

사회보장 재정 위기 감지 및 대응을 위한 분석적 기반 연구

- (II) 사회보장 지출의 적정성 진단 기준

고제이

하슬앞·박노욱·안 영



KOREA INSTITUTE FOR HEALTH AND SOCIAL AFFAIRS



한국보건사회연구원
KOREA INSTITUTE FOR HEALTH AND SOCIAL AFFAIRS



■ 연구진

연구책임자	고제이	한국보건사회연구원 연구위원
공동연구진	하슬임	한국보건사회연구원 부연구위원
	박노옥	한국조세재정연구원 선임연구위원
	안 영	한국보건사회연구원 전문연구위원

연구보고서 2022-28

사회보장 재정 위기 감지 및 대응을 위한 분석적 기반 연구

- (II) 사회보장 지출의 적정성 진단 기준

발 행 일 2022년 12월
발 행 인 이 태 수
발 행 처 한국보건사회연구원
주 소 [30147]세종특별자치시 시청대로 370
세종국책연구단지 사회정책동(1~5층)
전 화 대표전화: 044)287-8000
홈페이지 <http://www.kihasa.re.kr>
등 록 1999년 4월 27일(제2015-000007호)
인 쇄 처 (주)정인애드

© 한국보건사회연구원 2022
ISBN 978-89-6827-892-1 [93330]
<https://doi.org/10.23060/kihasa.a.2022.28>

발|간|사

최근 코로나 19 대응과정에서 우리나라도 다른 선진국과 마찬가지로 정부 부채가 빠르게 증가하였다. 2022년도 본예산 기준으로 국가채무는 1064.4조원으로 사상 처음으로 1000조원을 초과하여 GDP 대비 50% 수준에 이른다. 선진국의 인플레이션 대응과 더불어 지속되고 있는 러시아-우크라이나 전쟁 등으로 대내외 경기 불확실성이 커짐에 따라 효율적 재정운용의 중요성이 그 어느 때보다 강조되고 있다. 다른 많은 나라에서도 국가채무를 지속가능한 수준으로 낮추는 것은 고사하고 채무 증가속도를 안정화하는 것이 주요 도전과제이다. 그리고 사회보장지출이 급격히 증가하는 대부분의 선진국에서 이러한 재정수지 불균형의 문제가 더욱 크게 나타나고 있으며, 채무조정에 있어 보다 중요하게 다루어지고 있다. 우리나라 또한 예외가 아닌데, 얼마 전 공개된 「2022~2026년 국가재정운용 계획」에서 정부는 재정의 지속가능성 제고를 위한 건전재정기조 확립을 재정운용의 기본방향으로 공표하였다. 특히 국가채무의 증가속도 안정화를 위하여 관리재정수지 적자 개선에 초점을 두고 있다. 재정수입 여건이 양호하지 않은 현실에서 이는 곧 지출구조조정을 통한 재정절감을 필요로 한다. 정부 지출영역 중 가장 큰 비중을 차지하는 사회복지 및 보건분야에 대한 지출구조조정의 경우 재정절감 효과가 가장 크게 나타날 수 있지만 그로 인하여 불리한 사회경제적 여파도 크게 나타날 수 있어 매우 조심스럽게 접근해야 할 사안이다. 이러한 점에서 개인이나 가구를 지원 대상으로 하는 사회보장지출의 경직적 속성에서 비롯되는 재정적 위험을 관리하기 위한 구체적인 기준의 발굴을 목적으로 하는 이 연구는 적지 않은 의미가 있다. 연구에 노고를 아끼지 않는 연구진에게 큰 격려를 보내며,

연구과정에서 유용한 조언을 제공해준 원내 우해봉 연구위원과 한국조세
재정연구원 최준욱 선임연구위원께 감사의 인사를 전한다.

2022년 12월
한국보건사회연구원 원장
이 태 수



목 차

KOREA INSTITUTE FOR HEALTH AND SOCIAL AFFAIRS



Abstract	1
요약	3
제1장 서론	7
제1절 연구의 배경 및 목적	7
제2절 연구의 내용 및 방법	10
제2장 재정관리 사례와 정책적 시사점	13
제1절 지속가능성 확보를 위한 재정관리제도	13
제2절 네덜란드와 스웨덴의 재정운용 사례와 시사점	16
제3장 사회보장 지출 규모의 적정성 진단 기준 검토	53
제1절 사회보장 지출 규모의 적정성 진단 필요성	53
제2절 필요 지출 규모 추정 방법	56
제3절 가계의 재정적 수요에 기반한 사회보장 지출 규모 추정	60
제4절 주관적 수요에 기반한 사회보장 지출 규모 추정	71
제5절 소결	86
제4장 사회보장 지출의 기능적 효율성 진단 기준 검토	93
제1절 진단 기준 선택의 배경	93
제2절 소득재분배 기능	97
제3절 경기안정화 기능	110
제4절 소결	136



제5장 결론	139
--------------	-----

참고 문헌	145
-------------	-----

부록	155
----------	-----

[부록 1] 설문조사표	155
--------------------	-----

표 목차

KOREA INSTITUTE FOR HEALTH AND SOCIAL AFFAIRS



〈표 3-1〉 유럽의 참조예산 활용 사례	58
〈표 3-2〉 Weekly MIS budgets, four household types, April 2021	62
〈표 3-3〉 가계의 재정적 수요에 기반한 사회보장 지출 규모의 추정: 기초보장 수준	64
〈표 3-4〉 가계금융복지조사(2021)의 가구지출 조사 항목	66
〈표 3-5〉 가구의 연간 필수지출 규모	67
〈표 3-6〉 가계의 재정적 수요에 기반한 사회보장 지출 규모의 추정: 개인화 지출 기준(2021) ..	69
〈표 3-7〉 인구집단별 지출 항목별 개인화 지출(2021)	70
〈표 3-8〉 응답자 주요 특성 분포	72
〈표 3-9〉 세전 가구 월평균 소득	74
〈표 3-10〉 가구 월평균 생활비 항목별 지출 규모의 적절성	77
〈표 3-11〉 세부담 체감 수준	78
〈표 3-12〉 사회보장 혜택 대비 세부담 수준	79
〈표 3-13〉 인구집단별 필요 지출 금액 및 사회보장 수요	81
〈표 3-14〉 재정 여건을 고려한 인구집단별 정부 지원 수준의 적정성	82
〈표 3-15〉 인구집단별 적정 정부 지원액(금액 노출 후)	84
〈표 3-16〉 각 정책 영역별 지원 확대를 위한 조세 및 사회보험료 추가 납부 의향	85
〈표 3-17〉 각 정책 영역별 지원 확대를 위한 조세 및 사회보험료 추가 납부 의향(금액) ·	86
〈표 4-1〉 사회보장 지출 관련 평가제도 현황	93
〈표 4-2〉 보건복지부, 고용노동부 및 여성가족부의 성과목표와 단위사업 수 현황	94
〈표 4-3〉 자녀양육 및 아동보호 관련 성과 관리 지표 현황	95
〈표 4-4〉 정렬 방식(4개 요인)	102
〈표 4-5〉 빈곤 및 소득불평등 완화 효과(귀속연도 2018~2020)	108
〈표 4-6〉 사회보장 지출 영역별 빈곤 및 소득불평등 완화 효과(귀속연도 2018~2020) ·	109
〈표 4-7〉 OECD 주요 회원국의 실업급여 지출 및 소득 관련 급여의 아웃풋 갭 탄력성 ·	124
〈표 4-8〉 주요국 실업급여의 경기안정화 규모	125
〈표 4-9〉 주요국 가족급여의 경기안정화 규모	126
〈표 4-10〉 주요국 주거급여의 경기안정화 규모	127



〈표 4-11〉 주요 변수의 기초통계량	131
〈표 4-12〉 주요 변수의 단위근 검정 결과	132
〈표 4-13〉 우리나라 사회지출의 자동안정화 기능 추정 결과(3SLS)	134
〈표 4-14〉 강병구(2011)의 국가별 자동안정화 기능 추정 결과	135

그림 목차

KOREA INSTITUTE FOR HEALTH AND SOCIAL AFFAIRS



[그림 2-1] 지속가능한 재정을 위한 주요 관리 수단	15
[그림 2-2] OECD 주요국 1인당 GDP (2015 USD 불변가격 기준)	17
[그림 2-3] OECD 주요국의 경제성장률	18
[그림 2-4] 유럽 4개국 일반정부 채무비율	19
[그림 2-5] 네덜란드 일반정부 재정지출 규모	21
[그림 2-6] 스웨덴 일반정부 재정지출 규모	22
[그림 2-7] 프랑스 일반정부 재정지출 규모	23
[그림 2-8] 독일 일반정부 재정지출 규모	24
[그림 2-9] 영국 일반정부 재정지출 규모	25
[그림 2-10] 재정지출 구조의 경직성 비교	27
[그림 2-11] 네덜란드의 공공사회지출 9대 영역별 지출	28
[그림 2-12] 네덜란드의 선거 주기와 재정 준칙 설정과의 관계	38
[그림 2-13] 스웨덴의 중앙정부 채무비율과 재정수지	40
[그림 2-14] 스웨덴의 공공사회복지 지출과 중앙정부 채무비율	41
[그림 2-15] 스웨덴의 예산 편성 과정 및 일정	45
[그림 3-1] 세전 가구 월평균 소득 구성	74
[그림 3-2] 인구집단별 필요지출 금액 및 정부 지원 수준	80
[그림 3-3] 인구집단별 1인당 정부 지원금액에 대한 적정성 및 적정 지원액	83
[그림 3-4] 수요 기반 필요 사회보장 지출 검토 기준	87
[그림 3-5] 국민부담률과 공공사회복지 지출	88
[그림 4-1] 1995~2016년 스웨덴 소득불평등 악화 요인 분해	99
[그림 4-2] 소득분포의 변화: 2018~2020	107
[그림 4-3] OECD 주요국의 자동 경기안정화 장치의 추정 규모 (가구 가처분 소득 충격이 자동안정화 장치에 의해 상쇄된 비율)	113
[그림 4-4] 실업급여 지출의 경기안정화 효과	121
[그림 4-5] 적극적 노동시장 정책의 경기안정화 효과	121
[그림 4-6] 경기 변동에 따른 근로무능력 지출 변화	122



[그림 4-7] 경기 변동에 따른 가족 영역 지출 변화	123
[그림 4-8] 경기 변동에 따른 기타지출(주거+기타) 변화	123



Abstract

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

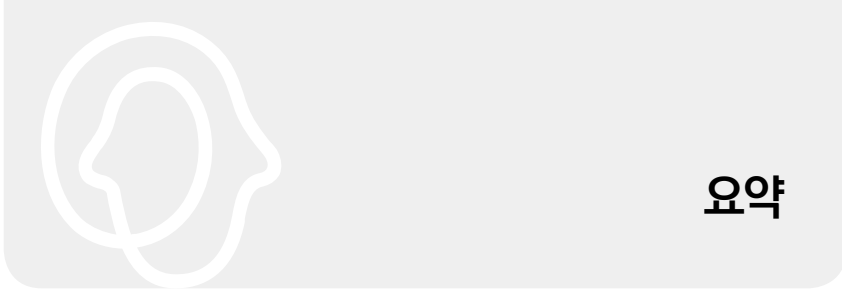
Methods and applications in measuring the adequacy and efficiency of government social expenditures

Project Head: Ko, Jayee

The purpose of this three-year study is to develop a set of policy standards for diagnosing and monitoring the adequacy and efficiency of government social expenditure. In this second-year of the study, we first reviewed fiscal frameworks in the Netherlands and Sweden as best practices. We also reviewed the method of diagnosing appropriateness of government social expenditures. A range of required government social expenditures was estimated based on household's financial demand by applying the Reference Budget technique. The level of household's financial demand for government transfer was measured in the following criteria. The absolute and relative poverty lines, the standard median income, the average consumption of households for daily life, and the willingness to pay for public assistance. Finally, we examined the performance of government social expenditures at a collective level, measuring the effects of income redistribution and economic stabilization.

Keyword : government social spending, social expenditure management

Co-Researchers: Ha, Salleep · Park, Nowook · Ahn, Young



요약

1. 연구의 배경 및 목적

본 연구는 사회보장 지출의 경직적 속성으로부터 야기되는 재정적 위험 요인을 효과적으로 관리하기 위한 구체적인 실현 방안 마련이라는 목적에서 수행하는 2차 연도 연구이다. 지난해 기초연구를 통해 무엇보다 사회보장 지출 목표의 설정이 필요하며, 이를 위한 첫 번째 과제로 어느 특정 시점에서의 사회보장 지출 규모의 적절성을 진단하고 모니터링할 수 있는 기준을 마련함과 동시에 거시적 차원에서 사회보장 지출의 효율성/효과성을 진단하는 방식에 대한 검토가 요구되었다.

2. 주요 연구 결과

사회보장 지출 관리에 있어 우선 지출 목표의 설정이 필요하지만 그 기준이 무엇이어야 하는가에 대해 먼저 답을 구하고자 하였다. 이에 가계의 재정적 수요에 대하여 1) 정부에서 공공부조 시행을 위해 설정한 절대적 빈곤선인 공공부조제도의 최소보장 수준(생계급여 수급자 선정 기준, 기준 중위소득의 30%), 2) 가구의 필수적 지출에 대해 전물량방식으로 측정한 최저생계비 수준(기준 중위소득), 3) 일상생활을 영위하기 위한 필수적 항목(item)에 대한 가계의 평균 소비지출 수준, 4) 실제 대국민 조사를 통해 파악한 사회보장에 대한 수요를 기준으로 요구되는 사회보장 지출 총량을 추정해 보았다. 국민들의 비용부담 의사가 사회보장 수요에 비해 낮은 현실을 감안했을 때, 현실적으로 현재의 지출 수준에서 크게 벗어나지 않는 규모에서 결정될 수밖에 없음을 확인하였다.

경직적 속성을 갖는 사회보장 지출에 대한 관리 방안으로 이의 재정 기능에 대한 측정 방식을 검토해 보았다. 관련해서 먼저 고유한 사회보장

지출의 재정 기능이라 할 수 있는 소득재분배에 대한 영향을 빈곤율과 지니계수라는 대표적인 분배지표의 변화에 대한 소득원천별 새플리값 분해 방식을 실제 우리나라 데이터에 적용하여 진단 기준으로 활용가능한가를 가늠해 보았다. 두 번째 재정 기능 진단 기준으로 사회보장 지출의 자동안정화 효과의 측정 방법과 실제 데이터를 적용하여 활용 가능성을 살펴 보았다. 사회지출의 탄력성을 이용한 OECD 방식의 경기안정화 효과 분석과 실증 분석을 통한 사회보장 지출의 경기안정화 효과 분석을 시도 하였는데, 두 가지 방식 모두에서 실업과 적극적 노동시장 관련 지출의 경기안정화 효과를 확인하였다.

3. 결론 및 시사점

사회보장 지출에 대한 관리는 이의 적정성을 진단하는 기준 또는 검토에 필요한 정보를 제공해 주는 지표가 필요하며, 이러한 관리 기준은 몇 가지 조건을 충족해야 한다. 이번 연구에서 검토한 적정 지출 총량에 대한 진단 기준은 산출 방식이 직관적이고 단순명료하다는 점에서 활용 가능성은 높지만 사회보장 수요 조사와 관련된 기초자료 수집비용이 크다는 점에서 방법론적인 개선이 필요할 것으로 판단된다. 사회보장 지출의 기능적 효율성 평가를 위해 살펴본 분배 기능 진단 기준의 경우 요구되는 조건을 거의 충족하는 것으로 판단되며, 경기안정화 기능 진단과 관련해서는 OECD 방법론의 적용이 용이할 것으로 보인다. 다만 사회보장 지출 중 경기 변동과 연관성이 낮은 성격의 일부 지출을 제외하는 것 등에 따라 측정 자료의 변화에 대한 민감성이 클 수 있다는 점에서 추가적인 측정 방법론에 대한 검토가 필요하다.

주요 용어 : 사회보장 지출, 지출관리, 자동안정화 효과, 참조예산, 새플리 분해

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

재정은 적재적소에 배분 시 경기 변동에 따른 충격을 완화하고 불평등과 같은 시장 실패를 교정하며, 자원의 효율적 배분을 통해 성장을 뒷받침하는 중요한 역할을 한다. 그러나 장기간에 걸쳐 방만한 재정운용이 지속되는 경우 다양한 경로를 통해 재정적 위험이 발생할 수 있고, 이를 조정하는 과정에서 많은 사회경제적 비용을 수반하는 경우가 일반적이다. 따라서 사회 후생과 경제발전을 위해 정부 재정의 적극적인 역할이 필요함과 동시에 신중한 관리가 중요하다. 최근까지 코로나19에 따른 사회경제적 위기 상황을 극복하는 과정에서 우리나라를 포함해서 주요 선진국들은 큰 폭의 적자재정을 수행해 왔다. 더구나 최근 발발한 러시아-우크라이나 전쟁으로 국제정세가 불안해지면서 원자재 가격 인상 등 물가상승에 대응하고 환율 안정을 위한 통화긴축이 주요 선진국 경제를 중심으로 진행되면서 어느 때보다 국가별 재정 위기 가능성이 높아지고 있다. 이러한 사정은 사회보장 지출을 위시한 정부 재정 전반에서 효율적 관리의 필요성을 강조하고 있다.

현대 국가에서 사회안전망의 제공은 정부의 중요한 책무이자 기능이다. 이것은 우리나라에도 마찬가지로 적용되는 사항이며, 실제 현재 정부 재정에서 가장 큰 비중을 차지하는 것이 사회보장 지출이라는 점에서 확인할 수 있다. 이는 곧 재정 위기와 사회보장 위기가 구분되지 않음을 의미하는데, 사회보장과 무관한 이유로 정부 재정운용에 문제가 발생했을 때 이를 조정하는 과정에서 사회보장제도나 이의 재원배분 등도 영향을 받으며, 반대로 사회보장과 관련한 재정적 문제는 정부의 재정위기로 이어지기도

한다. 다시 말하면 정부 재정운용에 있어 사회보장 지출을 어떻게 관리하는가에 따라 전체적인 결과가 달라질 수 있음을 의미한다.

이러한 관점에서 사회보장 지출의 합리적 관리가 무엇이며, 어떻게 실현할 수 있을 것인가에 대한 진지한 고민이 필요한 시점이다. 대부분의 사회보장급여는 수급자의 연령이나 성별, 한부모나 조손가정과 같은 가구 구성, 소득과 재산 수준, 취업 여부 등에 따른 경제능력이나 등록장애인, 국가유공자, 노숙인, 외국인노동자와 같이 특정 자격 요건 등 다양한 인적 속성을 기준으로 정책 대상을 선별하고 지원 수준을 결정하여 집행된다. 이러한 다양한 기준은 사회경제적 여건이 변하면서 새롭게 나타나는 위험에 대하여 각 정부 부처가 대응하는 방식과 목적에 따라 서로 다른 방식으로 조합하여 적용되고, 별도의 새로운 급여로 제도화되면서 급여의 수와 지출 규모의 증가를 견인한다. 이와 같이 다양한 인구사회학적 특성에 대해 지급되어야 하는 재정사업으로 구성된 사회보장 지출은 현행 재정 법상 정의되는 의무지출의 범위와 무관하게 일단 예산에 편성되어 집행하면 돌이킬 수 없고, 외생적 충격이 없는 한 경기 변동과 무관하게 지원 대상의 확대나 자연증가 등의 이유로 계속 늘어날 수밖에 없다. 사회보장 지출의 이러한 하방 경직적이며 자기 확장적 성격은 재정당국으로 하여금 새로운 급여 제도의 신설이나 기존 제도의 확대에 대해 상당히 소극적인 태도를 갖도록 하는 것도 사실이다. 그러한 이유로 반드시 필요한 신규 급여 제도의 도입이나 확대가 제한될 수 있는데, 결과적으로 사회안전망 확충 미비에 따른 더 큰 사회적 손실이 초래될 위험도 존재한다. 이러한 사정은 사회보장 지출의 고유한 경직적 특성을 완화시킬 수 있는 관리 방안 마련을 필요로 한다. 그 방식은 정부 전체 재정운용의 커다란 틀 안에서 사회보장 지출과 관련된 재정적 위험 요인을 꾸준히 모니터링하고 동 지출의 기능적 효율성을 극대화하는 방향으로 재원을 재배분할 수 있어야

함을 의미한다. 이에 지난해부터 총 3개년에 걸쳐 효과적인 사회보장 지출 관리체계 마련을 위한 연구를 수행하고 있다. 지난해 1차 연도 연구로 수행한 기초분석에서는 우리나라 사회보장 체계의 발전과정에 대한 심층적인 검토를 통해 이에 내재하고 있는 불안정한 재정구조의 한계와 그에 따른 재정적 위험 요인을 진단하였다. 이미 우리가 잘 알고 있는 인구 구조 변화에 대응하지 못하는 사회보험의 수입-지출 구조의 문제 이외에도 최근으로 올수록 커지고 있는 세대 내·세대 간 순조세편의 구조의 불안정성 또한 재정 불안을 야기할 수 있는 잠재적 위험 요인으로 파악되었다. 재정 여건과 무관하게 계속 늘어날 수밖에 없는 사회보장 지출의 고유한 특성을 고려했을 때 재정적자 누증의 한 원인으로 기능하게 됨을 보았다. 이러한 사회보장 지출 증가로 인한 또는 사회보장제도 그 자체의 재정적 위험을 관리하기 위해서는 무엇보다 뚜렷한 재정 목표의 설정이 요구되는데, 그것이 단순히 개별 사회보험이나 전체 재정의 수지균형 유지에 한정되는 것이 아니라 사회후생의 측면도 고려해서 설정되어야 함을 확인하였다. 그리고 그 출발은 사회가 요구하는 적절한 규모의 사회보장 지출 총량과 가계의 부담 의사를 고려한 지출 한도를 가늠하는 것에서부터 시작할 수 있으며, 총량적인 측면에서 사회보장 지출의 임계 수준이나 적정 수준을 측정하여 특정 시점에서 관측되거나 전망되는 지출 규모와 비교하는 기준으로 삼을 수 있다고 보았다.

또한 사회보장 지출의 경직적 속성을 고려하면 동 지출의 기능, 즉 성과에 대한 주기적인 평가와 재정환류를 통해 정부 재정 전반의 신축적인 조정 능력을 확보하는 것이 중요하다는 점을 확인하였다. 현재 사회보장 영역의 성과평가 체계가 개별 제도나 사업의 집행에 초점을 두고 있어 제도 또는 정책의 성과 측정의 기준이 되는 지표가 각각 달리 설정됨에 따라 일관적인 비교평가가 어렵고 따라서 동일한 기준의 적용을 통한 측정

방식의 고안이 필요함을 보았다. 이에 본 연구는 2차 연도의 과제로서, 사회보장 지출 총량 수준의 적정성과 이의 재정적 기능에 대한 효율성을 진단할 수 있는 기준과 측정 방법에 대한 검토를 수행하고자 한다.

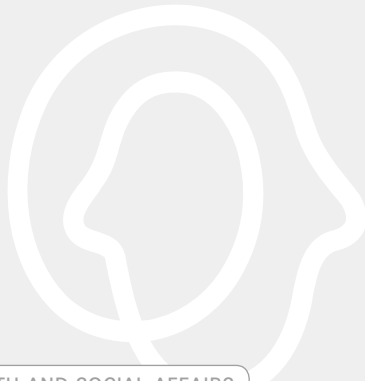
제2절 연구의 내용 및 방법

위와 같은 연구 목적을 위하여 먼저 높은 수준의 사회보장제도를 유지하면서 재정적 위험을 최소화하여 관리하고 있는 네덜란드와 스웨덴의 재정운용 사례에 대한 문헌 검토를 통해 재정운용 틀을 분석하고 정책적 시사점을 찾아보았다. 제3장과 제4장은 구체적인 사회보장 지출 적정성을 진단하는 기준을 검토하는 내용으로 구성하였다. 우선 사회보장 지출 총량 규모의 적정성 진단과 관련해서, 참조예산(Reference Budget) 기법을 응용하여 통계청 가계금융복지조사 원자료 분석을 통해 가계의 재정적 수요를 반영하여 요구되는 지출 규모를 산출하였다. 추가적으로 전국 성인 3,038명을 대상으로 복지수요와 비용부담 의사에 대한 조사를 통해 확인된 주관적 수요에 대한 필요 지출 규모도 산출하여 비교해 보았다. 제4장은 사회보장 지출의 성과를 집합적 차원에서 진단하는 내용으로 분배 기능과 경기안정화 기능 양 측면에서의 효과를 각각 측정하였다. 분배 기능 진단은 통계청 2019~2021년 가계금융복지조사 가구마스터 원자료를 활용하여 2018~2020년 사이 나타난 세후소득분포의 변화에 대한 각 공적이전 제도와 조세정책의 영향을 새플리 분해 방법을 활용해서 분리·측정해 보고 진단 기준으로서의 활용 가능성을 살펴보았다. 이어서 경기안정화 기능 진단을 위해서는 OECD 방법론과 시계열분석 방법론에 대해 검토하고 우리나라 데이터에 적용해서 지출 영역별 자동안정화 효과를 측정하였다. 제5장은 요약과 결론이다.

사람을
생각하는
사람들



KOREA INSTITUTE FOR HEALTH AND SOCIAL AFFAIRS



제2장

재정관리 사례와 정책적 시사점

제1절 지속가능성 확보를 위한 재정관리제도

제2절 네덜란드와 스웨덴의 재정운용 사례와 시사점

제2장 재정관리 사례와 정책적 시사점¹⁾

사회보장 지출도 재정지출의 한 분야이므로 일반적인 재정지출의 관리와 유사한 방식으로 접근이 가능하지만, 경직성이 강하고 인구구조 변화와 밀접한 관계가 있다는 특성을 가지고 있다. 사회보장 지출의 효과성을 높이기 위한 모니터링 및 평가도 중요하지만, 사회보장 지출의 지속가능성 확보를 위한 총량 관리도 중요하다. 사회보장 지출은 대부분 의무지출의 특성이 있으므로 예산제약 조건을 고려한 정책 개발과 관리가 중요하다. 사회보장의 목적 자체에 대해서는 대부분 이견이 없기 때문에 예산제약 조건이 고려되지 않고 정치적 경쟁에 의해 사회보장 지출의 확대가 이루어지는 경향이 있다. 예산 편성 과정 자체에 적자편향(deficit bias)이 내재화되어 있긴 하지만, 사회보장 지출의 확대는 이러한 적자편향을 강화시키는 주요 요인 중의 하나이다.

이하에서는 사회보장 지출의 총량 관리라는 관점에서 관련 재정관리 제도의 개요를 살펴보고, 벤치마킹할 만한 운용 사례를 검토하여 정책적 시사점을 도출하고자 한다.

제1절 지속가능성 확보를 위한 재정관리제도

재정정책과 예산 편성에 잠재되어 있는 적자편향성을 억제하기 위해

1) 본 장의 내용은 박노옥, 윤성주, 김현아. (2020). 성장을 위한 재정지출 정책. 한국조세재정연구원. 제3장의 주요 내용을 요약·발췌하여 데이터 및 내용에 대한 보안을 통해 재구성한 것임을 밝힌다.

여러 가지의 재정제도가 활용되고 있다. 소위 총량적 재정 규율을 강화시키기 위한 제도들이다. 재정관리를 위한 수단은 다음의 세 가지 유형으로 구분이 가능하다. 첫째는, 객관적인 재정정보를 생산함으로써 합리적인 의사결정에 도움을 주는 방식이다. 경제 전망, 세수 전망, 중기 및 장기 재정 전망, 재정 지속가능성 및 재정 갭 분석 등이 적자편향성 억제와 경기 대응적 재정운용 기초의 수립과 운용을 위해 필요한 정보이다. 이상적으로는 이러한 정보들이 생산되면, 이에 기초해서 합리적인 의사결정이 이루어지면 된다. 그러나 현실에서는 정보 생산만으로 문제가 해결되지 않는 경우가 대부분이다. 왜냐하면 재정정책과 관련된 의사결정에 관여하고 있는 주체들이 정치적 이해관계를 반영시키려는 유인을 가지고 있기 때문이다. 그러므로 의사결정 과정의 개혁이라는, 그 다음 단계의 수단이 필요하다.

둘째는, 재정정책 관련 의사결정 절차 개혁을 통해 재정정책 수립과 예산 편성 과정에서의 합리성을 제고하려는 노력이다. 대표적인 시도가 하향식 예산 편성(Top-down budgeting)이다. 의사결정의 순서를 설정하여, 재정 총량에 대한 통제를 강화하고자 하는 시도이다. 재정 총량에 대한 의사결정을 먼저 하고, 이를 기반으로 구체적인 예산 편성을 하는 제도이다. 물론 재정 총량 결정에는 기존 재정지출 소요에 대한 고려가 포함되지만, 재정의 지속가능성에 관한 정보가 중요한 고려 사항이 된다.

이러한 하향식 접근법은 총량에 대한 의사결정을 먼저 함으로써 개별 사업을 기반으로 상향식 예산 편성을 하는 전통적 절차를 혁신하려는 시도이다. 즉 재정의 지속가능성과 전략적 배분에 대한 총량적 판단을 기반으로 구체적인 예산을 편성하는 제도이다. 이러한 하향식 예산 편성 제도는 기본적으로 중기 예산 제도와 긴밀하게 연계되어 있다. 단년도 예산 편성의 한계를 벗어나, 중기 시계의 전략적 자원배분이라는 관점이 있어야 하향식 예산 편성이 의미가 있다. 단년도 시계의 점증식 예산 편성

관행에서는, 하향식 예산 편성을 위한 근거 마련과 하향식 예산 편성의 필요성도 미약하다. 하향식 예산 편성과 중기예산제도 또는 다년도 예산 제도를 결합하여 운영하는 경우가 대부분이다.

입법부에서의 의사결정도 총량에 대한 결정을 우선적으로 하고, 총량에 의사결정을 기반으로 구체적인 예산에 대한 심의 또는 승인이 이루어지도록 한다. 의원내각제 국가에서는 행정부가 총량에 대한 안을 먼저 입법부에 제출하여 승인되고 난 이후, 별도로 구체적인 예산안을 제출하고 입법부가 심의 및 승인하는 과정을 거치는 형태로 운용된다.

셋째로, 법과 규정을 통해 의사결정 범위를 제약하거나 사전적으로 결정해 두는 방식이다. 법과 규정을 통해 의사결정 범위를 제약하므로 모든 상황에 유연하게 대처하기는 힘든 부작용이 생길 수 있다. 그러나 객관적 정보 생산과 의사결정 과정의 개선만으로는 정부의 재정적자 편향 현상을 억제할 수 없다면, 일정 수준의 비효율을 감내하고라도 재정의 지속가능성을 확보하기 위해 법이나 규정을 통해 의사결정 범위를 제약하는 시도를 하게 된다. 대표적인 사례는 예산 편성이나 재정운용에 있어서 준수해야 하는 규칙을 법규로 명시하는 경우이다. 균형재정수지 준칙, PAYGO(Pay As You Go) 준칙, 골든 룰(Golden Rule) 등을 꼽을 수 있다.

[그림 2-1] 지속가능한 재정을 위한 주요 관리 수단



자료: 저자 작성.

사회보장 지출의 지속가능성 확보를 위한 재정관리제도는 크게 두 가지 수준에서 수립해야 할 필요성이 있다. 정부 재정 전체의 지속가능성 확보를

위한 제도와 사회보장 지출 자체의 안정화를 위한 관리제도가 그것이다. 사회보장 분야 재정지출의 관리가 가능하기 위해서는 국가재정 자체의 총량적 규율 강화가 필요하다. 정부 재정의 지속가능성 확보를 위해 필요한 재정운용 기조에 대한 합의가 이루어져야 사회보장 분야 재정지출 관리에 대한 논의가 가능하다. 개별 국가의 상황에 따라서는 추가적으로 사회 분야 지출의 지속가능성 확보를 위한 재정제도도 필요할 수 있다. 예를 들어, 개인이나 가구 단위의 사회보장 수혜 금액의 한도를 정하는 방식(benefit cap), 연금의 재정안정성 확보를 위한 재정 자동조정 기제의 제도화, 부채를 통한 사회보장 지출 재원 조달을 억제하기 위한 골든 룰(Golden Rule), 세대 간 부담의 형평성 확보를 위한 세대 간 회계 등이 있을 수 있다.

이와 관련하여 재정적으로 안정적이면서도 효과적인 사회적 안전망을 제공하고 있는 네덜란드와 스웨덴의 재정운용 틀(fiscal policy framework)을 살펴본다.

제2절 네덜란드와 스웨덴의 재정운용 사례와 시사점

1. 네덜란드 및 스웨덴의 재정운용 특징

가. 거시경제적 성과와 건전재정 운용

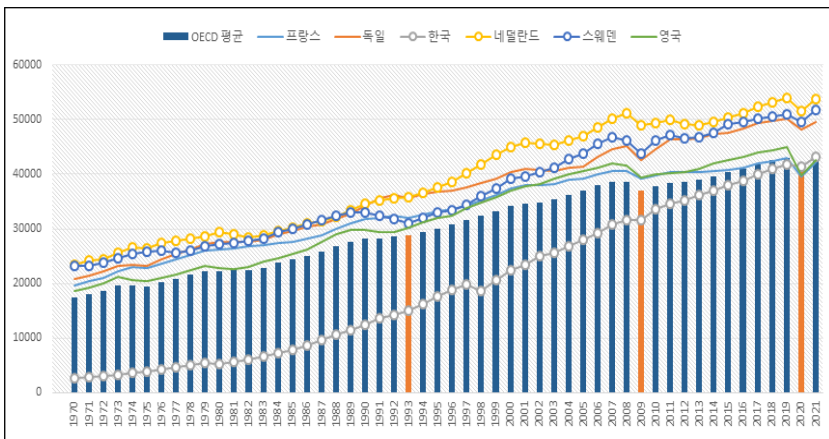
네덜란드와 스웨덴은 잘 갖춰진 사회안전망을 제공하면서도 거시경제와 재정운용 모두의 측면에서 매우 바람직한 성과를 보여주고 있다. 이 두 나라를 벤치마킹 국가로 선택한 이유는 우리나라와 같이 무역의존도가 높은 동시에 서비스 산업 등 경쟁력 있는 산업을 통해 지속적인 경제성장을 실현하고 있기 때문이다. 특히 스웨덴은 우리나라가 추구하고 있는 복지

체계의 원형을 제공하고 있다는 점에서 조금 더 구체적인 검토를 수행하기로 한다.

한 나라의 경제적 후생 수준을 보여주는 1인당 GDP를 보면, 네덜란드와 스웨덴은 줄곧 OECD 평균 수준을 훨씬 상회하여 영국이나 프랑스보다 높은 수준을 유지해 왔다. 특히 2000년대 들어서면서 점차 격차를 벌이기 시작하여 2009년 글로벌 금융위기 이후 다른 선진국의 성장세가 둔화된 것과 달리, 양 국가는 꾸준한 성장세를 이어가고 있다. [그림 2-3]의 주요국 경제성장률 추이를 보면 1990년대 초반을 기점으로 네덜란드와 스웨덴 양국의 경제성장 체질이 확연히 달라진 모습을 확인할 수 있다. 1990년대 이전까지 프랑스나 독일, 영국에 비해 불안정한 모습을 보였고 1990년대 초 상대적으로 더 큰 경기침체를 경험했지만, 이후에는 반대로 더 높은 성장률과 2009년과 2020년 경제위기 상황에서도 경기둔화 폭이 상대적으로 작게 나타난다.

[그림 2-2] OECD 주요국 1인당 GDP (2015 USD 불변가격 기준)

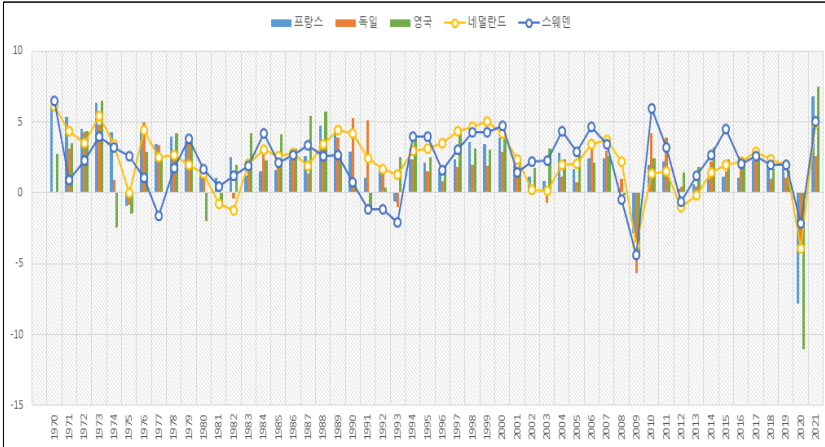
(단위: USD)



자료: OECD Stat. (2022a). National Accounts. Retrieved from <https://stats.oecd.org/index.aspx?queryid=60702> 2022. 12.27.

[그림 2-3] OECD 주요국의 경제성장률

(단위: %)



자료: OECD Stat. (2022a). National Accounts. Retrieved from <https://stats.oecd.org/index.aspx?queryid=60702> 2022. 12.27.

이러한 거시경제적 성과 이외에도 네덜란드와 스웨덴의 복지시스템은 재정의 지속가능성을 담보하면서도 포괄성 보장 또한 양호한 것으로 평가 받고 있다. 재정운용의 유연성 측면에서도 주목해 볼 필요가 있는데, 이 두 나라는 글로벌 금융위기 시에도 경기 대응적 재정정책의 시행과 더불어 이후 건전화 노력을 병행하여 거시 재정 충격을 신속하게 벗어나는 것은 물론 건전 재정의 기조도 함께 유지하고 있다.

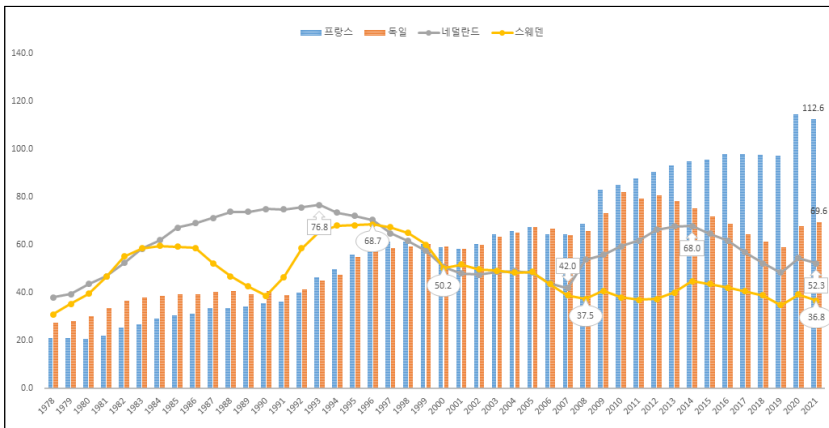
네덜란드는 1970년대 1, 2차 오일쇼크(oil shock)로, 스웨덴은 1990년대 초중반의 자체적인 금융위기와 대외적인 경제위기가 겹치면서 심각한 경제위기를 경험하게 된다. 이러한 경제위기는 재정위기로 연결되면서 이를 계기로 양 국가는 재정개혁을 단행하였다.

네덜란드의 GDP 대비 일반정부 채무비율 장기 추세를 보면, 2차 오일 쇼크가 발생한 1978년 38.1% 수준에서 빠르게 증가하여 1993년 76.8%를 기록하였다. [그림 2-4]를 보면, 같은 기간 프랑스나 독일에 비해 네덜란

드의 정부 부채 누증 속도가 매우 빠름을 알 수 있다. 이후 네덜란드는 재정 개혁을 단행하여 지속적인 긴축재정을 통해 글로벌 금융위기 직전인 2007년 채무비율이 42%까지 축소되었다. 글로벌 금융위기로 인하여 2014년 68%까지 채무비율이 높아졌지만, 프랑스나 독일보다 낮은 수준으로 어느 정도 잘 통제되었다. 최근 코로나19 대응을 위한 재정 확장에도 불구하고 2021년 일반정부 채무비율은 52.3% 수준을 유지하고 있다. 이처럼 네덜란드는 경제 상황에 대응하여 매우 탄력적인 재정운용 정책이 이루어지고 있음을 확인할 수 있다. 많은 경우에서 재정정책의 적자편향성은 경기 대응적 재정정책을 펴기 어려운 요인으로 작용하는데, 네덜란드의 경우는 재정 규율을 통해 경제위기 대응으로 확대된 재정지출을 경제위기 이후에는 신속하게 통제하여 재정 건전성을 유지하는 모습을 보여주고 있다.

[그림 2-4] 유럽 4개국 일반정부 채무비율

(단위: GDP 대비 %)



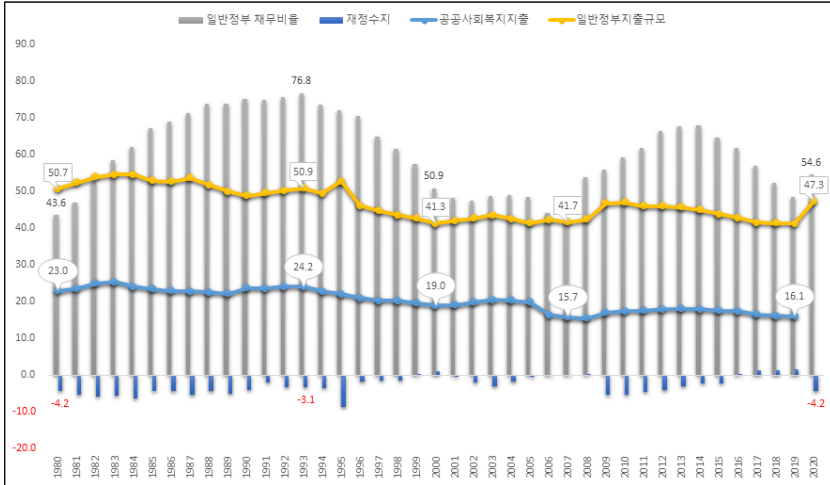
자료: IMF. (2022a). Global Debt Database. Retrieved from https://www.imf.org/external/datamapper/GG_DEBT_GDP@GDD/SWE?year=2021. 2022.12.27.

