Korea Institute for Health and Social Affairs

연구보고서(수시) 2014-03

우리나라의 복지레짐 전망과 부담수준에 관한 연구

고제이 · 원종욱 · 박인화 · 신화연 · 우해봉 · 권혁진 · 박승준
이주하 · 최연혁 · 홍인기 · 김태은 · 장인수 · 최요한 · 김선희

KIHASA 한국보건사회연구원
Korea Institute for Health and Social Affairs

【책임연구자】
고제이 한국보건사회연구원 부연구위원

【주요저서】
중앙과 지방의 사회복지재정 형평화 연구
한국보건사회연구원, 2013(공저)
사회보장제도 관리대상사업 분류체계 구축 연구
한국보건사회연구원, 2013(공저)

【공동연구진】
원종욱 한국보건사회연구원 연구위원
박인화 한국보건사회연구원 초빙연구위원
신화연 한국보건사회연구원 부연구위원
우해봉 한국보건사회연구원 연구위원
권혁진 경남과학기술대학교 산업경제학과 조교수
박승준 대구대학교 경제학과 조교수
이주하 동국대학교 행정학과 교수
최연혁 스웨덴 쇠데르턴대학교 교수
홍인기 대구대학교 경제학과 교수
김태은 한국보건사회연구원 연구원
장인수 한국보건사회연구원 연구원
최요한 한국보건사회연구원 연구원
김선희 한국보건사회연구원 연구원

연구보고서(수시) 2014-03

우리나라의 복지레짐 전망과 부담수준에 관한 연구

발 행 일 2014년 5월 31일
저 자 고 제 이
발 행 인 최 병 호
발 행 처 한국보건사회연구원
주 소 서울특별시 은평구 진흥로 235(우:122-705)
전 화 대표전화: 02)380-8000
홈페이지 http://www.kihasa.re.kr
등 록 1994년 7월 1일 (제8-142호)
인 쇄 처 한디자인
정 가 10,000원

ⓒ 한국보건사회연구원 2014
ISBN 978-89-6827-132-8 93330

발간사

1970년대 이후로 우리나라 정부의 사회보장기능 확대가 가속화되면서 관련 재정지출이 꾸준하게 증가하고 있다. 앞으로 인구고령화의 영향이 본격적으로 나타나면서 사회보장지출이 정부지출을 견인함에 따라 경제개발이나 안전 등 정부의 재량적 지출 여력은 제약될 수밖에 없으며, 성장잠재력 저하에 따른 재정수입 감소전망이 지배적인 가운데 국가재정 건전성에 대한 사회적 우려가 고조되고 있다. 고령사회로의 진입을 눈앞에 둔 현시점에서 우리는 미래의 사회경제적 위험에 대응할 수 있도록 사회보장제도의 체계를 정비해야 할 필요가 있다.

이러한 점에서 이 연구는 급속한 외연적 성장과정에 있는 우리나라 사회보장제도의 구조적 한계와 가능성을 다양한 국제비교와 분석을 통해 점검하고, 이에 기초하여 바람직한 제도설계와 운용방향 그리고 이를 뒷받침하기 위한 재원조달 전략을 제시하고 있다는 점에서 의의를 지닌다고 할 수 있다.

한정된 연구기간에도 불구하고 우리 경제·사회의 변천과정에서부터 사회보장제도 현황과 개선방향 그리고 인구구조 변화에 따른 조세·재정정책의 개혁방향까지 광범위한 내용을 한 권의 보고서로 충실하게 담아준 원내외 집필진의 노고에 감사드린다. 더불어 냉철한 평가와 아낌없는 조언을 통해 본 보고서의 완성에 많은 도움을 주신 김원식 건국대 교수, 백화종 전 국민연금연구원 원장님과 우리 연구원의 여유진 연구위원 그리고 최현수 연구위원께 감사드린다.

본 연구를 계기로 우리가 나아가야할 복지정책의 방향을 정립하고, 공개적이고 활발한 논의를 통해 복지재원의 부담주체와 부담수준 그리고 재원의 배분에 관하여 큰 틀에서의 사회적 타협이 이루어질 수 있기를 기대한다. 마지막으로 본 보고서에 제시된 견해는 연구진의 의견이며, 본 연구원의 공식적인 견해가 아님을 밝혀둔다.

2014년 5월

한국보건사회연구원장

최 병 호

목차

Abstract ····· 1
요약 ····· 3

제1장 경제성장과 국민 삶의 변화 ····· 23
제1절 한국의 경제성장과 산업구조의 변화 ····· 25
제2절 국민 삶의 모습과 삶의 질 변화 ····· 34
제3절 소득불평등과 빈곤, 그리고 사회 양극화 ····· 58
제4절 소결 ····· 67

제2장 우리나라의 사회보장 지출규모와 구조 ····· 71
제1절 정부지출의 재원배분 구조와 추이 ····· 73
제2절 사회보장 지출규모와 구조 ····· 76
제3절 사회보장 지출수준과 구조비교 ····· 85
제4절 소결: 재정지출 성과제고를 위한 과제 ····· 91

제3장 장기재정추계 ····· 95
제1절 사회보장 장기재정추계 ····· 97
제2절 전망결과와 지출구조 분석 ····· 105
제3절 소결 ····· 114

제4장 OECD 주요국가의 복지레짐 구분과 특성 비교 분석 ····· 119
제1절 우리나라의 복지레짐 구분과 전망 ····· 121
제2절 주요 OECD 국가의 사회지출과 사회적 성과 ····· 147
제3절 스웨덴 협의모델 구축과정과 정치·사회적 함의 ····· 184
제4절 소결 ····· 207

제5장 사회보장재정의 지속가능성 진단 ····· 213
제1절 OECD 주요국가의 재정지출 동향 ····· 215
제2절 우리나라 재정지출구조와 중장기 재정위험 ····· 227
제3절 사회지출과 재정안정성 ····· 237
제4절 재정지출 운용방향 ····· 248
제5절 소결 ····· 255

제6장 저성장·고령사회 대응을 위한 조세체계 구축방향 ····· 259
제1절 OECD 주요국의 세입구조 변천과정 ····· 263
제2절 복지국가 유형별 조세정책의 특징 ····· 273
제3절 우리나라 세수구조의 변천과정과 재정여건 ····· 294
제4절 중장기 재정건전성 확보를 위한 조세개혁 방향 ····· 300
제5절 소결 ····· 314

참고문헌 ····· 319

부록 ····· 333
부록 1: OECD 주요국가의 총사회복지지출 현황 및 전망 ····· 333
부록 2: 영국·미국·한국의 민간사회복지지출 구성 ····· 338
부록 3: OECD 주요국가의 일반정부총재정부채, 공공사회복지지출, 국민부담률 유형 ····· 339
부록 4: 세부 항목별 세수비중:GDP 대비 ····· 340
부록 5: 세부 항목별 세수비중: 총조세 대비 ····· 346
부록 6: 일본의 소비세율 인상배경과 논의과정 ····· 353

표 목차

〈표 1- 1〉 연대별 경제성장률 ····· 26
〈표 1- 2〉 경제활동별 경제성장률 ····· 27
〈표 1- 3〉 국내총생산과 국민소득(명목) ····· 27
〈표 1- 4〉 수출과 수입 추세 ····· 28
〈표 1- 5〉 세계 무역에서의 비중, 교역 상대국 수, 교역 품목 수 ····· 29
〈표 1- 6〉 국제수지 ····· 30
〈표 1- 7〉 대외 채무·채권 및 외환보유액 ····· 31
〈표 1- 8〉 산업구조 (명목 GDP) ····· 32
〈표 1- 9〉 농가 및 농가 인구구조 ····· 33
〈표 1-10〉 제조업 사업체 수 및 월평균 종사자 수 ····· 34
〈표 1-11〉 인구 및 인구구조 ····· 35
〈표 1-12〉 출산율 및 출생성비 ····· 35
〈표 1-13〉 기대수명 및 중위연령 ····· 36
〈표 1-14〉 혼인 및 이혼 ····· 37
〈표 1-15〉 연도별 일반가구 및 1인 가구 현황 ····· 37
〈표 1-16〉 체류 외국인 증가 추이 (2002, 2007, 2011) ····· 38
〈표 1-17〉 도시가계의 총지출 대비 교육비 지출 비중 ····· 38
〈표 1-18〉 대학진학률 ····· 39
〈표 1-19〉 소득분위별 교육비 지출액 ····· 40
〈표 1-20〉 소득분위별 정규교육 및 학원교육 지출액 ····· 40
〈표 1-21〉 경제활동인구 추이 ····· 41
〈표 1-22〉 청년층과 고령층의 경제활동상태 추이 ····· 42
〈표 1-23〉 성별·산업별 취업자 ····· 44
〈표 1-24〉 연간 근로시간 ····· 44
〈표 1-25〉 비정규직 근로자 규모와 비중 ····· 45
〈표 1-26〉 정규직과 비정규직 간의 임금 격차 ····· 46
〈표 1-27〉 학력 간 임금 격차 ····· 46
〈표 1-28〉 남성과 여성 간의 임금 격차 ····· 47

〈표 1-29〉 자영업자 규모의 추이와 비중 ····· 48
〈표 1-30〉 근로자 가구 평균소득 대비 근로자 외(자영업자) 가구 평균소득 비중 ····· 48
〈표 1-31〉 연도별 및 지역별 (신)주택보급률 ····· 49
〈표 1-32〉 가구의 거주 유형 및 점유 형태 (1980-2010) ····· 50
〈표 1-33〉 지역 및 소득계층별 점유 형태 (2010) ····· 50
〈표 1-34〉 최저주거기준 미달 가구의 변화 추이 ····· 51
〈표 1-35〉 병·의원 및 의사 수 ····· 52
〈표 1-36〉 OECD 국가의 활동 의사 및 간호사 수(인구 천 명당) ····· 52
〈표 1-37〉 국민의료비 규모 및 GDP 대비 비율 ····· 53
〈표 1-38〉 OECD 국가의 국민의료비 규모 (2011) ····· 53
〈표 1-39〉 OECD 국가의 사회의 질 (2011): 표준화된 값 ····· 55
〈표 1-40〉 지니계수, 5분위배율, 소득계층 비중 ····· 58
〈표 1-41〉 OECD 국가의 소득불평등 지표 비교 (2008): 가처분소득 기준 ····· 59
〈표 1-42〉 한국의 조세부담률과 국민부담률 ····· 61
〈표 1-43〉 GDP 대비 일반정부 수입 비중 ····· 62
〈표 1-44〉 세전 및 세후 지니계수 차이 ····· 63
〈표 1-45〉 GDP 대비 개인소득세 비중 ····· 64
〈표 1-46〉 집단별 평균소득 비교 (2010) ····· 66
〈표 1-47〉 노령화지수와 상대빈곤율 ····· 66
〈표 1-48〉 OECD 국가의 노인 상대빈곤율 (2010): 가처분소득 중위값 50% 기준 ····· 67
〈표 2- 1〉 일반정부지출의 분야별 재원배분 비중 (1970-2011) ····· 74
〈표 2- 2〉 기간별 재정지출 증가율 비교: 중앙정부 총지출 vs 사회보장지출 ····· 75
〈표 2- 3〉 우리나라의 사회보장지출 산출과정 (2014) ····· 78
〈표 2- 4〉 공공 사회보장 지출규모 (2014) ····· 81
〈표 2- 5〉 사회보장지출: 2014년 주요 복지사업을 중심으로 ····· 82
〈표 2- 6〉 주요 사회보장제도와 정책 사각지대 ····· 88
〈표 2- 7〉 부문별 복지예산 (2005 vs 2014) ····· 90
〈표 3- 1〉 통계청 장래인구추계 결과 (중위가정) ····· 99
〈표 3- 2〉 OECD SOCX 정책영역별 지출 범주 ····· 101
〈표 3- 3〉 2013년 기준 사회보장지출 범주와 지출 규모 ····· 103
〈표 3- 4〉 장기재정추계를 위한 일반재정지출 증가율 가정 ····· 104

〈표 3- 5〉 사회보장지출 전망 (GDP 대비) ····· 106
〈표 3- 6〉 사회보장지출 전망 (구성비) ····· 106
〈표 3- 7〉 OECD SOCX 정책영역별 지출 전망 (GDP 대비) ····· 109
〈표 3- 8〉 OECD SOCX 정책영역별 지출 전망 (금액) ····· 110
〈표 3- 9〉 OECD SOCX 정책영역별 지출 전망 (구성비) ····· 110
〈표 3-10〉 사회보장지출 전망 (사회보험, 공공부조, 사회서비스 등) ····· 112
〈표 3-11〉 사회보장지출 전망 (현금급여와 현물급여) ····· 113
〈표 4- 1〉 일반정부의 기능별 재정지출 비교 (2011) ····· 123
〈표 4- 2〉 한국 및 OECD 24개국의 사회지출 비율 (2003, %) ····· 124
〈표 4- 3〉 생산·정치·복지레짐의 특징과 레짐들 간의 상호보완성 ····· 127
〈표 4- 4〉 선진국의 주요 경제지표 ····· 129
〈표 4- 5〉 정규직-비정규직 간 기업규모별 노동조합 가입률 ····· 130
〈표 4- 6〉 한국 노동시장의 이중구조적 특성 ····· 131
〈표 4- 7〉 경제적 안전을 보장하는 제도의 국가별 다양성 ····· 132
〈표 4- 8〉 유럽 각국의 임시직 노동자 대우 원칙 ····· 132
〈표 4- 9〉 네덜란드와 덴마크의 유연안정성 모델 비교 ····· 134
〈표 4-10〉 빈곤/불평등 정책의 4가지 영역 ····· 134
〈표 4-11〉 장기재정전망의 국제비교 (GDP 대비 %) ····· 140
〈표 4-12〉 시나리오별 장기 재정확충 전략 ····· 141
〈표 4-13〉 단일세율(flat taxes)과 보편적 급여(universal benefits)의 재분배효과 ····· 142
〈표 4-14〉 주요 OECD국가의 사회복지지출 (공공, 민간) ····· 147
〈표 4-15〉 한국의 사회보장재정장기추계결과 ····· 150
〈표 4-16〉 시계열 분석시 국가별 제외기간 ····· 152
〈표 4-17〉 국가별 인구가중치 (1980-2009) ····· 156
〈표 4-18〉 국가별 추정식: ARMAX(0,0,0) 모형 적용 & log고령화율 투입 ····· 156
〈표 4-19〉 국가별 추정식: ARMAX(1,0,0) 모형 적용 & log고령화율 투입 ····· 157
〈표 4-20〉 국가별 추정식: ARMAX(1,0,0) 모형 적용 & 고령화율 투입 ····· 158
〈표 4-21〉 OECD 국가의 공공사회복지지출의 장기추계 ····· 158
〈표 4-22〉 국가별 주요지표 ····· 164
〈표 4-23〉 사회적 성과-1 기준 군집분석: 출산율, 여성경제활동참가율 ····· 165
〈표 4-24〉 군집별 재정건전성 및 사회보장재정의 특성 ····· 166

〈표 4-25〉 사회적 성과-1 변수 중 한 변수만 상대적으로 우수한 국가군 ····· 167
〈표 4-26〉 사회적 성과-2 기준 군집분석: 지니계수(2010)와 중위소득50% 빈곤율(2010) ····· 168
〈표 4-27〉 사회적 성과-2 기준 군집분석: 지니계수(2010)와 중위소득50% 빈곤율(2010) ····· 169
〈표 4-28〉 재정건전성기준 군집분석 ····· 171
〈표 4-29〉 재정건전성, 사회적 성과, 사회보장재정의 구분 ····· 172
〈표 4-30〉 재정·사회적 성과와 인구 및 1인당 GDP ····· 173
〈표 4-31〉 OECD 주요국가의 일반정부 수입 및 지출 현황(2011) ····· 179
〈표 4-32〉 국가별 균형재정상황을 따르는 경우 2050년 우리나라의 필요 국민부담률 ····· 181
〈표 4-33〉 재정균형 기준별 우리나라 복지레짐 전망(2050년) ····· 182
〈표 4-34〉 우리나라 SOCX 증가에 따른 균형재정기준별 필요국민부담률 ····· 182
〈표 4-35〉 OECD 주요국의 일반정부부채 추이(1995-2011) ····· 183
〈표 4-36〉 역사적으로 체결된 정치적 타협과 협약 ····· 191
〈표 4-37〉 조합적 정치합의제도 ····· 194
〈표 4-38〉 노동손실 일수 국제비교 (1995-2002) ····· 196
〈표 4-39〉 경제분야에서 이루어진 타협과 협약, 그리고 이니셔티브 ····· 199
〈표 4-40〉 스웨덴 복지서비스에 대한 신뢰도 변화 ····· 204
〈표 4-41〉 복지서비스 수혜자들에 대한 국민 신뢰도의 변화 (1986-2010) ····· 205
〈표 5- 1〉 정부 총지출 규모 (GDP대비 비중 기준) ····· 216
〈표 5- 2〉 OECD 국가의 GDP 분야별 지출 비중 (2011) ····· 218
〈표 5- 3〉 분야별 지출의 총지출 대비 비중 (2011) ····· 219
〈표 5- 4〉 OECD 주요 국가 재원배분 변동추이 (GDP 대비 비중) ····· 223
〈표 5- 5〉 OECD 주요 국가 재원배분 연도별 추이 (GDP 대비 비중) ····· 224
〈표 5- 6〉 통합재정 기준 재원배분 추이 ····· 228
〈표 5- 7〉 최근 분야별 재원배분 추이 ····· 232
〈표 5- 8〉 총지출 대비 의무지출 추이: 결산액 기준 ····· 234
〈표 5- 9〉 총지출 대비 의무지출 추이: 결산액 기준 ····· 235
〈표 5-10〉 총지출 대비 의무지출 추이: 총의무지출 대비 비중 ····· 236
〈표 5-11〉 재정건전성 강화를 위한 정책 수단 ····· 247
〈표 5-12〉 분야별 재정지출에 대한 실질GDP 및 소득10분위분배율 분산분해 결과 ····· 250
〈표 5-13〉 각 분야별 지출 1조원 증가 시 거시경제에 미치는 영향 분석 결과 ····· 251
〈표 5-14〉 최근 예산안 부처별 유사·중복 사업 현황 ····· 257

〈표 6- 1〉 OECD 부가가치세 및 일반소비세 표준세율 추이 ····· 268
〈표 6- 2〉 조세부담률 및 국민부담률 국제비교 ····· 297
〈표 6- 3〉 세목별 국세 수납액 ····· 298
〈표 6- 4〉 현행 부가가치세 면세 범위 ····· 306

부표 목차

〈부표 1〉 총사회복지지출 규모 및 구성비 (1980-2009): 북유럽형 ····· 333
〈부표 2〉 총사회복지지출 규모 및 구성비 (1980-2009): 대륙유럽형 ····· 333
〈부표 3〉 총사회복지지출 규모 및 구성비 (1980-2009): 남유럽형 ····· 334
〈부표 4〉 총사회복지지출 규모 및 구성비 (1980-2009): 영미형 ····· 334
〈부표 5〉 총사회복지지출 규모 및 구성비 (1980-2009): 일본·한국 ····· 335
〈부표 6〉 OECD 주요국가의 총사회복지지출 전망 : 구성비 ····· 335
〈부표 7〉 OECD 주요국가의 공공사회복지지출 대비 일반정부총재정부채(2009) ····· 336
〈부표 8〉 영국·미국·한국의 민간사회복지지출 구성(2009) ····· 338
〈부표 9〉 고령자, 경제활동인구, 미성년자의 인구구성 추이 ····· 354
〈부표 10〉 소비세법 개정안 및 수정안 주요내용 ····· 355
〈부표 11〉 국가별 세목별 조세부담률 ····· 356
〈부표 12〉 1997년 소비세율 인상 당시와 현재의 여건 비교 ····· 357
〈부표 13〉 소비세율 인상에 대한 연령별 찬성 비율 ····· 358

그림 목차

[그림 1-1] 대학교 등록금의 국제 비교 ····· 39
[그림 1-2] 성별/연령별 경제활동참가율 ····· 43
[그림 1-3] 사회의 질 구성 요소들과 하위 영역별 사회의 질 비교: 스웨덴, 독일, 이탈리아, 그리스, 한국 ·· 56
[그림 1-4] OECD 국가에 비교한 한국의 복지모델 ····· 57
[그림 1-5] 고용-성장-소득불평등(1990~2012, 좌)과 실질경제성장률과 고용률 추이(1971~2013, 우) · 60
[그림 1-6] 소득재분배 효과 (1990-2012) ····· 63
[그림 1-7] 역대정부의 중산층 비중과 상대빈곤율 (1990-2012) ····· 65
[그림 1-8] 빈곤층과 비빈곤층 가구주의 인구학적 특성 (2010) ····· 66
[그림 2-1] 분야별 재원배분 변동양상 (1970-2011) ····· 73
[그림 2-2] 중앙정부 사회보장지출 추이 (2005-2017) ····· 75
[그림 2-3] 우리나라의 사회보장 지출규모와 구조 (2014) ····· 77
[그림 2-4] 우리나라의 사회보장지출 산출결과 (2014) ····· 79
[그림 2-5] 우리나라의 사회보장 지출구조 (2014) ····· 83
[그림 2-6] 공공 사회보장지출 수준과 경제사회지표 비교 ····· 86
[그림 2-7] 공공 사회지출 구조비교 (2009) ····· 87
[그림 2-8] 중앙정부 사회보장지출 (2005 vs 2014) ····· 89
[그림 2-9] 중앙정부 복지지출과 재원배분구조 (2005 vs 2014) ····· 91
[그림 3-1] 경제변수 가정 ····· 99
[그림 3-2] 사회보장지출 전망 (GDP 대비) ····· 107
[그림 3-3] 사회보장지출 전망 (구성비) ····· 107
[그림 3-4] OECD SOCX 정책영역별 지출 전망 (GDP 대비) ····· 111
[그림 3-5] OECD SOCX 정책영역별 지출 전망 (구성비) ····· 111
[그림 4-1] OECD 국가들의 공공사회지출 비교 (2009) ····· 122
[그림 4-2] 유사한 국민소득 수준에서의 복지지출 비교 ····· 125
[그림 4-3] 재정지출 규모와 복지지출 간 관계 ····· 137
[그림 4-4] 한국 복지국가의 다양한 발전 경로 ····· 139
[그림 4-5] OECD 국가의 복지지출과 부담수준 (2009) ····· 148
[그림 4-6] 주요 OECD 국가의 공공사회복지지출과 민간복지지출의 규모 (1980-2009) ····· 148
[그림 4-7] 주요 OECD 국가의 공공사회복지지출과 민간복지지출의 비중 (1980-2009) ····· 149

[그림 4-8] OECD 국가의 총사회복지지출수준 ····· 149
[그림 4-9] OECD 국가의 공공사회복지지출의 추세(1980-2009): 불안정 추세 ····· 151
[그림 4-10] OECD 국가의 공공사회복지지출의 추세(1980-2009): 안정 추세 ····· 152
[그림 4-11] 고령화율: ARMAX 추정식 독립변수로 log(고령화율)이 사용된 국가군 ····· 153
[그림 4-12] 고령화율: ARMAX 추정식 독립변수로 고령화율이 선형으로 적용된 국가군 ····· 154
[그림 4-13] 주요 OECD 국가의 공공사회복지지출 (2009, 2050) ····· 159
[그림 4-14] 우리나라의 복지지출 수요와 공급선 ····· 160
[그림 4-15] 규범적 균형재정선(2011) ····· 175
[그림 4-16] 상대적 균형재정선(영역)(2011) ····· 176
[그림 4-17] OECD 국가의 재정적자 규모(General government net lending) ····· 178
[그림 4-18] OECD 국가의 재정적자 규모(국민부담율-정부총비용) ····· 178
[그림 4-19] 지표별 재정적자 추이(OECD 평균) ····· 179
[그림 4-20] 1938년 전후의 노동손실 일수 (1921-1941) ····· 195
[그림 5-1] 일반정부 규모: GDP 대비 비중 ····· 217
[그림 5-2] OECD 국가의 GDP 대비 분야별 지출 비중 비교 ····· 220
[그림 5-3] OECD 국가의 총지출 대비 분야별 지출 비중 비교 ····· 220
[그림 5-4] OECD 주요 국가 재원배분 연도별 추이 (GDP 대비 비중) ····· 225
[그림 5-5] 통합재정 기준 재원배분 추이 ····· 227
[그림 5-6] GDP 대비 분야별 재원배분 추이 ····· 230
[그림 5-7] 총지출 대비 분야별 재원배분 추이 ····· 231
[그림 5-8] OECD 주요국의 국가채무와 이자지출 추이 (1995-2011) ····· 238
[그림 5-9] 한국의 공공사회지출, 국가채무 및 이자지출 추이 ····· 239
[그림 5-10] 영국의 재정 ····· 242
[그림 5-11] 미국의 재정 ····· 243
[그림 5-12] 캐나다의 재정 ····· 244
[그림 5-13] 스웨덴의 재정 ····· 245
[그림 5-14] 독일의 재정 ····· 246
[그림 6-1] GDP 대비 사회지출과 총조세 비중 추이 (1980-2013): OECD 평균 ····· 262
[그림 6-2] 개인소득과세 구간 수 (1981-2010) ····· 264
[그림 6-3] 법정 최고 개인소득세율의 변화 (1981-2010) ····· 264
[그림 6-4] 법정 법인세율 (2000, 2011) ····· 265

[그림 6-5] 배당소득세율 ····· 266
[그림 6-6] 2자녀 외벌이 부부 중 평균소득자의 조세격차 비교 ····· 267
[그림 6-7] GDP 대비 총조세 비중 (1975-2009): OECD ····· 269
[그림 6-8] GDP 대비 부가가치세 비중: OECD ····· 271
[그림 6-9] GDP 대비 환경관련 세수비중: OECD ····· 271
[그림 6-10] Bonoli-Matrix (2010) ····· 276
[그림 6-11] 복지국가 유형별 GDP 대비 사회지출 비중 ····· 277
[그림 6-12] 복지국가 유형별 GDP 대비 총조세 비중: 사회보험 기여금 포함 ····· 278
[그림 6-13] GDP 대비 직접세, 간접세, 사회보장기여금 비중 ····· 279
[그림 6-14] 복지국가 유형별 GDP 대비 직접세 비중 ····· 280
[그림 6-15] 복지국가 유형별 GDP 대비 간접세 비중 ····· 281
[그림 6-16] 복지국가 유형별 GDP 대비 사회보장기여금 비중 ····· 282
[그림 6-17] 복지국가 유형별 환경세 비중 ····· 283
[그림 6-18] 총조세 대비 직접세 비중 ····· 284
[그림 6-19] 총조세 대비 간접세 비중 ····· 285
[그림 6-20] 총조세 대비 사회보장기여금 비중 ····· 285
[그림 6-21] 경제적 기능별 과세 비중: GDP 대비 ····· 286
[그림 6-22] 복지국가 유형별 GDP 대비 근로에 대한 조세 비중 ····· 287
[그림 6-23] 복지국가 유형별 GDP 대비 자본에 대한 조세 비중 ····· 288
[그림 6-24] 복지국가 유형별 GDP 대비 소비에 대한 조세 비중 ····· 288
[그림 6-25] 경제적 기능별 암묵적 세율 ····· 289
[그림 6-26] 복지국가 유형별 암묵적 노동과세 ····· 290
[그림 6-27] 복지국가 유형별 암묵적 자본과세 ····· 291
[그림 6-28] 복지국가 유형별 암묵적 소비과세 ····· 291
[그림 6-29] 조세부담률 추이 (1973-2012) ····· 296
[그림 6-30] 통합재정수지 및 관리재정수지 추이 ····· 299
[그림 6-31] 고령화가 세수에 미치는 영향 (개념도) ····· 301
[그림 6-32] 고령화가 세수에 미치는 영향 (소득 접근법) ····· 302
[그림 6-33] 고령화가 세수에 미치는 영향 (지출 접근법) ····· 302
[그림 6-34] 국회예산정책처 기준선 재정 전망에 따른 연령대별 순조세부담 ····· 310

부도 목차

〔부도 1〕 OECD 주요국가의 총사회복지지출 전망 : 구성비 ····· 336
〔부도 2〕 OECD 주요국가의 총공공사회복지지출 추이 (1980-2050): 규모 및 구성비 ····· 337
〔부도 3〕 OECD 주요국가의 일반정부총재정부채, 공공사회복지지출, 국민부담률(1980-2009) ····· 339
〔부도 4〕 일본의 국가채무비율 ····· 353
〔부도 5〕 국가별 재정지출비율 ····· 356

Abstract

The Korean welfare regime: prospects and financing strategies

The fast ageing population and the development of national pension scheme raise serious concerns that they could weigh down Korea's future economy. Social expenditure in Korea is projected to grow rapidly to take up 29% of GDP in 2060. Yet the fiscal space for providing sufficient funds to sustain social welfare system is continuously deteriorating due to sluggish economy. Ageing simultaneously brings about a decrease in revenues and an increase in payments, which poses a threat to the long-term fiscal sustainability in Korea.

Attaining social well-being in an aged society requires institutional settings to assure sound economic growth and sufficient provisions of funds to back up the necessary government spending. In this aspect, this study aims to find a way to rationalize the current structure of government revenue and social expenditure that systematically favors the old over the young. This study is composed of two parts. First, chapters 1 through 4 examine the efficacy of Korea's social welfare system in comparison with major OECD countries' experience and pursue required policy responses in order to improve the system. Chapters 4 and 5 investigate the fiscal feasibilities under the current tax and expenditure systems and explore viable strategies for financing future welfare spending.

Theoretical and empirical discussions throughout the study suggest that raising tax burden is inevitable to meet fiscal needs in the near future. The tax reform should be conducted in ways of raising effective tax rates on general consumption, taking the issue of intergenerational equity and the economic efficiency cost of taxation into account.

요 약

1. 연구의 배경 및 목적

□ 현재 우리나라의 공공사회지출 수준은 OECD 국가들의 절반 수준에 머무르고 있으나, 근래에 들어 무상보육 확대, 기초연금제도 도입, 공적연금제도의 성숙 등 급속한 양적성장을 거듭하고 있음.

○ 2013년 한국보건사회연구원의 장기 사회보장 재정추계에 따르면 인구고령화의 진전으로 사회보험 급여 지출이 지속적으로 증가함에 따라 공공사회지출이 GDP에서 차지하는 비중이 2060년에는 29%에 이를 것으로 전망됨.

□ 한편, 최근 세계경제위기 이후 경기침체가 장기화되면서 세수입감소와 경기대응성 재량지출 증가 등으로 재정여건이 지속적으로 악화되고 있음.

○ 이 같은 사정은 향후 사회보장제도의 안정적 운영과 더 나아가 국가재정의 지속가능성에 대한 심각한 우려를 낳고 있음.

○ 사회보장제도의 지속적인 성장과 발전을 통해 국민행복과 경제가 선순환하는 사회로의 진입은 이를 구현하기 위한 제도의 설계와 함께 충분한 재정적 지원을 필요로 함.

□ 본 연구에서는 우리나라 사회보장제도 전반에 대한 검토를 통해 미래사회에 대응 가능한 사회보장제도의 발전방향을 모색하고 이를 뒷받침 할 수 있는 재원마련의 방안을 탐색하여 보고자 함.

□ 이 연구의 구성은 다음과 같음.

○ 제1장에서는 한국의 사회·경제적 변화과정과 그에 따른 삶의 질과 우리사회 전반의 문제점을 진단하고,

○ 제2장은 우리나라 사회보장지출 규모와 구조에 대한 면밀한 검토를 통해 복지

사각지대 해소를 위한 제도설계의 틀을 제시함.

○ 제3장은 장기 사회보장재정지출 기준선 전망 결과를 토대로 향후 우리나라 사회지출구조의 한계와 문제점을 진단함.

○ 제4장은 사회지출과 사회적 성과에 대한 국제비교를 통해 우리나라 사회보장정책의 과제와 바람직한 복지레짐의 설계방향을 모색함.

○ 제5장과 제6장에서는 저성장·고령사회에 대응 가능한 사회보장제도의 구현과 이의 안정적인 운영을 지원할 수 있는 재원조달 방안과 전략적 접근방향을 탐색함[1].

