

2016 사회정책연합 공동학술대회

지방자치 20년! 복지갈등의 현 주소와 미래에 대한 성찰

한국복지국가의 향배와 서울복지

이태수 (꽃동네대)

한국복지국가의 향배와 서울복지

이태수
꽃동네대학교 교수

I. 한국복지국가의 현재 조건

한국사회의 5대 위기

생활의 위기	노동의 위기	경제의 위기	사회의 위기	정부의 위기
<ul style="list-style-type: none"> •생계불안 (빈곤/사각) •주거불안 •육아불안 •교육불안 •건강불안 •노후불안 등 6대 불안 	<ul style="list-style-type: none"> •장시간 노동 •비정규직 양산 및 비애 •영세자영업자 위기 •청년실업 •노동의 가치 추락 	<ul style="list-style-type: none"> •성장률 둔화 •창의성과 역동성 둔화 •노동/자본 균형 파괴 •경제 비민주화 	<ul style="list-style-type: none"> •저출산 •고령화 •안전불감 •부패사회 •전근대성의 잔존 •비민주적 조직문화 •범죄 창궐 	<ul style="list-style-type: none"> •정부신뢰의 위기 •조세 부정의 •재정의 위기

한국의 복지국가가 지닌 제도적 유산

- 첫째, 경제성장 신화의 역설
- 둘째, 분단과 이념적 단조성(單調性)
- 셋째, 계급, 계층의식보다는 국가주의와 민족의식의 우세
- 넷째, 경제권력의 초비대

한국 복지국가가 직면한 '4대 덩'

① '보수정권'의 덩

- 복지국가 초기 10년을 상대적 진보정권이 설계한 뒤, 현재 연속하여 다시 10년을 담당할 보수정권은, '보수도 복지국가를 이끌 수 있다'는 기대와는 달리 철저히 퇴행적 기제들을 작동시켜 오고 있음.

② '보수담론'의 덩

- 한국사회에서 2010년 무상급식 논쟁이 보편적 복지 논쟁으로 발전하여 최초의 복지국가 논쟁의 지형이 형성되었고, 그 결과 분배 또는 보편적 복지에 대한 긍정적 인식이 상대적으로 확산되었다고는 하나 최근 무상급식의 철회 국면에서 보여주는 선별적 복지에 대한 회귀 현상에서 보듯 여전히 공고한 '보수담론의 덩'이 작동하고 있음.

③ '선(先)재원확보'의 뜻

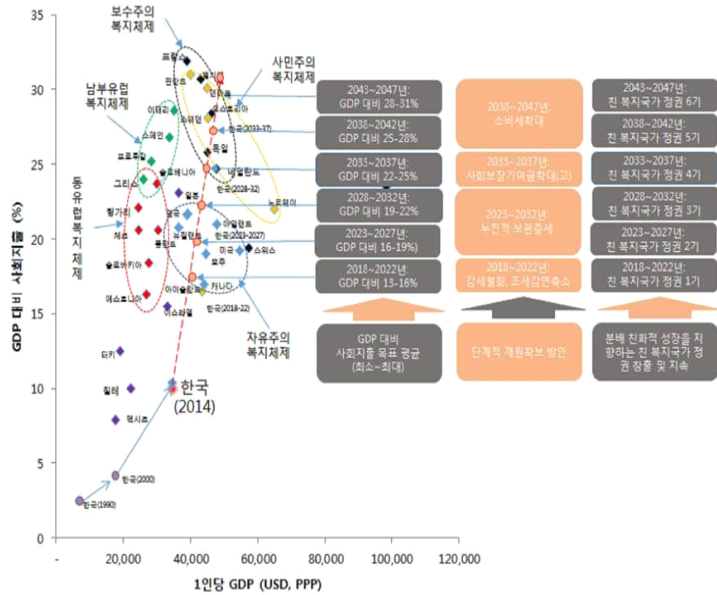
- 이미 2010년 보편적 복지를 둘러싼 논쟁도 바로 재원확보 가능성에 대한 논쟁으로 불붙어 더 이상 논쟁점이 확대전선을 갖지 못한 채 소강상태로 들어갔으며, 최근에도 재원확보와 관련하여 증세논쟁이 이어지면서, 정치권 모두가 더 이상의 논쟁 대열에 있지 못하고 그 어느 집단도 논쟁의 주도권을 잡지 못한 상태가 되어 버림.
- “재원확보는 정치적 결단의 산물”

