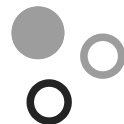


한국의 新복지체제

한국 복지국가 진단과
독일·스웨덴 개혁의 교훈

2020년 11월 17일(화) 오후 4시 30분
국회 의원회관 제1세미나실





한국의 新복지체제: 한국 복지국가 진단과 독일·스웨덴 개혁의 교훈

■ 주최

- 민주연구원

■ 일시

- 2020년 11월 17일(화) 오후 4시 30분

■ 장소

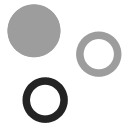
- 국회 의원회관 제1세미나실

■ 프로그램

〈사회〉 곽상언 민주연구원 부원장

축	사	이낙연 더불어민주당 당대표
축	사	김민석 국회 보건복지위원장
좌	장	홍익표 민주연구원장
발	표	① 한국 복지국가체제의 진단과 대안방향 (발표) 윤홍식 인하대학교 사회복지학과 교수 (토론) 김영순 서울과학기술대학교 기초교육학부 교수
발	표	② 서구 복지국가 개혁의제와 그 교훈 : 독일과 스웨덴 [독일] 대륙형 모델의 형성 및 변천과정 (발표) 정재훈 서울여자대학교 사회복지학과 교수 (토론) 임운택 계명대학교 사회학과 교수 [스웨덴] 복지개혁의 성과와 한계 (발표) 김인춘 연세대학교 동서문제연구원 교수 (토론) 장지연 한국노동연구원 선임연구위원

질의응답 및 종합토론



Contents

■ 축사

김민석 국회 보건복지위원장 i

■ 인사말

홍익표 민주연구원장 iii

■ 발표 ①

한국 복지국가체제의 진단과 대안방향

- (발표) 윤홍식 인하대학교 사회복지학과 교수 1
- (토론) 김영순 서울과학기술대학교 기초교육학부 교수 15

■ 발표 ②

서구 복지국가 개혁의제와 그 교훈 : 독일과 스웨덴

독일: 대륙형 모델의 형성 및 변천과정

- (발표) 정재훈 서울여자대학교 사회복지학과 교수 19
- (토론) 임운택 계명대학교 사회학과 교수 47

스웨덴: 복지개혁의 성과와 한계

- (발표) 김인춘 연세대학교 동서문제연구원 교수 51
- (토론) 장지연 한국노동연구원 선임연구위원 79



축사

안녕하십니까?

국회 보건복지위원회 김민석 위원장입니다.

오늘 ‘한국의 新복지체제’로의 전환과 구축을 위해 주요한 정책적 논의 자리를 마련해 주심에 감사드립니다. 축사를 통해 이 자리를 빛내주신 존경하는 이낙연 대표님, 민주연구원 홍익표 원장님, 또한 어려운 시기에 발제와 토론을 준비해 주신 각계 전문가분들과 귀한 발걸음 해주신 모든 분들께 진심으로 감사드립니다.

현재 한국의 복지정책은 빈곤과 불평등, 삶의 질, 고용보험, 공공부조 등 사회서비스제도의 사각지대가 발생하면서 다양한 취약점을 드러내고 있습니다. 또한, 디지털 전환 등 빠르게 변화하는 사회·경제적 환경 속에서 새로운 사회적 위험까지 등장하면서 이를 뒷받침할 수 있는 제도와 체계에 대한 깊은 성찰이 필요한 시기가 되었습니다.

특히, 노동과 임금에 기초했던 전통적인 복지체제에서 고용 없는 소득 시대에 대응해야 하는 구조적 변화는 신복지체제를 마련하고 대안을 찾아가는 과정을 요구하게 되었습니다.

지속 가능한 복지체계 발전을 위해서 오늘의 이 세미나가 단순한 복지제도의 개선을 넘어 변화된 시대에 걸맞은 새롭고 혁신적인 복지국가로의 변화가 시작되는 초석이 되기를 기대해 봅니다.

보건복지위원회에서도 국민의 복지를 위해 노력하겠습니다.

참여해 주신 모든 분들의 건강과 행복을 기원합니다. 감사합니다.

2020년 11월 17일

국회 보건복지위원회 위원장 김민석



인사말

홍익표 민주연구원장

‘코로나 19’는 여러 가지 측면에서 세계와 한국사회에 무거운 질문을 던져주고 있습니다. 전 지구적 수준의 자연재앙은 인간의 개발과 탐욕이 공존의 경계를 붕괴시킴으로써, 스스로 자초한 것이라는 점에서 지구환경 문제에 대한 긴박한 경고이자 위기징후라고 할 수 있습니다. 이미 우리는 지구위기의 레드라인을 넘어서고 있는지도 모릅니다. 코로나 19가 종식된다 하더라도, 또 다른 전지구적 팬데믹이 더 짧은 주기로 발생할 것이라는 전문가들의 지적이 단순한 경고로 들리지 않는 이유도 여기에 있습니다.

국내적으로는 재난이 모든 사람들에게 평등하게 다가오지는 않는다는 점을 새삼스레 일깨워 주었습니다. 재난의 영향이 불평등의 궤적을 그대로 따라간다 하더라도 이를 교정하고 완화하려는 국가의 제도와 노력이 충분하다면 위험의 분산과 방어도 가능할 것입니다. 이것이 바로 사회적 위험으로부터의 보호를 궁극적 목적으로 하는 복지국가의 존재이유이기도 합니다. 하지만 불행히도 이번 코로나 19를 통해 ‘K-방역’이라는 빛나는 성과에도 불구하고, 우리는 재난의 불평등을 통해 한국 복지국가의 현주소를 확인하게 되었습니다. 사실 코로나 19가 우리 복지국가에 준 현실인식은 하나의 계기일 뿐, 이미 뉴노멀, 제4차 산업혁명, 디지털 전환 등 이름은 조금씩 다르지만, 성장과 완전고용을 전제로 했던 기존 복지국가 체제의 한계와 새로운 환경변화에 대한 대응 요구는 서구는 물론 우리나라에도 꾸준히 제기된 의제입니다.

우리나라는 저성장, 저출생-고령사회, 양극화, 노동시장 이중화 및 분절화와 같은 환경적, 구조적 조건에 처해있습니다. 디지털 전환과정에서 고용의 불확실성은 커지고 있으며, 플랫폼 노동 확산으로 사회보험 제도밖에 있는 많은 사람들의 사회적 안전망을 어떻게 할 것인가 하는 문제에 직면해 있습니다.

보다 근본적으로는 이러한 현재의 사회적 위기, 그리고 제4차 산업혁명이 진전됨에 따라 예상할 수 있는 복지사각지대에 능동적으로 대응하고, 분배의 정의라는 기반위에서 재정위기없

는 지속가능한 복지체제를 재설계하는 것입니다. 이는 현재 존재하는 각종 복지제도의 보완 정도에 그치는 것이 아니라, 담대한 로드맵과 전국민의 사회적 대타협으로 현실화할 수 있는 한국형 복지정치의 새로운 도약으로 이루어질 수 있습니다.

한국 복지국가체제는 97년 외환위기를 출발점으로, 복지국가의 기본구조를 갖추면서 느리지만, 지속적으로 성장해왔습니다. 이제 신복지체제라는 과제를 촘촘하게 설계해가면서, 최저생활보장에서 누구도 배제되지 않고, 삶의 질을 보장하는 가운데 개인의 꿈을 펼칠 수 있는 한국 복지국가의 새로운 도약에 국가적 역량을 집중할 때입니다.

새로운 구상이 적실성을 갖기 위해서는 정확한 현실진단이 우선되어야 한다는 점에서 이 토론회는 한국의 신복지체제 구축을 위한 출발점으로서의 의미를 담고 있습니다. 또한 우리보다 복지국가의 길을 앞서 나간 서구 복지국가의 당면한 과제와 복지혁신의 노력도 반면교사를 삼을 필요가 있겠습니다.

이러한 우리의 취지에 공감하고 발표에 응해주신, 윤희식 교수님, 정재훈 교수님, 김인춘 교수님과 토론자로 비평과 대안을 말씀해 주실 김영순 교수님, 임운택 교수님, 장지연 선임연구위원님께 감사의 말씀을 드립니다.

이 문제에 지대한 관심을 가지고 계신 이낙연 당대표님과 김민석 국회 보건복지위원장님께도 감사의 인사를 전합니다. 아무쪼록 이 토론회가 한국 복지국가의 새로운 도전의 길을 여는 소중한 첫걸음이 되기를 기원합니다.

발표 ①

한국 복지국가체제의 진단과 대안방향

한국 복지체제의 한계와 대안체제의 구성

윤홍식

인하대학교 사회복지학과 교수

한국 복지체제의 한계와 대안체제의 구성: 성공의 뒷으로부터의 탈출

윤홍식
인하대학교 사회복지학과

1. 서론: 성공의 뒷에 빠 진 대한민국, 성공

한국, 그 놀라운 성공

- 1960년대 말까지만 해도 한국의 공무원들은 선진행정을 배우기 위해 필리핀과 파키스탄으로 연수를 갔고, 일인당 GDP는 전 세계에서 가장 낮은 국가 중 하나였음(장하준, 2006[2003])
- 그런 한국이 급격한 산업화를 통해 2018년 일인당 GDP 3만 불이 넘어섰고, 실질구매력 기준으로는 이미 일본 보다 높아졌음. 무역규모는 세계 8위로 도약하면서 명실 상부하게 세계 경제의 주요 국가 중 하나로 등장했음.
- 한국의 놀라운 경제성장은 단순히 자본과 노동의 투입을 통한 양적인 성장이라는 비판(Krugman, 1994; Young, 1995)과 달리 '혁신'역량을 높이는 성장이었다는 점에서 중요한 의미가 있음(한진희, 신석하, 2007; Eichengreen et al, 2012). 실제로 2020년 한국의 혁신지수는 독일에 이어 세계 2위를 기록함(Bloomberg, 2020).
- 경제성장만이 아님. 해방이후 지속된 민주화를 위한 국민들의 투쟁은 마침내 1987년 이후 민주주의를 공고화 하면서, 한국은 아시아에서 가장 민주적인 사회가 되었음.
- 한류로 대표되는 문화적 역량 또한 전세계에서 주목받고 있음.

[그림 1] 성공의 이야기



1. 서론: 성공의 뒷에 빠진 대한민국, 실패

그 놀라운 성공과 성공의 뒷

- 그러나 한국의 그 놀라운 성공의 이면에는 세계에서 가장 높은 자살률, 가장 낮은 출생률, 심각해지는 불평등이 자리하고 있음.
- 한국 사회의 성공 이야기를 대표하는 성장 잠재력 또한 지속적으로 낮아지고 있음. 특히 혁신 역량을 대표하는 총요소생산성은 2001-2005년 2.2%에서 2016-2020년 0.9%로 낮아졌음.
- 사회적으로도 경제적으로도 한국 사회의 지속가능성에 빨간 불이 켜졌다고 할 수 있음.
- 문제는 이러한 한국의 사회경제적 위기가 **한국 사회의 실패했기 때문이 아니라, 한국 사회가 성공했기 때문에** 나타난 결과라는 점임. 다시 말해, 한국 사회가 성공의 뒷에서 빠져 나오기 위해서는 한국 사회가 성공했던 그 이유를 근본적으로 수정하지 않으면 안된다는 것임. 매우 어려운 과제임.
- 이 발표문은 이러한 인식에 기초해 현재 한국 사회의 문제와 원인을 복지국가의 관점에서 조망하고, 그에 대한 개략적인 과제를 제시하고자 함.

[그림 2] 성공의 뒷

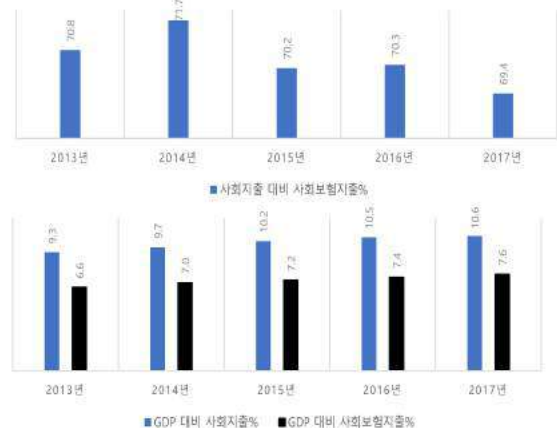


2. 한국 복지체제의 특성: 역진적 선별주의 복지체제 1

한국 복지체제의 이례적 성격

- 1987년 민주화 이후, 특히 1997년 외환위기 이후 사회보험을 중심으로 공적 복지가 확대되면서, 한국의 공적복지제도는 서구 복지국가에서는 볼 수 없는 매우 이례적인 특성이 강화됨.
- 공적 복지가 상대적으로 안정적 고용과 소득을 보장받는 정규직 노동자를 중심으로 제도화됨.
- [그림 3]에서 보는 것처럼 2013년부터 2017년까지 GDP 대비 사회지출 중 사회보험 지출이 차지하는 비중을 보면 2013년 70.8%에서 2017년 69.4%로 대략 전체 지출의 70%를 차지하고 있음.
- 나머지 30% 지출에는 모든 계층이 대상인 보편적 교육과 같은 사회서비스, 아동수당과 같은 보편적 사회수당 등과 함께 소득 하위 70%에 지급되는 기초연금, 취약계층의 최저생활을 보장하는 국민기초생활보장제도 등이 포함되어 있음.

[그림 3] GDP 대비 사회지출에서 사회보험 지출의 비중



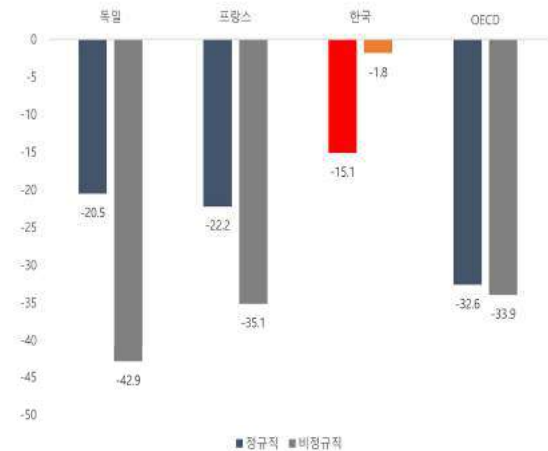
자료: 통계청, (2018a). e-나라지표: 건강보험 재정 및 급여율, 국민연금 재정현황, 고용보험 지출현황, 산재보험 징수 및 지급 현황. <http://www.index.go.kr> (접근일, 2019. 4. 7). 국민건강보험공단. (2018). 『2017 노인장기 요양보험 통계 연보』. 국민건강보험공단. 통계청. (2018b). 국민연금 예산규모 및 수급자 추이. <http://www.index.go.kr> (접근일, 2019. 4. 7). 사립학교교직원연금공단. (2018). 수입 및 지출 현황. <http://www.alio.go.kr> (접근일, 2019. 4. 7).

