

## 사회투자정책과 한국 사회정책의 미래

- 
- 
- 
- 
- 
- 
- 
- 

**김 연 명**

중앙대 교수



---

# 사회투자정책과 한국 사회정책의 미래

---

김연명/중앙대 사회복지학과 교수

## I. 사회투자정책의 등장 배경과 특징

### 1. 자본주의 경제사회구조의 변화

- 제2차 세계대전 이후 1970년대까지 서구의 대다수의 국가들은 지속적인 경제성장을 바탕으로 이른 바 ‘고전적 복지국가’체제 classic welfare state 를 만들어 냈으므로 경제성장과 사회통합이라는 두 개의 목표를 동시에 성취할 수 있었다. 서구에서 1960년대와 70년대 중반까지 ‘전통적 복지국가’의 황금기에 존재했던 사회정책들은 몇 가지 경제, 사회·인구학적 바탕위에서 성립되었다.
- 경제적으로는 대규모의 제조업이 경제적 부를 창출하는 주요 수단이었고 경제성장률도 매우 높았다. 높은 경제성장은 사회정책의 재정적 기반을 제공하였고, 사회정책은 사회통합의 기반으로 작용하였다.
- 노동시장구조에서는 이른 바 ‘포디즘적 노동시장구조’로 부리는 남성위주의 대규모의 표준화된 육체노동자가 존재하였고, 비교적 높은 수준의 고용율과 가족임금을 제공하였다.
- 인구가족구조에서도 유지가능한 출산율과 상대적으로 낮은 노인인구를 갖고 있었고, 가족이 노인, 아동 등 취약 가구원에 대한 보살핌 기능을 수행하였다. 주로 여성에게 부과되었던 가족의 보살핌 기능은 나라마다 정도의 차이는 있지만 남성은 일, 여성은 가사라는 역할 분담, 즉 남성부양자모델 male-breadwinner model 에 입각해 있었다.

- 이처럼 고전적 복지국가는 높은 경제성장, 포디즘적 노동시장구조, 그리고 비교적 안정적인 인구가족구조를 바탕으로 유지될 수 있었다. 이념형으로서의 복지국가의 주요 임무는 이러한 경제사회구조를 바탕으로 케인즈주의적 경제관리를 통해 “시장과 가족이 충족시키는 욕구를 사회적으로 공급하는 것을 조직화하는 것” (Taylor-Gooby, 2004:2) 이었다.
- 그러나 1970년대 중반 이후 전통적 복지국가를 지탱했던 자본주의 경제사회구조는 근본적인 변화를 겪게 되며, 복지국가는 상당한 변화의 압력에 노출된다. 후기산업사회 post-industrial society 로의 이행으로 통칭되는 이러한 경제사회구조의 변화를 가져온 요인은 다양하게 제시되지만 (Pierson, 2001:82-99; Esping-Andersen, 1999: Chap 9) 다음과 같은 몇 가지로 단순화시킬 수 있다.
- 첫째, 고용이 제조업부문에서 서비스부문으로 대량이동하면서 생산성 하락과 경제성장의 둔화가 발생하였다. 즉 복지재정을 뒷받침할 만한 여력이 감소한 것이다. 동시에 지식기반경제가 도래하면서 인적자본을 축적하지 못한 일부 계층에서 만성적인 빈곤과 사회적 배제를 경험하는 현상이 나타났다. 둘째, 서비스업의 팽창으로 여성 노동력이 늘어나고 세계화 등의 영향으로 경쟁이 격화되는 상황에서 고용의 안정성이 떨어지는 등 노동시장구조의 변화가 나타났다 (특정계층의 사회적 배제의 구조화). 셋째, 인구의 노령화, 출산율 저하, 편부모가 가구의 증가 등 전반적으로 가족의 보호 기능이 현저히 떨어지게 되었다. 이러한 경제구조, 노동시장의 변화, 그리고 가족인구학적 구조의 변화는 소위 ‘새로운 사회적 위험’의 출현이라는 논의로 이어진다.

## 2. ‘새로운 사회적 위험’ new social risks 의 출현

- 안정적인 경제사회구조하에서 전통적인 복지국가프로그램의 주요 초점은 실업, 노령, 산업재해 등 소득의 중단을 가져오거나 혹은 질병이 가져오는 예외적인 지출 등 이른바 전통적 산업사회에서 발생하는 ‘구 사회적 위험’

old social risks 에 대한 대응이었고 여기서 사회정책 프로그램의 초점은 소득상실을 보존해주는 소득보장프로그램 income maintenance program 이었다.

- 하지만 경제사회구조의 변화는 전통적인 복지국가가 포괄하지 못하는 '새로운 사회적 위험'을 만들어 냈다 (Esping-Andersen, 1999:Chap 8). 새로운 사회적 위험의 등장과 사회정책의 변화에 대해 체계적인 논의를 하고 있는 테일러 구비는 이 위험을 "후기산업사회로의 이행과 연관된 경제, 사회변동과 연관된 결과로서 사람들의 생애기간에 직면하는 위험들" (Talyor-Gooby,2004:2) 로 규정하면서 신 사회 위험의 발생 경로를 네 측면에서 고찰하고 있다 (2004: 3-4).
  
- 첫째는 맞벌이 부부의 증가와 여성교육의 향상으로 여성들의 노동시장 참여가 급증하면서 일과 가정을 양립하기 어려운 저숙련 여성층에서 신 사회위험이 나타난다. 둘째는 노인인구의 증가로 노인케어의 부담이 급증하고 있다. 노인케어는 상당부분 여성에게 주어져 있고 여성이 케어와 직장을 병행하기 어려워 노동시장에서 철수하면 홀벌이 부부가 되기 때문에 빈곤의 가능성이 높아진다. 셋째 무숙련 생산직의 비중을 줄여온 생산기술의 변동, 그리고 저임금의 비교우위를 이용한 국가간 경쟁의 격화로 발생하는 노동시장구조의 변화는 교육수준이 낮은 사람들이 사회적으로 배제되는 위험을 발생시킨다. 즉, 교육수준이 낮을수록 실업에 빠질 확률과 장기빈곤에 빠질 위험성이 높아진다. 넷째, 일부국가에서 민영화된 공적연금, 의료보험 등에서 소비자가 선택을 잘못할 경우 혹은 민영보험에 대한 규제가 잘 이루어지지 않을 경우 새로운 위험이 발생할 수 있다
  
- 새로운 위험의 발생 경로를 네 가지로 분류한 테일러 구비는 세 영역에서 사회적 취약계층이 새로운 사회적 위험에 노출될 가능성이 높다는 점을 지적하고 있다 (Taylor-Gooby, 2004:5). 첫째 영역은 가족과 성역할의 변화와 관련하여 ① 일과 가족의 책임, 특히 아동양육의 책임간의 균형을 잡는 것, ② 노인 수발에 대한 요청을 받거나 혹은 수발 대상자가 되어 가족의

지원이 없는 경우이다. 둘째 노동시장 변화와 관련하여 ① 적절한 수준의 임금과 안정적인 직업을 얻는데 필요한 기술이 없는 경우, ② 쓸모없게 된 기술과 훈련을 받았거나 혹은 평생교육을 통해 그 기술과 훈련을 제고시킬 수 없는 경우이다. 셋째, 복지국가 변동과 관련하여 불안정하고 부적절한 연금과 불만족스러운 서비스를 제공하는 민간공급을 이용하는 경우이다

### 3. 사회투자정책의 개관

#### 1) 사회투자전략의 특징

□ 사회투자전략(사회투자국가<sup>16)</sup>) 혹은 사회투자정책에 대해 아직 학계에서 엄격한 정의가 내려져 있는 것은 아니지만 퍼킨스가 지적한 것처럼 “사회투자와 관련된 모든 문헌들에는 사회투자전략이 급변하는 경제, 사회적 질서에 대한 대응할 필요성에서 나온 것이라는 인식이 존재하고 있다”(Perkins, et.al., 2004:2). 즉, 사회투자전략은 이른 바 구 사회적 위험에 대한 대응구조로 발달되었던 고전적 복지국가의 사회정책이 제대로 관리하기 어려운 신 사회적 위험에 대한 대처 전략을 통칭하는 의미로 볼 수 있다.