④ '주체없는 주체'의 뜻

- 복지국가의 형성에는 반드시 정치적, 사회적 주체가 있어야 함에도 현재 우리사회에는 그 어디에도 집단적, 조직적 역량을 갖고 복지국가의 동력을 만들고 증폭시키는 주체를 찾아보기 힘들.
- 시민주체론, 연성주체론 등이 거론되지만 실행력을 담보하기에는 여전히 많은 난관과 시일이 걸릴 일임.
- 무엇보다 유일한 주체는 아니지만 결코 생략될 수 없는 노동조합과 노동자층이 복지국가의 친화세력으로 거듭나는 데에는 상당한 시일이 소요될 수밖에 없다는 판단이 현실적일 것임.

II. 한국복지국가의 지향과 3대 과제

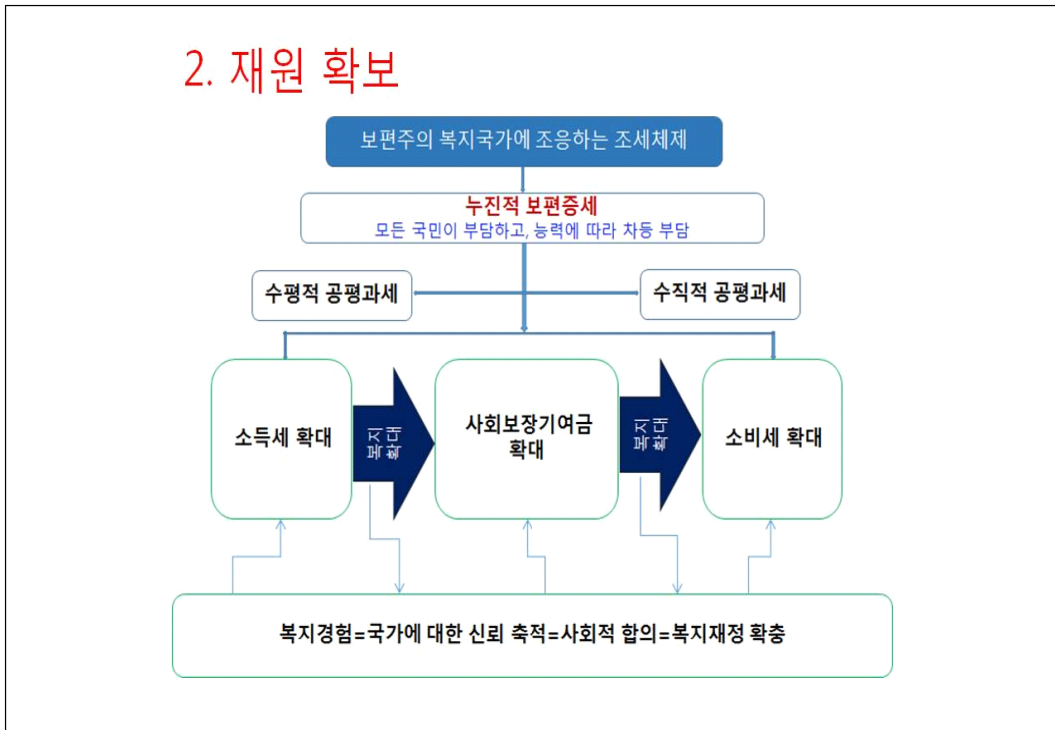
[한국복지국가의 장기적 발전 경로]



1. 시민사회의 토대 구축 : '깨어있는' 시민의 각성



2. 자원 확보



3. 주체세력의 확보와 복지정치의 활성화

- 한국에서 보편적 복지국가를 위한 복지동맹은 불리한 조건 속에서 가능한 자원들을 최대한 결집하는 형태가 되어야 할 것. 이는 서구의 사민당 + 조직화된 계급들의 동맹을 넘어서는 '무지개연합', 즉 **조직노동 + 시민운동 + 각종생존권 운동 + 풀뿌리운동 간의 연대와 복지동맹**이 필요함
- 복지국가의 건설을 위해 조직 노동운동의 역할은 필수적이며, 이때 가장 먼저 실천해야 할 것은 기업 조직 내부로 한정된 **연대의 폭을** 기업 내 비정규직, 타기업, 그리고 취약 미조직 노동자들을 포함하는 **사회적 약자**로까지 확장시키는 것
- 이런 사회적 주체세력들이 정치공간에 있는 계급정당, 이념정당과 연계하여 계급간, 계층간 동맹을 맺어 집권하는 과정이 필수적임

