

서울연구원  
정책리포트  
195

2015. 6. 8

# 지속가능한 복지를 위한 서울시 복지정책 개선방안

**김경혜**

서울연구원  
선임연구위원

서울연구원  
정책리포트  
195

2015.6.8

## 지속가능한 복지를 위한 서울시 복지정책 개선방안

	요약	3
I.	복지 현황과 변화 전망	4
II.	선진 복지국가의 경험과 시사점	8
III.	정책제언	13

김경혜

서울연구원  
선임연구위원

02-2149-1253  
khkim@si.re.kr

서울시와 중앙정부 모두 복지예산이 차지하는 비중이 30%를 넘어섰다. 인구·사회구조의 변화로 복지수요는 더욱 늘어날 전망이지만 이를 뒷받침할 재정여건은 악화되는 상황이다. 가족기능이 붕괴되고 산업구조가 지식기반 경제체제로 전환되면서 복지수요의 내용도 전통적 복지체제로는 해결하기 어려운 양상이다. 지속가능한 복지를 위해서는 복지수요의 양적 증가와 질적 변화에 대응하는 복지패러다임의 재구조화가 필요하다.

### 선진 복지국가도 우리와 유사한 상황에서 복지개혁을 시도

1970년대 두 차례의 석유파동 이후 서구의 선진 복지국가들도 우리와 유사한 상황을 경험하였고 이를 극복하기 위한 복지개혁을 시도하였다. 현금급여형 복지수급은 엄격해진 반면, 근로연계를 조건으로 복지수급을 제공하는 적극적 노동시장정책은 확대되었다. 가족의 생산 능력을 제고하고 여성의 노동시장 참여를 촉진하기 위한 사회서비스 지출도 괄목할 만하게 증가하였다. 사회서비스 분야에서 이용자 비용부담 방식이 적용되었고 민영화와 민간위탁, 바우처 사업 등 시장 지향적 행정관리도 확대되는 양상을 보였다.

### ‘고부담·고복지·사회투자형’ 북유럽 국가의 성과가 가장 우수

북유럽 국가들은 사회투자형 정책을 통해 탈산업사회로 변화되는 산업구조에 적응하는 정책을 추진한 결과, 사회·경제적 지표 모두에서 가장 우수한 성과를 보였다. 북유럽 국가들의 사례를 통해 복지와 경제는 선순환 구조를 가질 수 있음을 확인할 수 있다. 양호한 재정건전성과 높은 복지지출로 출산율과 여성의 경제활동참가율이 높아지면 노동력 공급 증가와 생산성 향상으로 연결되고, 이는 다시 경제기반으로 작용하여 재정건전성에 기여하는 선순환 구조를 유지한다.

### 지속가능한 복지를 위해 복지패러다임의 재구조화가 필요

현대사회의 복지수요에 대응하기 위해서는 복지의 양적 확대 뿐 아니라 내용과 구성도 개편이 필요하다. 우리의 복지체제는 여전히 중앙집권적이기 때문에 지방정부의 역할은 제한적일 수밖에 없으나 서울시도 지속가능성이라는 관점에서 새로운 정책방향의 모색이 필요한 시점이다. 복지분야 재정건전성 확보, 사회투자적 복지사업의 확대, 복지사업 집행의 효율화 등이 서울시가 추진해야 할 주요 과제이다.

# I. 복지 현황과 변화 전망

## 복지지출은 증가하나 여전히 저부담 · 저복지형 국가

중앙정부와 서울시 모두 복지 분야 예산이 가장 큰 비중을 차지

- 중앙정부의 복지 분야 예산 비중은 2015년 처음으로 30%를 초과
  - 2015년 총지출은 전년 대비 5.7% 증가한 376조 원이며, 이 중 복지 분야(보건 · 복지 · 노동) 예산이 30.7%로 가장 큰 비중을 차지
  - 정부의 국민계정통계에 따르면 사회보장 분야(사회보호 · 보건) 지출 비중은 1970년 정부 총지출의 6.7%에서 2012년 28.7%로 4배 이상 증가
- 서울시 복지예산도 지속적으로 증가
  - 서울시 복지예산은 이미 2014년에 전체 예산의 30% 선을 넘어섰고, 2015년 34.3%까지 증가
  - 2015년 복지예산은 2002년과 비교하여 금액으로는 6.3배, 비중으로는 2.9배 증가한 수준