스웨덴의 경우 특히 1990년대 중후반 재정개혁 전후로 채무관리에 있어 확연하게 다르다. 재정개혁 이전까지 스웨덴의 일반정부 채무비율은 프랑스나 독일보다 높았고 오일쇼크와 1990년대 초반 경제위기 등 경기 변동에 따라 채무비율 또한 증감을 반복하였다. 1990년대 초 경제 재정 위기로 정부 채무가 급격히 증가하면서 1996년 일반정부 채무비율이 GDP 대비 68.7%까지 상승하였으나 재정개혁 이후 빠르게 조정되어 2000년에 일반정부 채무비율이 GDP 대비 50.2%로 하락하였다. 글로벌 금융위기와 최근 코로나19 위기 시에도 소폭 증가하는 수준으로 관리되고 있어 앞에서 살펴본 유럽 4개국 중 가장 건전한 재정 상태를 보여주고 있다.

재정지출 측면에서도 이와 유사한 재정운용의 유연성을 확인할 수 있다. [그림 2-5]에서 보는 바와 같이 네덜란드는 1990년대 중반까지 GDP 대비 50% 이상으로 유지되던 일반정부 지출 규모가 이후 급감하여 글로벌 금융위기 이전까지 40% 초반 수준으로 낮아졌고, 글로벌 금융위기로 증가한 지출 규모 또한 빠르게 감소하는 추세를 보인다. 최근 코로나19 대응으로 2020년에 지출 규모가 일시적으로 크게 증가하였으나 여전히 50% 미만 수준으로 유지되고 있다.

[그림 2-5] 네덜란드 일반정부 재정지출 규모

(단위: GDP 대비 %)



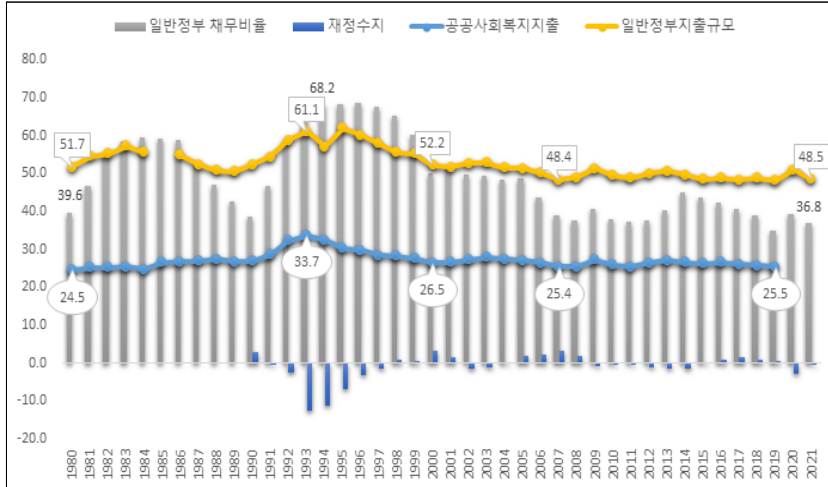
- 자료: 1) IMF. (2022b). Government Finance Statistics. Statement of Operations (Revenue, Expenditure, Net Lending/Borrowing and Financing) Retrieved from <https://data.imf.org/regular.aspx?key=60991462>. 2022.12.27.
 2) IMF. (2022a). Global Debt Database. Retrieved from https://www.imf.org/external/datamapper/GG_DEBT_GDP@GDD/SWE?year=2021. 2022.12.27.
 3) OECD Stat. (2022b). Social Expenditure - Aggregated data. Retrieved from https://stats.oecd.org/Index.aspx?datasetcode=SOEX_AGG 2022.12.27.

스웨덴의 경우에도 네덜란드와 유사한 추이를 볼 수 있다. 1980년 GDP 대비 51.7% 수준이던 일반정부 지출 규모는 1990년대 초반 위기를 겪으면서 빠르게 증가하여 1993년 61.1%까지 늘어났다. 1990년대 중반 재정개혁을 단행한 이후 지출 규모가 빠르게 감소하여 2000년에는 1980년대 수준인 50% 초반까지 하락하였고, 이후에도 점진적으로 하락하여 2007년에 48.4%를 기록한 이후 현재까지 40% 후반 수준을 유지하고 있다.

22 사회보장 재정 위기 감지 및 대응을 위한 분석적 기반 연구 - (II) 사회보장 지출의 적정성 진단 기준

[그림 2-6] 스웨덴 일반정부 재정지출 규모

(단위: GDP 대비 %)

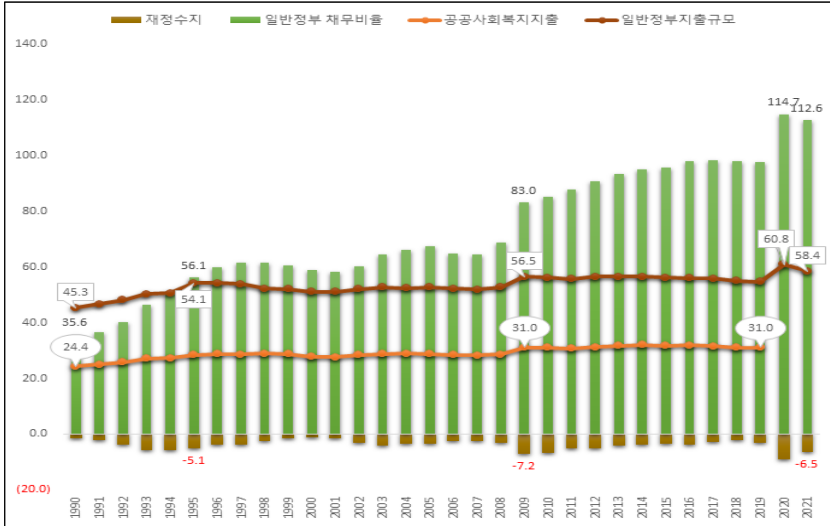


- 자료: 1) IMF. (2022b). Government Finance Statistics. Statement of Operations(Revenue, Expenditure, Net Lending/Borrowing and Financing) Retrieved from <https://data.imf.org/regular.aspx?key=60991462>. 2022.12.27.
 2) IMF. (2022a). Global Debt Database. Retrieved from https://www.imf.org/external/datamapper/GG_DEBT_GDP@GDD/SWE?year=2021. 2022.12.27.
 3) OECD Stat. (2022b). Social Expenditure - Aggregated data. Retrieved from https://stats.oecd.org/Index.aspx?datasetcode=SOCX_AGG. 2022.12.27.

네덜란드와 스웨덴의 이와 같은 재정운용의 유연성은 여타 국가와 비교해 보면 현저한 차이가 있다. 프랑스나 독일, 영국의 사례를 보면 일반정부 채무비율이 계속 늘어나는 추세다. 프랑스의 GDP 대비 국가채무 비율은 대체로 지속적인 증가 추세를 보이고 있다. 1984년 GDP 대비 40% 이하 수준이었던 일반정부 채무 비율은 글로벌 금융위기가 발생한 2009년에 이미 80%를 초과하여 계속 증가하였고, 코로나19로 2020년에 114.7%를 기록하였다. GDP 대비 일반정부 재정지출 규모 또한 계속 증가하여 2021년 현재 58.4%로 1990년 45.3%보다 13.2%p 높아졌다.

[그림 2-7] 프랑스 일반정부 재정지출 규모

(단위: GDP 대비 %)



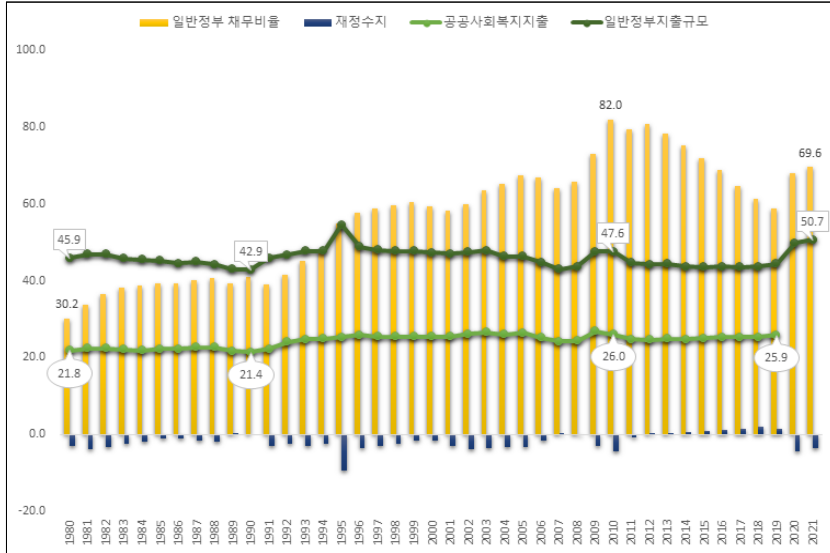
- 자료: 1) IMF. (2022b). Government Finance Statistics. Statement of Operations(Revenue, Expenditure, Net Lending/Borrowing and Financing) Retrieved from <https://data.imf.org/regular.aspx?key=60991462>. 2022.12.27.
 2) IMF. (2022a). Global Debt Database. Retrieved from https://www.imf.org/external/datamapper/GG_DEBT_GDP@GDD/SWE?year=2021. 2022.12.27.
 3) OECD Stat. (2022b). Social Expenditure - Aggregated data. Retrieved from https://stats.oecd.org/Index.aspx?datasetcode=SOCX_AGG. 2022.12.27.

독일의 경우 프랑스에 비해서는 상대적으로 양호하지만 장기적인 추세를 보았을 때 일반정부 채무비율이 계속 증가하고 있다. 독일 통일 이전부터 재정수지 적자가 누적되고 있는 상황에서 통일과 그에 따른 경기침체를 경험하였고 글로벌 금융위기와 최근의 코로나19 대응 등 일련의 경제 위기를 거치면서 2021년 현재 독일의 일반정부 채무비율은 GDP 대비 69.6%로 1980년 대비 약 2.3배 증가하였다. 재정지출 규모 또한 증가하여 현재 GDP 대비 50.7%로 확대되었다.

24 사회보장 재정 위기 감지 및 대응을 위한 분석적 기반 연구 - (II) 사회보장 지출의 적정성 진단 기준

[그림 2-8] 독일 일반정부 재정지출 규모

(단위: GDP 대비 %)



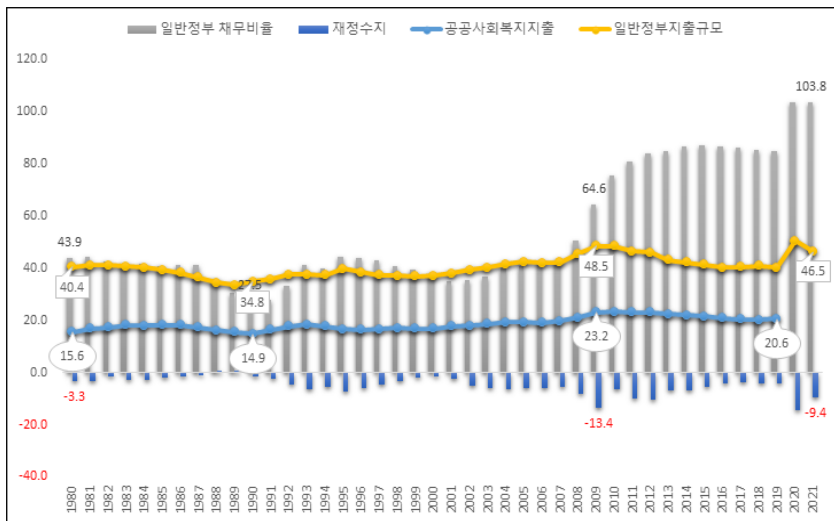
- 자료: 1) IMF. (2022b). Government Finance Statistics. Statement of Operations(Revenue, Expenditure, Net Lending/Borrowing and Financing) Retrieved from <https://data.imf.org/regular.aspx?key=60991462>. 2022.12.27.
 2) IMF. (2022a). Global Debt Database. Retrieved from https://www.imf.org/external/datamapper/GG_DEBT_GDP@GDD/SWE?year=2021. 2022.12.27.
 3) OECD Stat. (2022b). Social Expenditure - Aggregated data. Retrieved from https://stats.oecd.org/Index.aspx?datasetcode=SOEX_AGG. 2022.12.27.

영국의 경우 1980년대 대처 정부의 신보수주의 재정개혁을 통해 1990년대 초반까지 일반정부 채무비율은 GDP 대비 30% 미만이었고 이후 글로벌 금융위기가 발생하기 전까지 40% 내외 수준으로 양호하게 관리되었다. 1990년대 확장재정 기조가 유지되면서 재정수지 적자가 누적되었다. 글로벌 금융위기로 인하여 일반정부 채무비율은 2008년 GDP 대비 45.7%에서 2009년에 64.6%로 급증하였고, 이후 경기둔화와 재정적자가 지속됨에 따라 2015년에는 87% 수준까지 증가하였다. 부채

누증의 심각성을 인식한 영국 정부는 2010년부터 정부 지출에 대한 통제를 중심으로 하는 재정개혁을 추진하였고, 2014년부터 복지지출 총량제(Welfare Cap)가 이전에 도입된 사회보장급여 상한제(Benefit Cap)와 함께 작동하면서 채무비율 증가를 어느 정도 통제할 수 있었다. 그러나 코로나19로 채무비율이 다시 급증하여 현재에는 GDP 대비 100%를 초과한 상태이다.

[그림 2-9] 영국 일반정부 재정지출 규모

(단위: GDP 대비 %)



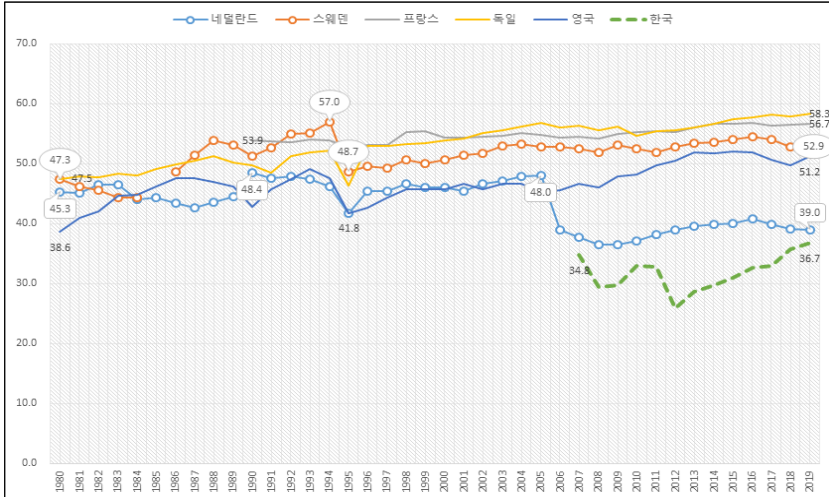
- 자료: 1) IMF. (2022b). Government Finance Statistics. Statement of Operations(Revenue, Expenditure, Net Lending/Borrowing and Financing) Retrieved from <https://data.imf.org/regular.aspx?key=60991462>. 2022.12.27.
 2) IMF. (2022a). Global Debt Database. Retrieved from https://www.imf.org/external/datamapper/GG_DEBT_GDP@GDD/SWE?year=2021. 2022.12.27.
 3) OECD Stat. (2022b). Social Expenditure - Aggregated data. Retrieved from https://stats.oecd.org/Index.aspx?datasetcode=SOEX_AGG. 2022.12.27.

정부 채무나 재정지출의 절대적 규모도 중요하지만, 동시에 재정정책 운용의 상황 변화에 따라 유연하게 대처할 수 있는지도 중요하다. 특히 의무지출 성격의 사회보장 지출 확대는 재정구조를 경직적으로 만들어 위기 상황에 대비한 재정 여력의 확보를 어렵게 하고, 이로 인해 지속 가능한 재정운용을 어렵게 하는 경향이 있다. [그림 2-10]은 지금까지 살펴본 유럽 5개국의 일반정부 지출 규모 대비 공공사회복지 지출 (Public SOCX)의 비율로 재정지출 구조의 경직성을 정의하고 한국과 비교해서 보여준다. 이 그림을 통해 확인할 수 있는 사실은 경직성 수준에 대한 어떤 절대적인 기준은 아니지만 적어도 스웨덴과 네덜란드의 경우 1990년대 재정개혁을 통해 사회보장 지출이 전체 재정지출에서 차지하는 비중의 증가를 효과적으로 통제하고 있다는 것이다. 장기 추세를 보면, 2019년 프랑스, 독일, 영국의 경직성 비율은 1980년 대비 각각 13.3%p²⁾, 10.8%p, 12.6%p 상승한 데 반해 네덜란드와 스웨덴은 각각 -6.3%p와 5.6%p로 현저히 낮게 나타난다. 특히 1990년대 중반까지 네덜란드나 스웨덴 또한 다른 국가들과 마찬가지로 경직성 비율이 장기적으로 증가하는 추세에 있었지만, 재정개혁을 단행한 이후부터는 계속 증가일로에 있는 다른 국가들과 달리 정체가거나 급감하는 것을 볼 수 있다. 즉 1990년대 재정개혁 이후 네덜란드와 스웨덴은 사회보장 지출 증가를 적절히 통제하고 있는 것을 알 수 있다.

2) 프랑스의 1980년 일반정부 지출 대비 공공사회복지 지출 비율 43.4%(OECD Stat. Social Expenditure - Aggregated data(2022.12.27.인출)). [그림 2-10]은 IMF GFS 일반정부 지출 규모를 기준으로 계산한 수치이다.

[그림 2-10] 재정지출 구조의 경직성 비교

(단위: %)



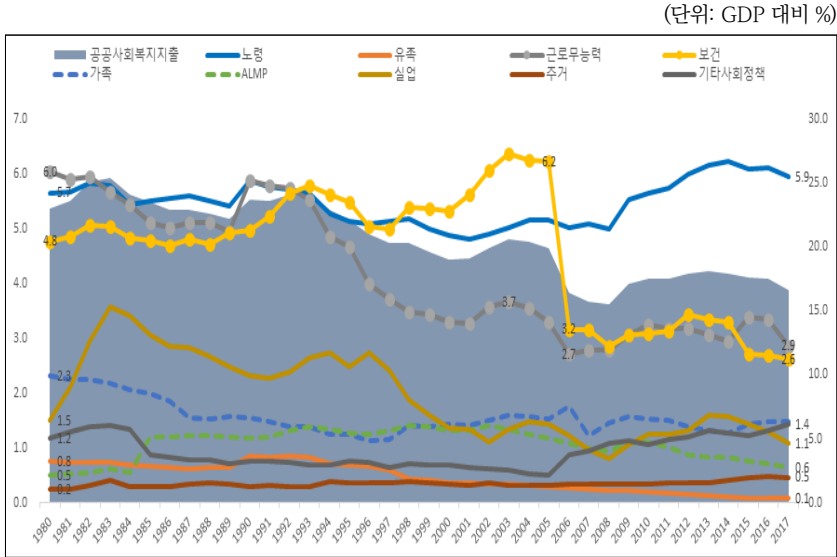
주: 재정지출 구조의 경직성은 각국의 공공사회복지 지출/일반정부 지출 규모로 정의하여 계산하였음.

자료: 1) IMF. (2022b). Government Finance Statistics. Statement of Operations(Revenue, Expenditure, Net Lending/Borrowing and Financing) Retrieved from <https://data.imf.org/regular.aspx?key=60991462>. 2022.12.27.

2) OECD Stat. (2022b). Social Expenditure - Aggregated data. Retrieved from https://stats.oecd.org/Index.aspx?datasetcode=SOEX_AGG. 2022.12.27. 기초로 저자가 작성함.

한편 네덜란드의 경우 2005년까지 48% 내외 수준을 보이던 경직성 비율이 2006년에 약 10%p 하락하여 현재까지 40% 미만으로 유지되고 있다. 이는 [그림 2-5]에서 볼 수 있듯이 오일쇼크 이후 1980년대와 1990년대를 거쳐 최근까지 꾸준히 진행되어 온 네덜란드 사회보장제도 개혁의 결과로서 특히 근로무능력 관련 급여제도와 보건지출에 대한 강력한 구조조정을 통한 관련 사회보장 지출 감소에 기인한다([그림 2-6] 참조).

[그림 2-11] 네덜란드의 공공사회지출 9대 영역별 지출



자료: OECD Stat. (2022b). Social Expenditure - Aggregated data. Retrieved from https://stats.oecd.org/Index.aspx?datasetcode=SOCX_AGG. 2022.12.27.

네덜란드의 사회보장제도 개혁의 역사는 제2차 오일쇼크 이후 심각한 경기침체 때 시작되어 최근까지 거의 30여 년간 지속해 왔다. 이같이 오래된 제도개혁의 역사에서 크게 3가지 중요한 개혁이 있었는데 그 내용은 다음과 같다. 첫 번째는 1980년대 초반 높은 실업률과 경기침체로 인하여 이전까지 유지해 왔던 관대한 실업보험제도가 더 이상 지속가능하지 않다는 판단에 따라 1980년대 중반부터 급여 수준을 축소하는 방향으로 개편되었다.

1985년에는 실업보험급여 수준이 이전소득의 70%로 10%p 감소하였고, 1987년에는 실업부조가 폐지되고 1996년에는 제2 실업부조제도까지 폐지되었다. 실업보험제도에 대한 개혁은 2000년대에도 이어져 2006년에는 단기급여가 폐지되는 등 단일급여 체계로 전환되었고, 2016년에는

실업급여 기간을 축소하고 근로 유인을 강화하는 등 전반적으로 실업 관련 소득보장제도의 관대성이 약화되었다(강신욱, 강희정, 고숙자, 김동현, 김원섭, 남원석,...최요진, 2018, pp. 151-154).

두 번째는 1990년대 초반부터 시작된 상병급여제도와 장애급여제도의 개편이다. 네덜란드에서 상병급여는 당초 공적보험제도로 시작했지만, 1990년대 초반 도덕적 해이를 방지하고 사용자 책임을 강화하는 목적에서 사용자가 대별 부담하는 방식으로 사실상 거의 민영화되었고, 임산부나 취약근로자 등을 대상으로 하는 공적보험제도만 유지되고 있다. 장애 관련 급여제도 또한 소득보장 기능이 많이 축소되었다. 가장 큰 변화는 1998년에 자영자의 장애급여가 신제도로 개편되었다가 2004년에 민영화를 통해 사실상 폐지되었고, 2006년부터 근로자 장애급여제도가 근로 유인에 보다 초점을 두는 새로운 제도로 개편됨에 따라 전체 장애급여 관련 지출이 크게 감소한 것이다(강신욱 외, 2018, pp. 185-193).

세 번째는 네덜란드 사회보장제도 개혁에서 가장 큰 변화라 할 수 있는 2006년에 단행된 의료보험제도 개편이다. 동 개혁은 단적으로 말해서 의료 민영화를 의미하는데, 2005년까지 네덜란드의 보건의료체계는 민간의료 보험과 전 국민을 대상으로 하는 공적의료보험이 양립하는 체계였으나, 2006년부터 “규정된 보편적 의료보험패키지(defined universal health insurance package)를 기반으로 한 의무적 성격의 민간의료보험제도로 통합되었다”(강신욱 외, 2018, p. 296). 그 결과 [그림 2-6]에서 확인할 수 있듯이 2005년 GDP 대비 6.2%였던 네덜란드의 공공 보건의료 지출은 2006년에 3.2%로 1년 사이 절반으로 급감하였다. 또한 2015년 장기요양 보험에 대한 대대적인 개혁이 단행됨에 따라 2017년 현재 네덜란드의 보건의료 지출은 GDP 대비 2.6%로 인구 고령화에도 불구하고 매우 낮은 수준을 유지하고 있다.

이처럼 지속적인 사회보장제도 개혁을 통해 정부의 사회보장 지출을 크게 줄여오고 있음에도 불구하고 네덜란드는 여전히 스웨덴과 더불어 안정적인 사회안전망을 제공하는 것으로 알려져 있다. 복지국가 체제를 유지하면서도 재정운용의 유연성을 통해 재정을 건전하게 이끌고 있다는 점에서 두 국가의 재정운용 거버넌스에 관심을 가지지 않을 수 없다. 특히 네덜란드와 스웨덴은 우리나라와 같이 수출 중심의 개방국가라는 점에서 이하에서는 이들 국가의 예산 편성 과정과 재정운용 틀을 살펴보고 시사점을 찾아보기로 한다.

나. 재정운용제도의 특성

양 국가는 구체적으로는 재정운용의 틀의 내용은 상이하지만, 크게 보면 공통적인 요소로 구성된 예산 편성 및 재정운용 틀을 가지고 있다. 재정의 지속가능성과 재정운용의 유연성 관점에서 보면 양국 재정제도는 강한 총량적 재정 규율을 내재화하고 있다.

이렇게 총량적 재정 규율의 강화와 제도화를 담고 있는 주요 요지는 다음과 같다. 먼저, 독립적인 재정기구가 작동하고 있다. 독립적 재정 기구는 재정의 투명성 제고와 재정정책의 독립성 강화를 위한 수단으로 선진국들 사이에 도입이 확산되었다. 특히 글로벌 금융위기 이후에, 유럽 연합의 재정 준칙이 있음에도 불구하고 경기 대응적 재정운용과 재정 여력 관리가 제대로 이루어지지 못한 데 대한 반성으로 독립적인 재정기구의 수립과 운용이 EU 회원국에 권고되었다.

독립적 재정기구 도입과 운영으로 인한 가장 가시적인 효과는 총량적 재정 규율의 강화이다. 재정 규율의 강화를 통한 재정수지 개선과 재정 준칙의 준수 강화를 꼽을 수 있다. 독립적 재정기구의 업무 범위는 국가

마다 상이하지만, 가장 공통적인 업무는 중기재정계획과 예산 편성의 출발점이 되는 경제 및 재정 전망과 재정의 지속가능성에 대한 진단, 그리고 재정 준칙의 준수 가능성에 대한 진단 등이다. 재정운용에 있어서 이러한 정보 생산의 투명성과 독립성 확보를 통해 지속가능한 재정운용이 이루어지도록 하는 노력으로 볼 수 있다.

네덜란드는 경제정책분석국(CPB / Netherlands Bureau for Economic Policy)이 독립적 재정기구의 역할을 수행한다. 네덜란드의 경제정책 분석국(CPB)은 처음부터 독립적 재정기구의 역할을 부여받지는 않았다. 2차대전 이후 네덜란드의 경제 재건 계획 수립을 미션으로 출범한 경제 정책분석국의 원래 이름은 중앙기획국(Central Planning Bureau, CPB)이다. 노벨경제학 수상자인 Jan Tinbergen이 초대 기관장으로서 경제 정책분석국의 권위와 독립성 확보의 근간을 마련하였다. 그 이후 경제 정책분석국의 업무 범위는 확대되어 왔으며, 현존하는 독립적 재정기구 중에서 업무 범위가 가장 광범위하다.

재정 규율과 관련된 경제정책분석국의 업무는 경제 전망에 관한 보고서를 매년 시기에 따라 네 종류를 생산하고, 새로운 정부 출범 1년 이전에, 신정부의 임기에 해당하는 기간에 대한 중기재정 전망을 시행하여 재정의 지속가능성에 대한 분석 보고서를 발간한다. 이를 기반으로 주요 경제 부처의 장, 중앙은행, 경제정책분석국 인사가 참여하는 범정부 위원회에서 차기 정부에 권고하는 재정운용 기조에 대한 보고서가 발간된다. 이러한 보고서와 권고 사항이 공식적으로 차기 연립정부에 구속력 있게 작동해야 하는 제도적 장치는 없지만, 관습에 의해 차기 정부는 이를 기반으로 중기 재정계획과 연간 예산을 편성한다.

스웨덴은 독립적인 재정기구인 재정정책위원회(Fiscal Policy Council)가 재무부 내에 설립되어 있다. 스웨덴의 재정정책위원회는 소규모이며,

직접적인 분석과 정보를 생산하는 기능은 거의 없다. 재정정책위원회의 업무는 정부의 전망치 생산 방법론의 적정성, 재정운용 상황에 대한 진단, 재정 목표의 달성 가능성에 대한 진단 의견을 제시하는 데에 국한된다. 인력 규모도 6인의 위원과 5명의 직원으로 구성되며, 외부 전문 인력도 활용하고 있다. 이와 대조적으로 네덜란드의 경제정책분석국은 150명이 넘는 인력으로 구성되며, 직접 분석과 정보를 생산하는 업무가 대부분이다.

두 번째는, 재정운용의 시계(time horizon)가 연간 예산에 그치지 않고 중기적이라는 점이다. 경기 변동을 고려하고 정부 재정사업의 성과 창출 시계를 고려하기 위해서는 연단위 예산 편성의 한계를 벗어나야 한다. 그리고 연간 단위 예산이 편성되기는 하지만 중기 시계의 다년도 예산을 기반으로 연간 예산을 조정해 나가는 과정으로 예산 편성이 이루어진다.

정부의 재임 기간은 4년 단위로 중기 예산이 편성되고, 중기 예산에는 부처별 중기 지출 한도가 설정된다. 이렇게 중기 시계의 다년도 예산 관점에서 예산 운용이 이루어지면 재정의 총량적 규율이 강화된다. 중기적 재정 준칙과 지출 한도를 기반으로 재정운용을 함으로써 일상적이고 반복적인 연간 예산 편성 부담을 완화시키는 효과도 더불어 발생한다. 이러한 소모적인 행정 부담을 완화하고 재정사업의 분석과 성과 관리에 시간을 투자할 여력이 생기는 효과가 있다.

세 번째는, 양국 모두 준칙 기반의 재정운용을 하고 있다. 마스트리흐트 조약(Maastricht Treaty)에 의해 유럽연합 국가들은 초국가적인 재정 준칙의 영향하에 놓이게 되었다. 그리고 글로벌 금융위기 이후에는 개별 국가별 재정 준칙과 독립적 재정위원회 수립과 운용이 회원국에 권고되었다. 이러한 재정 준칙은 각국에서 도입이 확산되어 2022년 1월 시점으로 재정 준칙을 수립한 국가는 105개국에 달한다(Davoodi et al., 2022). IMF 데이터³⁾를 보면 OECD 회원국 중 현재 시점에서 재정 준칙이 없는

국가는 우리나라, 튀르키예, 그리고 캐나다로 한정된다. 캐나다는 현재는 명시적 준칙이 없지만 1990년대에 시행한 경험이 있다.

네덜란드는 중기재정계획과 다년도 예산을 통해 중기적인 재정운용 기초를 수립하고, 중기예산 편성 시에 중기적인 재정 준칙이 수립된다. 연립정부 수립 시에 연립정부의 재정운용 목표가 명시적으로 채택된다. 스웨덴도 새로운 연립정부가 중기예산 편성 시에, 중기재정운용 목표가 설정되고 부처별 지출 한도가 설정된다. 스웨덴의 경우에는 이러한 재정 운용 방식에 보다 명시적인 재정 준칙을 2019년에 도입하였다. 국가부채 앵커를 $35\% \pm 5\%$ 로 설정하였다. 네덜란드와 유사하게, 경기 순환주기를 고려한 중기적 시계 내에서는 균형 재정수지 또는 흑자를 내는 것을 목표로 하는 중기재정운용 목표가 설정되었다. 2019년 시점에는 GDP 대비 0.33%의 재정 흑자를 재정운용의 목표로 설정하였다.

네 번째는, 재정운용의 유연성 확보를 위한 기제로 작동하는, 기존 재정 사업에 대한 성과 관리 및 평가, 그리고 지출 효율화 과정이 운용되고 있다. 그리고 대표적인 사회보장제도인 연금의 경우에는 재정의 지속가능성 확보를 위한 제도적 장치가 운용되고 있다.

시간이 지나면 기존 재정사업의 경직화가 진행되면서 재정운용의 유연성이 감소하는 경향이 보편적이다. 특히 사회보장 지출의 증가는 의무 지출의 증가를 의미하고 경제 사회적 여건이나 정책 우선순위를 반영한 예산 편성을 위한 공간의 축소로 귀결된다. 그뿐 아니라 재량적 지출도 이해관계자들의 저항으로 인해 지출 효율화가 용이하지 않다.

이러한 재정구조의 경직화를 억제하고 유연성을 확보하기 위해서는 기존 재정사업의 지출구조 조정을 실효성 있게 추진할 수 있는 기제의 작동이 필요하다. 글로벌 금융위기 이후 악화된 재정 상태의 개선을 위해 지출

3) IMF 보고서 Davoodi, Elger, Fotiou, et al.(2022)에서 활용한 자료 참고.

효율화를 추진하는 수단으로 지출검토(Spending Review) 제도가 확산되었다. 계속 사업에 대한 근본적 재검토를 통한 지출 절감 방안을 도출하는 노력이다. 글로벌 금융위기 이전에도 이러한 노력이 없었던 것은 아니지만, 글로벌 금융위기 이후의 변화는 이러한 지출구조 조정 노력이 제도화되었다는 데에 있다.

예를 들어, 네덜란드의 경우에는 글로벌 금융위기 이후 새로운 연립정부 구성을 위한 선거 직전인 2010년에 포괄적 지출검토가 수행된 바 있다. 이때 20개 분야에 대한 지출검토를 추진하여 분야별로 20%의 절감 목표를 설정하였다. 그리고 20% 절감 목표 달성을 위한 다수의 방안을 도출하여 새로운 연립정부가 활용할 수 있도록 하였다. 이러한 지출검토는 재정 여건에 따라 유연하게 활용한다. 평상시에는 선별적인 지출검토가 이루어지고, 큰 규모의 지출 효율화가 필요한 경우에는 포괄적 지출검토가 수행된다.

이 같은 지출검토가 실효성을 거두기 위해서는 정치적 지지와 더불어 추진 과정과 도출 내용의 투명성 확보가 중요하다. 기존 재정사업에 대한 지출구조 조정은 이해관계자들의 반발이 불가피하기 때문에 재정당국 자체의 작업만으로는 실행이 어렵다. 독립적이고 투명성이 있는 범정부적인 추진체계를 갖추어야만 실효성 있게 추진될 수 있다.

한편 대표적인 의무지출인 연금은 정치적 영향을 최소화하고 그 자체로 독립적으로 자동안정화가 되도록 기제를 제도화하는 것도 필요하다. 스웨덴의 경우, 기대수명과 경제 여건에 따라서 연금 수급 수준을 자동적으로 조정하는 재정수지의 자동안정화 장치를 제도화하고 있다.

마지막으로, 네덜란드와 스웨덴의 경우 사업 부처의 역량과 책임성 있는 재정운용 체제를 갖추고 있다. 재정사업의 성과를 제고하고 지속가능한 지출 효율화를 추진하기 위해서는 사업 부처의 책임성과 관리 역량 확보가

중요하다. 재정 총량에 대한 관리와 재정 규율 강화와 관련된 기능은 중앙집권화가 필요하지만, 주어진 재정 총량의 제약 조건 아래에서의 책임성 있는 분야별 재정운용은 분권화가 필요하다. 즉 개별 부처 역시 자신의 사업에 대해서는 재정당국의 역할을 가지고 수행해야 한다는 것이다. 그리고 이를 위해 역량 강화 노력과 더불어 개별 부처의 책무성과 자율성 확보를 위한 유인 체계도 주어져야 한다.

네덜란드와 스웨덴은 의원내각제 국가로서 개별 사업 부처의 예산은 개별 사업 부처가 의회에서 설명하고 책임을 지는 구조다. 즉 개별 사업 부처의 기획·예산 편성·성과 관리 및 평가 기능이 강하게 작동하고 있다. 중앙 재정당국이 개별 정책 영역에 대한 정보를 제한적으로 알 수밖에 없으므로, 적정 수준의 분권화를 통해 개별 정책 영역에서의 문제는 개별 부처가 책임지고 해결해 나가는 체제 수립이 필요하다.

2. 네덜란드 재정운용 체제

네덜란드의 재정운용 체제는 세 번의 다른 운용 체제로 변화하여 왔다. 첫 번째는, 1958년부터 1982년까지로서, 재정지출을 통한 경기 대응을 강조하던 전통적인 케인지언 정책을 운용하던 시기이다. 2차 세계대전 이후에 경제회복을 위한 수요 진작 목적의 적극적 재정정책이 규범으로 받아들여지던 시기이며, 네덜란드도 이러한 세계적 흐름에서 예외는 아니었다.

두 번째는, 재정적자의 축소를 주요 목표로 재정이 운용되던 1980년대 초반에서 1993년까지의 시기이다. 이때의 주요 사건은 1, 2차 오일쇼크로 인해 일반정부 채무비율이 1993년 GDP 대비 76.8%까지 확대되는 등 심각한 재정 위험에 직면하였고 이에 대한 대응으로 지출통제 중심의

재정정책이 운용되었다. 매년 적자 축소 목표를 설정하여 긴축재정이 이루어졌는데, 이러한 재정운용 기조는 과도기적인 것으로서, 경기 대응을 하면서 지속가능한 재정운용을 하는 정상적인 상황은 아니었다.

세 번째는, 1994년부터 현재까지의 재정운용 체제로서, 추세기반의 예산정책(Trend based Budget Policy)이라고 명명한 재정운용을 하고 있다(박노옥 외, 2020). 이는 장기재정전망에 근거하여 중기재정계획을 수립하여 소위 Top-down 방식으로 재정을 운용하는 체제이다. 중기 재정계획은 연립정부의 재정목표의 실현을 위해 수립되며, 부처별 지출 한도를 설정한다. 중기 시계에서는 경제적 불확실성이 있으므로 예상치 못한 재정수입, 지출의 감소나 증가를 처리하는 기준은 별도로 있다. 다만 이러한 처리 기준에 따르면 세수의 증가가 있더라도 지출 한도를 초과하여 지출하지는 못하게 되어 있다.

추세기반의 재정운용을 위해서, 재정운용의 시계(time horizon)는 장기, 중기, 단기를 기준으로 정보를 생산하고 재정운용을 한다. 먼저 장기는, 인구변화와 같은 장기적인 시계에서 중요한 변수의 변화에 따른 재정 전망에 기초해서 재정의 지속가능성을 진단한다. 둘째, 중기는 3년에서 5년 사이의 시계로서, 통상적으로 한 정부가 유지되는 기간이다. 장기적 재정 지속가능성 확보를 궁극적인 목적으로 두고 이를 실현하기 위한 중기재정운용 목표를 설정하여 운영한다. 마지막으로, 단기는 연간 재정운용 목표와 예산으로서, 장기와 중기 목표에 기반하여 연도별 예산 편성을 하는 단계이다.

네덜란드의 재정운용에 있어서 장기 시계의 의사결정을 위한 중요한 정보는 다음 내용을 포함하고 있다.

독립적 재정기구인 경제정책분석국(CPB / Netherlands Bureau for Economic Policy Analysis)에서 장기재정전망을 하고, 장기재정전망을

기반으로 재정의 지속가능성 갭(Sustainability gap)을 추정한다. 그리고 재정정책 자문위원회의 성격을 가진 SBR(CPB 국장을 포함한 고위공무원 정부위원회)⁴⁾에서 경제정책분석국에서 추정한 지속가능성 갭을 근거로 새로운 연립내각에 재정운용 기조에 관한 권고안을 제시한다.

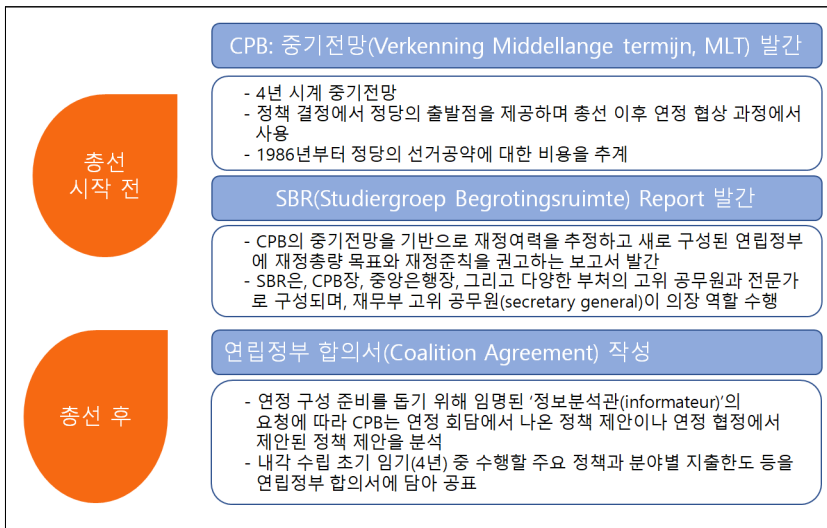
여기서 네덜란드의 중기재정계획은 구조적 재정수지에 기초해서 만들어진다. EU는 개별 회원국의 중기목표(Medium Term Objective, MTO)를 3년마다 계산하여 제시하고 있으며, 각 회원국이 중기재정계획을 설정할 때 EU가 권고하는 중기목표를 최저 기준(minimum standard)으로 활용하고 있다. 네덜란드 역시 EU 회원국으로서 EU가 제시한 중기목표를 참고하여 경제정책분석국에서 추정한 재정유지 가능 갭에 근거하여 도출된 SBR의 재정목표(예, 적자목표, 예산 준칙 등)를 기준으로 중기재정계획을 수립한다.

네덜란드는 이와 같이 재정 준칙에 의거해서 재정을 운용하고 있다. 이러한 준칙은 선거 주기와 밀접하게 연계되어 설정되며, 새로운 정부의 재정운용의 근간이 된다. 선거 실시 1년 전에 경제정책분석국이 재정 지속가능성 갭을 추정하고, 이를 토대로 선거 9개월 전에 SBR에서 재정 여력을 추정하고 중기재정운용 목표를 제안하는 보고서를 발표한다. 이처럼 내각이 구성되기 전에 미리 새로운 연립내각에 권고하는 재정 준칙 권고안이 도출되는 것이다. 재정의 지속가능성에 대한 정보의 생산과 그에 기초한 권고안은 정치적으로 독립된 행정부 공무원과 전문가 집단에서 담당하고, 그 내용도 공개되고 있다. 새로운 연립내각은 해당 내용을 존중해야 할 의무는 없지만, 대부분의 경우 존중하여 새로운 정부의 중기재정계획을 수립한다.

