

‘지속가능한 복지 구현’  
복지 패러다임  
재구조화 방안

김경혜 서병수

A Paradigm Shift Towards a Sustainable Welfare State



서울연구원  
The Seoul Institute

## 연구책임

김경혜	도시사회연구실 선임연구위원
서병수	참누리빈곤문제연구소 소장

## 연구진

오찬섭	도시사회연구실 연구원
장동열	도시사회연구실 연구원

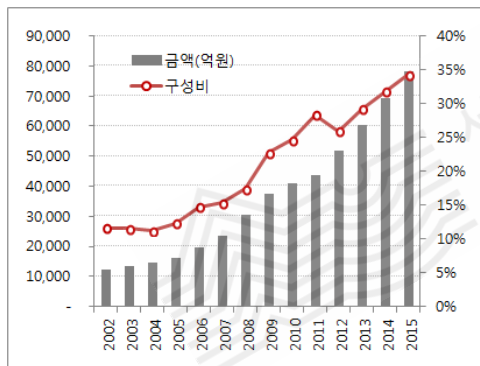
이 보고서의 내용은 연구진의 견해로서  
서울특별시의 정책과는 다를 수도 있습니다.

## 요약

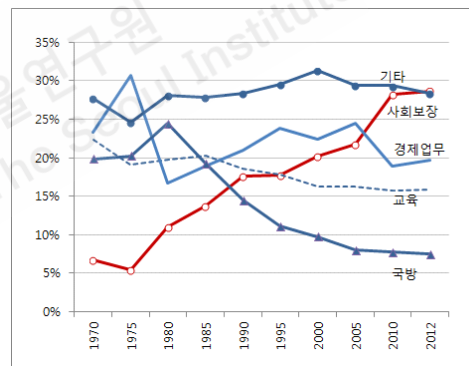
# 사회투자적 복지정책 대폭 강화 장기실업 등 신사회적 위험에 대처

## 복지지출 수요는 갈수록 늘고, 재정여건은 악화될 전망

정부의 복지재정 지출은 지속적으로 증가하고 있다. 서울시 예산 중 사회복지 분야 비중은 2014년 30%를 넘어섰고, 중앙정부도 2015년 처음으로 30%대를 넘어 30.7%의 구성비를 보인다. 정부의 국민계정통계에 따르면 사회보장 분야(사회보호+보건) 지출은 1970년 정부의 총 지출 중 6.7%를 차지하던 것이 2012년 28.7%로 4배 이상 증가하였다.



[그림 1] 서울시 사회복지예산 추이

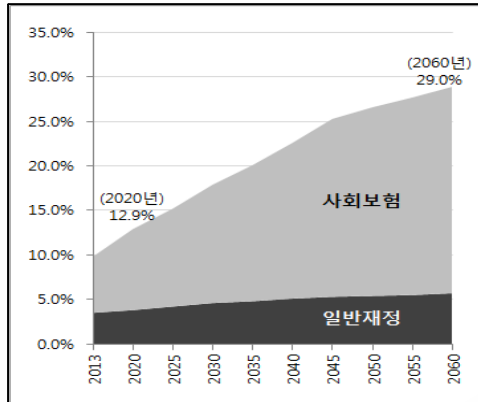


[그림 2] 정부의 부문별 지출구성 추이

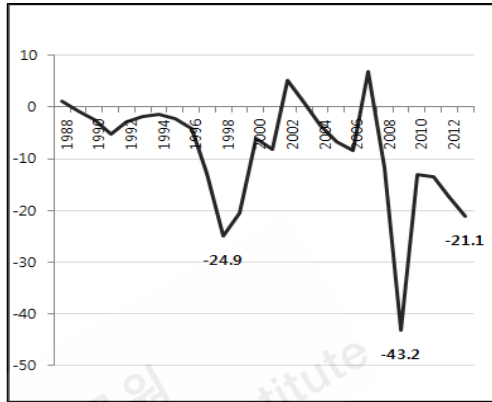
인구구조의 고령화, 가족구조의 변화 등으로 복지수요가 양적으로 늘어나고 있으며, 거시경제 환경의 변화로 소위 신사회적 위험(new social risk)이 등장하고 있다. 산업구조가 지식기반 경제로 변화하면서 저숙련 생산직 일자리는 감소하였고 신자유주의의 영향으로 노동시장은 유연화되었다. 이러한 환경적 변화는 일을 해도 가난한 근로빈곤층을 양산하고 있으며 저학력 노동자의 사회적 배제와 장기실업 등 새로운 사회문제가 늘어나고 있다.

이처럼 복지지출 수요는 증가하는 반면, 재정여건은 악화되고 있다. 한국보건사회연구원의 장기재정추계에 따르면 현재의 제도를 그대로 유지하더라도 사회보장지출은 2013년 GDP 대비

9.8%에서 2060년 29%로 급격히 증가하는 것으로 추정된다. 그러나 2000년대 이후 우리나라 경제성장률은 연평균 4%대로 경제여건이 복지지출을 감당하기 힘든 상황이다. 결과적으로 국가 재정수지는 악화되고 국가부채는 증가하는 추세이다. 기획재정부에 따르면 관리재정수지는 적자를 보이고 있고, 국가채무는 1993년 32.8조 원에서 2013년 489.8조 원으로 약 15배 증가하였다.



[그림 3] 사회보장지출 장기추계



[그림 4] 관리재정수지 변화 추이

## 선진 복지국가들은 ‘인적자원 개발’ 사회투자정책 시행

선진 복지국가들은 세계대전 이후 약 30년간의 경기호황기에 복지를 확대해왔으나 1970년대 두 차례의 석유파동 이후 신자유주의 관점에서 복지 억제 정책을 추진하였다. 그러나 신자유주의적 정책을 추진한 이후 양극화와 빈곤은 오히려 악화되었고 이에 유럽 국가들을 중심으로 경제·사회적 변화에 대응하기 위한 새로운 사회정책으로 사회투자전략이 받아들여지고 있다.

서구사회는 전후 제조업 중심의 대량생산 경제구조를 거쳐 탈공업화가 진행되면서 지식기반 경제체제로 변화하였다. 지식기반 경제구조에서는 고도의 기술과 교육을 받은 노동력의 양성이 중요한데, 전통적인 수동적 사회복지정책은 이러한 기능이 미흡하다는 비판이다. 결국 사회투자정책은 적절한 숙련과 기술을 가진 인적 자본의 개발에 투자해야 한다는 관점이다. 인적자원에 대한 투자로 고용을 활성화시키고 이를 통해 개인적으로는 빈곤에서 탈피하고 사회적으로는 경제성장에 기여하는 선순환 구조를 가져올 수 있다고 본다.

이러한 사회정책의 변화 과정에서 선진 복지국가들은 아래와 같이 경제정책과 사회복지정책을 조정하는 노력을 해왔다. 그러나 이러한 복지개혁 노력에도 불구하고 복지지출은 감소하지 않은 채 GDP의 25~30%대의 높은 수준을 유지하고 있다. 이는 사회복지의 환경의 변화에도 변동하기 어려운 경로의존성이 높은 프로그램이기 때문이다.

**[표 1] 선진 복지국가의 복지개혁 주요 내용**

분야	주요 내용
노동시장정책	<ul style="list-style-type: none"> <li>· 1980년대는 조기은퇴, 노동시장유연화로 일자리를 늘리는 정책</li> <li>· 덴마크는 유연안정모델(flexicurity model)을 채택</li> <li>· 최근에는 인간자본 투자와 노동유인을 강화</li> </ul>
사회보험 공공부조	<ul style="list-style-type: none"> <li>· 수급자 선정기준, 급여기간, 수급자 범위 등을 제한하고, 급여를 축소</li> <li>· 근로연계를 조건으로 복지수급을 제공하는 적극적 노동시장정책 확대</li> <li>· 노령연금에 대해 퇴직연령 지연 등 광범위한 개혁조치</li> </ul>
사회서비스	<ul style="list-style-type: none"> <li>· 가족서비스, 아동 돌봄, 교육, 노인케어 등 사회복지서비스 지출 증가</li> <li>· 북유럽과 프랑스를 선두로 일·가정 양립정책 확산</li> </ul>
복지재정	<ul style="list-style-type: none"> <li>· 사회서비스 분야에서 이용자 비용분담 증가</li> <li>· 민간부문에서 제공하는 사회서비스의 증가</li> </ul>
행정개혁	<ul style="list-style-type: none"> <li>· 사회보험, 공공부조, 노동시장정책을 원스톱 센터로 통합</li> <li>· 민영화, 민간위탁, 바우처 등의 시장 친화적 전달체제로 전환</li> </ul>

## ‘고부담·고복지·사회투자형’ 북유럽국가의 성과가 가장 우수

선진 복지국가들을 공공사회지출 수준, 국민부담률 수준, 그리고 사회투자정책에 대한 투자 정도 등 세 가지 변수로 구분하면 네 가지 유형으로 분류된다. 먼저 북유럽 국가들은 사회지출과 국민부담률이 높고 사회투자도 많이 하는 고부담·고복지·사회투자형에 해당하고, 대륙유럽 국가들은 북유럽보다는 낮지만 세 가지 변수 모두 상대적으로 높은 편에 속한다. 이에 반해 남부유럽 국가는 국민부담률은 낮는데 복지지출은 많이 하는 저부담·고복지형 국가로, 그리고 영미권 국가는 지출과 부담이 모두 낮은 저부담·저복지 국가로 구분된다. 남부유럽과 영미권은 사회투자 분야에 대한 지출도 상대적으로 적은 편이다.

[표 2] 사회지출수준 · 국민부담 · 사회투자 요소별 복지국가 유형

	사회지출수준	국민부담	사회투자
북유럽	고	고	고
대륙유럽	중(고)	중(고)	중
남부유럽	고	저	저
영미권	저	저	저

복지국가 유형별로 사회 · 경제적 성과를 비교한 결과, 고부담-고복지-사회투자형인 북유럽 국가들의 성과가 가장 우수하였다. 북유럽 국가들은 적극적인 일 · 가정 양립정책으로 출산율과 여성 경제활동참가율이 높은 반면, 사회적 불평등 정도를 보여주는 빈곤율과 지니계수도 북유럽국가에서 가장 낮다.

[표 3] 복지국가 유형별 사회적 성과 비교

		출산율	여성경제활동 참가율(%)	상대적 빈곤율(%)	지니계수
		2006~2010 연평균	2006~2010 연평균	2006~2010 연평균	2010
북유럽	스웨덴	1.91	77.44	9.1	0.27
	핀란드	1.85	74.04	7.3	0.26
	덴마크	1.86	77.01	6.0	0.25
대륙유럽	독일	1.37	70.36	8.8	0.29
	프랑스	1.99	66.65	7.9	0.30
남부유럽	스페인	1.91	63.26	15.4	0.34
	포르투갈	1.35	73.25	11.4	0.34
	이탈리	1.39	51.22	13.0	0.32
영미권	영국	1.92	70.03	10.0	0.34
	미국	2.05	69.57	17.4	0.38
	호주	1.90	70.84	14.4	0.33
OECD 21개국 평균		1.65	68.32	10.0	0.30

경제적 측면에서도 북유럽 국가들의 성적이 대체로 양호하다. 경제성장률은 상대적으로 높은 반면, 실업률은 낮은 편이다. 이는 사회투자형 복지정책을 강조하는 북유럽국가가 탈산업사회로의 산업구조 변화에 적응하는 정책을 추진한 결과로 평가된다.

[표 4] 복지국가 유형별 사회적 성과 비교

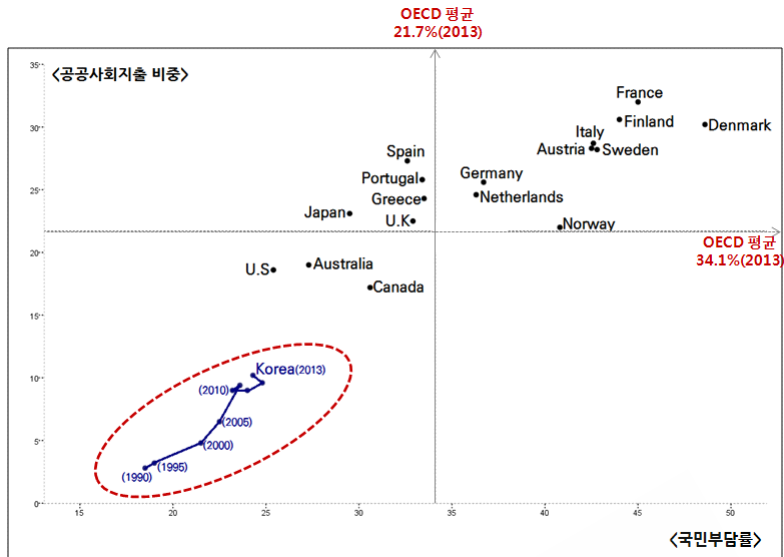
(단위: %)

		경제성장률	실업률	실업자 중 장기실업률	고용률
		2003~2012 연평균	2004~2013 연평균	2004~2013 연평균	2004~2013 연평균
북유럽	스웨덴	2.3	7.4	15.8	73.2
	핀란드	1.6	7.8	22.0	69.1
	노르웨이	1.6	3.3	9.4	75.8
	덴마크	0.6	5.7	20.3	75.1
대륙유럽	독일	1.2	7.9	50.1	70.3
	오스트리아	1.6	4.6	25.3	71.0
	프랑스	1.1	8.9	39.9	64.0
남부유럽	스페인	1.3	15.8	31.3	60.8
	포르투갈	-0.1	10.2	48.7	65.5
	이탈리	0.0	8.3	49.6	57.5
영미권	영국	1.4	6.4	27.3	70.7
	미국	1.7	6.9	18.7	69.3
	호주	3.1	5.1	17.8	72.1
OECD 평균		2.1	7.1	30.6	65.4

## 한국, 정치·경제 여건 고려 ‘중부담·중복지형’ 추구가 현실적

복지재정 지출의 꾸준한 증가에도 불구하고 우리나라는 복지지출과 복지재정이 모두 열악한 저부담-저복지 국가에 해당한다. 우리나라의 공공사회지출은 2014년 GDP의 10.4%로 OECD 국가들 평균 21.6%의 절반에 미치지 못하고, 국민부담률(조세+사회보험기여금)도 2013년 GDP의 24.3%로 OECD 국가 평균 34.1%보다 낮다.

그러나 우리가 당면한 사회변화로 복지수요는 지속적으로 증가하고 있기 때문에 더 이상 현재와 같은 저부담-저복지를 유지하는 것은 불가능하다. 그렇다면 어느 수준까지 복지를 확대할 것인가가 첫 번째 과제이다.



[그림 5] OECD 주요국의 공공사회지출과 국민부담률

선진 복지국가의 사례에 따르면 고부담-고복지형 복지국가에서 사회·경제적 성과가 우수하고 재정건전성도 양호하지만 우리의 현실을 돌아볼 때 지금 당장 고부담-고복지형으로의 이전은 쉽지 않다. 급속한 고령화와 저성장 기조로 세수는 감소하고 있고 국민들의 높은 조세저항도 세수확보에 걸림돌이다.

적정 복지수준에 대한 기준은 존재하지 않는다. 한 국가의 복지레짐은 그 국가의 여건과 제도의 산물이며 사회 구성원의 합의로 결정될 일이기 때문이다. 북유럽과 대륙유럽 국가에서 고부담-고복지가 가능한 것도 이들 국가는 정치적 타협의 전통, 공정한 노동시장과 합리적인 노동운동, 그리고 높은 시민수준 등 사회구조가 이러한 복지체제를 유지할 수 있는 구조이기 때문이다. 우리의 정치·경제·사회적 여건을 고려할 때, 중부담-중복지 수준을 목표로 하는 것이 현실적이라고 판단된다.

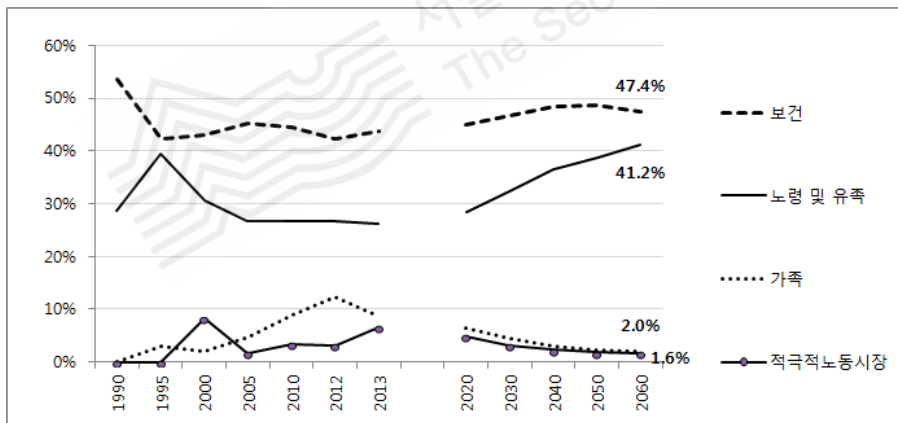
여기에서 중부담-중복지는 OECD 평균 수준을 의미한다. 한국보건사회연구원의 추계에 따르면 현재의 제도를 그대로 유지하더라도 우리의 복지지출은 2060년에는 GDP의 29%까지 늘어나 OECD 평균 수준에 다다를 것으로 전망된다. 이러한 이유에서 OECD 평균을 목표로 하는 것은 복지제도에 아무런 발전이 없는 것이고 세계적으로 빠른 고령화율을 고려해도 너무 낮은 복지수준이라는 지적도 있다. 그럼에도 불구하고 앞에서 논의한 여건들을 고려할 때 OECD 평균을 목표로 점진적으로 확대하는 것이 현실적이라고 판단된다.



## 현재 복지체계 재구조화 않으면 산업구조 변화에 적응 못해

우리가 당면한 사회문제는 단순히 복지지출의 양적 확대만으로 해결되는 것이 아니다. 선진 복지국가들과 마찬가지로 우리도 탈산업사회, 지식기반사회로 들어서면서 전통적 복지제도로는 해결되지 않는 신사회적 위험이 등장하였기 때문이다. 선진 복지국가의 사례를 참고할 때, 근로빈곤과 장기실업 등 산업구조 변화로 나타나는 신사회적 위험에 대응하기 위해 사회투자적 복지정책을 강화하는 방향으로 복지정책의 재구조화가 필요하다.

사회투자 분야에 해당되는 가족정책에 투입된 지출은 지난 20여 년간 꾸준히 증가하여 2012년 전체 지출의 12.4%까지 증가하였지만 적극적 노동시장정책 관련 지출 비중은 2012년 3.1%로 미미한 수준이다. 그러나 현행 제도를 그대로 유지한다면 노령정책과 보건정책 등 고령화 관련 지출 비중은 더욱 증가하는 반면, 가족정책과 적극적 노동시장 관련 지출 비중은 감소하는 것으로 추계되었다. 현재의 복지체계를 적극적으로 재구조화하지 않으면 지식기반 경제로의 산업구조 변화에 적응하기 어려운 구조임을 시사한다.



[그림 6] 정책영역별 지출액 구성

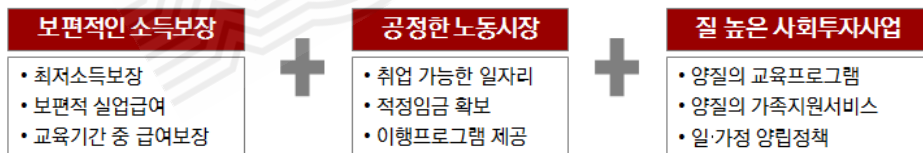
사회투자전략을 추진한다 하더라도 단순히 인적자원에 대한 투자만으로 성과를 거두기는 어렵다. 사회투자전략의 성공을 위해서는 보편적 소득보장체계의 구축과 공정한 노동시장이라는 기본여건이 전제가 된다. 여기에 질 높은 사회투자 프로그램이 접목될 때 비로소 복지와 경제의 선순환이라는 성과를 기대할 수 있다.

## 보편적 소득보장, 공정한 노동시장 등이 사회투자전략 성공요건

우리나라는 기초적인 소득보장도 제공되지 않고 노동시장도 불안한 상황이기 때문에 사회투자 전략과 함께 이들 기본 인프라 정비가 동시에 진행되어야 한다. 우선 보편적 소득보장체계 구축이 필요하다. 실질적으로 최저생활을 보장하지 못하는 국민기초생활보장제도를 개선하는 것이 가장 우선과제지만 사각지대를 보완하기 위한 제도적 장치도 필요하다. 서울시가 추진하고 있는 서울형 기초보장제도와 생활임금제 도입은 이런 점에서 보편적 소득보장을 위한 노력으로 간주할 수 있다.

둘째, 공정한 노동시장 구축이 필요하다. 정규직과 비정규직 격차를 완화하는 문제가 시급하고 네덜란드와 같은 유연안정성 정책의 도입이 필요하다. 근로기준 준수, 최저임금 보장, 사회보험 가입 등과 관련한 노동법과 정책의 집행수준에 대한 감독행정을 강화하는 한편, 정해진 제도를 준수하도록 유인하는 지원정책을 병행해야 한다.

이러한 기반 위에 질 높은 사회투자 프로그램을 제공해야 한다. 질 높은 사회투자 프로그램이 제공되지 않는다면 투자의 효과를 기대하기 어렵다. 우리나라는 이미 교육 분야에 상당한 예산이 투입되고 있지만 공교육의 성과에 대해서는 부정적이다. 생애주기에 따라 적시에 적절한 사회투자 프로그램이 제공되어야 하고 무엇보다 사회투자사업의 질적 관리가 중요하다.



[그림 7] 사회투자전략의 성공요건

## 서울시 최우선 추진과제는 증가추세인 복지재정 지출의 효율화

지방정부 차원에서 독립적인 복지레짐을 결정하기는 어렵다. 다만, 지방정부의 복지지출도 증가하고 있는 상황에서 지속가능한 복지체제를 유지하기 위해 서울시가 추진해야 할 첫 번째 과제는 복지재정 지출의 효율화이다.

우선 중앙과 지방의 재정분담에 대한 재검토가 필요하다. 서울시 전체 복지예산의 74.4%가 국고보조금으로 구성되어 있는데, 이는 중앙정부 사업에 많은 재정과 인력이 투입되고 있음을 의미한다. 특히 가장 핵심인 사회복지 분야에서 국가의 책임영역인 공공부조와 사회보험 성격에 지출된 예산이 74%에 달하고, 여성가족 분야도 가정양육수당, 영유아 보육료 등 국가책임 영역에 투입된 예산이 55.2%이다.

[표 5] 국가책임 복지사업에 대한 서울시 지출 비중(2015년)

(단위: %)

분야	사업	분야 내 비중
사회복지	기초생활보장/의료보호	37.1
	기초연금	30.3
	장애수당	1.0
	중증장애인 연금	3.4
	장기노인요양보험 분담금	2.2
	소계	74.0
여성·가족	가정양육수당	13.7
	영유아 보육료 보조	28.2
	누리과정 보육료	13.3
	소계	55.2

복지재정 집행의 효율화도 중요한 과제이다. 서울시의 복지사업은 국고보조사업과 자체사업을 포함하여 500~600가지에 달할 것으로 보인다. 기존 사업의 필요성과 효과성에 대한 재검토가 필요하고 유사 또는 중복사업에 대한 정리도 필요하다. 마지막으로 신규 사업을 시작할 때는 정확한 수요를 파악하고 기존 사업과의 중복성, 재정적 영향 등에 대해 사전적으로 충분히 검토할 필요가 있다. 우리의 문제는 복지사업의 종류가 부족한 것이 아니라 급여의 대상이나 수준이 제한적이어서 복지사각지대가 많은 것이다. 유사 또는 중복사업을 정리하여 효율성을 높이고 새로운 수요는 기존 사업의 재설계를 통해 제공하는 것이 효과적이다.

마지막으로 사회복지서비스 영역 가운데 유료화 가능성이 높은 분야에서 सब비 수준이라도 이용자 부담을 적용해볼 만하다. 보편적 복지가 무상복지라는 것은 잘못된 이해이다. 대상자는 소득과 관계없이 보편적으로 확대하는 대신 이용자 비용부담제를 실시하는 것이 보편적 복지를 확대하는 방법이다.

## 복지·교육·고용체계 통합해 사회투자적 복지사업 효과 높여야

사회투자 정책영역은 고용정책, 노동시장정책, 교육정책, 소득보장정책 등 국가 단위에서 추진되는 정책과 관련된 내용이 많기 때문에 지방정부 단위에서 사회투자전략을 추진할 수 있는 범위는 제한적이다. 그럼에도 불구하고 서울시 단위에서 개입이 가능한 부분이나 국가 단위 사업에 대한 보완적 역할이 가능한 영역에 대한 집중적인 투자와 개선이 필요하다.

사회투자전략과 관련하여 서울시의 역할을 강화해야 할 부분은 평생직업훈련체계를 구축하는 것이다. 사회투자전략의 핵심이 인적자원에 대한 투자를 통해 고용가능성을 높이는 것인데, 일반적인 직업훈련과 장애인 직업재활, 평생교육 분야까지 모두 포함해도 직업훈련에 투입된 예산은 서울시 전체의 0.29%에 불과하다. 4개 기술교육원의 훈련대상을 확대하고 교양교육 중심의 평생교육을 개선하여 모든 계층, 모든 연령층을 대상으로 하는 평생직업훈련체계 구축이 필요하다.

미래 인력 양성을 위해 방과 후 돌봄사업에 대한 투자도 강화할 필요가 있다. 방과 후 돌봄사업은 단순히 돌봄 수준을 넘어 교육, 돌봄, 건강, 문화 등이 복합적으로 제공되는 종합서비스로 재정비되어야 한다. 위스타트(We Start), 드림스타트(Dream Start) 프로그램과 같은 종합서비스를 강화하고 이러한 사업을 추진하는 주체로서 지역아동센터의 확대와 지원이 필요하다.

여전히 활성화되지 못한 양질의 노동력인 여성의 고용활성화를 위한 지원도 서울시가 담당해야 할 분야이다. 육아휴직 등 제도적인 측면은 서울시가 다룰 수 없는 부분이지만, 각종 가족지원 서비스를 통해 일하는 여성의 부담을 덜어주는 역할이 필요하다. 여성의 역량을 키워주고 일자리로 연계하는 지원사업도 서울시가 지원할 수 있는 분야이다. 여성들의 취업이 많은 사회서비스 부분의 일자리를 확대하고 고용여건을 개선하는 노력도 필요하다.

마지막으로 사회투자적 복지사업의 효과를 증대하기 위해서는 복지-교육-고용 전달체계의 통합이 필요하다. 최일선 복지창구인 동주민센터를 통해 통합적인 서비스를 제공하면 서비스의 효과성이 높아질 뿐 아니라 주민들의 복지체감도 높아질 것이다. 그러나 현재의 여건에서 동주민센터가 원스톱센터 기능을 담당하는 것은 불가능하고, 인력보강과 조직정비, 그리고 통합데이터 구축 등 기본 인프라 확보가 선행과제이다.