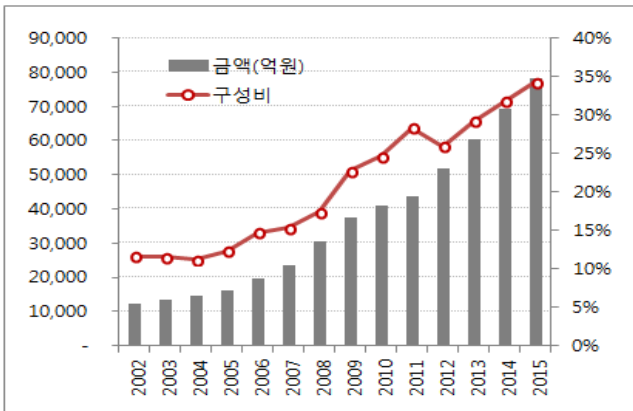


그림 1. 서울시 사회복지예산 추이

자료 : 서울시 홈페이지

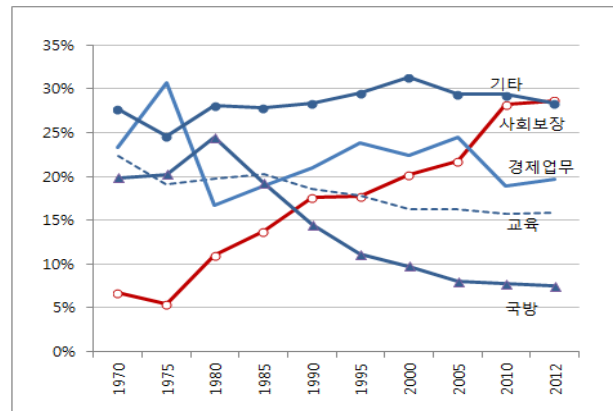


그림 2. 정부의 부문별 지출구성 추이

자료 : 국가통계포털, 국민계정통계

## 복지예산의 증가에도 불구하고 복지수준과 지출 모두 OECD 국가 중 최하위 수준

- 우리나라의 공공사회지출은 2014년 기준 GDP의 10.4%
  - 이는 1990년에 GDP 대비 2.8%를 지출한 것에 비해 3.7배 증가한 것이지만, 여전히 OECD 국가 평균 21.6%의 절반에 못 미치는 수준
- 국민부담률(조세부담률+사회보장부담률)도 2013년 GDP의 24.3%로 OECD 국가 평균 34.1%보다 저조
  - 국민부담률도 1990년 GDP의 18.5%이던 것에 비하면 1.3배 증가한 것이지만 사회 지출의 증가속도를 따라가지 못하는 상황
  - 1990년부터 2013년 사이 재원이 되는 국민부담률에 비해 공공사회지출이 3배 정도 빠르게 증가하여 복지지출로 인한 재정 부담이 커지는 추세

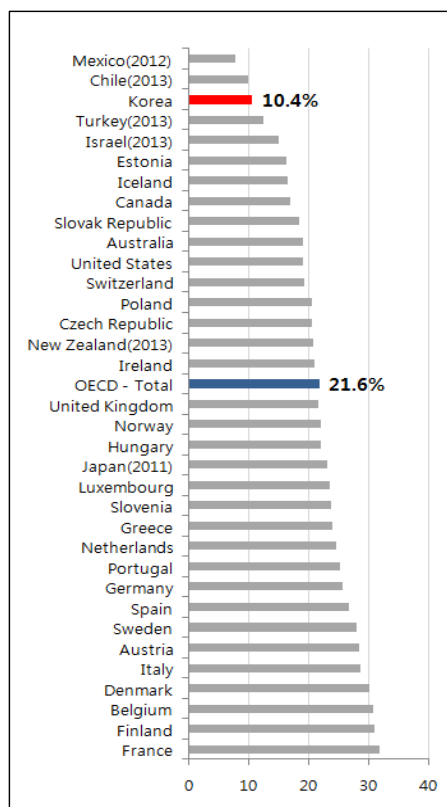


그림 3. OECD 국가별 공공사회지출 비중  
자료 : OECD 홈페이지(2011~2014년)

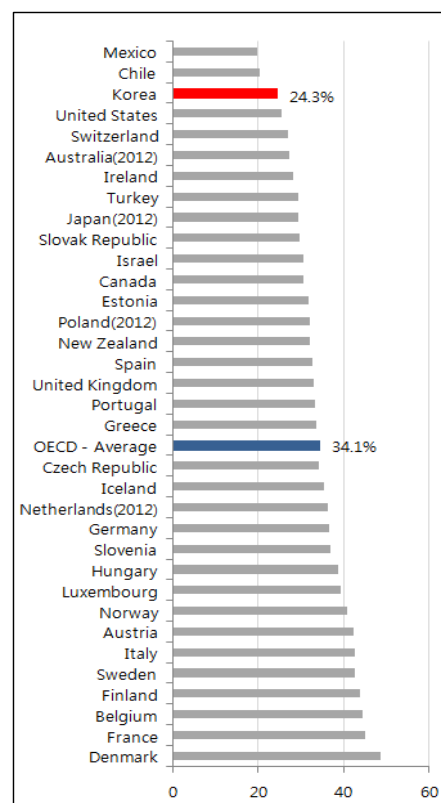


그림 4. OECD 국가별 국민부담률  
자료 : OECD 홈페이지(2012~2013년)

---

## 복지수요를 뒷받침할 재정여건은 악화되는 경향

사회·경제·정치구조의 변화로 장래 복지수요는 더욱 늘어날 전망

- 복지수요 증가의 가장 큰 요인은 고령화
  - 우리나라는 2027년 초고령 사회에 진입할 것으로 전망되고, 서울시도 2030년이면 고령인구 비율이 22.3%에 달하는 초고령 사회
- 거시경제 환경의 변화로 장래 복지수요는 양적으로 증가할 뿐 아니라 질적으로 전통적 복지수요와는 다른 양상
  - 산업구조가 지식기반 경제로 변화하면서 저숙련 생산직 일자리는 감소하였고, 노동시장은 유연화 되는 것이 현실
  - 이러한 환경적 변화로 일을 해도 가난한 근로빈곤층의 양산, 저학력 노동자의 사회적 배제와 장기실업 등 소위 새로운 사회적 위험(new social risk) 요인이 등장