2. 한국 복지체제의 특성: 역진적 선별주의 복지체제 2

역진적 선별주의 복지체제

- 일반적으로 선별주의 복지체제는 자산과 소득조사를 통해 소득 하위계층에게 복지급여가 집중되는 복지체제를 지칭하는 개념임.
- 이에 반해 '역진적 선별주의'는 공적 복지가 노동시장 지위를 선별기준으로 작동하면서 중/상위 계층에 집중되는 한국 복지체제의 특징임.
- 실제로 [그림 4]에서 보는 것처럼 대부분의 OECD 복지국가의 조세와 이전소득의 빈곤감소 효과를 보면 정규직 보다는 비정규직에 더 우호적으로 제도화되어 있음.
- 그러나 한국의 상황을 보면 전반적으로 복지국가의 빈곤감소 효과가 낮은 것은 물론, 그나마 그 효과도 정규직에 더 우호적임.
- 정규직에 대한 조세와 이전소득의 빈곤감소 효과는 -15.1%인데 반해, 비정규직에 대한 빈곤감소 효과는 정규직의 1/10에 불과한 -1.8%에 그치고 있음.

[그림4] 노동시장 지위에 따른 조세 및 이전소득의 빈곤 감소효과



자료: European Union Statistics on Income and Living Conditions(EU-SILC, 2012), Household, Income and Labour Dynamics in Australia(HILDA, 2012), 한국노동패널조사(KLPS, 2009), Survey of Labour and Income Dynamics(SLID, 2010) for Canada OECD(2015), In It Together: Why Less and Inequality Benefits All 전병유 편, 2016. 한국 불평등 2016. 서울:페이퍼로드, p.171. 재인용.

5

2. 한국 복지체제의 특성: 민간중심의 사회서비스

국가를 대신한 민간: 약화된 공공성

- 통해 불평등과 빈곤을 완화했던 개발국가 복지체제는 돌봄과 관련된 사회서비스의 제공을 국가가 아닌 민간이 담당하는 구조를 고착화 시킴으로써, 사회서비스의 공공성을 취약하게 제도화함.
- 아동, 노인 등 돌봄 서비스, 건강관련 서비스, 주거 관련 서비스 모든 분야에서 한국의 공공서비스는 매우 취약한 것이 현실임.
- 돌봄 및 건강에 대한 서비스 수요가 증가하고 있는 가운데 이러한 현실은 국가의 재정적 부담은 급격히 증가시키는데 반해 국민의 사회서비스에 대한 만족도는 낮은 모순적인 상황을 지속시키고 있음.
- 실제로 민간기관이 제공하는 사회서비스 이용시 가계부담은 공공기관이 제공하는 사회서비스 이용시 보다 높음(예, 상급종합병원-보장률 공공 64.4%vs. 60.9%).
- 전체 사회서비스에서 공공과 민간의 균형적인 구조를 제도화할 필요가 있고, 이를 위해 공공부분의 확대가 절실한 상황

[그림 5] 주요 사회서비스의 공공비중



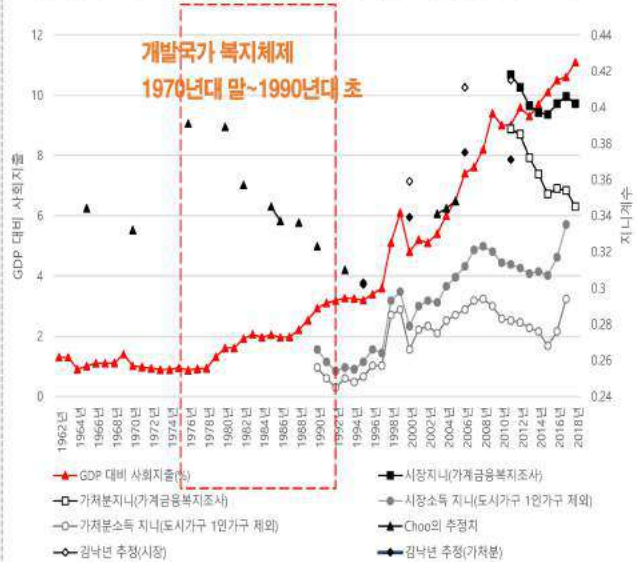
출처: 대통령직속 정책기획위원회, 2018. 문재인 정부 '모용국가' 비전과 전략, 2018. 11. 23. 청와대.

3. 왜 한국은 역진적 선별주의 복지체제를 갖게 되었나? 1) 개발국가 복지체제의 유산-고도성장

개발국가 복지체제의 유산

- 산업화 이후 한국 복지체제의 중요한 특성은 성장이 일자리를 만들고 이렇게 만들어진 일자리가 장시간, 저임금 노동과 결합하면서 **공적 복지의 확대 없이** 불평등과 빈곤을 완화했던 체제였음(그림 6).
- 세계은행은 이를 '형평을 동반한 성장'이라고 정의.
- 물론 서구 복지국가도 전후 성장이 일자리를 늘리며 완전고용에 근접했지만, 서구 복지국가는 완전고용 이외에 누진적 조세와 보편적 공적 복지의 확대를 통해 불평등과 빈곤을 완화했다는 점에서 한국과 상이함.
- 그렇기 때문에 한국 복지체제를 서구 학자들이 이야기하는 것처럼 경제에 사회정책이 종속된 생산주의 복지체제로 이야기하는 것은 분배 동학을 간과하기 때문에 부적절.
- 문제는 이런 개발국가 복지체제가 1990년대 초 이후 작동하지 않았지만, 한국 사회는 지속적으로 성장을 통한 분배를 추구함. 개발국가 복지체제의 성공적 경험이 복지국가로의 경로를 방해.

[그림 6] 노동시장 지위에 따른 조세 및 이전소득의 빈곤 감소효과



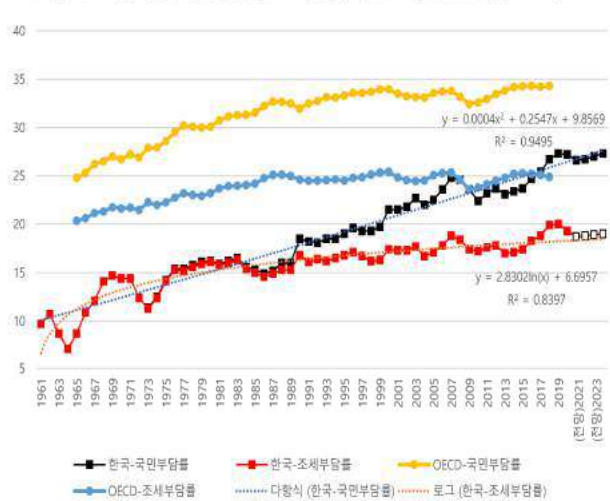
7

3. 왜 한국은 역진적 선별주의 복지체제를 갖게 되었나? 2) 개발국가 복지체제의 유산-사적자산축적

사적자산축적

- 저임금과 장시간 노동을 통해 개별 국민이 사회적 위험에 대응하기 위해서는 저축, 사보험, 부동산(주택) 등 사적 자산축적이 필요하고, 이를 가능하게 하기 위해서는 낮은 세금이 필연적임.
- 즉, 낮은 세금을 통해 가처분소득을 늘려주고, 이를 통해 시장에서 사적자산을 축적하는 방식을 통해 중산층 이상이 사회적 위험에 대응할 수 있는 사적자산축적(사적보장체제, 사적 탈상품화 기제)체제가 만들어짐.
- [그림 7]에서 보는 것과 같이 한국과 OECD의 조세부담률과 국민부담률을 보면 한국의 조세부담이 OECD 국가들에 비해 현격히 낮은 것을 확인할 수 있음.
- 문제는 이러한 사적자산축적이 1960년대 이후 거의 60년간 지속되면서 적절한 조세부담과 적절한 수준의 복지라는 사회적 연대에 기초한 복지국가의 성립이 요원해짐.
- *박근혜 정부의 역설에 주목할 필요가 있음.

[그림 7] 노동시장 지위에 따른 조세 및 이전소득의 빈곤 감소효과

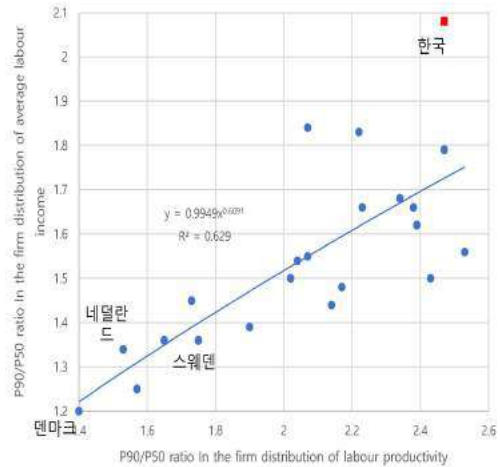


3. 왜 한국은 역진적 선별주의 복지체제를 갖게 되었나?
3) 재벌이 주도하는 수출주도형 성장체제-1

국내 산업 연관관계가 취약한 성장

- 1990년대를 거치면서 한국 경제는 국가가 주도하는 성장체제에서 재벌이 주도하는 수출주도형 성장체제로 전환.
- 이러한 성장방식은 노동 숙련을 높이고, 국내 산업의 연관관계를 높이는 성장방식 보다는 핵심부품을 외국에서 수입하고, 이를 최첨단 자동화 설비를 통해 생산하는 방식임.
- 여기에 1988년을 전점으로 조속한 탈산업화가 진행되면서 좋은 제조업 일자리가 감소하고 서비스 일자리 증가.
- 이는 필연적으로 1990년대 이전 한국 성장체제의 특징이었던 전후방 연관관계가 없는 성장방식이 약화되고, 국내산업간 연관관계가 약화되는 방식으로 진행.
- 여기에 기업의 이윤실현 방식이 생산과 거래비용을 외부화하는 방식으로 이루어지면서, 국내에서 좋은 일자리가 감소해 [그림 8]에서 보는 것과 같이 기업규모에 따른 생산성과 임금격차가 심화됨.
- 1987년 이후 사회보장제도가 사회보험을 중심으로 확대되면서, 공적 사회보험제도의 광범위한 사각지대가 만들어짐.

[그림 8] OECD 회원국의 기업규모에 따른 생산성과 임금격차



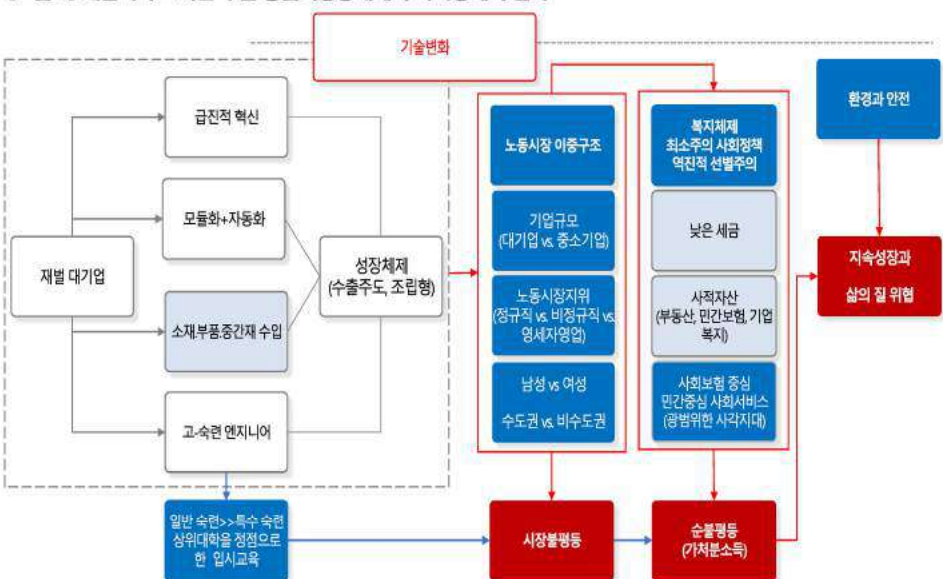
Source: OECD (2016c), "Promoting Productivity and Equality: Twin Challenges", OECD Economic Outlook, No. 99.

9

3. 왜 한국은 역진적 선별주의 복지체제를 갖게 되었나?
3) 재벌이 주도하는 수출주도형 성장체제-2

[그림 9] 재벌이 주도하는 수출 중심의 성장체제의 사회경제적 결과

- 재벌 대기업이 주도하는 수출주도형 성장체제를 중심으로 교육, 훈련, 숙련, 복지, 노동 등 사회경제의 중요한 부분들이 연계되어 구성되어 있는 체제라고 할 수 있음.
- 산업구조가 급진적 혁신에 기초해 구성되어 있는 상황에서 교육문제가 단순히 입시문제를 공정하게 한다고, 복지문제를 지출을 늘린다고 해결될 수 없는 이유임.
- 다른 영역도 유사함.

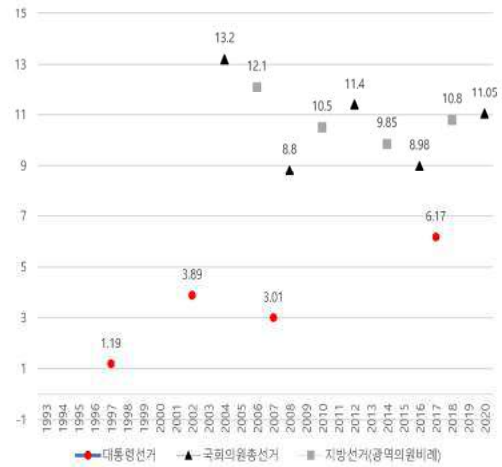


3. 왜 한국은 역진적 선별주의 복지체제를 갖게 되었나? 4) 정치체제: 보수 vs. 자유주의(Liberal) 중심의 권력관계

분단과 민주주의 이행의 성격

- 복지정책의 관점에서 보았을 때 복지국가의 확대는 몇 가지 기본적 조건을 요구함.
- 첫째는 그 사회의 균열이 분배를 중심으로 형성되어야 하고, 둘째는 상대적으로 강력한 노동운동(노조 조직들)과 강한 좌파정당(사민주의 정당)의 존재, 마지막으로 노동계급과 중간계급(중산층)의 연대를 조건으로 함. 그리고 이 세가지 조건은 자본의 이윤실현방식이 생산과 거래비용을 내부화 했던 제조업 기반의 생산체제에서 분배 문제를 중심으로 사회적 균열이 형성되면서 복지국가를 추동 했음.
- 그러나 한국은 분단, 미군정, 전쟁, 독재를 거치면서 노동계급과 좌파정당이 무력화되고, 우파 중심의 권력관계가 형성되면서, 사회적 균열은 분배 보다는 반공, 반북, 지역을 중심으로 형성.
- 1987년 민주화 이후에도 제도정치에서 권력관계는 보수 vs. 자유주의 구도로 형성되고, 2004년 이후 등장한 사민주의 정당(진보정당)은 복합을 둘러싼 문제로 분열하면서, 서구에서 좌파 정당이 했던 역할을 수행하지 못함.
- 노동운동도 민주화 이후 탄압과정을 거치면서 단위 사업장에서 노동조건을 개선하는 것에 집중.

[그림 10] 역대 선거에서 진보정당의 득표율



Source: 위키피디아 각 년도.

