

## 시민 한 사람 한 사람의 존엄을 위한 행진, ‘시민복지국가’로의 대장정

박원순 (서울시장)

안녕하십니까. 서울특별시장 박원순입니다.

여섯 번째 사회정책연합 공동학술대회 개최를 환영합니다.

존경하는 사회정책연구자분들 앞에서 기조연설을 드리려니 공자님들 앞에서 문자 쓰는 격이라는 생각이 듭니다. 그러나 지난 5년 간의 서울시정의 경험을 훌륭한 연구자분들께 말씀드릴 수 있는 기회를 주셔서 참으로 감사합니다. 대한민국이 어떻게 시민 한 분 한 분이 존엄할 수 있는 국가를 만들 수 있을지, 어떻게 하면 국민 모두가 존엄할 권리를 지킬 수 있는 복지국가를 만들 수 있을지에 대한 고민을 함께 나눠주셨으면 합니다.

지난 2011년, 제가 시장에 취임한 지 얼마 지나지 않았을 때의 일입니다. 엇그제같이 생생하게 마음에 남은 일입니다.

서울의 한 임대 아파트에 살고 계시는 시민께서 제게 편지를 보내주셨습니다.

지난 100일동안 이웃 6명이 스스로 목숨을 끊었다고, 스스로 존엄성을 갖고 살 수 있게 해달라는 내용이었습니다.

심장이 덜컥 내려 앉았습니다. 저는 모든 일정을 멈추고, 그 임대아파트로 달려갔습니다. 그리고 사흘동안 시민들과 함께 대화했습니다. 임대아파트 시민들의 삶의 문제는 주택문제만이 아니었습니다. 빈곤과 고독의 문제가 더 컸습니다.

서울시도 부서 칸막이를 허물고 함께 머리를 맞댔습니다. 주택실, 복지와 의료 담당하는 복지건강실, 아이들 보살피는 여성가족정책실, 마을을 살리는 마을공동체 담당관 등 8개부서와 관계전문가들이 함께 8개월간 중지를 모았습니다.

그 결과, 임대비용을 내려 주민 부담 줄이고, 일자리 창출, 의료, 교육, 돌봄에 이르는 서울시 임대아파트 종합대책을 발표할 수 있었습니다. 시민과 함께 만들어낸 협치이고, 혁신이며, 시민의 존엄을 지키는 행진이었습니다.

저는 복지가 시민의 삶 그 자체라 생각합니다. 복지가 일자리이고, 경제이고, 성장입니다. 서울시정의 모든 정책은 시민의 삶과 연결되며, 시민의 복지와 궤를 함께 합니다. 그런 생각으로 지난 5년 시정에 임했습니다.

#### **서울형 복지모델: 모두를 위한 복지**

불평등, 불공정, 불안전, 불통이 우리 대한민국 사회에 건잡을 수 없이 퍼져나가고 있습니다. 저는 삶의 불안이 심화되는 사회일수록 사람과 미래에 투자해야, 우리 공동체가 지속가능하다고 믿습니다.

그래서 5년 전, 서울시장의 직함으로 가장 먼저 서명한 사업이 친환경무상급식입니다. 그리고 서울시립대에서 반값등록금을 시행했습니다. 앞에서 소개한 영구임대아파트의 어려운 분들은 물론 영유아, 청소년, 어르신, 여성, 장애인, 위기가족 모든 시민을 위한 복지제도를 만들었습니다. 서울시는 다섯가지 원칙을 갖고 모두를 위한 복지, 서울형 복지모델을 완성해가고 있습니다.

#### **1. 사회권의 보장: 서울시민복지기준 제정과 보편적 복지 추진**

첫째 원칙, 정부의 최우선 책무는 시민권으로서의 사회권 보장입니다. 복지는 시민의 당연한 권리입니다. 저는 참여연대 사무처장 시절, 시민들과 함께 국민복지최저기준 캠페인과 국민기초생활보장법제정운동을 펼쳐 입법화하는데 성공했습니다. 그리고 서울시장이 된 후, 많은 시민의 참여와 사회정책학자 및 현장전문가들의 협력으로 2012년에 ‘국민복지최저기준’ 패러다임을 발전시킨 ‘서울시민복지기준’을 제정·공표했습니다. 소득, 돌봄, 주거, 의료, 교육 최저기준과 적정기준을 설정해 시민생활의 최저기준을 충족시킬 뿐만 아니라 적정한 수준의 급여를 제공해야 한다는 복지정책의 비전을 체계화시킨 것입니다. ‘서울시민복지기준’은 한

국 사회 최초로 사회권을 시민의 기본적 권리 중의 하나라는 선언입니다.

반갑게도 부산시, 광주시, 세종시 등 다른 지방정부에서 복지기준선 제정을 통해 시민의 권리를 확보하려는 적극적인 노력이 이어지고 있습니다. 서울형 복지모델이 다른 지방정부로 연결되었으면 했던 바람이 이루어지고 있습니다.

