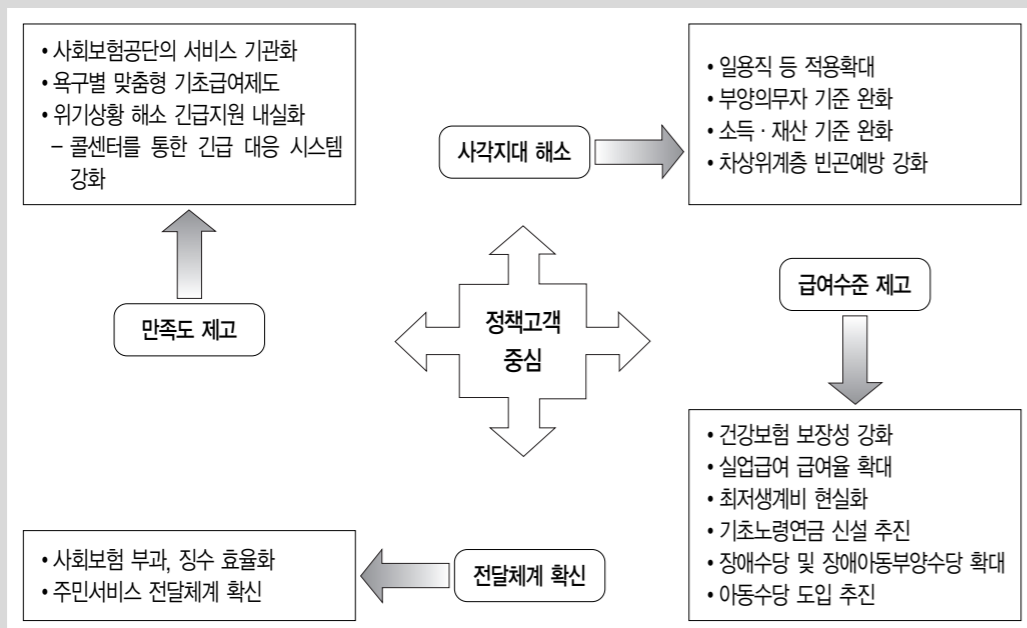
장제도의 사각지대를 해소하고 급여의 보장성을 높여, 비정규직 등 취약근로계층과 빈곤층에게 실질적 혜택이 돌아갈 수 있도록 한다는 것이다. 둘째, 사회보험 운용을 효율화하여 중산층을 비롯한 국민 대다수를 실업·질병·은퇴 등의 각종 사회적 위험으로부터 더욱 안전하게 보호할 수 있는 사회안전망을 강화한다는 것이다. 이러한 정책 방향 하에 세워진 비전 2030의

사회보장관련 주요 특징과 내용은 다음과 같다. 첫째, 사회보험 사각지대 해소와 운용 효율화이다. 역대 정부 하에서 사회보험 적용대상을 확대하였으나, 아직도 사각지대가 여전히 상존하고, 4대 사회보험간의 연계·효율성이 미흡하다는 판단이다. 따라서 참여정부에서 4대 사회보험 정보연계체계 구축 및 소득과 악 사각지대 해소 등을 바탕으로 부과·징수 체계의 효율

화를 도모한다는 것이다. 특히 비정규직 등 사회취약계층(특히 공공건설현장 일용직)에 대한 사회보험 적용확대를 통해 사각지대를 해소하고, 소득보장제도의 부작용인 근로유인 저하의 문제점을 극복할 수 있도록 근로장려세제(EITC)를 도입하여 단계적으로 수혜대상을 확대할 계획이다. 한편 기존 4대 사회보험 운영기관을 서비스 기관으로 탈바꿈시켜 건강보험에 대한 정보제공과 사례관리, 연금수급자의 노후설계 상담, 산재환자의 재활지원 등 보험가입자에 대한 서비스를 강화한다는 청사진을 제시하고 있다. 둘째, 공공부조 강화를 통한 빈곤해소 및 예방을 한다. 국민의 정부는 근로능력 유무에 상

