

사회투자국가모형의 한국적 적용: 실태와 과제

양재진
(연세대 행정학과)

국회입법조사처 전문가간담회 발표자료(2010.3.18)



연세대학교
YONSEI UNIVERSITY

차례

- I. 사회투자국가란?
- II. 한국복지국가의 실태
- III. 사회투자형 복지국가 건설의 필요성
- IV. 한국적 적용의 모색
- V. 결론



I. 사회투자국가: 패러다임의 변화?

1) 전통적인 복지국가 패러다임

(케인즈주의적 수요진작을 통한) 완전고용 + 고용보호 + 노동시장 퇴출자에 대한 사회적 이전 급여

➔ 케인즈주의 한계 + 노동시장유연성 제고 불가피 + 복지의존 ➔ 고령화사회의 도래와 더불어 국가재정위기

2) 새로운 복지국가 패러다임

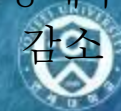
(공급측면 개입을 통한) 고용증진 + 유연안정성 (법/복지) + 노동시장복귀를 위한 사회지출 (고용가능성 -employability 증대조치)

- * 기회의 평등 강조: 사회구성원의 노동시장 참여의 권리와 기회를 국가가 증진시켜 줌으로서 개개인의 복지를 제고시키려는 길
- ➔ 결과의 평등보다는 적극적 의미의 기회의 평등 강조 (사회경제적 여건의 차이로 발생하는 불균등한 출발선을 국가가 최대한 동일하게 만들어 주고자)
- 왜? 결과의 평등 달성 불가능 + 사후적 소득이전은 underclass의 구조화(복지의존) + 지식기반경제의 도래로 교육과 기술보유의 수준에 따른 사회적 격차가 심대



I. 사회투자국가: 패러다임의 변화?

- **경제와 선순환 강조:** 노동시장 참여를 높이고, 참여자의 인적자본을 높여 경제성장에 기여할 수 있도록 설계 (→ 경제의 공급측면에서 국가의 역할을 찾고 경제와 복지의 선순환을 도모/ 경제의 수요측면을 자극하는 복지지출을 통해 경제와 선순환 구조를 상정하였던 케인즈주의복지국가와 차별).
- **사회권의 재정의:** 국가(사회)로부터 도움을 받는 만큼, 시민으로서의 권리 뿐만 아니라 책임과 의무도 강조 (근로유능력자와 무능력자의 구분/ 후자에 대해서는 사회권차원에서 보호하되, 전자에 대해서는 ‘기회’부여에 상응하는 ‘책임’강조).
- * 비판적 시각: 전통좌파 (탈상품화에서 상품화? 사회권의 축소?) + 전통우파 (노동공급이 아닌 성장에 따른 일자리 수요창출이 시급과제).
- ←→ **반론: 전통좌파에 대한 반론:** 근로는 헌법적 권리 (사회권의 확대) + 중장기적 세계의 적극적 복지국가전략 (사회적 이동성 증대) + 경제와 선순환구조 확립을 통해 복지국가의 재정적 기반 확충필요.
- **전통우파에 대한 반론:** 잠재성장률 높이는 조치 없이는, 단기적 경제투자의 효과 한계 보일 것 + 2009년부터 재직자연령대 인구(25-54세) 이미 감소



I. 사회투자국가: 정책수준의 변화

- 근로활성화에 역점: Make Work Pay (최저임금 상향 + EITC + 사회보험료 경감) + 맞춤형 공공취업서비스 + 공보육 + 조기퇴직급여와 장기실업수당 삭감 + 실업급여와 공적부조의 적격성 요건 강화
- 역량형성에 역점: 공교육과 직업훈련 + (직무와 연관된) 평생학습체계 + 노동시장의 차별적 요소 개혁
- 아동복지와 예방적.선제적 투자 강조: 아동의 건강/안전/학습/인성/기초소득 보장 (가족수당) + 공보육 + 치료보다 Primary care + 산재예방(안전사회)
- ➔ 적극적노동시장정책(ALMPs) + 근로계층에 대한 지원 + 공보육 등 사회서비스 (defamilialization) 강화.