## 2. 노동존중특별시 서울

둘째 원칙, 열심히 일하는 시민은 존중받을 권리가 있습니다. 사회학자 라메쉬 미쉬라가 말했듯이 일차적 사회안전망은 ‘노동’입니다.

서울시는 고용불안정 상태의 노동기본권을 보장하는 것부터 시작했습니다. 서울시 및 산하기관의 비정규직 7,296명의 정규직화를 올해까지 완료합니다. 동시에 ‘사회 및 공익서비스의 민간위탁’을 제한하며 비정규직 확산을 억제하고 있습니다. 그리고 올해 기준 최저임금 6,030원보다 더 높은 7,145원을 서울시 생활임금으로 책정했습니다. 이번 달부터 서울시 산하 공공기관에 근로자 대표를 이사로 위촉하는 ‘근로자이사제’를 도입해 노동자들의 경영참여권을 실현해가고 있습니다.

또한 노동존중특별시가 되기 위해서는 노동할 수 있는 일자리가 있어야 합니다.

일하고 싶은 시민은 모두 일할 수 있어야 합니다. 서울시는 청년뉴딜사업, 여성·고령자 일자리창출사업, 서울형 노동시간 단축사업 등으로 민선 6기 동안 모두 공공일자리 목표 104%(305,221개 중 317,622개)를 달성했습니다.

## 3. 복지의 공공성 강화 : 인간 존엄성 확보의 토대

셋째 원칙, 복지의 공공성을 강화해야 합니다. 시민의 삶이 불평등, 불공정, 불안전, 불통으로 무너지고 있습니다. 복지의 찬반을 논할 때가 아닙니다. 어떻게 국가가 제공하는 공공복지가 시민을 받치는 더 탄탄한 안전망이 될 수 있을지 고민해야 합니다. 복지는 시민 존엄성의 토대가 되고, 동시에 지속가능한 경제성장과 사회의 안정을 가져오는 디딤돌이 된다는 것은 이미 서구의 복지국가 역사를 통해 증명되었습니다. 한국을 비롯한 아시아 국가들은 경제수준에 비해 공공복지가 발전하지 못했다는 것은 명백한 그리고 불편한 진실입니다. 한국의 사회복지비 수준은 GDP의 10%로 복지선진국의 1/2에서 1/3 수준에 불과합니다.

공공복지의 확충을 위해서는 복지예산의 확충이 필수입니다. 2016년 서울시의 복지예산은

제가 취임한 2011년에 비해 2배가량 늘어났고 전체 서울시 예산 상의 비중도 26.0%에서 34.4%로 늘었습니다. 서울시 채무를 7조원을 줄여가면서 복지예산은 늘렸습니다. 공공보육시설의 확충은 서울시 공공복지 강화의 상징입니다. 2011년 658개였던 공공어린이집을 현재까지 400개 이상 확충했으며, 얼마 전 1천개소를 넘어섰습니다. 이를 통해 여성의 일가정 양립을 돕고 보육에 대한 경제적 부담을 완화시킬 것입니다. 서민과 청년들의 주거비 부담 완화를 위해 공공임대주택을 대폭 확충한 것도 큰 성과입니다. 해마다 공공임대주택을 1만채 이상 확대했고, 총 8만호를 공급함으로써 2018년까지 공공임대주택수는 총 27만호가 될 것입니다.

무엇보다도 ‘찾아가는 동주민센터’ 사업으로 복지전달체계의 패러다임을 바꿨습니다. 이제 동 주민센터는 서울시민의 복지권을 찾아드리러 갑니다. 동 1개소 당 평균 사회복지직 5.8명, 방문간호사 1명씩 신규인력을 증원시켜 실제 찾아가는 서비스와 통합적 서비스의 제공, 그리고 보편적 복지서비스의 실현을 이루어가고 있습니다.

#### 4. 미래에 대한 ‘투자’와 새로운 성장동력으로서의 복지

넷째 원칙, 복지는 투자입니다. 복지는 새로운 성장동력입니다.

경제성장 우선전략에서는 사회복지를 낭비로 인식해 복지비 지출을 억제하려합니다. 하지만 복지지출은 내수진작을 통해 경기순환을 돕고 더 나아가 시민들의 인적자본 증진과 역량 개발에 기여하는 투자입니다.