2. 주요 연구결과 및 시사점

가. 경제성장과 국민 삶의 변화

□ 지난 60여 년에 걸친 괄목할 만한 경제발전에도 불구하고, 각종 사회지표들은 국민들의 삶의 질이 경제발전에 상응하는 정도로 향상되지 못하였음을 보여 줌

○ 특히, 1990년대 말 이후 국민의 삶의 질과 관련된 각종 사회지표들의 악화 현상이 심화된 형태로 나타남

- 사회지표의 악화 현상은 1990년대 중반 이후 가속화된 세계화 현상 그리고 1997년 말의 IMF 경제위기를 거치면서 심화된 사회양극화 현상과 밀접히 연관되는 것으로 추정되고 있음

○ 한국 사회가 고도성장시대를 지나 본격적으로 저성장시대에 진입함과 함께 세계적으로 전례가 없을 정도로 급속한 인구고령화 현상을 경험하고 있음을 고려할 때 과거처럼 경제성장과 고용 증가를 통해 국민들의 삶의 질을 향상시키는 것은 매우 어려움

1) 본 연구는 다수의 연구진이 참여하여 다양한 주제를 포괄적으로 다루고 있어 전체적인 내용에서 일정부분 중복이 있을 수 있음. 더불어 주제별 집필진에 따라 분석에 사용한 자료의 출처나 자료 추출시기 등에 차이가 존재하므로 이 연구에서 제시된 결과를 인용할 경우 유의해야 할 것임.

- 이에 따라, 향후 한국 사회가 사회통합을 유지한 상황에서 경제성장을 이루기 위해서는 사회복지의 사각지대와 불평등 현상에 보다 적극적으로 대응할 필요가 있음

□ 우선, 사회복지의 사각지대가 매우 광범위함에도 불구하고 현 사회보장제도는 기여(보험료)를 중심으로 한 사회보험방식을 취함으로써 노동시장 유연화와 같은 사회경제적 환경 변화에 적극적으로 대응하지 못하고 있음

○ 행정적인 적용의 용이성 측면에서 사회경제적으로 안정된 계층을 우선적인 대상으로 하여 사회보장제도가 도입됨으로써 사회보장제도의 사각지대에 놓인 사회적 취약계층의 비중이 작지 않으며,

- 취약 근로계층의 경우 최근까지 진행된 노동시장 환경 변화(예컨대, 유연화)로 인해 기여(보험료)에 기초한 사회보장제도로부터 보호받기가 더욱 어려워지고 있음

○ 이에 따라, 향후 사회보험방식의 사회보장제도를 노동시장 환경 변화에 보다 적극적으로 대응하도록 개편하는 한편,

- 사회보험방식 사회보장제도가 지닌 문제를 보완하는 방안으로 기여(보험료)에 기초하지 않은 조세방식 사회보장제도의 역할을 강화할 필요가 있음

□ 다음으로, 선진 복지국가들에 비해 사회보장체계의 구축이 상대적으로 매우 늦었음에도 불구하고, 한국 사회의 경우 보장의 적정성 대신 재정 불안정 문제가 사회보장제도를 둘러싼 핵심적인 이슈로 자리 잡고 있음

○ 특히, 한국 사회의 경우 저출산 현상으로 인해 가까운 미래에 생산가능인구가 정체 혹은 감소할 것으로 전망됨으로써 사회보험방식 사회보장제도의 재정적 지속가능성과 관련된 사회적 우려가 매우 높은 상황임

- 이에 따라, 사회보험방식 사회보장제도의 재정적 지속가능성을 높이기 위해서는 향후 중고령층 및 여성 노동력의 적극적인 활용이 매우 중요한 과제로 등장하고 있음

- 또한, 장기적으로 노인인구는 지속적으로 증가하는 반면 생산가능인구가 감

소할 것으로 전망되고 있음을 고려할 때 사회보장제도의 재정적 지속가능성을 제고하기 위해서는 근로소득세 이외의 추가적인 사회복지 재원(예컨대, 소비세) 확보나 지출구조의 합리화 등과 같은 방안을 검토할 필요가 있음

□ 마지막으로, 현재까지 한국 사회의 경우 사회적 취약계층의 이해관계가 적절히 정치적 과정을 통해 대변되지 못하고 있기에 이에 대한 보완이 필요한 상황임

○ 서구 선진국들처럼 한국 사회 또한 후기산업사회로 전환됨에 따라 새로운 형식의 사회적 위험(new social risks)이 크게 증가하고 있음을 고려할 때 사회적 취약계층의 이해관계를 보다 충실히 반영할 필요성이 커지고 있음

- 특히, 비정규직 근로자처럼 기존의 노사정협의체를 통해 이해관계를 충실히 반영하기 어려운 취약 근로계층의 이해관계를 보다 적극적으로 대변할 수 있는 사회적 기구의 구성을 검토할 필요가 있음

나. 우리나라의 사회보장 지출규모와 구조

□ 1970년대 이래 사회보장에 관한 정부기능이 확대되면서 이를 뒷받침하는 사회보장지출이 꾸준히 증가하는 가운데, 국방비는 지속적으로 하락하며 경제분야 지출은 정책여건에 따라 등락하고, 교육비는 다소 하락하지만 일정수준은 유지함

○ 일반정부(국민계정): 사회보장 1970년 6.8% → 2011년 28.3%, 국방 1970년 26.5% → 2011년 8.6%, 교육 1970년 21.3% → 2011년 15.8%

○ 중앙정부: 사회보장(보건복지) 2005년 50조원(총지출의 23.7%) → 2014년 106조원(29.9%)

□ 박근혜정부 기간 중 사회보장지출 증가율이 총지출 증가율의 1.75배로 예상되어 타 지출은 매우 제약적인데, 고령화 등으로 재정압박은 더욱 커질 것이므로 늘어나는 사회보장지출을 위시한 공공재정소요를 여하히 조달할 것인가가 과제임

○ 중앙정부 재정지출 증가율(2013~2017년):
총지출 4% -- 사회보장지출 7%, 사회보장 외 지출 2.8%

□ 이러한 여건에서 재정지출과 수입 공히 예측성 있는 운용을 도모하려면, 먼저 사회보장 지출규모와 구조가 제대로 파악되어야 하는데, 국제기준에 따라 우리나라의 공공 사회보장지출을 추정하면 2014년 154조원으로 GDP 대비 10.9% 수준임

○ 중앙정부 복지예산(106조원)보다 48조원 더 많고, OECD 국가 공공 사회지출 평균(21.8%, 2012년)과 단순 비교하면 절반 수준이나, 경제사회 여건(고령화율 74%, 국민부담률 75%, 1인당 국민소득 85%, 2010년)도 함께 감안해야 함

○ 동 규모는 중앙정부와 지방자치단체(순부담 19.5조원) 복지예산에 건강보험과 노인장기요양보험 지출을 포함(재정 미포함분 44.2조원)하고, 국제기준에 적합하지 않은 주택부문 융자와 이자지출(16.0조원)은 제외시킴

□ 사회보장 지출구조를 OECD 국가와 비교하면, 중앙정부 재정지출만 볼 때와 달리 우리나라가 가용재원 내에서 어느 부문보다 국민보건에 많이 지출함을 알 수 있음

○ 보건지출(health) 비중이 42%로 OECD 국가 평균(37%)보다 5%p 높은데, 중앙정부 사회보장재정에서는 보건지출이 9%에 불과함

○ GDP 대비 국민의료비 지출은 우리나라가 OECD 평균(9.5%, 2010)의 75% 정도이므로, 보건지출 비중이 높은 점 역시 전반적으로 사회보장 지출규모가 과소한 사실과 함께 고려되어야 함

□ 우리나라의 사회보장 지출구조상 다른 OECD 국가들보다 크게 과소한 정책영역은 노후소득보장(25%, 2009)이므로, 국민연금제도가 성숙할 때까지 사회보장 지출구조에 내재된 소득보장의 취약성을 보완해 나가는 것이 당면 정책과제임

○ 노후소득보장 기능(노령, 유족)은 OECD 평균(39%)에 비해 14%p 정도 낮음

□ 기초연금 도입이 이러한 취지의 정책 개입이지만, 근년에 이를수록 지식기반의 글로벌 경제가 심화되면서 근로와 연계가 취약한 '일하는 빈곤층'(working poor)이 반복되는 취업과 실업 속에서 사회 주변부에 머무르는 현상이 주목되어 정책 대응을 필요로 함

○ 사회보장재정은 가입자의 기여에 토대를 두는 사회보험 지출이 주류이고, 절대빈곤층 중심의 공공부조가 이를 받치는 구조이므로, 사회보험과 공공부조 사이에 중첩된 사회적 위험에 노출된 상당수 빈곤계층이 정책사각지대에 빠짐

○ 2014년 2월 발생한 세 모녀의 비극적 사건이 이를 극명하게 말함

□ 중앙 복지예산이 크게 늘어나 제반 정책이 상당히 진전되었으리라 생각되나, 내용을 보면 연금급여가 본격화되면서 소위 '반듯한 일자리' 종사자가 은퇴하여 사회보장의 최대수혜자 그룹으로 부상한 반면, 빈곤층 지원은 취약성을 면치 못함

○ 통상 '복지'라고 할 때 상기되는 공공부조나 사회서비스는 근년에 '노인'과 '보육' 부문에 역점을 두게 되면서, 전통적 정책영역인 빈곤층 지원은 재정적으로 크게 취약함

○ 기초생활 수급권자의 생계지원 등 5종 급여 예산(의료급여 제외)은 2014년 중앙정부 복지예산의 3%인데, 동 예산은 지난 10년간 불과 1.6배 늘어났지만 같은 기간에 노인부문은 14배 규모로 커짐

□ 요약하면, 우리나라의 사회보장 지출구조에 내재된 소득보장의 취약성 보완이 최근 노인층에 집중되면서 절대빈곤층을 위한 재원배분은 우선순위가 떨어졌는데, 돌봄이나 일자리사업 등이 보충적 기능을 하더라도 이에 앞서 극빈층을 정확하게 조준하는데 재원배분이 집중되어야 할 것임

○ 한정된 재정의 제약을 감안할 때, 가장 취약한 계층부터 우선 배려하면서 일어설 기회를 제공하는 정책 실천이 사회통합의 첩경일 것임

○ 이와 더불어, 중앙정부재정의 사회보장 지출규모가 국제기준과 상이하여 정책진단에 오류가 생기고 이로 인해 정책방향을 제대로 설정하지 못할 우려가 제기되므로, 국제기준에 따라 사회보장 재정통계 시스템을 정비하도록 함

다. 장기재정추계

□ 장기재정추계 결과[2], 향후 급격하게 증가할 것으로 예상되는 사회보장지출 중 사회보험이 차지하는 비중이 점차 높아질 것으로 전망

○ 2013년 GDP 대비 9.8%에서 2040년에는 22.6%로 급격하게 증가하여 OECD 평균 수준(2009년 기준 22.1%)을 넘어서고 향후에도 지속적으로 증가하여 2060년에는 29.0%로 증가

○ 현행 제도를 그대로 유지한다는 전제하에 우리나라 사회보장제도의 특성상 사회보험지출이 대부분을 차지하는 구조가 향후 인구고령화, 공적연금 성숙 등으로 인해 더욱 심화

- 건강보험과 국민연금 등 사회보험지출은 2013년 GDP 대비 6.3%에서 2060년 23.2%로 증가
- 사회보험이 사회보장지출에서 차지하는 비중은 2013년 64.6%에서 2060년 80.2% 증가 (기초노령연금을 포함할 경우 89.9%)

○ 사회보험을 제외한 일반재정지출 중에서도 노령층을 대상으로 한 기초노령연금이 장기적으로 일반재정지출의 절반 차지

- 일반재정지출은 2013년 GDP 대비 3.5%에서 2060년 5.7%로 증가하나, 전체 사회보장지출에서 차지하는 비중은 2013년 35.4%에서 19.8%(2060년)로 점차 감소
- 일반재정지출 중 기초노령연금이 차지하는 비중은 2013년 8.7%에서 2060년 49.1%로 증가

□ 노후소득보장 등 노령정책과 함께 생산연령 계층에 대한 적극적노동시장정책(ALMP)과 실업정책, 가족정책 지출확대 및 제도발전 등 지출구조 개편 필요

○ OECD SOCX 정책목표별 전망결과를 살펴보면, 노령과 보건정책에 치중된

2) 장기재정추계를 시행하도록 개정한 사회보장기본법에 따라 2013년 정부차원에서 최초로 재정추계를 시행하였고 2014년 1월말 전망결과를 공표하였음. 2년마다 재정추계를 수행 및 발표하도록 법에 규정하고 있어 2013년 현행법을 기준으로 2060년까지 제도를 그대로 유지되는 것으로 가정하여 장기재정추계

지출구조의 특성이 장기적으로 더욱 두드러져 전체 지출의 대부분을 차지하는 것으로 나타남.

- 노령과 보건정책에 지출이 집중되는 반면, 근로계층, 아동·여성 등 미래세대에 대한 투자 및 생산성을 향상 시킬 수 있는 적극적노동시장정책과 가족정책의 지출비중은 감소

○ 노령정책과 보건정책지출이 점차 증가하여 2060년에는 전체 사회보장지출의 85.9% (2013년 68%) 차지

- 국민연금과 기초노령연금 등 노령정책은 2013년 GDP 대비 2.3%에서 11.1%(2060년), 건강보험과 장기요양보험 등 보건정책은 2013년 4.2%에서 13.6% (2060년)로 증가

○ 근로계층과 여성·아동 등을 대상으로 하는 적극적노동시장정책과 가족정책의 경우 GDP 대비 지출 비중 오히려 감소

- 향후 저출산과 고용불안 등으로 가족정책과 적극적노동시장정책 수요가 증가할 것으로 예상되나 현행 제도를 유지한다는 전제하에서 지출규모 감소
  - 적극적노동시장정책은 2013년 GDP 대비 0.6%에서 0.5%(2060년), 보육료지원 등 가족정책의 경우 2013년 0.8%에서 0.6% (2060년)로 감소
  - 특히 가족정책의 경우 저출산 등으로 인한 영유아수, 아동수 등 지원대상자 감소로 인해 전체 지출에서 차지하는 비중은 2013년 8.6%에서 2%(2060년)로 감소
  - ALMP는 2013년 전체 지출 대비 6.6%에서 1.6%(2060년)로 감소

□ 미래에 지향해야 할 사회보장수준과 재정적 지속가능성을 종합적으로 고려하여 지출과 부담간 균형을 통한 제도개선방안 검토

○ 현재와 미래의 사회보장지출 수준, 구성, 증가패턴 등을 토대로 한 제도개선방향 논의시 사회보장지출 전망과 함께 (재원별) 부담수준 등 재정적 지속가능성 점검을 위한 분석 필요

○ 사회보장 장기재정추계를 토대로 인구고령화와 연금제도 성숙으로 인한 지출

증가와 이에 따른 재원마련방안과 재정부담에 대한 수용가능성 등을 균형적인 시각에서 검토

□ 향후 급격하게 증가할 것으로 전망되는 사회보장지출에 대비한 부담수준 분석 등 재원마련방안 모색

○ 지출증가에 따른 부담수준 등 분석을 위해서는 사회보험료 인상 등 사회보험 제도개선, 국가재정수지와 국가부채 등 중장기 재정운용계획 반영 필요

- 사회보장지출의 대부분을 차지하는 사회보험의 경우 기여를 전제로 하는 사회보험 재정방식을 그대로 유지한다는 전제하에서 사회보험 재정방식의 장기 지속가능성 우려

  • 2060년 국민연금 보험료 21.4%(2013년 9%), 건강보험은 15.4%(2013년 5.89%)로 인상 필요

○ 사회보험료와 조세부담률을 현재 수준을 그대로 유지한다는 전제하에서[3] 즉 조세수입 등 일반재정수입을 경제성장과 동일하게 증가한다는 가정하에서 사회보장지출 증가에 따른 추가부담수준 분석

- 2060년까지 재정추계기간 사회보장지출 연평균 증가율은 6.7%(사회보험지출의 경우 7.2%)로 경제성장 연평균 증가(4.3%)를 초과할 것으로 전망

- 장기적으로 사회보장지출이 급격하게 증가함에 따라 2010년대 후반에 재정수지 적자로 발생하고 향후에는 적자폭이 점차 확대될 것으로 추정[4]

3) 사회보험 제도개선, 국가재정 중장기 운용계획을 반영해야 하나 개선방향이나 재정목표가 수립되지 않은 상태에서 사회보장 지출전망결과를 토대로 향후 부담수준을 얼마나 인상해야하는지를 가늠하기 위해 가정을 단순화하여 분석

4) 사회보험료율은 현행 수준을 유지하고, 조세수입과 기타재정수입, 기타재정지출(사회보장지출 제외) 등은 경제성장률로 증가한다고 가정할 경우, 2016년부터 재정수지적자가 발생하고 향후에는 적자폭이 점차 커질 것으로 전망됨. 재정수지적자 규모(GDP 대비)는 2020년 0.7%, 2030년 GDP 대비 5.3%, 2050년 13.6%, 2060년 16.1%로 점차 확대되어 2060년에는 국민부담수준을 42%(2011년 기준 25.9%)로 인상해야 할 것으로 추정(저자계산)

라. 주요 OECD 국가의 사회지출과 사회적 성과

(1) 우리나라 복지정책의 과제와 복지레짐의 전망

□ 현재 사회적 양극화가 심화되는 한국의 상황 속에서 빈곤 및 불평등을 해결하고, 중첩된 사회적 위험을 완화하기 위해서는 상호보완적이고 균형 있는 정책의 실현이 필요한 상황임.

○ 사전적 분배와 사후적 분배, 그리고 근로와 복지라는 4가지 기준에 의해 고용, 조세, 공적이전급여, 사회투자 등 영역별 사회정책 균형이 필요

○ 또한 고전적인 소득보장프로그램과 사회투자정책이 상호보완적으로 투자되어야 보다 효과적으로 작동할 수 있음.

□ 이러한 과제를 안고 있으나, 현재 우리나라의 복지지출수준은 OECD 최하위권으로 저복지국가에 속함.

□ 한국보건사회연구원의 장기재정추계결과 우리나라의 복지지출수준은 현행 제도를 유지하는 경우 2013년 GDP대비 9.8%에서 2060년 29%수준으로 증가할 것으로 증가하는 것으로 전망되고 있음.

○ 그러나 지출의 구성면에서 사회보험급여지출 비중이 2013년 64.6%에서 점차 증가하여 2060년에는 80.2%(기초노령연금 포함시 89.9%)까지 증가할 것으로 전망됨.

□ 이에 반해 미래세대에 대한 투자 및 생산성 제고 등을 향상시킬 수 있는 가족정책 및 적극적노동시장정책 등의 비중은 상대적으로 감소하는 것으로 나타남.

○ 사회보험지출이 압도적으로 높은 상황에서 가족정책 및 적극적 노동시장정책의 비중을 높이는 것이 쉽지 않다는 것을 알 수 있음.

□ 현행 제도 유지를 위해서도 국민부담의 증가가 필요하지만 미래세대에 대한 투자영역의 지출을 선진국 수준으로 제고시키기 위해서는 추가적인 부담이 필요하다는 것을 의미함.

□ 사회보장제도의 확충을 위해 국민부담의 증가가 가능하기 위해서는 사회보장제도를 국가가 운영하는 경우 공동구매를 통해 비용이 절감될 수 있다는 국민들의 인식이 필요함.

○ 현재 우리나라의 건강관련 민간보험 가입규모는 33조원으로 건강보험급여지출수준을 넘어서고 있다는 것은 국민들의 인식의 변화를 전제한다면 부담의 가능성은 있는 것을 시사함.

□ 경제의 양극화 등 우리나라의 현재 상황을 고려할 때 감세를 통한 경제활성화 정책보다는 오히려 증세정책을 통해 조성된 재원으로 미래세대에 대한 투자영역에 지출하는 것이 장기적으로 잠재성장율 제고에 기여할 수 있으므로 증세를 통해 저복지국가에서 중복지국가로의 체제전환이 필요함.

○ 이를 위해서는 사회권의 강화가 필요하고, 대표성과 참여를 확대시키는 복지정치를 위해서는 합의제 모델에 관심을 갖고 우리나라에의 접목을 고려해 볼 필요가 있음.

(2) OECD 국가의 재정건전성과 사회적 성과

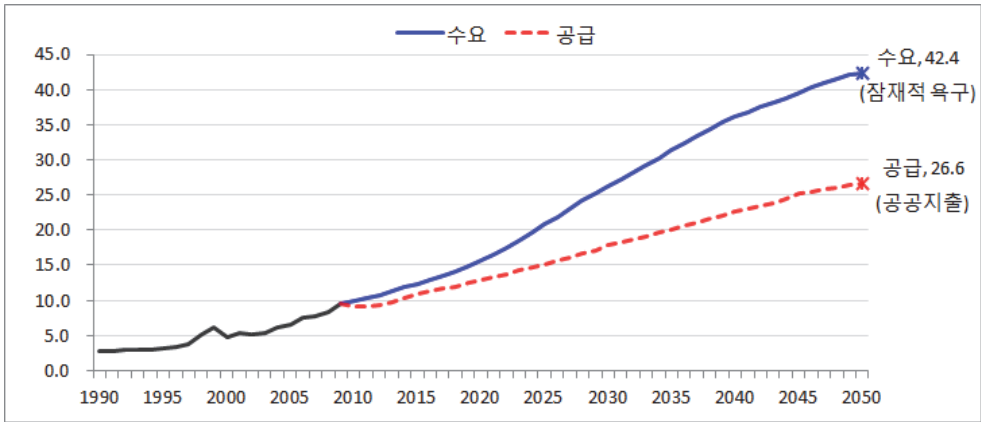
□ 2050년까지 주요 OECD 국가의 복지지출을 전망해 본 결과 우리나라의 26.6%(2050)는 캐나다 다음으로 낮은 수준으로 여전히 저복지국가임을 보여주고 있음.

○ 재정추계결과가 아닌 OECD 국가와 같은 시계열추정법으로 추계된 우리나라의 복지지출수준은 42.4%(2050년)으로 재정추계결과와 큰 차이를 보임.

- 재정추계결과인 GDP대비 26.6%와 시계열추정결과인 42.4%의 차이는 복지의 공급과 잠재적 수요 간의 격차로 해석할 수 있을 것임.
- 우리나라의 인구고령화 속도와 절대수준을 감안한다면 복지에 대한 잠재수요는 현 제도 유지를 가정한 재정추계결과를 크게 넘어서는 것이 합리적인 전망일 것임.

〔그림 1〕 우리나라의 복지지출 수요와 공급선

(단위: GDP 대비 %)



주: 1) 1990-2009기간은 실적치(자료:OECD. Stat.)
2) 2010-2050의 공급(점선)은 보사연의 재정추계결과임.
3) 2010-2050의 수요(실선)은 ARIMA(1,0,0)에 의해 추계된 결과임.

□ 시계열추정결과는 복지지출에 대한 사회적 욕구는 재정추계수준을 넘어서 크게 급증할 것으로 전망되기 때문에 복지지출에 상응한 국민부담수준의 제고도 논의되어야 함.

□ OECD 국가를 대상으로 한 군집분석결과 재정건전성이 우수한 군집이 사회적 성과도 우수한 것으로 분석되어 부담과 지출의 균형이 사회보장제도의 지속적인 발전을 담보할 수 있다는 것을 알 수 있음.

○ 재정건전성이 우수하면서 사회적성과도 상대적으로 우수한 국가의 특징은 사회보장재정에서 사회보험의 비중이 낮고 일반조세에 의한 재정확보 비중이 높다는 것임.

- 이들 국가들이 고부담/고복지 국가임에도 재정건전성이 상대적으로 양호한 것은 사회보험재정이 일반재정(조세)보다 수입과 지출이 경직적으로 운영되어 지속가능성이 취약할 수 있다는 것을 시사하고 있음.

□ 우리나라의 공공사회복지지출수준이 재정추계수준인 26.6%(2050년)으로 상승하는데 따른 부담과 지출의 균형을 이루기 위해서는 국민부담률이 크게 증가해야만 함.

○ 정부의 재정적자수준을 독일 또는 프랑스 수준으로 유지하는 것을 가정하는 상대적 균형재정수준하에서 2050년 우리나라의 국민부담률은 GDP대비 38%까지 인상되어야 함.

○ 독일과 프랑스 수준보다 재정상태가 열악한 스페인과 포르투갈 수준의 재정적자율을 유지하는 가정하에서는 국민부담률이 33%-34%까지 인상되어야 함.

○ 우리나라가 2050년 중부담/중복지국가를 실현하기 위해서는 현재 26%수준인 국민부담률이 38%까지 상승해야만 부담과 지출의 균형을 이룰 수 있는 것으로 분석됨.

〈표 1〉 우리나라 SOCX 증가에 따른 균형재정기준별 필요국민부담률

(단위: GDP 대비 %, %)

균형재정기준국가 / 한국		독일	프랑스	스페인	벨기에	스웨덴	이탈리아	핀란드
2020년	SOCX	13.0	13.0	13.0	13.0	13.0	13.0	13.0
	SOCX/일반정부지출	30	30	30	30	30	30	30
	필요국민부담률	35.96	34.33	30.60	35.75	37.57	37.66	34.53
2030년	SOCX	18.0	18.0	18.0	18.0	18.0	18.0	18.0
	SOCX/일반정부지출	40	40	40	40	40	40	40
	필요국민부담률	37.34	35.65	31.78	37.12	39.02	39.10	35.86
2040년	SOCX	22.6	22.6	22.6	22.6	22.6	22.6	22.6
	SOCX/일반정부지출	50	50	50	50	50	50	50
	필요국민부담률	37.51	35.81	31.92	37.29	39.19	39.28	36.01
2050년	SOCX	26.6	26.6	26.6	26.6	26.6	26.6	26.6
	SOCX/일반정부지출	57.8	56.5	56.1	55.3	54.3	53.6	52.5
	필요국민부담률	38.19	37.30	33.49	39.68	42.47	43.12	40.37

(3) 국민부담률인상에 필요한 정치·사회적 변화

□ 부담과 지출의 균형을 맞추기 위해서는 국민적 합의가 필요하며, 스웨덴의 정치사회모델에서 합의점을 도출하고 우리나라에의 시사점을 제시하는 것이 필요함.

○ 스웨덴의 정치사회모델을 설명하는 대표적인 단어인 3C는 레인(Jan-Erik Lane)교수가 사용하기 시작하면서 널리 통용되기 시작하였으며 내용은 타협(Compromise), 합의(Consensus), 그리고 협동(Cooperation)의 첫 글자임.

- 스웨덴 및 북구모델은 3C의 세 가지 요소를 갖춘 사회공학(social engineering)적 특징을 갖고 있다고 많은 학자들은 지적하고 있으며, 2차 대전 이후 스웨덴이 이룩한 경제발전 및 사회복지정책은 경제주체, 이익단체, 그리고 국민들간의 총체적 협의정치(deliberative politics) 없이는 불가능했을 것이라고 주장함.

□ 사회법질서 속에서 이루어지는 각 주체간 타협과 상호존중은 스웨덴 경제의 주요한 경쟁력으로 제시되고 있음.

○ 역사학자인 할바손(Halvarsson), 룬드마르크(Lundmark), 그리고 스타베리(Staberg)는 스웨덴 도벨의 특징을 다음의 6가지로 정의하고 있음.

- 첫째, 노사간의 평화체제를 바탕으로 한 노동시장의 평화
- 둘째, 저인플레, 고성장, 균등분배, 적극적 노동시장정책을 바탕으로 한 완전고용
- 셋째, 하르프순드 민주주의(Harpsund Democracy)로 대표되는 타협과 협의를 바탕으로 한 정책결정
- 넷째, 기초 및 광역 지방자치제의 역할확대와 공공서비스 역할을 통한 보편적 복지
- 다섯째, 2원적, 3원적 조합주의적 의사결정
- 여섯째, 여성의 실질적 생산 및 권력에의 참여

○ 아터(David Arter)교수도 유사하게 스웨덴모델의 특징을 기술하고 있으며 우리나라에 시사점이 있는 특징은 “포괄적이며 정기적으로 이루어지는 이익집단과의 정책협의” 그리고 “정치엘리트의 상호교환적이며 실용적인 정치행태” 등이 있음.

- 여기서 눈에 띄는 것이 정치엘리트들의 협조적 정치행태(cooperative elite behaviour)이며 스웨덴뿐만 아니라 북유럽 5개국에서 공통적으로 관찰된다고 주장하고 있음.

□ 스웨덴도 1930년대 까지는 정당간의 뿌리 깊은 불신과 좌우 정당간의 갈등으로 협조체제를 기대할 수 없는 상황이었음.

○ 1936년에 실현된 적녹연정(Red-Green Coalition)이 정치적 합의적 질서를

세우는 첫 번째 사례가 되었고 이 이후에도 경제정책과 복지정책의 추진과정에서 좌우연정으로 위기를 극복한 사계가 여러 번 있음.

○ 최근의 사례는 1991년 경제위기 당시 좌우를 초월한 여야합의 체제가 경제위기를 극복할 수 있는 원동력이 되었음.

○ 국가의 재정위기 상황에서 여야가 정책대결과 정책비판으로 소일했을 경우 국가적 손실은 매우 클 수 있다는 위기의식을 공유한 좌우의 정책공조는 국민의 단결과 이익단체들간의 대립과 갈등을 예방하는 매우 유용한 대응체제라 평가할 수 있음.

□ 스웨덴의 정치문화의 특징인 타협, 협조, 그리고 합의가 가능할 수 있었던 것은 시민들의 사회적 책임성과 의식변화가 있었기 때문임.

○ 엘리트정치의 협조적 정치행태는 시민들의 의식변화가 없었다면 불가능할 수 있었고, 국민들의 의식수준이 높아지지 않으면 결국 엘리트 정치에 머물게 됨.

○ 퍼트남(Putnam)교수가 지적하는 바와 같이 스웨덴의 정치·사회환경은 시민들의 신뢰에 기반한 사회적자본수준이 높은 것이 큰 특징임.

- 정치성을 띄지 않는 시민운동과 성인교육체계가 잘 발달되어 있는 것이 스웨덴의 타협과 합의의 정치·사회환경을 조성한 배경이 되었음.

□ 다양한 사회단체의 학습동아리의 참여 그리고 성인평생교육기관인 폴크횩스콜라의 참가 등을 통해 사회적자본이 축적된 것으로 평가되고 있음.

○ 결국 다양한 평생교육을 통한 높은 시민의식이 모든 이익집단이 각자의 요구를 내려놓고 대화를 통해 타협과 협조를 이끌어 낼 수 있었던 것으로 평가됨.

마. 사회보장재정의 지속가능성 진단

□ 현재 OECD 평균의 64% 수준에 머무르고 있는 우리나라 일반정부 총지출 규모는 고령화의 진전과 연금제도 성숙에 따른 사회지출 급증으로 선진국 수준으로 빠르게 접근할 것임.

□ 대부분 의무지출로 구성된 사회지출이 총정부지출에서 차지하는 비중이 확대됨에 따라 사회경제적 위험에 탄력적으로 재정을 운영하기 어려워짐.

□ 재정운영의 경직성은 추가적인 세수확보가 어려울 경우 국가채무 증가를 유인하며, 이에 따른 이자지출 증가로 재정경직성이 부가되는 악순환의 반복을 야기함.

□ 2013년 현재 우리나라 국가채무비율은 GDP의 36.4%로 OECD 평균의 1/3 수준이며, 연금제도의 미성숙으로 이자수입이 이자지출을 상회하고 있으나, 향후 고령화에 따른 이자수입 여력 감소와 최근 공개된 공공부문 부채를 고려하면 채무안정성을 확신하기 어려움.

○ 연금충당부채 등 공공기관 전체 부채를 포함한 총부채 비율은 GDP의 78.2%로 권고수준인 60%를 넘어섰음.

○ 1997년부터 2013년 기간 동안 국가채무는 연간 14%씩 증가, 남유럽국가들보다 빠른 채무증가 속도를 보임.

○ 국채의 해외투자자 비중이 높고, 대외 충격에 민감한 개방경제 구조로 국가부채 증가는 국채금리 급등에 따른 실물경제 위축→ 세수감소, 이자비용증가와 경기대응성 재량지출 수요 증가→ 채무증가의 반복을 초래할 수 있음.

□ 우리의 현재 재정여건에서 국공채 발행을 통한 재원조달의 가능성은 상당히 제한적임.