□ 그렇다면 사회투자전략 혹은 사회투자국가로 불리는 이 모델의 특징은 무엇인가? 리스터는 사회투자국가의 핵심 요소를 다음과 같이 여덟 가지로 규정하고 있다 (Lister, 2004:160). ① ‘세금과 지출’을 대신하여 사회투자라는 담론이 사용되는 것. ② 인적자본과 사회적 자본의 투자: 아동과 지역사회가 상징임. ③ 아동이 미래의 시민노동자로서 우선권이 주어지고 성인의 사회적 시민권은 노동의무에 의해 규정됨. ④ 미래지향적임. ⑤ 평등을 촉진하는 소득의 재분배보다 사회통합을 촉진하는 기회의 재분배에 초점. ⑥ 국제 경쟁력을 향상시키고 지식경제에서의 성공을 위해 개인과 사회를 적응시킴. ⑦ 사회정책과 경제정책을 통합적으로 사고함

16) 사회투자‘국가’는 유럽 복지국가의 새로운 발달 단계를 구분하고자 하는 시도이다. 사회투자론자들은 통상적으로 유럽 복지국가의 발달단계를 1970년대 까지의 전통적 복지국가 발달기, 1990년대 중반까지의 신자유주의적 재편기, 그리고 1990년대 중반 이후를 사회투자국가기로 분류한다 (Taylor-Gooby, 2006: table 1; Dufour and Morrison , 2005). 테일러 구비의 표는 이 글의 부록에 실려 있다.

그러나 사회정책은 여전히 경제정책의 시녀 (handmaiden)임<sup>17)</sup>. ⑧ 표적화된 targeted, 그리고 자산조사 프로그램을 선호함.

- 퍼킨스와 그의 동료들은 사회투자정책에 대한 정확한 정의는 없지만 몇 가지 공통적인 특징을 세 가지로 정리하고 있다 (Perkins, et.al., 2004:2-4).  
① 사회투자전략의 주요 관심은 경제정책과 사회정책을 인정하고 통합시키는데 있다. ② 사회투자정책은 전통적인 소득재분배를 통한 평등보다 사회적 위험에 적응할수 있는 능력을 길러주는 기회의 재분배에 대한 투자를 강조한다. ③ 사회투자전략은 경제활동에 대한 참여에 초점을 맞춘다. 추상적으로 제시된 이러한 논의들을 정책프로그램과 담론 수준에서 재분류해 보면 초점이 더 명확해 진다.

## 2) 사회투자정책의 주요 프로그램

- 최근 각종 문헌에서 제기하고 있는 사회투자정책의 주요 프로그램을 크게 나누어 보면 ① 근로연계복지 workfare와 적극적 노동시장정책 등을 포괄하는 유급노동화 정책 (activation policy), 그리고 ② 아동과 여성 친화적 정책 등의 사회복지서비스 프로그램, 그리고 ③ 자산형성 asset-building 접근법 등으로 나누어 볼 수 있다. (Perkins, et.al., 2004; OECD, 2005; Lister, 2003; Esping-Andersen, 2002a,b; Sherraden, 2005; Midgely, 1999)
- 근로연계복지나 적극적 노동시장정책은 정책이 나온 맥락이 다르지만 노동가능한 실업자나 빈곤층을 전통적인 현금수당을 지급함으로써 보호하는 것이 아니라 교육훈련을 통해 노동시장 안으로 통합시키려는 공통점을 갖고 있어 대부분의 사회투자 관련 문헌에서 이 정책을 사회투자전략의

17) 이 부분에 대한 보충적 이해를 위해 리스터의 다음과 같은 설명을 참고할 수 있다. “사회투자국가의 주창자들은 경제정책과 사회정책의 통합을 강조하지만 사회적 것이 경제적인 것에 종속된 전통적인 ‘시녀적’ 관계에 도전하지 않는다는 조건에서 그런 것이다” (2004:163). 시녀 모델은 Titmuss가 분류한 사회정책의 3가지 유형중 ‘산업적 업적-성취모델’이라고 부는 모형을 ‘시녀모형’이라고 부른 것인데 이는 사회적 욕구가 업적, 노동의 성과, 그리고 생산성에 기초하여 충족되어야 하는 모델을 의미한다. (1974:31). 즉 사회복지의 제공이 개인의 시장능력에 의해 연계되어 공급된다는 의미이다.

주요 요소로 보고 있다 (Perkins. et.al, 2004: 4-5; Taylor-Gooby, 2006;14-16). 영국 노동당정부에서 시행된 새로운 고용전략 (the New Deal Program) 이 대표적인 예로 많이 언급되는데 이 시각에서는 직업훈련이나 평생교육같은 프로그램이 강조된다. 또한 근로연계복지는 미국에서 발생된 신자유주의적 정책으로 알려져 있으나 사회투자론에서는 이를 노동가능 빈곤층을 노동시장 안으로 통합시키는 유급노동화전략으로 인식하고 있다.

- 테일러 구비는 1990년에 유럽 각국의 노동시장정책과 빈곤정책의 변화를 논의하면서 노동시장의 탈규제, 저임금직종에의 취업 장려, 적극적 노동시장정책, 공공부조에서의 사례관리 등을 유급노동화 전략으로 통칭하여 부르며 이것은 “노동력의 동원”으로 표현하고 있다 (2006:14). 사회투자전략에서 유급노동화전략을 중시하는 이유는 노동시장구조의 변화로 저기술, 저학력의 노동자가 실업과 빈곤에 노출될 위험성이 높고 지속적인 사회적 배제를 경험하기 때문에 교육훈련 등을 통해 이들을 노동시장안에 통합함으로써 사회적 배제를 사전적으로 예방하는 효과에 주목했기 때문이며, 이것을 일종의 기회의 재분배로 인식한다.
  
- 아동복지와 여성친화적인 정책은 에스핑 안데르센에 의해 대표적인 사회투자프로그램으로 강조되었다 (Esping-Andersen, 2002a, 2002b). 사회투자전략의 상징으로 언급되는 아동복지를 강조하는 이유는 아동기에 불리한 환경에서 자라 인적자본을 축적하지 못한 경우 성인기의 실업과 빈곤으로 이어질 가능성이 높다는 인식에 근거하고 있다. 즉 아동기에 불리한 성장조건을 사회적 개입을 통해 해소함으로써 노동시장에서의 성공을 촉진할 수 있다는 것이다. 2020년까지 아동빈곤을 완전히 해소하겠다는 영국의 Sure-Start 프로그램과 캐나다의 Campaign 2000 으로 불리는 아동빈곤해소 프로그램이 대표적인 사례로 언급된다. 이 시각에서는 아동을 보호해야 할 대상이기 보다는 미래의 시민노동자 Citizen-Workers of the Future 로 규정되고 (Lister, 2003) 아동의 성장발달을 지원하는 교육, 보육, 의료 등의 프로그램이 종합적으로 주어진다.



- 여성친화적인 정책은 여성고용이 증가하는 상황에서 여성에게 일과 가정을 양립 가능하게 하여 노동력 공급을 원활하게 해주고, 여성친화적인 고용과 직업이 아동양육 시간을 확보해 줌으로써 아동의 건전한 성장 발달에 영향을 미친다는 점에서 적극적으로 강조되고 있다. 또한 맞벌이가 아닌 경우 빈곤에 빠질 확률이 높기 때문에 가구빈곤을 막기 위해서도 여성의 노동참여가 적극적으로 권장된다. 에스핑 안데르센은 여성친화적인 정책의 핵심으로서 ① 적절한 가격의 보육 제공, ② 유급출산휴가, 그리고 더욱 중요한 것은 유급아동양육휴가, ③ 그리고 아동이 아플 경우 결근을 인정해주는 세 가지 요소를 들고 있다(Esping-Andersen, 2002b:94)
  
- 자산형성접근법은 미국에서 논의되어 최근 영국, 싱가포르, 캐나다 등으로 확산되고 있는 프로그램이며 최근 한국에서도 아동발달계좌 Children Development Account 라는 형태로 제도화가 이루어지고 있다. 이 프로그램의 기본 아이디어는 단순히 저소득층이나 취약계층에게 공공부조를 통해 현금을 지원하는 대신 '저축'으로 상징되는 물적 자산을 형성시켜 줌으로써 공공부조 수혜자의 근로의욕의 감소를 줄이고, 저소득층이 노동시장에 적용할수 있는 물적 기반 (주거비, 교육비 등) 을 형성시켜주자는 것이다.