4) SBR은 재정정책 자문위원회의 성격을 가지며, 재무부를 포함한 주요 경제부처의 고위 의사 결정자와 중앙은행과 경제정책분석국이 참여한다. 행정부 내의 법정부적인 위원회라고 볼 수 있다.

재정 총량에 대한 목표가 새로운 연립내각의 합의서에 포함된다. 실제 재정 집행 과정에서 수입 측면에서 발생하는 상황 변화에 대하여서는 별도의 조치가 이루어지지 않고, 지출 측면의 상황 변화에 대하여서는 일정 부분 조정이 가능하다. 지출 측면의 조정은 원칙적으로 지출 한도를 초과하지는 못한다.

[그림 2-12] 네덜란드의 선거 주기와 재정 준칙 설정과의 관계



자료: 1) 박노욱 외. (2020). 성장을 위한 재정지출 정책. 한국조세재정연구원. p. 129 [그림 III-13] 수정 인용함.

2) CPB Netherlands Bureau for Economic Policy Analysis webpage. What we do. Retrieved from <https://www.cpb.nl/en/what-we-do>. 2022.12.27.

3) Government of the Netherlands webpage. Retrieved from <https://www.rijksoverheid.nl/actueel/nieuws/2020/07/10/budgettaire-adviezen-van-de-studiegroep-begrotingsruimte>. 2022.12.27. 기초로 재작성함.

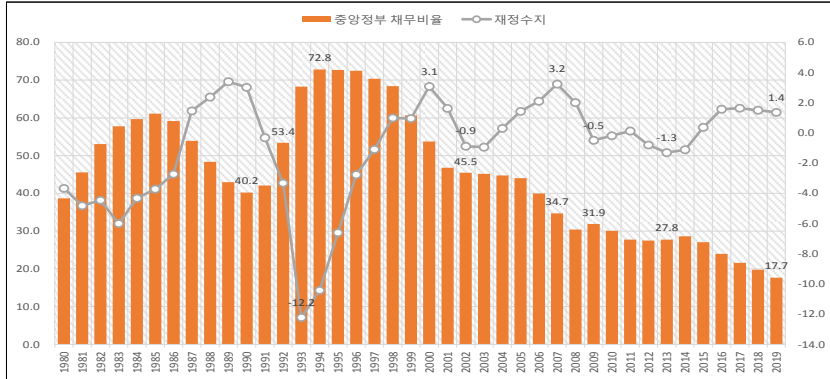
3. 스웨덴 재정운용 틀

오늘날 스웨덴의 재정운용 틀은 1990년대 초반 경제재정 위기에 대응하기 위한 일련의 개혁과정에서 만들어졌는데, 대표적인 복지국가의 사례라는 점에서 조금 더 구체적으로 살펴보기로 한다.

스웨덴은 1990년대 초 금리인상에 의해 촉발된 부동산 위기가 은행 부실로 이어진 금융위기가 실물경제 둔화로 이어지는 심각한 경제재정 위기를 경험하였다. 스웨덴은 1970년대와 80년대를 거치면서 임금과 물가가 빠르게 상승하였는데, 1970년대까지 이자율 통제, 신용 대출 한도 등으로 인하여 억제되던 가계부채는 1980년대 초반 매우 급속한 신용 규제 완화 조치가 이루어지면서 대출 폭등과 부동산과 주식 가격의 급격한 상승을 초래하였다. 이러한 상황에서 1989년 갑작스러운 독일의 통일이 이루어졌고 독일 중앙은행은 긴축통화 정책을 시행하였다. 이에 유럽 각국 중앙은행은 즉각적인 기준금리 인상으로 이에 대응하였지만 스웨덴은 예외였다. 그 결과 스웨덴은 투기적 환율 공격에 직면하게 되었는데, 이때 스웨덴 중앙은행은 단 며칠 동안 일시적으로 기준금리를 500%까지 인상하였다. 이 충격적인 금리인상으로 인하여 인플레이션이 빠르게 하락하였고 동시에 다른 한편에서는 대대적인 세제개혁이 단행됨에 따라 대출 이자에 대한 세금 공제율이 크게 하락하면서 자본시장 투자보다는 현금을 은행에 저축하고자 하는 유인이 커졌다. 이러한 금리인상은 자산시장에 충격을 주었고 특히 건설 부문이 큰 타격을 입으면서 은행 손실이 커져 연쇄적인 은행 도산으로 이어졌다. 부동산시장 붕괴는 먼저 건설 부문에 큰 영향을 미쳤고 대량 실업이 발생하였다. 결과적으로 자산 가격 하락에 따른 가계소비가 위축되면서 스웨덴은 1930년대 대공황 이후 가장 큰 규모의 경제재정 위기를 경험하게 되었다.

[그림 2-13] 스웨덴의 중앙정부 채무비율과 재정수지

(단위: GDP 대비 %)

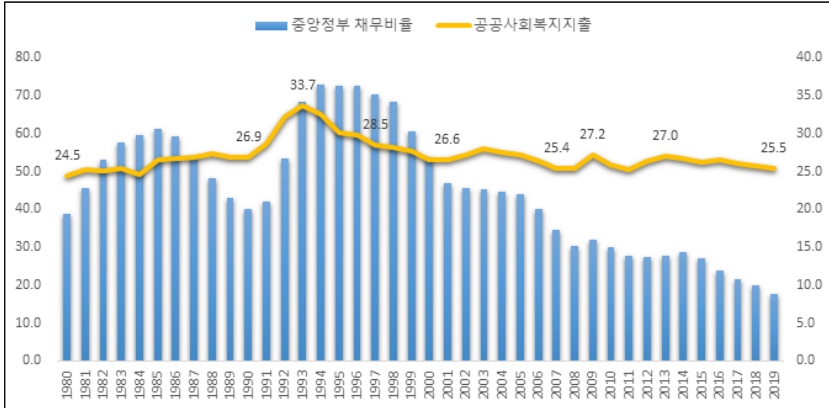


자료: 1) Swedish National Debt Office. (2021). Central government debt. Retrieved from https://www.riksgalden.se/QvAJAXZfc/opendoc.htm?document=Webb_Upplanning.qvw&bookmark=Document\BM10. 2021.10.01.
 2) The World Bank Data. (2021). Net lending (+) / net borrowing (-) (% of GDP). Retrieved from <https://data.worldbank.org/indicator/GC.NLD.TOTL.GD.ZS>. 2021.10.01. 자료 기준으로 저자가 작성함.

경제 충격으로 대량 실업이 발생하고 정부재정을 통한 대규모 구제 금융이 실시되는 와중에 기존 사회보장제도에 따른 급여지출 또한 빠르게 늘어난 데 반해 세수기반이 악화되면서 재정수지가 크게 나빠졌다. 1990년 까지 GDP 대비 3%까지 재정수지 흑자를 기록하였으나, 급격히 악화되어 1993년에는 재정적자가 GDP의 12.2%를 기록하였다. 그 결과 1990년 GDP 대비 40%까지 낮아졌던 정부 채무비율은 1991~1993년의 금융 위기로 인해 1994년 72.8%로 급증하였다. 이 시기 스웨덴의 공공사회 복지 지출은 재정 여건과 무관하게 계속 늘어나 1993년에는 GDP의 33.7%에 이르러 세계 복지국가 역사상 가장 높은 수준을 기록하였다.

[그림 2-14] 스웨덴의 공공사회복지 지출과 중앙정부 채무비율

(단위: GDP 대비 %)



자료: 1) Swedish National Debt Office. (2021). Central government debt. Retrieved from https://www.riksgalden.se/QvAJAXZfc/opendoc.htm?document=Webb_Upplaning.qvw&bookmark=Document\BM10. 2021.10.01.

2) OECD Stat. (2022b). Social Expenditure - Aggregated data. Retrieved https://stats.oecd.org/Index.aspx?datasetcode=SOEX_AGG. 2022.12.27.

이러한 재정적 위기 상황에 대응하기 위하여 스웨덴 당국은 즉각적인 조치로 경기회복을 위한 정책 혼합뿐만 아니라 경제자유화, 재정관리체계, 연금제도를 비롯한 복지체계 전반에 대한 대대적인 구조개혁에 착수하였다. 한마디로 요약하면 경제적 측면에서는 신자유주의 경제 질서에 기반한 수출 주도형 성장 모델을 지향하는 방향으로 전환하는 동시에 전통적 복지 국가의 기능을 변화된 여건에 대응하도록 조정하는 방향으로 변화하였다. 스웨덴은 위기가 극에 달한 1992년 말부터 빠르게 재정 합리화 과정을 시작하였고, 경기회복이 시작되면서부터는 강력한 재정적자 감축 조치를 단행하였다. 1996년 스웨덴 정부는 정부 부채를 줄이고 앞으로 경제위기에 대응하기 위한 수단으로 새로운 재정관리 틀을 구축하였다. 종전까지의 경제정책에 대한 일반 지침이 이제는 재정정책의 명확한 목표와 제약으로 대체되었다. 스웨덴 정부의 새로운 재정관리 틀은 1) 지출상한제

(Expenditure ceiling) 2) 재정흑자목표(surplus target) 3) 재정정책 위원회(fiscal policy council) 그리고 4) 부채 준거(debt anchor)라는 4개의 핵심 요소로 요약할 수 있다.

지출상한제는 중앙정부 지출에 대한 중기적인 통제장치로 1997년에 도입했다. 그 제도화 과정을 보면, 1990년대 초반 재정위기가 심화하면서 과거 20년간 스웨덴 정부재정이 지속 불가능한 궤도에 있었다는 반성에서 예산 절차에 대한 재검토가 시작되었다. 당시 스웨덴 재정부가 발표한 보고서에서는 행정부의 예산 권한이 의회의 권력에 비해 약하다고 주장하였다. 스웨덴 의회는 정부가 요청한 것 이상으로 재정지출을 쉽게 늘릴 수 있었는데, 짧은 선거기간과 소수의 약한 정부가 존재하는 상황이 정부 지출 증가를 계속 추동하는 결과를 만들었다는 것이다. 정부 지출에 대한 통제를 위해 예산 과정은 하향식(Top-down) 절차로 개편했다. 먼저 의회는 전체 27개 지출 분야에 대한 재원이 배분되기 전에 전체 지출 총량에 대해 결의하고, 한번 배분된 지출 규모는 과거와 달리 의회가 이를 초과하여 지출할 수 없도록 바뀌었다(Andersson & Jonung, 2019). 다음으로 스웨덴 예산법에서는 정부가 예산을 제출할 때 향후 3개 회계 연도에 대한 지출 한도를 상정하도록 하였다. 이때 상한선은 의회가 결정한다. 예산법에서는 또한 승인된 지출 한도가 초과될 경우 정부가 그의 권한 범위 안에서 적절한 조치를 취하거나 한도가 초과되지 않도록 하는데 필요한 방안을 모색하여 의회에 건의하도록 하고 있다. 이러한 지출상한제의 범위는 법에서 별도로 규정하고 있지 않지만, 동 제도 시행 이후 현재 까지 동일한 적용 범위를 가지고 있다. 여기에는 중앙정부 채무에 대한 이자지출(스웨덴의 26번 지출 분야)을 제외한 사실상 일반정부 지출 전반을 포함하며, 재정 외(off-budget) 지출인 노령연금도 이에 포함된다. 이처럼 지출상한제는 하향식 예산 절차에서의 가장 우선적인 제한이며, 이의

중요한 목적 중 하나는 바로 정부가 목표로 하는 재정흑자를 달성하기 위한 여건을 조성하는 것에 있다.

한편에서는 정부 채무를 조정하기 위한 방안으로 재정흑자목표제가 도입되었다. 1997년 처음 제안되어 시범적으로 운용하다가 2000년에 공공 부문(중앙정부+지방정부 및 사회보장기금) 재정흑자 목표가 설정되었다. 예산법은 정부가 공공부문 재정흑자 목표를 제안하고 그 목표가 어떻게 달성되고 있는지 매 회계 연도에 적어도 2회 이상 의회에 보고하도록 규정하고 있다. 초기 재정흑자 목표는 GDP의 2%로 설정했으나 2007년 유럽 통계청(Eurostat)이 프리미엄 노령연금제도를 더이상 재정 절감 영역에 포함할 수 없다고 결정함에 따라 1%로 하향 조정되었고, 2019년에는 재정흑자 목표가 GDP의 0.33%로 낮아졌다. 그밖에 2000년부터는 지방 정부도 균형 재정을 유지하도록 요구되고 있다. 재정흑자 목표는 매년 관리되는 정책 변수로 재정정책위원회(Fiscal Policy Council)가 이의 적정성을 진단하고 의회에 보고하고 있다.

재정정책위원회는 스웨덴의 독립적인 재정기구로 2007년 재무부 산하의 조직으로 설치되었다. 네덜란드의 경제정책분석국보다는 업무 범위가 제한적이다. 주된 업무로서 매년 5월 15일까지 “스웨덴 재정정책”이라는 재정운용 상황에 대한 진단 보고서를 생산하고 있다. 해당 보고서는 재정 지속가능성, 재정수지 흑자목표, 지출 한도, 경제성장과 고용유지 목표에 관한 기여도 등을 포함하여 재정정책과 재정운용에 대한 평가를 담고 있다. 이러한 재정운용에 대한 평가 외에 정부의 경제 전망 방법론의 적정성에 대한 평가도 하고 있다. 그 이외의 활동으로는 컨퍼런스를 개최하고, 필요에 따라 재정정책의 특정 주제에 대한 심층분석 보고서도 생산한다.

다만 여기서 한 가지 주목할 만한 사항은 바로 동 위원회가 발간하는 재정정책보고서의 내용에 재정정책의 영향 분석에 있어 소득재분배 측면

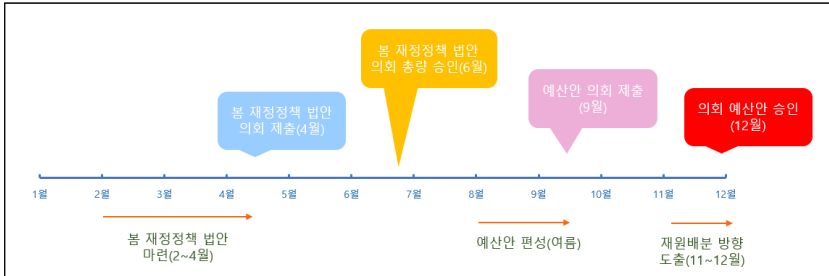
에 대해서도 상당한 관심을 두고 다루고 있다는 것이다. 당초 스웨덴 의회의 요청에 따라 1992년 처음으로 스웨덴 정부는 분배정책보고서를 발간하였는데, 1994에 두 번째 보고서가 발행된 다음 1996년부터 예산서의 부록으로 매년(또는 격년) 작성했다. 2011년부터는 재정정책위원회가 재정정책의 장단기적 소득재분배 효과를 평가하는 임무를 담당하고 있다(Fiscal Policy Council, 2018). 분석 범위는 특정 사회급여제도나 영역에 국한된 것이 아니라 조세와 주요 공적이전제도 전반의 영향을 구분해서 살펴보고 있다. 정부 재정정책(사회보장정책)의 효과가 몇 년에 걸친 소득 분포의 변화로 나타난다는 점에서 지니계수나 빈곤율과 같이 단순하지만 일관성 있는 지표의 변화를 주기적으로 검토하는 내용을 담고 있다. 이와 관련하여 제4장에서 조금 더 구체적인 내용을 살펴보기로 한다.

스웨덴의 예산 편성 및 확정 과정은 두 단계로 추진된다. 상반기에는 거시적 재정운용 방향에 중점을 둔 재정정책 관련 법안을 의회에 제출하여 승인을 받고, 하반기에는 구체적인 예산 법안을 의회에 제출하여 의회의 승인을 받는다.

이렇게 예산 편성에는 1년이 소요된다. 네덜란드와 그 기간을 비교하여 보자. 선거 1년 전에 시작되는 경제정책분석국의 재정지속가능성 갭 추정 작업부터 포함하면, 네덜란드에서는 중기 예산안 확정까지 2년이 소요된다. 이렇게 다년도 예산 편성에 초점을 둔 예산 과정을 운영함으로써 예산 편성의 품질을 높이고 있다.

스웨덴도 준칙 기반의 재정운용을 하고 있는데, 준칙이 보다 명시적이며 범위도 지방정부를 포함하여 포괄적이다. 중앙정부와 연금·건강 보험을 포함한다는 것은 똑같다.

[그림 2-15] 스웨덴의 예산 편성 과정 및 일정



자료: Wilhelmsson. (2016). Fiscal rules and medium term budgeting in Sweden. Plenary Meeting of the Budget Community and meeting of the Budget Literacy and Transparency Working Group, Plenary meeting day 2 materials. PEMPAL. Retrieved from https://www.pempal.org/sites/pempal/files/event/attachments/28_Thomas%20Wilhelmsson_eng.pptx. 2022.06.17.; 박노옥 외. (2020). 성장을 위한 재정지출 정책. 한국조세재정연구원. p. 131 [그림 III-14] 재인용하여 저자가 수정 작성함.

스웨덴은 재정 준칙으로서 정부부채 준거(debt anchor)를 $35\% \pm 5\%$ 수준으로 2019년에 설정하였다. 이는 EU가 권고하는 부채 상한인 60% 보다도 낮은 수준이다. 스웨덴이 재정의용에 있어서는 훨씬 보수적임을 볼 수 있다. 이는 1990년대의 경제위기 경험에 기반하고 있다.

평상시에는 독일의 국채 이자율과 같은 수준으로 유지하는 것이 목표인데, 이에 상응하는 스웨덴의 부채 수준은 40%이다. 그리고 부채 수준이 70%를 상회할 경우 국제시장 접근에 문제가 발생할 수 있다. 그러므로 위기 상황에서도 70% 수준을 넘기지 않을 필요가 있다. 그리고 위기 상황에 대응하기 위해 필요한 재정 소요는 과거 경험으로 보면 최대 30% 수준으로 본다. 이러한 세 가지 사항을 고려할 때 평상시의 부채 수준은 $35\% \pm 5\%$ 이 적절하다고 보고, 부채 앵커로 설정하였다. 이는 스웨덴의 재정의용 기조가, 위기 상황에서 필요한 재정 여력을 확보하기 위해 보수적으로 설정되어 있음을 보여준다.

재정의 지속가능성을 유지하면서도 필요한 새로운 재정 수요에 대응

하기 위해서는 재정운용의 유연성이 중요하다. 특히 의무지출의 유연성을 확보하는 것이 필요하다. 이러한 재정운용의 유연성 확보 사례로서 스웨덴의 공적 연금제도를 살펴보자.

현재 스웨덴의 공적연금의 틀은 1994년에서 1999년 사이에 통과된 입법 내용을 기반으로 유지되고 있다. 경제위기를 거치면서 이루어진 다양한 개혁의 내용 중에 연금의 지속가능성 확보를 위한 연금개혁도 포함되었다. 중요한 개혁 내용은 명목확정기여(Notional Defined Contribution, NDC)에 근거한 개인별 연금 계좌 도입과 자동 밸런싱 장치이다.

1960년대 후반의 스웨덴 공적연금은 세 층위로 구성되어 있었다. 부과 방식(Pay-As-You-Go)의 단일률(flat rate) 기본연금(folkpension)이 있었는데, 1959년에 격렬한 정치적 논쟁을 거쳐 부분 적립식 임금 연계 일반 추가연금(Allmän Tilläggspension, ATP)이 추가되었다. 30년 동안 직장 생활을 한 노동자들의 15년 동안의 최고소득을 바탕으로 추가연금 수준을 책정함으로써 연금 수준을 상향시킨 소득 비례식 연금이다. 그런데 이 연금의 재원은 일반 세금인 급여세(pay roll tax)를 기반으로 한 것이었다. 추가연금의 시행으로 인해 일반 사무직 노동자들이 국가 연금체제에 편입되어 신중산층의 상당수가 사민당 지지로 돌아서는 변화를 가져왔다. 1969년에 들어서는 직장 생활 경력이 짧거나 소득이 적어 추가연금 수준이 낮은 퇴직자들의 소득 수준을 보전해 줄 수 있는 특별기금 마련을 통해 노인 저소득층 지원을 강화했다.

1980년대 스웨덴은 경제의 불확실성이 증가하고 있었으며, 기대수명도 높아지고 저출산 추세가 지속하면서 국민연금과 추가연금제는 강한 재정적 압박을 받는 상황이 전개되었다. 특히 추가연금은 현재의 직장 생활자들이 낸 세금으로 유지되기 때문에 재정적으로 지속 불가능하다는 것이

명확했다. 1980년대와 1990년대 사이에 연금 개혁에 대한 논의가 지속되었지만 정치적 합의를 도출하지 못하고 시간이 흘러갔다. 1990년 경제 위기를 겪게 되었고, 연금 개혁의 필요성에 대한 국민의 인식 공유와 더불어 개인연금 가입자가 증가하는 상황이 전개되었다. 이런 상황의 변화로 사민당도 개인의 기여분만큼 연금으로 되찾아가는 제도를 선호하기 시작했다. 이는 보수정당의 선호 방식인 명목 확정기여형 소득비례연금을 대안으로 받아들이는, 사민당의 입장 전환으로 귀결되었다. 그 결과가 1994년에서 1999년 사이에 이루어진 연금개혁 입법 내용들이다. 연금 개혁을 위한 첫 발걸음이 1984년 특별위원회라고 볼 때, 1999년까지 총 15년이 소요된 긴 협상 과정이 있었다.

스웨덴 공적연금의 거버넌스는 정치적 의사결정을 최소화하기 위한 구조이다. 공적 연금 관련 의사결정은 일반 재정과 분리되어 별개의 의사결정 과정을 거치게 되어 있다. 스웨덴의 연금은 정부 재정과 분리하여 운영되며, 수입과 지출은 별도 규정에 의해 관리된다. 그리고 규정은 정치적 독립성을 가진 의회 작업반의 논의를 거쳐 결정한다. 그리고 재정 지속 가능성 확보를 위해, 명목확정기여 방식의 소득연금제도와 자동 밸런싱(automatic balancing) 장치를 통해 기대수명, 인구구조, 경제환경의 변화를 반영하여 수급 수준을 조정하도록 설계되어 있다.

유럽 국가 중 최초로 명목 확정기여 방식의 소득연금제도 도입을 통해 생산연령 기간 동안에 기여한 금액을 개인의 가상계좌에 축적하고, 축적된 자산과 은퇴 시의 기대수명을 고려하여 연금 수급액이 확정된다. 이러한 확정기여 방식 자체가 연금의 재정적 안정성을 확보하는 역할을 한다. 추가적으로 예상치 못한 경제적 충격이나 외생적 요인이 발생하여 연금 부채(liability)가 자산가치를 초과할 경우, 자동 밸런싱 장치가 작동한다. 그리고 자동 밸런싱 장치의 작동 판단의 근거가 되는 추정치의 생산은

스웨덴 사회보험청(Swedish Social Insurance Agency)이 담당한다. 요약하면, 현재 연금 급여 수준으로 재정 지속가능성 확보가 불가능하다고 추정되면 자동 밸런싱 장치를 작동하여 연금 급여 수준을 축소하고, 이러한 문제가 해소되면 자동 밸런싱 장치가 중지된다. 실제 자동 밸런싱 장치를 작동하여 연금 급여 수준을 축소하기도 하였다. 2000년대 후반의 글로벌 금융위기의 여파로 2010년에 자동 밸런싱 장치가 작동하였으며, 2017년에 정상화되었다.

이러한 스웨덴의 연금개혁은 지금까지는 투명성과 지속가능성을 확보하는 데에는 성공적이었다고 평가받는다(Aspegren, Durán, Masselink, 2019). 스웨덴의 GDP 대비 연금지출 비율은 2070년에 현재 보다 오히려 감소할 것으로 추정하고 있다. 흥미롭게도 최근 스웨덴 연금제도에 대한 우려는 연금제도의 지속가능성에 있는 것이 아니라 연금 수급자에게 위험 부담이 이전되어, 적절한 연금이 제공되지 못한다는 데에 있다. 이에 스웨덴이 2017년에 발표한 연금제도 개선 내용은, 적정 수준의 연금 수급을 보장하기 위한 내용을 담고 있다. 스웨덴의 명목 확정기여 제도와 자동 밸런싱 장치는 연금재정의 지속가능성 측면에서 성공적이라는 점에는 이견이 없다. 오히려 퇴직자들에게 위험을 지나치게 전가하는 것은 아닌지에 대한 비판이 있다. 퇴직자에게 위험이 지나치게 전가되어 퇴직자가 정치적 압력을 행사하고, 이로 인해 기존의 투명한 재정운용 시스템에 자의적인 정치적 개입이 발생할 위험이 커지고 있다는 조심스러운 우려가 있다(Aspegren et al., 2019).

이번 장에서 살펴본 네덜란드와 스웨덴의 재정운용 사례는 우리나라 사회보장 지출 관리에 있어 한 가지 매우 중요한 시사점을 주는데, 나라마다 설정 기준은 다르지만 사전적으로 목표로 하는 지출 총량을 설정하는 하향식 예산 과정을 통해 확장 편향이 내재된 정부 지출을 통제하고 있다는

것이다. 이와 동시에 부채 준거를 두어 사회보장 지출을 위시한 모든 정부 지출이 총 조세수입에 강제로 연동될 수밖에 없도록 함으로써 경기에 대응하여 탄력적인 재정운용이 가능하도록 한다는 것이다. 그리고 여기서 명확하게 설정된 지출 총량 목표가 가장 핵심적인 관리 기제로 기능하는 것으로 보인다. 결국 사회보장 지출도 총량 관리가 중요함을 의미하는데, 이는 어느 정도가 적절한 지출 규모인가를 가늠할 수 있는 기준점을 찾아 보는 것에서부터 출발해야 할 것이다. 이와 관련해서 다음 장에서 소위 적정 사회보장 지출의 총량 수준을 어떤 방식으로 가늠해 볼 수 있을지에 대해 검토해 보기로 한다.



제3장

사회보장 지출 규모의 적정성 진단 기준 검토

제1절 사회보장 지출 규모의 적정성 진단 필요성

제2절 필요 지출 규모 추정 방법

제3절 가계의 재정적 수요에 기반한 사회보장 지출
규모 추정

제4절 주관적 수요에 기반한 사회보장 지출 규모 추정

제5절 소결

제3장 사회보장 지출 규모의 적정성 진단 기준 검토

제1절 사회보장 지출 규모의 적정성 진단 필요성

최근 들어 우리나라는 사회보장의 빠른 확대와 더불어 인구·사회·경제의 급격한 구조변화로 사회보장 수입 및 지출 구조에 있어 그 대응력의 취약성이 지적되면서, 그 재정적 위험에 대한 체계적인 관리의 필요성이 높아지고 있다. 특별히 하방 경직성을 갖는 사회보장 지출의 특성상 정부 재정에서 차지하는 비중은 계속 증가할 것으로 예상되며, 이러한 지출 증가는 국가 재정위기의 가능성을 높이는 요인으로 작용할 수도 있다(고제이 외, 2021). 이에 대해 앞서 살펴본 네덜란드나 스웨덴을 비롯한 재정위기를 경험한 복지국가에서는 재정 준칙 등 전체 재정지출 한도의 설정, 혹은 대대적인 개혁을 통해 사회보장 지출을 통제하기도 하였다. 다만 이러한 재정적 제약에 따른 사회보장 기능의 축소는 그 추진 방법과 소득의 분포 등 사회적 특성에 따라 후생적 차원에서 어느 정도의 사회적 비용을 수반하게 되는 것이 사실이다. 따라서 사회보장의 관점에서는 사회 후생 측면을 고려한 바람직한 수준의 지출 총량 혹은 그 기준을 설정할 수 있다면, 일정 시점에서 지출 수준의 적절성을 가늠할 수 있을 것이다(고제이 외, 2021).

그간 적정 사회보장 지출에 대한 연구는 주로 실증적 접근 방법으로(positive approach), 국가 재정의 규모나 여력 혹은 조세수입(국민부담률, 조세부담률) 대비 사회복지 지출의 규모를 경제적 수준이 유사한 국가들과 비교하는 방식을 활용해 왔다(김성욱, 유희원, 이주환, 2014). 또는 국가의 경제, 인구, 사회적 특성 등 사회복지 지출과 관련된 요인들의 기여도,

그에 따른 지출 수준의 적정성을 판단하는 방식이었다(김성태, 김명규, 2015; 남상호, 최병호, 2008; 안중범, 안상훈, 전승훈, 2010). 일례로 1인당 GDP, 대외 개방도, 물가상승률, 농업 생산의 부가가치 등 경제적 특성과 노인부양률, 도시인구 규모 및 정부 형태, 부패지수 등 인구, 사회, 정치적 요인들을 계량경제 모형에 투입하여 예측치를 도출하고, 그 예측치와 실적 간의 상대적 비율로서 ITC(국제조세비교지수, International Tax Comparison index), IEC(국제정부지출비교지수, International Expenditure Comparison index)를 산출하여 국가별 지출 및 조세 수준의 적정성을 평가한다(김성욱 외, 2014; 김용하, 2017). 다만 일국의 사회보장 지출 규모는 그 지출 수준 자체와 함께 “이를 가능하게 하는 조세부담 등에 대한 국가 구성원들의 사회적 선택의 결과”라고 할 수 있기 때문에, 특정 시점에서 상대적 위치를 파악하는 방식은 한 국가의 지출 수준의 합리성을 평가하기에는 다소 제한적인 정보만을 제공한다고 볼 수 있다(최준욱, 2006). 이에 다수의 연구에서는 우리나라의 인구, 사회, 경제적 구조 변화를 고려한 장기적 전망 및 재정적 여력에 대비한 지출의 적절성을 판단하기도 하였다(최준욱, 2006; 안중범 외, 2010). 다만 이러한 실증적 접근 방식은 모형에 사용된 변수에 따라 적정 지출의 수준이 달라질 수 있고, 여기서 말하는 ‘적정 수준’이 국가별 과거 데이터를 통해 추정된 평균적 성향을 의미할 뿐 “우리가 도달해야 할 적합한 수준”을 의미한다고 볼 수는 없다(박형수 외, 2007; 김성욱 외, 2014에서 재인용).

한편 복지지출 수준에 대한 규범적 접근 방법(normative approach)은 일국이 갖는 사회복지에 대한 규범적 요인들을 반영하여 그 지출 수준이 어느 정도가 되어야 하는지를 규명하는 것이다(김성태, 김명규, 2015). 예를 들면 최적 자원배분을 위한 사회후생함수를 설정하고, 정부의 예산 제약하에서 사회후생을 극대화하는 적정 조세부담률 혹은 정부 지출

규모를 결정하는 방식을 들 수 있다. 전영준, 안종범(2007)은 개인들의 효용함수에 기초한 사회후생함수를 가지고 가상의 ‘사회적 계획자’를 상정하여 최적 자원배분 조건을 규명하고 이러한 자원배분을 가능케 하는 적정 조세부담률을 추정하고자 하였다. 해당 연구는 적정 사회보장 지출 수준의 추정을 목적으로 하는 것이 아니라 공적연금 등 주요 사회보장 제도가 변화 없이 유지된다고 가정하고 인구 구성 변화 등에 따른 재정 추계를 실시하여, 이를 적정 조세부담률 수준을 도출하는 모형에 활용하였다. 한편 김성태, 김명규(2015)는 실증적 접근 방법과 규범적 접근 방법을 혼합한 방식으로 국가 재정 여력(GDP 대비 국가부채 규모 60% 이하)의 제약 조건하에서 사회후생을 극대화하기 위한 국민 부담 규모와 그에 따른 정부 지출 규모, 그리고 그 구성을 추정한 바 있다. 즉 주어진 경제 및 사회적 환경하에서 GDP를 극대화할 수 있는 국민부담률 수준을 산출하고 그에 따른 정부 지출의 총량을 도출한 후, 분야별로 정부 지출의 생산성을 고려하여 분야별 지출의 구성을 결정, 그에 따라 사회의 복지 지출 수준이 도출되는 방식으로 적정 지출 수준이 다분히 공급 측면에 초점이 맞추어져 결정된다고 볼 수 있다.

전술한 바와 같이 궁극적으로 사회보장 지출은 국민의 재정적 부담을 전제로 하는 사회적 선택의 결과로, 현실에서는 부담과 급여 혜택의 조합에 대해 그 수준은 다르지만 같은 후생 수준에 도달할 수 있는 다수의 균형이 존재할 수 있다. 즉 한 사회에서 복지지출 수준은 경제 및 재정적 측면뿐 아니라 구성원들의 선호에 따른 정치사회적 선택의 결과이기 때문에 그것이 적정한지 판단할 수 있는 단일한 절대적 기준이 존재한다고 보기는 어렵다. 이러한 이유에서 소위 적정 지출 수준, 혹은 적정 복지국가 규모에 대한 사회적 논의는 부담과 지출 수준을 연계한 선택지(예: 저부담-저복지, 중부담-중복지, 고부담-고복지)의 틀에서 진행되고 있다(최순영, 2012).

그럼에도 불구하고 이와 같은 복지지출의 적정성에 대한 연구들이 지향하고 있는 바는, 특별한 판단 기준이나 해법을 제시하지 않고 그 수준에 대해 논란이 지속되고 있는 사회보장 지출에 대해 일정한 경험적 근거를 제시하기 위함이라고 볼 수 있다(김성욱 외, 2014). 본 연구에서는 이와 같은 맥락에서 사회적으로 요구되는 필요 사회보장 지출의 규모를 추정하는 방식을 검토하는 것을 목적으로 한다. 사회적으로 요구되는 사회보장 지출 총량 규모는 직관적으로 가계의 실제 재정적 수요를 기반으로 할 때 그 충분성과 적정성을 가늠해 볼 수 있다. 이를 위해 가구와 개인이 일정한 수준의 생활을 영위하는 데 필요한 지출 수준으로써 참조예산의 개념을 검토하고, 그에 기초하여 우리나라의 사회보장에 대한 수요의 범위를 총량 차원에서 파악해 보고자 한다.

제2절 필요 지출 규모 추정 방법

참조예산(reference budgets, RBs)은 가구의 규모 및 구성에 따라 표준적인 수준의 생활을 영위하는 데 필요한 지출액, 즉 그에 필요한 재화와 서비스들의 묶음을 화폐가치로 나타낸 것이라고 할 수 있다(Bradshaw, 1993).⁵⁾ 문진영(2018)에 따르면 제2차 세계대전 이후 유럽에서는 동구권 노동자들이 서유럽으로 대거 유입되면서 이들에 대한 사회보장 문제가 본격적으로 대두되기 시작하였다. 이에 경제 공동체로서 유럽연합에서는 “유럽 시민이라면 회원국 어디로든 자유롭게 이동하면서

5) 참조예산은 과거 문헌들에서 표준예산(standard budgets, budget standard, example budgets)으로 불리기도 하였는데, 이때 ‘표준(standard)’이라는 단어가 개인의 행태와 소비에 있어 요구되는 어떤 기준이나 규범(a norm) 차원으로 해석될 수도 있기 때문에, 2008년 EU의 standard budget project에서는 참조예산(reference budget)이라는 용어를 사용하기로 결정하였다(European Commission, 2014).

정착하여 살아갈 수 있는 ‘노동력의 자유로운 이동(free movement of workers) 원칙’에 따라 어느 국가에 정착하든지 유럽 표준의 생활 수준을 누릴 수 있는 사회 균질화(social harmonization) 작업”이 시급한 정책 과제로 부상하게 된다. 다만 현실적으로 회원국 간에 사회경제적 격차가 존재하였기 때문에, 사회 균질화 과제는 국민적 기본선(national minimum)의 확보 논의로 이어지게 되었다. 특별히 2008년 금융위기는 유럽에서 기초적 생계 보장의 중요성을 환기시키는 계기가 되었고, 2009년 유럽의회(the European Parliament)에서는 집행위원회와 회원국들에게 (노동시장에서 지위와 관계 없이) 모든 개인에게 기본적인 수준의 생계가 보장되어야 할 것을 강조하였다.

이와 관련하여 유럽빈곤퇴치네트워크(European Anti-Poverty Network, 이하 EAPN 병용)와 최소소득 네트워크(European Minimum Income Network, EMIN)는 최저소득 기준(Minimum income standard, 이하 MIS와 병용) 및 급여의 설계에 있어 핵심 기준으로 ‘적절성(adequacy)’과 ‘접근성(accessibility)’, 그리고 ‘제반 정책환경 요소(enabling character)’를 꼽았다(Van Lancker, Aranguiz, & Verschueren, 2020). 이때 ‘적절성’이란 인간으로서 존엄한 삶을 살 수 있을 정도의 소득 수준을 의미하고, ‘접근성’은 기여와 관계 없이 그것이 필요한 사람이라면 누구나 급여를 받을 수 있는 포괄적인 보조와 접근을 보장하는 제도를 설계해야 함을 의미한다. 마지막으로 MIS의 ‘제반 환경 요소’로서, 수급자가 비경제활동의 덫(inactivity traps)에 빠지지 않고 다시 일할 유인으로써 MIS가 작용할 수 있도록 설계되어야 하며, 노동 시장에 복귀할 수 없는 사람들에 대해서도 사회 참여를 하도록 하는 통합적 접근이 필요함을 강조하였다. 그리고 이 중 첫 번째 기준인 ‘적절성’과 관련하여, 2013년 유럽연합에서는 사회투자 패키지(Social Investment

Package, 이하 SIP와 병용)의 일환으로 회원국들이 효율적이고 충분한 수준의 소득보조 제도를 설계하기 위한 도구로, 그리고 각국의 소득보조 수준의 적절성을 모니터링하기 위한 근거로 참조예산(RBs)을 제안하였다 (European Commission, 2014). 2014년 유럽공동체의 조사에 따르면 (European Commission, 2014), 아래 표와 같이 각국에서 참조예산은 다양한 목적으로 활용되어 왔으며, 전체 활용 사례 238 케이스 중 70% 이상은 참조예산이 적정 생활 수준을 평가하기 위한 목적으로 사용되었다. 또한 빈곤의 정도를 측정하기 위한 목적으로 사용된 경우는 50% 이상 이었고, 3분의 1 가량은 상대소득 빈곤선의 적절성을 평가하기 위한 목적으로 사용되었다. 20% 이상은 균등화 지수(equivalence scales) 산출에 활용되기도 하였다.

〈표 3-1〉 유럽의 참조예산 활용 사례

Purposes	N of responses	% of RBs
To assess an adequate standard of living	46	70,8
To assess the adequacy of social benefits	38	58,5
To measure the extent of poverty	35	53,8
To assess the validity of relative income poverty thresholds	22	33,8
To generate equivalence scales	14	21,5
To provide a benchmark for assessing the adequacy of wage	16	24,6
For debt counselling	12	18,5
For financial education	13	20
To determine additional income support	11	16,9
To examine the changes in the CPI	7	10,8
For budget counselling	7	10,8
To assess the minimum cost of living	4	6,2
To present alternative credits scores	6	9,2
To assess rent norms	2	3,1
Others	5	7,7
	238	

Source: Own data

Note: N= 65, missing= 0

자료: European Commission. (2014). Pilot project for the development of a common methodology on reference budgets in Europe-Review of current state of play on reference budget practices at national, regional, and local level. p. 24, Table 4.

위의 사례와 같이 최저소득 기준(MIS)의 개념으로 제안된 참조예산이 공공부조와 연관이 깊은 최저소득보호(Minimum Income Protection, MIP)의 기준선으로 활용되기도 하지만, 엄밀히 말하면 MIP와 MIS는 그 개념과 측정 방식에서 차이가 있다(김태완, 여유진, 김미곤, 이주미, 김명중, 2017). Veit-Wilson(1998)에 의하면, 최저소득 기준(MIS)은 “공식적인 행정적 도구 혹은 다른 구성체에 의해 체현된—주어진 기간, 영역 혹은 모든 인구에 대해—어떤 주어진 최저 실질 생활 수준에 대한 정치적 적절성 기준”(김태완 외, 2017, p. 34에서 재인용)으로, 통계적·규범적 빈곤선이나 사회부조 등 정책적으로 급여액을 결정하는 기준과는 구분된다. 즉 MIS는 기본적으로 ‘정치적 고려’에 기초하여 국가가 그 국민에게 보장해 줄 필요가 있다고 간주되는 소득의 적절성 기준으로 볼 수 있다(김태완 외, 2017). 일례로 영국에서는 최저소득 기준(MIS)을 생존에 필요한 의식주에 대한 기초생계비가 아닌, ‘사회 참여를 위해 필요한 기회와 선택을 보장하기 위해 필요한 수준’으로 정의한 바 있다(Davis, Hirsch, Padley, & Shepherd, 2021). 이때 MIS는 개인이나 가구가 느끼는 박탈은 실제적이고 상대적인 것으로, 그가 생활하고 있는 시대와 환경에 따라 최소 수준이 변화할 수 있다는 Townsend(1981)의 아이디어와 유사하다고 볼 수 있다. 이에 따라 영국에서는 MIS 산정 시 신체적으로 생존에 필요한 물리적인 필수 요소뿐 아니라 ‘사회 참여’라는 가치 실현을 위한 범위까지 포괄하면서, 기술의 발전 등 사회적 변화를 반영하는 상대적 기준을 채택하였다(단, 사회적 환경 변화로 인한 평균의 변화가 최소 수준의 변화를 의미하지는 않음).