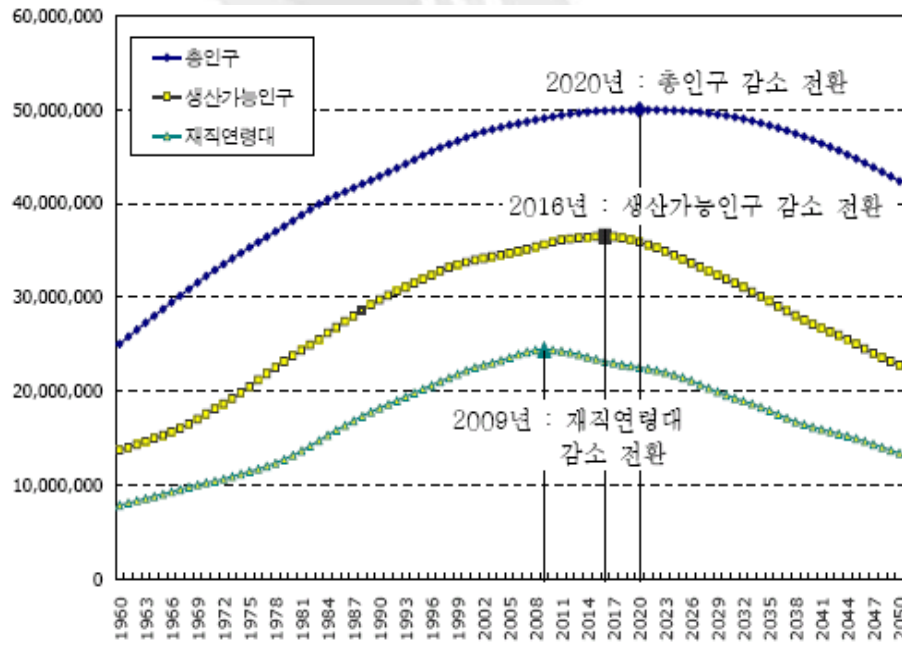
II. 한국복지국가의 실태



자료: 재정경제부. “우리경제 미래모습 전망.” (2006.2.23)



II. 한국복지국가의 실태

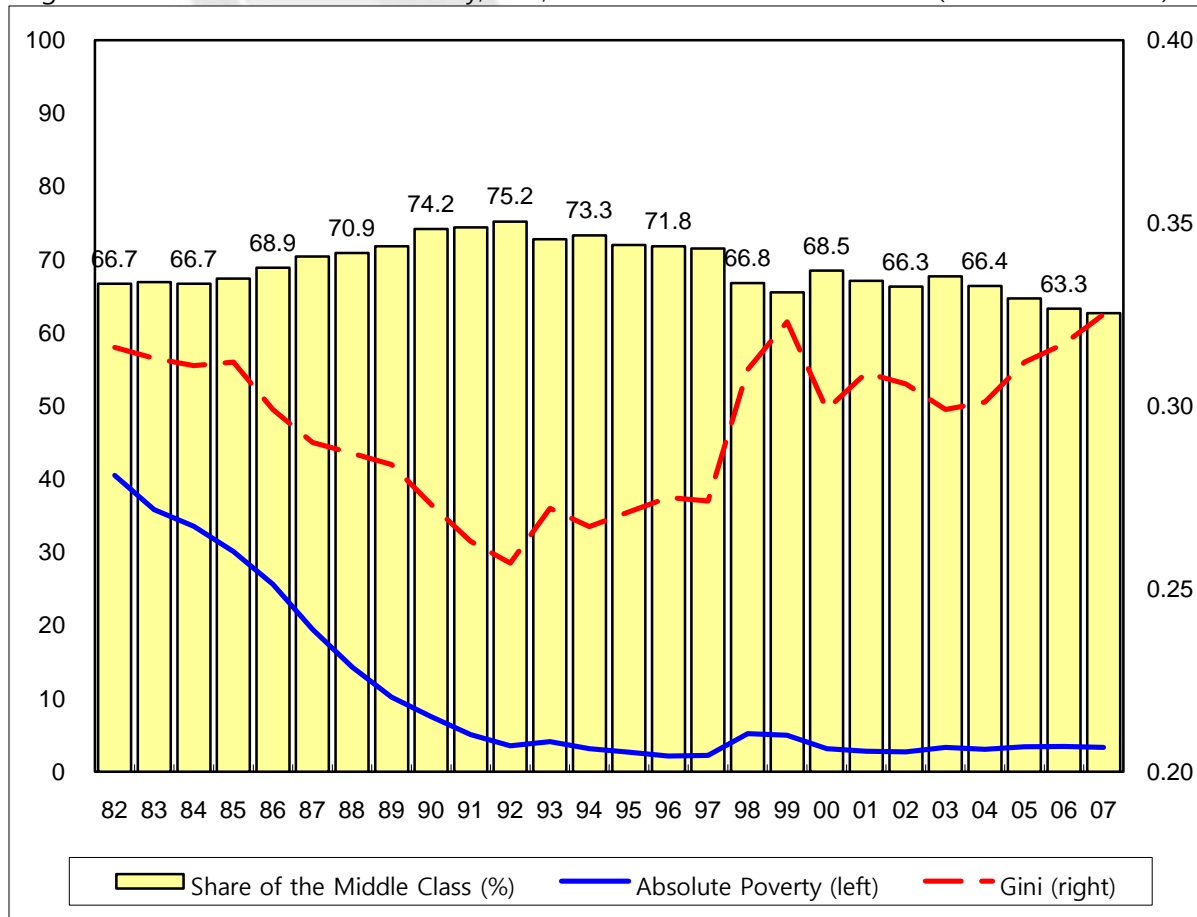


자료: 저출산고령사회정책본부, 2006



II. 한국복지국가의 실태

Figure 2-4. Trend of Absolute Poverty, Gini, and Share of the Middle-Class (urban households)