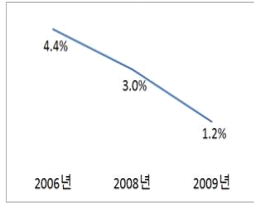
III. 서울복지의 진전

서울복지의 의의

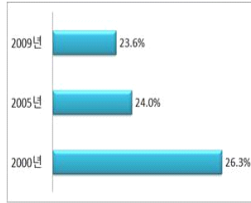
- 복지국가에서 지방정부 역할과 그 가능성에 대한 거대한 실험
- 중앙정부 정책의 미비와 왜곡에 대한 보충 및 시정 기능
- 사회복지 서비스 제공의 선도적 기능
- 민관 협력의 발전적 관계 조성

박원순 시장 이전의 서울

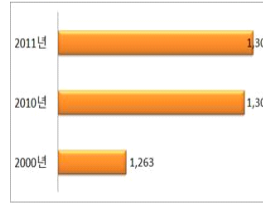
시 경제성장률



GRDP 비중



비정규직 규모

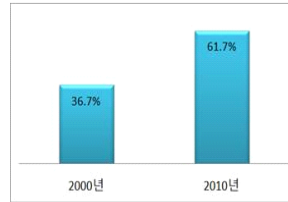


출산율



출산율

여성 미혼률(25-34세)



여성 미혼률(25-34세)

서울복지의 정책 기조 전환

박시장 이전의 복지 정책

기조	한계
선별적 복지	신사회적 위험에 대한 대응 부재
사람보다 개발	개발위주 성장으로 양극화 확산
민간·시장 중심의 복지	복지접근성 약화
관치행정	시민참여 제한
복지지출 22%	복지사업에 투입할 자원 부족

⇒

박시장 복지정책의 방향

보편적 복지 기조
사회권의 구체적 실현
공공복지 확대
거버넌스의 혁신
복지재정 확충 34%

대표적 정책 성과들

1) 서울시민 복지기준

주요 사업 내용

- 서울시민의 삶의 질 제고와 기회의 공평성 확보를 위해 소득, 주거, 돌봄, 건강, 교육의 생활영역에서 시민이 향유해야 할 복지의 기본 수준을 설정함으로써 사회복지에 대한 시민의 권리를 보호하고 자치구 간 복지 격차를 해소하고자 함.
- 소득, 주거, 돌봄, 건강 교육의 5개 영역별로 서울의 지역 특수성을 반영한 최저기준 및 적정기준을 설정하고 이를 실현하기 위한 105개 사업으로 구성.

실적

- 총 105개 사업 중 97개 사업 추진('15.9.30 기준)

2) 서울형 기초보장제도 도입

주요 사업 내용

- 생활수준은 최저생계비 이하이나 부양의무자 등 법정기준이 맞지 않아 국민기초생활보장제도의 보호를 받지 못하는 비수급 빈곤층에 대한 생계급여, 교육급여, 해산·장제 급여 지원.
- 서울시의 특별한 여건을 반영한 서울형 기초보장제도를 지원함으로써 저소득층의 최저생계 보장 및 복지사각지대 해소

실적

- 2013년 7월 시행 이후 서울형 기초보장제도 수혜자 수 112,294명(2015년 말 기준)

3) 생활임금제 도입

주요 사업 내용

- 서울지역의 가계지출, 주거비, 교육비, 물가수준 등 지역특성을 반영하여 근로자의 실제 생활이 가능한 최소한의 임금인 '생활임금'을 설정하여 서울시 및 투자·출연기관에 종사하는 직접채용 근로자 등 저임금 근로자를 대상으로 '생활임금제' 단계적 도입.
- 공공부문 우선 적용 후 자치구 및 민간 확산을 유도.

실적

- 2016년 서울시 생활임금 시급 7,145원 / 월 149만 3,305원[최저 임금(6,030원)×약 120% 수준]

4) 찾아가는 동주민센터

주요 사업 내용

- 사회복지인력을 2배로 확충하고 기존 동주민센터의 기능과 인력을 재편하여 찾아가는 복지를 실현하고 마을과 지역주민 중심의 복지생태계를 조성.
- '15년 7월 13개구 80개동에 찾아가는 동주민센터 1단계 사업을 본격 시행. '16년 18개구 283개 동으로 확대.