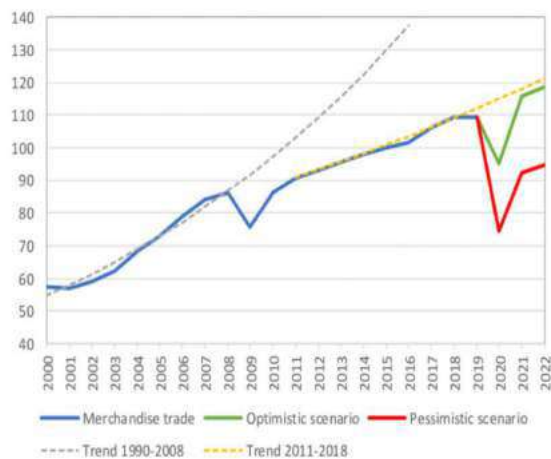
11

4. 한국 복지체제가 직면한 위험과 기회 1: Slobalisation

코로나19와 글로벌라이제이션

- 세계화에도 일정 수준의 타격이 있을 것으로 전망(Rapoza, 2020). 필수적인 보건의료부문의 자유무역은 국제공조를 통해 유지될 수 있겠지만, 생산과 수요 감소로 인해 국제교역의 감소는 불가피함.
- 물론 세계화의 흐름을 막을 수 없을 것이라는 주장도 있음(The Wall Street Journal, 2020). 세계경제포럼, 탈-글로벌라이제이션이 아니라 글로벌라이제이션의 형태가 변화하는 것 (제조업에서 정보산업으로)
- 하지만 [그림 11]에서 보는 것처럼 코로나19 이전부터 세계교역은 약화(리쇼어링, 니얼쇼어링)되고 있어, 코로나19 이후 한국과 같은 수출주도 경제의 취약성 증대, 한국이 과거와 같이 수출주도형 성장체제를 유지하기 어려운 조건.
- 긍정적인 측면은 국민국가가 주권-민주주의-글로벌라이제이션의 트릴레마로부터의 탈출 가능(Rodrik, 2011).
- 내수와 수출의 균형적 성장을 추구해야 하는 국제적 조건 성립으로 복지국가 확대에 우호적 조건 형성.

[그림 11] 세계 교역규모, 2000-2022



출처: <https://genevasolutions.news/global-news/can-new-leadership-fix-the-world-trade-organization-s-existential-crisis>

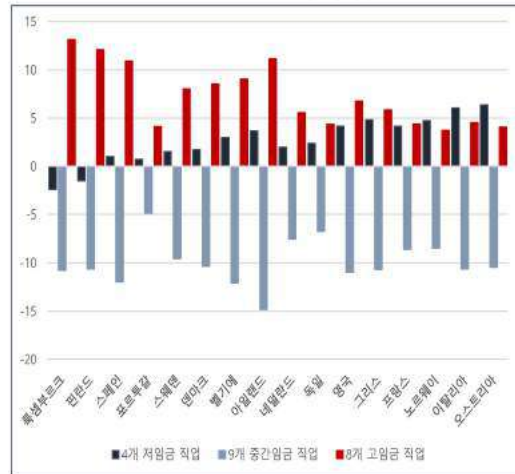
12

4. 한국 복지체제가 직면한 위험과 기회 2: Digital Tech.

디지털 기술변화로 인한 노동시장의 유통화 심화

- 1990년대부터 본격화된 디지털 기술변화는 노동대체적 기술발전의 성격을 가지며, 전통적 고용관계 약화.
- 일부에서는 향후 디지털 기술변화로 인해 일자리가 급격히 감소할 것으로 예측했지만, 현재까지 제기된 반론을 종합하면, 전체 일자리 규모는 유지 또는 증가할 것으로 예상됨. 하지만 일자리가 저임금과 고임금 일자리로 양극화 될 것으로 예상됨.
- 하지만 디지털 기술변화로 인한 일자리 양극화도 모든 국가에 보편적으로 적용되는 것이 아니라 복지국가의 역량에 따라 상이하게 나타남.
- 상대적으로 보편적 복지제도를 통해 불평등을 완화하고 있는 복지국가의 경우 저임금 일자리 증가는 최소화되고, 중간일자리 감소를 고임금일자리로 대체함.
- 다만 당분간 노동대체적인 기술변화가 계속될 것이고, 이는 중단기적으로 나쁜 일자리를 양산할 수 있기 때문에 안정적 일자리에 기초해 설계된 사회보장제도의 전면적 재구조화가 요구됨.

[그림 12] 디지털 기술변화에 따른 고, 중간, 저임금 일자리 변화



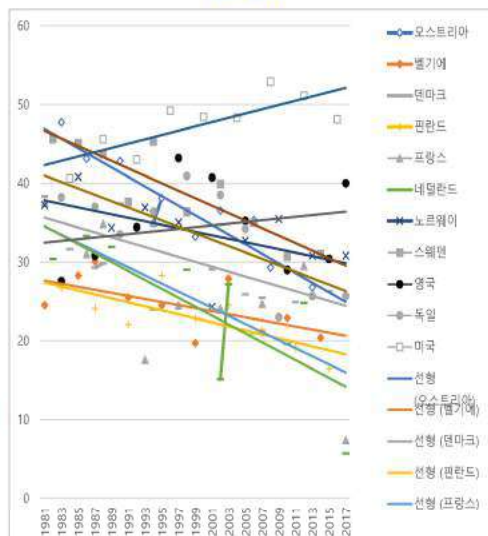
Goos, M. Manning, A. and Salmons, A. 2014. "Explaining job polarization: Routine-based technological change and offshoring." *American Economic Review*, 104(8): 2509-26, p. 24. Table 2. Initial shares of hours worked and percentage changes over 1993-2010 by country.

4. 한국 복지체제가 직면한 위험과 기회 3: 시민주의의 약화와 극우의 부상-1

코로나19 이후 권력자원의 변화 가속화

- 대부분의 국가에서 복지국가의 중요한 권력자원인 노동자의 조직률은 점점 낮아지고, [그림 13]을 보면 1981년부터 2017년까지 주요 복지국가의 좌파정당의 득표율을 보여주고 있는데, 미국과 영국의 리버럴 정당을 제외하고, 모든 국가에서 복지국가의 주체였던 좌파 정당(사민주의 정당)의 지지율이 낮아지고 있음.
- 다만 한국에서는 보편적 복지제도에 대한 시민적 동의 상승(전 국민 지원에 대한 여론 동향)경향, 자유주의 정당(민주당)의 총선승리는 주목할 만한 변화일 수도 있음.
- 그러나 문제는 역사적으로 자유주의 정당(리버럴 정당)의 승리가 복지국가의 권력자원을 강화 시키지는 못했다는 것임. 실제로 리버럴 정당의 집권은 복지의 양적 확대를 수반했지만, 고용을 적극적으로 창출하고 유지시키는 주체로서의 역할은 제한적이었음. 특히 한국(김대중, 노무현 정부)은 물론이고 영국, 미국, 심지어 독일에서 리버럴, 사민당의 집권은 노동시장을 유연화하고, 저임금 일자리의 확대를 가속화 했음(극우정당 준동의 배경).
- 특히 주목해야할 현상은 극우정당들이 국민국가 차원에서 (이주자와 외국인의 배제를 전제로) 공격 복지의 확대를 강력하게 요구하고 있다는 점임. 극우정당, 친복지, 반이민 정당.

[그림 13] 서구 주요 복지국가의 좌파정당과 리버럴 정당의 지지율, 1981-2017



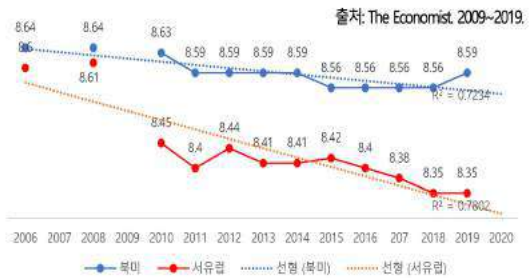
출처: 윤홍식, 2019.

4. 한국 복지체제가 직면한 위험과 기회 3: 시민주의의 약화와 극우의 부상-2

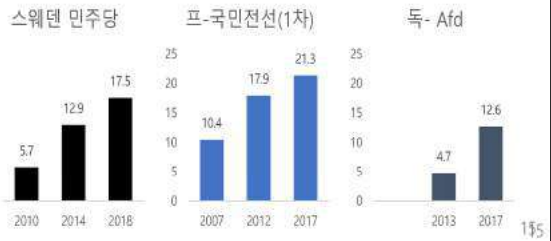
권위주의의 강화? 민주주의의 유지?

- [그림 14]에서 보는 것처럼 서유럽과 북미의 선진 민주주의의 국가는 2000년대 들어오면서 민주주의의 지수가 낮아지고 있음. 미국은 트럼프 등장 이후 민주주의가 심각하게 위협받고 있고, 서유럽에서도 극우-극좌 포퓰리즘이 힘을 얻고 있음(Levitsky and Ziblatt, 2018).
- 여기에 코로나19로 인한 국가의 통제강도가 일상화되는 경험은 서구 민주주의를 더 위태롭게 할 수도 있음. 독일에서 극우파(AfD)들은 코로나19 문제를 인종문제로 전환, 국경폐쇄 요구(Wallace, 2020). 자유주의와 민주주의의 디커플링화.
- 실제로 코로나19 팬데믹 이후 남미, 홍콩, 이라크 등에서 권위주의 정권에 대항하는 시위가 전면 통제되면서, 권위주의를 강화하고 있음(The Washington Post, 2020; Foreign Policy, 2020).
- AfD, 국민전선, 스웨덴 민주당 등 극우 포퓰리스트들이 정치적 기반을 확장하고 있음(그림 15). 코로나19 때문이 아니라 제도권의 좌우정권이 불평등에 적절히 대응하지 못하자 중하층에서 극우포퓰리즘 지지. 코로나19가 극우 세력 활성화(the Economist, 2020).
- 민주주의와 자유주의의 디커플링, 민주주의의 위협

[그림 14] 북미와 서유럽의 민주주의 지수 변화, 2006-2019



[그림 15] 스웨덴, 프랑스, 독일 극우정당의 득표율

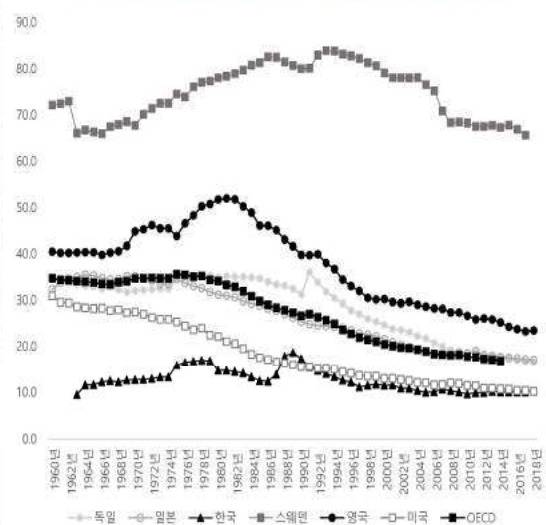


5. 실천전략 1: 복지국가를 만들어가 강력한 주체 형성

변화하는 자본주의에 대응하는 새로운 노동조직화

- 많은 사람들이 노동계급의 이질화를 복지국가를 만들어갈 주체 형성의 가장 큰 어려움이라고 이야기하지만, 역사적으로 노동계급이 단일한 정체성을 타고난 것은 아님. 사회적으로 구성된 것임(E. P. Thompson).
- 최근 연구에 따르면 영국에서 일하는 사람의 60%가 스스로를 노동자라고 규정(Todd, 2016(2014)). 그러므로 핵심은 자본의 이윤실현 방식이 생산과 비용을 외부화 하는 조건에 맞는 새로운 조직화 방식을 사회적으로 구성하는 것임.
- 조직노동, 비조직 노동, 시민운동 간의 연대 또한 중요한 과제임. 특히 한국처럼 노동운동이 전체 사회에 대한 대표성이 취약한 사회에서 노동운동과 시민운동의 연대는 필수적임.
- 더불어 강력한 진보정당 없이 복지국가의 확장 또한 불가능하다는 점에서 노동운동, 시민운동, 진보정당 간의 강력한 연대를 제도화하는 방안을 적극적으로 모색할 필요가 있음.
- 이를 위해 조직노동, 진보정당은 정책역량을 강화하기 위한 과감한 인적, 물질 지원을 모색해야함.

[그림 16] OECD 주요국과 한국의 노조 조직률, 1960-2018

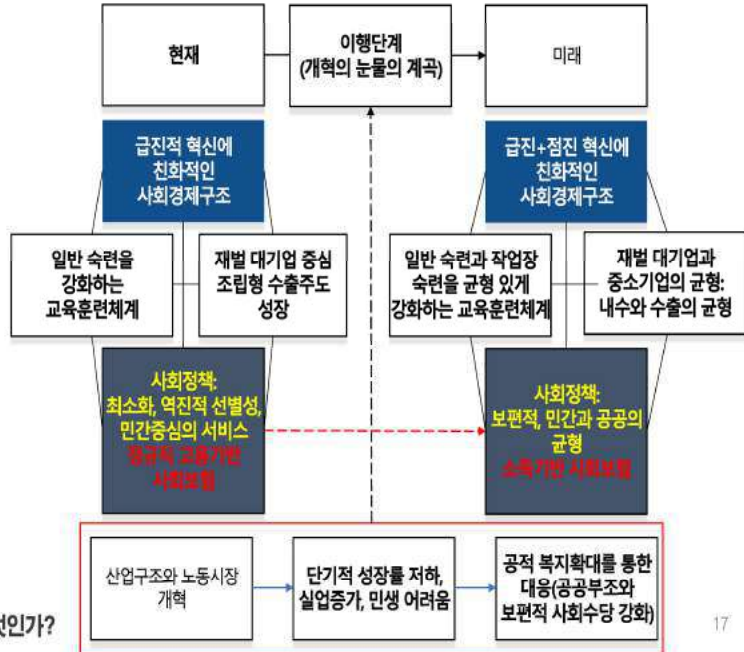


출처: OECD, 2019, Trade Union.

5. 실천전략 2: 경제구조의 개혁

성장체제의 개혁 없이 지속가능한 복지국가 불가

- 경제구조 개혁에 대한 구체적인 내용을 담기는 이 발제문의 영역을 벗어나는 부분이지만, 복지국가의 관점에서 보면 경제개혁의 방향은 다음과 같음.
- 한국이 잘해왔던 것과 해야 하는 것의 균형을 찾는 것임.
- 수출과 내수, 급진적 혁신과 점진적 혁신, 대기업과 중소기업이 균형을 이루는 지속가능한 성장체제를 구성하는 것임.
- 그리고 이로 인해 발생하는 민생의 어려움을 완화하고 구조개혁을 성공적으로 수행하기 위해 복지국가의 소득보장과 사회서비스의 보편적 확대가 요구됨.



[그림 17] 어디로 갈 것인가?

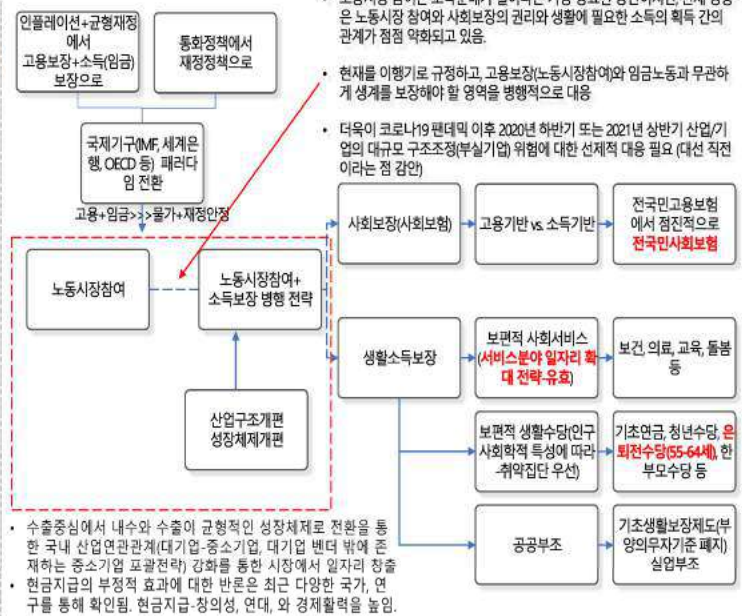
17

5. 실천전략 3: 고용보장+소득보장+사회서비스 병행전략

현재 상황:

고용보장 없는 소득보장도, 소득보장 없는 고용보장도, 민생문제에 대응하기 어려운 상황-한국, 동시 병행이 답!