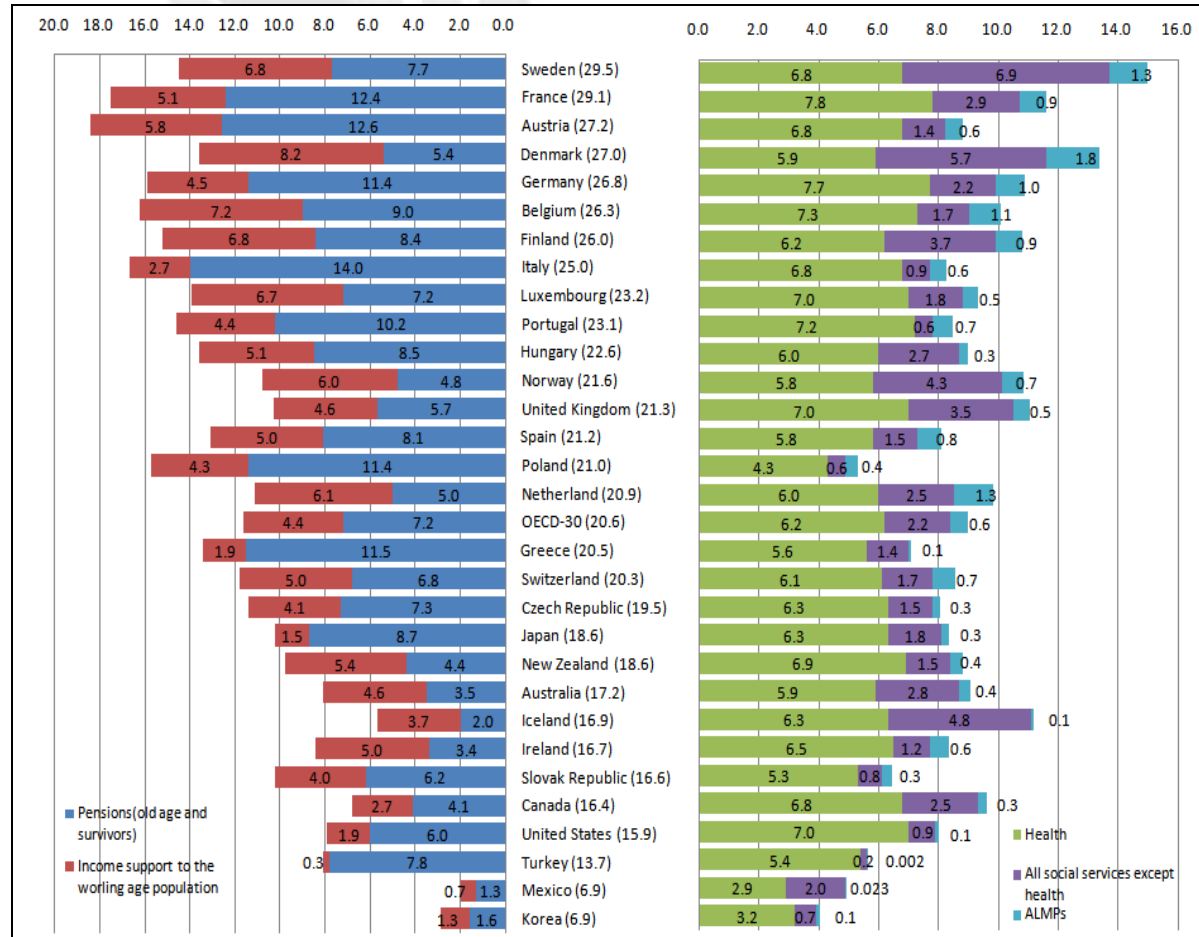


Note: Absolute poverty is based on poverty gap ratio; the middle class is defined as households earning from 50% to 150% of median income.

Source: Yang, Jae-jin. 2010. *The Political Economy of the Korean Welfare State* (unpublished manuscript).

II. 한국복지국가의 실태

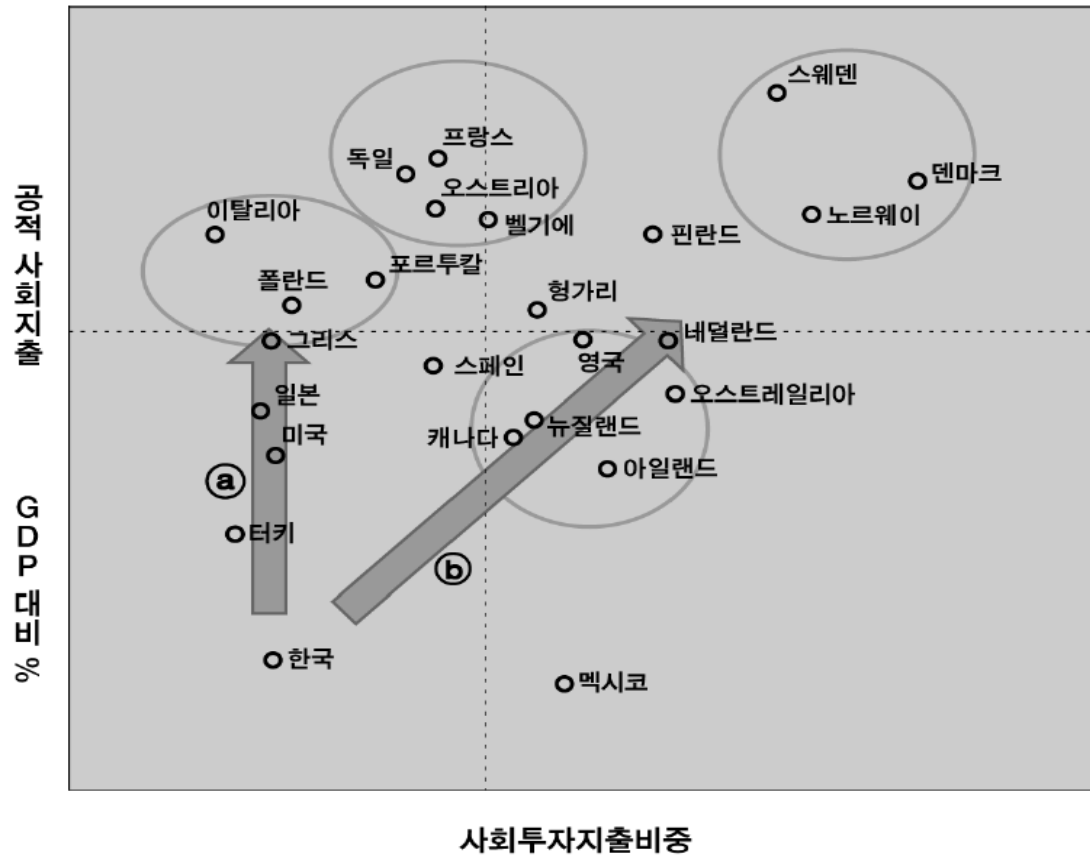
Figure 2-2. State Expenditure by Broad Social Policy Area (% of GDP in 2005)
Cash Benefits **Social Services**



