

권두언

2024년 너머 먼 미래를 향한 한국보건사회연구원의 역할

- 한국 복지국가 발전을 위한 북극성과 나침반이 되어야

한국보건사회연구원 원장
이태수

선진 복지국가를 향해 나아가는 한국 복지국가의 역사에서 볼 때 어느 한 해도 중요치 않은 때가 없었다. 2024년 역시 매우 중요한 한 해임이 틀림 없다. 아직 한국 복지국가의 성격과 유형이 고착화 되지 않은 가소적(可塑的) 상태에서 한 해 한 해의 궤적이 그만큼 중요하기 때문이다.

국제통화기금(IMF) 경제위기가 오기 전까지 보건복지 정책 영역은 정책의 소외 지대로 홀대받고 있었다. 그러나 역설적이게도 '단군 이래 최대의 국난'이라고 칭했던 1997년 외환위기를 기점으로 정책의 전면에서 조명받기 시작했다. 최대의 국가 위기에서 복지가 발전하는 것은 복지국가의 발전 동인을 볼 때 지극히 정상적이다. 1880년대 독일 제국이 독일사회민주당(Sozialdemokratische Partei Deutschlands)의 발호 앞에서 파리코윈과 같은 체제 전복의 위기를 극심히 느꼈기에 사회보험이라

는 새로운 제도를 발명하기에 이르렀음은 잘 알려진 사실이다. 1940년대 영국 역시 2차 세계대전의 참혹한 전선 앞에서 계급을 뛰어넘어 희망에 찬 조국의 미래를 위해 전선에 나가 승리하여야 한다는 절실함을 배경으로 베버리지보고서(Beveridge Report)를 탄생시켰다. 이를 실현하겠다는 공약을 내건 영국 노동당은 창당 이래 처음으로 과반이 넘는 단독 내각을 꾸려 보편적 복지국가의 기틀을 놓으려 했다. 비록 연속적인 집권에 실패하여 성공하지는 못했지만, 선진 복지국가의 모범으로 언급되는 스웨덴 역시 1931년 노동자 파업이 엄청난 유혈 사태로 번지면서 노동자·자본가 간의 계급 대립이 물고 온 파국을 맛보았기에 벵랑 끝에서 살트세바덴 협약(Saltsjöbadsavtalet)을 1938년 맺고 스웨덴 사회민주당 70년 집권의 초석을 마련하였다. 이후 하나씩 하나씩 보편적 복지국가의 청사진이 실현되면

서 오늘에 이르게 되었다.

뒤늦게 시작된 한국 복지국가의 본격적인 발전 경로가 순탄치 않은 것은 어쩌면 너무나 당연하다. 제왕적 독재정치하에서 경제발전 지상주의가 낳은 ‘눈부신’ 경제성장의 신화가 여전히 ‘복지보다는 성장’이라는 성장 이데올로기를 오랫동안 맹신하게 만들었고, 대량실업이나 신(新)빈곤의 사회적 문제가 개인의 삶을 나락으로 떨어뜨린다 해도 결국은 경제성장만이 해법이라는 사회 인식이 언론이나 전문가의 입을 통해 지속적으로 재생산되었다. 비록 IMF 경제위기가 ‘인간다운 삶을 보장하기 위해 시장의 힘을 사회적으로 통제하는’(Asa Briggs, 1961) 복지국가의 태동을 알렸다고는 하지만 그 과정은 순탄치 않았다. 한국 복지국가에 대한 대담한 설계도는 애초부터 부재하였고, 각종 제도나 정책이 소개되고 도입되었으나 점증주의의 멧을 벗어나기도 힘들었다. 30년이 넘는 경제성장의 외길에서 배태된 수많은 사회적 역기능과 사회문제 해결은 너무나 더디기만 하였다.