### 3) 사회투자정책의 주요 담론

- 사회투자론의 맥락에서는 시장경제를 바라보는 관점이 전통적인 복지국가론과 신자유주의적 접근법과는 매우 다르다. 사회투자국가라는 용어를 맨 처음 사용한 기든스는 전통적인 복지국가에서는 시장경제를 불평등을 양산하는 기제로 인식하는 반면 신자유주의자는 시장을 만병통치약으로 보고 있다고 하며 제3의 길<sup>18)</sup>에서는 시장경제를 사회적 번영의 필수적 여건으로 인식하고 시장의 역동성이 보장되어야 장기적인 부의 재분배가 가능한 것으로 보고 있다 (Giddens, 2000:34-36). 또한 사회정책을 경제적 '부담' 혹은 반생산적인 요소로 보는 신자유주의와는 달리 사회투자전략은

---

18) 사회투자전략의 형성은 영국 신노동당에서 추구한 제3의 길과 이 노선에서 추구한 사회정책노선에 기반하였다 (Lister, 2004). 때문에 제3의 길의 주요 담론과 사회투자전략의 담론은 거의 유사한 것으로 보아도 무방하다.

사회정책이 인적자본과 사회적 자본을 강화시켜 주기 때문에 경제에 매우 생산적인 역할을 하는 것으로 인식한다 (Perkins.et.al, 2004:2; Taylor-Gooby, 2006:9) 또한 교육, 주거, 의료, 등의 사회적 인프라가 잘 갖추어진 사회에서 다가오고 있는 지식기반경제가 원활하게 작동한다는 점이 강조된다.

- 사회투자전략은 평등과 시민권에 대한 인식에서 전통적인 복지국가의 담론과 구별된다. 사회투자전략은 소득의 재분배를 통한 결과의 평등보다는 인적자본 축적을 통한 기회의 평등을 강조하고 사회복지에 대한 시민의 권리 못지않게 노동시장 참여에 대한 시민의 의무를 강조한다 (Diamond and Giddens: 2005: 106-107). 사회투자론에서는 전통적인 복지국가의 담론을 이루었던 평등, 의무, 소득재분배 등에 대해 전통좌파의 견해와 새로운 사회투자론적 견해를 아래의 표와 같이 대비시키고 있다.

전통 좌파의 평등관 (old egalitarianism)	새로운 평등관 (new egalitarianism)
경제의 역동성을 소득보장과 재분배에 대한 기본적 관심보다 부차적으로 취급	경제의 생산적 효율성을 증진시키는 것이 정부가 소득과 부의 재분배에 장기적으로 영향을 미치는데 필수적인 것으로 이해
계급의 차이를 해소하고 지위의 평등을 추구하는데 관심을 가짐	사회가 과거보다 훨씬 다양화되었기 때문에 하향평준화(levelling down)보다는 상향평준화를 통해 세대를 관통하는 삶의 기회의 평준화를 추구
사회정의는 국민국가의 경계 내에서 성취될 수 있으며 사회정의를 위한 개혁에 대한 지지는 계급적 연대에 기반한 국가적 일치감의 형성에서 나옴	세계화의 영향 속에서 인종적, 문화적 다양성을 지지하는 것과 강한 복지국가를 위해 필요한 사회적 연대를 지지하는 것이 충돌할 수 있다는 점을 인정
권리를 무조건적인 청구로 인식하는 경향	권리를 그에 상응하는 책임과 연계시킴 예, 공공부조 수급 요건을 수급자의 자산규모와 수급자의 행위양식이라는 두 가지 조건과 연계시킴.

전통 좌파의 평등관 (old egalitarianism)	새로운 평등관 (new egalitarianism)
전통적인 소득재분배(결과의 평등)에 초점	기회를 넓히는데 초점
<p>단, 소득재분배와 기회를 넓히는 것은 상호 보완적. 전통적인 재분배의 목적은 소득재분배나 연대임금정책 뿐만 아니라 자산과 생산적 재능의 선천적 분배를 변화시키기 위한 종합적인 정책에 의해 추구될 수 있음.</p>	

Patrick, Diamond and Anthony Giddens (2005), "The New Egalitarianism", in Patrick and Giddens eds. *The New Egalitarianism*, Polity Press

## II. 사회적 위험구조의 변화와 사회투자정책의 필요성

### 1. 사회적 위험 구조의 변화 양상

- 앞에서 살펴 본 것처럼 서구에서 사회투자전략이 등장하게 된 것은 경제 사회구조의 근본적 변화와 신사회위험의 출현이라는 구조 속에서 전통적인 복지국가 프로그램 혹은 신자유주의적 프로그램의 한계를 어떻게 극복할 것인가 라는 문제의식이 들어가 있다. 따라서 사회투자정책이 한국적 맥락에서 의미를 가지려면 한국에서도 유사한 위험구조의 변화가 목격되어야 한다. 한국 사회에서 사회적 위험구조의 변화를 세 가지 측면에서 살펴 보기로 한다<sup>19)</sup>.

#### 1) 노동시장 양극화와 빈곤층의 배제

- 외환위기 이후 한국 사회는 기업간(대기업과 중소기업), 산업구조(수출과 내수산업), 그리고 노동시장구조에서 급격한 양극화가 발생되고 있는데 이는 과거 고도성장기 경제성장이 고용창출과 양호한 소득분배로 이어지던 구조화는 구별되는 새로운 현상이다 (국민경제자문회의, 2006). 양극화의

19) 한국 사회의 위험구조 변화는 이미 다른 보고서에서 자세히 서술되어 있으므로 (정책기획위원회, 2006: 1장, 국민경제자문회의, 2006; 재정경제부, 2005) 간단히 언급하고자 한다.

양상은 저임금 비정규직의 양산 등 여러 가지 지표 확인된다. <표 1>을 보면 1998년 72.8%이던 대기업근로자와 중소기업근로자의 현금급여 격차가 2003년에는 65.1%로 확대되었다.

<표 1> 대기업/중소기업 종사자 1인당 급여 격차

	1998	1999	2000	2001	2002	2003
대기업(A)(천원)	145.3	160.9	181.5	192.0	214.9	239.6
중소기업(B)(천원)	105.9	113.5	120.0	131.3	144.2	156.1
B/A(%)	72.8	70.5	66.4	68.4	67.1	65.1

비고: 대기업은 300인 이상, 중소기업은 10인-300인 미만 고용업체  
 급여는 기본급, 초과근로수당, 상여금을 합친 금액임  
 자료 : 노동부, 기업체노동비용조사보고서, 2003에서 재구성

- 고용구조의 양극화는 일자리의 양극화로 이어지고 있다. 2000-2004년간 소득이 중간수준인 중간층의 일자리는 약 9만개가 줄은 반면에 가장 소득이 낮은 하위 일자리는 약 24만개가 늘어났고, 가장 고소득인 최상위 일자리 역시 23만개가 늘어났다 (전병유 외, 2006) 특히 저임금 일자리의 상승은 대부분의 여성들이 진입한 것으로 나타나고 있다.
- 경제와 고용구조의 양극화로 소득분배가 악화되고, 빈곤층의 규모도 늘고 있다. ‘소득 5분위 배율’은 1997년에 4.49였으나 99년에 5.49배로 급격히 악화되었다. 그 후 개선의 기미를 보이다가 2004년에 다시 5.41배로 확대되었다 (통계청, 도시가계연보, 각년도). 빈곤층 규모 역시 급속히 확대되고 있다. 소득이 최저생계비 이하인 절대빈곤층의 규모는 1996년 전체 가구의 3.1%에 불과했으나 2000년에는 8.2%로 급격히 상승하였고, 2003년에는 10.4%를 기록하였다(여유진 외, 2005: 133). 이는 10가구 중 1가구가 절대빈곤 상태에 처해 있음을 의미한다. 특히 절대빈곤층 중에서도 근로빈곤층 (working poor)의 증가양상도 눈에 띈다. 근로빈곤층의 규모는 절대빈곤층의 약 50%를 점유하고 있는 것으로 추정되며 이들은 항상빈곤에 있기보다는 주기적인 반복빈곤의 상태를 경험하고 있다. 빈곤층의 증가, 특히 노동능력이 있는 빈곤층의 증가는 빈곤이 발생한 이후에 사후적으로

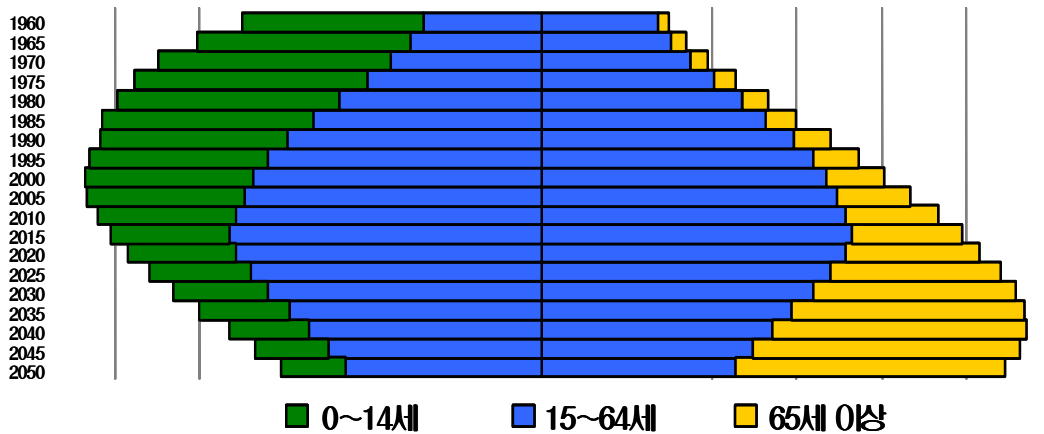
개입하는 전통적인 소득보장제도(기초생활보장제도)의 한계를 드러내고 있으며, 사전적이고 예방적이며 취업촉진적인 사회정책이 보다 적극적으로 결합될 필요성을 높이고 있다.