○ 현행 조세·재정정책에 변화가 없을 경우, 국가채무만 고려했을 때 2035년경에는 국가재정건전성에 심각한 위험이 발생하는 것으로 보고되고 있음.

- 최근 공표된 공공부문 전체 부채비율을 고려할 경우 재정위기가 더 빨리 닥칠 수 있음을 의미함.

○ 정부지출 관리효율화를 통한 가용재원마련이나 직간접적 증세를 통한 세수확충이 요구됨.

□ 정부지출을 효과적으로 통제할 수 있도록 예산의 편성, 심의, 집행과정 전체를 아우르는 재정규율의 정립이 필요함.

○ 현재 정부 재정관련 조항을 근거로 구분하기 어려운 의무지출과 재량지출의 개념과 범위에 대한 체계적인 정비가 요구되며,

○ 다양한 시나리오 하에서의 중장기 의무지출 전망과 이에 따른 재정위험에 대한 진단을 통해 선제적 재정관리 시스템을 구축해야 할 것임.

□ 현재 우리나라 재정구조나 경제여건상 특정분야의 지출을 조정하는 직접적인 세출구조조정의 여지는 크지 않음.

○ 주요 분야별 지출효율성 제고를 통해 간접적으로 지출총량과 분야별 재원배분의 조정을 꾀할 수 있음.

□ 앞으로 사회지출이 정부지출 증대를 견인하는 가운데 재정건전성을 유지하면서 국가재정을 운용하기 위해서는 불가피하게 세출구조조정이 요구될 수 있어 합리적 기준과 원칙이 마련되어야 할 것이며, 유지 가능한 세출구조조정의 방향은 다음과 같음.

○ 유사·중복사업에 대한 정비와 예산낭비 원인의 차단

○ 현행 사후성과관리제도의 적극 활용을 통한 재정사업 평가환류 강화

○ 현행 사전사업관리 제도의 개선 및 정비

□ 논의된 지출관리 효율화 방안은 재정지출의 경직성으로 뚜렷한 효과를 거두기 어려울 뿐만 아니라 확보할 수 있는 재원의 규모도 그리 크지 않을 가능성이 높으며,

○ 공공부문 채무증가를 고려하면 추가적인 복지재원은 대부분 증세를 통해 확보할 수밖에 없는 상황임.

바. 저성장·고령사회 대응을 위한 조세체계 구축방향

□ 정책의 궁극적 목적인 경제와 국민행복이 선순환하는 사회의 실현은 우리사회 구성원 중 누가, 언제, 어떻게, 얼마만큼의 재원을 부담하는 가에 달려있음.

□ 복지국가 유형별 재원조달 구조 및 조세정책 변화 분석결과 복지국가 유형별 재

원조달 방식의 차이가 점차 줄어들고 있으나 전반적으로 사회보험료 수입보다는 조세수입에 대한 의존도가 커지고 있음.

○ 최근 소비세 인상을 적극적으로 활용하고 있는 양상을 보임.

○ 반면, 우리나라는 사회보험료의 꾸준한 인상과 최근 법인세와 소득세 개정을 통해 실효세율을 높이는 등 소득에 대한 과세를 강화하는 정책방향을 견지하고 있음.

□ 환경세 등 추가적인 세원발굴도 가능할 것이나 규모가 그리 크지 않을 것이므로 소득세, 법인세, 소비세 등 기간세목에 대한 조정을 통해 재원을 확보할 수밖에 없음.

○ 고령화 시대의 세수확보는 비과세·감면 축소를 통한 과세기반 확대와 유효세율인상을 모두 고려해야 하며, 적절한 시점의 선택과 속도 조정을 통해 사회적 합의를 도출해야 함.

□ 조세부담률 인상을 통한 복지재원 조달에 대한 사회적 합의를 이끌어 내기 위해서는 세대간 세부담의 형평성과 함께 경제적 효율성까지 고려해야 함.

○ 현재 우리나라 조세·재정체계는 기성세대에 절대적으로 유리한 구조임.

○ 생애주기상 젊은 세대는 소득과 저축을 하고 노인세대는 이를 소비하며, 젊은 세대는 노동소득에 의존하고 노인세대는 자본소득에 의존함.

○ 소비의 경우 젊은 세대는 주로 재화소비가 중심이지만 노인세대는 재화보다는 서비스를 주로 구매함.

○ 한편, 현행 과세체계에서는 자본소득보다는 노동소득에 대해 상대적으로 높은 실효세율이 부과되며, 소비와 관련해서는 거의 모든 시장재화에는 부가가치세를 부과하지만 금융서비스를 비롯한 대부분의 서비스는 비과세 대상임.

□ 세대간 세부담의 형평성을 제고하면서도 경제적 비효율을 최소화 방향은 일반소비과세(부가가치세) 중심으로의 조세개혁이라 할 수 있음.

○ 단순히 세대간 조세형평성만을 고려할 경우, 자본과세 강화를 고려할 수 있지만 세목별 효율성 손실규모가 가장 크다는 점을 염두에 두어야 할 것임.

- 한편, 일반소비과세의 효율비용손실이 가장 작은 것으로 나타남.

○ 과세기반을 확충하고 세율을 높이는 경우, 되도록 법인세나 자본과세가 아니라 소비세제의 강화를 필요로 하는 것임.

○ 소비세와 관련된 역진성의 문제는 생애소득과 소비사이클을 고려했을 때 상당부분 해소되는 것으로 알려져 있음.

□ 하지만 특정 세목을 통한 세수 확보는 항상 여타 세목들과의 일반균형적인 고려 속에서만 정합성을 확보할 수 있기에 결국 고령화 시대에 걸맞은 조세체계는 하나의 큰 조세·재정·복지제도의 일부분으로 인식하여 충분한 논의와 검토를 거쳐 체계적으로 고안해야 할 것임.

□ 조세개혁에 따른 저항을 최소화하기 위한 사회적 분위기 조성이 필요함.

○ 어떤 방식의 조세개혁이라 할지라도 필연적으로 현행 세부담 구조의 변화를 야기하는데, 이로써 조세저항과 갈등이 촉발될 수 있음.

○ 이를 최소화하기 위해서는 사회적 토론의 장을 활성화하여 공개적으로 대안을 검토하는 자세를 견지해야 할 것임.

○ 이러한 의미에서 무엇보다 현재의 세출과 조세행정의 투명성 제고는 사회적 합의를 도출하기 위한 선결과제이며, 증세를 통한 복지재원 조달과 관련한 갈등에서 초래되는 사회적비용을 최소화 하는데 기여할 것임.

□ 마지막으로 증세에 대한 사회적 합의를 이끌어 내고 효과성을 극대화하기 위해서는 증세의 시점을 경기순환과 연계하되 되도록 경기확장기에 시행되도록 하는 것이 바람직할 것임.

○ 단, 세율을 서둘러 인상하기에 앞서, 면세 및 감면제도를 정비하고 금융·의료용역, 학원 등 현재 부가가치세가 면세되고 있는 서비스를 과세범위에 포함시

켜 소폭의 세수 증가를 도모한 뒤, 향후 민간소비의 증가에 세수기반이 확장되는 경기회복시기에 세율을 점진적으로 인상하는 것이 바람직할 것임.

○ 부가가치세의 과세기반 확충은 세율 인상 이전에 취해야 할 사전작업인 동시에 향후 발생할 수도 있는 과세기반 훼손을 미리 방지하여 미래 세율 인상 시 의도한 세수 확보를 가능하게 하는 중요한 선결조건임.

□ 다소 부침은 있지만 우리경제의 회복조짐이 감지되고 있고, 사회적 합의 도출과 정책의 시행까지 상당한 시일이 소요될 것이므로 조세부담률 조정에 대한 공개적인 검토와 논의를 시작해야 할 시점임.

*주요용어: 복지레짐, 부담수준, 사회보장지출, 장기재정추계, 지속가능성, 조세체계, 소비세

제1장
경제성장과 국민 삶의 변화

제1절 한국의 경제성장과 산업구조의 변화
제2절 국민 삶의 모습과 삶의 질 변화
제3절 소득불평등과 빈곤, 그리고 사회 양극화
제4절 소결

1 경제성장과 국민 삶의 변화

우리나라 경제는 1948년 대한민국 정부 수립 후 60여 년에 걸쳐 고도의 성장을 달성했다. 그러나 현재까지 이러한 고도성장에 상응하는 수준으로 우리 국민들의 삶이 질이 향상되었는가에 대해 의문이 제기되고 있는 것 또한 사실이다. 이러한 측면에서 본 장에서는 지난 60여 년에 걸쳐 우리나라가 경험한 경제성장과 국민들의 삶의 질 변화를 살펴보고 있다. 먼저, 제1절에서는 지난 60여 년에 걸친 우리나라의 경제성장과 산업구조 변화를 살펴보고 있다. 제2절에서는 국민 삶의 모습과 삶의 질에서의 변화를 살펴보고 있는데, 본 연구에서는 국민 삶의 하위 분야를 인구 및 가족구조, 교육, 노동, 주거, 의료, 복지의 여섯 개 분야로 구분하고 있다. 다만, 복지 분야의 경우 별도의 장에서 우리나라 복지 분야의 발전 경로와 관련 내용을 심층적으로 검토하고 있기에 본 장에서는 사회의 질(social quality) 측면에서 OECD 국가들에 비교한 우리나라 복지체계의 현 상황을 간략히 살펴보고 있다. 제3절에서는 최근의 소득불평등과 빈곤, 그리고 사회양극화의 현황을 검토한다. 마지막으로, 제4절에서는 본 장의 내용을 종합함과 함께 지난 60여 년에 걸친 경제성장과 국민들의 삶의 질 변화 양상을 고려할 때 향후 한국 사회의 사회통합 제고와 관련하여 검토될 필요가 있는 사항들을 검토한다.

제1절 한국의 경제성장과 산업구조의 변화

1. 경제성장

우리나라는 1948년 정부 수립 후 2년 만인 1950년에 한국전쟁을 경험함으로써 경제 전반에 걸쳐 막대한 피해를 입었다.[1] 그러나 전후 경제재건기를 거쳐 1960년대 이

※ 제1장 집필진: 우해봉 한국보건사회연구원 연구위원.

1) 한국전쟁으로 산업시설의 40~50%가 소실되고 1953년 실질GDP는 1940년 대비 27% 감소하였다. 1954년 우리나라의 1인당 국민소득은 아르헨티나, 우루과이와 같은 남미 국가들은 물론 가나, 콩고와 같은 아

후 성공적으로 정부 주도의 경제성장 정책을 추진함으로써 1953~2010년의 대략 60년의 기간 동안 평균 7.6%의 고도성장을 달성했다.[2] 경제성장률을 시기별로 구분하여 살펴보면, 한국전쟁이 발발한 1950년대의 경우 농·임·어업과 같은 1차 산업 중심의 낙후된 산업구조로 인해 경제성장률이 평균 5.6%에 머물렀다. 그러나 1960년대 이후의 경우 정부 주도의 적극적인 경제성장 정책을 추진한 결과 1960년대에는 평균 9.2% 그리고 1970년대에는 평균 10.3%로 경제성장률이 이전 시기에 비해 크게 높아졌다. 비록 1970년대에 두 차례에 걸친 석유파동이 있었지만 1980년대 중반 이후에 나타난 저유가, 저금리, 저환율의 '3저효과'에 힘입어 평균 8.6%의 높은 성장률을 보였다. 그러나 IMF 경제위기가 발생한 1990년대에는 평균 6.7%, 그리고 글로벌 금융위기를 경험한 2000년대에는 평균 4.6%로 점차 성장률이 낮아지는 패턴을 보이고 있다.

〈표 1-1〉 연대별 경제성장률

(단위: %)

구분	1950년대	1960년대	1970년대	1980년대	1990년대	2000년대	전체 평균
경제성장률	5.6	9.2	10.3	8.6	6.7	4.6	7.6

자료: 조윤제 외(2012), p.6.

국내총생산(GDP)은 제2차 석유파동의 영향을 크게 받았던 1980년(-1.9%)과 IMF 경제위기 상황에 있었던 1998년(-5.7%)의 음(-)의 성장을 제외하고는 1960년대 이후 지속적으로 증가하는 패턴을 보였다. 산업별로 구분하여 경제성장률을 살펴보면, 농림어업은 1990년대 중반과 2000년대 초반에 나타난 소폭의 증가세를 제외하고는 1960년 이후부터 지속적인 감소세를 보여 주고 있다. 반면, 제조업은 1980년과 1998년, 그리고 서비스업은 IMF 경제위기의 영향권에 있었던 1998년을 제외하고는 지속적인 성장세를 보여 왔다.

프리카 국가들에 비해서도 낮은 수준이었다(전영재 외, 2008).

2) 우리나라의 국민소득 통계는 「1993 SNA」에 의해 작성된 현행 계열과 「1953 SNA」에 의해 작성된 1953~1970년의 시계열이 단절되어 있는데, 본 연구에서 사용하고 있는 조윤제 외(2012)의 국민소득 시계열 자료는 현행 GDP 작성 기준을 과거에 소급 적용하여 산출한 결과이다.

〈표 1-2〉 경제활동별 경제성장률[1)]

(단위: %)

연도	국민 총소득	국내 총생산	농림어업	광공업	제조업	전기가스수도사업[2)]	건설업	서비스업
1954	5.1	5.6	8.0	11.5	18.1	22.7	—	1.2
1960	1.1	1.2	-2.1	10.9	8.2	0.0	—	2.6
1970	7.6	8.8	-1.4	19.6	19.9	6.8	—	12.6
1980	-6.4	-1.9	-17.0	-2.2	-2.2	6.9	-2.6	5.1
1990	8.8	9.3	-5.9	9.1	9.5	18.0	23.7	9.1
1995	8.0	8.9	6.7	10.6	10.9	8.7	5.5	8.4
1998	-7.5	-5.7	-7.7	-7.4	-7.3	0.4	-11.1	-3.2
2000	6.5	8.8	1.1	17.2	17.4	13.1	-4.4	6.7
2010	5.6	6.3	-4.4	14.5	14.7	4.3	-2.7	3.9

주 : 1) 1970년까지는 1975년 기준이며, 1970년 이후는 2005년 기준임.
2) 1970년도 이전은 건설업을 포함함.
자료: 통계청(2008), p.9; 한국은행 경제통계시스템(http://ecos.bok.or.kr/).

지난 60여 년에 걸친 국내총생산(GDP)과 1인당 국민소득(GNI)에서의 변화를 살펴보면, 우선, 국내총생산은 1953년 13억 달러에 불과했지만, 1980년에 643억 달러, 2000년에 5,335억 달러 그리고 2010년에는 1조 달러를 넘어 섰다. 1인당 국민소득 또한 1953년에 67 달러에 불과했지만, 1980년에 1,660달러, 2000년에 11,292달러, 그리고 2010년에는 2만 달러대를 넘어섰다. 2010년의 국내총생산은 1953년에 비해 780배 그리고 2010년의 1인당 국민소득은 1953년의 300배 이상에 해당한다.

〈표 1-3〉 국내총생산과 국민소득(명목)[1)]

연도	국내총생산		국민총소득[2)]		국민처분 가능소득(억원)	요소비용 국민소득(억원)	1인당 국민총소득[2)]	
	억원	억달러	억원	억달러			만원	달러
1953	473	13	479	14	479	439	0.2	67
1960	2,431	20	2,449	19	2,547	2,142	1	79
1970	27,751	81	28,121	82	26,295	23,390	9	255
1980	391,096	643	384,792	633	356,459	304,905	101	1,660
1990	1,913,828	2,703	1,912,843	2,702	1,715,567	1,501,577	446	6,303
2000	6,032,360	5,335	6,001,588	5,308	5,176,263	4,465,616	1,277	11,292
2010	11,732,749	10,147	11,747,530	10,160	10,203,022	8,916,582	2,378	20,562

주 : 1) 1970년 이전은 1975년 기준, 1970년부터는 2005년 기준임.
2) 1970년 이전은 GNI가 아닌 GNP 수치임.
자료: 통계청(2008), p.8; 한국은행 경제통계시스템(http://ecos.bok.or.kr/).

무역 규모 또한 급격히 증가했는데, 1948년 2억 3천만 달러에 불과했던 무역 총액의 경우 1970년 28억 1천9백만 달러, 1990년 1,348억 5천9백만 달러, 2000년 3,327억 4천9백만 달러 그리고 2007년에는 7,283억 3천5백만 달러로 크게 증가했는데, 2007년의 무역 총액은 1948년 대비 3,166배 이상에 해당하는 규모이다. 수출은 1948년 2천2백만 달러에서 1980년 175억 5백만 달러, 2000년 1,722억 6천8백만 달러, 그리고 2007년에는 3,714억 8천9백만 달러로 증가하였다(1948년 대비 16,885배). 수출뿐만 아니라 수입 또한 지속적으로 증가했는데 1948년 2억 8백만 달러에서 1980년 222억 9천2백만 달러, 2000년 1,604억 8천1백만 달러, 그리고 2007년에는 3,568억 4천6백만 달러로 증가하였다(1948년 대비 1,715배).

수출 상품의 구조 또한 크게 변화되었는데, 1960년에는 1차 산업이 45.4% 그리고 경공업 제품이 45.4%로 전체 수출 상품의 90% 이상을 구성하였다. 그러나 1970년대부터 정부에 의해 강하게 추진된 중화학공업 육성 정책에 힘입어 1980년 이후에는 수출 상품 구조에서 중화학제품의 비중이 크게 증가하는 모습을 보였는데 2007년의 경우 총 수출액의 91.5%를 선박, 자동차, 철강 등과 같은 중화학제품이 차지함으로써 1960년과는 극명한 대조를 보이고 있다.

〈표 1-4〉 수출과 수입 추세

(단위: 백만 달러)

연도	무역총액	수출액	수입액	수출입차	수출상품구조(%)				
					1차 산업	경공업 제품	중화학제품		
							계	IT제품	기타
1948	230	22	208	-186	-	-	-	…	…
1960	377	33	344	-311	45.4	45.4	9.2	…	…
1970	2,819	835	1,984	-1149	17.5	67.9	12.8	…	…
1980	39,797	17,505	22,292	-4,787	11.7	46.4	41.8	…	…
1988	112,507	60,696	51,811	8,886	5.5	39.1	55.4	12.2	87.8
1990	134,859	65,016	69,844	-4,828	4.9	38.5	56.6	25.4	74.6
2000	332,749	172,268	160,481	11,786	2.8	16.2	81.0	39.5	60.5
2007	728,335	371,489	356,846	14,643	1.6	6.9	91.5	28.7	71.3

자료: 통계청(2008), p.19.

우리나라가 세계 무역에서 차지하는 비중 그리고 교역 상대국 수와 교역 품목 수에서도 괄목할만한 증가세를 보였다. 세계 무역에서 우리나라 무역이 차지하는 비중은 1960년 수출 0.03% 그리고 수입 0.27% 수준이었지만, 이후 지속적으로 증가하여 2007년 현재 수출은 전체 세계 무역의 2.7% 그리고 수입은 전체 세계 무역의 2.5%를 차지하고 있다. 교역 상대국 수 또한 지속적으로 증가하였는데, 수출의 경우 1960년 59개국에서 2007년 현재 227개국으로 3.85배 그리고 수입은 1960년 50개국에서 2007년 219개국으로 4.38배 증가하였다. 또한 수출 품목 수는 1960년 712개에서 2007년 8,641개로 12배 그리고 수입 품목 수는 1960년 1,439개에서 2007년 10,575개로 7배 이상 증가하였다.

〈표 1-5〉 세계 무역에서의 비중, 교역 상대국 수, 교역 품목 수

연도	세계 무역에서의 비중(%)		교역 상대국 수(개국)		교역 품목 수(개)	
	수출	수입	수출	수입	수출	수입
1960	0.03	0.27	59	50	712	1,439
1970	0.3	0.6	122	83	1,504	3,334
1980	0.9	1.1	172	134	6,010	7,358
1990	1.9	2.0	193	152	7,062	8,805
2000	2.7	2.4	238	227	8,241	9,904
2007	2.7	2.5	227	219	8,641	10,575

자료: 통계청(2008), p.21.

국제수지의 경우 1986~1989년을 제외하고는 1950년 이후 IMF 경제위기가 발생한 1997년까지 만성적인 경상수지 적자를 기록하였다(통계청, 2008: 22). 그러나 1998년 416억 6천5백만 달러의 상품수지(재화의 수출액과 수입액의 차액) 흑자가 발생한 이후 경상수지 흑자 기조가 지속되었는데, 2007년의 경상수지는 1998년에 비해 상품수지가 크게 감소하는 한편 서비스수지에서 큰 적자가 발생함으로써 전체적으로 59억 5천4백만 달러의 흑자를 기록하였다. 자본수지의 경우 IMF 경제위기의 영향을 강하게 받았던 1998년을 제외하고는 1980년대 이후부터 2007년까지 지속적으로 흑자를 기록하였는데, 2007년의 경우 자본수지 흑자는 62억 3천2백만 달러로 2000년의 1,211억 달러에 비해 절반을 다소 상회하는 수준이다.

〈표 1-6〉 국제수지

(단위: 백만 달러)

연도	경상수지	상품 및 서비스수지			소득수지	경상이전수지	자본수지	투자수지
		소계	상품수지	서비스수지				
1980	-5,312.2	-5,336.2	-4,613.2	-723.0	-511.5	535.5	6,522.3	6,518.3
1985	-795.1	438.4	-20.2	458.6	-2,085.6	852.1	1,632.5	1,725.2
1990	-2,014.4	-3,076.2	-2,461.3	-614.9	-87.7	1,149.5	2,564.4	2,895.6
1995	-8,665.1	-7,343.4	-4,364.6	-2,978.8	-1,302.8	-18.9	16,785.6	17,273.2
1996	-23,120.2	-21,256.5	-15,077.1	-6,179.4	-1,814.5	-49.2	23,326.8	23,924.4
1997	-8,287.4	-6,456.0	-3,255.7	-3,200.3	-2,454.3	622.9	1,314.4	1,922.0
1998	40,371.2	42,689.1	41,665.0	1,024.1	-5,638.3	3,320.4	-3,196.7	-3,367.8
1999	24,521.9	27,812.0	28,463.0	-651.0	-5,159.0	1,868.9	2,040.3	2,429.6
2000	12,250.8	14,105.8	16,953.6	-2,847.8	-2,421.3	566.3	12,110.0	12,725.2
2007	5,954.3	8,834.5	29,409.4	-20,574.9	768.5	-3,648.7	6,232.3	8,621.9

자료: 통계청(2008), p.22.

외환보유액은 1970년 6억 1천만 달러에서 1996년 332억 3천7백만 달러까지 지속적으로 증가하였지만, IMF 경제위기가 발생한 1997년에는 204억 5백만 달러로 떨어졌다. 그러나 경제위기 극복 후 외환보유액은 지속적으로 증가하였는데, 2007년 말 현재 외환보유액은 2,622억 2천4백만 달러로 1997년의 12배 이상이다. 대외 채무는 1970년 25억 8천만 달러에서 IMF 경제위기가 발생한 1997년 1,742억 3천1백만 달러로 계속 증가한 후 다시 감소하는 패턴을 보였다. 그러나 2000년 중반 이후 다시 증가하는 패턴을 보였는데 2007년 현재 대외 채무는 3,821억 8천1백만 달러 수준이다. 한편, 대외 채권은 1995년의 943억 8천만 달러에서 지속적으로 증가하여 2000년에는 1,669억 5천4백만 달러를 기록함으로써 순채권국으로 전환되었으며(순채권 188억 3천5백만 달러), 2007년 현재 우리나라의 순채권 규모는 355억 2천9백만 달러 수준이다.

〈표 1-7〉 대외 채무·채권 및 외환보유액

(단위: 백만 달러)

연도	대외채무			대외채권	순채권	외환보유액
		장기채무	단기채무			
1970	2,580	1,991	589	…	…	610
1980	29,483	18,239	11,244	…	…	6,571
1990	34,968	24,168	10,800	…	…	14,822
1995	119,799	64,944	54,856	94,380	-25,420	32,712
1996	157,363	81,477	75,886	111,120	-46,243	33,237
1997	174,231	110,473	63,757	106,148	-68,082	20,405
1998	163,807	124,227	39,580	129,275	-34,532	52,041
1999	152,936	109,879	43,058	146,095	-6,841	74,055
2000	148,119	98,462	49,657	166,954	18,835	96,198
2007	382,181	221,918	160,263	417,710	35,529	262,224

자료: 통계청(2008), p.23.

2. 산업구조 변화

경제성장과 함께 우리나라의 산업구조 또한 큰 변화를 경험하였다. 정전협정이 체결된 1953년의 경우 농림어업이 47.3%, 광공업이 10.1%(제조업 9%), 서비스업이 40.0%로 농림어업이 가장 큰 비중을 차지하는 낙후적인 산업구조를 보였으나, 정부 주도의 경제성장이 본격적으로 추진된 1960년대 이후부터 제조업이 상대적으로 빨리 성장함으로써 1980년에는 제조업(24.6%)의 비중이 농림어업(16%)의 비중을 추월하는 모습을 보였다. 서비스업의 경우 이미 1960년에 농림어업의 비중을 넘어섰으며, 이후 1980년대에 상대적으로 높은 성장세를 보여 1990년에는 51.5% 그리고 2010년에는 58.5%까지 높아졌다. 건설업의 경우 1970~1980년대를 거쳐 상승세를 기록하여 1990년에는 10.4%까지 상승하였지만 이후 감소 추세를 보여 2000년 6.9% 그리고 2010년 현재 전체 산업 생산의 6.3%를 차지하고 있다. 전기·가스·수도사업의 경우 1960년 4.1%로 상대적으로 높은 비중을 차지했지만, 전반적으로 2% 전후 수준을 유지하고 있다.

〈표 1-8〉 산업구조 (명목 GDP)[1)]

(단위: %)

연도	농림어업	광공업	제조업	전기가스수도사업[2)]	건설업	서비스업
1953	47.3	10.1	9.0	2.6	—	40.0
1960	36.8	15.9	13.8	4.1	—	43.2
1970	29.1	20.2	18.5	1.3	5.1	44.3
1980	16.0	26.0	24.6	2.1	7.9	48.0
1990	8.7	27.4	26.6	2.1	10.4	51.5
2000	4.6	28.6	28.3	2.5	6.9	57.3
2010	2.6	30.5	30.3	2.0	6.3	58.5

주: 1) 1960년 이전은 1975년 기준이고, 1970년부터는 2005년 기준, 총부가가치액 기준
2) 1960년 이전은 건설업 포함
자료: 통계청(2008), p.10; 한국은행 경제통계시스템(http://ecos.bok.or.kr/).

산업구조에서 농림어업의 감소 패턴은 농가 및 농가 인구구조에서도 뚜렷하게 나타나고 있다. 1949년 247만 4천 가구였던 농가 수는 1960년 232만 9천 가구로 줄어들었으나 1970년 248만 3천 가구로 정점을 기록하였다. 그러나 이후 지속적으로 감소하여 1990년에는 176만 7천 가구로 감소하였으며, 2007년 현재 농가 규모는 1949년의 절반 수준에도 못 미치는 123만 1천 가구로 줄어들었다.

농가 인구는 1949년 1,441만 6천 명으로 전체 인구 대비 71.4%를 기록하였지만, 1990년에는 666만 1천 명(전체 인구 대비 15.5%) 그리고 2007년 현재 327만 4천 명(전체 인구 대비 6.8%)으로 크게 감소하였다. 농가의 가구당 인구 또한 1970년대 이후 큰 폭으로 감소하였는데, 2007년 현재 농가의 가구당 인구는 2.7명으로 1949년(5.8명)의 절반 이하로 줄어들었다.

농가 인구를 연령계층별로 구분하여 살펴보면, 전반적으로 유소년인구의 비중이 감소하는 반면 노인인구의 비중이 증가하는 패턴을 보인다. 보다 구체적으로, 2007년 현재 14세 이하 유소년인구의 비율은 9.4%로 1970년 45.2%에 크게 감소한 반면, 65세 이상 노인인구의 비율은 2007년 현재 32.1%로 1970년의 4.9%에 비해 크게 증가함으로써 농가 인구의 고령화 현상이 급격히 진행되고 있음을 보여 주고 있다.

〈표 1-9〉 농가 및 농가 인구구조

연도	농가수 (천가구)	농가인구 (천명)			연령계층별 인구구조(%)		
			전체인구 대비(%)	가구당 인구(명)	0-14세	15-64세	65세 이상
1949	2,474	14,416	71.4	5.8	…	…	…
1960	2,329	14,242	56.9	6.1	…	…	…
1970	2,483	14,422	44.7	5.8	45.2	49.9	4.9
1980	2,155	10,827	28.4	5.0	33.0	60.3	6.7
1990	1,767	6,661	15.5	3.8	20.6	67.9	11.5
2000	1,383	4,031	8.6	2.9	11.4	66.9	21.7
2007	1,231	3,274	6.8	2.7	9.4	58.5	32.1

자료: 통계청(2008), p.11.

산업구조 변화와 관련하여, 마지막으로, 제조업 사업체 수 및 월 평균 종사자 수를 살펴보면 종사자가 5인 이상인 제조업 사업체 수는 1955년 8천8백 개였지만 2006년에는 11만 9천2백 개로 13배 이상 증가하였다. 섬유, 의복 및 가죽 제조업 사업체 수는 1955년 3천 2백 개에서 2000년 2만 9백 개로 지속적으로 증가하다가 2006년에는 1만 8천8백 개로 감소하였다. 조립금속제품, 기계 및 장비제조 사업체 수는 1955년 9백 개 수준이었지만, 1990년 2만 3천2백 개, 그리고 2006년에는 5만 2천8백 개로 증가하였다. 화학, 석유, 석탄, 고무 및 플라스틱 제조업 사업체는 1955년 5백 개 이후 점진적으로 증가하다가 1990년대 이후 상대적으로 큰 폭으로 증가하는 모습을 그리고 음·식료품 제조업 사업체 수의 경우 1950년대 이후 지속적인 증가세를 보이지만 상승세는 다른 제조업 분야에 비해 매우 완만한 모습을 보여 주고 있다.

제조업 부문 종사자 수는 1955년 20만 4천3백 명에서 1990년 301만 9천8백 명으로 급속히 증가하였지만, 2000년대 이후 정체 혹은 감소 추세를 보였는데 2006년 현재 제조업 부문 종사자 수는 291만 명 수준이다. 음·식료품 및 담배 제조업, 섬유, 의복 및 가죽 제조업, 화학, 석유, 석탄, 고무 및 플라스틱 제조업 또한 1990년까지 종사자 수가 지속적으로 증가하였지만 이후 정체 혹은 감소 추세를 보이고 있다. 반면, 조립금속제품, 기계 및 장비 제조업 종사자는 1955년 1만 8천 명에 불과했지만, 1980년 이후 크게 증가하여 2006년 현재 161만 명 수준이다.

〈표 1-10〉 제조업 사업체 수[1] 및 월평균 종사자 수

(단위: 천개, 천명)

연도	제조업		음·식료품 및 담배		섬유, 의복 및 가죽		화학,석유,석탄, 고무 및 플라스틱		조립금속제품,[2] 기계 및 장비	
	사업체수	종사자수	사업체수	종사자수	사업체수	종사자수	사업체 수	종사자수	사업체수	종사자수
1955	8.8	204.3	2.0	29.7	3.2	88.9	0.5	21.9	0.9	18.0
1960	15.2	275.3	3.5	43.2	4.2	96.6	1.3	33.3	1.9	34.5
1970	24.1	861.0	5.2	117.3	6.4	267.5	1.7	101.6	3.9	149.9
1980	30.8	2,014.7	4.6	181.3	7.7	622.4	3.0	265.3	6.7	534.5
1990	68.9	3,019.8	4.7	214.2	16.3	666.0	7.8	434.2	23.2	1,139.7
2000	98.1	2,652.6	6.4	180.8	20.9	437.6	10.1	307.2	39.6	1,277.3
2006	119.2	2,910.9	8.5	187.9	18.8	284.7	13.5	349.0	52.8	1,610.1

주: 1) 종사자 수 5인 이상 규모의 사업체 수
2) 전기전자, 운수장비 포함
자료: 통계청(2008), p.12.