그러나 2010년 소위 ‘보편주의 논쟁’을 거치면서 바야흐로 복지국가는 지배적 담론의 하나로 자리잡기 시작하였다. 정치권과 언론, 지식인 및 일반 국민까지도 한국 복지국가와 철학, 지향점, 그리고 정책 수단들에 대한 학습과 논쟁의 시기를 갖게 되었다. 그 결과 2012년 말 치러진 제18대 대통령선거 이후부터 복지는 선거에서 중요한 공약으로 자리매김되었고 매우 짧은 시간에 복지의 담론이 중앙무대로 이동하게 되었다. 복지국가 희구 세력

계는 복지정치(welfare politics)의 기반이 한국 정치사회에서도 작동할 것이라는 기대감을 갖게 하였다. 그러나 실제로는 정치권 내에, 그리고 정치·사회적 주체 세력들 내에 사회적 합의 구조를 만들어 내지 못하는 불행한 경험이 반복되면서 복지정치를 통한 복지국가의 발전 동기를 확인시키기보다는 여전히 강력한 대통령제하에서 대통령선거와 복지 공약의 천명, 이후 공약의 국정 과제화라는 경로만을 주되게 작동시켜 왔다.

한국이 본격적으로 복지국가 국면에 들어섰다고 평가되는 IMF 경제위기로부터 현재에 이르기까지 한국 복지국가의 지난 역사를 돌이켜 보면 긍정적인 면이 없지는 않다. 무엇보다도 국민의 인식과 정치권의 선거 담론에서 여전히 복지는 중요한 위치를 차지하고 있다. 물론 이는 우리 사회의 심각한 위기가 엄존함에 따른 반작용이 아닐 수 없다. 여전히 높은 상대적 빈곤율, 특히 OECD 최고인 노인 빈곤율을 비롯하여 높은 자살률, 충격적인 초저출산율은 물론, 다중격차라고 불릴 만한 젠더·지역·교육·기업·건강 등 많은 영역에서 불평등보다 더 심각한 개념인 격차가 엄존한다. 이 밖에 심각한 사회적 고립도, 궁극적으로 경제적 성과에 비해 너무나 초라한 국민의 행복감과 삶의 만족도 수준을 볼 때 이들 지표는 ‘그래서 복지가 필요하다’는 주장의 근거가 될 수밖에 없다. 이런 가운데 어느덧 사회복지지출비의 국내총생산(GDP) 내 비중은 2022년 14.8%에 다다랐다(OECD Database, 2022). 이는 비록 OECD 평균인 21.1%의 3분의 2 수준이

지만 2000년에 4.4%였던 것에 비추어 보면 그사이 무려 10.4%포인트가 증대된 것이다. OECD 내에서 가장 빠른 연평균 증가율을 기록하고 있다.¹⁾ 아울러 제도의 도입과 확대는 지속적으로 진행되었다. 공공부조에서 시작하여 사회보험, 사회서비스로 발달 영역이 옮겨 가더니 이제 사회수당 영역에서도 아동수당까지 도입되고 마침내 상병수당의 정식 도입을 눈앞에 두고 있다. 제도의 포괄성 면에선 이미 선진 복지국가 수준에 도달했다고 평가되기도 한다(김기태, 강지원, 조성은, 여유진, 여나금, 이원진, ... 안영, 2022).

그러나 국민이 일상생활에서 느끼는 불안감은 여전히 높다. 이런 가운데 인류 사회가 겪고 있는 대분기(Great Divergence)²⁾에 걸맞은 격변의 시대에 분출되는 대위기는 한국 복지국가의 현재는 물론 앞으로 가야 할 미래의 길에 더욱 무거운 과제를 안겨 주고 있다. 이는 한국 복지국가가 저수준 또는 미발달 상태이기에 안고 있는 것은 아니다. 근본적으로 한국 복지국가의 구조 자체가 위기를 자초하고 있으며, 더 나아가 앞으로 다가올 위기를 자체로는 감당할 수 없다는 인식을 반영하고 있다고 봐야 한다. 그렇다면 한국 복지국가의 구조 자체를 돌아볼 때 우린 어떤 과제를 안고 있는지, 이것이 해결되지 않으면 현재와 미래의 경제사회적 위

기에 왜 대처하기 어려운지 살펴보기로 하자.