- 소득분배의 양극화는 단순히 빈곤층을 양산하는 것에서 끝나는 것이 아니라 삶의 전반에 걸쳐 심각한 경제·사회적 부작용을 일으킨다. 소득양극화에 따른 교육기회의 격차는 누구라도 교육을 통해 비교적 원활한 신분상승의 기회를 가질 수 있었던 한국 사회에 가장 심각한 위협이 되고 있다. 한 조사에 의하면 1998년 도시가구의 하위 10%의 대학진학률이 63%였고, 상위 10%는 68%로 약 5%의 격차를 보였으나 2003년에는 하위 10% 가구의 진학률이 73%, 상위 10%의 진학률이 81%로 격차가 8%로 벌어졌다(이영, 2005). 때문에 저소득층의 인적자본 확충을 위한 적극적 사회정책 없이는 빈곤의 세습화와 저소득층의 사회적 배제 현상이 강화될 가능성이 높다

## 2) 급속한 저출산·고령화

- 급속한 저출산·고령화는 적절한 국가, 사회적 정책개입이 없으면 한국의 인구구조를 완전히 바꿔놓을 전망이다. 2005년에 4,829만 명에 달했던 총 인구는 2020년에 4,995만 명으로 정점에 이르고, 2050년에는 4,234만 명으로 줄어들 것으로 추정된다. 2005년 924만 명으로 전체 인구의 19.1%를 차지한 유년인구는 2050년에 380만 명, 9.0%로 급격히 하락할 것으로 보인다. 반면 2005년 438만 명으로 총인구의 9.1%를 차지한 노인인구는 2050년에 1,579만 명으로 늘어나 전체 인구의 37.3%에 이를 것으로 예측되고 있다. 이것이 의미하는 바는 <그림 1>에서 보는 것처럼 생산가능인구인 15세-60세의 인구가 2015년을 기점으로 급격히 감소하고 대신에 부양을 필요로 하는 노인인구가 급속히 늘어나 노인부양 문제가 큰 사회적 문제로 부각될 것이라는 점이다.

<그림 1> 연령별 인구분포의 변화



- 이러한 인구구조의 변화는 잠재성장률을 크게 하락시킬 것으로 예상되고 있으며, 생산인구의 감소는 노인 인력의 적극적 활용, 기존 생산인구의 인적 자본 향상을 통한 생산성 향상의 필요성을 더욱 증대시키고 있다. 이처럼 인구 하나 하나가 중요해지는 상황에서는 개개인이 보다 적극적으로 사회적 기여를 할 수 있는 여건을 조성할 필요성이 있다. 이를 위해서는 노동시장 정책, 교육정책, 보건복지정책 등이 개개인의 인적자본 형성에 기여할 수 있는 여건을 갖출 필요가 있다.
- 노인인구의 증가는 의료비 지출의 효율성 문제를 강력하게 제기하게 될 것이다. 노인인구가 전체 인구의 20-30%를 차지하는 상황에서는 권리로서의 의료보장 못지 않게 비효율적이고 낭비를 줄이는 의료보장정책의 필요성이 그 어느 때 보다도 높아질 것이다.

### 3) 가족구조 및 여성 경제활동의 변화

- 복지적 역할을 담당하던 전통적인 가족기능의 약화 역시 새로운 사회적 위험 구조로 등장하고 있다. 1990년에 3.7명에 달하던 평균가족원수가 2000년 3.1명으로 떨어졌으며, 인구 천명당 이혼율도 1990년 1.1건에서 2003년에 3.5건으로 높아졌다. 단독가구의 비율도 90년 9.6%에서 2000년에 15.5%로 높아졌고, 여성 가구주의 비율도 같은 기간에 15.7%에서 18.5%로 증가했다.

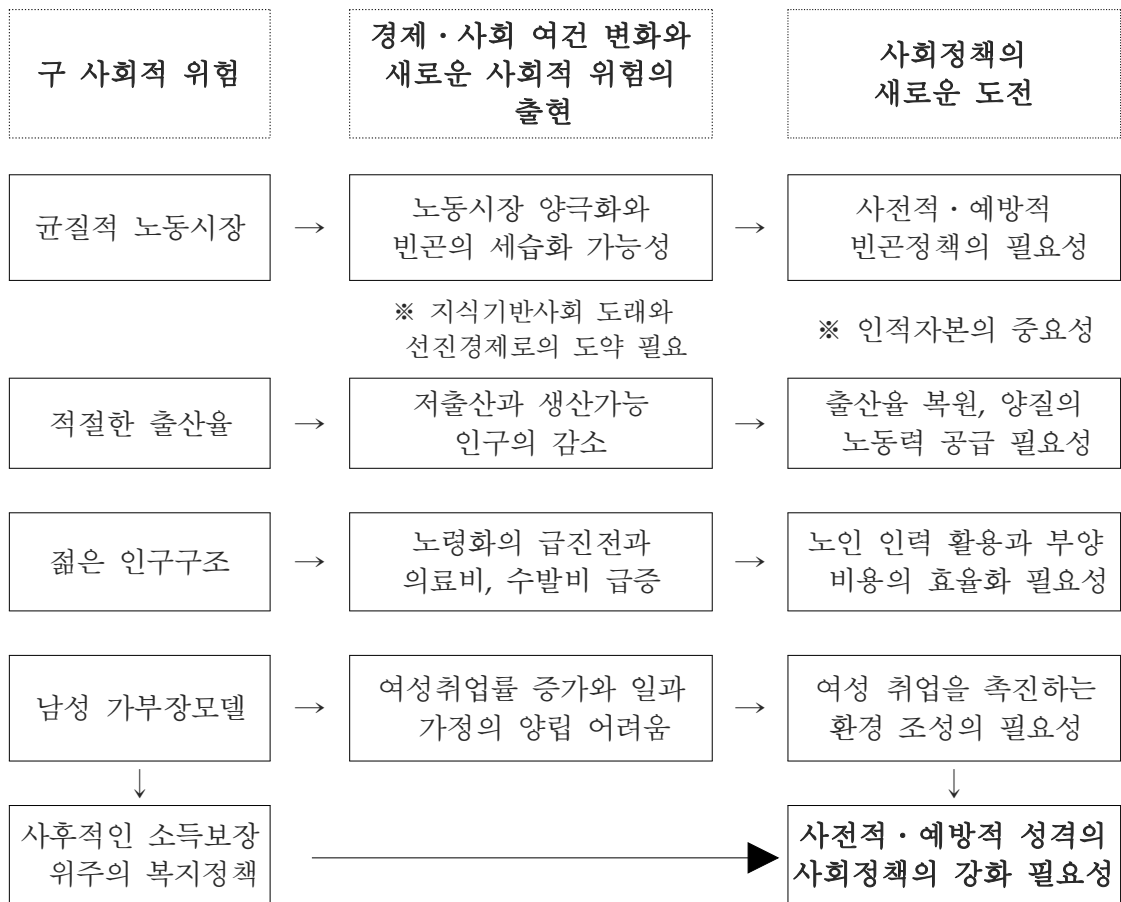
- 여성 경제활동 참가율은 90년에 47.0%에서 2003년에 48.9%로 높아졌고, 절대수로는 557만명에서 686만명으로 129만명이 증가하였다 (통계청, 2004). 여성경제활동인구가 늘어나고 있으나 OECD 평균과 비교하여 9.4%, 대졸이상 고학력 여성의 경우는 20.5% 포인트가 낮은 수준에 있다. 특히 가임기 여성의 경제활동 참여율은 선진국에 비해 적게는 10% 많게는 30% (스웨덴) 이상 낮은 수치를 기록하고 있어 여성의 경활인구가 더 늘어날 개연성이 충분하다.
  