제2절 국민 삶의 모습과 삶의 질 변화

1. 인구 및 가족구조

우리나라 전체 인구는 1949년 20,189천 명에서 1967년에 3천만 명, 1984년에 4천만 명, 그리고 2012년에 5천만 명을 넘어섰다(통계청, 2008, 2014). 연령계층별 인구 구성비는 14세 이하 유소년인구가 1955년 41.2%에서 2010년 16.1%로 절반 이하로 크게 감소한 반면 65세 이상 노인인구는 1955년 3.3% 수준이었지만 2010년 11%로 3배 이상 크게 증가함으로써 인구고령화 현상이 빠르게 진행되고 있다.

14세 이하 유소년인구 대비 65세 이상 노인인구의 비중을 의미하는 노령화 지수는 1955년 8.0에서 2010년 67.7로 8배 이상 높아졌으며, 노년부양비도 1955년 6.0에서 2010년 15.2로 2.5배 이상 증가하였다. 우리나라 전체 일반가구 수는 1955년 379만 1천 가구에서 2010년 1,733만 9천 가구로 4.5배 이상으로 증가했지만, 평균 가구원 수는 1955년 5.5명에서 2010년 2.7명으로 절반 이하로 감소하였다.

〈표 1-11〉 인구 및 인구구조

(단위: 천 명, %, 천 가구, 명)

연도	연앙추계 인구	연령계층별 인구구조			노령화 지수	노년부양비	가구[2]	평균[3] 가구원수
		14세 이하	15-64세	65세이상				
1955	21,526[1]	41.2	55.5	3.3	8.0[1]	6.0[1]	3,791	5.5
1960	25,012	42.3	54.8	2.9	6.9	5.3	4,361	5.6
1970	32,241	42.5	54.4	3.1	7.2	5.7	5,576	5.2
1980	38,124	34.0	62.2	3.8	11.2	6.1	7,969	4.5
1990	42,869	25.6	69.3	5.1	20.0	7.4	11,355	3.7
2000	47,008	21.1	71.7	7.2	34.3	10.1	14,312	3.1
2010	49,410	16.1	72.8	11.0	67.7	15.2	17,339	2.7

주: 1) 1955년 인구주택총조사, 2) 인구주택총조사의 일반가구 기준이며 집단가구와 외국인가구는 제외, 3) 인구주택총조사 기준

자료: 통계청(2008), p.4; 통계청 통계포털(http://kosis.kr).

출생아 수는 1970년 100만 명을 넘었지만 크게 감소하여 2010년에는 47만 명 수준으로 1970년에 비해 절반 이하로 감소하였다. 조출생률(crude birth rate)은 인구 천 명당 1970년 31.2명에서 2010년에는 9.4명으로 과거 40년에 걸쳐 1/3 수준 아래로 떨어졌다. 합계출산율(total fertility rate)은 1970년 가임여성 한 명당 4.53명에서 급속히 감소하여 2010년에는 1.23명으로 2000년대 이후 10여 년 이상 초저출산(lowest-low fertility) 현상이 지속되고 있다. 출생성비는 1970년 109.5명에서 1990년에는 116.5명까지 높아졌지만, 이후 지속적으로 감소하여 2000년 110.2명 그리고 2010년 현재 106.9명으로 낮아졌다.

〈표 1-12〉 출산율 및 출생성비

(단위: 명)

연도	출생아수(명)	조출생률(천명당)	합계출산율(명)	출생성비(명)
1970	1,006,645	31.2	4.53	109.5
1980	862,835	22.6	2.82	105.3
1990	649,738	15.2	1.57	116.5
2000	634,501	13.3	1.47	110.2
2010	470,171	9.4	1.23	106.9

자료: 통계청(2008), p.5; 통계청 통계포털(http://kosis.kr).

기대수명(출생 시 기대여명)은 1970년 61.9년에서 2010년 80.8년으로 과거 30년 동안 18.9년 증가하였다. 성별로 기대수명 상승 패턴을 살펴보면 남성은 58.7년에서 77.2년으로 18.5년 증가하였으며, 여성도 65.6년에서 84.1년으로 18.5년 증가하였다. 전체 인구를 연령순으로 세울 때 중앙에 해당하는 사람의 연령을 의미하는 중위연령(median age)은 1970년 18.5세에서 2010년 37.9세로 19.4세 높아졌다. 성별로는 남성이 17.9세에서 36.8세로 18.9세 높아졌고, 여성이 19.2세에서 39.0세로 19.8세가 높아졌다.

〈표 1-13〉 기대수명 및 중위연령

(단위: 세)

연도	기대수명			중위연령		
	전체	남성	여성	전체	남성	여성
1970	61.9	58.7	65.6	18.5	17.9	19.2
1980	65.7	61.8	70.0	21.8	21.2	22.4
1990	71.3	67.3	75.5	27.0	26.3	27.7
2000	76.0	72.3	79.6	31.8	30.8	32.7
2010	80.8	77.2	84.1	37.9	36.8	39.0

자료: 통계청(2008), p.6; 통계청(2011), 통계청 통계포털(http://kosis.kr).

혼인건수는 1970년 29만 5,137건에서 1980년 40만 3,031건으로 36.56% 상승하였으나 2010년에는 32만 6,104건으로 1980년에 비해 19.09% 감소하였다. 조혼인율(crude marriage rate)은 1970년 9.2건(인구 천 명당)에서 1980년에는 10.6건으로 상승한 후 점차 감소하여 2010년에는 인구 천 명당 6.5건 수준을 유지하고 있으며, 평균 초혼연령은 1990년에 남성 27.8세, 여성 24.8세였지만, 2010년에는 남성 31.8세, 여성 28.9세로 남녀 모두 대략 4세 정도 높아졌다.

이혼건수는 1970년 1만 1,615건이었지만 이후 2005년 12만 8,468건으로 증가하였으며, 2010년에는 11만 6,858건으로 다소 감소하였다. 조이혼율(crude divorce rate)은 1970년 인구 천 명당 0.4건에 불과했지만, 지속적으로 증가하여 2005년에는 2.6건으로 증가하였으며, 2010년에는 2.3건으로 다소 감소하였다. 부부의 평균 동거기간은 1990년 7.7년에서 2005년 11.4년 그리고 2010년에는 13년으로 증가하는 패턴을 보여 주고 있다.

〈표 1-14〉 혼인 및 이혼

연도	혼인				이혼		
	혼인건수 (건)		평균초혼연령		이혼건수 (건)		평균 동거기간(년)
		조혼인율 (인구천명당)	남성 (세)	여성 (세)		조이혼율 (인구천명당)	
1970	295,137	9.2	…	…	11,615	0.4	…
1980	403,031	10.6	…	…	23,662	0.6	…
1990	399,312	9.3	27.8	24.8	45,694	1.1	7.7
2000	334,030	7.0	29.3	26.5	119,982	2.5	10.6
2005	316,375	6.5	30.9	27.7	128,468	2.6	11.4
2010	326,104	6.5	31.8	28.9	116,858	2.3	13.0

자료: 통계청(2008), p.25; 통계청 통계포털(http://kosis.kr).

통계청(2011)의 인구주택총조사 결과에 의하면, 2010년 11월 1일 현재 우리나라 전체 1인 가구는 414만 2천 가구이며, 성별로 볼 때 남성이 192만 4천 가구 그리고 여성이 221만 8천 가구로 나타나고 있다. 전체 일반가구 대비 1인 가구의 비중은 2000년 15.5%, 2005년 20%, 그리고 2010년에는 23.9%로 지속적인 상승 추세를 보여 주고 있다. 성별로는 여성 가구주 가구의 경우 1인 가구의 비중이 남성이 가구주인 가구에 비해 매우 높게 나타나고 있는데, 2010년의 경우 남성 가구주 가구의 경우 1인 가구의 비중이 15% 수준인 반면 여성 가구주 가구의 경우 1인 가구의 비중은 49.3%로 나타나고 있다.

〈표 1-15〉 연도별 일반가구 및 1인 가구 현황

(단위: 천 가구, %, %p)

	2000년(A)			2005년			2010년(B)			증감(B-A)		
	전체	남성	여성	전체	남성	여성	전체	남성	여성	전체	남성	여성
일반가구	14,312	11,659	2,653	15,887	12,402	3,485	17,339	12,842	4,497	3,028	1,183	1,844
1인가구	2,224	945	1,279	3,171	1,418	1,753	4,142	1,924	2,218	1,918	979	938
구성비	15.5	8.1	48.2	20.0	11.4	50.3	23.9	15.0	49.3	8.4	6.9	1.1

자료: 통계청(2012), p.1.

저출산 현상으로 인해 그 중요성이 증가하고 있는 인구이동의 경우 과거와 달리 최근 들어 국내 체류 외국인의 증가 현상이 관측된다. 국내에 체류 중인 외국인의 규모는 지속적으로 증가하여 2002년 62만 9천 명에서 2011년 현재 139만 5천 명에 달하고

있다(증가율 121.79%). 2000년대 이후 국내 체류 외국인 증가는 단기 체류(90일 미만) 보다는 장기 체류 외국인의 증가와 관련되는데, 2002~2011 기간 중 장기 체류 외국인 중 등록외국인이 73만 명 그리고 거소 신고 외국 국적 동포가 11만 6천 명 증가하였다. 2011년 현재 국내에 체류 중인 외국인 중·장기 체류 외국인은 111만 7천 명으로 전체 국내 체류 외국인의 80.1%에 달하고 있다.

〈표 1-16〉 체류 외국인 증가 추이 (2002, 2007, 2011)

(단위: 명, %)

		2002	2007	2011	증감 ('02~'11년) (명)	증감률 ('02~'11년) (%)
총계		629,006	1,066,273	1,395,077	766,071	121.8
장기	등록외국인[1]	252,457	765,746	982,461	730,004	289.2
	거소신고 외국국적동포[2]	19,209	34,516	135,020	115,811	602.9
단기	단기체류외국인(90일 미만)	357,340	266,011	277,596	-79,744	-22.3

주: 1) 등록외국인은 고용허가제, 방문취업제, 결혼이민, 영주권 획득, 유학 등을 위해 들어 온 외국인을 의미함.
2) 재외동포법에 따른 재외동포(F-4) 체류자격을 가진 외국국적동포는 거소신고를 해야 하고, 그 밖에 단순노무 분야 취업, 방문동거, 유학 등의 목적으로 국내 체류하는 경우는 재외동포라도 외국인 등록을 함.
자료: 통계청(2012), p.6.

2. 교육

도시가계의 총지출에서 교육비 지출이 차지하는 비중은 사교육비 증가, 고등교육기관 진학 증가, 해외유학 증가 등으로 1982년 7.2%에서 지속적으로 상승하여 1995년에는 10.2% 그리고 2010년에는 13.3%로 크게 상승함으로써 우리나라 가계의 교육비 부담 정도가 상당히 높은 수준으로 나타나고 있다.

〈표 1-17〉 도시가계의 총지출 대비 교육비 지출 비중

(단위: %)

구분	1982	1990	1995	2000	2005	2010
교육비 지출	7.2	8.2	10.2	11.2	11.8	13.3

자료: 조윤제 외(2012), p.49.

고등학교 졸업자의 대학진학률(대학 합격자 기준)은 2005년 82.1%, 2008년 83.8%로 정점을 기록한 후 2010년에는 79%로 다소 낮아진 상황이다(통계청, 2014).[3] OECD 국가들의 대학진학률(입학자 수 기준) 자료를 보면 우리나라는 1995년 41%에서 2007년에는 61%로 20% 포인트 증가함으로써 다른 국가들에 비해 증가폭이 상대적으로 큰 것으로 나타나고 있다. 2007년 현재 우리나라의 대학진학률은 OECD 국가들 중 독일, 영국, 일본에 비해 높은 수준이며, 미국, 노르웨이, 스웨덴에 비해서는 낮은 수준이다. 높은 고등교육 진학률과 상승 작용하여 가계의 교육비 부담을 증가시키는 또 다른 중요한 요인이 대학교 등록금인데, OECD(2011a)에 의하면 우리나라 대학교 등록금은 미국, 칠레, 터키 다음으로 높은 것으로 나타나고 있다.

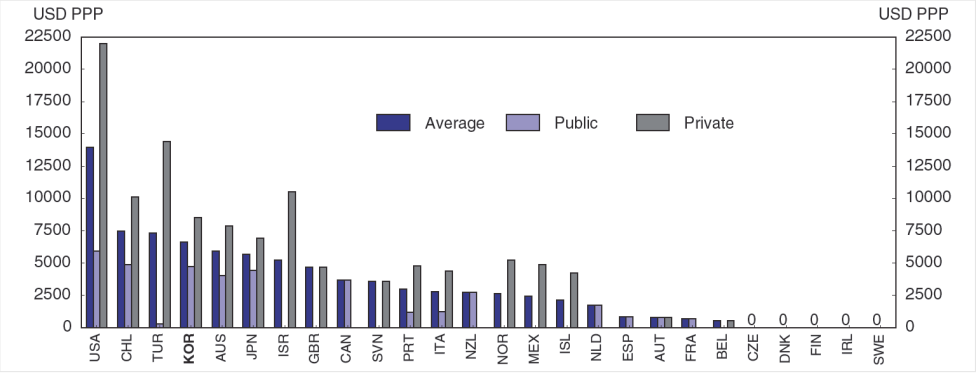
〈표 1-18〉 대학진학률

(단위: %)

구분	한국	일본	미국	영국	독일	스웨덴	노르웨이
1995	41	31	-	-	26	57	59
2000	45	40	43	47	30	67	67
2005	51	44	64	51	36	76	76
2006	59	45	64	57	35	76	67
2007	61	46	65	55	34	73	66

주: 대학진학률은 연령별 입학자 수 / 연령별 인구 수 * 100
자료: OECD(조윤제 외(2012) p.49에서 재인용)

〔그림 1-1〕 대학교 등록금의 국제 비교



자료: OECD(2011a), p.33.

3) 대학진학률은 2011년부터 대학등록자를 기준으로 하여 산출되고 있는데, 고등학교 졸업자의 대학진학률은 2011년 72.5%, 2012년 71.3%, 그리고 2013년 70.7%로 조금씩 감소하는 추세를 보이고 있다(통계청, 2014).

교육비 지출 수준이 높음과 함께 계층 간 교육 격차 또한 뚜렷이 나타나고 있다. 교육 격차의 실태와 관련하여 저소득층(제1분위)과 고소득층(제5분위) 간 교육비 지출액 격차는 2003년의 경우 4.9배였지만 지속적으로 확대되어 2010년에는 6.3배 수준으로 증가하였다. 가계의 월평균 소비지출액에서 교육비가 차지하는 비중에서도 저소득층(제1분위)은 2003년 7.1%에서 2008년 8.2%로 증가한 후 2010년 7.4%로 다소 감소한 반면 고소득층(제5분위)은 2003년 12.3%에서 2009년 15.7%까지 상승한 후 2010년 현재 15.1% 수준이다.

소득계층별 교육비 격차는 또한 정규교육과 학원교육 모두에서 발생하고 있는데, 2003년과 2010년 사이의 정규교육 지출액은 저소득층(1분위)이 1.39배 증가한 반면 고소득층(5분위)은 1.82배 증가하였다. 학원교육비 지출액에서도 2003년 대비 2010년 고소득층(제5분위)은 1.64배 증가한 반면 저소득층(제1분위)은 1.22배 증가하는 데 그침으로써 소득계층별 교육비 지출에서의 격차가 확대되는 추세를 보여 주고 있다.

〈표 1-19〉 소득분위별 교육비 지출액

구분	2003	2005	2007	2008	2009	2010
1분위(A)	65,041 (7.1)	76,230 (7.8)	79,243 (7.8)	89,907 (8.2)	85,230 (7.9)	85,735 (7.4)
5분위(B)	319,420 (12.3)	382,293 (12.9)	404,168 (12.6)	468,047 (14.1)	535,368 (15.7)	542,946 (15.1)
B/A(배)	4.9	5.0	5.1	5.2	6.3	6.3

주: 전국 2인 이상 가구 기준이며, 괄호 안은 가계의 월평균 소비지출액에서 교육비가 차지하는 비중을 나타냄.
자료: 조윤제 외(2012), p.51.

〈표 1-20〉 소득분위별 정규교육 및 학원교육 지출액

(단위: %)

	가계수지항목별	2003(A)	2010(B)	B/A
1분위	정규교육	28,269	39,257	1.39
	학원교육	31,316	38,213	1.22
5분위	정규교육	1017,179	194,893	1.82
	학원교육	189,189	309,872	1.64

주: 전국 2인 이상 가구 기준
자료: 조윤제 외(2012), p.52

3. 노동

경제활동인구의 추이를 살펴보면, 15세 이상 생산가능인구와 경제활동인구 모두 1960년대 이후 최근까지 증가 패턴을 보이고 있지만, 저출산 현상으로 인해 2000년대 이후 생산가능인구 증가 폭은 둔화되고 있다. 경제활동참가율은 1963년 56.6%에서 2010년에는 60.8%로 4.2% 포인트 증가하였지만 1960년대 이후 60% 전후 수준에서 큰 변화를 보이지 않고 있다. 성별로 보면, 남성의 경제활동참가율이 1963년 78.4%에서 2010년 72.8%로 5.6% 포인트 감소한 모습을 보인 반면, 여성은 1963년 37.0%에서 지속적으로 상승하는 모습을 보여 2010년에는 49.2%로 1963년 대비 12.2% 포인트 증가하였다. 실업률은 1963년 8.1%로 상당히 높은 수준을 보였지만, 1990년대 이후 전반적으로 3~4% 수준을 유지하고 있는데 2010년 현재 실업률은 3.4% 수준이다. 고용률은 1963년 52.0%에서 2010년 58.7%로 6.7% 포인트 증가하였지만, 1990년대 이후 큰 변화를 보이지는 않고 있다.

〈표 1-21〉 경제활동인구 추이

(단위: 천명, %)

	15세 이상 인구	경제활동인구			경제활동참가율			실업률	고용률
			취업자	실업자		남성	여성		
1963	14,551	8,230	7,563	667	56.6	78.4	37.0	8.1	52.0
1970	17,468	10,062	9,617	445	57.6	77.9	39.3	4.4	55.1
1980	24,463	14,431	13,683	748	59.0	76.4	42.8	5.2	55.9
1990	30,887	18,539	18,085	454	60.0	74.0	47.0	2.4	58.6
2000	36,186	22,069	21,156	913	61.0	74.2	48.6	4.1	58.5
2010	40,590	24,661	23,829	832	60.8	72.8	49.2	3.4	58.7

주: 실업자 및 실업률에 대해 과거 자료와 같은 기준을 적용하기 위해 구직기간 1주 기준으로 산출함.
자료: 통계청(2008), p.15; 통계청 통계포털(http://kosis.kr).

연령대별로 구분하여 경제활동상태를 살펴보면, 다른 연령계층에 비해 청년층(15~29세)의 실업률이 상당히 높으며, 고용률 또한 낮은 모습을 보여 주고 있다. 청년층의 실업률은 2000년대 이후 7%대 중반 수준을 유지하고 있으며, 고용률 또한 40%

초반대를 유지하고 있다. 반면, 60세 이상 고령층의 경우 해당 연령층의 절대 인구가 증가하는 동시에 1980년대에 비해 경제활동참가율과 고용률 모두 증가하는 모습을 보이고 있다.

〈표 1-22〉 청년층과 고령층의 경제활동상태 추이

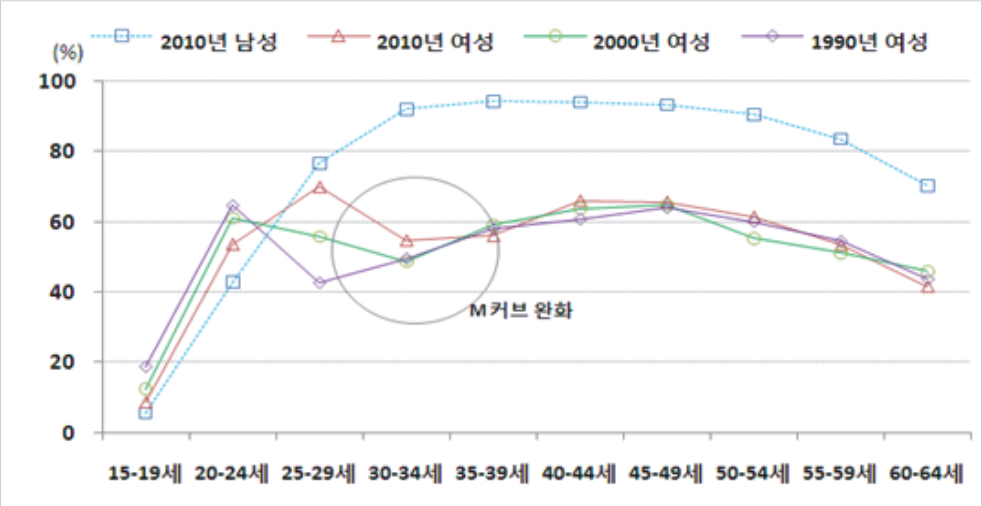
(단위: 천명, %)

연도	청년층(15~29세)				고령층(60세 이상)			
	인구수 (천명)	경제활동 참가율 (%)	실업률 (%)	고용률 (%)	인구수 (천명)	경제활동 참가율 (%)	실업률 (%)	고용률 (%)
1980	9,949	50.4	9.3	45.7	2,545	28.3	0.6	28.1
1985	11,242	45.3	7.6	41.8	3,012	29.3	0.3	29.2
1990	11,531	46.1	5.5	43.6	3,600	35.6	0.4	35.5
1995	11,734	48.6	4.6	46.4	4,148	38.8	0.4	38.7
1998	11,651	46.2	12.2	40.6	4,792	37.6	2.4	36.7
2000	11,243	47.0	7.6	43.4	5,213	38.2	1.3	37.7
2005	9,920	48.5	7.6	44.9	6,460	37.3	1.2	36.9
2009	9,780	43.8	7.6	40.5	7,330	37.2	1.4	36.7
2010	9,705	43.5	7.3	40.3	7,610	36.8	2.4	36.0

주: 실업자 및 실업률에 대해 과거 자료와 같은 기준을 적용하기 위해 구직기간 1주 기준으로 산출함.
자료: 통계청 통계포털(http://kosis.kr).

여성의 경제활동참가율과 관련하여 20대와 30대 초반의 급격한 경제활동참가율 하락 현상(M 커브)은 1990년과 2000년에 비해 2010년에 다소 완화된 것으로 나타나고 있다. 여성의 고등교육기관 진학률이 높아짐으로 인해 전문직과 관리직에 종사하는 비중 또한 지속적으로 증가하는 패턴을 보이는데, 여성 취업자 중 전문·관리직 비중은 1990년 7.7%에서 2000년 14% 그리고 2010년에는 21.0%로 증가하였다(통계청, 2011: 6). 그러나 현재까지도 결혼, 임신, 출산, 육아 등으로 인해 여성의 경력 단절 현상은 뚜렷하게 관측되고 있다.

〔그림 1-2〕 성별/연령별 경제활동참가율



자료: 통계청(2011), p.6.

성별 및 산업별 취업자 수를 살펴보면 1963년 756만 3천 명에서 2007년 2,343만 3천 명으로 증가하였다. 성별로 보면, 남성은 1963년 493만 명에서 2007년 1,360만 7천 명(2.76배)으로 증가한 반면 여성은 1963년 263만 3천 명에서 2007년 982만 6천 명(3.73배)으로 증가하였다. 여성 취업자의 증가 현상은 성별 취업자 비중에서도 나타나는데, 1963년 여성 취업자가 34.8%였지만 1990년에 40.8% 그리고 2007년에는 41.9%로 증가하였다. 산업별 취업자 구성비를 보면 농림어업은 1963년 전체 취업자의 63%를 차지했지만 이후 급속히 감소하여 2007년에는 전체 취업자의 7.4%만이 농림어업에 종사하고 있다. 반면, S.O.C 및 기타 서비스업의 경우 1963년 28.3%에서 지속적으로 증가하여 2007년에는 75.0%로 증가하였다. 광업 및 제조업의 경우 1963년 8.7%에서 1990년 27.6%로 증가하였지만, 이후 감소하여 2007년에는 17.7%를 나타내고 있다.

〈표 1-23〉 성별·산업별 취업자

(단위: 천명, %)

	취업자	남성	구성비	여성	구성비	산업별 취업자 구성비			
						농림 어업	광업·제조업	제조업	S.O.C 및 기타서비스업
1963	7,563	4,930	65.2	2,633	34.8	63.0	8.7	7.9	28.3
1970	9,617	6,104	63.5	3,513	36.5	50.4	14.3	13.2	35.3
1980	13,683	8,462	61.8	5,222	38.2	34.0	22.5	21.6	43.5
1990	18,085	10,709	59.2	7,376	40.8	17.9	27.6	27.2	54.5
2000	21,156	12,387	58.6	8,769	41.4	10.6	20.4	20.3	69.0
2007	23,433	13,607	58.1	9,826	41.9	7.4	17.7	17.6	75.0

자료: 통계청(2008), p.16.

1980년 연간 2,864시간이었던 근로시간은 지속적으로 감소하여 2010년 현재 2,193시간으로 크게 감소하였다. 그러나 우리나라의 연간 근로시간은 선진국들에 비해 여전히 매우 높은 수준인데, 일본에 비해 21%, 미국에 비해서도 19% 정도 높은 수준이며, OECD 평균 1,749시간에 비해서도 대략 20% 정도 긴 상황이다.

〈표 1-24〉 연간 근로시간

(단위: 시간)

구분	한국	일본	미국	영국	독일	프랑스	스웨덴	노르웨이	OECD 평균
1980	2,864	2,121	1,813	1,767	1,751	1,860	1,580	1,517	1,911
1990	2,677	2,031	1,831	1,765	1,578	1,705	1,503	1,561	1,862
2000	2,512	1,821	1,836	1,700	1,473	1,591	1,455	1,642	1,818
2010	2,193	1,733	1,778	1,647	1,419	1,554	1,414	1,624	1,749

주: 1980년과 1990년의 독일 자료는 서독 자료이며, 2010년의 프랑스 자료는 2009년 수치임.
자료: OECD(조윤제(2012) 재인용, p.30)

근로 안정성과 관련하여 경제활동인구조사의 근로형태별 부가조사에 의하면 2013년 8월 기준 전체 임금근로자 18,240천 명 중에서 비정규직 근로자의 규모는 5,946천 명으로 전체 임금근로자의 32.6%로 나타나고 있다. 성별로 살펴보면, 남성은 전체

10,392천 명 중에서 비정규직이 2,758천 명으로 비정규직의 비중이 26.54%이며, 여성의 경우 전체 임금근로자 7,848천 명 중에서 비정규직이 3,187천 명으로 그 비중은 40.61%로 나타나고 있다. 전체 임금근로자 중에서 여성 임금근로자의 비중이 대략 43%에 불과함에도 불구하고, 비정규직 여성 근로자가 전체 비정규직의 53.6%로 나타남으로써 남성에 비해 여성의 근로안정성이 상당히 낮은 것으로 나타나고 있다.

〈표 1-25〉 비정규직 근로자 규모와 비중

(단위: 천명, %)

연도	전체			남성			여성		
	임금근로자 (A)	비정규직 (B)	B/A (%)	임금근로자 (A)	비정규직 (B)	B/A (%)	임금근로자 (A)	비정규직 (B)	B/A (%)
2013.08	18,240	5,946	32.60	10,392	2,758	26.54	7,848	3,187	40.61
2012.08	17,734	5,911	33.33	10,134	2,757	27.21	7,600	3,154	41.50
2011.08	17,510	5,995	34.24	10,034	2,791	27.82	7,476	3,203	42.84
2010.08	17,048	5,685	33.35	9,783	2,649	27.08	7,265	3,037	41.80
2009.08	16,479	5,754	34.92	9,515	2,681	28.18	6,964	3,073	44.13
2008.08	16,104	5,445	33.81	9,366	2,699	28.82	6,737	2,746	40.76
2007.08	15,882	5,703	35.91	9,235	2,907	31.48	6,647	2,796	42.06
2006.08	15,351	5,457	35.55	8,909	2,705	30.36	6,442	2,752	42.72
2005.08	14,968	5,483	36.63	8,682	2,736	31.51	6,286	2,747	43.70
2004.08	14,584	5,394	36.99	8,489	2,732	32.18	6,096	2,662	43.67
2003.08	14,149	4,606	32.55	8,283	2,286	27.60	5,866	2,320	39.55

자료: 통계청 통계포털(http://kosis.kr)

비정규직의 추이를 보면 2003년 460만 6천 명에서 2004년 539만 4천 명으로 크게 증가한 후 완만한 증가세를 보이다고 2010년 이후 대략 590만 명 전후 수준을 유지하고 있다. 성별 추이를 보면 남성의 경우 2004년 이후 비정규직의 절대 규모에서 큰 변화가 없는 것으로 나타나지만, 여성의 경우 상대적으로 더욱 가파른 상승세를 보이는데, 특히 2009년 이후 남성과 여성 간 격차가 크게 확대된 모습을 살펴볼 수 있다.

비정규직 근로자의 증가와 함께 과거 10년간 정규직과 비정규직 간 임금 격차 또한 확대된 것으로 나타나는데, 2004년 비정규직 근로자의 월평균 임금은 정규직 근로자의 65.05% 수준이었지만, 글로벌 금융위기가 발생한 2008년 이후 상대적으로 크게 확대되어 2013년에는 정규직 임금근로자 임금의 56.09% 수준으로 낮아진 모습을 살펴볼 수 있다.

〈표 1-26〉 정규직과 비정규직 간의 임금 격차

(단위: 만원, %)

연도	전체	정규직 (A)	비정규직 (B)	B/A (%)
2004.08	154.2	177.1	115.2	65.05
2005.08	159.3	184.6	115.6	62.62
2006.08	165.6	190.8	119.8	62.79
2007.08	174.5	200.8	127.6	63.55
2008.08	184.6	212.7	129.6	60.93
2009.08	185.2	220.1	120.2	54.61
2010.08	194.9	229.4	125.8	54.84
2011.08	203.2	238.8	134.8	56.45
2012.08	210.4	246.0	139.3	56.63
2013.08	218.1	254.6	142.8	56.09

자료: 통계청 통계포털(http://kosis.kr)

학력 간 임금 격차 또한 확대되었는데, 1995년의 경우 고졸에 비해 대졸 이상의 급여 총액이 47% 정도 높았지만, 2000년대 이후 확대되어 2010년에는 고졸과 대졸 이상의 급여 총액에서의 격차가 1.54배로 확대되었다. 정액급여 기준으로 볼 때도 1995년 대졸 이상이 고졸에 비해 65% 정도 높았으나 2010년에는 72% 정도 높은 급여를 받는 것으로 나타나고 있다.

〈표 1-27〉 학력 간 임금 격차

연도	월급여총액 기준(천원)			정액급여 기준(천원)		
	고졸(A)	대졸 이상(B)	B/A	고졸(A)	대졸 이상(B)	B/A
1995	861	1,264	1.47	735	1,214	1.65
2000	1,186	1,789	1.51	1,034	1,730	1.67
2005	1,618	2,506	1.55	1,411	2,429	1.72
2007	1,780	2,807	1.58	1,554	2,727	1.75
2010	1,947	3,006	1.54	1,698	2,918	1.72

주: 고졸과 대졸 이상 간 임금 배율
자료: 조윤제(2012), p.36.

성별 임금 격차의 경우(중위임금 기준), 남녀 간 임금 격차가 남성 중위임금에서 차지하는 비중은 2000년 40.4%에서 2010년 39%로 감소하였지만, 성별 임금 격차 감소폭은 크지 않다. 2010년 기준으로 남성과 여성 간 임금 격차는 일본에 비해서도 10% 포인트 이상 높은 등 OECD 국가들 중 가장 높은 수준을 보여 주고 있다(OECD 평균 15.3%).