한국 복지국가가 내적으로 안고 있는 가장 심각한 문제는 복지국가체제가 경제체제나 정치체제와 발전적인 상호보완성을 갖고 있지 못하다는 점이다. 흔히 체제 간의 상호보완성이라 말하는 관점에서 볼 때 현재 한국의 복지국가체제는 자동화로 무장한 수출 위주의 대기업이 비숙련 노동을 근간으로 부가가치를 독식하는 한편 저부가가치와 낮은 생산성을 중심으로 영세 자영업을 양산하는 서비스 산업이 버티고 있는 경제체제와 맞물려 인적자본에 대한 투자를 통한 생산성 제고와 보편주의를 확대하는 것에 우호적이지 않은 특성을 내장하고 있다. 또한 승자독식의 소선거구제와 양당 체제로 인해 다양한 계층의 다양한 이해를 조화시키지 못하는 정치체제 역시 전체 국민이나 전 계층의 이해보다는 자기 선거구의 개발과 같은 지역적 이해에 더 매몰되는 특성을 지니게 한다.³⁾ 이로써 복지국가체제가 경제·정치 체제의 개혁보다는 오히려 그 체제들을 온존시키는 역할을 하고 있다는 비판에 직면하게 한다. 이는 복지국가의 실천적 명제 측면에서 볼 때 우리의 복지국가체제가 인적자본 투자 기능을 강화하고 전 계층의 다양한 위험에 대응하는 보편적이고 예방적인 기능을 제고함으로써 경제체제와 정치체제의 변화를 선도하도록 해야 한다는 과

1) OECD 사회복지지출비에 대한 통계는 다음 사이트 참조. https://stats.oecd.org/Index.aspx?DataSetCode=SOCX_AGG 2023. 12. 20.

2) 인류 역사상 19세기 들어 유럽과 아시아의 주도권이 갈린 시점을 가리켜 캘리포니아학파들이 사용한 용어다. 20세기 후반 들어 엄청난 기술 변화가 일어나고, 특히 코로나 팬데믹으로 바뀐 세계 질서를 염두에 두고 사용할 수도 있다는 뜻에서 이 용어를 차용했다.

3) 복지국가체제의 상호보완성에 대한 최근의 논의는 조성은, 김기태, 강지원, 신영규, 송철중, 손동기, ... 윤형중(2023)의 2장을 참조하면 된다.

제를 받게 한다.

둘째로, 복지국가의 양적 발전과 제도적 확대에 걸맞은 재정 구조를 찾고 있지 못하는 점도 심각한 문제이다. 한국은 조세부담률이 여전히 낮은 상태이다. 2022년 현재 23.9%라고 하지만(통계청, 2022), 20.0%의 벽을 넘은 건 겨우 2020년이었는데, 최근 감세정책에 의해 향후 하락 추이를 보일 가능성이 크다.⁴⁾ 이런 가운데 지금까지 괄목할 만한 사회복지지출이 있을 수 있었던 것은 국가 예산의 내적 구성비 변화와 사회보험료 인상이 있었어서였다고 해도 과언이 아니다. 그러나 경제개발 예산과 국방 예산의 구성비를 더 이상 낮추기 어렵다. 국민연금 보험료율을 제외하고 다른 사회보험 보험료율은 한계 효율에 근접하고 있다. 이러한 현실을 생각할 때 새로운 세원을 발굴하여 조세 기반을 확대하고 국민건강보험과 장기요양보험, 고용보험의 내적 지출 구조를 개혁하지 않는다면 장기적으로 고부담·고복지로 가는 경로는 아예 불가능하고 그 경과지로서 중기적으로 갈 수 있는 중부담·중복지의 길도 가기 어렵다. 따라서 복지재정의 기반을 안정적으로 마련하는 한편 현재 복지재정지출의 비효율성이 심각한 분야의 구조적 개혁을 단행해야 한다는 과제를 안게 된다.