이와 관련하여 우리나라에서는 (공적 부조의 차원이 아닌 노동정책으로서 그 재원의 부담 주체가 다르지만) 최근 몇몇 지자체에서 시행된 생활임금제를 들 수 있다. 서울시의 생활임금조례는 생활임금을 “적용 대상 노동자들에게 인간으로서 최소한의 인간다운 삶을 보장하고, 서울특별시

(이하 “시”라 한다)의 지역적 특성을 고려하여 결정되는 임금”이라고 정의하고 있는데(서울특별시 생활임금조례 제2조 정의), 당초 정부의 최저임금이 물가가 높은 서울시에 거주하는 노동자와 그 가족의 실제 생활을 영위하는 데에는 부족한 수준이며, 도시 전체적으로 소득 양극화가 심각하다는 인식에서 당시 지자체장의 주요 노동정책으로 도입되었다(이창근, 이정아, 윤정향, 2022). 그 제도의 설계를 위한 정책 보고서로서 최봉, 김범식, 정현철(2013)에서는 다음과 같은 4가지의 생활임금 산정 방안, 즉 1) 근로소득 기준 생활임금, 2) 가계소득 기준 생활임금, 3) 가계지출 기준 생활임금, 4) 최저생계비 및 실생활 반영 생활임금)을 제시하였다. 구체적으로, 일정한 가구 규모(4인 가구 기준)와 근로시간 조건에서 각각 1) 근로자 평균 급여의 50%, 2) 서울시의 물가를 반영한 4인 가구소득의 50%, 3) 서울시의 물가를 반영한 4인 가구 가계지출의 50%, 4) 최저생계비에 서울시의 물가를 반영하여 조정한 금액을 생활임금 산정 방식으로 제안한 바 있다(이창근 외, 2022에서 재인용).

제3절 가계의 재정적 수요에 기반한 사회보장 지출 규모 추정

본 연구에서는 앞서 설명한 최저소득 기준(MIS) 혹은 참조예산의 개념과 유사하게 개인 혹은 가구 단위에서 일정한 수준의 생활을 영위하는 데 필요한 지출 수준을 설정하고, 인구 규모를 반영한 국가 단위의 총량을 산출하여 적정 사회보장 지출 규모의 범위를 파악해 보고자 한다.

European Commission(2014)에 따르면 참조예산을 추정하는 방식은 다음과 같이 크게 네 가지 정도로 구분할 수 있다. 우선 과거 우리나라의 최저생계비 계측 방식인 전물량방식(“Physical survival”)(e.g. Rowntree, 1901)으로, 인간생활에 필수적인 모든 품목에 대해 최저한의 수준을

정하고 화폐가치로 환산하여 생계비를 구하는 방식이다. 두 번째는 전술한 영국의 방식으로, 일반인들로 포커스 그룹을 구성하여 가구 유형에 따라 소박하지만 적절한 수준의 생활을 유지하는 데 필요한 재화와 서비스의 목록과 그에 대한 지출 규모를 산출하는 방식(“Focus group central approach”)을 들 수 있다. 세 번째는 개별 재화와 서비스를 구성하고 그에 대한 지출을 산출하는 방식이 아닌, 총 지출 규모를 산정하는 방식이다. 대표적으로 Mollie Orshansky(1969)는 국가 단위의 소비조사 자료를 활용하여 미국 저소득층의 최소한의 식료품비에 3을 곱한 금액을 빈곤선으로 설정하였다. 네 번째는 네덜란드에서 사용된 방식으로, Nibud(2009)에서는 최소 식료품비, 전문가 의견, 저소득층의 실제 소비 패턴 등을 고려하여 기준선을 설정하여 개인 기준 최소소득 기준을 산출하고 가구 유형에 따라 균등화 지수를 적용하여 MIS를 산출하였다(“Generalized budget approach”).

영국의 예를 살펴보면 실제 MIS를 측정할 때 그것이 ‘사회 전체의 맥락에서 받아들여질 수 있는가’를 목적으로 전문가는 보조 역할을 하면서 일반 대중들로 하여금 그 결정을 내리도록 하는 방식을 취하였다(Davis et al., 2021). 구체적으로, 다양한 사회경제적 배경을 가진 사람을 포괄하는 그룹을 구성하여, 앞서 설명한 MIS의 정의에 따라 필요한 재화와 서비스의 리스트와 항목별 적정 수준을 도출하였다.⁶⁾ 이때 필요한 재화와 서비스는 응답자 개인 성향이 아닌, 가상의 개인이나 가구에 대한 필요(“needs rather than wants”, 갖고 있으면 좋은 것이 아니라 꼭 필요한 것)를 응답하도록 요청하고 이를 기준으로 MIS를 도출하였다(Davis et al., 2021). 다음 표는 2021년 기준 주간 MIS 예산으로, 가구 구성에 따라 필수적인 지출의 목록과 적정 지출 수준이 제시되어 있다.⁷⁾

6) 2008년부터 2014년까지 82개 포커스 그룹에서 논의하였다(Davis et al., 2021).

〈표 3-2〉 Weekly MIS budgets, four household types, April 2021

	Single adult, working age	Couple pensioner	Lone parent with two children aged 2-4 and primary school age	Couple with two children aged 2-4 and primary school age
Food	£50.99	£75.25	£81.43	£111.94
Alcohol	£6.10	£12.37	£5.40	£10.47
Tobacco	£0.00	£0.00	£0.00	£0.00
Clothing	£9.46	£15.82	£36.31	£46.52
Water rates	£6.09	£7.18	£10.90	£10.90
Council Tax	£17.17	£22.92	£21.82	£29.08
Household insurances	£1.57	£1.55	£1.31	£1.46
Fuel	£13.50	£15.07	£18.04	£19.25
Other housing costs	£1.48	£2.99	£1.94	£1.94
Household goods	£10.05	£17.55	£26.67	£27.56
Household services	£7.66	£10.77	£13.64	£10.84
Childcare	£0.00	£0.00	£225.39	£225.39
Personal goods and services	£17.62	£38.67	£31.73	£41.59
Motoring	£0.00	£0.00	£69.08	£69.61
Other travel costs	£43.30	£19.16	£6.30	£32.49
Social and cultural participation	£44.82	£81.56	£86.16	£97.73
Rent	£95.45	£86.81	£93.02	£93.02
Total excluding rent and childcare	£229.81	£320.86	£410.74	£511.39
Change since 2020	1.3%	1.0%	2.5%	2.4%
TOTAL ALL	£325.26	£407.67	£729.14	£829.80
Total excluding childcare	£325.26	£407.67	£503.75	£604.41
Total excluding rent, childcare, Council Tax and water (comparable to After Housing Cost income measure)	£206.55	£290.76	£378.02	£471.41
Total excluding childcare and Council Tax (comparable to Before Housing Cost income measure)	£308.08	£384.76	£481.94	£575.33
Total excluding rent, Council Tax, childcare	£212.64	£297.95	£388.92	£482.31

자료: Davis et al., (2021). A Minimum Income Standard for the United Kingdom in 2021. p. 7, table 2.

- 7) 최저소득 기준(MIS) 측정과 관련된 실제적 논의 - 그것이 객관적 필요를 기반으로 하는지, 혹은 해당 사회의 구성원들의 주관적 기준에 의한 것이어야 하는지, 신체 건강 및 생존 유지를 위해 필요한 물질적 조건만 해당되는지, 혹은 인간으로서 정신적, 기본적 욕구(예: Maslow의 5단계 욕구)를 충족하기 위한 비물질적 조건도 포함되는지, MIS는 전문가에 의해 정의되어야 하는지, 사회 구성원(대중)에 의해 정의되어야 하는지 등 - 는 Davis et al.(2021)을 참고.

다만 현실적으로 개인이 생활을 영위하기 위해 요구되는 비용과 그 내역을 객관적으로 측정하여 목록화할 수 있는 보편적인 내역(a universal set of objective human needs)을 정의하기 어려운 것도 사실이다(Davis, Hirsch, Padley, & Marshall, 2015). 즉 대다수의 사람들이 자신의 선택에 따라 얼마만큼 소비하며 어떻게 소비할 것인지에 대한 조합으로서 어떤 규범(norm)이 존재한다고 볼 수는 있으나 인간의 필요(need)에 대해 보편적으로 정의된 바는 없고, 그것은 또한 개인마다 처한 환경과 시점에 따라서 달라질 수 있다(Davis et al., 2015).

이에 경제학자들은 주로 현재 개인 및 가구의 소비 패턴에 근거하여 필요한 재화의 양, 최소한의 지출 수준을 MIS로 정의하기도 한다. 이들은 최소소득 기준의 개념은 사회적 합의를 통해 정의될 수 있는 것은 아니며, 그보다는 개인의 선호와 시장 간의 상호작용에 의해 나타나는 선택과 행태에 따른 일정한 규범으로 본다(Davis et al., 2015). 본 연구에서는 이와 같은 맥락에서 가구 소비에 대한 조사 자료를 활용하여 실제 가구의 재정적 수요에 기반한 필수적 지출 규모를 측정해 보고자 한다. 만약 사회적으로 인정되는, 누구나 기본적으로 보장받아야 하는 ‘최소한의, 혹은 적정한’ 소득 수준을 정부가 사회적 급여를 통해 전부 보장한다면 현재 인구 규모에서 그 총량은 얼마만큼이 될 것이며 현재의 사회복지 지출 수준과 비교했을 때 어느 정도일 것인가? 이때 ‘최소한의 혹은 적정한’ 소득 수준은 인간으로서 살아가기 위한 최소한의 급여 수준에서 현재 가계의 필수적 지출에 대한 평균 수준, 혹은 국민들이 공적 영역에서 보장받기를 원하는 수준 등 그 범위를 달리할 수 있다.

이에 본 연구에서는 가계의 재정적 수요에 대하여 1) 정부에서 공공부조 시행을 위해 설정한 절대적 빈곤선인 공공부조제도의 최소보장 수준(생계급여 수급자 선정 기준, 기준 중위소득의 30%), 2) 가구의 필수적

지출에 대해 전물량방식으로 측정한 최저생계비 수준(기준 중위소득), 3) 일상생활을 영위하기 위한 필수적 항목(item)에 대한 가계의 평균 소비 지출 수준, 4) 실제 대국민 조사를 통해 파악한 사회보장에 대한 수요를 기준으로 사회보장 지출의 총량을 산출하고자 한다.

첫 번째로 최저소득보호(Minimum Income Protection, MIP) 수준을 우리나라 전체 가구에 적용하여 그 규모를 산출할 경우, 1) 생계급여의 최저보장 수준을 기준으로 할 때는 약 248.8조 원(2021년 GDP 대비 12%), 2) 최저생계비(=기준 중위소득)를 기준으로 할 때는 약 829.3조 원(2021년 GDP 대비 40%)으로 추정된다.

〈표 3-3〉 가계의 재정적 수요에 기반한 사회보장 지출 규모의 추정: 기초보장 수준

(2021년 기준)	(1) 생계급여 최저보장 수준 (원/월)	(2) 최저생계비 (기준 중위소득) (원/월)	(3) 가구 수 (가구)	(1)*(3) (백만 원/연)	(2)*(3) (백만 원/연)
1인 가구	548,349	1,827,831	7,165,788	47,152,232	157,174,193
2인 가구	926,424	3,088,079	6,076,549	67,553,530	225,178,360
3인 가구	1,195,185	3,983,950	4,169,956	59,806,426	199,354,754
4인 가구	1,462,887	4,876,290	3,154,286	55,372,368	184,574,559
5인 가구	1,727,212	5,757,373	715,982	14,839,832	49,466,105
6인 가구	1,988,581	6,628,603	132,665	3,165,781	10,552,603
7인 이상 가구*	2,249,159	7,497,198~	33,237	897,064	2,990,212
계			21,448,463	248,787,234	829,290,789

*주: 7인 이상 가구는 모두 7인으로 가정하여 최소 수준 추정.

자료: 1) 기준 중위소득: 대한민국 행정규칙. 2021년 기준 중위소득 및 생계의료급여 선정 기준과 최저보장 수준. 보건복지부고시 제2020-170호, 2020. 8. 7., 제정.

2) 가구 수: 통계청. (2022a). 인구총조사.

https://kosis.kr/statHtml/statHtml.do?orgId=101&tblId=DT_1JC1502&conn_pa th=I3에서 2022.10.06.인출.

현재 OECD가 발표하고 있는 우리나라의 공공사회복지 지출(SOCX) 2019년 전망치는 223.5조 원으로 당해 GDP의 약 12.2%에 해당한다

(통계청, 2022g). 이를 통해 유추해 보았을 때 현재 우리나라의 공공사회 복지 지출은 평균적으로 모든 가구에 절대적 빈곤선으로서 공공부조로 보장하는 최소 금액만큼을 일괄 지급하는 수준과 유사하다고 볼 수 있다.

세 번째로 일상생활을 영위하기 위한 필수적 항목에 대한 가계의 평균 소비지출을 기준으로 한 전체 복지지출의 추정, 통계청·한국은행·금융감독원의 「가계금융복지조사」를 기반으로 하였으며, ‘필수적’ 소비지출 항목은 선협국의 참조예산 측정 시 포함된 지출 항목을 참고하였다. 앞서 살펴본 영국의 경우에는 참조예산에 식음료, 의복, 수도, 지방세, 보험, 연료, 가사용품 및 서비스, 보육 및 교육, 교통, 사회 참여 및 문화 활동, 주거(rent)를 위한 지출을 포함하고 있다(Davis et al., 2021). 네덜란드의 경우에는 주거, 연료, 전기 및 수도, 지방세, 통신, 보험, 보육 및 교육, 의복, 가구 및 가사용품, 의료, 식음료, 청소용품 등을 필수 항목으로 포함하고 있다. 한편 정기간행물 구독, 취미생활, 외식, 담배, 가사 서비스, 선물, 반려동물 관련 지출 등은 필수 지출 항목(basic basket)으로 포함하지 않았다(Nibud, 2009). 가계금융복지조사에서는 가구의 지출을 다음 표와 같이 크게 소비지출과 비소비지출로 나누어 그에 대한 세부 내역을 조사하고 있는데, 본 연구에서는 가계의 필수적 소비지출로서 식료품비, 주거비, 교육비, 의료비, 교통비, 통신비, 오락·문화, 의류·신발, 가사용품 및 가사 서비스에 대한 지출을 포함하였다. 그리고 각종 공적이전지출(세금 및 공적연금 기여금, 사회보험료)과 채무에 대한 연간 지급이자는 경직성 지출로 그 규모를 함께 파악하였다.

〈표 3-4〉 가계금융복지조사(2021)의 가구지출 조사 항목

구분	항목	필수 소비지출	경직성 지출
소비 지출	식료품비(외식비 포함)	○	
	주거비(전기, 수도, 난방비 포함)	○	
	교육비(보육료 포함)	○	
	의료비	○	
	교통비(차량 유지비 및 대중교통비 등)	○	
	통신비	○	
	기타 소비지출		
	- 오락, 문화	○	
	- 의류, 신발	○	
	- 가사용품, 가사 서비스	○	
	- 그 외 소비지출		
비소비 지출	세금		
	- 소득세		
	- 재산세		○
	- 자동차세		
	- 기타(주민세 등)		
	공적연금, 사회보험료		
	- 국민연금 기여금		○
	- 기타연금 기여금		
	- 건강보험료		
	- 고용보험료		
	가구간 이전지출(생활보조금, 경조금 등)		
	비영리단체 이전지출(기부금, 직장노조비 등)		
	연간 지급이자(총액)		○
	- 거주주택 구입 금액		*
	- 거주주택 이외 부동산 구입 금액		
	- 거주주택 이외 부동산 구입(주택)		
	- 거주주택 이외 부동산 구입(주택 외)		
	- 전세, 월세 보증금		*
	- 금융자산 투자 금액		
	- 부채상환 금액		
	- 사업자금		
	- 교육비		
	- 생활비용		
	- 기타 금액		

*: 참조 검토 항목

자료: 통계청, (2022i). 2021년 가계금융복지조사표.

<https://www.narastat.kr/metasvc/index.do?confmNo=930001>에서 2022.10.08. 인출.

〈표 3-5〉 가구의 연간 필수지출 규모

(단위: 만 원/연)

구분	항목	2019	2020	2021
소비 지출	식료품비(외식비 포함)	793	821	869(15.7)
	주거비	315	322	329(5.9)
	교육비(보육료 포함)	318	314	297(5.4)
	의료비	177	184	186(3.4)
	교통비	263	257	254(4.6)
	통신비	166	166	168(3.0)
	오락, 문화	160	150	86(1.6)
	의류 및 신발	154	145	142(2.6)
	가사용품, 가사 서비스	89	90	104(1.9)
	소계	2,436	2,448	2,437(44.0)
비소비 지출	세금	346	353	363(6.6)
	공적연금 기여금	167	171	183(3.3)
	사회보험료(건강보험, 고용보험)	171	182	197(3.6)
	연간 지급이자(총액)	190	190	189(3.4)
	소계	875	895	932(16.8)
계		3,310	3,343	3,369(60.9)

주: 1) 괄호 안은 가구 시장소득 대비 항목별 지출 금액의 비중(%); 모든 금액은 연도별 물가 변화를 반영하지 않은 명목금액임.

2) 표의 연도는 조사 연도로서 조사된 지출은 전년도 기준임.

자료: 통계청, (2022h). 가계금융복지조사 원자료(마이크로데이터 인가용서비스)[데이터파일].

가구의 필수 지출 항목에 대한 평균 지출은 2021년 조사 기준 약 2,440만 원 정도이고, 이는 가구의 세전소득(시장소득)의 약 44%에 해당한다. 가계가 그 규모를 임의로 조정하기 어려운 경직성 지출로 세금과 공적연금 기여금, 사회보험료, 연간 지급이자는 전체 평균 932만 원 정도이며, 이는 당해 세전소득의 약 17%를 차지한다. 이와 같이 현재 각 가구에서 필수적으로 지출되는 내역을 제외하면 조세부담을 추가적으로 할 수 있는 여력의 ‘최대’ 수준은 세전소득의 약 39% 정도이다. 이를 전체 가구 차원에서 생각하면 총량은 약 464.7조 원으로, 2021년 GDP의

약 22.4%에 해당한다. 특별히 최근에는 고물가에 따른 고금리 정책으로 가계의 이자부담이 큰 폭으로 증가한 점을 고려하면 현재 추가적 여력은 이보다 더욱 낮을 것으로 예상된다.⁸⁾

공공부조의 경우에는 가구 단위로 그 대상을 선정하고 급여를 지급하고 있으나, 최근의 여타 사회보장 급여는 주로 노인이나 장애인 아동과 같이 개인의 생애주기나 경제사회적 상태를 기준으로 지급되는 경우가 많다. 또한 국제 통계인 OECD SOCX데이터베이스(SOCX: Social Expenditure)도 노인, 유족, 실업, 근로무능력과 같이 개인의 인적 속성에 따라 지출 영역을 구분하여 그 규모를 공표하고 있다. 이에 본 연구에서는 주요 인구집단(노인, 아동, 장애인, 저소득층, 그 외 일반 국민)에 따라 가구의 소비지출 실적을 개인화하여 집단별 지출 총량을 파악하고자 한다. 가구의 지출 금액을 개인화하는 방식은 현재 기준 중위소득 산출 시 사용되는 OECD의 균등화지수를 활용한다. 즉 가구 지출 금액을 가구원별 균등화 지수(성인 1인은 1.0, 성인 1인 추가 시 0.7 증가, 아동 1인 추가 시 0.5 증가)의 합으로 나누어 개인 단위로 환산하였다.

8) 기준금리가 1%p 상승할 때, 전체 대출자의 연간 이자 부담은 총 13조 원이 증가하고, 차주 1인당 평균 32만 7000원씩 증가(취약차주는 259,000원, 비취약차주가 332,000원) (통계청, 2022h, 가계금융복지조사(가계부채DB) 활용; 김연주. (2022.10.11.). “빚더미 38만 가구... 집 팔아도 못 갚는다”. 중앙일보. <https://www.joongang.co.kr/article/25108162>에서 인출 및 재인용).

〈표 3-6〉 가계의 재정적 수요에 기반한 사회보장 지출 규모의 추정: 개인화 지출 기준(2021)

구분	(1) 대상 인구수 (명)	(2) 필수 소비지출 (만 원/연)	(3) 필수 소비지출 +이자지출 (만 원/연)	(1)*(2) (백만 원/연)	(1)*(3) (백만 원/연)
1) 노인	8,577,830	877	913	75,227,106	78,350,692
2) 영유아·아동	4,798,202	1,274	1,386	61,140,561	66,512,873
3) 장애인	2,644,700	933	990	24,664,200	26,176,406
4) 저소득층	2,989,801	772	826	23,082,214	24,695,682
5) 그 외 일반 국민	33,083,343	1,298	1,396	429,566,697	462,003,982
계				613,680,779	657,739,635

주 1) 노인: 모든 가구원의 연령이 65세 이상인 가구에 속하는 개인.

2) 영유아 및 아동: 만 12세 미만 아동 양육 가구에 속하는 아동.

3) 장애인: 읍·면사무소, 동주민센터에 장애인으로 등록된 가구원이 있는 가구에 속하는 개인.

4) 저소득층: 연간 처분가능소득이 중위소득 50% 이하인 가구.

5) 그 외 일반 국민=12~64세 총인구-저소득층 인구수-등록장애인 수+장애수당 수급자 수+장애연금 수급자 수.

자료: 1, 2) 통계청, (2022b). 인구동향조사.

https://kosis.kr/statHtml/statHtml.do?orgId=101&tblId=DT_1B040M1&conn_path=12에서 2022.10.06. 인출.

3) 통계청, (2022d). 장애인현황.

https://kosis.kr/statHtml/statHtml.do?orgId=117&tblId=DT_11761_N003&conn_path=13에서 2022.10.06. 인출.

4) 통계청, (2022c). 국민기초생활보장 수급자 현황.

https://kosis.kr/statHtml/statHtml.do?orgId=117&tblId=DT_11714_N002&conn_path=12에서 2022.10.06. 인출.; 통계청, (2022e). 차상위 및 한부모가족 수급자 현황. https://kosis.kr/statHtml/statHtml.do?orgId=452&tblId=DT_452001_B001&conn_path=13에서 2022.10.06. 인출.

5) 보건복지부, (2022). 복지포복지통계: 장애인연금 장애정도별 소득계층별 수급자수.

<https://www.bokjiro.go.kr/ssis-tbu/twatga/sociGuaStat/SociGuaStatDetailframe.do?datsNo=32&datsCINo=1043&datsCICrit=WS>에서 2022.10.06. 인출.

현재 우리 사회에서 개인이 평균적인 수준의 생활을 영위하기 위해 필요한 금액이 앞의 필수적 소비지출과 경직성 지출인 이자지출의 합이라고 한다면,⁹⁾ 그에 대한 각 인구집단별 지출 금액의 합계는 약 657.7조 원

9) 각 개인이 지불하는 공적이전지출(세금, 공적연금 및 사회보험료)의 합은 추후 정부가 다시 개인들에게 지급하여 그 수치가 0이라고 가정했다.

으로 조사 연도 GDP의 약 31.7%에 해당한다. 이 경우 가장 최근 연도의 사회보장 지출 총량으로 파악되는 OECD 공공사회복지 지출 2019년 전망치 규모는 필요 수준의 약 34% 정도가 충족되는 것으로 볼 수 있다.

〈표 3-7〉 인구집단별 지출 항목별 개인화 지출(2021)

(단위: 만 원/연)

구분	항목	노인	영유아·아동	장애인	저소득층	그 외 일반 국민	전체
소비 지출	식료품비	357	451	344	309	462	426
	주거비	176	140	150	164	194	177
	교육비	1	239	55	26	109	107
	의료비	153	59	137	94	92	98
	교통비	63	119	87	62	152	122
	통신비	41	84	59	51	95	80
	오락, 문화	19	45	21	14	55	42
	의류 및 신발	37	74	44	31	84	68
	가사용품, 가사 서비스	31	63	36	22	55	49
	소계	877	1,274	933	772	1,298	1,171
비소비 지출	세금	72	205	76	29	198	159
	공적연금 기여금	1	106	44	18	110	81
	사회보험료	39	107	53	27	114	91
	연간 지급이자(총액)	36	112	57	54	98	87
	- 거주주택 구입, 전월세 보증금 용도	25	69	11	48	21	40
	소계	149	530	230	128	519	417
계		1,026	1,804	1,162	901	1,818	1,588

자료: 통계청. (2022h). 가계금융복지조사 원자료(마이크로데이터 인가용서비스)[데이터파일].

제4절 주관적 수요에 기반한 사회보장 지출 규모 추정

마지막으로 사회보장 급여 수준에 대한 주관적 수요를 조사한 결과를 활용하여 그 총량을 추정해 본다. 본 연구에서는 2022년 9월 7일부터 10월 4일까지 약 한 달간 전국의 만 19~79세의 가구주 또는 가구주의 배우자 총 3,038명을 대상으로 “사회보장 수요 및 지출 부담 수준에 관한 인식”에 대하여 조사 전문업체인 (주)한국데이터연구소에 의뢰하여 온라인 설문 조사를 수행하였다. 기본적으로 설문 표집은 2022년 8월 만 19~79세 인구센서스를 기준으로 10세 단위로 지역과 성별을 고려하여 할당하되, 60세 이상에 대해서는 60~64세와 65세 이상을 분리하였다. 표집오차는 $\pm 1.8\%$ (95% 신뢰수준 기준)이다.¹⁰⁾

응답자의 특성을 보면, 우선 연령은 만 40~59세가 40.3%로 가장 많고 만 19~39세가 32.7%, 만 60세 이상이 26.9%이다. 이들의 거주 지역은 경기도가 26.1%로 가장 많고, 그 다음으로는 서울 18.9%, 부산 6.5% 등의 순이다. 응답자 중 가구주는 67.5%, 배우자가 있는 비율은 79.1%이며, 배우자가 없는 비율은 20.9%이다. 평균 가구원 수는 2.7명이며, 2명이 전체 응답자 중 29.2%로 가장 높았고, 다음으로 4명(24.9%), 3명(24.3%) 등의 순이다. 응답자의 41.8%가 가구원 중 65세 이상 노인이 있다고 응답하였고, 59.7%가 18세 미만 아동을 양육하고 있으며, 가구원 중 등록장애인이 있다고 응답한 비율은 3.7%이다. 응답자의 최종 학력은 대졸자가 63.2%로 가장 높고, 고등학교 졸업 23.2%, 대학원 석사 졸업이 10.1%, 대학원 박사 졸업 2.3%, 중학교 졸업 이하가 1.2%로 나타났다. 응답자의 경제활동 상태는 상용직 임금근로자가 52.0%로 가장 많고, 그 다음으로는 비경제활동인구 19.9%, 임시직 임금근로자 8.0% 등의 순으로

10) 본문에서는 적정 지출 규모 추정과 관련한 응답 결과에 한정하여 간략히 설명한다.

나타났다.

응답자 가구의 66.1%가 사회보장급여를 1개 이상 수급한 경험이 있는 것으로 나타났다. 구체적으로는 공적연금 등 노인 관련 지원을 받은 경험이 있는 비율이 29.6%로 가장 많았고, 다음으로 실업급여나 일자리취업 지원이 25%, 아동수당 및 영유아보육료 지원 등 양육 관련 지원 24.5%, 기초생활보장급여 등 저소득 가구 지원 4.2%, 장애수당 등 장애인 지원 수급 경험이 있는 비율은 2.3%이다.

〈표 3-8〉 응답자 주요 특성 분포

구분	사례 수 (명)	%
■ 전체 ■	(3,038)	100.0
성별		
남성	(1,527)	50.3
여성	(1,511)	49.7
연령		
만 19~29세	(508)	16.7
만 30~39세	(487)	16.0
만 40~49세	(593)	19.5
만 50~59세	(631)	20.8
만 60~64세	(311)	10.2
만 65~79세	(508)	16.7
경제활동 상태		
상용직 임금근로자	(1,581)	52.0
임시직 임금근로자	(242)	8.0
일용직 임금근로자	(100)	3.3
고용원 있는 자영업자	(90)	3.0
고용원 없는 자영업자	(207)	6.8
무급가족종사자	(59)	1.9
실업자	(154)	5.1
비경제활동인구	(605)	19.9

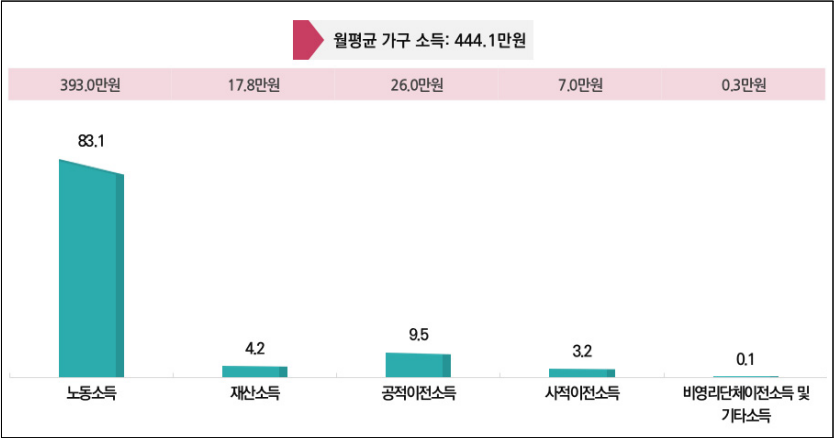
구분	사례 수 (명)	%
가구 특성		
노인가구	(703)	41.8
아동양육가구	(1,004)	59.7
장애인가구	(63)	3.7
사회보장 수혜 경험		
경험 있음	(2,007)	66.1
경험 없음	(1,031)	33.9
연금 등 노인 관련 지원 수급 경험		
경험 있음	(898)	29.6
경험 없음	(2,140)	70.4
양육 지원 수급 경험		
경험 있음	(743)	24.5
경험 없음	(2,295)	75.5
장애인 지원 수급 경험		
경험 있음	(71)	2.3
경험 없음	(2,967)	97.7
저소득 가구 지원 수급 경험		
경험 있음	(128)	4.2
경험 없음	(2,910)	95.8
일자리취업 지원 수급 경험		
경험 있음	(761)	25.0
경험 없음	(2,277)	75.0

자료: 「사회보장 수요 및 지출 부담 수준에 관한 인식조사(‘22.9)」 결과임.

2021년도 가구의 세전소득과 구성비에 대한 조사 결과를 보면, 월평균 가구 세전소득은 444.1만 원으로 이 중 노동소득의 비율이 83.1%로 가장 높았으며, 그 다음으로는 공적이전소득 9.5%, 재산소득 4.2%, 사회적이전소득 3.2%, 비영리단체 이전소득 및 기타소득 0.1% 순으로 나타났다.

[그림 3-1] 세전 가구 월평균 소득 구성

(단위: %, 만 원, 전체: 3,038명)



주: Q. 지난 한 해(2021년) 기준으로 귀 가구 전체의 월평균 소득은 얼마입니까?
Q. 앞서 응답하신 가구소득을 100%로 환산하였을 때, 각 항목의 대략적인 비중을 응답해 주세요.
자료: 「사회보장 수요 및 지출 부담 수준에 관한 인식조사(22.9)」 결과임.

월평균 가구소득은 생애경제활동 주거나 경제활동 상태에 따른 차이가 확인되며, 사회보장수급 경험 여부에 따라서도 집단 간 유의한 차이를 보이고 있다.

<표 3-9> 세전 가구 월평균 소득

(단위: 만 원)

Base=전체	사례 수 (명)	평균	chi-sq	Sig.
■ 전체 ■	(3,038)	444.1		
연령				
만 19~29세	(508)	295.6	1,714.237	0.000
만 30~39세	(487)	516.5		
만 40~49세	(593)	545.6		
만 50~59세	(631)	559.5		
만 60~64세	(311)	393.6		
만 65~79세	(508)	292.3		

Base=전체	사례 수 (명)	평균	chi-sq	Sig.
경제활동 상태				
상용직 임금근로자	(1,581)	508.5	1,450.720	0.000
임시직 임금근로자	(242)	374.3		
일용직 임금근로자	(100)	295.6		
고용원 있는 자영업자	(90)	575.1		
고용원 없는 자영업자	(207)	462.9		
무급가족종사자	(59)	393.6		
실업자	(154)	317.6		
비경제활동인구	(605)	339.7		
가구균등화 소득 구간				
1분위	(609)	175.5	12,152.000	0.000
2분위	(571)	284.5		
3분위	(617)	400.6		
4분위	(456)	510.3		
5분위	(785)	764.3		
사회보장 수혜 경험				
경험 있음	(2,007)	421.3	230.006	0.000
경험 없음	(1,031)	488.6		

자료: 「사회보장 수요 및 지출 부담 수준에 관한 인식조사(22.9)」 결과.

2021년 기준 월평균 생활비와 구성 항목에 대한 조사 결과를 보면, 월 평균 가구생활비는 340.3만 원으로 월평균 가구소득의 76.6%를 지출하는 것으로 나타났다.

이 중 식료품비(외식 포함), 주거비(월세, 관리비, 상하수도 및 전기료 등 포함), 교통통신비(자동차 구입 비용을 제외한 차량 유지비, 대중교통 비용, 전화/인터넷 이용료 등)를 포함한 일상생활비의 비율이 57.8%로 가장 높았다. 그 다음으로는 세금 및 사회보험료 13.1%, 기타소비지출 11.0%, 본인이나 가족의 학교등록금, 보습교육, 학원비 등을 포함한 교육비가 7.0%, 병원진료, 약제비 등 직접적인 의료비¹¹⁾ 5.8%, 이자지출 5.4% 순으로 나타났다. 가구 지출 규모는 소득 수준에 비례하며 소득

대비 지출 비중은 1분위에서 85.5%로 가장 높고, 2분위 81.4%, 3분위 81.3%, 4분위 78.3%, 5분위 71.2%이다. 상대적으로 소득 수준이 높은 사회보장 수혜 경험이 없는 집단에서 지출 규모가 높았다.

가구의 경제 상황과 필요성에 비추어보았을 때 일상적인 생활비 지출 정도가 적절하다고 응답한 비율이 59.2%로 가장 높았고, 다음으로 적절한 수준보다 많이 쓴다고 응답한 비율이 28.7%, 적절한 수준보다 적다는 응답은 12%로 나타났다. 사회보장 수혜 경험 여부에 따라 살펴보면, 상대적으로 소득 수준이 높은 비경험 집단에서 적절한 수준 또는 그 이상으로 지출한다는 응답률이 수혜 경험 집단에 비해 높게 나타났다. 교육비 지출에 있어서는 응답자의 50.6%가 적절한 수준보다 적게 쓴다고 답했는데, 특히 사회보장 수혜 경험이 있는 집단의 응답률이 높게 확인된다. 의료비 지출의 경우 응답자의 57.7%가 적절하게 지출한다고 답했고, 적절한 수준보다 적게 지출한다는 응답은 30%로 나타났다. 한 가지 흥미로운 점은 의료비 지출은 적절한 수준보다 적게 지출한다는 응답이 사회보장 수혜 경험이 없는 집단에서 더 높게 나타난다는 것이다. 기타 소비 지출에 있어서는 적절하게 쓴다는 응답이 63%로 나타났고, 적게 지출한다는 응답은 25.3%였다. 소비지출 항목을 구분해서 보았을 때, 교육비에 대한 지출수요가 가장 높았고 다음으로 의료비와 기타소비지출, 일상생활비 순으로 확인된다.

11) 의료비는 의료실비보험이나 보장성 보험 등의 민간건강보험 보험료 지출을 제외했다.

〈표 3-10〉 가구 월평균 생활비 항목별 지출 규모의 적절성

(단위: %)

구분	사례 수 (명)	적절한 수준보 다 많이 지출하 고 있다	적절 하게 지출 하는 편이다	적절한 수준보 다 적게 지출하 고 있다	계	chi-sq	Sig.
일상생활비	(3,038)	28.7	59.2	12.0	100		
사회보장 수혜							
경험 있음	(2,007)	27.3	58.7	14.0	100	24.196	0.000
경험 없음	(1,031)	31.6	60.2	8.2	100		
교육비	(3,038)	6.2	43.2	50.6	100		
사회보장 수혜							
경험 있음	(2,007)	5.6	40.8	53.7	100	22.383	0.000
경험 없음	(1,031)	7.4	47.9	44.7	100		
의료비	(3,038)	12.3	57.7	30.0	100		
사회보장 수혜							
경험 있음	(2,007)	14.3	57.2	28.6	100	24.118	0.000
경험 없음	(1,031)	8.3	58.9	32.8	100		
기타소비지출	(3,038)	11.7	63.0	25.3	100		
사회보장 수혜							
경험 있음	(2,007)	11.0	60.9	28.2	100.0	24.991	0.000
경험 없음	(1,031)	13.0	67.1	19.9	100.0		

자료: 「사회보장 수요 및 지출 부담 수준에 관한 인식조사(22.9)」 결과임.

응답자가 체감하는 세부담 정도는 최근 3년간 부담이 늘어났다(매우 늘어났다+다소 늘어났다)가 73.9%, 부담이 줄었다(매우 줄었다+다소 줄었다)가 2.2%였다. 세부담이 늘어난 항목으로는 국민연금, 국민건강보험 등 사회보험료가 39.3%로 가장 높았고, 다음으로는 근로·사업소득세(30.8%), 취득·재산 및 종합부동산세(19.7%) 등의 순으로 나타났다. 한편 가구 소득 대비 체감하는 세부담 정도에 대해서는 응답자의 69.2%가 부담이 높다고 답하였으며, 낮다는 응답은 2.2%였다. 가장 부담되는 항목으로는 앞서의 질문과 마찬가지로 사회보험료가 39.2%로 가장 크게

부담되는 항목으로 지목되었다. 다음으로 근로·사업소득세(31.3%), 취득·재산 및 종합부동산세(18%), 부가가치세 및 개별소비세(4.2%), 양도소득세 및 이자배당소득세(4.1%), 상속 및 증여세(3.2%) 순으로 나타났다.

〈표 3-11〉 세부담 체감 수준

(단위: %, 점, 전체: 3,038명)

구분	많이 늘었다/ 높다	다소 늘었다/ 높다	변동없 다/적절 하다	다소 줄었다/ 낮다	매우 줄었다/ 낮다	계	평균
최근 3년간 세부담 체감 수준 변화	22.8	51.2	23.8	1.8	0.4	100	3.94
사회보장 수혜							
경험 있음	13.9	34.7	16.0	1.2	0.3	66.1	3.92
경험 없음	8.9	16.5	7.9	0.6	0.1	33.9	3.98
가구소득 대비 세부담 체감 수준	15.2	54.0	28.6	1.5	0.6	100	3.87
사회보장 수혜							
경험 있음	9.2	36.0	19.2	1.2	0.5	66.1	3.79
경험 없음	6.0	18.0	9.4	0.4	0.1	33.9	3.87

자료: 「사회보장 수요 및 지출 부담 수준에 관한 인식조사(22.9)」 결과임.

한편 사회보장 혜택을 고려한 부담 수준에 대해서는 혜택에 비해 세금을 더 많이 낸다는 응답률은 66.9%이고, 사회보험료는 이보다 다소 낮은 65.9%로 나타났다. 사회보장 수혜 경험 여부와 함께 살펴보면, 사회보험료 지출에 대한 부담이 가장 크지만 기여에 대해 일정 정도 급부가 주어지는 사회보험에 대해서 다소 긍정적인 부담 의사를 갖는 것으로 볼 수 있다.

〈표 3-12〉 사회보장 혜택 대비 세부담 수준

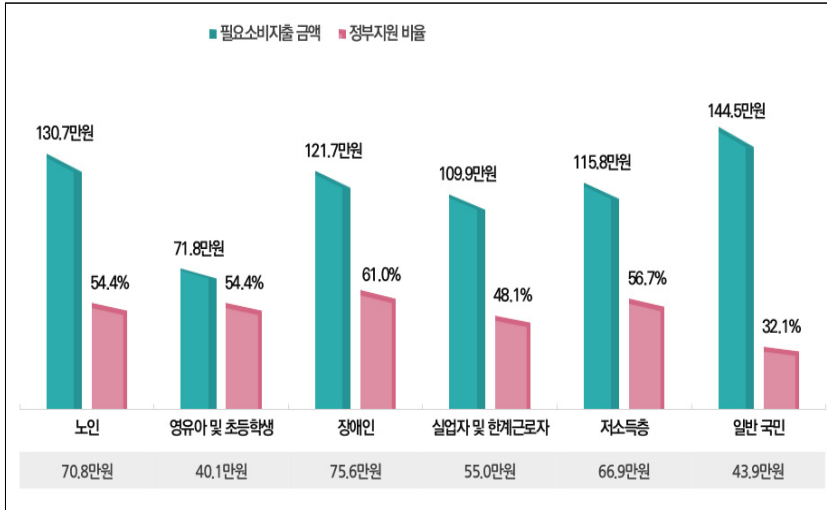
(단위: %, 점)

구분	혜택에 비해 너무 많이 낸다	혜택에 비해 다소 많이 낸다	혜택과 비슷한 수준으로 낸다	혜택에 비해 다소 적게 낸다	혜택에 비해 너무 적게 낸다	계	평균
세금	23.8	43.1	30.0	2.7	0.5	100	3.87
사회보장 수혜							
경험 있음	13.6	27.8	21.9	2.4	0.4	66.1	3.78
경험 없음	10.1	15.3	8.1	0.3	0.1	33.9	4.04
사회보험료	23.3	42.6	30.4	3.1	0.6	100	3.85
사회보장 수혜							
경험 있음	13.7	27.2	22.1	2.6	0.6	66.1	3.77
경험 없음	9.6	15.4	8.4	0.5	0.1	33.9	4.00

자료: 「사회보장 수요 및 지출 부담 수준에 관한 인식조사(22.9)」 결과.