- 이러한 가족구조와 여성경제활동인구의 증가는 아동과 노인에 대한 케어를 가족이 책임지던 과거와는 다른 방식으로 문제 해결을 요구하고 있다. 흔히 '일과 가정의 양립'으로 논의되는 새로운 사회적 위험은 과거의 전통적인 소득보장보장프로그램 위주의 사회정책으로 대처하기 어려운 새로운 사회정책적 과제를 던져주고 있다.

## 2. 사회투자정책의 필요성과 방향

- 이상과 같은 한국 사회의 경제, 사회적 변화를 종합적으로 정리하면 한국에서도 서구와 유사한 경제사회구조의 변화와 새로운 사회적 위험 구조가 뚜렷하게 출현하고 있다는 점을 확인할 수 있다. 때문에 이러한 변화에 대응할 수 있는 새로운 사회정책 패러다임의 필요성이 있으며 그 방향은 "사회정책의 투자적 성격"의 강화로 모아질 수 있다 (정책기획위원회, 2006b: 서문 및 2장).
  
- 위에서 서술한 한국의 경제 사회구조의 변화와 완전히 구분되는 것은 아니지만 한국의 사회발전 단계를 고려할 때 사회투자적 사회정책이 필요성이 높은 또 다른 이유를 발견할 수 있다. 한국은 그 동안 높은 경제 성장을 통해 경제운용에 필요한 사회간접자본 등에 대한 투자 즉, '물적 투자'를 어느 정도 갖추어 놓았다. 하지만 물적 자본량을 증가시킴으로써 경제발전을 도모하는 것은 이미 한계에 도달했다는 것이 일반적인 평가이다 (국민경제자문회의, 2006a).

- 특히 전세계적으로 지식기반사회가 도래하는 상황에서 한국이 선진경제로 진입하기 위해서는 지식기반 경제의 바탕이 되는 인적자본에 대한 투자의 필요성이 높아지고 있으며 사회투자정책은 바로 이러한 인적자본 확충의 필요성을 충족시킬 수 있는 가장 유력한 전략이다. 이상의 논리를 종합하면 한국 사회에서의 사회투자정책의 필요성을 <그림 2>와 같이 도식화시킬 수 있다.

< 그림 2> 사회적 위험구조의 변화와 새로운 사회정책의 필요성



- 사회투자적 사회정책이 아직 한국에서는 본격적으로 토론되고 있거나 정책적으로 시행되고 있다고 보기는 어렵지만, 변화하는 경제사회적 구조 속에서 과거와는 다른 새로운 미래 지향적 사회정책이 필요하다는 점은 이미 참여



정부가 발간한 보고서에 문제의식이 어느 정도 녹아들어 있다(「함께가는 희망한국 Vision 2030」(정부·민간합동작업단, '06. 8), 「선진복지한국의 비전과 전략」(대통령자문 정책기획위원회 '06. 12) 「미래지향적 보건복지 정책방향과 역점과제」(보건복지부, '06. 8) 등).

- 사회투자정책이 담론 수준이 아닌 정책수준으로 구체화되었을 때 제기되는 여러 가지 쟁점에 대해서 더 많은 고민이 필요한 시점이다. 다음 절에서는 사회투자정책이 한국적 상황에서 구체화될 때 나타날 수 있는 쟁점과 정책적 고려사항을 논의해 보기로 한다.

### Ⅲ. 한국 사회에서 사회투자정책의 쟁점과 정책추진시 고려사항

#### 1. 사회투자정책의 한국적 쟁점

##### 1) 상황의 유사점과 차이점

- 지금까지 살펴 본 사회투자전략은 한국적 상황에서는 어떤 의미를 갖는가? 즉 이 전략을 한국의 미래 사회정책에 접합시킬 가능성은 얼마나 되며 어떤 쟁점들이 제기될 수 있는가? 우선 앞에서 서술했듯이 서구에서 사회투자정책이 부상하게 된 경제사회구조의 변화와 한국의 상황은 상당한 유사성이 존재하고 있음을 확인할 수 있다. 즉, 경제구조 측면에서 서비스 경제와 지식기반경제로의 이행 등이 나타나고 있으며 그 결과 노동시장 구조 역시 포디즘적 노동시장구조의 균열이라는 유사한 변화를 보이고 있다. 인구가족구조의 변화 역시 저출산, 고령화 그리고 가족구조의 불안정 등의 측면에서 유사성을 보이고 있다.
- 이런 이유로 서구에서 신사회적 위험이라고 부르는 다양한 위험들 즉 여성 고용의 확대에 인한 일과 가정의 양립 가능성 노인케어의 문제, 근로빈곤층의 문제, 저출산 등이 현재의 한국 사회에서도 상당한 사회적 쟁점을 형성하고 있다. 인적자본의 축적 필요성에 대한 사회적 논의 역시 비슷한 맥락에서 논의되고 있다.
- 그러나 한국의 사회정책의 발달 단계가 이미 고전적 복지국가를 경험한 나라와 너무나 큰 차이점을 보인다는 점에서 사회투자전략을 사회정책의 핵심으로 삼기에는 논의해 보아야 할 점이 많다 (윤홍식, 2006). 다시 말하면 사회취약계층은 물론 중산층까지 기초적인 사회안전망(보편적 현금 지급프로그램)이 갖춰진 서구 복지국가에서 시도되는 사회투자프로그램들을 기초적 사회안전망이 취약한 한국 사회에 그대로 적용하기는 어렵다는 것이다. 한국의 사회정책의 발전단계는 사회보험의 사각지대 특히 비정규직의 사회보험 배제에서 보듯이 아직도 기본적인 프로그램에서 보편주의를 달성

하지 못한 상태에 있다. 따라서 사회투자정책을 고전적 복지국가를 경험하지 못한 한국에 적용할 경우 핵심적 쟁점은 고전적 소득보장프로그램과 사회투자프로그램을 어떻게 유기적으로 결합시킬 것인가에 있다.

## 2) 고전적 소득보장프로그램의 대체물인가 보완물인가?

- 사회투자정책들이 새로운 사회적 위험이 구조화되고 있는 한국사회에서 새로운 사회정책 패러다임으로서의 가능성과 유용성이 있다는 것을 인정한다 해도 고전적 소득보장프로그램이 완성되지 못한 한국의 상황에서는 매우 근본적인 문제가 제기된다 즉, 사회투자정책이 고전적인 소득보장프로그램을 대체하는 것인가? 아니면 상호 보완적인가? 하는 쟁점이다.
  
- 기존의 사회투자 관련 문헌에서는 대체로 고전적인 프로그램과 사회투자 프로그램을 대체관계가 아닌 상호보완적인 관계로 보고 있다. 예를 들어 에스핑 안데르센과 팔리어는 아동에 대한 예방적이고 치료적인 장기적인 사회정책 전략들에 있어서 빈곤가정에 대한 적절한 소득보장프로그램이 선결조건임을 상당히 강조하고 있다(Esping-Andersen, 2002a:66; Palier, 2006:115). 즉 사회투자전략은 고전적 소득지원프로그램이 결합되어야 효과를 발휘할 수 있다는 점을 강조하면서 사회투자전략은 고전적 프로그램의 대체물이 아니라는 점을 확실하게 하고 있다<sup>20)</sup>. 저소득층의 자산형성 프로그램을 주장한 웨라든교수 역시 빈곤층에 대한 생활지원 프로그램과 자산형성 프로그램이 상호보완적 관계에 있으며 자산형성 프로그램이 공공부조를 완전히 대체하는 프로그램이 아니라는 점을 강조하고 있다.
  
- 충실한 현금지급프로그램이 사회투자전략의 선결조건이라는 주장은 한국 사회정책에서 여전히 타당한 주장으로 수용할 필요가 있다. 이 경우 고전적 복지국가에서 나타난 최소한의 사회안전망 (소득보장프로그램)을 보편주의적으로 갖추어야 하는 과제와 사회투자국가로 대표되는 새로운 사회정책

20) 사회투자로서의 복지개념을 강조한 에스핑 안데르센의 2002년 책 서문을 쓴 반덴부르크 벨기에 노동사회부장관은 “사회투자는 사회적 지출의 대체물이 아니다”라고 언급하고 있다 (Vandenbrouche, 2002:x)

흐름을 수용하는 과제가 프로그램의 개발과 사회정책 예산 배분과정에서 서로 충돌할 가능성이 있다.