- 한국은 1997년 IMF 외환위기 이전에도 정규직 고용이 국민의 소득활동의 절대다수가 된 역사가 없음. 대부분의 후후발 산업화를 경험한 국가의 공통점임.
- 유사한 경우가 있다면 1980년대 중반부터 1990년대 중반까지의 대략 10년이 유사 포디즘 체제가 구축되었음.
- 그러나 현재 정부 정책은 여전히 모든 국민에게 고용보장이 가능하다는 전제에 입각해 일자리 정책, 사회보장정책 등의 국가전략을 입안하고 있음.
- 한국이 후후발 산업화된 국가라는 점에 기초해 안정적 고용보장(사회서비스 분야와 국내 산업연관관계를 확장한다는 전제하에 여지는 존재함)과 노동시장 참여와 관계없는 생활보장이 동시에 추진하는 전략을 선택해야함.



5. 실천전략 4: 사회보험-소득기반 사회보험 1

소득기반 사회보험의 필요성 증가

- 기업의 이윤실현 방식이 생산과 거래비용을 내부화하는 것에서 핵심 영역을 제외한 생산과 거래비용을 외부화하는 방식으로 전환. 이로 인해, 노동시장에서 표준적인 고용형태의 일자리 감소하고, 비전형적인 고용형태 증가.
- 전형적 사회보장제도인 사회보험은 안정적 고용관계에 기초해 정기적으로 기여금을 장기간 동안 납부할 수 있는 고용형태를 전제했지만, 기업의 이윤실현 방식의 변화로, 전형적인 사회보험제도로는 포용하기 어려운 비전형적 노동형태의 등장(플랫폼 노동, 비정규직 등 불안정 일자리의 증가).
- 표준적 고용형태에 기초한 사회보험의 광범위한 사각지대가 지속, 확대되면서 고용관계에 기반한 사회보험을 소득에 기반한 사회보험으로 전환할 필요성이 증대하고 있음.

고용기반 고용보험에서 전국민 고용보험으로, 전국민고용보험에서 전국민사회보험으로

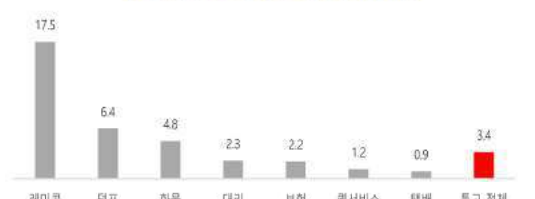
- 비정규직, 새로운 고용형태의 노동을 배제하는 문제는 고용보험만의 문제가 아니기 때문에, 1차적으로 고용보험을 소득기반 사회보험으로 전환하는 동시에 중장기적으로 모든 사회보험을 소득기반 사회보험으로 전환 선언 필요.

[그림 18] 플랫폼 노동자의 사회보험 가입률, 2018



자료 출처: 한국고용정보원 2019. 플랫폼경제종사자 규모추정과 특성분석, 최기성, 2019. 플랫폼경제종사자 주요 직종의 근로실태, 플랫폼경제종사자 고용 및 근로실태 진단과 개선방안 모색 정책토론회, 2019년 8월 23일 서울LW컨벤션센터 크리스탈홀 3층, 한국고용정보원

[그림 19] 특고 노동자의 고용보험 가입률, %



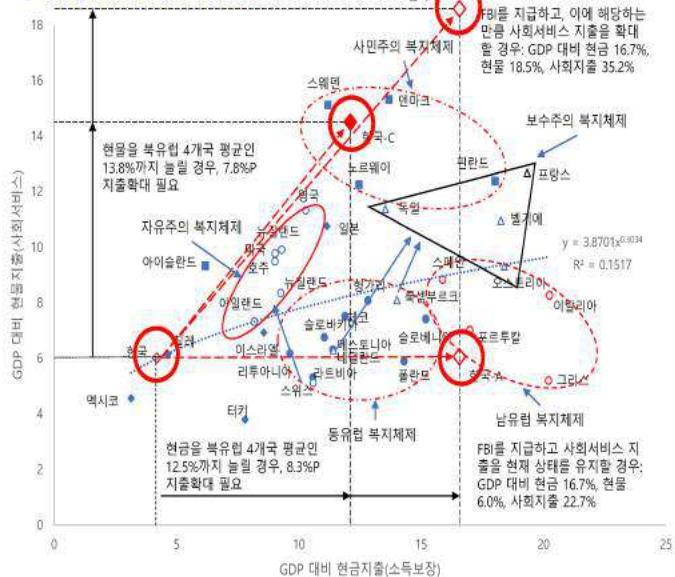
자료 출처: 정홍준 외, 2017. 특수형태근로종사자 근로실태파악 및 법적 보호방안 연구, 고용노동부.

5. 실천전략 5: 기본소득, 현금 vs. 현물

- 코로나19 팬데믹에 대응하는 1,2차 재난지원금 지급을 둘러싸고 **선별주의와 보편주의 정책 논의가** 확대되면서 기본소득이 중요한 정책 대안 중 하나로 논의되고 있음.
- 그러나 기본소득의 보편주의는 사회적 위험과 관계없이 모든 국민들에게 일정한 소득을 지급하는 것으로, 사회적 위험에 대응하는 급여로서 자산과 소득조사를 거치지 않는 급여로서 복지국가의 보편주의와는 상이한 원칙을 이야기하고 있음.
- 더욱이 기본소득 논쟁은 향후 한국 사회정책이 어떤 방향으로 확대될지에 대한 논의와 함께 이루어져야 함.
- 예를 들어, 우축 그림에서 보는 것과 같이 보편적 기본소득을 도입하면 한국의 위치는 한국-A에 위치하게 되어, **남유럽과 유사한 복지체제** 특성을 갖게 됨.
- OECD(2020)도 한국의 재난지원금의 효과성에 의문을 제기.
- 소득보장정책의 확대는 공적 사회서비스의 확대와 균형적으로 이루어질 필요가 있음.
- 공극적 지향점은 **한국-C(스칸디나비아 복지국가군이 위치)의 위치로 현금급여와 현물급여가 균형을 이루는** 지점임.

OECD, 2020. *Employment Outlook 2020: Work security and the COVID-19 Crisis*

[그림 20] 현물과 현금지출의 구성



5. 실천전략 6: 보편적 사회수당 1

한국에서 “보편적 사회수당의 제도화”가 절실한 이유: 전환적 기본소득(Transitional Basic Income, TBI)

- [그림 21]에서 보는 것처럼 한국 노동시장은 외부 충격에 매우 취약한 구조라는 것이 코로나19 팬데믹을 통해 확인됨.
- 확진자 1명 대비 취업자 감소규모는 한국은 928명으로 비교대상국가를 압도하고 있으며, 특히 유럽 복지국가들에 비해 엄청난 일자리 감소를 경험하고 있음(황선웅, 2020).
- 물론 이러한 수치는 한국의 확진자수가 다른 국가들에 비해 현격히 적기때문에 나타난 현상일 수도 있지만, 코로나19로 인한 취업자 감소비를 또한 -3.6%로 독일 -0.7%, 일본 -1.7%, 네덜란드 -1.8%보다 높은 수준임.
- 더욱이 일자리 감소가 주로 저임금과 비정규직을 중심으로 이루어지고 있다는 점에서 취약계층의 경제적 위험이 심각한 상황임.

공적 사회보장제도의 역진적 선별성: 취약계층을 배제하는 사회보험

- 하지만 취약계층의 상당수가 공적 사회보험으로부터 배제되어 있어, 위기 발생시 사회보장제도가 취약계층의 기본생활을 보장하지 못하고 있는 실정임.
- [그림 22]에서 보듯 비정규직의 고용보험 가입률은 정규직의 절반에 미치지 못하고, 자영업자는 2%에 불과한 것이 현실임.
- 이러한 이유로 인구사회학적으로 취약한 집단에 대한 보편적 수당 도입 절실.

[그림 21] 코로나19 확진자 대비 취업자 증감, 2020. 1~4.



자료 출처: 황선웅, 2020. “코로나19 이후 고용동향과 정부정책 평가.” 한국노동사회연구소 주최 제146차 노동포럼, 2020년 6월 19일, 프란치스코회관.

[그림 22] 정규직과 비정규직의 사회보험 및 퇴직금 적용률, 2019. 8.



자료 출처: 김복순·임용빈, 2020. * 2019년 비정규직 규모와 특징. * 월간 노동리뷰, 2020년 1월호, pp. 125-143.

6. 결론: 무엇을 할 것인가? 정치가 중요하다

결국, 세상을 바꿀 수 있는 '정치다'

- 문제는 한국에서 사회경제적 개혁을 주도할 진보의 정치적 자원이 매우 취약하다는 점임.
- 자유주의 정부가 집권하면, 자유주의 정권에 대한 보수의 도덕적 공세가 강화되면서, 정치적 균열은 보수가 자유주의 정권의 도덕성을 중심으로 반-자유주의 공세가 확대. 보수와 자유주의 대립이 강화되면서, 진보정치가 분배 이슈를 중심으로 독자적인 힘을 강화할 여지가 축소됨.
- 보수가 집권하면 보수의 권위주의적 퇴행에 맞서 자유주의 이슈가 전면화되고, 자유주의 세력이 진보의제를 점유하면서, 진보세력의 독자적 세력화 어려움.
- 결국 개혁의 성패는 보수집권시기가 아니라 자유주의 정권의 집권시기에 한국 사회의 균열구조를 진보의제를 중심으로 재편해 핵심 균열 구조를 분배를 중심으로 구성할 수 있는 역량이 있는지가 핵심임.
- 진보/리버럴 세력이 고학력 중산층의 정당인 아니라 기층민중의 이해를 대변하는 정당인 동시에 새로운 정체성 문제와 관련해 진보적 입장을 견지하는 정당으로 위상 재정립 필요.
- 노동과 시민사회는 형식적 중립성을 버리고, 개혁세력이 집권세력이 될 수 있도록 실질적 연대 필요.

감사합니다

토론 ①

한국 복지국가체제의 진단과 대안방향

한국 복지체제의 한계와 대안체제의 구성

김영순

서울과학기술대학교 기초교육학부 교수

발표 ②

서구 복지국가 개혁의제와 그 교훈

독일 : 대륙형 모델의 형성 및 변천과정

정재훈

서울여자대학교 사회복지학과 교수

대륙형 모델의 형성 및 변천과정

대륙성 모델로서 독일 사례

개요

- 사회국가의 형성과 전개 과정
- 사회적 시장경제
- 대륙형 모델로서 사회보험국가의 특징
- 사회국가 개혁의 배경과 출발
- 사회국가 개혁의 전개 과정과 쟁점
- 변화하는 사회국가
- 결론 및 한국에의 시사점

사회국가의 형성과 전개 과정

19세기 말 사회보험국가 형성의 토대



바이마르 공화국(1919-1933)

1923년 국가재정균형법(Finanzausgleichsgesetz)

- 1923년 국가재정균형법(Finanzausgleichsgesetz)을 통해 민간비영리 단체가 구축해 놓은 사회서비스 전달체계를 연방정부가 영리 조직에 앞서 배타적으로 지원해야 할 법적 근거까지 마련한 것이다. 동법에 따르면, 국가는 공공복지를 제공한다고 판단할 수 있는 서비스와 카리타스 등 전국적 조직의 민간 비영리 단체를 대상으로만 재정 지원을 할 수 있었다. 재정 지원의 흐름도 국가에서 중앙 조직으로, 중앙 조직이 지역 조직으로 가도록 함으로써 비영리 민간사회서비스 단체 활동의 중앙집중화를 도모하였다. 전국 조직을 갖추지 못한 지역의 소규모 조직에 대한 재정 지원을 디아코니나 카리타스 등 전국적 조직이 대행하도록 함으로써 국가와 거대 민간 비영리사회서비스·복지단체 간 파트너 관계가 성립하기 시작한 것이다(Weuthen,1990:110).