## 목차

01   연구개요	2
1_연구배경 및 목적	2
2_연구내용 및 방법	4
02   복지 현황과 변화 전망	8
1_복지수준과 지출 현황	8
2_복지수요 변화 전망	11
3_재정여건 변화 전망	14
03   선진 복지국가의 경험과 시사점	22
1_사회정책 패러다임 변화	22
2_지속가능한 복지를 위한 사회투자전략	26
3_선진 복지국가의 복지개혁 동향	35
04   지속가능 복지를 위한 정책방향	42
1_복지국가 유형별 사회·경제적 성과	42
2_적정 복지지출과 부담수준	49
3_복지정책 영역의 재구조화	55

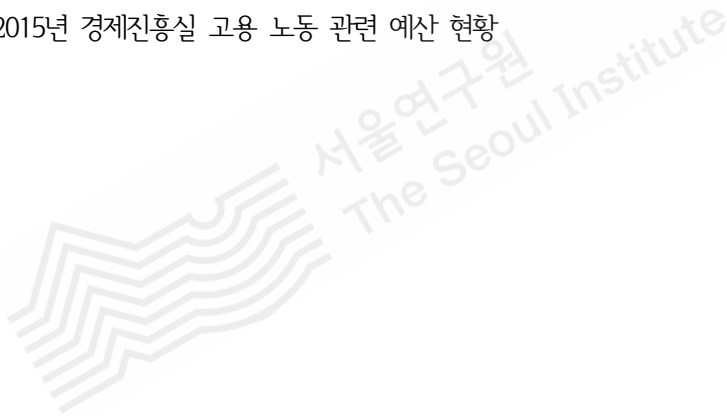
05   서울시 복지지출 실태와 과제	68
1_서울시 복지지출 특성	68
2_서울시 정책과제	72
참고문헌	81
Abstract	84



## 표

[표 2-1] 2015년 부문별 정부예산 구성	8
[표 2-2] 우리나라의 공공사회지출 및 국민부담률 변화 추이	9
[표 2-3] 노인의료비 지출 추이	12
[표 2-4] 지출항목별 사회보장지출 전망	15
[표 2-5] 대상 집단별 구성비 전망	16
[표 2-6] 공공사회복지지출 장기추계	17
[표 3-1] 패러다임별 정책원리 및 정책수단의 비교	25
[표 3-2] 생애주기별 사회투자지출과 보상적 지출의 분류	28
[표 3-3] 영역별 사회복지지출 동향(1980년~2007년)	32
[표 3-4] 복지레짐별 사회투자지출과 보상적 지출	33
[표 4-1] 사회지출수준 · 국민부담 · 사회투자 요소별 복지국가 유형	44
[표 4-2] 복지국가 유형별 사회적 성과 비교	45
[표 4-3] 복지국가 유형별 중산층 가구 비중	46
[표 4-4] 복지국가 유형별 경제적 성과 비교	47
[표 4-5] 복지국가 유형별 재정건전성	48
[표 4-6] 국가부채와 복지지출의 상관관계	51
[표 4-7] 국가별 복지, 정치, 생산레짐 특징	52
[표 4-8] 제도주의와 잔여주의의 차이점	54
[표 4-9] 사회복지 재정 동향(2004~2015)	58
[표 4-10] 공공사회복지지출과 교육지출의 추이	60

[표 4-11] 2011년 교육단계별 GDP 대비 공교육비 구성	61
[표 4-12] 적극적 노동시장정책 프로그램별 지출액	61
[표 4-13] 가족지원정책 프로그램별 지출액	62
[표 4-14] 우리나라의 공공사회지출 분야별 구성 변화추이	63
[표 5-1] 2015년 서울시 복지예산 구성	69
[표 5-2] 복지 분야별 비중	69
[표 5-3] 2015년 세부 복지 분야별 예산 구성	70
[표 5-4] 사업대상별 복지예산 구성비	71
[표 5-5] 급여형태별 구성	71
[표 5-6] 국가책임 복지사업에 대한 서울시 지출 비중(2015년)	73
[표 5-7] 2015년 경제진흥실 고용 노동 관련 예산 현황	77





## 그림

[그림 2-1] 정부의 부문별 지출구성 추이	9
[그림 2-2] OECD 국가별 공공사회지출 비중	10
[그림 2-3] OECD 국가별 국민부담률	10
[그림 2-4] OECD 주요국의 공공사회지출과 국민부담률(2013년)	11
[그림 2-5] 중산층 비중 변화추이	13
[그림 2-6] 사회보장지출 장기추계	15
[그림 2-7] 한국의 경제성장률 추이	17
[그림 2-8] 관리재정지수 변화 추이	18
[그림 2-9] 국가채무 변화 추이	19
[그림 3-1] 주요국의 공공사회지출 비중 추이	39
[그림 4-1] 복지국가 유형별 사회지출과 국민부담	43
[그림 4-2] 복지국가 유형별 사회투자지출	44
[그림 4-3] 경상성장률과 총수입 증가율 추이	49
[그림 4-4] 가족정책 지출	60
[그림 4-5] 적극적 노동시장 지출	60
[그림 4-6] 정책영역별 지출액 구성	63
[그림 5-1] 서울시 사회복지 예산 추이	68
[그림 5-2] 서울시 복지영역별 자원 구성(2015년)	72
[그림 5-3] 서울시 예산 중 적극적 노동시장정책 관련 예산 비중	77

# 01

---

## 연구개요

1\_연구배경 및 목적

2\_연구내용 및 방법

## 01 | 연구개요

### 1\_연구배경 및 목적

#### 1) 복지수요 증가로 인한 재정지출 부담 증가

근대적 복지제도가 소개된 이후 우리나라의 사회복지 제도는 점진적으로 확대되고 있다. 특히 1997년 외환위기 이후 사회적 안전망을 확보해야 한다는 목소리가 높아졌으며, 2010년 지방선거를 기점으로 보편적 복지에 대한 사회적 논의가 확대되면서 복지제도가 한 단계 발전하는 계기가 되었다. 경제사회적 환경의 변화로 사회복지 수요는 앞으로도 지속적으로 증가할 전망이다. 세계에서 가장 빠른 고령화 추세로 연금이나 건강보험 등 노인 관련 재정지출이 급속히 증가할 것으로 전망되며, 전통적인 가족기능이 약화되면서 다양한 사회서비스 수요도 늘어날 것으로 예상된다. 탈산업사회로의 전환은 양극화와 장기실업, 근로빈곤 등 새로운 복지수요를 유발하는 요인으로 작용하고 있다.

이처럼 복지수요는 증가하는 반면 지속적인 경기침체로 세수는 감소하고 있어 중앙 및 지방정부의 재정적 어려움은 가중되고 있다. 우리나라의 복지수준은 여전히 선진 복지국가보다 열악하기 때문에 재정적인 압박에도 불구하고 복지지출은 증가할 것으로 전망된다. 서울시 사회복지 예산은 2015년 전체 예산의 34.3%를 차지한다. 중앙정부의 복지부문 예산도 2015년 30%를 넘어섰고, 한국보건사회연구원의 추계에 따르면 2060년 복지재정수요가 우리나라 GDP의 29%까지 늘어날 것으로 전망된다.

경기침체와 복지재정 부담증가는 세계적인 추세로 복지선진국에서도 지속가능한 복지정책 (또는 사회정책) 구현을 위한 개혁을 시도하고 있다. 우리나라의 복지지출 수준은 아직 선진 복지국가만큼 높지는 않지만 세계에서 가장 빠른 고령화의 진척과 양극화의 심화 등으로 복지재정 압박이 급속히 늘어나는 상황이기 때문에 재정건전성 차원에서 지속가능한 복지에 대한 논의가 필요한 시점이다.

## 2) 신사회적 위험의 등장과 전통적 복지체계의 한계

사회복지 수요는 양적으로 증가할 뿐 아니라 질적으로 변화하고 있다. 서비스 경제 비중의 확대와 노동시장의 유연화, 가족구조의 변동, 저출산 고령화에 의한 인구구조의 변동, 인종 및 문화의 다양화 등 사회·경제구조의 변화로 소위 '신사회적 위험'이 발생하고 있기 때문이다.

새로운 사회적 위험은 여러 가지 형태로 나타난다. 저출산·고령화로 고령노동자 의존도가 증가하면서 노동시장에 변화를 가져오고 있으며, 산업구조가 제조업 중심에서 지식기반산업으로 전환되면서 저숙련 노동자의 일자리 부족과 양극화, 불가피한 경력단절, 불안정한 노동계약 형태와 취약한 고용상태, 청년실업과 장기실업 등의 문제도 나타나고 있다. 또한 여성의 경력고용이 늘어나면서 결혼의 지연과 감소, 높은 이혼율, 저출산 또는 비자발적 무자녀, 소규모 가구의 증가, 한부모가구의 급증과 같은 새로운 사회현상이 나타나면서 욕구체계도 변화하였다.

전통적 사회보장체제는 완전고용·고출산·고성장의 맥락에서 남성 생계부양자 중심의 사회복지정책으로 구성되어 있다. 즉, 사회복지정책은 남성 생계부양자의 교육 → 고용 → 은퇴라는 생애주기에 따라 제공되는 가족지원 → 교육과 훈련 → 피용자에 대한 사회보험 → 은퇴기의 노령연금으로 대응하도록 되어 있었다. 전통적 사회보장체계에서는 남성 생계부양자의 소득 중단이 핵심적인 문제였기 때문에 소득보장제도로 사회문제가 해결되었지만, 이처럼 경직된 체계로는 현대 사회에 나타나는 사회문제에 대응하는 데 한계가 있다.

## 3) 지속가능한 복지 구현을 위해 정책방향의 재구조화 필요

이처럼 신사회적 위험에 대처하고 재정건전성에도 도움이 되는 지속가능한 복지패러다임 모색이 필요하다는 문제의식에서 이 연구는 우리의 복지 현실을 진단하고 주요 선진국의 사례를 참조하여 지속가능한 복지를 위해 서울시가 지향해야 할 정책 방향을 제안하는 것을 목적으로 한다.

복지재정 수요의 급속한 증가로 주로 재정건전성 차원에서 지속가능성이 논의되는 것이

현실이기에 때문에 '지속가능'의 개념은 일차적으로 재정적인 지속가능성에 초점이 맞추어진 다. 복지지출이 증가할 수밖에 없는 현실에서 복지지출이 경제 및 사회구조에 투자적 요소로 작용할 수 있는 복지정책 방향을 모색하고자 한다. 그러나 새로운 복지정책을 통해 신사회적 위험이 완화되면 사회통합과 사회안정을 유도할 수 있다는 점에서 이 연구에서 지향하는 지속가능성은 사회적 지속가능성 개념도 포함하고 있다.

이 연구는 궁극적으로 서울시의 정책과제를 도출하는 데 목적이 있지만, 우리나라의 복지 정책은 여전히 중앙집권적이기 때문에 복지체계를 논의함에 있어서는 국가단위의 논의를 전개하였다.

## 2\_연구내용 및 방법

### 1) 연구내용의 구성

연구내용은 우선 우리는 어디에 있는가에 대한 진단으로부터 시작한다. 우리의 복지지출 수준은 어느 정도이고 어떤 성격의 복지를 하고 있는지를 진단하였다. 또한 향후의 복지 수요와 복지지출은 어떻게 변할 것인가에 대한 전망을 토대로 지속가능한 복지패러다임의 필요성을 설명하였다.

우리보다 앞선 복지국가들도 1970년대 석유파동 이후 현재 우리사회와 같은 새로운 도전 과제에 직면하게 되었고 이러한 환경변화에 대응하여 사회 및 경제구조의 조정과정을 경험하였다. 따라서 이들의 경험을 통해 시사점을 도출하였다. 복지 선진국들이 추구한 사회정책의 변화와 복지개혁 동향을 검토하였고, 복지국가 유형별 사회·경제적 성과를 비교함으로써 우리에게 도움이 되는 시사점을 도출하였다.

국내외적 상황에 대한 검토를 토대로 우리는 어떤 복지패러다임을 지향해야 할 것인가에 대하여 논의하였다. 다양한 복지국가 유형 가운데 어떤 유형을 지향할 것인가, 이는 우리의 상황에 적합한 복지국가 유형인가가 주요 논의 주제이다. 복지패러다임 논의는 복지의 양적 확대 문제뿐 아니라 질적 변화, 즉 경제·사회적 환경 변화에 적합한 정책프로그램의 구성과 내용에 대한 문제도 함께 다루고 있다.

마지막으로 이러한 상황에서 서울시는 무엇을 할 것인가를 제안한다. 지방자치제도가 실시된 지 20여 년이 지났지만 우리나라 복지정책은 여전히 중앙집권적이다. 지방정부 복지사업의 70~80%가 국고매칭사업으로 독립적 복지패러다임을 가지는 데 한계가 있다. 그럼에도 불구하고 이 연구에서는 지속가능한 복지패러다임 하에서 지방정부인 서울시가 지향해야 할 방향과 과제들을 제안하고 있다.

## 2) 연구방법

연구방법은 주로 문헌연구와 2차 통계자료를 활용하는 방식으로 진행되었다. 2차 통계자료로는 중앙정부와 서울시의 복지예산 및 재정자료를 이용하여 우리의 복지실태를 분석하였고, 선진 복지국가의 사례는 OECD 통계자료를 이용하였다.



# 02

---

## 복지 현황과 변화 전망

- 1\_ 복지수준과 지출 현황
- 2\_ 복지수요 변화 전망
- 3\_ 재정여건 변화 전망

## 02\_ 복지 현황과 변화 전망

### 1\_ 복지수준과 지출 현황

#### 1) 정부의 복지재정 지출은 지속적으로 증가

정부가 발표한 자료에 따르면 2015년 총지출은 전년 대비 5.7%(20조 원) 증가한 376조 원이며, 이 중 복지 분야(보건·복지·노동) 예산은 115조 5천억 원으로 가장 큰 비중을 차지한다. 2015년 복지 분야 예산 비중은 처음으로 30% 선을 넘어섰다.

【표 2-1】 2015년 부문별 정부예산 구성

(단위: 조 원, %)

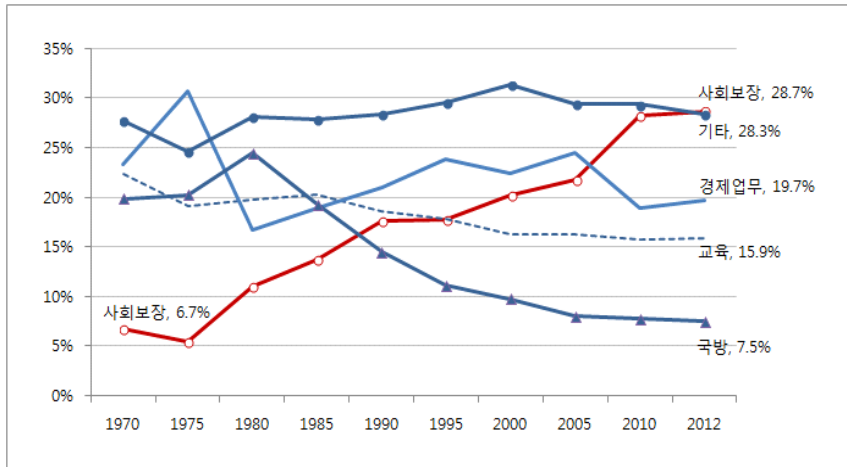
구분	2014	2015		
	금액	금액	증가율	비중
총지출	355.8	376.0	5.7	100.0
보건·복지·노동	106.4	115.5	8.5	30.7
교육	50.7	53.0	4.6	14.1
문화·체육·관광	5.4	6.0	10.4	1.6
환경	6.5	6.7	4.0	1.8
R&D	17.8	18.8	5.9	5.0
산업·중소기업·에너지	15.4	16.5	7.0	4.4
SOC	23.7	24.4	3.0	6.5
농림·수산·식품	18.7	19.3	3.0	5.1
국방	35.7	37.6	5.2	10.0
외교·통일	4.2	4.5	6.9	1.2
공공질서·안전	15.8	16.9	7.1	4.5
일반지방행정	57.2	59.2	3.4	15.7

자료: 기획재정부 보도자료(2014.9.18.)

정부의 국민계정통계를 통해 복지 분야 지출이 지속적으로 증가하고 있음을 확인할 수 있다. 사회보장 분야(사회보호+보건) 지출은 1970년 정부 총지출 중 6.7%를 차지하던 것이 2012년 28.7%로 4배 이상 증가하였다. 반면, 국방비 지출의 구성은 크게 감소하였고 경제업무 지출은 20~25% 수준을 유지하고 있다.<sup>1</sup>

<sup>1</sup> 국민계정통계는 정부의 부문별 지출항목을 총 10개로 구분하고 있다. 이 중 보건과 사회보호 분야를 합해 사회보장으로 구분하였으며, 기타 항목에는 일반공공행정, 공공질서 및 안전, 환경보호, 오락 문화 및 종교, 주택 및 지역개발을 포함하였다.





[그림 2-1] 정부의 부문별 지출구성 추이

자료: 국가통계포털, 국민계정통계

## 2) 우리나라는 여전히 저부담-저복지 국가

OECD 등 국제적으로 사용되는 사회복지지출 통계는 국가 예산을 통한 재정지출 이외에 국민건강보험, 국민연금 등 사회보험지출도 포함한다. 국가재정과 사회보험지출을 포함한 우리나라 공공사회지출은 2014년 약 154조 원으로 국가의 재정으로 지출되는 복지예산의 1.4배에 달하는 것으로 추정된다(고제이 외, 2014).

우리나라의 공공사회지출 비중은 지난 20여 년간 꾸준히 증가해왔다. 사회지출 비중은 1990년 GDP 대비 2.8%에서 2013년 10.2%로 3.6배 증가하였고, 조세와 사회보험부담금을 포함한 국민부담률도 같은 기간 1.3배 증가하였다. 그러나 여기서 관심을 보여야 할 사항은 국민부담률의 증가속도가 사회지출의 증가속도를 따라가지 못한다는 점이다. 즉, 복지재원이 되는 재정수입에 비해 지출이 3배 정도 빠르게 증가하였다.

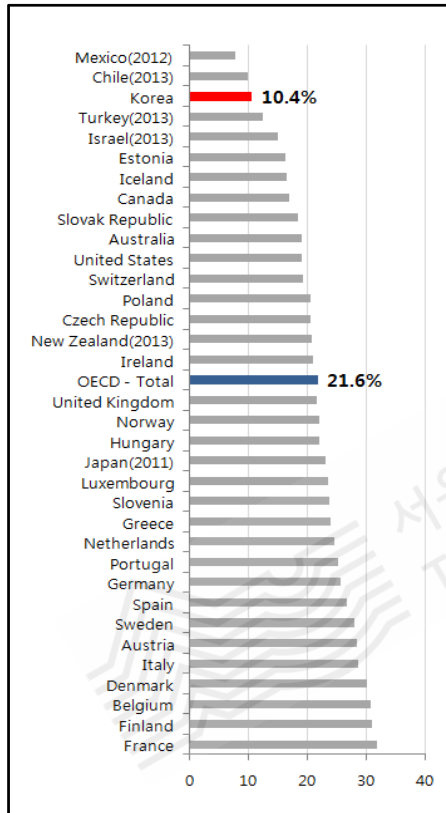
[표 2-2] 우리나라의 공공사회지출 및 국민부담률 변화 추이

(단위: %)

	1990	1995	2000	2005	2010	2013	증가량 (’90~’13)
공공사회지출 비중	2.8	3.2	4.8	6.5	9.0	10.2	3.6배
국민부담률	18.5	19.0	21.5	22.5	23.2	24.3	1.3배

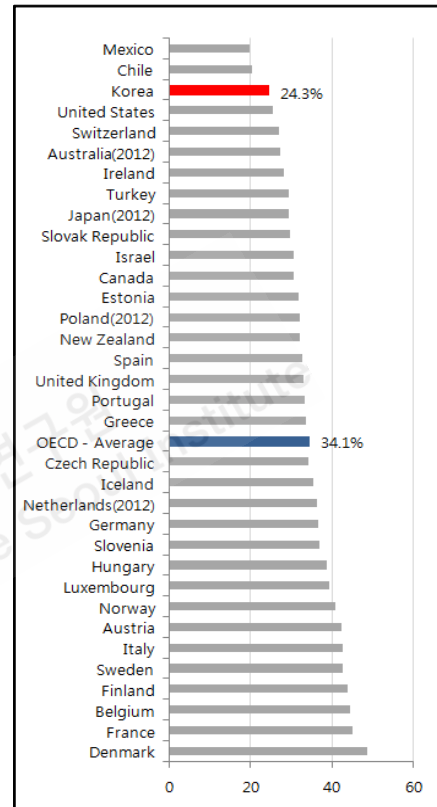
자료: OECD 홈페이지

국가의 복지예산이 증가하였음에도 불구하고 우리나라의 공공사회지출과 국민부담률 모두 OECD 국가 중 가장 낮은 수준이다. 우리나라의 공공사회지출은 2014년을 기준으로 GDP의 10.4%로 OECD 국가 평균 21.6%의 절반에도 미치지 못한다. 국민부담률도 2013년 기준 GDP의 24.3%로 OECD 국가 평균 34.1%보다 낮다.



[그림 2-2] OECD 국가별 공공사회지출 비중

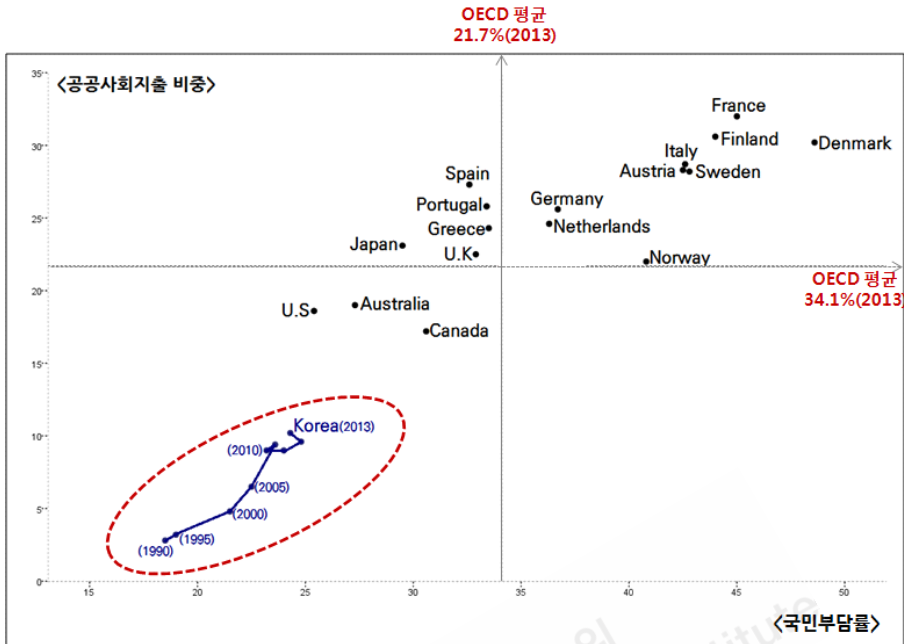
자료: OECD 홈페이지(2011~2014년)



[그림 2-3] OECD 국가별 국민부담률

자료: OECD 홈페이지(2012~2013년)

사회복지지출 수준과 국민부담률을 그래프로 나타내면 [그림 2-4]와 같다. OECD 주요 국과 비교하여 우리나라는 지출과 부담수준이 현저히 낮은 저부담-저복지 국가임이 극명하게 나타난다. 우리의 복지는 아직 자개발국 수준으로 어떤 유형이라고 말하기도 어렵지만, 자유주의 체제를 유지한다는 점에서 영미형에 속한다고 볼 수 있다. 자유주의 체제는 사회나 국가보다 개인의 책임을 강조하는 것이 특징이다.



[그림 2-4] OECD 주요국의 공공사회지출과 국민부담률(2013년)

자료: OECD 홈페이지

## 2\_복지수요 변화 전망

사회·경제·정치구조의 변화로 장래 복지수요는 양적으로 증가할 뿐 아니라 질적으로도 전통적 복지수요와는 다른 양상을 보일 것으로 전망된다. 현재 우리의 현실은 더 이상 복지수요를 개인의 책임으로만 맡겨놓을 수 없는 상황으로 복지지출은 늘어날 수밖에 없을 것으로 보인다.

### 1) 인구·가족구조의 변화로 복지수요 증가

다양한 인구·사회적 변화로 복지수요는 크게 증가할 것으로 전망된다. 복지수요 증가의 가장 큰 요인은 저출산·고령화이다. 우리나라는 2027년 초고령 사회에 진입할 것으로 전망되고, 서울시도 2030년이면 고령인구 비율이 22.3%에 도달하는 초고령 사회가 될 것으로 추계되었다. 고령인구 증가로 노후소득보장을 위한 공적연금이나 노인복지서비스

수요가 증가하고 장기요양과 의료서비스 수요도 늘어나고 있다.

노인의료비 증가는 건강보험공단의 재정 부담을 가중시키고 있다. 국민건강보험공단에 따르면 2014년 3분기까지 지출한 건강보험 진료비 40조 3,632억 원 중 36.7%인 14조 7,984억 원이 65세 이상 노인의 진료비로 지출되었다. 노인진료비는 절대 금액뿐 아니라 전체 진료비 중 비중도 매년 증가하고 있다.

[표 2-3] 노인의료비 지출 추이

(단위: 억 원, %)

	2008	2009	2010	2011	2012	2013	2014 3분기
금액	107,371	124,236	141,350	153,893	164,494	180,852	147,984
비중	30.8	31.6	32.4	33.3	34.4	35.5	36.7

자료: 국민건강보험공단(2014), “2014년 3분기 건강보험 주요통계 개요”

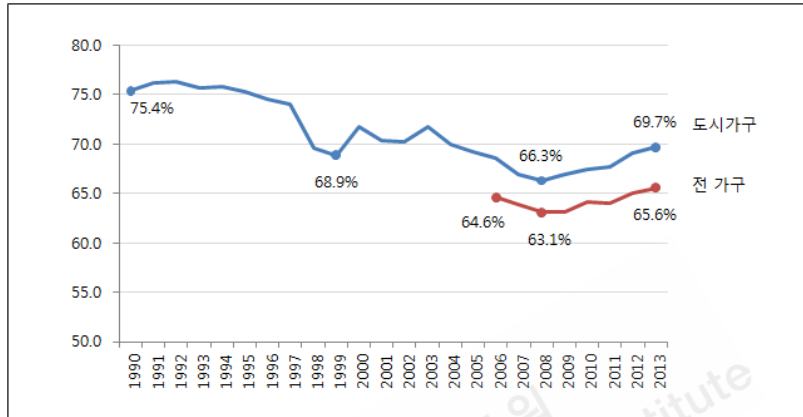
가족구조의 변화로 인한 복지수요 증가도 나타난다. 핵가족화와 여성의 사회활동 증가로 전통적으로 가정에서 담당하던 돌봄 기능이 약화되면서 아동이나 노인 대상 사회적 돌봄 수요가 크게 증가하였다. 최근 무상보육과 무상급식 등 아동·청소년 대상 복지사업이 확대되면서 복지재정 부담이 크게 증가한 것이 하나의 사례이다.

여기에 1인 가구 또는 한부모 가구 등 새로운 가족형태가 등장하면서 남성가장 중심의 전통적 가족구조에서 나타나는 복지수요와는 또 다른 사회문제도 나타나고 있다. 여성의 경제활동 참여로 일·가정 양립이 주요 이슈가 되고 있으며, 일·가정 양립이 어려운 저숙련 여성가구주 가구는 빈곤층으로 전락할 가능성이 높아지는 신사회적 위험이 나타나고 있다.

## 2) 산업구조 변화로 인한 신사회적 위험의 등장

탈산업사회, 신자유주의, 그리고 세계적 경기침체 등으로 대변되는 거시적 환경변화도 복지수요 증가의 중요한 요인이다. 외환위기 이후 기업의 구조조정과 노동시장의 유연화가 시작되면서 대량실업과 비정규직이 양산되었고, 이로 인해 중산층이 붕괴하고 양극화는 심화되었다. 통계청의 가계동향조사를 토대로 산출된 중산층(중위소득의 50~150% 미만)

비중은 도시 2인 이상 가구의 가처분소득을 기준으로 1990년 75.4%이던 것이 외환위기 이후인 1998년 69.6%, 1999년 68.9%로 떨어졌다. 이후 약간의 회복세를 보이다가 세계 금융위기가 발생한 2008년 66.3%로 다시 떨어진 후 2013년 현재 69.7% 수준이다. 전 가구를 대상으로 하면 중산층 비중은 더 떨어진다.<sup>2</sup>



[그림 2-5] 중산층 비중 변화추이

자료: 국가통계포털, 소득분배지표

산업구조가 노동집약적인 제조업 중심에서 기술집약적인 지식기반산업으로 변화하는 탈 산업사회에 접어들면서 전통적 산업사회와는 다른 소위 신사회적 위험(new social risk)이 등장하고 있다. 지식산업의 발전으로 저숙련 생산직 일자리는 감소하였고 그나마 저임금 비교우위가 있는 국가들로 빠져나가면서 노동시장구조의 변화가 나타났다. 결과적으로 저학력 노동자의 사회적 배제 위험, 실업, 장기빈곤 가능성이 높아지고 있다.