복지재정 지출은 증가하나 재정여건은 지속적으로 악화

- 한국보건사회연구원의 추계에 따르면 현재의 제도를 그대로 유지하더라도 사회보장지출은 2013년 GDP 대비 9.8%에서 2060년 29%로 증가
  - 사회보장지출 중 일반재정지출은 3.5%에서 5.7%로 1.6배 증가하는 반면, 사회보험지출은 같은 기간 약 3.7배 증가
  - 사회보험 재정수요가 급속하게 증가하는 것은 고령화의 영향으로 국민연금, 건강보험 등 고령자 관련 사회보험 지출이 늘어나기 때문
- 2000년대 이후 우리나라 경제성장률은 연평균 4%대로 경제여건이 복지지출을 감당하기 힘든 상황
  - 결과적으로 관리재정수지는 적자를 보이고 있고, 국가채무는 1993년 32.8조 원에서 2013년 489.8조 원으로 약 15배 증가

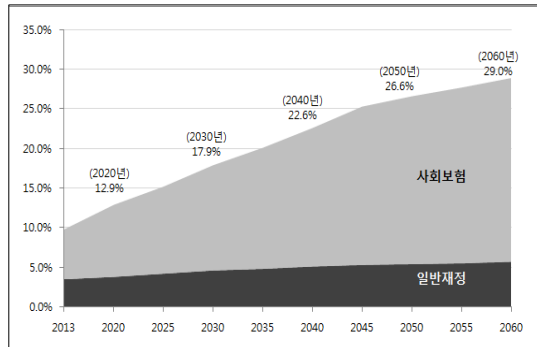


그림 5. 사회보장지출 장기추계

자료 : 신화연 외(2013) (단위: % of GDP)

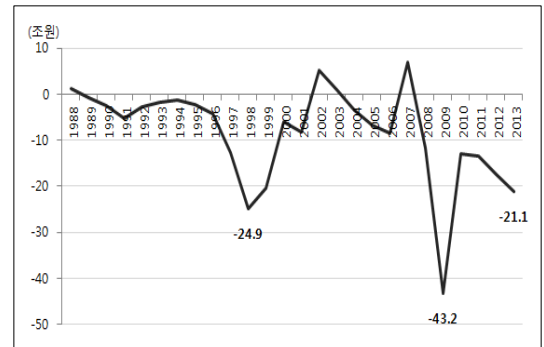


그림 6. 관리재정지수 변화 추이

자료 : 기획재정부(2015.2), “최근경제동향”

### 국고보조사업의 증가로 서울시를 포함한 지방정부 복지재정도 어려운 상황

- 지방자치가 실시된 지 20여 년이 지났지만 복지정책은 여전히 중앙집권적
  - 2015년 서울시 복지예산의 74.4%가 국고보조금이고, 가장 핵심인 사회복지 분야에서는 86.1%가 국고보조금
- 국고보조사업의 증가는 두 가지 측면에서 지방정부에 부담으로 작용
  - 국고보조사업은 국비에 대응하는 지방비 매칭이 있기 때문에 재정적으로 부담
  - 중앙정부 사업에 많은 재정과 인력이 투입되기 때문에 지방정부가 독자적으로 특화된 복지정책을 추진할 여력이 없다는 것도 문제

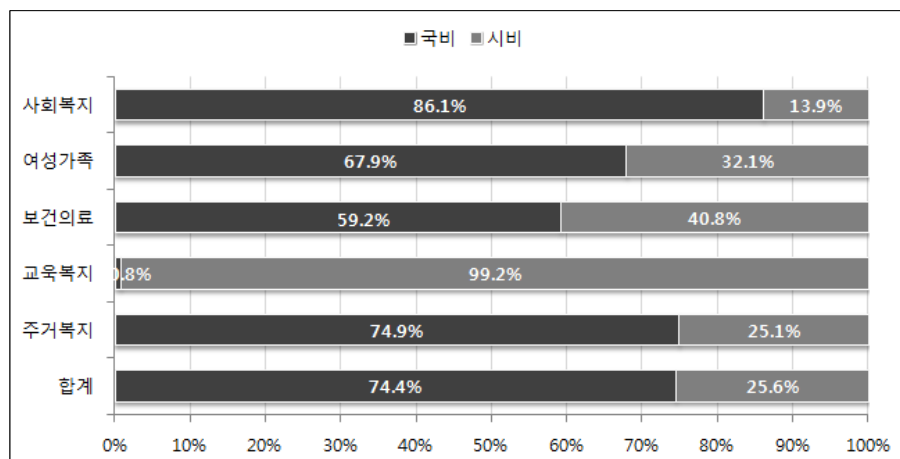


그림 7. 서울시 복지영역별 자원 구성(2015년)

## II. 선진 복지국가의 경험과 시사점

---

### 선진 복지국가도 우리와 유사한 상황에서 복지개혁 시도

#### 내외 환경 변화에 따라 선진 복지국가의 사회정책 패러다임도 변화

- 1970년대 석유파동 이후 구조조정, 규제완화, 급여감축, 경쟁을 강조하는 신자유주의 패러다임을 채택
  - 신자유주의는 복지지출을 경제발전의 걸림돌로 보기 때문에 기본적으로 복지억제 기조를 유지
- 2000년대 복지의 투자적 역할을 강조하는 사회투자전략이 확산
  - 신자유주의적 정책을 추진한 이후 양극화와 빈곤이 오히려 악화되면서 비판이 증가
  - 제조업 중심의 대량생산 구조에서 지식기반 경제체제로 변화하면서 고도의 기술과 교육을 받은 노동력의 양성이 중요한데, 전통적인 사회복지정책은 이러한 기능이 미흡하다는 지적
  - 인적 자본의 개발에 투자해 고용을 활성화시키고 이를 통해 사회적으로는 경제성장에 기여하는 선순환 구조를 만들고자 하는 사회투자전략이 새로운 사회정책 패러다임으로 부상
  - 사회투자전략의 정의에 대해 정확히 합의된 바는 없으나, 핵심적인 정책영역으로 적극적 노동시장정책, 가족지원정책, 그리고 미래 인적자원 양성정책을 포함

