

# 사회보장 재정 위기 감지 및 대응을 위한 분석적 기반 연구

## - 재정구조 및 관리체계의 현황과 진단

고제이

이아영·하슬앏·박소은·안영·이동진·유경원·윤홍식·황진태·이재민·박노옥

사람을  
생각하는  
사람들



KOREA INSTITUTE FOR HEALTH AND SOCIAL AFFAIRS



## 연구진

연구책임자	고제이	한국보건사회연구원	연구위원
공동연구진	이아영	한국보건사회연구원	부연구위원
	하슬잎	한국보건사회연구원	부연구위원
	박소은	한국보건사회연구원	부연구위원
	안 영	한국보건사회연구원	전문연구원
	이동진	상명대학교	교수
	유경원	상명대학교	교수
	윤홍식	인하대학교	교수
	황진태	대구대학교	교수
	이재민	경북대학교	교수
	박노옥	한국조세재정연구원	선임연구위원
기타기여자	박희대	한국보건사회연구원	부연구위원

연구보고서 2021-12

### 사회보장 재정 위기감지 및 대응을 위한 분석적 기반 연구

- 재정구조 및 관리체계의 현황과 진단

발행일 2021년 12월  
발행인 이태수  
발행처 한국보건사회연구원  
주소 [30147]세종특별자치시 시청대로 370  
세종국책연구단지 사회정책동(1~5층)  
전화 대표전화: 044)287-8000  
홈페이지 <http://www.kihasa.re.kr>  
등록 1999년 4월 27일(제2015-000007호)  
인쇄처 (주)정인애드

# 목 차

KOREA INSTITUTE FOR HEALTH AND SOCIAL AFFAIRS



Abstract .....	1
요약 .....	3
<b>제1장 서론 .....</b>	<b>9</b>
제1절 연구의 배경 및 목적 .....	11
제2절 연구의 내용 및 방법 .....	16
<b>제2장 우리나라 사회보장체계 형성과 정부 재정구조의 변화 .....</b>	<b>21</b>
제1절 사회보험 중심 사회보장체계의 성립 개요 .....	23
제2절 사회보장지출과 정부 재정수입 구조의 변화 .....	33
제3절 소결 .....	61
<b>제3장 사회보장체계의 구조적 안정성 진단 .....</b>	<b>65</b>
제1절 부담과 편익 구조의 안정성 .....	67
제2절 중장기 재정적 지속가능성 .....	79
제3절 경제·재정위기에 따른 사회보장 위험 .....	91
제4절 소결 .....	111
<b>제4장 사회보장지출과 재정리스크 .....</b>	<b>115</b>
제1절 재정위기와 재정리스크의 정의 .....	118
제2절 재정리스크 결정요인 .....	123
제3절 실증분석 방법과 데이터 .....	141
제4절 분석결과 .....	149

---

제5절 소결 .....	162
<b>제5장 사회보장지출 관리수단으로서의 성과평가체계 운영 사례와 시사점 ..</b>	<b>167</b>
제1절 사회보장 지출속성과 성과관리 및 평가의 필요성 .....	170
제2절 호주의 성과예산(Performance Budgeting) .....	184
제3절 호주 사회서비스부의 성과관리체계 .....	194
제4절 소결 .....	219
<b>제6장 사회보장 성과관리 및 평가제도 개선방향 .....</b>	<b>223</b>
제1절 사전평가제도 현황과 진단 .....	226
제2절 성과관리제도 현황과 진단 .....	257
제3절 소결 .....	275
<b>제7장 결론 .....</b>	<b>291</b>
<b>참고문헌 .....</b>	<b>305</b>
<b>부록 .....</b>	<b>325</b>
[부록 1] 실증분석 추가 표 및 그림 .....	325
[부록 2] 성과지표 현황 .....	336

# 표 목차

KOREA INSTITUTE FOR HEALTH AND SOCIAL AFFAIRS



〈표 2-1〉 연도별 재정수입 구성(1999~2003) .....	36
〈표 2-2〉 연도별 국세수입 및 국세감면 규모 .....	43
〈표 2-3〉 연도별 재정수입 구성(2009~2013) .....	44
〈표 2-4〉 역대 정부별 사회지출 및 부담률 변화 .....	45
〈표 2-5〉 조세수입의 구성 .....	48
〈표 2-6〉 연도별 재정수입 구성(2016~2020) .....	58
〈표 2-7〉 코로나19 대응을 위한 정부 재정지원 규모 .....	59
〈표 2-8〉 코로나19 대응을 위한 지방자치단체 현금성 지원사업 자체 예산 규모 .....	59
〈표 3-1〉 특수형태근로종사자 고용보험 적용 시행(고용보험법 일부개정법률안 개정안, 2020.9.11.)에 따른 소요재정 추계 .....	82
〈표 3-2〉 G7 국가들의 거시경제지표(1973~1979) .....	94
〈표 3-3〉 영국의 사회보장급여 상한 현황 .....	100
〈표 3-4〉 사회보장급여 상한제(Benefit Cap) 적용 급여('21.12월 기준) .....	100
〈표 3-5〉 복지지출 총량제에 포함되는 급여와 제외되는 급여 항목(2020 예산) .....	107
〈표 3-6〉 복지지출 총량제 급여지출과 비해당 급여지출 실적과 전망 .....	109
〈표 4-1〉 log-log모형 추정결과 .....	149
〈표 4-2〉 log-log모형 추정결과(사회보장지출 분해) .....	155
〈표 4-3〉 로짓모형 추정결과 .....	157
〈표 4-4〉 분위회귀 추정결과 .....	159
〈표 4-5〉 분위회귀 추정결과 II .....	162
〈표 5-1〉 공공부문 SOCX, 명목국내총생산, 일반정부지출 추이(1990~2019) .....	170
〈표 5-2〉 사회복지 및 보건 분야 개편 현황 및 주요 포괄 사업 내용(2021년 기준) .....	175
〈표 5-3〉 사회복지 및 보건 분야 부문별 자원배분 추이 .....	179
〈표 5-4〉 의무지출과 재량지출의 구분 및 범위 .....	180
〈표 5-5〉 의무지출 추이 .....	181
〈표 5-6〉 호주 성과예산제도 내 각 기관별 주요 역할 .....	188
〈표 5-7〉 호주 '공공 거버넌스, 성과 및 책임법 (PGPA Act 2013)'의 목표 .....	190

〈표 5-8〉 호주 재무부의 좋은 성과정보 개발에 관한 안내서 주요 내용 .....	193
〈표 5-9〉 사회보장(Social Security)에 대한 성과 기준: 2019/20 기관계획서 .....	203
〈표 5-10〉 사회보장(Social Security) 주요 활동 항목별 성과 예시: 2020/21 기관계획서 ...	207
〈표 5-11〉 단년도 성과측정기준 및 지표: 급여지급의 지속성 - 생애복지비용 추정 .....	213
〈표 5-12〉 단년도 성과측정기준 및 지표: 급여수급자의 경제적 자립도 개선 수준 - 근로소득 보고 수급자 비율 .....	214
〈표 5-13〉 중기성과측정 기준 및 지표: 경제적 자립이 어려운 사람에 대한 지급 수준 - 대상 인구 중 급여를 받는 비중 .....	215
〈표 5-14〉 중기성과측정 기준 및 지표: 프로그램 목표 달성 정도 - 급여 정확성 .....	216
〈표 6-1〉 사전평가제도 비교표 .....	226
〈표 6-2〉 신규보조사업 적격성 심사 절차 .....	229
〈표 6-3〉 신규보조사업 적격성 심사 평가항목(2020년 심사 이전) .....	232
〈표 6-4〉 신규보조사업 적격성 심사 평가항목(2021년 심사) .....	233
〈표 6-5〉 신규보조사업 적격성 심사 주요 항목 변경 내역 .....	234
〈표 6-6〉 예비타당성 조사 제도 주요 연혁 .....	236
〈표 6-7〉 예비타당성 조사 대상사업 선정기준 .....	238
〈표 6-8〉 예비타당성 조사 분석내용 .....	241
〈표 6-9〉 예비타당성 조사 복지 및 소득이전사업 평가 예시 .....	243
〈표 6-10〉 2021년도 사회보장 협의기준 .....	248
〈표 6-11〉 사회보장 협의제도 지역사회보장사업 성과지표 개발절차 .....	251
〈표 6-12〉 사회보장 협의제도 성과지표 정의 및 세부 점검기준 .....	252
〈표 6-13〉 사회보장 협의제도 조건부 협의 원료 사업 영향평가 사후관리 절차 .....	254
〈표 6-14〉 제2차 사회보장기본계획 2020년 시행계획 정책분야별 소관부처 .....	260
〈표 6-15〉 추진실적 평가 세부기준 .....	261
〈표 6-16〉 기본평가와 핵심평가 .....	262
〈표 6-17〉 제1차 사회보장기본계획 평가체계 .....	263
〈표 6-18〉 재정사업평가제도 개요 .....	269



〈표 6-19〉 재정사업평가제도별 평가지표 .....	270
〈표 6-20〉 재정사업 평가제도와 전략적 지출분석의 평가 초점 .....	274
〈표 6-21〉 「국가재정법」 개정안 제6장의 재정사업 성과관리체계도 .....	285
〈부록표 1-1〉 분석대상 국가 .....	325
〈부록표 1-2〉 재정위기 요인변수군 .....	326
〈부록표 2-1〉 보건복지부 2020년 프로그램별 성과지표와 특성 .....	336
〈부록표 2-2〉 보건복지부 2020년 단위사업별 성과지표와 특성 .....	338

# 그림목차

[그림 1-1] 연령대별 인구구성 추이(%) .....	12
[그림 1-2] 연구개요 및 연차별 수행계획 .....	18
[그림 2-1] GDP 대비 보건사회부 예산과 의원기관의 원조금액, 1947-1961 .....	25
[그림 2-2] GDP 대비 사회지출과 지니계수의 변화, 1962-1997: GDP 대비 사회지출(좌), 지니계수(우) .....	30
[그림 2-3] GDP 대비 국민부담률, 조세부담률 및 사회보험부담률(%), 1961-2021 .....	32
[그림 2-4] 일반정부 기능별 지출 비중의 추이 .....	34
[그림 2-5] 주요 사회보장 프로그램별 지출 구성 추이(1990~2002) .....	35
[그림 2-6] 공공사회지출, 국민부담률 및 조세부담률 추이(한국 vs. OECD) .....	38
[그림 2-7] 우리나라 공공사회지출의 현금 및 현물 지출 비중의 추이 .....	39
[그림 2-8] 우리나라 공공사회지출의 영역별 지출 비중 .....	40
[그림 2-9] 조세수입 구성 추이 .....	41
[그림 2-10] 종합소득세 평균 실효세율 추이(종합소득자) .....	46
[그림 2-11] 상속세 및 증여세 실효세율 추이 .....	47
[그림 2-12] 노령 영역의 주요 프로그램별 지출 비중 .....	49
[그림 2-13] 사회보장 및 기타지출 구성 추이 .....	50
[그림 2-14] 일반정부 총수입 및 저축투자차액, 사회보장지출 및 기타지출의 변화 .....	52
[그림 2-15] 우리나라 공공사회지출의 영역별 현금·현물 지출 구성(보건 및 ALMP 제외) .....	54
[그림 2-16] 가족 영역의 주요 프로그램별 지출 비중 .....	56
[그림 2-17] 연도별 국세수입 구성(2015~2020) .....	57
[그림 2-18] 재정수지 추이 및 전망(2000~2025) .....	60
[그림 3-1] 연도별 지니계수 및 사회보장의 소득재분배 효과(1990~2011) .....	68
[그림 3-2] 조세격차(tax wedge) 추이(단독가구) .....	70
[그림 3-3] 연도별 가구의 평균 순조세편익 .....	73
[그림 3-4] 소득분위별 평균 순조세편익의 변화 .....	74
[그림 3-5] 가구주 성·연령별 가구소득 구성(2019) .....	75
[그림 3-6] 가구주 연령별 평균 조세부담 및 수입(2019) .....	76





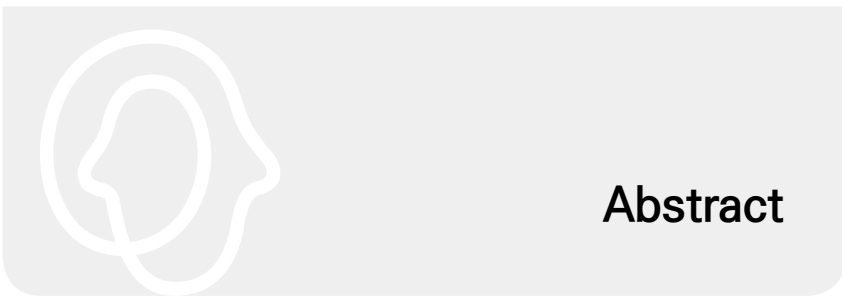
[그림 3-7] 가구주 연령별 사회보험 급여 및 공적이전소득 구성(2019) .....	76
[그림 3-8] 세부담과 편익, 순조세편익에 대한 연령과 소득수준의 평균 한계효과 .....	78
[그림 3-9] 4대 공적연금 장기 재정전망(재정수지, 2020~2090) .....	79
[그림 3-10] 장기 재정전망(재정수지, 2020~2070) .....	80
[그림 3-11] 고용보험 재정수지(2010~2021) .....	81
[그림 3-12] 지방자치단체 사회복지 예산(사회복지+보건) 추이 .....	83
[그림 3-13] 연도별 지방이전재원 규모(2016~2020) .....	83
[그림 3-14] 주요 의무지출 전망(2021~2025) .....	84
[그림 3-15] 사회보험 재정전망(재정수지, 2019~2028) .....	85
[그림 3-16] 대륙유럽의 탈산업적 복지개혁 분석 모델 .....	86
[그림 3-17] 국가별 사회지출 및 국민부담률 변화(1990 vs. 2018) .....	87
[그림 3-18] 근로소득 면세자 비율 및 소득공제 비율 .....	88
[그림 3-19] 국가별 사회지출 및 소득분배도의 변화(2007 vs. 2017) .....	89
[그림 3-20] 국가별 가족 영역의 지출 비중 및 여성의 경제활동참여율 변화(2000 vs. 2017) ..	90
[그림 3-21] 영국의 사회보장지출 추이 .....	92
[그림 3-22] 영국의 소득 불평등 추이: 1977~2020 .....	96
[그림 3-23] 영국의 연령별 상대빈곤율 장기 추이: 1961~2015/2016 .....	97
[그림 3-24] 영국의 일반정부 부채비율과 기초재정수지 추이 .....	98
[그림 3-25] 사회보장급여 상한제(Benefit cap) 적용 가구 수 추이 .....	102
[그림 3-26] 사회보장급여 상한제(Benefit cap) 적용 누적 가구 수 추이 .....	103
[그림 3-27] 상한제 적용 자녀양육가구의 자녀 수 현황('21.2월 기준) .....	104
[그림 3-28] 주택급여 상한제 적용 가구의 사회보장급여 수급 현황('21.2월 기준) .....	105
[그림 3-29] 복지지출 총량제 구성 급여항목 .....	108
[그림 3-30] 연령별 상대빈곤율 추이 .....	110
[그림 3-31] 아동극빈율 추이 .....	110
[그림 4-1] 전통적 재정위기와 디플트 없는 재정위기 변화 추이 .....	122
[그림 4-2] 주요국 국가부채/GDP 비율(전망) .....	124

[그림 4-3] 재정위기 시 국가별 국가부채/GDP 비율(%) .....	125
[그림 4-4] 재정위기 당시 국가별 재정수지/GDP 비율(%) .....	126
[그림 4-5] 재정위기 당시 국가별 경기조정 재정수지/GDP 비율(%) .....	128
[그림 4-6] 유로존 재정위기 당시 국가별 해외거주자 정부부채 보유 비율(%) .....	130
[그림 4-7] 재정위기 당시 국가별 정부부채 평균 만기(%) .....	131
[그림 4-8] 재정위기 당시 경상수지/명목 GDP 비율(%) .....	133
[그림 4-9] 재정위기사 국가별 Public Socx/명목 GDP(%) .....	138
[그림 4-10] 주요 유럽 국가들의 공공부문 사회보장지출/명목 GDP 추이(%) .....	139
[그림 4-11] 한국과 OECD 평균 공공부문 사회보장지출 수준 비교(1990-2019) .....	140
[그림 5-1] 일반정부의 부문별 기능별 총지출 점유비 추이(1990~2019) .....	172
[그림 5-2] 분야별 자원배분 추이(총지출, 본예산 기준) .....	174
[그림 5-3] 사회보장 분야 의무지출 추이 .....	182
[그림 5-4] PGPA Act 2013 이후 호주 공공부문 성과체계 .....	191
[그림 5-5] 성과정보를 제시하는 구조적 접근법 .....	192
[그림 5-6] 사회서비스 포트폴리오 구조 및 성과결과 .....	196
[그림 5-7] 사회서비스부 프로그램 및 해당 사업별 예산안 예시: 사회보장 결과 .....	197
[그림 5-8] 연방정부 성과관리 프레임워크: 관련 발간물의 주요 내용 .....	198
[그림 5-9] 2019/20 성과관리 기본틀 .....	201
[그림 5-10] 사회보장(Social Security)의 프로그램과 주요 활동: 2020/21 기관계획서 ...	206
[그림 5-11] 사회보장(Social Security)의 프로그램과 주요 활동별 목표 및 결과 요약표 ...	217
[그림 5-12] 주요 활동인 가족세제혜택 성과달성 결과 제시 .....	218
[그림 5-13] 근로연령층 급여지급 프로그램 성과달성 결과 제시 .....	219
[그림 6-1] 제2차 사회보장기본계획('19~'23) 비전 및 전략 .....	259
[그림 6-2] 재정사업 평가제도의 한 축으로서의 전략적 지출분석 .....	274
[그림 6-3] 사회보장기본계획의 주요 요소 .....	277
[그림 6-4] 성과지표 성격(투입, 과정, 산출, 결과) .....	280
[그림 6-5] 성과지표 성격(정성/정량)과 만족도 지표 비율 .....	280



[그림 6-6] 성과지표 자료출처 .....	281
[그림 7-1] 세계 부채축적의 전개과정(GDP 대비 부채 비율 %) .....	293
[그림 7-2] 주요국의 원리금 상환 부담(Debt Service Ratio) 비교(%) .....	295
[그림 7-3] 국내 가계 및 기업부채의 GDP 비중 추이(%) .....	296
[부록그림 1-1] 국가별 재정위기 더미변수 .....	327
[부록그림 1-2] 국가별 국채 신용도 추이 .....	330
[부록그림 1-3] 주요 재정리스크 요인 변수 .....	334





## Abstract

### **Policy standards for managing the risk factors related to the Korean welfare state:**

A review of fiscal structures and government social expenditure management systems

Project Head: Ko, Jayee

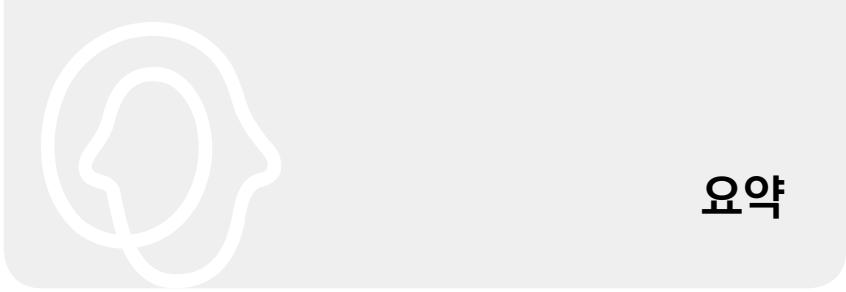
The purpose of this three-year study is to identify potential risk factors related to the social security system of Korea and to develop policy standards for appropriate management of government social expenditures. In this first year of the study, we examined the fiscal status and the future prospects of Korean social security systems and diagnosed potential risk factors. By using a panel data covering 71 countries, we also analysed how government social expenditure and fiscal crises are interrelated. In order to find implications for efficient social expenditure management, Australia's social security performance evaluation cases were reviewed in depth. And current operations of social security related performance evaluation in Korea were also diagnosed.

**Keyword :** government social spending, fiscal crisis, social expenditure management, tax wedge, net tax burden

---

Co-Researchers: Lee, Ayoung·Ha, Solleep·Park, Soeun·Ahn, Young·Lee, Dongjin·Yoo, Kyeongwon·Yoon, Hongsik·Whang, Jintae·Lee, Jaimin·Park, Nowook





## 1. 연구의 배경 및 목적

최근 코로나19 대응 과정에서 우리나라를 포함한 대부분의 국가에서 유례없는 대규모 적자재정을 수행함에 따라 국가마다 재정위기 가능성이 커지고 있다. 우리나라는 다른 나라와 비교했을 상대적으로 건전한 재정 지표를 보이고 있지만, 사회보장제도의 성숙과 더불어 빠르게 진행되고 있는 인구고령화에 따라 사회보장지출 수요는 재정수입 기반이 약화하는 상황에서도 계속 증가할 것으로 예상된다. 이처럼 앞으로의 재정 여건에 대한 불리한 전망은 우리나라도 재정위기의 위협에서 자유롭지 않음을 의미하는데, 사회보장의 관점에서 재정위기는 이를 극복하는 과정에서 일반적으로 요구되는 긴축조치에 따라 사회보장 공급불안을 야기할 수 있다는 점에서 특히 커다란 위협이 된다. 이러한 점에서 재정위기는 곧 사회보장 위기로 볼 수 있으며, 이는 곧 정부 재정운용의 큰 틀에서 사회보장지출을 효과적으로 관리할 필요성이 있음을 강조한다. 바람직한 사회보장지출 관리는 현행 사회보장제도의 중장기적 안정성과 재정적 위험 요인을 진단하고, 동시에 효과적인 사회안전망 공급을 위해 필요로 하는 재원을 적재적소에 배분하는 것을 포함한다.

이에 총 3개년에 걸쳐, 연차별로 복지국가가 재정경제위기에 대응한 사례를 심층적으로 검토하여 사회보장과 관련한 재정적·제도적 위험 요인을 식별하고 관리할 수 있는 방안에 대한 시사점을 찾고, 이에 기초하여 사전적으로 재정적 위험을 진단하고 관리할 수 있는 기준을 마련하여 제시하고자 한다. 이번 연구는 첫 번째 수행하는 기초분석으로, 한국 복지국가의 형성과정을 검토하여 제도적·재정적 위험 요인이

무엇인지 진단하고, 사회보장지출과 재정위기 간의 관계를 이론과 실증을 통해 살펴보고, 사회보장지출과 관련하여 재정적 위험을 진단하고 관리하기 위한 구체적인 기준 개발 과제를 도출한다. 재정여건에 따라 신속적인 조정이 어려운 사회보장지출의 특성상 이의 성과에 대한 지속적인 평가와 관리 또한 중요하다. 이에 효율적인 사회보장지출 관리를 위한 사회보장 성과평가체계가 어떻게 구성되어야 하는지를 우리나라 제도현황과 비교하여 살펴보고 개선과제를 도출한다.

## 2. 주요 연구결과

우리나라 사회보장제도의 중장기적 안정성과 관련한 위험 요인에 무엇인지 진단하기 위하여 인구고령화와 제도 성숙에 따라 부담과 편익 구조가 어떻게 달라져왔고 앞으로 전망은 어떠한지를 조망해보았다. 우리나라의 사회보장체계는 외환위기 이후 사회경제구조 변화에 대응하여 예산회계 기반의 사회보장급여 사업들이 속속 도입되면서 사회보험 중심 사회안전망의 한계를 보완하면서 성장해왔다. 그러나 우리나라의 사회보장 수입-지출 구조는 여전히 과거 경제활동인구와 산업이 동시에 성장하던 시대에 적합한 형태에 머물러 있음을 확인하였다. 사회보장제도 확대가 진행되어 온 지난 정부까지 가입자 기여금을 재원으로 하는 사회보험은 물론 조세수입을 재원으로 하는 다양한 급여 사업들이 신설되고 확대되어 왔는데 반해, 평균적인 조세부담은 이에 대응하지 못하는 수준으로 증가해왔다. 현 정부 들어서 고소득층에 대한 누진과세 강화와 부동산 가격 상승에 대응한 보유세 강화 등 일련의 세제개편이 단행되었지만, 늘어난 재정소요를 충당하기에는 좁은 세원에 기댄 세제개편은 한계를 갖는 것으로 보인다. 이러한 사정은



관리재정수지가 경기상황에 따라 등락을 거듭하기는 하지만 최근으로 올수록 적자 폭을 늘려가는 모습을 통해서도 확인되었다. 사회보장 재원과 관련해서는 그나마 지금까지 인구보너스로 인한 사회보험 기여금 수입의 증대를 통해 어느 정도 사회보장지출 수요에 대응해 왔다. 하지만 좀처럼 개선되지 않는 코로나19 위기에 따른 경기부진과 경제활동인구의 절대적 감소가 결합되는 상황은 정부 재정여건이 예상보다 더 나빠질 수 있음을 의미한다. 이처럼 인구고령화와 더불어 사회보장 수입-지출 구조의 불안정성이 심화하는 가운데, 앞으로 정부부채 상환을 포함한 정부 지출을 뒷받침하기 위해 가계의 세금 및 사회보장 부담은 지속해서 늘어날 것으로 예상된다. 여기에서 늘어가고 있는 가계의 원리금 상환 부담은 또 다른 부담요인으로 작용할 것이며, 이는 인구고령화에 대응하는 데 있어 취약한 경제구조를 더 취약하게 만들고 사회보장 재원을 비롯한 전반적인 정부 재정수입 기반을 더욱 위축시키는 요인으로 작용할 가능성이 크다.

순조세편익 분석을 통해 최근으로 올수록 세대 간 순조세편익의 배분격차가 커지고 있는 것으로 확인되었다. 이는 연금제도 성숙과 인구고령화가 맞물려 나타난 결과로 향후 재원조달 측면에서 세대 간 갈등 요인이 잠재하고 있음을 말해준다. 사회보장 수입-지출 구조의 불균형은 큰 틀에서의 구조개혁이 없는 한 앞으로 더욱 공고화될 것임은 분명하다. 인구고령화와 현행 사회보험 중심이라는 사회보장체계의 특성과 함께 좁은 세원에 의존하는 세수구조가 결합되면서 나타날 수 있는 또 다른 위험은, 부담-편익 구조의 불안정성이 커질 수 있다는 점이다. 순조세편익 분석에서 중위소득 이상에서만 편익보다 부담이 더 큰 폭으로 증가하는 추세를 확인하였는데, 이들의 편익 증가는 대체로 사회보험급여 증가에서 비롯된 반면, 조세부담이 특히 이들에게

집중되는 경향이 커지고 있는 것으로 나타났다. 우리나라의 산업고용 구조와 인구구조 전망에 비추어 보았을 때, 현행 사회보험제도가 포괄하지 못하는 복지수요에 대응하는 세출급여제도의 확대와 그에 따른 정부지출의 증가가 요구되는데, 조세부담과 편익 구조의 불균형이 커지는 상황은 그 재원의 주요 부담 주체인 대상들의 저항이 커질 수 있음을 의미하며, 정치사회적 갈등의 원인이 될 수 있다는 점도 잠재적 위험 요인으로 파악되었다.

한편, 영국의 사례는 정부가 재정적 문제에 봉착하게 되었을 때 그 대응 수단으로 재정긴축을 실시할 수 있고 사회보장지출 또한 그 영향을 받음으로써 사회보장의 전반적인 기능 측면에서 커다란 위험이 발생하게 될 수 있음을 보여준다. 이러한 점에서 재정위기와 사회보장 재정위기는 서로 구분되지 않을 수 있음을 말하는데, 사회보장지출이 재정위기와 어떠한 관계를 갖는가에 대해 재정위기 가능성을 높이는 요인들에 대한 기존 연구들을 종합해 보고, 이를 바탕으로 71개 국가들의 패널 자료를 이용하여 기존에 제시된 요인 중 통계적으로 유의한 영향을 미치는 요인들을 실증적으로 분석해보았다. 분석결과 재정위기 유발 가능성에 영향을 주는 요인들로 파악된 GDP 대비 정부부채 비중과 GDP 대비 사회보장지출 비중, 국민부담률, 시장금리와 인플레이션 그리고 인구증가율 이외에도 사회보장지출의 구성 또한 간접적인 영향요인일 수 있음을 알 수 있었다.

GDP 대비 사회보장지출 비중이 가장 중요한 재정위기 가능성에 영향을 주는 요인으로 작용하는 가장 큰 이유는 그것이 주로 법정외 무지출 성격으로 구성되어 있고, 일단 정부 예산에 반영되고 난 이후에는 재정여건에 따라 조정되거나 퇴출되기 어려운 경직적 성격에 기인하는 것을 확인하였다. 이는 지출규모나 증가속도 같은 양적 측면에

대한 모니터링뿐만 아니라 질적 측면에서 관리하고 조정하는 것이 중요하다는 것을 말해준다. 즉, 신규 재정사업의 도입이나 시행 중인 사업들에 대한 체계적인 성과관리와 평가를 통해 효율적 지출구조를 만들어가는 것이야말로 사회보장지출의 경직성으로 인한 문제를 완화할 수 있는 가장 핵심적인 수단일 것이다.

이와 관련해서 우리나라 사회보장지출의 속성을 구체적으로 살펴 보면서 사회보장지출관리 수단으로서의 성과관리와 평가의 중요성을 확인하고, 효율적인 사회보장지출 관리를 위한 사회보장 성과평가체계가 어떻게 구성되어야 하는지 분석하였다. 그리고 다른 국가들은 우리나라와 비교하여 어떻게 다른지 시사점을 찾아보기 위하여 호주의 사회보장 성과평가 사례를 심층적으로 살펴보았다. 마지막으로 우리나라의 현행 관련 제도의 현황 분석을 통해 구체적인 한계점을 파악하고 전반적인 개선과제를 도출하였다.

### 3. 결론 및 시사점

이번 연구를 통해 급격한 인구고령화에 따른 사회경제적 변화에 대하여 현행 사회보장 수입-지출 구조의 대응력이 취약할 수 있음을 재확인 하였다. 또한, 하방경직성을 갖는 사회보장지출의 특성상 정부재정에서 차지하는 비중을 계속 늘려갈 수밖에 없을 것이며, 실증분석을 통해 이러한 사회보장지출의 확대가 재정위기의 가능성을 높이는 요인으로 작용할 수 있다는 사실도 확인하였다. 영국의 사례를 통해 살펴본 바와 같이 정부가 재정위기에 대응하는 과정에서 긴요한 수단으로 사회보장지출에 대한 통제가 이루어질 수 있고, 재정적 제약에 따른 사회보장기능이 축소되면 이에 수반하는 사회적 비용이 크다는 점도

살펴보았다. 이러한 사정은 결국 체계적인 사회보장지출 관리의 필요성을 재차 강조한다. 사회보장의 관점에서 보면, 개별 사회보험이나 재정 전반의 중장기 재정수지 균형 유지를 도모하는 것 이외에 사회후생 수준을 개선하기 위한 재정목표를 설정하는 것이 바람직하다. 이의 출발은 사회후생 측면에서 바람직한 수준의 사회보장지출 총량과 가계의 재원부담 여력을 고려한 지출한도의 가능에서부터 시작할 수 있을 것이다. 총량적 측면에서 사회보장지출의 임계수준과 적정수준에 대한 기준을 측정할 수 있다면, 현재 또는 특정 시점에서 시행하는 지출수준의 합리성을 가늠할 수 있을 것이다. 한편, 사회보장의 하방 경직적인 지출속성을 고려했을 때 그 성과에 대한 평가와 관리 역시 매우 중요하다. 전반적인 사회보장 또는 주요 영역별 기능에 대한 성과를 주기적으로 측정하고 평가하여 관련 지출구조를 효율적으로 관리함으로써 재정의 신축적 조정능력을 개선할 수 있기 때문이다. 이와 관련한 구체적인 사회보장지출 관리 기준은 후속연구를 통해 제시하기로 한다.

**주요 용어** : 사회보장지출, 재정위기, 사회보장지출 관리, 성과평가, 순조세 편익

사람을  
생각하는  
사람들



KOREA INSTITUTE FOR HEALTH AND SOCIAL AFFAIRS



# 제 1 장

## 서론

제1절 연구의 배경 및 목적

제2절 연구의 내용 및 방법



# 제 1 장 서론

## 제1절 연구의 배경 및 목적

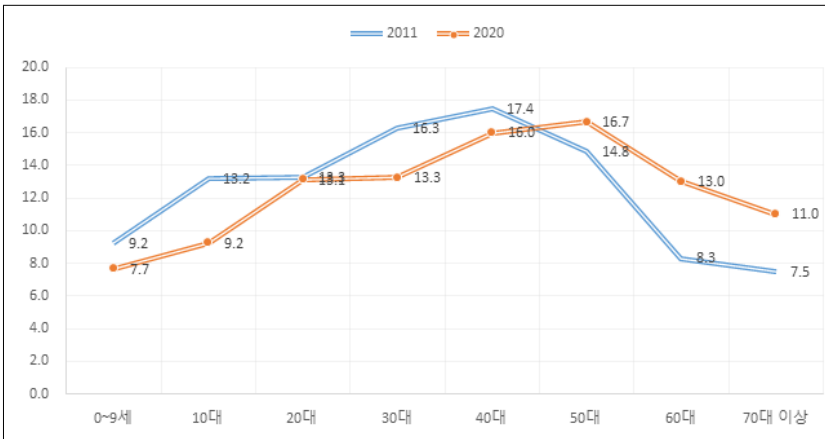
국제통화기금(IMF)이 최근 공개한 재정전망보고서에 따르면, 우리나라의 일반정부 채무 비율은 2020년 GDP 대비 47.9%에서 2026년 66.7%로 18.8%p 증가하여 비교 대상 35개 선진국 중 가장 빠른 증가속도를 보일 것이다(IMF, 2021, p. 65). 비슷한 시기에 OECD가 발표한 정책연구에 따르면, 우리나라의 2030~2060년 기간 평균 잠재성장률은 0.8%로 분석대상 38개국 중 캐나다와 함께 가장 낮은 수준을 보일 것으로 전망되었다(Guillemette & Turner, 2021). 이들 보고서는 우리나라의 재정건전성에 대해 별도로 언급하고 있지는 않다. 그러나 인구고령화와 코로나19 팬데믹 등으로 사회보장지출을 중심으로 하여 정부 재정수요가 증가하는 데 반해, 재정수입 여건이 개선될 여지가 적다는 점에서 빠르게 늘고 있는 정부부채 규모는 적잖은 우려를 낳고 있다. 물론 2020년을 기준으로 우리나라의 현재 일반정부 채무수준을 보면, 홍콩을 제외한 37개 선진국 중 11번째로 낮고, 2026년에도 19번째로 낮게 나타날 것으로 전망되기에 큰 문제가 되지 않는다고 보는 시각도 존재한다.

그러나 그동안의 세계 경제 역사는 재정위기가 단순히 정부의 부채 수준에만 의존하지 않는다는 것을 보여주었다. 최근 2008년 세계 금융·재정위기 사례에서도 경험한 바와 같이, 이미 세계화한 경제체제에서는 일부 국가에서 촉발된 위기가 주변국들로 연쇄적으로 전염되는 것이 일반적이었기 때문이다. 특히 최근에는 코로나19로 인해 우리나라를

포함한 거의 대부분 국가들에서 지난 2008년 금융위기를 크게 넘어서는 적자재정을 수행하고 있고, 그에 따라 국가별 재정위기가 발생할 가능성이 그 어떤 때보다 커지고 있는 것도 사실이다.

이러한 상황에서 최근 행정안전부의 주민등록통계에 따르면, 2020년 처음으로 우리나라의 인구가 자연감소한 것으로 나타났다. 이는 주민등록표에 등록된 사망자의 수가 태어난 신생아 수보다 많아진 것으로, 인구고령화 과정에서 인구가 자연감소하는 ‘데드 크로스(dead cross)’ 현상이 발생한 것이다. 이보다 더 주목할 점은 정부의 예측보다 빠르게 인구고령화가 진행되고 있다는 것이다([그림 1-1] 참조). 이처럼 빠른 인구고령화는 공적연금과 국민건강보험·노인장기요양보험·기초연금 등 주요 사회보장급여지출 확대에 대한 전망과 함께 불리한 재정여건 속에서 늘어나는 사회보장급여에 대한 재원을 충분히 조달할 수 있을 것인가에 대한 사회적 우려를 키우고 있다.

[그림 1-1] 연령대별 인구구성 추이(%)



자료: 행정안전부. 연령별 인구현황. <https://jumin.mois.go.kr>에서 2021. 11.15. 인출.



한편에서는, 이처럼 계속 증가할 것으로 예상되는 사회보장지출이 중장기 재정운용에 가장 큰 위험 요인으로 작용할 것이라는 전망이 지배적이다. 2020년에 발표된 국회예산정책처의 장기재정전망에서는 현행 제도 유지 시 GDP 대비 국가채무 비율이 2020년 44.5%에서 2040년 158.7%, 2070년 187.5% 수준에 이를 것으로 예상하였다. 국가채무 비율이 빠르게 증가하는 이유는 총수입이 경제성장률 수준의 증가를 보이는 데 비해 총지출이 경제성장률보다 높은 증가율을 보이기 때문이다. 그리고 이러한 높은 총지출 증가율은 공적연금이나 기초연금 같은 각종 사회보장급여 관련 의무지출의 빠른 증가가 전망되는 것에 근거하고 있다. 정부 총지출을 기준으로 의무지출이 차지하는 비중은 2020년 현재 46.9%에서 계속 증가하여 2050년에는 60.2%에 이를 것으로 예상된다(국회예산정책처, 2020b).

이것은 정부 지출구조의 경직성이 커지는 것을 말한다. 재정지출 구조가 매우 경직적인 상황에서 재정적자가 발생하면, 경기상황이 크게 개선되지 않고, 지출구조에 조정이 없는 경우라면 재정적자 폭은 계속 확대될 가능성이 크며, 결과적으로 정부부채의 누증을 견인하게 된다. 이처럼 정부부채가 누적되고 재정적자가 지속되는 상황에서 대내외적인 충격이 발생했을 때 재정의 탄력적 운용이 여의치 않은 경우에는 대체로 경제·재정위기로 이어져 왔다. 현재 다른 국가와 비교했을 때 상대적으로 낮은 수준의 정부부채 규모와 낮은 국채이자율이 재정 부담을 다소 완화해주고 있지만, 미래 재정여건에 대한 어두운 전망은 우리나라도 재정위기의 위험에서 완전히 자유로울 수 없음을 시사한다.

사회보장의 관점에서 재정위기는 특히 커다란 위협일 수 있는데, 그것은 세계 재정위기의 역사에서 위기 극복을 위한 해결책으로 사용된 가장 효과적인 수단이 바로 지출 삭감을 중심으로 한 재정긴축이기

때문이다. 실제로 유럽 재정위기 사례에서 드러난 바를 보면 위기 이후 이루어진 재정개혁 또는 재정합리화라 불리는 여러 긴축조치들 중 직접적인 정부 지출 통제는 그 부작용이 우려되어 처음부터 강력하게 추진되기는 어렵다. 하지만 정부부채 문제 해결에 있어 가장 효과적인 조치는 정부 지출 삭감 같은 강력한 긴축이었다. 물론 사회보장 분야에 대한 적용은 상대적으로 느리고 약한 정도로 시작되지만, 정부 지출의 가장 큰 비중을 차지하기 때문에 기대하는 만큼의 재정건전화 효과를 누리기 위해서는 결국 사회보장지출에 대해서도 긴축조치를 강화하게 된다. 그런데 문제는 긴축조치 이후 공급되는 사회안전망 수준의 저하는 빈곤이나 사회적 불안을 초래할 수 있고, 그것이 긴축에 따른 재정적 편익을 초과하는 비용을 수반할 경우 더 큰 사회경제적 위기를 유발할 수 있다는 점이다. 이러한 상황이 펼쳐지는 경우 대체로 정부는 다시 사회보장지출을 위시한 재정지출을 확대하는 방향으로 정책을 전환하게 되는데, 결국 경기가 회복되기 전까지 정부부채는 다시 누증하게 된다. 이같이 위기를 경계로 반복되는 재정의 확장과 긴축 과정에서 정부 지출의 한 축을 담당하는 사회보장지출 또한 변동하기에 제도적으로 많은 변화를 경험하게 된다. 물론 모든 제도는 시간이 변화하면서 달라지는 여건에 대응하여 변화한다. 그것이 바로 제도의 발전인 것이다. 사회보장제도 또한 그래야 함이 마땅하다. 다만, 제도변화는 수급자격의 변동을 의미하는데, 이것이 예상치 않은 어떤 충격에 의해 단기간에 수급자격의 박탈이나 지원수준의 저하를 초래할 경우, 이는 곧 삶의 질을 보장하는 사회보장제도 자체에 대한 위협이 된다.

현재 우리나라를 비롯한 선진국에서 사회보장이 정부의 핵심적인 정책기능으로 자리하고 있는 만큼 정부 지출에서 사회보장지출이 차지하는 비중 또한 크기 때문에 재정위기와 사회보장 재정위기를 구분하는

것은 큰 의미가 없다고도 볼 수 있다. 다시 말하면 정부 재정운용에 있어 합리적인 사회보장 재정의 관리가 매우 중요하다는 것이다. 이런 관점에서 합리적인 사회보장 재정의 관리라는 것이 과연 무엇을 의미 하며 이것이 어떻게 실현될 수 있는지 구체적인 방안을 찾는 것이 바로 우리 연구의 궁극적인 목적이다.

현행 재정법상 의무지출의 정의와 상관없이 사회보장지출은 본래 경기변동과 무관하게 계속 증가하는 특성이 있기에 대표적인 경직성 지출로 여겨진다. 이는 이를 구성하는 제도 또는 정책이 광범위한 인구 집단을 지원 대상으로 하기에 일단 제도가 도입되면 후퇴하기 힘들고, 지원대상자의 수에 의존하여 관련 지출이 계속 증가할 수밖에 없는 구조를 갖기 때문이다. 과거에 도입되어 제도화된 급여에 대하여 의무적으로 지출되는 자연증가뿐만 아니라 기초연금, 아동수당과 같이 새로운 정부가 당면하는 정책현안에 따라 신규로 도입되어 지출의무가 법제화 되면서 정부 재정여건과 무관하게 증가할 수밖에 없기에 하방경직적이고 자기확장적 특성을 보이는 것이 사회보장지출이다. 이러한 사정은 재정 당국으로 하여금 법정 의무지출 위주로 구성된 사회보장지출의 증가를 최대한 통제하고자 하는 유인을 제공하며, 정말 필요한 정책이나 제도 도입을 제약하는 이유가 될 수 있다. 그런데 재정의 기능은 경기안정화 뿐만 아니라 소득재분배 같은 시장실패를 교정하는 기능도 수행해야 한다. 즉 필요로 하는 사회보장사업의 신규 도입이나 확대 또한 반드시 이루어져야 한다는 것을 말한다.

결국 바람직한 사회보장지출 관리는 정부 재정 전반과 사회보장 지출에서 위험 요인을 관리하고, 동시에 효과적인 사회안전망 제공을 위해 필요한 재원을 적재적소에 배분하는 것을 포함한다. 우리 연구는 이에 대해 추상적인 논의에서 벗어나 구체화된 실현방안을 마련하여

제시하고자 한다. 이처럼 도전적인 연구목적 달성을 위하여 총 3개년에 걸쳐 한국 복지국가의 위기 요인에 대한 진단을 통해 사전적으로 재정적 위험을 탐지하고 사후적으로는 사회보장 성과를 평가하여 관리할 수 있는 지표의 개발 및 적용 연구를 통해 최종적으로 사회보장 지출 관리 체계화 방안을 모색하고자 한다.

## 제2절 연구의 내용 및 방법

### 1. 연차별 연구 계획 및 방법

기존 연구들은 주로 국가별 혹은 복지체제를 비교 연구함으로써 우리나라의 상대적 위치와 성과, 사회경제적 결과를 분석하는 데 초점을 두고 있다. 그러나 최근 들어 사회보장제도의 성숙과 함께 경제사회 환경 변화에 따른 사회보장 수요 증가와 맞물려 사회보장지출 규모가 계속 커지고 있다. 이러한 사정은 정부의 재정운용 및 전반적인 재원 구조의 큰 틀 속에서 현행 사회보장제도의 중장기적 안정성을 진단하고 재정적 위험 요인을 관리할 필요가 있음을 말해준다. 기존의 국내 사회보장제도의 지속가능성에 관한 연구는, 주로 인구구조 변화를 고려한 중장기의 수입·지출 추계나 세대 간 회계를 이용하여 고령화 현상의 재정적 영향을 검토하거나, 그에 따른 사회보장제도의 장기재정추계에 한정되어 있고, 사회보장과 관련한 재정적 위험에 대한 사전관리 방안을 강구한 연구는 찾아보기 어렵다. 이에 우리 연구에서는 연차별로 복지국가의 경제·재정위기 대응 사례를 심층 검토하여 사회보장과 관련한 재정적·제도적 위험 요인을 식별하고 관리할 수 있는 방안에 대한 시사점을 찾고, 이에 기초하여 사전적으로 재정적 위험을 진단하고

관리할 수 있는 기준을 마련하여 제시하고자 한다.

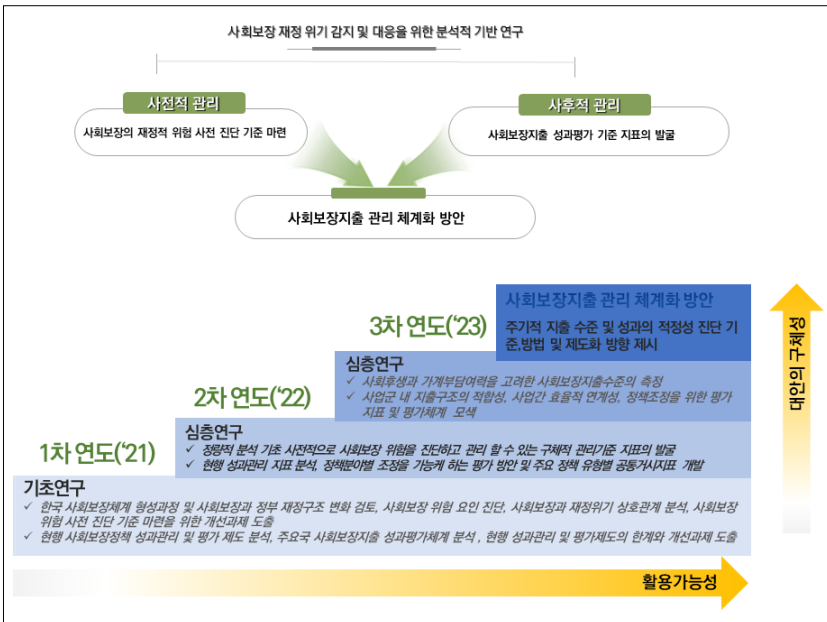
한편, 사회보장의 지속가능성 또는 사회보장제도의 안정성은 어느 특정 시점에 대한 재원조달의 가능성뿐만 아니라 그 제도를 통해 기대하는 효과가 적절히 실현되고 있는가에도 달려 있다. 이는 다시 말하면 사회보장지출의 효과에 대한 지속적인 진단과 관리를 통한 지출 효율성 확보가 중요하며, 이를 통해 늘어가는 사회보장지출로 야기될 수 있는 재정적 부담에 대한 사후적 관리가 가능하도록 만들어야 한다는 것이다. 지금까지 국내 연구들에서는 이와 관련해서 주로 개별 사업단위의 성과(효과) 평가나 사회보장지출 총량의 성과에 대한 진단이 이루어져 왔고, 이질적인 사회보장 영역별 또는 목표 인구집단별 성과에 대한 검토는 전무하다. 사회보장사업의 특성상 일단 하나의 사업이 도입되면 이후 필요성이 낮아진다 해도 사실상 퇴출되기 어렵기 때문에 사회보장 기능 또는 목표집단이 중복되는 여러 정책 사업들에 대한 지출의 성과를 그 합계로써 평가하여 정책목표별로 전체 또는 영역별 지출의 효율성을 관리하는 기준이 필요하다. 이에 우리 연구는 사후적 사회보장지출 관리 방안으로 사회보장 분야 정책 재분류를 통해 주요 영역별 실효성 및 효율성을 재점검하고, 지속적인 사회보장지출 관리를 위한 분야별, 목표별 성과관리 기준지표를 개발하여 이를 적용하는 방안을 모색하고자 한다. 그리고 최종적으로 이러한 양 측면에서의 연구결과를 바탕으로 사회보장지출 관리의 제도적 구현 방향을 제시하고자 한다. 이러한 연구목적을 위하여 우리 연구는 총 3년에 걸쳐 수행할 계획이다. 우선 1차 연도에는 주제별 기초 분석에 집중한다. 2차 연도 연구에서는 본격적으로 구체적인 사회보장지출 관리 기준 및 사회보장 정책 조정 또는 우선순위의 선정에 기여할 수 있는 공통(거시)지표의 발굴에 초점을 둘 것이다. 연구가 마무리되는 3차 연도

18 사회보장 재정 위기 감지 및 대응을 위한 분석적 기반 연구 - 재정구조 및 관리체계의 현황과 진단

연구에서는 이전의 연구 내용과 방법론을 심화하여 분석하고, 발굴된 관리기준을 실제 사회보장지출 영역에 적용해봄으로써 활용가능성을 진단할 것이다. 아울러 체계적으로 사회보장지출을 관리할 수 있는 제도적 기반 마련 방향을 제시할 계획이다.

우리 연구의 전체적인 개요와 연차별 수행계획은 아래 그림과 같다.

[그림 1-2] 연구개요 및 연차별 수행계획



## 2. 1차 연도 수행연구의 내용과 구성

앞에서 설명한 연차별 연구 계획에 따라, 이번 1차 연도 연구에서는 주제별로 기초분석을 수행하고 그 결과를 제시한다. 제2장에서는 본격적인 분석에 앞서 우리나라 사회보장제도가 어떠한 경제사회적

배경에서 현재와 같은 사회보험 중심의 사회보장체제로 성립되었는지 1950년대부터 1997년 이전까지의 역사적 과정을 간략히 검토해 본다. 1997년 외환위기 이후 본격적인 한국 복지국가의 성장이 이루어진 시기에 대해서는 정부별로 구분하여 사회보장지출과 정부 재정구조의 변화를 관련 통계를 바탕으로 보다 더 구체적으로 살펴본다.

이어서 제3장에서는 현재 우리나라의 사회보장제도 및 재정상태와 앞으로의 전망이 어떠한지를 보고, 잠재적 위험요인을 진단해 본다. 더불어 우리에게 시사점을 제공할 수 있는 사례로서 영국의 재정·경제 위기 경험사례를 통해 재정위기가 사회보장에 어떠한 영향을 미치는가를 검토한다. 제4장에서는 사회보장지출이 재정위기를 유발하는 요인으로 작용할 수 있는가를 확인하기 위하여, 재정위기를 정의하고 이를 초래하는 요인에 대한 이론을 선행연구 사례 중심으로 살펴본다. 이와 함께 다소 간과되었으나 최근 정책현안으로 등장한 민간부채 문제도 짚어본다. 재정위기라는 것이 단순히 정부부채의 문제에서 촉발되지 않음은 잘 알려진 사실이며, 더욱이 민간부채는 사회보장 재원을 부담하는 가계와 기업의 부담요인이기 때문이다. 이처럼 재정 위기 가능성을 높이는 요인들에 대한 기존 연구들을 종합해 보고 이를 바탕으로 71개 국가들의 패널 자료를 이용하여 기존에 제시된 요인 중 통계적으로 유의한 영향을 미치는 요인들을 실증적으로 분석해 본다. 이를 통해 사회보장지출이 실제로 어느 정도로 재정위기를 유발하는 유인을 제공하였는지 확인하고, 사회보장지출과 관련한 재정적 위험을 진단하고 관리하기 위한 구체적인 기준 개발 과제를 도출한다.

한편, 적절한 사회보장지출 관리는 단순히 지출규모나 지출비중 같은 양적 측면에서의 진단뿐만 아니라 재정여건에 따라 신축적인 조정이 어려운 사회보장지출의 특성상 사회보장지출의 성과에 대한

지속적인 평가와 관리도 매우 중요하다. 이에 따라 제5장에서는 우리나라 사회보장지출의 속성을 구체적으로 살펴보면서 사회보장지출관리 수단으로 성과관리와 평가의 중요성을 확인하고, 효율적인 사회보장지출 관리를 위한 사회보장 성과평가체계가 어떻게 구성되어야 하는지 살펴본다. 그리고 호주의 사회보장 성과평가 사례를 심층적으로 분석하여 우리나라에 적용할 수 있는 시사점을 찾아본다. 이어서 제6장에서는 전반적인 사회보장시스템의 시각에서 현행 우리나라의 사회보장 관련 성과관리 및 사전 평가제도의 운영현황을 분석해 문제점을 진단하고, 앞의 호주 사례 분석을 통해 도출한 시사점을 반영하여 전반적인 개선과제를 도출한다. 결론으로 제7장에서는 각 장의 주요 내용을 정리하고 개선과제와 후속 연구 방향을 제시한다.





## 제2장

### 우리나라 사회보장체계 형성과 정부 재정구조의 변화

제1절 사회보험 중심 사회보장체계의 성립 개요

제2절 사회보장지출과 정부 재정수입 구조의 변화

제3절 소결



## 제 2 장

# 우리나라 사회보장체계 형성과 정부 재정구조의 변화

이 장에서는 본격적인 분석에 앞서 지난 75년간 우리나라 사회보장 체계가 어떻게 형성되어 발전해 왔는가를 1997년 외환위기를 기준으로 두 개의 시기로 구분해 살펴본다. 우리나라 경제와 사회 전반의 구조가 변환하는 계기를 제공한 1997년 외환위기는 사회보장의 역사에서도 마찬가지로 제도가 양적·질적으로 성장하는 토대를 마련하였다. 외환 위기 이전이 한국 복지국가의 골격이 만들어진 시기라면, 이후는 본격적인 성장궤도에 진입한 시대이다. 이 시기를 기점으로 정부 재정제도 또한 크게 달라졌다. 그러므로 장기 시계열 자료를 통해 구체적으로 사회 보장제도와 정부 재정구조의 흐름을 파악하는 것은 다소 한계가 있다. 이에 현재 우리나라 사회보장체계의 틀이 만들어진 외환위기 이전의 시기에 대해서는 복지체제론의 시각에서 살펴보고, 이후 본격적인 제도 성장기에 대해서는 정부별로 구분하여 구체적인 통계자료를 토대로 살펴본다.

### 제1절 사회보험 중심 사회보장체계의 성립 개요

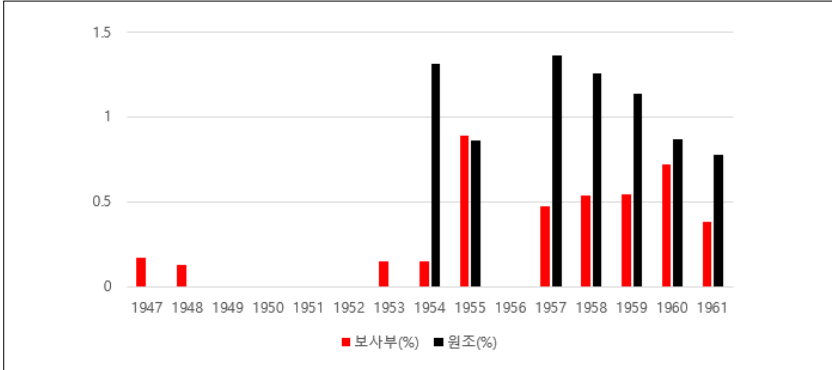
#### 1. 원조시대

원조물자를 어떻게 분배하는지가 조정의 가장 중요한 과제였다는 것은 단순히 생산체제의 성격을 결정하는 것을 넘어 1950년대 복지 체제의 성격을 결정하는 핵심적 역할을 했다. 복지정책(사회정책)은

생산에서 발생하는 문제를 완화하는 역할을 담당하거나, 생산에 필요한 요소(인적자본)를 제공하는 것이 일반적이다. 그러나 생산체제의 조정이 원조물자를 중심으로 이루어지는 사회에서 재분배를 통해 생산을 조정할 수 있는 여지는 거의 없었다. 복지체제에서 이루어지는 분배 또한 원조물자를 어떻게 분배하는지가 가장 중요한 과제였다. 바로 이 지점이 1950년대 한국 복지체제를 이후 시대와 구분하는 것은 물론 서구의 복지체제와 구분 짓는 중요한 특성이다. 통상적으로 복지체제란 국가·시장·가족이 주체가 되어 시민이 필요한 복지를 분담하는 체제로 정의된다. 세 주체 중 누가 중요한 역할을 하는가에 따라 에스핑 앤더슨(Esping-Andersen, 1990)은 서구 복지체제를 사민주의, 보수주의, 자유주의로 구분했다. 하지만 1950년대 한국 복지체제는 국가·시장·가족만으로는 설명이 불가능하다. 미국이 제공하는 원조가 시민의 복지에 중요한 역할을 담당했기 때문이다. 즉, 당시 복지체제는 국가·가족·시장만이 아니라 원조라는 제4주의 주체로 구성된 특이한 체제, 원조복지체제였기 때문이다.

[그림 2-1]을 보면 1954년부터 1961년까지 보건사회부가 지출한 복지예산보다 외국 원조를 받아 서비스를 제공했던 외원기관의 지출 규모가 압도적으로 컸다는 것을 확인할 수 있다. 사실 정부예산의 대부분도 미국의 원조에 의존했다는 점을 생각하면, 그야말로, 원조가 당시 복지지출의 대부분을 담당하고 있었다고 해도 지나친 말이 아니다. 실제로 1956년 기준으로 원조규모는 GDP의 무려 23.3%에 달했다. 복지지출과 정부예산의 대부분이 원조에 의해 지탱되고 있는 상황에서 국민으로부터 세금을 걷어 복지에 지출하는 것은 중요한 일이 아니었다. 원조수입이 정점을 찍었던 1958년을 보면 조세수입은 143.5억 원이었던 데 반해 원조수입은 245.8억 원이었다(한국경제 60년사 편찬위원회, 2010).

[그림 2-1] GDP 대비 보건사회부 예산과 의원기관의 원조금액, 1947-1961



자료: 윤홍식. (2019a). 한국 복지국가의 기원과 궤적 2: 반공개발국가 복지체제의 형성-1945년부터 1980년까지. 필자 재구성.

조세수입의 구성을 보면, 당시 한국 사회는 원조에 의해 지탱되는 사회였다는 것을 확인할 수 있다. 한국전쟁 기간에 전비 조달을 목적으로 농지에 부과했던 토지소득세를 제외하면, 1953년부터 조세수입 중 가장 큰 비중을 차지한 것은 놀랍게도 관세였다. 1954년의 관세 비중은 전체 세입의 19.4%를 차지했다. 반면, 소득세가 조세수입에서 차지하는 비중은 1948년에 33.4%에서 1960년에는 8.6%까지 낮아진다. 법인세는 1948년 3.5%에서 1960년에는 3.7%로 거의 변화가 없었다(한국경제 60년사 편찬위원회, 2010). 조세수입 비중이 원조수입보다 더 커진 것은 미국의 원조가 줄어들기 시작한 1959년부터였다.

복지는 대부분 잔여적으로 이루어졌다. 해방·분단·전쟁의 참화가 여전히 남아 있던 시기에 국민의 최소한의 생존을 보장하는 것이 국가의 역할이었지만, 당시 국가가 그 역할을 온전히 수행했다고 보기는 어렵다. 흥미로운 사실은 당시 가장 요구가 컸던 복지정책이 빈곤을 구제하는 공공부조도, 산업화에 필수적인 산업재해보험이나 건강보험도 아니었다는 점이다. 당시 실업보험에 대한 노동자들의 적극적인 요구가

있었던 것으로 보인다. 당시 보사부는 일자리가 없는 사람과 일자리를 잃은 사람을 위해 실업보험이 꼭 필요하다고 주장했다(이주실, 2011). 보건사회부 노동국장은 1958년 노동조합의 대의원대회에 참석해 정부가 실업보험의 입법을 추진하고 있다고 발표했다(남찬섭, 2005). 하지만 우여곡절 끝에 장면정부가 시범사업을 계획했던 실업보험은 1961년 5.16 군사쿠데타로 결국 제도화하지 못했다. 이렇게 1950년대는 원조복지체제의 시기로, 한국의 생산체제와 복지체제가 모두 원조를 중심으로 조정이 이루어지고 서로 연계되어 있었다.

## 2. 1960년대 초부터 1970년대 말

본격적인 산업화가 시작되었던 1960년대와 1970년대는 한국 생산체제의 중요한 특성이 형성되는 시기였다. 하나는 생산성보다 낮은 임금이 제도화되었다는 것이다. 경공업이 중심인 산업구조에서 수출 경쟁력의 핵심은 가격 경쟁력이었기 때문에, 생산을 둘러싼 조정은 수출 제품의 가격 경쟁력을 유지하기 위해 임금을 최대한 억제하는 것이었다. 성장의 결과는 다시 성장을 위해 투자되어야 했고, 노동자들은 더 많은 성장을 이룰 때까지 자신의 몫을 받는 것을 유예해야 했다. 강제적 또는 암묵적으로 선성장 후분배가 이 시기의 지배 담론이었다.

다른 하나는 이 시기, 산업구조가 경공업에서 중화학공업으로 전환되면서 노동시장의 이중화가 시작되었다는 것이다. 경공업은 광범위한 비숙련 노동자를 기반으로 성장할 수 있었다. 반면 중화학공업화는 상대적으로 양질의 숙련된 노동자가 필요했다. 특히 재벌 대기업이 중화학공업 분야에 관심을 갖기 시작한 1970년대 후반에 들어서면서, 숙련 노동에 대한 수요가 높아졌고, 중화학공업 분야의 실질임금이

급등하기 시작했다(최장집, 1988).

복지체제의 관점에서 보면 앞에서 언급한 생산체제의 변화는 두 가지 중요한 의미를 갖고 있다. 하나는, 1961년부터 1979년까지 연평균 9.5%라는 놀라운 고도성장을 하면서 일자리가 만들어지기 시작했다는 것이다. 실제로 1962년부터 1979년까지 연간 취업자 증가율은 무려 3.8%에 달했다(한국경제 60년사 편찬위원회, 2010). 이에 따라 공적 복지의 확대 없이도 절대 빈곤이 사라지기 시작했다. 1965년에 40.9%에 달했던 절대빈곤율이 1970년에는 23.4%로 낮아졌고, 1980년에는 다시 9.8%로 낮아졌다(서상목, 1979; Suh & Yeon, 1986). 불과 15년 만에 절대빈곤율이 1/4 수준으로 낮아진 것이다. GDP 대비 사회지출이 1962년 1.3%에서 1980년 1.6%로 큰 변화가 없었다는 점을 비교해 보면, 빈곤율의 감소는 공적복지의 증가 없이 이루어 낸 결과였다(윤홍식, 2019a). 하지만 개발국가 복지체제의 형성기에는 아직 성장이 일자리를 만들고 그렇게 만들어진 일자리가 빈곤과 불평등을 동시에 완화하지는 못했다. 1965년에 12.2%였던 상대빈곤율은 중화학공업이 중심 산업으로 등장하기 시작한 1975년에도 12.0%로 변화가 거의 없었고, 1980년에는 13.3%로 오히려 높아졌다(서상목, 1979; Suh & Yeon, 1986). 소득 불평등을 측정한 지니계수도 1960년대에는 다소 낮아지다가 1970년대에 중화학공업화를 시작하면서 다시 높아지기 시작했다. 1970년 0.332였던 지니계수는 1976년 0.391로 높아졌다(Choo, 1992).

두 번째는, 산업구조가 경공업에서 중화학공업으로 이동하면서 복지체제와 생산체제의 상호보완적인 구조가 만들어지기 시작했다는 것이다. 이때부터 숙련노동력을 유지하기 위한 복지제도들을 도입하기 시작했다. 산재보험을 도입한 1964년 가입자 적용자 수는 8만 1,798명에 불과

했지만, 중화학공업화를 본격화한 1973년이 되면 116만 6,650명으로 불과 10년도 되지 않아 가입자 수가 10배 이상 증가했다(박준식, 1999). 1977년 도입한 강제가입 의료보험도 적용 대상을 500인 이상 사업장부터 시작하면서, 실질적으로 중화학공업화에 종사하는 노동자를 위한 것이었다. 물론 당시 남북 간의 체제경쟁이 본격화되면서, 북한의 무상의료에 자극받은 것이 강제적 의료보험을 시작한 중요한 동기가 되었지만(김연명, 1993), 1970년대 중화학공업화가 진행되면서 사회보험이 대규모 사업장을 중심으로 도입된 것은 복지정책이 중화학공업화의 필요에 조응한 것이라고 할 수 있다. 마지막으로 낮은 세금은 수출 경쟁력 확보를 위해 임금수준을 권위적인 방식으로 통제하고 저-복지를 통해 사회적 비용을 낮추는 방식으로 이 시기 생산체제의 필요에 조응했다.

정리하면 개발국가 복지체제의 형성기는 고도성장이 시작되면서 산업구조가 농업 중심에서 공업 중심, 경공업 중심에서 중화학공업 중심으로 이동했다. 이런 과정에서 성장을 위한 생산체제의 조정은 수출제품의 가격 경쟁력을 유지하기 위해 권위주의적 억압을 통해 낮은 임금을 유지하고, 낮은 세금이 부분적으로 실질 임금을 보완하는 역할을 했다. 복지제도는 중화학공업에 종사하는 숙련노동력의 숙련 유지에 필요한 최소한의 사회보험제도를 운영하는 것이었다. 성장을 통해 절대빈곤은 급격히 낮아졌지만, 산업화가 아직 소득 불평등을 낮출 정도로 성숙하지는 못했다.

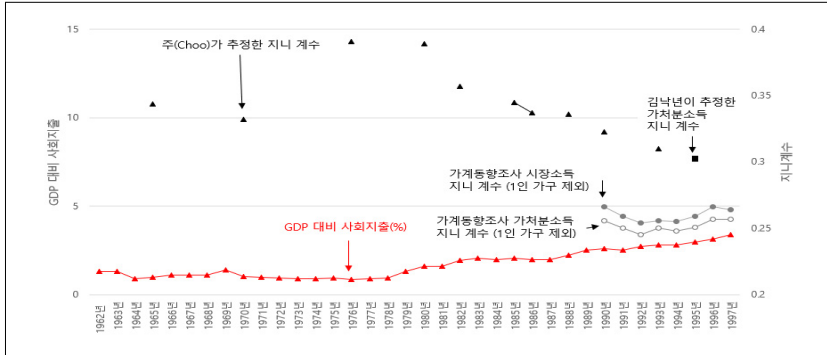


### 3. 1980년대~1996년

우리나라 경제는 1970년대 중화학공업에 대한 과잉투자로 인한 1980년의 경제위기를 제외하면, 1980년대부터 1997년 IMF 외환 위기가 발생하기 이전까지 약 20여 년 동안 1970년대의 고도성장을 지속했다. 복지체제의 관점에서 보면 1980년대부터 1990년대 초까지는 개발국가 복지체제의 황금시대였다. [그림 2-2]를 보면 GDP 대비 사회지출은 1980년 1.61%에서 1992년 2.74%로 70.2% 증가했다. 상대적으로 보면 큰 폭의 변화일 수 있다. 그러나 절대규모로 보면 13년 동안 GDP 대비 사회지출이 1.13%p 증가하는 데 그친 것이다. 2019년 GDP 대비 사회지출은 12.2%로 2018년의 10.8%보다 1년만에 1.4%p 증가한 것과 비교하면 큰 폭의 증가라고 할 수 없다. 반면 지니 계수는 1980년 0.389에서 1993년 0.310으로 20.3% 낮아졌다. 공적 사회지출의 커다란 확대 없이 소득 불평등이 급격히 낮아진 것이다. 그야말로 성장이 일자리를 만들고 이렇게 만들어진 일자리가 불평등을 완화하는 개발국가 복지체제가 작동한 것이다. 1970년대의 성장이 절대빈곤을 완화하는 데 성공했지만, 불평등은 높아졌다는 점을 생각하면, 경제성장의 낙수효과가 빈곤은 물론 불평등을 완화하는 일이 벌어진 것이다.

30 사회보장 재정 위기 감지 및 대응을 위한 분석적 기반 연구 - 재정구조 및 관리체계의 현황과 진단

[그림 2-2] GDP 대비 사회지출과 지니계수의 변화, 1962-1997: GDP 대비 사회지출(좌), 지니계수(우)



- 자료: 1) Choo. (1992). Income distribution and distributive equity in Korea.  
 2) 한국보건사회연구원. (2018). 2018 빈곤통계연보.  
 3) OECD. (2020). Social expenditure: Aggregated data.  
[https://stats.oecd.org/Index.aspx?DataSetCode=SOCX\\_AGG](https://stats.oecd.org/Index.aspx?DataSetCode=SOCX_AGG)  
 4) 김낙년, 김종일. (2013). 한국 소득분배 지표의 재검토.  
 5) 윤홍식. (2019b). 한국 복지국가의 기원과 궤적 3: 신자유주의와 복지국가-1980년부터 2016년까지. 저자 재구성.

사회보장제도의 확장이라는 관점에서 보면 이 시기는 사회적 위험으로 인한 소득상실에 대응하는 사회보험제도가 공적 복지의 중요한 제도로 자리 잡는 시기였다. 민주화와 함께 1970년대 후반에 도입된 의료보험은 직역으로 여전히 분리된 조합으로 운영되었지만, 1988년을 지나면서 적어도 대상만은 보편적으로 확대되었다. 다만 의료보험은 질병으로 인한 소득상실에 대응하는 상병수당을 제도화하지 않았기 때문에 실질적인 탈상품화 효과는 명백한 한계가 있었다.

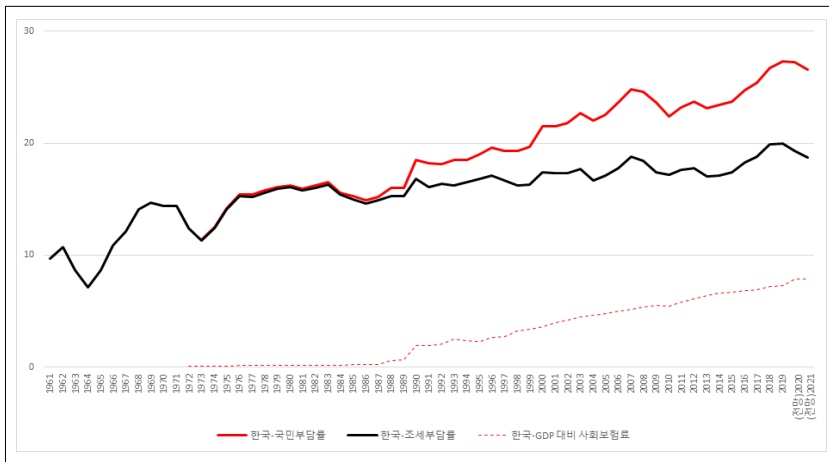
노령이라는 사회적 위험에 대응해 소득을 보장하는 탈상품화 제도는 이 시기에 도입된 국민연금이었다. 1988년에 도입된 국민연금은 낮은 부담과 관대한 급여와 계층 간 소득재분배를 제도화하는 방식으로 도입되었다. 그러나 민주화 이후 도입되기 시작한 사회보험은 두 가지

상반된 가능성을 내재하고 있었다. 하나는 국민연금처럼 단일 보험 체계로 도입됨으로써 제도가 성숙해 감에 따라 보편성이 확대할 수 있는 가능성이 있었다. 다른 하나는 정반대의 가능성이다. 노령이라는 사회적 위험에 대응하는 대표적인 소득보장정책인 국민연금이 도입 초기부터 상대적으로 안정적 고용과 임금을 보장받는 계층을 대상으로 제도화되었다는 점에 주목할 필요가 있다. 만약 노동시장에서 정규직 고용이 안정적으로 확장되지 않는다면, 사회보험을 보편적으로 확대하는 것은 사회보험의 원리를 유지하는 한 쉽지 않은 일이다. 더 나아가 사회보험이 기여에 기반해 급여를 제공하는 사회보험의 원리를 유지하면, 노동시장에서 조건에 따라 사회보험으로부터 배제되는 집단이 확대될 수도 있다. 사회보험제도가 상대적으로 안정적 고용과 임금을 보장받는 계층을 보호하고, 취약한 계층을 배제하는 역진적 선별성이 강한 소득보장제도가 될 수 있다는 것이다. 여하튼, 국민연금의 대상은 제도 도입 초기만 해도 제한적이었고, 특히 국민연금은 가입한 지 20년이 지나야 본격적으로 수급자가 발생한다는 점에서 상대적으로 안정적인 고용과 임금을 보장받는 계층을 중심으로 도입된 사회보험의 역진적 선별성은 당시에는 두드러지지 않았다.

더불어 사회복지 재원에서 사회보험 기여금이 점점 중요한 위치를 차지하기 시작하였다는 점도 이 시기에 주목해야 할 특성이다. 1980년 이전까지 GDP 대비 국민부담률(조세부담률+사회보험 기여금)과 조세 부담률의 차이는 거의 없었다. 1980년 GDP 대비 국민부담률은 16.2%였고, 조세부담률은 16.1%로 둘 간의 차이(사회보험 기여금)는 0.1%p에 불과했다. 그러나 [그림 2-3]에서 보는 것처럼 1987년 민주화를 거치고 국민연금이 제도화되고, 건강보험이 보편적으로 확대되면서 둘 간의 차이는 점차 벌어져갔다. 1993년 국민부담률은 18.5%로 조세부담률 16.5%보다 2%p 높았다. 1970년대 후반부터 1990년대

초까지 GDP 대비 조세부담률이 거의 변화가 없이 일정했던 것에 비해 국민부담률은 민주화 이후 사회보험이 확대되면서 점차 그 비중을 높여갔다.

[그림 2-3] GDP 대비 국민부담률, 조세부담률 및 사회보험부담률(%), 1961-2021



- 자료: 1) 기획재정부. (2020a). 2020~2024년 국가재정운용계획 주요내용.  
 2) OECD. (2021). Tax revenue (indicator). Retrieved 2021.2.28., from doi: 10.1787/d98b8cf5-en  
 3) 통계청. (2021). e-나라지표: 조세부담률.  
[http://www.index.go.kr/potal/main/EachDtlPageDetail.do?idx\\_cd=1122](http://www.index.go.kr/potal/main/EachDtlPageDetail.do?idx_cd=1122)에서 2021.2.28. 인출. 저자 재구성.

1988년 국민연금의 도입에 이어 1995년에는 고용보험이 도입되었다. 고용보험도 국민연금처럼 상대적으로 안정적인 고용과 소득을 보장받는 계층을 중심으로 적용되었다. 흥미로운 것은 1950년대 말에 사회보험 중 가장 먼저 도입 논의가 있었던 실업보험이 그로부터 40여 년이 지난 1995년에 고용보험이라는 이름으로 산재보험, 의료보험, 국민연금에 이어 마지막으로 제도화되었다는 사실이다.

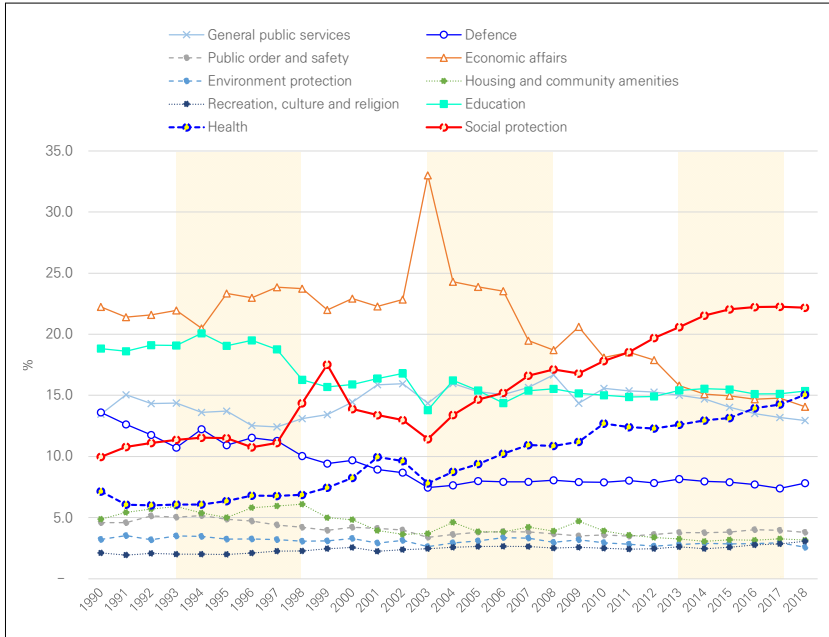
## 제2절 사회보장지출과 정부 재정수입 구조의 변화

1997년 이후 우리나라 사회보장제도는 본격적인 성장궤도에 올랐다. 1997년 이후를 정부 시기별로 구분하여 사회보장제도의 확대에 따른 사회보장지출의 변화와 이의 주요 재원인 사회보장기여금과 조세수입을 중심으로 정부 재정수입의 구성이 어떻게 달라졌는지 살펴본다.

### 1. 김대중 정부

1997년 외환위기의 시작과 함께 출범한 ‘국민의 정부’는 ‘생산적 복지’를 국정지표 중 하나로 삼아 이전의 소극적이고 재정 중립적인 복지체제에서 좀 더 적극적이고 전향적인 체제로 그 경로의 대전환을 지향하였다(이혜경, 2011). 우선 고용보험(‘98.10)과 산재보험(‘00.7)의 전 사업장으로의 확대, 의료보험의 통합(‘00.7), 국민연금의 도시지역으로의 확대(‘99.4) 등 사회보험의 보편성과 연대성이 강화되고, 국민 기초생활보장제도 시행(‘00)으로 공공부조의 근대화를 이루어냈다고 평가받는다(김미곤, 강혜규, 고제이 외, 2018). 그 외에도 노인·장애인·여성·한부모 가정 등 다양한 취약계층에 대한 지원도 확충되어, [그림 2-4]와 같이 일반정부 전체 지출 중 사회보장지출의 비중이 이 시기를 기점으로 크게 증가하였고 사회보장지출의 절대규모도 이전에 비해 큰 폭으로 커졌다.

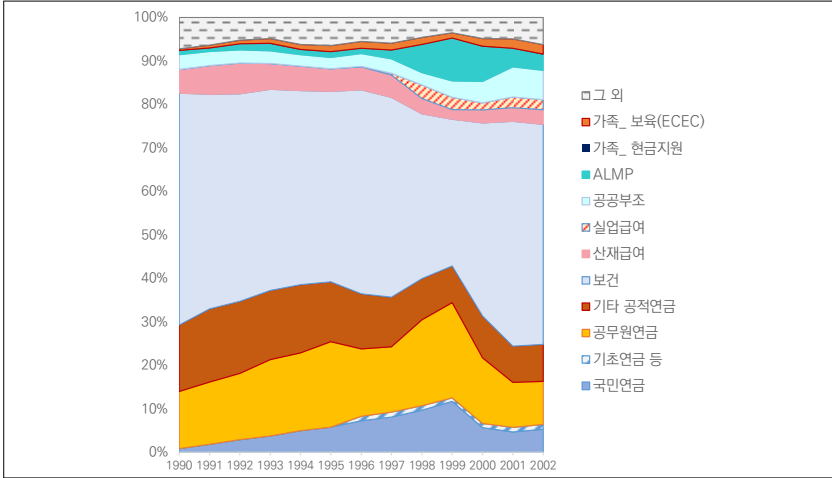
[그림 2-4] 일반정부 기능별 지출 비중의 추이



자료: OECD. OECD statistics-COFOG database, Retrieved 2021.7.29., from [https://stats.oecd.org/index.aspx?DatasetCode=SNA\\_TABLE11](https://stats.oecd.org/index.aspx?DatasetCode=SNA_TABLE11)

당시 사회보장의 지출구성을 살펴보면, 과거와 유사하게 확장성이 쉬운 사회보험을 중심으로 하는 기초에는 크게 변화가 없었다. 또한 외환위기 당시 사회보장지출의 구성을 살펴보면, 2001년 의약분업 시행으로 보건지출이 크게 증가하기 전인 1997~1999년의 사회보장지출 증가는 국민연금과 공무원연금 급여지출 증가가 중심이 되었던 것을 알 수 있다(그림 2-5).

[그림 2-5] 주요 사회보장 프로그램별 지출 구성 추이(1990~2002)



자료: OECD. OECD statistics-SOCX database. Retrieved 2021.9.13., from [https://stats.oecd.org/index.aspx?DatasetCode=SOCX\\_AGG](https://stats.oecd.org/index.aspx?DatasetCode=SOCX_AGG)를 기초로 저자 작성.

전례 없는 위기로 세입의 급격한 감소와 내수부진, 동시에 사회보장에 대한 수요는 어느 때보다 높아진 가운데, 재정위기를 극복하기 위해 구조조정차관 도입과 함께 정부는 국방비 및 교육비에 대한 지출을 감축하고 보유주식 매각, 국채발행, 대규모의 추가경정예산 편성 등 가용한 자원을 최대한 동원하였다. 특히 정부는 산업 및 금융 부문의 구조개혁과 부실 정리를 위해 대규모의 공적자금을 조성하였는데, 이는 대부분 국채 발행을 통해 조달되었으며, 이러한 정부 보증채권들은 이후 정부부채로 누적되었다(김인준, 2021). 반면 사회보험의 확대 기조에 따라 국민연금기금 등 보험료 수입 및 운용수익 증가는 국가재정에 기여하는 바가 컸으며, 이후 경제가 예상보다 빠른 속도로 회복되면서 세수가 조금씩 증가하여 2000년에는 흑자재정으로 전환되었다(재정경제부 보도자료, 2001.5.28.). 경기가 예상보다 빠르게 회복되면서

2001년에도 통합재정수지는 흑자를 실현하였는데, 다만 이는 주로 국민연금기금 흑자와 공무원연금기금 적자축소 등에 기인하였기 때문에 사회보장성기금을 제외한 관리재정수지는 적자를 기록하였다(재정경제부 보도자료, 2002.5.24.). 다음 표의 당시 재정수입 구성을 살펴보면, 불황으로 인해 조세수입은 1999년 70.1%에서 2003년 66.7%로 감소하였고, 대신 위기 대응을 위해 공기업 민영화 등을 추진함에 따라 세외수입의 비중이 17.5%에서 20.4%로 큰 폭으로 증가하였다. 또한 사회보험의 보편성 제고로 사회보장기여금의 비중이 조금씩 증가하였다.

〈표 2-1〉 연도별 재정수입 구성(1999~2003)

(단위: 십억 원(%))

구분	1999	2000	2001	2002	2003
<b>총수입</b>	<b>107,923</b> (100.0)	<b>135,811</b> (100.0)	<b>144,033</b> (100.0)	<b>158,712</b> (100.0)	<b>171,944</b> (100.0)
경상수입	106,537 (98.7)	134,415 (99.0)	142,709 (99.1)	157,226 (99.1)	170,485 (99.2)
국세수입	75,658 (70.1)	92,935 (68.4)	95,793 (66.5)	103,967 (65.5)	114,663 (66.7)
소득 및 이익세	25,220 (23.4)	35,387 (26.1)	35,638 (24.7)	38,404 (24.2)	46,420 (27.0)
재산세	3,272 (3.0)	4,262 (3.1)	2,920 (2.0)	2,894 (1.8)	2,921 (1.7)
재화 및 용역세	33,607 (31.1)	38,020 (28.0)	43,818 (30.4)	48,047 (30.3)	50,906 (29.6)
관세	4,687 (4.3)	5,800 (4.3)	5,923 (4.1)	6,601 (4.2)	6,847 (4.0)
기타	8,871 (8.2)	9,466 (7.0)	7,494 (5.2)	8,021 (5.1)	7,569 (4.4)
사회보장기여금	12,008 (11.1)	14,798 (10.9)	17,538 (12.2)	19,723 (12.4)	20,703 (12.0)
세외수입 <sup>1)</sup>	18,871 (17.5)	26,682 (19.6)	29,378 (20.4)	33,536 (21.1)	35,119 (20.4)
자본수입 <sup>2)</sup>	1,386 (1.3)	1,396 (1.0)	1,324 (0.9)	1,486 (0.9)	1,459 (0.8)

주: 1) 임대료, 이자수입, 수수료, 벌금 및 몰수금, 공무원연금기금 등

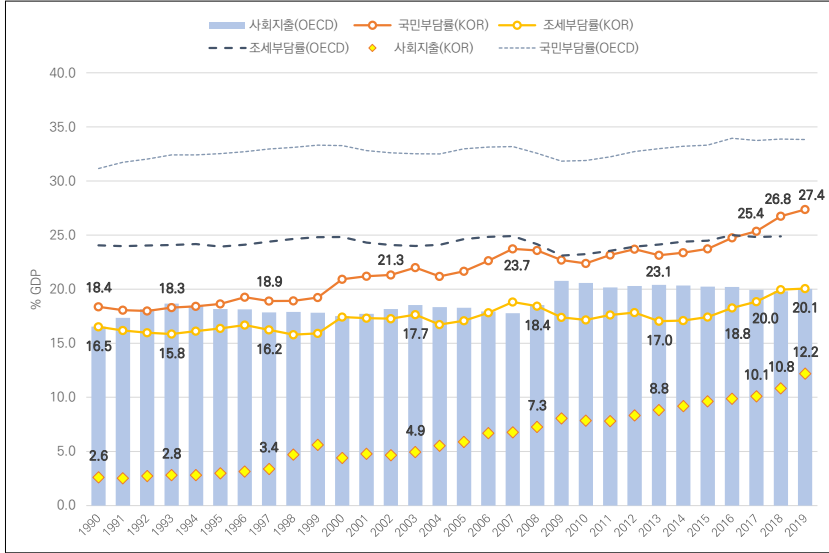
2) 고정·재고자산, 토지 및 무형고정자산 매각수입 등

자료: 한국은행 경제통계시스템, 통합재정수지. <http://ecos.bok.or.kr/>에서 2021.8.5. 인출.



우리 경제가 어느 정도 위기에서 벗어난 이후에는 복지지출 증대로 인한 세출 증가, 세계화에 따른 조세 경쟁력 향상의 필요성 등을 배경으로 하여 각종 비과세 및 감면을 정비하고, 소득·자산·업종 간 세부담 격차 축소, 세제 단순화 등 당시 국제적 기조와 발맞춘 ‘넓은 세원-낮은 세율, 경쟁력 있는 세제, 알기 쉽고 간소한 세제’를 목적으로 하는 중장기 세제개편과 세정 개혁을 추진하였다(한국조세연구원, 2001). 이를 통해 2001년 말 소득세율은 모든 소득구간에 대하여 10% 인하되었으며 동시에 이자·배당소득에 대하여 유형별 포괄주의가 도입되었고, 법인세율은 구간별로 1%p씩 인하되었다. 또한 조세지출예산제도 도입으로 조세감면제도를 체계화하고 세입기반을 확충하고자 노력하였다(한국조세연구원, 2012). 다음 그림과 같이 조세부담률은 위기 이전 16%대에서 2000년에 17.4%로 전년 대비 대폭(약 9.4%) 상승하였는데, 다만 이러한 조세부담률의 상승은 세율 인상이나 세목의 신설이 있었던 것이 아니라 신용카드 사용 활성화에 따른 세원 포착률 향상 등 세정개혁에 따른 것으로 평가된다(황성현, 2006).

[그림 2-6] 공공사회지출, 국민부담률 및 조세부담률 추이(한국 vs. OECD)

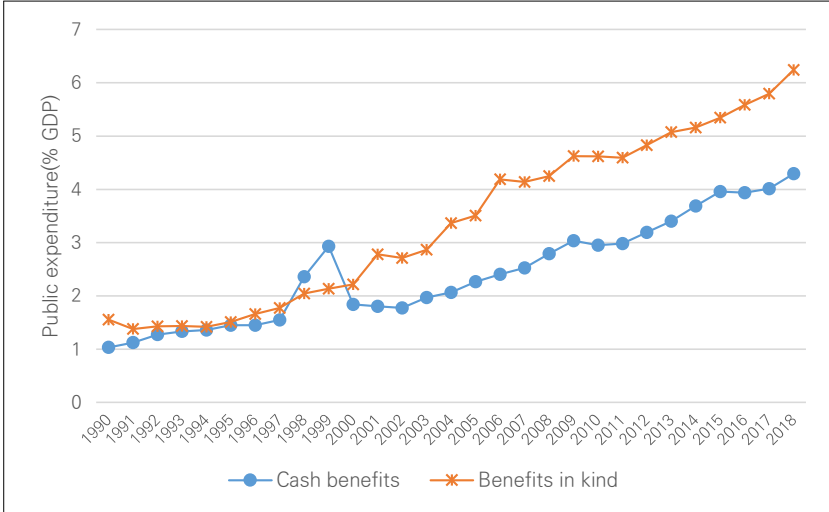


자료: OECD. OECD statistics-Revenue Statistics. Retrieved 2021.6.2., from <https://stats.oecd.org/>를 기초로 저자 작성.

## 2. 노무현 정부

2003년 출범한 ‘참여정부’는 이전 정부의 ‘생산적 복지’ 기초를 계승하여 ‘더불어 사는 균형발전 사회’를 세 가지 국정목표 중 하나로 삼고 ‘성장과 분배의 선순환’을 지향하면서 ‘참여복지 구현’과 ‘국민 삶의 질 향상’을 주요 과제로 제시하였다(국정홍보처, 2003). 이와 더불어 빠른 속도의 세계화와 탈산업화, 저출산·고령화라는 사회경제적 여건 변화에 대응하여 당시 정부는 기존 제도들을 내실화하고 사회서비스 영역에서 새로운 제도들을 도입하였다(김미곤, 강혜규, 고제이 외, 2018). 이에 따라 사회지출 중 현물 지출의 비중이 비교적 가파르게 증가하였다([그림 2-7]).