전통적인 복지수요는 남성 가구주의 은퇴, 질병, 실직에 의한 소득 중단이 핵심이었고 따라서 소득보장제도로 해결이 가능했지만, 현대 사회의 산업 및 노동시장 구조의 변화는 일을 해도 여전히 가난한 근로빈곤층을 양산하고 있다. 더구나 경제적 빈곤은 가정해체, 자녀양육, 건강문제, 주거문제 등 복합적인 사회적 위험을 동반하고 있기 때문에 복지체계의 현대화가 필요하다.

<sup>2</sup> 전가구 대상 조사결과는 2006년 이후 자료부터 제공되고 있다.

### 3) 정치권의 복지논쟁으로 복지제도 확장

2010년의 지방선거에서 무상급식이 선거이슈로 등장하고 2012년 총선과 대선과정에서 보편적 복지가 정치권의 이념논쟁과 연결되면서 복지에 대한 사회적 관심이 증폭되었다. 정치권의 복지 논쟁은 복지제도를 확장하는 데 기여한 측면이 있지만, 복지를 득표 전략으로 활용하는 포퓰리즘적 정책을 쏟아냈다는 비판도 있다.

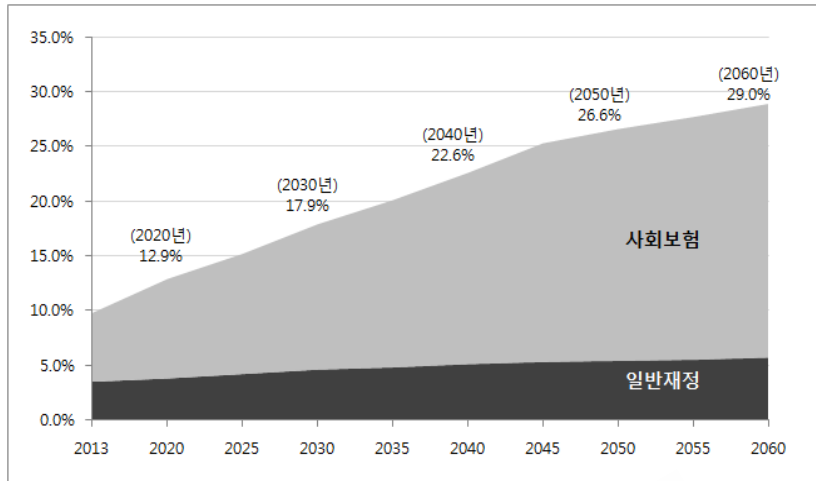
그럼에도 불구하고 사회 전반에서 복지확대의 필요성에 대한 공감대가 형성되고 복지를 권리로 생각하게 되는 계기를 마련했다는 점에서 의의가 있다. 절대적 복지수준이 낮은 우리의 상황에서 복지확대는 필연적으로 나타날 수밖에 없는 현실이다. 더구나 복지제도는 한번 시작되면 되돌리기 어려운 경로의존성을 가지고 있기 때문에 시민들의 복지욕구는 폭발적으로 늘어날 것으로 전망된다.

## 3\_재정여건 변화 전망

### 1) 복지재정 지출은 지속적으로 증가 전망

한국보건사회연구원의 장기재정추계 자료에 의하면 현재의 복지제도를 그대로 유지하는 것으로 가정하더라도 사회보장지출은 2013년 GDP 대비 9.8%에서 2040년 22.6%, 2060년 29%로 급격히 증가하는 것으로 추정되었다(신화연 외, 2013). 현 제도를 그대로 유지한다고 가정하였음에도 재정지출이 급증하는 것은 고령인구 증가가 주요인이다.

특히 일반재정지출은 같은 기간 3.5%에서 5.7%로 1.6배 증가한 반면, 사회보험 지출이 2013년 GDP의 6.3%에서 2060년 23.2%로 약 3.7배 증가하여 사회보험 지출이 급속히 증가하는 것으로 나타났다. 전체 사회보장지출 중 사회보험이 차지하는 비중은 2013년 64.6%에서 2060년 80.2%로 증가할 전망이다. 따라서 복지재정의 재정건전성을 위해서는 사회보험 재정의 건전화가 최우선 과제이다.



[그림 2-6] 사회보장지출 장기추계

자료: 신화연 외(2013) (단위: % of GDP)

사회보험 재정수요가 급속하게 증가하는 것은 고령화의 영향으로 국민연금, 건강보험 등 고령자 관련 사회보험 지출이 늘어나기 때문이다. 같은 이유에서 일반재정도 노인복지에 산의 증가가 두드러진다. [표 2-4]에서 기초노령연금의 비중이 크게 증가하고 있다는 점에서도 확인할 수 있다.

[표 2-4] 지출항목별 사회보장지출 전망

(단위: GDP 대비 %)

연도	계	사회보험	소계	일반재정지출		
				기초노령 연금	보육장애훈 노인돌봄 서비스	기초생활보장 ALMP· 보훈급여 등
2013	9.8	6.3	3.5	0.3	0.8	2.3
2020	12.9	9.1	3.8	0.6	0.9	2.3
2030	17.9	13.3	4.6	1.5	0.8	2.2
2040	22.6	17.5	5.1	2.2	0.7	2.2
2050	26.6	21.2	5.4	2.6	0.7	2.2
2060	29.0	23.2	5.7	2.8	0.6	2.3

자료: 신화연 외(2013)

돌봄 분야 지출액을 대상 집단별로 구분하면 보육료 지원이 가장 큰 비중을 차지하고 이어서 장애인연금의 비중이 크다. 그러나 인구구조의 변화로 노인돌봄서비스 재정지출이 차지하는 비율은 2013년에서 2060년 사이 3.7배 증가하고 금액으로도 연평균 6.5% 증가하여 가장 빠른 증가속도를 보인다. 보육 분야의 구성비는 87.4%에서 74.7%로 감소하지만 지출액은 여전히 증가하여 연평균 3.3%씩 증가하는 것으로 추정되었다.

[표 2-5] 대상 집단별 구성비 전망

(단위: %)

	노인	장애인			보육				계
	노인돌봄 서비스	장애인 연금	장애 수당	장애인 활동지원	보육료 지원	가정양육 수당	보육돌봄 서비스	아이돌봄 지원	
2013	1.4	4.7	1.5	5.0	61.5	16.7	8.4	0.8	100.0
2020	1.8	8.2	1.5	4.8	58.6	16.3	8	0.7	100.0
2030	2.9	10.5	1.8	4.4	56.5	15.4	7.8	0.7	100.0
2040	4.4	12.5	2.4	4.6	53.6	14.5	7.4	0.7	100.0
2050	5.1	13.3	2.6	4.3	52.2	14.5	7.2	0.7	100.0
2060	5.2	13.4	2.6	4.0	52.4	14.4	7.2	0.7	100.0
증가율*	6.5	5.9	4.9	3.1	3.3	3.3	3.3	3.3	3.6

\* 소요금액 기준 연평균증가율

자료: 신화연 외(2013)

한편, 현재의 공공사회지출 증가 추이를 반영한 시계열 추정방식에 의하면 우리나라의 공공사회지출은 2050년 GDP 대비 42.4%까지 증가하는 것으로 추계되었다(고제이 외, 2014). 이는 [그림 2-6]의 장기재정추계에서 2050년 재정수요가 GDP의 26.6%가 될 것이라는 추계보다 훨씬 높은 수치이다.

장기재정추계는 현재의 복지제도를 유지하기 위해 국가가 지출해야 하는 금액으로 정부가 제공하는 복지공급량 개념인 반면에, 시계열 추계는 잠재적 수요까지 반영한 복지수요로 이해할 수 있다. 저부담-저복지 수준의 우리나라의 복지현실을 고려할 때 복지제도는 현재보다는 더 확장될 것으로 예상되기 때문에 시계열 추정방식을 이용한 추계결과가 더 현실적이라고 판단된다.



[표 2-6] 공공사회복지지출 장기추계

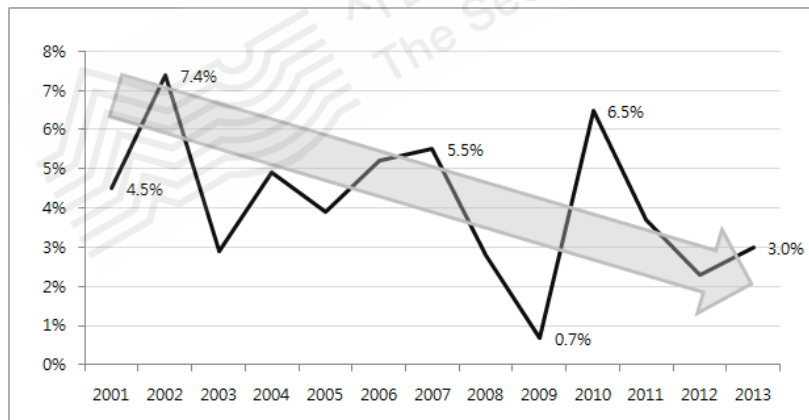
(단위: GDP 대비 %)

	2009	2015	2020	2025	2030	2035	2040	2045	2050
시계열 추계	9.6	12.4	15.6	20.8	26.3	31.3	36.1	39.5	42.4
장기재정 추계		11.0	12.9	15.1	17.9	20.1	22.6	25.3	26.6

자료: 고제이 외(2014)

## 2) 재정여건은 악화될 것으로 전망

복지지출이 급속히 증가할 것으로 전망되는 반면 경제사정의 악화로 세수확보는 어려운 상황이다. 2000년대 들어 우리나라의 경제성장률은 평균 4.1% 수준이고 [그림 2-7]에서 보는 바와 같이 연도별 등락은 있지만 전반적으로 하향 추이를 보인다. 장기재정추계에서 복지지출 증가율이 연평균 6.7%인 것과 비교하면 경제여건이 복지지출을 감당하기 힘든 상황임을 보여준다.



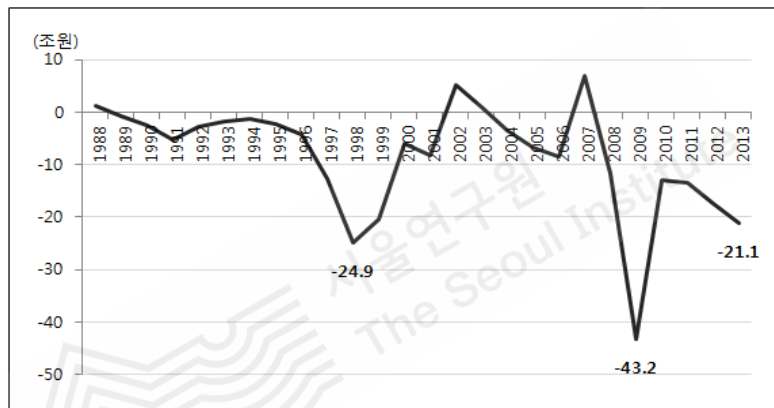
[그림 2-7] 한국의 경제성장률 추이

자료: 통계청 국가통계포털

2014년 OECD가 발표한 세계경제전망에 따르면 세계경제는 2014년 3.3%, 2015년 3.7%로 성장할 것으로 전망되었고 우리나라의 경제성장률은 2015년 3.8%, 2016년 4.1%로 다소 개선될 것으로 전망되었다. 그러나 경기 회복세에도 불구하고 아직 세계경제의

하방요인이 더 큰 상황이라는 지적이다. 유로존 경기침체 및 디플레이션 우려, 중국 등 신흥국의 취약한 금융시장, 지정학적 긴장 강화, 에볼라 바이러스 확산 우려 등을 하방위험 요인으로 지적하였다.

결과적으로 국가 재정수지는 악화되고 국가부채는 증가하는 추세이다. 기획재정부가 발표한 자료에 따르면 재정건전성 판단 기준인 관리재정수지는 2002년, 2003년, 2007년을 제외하고 매년 적자를 보이고 있다. 특히 외환위기 이후인 2008년 24.9조 원의 적자를 보였고, 국제금융위기 이후인 2009년 43.2조 원의 적자를 보였다. 2013년 적자폭은 21.1조 원이다(기획재정부, 2015).

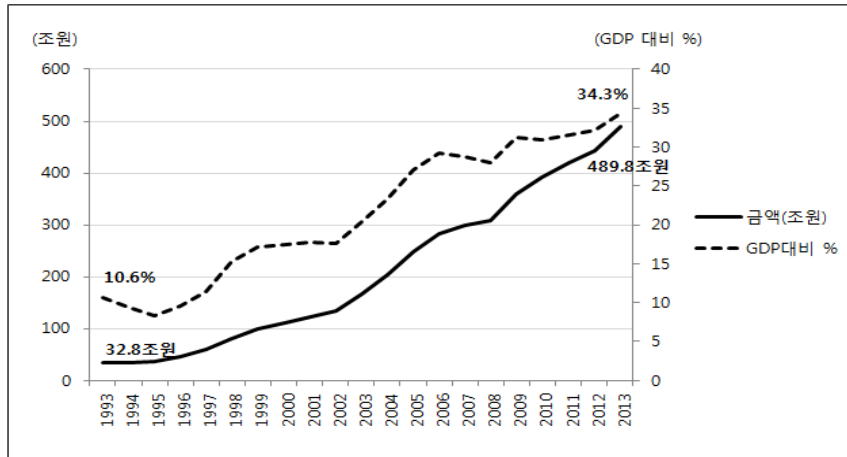


[그림 2-8] 관리재정수지 변화 추이

자료: 기획재정부(2015.2), "최근경제동향"

재정수지 적자폭은 점차 확대될 것으로 추정된다. 한국보건사회연구원의 추계에 따르면 재정수지적자 규모는 2020년 GDP 대비 0.7%, 2030년 5.3%, 2050년 13.6%, 2060년 16.1%로 확대될 전망이다. 또한 국민부담 수준은 2011년 25.9%에서 2060년에는 42%로 인상되어야 할 것으로 추정되었다(고제이 외, 2014).

저성장 시대에서 세수확보는 더욱 어려워 일반재원으로 충당하지 못하는 부분을 메우기 위해 국가채무는 더욱 늘어날 것이다. 국가채무는 1993년 32.8조 원에서 2013년 489.8조 원으로 약 15배 증가하였다. GDP 대비 비중도 1993년 10.6%에서 2013년 34.3%로 증가하였다.



[그림 2-9] 국가채무 변화 추이

자료: 기획재정부(2015.2), “최근경제동향”

원종욱·김태은(2013)에 의하면 현 추세를 유지한다고 가정해도 GDP 대비 국가부채 비중은 2050년 72.84%로 전망되며, 여기에 사회복지지출을 후세대로 전가하는 채권발행으로 인한 부채와 일반회계부문 의무지출에 필요한 재정을 국채로 충당하는 경우까지 합하면 2050년 총 국가부채는 GDP 대비 105.7%로 크게 늘어나는 것으로 전망된다. 국가채무의 증가는 현 세대에서 국가 재정위기를 초래할 수 있고, 국가채무가 후세대로 넘어가면서 세대 간 갈등으로 이어질 가능성도 크다.

# 03

---

## 선진 복지국가의 경험과 시사점

- 1\_사회정책 패러다임 변화
- 2\_지속가능한 복지를 위한 사회투자전략
- 3\_선진 복지국가의 복지개혁 동향

## 03 | 선진 복지국가의 경험과 시사점

### 1\_사회정책 패러다임 변화

#### 1) 전후 1970년대까지 케인즈주의에 기반을 두고 복지 확대

선진 복지국가들의 복지체제는 지난 30여 년간 내외 환경의 변화에 점진적으로 적응하는 경로의존적 재조정 과정을 거쳤다고 할 수 있다. 제2차 세계대전 이후부터 1970년대까지 성장의 황금시대에는 재정금융관리에 의한 거시정책을 중심으로 하는 케인즈주의(Keynesianism)가 사회정책의 기반이 되었다.

케인즈주의는 속박 받지 않는 자본주의체제는 경기변동이 불가피하다는 경제이론으로 대공황과 실업발생이 유효수요부족에 기인한 것이라고 진단한다. 케인즈주의는 폐쇄적인 국민경제에서 정부의 재정금융정책에 의한 수요관리로 경제안정화와 완전고용을 촉진할 수 있으며, 실업급여 등 복지지출의 증가는 경제안정화 장치 역할을 한다고 보았다. 이러한 케인즈주의 이론에 기초하여 복지가 확대되었고 현재와 같은 선진 복지국가체제의 기틀이 마련되었다. 그러나 케인즈주의의 고용 및 사회정책은 전통적인 남성 생계부양자 모델을 기반으로 하고 있다는 한계가 있으며, 유효수요부족을 경기변동의 요인으로 보기 때문에 복지정책은 사회보험이나 현금이전 프로그램의 발달을 통해 수요를 창출하는 수동적 역할에 머물러 있다는 비판을 받고 있다.

#### 2) 1980~1990년대, 신자유주의의 영향으로 복지억제

1970년대 석유파동 이후 실업과 인플레이의 동시 발생에 대처할 수 없었던 케인즈주의 거시경제이론에서 벗어나 엄격한 재정운영, 임금규제, 통화주의, 기업경쟁, 규제완화, 시장을 강조하는 신자유주의 거시경제이론을 채택하였다. 이는 1980년대에 미국을 선두로 영국 등 유럽 국가들로 점차 확산되었다. 세계은행과 IMF 등 국제금융기구들은 세계의 개발도상국들과 중진국들에게도 무역 및 자본자유화, 구조조정 등 신자유주의 경제이념들을 주도로 적용하였다.

신자유주의는 실업과 저성장의 원인이 수요 측면이 아니라 공급 측면에 있다고 분석한다. 실업은 수요부족이라는 거시 경제적 문제가 아니라 고용보호 장벽, 높은 최저임금 및 관대한 실업급여로 인해 발생하는 노동시장의 왜곡 또는 경직이라는 미시 경제적 문제로 본다. 이에 대처하는 방법은 노동시장 규제 완화, 세율인하, 노동비용 감축, 급여감축과 노동공급유인을 통해 일자리를 찾도록 하는 ‘일을 통한 소득확보’로 보았다. 신자유주의는 현재의 임금상승 억제와 고용보호의 완화가 기업 이윤의 증대로 이어지고 이것이 투자로 전환되어 미래의 일자리 증대로 나타난다고 보았기 때문에, 결과적으로 이 시기에 노동시장 유연화가 확대되었고 임시직에 대한 고용보호법제가 크게 완화되었다. 또한 복지정책의 초점을 소득보장에서 노동공급 유인 제공에 두었다. 즉, 복지정책에서는 실업자에 대한 ‘일을 통한 소득확보’(make work pay)와 복지급여 수급자에 대한 활성화(activation)가 강조되었다.

신자유주의는 정부에도 기업과 같이 투명성, 책무성, 성과평가의 원리를 적용해야 하며 비용이 많이 들고 비효율적으로 운영되는 분야에 대한 사회적 책임을 축소할 것을 주장한다. 전통적인 복지국가의 관대한 사회정책은 노동유인을 저해하고 복지의존문화를 조성한다고 보았고, 복지지출은 성장과 번영을 저해하는 요인으로서 사회복지지출 증가와 재정적자는 미래 세대의 웰빙을 희생시키는 것이라는 주장이다.

### 3) 2000년대 들어 복지의 투자적 역할을 강조하는 사회투자접근

1990년대 들어 양극화와 빈곤이 심화되면서 전통적 복지국가가 내외 환경변화에 효율적으로 대응하지 못하고 있다는 지적이 제기되었고 새로운 복지모델의 구축이 필요하다는 논의가 활발해졌다. 신자유주의를 배경으로 하는 사회경제정책을 강하게 추진한 선진국들에서 양극화가 심화되고 빈곤율이 높아지자 신자유주의 이념에 대한 비판이 확산되었다. 동시에 전후의 전통적인 남성 생계부양자 복지국가모델이 새로운 사회적 위험의 발생에 효율적으로 대응하지 못하는 점에 대한 비판도 증가하였다.

서구사회는 전후 제조업 중심의 대량생산 경제구조를 거쳐 탈공업화가 진행되면서 서비스 산업이 확대되었고, 20세기 말에는 지식·정보 및 기술과 인간자본의 결합이 핵심적 역할

을 하는 '지식기반 경제'가 발달하였다. 지식기반 경제는 지식 집약적 생산 활동에 의존하는 비중이 높은 경제시스템으로 지식의 창출과 확산, 습득과 활용을 통하여 경제주체들이 혁신능력을 배양하고 이러한 능력이 성장의 기반을 이루는 경제를 말한다. 결과적으로 지식기반 경제체제에서 저숙련 일자리는 감소하였고 저학력·저숙련 노동자의 근로빈곤과 장기실업이 늘어나는 것이다.

지식기반 경제구조에서 경쟁력과 성과를 획득하기 위해서는 고도의 기술과 교육을 받은 노동력에 대한 수요가 커지고 이의 양성이 관건이다. 그러나 전통적인 수동적 사회복지정책은 지식기반 경제구조가 필요로 하는 지식과 기술을 보유한 노동자를 공급하는 기능이 미흡하다는 비판을 받았고, 따라서 사회복지지출은 적절한 숙련과 기술을 가진 인적 자본의 개발을 도모하는 데 초점을 두어야 한다는 사회투자전략이 호응을 얻기 시작하였다. 이러한 비판과 제안은 '복지체제의 현대화' 과제로 수렴된다고 할 수 있다. 사회복지정책 패러다임을 자원이전과 재분배 기능을 강조하는 전통적인 복지국가모델에서 사회와 경제를 연결하는 사회투자기능이 중심이 되는 사회투자전략으로 대체하자는 것이다.

신자유주의는 시장은 간섭받지 않아야 가장 효율적으로 작동한다는 입장이지만, 사회투자접근에서는 시장이 효율적이면서도 시장의 실패가 발생하는 점도 인정하여 사회적·경제적 성과를 향상시키기 위해 정부가 시장에 개입하여 시장의 힘을 통제할 필요가 있다는 입장이다. 이에 따라 사회투자접근은 정부가 기업가적인 마인드를 가지는 동시에 공익을 위해 적극적인 정부의 개입을 강조한다. 또한 사회복지 지출에 부정적 시각을 가졌던 신자유주의와 달리 사회정책의 생산적 잠재력과 투자 역할을 강조함으로써 사회복지 지출이 경제성장과 상호보완적일 수 있다고 본다.

케인즈주의, 신자유주의, 사회투자접근의 주요 특징을 비교 정리하면 [표 3-1]과 같다 (Morel et al., 2012).

[표 3-1] 패러다임별 정책원리 및 정책수단의 비교

	케인지안 패러다임	신자유주의 패러다임	사회투자접근
실업발생 진단	부족한 유효수요로 실업과 저성장 발생	노동시장의 경직성때문에 공급이 제약을 받아 실업과 인플레이 동시에 발생	오늘의 일자리를 채우고 내일의 일자리를 만들 수 있는 적절한 기술의 결핍으로 실업 발생
사회정책과 경제의 관계	<ul style="list-style-type: none"> <li>· 사회정책은 긍정적 경제 효과에 기여</li> <li>· 사회보험은 수요증대로 성장을 촉진</li> </ul>	<ul style="list-style-type: none"> <li>· 복지지출은 부정적 경제 효과를 초래</li> <li>· 복지국가는 비용으로서 저성장과 인플레이의 원인</li> </ul>	<ul style="list-style-type: none"> <li>· 새로운 형태의 사회정책으로 긍정적 경제효과에 기여</li> <li>· 인간자본 투자로 고용가능성과 고용수준 증대</li> <li>· 노동시장의 유연안정성 제고</li> <li>· 지식기반 경제에 대비</li> </ul>
주요 가치와 원리	<ul style="list-style-type: none"> <li>· 사회적 평등</li> <li>· 모두(남자)에게 일자리</li> <li>· 탈상품화</li> </ul>	<ul style="list-style-type: none"> <li>· 개인 책임 강조</li> <li>· 모든 종류의 일자리 활성화</li> </ul>	<ul style="list-style-type: none"> <li>· 사회통합</li> <li>· 일자리의 질 중요</li> <li>· 역량접근</li> <li>· 기회의 균등</li> <li>· 보상보다 사전준비</li> </ul>
정부의 규범	<ul style="list-style-type: none"> <li>· 큰 정부</li> <li>· 중앙경제계획과 관리</li> <li>· 발전적 복지국가</li> </ul>	<ul style="list-style-type: none"> <li>· 작은 정부</li> <li>· 규제완화</li> <li>· 복지국가로부터 탈피</li> </ul>	<ul style="list-style-type: none"> <li>· 역량을 부여하는 정부</li> <li>· 투자</li> <li>· 복지국가의 재구성</li> </ul>
주요 정책수단	<ul style="list-style-type: none"> <li>· 수요진작정책</li> <li>· 소득유지를 위한 사회보험제도의 발전</li> <li>· 공적 부문의 발전</li> <li>· 실업보상</li> </ul>	<ul style="list-style-type: none"> <li>· 인플레이억제를 위한 통화주의정책</li> <li>· 노동시장 규제 완화</li> <li>· 사회서비스와 의료의 민영화</li> <li>· 활성화와 워크페어</li> </ul>	<ul style="list-style-type: none"> <li>· 경쟁력과 일자리창출을 위한 인간자본투자정책</li> <li>· 노동시장 지원을 위한 사회서비스와 정책발전: 아동조기교육 및 돌봄, 고등교육 확대, 평생훈련, 적극적 노동시장 정책, 여성고용지원정책</li> <li>· 유연안정성</li> </ul>

자료: Morel et al., 2012



## 2\_지속가능한 복지를 위한 사회투자전략

### 1) 사회투자의 개념과 특징

사회투자(social investment)의 개념에 대해서는 정확히 합의된 정의가 내려지지 않았고 사용하는 용어도 사회투자국가, 사회투자정책, 사회투자전략, 사회투자접근 등 다양하다. Giddens(1998)는 케인즈주의도 신자유주의도 아닌 제3의 길로 '사회투자국가'라는 개념을 제시하였는데, 인적자원에 대한 투자와 시민으로서의 책임을 동시에 강조하였고 소득이전을 통한 결과의 평등보다 적극적 의미에서 기회의 평등을 추구하였다. Esping-Andersen(1999)은 사회투자전략의 추진은 인적자본과 사회서비스에 대한 적극적인 지출을 통해 개인의 고용가능성을 높이고 근로참여의 기회 평등을 구현하기 위한 국가의 책임으로 보았다.

국내에서 사회투자를 연구하는 학자들 가운데 정형선(2008)은 사회투자정책은 “사회가 인적자본과 사회적 자본에 대한 투자에 주력함으로써 국민 개개인이 시장에서 발생하는 다양한 위험에 스스로 대처하여 사회적 배제에 처하지 않고 궁극적으로는 경제적 참여를 통해 삶의 질 향상을 기할 수 있는 능력을 배양하게 하는 정책”이라고 정의하였고, 김연명(2007a)은 사회투자전략은 “구 사회적 위험에 대한 대응구조로 발달되었던 고전적 복지 국가의 사회정책이 제대로 관리하기 어려운 신사회적 위험에 대한 대처 전략을 통칭하는 의미로 볼 수 있다”고 하였다. 김영순(2007)은 사회투자국가란 “소득보장보다 인적자본과 사회적 자본에 대한 투자에 집중함으로써 복지가 갖는 생산주의적 성격을 극대화하고자 하는 복지국가”라고 정의한다. 여기서 사회투자의 핵심은 인적자본 및 사회적 자본에 대한 투자이며 인적자본 투자의 대상으로는 주로 ‘아동’을, 그리고 사회적 자본으로는 ‘커뮤니티’를 강조하였다. 반면 사회투자전략은 새로운 사회적 위험에 대응하기 위해 복지지출의 사회투자적 역할을 강화하는 것으로 사회투자와 사회지출(소득보장)을 동일한 수준에서 중요시한다는 점에서 사회투자국가와는 다르다고 보았다.