실적

- 방문복지 강화를 위해 '15년 513명의 복지인력을 추가 채용하여 찾아가는 동 주민센터 80개동에 집중 배치(동별 6.25명 배치). 통해 서울시민의 보편적 복지 실현
- '16년 18개구 283개동으로 확대 실시, '17년 서울시 25개 전구로 확대 예정

5) 국공립 어린이집 확충 및 균형배치

주요 사업 내용

- 국공립 어린이집을 확충하여 서울 지역 보육전달체계의 공공성 강화 및 질 높은 보육서비스의 제공.
- '국공립어린이집 확충 서울형 모델'의 개발을 통해 공공기관·공공주택 내 국공립 어린이집 설치 및 민·관 공동연대 사업으로 비용절감, 민간참여형 확충사업 추진.
- 국공립 어린이집 지역별 균형배치를 통해 이용자 접근성 강화 도모.

실적

- '12년 23개소, '13년 60개소, '14년 94개소, '15년 163개소 확충으로 서울시 국공립 어린이집 수 지속적 증가, '16년 300개소 확충 예정.
- 서울시 국공립 어린이집 점유율은 15.9%로 타시도의 3배 수준으로 증가.'15년 국공립 어린이집 2개소 이상 설치 동 317개

6) 공공임대주택 확충

주요 사업 내용

- 민간주택시장에서 적절한 주택을 구하기 어려운 서민들의 주거 안정과 주거수준 향상을 위한 공공임대주택의 재고량을 전체 주택재고의 10%까지 공급 확대(2020년까지 목표)

실적

- 민선 5기(2010.7~2014.6)에 임대주택 8만호를 공급하고, 민선6기('14.7~'18.6) 기간 중 공공임대 6만호, 민간임대 2만호 공급을 추가적으로 추진 중

7) 공공부문 비정규직 정규직 전환

주요 사업 내용

- 서울시 공공부문의 직접·간접 고용 비정규직의 단계적 정규직화 추진
 - 1단계: 서울시, 시 산하기관 및 투자출연기관에서 직접 고용하고 있는 비정규직(기간제) 대상 상시·지속 업무에 종사하는 비정규직 1,369명을 정규직 전환(2012.5.1. 일괄전환).
 - 2단계: '12. 05 서울시 공공부문 2단계 비정규직 고용개선 대책 발표 후 직접고용 정규직 추가 전환자 236명 정규직화 및 간접고용 비정규직 5,953명을 2013년에서 2017년까지 단계적으로 정규직화 시행

실적

- 1, 2단계 공공부문 비정규직의 정규직화 대책으로 총 7,322명의 비정규직이 정규직화 대상이 됨. 이 중 2015년 4월까지 직접고용 1,369명을 포함한 5,626명의 정규직 전환의 완료, 2017년까지 나머지 1,697명의 간접고용 노동자의 정규직 전환예정

8) 청년활동 지원사업

주요 사업 내용

- 이행기에 놓인 청년이 사회진입을 위해 벌이는 다양한 활동을 경제적 곤란함으로 인해 포기하지 않도록 비용부담을 지원하고 사회적 관계망을 연결.
- 만 19세~29세 서울거주 미취업 청년 및 졸업예정(유예)자 3,000명에게 활동계획 실행 시 최대 5개월, 월 50만원 이내 활동비 지원

실적

- '16. 8. 선발된 청년에게 1차 지급하였으나 복지부에 의한 직권 취소로 사업 중단 상태

9) 반값 등록금

주요 사업 내용

- 반값등록금 실행예산(183억원) 서울시의회 확정('11.12.16)과 '12학년도 등록금 책정(등록금 심의위원회 '12.1.9, 기성회 이사회 '12.1.12) 후, 신입생 등록금 수납('12.2.8 ~ '12.2.10)을 통해 전국 최초 반값등록금 실행.
- 대학생과 대학생 자녀를 둔 가계의 등록금 부담을 완화하여 학업에 전념할 수 있는 여건을 마련.
- 대학의 공공성 강화를 위해 사회적 배려대상자의 입학 기회 확대, 학생 개인의 재능기부 등의 사회공헌활동을 통해 지역에서의 대학의 역할 강화.

실적

- '16. 02. 입학부터 4년간 반값 등록금 혜택을 받은 12학번 141명 등 학사 1천428명과 석사 450명, 박사 55명이 학위 수여

10) 친환경 무상급식

주요 사업 내용

- 의무교육대상자(초등학교, 중학교)에 대한 연차별 친환경학교급식 지원으로 보편적 교육복지를 실현 및 성장기 학생들의 건전한 심신발달 도모.