사회적 시장경제

질서자유주의(Ordoliberalismus)의 등장



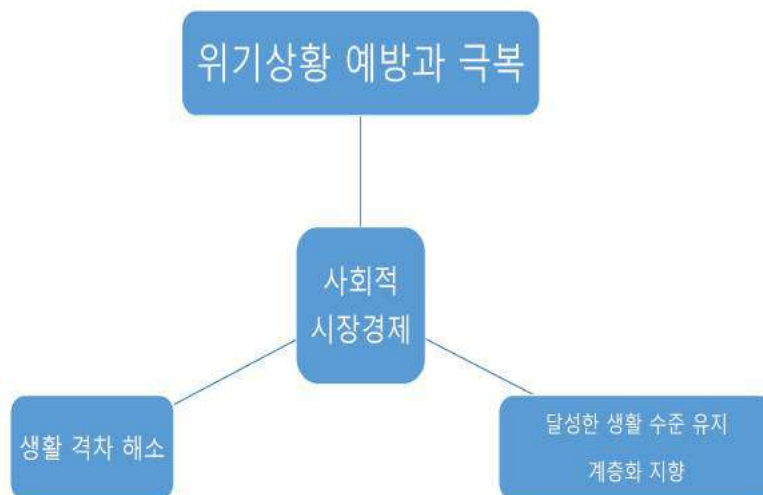
사회적 시장경제



사회적 시장경제



사회적 시장경제의 지향점



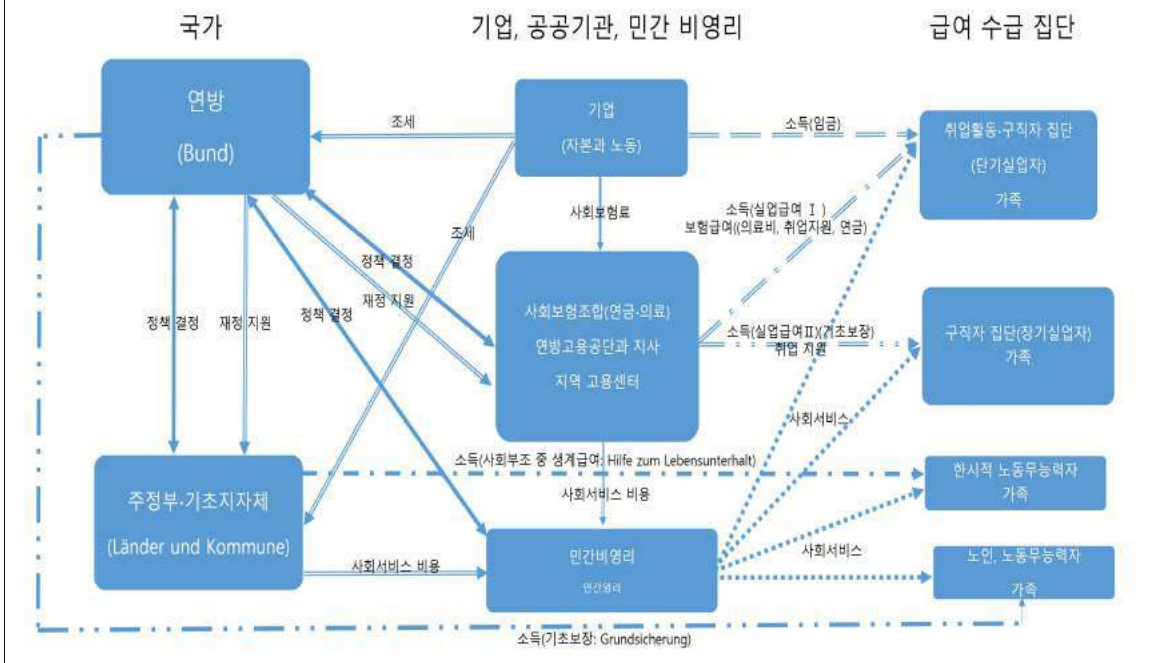
사회적 시장경제와 분권적 조합주의

사회적	시장경제
사회보상(Sozialer Ausgleich)	경쟁에 기초한 시장경제적 성과



분권적 조합주의

분권적 조합주의



분권적 조합주의에 기초한 사회보장제도의 특징

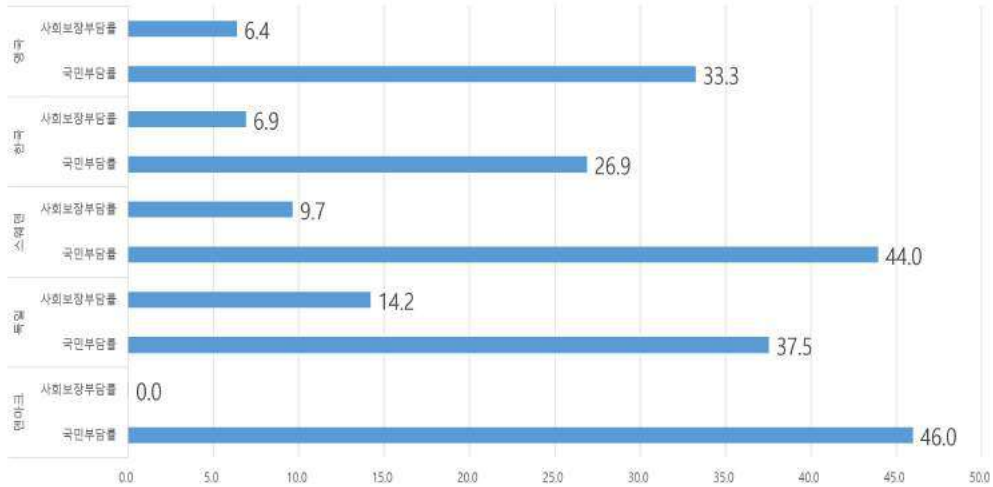
정책결정 상호주체로서 연방과 주정부, 공공기관, 민간 비영리

사회보험과 지자체 부담 사회서비스 비용

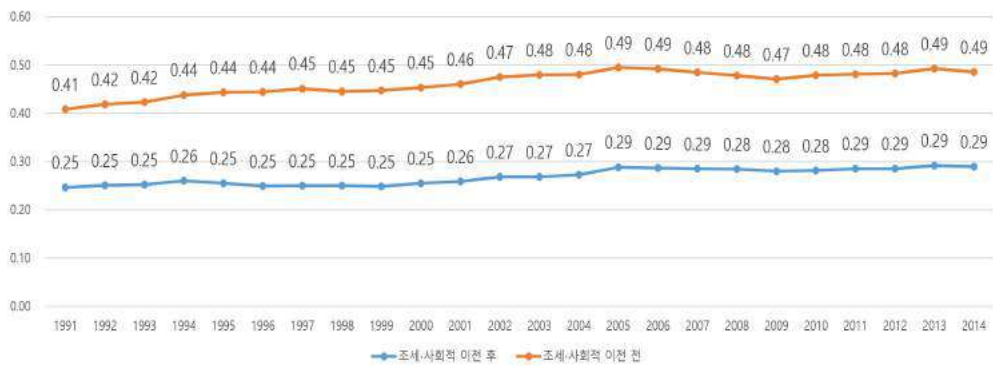
노동능력 별 사회보장 수급자 집단의 분류

대륙형 모델로서 사회보험국가의 특징

노르딕 모델과 대륙형 모델 사회보장 재정 조달 형태



재분배 과정에 대한 적극적 개입 : 지니계수 변화 추이



중재자로서 사회정책의 개입 양상은 원천적이며 적극적이다. 사회적 이전소득(사회보험 급여, 사회적 보상, 현금수당, 기초보장 등)이 발생하기 전 독일의 지니계수는 대체로 0.5를 넘어간다. 시장경제에 기초한 소득·자산 불평등 및 격차 수준이 높다. 하지만 사회적 소득 이전 후, 즉 사회보장 급여를 통한 재분배 기제 작동 이후 지니계수는 0.3 수준을 넘어가지 않는다. 사회적 시장경제 체제에 내재화된 국가와 시장 간 긴장과 갈등 구조에서 사회정책이 중재자로서 중요한 역할을 하고 있음을 알 수 있다.

파이론? 낙수론?

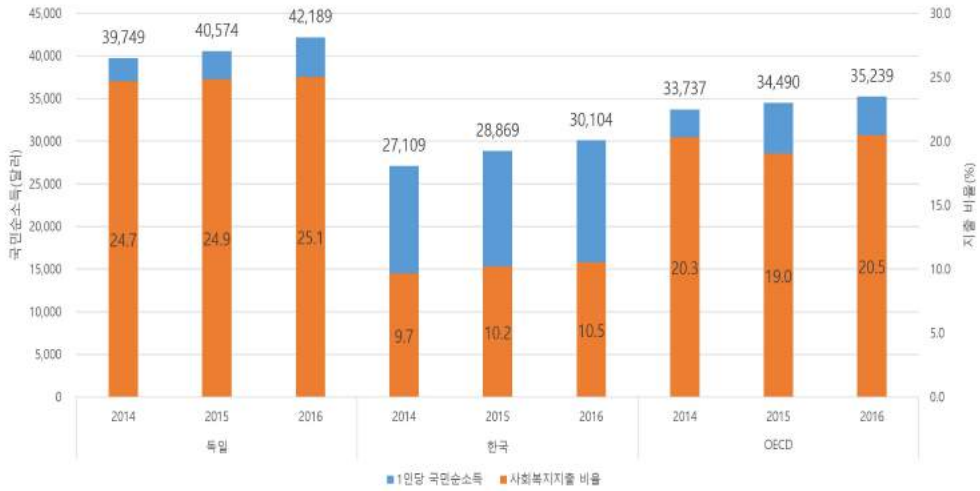
한국이 1인당 국내총생산 1만 달러를 달성한 것은 1990년 무렵이다. 그러나 이 시기 국내총생산 대비 공공사회복지지출 비율은 2.8% 수준이었다. 같은 국내총생산 규모 중 독일이 사용한 공공복지비 지출 비율의 1/10 수준이다. 1980년대 까지 개발독재시대에 사회에 뿌리박은 이른바 '파이론'의 영향으로 볼 수 있다. 성장과 분배의 동시화가 구조적으로 자리잡지 못한 결과이기도 하다.

1997년 경제위기 이후 복지지출이 급격히 확대되었음에도 불구하고 부의 총량 증가와 분배 기제로서 복지지출 확대는 비례하지 않는다. 1인당 국민총생산이 3만 달러를 넘어선 2010년에도 공공사회복지지출이 국내총생산에서 차지하는 비율은 9.2%에 불과하였다. 비슷한 3만 달러 수준에서 독일은 2005년 전후 27% 정도의 공공사회복지지출 비율을 나타냈다.

1인당 국민총생산과 국내총생산 대비 공공사회복지지출 비율 변화 추이

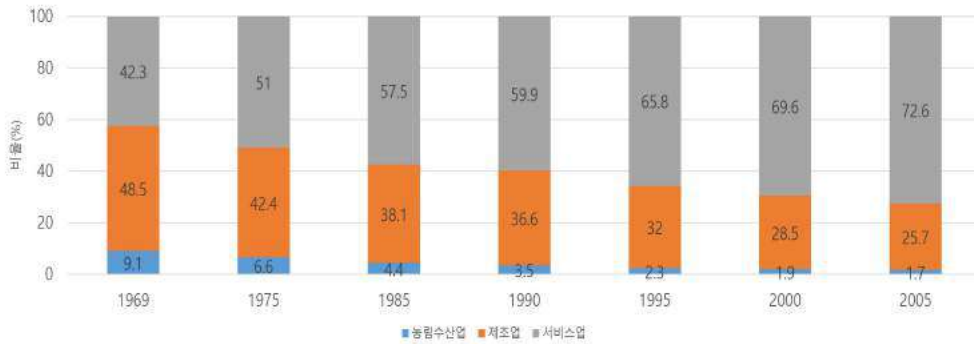


1인당 국민순소득과 국내총생산 대비 공공사회복지지출 비율



사회국가 개혁의 배경과 출발

산업별 고용 비중의 변화(%)

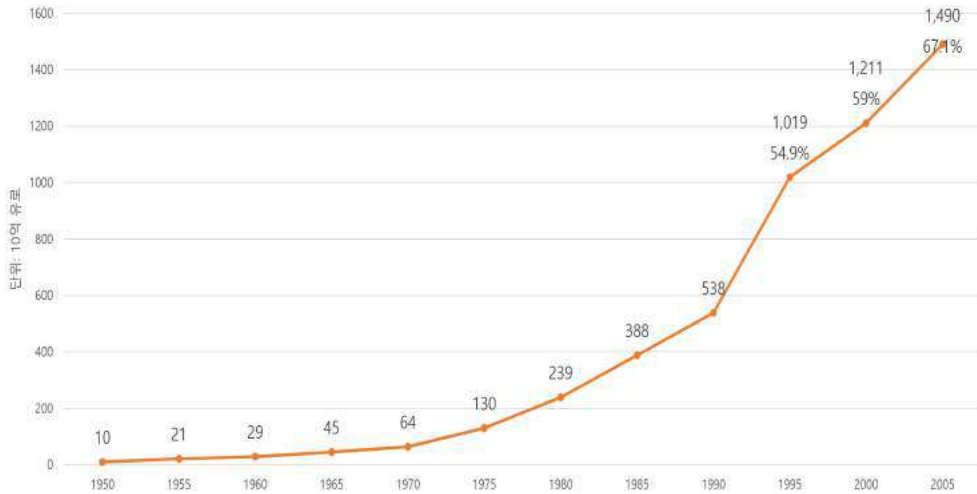


동독지역 기업 구조조정에 따른 대량 실업사태를 통해 제조업 분야 고용 비중이 감소하고 서비스 분야 고용 비중이 급증하기 시작하였다. 1969년 취업촉진법 당시 48.5%로서 비중이 거의 절반에 달했던 제조업 고용 비중이 1990년 36.6%를 거치면서 2005년에는 25.7%까지 떨어졌다. 반면 1969년 당시 42.3%였던 서비스 분야 고용 비중은 1990년 59.9%, 2005년 72.6%까지 증가하였다.

실업자 수와 실업률 변화 추이



국가 부채 규모 및 국내총생산 대비 국가부채 비율(단위: 10억 유로, %)



아젠다 2010

날로 악화되는 노동시장 상황 및 국가 재정 상황에 직면하여 '변화를 위한 용기(Mut zur Veränderung)'이라는 주제로 2003년 당시 사회민주당(SPD)·녹색당(Bündnis 90/Die Grünen) 연립정권의 게르하르트 슈뢰더(Gerhard Schröder) 수상이 발표한 '아젠다 2010(Agenda 2010)'은 1990년대 이후 통일과 세계화, 그리고 인구학적 변동에 직면하여 점차 활력을 잃어가던 독일 사회국가를 근본적으로 개혁하기 위한 제안이었다.

이는 1990년대 중반 영국에서 시작한 토니 블레어 노동당 정부의 '제3의 길' 개혁의 독일 판으로서 이른바 '신중도 노선(die Neue Mitte)'의 기본 설계도로 볼 수 있다. 아젠다 2010에서 슈뢰더 수상은 지자체 재정부담 완화, 경제, 직업훈련, 교육, 노동시장, 의료보험, 연금보험, 가족정책 영역에서의 대대적 개혁을 예고하는 노선을 제시하였다 (Schröder, 2003.3.14.).

노동능력·무능력자 분류

노동능력이 있음에도 불구하고 사회부조로 생계를 이어가는 사람들의 숫자가 100만 명을 헤아리는 상황이 되면서 지자체 재정 부담이 증가하였다. 따라서 노동능력이 제한적인 경우에만 사회부조 대상자가 되고 노동능력이 있는 경우에는 연방고용공단이 지원함으로써 지자체 재정 부담을 완화는 방안을 제안하였다.

이렇게 생긴 재정적 여력을 지속적 저출산 현상에 대응하기 위한 사회적 돌봄 인프라 구축에 지자체가 사용할 수 있도록 하였다.

일자리 창출

경제(Wirtschaft) 영역에서 사회민주당과 녹색당은 전통적인 노동친화적에서 사용자 친화적 노선으로의 변화를 제시하였다. 민간투자에 대한 지원을 활성화하여 공공 중심이 아닌 기업 중심 일자리 창출 방향을 내놓았다. 마이스터 자격 없이도 창업할 수 있는 업종을 확대하여 중산층의 창업 진입 장벽을 낮추었다.

노동자 해고 절차도 간소화하고 사회보험에서 노동자 기여금 몫을 높임으로써 기업의 임금부담 비용을 줄이도록 하였다.

교육·직업훈련 개혁

직업훈련(Ausbildung) 영역에서는 청년 취업 지원을 확대하고 이중체계(Das Duale System)에 기반한 (실습) 일자리 확대를 지원함으로써 학교 졸업과 취업 사이 이행기에 있는 청년들의 실업률을 낮추는 시도를 하였다. 교육정책(Bildungspolitik) 영역에서는 향후 5년 간 교육정책 관련 연방정부 예산을 매년 25%씩 인상하고 청년학자금 지원(BAföG) 제도를 개혁하여 대학 진학율을 높이고자 하였다. 초·중등학교에서의 교육 격차를 해소하고 부모의 일·가정양립을 지원하기 위하여 40만 유로의 예산을 들여 전일제학교(Ganztagschule)를 확대하는 비전도 제시하였다.

사회보험 개혁

사회보험 분야에서는 다음과 같은 개혁 방안을 제시하였다. 의료보험조합 운영을 개혁하여 상대적으로 관대하게 제공하던 급여 목록을 축소하였다. 당사자 연봉의 2% 수준에서 자기부담을 하는 제도를 도입하였으며 1/4분기마다 의원 방문시 10유로의 방문비용(Praxisgebühr)을 내게 함으로써 무분별하게 의사를 찾는 관행을 없애고자 하였다. 의약품 복용에서도 자기부담 몫이 높아지는 조치를 취하였다. 의료보험료를 소득의 13% 수준으로 내리기 위하여 치과재료 비용과 질병수당(Krankengeld) 관련 비용은 사용자가 더 이상 부담하지 않고 노동자만 부담하도록 하였다.

연금보험료율도 인구고령화에도 불구하고 소득의 19% 대 수준을 넘지 않도록 하기 위하여 이른바 리스터 연금(Riesterrente)을 도입하고 보험외적 서비스(versicherungsfremde Leistungen) 비용 부담 범위도 축소하였다.