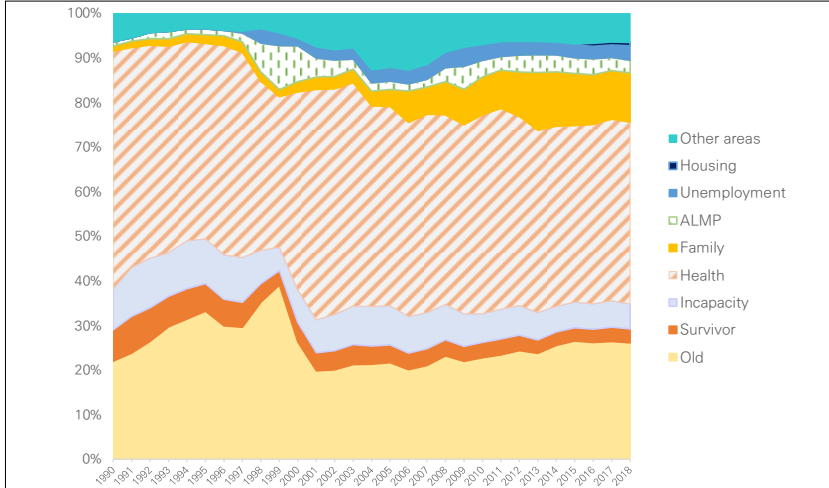
[그림 2-7] 우리나라 공공사회지출의 현금 및 현물 지출 비중의 추이



자료: OECD, OECD statistics-SOCX Database. Retrieved 2021.6.2., from [https://stats.oecd.org/index.aspx?DatasetCode=SOCX\\_AGG](https://stats.oecd.org/index.aspx?DatasetCode=SOCX_AGG)를 기초로 저자 작성.

특히 이 시기를 기점으로 저출산고령사회기본법의 제정과 보육료 지원 확대 등 인구구조 변화에 대한 정책적 대응과 보육에 대한 국가의 책임이 크게 강화되면서, [그림 2-8]과 같이 사회지출에서 가족 부문에 대한 지출의 비중이 본격적으로 확대되기 시작하였다. 이와 함께 노인장기요양보험법의 제정·기초생활보장제도 부양의무자 기준의 완화 및 긴급지원제도 도입·장애인 복지의 강화와 건강증진사업 및 생애전환기 대상 건강검진 사업 실시·산전후 필수 의료서비스의 무상 지원 등이 추진되었으며(양재진, 2008), 특히 건강보험 출범 이후 최초로 보장성 강화를 위해 목표보장률을 제시하고 그에 대한 로드맵을 제안하기도 하였다(최병호, 2014).

[그림 2-8] 우리나라 공공사회지출의 영역별 지출 비중



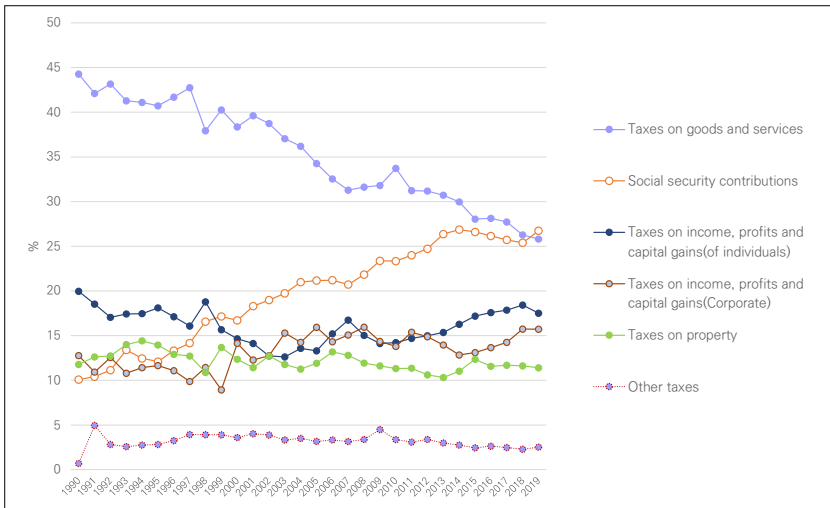
자료: OECD. OECD statistics-SOCX Database. Retrieved 2021.6.2., from [https://stats.oecd.org/index.aspx?DatasetCode=SOCX\\_AGG](https://stats.oecd.org/index.aspx?DatasetCode=SOCX_AGG)를 기초로 저자 작성.

이처럼 복지국가로의 본격적인 확장과 사회서비스의 지방이양으로 관련 예산이 급증하였고, 2005년부터는 보건 및 복지지출이 일반정부의 전체 지출에서 가장 큰 비중을 차지하게 되었으며, 정권 초기 2003년 정부 지출 중 사회복지 관련 지출(사회보호+보건)의 비중은 19.2%에서 2007년 27.6%로 역대 정부 중 가장 빠르게 증가하였다. 이러한 지출 증가에 대응하여 정부는 국민연금의 급여수준을 인하하는 등 사회보험에 대한 재정적 지속가능성 확보를 위한 개혁을 시행하였고, 이와 함께 종합부동산세의 도입 등 자산에 대한 과세를 확대하고 각종 비과세 및 감면을 축소하였다.

또한 소득세율의 인하·특소세 폐지·근로소득자에 대한 표준공제액 상향조정·직무 관련 훈련비용의 공제·중산층 주거비 부담 완화를 위한 아파트 관리비에 대한 부가가치세 면세시한 연장·모기지에 대한 세제

지원방안 마련 등 가계 및 소기업에 대한 세부담 경감을 주요 개편 사항으로 추진하였다(정정훈, 2004). [그림 2-9]를 살펴보면 사회보험 기여금의 비중이 꾸준히 증가함과 동시에 2003~2006년 기간 동안 재산세제 수입의 비중이 증가하고 개인 소득세제 수입의 비중은 정체 하면서 소비세의 비중도 가파르게 감소한 것을 알 수 있다.

[그림 2-9] 조세수입 구성 추이



자료: OECD. OECD statistics-Revenue Statistics. Retrieved 2021.6.2., from <https://stats.oecd.org/>를 기초로 저자 작성.

### 3. 이명박 정부

2008년 정권이 교체되면서 출범한 이명박 정부는 초기에는 글로벌 금융위기에 대응하여 총수요의 급격한 위축에 확장적 재정정책으로 적극 대응하였으나, 시장경제 활성화와 일자리 창출에 주력하면서

전반적으로 작은 정부, 큰 시장의 기초를 지향하였다. 재원 배분에 있어서는 금융위기로 인한 실물경기 침체 방지를 위해 일자리 유지와 내수진작 효과가 큰 SOC와 산업분야에 재원을 집중하였는데, 그와 동시에 '능동적 복지'를 국정지표 중 하나로 삼고 그 대상을 취약계층에서 중산층 이하의 대부분의 국민으로 확대하고, 공급방식은 국가 주도에서 사회공동 협력체제로, 사회적 위험에 대한 사후적 보전이 아닌 사전예방적 복지투자를 강화하는 방향으로 정책을 추진하기로 하였다(권오성, 서용석, 허준영, 2012). 대표적으로 제1차 중장기 보육기본 계획('06)을 보완한 아이사랑플랜('09) 수립과 보육료 지원 대상의 확대, 양육수당 지원제도 도입, 기초노령연금 지급대상 확대, 장애인 연금법의 제정('10), 두루누리 사회보험료 지원 사업('12) 등 일방적인 시혜성 복지가 아닌 생애주기 전반에 걸친 맞춤형·통합형 복지로의 전환을 추구하였다. 이에 더하여 국민연금과 건강보험을 중심으로 사회보험의 재정안정화 및 지속가능성 실현을 주요 국정과제로 설정하였으나, 국민연금의 경우 2008년에 완전노령연금수급자 발생 등 제도의 성숙에 따른 급여지출이 증가함과 동시에 금융위기로 인해 고용보험 지출도 두드러지게 나타났다(최병호, 2014). 결과적으로 사회보장에 대한 지출은 그 확장성과 불가역성, 그리고 사회보험 급여지출의 급증으로 인해 2000년대 내내 빠른 속도로 증가하여 정권 말인 2010년 이후부터는 사회보장 관련 지출이 전체 정부 지출 중 30% 이상을 차지하게 되었다.

세제 측면에서는 종합소득세율을 인하하고, 근로장려세제(EITC, '09)와 함께 경차 소유주에 대한 유류세 환급제도('08) 등 세제를 활용한 저소득층 지원이 이루어져 2008년 국세감면율은 이전 해에 비해 큰 폭으로 상승했다(〈표 2-2〉 참고). 이에 더하여 근로자 및 농어민 지원, 중소기업 및 R&D 등과 관련해서 성장잠재력 확충을 위한 조세감면 제도를 적극 활용하였다(기획재정부 보도자료, 2008.12.2.).

〈표 2-2〉 연도별 국세수입 및 국세감면 규모

(단위: 조 원)

연도	국세수입 총액 <sup>1)</sup>	국세감면액 <sup>3)</sup>	사회보장 관련 국세감면액 <sup>2)</sup>		
			사회복지	보건	소계 <sup>3)</sup>
2003	114.7	17.5 (15.3)	-	-	4.9 (4.3)
2004	117.8	18.3 (15.5)	-	-	5.3 (4.5)
2005	127.5	20.0 (15.7)	-	-	6.3 (4.9)
2006	138.0	21.3 (15.5)	-	-	6.8 (4.9)
2007	161.5	23.0 (14.2)	-	-	8.1 (5.0)
2008	167.3	28.8 (17.2)	-	-	12.2 (7.3)
2009	164.5	31.1 (18.9)	6.9	3.4	10.3 (6.3)
2010	177.7	30.0 (16.9)	6.6	3.3	9.9 (5.6)
2011	192.4	29.6 (15.4)	7.1	3.6	10.7 (5.6)
2012	203.0	33.4 (16.4)	7.3	3.3	10.5 (5.2)
2013	201.9	33.8 (16.8)	7.7	3.7	11.4 (5.6)
2014	205.5	34.3 (16.7)	8.0	4.0	12.0 (5.9)
2015	217.9	35.9 (16.5)	9.4	4.1	13.5 (6.2)
2016	242.6	37.4 (15.4)	9.9	4.7	14.6 (6.0)
2017	265.4	39.7 (15.0)	10.4	5.2	15.6 (5.9)
2018	302.7	44.0 (14.5)	11.9	6.1	18.0 (6.0)
2019	306.7	49.6 (16.2)	17.4	6.8	24.2 (7.9)
2020	303.7	52.9 (17.4)	18.7	7.5	26.2 (8.6)

주: 1) 국세수입 총액은 국세수납액에 지방소비세액을 포함한 금액임.

2) 사회보장 관련 국세감면액은 사회복지 및 보건 분야의 합계(\*2008년 이전 사회보장 관련 국세감면액은 최병호, (2014), p. 115, <표 2> 참고)

3) 괄호 안은 국세수입 총액 대비 해당 감면액의 비중(%)

자료: 재정경제부, (2003; 2004), 재정경제부 보도자료, (2005.11.25.; 2006.11.30.; 2007.11.30.), 기획재정부 보도자료, (2008.12.2.; 2009.12.4.), 대한민국 정부, (2011; 2012; 2013; 2014; 2015; 2016; 2017; 2018; 2019; 2020a), 최병호, (2014) 기초로 저자 재구성

전반적인 정부수입 구성을 살펴보면 사회보험의 보편성 강화로 인해 기여금에 대한 의존도가 꾸준히 높아지는 가운데 법인세를 중심으로 소득 및 이익세의 비중이 조금씩 증가하였고, 이전 정부와 달리 재산세제로 인한 수입 비중은 감소하였다(〈표 2-3〉). 국가의 전반적인

44 사회보장 재정 위기 감지 및 대응을 위한 분석적 기반 연구 - 재정구조 및 관리체계의 현황과 진단

사회보장 규모는 계속 확대되었지만 그 재원의 변화를 살펴보면 주로 사회보험을 중심으로 한 것이었고, 당시 정부의 감세 정책에 따라 이전 정권에 비해 조세부담률은 높아지지 않았다(〈표 2-4〉).

〈표 2-3〉 연도별 재정수입 구성(2009~2013)

(단위: 십억 원%)

구분	2009	2010	2011	2012	2013
<b>총수입</b>	250,810 (100.0)	270,923 (100.0)	292,323 (100.0)	311,456 (100.0)	314,438 (100.0)
경상수입	248,278 (99.0)	268,540 (99.1)	289,797 (99.1)	307,754 (98.8)	311,136 (98.9)
국세수입	164,542 (65.6)	177,718 (65.6)	192,381 (65.8)	203,015 (65.2)	201,906 (64.2)
소득 및 이익세	69,675 (27.8)	74,730 (27.6)	87,161 (29.8)	91,699 (29.4)	91,674 (29.2)
재산세	7,171 (2.9)	7,772 (2.9)	8,713 (3.0)	8,832 (2.8)	8,591 (2.7)
재화 및 용역세	63,496 (25.3)	71,035 (26.2)	71,519 (24.5)	77,811 (25.0)	77,642 (24.7)
관세	9,169 (3.7)	10,666 (3.9)	10,990 (3.8)	9,816 (3.2)	10,562 (3.4)
기타	15,030 (6.0)	13,514 (5.0)	13,998 (4.8)	14,857 (4.8)	13,438 (4.3)
사회보장기여금	33,896 (13.5)	35,601 (13.1)	38,892 (13.3)	43,904 (14.1)	46,140 (14.7)
세외수입 <sup>1)</sup>	49,840 (19.9)	55,221 (20.4)	58,524 (20.0)	60,836 (19.5)	63,089 (20.1)
자본수입 <sup>2)</sup>	2,532 (1.0)	2,383 (0.9)	2,527 (0.9)	3,702 (1.2)	3,302 (1.1)

주: 1) 임대료, 이자수입, 수수료, 벌금 및 몰수금, 공무원연금기금 등

2) 고정·재고자산, 토지 및 무형고정자산 매각수입 등

자료: 한국은행 경제통계시스템. 통합재정수지. <http://ecos.bok.or.kr>에서 2021.8.5. 인출.



〈표 2-4〉 역대 정부별 사회지출 및 부담률 변화

구 분		김대중 정부	노무현 정부	이명박 정부	박근혜 정부	
		1997	2002	2007	2012	2017
연도별 지출 및 부담률 (% GDP)	사회지출	3.4	4.7	6.8	8.3	10.1
	(A) 국민부담률	18.9	21.3	23.7	23.7	25.4
	(B) 조세부담률	16.2	17.3	18.8	17.8	18.8
	(A)-(B)	2.7	4.0	4.9	5.9	6.5
연평균 증가율 (%)	사회지출		(6.5)	(7.8)	(4.2)	(3.9)
	(A) 국민부담률		(2.4)	(2.2)	(0.0)	(1.4)
	(B) 조세부담률		(1.2)	(1.7)	(-1.1)	(1.1)
	(A)-(B)		(8.6)	(4.0)	(3.6)	(2.2)

주: 괄호 안은 각 집권 기간의 항목별 연평균 증가율

자료: OECD. OECD statistics-SOCX Database; Revenue Statistics Retrieved 2021.6.2.,  
from <https://stats.oecd.org/>를 기초로 저자 작성.

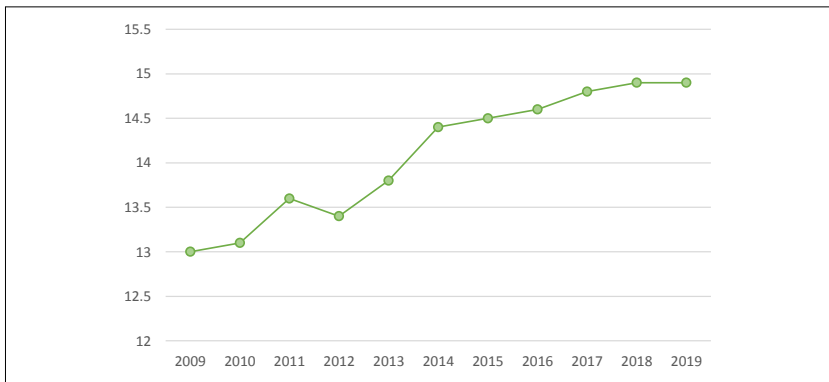
#### 4. 박근혜 정부

우리나라 사회복지사에서 중요한 사건으로 거론되는 2010년 무상 급식 논쟁이 직접적인 정치적 성패와 연결됨에 따라 복지의 보편성과 사회 투자성 그리고 지방 분권(김미곤, 강혜규, 고제이 외, 2018)이 정치적으로 불가피한 선택이 되면서 18대 대선후보들은 정당과 관계 없이 모두 일자리 확보와 함께 불평등 해소와 복지 확대를 주요 공약으로 내세웠다. 이러한 배경에서 2013년 출범한 박근혜 정부는 ‘생애 주기별 맞춤형 복지’를 대표적 키워드로 하여 기초연금법 제정, 기초생활보장의 개별급여체제로의 전환, 4대 중증질환 및 노인 임플란트 급여화 등 건강보험 보장성 강화, 자녀장려세제 도입, 무상보육 및 양육수당 도입 등 영유아 돌봄서비스 강화 등(제18대 대통령직인수위원회, 2013) 이전 정부들과 비교했을 때 사회보장에 있어 그 범위가 넓어졌을 뿐만 아니라 강도도 점차 높아졌다.

당초 박근혜 정부는 증세 없는 복지를 강조하며 직접적인 증세는 지양하는 대신 비과세·감면 축소, 지하경제 양성화 등 세원 확대 및 제도개선을 통해 세출절감을 실현하여 필요한 재원을 마련하고자 계획하였다(기획재정부, 관계부처 합동, 2013). 당시 세법개정안을 살펴보면, 부가가치세의 세입기반을 확대하고, 국제적으로 비교했을 때 상대적으로 과세기반이 약한 소득과세의 비중을 높이면서 재산과세의 경우에는 거래세 인하, 보유세의 적정화를 추진하였다(기획재정부 보도자료, 2013.8.8.).

[그림 2-10] 종합소득세 평균 실효세율 추이(종합소득자)

(단위: %)



자료: 1) 국회예산정책처. (2020a). 2020 조세수첩, p. 38.

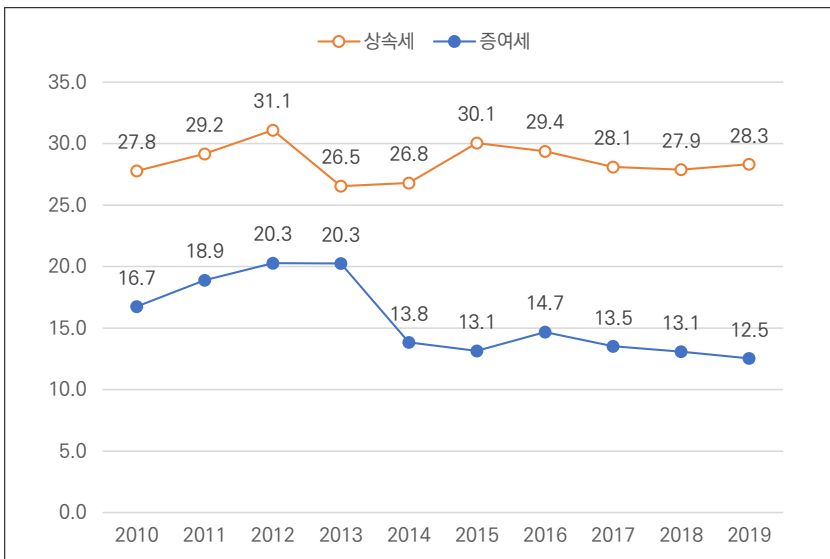
2) 국세청. 국세통계포털. 국세통계: 3-1-1. 종합소득세 확정신고 현황 총괄 [https://tasis.nts.go.kr/websquare/websquare.html?w2xPath=/ui/ep/e/a/UTW/EPEAA02.xml&STT\\_PBL\\_YR=2020&STTS\\_MTA\\_INFR\\_ID=20201203C012020F5493](https://tasis.nts.go.kr/websquare/websquare.html?w2xPath=/ui/ep/e/a/UTW/EPEAA02.xml&STT_PBL_YR=2020&STTS_MTA_INFR_ID=20201203C012020F5493)에서 2021.6.22. 인출.

또한 상속증여세의 경우 세수기여도에 비해 누진도 수준이 높아 이의 개선을 추진하였는데, 특히 증여세의 경우 증여재산에 대해 공제금액을 인상하고 중소기업에 대한 세제지원 등의 측면에서 조정이 이루어졌다

([그림 2-11] 참고). 그리고 2015년에는 자녀장려세제(CTC)의 신설과 함께 근로장려세제의 지원수준도 확대 개편하였으며, 과세형평성 개선과 세수 확대를 위해 소득공제항목의 세액공제 전환을 추진하였다. 이에 더하여 지방세제를 개편, 지방소득세 및 소비세를 도입하고 담배에 대해 개별소비세를 부과하기 시작하였다. 결과적으로 다음 <표 2-5>를 살펴 보면, 2013~2017년의 집권 기간에 개인 소득세 및 재산세제의 수입 비중이 점차 증가하면서 소비세제의 수입 비중이 점차 감소하였다.

[그림 2-11] 상속세 및 증여세 실효세율 추이

(단위: %)



자료: 1) 국세청, 국세통계포털, 국세통계: 6-4.1. 증여세 결정 현황 I

[https://tasis.nts.go.kr/websquare/websquare.html?w2xPath=/ui/ep/e/a/UTW/EPEAA02.xml&STT\\_PBL\\_YR=2021&STTS\\_MTA\\_INFR\\_ID=20210203F012021F7317](https://tasis.nts.go.kr/websquare/websquare.html?w2xPath=/ui/ep/e/a/UTW/EPEAA02.xml&STT_PBL_YR=2021&STTS_MTA_INFR_ID=20210203F012021F7317) 2021.6.22. 인출

2) 국세청, 국세통계포털, 국세통계: 6-2-1. 상속세 결정 현황 I.

[https://tasis.nts.go.kr/websquare/websquare.html?w2xPath=/ui/ep/e/a/UTW/EPEAA02.xml&STT\\_PBL\\_YR=2021&STTS\\_MTA\\_INFR\\_ID=20210203F012021F7298](https://tasis.nts.go.kr/websquare/websquare.html?w2xPath=/ui/ep/e/a/UTW/EPEAA02.xml&STT_PBL_YR=2021&STTS_MTA_INFR_ID=20210203F012021F7298) 2021.6.22. 인출

〈표 2-5〉 조세수입의 구성

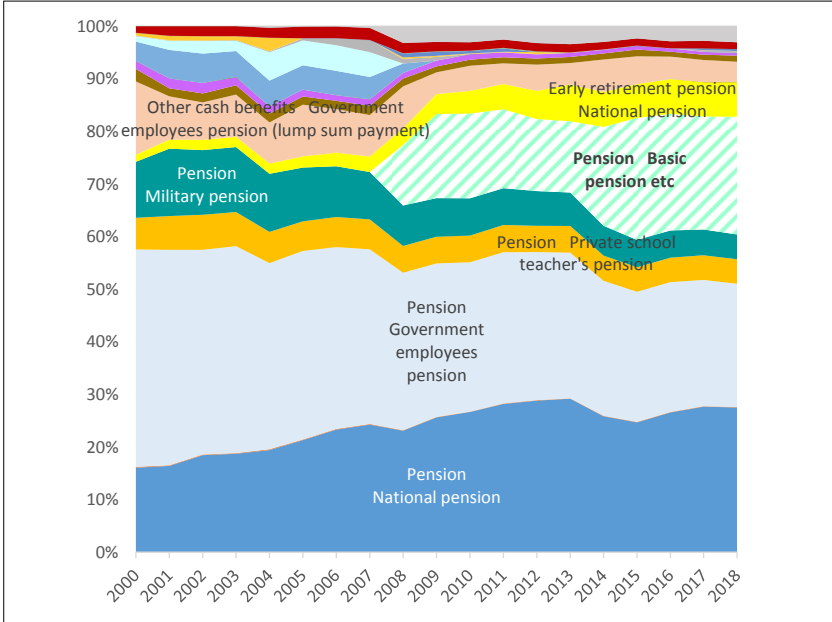
(단위: %)

구분	2010	2011	2012	2013	2014	2015	2016	2017
Taxes on income, profits and capital gains	28.0	30.1	29.9	29.3	29.1	30.3	31.2	32.1
Individuals	14.2	14.7	15.0	15.3	16.3	17.2	17.6	17.9
Corporate	13.8	15.4	14.9	14.0	12.8	13.1	13.6	14.2
Social security contributions	23.3	24.0	24.7	26.4	26.9	26.6	26.2	25.7
Taxes on payroll and workforce	0.2	0.2	0.3	0.3	0.3	0.3	0.3	0.3
Taxes on property	11.3	11.4	10.6	10.3	11.0	12.4	11.6	11.7
Taxes on goods and services	33.7	31.2	31.2	30.7	30.0	28.0	28.1	27.7
Other taxes	3.4	3.1	3.4	3.0	2.8	2.4	2.6	2.5
Total	100	100	100	100	100	100	100	100

자료: OECD. OECD statistics-Revenue Statistics Retrieved 2021.6.2., from <https://stats.oecd.org/>를 기초로 저자 작성.

사회보장지출의 구성에 있어서는 특히 노령 영역의 지출 비중이 두드러졌는데, 2012년 사회보장지출 중 노령 영역의 지출 비중은 24.3%에서 2017년에는 26.4%까지 증가하였다. 공무원 연금의 경우 당시 재정안정화를 위한 제도개혁에 따라 그 지출 비중이 감소한 반면, 기초노령연금의 확대 개편이 노령 영역의 지출 증가에 크게 기여한 것으로 보인다(그림 2-12) 참고).

[그림 2-12] 노령 영역의 주요 프로그램별 지출 비중

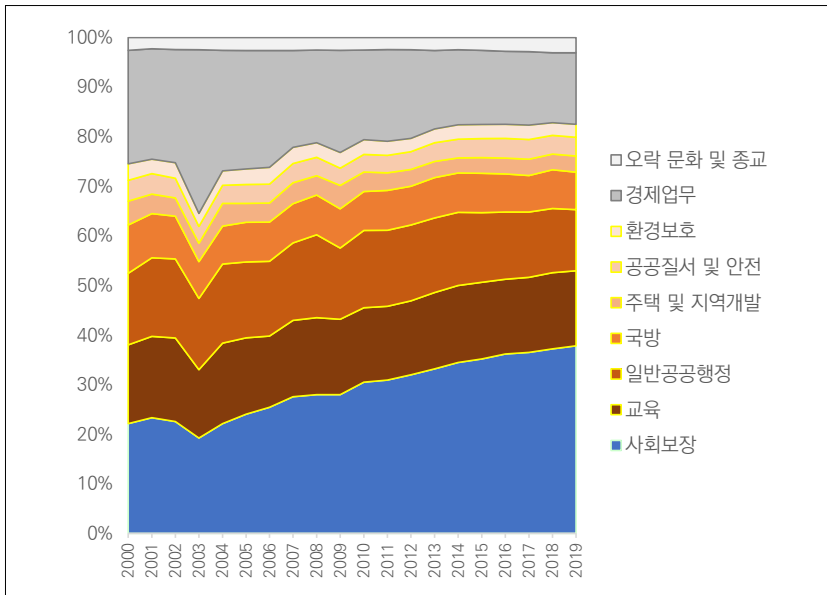


자료: OECD. OECD statistics-SOCX Database. Retrieved 2021.9.13., from [https://stats.oecd.org/index.aspx?DatasetCode=SOCX\\_AGG](https://stats.oecd.org/index.aspx?DatasetCode=SOCX_AGG)를 기초로 저자 작성.

공보육과 노후 소득 보장, 의료보장을 중심으로 한 사회보장의 강화와 보편성 확대에 따라, 우리나라 사회보장지출은 점차 증가하여 2017년에는 GDP 대비 10%를 초과하게 되었다. 다만 이러한 사회보장 지출의 증가는 정부의 기타 다른 영역의 지출 감소를 가져올 수 있고, 그 감소 대상이 경제적으로 좀 더 생산적인 분야라면 국가의 성장 잠재력을 악화시키고 재정 지속가능성을 위협할 수도 있다(Schuknecht & Zemanek, 2021; Sanz, 2011). 기존의 연구들에 따르면 정부 지출 중 교육·보건·국방·공공질서 및 안전·주택 및 지역 개발·환경보호·일반 공공행정에 대한 지출은 경제성장에 긍정적인 영향을 미치는

생산적 지출로 여겨지고(Kneller, Bleaney, & Gemmell, 1999), 이 중에서 교육과 보전은 사회보호 부문과 함께 사회적 성격을 갖고 개인의 효용을 증대시키는 영역으로 알려져 있다(Sanz, 2011). 박근혜 정부가 들어서기 직전 해인 2012년 사회보장지출(사회보호+보전)은 전체 지출 중 약 32%를 차지하였는데, 정권 말인 2017년에는 36.5% 까지 증가하였다. 반면 앞서 설명한 경제적으로 생산적인 부문들의 지출 비중은 동 기간 47.7%에서 45.9%로, 비생산적인 지출로 분류된 부문들(경제업무, 오락 문화 및 종교)의 비중은 20.3%에서 17.6%로 감소하여 비생산적 지출의 비중이 더 빠르게 감소하였음을 알 수 있다 ([그림 2-13]).

[그림 2-13] 사회보장 및 기타지출 구성 추이



자료: 한국은행 경제통계시스템, 10.8.2. 일반정부의 부문별 기능별 총지출(명목, 연간).  
<http://ecos.bok.or.kr/>에서 2021.10.28. 인출자료를 기초로 저자 작성

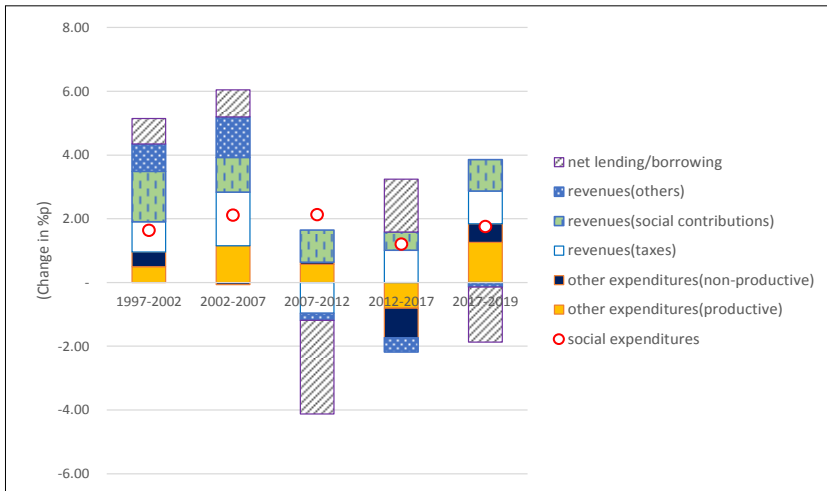
앞의 경우와 같이 특정 부문의 지출이 증가할 때 정부는 세입을 확충하거나, 차입을 활용하거나, 다른 부문의 지출을 감소시켜 이를 충당할 수 있다. 즉, 정부의 재정구조를 고려했을 때 시간에 따른 수입의 변화는 지출의 변화와 동일( $\Delta$  총수입+ $\Delta$  저축투자차액= $\Delta$  총지출)하다는 조건을 활용하면 특정 부문의 지출 증가에 대한 재정적 대응 양상을 대략적으로나마 파악할 수 있다(Schuknecht & Zemanek, 2021). [그림 2-14]는 정권별로 집권 직전 해 및 말기의 사회지출과 기타지출, 그리고 수입 측면의 변화를 나타낸 그래프로, 정부의 총수입은 조세, 사회부담금(사회보장기여금), 재산소득, 이전소득 및 상품 및 비상품 판매수입 등으로 구성된다.

2012년 대비 2017년의 사회보장지출은 당해 GDP 대비 9.9%에서 11.1%로 약 1.20%p 증가하였고, 그 외 지출은 1.73%p 감소하였다. 그리고 같은 기간에 총수입은 1.13%p 증가하였는데, 이는 주로 조세 수입 증가(1.01%p)에 기인하며 사회보장기여금은 0.57%p 증가하였다. 해당 기간 총수입과 총지출의 차이인 저축투자차액(net lending/borrowing)은 1.66%p 증가하여 당시 정부에서는 사회보장지출 증가에 따라 기타 영역의 지출이 제약되는 한편 세입 확충을 통해 재정수지를 개선하는 방향으로 대응하였음을 유추할 수 있다.

이전 이명박 정부 집권 기간(2007 vs. 2012)의 경우에는 사회보장 지출이 다른 영역의 지출에 비해 큰 폭으로 증가하였다. 이는 주로 사회보장기여금 수입에 의존하였고, 감세정책에 따라 조세수입은 감소하여 재정수지는 악화한 것으로 보인다. 한편 김대중 정부(1997 vs. 2002) 시기는 사회보험제도의 성숙으로 그 기여금 수입 증가가 두드러지는데, 이후 참여정부(2002 vs. 2007)의 경우에는 비교적 조세수입 증가를 중심으로 한 총수입의 전반적인 확충으로 사회지출 및 기타영역(생산

적 지출)의 지출 증대에 대응한 것으로 보인다. 문재인 정부 집권 직후(2017년)와 최근(2019년)의 상황을 비교해보면, 사회보장 및 기타 영역의 지출이 모두 증가하는 데 반해 수입 증가의 속도는 그보다 빠르지 않아 재정수지가 악화했음을 알 수 있다.

[그림 2-14] 일반정부 총수입 및 저축투자차액, 사회보장지출 및 기타지출의 변화



자료: 한국은행 경제통계시스템, 10.8.2. 일반정부의 부문별 기능별 총지출(명목, 연간); 10.8.3. 일반정부의 부문별 총수입, 총지출, 저축투자차액(명목, 연간); 10.1.1. 연간지표. <http://ecos.bok.or.kr/>에서 21.10.28. 인출 자료를 기초로 저자 작성.

## 5. 문재인 정부

2017년 5월 조기선거를 통해 출범한 문재인 정부는 ‘내 삶을 책임지는 국가’를 국정목표로 하고 그 하위에 ‘모두가 누리는 포용적 복지국가’, ‘국가가 책임지는 보육과 교육’ 등을 국정전략으로 하여 32개의 국정과제와 169개의 실천과제를 제시하였다(대한민국 정부, 2020b).

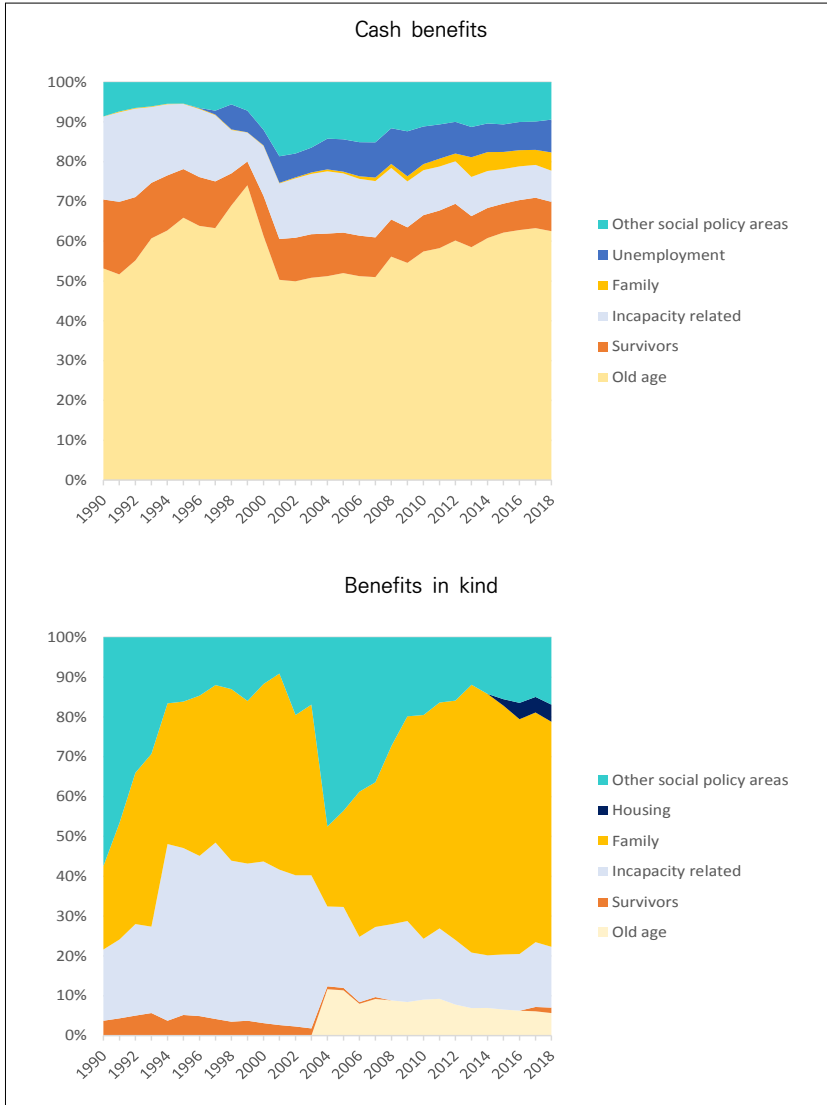


다음 해 9월에는 ‘포용국가’를 사회정책 분야의 국가 비전으로 제시한 데 이어 2019년 2월에는 돌봄부터 노후까지 생애주기별 기본생활 보장을 내용으로 하는 “포용국가 사회정책 추진계획”을 발표하였다(관계부처 합동, 2019a). 정부는 ‘포용’을 “성장에 의한 혜택이 소수에게 독점되지 않고 모두에게 골고루 돌아가는 것”으로 정의하고, “국민의 삶을 전 생애에 걸쳐 책임지는 것이 포용국가의 시작”임을 밝히면서 주요 정책목표와 과제들을 제안하였다(관계부처 합동, 2019a). 이러한 과정을 통해 현 정부는 아동수당, 치매 국가책임제, 지역사회 통합 돌봄 등 새로운 제도들을 도입했고, 기초연금 및 장애인연금 인상, 기초생활보장 부양의무자 기준 단계적 폐지 등을 통해 취약계층에 대한 소득보장을 확대하였다. 또한 일명 ‘문재인 케어’라고 불리는 건강보험 보장성 강화대책을 발표(2017년 8월)해 비급여 해소 및 발생 차단·개인 의료비 부담 상한액 적정 관리·긴급 위기 상황 지원 강화 등을 바탕으로 2022년까지 건강보험 보장률 70% 달성을 전망하였다. 즉, 소득주도 성장이라는 정부의 경제정책과 맞물려 이전에 비해 보편성이 한층 강화된 전 국민의 전 생애에 대한 포괄적 사회보장을 추진하였다.

한편, 2019년 말 발발한 코로나19 사태는 국민의 생활양식을 크게 변화시킴과 동시에, 사회환경·구조 변화에 따른 정책적 수요와 팬데믹 이전에 설계된 사회보장제도 간의 부정합, 즉 시스템적 한계를 뚜렷이 드러나게 하였다. 특히 그간의 산업구조 변화와 고용형태의 다변화가 진전되면서, 코로나19로 인한 예상치 못한 경제적 충격은 정규적이고 공식적인 사회보험의 틀 안에서 보호받지 못했던 계층에 그 피해가 집중되었다. 이에 대응하여 중앙정부와 각 지자체는 감염병으로 인한 소득 손실 보전을 위한 현금 지원 사업들을 추진하였고, 2020년 말에는 ‘전 국민 고용보험 로드맵’을 발표하였다.

54 사회보장 재정 위기 감지 및 대응을 위한 분석적 기반 연구 - 재정구조 및 관리체계의 현황과 진단

[그림 2-15] 우리나라 공공사회지출의 영역별 현금·현물 지출 구성(보건 및 ALMP 제외)

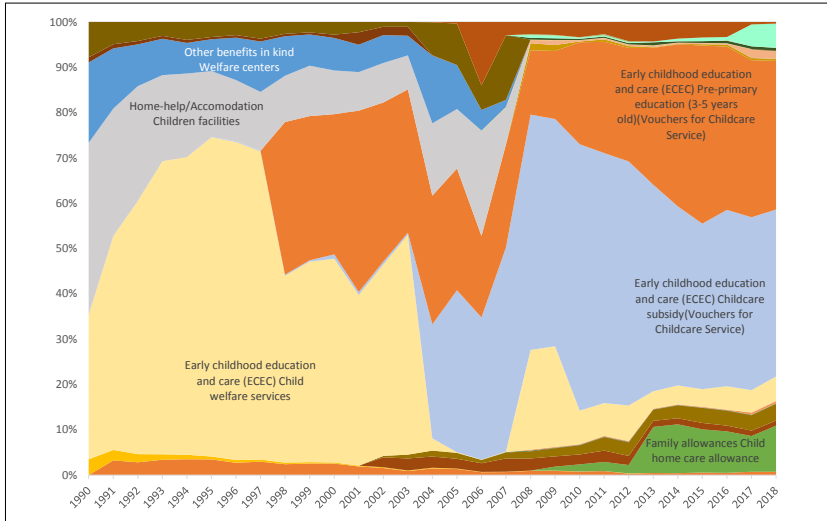


자료: OECD. OECD statistics-SOCX Database. Retrieved 2021.6.2., from [https://stats.oecd.org/index.aspx?DatasetCode=SOCX\\_AGG](https://stats.oecd.org/index.aspx?DatasetCode=SOCX_AGG)를 기초로 저자 작성.

2019년 예상치 기준 우리나라의 공공사회지출은 GDP 대비 12.2%로 전년 대비 높은 증가세를 보였으며, 영역별로는 기타 영역(GDP 대비 10.8%)>보육(4.4%)>노령(2.8%)>가족(1.2%)의 순으로 큰 비중을 차지한다(2018년 기준, [그림 2-15] 참고). 그 추세에 있어서는 9대 정책 영역 중 가족과 실업, 기타 영역의 지출 증가가 2000년 이후 비교적 빠른 증가세를 보였고, 특히 가족 영역의 경우 참여정부 이후 보육에 대한 국가의 책임이 점차 강화됨에 따라 이 중 가장 높은 증가율을 나타냈다. [그림 2-15]을 살펴보면 2000년 이후 현금 지출 구성에서는 가족과 실업, 노령 영역의 지출 비중이 가장 빠르게 증가하고 있는 데 비해, 현물 지출 구성에서는 기타와 가족 영역의 지출이 가장 빠르게 증가하는 것으로 차이를 보인다.

[그림 2-16]의 가족 영역 주요 프로그램별 지출 구성 추이를 살펴보면, 제1차 중장기 보육계획('06)에 따른 국공립 시설 확대 및 보육료 지원계층 확대·가정양육수당 도입('09)·제2차 저출산 고령사회 기본계획에 따른 보육비용 전액지원 대상 확대('11)·만 5세 누리과정 도입 및 0~2세 보육료 전액지원('12)·만 3~4세 누리과정 확대('13)·양육수당 대상의 전 연령·전 계층 확대를 통한 무상보육 실시('13) 등 그간의 정책 변화에 따라 지출 항목별 구성의 변화를 파악할 수 있다.

[그림 2-16] 가족 영역의 주요 프로그램별 지출 비중



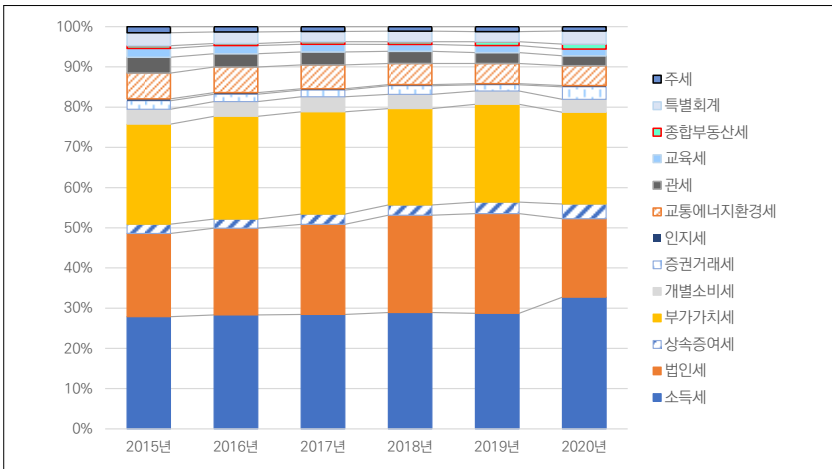
자료: OECD. OECD statistics-SOCX Database. Retrieved 2021.6.2., from [https://stats.oecd.org/index.aspx?DatasetCode=SOCX\\_AGG](https://stats.oecd.org/index.aspx?DatasetCode=SOCX_AGG)를 기초로 저자 작성.

위와 같은 복지급여제도의 확대와 분배 강화를 위해 정부는 강도 높은 지출구조조정과 세제개편을 통해 재원을 조달하고자 하였다. 특히 세제개편에 있어서는 조세저항을 최소화하면서 과세 형평성 제고를 목적으로 고소득층 및 일부 경제활동과 자산에 대한 누진과세를 강화하고자 하였다. 2017년과 2018년에는 소득세 최고구간을 신설하고 최고세율을 인상하였으며, 부의 변칙적 증여 방지를 위한 대·중견기업 과세 강화('17), 법인세율 최고구간 신설 및 세율 인상과 비과세·감면 축소 정비('18), 중소기업 대주주 세율 인상('20) 등 금융소득에 대한 과세를 강화하였고, 근로장려세제 연령기준 폐지 및 재산요건 등을 완화하였다('19)(국회예산정책처, 2020a). 특히 현 정부에서는 강력한 부동산 정책에 따라 관련 세제의 개편이 빈번히 이루어졌는데, 2017년

8.2 대책을 시작으로 2020년 6.17 대책까지 다주택자에 대한 양도소득세 인상 및 비과세 기준 강화, 단기 양도차익 환수 및 규제지역 다주택자에 대한 중과세율 인상을 위한 양도세 개편, 종합부동산세율의 상향 조정 및 다주택자에 대한 중과세율 인상, 취득세율 인상(2주택 이상) 및 재산세의 개편(다주택자 보유세 인상) 등이 시행되었다.<sup>1)</sup>

최근 국세수입 구성 추이를 살펴보면, 세제개편에 따라 2017년 대비 2020년에 종합부동산세의 비중이 가장 크게 증가하였고, 증권거래세와 상속증여세의 비중도 비교적 빠르게 증가하였다. 또한 양도소득세와 배당소득세 등을 중심으로 한 개인소득세의 비중이 증가하였다([그림 2-17] 참조).

[그림 2-17] 연도별 국세수입 구성(2015~2020)



자료: 국회예산정책처 재정경제통계시스템(NABOSTATS). 재정경제통계-국세수입실적(연간).  
<https://www.nabostats.go.kr/stats.jsp?id=T205073006409130>에서 2021.11.1. 인출.

1) 이하 '대한민국 정책브리핑 누리집-정책위키-부동산 정책' 참고  
<https://www.korea.kr/special/policyCurationView.do?newsId=148865571>에서  
 2021.10.29. 인출.

재정수입 전반의 측면에서는 사회보장기여금과 세외수입의 비중이 최근 들어 증가하면서 국세수입의 비중은 감소하였는데, 다만 국세수입 중 재산세(상속증여세, 종합부동산세, 인지세 등) 수입의 비중은 증가하는 추세이다(〈표 2-6〉).

〈표 2-6〉 연도별 재정수입 구성(2016~2020)

(단위: 십억 원(%))

구분	2016	2017	2018	2019	2020
<b>총수입</b>	371,264 (100.0)	403,839 (100.0)	438,262 (100.0)	443,853 (100.0)	446,628 (100.0)
경상수입	367,888 (99.1)	400,659 (99.2)	435,558 (99.4)	441,148 (99.4)	443,694 (99.3)
국세수입	242,562 (65.3)	265,385 (65.7)	293,570 (67.0)	293,454 (66.1)	285,546 (63.9)
소득 및 이익세	120,612 (32.5)	134,242 (33.2)	155,399 (35.5)	155,736 (35.1)	148,622 (33.3)
재산세	11,112 (3.0)	12,945 (3.2)	15,473 (3.5)	15,474 (3.5)	22,735 (5.1)
재화 및 용역세	89,221 (24.0)	95,535 (23.7)	99,056 (22.6)	98,614 (22.2)	91,047 (20.4)
관세	8,045 (2.2)	8,529 (2.1)	8,815 (2.0)	7,882 (1.8)	7,059 (1.6)
기타	13,571 (3.7)	14,133 (3.5)	14,828 (3.4)	15,748 (3.5)	16,084 (3.6)
사회보장기여금	56,889 (15.3)	60,460 (15.0)	64,854 (14.8)	69,550 (15.7)	74,583 (16.7)
세외수입 <sup>1)</sup>	68,437 (18.4)	74,814 (18.5)	77,134 (17.6)	78,143 (17.6)	83,565 (18.7)
자본수입 <sup>2)</sup>	3,376 (0.9)	3,180 (0.8)	2,703 (0.6)	2,705 (0.6)	2,934 (0.7)

주: 1) 임대료, 이자수입, 수수료, 벌금 및 몰수금, 공무원연금기금 등

2) 고정·채고자산, 토지 및 무형고정자산 매각수입 등

자료: 한국은행 경제통계시스템, 통합재정수지. <http://ecos.bok.or.kr>에서 2021.8.5. 인출.

2020년부터는 코로나19 대응을 위한 정부와 지방자치단체의 재정 지원사업이 대폭 증가하였는데, 중앙정부의 경우 2020년 네 차례에 걸친 추경과 2021년 2차 추경을 통해 약 132.5조 원을, 지자체 자체

예산은 2년간 약 10.6조 원을 지출하여 총 143.1조 원가량이 감염병 사태로 인한 피해계층 지원과 고용지원, 방역지원 등에 사용되었다.

〈표 2-7〉 코로나19 대응을 위한 정부 재정지원 규모

구분	2020					2021	
	1차 추경 (3.17)	2차 추경 (4.30)	3차 추경 (7.3)	4차 추경 (9.22)	맞춤형 피해지원 대책(12.29)	1차 추경 (3.25.)	2차 추경 (7.1)
지원 규모	11.7조 원	14.3조 원	35.1조 원	7.8조 원	9.3조 원	19.4조 원	34.9조 원
지원 인원	1,100만 명 +α	전국민 (2,274만 가구)	930만 명 +α	1,330만 명	580만 명	820만 명	소득 하위 88% (2,030만 가구)

자료: 1) 기획재정부 보도자료. (2021.4.1.). 코로나 극복을 위한 정부의 재정지원사업 업그레이드.  
2) 기획재정부 보도자료. (2021.7.24.). 2021년도 제2회 추가경정예산 국회 확정.

〈표 2-8〉 코로나19 대응을 위한 지방자치단체 현금성 지원사업 자체 예산 규모

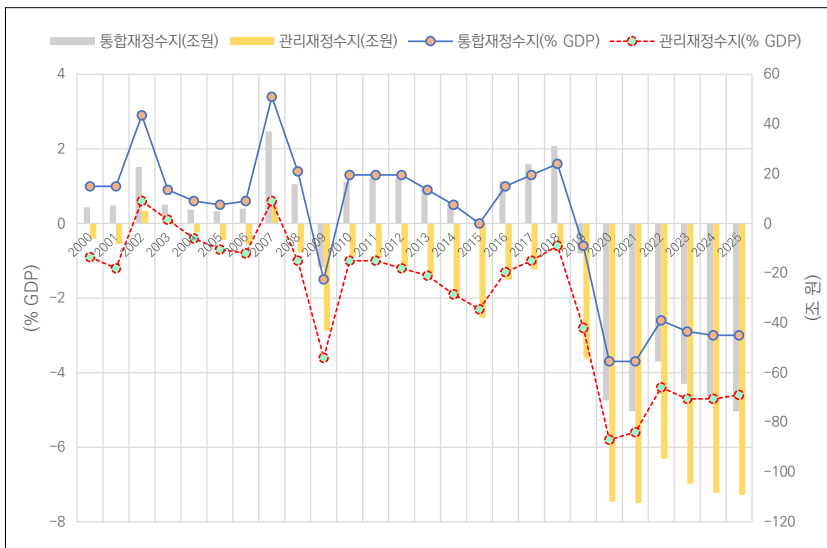
(단위: 백만 원)

자치단체	2020	2021	계
서울특별시	1,250,309	494,507	1,744,816
부산광역시	232,673	92,893	325,566
대구광역시	515,566	19,159	534,725
인천광역시	91,894	92,065	183,959
광주광역시	210,543	38,398	248,941
대전광역시	170,405	19,500	189,905
울산광역시	30,776	70,584	101,360
세종특별자치시	7,218	7,265	14,483
경기도	2,751,169	1,669,660	4,420,829
강원도	369,030	30,196	399,226
충청북도	76,812	59,729	136,541
충청남도	151,061	96,299	247,360
전라북도	246,692	193,936	440,628
전라남도	83,165	260,282	343,447
경상북도	82,267	524,719	606,986
경상남도	265,674	126,840	392,515
제주특별자치도	138,100	81,600	219,700
계	6,673,354	3,877,633	10,550,986

자료: 이은주 의원실. (2021.10.24.). 2020-2021년 전국 지자체 코로나19 피해 직접지원 예산사업 전수조사. 국정감사 보도자료를 기초로 저자 작성.

2016년 이후 꾸준히 흑자를 유지했던 재정수지는 예상치 못한 세계적인 감염병 사태와 그로 인한 경제적 충격, 그의 대응을 위한 확장적 재정운영으로 2020년 71.2조 원(GDP 대비 -3.7%)의 적자를 기록하였다. 향후 코로나19 위기에서의 점진적 회복과 한시적 재량지출 사업들의 정상화를 통해 재정수지가 개선될 여지가 있기는 하지만, 공적연금을 중심으로 한 의무지출의 빠른 증가세로 중장기적 재정 전망은 그리 밝지만은 않다(국회예산정책처, 2020b).

[그림 2-18] 재정수지 추이 및 전망(2000~2025)



주: 2020년은 제4회 추경예산 기준, 2021년은 확정예산 기준, 2022년 이후는 중기 재정수지 전망치임.

- 자료: 1) 국회예산정책처 재정경제통계시스템(NABOSTATS). 재정통계-재정총량-재정수지. <https://www.nabostats.go.kr/stats.jsp?id=T183213000709195>에서 2021.10.29. 인출  
 2) 기획재정부. (2021a). 2021~2025년 국가재정운용계획 주요내용.



### 제3절 소결

우리나라는 1990년대 이후 두 차례의 경제위기를 경험하면서 사회적 안전망 강화에 대한 국민적 수요가 지속해서 증가하였고, 이에 더하여 인구고령화와 고용형태의 다변화, 자산과 소득의 양극화 등의 사회 환경 변화와 맞물려 OECD 국가들 중 가장 빠른 속도로 사회보장 지출이 증가하고 있으며, 이제는 사회보장 지출이 정부 지출에서 가장 큰 비중을 차지하게 되었다.

1980년대까지는 총 다섯 차례에 걸친 경제개발계획 추진에 국가의 모든 역량과 재원을 집중하였기 때문에 사회보장에 대한 투자가 이루어지기 어려웠으며, 제도적 기반도 형성되기 어려웠다. 그러나 1980년대 후반 산업의 발전과 함께 노동자의 생산성 향상을 위한 후생복지 측면에서, 그리고 노동자들의 권익에 대한 요구와 단체활동이 활발해지면서 사회보험을 중심으로 하는 주요 제도들의 틀이 갖추어지기 시작했다. 가장 큰 변화는 1976년 「의료보험법」 개정으로 의료보험이 강제가입으로 변경되었고, 같은 해 「의료보호법」이 제정되어 1977년부터 오늘날의 의료급여라고 할 수 있는 의료보호제도가 시행되었다. 1980년대 전두환 정부에서는 이러한 사회보험제도(의료보험, 산재보험) 적용 범위의 확대가 추진되었고, 1980년대 중반 민주화운동 이후에는 최저임금제('88), 국민연금제도('88), 전국민 의료보험('89)이 시행되었다. 1990년대 들어 이러한 기조가 강화되면서 「고용보험법」이 제정('95) 되고, 국민연금, 의료보험, 산재보험의 적용범위와 급여 범위가 점차 확대되며 이와 더불어 「장애인복지법», 「노인복지법», 「모자복지법», 「영유아보육법», 「장애인 고용촉진 등에 관한 법률», 「정신보건법」 등 다양한 취약계층에 대한 사회적 지원의 기반이 구축되었다(김미곤,

강혜규, 고제이 외, 2018). 이처럼 사회보험뿐만 아니라 조세수입을 주요 재원으로 하는 각종 사회보장급여제도가 도입되면서 관련 국민 부담수준도 빠르게 높아졌고, 한편에서는 담배소비세(89)·토지초과 이득세(90)·교통세(94)·농어촌특별세(94) 등 다양한 세원의 마련과 세제개편이 추진되기도 하였다.

이러한 예산회계 기반 사회보장급여 사업의 확대 경향은 특히 우리 경제가 외환위기의 충격에서 벗어나 회복하는 시기에 들어선 노무현 정부에서 두드러지게 나타났는데, 이 기간에 탈산업화와 본격적인 저출산·인구고령화에 대한 대응 방안으로 노인장기요양보험을 비롯한 보건과 보육정책을 중심으로 한 사회서비스 영역에서의 제도 확대가 빠르게 진행되었다. 사회보장 예산사업이 크게 늘었지만, 국민의 조세 부담은 그에 대응할 만큼 증가하지 않았는데, 이는 자산과세의 확대와 비과세 감면제도의 정비가 이루어진 한편, 소득세율의 인하, 특소세 폐지 등의 세부담 경감조치가 함께 이루어진 결과였다. 이러한 사회보장지출을 위시한 정부 지출 증가에 못 미치는 조세수입 증가 추세는 2008년 세계금융위기와 맞물리면서 노무현 정부에 이어 집권한 이명박 정부와 박근혜 정부까지 이어졌다. 요약하면, 본격적인 사회보장제도 확대가 진행되어 온 지난 정부까지 가입자 기여금을 재원으로 하는 사회보험은 물론 조세수입을 재원으로 하는 다양한 세출 급여사업들이 신설되고 확대되어 왔는데 반해 평균적인 조세부담은 이에 대응하지 못하는 수준으로 증가해왔다. 이러한 결과는 [그림 2-18]의 관리재정수지가 경기상황에 따라 등락을 거듭하기는 하지만 최근으로 올수록 적자 폭을 늘려가는 모습을 통해서도 확인 할 수 있다. 현 정부 들어서 고소득층에 대한 누진과세 강화와 부동산 가격 상승에 대응한 보유세 강화 등 일련의 세제개편이 단행되었다. 하지만 현 정부가 들어서면서

의욕적으로 추진해온 보편적 사회보장급여 확대를 중심으로 한 포용적 성장정책과 더불어 최근 코로나19 대응과 관련하여 늘어난 재정소요를 충당하기에는 좁은 세원에 기댄 세제개편은 한계를 갖는다. 사회보장 재원과 관련해서는 그나마 지금까지 인구보너스로 인한 사회보험 기여금 수입 증대를 통해 어느 정도 사회보장지출 수요에 대응해 왔다. 그러나 좀처럼 개선되지 않는 코로나19 위기에 따른 경기부진과 경제활동 인구의 절대적 감소가 결합되는 상황은 정부 재정여건이 예상보다 더 나빠질 수 있음을 의미한다. 이러한 사정은 사회보장체계의 중장기적 안정성과 관련하여 위험요인을 진단하고 그 대안을 마련할 필요성을 강조하고 있다.





## 제3장

### 사회보장체계의 구조적 안정성 진단

제1절 부담과 편익 구조의 안정성

제2절 중장기 재정적 지속가능성

제3절 경제·재정위기에 따른 사회보장 위험

제4절 소결



## 제 3 장

# 사회보장체계의 구조적 안정성 진단

이 장에서는 우리나라 사회보장제도의 증장기적 안정성과 관련한 위험 요인을 식별하고 진단해본다. 제1장에서 살펴본 바와 같이 사회보험 중심의 사회보장체계에서 인구고령화와 제도 성숙에 따라 부담과 편익 구조가 어떻게 달라져왔고 앞으로의 전망이 어떠한지를 조망해본다. 그리고 사회보장지출 전망을 통해 이러한 사회보장 구조가 내포하고 있는 재정적 위험 요인을 살펴보고, 정부의 재정운용 여건과 사회보장과의 관계를 영국의 경험을 통해 검토해 보고자 한다.

## 제1절 부담과 편익 구조의 안정성

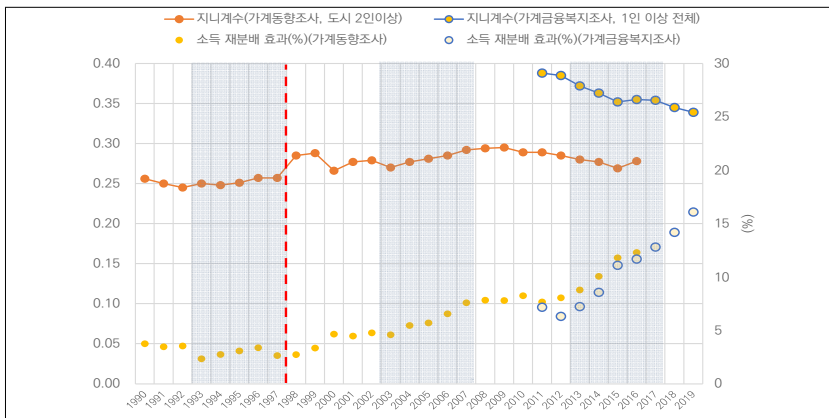
### 1. 소득재분배와 조세격차

사회보장의 지속가능성, 좀 더 정확히는 한 사회에서 특정 시점의 사회보장제도의 지속가능성 혹은 그 안정성은 지출의 규모뿐만 아니라 그 제도를 통해 기대했던 효과(예, 소득재분배)가 제대로 나타나는 가에도 달려있다. 특히 최근 들어 두드러지는 경제·사회 환경 변화에 비해 상대적으로 변화의 속도가 빠르지 않은 기존의 재분배방식은 종종 예산 축소나 재정운영방식의 변화(예, 적립화, 민영화 등), 정책대상의 표적화, 새로운 사회적 욕구에 따른 재조준화 등 개혁이 필요한 사안으로 부상하게 되고, 이것이 정치적 갈등전선을 형성하면서 관련 이해집단들 간의 전략적 행위를 통해 실제 개혁으로 연결되기도 한다

(Häusermann, 2010). 일례로, 우리 사회에서 최근 자산소득 불평등이 큰 사회적 문제로 대두되면서, 이것이 세대 간 불평등을 심화시키는 원인으로 지목되었다(김인준, 2021). 이로 인한 집단 간 갈등은 제도의 개혁 수요와 연결되었고, 이것이 최근 자산과 부동산 보유에 대한 세제 개혁에 일정 부분 그 배경이 되었다고 볼 수 있다.

앞서 살펴본 바와 같이 우리나라의 사회보장제도는 외환위기 이후인 1990년대 후반부터 본격적으로 확대되기 시작했는데, 다만 과거의 경제개발 시기에 확장성과 적용이 용이한 사회보험을 중심으로 한 전반적인 기초가 계속 유지되어 온 것이 사실이다. 특히 외환위기 당시에는 노동시장 유연화 조치에 따라 비정규직이 크게 늘어나지만 이들은 대부분 사회보험의 틀 안에서 보호받지 못하였고(양재진, 2008), 결과적으로 위기로 인해 악화한 소득분배 수준은 이후에도 좀처럼 회복되지 않고 구조화되었다(그림 3-1) 참조).

[그림 3-1] 연도별 지니계수 및 사회보장의 소득재분배 효과(1990~2011)



주: 지니계수는 균등화한 처분가능소득 기준

자료: 통계청, 국가통계포털, 소득분배지표

[https://kosis.kr/statHtml/statHtml.do?orgId=101&tblId=DT\\_1L6E001&conn\\_path=13](https://kosis.kr/statHtml/statHtml.do?orgId=101&tblId=DT_1L6E001&conn_path=13)에서 2021.10.27. 인출.



실제 가계동향조사 자료를 활용하여 산출된 지니계수는 2000년부터 2009년까지 조금씩 악화하다가 이후 2015년까지 점차 개선되는 추세를 보인다. 가계금융복지조사 자료를 활용하였을 경우에도 2011년부터 2015년까지는 소득 불평등도가 조금씩 완화되는 추세인데, 2016년에 다소 악화되었다가 최근에 다시 개선되고 있는 것으로 보인다. 시장 소득과 가처분소득 간의 분포의 차이로 추정되는 소득재분배 효과<sup>2)</sup>는 시간이 지남에 따라 점차 개선되는 추세로, 사회보장 확대를 위해 적극적인 재정정책과 증세를 추진하였던 2014년과 2015년, 그리고 2018년과 2019년에 가장 큰 폭의 증가세를 보인다.

사회보장은 시장실패에 대응하여 빈곤을 완화하고 불평등을 감소시키는 세대 내 소득재분배 역할과 개인의 전 생애에 걸쳐 경험할 수 있는 위험에 대비하면서 소비를 평활화하는 세대 간 소득재분배 기능을 동시에 담당한다(Barr, 2001; Vanhuyse, Medgyesi & Gal, 2021). 우선 세대 내 재분배는 주로 조세제도를 통해 발현된다고 할 수 있는데, 근로자의 세 부담 수준을 측정하는 지표로서 우리나라의 조세격차(tax wedge)<sup>3)</sup> 추이를 살펴보면 [그림 3-2]와 같다.

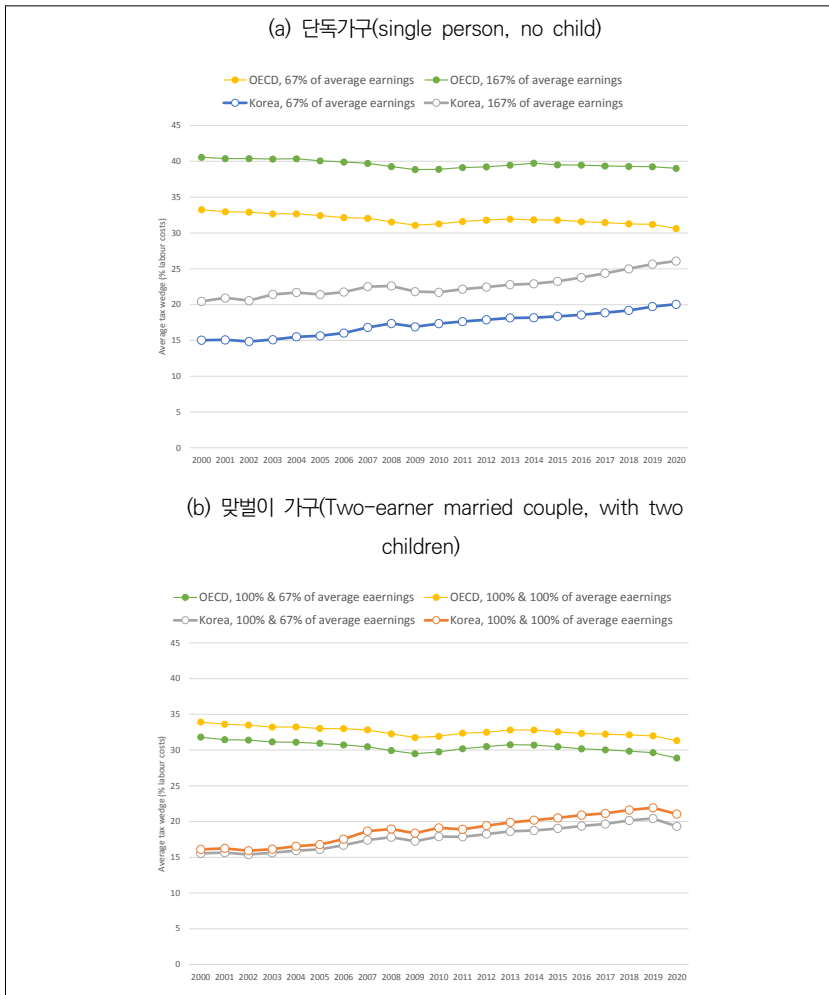
조세격차는 고용주가 지불하는 노동사용비용 중 근로자가 실제로 받는 소득의 비중으로, 실질적인 총조세부담을 보여주는 지표라 할 수 있다. Cournède, Fournier & Hoeller(2018)에 따르면, 고소득 근로자들에 대한 세 부담 감소는 분배에 부정적인 영향을 미치지만 성장효과가 이를 압도하여 사회 전체의 절대 소득수준을 향상시키는 효과가 있고, 저소득층에 대한 세 부담(tax wedge) 축소는 계층 간

2) 소득재분배 효과 = [(시장소득 지니계수-처분가능소득 지니계수)/시장소득 지니계수] × 100

3) 조세격차(%)=(개인소득세+사회보험료(피용자분+고용주분)-현금 보조금)/노동사용비용(급여+급여세+사회보험료(고용주분))×100

형평성 제고와 경제 전반의 생산성 증대에 모두 기여할 수 있는 수단으로 인정된다.

[그림 3-2] 조세격차(tax wedge) 추이(단독가구)



자료: OECD. OECD statistics-Taxing Wages. Retrieved 2021.6.16., from <https://stats.oecd.org/index.aspx?DatasetCode=AWCOMP>

우리나라의 경우 조세격차는 OECD 평균에 비해 아직 그 수준이 낮지만 과거에 비해 점차 높아지는 추세를 보인다. 비교그룹을 가구 구성(단독가구 vs. 자녀가 있는 맞벌이 가구) 및 소득수준(평균 대비 저소득가구 vs. 고소득가구)을 기준으로 나누었을 때, 최근에는 부양 가족이 없는 단독가구의 세부담이 비교적 빠르게 증가하였다. 반면 자녀 양육 가구에 대해서는 2020년에 들어 이러한 세부담이 감소하였는데, 이는 최근 늘어난 아동 및 부양가족에 대한 각종 지원정책들의 효과가 반영된 것으로 보인다.

단독가구 그룹 내에서는 저소득층(파란 선)의 세부담이 고소득층(회색 선)에 비해 더 빠르게 증가했고(그림 3-2 (a)), 자녀를 양육 중인 맞벌이 가구의 경우에는 평균소득 그룹의 세부담이 저소득층보다 더 빠르게 증가하였다(그림 3-2 (b)). 결과적으로 단독가구 그룹 내에서는 저소득층과 평균 이상의 고소득층 간 조세격차의 차이가 최근으로 올수록 점차 좁혀지고 있고, 결과적으로 세부담은 그 추세에서 소득수준보다는 가구 구성에 따라 더 큰 차이를 보인다.

## 2. 순조세편익 분석

이어서 가구 대상 서베이 자료를 통해 그동안 우리 사회에서 소득 수준별로 사회보장제도에 대한 부담과 수혜의 규모가 어떻게 변화되어 왔는지 살펴본다. 구체적으로 한국복지패널 자료를 이용해 가구의 순조세편익<sup>4)</sup>을 파악하여 그 전반적인 추이와 소득수준별 차이를 비교해 보고자 한다. 한국복지패널은 2006년에 1차 조사를 시작하여 매년 약

4) 순조세편익=(사회보험급여(공적연금, 건강보험, 고용보험, 산재보험 급여)+기타정부보조금 +지방보조금+세금환급금 및 맞춤형 급여)-(조세+사회보험료 지출)

7,000여 가구와 그 가구원의 기본적인 인구·사회·경제학적 특성뿐만 아니라 소득 및 지출에 대한 상세 정보들을 추적 조사하고 있다. 다만 이 분석에 필요한 가구 생활비 지출의 세부내역은 대부분 3차 연도부터 조사되고 있어, 여기에서는 한국복지패널 3~14차 자료(2008~2019년 조사)를 활용하여 가구의 순조세편익 분석을 시행하였다.

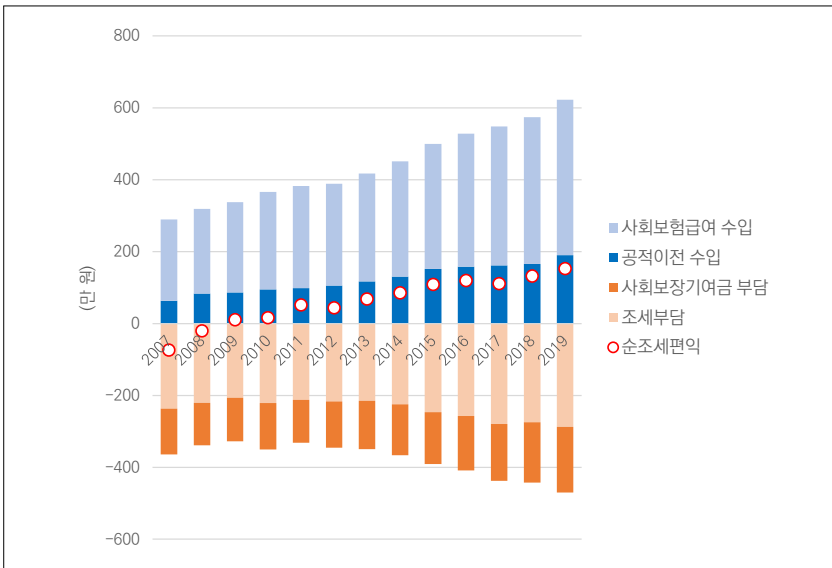
순조세편익 분석을 위한 세부 항목들은 대부분 조사자료를 통해 파악할 수 있으나, 건강보험 급여 수혜액은 조사되고 있지 않다. 이에 이하의 분석에서는 국민건강보험공단에서 매년 발표하는 건강보험 통계연보의 성·연령(5세)별 1인당 평균 급여비 지출 정보를 활용하여 가구의 연간 건강보험 수급액을 추정하여 분석하였다. 다만 가구원 전체가 의료급여 수급자인 경우에는 평균 급여비 지출 수준을 적용하지 않고 조사자료상 해당 가구의 연도별 보건의료비 지출을 전액 공적이전 소득으로 간주하였다. 또한 가구의 조세 부담과 관련해 소득세나 재산세 등 직접세 지출은 조사 자료를 통해 파악할 수 있지만, 소비와 관련된 간접세 지출은 파악이 불가하다. 이에 주요 생활비 지출 항목 중 주요 부가가치세 면세 항목(월세, 광열수도비, 보육료비, 보건의료비, 교육비 등)을 제외한 나머지 소비지출 합계액의 10%로 간접세 지출액을 추정하였다. 또한 공적이전소득은 조사자료를 통해서는 대부분 정부 및 지자체에서 지급받은 현금 지원 금액만을 파악할 수 있기 때문에, 교육서비스 등 현물 지원에 대한 내용이 제외되어 순조세편익이 과소 추정되었을 가능성을 고려하여 그 절대적인 규모보다는 추세와 그룹별 비교에 초점을 두고자 한다.

먼저 가구의 평균 순조세편익 변화를 살펴보면(그림 3-3), 2007년 이후 최근까지 일부 등락을 반복하기도 하지만 대체로 그 정도가 점차 커지는 추세이다. 이는 특히 편익 측면에서 기초연금이나 생계급여

같은 직접적인 공적이전소득(소득 대비) 규모가 사회보험급여 소득에 비해 작지만 더 빠르게 증가하면서 순편익이 점차 증가한 것으로 보인다.

[그림 3-3] 연도별 가구의 평균 순조세편익

(단위: 만 원)



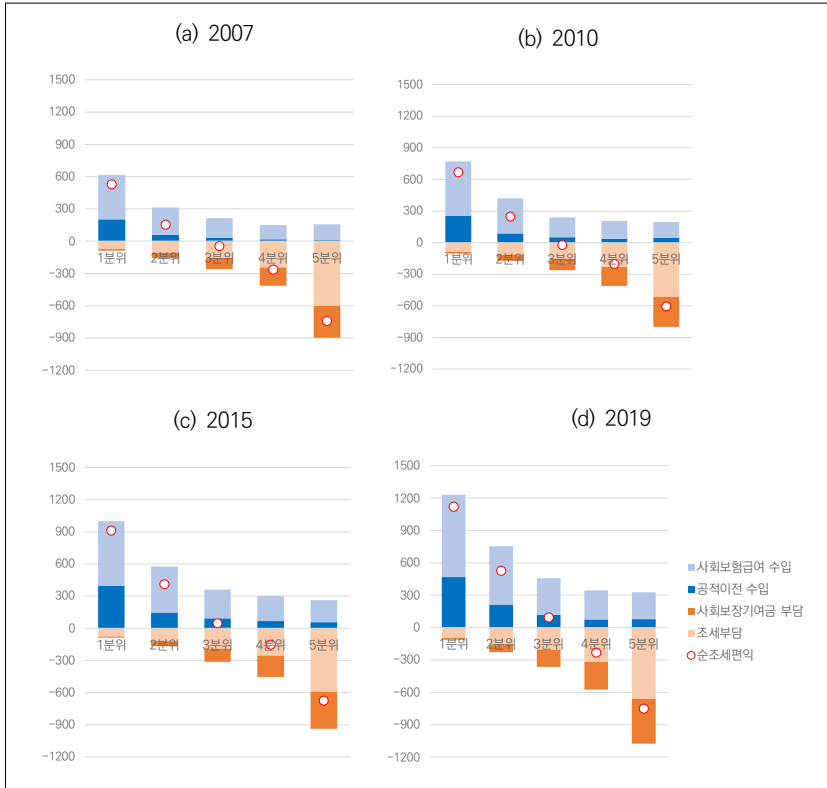
주: 모든 지출 및 소득변수는 연도별 소비자물가지수를 반영한 실질가격이며, 가구규모를 고려하여 균등화하였음.

자료: 1) 국민건강보험공단. 건강보험통계연보 각 연도(2009-2020) ;  
 2) 한국보건사회연구원, 서울대학교 사회복지연구소. 한국복지패널 3~15차 자료를 기초로 저자 작성

그러나 부담 측면에 있어서는 조세부담보다는 사회보장기여금 부담이 더 크고 빠르게 증가하였다. 이를 소득수준별(시장소득 기준)로 나누어 살펴보았을 때([그림 3-4]), 편익은 소득수준이 높아질수록 더 작아지고, 최근에 올수록 그 격차가 커지고 있음을 볼 수 있다.

74 사회보장 재정 위기 감지 및 대응을 위한 분석적 기반 연구 - 재정구조 및 관리체계의 현황과 진단

[그림 3-4] 소득분위별 평균 순조세편익의 변화



주: 모든 지출 및 소득변수는 연도별 소비자물가지수를 반영한 실질가격이며, 가구규모를 고려하여 균등화하였음.

자료: 1) 국민건강보험공단. 건강보험통계연보 각 연도(2009~2020);

2) 한국보건사회연구원, 서울대학교 사회복지연구소. 한국복지패널 3~15차 자료를 기초로 저자 작성

두 번째로 실업, 질병 등 개인의 생애주기에서 예측하지 못한 위험을 미리 대비하고 소비를 평활화(consumption smoothing over the life cycle)하는 세대 간 재분배에 있어서는 고용보험·건강보험·장기요양보험·공적연금 등 사회보험이 주된 역할을 할 수 있다(Barr, 2001).

다음 그림을 살펴보면 연령이 높아질수록 가구의 가처분소득 중 사회보험 급여 및 기타 공적 이전소득의 비중이 높아지는 것을 확인할 수 있는데, 은퇴 연령 이후에는 연금과 건강보험 급여를 중심으로 한 사회보험 급여에의 의존도가 매우 높아진다([그림 3-6]. [그림 3-7]). 결과적으로 사회보험의 부담-수급 구조는 세대 간 소득재분배를 일으키는 주요한 역할을 담당한다([그림 3-7]).

[그림 3-5] 가구주 성·연령별 가구소득 구성(2019)



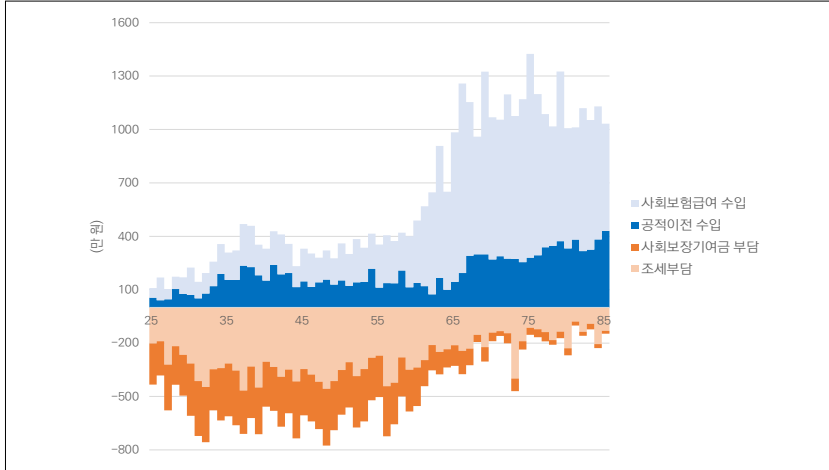
주: 모든 지출 및 소득변수는 연도별 소비자물가지수를 반영한 실질가격이며, 가구규모를 고려하여 균등화하였음.

자료: 1) 국민건강보험공단. 건강보험통계연보 각 연도(2009-2020) ;

2) 한국보건사회연구원, 서울대학교 사회복지연구소. 한국복지패널 3~15차 자료를 기초로 저자 작성

76 사회보장 재정 위기 감지 및 대응을 위한 분석적 기반 연구 - 재정구조 및 관리체계의 현황과 진단

[그림 3-6] 가구주 연령별 평균 조세부담 및 수입(2019)

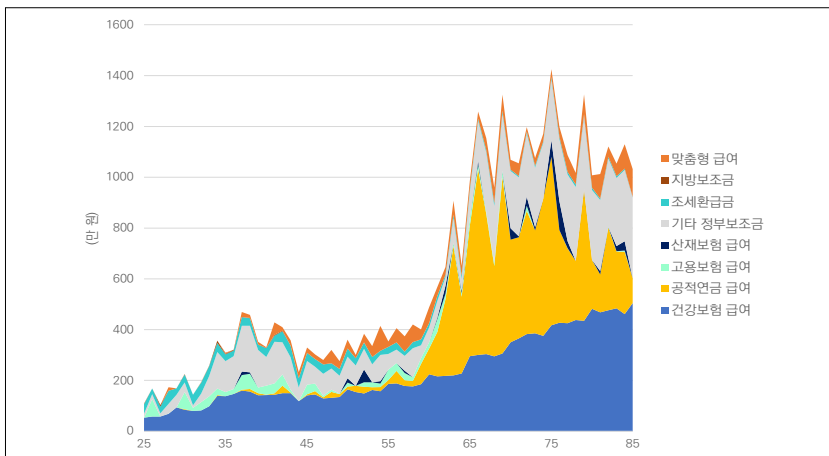


주: 모든 지출 및 소득변수는 연도별 소비자물가지수를 반영한 실질가격임.

자료: 1) 국민건강보험공단. 건강보험통계연보 각 연도(2009-2020) ;

2) 한국보건사회연구원, 서울대학교 사회복지연구소. 한국복지패널 3~15차 자료를 기초로 저자 작성

[그림 3-7] 가구주 연령별 사회보험 급여 및 공적이전소득 구성(2019)



주: 모든 지출 및 소득변수는 연도별 소비자물가지수를 반영한 실질가격임.

자료: 1) 국민건강보험공단. 건강보험통계연보 각 연도(2009-2020) ;

2) 한국보건사회연구원, 서울대학교 사회복지연구소. 한국복지패널 3~15차 자료를 기초로 저자 작성



지금까지의 기초분석이 소득수준과 연령의 효과가 구분되지 않고 단순히 그 세부그룹에 따른 평균과 현황을 나타낸 것이라면, 조세부담과 수혜에 대한 소득수준과 연령의 한계효과는 다음과 같은 회귀모형의 추정을 통해 파악해 볼 수 있다(Vanhuyse, Medgyesi & Gal, 2021).

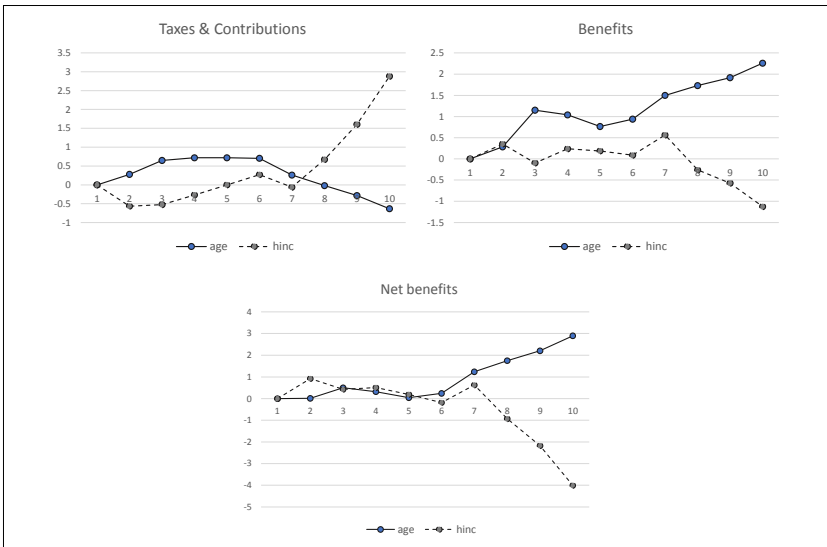
$$y_{i,t} = \alpha_i + \sum_j \beta_j age_{i,t} + \sum_l \gamma_l hinc_{i,t} + \sum_j \sum_l \delta_{jl} age_{i,t} * hinc_{i,t} + \theta X'_{i,t} + \lambda t + \epsilon_{i,t}$$

위의 식은 가구주의 연령(*age*: 25~85세)과 가구의 소득수준(*hinc*: 시장소득)을 각각 10개 구간( $j, l = 1, 2, \dots, 10$ )으로 구분하여 회귀식에 포함하고, 두 터미변수의 상호작용항과 기타 주요 인구사회학적 특성에 대한 변수들( $X_{i,t}$ : 가구주 성별, 교육수준, 혼인상태)을 모형에 함께 포함한 것으로, 이를 통해 가구의 조세 부담과 수혜 구조에서 연령과 소득수준의 상대적 영향을 비교해보고자 한다.

[그림 3-8]은 위의 식을 고정효과 모형으로 추정한 결과로 연령과 가구 소득수준의 추정계수를 그래프로 나타낸 것이다. 첫 번째 줄 왼쪽부터 차례로 조세 및 사회보험료 부담(세부담), 공적이전 소득과 사회보험급여 소득(편익), 아랫 줄에는 순조세편익을 종속변수로 한 결과이다. 세부담과 혜택 모두 대체로 소득수준에 따라 누진적인 구조를 확인할 수 있고, 연령의 경우에는 세부담의 측면에서는 (다른 요인들을 통제된 후에도) 젊은층이 주로 그 주체가 되는 것으로 보이나 고령층일수록 더 높은 수혜를 얻는다. 다만 30대 후반~40대 초반( $age=3$ )의 경우 40대 중반~60세 그룹( $age=4\sim6$ )과 비교했을 때 세부담 수준은 비슷하지만 혜택이 더 많아, 해당 구간에서는 연령이 낮을수록 순편익이 높은 구조를 보인다. 개인의 연령과 소득, 이 두 가지 특성만을 기준으로 했을 때 순편익에 대해서는 연령보다는 소득수준이 그 격차를 결정하는 데 상대적으로 중요한 역할을 하는 것으로 보인다. 다만,

연령과 성별, 교육수준 등 기타 주요 요인들의 영향을 배제하였을 때 중위 이상 일부 소득 구간(6~7분위)에서는 순편익이 역진적인 구조를 나타낸다. 이에 대하여는 앞으로 조금 더 심층적인 검토가 필요하지만, 그래프를 살펴보면 부담보다는 혜택 측면의 영향이 더 큰 것으로 보이고, 특히 조세를 재원으로 하는 급여보다는 건강보험급여를 포함한 사회보험 급여의 영향이 크기 때문인 것으로 보인다. 참고로 전반적으로 사회보험을 중심으로 하여 연금제도가 매우 보편적이고 성숙되어 있는 유럽연합의 국가들의 경우에는 순편익에 있어 연령의 영향이 소득수준이나 사회경제적 지위(SES)보다 상대적으로 더 커서, 사회보장제도를 통해 세대 간 분배가 더욱 활발히 일어나는 양상을 보인다(Vanhuyse, Medgyesi & Gal, 2021).

[그림 3-8] 세부담과 편익, 순조세편익에 대한 연령과 소득수준의 평균 한계효과



자료: 1) 국민건강보험공단, 건강보험통계연보 각 연도(2009-2020);  
 2) 한국보건사회연구원, 서울대학교 사회복지연구소, 한국복지패널 3~15차 자료를 기초로 저자 작성

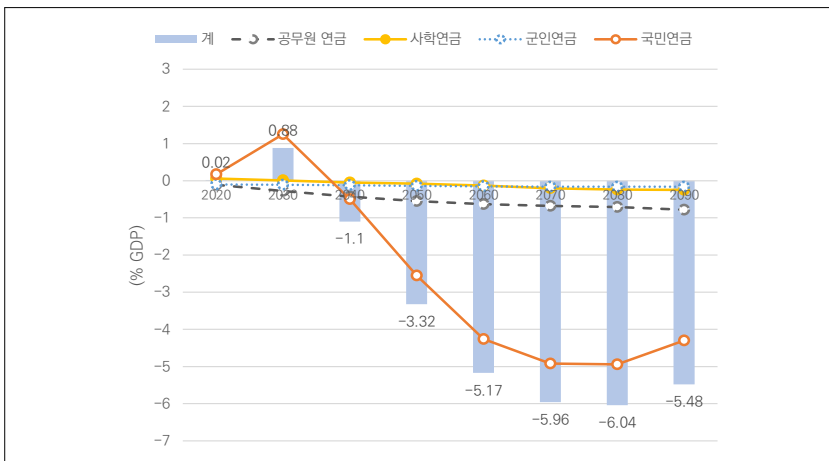
## 제2절 중장기 재정적 지속가능성

### 1. 사회보장 수입-지출 전망

우리나라의 사회보장제도는 다른 선진국들에 비해 다소 늦은 시기에 본격적으로 발전하기 시작했지만, 그 지출규모는 90년대 이후 OECD 국가 중 가장 빠르게 증가해왔다.

미래 재정전망에서 가장 큰 위험요인으로 지적되고 있는 인구구조 변화의 결과는 정부 재정수입 기반의 약화와 인구고령화에 따른 의료비 및 장기요양 수요 증가, 연금급여 지출의 증가로 요약된다. 실제로 최근 장기재정전망 결과를 보면, 다음 그림과 같이 공적연금의 경우 2040년 이후에는 적자 전환 후 2090년에는 약 226.7조 원(GDP 대비 -5.48%)의 적자가 예상된다(국회예산정책처, 2020c).