#### 복지개혁을 통해 축소된 영역도 있지만 복지지출 총량은 오히려 증가

- 현금급여 기준은 엄격해진 반면 사회투자 분야 지출은 확대
  - 공공부조와 사회보험 수급자 선정기준이 엄격해지고 급여액과 급여기간이 축소된 반면, 근로연계를 조건으로 복지급여를 제공하는 적극적 노동시장 정책은 확대되고 국가의 최저소득보장 기능도 오히려 강화
  - 가족의 재생산 능력을 제고하고 여성의 노동시장 참여를 촉진하기 위하여 가족서비스



스, 아동 돌봄, 교육, 건강, 노인 돌봄 등 사회복지서비스에 대한 지출도 괄목할 만하게 증가

- 복지재정의 가장 큰 부분을 차지하는 공적연금에 대해서는 퇴직연령을 늦추고 기여한도를 강화하는 한편 사적 연금보험으로 유인하는 개혁을 시도
- 복지전달체계에서는 민간부문의 역할이 강화된 것이 특징
  - 아동 돌봄, 학교교육, 의료 돌봄, 노인 돌봄 등 사회서비스 분야에서 이용자가 비용을 부담하는 방식이 확대
  - 공공재원에 의한 서비스를 민간부문에서 공급하는 비중이 커졌으며, 민영화와 민간위탁, 바우처 사업 등과 같은 시장 지향적 행정관리도 확대
  - 복지행정 분야에서는 부서별로 분리되어 있던 사회보험, 공공부조, 노동시장정책을 원스톱 센터로 통합시키는 행정개혁을 시도
- 이러한 복지개혁 조치에도 불구하고 선진 복지국가의 복지지출은 감소하지 않은 채 GDP의 25~30%대의 수준을 유지
  - 이는 사회복지의 환경의 변화에도 변동하기 어려운 경로의존성이 높은 프로그램이기 때문

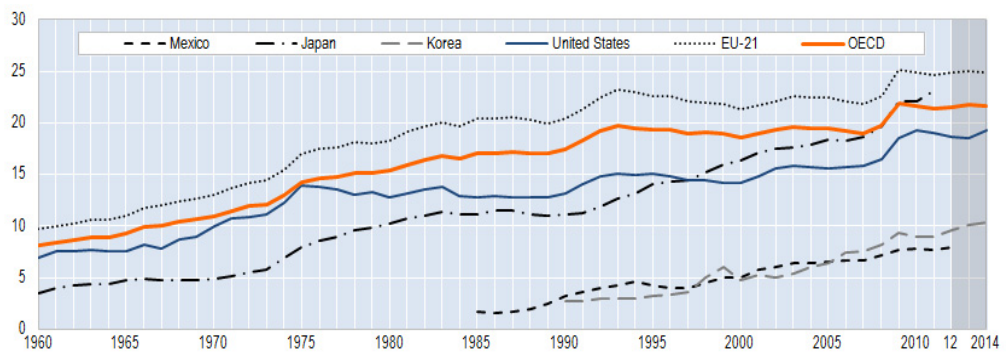


그림 8. 주요국의 공공사회지출 비중 추이

자료 : OECD 홈페이지 (단위: % of GDP)

## 지향하는 정책방향에 따라 사회·경제적 성과가 상이

### 선진 복지국가들도 각국별로 복지지출의 양과 구성이 다른 양상

- 공공사회지출, 국민부담률, 그리고 사회투자 수준을 기준으로 네 가지 유형으로 구분 가능
- 북유럽 국가들은 사회지출과 국민부담률이 모두 높고 사회투자도 많이 하는 고부담-고복지-사회투자형이고, 대륙유럽 국가들도 북유럽보다는 낮지만 세 가지 변수 모두 상대적으로 높은 편
- 남부유럽 국가는 국민부담률은 낮은 반면 사회지출은 많이 하는 저부담-고복지형으로 국가의 재정 부담이 크며, 사회투자 분야에 대한 지출은 적은 유형
- 영미권 국가는 사회지출과 국민부담이 모두 낮고 사회투자도 많지 않은 저부담-저복지 정책을 추진

표 1. 사회지출·국민부담·사회투자 수준별 복지국가 유형

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

### ‘고부담·고복지·사회투자형’ 북유럽 국가의 성과가 가장 우수

- 북유럽 국가들은 적극적인 복지정책으로 사회적 성과가 가장 우수
- 출산율은 북유럽 국가에서 상대적으로 높은 반면 남부유럽은 가장 낮고, 여성의 경제활동참가율도 북유럽 국가에서 가장 높은 수준
- 반면, 상대적 빈곤율과 지니계수<sup>1)</sup>는 가장 낮아 북유럽 국가에서 불평등 정도가 상대적으로 낮고 사회통합은 진전되고 있음을 시사

1) 소득분배와 불평등 정도를 보여주는 수치로 0은 완전평등, 1은 완전불평등한 상태이며 수치가 클수록 불평등이 심화

- 이는 사회복지 분야에 지출이 많을 뿐 아니라 일·가정 양립이 가능한 가족정책과 적극적 노동시장정책 등 사회투자전략을 적극 추진한 결과로 해석이 가능

표 2. 복지국가 유형별 사회적 성과 비교

구분		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
	이태리	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