- 물론 고전적 프로그램과 사회투자프로그램이 반드시 충돌되는 것은 아니다. 한국의 사회정책 프로그램 중 상당수가 현재까지도 확대 단계에 있기 때문에 고전적 프로그램과 사회투자프로그램을 결합시킬 가능성이 상당히 열려있다. 가령 국민기초생활보장법을 차상위 계층으로 확대하는 경우 차상위계층에게 교육훈련 프로그램이나 자산형성 프로그램을 적극적으로 시행함으로써 노동시장을 통한 빈곤탈출을 도와줄 수 있다. 또한 현재 확대중인 실업 및 고용 대책을 단순히 현금지원적 프로그램에 집중하기 보다는 교육훈련을 통한 노동시장으로의 통합에 보다 역점을 둘 수 있다. 이것을 다른 측면에서 보면 설득력있는 접근으로 대부분 받아들여지는 보건 복지정책과 고용정책의 유기적 결합의 필요성을 의미한다

## 2. 정책 추진시 고려사항

### 1) 일자리의 창출과 사회투자정책

- 사회투자전략은 궁극적으로 보건복지, 교육, 노동정책을 통해 일반인과 취약계층의 인적 자본을 향상시켜 이들을 노동시장 안에서 원활하게 적응 시키는데 초점을 두고 있다. 즉 사회투자전략은 일종의 노동력 공급(동원) 전략이다. 물론 사회투자정책이 강제적인 노동력 동원 혹은 공급전략은 아니다. 사회투자정책은 노동시장에서의 적응가능성 (adaptability)과 고용가능성(employability)을 최대한 높이고 고용을 통해 인간의 자아실현과 자긍심을 실현할 수 있다는 가정을 갖고 있으며 이것이 전통적인 소득보장 프로그램과 구별되는 측면이기도 한다.
- 사회투자전략이 지식기반사회, 양극화 사회에 적용할 수 있는 노동력을 양성하는 프로그램에 초점을 두고 있기 때문에 이 정책의 효과성은 결국 적절한 일자리의 제공과 관련된다. 에스핑 안데르센은 사회투자로서의

사회복지전략에서 이 점을 강조하고 있는데 그는 여성에게 일과 가정을 양립할 수 있는 일자리가 수반되지 않으면 공공복지제도 하나만으로 일과 직장을 양립가능하게 하기 어렵다고 주장하고 있다(Esping-Andersen, 200b:94). 노동 가능한 빈곤층이나 실업자를 노동시장 안으로 통합시키려는 유급노동화 전략도 유사한 문제에 노출될 수 있다. 즉 사회투자전략은 사람들에게 인적자본을 축적시켜 노동시장 안으로 보내는 것을 의미하기 때문에 노동시장 안에서 적절한 일자리가 제공되지 않으면 정책적 한계를 갖게 된다.

- 한국에서 사회투자정책의 대상이 되는 대부분의 인구집단은 기술과 학력 수준이 취약한 가구나 (그 가구의 아동)일 가능성이 높기 때문에 이들이 시장을 통해 제공되는 일자리를 지속적으로 확보하는 데는 한계가 있을 것으로 보인다. 때문에 당분간은 공공부문에서 제공하는 사회적 일자리가 사회투자전략, 특히 저소득층과 실업자들을 노동시장안으로 통합시키는데 전략에서 매우 중요한 위치를 차지할 것이며 이런 의미에서 사회투자전략은 공공부문에서의 일자리 창출 등 국가 전반의 고용전략과의 결합성을 높여 나가야 한다. 특히 공공과 민간부문 모두에서 교육, 보건의료, 보육 등 사회서비스산업의 활성화와 고용창출, 그리고 사회투자프로그램을 체계적으로 결합시키는 방향이 필요하다.

## 2) 사회정책의 통합적 접근

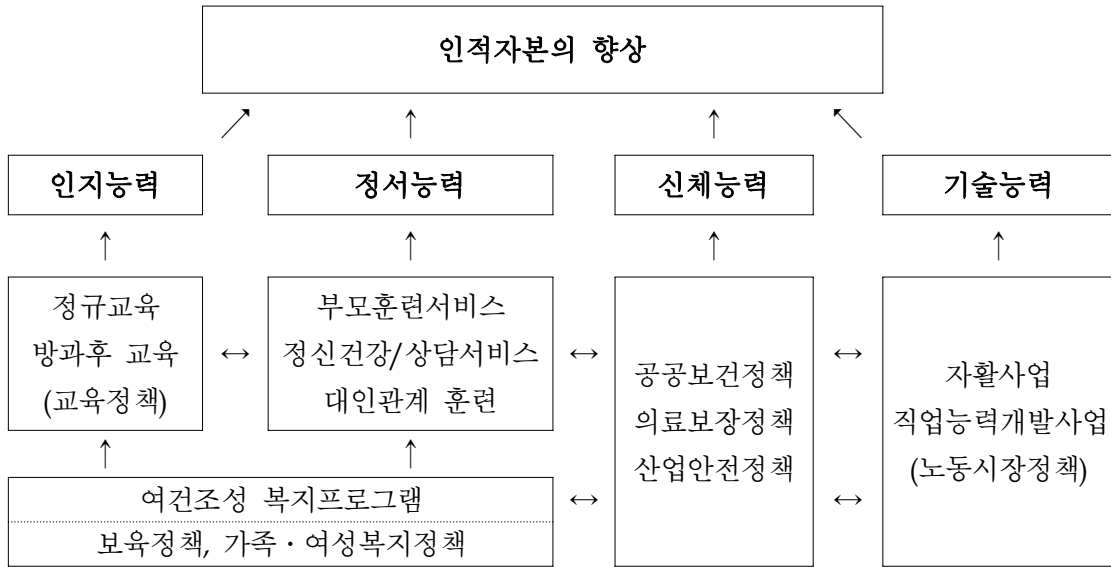
- 사회투자정책은 개개인의 인적 자본 확충 혹은 개인의 능력개발에 초점을 두는 프로그램뿐만 아니라 인적자본이 제대로 형성될 수 있는 환경조성적 접근이 동시에 필요하다. 때문에 개인이 처한 경제적, 정신적 어려움을 일시적으로 덜어주는 프로그램을 넘어서 스스로 시장경제에 적응할 수 있도록 인적 자본의 축적 프로그램과 이를 가능케 하는 가정 및 지역 사회 환경을 조성하는 접근이 필요하며, 이를 위해서는 직장환경, 가정환경, 지역사회환경, 교육환경 등의 제반 환경이 불리해지지 않도록 환경 자체를 유리하게 조성하는 프로그램의 필요하다.

□ 사회투자정책의 핵심적 목표인 인적자본 확충의 예를 들어보자. <그림 3>에서 보듯이 인적자본은 일부에서 이해하듯이 학습능력(인지능력)을 향상시키는 공교육프로그램만을 의미하지는 않는다. 인적자본의 향상은 좋은 교육프로그램 뿐만 아니라 좋은 가정 및 지역사회환경 조성(보건의료정책, 그리고 직업능력개발 사업 등의 노동시장정책 통합적으로 결합되어야 가능하다. 인적자본에 관한 OECD의 보고서에서는 인적자본을 “경제적 활동과 관련하여 개인들에게 내재되어 있는 지식, 기술, 역량 competence, 그리고 다른 속성들”로 정의하고 있으며 (1998:9), “인적자본을 향상시키기 위한 어떤 전략도 인적자본이 창출되고 사용되는 사회적 환경 social settings - 학교, 각종 조직, 노동시장, 지역사회, 그리고 각종 국가제도와 문화-의 영향력을 인식할 필요가 있다”고 서술하고 있다(1999:10) 따라서 적절한 학교교육 뿐만이 아니라 적절한 다른 사회적 환경이 갖추어지지 않을 경우<sup>21)</sup> 모든 사회구성원에게 시장경제에 적응하는 기회의 평등이 제공될 수 없다. 따라서 사회투자정책은 보건복지, 교육, 고용정책, 가족·여성정책 등 사회정책 프로그램간의 결합도를 높여야 소기의 목적을 달성할 수 있다.