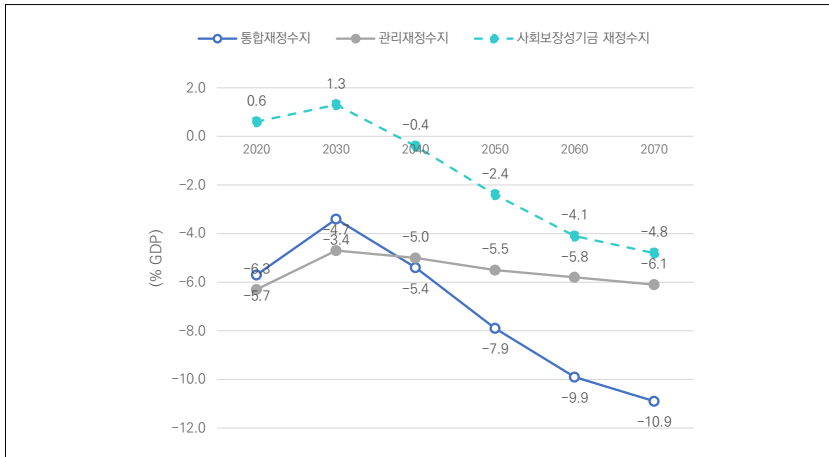
[그림 3-9] 4대 공적연금 장기 재정전망(재정수지, 2020~2090)



자료: 국회예산정책처. (2020c). 4대 공적연금 장기 재정전망.

또한 2020년 9월 국회예산정책처에서 발표한 장기 재정전망에 따르면, 우리나라의 통합재정수지 적자는 2020년<sup>5)</sup> 111.1조 원(GDP 대비 -5.7%)에서 2070년 398.6조 원(-10.9%)으로, 관리재정수지 적자는 121.8조 원(-6.3%)에서 222.1조 원(-6.1%)으로 증가하는 것으로 예측된다([그림 3-10] 참조). 이 같은 전망결과도 인구구조 변화에 따른 사회보장기여금 수입의 증가세 둔화와 함께, 복지 분야의 의무지출(연금 수급자 증가, 기초연금 기준연금액 인상 등) 및 이자 지출의 빠른 상승(관리재정수지 적자로 인한 국채발행 증가)에서 기인한다(국회예산정책처, 2020b).

[그림 3-10] 장기 재정전망(재정수지, 2020~2070)



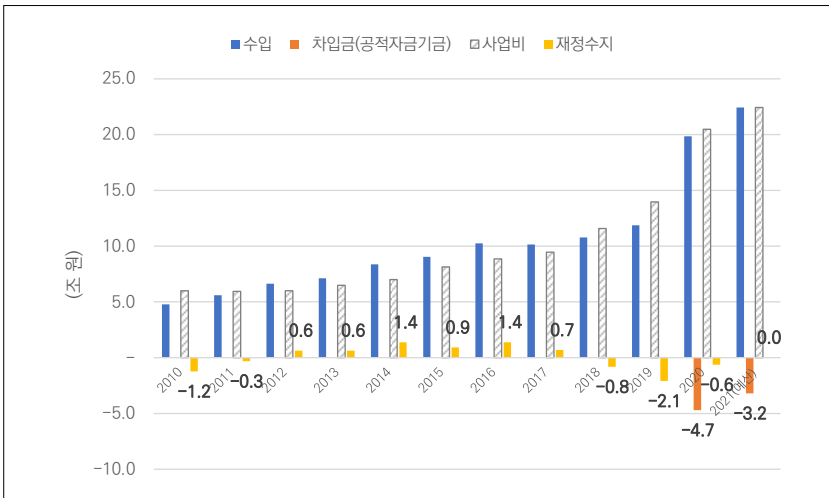
자료: 국회예산정책처. (2020b). 2020 NABO 장기 재정전망.

최근에는 인구구조상의 위험과 함께, 노동시장 및 거시경제 측면의 이슈도 사회보장제도의 재정적 지속가능성 이슈와 밀접한 관계를 맺고

5) 기획재정부가 발표한 2020년 결산 기준 통합재정수지 적자는 71.2조 원(GDP 대비 -3.7%), 관리재정수지 적자는 -112조 원(GDP 대비 -5.8%)이다.

있다. 좀 더 구체적으로 신종 감염병 위기 등 예측하지 못한 경제적 충격으로 인해 전 세계에서 고용 악화 및 성장 저하가 우려되는 가운데, 노동시장 유연화와 함께 플랫폼 노동자 등 비정형근로가 증가하는 추세이다. 그러나 현재 우리 사회보험의 행정적·제도적 체계에서 이러한 다양한 형태의 근로자들을 모두 포괄하기에는 현실적으로 제약이 있는 것이 사실이다. 정부는 이러한 환경변화에 대응하여 최근 전국민 고용보험 추진계획을 발표, 관련법과 제도 및 조직을 정비하고 이를 위한 인프라를 개선하고자 계획하고 있다. 다만 최근 코로나19 사태로 인한 실업급여 지출 확대로 고용보험기금의 재정상황이 악화해 사회보험 보편성 강화를 위한 새로운 사업들에 대한 지출 여력이 우려되는 상황이다.

[그림 3-11] 고용보험 재정수지(2010~2021)



주: 1) 2021년은 예산 기준

2) 차입금(공적자금기금) 금액은 음(-)으로 표시

자료: 1) 고용노동부. (2014). 2013회계연도 고용보험기금 결산보고서.

2) 고용노동부. (2017). 2016회계연도 고용보험기금 결산보고서.

3) 고용노동부. (2021a). 2020회계연도 고용보험기금 결산보고서.

4) 고용노동부. (2021b). 2021회계연도 예산·기금운용계획 개요.

〈표 3-1〉 특수형태근로종사자 고용보험 적용 시행(고용보험법 일부개정법률안 개정안, 2020.9.11.)에 따른 소요재정 추계

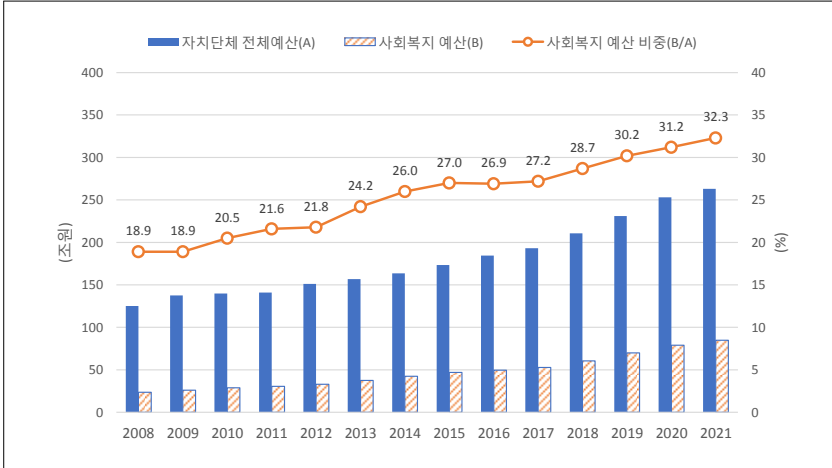
(단위: 억 원)

구분	2021	2022	2023	2024	2025	계
수입	1,952	4,083	4,272	4,471	4,680	19,458
지출	55	1,937	3,802	4,309	4,856	14,959
수지차	1,897	2,146	470	162	-176	4,499

자료: 국회예산정책처. (2021). 특수형태근로종사자 고용보험 적용, p. 84 표 인용.

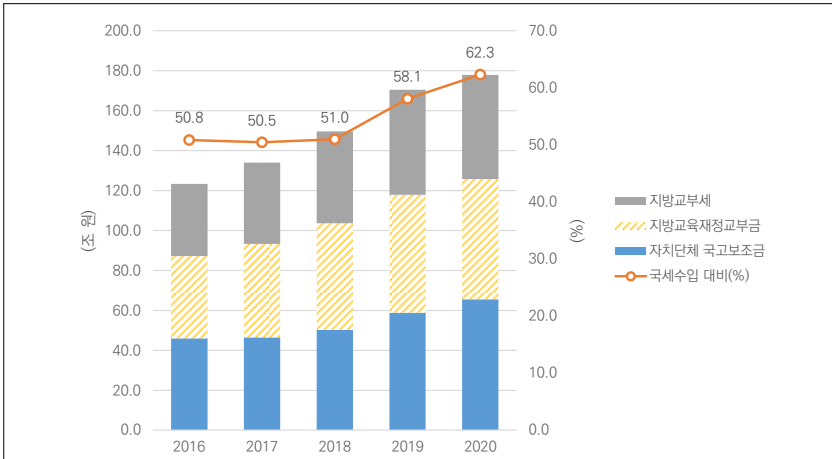
정치 및 문화적 측면에서도 2010년 무상급식 논쟁 이후 사회보장의 확대가 단기의 정치적 성과(payoffs)와 연계되는 양상을 보임에 따라, 이후 정당과 관계없이 새로운 사업들이 제안되고 수혜대상이 점차 확대되고 있는 것도 사실이다. 즉, 공적재원의 배분 문제에 있어 정책 효과가 즉각적으로 체감되지 않는 다른 영역들의 확대보다는 사회보장 지출의 확대가 정치적 이득이 더 크기 때문에, 이러한 정치적 측면의 영향을 받아 (전체 재정 규모의 확대를 차지하더라도) 사회보장에 대한 지출이 다른 영역의 지출들을 구축하게 되는 현상을 설명할 수 있다 (Schuknecht & Zemanek, 2018). 이러한 정치적 인센티브와 함께 저출산 현상, 코로나19 위기 상황에 마주하면서, 지자체 역시 보편적 현금 지원을 중심으로 하는 자체 사업이 점차 늘어나고 있다. 그리고 국고보조사업 형태로 이전에 도입된 사회보장급여 사업 또한 확대 되면서 지자체에 대한 중앙정부의 이전지출도 최근 들어 크게 증가 하였다(〔그림 3-12〕,〔그림 3-13〕 참조).

[그림 3-12] 지방자치단체 사회복지 예산(사회복지+보건) 추이



자료: 1) 행정안전부. (2021). 2021년도 지방자치단체 통합재정 개요  
 2) 통계청. e-나라지표: 지방자치단체 사회복지분야 예산 비중.  
[https://www.index.go.kr/potal/main/EachDtlPageDetail.do?idx\\_cd=2860](https://www.index.go.kr/potal/main/EachDtlPageDetail.do?idx_cd=2860)에서  
 2021.6.24. 인출.

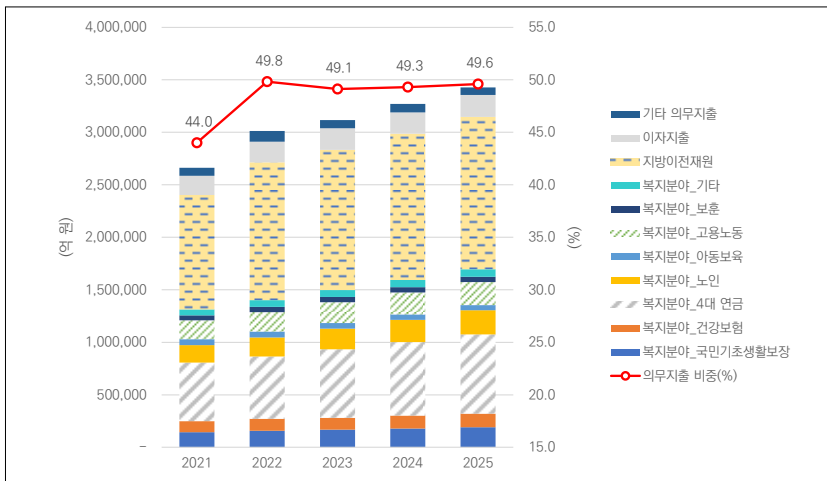
[그림 3-13] 연도별 지방이전재원 규모(2016~2020)



주: 각 연도 본예산 기준임  
 자료: 국회예산정책처 재정경제통계시스템. 재정통계-국세수입실적(연간).  
<https://www.nabostats.go.kr/stats.jsp?id=T205073006409130>에서 2021.11.1. 인출.

대부분의 사회보장 분야의 사업은 정치적 의사결정과정을 거쳐 법적인 근거에 따라 집행되는 특성상 법정지출 혹은 의무지출에 해당하는 경우가 대부분이기 때문에, 전체 지출 전망에 있어 지방이전재원 및 복지 분야 의무지출의 증가가 두드러지게 나타난다(〔그림 3-14〕 참조).

〔그림 3-14〕 주요 의무지출 전망(2021~2025)



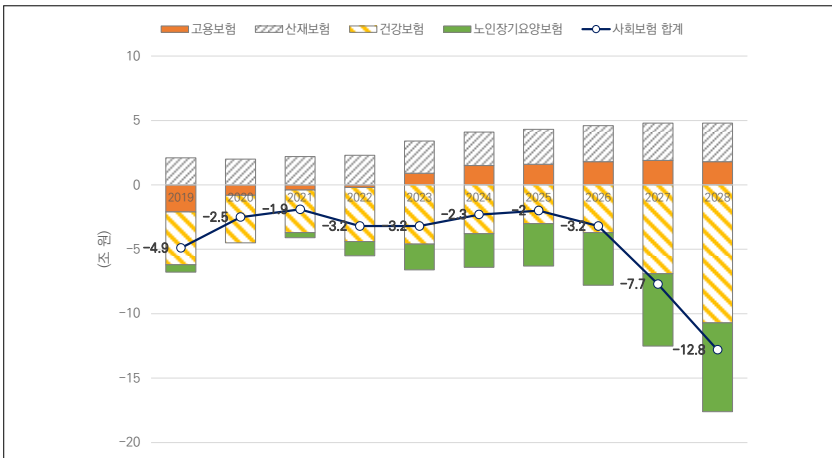
자료: 대한민국 정부. (2021). 2021~2025년 국가재정운용계획.

또한 가족의 해체와 여성의 경제활동 참여 확대에 의한 전통적 가족 기능의 약화는 육아나 돌봄 등에 대한 공공서비스의 수요 증대로 연결되면서 최근 지출규모 확대에 크게 기여하고 있다. 앞에서 살펴본 바와 같이 최근 우리나라의 사회보장지출 변화 추세에 있어 현물 서비스를 중심으로 한 가족 영역에 대한 지출 비중이 빠르게 증가하고 있다. 이러한 추세는 다른 OECD 회원국들에게도 공통적으로 나타나는 현상



으로, 공공사회지출(SOCX)의 9가지 정책영역 중 가족 영역은 1990년 OECD 평균 전체 지출 중 9.6%를 차지하였는데, 2017년에는 10.6%로 증가하여 기타 영역 다음으로 그 비중이 가장 빠르게 증가하였다. 육아와 더불어 과거에는 대부분 각 가족 구성원들이 직접 담당하였던 노인돌봄과 관련하여서도, 노인장기요양보험은 미래 지출 전망에 있어 비교적 큰 폭의 적자가 예상되는 부문이다([그림 3-15] 참조).

[그림 3-15] 사회보험 재정전망(재정수지, 2019~2028)



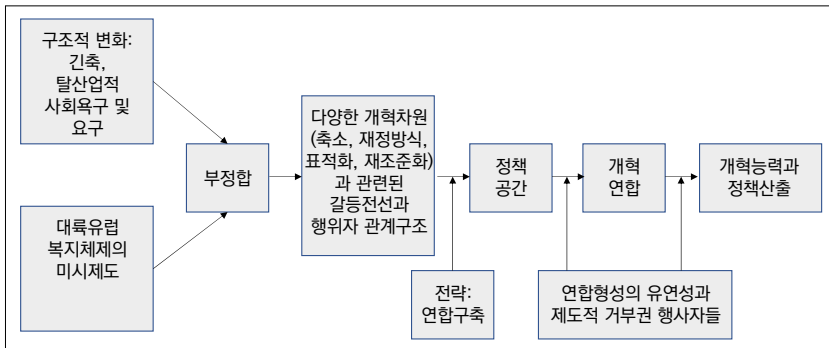
자료: 국회예산정책처. (2019). 2019~2028년 8대 사회보험 재정전망.

## 2. 사회보장지출 효율성

만일 우리의 사회보장이 빠른 환경변화에 대응하지 못하고, 또 그에 따라 기대했던 성과를 거둘 수 없게 된다면, 제도의 개혁에 대한 필요성이 크게 대두될 것이며, 그 방향은 제도의 축소나 재정방식의 변화, 수혜 대상의 표적화, 재조준화 등의 대안으로 발현될 것이며, 이와 관련된

다양한 이해관계 집단들의 전략과 연합형성에 따라 실제 개혁으로 연결될 수 있다([그림 3-16] 참조).

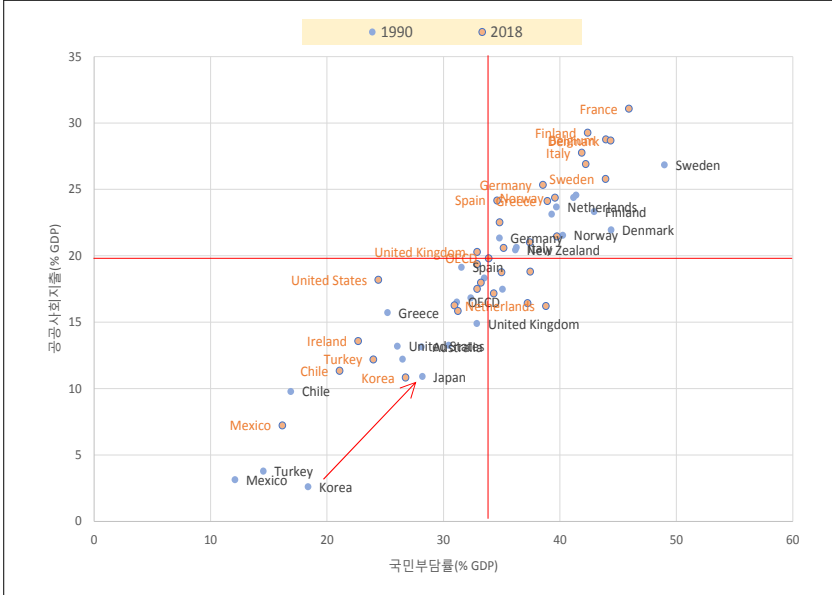
[그림 3-16] 대륙유럽의 탈산업적 복지개혁 분석 모델



자료: 실리아 호이저만. (2015). 복지국가 개혁의 정치학-대륙유럽 복지국가의 현대화, p. 76. 그림 2-1 재인용.

일례로 대표적인 고부담-고복지 국가들인 덴마크나 핀란드, 노르웨이 같은 북유럽 국가들의 경우 재정건전성 향상을 목표로 연금 등 주요 사회보장 프로그램의 개혁을 통해 사회보장지출의 규모는 늘어났으나 국민부담률은 오히려 과거에 비해 감소하거나 유지되는 추세를 보인다(다음 그림 참조). 특히 스웨덴의 경우에는 그간 연금과 의료체계 등 과감한 개혁을 통해 과거에 비해 사회지출의 규모는 약간 감소하였으나 큰 변동이 없는 반면, 국민부담률은 크게 감소하였다. 우리나라의 경우에는 앞에서 설명한 인구·경제·사회적 환경 변화와 함께 2022년 봄 대통령 선거를 앞둔 상황에서 정치적, 제도적으로 사회보장의 전반적인 규모가 축소되기에 어려울 것으로 예상되고, 앞으로도 부담과 지출의 수준이 지속해서 확대될 가능성이 크다.

[그림 3-17] 국가별 사회지출 및 국민부담률 변화(1990 vs. 2018)

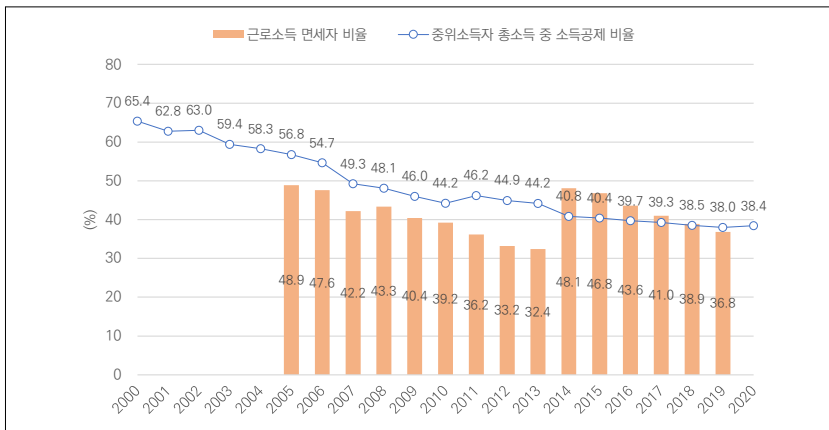


자료: OECD, SOCX Database-Revenue Statistics. Retrieved 2021.6.2., from <https://stats.oecd.org/>를 기초로 저자 작성.

앞에서 인용하였던 국내 유관기관들의 전망보고서에는 사회보험, 특히 재정규모가 큰 국민연금 및 건강보험에 대해 일찍부터 가입자 부담 증대, 급여수준의 축소 조정 등 개혁의 필요성이 지적되었다(기획재정부 보도자료, 2015.12.4.; 국회예산정책처, 2020b). 정부는 그 실행 방안에 대해 많은 논의와 검토를 거쳤으나, 이들 사회보험 재정의 장기적 지속가능성을 확실히 담보할 수 있는 근본적인 개혁은 시도조차 하지 못한 상황이다. 한편, 이와 같이 이미 구축된 여러 사회보장제도에 대한 조정이 어려운 상황에서 재정책보를 위한 방안으로 국민부담률 개선 필요성이 꾸준히 제기되었다. 이와 관련해서 특히 소득세 면세자 비율이 높다는 사실이 이전부터 빈번히 지적되었고, 소득공제 축소와

세율 인상을 중심으로 최근 일련의 소득세제 개편이 단행되면서 면세자 비율 또한 점진적으로 감소하고 있다. 이처럼 정부의 세수입 기반 확대 논의와 시도가 활발하게 이루어지고 있는데 최근에는 사회보장 목적 세인 ‘사회보장세’ 도입에 관한 제안도 전면에 등장하였다(안중석, 2021).

[그림 3-18] 근로소득 면세자 비율 및 소득공제 비율



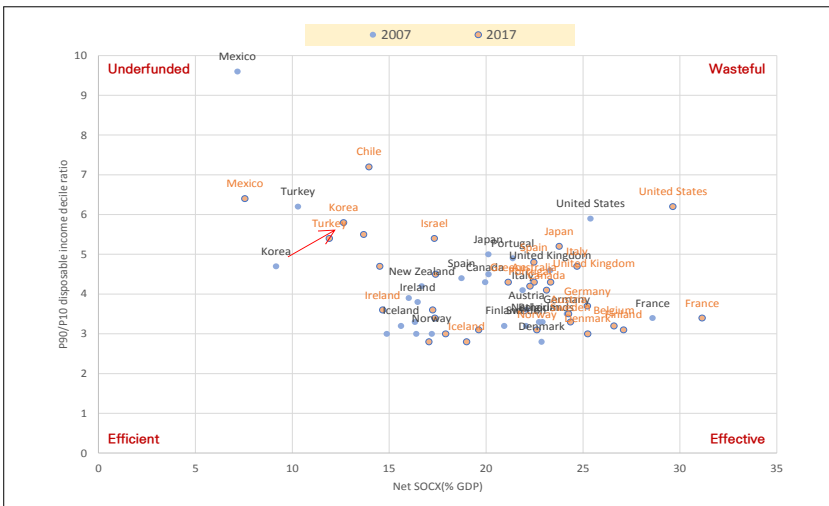
주: 2014년 근로소득 면세자 비율의 급증은 조특법상 중소기업 취업자 소득세 감면제도의 적용인원 증대에서 기인한 것으로 보임. 중소기업 취업자 소득세 감면제도는 '12년부터 시행되었는데, 당초에는 15~29세 청년을 대상으로 하다가 '14년부터는 60세 이상 고령자 및 장애인을 대상으로 추가하였음(국세청, 2021, 중소기업 취업자 소득세 감면제도 안내).

- 자료: 1) 국세청, 국세통계포털. 4-2-1. 근로소득 연말정산 신고 현황 I, [https://tasis.nts.go.kr/websquare/websquare.html?w2xPath=/ui/ep/e/a/UTW/EPEAA02.xml&STT\\_PBL\\_YR=2021&STTS\\_MTA\\_INFR\\_ID=20210303D012021F7394](https://tasis.nts.go.kr/websquare/websquare.html?w2xPath=/ui/ep/e/a/UTW/EPEAA02.xml&STT_PBL_YR=2021&STTS_MTA_INFR_ID=20210303D012021F7394), 2021.10.28. 인출.  
 2) OECD. OECD statistics-Taxing Wages Dataset. Retrieved 2021.10.28., from <https://stats.oecd.org/index.aspx?DatasetCode=AWCOMP> 기초로 저자 작성.

이러한 사회보장제도의 재정적 지속가능성에 대한 우려를 중심 정부 재정수입기반 확충과 관련하여 다양한 정책수단 검토가 이루어지고 있는 상황에서, 현재의 사회보장체계가 기대하는 수준과 방향으로

적절한 성과를 보인다면 새로운 재원의 투입에 대한 정치적 지출이 정치적·경제적으로 설득력을 얻을 수 있다. 관련해서 OECD 국가들의 순사회지출 수준(% GDP) 및 소득분배도(P90/P10 ratio)의 변화(2007 vs. 2017)를 비교해보면, 우리나라의 경우 초기에는 그 규모가 비교적 작으면서 분배 수준 또한 그리 낮지 않았기 때문에 상대적으로 효율적('Efficient')인 국가 그룹으로 분류될 수 있었다. 그러나 최근에는 지출의 규모는 커졌으나 분배도 악화하면서, 그 경로가 그리 효율적이지 않은 방향으로 이동하는 것으로 보인다(그림 3-19).

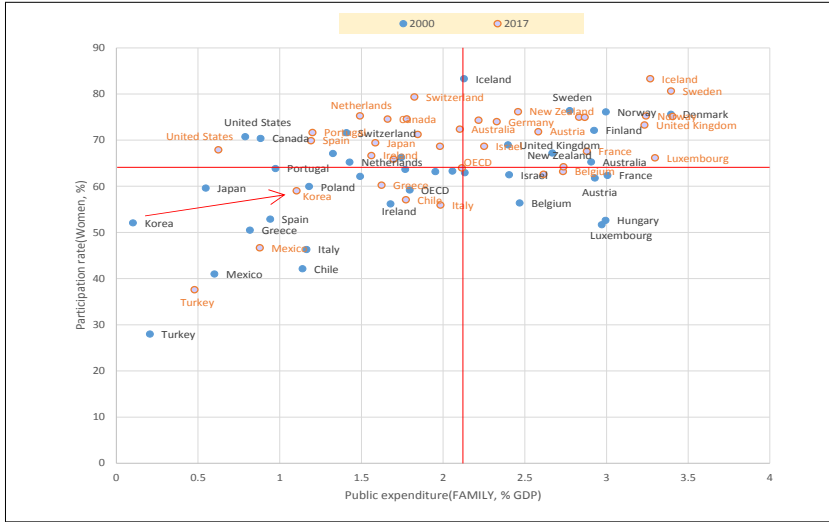
[그림 3-19] 국가별 사회지출 및 소득분배도의 변화(2007 vs. 2017)



주: 분배지표의 경우, 국가별로 2007년과 2017년의 시점을 기준으로 하되, 해당 연도의 지표값이 없을 경우 가용한 근접 연도의 수치를 활용함.

자료: OECD. OECD statistics-SOCX Database; Income Distribution Database. Retrieved 2021.6.22., from <https://stats-3.oecd.org>를 기초로 저자 작성.

[그림 3-20] 국가별 가족 영역의 지출 비중 및 여성의 경제활동참여율 변화(2000 vs. 2017)



자료: OECD. OECD statistics-LFS by sex and age. Retrieved 2021.6.22., from <https://stats-3.oecd.org>를 기초로 저자 작성

또한 최근의 가족 영역 지출 증대에 비추었을 때, 여성의 경제활동 참여율에 어떠한 변화가 있었는지 살펴보면, 우리나라의 경우 관련 지출의 증대에 비해 여성의 노동시장 참여율 제고는 상대적으로 크지 않을 수 있는 것으로 보인다([그림 3-10]). 물론 이것은 대표지표의 변화에 대한 단순한 검토에 불과하며, 그 원인에 대해서는 여러 가지 해석이 가능하다. 우선, 우리의 사회지출 규모가 다른 부정적 효과를 상쇄하고 남을 만큼 크지 않아서일 수도 있고, 최근 분배수준의 악화가 범세계적인 현상이라고 볼 수 있다는 점에서 아직 그 효과를 판단하기에는 이를 수 있다.

하지만 서론에서 이미 사회보장 재정 위기의 의미가 다름이 아니라

다른 어떤 원인에 의해서든 정부의 재정긴축이 이루어지고 사회보장 지출 또한 구조조정에서 자유롭지 못하기에 수급자격 변동에 따른 이전소득 감소라는 사회적 충격이 발생하는 것이라 정의하였다. 여기서 어떤 영역의 지출이 가시적인 성과를 보이지 못하는 이른바 지출효율성이 낮은 경우라면 당연히 재정긴축 시 구조조정의 우선 대상으로 포함될 수밖에 없고 긴축수준 또한 강하게 적용될 수밖에 없다. 그런데 사회보장지출의 경우 국민의 삶에 직접 영향을 준다는 점에서 이에 대한 긴축이 이루어질 경우 그로 인한 사회적 손실은 예상 외로 크게 나타날 수 있다. 이와 관련해서 제3절에서 영국의 경험을 통해 구체적으로 살펴보기로 한다.

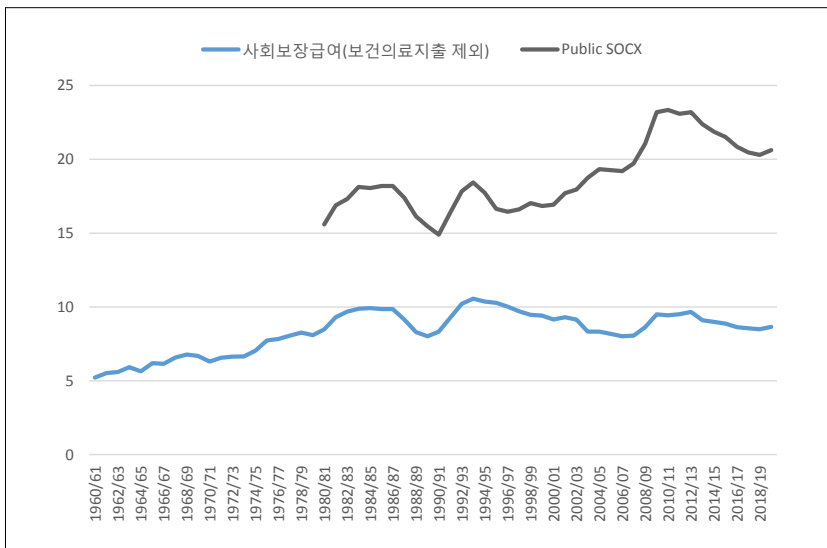
### 제3절 경제·재정위기에 따른 사회보장 위험

영국은 현대 복지국가의 원형을 제공한 국가이면서 정부 재정여건과 사회보장 수준이 서로 어떻게 영향을 주고받는지 그리고 재정긴축이 요구되는 상황에서 사회보장은 어떠한 위험에 직면할 수 있는지를 가장 잘 보여주는 사례이다.

먼저 영국의 국내총생산 대비 공공 사회지출 추이를 보면 1980년대 이후 장기적인 증가세를 보이지만 큰 폭의 등락이 거듭됨을 확인할 수 있다. 한편, 보건의료 지출을 제외하고 영국 정부가 지급하는 사회보장급여 지출 결산 규모의 장기 시계열 추이를 보면 다소 다른 양상을 확인할 수 있다. GDP 대비 사회보장급여 지출규모는 1960/61 회계연도 결산 기준 5.2% 수준에서 꾸준히 증가하여 1983/84 회계연도에는 9.9%를 기록한 후 3개년간 지출수준을 유지하였다. 그러나 이후 급감하여 1989/90 회계연도에는 8%로 낮아졌으나 다시 증가하여

1993/94년 10.6%로 최고점을 기록했다. 이후 2000년대 초반 세계 경기불황과 2008년 유로존 재정위기를 거치면서 점진적으로 감소하는 추세를 보이고 있다. 2019/20 회계연도에는 GDP 대비 8.7%를 기록하여 1980년대 초반 수준으로 정체를 하고 있다. 이처럼 장기 시계열을 통해 확인되는 사회보장지출의 변동성은 영국 정부가 직면했던 위기에 대응하는 과정에서 이루어진 재정긴축과 확장 속에서 변화해온 영국 사회보장제도의 모습을 보여준다.

[그림 3-21] 영국의 사회보장지출 추이



주: 사회보장급여는 국가연금급여, 아동수당, 육아휴직급여, 상병수당 등 보건의료지출을 제외하고 영국 정부가 지급하고 관리하는 급여지출 총액의 GDP 대비 비율임.

자료: 1) 사회보장급여: Department for Work and Pensions. Benefit expenditure and caseload tables 2021. Retrieved 2021.10.11., from <https://www.gov.uk/government/publications/benefit-expenditure-and-caseload-tables-2021>

2) Public SOCX: OECD. OECD statistics-SOCX database. Retrieved 2021.11.19. from [https://stats.oecd.org/index.aspx?DatasetCode=SOCX\\_AGG](https://stats.oecd.org/index.aspx?DatasetCode=SOCX_AGG)



## 1. 1970년대 경제위기와 사회보장

제2차 대전 이후 영국은 국민보험법(National Insurance Act, 1946), 국민의료서비스법(National Health Service Act, 1946), 국가지원법(National Assistance Act, 1948)에 따라 사회보장제도의 골격을 갖추었으며 복지국가로서의 틀을 확립하였다. 이러한 영국의 복지정책은 단순히 사회적 약자를 돕는다는 개념이 아니라 다른 공공 서비스와 마찬가지로 정부에 의해 보장되어야 한다는 인식에 기반하여 꾸준한 제도 확장과 그에 따른 꾸준한 사회보장지출 증대가 이루어졌다.

그러나 1960년대 말부터 시작된 영국 경제성장의 둔화와 1970년대 석유위기 등으로 인하여 영국 경제의 어려움이 지속되자 재정적인 어려움에 봉착하게 되었다. 특히 1950~1960년대 세계경제는 큰 호황을 누렸지만 영국은 제조업 부문의 경쟁력 약화로 다른 선진국에 비해 거시경제 전반이 쇠퇴를 겪고 있었다. 1970년대 영국은 저성장 및 고실업 구조를 유지하고 있었는데, 경제성장률에서 G7 국가들 중 가장 낮은 수준이었으며 실업률은 일본·독일·프랑스에 비해 높은 수준이었다. 그리고 노동생산성 증가율은 G7 국가 중 가장 낮은 수준이었지만, 노동비용 증가율은 가장 높은 수준이었다. 또한 물가상승률은 이탈리아를 제외하고 가장 높은 수준을 보이고 있어서 일반 서민들이 느끼는 경제적 고통은 가장 심했을 것으로 보인다.

이러한 전반적인 거시경제지표의 부진에도 사회보장지출을 비롯한 정부 재정규모는 계속 확대되었고, 재정·무역·경상수지 모두 적자를 나타내고 있었다. 특히 국내총생산 대비 재정수지 적자규모는 G7 국가 중 가장 높은 수준이었다. 이러한 거시경제 부진과 제1차 석유파동으로 인해 파운드화가 폭락하였으며 1976년에는 외환보유액의 감소로 인해 IMF에 구제금융을 신청하게 되었다.

〈표 3-2〉 G7 국가들의 거시경제지표(1973-1979)

(단위: %)

구분	미국	일본	독일	영국	프랑스	이탈리아	캐나다
성장률	3.0	4.4	2.7	2.3	3.4	3.2	3.9
실업률	6.4	1.8	2.9	5.0	4.2	6.5	6.9
노동생산성 증가율	2.6	4.6	4.2	1.1	4.5	5.3	2.1
단위노동비용 변동률	6.9	7.8	4.8	18.1	10.9	15.9	10.0
소비자물가 상승률	8.2	10.4	5.0	14.8	10.2	15.4	9.0
재정규모	32.3	27.3	46.6	43.8	42.6	42.7	38.7
재정수지	-1.0	-2.8	-2.4	-4.0	-0.7	-8.5	-1.2
무역수지	0.2	0.3	1.1	-1.1	0.2	-0.5	-1.6
경상수지	0.15	0.58	1.35	-1.65	-0.82	-0.78	-1.9

주: 재정규모, 재정수지, 무역수지 및 경상수지는 국내총생산 대비 비중을 의미함  
 자료: 안순권, (2006). 유럽복지모델 발전과 개혁의 시사점. p. 42. 〈표 9〉

1979년 집권한 대처 정부는 경제위기 대응과 사회보장지출 부담에 따른 재정적 어려움에서 벗어나고자 전후 영국의 사회보장모델인 베버리지 원칙을 다소 유보하는 차원에서 공공지출 삭감, 민영화와 규제 완화, 그리고 감세 기조를 이어나가게 되었다. 이러한 신보수주의 철학에 입각하여 자조(self-help)와 개인 책임, 선별주의 및 열등 처우의 원칙에 따라 복지정책을 운영하게 되었다.

대처 정권의 주요 사회보장지출 삭감 조치를 보면, 1980년에 기초연금의 지수화 방식을 변화시켰는데 1975년 사회보장법에 의하여 기초연금 급여수준이 물가상승률과 임금상승률 중 큰 것에 의해 연동되는 방식에서 물가상승률에 의해 연동되도록 하였다. 당시 물가상승률보다 임금상승률이 더 높았음을 고려하면 연금의 가치를 떨어뜨리는 결과를 가져와 1970년대 후반 평균소득 대비 약 20% 수준이었던 기초연금

가치가 1990년대 이후 약 15% 수준으로 감소하였다(권은지, 2003). 또한 실업급여와 장애급여에 대해 조세를 부과하였으며 이들 급여에 대한 소득비례 부가급여는 폐지되었다.<sup>6)</sup>

1985년에는 “Reform of Social Security”라는 녹색(green paper)을 발표하였으며 이를 토대로 1986년 사회보장법을 개정하였다. 이에 따라 복잡한 수입조사급여를 단순화하고, 소득평가에 관한 단일 기준을 설정하여 자의적인 추가급여를 제거하고 수급자격의 명확성을 확보하려고 하였다. 또한 보충급여(supplementary benefit, SB)는 소득지원(income support, IS)으로 변화되었으며 수급과 급여 자격을 단일기준으로 단순화하였다. 또한 소득비례연금에도 수정을 가하였는데 소득비례연금의 급여액을 최고소득 20년 평균의 25% 보장수준에서 생애 소득 평균의 20% 수준으로 하향 조정하였으며, 유족 배우자가 배우자 수급권 전체를 계승하던 것을 50% 수준으로 하향하였다. 또한 민간보험과 계약하는 경우에는 조세혜택을 강화하는 조치도 시행하였다. 그리고 실업보험을 구직수당(jobseeker’s allowance)으로 변경하여 적극적 구직활동을 의무화하였으며, 실업급여 수급 6개월 후에도 취업이 되지 않으면 수급자격을 조사하도록 하였다. 이러한 대처정부의 사회보장제도 개혁은 영국의 생산성 회복과 국가경쟁력 강화에 성공한 측면이 있지만 그에 따른 폐해도 지적되었다. 특히 소득 불평등이 심화되고 복지혜택의 축소로 인하여 영국 저소득층의 어려움이 깊어지게 되었다(권은지, 2003; 김승택, 2002; 남찬섭, 2018).

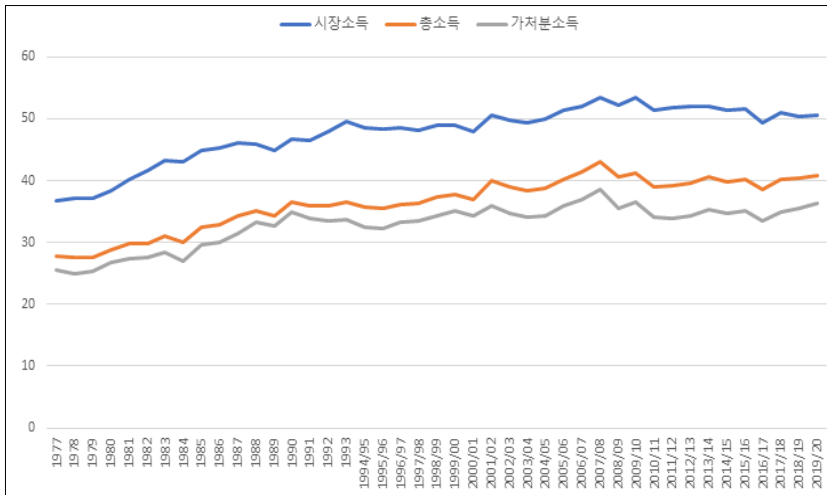
잔여적 복지급여체계를 강화하는 대처 정부의 사회보장개혁은 산업 구조조정과 함께 이루어졌는데, 결과적으로 빈곤과 실업문제를 심화시키는 계기가 되었다. 이로 인하여 사회보장지출은 1980년 GDP

6) 이하 내용은 권은지(2003), 김승택(2002) 및 남찬섭(2018)의 연구를 발췌·요약한 것임

대비 15.6% 수준에서 빠르게 증가하여 1986년 18.2%에 이르렀다. 1986년 사회보장법 개정에 따른 사회보장급여 축소가 본격화하면서, 1990년에 GDP 대비 14.9%까지 사회보장지출이 줄어들었지만, 독일 통일에 이은 유로존 통화위기 등의 여파로 다시 경기가 둔화하면서 빈곤과 실업문제가 커졌다. 경제적으로 불리한 환경과 동시에 이루어진 사회보장 축소는 가계에 대한 소득충격을 배가하였고 결과적으로 경기 하강은 지속되었다.

관련하여 영국 통계청에서 발표하는 지니계수로 측정한 장기 소득 불평등 추이를 보면, 1977년 25.5% 수준에서 1990년 34.9%로 9.4%p나 높아진 사실을 확인할 수 있다.

[그림 3-22] 영국의 소득 불평등 추이: 1977-2020

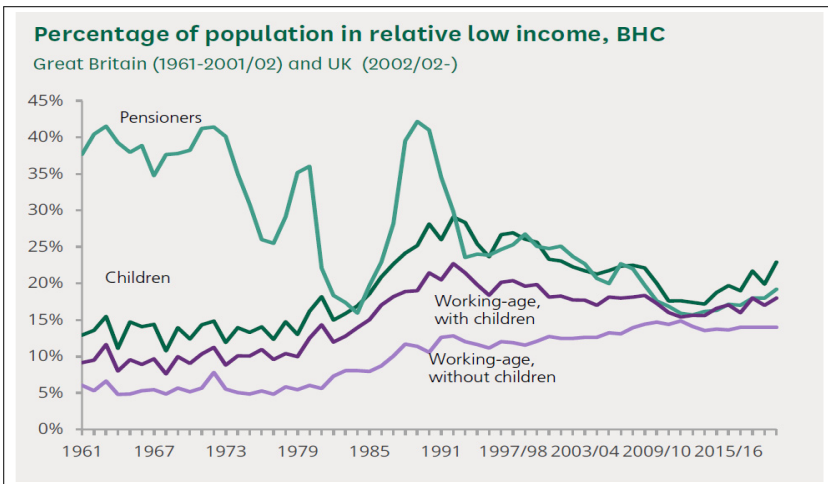


주: 시장소득=근로소득+사적연금소득+기타 공적이전지출을 제외한 소득, 총소득=시장소득+공적 현금이전, 가처분소득=총소득-직접세

자료: Office for National Statistics. Household Finances Survey. Retrieved 2021.10.11., from <https://www.ons.gov.uk/peoplepopulationandcommunity/personalandhouseholdfinances/incomeandwealth/bulletins/householdincomeinequalityfinancial/financialyearending2020>

대체 정부의 재정긴축에 따른 사회보장지출 삭감의 여파는 [그림 3-23]의 상대빈곤율 추이를 통해 확인할 수 있다. 1980년대 사실상 모든 연령대에서 빈곤율이 상승했는데, 특히 노인들의 경우에는 상당한 소득충격이 있었던 것으로 보인다.

[그림 3-23] 영국의 연령별 상대빈곤율 장기 추이: 1961-2015/2016



주: BHC: 주거비용 제외 기준

자료: Brigid Francis-Devine. (2021). Poverty in the UK: statistics. p. 23. Chart13.

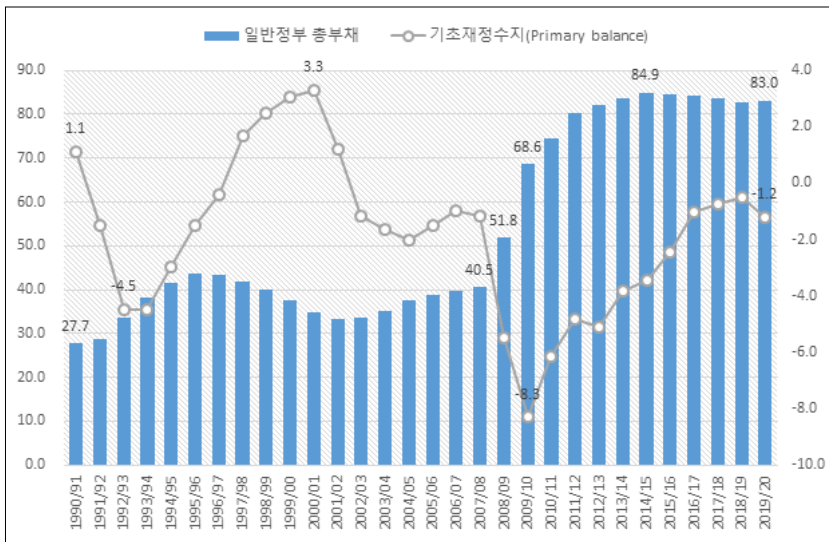
이러한 상황에서 1997년 들어선 신노동당 정부는 근로연계 복지를 강조하는 ‘제3의 길’ 노선을 채택하였고 적극적 노동시장 정책을 강조하는 한편, 아동 보육에 대한 투자와 더불어 아동수당 금액 인상, 아동 세액공제 신설 등 가족영역에 대한 정책 확대를 추진하였다. 경기회복과 더불어 새로운 제도 도입의 결과 GDP 대비 공공부문 사회보장지출 비중도 꾸준히 높아져 금융위기 발생 직후인 2010년 23.3%로 역사상 가장 높은 수준을 기록하였다.

## 2. 2008년 금융재정위기와 사회보장

2008년 세계금융위기 이후 영국 정부는 이전 위기와 달리 심각한 재정적자로 인한 정부부채 문제에 직면하였다. 아래 그림에서 볼 수 있듯이 영국의 정부부채는 1990년대 초반까지 GDP 대비 30% 미만 이었고, 다소 부침을 겪긴 하였지만 금융위기 직전인 2007/08 회계연도 말까지 GDP 대비 40% 내외 수준으로 관리되었다. 그러나 2008/09 회계연도 말 일반정부 총부채비율은 전년 대비 11.3%p 증가하였고 2009/00 회계연도에는 전년 대비 16.8%p 급증하여 68.6%를 기록하

[그림 3-24] 영국의 일반정부 부채비율과 기초재정수지 추이

(단위: GDP 대비 %)



자료: 1) Office for National Statistics. UK government debt and deficit: June 2021. Retrieved 2021.11.1., from <https://www.ons.gov.uk/economy/governmentpublicsectorandtaxes/publicspending/bulletins/ukgovernmentdebtanddeficitforeurostatmaast/june2021>  
 2) OBR PSF aggregates databank Oct.2021. Retrieved 2021.11.1., from <https://obr.uk/data/> 자료 기준으로 작성.

였다. 재정수지 적자가 지속됨에 따라 2015/16회계연도에는 정부부채가 GDP 대비 84.9%까지 확대되었다. 위기가 시작된 지 약 5년 만에 정부부채 비율이 두 배 이상 높아진 것이다.

이러한 상황에 대응하여 영국 정부는 2010년부터 대대적인 재정 개혁에 돌입하였는데, 그 핵심은 공공부문에 대한 강력한 지출통제를 통한 부채관리에 있었다. 재정합리화 과정의 일환으로 사회보장지출에 대한 통제장치가 제도화되었는데, 2012년 복지개혁법에 의해 통합 급여와 함께 제정된 사회보장급여 상한제(Benefit Cap)와 복지지출 총량제(Welfare Cap)라는 양 제도가 핵심이다. 실제 앞의 그림에서 볼 수 있듯이 두 제도가 본격적으로 작동하기 시작한 2014년 이후 기초재정수지가 빠르게 개선되고 정부부채 비율도 느린 속도지만 감소하는 추세를 확인할 수 있다. 이들 제도가 어떠한 방식으로 사회보장 지출을 통제하고 있는지 조금 더 구체적으로 살펴보자.

## 가. 사회보장급여 상한제(Benefit Cap)<sup>7)</sup>

사회보장급여 상한제(Benefit Cap)는 2010년 10월에 발표되었지만, 2012년 복지개혁법(Welfare Reform Act 2012)이 제정된 이후 발효된 제도로, 국가연금 연령에 도달하지 않은 16세 이상의 개인이 받을 수 있는 사회보장급여 총액에 상한을 두어 이를 초과하는 급여를 받을 수 없도록 한 강력한 지출삭감 조치이다. 2013년 4월 도입 당시 사회보장급여 수급 상한액은 커플이나 자녀를 양육하는 한부모 가정에는

7) 이하의 내용은 영국 정부 홈페이지(GOV.UK)에서 Benefit Cap 설명자료와 실적자료의 주요 내용을 발췌하여 구성하였음. <https://www.gov.uk/benefit-cap> 및 ; <https://www.gov.uk/government/statistics/benefit-cap-number-of-households-capped-to-february-2021/benefit-cap-number-of-households-capped-to-february-2021>에서 2021.12.5. 인출.

연간 2만 6천 파운드, 자녀를 양육하지 않는 독신자에 대해서는 연간 1만 8,200파운드로 설정되어 시행되었다(〈표 3-3〉).

〈표 3-3〉 영국의 사회보장급여 상한 현황

구분		런던	비런던
2013년 4월 도입 당시	부부/자녀양육한부모	£26,000	
	무자녀 독신자	£18,200	
2016년 11월 7일 이후	부부/자녀양육한부모	£23,000	£20,000
	무자녀 독신자	£15,410	£13,400

자료: GOV.UK. Benefit cap: number of households capped to February 2021. Retrieved 2021.12.5., from <https://www.gov.uk/government/statistics/benefit-cap-number-of-households-capped-to-february-2021/benefit-cap-number-of-households-capped-to-february-2021> 자료를 기초로 작성

상한제의 적용을 받는 사회보장급여는 〈표 3-4〉와 같다.

〈표 3-4〉 사회보장급여 상한제(Benefit Cap) 적용 급여('21.12월 기준)

상한제 적용 급여
Universal Credit(통합급여)
Bereavement Allowance(사망수당)
Child Benefit(아동수당)
Child Tax Credit(아동세액공제)
Employment and Support Allowance(고용 및 지원수당)
Housing Benefit(주택급여)
Incapacity Benefit(장애급여)
Income Support(소득보조)
Jobseeker's Allowance(구직수당)
Maternity Allowance(모성수당)
Severe Disablement Allowance(중증장애수당)
Widowed Parent's Allowance (or Widowed Mother's Allowance or Widow's Pension if you started getting it before 9 April 2001)(사별부모수당/또는 '01.4.9일 이전부터 수급하고 있는 사망배우자연금이나 사별모성수당)

자료: GOV.UK. Benefit cap. Retrieved 2021.12.5., from <https://www.gov.uk/benefit-cap> 설명을 기초로 작성



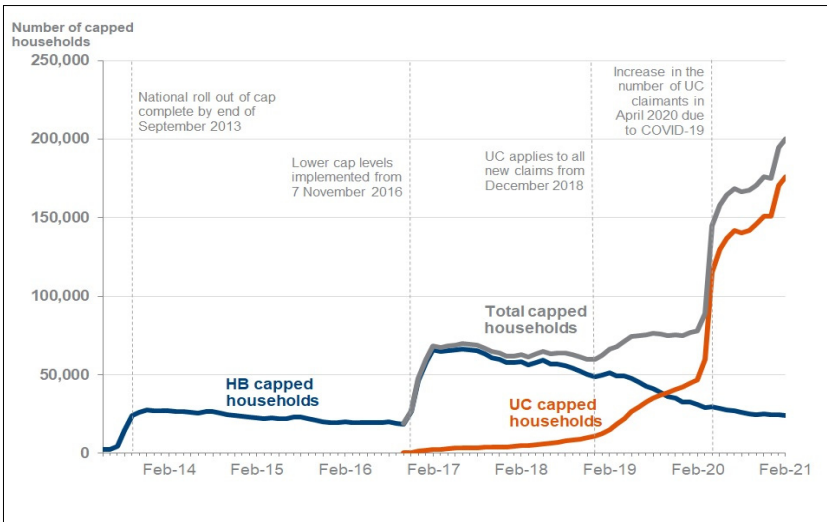
영국 정부는 이 상한제를 도입한 배경으로 'fairer and more affordable(공정하고 합리적인)' 사회복지 수급체계를 구축하겠다는 의지를 밝혔다. 구체적으로 근로의욕 고취, 일하지 않는 사람들과 납세자인 근로자들 간의 형평성 강화, 그리고 사회보장급여에 대한 의존을 낮추고 저축을 장려한다는 세 가지 목적을 제시하였다.

그러나 이 상한제의 실질적인 목적은 2008년 세계금융위기 이후 지속된 영국의 재정적 어려움을 타개하기 위한 재정긴축 수단으로, 사회보장지출을 통제하는 것에 있었다. 2012년부터 재정적자 해소를 위한 다양한 조치들이 실행되었으나, 재정적자와 정부부채는 계속 커져갔다. 이에 영국 정부는 지출에 대한 통제를 더욱 강화하는 조치를 취하기 시작하였고 그중 하나가 다음 소절에서 살펴볼 복지지출 총량제(Welfare cap)의 시행이었다. 이러한 긴축기조에 맞춰 영국 정부는 2015년 봄 예산에서 수급자의 거주지 기준을 적용하고 상한액을 하향 조정한다고 밝혔다. 이에 따라 2016년 11월 7일부터는 런던에 거주하는 가구와 무자녀 독신자의 경우 연간 2만 3,000파운드와 1만 5,410파운드, 비 런던 거주 가구와 무자녀 독신자에 대해서 각각 2만 파운드와 1만 3,400파운드로 상한액 기준이 낮아졌다. 당시 영국 정부는 이렇게 상한액을 하향조정한 이유에 대해 2013년에 동 제도가 도입된 후 사람들의 근로욕구가 커진 것으로 확인되기 때문에 근로유인을 더 강화하고, 이러한 조치가 재정적자 감소에 도움이 될 것으로 기대하기 때문이라고 밝혔다. 한편, 2016년 10월부터 통합급여(Universal credit)가 상한제 적용 범위에 포함되었는데, 2018년 12월부터는 통합급여에 대한 적용예외를 축소하고 신규 통합급여 신청에 대해 상한제가 적용되고 있다.

최근 영국 고용연금부(Department for Work and Pensions, DWP)가 발표한 상한제 운영 실적에 따르면 2021년 2월 현재 약 20만

가구가 상한제를 적용받고 있는데 이 중 18만 가구가 통합급여(Universal credit)에 대한 상한적용 가구이며 2만 4천 가구는 주택급여(Housing Benefit)에 대한 적용 가구이다(GOV.UK). 제도가 시행되고 상한액이 낮아지면서 최근으로 올수록 상한제 적용을 받는 가구 수가 증가하고 있다. 특히 최근 코로나19 팬데믹으로 통합급여 신청자가 늘어나면서 전체 상한제 적용 가구에서 통합급여 수급자 비중이 절대적으로 늘어나는 추세에 있다([그림 3-25]). 한편, 상한제 적용 주택급여 수급 가구의 경우 2016년 11월 상한액 인하 조치 이후 상한제 적용을 받는 가구 수가 크게 늘어났으나 최근에 들어서는 감소하는 양상을 보이고 있다.

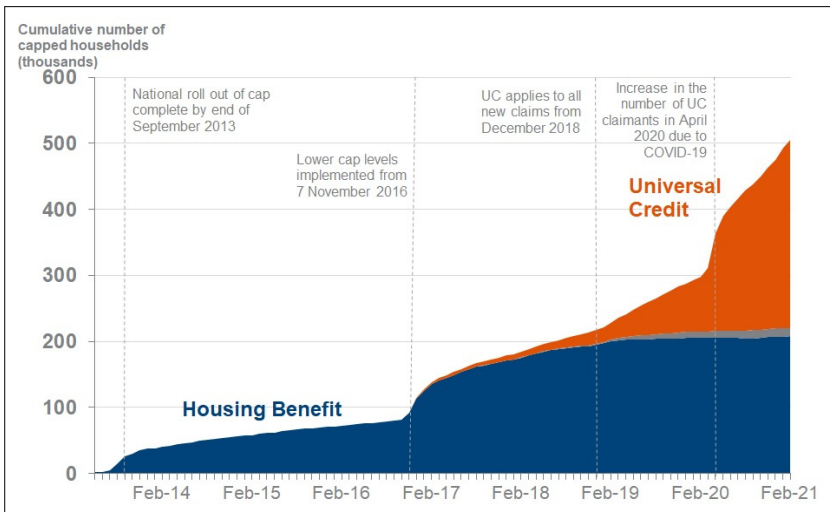
[그림 3-25] 사회보장급여 상한제(Benefit cap) 적용 가구 수 추이



자료: GOV.UK. Benefit cap: number of households capped to February 2021. Retrieved 2021.12.5., from <https://www.gov.uk/government/statistics/benefit-cap-number-of-households-capped-to-february-2021/benefit-cap-number-of-households-capped-to-february-2021>

[그림 3-26]은 상한제 적용 누적 가구 수 추이를 보여준다. 고용연금부(DWP) 실적발표 내용에 따르면 2013년 4월부터 상한액 인하 전까지 한 번이라도 상한제 적용을 받은 가구는 약 8만 4,000가구이다. 상한액이 인하된 2016년 11월부터 2021년 2월까지 누적 가구 수는 51만 가구에 이른다. 이 같이 빠른 누적 가구 수 증가는 2013년 9월 상한제의 전면적 전국 시행과 2016년 11월의 상한액 인하조치, 그리고 2018년 12월에 이루어진 통합급여 신규신청에 대한 상한제 전면 시행, 마지막으로 2020년 3월부터는 코로나19 팬데믹의 영향에서 비롯된 것으로 보고 있다(GOV.UK, 2021).

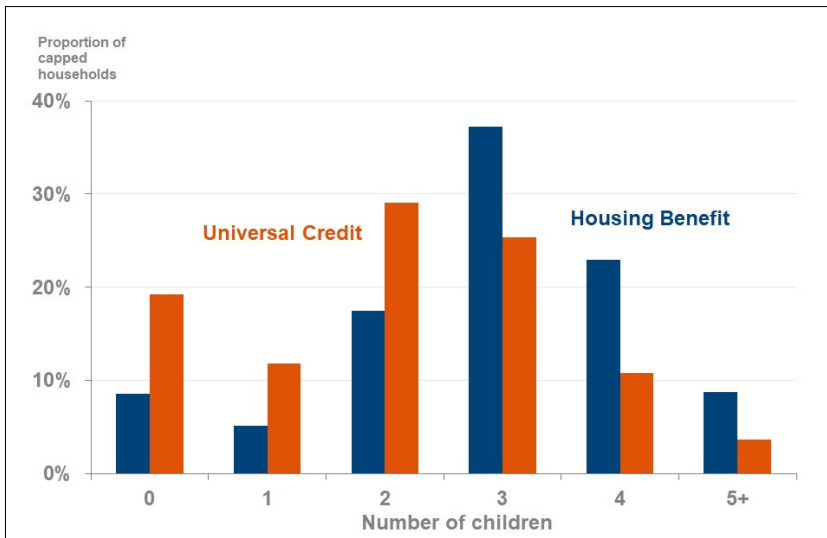
[그림 3-26] 사회보장급여 상한제(Benefit cap) 적용 누적 가구 수 추이



자료: GOV.UK.. Benefit cap: number of households capped to February 2021. Retrieved 2021.12.5., from <https://www.gov.uk/government/statistics/benefit-cap-number-of-households-capped-to-february-2021/benefit-cap-number-of-households-capped-to-february-2021>

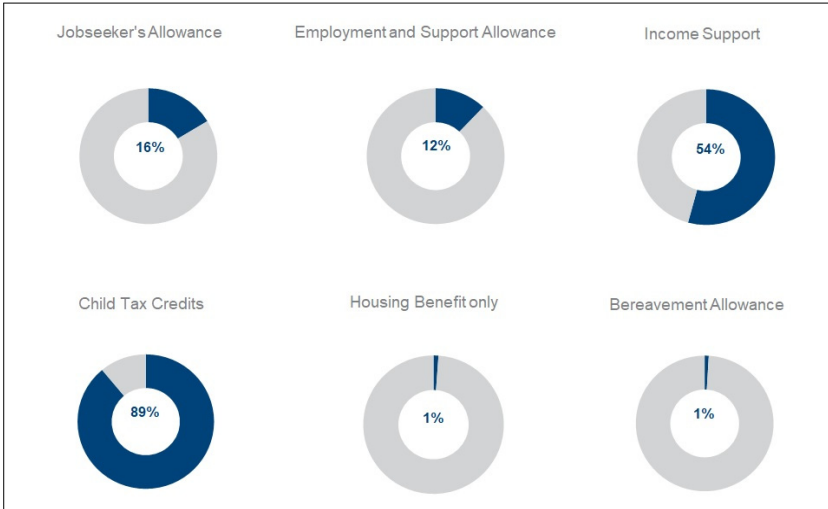
한편, 상한제 적용 가구의 특성을 보면, 2021년 2월 현재 상한제 적용 가구의 59%(12만 가구)가 한부모 가구로 확인된다. 한부모 가구의 비중은 상한제가 시행된 이후 다소 등락은 있지만, 상한제 적용 가구 중 줄곧 가장 큰 비중을 차지해 왔다. 그리고 이러한 한부모 가구의 절반에 해당하는 47%가 5세 미만 영유아 자녀를 키우고 있다. 실적 자료에 따르면, 2021년 2월 현재 상한제 적용 가구의 83%(17만 가구)가 자녀를 양육하고 있으며, 특히 2~4명을 키우고 있는 다자녀 가구가 많은 것으로 나타난다(GOV.UK, 2021).

[그림 3-27] 상한제 적용 자녀양육가구의 자녀 수 현황('21.2월 기준)



자료: GOV.UK. Benefit cap: number of households capped to February 2021. Retrieved 2021.12.5., from <https://www.gov.uk/government/statistics/benefit-cap-number-of-households-capped-to-february-2021/benefit-cap-number-of-households-capped-to-february-2021>

[그림 3-28] 주택급여 상한제 적용 가구의 사회보장급여 수급 현황('21.2월 기준)



자료: GOV.UK. Benefit cap: number of households capped to February 2021. Retrieved 2021.12.5., from <https://www.gov.uk/government/statistics/benefit-cap-number-of-households-capped-to-february-2021/benefit-cap-number-of-households-capped-to-february-2021>

2021년 2월 현재 주택급여 상한을 적용받는 가구(총 2만 4,000)가 수급하고 있는 사회보장급여 현황을 보면, 89%가 자녀세액공제(CTC), 이어서 54%가 소득보조(Income Support), 16%가 구직수당(JSA) 등의 순으로 확인된다([그림 3-28]).

그런데, 이러한 사회보장급여 상한제 적용으로 인해 영국 정부가 의도하는 효과를 내고 있는지에 대해서는 다양한 견해가 있다. 특히 앞서 보았듯이 상한제의 적용을 받고 있는 가구 중 상당수가 다자녀 한부모 가구이다. 그리고 질병이 있는 사람들도 있기 때문에 이러한 상한제 적용에 따른 근로유인효과를 기대하기 어려울 수 있기 때문이다.

## 나. 복지지출 총량제(Welfare Cap)

복지지출 총량제(welfare cap)는 사회보장급여 및 관련 세액공제 등의 조세감면을 위하여 투입될 수 있는 정부 지출 규모의 상한수준을 규정한 제도로 영국 정부가 2014년부터 예산에 도입하기 시작한 재정 준칙(fiscal rule) 중 하나이다. 총량 한도와 마진은 영국 재무성이 예산 책임처(Office for Budget Responsibility)와 협의하여 결정하고 있다.<sup>8)</sup> 예산책임처는 예산책임헌장(Charter for Budget Responsibility, CBR)에 따라 총량 한도에 대한 평가와 확인을 담당하고 있다. 제도 도입 초기에는 단연도 예산에 대해 총량 한도를 적용하였지만, 2017년부터는 몇 년의 기간에 걸친 복지지출 총량한도(medium term welfare cap)로 변화되었으며, 2019년부터는 5년간의 복지지출 총량 한도와 마진(margin)을 설정하고 평가하고 있다. 만일 예산책임처 평가에서 복지지출 총량이 한도를 넘어서게 되면, 관련 지출을 한도 이내로 줄이겠다는 정부 정책 제안 문서를 하원에 제출하거나 한도 초과 원인이 정당한지를 하원에 설명해야 한다(Keep, 2020).

현재 복지지출 총량제에 포함되는 급여항목은 <표 3-5>에 정리되어 있다. 영국 고용연금부(DWP)와 국세청(HMRC)이 소관하는 사회보장 급여 대부분이 이에 해당한다.

---

8) 실제 도입된 해는 2015/16 회계연도부터이며 당시 119.5십억 파운드를 총량 한도(limit)로 규정하였다.

〈표 3-5〉 복지지출 총량제에 포함되는 급여와 제외되는 급여 항목(2020 예산)

포함 급여	제외 급여
Attendance Allowance <sup>1</sup>	
Bereavement benefits	
Carer's Allowance <sup>1</sup>	
Child Benefit (including Guardian's Allowance)	
Christmas Bonus	
Disability Living Allowance <sup>1</sup>	
Employment and Support Allowance	
Financial Assistance Scheme	
Housing Benefit (except HB passported from JSA)	
Incapacity Benefit	
Income Support	
Industrial injuries benefits <sup>1</sup>	
Maternity Allowance	
Northern Ireland social security in welfare cap	
Other DWP benefits below £0.1 billion pa in welfare cap	
Pension Credit	
Personal Independence Payment <sup>1</sup>	
Personal Tax Credits	
Severe Disablement Allowance <sup>1</sup>	
Social Fund - Cold Weather Payments	
Statutory Adoption Pay	
Statutory Maternity Pay	
Statutory Paternity Pay	
Tax Free Childcare	
Universal Credit (except payments to jobseekers)	
Winter Fuel Payment	
	Benefits paid from DEL <sup>2</sup>
	Jobseeker's Allowance and its passported Housing Benefit
	Northern Ireland social security outside welfare cap
	State Pension(basic and additional)
	Transfers within government(e.g. Over 75s TV licences)
	Universal Credit payments to jobseekers

<sup>1</sup> Including linked Scottish Government block grant addition.

<sup>2</sup> These payments are subject to firm spending control through the usual DEL process.

자료: Keep. (2020). The Welfare Cap. p. 4. Table B.1. 인용.

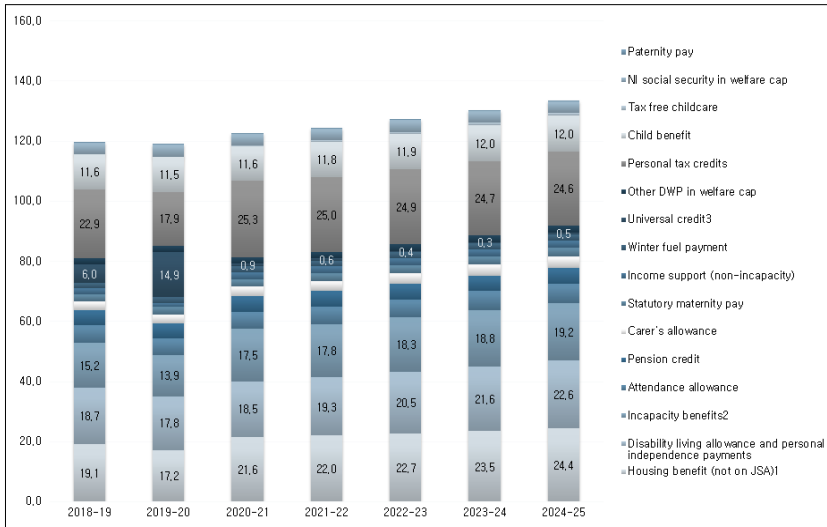
2018/2019 회계연도 결산 분석자료를 기준으로 살펴보면, 복지지출 총량제에 해당하는 급여 중 가장 큰 비중을 차지하는 항목은, 결산 기준 복지지출 총량 119.5십억 파운드 중 22.9십억 파운드에 해당하는 개인세액공제로 나타났다. 이어서 주택급여(JSA 비대상)(19.1십억 파운드), 장애생활수당 및 개인독립수당(18.7십억 파운드), 장애급여

(15.2십억 파운드), 아동수당(11.3십억 파운드) 순으로 파악된다([그림 3-29]).

복지지출 총량제는 재정적자 감축을 위한 대표적인 사회복지지출 통제수단으로 여겨지는데, 지난 2016년 11월에 큰 폭으로 총량한도가 상향 조정되는 등 이 제도의 실효성에 대한 이견도 있었다. 그러나 <표 3-6>의 OBR 전망에서 볼 수 있듯이 2019/20~2024/25 회계연도 예산 기간에 복지지출 총량제에 포함되는 지출의 연평균 증가율이 2.32%로, 총량제 제외 대상 급여지출 증가율 4.78%에 비해 절반 이하 수준으로 확인되는 점에서 상당한 통제력을 갖는 것으로 볼 수 있다.

[그림 3-29] 복지지출 총량제 구성 급여항목

(단위: 십억 파운드)



자료: OBR. March 2020 Economic and Fiscal outlook-supplementary fiscal tables: expenditure. Retrieved 2021.12.5., from <https://obr.uk/efo/economic-and-fiscal-outlook-march-2020/> 자료를 기초로 저자 작성.



〈표 3-6〉 복지지출 총량제 급여지출과 비해당 급여지출 실적과 전망

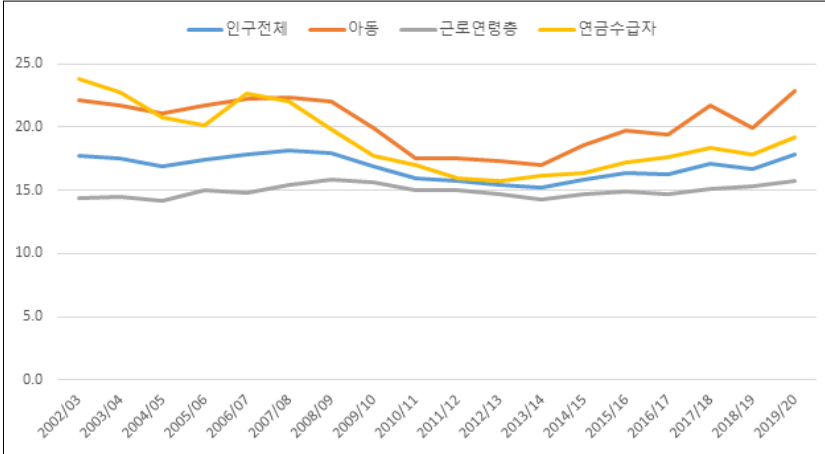
(단위: 십억 파운드)

구분	실적	전망					
	2018-19	2019-20	2020-21	2021-22	2022-23	2023-24	2024-25
복지지출 총량제 해당 급여 지출	119.5	119.0	122.6	124.3	127.0	130.2	133.5
비해당 사회급여 지출	103.3	105.6	108.6	113.5	119.8	126.7	133.4
총 사회급여 지출	222.8	224.6	231.2	237.8	246.8	256.9	266.8

자료: OBR. March 2020 Economic and Fiscal outlook-supplementary fiscal tables: expenditure. Retrieved 2021.12.5., from <https://obr.uk/efo/economic-and-fiscal-outlook-march-2020/> 자료를 기초로 저자작성.

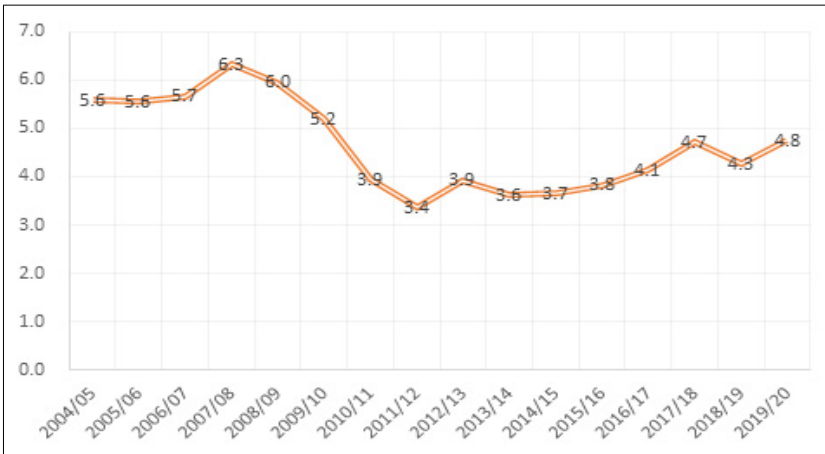
앞에서 살펴본 사회보장급여 상한제와 이상의 복지지출 총량제는 모두 영국 정부가 재정적자 해소 수단으로 사회보장지출을 억제하고자 도입한 통제수단이다. 물론 서로 다른 급여항목에 대해 적용되고 기준도 다르지만 2014년 이후 양 제도가 동시에 작용함으로써 사실상 대부분의 사회보장급여 수급자들이 공적이전소득 삭감의 영향에 노출되었다. 지난 10여 년간 지속된 재정긴축의 결과 최근 영국에서는 빈곤과 불평등이 심화하는 모습을 보인다(그림 3-28). 특히 아래 그림에서 볼 수 있듯이 아동빈곤 문제가 상대적으로 크게 부각되고 있다. 더욱이 물질적으로 대단히 궁핍한 상태에 놓인 아동극빈율 역시 2013년 이후 상승하고 있는 것으로 나타난다(그림 3-29). 이는 이들 통제조치가 아동양육가구와 관련한 급여항목들에 동시에 적용됨으로써 특히 저소득 아동양육가구의 경우 상대적으로 더 큰 영향을 받았기 때문인 것으로 해석된다.

[그림 3-30] 연령별 상대빈곤율 추이



자료: DWP. Households below average income: for financial years ending 1995 to 2020. Retrieved 2021.10.11., from <https://www.gov.uk/government/statistics/households-below-average-income-for-financial-years-ending-1995-to-2020> 자료를 기초로 저자 작성.

[그림 3-31] 아동극빈율 추이



자료: DWP. Households below average income: for financial years ending 1995 to 2020. Retrieved 2021.10.11., from <https://www.gov.uk/government/statistics/households-below-average-income-for-financial-years-ending-1995-to-2020> 자료를 기초로 저자 작성.

## 제4절 소결

지금까지 우리는 사회보장제도의 지속가능성에 위협이 되는 요인에 대하여 재정구조를 중심으로 살펴보았다. 제2장에서 보았듯이 우리나라의 사회보장체계가 도입될 때는 산업화 시대의 요구에 맞춰 기본적으로 안정적인 임금근로자를 가입대상으로 하는 사회보험제도 중심으로 형성되었다. 그러나 탈산업화 시대 들어 노동시장구조 변화와 함께 고용형태와 가족구성이 달라짐에 따라 기존 사회보험 중심 구조의 기능적 한계가 드러나면서 이를 보완하기 위하여 조세수입에 의존하는 다양한 급여제도들이 도입되었다. 이와 동시에 사회보험제도 성숙과 함께 인구고령화가 심화하면서 사회보장지출이 정부 총지출의 1/3 이상을 차지하는 수준으로 늘어났지만, 이의 재원기반은 그에 대응하여 확보되지 못하는 한계를 확인하였다. 사회보험의 경우 과거 개발시대에는 높은 성장률을 바탕으로 안정적인 일자리가 만들어졌고 경제활동 인구 또한 계속 증가함으로써 사회보험료 수입 또한 안정적으로 빠르게 늘어날 수 있었다. 특히 상대적으로 젊은 인구구조는 공적연금이나 노인장기요양보험 같은 사회보험 지출 수요를 억제하는 가장 큰 기전이었다.

그러나 인구고령화와 함께 고용형태가 다변화하고 불안정노동이 늘어나는 지금의 현실은 앞으로 지금까지와 같은 사회보험료 수입 증가를 기대하기 어렵다는 것을 보여준다. 이는 또한 수요 측면에서의 부담요인으로 작용하여 단지 기존 사회보험지출뿐만 아니라 세출급여 지출의 증가도 의미하는 것이다. 근래에 들어서야 소득세율 인상이나 자산과세 강화 등 세입기반 확충을 위한 본격적인 정책 노력이 이루어지고 있지만, 그것은 상대적으로 소수인 고소득/부유층에 한정된 증세

방향이라는 점에서 많은 한계를 보이고 있다. 이는 10여 년 이상 비과세감면이나 소득공제 축소를 중심으로 한 일련의 소득세제 개편에도 불구하고 여전히 임금근로자의 40% 가까이가 면세자이고, 종합소득실효세율이 빠르게 늘고 있지만 전체 조세부담률은 이러한 증세의 영향을 반영하지 못하는 수준에서 정체하고 있다는 사실로부터 확인할 수 있다.

이 같은 사회보장 수입-지출 구조의 불균형은 큰 틀에서 구조개혁을 하지 않는 한 인구고령화로 인하여 앞으로 더욱 공고화될 것임은 분명하다. 인구고령화와 현행 사회보험 중심이라는 사회보장체계의 특성과 함께 좁은 세원에 의존하는 세수구조가 결합되면서 나타날 수 있는 또 다른 위험은 부담-편익 구조의 불안정성이 커질 수 있다는 점이다. 앞의 순조세편익 분석에서, 중위소득 이상에서만 편익보다 부담이 더 심하게 증가하는 추세를 확인하였다. 이들의 편익 증가는 대체로 사회보험급여 증가에서 비롯된 반면, 세부담 증가가 이들에게 집중되는 경향이 커지고 있다는 점에 주목할 필요가 있다. 우리나라의 산업고용 구조와 인구구조 전망에 비추어 보았을 때, 현행 사회보험제도가 포괄하지 못하는 복지수요에 대응하는 세출급여제도의 확대와 관련 지출의 증가가 필요하다. 그런데 조세부담과 편익 구조의 불균형이 커지는 상황은 앞으로 그 재원의 주요 부담 주체인 대상들의 저항이 커질 수 있음을 의미하며, 정치사회적 갈등의 원인이 될 수 있다. 간단히 생각했을 때, 중위소득 이상 계층에 세부담이 집중된다는 것은 그 대상이 결코 소수가 아니라는 점을 말한다. 이는 정치적 과정에서 필요로 하는 사회보장 정책의 도입이나 확대가 제약될 수 있고 나아가 영국 사례에서 보았듯이 어떤 외부 충격에 의해 재정개혁이 요구되는 상황에서는 세출급여 삭감에 대한 지지층으로 결집될 수 있고, 취약계층에게 불리한 영향이 있을 수 있는 조치들이 시행될 수 있는 가능성을 배제할 수

없음을 의미한다. 더구나 앞에서 보았듯이 공적연금을 중심으로 한 사회보험 재정수지 불균형이 전반적인 정부부채의 주요 누증 요인으로 작용할 것이라는 우울한 전망은 이러한 가능성을 더 높여준다고 볼 수 있다.

그리고 영국의 사례를 통해, 정부가 재정적 문제에 봉착하게 되었을 때 그 대응 수단으로 재정긴축이 이루어질 수 있고 사회보장지출 또한 그 영향을 받음으로써, 사회보장의 전반적인 기능 측면에서 커다란 위험이 발생하게 될 수 있음을 보았다. 이러한 점에서 재정위기와 사회보장 재정위기는 서로 구분되지 않을 수 있음을 알 수 있다.

한편, 사회보장지출 증가에 대하여 국내에서 바라보는 일반적인 시각은 경직적 사회보장지출이 재정건전성을 훼손하는 주요 원인이고, 정부부채 누증을 야기하여 재정경제위기를 초래할 수 있다는 것이다. 그렇기에 사회보장제도 확대와 그에 따른 지출증대에 대해 여전히 부정적으로 바라보고 있다. 물론 현대사회에서 사회보장이 정부 기능의 중추이고 그만큼 사회보장지출이 가장 큰 지출 비중을 차지하기에 재정적 부담요인임은 부정할 수 없다. 사회보장지출의 경직적 성격은 정부부채 증가를 야기하는 한 요인이기도 하다. 하지만 각국의 재정위기 사례를 보면, 사회보장지출이 위기를 촉발하는 가장 직접적인 원인을 제공한 것이라고 보기도 어렵다. 앞서 영국 사례를 통해 재정위기가 사회보장에 어떠한 영향을 미칠 수 있는가를 보았는데, 반대로 사회보장이 재정위기에 어떤 영향을 주는가에 대해서도 검토해볼 필요가 있다. 이에 대해 다음 장에서 구체적으로 분석해 보기로 한다.





# 제4장

## 사회보장지출과 재정리스크

제1절 재정위기와 재정리스크의 정의

제2절 재정리스크 결정요인

제3절 실증분석 방법과 데이터

제4절 분석결과

제5절 소결





## 제 4 장 사회보장지출과 재정리스크

사회보장영역이 정부 재정에서 커다란 축으로 자리하고 있다는 점에서 전체적인 재정위험 관리의 틀 속에서 사회보장지출을 모니터링 하고 관리해야 한다. 이를 위해서는 먼저 사회보장지출과 재정위험과의 관계를 파악할 필요가 있다.

우리나라의 경우 현재 정부부채 수준으로 평가한 재정건전성은 주요국 중 가장 우수한 편에 속한다. 그러나 사회보장지출을 중심으로 한 재정증가의 속도가 빠르고 인구고령화가 급격히 진행되고 있다는 점에서 상반된 여건이 혼재되어 있는 상황이다. 특히 코로나19로 인한 위기 극복을 위해 우리나라를 비롯하여 대부분 국가들에서 사회보장 지출을 중심으로 적극적인 재정책장을 실시함에 따라 큰 폭의 재정 적자가 발생하였고 지난 글로벌 금융위기를 크게 넘어서는 수준으로 정부부채 규모가 증가하여 국가별 재정위기 가능성이 커지고 있다. 이에 따라 향후 국가별로 재정을 정상화하는 과정에서 늘어난 부채관리와 관련된 문제는 사회보장에서도 중요한 이슈가 될 것이다. 이를 고려했을 때 우리나라도 재정위기 가능성에 대한 적절한 모니터링을 통해 대처 능력을 강화할 필요가 있다. 특히 인구고령화와 사회보장체계의 선진화로 사회보장지출이 앞으로도 계속 증가해야 하는 우리 현실에서는 이러한 준비가 더욱 중요해진다.

이에 이번 장에서는 부채위기를 중심으로 사회보장지출을 포함하여 재정위기 가능성을 높이는 요인들에 대한 기존 연구들을 종합해 보고, 이를 바탕으로 71개 국가들의 패널자료를 구축하여 기존에 제시된

요인들 중 통계적으로 유의한 영향을 미치는 요인에 대해 평가해 본다. 특히 우리나라 상황을 반영해서 사회보장지출에 중점을 두고 재정위기 유발요인을 살펴본다.

## 제1절 재정위기와 재정리스크의 정의

우선 재정위기의 정의를 간략히 살펴보면 정부부채가 과도하게 누적되어 그 부채의 일부 또는 전액 상환이 어려워진 상태를 말한다. 조금 다른 표현으로는 정부가 자신의 부채를 차환하기 위한 차환대출(rollover)을 받을 수 없거나 차환대출 관련 비용을 스스로 감당하기 어려울 만큼의 시장상황에 처했을 때라 할 수 있다. 이는 국제재금지장에서 국채의 가격이 폭락한 상황이다. 따라서 주어진 정부부채에 대해 거시·금융시장 환경이 급격히 나빠질 경우 재정위기가 발생할 가능성이 있다고 하겠다.<sup>9)</sup>

지난 2008년 글로벌 금융위기 이후 유럽으로 확대된 재정위기 발생 과정을 보면 다양한 원인이 존재한다.<sup>10)</sup> 이와 관련하여 박복영·양다영(2010)은 그리스를 정부부채의 과도한 누적과 재정적자가 직접적 원인이 되어 재정위기를 겪은 국가로 분류한다. 이들은 그리스의 경우, 1990년대 중남미 금융위기 사례와 유사하게, 정부부채의 과도한 누적을 재정위기의 주된 원인이었다고 분석하였다. 그럼에도 1990년대 이후 중남미의 GDP 대비 정부부채 비율이 선진국에 비해 높지 않은

9) 거시·금융시장의 지표들은 재정 관련 위험 외에도 다양한 요인에 따라 변하기 때문에 이를 통해 재정위험을 사전적으로 감지하는 데에 어느 정도 한계가 있다는 점에 유의할 필요가 있다(홍승현, 2014).

10) 유럽 재정위기는 일반적으로 2009년 말에서 시작하여 2010~2012년에 그 위기가 최고조에 달한 것으로 평가받고 있다.

35~45% 수준이었다는 점을 들어, 재정위기 가능성을 반드시 해당 수치만으로는 알 수 없고, 다른 경제지표나 요인을 종합적으로 고려하여 판단하는 것이 중요하다고 하였다. 다만, 신흥국일수록 낮은 수준의 재정적자 및 정부부채에도 쉽게 재정위기에 노출될 수 있으며, 위기 발생의 전조로 장기간의 경상수지 적자가 있었음을 강조하였다. 또한 정부부채 중 외국인 보유 비중이 높고 해외에서 해당 국가의 통화 표시로 된 비중이 클수록 재정위기에 더 취약할 수 있다고 하였다.

유럽의 재정위기와 관련하여 정부부채의 과도한 누적 외에도 금융 시장에서의 위기가 재정위기로 전가된 형태도 있다. 가령, 아일랜드의 경우 재정위기 발생 전에 금융시장에서 주택담보대출 급증과 주택가격 상승이 나타났다. 결국 이것이 자산버블로 이어졌고 그 버블이 붕괴 되면서 은행위기로 이어졌다. 문제는 유로존 국가들은 은행 위기 시에도 이를 완화할 수 있는 자국 내 최종 대부자로서의 역할이 없었기 때문에 위기대응 능력을 갖추기가 쉽지 않았다는 것이다. 그 과정에서 아일랜드 정부는 은행예금 보호를 선언하며 정부가 직접 자금시장에서 차입을 시도하였는데, 경기침체가 겹치면서 정부부채가 급증하게 된 것이다. 그 결과 아일랜드 정부의 국제자금시장에 대한 접근성이 약화하였고 결국 국제통화기금(IMF)에 구제금융을 신청하게 되었다. 정리하면 자국 내 최종 대부자로서의 역할을 할 경제주체가 없는 가운데, 은행 위기 등의 금융시장 위기가 정부의 재정위기로 전가되었으며, 이것이 은행위기를 다시 악화시키는 악순환 구조가 나타난 것으로 볼 수 있다 (Debrun, Ostry, Willems & Wyplosz, 2019).

이러한 관점에서 볼 때 재정위기의 발생원인은 한 국가의 경제구조에 따라 다양한 원천을 가질 수 있다. 위의 연구에서 재정위기의 발생 과정을 크게 두 가지 측면에서 살펴보면, 그중 하나는 국가가 부채

상환 능력이 부족하여 재정적 지불능력 부족(insolvency) 상태에 도달하게 되는 경우이다. 이는 재정위기의 가장 직접적인 진행과정이라 할 수 있다. 국가의 지불능력 부족 가능성에 대해서는 국가부채 한도(debt limit)에 대한 논의가 중요한 의미를 가진다. 한도 초과 시 통제 불가능한 재정위기 상황이 발생하기 때문이다. 따라서 국가의 부채 한도를 파악하는 것이 중요한 이슈라 할 수 있다.

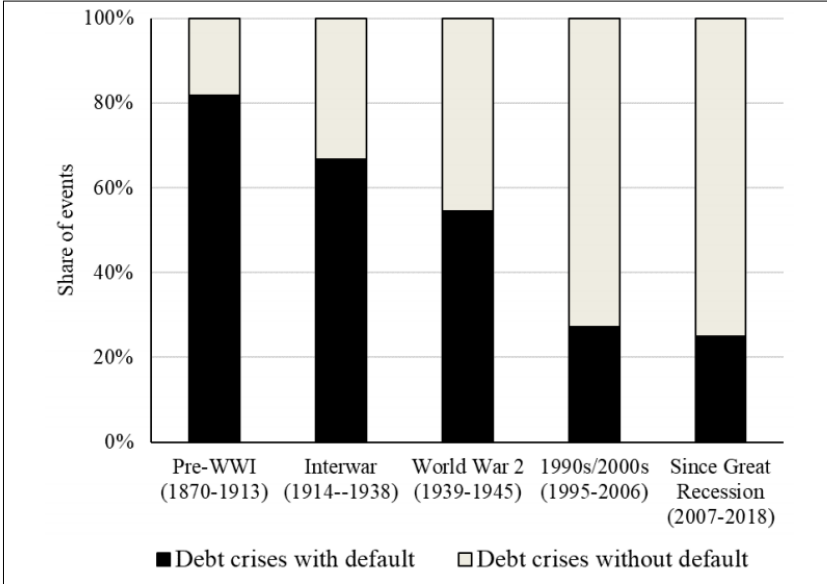
재정위기의 발생과정 중 나머지 하나는 유동성 부족(illiquidity)을 들 수 있다. 과거 유동성 부족이 재정위기로 이어지는 과정은 주로 신흥국에서 많이 발생하였다. 그 이유로 주요 선진국은 기축통화국으로서 자국통화 공급을 통해 그러한 위기를 피할 수 있었기 때문이다. 그러나 Kim(2011)은 2008년 미국의 글로벌 금융위기와 이어진 유럽의 재정위기 이후 선진국도 재정위기와 관련하여 유동성 부족 문제를 더 이상 쉽게 치부할 수 없는 상황이 되었음을 지적하였다. 그는 유동성 부족과 관련한 위험관리 측면에서 정부부채의 표시통화(currency denomination)와 만기구조 문제에 집중할 필요가 있음을 주장하였다. 가령 한 신흥국가에서 발행된 국채가 자국 통화가 아닌 기축통화국의 화폐표시일 경우 유동성 위기에 특히 취약할 수밖에 없는데, 이는 유동성 위기 발생 시 해당 국가의 중앙은행이 최종 대부자로서 역할을 제대로 수행할 수 없기 때문이다.<sup>11)</sup> 정부부채의 만기구조와 관련해서는 단기채권을 통한 자금조달이 상대적으로 저렴한 장점이 있으나, 위험관리 측면에서 볼 때 과도한 단기부채 보유는 피할 필요가 있음도 강조하였다.