이처럼 사회투자에 대한 정의와 정책의 범위에 대하여는 다양한 의견이 있으나 사회투자 접근에 관한 세계적 연구자들인 Morel et al.(2012)의 정의가 널리 인용되고 있다. 그들은 사회투자란 “인간자본의 개발(조기 아동교육 및 돌봄, 평생교육), 인간자본의 효율적

활용(여성과 한부모의 고용지원정책, 적극적 노동시장정책, 유연안정성 향상의 노동시장 규제와 사회보호정책) 및 사회통합의 증진(전통적으로 배제되어 왔던 계층의 노동시장 접근 원활화)을 도모하는 것”으로 정의하였다. 사회투자접근의 핵심적 아이디어는 사회정책은 생산적 요소로서 경제성장과 고용증대에 필수적이라고 보는 것이다. Perkins et al. (2004)도 사회투자전략의 주요 관심은 경제정책과 사회정책을 인정하고 통합시키는 것이며, 전통적인 소득재분배를 통한 평등보다 사회적 위험에 적응할 수 있는 능력을 길러주는 기회의 재분배에 대한 투자를 강조하는 것이라고 보았다. 즉, 사회투자전략의 핵심을 경제활동에의 참여에 두었다(김연명, 2007a에서 재인용).

유럽 복지국가들이 장기간에 걸친 복지개혁을 통하여 경로 의존적으로 구축한 사회투자전략은 복지국가의 현대화와 경제적 성과의 달성이라는 두 가지 이념적 목표를 갖고 있다 (Morel et al., 2012). 첫째, 사회투자전략은 과거의 사회적 위험에 대해 보전(repair)하는 기능만을 가진 전통적 복지체제를 새로운 사회적 위험과 욕구에 대처하는 사전 예방(prepare)적인 복지시스템으로 재조정하는 복지국가의 현대화를 목표로 한다. 현대적 복지국가는 사회투자전략을 통해 현재와 미래 노동자의 수와 질을 높임으로써 결과적으로 복지국가의 재정적·정치적 지속성을 유지하자는 것이다. 둘째, 사회투자전략은 지식기반 경제에 적응할 수 있는 생산성 있는 노동력을 키우고 유지시켜 고용증대와 성장지속이라는 경제적 성과를 효율적으로 달성하고자 한다. 이러한 점에서 사회투자는 사회문제 해결과 경제적 성과를 동시에 달성하려는 매개적 공공지출로 정의할 수 있다. 사회투자전략은 복지와 성장의 선순환과정을 기대하고 사회적 목표와 경제적 목표를 조화시키려는 사회경제적 정책관점이라 할 수 있다. 새로운 사회투자전략의 핵심아이디어는 사회복지정책이 고용증대와 경제성장에 가장 필요한 생산요소가 되어야 한다는 것이다. 이는 사회정책을 비용으로 그리고 경제와 고용의 성장에 장애물로 보는 신자유주의와의 결별을 뜻한다.

사회투자의 가장 큰 특징은 복지의 보상적 역할보다 투자적 역할을 강조하여 복지와 경제의 상호보완 가능성을 인정한다는 점이다. 따라서 사후적·수동적 사회정책보다 예방적·적극적 사회정책을 선호하며, 현금지급과 같은 보상적 지출을 지양하고 사회서비스를 통해 인적자원의 역량을 강화하고자 한다. OECD는 복지정책을 분배형 복지정책과 투자형 복지정책으로 구분한다. 기초보장과 소득 재분배를 목적으로 하는 전통적 복지정책

을 분배형으로 분류할 수 있으며, 투자형 복지정책은 소득보장 수준을 넘어 경제성장에도 긍정적인 기여를 할 수 있는 투자적 성격이 가미된 정책을 말한다. Kuitto(2014)는 사회투자성격의 지출과 보상성격의 지출을 [표 3-2]와 같이 구분하였다. 대체로 현금급여는 보상적 지출, 현물급여는 투자적 지출로 간주되며 교육과 적극적 노동시장정책을 대표적 투자적 성격으로 분류하고 있다.

[표 3-2] 생애주기별 사회투자지출과 보상적 지출의 분류

	아동·청년연령	노동연령	노인연령
사회투자지출	교육 가족 현물급여	적극적 노동시장정책 취약계층 현물급여	노령 현물급여
보상적 지출	아동 현금급여 가족 현금급여	현금급여(실업, 질병, 장애, 공공부조) 육아, 산후수당	노령 현금급여

자료: Kuitto(2014)

## 2) 주요 정책영역

European Commission은 사회투자는 사람에게 투자하는 것이라고 정의하고, 개인의 기술과 능력을 신장하고 그들이 경제 및 사회활동에 충분히 참여할 수 있도록 지원하기 위해 구상된 정책들을 사회투자정책이라고 하였다. 사회투자의 핵심 정책분야로는 교육, 양질의 아동보육, 보건의료, 직업훈련, 구직 지원, 재할사업 등을 든다(EUROPEAN COMMISSION, 2013). 김연명(2007a)은 사회투자전략의 주요 프로그램으로 근로연계복지(work fare)와 적극적 노동시장정책 등을 포괄하는 유급노동화 정책(activation policy), 아동과 여성친화적 정책 등의 사회복지서비스 프로그램, 그리고 자산형성 접근법 등을 들고 있다.

사회투자의 정의에 대해서 다양한 의견이 있는 것과 마찬가지로 정책영역에 대해서도 정확히 합의된 바는 없다. 그럼에도 불구하고 핵심적인 사회투자 정책영역으로 대체로 적극적 노동시장정책, 가족정책, 그리고 미래 인적자원 양성을 들 수 있다.

### (1) 적극적 노동시장정책

적극적 노동시장정책은 고령화와 탈산업화라는 환경 하에서 인적자원 역량강화와 고용서비스 제공을 통해 고용을 활성화하는 정책이다. OECD는 적극적 노동시장정책으로 ① 고용서비스, ② 직업훈련, ③ 청년프로그램, ④ 고용보조금, ⑤ 장애인정책 등 5가지 고용 프로그램을 제시하고 있다.

고용서비스(employment service)는 구직자를 일자리로 연결시켜주는 일련의 서비스로 취업설명회, 진로 및 취업상담, 직업훈련 연계, 구인 및 구직 등 고용정보 제공, 그리고 실업급여 관리 등이 포함된다. 직업훈련은 실업자뿐 아니라 재직자를 대상으로 하는 훈련 프로그램도 포함하며, 특히 청년 실업자 또는 학교 졸업자를 대상으로 기술 훈련 서비스를 제공하는 청년프로그램(youth programme)이 강조된다.

고용보조금(subsidized employment)은 실업자를 고용할 경우 인건비의 일부를 보조해주는 제도이지만, 실업자가 창업을 하는 경우 보조금을 지원하거나 정부가 공공 부문이나 비영리 조직을 통해 직접 일자리를 만드는 경우도 있다. 마지막으로 OECD는 장애인의 고용률 제고를 위한 일련의 정책도 적극적 노동시장정책으로 분류한다. 즉, 특수교육이나 직업훈련 등 직업재활사업을 통해 소외계층인 장애인의 고용을 활성화하는 정책이다.

### (2) 가족정책

사회투자전략에서 중요한 것은 가족정책이다. 도시화, 산업화의 영향으로 남성가주 한 명에 의한 생계부양체계로는 경제적 어려움이 커지게 되면서 여성들의 사회활동이 늘어나는 양(兩)부모 생계부양자모델이 일반화되고 있다. 다른 한편으로 현대사회에 들어서면서 전통적 가족형태는 감소하고 1인 가구 또는 한부모 가구 등 새로운 가족형태가 등장하면서 여성가구의 경제활동 참여가 증가하고 있다.

사회투자 관점에서 가족정책은 두 가지 영역을 포괄한다. 하나는 여성의 사회활동으로 약화된 가족기능을 지원하는 사회서비스 영역이다. 가족서비스, 아동 돌봄, 건강 케어, 노인 케어 등 사회복지서비스를 제공하는 것이 이러한 영역에 해당한다. 다른 하나는 비활성화된 잠재적 노동력인 여성의 고용활성화를 위한 정책이다. 여성의 고용활성화를 위해

서는 여성을 대상으로 하는 적극적 노동시장정책 이외에 여성들이 가정과 직장에서 안정적으로 생활할 수 있도록 지원하는 일·가정 양립정책이 강조된다. 출산휴가제도(산모 및 배우자 출산휴가), 육아지원제도(육아휴직, 육아기 근로시간 단축), 유연근로시간제도(근로시간단축, 유연근로시간제), 단시간 근로자제도(통상근로자의 단시간근로 전환과 복귀, 단시간근로의 통상근로자로의 전환) 등이 일·가정양립 지원제도의 사례이다.

이러한 맥락에서 사회투자정책은 젠더평등 관점에서 여성정책에 관심이 높다. 지속적인 젠더불평등 요소, 예를 들어 무급가사와 무급케어의 분담, 젠더 간 임금 격차, 노동시장의 성별 분리, 여성의 유리천장 효과 등을 효과적으로 축소시키는 특별한 정책적 조치가 필요하다.

### (3) 미래노동력 양성

앞의 두 가지 정책영역이 현재의 노동력에 대한 투자라면 마지막으로 강조되는 부분은 미래 노동력인 아동과 청소년에게 투자하는 것이다. 아동과 청소년을 대상으로 하는 보육, 공교육, 건강정책, 아동발달계좌 등이 이러한 유형의 정책이다. 유럽연합은 영유아의 조기교육을 특히 강조하고 있다.

아동·청소년에 대한 투자는 양질의 미래 노동력을 양성하여 궁극적으로 경제발전에 기여할 것이라는 기대와 함께, 아동·청소년에게 기회의 평등을 제공함으로써 결과적으로 빈곤의 대물림을 차단하는 사전 예방적 성격을 갖고 있다.

## 3) 사회지출 동향

### (1) 사회투자 지출 패턴

국가별로 차이는 있으나 유럽지역을 중심으로 사회투자를 강조하는 복지개혁이 나타나고 있다. 특히 2010년 들어 EU가 사회투자전략을 공식적으로 추진하고 각국의 진전 상황을 점검 및 독려하고 있는 점에서 이를 확인할 수 있다. 그러나 복지지출 면에서 사회투자지출이 확연하게 증가하는 패러다임 전환이 있었는지는 논란의 여지가 있다. 유럽 국가들의 사회투자동향에 대해 분석한 논문은 다수 있지만 일관된 결론을 보여주지 못하고 있다.

논의가 엇갈리는 이유로는 분석에 사용하는 사회투자의 정의와 분류, 데이터, 분석대상 기간의 차이 등 다양한 원인이 있다.

Nikolai(2012)에 의하면 사회투자정책 관련 공적 지출은 가족정책에서 소폭 늘어났으나 적극적 노동시장과 교육은 감축되어 전반적으로 보아 늘어났다고 볼 수는 없다. 즉 패러다임 변화는 없었다는 것이다. De la Porte & Jacobsson(2012)은 유럽 국가들의 고용 정책에 관한 한 사회투자보다는 재상품화 조치가 이루어졌다고 평가하였다. 대부분의 국가에서 실업보험의 수급조건은 강화되었고 소득대체율은 축소되었으며 수급기간은 단축되었다. 교육은 아동 인구수가 감소한 것을 감안하더라도 교육기간이 늘어났다는 점에서 교육에 대한 투자는 부진하였다고 평가된다.

이들 논문을 통해 사회투자지출이 늘어나는 전반적인 동향을 볼 수는 없지만 유럽 복지국가들이 새로운 사회적 위험에 대응하기 위해 다양한 변화를 시도해오고 있다는 것은 확인할 수 있다. 남부와 동부의 유럽 국가들 중 일부는 기존 복지구조에 고착되어 새로운 환경변화에 적응하지 못하는 모습을 보이기도 하지만, 많은 국가들이 활성화나 욕구기반 사회적 보호정책과 같은 사회투자전략의 강화를 통해 복지국가의 새로운 재편 경로를 모색하고 있다.

[표 3-3]에 나타난 바와 같이 북구 국가들과 자유주의적 영어권 국가 등 일부 국가들은 종합적으로 사회투자접근을 실시한 것으로 보인다. 특히 북구 국가들은 전형적인 사회투자전략을 수행하였다. 반면 남부유럽국가들(이탈리, 스페인, 그리스, 포르투갈)과 동부유럽 국가들은 사회투자정책에 대해 관심이 낮아 관련 복지지출이 거의 늘지 않았다. 다만 체코공화국과 폴란드에서는 활성화조치와 가족정책이 최근 확대되기 시작하였다.

유럽대륙 국가들은 전통적인 보상적 복지국가(compensatory welfare state)로 남아 있지만, 프랑스, 벨기에, 독일, 네덜란드는 가족정책에서 사회투자 성격의 복지지출이 늘어났고, 특히 독일과 네덜란드는 사회투자정책을 지향하기 시작한 것으로 평가된다. 영국은 보상적 복지정책 관련 지출을 사회투자영역인 교육과 가족정책 관련 지출로 대체하였지만 적극적 노동시장정책이나 각종 사회서비스 등에 대한 지출수준은 상당히 낮은 편에 속하고 있다. 북유럽 국가들은 과거부터 높은 수준이던 사회투자 관련 지출과 보상성격의 복

지지출을 모두 더욱 늘렸고, 사회보호정책 또한 강화되어 사회적·경제적 목표를 동시에 달성할 수 있는 가능성을 보여주었다.

[표 3-3] 영역별 사회복지지출 동향(1980년~2007년)

(단위: GDP 대비 %)

	1980	1990	2000	2007	고 수준 국가	저 수준 국가
공적 사회복지 지출	17.3	19.7	21.0	21.8	평균 이상	평균 이하
					스칸디나비아 유럽대륙국가 유럽남부국가	영어권 국가 동아시아 유럽동부국가
					10% 이상 국가	저위/감축국가
노령연금 (유족연금 포함)	6.62	7.37	8.01	8.3	독일, 프랑스, 오스트리아, 폴란드, 유럽남부국가, 일본	영어권 국가, 기타 후진국가
					대부분의 국가에서 감축	
수동적 노동시장정책	1.0	1.37	1.12	0.94		
적극적 노동시장정책 (1985년부터)	0.67	0.67	0.78	0.63	1% 이상	0.3% 이하
					스칸디나비아, 벨기에, 네덜란드	일본, 미국, 그리스
가족정책	1.7	1.75	2.0	2.1	3% 이상	1% 이하
					영국, 스웨덴, 덴마크, 헝가리	일본, 미국
교육	5.67	5.43	4.9	4.88	5% 이상	
					스웨덴, 덴마크, 프랑스, 스위스, 노르웨이, 영국, 미국	

자료: Nikolai(2012)와 Morel et al.(2012)에서 재구성

## (2) 사회투자지출과 보상적 복지지출의 대체관계

지출규모를 기준으로 유럽지역에서 사회투자국가로의 단일한 전환추세가 있었다고 보기는 어렵다. 사회투자지출 대비 보상적 지출비율로 볼 때, 사회투자의 중요성은 북유럽 국가, 영어권 국가, 유럽 대륙국가 순으로 다소 늘어났고 남부 유럽국가와 동부 유럽국가에 서는 보상적 지출의 중요성이 상대적으로 높아졌다. 북유럽 국가군은 명확한 사회투자전략을 실시하여 아동과 청년에 대한 투자가 활발하였고, 자유주의적 영어권 국가군은 아동

과 청년층에 대한 사회투자를 통해 사회투자국가로서의 기반을 갖게 되었다고 본다. 특히 노르웨이와 덴마크는 사회투자지출의 비중이 보상적 지출비중보다 컸다. 유럽 대륙국가들과 남부 유럽국가군에서도 사회투자접근이 확대되는 움직임을 보였다. 동부 유럽국가군은 2000년대 상반기에는 사회투자지출이 상대적으로 늘어났으나 국제금융위기 이후에는 보상적 지출이 상대적으로 더 늘어났다.

공적 사회투자지출이 늘어난 국가들에서 보상적 지출이 대체되는 효과는 볼 수 없었지만 연령 집단별로는 차이를 보인다. [표 3-4]에 나타난 바와 같이 2000년과 2010년 사이에 사회투자지출의 평균적 비중은 국가별·레짐별로 차이가 있지만 대체로 모두 늘어나는 경향을 보였고, 다만 노동연령대에서는 사회투자지출이 보상적 지출을 부분적으로 대체하는 것으로 나타났다. 노동연령대에 대한 사회투자는 모든 복지레짐에서 늘어났지만, 적극적 노동시장정책 관련 지출만을 보면 높은 수준에 있던 스웨덴, 네덜란드, 덴마크뿐만 아니라 독일과 이탈리아에서도 감축되었다. 동부 유럽국가들도 사회투자를 꾸준히 늘려가는 모습이었다.

[표 3-4] 복지레짐별 사회투자지출과 보상적 지출

(단위: GDP 대비 %)

	아동·청년연령				노동연령				노인연령			
	투자적 지출		보상적 지출		투자적 지출		보상적 지출		투자적 지출		보상적 지출	
	'00	'10	'00	'10	'00	'10	'00	'10	'00	'10	'00	'10
대륙	5.21	5.92	1.37	1.28	1.24	1.40	3.34	3.74	0.25	0.35	9.87	10.5
북구	7.41	8.38	0.84	0.74	1.54	1.57	4.50	3.88	1.52	1.58	6.78	7.91
영어	4.15	6.19	0.78	1.25	0.57	0.84	2.02	3.48	0.29	0.44	6.41	7.10
남부	4.85	5.25	0.46	0.50	0.59	0.71	2.03	2.78	0.15	0.32	9.22	11.0
동부	4.23	4.42	0.64	0.51	0.14	0.50	1.95	2.18	0.22	0.23	6.57	7.68
평균	5.17	6.03	0.82	0.86	0.82	1.00	2.77	3.21	0.49	0.58	7.77	8.84

자료: Kuitto(2014)

아동과 청년에 대한 사회투자는 교육과 조기 아동돌봄을 중심으로 전 복지레짐에서 늘어났다. 특히 북유럽 국가군은 높은 수준을 유지하고 있고 영어권 국가군은 가장 두드러지게 증가하였다. 남부유럽과 동부유럽에서도 아동과 청년에 대한 사회투자가 늘었지만 증



가율이 낮아졌고 헝가리, 폴란드, 포르투갈에서는 오히려 감소하기도 하였다. 노인연령대에 대한 사회투자지출(케어시설, 홈헬퍼 및 기타서비스)은 북유럽 국가들이 매우 높은 수준을 유지하였고 다른 복지레짐에서도 강화되고 있다.

#### 4) 사회투자전략의 한계

유럽 국가들을 중심으로 사회투자로의 패러다임 전환이 진행됨에도 불구하고 사회투자 개념이 이념적·실천적으로 한계가 있다는 지적이 있다. 우선 이념적으로 사회투자접근과 신고전주의 경제학, 그리고 신자유주의와의 차별성에 대한 논의가 존재한다. 경제체제는 수요체제, 분배체제, 생산체제로 구성되는데 사회투자전략은 생산체제에 편중되어 다른 체제와의 상호작용에 대한 관심과 정책이 부족하고 이론적으로 통합되어 있지 못하다는 지적이 있다. 케인즈주의의 회복을 주장하며 최저임금 확보나 사회보장과 같은 복지정책을 강화하여야 한다는 주장은 원리수준에 그치고 구체화되지 못하고 있다는 것이다 (Morel et al., 2012).

사회투자전략이 목표로 삼는 지속적 성장담론은 신고전경제학의 발전담론과 차이를 드러내지 못하고 있다. 지역공동체, 젠더, 공공재와 같은 필수적으로 고려해야 할 비경제영역들과 이에 따른 사회가치에 대하여 사회투자전략에서는 논의가 부족하고 불명하다. 지역 또는 지역공동체는 빈곤과 불평등이 구체화되는 공간이자 정책실현의 실제 공간이기 때문에 사회투자전략은 정책의 현실적인 적용가능성과 관련하여 이 점을 필수적으로 고려해야 한다. 젠더와 이민자에 대한 정책적 접근도 충분치 않다는 지적이다. 김영순(2007)은 사회투자접근이 아동과 여성을 강조하지만 매우 도구적으로만 접근하고 있다고 비판한다. 즉, 아들을 인격체라기보다 자산으로 취급하고 따라서 남녀 평등한 양육이나 여성의 가사노동에 대한 가치 부여가 없다는 점을 지적하였다.

김영순(2007)은 사회투자 접근은 사회지출과 사회투자를 이분하고 후자가 전자를 대체하려는 경향이 있는데, 이는 사회지출을 낭비라고 보는 신자유주의 시각과 연장선상에 있다는 지적이다. 사회투자전략을 지향하는 복지국가에서도 소득보장과 같은 사회지출과 사회투자 모두가 중요하게 다루어져야 하고, 이러한 맥락에서 기초적인 생활보장 체계가 갖추어지지 않은 우리나라에서 사회투자를 강조하는 것은 적절하지 않다는 의견이다.

실천적 측면에서의 한계도 지적된다. 하나의 정책수단으로서 사회투자접근(전략)의 범위와 궁극적 지향이 모호하다는 비판을 받고 있다. 즉, 사회투자 대상이 인간자본만인지 사회자본과 환경자본이 포함되는지에 대해 명료하지 않고, 고용의 양적 또는 질적 증대인지, 균형성장을 지향하는 것인지에 대해서도 모호하다. 다른 말로 하자면 사회투자접근은 신자유주의 정책기조와의 결별인지 아니면 신자유주의적 요소가 잔존하고 있는지가 다소 모호하다는 지적이다.

인간자본에 대한 투자라는 명제에 대해서는 동의하지만 이 전략의 실현가능성과 적용가능성에 대한 의문도 많다. 사회투자프로그램이 성공하려면 양질의 프로그램 제공과 교육기간 중 사회급여 보장, 이행프로그램의 적용, 취업 가능한 일자리의 준비, 질 높은 일자리에의 고용과 임금의 확보가능성 등 노동시장의 각 부문에서 환경 조성이 필요하다. 이러한 환경이 조성되지 않은 상황에서 사회투자프로그램만으로는 아무런 성과를 기대하기 힘들다는 것이 사회투자전략의 한계이다. 한국과 같이 사회보장시스템에 사각지대가 방대하고 노동시장의 제도적 기반이 불리한 데에서는 인간자본에 대한 투자만으로 개인역량이 증진되고 고용이 늘어나리라는 보장이 없다는 것이다.

### 3\_선진 복지국가의 복지개혁 동향

#### 1) 경제·사회정책의 조정

지난 30년간 다양한 복지레짐의 선진 복지국가들은 변화와 불확실성 속에서 경제정책과 사회복지정책을 조정하는 노력을 해왔다. OECD국가들 중에서 유럽 회원국들은 다른 지역보다 복지와 노동시장에 대한 개혁의 범위와 강도가 훨씬 컸고 유럽경제통화연맹의 결성을 계기로 더욱 가속화되는 경향을 보였다. 지난 30년간 복지정책과 복지제도의 변화를 살펴볼 때 사회복지정책에서 축소되는 영역도 있었지만 대부분의 복지국가에서 새로운 사회복지정책으로서 사회투자전략이 적용되어 상당히 성공적으로 정착되었고 새로운 정책 패러다임의 기반이 되었다. 1980년대와 1990년대의 구조조정, 규제완화, 급여감축과 같은 부적 유인 조치 등을 주도하였던 신자유주의적 정책기조는 사회협약, 활성화, 활동적 노년, 성 주류화, 아동 돌봄, 육아휴직, 유연 안정적 노동시장 및 최저소득보장을 강조하

는 광범위하고 누적적 복지개혁 과정을 통해 사회투자전략으로 전환하고 있다고 볼 수 있다(Scharpf and Schmidt, 2000; Ferrera and Hemerijck, 2003; Kersbergen and Hemerijck, 2012; Morel et al., 2012; Hemerijck et al., 2013).

### (1) 거시경제정책

1970년대 후반까지는 수요관리로 완전고용을 달성하고자 하는 케인즈주의가 거시정책을 주도하였고, 1980년대 이후에는 신자유주의 이념의 확산으로 강세환율, 낮은 인플레이, 재정부채 삭감 등 경제안정화에 초점을 두는 규율기준에 의한 재정금융정책을 채택하였다. 1990년대 초부터 유럽의 경제통화통합이 본격적으로 추진됨에 따라 각국의 자율적 재정 금융정책은 제약을 받게 되었고 그 결과 사회복지정책과 고용정책이 각 복지국가의 조정 대상이 되었다.

2008년 국제금융위기 이후 각국이 방만하던 금융시스템에 개입하면서 거액의 재정지원이 불가피하였고, 경기후퇴를 방지하고자 대규모의 유동성을 공급하였다. 그러나 국제금융 위기의 파급영향으로 그리스, 이탈리아, 스페인, 아일랜드 등 일부 유럽 국가들에서 동시다발적으로 국가재정파탄이 발생하여 유럽 복지국가들은 재정 관리의 필요성이 더욱 강해졌다.

### (2) 임금정책

1980년대에는 규율기준에 의한 재정금융정책 운용의 기본방침에 따라 경쟁력 향상, 이윤 제고, 고용증대를 촉진하기 위하여 시장의 결정에 의해 임금상승을 억제하는 방향으로 정책이 전환되었다. 임금억제 전략은 노조, 고용자기구 및 정부 간 사회협약을 통해 이루어졌는데 협의 대상으로는 조세, 과세, 사회보호, 연금, 노동시장규제를 더욱 고용 친화적으로 만드는 개혁조치들이 포함되었다.

### (3) 노동시장정책과 노동시장규제

1980년대 노동시장정책은 조기은퇴 등으로 실업을 감축시키려는 노력이 중심이었으나 최근에는 고용을 최대한 늘리자는 새로운 목표로 전환되었다. 이는 노동시장에 참여하는 노동자가 늘어날수록 사회보험에 대한 기여가 커지는 효과를 기대하는 것이다. 새로운

접근은 여성, 청년, 고령노동자, 노동취약계층 등의 고용가능성을 높이고자 인간자본 투자와 노동유인을 정책수단으로 조합하였다. 모든 선진 복지국가(이태리는 제외)에서는 적극적 노동정책을 확대하였는데 북유럽 국가들과 프랑스는 인간자본 육성을 강조한 반면, 네덜란드, 독일, 영국은 노동시장 재진입에 초점을 두고 있다. 그러나 노동유인 강화, 훈련 및 노동시장 진입장애 완화정책은 공통적으로 추진되었다. 국제금융위기 이후에는 노동유인정책은 효과성이 낮아지고 일자리 창출과 인간자본의 훼손방지와 숙련도 향상정책이 강화되는 것으로 분석되고 있다.

신자유주의 시대에는 노동시장 유연화를 통해 일자리를 늘리는 정책을 추진하였는데 2000년대 이후 일부 유럽 국가에서는 노동시장을 더욱 유연하게 만들려고 노력하였다. 반면, 덴마크는 노사단체의 합의에 의해 노동시장의 유연화에 더하여 활성화를 강조한 유연안정모델(flexicurity model)을 채택하였다. 유연안정성은 직업보장(job security)이나 고용가능성 보장(employability security)보다는 고용보장(employment security)을 강조하는 것으로 ‘용이한 취업과 용이한 해고’ - ‘관대한 실업급여’ - ‘적극적 노동시장정책’의 세 요소로 이루어져 있다. 이행노동시장론은 학교졸업 후의 취업, 실업 후의 재취업 등 고용 전과 후의 빈번한 이행을 원활히 연결할 수 있도록 사회복지정책의 선정기준과 조건을 조정할 것을 강조한다.