자료 : 원종욱·최요한(2014), “주요 OECD 국가의 사회지출과 사회적 성과”에서 재구성

- 사회적 성과가 우수한 국가에서 경제지표와 재정지표도 양호
  - 북유럽국가에서 경제성장률은 상대적으로 높고 실업률은 낮은 편인데, 이는 사회투자형 복지정책을 통해 산업구조 변화에 적응하는 정책을 추진한 결과로 평가
  - 재정건전성 지표인 일반정부의 순지출이 북유럽 국가들에서 음(-)의 값을 보여 흑자 재정을 보였으며 국가채무 비중도 GDP 대비 50% 내외로 상대적으로 양호한 편
- 이러한 결과는 복지와 경제의 선순환 구조 가능성을 시사
  - 양호한 재정건전성과 높은 복지지출로 출산율과 여성의 경제활동참가율이 높아지면 노동력 공급 증가와 생산성 향상으로 연결되고, 이는 다시 경제기반으로 작용하여 재정건전성에 기여하는 방향으로 선순환 구조를 유지

- 이러한 양상은 고부담-고복지형, 그리고 사회투자형 국가인 북유럽 국가에서 나타나는 것으로 확인

표 3. 복지국가 유형별 경제적 성과 비교

구분		경제성장률 (%)	실업률 (%)	장기실업률 (%)	일반정부 순지출	국가채무 (% of GDP)
		2003~2012 연평균	2004~2013 연평균	2004~2013 연평균	1995~2010 연평균	2010
북유럽	스웨덴	2.3	7.4	15.8	-0.07	48.83
	핀란드	1.6	7.8	22.0	-1.54	56.97
	노르웨이	1.6	3.3	9.4	-	-
	덴마크	0.6	5.7	20.3	-0.86	53.14
대륙유럽	독일	1.2	7.9	50.1	2.83	86.02
	오스트리아	1.6	4.6	25.3	2.51	78.00
	프랑스	1.1	8.9	39.9	3.59	95.54
남부유럽	스페인	1.3	15.8	31.3	2.69	68.20
	포르투갈	-0.1	10.2	48.7	4.89	98.14
	이탈리	0.0	8.3	49.6	3.65	130.76
영미권	영국	1.4	6.4	27.3	3.24	81.62
	미국	1.7	6.9	18.7	4.26	115.34
	호주	3.1	5.1	17.8	0.85	39.52
OECD 평균		2.1	7.1	30.6	2.41	74.34

자료 : 원종욱 · 최요한(2014), “주요 OECD 국가의 사회지출과 사회적 성과” 에서 재구성

## 지금 당장 고부담-고복지형으로의 이행은 쉽지 않은 상황

- 한 국가의 복지레짐은 그 국가의 여건과 제도의 산물
- 북유럽 국가에서 고부담-고복지-사회투자형이 가능한 것도 정치·경제·사회적 여건이 이러한 복지체제를 유지할 수 있는 구조이기 때문
- 고부담-고복지-사회투자형을 지향하되 우리의 여건을 고려하여 점진적으로 개편하는 것이 현실적

### III. 정책제언

## 지속가능한 복지를 위해 패러다임의 재구조화가 필요

복지와 경제의 선순환 구조를 가져오는 복지패러다임을 지향

- 급증하는 복지수요에 대응하기 위해서는 복지의 양적 확대 뿐 아니라 내용과 구성도 개편이 필요
  - 현 여건을 고려할 때 더 이상 저부담-저복지를 유지하는 것은 불가능하고, ‘중부담-중복지’를 목표로 복지지출과 국민부담을 점진적으로 확대하는 것이 바람직
  - 동시에, 사회투자 중심의 복지정책 구조로 전환하여 지식기반 경제체제에서 발생하는 새로운 사회적 위험 요인에 대처
- 서울시를 비롯한 지방정부 차원에서도 복지정책의 변화가 필요한 시점
  - 현 복지체제는 여전히 중앙집권적이기 때문에 지방정부가 독자적 복지패러다임을 구축하는 것은 불가능
  - 그럼에도 불구하고 서울시도 재정건전성 뿐 아니라 사회적 지속가능성이라는 관점에서 정책방향의 전환이 필요

### 주요 추진 전략

주요 과제	추진 전략
복지 분야의 재정건전성 확보	<ul style="list-style-type: none"><li>- 국고보조사업의 불합리성 개선</li><li>- 지방정부의 자체 자원 확보 노력</li><li>- 보편적 복지 개념의 재정립</li></ul>
사회투자적 복지사업의 확대	<ul style="list-style-type: none"><li>- 복지사업 구성의 현대화</li><li>- 평생직업훈련체계 구축</li><li>- 방과 후 돌봄 프로그램 정비</li><li>- 여성의 일·가정 양립 지원</li></ul>
복지사업 집행의 효율화	<ul style="list-style-type: none"><li>- 현행 복지사업 구성의 재검토</li><li>- 복지지출의 관리 감독 강화</li><li>- 복지-교육-고용 전달체계의 통합</li></ul>