셋째로, 2023년 현재 중앙부처의 사회보장사업이 21개 부처 357개, 지방자치단체의 사회보장사

업이 4012개에 달하는 상태에서⁵⁾ 이 사업이 애초에 목표로하고 있는 대상자를 찾아 가장 효과적인 방법으로 전달하게 하는 이른바 사회보장 전달체계의 비효율성을 전면적으로 걷어 내는 개혁을 시도하지 못하고 있다는 문제가 있다. 사회보장사업의 가짓수가 많은 것 자체가 문제라고 할 수는 없다. 그것들이 어떻게 연속성과 접근성, 통합성 등의 요소를 관철시키며 본래 제도가 목적인 바를 충분히 달성하도록 복지행정의 구조를 잘 갖추고 있느냐는 측면에서 볼 때 매우 심각한 문제를 안고 있다. 공공복지 전달체계 개편의 역사에서 볼 때 그간 간헐적으로 전달체계의 대민 창구라고 할 수 있는 주민센터나 시군구의 사례관리 창구 등에 변화를 주는 시도는 했지만, 이들 개편이 성공적으로 안착되었다고 평가하기는 어렵다. 더욱이 중앙정부 안에서 사회부총리와 사회보장위원회와 같은 사회정책 통괄 기능이 실질적으로 실행되지 못하고 있는 상황이다. 중앙정부와 지방정부의 역할 분담 원칙이 정해지고, 이에 따라 재정 이전과 재정 부담이 결정되는데, 이것이 정부 간 전달체계상의 책임과 의무로 투영되는 바람직한 모습을 실제 현실은 전혀 따라가지 못하고 있다. 지방정부 역시 복지행정의 전문성과 독자성을 갖추지 못했다. 지역 주민의 복지권을 충족시키는 데 필요한 자체 전달체계를 확보하고 있지 못한 상태다. 이런 한계를 극복하고 선진

4) 우리나라 조세부담률의 최근 추이는 통계청 국가통계포털 내 다음 사이트 참조. https://kosis.kr/statHtml/statHtml.do?orgId=110&tblId=TX_11007_A783&conn_path=I2 2023. 12. 20.

5) 한국보건사회연구원 내부자료.

복지국가로 갈 수 있는 전달체계를 구축하는 과제야말로 한국 복지국가의 발전에 결정적인 의의를 지니는 것이다.

넷째로, 앞에서 지적한 대로 복지정치의 사회적 합의 구조가 여전히 형성되지 못하는 점이다. 단 한 번도 노사정 대타협으로 중대한 경제·사회 개혁의 하나인 복지제도의 개혁을 이끌어 본 경험을 갖지 못한 것이 우리의 현실이다. 이런 취약한 합의 구조로는 디지털전환이나 생태전환과 같은 거대한 물결을 앞두고 이로부터 파생되는 충격을 예상하고 그에 상응하는 선제적 대응을 과감하고도 적시에 결행하기는 어렵다. 핀란드는 1980년대를 전후하여 경제위기에 직면했을 때 정치적·사회적 합의를 거쳐 무상 대학교육과 같은 인적자본 투자를 통해 디지털 인재를 양성하기로 하고 마침내 노키아(Nokia)를 필두로 국민 산업을 일으켜 세우는 과감한 결단을 할 수 있었다. 과연 우리도 그러한 사회적 결단을 할 수 있겠는가 반문해 본다면 그 답은 매우 회의적일 수밖에 없다. 미래 한국 복지국가의 길에 또 다른 치명적 암운이 아닐 수 없다. 당장 모두가 동의하는 국민연금 개혁과 같은 당면 과제부터 여야 간, 노사 간, 그리고 노사정 간 합의를 도출하여 차선 아니면 차차선의 해법을 국민들에게 제시하고 신뢰를 쌓아 가는 일부터 시작하여 한국적인 복지정치의 모델을 찾아가는 과제를 매우 중요하게 인식하여야 할 것이다.