#### (4) 사회보험과 공공부조

실업보험 등 사회보험은 소득유지를 우선적 목표로 하는 수동적 정책에서 재고용과 근로연계 급여를 강조하는 적극적 정책으로 전환되었다. 사회보험은 수급자의 선정기준, 급여기간, 수급자 범위 등을 제한하였고, 소득비례 급여를 축소하는 등의 개혁이 진행되었다. 반면에 근로연계를 조건으로 복지수급을 제공하는 적극적 노동시장정책은 크게 늘어났다. 예를 들어 근로능력자가 실업상태인 경우 직업훈련과 상담프로그램 참여 또는 구직활동과 같은 의무행위를 조건으로 복지급여를 신청할 수 있도록 하는 것이다.

반면 적극적 노동시장정책 하에서 국가의 최저소득보장 기능은 오히려 강화되었는데 이는 고용활성화와 노동시장 재진입 강화 조치와 함께 자립의 최저기반을 확보하기 위한 조치였다. 영국, 네덜란드, 독일, 덴마크, 벨기에에서는 서로 다른 사회보장제도 간의 자격조

건 차이를 줄이는 등 급여의 균질화 동향도 나타났다.

인구 고령화와 저성장 추세로 노령연금에 대한 광범위한 개혁조치도 이루어졌다. 주요한 변화는 특수지역연금과 사적 연금의 증대 등 다층체제의 발전, 연금 급여와 기여의 연계강화, 조기은퇴 지연과 장기근로 보상을 위한 유인강화 등이다. 많은 국가들이 확정급여형에서 확정기여형으로 전환하였고, 보완적 역할을 하는 사적 연금보험을 선호하도록 금융 유인을 제공하였다. 이에 더하여 덴마크와 핀란드는 은퇴 전 시간제 근로에 대한 부분 연금제도도 도입하였다. 스웨덴은 1990년대 중반 저연금과 무연금 수급자에게 보편적 최저보장연금을 제공하는 동시에 기대여명이 늘어날수록 연금액이 자동으로 줄어드는 획기적인 연금개혁 조치도 취하였다.

#### (5) 사회서비스

유럽 각국은 가족의 재생산 능력을 제고하고 여성의 노동시장 참여를 촉진하기 위하여 가족서비스, 아동 돌봄, 교육, 건강, 노인 케어 등 사회복지서비스에 대한 지출을 괄목할 만하게 증가시켰다. 아동 돌봄, 육아휴직 등과 같은 가족정책의 범위와 내용은 양(兩)부모 부양자가구의 일·가정 양립과 여성고용의 활성화를 위하여 광범위하게 확대되었고 육아와 노인 케어를 위한 휴직정책도 범위와 기간이 대폭 확대되었다. 일·가정 양립정책은 북유럽 국가와 프랑스를 선두로 여타 국가들로 확산되었다.

#### (6) 복지국가재정

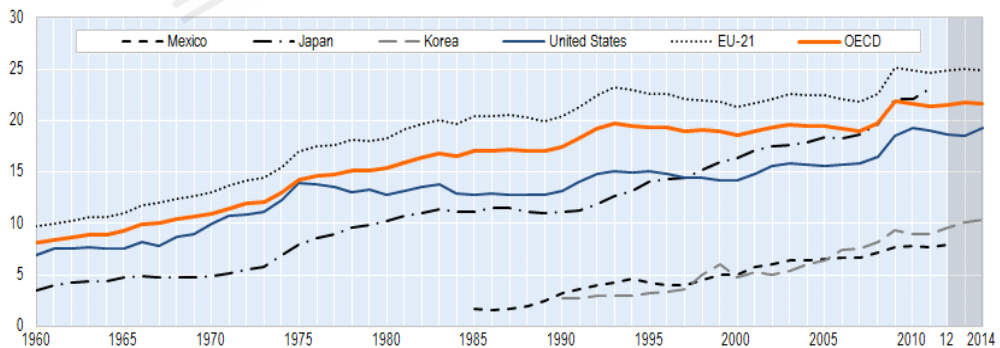
유럽 각국은 공공재정의 부담을 완화하고 복지제공 책임의 일부를 개인 노동자나 서비스 이용자에게 전환하는 방안을 추진하였다. 특히 아동 돌봄, 학교교육, 의료 케어, 노인 케어 등 사회서비스는 수수료나 비용분담의 이용자 부담이 늘어나고 있다. 공공재원에 의한 서비스를 민간부문에서 공급하는 비중이 상당히 커졌으며, 민영화와 민간위탁과 같은 시장 지향적 행정관리가 더욱 확대되었다. 여기에 더하여 대부분의 국가들은 법인세율의 인하 등 조세와 급여제도가 고용 친화적이 되도록 재조정하고 조세기반을 넓히는 전략을 운용하였다.

## (7) 행정개혁

복지정책 조직체제의 변화와 사회복지정책의 재설계 등 행정개혁도 이루어졌다. 가장 중요한 개혁은 행정부서별로 분리되어 있던 사회보험, 공공부조, 노동시장정책을 윈스톱 센터로 통합시키도록 제도가 개선되었다는 점이다. 또한 행정의 분권화, 행정절차의 단순화, 그리고 시장경쟁원리를 적용하는 신공공관리체제(New Public Management)로의 전환이 이루어졌다. 신공공관리론은 지속적인 관리와 평가를 통해 행정의 목표달성이 가능하고 각 행정부서 간의 경쟁과 책임성을 강화해야 한다고 본다. 신공공관리론 관점에서 기존의 정부 독점식 사회서비스 전달체계는 점차 민영화, 민간위탁, 바우처 등의 시장 친화적 체제로 전환되었다.

## 2) 복지지출의 변화

이러한 일련의 복지개혁 조치에도 불구하고 선진 복지국가들의 복지지출은 감소하지 않았다. 1970년대 중반 석유파동으로 경기가 침체되고 보수정권이 집권한 이후 신자유주의를 받아들이면서 복지억제 정책을 추진하였지만 신자유주의를 받아들인 1980~1990년대에도 복지지출은 감소하지 않았다. 선진 복지국가들의 공적 사회복지지출 비율은 1980년대의 조정을 거쳐 1990년대 초부터 2000년대 중반까지 GDP의 25~30%의 높은 수준에서 안정적으로 유지되었다.



[그림 3-1] 주요국의 공공사회지출 비중 추이

자료: OECD 홈페이지 (단위: % of GDP)

여러 가지 개혁조치에도 불구하고 복지지출이 감소하지 않는 것은 여러 가지 사회·경제적 이유에 기인한다. 우선 고령화나 실업, 양극화와 같은 신사회적 위험으로 인한 복지수요가 늘어나고 있으며 복지제도의 발달로 인한 급여대상의 확대도 또 다른 요인이다. 여기에 정치권에서도 선거에 불리한 복지삭감을 강하게 추진하지 못하는 현실이다. 사회복지 프로그램은 상호의존적·상호보완적으로 구축된 하나의 패키지로서 환경의 변화에 따라 변동하기 어려운 경로의존성이 높은 프로그램이다.



# 04

---

## 지속가능 복지를 위한 정책방향

- 1\_복지국가 유형별 사회·경제적 성과
- 2\_적정 복지지출과 부담수준
- 3\_복지정책 영역의 재구조화



## 04 | 지속가능 복지를 위한 정책방향

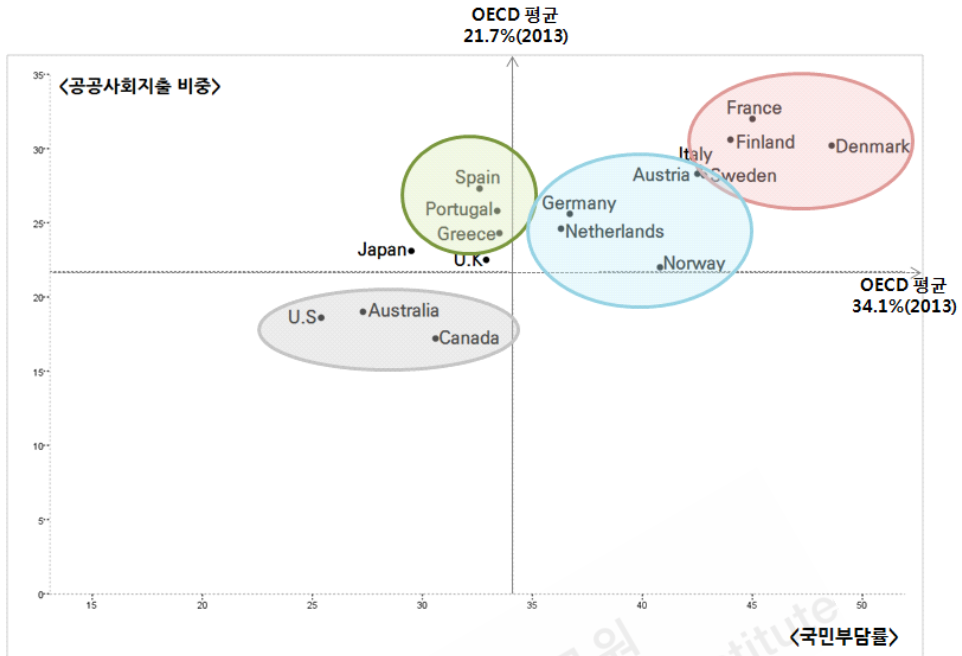
### 1\_복지국가 유형별 사회·경제적 성과

지속가능한 복지를 위해 우리는 어떤 복지정책 방향을 지향할 것인가에 대한 논의는 크게 두 가지 측면에서 접근한다. 하나는 복지지출의 양적 수준 문제로 현재의 저부담-저복지를 어느 수준까지 끌어올리는 것이 적정한가의 문제이고, 다른 하나는 복지정책의 내용과 관련된 것으로 변화하는 경제·사회 구조에 대응하여 전통적 복지모델을 어떻게 재구조화할 것인가의 문제이다. 이 절에서는 복지지출 수준, 국민부담 수준, 사회투자 지출 수준이라는 세 가지 변수로 선진 복지국가를 유형화하고 각각의 성과를 토대로 우리의 정책 방향 설정에 대한 시사점을 도출하였다.

#### 1) 복지국가 유형화

일반적으로 공공사회지출 비중을 복지수준으로, 국민부담률을 복지부담 수준으로 간주하고 이 두 지표를 기준으로 복지국가 유형을 구분한다. [그림 4-1]에 나타난 바와 같이 OECD 국가 중 스웨덴, 덴마크 등 북유럽 국가는 복지지출과 국민부담 정도가 가장 높고 고부담-고복지형이며, 독일, 네덜란드 등 대륙 유럽국가들도 북유럽보다는 낮지만 여전히 고부담-고복지 내지는 고부담-중복지형으로 구분할 수 있다. 실제 북유럽 국가와 대륙유럽 국가들은 명확히 구분하기 어렵다. 대륙지역 국가인 프랑스나 벨기에에는 북유럽 국가 수준의 고부담-고복지를 보이는 반면, 북유럽 국가인 노르웨이는 상대적으로 낮다.

그러나 스페인, 포르투갈, 그리스 등 남부유럽 국가는 북유럽이나 대륙 지역 국가와 차이를 보인다. 공공사회지출 비중은 OECD 국가 평균을 넘어 거의 대륙형 국가 수준의 복지수준을 보이는 반면, 국민부담은 OECD 평균에 미치지 못한다. 국민부담 수준보다 복지 지출 수준이 높을 때 재정건전성에 문제가 있을 것은 자명하다. 반면, 미국, 캐나다, 호주 등 영미형 국가는 확연하게 저부담-저복지 국가로 구분된다. 일본은 국민부담 수준에 비해 복지지출 수준이 상대적으로 높아 남부유럽 국가에 인접한 상태이다.

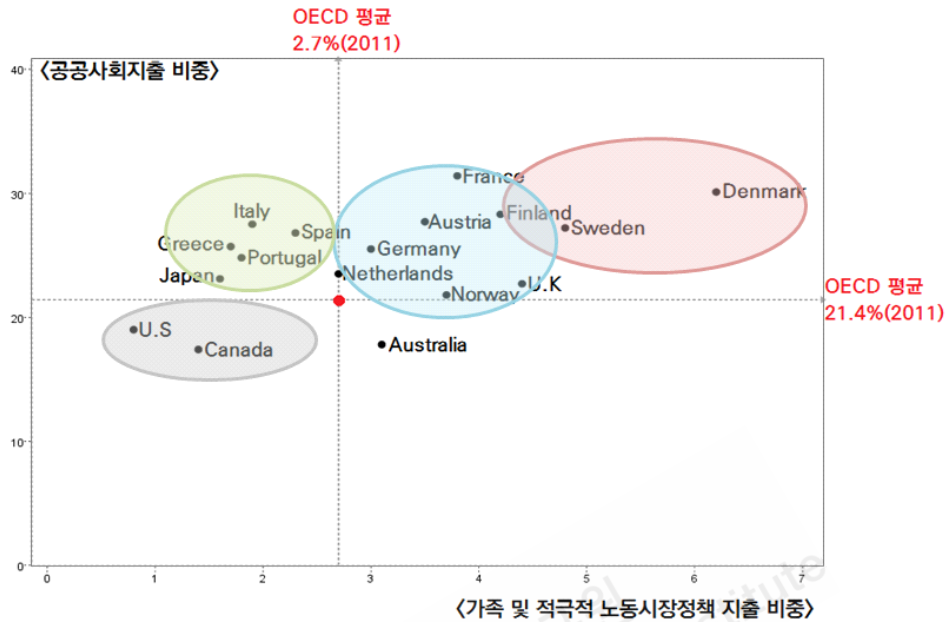


[그림 4-1] 복지국가 유형별 사회지출과 국민부담

자료: OECD 홈페이지

복지지출의 양적인 수준에 더하여 복지지출의 구성 면에서도 국가별 차이를 확인할 수 있다. 제3장에서 논의한 바와 같이 선진 복지국가들에서는 탈산업사회의 새로운 사회문제에 대응하기 위해 복지지출의 투자적 역할을 강조하는 사회투자전략으로의 전환이 진행되고 있다.

대표적인 사회투자 분야인 적극적 노동시장정책과 가족정책 지출 비중을 기준으로 주요 선진 복지국가의 특성을 살펴보면 [그림 4-2]와 같다. 북유럽 국가들은 과거의 높은 수준에 있던 사회투자 관련 지출과 보상성격의 복지지출이 모두 늘어나 가장 높은 공공사회지출과 사회투자지출을 보이고 있으며, 대륙 유럽 국가들도 북유럽 수준은 아니지만 OECD 평균보다 높은 사회투자 관련 지출을 하고 있다. 반면 남부유럽과 영미권 국가는 사회투자에 대한 지출 비중이 상대적으로 저조하다.



[그림 4-2] 복지국가 유형별 사회투자지출

자료: OECD 홈페이지

이상의 분석을 통해 선진 복지국가들이 지향하는 정책방향에 따라 일정한 패턴을 확인할 수 있다. 복지지출 수준, 국민부담 수준, 사회투자 지출수준의 세 가지 요소를 기준으로 북유럽, 대륙유럽, 남부유럽, 그리고 영미권 국가들이 [표 4-1]과 같이 유형화가 가능하다.

[표 4-1] 사회지출수준 · 국민부담 · 사회투자 요소별 복지국가 유형

	사회지출수준	국민부담	사회투자
북유럽	고	고	고
대륙유럽	중(고)	중(고)	중
남부유럽	고	저	저
영미권	저	저	저

## 2) 복지국가 유형별 사회·경제적 성과

어떤 복지국가 유형이 가장 이상적이라고 말하기도 어렵다. 복지유형은 각 국가의 사회, 경제, 정치적 구조의 결과물이기 때문이다. 선진 복지국가들도 국내외 환경의 다양한 변화에 당면하여 각국의 특징적인 제도적 맥락에서 새로운 급여와 서비스를 적응시킴으로써 복지 레짐별로 경로의존적인 정책과 제도가 누적적으로 변화해왔다. 다만, 유형별 정책집행 결과에 대해서는 비교가 가능하다.

사회·경제적 지표를 통해 살펴보면 대체로 북유럽 국가들의 성과가 가장 우수한 것으로 나타난다. [표 4-2]의 사회적 성과지표를 살펴보면, 출산율은 미국이 2.05, 프랑스가 1.99로 가장 높지만 북유럽 국가들의 출산율도 상대적으로 높은 편이고 반대로 남부유럽은 가장 낮다. 여성의 경제활동참가율도 북유럽 국가에서 가장 높다. 이는 북유럽에서 일·가정 양립이 가능한 가족정책을 적극적으로 추진한 결과라고 볼 수 있다.

[표 4-2] 복지국가 유형별 사회적 성과 비교

		출산율	여성경제활동 참가율(%)	상대적 빈곤율(%)	지니계수
		2006~2010 연평균	2006~2010 연평균	2006~2010 연평균	2010
북유럽	스웨덴	1.91	77.44	9.1	0.27
	핀란드	1.85	74.04	7.3	0.26
	덴마크	1.86	77.01	6.0	0.25
대륙유럽	독일	1.37	70.36	8.8	0.29
	프랑스	1.99	66.65	7.9	0.30
	벨기에	1.84	60.96	9.7	0.26
	네덜란드	1.76	72.83	7.5	0.29
남부유럽	스페인	1.91	63.26	15.4	0.34
	포르투갈	1.35	73.25	11.4	0.34
	이탈리	1.39	51.22	13.0	0.32
영미권	영국	1.92	70.03	10.0	0.34
	미국	2.05	69.57	17.4	0.38
	캐나다	1.64	74.00	11.9	0.32
	호주	1.90	70.84	14.4	0.33
OECD 21개국 평균		1.65	68.32	10.0	0.30

자료: 원종욱·최요한(2014)에서 재구성

빈곤율과 지니계수도 북유럽국가에서 가장 낮고 남부유럽과 영미권 국가에서 높은 편이다. 상대적 빈곤율과 지니계수는 사회적 불평등을 보여주는 지표이므로 북유럽 국가가 상대적으로 불평등 정도가 낮고 사회통합이 진전되었다고 해석할 수 있다.

한편, 안상훈(2008)은 주요 선진국의 중산층 비중을 비교한 결과, 북유럽 국가들에서 중산층 비중이 상대적으로 높은 것을 확인하였다. 시민주의를 지향하는 북유럽 국가는 중산층을 포함하는 보편주의적 복지정책을 추진하기 때문에 높은 국민부담률에도 불구하고 국민의 조세저항은 낮고 소득불평등 정도는 개선되는 것으로 나타났다. 한 사회의 중추가 되는 중산층이 탄탄할수록 안정된 사회라고 할 수 있다.

[표 4-3] 복지국가 유형별 중산층 가구 비중

(단위: 전체가구 중 %)

	중산층 가구비중 1 (중위소득 75~125%)	중산층 가구비중 2 (중위소득 75~200%)
스웨덴	52.7	75.8
노르웨이	45.3	70.5
독일	43.9	66.5
프랑스	39.4	62.5
영국	32.6	56.3
미국	27.3	50.4

자료: 안상훈(2008)

[표 4-4]는 복지국가 유형별 경제적 성과를 보여준다. 경제적 측면에서도 북유럽 국가들의 성적이 대체로 양호하다. 같은 지역권 내에서도 국가마다 차이는 나타나지만 북유럽과 영미권 국가의 경제적 성과지표가 상대적으로 양호하다. 그러나 북유럽에 속한 스웨덴은 영미권의 호주(3.1%) 다음으로 높은 경제성장률(2.3%)을 보였고, 실업률은 노르웨이가 3.3%로 가장 낮았으며 덴마크(5.7%)도 낮은 편이다. 특히 현재 노동시장에서 가장 문제가 되는 장기실업률은 북유럽 국가들에서 낮은 편인데, 이는 탈산업사회로의 변화에 적응하는 정책을 추진한 결과로 평가된다.

[표 4-4] 복지국가 유형별 경제적 성과 비교

(단위: %)

		경제성장률	실업률	실업자 중 장기실업률	고용률
		2003~2012 연평균	2004~2013 연평균	2004~2013 연평균	2004~2013 연평균
북유럽	스웨덴	2.3	7.4	15.8	73.2
	핀란드	1.6	7.8	22.0	69.1
	노르웨이	1.6	3.3	9.4	75.8
	덴마크	0.6	5.7	20.3	75.1
대륙유럽	독일	1.2	7.9	50.1	70.3
	오스트리아	1.6	4.6	25.3	71.0
	프랑스	1.1	8.9	39.9	64.0
	벨기에	1.4	7.9	48.2	61.6
	네덜란드	1.2	4.3	34.7	75.0
남부유럽	스페인	1.3	15.8	31.3	60.8
	포르투갈	-0.1	10.2	48.7	65.5
	이탈리	0.0	8.3	49.6	57.5
	그리스	0.0	13.8	51.9	57.6
영미권	영국	1.4	6.4	27.3	70.7
	미국	1.7	6.9	18.7	69.3
	캐나다	1.8	7.1	10.1	72.4
	호주	3.1	5.1	17.8	72.1
OECD 평균		2.1	7.1	30.6	65.4

자료: 원종욱 · 최요한(2014)에서 재구성

마지막으로 재정건전성 지표에서도 북유럽 국가가 가장 양호한 반면, 남부유럽 국가들이 가장 열악하다. 일반정부의 지출에서 수입을 제외한 순지출은 북유럽 국가들에서 음(-)의 값을 보여 흑자인 반면, 나머지 모든 국가에서 적자를 보였다. 국가채무도 북유럽 국가에서 GDP 대비 50% 내외 수준으로 상대적으로 양호하다. 남부유럽의 이탈리아 130.76%, 미국 115.34%, 캐나다 103.8% 순으로 높은 국가채무 비중을 보인다.

이상의 자료를 종합하면 사회적 성과가 우수한 국가에서 경제지표와 재정지표도 양호한 것으로 나타나 사회·경제적 성과는 상호 연관성이 있는 것으로 확인되었다. 양호한 재정 건전성과 높은 복지지출로 출산율과 여성의 경제활동참가율이 높아지면 노동력 공급 증가와 생산성 향상으로 이어지고, 이는 다시 경제기반으로 작용하여 재정건전성에 기여하는 방향으로 상호 영향을 미친다(원종욱·최요한, 2014). 이러한 양상은 고부담-고복지형, 그리고 사회투자국가인 북유럽 국가에서 나타나는 것으로 확인되었다. 반대로 국민부담률은 낮고 사회지출 비중은 높은 남부유럽형은 경계해야 할 유형이라고 할 수 있다.

[표 4-5] 복지국가 유형별 재정건전성

(단위: GDP 대비 %)

		일반정부 순지출	국가채무	국민부담률	공공사회지출
		1995~2010 연평균	2010	1995~2010 연평균	1995~2010 연평균
북유럽	스웨덴	-0.07	48.83	48.79	29.38
	핀란드	-1.54	56.97	44.53	26.76
	덴마크	-0.86	53.14	47.92	27.76
대륙유럽	독일	2.83	86.02	40.46	26.74
	오스트리아	2.51	78.00	44.35	27.08
	프랑스	3.59	95.54	45.17	29.91
	벨기에	1.61	99.63	45.96	26.61
	네덜란드	1.74	71.89	39.2	21.48
남부유럽	스페인	2.69	68.20	34.82	21.57
	포르투갈	4.89	98.14	33.56	20.69
	이탈리	3.65	130.76	41.67	24.09
영미권	영국	3.24	81.62	36.19	20.25
	미국	4.26	115.34	26.58	16.09
	캐나다	0.36	103.80	33.97	17.47
	호주	0.85	39.52	29.01	16.87
21개국 평균		2.41	74.34	38.14	22.22

자료: 원종욱·최요한(2014)에서 재구성

주: 일반정부순지출 = 일반정부의 지출 - 수입

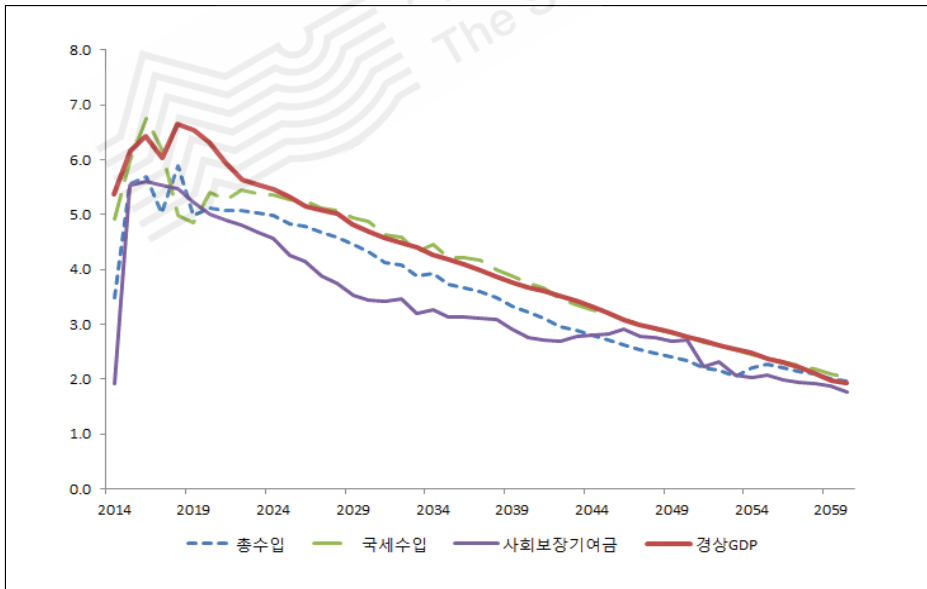
## 2\_적정 복지지출과 부담수준

### 1) 현실 진단

제2장에서 논의한 바와 같이 인구·사회적 변화, 산업구조의 변화로 복지수요는 지속적으로 증가하고 있기 때문에 더 이상 현재의 저부담-저복지를 유지하는 것은 불가능하다. 그렇다면 어느 수준까지 복지를 확대할 것인가가 첫 번째 과제이다. 앞 절의 분석에 따르면 고부담-고복지형 복지국가에서 사회·경제적 성과가 우수하고 재정건전성도 양호한 것으로 확인되었다. 그러나 우리의 현실을 돌아볼 때 지금 당장 고부담-고복지형으로의 이행은 쉽지 않은 상황이다.

#### (1) 고령화·저성장으로 인한 세수 감소

급속한 고령화와 저성장 기조로 세수가 감소하는 상황이기 때문에 급격한 복지지출 확대는 어려움이 있다. 실제로 국회예산정책처의 장기 재정전망에 따르면 인구고령화의 영향으로 총요소생산성이 악화되어 경제성장률이 지속적으로 하락하는 것으로 전망되었다.



[그림 4-3] 경상성장률과 총수입 증가율 추이

자료: 국회예산정책처(2014b) (단위: %)



실질성장률은 2014년 3.6%에서 2060년 0.8%로, 경상성장률은 2014년 5.4%에서 2060년 1.9%로 하락하는 것으로 전망되었다. 이에 따라 총수입은 2014년 GDP 대비 26.2%에서 2060년 21.3%까지 계속 하락하는 반면, 총지출은 2014년 GDP의 25.4%에서 2060년 32.6%로 증가하는 것으로 전망된다. 총지출은 2014~2060년 사이 연평균 4.6% 증가하여 경상성장률 4.1%를 0.5%p 상회하여 재정건전성은 악화되는 것으로 예측되었다.

## (2) 조세저항

국민들의 높은 조세저항도 세수확보에 걸림돌이다. 중산층을 포함한 광범위한 보편적 복지정책을 실행하는 북유럽 국가에서는 높은 국민부담률에도 불구하고 조세저항이 가장 낮은 것으로 나타났다. 그러나 우리나라의 복지정책에서 중산층은 여전히 사각지대에 놓여 있고 정부에 대한 신뢰도도 낮기 때문에 증세에 대한 반대가 심하다.

최근 복지재원 확보를 위한 증세 필요성이 논의되고 있지만 한국인의 복지태도는 이중적이라는 것이 여러 선행연구의 지적이다. 즉, 복지확대 필요성은 인정하지만 세금부담의사는 높지 않은 것이 현실이다. 이러한 특성은 여러 의식조사에서 나타나고 있다. 2007년 한국복지패널 부가조사의 복지의식 문항을 분석한 김영순·여유진(2011)의 연구에서 소득격차 해소가 정부책임이라는 점에는 74.6%가 동의한 반면 그를 위해 세금을 더 거두어야 한다는 데는 39.9%만이 동의하여 비일관된 복지의식을 가지고 있음이 확인되었다.