---

## 복지 분야의 재정건전성을 확보

### 국고보조사업의 불합리성을 개선

- 국가 책임영역에 해당하는 복지사업에 지방정부의 재정 부담은 불합리
  - 2015년 국가 책임영역인 기초생활보장, 기초연금, 장애수당 등 공공부조사업과 장기요양보험 분담금 등에 투입된 예산은 서울시 사회복지 예산의 74%를 차지
  - 여성가족 분야에서도 가정양육수당, 영유아 및 누리과정 보육료 등 국가책임영역에 투입되는 예산이 55.2%
- 중앙정부가 자의적으로 결정하는 국고 보조율 기준을 합리적으로 개선
  - 국고보조사업은 기준보조율과 차등보조율에 의해 보조금이 결정되는데, 보조율 기준을 중앙정부가 자의적으로 결정
  - 특히 차등보조율은 재정자주도와 분야별 재정지출지수를 고려해 산정하기 때문에 서울시가 타 지역에 비해 불이익을 당하는 현실
- 복지사업의 성격에 따라 국가와 지방 간 역할분담과 재정분담 원칙을 마련
  - 사회보장제도 중 사회보험은 전국성과 통일성을 가진 사업영역으로 중앙정부의 역할로 구분되고, 사회복지서비스는 지역성과 다양성을 필요로 한다는 점에서 지방정부가 주요 역할 주체
  - 반면 공공부조사업은 국민의 기초생활을 보장하는 사업이라는 점에서 중앙정부의 역할이지만 집행의 효율화를 위해 지방정부에 집행기능을 위임한 사무
  - 그러나 국민기초보장제도, 기초연금, 장애수당 등 기초적 생활보장사업은 국가책임영역으로 집행을 지방정부에 위임했다고 해서 재정까지 분담시키는 것은 불합리
  - 무상보육, 누리과정도 국민의 기본권을 보장하는 사업이고, 더구나 국가가 정한 통일된 보장기준, 즉 국민생활 최저기준(national minimum)<sup>2)</sup>에 따라 추진되는 국가책임 영역이기 때문에 국가가 재원을 부담하는 것이 타당

---

2) 국가가 사회보장, 기타의 공공정책에 의해 모든 국민에게 보장하는 최저생활수준

## 지방정부의 자체 재원 확보 노력도 필요

- 지방소비세와 지방소득세 등 지방정부의 자체 재원 확보를 위한 제도 개선이 필요
  - 지방정부가 자체적으로 세원을 확보할 수 있는 방안은 제한적이나 현행 제도 내에서는 지방소비세와 지방소득세의 활용이 가능
  - 우선 제도 도입 당시 정부가 약속한 지방소비세율 5%p 추가 인상을 조속히 이행하도록 조치하고, 지방소득세의 법인분 세율을 탄력적으로 운영할 수 있도록 허용한 지방소득세법을 적용하여 지방세수를 확보하는 방안을 검토
- 지방정부의 복지재원 확보를 위해 지방사회복지세 신설을 제안하는 의견도 존재
  - 이는 새로운 세목의 신설로서 제도 도입에 따른 사회 경제적 영향을 심층 분석한 후 도입 필요성을 신중히 결정하는 것이 바람직

## 보편적 복지 개념의 재정립

- 보편적 복지 논쟁은 정치권의 선거 전략으로 시작되었지만 복지확대에 대한 사회적 공감대를 얻는 계기를 마련하는 데 기여
  - 그러나 정확한 개념에 대한 이해 없이 보편주의와 보편적 복지, 보편적 복지와 무상 복지가 혼용되는 현실
  - 보편적 복지에 대한 잘못된 이해 때문에 보편적 복지는 재정건전성을 악화시킨다는 논쟁을 유발하고 있어 이에 대한 정확한 이해가 필요
- 국가체제로서의 ‘보편주의’와 개별 정책으로서의 ‘보편적 복지’는 구분이 필요
  - Anttonen & Sipilä는 보편주의를 ① 정부의 관심사로서의 보편주의, ② 경제적 평등과 국민통합을 위한 정책으로서의 보편주의, ③ 복지국가 체제와 관련한 보편주의, ④ 사회적 급여의 본성과 관련한 보편주의 등 네 가지로 구분
  - 복지국가체제 이념으로서의 보편주의와 개별 복지사업의 대상자 선정기준으로서의 보편적 복지는 구분해야 하며, 보편주의 복지체제를 지향하더라도 보편적 복지정책과 선별적 복지정책은 혼용이 가능

- 가장 이상적인 복지국가로 알려진 스웨덴에서조차 생산 활동에 참여하는 집단에게만 보편적 복지가 제공될 뿐, 노동시장 밖에 있는 집단에 대해서는 엄격한 자산조사를 통한 선별적 복지를 실시
- 보편적 복지는 반드시 무상복지여야 한다는 것도 잘못된 인식
- 보편적 복지와 선별적 복지는 급여대상을 소득 기준으로 제한하느냐 하지 않느냐를 기준으로 구분되는 개념
- 즉, 보편적 복지는 급여의 형태나 수준, 그리고 누가 비용을 부담하느냐 하는 것과는 상관없는 개념이기 때문에 보편적 복지사업을 하면서도 이용자에게 비용을 부담시키는 것이 가능
- 실제로 선진 복지국가의 복지개혁에서도 이용자에게 비용을 부담시키는 방식이 늘어나고 있는데, 특히 사회서비스 분야에서 이용자 비용부담 방식이 늘어나는 추세

## 사회투자적 복지사업의 확대

### 복지사업 구성의 현대화

- 당면한 사회문제는 단순히 복지지출의 양적 확대만으로는 해결이 불가능
- 현재의 복지체계를 적극적으로 재구조화하지 않으면 지식기반 경제체제에 적응하기 어려운 상황
- 우리의 복지정책은 여전히 전통적 복지사업에 집중되어 있고 변화하는 사회에 대응하기 위한 사회투자정책에 투입되는 지출은 극히 제한적
- 현행 제도를 그대로 유지하면 고령화의 영향으로 노령정책과 보건정책 비중은 더욱 증가하는 반면, 사회투자적 정책의 비중은 더욱 감소할 것으로 전망(한국보건사회연구원, 2013)