보다 직접적인 사회보장 수요를 확인하기 위하여 정책 대상별로 필요 소비지출 수준과 정부 지원 수준에 대해 일련의 설문을 수행한 결과는 다음과 같다. 먼저 어떤 정보도 주어지지 않은 상태에서 정책 대상별로 ‘인간다운 생활을 하는 데 필요한 소비지출 금액’과 이에 대한 정부의 최대 지원 수준을 설문한 결과, 65세 이상 노인에 대해서는 평균적으로 월 130.7만 원이 필수적인 지출 금액으로, 이 중 정부가 지원해야 하는 수준은 54.4% 정도로 조사되었다. 영유아 및 초등학생의 월 필요 소비지출 금액 평균값은 71.8만 원, 장애인의 경우 121.7만 원, 실업자 및 한계근로자에 대해서는 109.9만 원, 일반 국민의 경우 144.5만 원으로 나타났다. 각 인구 집단별 필수 소비지출 중 정부가 지원해야 하는 비율이 가장 낮은 집단은 ‘일반 국민’(32.1%)과 ‘실업자 및 한계근로자(48.1%)’였고, ‘장애인’ 그룹에 대해서는 그 비율이 가장 높게 나타났다(61%).

[그림 3-2] 인구집단별 필요지출 금액 및 정부 지원 수준



Q. 다음과 같은 상태에 있는 사람들에 대하여 귀하가 생각했을 때 인간다운 생활을 하는 데 필요한 소비지출 금액은 얼마이며, 이에 대해 사회보장제도를 통해 정부가 얼마만큼을 지원해야 한다고 생각하십니까?(*소비지출은 식비, 주거비, 교육비, 돌봄비용, 의료비, 의류 및 신발 구입, 교통통신비, 오락 여가 등 일상생활을 위해 소비하는 상품이나 서비스에 대한 지출 비용을 의미합니다. 세금이나 사회보험료, 이자지출, 예금, 부동산 구입 등과 관련된 지출은 제외합니다.)

자료: 「사회보장 수요 및 지출 부담 수준에 관한 인식조사(22.9)」 결과임.

앞서의 계산 방식과 마찬가지로 인구집단별 필요 소비지출 금액에 각 인구수를 적용하여 총량을 산출해 보면 약 843.4조 원으로, 앞서 살펴 보았던 최저생계비(=기준 중위소득)를 기준으로 한 총 수요(약 829.3조 원) 보다 약 1.7% 정도 높은 수준이다. 필수지출 중 공적 지원이 필요한 금액을 기준으로 하였을 경우에는 연간 약 333.5조 원으로, 이는 (2021년 기준) GDP의 약 16.1%에 해당한다.

〈표 3-13〉 인구집단별 필요 지출 금액 및 사회보장 수요

구분	(1) 대상 인구수 (명)	(2) 필요 소비지출 금액 (1인당, 만 원/월)	(3) 정부가 지원해야 하는 수준 (필요 금액 중 %)	(1)*(2)*12 (백만 원/연)	(1)*(2)*(3)*12 (백만 원/연)
노인(만 65세 이상 은퇴자)	8,577,830	130.7	54.4	134,534,686	73,186,869
영유아 및 초등학생 (만 12세 미만)	4,798,202	71.8	54.4	41,341,308	22,489,672
장애인	2,644,700	121.7	61.0	38,623,199	23,560,151
실업자 및 한계근로자	1,037,000	109.9	48.1	13,675,956	6,578,135
저소득층(기초생활수급자 및 차상위계층)	2,989,801	115.8	56.7	41,546,275	23,556,738
위 구분에 해당하지 않는 일반 국민	33,083,343	144.5	32.1	573,665,168	184,146,519
계				843,386,591	333,518,083

다음으로 어떠한 정보도 제공하지 않은 상태에서 각 정책 대상별 정부 지원 수준이 현재의 재정 여건을 고려했을 때 어느 정도 수준이라 생각 하는가를 조사하였다.

인구집단별 정부 지원 수준에 대하여 주관적으로 느끼는 바를 보면, 영유아 및 초등학생(42.1%), 장애인(41.2%), 노인(40.3%)에 대해서 현재 정부재정 여건을 고려했을 때 적정 수준보다 부족하게 지원한다고 응답한 비율이 높았고, 실업자 및 한계근로자(20.8%)에 대해서는 저소득층(33.8%)이나 일반 국민(30.9%)보다 낮은 응답률을 보였다.

〈표 3-14〉 재정 여건을 고려한 인구집단별 정부 지원 수준의 적정성

(단위: %)

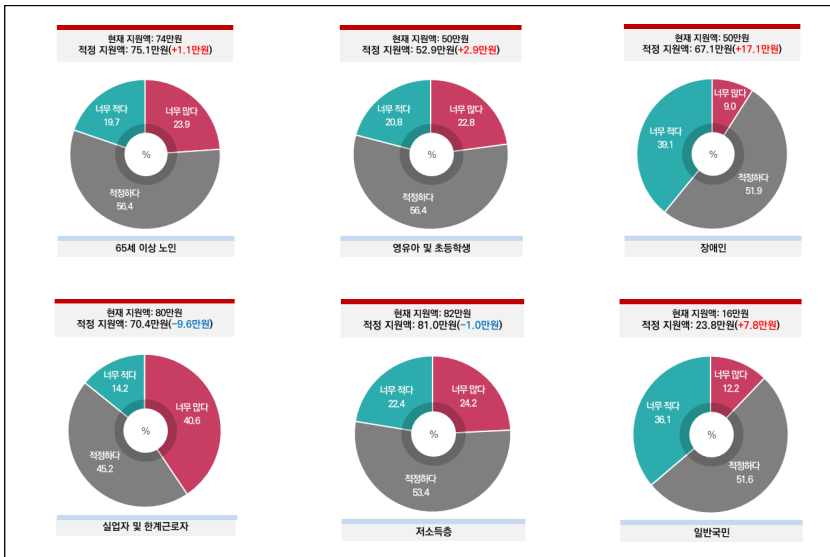
구분	사례수 (명)	적정 수준보 다 많이 지원	적정한 수준	적정 수준 보다 부족	계	chi-sq	Sig.
노인 (만 65세 이상 은퇴자)	(3,038)	15.1	44.5	40.3	100.0		
연금 등 노인 관련 지원							
경험 있음	(898)	3.9	12.7	12.9	29.6	7.199	0.027
경험 없음	(2,140)	11.2	31.9	27.4	70.4		
영유아 및 초등학생 (만 12세 미만)	(3,038)	16.0	41.9	42.1	100.0		
양육지원							
경험 있음	(743)	2.3	8.7	13.5	24.5	75.044	0.000
경험 없음	(2,295)	13.7	33.2	28.6	75.5		
장애인	(3,038)	12.7	46.1	41.2	100.0		
장애인 지원							
경험 있음	(71)	0.2	0.7	1.5	2.3	14.805	0.001
경험 없음	(2,967)	12.6	45.4	39.7	97.7		
실업자 및 한계근로자	(3,038)	27.8	51.3	20.8	100.0		
일자리취업 지원							
경험 있음	(761)	5.8	13.7	5.6	25.0	11.278	0.004
경험 없음	(2,277)	22.1	37.7	15.2	75.0		
저소득층(기초생활수급 자 및 차상위계층)	(3,038)	17.3	48.9	33.8	100.0		
저소득 가구 지원							
경험 있음	(128)	0.3	1.4	2.5	4.2	39.861	0.000
경험 없음	(2,910)	17.0	47.5	31.3	95.8		
위 구분에 해당하지 않는 일반 국민	(3,038)	12.0	57.1	30.9	100.0		
사회보장 수혜							
경험 있음	(2,007)	7.7	39.2	19.2	66.1	13.452	0.001
경험 없음	(1,031)	4.3	17.8	11.8	33.9		

자료: 「사회보장 수요 및 지출 부담 수준에 관한 인식조사(22.9)」 결과임.

전반적으로 관련 사회보장급여 수급 경험이 있는 집단에서 적정 수준보다 부족하다는 응답이 가장 많고 수급 경험이 없는 집단에서는 적정한 수준이라는 의견이 많았는데, 실업자 및 한계근로자와 관련해서는 일자리취업 지원 수급 경험 여부와 상관 없이 적정 수준 이상이라는 의견이 많았다. 이번 조사에서는 특히 실업자 및 한계근로자에 대한 정부 지원에 대해 다소 부정적인 인식이 확인되는데, 이후의 일련의 설문들에서 보다 구체적으로 확인할 수 있다.

[그림 3-3] 인구집단별 1인당 정부 지원금액에 대한 적정성 및 적정 지원액

(단위: %, 만 원, 전체: 3,038명)



주: Q. 정부가 사회보험료와 조세를 재원으로 하는 제도를 통해 다음의 각 정책 대상 1인당 매월 해당 금액을 지원한다고 했을 때, 어떻게 생각하십니까?

Q. 너무 많거나 적다고 응답한 경우, 적절하다고 생각하는 지원금액은 얼마입니까?

자료: 「사회보장 수요 및 지출 부담 수준에 관한 인식조사(22.9)」 결과임.

이번에는 현재 인구집단별 평균 공적지원 수준¹²⁾을 제시하고 적절한 지원금액을 설문한 결과, ‘실업자 및 한계근로자’에 대한 적정 급여액은 현재 제시된 금액보다 크게 낮게 나타났고, ‘저소득층’의 경우에도 현 수준보다 조금 낮아야 한다고 응답한 반면, ‘장애인’, ‘일반 국민’, ‘영유아 및 초등학생’ 및 ‘노인’에 대해서는 적정하다고 생각되는 금액이 현재 급여 수준보다 더 높은 것으로 나타났다(그림 3-3).

앞서의 방식과 마찬가지로 동 설문 결과를 통해 확인한 1인당 적정 지원액을 기준으로 도출한 사회보장 수요 총량은 약 261.3조 원(2021년 GDP의 약 12.5%)으로, 가계의 필수 소비지출을 기반으로 한 조사결과에 비해 낮고, 2019년 OECD 공공사회복지 지출(전망치)보다 다소 높은 수준이다.

〈표 3-15〉 인구집단별 적정 정부 지원액(금액 노출 후)

(단위: 만 원/월, 백만 원/연)

구분	(1) 대상 인구수(명)	(2) 1인당 정부 지원금액	(3) 1인당 적정지원액	(3)/(2)	(1)*(3)*12 (백만 원/연)
노인 (만 65세 이상 은퇴자)	8,577,830	74	75.1	1.01	77,303,404
영유아 및 초등학생 (만 12세 미만)	4,798,202	50	52.9	1.06	30,458,986
장애인	2,644,700	50	67.1	1.34	21,295,124
실업자 및 한계근로자	1,037,000	80	70.4	0.88	8,760,576
저소득층(기초생활수급자 및 차상위계층 이하)	2,989,801	82	81.0	0.99	29,060,866
위 구분에 해당하지 않는 일반 국민	33,083,343	16	23.8	1.49	94,486,028
계					261,364,984

12) 2020년 기준 공공사회복지 지출 전망치(복지부 내부자료)에 대하여 당해 연도 대상인구를 적용하여 계산한 인구집단별 평균급여액. 단 재난지원금은 불포함.

한편 사회보장 급여 확대에 따른 조세 및 사회보험료 추가 부담 의향에 대하여서는, ‘실업자 및 한계근로자’, ‘일반 국민’의 경우 지원 확대를 위해 추가적인 부담 의사가 없다는 응답자가 전체 중 약 70~80%에 이른 반면에 ‘장애인’과 ‘영유아 및 초등학생 양육 가구’ 지원에 대해서는 약 40% 이상의 응답자들이 추가적인 조세 부담을 감수하겠다고 답하였다.

〈표 3-16〉 각 정책 영역별 지원 확대를 위한 조세 및 사회보험료 추가 납부 의향

[단위: 명(%)]

구분	세금이나 보험료를 더 많이 내겠다	세금이나 보험료를 추가로 납부할 의사가 없다
노인에 대한 제도 확대 비용	1,169 (38.5)	1,869 (61.5)
영유아 및 초등학생 양육 가구를 위한 제도 확대 비용	1,306 (43.0)	1,732 (57.0)
장애인 지원제도 확대 비용	1,337 (44.0)	1,701 (56.0)
실업자 및 한계근로자 지원 제도 확대 비용	623 (20.5)	2,415 (79.5)
저소득층 지원제도 확대 비용	1,100 (36.2)	1,938 (63.8)
건강보험 등 위 구분에 해당하지 않는 일반 국민을 위한 지원제도 확대 비용	817 (26.9)	2,221 (73.1)

주: Q. 다음은 정부가 현재 사회보장제도를 확대한다고 할 때 그에 필요한 재원부담 의사를 묻는 질문입니다. 각 정책 대상과 관련한 지원 확대를 위하여 귀하는 세금이나 사회보험료를 추가로 납부할 의향이 있습니까?

자료: 「사회보장 수요 및 지출 부담 수준에 관한 인식조사(‘22.9)」 결과임.

위 설문에서 각 정책 영역별로 지원 확대를 위해 조세와 사회보험료를 추가로 납부할 의향이 있다고 응답한 대상자들에게 그 납부금액을 다시 한 번 설문하였으며, 결과는 다음 표와 같다. 앞의 경향과 유사하게 ‘실업자 및 한계근로자’와 ‘일반 국민’ 대상의 지원 확대에 찬성하는 응답자의 수와 추가로 납부할 의향이 있는 금액은 가장 낮았으며, ‘장애인’ 및 ‘영유아 및 초등학생 양육 가구’에 대해서는 추가 납부할 의향이 있다고

응답한 대상자 수가 가장 많았다. 추가 납부할 의향이 있는 금액은 ‘노인’과 ‘영유아 및 초등학생 양육 가구’ 그룹에 대해 가장 높았다. 이와 같은 각 정책 대상에 대한 추가 납부 의향이 있는 응답자 비중을 전체 인구수를 적용해서 그 금액의 총량을 산출해 보면 연간 약 21.7조 원 가량(GDP의 1.0%)이다.

〈표 3-17〉 각 정책 영역별 지원 확대를 위한 조세 및 사회보험료 추가 납부 의향(금액)

(단위: 명, 원/월)

구분	응답자 수 (명)	추가 납부 금액 (원/월)
노인에 대한 제도 확대 비용	1,169	20,756
영유아 및 초등학생 양육 가구를 위한 제도 확대 비용	1,306	20,565
장애인 지원제도 확대 비용	1,337	17,222
실업자 및 한계근로자 지원 제도 확대 비용	623	11,913
저소득층 지원제도 확대 비용	1,100	13,576
건강보험 등 위 구분에 해당하지 않는 일반 국민을 위한 지원제도 확대 비용	817	12,656

주: Q. 다음은 정부가 현재 사회보장제도를 확대한다고 할 때 그에 필요한 재원부담 의사를 묻는 질문입니다. 각 정책 대상과 관련한 지원 확대를 위하여 귀하는 세금이나 사회보험료를 추가로 납부할 의향이 있다고 말씀하셨습니다. 매월 얼마나 추가로 납부하실 수 있습니까?

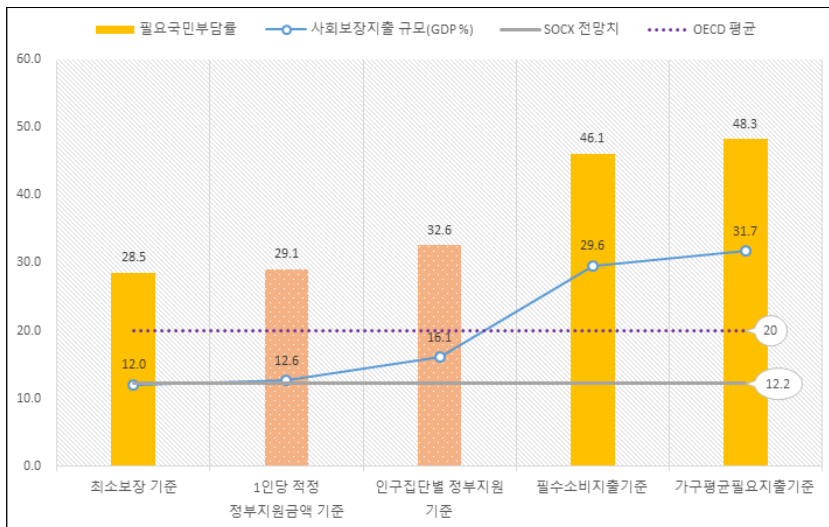
자료: 「사회보장 수요 및 지출 부담 수준에 관한 인식조사(22.9)」 결과임.

제5절 소결

지금까지 사회보장 지출 수요 총량에 대해 여러 기준을 적용해서 추산한 결과를 정리하면 다음과 같다. 모든 국민(가구)에게 생계급여 최저보장 수준만큼 소득을 보장한다고 하면 연간 약 248.8조 원이 소요되며, 이는 비교 가능한 가장 최근 연도의 공공사회복지 지출 수준(223.5조 원, '19년 전망치 기준)과 유사하다. 한편 가구의 현재 평균 필수지출 수준(필수

소비지출+이자지출)을 복지수요로 가정할 경우에는 약 657.7조 원으로 GDP의 31.7%에 해당한다. 이는 2019년 전망치 기준으로 OECD 국가 중 공공사회복지 지출 수준이 가장 높게 나타나는 프랑스(31%)와 유사한 수준이다. 이에 더하여 설문조사를 통해 사회보장 급여 수준에 대한 주관적 수요를 파악하였는데, 응답자들이 생각하는 인간다운 생활의 영위를 위한 필요 지출 수준의 총량(843.4조 원)은 현재 기준 중위소득 기준의 총량(829.3조 원)보다 약 1.7% 높은 수준으로 조사되었다. 이는 GDP의 40~41%에 해당하는데, 스웨덴이 1993년 기록한 33.7%가 역사적 최고 수준이었다는 점을 보았을 때 그 어떤 복지국가도 경험하지 못한 규모라는 점에서 사실상 적정 수준을 가늠하기 위한 어떤 기준점으로서의 의미는 크지 않다고 볼 수 있다.

[그림 3-4] 수요 기반 필요 사회보장 지출 검토 기준

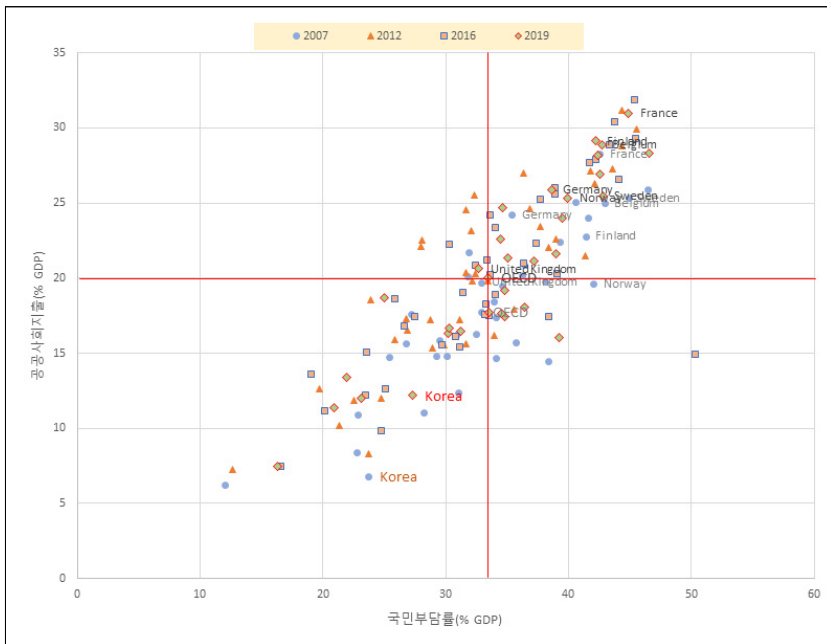


주: 점선에 표기된 수치는 OECD 회원국의 2019년 공공사회복지지출 평균 전망치이며, 실선의 수치는 한국의 전망치임

자료: 저자 작성.

다만 이 중 정부가 지원해야 한다고 생각하는 수준(333.5조 원)은 총량 기준으로 약 39.5% 정도이고(GDP 대비 16.1%), 현재 정책 대상별 공적 지원금액을 기준으로 제시하였을 때 적정하다고 생각하는 지원액의 합계는 261.4조 원(GDP 대비 12.6%)으로 더 낮게 나타났다.

[그림 3-5] 국민부담률과 공공사회복지 지출



자료: 1) OECD Stat. (2022b). Social Expenditure - Aggregated data. Retrieved from https://stats.oecd.org/Index.aspx?datasetcode=SOEX_AGG. 2022.12.27.
 2) OECD Stat. (2022c). Revenue Statistics. Retrieved from <https://stats.oecd.org/index.aspx?DataSetCode=REV>. 2022.11.03. 자료 기초로 저자가 작성함.

사회보장 확대는 당연히 구성원들의 부담 증가를 전제하는데, 조사 결과 각 정책 영역별로 추가적으로 조세를 부담할 의향이 있다고 응답한 비중은 약 20%에서 최대 44% 정도였고, 추가 납부할 의향이 있는 금액의 총량은

GDP의 약 1.0% 정도였다. 수요조사를 통해 확인된 최저 수준의 적정 정부 지원액 총량 261.4조 원을 관리재정수지 GDP 대비 -3% 이내 수준으로 유지하기 위해 모두 증세를 통해 조달한다고 가정하면 필요한 국민부담률은 약 29.1%로 현재(2019년 기준 공공 사회보장 지출이 223.5조 원, 국민부담률 27.3%)에 비해 1.8%p 증가되어야 한다. 즉 국민들이 생각하는 적정 수준의 사회보장 지출을 뒷받침하기 위한 추가적인 부담 의향은 낮은 것으로 확인된 것이다.

재정 건전성 유지를 전제로 한 사회보장 지출 총량 규모(목표)는 국민 부담 수준에 연동하여 결정되는데, 최근의 물가 불안, 금리 인상 등으로 가계의 실제 추가 세부담 여력 또한 크지 않다는 점과 함께 복지국가의 역사에서 사회보장 지출이 GDP의 30% 이상으로 높은 수준을 유지하는 국가의 국민부담률이 44~45% 수준이었던 사실에 비추어보았을 때,¹³⁾ 현실적으로는 현재의 지출 수준에서 크게 벗어나지 않는 선에서 찾을 수밖에 없는 것으로 보인다.

13) 2019년 전망치 기준 프랑스의 공공사회복지 지출 31%, 국민부담률 44.9%(사회보험부담률 14.8%), 1993년 스웨덴의 공공사회복지 지출 33.7%, 국민부담률 43.7%(사회보험부담률 11.9%)



제4장

사회보장 지출의 기능적 효율성 진단 기준 검토

제1절 진단 기준 선택의 배경

제2절 소득재분배 기능

제3절 경기안정화 기능

제4절 소결

제4장

사회보장 지출의 기능적 효율성 진단 기준 검토

제1절 진단 기준 선택의 배경

지난해 1차 연도 기초연구에서는 <표 4-1>에 정리된 사회보장 지출 관련 평가제도 현황에 대해 심층적으로 분석해 보았다. 현행 평가체계가 사회보장 지출의 경직적 속성에 따른 재정적 위험을 관리하는 데 활용할 수 있는가에 초점을 두고 검토한 결과, 높은 제도화 수준에도 불구하고 적절한 재정관리 도구로서 기능하기에는 많은 한계가 있음을 확인하였다.

<표 4-1> 사회보장 지출 관련 평가제도 현황

구분	평가명	소관 부처	근거 법령	도입 연도
사전	재정사업평가 (예비타당성조사)	기획재정부	국가재정법 제38조	1999
	신규보조사업 적격성 심사	보건복지부(각 사업소관 부처별 심사, 기재부 가이드라인)	보조금 관리에 관한 법률 제26조의2	2016
	사회보장제도 신설변경협의제도	보건복지부 (사회보장위원회)	사회보장기본법 제26조	2013
사후 평가 및 모니 터링	재정사업자율평가	보건복지부 (각 사업 소관 부처별 평가, 기재부 가이드라인)	국가재정법 제8조 제6항, 동법 시행령 제3조	2016
	사회보장기본계획 연간 시행계획에 대한 추진실적평가	보건복지부 (사회보장위원회)	사회보장기본법 제18조	2013
	제도평가(심층평가)	보건복지부 (사회보장위원회)	사회보장기본법 제20조	2013

자료: 저자 작성.

여러 문제점 중 특히 특정 제도나 일부 사업 단위에 한정되어 해당 제도의 운영 또는 사업관리에 초점을 두고 있으며, 그에 따라 평가의 기준이 되는 성과지표가 서로 달리 적용되기에 횡단면적 비교가 어렵다는 문제가 부각되었다. 이러한 사정은 다음의 <표 4-2>와 <표 4-3>을 통해 잘 확인할 수 있다. <표 4-2>는 우리나라 사회보장급여 사업을 주도하고 있는 3개 부처의 성과목표와 단위사업 수를 정리해서 보여주는데, 각 단위사업이나 프로그램에 따라 성과목표가 있고 그에 대한 지표가 설정되어 있다.

<표 4-2> 보건복지부, 고용노동부 및 여성가족부의 성과목표와 단위사업 수 현황

(단위: 개)

구분	연도	전략 목표	프로그램 목표	단위사업 수
보건복지부	2021	4	29	148
	2020	4	29	149
	2019	4	29	150
	2018	4	36	158
	2017	4	36	171
고용노동부	2021	5	12	82
	2020	5	11	78
	2019	5	11	79
	2018	5	11	87
	2017	4	10	97
여성가족부	2021	4	5	30
	2020	3	4	31
	2019	3	4	33
	2018	4	6	32
	2017	4	6	32

자료: 연도별 성과보고서 기준으로 저자가 작성함.

<표 4-3>은 조금 구체적으로 어떤 지표들이 실제 성과 관리의 기준으로 사용되고 있는지 보기 위하여 자녀양육지원 및 아동보호와 관련된 사업을 수행하는 보건복지부와 여성가족부의 관련 프로그램 및 단위사업별 성과

평가에서 실제 사용하고 있는 성과지표를 정리하여 보여주고 있다. 여기에 정리된 지표는 시계열이 유지되면서 목표치와 달성치 결과가 제공되는 주요 성과지표 목록만을 추려본 것이다. 관련하여 평가의 대상이 되는 세부 사업 수와 국가예산 규모는 2017년 28개 세부 사업 5.72조 원, 2018년 27개 세부 사업 5.82조 원, 2019년 35개 6.2조 원이다. 이를 통해 볼 수 있듯이 어떤 특정 사업에 한정하여 그 집행 성과에 대해 평가하는 데 적합할 수 있지만, 예를 들어 12세 미만 아동이라는 연령집단에 대한 사회 보장 지출의 효과라든지 보다 거시적인 틀에서의 기능성을 진단하는 데 적용할 만한 측정 기준을 찾기 어렵다.

〈표 4-3〉 자녀양육 및 아동보호 관련 성과 관리 지표 현황

구분	지표명	2017		2018		2019	
		목표	달성치	목표	달성치	목표	달성치
자 녀 양 육 및 아 동 보 호	어린이집이용자만족도(점)	82	81.57	82	80.72	82	81.51
	양육수당수혜자만족도(점)	70	62.6	70	70	70	72
	국공립어린이집확충개소수(개소)	300	372	450	574	450	654
	보육교직원인건비지원어린이집이용 한수혜자만족도	86	83.3	86	82	86	80.9
	지역아동센터이용서비스만족도(점)	88	91.6	88		92.5	90
	요보호아동중가정위탁비율(%)	28	24.1	25.5	23.9	25.7	25.7
	요보호아동1인당월평균매칭지원금(원)	33,900	30,391	34,000	30,771	31,000	31,715
	퇴소아동자립률(%)	79.5	80.4	80.4	80.8	80.6	80.6
	아이돌봄서비스이용자만족도(점)	89.6	89.7	89.8	89.9	90	90.2
	양육비이행률(%)	30	32	32.3	32.3	32.6	35.6
	만0~2세 양육수당지급률(%)	60	60.2	60	58.6	60	54.5
	육아종합지원센터이용자만족도(점)	90	91	90	90	90	90
	교사근무환경개선비지원율(%)	97	97.1	97	97.2	97.2	97.8
	위탁아동부모만족도(점)	78.5	83.1	79.8	84.6	84	84.9
	아이돌봄서비스실이용가구(가구)	61,300	63,546	64,000	64,591	80,000	70,485
	보육료지원만족도(점)	70.2	79.4	71	78	78.5	77.8

자료: 연도별 성과보고서를 토대로 저자가 작성함.

즉 보다 거시적 관점에서 사회보장 지출 총량 또는 사회보장 영역별 지출의 기능을 주기적으로 진단하고 관리할 수 있는 지표의 선택과 활용이 필요함을 의미한다.

이에 사회보장 지출 또한 정부 지출을 구성하는 커다란 영역이라는 점을 상기해 볼 필요가 있다. 현대 공공경제학의 토대를 제공한 머스그레이브는 한 국민경제에서 정부의 역할이 자원배분과 분배 그리고 경제안정이라는 세 가지 측면에서 기능해야 한다고 강조하였다(Musgrave, 1959). 이러한 정부의 기능은 재정활동을 통해 구현되는데, 정부 지출에서 가장 큰 비중을 차지하는 사회보장 지출 또한 이러한 기능을 수행한다. 다만 3대 기능 중 사회안전망 제공이라는 지출의 속성상 소득재분배 기능과 정부 지출의 상당 부분을 차지하는 지출 규모의 크기를 고려했을 때 경기안정화 측면에서의 기능에도 관심이 모아진다. 이러한 접근과 관련해서 앞서 제2장에서 잠깐 소개한 스웨덴 재정정책위원회가 발간하는 재정진단보고서는 사회보장 지출의 재정 기능 진단 기준의 선택에 있어 많은 시사점을 제공해 준다. 동 보고서의 목적은 제안된 정부 재정정책이 경제 여건에 부합하는지에 대한 평가와 함께 경제성장에 대한 정부 전망의 타당성을 진단하고, 의회에 공공재정 현황과 제안된 재정의 기능 또는 효과를 설명하는 것을 주 목적으로 하고 있다. 의회는 이 보고서를 통해 제안된 재정정책이 장기 지속가능한 성장을 도모하고 고용을 촉진하는 데 기여하는가에 대한 여부를 검토하고 평가하는 임무를 담당하며, 특히 장단기에 걸친 소득 분포의 변화에 어떻게 영향을 미치는가에 대한 정책 효과에 관심을 두고 있다. 영국도 이와 비슷한 맥락에서 정부 조세재정 정책의 거시경제와 가구소득에 미치는 영향을 분석한 보고서를 예산안에 포함하여 의회에 제출하고 있다. 이들 국가의 재정진단 보고서의 내용과 구성은 그 나라의 재정 현안에 따라 차이가 있지만 기본적으로 경기 변동에 대한 재정정책의

대응성과 소득재분배에 미치는 재정의 영향에 대한 진단 그리고 각 분석에 활용한 데이터와 방법론을 제시하는 형태로 보고서를 작성하여 공개하고 있다(Fiscal Policy Council, 2018; HM Treasury, 2017).

이에 이번 장에서는 사회보장 지출의 기능적 효율성 관리를 위한 진단 기준을 소득재분배와 경기 안정화에 미치는 영향으로 정의하고, 이를 측정하는 방법론과 실제 데이터를 적용하여 거시적 관리 지표로 활용할 수 있는가에 대해 검토해 보기로 한다.

제2절 소득재분배 기능

1. 측정지표의 선택

사회보장 지출을 포함한 재정의 분배 기능에 대한 진단은 다양한 방식으로 정의하고 측정할 수 있지만, 빈곤율이나 지니계수와 같이 가구소득 분포에 대한 분배지표의 변화를 성과로 파악하여 이를 살펴보는 것이 일반적이다. 그리고 조세재정 정책의 소득재분배 효과와 관련해서 국내외 수많은 연구 자료들을 쉽게 찾아볼 수 있다. 그 접근 방식은 다양하지만 크게 두 가지 유형으로 구분할 수 있다. 첫째는 빈곤율이나 지니계수와 같은 분배지표가 측정되는 가계소득 데이터를 가지고 특정 시점의 소득 분포 또는 기간에 따른 소득분포의 변화에 대해 이를 구성하는 하위 요인들의 영향을 측정하거나(여유진, 김미곤, 김태완, 양시현, 최현수, 2005; 원종학, 성명재, 2007; 박기백, 2010; 이성재, 이우진, 2017 등), OECD 등 국가패널 자료를 구축하여 계량적으로 측정하는 방식(전규식, 정지수, 2015; 전병목, 송호신, 성명재, 전영준, 김승래, 2017; 박형수, 2019a; 2019b 등)이다. 두 번째는 아직 실현되지 않은 정책의 분배효과를 추정

해 보는 것에 초점을 둔 접근 방식으로 미시모의실험이나 사회계정행렬 또는 CGE와 같은 시산모형을 활용한다(박기백, 성명재, 김종면, 김진, 2006; 성명재, 박기백, 2008; 조정엽, 2008; 고제이 외, 2014; 오종현, 윤성주, 한종석, 신상화, 김문정, 2017 등). 연구 목적에 따라 다양한 분석 자료와 방법론이 적용되지만, 기본적으로 재정의 분배 기능에 대한 측정 기준은 대표적인 분배지표라 할 수 있는 지니계수와 빈곤율의 변동에 초점을 두고 있다. 이러한 이유에서 사회보장 지출의 분배 기능에 대한 진단 기준으로 가장 우선적으로 이들 두 분배지표를 선택하였다.

한편 접근 방식에 있어서는 사후적 관리라는 측면에서 실제 소득분포의 변화에 초점을 두며, 이를 측정하는 방법론에 있어서는 데이터의 내용이나 추정모형에 따라 결과가 달라지는 계량분석보다 실제 소득분포를 구성하는 하위 요인 변화를 직접적으로 분리·측정하는 방식을 선택하였다. 스웨덴 재정위원회의 2018년 재정진단보고서(Fiscal Policy Council, 2018)에 포함된 분배 측면에 대한 재정정책의 영향 분석에 있어서도 이러한 접근 방식을 취하고 있다.

Fiscal Policy Council(2018)은 특히 장기에 걸친 가구소득 분포의 변화에 대한 분석에서 1995년~2016년 사이 빈곤율(세후소득 중위 60%)과 가처분 소득 지니계수 변화에 대한 재정의 역할을 살펴보았다. 보고서에 따르면 이 기간 동안 1분위 실질소득은 약 60%가 증가하였는데, 이는 중위소득보다 낮은 증가에 그쳤던 반면 10분위 실질소득은 160% 이상 증가하였다. 이 기간 동안 소득불평등이 악화된(지니계수 0.227 → 0.322) 원인을 분석하는 방법으로 스웨덴 통계청에 의뢰하여 소득 분포를 구성하는 소득 요인별로 지니계수를 분해하였다. 이때 가처분 소득 원천은 임금, 이자/배당, 자본이득, 기타소득, 연금소득, 기타 과세 대상 공적이전소득, 비과세 이전소득, 세금 등 이전지출 8가지로 구분

하였다. 지난 20여 년간의 소득 격차 확대에 대하여 동 보고서는 1인 가구나 노인 비중 증가 등의 구조적 요인도 있었지만 무엇보다 투자소득 증가가 고소득층에 집중된 것이 가장 큰 원인이고, 시장소득 증가에 비해 (위기 이후 재정개혁의 결과로서) 사회보장급여 지급액이 늘지 않았던 것도 한 원인이라고 설명하였다(Fiscal Policy Council, 2018, pp. 161-169).

[그림 4-1] 1995~2016년 스웨덴 소득불평등 악화 요인 분해

Table 7.1 Different income types' contribution to the Gini coefficient			
<i>Gini units</i>	1995	2016	Change
Employment income	0.315	0.301	-0.014
Investment income	0.050	0.161	0.110
<i>Capital gains</i>	0.026	0.091	0.065
<i>Interest and dividends</i>	0.024	0.069	0.045
Other income	0.007	0.011	0.004
Transfers received	0.008	-0.005	-0.013
<i>Pensions</i>	0.047	0.020	-0.027
<i>Other taxable transfers</i>	-0.009	-0.010	-0.001
<i>Tax-free transfers received</i>	-0.029	-0.015	0.014
Transfers paid	-0.153	-0.145	0.008
Total	0.227	0.322	0.095
Note: A positive contribution means that the income type contributes to greater income inequality. The opposite is also true.			
Source: Statistics Sweden.			

자료: Fiscal Policy Council. (2018). Swedish Fiscal Policy 2018. p. 168.

이처럼 해당 연도의 소득분포를 기준으로 소득원천별 분배 기여도를 각각 측정하여 그 차이를 비교할 수도 있지만, 이 경우 새로운 급여제도의 도입과 같이 시간이 경과하는 동안 소득원천 구성의 변화에 대해서는 양적으로 파악하기 어렵다는 한계가 있다. 이에 본 연구에서는 시간의 경과에 따른 분배지표의 변화를 그 소득원천별로 분리·측정하고자 한다. 이론적으로 요인 수에 대한 제약 없이 순서 의존성이나 시간회귀 불일치성 문제에서 자유로운 다원분해 방법으로 알려진 Shorrocks-Shapley

분해기법을 적용하여 우리나라의 소득분포 변화에 대한 사회보장 지출의 영향을 측정해 보기로 한다.

2. 측정 방법 및 데이터

Shapley(1953)에서 제시된 샐플리 밸류는 효용이전적 협조게임의 대표적인 유일한 해(solution)로 공정한 배분 방식을 다루는 여러 다양한 연구들에서 널리 응용되고 있다. 전통적으로 수익이나 비용의 배분과 관련한 연구에서부터 최근에는 소득재분배와 관련해서 특히 여러 가지 다양한 원인이 결합됨으로써 나타나는 소득분포의 변화에 있어 각 변화요인의 기여도를 측정하는 현실적인 방법론으로 주목받고 있다. 여러 변인이 결합함으로서 나타나는 소득분포 변화에 대한 결과물로서 측정된 어떤 값을 서로 다른 기여도를 갖는 변인에 대해 공정하게 배분하는 문제에 대한 샐플리 해는 다양한 방식으로 설명될 수 있다. 여기에서는 샐플리 밸류의 개념을 활용한 분해방법에 대해 간단한 예시와 함께 보기로 한다.¹⁴⁾

먼저 n 개의 요소로 구성된 전체집합을 $N = \{1, \dots, n\}$, 이들 요소들이 구성할 수 있는 부분집합을 $S(\subset N)$ 이라 하자. 임의의 구성 요소 i 가 포함된 부분집합이 만들어내는 가치(value) 또는 보수(payoff)는 측정 가능하며 이를 결정하는 특성함수를 $I(S)$ 라 할 때, $I(S-i)$ 는 i 를 제외한 나머지 구성 요소들이 공조해서 만들어내는 특성함수 값이다. 이때 $v(\emptyset) = 0$ 이라 가정한다. 샐플리 밸류는 전체집합에서 각 구성 요인이 기여할 것으로 예상되는 기댓값으로 다음과 같이 정의된다.

14) 본 절의 샐플리 밸류에 대한 설명은 고제이, 우해봉, 이아영, 고경표(2019). 노인빈곤을 변동의 원인 분해 및 정책 과제. 한국보건사회연구원의 제2절의 내용을 보완하여 작성하였다. 특히 선행 연구에서는 임의의 구성 요인을 추가하는 방식을 기준으로 설명하였으나, 여기에서는 제거하는 방식을 기준으로 설명하고 있다.

$$C_i(I) = \sum_{\text{all } s \text{ with } i} \frac{(s-1)!(n-s)!}{n!} (I(S) - I(S-i)).$$

s 는 i 를 포함한 부분집합 S 를 구성하는 요인 수이고 n 은 전체 구성 요소의 수로 i 의 샐플리 밸류, 즉 전체집합이 창출하는 가치에 대한 기여도는 가능한 각 부분집합에 대한 i 의 가중치와 한계 기여로 구분된다. 이러한 샐플리 밸류의 정의는 간단한 예시를 통해 쉽게 이해할 수 있는데, 우선 가장 단순한 예로서 지표 I 가 a 와 b 두 개 요인에 의해 결정되는 경우를 보자. 샐플리 분해의 핵심은 함수 I 를 결정하는 요인 a 와 b 를 제거 (또는 반대로 추가)할 때 가능한 모든 경로를 고려하는 것이다. 먼저 a 를 제거한다고 했을 때, a 가 첫 번째로 제거될 수 있고 혹은 두 번째 즉 마지막으로 제거될 수 있다. 만약에 a 를 첫 번째로 제거하면 $I(a, b)$ 는 $I(a=0, b \neq 0)$ 과 같다. 이렇게 a 가 첫 번째로 제거되었을 때 I 에 대한 a 의 기여는 원래의 I 즉 $I(a \neq 0, a \neq b)$ 에서 a 가 제거된 후의 I 즉 $I(a=0, b \neq 0)$ 을 뺀 것과 다름없다. 한편 a 가 두 번째로 제거된다고 했을 때는 다시 말해서 b 가 먼저 제거된 후에 a 가 제거됨을 의미하므로, 이때 $I(a, b)$ 는 $I(a \neq 0, b=0)$ 와 같다. 이렇게 a 가 두 번째로 제거될 경우 I 에 대한 a 의 기여는 b 가 먼저 제거되고 a 만 있을 때의 I 값, $I(a \neq 0, b=0)$ 에서 a 를 제거한 후의 $I(a=0, b=0)$ 를 뺀 것과 같다. 이처럼 a 를 제거하는 순서에 따른 두 가지 방식 모두 가능하고 제거 순서가 발생하는 확률이 동일하기 때문에 I 에 대한 a 의 기여도는 다음과 같은 수식으로 쓸 수 있다.

$$(1) C_a(I) = \frac{1}{2} [I(a \neq 0, b \neq 0) - I(a=0, b \neq 0)] \\ + \frac{1}{2} [I(a \neq 0, b=0) - I(a=0, b=0)]$$

예시를 조금 확장해서 a, b, c, d 네 가지 요인에 의해 지표 I 가 결정되는 경우를 보자. 먼저 이들 4개 요인들이 정렬하는 방식을 보면 <표 4-4>와 같이 총 $4!=24$ 가지가 있다.