〈표 1-28〉 남성과 여성 간의 임금 격차

(단위: %)

국가	2000년	2007년	2010년
한국	40.40	37.8	39.0
일본	33.90	31.7	28.7
독일	24.10	22.8	20.8
이스라엘	…	…	20.7
오스트리아	23.10	21.6	19.2
핀란드	20.40	21.4	18.9
미국	23.10	19.8	18.8
캐나다	23.90	20.8	18.8
스위스	22.20	…	18.5
영국	25.50	20.8	18.4
체코	21.80	19.8	18.1
네덜란드	21.40	…	16.7
슬로바키아	…	…	14.8
프랑스	15.50	16.4	14.3
스웨덴	9.50	12.0	14.3
호주	17.20	15.4	14.0
포르투갈	…	15.5	13.5
아이슬란드	…	15.2	13.3
그리스	…	12.2	12.2
덴마크	14.70	9.2	11.8
아일랜드	19.70	18.0	10.7
이탈리아	7.40	…	10.6
벨기에	13.60	9.9	8.9
노르웨이	10.20	9.8	8.1
뉴질랜드	7.10	7.0	6.8
헝가리	14.10	3.6	6.4
폴란드	…	5.9	6.2
스페인	…	8.8	6.1
OECD 평균	19.47	16.3	15.3

주: 1) 성별 임금 격차는 (남성 중위임금 - 여성 중위임금)/남성 중위임금
2) 2010년 자료 대신 네덜란드는 2005년, 벨기에와 아이슬란드는 2008년, 체코와 프랑스는 2009년
자료: OECD(2014), Online OECD Employment Database.

마지막으로, 한국 사회에서 또 다른 취약 근로계층 집단으로 인식되는 자영업자의 비중 및 소득 추이를 살펴보면, 자영업자는 1965년 298만 4천 명으로 전체 취업자의 36.79%에 도달했지만, 농림어업의 비중이 줄어들면서 1990년 30% 미만으로 떨어진 이후 27% 수준을 유지하였으며, 이후 다시 하락하여 2010년 현재 559만 2천 명 수준으로 전체 취업자의 23.47% 정도를 차지하는 것으로 파악되고 있다.

〈표 1-29〉 자영업자 규모의 추이와 비중

(단위: 천명, %)

구분	1965	1970	1975	1980	1985	1990	1995	2000	2005	2010
전체취업자(A)	8,112	9,617	11,691	13,683	14,970	18,085	20,414	21,156	22,856	23,829
임금근로자	2,609	3,746	4,751	6,464	8,104	10,950	12,899	13,360	15,185	16,971
자영업자(B)	2,984	3,286	4,008	4,651	4,679	5,068	5,569	5,864	6,172	5,592
B/A	36.79	34.17	34.28	33.99	31.26	28.02	27.28	27.72	27.00	23.47

자료: 조윤제 외(2012), p.38.

통계청의 「근로자외가구」의 대부분을 차지하는 것으로 추정되고 있는데(조윤제 외, 2010), 자영업자 가구는 근로자 가구에 비해 소득수준이 2013년 현재 75.7% 수준에 머물고 있다. 반면, 소득 하위 20%를 기준으로 보면 자영업자 가구(근로자외가구) 평균소득이 근로자 가구 평균소득의 45.27%에 불과함으로써 자영업자 간 소득불평등이 근로소득자 간 소득불평등에 비해 더욱 크게 나타나고 있다. 또한 근로자 가구와 자영업자 가구의 평균소득 비율을 비교하면 2003년에는 24.3% 포인트의 격차가 나타났지만, 2013년에는 그 격차가 30.47% 포인트로 확대됨으로써 자영업자 간 소득불평등 악화 정도가 임금근로자에 비해 더욱 큰 것으로 추정되고 있다.

〈표 1-30〉 근로자 가구 평균소득 대비 근로자 외(자영업자) 가구 평균소득 비중

(단위: 원, %)

		전체가구	근로자가구(A)	근로자외가구(B)	B/A(%)
전체	2003	2,630,568	2,877,646	2,284,628	79.39
	2004	2,788,461	3,058,451	2,405,183	78.64
	2005	2,898,284	3,213,474	2,459,289	76.53
	2006	3,038,307	3,406,365	2,525,752	74.15
	2007	3,200,005	3,589,469	2,659,192	74.08
	2008	3,390,738	3,811,962	2,770,222	72.67
	2009	3,432,021	3,805,120	2,867,047	75.35
	2010	3,631,713	3,965,336	3,122,076	78.73
	2011	3,841,586	4,198,582	3,274,255	77.98
	2012	4,076,876	4,447,094	3,456,472	77.72
	2013	4,161,833	4,568,793	3,460,574	75.74
소득 하위 20%	2003	926,735	1,204,812	663,699	55.09
	2004	969,613	1,231,016	707,904	57.51
	2005	962,363	1,275,985	666,132	52.21
	2006	997,060	1,376,735	678,587	49.29
	2007	1,018,628	1,385,428	695,806	50.22
	2008	1,080,273	1,492,228	712,389	47.74
	2009	1,097,827	1,493,389	723,508	48.45
	2010	1,191,107	1,613,034	786,607	48.77
	2011	1,254,913	1,710,965	807,938	47.22
	2012	1,352,073	1,826,182	861,022	47.15
	2013	1,382,632	1,896,477	858,538	45.27

주: 전국 2인 이상 가구 기준
자료: 통계청 통계포털(http://kosis.kr)

4. 주거

주택보급률과 관련하여 2005년부터 사용되고 있는 신주택보급률 자료를 살펴보면 주택보급률은 2008년에 100%를 넘었으며, 2012년에는 102.7%까지 증가하였다. 비록 2008년 이후 주택보급률이 100%를 넘어섰지만, 주택보급률은 지역에 따라 큰 차이를 보여 주고 있다. 예컨대, 2005년 경기도와 제주도를 제외한 7개 도지역의 주택보급률이 100%를 넘어선 반면 서울시와 5대 광역시의 주택보급률은 100% 미만이었다. 서울특별시와 경기도의 경우 2012년 현재까지도 주택 공급의 증가에도 불구하고 유입인구의 증가로 인해 주택보급률은 100% 미만이다.

〈표 1-31〉 연도별 및 지역별 (신)주택보급률

(단위: 천호, 천가구, %)

구분		가구수	주택수	보급률
연도별 (신)주택보급률	2005	15,887.2	15,622.6	98.3
	2006	16,105.3	15,977.9	99.2
	2007	16,363.6	16,294.9	99.6
	2008	16,618.8	16,733.1	100.7
	2009	16,862.3	17,071.3	101.2
	2010	17,339.4	17,672.1	101.9
	2011	17,719.4	18,131.1	102.3
	2012	18,057.0	18,550.9	102.7
구분		2005년	2008년	2012년
지역별 (신)주택보급률 (2012년)	서울	93.7	93.6	97.3
	부산	97.9	100.0	102.0
	대구	95.7	103.0	102.7
	인천	99.1	99.7	103.9
	광주	95.2	101.5	102.5
	대전	97.0	98.5	102.2
	울산	99.5	104.9	106.0
	경기	97.5	96.0	99.3
	강원	104.0	110.5	107.3
	충북	102.9	109.3	108.1
	충남	103.8	110.5	109.9
	전북	103.0	110.7	110.9
	전남	103.9	109.9	109.3
	경북	102.8	109.9	110.1
	경남	100.6	104.4	105.5
	제주	96.0	96.7	103.2

주: 1) 일반가구(보통가구+1인가구+5인이하 비혈연가구) 기준
2) 다가구주택 구분 거처 반영한 주택수 기준
자료: 통계청 통계포털(http://kosis.kr)

우리나라의 주택건설은 아파트를 중심으로 이루어졌는데, 2010년 현재 아파트 거주 가구는 전체 가구의 47.1%로 1980년의 4.9%에 비해 10배 가까이 증가하였다. 주택의 점유 형태와 관련하여 1990년 이후 증가 추세를 보였던 자가 거주 비율이 2005년 이후 감소 추세로 접어들어 2010년 현재 54.2% 수준을 보이고 있다. 자가 거주 비율은 소득과 지역에 따라 큰 차이를 보이는데, 대도시 지역의 경우 소득수준에 따른 자가 거주 비율에서의 차이가 큰 반면 도지역에서는 소득수준에 따른 차이가 크지 않다.

〈표 1-32〉 가구의 거주 유형 및 점유 형태 (1980-2010)

(단위: 천가구, %)

구분		1980	1985	1990	1995	2000	2005	2010
거주 유형	단독주택	89.2	81.9	74.9	59.5	49.6	44.5	39.6
	아파트	4.9	9.0	14.8	26.8	36.6	41.7	47.1
	연립/다세대	2.6	4.6	6.4	8.8	9.0	10.7	10.1
점유 형태	자가	58.6	53.6	49.9	53.3	54.2	55.6	54.2
	전세	23.9	23.0	27.8	29.7	28.2	22.4	21.7
	월세	15.5	19.8	19.1	11.9	12.6	17.2	20.1

자료: 통계청 통계포털(http://kosis.kr)

〈표 1-33〉 지역 및 소득계층별 점유 형태 (2010)

(단위: %)

구분	소득계층	자가	전세	보증부 월세	월세	사글세	무상	계
전국	저소득	47	17	26	4	3	4	100
	중소득	54	25	17	1	1	2	100
	고소득	70	23	6	0	0	1	100
수도권	저소득	34	26	33	4	1	2	100
	중소득	47	32	19	1	0	2	100
	고소득	64	29	6	0	0	1	100
광역시	저소득	40	18	31	5	3	3	100
	중소득	63	20	15	1	0	2	100
	고소득	79	15	4	1	0	2	100
도지역	저소득	64	7	16	4	4	6	100
	중소득	61	17	16	1	1	3	100
	고소득	76	14	7	0	1	2	100

주: 소득계층은 10분위 소득 기준으로 1~4분위는 저소득층, 5~8분위는 중소득층, 9~10분위는 고소득층
자료: 통계청 통계포털(http://kosis.kr)

마지막으로, 주거의 질과 관련된 지표로 활용되는 최저주거기준 미달 가구는 2006년 268만 가구에서 2010년 184만 가구로 총 가구 대비 2006년 16.6%에서 2010년 10.6%로 6.0% 포인트 감소하였다. 2006년(16.6%)에 비해 2008년(12.7%) 최저주거기준 미달 가구의 비중이 3.9% 포인트 감소하였으나, 2008년 대비 2010년에는 2.1% 포인트 감소함으로써 감소 추세가 둔화된 것으로 나타나고 있다.

〈표 1-34〉 최저주거기준 미달 가구의 변화 추이

(단위: 만 가구)

구분	2006년	2008년	2010년
총가구수	1,616	1,667	1,734
미달가구수(비율)	268 (16.6%)	212 (12.7%)	184 (10.6%)

주: 최저주거기준은 2011년 5월 27일 개정된 신규 기준 적용
자료: 통계청 통계포털(http://kosis.kr)

5. 의료

의료 시설 및 인력 규모와 관련하여 병원과 의원 수는 1953년 4,306개에서 1970년 10,301개, 2000년 38,665개, 그리고 2006년 51,286개로 늘어남으로써 병·의원에 대한 접근성이 크게 높아졌다. 의사(+한의사) 수도 1949년 6,032명(면허의사수 4,375명)에서 2006년 104,132명으로 17배 이상 증가하였다. 인구 천 명 당 의사 수도 1949년 0.3명에서 2006년에는 2.2명으로 증가함으로써 의료 환경 개선에 기여한 것으로 평가되고 있다. 그러나 지난 60여 년에 걸쳐 의료 인력 규모가 크게 증가했음에도 불구하고, 2011년 현재 활동 의사 수는 인구 천 명당 2명으로 OECD 평균 3.2명에 비해 낮은 수준이며, 활동 간호사 수 또한 인구 천 명당 4.7명으로 OECD 평균 8.8명보다 낮은 수준이다.

〈표 1-35〉 병·의원 및 의사 수

(단위: 개소, 명)

	병·의원수						의사수[2]	인구천명당 의사수[5]
	합계	종합병원	일반 병·의원	치과 병·의원	한방 병·의원	기타[1]		
1953	4,306	45	2,543	508	863	347[3]	6,032[4]	0.3[4]
1960	7,620	22	3,991	757	1,779	1,071	10,687	0.43
1970	10,301	12	5,625	1,344	2,443	877	18,184	0.6
1980	11,774	82	6,577	2,028	2,328	759	25,579	0.7
1990	21,701	228	11,263	5,292	4,294	624	48,346	1.1
2000	38,665	285	20,053	10,527	7,412	388	84,611	1.8
2006	51,286	295	27,291	12,942	10,436	322	104,132	2.2

주: 1) 특수병원+부속의원+조산원, 2) 의사+한의사, 3) 결핵, 나환자 요양소 포함, 4) 1949년도 자료, 5) 장래추계인구로 계산한 수치임, 1949년 자료는 인구주택총조사 인구수로 계산한 수치임.
자료: 통계청(2008), p.31.

〈표 1-36〉 OECD 국가의 활동 의사 및 간호사 수(인구 천 명당)

(단위: 명)

구분	의사 수		간호사 수	
	2000년	2011년	2000년	2011년
캐나다	2.10	2.44	8.51	9.25
덴마크	2.91	3.48	12.37	15.44
프랑스	3.26	3.31	6.66	8.71
독일	3.26	3.84	9.60	11.37
일본	1.93	2.21	8.38	10.04
한국	1.30	2.04	2.98	4.72
멕시코	1.63	2.20	2.24	2.66
스웨덴	3.09	3.86	9.90	11.07
미국	2.29	2.46	10.17	11.08
OECD34	2.67	3.16		8.76

자료: OECD(2013), p.65, p.77.

2011년 기준으로 국민의료비는 91.2조원으로 2010년 대비 5.7조원 증가하여 GDP 대비 7.4% 수준이다(OECD 평균은 9.3%). 국민의료비 중 공공재원 지출은 50.4조원으로, 전체 국민의료비의 55.3%를 차지하고 있으며(OECD 평균 72.2%), 민간재원 지출은 40.7조원으로, 전체 국민의료비의 44.7%를 차지하고 있다. 2011년 기준으로 1인당 국민의료비는 1,831천원(2,198US$ppp)으로, 전년 대비 5.8% 상승하였다(OECD 평균 3,322US$ppp). 가계 직접 부담 비용은 32.1조원으로, 국민의료비에서 35.2% 차지하고 있는데 과거에 비해 낮아졌지만 여전히 OECD 국가들에 비해서 높은

수준이다(OECD 평균 19.4%). 의약품(소모품 포함) 지출비는 18,4조원으로 국민의료비의 20.2%를 차지하고 있는데 OECD 평균(16.4%)에 비해서는 높은 수준이다.

〈표 1-37〉 국민의료비 규모 및 GDP 대비 비율

(단위: 조원, %)

구 분			1980	1985	1990	1995	2000	2005	2010	2011
국민 의료비 (조원)	계 (A)		1.4	3.0	7.4	15.3	26.1	48.7	85.5	91.2 (100%)
	경상 의료비	소 계	1.3	2.8	7.1	14.3	24.6	46.0	81.3	87.1 (95.5%)
		개인의료비	1.2	2.6	6.6	13.3	22.8	43.2	75.6	81.2 (89.1%)
		집합보건의료비	0.1	0.2	0.5	1.0	1.9	2.8	5.7	5.9 (6.5%)
	자본형성		0.1	0.2	0.3	1.0	1.5	2.6	4.2	4.1 (4.5%)
전년대비 증가율(%)			34.1	12.7	20.6	14.5	11.2	12.9	13.1	6.6
GDP(조원) (B)			39.1	85.7	191.4	409.7	603.2	865.2	1173.3	1235.2
GDP 대비비율(%) (A)/(B)×100			3.6	3.5	3.9	3.7	4.3	5.6	7.3	7.4

자료: 통계청(2013), p.16.

〈표 1-38〉 OECD 국가의 국민의료비 규모 (2011)

국가	1인당국민의료비 (US$PPP)	GDP대비비율(%)	공공재원비율(%)	가계직접부담비율 (%)	의약품등비율 (%)
캐나다	4,522(6위)	11.2(5위)	70.4(22위)	14.7(24위)	16.6(14위)
덴마크	4,448(8위)	10.9(7위)	85.3(2위)	12.8(27위)	6.8(32위)
프랑스	4,118(10위)	11.6(3위)	76.8(13위)	7.5(33위)	15.6(16위)
독일	4,495(7위)	11.3(4위)	76.5(14위)	13.2(26위)	14.1(20위)
일본	('10)3,213(18위)	('10)9.6(12위)	('10)82.1(8위)	('10)14.4(25위)	('10)20.3(7위)
한국	2,198(26위)	7.4(29위)	55.3(31위)	35.2(3위)	20.2(8위)
멕시코	('10)977(33위)	('10)6.2(32위)	('10)47.3(33위)	('10)49.0(1위)	('09)27.1(4위)
스웨덴	3,925(12위)	9.5(13위)	81.6(9위)	16.2(21위)	12.1(23위)
미국	8,508(1위)	17.7(1위)	47.8(32위)	11.6(29위)	11.7(25위)
OECD34	3,322	9.3	72.2	19.4	16.4

주: 경상의료비 기준(순위는 내림차순)
자료: 통계청(2013), p.17.

6. 사회의 질[4)]

서론에서도 언급했듯이 본 소절에서는 우리나라 사회복지제도의 전반적인 발전 과정을 살펴보는 대신 개인적 수준의 삶의 질에 대응하는 사회적 차원의 삶의 질을 측정하는 개념이라고 할 수 있는 사회의 질(social quality) 지표를 통해 OECD 국가들을 비교해 보기로 한다. OECD 국가들의 사회의 질 비교는 다른 OECD 국가들에 대비한 한국의 현 제도적 상황과 시민역량을 보여 줌으로써 향후 한국 사회가 지향해야 할 복지체계의 유형과 관련된 논의에서 활용될 수 있는 기초 자료의 성격을 지니고 있다고 볼 수 있다.

OECD 국가의 사회의 질 지표를 비교해 보면 전체 30개 국가들 중 사회의 질이 가장 높은 국가는 덴마크로 나타나고 있으며, 아이슬란드, 스웨덴, 노르웨이, 핀란드와 같은 노르딕 국가들의 사회적 질이 상대적으로 높은 것으로 나타나고 있다. 반면, 그리스, 이탈리아, 포르투갈과 같은 남부유럽 국가들의 사회적 질은 OECD 다른 권역의 국가들에 비해 상대적으로 낮은 수준이다. 한국의 사회의 질은 33.8로 OECD 30개 국가 중 28위로 멕시코, 터키와 함께 사회의 질이 가장 낮은 국가로 분류되고 있는데, 특히, 사회의 질을 구성하는 하위 영역 중 복지를 통한 보호 수준은 터키에 비해서도 낮은 수준이다.

---

4) 사회의 질과 관련된 본 소절의 내용은 이재열(2013)의 연구(사회의 질 비교를 통해 본 한국형 복지모델: 독일, 스웨덴 복지는 우리가 따라가야 할 표본인가?)를 소개하고 있는데, 사회의 질과 관련된 보다 자세한 내용은 해당 문헌(최병호 외, 2013: 125-143)을 참고할 수 있다. 유럽 학자들에 의해 주도되고 있는 사회의 질 개념이 지닌 문제에 대한 대안으로 이재열(2013)은 "한 사회가 다양한 사회적 위험을 다룰 수 있는 사회의 제도적 역량과 시민적 역량의 총합"으로 사회의 질을 정의하고 있다(최병호 외, 2013: 130). 사회의 질은 변수별로 최대 100 그리고 최소 0의 값을 갖도록 표준화되었으며, 사용된 변수별 값을 산술평균하는 방식으로 영역별 및 전체 사회의 질 값이 산출되고 있다.

〈표 1-39〉 OECD 국가의 사회의 질 (2011): 표준화된 값

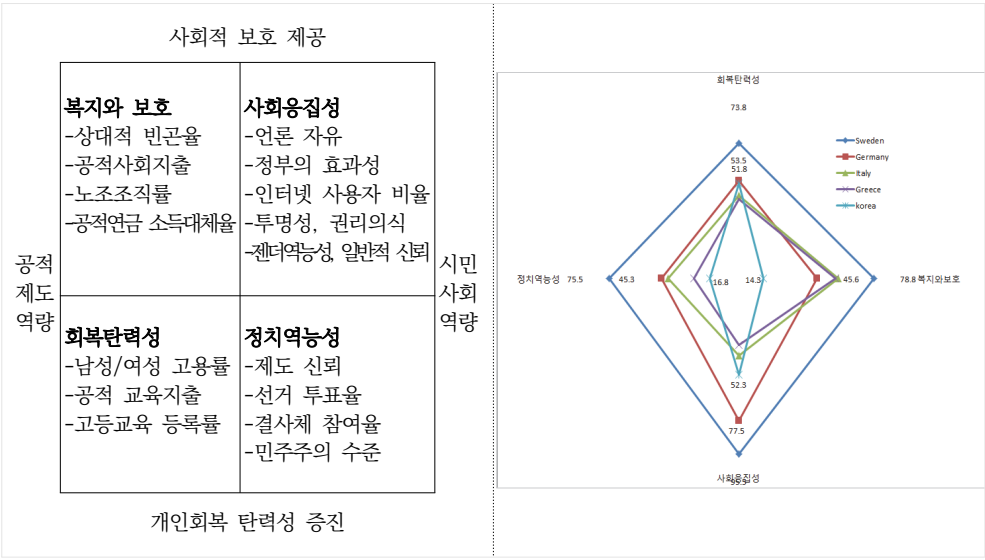
국가(순위)		사회의 질 지표	공적제도 역량			시민사회 역량		
				탄력성	복지		사회 응집성	정치 역능성
1	덴마크	90.0	86.9	87.8	86.0	93.2	96.9	89.4
2	아이슬란드	85.9	84.1	93.6	74.6	87.8	92.2	83.3
3	스웨덴	80.9	76.3	73.8	78.8	85.5	95.5	75.5
4	노르웨이	80.8	73.2	83.3	63.1	88.4	94.2	82.7
5	핀란드	75.6	72.6	72.2	73.0	78.7	95.3	62.0
6	네덜란드	68.0	59.7	58.3	61.2	76.3	89.7	63.0
7	오스트리아	68.0	59.2	50.8	67.7	76.7	73.1	80.3
8	룩셈부르크	67.9	52.7	39.8	65.5	83.1	79.3	86.9
9	스위스	66.1	63.3	79.2	47.3	68.9	86.1	51.7
10	뉴질랜드	63.7	58.7	82.3	35.2	68.7	86.1	51.4
11	호주	60.7	48.6	63.2	33.9	72.8	81.2	64.4
12	벨기에	60.5	53.6	45.5	61.7	67.5	76.3	58.6
13	영국	56.7	55.2	65.6	44.8	58.2	75.6	40.9
14	독일	55.5	49.6	53.5	45.6	61.4	77.5	45.3
15	캐나다	55.0	49.7	60.5	38.8	60.4	81.6	39.2
16	아일랜드	51.3	47.7	68.2	27.1	54.9	70.0	39.8
17	프랑스	48.9	47.3	40.0	54.7	50.4	67.5	33.3
18	스페인	48.8	48.1	49.9	46.4	49.4	62.9	35.9
19	미국	48.5	38.9	57.4	20.3	58.2	72.0	44.3
20	포르투갈	48.2	55.8	69.1	42.4	40.7	55.7	25.6
21	체코	48.0	51.8	55.1	48.6	44.1	55.7	32.6
22	이탈리아	46.6	51.7	45.4	58.0	41.4	41.8	41.1
23	일본	46.5	45.9	64.7	27.1	47.0	61.7	32.3
24	헝가리	44.1	53.2	47.2	59.2	35.0	45.9	24.1
25	슬로바키아	43.0	43.2	43.5	43.0	42.8	51.6	33.9
26	그리스	40.6	50.0	43.5	56.5	31.2	36.2	26.3
27	폴란드	39.4	39.1	44.6	33.6	39.7	50.7	28.7
28	한국	33.8	33.0	51.8	14.3	34.5	52.3	16.8
29	멕시코	16.0	21.1	38.2	4.0	10.9	9.8	12.1
30	터키	15.6	12.1	6.6	17.6	19.2	8.4	30.0

자료: 최병호 외(2013), pp.132~133.

OECD 국가 중 사회의 질이 매우 높은 국가군에 속한 스웨덴과 우리나라를 비교하면 복지를 통한 보호(상대빈곤율, 공공사회지출, 노조 조직률, 공적연금 소득대체율) 및 정치적 역능성(제도적 신뢰, 선거 투표율, 결사체 참여율, 민주주의 수준)에서 상당히 큰 격차가 나타나고 있다. 독일과 우리나라를 비교하면, 교육과 일자리를 통한 회복탄력성 제고(남성/여성 고용률, 공적 교육지출, 고등교육 진학률) 부문에서는 그 격차가 매우 미미한 수준이지만, 복지와 보호 그리고 정치적 역능성 측면에서 상대적으로 큰 격차가 관측된다.

반면, 이탈리아와 그리스에 비교할 때 우리나라는 교육 및 일자리를 통한 회복탄력성 제고와 사회적 응집성(언론 자유, 정부 효과성, 인터넷 사용자 비율, 성 역능성, 일반 신뢰)에서는 우위를 점하지만, 복지를 통한 보호 그리고 정치적 역능성 측면에서는 상대적으로 이들 국가들에 비해 크게 뒤지는 모습을 보여 주고 있다. 독일과 그리스/이탈리아를 비교하면 회복탄력성과 정치역능성에서는 이들 국가 간에 큰 차이가 없지만, 그리스와 이탈리아는 독일에 비해 사회적 응집성이 상당히 낮은 반면 복지는 오히려 높게 나타나는 패턴을 살펴볼 수 있다.

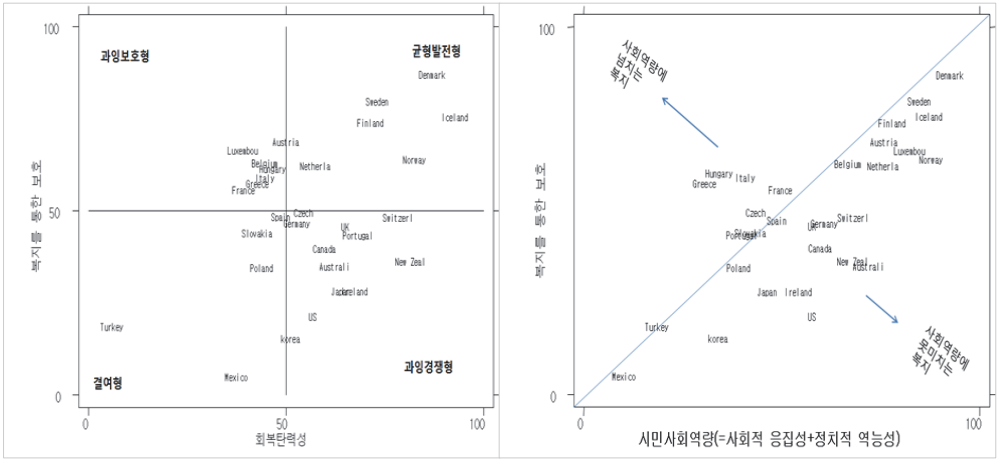
[그림 1-3] 사회의 질 구성 요소들과 하위 영역별 사회의 질 비교: 스웨덴, 독일, 이탈리아, 그리스, 한국



자료: 최병호 외(2013), p.131, p.134.

한국의 복지모델 평가와 관련하여 복지와 교육/일자리 간 조합을 살펴보면, 노르딕 국가들은 전반적으로 복지와 회복탄력성 모두 균형적으로 높은 모습을 보이며, 터키와 멕시코 등은 두 부문 모두에서 다른 국가들에 뒤지는 모습을 보이고 있다. 그리스와 이탈리아 그리고 룩셈부르크, 벨기에, 프랑스와 같은 국가들은 상대적으로 회복탄력성이 낮은 반면 복지를 통한 보호 수준은 높은 것으로 분석되며, 영어권 국가들과 일본의 경우 상대적으로 복지 수준은 낮은 반면 회복탄력성이 높은 모습을 보여 준다. 우리나라의 경우 교육과 일자리를 통한 회복탄력성 제고에서는 중간 수준이지만, 복지에서는 크게 뒤지는 모습을 살펴볼 수 있다. 복지와 시민사회 역량(사회적 응집성+정치적 역능성) 간 조합을 살펴보면, 그리스, 이탈리아, 포르투갈과 같은 남부유럽 국가들은 대체로 시민사회 역량에 비해 복지 수준이 높은 반면 우리나라는 시민사회 역량에 비해서는 복지를 통한 보호 수준이 상대적으로 낮음을 살펴볼 수 있다.

[그림 1-4] OECD 국가에 비교한 한국의 복지모델



자료: 최병호 외(2013), p.135, p.137.

제3절 소득불평등과 빈곤, 그리고 사회 양극화

1. 소득불평등

소득불평등은 1990년대 말 이후 지속적으로 높아지는 패턴을 보여 준다. 가처분소득 기준으로 1990년 0.256이던 지니계수는 1998년에 0.285로 높아진 후 감소하였지만, 2000년대 후반 금융위기의 영향으로 2009년에 다시 0.295로 상승하였다. 소득하위 20% 평균소득 대비 소득 상위 20%의 평균소득의 배수로 표시되는 5분위배율(가처분소득 기준)도 1990년에는 3.72였지만 2010년에는 4.82배로 상승하였다. 중산층(중위소득 50~150%)이 차지하는 비중 또한 1990년 75.4%에서 2010년에는 67.5%로 크게 감소함으로써 소득양극화가 심해지고 있음을 살펴볼 수 있다.

〈표 1-40〉 지니계수, 5분위배율, 소득계층 비중

구분			1990	1995	1998	2000	2005	2009	2010
지니계수	시장소득		0.266	0.259	0.293	0.279	0.298	0.32	0.315
	가처분소득		0.256	0.251	0.285	0.266	0.281	0.295	0.289
5분위 배율	시장소득		3.93	3.85	4.78	4.4	5.17	6.11	6.02
	가처분소득		3.72	3.68	4.55	4.05	4.55	4.97	4.82
소득 계층	시장 소득	하위층	7.8	8.3	11.4	10.4	13.6	15.4	14.9
		중산층	73.7	73.5	67.7	69.7	66.6	62.6	63.7
		상위층	18.5	18.1	20.9	19.9	19.8	22	21.5
	가처분 소득	하위층	7.1	7.7	10.9	9.2	11.9	13.1	12.5
		중산층	75.4	75.3	69.6	71.7	69.2	66.9	67.5
		상위층	17.5	16.9	19.5	19.0	18.9	20.0	20.0

주: 1) 도시가계 2인 이상 비농가 기준,
2) 소득계층 구분은 하위층(중위소득 50% 미만), 중산층(중위소득 50~150%), 상위층(중위소득 150% 이상)
자료: 통계청 통계포털(http://kosis.kr)

OECD의 지니계수 지표를 통해 소득불평등 수준을 다른 국가들과 비교하면 우리나라의 소득불평등 수준은 대체로 OECD 평균 수준으로 나타나고 있다. 우리나라는 상위 90%에 대비한 중위소득의 배율(P90/P50)은 지니계수와 유사하게 OECD 평균 수준이지만, 상위 90%에 대비한 하위 10%의 소득(P90/P10) 그리고 중위소득에 대비한 하위 10%의 소득(P50/P10)은 OECD 평균에 비해 상당히 높게 나타남으로써 다른 OECD 국가들에 비해 상대적으로 저소득층의 소득수준이 상당히 낮음을 보여 주고 있다.