실적

- 2015년 559개 공립초, 381개 국·공·사립 중, 총 940개교 705,000명에게 친환경 무상급식 지원 및 친환경 무상급식 비대상 학생인 고등학생 중 저소득층 자녀 9,696명에게 급식비 지원.
- 친환경 학교급식 식재료 안정성 및 생산·공급 체제의 구축

11) 여성 안심특별시

주요 사업 내용

- 서울시 여성이 안심하고 생활할 수 있도록 '싱글홈 여성 홈 방법 서비스', '여성안심택배', '여성 안심귀가 스카우트 운영', '여성안심지킴이 집' 등의 생활밀착형 정책 추진.

실적(2015년 기준)

- '홈 방법서비스' 1천8백 가구 설치
- 전국 최초 '여성안심택배' 120개소 설치 • 운영('13년, 50개소 → '15년, 120개소로 확대 운영)
- '안심귀가 스카우트' 25개 자치구, 500명 활동
- 여성안심지킴이집: '14년, 656개소 → '15년, 673개소 확대 운영

12) 제2인생 설계를 위한 50+세대 종합지원

주요 사업 내용

- 지자체 최초로 「50+ 종합지원정책」을 마련하여 50~64세의 '50+세대'를 위한 촘촘한 지원 기반을 2020년까지 단계적으로 구축.
- '불안하다' '일하고 싶다' '갈 곳이 없다'는 50+세대의 고민과 현실을 반영해 3대 영역(①배움과 탐색 ②일과 참여 ③문화와 인프라) 6개 세부과제의 「50+ 종합지원대책」을 본격 가동.
- 종합지원정책의 체계적인 추진을 위해 <50+재단>, <50+캠퍼스>, <50+센터>를 3개 축으로 하는 지원기반을 마련

실적

- '16. 6월 50+재단 출범
- '16. 4월 50+캠퍼스 서북캠퍼스 개관, 10월 도심 캠퍼스 개관 예정
- 50+센터 총 5개소 개관

13) 어르신 돌봄서비스 사업

주요 사업 내용

- 혼자 힘으로 일상생활을 영위하기 어려운 어르신 및 독거어르신에게 어르신 욕구에 따라 안전확인, 서비스 연계, 가사 및 활동 지원 등 맞춤형 복지서비스 제공
- 노인돌봄 기본서비스, 노인돌봄 종합서비스, 단기가사서비스, 사랑의 안심폰사업, 돌봄통합지원센터 확대 운영, 재가어르신 도록통합시스템 운영

실적

- 2015년 기준, 노인돌봄 기본서비스 22,699명, 노인돌봄 종합서비스 2,641명, 사랑의 안심폰 사업 6,798명 등

14) 보호자 없는 환자안심병원 확대

주요 사업 내용

- 시립병원의 공공의료 건강격차 해소로 의료취약계층을 포함한 시민 고객에게 비교적 저렴한 비용으로 양질의 공공의료서비스 제공.
- 환자안심병원은 간호사가 환자 수발부터 전문 간호까지 24시간을 책임지고 간병인이 필요 없는 간호·간병 통합서비스를 제공.

실적

- '13년 1월 서울의료원 환자안심병원 180병상에서 시작하여 '15년 기준 서울의료원 400병상, 동부병원 155병상 등 총 555병상. 일반병상 100%를 환자안심병원으로 운영함으로써 보편적 공공의료를 실현.
- 현재 운영 중인 서울의료원, 동부병원에 이어 서남병원, 북부병원, 보라매 병원 등 3개 병원을 추가하여 '17년까지 555병상에서 1000병상까지 확대 추진 예정

15) 서울형 보건지소 확충지원

주요 사업 내용

- 취약계층 밀집지역에 주민 참여형 보건지소 설치를 통해 취약 계층의 공공보건서비스 접근성 및 건강형평성을 제고하고 지역 보건사업에서 주민 참여를 통한 지역사회 역량 강화시립병원의 공공의료 건강격차 해소를 의료취약계층을 포함한 시민고객에게 비교적 저렴한 비용으로 양질의 공공의료서비스 제공