11) 유로존 국가가 유로화 표시의 국채를 발행함에 대해 유럽중앙은행(ECB)이 해당 국가에 발생 가능한 유동성 위기에 대해 최종 대부자로서의 역할을 제대로 하지 않는다면 재정 위기로 이어질 수 있음도 지적하고 있다.

한편, 유럽 재정위기는 디폴트 없는 재정위기에 대한 정의를 환기시키는 계기가 되었다. 이 당시 유로존 국가들의 재정문제를 위기로 규정하는 데에는 큰 이견이 없으나(Brunnermeier & Reis, 2019) 그리스와 사이프러스만이 전통적인 재정위기에 해당하는 채무불이행이나 채무 재조정이 발생하였기 때문이다. 포르투갈·스페인·아일랜드 등의 국가도 재정위기 발생국으로 분류되기는 하나, 이들 국가에는 CDS 프리미엄 급증과 국가신용도 급락으로 시장을 통한 자금조달이 불가능해지는 문제는 발생하였으나 실제 부채상환은 정상적으로 이행이 되었었다. 이와 유사한 사례는 과거에도 있었다. 1994년 멕시코·1999년의 브라질·2001년의 터키·2015년 러시아 등도 재정위기를 겪었으나 채무불이행이나 채무 재조정이 이루어지지 않는 않았으며, 동아시아 외환위기의 시발점이었던 태국도 역시 전통적 정의의 재정위기와는 다소 거리가 있었다. [그림 4-1]은 Mitchener & Tresbesch (2021)가 추정한 기간별 재정위기의 빈도를 보여준다.<sup>12)</sup> 특이할 점은 과거에는 전통적인 의미의 재정위기 비중이 높았으나 최근으로 올수록 전통적 재정위기보다는 디폴트 없는 재정위기가 더욱 빈번한 것으로 나타나 후자에 기반한 재정위기의 판단 및 분석이 유의미함을 시사한다.

12) Mitchener & Tresbesch(2021)은 금리 스프레드 및 상승폭을 종합하여 한 나라의 국제 스프레드가 1,000bp를 초과하면서 금리 상승폭이 과거 데이터 상위 1%에 해당할 경우 재정위기로 판단할 것을 제시하였다. 이 기준에 따르면 금리 자료 입수가 가능한 20개국에 대해 1870년에서 2014년 기간 중 총 97건의 재정위기가 발생하였는데, 이 중 55건은 전통적인 의미의 재정위기와 동일하지만 나머지 42건은 이와 상이한 디폴트 없는 재정위기 상황인 것으로 파악되었다.

[그림 4-1] 전통적 재정위기와 디폴트 없는 재정위기 변화 추이



자료: Mitchener & Tresbesch. (2021). Sovereign Debt in the 21st Century: Looking Backward, Looking Forward. p. 16. Figure 7. 인용

한편, 재정리스크는 목적에 따라 다양하게 정의되어 왔다. Cebotari et al.(2009), Kopits(2014) 등은 리스크의 교과서적인 의미를 반영하여, 다양한 요인들에 의해 재정전망과 실적치 간의 괴리 가능성을 재정리스크로 정의하였다. 이 경우 재정리스크는 효율적이고 안정적인 재정운용을 어렵게 하는 교란 요인 측면에서 접근할 수 있다. 더 적극적으로는 국가리스크(sovereign risk) 측면에서 국가 재정위기 가능성에 대한 표현으로 정의하기도 한다. Allen, Rosenberg, Keller, Setser & Roubini(2002)와 Hemming, Kell & Schimmelpfennig(2003)는 재정취약성이라는 표현을 통해 재정과 관련한 유동성 또는 지불능력 조건을 만족시키지 못해 위기를 유발할 수 있는 가능성으로 정의하였

다. Bi(2012)와 Chakrabarti & Zeaiter(2014) 등은 국가의 채무 불이행 리스크(sovareign default risk) 차원에서 재정리스크를 접근하였다. 이 경우 재정리스크는 재정위기 및 그로 인한 국가경제위기를 유발할 수 있는 위협성을 의미하게 되므로 리스크에 대한 철저한 모니터링과 리스크 완화를 위한 적극적인 노력은 경제정책 운영에 있어서 매우 중요한 요소로 평가된다.

사회보장지출 중심으로 정부 재정의 역할이 빠르게 확장되고 있는 현시점에서 재정위기 가능성에 대한 선제적 진단이라는 목적을 고려해서 이하의 분석에서는 재정리스크를 재정위기 유발 위협으로 정의하고 사용한다.

## 제2절 재정리스크 결정요인

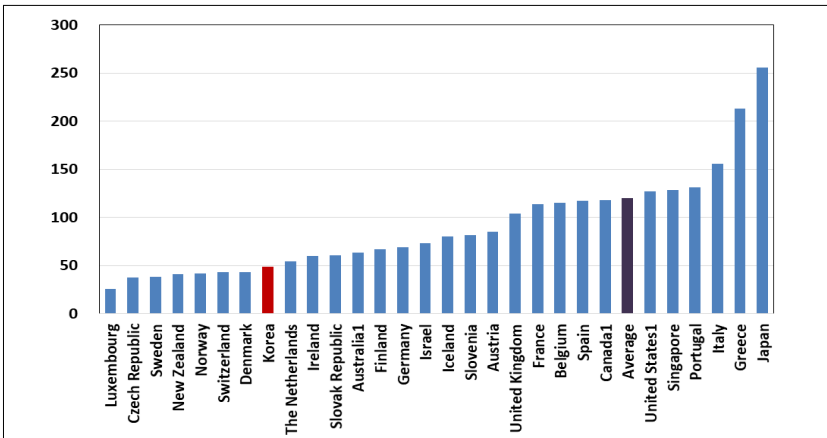
재정리스크 또는 재정위기를 유발할 수 있는 요인들에 대해서는 광범위한 분석이 이루어져 왔다. 이 절에서는 기존 연구결과를 중심으로 재정리스크에 영향을 미칠 수 있는 요인을 범주별로 정리하였다. 결정요인은 크게 정부부채 및 재정수지 요인, 정부부채 구성 요인, 민간부채 요인, 대외 거래 요인, 거시경제 여건 요인 및 정치·사회 환경 요인으로 구분하였다.

### 1. 정부부채 및 재정수지 요인

가계의 경우에도 빚이 많거나 계속 늘고 있으면 미상환 위험이 커지는 것처럼 국가부채의 경우에도 부채 수준과 부채 누증 여부는 디폴트 가능성에 영향을 미치는 중요한 요인이다. 부채수준 지표의

경우 부채 총액을 직접 사용할 경우 경제 규모에 따른 상대적 부채 규모를 파악할 수 없기 때문에 명목 GDP 대비 정부부채 비율(부채/GDP 비율)을 사용하는 것이 일반적이며, 정부부채의 지속가능성에 대한 직관적 판단자료로 가장 광범위하게 활용되고 있다. [그림 4-2]는 2020년 기준 주요 선진국의 부채/GDP 비율을 보여주고 있다. 일본이 250%를 상회하여 가장 높은 부채 수준을 나타내고 있으며 미국·싱가포르와 함께 유로존 재정위기 국가인 그리스·이탈리아·포르투갈 등이 100%를 상회하는 높은 부채수준을 보이고 있다. 반면 우리나라는 코로나 위기 상황에서 많은 재정지출을 단행하였음에도 여전히 50%를 하회하여 선진국 중 가장 낮은 부채 국가군에 속하고 있음을 알 수 있다. 코로나19 대응으로 선진국들의 부채비율이 평균 18.7%p 상승하였음에도 우리나라는 6.5%p 증가에 그쳐 이 기간 중 정부부채 관리와 관련해서는 다른 나라에 비해 비교적 선방한 것으로 여겨진다.

[그림 4-2] 주요국 국가부채/GDP 비율(전망)



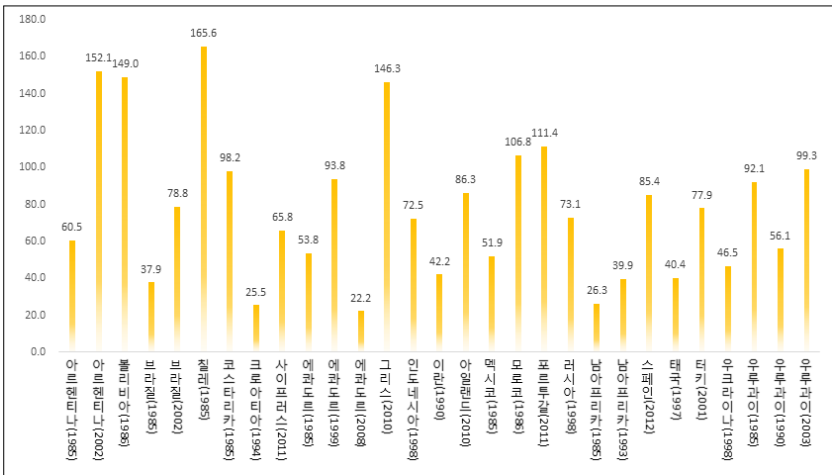
자료: IMF. (2021). Fiscal Monitor, October 2021: Strengthening the Credibility of Public Finances. Table A7. 기초로 작성.



[그림 4-3]은 재정위기를 경험한 국가들의 당시 정부부채 비율 수준을 보여주는데, 재정위기 당시의 부채 비율 규모가 국가별로, 위기 별로 상이한 점을 알 수 있다. 1986년 볼리비아 재정위기나 1985년 칠레, 2002년 아르헨티나 재정위기 당시의 부채비율은 150% 내외로 매우 높은 수준이었던 반면, 크로아티아(1994년)·에콰도르(2008년)·남아프리카(1985년) 재정위기 당시의 부채비율은 50%에도 미치지 못했다. 한편, 같은 국가라고 할지라도 에콰도르의 경우 1985년, 2008년 위기 당시 부채비율은 각각 60% 및 20%대로 낮은 수준이었으나, 1999년 재정위기 당시에는 100% 수준에 이르렀다.

우루과이의 경우에도 1990년 위기 시에는 60% 수준이었으나, 1985년 및 2003년 재정위기 시에는 100% 내외로 매우 높은 수준인 것으로 나타났다. 이를 볼 때 정부부채 수준이 재정위기의 중요한

[그림 4-3] 재정위기 시 국가별 국가부채/GDP 비율(%)



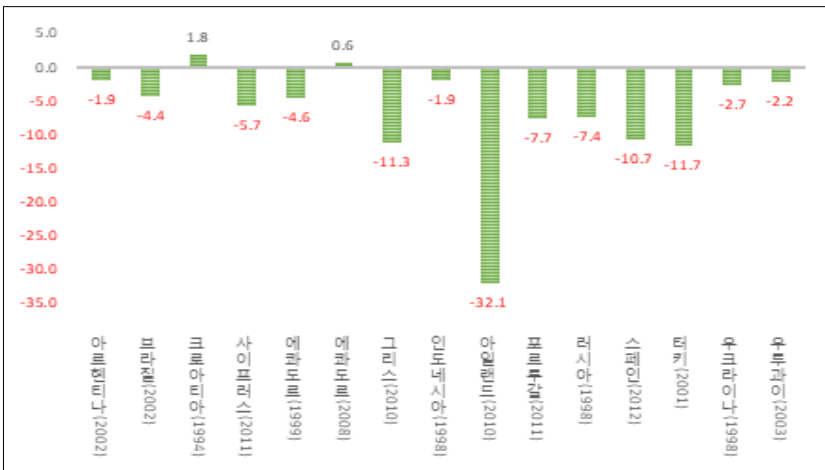
주: 다년에 걸친 재정위기 발생 시 발생 첫째 기준으로 산정  
 자료: IMF. Historical public debt database. Retrieved 2021.7.15. , from [https://www.imf.org/external/datamapper/DEBT1@DEBT/FAD\\_G20Adv/FAD\\_G20Emg/FAD\\_LIC?year=2015](https://www.imf.org/external/datamapper/DEBT1@DEBT/FAD_G20Adv/FAD_G20Emg/FAD_LIC?year=2015) 기초로 작성

결정요인인 것은 맞다 하더라도 부채비율만으로 재정위기 가능성을 판단하는 데에는 한계가 있음을 알 수 있다.

한편 Georgievska et al.(2008), Kohlscheen(2010) 등은 GDP 대비 비율 대신 총수출 대비 부채 비율을 판단지표로 사용하기도 하였다.

재정수지는 부채의 누증 정도를 판단하는 지표로 사용하고 있으며 부채비율과 같이 GDP 대비 비율을 주로 사용한다. [그림 4-4]는 재정위기 당시 국가의 재정수지를 보여주고 있다. 크로아티아와 에콰도르를 제외하고 재정위기 당시 재정수지 적자 문제가 있었던 것으로 나타났다.

[그림 4-4] 재정위기 당시 국가별 재정수지/GDP 비율(%)



주: 다년에 걸친 재정위기 발생 시 발생 첫째 기준으로 산정  
 자료: World Bank Group. A Cross-Country Database of Fiscal Space. Retrieved 2021.10.26., from <https://www.worldbank.org/en/research/brief/fiscal-space> 자료 기준으로 작성

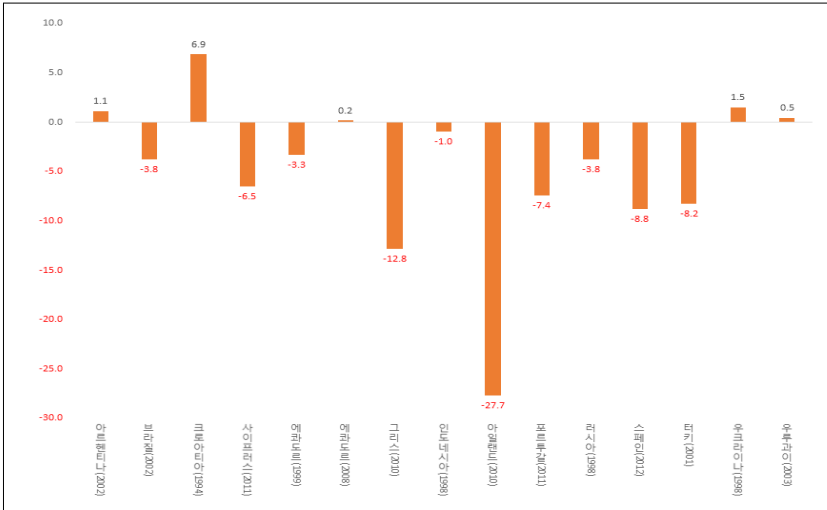
Kose, Kurlat, Ohnsorge & Sugawara(2017)는 재정수지를 사용하는 대신 재정수지 지속성 갭, 경기조정 재정수지 등을 개발하여 재정수지 판단지표로 제안하였다. 재정수지 지속성 갭은 Ley(2009)와 Escolano(2020) 등의 연구를 바탕으로 재정수지에 국가적 경제특성을 반영한 것으로, 다음과 같이 두 가지 형태로 정의하였다.

$$\text{종합재정수지 지속성 갭} = b_t - \left( \frac{-\gamma_t}{1 + \gamma_t} \right) d^*$$

$$\text{기초재정수지 지속성 갭} = p_t - \left( \frac{i_t - \gamma_t}{1 + \gamma_t} \right) d^*$$

여기서  $\gamma_t$ 는 명목 GDP 성장률,  $b_t$ 는 종합재정수지/GDP 비율,  $p_t$ 는 기초재정수지/GDP 비율,  $i_t$ 는 장기시장금리이며  $d^*$ 는 부채비율 목표치이다. 지속성 갭이 양(+)이 지속될 경우 정부부채가 목표치에 근접하게 되며 반대로 음(-)일 경우 부채지속성이 악화함을 의미한다. [그림 4-5]는 재정위기 당시 국가별 경기조정 재정수지를 보여 주고 있다. 경기요인을 제거하고 보았을 때 다소 상이한 양상을 확인할 수 있는데, 유로존 재정위기 국가 대부분은 위기 발생 시점에 재정수지가 크게 악화했으나, 크로아티아, 아르헨티나, 우크라이나 등 (+)의 재정수지를 보이는 사례도 있음을 알 수 있다.

[그림 4-5] 재정위기 당시 국가별 경기조정 재정수지/GDP 비율(%)



주: 다년에 걸친 재정위기 발생 시 발생 첫째 기준으로 산정

자료: World Bank Group. A Cross-Country Database of Fiscal Space. Retrieved 2021.10.26., from <https://www.worldbank.org/en/research/brief/fiscal-space>  
2021자료 기준으로 작성

이 외에도 조세수입 또는 장기평균 조세수입(Kose et al., 2017) 등이 재정수지 추세에 대한 판단지표로 제시되기도 하였다. 장기평균 조세수입은 조세징수시스템의 안정성 여부를 판단하기 위한 지표로서 기능하는데 징수체계가 안정적이지 못할 경우 부채증대에 신속한 대응이 어려워진다는 점에서 리스크 판단지표로서 유의미하다. 그러므로 과거 평균 조세수입액이 이러한 안정적 징수체계의 척도로 사용될 수 있다.

## 2. 부채구성 관련 요인

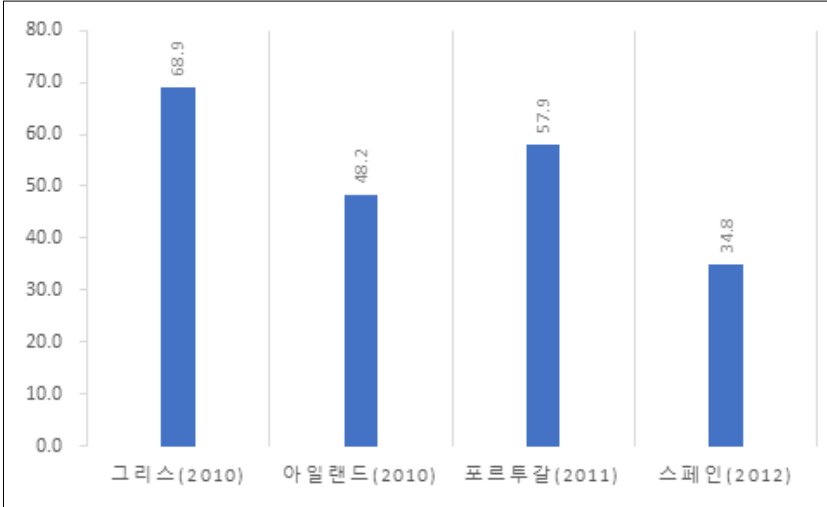
부채구성과 관련해서는 단기채무 비중, 대외채무 비중 관련 지표들이 재정리스크 요인으로 많이 제시되어 왔다. 단기채무의 비중이 높을 경우 금리, 환율 등의 일시적인 급등 상황에서 채무 연장이 어려워지면서 디폴트 가능성이 커지게 된다. 또한 대외채무 비중이 높을 경우 역시 자연재해나 금융시스템 불안정 등으로 국가 신용도에 일시적인 문제가 발생하였을 때에도 해외 채권자로부터 유동성 회수 가능성이 높아져 디폴트 위험을 높이는 요인이 된다는 점에서 Domar(1950) 이후 실제 디폴트 위험을 의미하는 재정리스크 측면에서는 정부의 총부채보다는 외채의 비중이 더 중요하게 다루어지는 경우가 많았다.<sup>13)</sup>

단기 및 대외채무 관련 지표들로는 총정부부채 중 외화표기부채 비중, 국채발행규모 중 해외거주자 보유 비중, 총정부부채 중 해외 거주자 차주 비중, 국채 평균 만기, 단기부채/GDP 비율, 총 대외부채/총수출 비율 등이 사용되고 있다. [그림 4-6]은 유로존 재정위기 당시 국가별 총정부부채 중 해외거주자 차주 부채 비중을 보여주고 있다. 그리스와 포르투갈은 해외거주자에게 진 부채 비중이 각각 69%와 58%로 전체 정부부채의 절반을 상회하는 규모가 해외에 있는 상태여서 정부 재정이 매우 취약한 여건이었음을 알 수 있다. 아일랜드와 스페인의 경우에도 48%와 35%로 낮지 않은 수준이었다.<sup>14)</sup>

13) 실제 최근 미국을 중심으로 논의가 확대되고 있는 현대통화이론(Modern Monetary Theory)의 경우 대내 채무의 경우 화폐 발행을 통해 언제든지 상환할 수 있기 때문에 정부의 재정위기 가능성은 없다고 주장을 한다.

14) 나머지 재정위기 국가들은 자료의 취합에 어려움이 있어 제시하지 못하였다.

[그림 4-6] 유로존 재정위기 당시 국가별 해외거주자 정부부채 보유 비율(%)

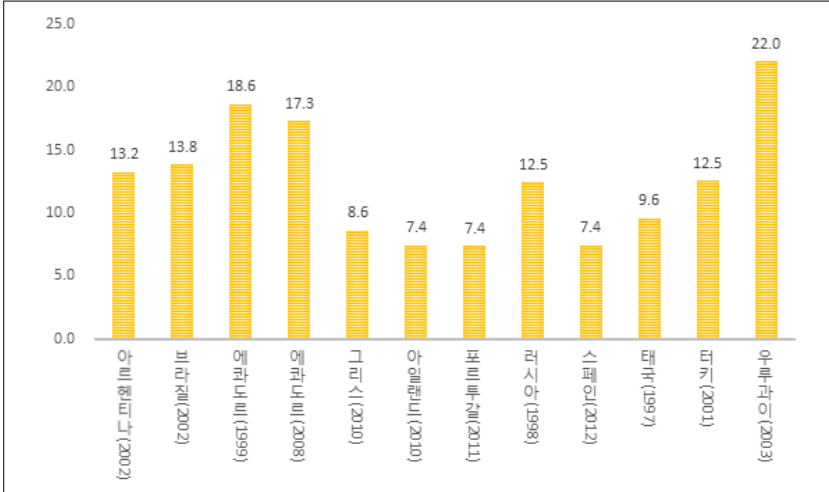


주: 다년에 걸친 재정위기 발생 시 발생 첫째 기준으로 산정

자료: World Bank Group. A Cross-Country Database of Fiscal Space. Retrieved 2021.10.26., from <https://www.worldbank.org/en/research/brief/fiscal-space>  
2021자료 기준으로 작성

[그림 4-7]은 재정위기 발생 시점에서의 정부부채 평균 만기를 보여준다. 그리스·아일랜드·포르투갈·스페인 등은 평균 만기가 7~9년 내외로 상대적으로 짧았던 반면 아르헨티나·에콰도르·우루과이·터키 등은 평균 10년 이상 남겨 둔 상황에서 재정위기를 맞았던 것으로 나타나 나라별로 상이한 상태에 있었던 것으로 보인다.

[그림 4-7] 재정위기 당시 국가별 정부부채 평균 만기(%)



주: 다년에 걸친 재정위기 발생 시 발생 첫째 기준으로 산정

자료: World Bank Group. A Cross-Country Database of Fiscal Space. Retrieved 2021.10.26., from <https://www.worldbank.org/en/research/brief/fiscal-space>  
2021자료 기준으로 작성

### 3. 대외거래 요인

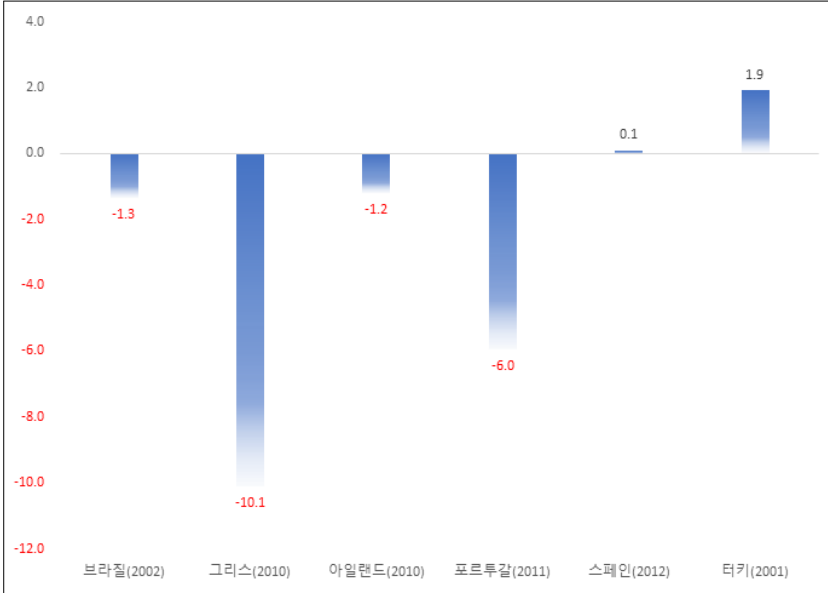
대외거래 요인은 크게 경상수지와 환율로 나뉜다. 경상수지가 재정 리스크에 미치는 영향과 관련해서는 상반된 의견이 제시되어 왔다. Diaz-Alejandro(1984), Peter(2002), Kruger & Mesmacher(2004) 등은 경상수지 흑자 확대가 디폴트 확률을 낮춘다고 판단하였다. 경상수지 흑자가 확대될 경우 해외저축 의존도가 낮아지며 대외부채를 감소시키므로 재정리스크를 감소시키는 반면, 경상수지 적자가 확대되는 상황에서 국제금융시장 접근을 제약하는 충격이 발생할 경우 대외채무 만기연장의 어려움과 함께 국내 실물경제활동에 필요한 자원의 수입에도 어려움을 겪게 되어 재정위기 위험성을 높이게 된다는 것이다.

또한 경상수지 적자가 지속되는 경우 해당국의 초과소비 상태임을 의미하므로 거시경제의 지속성 측면에서도 부정적이므로 역시 디폴트 가능성이 커진다고 볼 수 있다. 반면 경상수지 적자는 해외 투자의 증가를 의미할 수 있어 중기 시계에서의 거시경제의 지속적 성장에 긍정적인 요인으로 작용하여 오히려 디폴트 위험을 낮춘다는 평가도 있다(Afonso, Gomes, & Rother, 2007). [그림 4-8]은 입수 가능한 국가들의 재정위기 당시 경상수지/GDP 비율을 보여주고 있다. 터키의 사례를 제외하고는 대부분 국가에서 재정위기 당시 경상수지가 적자 상태였으며, 특히 유로존 재정위기 당시의 그리스와 포르투갈 등이 심각한 수준이었던 것으로 나타났다.

환율의 경우 자국화폐로 평가한 대외 부채 수준을 결정한다는 점에서 디폴트 리스크의 주요 결정요인이다. 환율이 평가절하될 경우 동일한 외채라 하더라도 국내 화폐 기준으로는 부채가 증가하는 것을 의미하기 때문이다. 반면 환율의 경우 재정위기의 원인이 되기보다는 재정위기 우려의 결과로 상승하는 경우가 많아 사전 판단지표로는 적절치 않다는 평가도 있다. 한편 Catão & Sutton(2002)와 Peter(2002)는 환율의 절상이나 절하의 방향성이 아니라 실질환율의 변동성이 디폴트에 영향을 미칠 수 있음을 제시하였다. 예를 들어 실질환율이 큰 폭으로 평가절상 될 경우 1997년 외환위기 때와 같이 환차익을 노린 급격한 자본 이동으로 외환위기가 발생할 가능성이 크고, 이는 결국 재정위기로 이어질 수 있다는 점에서 디폴트 가능성이 커지는 역할을 하게 된다. 반대로 실질환율이 큰 폭으로 절하되더라도 앞서 밝힌 것처럼 자국 화폐 기준 대외채무가 급증하는 상황을 의미하므로 이 역시 재정위기 가능성을 높하게 된다. 이에 따라 실질환율의 장기추세로부터의 괴리 정도 또는 변동성을 판단지표로 사용할 것을 제안하였는데, 다만 이 경우 장기추세를 적절히 추정하기가 어렵다는 단점이 있다.



[그림 4-8] 재정위기 당시 경상수지/명목 GDP 비율(%)



자료: OECD. OECD Stat. Economic Indicators-Current account as a % of GDP. Retrieved 2021.6.22., from OECD.Stat.

#### 4. 거시 여건

거시경제 및 시장환경, 부채상환 관련 시장지표들도 재정리스크를 판단하는 데 유용한 정보로 활용되고 있다. 일반적으로 재정리스크는 거시경제가 불안정한 상황에서 특정 경제충격이 불안정한 거시 여건으로 증폭되면서 위기를 유도하는 방식으로 전개되기 때문이다. 대표적인 변수로는 성장률, 금리 및 건전성 관련 지표들이다. 특히 성장률과 금리 격차는 실제 재정의 상환능력을 판단하는 핵심지표이므로 매우 중요하다고 할 수 있다. Blanchard(2019)는 저금리가 구조화되어 한 동안 명목 GDP 성장률이 국채금리를 상회하는 상황이 지속될 것으로

판단되고 있어 정부가 재정을 늘리더라도 추가적인 부채부담은 발생하지 않게 되므로 보다 공격적인 재정지출의 필요성을 역설하기도 하였다. 반면, 대부분의 재정위기 국가에서 위기 직전까지 국채 이자율 급등 상황이 발생하지 않고 있어 실제 위기 상황에 대한 경보 지표로서의 적절성에 대해서는 이견이 있는 상황이다. 국가의 신용도와 상관성이 높은 CDS 스프레드 역시 재정리스크와 매우 밀접하다. 정부 신용도에 대한 시장의 가장 보편적인 평가지표임과 동시에 CDS 스프레드 자체가 대외 국고채 조달금리를 결정하게 되므로 스프레드 상승이 재정부담을 크게 늘리는 효과가 있기 때문이다. CDS 스프레드와 유사한 지표로서 Standard & Poor's, Moody's, Fitch 등 3개 신용평가기관의 국채 신용등급 역시 적절한 지표로 활용될 수 있다.

인플레이션은 디폴트 위험에 대해 상반된 영향을 미칠 수 있다. 높은 물가상승률은 기존 부채의 가치가 하락한다는 것을 의미하기 때문에 채무에 대한 부담을 감소시켜 디폴트 위험을 낮추는 역할을 할 수 있다. 반면 적정 인플레이션 수준을 넘어서는 물가상승률은 거시경제가 안정적이지 못하다는 것을 함의하고 있으며 또한 발권력을 통한 재정지출(monetary financing)의 징후로도 판단될 수 있으므로 재정의 안정성을 악화시키는 요인으로 작용할 수도 있다.

실업률도 재정위기에 영향을 미치는 주요 거시변수이다. 실업률이 낮은 국가는 일반적으로 노동시장이 유연한 경향이 있어 경제충격에 탄력적으로 대응할 수 있다는 점에서 재정위기 가능성으로부터 상대적으로 안정적일 뿐만 아니라 실업급여 등과 관련한 재정부담이 상대적으로 적어 디폴트 가능성을 낮추는 요인으로 작용한다.

통화량도 재정위기 가능성과 연관성이 높은 것으로 분석된 사례가 있다. Saini & Bates(1984)와 Hajivassiliou(1994) 등은 변동환율

제하에서 외환보유고 대비 총통화(M2) 비율이 무보증 정부채무 비중의 지표변수로서의 역할을 한다고 평가하였다. 따라서 이 비중이 높을 경우 갑작스러운 대외 충격으로 정부의 대외신뢰도가 하락할 때 외환위기나 대외부채 미상환 위험이 심화할 수 있다.

외환보유고는 중앙은행이 갑작스러운 경상수지 적자, 자본유출, 대외채무 상환이나 환율 급등 같은 충격을 제대로 흡수할 수 있는지를 나타낸다는 점에서 중요한 재정리스크 판단 요인이다. Maltritz & Molcanov(2014)에 따르면 신흥국은 부채 수준 자체가 재정리스크에 큰 영향을 미치나 선진국일수록 물가상승률, 수입증가율, 시장개방도, 교역자유화 정도 등과 같은 거시변수들에 유의한 영향을 받는 것으로 나타났다. 또한 Kohlscheen(2010), Chakrabarti & Zeaiter(2014) 등과 같이 대외채무 변수에 대해서도 GDP 대비 비율 대신 수출규모 대비 비율을 사용하는 것이 더 적절한 것으로 나타나는 분석들도 있다.

## 5. 금융시스템 요인

금융시스템 리스크는 민간부채와 비슷한 맥락에서 재정리스크의 중요한 결정요인이 된다. 금융시스템 리스크란 개별 금융기관의 부실이 금융시스템 전반의 부실로 확산되어 실물경제까지 위축시킬 수 있는 위험을 의미한다. 2008년 발생한 글로벌 금융위기가 시스템 리스크의 대표적인 사례이며 우리나라를 비롯한 동아시아 국가들의 1998년 외환위기 역시 시스템리스크에서 비롯되었다. 시중은행과 같이 시스템 리스크를 유발시킬 수 있는 금융기관에 부실이 발생하면 대부분의 선진국들은 예금보험에만 의존하지 않고 금융시스템 리스크를 방지하기 위해 적극적으로 재정지원을 진행하게 된다. 이러한 재정부담은 재정리스크의 결정적 요인이 되는 경우가 많게 된다. Cebotari et al.

(2009)에 따르면 1977-1999년 기간 발생한 117개 금융위기 시 정부의 재정부담은 GDP의 5%를 초과하였으며 1980년대 아르헨티나, 칠레, 우루과이 등의 남미 위기에서는 25~50%, 1997년 우리나라를 위시한 동아시아 외환위기에서는 약 20%의 재정부담이 발생하였다. 우리나라 역시 1998년 외환위기 당시 정부부채 비율은 매우 낮은 수준이었으나 종합금융사를 시발점으로 붓물처럼 급증하게 된 은행권 부실로 금융기관에 169조 원의 공적자금이 투입되었고 이러한 금융권 부실이 외환위기의 직접적인 요인이 되기도 하였다.

## 6. 민간부채 요인

정부부채뿐만 아니라 민간부채 역시 재정리스크의 중요한 요인이 된다. 경제주체들의 부채 보유의 건전성은 저량과 유량 측면에서 판단할 수 있는데, 저량 측면에서는 부채수준을 소득수준이나 금융자산 보유 수준 그리고 실물자산을 포함한 총자산 수준과 비교하여 부채과잉 여부를 판단할 수 있다. 유량 측면에서는 부채를 상환할 수 있는 소득 흐름을 살펴보게 되는데 구체적으로는 DSR(소득 대비 원리금 상환 비율)을 중심으로 살펴볼 수 있다.

가계·기업·정부 등 각 부문의 부채가 과다하게 축적될 경우 이들 부문의 경제활동을 위축시킬 수 있으며, 이로 인해 금융시장이 불안정하게 될 수 있고 이는 다양한 거시 재정·통화 정책 수행에 제약요인으로 작용할 수 있다. 아울러 가계부채가 과다할 경우 금융부문뿐만 아니라 실물부문에도 영향을 미칠 수 있는데 무엇보다 가계의 원리금 상환 부담 증대로 인해 소비가 위축될 가능성이 제기된다. 채무부담의 증가는 내수위축을 야기하며, 이로 인해 전반적인 경기침체로 가계의 소득이 축소되고, 이는 다시 채무부담이 가중되는 악순환이 발생할

우려가 있다. 또한 부채수준이 과도한 기업은 자금조달 및 상환에 어려움을 겪게 되어 원리금 상환에 집중하게 되면서 생산활동이 위축될 수 있다. 또한 가계 및 기업의 과다부채 문제는 금융기관의 건전성 악화로 이어질 가능성이 있다. 금융기관의 재정 건전성이 악화할 경우 민간부문에 대한 자금 공급이 위축되어 가계 및 기업들의 생산·소비 활동 위축과 소득부진으로 이어져 전반적인 경기침체 및 금융불안이 초래될 가능성이 제기된다. 가계 및 기업의 부채가 과도한 상태에서 정책의 기조가 긴축으로 전환될 경우 경기의 전반적인 위축과 이로 인한 채무조정 등 사회적 비용이 크게 발생하기에 통화정책 측면에서도 적극적인 인플레이션 대응이 어려울 수 있다. 아울러 가계부채 대응을 위해 금리를 인상할 경우 취약계층에 미치는 부정적 영향이 더 크게 나타날 수 있어 이 역시 분배 측면에서 부담으로 작용할 가능성이 있다.

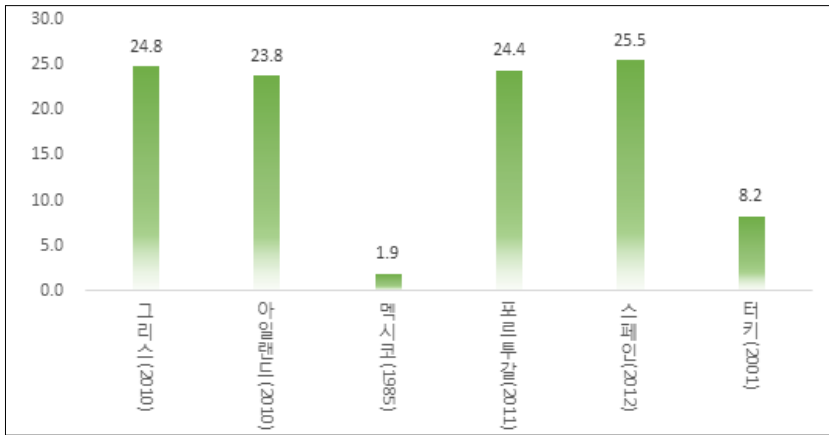
많은 경우 민간에서 디폴트 사태가 발생하였을 때 정부 재정으로 구제(bail out)를 해주기 때문에, 민간부채위기가 정부부채위기로 이전 되는 경향이 있다. 자연재해로 인한 민간부채 증가나 공기업 부채 역시 동일한 이유에서 재정리스크의 중요한 요인이다. 실제로 1998년 인도네시아는 전력공사 부실로 GDP의 4%에 달하는 공적자금을 지원해 위기의 단초를 제공하였고 유럽 지역에서는 항공사 부실로 20억 달러의 정부손실이, 콜롬비아·일본·말레이시아·태국 등의 경우는 철도공사 부실로 GDP의 1~5%에 달하는 정부자금이 사용된 바 있다.

이와 관련하여 활용될 수 있는 지표들로는 총부채/GDP 비율·총대외부채/GDP 비율·총부채 중 외화부채 비율·민간부채/GDP 비율·민간대외부채/GDP 비율·총대외부채 중 단기부채 비중·총대외부채/외환보유고 비중 등이 있다.

## 7. 사회보장지출 비중

재정지출의 구성 역시 재정위기에 영향을 미칠 수 있다. 특히 사회보장지출 같은 경직성 지출의 경우 경제여건 변화에 따른 재정의 신속적 대응을 어렵게 함으로써 위기 대응력을 크게 약화시킨다는 점에서 재정위기에 직접적 영향을 끼칠 수 있다.

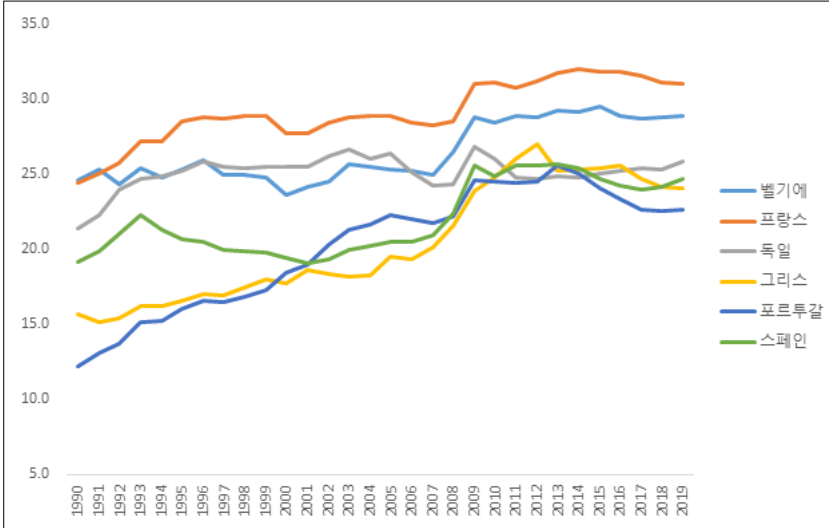
[그림 4-9] 재정위기시 국가별 Public Socx/명목 GDP(%)



자료: OECD. OECD statistics-SOCX database. Retrieved 2011.11.19. from [https://stats.oecd.org/index.aspx?DatasetCode=SOCX\\_AGG](https://stats.oecd.org/index.aspx?DatasetCode=SOCX_AGG) 자료에 기초하여 작성

[그림 4-9]는 재정위기 당시 명목 GDP 대비 사회보장지출의 비중을 보여주고 있다. 유로존 재정위기 국가인 그리스·아일랜드·포르투갈·스페인 등의 사회보장지출 비중은 20%를 상회하고 있으나 당시 재정위기를 겪지 않은 유로지역 국가들에 비해 높은 수준이라고 보기는 어렵다. 또한 멕시코와 터키의 경우 재정위기 당시 사회복지지출 수준은 별로 높지 않은 것으로 확인된다.

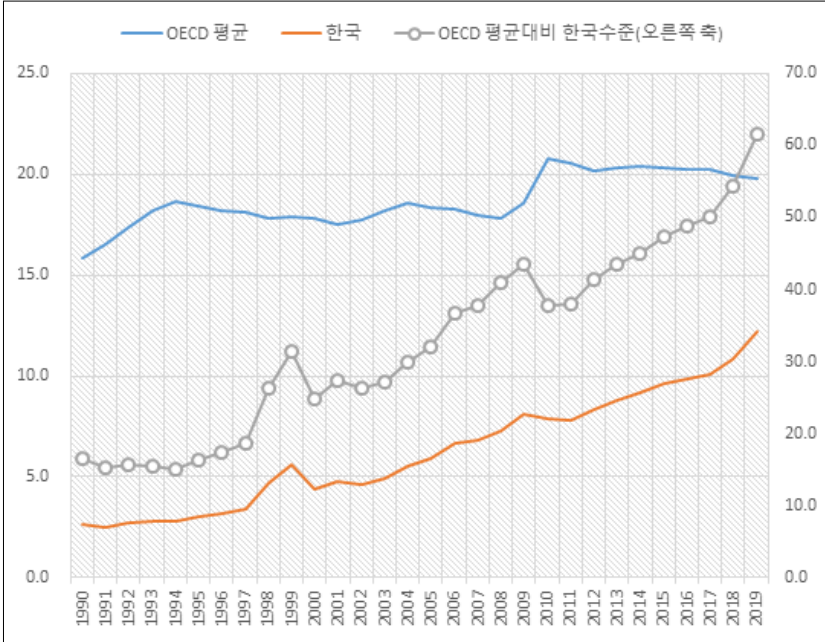
[그림 4-10] 주요 유럽 국가들의 공공부문 사회보장지출/명목 GDP 추이(%)



자료: OECD, OECD statistics-SOCX database. Retrieved 2011.11.19. from <https://stats.oecd.org/index.aspx?DatasetCode=SOCX> 자료에 기초하여 작성

[그림 4-10]은 2010년대 주요 재정위기 발생 및 미발생 유로존 국가들의 사회복지재정/GDP 비율 추이를 보여주고 있다. 그림을 보면 재정위기 발생 시 재정위기 국가들의 사회보장지출 수준이 다른 국가들에 비해 오히려 낮음을 알 수 있다. 그러나 재정위기가 발생하지 않은 독일·프랑스·벨기에의 경우 1990년 이후 GDP 대비 공공부문 사회보장지출 비중 증가폭이 매우 완만한 반면, 재정위기가 발생한 그리스·포르투갈·스페인은 매우 가파르게 상승해 왔던 것을 알 수 있다. 이는 사회보장지출의 절대규모보다 경직적 성격을 갖는 사회보장지출 비중이 급격히 증가하여 경기변동에 대응하여 재정을 신속적으로 조정할 시간적·제도적 여건이 부족할 경우에 재정위기의 중요한 요인이 될 수 있음을 보여준다.

[그림 4-11] 한국과 OECD 평균 공공부문 사회복지지출 수준 비교(1990-2019)



자료: OECD. OECD statistics-SOCX database. Retrieved 2011.11.19. from [https://stats.oecd.org/index.aspx?DatasetCode=SOCX\\_AGG](https://stats.oecd.org/index.aspx?DatasetCode=SOCX_AGG) 자료에 기초하여 작성

한편, [그림 4-11]은 우리나라의 공공부문 사회복지지출 수준 증가 추이를 OECD 평균과 비교하고 있다. 글로벌 금융위기로 인한 명목 GDP 감소 효과를 제외하곤 OECD의 평균 GDP 대비 공공부문 사회복지지출 비중이 1990년 이후 20% 내외 수준에서 안정적인 모습을 보이는 반면, 우리나라의 경우 지난 30여 년간 GDP 대비 2.6%에서 12.2%(2019년 예상치) 수준으로 상당히 가파르게 증가하고 있는 모습을 볼 수 있다. 이것은 과거 30여 년간 사회복지지출이 경제성장 속도나 전체 정부 재정 확장 속도를 훨씬 초과하여 증가하면서 지출 비중을 가파르게 올려왔고, 앞으로도 인구고령화와 연금제도 성숙에 따라



자연증가가 예상되는 만큼, 현재 우리나라 정부부채 수준이 여타국에 비해 매우 양호하고 국내외 재정 관련 전문기관에서 추정한 재정여력 (fiscal space)도 주요국 중에서 가장 높은 수준이라 하더라도, 재정의 신축적 조정 능력을 확보할 수 있는 제도적 대안 마련이 필요할 수 있음을 의미한다.

### 제3절 실증분석 방법과 데이터

#### 1. 분석기법

실증분석의 목적은 과거 재정위기의 경험들로부터 재정위기를 유발하는 요인들을 평가하여 향후 우리나라의 재정리스크를 선제적으로 진단할 수 있도록 활용하는 데 있다. 이에 따라 이번 연구에서는 국가별 패널 자료를 이용하여 크게 두 가지 실증분석 모형을 활용하여 분석하였다.

첫 번째 분석기법은 재정위기 여부를 나타내는 이항모형을 종속 변수로 하는 회귀모형을 통해 안정적으로 재정위기를 평가할 수 있는 요인들을 선별하는 방식이다. 이항 회귀모형의 경우 log-log 모형과 로짓모형 두 가지 방식을 사용하였다. 구체적으로 종속변수  $y_{i,t}$ 를 국가  $i$ 가  $t$ 년도에 재정위기가 발생하면 1, 아니면 0인 이항 변수로 정의할 때 회귀식은 다음과 같다.

$$y_{i,t} = f(x_{i,t}) + \epsilon_{i,t+1}$$

여기서  $x_{i,t}$ 은 재정리스크에 영향을 줄 수 있는 변수 벡터이며  $\epsilon_{i,t}$ 는 조건부 평균이 0인 오차항이다. 이항변수의 특성상  $E[z_{i,t+1}|x_{i,t}] = \Pr(z_{i,t+1} = 0|x_{i,t})$ 라는 성격과 오차항의 평균이 0이라는 성격을 이용하면  $f(x_{i,t})$ 는 특정 조건  $x_{i,t}$ 에서 국가  $i$ 가  $t$ 년도에 재정위기가 발생할 확률을 의미한다. 즉

$$f(x_{i,t}) = \Pr(y_{i,t} = 1|x_{i,t})$$

로짓모형은  $f(x_{i,t})$ 를 다음과 같은 로지스틱 함수(logistic function)로 정의한다.

$$f(x_{i,t}) = \frac{\exp(\mu + \alpha_i + \beta'x_{i,t})}{1 + \exp(\mu + \alpha_i + \beta'x_{i,t})}$$

여기서  $\alpha_i$ 는 고정효과(fixed effect)이다.  $\alpha_i$ 의 경우 고정효과 대신 랜덤효과(random effect)를 고려할 수도 있으나 앞에서 살펴본 재정리스크 요인들은 영역별로 다양하게 존재하며 국가지표들의 특성상 상호간에 다양하게 연관되어 있다. 이처럼 상호 연관된 국가 차원 변수들이 국가 고유의 경제, 사회적 여건과 무관하다는 랜덤효과 가정은 이번 연구에서는 적절치 않은 것으로 판단하여 고정효과만을 가정하였다.

로짓 모형은 특정 이벤트의 발생 확률을 직접 추정한다는 측면에서 가장 적합한 모형이나 발생 빈도가 매우 낮을 경우 소표본 편의가 커진다는 문제가 있다. 이번 연구에서도 재정위기 발생 빈도가 6%에

불과하여 소표본 편이의 우려가 크다. 고정회귀 모형의 추정을 위해서는 국가별로 표본기간 중 1회 이상의 재정위기가 발생하여야 하는데, 이번 분석에서 사용한 국가 중 16개 국가만이 재정위기를 경험하였으며, 특히 연구대상으로 관심이 많은 선진국의 경우 유로존 재정위기 당시의 4개국에 불과하다. 이에 따라 사용 가능한 표본이 일부분으로 제한되며 횡단면상의 추정 일치성이 담보되기 어려운 문제가 있다. 이러한 문제를 해결하려는 시도는 여러 방식으로 진행되어 왔다. 두 번째 모형은 이러한 시도의 하나인 log-log 모형(complementary log-log model)이다. 모수평균 방식을 사용할 경우  $f(x_{i,t})$ 는 다음과 같이 정의된다.

$$f(x_{i,t}) = 1 - \exp(\exp(\mu + \alpha_i + \beta'x_{i,t} + u_{i,t}))$$

이항 종속변수 모형은 재정위기의 발생확률을 직접 추정한다는 점에서 유용성이 매우 높으며 실제로 이를 이용하여 재정위기의 요인을 분석하려는 많은 연구가 진행되어 왔다(Frank & Cline, 1971; Lloyd-Ellis et al., 1989; Manasse et al., 2003).

다양한 연구들이 진행되어 왔음에도 불구하고 여전히 주요 결정 요인에 대한 실증적 합의는 이루어지지 않았는데, 가장 큰 어려움은 회귀모형이나 분석 자료에 따라 위기 결정요인이 크게 달라진다는 점이다(Chakrabarti & Zeaiter, 2014; Chan-Lau, 2017). 이러한 문제는 이번 연구에서도 동일하게 발생하여 분석결과의 강건성이 매우 약할 우려가 있다. 최근에는 이를 완화하기 위해 EBA 방식을 통해 강건성 있는 요인들만을 추출하는 방식이 활용되고 있다(Maltritz & Molchanov, 2014; Boonman & Urbina, 2019). EBA는 우선 재정

위기 결정요인을 세 가지 변수군으로 분류한다. 첫째는 강건성이 확인되었거나 검정할 필요 없이 모형에 추가될 변수군이며, 두 번째는 강건성 여부를 검정할 필요가 있는 변수군, 그리고 세 번째는 잠재적인 추가 변수군이다. Leamer(1983)가 제안한 EBA 방식은 두 번째 변수군에 대해 다양한 변수 조합으로 추정을 실시한 뒤 추정계수의 하한(extreme lower bound)과 상한(extreme upper bound)이 동일한 부호이면 강건성이 있는 변수로 판단한다. 반면 Sala-i-Martin(1997)이 제안한 방식은 추정계수의 90% 신뢰구간 평균치가 0을 포함하지 않을 경우 강건성이 있는 변수로 판단한다. 이번 연구에서도 EBA 방식의 기본 원리를 이용하였으나 데이터 한계 및 추정상의 문제로 제한적으로 활용하였다. 아울러 다양한 자료원을 통해 가능한 변수들을 취합함에 따라 변수별로 포함하고 있는 국가 및 시계열의 범위가 상이하다. 또한, 비선형 모형의 특성상 수리적 최적화(numerical optimization) 방식으로 회귀계수를 추정해야 하지만, 변수의 개수가 많아 추정이 수렴하지 않는 경우가 빈번하게 발생하여 EBA 방식을 직접적으로 사용하기가 어렵다는 문제가 있다. 이에 따라 재정위기 판단의 기초변수인 정부부채/GDP 비율과 본고에서 특히 관심을 두고 있는 사회복지재정 관련 변수들을 기본 설명변수로 설정하고 나머지 변수들은 다양한 조합별로 추정이 수렴되는 결과들을 취합하여, 이 중 회귀계수 부호의 일관성이나 통계적 유의성이 높은 변수들만을 선별하였다. 다만 가능한 한 각 위기로인 영역별로 하나 이상은 모형에 포함하고자 하였다.

이항분석은 직접적으로 재정위기 결정요인을 판단할 수 있다는 장점은 있으나 재정위기를 경험한 사례에 근거하여 분석하는 것으로 선진국들과 같이 재정위기 경험이 없는 경우에는 결과의 추론이 제한적일 우려가 있다. 이를 감안하여 이번 연구에서는 재정위기 이항변수인

$y_{i,t}$  대신 국가의 재정리스크를 반영한 국채신용도, 또는 CDS 스프레드를 종속변수로 하는 회귀분석을 통해 위기 리스크 상승을 유도하는 요인을 평가하는 모형도 추정하였다. 즉,

$$s_{i,t} = \alpha_i + \beta_0 + \beta' x_{i,t} + u_{i,t}$$

여기서  $s_{i,t}$ 는 국채 신용도를 판단할 수 있는 지표이다. 기존 연구들은 동 모형을 일반적인 회귀분석으로 추정하거나 베이저언 모형 평균(Bayesian Model Averaging)이나 LASSO(least absolute shrinkage estimation) 등 수축 추정(shrinkage estimation) 기법을 사용하였다(Eichengree & Mody, 1998; Manasse et al., 2003; Schuknecht et al, 2009; Maltritz & Molchanov, 2014). 이러한 분석들은 국채신용도의 조건부 기대값을 추정하는 방식으로, 국채신용도 자체를 평가하는 데에는 적합할 수 있지만 요인들에 대한 강건성 있는 결과를 도출하기에는 어려움이 있으며, 특히 LASSO 등은 자료 의존도가 너무 높아 재정위기와 같이 강건성 이슈가 강한 문제에서는 추정에 한계가 있다. 또한 외환위기나 금융위기 같은 재정위기 역시 리스크가 서서히 증가하여 위기 상황으로 전이되기보다는 예상치 못하게 갑작스레 위기 상황으로 악화하는 것이 일반적이다. 즉, 위기 상황은 기대를 넘어서는 리스크의 확대로 발생하게 되며, 따라서 기대값의 변화를 의미하는 전통적인 선형 회귀모형은 재정위기 리스크를 분석하는 데 적합하지 않다.

이 장에서는 이를 위해 일반적인 회귀모형 대신 조건부 분위회귀 모형을 통해 강건성을 강화하고 리스크의 갑작스러운 변화 상황에 영향을 줄 수 있는 위기 리스크를 분석하였다. 조건부 분위회귀

(conditional quantile regression)란 종속변수가 평균 또는 기대 수준 이상이나 이하로 크게 변동할 가능성을 결정하는 요인을 판단하는데 적합한 방식이다. 구체적으로  $x_{i,t}$  조건하에서  $s_{i,t}$ 의  $\alpha$  조건부 분위를  $q_{i,t}^\alpha(x_{i,t})$ 이라 할 때  $q_{i,t}^\alpha(x_{i,t})$ 는 다음과 같이 정의된다.

$$\Pr(s_{i,t} < q_{i,t}^\alpha(x_{i,t}) | x_{i,t}) = \alpha, \quad 0 < \alpha < 1$$

즉,  $\alpha = 0.5$ 일 경우 추정량은 강건추정량(robust estimator)으로 알려져 있는 중위 추정량이며,  $\alpha = 0.01$ 이라고 한다면 선형모형에서 회귀계수로 나타나는  $\frac{\partial q_{i,t}^\alpha}{\partial x_{i,t}}$ 는 국제 신용도가 하위 1% 확률 수준으로 크게 하락하는 상황에서  $x_{i,t}$ 의 한 단위 변화가 신용도에 미치는 영향을 나타내게 된다. 재정요인이 신용도에 미치는 영향이 신용도의 모든 분포에서 동일하다면 0.5에서의 분위회귀 결과와 0.1 또는 0.01에서의 분위회귀 결과가 유사하게 되며, 이 경우 일반적인 선형회귀 모형의 결과를 통해 신용도가 크게 하락하는 재정위기 상황에 대한 추론을 바로 도출할 수 있다. 그러나 재정요인이 신용도에 미치는 영향이 일반적인 상황과 신용도가 크게 하락하는 상황에서 달라진다면 분위회귀는 일반 회귀가 찾아내지 못하는 재정위기 가능성에 대한 중요한 정보를 제공할 수 있게 된다. 이번 연구에서는  $\alpha = 0.5$ 와  $\alpha = 0.1$  두 가지를 추정하여 재정위기 결정요인이 신용도가 기대 이하로 크게 하락하는 상황에서 특이하게 영향을 미치는 요인이 있는지 여부 등을 분석하였다.

## 2. 데이터

34개 선진국과 37개 신흥국을 아우르는 71개 국가를 대상으로 분석을 실시하였으며, 분석에 포함된 국가들은 <부표 1-1>에 정리하였다. 기존 연구들이 과거 재정위기 가능성이 컸던 신흥국들을 중심으로 분석을 진행해 왔던 것과 달리 2010년 이후 유로존 재정위기에서 볼 수 있듯이 우리나라를 포함한 선진국에서 재정위기 중요성이 부각됨을 감안하여 OECD 국가들을 모두 포함시키는 등 선진국의 비중을 강화하였다.

로짓 및 log-log 모형의 종속변수인 재정위기 변수는 Reinhart & Rogoff (2008)에서 정의한 기준을 따라 작성하였으나 2010년 이후 유로존 재정위기 국가인 그리스·포르투갈·스페인·아이슬랜드를 추가하였다. 구체적인 국가별 위기 기간은 [부록그림 1-1]에 제시하였다. 71개국 중 재정위기 경험 국가는 총 21개이며, IMF 기준 선진국이 5개(그리스, 사이프러스, 아일랜드, 포르투갈, 스페인), 신흥국이 16개이다. 신흥국 중 아르헨티나·인도네시아·이란·우루과이 등 4개국은 2회 이상의 재정위기를 경험하였다. 우리나라의 1998년 외환위기는 재정위기로 분류하지 않았다.

분위회귀 모형의 종속변수인 국가별 국채 리스크 판단지표로는 Kose et al.(2017)을 따라 S&P, Moody's, Fitch 등 3개 신용평가기관의 국채 신용등급 평균치를 사용하였다. 평균 신용등급은 1~20의 정수로 수량화 하였는데, 20이 가장 높은 신용등급이며 1이 가장 낮은 신용등급이다. 국가 CDS 스프레드도 고려하였으나 데이터가 충분치 않아 대부분의 추정계수들이 통계적 유의성을 확보하지 못함에 따라 결과를 제시하지 않았다. 국가별 신용등급 추이는 [부록그림 1-2]에

제시하였다. 신흥국들의 경우 시간에 따른 신용등급의 변화가 크며 재정 위기를 경험하지 않은 국가들에서도 심한 급등락을 나타내는 경우가 종종 발견되었다. 반면 선진국의 신용등급은 상대적으로 안정적이며, 유로존 재정위기를 겪은 그리스·아일랜드·스페인·포르투갈 등은 해당 기간 큰 폭의 신용등급 하락을 경험하였다. 우리나라도 1998년 전후 큰 폭의 신용등급 하락이 있었던 것으로 나타났으나 이는 외환위기의 효과인 것으로 판단된다.

재정위기 리스크 요인 변수들은 앞서 서술한 부채·재정수지, 부채 구성, 대외여건, 민간부채, 거시변수 범주별로 다양한 요인들을 고려하였다(부록표 1-2)). 앞서 서술한 요인 외에도 국가의 경제수준이나 사회적 특성을 반영하기 위해 1인당 GDP·부패지수·경제적 불평등 지수(지니계수)·고령화 지수 등을 요인에 포함시켰다. 재정위기 발생 가능성은 일반적으로 선진국보다는 부채상환능력이나 의지가 상대적으로 낮은 신흥국이 더 높은 것으로 알려져 있다. 그러나 선진국에 대한 기준은 국제기구 등에 따라 상이하므로, 이번 연구에서는 이를 인위적으로 구분하는 대신 1인당 GDP를 경제수준에 대한 대용변수로 사용하였다. 경제적 불평등도는 경제충격에 대한 회복력과 관련이 있어 모형에 포함하였으며, 사회구조와 정치적 안정성 등이 부채상환 의지와 연관성이 높은 것으로 연구되어 왔음을 고려하여 부패지수도 요인 변수로 고려하였다. 고령화 정도는 정부의 추세적 재정지출 부담을 반영한다는 측면에서 모형에 포함하였다.

위기 여부 변수를 종속변수로 하는 모형의 경우, 고정효과 모형의 특성상 국가별로 표본기간에 위기가 1회 이상 포함되어 있어야 하며, 빈도가 매우 적은 재정위기 기간을 포함시키기 위해서는 상대적으로 긴 시계열 기간을 대상으로 분석해야 한다. 그러나 관련 자료 취득이



어려워 많은 요인들을 고려하기 어려운 제약이 있다. 반면 국채 신용도를 종속변수로 하는 모형에서는 국채 신용도의 급락 요인을 추정하는데 있으므로 반드시 국가별 재정위기 기간을 포함할 필요가 없어 상대적으로 짧은 시계열에 대한 분석이 가능하다. 이에 따라 가용변수가 상대적으로 크다는 장점이 있다. 데이터는 1985년부터 2017년까지의 연간자료를 사용하였다. 자료 입수가 제한적이므로 가급적 많은 요인들을 고려하기 위해 unbalanced 패널의 고정효과 모형을 기준으로 분석하였다.

## 제4절 분석결과

〈표 4-1〉은 log-log 모형을 통해 상대적으로 중요도가 높고 추정계수 부호의 일관성이 확보된 변수들로 구성된 모형들의 추정결과를 정리하고 있다.

〈표 4-1〉 log-log모형 추정결과

구분	모형 1	모형 2	모형 3	모형 4
정부부채/GDP	0.030** (0.013)	0.003 (0.008)	0.054 (0.039)	0.033** (0.015)
사회보장지출/GDP	1.135*** (0.427)	0.961*** (0.316)	1.636* (0.949)	1.838** (0.673)
총조세수입/GDP	-0.799** (0.320)	-0.517** (0.218)	-1.159* (0.643)	-0.776** (0.352)
정부순융자	0.026 (0.087)	-0.189** (0.087)	0.006 (0.158)	-0.320** (0.142)
고령화 투자	-0.009 (0.057)	0.148* (0.079)	0.027 (0.106)	0.253** (0.122)

150 사회복지 재정 위기 감지 및 대응을 위한 분석적 기반 연구 - 재정구조 및 관리체계의 현황과 진단

구분	모형 1	모형 2	모형 3	모형 4
1인당 GDP				-0.001 (0.001)
GDP 성장률	-0.031 (0.190)		-1.490 (0.912)	0.104 (0.197)
시장금리	1.183*** (0.398)		1.815 (1.145)	1.187** (0.526)
인플레이션		0.348** (0.170)		0.787** (0.347)
사회보장지출 증가율			-0.885* (0.529)	0.348** (0.170)
부패지수		-0.711* (0.403)		
총대외부채/GDP				0.006** (0.002)
인구증가율		-4.640*** (1.739)		-9.215** (3.948)
상수항	-20.38*** (7.82)	-12.50 (12.64)	-30.87 (22.09)	-37.75** (17.00)
국가 수	33	35	33	35
표본 수	608	682	608	433

주: 1) \*, \*\*, \*\*\*는 각각 10%, 5%, 1% 유의수준에서 통계적 유의성이 있음을 의미

우선 재정위기의 가장 기본적인 지표로 사용되는 정부부채/GDP 비율은 모형에 따라 통계적 유의성에 차이는 있으나 모든 모형에서 일관되게 재정위기와 양(+)의 관계를 시현하였다. 다만 모형 1과 모형 4에서 보는 바와 같이 통계적으로 유의한 경우에서의 계수값은 대체로 0.3 수준을 나타내고 있다. 한편, 정부 순융자는 재정여력을 높여 재정 위기 가능성을 낮출 수 있을 것으로 기대되었으나 모형별로 차이가 심하여 유의적인 결과를 도출할 수는 없었다.

1인당 GDP가 높을수록 재정위기 가능성이 낮아질 것으로 예상

했으나 대부분 모형에서 통계적 유의성이 없는 것으로 나타났다. 실질 GDP 성장률 역시 재정위기 가능성을 낮추는 효과가 있을 것으로 판단했으나 모형별로 부호의 일관성이 없었으며 통계적 유의성도 낮았다. 다만 성장률의 통계적 비유의성은 유로존 재정위기 이전 재정 위기가 모두 신흥국에서 발생하였고 선진국으로 진입할수록 성장률이 낮아진다는 점을 고려할 때, 앞에 나온 고령화 계수 같은 요인에 의한 것으로 추측해 볼 수 있다.

시장금리와 인플레이션은 거의 모든 모형에서 유의하게 재정위기 가능성을 높이는 것으로 나타났다. 앞서 인플레이션의 영향에 대해서는 서로 반대되는 해석이 가능한 것으로 평가하였으나 추정 결과는 재정 위기 가능성을 심화시키는 성격이 더 강함을 뒷받침하고 있다. 또한 시장금리와 인플레이션을 모두 포함할 경우 두 변수의 통계적 유의성이 같이 하락하고 시장금리의 부호가 마이너스(-)로 전환하는 사례들이 발생하였다. 실질금리와 기대인플레이션율의 합으로 정의됨을 감안할 때 결국 인플레이션 요인이 주도적으로 재정위기 가능성을 심화시키는 것으로 추론할 수 있다.

부패지수는 높을수록 부패도가 낮음을 의미하며, 추정결과는 국가 부패 정도가 낮을수록 재정위기 가능성이 낮아진다는 것을 의미하며 직관에 부합하는 결과라고 할 수 있다. 민간부채를 포함한 총대외부채/GDP 비중 역시 통계적으로 유의하게 재정위기 가능성을 높이는 것으로 추정되었다. 표에는 포함되지 않았으나 민간부채 관련 지표로서 민간 대내부채/GDP 비중 및 총대외부채/외환보유고 비중 역시 대부분 모형에서 일관되게 재정위기 가능성을 높이는 것으로 추정되었다. 여타 민간부채 관련 변수들을 사용하는 경우 추정이 수렴되지 않는 문제가 발생하였다.

인구증가율은 대부분의 모형에서 재정위기 가능성을 낮추는 것으로 추정되었다. 새로운 인구의 지속적인 유입은 생산가능인구를 계속 증가시켜 안정적인 세수입이 가능할 수 있음을 시사한다고 볼 수 있다. 반면 출산율이 미치는 영향은 통계적 유의성이 거의 없었다. 표에서 제시되지 않은 변수들은 모두 추정계수의 부호에 일관성이 없거나 대부분 모형에서 추정이 수렴하지 않아 강건성을 판단하기 어려운 변수들이다. 다만 변수별로 포함하는 국가와 시계가 달라 이러한 차별성이 추정 가능성 및 일관성에 영향을 미쳤을 가능성을 배제할 수 없다. 추후 자료 보정이 진행될 경우 강건성 있는 변수들이 추가될 수 있을 것으로 기대된다.

사회보장과 관련한 변수요인들의 추정결과를 정리해서 보면 다음과 같다. 먼저 대표적인 경직성 재정지출 사례인 사회보장지출의 경우 모든 모형에서 일관되게 재정위기 가능성을 높이는 것으로 나타났으며 대부분 모형에서 통계적 유의성도 매우 높았다. 회귀계수값 역시 1 내외로 정부부채/GDP 비율의 계수값을 크게 넘어서고 있어 사회보장 지출의 증가가 재정위기에 미치는 영향이 큰 것을 알 수 있다. 이러한 결과는 앞의 [그림 4-9]와 [그림 4-10]에서 설명한 내용과 다소 괴리가 있는 것으로 보일 수 있다. 위 그림에서는 재정위기 경험 국가들 중에 GDP 대비 사회보장지출 비중이 상대적으로 높지 않은 국가들도 있었기 때문이다. 그러나 추정모형은 여러 조건을 통제한 상황에서의 효과를 의미한다는 것을 유의할 필요가 있다. 즉, 추정 결과는 정부부채/GDP 비율, 조세수입, 시장금리 등의 조건이 동일할 경우 사회보장지출 같은 경직성 지출의 비중이 높을수록 위기에 대한 탄력적 대응능력이 약화되어 위기 유발 가능성을 키운다는 점을 의미한다는 것이다.

한편, 사회보장지출을 뒷받침하는 GDP 대비 총조세수입 비중으로 평가된 국민부담률은 모든 모형에서 음(-)의 회귀계수값을 가지는 것으로 추정되었다. 정부부채/GDP 비율 등이 동일한 상황에서도 총조세수입이 높은 국가일수록 재정위기 가능성이 낮다는 것을 의미하는데, 높은 부채 수준에서도 재정수지의 한 축인 총조세수입이 높은 수준을 유지할 경우 상대적으로 안정적임을 시사한다고 볼 수 있다. 다만, 직접적인 재정수지 지표들인 기초재정수지·경기조정 기초재정수지·종합재정수지 등은 확보한 데이터의 양이 상대적으로 적은 문제 등으로 인해 대부분 모형에서 비선형 추정이 수렴하지 않는 문제가 발생하였으며, 일부에서 수렴하더라도 통계적 유의성이 매우 떨어져 결과에서 제외하였다. 앞으로 자료 보강을 통해 재정수지와 조세수입 계수들 간 비교분석을 통해 더 정확한 평가가 필요할 것으로 보인다.

고령화 대응 투자 비중은 모형별로 계수의 변화도 심하였고 통계적 유의성도 모형별 차이가 컸다. 또한 표에는 제시하지 않았으나, 전체 인구에서 차지하는 노인인구 비중 역시 추정이 수렴되지 않거나 통계적 유의성이 없는 것으로 나타났다. 이는 당초 고령층 비중이 늘고 관련 지출이 늘수록 재정부담 및 경직성 악화로 재정위기 가능성이 커질 것이라는 예상과는 상이한 것이다. 이러한 점은 두 가지 측면에서 해석해 볼 수 있다. 첫째는 과거 데이터를 통해 재정위기 사례를 분석하는 실증분석의 특성을 감안할 때 과거의 재정위기 또는 재정부담 측면에서 고령화수준이 크게 문제가 되지 않았을 가능성을 보여준다. 고령화는 2000년대 이후 선진국을 중심으로 빠르게 증가하는 상황으로 과거 사례에서 시사점을 찾기에는 어려울 수도 있다. 둘째는 고령화 지수가 상대적으로 인구가 고령화된 선진국의 대응 변수화되어 편의가 발생하였을 가능성이다. 이번 연구에서는 1인당 GDP 수준으로 선진국

정도를 통제하였으나 그 외에도 사회복지지출 수준 등 사회 문화적 선진도가 고령화 정도와 정(+)의 상관관계를 가짐으로써 사회적 안정도 효과로 인해 편의가 발생하였을 가능성이 있다.

한편, 사회복지지출의 증가속도는 추정이 일관적으로 수렴되지 않았고 통계적으로 유의하게 추정되더라도 계수부호가 상반되게 나타났다. 일반적으로 동일한 계수가 설명변수에 따라 통계적으로 유의하게 상반된 결과를 나타내는 경우는 누락변수 편의(omitted variable bias)의 경우이다. 그러나 모형 4에 비해 모형 3에서 누락된 인플레이션, 인구증가율 변수가 사회복지지출 증가속도와 양(+)의 상관계수를 나타내고 있으며, 인구증가율 계수와 인플레이션 계수가 상반되고 있어 누락변수 편의의 방향을 판단하기는 어렵다.<sup>15)</sup> 다만 수집된 변수의 차이로 인해 두 모형이 포함하는 시계열의 차이가 6년 정도 존재하는데 이러한 차이의 영향일 가능성도 배제할 수 없다. 추후 데이터를 보강하여 세분화한 모형을 통해 분석의 정밀도를 강화할 필요가 있다.

〈표 4-2〉는 앞의 〈표 4-1〉의 선택된 모형에서 사회복지 지출을 세부항목별로 구분하여 모형에 포함시킨 뒤 추정한 결과이다.<sup>16)</sup>

15) 추가적인 판단을 위해서는 누락변수의 조합을 좀 더 세분화하여 분석할 필요가 있으나 세분화된 변수에서는 추정이 수렴되지 않는 문제로 인해 수행할 수 없었다.

16) 각 모형에서 포함되지 않은 세부 사회복지지출 항목을 포함시킬 경우 추정이 수렴되지 않는 문제가 발생하여 제거하였기 때문이다.

〈표 4-2〉 log-log모형 추정결과(사회보장지출 분해)

구분		모형 1	모형 2	모형 3	모형 4
부채/GDP		0.066** (0.028)	0.0861 (0.057)	0.199 (0.226)	0.027*** (0.010)
사회 보장 지출	노령	0.020 (0.660)	2.275 (1.669)	3.243 (4.892)	
	유족	3.209** (1.572)	2.355 (3.518)	7.302 (9.442)	1.731** (0.879)
	장애	3.302*** (1.271)	-3.722 (3.372)	14.079 (17.285)	1.292** (0.590)
	보건	-0.477 (0.775)	-5.594* (3.202)	-5.460 (7.231)	
	주거	-0.536 (0.776)	-0.888 (10.06)	-0.187 (37.59)	2.460 (2.185)
	실업		6.779** (2.726)		
사회보장지출 증가율				-1.903 (2.325)	0.229 (0.209)
GDP 성장률		-0.031 (0.190)		-0.802 (0.659)	0.229 (0.209)
시장금리		1.183*** (0.398)		3.005* (1.800)	1.120** (0.455)
총조세수입		-0.799** (0.320)	-0.529 (0.530)	-0.847 (0.715)	-0.547 (0.447)
정부순용자		0.026 (0.087)	-0.162 (0.157)	0.013 (0.113)	-0.368** (0.197)
고령화 투자		-0.009 (0.057)	0.305 (0.200)	-0.239 (0.308)	0.168 (0.179)
국가 수		32	33	31	32
표본 수		589	642	580	519

주: 1) \*, \*\*, \*\*\*는 각각 10%, 5%, 1% 유의수준에서 통계적 유의성이 있음을 의미

사회보장지출을 세부 항목별로 분해하여 추정할 경우 추정의 통계적 유의성이 크게 낮아져 정확한 평가는 어려운 것으로 나타났다. 다만 추정계수의 부호에는 다소 일관성이 있음을 알 수 있는데 노인 및 유족 관련 사회보장지출의 회귀계수는 양(+)의 값을 가지는 것으로 나타나 이들 지출이 재정위기 가능성을 높일 수 있음을 시사하였다. 반면, 보건 관련 지출의 경우 세 모형에서 모두 음(-)의 회귀계수값이 나타나 다른 지출과는 반대의 결과를 보였다. 보건의료 분야는 고부가가치 생산 부문으로 관련 지출은 대표적인 투자성 사회보장지출이라는 점에서 이러한 결과를 이해할 수 있다. 실업 관련 지출의 경우 1개 모형을 제외한 나머지 모형에서 추정이 수렴되지 않아 적절한 판단이 어려웠다.

추정 결과에 포함된 국가 수는 35개 내외인데 log-log 모형에서는 가급적 많은 자료군을 사용함에 따라 OECD 등 선진국에 국한된 자료가 많이 포함되어 있어 부득이하게 자료 입수가 부족한 신흥국들이 많이 포함되지 않았다. 따라서 추정결과는 선진국들의 상황에 더 적합한 것으로 판단된다.

〈표 4-3〉은 로짓 모형 추정결과를 보여주고 있다.

부채/GDP 비율의 경우, 모형에 따라 크기는 다소 차이가 있으나 재정위기와 연관성이 매우 높으며 모든 모형에서 1% 유의수준에서 통계적 유의성이 있는 것으로 나타났다. 기초재정수지의 경우 부호가 상이하고 통계적 유의성도 없는 것으로 나타났으나 확보된 데이터가 제한적이어서 명확한 평가를 내리기는 어려운 것으로 보인다. 앞으로 데이터를 확장해서 다시 고려해 볼 필요가 있다.



〈표 4-3〉 로짓모형 추정결과

구분	모형 1	모형 2	모형 3	모형 4
부채/GDP	0.100*** (0.010)	0.103*** (0.011)	0.164*** (0.025)	0.344*** (0.084)
기초 재정수지				-0.209 (0.151)
인플레이션	0.001*** (0.000)	0.001*** (0.000)	0.003** (0.002)	-0.070** (0.033)
GDP 성장률		0.018 (0.037)		
고령화			-1.573*** (0.326)	-3.934*** (1.076)
환율상승율	-0.138 (0.255)	-0.148 (0.270)		
교역규모/GDP			-0.075** (0.030)	-0.128** (0.062)
1인당 GDP	0.018 (0.034)	0.011 (0.033)	0.269*** (0.078)	0.359** (0.139)
지니계수	0.107 (0.082)	0.114 (0.081)		
부패지수	-0.545 (0.440)			
국가 수	21	21	15	7
표본 수	601	601	442	181

주: 1) \*, \*\*, \*\*\*는 각각 10%, 5%, 1% 유의수준에서 통계적 유의성이 있음을 의미

인플레이션 상승은 대부분 모형에서 재정위기 가능성을 높이는 것으로 나타났으며 거시 경제 관련 변수 중 가장 통계적 유의성이 높은 것으로 평가되었다. 앞서 설명한 바와 같이 인플레이션은 보유 부채의 가치를 하락시켜 부채 부담을 완화하는 효과와 거시불안정성 확대에 따른 정부 재정능력 약화라는 상반된 효과를 나타낼 수 있으나, 이번 분석결과는 후자 효과가 유의함을 시사하고 있다. 반면 GDP 성장률은 log-log 모형에서와 같이 통계적 유의성이 거의 없는 것으로 분석되었다. 한편 고령화 지수의 경우 고령화 진전이 오히려 재정위기 가능성을 낮추고 있는 것으로 나타났으며 통계적 유의성도 매우 높았다.

이는 앞서 log-log 모형에서의 설명과 유사한 이유라고 판단된다. 환율의 경우 환율 상승률과 환율 변동성 지표 모두 통계적 유의성을 보이지 않았다. 이번 분석에서 재정위기는 금융위기나 외환위기를 포함하고 있지 않으며 재정에서 비롯된 경제위기 상황에서는 환율 요인이 상대적으로 작을 수 있음을 시사하고 있다. 반면 교역규모 계수는 음(-)의 값을 가지며 통계적 유의성도 높은 것으로 나타나 개방도가 국가의 충격 대응력에 도움이 되는 것으로 판단된다.

다만 로짓 고정효과 모형의 한계상 추정에 포함되는 국가가 21개국 이내로 한정되어 있으며, 이 중에서 IMF 기준의 선진국은 5개국에 불과하다는 점은 분석의 한계일 수밖에 없다. 또한 신흥국이 많이 포함되어 있으나 이들 국가들에 대한 데이터 수집에는 한계가 있어 검토한 변수군이 log-log 모형에 비해 적다는 점 역시 감안할 필요가 있다.

〈표 4-4〉는 분위회귀 모형 추정결과이다.

부채/GDP 계수는 음(-)이며 통계적으로도 매우 유의한 것으로 나타나 정부부채 신뢰도에 있어서도 부채규모는 중요한 요인인 것으로 판단된다. 추정계수는 모든 모형과 분위에서 0.06 내외인 것으로 나타나고 있어 정부부채/GDP 비율이 약 15% 증가할 경우 국제 신용등급이 1등급 하락하는 것으로 예상되고 있다. 재정수지의 경우 기초수지와 경기조절수지 모두에서 수지 개선이 신용등급을 하락시키는 것으로 나타나 직관에 위배되는 것으로 추정되었다. 이는 부채/GDP 수준의 통제 여부와 무관하게 일관성 있게 추정되었다. 다만 이러한 결과가 재정수지가 신용도를 상승시킨다는 결론으로 가는 것은 현재 단계에서는 조심스러워 보인다. 우선은 1인당 GDP만으로 국가별 경제수준 차이를 적절히 통제하지 못함에 따라 상대적으로 재정수지가 안 좋은

선진국의 신용도 효과가 반영되어 나타났을 가능성이 있다. 국채 만기 계수 역시 만기가 길수록 신용도를 낮추는 것으로 나타나 직관에 부합되지 않는 추정결과를 보였다.

〈표 4-4〉 분위회귀 추정결과

구분	모형 1		모형 2	
	중위	0.1분위	중위	0.1분위
부채/GDP	-0.090*** (0.007)	-0.102*** (0.018)	-0.068*** (0.008)	-0.060*** (0.014)
사회보장 지출/GDP	-0.241*** (0.082)	-0.255 (0.188)	0.105 (0.074)	0.222 (0.148)
기초 재정수지	-0.221*** (0.035)	-0.248* (0.080)		
경기조정 재정수지			-0.197*** (0.032)	-0.189** (0.056)
국채 평균 만기	-0.048 (0.048)	-0.114 (0.104)	-0.022 (0.046)	-0.134* (0.080)
인플레이션	-0.015 (0.016)	-0.008 (0.036)	-0.056*** (0.019)	-0.043 (0.034)
GDP 성장률	0.001 (0.015)	0.021 (0.058)		
실업률			-0.266*** (0.043)	-0.384*** (0.079)
고령화	0.562** (0.095)	0.536** (0.219)	0.206** (0.097)	0.230 (0.173)
총대외부채/GDP	-0.004** (0.001)	-0.006* (0.004)	-0.003* (0.002)	-0.004 (0.003)
1인당 GDP	0.000 (0.000)	0.000 (0.000)	0.000 (0.000)	0.000 (0.000)
표본 수	347		340	

주: 1) \*, \*\*, \*\*\*는 각각 10%, 5%, 1% 유의수준에서 통계적 유의성이 있음을 의미

거시 요인들의 경우 높은 인플레이션율은 신용도에 부정적인 영향을 미치는 것으로 나타났으나, 이항 재정위기 모형과 달리 통계적 유의성은 높지 않았다. 실질 GDP 성장률 또한 이항모형에서처럼 통계적 유의성이 없는 것으로 나타났다. 반면에 실업률 계수는 통계적 유의성이 매우 높으며, 높은 실업률이 정부의 신용도를 낮추는 것으로 추정되었다. 사회안전망 확충도가 높은 국가에서의 높은 실업률은 정부 재정부담의 증가로 나타나 국채신용도를 떨어트린다는 결과는 직관에 부합된다고 할 수 있다. 실업률 계수의 경우 0.5 분위에서와 0.1 분위에서의 결과가 다소 차이를 보이고 있는데, 이는 신용도 하락 위험이 큰 상황에서는 실업률 상승에 따른 재정부담이 더욱 큰 영향을 미침에 따라 신용도 하락에 미치는 효과도 크게 나타나는 것으로 볼 수 있다. 또한 급격한 신용도 하락 및 재정위기 상황을 선제적으로 고려할 때 실업률이 중요한 정보지표로서의 기능을 할 가능성을 제시하고 있다.

총대외부채/GDP 비율이 높을수록 국채신용도가 낮아지는 것으로 추정되어 정부부채만이 아니라 민간부채 역시 재정 신용도에 중요한 영향을 끼치는 것으로 나타났다. 환율 변동성을 모형에 포함시킬 경우 재정위기 모형에서와 같이 통계적으로 유의한 영향을 주지 않는 것으로 나타났으며 교역규모 계수의 경우 일부 모형에서 음(-)으로 추정되었으나 <표 4-4>에는 이를 표시하지 않았다.

앞의 방법론에서 설명한 바와 같이 국채 신용도가 크게 하락하는 상황에서 신용도에 영향을 미치는 요인이 일반적인 상황에서와 다르다면 중위값( $\alpha = 0.5$ )에서의 회귀계수와 하위 분위에서의 회귀계수가 큰 차이를 보이게 된다. 그러나 <표 4-4>의 결과를 보면 중위값에서의 회귀계수들과 하위분위인  $\alpha = 0.1$ 에서의 회귀계수들 간에 큰 차이를 나타내지 않고 있다. 이는 신용도의 급락으로 재정위기 가능성이 커지는 상황에서도 재정 관련 요인들의 상호관계에는 큰 변화가 없음을 의미

하며, 결국 일반적인 상황에서 재정여력을 판단하는 요인들이 재정 위기에 대한 판단지표로서 동일한 비중으로 유용함을 시사한다. 다만 분석에 사용된 자료는 71개국을 대상으로 한 최대 자료치의 15% 내외인 350개 내외의 관찰치만을 사용하고 있어서 앞으로 자료가 확보될 경우에 그 결과는 달라질 수도 있다. 일례로 <표 4-5>는 현재 상황에서 데이터 시계열 범위가 가장 긴 요인변수들만을 이용하여 추정한 결과를 보여주고 있는데, 결과는 <표 4-4>의 경우와 상이하다. 특히 부패지수와 교역규모 계수의 경우 하위분위에서의 결과가 중위값에서의 결과보다 약 2배 정도 커지는 것으로 나타나 사회적 청렴도가 높고 개방도가 높은 국가일수록 국채 신용도의 급격한 하락을 방지하는 효과가 큰 것으로 나타났으며, 교역규모는 이전과 달리 계수값의 부호도 직관에 부합하는 것으로 나타났다. 인플레이션은 중위값에서는 이항 모형에서와 같이 신용도에 영향을 미치지만, 하위분위에서는 통계적 유의성이 없었으며, 부채/GDP 비율의 경우 하위분위에서 신용도에 미치는 효과가 약 40% 확대되는 것으로 추정되었다.

한편, GDP 대비 사회보장지출 계수는 실업률의 포함 유무에 크게 영향을 받는 것으로 나타났다. 실업률을 포함하지 않으면 사회보장지출 비중이 증가할수록 국채신용도가 악화하는 것으로 나타났지만, 실업률을 포함시킬 경우 회귀계수의 부호가 정(+)의 값으로 변하며 통계적 유의성도 없는 것으로 추정되었다. 이는 실업률이 높은 국가일수록 실업보험 등 사회보장성 지출이 증가하여 두 변수 간에 정의 상관관계가 높는데 기인하는 것으로 보인다. 이를 고려하여 사회보장지출에서 실업 관련 지출을 제외하고 실업률과 같이 모형에 포함하여 추정해 보았는데, 이 경우 사회보장지출 비중의 회귀계수는 음(-)의 값을 회복하지만 통계적 유의성은 낮았다.

〈표 4-5〉 분위회귀 추정결과 II

구분	0.5분위	0.1분위	0.05분위
부채/GDP	-0.043*** (0.003)	-0.055*** (0.015)	-0.060*** (0.010)
인플레이션	-0.001*** (0.000)	-0.000 (0.000)	-0.000 (0.001)
GDP 성장률	0.000 (0.014)	0.012 (0.034)	0.017 (0.044)
실업률	-0.153*** (0.022)	-0.176*** (0.054)	-0.185*** (0.070)
교역규모/GDP	0.010*** (0.002)	0.017*** (0.006)	0.019*** (0.008)
부패지수	0.345*** (0.099)	0.609*** (0.240)	0.716** (0.312)
지니계수	0.052** (0.025)	0.060 (0.061)	0.063 (0.079)
1인당 GDP	0.001 (0.000)	-0.005 (0.010)	-0.011 (0.013)
표본 수	1,445		

주: 1) \*, \*\*, \*\*\*는 각각 10%, 5%, 1% 유의수준에서 통계적 유의성이 있음을 의미

## 제5절 소결

이상과 같이 재정위기 가능성을 높이는 요인들에 대한 기존 연구들을 종합해 보고 이를 바탕으로 71개 국가들의 패널 자료를 이용하여 기존에 제시된 요인 중 통계적으로 유의한 영향을 미치는 요인들을 실증적으로 분석해보았다. 특히 재정위기가 상대적으로 빈번하게 발생하는 신흥국들을 중심으로 분석하였던 기존 연구들에 비해 선진국 사례를 광범위하게 포함시키는 한편, 이항종속변수 모형과 함께 강건성과 극단값 추정에 용이한 분위회귀 모형을 모두 사용하여 분석하였다. 특히 이항종속변수 모형의 경우, 선진국을 포함하면 재정위기 사례가 매우 적음을 고려하여 log-log 모형을 기본으로 사용하였고, EBA의 개념을 부분적으로 적용하여 모형의 강건성을 높이고자 하였다.

log-log 모형 분석결과 대표적인 경직성 재정지출인 사회보장지출 비중이 높을수록 재정위기 가능성이 커지는 것으로 나타났다. 또한 정부부채/GDP 비중, 총조세수입, 시장금리, 인플레이션 및 인구증가율 역시 통계적으로 유의하게 재정위기 유발 가능성에 영향을 주는 것으로 분석되었다. 분위회귀 추정에서도 정부부채는 국가의 재정신용도에 유의한 영향을 주는 것으로 분석되었다. 사회보장지출의 경우 재정신용도에 부(-)의 영향을 주는 것으로 분석되었으나 상당 부분은 높은 실업률로 인한 경제적 불확실성과 그에 따른 관련 지출 증가와 연관성이 높은 것으로 판단된다.

다만, 71개국 자료를 사용하였으나 다양한 기관들로부터 자료를 입수함에 따라 요인 변수별로 포함하는 국가 및 시계가 상이하어 각 추정에 포함되는 국가 및 시계가 달라지는 점은 분석의 한계로 판단된다. 추후 더 강건성 있는 분석을 진행하기 위해서는 자료군을 보완하여 요인별로 보다 광범위한 국가 및 시계를 포함하도록 한 뒤 동일한 분석을 실시하며 좀 더 엄밀한 EBA 분석을 실시하는 것이 바람직할 것으로 생각된다.

한편, 자료 보완 이후 엄밀한 분석을 통해 재확인해야 할 사항이지만, 이번 분석결과에서 재정위기 유발 가능성에 영향을 주는 요인들로 파악된 GDP 대비 정부부채 비중과 GDP 대비 사회보장지출 비중, 국민부담률, 시장금리와 인플레이션 그리고 인구증가율 이외에도 사회보장지출의 구성 또한 간접적인 영향요인일 수 있음을 보았다. 물론 이러한 요인들에 대해서는 이미 우리 정부도 전반적인 재정운용에 있어 예의 주시하여 살펴보고 있는 지표이다. 그러나 구체적인 지표의 관리 기준이 없는 것도 사실이다. 최근 들어 우리나라에서도 정부재정건전성과 관련해서 학계를 중심으로 정부부채 관리에 초점을 두고

제도적인 재정관리 기준 마련의 필요성을 강조하고 있다. 재정관리 기준의 제도화를 위해서는 관리해야 하는 요인변수들에 대한 파악이 우선되어야 하며 각각의 임계수준에 대한 기준 또한 필요한 사항이다. 여기서 정부부채 수준이나 인플레이션, 경제성장률 같은 거시경제·재정지표에 대해서는 지금까지 많은 연구가 있었고 어느 정도 암묵적으로 용인되는 임계치가 제시되고 있다.