저출산 대응

가족정책 분야에서는 서유럽 국가 중 가장 장기간 지속되는 저출산 현상에 대응하기 위하여 1~2세 유아 대상 사회적 돌봄시설을 확대하고 초등돌봄절벽 해소를 위한 전일제학교 확대 방안을 마련하였다. 조세제도를 돌봄비용 분담을 할 수 있는 방향으로 개편하였으며 개별 가족이 가사도우미와 아이돌보미를 고용할 수 있는 절차도 간소화하였다.

하르쯔 개혁 I

하르쯔 I의 주목표는 파견근무, 기간제 근무 등 독일사회에서 보편적이지 않았던 취업형태를 확대하는 것이었다. 연방노동청(Bundesanstalt für Arbeit)이 주관하여 직업교육을 강화하였으며, 특히 인력서비스 사무소(Personal-Service-Agenturen: PSA)를 설치하여 시간제노동자 파견 업무를 시작하였다. 5인 이하 고용 소기업은 시간제·파견제 노동자를 숫자 제한 없이 고용할 수 있게 되었다. 창업을 할 경우 지역 상공회의소(Handwerks- sowie Industrie- und Handelskammer)에 4년 간 의무가입을 할 필요가 없게 되었다. 기간제 노동자 고용 제한 기간도 2년에서 4년으로 늘렸다. 마이스터(Meister)가 아니더라도 창업할 수 있는 업종 영역도 확대하였다. 장기실업자를 기업이 고용할 경우 처음 1년은 정상적으로 맺을 수 있는 임금계약 수준보다 낮은 임금을 줄 수 있도록 하였다.

파견노동자는 파견 근무 후 1년이 지나야만 기존 노동자와 동일한 임금과 환경을 사용자가 제공하면 되었다. 아동돌봄이나 가족수발 사유가 아니라면 시간제근무를 할 수 있는 기업 규모를 20인 이상으로 정하였다. 시간제근무에 대한 보편적 요구를 돌봄에 근거해서만 할 수 있도록 바꾼 것이다. 자영업자의 경우 토요일에도 영업 시간을 늘릴 수 있게 되었다. 급증하는 실업률에 고용 유연화와 창업을 촉진하는 하르쯔 I을 통해 대응하려는 시도였다고 볼 수 있다.

하르쯔 개혁 II

하르쯔II도 시작하였다. 2003년 1월 1일 '노동시장에서의 현대적 서비스를 위한 제이법(Zweites Gesetz für moderne Dienstleistungen am Arbeitsmarkt)'이다. 동 법에서는 이른바 미니직업(Minijob)과 미디직업(Midjob)이라 불렀던 소액임금노동 형태를 통한 일자리 창출을 목표로 하였다. 이를 위하여 우선 기초지자체 단위로 고용센터(Jobcenter) 설치의 근거를 마련하였다. 그리고 당시 임금 수준으로 월 400 유로 이하 소득일 경우 미니직업, 400~800유로 수준 월 소득을 미디직업으로 분류하였다. 이 경우에는 사회보험 가입 의무를 면제함으로써 사용자의 고용비용 부담을 덜어주고 이를 통해 일자리 창출을 확대할 수 있다고 보았다. 미니·미디직업으로 모자라는 생계비는 고용센터를 통한 기초보장 형태로 보완할 수 있었다. 결국 노동을 전제로 한 생계보장 개념도 동시에 실천할 수 있는 개혁이었던 셈이다.

고용센터에서는 일자리 연계와 기초보장 뿐 아니라 또한 창업을 지원하는 역할도 담당하게 하였다. 이른바 '1인 주식회사(1ch-AG)'라는 슬로건을 내걸고 자영업 확대를 통한 실업률 감소를 시도하였던 것이다.

하르쯔 개혁 III

하르쯔III을 계기로 기존 연방노동청(Bundesanstalt für Arbeit)을 연방노동공단(Bundesagentur für Arbeit)으로 개편하였다. 지역에서는 기초지자체의 노동국(Arbeitsamt)이 폐지되고 연방노동공단의 지역지사(Agentur für Arbeit)가 생겨났다.

노동청과 노동국의 공무원이 주도하던 일자리 지원정책을 공공기관으로서 연방공단과 공단의 지역지사가 주도하는 형태로 바꾼 것이다. 공단은 자체 인력을 양성할 수 있는 학교 등 교육체계도 갖추어 필요한 인력을 공급할 수 있도록 하였다.

하르쯔 개혁 IV

하르쯔IV는 하르쯔 개혁 중 가장 대중적으로 알려져 있다. 개혁 이전에는 사실상 평생 수급이 가능했던 실업부조(Arbeitslosenhilfe)가 사라지고 재취업 의지를 전제로 한 급여 제공을 강화하는 등 일상생활에서 피부로 느낄 수 있는 변화가 대중적 차원에서 가장 광범위하게 있었기 때문이다.

하르쯔IV의 범명은 '노동시장에서의 현대적 서비스를 위한 제사법(Viertes Gesetz für moderne Dienstleistungen am Arbeitsmarkt)'이며 2005년 1월 1일부터 발효되었다. 하르쯔 I~III의 주목표가 일자리 창출이었다면 하르쯔IV는 실업급여 수급 개혁과 관계가 깊다.

하르쯔 개혁 IV의 결과



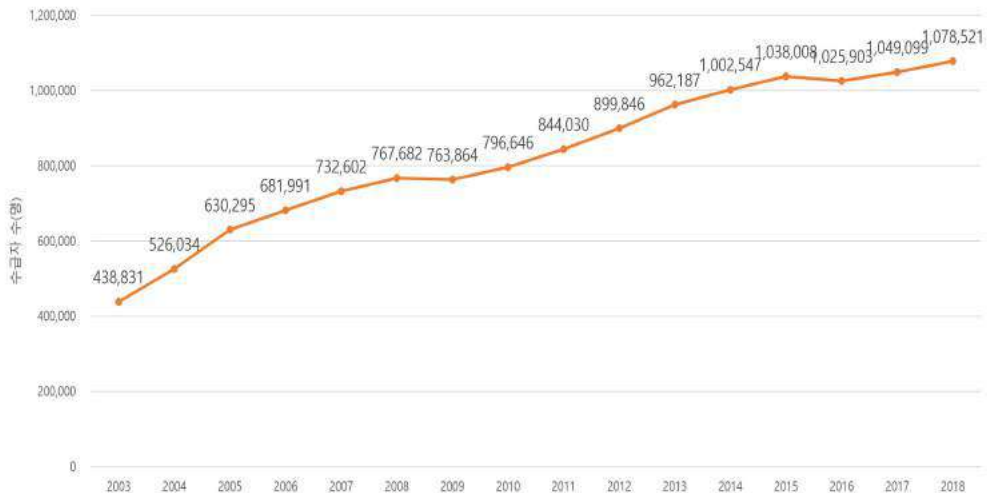
기초보장 체계

	기초보장		
	사회부조		구직자 기초보장
대상자	한시적 노동 무능력자	노동 무능력자	노동 능력자
	6개월 이내 범위에서 1일 3시간 이상 노동할 수 없는 자와 피부양가족	65세 이상 노인 15세 이하 아동 장애인 등	1일 3시간 이상 노동할 수 있는 자와 피부양가족
급여 명칭	생계급여	노령·취업능력감소 기초보장	실업급여Ⅱ 사회수당
재정부담 주제	주정부·기초지자체	연방정부	실업보험(연방고용공단)
담당 기관	지자체 사회국		지역 고용센터
법적 근거	사회법전 12권		사회법전 2권

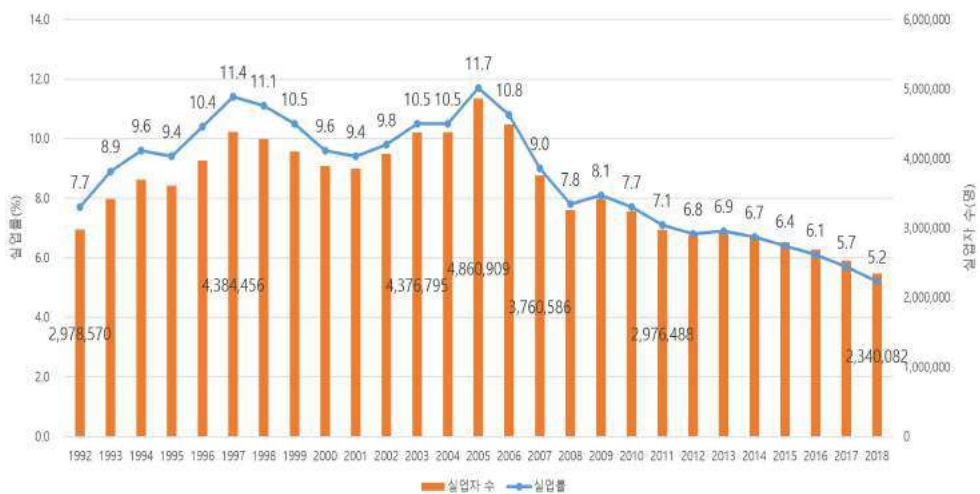
사회부조 생계급여 수급자 규모 변화



노동 무능력자 기초보장 수급자 수



실업자 규모와 실업률 변화 추이



경제성장률과 실업률 추이



사회국가 개혁의 전개 과정과
쟁점

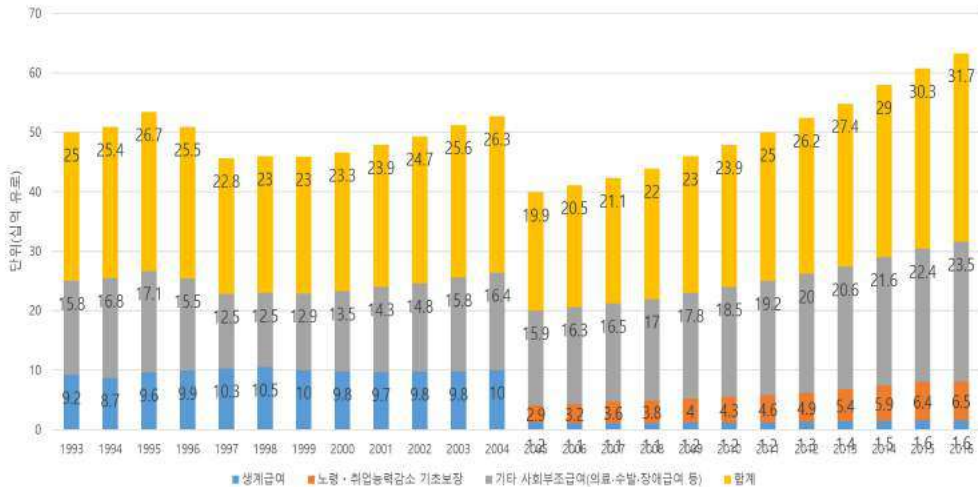
포괄적 개혁 전략

슈뢰더 정부가 구상한 개혁 법률안의 묶음(Gesamtpaket)에는 연방주정부협의회 동의를 구해야 하는 법률안과 그렇지 않은 법률안이 있었다. 전자에 속하는 내용이 실업부조와 사회부조를 합치는 하르쯔IV 개혁안, 사회부조 개혁안, 창업 시 마이스터 자격 관련 조건 완화안 등이었다. 노동시장 개혁 입법안에 더하여 소득세 개편 및 해외도피자금 행위 사면에 관한 법률안 등 조세개혁안이 연방주정부협의회 동의를 얻어야 하는 개혁 법률안 묶음에 포함되어 있었다. 연방의회 통과만으로 가능했던 개혁안으로는 해고보호 관련 법안, 시간제 근로자 고용 법안, 하르쯔III 개혁안, 1인 창업 지원법안 등이 있었다. 여기에도 담배세 인상 등 조세개혁 법안이 포함되었다.

노동시장의 자율성 존중

포괄적 사회정책을 통해 경제성장을 추구하는 전략과 더불어 노동시장의 자율성을 존중하는 기초를 유지하였다. 노동조합과 사용자 간 포괄적 임금협약(Flächentarifvertrag) 관행에 대해서는 손을 보지 않는 것으로 방향을 잡은 것이다. 지역 별, 업종 별 상황에 따른 포괄적 임금 협상 체계가 개별 기업의 다양한 이해관계를 반영하지 못한다는 사용자 단체의 입장에 서지 않은 것이다. 그러나 임금협약을 융통성 있게 구조화하는 시도를 하였다. 사용자와 노동자 간 합의를 볼 수 없는 경우에만 국가의 중재가 가능하도록 하여 당사자 자율성 수준을 높였다.

지방정부 재정 부담 완화를 통한 사회적 합의 수준 향상



지방정부 재정 부담 완화를 통한 사회적 합의 수준 향상

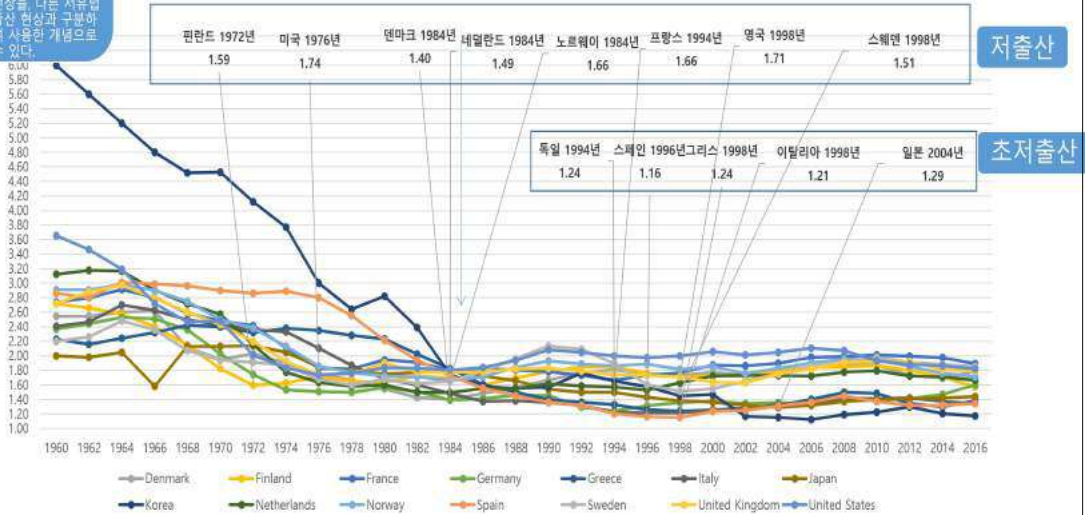
기초보장 체계가 노동능력과 무능력자로 본격적으로 분리된 2005년 지자체가 부담하는 사회부조 중 생계급여 규모가 급격히 축소됨으로써 전체 사회부조 재정 부담 수준이 전년도 대비 24.3%가 감소한 199억 유로로 내려갔다. 그럼에도 불구하고 장애급여 등 증가에 따라 사회부조 급여 규모는 지속적으로 커졌으며 2012년에는 262억 유로로서 2004년 수준으로 되돌아갔다. 2016년 사회부조 재정 규모는 317억 유로에 이른다.

만약 2005년 기초보장 급여 개혁이 없었다면 이보다 훨씬 큰 규모의 지자체 재정 부담 문제가 발생했을 것이다.