〈표 1-41〉 OECD 국가의 소득불평등 지표 비교 (2008): 가처분소득 기준

	지니계수		10분위배율(배)					
			P90/P10		P90/P50		P50/P10	
	수준	순위	수준	순위	수준	순위	수준	순위
호주	0.34	26	4.5	24	2.0	23	2.1	20
오스트리아	0.26	9	3.2	9	1.8	9	1.8	8
벨기에	0.26	6	3.3	11	1.7	6	1.9	16
캐나다	0.32	23	4.2	21	1.9	19	2.1	19
칠레	0.49	34	8.5	33	3.2	34	2.7	33
체코	0.26	4	2.9	2	1.7	7	1.7	2
덴마크	0.25	2	2.8	1	1.6	1	1.7	4
에스토니아	0.32	21	4.3	22	2.0	26	2.3	25
핀란드	0.26	8	3.2	7	1.7	5	1.9	10
프랑스	0.29	12	3.4	14	1.9	17	1.8	7
독일	0.30	15	3.5	15	1.8	14	1.9	14
그리스	0.31	18	4.0	19	2.0	21	2.2	21
헝가리	0.27	10	3.1	6	1.7	8	1.8	6
아이슬란드	0.30	16	3.2	10	1.8	11	1.7	3
아일랜드	0.29	13	3.7	17	1.9	16	2.2	22
이스라엘	0.37	30	6.2	32	2.3	30	2.7	32
이탈리아	0.34	27	4.3	23	2.0	27	2.1	18
일본	0.33	24	5.0	29	2.0	24	2.4	29
한국	0.31	19	4.8	27	1.9	18	2.4	28
룩셈부르크	0.29	11	3.4	13	1.8	12	1.9	9
멕시코	0.48	33	9.7	34	3.0	33	2.9	34
네덜란드	0.29	14	3.3	12	1.8	13	1.9	12
뉴질랜드	0.33	25	4.2	20	2.1	28	2.1	17
노르웨이	0.25	3	3.0	3	1.6	2	1.8	5
폴란드	0.31	20	4.0	18	2.0	22	2.4	27
포르투갈	0.35	29	4.9	28	2.3	31	2.2	24
슬로바키아	0.26	5	3.1	5	1.8	10	1.9	13
슬로베니아	0.24	1	3.0	4	1.6	3	1.9	11
스페인	0.32	22	4.6	25	2.0	20	2.3	26
스웨덴	0.26	7	3.2	8	1.7	4	1.7	1
스위스	0.30	17	3.7	16	1.9	15	1.9	15
터키	0.41	32	6.2	31	2.5	32	2.7	30
영국	0.34	28	4.6	26	2.0	25	2.2	23
미국	0.38	31	5.9	30	2.2	29	2.7	31
OECD	0.31	..	4.3	..	2.0	..	2.1	..

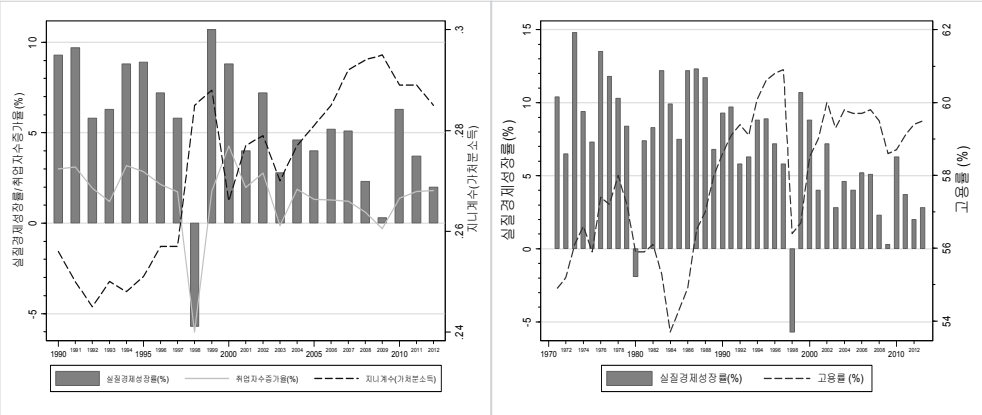
주: 일본은 2006년, 덴마크, 헝가리, 터키는 2007년, 칠레는 2009년 자료임.
자료: OECD(2011a), OECD Factbook. (http://dx.doi.org/10.1787/factbook-2011-31-en.)

2. 성장과 고용 그리고 소득불평등

1990년 이후 20여 년 간의 경제성장과 고용 그리고 소득불평등 간의 관계를 살펴보면 고용과 경제성장은 정(+)의 관계를 갖는 반면 고용과 소득불평등은 부(-)의 관계를 보이는 것으로 나타나고 있다. 그러나 1990년대 말의 경제위기를 전후로 하여 성장과 고용 간의 관계에서 구조적 변화가 관측되고 있다. 보다 구체적으로, 1990년대 중반까지 실질경제성장률이 평균 9% 그리고 고용률이 평균 57% 수준을 유지했는데, 2000년대 이후의 경우 실질경제성장률이 4.2%로 낮아졌음에도 불구하고 고용률은 59%로 오히려 상승함으로써 고용과 경제성장 간 정(+)의 연관성 정도가 약화된 것으로 나타나고 있다(최병호, 2013: 56).

특히, 2000년대 이후의 경우 노동생산성 향상에 따른 고용 증가를 넘어서는 수준으로 사회복지 분야에서 빠른 속도로 고용 창출이 이루어졌지만, 사회복지 분야의 평균임금이 전체 산업 평균임금의 60%에도 못 미치는 등 저임금 근로계층 중심으로 고용 창출이 이루어짐으로써 고용의 질이 크게 악화된 것으로 분석되고 있다(최병호, 2013: 58). 소득불평등은 1990년대 중반 이전까지 상당히 낮은 수준을 유지하다가 1990년대 말의 IMF 경제위기 이후 증가 추세를 보여 왔지만 최근 들어 다소 개선되는 모습을 보여 주고 있다.

〔그림 1-5〕 고용-성장-소득불평등(1990~2012, 좌)과 실질경제성장률과 고용률 추이(1971~2013, 우)



자료: 최병호 외(2013), pp.56~57.

3. 재정의 소득재분배 기능

우리나라의 국민부담률은 지속적으로 상승해 왔는데, OECD 자료에 의하면 1972년 12.5%에서 2012년 26.8%로 상승하였다. 그러나 여전히 OECD 평균(34.1%, 2012년 기준)에는 크게 못 미치는 상황이다. 조세부담률 또한 지난 40년간 지속적으로 증가한 모습을 보였는데 1972년 12.4%에서 2012년 20.2%로 7.8% 포인트 증가하였다. 국민부담률에 비해 조세부담률의 경우 OECD 평균과의 격차가 축소된 모습을 살펴볼 수 있다.

〈표 1-42〉 한국의 조세부담률과 국민부담률

(단위: %)

구분		1972	1980	1990	2000	2005	2009	2012
한국	국민부담률	12.5	17.1	19.5	22.6	24.0	25.6	26.8
	조세부담률	12.4	16.9	17.5	18.8	18.9	19.7	20.2
OECD	국민부담률	27.6	30.8	32.9	35.2	34.8	33.6	34.1
	조세부담률	22.0	23.7	25.3	26.3	26.0	24.5	25.0

주: OECD 2012년 자료는 2011년 수치임.
자료: OECD(2014), Online OECD Employment Database.

그러나 우리나라의 일반정부 수입 비중은 선진국들에 비해 여전히 낮은 수준인데, 비록 1993년 23%에서 2010년 30.9%로 증가하였으나 미국(31.6%), 일본(32.5%)을 제외한 대부분의 선진국에 비해서는 크게 낮은 수준이다. 이에 따라 GDP 대비 정부총지출(경상지출+자본지출)의 비중 또한 2010년 현재 30.9%로 대부분의 선진국들과는 10% 포인트 이상의 격차가 나타나고 있는 것이 현실이다.

〈표 1-43〉 GDP 대비 일반정부 수입 비중

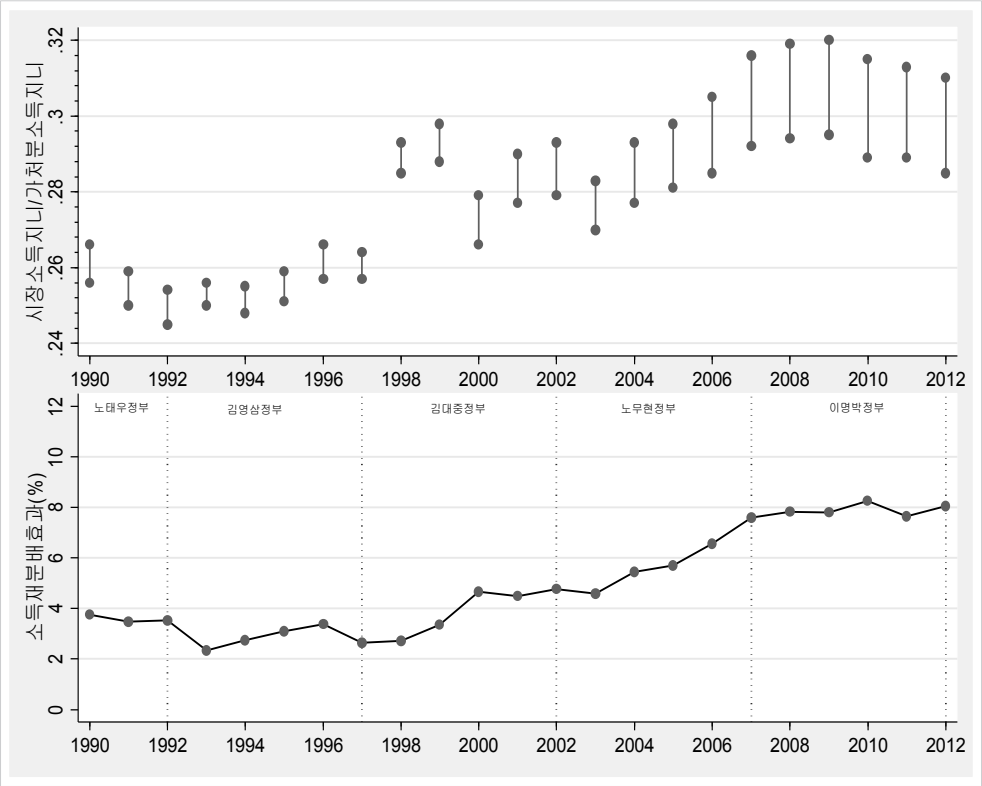
(단위: %)

구분		한국	일본	미국	영국	독일	프랑스	스웨덴	노르웨이
GDP 대비 일반정부 수입	1993	23.0	32.0	33.0	37.3	45.3	48.5	60.5	53.3
	1997	24.8	31.7	34.6	38.4	45.7	50.8	59.0	54.5
	2000	27.9	31.4	35.4	40.3	46.4	50.1	58.7	57.7
	2003	29.4	30.5	31.3	38.7	44.4	49.1	54.4	55.5
	2006	31.7	34.5	33.8	41.5	43.7	50.3	54.9	59.0
	2010	30.9	32.5	31.6	40.7	43.4	49.1	52.7	56.5
GDP 대비 정부총지출	1993	21.2	34.5	38.1	45.3	48.3	55.0	71.7	54.7
	1997	21.8	35.7	35.4	40.6	48.3	54.1	60.7	46.9
	2000	22.4	39.0	33.9	36.6	45.1	51.6	55.1	42.3
	2003	28.9	38.4	36.3	42.4	48.4	53.2	55.7	48.3
	2006	27.7	36.2	36.0	44.3	45.3	52.7	52.7	40.6
	2010	30.9	40.7	42.3	51.0	46.7	56.2	53.1	46.0

자료: 조윤제 외(2012), pp.44~45.

재정의 소득재분배 효과와 관련하여 1990년 세전소득 지니계수 대비 정부의 조세 및 재정 지원의 효과는 2003년 이후 상대적으로 빠른 속도록 증가하다가 2007~2008년 이후 다소 정체된 모습을 보여 주고 있다. 조세의 소득재분배 기능과 관련하여 주요 OECD 국가들의 세전 지니계수와 세후 지니계수를 비교하면 우리나라의 경우 상대적으로 재정을 통한 소득재분배 효과는 상당히 낮은 것으로 나타나고 있다. OECD(2011c) 또한 한국의 조세 및 사회복지의 소득불평등 완화 효과가 OECD 국가들 중에서 가장 낮음을 지적하고 있다. 다만, 우리나라의 경우 세전소득불평등이 OECD 국가 중 최하위 수준이라는 점을 고려할 필요가 있다(최병호 외, 2013: 55). 우리나라는 사회보장지출이 낮을 뿐만 아니라 조세구조에 있어서도 GDP 대비 개인소득세의 비중이 4% 미만으로 다른 국가들에 비해 상당히 낮은 수준이다.

〔그림 1-6〕 소득재분배 효과 (1990-2012)



주: 도시근로자 2인 이상 기준이며, 소득재분배 효과는 (시장소득 지니계수-가처분소득 지니계수)/시장소득 지니계수(%) 임.
자료: 최병호 외(2014), p.54.

〈표 1-44〉 세전 및 세후 지니계수 차이

구분	한국	일본	미국	영국	독일	프랑스	스웨덴	노르웨이
1985	-	0.04	0.10	0.11	0.19	0.08	0.21	0.13
1990	0.01	-	0.10	0.09	0.17	0.08	0.20	-
1995	0.01	0.08	0.12	0.12	0.19	0.20	0.23	0.16
2000	0.01	0.10	0.12	0.11	0.21	0.20	0.21	0.17
2005	0.02	0.12	0.11	0.11	0.21	0.20	0.20	0.17

주: 시장소득 기준 지니계수와 가처분소득 기준 지니계수의 차이
자료: 조윤제 외(2012), p.47.

〈표 1-45〉 GDP 대비 개인소득세 비중

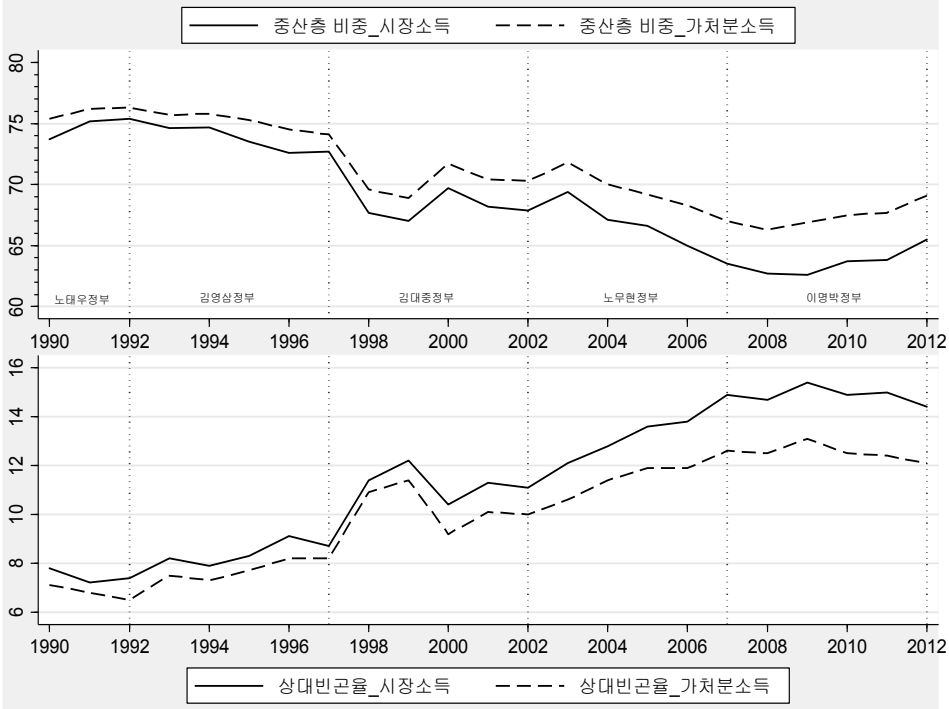
구분	2001	2002	2003	2004	2005	2006	2007	2008	2009
프랑스	9.8	7.5	7.5	7.4	7.9	7.7	7.4	7.5	7.3
독일	4.5	8.9	8.5	7.9	8.1	8.6	9.0	9.6	9.3
이탈리아	3.2	10.5	10.5	10.4	10.4	10.7	11.1	11.6	11.7
일본	7.0	4.8	4.5	4.7	5.0	5.2	5.5	5.6	5.4
한국	-	3.0	3.0	3.2	3.2	3.8	4.4	4.0	3.6
스웨덴	10.9	14.7	15.2	15.3	15.4	15.4	14.6	13.8	13.5
영국	10.6	10.4	9.9	10.0	10.4	10.6	10.9	10.7	10.4
미국	9.5	9.8	8.9	8.8	9.5	10.0	10.6	9.9	7.7
OECD 평균	9.6	9.1	9.0	8.8	9.0	9.0	9.1	9.0	…

자료: 조윤제 외(2012), p.47.

4. 빈곤

소득, 소비, 저축에서 주도적인 역할을 하는 중산층은 경제와 복지의 선순환 구조 창출에서 핵심적인 역할을 하는 집단이다. 세전소득(시장소득) 기준으로 중산층의 비중은 1990년 73.7%에서 2012년 65.5%로 8.2% 포인트 감소한 반면 상대빈곤율은 같은 기간 동안 6.6% 포인트 증가한 것으로 나타나고 있는데, 세후소득(가처분소득)을 기준으로 해도 유사한 패턴이 관측되고 있다(최병호 외, 2013: 52-53). 중산층의 비중은 2008년 글로벌 금융위기의 여파로 2009년에 최저 수준을 기록한 후에 다소 증가하는 것을 살펴볼 수 있다. 또한 세전소득을 기준으로 한 중산층/빈곤율과 세후소득을 기준으로 한 중산층/빈곤율 간 격차는 2005년 이후 다소 확대된 모습을 보인다.

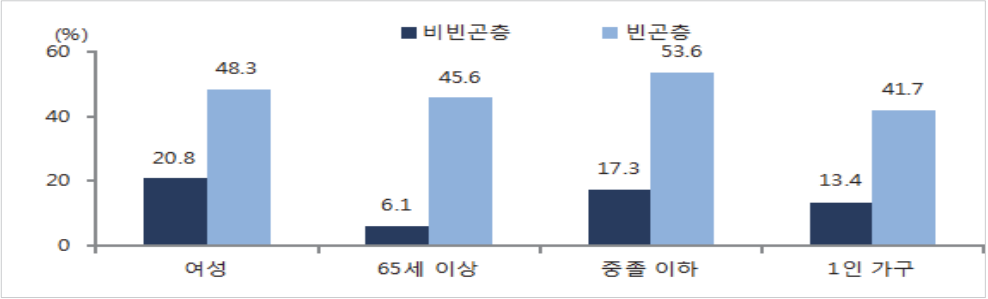
〔그림 1-7〕 역대정부의 중산층 비중과 상대빈곤율 (1990-2012)



주: 도시 2인 이상 가구균등화 소득
자료: 최병호 외(2013), p.53.

빈곤층과 비빈곤층 가구주의 특성을 비교하면, 여성, 고령자, 1인 가구, 저학력자 가구주 가구의 빈곤율이 매우 높다. 보다 구체적으로, 비빈곤층에서 여성 가구주의 비율이 20.8%인데 비해 빈곤층의 여성 가구주 비율은 두 배 이상인 48.3% 수준이다. 가구주가 65세 이상인 노인의 비중은 비빈곤층에서는 6.1%인 반면 빈곤층에서는 45.6%로 노인 가구주 가구의 빈곤율이 매우 높다. 가구주의 교육수준과 관련하여 중졸 이하 가구주의 비율은 비빈곤층이 17.3%인 반면 빈곤층은 53.6%이며, 1인 가구에서 비빈곤층의 비율이 13.4%인 반면 빈곤층은 41.7%에 달한다. 각 집단의 평균소득을 보면, 전체 평균소득이 100일 때 65세 이상 노인 가구주 가구의 평균소득은 38.4로 가장 낮게 나타나고 있다. 또한 중졸 이하 가구주 81.6, 여성 가구주 73.0, 1인 가구 70.4로 모두 평균소득보다 낮음을 살펴볼 수 있다.

〔그림 1-8〕 빈곤층과 비빈곤층 가구주의 인구학적 특성 (2010)



주: 빈곤층과 비빈곤층의 구분은 중위소득 50% 선을 기준으로 구분함.
자료: 통계청(2011), p.15.

〈표 1-46〉 집단별 평균소득 비교 (2010)

	여성가구주	65세 이상 노인	중졸 이하	1인 가구
집단별 소득수준	73.0	38.4	81.6	70.4

주: 전국 가구의 평균을 100으로 하여 산출
자료: 통계청(2011), p.15.

전체 가구에 비해 노인가구(가구주 연령 65세 이상)의 상대빈곤율이 더 크게 증가한 것으로 나타나고 있다. 1인 가구를 포함한 전체 상대빈곤율은 2006년 13.8%에서 2012년 14.0%로 미미하게 증가한 반면 같은 기간 동안 노인층의 상대빈곤율은 46.0%에서 49.3%로 상대적으로 더욱 크게 증가하였다. 2010년 현재 한국의 노인 상대빈곤율은 47.2%로 OECD 평균 12.8%의 3배 이상이며, OECD 국가들 중 가장 높은 수준을 유지하고 있다. 노인의 평균소득이 한국보다 낮은 국가(멕시코, 슬로바키아 등)와 비교해도 우리나라 노인층의 상대빈곤율이 더 높다는 사실은 한국 노인층의 소득수준이 매우 열악함을 시사하고 있다.

〈표 1-47〉 노령화지수와 상대빈곤율

(단위: %)

연도	노령화지수	노인 상대빈곤율	전체 상대빈곤율
2006	51.1	46.0	13.8
2012	77.9	49.3	14.0

주: 가처분소득 중위값 50% 미만 기준(1인가구 포함, 농가 제외).
자료: 통계청(2013), p.8.

〈표 1-48〉 OECD 국가의 노인 상대빈곤율 (2010): 가처분소득 중위값 50% 기준

(단위: %)

국가	65세 이상	전체	국가	65세 이상	전체
호주	35.5	14.4	일본	19.4	16.0
오스트리아	11.3	8.1	한국	47.2	15.2
벨기에	11.0	9.7	룩셈부르크	1.9	7.2
캐나다	7.2	11.9	멕시코	27.6	20.4
칠레	19.8	18.0	네덜란드	1.4	7.5
체코	3.7	5.8	뉴질랜드	12.5	10.3
덴마크	8.0	6.0	노르웨이	5.5	7.5
에스토니아	6.7	11.7	폴란드	9.7	11.0
핀란드	9.7	7.3	포르투갈	9.9	11.4
프랑스	5.4	7.9	슬로바키아	4.3	7.8
독일	10.5	8.8	슬로베니아	16.7	9.2
그리고	15.8	14.3	스페인	12.5	15.4
헝가리	1.6	6.8	스웨덴	9.5	9.1
아이슬란드	3.0	6.4	스위스	21.8	9.5
아일랜드	8.0	9.0	터키	17.6	19.3
이스라엘	20.8	20.9	영국	8.6	10.0
이스라엘	11.0	13.0	미국	19.9	17.4
OECD	12.8	11.3			

주: 헝가리, 아일랜드, 일본, 뉴질랜드, 스위스, 터키는 2009년 그리고 칠레, 한국은 2011년 자료
자료: OECD(2013), p.165.

제4절 소결

한국 사회는 지난 60여 년에 걸쳐 괄목할 만한 경제발전을 이루었다. 그러나 본 장에서 살펴본 각종 사회지표들은 국민들의 삶의 질이 이러한 경제발전에 상응하는 정도로 향상되지 못하고 있음을 보여 주고 있다. 특히, 1990년대 말 이후 국민의 삶과 관련된 각종 지표들의 악화 현상이 보다 심화된 형태로 나타나고 있는데, 이렇게 1990년대 말 이후에 나타난 사회지표의 악화 현상은, 무엇보다도, 세계화 현상 및 1997년 말의 IMF 경제위기를 거치면서 심화된 사회양극화 현상과 밀접히 연관되는 것으로 추정해

볼 수 있다.

한국 사회가 과거의 고도성장시대를 지나 본격적으로 저성장시대에 진입함과 함께 세계적으로 전례가 없을 정도로 급속한 인구고령화 현상을 경험하고 있음을 고려할 때 더 이상 과거와 같이 경제성장과 고용 증가를 통해 국민들의 삶의 질을 향상시키는 것은 매우 어렵다고 할 수 있다. 사회통합을 적절히 유지한 상황에서 지속적인 경제성장을 이루기 위해서는 사회복지의 사각지대와 불평등 현상에 보다 적극적으로 대응할 필요가 있으며, 특히 미비한 사회안전망 확충을 포함하여 보다 적극적인 사회정책적 고려가 필요한 상황이다.

우선, 사회복지의 사각지대가 매우 광범위함에도 불구하고 우리나라의 현 사회보장제도는 기여를 중심으로 한 사회보험방식을 취함으로써 노동시장 유연화와 같은 사회경제적 환경 변화에 적극적으로 대응하지 못하고 있음이 지적될 필요가 있다. 사회보장제도가 행정적인 적용의 용이성 측면에서 사회경제적으로 안정된 계층을 우선적인 대상으로 하여 도입됨으로써 현재까지 제도의 사각지대에 위치한 사회적 취약계층의 비중이 작지 않으며, 이들 취약 근로계층의 경우 최근까지 진행된 노동시장 환경 변화로 인해 기여(보험료)에 기초한 사회보장제도로부터 충실히 보호받기가 더욱 어려워지고 있다. 이에 따라, 향후 사회보험방식의 사회보장제도를 현재의 노동시장 환경 변화에 적극적으로 대응하도록 개편하는 한편 사회보험방식 사회보장제도의 문제를 보완하는 방안으로 기여에 기초하지 않은 조세방식 사회보장제도의 역할을 강화할 필요성이 제기된다고 할 수 있다.

다음으로, 선진 복지국가들에 비해 사회보장체계의 구축이 상대적으로 매우 늦었음에도 불구하고, 한국 사회의 경우 사회보장의 재정 불안정과 관련된 문제가 사회적으로 매우 중요한 위치를 점하고 있음이 지적될 필요가 있다. 특히, 한국 사회의 경우 저출산 현상으로 인해 생산가능인구 증가가 둔화되고 중장기적으로 경제활동인구가 감소할 것으로 전망됨으로써 사회보험방식 사회보장제도의 재정적 지속가능성과 관련된 사회적 우려가 매우 높은 상황이다.

인구구조의 고령화 현상을 고려할 때 향후 중고령층 노동시장의 역할을 활성화하는 한편 여성 노동력의 적극적인 활용이 사회보험방식 사회보장제도의 재정적 지속가능성과 관련하여 매우 중요한 과제로 등장하고 있다. 또한, 장기적으로 노인인구는 지속적으로 증가하는 반면 생산가능인구의 정체 혹은 감소가 전망되고 있음을 고려할 때

사회보장제도의 재정적 지속가능성을 제고하기 위해서는 근로소득세 이외의 추가적인 사회복지 재원(예컨대, 소비세) 확보나 지출구조의 합리화 등과 같은 방안을 추가적으로 검토할 필요가 있다.

마지막으로, 현재까지 사회적 취약계층의 이해관계가 적절히 정치적 과정을 통해 대변되지 못하고 있음이 지적될 필요가 있다. 특히, 서구 선진국들처럼 한국 사회 또한 후기산업사회로 전환됨에 따라 새로운 형식의 사회적 위험(new social risks)이 크게 증가하고 있음을 고려할 때 사회적 취약계층의 이해관계를 보다 충실히 반영할 필요성이 커지고 있다. 특히, 비정규직 근로자처럼 기존의 노사정합의체를 통해 이해관계를 충실히 반영하기 어려운 취약 근로계층의 이해관계를 보다 적극적으로 대변할 수 있는 사회적 기구 구성의 필요성을 검토할 필요가 있다.

제2장
우리나라의 사회보장 지출규모와 구조

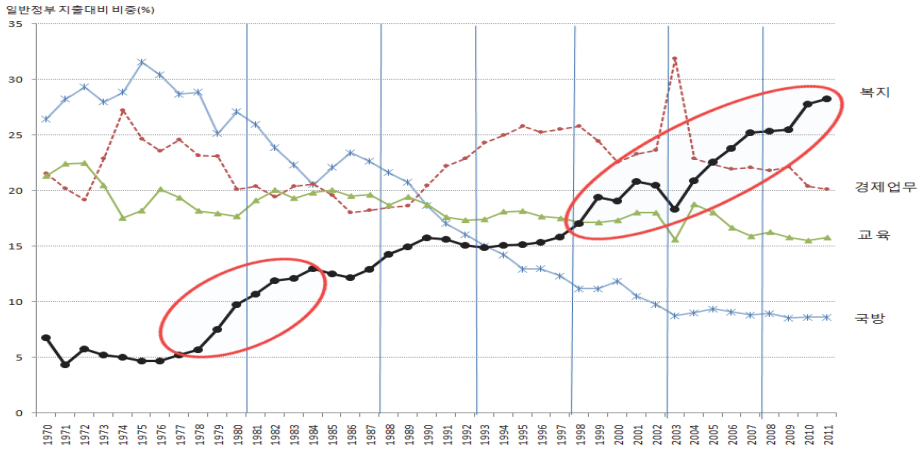
제1절 정부지출의 재원배분 구조와 추이
제2절 사회보장 지출규모와 구조
제3절 사회보장 지출수준과 구조비교
제4절 소결: 재정지출 성과제고를 위한 과제

2 우리나라의 사회보장 지출규모와 구조

제1절 정부지출의 재원배분 구조와 추이

정부의 재정운용을 보면 시대적 요구와 경제·사회 여건에 따라 분야별 재원배분의 중점이 변하고 있다. 1970년 이래 정부지출의 재원배분 구조와 추이를 살펴보면, 먼저 사회보장지출(또는 '복지지출'이라 한다)은 그 비중이 계속 상승하는 반면, 국방비 비중은 지속적으로 하락하는 양상을 띤다. 또한 경제분야 지출은 정책여건에 따라 등락하고, 교육비 비중은 미미하게 하락하지만 일정수준을 유지한다고 볼 수 있다. 이 외에 일반공공행정 등의 나머지 5개 정부기능(공공질서 및 안전, 환경보호, 주택 및 지역개발, 오락·문화 및 종교)은 1970년에서 2011년 사이에 총지출에서 차지하는 비중이 다소간 상승세(3.3%p)를 보였다.

〔그림 2-1〕 분야별 재원배분 변동양상 (1970-2011)



주: 그림의 구분은 왼쪽부터 3, 4 공화국(1980년 이전), 5공화국(1981~1987), 6공화국(1988~1992), 문민 정부(1993~1997), 국민의 정부(1998~2002), 참여 정부(2003~2007), 이명박 정부(2008년 이후) 순임.
자료: 국민계정통계(통계청 http://kosis. kr 검색일 2014. 1.15).

※ 제2장 집필진: 박인화 한국보건사회연구원 초빙연구위원.

구체적으로 보면, 2011년 현재 일반정부 총지출[9](general government expenditures)에서 사회보장지출[10]이 차지하는 비중은 28.3%로 지난 40여년간 21.5%p 상승하였다. 반면, 국방비는 2011년 8.6%로 같은 기간에 17.9%p 하락하였다. 경제업무 지출비중은 2011년 20.1%로 1970년에 비해 1.5%p 하락하였지만, 외환위기와 관련한 공적자금 지원으로 2003년에는 총지출 대비 31.9%에 이르는 수준으로 급격하게 증가하기도 했다. 교육비 비중은 지난 40여년간 5.5%p 하락하였다. 그런데 1990년대 이전에는 타 사회정책 여건이 미비하였던 만큼, 인적자원에 대한 투자는 상대적 우위를 차지하였다고 볼 수 있다. 일반정부지출 중 이상 5개의 정부기능(보건, 사회보호, 경제업무, 교육, 국방)이 차지하는 비중은 지난 40여년간 평균 74% 수준이다.

요약하자면, 1970년 이래 정부지출에서는 사회보장을 위한 재원배분이 지속적으로 늘어나는 추세가 견지되고 있다. 특히 건강보험제도가 도입된 1977년 이후 수년간과, 외환위기 이후 「국민의 정부」가 들어서고 2000년대로 이어지는 기간에 복지지출의 증가속도가 급속하였음도 특징적이다([그림 2-1], 〈표 2-1〉 참조).