Source: Yang, Jae-jin. 2010. *The Political Economy of the Korean Welfare State* (unpublished manuscript).



II. 한국복지국가의 실태



주: 1) OECD(2007)의 자료를 바탕으로 한 <표 8-1>의 데이터에 기초해 만들.

2) '사회투자지출비중'은 사회지출에서 차지하는 ALMP, 의료를 제외한 사회서비스 그리고 현금급여 중 근로계층 지원 비중을 합한 값. 세로축 값과 동일한 범위로 표준화되었음.

출처: 양재진. 2009. "사회투자형 복지국가 건설론." 김형기,김윤태(편). 새로운 진보의 길 (서울: 한울)



II. 한국복지국가의 실태

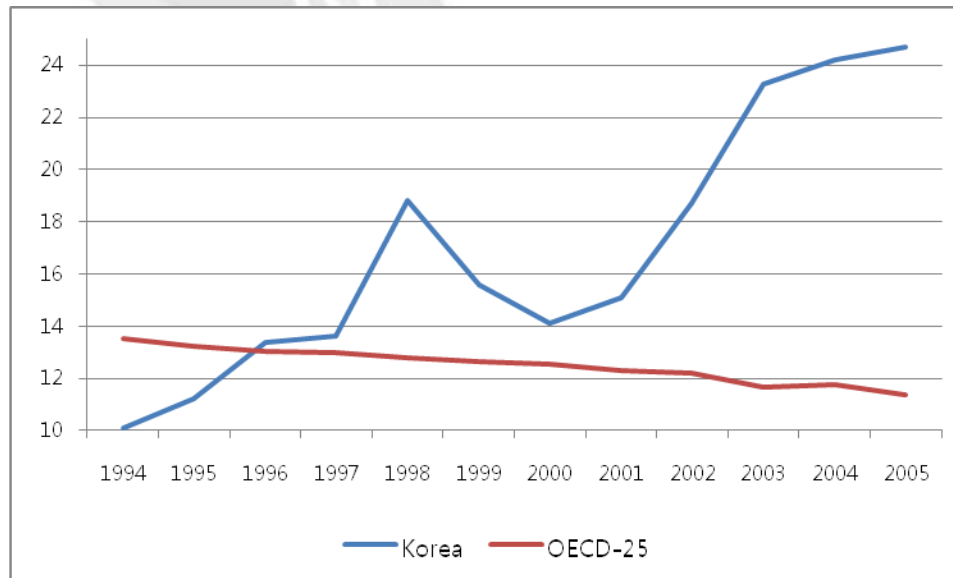
<표 2> 서구 복지국가레짐과 한국의 특징 비교

복지레짐	사회지출 수준	현금급여 프로그램발달	사회서비스 발달	적극적노동시 장정책발달	근로계층 지원
사민주의	上	中	上	上	上
보수주의	上	上	下	上/中	中
자유주의	下	中	下	下	中/下
남부유럽	中/上	上	下	下	下
한국	下	中	下	下	下

출처: 양재진, 2009. "사회투자형 복지국가 건설론." 김형기, 김윤태(편). 새로운 진보의 길 (서울: 한울)



Figure 6-4. Rising Suicide Rate in Comparison with OECD countries
(suicides per 100,000 persons)



Note: Based on OECD Social Indicators (2009)

Source: Yang, Jae-jin. 2010. *The Political Economy of the Korean Welfare State* (unpublished manuscript).