이와 관련해서 대표적으로 Manasse & Roubini(2009)의 분석에 따르면 실질 경제성장률의 임계치는  $-5.5\%$ 이다. 이 수치는 극심한 경기불황 상태라고 할 수 있다. MR은 국가부채 문제가 심각하지는 않다 하더라도 실질 경제성장률이  $-5.5\%$ 보다 낮은 극심한 경기불황 상태에서 환율의 과잉절상 문제가 겹치면 좋지 않은 환율 및 거시경제 환경으로 인해 위기를 겪을 수 있다고 하였다. 또한 MR은 총외채가 GDP의  $49.7\%$ 를 넘어선 상태에서  $10.5\%$ 를 초과하는 인플레이션이 발생할 경우 경제위기 발생 확률이 가장 높은 수준인  $66.8\%$ 가 된다고 밝혔다. 정부부채의 한계점과 관련해서는 더 많은 연구 결과들이 제시되고 있다. 선진국 국가 자료를 이용한 연구들에서는 정부부채의 한계점은 국가의 특성에 따라 상이하지만 대략 GDP의  $150\sim 250\%$  수준으로 제시된 바 있다. 이에 대해 주요 국제기구들은 각 부문(정부, 가계 및 기업)의 부채과잉을 판정하는 임계치로 저량 기준으로는 GDP 대비  $60\%$ 에서  $90\%$  정도를, 그리고 유량 측면의 기준으로는 소득 대비 원리금 상환비율  $20\%\sim 30\%$  정도를 제시한 바 있다. 대표적으로 유럽연합은 1991년 마스트리트 조약에서 모든 회원국이 국가채무 비율 GDP 대비  $60\%$ , 재정적자 규모 GDP 대비  $-3\%$ 를 넘지 않도록 하는 재정준칙을 적용하도록 하였다.

이와 관련해서 올해 초 우리 재정당국은 오는 2025년부터 GDP



대비 국가채무 비율 60%, GDP 대비 통합재정수지 비율을 -3% 이내로 유지하도록 하되, 구체적인 관리 지표기준을 시행령에 담아 정부가 필요시 국회의 동의 없이도 변경하여 적용할 수 있도록 하는 국가재정법 개정안을 국회에 제출한 바 있다. 현재 국회에 계류 중인 개정안의 통과 여부와 상관없이 다른 국가들에 비해 매우 느슨한 방식의 재정준칙임은 분명하다. 하지만 계속 강조한 바와 같이 현재의 사회보장지출 구조와 꾸준히 증가할 것으로 예상되는 사회보장 수요를 고려했을 때, 상기 재정수지 및 부채관리 기준의 준수 가능성은 매우 낮다고 본다. 사실 재정운용에 있어 정부의 필요에 따라, 즉 주어진 재정관리 기준을 맞추지 못하거나 그럴 것으로 예상되는 경우 그 기준 자체를 완화할 수 있도록 한다는 것은 다시 말해서 재정준칙으로서의 구속력을 상실했다는 것을 말한다. 반대로 상기 기준이 실질적인 재정준칙으로 작동하는 것도 문제일 수 있다. 앞으로의 경제여건에 대한 전망이 크게 달라지지 않는다는 전제에서 재정 당국이 매우 강력하게 상기 기준을 지키고자 한다면, 이는 곧 대대적인 증세나 정부 재정에서 가장 큰 비중을 차지하고 있는 사회보장 영역에 대한 개혁을 의미할 수 있는데, 사회보험료를 인상이나 일반적인 증세가 여의치 않을 경우 사회보장지출의 통제를 수반할 수도 있다. 이러한 상황이 실현되는 경우가 바로 우리 연구에서 말하는 사회보장 재정위기인 셈이다. 결국 이 같은 우려스러운 상황이 펼쳐지지 않도록 하기 위해서는 앞의 분석 결과에서 보았듯이 재정위기에 가장 큰 영향을 줄 수 있는 사회보장지출에 대해 신중하게 모니터링하고 적절히 조정하는 것이 매우 중요해진다. 사실 사회보장지출 관리의 필요성과 중요성에 대해서는 더 이상 언급하지 않아도 될 만큼 반복적으로 강조되어 왔다. 다만, 구체적으로 무엇을 기준으로 어떻게 할 것인가 하는 질문에 대한 답을 구하지

못하였을 뿐이다. Baldacci, McHugh & Petrova(2011) 역시도 재정 위기 가능성을 조기에 진단하기 위해서는 공적연금과 공공의료 지출 변화의 장기추계를 포함해서 장기재정추이를 살펴보아야 할 것을 강조하였으나, 구체적인 기준점이나 가이드라인은 제시하지 않았다.<sup>17)</sup> 구체적인 사회보장지출의 관리기준을 찾아 발굴하는 것이 우리 연구의 목적이며 이는 앞으로 남은 2년간의 연구과정에서 다룰 것이다.

한편, 앞서 확인한 바와 같이 GDP 대비 사회보장지출 비중이 가장 중요한 재정위기 가능성에 영향을 주는 요인으로 작용하는 가장 큰 이유는, 주로 법정의무지출 성격으로 구성되어 있고 일단 정부 예산에 반영되고 난 이후에는 재정여건에 따라 조정되거나 퇴출되기 어려운 경직적 성격에 기인한다. 따라서 사회보장지출에 대한 관리는 지출 규모나 증가속도 같은 양적 측면에 대한 모니터링뿐만 아니라 질적 측면에서 관리하고 조정해야 한다. 즉, 신규 재정사업의 도입이나 시행 중에 있는 사업들에 대한 체계적인 성과관리와 평가를 통해 효율적인 지출구조를 만들어가는 것이 중요하다. 이것이야말로 사회보장지출의 경직성으로 인한 문제를 완화할 수 있는 가장 핵심적인 수단일 것이다. 이에 다음 장에서는 사회보장지출의 구조적 경직성이 어느 정도인지 파악해보고 주요국의 사회보장지출 성과평가체제와 우리나라 현황에 대한 비교 검토를 통해 개선방향을 모색해본다.

17) Baldacci et al.(2011)는 재정위기 조기경보를 위해 관리해야 할 지표의 범주를 기초재정 변수, 장기재정추이, 정부의 자산부채관리로 구분하였는데, 기초재정변수에는 성장조정 이자율 추계, 경기변동 조정 기초재정수지와 국가채무, 장기재정추이 범주에는 합계출산율, 노년부양비 추계, 공적연금 및 공공의료지출 변화의 장기추계, 정부의 자산부채관리 범주에는 총대출수요, 단기부채 비율, 외화표시 부채, 외국인 보유 부채 비율, 정부부채의 가중평균 만기 그리고 단기외채를 제시하였다.



## 제5장

### 사회보장지출 관리수단으로서의 성과평가 체계 운영 사례와 시사점

- 제1절 사회보장 지출속성과 성과관리 및 평가의 필요성
- 제2절 호주의 성과예산(Performance Budgeting)
- 제3절 호주 사회서비스부의 성과관리체계
- 제4절 소결



## 제 5 장

# 사회보장지출 관리수단으로서의 성과평가체계 운영 사례와 시사점

이번 장에서는 적절한 사회보장지출 관리를 위한 사회보장 정책 성과평가의 필요성과 관련해서 우선 우리나라 사회보장지출의 구조적 경직성 수준이 어느 정도인지 구체적으로 살펴보기 위해 국가 재정을 중심으로 사회복지 및 보건 분야의 자원배분 추이와 세부적인 사업구성 내용 그리고 의무지출 구성 현황을 검토한다. 이어서 사회보장지출 관리수단으로 성과평가체계가 어떻게 구현되어야 하는가에 대해 그 방향을 제시할 수 있는 호주 사례를 심층적으로 분석하여 시사점을 찾아본다. 사회보장지출에 대한 성과관리와 평가는 개별 사회보장 정책 또는 제도가 의도하는 목표를 달성하도록 하고, 이를 통해 생산된 정보를 바탕으로 제도조정이나 개선방향에 대한 지침을 제공해 주기 때문에 관련 정부의 재정관리 측면에서 매우 중요한 수단이 된다. 이 장에서는 특히 재정성과관리제도 운영에 있어 30년 이상의 경험을 가진 국가로서, 1980년대 이후부터 재정성과관리체계의 다양한 변화를 시도해온 호주의 사회보장 성과평가체계를 심층 분석하여 장단점을 파악하고 우리나라에의 시사점을 찾아본다. 이를 바탕으로 다음의 제6장에서 우리나라 성과관리 및 평가체계 현황을 진단하고 개선방향을 도출하기로 한다.

## 제1절 사회보장 지출속성과 성과관리 및 평가의 필요성

### 1. 재정의 분야별 자원배분 추이

2020년 가을 OECD가 발표한 자료에 따르면, 우리나라의 공공부문 SOCX(Public Social Expenditure) 총량은 2019년의 예측치를 기준으로 약 233.5조 원(GDP 대비 12.2%)이다. 1990년 5.3조 원에서 시작하여 만 29년 만에 약 44배 증가한 규모이다. 같은 기간 명목 국내총생산이 약 9.6배, 국민계정을 통해 파악되는 일반정부의 지출 총량 규모가 약 16배 증가한 것과 단순 비교해 보아도 사회보장지출이 매우 빠르게 증가해 왔음을 분명히 알 수 있다. 그 결과 정부 지출 기능에서 차지하는 사회보장의 비중이 날로 커지고 있다.

〈표 5-1〉 공공부문 SOCX, 명목국내총생산, 일반정부지출 추이(1990~2019)

(단위: 십억 원)

연도	공공부문 SOCX	명목 GDP	일반정부총지출
1990	5,300.3	200,556.2	41,038.9
1991	6,173.6	242,481.1	51,636.4
1992	7,675.8	277,540.8	61,366.7
1993	8,948.9	315,181.3	68,755.3
1994	10,556.7	372,493.4	76,551.4
1995	13,167.9	436,988.8	91,750.2
1996	15,519.4	490,850.9	105,634.9
1997	18,440.0	542,001.8	120,597.6
1998	25,340.7	537,215.3	135,679.7
1999	33,253.2	591,453.0	145,106.6
2000	28,752.0	651,634.4	153,571.1
2001	33,852.3	707,021.3	178,009.7
2002	36,519.7	784,741.3	194,957.7

연도	공공부문 SOCX	명목 GDP	일반정부총지출
2003	41,404.6	837,365.0	260,512.9
2004	50,287.2	908,439.2	255,654.9
2005	56,304.5	957,447.8	267,103.3
2006	67,367.5	1,005,601.5	287,113.4
2007	73,899.7	1,089,660.2	305,521.0
2008	83,844.4	1,154,216.5	344,079.8
2009	97,263.1	1,205,347.7	389,086.9
2010	103,962.4	1,322,611.2	391,488.9
2011	108,526.7	1,388,937.2	422,020.0
2012	119,953.8	1,440,111.4	443,590.7
2013	132,453.1	1,500,819.1	452,201.4
2014	143,639.0	1,562,928.9	475,459.3
2015	159,767.4	1,658,020.4	504,008.4
2016	171,811.9	1,740,779.6	527,386.2
2017	185,529.0	1,835,698.2	555,679.0
2018	205,172.7(p)	1,898,192.6	591,234.6
2019	233,540.8(p)	1,924,498.1	651,849.2
2020	-	1,933,152.4	-

주: 현재 OECD에 공개되는 2018년 및 2019년 SOCX는 잠정적인 규모이며, 확정치는 2022년 가을 이후 공개될 예정이다.

자료: 1) OECD. OECD statistics-SOCX database. Retrieved 2021.6.2., from [https://stats.oecd.org/index.aspx?DatasetCode=SOCX\\_AGG](https://stats.oecd.org/index.aspx?DatasetCode=SOCX_AGG)

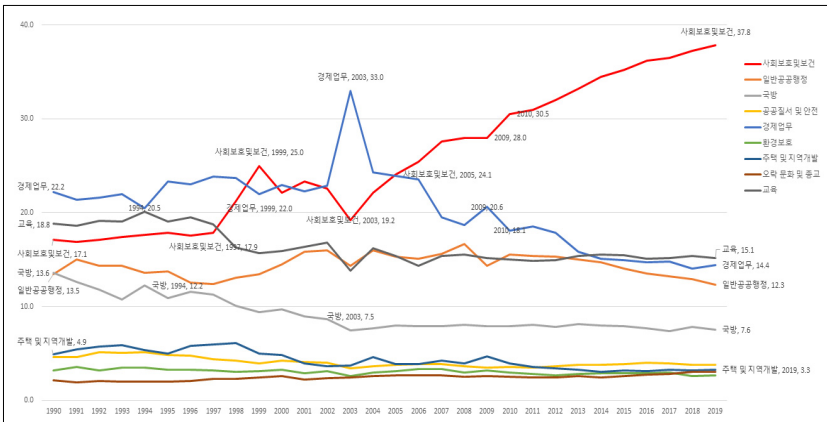
2) 한국은행 경제통계시스템. 국민계정. 국내총생산(명목, 원화표시) 및 일반정부 부문별 기능별 총지출(명목, 연간). <https://ecos.bok.or.kr/>에서 2021.11.1. 인출.

실제로 국가와 지방자치단체 및 사회보험기금을 아우르는 일반정부 총지출의 부문별·기능별 추이를 보면, 국제기준에 부합하는 사회보장의 영역인 사회보호 및 보건 지출 규모는 1990년에 총지출의 17.1%(각각 10%와 7.1%)를 차지하여 2개 분야를 합쳐도 경제업무(22.2%)나 교육(18.8%)보다 낮았으나, 2005년에는 24.1%(각각 14.7%와 9.4%)로 가장 중요한 지출영역으로 자리한 이후 꾸준히 점유비를 높여 2019년

현재에는 37.8%(각각 22.5%와 15.3%)에 이르고 있다 ([그림 5-1]).

이처럼 사회보장지출 규모가 꾸준히 증가함과 동시에 일반정부 재정 총량에서 차지하는 비중이 가장 크다는 것은 그만큼 이의 재정운용 주체인 정부와 지방자치단체가 효율적인 자원배분을 통해 사회보장 정책의 성과를 도출해야 하는 책임이 커진다는 것을 의미한다. 사회보장 정책에 대한 국민들의 체감도와 신뢰는 관련 재정의 투명하고 합리적 집행과 그에 따른 뚜렷한 정책성과가 제시될 때 비로소 확보될 수 있기 때문이다. 또한 한정된 재원을 고려했을 때, 하방경직성이 큰 사회보장지출의 확대는 다른 필요 불가결한 정책영역에 대한 자원 배분을 제약하는 요인으로 작용할 수 있기 때문에 사회보장 재정을 효과적으로 운용하는 일은 더 이상 강조할 필요가 없을 만큼 중요하다.

[그림 5-1] 일반정부의 부문별 기능별 총지출 점유비 추이(1990~2019)



자료: 한국은행 경제통계시스템, 국민계정. 일반정부 부문별 기능별 총지출(명목, 연간).  
<https://ecos.bok.or.kr>에서 2021.11.1. 인출.



사회보장지출은 경기변동과 무관하게 계속 증가하는 경향을 갖는 것으로 잘 알려져 있다. 이는 이를 구성하는 제도 또는 정책이 대체로 빈곤과 불평등의 개선에 초점을 두고 소수가 아니라 특정 세대를 포괄할 수 있을 만큼 광범위한 인구집단을 지원 대상으로 하기에 일단 제도가 도입되면 후퇴하기 힘들고 지원대상자의 수에 의존하여 관련 지출은 계속 증가할 수밖에 없기 때문이다. 특히 이러한 자기확장적 지출 성격은 인구고령화가 더욱 견고하게 만드는데, 공적연금과 같이 노인세대를 대상으로 하는 제도가 사회보장의 한 축을 담당하기에 그러하다.

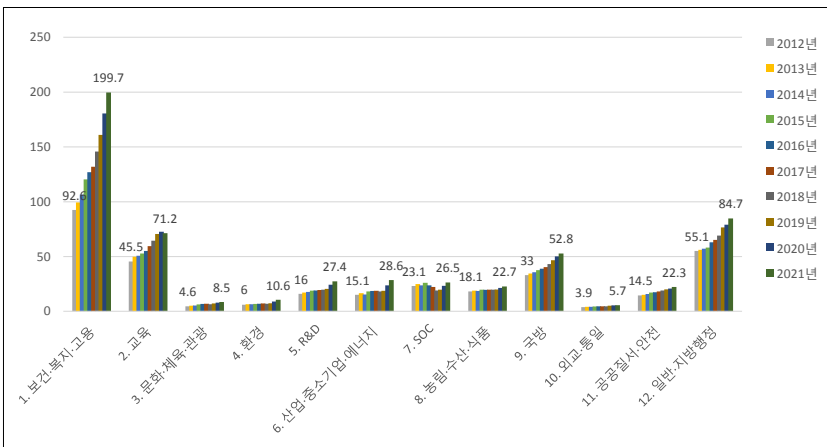
이와 관련해서 실제 우리나라 사회보장지출의 경직적 성격이 어느 수준에 있는지 구체적으로 살펴볼 필요가 있다. 이를 위해서는 관련 사업의 세부적인 구성과 내용을 먼저 검토해야 하는데, 지금부터 사회보험기금을 포함한 국가 총지출 예산을 중심으로 분석해 보기로 한다.<sup>18)</sup>

최근 10년간(2012~2021년)의 정부 총지출 예산 규모는 연평균 6.2%씩 증가하여 2021년 558조 원, 명목 GDP 대비 26.5%에 이른다. 정부 총지출은 문재인 정부 들어 이전보다 약 두 배 빠른 속도로 증가하고 있는데, 집권 이후 기초연금 단가 인상, 아동수당 도입, 청년실업 대응 등 사회보장 분야를 중심으로 한 지출이 증가하였고, 특히 최근 3년간은 코로나19 대응과 맞물려 전 분야에 걸쳐 지출이 큰 폭으로 증가하였다. 지난 10년간 분야별 자원배분 추이를 보면, 사회복지 및

18) 정부와 각 지방자치단체가 독립적으로 재정을 운용하고 있어 일반정부 전반을 포괄하여 통합적으로 살펴볼 수 있는 구체적인 예결산 자료는 없는 실정이다. 다만, 기획재정부는 재정 외로 운용되는 국민건강보험과 노인장기요양보험을 제외한 6종의 사회보험성 기금을 포함한 정부 총지출의 세부적인 예결산 내역을 공개하고 있다. 사회보험의 운용주체가 국가이고 이를 제외한 사회보장급여 예산 사업은 국가와 지방자치단체가 분담하고 있으나 지출규모가 큰 주요 급여예산사업 대부분이 국고보조사업의 형태로 집행되고 있으며, 지방자치단체의 순수한 독립적인 사회보장지출 규모가 상대적으로 크지 않다는 점에서 구체적인 자료가 있는 국가예산을 중심으로 살펴볼 수 있다.

보건 분야(보건·복지·고용)는 2012년 92.6조 원에서 연평균 8.9% 증가율로 꾸준히 지출규모를 확대하면서 2015년 처음으로 총지출의 3/1을 초과하였고, 2021년 현재 총지출의 35.8%에 이르는 199.7조 원이 배분되어 있다. 이 기간 총지출 증가율을 초과하는 분야는 사회복지 및 보건 분야를 제외하고 산업·중소기업·에너지(7.4%), 문화·체육·관광(7.1%), 환경(6.5%) 분야로 나타났다. 여기서 산업·중소기업·에너지 분야와 환경 분야는 이전 박근혜 정부 동안 정체되었으나, 탄소중립, 코로나19 대응, 반도체 소재 수입규제 대응 등으로 현 정부 들어 빠른 증가세를 보이고 있다. 한편, 가장 낮은 지출증가율을 보이는 분야는 SOC(1.5%)와 농림·수산·식품 분야(2.5%)로 이 중에서 특히 SOC는 2018년까지 사실상 지출규모가 축소되다가 최근 3년간 소폭 증가한 상황이다.

[그림 5-2] 분야별 재원배분 추이(총지출, 본예산 기준)



자료: 국회예산정책처, 재정경제통계시스템(NABOSTATS). 중앙정부 분야별 지출.  
<https://www.nabostats.go.kr/stats.jsp?id=T188563000541924>에서 2021. 11. 1. 인출.

사회복지 및 보건 분야 부문별 주요 지출사업의 구성은 <표 5-2>와 같이 정리된다. 여기서 특기할 사항은 지난 2019년부터 사회복지 분야의 부문 개편이 이루어져 부문 간 지출 성격을 더 뚜렷이 구분할 수 있게 되었다는 점이다. 다만, 중장기적 추이를 파악하기 위하여 기존의 부문 분류를 유지한 자료를 <표 5-3>에 제시하였다.

<표 5-2> 사회복지 및 보건 분야 개편 현황 및 주요 포괄 사업 내용(2021년 기준)

분야	~2018	2019 이후	주요 사업 내용	
사회 복지	공적연금	공적연금	국민연금, 공무원연금, 사학연금 및 군인연금 급여 지출, 각 기금운영비 등	
	기초생활보장	기초생활보장	교육급여, 주거급여, 생계급여, 해산장제급여, 의료급여 경상보조, 긴급복지, 자활사업 등 일반회계 기초생활보장 지출	
	노동	고용	고용	구직급여, 조기재취업수당, 고용유지지원금, 고용창출 장려금, 고용안정장려금, 청년내일채움공제, 청년추가 고용장려금 등의 고용보험기금사업과 국민취업지원제도, 청년구직활동지원금, 취업성공패키지, 일자리안정자금 등의 고용창출, 훈련 및 고용안전망 확충 관련 일반회계사업. 모성보호육아지원, 직장어린이집지원 등 고용보험기금 사업과 장애인고용증진을 위한 장애인고용촉진 및 직업재활기금 사업 중심.
		고용노동일반	고용노동일반	고용노동부 본부 및 지방관서 기본경비와 같이 고용노동행정지원 지출
		노동	노동	산재보험급여 등 산업재해보상보험 및 예방기금사업, 임금채권보장기금 지출, 근로복지진흥기금사업, 진폐위로급지급 등 예특회계 사업, 체당금지급 등 임금채권보장기금 지출 위주로 구성
	노인, 청소년	노인	기초연금, 노인돌봄서비스, 노인일자리및사회활동지원, 양로시설운영지원 등 일반회계 노인생활안정지원지출과 노인의료보장을 위한 국민건강증진기금 사업으로 노인 건강관리, 치매관리체계구축이 해당	
	보육 가족 및 여성	아동·보육	보건복지부 소관의 일반회계 사업으로 아동수당, 가정양육수당, 영유아보육료지원, 어린이집확충, 공공형어린이집, 시간제보육지원 등 영유아 양육보육지원, 지역아동센터지원, 아동발달지원체계(보조), 요보호아동자립지원, 보호종료아동자립수당지급, 실종아동보호 및	

분야	~2018	2019 이후	주요 사업 내용
			지원, 아동안전사고예방사업 등 아동보호사업, 국민건강증진기금 사업으로 영유아사전예방적건강관리, 모자보건사업을 포함
		여성·가족·청소년	여성가족부 소관의 양성평등기금, 청소년육성기금 및 일반회계사업들이 포함
	보훈	보훈	국가보훈처 소관의 각종 보훈급여 및 행정
	사회복지일반	사회복지일반	보건복지부 본부 기본경비 등을 중심으로 한 일반 보건복지행정비와 사회복지공동모금회지원 등과 같은 복지기반 조성 관련 사업을 포함
	주택	주택	공공임대 용자, 국민임대 용자, 출자, 행복주택 용자, 출자 등 국토부 소관의 주택도시기금지출
	취약계층지원	취약계층지원	장애인연금, 장애수당, 발달장애인지원, 장애인활동지원 등 장애인생활안정 및 재활지원 사업들을 비롯하여 복권기금 사업 중 요보호아동그룹홈 운영지원, 입양아동가족지원, 재난적 의료비지원사업, 저소득층장학사업 등의 복권기금사업들이 포함
보건	건강보험	건강보험	건강보험가입자지원 등 건강보험제도 운영을 위한 일반회계국민건강증진기금 지출
	보건의료	보건의료	국립병원 운영, 감염병공공보건의료 확충, 응급의료체계 운영지원, 질병관리본부지원 등 공공의료 관련 보건복지부와 질병관리청소관 일반회계 및 관련 기금 사업
	식품의약품안전	식품의약품안전	식품안전관리 등 식품의약품안전처 소관 지출사업

자료: 기획재정부. 열린재정. 2021년 세출/지출 세부사업 예산편성현황(총지출).  
<https://www.openfiscaldata.go.kr/portal/service/openInfPage.do?mId=B002#none>에서 2021.11.1. 인출자료를 기준으로 저자 작성.

2021년 본예산을 기준으로 사회복지 및 보건 분야 지출 비중을 보면, 공적연금 부문이 30.1%로 가장 큰 비중을 차지하고 있으며, 노동·고용·고용노동일반(17.9%), 주택(16.8%), 노인(9.4%), 기초생활보장(7.7%), 보건 분야(7.4%), 아동·보육·여성·가족·청소년(4.9%), 보훈(2.9%), 취약계층지원(2.3%), 사회복지일반(0.7%)의 순으로 나타난다. 정부 총지출은 재정 외로 운영되고 있는 국민건강보험과 노인장기요양보험 재정규모가 제외되기 때문에 실제로 보건과 복지를 아우른 전체 사회보장지출 중 가장 높은 비중을 차지하는 보건지출이

정부 재정통계를 통해서는 매우 낮게 나타난다는 점은 정부 재정분석에 있어 유의해야 하는 사실이다. 이 점을 염두에 두고 정부의 사회복지 및 보건 분야 부문별 지출 추이를 보면, 과거 10년간 노인 부문이 가장 빠른 지출 증가 속도를 보였으며(18.6%), 이어서 취약계층지원(13.9%), 아동·보육·여성·가족·청소년(12.5%), 노동·고용·고용노동일반(11.7%) 부문이 전체 사회복지 및 보건분야 지출 증가율을 훨씬 상회하는 속도로 확대되었다. 반면, 전통적인 복지영역인 기초생활보장 부문은 상대적으로 느린 지출증가 속도를 보였다. 한편 기간을 구분해서 살펴보면, 정부별 정책 흐름을 어느 정도 파악할 수 있는데, 제도 변화가 없는 공적연금의 경우 대체로 연금수급자 수 증가에 따른 자연 증가가 동 부문의 지출 증가를 견인해 왔고 그에 따라 현 정부와 이전 정부 기간 중 증가속도는 큰 차이를 보이지 않는다.

한편, 노인 부문의 경우 이를 대표하는 기초연금제도가 2014년 7월부터 기존 기초노령연금의 수급대상을 확대하고 급여수준을 높여 도입되었고, 현 정부 들어 저소득층 일자리·소득지원 대책에 따라 2019년부터 기초연금금액 인상이 계획보다 빠르게 진행되었다. 이러한 제도 확대의 과정과 노인인구 증가가 맞물리면서 노인 부문 지출이 빠르게 증가하였다. 보육·여성·가족·청소년 부문 지출 추이를 보면, 2012년부터 영유아에 대한 공보육지원이 본격화했고 2013년에 무상보육체계가 마련된 이후 보육지원을 중심으로 정부 지원이 이루어짐에 따라 2014년까지 지출규모가 크게 확대되었으나 이후 2017년까지는 초저출산 현상과 맞물려 지출증가 속도가 둔화하였다. 그러나 2018년 아동수당제도 도입과 공보육 강화 정책이 추진되면서 최근 다시 빠르게 증가하는 양상을 보이고 있다. 특히 노동·고용·고용노동일반 부문 지출은 현 정부의 정책 현안인 일자리 창출과 청년실업 문제 대응과

관련한 다양한 정책이 도입되고 확대됨에 따라 최근 5년간 가장 빠르게 증가하였다.

지금까지 사회보장지출의 구성 내용과 지출 추이를 살펴보았는데, 여기서 주목할 점은 동 영역의 지출은 과거에 도입되어 제도화된 급여에 대하여 의무적으로 지출되는 자연증가를 보일 뿐만 아니라 기초연금이나 아동수당과 같이 새로운 정부가 당면하는 정책 현안에 따라 신규로 도입되어 지출의무가 법제화되면서 정부 재정여건과 무관하게 증가할 수밖에 없는 하방경직성을 보인다는 점이다. 이와 관련해서 사회보장지출의 의무지출 비중이 어느 수준에 있는지 구체적으로 살펴보기로 한다.

〈표 5-3〉 사회복지 및 보건 분야 부문별 자원배분 추이

구분	2012	2013	2014	2015	2016	2017	2018	2019	2020	2021	증가율		
											'12-' '21	'13-' '17	'17-' '21
기초생활보장	7,910	8,560.4	8,831	9,477.3	10,131.1	10,490.4	11,314.7	12,704.6	13,965.9	15,324.3	7.6	5.2	9.9
취약계층지원	1,394.6	1,626.9	1,798.7	2,368.8	2,498.9	2,608.2	2,826.8	3,401.9	3,960.3	4,513.2	13.9	12.5	14.7
공적연금	31,267.8	33,138.2	36,403.1	39,661.2	42,706.2	44,993	47,800.7	50,311.7	55,449.1	60,040.8	7.5	7.9	7.5
아동·보육·여성· 가족·청소년	3,384.7	4,520	5,715.6	5,427.8	5,765.4	5,922.5	6,734.8	9,177.1	9,607.7	9,758.3	12.5	7.0	13.3
노인	4,051	4,464.3	6,561.9	9,036.2	9,421	9,801.3	11,274.9	13,977.6	16,632.3	18,872.3	18.6	21.7	17.8
노동·고용· 고용노동일반	13,124.2	13,890.6	14,458.8	15,516.2	17,295	18,265.3	23,810.4	26,718.5	30,518.3	35,657.0	11.7	7.1	18.2
보훈	4,054.1	4,315.2	4,457.6	4,637.6	4,818.1	4,975.4	5,525.6	5,558.8	5,734.5	5,886.6	4.2	3.6	4.3
주택	19,006.2	17,473.3	18,234.3	18,386.7	19,438.1	21,242.1	23,387	25,730.9	29,731.4	33,518.4	6.5	5.0	12.1
사회복지일반	578.9	684.7	744	769.7	791.7	829	1,126.5	1,295.8	1,421.5	1,474.9	11.0	4.9	15.5
보건료	1,603.9	1,951.3	1,945.1	2,280.8	2,327.8	2,340.5	2,442	2,593	2,769.4	3,319.4	8.4	4.7	9.1
건강보험지원	6,011.3	6,513.1	6,966.5	7,744.2	7,786	7,581.1	7,943.4	9,018.7	10,195.6	10,768.8	6.7	3.9	9.2
식품의약품안전	243.7	264.9	322.1	376	420.1	434.2	471.9	508.6	556.8	608.6	10.7	13.1	8.8
사회복지 및 보건 (A) (조원)	92.6	97.4	106.4	115.7	123.4	129.5	144.7	161.0	180.5	199.7	8.9	7.4	11.4
정부 총지출(B)(조원)	325.4	342.0	355.8	375.4	386.4	400.5	428.8	469.6	512.3	558.0	6.2	4.0	8.6
A/B(%)	28.5	28.5	29.9	30.8	31.9	32.3	33.7	34.3	35.2	35.8			

주: 본예산 기준

자료: 1) 국회예산정책처, 재정경제통계시스템(NABOSTATS), 보건·복지, 고용 분야 재정규모.

<https://www.nabostats.go.kr/stats.jsp?cid=T183103002988925>에서 2021.11.1. 인출

2) 기획재정부, 열린재정, 2021년 세출/지출 세부사업 예산편성현황(총지출).

<https://www.openfiscaldata.go.kr/portal/service/openInfPage.do?mid=B002>에서 21.11.1. 인출자료를 바탕으로 저자 재구성.

## 나. 사회보장 분야 지출속성과 대안

2008년의 세계 경제위기를 계기로 국가재정 건전성에 대한 관심이 높아졌고 중기재정계획의 실효성을 담보하기 위하여 2010년 5월에 「국가재정법」 개정이 단행되었다. 이에 따라 정부는 2012년부터 국가재정운용계획에 의무지출과 재량지출로 지출속성을 구분하여 재정지출 증가율을 보고하고 있다. 의무지출은 법 제7조 제2항 제4의2호와 동법 시행령 제2조 제4항에서 그 범위를 규정하는데(〈표 5-4〉), 의무지출은 “법률에 따라 지출의무가 발생하고 법령에 따라 지출규모가 결정”되기 때문에 일단 법제화되어 예산집행이 이루어지면 지출에 대한 통제가 어려운 성격을 갖는다.

〈표 5-4〉 의무지출과 재량지출의 구분 및 범위

국가재정법	국가재정법 시행령
제7조(국가재정운용계획의 수립 등) ① 정부는 재정운용의 효율화와 건전화を 위하여 매년 해당 회계연도부터 5회계연도 이상의 기간에 대한 재정운용계획(이하 “국가재정운용계획”이라 한다)을 수립하여 회계연도 개시 120일 전까지 국회에 제출하여야 한다. 〈개정 2013. 5. 28., 2020. 6. 9.〉	제2조(국가재정운용계획의 수립 등) ③ 법 제7조 제2항 제4호의2에 따른 의무지출의 범위는 다음 각 호와 같다. 〈신설 2011. 12. 30., 2020. 7. 1.〉
② 국가재정운용계획에는 다음 각 호의 사항이 포함되어야 한다. 〈개정 2010. 5. 17., 2016. 12. 20., 2020. 3. 31., 2020. 6. 9.〉	1. 「지방교부세법」에 따른 지방교부세, 「지방교육재정교부금법」에 따른 지방교육재정교부금 등 법률에 따라 지출의무가 정하여지고 법령에 따라 지출규모가 결정되는 지출
4의2. 의무지출(재정지출 중 법률에 따라 지출의무가 발생하고 법령에 따라 지출규모가 결정되는 법정지출 및 이자지출을 말하며, 그 구체적인 범위는 대통령령으로 정한다)의 증가율 및 산출내역	2. 외국 또는 국제기구와 체결한 국제조약 또는 일반적으로 승인된 국제법규에 따라 발생하는 지출
4의3. 재량지출(재정지출에서 의무지출을 제외한 지출을 말한다)의 증가율에 대한 분야별 전망과 근거 및 관리계획	3. 국채 및 차입금 등에 대한 이자지출

자료: 1) 법제처. 국가법령정보센터. 국가재정법. 법률 제18128호, 2021. 4. 20., 타법개정.

2) 법제처. 국가법령정보센터. 국가재정법 시행령. 대통령령 제31645호, 2021. 4. 27., 일부개정.



그러한 이유에서 정부 재정운용에 있어서의 의무지출 관리 중요성을 인식하여 중기재정계획에 지출속성별 증가율과 내역을 포함할 수 있도록 「국가재정법」을 개정한 것이다.

〈표 5-5〉는 과거 10년간의 의무지출 추이를 보여주고 있다. 총지출에서 의무지출이 차지하는 비중을 보면, 2012년 46.7%에서 2019년 51%로 최고점을 기록하였다가 다소 낮아져 2021년 현재에는 47.1%로 나타난다. 이 기간에 의무지출의 증가 추세를 보면 지출규모가 가장 큰 복지 분야 법정지출이 연평균 9.3% 증가율을 보이면서 의무지출에서 차지하는 비중을 꾸준히 높여왔다.

〈표 5-5〉 의무지출 추이

(단위: 조 원, %)

연도	총지출(A)							B/A(%)
	의무지출(법정지출+이자지출)(B)							
	법정지출				이자지출			
	법정지출	지방이전 재원	복지	기타				
2012	325.4	151.9	134.6	71.5	59.0	4.1	17.3	46.7
2013	349.0	158.8	143.1	76.6	62.1	4.4	15.7	45.5
2014	355.8	167.1	150.3	76.6	69.8	4.1	16.8	47.0
2015	375.4	172.5	156.0	74.3	77.5	4.3	16.5	46.0
2016	386.4	182.6	165.5	77.4	83.4	5.2	16.6	47.3
2017	400.5	197.0	180.9	87.6	87.2	6.0	16.1	49.2
2018	428.8	216.9	200.9	99.4	95.7	5.8	16.0	50.6
2019	469.6	239.3	223.4	111.5	106.7	5.2	15.9	51.0
2020	512.3	255.6	238.7	111.6	119.7	7.4	17.0	49.9
2021	558.0	266.1	247.8	108.9	131.3	7.6	18.3	47.7
'12-'21 증가율	6.2	6.4	7.0	4.8	9.3	7.1	0.6	

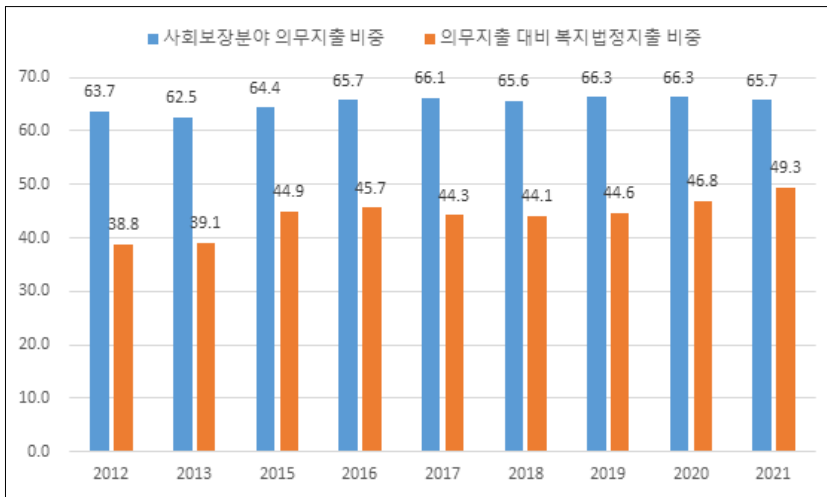
주: 본예산 기준.

자료: 국회예산정책처, 재정경제통계시스템(NABOSTATS).

<https://www.nabostats.go.kr/portal/stat/easyStatPage.do>에서 2021.11.1. 인출 자료 재작성.

[그림 5-3]과 같이 사회보장지출에서 차지하는 복지 분야 법정지출 비중은 지난 10여 년간 65% 내외로 큰 변동 없이 유지되고 있는데, 이것은 다시 말해서 복지 분야 의무지출 확대가 전체 사회보장지출을 견인해 온 것을 설명한다. 한편, 같은 기간 전체 의무지출에서 복지 분야 법정지출이 차지하는 비중은 앞서와 달리 빠르게 확대되는 양상을 보인다. 복지 분야 법정지출이 전체 의무지출에서 차지하는 비중은 2012년 38.8%에서 10년 만에 10.5%p 증가하여 현재 거의 절반에 이르는 49.3%를 기록하고 있다.

[그림 5-3] 사회보장 분야 의무지출 추이



자료: <표 5-3>과 <표 5-5> 본예산 항목 기준으로 작성

이러한 사회보장 분야 법정지출의 증가 추이는 인구고령화와 더불어 더욱 심화할 것으로 보이는데, 그 결과 재정의 탄력적 운용을 제약하는 요인으로 작용할 수 있다는 것이 일반적인 예상이며, 이와 관련해서

이미 제4장의 실증분석을 통해 확인해보았다. 정부 재정은 소득재분배와 함께 경기안정화 기능도 담당한다. 재정의 경기안정화 기능은 경기변동과 반대방향으로 작용할 때 비로소 제 기능을 수행하는 것인데, 재정에서 차지하는 의무지출 비중이 높다는 것은 경기대응을 위한 정책수단이 제약됨을 의미한다. 이는 대체로 국가채무 증가로 이어질 수 있는데, 만약 경기가 하강하는 국면에 처했다면 경기부양을 위한 재량지출을 늘릴 수 있어야 하지만, 예산이 제약된 상황에서는 의무지출을 우선 집행하고, 필요로 하는 정책사업의 수행을 위해서는 국채발행 등을 통해 재원을 조달할 수밖에 없기 때문이다.

이러한 사정은 재정당국으로 하여금 의무지출 위주로 구성된 사회보장지출의 증가를 최대한 통제하고자 하는 유인을 제공하며, 정말 필요한 정책이나 제도의 도입도 제약하는 이유인 것이다. 그런데 앞서 말했다시피 재정의 기능은 경기안정화뿐만 아니라 소득재분배와 같은 시장실패를 교정하는 기능도 수행해야 한다. 즉, 필요로 하는 사회안전망의 신규 도입이나 확대 또한 반드시 이루어져야 한다는 것이다.

다시 말하면, 사회보장지출의 경직성에 따른 정부 재정운용상의 문제를 해결하는 수단은 관련 지출의 억제가 아니라 필요한 지출을 적재적소에 집행하는 것에 있는 것이다.

이를 위해서는 사회보장사업의 타당성에 대한 객관적이고 체계적인 평가가 이루어져야 한다. 이미 시행되고 있는 사회보장사업에 대해서는 다양한 측면에서 그 성과에 대하여 정량적으로 평가하여 조정 여부를 판단하고, 새로운 정책 요구에 대해서는 도입의 필요성을 투입비용, 기대효과, 관련 부작용과 조정가능한 대안까지 사회보장사업으로서의 적격성을 검토할 수 있어야 한다. 이와 관련하여 이제부터는 사회보장지출 관리에 있어 우리에게 많은 시사점을 줄 수 있는 호주의 사회보장 성과관리 체계에 대하여 심층적으로 검토해본다.

## 제2절 호주의 성과예산(Performance Budgeting)<sup>19)</sup>

OECD(2007)에 따르면, 20세기 초반부터 OECD 회원국에서는 성과와 재원을 연계하려는 시도가 있었고, 1990년대 초반 이후 OECD 회원국의 대다수가 성과정보(Performance Information, PI) 개발에 많은 노력을 기울여 왔다. 하지만 최근까지도 성과예산에 대한 표준적인 정의는 없는 실정이다. 이에 OECD에서는 성과예산(Performance Budgeting, PB)을 ‘재원을 측정 가능한 결과에 연계하는 예산방식’이라고 포괄적으로 정의하고, 예산과정에서 성과정보를 활용하는 방식에 기반하여 성과예산을 다음과 같이 크게 네 가지로 유형화하였다 (OECD, 2019).

- ① 형식적 성과예산(Presentational Performance Budgeting): 성과정보와 예산 간의 연계는 없고, 단순히 예산 관련 서류에 성과정보가 기록되는 정도로 운영되는 방식
- ② 성과정보적 성과예산(Performance-Informed Budgeting): 성과정보와 예산이 간접적으로 연계되어 있으며, 성과정보가 의사결정 과정에서 중요한 요인으로 고려되지만, 예산배분결정에 필수적이거나 절대적이지 않음
- ③ 관리주의적 성과예산(Managerial Performance Budgeting): 성과정보적 성과예산을 변형한 형태로, 예산과 성과정보의 결합을 통해 달성할 수 있는 관리적 영향 및 조직상 행동 변화에 초점을 두고 있는 방식

19) 호주 성과예산제도 및 재정성과관리제도의 개괄적인 변천사 및 현황은 2000년대 중반 시점까지는 주로 OECD(2007)를 바탕으로 작성되었으며, 그 이후 시점은 OECD (2019)와 Moynihan and Beazley (2016)의 주요 내용을 중심으로 작성하였음.

- ④ 직접적 성과예산(Direct Performance Budgeting): 성과정보와 예산이 명시적으로 연계되어 있음. 즉, 예산배분이 구체적인 성과나 활동 지표와의 관계식(formula/contract)에 따라 결정되어, 달성된 결과와 예산이 직접적으로 연계

OECD(2007, 2019)는 성과예산제도를 위와 같이 개략적으로 네 가지 유형으로 구분하였으나, 각국의 정치·경제적 상황과 제도적 여건에 따라 구체적인 성과예산 운영 방식은 차이를 보이며, 한 나라 안에서도 여러 방식이 함께 사용될 수도 있음을 언급하고 있다. OECD(2007)에서는 성과정보적 성과예산제도가 적용되는 몇 가지 사례가 소개되었으나, OECD(2019)를 참고해서 보면, 호주의 경우, 전체적으로 형식적 성과예산제도에 가까운 방식으로 운영되고 있는 것으로 판단된다.

호주의 성과예산 또는 성과관리제도는 30년 이상의 역사를 가지고 있는데, 1970년대 오일쇼크에 따른 스태그플레이션(stagflation)으로 인해 공공부문의 재정적자가 큰 폭으로 증가하면서, 공공지출 관리 및 공공부문 개혁이 주된 화두로 등장한 시점이 시초였다고 볼 수 있다. 그리고 1980년대 초반 프로그램예산제도(Program Budgeting) 도입을 시작으로, 정권의 변화와 함께 다양한 방식의 재정관리제도가 운영·개편되어 왔다(최순영, 2013). OECD(2007)에 따르면, 1990년대 중 후반부터 2000년대 초중반까지 호주의 재정관리제도는 ‘결과를 위한 관리(management for results)’라는 원칙하에 운영·개편되어 왔다. 이러한 원칙하의 재정관리제도 체계에서 성과정보(PI)의 특성은 시간이 지나면서 변화하였으나, 근본적인 목적은 실제 정책과 프로그램을 전달하는 사람(또는 기관)에게 재정관리의 책임과 재량권을 이양하면서

(the devolution of responsibility and flexibility), 투입 재원의 비용효과성(cost effectiveness) 및 공공 책무성을 개선하고자 함에 있었다(OECD, 2007, p. 90).

2000년대 중반, 호주 성과예산 제도의 가장 큰 변화는 결과에 기반한 체계(outcomes framework)가 등장하였다는 것이다. 이는 1996년 감사위원회(National Commission of Audit 1996)의 권고와 관련된 예산개혁으로부터 시작되었는데, 감사위원회에서 지지한 다양한 변화들이 1996년과 1999년 사이에 도입되었다. 1996년에 집권한 호주 정부는 그 이전에 재무부(Department of Finance)가 중앙집권적으로 관리하던 재정성과평가의 의무사항을 축소하고, 측정 가능한 성과지표를 개발하여 이에 대한 모니터링을 실시하는 방향으로 변화하였다. 이러한 변화는 1997년 입법화되어 1901년에 제정된 감사법(The Audit Act 1901)을 대체하였는데, 1997년 입법화된 법령으로는 ‘재무관리 및 책임법(Financial Management and Accountability Act 1997)’, ‘연방기관 및 회사법(Commonwealth Authorities and Companies Act 1997)’, ‘감사원장법(Auditor-General Act 1997)’이 있다. 또한, 감사위원회의 권고에 따라 1998년 도입된 ‘예산정직헌장(Charter of Budget Honesty Act 1998)은 예산단계별 정부의 재정전략 정보공개, 재정건전성에 기반한 재정전략 수립 등을 규정하면서 정부의 재정 투명성을 높이고자 하였다. 법안상 변화와 더불어 1999~2000년에 시행된 주요 개혁들로는 발생기준예산제도 도입, 결과 및 산출물에 기반한 자원관리 및 성과평가 체계 구축(an outcomes and outputs resource management and performance framework), 기관 최고 책임자(chief executives)의 재량권 및 책임성 강화 등이 있다 (OECD, 2007, p. 91). 이러한 일련의 변화들은 전반적으로 중앙

집권식 성과평가방식을 완화하고, 기관장에게 기관 운영의 재량과 성과에 대한 책임성을 강화하는 방향으로 이루어졌다고 볼 수 있으며, 이에 따라, 명확하고 측정 가능한 성과정보의 개발이 더욱 중요해졌다.

호주의 정부구조는 연방정부(National government), 주정부(Provincial government), 지방정부(local government)의 3층 체계로 구성되어 있으며, 각 정부 간에 권한이 분산되어 있다. 보건, 교육, 수도·전기 같은 공익사업 등 주요 공공서비스는 주정부에서 운영하며, 이를 위한 재원은 주로 연방정부 단위에서 징수하여 직접지불(direct payment) 방식으로 주정부 및 지방정부에 이전한다. 연방정부 단위에서 분권화된 재정관리체계를 운영하는 호주에서는 성과측정 및 프로그램 평가 등을 포함한 성과관리의 책임은 각 부처와 해당 부처의 장관 및 관련 기관들에게 있다. 결과기반 정책평가는 각 부처 및 관련 기관들에게 종합적이고 명시적인 결과지표, 부처와 기관의 활동에 대한 양적, 질적, 효과성 측면에서의 산출물 및 성과지표를 개발하도록 요구하고 있다(OECD, 2007, p. 93). 그리고 OECD(2007)에 따르면, 결과지표에 대해서는 재무부의 동의를 받아야 하고, 각 지표들은 부처별로 작성하는 예산계획서와 연간보고서에 보고되어야 한다.

OECD(2007)에 따르면, 산출물 및 결과 틀(output and outcome framework)에 기반한 성과관리체계에서는 성과정보가 가장 중요한 부분이 되는데, 호주 정부의 성과정보체계는 기관 단위의 결과(agency-level outcomes)지표가 평가의 가장 근본임을 강조한다. 여기서 “Outcomes”는 호주정부가 실시한 행동에 따른 직접적인 결과나 영향으로 정의되며, 각 부처 장관과 재무부가 협의하여 결정하게 된다. “Outputs”는 정부를 대신하여 “Outcomes”에 기여하기 위해 각 부처 및 관련 기관에 의해 생산된 재화나 서비스로 정의되며, 개별

부처 장관이 선택하고, 예산심의과정에서 내각(Cabinet)에 의해 결정된다. 각 기관은 기관별 정책영역 내의 모든 지출을 반영하는 결과(outcomes)지표, 관리항목(administered items) 및 산출물 지표를 발굴해야 하고, 선정된 결과지표에 기여한 정도를 파악할 수 있는 지표들—예를 들어, 산출물에 대한 양적·질적 지표, 효과성 지표 등—에 대한 주요 성과지표(key performance indicators)를 개발하고, 측정·보고해야 할 의무가 있다. 부처별로 작성하는 포트폴리오 예산서(portfolio budget statements)는 해당 부처 및 관련 기관이 사용할 수 있는 재원의 출처와 용도에 대해 구체적인 사항을 담아 작성되고 있으며, 각 재원의 용도는 결과지표별, 그리고 각 결과지표 내에서도 부처별 재원과 행정적 자원(administered resources) 등으로 세분화되어 있다. 또한, 각 결과지표별로 효과성 및 산출물의 양적·질적 측면에서 성과지표를 제시하고 있다.

〈표 5-6〉 호주 성과예산제도 내 각 기관별 주요 역할

구분	주요 역할	비고
부처 및 관련기관 (department and agencies)	<ul style="list-style-type: none"> <li>성과정보 개발</li> <li>개발된 성과정보를 담은 포트폴리오 예산서(portfolio budget statement) 및 연말 연간보고서(annual reports) 작성</li> </ul>	성과정보 중 결과(outcomes)지표는 재무부의 동의 필요
의회 (parliamentary committees)	<ul style="list-style-type: none"> <li>부처에서 개발한 성과정보의 주사용자로 정부예산 의결</li> <li>부처에서 작성한 예산추정치(budget estimates)와 연간보고서 검토</li> </ul>	-
재무부 (Department of Finance)	<ul style="list-style-type: none"> <li>성과관리, 성과보고(performance reporting)와 관련한 가이드라인 제공</li> </ul>	

자료: OECD. (2007). Performance Budgeting in OECD Countries. pp. 92-95를 참조하여 작성.



연방정부 단위에서의 결과지표는 없으며, 예산심의과정에서 정부 전체 재원 관리 측면에서 성과정보를 활용하고 있다. 이는 호주의 경우, 대부분의 공공서비스가 주정부를 통해 제공되므로, 연방정부 단위에서의 성과정보 개발은 쉽지 않은 측면에 기인한다. 연방정부는 주정부의 재원 사용을 통제하지 않으며 성과에 대해서도 제한적인 영향력만 가질 수밖에 없다.

호주국가감사국(The Australian National Audit Office, ANAO)과 의회위원회에서는 각 부처에서 발간하는 예산서 및 보고서에 기록되는 성과정보의 질적 측면, 특히 결과(outcomes)와의 연계성 등에 대해 우려를 표하였다. 우선, 결과 및 성과정보에 대한 정의가 광범위하고 명확하지 않아 달성 여부를 파악하기 어려우며, 부처별·기관별로 달성하고자 하는 결과의 수준에 상당한 차이가 있고, 서로 공유하지 않는 문제도 존재하는 것으로 나타난다(최순영, 2013, p. 155). 또한, 어떤 부처는 결과지표 수준이 상당히 포괄적이어서, 하나의 결과 내에 여러 가지 사업이 포함될 수밖에 없는 문제점도 존재하였다. 성과정보의 개발 및 질적 개선 등은 사실 단시간에 이루어질 수 있는 것은 아니며, 여전히 지속적인 노력이 필요한 부분으로 판단된다.

상대적으로 최근 자료인 OECD(2019)에 따르면, 최근의 호주는 대체로 형식적 성과예산방식에 가까운 성과예산제도를 운영하는 것으로 보이는데, 다만 OECD(2007)를 참조할 때, 일부 성과정보적 성과예산 방식이 적용되는 사례가 있는 것으로 판단된다. 예를 들어, 계획된 성과와 예산을 연결하는 방식은 새로운 정책(또는 사업) 제안 시 활용되고 있는 것으로 보인다. 새로운 정책에 대한 재원 요청 시, 해당 부처와 관련 기관은 그 정책의 주요 혜택(benefits), 위험(risks), 공정표(milestones), 진척도 관리계획 및 평가계획 등에 대한 정보를 제공하게 되어 있다.

앞서 언급하였듯이, 호주는 1990년대 후반 이후 성과기반 재정관리 방식에 큰 변화를 겪었고, 2000년대 후반 이후에는 큰 변혁은 아니지만 성과측정 등 성과정보와 관련된 사항들을 주기적으로 재정비하면서 점진적으로 성과예산제도를 발전시켜 왔다. 특히, 2013년에 통과된 ‘공공 거버넌스, 성과 및 책임법(Public Governance, Performance and Accountability Act 2013, PGPA Act)’은 기존의 재정관리 관련 법안들을 통합·개선하고, ‘성과’의 개념을 처음으로 법률에 명시한 법안이다(Moynihan & Beazley, 2016, pp. 41-42). PGPA법은 모든 공공기관들에게 기관계획서(corporate plans)와 연간성과보고서(annual performance statement)를 작성하도록 하였고, 연간성과 보고서는 기관계획서의 목표들과 연계되어야 함을 요구하고 있다.

〈표 5-7〉 호주 ‘공공 거버넌스, 성과 및 책임법 (PGPA Act 2013)’의 목표

호주의 PGPA법은 기존의 재정관리 관련 법령들을 통합·개선하고 ‘성과’ 개념을 공공기관을 관리하는 법률로 도입하였음. 동 법은 다음과 같은 목표를 가짐.

- 모든 연방기관(commonwealth entities)을 대상으로 공공 거버넌스와 책임성에 대한 일관된 체계/framework)를 구축
- 연방기관을 대상으로 성과체계(performance framework) 구축
- 연방정부와 연방기관들을 대상으로 다음의 사항들을 요구함
  - 공공 거버넌스, 성과 및 책임성에 대한 높은 기준을 만족시킬 것
  - 의회와 국민에게 의미 있는 정보를 제공할 것
  - 공공자원을 적절히 사용하고 관리할 것
  - 공동의 목표를 달성하기 위해 다른 기관과 협조할 것
- 공기업(Commonwealth companies)에도 공공 거버넌스, 성과 및 책임성의 기준을 충족하도록 요구함

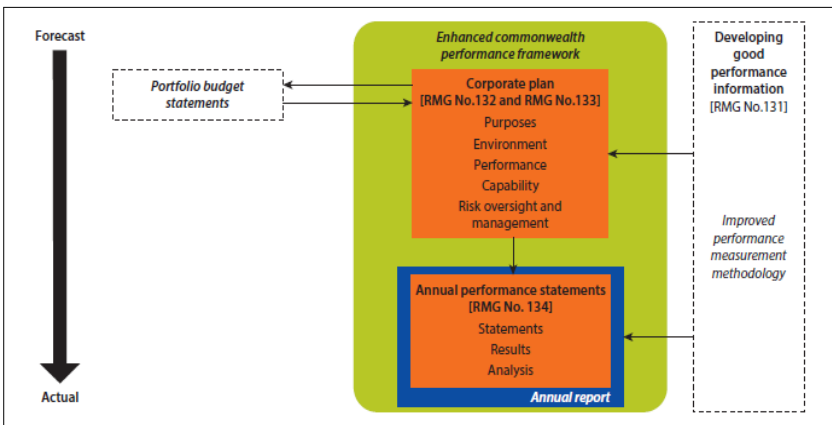
동법은 공공부문에 책임이 있는 기관들에게 i) 재원의 사용 및 관리에 있어 기관 간의 관료적 형식주의(red tape)를 제거할 것, ii) 정부 정책의 주요 우선순위와 연계된 4개년 기관계획(corporate plans)을 수립·제출할 것, iii) 연간 성과보고서(annual performance statement)를 작성할 것 등의 의무를 명확히 하였음

자료: OECD. (2019), OECD Good Practices for Performance Budgeting. p. 25의 BOX3 내용을 인용함.

PGPA법에서 작성하도록 요구하는 기관계획서는 기관의 역량 (capabilities), 즉 재원이나 인력 등의 한도 내에서 작성되어야 하므로, 예산과 성과의 연계는 유지되고 있다고 보여진다. 다만, 예산과 성과의 연계 측면보다는 기관계획서 작성 시 명확하고 명백한 성과목표를 설정하고, 연간성과보고서에서는 해당 성과목표를 달성했는지에 대해 작성함으로써 성과에 대한 책임을 더욱 강조하고 있다. 기관계획서는 향후 4년의 기간을 대상으로 작성하며, 반드시 포함해야 하는 6가지 요소들은 다음과 같다.

- 기관계획의 법적 근거 및 계획기간에 대한 소개
- 해당 기관의 목적
- 운영환경(operating environment)
- 기관의 목적을 달성하기 위해 제안된 성과정보
- 인력, 자본, 정보화 기술 등의 측면에서 기관 역량
- 위험관리

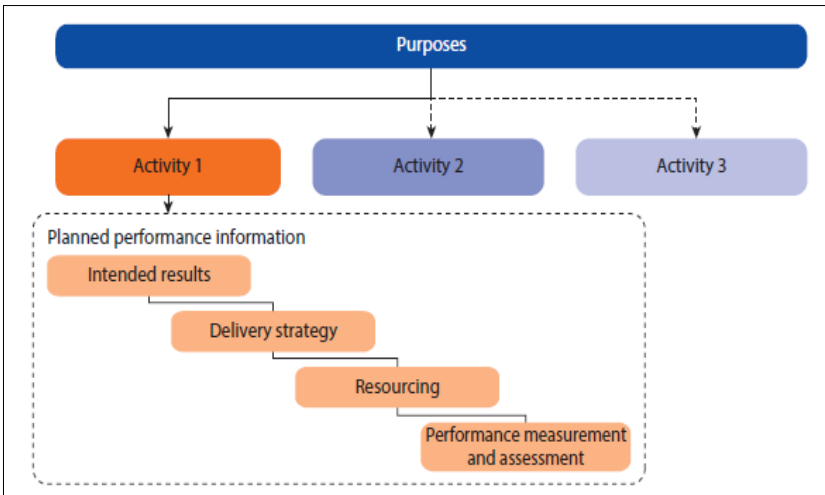
[그림 5-4] PGPA Act 2013 이후 호주 공공부문 성과체계



자료: Moynihan & Beazley. (2016). Toward next-generation performance budgeting: Lessons from the experiences of seven reforming countries. p. 43의 Figure 5.1 인용함.

기관계획서 내의 성과정보는 기관의 목적과 목표가 어떻게 달성될 수 있을지를 명확하고 분명하게 보여주는 것이 중요한데, 호주 재무부에서는 기관계획서 내에 성과정보가 어떻게 작성되어야 하는지 접근법 및 가이드라인을 제시하고 있다([그림 5-5] 및 <표 5-8> 참조). 호주 재무부의 가이드라인은 과거 투입(inputs), 산출(outputs), 프로그램(programs), 결과(outcomes)의 체계에 중점을 두던 성과정보가 ‘의도된 결과(intended results)’라는 더욱 넓은 범위에서 표현될 수 있음을 제시하고 있다. 즉, 전반적으로 자원(resources)과 결과(results)를 연결할 수 있는 명확한 논리 모형(logic model)의 구축을 강조하고 있다(Moynihan & Beazley, 2016, p. 43).

[그림 5-5] 성과정보를 제시하는 구조적 접근법



자료: Moynihan & Beazley. (2016). 'Toward next-generation performance budgeting: Lessons from the experiences of seven reforming countries. p.43의 Figure 5.2 인용함.

〈표 5-8〉 호주 재무부의 좋은 성과정보 개발에 관한 안내서 주요 내용

### RMG (Resource Management Guide) 131

2015년 4월, 호주 재무부는 좋은 성과정보(good performance information)에 대한 안내서를 발간하였음. 좋은 성과정보는 전체적으로 잘 어우러진(cohesive) 성과 이야기를 전달해 줄 수 있어야 하며, 여기서 ‘성과 이야기’는 기관이 수행하는 활동을 통해서 그 기관의 목적을 얼마나 달성해나가고 있는지를 증명해줄 수 있어야 함. 본 안내서와 2016년 7월 발간된 Quick Reference Guide는 성과 보고 개발을 지원하는 데 중점을 두고 있음

- 기관의 목표와 그 목표를 달성하기 위한 활동에 대한 공통이해(common understanding) 환경 조성
- 목표 달성에 있어 효과성(effectiveness)을 증명할 수 있는 양적, 질적 지표의 결합
- 성과정보를 수집 및 분석할 수 있는 적절한 방안 선택
- 분명하고 정확한 ‘성과 이야기’를 전달할 수 있도록 성과정보를 제시

자료: OECD. (2019). OECD Good Practices for Performance Budgeting. p. 32의 BOX6 내용을 인용함.

한편, PGPA법에 따른 연간성과보고서는 기관의 목적을 어느 정도 달성하였는지에 대해 평가할 수 있는 정보를 제공할 수 있어야 하므로, 기관계획서의 성과 항목이 연간성과보고서 내의 항목들과 직접적으로 연계되어야 하며, 기관계획서에서 제시한 성과목표의 달성 정도에 대해 구체적인 정보를 제공하도록 작성하여야 한다.<sup>20)</sup>

2015년 호주 재무부에서 발간한 성과정보에 대한 안내서에는 ‘성과 예산’이라는 명칭 자체를 언급하지는 않고, 기관이 수행하는 활동의 효율성 및 효과성, 기관의 목표 달성 정도와 관련한 정보적 차원에서 ‘성과’를 정의하고 있다. ‘성과관리’ 또한 목표의 이행 및 달성 정도를 모니터링하고 그 과정에서 발생하는 상황들에 대응하기 위해 성과정보를 활용하는 것으로 정의하고 있다. 30년 이상 재정성과관리제도를

20) PGPA법에 따라 작성해야 하는 발간물에 대한 구체적인 내용은 본 절의 후반에서 호주 사회서비스부(Department of Social Service)의 사례를 중심으로 살펴보고자 한다.

운영한 호주는 성과지표들을 성과를 평가하고 모니터링하는 데 사용할 수 있는 여러 가지 수단 중 하나라고 보고 있으며, 사업의 효과나 영향력이 양적 지표로 표현되기 어려울 때 성과지표만을 활용하는 것은 해당 사업의 결과를 판단하는 최고의 방법이 아닐 수 있음을 지적한다 (Moynihan & Beazley, 2016, p. 45). 전반적으로 호주에서 성과 정보를 예산 배분에 직접적으로 적용하는 경우는 드문 것으로 보이며, 최근에는 성과정보의 개선 및 개발에 더 노력하고 있는 것으로 판단된다.

### 제3절 호주 사회서비스부의 성과관리체계

2013년 통과된 ‘공공 거버넌스, 성과 및 책임법’은 2015년 7월부터 적용되어, 연방기관에 기본적으로 기관계획서(corporate plans), 포트폴리오 예산서(portfolio budget statements), 성과보고서(annual performance report)를 작성하도록 의무화하고 있으며, 성과보고서가 기관계획서 및 포트폴리오 예산서와 유기적으로 연결되어 작성되어야 함을 강조하고 있다. 이 연구에서는 호주의 사회서비스부(Department of Social Service)에서 작성하고 있는 포트폴리오 예산서, 기관계획서, 성과보고서를 좀 더 구체적으로 살펴봄으로써, 정책영역별로 성과정보가 어떻게 개발되어 제시되고 있는지 살펴보고자 한다.

2020~2021년은 코로나19로 인한 특수성이 존재하므로, 그 이전 기간인 2019~2020년을 대상으로 작성된 포트폴리오 예산서와 기관계획서, 그리고 동일 기간에 대해 작성된 성과보고서를 함께 살펴보고자 한다. 특히, 기관계획서의 경우, 2019~2020년 대상 보고서와 2020~2021년 대상 보고서의 작성방식 및 내용이 조금씩 변화하고 있어,

PGPA법에 따라 새로 도입된 혹은 개선이 필요한 사항들이 제도적으로 정착되었다기보다는 여전히 진행 중인 상황인 것으로 파악된다.

### 1. 포트폴리오 예산서(Portfolio Budget Statements)<sup>21)</sup>

포트폴리오 예산서는 포트폴리오 내의 기관들에 의해 달성되어야 할 성과결과(outcomes)별로 할당된 예산배분안을 상원의원(Senators)과 연방하원의원(Member of Parliament)에게 알리기 위한 목적으로 작성되는 발간물이다. 2020~21년 포트폴리오 예산서는 10월에 작성된 것으로 보이나, 그 이전 기간을 참고하여 보면, 보통 4월~5월경 작성되는 것이 일반적이다.

포트폴리오 예산서는 포트폴리오 단위로 작성하기에, 관련된 기관별 예산안과 성과계획이 모두 포함되어 작성되고 있다. 사회서비스(Social Service) 부문에 대해 작성된 예산서를 보면, 도입 부분에서 사회서비스 포트폴리오를 소개하고 있다. 구체적으로, PGPA법에 의한 사회서비스 포트폴리오는 5개의 비법인연방기관(non-corporate Commonwealth entities)과 2개의 법인연방기관(corporate Commonwealth entities)으로 구성되어 있으며, 예산서 내에 각 기관이 달성하고자 하는 성과결과(outcome)가 제시되어 있다. 그리고 이 포트폴리오에 대해 책임이 있는 장관(Minister)과 차관(Assistant Minister)의 이름이 함께 제시되어 있다([그림 5-6] 참조).

---

21) Australian Government Department of Social Services. (2019a). Portfolio Budget Statements 2019-20 및 Australian Government Department of Social Services. (2020a). Portfolio Budget Statements 2020-21을 참조하여 작성함.

[그림 5-6] 사회서비스 포트폴리오 구조 및 성과결과

<ul style="list-style-type: none"> <li>• Minister for Families and Social Services</li> <li>• Minister for the National Disability Insurance Scheme</li> <li>• Minister for Government Services</li> <li>• Assistant Minister for Children and Families</li> <li>• Assistant Minister for Community Housing, Homelessness and Community Services</li> </ul>	비법인 연방 기관	Department of Social Services (4개의 outcome 제시)
		Australian Institute of Family Studies (1개의 outcome 제시)
		Digital Transformation Agency (1개의 outcome 제시)
		National Disability Insurance Agency (1개의 outcome 제시)
		NDIS Quality and Safeguards Commission (1개의 outcome 제시)
	법인 연방 기관	Services Australia (1개의 outcome 제시)
		Hearing Australia

자료: Australian Government Department of Social Services. (2019a). Portfolio Budget Statements 2019-20, pp. 9-10에서 발췌하여 인용함.

[그림 5-6]의 포트폴리오를 소개한 후에는 기관별로 작성한 예산안이 제시되어 있으며, 달성하고자 하는 성과결과(outcome)별로 배분된 예산을 보여주고 있다. 예를 들어, 사회서비스부에서 달성하고자 하는 성과결과(outcome)는 사회보장(Social Security)·가족 및 지역사회(Families and Communities)·장애와 간병(Disability and Carers)·주거(Housing)의 4가지가 있으며, 각 성과결과에 해당하는 프로그램 단위별로 예산안을 제시하고 있다. 사회보장(Social Security)에 해당하는 프로그램은 총 11개가 있으며, [그림 5-7]은 그중 하나의 프로그램과 해당 프로그램에 속한 주요 사업에 대한 예산안을 예시로 나타내고 있다.<sup>22)</sup> 그리고 이후에는 프로그램별로 해당 프로그램의 전달체계와 성과정보, 즉 프로그램의 목표, 성과측정 기준, 달성목표 등을 제시하고 있다.

22) 사회서비스부의 4가지 성과결과 및 각 성과결과별 프로그램은 이후 기관계획서(Corporate plans)에서 좀 더 구체적으로 살펴보고 있으므로, 이후 내용을 참조



[그림 5-7] 사회서비스부 프로그램 및 해당 사업별 예산안 예시: 사회보장 결과

프로그램별 예산안					
Table 2.1.1: Budgeted expenses for Outcome 1					
Outcome 1: Social Security	2019-20 Estimated actual \$'000	2020-21 Budget \$'000	2021-22 Forward estimate \$'000	2022-23 Forward estimate \$'000	2023-24 Forward estimate \$'000
<b>Program 1.1 - Family Tax Benefit</b>					
Administered expenses					
Special appropriations					
A New Tax System (Family Assistance) (Administration) Act 1999	18,621,625	19,405,293	18,208,117	18,011,616	18,102,450
<b>Administered Total</b>	<b>18,621,625</b>	<b>19,405,293</b>	<b>18,208,117</b>	<b>18,011,616</b>	<b>18,102,450</b>
<b>Total expenses for Program 1.1</b>	<b>18,621,625</b>	<b>19,405,293</b>	<b>18,208,117</b>	<b>18,011,616</b>	<b>18,102,450</b>

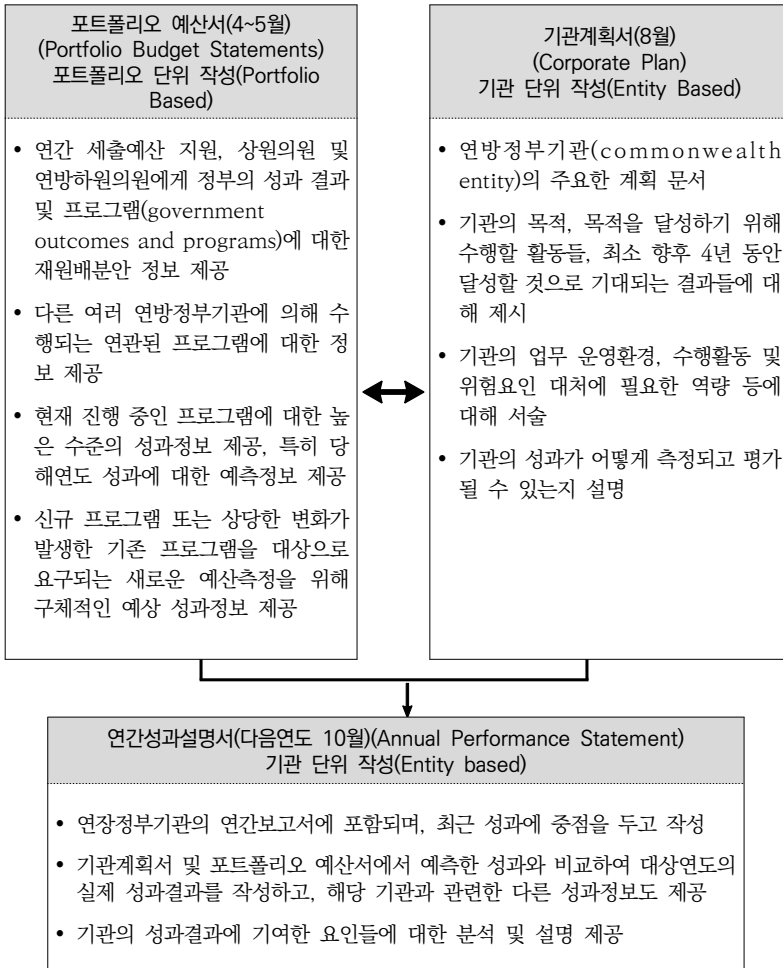
프로그램에 속한 사업(Key activity)별 예산안					
Table 2.1.2: Program component expenses for Outcome 1					
Program 1.1 - Family Tax Benefit	2019-20 Estimated actual \$'000	2020-21 Budget \$'000	2021-22 Forward estimate \$'000	2022-23 Forward estimate \$'000	2023-24 Forward estimate \$'000
<b>1.1.1 - Component 1 (Family Tax Benefit Part A)</b>					
Special appropriations					
A New Tax System (Family Assistance) (Administration) Act 1999	14,567,418	15,278,566	14,072,146	13,907,169	13,959,905
<b>Total component 1 expenses</b>	<b>14,567,418</b>	<b>15,278,566</b>	<b>14,072,146</b>	<b>13,907,169</b>	<b>13,959,905</b>
<b>1.1.2 - Component 2 (Family Tax Benefit Part B)</b>					
Special appropriations					
A New Tax System (Family Assistance) (Administration) Act 1999	4,054,208	4,126,727	4,135,971	4,104,447	4,142,545
<b>Total component 2 expenses</b>	<b>4,054,208</b>	<b>4,126,727</b>	<b>4,135,971</b>	<b>4,104,447</b>	<b>4,142,545</b>
<b>Total Program expenses</b>	<b>18,621,626</b>	<b>19,405,293</b>	<b>18,208,117</b>	<b>18,011,616</b>	<b>18,102,450</b>

자료: Australian Government Department of Social Services. (2020a). Portfolio Budget Statements 2020-21. p. 33 및 p. 37에서 발췌하여 인용함.

[그림 5-8]에서 볼 수 있듯이, 포트폴리오 예산서와 기관계획서, 성과보고서는 유기적으로 연계해 작성하도록 요구되고 있는데, 즉 예산서에 제시된 성과측정 기준과 목표는 기관계획서에서도 동일하게 제시되어 있으며, 추후에 볼 수 있듯이 기관계획서에는 이러한 성과측정 기준과 목표를 반영하는 성과(평가)지표를 어떻게 산출하고 분석할

것인지를 제시하게 된다. 그리고 성과보고서에는 포트폴리오 예산서 및 기관계획서에서 제시한 성과 목표가 달성되었는지, 기관계획서에 제시된 자료 등을 통해 실제 산출된 값을 제공하고 있다.

[그림 5-8] 연방정부 성과관리 프레임워크: 관련 발간물의 주요 내용



자료: Australian Government Department of Social Services. (2020a). Portfolio Budget Statements 2020-21. p.viii에서 인용함.

## 2. 기관계획서(Corporate Plan)<sup>23)</sup>

사회서비스부의 기관계획서는 기관계획서에 대한 설명서를 제외하고 크게 다섯 가지 요소의 내용을 담고 있다([그림 5-4] 참조). 첫 번째는 사회서비스부에 대한 소개로, 사회서비스부의 임무(mission), 목표(purposes), 우선순위(priorities) 등을 간략하게 제시하고 있다. 사회서비스부의 임무는 호주 사회의 개인과 가구의 복지를 향상시키는 것으로, 정책, 프로그램, 서비스 등의 효과적인 개발, 관리, 전달 등을 통해 그 임무를 달성하는 것을 목표로 삼고 있다. 이러한 목표를 반영한 결과(outcome)는 다음과 같이 크게 네 가지로 제시하고 있다.

- ① 사회보장(Social Security): 자립심(self-reliance) 장려 및 지속 가능한 사회보장급여와 도움 제공으로 자립할 수 없는 사람들을 지원
- ② 가족과 지역사회(Families and Communities): 더 강하고 회복력 있는 개인, 가구, 지역사회가 될 수 있도록 지원
- ③ 장애와 간병(Disability and Carers): 간병인에 대한 지원을 포함하여 장애인에게 적절한 서비스를 제공함으로써 그들의 독립성과 사회참여 증진
- ④ 주거(Housing): 적절한 지원과 서비스를 통해 주택공급 증가, 지역사회 주택 개선, 노숙자 지원

---

23) Australian Government Department of Social Services. (2019b). 2019-20 DSS Corporate Plan과 Australian Government Department of Social Services. (2020b). 2020-21 DSS Corporate Plan을 참조하여 작성함.  
<https://www.dss.gov.au/about-the-department/publications-articles/corporate-publications/department-of-social-services-corporate-plans>에서 2021.10.10. 인출.

두 번째로는 사회서비스부의 임무, 목표, 결과 달성과 관련한 제반 환경(Environment)에 대해 간략히 분석하여 언급하고 있다. 사회서비스부의 목표 달성은 앞서 언급한 네 가지 영역의 결과로 나타나게 되는데, 이에 영향을 미치는 요인들을 파악하여 관련 정책 및 프로그램의 개발, 디자인, 실행 및 평가에 적용함으로써, 목표 달성을 좀 더 지원할 수 있다. 예를 들어, 사회보장의 경우, 사회보장급여의 지속 가능성과 사람들의 경제적 자립 수준은 노동시장 상황, 교육 및 일자리 기회, 기대여명의 증가 등 다양한 요인에 의해 영향을 받으며, 이러한 요인들에 영향을 줄 수 있는 효율적이고 효과적인 시스템 구축을 위해서는 다른 기관들과의 파트너십이 필요함을 제시하고 있다. 그 외에도 다른 세 가지 결과(outcome) 영역에 대해서도 영향을 미치는 요인들을 제시하고 이러한 요인들에 영향을 주기 위해 필요한 사회서비스부의 정책 방향성을 제시하고 있다.

세 번째는 성과(Performance)로, 호주의 사회서비스부는 호주 정부 전체 예산의 약 25%를 지출하고 있어, 효과적인 재정관리에 높은 우선순위를 두고 있음을 명시하고 있다. 이에 기관계획서의 성과 부문에서 4가지 영역별 결과에 대해서 프로그램 단위별로 단기·중기 지표와 산출지표를 제시하고 있다. 그리고 이러한 기관계획서의 성과정보들은 포트폴리오 예산서의 성과정보와 연계되도록 작성되며, 각 성과정보에 대한 실제 달성 정도는 연간 성과보고서에 작성한다. 기관계획서의 성과정보 작성방식은 아직 완전히 성숙되지는 않은 것으로 보이며, 2019/20년 기관계획서와 2020/21년 기관계획서 비교 시 성과정보가 더 명확한 방향으로 변화되고 있음을 볼 수 있는데, 구체적인 사항은 이후 다시 논의하고자 한다.

네 번째는 역량(Capability)으로, 사회서비스부의 역량 강화 측면에서

인력운영전략, 성과정보 관련 자료 개발, 평가 관련 전략에 대해 간략히 언급하고 있다. 마지막으로 다섯 번째는 위험관리(Risk management)로, 사회서비스부의 임무와 목표 달성 등에 있어 발생할 수 있는 위험(예: 인력운영, 시장 환경 변화 등)을 정의하고 관리 방향 및 내부감사 등의 내용을 간략히 제시하고 있다.

기관계획서는 사회서비스부의 운영 방향에 대해 여러 가지 정보를 담고 있으나, 가장 중요한 부분은 성과와 관련한 부분이라 볼 수 있다. 여기서는 2019/20년과 2020/21년 기관계획서의 성과정보에 대해 좀 더 구체적으로 살펴보고자 한다. [그림 5-9]는 성과관리 기본틀을 나타낸 것으로, 네 가지 결과 영역(사회보장, 가족 및 지역사회, 장애와 간병, 주거)에 대해 성과측정단계, 측정 기준, 각 기준별 결과지표 그리고 산출물 지표를 제시하도록 구성되어 있다.

[그림 5-9] 2019/20 성과관리 기본틀

Outcome	Measure Hierarchy	Performance criteria	Indicator/Output
Outcome / Purpose (Social Security, Families and Communities, Disability and Carers, Housing and Homelessness)	Outcome — What did we achieve?	Criteria	Indicator theme
			Indicator theme
	Intermediate Outcome — How well did we do?	Criteria	Indicator theme
			Indicator theme
	Output — How much did we do?	Delivery measures	Number of outputs
			Administered outlays

자료: Australian Government Department of Social Services. (2019b). Corporate Plan 2019-20. p. 17에서 인용함.

〈표 5-9〉는 [그림 5-9]의 기본틀을 사회보장 영역에 적용하여 작성한 내용을 정리한 것으로, 2019/20년 기관계획서의 성과 기준과 그에 해당하는 지표들, 그리고 해당 지표가 적용되는 프로그램들을 나타낸다. 네 가지 결과 영역(사회보장, 가족 및 지역사회, 장애와 간병, 주거)에 대해 〈표 5-4〉와 같은 형태로 성과정보가 제시되어 있다. 이 중 사회보장 부문을 사례로 살펴보면, 우선 사회보장의 목표(purpose)가 제시되어 있고, 사회보장 영역에 해당하는 프로그램이 나열되어 있다. 그 아래에는 세 가지 측면에서의 성과측정 기준(Performance criteria)을 제시하고 각 기준을 반영한 결과지표들이 작성되어 있다. 세 가지 측면은 무엇을 달성했는지(What did we achieve?), 얼마나 잘해오고 있는지(How well did we do?), 얼마만큼 하였는지(How much did we do?) 등으로, 과정과 산출물, 그리고 결과를 반영하고 있다.

예를 들어, 사회보장 정책의 결과(outcomes)는 ‘지급체계의 지속 가능성’과 ‘급여수급자의 경제적 자립도 개선’ 두 가지 측면에서 성과 측정 기준을 제시하고 있다. 두 번째 기준인 ‘경제적 자립도 개선 기준’에는 이것의 달성 여부를 파악하기 위한 지표들(indicators)이 제시되어 있고, 오른쪽 편에는 해당 지표가 적용되는 프로그램에 표시가 되어 있다. 예를 들어, ‘학생수당을 탈수급한 지 3개월, 6개월 그리고 12개월 차에 소득지원을 받지 않고 있는 비중’ 지표는 학생수당 프로그램 성과의 결과지표로 적용되고 있다. 또 다른 지표인 ‘근로소득을 보고한 수급자 비중’은 1.3, 1.6, 1.8, 1.9, 1.10, 1.11 등 여섯 가지의 프로그램에 적용되는 지표로 제시되고 있음을 볼 수 있다.

〈표 5-9〉 사회보장(Social Security)에 대한 성과 기준: 2019/20 기관계획서

목표: 지속가능한 사회보장급여 지급과 도움을 제공함으로써 스스로 경제적 자립이 어려운 사람들을 지원하고 자립심 장려

**프로그램**

- 1.1 가족세제혜택(Family Tax Benefit)
- 1.2 아동수당(Child Payments)
- 1.3 취약계층에 대한 소득지원(Income Support for Vulnerable People)
- 1.4 특별상황에 있는 사람에 대한 소득지원(Income Support for People in Special Circumstance)
- 1.5 소득지원 수급자를 위한 보충적 급여지급 및 지원(Supplementary Payments and Support for Income Support Recipients)
- 1.6 고령자 소득지원(Income Support for Seniors)
- 1.7 고령자 수당 및 할인(Allowances and Concessions for Seniors)
- 1.8 장애인에 대한 소득지원(Income Support for People with Disability)
- 1.9 간병인에 대한 소득지원(Income Support for Carers)
- 1.10 근로연령층 급여지급(Working Age Payments)
- 1.11 학생 대상 급여지급(Student Payments)
- XP(모든 프로그램, Cross Program)
- XPRA(모든 프로그램, Cross Program) 임차료 보조(Rent Assistance)

**결과(Outcomes) - 무엇을 성취했는가?**

성과기준 결과지표	프로그램											XP RA	
	1.1	1.2	1.3	1.4	1.5	1.6	1.7	1.8	1.9	1.10	1.11		
<b>지급체계의 지속가능성</b>													
평균 미래 복지급여지급액에 대한 기대값													√
<b>급여수급자의 경제적 자립도 개선 정도</b>													
급여지급을 받지 않을 것으로 기대되는 미래 기간의 평균 비중													√
학생급여 탈수급 후 3/6/12개월 차에 소득지원을 받지 않는 수급자 비중													√
3/6/12개월 이내에 소득지원급여를 탈수급할 수급자 비중				√							√		
근로소득을 보고한 수급자 비중			√			√		√	√	√	√	√	
소득 및 자산 기준으로 급여의 일부만을 수급받는 수급자 비중	√		√			√		√	√	√	√	√	

중기결과(Intermediate outcomes) - 얼마나 잘하고 있는가?												
성과기준 중기결과지표	프로그램											
	1.1	1.2	1.3	1.4	1.5	1.6	1.7	1.8	1.9	1.10	1.11	XP FA
<b>경제적 자립이 어려운 사람에 대한 지급 수준</b>												
대상 인구 중 급여를 지급받는 비중	√					√		√	√			
특정 정책 목표나 지급조건에 해당하는 수급자 비중	√					√						
연방임차료보조 수급전후 임차료 스트레스(rental stress1) 있는 소득단위 가구 비중												√
<b>프로그램 목표 달성 정도</b>												
프로그램 성과기준 및 관련된 공정보 및 기준(PBS2))	√	√	√	√	√	√	√	√	√	√	√	√
지급 정확성(PBS)	√		√			√		√	√	√	√	
부채 종류 및 상태별 수급자 비중	√											
산출(Outputs) - 얼마만큼 하였는가?												
성과기준 산출지표	프로그램											
	1.1	1.2	1.3	1.4	1.5	1.6	1.7	1.8	1.9	1.10	1.11	XP FA
<b>전달 측정(Delivery measures)</b>												
수급자 수(PBS)	√	√	√	√	√	√	√	√	√	√	√	
아동 수(PBS)	√	√										
연방임차료보조를 지원받은 소득단위 가구(PBS)												√
집행된 지출(PBS)	√	√	√	√	√	√	√	√	√	√	√	

주: 1) 임차료가 소득의 30% 이상일 경우 임차료 스트레스(rental stress) 상태에 있다고 정의함.

2) PBS는 포트폴리오 예산서(Portfolio Budget Statement)의 약자임.

자료: Australian Government Department of Social Services. (2019b). Corporate Plan 2019-20, p. 8에서 인용함.



다음으로 2020/21년 기관계획서를 살펴보면, 전반적인 구성항목은 2019/20년과 유사하지만, 성과정보를 나타내는 방식이 변화하였음을 볼 수 있다. 이전에는 사회보장 영역에 속한 프로그램들을 나열한 후 성과정보를 제시하였다. 그런데 2020/21년 계획서에서는 사회보장 영역에 속한 프로그램을 제시한 후, 각 프로그램의 주요 사업(Key activities)을 제시하고, 이들 주요 사업별 성과측정기준과 방식을 제시하고 있다. 즉, 2019/20년에는 사회보장 영역 프로그램에 대한 결과지표를 포괄적으로 혹은 다소 추상적으로 표현하여, 실제로 성과보고서를 직접 보기 전에 기관계획서만으로는 결과지표를 명확히 파악하기 어려운 경우가 존재하였다. 반면, 2020/21년 기관계획서에서는 각 프로그램의 구체적 사업마다 적용되는 성과지표 또는 결과지표를 기관계획서 단계에서부터 명확히 제시하여 성과보고서의 성과 관련 정보가 직접적으로 매칭되어 파악할 수 있게 구성되었다. 또한, 2019/20년의 경우, ‘근로소득을 보고한 수급자 비중’과 같이 여러 프로그램에 적용되는 포괄적인 지표가 있었으나, 2020/21년에는 사회보장 영역의 경우, 그러한 성과(또는 결과)지표는 사용하지 않고 있다.

[그림 5-10]은 사회보장 영역의 프로그램과 각 프로그램에 해당하는 주요 활동(사업) 내역을 정리한 것으로, 사업내역을 보면 주로 자격기준을 충족한 사람에 대한 급여지급으로 구성되어 있음을 볼 수 있다.

[그림 5-10] 사회보장(Social Security)의 프로그램과 주요 활동: 2020/21 기관계획서

Outcome 1 – Social Security					
<b>Program 1.1</b> Family Tax Benefit	<b>Program 1.2</b> Child Payments	<b>Program 1.3</b> Income Support for Vulnerable People	<b>Program 1.4</b> Income Support for People in Special Circumstances	<b>Program 1.5</b> Supplementary Payments and Support for Income Support Recipients	<b>Program 1.6</b> Income Support for Seniors
<b>Key activities</b> • Family Tax Benefit (FTB) • Child Support Scheme (CSS)	<b>Key activities</b> • Stillborn Baby Payment (SBP) • Double Orphan Pension (DOP) • Assistance for Isolated Children (AFIS)	<b>Key activities</b> • Special Benefit (SB)	<b>Key activities</b> • Payments under Special Circumstances (PUSC)	<b>Key activities</b> • Utilities Allowance (UA)	<b>Key activities</b> • Age Pension
Performance Measures	Performance Measures	Performance Measures	Performance Measures	Performance Measures	Performance Measures
<b>Program 1.7</b> Allowances and Concessions for Seniors	<b>Program 1.8</b> Income Support for People with Disability	<b>Program 1.9</b> Income Support for Carers	<b>Program 1.10</b> Working Age Payments	<b>Program 1.11</b> Student Payments	<b>Cross-Program</b> Rent Assistance
<b>Key activities</b> • Energy Supplement for Commonwealth Seniors Health Card Holders (ES)	<b>Key activities</b> • Disability Support Pension (DSP)	<b>Key activities</b> • Carer Payment (CP) • Carer Allowance (CA)	<b>Key activities</b> • Jobseeker Payment (JP) • Parenting Payment (PP) • Youth Allowance (Other) (YA)	<b>Key activities</b> • ABSTUDY • Austudy • Youth Allowance (Student) (YA)	<b>Key activities</b> • Rent Assistance
Performance Measures	Performance Measures	Performance Measures	Performance Measures	Performance Measures	Performance Measures

자료: Australian Government Department of Social Services. (2020b). Corporate Plan 2020-21. p. 8에서 인용함.