〈표 2-1〉 일반정부지출의 분야별 재원배분 비중 (1970-2011)

(단위: %)

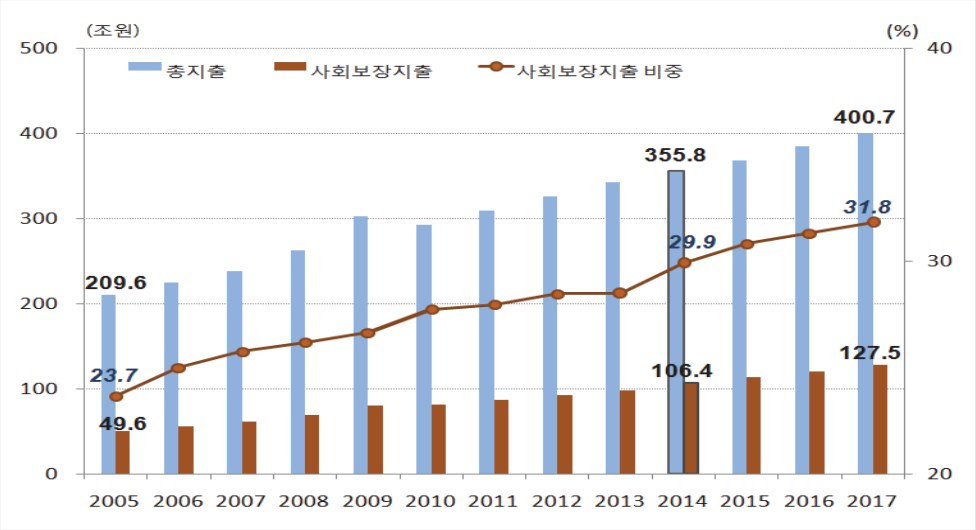
분야	1970	1980	1990	2000	2011	1970~2011년간 배분비중 변화	최고치	최저치
사회보장 (보건+사회보호)	6.8	9.8	15.7	19.1	28.3	21.5%p	2011년 (28.3)	1971년 (4.3)
경제업무	21.6	20.2	20.4	22.5	20.1	-1.5%p	2003년 (31.9)	1986년 (18.0)
교 육	21.3	17.7	18.7	17.3	15.8	-5.5%p	1972년 (22.5)	2003년 (15.6)
국 방	26.5	27.1	18.6	11.9	8.6	-17.9%p	1975년 (31.6)	2009년 (8.5)
기타 (5개의 정부기능)	23.9	25.3	26.5	29.2	27.2	3.3%p	1998년 (28.9)	1975년 (21.0)
합 계	100.0	100.0	100.0	100.0	100.0	-	-	-

주: 1) 「국민계정」(SNA)에 따른 일반정부 총지출 기준.
2) 분야별 분류는 정부지출의 10대 기능별 분류에 따르는데, 경제업무, 교육, 국방(이상 3개)은 각각 독립 기능이며, 사회보장(복지)은 보건과 사회보호의 2개 기능 합계임. 이외 정부지출은 일반공공행정, 공공질서 및 안전, 환경보호, 주택 및 지역개발, 오락 문화 및 종교의 5개 기능이 있음.
자료: 국민계정통계(통계청 http://kosis. kr 검색일 2014. 1.15).

9) 「국민계정통계」(SNA)에 따르며, 중앙정부, 지방정부 및 사회보장기금으로 구성된다.
10) 정부지출에 대한 10대 기능별 분류(UN COFOG: Classification of the Functions of Government) 중 '보건'(health)과 '사회보호'(social protection)의 2개 분야 지출을 말한다.

그런데 이상의 내용은 정부결산에 근거를 두는 국민계정통계이므로, 재정에 관한 현황을 파악하는 데는 한계가 있다. 이러한 점을 보완하기 위해 예산자료와 중기전망치에 근거를 두는 중앙정부 재정정보를 활용하여 사회보장지출 증가추이를 보다 세밀하게 들여다보도록 한다(〔그림 2-2〕 참조). 2014년 현재 중앙정부의 사회보장지출[11]은 총지출의 29.9%인 106조 4,300억원인데, 증가율은 2005~2014년간 연평균 8.9%로 총지출 증가율(연 6.1%)의 1.46배 속도이다(〈표 2-2〉 참조).

〔그림 2-2〕 중앙정부 사회보장지출 추이 (2005-2017)



자료: 국민계정통계(통계청 http://kosis.kr 검색일 2014.1.15).

〈표 2-2〉 기간별 재정지출 증가율 비교: 중앙정부 총지출 vs 사회보장지출

기 간	연평균 증가율		사회보장지출 증가율 배수 (총지출 증가율 대비, b/a)
	총지출(a)	사회보장지출(b)	
2005~2017년	5.5%	8.2%	1.49배
• 2005~2013년(본예산)	6.3%	8.8%	1.40배
• 2005~2014년	6.1%	8.9%	1.46배
• 2013(본예산)~2017년	4.0%	7.0%	1.75배

자료: 국민계정통계(통계청 http://kosis.kr 검색일 2014.1.15.)를 토대로 작성

11) 국가예산회계시스템(d-Brain)에서 사회복지분야(080)와 보건분야(090) 예산의 합을 말한다.

다만, 박근혜 정부(2013~2017년)[12]에서는 사회보장지출 증가율이 이전 정부보다 다소 낮은 7.0%로 계획되어 있지만, 동 기간의 총지출 증가율과 비교하면 1.75배에 이르는 빠른 속도이다. 지난 2005~2013년간에는 사회보장지출 증가속도가 총지출 증가율의 1.4배 정도였음을 감안하면, 근년에 이를수록 사회보장지출이 정부 전체지출보다 더 빠르게 늘어남을 알 수 있다. 의무지출 비중이 높은 사회보장지출은 기존 법령에 따른 의무지출이 자동 증가할 뿐 아니라, 기초연금 도입 등 현 정부의 새로운 국정과제가 법제화되면서 지출확대를 견인하기 때문이다. 이러한 정책 여건이 반영되어 2017년에는 사회보장지출이 총지출의 31.8%에 이르는 127조 5천억원 규모로 예상된다. 다만, 동 추정은 「2013~2017년 국가재정운용계획」에 따른다. 그런데 현행 중기재정계획은 기속력이 없는데 그간의 재정운용 결과를 감안한다면, 실제 발생할 지출이 계획치보다 더 늘어날 수 있다.[13] 이러한 재정여건으로 인하여 정부지출 중 재량적 속성을 띠는 타 분야 지출은 예산 운용이 상당히 제약될 것으로 예상된다.

제2절 사회보장 지출규모와 구조

1. 사회보장 지출규모

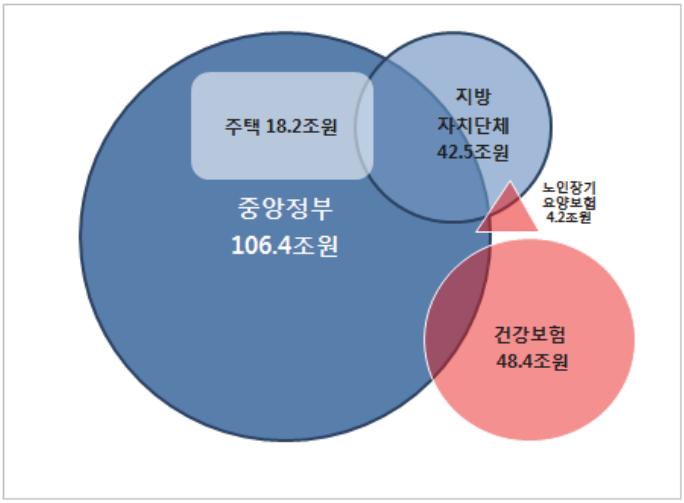
우리나라의 사회보장지출을 말할 때는 중앙정부의 사회보장지출[14]이 자주 언급된다. 2014년 중앙정부의 총지출이 356조원인데, 이중 30%인 106조 4,300억원이 복지재정이다. 이는 국정의 주요 12대 분야 중 사회복지분야와 보건분야에 속하는 세출(예산사업)과 기금지출을 말한다. 그런데 국가의 사회보장제도 운영에 따른 재정지출은 중앙정부 뿐 아니라 지방자치단체의 정책수행과도 직결된다. 이것이 「국가재정법」과 「지방재정법」에 근거를 두는 국가의 재정운용이다. 그리고 이 외에 재정 외로 운용되는 사회보장지출이 있다. 우리나라에서는 국민건강보험과 노인장기요양보험이 재정 외로 운용되고 있다.

---

12) 2013년은 본예산 기준이다.
13) 2004년 10월 이래 각년도 국가재정운용계획(기획재정부)을 참고한다.
14) 국가예산회계시스템(dBrain)에서 사회복지분야(080)와 보건분야(090) 지출을 말하며, 보건복지재정, 복지재정, 보건복지예산, 복지예산 등의 이름으로 일컬어진다.

따라서 우리나라의 사회보장지출을 국제기준에 비추어 보면, 국가재정으로 운용되는 중앙정부와 지방자치단체의 사회보장지출, 그리고 재정 외로 운용되는 국민건강보험 및 노인장기요양보험 지출이 포함된다. 다만, 중앙정부의 현행 사회보장지출에는 국제기준의 '사회적 급여'(benefits with a social purpose)에는 부합하기 어려운 주택부문의 융자지출과 이자상환 등이 포함되어 있다. 이에 따라 사회보장급여의 요건에 부합하는 지출은 포함시키고 그러하지 않은 지출은 배제시키면, 우리나라의 사회보장지출은 〔그림 2-3〕과 같은 구조로 이해될 수 있다. 〈표 2-3〉은 이에 대한 구체적인 재정규모이다.

〔그림 2-3〕 우리나라의 사회보장 지출규모와 구조 (2014)



주: 정부 재정운용구조와 재정통계를 토대로 작성.

이상과 같은 지출구조와 재정통계 기준에 기반을 두고, 2014년 현재 우리나라의 사회보장 지출규모를 산출하면 약 154조원으로 추정된다. GDP[15]에 대비하면 10.9% 수준이다.[16] 2012년 기준으로 OECD 국가의 평균 공공사회지출 비중이 21.8%이므로, 단순 비교하자면 대략 절반 수준이라 할 수 있다. 그러나 이러한 비교는 여러 가지 한계를 내포한다는 사실을 감안해야 한다. 보다 자세한 사항은 다음 절에서 논의한다.

15) 2014년 GDP 추정치 1,408조 8,000억원을 적용한다(한국보건사회연구원 사회보장재정추계센터 내부자료).
16) 〈표 2-3〉에서 기술하였듯이, 주택융자 외에도 현행 정부지출에 포함되어 있는 타 융자지출까지 차감하면 사회보장 지출규모와 GDP대비 비중은 다소 감소할 것이나, 본고에서는 더 이상 이를 반영하지 않음을 밝힌다.

〈표 2-3〉 우리나라의 사회보장지출 산출과정 (2014)

(단위: 조원)

	유 형	재정규모	중복/특이사항		순계
			중앙	자치단체	
재정	**〈1단계〉**				
	중앙정부(총지출)	**106.43** (a)	-	(23.02)	**125.90** (d=a+b-c)
	지방자치단체(예산순계)	**42.50**(b)	**23.02**(c)	-	
	〈2단계〉				
	중앙정부: 주택부문	18.23	융자지출 14.05 + 이자상환 1.98 = **16.03** (e)		주택 융자/이자 제외시 **109.87** (f=d-e)
재정 외	**〈3단계〉**				
	국민건강보험	48.38	6.97[1]	-	41.42 (국고 차감, g)
	노인장기요양보험	4.17	0.58[2]	0.85[3]	2.73 (국고+지방비 차감, h)
	소 계	52.55	7.55	0.85	**44.15** (i=g+h)
사회보장지출	중앙+지방-주택(융자+이자상환) +(건보, 노인장기요양)	125.90 - 16.03 + 44.15			**154.02** (f+i) **(GDP 대비 10.9%)**[4]

주: 1) 가입자지원 6조 3,221억원, 공교보험료 국가부담금 6,441억원, 정책관리등 315억원.
2) 운영지원 5,033억원, 사업관리 10억원. 기초생보자 외의 의료급여자 요양비용 368억원, 공교보험료 국가부담금 438억원.
3) 기초생보자 장기요양비용 8,536억원.
4) 주택융자 외의 타 융자지출까지 차감하면 규모와 GDP대비 비중은 다소 감소할 것임.

자료: 1. 기획재정부(2014). 2014 나라살림 예산개요.
2. 보건복지부(2014). 2014년 예산 및 기금운용계획 개요.
3. 국회예산정책처(2014). 2014 재정수첩.

이제 〈표 2-3〉을 따라 2014년 우리나라의 사회보장지출 산출과정을 자세히 살펴보도록 한다. 먼저, 언급하였듯이 중앙정부 사회보장지출은 106조 4,300억원이다. 그런데 이중에는 국고보조사업 수행을 위해 지방자치단체로 이전되는 지출이 23조원 포함되어 있다. 지방자치단체는 동 이전지출을 포함하여 회계연도 예산을 편성하는데, 2014년 예산순계 기준[17]의 사회보장지출은 42조 5,000억원으로 편성되었다. 이에 근거하여 중앙과 지방의 사회보장지출을 순계로 파악하면, 125조 9,000억원 규모로 산출된다. GDP 대비 8.9%에 해당한다. 동 규모가 현재 우리 정부가 채택하고 있는 중앙과 지방의 예산회계시스템에 따라 국가재정의 범주 내에서 운용하는 사회보장지출이라고 하겠다.

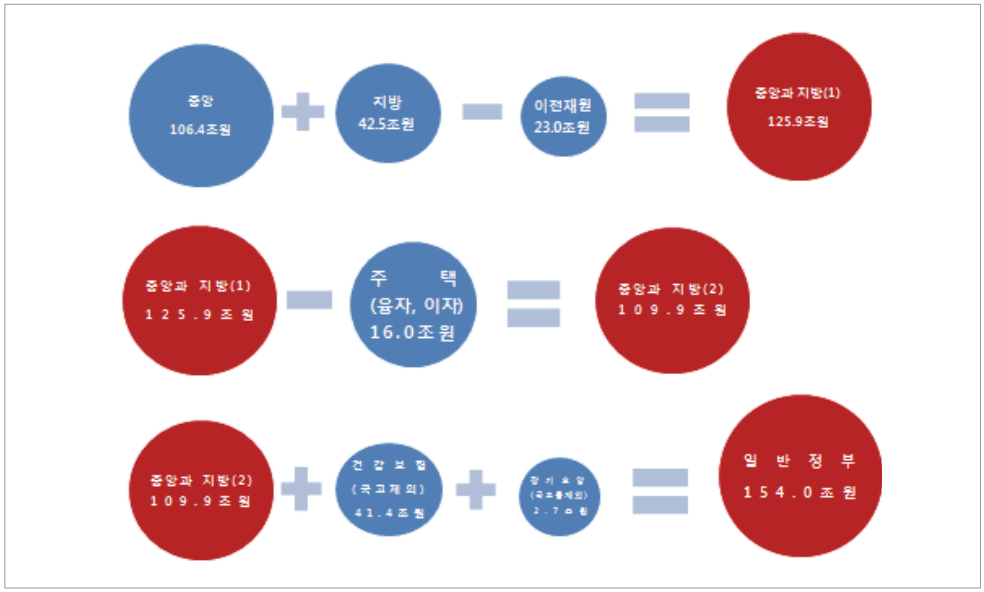
다음 단계는 앞의 결과로부터 국제기준에 비추어 정합성이 떨어지는 주택부문의 융자지출과 이자상환(16조 300억원)을 제외시키도록 한다. 이 경우, 국가재정으로 운용

17) 당초예산이며, 일부 기금지출을 포함하지 아니한다.

되는 우리나라의 사회보장지출은 109조 8,700억원 규모로 추정되며, GDP 대비 7.8% 수준이다.

마지막 단계로 재정 외로 운용되는 사회보장지출을 반영시키도록 한다. 먼저 국민건강보험 지출은 2014년 48조 3,817억원으로 추정된다.[18] 중앙정부 예산에 이미 반영되어 있는 가입자지원 등의 6조 9,665억원을 차감하면, 재정에서 제외된 규모가 41조 4,152억원으로 계상된다. 노인장기요양보험은 2014년 지출이 4조 1,712억원으로 추정된다. 이중 중앙정부 예산이 반영되어 있는 운영지원비 등이 5,849억원이며, 지방자치단체 예산에 반영된 기초생활수급자의 장기요양비용이 8,536억원이다. 이를 합산하여 차감시키면 국가재정에 미반영된 규모는 2조 7,327억원이다. 이에 따라 국민건강보험과 노인장기요양보험 운영과 관련하여, 국가재정에 반영되지 않은 지출규모는 2014년 44조 1,479억원으로 추정된다. 따라서 이 규모만큼을 2단계에서 파악된 사회보장지출에 반영시키면 154조 200억원이 산출되는데, 이것이 대략적이지만 국제기준을 적용한 우리나라의 사회보장지출 규모라고 할 수 있다(〔그림 2-4〕 참조).

〔그림 2-4〕 우리나라의 사회보장지출 산출결과 (2014)



자료: 〔그림 2-3〕, 〈표 2-3〉과 동일.

18) 국회예산정책처(2014). 2014년도 대한민국 재정(국민건강보험공단 추정치 재인용).

이상의 산출결과에 따르면, 2014년 현재 우리나라의 공공 사회보장지출은 GDP 대비 10.9% 수준으로 추정된다. 다만 가계에 대한 직접적인 혜택으로 인정하지 않는 일부 융자지출까지 차감하면 규모와 비중이 다소 감소하겠지만, 이를 별도 반영하지는 않았다.

2. 사회보장 지출구조

이상과 같이 어떤 범주에서 어떤 기준을 적용하는가에 따라 규모가 상이한 사회보장지출에 대해 구조와 주요 내역을 살펴본다. 먼저 가장 널리 알려진 중앙정부 사회보장지출부터 보면, 동 지출을 구성하는 12개 정책부문 중에서 가장 돈이 많이 들어가는 곳이 공적연금이다. 동 부문 지출은 2014년 36조 4,030억원 규모로, 전체 복지지출의 34.2%를 차지한다(〈표 2-4〉 참조). 제도가 도입된 지 50년 이상된 공무원연금과 군인연금, 20년 가입의 완전노령연금 수급자를 배출한 국민연금, 그리고 사학연금의 급여와 관련된 비용인데, 2005년 이래 매년 약 10%씩 증가해 오고 있다. 그런데 연금사업은 가입자의 기여에 토대를 두고 운용되므로, 세수를 기반으로 하는 일반회계 사업과는 재원을 달리한다. 다만, 공무원연금과 군인연금의 수지적자는 예산(국고와 지방비[19])으로 보전된다.

그 다음으로 지출규모가 큰 부문은 주택인데, 18조 2,340억원으로 복지지출의 17.1%이다. 언급하였듯이 동 지출의 88%는 융자지출과 이자상환이어서, 국제기준의 '사회적 목적을 띤 급여'와는 성질을 달리한다. 세 번째로 규모가 큰 지출은 노동부문인데, 동 지출의 81.4%(11조 7,704억원)는 고용보험과 산재보험 사업비이다. 네 번째는 기초생활보장급여(8조 8,310억원)인데, 이는 조금 뒤에 논의한다. 다섯 번째는 국민건강보험을 위한 국고지원 등으로 6조 9,665억원 규모이며, 복지지출의 6.5% 수준이다.

19) 지방공무원과 교육공무원의 연금수지 적자는 각각 지방자치단체와 교육자치단체가 부담한다.

〈표 2-4〉 공공 사회보장 지출규모 (2014)

(단위: 억원, %)

	국가예산회계시스템(중앙) 및 재정고(지방) 기준									국제기준 (OECD SOCX)	
	중앙정부(총지출)		지방자치단체(예산순계)			중앙과 지방		재정분담률		일반정부	
	계	(비중)	이전재원 (국고)	순지방비	계	순계	(비중)	중앙	지방	계	(비중)
	a		b	c	d=b+c	e=a+c		a/e	c/e		
사회보장지출(A+B)	1,064,253	(100.0)	230,215	194,756	424,971	1,259,009	(100.0)	84.5	15.5	1,540,188	(100.0)
(GDP 대비)	(7.6)		(1.6)	(1.4)	(3.0)	(8.9)				(10.9)	
사회복지 분야(A)	972,050	(91.3)	222,404	178,428	400,832	1,150,478	(91.4)	84.5	15.5	1,017,505	(66.1)
기초생활보장	88,310	(8.3)	85,256	17,975	103,231	106,285	(8.4)	83.1	16.9	106,285	(6.9)
취약계층지원	17,987	(1.7)	14,764	37,880	52,644	55,867	(4.4)	32.2	67.8	55,867	(3.6)
보육 가족 여성	57,156	(5.4)	55,776	62,855	118,631	120,011	(9.5)	47.6	52.4	120,011	(7.8)
노인 청소년	65,619	(6.2)	58,126	44,419	102,545	110,038	(8.7)	59.6	40.4	137,365	(8.9)
사회복지일반	7,440	(0.7)	2,993	1,485	4,478	8,925	(0.7)	83.4	16.6	8,925	(0.6)
공적연금	364,031	(34.2)	-	-	-	364,031	(28.9)	100.0	-	364,031	(23.6)
노동	144,588	(13.6)	2,128	4,536	6,664	149,124	(11.8)	97.0	3.0	149,124	(9.7)
보훈	44,576	(4.2)	66	2,409	2,475	46,985	(3.7)	94.9	5.1	46,985	(3.1)
주택	182,343	(17.1)	3,295	6,869	10,164	189,212	(15.0)	96.4	3.6	28,912	(1.9)
보건 분야(B)	92,203	(8.7)	7,811	16,328	24,139	108,531	(8.6)	85.0	15.0	522,683	(33.9)
건강보험지원	69,665	(6.5)	-	-	-	69,665	(5.5)	100.0	-	483,817	(31.4)
보건의료(D)	19,451	(1.8)	7,493	15,922	23,415	35,373	(2.8)	55.0	45.0	35,373	(2.8)
식품의약안전	3,087	(0.3)	318	406	724	3,493	(0.3)	88.4	11.6	3,493	(0.2)

자료: 기획재정부(나라살림 예산개요, 2014)와 안전행정부(지방자치단체 통합재정개요, 2014)를 토대로 작성

이러한 지출양상에서 보듯이, 중앙정부 재정운용에서는 1차안전망인 사회보험제도 운영에 따른 급여가 큰 몫을 차지한다. 현재 정부의 예산회계시스템에서 노인·청소년 부문에 속한 노인장기요양보험 지원까지 포함하면, 중앙정부 소관의 사회보험 급여비 지출과 운영비는 모두 합하여 55조 7,250억원에 이르러, 복지지출의 52.4%를 차지한다.[20]

따라서 복지지출의 47.6%에 해당하는 나머지 50조 7,005억원이 2, 3차 사회안전망인 공공부조와 사회서비스를 위한 가용재원이다. 그러나 동 영역에서 가장 몫이 큰

20) 박인화(2014). 나라살림과 복지재정 운용, 보건복지포럼 제207호, 한국보건사회연구원, pp 63~81.

주택부문은 기술한 바와 같이 사회보장지출로서는 적절하지 않은 내용을 포함하며, 보훈은 국가유공자에 대한 사회보상이므로 국민일반을 위한 복지지출과는 구분된다. 이렇게 보면, 현행 사회보장지출에서 기초생활보장, 취약계층지원, 보육·가족·여성, 노인·청소년, 사회복지일반, 보건의료의 6개 부문이 국민일반의 복지체감과 직결되는 공공부조 및 사회서비스 재원이라 할 수 있다. 2014년 중앙정부 예산에서 동 부문의 지출은 총 25조 1,610억원에 이르러, 복지지출의 23.6% 수준이다(〈표 2-5〉 참조). 이러한 지출구조는 이어서 살펴보는 지방자치단체의 사회보장지출과는 상당히 차별화되는 점이다.

〈표 2-5〉 사회보장지출: 2014년 주요 복지사업을 중심으로

(단위: 억원, %)

	중앙정부	지방자치단체 (순부담)	중앙과 지방	재정분담률		국가전체(국제기준)
	a	b	c=a+b	중앙	지방	c + 재정외 운용
사회보장지출(총액, A)	1,064,253	194,756	1,259,009	84.5	15.5	1,540,188
주요 복지사업(B) (총액대비 비중, B/A)	251,610 (23.6)	179,457 (92.1)	431,067 (34.2)	58.4	41.6	463,826 (30.1)
기초생활보장	88,310	17,975	106,285	83.1	16.9	106,285
취약계층지원	17,987	37,880	55,867	32.2	67.8	55,867
보육·가족·여성	57,156	62,855	120,011	47.6	52.4	120,011
노인 청소년	65,619	44,419	110,038	59.6	40.4	137,365
사회복지일반	7,440	1,485	8,925	83.4	16.6	8,925
보건의료	19,451	15,922	35,373	55.0	45.0	35,373

자료: 〈표 2-4〉와 동일.

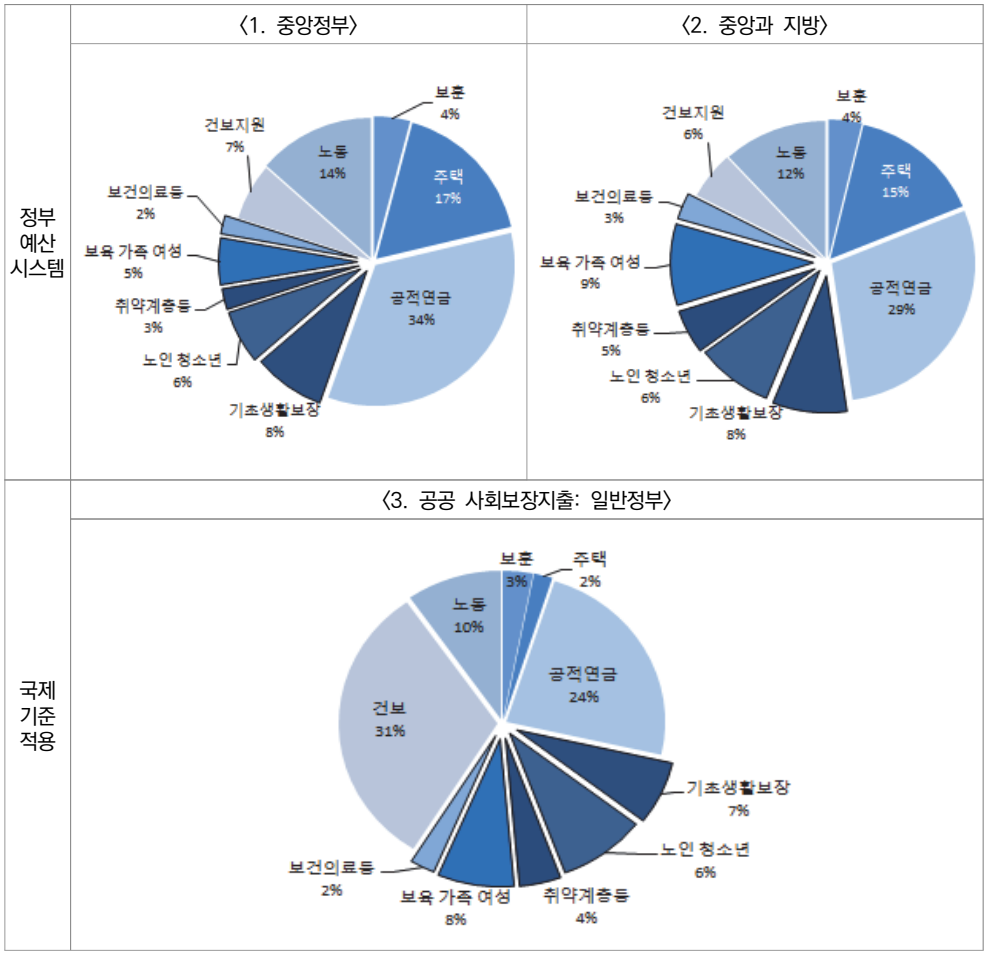
지방자치단체는 2014년 당초예산 기준으로 42조 4,971억원을 사회복지 및 보건분야에 지출할 계획이다. 이는 지방자치단체 예산순계 총규모(163조 5,793억원) 대비 26.0%에 해당한다.[21] 그런데 자치단체 복지예산에는 중앙에서 이전된 재원 23조 215억원이 반영되어 있어서, 이를 차감하면 순복지부담은 19조 4,756억원으로 파악된다. 이 비용은 자치단체 고유의 복지사무를 위한 지출소요를 제외하면 대부분 국고보조사업 수행을 위한 대응부담이다. 이에 따라 자치단체의 순복지부담은 기초생활보

21) 안전행정부(2014). 2014년 지방자치단체 통합재정개요(상).

장, 취약계층지원, 노인, 보육, 보건의료 등의 공공부조와 사회서비스 기능 수행에 집중되며, 이를 위한 지출규모는 17조 9,460억원으로 순복지부담의 92%를 차지한다.

이와 같이 국가재정의 범주에서 운용되는 사회보장지출에 대해 중앙과 지방을 합하면, 순계기준으로 125조 9,000억원 규모임은 살펴본 바와 같다. 이에 대해 영역별 배분을 보면, 국민일반을 위한 공공부조와 사회서비스 예산은 43조 1,067억원으로, 사회보장지출 총액 대비 34.2%로 나타난다. 중앙정부만 볼 때보다 동 비중이 10.6%p 상승하는데, 이러한 변동은 [그림 2-5]의 1과 2를 통하여 잘 볼 수 있다.

[그림 2-5] 우리나라의 사회보장 지출구조 (2014)



자료: 〈표 2-3〉, 〈표 2-4〉와 동일.

다음 단계는 재정영역의 사회보장지출에다 재정 외로 운용되는 국민건강보험과 노인장기요양보험을 모두 반영시켜 구조를 살펴본다. 예상되듯이 국제기준에 비추어보면, 우리나라의 사회보장 지출구조는 그 이전과 모습이 달라진다. 먼저 48조원을 상회하는 건강보험 지출이 공적연금 지출을 능가하는 최대 규모의 정책부문으로 자리매김되면서 전체 사회보장지출에서 31%를 차지하게 된다. 이제 그 다음이 공적연금 지출로 24% 수준이며, 이어서 고용보험과 산재보험이 주를 이루는 노동부문이 부각된다. 이상의 정책영역을 합하면, 비중은 약 65%에 이른다. 다만 〔그림 2-5〕의 3에서는 노인장기요양보험은 정부의 분류대로 일단 노인 등의 부문에 포함시켰다. 그런데 노동부문에서 사회보험 외의 재정운용을 차감하고, 다시 노인장기요양보험을 합하여 규모를 산출하면, 100조 7,264억원에 이른다. 총 사회보장지출 대비 65.4% 수준이다. 이것이 사회보험제도 운영에 따른 급여비 등의 연간 지출규모이다.

한편 기초생활보장, 취약계층지원 등 6개 부문의 공공부조와 사회서비스 지출은 46조 3,826억원 규모이며, 총 사회보장지출 대비 30.1%이다. 동 재원이 주로 세수에 기반을 두고 운용되는 흔히 '복지'라고 말할 때 연상되는 국가와 자치단체의 사업비이다. 다시 말하여, 빈곤층을 위한 기초생활보장, 장애인 등의 취약계층 지원, 노인을 위한 기초연금, 보육과 각종 돌봄 등의 사회서비스, 그리고 공공보건의료서비스 등이 모두 여기에 포함되는 공공사업들이다.

이상과 같이 총 154조원 규모의 공공 사회보장지출에서 65.4%를 차지하는 사회보험지출, 그리고 30.1%를 차지하는 공공부조와 사회서비스 지출을 합하면, 95.5%에 달한다. 나머지 4.5%의 지출이 보훈과 주택급여[22]이다. 이것이 2014년 현재 우리나라 사회보장지출을 이루는 골격이라 할 수 있다.

22) 보다 상세한 검토가 필요하지만, 융자지출 등은 제외시킨 만큼 일단 국제기준의 주택급여에 부합된다고 본다.

제3절 사회보장 지출수준과 구조비교

1. 사회보장 지출수준과 경제사회지표 비교

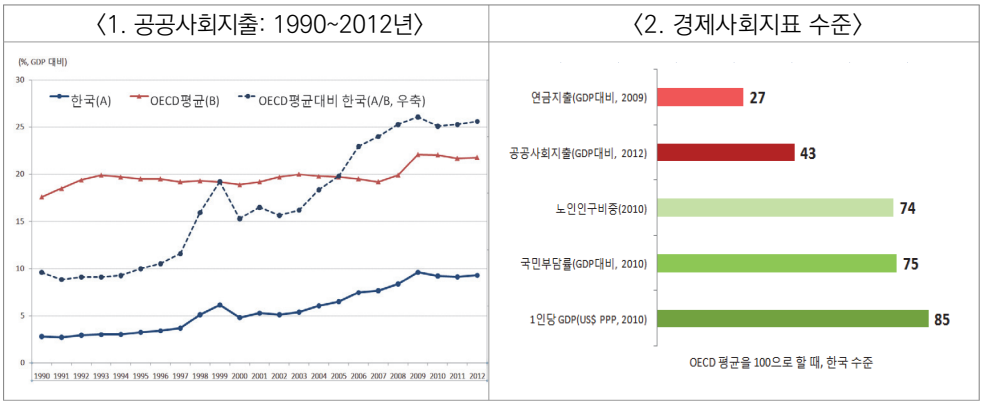
2012년 기준의 OECD 통계에 따르면, 우리나라의 공공사회지출(public social expenditure)[23]은 GDP 대비 9.3%로 나타난다. 이는 OECD 국가 평균(GDP 대비 21.8%)과 단순 비교할 때 43% 정도라고 할 수 있다([그림 2-6]의 1 참조).[24] 그러나 우리나라의 경우, 규모는 상대적으로 과소할지라도 2000년대 들어 공공사회지출의 증가속도가 OECD 어느 나라보다 빠르다는 사실이 주목된다. 2000~2010년간 공공사회지출의 연평균 증가율은 우리나라가 13.6%인데 비해, OECD 국가는 평균 5.8% 수준이다. 우리나라의 경우, OECD-SOCX 데이터베이스에 공식적으로 등재된 공공사회지출 비중이 1990년 GDP 대비 2.8%에 불과하였으나, 2010년 9.2%, 2012년 9.3%로 나타난다. 그리고 앞서 추정한 결과에 따르면 2014년에는 GDP 대비 10% 정도[25]로 나타난다.