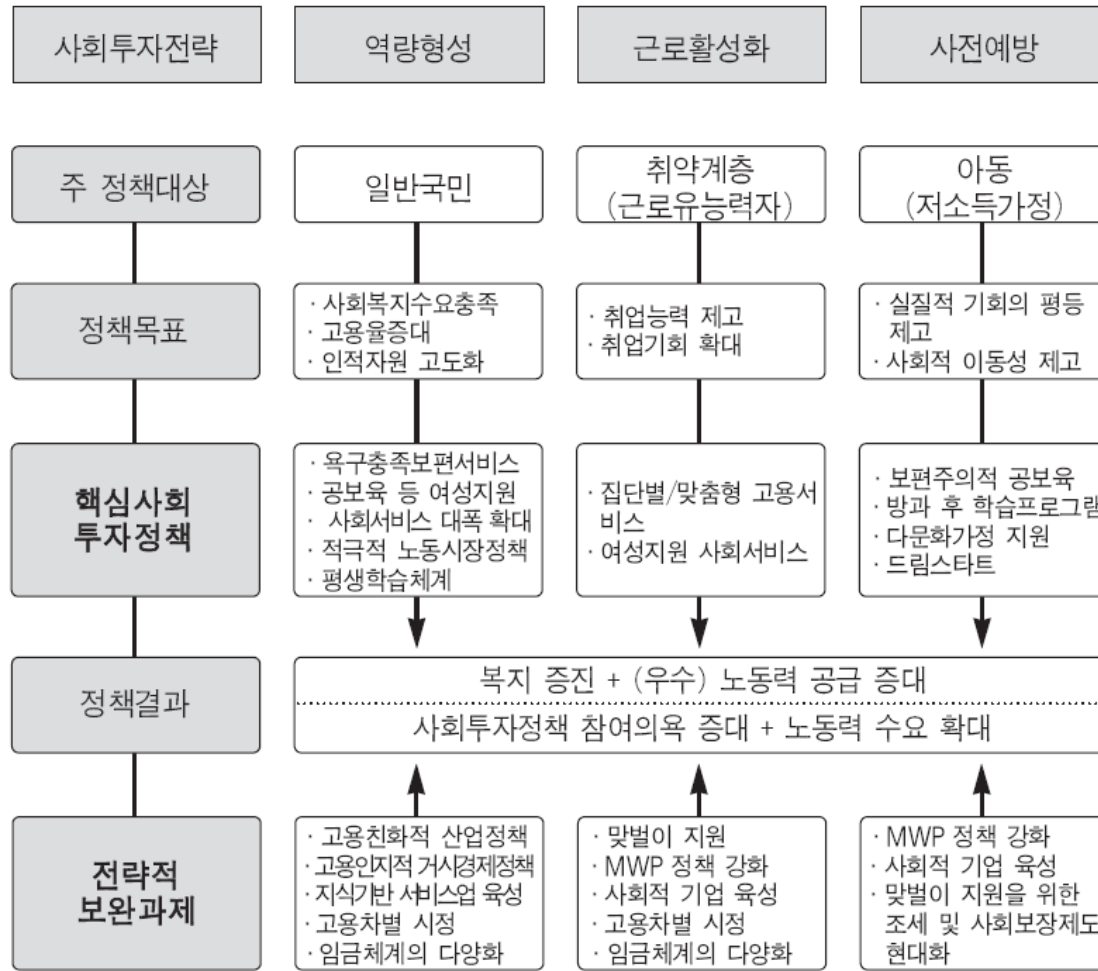


III. 사회투자형 복지국가 건설의 필요성

- 지식기반경제로의 전환, 개방경제의 불가피성, 경제성장의 중요성, 그리고 유연화된 노동시장을 인정해야 한다면, 경제의 공급측면에서 국가의 복지적 역할을 강화할 수 밖에 없음(→ 역량형성 전략 필요).
- 2009년부터 재직자 연령대 인구 감소 시작: 2020년 이후 잠재성장률 하락의 주요 원인은 노동력 공급 부족 → 중장년과 여성 고용 활성화 필요.
- 근로빈곤 심각하나 노동시장내 연대임금제를 통해 해결 난망: MWP + Dual Income Model 필요.
- 아동빈곤 심각/ 위험사회/ 저소득 이민사회 + 복지의존 Underclass 구조화 → 예방적.선제적 투자 복지 필요 (특히, 저소득 아동들에게 기회의 평등을 통해 '희망'과 '가능성'을 부여하는 게 매우 중요 → 사회통합의 지름길)



IV. 한국적 적용의 모색: 개관



출처: 양재진. 2009. "우리나라 사회투자정책의 효과성 제고를 위한 전략적 정책조합연구." 국가전략, 제15권 2호.