실적	구분	2011년	2015년
	보건소	25	⇒ 25
	보건분소	18	⇒ 20
	보건지소	3	⇒ 16

17) 복지재정지출

2011년에 비해 서울시 복지 예산 5년간 약 4조원, 2배 증가

구분	2011년	2016년
서울시복지예산	4조4천억원 전체예산의23.5%	⇒ 8조3천억원 전체예산의34.4%
사회복지	2조6천억원	⇒ 4조2천억원
여성가족	9천억원	⇒ 2조2천억원
주거복지	4천억원	⇒ 1조2천억원
보건의료	3천억원	⇒ 4천억원
교육복지	1천억원	⇒ 3천억원

IV. 서울복지에서 바라본 복지국가 상(像)

보편적 복지에서 본 서울시 정책의 함의



비전

- 서울복지를 통해 복지국가의 비전을 생각해 보면 '시민이 주인인 서울'이란 시정 기조에서 그 특징을 찾을 수 있음.

- '시민'은 중의적(重意的) 개념으로서

▷ 서울시의 구성원으로서의 시민(citizen)

▷ 국가 형성 이전 원초적인 사회구성원으로서 시민사회를 구성하는 시민(the civil)

의 두 가지 의미를 지니고 있음.

- 따라서 박원순복지는

▷ 서울시 차원의 복지정책 상으로는 서울시의 주인인 '시민(citizen)'을 토대로 하되

▷ 국가운영 차원의 복지국가 상에서는 국민보다도 더 원초적으로 사회의 주인이라는 의미를 지닌 '시민(the civil)'을 근간으로 하는 등 중의적으로 시민이란 개념을 활용할 수 있음.

목표

- 첫째, 시민 모두가 하나로 통합된 사회

; 현재 우리사회가 소득수준별로, 지역별로, 세대별로, 연령별로 분열되어 사회적 갈등과 위기의 수준이 도를 넘고 있는 측면에서 볼 때 보편적 복지의 강화, 참여와 협치의 실현 등은 서로의 존재를 인정하고 사회구성원으로서 공존할 수 있는 토대와 사회적 연대감 구현 구축

- 둘째, 출발의 공정함을 보장하되, 결과의 격차가 사회정의에 어긋나지 않을 정도로 유지되는 것

; 사회적으로 기여하고 경제적인 댓가를 받는 데에 있어 누구나 동일한 기회를 권리로서 갖도록 하고 여기에서 민주적으로 자신의 주체적 권리를 행사하도록 함. 그러나 결과가 인간의 존엄성을 해치거나 사회적 갈등을 증폭시킬 정도로 심각한 격차를 지닌 것에 대해 사후적인 교정 역할을 행하도록 함

- 셋째, 궁극적으로는 시민 한사람 한사람의 존엄성이 보장받는 것

; 모든 사람은 인간으로서 그가 천부적으로 부여받은 존엄성이 있으므로 이것을 누리도록 그 기반이 되는 경제적 능력과 사회적 조건이 확보되어야 함. 이것이 시민복지국가의 구성원인 시민들의 진정한 행복과 자유가 실현되는 모습임

원리

1) 시민권의 실질적 보장

- 서울시민의 기본적 권리를 적극적으로 확보하고, 모든 서울시민이 한국 사회와 서울시가 이룩한 경제적, 사회적, 문화적 성과를 적절하게 향유할 수 있는 시민권이 발현되기 위해서는 생계, 건강, 주거, 교육 등과 같은 기본적인 사회권을 보장

2) 보편적 복지 선도적 실현

- 사회권을 제도적으로 구체화시키기 위한 원리로서 저소득층에 한정되는 '잔여주의'보다 일반 시민 모두를 대상으로 하는 '보편주의'원리를 적극적으로 수용하여 중앙정부와 다른 지방자치단체보다 앞서 보편주의 원리를 적용한 복지정책들을 도입·추진

3) 혁신적 공공성

- 정부의 책임은 확대하면서 권한은 이양하는 방식과 공공인프라를 확충하는 방식으로 공공성을 확충
- 서울시는 사회복지전달체계의 공공성을 대폭 강화하는 새로운 혁신을 시도하여 2017년까지 사회복지 및 간호 인력 2,500명을 증원하여 '찾아가는 복지'를 추진

4) 새로운 성장 동력

- 지난 5년 간 복지예산이 약 4조 원, 2배가량 증가하고 생활임금제 도입 및 무상급식, 반값 등록금 적용 등은 하나의 소득주도성장 전략이며 사회투자 성장 전략임.