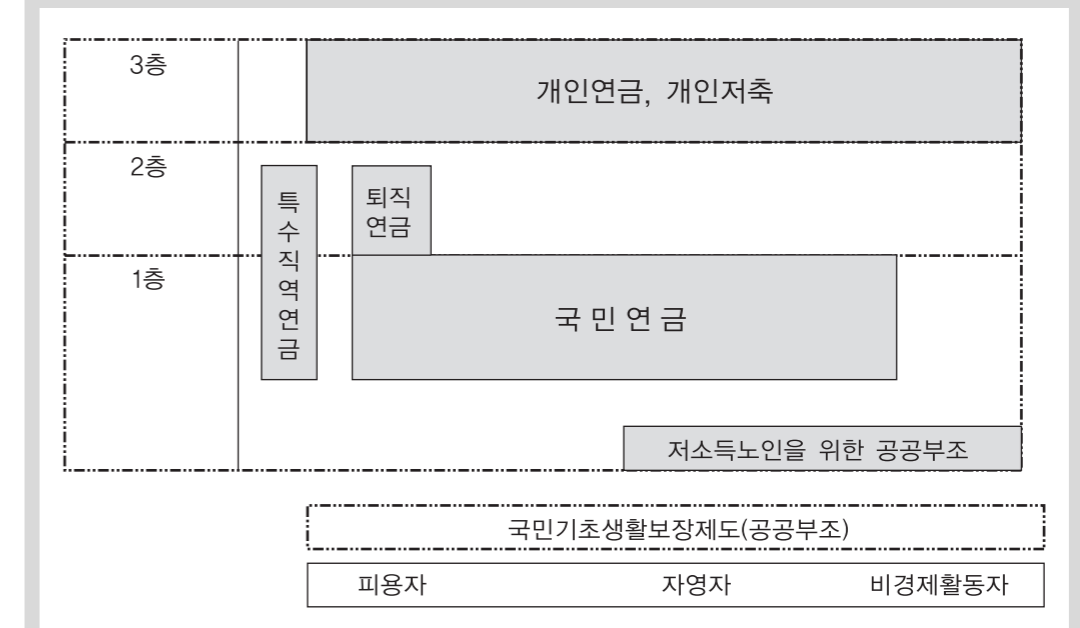
관없이 기본적인 생활을 보장하는 국민기초생활보장제도를 도입하고 빈곤탈출을 지원하는 자활지원제도를 마련하는 등 빈곤층 복지정책의 기본틀을 마련하였다. 그러나 제도의 혜택이 미미치 못하는 사각지대가 상존하고 있다는 판단이다. 따라서 참여정부는 부양의무자 기준 완화 및 긴급복지제도 시행 등으로 기초생활보장의 사각지대를 좁히고, 의료·교육·자활급여 등 개별급여를 활성화하여 욕구특성에 맞는 지원책을 강구한다는 것이다. 셋째, 연금 개혁과 노후 소득보장을 강화한다. 국민의 정부는 과거 농어민에 국한되었던 국민연금을 전 국민에게 확대 실시함으로써 노후소득보장체계 구축을 위한 기반을 마련하였

그림 2. 사회안전망 발전방향



자료: 사회비전 2030

그림 3. 2008~2030의 노후소득보장체계 기본구조



자료: 사회비전 2030

다. 하지만 높은 납부 예외율 등으로 인한 사각 지대가 상존하고, 연금재정의 불안 가능성이 있다는 판단이다. 따라서 사업장 가입자 확대를 통한 비정규·일용 근로자의 노후소득보장을 강화하고 국민기초생활보장제도·경로연금·국민연금제도 등 소득보장제도들 간의 연계성을 모색한다. 아울러 연금재정의 안정성을 제고하는 방향으로 제도개혁을 하여야 한다는 내용을 내포하고 있다.

넷째, 노후 건강보장과 부양책임 공유이다. 참여정부는 중산층도 이용 가능한 치매병원, 요양시설을 늘리고 더 나아가 가족의 노인부양 부담을 줄이기 위해 노인수발보험제도를 마련하는 등 고령화 시대에 대비해 노인 건강보장체계 구축을 모색하고 있다. 또한 건강보험 보장률을 단계적으로 확대하여 2030년에 85%에 이르도

록 한다는 것이다.