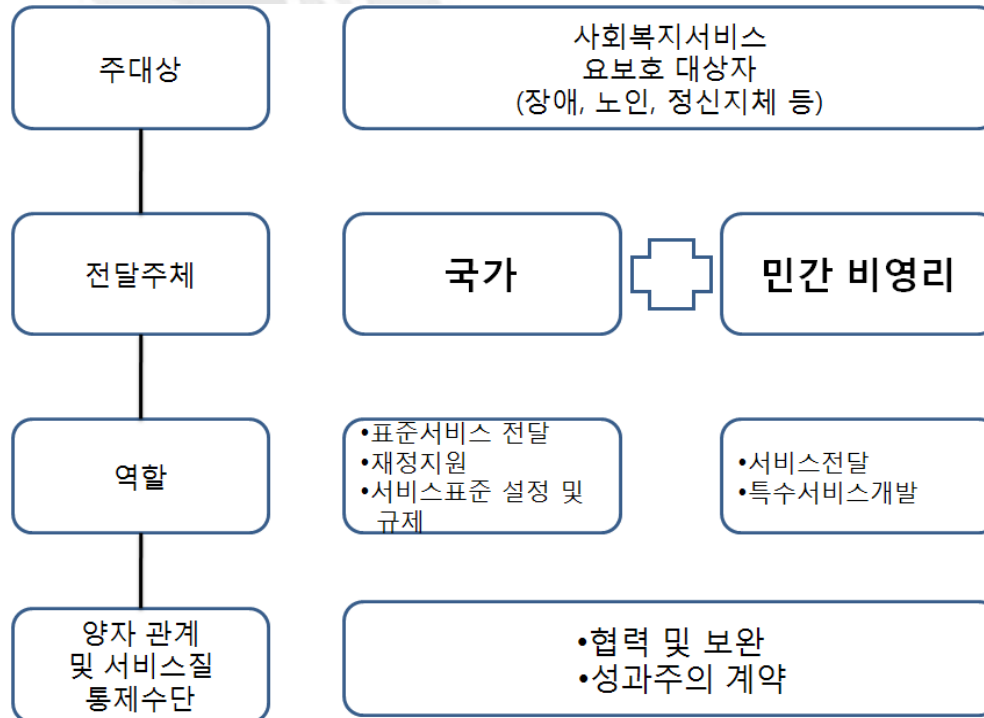
IV. 한국적 적용의 모색: 주요 쟁점

1. 사회서비스 확충

- 요보호대상자를 상대로한 사회복지서비스를 보통 시민의 욕구 충족을 초점으로 하는 보편적 서비스로 전환.
- 적어도 중산층 시민들의 지지가 높은 보육과 장기요양은 보편주의 지향 (넓게 공교육도 포함).
- 보육/교육:
보편주의적 공보육.공교육의 강화 + 교육 복지 강화 + 여성의 경제활동 지원 (취학연령 낮추기 + 교육시간 연장 + 방과후 학습)
- 노동:
적극적 노동시장정책의 강화 (노동시장신규진입희망자, 장기실업자, 중고령자, 자영업자 포괄해야/ 저소득 근로계층에게 보험료 매칭 지원) + 직무와 연관된 평생학습체제 구축 + 자발적 실업도 보상 (횟수는 제한) + 지원이 늘어나는 것에 비례해 적격성 요건 강화
- 사회서비스 전달체계의 공적 책임성 강화가 필요.



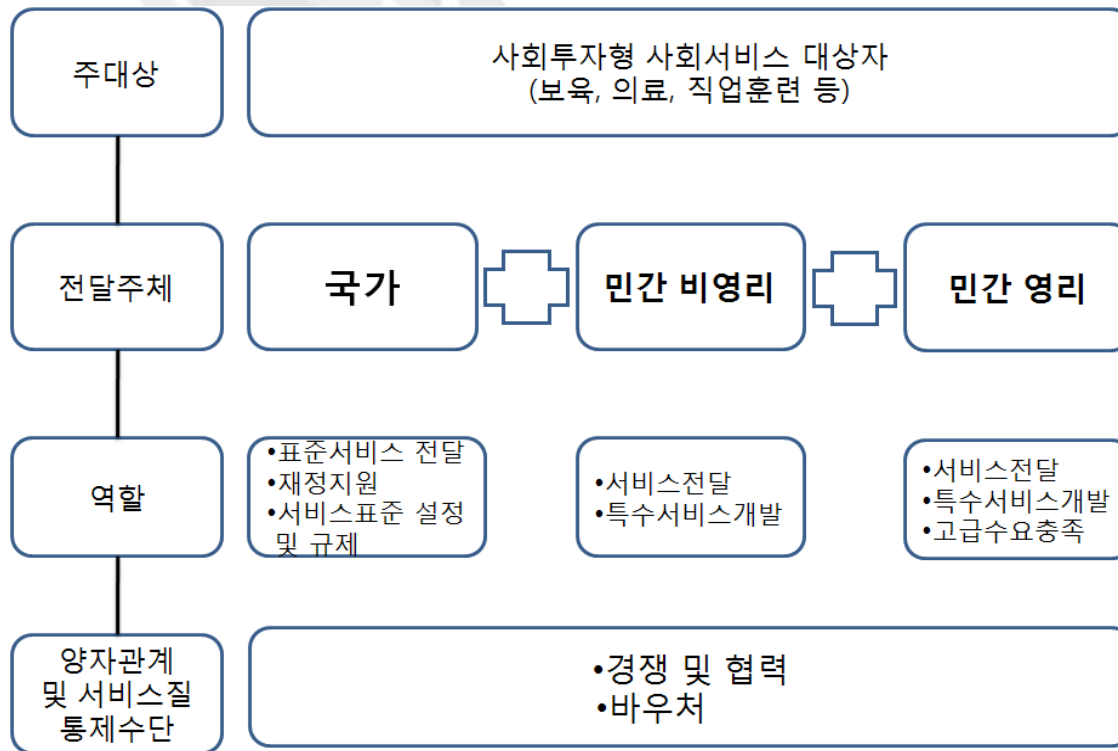
<그림 3> 사회서비스 전달체계의 2자 모델



출처: 양재진. 2009. "사회투자형 복지국가 건설론." 김형기.김윤태(편). 새로운 진보의 길 (서울: 한울)