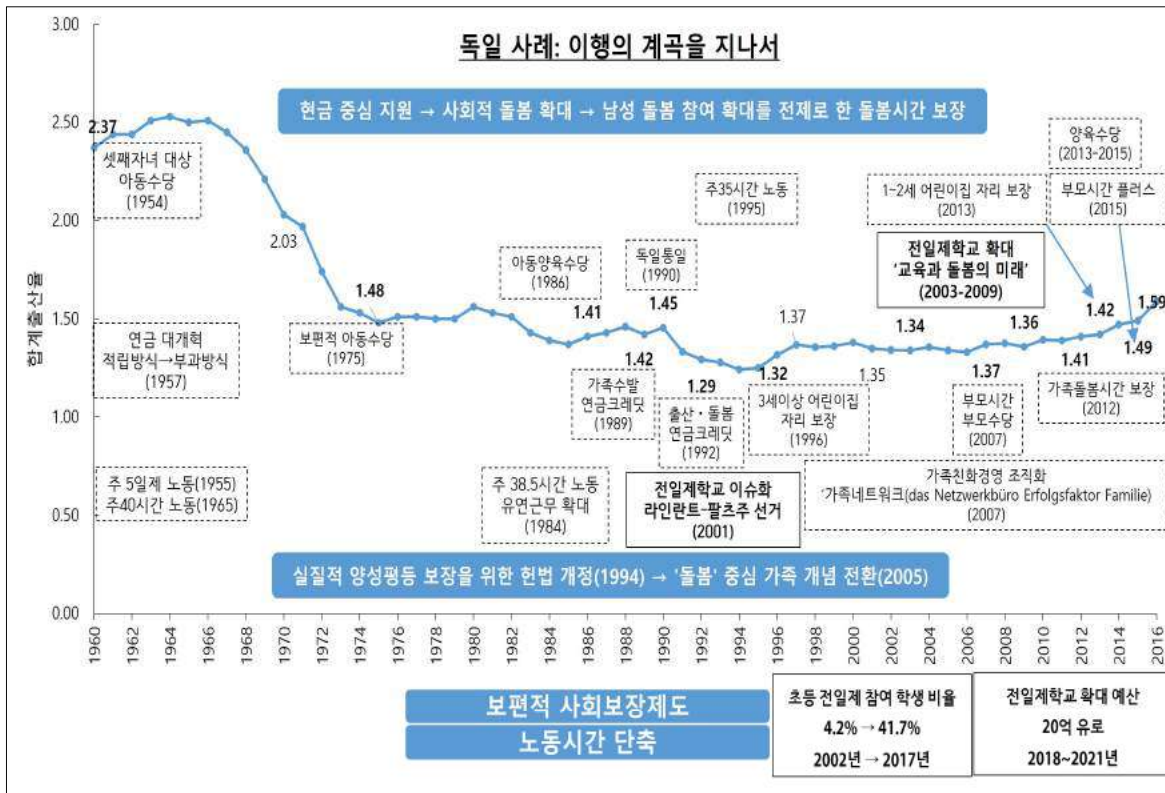
변화하는 사회국가

(초)저출산 현상 출현 무렵 - 여성 사회진출의 시작

Ohler, Billari, Ortega(2002)에서 저출산(low fertility)을 사용하여 이후 저출산은 1.3을 유지할 수 있다. 1990년대 이후 3억 7천만 명이 147개국에서 출생 인구가 13 이하로 감소하고 있다. 다른 저출산 국가에 비해 저출산 현상과 관련된 개념을 이해할 수 있다.



출처: 「OECD Data, Fertility Rates 1960-2016, <https://data.oecd.org/pop/fertility-rates.htm>」을 토대로 재구성.



한국에의 시사점

성장과 분배가 동시에 진행된 과정

노동시장 자율성에 기초한 일자리 창출

조세와 사회보험료 증가에 대한 사회적 합의 도출

중앙정부, 지방정부, 공공기관, 민간비영리 조직 간 역할 분담 구도

공공기관의 자치행정 원칙 보장

사회보험과 사회서비스 연계

저출산·고령화 대응을 위한 포괄적 가족정책 도입

토론 ②

서구 복지국가 개혁의제와 그 교훈

독일 : 대륙형 모델의 형성 및 변천과정

임운택

계명대학교 사회학과 교수

발표 ②

서구 복지국가 개혁의제와 그 교훈

스웨덴 : 복지개혁의 성과와 한계

김인춘

연세대학교 동서문제연구원 교수

스웨덴 복지국가 개혁의제와 그 교훈

차 례

- ① Swedish model as a strategy for inclusive growth
- ② 1930s-1970s Development of the Swedish Model
- ③ 1990s-2000s Efficiency and Innovation of the Swedish Model for Sustainable Inclusive State
- ④ 지속적인 정책혁신과 스웨덴 (복지)모델의 경쟁력
- ⑤ 혁신적인 스웨덴복지모델의 함의:대응,성과,한계

① Swedish model as a strategy for inclusive growth

스웨덴 모델과 포용성장

The Swedish Model (2017 Ministry of Finance)
'Swedish model as a strategy for inclusive growth'

▶ main objectives :

Prosperity

Equity

Gender equality

Citizens' autonomy and independence

코로나 19와 스웨덴 방역모델

- ▶ 전문가 주도의 사회공학적, 지속가능한 방역
- ▶ 자발적 방역과 개인의 책임에 기반
 - ▷ 정부의 시민(사회)에 대한 신뢰 높아
- ▶ 스웨덴식 개인주의
 - ▷ 개인의 자율성과 독립성, 절제 중시
 - ▷ 서로간에 '거리두기'(Swedish silence) 문화
 - ▷ 1인가구 비중 50% 수준 (1990년부터 40-50%)

- ▶ 학교, 아동센터 등 공공시설 개방이 복지서비스 포함한 사회시스템의 정상적 작동과 사회적 격차 방지
- ▶ 록다운 등 강력한 방역의 심리적 영향은 코로나만큼 공공보건에 위협이 된다고 봄
- ▶ 방역, 정상적 사회경제활동, 개인의 자유 및 권리의 최적 조합 추구
- ▶ 스웨덴 제도정책에 대한 자기확신, 신뢰 매우 높아
- ▶ 이성과 실용주의적(공리주의적) 합리성 극대화

스웨덴 모델의 기본 조건 prerequisites

- ▶ 건전한 공공재정
 - ▶ 신뢰와 정당성
 - ▶ 높은 고용률
 - ▶ 노동시장에서의 강하고 평등한 노사
-

스웨덴 모델의 핵심 3기둥 pillars

Pillar 1 - 유연안정성의 노동시장

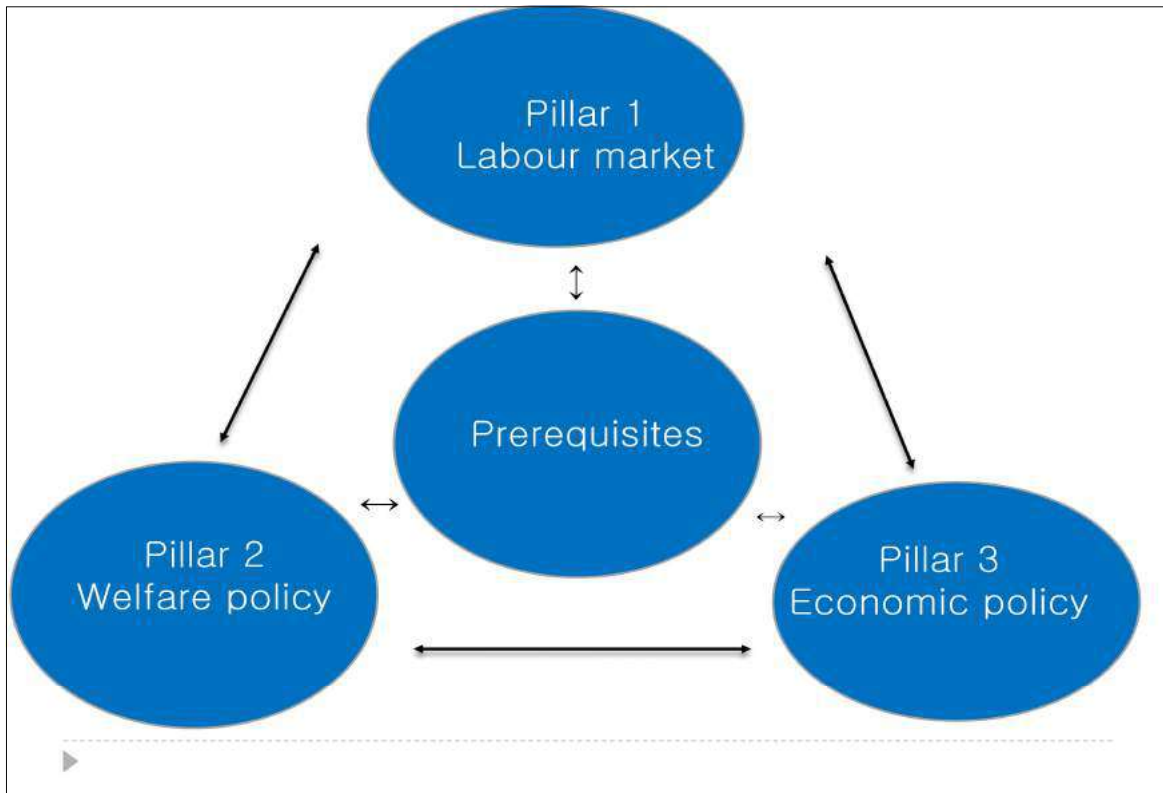
- ▶ coordinated wage formation/ active labor market policy/ effective unemployment insurance

Pillar 2 - 보편적 복지정책

- ▶ high-quality welfare services/ universal access to education, health care, and other social services/ social security systems

Pillar 3 - 경제정책

- ▶ openness and competitiveness
 - ▶ stabilization policy
 - ▶ creating conditions for dynamic business sector
-



스웨덴 모델의 주요 특징

- ▶ 3 pillars 간 상호 연계관계 필수적임
 - ▶ 형평성과 효율성간 상호보강적 작동
 - ▶ 사회적 파트너간 효과적이고 실용적인 협력 역량
 - ▶ 변화에 대응하는 정치적 리더십과 노사의 역량
 - ▶ 환경변화에 지속적으로 대응하고 적응
 - ▶ 모두에게 혜택주는 더 큰 번영의 중요성
 - ▶ 보편적 복지국가와 형평성 위해 성장 및 경쟁력 중요
- ▶

② 1930s-1970s Development of the Swedish Model

Pre and during the 1930s

- ▶ Powerful private big companies 민간대기업 ('capitalist dynasties', Henrekson&Jakobsson 2000)
- ▶ 강력한 노동운동과 사회민주당
- ▶ 정치적, 경제적 불안정과 분열된 사회
- ▶ 심각한 노사분규
- ▶ 1932 사회민주당 집권, 1933 농민당과의 'red-green'연합 → 정치적 타협, 사민당 정부기반 안정 → 급진적 개혁

1938 Saltsjöbaden agreement and social compromise spirit

▶ 정치권력과 자본권력의 타협과 공존

(‘capitalists to rule in their industrial castles, elsewhere the Party and the labor movement would rule’ Rojas 2005)

▶ 사민당 정부의 노동 및 시민사회 조정 + 성공적인 시장 부문

▶ 자본의 경영권 보장 (big companies)

▶ 노동시장 및 자본시장의 민주화 → 공정하고 효율적인 시장

→ economic prosperity/ egalitarian welfare state/

political and social stability

▶ 모두에게 공정한 분배와 혜택, 위험 공유

▶ 완전고용, 경제성장, 공공 및 민간 투자 중시

▶ 고조세 체제

▶ ‘Saltsjöbaden spirit’, 광범위한 정치적 타협

▶ Gender equality

▶ 신기술과 개방경제 선호 - 혁신 촉진

2차대전 이후 보편적 복지국가의 발전

▶ 1938 년 이후 임금 등 노동시장 문제, 사회정책에서 중앙차원 노사협상 제도화 시작



높은수준의 소득평등/ 합의기반한 복지국가 발전

▶ 포괄적이고 관대한 보편적 복지국가



사회적 기회와 조건에서의 차별과 불평등 철폐/ 취약계층 보호



고용연계촉진복지시스템 in-work benefits

▶ 1943 tax-subsidized childcare

▷ 미국 EITC system 과 유사(Kolm & Tonin 2013)

▷ 아동가족 위한 고용연계 급여

▷ 아이 많을수록 더 많은 혜택/ 가족소득에 기반

▷ 다른 점은 매우 관대하고 서비스(in-kind) EITC라는 점

▶ 1959 임금연계부가연금제도 (ATP, Allmän Tilläggs Pension, General Supplementary Pension)



1951년 효율성과 형평성 위한 렌-마이드너 Rehn-Meidner model

- ▶ Mix & match 정책 패키지
 - ▷ 경제적 효율성 극대화 + democratic labor market
 - industrial rationalization, improved capital efficiency, solidarity wage, equal pay for equal work, ALMP, full employment, flexicurity
- ▶ Peak-level wage negotiations (1954-83)
- ▶ 3자조정과 정치적 합의
(사회적 신뢰, 균형적인 국가-사회관계에 기반)
- ▶ 산업합리화 성공과 높은 수준의 사회적 평등 달성
- ▶ 고성장과 수출 증대, 자본집중



1970년대 최고 수준의 스웨덴 복지국가

- ▶ 높은 수준의 성장과 분배, 생산성과 형평성 달성
 - ▷ 전후 완전고용 우선의 대기업 중심 성장정책에 기반
 - ▷ 고세금·고복지체제
 - ▷ 전후 노사자율 기초한 중앙교섭제도와 연대임금정책
- ▶ 1970년 스웨덴 1인당국민소득(4,666 달러) 세계3위
 - ▷ 1위미국 5,136, 2위 카타르 4,929, 스위스 10위, 서독 19위, 일본 28위, 한국 100위
- ▶ 20세기 후반 유럽에서 가장 부유한 스웨덴
 - ▷ 현재, 1-3위 룩셈부르크,스위스,노르웨이/ 카타르 5위,미국 8위,스웨덴 12, 일본23위,한국30위



▶ employer tax (SSC, % as of per employee wage)

Year	Employer Tax
1970	11.65
1975	19.75
1980	33.16
1985	36.46
1990	38.97
2000	32.92
2010	31.42
2019	31.42



composition of employer tax (31.42%, 2019)

old-age pension	10.21%
survivor's pension	0.6%
health insurance	3.55%
accident insurance	0.2%
parent insurance	2.6%
unemployment insurance	2.64%
payroll tax	11.62%



③ 1990s-2000s Efficiency and Innovation of the Swedish Model for Sustainable Inclusive State

1980년대 스웨덴모델/복지국가 논쟁

- ▶ 전통적 '스웨덴 모델'의 경제·사회 정책 및 제도
 - ▷ 대기업 중심의 경제정책, 자율적인 노사관계
 - ▷ 높은 조세부담에 기초한 보편적 복지국가
 - ▷ 사회 코포러티즘적 의사결정구조
- ▶ 1970년대 오일쇼크와 세계경제 위기, 정부지출 급증, 스웨덴 모델 내부적 요인, 노사갈등, 개혁 지연, 신자유주의적 세계화 등의 문제에 직면
- ▶ 1980년대 스웨덴자본 해외투자와 국내고용 감소
 - ▷ 기존 전략 유지로 경제의 성장과 활력 크게 둔화