〈표 5-10〉은 2020/21년 기관계획서의 성과정보를 사회보장 영역의 일부 프로그램에 한정하여 나타낸 것이다. 〈표 5-10〉에서 볼 수 있듯이, 프로그램명 및 해당 프로그램의 목표가 제시된 후, 그 프로그램에 속한 주요 활동에 대해 간략한 설명과 함께 성과측정 기준과 이를 반영한 목표(target)를 제시하고, 이러한 목표가 적용되는 연도를 표기하고 있다. 예를 들어, 가족세제혜택 프로그램에 해당하는 주요활동(사업)으로 ‘가족세제혜택’이 제시되어 있고, 이 활동에 대한 성과측정 기준은 동 활동을 통해 자녀양육비용을 지원받는 저소득가구 비율이며, 목표치는 대상 가구 중 67% 이상에 지급하는 것으로 나타난다. 그리고 이러한

성과지표를 위해 사용하는 자료들에 대해서도 간략히 제시되어 있다.

한편, 사회보장 영역의 주요 활동별 성과측정 기준에 대한 목표는 양적 지표의 비중이 높기는 하나, 양적 지표만 있는 것은 아니고, 프로그램 1.10 근로연령층 급여지급과 같이 질적 지표를 사용하는 경우도 있다. 1.10 프로그램을 보면, 이에 해당하는 주요 활동으로는 구직급여, 양육급여, 청년수당(기타)이 있으며, 이들 활동에 대한 성과측정 기준은 ‘재정적 자립이 불가능한 사람들 중 해당 급여를 지급받는 정도’로 정의되어 있다. 그리고 해당 기준에 대한 목표는 급여수급자의 변화와 실업률의 변화가 유사한 추세를 보이도록 하는 것으로, 즉 실업률이 증가할 때 수급자 비율도 증가하도록 하는 것을 의미하는 것으로 판단된다.

〈표 5-10〉 사회보장(Social Security) 주요 활동 항목별 성과 예시: 2020/21 기관계획서

프로그램 1.1 가족세제혜택(Family Tax Benefit)					
<ul style="list-style-type: none"> <li>▪ 목표(Objective): 부양자녀가 있는 저소득가구에 소득 지원</li> </ul>					
▷ 주요활동: 가족세제혜택 - 수급자격이 있는 가구에 자녀부양비 지원					
성과측정	목표	'20 -21	'21 -22	'22 -23	'23 -24
'가족세제혜택'을 통해 자녀양육비용을 지원받는 저소득가구 비율	저소득가구 대상 지급률 67% 이상 <i>성과분석방법: Services Australia의 연간 가족세제혜택 자료 분석</i>	●	●	●	●
▷ 주요활동: 아동지원제도 - 이혼/별거 후 아이에 대한 부모의 지원. 지속적으로 지원					
성과측정	목표	'20 -21	'21 -22	'22 -23	'23 -24
아동지원시스템 내에서 자녀를 양육·지원하고 있는 편부모 가정 비율	가족세제혜택을 받는 편부모 가정 아이의 최소 85%가 유지관리테스트 조건을 충족하도록 지원 <i>성과분석방법: Services Australia의 유지관리테스트 자료를 분석</i>	●	●	●	●

해당 프로그램의 성과보고서 작성 시 산출물 자료	- 집행된 지출(Administered outlays) - 수급자 수 - 아동 수 - 급여지급 정확성(Payment Accuracy) 자료: 행정자료
----------------------------	---

**프로그램 1.2 아동지급(Child Payment)**  
 ▪ 목표(Objective): 자녀양육비 지원이 필요한 특수 상황이 있는 가족 지원

▷ 주요활동: 사산·유산아 급여 - 유·사산 아이의 부모에게 지원

성과측정	목표	'20 -21	'21 -22	'22 -23	'23 -24
육아휴직급여에서 유·사산아 급여를 받은 유·사산아 비중	육아휴직급여 또는 유사산급여로 자격이 있는 가구 100% 지원 자료: 급여자료는 Services Australia, 유사산아는 호주보건복지연구소	●	●	●	●
해당 프로그램의 성과보고서 작성 시 산출물 자료	- 집행된 지출(Administered outlays) - 수급자 수 - 아동 수 - 급여지급 정확성(Payment Accuracy) 자료: 행정자료				

**프로그램 1.3 취약계층 소득지원(Income Support for Vulnerable People)**  
 ▪ 목표(Objective): 심각한 경제적 어려움에 있는 사람에 대한 재정적 지원

▷ 주요활동: 특별혜택급여 - 다른 수단 없이 경제적 어려움을 겪는 사람에 대한 급여지원

성과측정	목표	'20 -21	'21 -22	'22 -23	'23 -24
다른 급여 수단이 없거나 스스로 재정적 지원이 불가능한 수급자에게 지원된 정도	특별혜택급여 수급자의 평균 수급기간을 130주 미만으로 유지 자료: Services Australia의 행정자료 분석	●	●	●	●
해당 프로그램의 성과보고서 작성 시 산출물 자료	- 집행된 지출(Administered outlays) - 수급자 수 - 급여지급 정확성(Payment Accuracy) 자료: 행정자료				

**프로그램 1.6 고령자 소득지원(Income Support for Seniors)**  
 ▪ 목표(Objective): 고령자가 인생의 전환점을 생산적으로 관리하도록 장려하기 위한 측면에서 재정적으로 급여 지원

▷ 주요활동: 노령연금 - 은퇴 이후 경제적 자립 장려 측면에서 재정적 복지를 유지할 수 있도록 고령자에게 급여 지원

성과측정	목표	'20 -21	'21 -22	'22 -23	'23 -24
노령연금 자격연령 이상인 고령자 중 노령연금 및 다른 소득지원을 받는 비중	노령연금 수급연령대 고령자 중 노령연금 또는 다른 소득지원을 받는 비중을 75% 이하로 유지 <i>자료: Services Australia, 호주통계청, 보훈부처의 행정자료 분석</i>	●	●	●	●
해당 프로그램의 성과보고서 작성 시 산출물 자료	- 집행된 지출(Administered outlays) - 수급자 수 - 급여지급 정확성(Payment Accuracy) <i>자료: 행정자료</i>				

프로그램 1.7 고령자 생활비지원(Allowances and Concessions for Seniors)

- 목표(Objective): 평균적인 삶의 질 유지가 가능하도록 고령자의 생계비용 관련 급여 지급 및 서비스 제공

▷ 주요활동: 연방정부 노령건강카드 소지자를 위한 에너지 지원 - 에너지 관련 생계비용 지원을 위해 고령자에게 급여 지원

성과측정	목표	'20 -21	'21 -22	'22 -23	'23 -24
생계비용 보조를 위해 자격을 갖춘 고령자에 재정지원 제공	매년 자격을 갖춘 연방정부 건강카드소지자에 대한 에너지경비 지원 100% <i>자료: Services Australia의 행정자료 분석</i>	●	●	●	●
해당 프로그램의 성과보고서 작성 시 산출물 자료	- 집행된 지출(Administered outlays) - 수급자 수 <i>자료: 행정자료</i>				

프로그램 1.8 장애인 소득지원(Income Support for People with Disability)

- 목표(Objective): 자립이 불가능한 장애인의 재정적 독립 지원을 위한 급여 지원

▷ 주요활동: 장애지원연금 - 스스로 완전히 자립할 수 있는 장애인에게 급여지급

성과측정	목표	'20 -21	'21 -22	'22 -23	'23 -24
심각한 장애가 있는 근로연령층 중 장애지원연금을 받는 정도	심각한 장애를 가진 근로연령층의 90%가 장애지원연금을 지급받도록 함 <i>자료: Services Australia의 행정자료 및 호주통계청의 장애/고령/돌봄 조사자료 분석</i>	●	●	●	●
해당 프로그램의 성과보고서 작성 시 산출물 자료	- 집행된 지출(Administered outlays) - 수급자 수 - 급여지급 정확성(Payment Accuracy) <i>자료: 행정자료</i>				

210 사회보장 재정 위기 감지 및 대응을 위한 분석적 기반 연구 - 재정구조 및 관리체계의 현황과 진단

프로그램 1.9 간병인 소득지원(Income Support for Carers)

- 목표(Objective): 장애가 있거나 심각한 의학적 상태에 있는 사람을 간병하는 자에게 재정적 지원을 하기 위해 급여 및 수당 지급

- ▷ 주요활동: 간병인급여 - 장애인 또는 심각한 의학적 상태에 있는 자의 간병인에게 지급  
간병인수당 - 데일리케어 및 재가서비스 제공 간병인에 대한 소득 보조

성과측정	목표	'20 -21	'21 -22	'22 -23	'23 -24
재정적 자립이 불가능한 간병인 중 급여를 지급받는 정도	주간병인의 60%가 간병인급여 및 수당을 지급받도록 함 <i>자료: Services Australia의 행정자료 및 호주통계청의 장애/고령/돌봄 조사자료 분석</i>	●	●	●	●
해당 프로그램의 성과보고서 작성 시 산출물 자료	- 집행된 지출(Administered outlays) - 수급자 수 - 급여지급 정확성(Payment Accuracy) <i>자료: 행정자료</i>				

프로그램 1.10 근로연령층 지원(Working Age Payment)

- 목표(Objective): 장애 또는 어린 자녀 간병으로 인해 일시적으로 근로에 기반한 소득활동이 불가능한 사람을 지원

- ▷ 주요활동: 구직급여 - 근로연령층(22세~노령연금 수급연령 사이) 중 구직자, 질병/상해 등으로 인해 일시적으로 근로 또는 학업이 불가능한 자에게 소득지원  
양육급여 - 아동양육비용 지원이 필요한 부모 또는 후견인에 급여 지급  
청년수당(기타) - 풀타임 직장을 구직하거나 승인받은 활동에 참여하는 16~21세 청소년 및 청년에 지급

성과측정	목표	'20 -21	'21 -22	'22 -23	'23 -24
재정적 자립이 불가능한 사람들 중 해당 급여를 지급받는 정도	실업률의 변화와 수급자 수의 변화 맞춤 <i>자료: Services Australia의 행정자료 및 호주통계청의 고용자료 분석</i>	●	●	●	●
해당 프로그램의 성과보고서 작성 시 산출물 자료	- 집행된 지출(Administered outlays) - 수급자 수 - 급여지급 정확성(Payment Accuracy) <i>자료: 행정자료</i>				

프로그램 1.11 학생급여(Student Payment)

- 목표(Objective): 학업 및 직업훈련 참여 학생에게 소득 및 재정지원을 제공하여, 기술, 자격, 생산성 향상을 달성

- ▷ 주요활동: ABSTUDY - 원주민 및 특정 지역의 교육적 불이익을 완화하기 위해 해당 지역 학생에게 급여 지원

Austudy - 재정적 지원이 필요한 25세 이상 학생 또는 견습생에 급여 지원  
 청년수당(학생) - 학업 또는 직업훈련에 참여한 16~24세 중 재정적 지원이 필요한  
 학생 및 견습생을 대상으로 급여 지원

성과측정	목표	'20 -21	'21 -22	'22 -23	'23 -24
수급자의 재정적 자립 향상 정도	학생급여 수급종료 후 3/6/12개월 시점에 소득지원을 받지 않고 있는 수급자 비율과 실업률의 움직임 맞춤 <i>자료: Services Australia 및 교육기술고용부의 행정자료, 호주통계청의 고용자료 분석</i>	●	●	●	●
해당 프로그램의 성과보고서 작성 시 산출물 자료	- Administered outlays - 수급자 수 - 급여지급 정확성(Payment Accuracy) <i>자료: 행정자료</i>				

자료: Australian Government Department of Social Services. (2020b). Corporate Plan 2020-21, pp. 9-13에서 일부 항목을 발췌하여 인용함.

### 3. 연간(성과)보고서<sup>24)</sup>

사회서비스부의 연간보고서는 기관에 대한 소개와 성과성명서(annual performance statements), 감사받은 재무제표 등의 정보를 담고 있으며, 기본적으로는 기관계획서와 포트폴리오 예산서가 작성된 연도의 다음 해 10월에 작성하도록 되어 있다. 여러 가지 내용 중 가장 중요한 부문은 기관계획서에서 제시한 성과정보에 대한 연간 결과를 보여 주는 부문이라고 볼 수 있다. 본 연구에서는 2019/20년 기관계획서

24) Australian Government Department of Social Services. (2020c). 2019-20 DSS Annual Report 및 Australian Government Department of Social Services (2021). 2020-21 DSS Annual Report를 참조하여 작성함.  
<https://www.dss.gov.au/about-the-department/publications-articles/corporate-publications/annual-reports>에서 2021.10.10.인출.

와 2020/21년 기관계획서의 성과정보 및 작성방식에 차이가 있기에, 연간보고서의 경우도 2019/20년과 2020/21년에 대해 함께 살펴보고자 한다. 또한, 기관계획서와 동일하게 4가지 결과 영역 중 사회보장 영역을 중심으로 살펴보고자 한다.

우선, 2019/20년의 기관계획서를 보면, 성과관리 기본틀에서 성과측정은 단년도 성과와 중기성과, 산출물성과 세 가지로 구분되어 있다 ([그림 5-10] 참조). 기관계획서의 성과관리체계에 따라 2019/20년에 대한 연간보고서 역시 동일한 순서로 성과결과가 제시되어 있다. 좀더 구체적으로 사회보장(Social Security) 영역을 예로 들어 살펴보면, 앞서 <표 5-9>에서 단년도 성과의 첫 번째 성과측정 기준은 ‘급여지급의 지속성’으로, 이에 대한 구체적 지표가 제시되어 있고, 해당 지표는 사회보장 영역의 모든 프로그램에 적용됨이 표시되어 있다. 해당 지표에 대한 성과는 연간보고서에서 <표 5-11>과 같은 형태로 제시되며, 이외에도 지표에 대한 정의, 산출 방법 등에 대해 간략히 제시되고 있다. 즉, ‘평균 미래 복지급여액 기대값’은 호주에 거주하고 있는 사람들에게 미래 남은 생애기간에 지급될 것으로 예상되는 금액으로, 연금수리모형을 통해 추정된다.



〈표 5-11〉 단년도 성과측정기준 및 지표: 급여지급의 지속성 - 생애복지비용 추정

성과측정 (모든 프로그램)	미래 총생애비용		미래생애비용 평균	
	2018.06	2017.06	2018.06	2017.06
현재 복지급여 수급자				
학업 급여수급자	\$94b	\$112b	\$263,000	\$302,000
근로연령층 급여수급자	\$471b	\$521b	\$380,000	\$400,000
양육 급여수급자	\$220b	\$259b	\$577,000	\$599,000
간병인 급여수급자	\$155b	\$148b	\$529,000	\$532,000
장애지원연금 수급자	\$417b	\$417b	\$547,000	\$548,000
노령연금 수급자	\$577b	\$591b	\$230,000	\$228,000
비소득지원 가족 급여수급자	\$354b	\$403b	\$230,000	\$261,000
비소득지원 간병인 급여수급자	\$51b	\$53b	\$235,000	\$260,000
기타 비소득지원 급여수급자	\$98b	\$96b	\$151,000	\$172,000
이전 복지급여 수급자	\$900b	\$990b	\$187,000	\$221,000
나머지 호주 거주 인구	\$2,323b	\$2,708b	\$189,000	\$223,000
총 호주 거주 인구	\$5,662b	\$6,298b	\$226,000	\$255,000

주: 총비용의 단위는 호주billion dollar, 평균비용은 dollar.

자료: Australian Government Department of Social Services. (2020c). Corporate Plan 2019-20. pp. 25-26을 인용하여 재구성함.

〈표 5-9〉의 단년도 성과측정 두 번째 기준은 ‘급여수급자의 경제적 자립도 개선 정도’이며, 이 기준에 관한 여러 지표가 있음을 볼 수 있는데, 상대적으로 많은 프로그램에 적용되고 있는 지표인 ‘근로소득을 보고한 수급자 비율’을 예로 들어 연간보고서 내 작성된 성과결과를 제시하면 〈표 5-12〉와 같다.

한편, 중기성과측정 기준은 ‘경제적 자립이 어려운 사람에 대한 지급 수준’과 ‘프로그램 목표 달성 정도’로 각각에 해당하는 지표 중 한가지씩을 예를 들어 살펴보면, 우선 첫 번째 기준의 지표 중 하나는 ‘대상 인구 중 급여를 받는 비중’으로, 네 가지 프로그램에 적용되는 지표이다. 프로그램별로 대상 집단이 상이하므로, 연간보고서에서는

프로그램별로 결과를 제시하고 있으나, <표 5-13>에는 하나의 표 안에 함께 제시하였다.

<표 5-12> 단년도 성과측정기준 및 지표: 급여수급자의 경제적 자립도 개선 수준  
- 근로소득 보고 수급자 비율

성과측정	2019-20	2018-19	2017-18
취약계층 소득지원 • 특별급여	1.7%	1.6%	1.5%
고령자 소득지원 • 노령연금(신규) • 노령연금(모든 수급자)	10.0% 4.0%	9.8% 4.3%	9.4% 4.2%
장애인 소득지원 • 장애지원연금	6.9%	7.8%	8.0%
간병인 소득지원 • 간병인 급여 • 배우자 연금(장애지원급여)	8.3% -	9.3% 21.3%	9.1% 21.7%
근로연령층 급여 • 뉴스타트수당/구직급여 • 양육급여(피부양 배우자) • 양육급여(싱글) • 피부양 배우자 수당 • 상병 수당 • 미망인 수당 • 청년 수당(기타)	15.1% 10.5% 25.5% 4.1% 0.0% 3.2% 19.8%	19.1% 10.8% 28.8% 5.9% 9.4% 5.1% 17.6%	20.3% 10.0% 26.9% 6.1% 8.8% 5.9% 19.3%
학생급여 • Austudy <sup>1)</sup> • 청년수당(학생) • ABSTUDY(2차 및 3차) <sup>2)</sup>	27.7% 31.9% 14.8%	33.7% 38.0% 17.5%	33.1% 37.7% 17.4%

주: 1) Austudy: 교육 또는 훈련을 받기 위해 재정적 도움이 필요한 25세 이상의 학생 및 견습생에게 자격기준 충족 시 지급하는 급여

2) ABSTUDY: 원주민과 토레스 해협 주민이 당면하는 교육불이익 문제를 다루기 위해 해당 지역 학생 및 견습생에게 지급하는 급여

자료: Australian Government Department of Social Services. (2020c). Annual Report 2019-20. pp. 30-31을 인용함.

〈표 5-13〉 중기성과측정 기준 및 지표: 경제적 자립이 어려운 사람에 대한 지급 수준  
- 대상 인구 중 급여를 받는 비중

성과측정	2019-20	2018-19	2017-18
가족세제혜택			
• 16세 이하 아이가 있는 가구 중 가족세제혜택 파트A를 받은 비중 <sup>1)</sup>	53.40%	56.20%	58.90%
• 16세 이하 아이가 있는 가구 중 가족세제혜택 파트B를 받은 비중 <sup>2)</sup>	45.10%	47.30%	49.80%
고령자 소득지원			
• 노령연금을 받는 65세 이상 인구의 비중	65.90%	65.10%	65.30%
장애인 소득지원			
• 장애지원연금을 받는 장애인구의 비중	17.30%	17.40%	17.60%
• 장애지원연금을 받는 근로연령인구의 비중	3.90%	4.00%	4.20%
간병인 소득지원			
• 간병인 급여를 받는 주간병인 (Primary Carer) 비중	34.20%	33.00%	32.10%
• 간병인 수당을 받는 주간병인 비중	71.80%	72.50%	72.70%

주: 1) Family Tax Benefit PART A는 아동 1명당 지급되는 급여로, 금액은 가구의 상황에 따라 결정됨  
2) Family Tax Benefit PART B는 1가구당 지급되는 급여로, 한부모 가구 등에 대한 지원임  
자료: Australian Government Department of Social Services. (2020c). Annual Report 2019-20. p. 35를 인용함.

또 다른 예로, 두 번째 기준(‘프로그램 목표 달성 정도’)에 속한 지표 중 ‘급여 정확성(payment accuracy)’은 사회서비스부의 대표적인 급여 사업의 수급자를 대상으로 대면 또는 전화인터뷰로, 수급자의 제반 상황을 조사하는 무작위표본조사(Random Sample Survey, RSS)를 실시하여, 급여지급의 정확성을 파악하는 지표이다. 이에 대한 결과는 〈표 5-14〉와 같이 제시되고 있으며, 사회서비스부의 목표수치는 95% 이상으로 제시되어 있다.

〈표 5-14〉 중기성과측정 기준 및 지표: 프로그램 목표 달성 정도 - 급여 정확성

중기성과측정 지표	2019-20		
	조사된 수급자 수	정확성	신뢰구간(+/-)
급여 종류			
ABSTUDY <sup>1)</sup>	250	80.07%	5.49%
Austudy <sup>2)</sup>	343	80.33%	4.40%
뉴스타트/구직수당	4,826	93.13%	0.89%
양육급여(피부양 배우자)	545	86.01%	3.60%
양육급여(싱글)	1,035	95.43%	1.35%
피부양 배우자 수당	117	99.84%	0.22%
상병수당	377	73.13%	4.82%
미망인 수당	190	97.02%	1.89%
청년수당(기타)	409	92.01%	2.63%
청년수당(학생)	644	86.44%	2.81%
노령연금	1,724	97.78%	0.60%
장애지원연금	1,220	97.00%	1.09%
간병인급여	526	94.30%	2.02%
간병인수당	171	98.32%	1.77%
가족세제혜택	988	97.06%	1.32%
특별급여	347	96.13%	2.40%
<b>전체 정확도율</b>	<b>13,712</b>	<b>96.21%</b>	<b>0.40%</b>

주: 1) ABSTUDY: 원주민과 토레스 해협 주민이 당면하는 교육불이익 문제를 다루기 위해 해당 지역 학생 및 견습생에게 지급하는 급여

2) Austudy: 교육 또는 훈련을 받기 위해 재정적 도움이 필요한 25세 이상의 학생 및 견습생에게 자격기준 충족 시 지급하는 급여

자료: Australian Government Department of Social Services. (2020c). Annual Report 2019-20. p.40을 인용함.

다음으로 2020/21년의 성과보고서를 살펴본다. 〈표 5-10〉의 기관 계획서에서 보았듯이, 2020/21년에는 이전연도와 다르게 프로그램별로그에 해당하는 주요 사업(Key activities)을 제시하고, 이들 사업단위별로 성과측정 기준과 목표를 제시하고 있다. 이에 따라 2020/21년 성과보고서는 사업단위별 목표 달성 여부를 제시하는 방식으로 작성되었다.

[그림 5-11]은 사회서비스부의 네 가지 결과(outcome) 영역 중 사회보장(Social Security)의 프로그램 및 주요 사업별 목표와 결과를 요약한 표의 일부를 나타낸 것이다. 첫 번째 열은 프로그램명, 두 번째 열은 프로그램에 속한 주요 사업명, 세 번째 열은 사업별 목표로 기관 계획서에 제시된 바와 동일하며, 네 번째 열은 목표 달성 결과로 충족/미충족으로 나타내고 있다.

[그림 5-11] 사회보장(Social Security)의 프로그램과 주요 활동별 목표 및 결과 요약표

Program	Key Activities	Target	Result
1.1 Family Tax Benefit	Family Tax Benefit	Payment targeted to low income families (67% of support received by families under the Family Tax Benefit lower income free area).	Met
	Child Support Scheme	At least 85% of Family Tax Benefit children of separated parents meet the maintenance action test requirements.	Met
1.2 Child Payments	Stillborn Baby Payment	100% of eligible families receive assistance through Stillborn Baby Payment or Parental Leave Pay.	Not met
1.3 Income Support for Vulnerable People	Special Benefit Payment	The average duration of recipients on special benefit remains below 130 weeks.	Met
1.4 Income Support for People in Special Circumstances	Payments under Special Circumstances	100% of payments are made in accordance with the individual agreements.	Met

자료: Australian Government Department of Social Services. (2021). Corporate Plan 2020-21. pp. 29-30에서 일부만 발췌하여 인용함.

[그림 5-11]처럼 목표 달성 결과 요약표를 제시한 후에는 각 프로그램 및 주요 사업 단위별로 상세한 설명과 가능한 경우 관련된 수치를 제시하고 있다. 첫 번째로 제시된 가족세제혜택(Family Tax Benefit) 프로그램을 예로 살펴보면, 다음의 순서로 성과보고서가 작성되고 있다.

- 가족세제혜택 프로그램의 목표
- 가족세제혜택 프로그램의 주요 활동(Key activity)에 대해 간략히 설명하고, 해당 사업과 관련한 기관들의 책임 및 역할에 대해 설명
- 가족세제혜택 프로그램의 주요 활동별로, 기관계획서 및 포트폴리오 예산서에서 제시한 성과측정 기준 제시<sup>25)</sup>
- 성과측정 기준에 따른 목표와 해당 연도의 성과달성 결과를 [그림 5-9]와 같이 제시
- 성과측정 기준이 효과성(effectiveness), 산출(output), 효율성(efficiency) 세 가지 중 어떤 측면에서 합리성을 갖는지 설명
- 성과측정 지표 산출에 있어 활용되는 자료와 산출 방법 등에 대해 설명하고, 사업별 가용한 산출자료(output data sets)를 제시
- 보고서 작성연도의 성과달성 정도에 영향을 주는 요인들을 고려하여 분석적 시각을 담은 내용 제시

[그림 5-12] 주요 활동인 가족세제혜택 성과달성 결과 제시

Target			
Payment targeted to low income families (67% of support received by families under the Family Tax Benefit lower income free area).	2020-21		
	Target	Result	Outcome
	≥ 67%	67.2%	Met

자료: Australian Government Department of Social Services. (2020c). Corporate Plan 2020-21. p. 31에서 일부 발췌하여 인용함.

25) 이때, 기관계획서 및 포트폴리오 예산서의 몇 페이지에서 해당 성과측정 기준을 확인할 수 있는지도 함께 제시하고 있음.

추가로, 1.10 프로그램인 근로연령층 급여를 살펴보면, 작성되는 방식은 앞서 살펴본 가족세제혜택과 동일하다. 다만, 성과측정 기준이 양적 지표가 아니기에, 성과달성 결과를 [그림 5-13]과 같이 제시하고 있으며, 이후 프로그램 분석 내용에서 실업률과 근로연령층 급여 지출액 및 수급률이 유사한 추세를 보이고 있음을 설명하고 있다. <표 5-10>의 2020/21 기관계획서 성과정보에서 볼 수 있듯이, 근로연령층 급여에 속하는 주요 사업은 다양하지만, 이들에 대해서 모두 동일한 성과측정 기준을 적용하여 목표 달성 정도는 전반적인 결과로만 제시하고 있으며, 산출자료(output data sets)는 각 사업별로 지출금액, 수급자 수 등을 제시하고 있다.

[그림 5-13] 근로연령층 급여지급 프로그램 성과달성 결과 제시

Target			
Changes in recipient numbers align with movements in the unemployment rate.	2020-21		
	Target	Result	Outcome
	Changes align	Changes aligned	Met

자료: Australian Government Department of Social Services. (2021). Corporate Plan 2020-21. p. 56에서 일부 발췌하여 인용함.

## 제4절 소결

호주는 1970년대 오일쇼크에 따른 경제위기 이후 성과에 기반한 재정관리제도를 운영하기 위해 다양한 방식으로 노력을 기울였고, 1990년대 중반 이전에 중앙집권적으로 운영되던 성과관리제도가 큰 변화를 경험한 것으로 판단된다. 산출(output)보다는 결과(outcome)에 기반한 성과관리제도가 등장하면서, 이전의 중앙집권식 성과관리제도

에서 실제 정책 및 프로그램을 전달하는 일선 부처의 사람들에게 재정 관리의 책임과 재량권을 이양하면서 투입된 재원의 비용효과성 및 책무성을 개선하고자 하였다. 이러한 과정에서 과거 재정성과평가와 관련한 의무사항을 축소하고, 측정 가능한 성과지표를 개발하고 그에 대한 모니터링을 실시하는 방향으로 성과관리제도의 변화가 이루어졌다.

1990년대 이후 OECD 회원국에서는 성과에 예산을 연계하는 성과 예산제도를 실시하려고 시도했으나, 호주의 경우 OECD의 성과예산제도 분류에서 형식적 성과예산제도를 운영하는 것으로 분류되는 등 최근의 호주는 정부 정책의 임무나 목표 등을 달성할 수 있도록 도와줄 수 있는 성과정보를 개발하는 데 더 중점을 두고 있는 것으로 보인다. 2013년 통과되어 2015년 7월부터 적용되고 있는 PGPA법 또한 기존의 성과정보의 문제점 및 한계를 개선해나가는 과정의 일환에서 이루어진 것으로 보인다.

OECD(2007)에 따르면, 2000년대 중반까지는 연방정부기관은 성과 관리체계 아래에서 포트폴리오 예산서와 성과보고서를 작성하였고, 각각의 발간물에 포함되는 성과정보(목표, 성과측정 기준, 관련 지표 등)는 재무부의 동의가 필요했던 것으로 파악된다. 그러나 2013년 통과된 PGPA법 이후부터는 재무부의 역할이 각 연방정부기관에게 성과정보의 작성 가이드라인을 제시하고 관련된 샘플을 제공하는 등 기관별로 일관성이 있고, 명확한 성과정보가 작성될 수 있도록 지원하는 데 초점을 두고 있는 것으로 보인다.

PGPA법 이후 연방정부기관은 포트폴리오 예산서와 기관계획서, 성과보고서 등 세 가지의 보고서를 발간하고 있으며, 이들 보고서 내의 성과정보는 서로 유기적으로 연계되어 있다. PGPA법 이후 도입된 기관계획서에 초점을 두고 사회서비스부의 성과정보를 중심으로 보면,



2019~2020년에는 단년도 성과측정뿐만 아니라, 중기적 관점에서의 성과측정 기준과 지표들이 함께 활용되고, 여러 가지 프로그램에 공통적으로 적용될 수 있는 지표들이 함께 사용되었다. 이후 2020~2021년에는 단년도 성과측정과 중기 성과측정이 별도로 구분되지 않고, 주요 사업(활동) 단위에서 성과측정 기준과 목표가 설정되고 있어, 이전 연도와는 다소 차이를 보인다.

성과측정 기준 및 관련 지표에 있어 2019~2020년, 2020~2021년의 차이를 보이기는 하나, 대체적으로 프로그램 및 주요 사업단위의 성과측정 기준을 보면 해당 사업의 목적 또는 목표를 반영하여 설정되고 있음을 볼 수 있다. 예를 들어, 학생급여지급의 경우, 여러 가지 수당을 지급하는 목적이 학생과 수련생에게 재정지원을 함으로써 기술 및 자격 습득, 생산성 향상을 도모하는 데 있으므로, 이를 반영하여 성과측정 기준은 ‘수급자의 재정적 자립도 향상 정도’이며, 이를 반영하는 지표는 ‘학생수당 수급탈피 후 일정 시점이 지난 후 소득지원을 받지 않는 비율’로 설정되어 있다. 즉, 해당 사업의 산출물(예: 수급자 비율, 평균 수급액 등)과 관련된 지표가 아닌 해당 사업의 목적과 관련된 성과지표를 발굴함으로써 지표의 결과값이 그 사업의 목적을 얼마나 달성해 나가고 있는지를 보여주는 사례로 생각된다.

정리하자면, 호주는 현재로는 목표의 이행 및 달성 정도를 모니터링 하고 그 과정에서 발생하는 상황들을 다루기 위해 성과정보를 활용하는 것을 성과관리로 정의하고, 성과정보를 예산배분에 연계하여 적용하는 경우는 거의 없는 것으로 보인다. 이에 따라 성과정보의 일관성, 객관성, 명확성, 투명성 등 전반적인 질적 측면을 개선하기 위한 노력에 주로 초점을 맞추고 있는 것으로 판단된다.





## 제6장

### 사회보장 성과관리 및 평가제도 개선방향

제1절 사전평가제도 현황과 진단

제2절 성과관리제도 현황과 진단

제3절 소결



## 제 6 장

# 사회보장 성과관리 및 평가제도 개선방향

이 장에서는 현재 우리나라의 사회보장 성과관리 및 평가체계의 구성과 제도 현황을 분석한 뒤 사회보장지출 관리수단으로서의 한계점을 진단하고 그 개선 방향을 모색하기로 한다.<sup>26)</sup>

우리나라에서 국가 차원의 정책/사업에 대한 평가는 2006년 「정부업무평가기본법」이 정비되면서 체계화되었고, 2007년에는 「국가재정법」에 근거하여 재정사업 성과관리제도가 도입되어 재정사업에 대한 평가가 시작되었다. 이후 각 정책 분야별로, 국가의 정책방향 설정 및 정책관리를 목적으로 설치된 위원회를 중심으로 다양한 평가제도가 법제화되었다. 사회보장 분야에 국한해서 보면, 2008년 「저출산고령사회기본법」에 정책조정과 평가에 관한 사항이 규정되었고, 같은 법 시행령에 시행계획의 평가 조항이 신설되었다. 2013년 「사회보장기본법」에서도 평가에 관한 기본적인 사항을 규정함으로써 사회보장 분야의 평가가 제도화되며 평가에 대한 본격적인 논의를 시작하였다. 이 밖에도 보건의료, 고용, 아동, 청소년 정책 등의 분야에서도 유사한 평가제도가

26) 여기서 말하는 성과관리란 특정 정책의 성과를 주기적으로 모니터링하여, 문제점을 식별하고 개선해 나가는 일련의 과정을 지칭한다. 사업 추진과정에서의 적시성 있는 모니터링이 중요하므로, 모니터링을 위한 정보는 정책의 투입, 활동, 산출, 결과에 관한 지표 중심으로 이루어진다. 모니터링을 위해서는 주기적으로 데이터를 수집하여, 기존에 설정된 성과지표와 목표치와의 비교 분석이 이루어져야 한다. 모니터링의 목적은 사업 추진과정에서의 문제를 식별하고 사업을 개선하기 위해서이다. 사업의 성과 창출을 위해서는, 체계적인 모니터링을 통해 사업 추진과정에서 의도하지 않게 발생하는 문제점을 식별하여 주요 의사결정자에게 정보가 전달되도록 하는 것이 중요하다. 한편, 평가는 정책의 목적 달성 여부를 파악하기 위해 객관적이고 체계적으로 사업의 효과성을 검토하는 활동이다. 평가는 객관적인 데이터를 기반으로 사회과학 방법론을 활용하여 사업의 효과를 식별해 내는 작업이다. 모니터링이 지표 중심의 정보를 주기적으로 점검하는 활동이라면, 평가는 더 심층적으로 사업의 효과성을 점검하는 과정이다.

도입되어 평가제도를 운영 중이다. 이에 먼저 신규 사회보장 재정사업 도입과 관련하여 현행 사전평가제도의 내용과 한계점을 살펴보고, 시행 중인 정책사업과 관련한 성과관리제도 현황에 대한 분석을 통해 개선이 필요한 부분이 무엇인지 찾아본다.

## 제1절 사전평가제도 현황과 진단

사회보장 재정사업의 사전적인 평가 성격을 갖는 제도로는 예비타당성 조사와 신규 보조사업 적격성 심사제도가 대표적이다. 그리고 협의·조정 기능으로 신설·변경 협의제도가 존재한다.

〈표 6-1〉 사전평가제도 비교표

구분	신규보조사업 적격성 심사	예비타당성 조사	사회보장제도 신설·변경 협의제도
소관 부처	기획재정부	기획재정부	보건복지부
관련 법령	보조금 관리에 관한 법률 제26조의2	국가재정법 제38조	사회보장기본법 제26조
관련 지침	국고보조금 통합관리지침 (기획재정부공고)	예비타당성조사 수행 총괄 지침 예비타당성 조사 운용지침 (기획재정부 훈령)	사회보장제도 신설·변경 협의 운용 지침
도입 연도	2016	1999	2013
대상 사업	국고보조금 규모 100억 원 이상 신규사업	총 사업비 500억 원 이상 신규 사업 & 국비지원 300억 원 이상 신규 사업	신설·변경 사회보장제도
수행 기관	(자체심사) 정부출연 연구기관 (평가단심사) 보조사업 평가단	한국개발연구원(KDI) 한국조세재정연구원 한국과학기술기획평가원 (STEPI)	한국보건사회연구원

구분	신규보조사업 적격성 심사	예비타당성 조사	사회보장제도 신설·변경 협의제도
심사 항목	1. 사업 추진의 근거와 필요성 2. 운영방식 및 전달체계의 적절성 3. 비용산정의 적정성 4. 비용 대비 사업효과 5. 보조의 근거 6. 보조사업자 적정성 7. 보조금 관리방안의 적절성	경제적 타당성 정책적 타당성 지역균형발전 기술성 분석 경제사회 환경분석 사업설계의 적절성 분석 비용 효과성 분석	1. 사업의 타당성 2. 기존 제도와 유사 중복 관계 검토 3. 전달체계에 미치는 영향 4. 재정 등에 미치는 영향 5. 지역복지 활성화에 미치는 영향 6. 기타
심사 결과	적격/부적격	사업추진적정/조건부추진/예타 재요구	협의 완료/재협의(수용, 불수용)/반려
심사 기준	100점 만점에 85점 이상	AHP 점수가 0.5 이상 복지 및 소득이전 사업: 100점 만점에 85점 이상	협의 완료
수행 건수	207건(2018년 기준)	925건(2020년 말 기준)	5,866건(2020.6 기준)

자료: 1) 기획재정부. (2021b). 2021년 신규보조사업 적격성 심사 기준.  
2) 법제처. 예비타당성조사 운용지침. 2021.1.1., 일부개정.  
3) 한국개발연구원. (2021b). 예비타당성 조사 사업소개자료.  
<https://pimac.kdi.re.kr/about/validity.jsp>에서 2021.10.17. 인출.  
4) 보건복지부. (2021). 2021 사회보장제도 신설·변경 협의 운용지침을 바탕으로 저자 재구성.

## 1. 신규보조사업 적격성 심사<sup>27)</sup>

신규보조사업에 대한 적격성 심사제도는 보조사업의 적절성을 사전에 평가하기 위해 2014년 12월에 발표된 「국고보조금 부정수급 종합 대책」의 일환으로 도입되어 2016년부터 실시되었다. 국고보조금 규모가 100억 원 이상인 신규사업에 대하여 “국고보조사업 적격성 심사제도”를 도입하여 2015년 통합관리지침에 적격성 심사를 반영하고, 2016년 시범사업 실시 이후 2017년부터 전면적으로 시행하였다(기획재정부,

27) 기획재정부. (2021b). 2021년 신규 보조사업 적격성 심사기준을 기준으로 저자 재정리함.

2014.12.4.). 또한 기획재정부는 2016년 7월 「국고보조금 통합관리 지침」을 제정하여 보조사업에 대해 적격성 심사의 의무를 명시화하였다(법제처, 국가법령정보센터, 국고보조금 통합관리지침).

### 가. 적격성 심사 대상 및 면제사업

심사대상은 아래 세 가지 경우 중 하나에 해당하는 사업이다.

첫째, 총사업비 또는 중기사업계획서의 재정지출금액 중 국고보조금 100억 원 이상인 신규 보조사업으로, 계속 추진되는 보조사업의 경우 5년간 국고보조금 합계가 100억 원 이상인 사업이다. 국고보조금은 민간경상보조(320-01목), 민간자본보조(320-07목), 자치단체경상보조(330-01목), 자치단체 자본보조(330-03목), 해외경상이전(340-01목), 해외자본이전(340-03목)이 포함된다. 둘째, 적격성 심사를 거치지 않고 당해 예산에 반영된 국고 100억 원 이상(중기계획서상 100억 원 이상 사업 포함)인 신규보조사업이다. 셋째, 심사 없이 추진 중인 시범사업이 총사업비 또는 중기사업계획서에 의한 재정지출금액 중 보조금 규모가 100억 원 이상인 신규보조사업이다(기획재정부, 2021b, p. 1).

대상사업 단위는 예산 및 기금의 과목구조상 ‘세부사업’을 기준으로 하며, 세부사업이 독립적인 내역사업들로 구성되어 있는 경우 해당되는 하위 내역사업을 심사 대상으로 한다(기획재정부, 2021b, p. 1).

“의무지출사업(국가재정법 제7조 제2항 제4호의2)”, “국가재정법 제22조 제2항 제4호의2에 따른 예비비 사용”, “국가재정법 제38조에 따른 예비타당성 조사 대상 및 예비타당성 조사 면제 사업”, “타당성 조사 대상사업(지방재정법 제37조 제2항)”, “공공기관의 운영에 관한 법률에 따른 공공기관예비타당성 조사 대상사업”, “「보조금 관리에

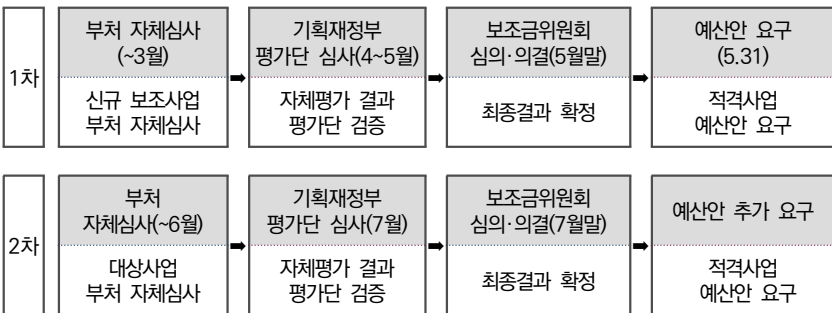


관한 법률 시행령」 제4조 [별표2] 보조금 지급 제외 사업”, “균형발전 특별회계(지역자율, 지역지원, 세종·제주 계정) 사업 중 지자체 자율편성 사업”, “개별 법률에 따라 중앙관서 주관으로 사전 타당성 평가를 수행한 사업”, “기타 기존 사업의 회계·기금변경, 기존 사업의 분리 및 통합, 격년제 사업, 심사 중 보조금 이외 비목으로 변경되거나 국고 100억 원 미만의 사업으로 축소되는 등”에 하나라도 해당할 경우 심사에서 제외한다(기획재정부, 2021b, pp. 1-2).

### 나. 적격성심사 절차

심사는 1년에 두 번 하는 것을 원칙으로 하며, 사업을 추진하는 부처에서 자체심사 실시 후 기획재정부 보조사업 평가단의 검증을 거쳐 심의·의결 확정한다. 1차 심사는 각 부처에서 예산요구서를 제출하기 전인 4~5월 에 실시하며, 예산안 요구 이후 긴급한 사업 또는 1차 심사에서 부적격 판정받은 사업을 보완하여 재심사 요청하는 사업에 대해 7월에 2차 심사를 실시한다(기획재정부, 2021b, p. 2).

〈표 6-2〉 신규보조사업 적격성 심사 절차



주: 심사일정은 대상사업 수, 예산편성 일정 등에 따라 변동 가능함  
 자료: 기획재정부. (2021b). 2021년 신규보조사업 적격성 심사 기준. p. 2.

적격성 심사 대상인 사업을 예산안 또는 기금운용계획안에 반영하기 위해 시행부처는 자체적으로 적격성 심사를 수행해야 한다. 자체심사는 「정부출연연구기관 등의 설립·운영 및 육성에 관한 법률」 및 「과학기술 분야 정부출연연구기관 등의 설립·운영 및 육성에 관한 법률」에 의거하여 설립된 정부출연 연구기관에서 수행한다(기획재정부, 2021b, p. 2).

중앙관서의 장은 평가자료와 근거자료를 기획재정부장관에게 제출하고, 기획재정부장관은 제출받은 자체평가 결과를 검증한다. 이때 검증 기관으로 보조사업 평가단 또는 정부출연 연구기관, 해당 분야 전문성을 지닌 대학 등에 의뢰할 수 있으며, 심사는 서면심사, 대면심사, 부처이의제기, 총괄회의의 4단계로 진행된다(기획재정부, 2021b, p. 3).

최종 심사결과는 보조금관리위원회의 심의·의결을 거쳐 적격과 부적격을 확정하며, 조건부로 적격 판정할 수도 있다. 적격성 심사 결과는 「보조금 관리에 관한 법률」 제6조 제3항에 따라 보조금 예산을 요구할 때 함께 제출해야 한다.

#### 다. 적격성 심사 방법

2020년 적격성 심사(2021년 사업 대상)까지는 사업의 성격을 고려하지 않고 모든 신규보조사업에 동일한 평가항목을 적용하였으나, 2021년 적격성 심사(2022년 사업 대상)부터 시설사업과 지원사업을 구분하여 별도의 평가 방식을 적용하는 것으로 변경하였다.

2020년 심사까지 적격성 심사 평가항목은 사업의 타당성, 사업계획의 구체성, 규모의 적정성의 각 영역에 50:30:20으로 점수를 부여하였다(기획재정부, 2020b). 2021년 심사는 사업의 성격에 따라 시설사업과 지원사업으로 구분하였으며, 각각 평가지표와 평가요소를 다르게 설정하였다. 또한 평가 근거자료의 충실도와 평가내용의 지표 부합성에 따라

A(0~30%), B(31~60%), C(61~80%), D(81~90%), E(91~100%)의 5등급으로 구분하여 평가점수를 보완하였다(기획재정부, 2021b, p. 3). 특히 2021년도부터는 신규보조사업 적격성 심사 근거자료 작성지침을 별도로 두어 부처에서 신규사업을 시작하기 전 근거자료를 충분히 마련하는 것에 대한 의무를 강화하였다.

심사를 수행하는 기관은 체크리스트 세부항목별 점수를 부여하여 100점 만점에 85점 이상인 경우 적격으로 판정한다.

〈표 6-3〉 신규보조사업 적격성 심사 평가항목(2020년 심사 이전)

시행 연도	2016	2019		2020		
대상 연도	2017	2020		2021		
구분	대구분	대구분	중구분	대구분	중구분	평가요소
	가. 사업의 타당성 (50점)	가. 사업의 타당성 (50점)	1. 보조금 지급 제외 해당 여부(5점)	가. 사업의 타당성 (50점)	1. 보조금 지급 제외 해당 여부(Y/N)	보조금 지급 제외 사업 해당 여부
2. 보조사업의 법적 근거(5점)			2. 보조사업의 법적 근거(10점)		보조사업의 근거 법령이 있는지 여부, 관련 법령 근거의 강도	
3. 보조사업 목적, 방법, 내용의 적절성 및 효과성(30점)			3. 보조사업 목적, 방법, 내용의 적절성 및 효과성(30점)		국가사업으로의 타당성, 지원대상, 지원방법, 사업내용의 적절성, 수혜자 범위의 명확성, 사업 계획 효과 발현가능성	
4. 유사중복 여부(10점)			4. 유사중복 여부(10점)		보조사업 비교표 작성, 타 사업과의 중복투자 여부	
	나. 관리의 적정성 (30점)	나. 사업 계획의 구체성 (30점)	5. 보조사업자, 보조사업 관리의 구체성 (30점)	나. 사업 계획의 구체성 (30점)	5. 보조사업자, 보조사업 관리의 구체성 (30점)	실질적 사업주체가 있는지 여부, 사업주체의 자부담 능력 여부, 실질적 수요에 대한 충분한 검토 여부, 부정수급 관리 방안, 사업의 관리계획, 행정비용 고려한 보조금 규모의 적정성
	다. 규모의 적정성 (20점)	다. 규모의 적정성 (20점)	6. 보조율의 합리성(10점)	다. 규모의 적정성 (20점)	6. 보조율의 합리성(10점)	보조금법 시행령상 기준 보조율 준수 여부 또는 합리적인 보조율 산정기준에 근거하였는지 여부
7. 중장기 재정 부담 수준의 합리성(10점)			7. 중장기 재정 부담 수준의 합리성(10점)		향후 재정소요 적절히 산정되었는지 여부	

자료: 1) 권오성, 김영록. (2016). 국고보조사업 사전 적격성심사 제도의 개요와 절차. p. 6.  
 2) 기획재정부. (2018.12.21.). 2019년 신규보조사업 적격성 심사 계획(안).  
 3) 기획재정부. (2020b). 2020년 신규보조사업 적격성 심사 기준을 바탕으로 저자 재구성.

〈표 6-4〉 신규보조사업 적격성 심사 평가항목(2021년 심사)

시행 연도	2021			
대상 연도	2022			
구분	시설사업		지원사업	
	평가지표	평가요소	평가지표	평가요소
1) 사업 추진의 근거와 필요성(15)	법적 근거, 정부정책 연관성 수요, 요구수준	1) 사업 추진의 근거와 필요성(12)	법적 근거, 정부정책 연관성 정부사업으로서의 적절성	
2) 구축, 운영 방식의 적정성(10)	기술적 적정성 운영방식의 적정성	2) 사업내용 및 전달체계의 적정성(20)	지원 목적, 대상, 수단, 추진체계 적정성 전달체계의 적절성	
3) 비용산정의 적정성(15)	총사업비 산정의 적정성 운영비 산정의 적정성	3) 비용산정의 적정성(13)	중기재정계획(행정비용 포함) 산정의 적정성 향후 재정수요 산정의 적절성	
4) 비용 대비 사업효과(20)	비용 대비 사업효과	4) 비용 대비 사업효과(15)	비용 대비 사업효과	
5) 보조의 근거(20)	보조대상에 관한 법적 근거 보조율 적정성	5) 보조의 근거(10)	보조대상에 관한 법적 근거 보조율 적정성	
6) 보조사업자 적정성(15)	사업 적합성(시설운영능력, 과거 실적) 재무 적합성(자부담능력, 재무안전성)	6) 보조사업자 적정성(15)	사업 적합성(시설운영능력, 과거실적) 재무 적합성(자부담능력, 재무안전성)	
7) 보조금 관리방안의 적절성(15)	부정수급방지 현장방문, 정산 및 사후관리 등	7) 보조금 관리방안의 적절성(15)	부정수급방지 현장방문, 정산 및 사후관리 등	

자료: 기획재정부. (2021b). 2021년 신규보조사업 적격성 심사 기준을 바탕으로 저자 재구성.

〈표 6-5〉 신규보조사업 적격성 심사 주요 항목 변경 내역

시행 연도	2016	2019	2021	
대상 연도	2017	2020	2022	
심사 대상	① 국고보조금 100억 원 이상 사업			
		② 적격심사 없이 반영된 사업		
		③ 시범사업 후 100억 원 이상 본사업으로 확대		
면제 대상	의무지출사업			
	예타대상(예타면제대상 포함)			
	지자체 자율편성사업 (균특회계)			
		예비비 사용 사업비가 100억 원 미만으로 축소 보조금 외 비목으로 변경		
심사 시기	1년 1번	1년 2번		
평가 항목	사업의 타당성(5) 관리의 적정성(3) 규모의 적정성(2)	사업의 타당성(5) 사업계획의 구체성(3) 규모의 적정성(2)	사업 추진의 근거와 필요성 운영방식/전달체계의 적절성 비용산정의 적정성 비용 대비 사업효과 보조의 근거 보조사업자 적정성 보조금 관리방안의 적절성	

자료: 1) 권오성, 김영록. (2016). 국고보조사업 사전 적격성심사 제도의 개요와 절차.  
 2) 기획재정부. (2018.12.21.). 2019년 신규보조사업 적격성 심사 계획(안) (2020년 신규 보조사업 대상)을 바탕으로 저자 재구성.

## 2. 예비타당성 조사<sup>28)</sup>

예비타당성 조사는 국가재정법 제38조(예비타당성 조사) 및 동법 시행령 제13조(예비타당성 조사)에 근거하여 대규모 신규 사업에 대한 예산편성 및 기금운용계획을 수립하기 위해 기획재정부장관 주관으로 수행하는 사전 타당성 평가이다(법제처, 예비타당성 조사 운용지침 제2조).

1999년 도입되어 2008년 「국가재정법 시행령」 제13조에서 사회복지, 보건, 교육, 노동 등 복지부문(기타 재정사업)을 조사 대상으로 추가하였으며, 2019년 「예비타당성 조사 지침」을 개정하여 사회복지(복지·소득이전) 부문 예비타당성 조사 방식을 전면 개편하였다. 대규모 재정투자사업인 SOC 분야를 중심으로 도입되어 경제성 분석이 주를 이루었으나, 최근 증대하는 사회적 요구를 반영하여 균형발전과 사회적 가치에 대한 평가를 강화하고, 사회복지(복지·소득이전) 부문에 대한 평가방식을 개편하였다(관계부처 합동, 2019.4.3., p. 1). 특히 복지·소득이전 사업에 대한 예비타당성 조사가 SOC와 동일한 경제성·정책성 평가항목이 적절하지 않다는 의견에 따라, 복지사업 조사는 사업추진 시기, 방법, 규모 등에 대한 적정성 검토 및 수혜대상, 전달체계에 대한 컨설팅 기능을 강화하였다(관계부처 합동, 2019.4.3., p. 2).

28) 법제처. 국가법령센터. 예비타당성 조사 운용지침, 2021.1.1., 일부개정을 기준으로 저자 재정리함.

〈표 6-6〉 예비타당성 조사 제도 주요 연혁

1999	2001	2007	2008	2010	2019
예타 도입	AHP 분석 도입	국가연구개발 사업(R&D), 정보화 사업 예타 실시	「국가재정법 시행령」 사회복지·보건 등 기타재정 분야 대상 규정	기타 재정사업 예타 실시	정책성 분석 항목 변경 지역균형발전 평가체계 변경 복지·소득이전 사업 평가체계 개편

자료: 한국개발연구원. (2021a). 2020년도 KDI 공공관리센터 연차보고서, p. 13. 저자 재구성.

## 가. 예비타당성 조사 대상

대상사업은 국가재정법 제38조 제1항에 따라 총 사업비 규모가 500억 원 이상이고 국가의 재정지원 규모가 300억 원 이상인 신규 사업으로 ① 건축, 토목 등 건설공사가 포함된 사업, ② 정보화사업 (「국가정보화 기본법」 제14조 제1항), ③ 국가연구개발사업 (「과학기술 기본법」제11조)이 해당된다(법제처, 국가재정법).

또한 신규사업 중 중기사업계획 상 500억 원 이상인 기타 재정사업에는 프로그램 예산체계상 ① 사회복지, ② 보건, ③ 교육, ④ 노동, ⑤ 문화 및 관광, ⑥ 환경 보호, ⑦ 농림해양수산, ⑧ 산업·중소기업 분야 사업이 해당된다. 이 외 국가직접시행사업, 국가대행사업, 지방 자치단체보조사업, 민간투자사업 등 정부 재정지원이 포함되는 모든 사업을 대상으로 한다(법제처, 예비타당성 조사 운용지침 제14조).

대상사업의 단위는 예산 및 기금의 ‘세부사업’을 기준으로 하며, 세부사업이 독립적인 내역사업들로 구성되어 있는 경우 해당되는 하위 내역사업을 심사 대상으로 한다(법제처, 예비타당성 조사 운용지침 제18조).

국가재정법 제38조 제2항에 따라 “공공청사, 교정시설, 초·중등



교육시설의 신·증축 사업”, “문화재 복원사업”, “국가안보와 관계되거나 보안이 필요한 국방 관련 사업”, “남북교류협력과 관계되거나 국가 간 협약·조약에 따라 추진하는 사업”, “도로 유지보수, 노후 상수도 개량 등 기존 시설의 효용 증진을 위한 단순개량 및 유지보수사업”, “「재난 및 안전관리기본법」 제3조 제1호에 따른 재난복구 지원, 시설 안전성 확보, 보건·식품 안전 문제 등으로 시급한 추진이 필요한 사업”, “재난 예방을 위하여 시급한 추진이 필요한 사업으로서 국회 소관 상임위원회의 동의를 받은 사업”, “법령에 따라 추진하여야 하는 사업”, “출연·보조기관의 인건비 및 경상비 지원, 용자 사업 등과 같이 예비타당성 조사의 실익이 없는 사업”, “지역 균형발전, 긴급한 경제·사회적 상황 대응 등을 위하여 국가 정책적으로 추진이 필요한 사업으로서 구체적인 사업계획이 수립되고, 국무회의를 거쳐 확정된 사업” 중 하나라도 해당할 경우 심사대상에서 제외한다(법제처, 예비타당성 조사 운용지침 제20조).

#### 나. 예비타당성 조사 절차

조사 대상사업은 중앙관서의 장이 신청하거나 기획재정부 장관이 선정하며, 상호 연계성이 높은 사업들을 묶어 일괄 조사를 수행한다.

신규 사업을 예산안 또는 기금운용계획안에 반영하고자 하는 경우, 중앙관서 장은 기획재정부 장관에게 예비타당성 조사를 신청할 수 있다. 사업 시행 전전년도까지 기획재정부 장관에게 예비타당성 조사를 신청하는 것이 원칙이나, 사업 추진이 급하고 불가피한 사유 발생 시 전년도에도 신청할 수 있다. 또한 매년 4회(분기별 1회) ‘예비타당성 요구서’를 작성하여 신청하는 것이 원칙이나, 예비타당성 조사가 시급

하다고 판단하는 경우 사전협의를 거쳐 수시로 조사를 신청할 수도 있다(법제처, 예비타당성 조사 운용지침 제26조).

또한 예산편성 및 기금운용계획 수립 등과 관련하여 필요하다고 인정하는 경우 중앙관서장이 신청하지 않더라도 기획재정부장관은 예비타당성 조사를 실시할 수 있다. 한편 도로, 철도 등 중장기계획에 포함된 개별사업 간 상호 연계성이 높고 우선순위에 영향을 미칠 가능성이 있는 경우에는 일괄 예비타당성 조사를 수행할 수 있다(법제처, 예비타당성 조사 운용지침 제31조).

조사가 신청되면 기획재정부장관은 대상사업 선정기준에 따라 각 중앙관서의 예비타당성 조사 요구사업을 검토한 후 재정사업평가위원회 심의를 거쳐 대상사업을 선정한다. 대상사업 선정 시 중장기 투자계획과의 부합성, 사업계획의 구체성, 사업 추진의 시급성, 국고지원의 요건, 지역균형발전 요인, 기술개발의 필요성 등을 종합적으로 고려해야 한다(법제처, 예비타당성 조사 운용지침 제33조).

〈표 6-7〉 예비타당성 조사 대상사업 선정기준

선정기준	내용
중장기 투자계획과의 부합성	도로·철도부문 등 중장기 상위계획 반영 여부, 국도이용계획·지역발전계획 등 타 법령에 의한 계획과의 부합성, 기타 관련 계획과의 연계성 등
사업계획의 구체성	사업의 목표, 추진체계, 소요예산, 추진일정, 사업부지(건축사업) 또는 노선(도로·철도사업) 등 주요 사업내용, 민자적격성 판단을 위한 관련 자료(별표 2의 필수 민자검토 대상사업에 한함) 등의 구체화 여부
사업 추진의 시급성	국가의 중장기 계획상 투자 우선순위, 동일 부처 내 사업 간 우선순위, 해당 사업의 다음 연도 정부예산안 편성 필요성 등
국고지원의 요건	국고지원 대상 여부, 자원분담 방식, 매칭 비율 등 재정지원의 적합성 여부
지역균형발전 요인	지역낙후도 수준, 해당 사업이 지역경제에 미치는 파급효과 등
기술개발 필요성	관련 기술 분야의 국내외 연구동향, 기술개발 시 경제사회적 파급효과 등

자료: 법제처, 국가법령정보센터, 예비타당성 조사 운용지침, 2021.1.1., 일부개정. 저자 재구성.

예비타당성 조사는 한국개발연구원(KDI), 한국조세재정연구원(KIPF)에서 수행하고, 순수 R&D 사업은 한국과학기술기획평가원(KISTEP)에서 총괄수행한다. 한국조세재정연구원(KIPF)은 예비타당성제도 개편('19.4)에 따라 2020년부터 건축, 토목, 복지 등 정형화되어 있지 않은 사업에 대한 조사를 수행한다(관계부처 합동, 2019.4.3.).

#### 다. 예비타당성 조사 분석방법

예비타당성 조사는 사업의 추진 여부 및 적정 사업시기, 사업규모 등에 대한 합리적인 의사결정이 이루어질 수 있도록 각 부처가 수립한 사업계획서의 타당성과 대안을 검토하고, 사업 추진과정에서 고려할 점 등을 분석한다. 조사대상사업의 경제성, 정책성, 지역균형발전에 관한 분석을 종합적으로 평가하여 결과를 제시한다.

경제성 분석은 국민경제에 미치는 효과와 투자적합성을 분석하는 핵심적 분석으로서, 비용-편익분석(Cost-Benefit Analysis)을 기본 분석방법론으로 채택하여 수요 추정, 경제적 타당성평가, 재무성 분석을 수행한다(한국개발연구원, 2021b, p. 7). 비용-편익분석을 적용하기 어려운 기타 재정사업 등은 비용-효과분석(Cost-Effective Analysis)으로, 수익증대 사업은 수익성 분석으로 대체할 수 있다(법제처, 예비타당성 조사 운용지침 제43조).

정책성 분석은 “사업추진 여건”, “정책 효과”, “사업특수 평가항목” 등 사업 수행의 타당성을 평가하기 위한 항목으로 구성되는데, 사업특수 평가항목은 자원조달위험성, 문화재가치 등 개별사업의 특성을 고려할 필요가 있을 경우 선택하여 분석한다(법제처, 예비타당성 조사 운용지침 제44조). 다양한 사회적 가치를 측정하기 위해 예비타당성제도를 개편('19.4)하면서 “정책효과” 항목이 신설되어 “주민의 삶의 질에 기여하는

일자리”, “주민생활 여건 영향”, “환경성”, “안정성”을 평가한다. “일자리 효과”는 직접 고용효과와 간접 고용효과 등을, “주민생활여건 영향”은 공공서비스 접근성, 건강·생활불편 개선 등을, “환경성 평가”는 부정적 환경영향과 수질·대기질 개선 등 긍정적 환경영향을, “안전성 평가”는 재난·재해 대응 가능성, 안전사고 가능성, 정보보안 등을 평가한다 (관계부처 합동, 2019.4.3., p. 4).

지역균형발전 분석은 지역 간 불균형 심화를 방지하고, 지역 간 형평성을 제고하기 위해 “지역낙후도 개선”, “지역경제 파급효과”, “고용유발 효과” 등을 분석한다(법제처, 예비타당성 조사 운용지침 제45조). 정보화 사업은 기술성 분석을 수행하는데, “업무요구 부합성”, “적용기술 적합성”, “구현·운영계획의 적정성” 등을 분석한다(법제처, 예비타당성 조사 운용지침 제46조).

기타 재정사업 중 복지 및 소득이전 사업은 “경제사회 환경분석”, “사업설계의 적정성 및 비용-효과성” 등 평가항목을 점검하고, 평가 결과를 종합적으로 고려하여 각 항목의 대안 제시에 중점을 둔다(법제처, 예비타당성 조사 운용지침 제47조, 제48조, 제49조). 분석 결과는 “사업시행 적정”, “조건부 추진”, “전면 재기획”의 세 가지로 판정하며, 각 분석영역별로 100점 평가를 시행하고, 세 개 평가항목 모두가 85점 이상인 경우 “사업시행 적정”으로 판단한다. 경제 및 사회 발전을 고려하여 제도도입의 적절성, 수혜대상과 전달체계 등에서 보완이 필요한 경우 적극적인 대안 제시를 조건으로 사업을 추진할 수 있고, 2개 이상 항목에서 70점 미만인 경우 사업을 재기획하여 예비타당성 조사를 다시 요구해야 한다(법제처, 예비타당성 조사 운용지침 제50조).

종합평가는 사업의 경제성 분석과 정책적 분석 결과를 바탕으로 다 기준 분석(Multi-Criteria Analysis)의 일종인 계층화분석법(Analytic

Hierarchy Process, AHP)을 활용하여 사업시행의 적절성을 계량화하여 도출한다. 통상적으로 AHP 결과가 0.5 이상인 경우 사업이 타당성을 지님을 의미한다(법제처, 예비타당성 조사 운용지침 제50조). 한편 중장기계획에 대해 일괄 예비타당성 조사를 실시하는 경우에는 개별사업 간 연계 추진에 따른 시너지 효과, 대규모 개발계획과의 상관관계 등을 고려한 별도의 방법으로 각 개별사업의 타당성 여부를 판단할 수 있다(법제처, 예비타당성 조사 운용지침 제50조).

추가적으로 종합 분석 결과를 바탕으로 의견을 수렴하여 정책적 고려사항 또는 사업의 최적 대안과 추진시기 등을 정책제언으로 제시한다. 기타 재정사업의 경우 개별사업의 특성, 향후 재정지출의 확대 가능성, 시범사업 및 재평가에 소요되는 비용 등을 종합적으로 고려하여 심층평가 필요성 등을 제시할 수 있다(법제처, 예비타당성 조사 운용지침 제51조).

〈표 6-8〉 예비타당성 조사 분석내용

분류	세부 평가항목	세부내용
경제성 분석	수요 추정	• 분석모형과 자료, 직접조사 등에 의해 해당사업의 결과물에 대한 수요 추정
	경제적 타당성 평가	• 계량화된 비용과 편익 기준 B/C 비율, 순 현재가치(NPV), 내부수익율(IRR) 등 산정
	재무성 분석	• 개별 사업주체의 입장에서 실제 금전적 비용과 수입(현금흐름)추정, 이에 따른 재무적 수익성 계산
정책성 분석	사업추진 여건	• 정책 일치성 등 내부 여건 • 지역주민 사업태도 등 외부 여건
	정책효과	• 일자리효과: 사업 기간 재정 투입으로 인한 고용유발 효과, 운영 기간의 직접 고용효과, 사업 완료 후 간접적 고용효과, 고용의 질 제고 효과, 취약계층에 대한 고용 효과 등 • 생활여건 영향: 사업 추진에 따른 접근성·쾌적성·정시성·안정성 영향, 공동체 복원 영향 등

242 사회보장 재정 위기 감지 및 대응을 위한 분석적 기반 연구 - 재정구조 및 관리체계의 현황과 진단

분류	세부 평가항목	세부내용
		<ul style="list-style-type: none"> <li>• 환경성 평가: 사업 수행 시 환경문제가 발생할 가능성, 지역 환경·경관에 대한 영향, 시설개선에 따른 생태계·환경보전 기여도 등</li> <li>• 안전성 평가: 재해·재난 예방 및 대응 가능성과 피해규모에 대한 효과, 사업 추진 중 또는 완료 후 안전사고 발생 관련 효과, 시스템 신설(개량)에 따른 정보보안 효과 등</li> </ul>
	사업특수 평가항목	<ul style="list-style-type: none"> <li>• 특수한 쟁점으로 인해 사업의 타당성 평가에서 중요하게 고려해야 하는 항목 등을 평가</li> <li>• 재원조달 위험성</li> <li>• 문화재 가치</li> <li>• 기타 추가 평가항목</li> </ul>
지역균형 발전 분석	지역 낙후도	• 사업이 시행되는 지역의 낙후 정도에 따라 1~9점 평가
	지역경제 파급효과	
	추가평가 항목	
기술성 분석	업무요구 부합성	
	적용기술 적합성	
	구현·운영계획 적정성	
경제사회 환경 분석	경제사회 여건 분석	<ul style="list-style-type: none"> <li>• 경제규모, 복지제도 발전단계 등을 고려한 사업추진 적정성, 해외사례 분석 등을 통한 국제비교 등</li> <li>• 100점 기준 평가</li> </ul>
	경제사회 영향분석	<ul style="list-style-type: none"> <li>• 사업 추진을 통한 양극화 해소, 저출산·고령화, 일자리 등 경제사회 문제 해결 가능성 등</li> <li>• 100점 기준 평가</li> </ul>
	재정의 지속가능성	<ul style="list-style-type: none"> <li>• 과도한 재정부담으로 미래 재정위험 초래 가능성 등</li> <li>• 100점 기준 평가</li> </ul>
사업설계의 적절성 분석	사업목표 설정의 적절성과 시급성	• 문제인식과 정책목표 명확성, 정책우선순위 등
	수혜대상의 적절성	• 사업대상의 명확성, 사업목표와의 부합성, 사업수요 등
	추진방법의 적절성	• 정책목표 달성 가능성, 국가·지자체·민간의 역할분담, 기존정책과의 정책조합 등
	전달체계의 적절성	• 전달체계 명확성 및 효율성, 수요자 접근 용이성, 집행 기구의 자율성과 책임성 확보 가능성 등
비용 효과성 분석	기대효과(성과)의 적정성	• 사업시행 효과의 구체성, 현실성, 명확성 등
	비용추정의 적정성	• 비용 산정의 적정성, 추가적 비용발생 가능성, 수요변동에 따른 비용변동 가능성 등

분류	세부 평가항목	세부내용
	비용-효과성	• 비용 대비 성과 추정의 적정성, 비용효과 측면에서의 대안 검토 등
종합평가 (AHP) 평가가중치	건설사업	• (비수도권 유형) 경제성 30~45%, 정책성 25~40%, 지역균형발전 30~40% • (수도권 유형) 경제성 60~70%, 정책성 30~40%
	정보화사업	• B/C 분석 시: 경제성 40~50%, 기술성 30~40%, 정책성 20~30% • E/C 분석 시: 경제성 30~40%, 기술성 40~50%, 정책성 20~30%
	기타 재정사업	• B/C 분석 시: 경제성 25~50%, 정책성 50~75% • E/C 분석 시: 경제성 20~40%, 정책성 60~80%
	정책성 분석 항목 가중치	• 사업특수평가항목이 없는 경우: 사업추진 여건 30~40%, 정책효과 60~70% • 사업특수평가항목이 있는 경우: 사업추진 여건 20~30%, 정책효과 50~60%, 사업특수평가항목 20~30%
	기타재정사업 중 복지 및 소득이전 사업	• 경제 사회 환경 분석의 3개 평가항목 모두 85점 이상: 사업시행 적정 • 경제 사회 환경 분석의 3개 평가항목 중 2개 이상 항목이 70점 미만인 경우: 사업 재기획 후 예타 재요구 • 사업계획 보완을 조건으로 사업시행(이 경우 사업계획 보완이 필요한 사항과 보완방안 등을 구체적으로 제시

자료: 1) 한국개발연구원. (2021b). 예비타당성 조사 사업소개자료, p. 7.  
<https://pimac.kdi.re.kr/about/validity.jsp>에서 2021.10.17. 인출.  
 2) 법제처. 국가법령정보센터. 예비타당성 조사 운용지침, 2021.1.1., 일부개정. 저자 재구성.

〈표 6-9〉 예비타당성 조사 복지 및 소득이전사업 평가 예시

영역	평가항목 및 평가내용
거시 분석 (100점)	• 경제사회 여건 분석
	- 우리나라의 경제규모, 복지제도 발전단계에 비추어 사업추진이 적정한가? * 해외사례 등을 통한 국제비교
	- 현재 타 재정사업, 지자체, 민간영역에서 유사한 내용의 사업이 존재하지 않는가? * 민간영역 등 분석을 바탕으로 동 사업을 통한 정부 개입의 적정성 검토
	• 경제사회 영향분석
	- 현재 우리나라가 직면한 경제·사회문제*를 해결하기 위한 사업인가? * 양극화, 저출산, 고령화, 청년일자리 등
- 동 사업이 현재 우리나라가 직면한 경제·사회문제를 해결할 수 있는가?	

244 사회보장 재정 위기 감지 및 대응을 위한 분석적 기반 연구 - 재정구조 및 관리체계의 현황과 진단

영역	평가항목 및 평가내용
	<ul style="list-style-type: none"> <li>• 재정의 지속가능성</li> </ul>
	<ul style="list-style-type: none"> <li>- 사업 추진을 위해 장기적으로 안정적인 재원 조달이 가능한가?</li> <li>- 사업의 중장기적 재정소요에 변동 위험성은 검토되었는가?</li> </ul>
사업설계의 적정성 (100점)	<ul style="list-style-type: none"> <li>• 사업목표 적절성, 시급성</li> </ul>
	<ul style="list-style-type: none"> <li>- 달성하고자 하는 목표가 명확한가?</li> </ul>
	<ul style="list-style-type: none"> <li>- 정부 정책방향, 상위계획 및 관련 계획과의 연계성과 우선순위가 높은가?</li> </ul>
	<ul style="list-style-type: none"> <li>- 본 사업 목표를 사업을 통해 달성 가능한가?</li> </ul>
	<ul style="list-style-type: none"> <li>• 수혜대상의 적정성</li> </ul>
	<ul style="list-style-type: none"> <li>- 사업대상이 명확히 정의되고 사업목표에 부합하는가?</li> </ul>
	<ul style="list-style-type: none"> <li>- 실질적 수요에 대한 충분한 검토가 있었는가?</li> </ul>
	<ul style="list-style-type: none"> <li>- 실제 사업대상 외의 사람들이 혜택을 받을 가능성이 높지는 않은가?</li> </ul>
	<ul style="list-style-type: none"> <li>• 추진방법의 적정성</li> </ul>
	<ul style="list-style-type: none"> <li>- 추진방법*이 사업목표·수혜대상을 고려하여 적절히 설계되었는가? * (예시) 현물, 현금, 바우처, 보조금, 직접서비스 제공 등</li> </ul>
비용-효과성 (100점)	<ul style="list-style-type: none"> <li>- 사업추진주체(공공/민간, 중앙/지방)의 역할구분이 명확히 설정되었는가?</li> </ul>
	<ul style="list-style-type: none"> <li>- 동일한 분야·부문의 다른 사업과 적절한 정책조합을 이룰 수 있도록 설계되었는가?</li> </ul>
	<ul style="list-style-type: none"> <li>• 전달체계 적절성</li> </ul>
	<ul style="list-style-type: none"> <li>- 전달체계가 명확히 제시되어 있는가?</li> </ul>
	<ul style="list-style-type: none"> <li>- 수요자 접근이 용이하도록 전달체계가 구성되어 있는가?</li> </ul>
	<ul style="list-style-type: none"> <li>- 집행기구의 자율·참여를 확보하고 임무를 성실히 수행할 유인이 마련되어 있는가?</li> </ul>
	<ul style="list-style-type: none"> <li>• 기대효과(성과)의 적정성</li> </ul>
	<ul style="list-style-type: none"> <li>- 사업목표 등과 비교하여 동 사업으로 기대되는 효과(성과)가 명시적으로 제시되었는가?</li> </ul>
	<ul style="list-style-type: none"> <li>- 사업계획에 따라 사업 시행 시 효과(성과)가 충분히 나타날 것으로 기대되는가?</li> </ul>
	<ul style="list-style-type: none"> <li>- 향후 성과관리 계획 및 성과지표 등이 적절히 제시되었는가?</li> </ul>
	<ul style="list-style-type: none"> <li>• 비용추정의 적정성</li> </ul>
	<ul style="list-style-type: none"> <li>- 비용추계가 적절히 이루어졌는가?</li> </ul>
	<ul style="list-style-type: none"> <li>- 사업추진과정에서 추가적으로 발생 가능한 비용이 모두 포함되었는가?</li> </ul>
	<ul style="list-style-type: none"> <li>- 수요 변동에 따라 증가 혹은 감소하게 되는 비용의 범위는 검토되었는가?</li> </ul>
	<ul style="list-style-type: none"> <li>• 비용-효과성</li> </ul>
	<ul style="list-style-type: none"> <li>- 사업의 효과성이 있는 것으로 추정되는가?</li> </ul>
	<ul style="list-style-type: none"> <li>- 성과 대비 비용은 적정 수준인가?</li> </ul>
	<ul style="list-style-type: none"> <li>- 제시된 사업계획 대비 비용 효과적인 정책수단에 대한 검토가 이루어졌는가?</li> </ul>

자료: 법제처, 국가법령정보센터. 예비타당성 조사 수행 총괄지침, 2019.4.25. 제정. 저자 재구성.



### 3. 신설변경 협의지원 조정제도<sup>29)</sup>

협의·조정 제도는 「사회보장기본법」 제26조에 따라 “중앙행정기관의 장과 지방자치단체의 장이 사회보장제도를 신설하거나 변경할 때 신설 또는 변경의 타당성, 기존 제도와의 관계, 사회보장 전달체계에 미치는 영향, 재정에 미치는 영향, 지역복지 활성화에 미치는 영향 등에 대해 보건복지부 장관과 협의”하는 제도이다. 국가 사회보장제도의 정합성을 유지하고, 중앙과 지자체 사회보장제도 간 연계를 통해 사회보장급여나 서비스의 중복, 편중, 누락 등을 방지하여 사회보장사업의 효과성을 높이고, 복지 사각지대를 해소하는 것을 목적으로 한다(보건복지부, 2021, p. 1).

‘협의’는 중앙행정기관장과 지방자치단체장이 사회보장제도를 신설하거나 변경할 경우 요청하여 보건복지부장관과 협의하는 것을 의미하고(법제처, 사회보장기본법 제26조 제2항), ‘조정’은 협의를 이루어 지지 않을 경우 위원회에서 심의·의결하여 결정하는 절차를 의미한다(법제처, 사회보장기본법 제26조 제4항).

2013년에 도입된 이후 2021년부터 협의요청기관이 사업목적에 적절한 성과지표를 자체적으로 개발하고 점검할 수 있도록 사전 성과관리 지침을 제공하고 있으며, 시범사업 실시 후 사업 영향평가 점검을 통한 사후관리를 수행하고 있다.

29) 보건복지부. (2021). 2021 사회보장제도 신설·변경 협의 운용지침을 기준으로 저자 재정리함.

## 가. 협의 대상 및 범위

협의대상은 「사회보장기본법」 제3조에 따라 중앙정부 및 지자체가 공공재원으로 집행하는 사회보장 및 평생사회안전망 사업이다. “사회보장은 출산, 양육, 실업, 노령, 장애, 질병, 빈곤 및 사망 등의 사회적 위험으로부터 모든 국민을 보호하고 국민 삶의 질을 향상시키는 데 필요한 소득·서비스를 보장하는 사회보험, 공공부조, 사회서비스”이다. “평생사회안전망은 생애주기에 걸쳐 보편적으로 충족되어야 하는 기본 욕구와 특정한 사회위험에 의하여 발생하는 특수욕구를 동시에 고려하여 소득·서비스를 보장하는 맞춤형 사회보장제도”이다(법제처, 사회보장기본법 제3조).

‘신설’은 기존에 없던 새로운 사회보장제도를 시행하고자 하는 것이며, ‘변경’은 시행 중인 제도의 대상자 선정기준 변경, 급여 및 서비스 수준의 변경, 전달체계의 변경 등을 의미한다(법제처, 사회보장기본법 시행령 제15조 제2항)

“중앙부처 또는 지방자치단체의 예산이 전혀 투입되지 않는 민간 재원사업”, “사회보장사업 시행의 근거가 되는 법률안 또는 조례안 자체”, “물가상승률, 최저보장수준(최저생계비, 기준중위소득), 최저임금 등 관계 법령에서 정하는 사항으로 인한 변동”, “보건복지부장관과 기협의원료한 동일내용의 사업 중 대상자 선정기준, 지원내용(지원항목·방식, 지원기간·횟수 등) 등의 변경 없이 대상자 규모, 예산 등의 변동”, “사회보장 관련 법령에 규정된 사회보장 관련 시설, 기관, 단체 등의 폐쇄 및 고유사업 수행을 위한 운영지원”, “사업 시행 기간이 정해져 있고, 단년도(1년 이하) 사업 시행 후 종료되는 한시적·일회성 사업”, “협의제도 시행(13.1.27) 이전부터 시행되어온 사업으로 사업

내용의 변경 없이 현재까지 지속·유지되고 있는 사업”, “기존 사회보장 제도의 폐지”, “사회보장급여 및 서비스 제공과 관련이 없는 조직, 기관, 부서의 변경 및 설치·운영”, “그 외 신설·변경 협의제도의 취지에 부합하지 않는 사업” 중 어느 하나라도 해당할 경우 협의 대상에서 제외한다(보건복지부, 2021, pp. 7-8).

#### 나. 협의·조정 절차

「사회보장기본법 시행령」 제15조에 따라 중앙행정기관의 장과 지방자치단체의 장은 차기 연도 예산사업을 신설 또는 변경하고자 할 경우 매년 4월 30일까지 보건복지부장관에게 협의를 요청해야 한다. 단, 4월 말 이후에도 긴급한 사유가 발생한 경우에는 사업계획이 확정된 즉시 협의요청서를 제출해야 하며, 중앙부처사업의 경우는 5월 말까지 제출해야 한다(보건복지부, 2021, p. 21). 한편, 보건복지부 장관의 직권으로도 협의를 지원할 수 있는데, 사회보장기본법 제15조 제3항에 따르면 “보건복지부장관이 사회보장제도의 중장기 발전방향, 기존 사회보장제도와와의 관계, 전달체계에 미치는 영향 등을 고려하여 사전협의를 필요하다고 인정되는 경우 중앙행정기관의 장과 지방자치단체의 장에게 협의요청서 제출을 요구할 수 있다”고 명시되어 있다. 협의요청서가 제출되면 관련 부처 및 전문가 그룹(협의지원단)의 자문을 거쳐 의견을 수렴하고, 제도조정전문위원회를 통해 협의 쟁점사항 등을 검토하여 최종 협의결과를 도출한다(보건복지부, 2021, p. 15).

협의 결과 수정권고가 없거나, 해당 내용을 협의요청기관에서 동의하는 경우 협의가 성사되어 완료된다. 한편 협의기준에 부합하지 않거나 사업내용의 수정 또는 보완이 필요한 경우에는 추가협의를 진행할 수

있다. 재협의를 진행하여 협의요청기관이 받아들이는 경우 협의 완료된다. 그러나 재협의를 통해서도 협의가 이루어지지 못할 경우 조정안건으로 상정하여 사회복지장위원회에서 최종 심의·의결한다(보건복지부, 2021, pp. 15-16).

### 다. 협의 기준

신설·변경 사업의 타당성, 기존제도와와의 관계, 사회복지 전달체계에 미치는 영향, 지역복지 활성화에 미치는 영향 및 운영방안 등에 대해 종합적으로 검토한다.

〈표 6-10〉 2021년도 사회복지장 협의기준

법정 기준	주요 검토항목	세부내용
1. 사업의 타당성	① 사업추진 근거의 명확성(추진근거)	• 사업기획 및 시행의 근거가 되는 법령 등 규정이 있는지 여부
	② 지역문제의 시급성, 지역 내 우선순위, 지역 특수성	• 도입하고자 하는 사업의 지역 내 수요파악 자료 등 배경이나 경위 • 이미 시행하고 있는 사회복지제도의 한계점 평가
	③ 사업취지(목적)와 사업 내용 간 연계성	• 도입하고자 하는 제도의 제도 도입 취지 및 내용 간 연계성 확보 여부 • 사업목적에 부합하는 지원내용의 적정성 여부
	④ 공공재원 투입의 필요성	• 중앙행정기관 및 지방자치단체가 사회복지제도 신설 또는 변경을 통해 개입해야 하는 이유와 근거 • 도입하고자 하는 사업이 기존에 없는 새로운 유형의 제도인 경우 공공재원 투입의 타당성, 기대효과, 사업설계 분석 등에 대한 협의기관의 분석결과 연구용역 결과 등 제출
2. 기존 제도와의 관계 (유사·중복성 등 검토)	⑤ 사회복지제도 중장기 발전전략의 부합 여부	• 해당 사회복지제도의 신설변경과 관련하여 다른 정부위원회 또는 타 법령에 의하여 타당성을 검토한 내용 및 그 결과 • 사회복지장기본계획 등 중장기 목표에 따라 시행되는 사업 추진 여부

법정 기준	주요 검토항목	세부내용
	⑥ 지원대상자에 대한 유사급여·서비스 여부	<ul style="list-style-type: none"> <li>• 동일 목적, 동일 대상자에 대한 중앙부처 사업 간, 광역-기초 지자체 간 급여의 중복, 편중 여부</li> <li>• 전국적으로 적용되는 중앙부처 사업에 대하여 지방자치단체가 보충적으로 사업을 실시하는 경우 동일 대상자에 대한 급여의 중복, 편중 여부</li> </ul>
	⑦ 사업시행에 따른 중복, 누락(해소), 편중(해소) 효과	<ul style="list-style-type: none"> <li>• 제도를 필요로 하는 모든 대상에게 적용되는지 여부(대상자 선정기준의 적절성, 구체성, 선정기준 적용의 배타성 확보 등)</li> </ul>
	⑧ 정부와 지자체 사업 간 연계를 통한 보충성 확보	<ul style="list-style-type: none"> <li>• 기존 사회보장제도(국가 또는 광역 지자체 사업 등)에 대한 보충적 사업을 실시하는 경우 급여, 적용범위 등이 사회보장제도 운영원칙에 부합되는지 여부</li> </ul>
3. 전달체계에 미치는 영향	⑨ 전달체계의 과부하/분절성 심화에 따른 비효율 여부	<ul style="list-style-type: none"> <li>• 급여의 통합제공과 제도 간 연계를 위해 새로운 전달체계를 별도로 구축하는 것을 지양하고, 기존 전달체계를 활용하되 수급대상자·예산규모·사업량에 비해 인력이 확보되었는지 여부</li> </ul>
	⑩ 수혜자 접근성(편의성), 급여 제공의 적시성	<ul style="list-style-type: none"> <li>• 신청기관의 지역적 분포 검토, 급여·서비스 제공 기관이 시군구, 읍면동 단위까지 설치되어 있는지 여부</li> </ul>
	⑪ 사회보장정보시스템 활용	<ul style="list-style-type: none"> <li>• 수급대상자에 대한 필요정보(소득, 재산, 자격, 수혜급여 이력 등) 파악을 위해 사회보장정보시스템을 충분히 활용하고 있는지 여부</li> </ul>
4. 재정 등에 미치는 영향	⑫ 재원규모 및 조달 계획 등 재정의 지속가능성	<ul style="list-style-type: none"> <li>• 지자체의 경우 재정자립도, 재정자주도, 자체사업 비중, 자체사업 예산편성 현황, 자체예산 중 신설·변경 사업예산 비율 등 검토</li> <li>• 구체적 재정 확보 방안 및 중장기 재정 계획 수립 여부</li> <li>• 신설변경 사업의 재원 확보로 인한 타 사회보장제도에 미치는 영향</li> </ul>
	⑬ 재정집행의 효율성	<ul style="list-style-type: none"> <li>• 사회보장제도의 신설변경으로 인한 중앙-지방, 광역-기초 지자체 간 재원 분담에 미치는 영향</li> </ul>
5. 지역복지 활성화에 미치는 영향	⑭ 지역사회보장계획, 지역보건의료계획 등 중장기 사업 계획 수립	<ul style="list-style-type: none"> <li>• 신설·변경하고자 하는 사업의 지역사회보장계획, 지역보건의료계획 등 중장기 사업 계획 반영 여부</li> </ul>
	⑮ 지역 주민참여 및 복지 수요 반영	<ul style="list-style-type: none"> <li>• 사업 설계 단계에서 복지욕구조사 등 주민 수요 반영을 위한 노력</li> <li>• 주민 공청회, 간담회 등 지역 주민 참여 및 의견 수렴을 위한 노력</li> </ul>
	⑯ 지역자원 활용 및 연계	<ul style="list-style-type: none"> <li>• 사업의 효율적 추진을 위한 지역사회 내 민관협력 및 자원발굴을 위한 노력</li> </ul>

법정 기준	주요 검토항목	세부내용
6. 기타	⑰ 성과지표 활용 등 성과 관리 계획 수립	• 사업 목표 달성도 관리 및 성과지표 활용 등 사후 체계적 성과관리를 위한 계획 수립 여부
	⑱ 제도 시행 예정 시기의 적절성	• 협의 후 사업 시행까지 전달체계 구축, 인력·재원 확보 등을 위한 충분한 시간이 확보되었는지 여부

자료: 보건복지부. (2021). 2021 사회복지장제도 신설·변경 협의 운용지침. 저자 재구성.

## 라. 이행 점검 및 후속 조치

협의 결과에 대한 이행 여부를 점검하기 위해 2016년부터 「예산안 편성 및 기금운용계획안 작성지침」에 사회복지장제도 예산심사 시 사전 협의 결과 확인을 의무화하였다(보건복지부, 2021, p. 23). 각 부처는 사회복지장제도를 신설할 때 사전에 협의 완료된 사업에 대해서만 예산을 요구할 수 있다. 지자체 사업도 예산편성 또는 조례제정 단계에서 신설 협의절차 이행 여부를 자체적으로 점검하도록 2019년 지방자치단체 예산편성 운영기준 및 기금운용계획 수립기준을 개정하였다(보건복지부, 2021, p. 24).

이렇듯 사회복지장제도의 중복 및 누락을 방지하기 위해 보건복지에서 사회복지장제도 협의를 총괄하고, 협의 결과의 이행력을 높이기 위해 법적 의무를 부과하고 있다. 만약 지방자체단체가 협의·조정 절차를 거치지 않거나, 결과에 따라 이행하지 않을 경우 지방교부세 감액 또는 공모사업 배제 조치를 취할 수 있다(보건복지부, 2021, p. 25).

또한 2020년부터 「지역사회복지장계획 연차별시행결과」 평가에도 신설·변경 협의절차의 준수 여부를 명시함으로써 사회복지장사업의 사전 및 사후 점검 틀을 마련하였다(보건복지부, 2021, p. 25).

## 마. 성과관리

협약요청기관이 협의를 완료한 이후에도 사업목적 및 목표 달성도를 체계적으로 관리할 수 있도록 2019년부터 신설변경 협약요청 시 협약요청서에 향후 5년간 사업의 효과성·목적달성 정도를 측정할 수 있는 성과지표명과 성과목표치를 기재하도록 하였다(보건복지부, 2021, p. 26). 협약요청기관이 사업목적에 부합하는 성과지표를 설정하고 점검할 수 있도록 적정 성과지표 개발절차, 정의 및 점검기준, 사업내용별 세부 지표 예시 설정에 관한 지침을 제공하며, 절차는 아래 표와 같다(보건복지부, 2021, p. 27).