대표적으로 이러한 네 개의 과제에 대해 천착하여 이를 풀어 가는 방법을 중장기적으로 제시하는

것이 국가 연구 체제의 일익을 담당하는 한국보건사회연구원의 소임이 아닐 수 없다. 이런 궁극적인 과제의 해결에 한국보건사회연구원은 언제나 연구의 중심을 세우고 전력해야지만 자체 연구 역량과 노력만으로는 가능하지 않다. 한국 복지국가의 발전을 통해 시민들의 삶이 더 희망차고 행복한 내일을 만들려면 연구하고 행동하는 모든 연구자들과 함께해야만 한다.

그러나 현시점에서는 관건이 되는 국정 과제의 성공적 수행 역시 국책연구기관의 또 다른 소임이기도 하다.

이런 취지에서 2024년 신년호에서는 우선 당면한 2024년의 정책 과제를 다섯 개 영역별로 제시하고 있다. 초점 1에서는 2023~2024년에 일어나는 소득보장제도 영역에서의 변화를 살펴보고 어떤 특징을 갖고 있고 어떤 한계와 향후 개선점이 있는지를 잘 정리하고 있다. 초점 2에서는 사회서비스 정책의 2024년 현주소, 특히 정부가 밝힌 제1차 사회서비스 기본계획을 중심으로 밝히고 있으며 현 정부가 지향하는 사회서비스 고도화 정책을 소개하고 정책 과제를 제시하고 있다. 초점 3에서는 초고령사회의 목전에 있는 2024년 보건의로 정책의 핵심을 소개하고 어떤 과제가 있는지를 제시한다. 초점 4에서는 사회보장 재정의 현실과 데이터 생산·관리, 그리고 사회보장 정책의 평가 등 국가 차원의 과제에 대해 소개하고 있다. 마지막으로 초점 5에서는 현 정부 들어 초저출산·초고령화라는 한국 사회 최대의 난제에 대해 어떤 정책적 접근이 표방되

고 있고, 어떤 전망이 가능한지를 밝히고 있다.

한국보건사회연구원은 50년이 넘는 역사에서 하나의 정책이 결정되는 주요 단계마다 주요한 역할을 해 왔으며 앞으로도 그 역할을 다하기 위해 항상 노력할 것이다. 그렇지만 궁극적으로 한국 복지 국가가 짊어진 중장기 과제의 해법을 제시하는 역할을 충실히 수행함으로써 한국 복지국가의 진로에서 북극성이자 나침반이 되어야 할 것이다. ■

참고문헌

- 김기태, 강지원, 조성은, 여유진, 여나금, 이원진, ...
 안영. (2022). **문재인 정부와 복지국가**. 세종: 한국보건사회연구원.
- 조성은, 김기태, 강지원, 신영규, 송철중, 손동기, ...
 윤형중. (2023). **한국복지국가의 진단과 전망: 한국형 복지국가 모델의 경로와 지향**. 세종: 한국보건사회연구원.
- 통계청. (n. d.). 조세부담률. https://kosis.kr/statHtml/statHtml.do?orgId=110&tblId=TX_11007_A783&conn_path=I2 2023. 12. 20.
- Briggs, Asa(1961), "The Welfare State in Historical Perspective", *European Journal of Sociology*, Vol. 2, No. 2. pp. 221-258.
- OECD. (n. d.). Social Expending. https://stats.oecd.org/Index.aspx?DataSetCode=SOCX_AGG 2023. 12. 20.