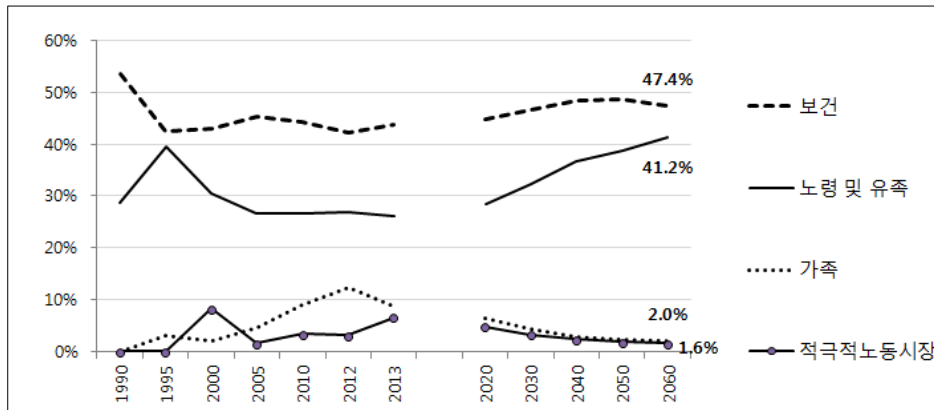


그림 9 정책영역별 지출구조 변화 전망

자료 : OECD.STAT; 한국보건사회연구원(2013), 「사회보장 재정추계모형 개발 연구」

- 확대해야 할 정책영역은 적극적 노동시장정책, 가족정책, 미래인력 양성 분야
  - 이는 모두 국가단위의 고용정책, 노동시장정책, 교육정책과 관련된 내용으로 지방정부 단위에서 사회투자전략을 추진할 수 있는 범위는 제한적
  - 더구나 사회투자전략의 성공을 위해서는 안정적인 일자리 창출을 위한 거시경제정책, 기초적인 생활보장을 위한 소득보장정책 등의 기본 인프라 확보가 필수조건
  - 그림에도 불구하고 서울시 단위에서 개입이 가능한 부분이나 국가단위 사업에 대한 보완적 역할이 가능한 영역에 대한 집중적인 투자와 개선이 필요

### 평생직업훈련체계를 구축

- 적극적 노동시장정책 영역에서 서울시가 집중할 분야는 직업훈련과 평생교육 관련 사회서비스의 강화
  - 2015년 현재 일반 직업훈련에 투입된 예산이 서울시 전체의 0.1%이고, 여기에 장애인 직업재활(0.16%), 평생교육(0.03%) 예산까지 포함해도 총 0.29%에 불과
- 우선 모든 계층, 모든 연령층을 대상으로 하는 평생직업훈련체계 구축이 필요
  - 서울시에서 운영하는 4개 기술교육원의 훈련대상은 서울시민 전체로 명시하고 있지만 실제 모집 공고에서는 국민기초생활보장 수급자와 차상위 계층을 우선 선발대상

---

자로 지정

- 시민대학을 통한 평생교육은 취미·교양 교실 성격을 벗어나지 못하고 있어 직업훈련 영역의 확대가 필요
- 복지부서에서 진행되는 직업훈련이나 고용서비스의 전문성 제고도 필요
- 고령인구 대상 직업훈련과 취업알선 서비스를 노인복지관에서 담당하고 있어 전문성에 한계
- 최근 베이비부머를 위한 교육과 사회활동 연계사업을 복지부서에서 추진 중인데, 이 또한 복지사업으로 접근하기보다 교육이나 사회투자 관점에서 접근해야 성과가 나타날 것으로 기대

#### 방과 후 돌봄 프로그램을 정비

- 미래 인력양성과 관련하여 서울시가 집중적으로 투자해야 할 부분은 방과 후 아동 돌봄 사업
- 미래 인력을 양성하는 정책 영역 중 보육사업은 서울시 전체 복지에 예산의 22.9%를 투입할 정도로 이미 많은 투자를 하고 있고 교육사업, 특히 학교교육은 서울시의 역할 범위를 벗어난 부분
- 반면 방과 후 돌봄 사업은 여전히 많은 사각지대가 남아있고 지방정부의 역할이 중요한 사업영역
- 산발적으로 운영되고 있는 방과 후 돌봄 사업들에 대한 정비를 우선 추진
- 방과 후 돌봄 프로그램으로는 초·중·고등학교에서 정규 교육과정 이외의 시간에 특기적성교육과 수준별 보충학습을 통합한 방과 후 학교 프로그램이 있고, 초등학교 저학년의 방과 후 보육 개념으로 운영되는 돌봄 교실이 운영 중
- 방과 후 학교는 교육부, 보건복지, 여성가족부에서 각각의 프로그램을 운영하고 있고, 지방정부 차원에서도 서울시, 자치구, 교육청에서 각각 지원하고 있어 비효율적인 측면이 존재

- 방과 후 돌봄 사업을 단순히 돌봄 수준을 넘어 교육, 돌봄, 건강, 문화 등이 복합적으로 제공되는 종합서비스로 재정비
- 이미 운영되고 있는 위스타트(We Start), 드림스타트(Dream Start) 프로그램 형태의 사업을 강화하고 이러한 사업의 추진 주체인 지역아동센터 공급을 확대하고 지원 수준도 강화
- 2014년 말 서울시에는 총 409개의 지역아동센터가 있지만 대부분 사설 공부방에서 시작하여 지역아동센터로 발전한 경우가 많아 시설이나 재정 면에서 다른 복지시설에 비해 크게 열악한 상황