4. 나가는 글

비전 2030은 우리나라의 복지수준을 2030년에 OECD 평균수준에 도달하는 것을 목표로 하고 있다. 국내·외적인 급격한 환경변화, 저출산·고령화, 양극화 문제 등을 감안할 때 지향하는 목표는 바람직한 것으로 평가할 수 있다. 하지만 구체적인 내용으로 들어가면 몇 가지 아쉬운 점이 있다.

첫째, 성장과 복지간의 동반성장을 새로운 패러다임으로 제시하고 있지만, 새로운 패러다임을 비전 2030에 체계적으로 녹여내는데 미흡하다는 판단이다. 시장경제는 경쟁을 통해 효율성

을 극대화하는 장점이 있으나 경쟁에서 뒤떨어진 집단을 보호하지 못하는 단점이 존재한다. 만약 취약집단을 보호하고 다시 시장으로 진입시키는 정책적 개입을 하지 않는다면, 시장경제의 지속적인 성장을 담보하기 어렵다. 이러한 이유로 사회안전망이 필요하다. 사회안전망은 시장의 원활한 작동과 혁신을 돕는 물적 토대이자 사회통합을 실현하여 정치안정과 민주주의 발전에도 기여한다. 이런 관점에서 동반성장은 올바른 패러다임이다. 하지만 사회안전망의 효과성 및 효율성에 대한 불신으로 사회복지지출 확대에 대한 사회적 합의가 도출되지 못하고 있다. 이는 새로운 패러다임에 대한 국민의 불신으로 이어질 수 있다. 따라서 어떤 프로그램을 구체적으로 어떻게 개선함으로써 동반성장이 가능한지에 대한 설득 작업이 향후 체계적으로 이루어져야 할 것으로 판단된다.

둘째, 사회보장제도간의 연계성 및 우선순위에 대한 충분한 검토가 미흡하다는 점이다. 저소득층의 소득보장 프로그램만으로 국한하여

살펴보자. 현재 기초보장 사각지대가 광범위하게 존재하고 있다는 점은 누구나 인정하고 있다. 사각지대를 해결하려면 국민기초생활보장제도, 경로연금(기초연금), 국민연금 등 다양한 프로그램으로 대처가 가능하다. 어떤 제도로 접근하는 것이 제도의 원리에 부합하고, 효율적인지에 대한 검토가 필요하다. 이를 바탕으로 제도간 우선순위도 결정되어야 할 것이다.

마지막으로 예산의 효율적인 집행을 감시·감독하는 모니터링에 대한 고려가 미흡하다. 최근 기초보장 수급자의 과잉·부정급여가 언론에 오르내리고 있다. 기초보장 수급자의 경우 대부분 소득이 잘 파악되지 않는 직종에서 일하고 있고, 우리나라의 소득과와 시스템도 취약하다. 제도의 건강한 발전을 위해서는 사각지대를 해소함과 동시에 부정·과잉 급여를 막는 장치가 필요하다. 이는 복지지출에 대한 불신을 해소하기 위해서도 필요하다. 신사의 나라라 칭하는 영국에 부정수급 모니터링 제도가 있음을 타산지석으로 삼아야 할 것이다.

표 2. 비전 2030에서의 사회안전망 확대 계획

분야/지표	2005	2010	2020	2030	주요국가 수준
GDP대비 공공사회지출(%)	8.6	10.9	15.3	20.6	미국 14.8 일본 16.9 OECD 평균 21.2('01)
상대적 빈곤율	18	17	15	10	미국 17.1, 호주 11.2, 일본 15.3, OECD평균 10.2('01)
공적연금 수급률(%)	16.6	30.4	47.0	65.5	미국 93, 영국 91, 일본 84('03)
건강보험 보장률(%)	65.0	72.0	80.0	85.0	
최저주거기준 미달가구	23	18	9	0	
사회복지담당 공무원 1인당 인구(명)	3,800	3,320	2,160	1,000	영국 280, 일본 2,100, 호주 800('03)
사회서비스분야 고용비용	13.1	16.7	21.0	25.0	영국 26.9, 독일 25, 일본 16 OECD 평균 21.7('03)

자료: 사회비전 2030