21) 인적자본의 창출과 관련된 생애에 걸친 환경을 OECD 보고서에서는 아래와 같이 다양하게 보고 있다(1998:12)

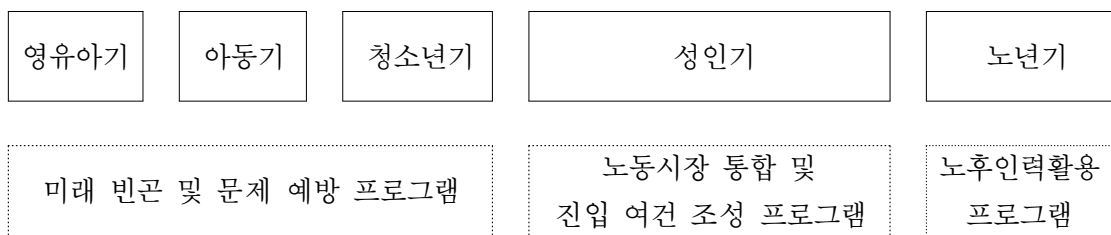
- ① 공식교육제도: 아동조기교육, 학교의무교육, 의무교육 이후의 직업 혹은 일반 교육, 대학 등의 고등교육, 성인 교육 등.
- ② 기업에서 행해지는 직업훈련과 공적으로 제공되는 노동시장 직업훈련 등의 비공식교육.
- ③ 여러 상이한 조직에서의 근무와 R&D 같은 특별한 활동을 통해 얻은 경험 (직업을 통해 얻은 기술 수준은 순 인적자본 형성에 가장 강력한 영향을 미치는 요인 중의 하나가 될 수 있다.
- ④ 가족, 지역사회, 그리고 interest networks 같은 더욱 ‘비공식적 환경’에서 발생하는 상당한 양의 관련된 학습. 가족 내부와 영유아 보육 환경에서 키워진 학습과 학습준비는 미래의 인적 자본 형성에 중요한 기초가 된다. 가정에서의 학습은 매체와 정보네트워크에 대한 접근이 확장됨에 따라서 잠재적으로 더욱 풍부화 될 수 있다. 비공식적 환경은 개별 국가들이 다양하고, 개별화된 형태의 학습 쪽으로 이동해가면서 중요성이 더해지고 있다.

<그림 3> 인적자본 향상을 위한 사회정책의 통합적 접근 개념도



□ 동시에 사회투자정책은 성공적 발달단계 진입을 위한 생애주기별 접근이 필요하다. 즉, 특정 생애주기의 결함이 그 이후의 발달단계에서 장애를 일으키지 않고 긍정적 효과를 발휘하도록 모든 사회정책 프로그램의 생애단계별 효과를 고려하여 추진되어야 한다. 가령 특히 아동 및 청소년기에 인지, 정서, 신체 능력의 발달이 성인기의 성공적 노동시장 적응으로 나타나도록 사회정책 프로그램이 생애주기별로 통합적으로 짜여질 필요가 있다(<그림 4> 참조)

<그림 4> 사회투자정책의 생애주기별 접근의 개념도

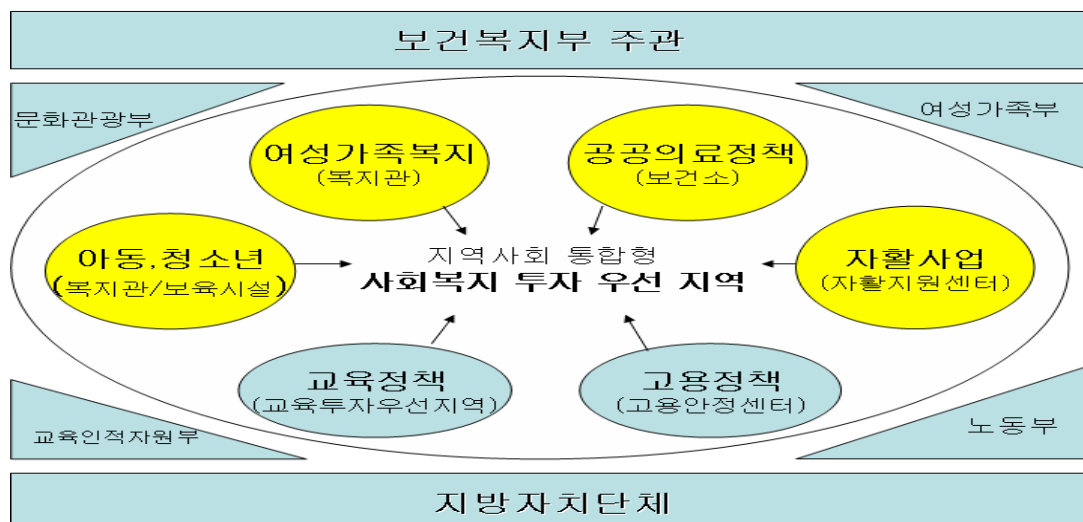


생애 건강 관리 프로그램

### 3) 사회정책 인프라 정비와 지역의 중요성

- 사회투자정책의 대부분은 단순히 현금을 지급하는 정책이 아니라 인간 개개인의 특성 파악을 통해 인적자본 향상과 고용가능성을 높이는 전략이기 때문에 섬세하고 세밀한 행정체계가 요구된다. 가령 노동능력이 있는 빈민에게 단순하게 현금을 지급하기 위해서는 소득파악과 현금지급을 위한 전달체계만이 필요하다면 이 사람의 기술능력을 향상시켜 노동시장 안으로 통합시키기 위해서는 개별 상담 인력, 교육훈련 시설, 직업안전망 등의 인프라가 필수적이다. 즉 인프라가 정비되어 있지 않은 상황에서는 사회 투자정책은 시행되기가 극히 어렵다.
- 특히 모든 서비스가 실제로 집중되는 지역단위에서의 효율적인 사회 정책 인프라구축이 매우 중요하다. 지역단위에서 보건정책, 복지정책, 교육 훈련정책, 교육정책인프라가 상호 유기적으로 결합되어야 사회투자정책의 효과성이 발휘될 수 있다. 때문에 사회정책과 관련된 중앙부처간의 유기적 협력은 물론 지자체와 중앙정부간의 협력이 필수적이다. 아래 그림은 지역단위에서의 사회투자형 사회정책의 통합적 집행을 위한 개념을 예시한 것이다.

< 그림 5 > 지역사회 통합형 사회투자정책의 개념도





#### IV. 결 론

- 사회투자정책의 궁극적 목표는 국민 개개인의 인적자본을 향상시켜 고용 가능성을 높이고 이를 통해 경제의 성장잠재력을 제고시키는 것이다 신자유주의 패러다임은 사회정책을 비생산적인 지출로 인식하고 경제성장과 사회복지의 관계를 대립적인 관계로 파악했지만 사회정책이 일방적으로 경제에 부정적인 영향을 미치지 않는다는 잘 정비된 사회정책은 지식기반사회가 작동하기 위한 전제조건이며 최근에 OECD 에서도 지적하듯이 '잘 설계된 사회정책'은 경제에 상당히 긍정적인 영향을 미치게 된다(OECD, 2005).
  
- 앞에서 보았듯이 최근 한국의 경제사회구조의 변화는 이전에 경험하지 못했던 다양한 사회적 위험들을 만들어 내고 있으며 이에 대응하기 위해서는 새로운 사회정책 패러다임이 필요하다. 이런 의미에서 신자유주의적 사회정책에 대응하기 위해 출현한 '사회투자전략'은 변화된 경제사회적 조건하에서 성장과 복지를 결합시켜야 하는 한국의 상황에서 새로운 한국 사회의 사회정책 패러다임으로서 추진해 볼 충분한 가치가 있는 것으로 판단된다.