▶ **고복지 스웨덴 모델 지속 위한 조건의 약화**

- ▷ 고복지 체제 위한 고성장-고고용 지속되어야
- ▷ 국제경쟁심화와 스웨덴 전통산업 위기
- ▷ 공공지출 급증과 제한적 세입
- ▷ 고세금과 관대한 복지급여로 근로인센티브 약화
- ▷ 노령화 사회
- ▷ 1976년 44년만에 우파 집권

1980-90년대 경제자유화와 복지개혁

▶ **1982년 재집권한 사민당 정부의 '제3의 길'**

(neoliberal paradigm of Swedish elites)

- ▷ 완전고용과 복지국가의 전통적인 정책 목표 유지하면서 경기 회복의 동력을 공급 측면에서 찾아
- ▷ 평가절하, 규제완화와 금융개방 조치, 소득정책

▶ **1980년대 초부터 진행된 자본시장 규제완화, 외국인 직 접투자의 자유화 (외국인주식소유 및 외국인소유기업 고용 급증)**

▶ **신자유주의적 구조조정과 '스웨덴 모델'의 전환**

- ▷ 구조적 문제해소와 새로운 성장의 동력과 주체 창출

▶ 제3의길 정책은 경쟁력 제고에 실패했고 인플레이와 거품 경제로 1990년대 초 금융위기 초래

▷ 1991-1993 economic crisis, 1991 EU 가입 신청, 고실업, 급격한 GDP 하락

▷ 'Neoliberal Globalization and the Swedish Crisis'(Ryner 1999)

▶ 1991년 집권한 우파정부

▷ 변동환율제, 인플레이션 목표제 도입, 복지의 선택성 강화, 일부 서비스 민영화, 공적연금제도 개혁 착수, 조세개혁



▶ 1990-91 조세개혁 (좌우정당 합의)

▷ high and progressive income taxes → less progressive income taxes

▷ 소득세, 법인세 대폭 낮춰

▶ 소득세율 80% 대 → 50%대

▶ 법인세 52% → 28%

▶ 자본소득세 35% → 30%

▶ 1994년 재집권한 사민당 정부 구조개혁 지속

▷ 재정적자 축소 위한 긴축 재정정책, 정부지출 억제, 인플레이션 2% 목표와 긴축적인 금융정책 (신자유주의적 재정금융 정책)



복지 전환: '복지의 시장화'와 보편주의 지속성

- ▶ 1980년대부터 복지개혁 논의 시작
 - ▷ 재정적자 및 복지비용 축소, 경쟁과 효율성, 사회서비스의 'choice revolution', 분권화, 민영화
- ▶ 국가로부터 소득 보장받는 인구의 급속 증가로 복지체제 자체가 경쟁력 저하 주요 요인으로 간주되기 시작
- ▶ 스웨덴 복지국가의 전환 - less emphasis on income protection, strengthening work incentives
 - ▷ 평등과 연대보다는 복지의 생산적 기능, 소비주의, 개인선택 중시 (특히 의료, 교육, 노인간병서비스)

- ▶ 1993년 노동복지개혁 - 실업병가산재급여 축소
 - ▷ 산업재해 규정 강화, 산재수당 100%→80%
 - ▷ 실업수당 소득대체율 90% → 80%, 75%
 - ▷ 5일 실업수당 대기 기간 재도입
 - ▷ 실업보험 강제가입과 급여의 1.5% fee납부
 - ▷ 5인 이상 가족의 수당 삭감
 - ▷ 사회서비스 분권화 및 민영화, 민간공급자 허용
- ▶ 임금교섭 탈중앙화 coordinated decentralization
 - ▷ 임시노동계약의 자유화, 고용보호 완화
 - ▷ 임금수준 다양화, 임금격차 허용
 - ▷ 노사정, 노사간 협약으로 큰틀에서 이해관계 조정

▶ **공적연금 개혁**

- ▷ 1984년 시작, 1999년 합의, 2001년 연금법 의회통과로 개인의 기여와 혜택의 연계성 강화
- ▷ ‘기초연금+보충연금+최저보충연금’→‘소득비례연금(개별적립금)+사연금위탁개인계정+최저보장연금
- ▷ 연금제도의‘개인화’연대성 약화‘금융화’
- ▷ 연기금의 금융자본적 성격, 과거 대규모 공공정책 관련 투자 수행 불가능해져(주은선, 2006)

▶ **‘애델 개혁’(Ädel reform)**

- ▷ 노인간병서비스의 분권화·민영화
- ▷ 노인간병 탈의료화와 병원아닌 지역 시설로 이전
- ▷ 간병인이 담당하도록 함으로써 의료재정 축소
- ▷ 간병 책임의 기초지자체(municipality)이전
- ▷ 민간기관의 간병 담당 가능
- ▷ 그 결과 1988년 인구 1,000명당 12개 병상 → 1998년 4개, 민간기업 간병노동자 비중 1993년 1% → 2000년 13%(Blomqvist, 2004, 이현 2019 재인용)

보편주의의 지속성과 '노동윤리' 강화

- ▶ 1980-90년대 복지개혁에도 보편적 복지국가들 유지
 - ▷ '성장과 복지 선순환'의 기존모델 요소를 새로운 방식으로 재구성
 - ▷ 복지개혁이 현금급여 축소와 서비스 민영화에 기반
 - ▷ 1990년대 후반 이후 양호한 경제성으로 삭감된 사회보험(실업)과 사회수당 등의 부분적 복원
 - ▷ 1998년 실업급여 - 소득대체율 80%, 급여기간 3년

- ▶ 높은 수준의 고용 유지 + 사회서비스 부문 확대
 - ▷ 복지개혁은 개인의 능력과 잠재력 발휘할 수 있는 '노동사회' 윤리에 충실

산업혁신과 경쟁력, 고용창출

- ▶ 신규기업의 진입 및 성장 장벽 제거
 - ▷ 기존 산업 및 대기업 우선 전략 탈피
 - ▷ 경제 생산성 및 자원배분 효율성 제고
 - ▷ 신산업(ICT 등) 규제완화와 구조조정
 - ▷ 1993년 '경쟁법' 도입으로 생산성 혁명

- ▶ 스웨덴 경제의 성공적인 전환
 - ▷ 생산성 높은 (중소)기업 비중 커져
 - ▷ 생산성 증가와 임금 상승 연계 강화
 - ▷ 새로운 중소기업과 기존 대기업의 상호작용-고용창출
 - ▷ 외국계 기업의 생산성과 고용증대 효과 커져

- ▷ 1990년대의 구조개혁과 규제완화는 시장경쟁 촉진
- ▷ 많은 새로운 기술기반 중소기업의 출현이 대기업의 매개로 나타남

▶ 지역 중심의 산업혁신 및 고용 창출

- ▷ 생산성 높은 중소기업 + 지역발전정책
- ▷ 첨단기술 기반의 중소기업 + 기존의 수출 대기업
- ▷ 중소기업은 생산성, 고용률, 경제 역동성 제고
- ▷ 경제의 성장 동력 마련과 2000년대 스웨덴의 재부상에 기여



▶ 1993년부터 고등교육 기관 개혁

- ▷ 자연과학 및 공학 분야 고등교육체제 확대
- ▷ 30여개의 지역대학(college) 및 대학교 설립
- ▷ 대학의 운영구조 분권화
- ▷ 대학의 연구결과 확산과 활용 위한 기술연계재단이 주요 대학지역에 설립되어 특허 출원, 중소기업 창업, 연구개발 상업화 등 지원
- ▷ 벤처창업 및 기업활동 촉진 정부 프로그램(이현 2019)



- ▶ 신자유주의적개혁 + 기존 제도와정책조합 변경으로 새로운 혁신체제로 전환 + 보편적 복지체제유지
 - ▷ 그 결과 2000년대 주요 거시경제지표, EU 국가 중 가장 양호, 일정한 불평등 증가에도 상대적으로 균등한 소득분배 수준 유지
 - ▷ 2008년 글로벌 금융위기 극복, 성장과 복지의 선순환으로 주목받아
 - ▷ 이러한 ‘스웨덴 모델’의 이행은 기업·국가·노동시장을 축으로 하는 생산체계의 변화, 이에 조응하는 복지체계의 변화, 그리고 이와 같은 생산과 복지의 변형을 뒷받침하는 정치(정부)의 중요성

④ 지속적인 정책혁신과 스웨덴 (복지)모델의 경쟁력

스웨덴 복지국가의 환경 변화

- ▶ 대외 개방성 확대 (EU law & regulations)
- ▶ 자유화(규제완화) 확대
- ▶ 인구 증가 (이민 및 난민 포함)

총인구	10,230,185명 (growth rate 0.73%) (2030년1천71만명/ 2050년 1천163만명)
Foreign-born	1,955,569명 (19.1% of total population)

2018, Statistics Sweden

- ▶ 소득 불평등 증가
- ▶ 이민난민의 높은 실업률
- ▶ 사회서비스의 민영화와 다원화



2006-2014 우파정부의 개혁

- ▶ 2007 reforms
 - ▷ Swedish EITC (earned income tax credit) 도입
 - ▷ ALMP budget cut
 - ▷ unemployment insurance/sick benefits cut
(대체율 80% → 70%, 65%)
 - ▷ 실업보험 부담금fee 인상
 - ▷ 사회서비스 자유화



스웨덴형 보편적 EITC 도입

▶ Swedish EITC (jobbskatteavdraget, tax deduction) (2007, 2008, 2009, 2010, 2012)

- ▷ 노동시장 참여 촉진
- ▷ 관대하고 보편적인 고용연계 급여 in-work benefit
- ▷ 효율성 손실 efficiency loss 최소화
- ▷ 근로인센티브 ≫ 빈곤감소(영미식)
- ▷ 스웨덴의 압축적 임금 분배, 조정된 노동시장 → universal EITC 가능
- ▷ 65세 이하의 모든 개인 근로소득자 대상
- ▷ no report, no application



annual labor income

- ▶ 19,000-40,000
- ▶ 40,405-130,536
- ▶ 130,537-358,752
- ▶ ≥358,753
- ▶ (358,753sek = 4,300만원 kw)

annual EITC

- 70-6,889
- 11,163-15,788
- 16,131-30,949
- 26,340

▶ 최고한계소득세율 적용자 증가

- ▷ local(income)tax 평균32% + state income tax 25%(20+5)+
EITC phaseout 3% = 최고한계소득세율 60%



2014 사민당 집권과 복지국가

- ▶ 2014-2018 사민당 소수정부
- ▶ 2019- 현재, 사민-중도우파 연합정부
‘Twilight of Swedish Social Democracy’ Therborn 2018
- ▶ 일자리 정책 2018 ‘establishment job’ program
 - ▷ 장기실업자, 이민자 위한 고용창출정책
 - ▷ 보조금지원 고용 subsidized employment
 - ▷ 사용자 지급 임금의 120% 지원 (평균노동소득의 62%)
(월평균 노동임금 29,800 sek, 약 400만원)
- ▶ 고용률 증가, 민간일자리소개소
 - ▶ 2019년 고용서비스 예산 삭감 → 지역일자리센터 축소 ▷
local job centres (242 → 112개소)
(고용서비스 예산효과성에 대한 의문 및 비판)

디지털 전환 시대의 스웨덴복지국가

- ▶ 구조개혁의 경제적효율성 사회적안정성 위한 정책
- ▶ ‘혁신에 기초한 조정 모델’, 즉 ‘기존대기업+첨단 분야 중 소기업+인플레이션 억제+분권화된 교섭+성장·혁신 거버넌스에 기초한 지역 혁신체계+보편적 복지’(이현 2019)
- ▶ 구조조정과 규제완화에 따른 탈조직화 과정이 동시에 재조직화(reorganization)과정과 병행
- ▶ 새로운 혁신적 보편적 복지국가 - 새로운 방식의 효율성과 경쟁력 창출
 - ▷ 보편주의적 능력개발 복지국가로서 미시적 개별화된 서비스 제공, 고용중시, 근로 인센티브 강화

⑤ 혁신적인 스웨덴복지모델의 함의: 대응, 성과, 한계

기존의 틀과 장점 + 혁신적 개혁

- ▶ 1990년대 이후 새로운 스웨덴 모델 -‘혁신에 기초한 성장과 평등의 선순환’
- ▶ 개혁과 규제완화, 신성장 산업과 고용 증대
 - ▷ 지역 및 기업 수준의 미시적 코퍼러티즘, 분권화된 임금구조
- ▶ 기본적 복지체제 유지, 인플레이션 억제로 거시경제 불확실성 감소 → 이에 기반한 새로운 생산체제로 효율성과 경쟁력 달성
- ▶ 코로나19 등 새로운사회적위험에 복지체제작동
- ▶ 노동시장의 공정성과 효율성 강화
최근 ‘last-in, first-out’ 개혁 사례

효과적이고 혁신적인 정책 개발

- ▶ Innovative and pragmatic mix&match policy packages
 - ▷ 좌우이념, 친시장·비시장적, 보편·선별복지의 효과적 정책조합
(universal EITC, Rehn-Meidner model, flexicurity, 1938 compromise 등)
- ▶ 친기업적, 시장친화적 경제정책
 - ▷ 공정하고 효율적인 시장, 투명한 기업경영
 - ▷ 노동시장과 노사관계에서 사용자 역할 중요

복지제도(재정)의 효율성 효과성 문제

- ▶ 복지 재구조화, 분권화(중앙-지방정부, 광역-기초)
- ▶ 젊은세대(특히, 여성)의 실업과 일자리 문제
 - ▷ 노동개혁과 청년세대의 일자리 보장
 - ▷ 고품질 아동보육서비스
- ▶ 청년세대와 교육에의 대대적인 투자
- ▶ 취약계층의 소득보장과 고용가능성 제고

포용적 노동시장 inclusive labor market

- ▶ 스웨덴모델= 시장중심의 효율적인 경제 + 포용적 노동시장 + 보편주의적 복지국가
- ▶ 노동개혁과 일자리 및 임금조정
 - ▷ 'equitable distribution begins in labor market'
- ▶ 노동시장 민주화 (노동시장 개혁) - 차별 및 이중구조 해소, 유연안정성 제고, 임금조정 등 = 포용적 노동시장 → 고용의 질과 양 제고, 공정한 소득분배
- ▶ 자본시장 민주화 → 산업혁신 → 생산성 향상과 성장, 고용의 질과 양 제고

약화된 코포라티즘, 강화된 책임정치

- ▶ 1990년대 이후 사회 코포러티즘 크게 약화
 - ▷ 정당 및 의회 역할 강화 및 정치적 합의 중시
 - ▷ 여전히 공식적/비공식 통로로 정책 형성 및 결정과정에 참여하고 노사조직 통해 집행 - 유연하고 미시적인 사회 코포러티즘
- ▶ '지역' 및 기업의 성장·혁신 거버넌스 역할 중요

스웨덴사회민주주의의 실용주의 개혁주의

- ▶ **political consensus and democratic citizens**
 - ▷ political consensus and trust
 - ▷ 결과에 대한 책임윤리와 책임정치

- ▶ **시민(개인)의 자율성과 독립성 중시**
 - ▷ 사회자본과 문화자본 함양과 중시

- ▶ **새로운 혁신적인 스웨덴(복지)모델**
 - ▷ 'a bit more unequal, a lot more efficient'
 - ▷ 스웨덴(복지)모델의 지속과 성공 - 개혁과 혁신을 통한 효율성(유연성)과 효과성(민주성)에 기반



토론 ②

서구 복지국가 개혁의제와 그 교훈

스웨덴 : 복지개혁의 성과와 한계

장지연

한국노동연구원 선임연구위원