실제로 서울시가 지출한 사회복지 예산은 경제성장으로 이어지고 있습니다. 2016년에 서울시 복지예산은 8조 3천억 원입니다. 이 예산 지출을 통해 20조 5천억 원의 생산유발효과가 발생하고 22만 개의 일자리가 유지·창출됩니다. 사회복지예산은 수급자들에게 현금급여로, 사회복지사업 종사자들에게 임금으로 지급되어 가처분소득을 높여주고, 국공립어린이집 및 공공임대주택과 반값등록금 등은 서울시민의 가계 부담을 줄여 생활소득을 높여줍니다. 소득이 증가하면 그만큼 소비가 늘어나고, 골목상권을 살리고, 내수가 살면 일자리도 늘면서 경제도 성장합니다. 복지는 경제성장의 장애물이 아니라 성장을 촉진하고 고용을 창출하는 선순환의 지렛대입니다.

#### 5. 거버넌스의 혁신 : 공동체 복원과 시민참여를 통한 협치

마지막 다섯 번째 원칙, 서울의 복지시정은 혁신과 협치의 양날개로 움직이고 있습니다. 그래서 능동적이고 적극적인 복지정책으로의 과감한 전환도 이뤄냈습니다. 공공복지의 강화

는 ‘관료화된 복지’로 이어질 우려가 있습니다. 그래서 서울시는 서울시의 책임은 적극 확대 하면서 권한은 시민들께 돌려드렸습니다. 복지정책의 수립과 운영, 그리고 사후평가 전 정책의 과정에 시민참여를 대폭 강화하는 새로운 거버넌스를 구축했습니다.

서울시는 지역복지 차원에서도 새로운 시민참여를 시도하고 있습니다. 2012년부터 주민 스스로 문제를 해결하는 관계망을 형성하는 ‘마을공동체사업’을 추진했습니다. 이 프로젝트는 주민들이 마을의 문제를 주체적으로 발견하고, 해결해 나갈 수 있는 역량을 키울 수 있도록 서울시가 지원합니다.

### 지방자치 20년, 지방정부의 한계

열심히 한다고는 했습니다만, 부족합니다. 서울시장이 할 수 있는 일은 한계가 있습니다. 지방자치 20년이 지난 지금도 지방정부는 중앙정부의 지원만을 바라봐야 하는 것이 지금 우리의 현실입니다. 지방자치라고 하지만 재정도 행정도 지방분권이 되지 못했습니다. 지방정부에서 자율적 복지사업은 엄두도 내지 못합니다.

지방정부 복지예산 중 국고보조사업이 2008년 85.8%에서 2014년 91%로 늘어났습니다. 그만큼 자체복지사업은 줄어들었습니다. 서울시도 복지예산의 75%가 국고보조사업에 들어갑니다. 중앙정부에서 복지정책을 결정하면 지방정부는 재정도 부담하고, 모든 사업을 직접 집행해야 합니다. 누리사업에 대한 교육청의 재정부담이 그 단적인 예입니다.

중앙정부의 철학이 바뀌지 않는 한 복지의 지방자치는 험난합니다. 사회보장기본법에 의해 모든 지방정부의 자체사업이 사회보장위원회의 심의를 거치고 허가를 받아야 하는 상황입니다. 작년에 있었던 사회보장사업 정비지침에서, 서울시의 청년수당의 직권취소결정에서 보듯 중앙정부는 헌법 117조에 보장한대로 지방정부가 주민의 복리를 증진하고자 하는 고유의 권한을 침해하고 있습니다.

### 시민의 존엄을 위한 행진, 시민복지국가로 완성해야

그러나 대한민국은 담대하고 충실한 복지국가로 가야 합니다. 우리 사회는 산업화를 넘어 민주화를 이루었고, 이제 복지국가를 향하는 대장정의 길에 서 있습니다.

저는 인권변호사로 일했습니다. 참여연대에서 경제민주화운동의 축을 만들었습니다. 아름

다운 재단과 아름다운 가게라는 사회적기업을 만들었습니다. 그리고 지금 5년째 서울시정에 임하고 있습니다. 지금까지 저는 제 삶을 시민의 삶을 바꾸는 일에 걸어왔습니다. 부족하지만 서울시 공무원들과 수많은 전문가분들과 함께 만들어 온 서울형복지모델이 대한민국을 시민복지국가가 만들어지는 데에 유용한 경험이 되길 바랍니다.

저는 사회정책 전문가들이 모인 이번 학회에서 이렇듯 시민복지국가로 나아가기 위해 중앙과 지방정부가 해야 되는 역할과 책임이 무엇인지, 그리고 재정과 복지, 성장의 트릴레마 상황에서 우리 사회가 무엇을 지향하고, 어떤 복지국가 모델로 나아가야 할지에 대해 심도 있는 논의가 이루어지길 바라며, 배우고 싶습니다. 내일 예정되어 있는 서울시 복지정책 세션에서 좀 더 자세하게 서울시의 정책경험을 공유하시고 조언을 부탁드립니다. 시민 한 사람 한 사람의 존엄을 위한 행진, 시민복지국가로의 대장정에 함께 해주시길 부탁드립니다.

고맙습니다.