<표 4-4> 정렬 방식(4개 요인)

a가 첫 번째	a가 두 번째	a가 세 번째	a가 네 번째
abcd	baed	bcad	bcda
abdc	badc	bdac	bdca
acbd	cabd	cbad	cbda
acdb	cadb	cdab	cdba
adbc	dabc	dbac	dbca
adcb	dacb	dcab	dcba

계속 강조하지만, 샐플리 분해는 각 요인들의 모든 가능한 제거(혹은 추가) 과정을 고려하는 것으로 먼저 a 를 기준으로 살펴보기로 한다. 위의 표에서 볼 수 있듯이 a 가 첫 번째, 두 번째, 세 번째, 네 번째에 위치할 수 있는 경우는 각각 6개이다. 이를 기준으로 a 를 제거한다고 가정해 보자. 먼저 a 가 첫 번째로 제거되는 경우 지표 I 에 대한 기여도는 원래의 지표값, 즉 4개 요인 모두가 존재할 때의 값에서 a 가 제거된 후의 지표값의 차이와 같다. 이를 수식으로 표현하면 다음과 같다.

(2) $C(a/a$ 가 첫 번째로 제거되는 경우)

$$= [I(a \neq 0, b \neq 0, c \neq 0, d \neq 0) - I(a = 0, b \neq 0, c \neq 0, d \neq 0)]$$

위 표에서 볼 수 있듯이 이러한 경우는 총 24개 정렬 방식 중에서 6개에 해당한다. 즉 확률은 $6/24$ 이고, 이를 가중치로 적용한다.

한편 a 가 두 번째로 제거되는 경우는 표의 두 번째 열에 정리된 바와

같이 3가지 가능성이 존재하는데, 우선 b 가 a 보다 먼저 제거될 수 있는 경우이고 이때 a 의 기여도는 다음의 수식으로 표현된다.

$$(3) C(a/a \text{가 } b \text{ 다음 두 번째로 제거되는 경우}) \\ = [I(a \neq 0, b = 0, c \neq 0, d \neq 0) - I(a = 0, b = 0, c \neq 0, d \neq 0)]$$

이러한 경우가 발생할 확률은 표에서 알 수 있듯이 $2/24$ 이다. 한편 c 가 첫 번째로 제거된 후에 a 가 제거되는 경우의 수식은 다음과 같으며, 마찬가지로 발생 확률은 $2/24$ 이다.

$$(4) C(a/a \text{가 } c \text{ 다음 두 번째로 제거되는 경우}) \\ = [I(a \neq 0, b \neq 0, c = 0, d \neq 0) - I(a = 0, b \neq 0, c = 0, d \neq 0)]$$

마지막으로 d 가 첫 번째로 제거된 후에 a 가 제거되는 경우 a 의 기여도는 다음과 같다.

$$(5) C(a/a \text{가 } d \text{ 다음 두 번째로 제거되는 경우}) \\ = [I(a \neq 0, b \neq 0, c \neq 0, d = 0) - I(a = 0, b \neq 0, c \neq 0, d = 0)]$$

이의 발생 확률 또한 마찬가지로 $2/24$ 이다.

한편 a 가 세 번째로 제거될 수 있는 경우에 대해서는 표의 세 번째 열에서 보여주고 있으며, 역시 3가지 가능성이 존재한다. 먼저 b 가 첫 번째로 제거되고 c 가 두 번째로 제거된 뒤에 a 가 제거되는 경우와 c 가 첫 번째로 제거되고 b 가 두 번째 그 다음에 a 가 제거되는 경우에 있어 a 의 기여도는 다음과 같다.

$$(6) C(a/b \text{와 } c \text{가 첫 번째 or 두 번째로 제거된 후 } a \text{가 세 번째로 제거}) \\ = [I(a \neq 0, b = 0, c = 0, d \neq 0) - I(a = 0, b = 0, c = 0, d \neq 0)]$$

다음으로는 b가 첫 번째로 제거되고 d가 두 번째 a가 세 번째로 제거되는 경우와 d가 첫 번째로 제거되고 b가 두 번째 a가 세 번째로 제거되는 경우 a의 기여도는 다음과 같이 쓸 수 있다.

$$(7) C(a/b \text{와 } d \text{가 첫 번째 or 두 번째로 제거된 후 } a \text{가 세 번째로 제거}) \\ = [I(a \neq 0, b = 0, c \neq 0, d = 0) - I(a = 0, b = 0, c \neq 0, d = 0)]$$

또한 c가 첫 번째로 제거되고 d가 두 번째로 제거된 뒤에 a가 세 번째로 제거되는 경우와 d가 첫 번째로 제거되고 c가 두 번째 a가 세 번째로 제거되는 경우 a의 기여도는 다음과 같다.

$$(8) C(a/c \text{와 } d \text{가 첫 번째 or 두 번째로 제거된 후 } a \text{가 세 번째로 제거}) \\ = [I(a \neq 0, b \neq 0, c = 0, d = 0) - I(a = 0, b \neq 0, c = 0, d = 0)]$$

마지막으로 a가 네 번째로 제거되는 경우는 표에서와 같이 6가지가 있으며, 이 모든 경우 a의 기여도는 다음과 같다.

$$(9) C(a/a \text{가 네 번째로 제거되는 경우}) \\ = [I(a \neq 0, b = 0, c = 0, d = 0) - I(a = 0, b = 0, c = 0, d = 0)]$$

이상의 식(2)~식(9)까지 a가 제거되는 총 24가지 방식을 모두 고려한 지표 I에 대한 a의 기여도는 다음과 같은 수식으로 정리된다.

$$\begin{aligned}
C_a(I) = & \frac{6}{24}[I(a \neq 0, b \neq 0, c \neq 0, d \neq 0) - I(a = 0, b \neq 0, c \neq 0, d \neq 0)] \\
& + \frac{2}{24}[I(a \neq 0, b = 0, c \neq 0, d \neq 0) - I(a = 0, b = 0, c \neq 0, d \neq 0)] \\
& + \frac{2}{24}[I(a \neq 0, b \neq 0, c = 0, d \neq 0) - I(a = 0, b \neq 0, c = 0, d \neq 0)] \\
& + \frac{2}{24}[I(a \neq 0, b \neq 0, c \neq 0, d = 0) - I(a = 0, b \neq 0, c \neq 0, d = 0)] \\
& + \frac{2}{24}[I(a \neq 0, b = 0, c = 0, d \neq 0) - I(a = 0, b = 0, c = 0, d \neq 0)] \\
& + \frac{2}{24}[I(a \neq 0, b = 0, c \neq 0, d = 0) - I(a = 0, b = 0, c \neq 0, d = 0)] \\
& + \frac{2}{24}[I(a \neq 0, b \neq 0, c = 0, d = 0) - I(a = 0, b \neq 0, c = 0, d = 0)] \\
& + \frac{6}{24}[I(a \neq 0, b = 0, c = 0, d = 0) - I(a = 0, b = 0, c = 0, d = 0)]
\end{aligned}$$

이러한 과정을 나머지 b, c, d에 대해 반복하여 지표 I 에 대한 각 요인별 기여도를 구할 수 있으며, 그 합은 지표 I 와 같다.

이상의 개념을 시간흐름에 따른 지표 I 의 변화를 초래한 n 개 요인들에 대한 각각의 기여도를 분해하는 데 적용할 수 있다(Azevedo, Sanfelice, & Nguyen, 2012).

Azevedo et al.(2012)는 $t = 0$ 에서 $t = 1$ 기 사이 분배지표의 변화 요인에 대한 분해방법을 소개하고 있는데,¹⁵⁾ 그 핵심을 요약하면 각 요인들의 변화분을 고려하는 것이다. 쉽게 말하면 앞서의 예시에서와 같이 i 번째 요인의 모든 가능한 제거 경로를 고려한 지표값의 차이를 고려한다기 보다는 서로 다른 시점의 값이 적용되는 모든 경로를 고려해서 나타나는 지표 변화의 가중평균을 측정하는 것으로, 앞서 4개 요인에 대한 새플리 분해 예시는 위첨자로 각각 $t = 0$ 기와 $t = 1$ 기를 표시하여 아래와 같이 다시 쓸 수 있다.

15) 시간 변화에 따른 지표 변화 요인별 분해방법론에 관해 자세한 설명을 참고할 수 있다.

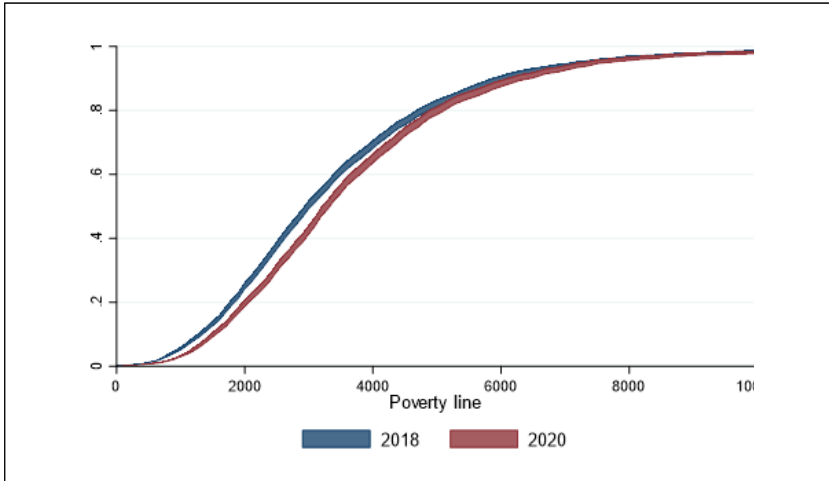
$$\begin{aligned}
C_a(I) = & \frac{6}{24}[I(a^1, b^1, c^1, d^1) - I(a^0, b^1, c^1, d^1)] \\
& + \frac{2}{24}[I(a^1, b^0, c^1, d^1) - I(a^0, b^0, c^1, d^1)] \\
& + \frac{2}{24}[I(a^1, b^1, c^0, d^1) - I(a^0, b^1, c^0, d^1)] \\
& + \frac{2}{24}[I(a^1, b^1, c^1, d^0) - I(a^0, b^1, c^1, d^0)] \\
& + \frac{2}{24}[I(a^1, b^0, c^0, d^1) - I(a^0, b^0, c^0, d^1)] \\
& + \frac{2}{24}[I(a^1, b^0, c^1, d^0) - I(a^0, b^0, c^1, d^0)]
\end{aligned}$$

이 연구에서는 Azevedo et al.(2012)이 제안한 새플리 분해 방법론과 알고리즘을 활용해서 통계청이 발표하는 공식적인 분배지표를 산정하는 가계금융복지조사 가구마스터 2019~2021년 원자료로 가구균등화 세후 소득분포 변화에 대한 사회보장 지출의 영향을 측정해 보기로 한다.

3. 측정 결과

여기서 사용하는 빈곤 및 소득불평등 지표는 각각 세후소득 60% 이하를 기준으로 한 상대빈곤율과 세후소득 지니계수이며, 각 지표의 기간 변화에 대한 요인별 기여도 측정을 위하여 모든 소득, 지출변수는 가구균등화를 통해 개인화하여 인구가중치를 적용해서 각 연도의 세후소득 분포를 추정하였다. 세후소득 구성 항목은 우선 시장소득과 공적이전소득, 조세와 사회보험료로 구분하여 전체적인 재분배 기능을 살펴보고, 공적이전소득의 구성 세목별로 구분해서 각 사회보장급여의 재분배 기능을 측정하였다. 각 지표 변화에 대한 항목별 평균 기여도는 Azevedo et al.(2012)의 알고리즘에 따라 계산하였다.

[그림 4-2] 소득분포의 변화: 2018~2020



자료: 통계청. (2022h). 가계금융복지조사 원자료(마이크로데이터 인가용서비스)[데이터파일] 기초해서 저자가 작성함.

귀속연도를 기준으로 2018년 대비 2020년의 분배 상태는 전반적으로 개선된 것으로 확인된다. 이 기간 동안 빈곤율은 0.9%p 낮아졌고, 지니계수는 0.014 하락하였다. 3년이라는 다소 짧은 시간이지만 2019년 하반기에 발생한 코로나19에 따른 경제적 충격이 있었음에도 분배 상태는 지표상 개선된 것으로 나타난다. 그 주요 원인으로는 경기 하강에 따른 시장소득 충격이 상대적으로 고소득층에 집중된 반면에 문재인 정부의 복지국가 책임 강화 정책에 따른 소득보장제도 확대와 코로나19 대응을 위한 각종 지원이 저소득층의 소득충격을 상당 부분 흡수한 것으로 볼 수 있다. 주요 사회보장정책 변화를 보면, 2019년에 아동수당 지급 대상이 확대되었고, 기초연금과 장애인연금이 인상되었으며 기초생활보장 부양 의무자 기준이 완화되었다. 또한 코로나19 대응으로 긴급복지 등 한시적 수당 지원과 함께 상당한 규모의 재난지원금이 지급된 바 있다.

〈표 4-5〉 빈곤 및 소득불평등 완화 효과(귀속연도 2018~2020)

	빈곤율 (세후소득 중위 60%)	지니계수 (세후소득)
2018	22.6	0.345
2020	21.7	0.331
편차	-0.9	-0.014
시장소득	0.8954	0.0054
공적이전소득	-3.2223	-0.0185
조세	0.6654	-0.0004
사회보험료	0.8121	-0.0001
총 격차	-0.8494	-0.0136
관측치	36,593	
요인 수	4	
경로 수	24	

자료: 통계청. (2022h). 가계금융복지조사 원자료(마이크로데이터 인가용서비스)[데이터파일]
활용하여 요인분해한 결과임.

관련해서 소득원천별 분해 결과를 보면, 먼저 공적이전을 구분하지 않고 측정해 보았을 때 2018년 대비 2020년도 빈곤율 하락에 대해 공적이전소득이 유일하게 영향을 미친 것으로 확인된다. 이 기간 중 시장소득은 상대빈곤선을 높이는 방향으로 조세와 사회보험료는 세후소득을 줄임으로써 빈곤율을 높이는 작용을 하는데, 공적이전소득의 빈곤 완화 효과가 다른 부정적 영향을 압도함으로써 결과적으로 빈곤율이 낮아진 것으로 설명된다. 한편 지니계수의 하락에 대해서는 예상과 같이 시장소득을 제외하고 모두 긍정적인 효과를 보이고 있다. 다만 여기서 주목할 사항은 일부 연구에서 보고된 것과 달리 공적이전소득의 소득재분배 효과가 조세에 비해 절대적으로 크게 나타난다는 점이다.¹⁶⁾

16) 주로 OECD 국가 패널 분석이나 시계열 분석에서는 재정지출의 소득재분배 효과가 통

〈표 4-6〉 사회보장 지출 영역별 빈곤 및 소득불평등 완화 효과(귀속연도 2018~2020)

	빈곤율 (세후소득 중위 60%)	지니계수 (세후소득)
시장소득	0.5937	0.0050
노령_공적연금	-0.1589	-0.0016
노령_기초연금	-0.3078	-0.0038
가족	0.0429	-0.0007
근로무능력	0.1948	-0.0002
저소득층 지원	-0.3011	-0.0027
기타	0.0141	-0.0010
코로나19 재난지원금	-1.6640	-0.0083
조세	0.2838	-0.0003
사회보험료	0.4528	-0.0001
총 격차	-0.8494	-0.0136
관측치	36,593	
요인 수	10	
경로 수	3,628,800	

자료: 통계청. (2022h). 가계금융복지조사 원자료(마이크로데이터 인가용서비스)[데이터파일]
활용하여 요인분해한 결과임.

한편 공적이전소득을 세분화하여 주요 영역별로 살펴보면 이 기간 동안 나타난 경제적 제도적 변화의 양상을 보다 구체적으로 확인할 수 있다. 2020년에 지급된 코로나19 대응 재난지원금이 이 기간 중 빈곤 완화와 소득불평등 해소에 가장 큰 역할을 한 것으로 나타났다. 재난지원금은 2020년 상반기에는 전 국민에게 일률적으로 지급하였으나 이후 직접적인 손실이 발생한 사업장과 가구에 대해 선별지급 되었고 지자체별로 소득 기준을 적용하는 생활안정자금이 지급된 바 있다. 물론 1차 재난지원금의 규모가 가장 크지만 전체적으로는 중위소득 이하에 대한 지원이 상대적

계적으로 유의한 (-)효과가 나타나지 않는 연구결과가 보고되고 있다. 그러나 이러한 계량적 접근은 분석 자료와 측정모형 또는 방법론에 따라 상반된 결과들이 도출될 수 있다.

으로 집중됨에 따라 분배지표의 개선에 크게 기여한 것으로 파악된다.

그 다음으로 노령 영역 지출로서 기초연금과 기초생활보장급여 등 저소득 가구에 대한 급여지출이 빈곤과 소득불평등 완화에 크게 기여한 것으로 확인된다. 한편 장애인 연금 등 근로무능력 지출이나 아동수당 등 보편적 급여를 중심으로 한 가족(양육)지원, 고용·산재보험 급여 등으로 구성된 기타사회급여의 경우 빈곤 완화에 대해서는 부정적인 영향을 보이지만, 소득불평등 완화에는 긍정적인 역할을 한 것으로 확인된다. 이러한 급여의 특성으로는 보편적인 급여이거나 소득기준보다 특정한 인적속성을 기준으로 지급되며 그 대상이 경제활동인구를 중심으로 한다는 것이다. 이러한 급여의 성격과 분석지표의 측정산식(중위소득 60% 상대 빈곤선) 그리고 수많은 분포 변화 경로를 고려하여 평균한계기여도를 계산하는 측정 방법에 따른 결과로 이해할 수 있다.

제3절 경기안정화 기능

1. 사회보장 지출의 경기안정화 기능 논의 배경

자동 경기안정화 장치는 재량적인 재정정책에 비해 경기를 안정화시키는 데 장점이 있다. 효과적인 경기안정화 기능을 수행하기 위해서는 크게 세 가지 조건을 충족시키는 것이 바람직하다. 적시성, 선별적, 일시성이다. 첫째, 경제에 충격이 왔을 때 적시성 있게 즉각적으로 안정화 장치가 작동하는 것이 바람직하다. 자동안정화 장치의 작동에는 별도의 의사결정이 필요 없기 때문에 재량적 경기 대응용 재정정책보다 신속히 작동한다. 재량적 재정정책의 대표적인 수단인 추경을 생각해 보면, 재량적 재정

정책의 수립과 시행에 소요되는 시간과 불필요한 정치적 타협과 개입으로 인한 비효율성을 짐작해 볼 수 있다. 재량적 재정지출 수립과 집행의 시차로 인해, 사전적으로 디자인된 자동안정화 장치를 개발하여 작동하도록 할 필요가 있다는 논의가 활성화되고 있다.

둘째, 경기안정화를 위해 효과적인 대상에게 효과적인 수단으로 선별적인(targeted) 재정적 혜택을 제공하는 것이 바람직하다. 재량적 재정정책의 경우, 정치적 의사결정 과정을 거치면서 경기안정화 이외의 정치적 어젠더가 반영된 정책이 수립될 경우가 많다. 이러한 불확실성으로 인해 경제 주체들이 경제 충격이 왔을 때, 재량적 재정정책의 구체적 내용을 예상하고 행동하기가 용이하지 않다. 반면에 자동안정화 장치는 사전적으로 알려져 있으며, 사전적으로 지원이 필요한 대상에게 효과적인 방식의 지원이 이루어지도록 설계하는 것이 가능하다. 경제 주체들도 자동안정화 장치로 인한 변화를 예측하고 행동에 반영할 수 있다. 재정의 지속가능성 확보를 위해서도 무차별적이고 일률적인 재정 지원보다는 제한된 재원을 효과적으로 활용할 수 있도록 정교한 정책 설계가 요구된다.

셋째, 경기 대응성 재정정책이므로 경기 상황이 호전되면 다시 정상화될 수 있는 일시적 지원이 이루어져야 한다. 만약 경기 대응성 확장재정이 경기 회복에도 불구하고 지속된다면, 당초 의도하지 않았던 부작용이 나타날 수 있다. 자동 경기안정화 장치는 경제 상황을 반영하여 자동적으로 정상화되지만, 재량적 재정정책은 정상화되지 않고 지속될 가능성이 높다. 재량적 정책으로 인해 수혜를 받은 이해관계 집단이 형성되면 경제가 정상화되었음에도 불구하고 정치적 부담으로 작용하여 지원정책을 환원하는 데 어려움이 생길 수 있다.

경기 대응성 재정정책이 가져야 하는 이러한 세 가지 특성을 고려할 때, 재량적 재정정책보다는 자동 경기안정화 장치가 경기 대응성 정책으로

서는 우월하다. 다만 통상적인 경기 변동이 아니라 예측 불가능한 수준의 경제 충격이 발생하였을 경우는 자동 경기안정화 정책만으로 대응이 불가능하기에 이러한 경우 자동 경기안정화 장치는 보완적인 역할을 수행하고, 재량적 재정정책이 수립되어 추진될 필요가 있다.

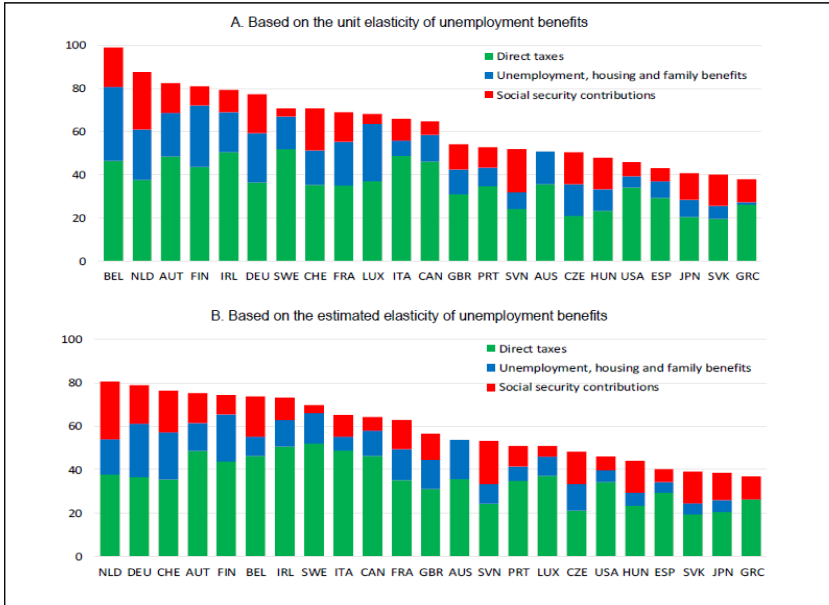
자동 경기안정화 장치의 크기에 대해서는 미시 및 거시모형을 활용한 연구와 거시적 총량 중심의 연구가 존재한다. 거시모형을 기반으로한 국내 연구로는 강동익, 우진희(2019)가 있으며, DSGE(Dynamic Stochastic General Equilibrium) 모형을 활용하여 자동안정화 장치의 경기안정화 효과를 분석하였다. 다만 이러한 거시적 모형에 근거한 시뮬레이션은 조세와 사회보장 지출의 세부적 내용을 반영한 분석에는 도움이 되지만, 내생적 피드백 영향을 제대로 반영하지 못하므로 거시적 결과를 추정하는 데는 정확성이 떨어진다는 약점이 있다.

거시적 총량 분석 방식으로는 IMF의 총량법과 OECD의 분할법이 있다. IMF의 총량법에 비해 OECD의 분할법은 조세와 정부 지출의 세부 사항을 분리하여 효과를 추정할 수 있기 때문에 본 연구의 목적에 더욱 부합하다고 판단된다. 다만 기존의 이러한 연구는 경기 변동에 대한 재정수지 변화의 민감성을 추정하는 방식이다.

[그림 4-3] OECD 주요국의 자동 경기안정화 장치의 추정 규모

(가구 가처분 소득 충격이 자동안정화 장치에 의해 상쇄된 비율)

(단위: %)



자료: Maravalle & Rawdanowicz. (2020). How Effective are automatic fiscal stabilisers in the OECD countries? p. 11, Figure2.

최근 OECD의 보고서(Maravalle & Rawdanowicz, 2020)에서는 직접세, 실업 주택 가족에 관련된 복지혜택, 사회보장 기여분이 경기안정화에 기여하는 부분을 추정하는 연구를 수행하였다. 이때 경기안정화를 판단하는 기준은 가구의 가처분 소득의 변화이다. 기존 연구와 달리 직접적으로 가구의 가처분 소득을 기준으로 경기안정화 기능을 추정하였다는 점이 특징이다. 아래 그림이 추정 결과를 국가별로 정리한 표이다. 우리나라는 해당 연구에 포함되지 않았다.

현재 우리나라의 재정지출에 대한 경기안정화 기능에 대한 연구는 매우 소수이다. 지금까지 국내에서 재정의 자동안정화 장치 효과에 대한 분석은

실업급여에 대한 효과 분석을 제외하면 주로 재정수입 측면에서 이루어져 왔다. 그러나 1990년대 중반 이후에는 재정지출 일반으로 연구 대상이 확대되었고(강병구, 2011), 최근에는 다양한 모형을 기반으로 재정지출 총량 및 지출 항목별 경기안정화 기능을 추정한 연구들이 보고되고 있다. 해외의 연구도 사회보장 지출의 자동안정화 기능에 관한 것은 그리 많지 않다. 이번 연구에서는 사회보장 지출의 경기안정화 기능을 측정하기 위한 방법론을 검토해 보고 가용한 데이터를 활용하여 적용 가능한 방법론을 모색해 보고자 한다.

자동안정화 장치의 효과에 대한 연구는 크게 미시경제학적 접근법과, 거시경제학적 접근법, 통계적 접근법이 있다(Mohl, Mourre, & Stovicek, 2019). 미시경제학적 접근법은 가구 데이터를 사용하여 조세 및 사회지출의 자동안정화 효과를 측정하는 방식으로, 최근 Kniesner & Ziliak(2002), Auerbach(2009), Dolls, Fuest, & Peichl(2012) 등에 의해 발전되었다. Kniesner & Ziliak (2002)은 가계 가처분 소득을 주요 변수로 설정한 미시모형을 이용하여, 연방 소득세 개편으로 인한 소비 변화 측정을 통해 소득세의 자동안정화 효과를 분석하였다. Auerbach(2009)는 미국 국세청(IRS)에서 제공한 방대한 소득세 신고 자료(tax return)를 기반으로 하는 NBER의 TAXSIM 모형을 이용하여 개인소득세의 자동안정화 기능 변화를 시간의 흐름에 따라 추정하였다. 마지막으로 Dolls et al.(2012)은 유럽 19개국의 미시 데이터를 기반으로 하는 EUROMOD와 NBER의 TAXSIM 모형을 이용하여 EU와 미국의 조세 및 이전지출의 경기안정화 효과를 분석하였다.

거시경제학적 접근법은 전체 재정정책의 경기안정화 효과를 정량화하거나 경제 주체들의 거시경제적 피드백 효과를 측정한다. McKay & Reis(2016)는 이질적 주체 모형에 뉴케인지언 모형을 결합한 이질적

주체 뉴케이지언 모형을 바탕으로 미국 경제에서 자동안정화 장치가 경기 변동에 미치는 효과를 측정하였다. 연구 결과, 법인세·재산세·소비세는 경기 변동을 심화시키는 것으로 나타난 반면, 이전지출은 경기 변동성을 완화시키는 효과가 있는 것으로 나타났다.

통계적 접근법은 GDP 변화에 따른 재정 총량(재정수입, 재정지출, 재정수지 등) 또는 재정수입이나 재정지출의 항목별 자동안정화 장치의 효과를 평가한다. 이러한 접근법은 재정수지의 경기적 요소로서 자동안정화 장치의 효과를 수량화하는 것이 특징이다. Mourre, Poissonnier, & Lausegger(2019)와 Mourre, Astarita, & Princen(2014)에서는 GDP가 1% 변화할 때 재정수지가 얼마나 변화하는지를 측정하는 소위 ‘반탄력성(semi-elasticity)’을 추정하여 GDP 충격에 따른 재정수지의 자동안정화 효과를 평가하였다. Price, Dang, & Botev(2015)는 OECD 경기조정 재정수지 산출을 위해 회원국별 재정수입과 재정지출 항목의 탄력성을 추정하였다. 재정수입 측면에서는 개인소득세 및 사회보장 기여금, 법인세, 간접세 등의 탄력성을 추정하였고, 재정지출 측면에서는 실업급여 등을 포함하는 실업 관련 지출과, 가족급여, 주거급여 등을 포함하는 소득 관련 급여에 대한 탄력성을 추정하였다. 한편 미국 예산정책처(CBO, 2015)에서는 개인소득세, 법인세, 국민연금 및 건강보험 기여금, 고용보험 기여금 등 수입 측면과 실업급여, 의료급여, 저소득층 대상 식비 지원 프로그램(Supplemental Nutrition Assistance Program, SNAP) 등 지출 측면으로 구분하여 탄력성을 이용한 자동안정화 장치의 효과 분석 방법론을 제시하였다. Darby & Melitz(2008)은 OECD Economic Outlook 데이터베이스의 국민계정 통계와 SOCX(Social Expenditure Database) 데이터를 이용하여 1982년부터 2003년 기간에 대해 OECD 21개 회원국으로 구성된 불균형 패널 자료를 구축하고, 3단계 최소자승법

(three stage least squares, 3SLS)을 통해 사회보장 지출의 자동안정화 기능을 추정하였다. 동 연구는 조세와 실업급여에 치우쳐 이루어졌던 기존의 자동안정화 장치 효과에 대한 연구를 연금급여, 건강보험 지출, 장애급여, 상병급여 등까지 확대하여 사회지출의 경기안정화 기능을 추정하였다는 의의가 있다. 우리나라에서는 강병구(2011)에서 Darby & Melitz(2008)를 발전시켜 우리나라를 포함한 OECD 21개 회원국을 5개 복지국가 유형으로 분류하고 SOCX 데이터의 9개 구성 항목을 기준으로 재정지출을 구분하여 사회지출의 자동안정화 기능을 추정하였다.

글로벌 금융위기와 최근의 코로나19 팬데믹 등의 극복을 위해 경기 부양을 위한 대규모 재정정책이 이루어지면서 재정의 자동안정화 장치의 역할에 대한 관심이 증가하였다. 그러나 기존의 자동안정화 장치 효과에 대한 연구는 주로 조세와 실업급여에 편중되는 측면이 있었으며, 사회지출 프로그램별 효과에 대한 연구는 그리 많지 않았다. 선행 연구에서 살펴본 바와 같이 사회지출 항목별 경기안정화 효과에 대한 연구는 대표적으로 Price et al.(2015) 및 미국 예산정책처에서 항목별 탄력성을 이용하여 자동안정화 장치 효과를 분석하는 방법과 실증분석을 통한 Darby & Melitz(2008), 강병구(2011)와 같은 연구 방법론이 있다. 따라서 다음에서는 OECD의 경기조정 재정수지 산출에 사용되는 탄력성 추정 연구인 Price et al.(2015)의 결과를 이용한 우리나라 사회지출의 경기안정화 효과 분석과 Darby & Melitz(2008)에서 제시한 방법을 적용하여 우리나라 사회보장 지출의 항목별 자동안정화 기능을 추정해 보고자 한다.

2. 사회보장 지출의 경기안정화 효과 진단

가. 지출 항목별 탄력성을 이용한 경기안정화 효과 검토

Price et al.(2015)은 OECD 경기조정 재정수지 산출에 사용되는 경기 변동에 대한 재정수입과 재정지출 탄력성을 연구하였다. 재정수입 측면에서는 개인소득세, 사회보장기여금, 법인세, 간접세 등의 탄력성을 추정하였으며, 재정지출 측면에서는 실업 관련 지출, 소득 관련 급여의 탄력성을 각 회원국별로 추정하였다.

경기 변동에 대한 항목별 탄력성을 구하는 OECD 방식은 2단계로 이루어진다. 실업 관련 지출을 예로 들면, (1) 실업에 대한 실업 관련 지출 탄력성과 (2) 아웃풋 갭(Y^*/Y : 실제 GDP 대비 잠재 GDP)에 대한 실업의 탄력성을 구한 후, 이 두 탄력성을 곱하여 아웃풋 갭에 대한 실업 관련 지출의 탄력성을 구한다.

$$(1) \quad \epsilon_{g,y} = \epsilon_{g,u} \epsilon_{u,y}$$

여기서 $\epsilon_{g,y}$ 는 아웃풋 갭에 대한 실업 관련 지출의 탄력성을 의미하고, $\epsilon_{g,u}$ 는 실업에 대한 실업 관련 지출 탄력성, $\epsilon_{u,y}$ 는 아웃풋 갭에 대한 실업의 탄력성을 의미한다. Price et al.(2015)에서는 실업 관련 지출과 실업 사이에는 단위 탄력성을 가정하고 있다. 즉 아웃풋 갭에 대한 실업 관련 지출의 탄력성은 아웃풋 갭에 대한 실업의 탄력성과 같음을 의미한다.

또한 동일 보고서에서는 소득 관련 급여와 관련한 탄력성도 제시하고 있다. 자산조사를 거치지 않고 보편적으로 제공하는 급여는 경기 변동과 관련이 없을 수도 있지만, 가족급여, 주거급여 등은 소득과 관련되어 있고,

이는 경기조정이 필요한 이전지출이다. 총소득에 대한 소득 관련 급여의 가중 탄력성은 다음과 같이 추정된다.

$$(2) \quad \epsilon_{ben, ye} = \sum \omega_{ye, i} mrb_i / \sum \omega_{ye, i} arb_i$$

$\epsilon_{ben, ye}$ 는 소득(ye)에 대한 총 소득 관련 급여 탄력성, mrb_i 는 소득분포상 i 지점에서의 한계급여율(marginal rate of benefit), arb_i 는 평균 급여/소득 비율, $\omega_{ye, i}$ 는 총 소득에서 소득 수준 i 의 소득 가중치이다. 경기 변동에 대한 소득 관련 급여의 탄력성을 구하기 위해서는 앞선 식(1)을 적용하여, 아웃풋 갭에 대한 소득의 탄력성을 구하여 식(2)에 곱해 주면 된다.

Price et al.(2015)에서 추계한 우리나라의 아웃풋 갭에 대한 실업 관련 지출의 탄력성은 -5.70, 아웃풋 갭에 대한 소득 관련 급여의 탄력성은 -0.55로 추계되었다. 다만 OECD에서는 경기조정 재정수지 산출 시 이러한 탄력성을 그대로 사용하지 않고, 비이자 경상지출에서 차지하는 비중을 고려하고 가중평균 하여 재정지출(비이자 경상지출)에 적용하고 있다. 아웃풋 갭 대비 경상지출 탄력성은 실업 관련 지출만 고려했을 때 -0.05, 실업 관련 지출과 소득 관련 급여를 함께 고려했을 때 -0.08로 추계되었다.

이후에서는 Price et al.(2015)에서 추정된 탄력성을 이용하여, 우리나라 사회지출의 경기안정화 효과를 추정해 본다. 동 연구에서 제시한 탄력성은 현재 OECD Economic Outlook의 최신판(no. 111)에서 제공되고 있는 경기조정 재정수지 산정에도 이용되고 있는 수치로, 이를 이용한 사회지출의 경기안정화 효과 추정은 현 시점에서도 유효하다고 할 수 있다. 참고로 OECD는 경기조정 재정수지 산출에 적용되는 탄력성 연구를 2005년 수행(Girouard & André, 2005)하였고, Price et al.(2015)은

이 2005년 연구의 후속 연구이다.

Price et al.(2015)에서는 탄력성 추정 시 실업급여는 실업급여 지출과 노동시장 상황에 따른 조기퇴직 관련 지출을 포함하였고, 소득 관련 급여의 탄력성 추정에 사용된 시계열 데이터는 가족급여, 주거급여, 기타지출로 주로 자산조사를 통해 지급되는 급여를 포함하였다. 이를 참고하여 우리나라에 대한 OECD SOCX 데이터를 사용하여 경기 변동에 따른 실업, 적극적 노동시장 정책과 같은 노동시장 관련 지출 항목과, 근로무능력, 가족, 기타지출과 같은 소득기준이 있는 사회지출의 경기안정화 효과를 추정하였다. 2022년 10월 현재 이용가능한 우리나라의 SOCX 데이터는 1990년~2018년까지의 자료이다. SOCX 데이터의 공공사회지출 9개 구성 항목 중 노령 항목에는 기초연금과 같이 소득 수준이 고려되는 사회 지출이 있으나, 대상자들이 경제활동을 하지 않는 은퇴자 등일 가능성이 높고, 제도 변화에 따른 연금액 인상의 효과도 존재하여 분석 항목에서 제외하였다. 또한 노령 항목에서 큰 비중을 차지하는 연금지출(국민·공무원·사학·군인 등)은 경기 변동에 따른 소득손실을 보전해 주는 성격보다는 수급 요건을 만족하면 지급되는 지출이므로 경기 변동에 민감한 지출이 아니라고 판단하여 분석 대상에서 제외하였다. 유족과 건강 항목도 경기 변동에 따른 지출이라기보다는 배우자의 사망이나 질병의 발생에 따른 지출의 성격이 크므로 분석에서는 제외하였다. 이에 따라 SOCX 데이터의 공공사회지출 9대 정책 영역 중 분석 대상은 근로무능력, 가족, 실업급여, 적극적 노동시장 정책, 주택 및 기타지출 항목이다. 근로무능력, 가족, 실업급여는 현금급여만 포함하였고, 적극적 노동시장 정책, 주택 및 기타는 현금 급여와 현물 급여를 합산하여 자료를 구성하였다. 다만 기타 사회 지출에 포함되는 ‘사할린 동포와 일본군 위안부 지원’, ‘탈북민 지원’, ‘자연 재해 피해자 지원’은 경기 변동과 관련이 적은 지출로 판단하여 제외하였다.

SOCX 데이터 이외에 분석에 사용된 자료는 1990년~2018년 기간의 명목 GDP 자료와 명목 잠재 GDP 자료이며, 모두 OECD Economic Outlook no. 111 자료를 이용하였다.

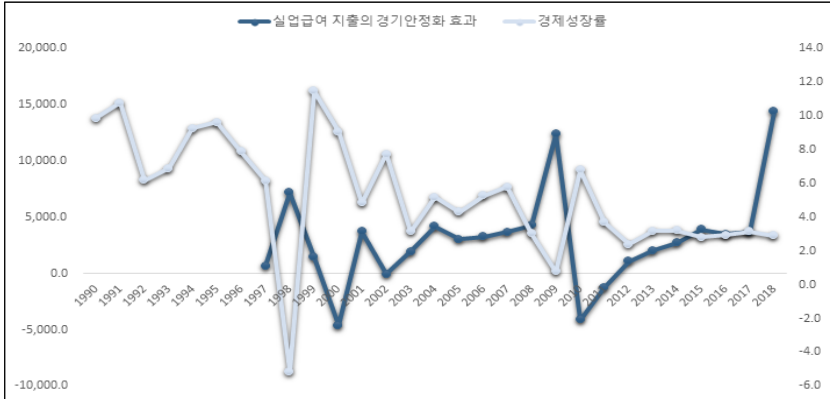
지출 항목별 탄력성을 이용하여 경기안정화 효과를 추정하는 OECD 방식은 아웃풋 갭과 항목별 탄력성을 이용하여 경기조정된 지출 수준을 구하고, 이를 실제 지출에서 차감하여 경기적 요인을 추출한다.

예를 들어, 우리나라의 아웃풋 갭에 대한 실업급여 지출 탄력성은 -5.70으로 이는 아웃풋 갭이 1%p 감소할 경우 실업급여 지출액이 5.70% 증가함을 의미한다. 따라서 해당 연도의 아웃풋 갭 변화율과 실업급여의 아웃풋 갭 탄력성을 사용하여 각 연도별로 경기 조정된 실업급여 지출을 구하고, 이를 실제 지출에서 차감하여 연도별 실업급여 지출의 경기안정화 효과를 추정한다. 이러한 방법은 실업급여 지출뿐만이 아니라 적극적 노동시장 정책과 근로무능력, 가족, 기타지출에 대해서도 동일하게 적용된다.

분석 결과, 실업급여 지출과 적극적 노동시장 정책 지출 등 실업 관련 지출 중 경기에 대응하여 변화된 지출 수준의 추정치는 1998년~1999년의 IMF 외환위기와 2008년~2009년의 글로벌 금융위기 기간에 크게 증가하고, 이후 감소하는 추세를 보인다. 이는 실업급여와 적극적 노동시장 정책 지출의 경기 대응성이 있음을 시사한다.

[그림 4-4] 실업급여 지출의 경기안정화 효과

(단위: 억 원, %)

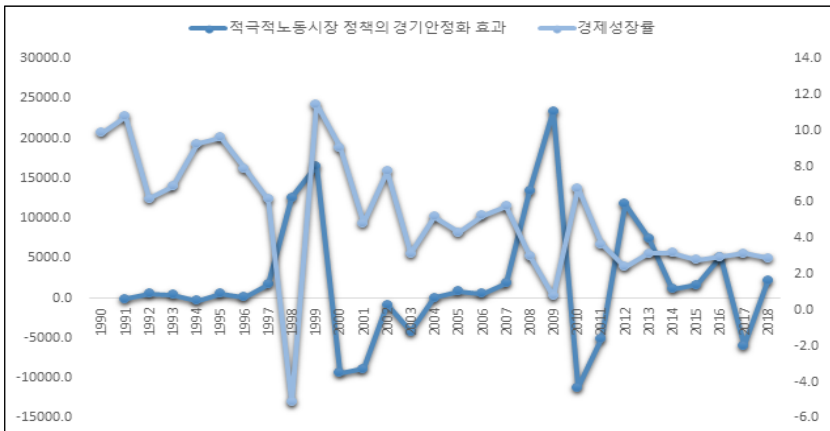


자료: 1) OECD Stat. (2022d). Social Expenditure - Detailed data: Korea. Retrieved from https://stats.oecd.org/Index.aspx?DataSetCode=SOCX_DET. 2022.010.10. 자료를 이용하여 저자가 계산함.

2) 경제성장률: OECD Stat. (2022a). National Accounts. Retrieved from <https://stats.oecd.org/index.aspx?queryid=60702> 2022. 12.27.