〈표 6-11〉 사회보장 협의제도 지역사회보장사업 성과지표 개발절차

단계	내용	세부내용	점검사항	
1단계	목적/상위 목표 확인	사업목적	사업이 달성하고자 하는 목표가 명확한가?	<input type="checkbox"/>
		상위목표	사업이 상위 정책영역(대표 성과지표)의 목표달성에 기여하는가?	<input type="checkbox"/>
2단계	단계별 성과지표 설정	투입	사업수행에 필요한 인적 및 물적 자원을 포함하고 있는가?	<input type="checkbox"/>
		과정	사업과정의 구체적인 활동들을 포함하고 있는가?	<input type="checkbox"/>
		산출	사업수행으로 발생한 가시적이고 즉각적인 성과물을 포함하고 있는가?	<input type="checkbox"/>
		결과	사업의 결과로 실질적으로 바람직한 변화가 수반되는가?	<input type="checkbox"/>
3단계	성과지표 타당성 점검	연계성	성과지표는 상위목표 달성에 기여하도록 설계되었는가?	<input type="checkbox"/>
		대표성	성과지표는 전체 사업을 대표할 수 있는가?	<input type="checkbox"/>
		결과성	성과지표는 사업의 궁극적인 성과인 결과지표로 선정되었는가?	<input type="checkbox"/>
		정량성	성과지표는 객관적으로 측정되는 정량지표로 선정되었는가?	<input type="checkbox"/>
		명확성	성과지표명과 측정 산식은 명확하고 구체적인가?	<input type="checkbox"/>
		측정가능성	성과를 측정할 데이터가 존재하며 사용상의 제약은 없는가?	<input type="checkbox"/>
		인과성	성과를 프로그램의 성공적인 수행으로 달성할 수 있는가?	<input type="checkbox"/>

252 사회복지 재정 위기 감지 및 대응을 위한 분석적 기반 연구 - 재정구조 및 관리체계의 현황과 진단

단계	내용	세부내용	점검사항
		신뢰성	성과지표의 신뢰성과 객관성이 확보되었는가? <input type="checkbox"/>
		적시성	성과분석 및 평가 전에 성과측정이 가능한가? <input type="checkbox"/>
		왜곡성	성과목표치의 달성이 의도하지 않는 왜곡된 결과를 초래하지 않는가? <input type="checkbox"/>
4단계	목표치 적절성	과거추세치, 추진계획, 유사사업, 국제수준과의 비교 및 부처의 개선노력을 반영하여 자동으로 달성할 수 있는 수준을 초과하여 목표치가 합리적으로 설정되었는가?	<input type="checkbox"/>
5단계		최종성과지표 설정	<input type="checkbox"/>

자료: 보건복지부. (2021). 2021년 사회복지장제도 신설변경 협의운용 지침. p. 27.

〈표 6-12〉 사회복지 협의회도 성과지표 정의 및 세부 점검기준

단계	구분		정의	
1단계	사업목적/ 상위목표 확인	사업목적 상위목표	사업을 통해 달성하고자 하는 목적 사업의 목적을 달성함으로써 얻어지는 상위 정책 목표	
2단계	단계별 성과 지표 설정	지표 유형	투입	예산과 인력 등 자원 투입량을 나타내는 지표
			과정	사업의 진행과정에서 나타나는 산출량을 보여주는 지표
			산출	사업 완료 이후 나타나는 1차적 산출물을 보여주는 지표
			결과	1차적으로 나타난 산출물 양을 통해 추후 궁극적으로 사업의 효과와 정책에 미치는 영향력을 나타내는 지표
단계	구분		점검기준	
3단계	성과지표 타 당성 점검기 준	연계성	도출된 결과지표는 정책영역별 대표지표의 목표달성에 기여하는가?	
			대표성	도출된 결과지표는 프로그램 전체를 대표할 수 있는가?
			결과성	성과지표는 궁극적 프로그램 목적을 반영하는 결과지표로 선정되었는가?
			정량성	성과지표는 정량지표로 선정되었는가? *정량지표: 구체화된 양적 수치로 측정 가능한 지표
		명확성	성과지표명은 명확하게 표현되었는가?	
			성과지표의 측정 산식은 명확한가?	측정 산식, 측정 대상 기간, 실적 치 집계 원료 시점 등이 정확하게 기재되어 있는가?
				제3자가 파악하기 용이(목표 대비 실적 형태 및 자의적 지수화 지양)한가?
		측정 가능성	성과를 측정할 데이터가 존재하는가?	
			성과측정 데이터 존재 시 사용에 제약이 없는가?	
			현재는 데이터가 존재하지 않지만 필요시 수집·생산이 가능한가? 데이터의 수집·생산에 드는 시간·비용은 적절한 수준인가?	



단계	구분	정의
	인과성	프로그램 범위(대상, 예산 등)를 넘어서지 않는가? 도출된 결과지표는 해당 프로그램으로 달성할 수 있는 것인가? (외부요인 등에 따라 목표수준 달성 여부에 어느 정도 영향을 받을 수 있으나, 결과 자체는 해당 프로그램에 의한 성과인지 확인)
		제3자가 측정하여도 동일한 결과가 나올 수 있는가? 반복 측정하여도 동일한 결과가 나올 수 있는가? 정성지표의 경우, 사전에 과학적으로 설계가 되었는가? *정성지표: 양적 수치로 측정 불가능한 지표
	적시성	평가 전에 성과측정이 가능한가? 측정대상기간과 평가대상기간은 일치하는가?
		왜곡성
4단계	목표치 적절성	자동적으로 달성할 수 있는 목표치 수준이 아니라 노력에 의해 일정 수준 이상으로 달성할 수 있는 목표치를 설정하였는가?

자료: 보건복지부. (2021). 2021년 사회보장제도 신설변경 협의운용 지침. p. 28.

사회보장제도 신설변경 협의 요청 이전 또는 협의 단계에서 정책 컨설팅을 제공하여 사업 설계를 정교화하고, 담당 실무자의 기획력을 강화하는 제도도 지원하고 있다(보건복지부, 2021, p. 32).

또한 기존 복지체계에 영향을 줄 수 있는 새로운 사업을 도입할 때 시범사업 이후 협의 요청기관이 사업 영향평가 결과를 제출하도록 하는 사후관리를 추진하고 있다. 보건복지부장관이 협의요청기관에 ‘조건부 협의 완료’를 통보한 사업에 대해 사업 개시 2년 이내에 협의요청 기관은 자체평가를 실시하여야 하며, 평가결과를 보건복지부가 사후 검증한다. 협의요청기관은 지역연구원, 대학산학협력단, 국책연구기관 등을 활용하여 자체평가를 수행하고, 보건복지부는 사전에 평가지침 안내 및 컨설팅을 지원하고, 평가결과에 대해 메타평가 등 사후검증을 시행한다(보건복지부, 2021, p. 33).

〈표 6-13〉 사회복지 협의회도 조건부 협의 완료 사업 영향평가 사후관리 절차

구분	절차	주요내용
계획 단계	대상 선정 및 평가 안내 (복지부) ↓	<ul style="list-style-type: none"> <li>• 신설·변경 협의제도에 따른 '조건부 협의 완료' 사업</li> <li>• 시범사업 시행기간이 2년 차로 도래되는 사업 사전현황조사 실시</li> <li>• 평가시행을 위한 사전일정 및 평가수행지침 안내</li> </ul>
	사업 평가계획 수립 (평가 대상 기관) ↓	<ul style="list-style-type: none"> <li>• 사업 집행 기간 동안의 사업 영향 평가 계획서 작성 제출                             <ul style="list-style-type: none"> <li>- 사업목표 및 평가지표</li> <li>- 평가방법 및 수행기관</li> <li>- 평가 결과 활용 계획</li> </ul> </li> </ul>
실시 단계	평가계획서 검토 및 컨설팅 지원 (복지부) ↓	<ul style="list-style-type: none"> <li>• 성과지표 등 평가 계획서의 적절성 검토</li> <li>* 필요시 적정 성과지표 및 평가 방식 설정 등 정책 컨설팅 지원</li> </ul>
	사업 집행 (평가 대상 기관) ↓	<ul style="list-style-type: none"> <li>• 사업집행(2년차)</li> </ul>
	자체 평가 결과 작성 및 제출 (평가 대상 기관 → 복지부) ↓	<ul style="list-style-type: none"> <li>• 사업수행 결과에 대한 자체 평가 결과 작성</li> <li>• 제출서류기관 자체 평가 결과서, 참고자료 등</li> </ul>
사후 검증 및 결과 통보 단계	평가 결과 검토 (복지부/전문기관) ↓	<ul style="list-style-type: none"> <li>• 제출한 자체 평가 결과서 사후 검증(협의업무 위탁기관 등)                             <ul style="list-style-type: none"> <li>- 목표 / 성과지표 달성도</li> <li>- 평가 체계의 적절성 등</li> </ul> </li> <li>• '조건부' 이행 여부 등 점검</li> </ul>
	사후검증 결과 검토 (제도조정전문위원회) ↓	<ul style="list-style-type: none"> <li>• 평가 결과에 대한 사후검증 결과를 위원회 상정</li> </ul>
	검토 결과 통보 (복지부 → 대상기관)	<ul style="list-style-type: none"> <li>• 최종 협의 결과 통보(협의 완료 또는 재협의)</li> </ul>

자료: 보건복지부. (2021). 2021년 사회복지장제도 신설변경 협의운용 지침. p. 28.

#### 4. 현행 사전평가제도 실효성 진단

2014년까지는 보조사업 신설 시 예산편성지침의 “신규사업 체크리스트” 13개 항목을 점검하는 방식으로 타당성을 검토하였으나, 대규모 사업은 예비타당성 조사 이외에는 적절한 타당성 검토가 없는 상황이었다. 예비타당성 조사는 2011년 이전에는 「국가재정법」 시행령 제13조 제2항에 따라 단순 소득이전을 목적으로 하는 사업의 경우 예비타당성 조사에서 제외됨에 따라 사회복지 분야 관련 사업들은 대부분 제외되었다. 2011년부터 「국가재정법」 제38조 제2항에서 예비타당성 조사가 면제되는 사업을 규정함에 따라 복지 관련 사업들도 이 조항의 적용을 받지 않는 한 예비타당성 조사의 예외가 되지 않는다. 그럼에도 사회복지사업으로 고위험 임산부 지원사업(2014), 저소득층 기저귀 및 조제분유 지원사업(2014), 에너지 바우처 지원사업(2014), 발달장애인 주간활동-방과후 돌봄서비스(2020), 저소득 지역가입자 국민연금 보험료 지원(2021) 등이 실시되었다. 사실상 사회복지 분야에서 예비타당성 조사가 충분한 역할을 하지 못하고 있는 셈이다 (박윤수, 김부열, 강창희, 오윤섭, 이아영, 2018).

이러한 상황에서 기존 사업과의 유사 중복성, 부정수급 검증 곤란 등의 문제가 존재하였다. 이에 국고보조금 규모가 100억 원 이상인 신규사업에 대하여 “국고보조사업 적격성 심사제도”를 도입하여 2015년 통합관리지침에 적격성 심사를 반영하고, 2016년 시범사업 실시 이후 2017년부터 전면적으로 시행하였다(기획재정부, 2014.12.4.).

사전 평가에 대한 제도적 틀은 어느 정도 갖춰졌으나, 사회보장 정책의 특성을 고려한 엄밀한 타당성 분석 방법에 대해서는 계속적인 지적이 존재하고 있다. 신규 보조사업 적격성 심사제도는 예비타당성 조사 제도와 유사한 기능을 수행하고 있으나 정성평가를 통해 재정

사업의 적격성 여부를 판정함에 있어 여러 한계점이 존재한다. 특히 정책의 효과와 관련된 평가항목은 존재하나 실제 효과에 대한 입증 자료를 기반으로 심사가 이루어지지 않는 것이다. 2021년부터 근거자료를 충분히 마련하는 것에 대한 의무를 강화하며 한계점을 지속적으로 보완하기 위한 노력을 하고 있다.

예비타당성 조사 제도는 당초 조사 대상이었던 SOC를 중심으로 도입되어 경제성 분석이 주를 이룸에 따라 복지사업의 경우 평가방식이 적절하지 않다는 지적이 많았다. 2019년 4월 3일 예비타당성 조사 제도가 개편되었는데, 개편 내용 중 당초 조사 대상이었던 SOC 외 복지사업(복지·소득이전)의 경우 사업추진 시기, 방법, 규모 등에 대한 적정성 검토 및 수혜대상, 전달체계에 대한 컨설팅 기능을 강화하였다.

그 외 신설·변경 협의제도도 사업을 효율적으로 운영할 수 있도록 사업목적에 적절한 성과지표를 자체적으로 개발하고 점검할 수 있는 지침을 제공하고, 시범사업에 대해 사업 영향평가 점검을 통해 사업 효과성 및 책임성을 강화하도록 사후관리 계획 수립 여부도 협의 내용에 포함시키며 발전되어 가고 있다(보건복지부, 2021).

의무지출 비율이 높은 사회복지지출 특성을 고려하더라도 사회복지 분야는 사업의 타당성을 사전적에 평가하는 체계가 반드시 필요한 분야 중 하나이다. 사회복지급여 사업은 선제적 대응보다 사후적 응급처방에서 출발하는 경우가 많다. 대체로 어떤 급여사업이 확정되면 일단 시작하고, 문제가 되면 부분적으로 수정하면서 진행되는 상황 적응적 집행이라는 특성이 있다(박윤수 외, 2018). 그런데 사업이 의도한 효과를 기대할 수 있는지에 대해서는 이론의 여지가 크다. 또한 수혜 집단이 명확히 규정되고 시행되면 예산을 축소하거나 사업을 종료하는 것이 정치적으로 쉽지 않다. 그러므로 사회적 갈등 및 예산 낭비, 그리고 정책의 효과적인 진행을 위해서라도 정책의 시작 시점에서부터

평가가 엄밀히 이루어질 수 있도록 체계를 만드는 것이 필요하다. 사회보장 정책 특성을 반영한 사전평가체계의 평가방법에 대한 지속적인 고민과 논의가 필요하다.

## 제2절 성과관리제도 현황과 진단

사회보장 정책은 사회보장위원회의 평가, 그리고 이외의 평가에서도 다양하게 성과관리 및 평가가 이루어지고 있다. 사회보장 정책의 범위를 넘어서 모든 정부 정책이나 사업을 대상으로 하는 포괄적인 평가제도로, 국무조정실의 정부업무평가제도와 기획재정부의 재정사업 성과관리 및 평가제도가 있다. 사회보장 정책과 사업은 정부업무평가제도와 재정사업 평가제도에 포함되어 평가를 받는다. 그뿐 아니라, 사회보장 하부 분야별로도 다양한 평가가 존재한다. 「저출산 고령사회법」, 「여성발전기본법」, 「사회복지사업법」, 「농어촌 주민의 보건복지증진을 위한 특별법」, 「청소년복지기본법」 등에 의한 평가가 존재한다.

개별 사회보장 정책이나 사업은 다양한 성과관리와 평가제도를 통해 평가를 받고 있다. 본 연구에서는 시스템이라는 관점에서 포괄적인 평가를 수행하는 성과관리 현황을 살펴보고자 한다. 이를 위해 사회보장 시스템이라는 관점에서 포괄적인 평가를 수행하는 사회보장위원회의 사회보장기본계획에 따른 연간 시행계획의 추진실적 평가와 제도평가를 면밀히 살펴본다. 사회보장 정책 관련 위원회나 사회보장 정책을 수행하는 정부 기관은 형성적(formative) 관점이 강한 평가제도를 운영하는 경향이 있다. 왜냐하면, 개별 정책의 개선과 확대에 초점을 둔 평가를 하는 경향이 있을 수밖에 없기 때문이다. 반면에 예산당국이 수행하는 평가에서는 요약 평가(summative evaluation)의 초점이 강한 경향이

있다. 예산당국의 입장에서는 예산제약 조건이 중요하게 전제된 상황에서 개별 정책을 평가할 수밖에 없기 때문이다.

코로나 이후에 대폭 확대된 재정지출과 장기적 재정유지 가능성이 불확실한 재정여건에서, 사회보장 정책에 대한 평가에 있어서도 정책의 지속가능성을 위해서라도 정책의 효율성과 재정적 유지 가능성에 대한 평가 내용의 도출을 함께 고민할 필요성이 있다.

따라서 예산당국이 운영하는 성과관리 및 평가제도의 현황을 추가로 살펴보고 진단하여 사회보장 정책의 성과관리 및 평가에 참고하고 활용할 수 있는 시사점을 도출하고자 한다. 지출효율화에 초점을 두고 있는 재정사업의 성과관리와 평가제도를 살펴보고, 사회보장 정책 성과관리 및 평가제도에의 시사점을 도출하고자 한다.

## 1. 사회보장위원회의 사회보장 정책 평가

우리나라 사회보장 정책의 성과관리 및 평가를 수행하는 중앙 조직으로는 사회보장위원회가 있다. 보건복지부 소속의 사회보장위원회 내에 평가전문위원회가 있으며, 평가전문위원회가 사회보장 정책의 성과관리와 평가에 관해 주도적인 역할을 한다. 개별 사회보장 정책이나 사업은 다양한 성과관리와 평가제도를 통해 평가를 받지만, 사회보장 시스템이라는 관점에서 포괄적인 평가를 수행하는 곳은 사회보장위원회이다.

사회보장위원회는 크게 두 가지 평가 수단을 활용하고 있다. 사회보장기본계획의 연간 추진실적을 평가하고, 제도평가를 시행하고 있다. 사회보장기본계획은 사회보장 정책의 중기계획의 성격을 띠고 있으며, 연간 추진실적 평가는 사회보장기본계획의 추진 상황을 파악할 수 있는 연간 모니터링의 역할을 한다.

제2차 사회보장기본계획을 살펴보면, 정책 영역을 고용과 교육, 소득, 건강, 사회서비스의 4대 핵심 분야로 구분하고 있다. 4대 핵심 분야 아래에 13개의 중점 추진과제를 설정하고 있으며, 중점 추진과제 하부에 103개의 세부 과제가 포함되어 있다. 세부 과제 담당 부처는 세부 과제의 연간 계획을 수립하고 추진한다. 그리고 연간 계획의 추진을 모니터링할 수 있도록, 과제별로 연간지표와 목표치가 설정되어 있다.

[그림 6-1] 제2차 사회보장기본계획('19~'23) 비전 및 전략

비전	국민 모두가 함께 잘사는 포용사회							
추진 원칙 및 전략	포용적 사회보장체계 구축		사회보장 제도의 연계·조정 강화					
	지역사회 중심 서비스 이용체계 구축		포용과 혁신의 상호보완체계 구축					
중장기 목표	국민 삶의 질 향상 : OECD 28위(17) → 20위(23) → 10위(40)							
4대 핵심 분야별 목표 및 중장기 방향 (40)	고용	저임금 근로자 비중 축소 ▶ 22.3(17) → 15.0%(40)	◆ 노동형태 다양화, 노동이동 증가에 대응하는 일자리 안전망 확충 ◆ 평생학습체계 구축 및 인적자원 역량 제고					
	소득	상대빈곤율 완화 ▶ 17.4%(17) → 11.3%(40)	◆ 공공부조 역할 강화 및 청년·성년층 등 근로연령층의 소득보장 확대 ◆ 초고령사회에 대응하여 1인 1연금 및 다중노후소득보장 체계 확충					
	건강	건강수명 연장 ▶ 73세(16) → 78세(40)	◆ 건강보험 보장성 강화로 의료비 부담 경감 ◆ 의료이용체계의 효율화로 건강보장의 지속가능성 제고					
	사회서비스	GDP대비 사회서비스 투자 비율 확대 ▶ 5.7%(17) → 10.7%(40)	◆ 생애주기별·대상별 다양한 사회서비스 확충 ◆ 지역사회에서 주거·돌봄·의료 등 통합 서비스를 제공하는 지역사회 통합돌봄 완성 및 질 높은 사회서비스 인력 양성					
핵심 추진 과제 (23)	고용·교육	1. 인적 자원의 역량 제고 및 차별 없는 출발선 제공 2. 일자리 안전망 확충 및 적극적 노동시장 정책 강화 3. 노동시장 격차 완화 및 일·생활균형 달성	소득	1. 취약계층의 인간다운 삶을 위한 공공부조 제도 역할 강화 2. 근로 연령층 소득보장 확대 3. 노후소득보장체계 확충	건강	1. 건강보험 보장성 강화 및 건강보장의 지속가능성 제고 2. 필수의료 보장	사회서비스	1. 생애주기별, 대상별 사회서비스 확충 2. 지역사회 중심 서비스 보장체계 구축 3. 공급체계의 공공성 강화 및 신뢰성 제고
	기반	• 사회투자 확대 • 차세대 사회보장 정보시스템 구축 및 정책 분석의 과학화 • 사회보장 이용체계의 연계 강화						

자료: 관계부처 합동. (2019b). 제2차 사회보장기본계획.

2020년 시행계획의 정책 분야별 소관부처 현황은 아래 표와 같다. 보건복지부가 47개의 세부과제를 담당하고 있으며, 고용부 22개, 교육부 9개, 여가부 8개 등 총 15개 부처에서 담당 사업을 추진한다.

〈표 6-14〉 제2차 사회보장기본계획 2020년 시행계획 정책분야별 소관부처

구분	세부과제	소관부처
4대 핵심 분야		
고용·교육 보장	41개	교육부, 고용부, 복지부, 여가부, 과기정통부, 산자부
소득 보장	14개	복지부, 기재부, 고용부, 금융위, 농식품부
건강 보장	24개	복지부, 금융위, 질병청, 보훈처, 환경부
사회서비스 보장	20개	복지부, 여가부, 산자부, 문체부, 행안부, 국토부
추진기반	4개	복지부, 행안부
계	103개	총 15개 부처

자료: 사회보장위원회. (2020). 제2차 사회보장기본계획(19~23) 2021년 시행계획 수립 및 2020년 추진실적 평가 지침을 참고하여 작성

평가 절차는 부처의 자체평가와 외부 전문기관의 2차 평가로 이루어진다. 평가결과의 수용성 및 투명성 향상을 위해 전문기관 평가 과정에서 부처의 의견소명 및 전문가 검토 과정 등을 거쳐 평가결과를 확정한다.

사회보장 연간 시행계획의 추진실적 평가 기준은 아래 표와 같다. 사업 계획, 집행, 성과의 세 영역에 대해 평가하며, 부처의 자체평가를 평가 항목별로 적정성을 점검하고, 과제별로 주요 성과, 문제점, 개선방향 등에 대한 의견을 작성하여 종합평가 후 3개 등급으로 평가한다. 부처 자체평가 시에는 평가지표별로 ‘정상추진’, ‘개선필요’로 평가하고, 전문기관 종합평가 시에는 ‘우수’, ‘정상추진’, ‘개선필요’로 최종 평가 등급을 부여한다.



〈표 6-15〉 추진실적 평가 세부기준

구분	평가지표	세부 평가사항	평가등급	비고
계획	사업목적 및 내용의 적정성	○ 사업목적과 내용의 적정성 판단	정상추진/ 개선필요	공통지표
집행	집행계획이행 수준	○ 추진일정 및 예산계획 적정 이행여부		
	사업관리의 적정성	○ 이해관계자, 협업 및 모니터링 등 사업관리체계의 적정성		
성과	성과지표 달성 수준	○ 성과지표의 적정성 및 성과목표치 달성 여부	-	평가전문기관 정성평가지표
	사업 우수성	○ 사업효과의 질적인 우수성		
종합평가			우수/정상추진/ 개선필요	평가전문기관 최종 확정

자료: 사회보장위원회. (2020). 제2차 사회보장기본계획('19~'23) 2021년 시행계획 수립 및 2020년 추진실적 평가 지침. p. 10.

사회보장 시행계획의 평가는 세부과제별로 사업의 계획, 집행, 성과를 점검하여, 세부과제별로 설정된 추진계획과 성과지표를 바탕으로 연간 추진실적을 점검하므로, 모니터링 기능을 한다고 볼 수 있다.

이러한 연간 시행계획에 대한 추진 실적 점검과 더불어, 사회보장위원회는 제도평가를 실시한다. 제도평가 도입 초기에는 사회보장기본계획의 핵심 분야 내의 쟁점을 중심으로 주기적으로 순환해서 평가하는 방식과 사회적 현안으로 부각되는 쟁점을 평가하는 방식을 혼용했다.

사회보장 정책 평가대상 사업 335개를 선정하고, 해당 사업들을 기능별·생애주기별 7개 기능(27개 사업군)으로 분류하였다.

사회보장제도의 제도평가는 기본평가와 핵심평가로 구분하여 추진되었다. 기본평가는 분류된 27개 사업군을 평가대상으로 삼고, 사회보장제도의 공통평가지표를 적용하여 평가하였다. 1차 사회보장기본

계획의 주기인 5년에 맞추어 전 사업군을 돌아가면서 평가하는 것을 목표로 삼았다.

〈표 6-16〉 기본평가와 핵심평가

구분	기본평가	핵심평가
평가 대상	27개 사업군	사회적 이슈 및 관심도가 높은 사업
평가 주기	정례적 평가	매년 2~3개 평가

자료: 국무조정실, 보건복지부 보도자료. (2016.2.3.). 시도교육청 법령 위반, 더 이상 지켜만 보지 않을 것, p. 7. 인용.

최근에는 이러한 투 트랙(two-track) 접근법이 아닌, 매년 중요하다 판단되는 쟁점과 관련된 사업군을 중심으로 제도평가를 실시하고 있다. 최근 연구에는 평가 이전에 현황 파악이 필요한 과제에 대한 연구가 제도평가를 통해 이루어지기도 한다. 이러한 변화가 생긴 이유는, 기존의 기본평가와 핵심평가 사이의 구분이 실질적으로는 별 의미가 없었기 때문이다.

제도평가는 개별 정책/제도/사업에 대한 데이터 기반의 현황 파악 및 평가를 지향하고 있다. 사회복지장위원회의 제도평가는 사업평가(program evaluation)에 가깝다고 볼 수 있지만, 정책에 대한 임팩트 평가(impact evaluation)를 필수 요소로 포함하지는 않기 때문에 심층적인 정책 현황 파악 및 진단에 가깝다.

사회보장기본계획을 모니터링하고 평가하는 체계는 아래 표와 같다. 기본계획의 연간 시행계획 추진실적에 대해 매년 평가하고, 기본계획의 중간연도에는 중간평가, 최종 연도에는 종합평가를 실시한다. 이러한 틀은 제1차 기본계획에 대해 수립되고 평가가 이루어졌다. 현실적

으로는 중간평가, 종합평가, 연간평가 사이에 큰 차이가 없으며, 주요 대표 지표를 통해 기본계획의 추진 성과를 추가로 점검한다는 정도의 차이가 있다.

〈표 6-17〉 제1차 사회보장기본계획 평가체계

구분		내용
성과평가	평가단계	연도별 시행 계획 추진 점검(매년) → 중간평가(2016년) → 종합평가(2019년)
	시행계획 점검	관계 부처의 연도별 시행 계획 목표 달성도를 매년 점검
	중간평가	사회보장계획의 2014~2015년 성과 → 2016년 중간평가
	종합평가	사회보장기본계획의 2014~2018년 성과 → 2019년 종합평가
결과 활용		평가결과는 사회보장(실무)위원회 보고·심의를 거쳐 해당 부처에 결과 통보 및 개선 필요 사항 권고

자료: 사회보장위원회. (2015). 사회보장기본계획(2014~2018) 2015년도 시행계획, p. 31.

사회보장위원회의 시행계획 추진실적 평가나 제도평가는 모두 외부 기관이나 전문가에 위탁하여 수행된다. 제도평가의 평가 주제는 사회보장위원회 내의 의견을 모아서 선정하고 있다.

사회보장위원회가 평가 결과를 활용하는 방식은 어느 정도 개선되어, 우수 기관은 표창하고, 더불어 개선이 필요한 사업에는 컨설팅을 시행되고 있다. 사회보장위원회가 부처를 견인할 수단이 미약하다는 한계 내에서, 환류를 적극적으로 하려는 노력이라고 볼 수 있다.

## 2. 사회보장위원회 사회보장 정책 평가 실효성 진단

사회보장위원회가 운영하고 있는 사회보장 정책에 대한 성과는 다음과 같다. 첫째, 범정부적 정책이 사회보장 정책을 아우를 수 있는 최소한의 거버넌스 구조를 유지하며 평가제도가 운영되고 있다. 사회보장위원회의 위원장은 국무총리로서 다부처 정책의 성격이 강한 사회보장 정책을 아우를 수 있는 위상을 가지고 있으며, 평가도 범정부적인 사회보장기본계획을 바탕으로 이루어지고 있다.

둘째, 기본계획의 연간 추진실적은 개별 추진과제의 추진 실적을 확인 점검하는 모니터링 수준으로 이루어지고 있으며, 정책 자체를 분석하는 포괄적인 평가는 제도평가를 통해 이루어지고 있다.

셋째, 추진실적 평가 결과는 기관 포상과 컨설팅 지원을 통해 환류되고 있으며, 제도평가의 결과는 체계적인 환류 채널은 없지만, 평가 결과는 사회보장위원회 내에서 공유되며, 필요에 따라서는 국무총리가 주재하는 사회보장위원회나 실무위원회를 통해 관계 부처에 환류할 수 있는 채널은 확보되어 있다.

현행 사회보장위원회의 사회보장 정책 평가의 한계는 다음과 같다. 첫째, 사회보장위원회가 평가 결과의 환류를 견인할 정책적 수단이 미흡하다. 기관에 대한 포상이나 미흡 사업에 대한 컨설팅은 사회보장위원회 차원에서의 강구하는 적극적인 노력이지만, 실제 정책 자체를 조정하고 견인하는 수단이 미약하여 평가 과정에서도 관련 부처의 적극적 참여를 견인하는 데에 어려움을 겪고 있다. 이런 문제는 사회보장위원회뿐만 아니라, 다른 정책 영역의 위원회도 동일하게 경험하고 있다. 우리나라에서 위원회 조직이 가진 한계라고 볼 수 있다.

둘째, 제도평가의 목적과 방법론을 명확히 하여 추진할 필요성이

있다. 사회보장 정책을 제대로 평가하기 위해서는, 개별 사업이나 정책의 효과성 평가(impact evaluation)을 바탕으로 질적인 평가와 종합적 시계의 분석이 결합되어야 한다. 그리고 사회보장정책 평가에 있어서 검토되어야 할 기준이 무엇인지도 명확히 해야 한다.

주요 정책 영역에서의 보장 수준의 적정성(adequacy), 보장 대상의 정확한 타게팅(targeting), 보장의 형평성(equity) 중심으로 평가하고, 동시에 정책 간의 관계도 분석하여, 다양한 제도를 재구조화하고 효율화시키는 작업도 이루어져야 한다. 우리나라의 사회보장제도가 소규모로 파편화되어 도입되어온 경향이 있으므로, 주기적으로 이러한 파편화된 정책들을 통합하고 효율화하는 기제를 작동시킬 필요성이 있다.

그뿐만 아니라, 사회보장위원회의 평가가 중앙조직 차원의 객관성을 확보하기 위해서는, 재정의 유지 가능성에 대한 부분도 평가 내용에 포함되도록 해야 한다. 사업 부처들의 사업평가는, 객관적인 예산제약 조건을 고려한 평가가 아니라, 해당 정책의 중요성에만 기반하여 이루어지는 경우가 많다. 사회보장 자원 조달 방식이나 가용 자원에 대한 분석을 기반으로, 현재의 사회보장 정책이 미래에도 지속가능한지에 대한 평가도 체계적으로 이루어질 필요성이 있다. 이러한 재정여건 진단에 근거하여, 자원의 재배분, 사업의 재구조 및 재설계 등의 권고 사항을 도출할 필요성이 있다. 예산제약 조건에 대한 고려 없이 이루어지는 평가는, 개별 정책의 중요성은 인정하되, 문제점을 개선하기 위해서 더욱 많은 예산 투입이 필요하다는 식의 결론으로 귀결되기 쉽다. 특히 사회보장 정책의 중요한 평가 기준이 충분성이므로, 이러한 위험은 더욱 크다.

사회보장위원회는 제도평가를 통해 사업군이나 쟁점을 중심으로 현황 분석과 평가를 추진함으로써, 주요 사회보장 정책 영역에 대한 포괄적인

현황 파악과 평가를 시도하고 있다는 점은 바람직하다. 다만, 위에서 언급한 바와 같이 중앙조직 차원의 객관성을 담보할 수 있는 정책적 질문에 대한 평가도 동시에 진행해야 할 필요성이 있다. 이러한 객관적 평가가 이루어진다면, 실제적으로 부처를 견인할 더 강한 수단을 가지고 있는 예산당국과 협업하는 것이 더 쉽게 이루어질 것이다.

셋째, 사회보장 정책 평가가 실효성 있게 이루어지기 위해서는, 사회보장 위원회의 평가과와 평가전문위원회의 역량 확보가 중요하다. 5개년 기본계획과 연간 시행계획이라는 플랫폼을 기반으로, 주요 정책 영역 내의 충분성, 표적성, 형평성을 진단하기 위한 데이터 생산 및 공개, 주요 정책 간의 분절화·중첩·중복 문제 진단, 사회보장 정책의 재정적 유지 가능성 등을 종합적으로 진단할 수 있는 인프라 구축이 필요하다. 이런 과제는 중장기적인 투자가 필요하므로, 현재의 인력이나 위원회 운영 방식으로는 실효성 있게 추진되기 어렵다고 판단된다. 위원회 사무국의 인력은 개별 부처에서 순환보직 형태로 파견되고, 위원회의 위원도 짧은 임기의 비상임직으로 운영되는 한계가 있다. 사회보장위원회의 구성 인력 자체가 중장기적인 시계를 가지기 어려운 상황이기 때문에, 평가도 일정 시점에서 단면적 평가에 그치는 한계가 있다.

사회보장위원회가 시행하는 사회보장기본계획의 연간 시행계획 평가는 모니터링 기반의 성과관리로 볼 수 있으며, 제도평가는 사업 평가에 가까운 것으로 볼 수 있다. 다만, 중앙조직인 사회보장위원회의 견인력이 충분하지 않아서 성과관리와 평가제도 운영을 위한, 부처의 양질의 정보 생산과 적극적 참여가 미약한 것이 한계이다.

우리나라의 경우, 2005년 「사회보장기본법」 제18조에 처음으로 시행계획에 대한 성과평가가 규정되었으며, 2013년에는 시행령에 성과

평가를 구체화하여 법제화가 완성되었다. 사회보장위원회의 임무와 사회보장 정책을 시행하는 부처의 의무에 대한 규정이 명문화된 것이다. 현재의 규정은 일반적 규정으로 더 구체화할 여지는 있다. 기획재정부도 현재의 「사회보장기본법」과 시행령에서 규정하고 있는 수준의 내용을 「국가재정법」과 시행령에 포함하고 있지만, 더 체계적이고 포괄적인 성과관리와 평가를 위해 국가재정법의 별도의 장에 내용을 보강하여 그 개정안을 국회에 제출한 상태이다.

### 3. 기획재정부 재정사업 성과관리 및 평가제도와 지출효율화<sup>30)</sup>

현재 예산당국인 기획재정부는 크게 두 가지 방식을 활용하여 지출 효율화에 활용할 수 있는 정보를 생산하여 예산과정에 반영하는 노력을 하고 있다. 첫째, 재정사업 성과관리 및 평가제도를 통해 생산되는 정보를 예산편성과정에 환류하여, 지출효율화가 이루어지고 있다. 둘째, 2018년부터 기획재정부 내부에서, 전략적 지출검토, 지출구조조정 또는 지출효율화라는 이름으로, 재정지출 절감 방안을 도출하여 예산 편성과정에 제공하고, 증기적 절감방안을 도출하는 작업을 매년 실시하고 있다. 이번 연구에서는 현행 재정사업의 성과관리 및 평가제도가 지출효율화 방안을 도출하기에 어떤 점에서 한계가 있는지 논하고, 별도의 지출효율화 제도가 도입되어야 할 필요성과 방안을 찾아보고자 한다. 재정사업 성과관리와 평가제도의 원래 목적 자체는 재정사업의 성과개선과 지출효율화에 있으므로, 지출효율화 방안 자체의 도출이 유일한 목적은 아니라는 점은 염두에 둘 필요가 있다.

30) 박노옥(2015), 박노옥(2016)의 내용을 발췌하여 재정리함.

## 가. 재정사업 성과관리 및 평가제도 현황과 실효성 진단

현행 재정사업 평가제도는 모니터링 및 심층평가를 위해 포괄적이면서도 다층적인 재정사업 및 성과관리제도를 운영하고 있다. 그것은 모니터링 평가를 위해 재정성과목표관리제도, 사업부처의 주기적 자체 점검을 위해 재정사업자율평가제도, 선택적 문제해결형 모니터링으로 핵심사업평가, 그리고 심층평가를 위해 재정사업 심층평가제도로 구성되어 있다. 재정사업 모니터링을 위한 재정성과목표관리제도는 각 중앙행정기관이 집행하는 재정사업의 전략, 성과목표, 단위사업에 대응되는 성과지표, 그리고 연간 목표치를 제시하고 있다. 재정성과목표관리제도는 재정사업의 평가 및 성과관리의 출발점이 되는 정보를 제공하며, 이를 위해 중앙행정기관은 성과계획서와 보고서를 매년 국회에 제출하도록 의무화하고 있다.

재정사업자율평가제도는 각 부처의 재정사업을 부처 자체적으로 평가하여 사업의 등급을 정하고, 매년 평가대상 사업의 1% 정도를 지출구조조정 대상으로 선정하여 차년도 예산편성에 반영하고 있다. “아주 우수, 우수, 보통, 미흡, 아주 미흡”의 다섯 등급으로 정하고, “미흡, 아주 미흡” 등급 사업은 성과개선계획 수립 또는 예산 삭감을 권고하는 체제이다. 2014년도까지는 기획재정부가 부처의 자율평가 결과를 확인 점검하여 재평가하는 과정을 거쳐 확정하는 방식이었다. 2015년에는 메타평가를 강화하여 부처 평가결과를 존중하는 방식으로 운영되었다. 2017년부터는 기획재정부의 메타평가는 최소한으로 축소되고, 실질적으로 부처 자율로 평가제도가 운영되고 있다.

핵심사업평가는, 기획재정부가 쟁점이 있는 부처의 사업을 분기별로 모니터링하면서, 3년간의 시계로 성과관리를 통해 부처와의 협업 기반



으로 문제를 해결하고자 하는 목적으로 도입되었다. 지출효율화 방안 도출의 목적보다는 성과개선에 초점을 둔 제도로 도입되었다.

재정사업 심층평가제도는 이슈가 있는 사업군 선정을 통해 사업의 개선 방안과 구조조정 방안을 도출하고 있다. 매년 8~10개 정도 사업군을 선정하여 효율성, 효과성, 적절성, 지속가능성 등의 기준으로 평가를 수행하고 있다. 이러한 평가 결과는 기획재정부 장관이 주관하는 재정관리협의회에 보고되며 관계부처는 후속 조치 시행 후 이행 결과를 보고하게 되어 있다.

이외에 특정 목적의 재정사업 성과평가제도로 보조금사업 운영평가, 기금자산운용평가, 복권기금사업평가, 기금준치평가가 기획재정부에 의해 이루어지고 있으며, 국가연구개발사업평가, 지역발전사업 평가 등 다른 중앙 부처 및 위원회에서 운영하는 평가제도도 있다.

〈표 6-18〉 재정사업평가제도 개요

평가명	평가 근거	대상사업	평가주체	평가방식
재정사업자율평가	재정법	1,500여 개 일반 재정사업 전체	기획재정부	자체평가 메타평가
기금사업평가	재정법	자율평가와 통합	기획재정부	자체평가 메타평가
보조사업평가	보조금법	1,000여 개	기획재정부	보조사업평가단 직접평가
복권기금평가	복권기금법	100여 개	기획재정부	복권기금평가단 직접평가
R&D사업평가	R&D평가법	425개/3년 주기	미래창조과학부	자체평가 상위평가
지역발전사업평가	균특법	지역사업 80여 개	지역발전위원회	자체평가 상위평가

자료: 박노욱, (2016). 전략적 지출분석 도입 방안 연구, p. 6.

〈표 6-19〉 재정사업평가제도별 평가지표

구분	평가기준·내용	평가대상	
재정사업 자율평가	<일반사업> - 성과목표 달성도(30) - 성과우수성(50) - 사업효과성(20) <시설장비사업> - 성과목표 달성도(40) - 사업관리(60)	<ul style="list-style-type: none"> <li>성과관리대상 중 일반 재정사업(R&amp;D, 균형 발전사업, 재난안전사업 제외)</li> </ul>	
핵심사업 평가	- 성과지표달성도 - 집행률 - 외부 지적사항 - 현장조사 결과 활용	<ul style="list-style-type: none"> <li>핵심 단위사업                              *일자리, 성장동력, 소득기반확충, 안심국가, 인적자원개발의 5개 유형</li> </ul>	
재정사업 심층평가	- 성과분석 - 사업·부처 간 유사 중복 여부 - 사업 추진체계·절차 - 재원배분의 적절성	<ul style="list-style-type: none"> <li>지출효율화, 사회·경제적 분석이 필요한 사업 등(저출산, 미세 먼지 등)</li> </ul>	
보조사업	연장평가	- 목적타당성(10) - 효과성(30) - 필요성(30) - 재정지원규모 적정성(10) - 사업자선정(5) - 집행및관리(5) - 부정수급 관리(10)	<ul style="list-style-type: none"> <li>평가 실시연도에 존속 기한(3년)이 만료되는 보조사업</li> </ul>
	사전 적격성 심사	- 사업타당성(50) - 계획 구체성(30) - 규모적정성(20)	<ul style="list-style-type: none"> <li>총사업비 또는 중기 100억 이상 신규보조사업</li> </ul>
기금	존치평가	- 존치 타당성(목적 유효성, 유사/중복, 필요성) - 사업 적정성(목적 유효성, 주체 적합성, 유사/중복) - 재원구조 적정성(방법 적정성, 자산규모 적정성)	<ul style="list-style-type: none"> <li>매년 전체 기금의 1/3 씩 평가</li> </ul>

자료: 관계부처 합동. (2021). 재정사업평가 통합안내서, pp. 11-12.

우리나라의 재정사업 성과관리 및 평가제도는 예산편성과정 연계를 통해 운영되는 지출검토제도를 구비함에 따라 세출구조조정 역할도 어느 정도 수행해 왔다고 볼 수 있다. 그러나 세출구조조정을 목표로 제도가 체계적으로 기획되고 운영되어 왔다고 보기는 어렵다. 지속적인 세출구조조정이 중요해지고 있는 재정여건을 고려하여 세출구조조정안 도출에 우선순위를 둔 재정성과관리 및 평가 제도로 개선할 필요가 있다.

재정사업자율평가제도에서 “미흡, 아주 미흡” 등급을 받은 사업에 대해 과거에는 원칙적으로 10% 이상의 예산 삭감을 권고했지만, 재정사업자율평가를 부처 자율로 전환한 이후에는 평가대상 예산사업 총액의 1%를 세출구조조정 대상으로 제출하도록 하여 효과는 제한적이라고 볼 수 있다. 재정사업자율평가의 예산을 삭감하는 방식은 실제 세출구조조정 규모 및 세출구조조정안을 도출하는 데 한계를 가진다. 세출구조조정안은 개별 단위사업 등급을 기초로 도출하므로 프로그램 및 특정 정책 영역의 포괄적 분석에 근거한 세출구조조정 방안 도출이 쉽지 않다. 즉 개별 단위사업의 관리 적정성과 성과달성도에 초점을 두고 인센티브를 제공하는 체제에 가깝다.

다음으로 재정사업 심층평가제도는 매년 10개 내외 사업군을 심층 평가하고 사업의 개선 및 구조조정 방안을 도출한다. 이를 통해 사업 개선 방안과 세출구조조정 방안을 도출하는 데 기여하고 있다. 재정사업 심층평가는 사업 기획과 운영방식에 관한 적정성 판단뿐만 아니라 사업의 효과성에 대한 검증에 초점을 둔다. 의무적으로 세출구조조정안을 도출하고 있지는 않으므로 세출구조조정 효과는 제한적이다. 세출구조조정안 도출을 의무적으로 포함시키고자 하였으나, 추진 체계가 적절히 수립되지 못해 성공적으로 추진되지는 못했다. 세출구조조정안

도입은 기획재정부 예산 조직과 관계 부처의 협업이 필수이므로 외부 전문가 중심의 평가를 통해 도출되는 것에는 한계가 있다.

사업평가와 지출검토는 관련성이 높은 것은 사실이지만, 지출검토에서 사업평가 결과가 항상 활용되는 것은 아니며 사업평가 내용에 있어서도 세출구조조정방안이 반드시 포함되는 것도 아니다. 최근 지출검토에 대한 연구들에서도 사업평가와 지출검토를 구분하여 정의하고 있다.

현재의 재정사업 평가제도는 세출구조조정 수단으로서는 한계를 가지고 있음이 명확하다. 변화된 재정여건에 대처하기 위해서는 세출구조조정안 도출에 초점을 둔 재정사업 평가제도 개선이 필요하다. 분절화된 평가 범위의 확대 및 다른 평가제도와의 연계를 통한 세출구조조정안을 도출해야 하는 것이다. 그리고 단위사업에서 나아가 분야 또는 부문을 대상으로 한 세출구조조정 방안을 도출할 수 있는 분석 과정에 관한 고민이 필요하다. 현행 재정사업 심층평가제도에서는 사업군에 대한 평가는 이루어지나 부문 또는 분야에 대한 평가는 이루어지고 있지 않다. 국가재정운용계획 수립과정에서 분야별 투자 방향에 대해서는 논의되고 있지만, 재정사업에 대한 분석에 기초한 세출구조조정안과 투자 방향은 도출되지 않고 있다.

## 나. 지출효율화 현황과 실효성 진단

2015년의 국가재정운용계획 재정개혁 분야 보고서에서 ‘전략적 분석’이라는 명칭으로 별도의 지출효율화 방안 도출을 위한 제도 도입 방안을 제시하고, 추가적인 연구용역이 수행되었다.<sup>31)</sup> 그 이후, 2018년

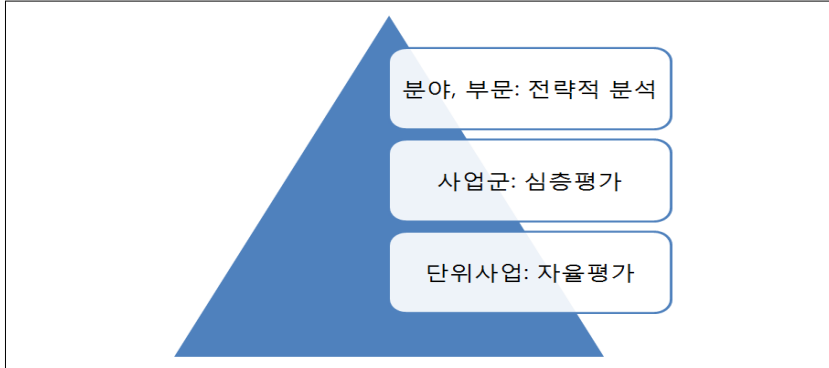
31) 박노옥. (2015). 박노옥. (2016). 참조.

부터 매년 ‘전략적 지출검토’, ‘분야별 종합지출구조조정’, ‘지출효율화’ 등의 명칭으로 지출절감 방안 도출을 위한 별도의 작업이 기획재정부에 의해 추진되었다. 이러한 작업을 통해 지출효율화 방안을 도출하고, 예산실의 예산편성에 활용할 수 있는 정보로 제공하는 작업이 이루어졌다. 이 과정을 통해, 해당 연도 예산편성에 바로 반영될 수 있는 절감방안 도출과 중기적 제도 개선을 통한 절감 방안이 도출되는 성과가 있었다.

이러한 성과에도 불구하고, 범정부적인 거버넌스, 중기적 시계, 그리고 총량적 목표, 지출구조조정안 마련을 위한 역량 미비 등의 이유로 인해, 영향력 있는 지출효율화 방안의 도출과 실행에는 어려움이 있다. 지출효율화 작업이 성공적으로 추진되기 위해서는, 역량 확보, 이해관계자를 아우르는 거버넌스 구조, 재정여건을 반영한 총량적 목표 설정 등이 구비되어야 하지만, 현재 기획재정부가 추진하는 지출효율화 작업은, 담당 조직과 외부 전문가를 주축으로 추진되는 한계를 가지고 있다. 우리나라의 지출효율화 작업은 기획재정부 내부 작업의 성격이 강하고, 아직은 본격적인 범정부적인 제도화 수준에는 이르지 못하고 있다.

여기서는 지출효율화 방안 도출을 위해 분야 또는 부문별 분석을 추진하는 전략적 분석제도 도입 방안에 대해 논의하고자 한다. 전략적 지출분석(Strategic Review)은 다양한 의미로 쓰이고 있으나 국내에서는 일반적으로 프로그램예산체계의 분야 또는 부문 내에서의 재정 투입 방향에 대한 적정성을 평가하고 중장기 자원배분 우선순위와 전략을 수립하는 것으로 정의할 수 있다.

[그림 6-2] 재정사업 평가제도의 한 축으로서의 전략적 지출분석



자료: 박노옥, (2016). 전략적 지출분석 도입 방안 연구. p. 31.

<표 6-20> 재정사업 평가제도와 전략적 지출분석의 평가 초점

평가제도	평가 대상	평가 방식	평가 초점
전략적 지출분석	분야 부문	기재부·부처·전문가 협업/ 상임위원회·작업반을 통한 평가	기존 투자 평가 및 중 장기 투자방향 도출
심층평가	다부처 사업군	기재부·부처·전문가 협업/전문가 그룹에 평가 위탁	사업군 내의 사업개선 및 사업군 구조조정
자율평가	단위사업/ 프로그램	부처의 자율평가 ⇨ 기재부 메타평가	개별 단위사업 평가 / 단위사업 예산편성에 반영 *세부사업으로 변경 예정

자료: 박노옥, (2016). 전략적 지출분석 도입 방안 연구. p. 31

전략적 지출분석의 시행 시기 및 주기는 다음과 같다. 시행 초기에는 쟁점 분야나 부문을 중심으로 선별적인 분석을 수행하고, 분석방법론 및 추진체계의 안정화 이후 단계에는 지속적으로 모니터링해야 할 분야 및 부문을 주기적으로 업데이트하는 체제, 수시성의 쟁점이 부각되는 부문을 정책 수요에 따라 시행한다. 주기적으로 업데이트하는 경우

매년 모니터링을 통한 업데이트를 하되 중장기(적어도 3년 또는 5년)적으로 근본적인 분석을 시행한다. 5년 주기의 포괄적, 전략적 지출 분석을 운영하는 방안(대통령 공약 반영을 위한 분야 및 부문별 전략적 지출분석 또는 선거 전 주요 정당들 공약을 반영한 지출구조조정 시나리오 도출을 위한 전략적 분석)도 검토할 수 있다. 참고로, 네덜란드는 정당들의 공약 반영을 위한 재정적 공간(fiscal space) 확보를 위해 선거 전 포괄적 지출분석(Comprehensive Expenditure Review)을 시행하였다. 따라서 매년 업데이트하는 전략적 분석은 예산편성 주기와 연계하여 결과를 도출하도록 할 필요가 있다.

### 제3절 소결

지금까지 우리는 우리나라의 사회보장 관련 성과관리 및 평가체계의 구성 내용에 대하여 구체적으로 살펴보고 실효성을 진단해 보았다. 여기서는 이상의 논의에서 파악된 현행 사회보장 성과관리 및 평가체계의 한계를 수단, 제도화, 그리고 역량의 관점에서 진단하고 개선 방향을 도출해본다.

사회보장 성과관리와 평가를 위한 수단은 사회보장 성과시스템, 분류체계, 분류체계에 대응되는 성과지표체계가 있다. 먼저, 사회보장성과시스템과 정책 분류체계에 대해 살펴보자. 사회보장 성과관리와 평가를 위한 수단으로서 모니터링을 통한 성과관리와 사업평가(program evaluation) 형태의 심층평가가 활용되고 있다. 사회보장기본계획이라는 중기계획 수립을 기반으로 연간 시행계획을 과제별로 수립하여 추진실적을 점검하는 시행계획 평가를 매년 시행하고 있다. 시행계획 평가의 주요 내용은, 기본계획에 포함된 세부과제별로 수립한 연간

추진 목표의 달성 여부를 지표를 통해 확인하고 집행상의 문제점이나 과제의 효과성을 점검하는 것이다. 사회보장위원회는 이러한 모니터링 형태의 성과관리 업무를 수행하면서 동시에 제도평가를 통해 쟁점이 되는 이슈에 대한 심층 분석 작업을 병행하고 있다. 사회보장위원회의 사회보장 정책 성과관리 및 평가 기능 수행을 위한 일반적인 수단은 적절히 구비하고 있다고 판단된다. 다만, 사회보장이라는 특정 정책 영역에 대한 종합적인 평가의 틀을 수립하여 모니터링과 평가를 하고 있는지에 대해서는 개선의 여지가 있다.

사회보장지출을 구성하는 사회보장제도 전반에 대해 성과관리를 하고자 한다면, 다양한 사회보장 기능이 정책영역별로 분류되고, 그 분류체계 아래에 구체적인 제도나 사업이 자리매김하도록 해야 한다. 사회보장 정책 영역을 포괄하고, 사회보장 정책 영역의 목표를 구체적으로 설정하여 성과관리 및 평가체계를 구축하여 운영함으로써 실질적으로 사회보장과 관련한 의사결정에 필요한 정보를 제공하도록 할 필요가 있다.

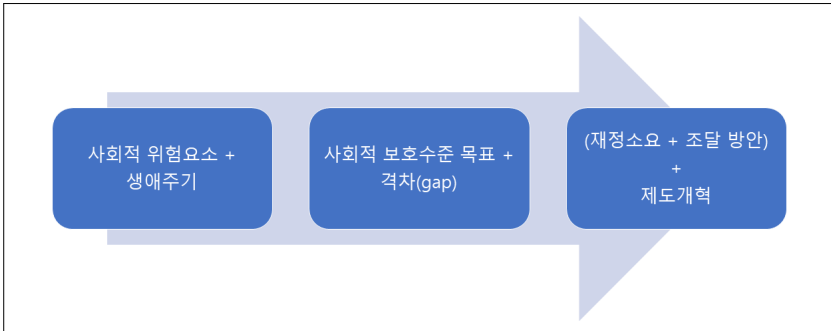
현재 기본계획은 구체성과 현실성을 개선할 여지가 있다. 주요 정책 영역을 분류하고 정책 영역에서의 목표와 현실 사이의 간극(gap)을 진단하고, 간극을 해소하는 정책수단을 구체적으로 발굴하고 재정소요가 필요한 경우 재원조달 방안까지 포함한 계획을 수립해야 한다. 현재의 사회보장기본계획은 4대 핵심 분야별 목표는 예시적으로 설정하고 있지만 이들은 하부 과제를 포괄하는 목표가 아닐 뿐 아니라, 해당 목표를 달성하기 위한 재정소요나 정책 개입 논리가 분명하지 않은 한계가 있다. 이상적인 분류체계는 사회보장의 관점에서 중요한 목표를 동일하게 추구하는 사업군을 형성하도록 하고, 그 대표 목표의 변화 상태를 반영하는 결과지표를 설정하고, 세부사업은 산출 또는 활동



지표를 통하여 관리하는 체제를 수립하는 것이다. 만약 상위의 결과 지표는 개선되지 않고 하부의 세부사업의 추진실적만 양호하게 나온다면 하부의 세부사업에 문제가 있다고 진단할 수 있다. 국민이 원하는 사회보장 영역에 정부 정책이나 사업이 실질적으로는 기여하지 못하고 활동만 활발하게 이루어지고 있는 상황일 수 있는 것이다.

국민의 생애주기에 있어서 사회적 위험 요소를 식별하고, 해당 위험 요소에 대응하여 어느 정도 수준의 안전망을 제공할 것인지를 목표로 세우고, 해당 목표를 측정할 수 있는 지표를 설정하여 재정지출이 명백히 필요한 목표에 대해서는 구체적인 재정 소요와 조달 방안 등이 제시되어야 한다.

[그림 6-3] 사회보장기본계획의 주요 요소



자료: 저자 작성

사회보장기본계획의 구체성이 미흡하기 때문에, 사회보장 시스템의 관점에서 평가하는 것이 어렵다. 그 결과로 개별 과제 추진 실적을 점검하는 수준의 시행계획 평가가 이루어지고, 제도평가도 개별 쟁점 별로 산발적으로 이루어지는 경향이 있다. 사회보장 정책에 대한 성과

관리 및 평가는 개별 사회보장 정책 또는 제도 간의 상호연계성과 보완성에 대한 진단과 더불어 분절화 및 중첩된 정책의 효율화 방안을 모색하는 작업도 병행할 수 있어야 한다. 이러한 거시적 관점의 성과 관리와 평가가 현재의 사회보장 성과관리와 평가체제에서는 미흡한 부분이라고 볼 수 있다.

특히 사회보장 지출의 효율성이 중요해지는 재정여건에서, 사회보장 기능을 하나의 시스템으로 분석하여 최소한의 비용으로 최대의 효과(value for money)를 창출하도록 하는 것이 중요하다. 사회보장 정책을 수립하고 조정하는 역할을 하는 사회보장위원회와 보건복지부, 그 밖의 사회보장 정책 관련 위원회의 성과관리와 평가가 객관성을 담보하고 지속가능한 사회보장시스템을 견인하기 위해서는, 시스템 관점에서 성과관리와 평가를 합리화(streamlining)하고, 정책 간의 연계성을 강화해야 하며, 더불어 중복성과 중첩성 해소를 위하여 분절화되고 파편화된 소규모 사업들의 재구조화를 적극 추진할 필요가 있다. 동시에 사회보장 하부 분야별로 존재하는 다양한 평가와 사회보장위원회 평가의 연계 가능성에 관한 검토도 필요하다고 볼 수 있다. 평가의 주체는 다르지만, 평가의 관점은 동일하기 때문이다.<sup>32)</sup> 사회보장위원회가 시행하는 제도평가의 어젠다 중 하나로 사회보장시스템의 합리화를 포함할 필요가 있다.

다음으로 성과관리 실효성을 향상하기 위해서는 합리적인 성과측정을 통한 성과정보 생산이 이뤄져야 하고 이를 위해서는 측정지표 개발이

32) 사업평가의 목적은 형성적 평가(formative evaluation)와 요약평가(summative evaluation)로 구분할 수 있다. 형성적 평가는 사업을 이해하여, 사업개선에 우선순위를 둔 평가이고, 요약평가는 사업의 성과를 바탕으로 의사결정을 하고자 하는 평가이다. 물론 양자의 목적을 동시에 달성하는 평가가 가능하면 좋지만, 시간적, 물적 제약 그리고 평가 주체의 우선순위에 따라 양자 중 한 가지 목적에 우선순위를 둔 평가를 현실에서는 활용한다.

중요한 사안이다. 이와 관련해서는 향후 심층적인 연구를 진행할 예정이므로 이번 1차 연도 연구는 이를 간략히 살펴보고 문제점을 진단하고자 한다. 사회보장 성과관리 및 정책평가는 몇몇 예외를 제외하면, 성과관리 형태로 이루어진다. 성과관리를 위한 대표적 수단으로 보통 정책목표를 가장 잘 대표할 수 있는 지표를 개발·선정하고 정책주체가 달성하고자 하는 목표치를 설정해 약정된 시점에 지표의 실적치를 측정하여 목표치와 비교하여 목표 달성 여부를 판단한다.<sup>33)</sup>

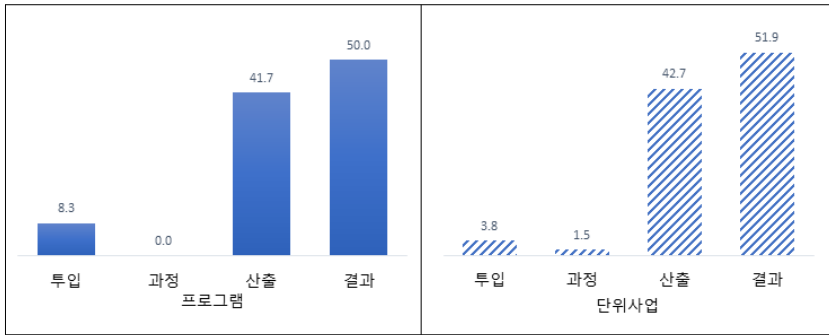
성과지표 설정의 기본원칙으로 정부업무평가 기본법 제6조(성과관리 시행계획)에서는 “성과지표는 객관적·정량적으로 성과목표를 측정할 수 있도록 설정하되, 객관적·정량적 설정이 어려운 경우에는 다른 형태로 작성하여야 한다.”라고 되어 있다. 즉 평가의 타당성과 신뢰성 확보를 위해서는 정량지표를 주로 활용하고 필요한 경우 정성지표를 활용하는 방침을 제시한다. 또한, 성과지표는 정책의 최종목표를 염두에 뒀서 가능하면 결과(outcome)와 관련한 성과지표를 선정하여야 한다. 그러나 사회보장 정책은 정량지표만으로 실적 성과를 측정하는 것이 쉽지 않으며, 무리한 양적 지표 개발로 인해 오히려 다양한 질적인 요소를 충분히 고려하지 못할 수도 있다. 실제 보건복지부의 성과계획서<sup>34)</sup>에 나온 성과지표를 보면 프로그램의 경우 16.7%, 단위사업의 경우 34.4%가 정성지표로 구성되어 있으며, 프로그램은 50%, 단위사업의 경우 51.9%가 결과지표로 이뤄져 있다. 한 예로, 아동수당지원사업의 경우, 아동수당을 받은 자를 대상으로 하는 만족도 조사는 사업이 영향력을 미칠 수 있는 범위에 대한 결과를 보여주는 정성적인

33) 성과지표를 활용한 성과관리는 가지고 있는 단점에도 불구하고 실무적으로 비교적 용이하게 다룰 수 있고, 직관적이고, 결과도 비교적 명확하다는 장점이 있다.

34) 사회보장 정책의 성과지표는 2020년 보건복지부 성과계획서의 사회복지 부문 성과지표를 살펴봤다(부록 1 참조).

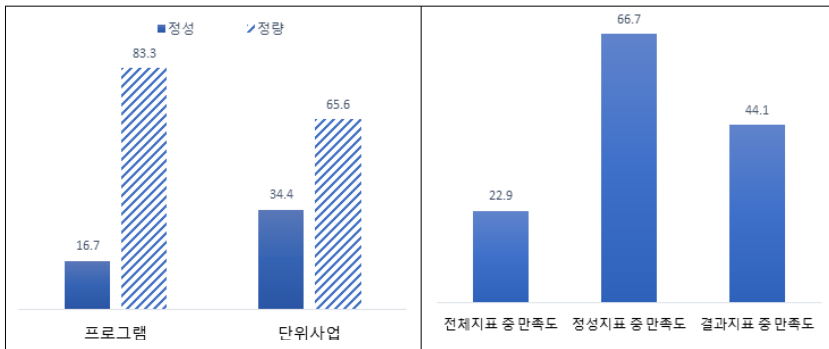
결과지표이며, 이를 보완하기 위하여 양적 지표인 아동수당 지급률이라는 산출지표를 병행하여 설정하고 있다. 그럼에도 단위사업별 지표를 살펴보면 정성지표 단위사업의 정성지표 중 66.7%, 결과지표의 44.1%가 만족도 지표이다. 적절한 정성지표, 결과지표 개발은 쉽지 않으며 항상 이슈화되는 문제이기도 하다.

[그림 6-4] 성과지표 성격(투입, 과정, 산출, 결과)



주: 사회복지 분야의 일반회계 기준으로 살펴봄  
 자료: 보건복지부. (2020). 2020년도 성과계획서.

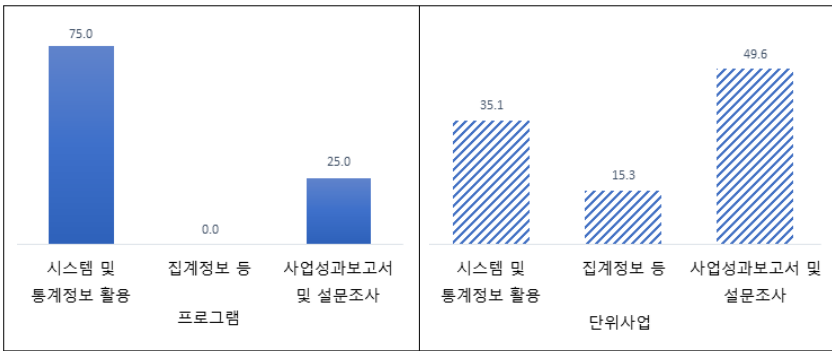
[그림 6-5] 성과지표 성격(정성/정량)과 만족도 지표 비율



주: 사회복지 분야의 일반회계 기준으로 살펴봄  
 자료: 보건복지부. (2020). 2020년도 성과계획서.

성과지표의 경우 일관성 있는 성과 데이터의 수집이 이뤄져야 하며 측정을 위한 데이터가 존재해야 한다(기획재정부, 한국조세연구원, 2012). 또한 측정방법 및 근거 등은 공식자료를 활용하고, 객관성이 확보되어야한다. 그럼에도 단위사업 기준 시스템 및 통계정보를 활용하여 산출되는 지표는 35.1%이며, 나머지는 집계정보 및 설문조사를 통해 산출되고 있다.

[그림 6-6] 성과지표 자료출처



주: 사회복지 분야의 일반회계 기준으로 살펴봄  
 자료: 보건복지부. (2020). 2020년도 성과계획서.

많은 비용이 수반되는 조사를 주요 지표로 필요 이상으로 활용하는 측면은 지양해야 할 것이다. 또한 만족도 같은 정성 조사를 지표로 제시할 때는 조사의 타당성 및 신뢰성에 관한 충분한 정보가 함께 제시되어야 하며 측정은 더욱 정교한 설계가 필요하다. 호주 사례와 같이 공통 측정 도구(common measurement tool)라는 조사 수단을 개발하여 기관 혹은 정책 유형별 가이드라인을 제공하는 방안도 있다.

현실적으로 공공부문의 성과는 복잡하며, 담당자 및 한 부처 수준에서 이상적인 지표를 개발하는 것은 쉽지 않다. 또한 사회보장 정책의

성과지표는 오히려 지나치게 많은 지표들로 인해 유기적인 연계가 힘들다. 성과지표는 개별 사업별 성과도 중요하지만, 동시에 유기적으로 통합하여 정책의 성과를 종합적으로 살펴보는 것 또한 중요하다. 호주의 사례에서 보면 파편적으로 수행되는 지표들을 유기적인 관계가 될 수 있도록 종합적 관점에서도 활용하고 있다. 이러한 문제들을 해결하기 위해서는 성과지표를 종합적이고 체계적으로 검토할 수 있는 성과지표 정보를 통합하여 관리하는 시스템 혹은 성과지표 풀을 구축할 필요가 있다. 그렇게 되면 기존의 데이터를 저장하는 차원이 아닌, 부서 수준에서는 다양한 지표를 접하고 이해 및 활용함으로써 역량을 축적할 수 있으며, 동시에 지표를 손쉽게 검색하고 좀 더 종합적인 관점에서 성과를 확인할 수 있을 것이다.

성과지표를 모니터링하는 성과관리는 문제를 식별하기 위한 신호등 같은 기능을 수행한다. 신호등에서 적색등이 켜졌을 경우, 현장 조사나 관계자들과 의사소통을 통해 원인 진단에 들어간다. 적시성 있는 성과관리를 하는 체제에서는, 소위 말하는 심층 조사(deep dive) 과정에 들어가게 된다. 이러한 심층 분석을 위한 평가방법론에 대한 지속적인 고민도 이뤄져야 한다. 이는 성과관리를 위한 심층 평가뿐만 아니라 사회복지 정책의 사전 평가를 위한 평가방법에 대한 고민과도 연결된다. 사회·경제적 환경 변화는 지속적인 신규 정책에 대한 수요를 증가시키며, 사회복지지출의 구조적 특성을 고려하더라도 사회복지 분야의 사전평가에 대한 심층적인 논의가 이뤄질 필요가 있고, 이를 위해서는 사회복지 정책 특성을 고려한 평가방법이 무엇인지 고민해야 한다. 기존의 방식은 사회복지 정책의 특성을 잘 고려하지 못하고 있을 뿐만 아니라 제대로 된 기능을 하지 못하고 있다. 사전평가는 정책사업의 시행착오를 줄여줄 수 있다. 그러므로 최적의 정책/사업의 설계를

위해서는 대안적 효과를 평가하기 위한 방법을 모색할 필요가 있다.

정책 효과를 심층 분석하는 사업평가의 최상의 표준은 무작위 실험(RCT: Randomized Controlled Trial)이다. 무작위 실험 외에도 정량적 평가로서 준실험과 마이크로 시뮬레이션(micro simulation)이 활용되기도 한다. 무작위 실험이 정책 효과 자체를 식별하는 데에는 도움이 되지만, 정책이 작동하는 이유에 대해서는 설명하지 못한다. 그리고 실험과 다른 상황에도 적용이 가능할지에 대해서도 검토가 필요하다. 소위 말하는 외부 적용 가능성(external validity) 문제이다. 정량적 평가 방식이 사업의 효과성을 식별하는 데에 중요한 수단이지만, 정성적 평가로 보완이 필요하다. 정성적 평가는 포커스 그룹 인터뷰, 외부적 관찰, 커뮤니티 서베이 등의 정성적 평가를 통해 정책 현장을 이해하고, 정책이 작동하기 위한 조건을 밝혀내는 작업을 할 수 있다. 그러므로 사회보장 정책의 성과를 평가하고 개선하는 방안을 도출해 낼 수 있는 평가를 위해서는 정량적 평가방법과 정성적 평가 방법이 보완적으로 활용되어야 한다.

사회보장 성과관리와 평가가 정례적으로 이루어지고 정책 의사결정에 기여하기 위해서는 제도화가 필요하다. 다시 말해, 정책 기획, 집행, 모니터링, 평가, 환류에 이르는 일련의 과정이 정부 내에 제도화 되어야 한다. 제도화는 사회보장 정책의 총괄기능을 수행하는 조직과 조직의 권한, 개별 사회보장영역에서의 정책을 개발하고 수행하는 조직의 책임과 권한, 평가 수행 방식, 평가대상 선정기준, 평가 결과의 환류 방식 등에 대한 명시적 규정을 통해 이루어지게 된다.

일부 국가에서는 구체적인 법령이나 규정이 없이도 성과관리와 평가가 일상화되어서 유연하게 이루어지는 경우도 있기는 하지만, 명시적으로 성과관리와 평가에 관한 정책이 수립되고 명문화되는 것이

제도의 안정성 확보에 유리하다. 성과관리와 평가제도가 가치중립적인 제도인 것처럼 보이지만, 정부의 교체에 따라 제도의 연속성이 상실되는 사례가 적지 않게 발견된다. 그러므로 성과관리와 평가제도를 최대한 객관적으로 운영하고, 법적 안정성을 확보하는 것이 중요하다.

사회보장기본법 제18조에 보건복지부 장관과 관계 중앙행정기관의 장은 사회보장 관련 시행계획을 매년 수립해야 하며, 관계 중앙행정기관의 장은 보건복지부 장관에게 시행계획의 추진실적을 매년 제출하도록 의무화되어 있다. 그리고 보건복지부 장관은 시행계획 추진 실적을 평가하여 사회보장위원회에 보고하도록 되어 있다. 이러한 평가 업무는 전문기관에 의뢰할 수 있다고 명시하고 있다. 시행령 제5조와 제6조에는 연도별 시행계획의 수립과 제출 및 평가 관련 일정과 절차를 구체화하고 있다. 사회보장위원회가 실시하는 제도평가에 관한 법적 근거는 사회보장기본법에 명시되어 있지는 않다.

다시 말해, 사회보장기본법에 규정된 사회보장 정책의 성과관리와 평가에 관한 내용은 시행계획의 수립과 평가에 관한 내용에 국한된다. 사회보장기본법의 다른 내용에 관한 조항과의 균형을 고려할 때, 사회보장 정책의 성과관리와 평가에 관한 내용을 충분히 포괄적이고 상세하게 담기는 어렵겠지만, 성과관리와 평가를 체계적으로 제도화하고 운영하기 위해서 시행령에서라도 좀 더 체계적인 내용을 담을 필요성이 있다.

재정사업 성과관리제도도 현재의 사회보장기본법과 시행령에서 규정한 수준의 내용을 국가재정법과 시행령에 담고 있으나, 제도 운영 기반의 강화와 체계화를 위해 아래 표와 같은 내용의 국가재정법 개정안을 국회에 제출한 상태이다. 사회보장 정책의 성과관리와 평가의 법적 근거의 체계화 또는 제도화를 위해 고려할 만한 내용이 담겨 있다.



재정사업 성과관리 원칙과 평가계획 수립을 위한 일반 조항, 성과관리제도의 운영을 위한 조항과 성과정보의 공개 및 활용에 관한 조항을 담고 있다. 현행 국가재정법의 성과관리 및 평가에 관한 조항과 가장 크게 달라진 점은, 성과관리 기본계획 및 시행계획 수립, 평가대상 중복 최소화를 위해 재정사업에 관한 추가적인 평가 도입 시, 협의 의무화, 부처의 성과관리 책무성 강화를 위한 책임담당관 지정 의무화, 범정부적인 재정성과관리 위원회 구성, 역량 강화를 위한 지원, 성과정보 관리시스템 운영, 성과정보 공개 의무화 및 유인제공 가능 조항 등이다.

재정사업 성과관리제도를 운영하면서 미흡하다고 판단되는 요소들을 명시화하여 완결성 있는 법적 기반을 마련하고자 하는 시도이다. 사회보장 정책의 경우에도, 일부 조항은 참고하여 사회보장 정책 성과관리 및 평가 관련 법령의 보완 및 체계화에 활용할 여지가 있다.

〈표 6-21〉 「국가재정법」 개정안 제6장의 재정사업 성과관리체계도

구분	조항	내용	비고
① 일반조항	제93조 (재정사업 성과관리)	재정사업 성과목표관리+ 재정사업 평가	신설
	제94조 (재정사업 성과관리의 원칙)	효율성·책임성, 전문성·공정성, 책무성 확보	신설
	제95조 (재정사업 성과관리 기본계획의 수립)	재정사업 성과관리 기본계획 및 시행계획의 수립	신설
② 성과관리 제도운영	성과 목표관리	제96조 (성과계획서 및 성과보고서의 작성)	신설
		제97조 (성과계획서 및 성과보고서의 제출)	현행

286 사회복지 재정 위기 감지 및 대응을 위한 분석적 기반 연구 - 재정구조 및 관리체계의 현황과 진단

구분	조항	내용	비고	
평가	제98조 (재정사업평가)	성가평가 실시	현행	
		평가대상 증복 최소화 노력, 성과평가제도 신규 도입 시 사전 협의 의무화	신설	
	제99조 (자료제출 등 요구)	자료 제출 등 요구	현행	
	제100조 (재정사업 성과관리의 추진체계)	성과관리체계 구축 의무화	현행	
		재정성과책임관, 재정성과운영관, 성과목표담당관 지정의무 등	신설	
		재정성과관리위원회 구성·운영 * 역할 및 위원회 구성(시행령)	신설	
	제101조 (재정사업평가 등에 대한 전문적인 조사·연구기관의 지정 등)	조사·연구 수행 위한 전문기관 지정	현행	
		제102조 (재정사업 성과관리의 역량강화)	교육 등 역량강화를 위한 노력 및 지원 등	신설
			제103조 (성과정보의 관리)	성과정보관리시스템 구축·운영
③ 성과정보 공개·활용	제104조 (성과정보의 공개)	성과정보 공개 의무 명문화	신설	
	제105조 (국무회의 등 보고)	재정성과목표관리의 결과 국무회의 보고	신설	
	제106조 (성과관리 결과 반영)	조직·예산·인사 및 보수체계에 연계·반영	신설	
	제107조 (성과관리에 따른 보상 등)	성과우수 관서 및 공무원 포상 등 우대조치	신설	

자료: 박노옥, (2020). 재정성과관리 법령체계 연구. p. 64.

상기의 성과관리 및 평가 수단의 개선과 법적 기반의 강화와 더불어, 실질적으로 제도가 운영되기 위해서는 관련 주체들의 역량 강화와 유인 체계의 정합성 제고가 필요하다. 수단과 제도가 갖추어져도 실질적인 내용을 생산해 내고 학습이 일어나고 정보가 활용되지 않는다면, 또 하나의 행정규제를 더하는 것에 불과하게 된다.

가장 근본적인 변화가 필요한 부분은, 공무원의 인사 방식이다. 개방 직위, 전문직위의 지정과 활용 및 동일 국내에서 최소 3년 근무 권장 등의 일부 개혁은 이루어졌지만, 공무원 인사 시스템의 핵심은 여전히 일반 행정관리 능력 양성에 초점을 두고 있다. 개방직위나 전문직위는 소수이고, 다수가 1~2년 주기의 순환보직으로 일하는 가운데에서, 전문성과 책무성의 확보가 필요한 정책의 성과관리와 평가가 중장기적 시계로 일관성 있게 학습을 해 가면서 이루어지기가 쉽지 않다.

공무원의 인사는 사회보장위원회나 보건복지부가 주도하여 변화를 일으키기는 힘들지만, 네덜란드의 사례는 시사하는 바가 있다. 네덜란드는 공식적인 규정은 없지만, 내부 관례에 따라 특정 업무를 맡으면 최소 3년은 수행하고, 5년이 경과하면 자리 이동을 적극 권고하고, 7년 차에는 무조건 이동한다고 한다. 이런 인사이동 규범이 작동한다면, 정책 담당 공무원들이 정책에 성과관리와 평가를 통해 학습을 하고 정책 개선을 통해 문제를 해결하고자 하는 동기와 유인이 작동할 공간이 커질 것으로 예상된다. 1~2년의 순환보직으로 움직이는 정책 담당자는, 새로운 정책 발표를 하고 자리를 이동하고자 하는 유인이 크게 작동할 수밖에 없다. 이런 관점에서 본다면, 현행 사회보장위원회의 인력 운용 방식은 큰 한계를 가지고 있다고 볼 수 있다.

그뿐 아니라, 역량 강화를 위한 출발점인 교육에 있어서도, 현재 중앙부처 공무원들에게 체계적인 정책 평가 및 성과관리에 관한 교육

프로그램이 제공되지 않고 있다. 대부분의 교육은 특정 평가나 성과 관리제도에 관한 소개 및 지침을 교육하는 수준에 그치고 있다. 교육 방식도 단기 강의 위주의 집합식 교육이다. 더불어 교육 참여에 대한 유인도 미약한 상황이다. 사회복지장위원회에서 제공하는 평가에 관한 교육도, 시행계획 평가 지침에 대한 설명에 그치고 있다.

사회보장 정책에 대한 교육과 더불어 기획재정부나 국무조정실과 협업하여 정책 평가와 성과관리에 대한 교육 프로그램을 개발 및 운영하여, 정책 담당자와 부처의 기획조정 업무 담당자의 역량을 강화할 필요가 있다.

한걸음 더 나아가서, 학습공동체(Community of Practice)의 활성화를 통해 성과관리와 평가 기법에 대한 학습이 이루어지고, 평가 과정에서 발견된 우수 사례의 공유를 통해 정책 개선 아이디어를 얻는 선순환이 이루어지면 바람직할 것이다.

사회보장 정책을 거시적인 관점에서 평가하는 부분은, 전문가 그룹에 의존하여 진행할 수 있지만, 실제 개별 정책이나 사업의 추진 과정에서 발생하는 문제의 해결과 개선은 현장 기반의 전문성을 가진 정책 실행자 그룹의 역할이 중요하다. 사회복지장 정책은 실행과정에서도 예상하지 못했던 문제들이 발생하기 때문에 현장에서의 학습을 통한 환류가 중요하다. 현재는 연간 시행계획의 평가를 통해 개별 과제들의 진척 상황을 확인하고 있지만 한계가 분명하다. 사업 담당자들이 제출하는 자체평가 내용이 충실하지 않으며 확인 점검 과정에서 사업 담당자와 평가자 사이의 대면 확인 점검 과정이 미흡하기 때문에, 서류 중심의 실적 확인에 그치고 있다.

역량 강화, 평가 내용의 충실화, 그리고 평가 결과의 환류는 서로 연계되어 상호작용을 한다. 예를 들어 평가 결과의 환류 방식이 실효성이 없으면, 역량 강화나 평가 내용의 충실화의 유인이 없어지게 된다. 한편

으로는, 평가 내용이 충실하지 않으면 정책에 환류할 내용이 없기 때문에 환류 자체가 이루어지기 어렵다. 정책 담당자들의 성과관리와 평가 역량 자체가 미흡하면, 평가 내용이 충실해질 수 없고 그에 따라 평가 결과의 환류는 자연스럽게 이루어지기 어렵다.

사회보장 정책의 성과관리와 평가는 충분성, 형평성, 효율성, 지속가능성 등의 다면적인 기준을 바탕으로 이루어져야 하므로 상당한 데이터와 분석 능력을 요구한다. 2021년 12월 9일부터 사회보장 분야 행정 데이터의 제공 요청과 행정데이터 분석 센터 설치 운영의 근거가 사회보장기본법에 포함되어 시행되게 됨에 따라, 앞으로는 데이터의 가용성이 높아질 것으로 기대된다. 그럼에도 실제 데이터의 분석과 활용은 정책 담당자들에게 주어진 역할이므로 인력 운용 방식의 개선과 교육 프로그램 운영을 통한 역량 확보와 강화 노력이 절실히 필요하다.



사람을  
생각하는  
사람들



KOREA INSTITUTE FOR HEALTH AND SOCIAL AFFAIRS



# 제7장

## 결론

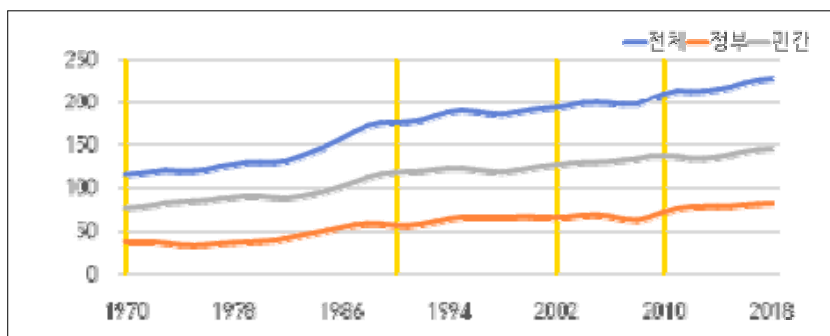




## 제 7 장 결론

재정은 효율적으로 사용될 경우 경기의 충격을 완화하고 소득 및 자산격차 완화에 기여할 수 있으며, 사회안전망 확충과 성장잠재력 향상 등 여러 긍정적인 효과를 만들어 낸다. 반면에, 적절히 관리하지 못하는 재정운용이 오랫동안 지속된다면 다양한 사회경제적 채널을 통해 재정적 위험에 노출될 수 있고, 그 과정에서 막대한 사회경제적 비용을 초래하는 것이 일반적이다. 따라서 사회 후생과 경제발전을 위해 정부 재정의 적극적인 역할이 필요함과 동시에 신중한 관리가 중요하다. 최근에는 코로나19로 인한 사회경제적 위기 상황을 극복하는 과정에서 우리나라를 포함한 주요국들이 글로벌 금융위기를 넘어서는 적자재정을 수행함에 따라 국가별 재정위기 가능성이 커지고 있다.

[그림 7-1] 세계 부채축적의 전개과정(GDP 대비 부채 비율 %)

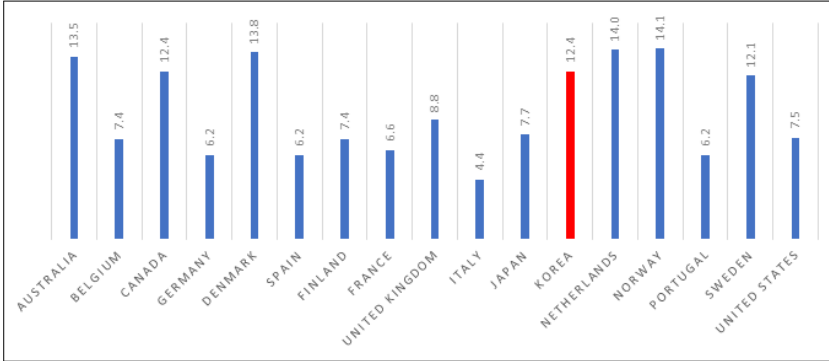


자료: World Bank Group. (2021). Global Waves of Debt: Causes and Consequences. Retrieved 2021.11.30., from <https://www.worldbank.org/en/research/publication/waves-of-debt> p. 12. Figure 1.1.A. Global Debt 데이터 인용 재작성.

World Bank(2021) 자료에 따르면 1970년 이후로 부채는 지속적으로 증가해왔으며 신흥개도국을 중심으로 급증하는 상황이다. 세계 부채는 2018년 GDP의 230%에 달하고 있다. 우리나라의 경우, 정부 부채 수준으로 평가한 재정건전성은 주요국 중 가장 우수한 편이지만, 인구고령화가 어느 나라보다 빠르게 진전되고 있으며 사회보장지출을 중심으로 한 재정증가 속도가 빠르다는 상반된 여건이 혼재되어 있는 상황이다. 2020년에 국회예산정책처가 발표한 장기 재정전망 자료에 따르면 향후 통합재정수지 적자규모가 2040년에 -5.4%에 이르고, 이에 따라 국가채무 비율도 GDP 대비 103.9%에 달해 연간 국민소득을 넘어설 것으로 예측되었다. 덧붙여, 이 시기에 달하면 국민연금을 포함한 4대 공적연금도 모두 적자가 되어 재정부담이 더 확대될 것으로 예상하고 있다.

한편, 정부부채 증가에 대한 우려와 함께, 최근 늘어나고 있는 민간 부문 부채도 사회보장제도의 재정적 지속가능성에 영향을 미칠 수 있을 것으로 보인다. 특히 가계부채의 급증은 인구고령화라는 경제·사회적 충격에 대한 대응을 어렵게 만들고 있다. 코로나19 위기 이전부터 지속해서 늘어왔던 가계부채는 코로나19의 대응 과정에서 발생한 유동성의 증가와 자산시장 활황으로 그 증가세가 더 확대되고 있다. 최근 젊은 세대를 중심으로 한 가계부채 증가는 세계에서 순위를 다툴 정도로 빠르게 증가하고 있으며, 코로나19로 인한 기업부채의 확대와 정부부채의 빠른 증가세는 2020년을 부채경제 시대의 원년으로 삼을 수 있을 만큼 그 기세가 만만치 않아 보인다. 최근 BIS 자료를 살펴보면 우리나라의 가계부채 증가가 장기추세보다 빠르게 증가하고 있으며, 이로 인한 원리금 상환 부담도 주요 국가들에 비해 커지고 있음을 알 수 있다.

[그림 7-2] 주요국의 원리금 상환 부담(Debt Service Ratio) 비교(%)

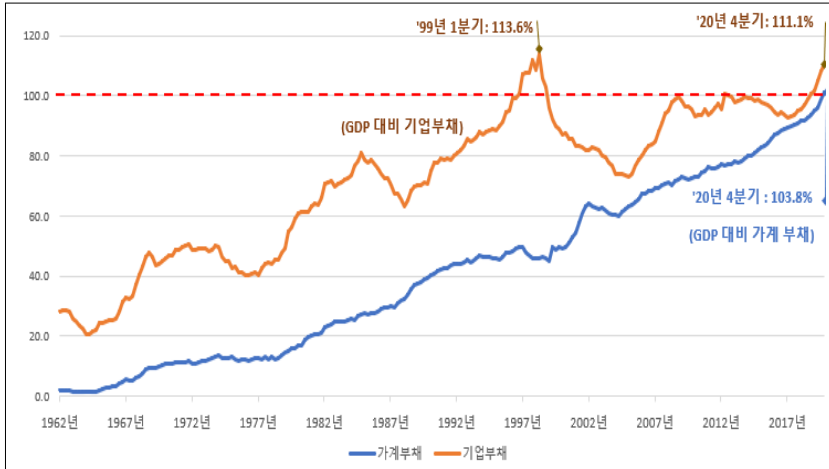


주: 2021. 6월 말 기준 분기자료.

자료: BIS. Debt service ratios for the private non-financial sector. Retrieved 2021.12.10., from [tps://www.bis.org/statistics/dsr.htm](https://www.bis.org/statistics/dsr.htm) 기초로 작성.

우리나라의 민간부채(가계부채와 기업부채의 합)는 주요 국가들에 비해 빠른 속도로 상승하기에 이에 대한 우려가 제기되고 있다. 가계부채와 기업부채는 이미 GDP를 상회하고, 특히 가계부채는 소득보다 더 빨리 늘어나는 것으로 나타나고 있다. GDP 대비 가계부채는 2020년 4분기 기준 103.8%로 1962년 통계집계 이래 최대치를 나타내었다. 아울러 GDP 대비 기업부채는 2020년 4분기 기준 111.1%로 외환위기(1998~1999년) 이후 최고 수준(역대 분기 기준 세 번째)을 기록하였다.

[그림 7-3] 국내 가계 및 기업부채의 GDP 비중 추이(%)



자료: 한국경제연구원 경제정책팀. (2021.6.10.) 보도자료. 민간부채 현황 및 국제비교, p. 1. 인용.

앞의 제2장에서 살펴본 바와 같이 우리나라의 사회복지 수입-지출 구조는 여전히 과거 경제활동인구와 산업이 동시에 성장하던 시대에 적합한 형태에 머물러 있다. 이제까지 가입자의 기여금을 재원으로 하는 사회보험지출은 물론, 조세수입을 재원으로 하는 다양한 세출 급여사업들이 신설되고 확대되었으나, 평균적인 조세부담은 이에 대응하지 못하는 수준으로 증가해왔다. 최근 들어 소득세와 자산에 대한 보유세를 중심으로 다양한 세제개혁이 실시되었지만, 좁은 세원에 의존하는 증세라는 점에서 한계가 있다. 더구나 앞으로는 경제활동 인구의 절대적 감소로 인하여 사회보험료 수입 또한 이전과 달리 크게 신장하지 못할 것인데, 그럼에도 사회복지지출 수요는 계속 늘어갈 것으로 예상된다. 이처럼 인구고령화와 더불어 사회복지 수입-지출 구조의 불안정성이 심화하는 가운데, 앞으로 정부부채 상황을 포함한 정부 지출을 뒷받침하기 위해 가계의 세금 부담 및 사회복지 부담은

지속해서 늘어날 것으로 예상된다. 여기에서 늘어가고 있는 가계의 원리금 상환 부담은 또 다른 부담요인으로 작용할 것이며, 이는 인구 고령화에 대응하는 데 있어 취약한 경제구조를 더 취약하게 만들고, 사회보장 재원을 비롯한 전반적인 정부 재정수입 기반을 더욱 위축시키는 요인으로 작용할 가능성이 크다. 제3장에서 보았듯이 최근으로 올수록 점차 커지고 있는 세대 간 순조세편익의 배분 격차를 더욱 키우는 요인으로도 작용할 수 있다는 점도 사회보장의 재정적 지속 가능성 측면에서 우려되는 사항이다. 민간부채가 늘어나는 가운데 코로나19 위기 대응 과정에서 크게 늘어난 정부부채에 더하여 향후 고령화 관련 지출까지 고려한다면 이 같은 대규모 부채를 어떤 식으로 관리할지가 매우 중요한 과제가 될 것이다. 그리고 제4장에서 살펴본 바와 같이 최근 재정당국의 재정준칙 법제화 움직임을 통해서도 예상할 수 있듯이 정부가 향후 대규모 부채를 조정하는 과정에서 사회보장에 불리한 영향이 있을 수 있다는 것도 우려되는 지점이다.