여러 여론조사에서 세금이 증가하더라도 복지혜택이 증가하는 것이 좋겠다는 의견이 많지만 복지재원의 부담에 대해서는 소극적인 태도를 보이고 있다. 2011년 보건복지부와 한국보건사회연구원에서 실시한 대국민 인식조사에서 세금이 증가하더라도 사회복지혜택이 증가하는 것이 좋겠다는 의견이 전체의 63.6%를 차지하였다(최성은 외, 2011). 그러나 같은 해에 사회통합위원회와 한국보건사회연구원이 실시한 '사회통합 및 복지인식조사'에서 복지지출을 늘리기 위해 세금을 더 부담할 의사가 있다는 응답은 26%인 반면, 그렇지 않다는 의견이 37.1%로 더 많았다(강신욱 외, 2011).

최근의 증세논란과 관련하여 매경이코노미가 실시한 인식조사(2015년 2월)에서도 60.4%가 증세 없는 복지는 수정되어야 한다고 응답해 증세 필요성을 인정하였지만, 중산층의 세금부담을 늘리는 것에 대해서는 반대하는 의견이 다수이다. 중산층의 조세부담을 현재

수준으로 유지해야 한다는 의견이 36.2%, 줄여야 한다는 의견이 40.8%로 77%가 중산층에 대한 증세에 반대하고 있다. 2014년 국가미래연구원에서 2040세대를 대상으로 조사한 결과에서도 56.9%가 취약계층의 복지확대를 위해 세금을 더 부담할 의향이 없다고 응답하였고, 무상복지 확대를 위한 세금부담에 대해서도 64.3%가 더 부담할 의향이 없다고 응답하였다.

### (3) 복지증가 속도가 재정건전성에 미치는 영향

사회복지가 경제에 악영향을 미친다는 비판은 정당하지 않다. 실증연구들은 대체로 사회복지는 경제성장에 긍정적 효과를 미치거나 유의한 관계를 확인할 수 없다는 결론을 제시하고 있어, 적어도 복지가 경제성장을 저해한다고 보기는 어렵다.

그러나 선행연구에 따르면 복지지출의 증가속도는 재정건전성에 영향을 미치는 것으로 확인되었다. 김태일(2011)이 OECD 국가들의 복지지출과 국가부채의 상관관계를 분석한 바에 따르면 복지지출의 규모는 국가부채 규모와 음(-)의 상관관계인 반면, 복지지출의 증가분과 국가부채 규모는 뚜렷한 양(+)의 상관관계를 보여 급속한 복지지출의 증가는 재정건전성을 악화시키는 것으로 확인되었다.

[표 4-6] 국가부채와 복지지출의 상관관계

	국가부채 규모	복지지출 규모	복지지출 증가분
국가부채	1		
복지지출 규모	-0.1298	1	
복지지출 증가분	0.5025	-0.3198	1

자료: 김태일(2011)

## 2) 적정 복지수준 : 중부담-중복지

적정 복지수준에 대한 기준은 존재하지 않는다. 한 국가의 복지레짐은 그 국가의 여건과 제도의 산물이며 사회 구성원의 합의로 결정될 일이기 때문이다. 각국의 복지정책은 국가의 경제(생산)체계와 정치구조와 상호작용 속에서 결정되고 시민의식과 가치관도 영향을 미치기 때문에 무조건 어떤 유형을 추구할 수 있는 것도 아니다. 북유럽과 대륙유럽 국가

에서 고부담-고복지가 가능한 것도 이들 국가의 정치, 경제, 사회구조가 이러한 복지체제를 유지할 수 있는 구조이기 때문이다. [표 4-7]에 나타난 바와 같이 각국의 정치레짐과 생산레짐은 각국의 고용보호와 복지유형과 상호보완관계에 있다.

[표 4-7] 국가별 복지, 정치, 생산레짐 특징

	영미권	대륙 유럽	북유럽
복지레짐	<b>자유주의</b> <ul style="list-style-type: none"> <li>· 미약한 국가역할 &amp; 강력한 시장기능</li> <li>· 낮은 수준의 탈상품화</li> <li>· 시장 중심의 연대</li> <li>· 욕구중심의 사회권</li> <li>· 균일급여(flat benefit)</li> </ul>	<b>보수주의/조합주의</b> <ul style="list-style-type: none"> <li>· 주변적 국가역할 &amp; 미약한 시장기능</li> <li>· 중간 수준의 탈상품화</li> <li>· 가족 중심의 연대</li> <li>· 고용 중심의 사회권</li> <li>· 기여에 의한 급여</li> </ul>	<b>사민주의</b> <ul style="list-style-type: none"> <li>· 강력한 국가역할 &amp; 미약한 시장기능</li> <li>· 높은 수준의 탈상품화</li> <li>· 국가 중심의 연대</li> <li>· 보편주의적 사회권</li> <li>· 재분배적 급여</li> </ul>
정치레짐	<b>다수제</b> <ul style="list-style-type: none"> <li>· 강력한 행정부</li> <li>· 다수대표제</li> <li>· 단일정당정부</li> <li>· 다원주의적 이익집단</li> </ul>	<b>합의제</b> <ul style="list-style-type: none"> <li>· 삼권분립에 의해 제한된 행정부의 권한</li> <li>· 비례대표제 &amp; 다당제</li> <li>· 연립정부</li> <li>· 조합주의적 이익집단</li> </ul>	
생산레짐	<b>자유시장경제</b> <ul style="list-style-type: none"> <li>· 단기금융시장</li> <li>· 주주(shareholder) 가치</li> <li>· 저숙련 생산</li> <li>· 수량적 유연화</li> <li>· 분권적 협상</li> <li>· 기업별 경쟁적 노사관계</li> <li>· 일반화된(general) 교육</li> </ul>	<b>조정시장경제</b> <ul style="list-style-type: none"> <li>· 은행 중심의 장기투자자본</li> <li>· 이해관계(stakeholder) 가치</li> <li>· 고숙련 생산</li> <li>· 유연전문화(flexible specialization)</li> <li>· 조정된 협상</li> <li>· 산업별 협력적 노사관계</li> <li>· 기업 혹은 산업 특정적 직업훈련</li> </ul>	

출처: 원자료는 Ebbinghaus and Manow(2001); Esping-Andersen(1999); Soskice(2008); Lijphart(1999); 이주하(2010)에서 재인용

북유럽형 복지국가를 추구하려면 정치적 타협의 전통, 공정한 노동시장과 합리적인 노동운동, 그리고 높은 시민수준 등 다양한 정치·경제·사회적 여건이 조성되어야 하는데 이러한 여건은 우리가 그대로 받아들일 수 있는 것은 아니다. 결과적으로 우리의 여건을 고려할 때, 중부담-중복지 수준을 목표로 하는 것이 현실적이라고 판단된다. 여기에서 중부담-중복지는 OECD 평균 수준을 의미한다.

한국보건사회연구원의 추계에 따르면 현재의 제도를 그대로 유지하더라도 2060년에는 복지지출이 GDP의 29%까지 늘어나 OECD 평균 수준에 다다를 것으로 전망된다. 이러한 이유에서 OECD 평균 수준을 목표로 하는 것은 복지제도에 아무런 발전이 없는 것과 같고, 이는 세계적으로 빠른 고령화율을 고려해도 너무 낮은 수준이라는 지적도 있다. 그럼에도 불구하고 앞에서 논의한 여건들을 고려할 때 OECD 평균을 목표로 점진적으로 확대하는 것이 현실적이라고 판단된다.

### 3) 보편적 복지 개념 재정립

2010년 지방선거를 시작으로 보편적 복지가 정치 이슈로 부상하였다. 정치권의 선거전략으로 시작되었지만 사회적으로 복지확대의 필요성에 대한 사회적 공감대를 얻는 계기를 제공하였다. 그러나 정치권으로부터 시작한 보편적 복지 논란은 정확한 개념에 대한 이해 없이 보편주의와 보편적 복지, 보편적 복지와 무상복지가 혼용되고 있다. 적정 복지수준과 부담수준을 논의하면서 보편적 복지의 개념에 대하여 문제제기하는 것은 최근 정치권에서 또다시 보편적 복지와 선별적 복지 논쟁이 진행되고 있기 때문이다. 보편주의에 대한 잘못된 이해가 우리의 재정 상황에서는 보편적 복지를 하기는 어렵다는 논쟁을 불러일으키고 있다.

#### (1) 국가체제로서의 보편주의와 정책으로서의 보편적 복지

Anttonen & Sipilä는 보편주의를 정부의 관심사로서의 보편주의, 경제적 평등과 국민통합을 위한 정책으로서의 보편주의, 복지국가 체제와 관련한 보편주의, 사회적 급여의 본성과 관련한 보편주의 등 네 가지 차원이 혼용되고 있다고 지적하였다(이태수, 2015에서 재인용).

원래 보편주의는 제도주의의 한 요소이다. 제도주의는 사회복지를 정치제도나 경제제도와 같이 하나의 독립된 사회제도로 인정하는 시각인 반면, 이와 상반된 개념인 잔여주의는 사회복지를 시장경제나 가족이 스스로 감당하지 못하는 부분을 보완하는 잔여적 기능으로 보는 개념이다. 제도주의와 잔여주의는 접근방식에서 차이를 보이는데, 그 차이점 가운데 사회복지의 대상을 누구로 할 것인가라는 부분에서 보편주의 개념이 나온다. 잔여

주의는 일정한 기준에 해당되는 대상만을 지원하는 선별주의 입장을 취하는 반면, 제도주의는 전 국민을 대상으로 하는 보편주의를 취한다.

[표 4-8] 제도주의와 잔여주의의 차이점

	제도주의	잔여주의
사회복지의 목표	평등한 생활	최소생활의 보장
빈곤의 개념	상대적 빈곤	절대적 빈곤
빈곤의 원인	사회제도	개인
빈곤의 해결책	집단적 해결	개별적 해결
사회복지의 대상	보편주의	선별주의

자료: 네이버 지식백과

따라서 Anttonen & Sipilä가 구분한 복지국가체제 이념으로서의 보편주의와 개별 복지사업의 대상자 선정기준으로서의 보편적 복지는 구분되어야 한다는 의견이다. 이태수(2015)는 국가복지체제의 특성으로서의 ‘보편주의’와 정책으로서의 ‘보편적 복지’는 구분해야 한다는 주장이다. 즉, 보편주의 복지체제를 지향하더라도 보편적 복지정책과 선별적 복지정책을 혼용할 수 있다는 것이다.

실제로 완벽한 보편주의 복지국가는 존재하지 않는 것이 현실이다. 가장 이상적인 복지국가로 생각되는 스웨덴에서조차 생산 활동에 참여하는 집단에겐만 보편적 복지가 제공될 뿐, 노동시장 밖에 있는 집단에 대해서는 엄격한 자산조사를 통한 선별적 복지를 실시하고 있다. 스웨덴은 생산주의에 기반을 둔 사회정책을 취하고 있기 때문에 생산 활동 참여자에게는 관대한 반면, 그렇지 못한 집단에겐 보편적 복지가 제공되지 않는다. 이러한 이유에서 Andersson(2006)은 스웨덴의 생산주의가 보편주의를 강화했다는 평가에 대하여 생산적 집단과 비생산적 집단 간 차별화의 원천이 되기도 한다고 비판하였다(박형준, 2014).

현재 우리의 저부담 저복지 상태에서 늘어나는 복지재정 부담과 선진 복지국가의 복지개혁 사례를 참조할 때 복지레짐의 지향은 보편주의 복지국가를 지향하되, 실천적 정책영역에서는 선별적 복지와 보편적 복지를 혼용하는 것이 합리적이라고 판단된다.

## (2) 보편적 복지와 무상복지

복지재원 부담과 관련되어 또 다른 논쟁이 무상복지이다. 2010년 지방선거에서 무상급식이 선거 이슈가 된 것에 이어 2012년 대선에서는 보수정당에서 무상보육을 선거공약으로 내세워 또 다시 무상복지가 이슈화되었다. 우리가 또 하나 혼동하는 것이 보편적 복지와 무상복지를 동일시하는 것이다.

Gilbert & Terrell(2010)은 사회복지정책 분석틀을 할당체계, 급여형태, 전달체계, 그리고 재원으로 구분하였다. 보편적 복지는 이 가운데 할당체계, 즉 급여대상자의 선정기준에 관한 개념이다. 보편적 복지와 선별적 복지는 급여대상을 소득을 기준으로 제한하느냐 하지 않느냐를 기준으로 구분되는 것이다. 다시 말해서 보편적 복지는 급여의 형태나 수준, 그리고 누가 비용을 부담하느냐를 결정하는 기준이 아니라는 것이다.

무상복지는 보편적 복지일 경우가 많지만, 보편적 복지가 반드시 무상복지여야 하는 것은 아니다. 보편적 복지사업을 하면서도 비용은 이용자에게 부담시킬 수 있다. 실제로 선진 복지국가의 복지개혁 내용에서도 이용자의 비용부담원칙을 적용하는 사례가 늘어나고 있음을 확인하였다. 특히 사회서비스 분야에서 수수료나 비용분담의 이용자 부담이 늘어나고 있다. 사업의 성격에 따라서는 급여대상을 보편적으로 확대하고 비용은 차등적으로 부담하는 방식이 합리적일 수 있다.

## 3\_복지정책 영역의 재구조화

### 1) 사회투자접근의 필요성

현재 우리 사회의 복지논쟁은 재정건전성 차원에서 복지지출 수준에 관심이 집중되고 있다. 이에 대해 앞 절에서 우리의 복지를 중부담-중복지 수준으로 발전시키는 것이 현실적이라고 제안하였다. 그러나 우리가 당면한 사회문제는 단순히 복지지출의 양적 확대만으로 해결되는 것이 아니다. 제2장에서 언급한 바와 같이 현대사회의 복지수요는 전통적인 복지와는 차이가 있으며 따라서 변화하는 사회에 대응하여 복지정책의 내용과 구성도 현대적으로 재구조화가 필요하다.

재구조화의 방향은 사회투자적 복지정책을 강화하는 것이다. 탈산업사회, 지식기반사회로 들어서면서 저숙련 일자리가 감소하여 직업의 양극화, 소득의 양극화를 초래하였다. 또한 신자유주의 체제 하에서 노동유연성이 커지면서 비정규직, 실업자, 근로빈곤층이 증가하고 있다. 이러한 신사회적 위험은 소득보장을 기본으로 하는 전통적 복지제도로는 해결할 수 없다. 이러한 배경에서 유럽을 중심으로 사회투자전략이 새로운 복지패러다임으로 받아들여지고 있다.

우리도 선진 복지국가들과 유사한 사회·경제적 변화를 경험하고 있다. 고령화와 저성장이라는 환경과 지식기반 경제체제로의 전환이 진행되고 있는 상황에서 사회투자적 복지의 확대가 필요하다. 복지국가 유형별 사회·경제적 성과 비교에서도 관대한 복지국가 중에서 인간자본 형성, 적극적 노동시장정책, 조기 아동교육과 돌봄, 일과 가족 삶의 양립에 대한 공적 재정지출이 높았던 국가들이 수동적이거나 자유주의적 복지국가들보다 성과가 높다고 평가되었다.

## 2) 우리나라의 사회투자정책 동향

### (1) 사회투자정책 경과와 평가

1997년 외환위기 이후 국민의 정부는 IMF의 구제자금 지원조건에 따라 신자유주의적 경제정책을 채택하여 경제구조 조정과 노동시장의 유연화 조치를 취하였고 동시에 빈곤, 질병, 실업, 퇴직 등 구 사회적 위험에 대응하기 위해 공공부조 도입과 4대 사회보험 확대 등 소득보장기능을 강화하는 일련의 복지개혁을 시도하였다. 그러나 여전히 사회보장의 범위와 급여수준에서 대규모 복지사각지대를 안고 있는 초보적 단계를 넘어서지 못하였고, “복지는 비용”이라는 발전국가의 생산주의 틀에서 벗어나지 못하였다. 보수적 복지체제와 자유주의적 복지체제의 혼합형인 ‘초기 복지국가’로서 1990년대 이후 한국사회는 빠르게 진행된 탈산업화와 고용구조의 변화, 저출산과 가족구조의 변화, 고령화와 인구구조의 변화 등에 따른 노동시장의 양극화, 자녀양육, 노인 돌봄, 여성 경력단절 등 급증하는 신 사회위험(new social risks)에 대응할 수 있는 복지제도의 보완이 시급하였다(성경륜, 2014).

사회투자전략을 명시적으로 정책노선으로 표명한 노무현 정부(2003~2008년)와 성장지상주의와 신자유주의 적하정책(Trickle Down)을 표명하였던 이명박 정부(2008~2013년)는 서로 상이한 이념과 정파적 노선에 입각하였지만 사회복지지출을 크게 늘린 공통점이 있다. [표 4-9]에서 사회복지재정(주택지원을 포함한 사회복지, 보건 의료 및 교육지출)의 동향을 보면, 노무현 정부는 2004~2008년 4년간 연평균 9.9조 원을 증액하였고 이명박 정부는 집권 5년간 연평균 8.3조 원을 증액하였다. 증액 총액에서 사회투자성격(보육·가족·여성, 노인·청소년, 노동, 교육)의 지출비중은 노무현 정부에서 44.2%, 이명박 정부에서 40.0%로 두 정부 모두 사회투자지출을 전 부문에서 급격히 늘려나간 공통된 특징이 있다.

참여정부는 국민의 정부의 생산적 복지 기조를 승계하여 2006년에 ‘비전 2030’계획을 수립하고, 성장과 복지의 동반정책 기조와 사회투자(국가) 전략을 반영하여 성장 동력의 확충, 인적자본의 고도화, 사회적 자본의 확충, 사회복지 선진화, 그리고 적극적인 세계화라는 5대 전략을 추진하였다. 실제로 참여정부는 노인, 아동, 장애인 등 취약계층을 위한 사회안전망 강화뿐 아니라, 단순히 소득을 보전하는 현금급여적 접근과는 차별화되는 예방적이고 사회투자 성격의 사회서비스 확충(인력개발과 인구 가족 정책, 가정과 직장의 양립을 지원하는 정책, 국민건강보장체계 구축, 국민평생학습체계 구축, 저소득 아동청소년 지원정책, 일을 통한 빈곤탈출, 사회적 일자리 창출 정책 등)에 초점을 두었다. 특히 저출산 문제의 핵심정책으로 여성들의 일과 가정의 양립을 가능하게 하는 아동보육서비스를 획기적으로 확충하였고, 방과 후 학교, 지역아동센터, 간병서비스, 장애인활동도우미 서비스, 출산도우미서비스, 다문화가정 서비스, 그리고 노인 수발서비스의 사회보험제 도화 등 아동, 노인, 장애인을 위한 가족서비스를 적극적으로 도입하여 제도화하였다.

노무현 정부의 복지확대 노력의 결과 2004년부터 정부 재정에서 차지하는 복지지출의 비중이 경제와 국방을 제치고 1위로 올라섰고, 사회복지지출은 이후로도 급격히 늘어났다. 다만 사회서비스 공급에 있어 공공부문보다는 바우처제도 도입, 영리 활동의 허용 등 시장기능에 중점적으로 의존하였고, 특히 대량으로 늘어난 사회서비스 종사자들에게 최저임금수준의 저임금을 책정함으로써 서비스의 질을 확보하기 어려운 공급체제를 만들었다. 이는 사회투자전략으로 위장된 신자유주의적 이념이 가감 없이 노정된 것으로 볼 수 있다.



[표 4-9] 사회복지 재정 동향(2004~2015)

(단위: 10억 원, %)

		2004	2008	2013 (결산)	2015 (예산안)	04~08년 연평균 증가액	08~13년 연평균 증가액
사회복지예산계		74,709	114,254	155,797	178,907	9,886	8,309
(총지출 중 비중, %)		38.1	45.7	46.1	47.6	+7.6%p	+0.4%p
사 회 복 지	소계	42,121	69,521	98,565	115,509	6,850	5,809
	기초생활보장	3,865	7,264	8,653	9,339	850	278
	취약계층지원	879	932	1,640	2,341	13	142
	공적연금	11,869	19,670	33,221	39,658	1,950	2,710
	보육·가족 및 여성	456	1,668	5,251	5,337	303	717
	노인·청소년	601	2,221	4,468	8,986	405	449
	노동	8,764	12,500	13,525	15,542	934	205
	보훈	2,706	3,570	4,279	4,458	216	142
	주택	9,304	13,575	18,056	15,542	1,068	896
	사회복지일반	3,677	8,121	7,054	7,440	1,111	-213
보건의료		4,796	6,040	8,767	10,360	311	545
교육복지		27,795	38,694	48,465	53,038	2,725	1,954

주: 2004년~2008년 중 주거복지는 사회복지에 포함되지 않았으나 분석 목적상 사회복지에 포함

자료: 고경환 외(2011); 국회예산정책처 2013년 결산분석 및 2015년 예산안분석

한편, 이명박 정부는 과거의 발전주의 모델을 세계화 시대에 맞추어 새롭게 복원하고 감세, 규제완화, 투자확대, 민영화, 노동시장 유연화, 무역자유화, 수출증대 등을 통해 7%대의 높은 성장률을 달성하고자 하였다. 복지정책의 측면에서는 능동적 복지를 내세우며 국가의 복지책임을 최소화하고 개인의 자립과 근로연계복지를 최대화하는 정책노선을 표방하였다. 그럼에도 불구하고 복지지출이 늘어나게 된 배경에는 국제금융위기의 발생, 경로의존성 및 복지정책에 대한 정당 간 경쟁이 있었다고 본다(성경륜, 2014). 집권 초기인 2008년 하반기부터 미국발 경제위기로 인해 국내의 경제침체가 시작되자 경기부양과 고용증진을 위해 한시근로자 채용 등으로 경기 대응적 재정지출과 복지지출을 확대하였고, 그 결과 노동시장과 고용분야의 복지지출이 빠르게 증가하였다. 또한 노무현 정부에서

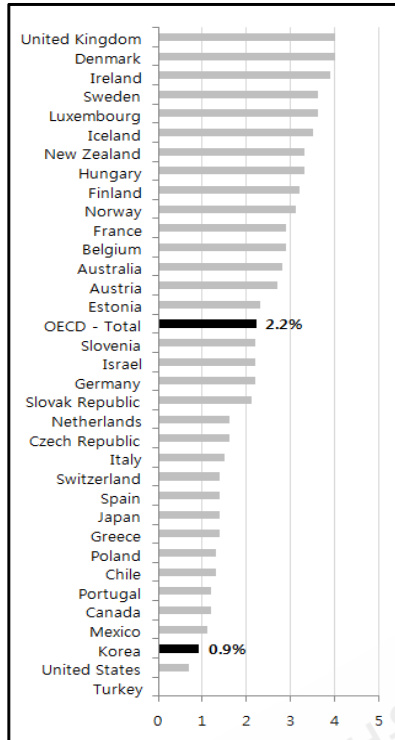
도입된 여러 복지제도들(기초노령연금, 노인 장기요양보험, 근로 장려 세제, 긴급복지지원 제도, 바우처 제도 등)을 계승하여 충실하게 실행하였고, 국민연금개혁, 고용보험 확대, 취업성공패키지와 같은 적극적 노동시장정책, 보육정책과 노인복지의 확대 등 노무현 정부의 복지제도 팽창 정책기조도 유지하는 경로의존성을 보였다고 하겠다.

2009년의 교육감 선거와 2010년의 지방선거를 거치면서 복지이슈로 정당 간 경쟁이 증폭되자 이명박 정부는 집권 중반에 사회투자모델에 선별주의를 결합한 자유주의형 사회투자 복지국가 모델을 지렛대로 삼아 스스로 보육과 노인복지 등 가족정책 분야의 복지발전 계획과 노동시장정책을 수립하고 복지지출을 능동적으로 확대하기 시작했다. 청년과 실업자들을 위한 직업훈련과 고용정보서비스를 확충하고 일자리를 늘리는 적극적 노동시장정책에 대한 지출이 크게 늘었다. 동시에 영유아 돌봄과 아동 복지에 대한 투자도 늘림으로써 미래의 인적자본을 확충하는 데 역점을 두었고, 또 노인들을 위한 사회적 일자리 창출과 함께 노인돌봄서비스도 확대하였다(성경룡, 2014).

## (2) 사회투자 지출 현황

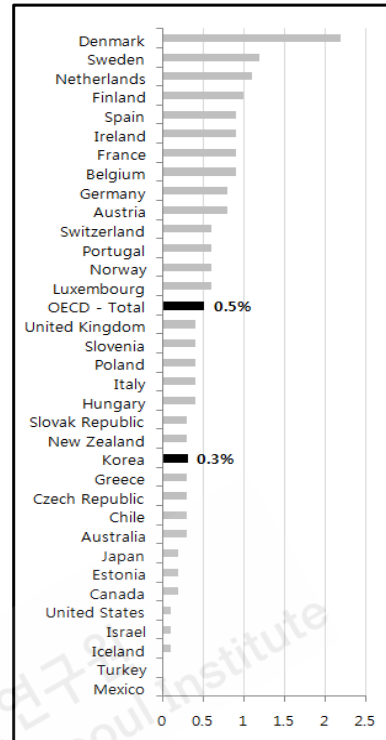
현재 사회투자정책에 투입되는 재정은 극히 제한적이다. 2011년 기준 한국의 가족정책에 대한 지출은 GDP의 0.9%로 OECD 국가들 평균 2.2%의 절반에도 미치지 못하고 적극적 노동시장정책에 투입된 지출도 GDP의 0.3%로 OECD 평균에 미치지 못한다([그림 4-4], [그림 4-5] 참조).

우리나라 사회복지지출의 부문별 증가 양상은 공공사회복지지출 추이에서도 동일하게 나타난다. 2004년~2012년간에 GDP 대비 비율이 노령영역 1.0%p, 보건영역 1.4%p, 가족영역 0.8%p, 적극적 노동시장정책영역 0.2%p 각각 증가하였다. 2012년 사회복지지출 비중을 보면 노령영역과 보건영역은 24.9%와 42.2%로 높지만 사회투자 성격이 뚜렷한 가족영역과 적극적 노동시장정책영역은 12.1%와 3.3%로 낮다. 기초노령연금 등 노령영역에 대규모의 재정이 집중되었지만 사회투자 관련 복지지출인 가족영역과 적극적 노동시장정책영역이 2004년의 매우 낮은 수준에서 매년 20% 이상 급격히 늘어난 것이 특징이다. 노령과 보건영역 지출의 비중이 높은 경우 사회투자지출의 증가에 제약요인으로 작용하는 것으로 알려져 있으나 한국은 2004년 68.9%에서 2012년 67.1%로 오히려 낮아졌다.



[그림 4-4] 가족정책 지출

자료: OECD 홈페이지(2011년 기준)



[그림 4-5] 적극적 노동시장 지출

자료: OECD 홈페이지(2011년 기준)

[표 4-10] 공공사회복지지출과 교육지출의 추이

(단위: GDP 대비 %)

		2004	2007	2008	2012	연평균 증가율
사회 복지 지출	노령	1.4	1.6	1.9	2.4	6.0
	유족	0.2	0.3	0.3	0.2	6.0
	근로무능력	0.5	0.6	0.6	0.5	-
	보건	2.7	3.4	3.5	4.1	5.6
	가족	0.2	0.5	0.7	1.2	24.0
	적극적 노동시장	0.1	0.1	0.3	0.3	21.9
	실업	0.2	0.3	0.3	0.3	6.0
	기타(공공부조 등)	0.7	0.8	0.7	0.7	12.2
	한국 합계	6.0	7.6	8.2	9.6	5.9
	OECD 평균	19.8	19.2	19.9	21.6	-
교육 지출	한국	4.1	-	4.8	5.0	-
	OECD 평균	5.3	-	5.4	5.6	-

주: 1. 연평균 증가율은 진익·곽보영(2014)의 2004년~2011년 중 연평균 증가율을 인용

2. 2004년과 2012년 교육지출의 GDP 대비 비율은 OECD의 2005년과 2011년 통계수치임

자료: OECD SOX 통계; 진익·곽보영(2014); OECD Education Statistics

한편 사회투자의 중요부문인 교육지출은 2004년 GDP 대비 4.1%에서 2012년 5.0%에 이르렀는데 사회투자성격의 복지지출보다는 상대적으로 증가속도가 낮다. 우리나라의 교육지출은 2012년 OECD 평균 5.6%에 비하여 다소 낮은 편에 속한다. 그러나 민간부담을 포함하면 7.6%(2011년 기준)로 OECD 평균 6.1%에 비해 높다. 우리나라의 총 교육비지출은 인적 자원 개발의 주역으로서 가장 큰 장점이고 생산적이라고 평가할 수 있다.