[그림 4-5] 적극적 노동시장 정책의 경기안정화 효과

(단위: 억 원, %)



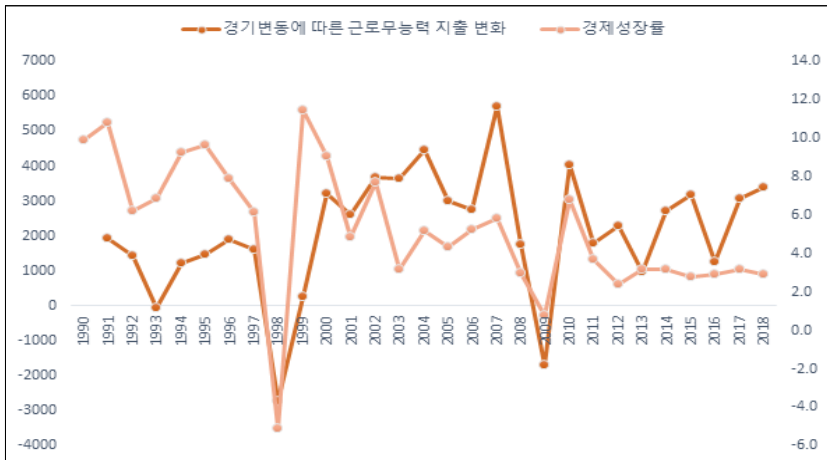
자료: 1) OECD Stat. (2022d). Social Expenditure - Detailed data: Korea. Retrieved from https://stats.oecd.org/Index.aspx?DataSetCode=SOCX_DET. 2022.010.10. 자료를 이용하여 저자가 계산함.

2) 경제성장률: OECD Stat. (2022a). National Accounts. Retrieved from <https://stats.oecd.org/index.aspx?queryid=60702> 2022. 12.27.

소득 관련 급여의 경우는 OECD SOCX 9대 정책 영역 중 소득기준이 적용되는 제도가 포함된 근로무능력과 가족 및 기타사회정책 지출에 대해 분석하였다. 분석 결과, 우리나라의 소득 관련 급여 지출은 경기 변동보다 제도 변화 등에 더욱 영향을 받는 것으로 판단된다.

[그림 4-6] 경기 변동에 따른 근로무능력 지출 변화

(단위: 억 원, %)

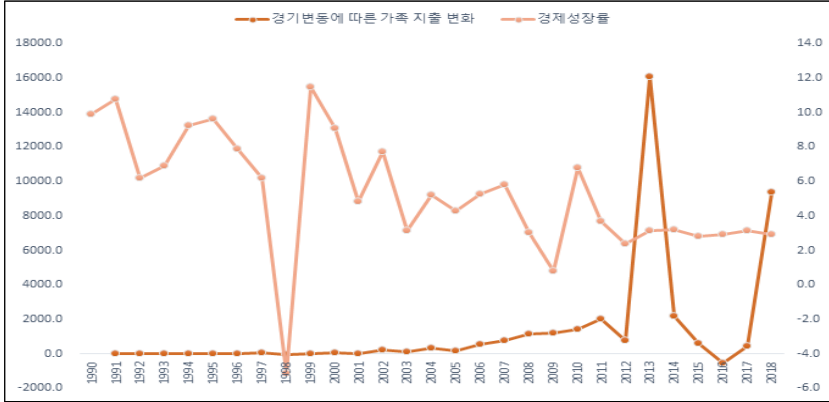


자료: 1) OECD Stat. (2022d). Social Expenditure – Detailed data: Korea. Retrieved from https://stats.oecd.org/Index.aspx?DataSetCode=SOCX_DET. 2022.010.10. 자료를 이용하여 저자가 계산함.

2) 경제성장률: OECD Stat. (2022a). National Accounts. Retrieved from <https://stats.oecd.org/index.aspx?queryid=60702> 2022. 12.27.

[그림 4-7] 경기 변동에 따른 가족 영역 지출 변화

(단위: 억 원)

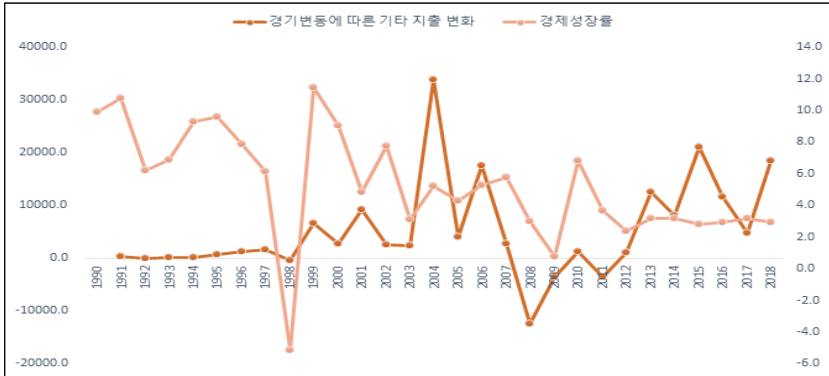


자료: 1) OECD Stat. (2022d). Social Expenditure - Detailed data: Korea. Retrieved from https://stats.oecd.org/Index.aspx?DataSetCode=SOCX_DET. 2022.010.10. 자료를 이용하여 저자가 계산함.

2) 경제성장률: OECD Stat. (2022a). National Accounts. Retrieved from <https://stats.oecd.org/index.aspx?queryid=60702> 2022. 12.27.

[그림 4-8] 경기 변동에 따른 기타지출(주거+기타) 변화

(단위: 억 원, %)



자료: 1) OECD Stat. (2022d). Social Expenditure - Detailed data: Korea. Retrieved from https://stats.oecd.org/Index.aspx?DataSetCode=SOCX_DET. 2022.010.10. 자료를 이용하여 저자가 계산함.

2) 경제성장률: OECD Stat. (2022a). National Accounts. Retrieved from <https://stats.oecd.org/index.aspx?queryid=60702> 2022. 12.27.

이상에서는 OECD 방식을 사용하여 우리나라의 연도별·항목별 사회지출의 경기안정화 효과를 추정하였다. 우리나라 사회지출의 항목별 경기안정화 효과의 국제 비교를 위해 SOCX 데이터의 9개 항목 중 경기안정화 효과가 있을 것으로 판단되는 대표적인 항목(실업급여, 가족급여, 주거급여)을 선택하여 국가별 안정화 효과의 규모를 비교하였다. 추정에 사용된 각국의 탄력성은 우리나라 사회지출의 경기안정화 효과 분석에서와 동일하게 Price et al.(2015)에서 제시한 탄력성을 사용하였으며, <표 4-7>과 같다. 아웃풋 갭에 대한 실업급여 지출의 탄력성은 OECD 평균이 -3.91이며, 비교 대상 국가인 독일, 네덜란드, 스웨덴, 미국은 -3.07에서 -7.65의 범위를 보이고 있다. 가족급여, 주거급여 등과 같은 소득 관련 급여의 아웃풋 갭 탄력성은 OECD 평균 -0.60이며, 본 보고서의 비교 대상 국가는 -0.56에서 -1.47의 범위를 보이고 있다.

<표 4-7> OECD 주요 회원국의 실업급여 지출 및 소득 관련 급여의 아웃풋 갭 탄력성

구분	한국	독일	네덜란드	스웨덴	미국
실업급여	-5.70	-3.07	-5.70	-4.52	-7.65
소득 관련 급여	-0.55	-0.56	-0.61	-0.94	-1.47

자료: Price, Dang, & Botev. (2015). Adjusting fiscal balances for the business cycle: New tax and expenditure elasticity estimates for OECD countries. OECD.

<표 4-8>은 OECD 주요 회원국별 실업급여의 경기안정화 규모를 추정한 결과이다. 우리나라의 경우 IMF 외환위기와 글로벌 금융위기 시에 실업급여의 지출이 크게 늘었다면, 유럽 국가와 미국은 2000년대 초반 IT 버블 붕괴로 인한 경기침체 시기와 미국발 글로벌 금융위기 시에 실업급여 지출이 크게 증가한 것으로 나타나, 국가별로 경기침체 충격의 크기나 탄력성은 차이가 있지만 실업급여 지출이 각국의 경기안정화에는 일정 부분 기여한 것으로 판단된다.

〈표 4-8〉 주요국 실업급여의 경기안정화 규모

(단위: GDP 대비 %)

연도	한국	독일	네덜란드	스웨덴	미국
1995		-0.14	-0.11	0.02	-0.06
1996		0.11	0.37	-0.08	0.01
1997	0.01	-0.02	-0.14	0.06	-0.05
1998	0.13	-0.09	-0.38	-0.17	-0.01
1999	0.02	-0.03	-0.16	-0.08	0.02
2000	-0.07	-0.02	-0.11	-0.15	-0.01
2001	0.05	0.07	0.06	-0.24	0.07
2002	0.00	0.16	-0.19	0.01	0.20
2003	0.02	0.17	0.24	0.18	0.04
2004	0.05	0.10	0.18	0.15	-0.10
2005	0.03	0.13	0.02	-0.06	-0.08
2006	0.03	-0.12	-0.13	-0.13	-0.01
2007	0.03	-0.19	-0.19	-0.23	0.01
2008	0.04	-0.09	-0.11	-0.18	0.07
2009	0.10	0.31	0.21	0.23	0.54
2010	-0.03	-0.06	0.22	-0.07	0.24
2011	-0.01	-0.25	0.03	-0.12	-0.28
2012	0.01	-0.08	0.07	0.04	-0.16
2013	0.01	0.02	0.28	0.02	-0.13
2014	0.02	-0.02	0.00	-0.05	-0.15
2015	0.02	-0.02	-0.08	-0.03	-0.05
2016	0.02	-0.01	-0.10	0.01	0.002
2017	0.02	0.02	-0.16	-0.01	-0.01
2018	0.08				-0.01

주: 독일, 네덜란드, 스웨덴의 경우 2017년 자료가 가장 최근 자료임.

자료: OECD Stat. (2022e). OECD Economic Outlook Database Inventory 111, 2022/1.
Retrieved from
https://stats.oecd.org/Index.aspx?DataSetCode=EO111_INTERNET 2022.10.10.
이용하여 저자가 계산함.

〈표 4-9〉에서는 주요국 가족급여의 경기안정화 규모를 보여주고 있다. 가족급여 지출 규모는 우리나라와 미국이 유럽 국가에 비해 상대적으로 작은 것으로 나타났다. 이는 유럽 국가들이 우리나라와 미국에 비해 상대적으로 현금급여의 비중이 높은 데 기인한 것으로 판단된다. 2018년 기준

우리나라의 전체 가족급여 지출 중 현물 급여 비중은 83.7%, 미국은 89.5%인 반면, 유럽 국가들은 데이터가 제공되는 가장 최근 연도인 2017년 기준으로 독일이 53.7%, 네덜란드가 43.2%, 스웨덴이 63.4%의 비중으로 현물급여를 제공하고 있다.

〈표 4-9〉 주요국 가족급여의 경기안정화 규모

(단위: GDP 대비 %)

연도	한국	독일	네덜란드	스웨덴	미국
1995	0.001	0.05	0.05	-0.10	0.01
1996	0.000	-0.09	-0.03	-0.30	-0.02
1997	0.001	0.07	0.01	-0.06	-0.12
1998	0.000	0.04	0.03	0.15	0.02
1999	0.0003	0.07	0.02	0.022	0.01
2000	0.0007	0.11	0.05	0.12	0.01
2001	0.0001	-0.0001	0.01	0.09	0.02
2002	0.003	0.04	0.00	0.03	0.002
2003	0.001	-0.04	-0.01	0.04	0.01
2004	0.004	0.00	0.01	0.06	-0.01
2005	0.002	0.01	-0.04	0.04	0.00
2006	0.005	-0.18	0.03	0.15	-0.004
2007	0.007	0.16	0.031	0.06	-0.001
2008	0.010	0.03	0.14	-0.01	0.00
2009	0.010	-0.03	-0.04	-0.06	0.00
2010	0.011	0.09	0.00	0.11	-0.01
2011	0.015	0.07	0.01	0.05	0.002
2012	0.005	-0.02	-0.04	0.00	-0.003
2013	0.107	-0.02	-0.009	0.03	0.01
2014	0.014	0.03	0.01	0.04	-0.01
2015	0.004	0.02	0.23	0.06	0.00
2016	-0.003	0.01	0.03	0.05	-0.003
2017	0.002	0.05	0.05	-0.03	0.000
2018	0.049				0.002

주: 독일, 네덜란드, 스웨덴의 경우 2017년 자료가 가장 최근 자료임.

자료: OECD Stat. (2022e). OECD Economic Outlook Database Inventory 111, 2022/1.
Retrieved from
https://stats.oecd.org/Index.aspx?DataSetCode=EO111_INTERNET 2022.10.10.
이용하여 저자가 계산함.

〈표 4-10〉은 주거급여의 경기안정화 규모를 보여주고 있다. 우리나라는 주거급여가 비교적 최근인 2015년도에 시작하여 데이터가 많이 축적되어 있지는 않으나 GDP의 0.002~0.04 규모를 보이는 것으로 나타났으며, 주요국의 주거급여 지출 규모와 큰 차이가 없는 것으로 보인다.

〈표 4-10〉 주요국 주거급여의 경기안정화 규모

(단위: GDP 대비 %)

연도	독일	네덜란드	스웨덴	미국
1995	0.02	-0.01	0.02	0.04
1996	0.01	0.02	-0.08	-0.01
1997	0.02	0.04	-0.12	-0.01
1998	0.02	0.04	-0.02	0.01
1999	0.00	0.02	-0.01	-0.02
2000	0.03	0.00	-0.03	0.06
2001	-0.01	0.00	0.01	0.01
2002	0.02	0.03	-0.01	0.02
2003	0.02	-0.03	0.01	0.02
2004	0.03	0.01	0.01	0.01
2005	0.27	0.007	0.01	0.01
2006	0.09	0.07	0.02	0.004
2007	0.01	0.03	0.00	0.01
2008	-0.02	0.002	-0.01	0.00
2009	-0.02	-0.03	-0.03	0.06
2010	0.05	0.02	0.03	0.05
2011	0.01	0.02	0.01	-0.02
2012	-0.02	-0.01	0.03	-0.04
2013	0.00	0.02	0.01	-0.01
2014	0.01	0.06	0.03	0.007
2015	0.00	0.04	0.02	0.002
2016	0.02	0.04	-0.01	0.01
2017	0.04	0.02	0.002	0.005
2018				-0.001

주: 독일, 네덜란드, 스웨덴의 경우 2017년 자료가 가장 최근 자료임.

자료: OECD Stat. (2022e). OECD Economic Outlook Database Inventory 111, 2022/1.
Retrieved from
https://stats.oecd.org/Index.aspx?DataSetCode=EO111_INTERNET 2022.10.10.
이용하여 저자가 계산함.

다음으로는 Darby & Melitz(2008)의 실증분석 방법을 적용하여 우리나라의 항목별 경기안정화 기능을 추정해 보았다.

나. 실증분석을 통한 사회보장 지출의 경기안정화 효과 검토

1) 분석 모형

Darby & Melitz(2008)의 기본 분석방법은 OECD 21개국 패널자료를 사용하여 3단계 최소자승법으로 사회지출의 경기안정화 효과를 추정한 것이지만, 이에 더해 개별 국가의 사회보장 지출 프로그램별 효과도 분석하여 제시하였다. 다만 개별 국가에 대한 분석에서는 충분하지 않은 시계열 자료로 인해 최소자승법(OLS)을 통한 분석을 시행하였다. 다음에서 수행할 우리나라의 사회보장 지출 항목별 경기안정화 효과 측정에서는 Darby & Melitz(2008)의 분석 모형을 참고하되, 이를 보완하여 분석해 보고자 한다.

분석에 사용된 모형은 추정식(1)과 같이 GDP 대비 사회지출 항목별 비중에 대한 1차 차분 방정식을 추정한다.

$$(1) \quad \Delta(X_i/Y)_t = \alpha_{0i} + \beta_{1i}\Delta(Y/Y^*)_t + \beta_{2i}\Delta\pi_t + \beta_{3i}\Delta r_t \\ + \beta_{4i}\Delta(X_i/Y)_{t-1} + \epsilon_{ti}$$

여기서 X 는 항목별 사회보장 지출이며, OECD SOCX 데이터의 9개 분류 기준에 따른다. 다만 앞선 OECD 방식의 경기안정화 효과 분석에서와 같이 노령, 유족, 보건 항목의 지출은 급격한 제도 변화 또는 경기 변동과의 연관성 부족으로 제외하고 분석한다. Y 와 Y^* 는 각각 실제 GDP와 잠재 GDP를 나타내며, π 는 물가상승률, r 은 장기이자율이다. 분석 자료의 비

정상성(non-stationarity) 문제를 해결하기 위해 1차 차분된 형태의 추정식을 사용하였다. 다만 종속변수인 (X_i/Y) 와 아웃풋 갭, 물가상승률, 이자율 간의 내생성 문제를 해결하기 위해 Darby & Melitz(2008)에서 제안한 바와 같이 3단계 최소자승법(3SLS: three stage least squares)으로 방정식(1)을 추정하였다. 이에 따라 방정식(1)의 모수 추정을 위해 다음과 같은 추가적인 방정식을 동시에 추정하였다.

$$(2) \Delta(Y/Y^*)_t = \alpha_0 + \alpha_1 \Delta lp_t + \alpha_2 \Delta \pi_t + \alpha_3 \Delta (te)_{t-1} + \alpha_4 \Delta (tr)_{t-1} \\ + \alpha_5 \Delta (unempr)_t + \epsilon_t$$

$$(3) \Delta \pi_t = \alpha_0 + \alpha_1 (oil)_t + \alpha_2 \Delta (trade)_t + \alpha_3 \Delta (unempr)_t \\ + \alpha_4 \Delta \pi_{t-1} + \alpha_5 \Delta (Y/Y^*)_t + \epsilon_t$$

$$(4) \Delta r_t = \alpha_0 + \alpha_1 (gdp_g)_t + \alpha_2 \Delta \pi_t + \alpha_3 \Delta (dv)_t + \epsilon_t$$

방정식(2)는 아웃풋 갭의 결정 요인을 나타낸다. 독립변수로는 제조업 노동생산성 증가율(lp), 물가상승률, GDP 대비 일반정부 총지출(te), GDP 대비 일반정부 총수입(tr), 실업률($unempr$) 등이 포함되며, 제조업 노동생산성 증가율은 민간부문의 효율성 증가가 아웃풋 갭에 미치는 효과를 포착하기 위해 설정되었다. 일반정부 총수입 및 총지출은 공공 부문의 활동이 경제에 미치는 영향을 포착하기 위해 설정되었다.

방정식(3)은 물가상승률의 함수이다. 물가상승률은 원유가격 상승률(oil), GDP 대비 수출입 비중($trade$), 실업률, 전기 물가상승률, 아웃풋 갭에 의해 결정되며, 원유가격 상승률은 해외 원자재 가격 변동이 물가에 미치는 영향을 살펴보기 위해 설정되었으며, GDP 대비 수출입 비중은

우리 경제의 대외 개방도를 나타내는 변수로서 대외 충격에 의한 영향을 포착하기 위해 포함되었다.

방정식(4)는 장기이자율의 결정 요인을 나타내는 식으로, 경제성장률(gdp), 물가상승률, 코스피 배당수익률(dv) 등을 설명변수로 설정하였다. 국채 장기이자율은 경기의 상승 또는 하락 국면에 따라 수익률의 변동이 있을 수 있으므로 이를 경제성장률을 이용하여 포착하였고, 또한 일반적으로 경기 변동에 따라 물가상승률도 변화하므로 물가상승률을 설명변수로 포함하였다. 마지막으로 코스피 배당수익률은 주식과 채권의 음의 상관관계를 포착하기 위해 설정되었다.

2) 분석 자료

본 분석에서 사용한 데이터는 사회보장 지출의 경우 OECD SOCX 데이터를 사용하였다. 우리나라의 사회지출 데이터는 1990년부터 가용할 수 있는 데이터가 존재하며, 분석 시점에서 가장 최근 자료인 2018년까지의 자료를 사용하였다. 이 기간에 맞추어 GDP 자료와 물가상승률, 장기이자율 자료를 구축하였다. GDP 자료와 장기이자율은 OECD Economic Outlook no. 111 자료를 이용하였으며, 물가상승률은 통계청의 「소비자물가조사」를 통해 공표하는 자료를 사용하였다. 이 외에 제조업 노동생산성 증가율은 e-나라지표에서 제공하는 노동생산성 지수를 활용하여 작성하였고, GDP 대비 일반정부 총수입과 총지출, 실업률, GDP 성장률 자료는 OECD Economic Outlook no. 111에서 제공하는 자료를 이용하였다. 원유가격상승률은 한국석유화학협회에서 제공하는 원유(Dubai 기준) 가격을 활용하여 작성하였고, GDP 대비 수출입 비중은 한국은행의 「국민계정」 자료를 이용하였다. 마지막으로 코스피 배당수익

를은 KOSIS에서 제공하는 자료를 사용하였다.

SOCX 데이터의 공공사회지출 구성 항목은 앞선 OECD 방식의 분석과 같이 근로무능력, 가족, 실업급여의 경우 현금급여만 포함하고, 적극적 노동시장 정책, 주택 및 기타는 현금급여와 현물급여를 합산하여 자료를 구성하였다. 다만 기타 사회지출에 포함되는 ‘사할린 동포와 일본군 위안부 지원’, ‘탈북민 지원’, ‘자연재해 피해자 지원’은 경기 변동과 관련이 적은 지출로 판단하여 제외하였다.

〈표 4-11〉 주요 변수의 기초통계량

변수명	n	평균	표준편차	최소값	최대값
근로무능력(조원)	29	3.0	1.9	0.4	6.4
가족	29	0.7	1.1	0.002	3.7
ALMP	29	2.3	2.1	0.04	6.0
실업	23	2.6	1.8	0.01	6.6
주거 및 기타	29	5.1	4.4	0.2	14.6
실제GDP/잠재GDP	29	1.0	0.02	0.9	1.0
물가상승률(%)	29	3.6	2.2	0.7	9.3
장기이자율(%)	29	7.3	4.4	1.7	16.4
원유가격상승률(%)	29	8.4	25.3	-47.1	51.8
GDP 대비 수출입 비중(%)	29	73.6	18.4	48.4	109.6
제조업 노동생산성 증가율(%)	18	4.1	4.8	-3.4	10.5
GDP 대비 일반정부 총지출(%)	29	26.7	3.9	20.4	32.3
GDP 대비 일반정부 총수입(%)	29	28.4	3.6	22.3	34.2
실업률(%)	29	3.4	1.0	2.0	7.0
GDP 성장률(%)	29	5.2	3.4	-5.1	11.4
코스피 배당수익률(%)	18	1.5	0.3	1.1	2.5

- 자료: 1) OECD Stat. (2022e). OECD Economic Outlook Database Inventory 111, 2022/1. Retrieved from https://stats.oecd.org/Index.aspx?DataSetCode=EO111_INTERNET 2022.10.10.
 2) OECD Stat. (2022b). Social Expenditure - Aggregated data. Retrieved https://stats.oecd.org/Index.aspx?datasetcode=SOCX_AGG 2022.12.27.
 3) 통계청. (2022f). 소비자물가조사. https://kosis.kr/statHtml/statHtml.do?orgId=101&tblId=DT_1J20041&conn_path=I2에서 2022.10.08.인출.

3) 시계열의 정상성 검증

분석에 사용되는 시계열 자료의 정상성을 검증하기 위해 단위근 검정을 시행하였다. 단위근 검정 방법으로는 Augmented Dickey-Fuller(ADF) 단위근 검정법과 Phillips-Perron(PP) 단위근 검정법을 사용하였다.

검정 결과, ADF 검정법으로 수행한 (주거 및 기타/ Y)의 1차 차분변수 및 동 변수의 시차변수와 제조업 노동생산성 증가율의 1차 차분변수를 제외하고는 안정적인 시계열로 검증되었으며, (주거 및 기타/ Y)의 1차 차분변수 및 동 변수의 시차변수, 제조업 노동생산성 증가율의 1차 차분변수도 PP 검정법의 결과에서는 1% 유의수준에서 단위근이 존재한다는 귀무가설을 기각하는 것으로 나타났다. 따라서 이상의 결과를 바탕으로 다음에서는 방정식 (1)~(4)를 동시 추정하도록 한다.

〈표 4-12〉 주요 변수의 단위근 검정 결과

구분	ADF 검정법 (t 통계량)	PP 검정법 (t 통계량)
$\Delta(Y/Y^*)$	-4.340**	-7.063***
$\Delta(\text{무능력}/Y)$	-4.123**	-4.134**
$\Delta(\text{무능력}/Y)$ 의 시차	-4.006**	-4.047**
$\Delta(\text{가족}/Y)$	-3.917**	-4.956***
$\Delta(\text{가족}/Y)$ 의 시차	-3.285*	-4.635***
$\Delta(ALMP/Y)$	-4.788***	-4.039**
$\Delta(ALMP/Y)$ 의 시차	-4.660***	-3.921**
$\Delta(\text{실업}/Y)$	-4.811***	-4.833***
$\Delta(\text{실업}/Y)$ 의 시차	-5.070***	-4.993***
$\Delta(\text{주거 및 기타}/Y)$	-2.941	-4.597***
$\Delta(\text{주거 및 기타}/Y)$ 의 시차	-2.935	-4.457***
$\Delta(\text{재정수지}/Y)$	-4.475***	-5.690***
$\Delta(\text{재정수지}/Y)$ 의 시차	-4.378**	-5.594***
$\Delta\pi$	-6.619***	-8.645***

구분	ADF 검정법 (t 통계량)	PP 검정법 (t 통계량)
Δr	-5.209***	-6.752***
Δp	-2.973	-7.021***
Δte 의 시차	-4.460***	-8.183***
Δtr 의 시차	-3.758**	-5.123***
$\Delta unempr$	-3.874**	-4.545***
oil	-3.933**	-4.485***
$\Delta trade$	-3.621**	-5.133***
$gdpg$	-4.541***	-7.110***
Δdv	-4.759***	-6.323***

주: 1) *는 10%, **는 5%, ***는 1% 유의수준에서 단위근이 존재한다는 귀무가설을 기각함을 의미함.

2) 상수항과 추세를 포함.

4) 자동안정화 기능의 추정 결과

우리나라 사회지출의 자동안정화 기능을 추정하기 위한 방정식(1)~(4)의 추정 결과는 다음과 같다. OECD SOCX 데이터의 9개 지출 항목 중 경기 변동과 관련이 있다고 여겨지는 근로무능력, 가족, 적극적 노동시장 정책, 실업급여, 기타 지출의 항목을 분석한 결과, 적극적 노동시장 정책(ALMP)과 실업급여 지출에서 통계적으로 유의한 자동안정화 효과를 보이고 있는 것으로 나타났다. 근로무능력과 가족 항목은 부(-)의 부호를 보이고 있으나, 통계적으로 유의한 결과는 도출되지 못하였다. <표 4-13>은 우리나라 사회지출의 자동안정화 기능 추정 결과를 보여주고 있다. 아웃풋 갭이 1%p 감소할 때 GDP 대비 적극적 노동시장 정책 지출 비중은 0.033%p 증가하는 것으로 나타났으며, 실업급여 지출은 0.020%p 증가하는 것으로 나타났다. 단순 비교는 어려운 측면이 있지만, 참고를 위한 목적으로 최소자승법(OLS)¹⁷⁾으로 우리나라의 사회지출 항목별 자동안정화 기능을 추정한 강병구(2011)의 결과와 비교해 보면, 강병구(2011)

에서는 노령, 유족, 적극적 노동시장 정책, 실업급여 항목에서 통계적으로 유의한 자동안정화 효과가 있는 것으로 나타났다. 아웃풋 갭이 1%p 감소할 때 GDP 대비 노령 항목 지출은 0.045%p 증가하고, 유족 항목 지출은 0.001%p, 적극적 노동시장 정책 항목 지출은 0.013%p, 실업급여 항목 지출은 0.008%p 증가하는 것으로 나타났다.

〈표 4-13〉 우리나라 사회지출의 자동안정화 기능 추정 결과(3SLS)

사회지출 항목	$\Delta(Y/Y^*)$	
	Coefficient	p-value
근로무능력	-.0014	0.482
가족	-.0016	0.743
ALMP	-.0328***	0.000
실업	-.0204***	0.000
주거 및 기타	.0024	0.905

주: ***, **은 각각 1%, 5% 수준에서 통계적으로 유의함을 의미함.

강병구(2011)는 개별 국가의 자동안정화 기능을 추정함에 있어 모형의 내생성 문제를 인정하면서도 시계열 자료의 부족으로 인해 최소자승법으로 추정하였다. 이에 따라 결과 해석에 주의가 필요하지만, 우리나라를 포함한 OECD 주요 회원국을 대상으로 각 국가별 사회지출 항목의 자동안정화 기능을 추정하여 국제 비교를 시도한 점에서는 의의가 있다 하겠다.

17) 강병구(2011)는 3SLS를 이용하여 OECD 회원국의 패널자료를 이용한 사회지출의 자동안정화 기능 분석과 이에 더해 개별 국가에 대한 분석을 시행하였다. 다만 개별 국가에 대한 분석은 시계열의 부족으로 OLS 방식으로 추정하였다.

〈표 4-14〉 강병구(2011)의 국가별 자동안정화 기능 추정 결과

구분	근로무능력	가족	ALMP	실업	주거 및 기타
영국	-0.032*	-0.02	0.008	-0.081***	0.017
미국	-0.017***	-0.023***	-0.001	-0.049**	-0.011**
핀란드	-0.063***	-0.031	-0.033***	-0.122***	-0.014***
노르웨이	-0.086**	-0.011	-0.013	-0.039*	-0.016
스웨덴	-0.019	-0.005	-0.082**	-0.087***	-0.100***
독일	-0.01	-0.036	-0.032	-0.129***	-0.002
프랑스	-0.028*	-0.038	-0.036**	-0.080***	-0.009
네덜란드	-0.026	-0.008	-0.011	-0.129***	-0.006
이탈리아	-0.044**	0.004	-0.007	-0.027***	-0.002
스페인	-0.030**	-0.011	0.053***	-0.101	-0.005
일본	-0.004**	0.002	0.001	-0.018*	-0.007*
스위스	-0.033***	-0.016***	-0.031*	-0.109*	-0.031**
한국	-0.001	0.00006	-0.013*	-0.008***	-0.003
OECD	-0.018***	-0.003	-0.006	-0.047***	-0.010**

주: ***, **, *은 각각 1%, 5%, 10% 수준에서 통계적으로 유의함을 의미함.

자료: 강병구. (2011). 사회지출의 자동안정화 기능에 대한 연구. p. 78의 국가별 추정 결과를 재구성하여 작성함.

〈표 4-14〉에서 보는 바와 같이 OECD 주요국의 대부분에서 근로무능력 항목과 실업 항목의 자동안정화 기능이 통계적으로 유의한 것으로 나타나며, 가족급여의 경우는 상대적으로 다른 지출 항목에 비해 유의미한 경기안정화 효과를 가지는 국가가 적은 것으로 나타났다. 또한 분석 대상 기간 및 분석 방법 등의 차이로 인해 직접적인 비교는 어려운 측면이 있으나, 〈표 4-13〉의 본 보고서의 분석 결과와 비교하였을 때, 실업 항목의 자동안정화 효과가 〈표 4-14〉의 OECD 평균 수준에 미치지 못하고 있다. 이러한 결과는 ALMP 지출을 제외하고는 근로무능력 항목과 가족 항목도 마찬가지이다.

제4절 소결

지금까지 경직적 속성을 갖는 사회보장 지출에 대한 관리 방안으로 이의 재정 기능에 대한 측정 방식을 검토해 보았다. 관련해서 먼저 고유한 사회보장 지출의 재정 기능이라 할 수 있는 소득재분배에 대한 영향을 빈곤율과 지니계수라는 대표적인 분배지표의 변화에 대한 소득원천별 새플리값 분해 방식을 실제 우리나라 데이터에 적용하여 진단 기준으로 활용 가능한가를 가늠해 보았다. 이러한 접근 방식은 구체적인 분석방법론에 있어 다를 수 있지만 본질적으로 스웨덴이나 영국 등 유럽 복지국가의 재정 관리에 있어 중요한 정보를 제공하고 있다는 사실은 분명하다. 이번 연구에서 Fiscal Policy Council(2018)의 예시를 응용하여 Azevedo et al.(2012)의 측정 방법을 적용해 본 결과, 중장기에 걸쳐 나타나는 속성을 지닌 사회보장 지출의 분배 기능을 세부 구성 영역별로 포착하고 평가하는 데 유용할 수 있음을 확인하였다. 특히 매년 통계청이 공개하는 실제 소득분포 자료 한 개만을 사용하며, 기초 자료의 변화에 민감하지 않은 분석방법론을 적용함에 따라 측정산식의 프로그램화가 용이하다는 점에서, 주기적인 모니터링이 가능하려면 관리 기준이 되는 지표 또는 수치화된 정보의 산출 비용이 낮아야 한다는 조건을 충분히 만족하고 있다고 판단된다. 두 번째 재정 기능 진단 기준으로 사회보장 지출의 자동안정화 효과의 측정 방법과 실제 데이터를 적용하여 활용 가능성을 살펴보았다. 최근 들어 글로벌 금융위기와 코로나19 팬데믹 극복을 위해 대규모 확장재정이 이루어지면서 자동안정화 장치의 역할에 대한 관심이 증가하였다. 자동안정화 장치는 재량적 재정정책에 비해 재정의 경기 대응을 적시성 있게 추진할 수 있고, 경기회복을 위해 재원을 사전에 표적화된 제도와 수혜 집단에게 지원하며, 경기회복이 이루어진 다음에는 자동적으로 재정 지원이 감소한다. 이러한 자동안정화 장치의 장점이 사회보장 지출에 내재되어 작동한다면 사회

보장 지출이 경기 대응의 한 측면으로 기능한다고 볼 수 있다는 점에 주목하였다.

이번 연구에서는 사회지출의 탄력성을 이용한 OECD 방식의 경기안정화 효과 분석과 실증 분석을 통한 사회보장 지출의 경기안정화 효과 분석을 시도하였다. 두 가지 방식 모두에서 실업과 적극적 노동시장 관련 지출의 경기안정화 효과를 확인하였다. 국내외 관련 연구 결과와 비교해 봄으로써 특정 시점에서 다른 국가들의 성과와 비교하는 횡단면적 분석도 가능함을 보았다. 이번에 적용해 본 두 가지 방법 중 지출 항목별 탄력성을 이용하는 OECD 방식이 관리 정보의 산출 비용이 상대적으로 낮고, 산출 정보의 범용성 측면에서 선호된다.

사람을
생각하는
사람들



KOREA INSTITUTE FOR HEALTH AND SOCIAL AFFAIRS



제5장

결론

제5장 결론

본 연구는 사회보장 지출의 경직적 속성으로부터 야기되는 재정적 위험 요인을 효과적으로 관리하기 위한 구체적인 실현 방안 마련이라는 목적에서 수행하는 2차 연도 연구이다. 지난해 기초연구를 통해 무엇보다 사회보장 지출 목표의 설정이 필요하며, 이를 위한 첫 번째 과제로 어느 특정 시점에서의 사회보장 지출 규모의 적절성을 진단하고 모니터링할 수 있는 기준을 마련함과 동시에 거시적 차원에서 사회보장 지출의 효율성/효과성을 진단하는 방식에 대한 검토가 요구되었다. 이에 높은 수준의 사회안전망을 제공하면서도 재정적 위험을 최소화하여 관리하고 있는 네덜란드와 스웨덴의 재정운용 사례를 조사하여 공통적으로 확인되는 관리요소를 검토하고 사회보장 지출 관리에 있어 시사점을 도출하였다. 이들 국가의 재정운용 틀 분석을 통해 확인한 중요한 핵심은 중기적 시각에서 명확하게 지출 총량을 먼저 설정하는 것에서부터 재정관리가 시작한다는 점이다. 사회보장 지출 관리 또한 총량 목표의 설정이 필요하지만 그 기준이 무엇이어야 하는가에 대해 먼저 답을 구하고자 하였다. 이와 관련해서 제3장에서는 가계의 재정적 수요에 대하여 1) 정부에서 공공부조 시행을 위해 설정한 절대적 빈곤선인 공공부조제도의 최소보장 수준(생계급여 수급자 선정 기준, 기준 중위소득의 30%), 2) 가구의 필수적 지출에 대해 전물량방식으로 측정한 최저생계비 수준(기준 중위소득), 3) 일상생활을 영위하기 위한 필수적 항목(item)에 대한 가계의 평균 소비지출 수준, 4) 실제 대국민 조사를 통해 파악한 사회보장에 대한 수요를 기준으로 요구되는 사회보장 지출 총량의 산출을 시도하였다. 국민들의 비용부담

의사가 사회보장 수요에 비해 낮은 현실을 감안했을 때, 현실적으로 현재의 지출 수준에서 크게 벗어나지 않는 규모에서 결정될 수밖에 없음을 확인하였다. 한편 사회보장 지출의 성과를 집합적 차원에서 진단하기 위하여 재정의 3대 기능 중 분배와 경기안정화 양 측면에서 각각의 성과를 측정하는 방법을 검토하고 우리나라 데이터에 적용하여 활용 가능성을 점검해 보았다. 분배 기능에 대한 검토는 스웨덴 등의 재정진단보고서에서도 살펴보는 방식을 확장·응용해서 코로나19 팬데믹 전후(2018~2020년)의 소득분포 변화에 대한 사회보장 지출의 영향을 소득원천별로 구분하여 측정해 보았다. 코로나19로 인한 경기둔화에도 불구하고 분배지표상 빈곤과 소득 격차가 완화된 것으로 나타난 가장 큰 이유는 전반적인 시장 소득충격이 고소득층에 상대적으로 집중됨과 동시에 아동수당제도 확대, 기초연금 및 장애인연금 인상, 기초생활보장제도 확대 등 전 정부의 사회보장정책 확대와 코로나19 대응 긴급지원이 중위소득 이하의 소득충격을 다소 흡수했기 때문인 것으로 해석되었다.

다음으로 경기안정화 효과에 대한 분석은 지출 항목별 탄력성을 이용하는 OECD 방식과 시계열분석 두 가지 방법론을 검토하고 우리나라 데이터에 적용해 보았다. 지출 항목별 탄력성을 이용한 OECD 방식의 사회보장 지출의 경기안정화 효과 분석에서는 실업급여 지출과 적극적 노동시장 정책 지출 등 실업 관련 지출에서 1998년~1999년의 IMF 외환위기와 2008년~2009년의 글로벌 금융위기 기간에 지출 규모가 크게 늘고, 이후 감소하는 결과를 보이는 등 경기 변동에 따른 지출 대응성이 있는 것으로 나타났다. 이와 동일한 방식으로 실업급여의 경기안정화 효과를 추정한 미국, 독일, 네덜란드, 스웨덴에서도 각국의 경기 변동에 따라 실업급여 지출이 경기 대응적으로 작동하였음을 확인할 수 있었다. 다만 실업급여 지출의 경기안정화 효과는 경기 변동에 대한 실업급여 지출의

탄력성에도 영향을 받지만, 경기 하강 충격의 크기에도 영향을 받으므로 국제 비교 시 단순 지출 규모의 비교보다는 실업급여 지출이 일시적 경기 침체로 인한 소득감소 보전에 얼마만큼 잘 작동하는지에 초점을 맞추어 논의할 필요가 있다. 사회보장 지출의 경기안정화 기능을 측정하는 또 다른 방법으로, 실증분석을 실시해 본 결과, 앞서의 결과와 마찬가지로 적극적 노동시장 정책 항목과 실업급여 항목에서 경기안정화 효과가 있는 것으로 나타났다.¹⁸⁾ 직접적인 비교는 어려운 측면이 있으나, 참고를 위한 목적으로 본 보고서의 추정 결과를 유사성이 있는 선행 연구인 강병구(2011)의 결과와 비교하였을 때, ALMP 지출을 제외하고는 실업급여, 근로무능력 항목과 가족 항목은 강병구(2011)에서 추정된 OECD 평균 수준에 미치지 못하고 있는 것으로 나타났다.

사회보장 지출에 대한 관리는 이의 적정성을 진단하는 기준 또는 검토에 필요한 정보를 제공해 주는 지표가 필요하며, 이러한 관리 기준은 몇 가지 조건을 충족해야 한다. 이 또한 통계적 수치로 생산되는 지표(indicator)라는 점에서 1) 측정 대상의 상태나 변화와 같이 중요한 정보를 대표적으로 나타낼 수 있어야 하며, 2) 일관된 측정 방법을 통해 안정적으로 생산·유지가 가능해야 하고, 3) 실제로 산출 가능하며 4) 산출 비용 또한 낮아야 하고, 5) 시계열적 비교와 횡단면적 비교가 가능해야 한다. 이러한 조건들이 요구하는 바를 해석해 보면, 지표 산출에 필요한 기초자료에 대한 접근이 용이하고 긴 시간 동안 안정적으로 확보될 수 있어야 하며 산출 방식이 복잡하지 않고 시간의 변화나 자료의 변화에 민감하지 않아야 함을 의미한다. 이러한 점에 비추어보았을 때, 이번 연구에서 검토한 적정 지출

18) 다만 본 연구에서는 OECD SOCX 데이터의 9개 지출 항목 중 노령, 가족, 보건 등 경기 변동과 연관성이 낮거나 잦은 제도 변화가 있는 항목을 제외하고, 노동시장 관련 지출이거나 소득기준이 운영되고 있는 지출이 포함된 항목인 근로무능력, 가족, 기타지출에 대해서만 분석하였다.

총량에 대한 진단 기준은 산출 방식이 직관적이고 단순 명료하다는 점에서 활용 가능성은 높지만 사회보장 수요 조사와 관련된 기초자료 수집 비용이 크다는 점에서 방법론적인 개선이 필요할 것으로 판단된다. 사회보장 지출의 기능적 효율성 평가를 위해 살펴본 분배 기능 진단 기준의 경우 요구되는 조건을 거의 충족하는 것으로 판단되며, 경기안정화 기능 진단과 관련해서는 OECD 방법론의 적용이 용이할 것으로 보인다. 다만 사회보장 지출 중 경기 변동과 연관성이 낮은 성격의 일부 지출을 제외하는 등 측정 자료의 변화에 대한 민감성이 클 수 있다는 점에서 추가적인 측정 방법론에 대한 검토가 필요하다. 이에 대해서는 마지막 수행 연도인 2023년의 심화연구에서 다루는 것으로 남겨둔다.