## 여성의 일·가정 양립을 지원

- 남성중심 부양체계에서 양성(兩性) 부양체계로 전환되는 상황에서 여성이 일과 가정을 양립할 수 있도록 지원하는 정책이 중요
- 육아휴직 등 제도적인 측면은 서울시가 다룰 수 없는 부분이지만, 각종 가족지원서비스를 통해 일하는 여성의 부담을 덜어주는 역할이 필요
- 가족서비스, 아동 돌봄, 노인 돌봄 등 사회복지서비스를 제공하는 것이 이러한 영역에 해당
- 여성의 고용활성화를 위해 역량을 키워주고 일자리로 연계하는 고용지원 사업도 서울시가 지원해야 할 분야
- 2015년 서울시 여성가족정책실 예산 중 고용관련 예산은 서울시 전체 예산의 0.14%에 불과
- 여성발전센터 중심으로 진행되는 직업교육 프로그램을 확대하고 경력단절 여성, 청년여성, 중고령 여성 등 인구집단별 특성에 맞는 다양한 프로그램 개발이 필요
- 또한 여성들의 취업이 많은 사회서비스 부분 일자리를 확대하고 고용여건을 개선하는 노력도 필요

---

## 복지사업 집행의 효율화

### 현행 복지사업 구성의 재검토가 필요

- 변화하는 복지수요에 대응하기 위해서는 기존 사업의 필요성과 효과성에 대한 재검토가 필요
  - 변화하는 복지수요에 따라 복지사업을 재구조화해야 함에도 불구하고 복지사업의 특성 상 한번 시작한 사업은 중단하지 못하는 것이 현실
- 유사 또는 중복사업을 정리하고 필요한 경우 복지사업의 일몰제<sup>3)</sup> 적용도 검토
  - 이미 다양한 복지사업이 진행되고 있음에도 불구하고 단체장이 바뀔 때마다 또는 업무 계획을 세울 때마다 신규 사업 발굴을 요구하는 것이 현실
  - 예를 들어 재가노인 돌봄서비스의 경우 이미 중앙정부 사업으로 노인돌봄 기본서비스와 종합서비스가 있는데, 여기에 서울시가 자체적으로 실시하는 재가노인지원서비스, 재가어르신간병지원서비스, 서울재가관리사파견서비스 등이 추가로 운영 중
  - 문제는 복지사업의 종류가 부족한 것이 아니라 급여의 대상이나 수준이 제한적이어서 사각지대가 발생하므로 오히려 유사 또는 중복되는 사업을 정리하여 사업의 효율성을 높이는 것이 필요
- 신규 사업을 시작할 때는 정확한 수요를 파악하고 기존 사업과의 중복성, 재정적 영향 등에 대해 사전적으로 충분한 검토가 필요
  - 새로운 수요가 발생하더라도 독립된 사업을 시작하기보다는 기존 사업을 재설계하는 것이 효율적
  - 신규 사업을 독립적으로 추진할 경우 별도의 공급 및 관리체계가 만들어져 비효율을 초래하기 때문

---

3) 법률이나 각종 규제의 효력이 일정기간 지나면 자동적으로 없어지도록 하는 제도

---

## 복지지출의 관리 감독을 강화

- 복지지출의 누수를 최소화하기 위해 관리감독 체계를 강화하는 노력도 필요
  - 2008~2012년 동안 기초생활보장제도에서 152억 원의 부당지급 사례가 발생하는 것이 현실
  - 민간 복지기관이나 단체에 지원되는 보조금의 집행 실태에 대한 평가와 모니터링도 더욱 강화
- 관리체계의 강화를 위해서는 통합 데이터 구축이 시급한 과제
  - 보건복지부가 관리하는 사회복지통합관리망인 ‘행복e음’은 국민기초생활보장 대상자 자료만 관리하고 있고 그나마 자료의 접근권을 자치구 담당자로 제한
  - 보편적 복지의 확대에 복지수급 대상이 확대되고 복지서비스 공급원도 다원화되고 있기 때문에, 모든 복지사업 수급자를 대상으로 자격정보와 수급상황을 포함한 통합 데이터베이스 구축이 필요

## 복지-교육-고용 전달체계의 통합

- 사회투자전략이 성공하기 위해서는 복지정책과 함께 경제정책, 고용정책, 교육정책의 연계가 필요
  - 실업자에게는 기초소득보장을 위한 복지사업으로의 연계와 함께 직업훈련 등의 고용지원서비스가 동시에 제공되는 것이 필요
  - 즉, 복지와 교육, 고용서비스가 유기적으로 연계될 때 노동유연 안전성이 확보되기 때문에 사회투자정책이 효과적으로 집행되기 위해서는 복지-교육-고용 전달체계의 통합이 필요
- 동주민센터에서 복지-교육-고용서비스를 원스톱으로 제공
  - 최일선 복지창구인 동주민센터를 통해 복지-교육-고용서비스를 원스톱으로 제공하면 서비스의 효과성이 높아질 뿐 아니라 주민들의 복지체감도 또한 높아질 것으로 예상

- 
- 실제로 남양주시는 기초자치단체 단위에서 처음으로 고용복지센터를 설치하고 취업 지원, 직업능력개발과 직업상담, 고용보험 관리와 실업급여 지급 등 고용, 교육, 복지 기능을 원스톱으로 제공
  - 현재도 동주민센터의 업무부담이 작지 않기 때문에 기존의 조직과 인력으로는 모든 기능을 원스톱으로 제공하는 것은 곤란
  - 인력보강과 조직정비, 그리고 통합데이터 등 기본 인프라 구축이 원스톱 통합서비스 제공을 위한 선결과제