<부록> 유럽 복지국가의 발전 단계 (Peter Taylor-Gooby)

- 고전적 복지국가와 사회투자국가의 차이점 -

	첫 번째 합의: 1950년대-1970년대 고전적 복지국가	여러 가지 도전 (1980년대)	두 번째 합의: 사회투자 (Social Investment)
<b>맥 락</b>			
경제	· 안정적으로 지속되는 경제성장	· 금융의 세계화가 국민 국가의 역할을 제한 · '경쟁력의 중요성' · 후기산업주의가 경제성장을 둔화	· 경쟁력을 통한 경제성장 · 고부가가치 노동
노동시장	· 높은 고용율	· 기술 변동 + 국제적 수준에서의 경쟁이 직업안정성을 위협 · 서비스부문으로의 이동	· '유연안정성; 적절히 숙련된 유연한 노동력
사회	· 안정적인 핵가족, 성별 노동분업	· 더욱 유연화된 가족, 여성 취업 증가	· 기회평등

	첫 번째 합의: 1950년대-1970년대 고전적 복지국가	여러 가지 도전 (1980년대)	두 번째 합의: 사회투자 (Social Investment)
인구	· 생산가능노동력과 피부양자간의 안정적 인 균형	· 고령화가 연금의 지속 가능성을 위협: 의료와 사회적 수발	· 부양비(dependency ratio)에 대한 적응
정치세력	· 계급에 기반: 복지국가 내에 조직화된 대중 노동자와 중간계급의 이해관계	<b>파편화:</b> -유급노동에 대한 접근 가능성 -사회적 수발 -민영화된 서비스 -이주(노동)	· 다층적 이해관계: 정부와의 관계에서 기업의 역할 증대
국가의 역할	· 정부가 환율, 이자율, 그리고 실업율을 통제 할 수 있음	· 통제 수단의 상실	· 정부가 경쟁력을 향상, 촉진시킴
<b>지배적인 이론적 모델</b>			
정치경제	· 신케인즈주의 유효수요	· 느슨한 (loose) 통화주의	· '역동적인 지식기반 경제; '제3의 길'
행정	· 관료적 · 전문적	· '예산을 극대화시키는 관료' · '주인과 대리인'문제 (대리인의 도덕적 위험, 예, 감시비용 문제 역주)	· 분권화 · 성과관리 · 내부시장(internal markets)
시민권	· 수동적이고 선거기간 에만 참여 · 당국에 대한 신뢰	· 이기적(self-regarding); critical	· 능동적이고 책임성 있는 개인주의
<b>합 의</b>			
복지국가	· 고전적 복지국가 · 국가적 생산에 기여: -경기변동의 안정화 -노동력 향상 -정부에 대한 지지의 증진	· 경제적 목표를 손상시킴: -정당화되기 어려운 제반 비용 -노동시장과 자원할당의 비효율성을 유발 -분배갈등을 유발	· 시장적 수단에 의한 복지 목적 실현: · 아래 것을 통해 국가목표에 기여 -노동력의 훈련과 동원 -필수적 서비스의 효과적 공급 -사회통합의 증진
쟁점	· 생산에서 분배로 목표가 벗나감	· 반생산적인 복지국가	· 취약집단의 통합 문제 · 개인주의와 사회 자본 (social capital)

출처: Peter Taylor-Gooby (2006), Social Welfare and Social Investment: innovations in the welfare state, pp.25-26, 미발간 논문

## <참고문헌>

- 국민경제자문회의 (2006), 「동반성장을 위한 새로운 전략과 비전: 일자리 창출을 위한 패러다임 전환」
- 김유선 (2005), "비정규직의 규모와 실태: 「경제활동인구조사 부가조사」 (2005.8) 분석 결과", 「노동사회」, 통권 105호, 2005년 12월호.
- 보건복지부 (2007), 「사회투자와 보건복지정책 (안)」
- 여유진 외 (2005), 「빈곤과 불평등의 동향 및 요인 분해」, 한국보건사회연구원
- 윤홍식 (2006), "사회투자국가와 한국사회복지의 과제", 참여연대 사회복지위원회 공청회 자료집.
- 양재진 (2006), "사회투자국가는 사민주의의 새로운 경제사회 패러다임인가?", 참여연대 사회복지위원회 공청회 자료집
- 이영 (2005), "교육이동성 측면에서 본 양극화의 실태와 해소방안 고등교육을 중심으로", 한국교육개발원, 「교육정책포럼」 2005년 12월호 통권 118호
- 재정경제부 (2005), 「경제양극화의 현황과 정책과제」 국가비전 당정워크숍 자료 (2005년 6월)
- 전병유 외 (2006), 「노동시장 양극화와 정책과제」 한국노동연구원
- 정부·민간합동작업단 (2006), 「함께가는 희망한국 VISION 2030」
- 정책기획위원회 (2006a), 「사회비전 2030: 선진복지국가를 위한 비전과 전략」
- 정책기획위원회 (2006b), 「선진복지한국의 비전과 전략」, 동도원
- 통계청 (2004), 「한국의 사회지표」
- Diamond, Patrick and Anthony Giddens (2005), "The New Egalitarianism", in Patrick and Giddens eds. The New Egalitarianism, Polity Press
- Dufour, Pascale and Ian Morrison (2005), The State of the Social Investment State in the Field of Employment Policy, Canadian Journal of Career Development, Volume 4, Number 1, special issue - welfare to work. pp.1-9
- Esping-Andersen, Gosta (2002b), A New Gender Contract, Esping-Andersen, Gosta, et.al, Why we need a New Welfare State, Oxford University Press
- Esping-Andersen, Gosta, (2002a), A Child-Centred Social Investment Strategy, in Esping-Andersen, Gosta, et.al, Why We need a New Welfare State, Oxford University Press
- Esping-Andersen, Gosta, et.al (2002), Why We need a New Welfare State, Oxford University Press

- Giddens, Anthony (1998), *The Third Way: The Renewal of Social Democracy*, Polity Press.
- Giddens, Anthony (2000), *The Third Way and Its Critics*, Polity Press
- Giddens, Anthony. (2004), *Where Now for New Labour*, 신광영(역), 「노동의 미래」, 을유문화사
- Jenson, Jane., Denis Saint-Martin (2003), *New Routes to Social Cohesion? Citizenship and the Social Investment State*, *Canadian Journal of Sociology*, 28(1)
- Lister, Ruth (2003), *Investing in the Citizen-Workers of the Future: Transformations in Citizenship and the State under New labour*, *Social Policy and Administration*, 37(5), pp427-433
- Lister, Ruth, (2004), *The Third Way's Social Investment State*, Jane Lewis and Rebecca Surrender eds., *Welfare State Change: Towards a Third Way?* Oxford University Press.
- Midgley, James (1999), *Growth, Redistribution, and welfare: Toward Social Investment*, *Social Service Review*, March 1999
- OECD (1998), *Human Capital Investment: An International Comparison*.
- OECD (2005), *Extending Opportunities: How Active Social Policy Can Benefit Us All*, OECD.
- Palier, Bruno (2006), *The Re-orientation of European Social Policies toward Social Investment*, ([www.cprm.org](http://www.cprm.org))
- Perkins, Daniel., Lucy Nelms and Paul Smyth (2004), *Beyond neo-liberalism: the social investment state?*, *Social Policy Working Paper No. 3*, Brotherhood of St Laurence and Center for Public Policy (University of Melbourne) 2004,
- Perkins, Daniel., Lucy Nelms, Paul Smyth (2004), *Employment policy and social investment*, 미발간 논문
- Pierson, Paul (2001), *Post-Industrial Pressures on the Mature Welfare State*, in Pierson, Paul ed., *The New Politics of the Welfare State*, Oxford University Press.
- Sherraden, Michael (2003), *From the Social Welfare State to the Social Investment State*, *Shelterforce Online*, Issue # 128, March/April 2003, National Housing Institute.
- Sherraden, Michael (2005), *Asset for All : Toward Universal, Progressive, Lifelong Accounts*, (unpublished paper), pp.1-14

- Taylor-Gooby, Peter (2004), *New Risks and Social Change*, Peter Taylor-Gooby ed., *New Risks, New Welfare: the Transformation of the European Welfare State*, Oxford University Press.
- Taylor-Gooby, Peter (2006), *European Welfare Reforms : The Social Investment Welfare State*. The East-West Center. (미발간 논문)
- Taylor-Gooby, Peter., ed (2004), *New Risks, New Welfare: the Transformation of the European Welfare State*, Oxford University Press.
- The Brookings Institute (2006), *The Hamilton Project: An Economic Strategy to Advance Opportunity, Prosperity, and Growth*, 한국개발연구원 (역), 「해밀턴프로젝트: 기회와 번영, 성장을 위한 경제전략」, KDI 경제정보센터.
- Timonen, Virpi, (2004), *New Risks-Are They Still New for the Nordic Welfare State?*, Peter Taylor-Gooby ed., *New Risks, New Welfare: the Transformation of the European Welfare State*, Oxford University Press.
- Titmuss, Richard (1974), *Social Policy*, George Allen and Unwin.
- Vandenbroucke, Frank (2002), *Foreword: Sustainable Social Justice and 'Open Co-ordination in Europe*, in Gosta Esping-Andersen, et. al.(2002)