- 강동익, 우진희. (2019). 자동안정화장치의 거시경제적 효과. 세종: 한국조세재정연구원.
- 강병구. (2011). 사회지출의 자동안정화 기능에 대한 연구. 경제발전연구, 17, 57-85.
- 강신욱, 강희정, 고숙자, 김동현, 김원섭, 남원석,... 최효진. (2018). 주요국 사회보장제도 1-네덜란드의 사회보장제도. 세종: 한국보건사회연구원.
- 고제이, 노용환, 오미애, 이우진, 최현수, 장인수, 최요한. (2014). 조세지출과 재정지출의 소득 재분배 효과 및 경제적 파급효과분석. 세종: 한국보건사회연구원.
- 고제이, 우해봉, 이아영, 고경표. (2019). 노인빈곤을 변동의 원인 분해 및 정책과제. 세종: 한국보건사회연구원.
- 고제이, 이아영, 하솔잎, 박소은, 안영, 이동진, ... 박노옥. (2021). 사회보장 재정위기 감지 및 대응을 위한 분석적 기반 연구 - 재정구조 및 관리체계의 현황과 진단. 세종: 한국보건사회연구원.
- 김성욱, 유희원, 이주환. (2014). 복지지출과 조세부담의 적정조합에 관한 연구. 서울: 국회입법조사처.
- 김성태, 김명규. (2015). 우리나라 적정 사회복지 지출 수준의 모색. 응용경제, 17(3), 5-32.
- 김연주. (2022.10.11.). “빚더미 38만 가구... 집 팔아도 못 갚는다”. 중앙일보. <https://www.joongang.co.kr/article/25108162>에서 인출.
- 김용하. (2017). 2016 회계 연도 결산에 대한 공청회 진술서. 국회예산결산특별위원회.
- 김태완, 여유진, 김미곤, 이주미, 김명중. (2017). 기준 중위소득 안정성 제고 방안 마련을 위한 기초연구. 세종: 보건복지부, 세종: 한국보건사회연구원.
- 남상호, 최병호. (2008). 국민부담과 복지재정지출 수준의 적정성에 관한 연구.

- 한국재정학회 학술대회 논문집, 277-300.
- 대한민국 법령. 국가재정법, 법률 제18585호, 2021. 12. 21., 일부개정.
- 대한민국 법령. 보조금 관리에 관한 법률, 법률 제18425호, 2021. 8. 17., 타법 개정.
- 대한민국 법령. 사회보장기본법, 법률 제18215호, 2021. 6. 8., 일부개정.
- 대한민국 자치법규. 서울특별시 생활임금 조례, 서울특별시조례 제7451호, 2020. 1. 9., 일부개정.
- 대한민국 행정규칙. 2021년 기준 중위소득 및 생계의료급여 선정 기준과 최저 보장 수준. 보건복지부고시 제2020-170호, 2020. 8. 7., 제정.
- 문진영. (2018). 유럽연합의 정책 수립에 대한 연구: 기초소득 보장을 중심으로. 한국사회정책, 25(1), 321-343.
- 박기백, 성명재, 김종면, 김진. (2006). 사회분야 지출의 소득재분배 효과. 서울: 한국조세연구원.
- 박기백. (2010). 재정패널을 이용한 가계 부담 및 혜택 분석: 분위별·지역별 분포를 중심으로. 재정학연구, 3(2), 1-28.
- 박노옥, 윤성주, 김현아. (2020). 성장을 위한 재정지출 정책. 세종: 한국조세재정연구원.
- 박형수, 전병목, 박상원, 박기백, 김현아, 이창용, 이항용. (2007). 재정위험 측정 및 관리에 관한 연구. 서울: 한국조세연구원.
- 박형수. (2019a). 소득재분배 정책효과와 비교분석-정책수단 및 국가 간 비교를 중심으로. 재정학연구, 12(3), 67-105.
- 박형수. (2019b). 재분배 정책의 효율성 분석. 예산정책연구, 8(1), 1-27.
- 보건복지부. (2022). 복지로 복지통계: 장애인연금 장애정도별 소득계층별 수급자수. <https://www.bokjiro.go.kr/ssis-tbu/twatga/sociGuaStat/SociGuaStatDetailframe.do?datsNo=32&datsClNo=1043&datsClCrit=WS> 에서 2022.10.06.인출.
- 성명재, 박기백. (2008). 조세·재정지출의 소득재분배 효과: 소비세 및 현물급여 포함. 재정학연구, 1(1), 63-94.

- 안종범, 안상훈, 전승훈. (2010). 복지지출과 조세부담의 적정 조합에 관한 연구. 사회보장연구, 26(4), 293-324.
- 여유진, 김미곤, 김태완, 양시현, 최현수. (2005). 빈곤과 불평등의 동향 및 요인 분해. 서울: 한국보건사회연구원.
- 오종현, 윤성주, 한종석, 신상화, 김문정. (2017). 조세·재정정책의 소득재분배 효과분석 모형 개발. 서울: 한국조세재정연구원.
- 원종학, 성명재. (2007). 소득분배 격차 확대의 원인과 정책대응방향. 서울: 한국조세연구원.
- 이성재, 이우진. (2017). 샵플리값을 이용한 한국인 소득 및 자산 불평등의 원천별 기여도 분석. 한국경제의 분석, 23(1), 57-109.
- 이창근, 이정아, 윤정향. (2022). 최저임금 핵심 결정기준 가구생계비 연구. 한국노총 정책연구. 한국노동조합총연맹, 전국민주노동조합총연맹.
- 전규식, 정지수. (2015). 재정정책의 소득재분배 효과에 대한 실증연구. 통계청 논문공모전. http://kostat.go.kr/file_total/2015_13_05.pdf에서 2022.10.10.인출.
- 전병목, 송호신, 성명재, 전영준, 김승래. (2017). 저성장 시대의 조세정책 방향 (1)-소득재분배를 중심으로. 서울: 한국조세재정연구원.
- 전영준, 안종범. (2007). 한국의 적정조세부담률에 대한 연구. 경제분석, 13(3), 111-156.
- 조경엽. (2008). 재정지출의 형평성과 효율성에 관한 실증분석 연구. 경제학연구, 56(2), 91-137.
- 최봉, 김범식, 정현철. (2013). 서울시 생활임금제 도입 및 실행방안 연구. 서울: 서울연구원.
- 최순영. (2012). 사회복지재정의 합리화 방안 연구. 서울: 한국행정연구원.
- 최준욱. (2006). 복지지출에 대한 장기적 시각에서의 고찰. 재정포럼, 120, 6-20.
- 통계청. (2022a). 인구총조사. https://kosis.kr/statHtml/statHtml.do?orgId=101&tblId=DT_1JC1502&conn_path=I3에서 2022.10.06.인출.

통계청. (2022b). 인구동향조사.

https://kosis.kr/statHtml/statHtml.do?orgId=101&tblId=DT_1B040M1&conn_path=I2에서 2022.10.06. 인출.

통계청. (2022c). 국민기초생활보장 수급자 현황.

https://kosis.kr/statHtml/statHtml.do?orgId=117&tblId=DT_11714_N002&conn_path=I2에서 2022.10.06. 인출

통계청. (2022d). 장애인현황.

https://kosis.kr/statHtml/statHtml.do?orgId=117&tblId=DT_11761_N003&conn_path=I3에서 2022.10.06. 인출.

통계청. (2022e). 차상위 및 한부모가족 수급자 현황.

https://kosis.kr/statHtml/statHtml.do?orgId=452&tblId=DT_452001_B001&conn_path=I3에서 2022.10.06. 인출.

통계청. (2022f). 소비자물가조사.

https://kosis.kr/statHtml/statHtml.do?orgId=101&tblId=DT_1J20041&conn_path=I2에서 2022.10.08. 인출.

통계청. (2022g). 한국의 사회복지지출.

https://kosis.kr/statHtml/statHtml.do?orgId=117&tblId=DT_11777_N110&conn_path=I2에서 2022.10.08. 인출.

통계청. (2022h). 가계금융복지조사 원자료(마이크로데이터 인가용서비스)[데이터 파일].

통계청. (2022i). 20221년 가계금융복지조사표.

<https://www.narastat.kr/metasvc/index.do?confmNo=930001>에서 2022.10.08. 인출.

한국은행. (2022). 국민계정. <https://ecos.bok.or.kr/api/#/>에서 2022.12.27. 인출.

Andersson, F. N., & Jonung, L. (2019). *The Swedish fiscal framework—the most successful one in the EU?* (No. 2019: 6). Working Paper.

- Aspegren, H., Durán, J., & Masselink, M. (2019). *Pension Reform in Sweden: Sustainability and Adequacy of Public Pensions*. European Economy Economic Brief 048. Brussels: European Commission. doi:10.2765/36154
- Auerbach, A. J. (2009). Implementing the new fiscal policy activism. *American Economic Review*, 99(2), 543-49.
- Azevedo, J. P., Sanfelice, V., & Nguyen, M. C. (2012). Shapley Decomposition by Components of a Welfare Aggregate. MPRA Paper No. 85584. Retrieved from <https://mpra.ub.uni-muenchen.de/id/eprint/85584>. 2022.02.11.
- Bradshaw, J. (Ed.). (1993). *Budget standards for the United Kingdom*. Avebury, 1-2.
- CPB Netherlands Bureau for Economic Policy Analysis webpage. *What we do*. Retrieved from <https://www.cpb.nl/en/what-we-do>. 2022.12.27.
- Darby, J., & Melitz, J. (2008). Social spending and automatic stabilizers in the OECD. *Economic policy*, 23(56), 716-756.
- Davis, A., Hirsch, D., Padley, M., & Marshall, L. (2015). *How much is enough? Reaching social consensus on minimum household needs*. Loughborough: Cent. Res. Soc. Pol.
- Davis, A., Hirsch, D., Padley, M., & Shepherd, C. (2021). *A Minimum Income Standard for the United Kingdom in 2021*. York: Joseph Rowntree Foundation.
- Davoodi H.R., P. Elger, A. Fotiou, D. Garcia-Macia, X. Han, A. Lagerborg, W.R. Lam, & P. Medas. (2022). *Fiscal Rules and Fiscal Councils: Recent Trends and Performance during the Pandemic*, IMF Working Paper No.22/11. Washington, D.C: International Monetary Fund.

- Dolls, M., Fuest, C., & Peichl, A. (2012). Automatic stabilizers and economic crisis: US vs. Europe. *Journal of Public Economics*, 96(3-4), 279-294.
- European Commission. (2014). *Pilot project for the development of a common methodology on reference budgets in Europe-Review of current state of play on reference budget practices at national, regional, and local level*. Brussels: European Commission.
- Fiscal Policy Council. (2018). *Swedish Fiscal Policy-Fiscal Policy Council Report 2018*.
- Girouard, N., & André, C. (2005). *Measuring Cyclically Adjusted Budget Balances for OECD Countries*. OECD Economics Department Working Papers, No. 434.
- Government of the Netherlands webpage. Retrieved from <https://www.rijksoverheid.nl/actueel/nieuws/2020/07/10/budgettaire-adviezen-van-de-studiegroep-begrotingsruimte>. 2022.12.27.
- HM Treasury. (2017). *Impact on households: distribution analysis to accompany Spring Budget 2017*.
- IMF. (2022a). *Global Debt Database*. Retrieved from https://www.imf.org/external/datamapper/GG_DEBT_GDP@GDD/SWE?year=2021. 2022.12.27.
- IMF. (2022b). *Government Finance Statistics. Statement of Operations (Revenue, Expenditure, Net Lending/Borrowing and Financing)*. Retrieved from <https://data.imf.org/regular.aspx?key=60991462>. 2022.12.27.
- Kniesner, T. J., & Ziliak, J. P. (2002). Tax reform and automatic stabilization. *American Economic Review*, 92(3), 590-612.

- Maravalle, A., & Rawdanowicz, L. (2020). *How effective are automatic fiscal stabilisers in the OECD countries?*. OECD Economics Department Working Papers No. 1635.
- McKay, A., & Reis, R. (2016). The role of automatic stabilizers in the US business cycle. *Econometrica*, 84(1), 141-194.
- Mohl, P., Mourre, G., & Stovicek, K. (2019). *Automatic fiscal stabilisers in the EU: Size and effectiveness* (No. 045). Directorate General Economic and Financial Affairs (DG ECFIN). European Commission.
- Mourre, G., Astarita, C., & Princen, S. (2014). *Adjusting the budget balance for the business cycle: the EU methodology* (No. 536). Directorate General Economic and Financial Affairs (DG ECFIN). Brussels: European Commission.
- Mourre, G., Poissonnier, A., & Lausegger, M. (2019). *The semi-elasticities underlying the cyclically-adjusted budget balance: an update and further analysis* (No. 098). Directorate General Economic and Financial Affairs (DG ECFIN). Brussels: European Commission.
- Musgrave, R.A. (1959). *The Theory of Public Finance*. New York: McGraw Hill.
- Nibud. (2009). *Handbook of Reference Budgets on the design, construction and application of reference budgets*. (M. Warnaar & A. Luten, Eds). Utrecht: Nibud(Nationaal Instituut voor Budgetvoorlichting). The Netherlands. ISBN 978-90-8904-030-5.
- OECD Stat. (2022a). *National Accounts*. Retrieved from <https://stats.oecd.org/index.aspx?queryid=60702>. 2022. 12.27.
- OECD Stat. (2022b). *Social Expenditure - Aggregated data*. Retrieved https://stats.oecd.org/Index.aspx?datasetcode=SOEX_AGG.

2022.12.27.

OECD Stat. (2022c). *Revenue Statistics*. Retrieved from <https://stats.oecd.org/index.aspx?DataSetCode=REV>. 2022.11.03.

OECD Stat. (2022d). *Social Expenditure - Detailed data*. Retrieved from https://stats.oecd.org/Index.aspx?DataSetCode=SOCX_DET 2022.010.10. 2022.11.03.

OECD Stat. (2022e). *OECD Economic Outlook Database Inventory 111*, 2022/1. Retrieved from https://stats.oecd.org/Index.aspx?DataSetCode=EO111_INTERNET. 2022.10.10.

Orshansky, M. (1969). *How poverty is measured*. Monthly Lab. Rev., 92, 37.

Price, R., Dang, T. T., & Botev, J. (2015). *Adjusting fiscal balances for the business cycle: New tax and expenditure elasticity estimates for OECD countries*. OECD Economic Department Working Papers No. 1275. Paris: OECD.

Rowntree, B.S. (1901). *Poverty: A Study of Town Life*. London: Macmillan.

Shapley, L. (1953). *A Value for n-Person Games*. In: Kuhn, H. and Tucker, A., Eds., *Contributions to the Theory of Games II*, Princeton University Press, Princeton, 307-317.

Swedish National Debt Office. (2021). *Cetnral governmnet debt*. Retrieved from https://www.riksgalden.se/QvAJAXZfc/opensdoc.htm?document=Webb_Upplaning.qvw&bookmark=Document\BM10. 2021.10.01.

The World Bank Data. (2021). *Net lending (+) / net borrowing (-) (% of GDP)*. Retrieved from <https://data.worldbank.org/indicator/GC.NLD.TOTL.GD.ZS>. 2021.10.01.

Townsend, P. (1981). *An alternative concept of poverty*. Division for

- the Study of Development. Paris: Unesco.
- Van Lancker, A., Aranguiz, A., & Verschueren, H. (2020). *Expert study on a binding EU framework on adequate national minimum income schemes: making the case for an EU framework directive on minimum income*.
- Veit-Wilson, J. (1998). *Setting adequacy standards: How governments define minimum incomes*. Policy Press.
- Wilhelmsson, T. (2016). Fiscal rules and medium term budgeting in Sweden. *Plenary Meeting of the Budget Community and meeting of the Budget Literacy and Transparency Working Group*, Plenary meeting day 2 materials. Minsk, Republic of Belarus: PEMPAL. Retrieved from https://www.pempal.org/sites/pempal/files/event/attachments/28_Thomas%20Wilhelmsson_eng.pptx. 2022.06.17.



[부록 1] 설문조사표

사회보장 수요 및 지출 부담 수준에 관한 인식조사

SQ. 선정 질문

SQ1. 귀하의 성별은 어떻게 되십니까?

- 1) 남성 2) 여성

[만 19~79세만 조사참여 가능]

SQ2. 귀하의 만 연령은 어떻게 되십니까? ()세

- 1) 만 19~29세 2) 만 30~39세 3) 만 40~49세
4) 만 50~59세 5) 만 60~64세 6) 만 65~79세

SQ3. 귀하의 거주 지역은 어디입니까?

- | | | |
|-------|--------|--------|
| 1) 서울 | 7) 울산 | 13) 전남 |
| 2) 부산 | 8) 경기 | 14) 경북 |
| 3) 대구 | 9) 강원 | 15) 경남 |
| 4) 인천 | 10) 충북 | 16) 제주 |
| 5) 광주 | 11) 충남 | 17) 세종 |
| 6) 대전 | 12) 전북 | |

SQ4. 귀하께서는 가구주입니까?

- 1) 가구주
- 2) 가구의 배우자
- 3) 기타 → 선정 탈락

SQ5. 아래의 연구 참여 동의서를 읽으신 뒤, 해당 조사 참여 동의 여부를 응답해 주시기 바랍니다.

■ 본인은 본 조사의 내용을 충분히 이해하고 자의(自意)에 의해 본 조사에 참여하는 것을 동의합니다.

■ 이후 연구와 관련하여 궁금한 사항이 있을 경우, 언제든지 담당자에게 문의할 수 있습니다.

■ 본인은 본 조사 수행과 관련 통계작성의 과정에서 필요한 개인정보를 한국 보건사회연구원에 제공하는 데 동의합니다.

[조사·이용 목적] ① 복지에 대한 국민인식 파악 ② 포용정책 수립위한 정책 수립 근거 마련

[개인정보 조사 항목] 이름

[민감정보 조사 항목] 소득, 생활비 등

[보유 및 이용기간] 상기 『개인정보의 조사·이용 목적』을 달성하는 데 필요한 기간 동안에 한하여 보유가 가능하며, 연구 목적에 한하여 이용됩니다.

■ 본인이 원하지 않으면 언제든지 조사에 참여하는 것을 거절할 수 있고, 거절하더라도 아무런 불이익이 없음을 이해하였습니다.

■ 본인은 한국보건사회연구원에 자신의 정보에 대한 열람, 정정, 삭제, 처리정지 등의 요구를 언제든지 요청할 수 있음을 이해하였습니다.

1) 동의함(이름 기재) ()

2) 동의하지 않음 → 선정 탈락

DQ. 가구 일반 사항

DQ1. 귀하의 최종 학력을 응답해 주시기 바랍니다.

※ 재학중 및 중퇴는 한 단계 아래 학력 (예, 중학교 재학 또는 중퇴는 초등학교 졸업)으로 응답하시면 됩니다.

- | | |
|------------|--------------|
| 1) 무학 | 5) 대학교 졸업 |
| 2) 초등학교 졸업 | 6) 대학원 석사 졸업 |
| 3) 중학교 졸업 | 7) 대학원 박사 졸업 |
| 4) 고등학교 졸업 | |

DQ2. 귀하의 경제활동 상태는 어떻게 되십니까?

※ 일시적인 휴직(예, 육아휴직, 병가 등)의 경우 근로하는 것으로 보고 응답해 주시면 됩니다.

- 1) 상용직 임금근로자
- 2) 임시직 임금근로자
- 3) 일용직 임금근로자(공공근로, 자활근로, 노인일자리 포함)
- 4) 고용원 있는 자영업자
- 5) 고용원 없는 자영업자(본인 1인 또는 무급가족종사자 사업장 운영)
- 6) 무급가족종사자
- 7) 실업자 (현재 구직활동 중)
- 8) 비경제활동인구(근로 사업소득 없는 65세 이상 노인 포함, 주부, 학생, 군복무 등)

[SQ4에서 2번 선택 시 2]배우자 없음 선택 불가]

DQ3. 귀하께서는 배우자가 있으십니까?

- 1) 배우자 있음(별거 배우자 및 사실혼 배우자 포함) → DQ3-1로 이동
- 2) 배우자 없음 → DQ4로 이동

DQ3-1. 귀하께서는 외벌이와 맞벌이 중 어디에 속하십니까?

※ 일시적인 휴직(예. 육아휴직, 병가 등)의 경우 근로하는 것으로 보고 응답해 주시면 됩니다.

- 1) 외벌이
- 2) 맞벌이
- 3) 해당 없음/기타

[DQ3에서 1 선택 시 20이상 입력, DQ3에서 2선택 시 10이상 입력]

DQ4. 현재 귀 댁에 생계를 같이 하는 가구원 수는 몇 명입니까? 직장으로 인해 따로 사는 가장, 학생 등 같이 살고 있지 않지만 소득을 공유하는 가족은 포함하여 응답해 주시기 바랍니다. 본인 포함 ()명

[각 문항 별 Range는 0~DQ4 응답값, 1+3의 합계는 DQ4보다 작거나 같아야 함]

DQ4-1. 앞서 응답한 가구원([DQ4 응답값]명) 중 아래와 같은 가구원이 있으십니까? 없으시다면 0으로 입력해 주시기 바랍니다.

	구분	가구원 수
1	가구원 중 만 65세 이상 노인 수 (본인 포함) ※ 주민등록 기준 1957년 9월 10일 이전 출생	()명
2	가구원 중 국민연금 등 공적연금 수급자 수 (본인 포함) ※ 공적연금 수급자: 매월 국민연금이나, 공무원연금, 사학연금 또는 군인연금 급여 수령	()명
3	가구원 중 만 18세 미만 아동 수 ※ 주민등록 기준 2004년 9월 10일 이후 출생	()명
4	가구원 중 장애인 수 (본인 포함) ※ 등록장애인(1-6등급) 기준, 국가보훈처 등록장애인은 제외	()명

A. 가구 소득 및 지출

A1. 지난 한 해(2021년) 기준으로 귀 가구 전체의 월평균 소득은 얼마입니까? 세금
과 사회보험료 공제 전 세전 소득을 기준으로 말씀해 주세요.

〈가구 소득에는 아래와 같은 항목이 포함됩니다.〉

- 노동소득: 근로소득, 사업소득
- 재산소득: 주식배당금, 예금이자, 개인 연금소득, 부동산 임대소득 등 재산운용을
통해 얻는 소득(주식이나 부동산 등의 자산 매각을 통한 양도소득은 제외합니다)
- 공적이전소득: 국민연금, 기초연금, 기초생활보장급여, 아동수당, 장애수당 등
정부와 지자체로부터 받은 현금과 현물
- 사적이전소득: 생계를 같이 하지 않는 부모, 자녀, 친지, 지인 등으로부터 받은
현금과 현물
- 비영리단체이전소득 및 기타: 자선단체나 노동조합, 종교단체 등 민간으로부터
받은 구호품이나 장학금 등의 현금과 현물

월 평균 ()만 원

[합계가 100이 될 수 있도록 설정]

A1-1. 앞서 응답하신 가구소득[월 평균 (A1응답값)만 원을 100%로 환산하였을 때,
각 소득 항목의 대략적인 비중을 응답해 주세요.

구분	설명	비중
노동소득	근로소득+사업소득	()%
재산소득	주식배당금, 예금이자, 개인 연금소득, 부동산 임대소득 등 재산운용을 통해 얻는 소득(주식이나 부동산 등의 자산 매각을 통한 양도소득은 제외)	()%

구분	설명	비중
공적이전소득	국민연금, 기초연금, 기초생활보장급여, 아동수당, 장애수당 등 정부와 지자체로부터 받은 현금과 현물	()%
사적이전소득	생계를 같이 하지 않는 부모, 자녀, 친지, 지인 등으로 부터 받은 현금과 현물	()%
비영리단체 이전소득및기타	자선단체나 노동조합, 종교단체 등 민간으로부터 받은 구호품이나 장학금 등의 현금과 현물	()%
가구 총 소득 (세금공제전)		100%

A2. 지난 한 해(2021년) 기준으로 귀 가구 전체의 월평균 생활비는 얼마입니까?

〈가구 생활비에는 아래와 같은 항목이 포함됩니다.〉

- 일상생활비: 식료품비(외식 포함), 주거비(월세, 관리비, 상하수도 및 전기료 등 포함), 교통통신비(자동차 구입 비용을 제외한 차량유지비, 대중교통비용, 전화/인터넷 이용료 등)
- 교육비: 본인이나 가족의 학교 등록금, 보습교육, 어린이집, 학원비, 교재비 등
- 의료비: 병원진료, 약재비 등 직접 비용(의료실비보험, 보장성 보험 등의 민간 건강보험 보험료는 제외)
- 기타소비자출: 오락/문화/여가 비용, 의류/신발 구입, 가정용품 구입이나 가사도우미 서비스 이용 비용 등 포함
- 이자지출: 전세/주택담보대출, 카드론 등의 월이자 지급 비용
- 세금 및 사회 보험료: 소득세, 재산세 등 납부세액, 국민연금, 국민건강보험 등의 사회보험료 합계

※ 신규 예금, 부동산, 자동차, 주식/채권 등의 자산 구입과 관련된 지출은 제외해야 합니다.

※ 경조사비, 가구간 이전(예. 부모님 생활비 등), 기부금 및 종교활동비 등은 제외해야 합니다.

월 평균 ()만 원

[합계가 100이 될 수 있도록 설정]

A2-1. 앞서 응답하신 가구생활비(월 평균 (A2 응답값)만 원을 100%로 환산하였을 때, 각 지출 항목의 대략적인 비중을 응답해 주세요.

구분	설명	비중
일상생활비	식료품비(외식포함)+주거비(월세, 관리비, 상하수도 및 전기료 등 포함)+교통통신비(자동차 구입 비용을 제외한 차량유지비, 대중교통비용, 전화/인터넷 이용료 등 포함)	()%
교육비	본인이나 가족의 학교 등록금, 보습교육, 어린이집, 학원비, 교재비 등	()%
의료비	병원진료, 약재비 등 직접비용(의료실비보험, 보장성 보험 등의 민간건강보험 보험료는 제외)	()%
가사지출	오락/문화/여가 비용, 의류/신발 구입, 가정용품 구입이나 가사도우미 서비스 이용 비용 등 포함	()%
이자지출	전세/주택담보대출, 카드론 등의 월이자 지급 비용	()%
세금 및 사회보험료	소득세, 재산세 등 납부세액, 국민연금, 국민건강보험 등의 사회보험료 합계	()%
가구 생활비		100%

A3. 귀 가구의 경제 상황과 필요성에 비추어보았을 때, 다음의 소비항목에 대해 현재 어느 정도 쓰고 있다고 생각하십니까?

구분	설명	적절한 수준보다 많이 지출하고 있다	적절하게 지출하는 편이다	적절한 수준보다 적게 지출하고 있다
		1	2	3
1 일상생활비	식료품비(외식포함)+주거비(월세, 관리비, 상하수도 및 전기료 등 포함)+교통통신비(자동차 구입 비용을 제외한 차량유지비, 대중교통비용, 전화/인터넷 이용료 등 포함)			

구분	설명	적절한 수준보다 많이 지출하고 있다	적절하게 지출하는 편이다	적절한 수준보다 적게 지출하고 있다
		1	2	3
2	교육비	본인이나 가족의 학교 등록금, 보습교육, 어린이집, 학원비, 교재비 등		
3	의료비	병원진료, 약재비 등 직접비용(의료실비보험, 보장성 보험 등의 민간건강보험 보험료는 제외)		
4	기타 소비 지출	오락/문화/여가 비용, 의류/신발 구입, 가정용품 구입이나 가사도우미 서비스 이용 비용 등 포함		

B. 정책 인식

B1. 귀하가 체감하는 세부담(세금과 사회보험료)은 최근 3년간 어떻게 변했습니까?

〈 세금과 사회보험료에는 아래와 같은 항목이 포함됩니다.〉

● **세금**

- 근로소득세 및 사업소득세
- 양도소득세 및 이자·배당소득세
- 취득세·재산세 및 종합부동산세
- 부가가치세 및 개별소비세
- 상속 및 증여세

● **사회보험료**

- 국민연금 등 공적연금보험료, 국민건강보험료, 노인장기요양보험료, 고용/산재 보험료

- 1) 매우 늘어났다 → B1-1로 이동
- 2) 다소 늘어났다 → B1-1로 이동

- 3) 거의 변동이 없다 → B2로 이동
- 4) 다소 줄었다 → B2로 이동
- 5) 매우 줄었다 → B2로 이동

B1-1. 어느 항목에서 세부담이 가장 크게 늘었다고 생각하십니까?

- 1) 근로소득세 및 사업소득세
- 2) 양도소득세 및 이자·배당소득세
- 3) 취득세·재산세 및 종합부동산세
- 4) 부가가치세 및 개별소비세
- 5) 상속 및 증여세
- 6) 국민연금, 국민건강보험 등 사회보험료

B2. 귀하가 현재 체감하는 세부담(세금과 사회보험료 합)은 본인 또는 가구의 소득에 대비해서 어느 정도 수준이라고 생각하십니까?

〈 세금과 사회보험료에는 아래와 같은 항목이 포함됩니다.〉

• **세금**

- 근로소득세 및 사업소득세
- 양도소득세 및 이자·배당소득세
- 취득세·재산세 및 종합부동산세
- 부가가치세 및 개별소비세
- 상속 및 증여세

• **사회보험료**

- 국민연금 등 공적연금보험료, 국민건강보험료, 노인장기요양보험료, 고용/산재 보험료

- 1) 매우 높은 수준이다 → B2-1로 이동
- 2) 다소 높은 수준이다 → B2-1로 이동
- 3) 적당한 수준이다 → B3으로 이동
- 4) 다소 낮은 수준이다 → B3으로 이동
- 5) 매우 낮은 수준이다 → B3으로 이동

B2-1. 어느 항목에서 가장 세부담이 높다고 생각하십니까?

- 1) 근로소득세 및 사업소득세
- 2) 양도소득세 및 이자·배당소득세
- 3) 취득세·재산세 및 종합부동산세
- 4) 부가가치세 및 개별소비세
- 5) 상속 및 증여세
- 6) 국민연금, 국민건강보험 등 사회보험료

B3. 귀 가구가 정부와 지자체로부터 받은 사회보장 혜택 경험에 대한 질문입니다.

본인이나 귀 가구는 아래와 같은 혜택을 받고 있거나 받아본 경험이 있습니까?
제도 및 정책 항목에 제시된 혜택 중 1개라도 해당하는 경우 있다(있었다)로
표기해 주시기 바랍니다.

구분	제도 및 정책 항목	있다 (있었다)	없다 (없었다)
		1	2
1	공적연금	국민연금, 공무원연금, 사학연금, 군인연금	
2	연금 외 노인소득지원	기초연금, 노인수당, 장수수당, 장수축하금 등	
3	노인 돌봄지원	노인(맞춤)돌봄서비스, 노인장기요양보험 서비스, 노인여가복지지원 등	
4	임신출산 및 영유아자녀 양육 지원	육아휴직급여, 아동수당, 가정양육수당, 아이행복카드(보육료지원(어린이집)/유아학비(유치원) 지원), 아이돌봄서비스, 방과후돌봄/초등돌봄, 지자체 출산지원금 등	
5	장애인 지원	장애인연금, 장애수당, 장애아동수당, 장애인활동지원(바우처), 발달장애인주간활동서비스, 장애아 가족양육지원 등	
6	저소득가구 지원	생계급여/주거급여/교육급여 등 기초생활보장급여, 긴급복지지원금, 한부모가족지원, 국세청 근로장려금/자녀장려금, 에너지바우처/문화바우처 등	
7	일자리·취업 지원	구직급여(실업급여), 실업자 직업훈련, 취업촉진수당, 국민내일배움카드, 취업성공패키지, 노인일자리, 공공근로 등	

B4. 귀하 또는 가구가 정부로부터 받은 사회보장 혜택에 비해 납부하는 세금과 사회 보험료는 어느 정도 수준이라고 생각하십니까?

〈 세금과 사회보험료에는 아래와 같은 항목이 포함됩니다.〉

• 세금

- 근로소득세 및 사업소득세
- 양도소득세 및 이자·배당소득세
- 취득세·재산세 및 종합부동산세
- 부가가치세 및 개별소비세
- 상속 및 증여세

• 사회보험료

- 국민연금 등 공적연금보험료, 국민건강보험료, 노인장기요양보험료, 고용/산재 보험료

		혜택에 비해 너무 많이 낸다	혜택에 비해 다소 많이 낸다	혜택과 비슷한 수준으로 낸다	혜택에 비해 다소 적게 낸다	혜택에 비해 너무 적게 낸다
1	세금	1	2	3	4	5
2	사회보험료	1	2	3	4	5

C. 사회보장 수준에 대한 의견

〈 대한민국 헌법은 제34조에서 모든 국민이 인간다운 생활을 할 권리를 갖고, 국가는 이를 위하여 사회보장 증진에 노력할 의무가 있다고 명시하고 있습니다. 〉

[금액은 00이상 입력, 비중은 0~100입력]

C1. 다음과 같은 상태에 있는 사람들에 대하여 귀하가 생각했을 때 인간다운 생활을 하는데 필요한 소비지출 금액은 얼마이며, 이에 대해 사회보장제도를 통해 정부가 얼마만큼을 지원해야 한다고 생각하십니까? 1인당 월평균 금액을 기준으로 응답해 주십시오.

※ 한계근로자: 일하려는 의지가 있는 실업자나 풀타임 일자리를 찾지 못하여 시간 제로 일하는 사람을 통틀어 이르는 말

소비지출은 식비, 주거비, 교육비, 돌봄비용, 의료비, 의류 및 신발구입, 교통통신비, 오락 여가 등 일상생활을 위해 소비하는 상품이나 서비스에 대한 지출 비용을 의미 합니다.(세금이나 사회보험료, 이자지출, 예금, 부동산 구입 등과 관련된 지출은 제외합니다.)

참고로, 최근 통계청이 발표한 2022년 2분기 가계동향조사에 따르면 전국 가구 평균 소비지출은 1인당 월 112만4천 원으로 1인당 경상소득 월 203만4천 원 대비 약 55%입니다.

구분		필요 소비지출 금액	어느 수준까지 정부가 지원해야 한다고 생각하십니까?
1	노인 (만 65세 이상 은퇴자)	1인당 월 ()만 원	필요금액의 ()%
2	영유아 및 초등학교생(만 12세 미만)	1인당 월 ()만 원	필요금액의 ()%
3	장애인	1인당 월 ()만 원	필요금액의 ()%
4	실업자 및 한계근로자	1인당 월 ()만 원	필요금액의 ()%
5	저소득층 (기초생활수급자 및 차상위계층 이하)	1인당 월 ()만 원	필요금액의 ()%
6	위 구분에 해당하지 않는 일반 국민	1인당 월 ()만 원	필요금액의 ()%

C2. 현재 우리나라의 사회보장제도는 국민연금이나 건강보험과 같이 가입자가 보험료를 내고 혜택을 받는 사회보험과 기초연금이나 아동수당과 같이 소득세나 법인세 등의 조세를 재원으로 하는 사업들로 구성되어 있습니다. 아래의 정책 대상에 대한 사회보장을 실시한다고 했을 때, 어떤 재원방식을 중심으로 지원해야 한다고 생각하십니까?

구분		적정 재원방식		
		사회보험 중심	사회보험과 조세 50:50	조세중심
		1	2	3
1	노인 (만 65세 이상 은퇴자)			
2	영유아 및 초등학생(만 12세 미만)			
3	장애인			
4	실업자 및 한계근로자			
5	저소득층 (기초생활수급자 및 차상위계층 이하)			
6	위 구분에 해당하지 않는 일반 국민			

C3. 귀하는 다음의 각 집단에 대하여 사회보장제도를 통해 정부가 지원하는 수준은 어느 정도라고 생각하십니까?

	구분	주요 지원제도	현재 우리나라의 재정 여건을 고려했을 때		
			적정 수준보다 많이 지원하고 있다	적정한 수준이다	적정 수준보다 부족하게 지원하고 있다
			1	2	3
1	노인 (만 65세 이상 은퇴자)	국민연금, 기초연금, 노인일자리 지원 등			
2	영유아 및 초등학생(만 12세 미만)	아동수당, 아동수당, 무상보육, 육아휴직, 아이돌봄, 방과후돌봄지원, 각종 임신출산지원 등			
3	장애인	장애인연금, 장애수당, 장애인활동지원, 장애아특수교육, 기타 할인 및 추가지원			
4	실업자 및 한계근로자	공공근로, 취업성공패키지, 구직급여 등			
5	저소득층 (기초생활수급자 및 차상위계층 이하)	생계급여, 주거급여, 교육급여 등 기초생활보장제도, 긴급복지지원, 근로장려금, 기타 할인 및 저소득층 추가지원			
6	위 구분에 해당하지 않는 일반 국민	국민건강보험			

C4. 귀하는 정부가 보험료를 부담하는 사회보험과 조세를 재원으로 하는 제도를 통해 매월 1인당 다음과 같은 금액을 지원한다고 했을 때, 어떻게 생각하십니까?

	구분	1인당 정부 지원금액	너무 많다	적정 하다	너무 적다
			1	2	3
1	노인 (만 65세 이상 은퇴자)	월 74만 원			
2	영유아 및 초등학교(만 12세 미만)	월 50만 원			
3	장애인	월 50만 원			
4	실업자 및 한계근로자	월 80만 원			
5	저소득층 (기초생활수급자 및 차상위계층 이하)	월 82만 원			
6	위 구분에 해당하지 않는 일반 국민	월 16만 원			

[C4에서 1을 응답한 구분만 노출. 모두 2] 적정하다 또는 3) 너무 적다 응답 시 해당 문항 SKIP]

[각 지원액은 0부터 각 지원액 미만 값만 입력 가능]

C4-1. 귀하는 정부가 보험료를 부담하는 사회보험과 조세를 재원으로 하는 제도를 통해 매월 1인당 다음과 같은 금액을 지원한다고 했을 때, 귀하께서는 해당 지원액이 너무 많다고 응답하셨습니다. 귀하께서 생각하는 적절한 지원액은 얼마입니까?

	구분	1인당 정부 지원금액	적정한 지원액
1	노인 (만 65세 이상 은퇴자)	월 74만 원	1인당 월()만 원
2	영유아 및 초등학교(만 12세 미만)	월 50만 원	1인당 월()만 원
3	장애인	월 50만 원	1인당 월()만 원
4	실업자 및 한계근로자	월 80만 원	1인당 월()만 원
5	저소득층 (기초생활수급자 및 차상위계층 이하)	월 82만 원	1인당 월()만 원
6	위 구분에 해당하지 않는 일반 국민	월 16만 원	1인당 월()만 원

[C4에서 3을 응답한 구분만 노출. 모두 1] 너무 많다 또는 2] 적정하다 응답 시 해당 문항 SKIP]

[각 지원액은 각 지원액 초과 값만 입력 가능]

C4-2. 귀하는 정부가 보험료를 부담하는 사회보험과 조세를 재원으로 하는 제도를 통해 매월 1인당 다음과 같은 금액을 지원한다고 했을 때, 귀하께서는 해당 지원액이 너무 적다고 응답하셨습니다. 귀하께서 생각하는 적절한 지원액은 얼마입니까?

	구분	1인당 정부 지원금액	적정한 지원액
1	노인 (만 65세 이상 은퇴자)	월 74만 원	1인당 월()만 원
2	영유아 및 초등학생(만 12세 미만)	월 50만 원	1인당 월()만 원
3	장애인	월 50만 원	1인당 월()만 원
4	실업자 및 한계근로자	월 80만 원	1인당 월()만 원
5	저소득층 (기초생활수급자 및 차상위계층 이하)	월 82만 원	1인당 월()만 원
6	위 구분에 해당하지 않는 일반 국민	월 16만 원	1인당 월()만 원

C5. 다음은 정부가 현재 사회보장제도를 확대한다고 할 때 그에 필요한 재원부담 의사를 묻는 질문입니다. 각 정책 대상과 관련한 지원 확대를 위하여 귀하는 세금이나 사회보험료를 추가로 납부할 의향이 있습니까?

	구분	세금이나 보험료를 더 많이 내겠다	세금이나 보험료를 추가로 납부할 의사가 없다
		1	2
1	노인 (만 65세 이상 은퇴자)에 대한 제도 확대 비용		
2	영유아 및 초등학생(만 12세 미만) 양육 가구를 위한 제도 확대 비용		
3	장애인 지원제도 확대 비용		
4	실업자 및 한계근로자 지원 제도 확대 비용		
5	저소득층 지원제도 확대 비용		
6	건강보험 등 위 구분에 해당하지 않는 일반 국민을 위한 지원제도 확대 비용		

[C5에서 1을 응답한 구분만 노출, 10이상 입력]

C5. 다음은 정부가 현재 사회보장제도를 확대한다고 할 때 그에 필요한 자원부담 의사를 묻는 질문입니다. 각 정책 대상과 관련한 자원 확대를 위하여 귀하는 세금이나 사회보험료를 추가로 납부할 의향이 있다고 말씀하셨습니다. 매월 얼마나 추가로 납부하실 수 있습니까?

해당 문항은 앞선 문항과 달리 응답 단위가 만 원이 아닌 “원”입니다. 단위에 유의하여 응답해 주시기 바랍니다.

	구분	추가 납부 금액
1	노인 (만 65세 이상 은퇴자)에 대한 제도 확대 비용	월()원
2	영유아 및 초등학생(만 12세 미만) 양육 가구를 위한 제도 확대 비용	월()원
3	장애인 지원제도 확대 비용	월()원
4	실업자 및 한계근로자 지원 제도 확대 비용	월()원
5	저소득층 지원제도 확대 비용	월()원
6	건강보험 등 위 구분에 해당하지 않는 일반 국민을 위한 지원 제도 확대 비용	월()원