<그림 4> 사회서비스 전달체계의 3자 모델



출처: 양재진. 2009. "사회투자형 복지국가 건설론." 김형기,김윤태(편). 새로운 진보의 길 (서울: 한울)

IV. 한국적 적용의 모색: 주요 쟁점

2. 현금급여 소득보장제도의 개편

- 근로유인형 소득이전제도 구축

* 근로유능력자의 가처분소득 증가 유도: MWP강화 (최저임금 vs. EITC) + 보험료 매칭지원 (면제나 감면은 안됨) + 실업급여 인상 → 기초생보의 생계급여는 점차 축소

* 빈곤문제 해결:

- 근로빈곤: MWP + 맞벌이 지원(공보육 등) + 직업훈련 등 역량강화 + 차별시정 (원하청문제 포함)

- 노인빈곤: 국민연금 NDC로 개혁 후 보험료 수입을 (보충급여형) 노인기초연금으로 활용 + 중고령 직업훈련 + 사회적 일자리.

- 아동빈곤: 아동 자녀를 가진 저소득 맞벌이에 대한 추가 소득이전(EITC에 부가혜택 + 아동수당) + 공보육강화

➔ 각 영역에서 빈곤문제가 해소되어 나가는 상황에 비추어, 기초생보는 축소



IV. 한국적 적용의 모색: 주요 쟁점

2. 현금급여 소득보장제도의 개편

- **연금제도의 개혁:** 현행 확정급여(DB) 방식의 국민연금과 특수직역연금을 비적립형 확정기여방식(NDC) 방식으로 전환하여 지속가능한 소득비례연금으로 전환 + 보충급여형 기초연금제도로 저소득 노인 보호.

퇴직(금)연금의 사용자 부담금 (8.33%)을 공적연금 기여금으로 전환하여 공적 연금의 소득대체율을 추가부담없이 50% 수준으로 맞출 필요 (적절성과 안정성의 조화 ← K401사태 방지).

스칸디나비아 수준으로 연금지출 통제 필요(GDP 대비 5.34~8.04%; 프랑스 12.19%, 독일 11.51%, 그리스 12.28%, 이태리 14.99%)



IV. 한국적 적용의 모색: 주요 쟁점

3. 재정확보 전략

- 소극적 전략

- 세율인상 없이 경제규모와 소득증가에 따른 자연 증가분을 활용 (감세 신중히)
- SOC사업 중 토목공사 비중 감소시키고, 그만큼 사회서비스 인프라 구축에 투자
- 조세감면 축소

- 적극적 전략

- 부유층 소득세율 인상 + 주식양도차익과세 등 새로운 세원발굴
- 부모보험(Parental Insurance or Family Insurance) 도입: 출산시마다 소득비례 유급휴가 + 결혼자금지원 + 불임가정 불임시술비지원
- 연기금 활용: NDC로 전환하여 미적립부채 문제 근본 해결 + (개개인 아닌) 국가차원에서 총기여-총급부의 명확한 연계 확보 → 부과방식 전환 (세대간 소득이전 방식) → 1세대분 연기금 사회화 가능



Table 2-3. From Gross Public to Net Social Expenditure
(2005, % of GDP)^{a)}

	Sweden	Denmark	Germany	Austria	France	Italy	US	Japan	Korea
Gross Public Soc. Exp. (A)	29.4	27.1	26.7	27.2	29.2	25.0	15.9	18.6	6.9
Net MPSP (+)	+0.2	+0.1	+0.6	+0.5	+0.3	+1.2	+0.3	+0.5	+0.5
Net VPSP (+)	+1.5	+1.2	+1.6	+0.8	+2.5	+0.5	+9.1	+2.3	+1.8
Net TBSP (+)	+0.0	+0.0	+1.3	+0.0	+0.9	+0.1	+0.7	+0.7	+0.5
TSBI (-)	-6.2	-6.6	-3.3	-5.1	-3.9	-3.7	-0.8	-1.1	-0.4
Net Social Exp.^{b)} (B)	24.9	21.8	27.0	23.5	29.0	23.1	25.3	21.0	9.4
Change $\{(B-A)/A\} \times 100$	-15.3%	-19.6%	+1.1%	-13.6%	-0.7%	-7.6%	+59.1%	+12.9%	+36.2%

Note: ^{a)} Calculation is based on OECD Social Expenditure database (SOCX).

^{b)} Gross public social expenditure (B) = Gross public social expenditure (A) + net **MPSP** (mandatory private social expenditure) + net **VPSP** (voluntary private social expenditure) + net **TBSP** (tax breaks for social purposes) – **TSBI** (direct/indirect taxation of social benefit income)

Source: Yang, Jae-jin. 2010. *The Political Economy of the Korean Welfare State* (unpublished manuscript).