이번 연구에서 급격한 인구구조의 변화에 대한 사회보장지출과 수입 구조의 대응력이 취약하다는 사실을 재확인하였다. 또한, 하방경직성을 갖는 사회보장지출의 특성상 정부 재정에서 차지하는 비중을 계속 늘려갈 수밖에 없을 것이라는 점도 살펴보았다. 그리고 실증분석을 통해 사회보장지출 확대가 재정적 위기의 가능성을 높이는 요인으로 작용할 수 있다는 사실도 확인하였다. 영국의 사례를 통해 살펴본 바와 같이, 정부가 재정위기에 대응하는 과정에서 긴요한 수단으로 사회보장지출을 통제할 수 있고, 재정적 제약에 따른 사회보장기능의 축소가 수반하는 사회적 비용이 크다는 점도 살펴보았다. 이러한 사정은 결국 체계적인 사회보장지출 관리가 필요함을 재차 강조하는 것이다.

물론 사회보장지출과 관련한 재정적 위험을 관리해야 하는 필요성은

이미 오래전부터 공유되었다. 장기적인 재정수지 안정을 도모해야 하는 공적연금제도의 특성상 1995년 공무원연금과 사학연금을 시작으로 국민연금(1998년), 마지막으로 군인연금(2002년)이 장기재정계산 제도를 법제화하였다. 한편 참여정부 들어 중장기적 관점에서 전략적으로 재정운용하도록 강조되었고, 2006년 국가재정법 제정을 통해 중장기 재정전망을 포함한 국가재정운용계획을 수립하도록 규정하는 등 일련의 재정제도 개혁이 단행되었다. 2013년에 전부 개정된 사회보장기본법은 사회보장제도의 안정적인 운영을 도모하기 위한 목적으로 2년마다 사회보장 재정추계를 실시하도록 규정하였다. 이러한 근거 법령에 따라 각각 사회보험 운영기관 및 소관부처별로 중장기 재정전망을 실시해 오고 있다. 한편, 재정운용 담당부처인 기획재정부는 2015년에 처음으로 국가재정법에 따른 장기 재정전망을 실시하였다. 다음 해인 2016년에 사회보험 재정의 위험에 대하여 선제적으로 대응하려는 목적으로 재정건전화 조치 마련을 위한 정책협의회를 구성하고, 산하에 통합재정추계위원회를 설치하여 7종 사회보험에 대한 통합재정추계 제도의 도입을 추진하였다.

선진국에서 중장기 재정추계를 실시하는 목적은 장기 재정목표들 사이에서 단기적인 재정정책의 방향을 설정하고, 장기적인 관점에서 미래 어느 시점에 발생할 수 있는 충격에 대한 재정적 취약성을 사전에 점검하여 현행 제도 또는 조정 가능한 대안의 지속가능성을 확보하기 위한 것이다. 요약하면, 중장기적인 재정위험을 사전적으로 관리할 수 있는 하나의 수단으로 재정전망을 실시하여, 그 결과에 대한 정책적 검토에 따라 지출수준이나 부담수준을 조정하게 된다.

우리나라도 이러한 목적에서 중장기 재정전망제도를 도입하였으나, 단순히 장기재정수지에 대한 계산 결과를 도출하고 공개하는 데 그치고

있어 제도의 실효성에 대한 의문이 제기되는 실정이다. 사회보장제도의 특성상 재정여건에 대응하여 단기에 조정하기 어려운 경우가 대부분인데, 예를 들면 현시점에서 시도하는 제도조정의 영향이 길게는 수십 년 이후에 나타나는 공적연금 등이 대표적이다. 특히나 어떤 정책적 판단을 위해서는 단순히 재정적 지속가능성 이외에도 미래의 보장수준에 대한 영향을 검토할 수 있어야 한다. 이와 관련해서 사회보장 재정 위험을 관리하는 재정전망 방식을 개선해야 한다는 요구가 큰 실정이다. 기술적인 전망방법론의 개선도 필요하지만 이에 앞서 구체적인 재정목표의 설정이 더 중요하다.

사회보장적 관점에서 보면, 개별 사회보험이나 재정 전반의 중장기 재정수지 균형 유지를 도모하는 것 이외에 사회후생수준을 개선하기 위한 재정목표의 설정이 바람직하다. 이의 출발은 사회후생 측면에서 바람직한 수준의 사회보장지출 총량과 가계의 재원부담 여력을 고려한 지출한도를 가늠하는 것에서부터 시작할 수 있을 것이다. 총량적 측면에서 사회보장지출의 임계수준과 적정수준에 대한 기준을 측정할 수 있다면, 현재 또는 특정 시점에서 산정하는 지출수준의 합리성을 가늠할 수 있을 것이다. 이것이 우리가 앞으로 남은 2년 동안 수행할 후속 연구에서 찾아보고자 하는 것이다.

한편, 사회보장의 하방경직적 지출속성을 고려했을 때 그 성과에 대한 평가와 관리 역시 매우 중요하다. 전반적인 사회보장 또는 주요 영역별 기능에 대한 성과를 주기적으로 측정하고 평가하여 관련 지출 구조를 효율적으로 관리함으로써 재정의 신속적 조정능력을 개선할 수 있기 때문이다. 이처럼 사회보장지출 관리 수단으로서 사회보장 성과평가체계 구축과 관련하여 우리는 제5장과 제6장에서 국내외 관련 제도 현황에 대한 심층적인 비교 분석을 했고, 이를 통해 현행 우리나라

사회보장 성과평가의 한계를 진단하고 개선과제를 도출하였다.

먼저 현행 사회보장 성과평가체계의 한계점을 보면 다음과 같다. 첫째, 사회보장 정책에 대한 성과관리와 사전평가와 관련한 일반적인 제도수단은 적절하게 구성되어 있지만, 사회보장이라는 특정 정책 영역에 대한 종합적인 평가의 틀을 수립하여 모니터링과 평가를 하고 있는지에 대해서는 개선의 여지가 있다. 사회보장 정책영역을 포괄하고, 사회보장 정책 영역의 목표를 구체적으로 설정한 다음, 그에 맞는 성과관리 체계를 구축하여 운영함으로써 실질적으로 사회보장 정책과 관련한 의사결정에 필요한 정보를 제공하도록 할 필요가 있다. 또한 수혜집단이 명확히 규정되고 시행되면, 예산의 축소 및 사업 종료가 정치적으로 쉽지 않은 사회보장 분야의 특성을 고려했을 때 정책의 시작 시점에서부터 엄밀한 평가 체계를 만드는 것이 반드시 필요하다. 둘째, 현재 사회보장기본법에 규정된 사회보장 정책의 성과관리와 평가에 관한 내용은 시행계획의 수립과 평가에 관한 내용에 국한되고 있다. 이와 관련해 더 포괄적이고 체계적으로 개선할 여지가 있다. 셋째, 성과관리 및 평가 수단의 개선과 법적 기반의 강화와 더불어, 실질적으로 제도가 운영되기 위해서는 관련 주체들의 역량 강화와 유인체계의 정합성 제고가 필요하다. 수단과 제도가 갖추어져도 실질적인 내용을 생산해 내고 학습이 일어나고 정보가 활용되지 않는다면, 또 하나의 행정규제를 더하는 것에 불과하게 된다.

사회보장 정책의 성과관리 및 평가의 개선방향은 다음과 같다. 첫째, 현재 사회보장기본계획은 구체성과 현실성을 개선할 여지가 있다. 주요 정책 영역을 분류하고 정책 영역에서의 목표와 현실 사이의 간극(gap)을 진단하고, 간극을 해소하는 정책 수단을 구체적으로 발굴하고, 재정소요가 필요한 경우 재원조달 방안까지 포함한 계획의 수립이



필요하다. 이러한 사회보장기본계획이 수립되면, 더 거시적인 사회보장 시스템에 대한 성과관리와 평가가 이루어질 수 있다. 사회보장기본계획의 구체성이 개선되면, 평가의 기준도 개별 제도의 충분성·수급율·형평성에서 한 걸음 더 나아가 시스템의 효율성과 지속가능성으로도 확대될 수 있을 것이다. 특히 재정지출 효율화가 중요해지는 재정여건에서, 사회보장 정책은 하나의 시스템으로 분석하여 최소한의 지출로 최대의 효과를 창출하도록 하는 것이 중요하다. 사회보장 정책을 수립하고 조정하는 역할을 하는 사회보장위원회와 보건복지부 그리고 다른 사회보장 정책 관련 위원회의 성과관리와 평가가 객관성을 담보하고 지속가능한 사회보장 시스템을 견인하기 위해서는, 사회보장 정책을 시스템 관점에서 합리화(streamlining)하고, 정책 간의 연계성 강화와 더불어 중복성과 중첩성 해소를 추진하고, 분절화되고 파편화된 소규모 사업들의 재구조화를 적극 추진할 필요가 있다. 동시에 사회보장 하부 분야별로 존재하는 다양한 평가와 사회보장위원회 평가의 연계 가능성에 관한 검토도 필요하다고 볼 수 있다. 왜냐하면 평가의 주체는 다르지만, 평가의 관점이 사업을 이해하여, 사업개선에 우선순위를 둔다는 점에서는 동일하기 때문이다.

둘째, 심층 분석을 위한 평가방법론에 대한 지속적인 고민도 이뤄져야 한다. 이는 성과관리를 위한 심층 평가뿐만 아니라 사회보장 정책의 사전 평가를 위한 평가방법에 대한 고민과도 연결된다. 사회·경제적 환경 변화는 지속적인 신규 정책에 대한 수요를 증가시킨다. 그러므로 사회보장지출의 구조적 특성을 고려하더라도 사회복지 분야의 사전평가에 대한 심층적인 논의가 이뤄질 필요가 있고, 이를 위해서는 사회보장 정책 특성을 고려한 평가방법을 고안하는 노력이 필요하다. 사회보장 정책의 성과를 평가하고 개선하는 방안을 도출해 낼 수 있는

평가를 위해서는 정량적 평가방법과 정성적 평가방법이 보완적으로 활용되어야 한다. 또한 사회복지 정책의 심층 분석 시에는 일반적으로 사업을 통한 변화만을 고려한 효과 측정이 이뤄진다. 그러나 공공재정을 통해 정책 및 사업이 추진된다면 사업을 통한 변화만을 고려한 효과 측정이 아닌 정책의 적정성을 판단하는 데 Value for Money 역시 중요한 척도이다. 특히 시행된 지 오랜 역사를 가진 정책 및 사업일수록 초기 단계의 관리적 비효율성이 제거되어야 하므로, 일정 단계가 지나면 정책의 효과성뿐만 아니라 재정투입 대비 효과의 개념으로 확장시켜 가야 할 필요가 있다. 사회복지 정책의 재정투입 대비 효과와 관련된 측정 방법에 대한 논의 및 연구도 이뤄질 필요가 있다.

셋째, 사회복지 정책 성과관리 원칙과 평가계획 수립을 위한 일반 조항, 성과관리제도의 운영을 위한 조항과 성과정보의 공개 및 활용에 관한 조항을 구체화하여 시행령이라도 반영할 필요성이 있다. 현재는 성과관리와 평가 정책 전반을 아우르는 규정이 아니라, 시행계획의 제출과 평가에 국한된 내용에 그치고 있다.

넷째, 중기적 시계를 가지고 일할 수 있는 공무원의 인사운용이 필요하며, 사회복지 정책과 성과관리 및 평가에 관한 체계적인 교육이 필요하다. 기획재정부나 국무조정실 등과의 협업을 통해, 성과관리와 평가의 전문성을 함양할 수 있는 교육 프로그램과 학습공동체를 활성화 하는 것이 필요하다. 사회복지 정책의 성과관리와 평가는 충분성, 형평성, 효율성, 지속가능성 등의 다면적인 기준을 가지고 이루어져야 하므로, 상당한 데이터와 분석 능력을 요구한다. 2021년 12월 9일부터 사회복지 분야 행정 데이터의 제공 요청과 행정데이터 분석 센터 설치 운영의 근거가 사회복지기본법에 포함되어 시행되게 됨에 따라, 데이터의 가용성은 높아질 것으로 기대된다. 그럼에도 불구하고 실제

데이터의 분석과 활용은 정책 담당자들의 역할이므로, 인력 운용 방식의 개선과 교육 프로그램 운영을 통한 역량 확보와 강화 노력이 절실히 필요하다.

앞으로 우리 연구에서는 현재 DB화 작업 중에 있는 주요 사회복지 급여사업 소관부처의 성과지표 현황을 구체적으로 분석하여 사후적인 사회보장지출 관리수단으로 활용 가능한 성과지표의 개발과 관리방안을 모색하고자 한다.<sup>35)</sup>

---

35) 현재까지 보건복지부, 고용노동부, 여성가족부의 2017년~2020년 성과계획서상의 사회복지 분야의 프로그램, 단위사업, 세부사업별 성과지표 관련 DB화 작업을 수행한 상황이며, 추가적인 지표수집 정리를 통해 2022년 3월 중 분석에 필요한 DB화 작업을 완료할 계획이다.





- 고용노동부. (2014). 2013회계연도 고용보험기금 결산보고서. 세종: 고용노동부.
- 고용노동부. (2017). 2016회계연도 고용보험기금 결산보고서. 세종: 고용노동부.
- 고용노동부. (2021a). 2020회계연도 고용보험기금 결산보고서. 세종: 고용노동부.
- 고용노동부. (2021b). 2021회계연도 예산·기금운용계획 개요. 세종: 고용노동부.
- 관계부처 합동. (2019.4.3.). 예비타당성조사 제도 개편방안. 경제활력대책회의 19-11.
- 관계부처 합동. (2019a). 문재인 정부 「포용국가 사회정책 추진계획(안)」. 2019.2.19.
- 관계부처 합동. (2019b). 제2차 사회보장기본계획.
- 관계부처 합동. (2021). 재정사업평가 통합안내서.
- 국무조정실 사회정책총괄과, 보건복지부 사회보장총괄과. (2016.2.3.). 시·도교육청 법령 위반, 더 이상 지켜만 보지 않을 것. 국무조정실, 보건복지부 보도자료. [http://ssc.go.kr/menu/commu/commu050200\\_view.do?menuFile=commu050200&hidPageNum=4&hidBid=117&hidCid=34986&hidConGbn2=TITLE&hidConText2=&hidDeleteyn2=N](http://ssc.go.kr/menu/commu/commu050200_view.do?menuFile=commu050200&hidPageNum=4&hidBid=117&hidCid=34986&hidConGbn2=TITLE&hidConText2=&hidDeleteyn2=N)에서 인출.
- 국민건강보험공단. (2009). 2008년 건강보험통계연보. 서울: 건강보험심사평가원·국민건강보험공단.
- 국민건강보험공단. (2010). 2009년 건강보험통계연보. 서울: 건강보험심사평가원·국민건강보험공단.
- 국민건강보험공단. (2011). 2010년 건강보험통계연보. 서울: 건강보험심사평가원·국민건강보험공단.
- 국민건강보험공단. (2012). 2011년 건강보험통계연보. 서울: 건강보험심사평가원·국민건강보험공단.
- 국민건강보험공단. (2013). 2012년 건강보험통계연보. 서울: 건강보험심사평가원·

국민건강보험공단.

국민건강보험공단. (2014). 2013년 건강보험통계연보. 서울: 건강보험심사평가원.

국민건강보험공단.

국민건강보험공단. (2015). 2014년 건강보험통계연보. 서울: 건강보험심사평가원.

국민건강보험공단.

국민건강보험공단. (2016). 2015년 건강보험통계연보. 원주: 건강보험심사평가원.

국민건강보험공단.

국민건강보험공단. (2017). 2016년 건강보험통계연보. 원주: 건강보험심사평가원.

국민건강보험공단.

국민건강보험공단. (2018). 2017년 건강보험통계연보. 원주: 건강보험심사평가원.

국민건강보험공단

국민건강보험공단. (2019). 2018년 건강보험통계연보. 원주: 건강보험심사평가원.

국민건강보험공단

국민건강보험공단. (2020). 2019년 건강보험통계연보. 원주: 건강보험심사평가원.

국민건강보험공단.

국세청. (2021). 중소기업 취업자 소득세 감면제도 안내. 세종: 국세청.

국세청. 국세통계포털. 국세통계: 3-1-1. 종합소득세 확정신고 현황 총괄.

[https://tasis.nts.go.kr/websquare/websquare.html?w2xPath=/ui/ep/e/a/UTWEPEAA02.xml&STT\\_PBL\\_YR=2020&STTS\\_MTA\\_INFR\\_ID=20201203C012020F5493](https://tasis.nts.go.kr/websquare/websquare.html?w2xPath=/ui/ep/e/a/UTWEPEAA02.xml&STT_PBL_YR=2020&STTS_MTA_INFR_ID=20201203C012020F5493)에서 2021.6.22. 인출.

국세청. 국세통계포털. 국세통계: 4-2-1. 근로소득 연말정산 신고 현황 I.

[https://tasis.nts.go.kr/websquare/websquare.html?w2xPath=/ui/ep/e/a/UTWEPEAA02.xml&STT\\_PBL\\_YR=2021&STTS\\_MTA\\_INFR\\_ID=20210303D012021F7394](https://tasis.nts.go.kr/websquare/websquare.html?w2xPath=/ui/ep/e/a/UTWEPEAA02.xml&STT_PBL_YR=2021&STTS_MTA_INFR_ID=20210303D012021F7394), 2021.10.28. 인출

국세청. 국세통계포털. 국세통계. 6-2-1. 상속세 결정 현황 I. [https://tasis.nts.go.kr/websquare/websquare.html?w2xPath=/ui/ep/e/a/UTWEPEAA02.xml&STT\\_PBL\\_YR=2021&STTS\\_MTA\\_INFR\\_ID=20210203F012021F7298](https://tasis.nts.go.kr/websquare/websquare.html?w2xPath=/ui/ep/e/a/UTWEPEAA02.xml&STT_PBL_YR=2021&STTS_MTA_INFR_ID=20210203F012021F7298)

2021.6.22. 인출.

- 국세청. 국세통계포털. 국세통계: 6-4.1. 증여세 결정 현황 | [https://tasis.nts.go.kr/websquare/websquare.html?w2xPath=/ui/ep/e/a/UTWEP\\_EAA02.xml&STT\\_PBL\\_YR=2021&STTS\\_MTA\\_INFR\\_ID=20210203\\_F012021F7317](https://tasis.nts.go.kr/websquare/websquare.html?w2xPath=/ui/ep/e/a/UTWEP_EAA02.xml&STT_PBL_YR=2021&STTS_MTA_INFR_ID=20210203_F012021F7317) 2021.6.22. 인출.
- 국회예산정책처. (2019). 2019~2028년 8대 사회보험 재정전망. 서울: 국회예산정책처.
- 국회예산정책처. (2020a). 2020 조세수첩. 서울: 국회예산정책처.
- 국회예산정책처. (2020b). 2020 NABO 장기 재정전망. 서울: 국회예산정책처.
- 국회예산정책처. (2020c). 4대 공적연금 장기 재정전망. 서울: 국회예산정책처.
- 국회예산정책처. (2021). 특수형태근로종사자 고용보험 적용. NABO 재정동향& 이슈 17, 82-84. 서울: 국회예산정책처.
- 국정홍보처. (2003). 참여정부의 국정비전과 국정과제-평화 번영 도약. 서울: 일지사.
- 국회예산정책처. 재정경제통계시스템(NABOSTATS). <https://www.nabostats.go.kr/portal/stat/easyStatPage.do>에서 2021.11.1. 인출
- 국회예산정책처. 재정경제통계시스템(NABOSTATS). 보건·복지·고용 분야 재정 규모. <https://www.nabostats.go.kr/stats.jsp?id=T183103002988925>에서 2021.11.1. 인출
- 국회예산정책처. 재정경제통계시스템(NABOSTATS). 재정통계-국세수입실적(연간) <https://www.nabostats.go.kr/stats.jsp?id=T205073006409130>에서 2021.11.1. 인출.
- 국회예산정책처. 재정경제통계시스템(NABOSTATS). 재정통계-재정총량-재정수지. <https://www.nabostats.go.kr/stats.jsp?id=T183213000709195>에서 2021.10.29. 인출.
- 국회예산정책처. 재정경제통계시스템(NABOSTATS). 중앙정부 분야별 지출. <https://www.nabostats.go.kr/stats.jsp?id=T188563000541924>에서 2021.11.1. 인출.
- 권오성, 김영록. (2016). 국고보조사업 사전 적격성심사 제도의 개요와 절차. 세

출처: 한국행정연구원.

권오성, 서용석, 허준영. (2012). 역대정부의 국정기조 비교분석 연구. 서울: 한국행정연구원.

권은지. (2003). 영국의 공적 연금 민영화 과정과 결과. 경제논집, 42(3), 241-282.

기획재정부 예산관리과. (2021.4.1.). 코로나 극복을 위한 정부의 재정지원사업 업그레이드. 기획재정부 보도참고자료. [https://www.moef.go.kr/nw/nes/detailNesDtaView.do?searchBbsId1=MOSFBBS\\_000000000028&searchNttId1=MOSF\\_000000000054409&menuNo=4010100](https://www.moef.go.kr/nw/nes/detailNesDtaView.do?searchBbsId1=MOSFBBS_000000000028&searchNttId1=MOSF_000000000054409&menuNo=4010100)에서 인출.

기획재정부 예산정책과. (2021.7.24.). 2021년도 제2회 추가경정예산 국회확정. 기획재정부 보도자료. [https://www.moef.go.kr/nw/nes/detailNesDtaView.do?searchBbsId1=MOSFBBS\\_000000000028&searchNttId1=MOSF\\_000000000055934&menuNo=4010100](https://www.moef.go.kr/nw/nes/detailNesDtaView.do?searchBbsId1=MOSFBBS_000000000028&searchNttId1=MOSF_000000000055934&menuNo=4010100)에서 인출.

기획재정부 재정건전성관리과. (2015.12.4.). 기획재정부, 2060년 국가채무비율 40% 이내로 관리 지속적인 세출구조조정 없을 경우 60%까지 상승 가능. 기획재정부 보도자료. [https://www.moef.go.kr/nw/nes/detailNesDtaView.do?searchBbsId1=MOSFBBS\\_000000000028&searchNttId1=OLD\\_4096802&menuNo=4010100](https://www.moef.go.kr/nw/nes/detailNesDtaView.do?searchBbsId1=MOSFBBS_000000000028&searchNttId1=OLD_4096802&menuNo=4010100)에서 인출.

기획재정부 조세정책과. (2013.8.8.). 2013년 세법개정안. 기획재정부 보도자료. [https://www.moef.go.kr/nw/nes/detailNesDtaView.do?searchBbsId1=MOSFBBS\\_000000000028&searchNttId1=OLD\\_4017977&menuNo=4010100](https://www.moef.go.kr/nw/nes/detailNesDtaView.do?searchBbsId1=MOSFBBS_000000000028&searchNttId1=OLD_4017977&menuNo=4010100)에서 인출.

기획재정부 조세특례제도과. (2008.12.2.). 2008년도 조세감면액(잠정). 기획재정부 보도자료. [https://www.moef.go.kr/nw/nes/detailNesDtaView.do?searchBbsId1=MOSFBBS\\_000000000028&searchNttId1=OLD\\_86314&menuNo=4010100](https://www.moef.go.kr/nw/nes/detailNesDtaView.do?searchBbsId1=MOSFBBS_000000000028&searchNttId1=OLD_86314&menuNo=4010100)에서 인출.

기획재정부 조세특례제도과. (2009.12.4.). 2009년 국세감면현황. 기획재정부



- 보도자료. [https://www.moef.go.kr/com/synap/synapViewDetail.do?atchFileId=ATCH\\_OLD\\_00004005151&fileSn=1](https://www.moef.go.kr/com/synap/synapViewDetail.do?atchFileId=ATCH_OLD_00004005151&fileSn=1)에서 인출.
- 기획재정부, 관계부처 합동. (2013.5.31). 박근혜정부 국정과제 이행을 위한 재정지원 실천계획(공약가계부). 기획재정부 보도자료. [https://www.moef.go.kr/nw/nes/detailNesDtaView.do?searchBbsId1=MOSFBBS\\_000000000028&searchNttId1=OLD\\_4017289&menuNo=4010100](https://www.moef.go.kr/nw/nes/detailNesDtaView.do?searchBbsId1=MOSFBBS_000000000028&searchNttId1=OLD_4017289&menuNo=4010100)에서 인출.
- 기획재정부. (2014.12.4.). 국고보조금 부정수급 종합대책. 세종: 기획재정부.
- 기획재정부. (2018.12.21.). 2019년 신규보조사업 적격성 심사 계획(안) (2020년 신규 보조사업 대상). 세종: 기획재정부.
- 기획재정부. (2020a). 2020~2024년 국가재정운용계획 주요내용. 세종: 기획재정부.
- 기획재정부. (2020b). 2020년 신규보조사업 적격성 심사 기준. 세종: 기획재정부.
- 기획재정부. (2021a). 2021~2025년 국가재정운용계획 주요내용. 세종: 기획재정부.
- 기획재정부. (2021b). 2021년 신규 보조사업 적격성 심사 기준. 세종: 기획재정부.
- 기획재정부. 열린재정. 2021년 세출/지출 세부사업 예산편성현황(총지출) <https://www.openfiscaldata.go.kr/portal/service/openInfPage.do?mId=B002>에서 2021.11.1.인출.
- 기획재정부. 한국조세연구원. (2012). 재정사업 성과지표개발 매뉴얼: 현장에서 통하는 성과지표 개발. 세종: 기획재정부.
- 김낙년, 김종일. (2013). 한국 소득분배 지표의 재검토. 한국경제의 분석, 19(2), 1-50.
- 김미곤, 강혜규, 고제이, 김태완, 남찬섭, 노대명, ..., 최효진. (2018). 주요국 사회보장제도; 한국의 사회보장제도, 세종: 한국보건사회연구원.
- 김승택. (2002). 사회안전망체계의 국제비교연구. (1), 영국. 서울: 한국노동연구원.
- 김연명. (1993). 한반도의 냉전체제가 남북한 사회복지에 미친 영향. 중앙대학교 사회복지학과 박사학위 논문. 서울: 중앙대학교.

- 김인준. (2021). 위기의 한국 경제. 서울: 율곡출판사.
- 남찬섭. (2005). 1950년대의 사회복지-③. 월간 복지동향(82), 33-37.
- 남찬섭. (2018). 한국현대사 시기별 사회복지제도 도입의 흐름과 특성. 미발간원고.
- 대한민국 정부. (2011). 2011년도 조세지출예산서.
- 대한민국 정부. (2012). 2012년도 조세지출예산서.
- 대한민국 정부. (2013). 2013년도 조세지출예산서.
- 대한민국 정부. (2014). 2014년도 조세지출예산서.
- 대한민국 정부. (2015). 2015년도 조세지출예산서.
- 대한민국 정부. (2016). 2016년도 조세지출예산서.
- 대한민국 정부. (2017). 2017년도 조세지출예산서.
- 대한민국 정부. (2018). 2018년도 조세지출예산서.
- 대한민국 정부. (2019). 2019년도 조세지출예산서.
- 대한민국 정부. (2020a). 2020년도 조세지출예산서.
- 대한민국 정부. (2020b). 100대 국정과제.
- 대한민국 정부. (2021). 2021~2025년 국가재정운용계획. 세종: 기획재정부.
- 대한민국 정책브리핑. 정책위키-부동산 정책. <https://www.korea.kr/special/policyCurationView.do?newsId=148865571>에서 2021.10.29. 인출.
- 박노옥. (2015). 세출구조조정 의 실효성 및 지속가능성 제고를 위한 전략적 분석 (Strategic Reviews) 도입 방안, 2015~2019 국가재정운용계획 : 재정개혁 분야 보고서, 국가재정운용계획 재정개혁분과위원회. 세종: 기획재정부
- 박노옥. (2016). 전략적 지출분석 도입 방안 연구. 세종: 기획재정부·한국조세재정연구원
- 박노옥. (2020). 재정성과관리 법령체계 연구. 세종: 기획재정부·한국조세재정연구원
- 박복영, 양다영. (2010). 유럽 위기를 계기로 본 재정위기의 원인과 가능성. 서울: 대외경제정책연구원
- 박윤수, 김부열, 강창희, 오윤섭, 이아영. (2018). 사회정책 효과성 평가를 위한 정책실험 도입방안 연구. 세종: 한국개발연구원.

- 박준식. (1999). 1960년대의 사회환경과 사회복지정책: 노동시장 문제를 중심으로. 한국정신문화연구원 편, 1960년대의 정치사회변동, 159-199. 서울: 백산서당.
- 법제처. 국가법령정보센터. 국가재정법. 법률 제18128호, 2021. 4. 20., 타법개정.
- 법제처. 국가법령정보센터. 국가재정법 시행령. 대통령령 제31645호, 2021. 4. 27., 일부개정.
- 법제처. 국가법령정보센터. 국고보조금 통합관리지침, 기획재정부 공고 제 2016-132호, 2016.7.25. 제정
- 법제처. 국가법령정보센터. 보조금 관리에 관한 법률, 법률 제17758호, 2020.12.29., 타법개정
- 법제처. 국가법령정보센터. 사회보장기본법, 법률 제17202호, 2020.4.7., 일부개정
- 법제처. 국가법령정보센터. 사회보장기본법 시행령, 대통령령 제30825호, 2020.7.7., 일부개정
- 법제처. 국가법령정보센터. 예비타당성조사 수행 총괄지침, 기획재정부훈령 제 436호, 2019.4.25., 제정
- 법제처. 국가법령정보센터. 예비타당성조사 운용지침, 기획재정부훈령 제526호, 2021.1.1., 일부개정
- 보건복지부. (2020). 2020년도 성과계획서. 세종: 보건복지부.
- 보건복지부. (2021). 2021 사회보장제도 신설·변경 협의 운용지침. 세종: 보건복지부 사회보장위원회 사무국.
- 사회보장위원회. (2015). 사회보장기본계획(2014~2018) 2015년도 시행계획. 서울: 보건복지부.
- 사회보장위원회. (2020). 제2차 사회보장기본계획(2019~2023) 2021년도 시행계획 수립 및 2020년 추진실적 평가지침. 세종: 보건복지부.
- 서상목. (1979). 빈곤인구의 추계와 속성분석. 한국개발연구, 1(2), 13-30.
- 실리아 호이저만. (2015). 복지국가 개혁의 정치학-대륙유럽 복지국가의 현대화. 서울: 나눔의집.

- 안순권. (2006). 유럽복지모델 발전과 개혁의 시사점. 서울: 한국경제연구원.
- 안종석. (2021). 사회보장세에 대한 고찰. 재정포럼, 296, 30-61.
- 양재진. (2008). 한국 복지정책 60년: 발전주의 복지체제의 형성과 전환의 필요성. 한국행정학보, 42(2), 327-349.
- 윤홍식. (2019a). 한국 복지국가의 기원과 궤적 2: 반공개발국가 복지체제의 형성 -1945년부터 1980년까지. 서울: 사회평론아카데미.
- 윤홍식. (2019b). 한국 복지국가의 기원과 궤적 3: 신자유주의와 복지국가-1980년부터 2016년까지. 서울: 사회평론아카데미.
- 이은주 의원실. (2021.10.24.). 2020-2021년 전국 지자체 코로나19 피해 직접 지원 예산사업 전수조사. 국정감사 보도자료. <https://lej515.tistory.com/1289>에서 인출.
- 이주실. (2011). 1950년대 후반 실업문제의 대두와 이승만정부의 실업대책. 고려대학교 사학과 석사학위논문. 서울: 고려대학교.
- 이혜경. (2011). 한국 복지국가가 걸어온 길: 결손국가에서 사회투자국가로. 2011년 사회정책연합 공동학술대회 기초발제문, 서울: 한국사회정책학회.
- 재정경제부 재정정보과. (2002.5.24.). 2001회계연도 정부결산. 재정경제부 보도자료. [https://www.moef.go.kr/nw/nes/detailNesDtaView.do?searchBbsId1=MOSFBBS\\_000000000028&searchNttId1=OLD\\_40135&menuNo=4010100](https://www.moef.go.kr/nw/nes/detailNesDtaView.do?searchBbsId1=MOSFBBS_000000000028&searchNttId1=OLD_40135&menuNo=4010100)에서 인출.
- 재정경제부 조세지출예산과. (2005.11.25.). 2005년 조세지출보고서 국회제출. 재정경제부 보도참고자료. [https://www.moef.go.kr/nw/nes/detailNesDtaView.do?searchBbsId1=MOSFBBS\\_000000000028&searchNttId1=OLD\\_61089&menuNo=4010100](https://www.moef.go.kr/nw/nes/detailNesDtaView.do?searchBbsId1=MOSFBBS_000000000028&searchNttId1=OLD_61089&menuNo=4010100)에서 인출.
- 재정경제부 조세지출예산과. (2006.11.30.). 2006년도 조세지출보고서 국회제출. 재정경제부 보도자료. [https://www.moef.go.kr/nw/nes/detailNesDtaView.do?searchBbsId1=MOSFBBS\\_000000000028&searchNttId1=OLD\\_76940&menuNo=4010100](https://www.moef.go.kr/nw/nes/detailNesDtaView.do?searchBbsId1=MOSFBBS_000000000028&searchNttId1=OLD_76940&menuNo=4010100)에서 인출.
- 재정경제부 조세지출예산과. (2007.11.30.). 2007년도 조세지출보고서 국회제출.

- 재정경제부 보도자료. [https://www.moef.go.kr/nw/nes/detailNesDtaView.do?searchBbsId1=MOSFBBS\\_000000000028&searchNttId1=OLD\\_82712&menuNo=4010100](https://www.moef.go.kr/nw/nes/detailNesDtaView.do?searchBbsId1=MOSFBBS_000000000028&searchNttId1=OLD_82712&menuNo=4010100)에서 인출.
- 재정경제부 회계제도과. (2001.5.28). 2000회계연도 정부결산. 재정경제부 보도자료. [https://www.moef.go.kr/nw/nes/detailNesDtaView.do?searchBbsId1=MOSFBBS\\_000000000028&searchNttId1=OLD\\_40041&menuNo=4010100](https://www.moef.go.kr/nw/nes/detailNesDtaView.do?searchBbsId1=MOSFBBS_000000000028&searchNttId1=OLD_40041&menuNo=4010100)에서 인출.
- 재정경제부. (2003). '03년 조세지출보고서 주요내용. 서울: 재정경제부.
- 재정경제부. (2004). 2004년 조세지출보고서. 서울: 재정경제부.
- 정정훈. (2004). 2004년 세계개편안, 나라경제 2004년 10월호, 58-60. 서울: 한국개발연구원.
- 제18대 대통령직인수위원회. (2013). 제18대 대통령직인수위원회 제안 박근혜정부 국정과제.
- 최병호. (2014). 우리나라 복지정책의 변천과 과제, 예산정책연구, 3(1), 89-129.
- 최순영. (2013). 프로그램 예산제도의 평가에 관한 연구. 서울: 한국행정연구원.
- 최장집. (1988). 한국의 노동운동과 국가. 서울: 열음사.
- 통계청 국가통계포털. 소득분배지표, [https://kosis.kr/statHtml/statHtml.do?orgId=101&tblId=DT\\_1L6E001&conn\\_path=I3](https://kosis.kr/statHtml/statHtml.do?orgId=101&tblId=DT_1L6E001&conn_path=I3)에서 21.10.27. 인출
- 통계청. (2021). e-나라지표: 조세부담률. [http://www.index.go.kr/potal/main/EachDtlPageDetail.do?idx\\_cd=1122](http://www.index.go.kr/potal/main/EachDtlPageDetail.do?idx_cd=1122)에서 2021.2.28. 인출.
- 통계청. e-나라지표: 지방자치단체 사회복지분야 예산 비중. [https://www.index.go.kr/potal/main/EachDtlPageDetail.do?idx\\_cd=2860](https://www.index.go.kr/potal/main/EachDtlPageDetail.do?idx_cd=2860)에서 2021.6.24. 인출
- 한국개발연구원. (2015). 2015~2019 국가재정운용계획: 재정개혁 분야 보고서. 세종: 한국개발연구원.
- 한국개발연구원. (2021a). 2020년도 KDI 공공투자관리센터 연차보고서. 세종: 한국개발연구원 공공투자관리센터.
- 한국개발연구원. (2021b). 예비타당성조사 사업소개자료. 한국개발연구원 공공투자

- 관리센터. <https://pimac.kdi.re.kr/about/validity.jsp>에서 2021. 10.17. 인출.
- 한국경제 60년사 편찬위원회. (2010). 한국경제 60년사. 서울: 한국개발연구원.
- 한국경제연구원 경제정책팀. (2021.6.10.). 민간부채 현황 및 국제비교. 한국경제연구원 보도자료. [http://www.fki.or.kr/FkiAct/Promotion/Report/View.aspx?content\\_id=76c9c58c-d6ea-40ef-b3a9-df04997566df&cPage=&search\\_type=0&search\\_keyword=](http://www.fki.or.kr/FkiAct/Promotion/Report/View.aspx?content_id=76c9c58c-d6ea-40ef-b3a9-df04997566df&cPage=&search_type=0&search_keyword=)에서 인출.
- 한국보건사회연구원, 서울대학교 사회복지연구소. 한국복지패널 3~15차 자료. 세종: 한국보건사회연구원·서울: 서울대학교.
- 한국보건사회연구원. (2018). 2018 빈곤통계연보. 세종: 한국보건사회연구원.
- 한국은행 경제통계시스템. 10.1.1. 연간지표. <http://ecos.bok.or.kr/>에서 2021.10.28. 인출
- 한국은행 경제통계시스템. 10.8.2. 일반정부의 부문별 기능별 총지출(명목, 연간) <http://ecos.bok.or.kr/>에서 2021.10.28. 인출
- 한국은행 경제통계시스템. 10.8.3. 일반정부의 부문별 총수입, 총지출, 저축투자 차액(명목, 연간) <http://ecos.bok.or.kr/>에서 2021.10.28. 인출
- 한국은행 경제통계시스템. 국민계정. 국내총생산(명목, 원화표시) 및 일반정부 부문별 기능별 총지출(명목, 연간). <https://ecos.bok.or.kr/>에서 2021. 11.1. 인출.
- 한국은행 경제통계시스템. 통합재정수지. <http://ecos.bok.or.kr.>, 2021.8.5. 인출
- 한국조세연구원. (2001). 증장기 세계 운용방향. 재정포럼, 6. 서울: 한국조세연구원.
- 한국조세연구원. (2012). 한국세제사 - 제1편 연대별. 서울: 한국조세연구원.
- 행정안전부. (2021). 2021년도 지방자치단체 통합재정 개요. 세종: 행정안전부.
- 행정안전부. 연령별 인구현황. <https://jumin.mois.go.kr>에서 2021. 11.15. 인출
- 홍승현. (2014). 재정정책의 경기대응성 분석: 재정기조지표를 중심으로. 세종: 한국조세재정연구원.

- 황성현. (2006). 1997년 경제위기 전후의 재정정책기조의 비교, 분석 연구. 한국 경제의 분석, 12(2), 177-219.
- Afonso, A., Gomes, P., & Rother, P. (2007). What “hides” behind sovereign debt ratings?. *Working Paper Series, 711*. Frankfurt: European Central Bank.
- Allen, M., C. Rosenberg, C. Keller, B. Setser, & N. Roubini. (2002). A Balance Sheet Approach to Financial Crisis. *IMF Working Paper 2002(210)*, 1-64. Washington, D.C.: International Monetary Fund.
- Australian Government Department of Social Services. (2019a). Portfolio Budget Statements 2019-20. *Budget Related Paper, 1.15A*. <https://www.dss.gov.au/about-the-department/publications-articles/corporate-publications/budget-and-additional-estimates-statements/budget-2019-20>
- Australian Government Department of Social Services. (2019b). Corporate Plan 2019-20. Retrieved 2021.10.10., from <https://www.dss.gov.au/publications-articles-corporate-publications-department-of-social-services-corporate-plans/departme nt-of-social-services-corporate-plan-2019-20>
- Australian Government Department of Social Services. (2020a). Portfolio Budget Statements 2020-21. *Budget Related Paper, 1.12*. Retrieved 2021.10.10., from <https://www.dss.gov.au/about-the-department /publications-articles/corporate-publications/budget-and-addit ional-estimates-statements/budget-2020-21>
- Australian Government Department of Social Services. (2020b). Corporate Plan 2020-21. Retrieved 2021.10.10., from <https://www.dss.gov.au/about-the-department/publications-art icles/corporate-publications/departme nt-of-social-services-cor porate-plans/departme nt-of-social-services-corporate-plan-2020-21>

2020-21

- Australian Government Department of Social Services. (2020c). Annual Report 2019-20. Retrieved 2021.10.10., from <https://www.dss.gov.au/publications-articles-corporate-publications-annual-reports/department-of-social-services-annual-report-2019-20>
- Australian Government Department of Social Services. (2021). Annual Report 2020-21. Retrieved 2021.10.10., from <https://www.dss.gov.au/publications-articles-corporate-publications-annual-reports/department-of-social-services-annual-report-2020-21>
- Baldacci, E., McHugh, J., & Petrova, I. (2011). Measuring Fiscal Vulnerability and Fiscal Stress: A Proposed Set of Indicators. *IMF Working Paper, 2011(94)*. Washington, D.C.: International Monetary Fund.
- Bank for International Settlements (BIS). *Debt service ratios for the private non-financial sector*. Retrieved 2021.12.10., from <https://www.bis.org/statistics/dsr.htm>
- Barr, N. A. (2001). *The welfare state as piggy bank: information, risk, uncertainty, and the role of the state*. Oxford: Oxford university press.
- Bi, H. (2012). Sovereign default risk premia, fiscal limits, and fiscal policy. *European Economic Review, 56(3)*, 389-410.
- Blanchard, O. (2019). Public debt and low interest rates. *American Economic Review, 109(4)*, 1197-1229.
- Boonman, T. M., & Urbina, A. E. S. (2020). Extreme Bounds Analysis in Early Warning Systems for Currency Crises. *Open Economies Review, 31(2)*, 431-470.
- Brigid Francis-Devine. (2021). *Poverty in the UK: statistics*. Commons



- Library Research Briefing No. 7096, 26 October, 2021. London: House of Commons Library.
- Brunnermeier, M. K., & Reis, R. (2019). A crash course on the euro crisis. *NBER Working Paper, 26229*, National Bureau of Economic Research.
- Catão, L., & Sutton, B. W. (2002). Sovereign Defaults, *IMF Working Papers, 2002(149)*, International Monetary Fund.
- Cebotari, A., Davis, J. M., Lusinyan, L., Mati, A., Mauro, P., Petrie, M., & Velloso, R. (2009). Fiscal Risks: Sources, Disclosure, and Management. *Departmental Papers, 2009(001)*. Washington, D.C.: International Monetary Fund. <https://doi.org/10.5089/9781589067905.087>
- Chakrabarti, A., & Zeaiter, H. (2014). The determinants of sovereign default: A sensitivity analysis. *International Review of Economics & Finance, 33*, 300-318.
- Chan-Lau, M. J. A. (2017). Lasso regressions and forecasting models in applied stress testing. *IMF Working Papers, 2017(108)*. Washington, D.C.: International Monetary Fund.
- Choo, H. (1993). Income distribution and distributive equity in Korea. *Social Issues in Korea: Korean and American Perspectives, 19*, 335-60.
- Cournède, B., Fournier, J. M., & Hoeller, P. (2018) Public finance structure and inclusive growth. *OECD Economic Policy Papers, 25*, Paris: OECD Publishing. <https://doi.org/10.1787/e99683b5-en>.
- Debrun, X., J.D. Ostry, T. Willems, & C. Wyplosz. (2019). *Debt Sustainability. Chapter 4 in Sovereign Debt: A Guide for Economists and Practitioners*. Oxford: Oxford University Press.
- Department for Work and Pensions (DWP). *Households below average*

- income: for financial years ending 1995 to 2020*. Retrieved 2021. 10.11., from <https://www.gov.uk/government/statistics/households-below-average-income-for-financial-years-ending-1995-to-2020>
- Department for Work and Pensions. *Benefit expenditure and caseload tables 2021*. Retrieved 2021.10.11., from <https://www.gov.uk/government/publications/benefit-expenditure-and-caseload-tables-2021>
- Diaz-Alejandro, Carlos F., (1984). Latin American debt: I don't think we are in Kansas anymore. *Brookings papers on economic activity*, 15(2), 335-403.
- Domar, E. (1950). The effect of foreign investment on the balance of payments. *American Economic Review*, 40, 805-826.
- Eichengreen, B., & Mody, A. (1998). Interest rates in the north and capital flows to the south: is there a missing link?. *International finance*, 1(1), 35-57.
- Escolano, J. (2010), A Practical Guide to Public Debt Dynamics, Fiscal Sustainability, and Cyclical Adjustment of Budgetary Aggregates. IMF Technical Notes and Manuals, No 2010/002. *Washington, D.C.: International Monetary Fund*.
- Esping-Andersen, G. (1990). *The three worlds of welfare capitalism*. USA: Princeton University Press.
- Frank Jr, C. R., & Cline, W. R. (1971). Measurement of debt servicing capacity: An application of discriminant analysis. *Journal of international Economics*, 1(3), 327-344.
- Georgievska, A., Georgievska, L., Stojanovi, A., & Todorovic, N. (2008). Sovereign rescheduling probabilities in emerging markets: A comparison with credit rating agencies' ratings. *Journal of Applied Statistics*, 35(9), 1031-1051.

- GOV.UK. *Benefit cap*. Retrieved 2021.12.5., from <https://www.gov.uk/benefit-cap>
- GOV.UK. *Benefit cap: number of households capped to February 2021*. Retrieved 2021.12.5., from <https://www.gov.uk/government/statistics/benefit-cap-number-of-households-capped-to-february-2021/benefit-cap-number-of-households-capped-to-february-2021>
- Guillemette, Y., & Turner, D. (2021). The long game: Fiscal outlooks to 2060 underline need for structural reform. *OECD Economic Policy Papers, 29*. Paris: OECD Publishing. <https://doi.org/10.1787/a112307e-en>.
- Hajivassiliou, V. A. (1994). A simulation estimation analysis of the external debt crises of developing countries. *Journal of applied econometrics, 9*(2), 109-131.
- Häusermann, S. (2010). *The Politics of Welfare State Reform in Continental Europe: Modernization in Hard Times (Cambridge Studies in Comparative Politics)*. Cambridge: Cambridge University Press. doi:10.1017/CBO9780511750588.
- Hemming, R., Kell, M., & Schimmelpfennig, A. (2003). *Fiscal Vulnerability and Financial Crises in Emerging Market Economies*. IMF Occasional Papers. Washington, D.C.: International Monetary Fund. <https://doi.org/10.5089/9781589061965.084>
- International Monetary Fund (IMF). (2021). *Fiscal Monitor, October 2021: Strengthening the Credibility of Public Finances*. Washington, D.C.: International Monetary Fund. <https://doi.org/10.5089/9781589061965.084>
- International Monetary Fund (IMF). *Historical public debt database*. Retrieved 2021.7.15., from <https://www.imf.org/external/datam>

apper/DEBT1@DEBT/FAD\_G20Adv/FAD\_G20Emg/FAD\_LIC?year=2015

- Keep, M. (2020). The Welfare Cap. *Briefing Paper, 06852*. 16 June 2020. London: House of Commons Library.
- Kim, C. (2011). Prudent Sovereign Debt Management: A Prerequisite for Financial Stability. *The 11th Consultations on Managing Sovereign Risk and Public Debt*. Seoul: Bank of Korea.
- Kneller, R., Bleaney, M. F., & Gemmell, N. (1999). Fiscal policy and growth: evidence from OECD countries. *Journal of public economics, 74(2)*, 171-190.
- Kohlscheen, E. (2010). Sovereign risk: Constitutions rule. *Oxford Economic Papers, 62(1)*, 62-85.
- Kopits, G. (2014). Fiscal risks: New approaches to identification, management and mitigation. *Berlin: In 35th Annual Meeting of Senior Budget Officials, Berlin: Germany*.
- Kose, M. Ayhan; Kurlat, S., Ohnsorge, F., & Sugawara, N. (2017). A Cross-Country Database of Fiscal Space. *Policy Research Working Paper, 8157*. Washington, D.C.: World Bank.
- Kruger, M., & Messmacher, M. (2004). Sovereign debt defaults and financing needs. *IMF Working Papers, 2004(53)*. Washington, D.C.: International Monetary Fund.
- Leamer, E. E. (1983). Let's take the con out of econometrics. *The American Economic Review, 73(1)*, 31-43.
- Ley, E. (2009). *Fiscal Policy for Growth*. PREM Note, No.131, Washington, D.C.: World Bank.
- Lloyd-Ellis, H., McKenzie, G. W., & Thomas, S. H. (1989). Using country balance sheet data to predict debt rescheduling. *Economics Letters, 31(2)*, 173-177.

- Maltritz, D., & Molchanov, A. (2014). Country credit risk determinants with model uncertainty. *International Review of Economics & Finance*, 29, 224-234.
- Manasse, P., Roubini, N., & Schimmelpfennig, A. (2003). Predicting sovereign debt crises. *IMF Working Paper*, 2003(221). Washington, D.C.: International Monetary Fund.
- Manasse, P. & Roubini, N. (2009). "Rules of thumb" for sovereign debt crises. *Journal of International Economics*, 78(2), 192-205.
- Mitchener, K. J., & Trebesch, C. (2021). Sovereign Debt in the 21st Century: Looking Backward, Looking Forward. *NBER Working Paper*, 28598. Massachusetts: National Bureau of Economic Research.
- Moynihan, D., & Beazley, I. (2016). *Toward Next-Generation Performance Budgeting : Lessons from the Experiences of Seven Reforming Countries. Directions in Development-Public Sector Governance*. Washington, D.C.: World Bank.
- OBR. *March 2020 Economic and Fiscal outlook-supplementary fiscal tables: expenditure*. Retrieved 2021.12.5., from <https://obr.uk/efo/economic-and-fiscal-outlook-march-2020/>
- OBR. *PSF\_aggregates databank Oct.2021*. Retrieved 2021.11.1., from <https://obr.uk/data/>
- OECD. (2007), *Performance Budgeting in OECD Countries*. Paris: OECD Publishing. <https://doi.org/10.1787/9789264034051-en>.
- OECD. (2019). *OECD Good Practices for Performance Budgeting*. Paris: OECD Publishing. <https://doi.org/10.1787/c90b0305-en>.
- OECD. (2020). *Social expenditure: Aggregated data*. [https://stats.oecd.org/Index.aspx?DataSetCode=SOCX\\_AGG](https://stats.oecd.org/Index.aspx?DataSetCode=SOCX_AGG)
- OECD. (2021). *Tax revenue (indicator)*. Retrieved 2021.2.28., from doi:

10.1787/d98b8cf5-en

OECD. OECD Statistics-*Economic Indicators-Current account as a % of GDP*. Retrieved 2021.6.22., from OECD.Stat

OECD. OECD statistics-*COFOG database*, Retrieved 2021.7.29., from [https://stats.oecd.org/index.aspx?DatasetCode=SNA\\_TABLE11](https://stats.oecd.org/index.aspx?DatasetCode=SNA_TABLE11)

OECD. OECD statistics-*Income Distribution Database*, Retrieved 2021.6.22., from <https://stats-3.oecd.org>

OECD. OECD statistics-*LFS by sex and age Dataset*. Retrieved 2021.6.22., from <https://stats-3.oecd.org>

OECD. OECD statistics-*Revenue Statistics*. Retrieved 2021.6.2., from <https://stats.oecd.org/>

OECD. OECD statistics-*SOCX database*. Retrieved 2021.6.2., 2021.9.13., 2021.11.19. from [https://stats.oecd.org/index.aspx?DatasetCode=SOCX\\_AGG](https://stats.oecd.org/index.aspx?DatasetCode=SOCX_AGG)

OECD. OECD statistics-*Taxing wages Dataset*, Retrieved 2021.6.16., 2021.10.28., from <https://stats.oecd.org/index.aspx?DatasetCode=AWCOMP>

Office for National Statistics. *Household Finances Survey*. Retrieved 2021.10.11., from <https://www.ons.gov.uk/peoplepopulationandcommunity/personalandhouseholdfinances/incomeandwealth/bulletins/householdincomeinequalityfinancial/financialyearending2020>

Office for National Statistics. *UK government debt and deficit: June 2021*. Retrieved 2021.11.1., from <https://www.ons.gov.uk/economy/governmentpublicsectorandtaxes/publicspending/bulletins/ukgovernmentdebtanddeficitforeurostatmaast/june2021>

Peter, M. (2002). Estimating Default Probabilities of Emerging Market Sovereigns: A New Look at a Not-So-New Literature. *HEI*

- Working Paper, 06/2002*. Geneva: The Graduate Institute of International Studies.
- Reinhart, C. M., & Rogoff, K. S. (2008). This time is different: A panoramic view of eight centuries of financial crises. *NBER Working Paper, 13882*. Massachusetts: National Bureau of Economic Research.
- Saini, K. G., & Bates, P. S. (1984). A survey of the quantitative approaches to country risk analysis. *Journal of Banking & Finance, 8(2)*, 341-356.
- Sala-i-Martin, X. (1997). I just ran four million regressions. *NBER Working Paper, 6252*. Massachusetts: National Bureau of Economic Research.
- Sanz, I. (2011). What do OECD countries cut first when faced with fiscal adjustments?. *Southern Economic Journal, 77(3)*, 753-775.
- Schuknecht, L., & Zemanek, H. (2018). Social dominance. *CESifo Working Paper Series, 6894*. Munich: CESifo.
- Schuknecht, L., & Zemanek, H. (2021). Public expenditures and the risk of social dominance. *Public Choice 188, 95-120*. <https://doi.org/10.1007/s11127-020-00814-5>.
- Schuknecht, L., Von Hagen, J., & Wolswijk, G. (2009). Government risk premiums in the bond market: EMU and Canada. *European Journal of Political Economy, 25(3)*, 371-384.
- Suh, S. M. & Yeon, H. C. (1986). Social welfare during the structural adjustment period in Korea. *Working Paper, 8604*. Seoul: Korea Development Institute.
- Vanhuysse, P., Medgyesi, M., & Gal, R. I. (2021) Welfare states as lifecycle redistribution machines: Decomposing the roles of age and socio-economic status shows that European tax-and-benefit systems

primarily redistribute across age groups. *PLoS ONE* 16(8), e0255760. <https://doi.org/10.1371/journal.pone.0255760>.

World Bank Group. (2021). *Global Waves of Debt: Causes and Consequences*. Retrieved 2021.11.30., from <https://www.worldbank.org/en/research/publication/waves-of-debt>

World Bank Group. A Cross-Country Database of Fiscal Space. Retrieved 2021.10.26., from <https://www.worldbank.org/en/research/brief/fiscal-space>





## [부록 1] 실증분석 추가 표 및 그림

〈부록표 1-1〉 분석대상 국가

선진국	신흥국
호주	아르헨티나
오스트리아	벨라루스
벨기에	볼리비아
캐나다	보스니아
시프러스	브라질
체코	칠레
덴마크	중국
핀란드	컬럼비아
프랑스	코스타리카
독일	에콰도르
에스토니아	이집트
그리스	불가리아
홍콩	크로아티아
라트비아	카자흐스탄
아일랜드	리투아니아
이스라엘	헝가리
이탈리아	마케도니아
몰타	말레이시아
일본	남아프리카
대한민국	우크라이나
룩셈부르크	멕시코
네델란드	모로코
뉴질랜드	파키스탄
노르웨이	필리핀
포르투갈	폴란드
싱가포르	루마니아
슬로베니아	러시아
스페인	슬로바키아
스웨덴	터키
스위스	스리랑카
대만	터키
미국	타지키스탄
영국	태국
아이슬란드	튀지니
	우르과이
	이란
	아제르바이잔

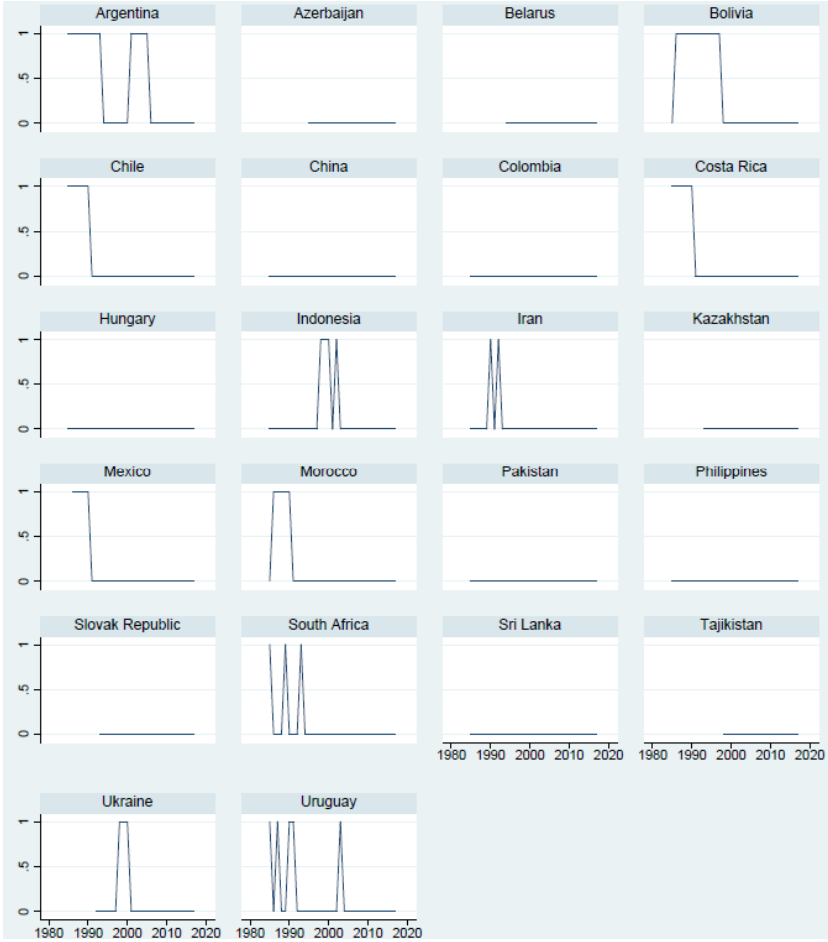
주: 선진국과 신흥국의 기준은 IMF에 따라 분류

〈부록표 1-2〉 재정위기 요인변수군

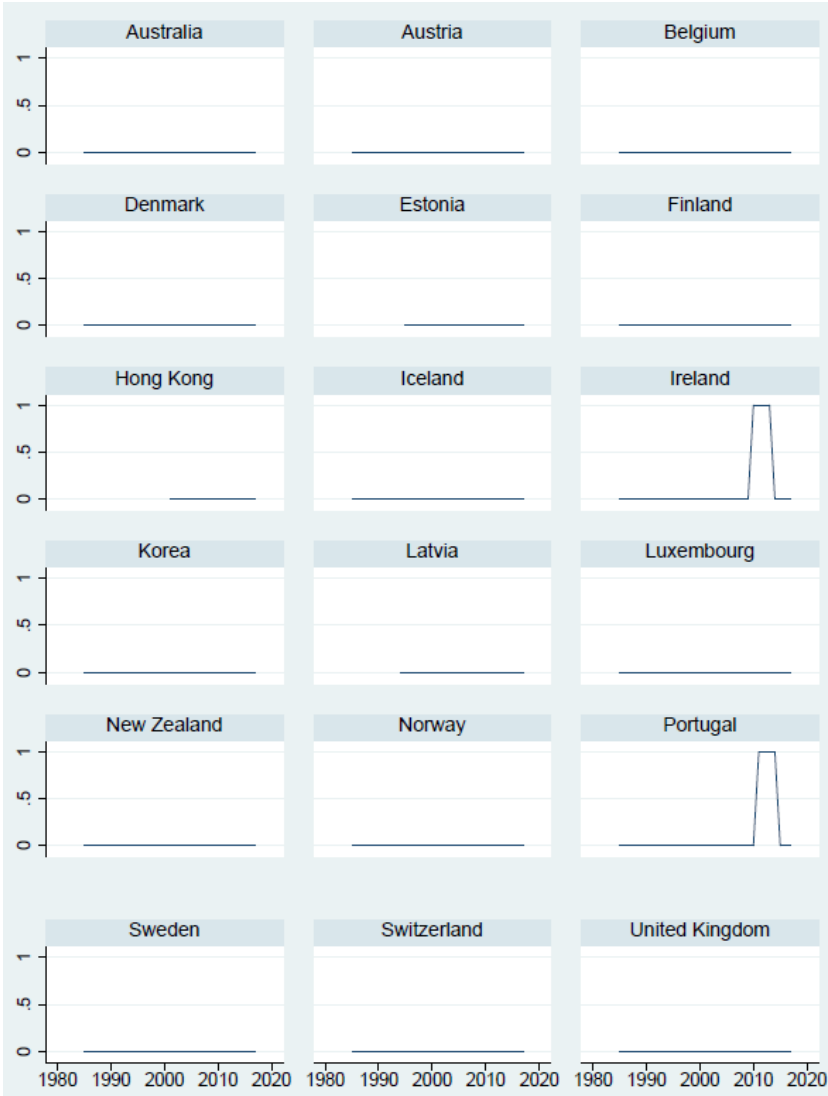
요인군	변수명
부채 및 재정수지	부채-GDP 비율 성장금리차 기초재정수지 경기조정 기초재정수지 통합재정수지 통합재정수지/장기조세수입 정부부채/장기조세수입
부채 구성	외화표시 정부부채 비중 해외보유 국채 비중 해외보유 정부부채 비중 국채 평균 만기 만기 1년 미만 단기부채 비중
민간부채	총대외부채/GDP 외화표시 총대외부채 비중 민간 대외부채/GDP 민간 대내부채/GDP 단기 대외부채 비중 단기 대외부채/외환보유고 대외부채/외환보유고
수입/지출 구성	사회보장지출/GDP 비중 고령화 관련 지출/GDP 비중 유족 관련 지출/GDP 비중 장애 관련 지출/GDP 비중 보건 관련 지출/GDP 비중 주택 관련 지출/GDP 비중 실업 관련 지출/GDP 비중
대외여건 및 거시 변수	총조세수입 중앙정부 순융자 고령화 투자 소비자물가 상승률 GDP 성장률 국채금리(5년) 경상수지/GDP 실업률 M2/외환보유고 실질환율 변동폭 환율 변동율
경제사회 여건	1인당 GDP 1인당 GNI 지니계수 교역규모 부패지수 인구증가율 출산율 고령화

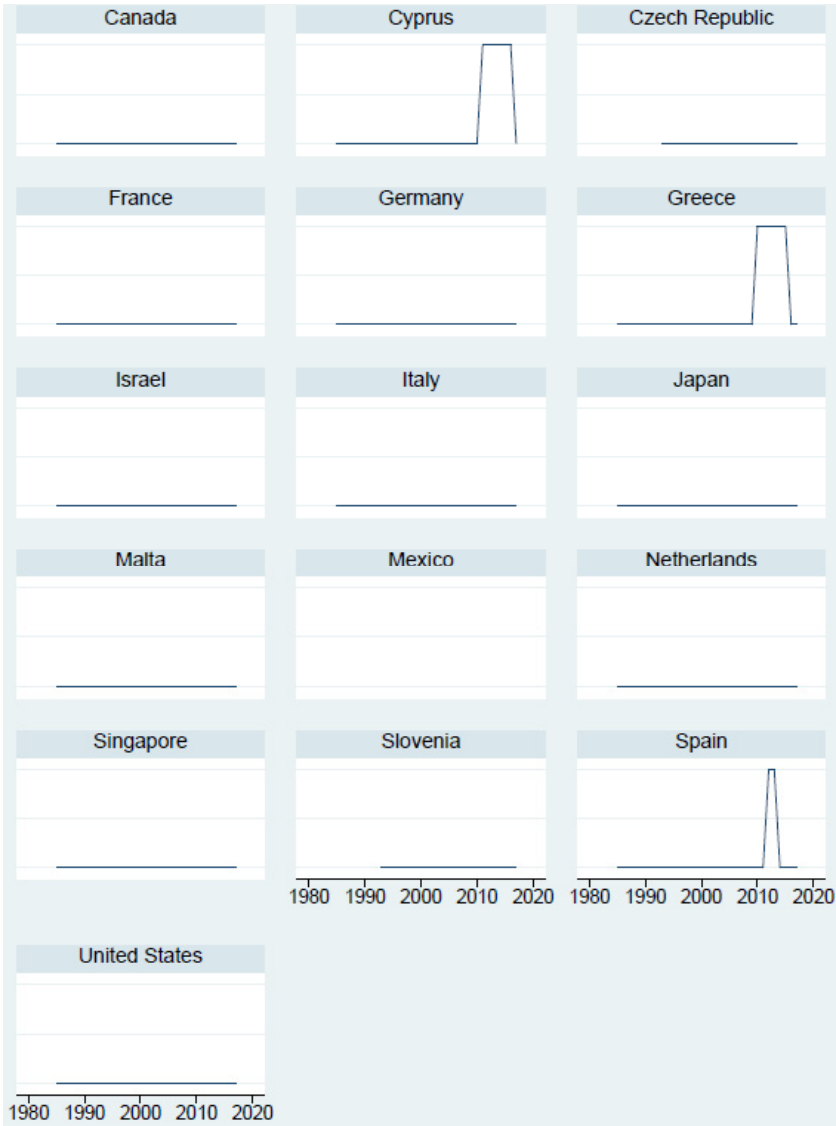
[부록그림 1-1] 국가별 재정위기 더미변수

(신흥국)



(선진국)



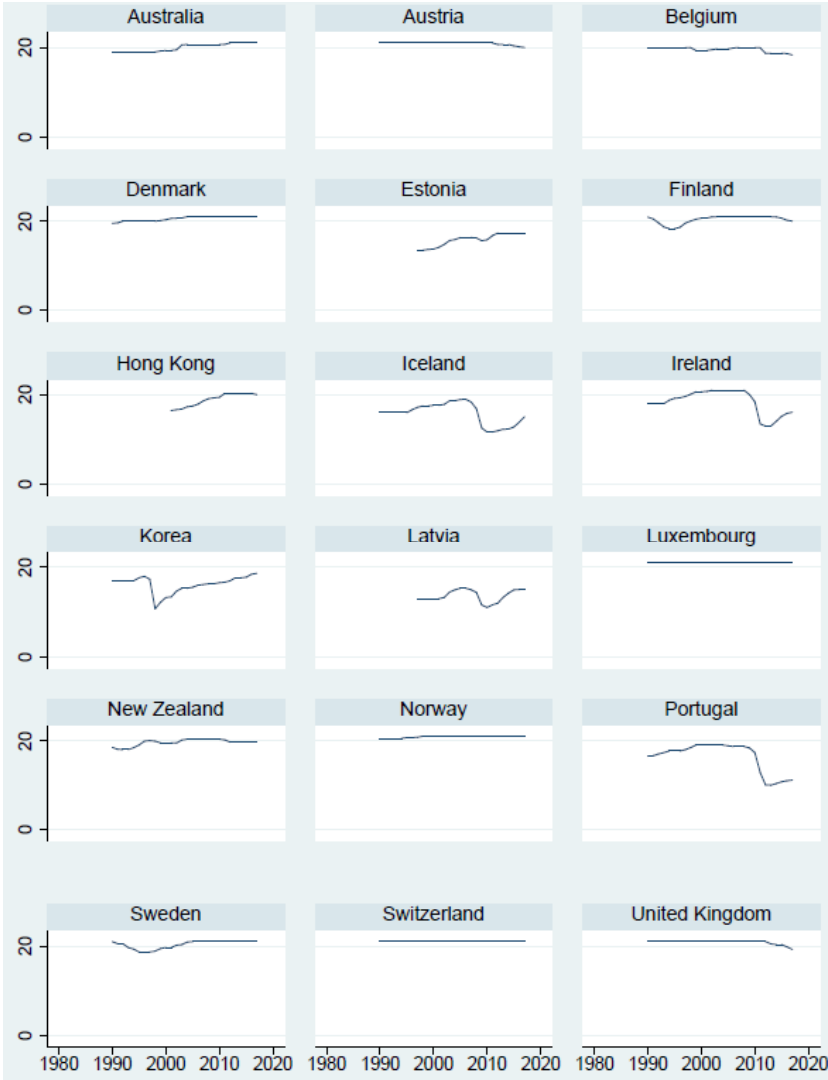


[부록그림 1-2] 국가별 국채 신용도 추이  
(신용국)





(선진국)





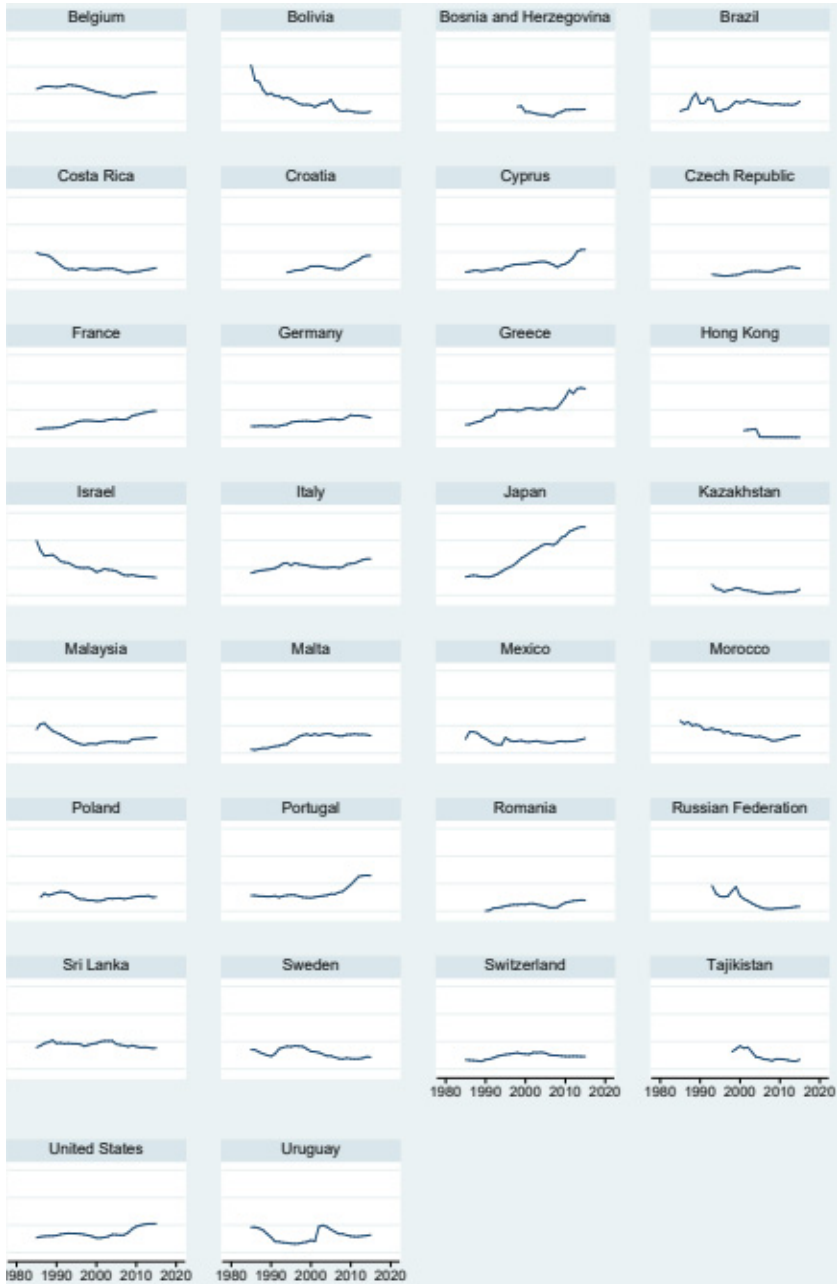


334 사회보장 재정 위기 감지 및 대응을 위한 분석적 기반 연구 - 재정구조 및 관리체계의 현황과 진단

[부록그림 1-3] 주요 재정리스크 요인 변수

정부부채/GDP(%)





## [부록 2] 성과지표 현황

〈부록표 2-1〉 보건복지부 2020년 프로그램별 성과지표와 특성

프로그램명	프로그램목표	프로그램성과지표	자료출처	지표종류	
				정량/정성	성격
기초생활보장	국민의 기본적인 생활보장 내실화	전체 빈곤층 대비 복지수혜 비율(%)	행복e음시스템, 국가통계포털	정량	결과
노인생활안정	취약노인보호를 통한 안정적인 노후생활보장	노인생활안정지원 비율(%)	취약노인지원 시스템, 노인 일자리시스템	정량	투입
노인의료보장	노인요양서비스 및 치매관리를 통해 지속가능한 노인복지 추구	치매환자 의료 관리율 (%)	국민건강보험공단, 중앙치매센터	정량	결과
사회복지기반 조성	사회서비스 확충 및 활용을 통하여 다양한 복지수요 대응	바우처 사회복지서비스 일자리 수(명)	전자바우처 시스템	정량	산출
		행복e음을 통한 복지급여 서비스지급 건수(만 건)	행복e음 시스템	정량	산출
일반보건복지 행정지원	보건복지사업의 안정된 추진을 위한 행정지원 제공	현업 적용도 향상(현업 적용도 4.0점 이하 과정 비율%)	외부연구용역	정성	결과
보육지원강화	보육료 및 보육 인프라 등 지원을 통한 영유아의 건전한 육성 강화	어린이집 이용자 만족도	외부 연구용역	정성	산출
아동보호 및 복지강화	적극적인 요보호 아동보호 및 복지 강화를 통한 미래 사회의 성장동력 확보	아동빈곤율(OECD)	OECD 통계	정량	결과
저출산 대응 및 인구정책지원	출산과 양육의 국민의의식 개선을 통한 국가의 지속 발전 가능성 증대	합계출산율 감소 완화 (%)	통계청 통계결과	정량	결과

프로그램명	프로그램목표	프로그램성과지표	자료출처	지표종류	
				정량/ 정성	성격
노숙인의 사상자 지원	노숙인 및 의사상자 지원체계 구축	노숙인자활프로그램 참여자 중 자활 성공률	국고보조 법인 노숙인복지 시설 48개소 자활프로그램 참여자 수 중 자활 성공자 현황을 파악하여 전수조사	정량	결과
장애인 생활안정 및 재활지원	장애인의 생활안정 및 재활지원	장애인 현금급여 수급률	사회보장정보 시스템	정량	산출
		장애인 활동 수급자 수	사회보장정보 시스템	정량	산출

주: 사회복지 분야의 일반회계 기준으로 살펴봄  
 자료: 보건복지부. (2020). 2020년도 성과계획서

〈부록표 2-2〉 보건복지부 2020년 단위사업별 성과지표와 특성

프로그램명	단위사업명	단위사업성과지표	자료출처	지표 종류	
				정량/정성	성격
기초생활보장	기초생활급여	생계급여 신규 수급자 발굴률(%)	사회보장정보 시스템	정량	산출
		가구당 평균 생계급여 증가율(%)	사회보장정보 시스템	정량	결과
	긴급복지	긴급지원 신속 처리율(%)	사회보장정보 시스템	정량	결과
	의료급여	사례관리 전후 수급자 건강수준 향상도(%)	의료급여관리사가 수급자 조사	정성	결과
		1인당 의료급여비 증가율(%)	국민건강보험공단	정량	결과
	자활지원	복지부 자활 성공률(%)	행복e음, 자활정보시스템	정량	결과
		희망내일키움통장지원율(%)	자활정보시스템	정량	결과
	노인생활안정	고령친화산업 육성	고령친화제품(서비스) 품질향상 지원 수(건)	사업결과보고서	정량
고령친화 전문인력 양성(명)			사업결과보고서	정량	산출
기초연금 지원		기초연금 지급률(%)	행복e음	정량	산출
		부당수급 환수율(%)	행복e음	정량	산출
노인 관련기관 지원		노인학대 신고 증가율(%)	중앙노인보호전문기관에서 실적 집계	정량	산출
		사회활동 참여 노인 수(%)	사업 결과보고서	정량	산출
		기능확대(프로그램) 경로당 수(개소)	경로당DB관리 시스템	정량	산출
노인돌봄서비스		노인맞춤돌봄서비스 만족도(점)	만족도조사 결과 보고서	정성	결과
		노인맞춤돌봄서비스 수혜율(%)	통계청, 사업결과 보고서	정량	산출
노인보호시설 지원		영주귀국 사할린한인 수혜자 만족도(점)	관할지자체에서 시행	정성	결과
	영주귀국 사할린한인 정착비지원 건수(명)	관할지자체에서 시행	정량	산출	

프로그램명	단위사업명	단위사업성과지표	자료출처	지표 종류		
				정량/정성	성격	
		양로시설 입소자 만족도조사(점)	관할지자체에서 시행	정성	결과	
		양로시설입소 조사지원율(%)	노인복지시설현황, 국고보조금정산자료	정량	산출	
	노인일자리지원	정부지원 노인일자리 창출 수	시도별 사업결과 보고서(한국노인인력개발원 노인일자리 시스템 추출)	정량	산출	
		시니어인턴십 계속 고용률(%)	한국노인인력개발원 사업결과 보고서	정량	결과	
	장사시설	화장률(%)	시도 장사시설 현황보고 및 통계청 인구통계자료	정량	산출	
		장사시설 이용 만족도(%)	외부 조사기관 의뢰 조사	정성	결과	
		화장로 개보수율(%)	지자체 취합	정량	산출	
	노인의료보장	노인요양시설확충	장기요양기관 이용자 수(명)	국민건강보험공단 통계자료활용	정량	산출
			노인요양시설 종사자 서비스 만족도(%)	국민건강보험공단 통계자료활용	정성	결과
		치매관리사업지원	치매안심통합관리시스템 등록인원 수(명)	치매안심센터통합 관리시스템	정량	산출
			치매전문교육과정 만족도 평가(점)	설문조사	정량	산출
			치매검진율(%)	지자체 보고	정량	결과
사회복지기반조성		보건복지 상담센터	보건복지상담센터 이용 고객 만족도(점)	설문조사	정성	결과
	보건복지상담센터 평일 평균콜량(건)		상담센터통계 시스템	정량	산출	
	복지사업평가	시도별 지역사회보장계획 연차별 시행계획의 시행결과 평가점수 평균(점)	연차별 계획 시행 결과의 평가결과	정량	결과	
		서비스품질관리컨설팅 참여시설 만족도(점)	설문조사	정량	결과	

340 사회복지 재정 위기 감지 및 대응을 위한 분석적 기반 연구 - 재정구조 및 관리체계의 현황과 진단

프로그램명	단위사업명	단위사업성과지표	자료출처	지표 종류	
				정량/정성	성격
사회보장시스템 및 사회보장정보원 운영	사회보장정보시스템을 통한 부적정 급여 절감액(억 원)	소득재산확인조사	정량	결과	
		복지 사각지대 지원율 (%)	정량	산출	
		복지로 온라인신청 확대 실적(건)	정량	산출	
		사회보장정보시스템 개선요구 발생 감소율(%)	정량	산출	
		사회복지시설정보시스템 사용자 만족도(점)	정성	결과	
사회복지사업지원	사회복지종사자 상해보험 가입자 수(명)	한국사회복지공제회 실적보고	정량	산출	
		복지 소외계층 발굴 및 민간자원연계·지원 건수(건)	정량	산출	
		자원봉사자 총 봉사시간 (천 시간)	정량	산출	
		신설·변경 사회복지제도 조정 건수(건)	정량	산출	
		만족도	정성	결과	
사회복지전달체계	사례관리가구 위기 상황 해소율(%)	행복e음시스템	정량	결과	
		사례관리대상자 서비스 만족도	정성	결과	
		사회서비스원 설치 개소수	정량	산출	
지역자율형 사회복지서비스 투자사업	논문 질적 수준(R&D) (점)	NTIS 논문성과 리스트	정성	투입	
		현장실효성 검증 성공률(R&D)(%)	정성	투입	
		지역사회서비스 청년사업단 서비스 개발, 보급 건수(건)	정성	산출	



프로그램명	단위사업명	단위사업성과지표	자료출처	지표 종류		
				정량/정성	성격	
		사회서비스전자바우처 시스템 이용자 만족도 (정보화)	이용자 만족도 결과보고서	정성	투입	
일반보건복지 행정지원	국제협력관리	보건 ODA 사업 이용 증가율(%)	수원국보건부 통계자료	정량	결과	
		이종육펠로우십 현업 적용도(점)	현업적용 평가결과보고서	정성	결과	
		이공기사 연수생 교수자 전환 비율	출장점검보고서	정량	산출	
	보건복지인력개발	투입인원 대비 교육생 수(명)	사업성과보고서	정량	산출	
		보건복지인력개발원 교육현업 적용도(%)	외부연구용역	정성	결과	
	보건복지 정보 보호	보건복지 사이버 안전 센터 보안관제 운영수준(%)	결과보고서	정량	결과	
		보건복지 개인정보 보호수준(점)	공공기관개인정보 보호관리수준진단 결과	정량	결과	
		의료기관 보안관제 서비스 제고율(%)	결과보고서	정량	결과	
	보건복지행정 정보화	정보서비스 사용자 만족도(정보화)(점)	설문조사	정성	결과	
		서비스 요청 적기 처리율(정보화)(%)	월간보고서	정량	투입	
	보육지원강화	가정양육수당 지원사업	양육수당 수혜자 만족도(점)	설문조사	정성	결과
			만 0~2세 양육수당 지급률(%)	사회보장정보 시스템	정량	결과
어린이집 관리		어린이집 평가(인증) A, B 등급 비율(%)	어린이집 평가결과	정량	결과	
		육아종합지원센터 이용자 만족도(점)	설문조사	정성	결과	
		보수교육 이수자의 교육이수 역량(점)	보육통합시스템	정량	결과	
어린이집 지원		보육 교직원 인건비 지원 어린이집 이용한 수혜자 만족도(점)	설문조사	정성	결과	

342 사회복지 재정 위기 감지 및 대응을 위한 분석적 기반 연구 - 재정구조 및 관리체계의 현황과 진단

프로그램명	단위사업명	단위사업성과지표	자료출처	지표 종류		
				정량/정성	성격	
		교사 근무환경 개선비 지원율(%)	보육통합정보 시스템	정량	투입	
		공공형 어린이집 이용 아동 비율(%)	보육통합정보 시스템	정량	산출	
	어린이집 확충 및 환경개선	국공립 어린이집 이용 아동 비율(%)	보육통합정보 시스템	정량	결과	
		국공립 어린이집 확충 개소수	보건복지부 어린이집 확충사업 선정 개소수	정량	산출	
	영유아보육료지원	보육료지원 만족도	설문조사	정성	결과	
		시간제 보육반 1개 반당 월평균 이용 건수	보육통합DW 시스템	정량	산출	
		시간제 보육 연간 이용 아동 비율(%)	보육통합DW시스템, 사회보장정보 시스템	정량	결과	
		시간제 보육 국민참여 및 소통 건수	자체수집	정량	결과	
	아동보호 및 복지강화	가정입양 및 위탁지원	입양에 대한 편견 인식 개선도	설문조사	정성	결과
			입양인 사후 서비스 사업 만족도	설문조사	정성	결과
			요보호 아동 중 가정위탁 비율	보건복지부 현황 통계	정량	결과
			위탁아동 부모 만족도	설문조사	정성	결과
방과후 돌봄 지원		지역아동센터 이용 서비스 만족도	실적보고자료	정성	결과	
		지역아동센터 초등 돌봄아동 수	복지정보통계시스템정형통계자료	정량	산출	
아동·청소년 정책연구 및 통계 조사		아동안전사고 예방교육 참여자 수	결과보고서	정량	산출	
		아동 안전사고예방 아동 안전 용품 보급가정 수	결과보고서	정량	산출	
		아동 안전사고예방교육 참여자 만족도	결과보고서	정성	결과	
아동·청소년 참여 인권증진		아동 인권증진 활동 참여 아동 수	사업위탁수행기관	정량	산출	
		아동학대인지도	설문조사	정성	결과	

프로그램명	단위사업명	단위사업성과지표	자료출처	지표 종류		
				정량/정성	성격	
	아동발달지원 계좌 지원	요보호 아동 1인당 월 평균 매칭지원금	신한은행	정량	산출	
		기초생활 수급가정 아동 가입률	신한은행, 행복e음	정량	산출	
	아동보호 및 권리보장	재학대 발생률	국가아동학대정보 시스템	정량	결과	
		아동보호전문기관 아동 심리치료 효과성	국가아동학대정보 시스템	정성	결과	
	아동자립지원	퇴소아동 자립율	자립지원통합관리 시스템	정량	결과	
		국민참여 및 소통	자체수집	정량	산출	
	저출산대응 및 인구정책 지원	아동수당지원	아동수당 지원 만족도	조사보고서	정성	결과
			아동수당 지급율	사회보장정보시스템, 행정자치부 인구통계	정량	결과
저출산고령사회 정책개발관리		출산에 대한 부정적 태도 완화	국민인식조사	정성	결과	
		다함께돌봄센터 확충 개소수	실적보고서	정량	산출	
		다함께돌봄센터 이용자 만족도	설문조사	정성	결과	
		국민참여 및 소통	자체수집	정량	결과	
저출산대응인구 정책		저출산고령사회에 대한 학생인식 개선도	설문조사	정성	결과	
		사회인구교육인원 수	결과보고서	정량	산출	
		저소득층 기저귀 조제분유 수혜율	전자바우처시스템	정량	산출	
노숙인·의사 상자 지원		노숙인 등 지원	노숙인 자활지원 프로 그램 참여율	전국노숙인복지시 설 입소자 중 자활 프로그램 참여자 수 현황 파악 전수 조사	정량	산출
장애인생활 안정 및 재 활지원	장애인권익증진 및 자립생활 지원	장애인 재활교육 프로 그램 참가자 수	실적보고서	정량	산출	
		장애인 차별 이해도	장애인차별금지법 이행 모니터링	정성	결과	

344 사회복지 재정 위기 감지 및 대응을 위한 분석적 기반 연구 - 재정구조 및 관리체계의 현황과 진단

프로그램명	단위사업명	단위사업성과지표	자료출처	지표 종류	
				정량/정성	성격
	장애인단체 지원	중증장애인 일반검진 수검률	건강보험공단 장애인검진통계	정성	결과
		장애인단체 평가점수	사업실적 및 평가 결과서	정성	산출
		정책연구활동 실적	결과보고서	정량	산출
	장애인복지시설 지원	장애인 거주시설 이용 만족도	결과보고서	정성	결과
		소규모 장애인 거주시설 비율	장애인 거주시설 통계(보건복지부)	정량	산출
		기능보강지원 직업재활 시설 매출 증가율	각지방자치단체자료 취합	정량	결과
	장애인 사회참여 기반조성	기관당 평균 사례관리 수혜자 수	사업결과보고서	정량	결과
		장애인 보조기기 서비스 이용자 만족도	결과보고서	정량	결과
		법률구조 수혜자 수	공단통계전산프로그램 상담소	정량	결과
	장애인 선택적 복지	활동지원급여 이용률	행복e음시스템	정량	산출
		활동지원급여 이용자 만족도	설문조사	정성	결과
		장애인 가족지원사업 서비스 이용인원	사업실적보고서	정량	산출
		여성장애인 교육서비스 이용자 만족도	설문조사	정성	결과
		발달장애인 부모가족 지원서비스 이용자 만족도	설문조사	정성	결과
		발달장애인 성 인권교육 국민참여 및 소통 횟수	자체수집	정성	산출
장애인 소득보장	장애인연금 수급률	사회보장정보 시스템	정량	산출	
	장애수당(차상위) 수혜자 비율	사회보장정보 시스템	정량	산출	
	장애인 의료비 지원사업만족도	설문조사	정성	결과	

프로그램명	단위사업명	단위사업성과지표	자료출처	지표 종류	
				정량/정성	성격
장애인의료재활 지원		재활병원건립 공정률	디지털예산회계 시스템	정량	과정
		공공재활프로그램 이용자 사회 복귀율	실적보고서	정량	결과
		어린이재활병원건립 공정률	디지털예산회계 시스템	정량	과정
장애인 일자리지원		장애인 일자리 확대 수	사업결과보고서	정량	결과
		장애인 일자리 만족도	설문조사	정성	결과
장애인 자립자금융자		장애인 자립자금융자 만족도	설문조사	정성	결과
장애인 직업재활지원		중증장애인 직업재활 서비스 이용자 취업률	사업결과보고서	정량	결과
		중증장애인 직업재활 서비스 이용자 취업유지율	중증장애인 직업재활지원 전산시스템	정량	결과
		중증장애인 생산품 법정의무 구매 비율 달성 공공기관 비율	중증장애인 생산품 우선구매 관리시스템	정량	산출

주: 사회복지 분야의 일반회계 기준으로 살펴봄  
 자료: 보건복지부. (2020). 2020년도 성과계획서.



## 간행물 회원제 안내

### 회원제에 대한 특전

- 본 연구원이 발행하는 판매용 보고서는 물론 「보건복지포럼」, 「국제사회보장리뷰」도 무료로 받아보실 수 있으며 일반 서점에서 구입할 수 없는 비매용 간행물은 실비로 제공합니다.
- 가입기간 중 회비가 인상되는 경우라도 추가 부담이 없습니다.

### 회원 종류

전체 간행물 회원

120,000원

보건 분야 간행물 회원

75,000원

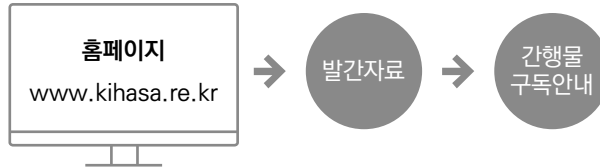
사회 분야 간행물 회원

75,000원

정기 간행물 회원

35,000원

### 가입방법



### 문의처

- (30147) 세종특별자치시 시청대로 370 세종국책연구단지  
사회정책동 1~5F  
간행물 담당자 (Tel: 044-287-8157)

## KIHASA 도서 판매처

- 한국경제서적(총판) 02-737-7498
- 영풍문고(종로점) 02-399-5600
- Yes24 <http://www.yes24.com>
- 교보문고(광화문점) 1544-1900
- 알라딘 <http://www.aladdin.co.kr>