저비용 사회를 만들기 위한 의미 있는 시도

김미곤 | 한국노인인력개발원 원장

복지국가는 위기에 처해 있다. 위기의 핵심은 전 세계적으로 심화하는 소득 및 자산 불평등에 있다(OECD, 2015; Reich, 2015). 한국의 시장소득 5분위 배율은 2012년 10.65에서 2020년 11.37로 늘었다(통계청, 2022). 한국만의 얘기는 아니다. 미국의 석학 로버트 퍼트넘은 1960~70년대 이른바 복지국가의 황금기 이후 40년 넘게 가속화하는 소득 양극화 현상을 '대분산(the great divergence)'이라 일컬었다. Putnam and Garrett(2020)에 따르면, 1974~2014년 동안 물가 상승분을 조정했을 때, 미국의 상위 5% 가구의 연 시장소득은 약 7만 5천 달러 상승했다. 상위 1% 가구의 상승분은 92만 9천 달러이고, 상위 0.1%는 484만 달러를 넘었다. 같은 기간 미국 하위 10% 가구의 연 시장소득은 평균 320달러 떨어졌다. 불평등 수준이 통념을 넘어섰다는 것을 퍼트넘은 저 수치를 제시한 후 "앞선 문장에 어떠한 오자도 없다!(There are no misprints in that sentence!)"라고 강조하였다.

불평등의 악화는 우리 사회의 지속가능성을 해친다. 이제는 모두가 안다. 성장과 분배라는 두 마리 토끼를 시장이라는 마법의 탄환으로 잡으려던 국제기구들도 이를 시인하고 있다(OECD, 2011; OECD, 2015). 현재의 불평등과 양극화 문제는 이미 인류 공통의 숙제다. 더 이상 필요악도 아니다. 해결책은 크게 두 가지 흐름에서 논의되는 듯하다.

첫 번째 흐름은 복지국가의 테두리 안에서 현재의 제도를 더욱 폭넓고 두툼하게 만드는 방식이다. 기존의 제도를 보완해서 사각지대를 해소하거나, 지금의 제도로 부족하면 전통적인 사회

DOI: 10.23062/2022.07.1

보장제도의 원리에 입각해서 새로운 제도를 도입하는 방식이다. 한국에서도 국민기초생활보장제도의 부양의무자 기준을 완화하고 고용보험 대상자를 확대하고 있다. 전자의 방식이다. 후자의 방식도 있다. 한국은 지난 10여 년 동안 아동수당, 기초연금, 노인 일자리 사업 등을 도입했다. 다른 복지국가에서도 숙제를 열심히 풀고 있다. 공적이전소득제도를 개선하거나 새로이 도입하는 방식으로 소득 분배를 개선하고 있다. 코로나19 범유행 상황은 복지국가에 또 하나의 시험대가 되었다. 2020년 초 코로나19 범유행 상황 이후 전 세계 209개국에서 1700개가 넘는 제도의 조정 및 도입이 이뤄졌다(ILO, 2022). 이러한 시도들이 시장에서 벌어지는 소득 양극화의 흐름을 근근이 막아 내고 있다. 적어도 한국에서는 일정한 구실을 하고 있다. 다만, 이와 같은 방식이 급격한 기술 발전과 기후 변화 등을 수반한 시장의 불평등을 앞으로도 성공적으로 해소할 수 있을지에 대한 불안함도 남아 있다.

불평등 악화를 막기 위한 두 번째 흐름도 있다. 현재의 사회보장제도와 전혀 다른 원리로 운영되는 대안적 소득보장제도들이다. 대표적인 것이 기본소득이다. 이를테면, Van Parijs and Vanderborght(2019)는 현재의 불평등 문제는 기술 발전과 산업구조 재편에 따라 필연적으로 나타나는 현상으로 본다. 이들이 제시하는 해결책은 보편적이고 정기적인 현금 급여다. 한국에서도 기본소득과 관련해 지방자치단체 단위에서 다양한 실험이 이뤄지고 있다. 기본소득은 전통적인 소득보장제도의 사각지대 및 낙인 효과 문제를 푸는 데 유효한 대안이다. 그러나 기본소득 도입을 위한 막대한 재원, 기존 복지제도와의 정합성, 소득 재분배 효과, 정치적인 타협 가능성 등에서 논란의 여지를 남기고 있다. 어쩌면 기본소득 도입에는 더 오랜 숙의의 시간이 필요할 것이다.

두 가지 흐름은 불평등을 완화하는 데 일정 정도 도움이 될 것이나, 불평등을 완전히 해결할 수는 없다. 재원의 문제를 고려하지 하지 않을 수 없기 때문이다. 결국 또 다른 방안 모색이 필요하다.

복지 정책의 개선 및 완화를 둘러싼 논쟁 중에도 시장의 불평등 수준은 악어의 입처럼 크게 벌어지고 있다. 우리 사회에서는 현재의 불평등 수준을 완화하고 생계의 어려움을 겪고 있는 저소득층의 생활고를 해소하기 위한 시급하고 현실적인 대안이 필요하다. 이러한 맥락에서 가계의 지출을 줄여 주는 정책을 검토해 볼 필요가 있다. 물론 소득보장 정책과 가계 지출 경감 정책이 서로 배타적이어야 할 이유는 없다. 가계를 물을 담은 항아리로 생각해 보면, 소득보장 정책은 항아리에 물을 채워 주는 방식이다. 가계 지출 경감 정책은 항아리에 물이 새는 곳이 없도록 밑을 받쳐 주는 방식이다. 두 가지는 보완적이라고 보는 것이 타당하다. 다만, 후자에 대해 우리는 정책적으로 접근하는 데 상대적으로 소홀했다. 가계 지

출 경감 정책은 몇 가지 장점도 있다.