[표 4-11] 2011년 교육단계별 GDP 대비 공교육비 구성

(단위: %)

	전체			초중등교육			고등교육		
	계	정부	민간	계	정부	민간	계	정부	민간
한국	7.6	4.9	2.8	4.1	3.4	0.8	2.6	0.7	1.9
OECD 평균	6.1	5.3	0.9	3.9	3.6	0.3	1.6	1.1	0.5

자료: OECD Statistics

적극적 노동시장정책의 프로그램별 구성을 보면 2012년 기준 일자리제공 분야에 1조 5,184억 원이 투입되어 가장 큰 비중을 차지하며 이어서 직업훈련 분야에 9,094억 원이 투입되었다. 특히 일자리제공에 투입된 예산은 2004~2012년간 약 75배 증가하여 전체 적극적 노동시장정책 지출액이 4.3배 증가한 것에 비해 비약적으로 증가하였다.

[표 4-12] 적극적 노동시장정책 프로그램별 지출액

(단위: 10억 원, %)

		2004	2008	2010	2011	2012
지출액	고용서비스 및 지원	210.0	81.7	187.1	254.9	272.8
	직업훈련	344.9	601.0	820.5	793.6	909.4
	고용인센티브	90.2	346.6	253.9	263.2	507.5
	근로보조 및 재활	209.4	231.4	373.1	362.8	533.8
	일자리제공	20.3	1,430.4	2,386.8	1,640.1	1,518.4
	창업지원	64.1	15.0	8.7	176.0	280.3
	합계	938.8	2,706.1	4,030.1	3,490.7	4,022.0
GDP 대비 비중	한국	0.1	0.3	0.5	0.3	0.3
	OECD 평균	0.5	0.5	0.6	0.5	-

자료: OECD Employment Statistics

가족지원정책 분야에서는 고령자 데이케어 사업에 전체 가족지원 사업 예산의 88.6%가 투입되었다. 급속한 고령화의 진전으로 2004~2012년 사이 고령자 데이케어 지출액은 10배 이상 증가하였다. 육아휴직 관련 지출도 같은 기간 8.6배 증가한 반면 가족수당은 2012년 전년도 대비 약 절반 수준으로 감소하였다.

[표 4-13] 가족지원정책 프로그램별 지출액

(단위: 10억 원, %)

			2004	2008	2010	2011	2012
가족복지 지출 총액			1,968.5	7,562.2	9,217.3	11,568.8	14,860.1
프로그램별 지출액	가족수당		26.3	61.0	71.2	82.9	42.8
	육아휴직		62.4	265.1	370.7	509.2	534.6
	기타 현금급여		-	23.3	22.6	26.9	36.3
	데이케어		1,222.1	6,521.7	8,111.8	10,200.4	13,163.9
	홈 헬퍼 서비스		264.9	148.9	184.3	270.4	323.4
	기타 현물급여		393.6	542.3	456.7	479.1	759.0
급여형태별 지출액	현금		88.7	349.3	464.5	618.9	613.7
	현물		1,879.8	7,212.9	8,752.8	10,949.9	14,246.3
GDP 대비 비중	한국	현금	0.0	0.0	0.0	0.1	0.0
		현물	0.2	0.7	0.7	0.9	1.1
	OECD	현금	1.3	1.3	1.4	1.3	-
		현물	0.8	0.8	0.9	0.9	-

자료: OECD Statistics

### (3) 향후 전망

공공사회지출 분야별 구성을 살펴보면 우리의 복지정책은 여전히 전통적 복지사업에 집중되어 있음을 확인할 수 있다. 고령화의 영향으로 공공사회지출 중 보건 분야 지출이 가장 큰 비중을 차지하며 이어서 노령 및 유족 관련 지출이 두 번째로 많다. 사회투자 분야에 해당되는 가족정책에 투입된 지출도 2012년 12.4%로 지난 20여 년간 꾸준히 증가하였다. 그러나 적극적 노동시장정책 관련 지출은 여전히 미미한 수준으로 2012년 3.1%를 차지한다.

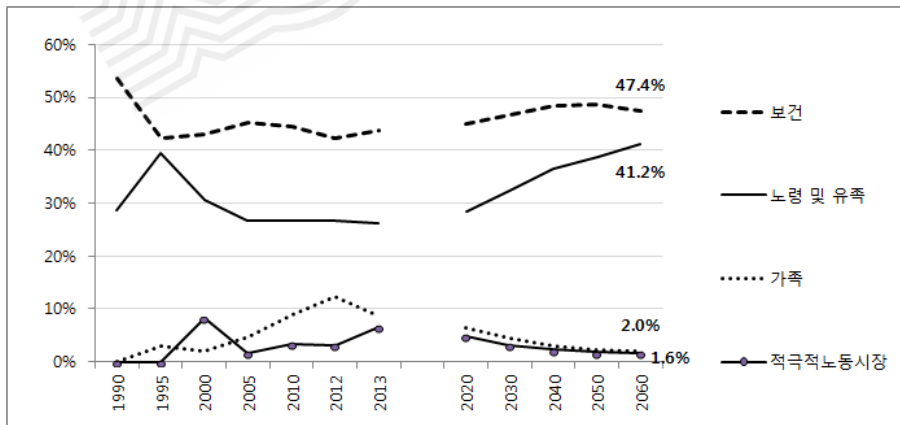
[표 4-14] 우리나라의 공공사회지출 분야별 구성 변화추이

(단위: %)

분야	1990	1995	2000	2005	2010	2012
노령 및 유족	28.6	39.4	30.6	26.6	26.7	26.8
근로무능력	10.7	12.1	8.2	7.8	5.6	5.2
보건	53.6	42.4	42.9	45.3	44.4	42.3
가족	0.0	3.0	2.0	4.7	8.9	12.4
적극적 노동시장	0.0	0.0	8.2	1.6	3.3	3.1
실업	0.0	0.0	2.0	3.1	3.3	3.1
기타	7.1	3.0	6.1	10.9	7.8	7.2
계	100.0	100.0	100.0	100.0	100.0	100.0

자료: OECD,STAT(2015년 2월 13일 검색)

한국보건사회연구원의 추계에 따르면 현행 제도를 그대로 유지한다고 가정할 때, 고령화의 영향으로 전체 재정지출 중 노령정책과 보건정책이 차지하는 구성비는 더욱 증가하는 반면, 가족정책 분야는 2013년 전체 재정의 8.6%를 차지하던 것이 2060년에는 2%로 감소하고, 적극적 노동시장 관련 지출도 2013년 6.6%에서 2060년 1.6%로 감소한다는 전망이다(신화연 외, 2013). 이는 현재의 복지체계를 적극적으로 재구조화하지 않으면 탈산업시대의 지식기반 경제체제에 적응하기 어려움을 시사한다.



[그림 4-6] 정책영역별 지출액 구성

자료: OECD,STAT; 신화연 외(2013)

### 3) 사회투자전략의 성공요건

#### (1) 성공적 사회투자전략의 요소

북유럽 국가들은 전후부터 사회투자정책을 운영하여 높은 사회투자 지출수준을 보여 왔는데, 최근의 사회·경제 환경의 변화에 대응하여 사회투자 정책수단을 더욱 강화 적용함으로써 긍정적인 성과를 보이고 있다. 이들 국가에서 사회투자전략이 성공한 데에는 다음과 같은 요소들이 사회적 기반이 되고 있기 때문이다.

첫째, 보편성과 평등에 가치를 두는 시민주의가 중요한 요인으로 작용하였다. 진정한 사회투자전략은 신자유주의의 노동시장정책을 넘어 저기술 보유자를 포함하여 보편적이고 평등하며 높은 질적 수준에 도달하도록 아동조기교육과 돌봄부터 시작하여 생애주기별로 평생교육을 통하여 교육, 학습능력 함양, 훈련, 기술습득 및 숙련개발에 투자해야 한다. 이런 점에서 평등과 질은 사회투자접근의 핵심적 개념이 된다.

둘째, 사회투자가 성공적으로 이루어진 국가들은 사회투자 정책수단, 즉 질 높은 아동 케어, 교육, 평생 훈련, 질 높은 건강서비스와 요양서비스 등에 접근할 수 있는 기회의 평등과 결과로서의 소득평등을 이루었다. 특히 전통적인 사회보호와 반 빈곤프로그램을 통한 평등의 달성은 성공적인 사회투자전략, 고용증대, 경제성장의 선행조건이기도 하다. 따라서 사회투자 과제의 하나로 최저소득 보장 등 사회보호기능을 더욱 강화할 필요가 있다.

셋째, 진정한 사회투자전략의 핵심적 요소로 일자리의 질과 서비스의 질이 있다. 능력 축적의 성과는 단순한 교육의 참여보다 교육의 질에 의해 결정되며, 특히 능력분포에서 낮은 분위에 해당하는 사람들에게는 교육의 질이 더 중요하는 것이 실증되고 있다(Morgan, 2012). 아동 케어서비스의 질적 수준이 높아야 인지기능이 향상될 수 있다는 것도 실증되고 있다(Nelson and Stephens, 2012). 적극적 노동시장정책이 사회투자전략이 되는 것은 무조건 고용률을 높이는 데에 있는 것이 아니라 시민의 역량을 높여 동료들과 같이 사회생활을 함께 하는 사회적 진급(social promotion)의 수단이 될 때이다. 일자리의 질을 무시하고 단순히 고용률만 높이는 정책으로는 조세기반을 넓히고 연금과 노인케어비용을 마련하려는 경제적 목표를 달성할 수 없다.

넷째, 성공적인 사회투자를 위해서는 적절한 보상적 지출이 제공되어야 한다. 보상적 지출과 고용활성화가 어떻게 상호 연결되느냐에 따라 사회통합이 이루어지는 내용이 달라진다. 적절한 보상적 지출은 빈곤과 부정적 효과로부터 보호하는 기능을 하지만 여기에 고용활성화 정책이 수반되지 않으면 복지급여 의존성을 높이는 부정적 효과를 남게 된다. 결국 빈곤과 사회적 배제 없이 고용을 증대시키기 위해서는 사회보호와 고용활성화 정책이 균형을 이루며 조합되어야 하는데, 여기에는 사회복귀 또는 재훈련 형태의 프로그램이 필요하다.

## (2) 사회투자전략 추진을 위한 과제

사회투자전략은 단순히 복지정책의 한 유형이 아니다. 사회투자전략이 성공하기 위해서는 복지정책, 고용정책, 교육정책과 함께 거시경제정책이 작동해야 복지와 경제의 선순환 관계를 유지할 수 있다. 최저소득보장, 보편적 실업급여, 교육기간 중 급여보장과 같은 보편적인 소득보장이 이루어져야 하고, 노동시장 안에서는 적정임금의 확보, 이행프로그램의 제공과 같은 공정한 시장구조가 제공되어야 한다. 여기에 취업 가능한 일자리를 제공하는 것은 필수적 요건이다.

그러나 우리나라는 기초적인 소득보장도 제공되지 않고 노동시장도 불안한 상황이다. 김영순(2007)은 선진국의 경우 소득보장 체계가 확립되어 있어 사회지출 분야를 소득보장에서 사회투자로 전환하는 것이 가능하지만 우리는 아직 소득보장체계가 확립되지도 못했기 때문에 사회투자를 강조하는 것은 바람직하지 않다는 의견이다. 이에 대해 김연명(2007b)은 사회투자정책은 고전적 소득보장 프로그램을 대체하는 것이 아니라 상호보완적 관계라고 지적하고 우리나라에서 사회투자정책을 추진하기 위해서는 빈곤가정에 대한 적절한 소득보장이 선결 조건이라고 주장하였다. 전통적 복지방식을 대체하는 것이 아니라 상호보완적으로 본다.

따라서 사회투자전략의 성공을 위해서는 보편적 소득보장체계의 구축과 공정한 노동시장이라는 기본여건이 전제가 된다. 여기에 질 높은 사회투자 프로그램이 접목될 때 비로소 복지와 경제의 선순환이라는 성과를 기대할 수 있다. 우선 보편적 소득보장체계 구축이 필요하다. 실질적으로 최저생활을 보장하지 못하는 국민기초생활보장제도를 개선하는 것



이 가장 우선과제지만, 사각지대를 보완하기 위한 제도적 장치도 필요하다. 서울시가 추진하고 있는 서울형 기초보장제도나 생활임금제 도입은 이런 점에서 보편적 소득보장을 위한 노력으로 간주할 수 있다.

둘째, 공정한 노동시장 구축이 필요하다. 정규직과 비정규직 격차를 완화하는 문제가 시급하고 네덜란드와 같은 유연안정성 정책의 도입이 필요하다. 근로기준 준수, 최저임금 보장, 사회보험 가입 등과 관련한 노동법과 정책의 집행수준에 대한 감독행정을 강화하는 한편, 정해진 제도를 준수하도록 유인하는 지원정책을 병행해야 한다. 또한 사용자의 부당노동행위와 부당해고를 근절하기 위해 노동조합 활동을 보장하고 단체교섭의 적용을 확대하는 등 노동자 보호도 중요한 과제이다.

셋째, 사회투자 프로그램의 수준이 중요하다. 질 높은 사회투자 프로그램이 제공되지 않는다면 투자의 효과를 기대하기 어렵다. 우리나라는 이미 교육 분야에 상당한 예산이 투입되고 있지만 공교육의 성과에 대해서는 부정적이다. 젠더평등 문제, 일·가정 양립정책도 여전히 후진적이어서 양질의 교육프로그램, 양질의 가족지원서비스, 일·가정 양립정책 개발이 필요하다. 또한 사회투자 프로그램은 생애주기에 따라 적시에 적절하게 제공되어야 하며 무엇보다 사회투자사업의 질적 관리가 중요한 과제이다.

# 05

---

## 서울시 복지지출 실태와 과제

1\_서울시 복지지출 특성

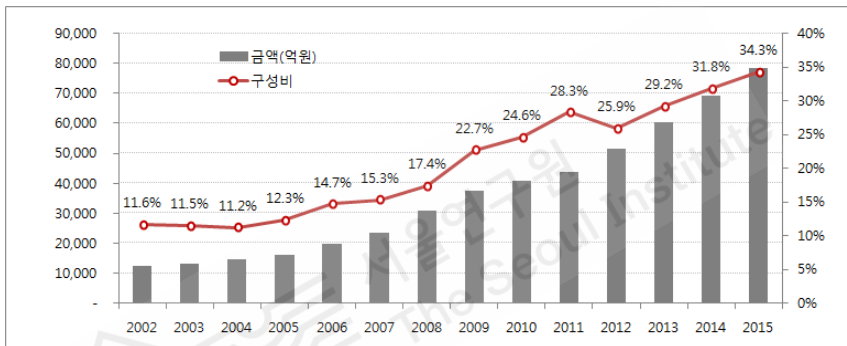
2\_서울시 정책과제

## 05 서울시 복지지출 실태와 과제

### 1\_서울시 복지지출 특성

#### 1) 사회복지 예산 추이

서울시 복지예산은 규모 및 구성비가 꾸준히 증가하고 있다. 특히 2014년 처음으로 복지 예산이 서울시 전체 예산의 30%를 넘어섰고, 2015년 현재 7조 8,349억 원으로 전체 예산의 34.3%를 차지한다. 서울시 복지예산은 앞으로도 지속적으로 증가할 것으로 예상된다.



[그림 5-1] 서울시 사회복지 예산 추이

자료: 서울시 홈페이지

2015년 예산을 복지 분야별로 살펴보면 저소득, 노인, 장애인복지를 포함한 사회복지 분야가 서울시 총예산의 18.4%로 가장 큰 비중을 차지하며, 이어서 여성·가족 9.1%, 주거 복지 4.1% 순이다. 반면 보건과 교육 분야는 각각 1.6%와 1.1%로 큰 비중을 차지하지 않는다.

중앙정부 재정지출에서 보건 분야 비중이 큰 것과 달리 지방정부에서 보건의료 분야 지출은 많지 않다. 중앙정부의 보건 분야 지출이 큰 비중을 차지하는 것은 건강보험과 장기요양보험 등 사회보험 분야 지출이 많기 때문이다. 교육행정의 가장 큰 부분을 차지하는 학교교육은 중앙정부와 교육청에서 담당하고 서울시는 주로 평생교육 관련 사업을 수행하기 때문에 교육 예산도 큰 비중을 차지하지 않는다.

[표 5-1] 2015년 서울시 복지예산 구성

(단위: 억 원, %)

구분	금액	복지예산 중 비중	서울시 예산 중 비중
사회복지	41,922	53.5	18.4
여성·보육	20,878	26.7	9.1
보건의료	3,594	4.6	1.6
주거복지	9,479	12.1	4.2
교육복지	2,479	4.4	1.1
복지예산(계)	78,349	100.0	34.3
서울시 총예산	228,427	-	100.0

자료: 서울시 홈페이지, “한 눈에 보는 2015년 예산”

## 2) 분야별 지출 추이

2005~2015년 사이 예산증가가 가장 두드러진 분야는 여성·가족 분야이다. 서울시 총 예산 중 여성·가족 예산 비중은 지난 10년간 약 3.9배 증가하여 교육복지를 제외하고 가장 가파른 증가세를 보였다. 교육복지 예산은 절대액이 적어 증가율이 큰 의미가 없다. 여성·가족 분야 예산이 크게 증가한 것은 영유아 보육예산이 늘어났기 때문이다.

[표 5-2] 복지 분야별 비중

(단위: 서울시 예산 중 %)

	2005	2010	2015
여성가족	2.3	3.9	9.1
사회복지	7.9	11.2	18.4
보건	0.7	1.9	1.6
주거복지	1.8	2.0	4.1
교육복지	0.01	0.4	1.1

주: 행정운영경비, 재정활동비를 제외한 사업비 기준임.

자료: 서울시 부서별 예산서, 각년도

세부영역별로는 보육예산이 22.9%로 가장 큰 비중을 차지하고, 이어서 기초생활보장 21.4%, 어르신복지 21% 순으로 비중이 높다. 무상보육 실시로 2005년 2,063억 원이던 보육 예산은 2015년 17,315억 원으로 8.4배 증가하였다. 이는 같은 기간 전체 복지예산이 4.9배 증가한 것에 비해 매우 큰 증가폭이다.

[표 5-3] 2015년 세부 복지 분야별 예산 구성

(단위: 백만 원, %)

분야	금액	분야 내 비중	복지예산 내 비중
복지예산 총계	7,549,796	-	100.0
사회복지	3,946,177	100.0	52.3
기초생활보장	1,616,440	39.1	21.4
취약계층 자활	109,908	2.7	1.5
어르신	1,583,836	38.3	21.0
장애인	635,993	15.4	8.4
사회복지 일반	188,991	4.6	2.5
여성가족	2,087,847	100.0	27.7
여성	130,733	6.3	1.7
보육	1,731,637	82.9	22.9
아동청소년	203,534	9.7	2.7
다문화	21,943	1.1	0.3
보건의료	361,437	100.0	4.8
공공보건의료	164,335	45.5	2.2
건강증진	76,836	21.3	1.0
식품·보건환경	117,777	32.6	1.6
동물복지	2,489	0.7	0.03
교육복지	205,396	100.0	2.7
공교육 지원	197,190	96.0	2.6
평생교육	8,206	4.0	0.1
주거복지	948,939	100.0	12.6
서민주거복지	621,410	65.5	8.2
임대주택공급	327,529	34.5	4.3

주: 행정운영경비 등을 제외한 사업비 기준으로 작성되어 [표 5-1]의 수치와 다소 차이가 있음.

자료: 2015년 부서별 예산서

전체적인 복지지출은 증가하였지만 대상 집단별 배분에는 차이가 있다. 2010~2015년 사이 대상 집단별 예산배분 구성을 보면 영유아와 노인대상 복지지출 비중이 크게 증가하였다. 영유아 예산은 앞서 언급한 바와 같이 무상보육이 가장 큰 원인이고 노인복지 지출증가는 고령화의 영향이다. 이 두 영역의 지출이 급격히 증가한 결과, 아동·청소년을 제외한 나머지 대상에 대한 복지지출 비중은 상대적으로 감소하였다.

[표 5-4] 사업대상별 복지예산 구성비

(단위: %)

	2010	2011	2012	2013	2014	2015	'10~'15 증가율
영유아	14.1	15.7	18.3	20.3	25.9	23.3	65.5
아동청소년	6.1	6.3	7.6	7.7	7.0	6.2	3.0
노인	15.3	15.5	14.1	13.0	16.4	20.1	31.3
여성	1.5	1.3	1.5	1.0	1.0	1.0	-33.3
가족	0.8	0.8	0.9	0.7	0.6	0.7	-21.7
취약계층	38.8	40.1	37.1	34.7	30.6	30.8	-20.6
장애인	8.1	8.4	8.5	8.0	7.7	8.0	-1.2
기타	15.4	11.9	12.0	14.7	10.8	9.9	-35.3
계	100.0	100.0	100.0	100.0	100.0	100.0	-

자료: 서울시 부서별 예산서, 각년도

급여형태별로는 2015년 기준 현물급여가 52.2%, 현금급여가 47.8%로 현물급여가 다소 많은 편이다. 2010년 이후 현금급여 형태가 증가하는 추세인데, 이는 바우처 사업이 증가함에 따른 것으로 보인다. 현금급여 가운데 보장성 급여는 2015년 29.4%로 2010년 대비 4%p 증가하였다.

[표 5-5] 급여형태별 구성

(단위: %)

	2010	2011	2012	2013	2014	2015
현금	35.7	38.4	37.8	37.2	46.0	47.8
보장성 현금	25.4	26.6	23.8	21.8	24.5	29.4
목적성 현금	10.3	11.8	14.0	15.3	21.5	18.4
현물	64.3	61.6	62.2	62.8	54.0	52.2
서비스/프로그램	28.0	30.1	27.9	25.9	23.4	22.1
시설/단체지원	36.3	31.5	34.3	37.0	30.6	30.1
계	100.0	100.0	100.0	100.0	100.0	100.0

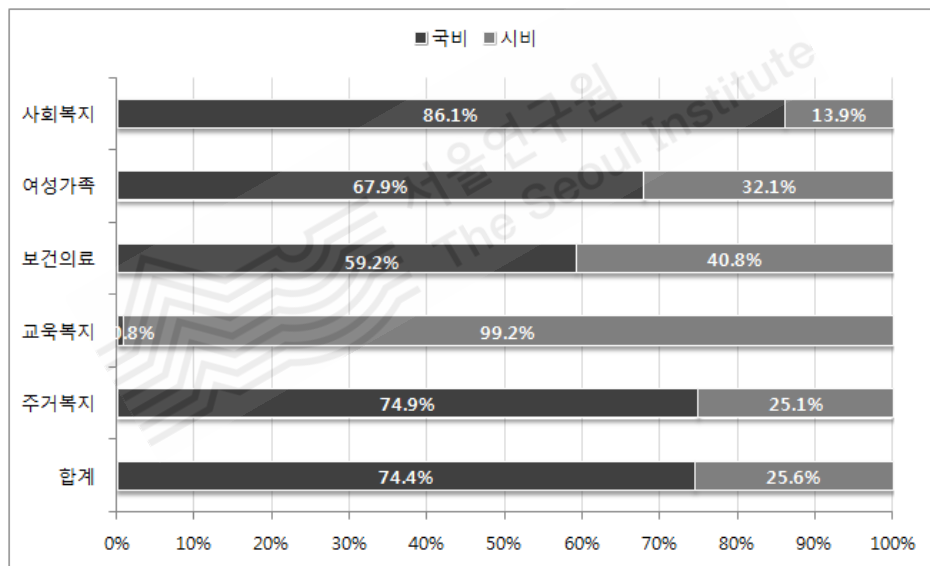
자료: 서울시 부서별 예산서, 각년도

## 2\_서울시 정책과제

### 1) 중앙과 지방의 역할분담 재점검

지방정부 차원에서 중앙정부와 다른 독자적인 복지레짐을 결정하기는 어렵다. 다만 제4장에서 논의한 바와 같이 중앙정부는 물론이고 지방정부의 복지지출도 증가할 수밖에 없는 상황이기 때문에 지속가능한 복지를 위해 서울시가 추진해야 할 첫 번째 과제는 복지재정 지출의 효율화이다.

지방자치가 실시된 지 20여 년이 지났지만 우리나라의 복지정책은 여전히 중앙집권적이다. [그림 5-2]에 나타난 바와 같이 서울시 복지예산의 74.4%가 국고보조금이다. 특히 가장 핵심인 사회복지 분야에서는 86.1%가 국고보조금이다.



[그림 5-2] 서울시 복지영역별 자원 구성(2015년)

국고보조사업 비중이 크다는 것은 부족한 지방재정을 중앙정부가 보조해주는 것이라고 해석할 수도 있지만, 다른 한편으로는 중앙정부 사업을 지방정부가 대행하는 것이기도 하다. 이는 두 가지 측면에서 부정적 영향이 있다. 첫 번째 문제는 중앙정부 사업에 많은 재정과 인력이 투입되기 때문에 지방정부가 독자적으로 특화된 복지정책을 추진할 여력이 없다는 점이다. 두 번째 문제는 중앙정부 사업을 대행하면서 사업비의 일부를 지방정부가

부담해야 한다는 점이다. 특히 국가의 책임영역에 해당하는 사업에서도 지방정부가 재정을 부담하는 것은 문제가 있다.

서울시의 사회복지 분야 사업 중 국가 책임영역에 해당하는 사업에 투입되는 예산은 74%에 달한다. 기초생활보장사업, 기초연금, 장애수당 등 공공부조적 성격의 지출과 사회보험에 해당하는 장기노인요양보험 분담금 등이 그러한 성격의 사업이다. 여성가족 분야에서도 가정양육수당, 영유아 및 누리과정 보육료 등 국가책임영역에 투입되는 예산이 55.2%이다.

[표 5-6] 국가책임 복지사업에 대한 서울시 지출 비중(2015년)

(단위: %)

분야	사업	분야 내 비중
사회복지	기초생활보장/의료보호	37.1
	기초연금	30.3
	장애수당	1.0
	중증장애인 연금	3.4
	장기노인요양보험 분담금	2.2
	소계	74.0
여성·가족	가정양육수당	13.7
	영유아 보육료 보조	28.2
	누리과정 보육료	13.3
	소계	55.2

자료: 2015년 서울시 부서별 예산서

사회보장제도는 크게 사회보험, 공공부조, 사회복지서비스로 구성된다. 중앙정부와 지방정부의 역할 분담에 대한 기준으로 전국성·통일성·기획성·전문성이 높은 영역은 중앙정부의 사무로, 지역성·다양성·집행성·단순성이 높은 영역은 지방정부의 사무로 구분한다(전수일·봉민근, 1995). 이에 따르면 사회보험은 전국성과 통일성을 가진 사업영역으로 중앙정부의 역할로 구분할 수 있고, 사회복지서비스는 지역성과 다양성을 필요로 한다는 점에서 지방정부의 주역할로 간주된다. 반면 공공부조사업은 사업의 내용은 전국성과 통일성을 필요로 하지만 집행에 있어서는 지방정부의 도움이 필요하기 때문에 중앙정부의



역할이지만 지방정부에 위임한 사무이다.