IV. 한국적 적용의 모색: 주요 쟁점

4. 보완과제

- 고용친화적 산업육성

- 국제경쟁력을 갖춘 부품소재 분야 혁신형 중견기업 육성 (공공재인 R&D와 기능인력의 지원필요)
- (사회)서비스 확충: 공공인프라 + 고환율정책 재고
- 사회적 기업의 육성과 보호된 노동시장의 형성

- 보상체계 및 조세제도의 개선

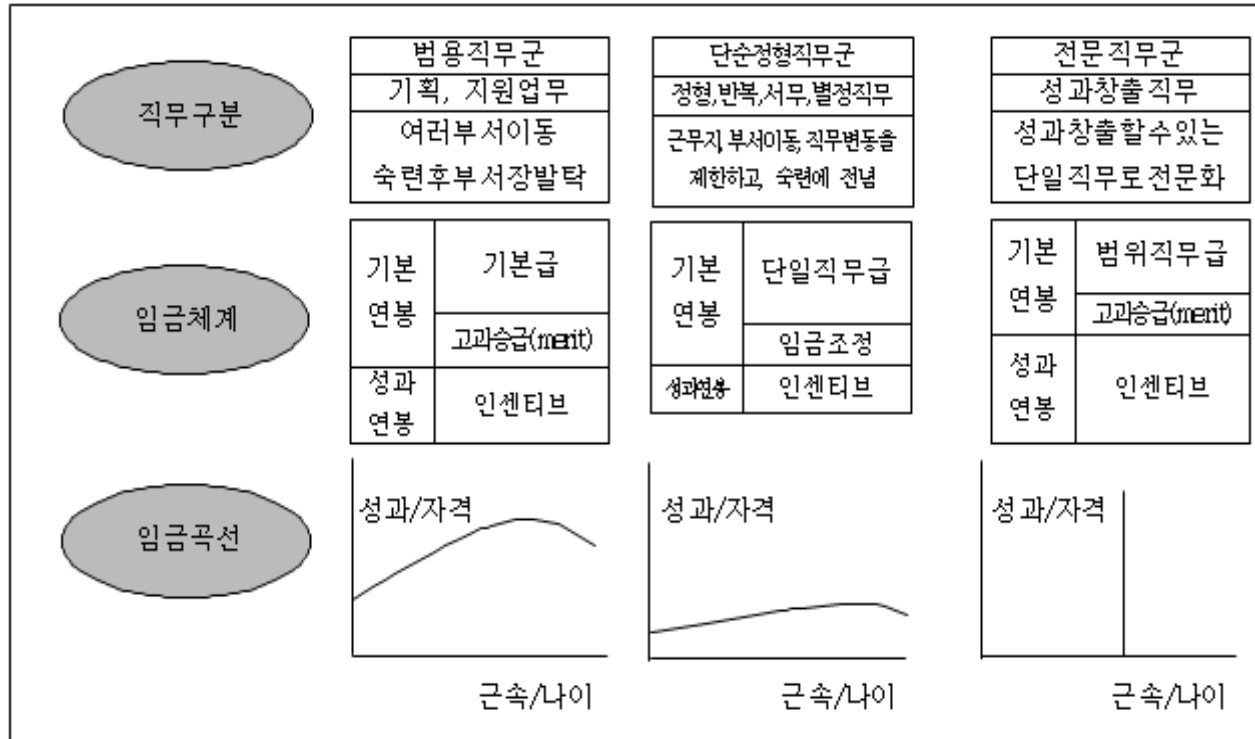
- 현행 연공서열형 임금체계는 조기퇴직, 정규직고용회피, 직업능력개발 유인 감소 등 부작용 유발
- 고용형태와 직무에 따른 다양한 임금체계의 형성과 임금피크제 확대필요
- 이인생계부양자모형(맞벌이)를 지원하는 조세/복지급여체계 형성 (공제축소전제 소득세율 인하/ EITC와 기초생보, 생계급여 개별과세 원칙 준용)

- 일자리과 훈련을 매개로한 사회적 대화의 제도화 필요

- ALMPs의 실효성 제고를 위해 지역별/산업별 수요에 부응하는 고용서비스와 훈련체제 구축
- 직장내 문화 개선



<그림 1> 고용형태별 임금체계와 임금피크제 (예시)



주: 박준성 (2007)의 p.13의 그림을 기초로 하여 작성함.

출처: 양재진. 2009. "우리나라 사회투자정책의 효과성 제고를 위한 전략적 정책조합연구." 국가전략. 제15권 2호.



V. 결론

- 1) 현재 한국복지국가의 진행방향은 미국+ 이태리의 최악 조합 → 사회투자형 복지국가로 방향전환이 빠를 수록, 경제/사회복지적 성과가 커질 것.
- 2) 우리나라의 건강한 근로.근면의식에 기초한 사회보장제도 구축으로 경제와 선순환 구조 형성
- 3) 후발주자의 잇점 살리기: 선진국에 버금가는 개방형 경제, 산업구조, 그리고 인구구조를 갖고 있는 상황에서 서구 복지국가의 변화양상을 우리의 시각에서 적응적으로 흡수할 필요
 - 기존 시스템의 개혁: 사회서비스 전달체제와 소득이전체제의 개혁 (+ 연금의 구조적 개혁)
 - 복지국가 확대방향: 근로계층에게 혜택이 돌아가는 사회서비스와 ALMPs 중심