첫째, 가계 지출 경감 정책은 이른바 현금성 복지에 대한 일부의 거부감을 피할 수 있다. 의료, 교통, 통신, 교육 영역에서 인프라의 강화를 통해 제공되는 서비스는 보편적 성격을 띤다. 사회 성원 모두에게 혜택이 주어진다. 더욱이 욕구에 기반해 서비스가 제공된다. 대상 선별 과정에서 생기는 자격 논란에서 상대적으로 자유롭다. 둘째, 저소득층을 중심으로 가계의 실질적인 생활 수준을 높이는 효과를 얻을 수 있다. 의료나 교통 등의 서비스는 대상은 보편적이지만 실질적인 수요가 저소득층에게 집중될 가능성이 크다. 이는 저소득층의 지출을 절감시켜 주는 효과로 나타날 수 있다. 셋째, 가계의 지출 감소 정책이 상품 혹은 서비스의 공공화를 통해 이뤄진다면 사회 전체의 부담을 줄이는 효과도 예상할 수 있다. 가계의 주거비, 교육비, 의료비, 교통비, 통신비는 인간다운 생활을 위한 기본적인 지출이다. 이런 영역들에 대한 적절한 공적 규제, 지원, 전달 등은 이른바 '공동구매' 효과로 이어질 수 있다. 가계의 소득이 일정 수준으로 보장되어도 지출 분야의 공공화가 충실히 이루어지지 않아서 가계가 비싼 의료비, 주거비 등으로 인해 생계의 어려움을 겪을 수 있다는 점도 염두에 둘 필요가 있다. 그렇다면, 분배 혹은 재분배를 통한 소득도 '밑 빠진 독'에서 물 빠지는 격으로 흘러 나갈 수 있다.

가계의 지출 감소 정책은 서구 복지국가 개혁을 둘러싼 제안 가운데 주목받고 있는 '보편적 기본서비스(universal basic service)'와도 연결된다(Coote & Percy, 2020; Social Prosperity Network, 2017). 영국의 학자인 애나 쿠트와 앤드루 퍼시(Coote and Percy, 2020)는 보편적 기본서비스의 기본 원칙을 "공동 필요를 충족하기 위한 집단 책임의 이행"(p. 81)이라고 규정하고, 영국에서 이미 그 원칙이 일부 관철되고 있는 의료 및 교육 영역의 제도 개선과 아울러 돌봄과 주거, 교통, 정보통신기술(ICT)로 기본서비스를 확장해 나가자고 제안한다. 이들은 보편적 기본서비스의 장점으로 소득 불평등을 줄이고, 투입 대비 산출의 측면에서 효율성을 높이고, 시민들 사이에서 공감과 책임의식을 높이면서, 생태적인 측면의 지속가능성도 커진다고 설명한다.

가계의 지출 경감 정책을 검토하기 위한 출발점은 우리 가계의 지출 내용을 살펴보는 것이다. 우리의 가계 지출 가운데 어느 영역에서 얼마나 부담이 되는지를 파악하는 것은 가계가 애써 벌어들인 소득이 빠져나가는 구멍을 찾는 일이기도 하다. 한국 가계 지출 부담의 상대적 내용과 수준을 파악하기 위해서는 다른 나라와 비교하는 작업도 필요하다. 다른 복지국가 모델을 맹목적으로 따르자는 얘기가 아니다. 다른 나라의 가계 살림을 살펴보면서 반면교사로 삼을 수도 있고, 따를 것은 한국식으로 소화하자는 취지다. 반면교사는 복지 선진국인 유럽의 복지국가가 적합할 것으로 판단된다. 그들의 정책과 실태에서 함의

와 시사점을 얻을 수 있기 때문이다. 복지국가의 궁극적인 목적은 인간의 삶의 질을 높이는 데 있다. 그 수단으로 소득을 보장하는 방식에 더해, 가계의 부담을 더는 저비용 사회를 구축하는 노력도 필요할 것이다. 이번 보건복지포럼 기획은 그러한 모색의 일환이다.

참고문헌

통계청. (2022). 소득분배지표. https://kosis.kr/statHtml/statHtml.do?orgId=101&tblId=DT_1HDLF05&conn_path=I3에서 2022. 6. 8. 인출.

안나 쿠트, 앤드루 퍼시. (2021). 기본소득을 넘어 보편적 기본서비스로! (김은경, 옮김). 서울: 클라우드나인. (원본 출판 2020년)

ILO. (2022). *Social Protection Monitor.* Retrieved from https://www.social-protection.org/gimi/ShowWiki.action?id=3426 2022. 3. 24.

OECD. (2011). *Divided We Stand: Why inequality keeps rising*. Paris: OECD.

OECD. (2015). *In It Together: Why Less Inequality Benefits All.* Paris: OECD.

Putnam, R. D., & Garrett, S. R. (2020) *The Upswing: How America Came Together a Century Ago and How We Can Do It Again*. New York: Simon & Schuster.

Reich, R. B. (2015). *Saving Capitalism: For the many, not the few.* New York: Knopf.

Social Prosperity Network. (2017). *Social Prosperity for the Future: A Proposal for Universal Basic Service*. London: UCL.

Van Parijs, P., & Vanderborght, Y. (2019). *Basic Income: A Radical Basic Income: A Radical Proposal for a Free Society and a Sane Economy.* Cambridge: Havard University Press.