그러나 역할의 분담과 재정의 분담은 구분되어야 한다. 집행의 용이함을 위해 지방정부에 사무를 위임한다고 해서 지방정부가 재정까지 분담해야 하는 것은 아니다. 특히 기초생활 보장제도, 기초연금, 장애수당과 같이 국민의 기본적인 생활보장을 위한 사업은 국가가 책임져야 할 부분이다. 또한 무상보육, 무상급식, 누리과정 등도 국민의 기본적인 권리인 보육·교육과 관련된 사업이고, 더구나 국가가 정한 통일된 보장기준, 즉 national minimum에 따라 진행되는 사업이라는 점에서 중앙정부의 역할이라고 할 수 있다.

특히 서울시는 다른 시·도에 비해 국고 대비 지방비 부담률이 높아 재정적 압박이 더 높은 것이 사실이다. 중앙과 지방의 역할분담에 대한 재검토와 함께 국비와 지방비의 분담 비율에 대해서도 형평성과 합리성 차원에서 재검토가 필요하다.

## 2) 복지사업 집행의 효율화

### (1) 현재 복지사업에 대한 재검토

복지사업의 종류는 그 수를 정확히 알 수 없을 정도로 다양하다. 서울시 복지사업도 국고 보조사업에 서울시 자체사업을 포함하여 500~600가지에 달할 것으로 보인다. 복지사업의 가짓수로 보면 우리나라는 선진국에 못지않은 규모이다. 복지욕구는 집단별로 다양하고 지속적으로 변화하기 때문에 이러한 수요에 대응하기 위해 복지사업이 확대되고 있다. 그러나 변화하는 복지수요에 따라 복지사업도 재구조화해야 함에도 불구하고 한번 시작한 사업은 중단하지 못하는 것도 사실이다.

재정건전성을 고려하면서 동시에 변화하는 복지수요에 대응하기 위해서는 기존 사업의 필요성과 효과성에 대한 재검토가 필요하다. 예를 들어, 외환위기 이후 급속하게 늘어난 실업문제를 해결하기 위해 시작된 공공근로사업이나 사회적 일자리 사업은 일자리의 내용이 단순노무직이고 급여액이 낮으며 단기간 참여로 제한되기 때문에 실업자의 생계보장이나 자활에 기여하지 못하는 것으로 평가되지만 여전히 진행 중인 사업이다.

유사 또는 중복사업에 대한 정리도 필요하다. 이미 다양한 복지사업이 진행되고 있음에도

불구하고 단체장이 바뀔 때마다 또는 업무 계획을 세울 때마다 신규 사업 발굴을 요구하는 것이 현실이다. 우리의 문제는 복지사업의 종류가 부족한 것이 아니라 급여의 대상이나 수준이 제한적이어서 복지사각지대가 많다는 것이다. 오히려 유사 또는 중복되는 사업을 정리하여 사업의 효율성을 높이는 것이 필요하다. 필요한 경우 복지사업의 일몰제 적용도 검토해볼 만하다. 이러한 사례로 대표적인 것이 재가노인 돌봄서비스이다. 이미 중앙정부 사업으로 노인돌봄 기본서비스와 종합서비스가 있고, 여기에 서울시가 자체적으로 실시하는 재가노인지원서비스, 재가어르신간병지원서비스, 서울재가관리사파견서비스 등이 있다. 이들 사업은 사업대상이나 내용이 유사하지만 사업주체는 분산되어 서비스의 효과성과 효율성 면에서 재검토가 필요하다.

## (2) 신규 사업의 신중한 검토

복지수요 변화에 대응한 신규사업의 발굴은 필요하다. 그러나 앞서 언급한 바와 같이 우리는 이미 너무 많은 종류의 복지사업을 하고 있다. 복지급여는 한번 시작하면 급여수준을 낮추거나 사업을 중단하는 데 어려움이 많다. 따라서 신규 사업을 시작할 때는 정확한 수요를 파악하고 기존 사업과의 중복성, 재정적 영향 등에 대해 사전적으로 충분히 검토할 필요가 있다. 새로운 수요가 발생하더라도 독립된 사업을 시작하기보다는 기존 사업을 재설계하는 것이 효율적이다. 신규 사업을 독립적으로 추진할 경우 별도의 공급 및 관리체계가 만들어져 비효율을 초래하기 때문이다.

## (3) 사회서비스 분야 유료화

앞서 논의한 바와 같이 보편적 복지가 반드시 무상복지는 아니다. 절대적 빈곤층을 대상으로 하는 복지사업이나 무상급식, 무상보육과 같이 의무교육의 일환으로 제공되는 사업의 경우 보편적인 무상복지를 제공할 합리적 근거가 있다. 그러나 사회복지서비스 영역 가운데 유료화 가능성이 높은 사업 분야도 있다. 지역사회복지관의 사회교육 프로그램, 노인복지관의 여가문화 프로그램은 실비 수준이라도 유료화를 추진해볼 만하다. 사회복지서비스 가운데 여전히 소득을 기준으로 대상자를 제한하는 사업이 존재하는데, 대상자는 소득과 관계없이 보편적으로 확대하는 대신 이용자 비용부담을 실시하는 것이 보편적 복지를 확대하는 방법이다.

소득수준이 높아지면서 비용을 지불하더라도 더 나은 품질의 서비스를 제공받고자 하는 수요도 존재한다. 복지사업에 시장기제를 도입하는 것에 비판적인 시각도 있지만, 문제는 시장기제 자체가 아니라 이에 대한 적절한 지도·감독의 문제라고 판단된다. 민간의 유료 시장을 개방하되 철저한 평가와 감독을 통한 서비스 질 관리가 공공의 역할이다.

### 3) 사회투자 정책분야 강화

경제적·사회적으로 지속가능한 복지를 유지하기 위해서는 복지의 양과 내용이 함께 개선되어야 한다. 서울시도 지속가능한 복지, 지속가능한 사회를 만들기 위해서는 재정건전성 차원에서 복지재정 지출을 효율화하는 한편, 변화하는 환경에 대응한 새로운 복지체제, 즉 사회투자적 분야를 강화하는 방향으로 정책의 변화가 필요하다.

지방정부 단위에서 사회투자전략을 추진할 수 있는 범위는 제한적이다. 대표적인 사회투자 정책영역인 적극적 노동시장정책, 가족정책, 미래노동력 양성 등은 모두 국가단위의 고용정책, 노동시장, 교육정책과 관련된 내용이고, 사회투자전략의 성공을 위해서는 안정적인 일자리 창출을 위한 거시경제정책, 기초적인 생활보장을 위한 소득보장정책 등의 기본 인프라 확보가 필수조건이기 때문이다. 그럼에도 불구하고 서울시 단위에서 개입이 가능한 부분이나 국가단위 사업에 대한 보완적 역할이 가능한 영역에 대한 집중적인 투자와 개선이 필요하다.

#### (1) 평생직업훈련체계 구축

서울시에서 고용·노동 분야를 담당하는 부서는 경제진흥본부 일자리기획단 아래 일자리정책과, 노동정책과, 사회적경제과, 창업지원과로 구성되어 있다. 2015년 경제진흥본부의 고용·노동 관련 예산은 1,778억 원으로 서울시 예산의 0.78%에 불과하다. 세부 사업별로는 일자리창출 사업에 634억 원이 투입되어 가장 큰 비중을 차지하며, 이어서 창업지원, 사회적 경제 지원, 직업훈련 순으로 예산 투입액이 많다([표 5-7] 참조).

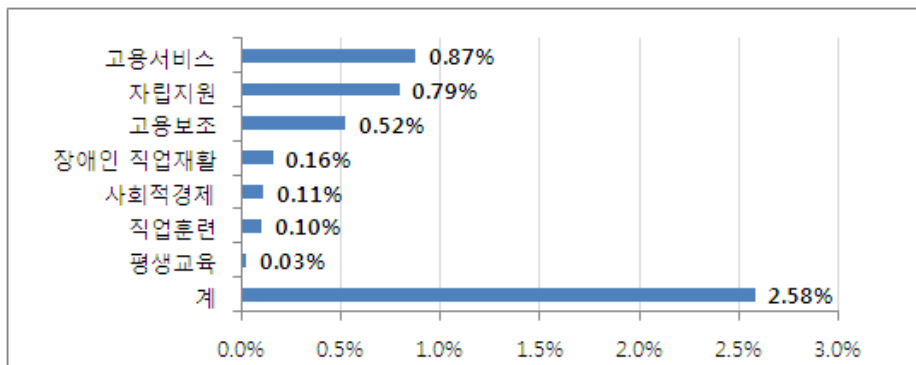
한편, 적극적 노동시장정책 관련 사업은 경제진흥실 이외의 부서에서도 진행하고 있다. 예를 들어 어르신복지과에서는 어르신 대상 직업교육과 취업알선을 하고 있고 교육협력국에서 실시하는 평생교육도 직업교육의 일환으로 활용된다. 따라서 복지 분야로 분류되는

부서의 고용·노동 관련 예산과 경제진흥실의 관련 예산을 포함하여 재정리하면 적극적인 노동시장 관련 예산은 서울시 전체 예산의 2.56%이다. 세부적으로 고용서비스 관련 예산이 0.87%로 가장 많고, 자활사업과 장애인 자립지원 등 복지사업 성격이 0.79%로 두 번째로 많다([그림 5-3] 참조).

[표 5-7] 2015년 경제진흥실 고용 노동 관련 예산 현황

(단위: 백만 원, %)

구분		금액	부서 내 구성	서울시 중 비중
일자리 환경조성	소계	89,044	50.1	0.39
	일자리창출	63,435	35.7	0.28
	직업교육 기능강화	25,609	14.4	0.11
좋은 일자리지원	소계	48,825	27.5	0.21
	창업기반조성	31,774	17.9	0.14
	취업 연계	2,795	1.6	0.01
	중소기업 청년인턴	14,255	8.0	0.06
사회적 경제		28,660	16.1	0.13
노동복지	소계	11,233	6.3	0.05
	근로자복지	7,250	4.1	0.03
	노사협력	3,983	2.2	0.02
계		177,762	100.0	0.78



[그림 5-3] 서울시 예산 중 적극적 노동시장정책 관련 예산 비중

적극적 노동시장정책의 성격상 지방정부의 역할은 제한적이다. 그럼에도 불구하고 직업능력 개발을 위한 사회서비스 제공은 지방정부에서 개입할 여지가 많은 분야이다. 그러나 서울시에서 직업능력 개발을 위한 투자는 미미한 수준이다. 일반적인 직업훈련에 투입된 예산이 서울시 전체의 0.1%에 불과하고 장애인 직업재활에 0.16%, 그리고 평생교육 0.03%까지 포함해도 총 0.29%에 불과하다.

현재 서울시에는 4개 기술교육원을 운영 중이다. 기술교육원의 훈련대상은 서울시에 주민등록이 있는 만 15세 이상 서울시민으로 되어 있지만, 실제 모집에서는 국민기초생활수급자와 차상위 계층을 우선 선발대상자로 지정하고 있다. 한편, 시민대학을 통한 평생교육은 취미·교양 교실 성격을 벗어나지 못하고 있다. 평생직업 개념이 사라진 상황에서 모든 계층, 모든 연령층을 대상으로 하는 평생직업훈련체계 구축이 필요하다.

복지부서에서 진행되는 직업훈련이나 고용서비스의 전문성 제고도 필요하다. 고령인구 증가로 어르신 대상 직업훈련과 취업알선 서비스가 제공되고 있는데, 이를 노인복지관에서 담당하고 있어 전문성에 한계가 있다. 최근 베이비부머를 위한 교육과 사회활동 연계사업도 추진 중인데, 이를 복지사업으로 접근하기보다 교육이나 투자사업으로 접근하는 것이 효과적일 것으로 보인다.

## (2) 방과 후 돌봄 프로그램 정비

미래 인력을 양성하는 정책으로는 보육과 교육사업이 핵심이다. 보육사업은 서울시 전체 복지예산의 22.9%를 투입할 정도로 많은 투자를 하고 있다. 또한 정책적으로 국공립 어린이집 공급을 확대하고 어린이집에 대한 관리 감독도 강화할 계획이다. 한편 교육사업, 특히 학교교육은 서울시의 역할 범위를 벗어나는 부분이다. 결국 미래 인력양성과 관련하여 서울시가 집중적으로 투자해야 할 부분은 방과후 아동 돌봄 부분이다.

이와 관련해서 우선 추진해야 할 과제는 산발적으로 운영되고 있는 방과 후 돌봄 사업들에 대한 정비이다. 방과 후 돌봄 프로그램으로는 초·중·고등학교에서 정규 교육과정 이외의 시간에 특기적성교육과 수준별 보충학습을 통합한 방과후학교 프로그램이 있고, 초등학교 저학년의 방과후 보육 개념으로 운영되는 돌봄교실이 있다. 방과후학교는 교육부, 보건복지, 여성가족부에서 각각의 프로그램을 운영하고 있고, 지방정부 차원에서도

서울시, 자치구, 교육청에서 각각 지원하고 있다.

두 번째 과제는 방과 후 돌봄사업을 단순히 돌봄 수준을 넘어 교육, 돌봄, 건강, 문화 등이 복합적으로 제공되는 종합서비스로 재정비해야 한다. 이미 운영되고 있는 위스타트(We Start), 드림스타트(Dream Start) 프로그램 형태의 사업을 강화하자는 것이다. 또한 이러한 사업을 추진하는 주체로서 지역아동센터의 확대와 지원이 필요하다. 2014년말 서울시에는 총 409개의 지역아동센터가 있지만 시설이나 재정 면에서 가장 열악한 복지시설에 속한다. 지역아동센터는 대부분 사설 공부방에서 시작하여 지역아동센터로 발전한 경우가 많아 재정적으로 열악하지만 정부의 지원은 다른 복지시설에 비해 크게 부족하다.

### (3) 여성의 일·가정 양립지원

세 번째로 서울시가 역점을 두어야 할 정책영역은 여성에 대한 지원이다. 여성가족정책관 실 예산 중 여성정책 관련 예산은 2015년 1,307억 원으로 서울시 전체 예산의 1.7%를 차지한다. 남성중심 부양체계에서 양성(兩性) 부양체제로 전환되는 상황에서 여성이 일과 가정을 양립할 수 있도록 지원하는 정책들이 중요하다. 육아휴직 등 제도적인 측면은 서울시가 다룰 수 없는 부분이지만, 각종 가족지원서비스를 통해 일하는 여성의 부담을 덜어주는 역할이 필요하다.

한편, 여성 인력은 여전히 활성화되지 못한 양질의 노동력이다. 여성의 고용활성화를 위해 역량을 키워주고 일자리로 연계하는 지원사업도 서울시가 지원할 수 있는 분야이다. 여성들의 취업이 많은 사회서비스 부분의 일자리를 확대하고 고용여건을 개선하는 노력도 필요하다.

## 4) 복지-교육-고용 전달체계의 통합

앞에서도 언급한 바와 같이 사회투자전략이 성공하기 위해서는 복지정책과 함께 경제정책, 고용정책, 교육정책이 함께 작동해야 한다. 특히 노동시장이 유연화되어 있는 상태에서 이행노동시장체계, 즉 실업상태에 놓여 있는 시점에서 다음 고용으로 연결되기 위한 준비과정이 적절히 연계되는 체계가 마련되어야 한다.

실업상태에서도 기초적인 소득보장을 위해 실업급여나 기초생활보장제도 같은 복지사업으로 연계가 필요하고 동시에 다음 고용을 위한 직업훈련과 전문교육이 제공되어야 하며, 결과적으로 다음 단계 고용으로 연계해주는 고용서비스가 종합적으로 제공되어야 한다. 즉, 복지와 교육, 고용서비스가 유기적으로 연계될 때 노동유연 안전성이 확보되는 것이다. 따라서 사회투자정책이 효과적으로 집행되기 위해서는 복지-교육-고용 전달체계의 통합이 필요하다. 선진 복지국가에서도 행정부서별로 분리되어 있었던 사회보험, 공공부조, 노동시장정책을 원스톱 센터로 통합하는 개혁을 시도한 바 있다.

서울시 본청 단위에서 복지, 교육, 고용 행정체계를 통합하는 것은 불가능하지만 사업의 기획단계에서의 협업은 필요하다. 더욱 효과적인 통합은 집행단계에서 가능할 것으로 보인다. 최근 서울시는 동주민센터를 보건과 복지를 연계한 동마을복지센터로 개편하는 작업을 진행 중이다. 보건과 복지의 연계도 중요하지만, 사회투자적 접근에서는 복지-교육-고용서비스가 동주민센터에서 원스톱으로 제공되는 것이 바람직할 것으로 보인다. 실제로 남양주시는 기초자치단체 단위에서 처음으로 고용복지센터를 설치하고 취업지원, 직업능력개발과 직업상담, 고용보험 관리와 실업급여 지급 등 고용, 교육, 복지 기능을 원스톱으로 제공하고 있다.

동주민센터는 최일선 복지창구로서 활용도가 높다. 그런 이유에서 보건복지부도 동주민센터를 복지허브로 만들려는 노력을 하고 있다. 동주민센터를 통해 통합적인 서비스를 제공하면 서비스의 효과성이 높아질 뿐 아니라 주민들의 복지체감도 또한 높아질 것이다. 그러나 현재의 동주민센터의 조직과 인력으로 모든 기능을 원스톱으로 제공하는 데는 한계가 있다. 동주민센터가 복지-교육-고용서비스를 원스톱으로 처리하는 기능을 수행하기 위해서는 인력보강과 조직정비, 그리고 통합데이터 등 기본 인프라 구축이 선행과제이다.

## 참고문헌

- 강신옥 · 김호기 · 김석호 · 우선희 · 박수진, 2011, 「한국의 사회통합 및 복지의식에 대한 연구」, 사회통합위원회 · 한국보건사회연구원.
- 고경환 · 강지원 · 정영애 · 임완섭, 2011, 「정부의 사회복지재정 DB구축에 관한 연구(5차년도): 복지수요와 사회복지재정에 관한 연구」, 한국보건사회연구원.
- 고제이 · 원종옥 · 박인화 · 신화연 · 우해봉 외 9인, 2014, 「우리나라의 복지레짐 전망과 부담수준에 관한 연구」, 한국보건사회연구원.
- 국가미래연구원, 2014, 「2040 대상 사회인식에 대한 의식조사 보고서」.
- 국민건강보험공단, 2014, 「2014년 3분기 건강보험 주요통계 개요」.
- 국회예산정책처, 2014a, 「2015년 예산안 분야별 분석」.
- \_\_\_\_\_, 2014b, 「2014~2060년 장기 재정전망」.
- 기획재정부, 2014, 「경제·안전·희망을 위한 2015년 예산안 편성」.
- \_\_\_\_\_, 2015, “최근경제동향”.
- 김연명, 2007a, “사회투자정책과 한국 사회정책의 미래”, 한국사회복지학회 2007년도 사회투자정책 심포지움 발표자료.
- \_\_\_\_\_, 2007b, “우리나라에서 사회투자론 논의의 쟁점”, 「경제와사회」, 통권 제75호.
- 김영순, 2007, “사회투자국가가 우리의 대안인가”, 「경제와 사회」, 통권 제74호.
- 김영순·여유진, 2011, “한국인의 복지태도 - 비계급성과 비일관성 문제를 중심으로”, 「경제와사회」, 통권 제91호.
- 김태일, 2011, “복지지출과 국가부채의 관계: OECD 국가 분석과 한국에의 시사점”, 2011 한국사회보장학회 추계정기학술대회 발표논문.
- 남상호, 2013, “주요국의 복지모델 비교”, 2013 유민포럼 한국형 복지모델의 모색 심포지움 발표자료.
- 매경이코노미, 2015. 2. 15, “중산층 세 부담 증가 반대, 고소득층이 책임져야 의견 많아”.
- 박형준 역, 2014, 「경제성장과 사회보장 사이에서: 스웨덴 시민주의, 변화의 귀적」.
- 서울특별시, 각년도, 「예산서」.
- 성경룡, 2014, “한국 복지국가 발전의 정치적 기제에 관한 연구: 노무현 정부와 이명박 정부의 비교”, 「한국 사회학」, 제48권 제1호.



- 신영석 · 윤강재 · 강지원, 2013, 「한국형 복지모델의 모색」, 한국보건사회연구원.
- 신화연 · 원종욱 · 하재준 · 서문희 · 강미나 외 2인, 2013, 「사회보장 재정추계모형 개발 연구」, 보건복지부 · 한국보건사회연구원.
- 안상훈, 2008, “유럽의 복지국가와 중산층, 한국에의 교훈”, 한국사회학회(편), 「기로에 선 중산층 - 현실진단과 복원의 과제」, 인간사랑.
- 원종욱 · 김태은, 2013, “사회보장제도의 성숙과 국민부담률 전망”, 한국사회보장학회 2013 춘계정기학술대회 발표논문.
- 원종욱 · 최요한, 2014, “주요 OECD 국가의 사회지출과 사회적 성과”, 「보건복지포럼」, 통권 제214호.
- 이주하, 2010, “민주주의의 다양성과 공공성: 레짐이론을 중심으로”, 「행정논총」, 제48권.
- 이태수, 2015, “보편적 복지논쟁 2라운드: 무상복지를 어떻게 볼 것인가?”, 「월간복지동향」, 제195호.
- 전수일 · 봉민근, 1995, 「지방자치와 복지행정」, 홍익재.
- 정형선 공저, 2008, 「사회정책의 제3의 길 - 한국형 사회투자정책의 모색」.
- 진 익 · 광보영, 2014, 「우리나라 사회복지지출 수준의 국제비교평가」, 국회예산정책처.
- 최성은 · 김태일 · 박살비아 · 여유진 · 임완섭 외 1인, 2011, 「보건복지정책 수요조사 및 분석방안」, 보건복지부 · 한국보건사회연구원.
- Andersson, J., 2006, **Between Growth and Security: Swedish Social Democracy from a Strong Society to a Third Way**, Mireille L. Key(trans.) (Manchester University Press), 박형준 역, 2014, 「경제성장과 사회보장 사이에서: 스웨덴 사민주의, 변화의 궤적」.
- De la Porte, C. and Jacobsson, K., 2012, “Social investment or recommodification? Assessing the employment policies of the EU member states”, in N. Morel, B. Palier and J. Palme (eds) **Towards a Social Investment Welfare State?: Ideas, Policies and Challenges**, Bristol: The Policy Press.
- Esping-Andersen, G., 1999, **Social Foundations of Postindustrial Economies**, Oxford: Oxford University Press.
- European Commission, 2013, “Social investment: Commission urges Member States to focus on growth and social cohesion - frequently asked questions”, EUROPEAN COMMISSION MEMO-13-117.
- Ferrera, M. and Hemerijck, A., 2003, “Recalibrating Europe’s welfare regimes” in J. Zeitlin and D. M. Trubek (eds.), **Governing Work and Welfare in the New Economy: European and American Experiments**, Oxford: Oxford University Press.
- Giddens, A., 1998, **The Third Way: The Renewal of Social Democracy**, Cambridge: Polity Press.
- Gilbert, N. and Terrell, P., 2010, **Dimensions of Social Welfare Policy (7th ed.)**, Allyn & Bacon, Boston.

Hemerijck, A., Drabing, V., Vis, B., Nelson, M. and Soentken, M., 2013, **European Welfare States in Motion**, NEUJOBS Working Paper NO. D5.2/2013 Mar.

Kersbergen, K. V., and Hemerijck, A., 2012, "Two Decades of Change in Europe: The Emergence of the Social Investment State", **Journal of Social Policy**, 41(3).

Kuitto, K., 2014, "Trends of social investment and compensating welfare policies in Europe: A life course perspective", **Greiswald Comparative Politics**, Working Paper No.8.

Morel, N., Palier, B. and Palme, J. (eds.), 2012, **Towards a Social Investment Welfare State?: Ideas, Policies and Challenges**, Bristol: The Policy Press.

Morgan, K. J., 2012, "Promoting social investment through work-family policies: which nations do it and why?" in N. Morel, B. Palier and J. Palme (eds), **Towards a Social Investment Welfare State?: Ideas, Policies and Challenges**, Bristol: The Policy Press.

Myrdal, A. and Myrdal, G., 1934, **Kris i Befolkningsfrågan**, Stockholm: Albert Bonniers Förlag.

Nelson, Moira and Stephens John D., 2012, "Do social investment policies produce more and better jobs?" in N. Morel, B. Palier and J. Palme (eds), **Towards a Social Investment Welfare State?: Ideas, Policies and Challenges**, Bristol: The Policy Press.

Nikolai, R., 2012, "Towards social investment? Patterns of public policy in the OECD world", in N. Morel, B. Palier and J. Palme (eds), **Towards a Social Investment Welfare State?: Ideas, Policies and Challenges**, Bristol: The Policy Press.

Perkins, D., Smyth, P., and Nelms, L., 2004, **Beyond neo-liberalism: the social investment state?**, Brotherhood of St. Laurence.

Scharpf, F. W., and Schmidt, V. A., 2000, **Welfare and Work in the Open Economy (2 Volumes)**, Oxford: Oxford University Press.

[http://kosis.kr/\(통계청 국가통계포털\)](http://kosis.kr/(통계청 국가통계포털))

[http://seoul.go.kr/\(서울시 홈페이지\)](http://seoul.go.kr/(서울시 홈페이지))

[http://stats.oecd.org/\(OECD\)](http://stats.oecd.org/(OECD))

## Abstract

---

### A Paradigm Shift Towards a Sustainable Welfare State

Kyung-Hye Kim · Byung-Soo Suh · Chan-Seob Oh · Dong-Yeol Jang

The amount of public welfare expenditure in Korea has increased significantly over the years. There emerges the view that welfare expenditure becomes a financial burden and will be getting worse in the coming years. This study examines the preceding experiences of advanced welfare states that have encountered similar challenges. Drawing the lessons from these countries, the study provides some policy suggestions to make Korea a sustainable welfare state.

It is found that Nordic welfare states, which maintain the high level of welfare spending and tax revenue with strong social investment strategy, demonstrate the excellent performance in social, as well as economic aspects. This model, however, is deemed not duplicable in Korea, since different politico-socio-economic conditions across the countries make home-grown social welfare systems more feasible and sustainable. This study recommends that welfare expenditure and tax rates be maintained at the mid-level of OECD countries, where the national economic capability has not yet reached European welfare state levels and the citizens' resistance to high tax increases remains strong.

This study also recommends that Korean welfare policy focus more on social investment strategy. As Korea enters post-industrial economic conditions, investing on human capital becomes even more important for getting quality jobs that would contribute poverty mitigation and economic growth. Given the poor income security system and unstable labor market, the social investment policies should be accompanied by enhancing the social safety net.

## Contents

---

### 01 Introduction

- 1\_Background and Purpose of the Study
- 2\_Main Contents and Research Methods

### 02 Public Welfare Expenditures and Prospect of Changes in Korea

- 1\_Current Public Welfare Expenditures
- 2\_Changes of Welfare Demands
- 3\_Condition of Public Finances

### 03 Preceding Experiences of Advanced Welfare States

- 1\_Social Policy Paradigm Changes
- 2\_Review of Social Investment Strategies
- 3\_Trends of Welfare Reforms

### 04 Policy Directions for a Sustainable Welfare State

- 1\_Socio-economic Performances by the Type of Welfare State
- 2\_Reasonable Level of Public Welfare Expenditures and Tax Revenues
- 3\_Restructuring Welfare Policy Compositions

### 05 Policy Agendas for the Seoul Metropolitan Government

- 1\_Review of Public Welfare Expenditures in Seoul
- 2\_Strategies to Maintain the Sustainable Welfare System

---

서울연 2014-BR-12

‘지속가능한 복지 구현’ 복지 패러다임 재구조화 방안

발행인 \_ 김수현

발행일 \_ 2015년 2월 28일

발행처 \_ 서울연구원

ISBN 979-11-5700-056-2 93330 8,000 원

137-071 서울특별시 서초구 남부순환로 340길 57

---

본 출판물의 판권은 서울연구원은 속합니다.