이러한 여건에서 볼 때 앞으로 사회보장지출의 적정성을 도모해 나가려면, 단순히 지출 비중만 볼 것이 아니라 개별 사회보장제도의 성숙도와 보장성, 인구구조, 국민부담, 국민소득수준 등을 함께 감안토록 해야 할 것이다. 우리나라는 OECD 국가의 평균 수준과 비교할 때 고령화율이 74%에 이르고, 국민부담률과 1인당 GDP도 각각 75%와 85% 정도에 해당된다([그림 2-6]의 2 참조). 더 중요한 것은 의료보장과 더불어 사회보장지출의 핵심을 이루는 연금지출이 OECD 평균의 27%에 불과하다는 사실이다. 이것은 단지 제도 도입이 늦은데 따른 문제인데, 앞으로 기간이 경과하면 현행 제도에 따라 연금수급자가 늘어나면서 급여비 지출은 자동적으로 늘어나게 될 것이다.

---

23) 본장에서는 OECD 용어에 충실하게 공공사회지출로 한다. 이는 본고에서 사용한 사회보장지출과 동일한 개념이다.
24) 이하 OECD 통계는 OECD.Stat(http://stats.oecd.org/ 검색일 2014. 4. 30)에 따른다.
25) 10.9%로 추정되었으나, 일부 융자지출을 다시 차감시키면 비중은 조금 더 저하될 것이다.

〔그림 2-6〕 공공 사회보장지출 수준과 경제사회지표 비교



자료: OECD.Stat (http://stats.oecd.org/ 검색일 2014. 4. 30)

2. OECD 국가와 공공사회지출 구조비교

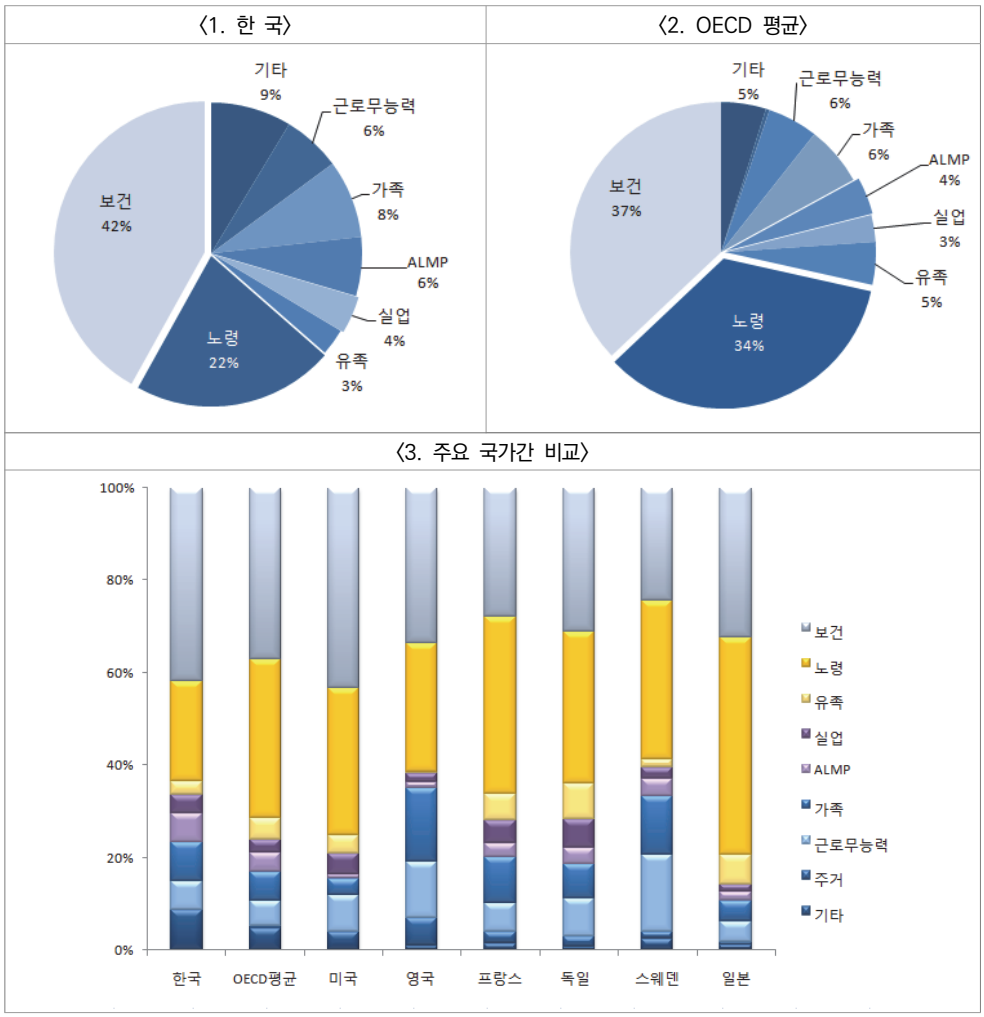
9개 정책영역으로 구분되는 OECD기준에 따른 공공사회지출 구조를 비교하면, 우리나라는 보건지출(건보, 의료급여, 산재급여 등)이 42%로 OECD(평균 37%)보다 5%p나 높다는 점이 확연하게 눈에 들어온다(〔그림 2-7〕 참조). 반면, 연금지출(노령, 유족)은 25%로 OECD(39%) 보다 14%p나 낮아, 노후소득보장 기능의 취약성을 여실히 보여준다. 우리나라 공공 보건지출은 미국(43%)과 유사한 정도로 높은 수준이다. 그러나 앞서 살펴본 우리나라 중앙정부의 재정통계에서는 보건지출(건보지원, 보건의료)이 9% 정도로 나타난다. 산재급여는 노동부문에 포함되고, 국민건강보험과 노인장기요양보험은 재정 외로 운용되어 44조원만큼의 지출이 재정에 반영되지 않기 때문이다.

주요국의 공공사회지출 구조를 보면, 노후소득보장을 위한 연금지출은 일본(53%)이 최고수준이다. 우리나라도 2013년에는 연금지출이 27%로 2009년보다는 2%p 상승하였고, 이후 제도가 보다 성숙하면서 2020년에는 그 비중이 30%에 이를 것으로 전망된다.[26] 우리나라의 기초생활보장제도처럼 공공부조를 통한 소득보장은 OECD 기준으로는 '기타'로 분류된다. 공적연금의 도입 역사가 긴 OECD 국가에서는 대다수 노인이 연금수급자이므로, 공공부조를 통한 소득지원은 주요 정책영역이 아니라고 볼 수

26) 한국보건사회연구원(2013). 사회보장재정추계(사회보장위원회 보고자료).

있다. 이에 따라 기타로 분류되는 정책영역의 지출은 우리나라의 경우 9%이지만, OECD 평균은 5% 수준이다. 그렇지만 노후소득보장 기능이 취약한 우리나라에서는 기초생활보장제도의 수혜자 적용범위나 급여의 적정성에 대해서는 별도의 분석이 필요하다고 본다. 출산관련 대책이나 여성경제활동 지원과 직결되는 '가족' 영역 지출은 프랑스(10%), 스웨덴(13%), 영국(16%)이 높고, 우리나라도 8%로 OECD 평균(6%)보다는 높은 수준이다.

[그림 2-7] 공공 사회지출 구조비교 (2009)



자료: OECD.Stat (http://stats.oecd.org/ 검색일 2014. 4. 30)

공공사회지출 구조비교에서 얻을 수 있는 시사점은 우리나라는 가용 사회지출에서 연금급여가 차지하는 비중이 과소하여, 다른 공공부조나 사회서비스 영역(기타, 가족, ALMP 등)은 상대적으로 비중이 조금씩 더 높게 보이지만, 이에 대해서는 절대적인 지출규모를 함께 감안하면서 판단해야 한다는 점이다. 다만 보건지출 비중이 40%를 상회할 정도로 과다하다는 점은 향후 정책입안에서 충분히 고려되어야 할 것이다.

3. 중앙정부의 사회보장지출 구조비교: 2005년 vs 2014년

다시 우리 정부의 사회보장 재정통계를 활용하여, 약 10여년의 간격을 두고 정책영역별로 지출구조를 비교해 본다. 그런데 사회보장제도를 이루는 사회보험, 공공부조, 그리고 사회서비스의 영역마다 제도별로 상당한 사각지대가 있음은 〈표 2-6〉에서 간략하게 살펴볼 수 있다.

〈표 2-6〉 주요 사회보장제도와 정책 사각지대

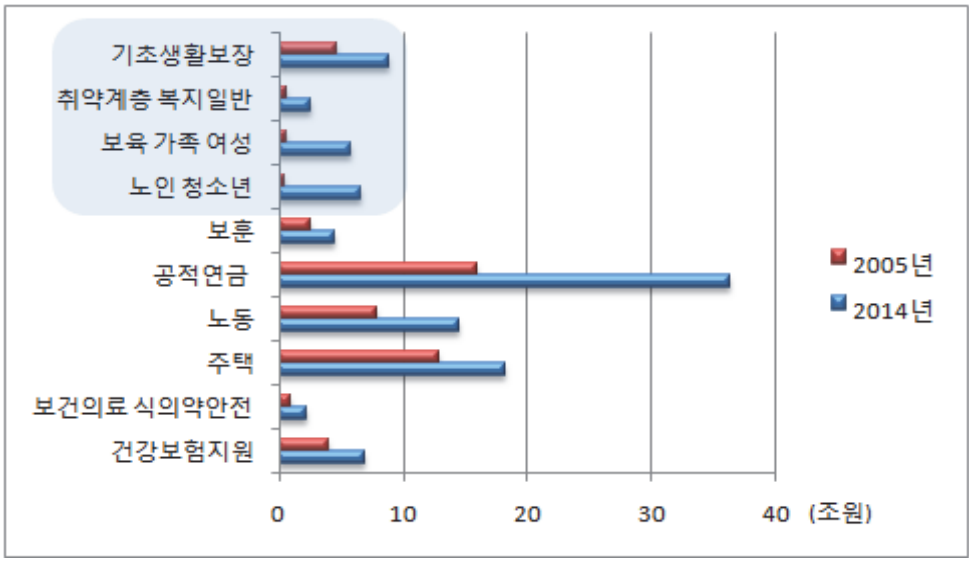
		주요 제도	2014년 수급자	사각지대 또는 쟁점
1차 안전망	사회보험	4대 공적연금	410만명(연금수급)	국민연금 납부예외자(2012년 467만명)
		고용보험	115만명(구직급여)	자영업자, 임시/일용직 등 미가입자
		산재보험	43만명[1]	특수형태근로종사자의 강제적용 문제
		건강보험	전국민(의료급여 제외)	보험료 체납자 등
		노인장기요양보험	44만명	요양인정률이 낮은데 따른 미수급 활동제약노인
2차 안전망	공공부조	기초생활보장	생계급여 등: 133만명[2] (일반수급자) 9만명(시설수급자) 의료급여: 157만명	부양의무자/재산기준으로 인한 미수급 빈곤층
		장애인연금/수당	73만명	장애인등급제, 부양의무제에 따른 미수급자

주: 1) 장해급여 등 9종급여 수급자 단순합산.
2) 하반기 수급자 기준.
자료: 1. 보건복지부, 2014년 예산 및 기금운용 개요.
2. 고용노동부, 2014년 예산 및 기금운용 개요.

이러한 문제를 염두에 두면서 복지재정 운용을 보면, 해마다 예산이 큰 폭으로 늘어나 중앙정부만 하더라도 규모가 100조원을 상회하는데, 왜 극심한 생활고를 겪는 이들이 제대로 지원받지 못하는가? 라는 의구심이 들게 된다. 그렇다면 2005년 이래 2014년에 이르는 기간의 부문별 재원변동 양상에서 개략적이지만 그 실마리를 찾기로 한다.

앞서 말했듯이 대개 복지예산이라 하면, 빈곤층을 위한 기초생활보장, 장애인 등을 위한 취약계층 지원, 보육 등의 사회서비스, 그리고 노인복지 등을 떠올리게 된다. [그림 2-8]에서 한데 묶은 영역인데, 얼핏 보더라도 규모가 그리 크지 않다. 이 영역에 배분된 재원은 2014년 24조원으로, 중앙정부 복지지출의 22% 정도이다(〈표 2-7〉 참조). 그런데 지난 10여년을 두고 볼 때, 전체 복지예산은 2005년 51조원에서 2014년에는 106조원 규모로 두 배 이상 늘었다. 같은 기간에 복지 외의 다른 분야 예산은 1.6배 증가하는데 그쳤다. 그렇다면 복지예산이 이렇게 늘어나는 것은 무엇 때문인가?

[그림 2-8] 중앙정부 사회보장지출 (2005 vs 2014)



자료: 1. 기획재정부(각년도). 나라살림 예산개요.
2. 보건복지부(각년도). 예산 및 기금운용계획 개요.

2014년 현재 중앙정부의 사회보장지출은 [그림 2-8]과 [그림 2-9]에서 보듯이 공적연금 지출이 압도적이다. 조세수입으로 운용되는 복지사업 중에서는 노인복지와 보육지원 등이 높은 증가율을 보인다. 2005년 이래 노인 등의 부문은 연 34%, 보육 등은

연 27%씩 늘어나, 2014년 현재 각각 6조 5,600억원과 5조 7,200억원 규모에 이른다. 지방비까지 합하면 규모는 더 커진다. 이에 비해 기초생활보장급여의 증가율은 과소하다. 2005년 이래 연평균 증가율이 7.4%로, 전체 복지예산의 증가율을 밑돈다. 이에 따라 2005년에는 기초생활보장급여가 복지예산에서 9.2%를 차지하였으나, 2014년에는 동 비중이 하락하여 8.3%에 그친다. 그리고 기초생활보장급여 중에서도 핵심급여인 생계급여 등의 증가율은 5.2%에 불과하다. 생계급여 등의 규모는 2014년 3조 3,900억원으로, 2005년과 비교하면 1.6배 정도이다. 같은 기간에 예산이 14배나 늘어난 노인 등의 부문과는 견주기조차 어려운 것이 빈곤문제에 대한 재원배분 실상이다.

〈표 2-7〉 부문별 복지예산 (2005 vs 2014)

(단위: 조원, %)

구분	2005년(a)	2014년(b)	연평균 증가율	증가배수(b/a)
정부 총지출	208.7(100)	355.8(100)	6.1	1.7
• 복지외 모든 분야	157.9(76)	249.4(70)	5.2	1.6
• 복지 분야	50.8(24)	106.4(30)	8.6	2.1
기초생활보장	4.65	8.83	7.4	1.9
- 생계, 교육, 주거, 장제, 해산 급여	2.15	3.39	5.2	1.6
- 의료급여	2.21	4.44	8.0	2.0
- 자활지원등	0.29	1.01	14.9	3.5
취약계층지원, 사회복지일반	0.69	2.54	15.6	3.7
보육 가족 여성	0.68	5.72	26.7	8.4
노인 청소년	0.48	6.56	33.7	13.7
(소 계)	(6.37)	(22.91)	(15.3)	(3.6)
보훈	2.50	4.46	6.6	1.8
공적연금	16.06	36.40	9.5	2.3
노동	7.83	14.46	7.0	1.9
주택	12.88	18.23	3.9	1.4
보건의료, 식품의약안전	0.99	2.25	9.6	2.3
건강보험지원	4.04	6.97	6.2	1.7

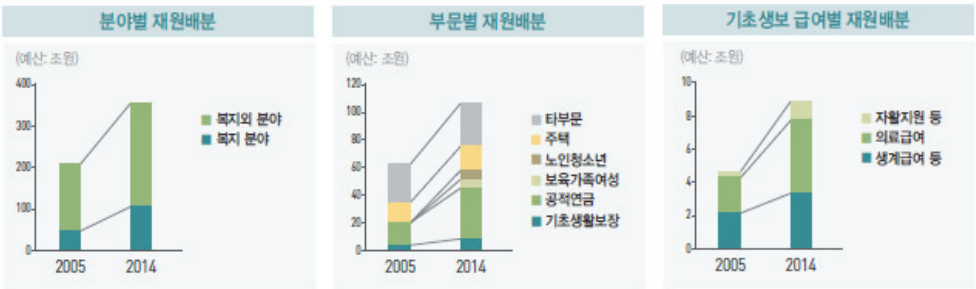
자료: 기획재정부, 「나라살림 예산개요」, 각년도.

2005년 이래 복지정책기조를 보면, 노무현 정부의 '참여복지', 이명박 정부의 '능동적 복지', 그리고 박근혜 정부의 '맞춤형 고용·복지'에 이르는 경로를 밟아오고 있다. 참여정부는 「저출산고령사회기본법」 제정과 더불어 보육 확대에 시동을 걸었고, 차상위계층지원, 사회서비스일자리 도입 등이 특징적이다. 이명박 정부는 참여정부에서 도

입한 기초노령연금과 노인장기요양보험을 시행하고, 무상보육의 첫발을 내디뎠다. 근로장려세제(EITC), 든든학자금대출(ICL)도 도입되었다. 박근혜 정부는 전부 개정된 「사회보장기본법」에 정책적 토대를 두며, 대표정책으로 기초연금 도입을 꼽을 수 있다. 무상보육의 외형 완성, 장애인연금 인상, 기초생활보장 급여체계 전환, 반값등록금 지원 확대, 근로장려세제 확대 등도 주요 시책이다.

이를 두고 볼 때, 정부마다 새롭게 대두되는 사회문제에 집중하게 되면서 사회보장의 발원인 빈곤문제에 대해서는 「국민기초생활보장법」 도입(2000) 이래 그다지 높은 관심을 쏟지 않았다고 볼 수 있다. 오히려 자녀 보육과 교육 지원, 노인복지 등으로 정책영역과 급여를 확장시키면서, 이해집단이 확실한 정책에 재원이 집중되었다. 이로 인해 빈곤중심의 정책은 우선순위에서 밀려나 국가의 지원이 필요한 취약계층은 어려운 상황에 처하게 되는데, 생계급여 등의 예산규모나 증가율이 다른 부문보다 과소한 사실이 이를 말해준다. 근본에 충실한 사회보장제도 운영을 숙고해야 할 것이다.

〔그림 2-9〕 중앙정부 복지지출과 재원배분구조 (2005 vs 2014)



자료: 1. 기획재정부(각년도). 나라살림 예산개요.
2. 보건복지부(각년도). 예산 및 기금운용계획 개요.

제4절 소결: 재정지출 성과제고를 위한 과제

1970년대 이래 사회보장에 관한 정부기능이 확대되면서, 이를 뒷받침하기 위한 사회보장 재정지출이 꾸준히 증가하고 있다. 특히 중앙정부의 사회보장지출을 보면, 규모와 비중이 빠르게 늘어나 2014년 현재 총지출의 30%에 이른다. 「2003~2017년 국가재정운용계획」에 따르면, 박근혜 정부 기간 중 사회보장지출 증가율은 총지출 증가

율의 1.75배 속도로 예상된다. 이에 따라 경제업무, 공공행정, 안전 등의 재량적 속성을 띤 정부지출은 매우 제약적인 상황에 처하게 된다. 그런데 그간의 사회보장 재정운용 경험에 비추어보면, 중기계획은 오히려 과소 추정되었을 수 있고, 또 같은 기간에 연평균 증가율 0.4%로 계획[27]된 재량지출은 이를 지키기가 어려울 것이라는 점이다. 2014년 5월 2일 국회에서 의결된 기초연금이 정부안보다 재정소요가 많은 점, 세월호 참사로 인해 국가의 안전관리 예산소요가 크게 증가할 점 등이 이를 대변한다. 특히 잠재성장률 하락과 인구고령화 등으로 인해 앞으로 재정압박이 더욱 커질 것인 만큼, 늘어나는 사회보장지출을 위시한 공공재정소요를 여하히 조달해 나갈 것인가가 우리 앞에 놓인 과제이다.

이러한 취지에서 재정 수입과 지출의 양 측면에서 공히 예측성 있는 정책수행을 도모하려면, 현행 사회보장지출의 규모와 구조에 대한 파악이 우선되어야 한다. 진단이 정확해야 꼭 맞게 처방할 수 있기 때문이다. 본 분석결과, 우리나라의 공공사회지출 즉 사회보장 재정지출은 2014년 154조원 규모로 추정되어, GDP의 10.9%에 이른다. 흔히 말하는 중앙정부 복지예산 106조원보다 규모가 48조원정도 더 크다. 중앙정부 지출에 지방자치단체의 사회보장지출(순지방부담 19.5조원)을 포함하고, 국제기준과 정합성이 떨어지는 주택 융자지출 등(16조원)은 제외시키며, 재정 외로 운용되는 국민건강보험 및 노인장기요양보험 지출(국고와 지방비 제외시 44.2조원)은 포함하여 산출한 결과이다.

이러한 규모의 사회보장지출에 대해 구조를 보면, 중앙정부 지출만 보던 때와 달리 건강보험지출이 31%로 가장 큰 비중을 차지한다. 여기에 의료급여, 산재급여, 공공보건의료서비스 등 보건(health)에 지출되는 재원을 모두 합하면[28], 42%[29]까지 비중이 올라간다. 우리나라의 사회보장제도는 어느 부문보다 국민보건을 위해 상대적으로 많은 재원을 투입한다고 말할 수 있다. 이 점이 정부의 재정통계로는 파악되지 않는 우리나라 사회보장지출의 실상이다. 다른 OECD 국가는 평균적으로 37%를 보건에 지출한다.

이렇듯 어느 한 쪽이 과다하면, 상대적으로 취약한 데가 있기 마련이다. 이것이 소득보장 기능인데, 국민연금제도가 충분히 성숙되지 않은 만큼 연금지출(OECD 분류: 노

27) 박인화(2014). 의무지출과 복지재정, 보건복지 Issue & Focus 제218호, 한국보건사회연구원.
28) 이것이 OECD-SOCX 분류에 따른 보건지출이다.
29) 단, 2009년 통계이며, OECD-SOCX DB에 근거를 둔다.

령, 유족) 비중은 25% 정도로 OECD평균에 비해 14%p나 과소하다. 향후 제도가 성숙하면 연금지출이 자동 증가하겠지만, 문제는 그 시기에 도달할 때까지 적절한 정책개입을 통해 사회보장 지출구조에 내재된 소득보장의 취약성을 보완해야 한다는 점이다. 현 정부의 노인을 위한 기초연금 도입이 이러한 정책의 일환이다. 그런데 근년의 경제사회 여건을 보면, 지식기반의 글로벌 경제가 심화되면서 근로와 연계가 취약한 '일하는 빈곤층'(working poor)은 반복되는 취업과 실업 속에서 사회 주변부에 머무르는 현상이 주목된다. 사회안전망의 단계마다 그리고 사회보장제도마다 상당한 사각지대를 두고 있음을 살펴보았다. 그렇지만 이 중에서도 가장 어려운 계층이 누구인지 찾아보면, 반듯한 일자리 종사자 중심의 '사회보험'과 절대빈곤층에 국한된 '공공부조' 사이에, 상당수 빈곤계층이 중첩된 사회적 위험에 노출되어 있음을 알게 된다. 여기가 바로 정부의 정책역량이 집중되어야 할 사회보장의 사각지대이다. 경제사회정책이 이러한 현상에 민감하게 대처해야 하겠지만, 실상 이들의 삶은 제대로 받쳐지지 못하는 문제가 발생하고 있다. 2014년 2월 발생한 세 모녀의 비극적 사건이 이를 극명하게 말한다.

앞의 〔그림 2-9〕에서 보았듯이 지난 10년여간 변화된 중앙정부의 복지와 복지 외 분야 재원배분, 복지분야 내에서 부문간 재원배분, 또 기초생활보장의 급여별 재원배분은 많은 의미를 시사한다. 복지분야에서 예산이 크게 늘어났으니 문제도 상당히 해소되었을 것으로 생각되나 사실은 좀 다르다. 내용을 보면 연금급여가 본격화되면서 어느 부문보다 빠른 속도로 늘어나 큰 비중을 차지한다. 달리 말하면, '반듯한 일자리'를 가졌던 사람들이 은퇴하여 사회보장의 최대 수혜자 그룹으로 부상되고 있다. 정부통계에서는 잘 나타나지 않지만 언급한데로 보건지출 부담 역시 매우 크다. 그리고 '복지'라고 할 때 상기되는 공공부조나 사회서비스는 근년에 올수록 노인부문이나 보육에 역점을 두면서, 전통적 정책영역인 빈곤층지원은 취약성을 드러낸다. 기초생활보장 수급권자의 생계 등 5종급여 예산(의료급여 제외)이 이를 잘 말해준다. 2014년 중앙정부 복지지출의 3% 수준인 생계급여비 등은 지난 10여년간 1.6배 정도로 늘어났지만, 같은 기간에 노인 등의 부문은 14배 규모로 커졌다. 사회보장 지출구조에 내재된 소득보장에 대한 취약성 보완이 노인층에 집중되면서, 연령에 무관하게 절대빈곤층을 위한 재원배분은 우선순위가 떨어진 일면이 있었다고 볼 수 있다. 돌봄, 일자리 등의 각종 공공사업이 보완적 역할을 하겠지만, 빈곤층을 정확하게 조준하는데 재원이 보다 집중되어야 함은 말할 나위가 없다.

우리나라는 OECD 국가에 비해 소득불평등도 감소를 위한 정책효과가 미흡하다고 평가되며, 2014년 다보스포럼도 소득불평등 개선 없이는 성장도 없다고 경고하였다. 증가하는 복지지출과 사회안전망의 효과성을 제고하기 위해서는, 근로빈곤층 등이 위험에 처할 때 적절하게 지원하여 재기하도록 하는 대책과 재원배분에 보다 높은 우선순위가 주어져야 할 것이다. 한정된 재정의 제약을 감안할 때, 가장 취약한 계층부터 우선 배려하면서 일어설 기회를 제공하는 정책 실천이 사회통합의 첩경일 것이다. 끝으로, 중앙정부 재정통계에 따른 사회보장 지출규모가 국제기준과 상이하여 정책진단에 오류가 생기고, 이로 인해 정책방향을 제대로 잡지 못할 우려가 제기되는데 관심을 가져야 한다. 이러한 오류를 사전에 차단하려면, 무엇보다 정책입안의 근거가 되는 정보와 통계가 국제기준에 따라 생산되도록 재정시스템을 정비해 나가야 할 것이다.

제3장
장기재정추계

제1절 사회보장 장기재정추계
제2절 전망결과와 지출구조 분석
제3절 소결

3 장기재정추계

제1절 사회보장 장기재정추계

최근 무상보육 및 기초연금 도입, 공적연금제도 성숙 등 양적인 측면에서 빠르게 확대되고 있다. 이러한 추세의 연장선상에서 2014년 예산[1] 중 보건복지부문 지출이 처음으로 100조원을 넘어섰는데, 저출산·고령화 대비, 취약계층을 대상으로 한 맞춤형 복지, 일을 통한 자립지원 강화 등에 초점을 맞추고 있다.

우리나라의 경우 사회보험이 사회보장지출 대부분을 차지하고 있다. 향후 국민연금제도 성숙 등으로 인해 사회보험 지출이 급격하게 증가할 것으로 예상되므로, 사회보험으로 편향된 지출구조는 더욱 심화될 것으로 보인다. 지출규모는 확대되고 있으나, 복지 사각지대 존재 및 인구고령화, 노동시장 유연화 등 급변하는 사회경제적 위기에 유기적으로 대응하기에는 여전히 부족한 측면이 있다.

미래 사회보장제도의 중장기 발전방향 논의시 사회보장지출 증가를 고려한 재정적 지속가능성과 함께 보장성 및 급여수준 등을 함께 고려할 필요가 있다. 기존에는 공적연금 중심으로 각각의 제도별로 담당부처에서 장기재정추계를 시행하고 있는데, 사회보장제도 전반에 대한 재정추계는 정부차원에서 공식적으로 시행 및 발표한 바는 없었다.[2]

사회보장재정의 장기지속가능성을 토대로 한 제도 발전방향 모색을 위해 보다 신뢰성 있는 재정추계를 위해 정부차원에서 사회보장 장기재정추계를 시행할 필요성이 제기되었다. 2013년 1월 시행된 사회보장기본법 개정(제5조제4항 및 시행령 제2조)[3]에 의해 2013년부터 정부차원에서 격년으로 사회보장 재정추계를 시행하고 그 결과를 공표하도록 하고 있다. 이에 의거하여 2013년 처음으로 정부차원에서 재정추계를 시행

※ 제3장 집필진: 신화연 한국보건사회연구원 부연구위원.

1) 기획재정부(2013b)

2) 최근 사회보장 장기재정추계에 대한 국내연구사례로는 박형수 외(2009), 원종욱 외(2011), 국회예산정책처(2012) 등이 있으나, 기존연구사례는 생략하고자 함.

3) 보건복지부(2013)

하였고 2014년 1월 28일 전망결과를 발표하였다.

사회보장 재정추계의 원활한 수행을 위해 사회보장위원회 직속 사회보장재정추계소위원회를 2013년 5월 발족하였고, 인구고령화 및 경제저성장 등에 대비한 세대별 맞춤형 사회보장제도에 대한 논의를 위해서 향후 2060년까지 사회보장 장기재정추계를 시행하였다.

사회보장 재정추계시 현행제도를 그대로 유지한다는 전제하에 공적연금 등 사회보험과 일반재정 등에 대한 추계모형은 제도별 특성은 반영하되 인구 및 거시경제변수는 동일하게 적용하였다. 또한 장기재정추계를 위한 사회보장지출의 범주와 추계기간 등 가정 설정과 모형개발 등을 통해 전망결과를 제시하였다.

장기재정추계에 반영하는 사회보장 제도관련 변수 설정과 재정추계모형 개발 등 추계과정 전반에 대해서는 사회보장재정추계소위원회에서 논의 및 심의하였다.

본 장에서는 올해 처음으로 시행된 사회보장 장기재정추계에 대해 추계범주 및 추계기간 등 재정추계가정과 함께 재정추계방법을 살펴보고 전망결과 분석을 통해 정책적 시사점을 살펴보고자 한다. 사회보장 장기재정추계를 위한 지출범주와 인구 및 거시경제변수 등 가정변수와 추계방법론 등을 간략하게 소개하고 2절에서의 장기전망결과와 지출구조분석을 토대로 한 사회보장 장기재정추계를 통한 정책적 시사점은 3절에서 다루고 있다.

1. 장기재정추계를 위한 기본가정 및 지출범주

사회보장재정 추계기간은 장기재정추계를 주기적으로 시행하고 있는 주요국 사례[4]와 국가재정법(제7조제2항제2호 시행령 제2조제3항)에 의해 5년마다 시행하는 중장기 재정건전성 검토시 반영하는 추계기간을 종합적으로 고려하여 2060년까지로 설정하였다.

재정추계를 위한 인구전제 2011년 통계청의 장래인구추계(2010-2060) 중위가정[5] 결과를 원용하였고, 경제성장률, 물가상승률, 임금상승률 등 거시경제변수의 경우 국가재정법에 의한 2013년 '장기재정전망협의회' 가정을 적용하였다.

---

4) Anderson Barry and James Sheppard(2009)

5) 본 연구에서 적용한 2011년 통계청 장래인구추계(2010-2060) 중위가정은 다음과 같음.

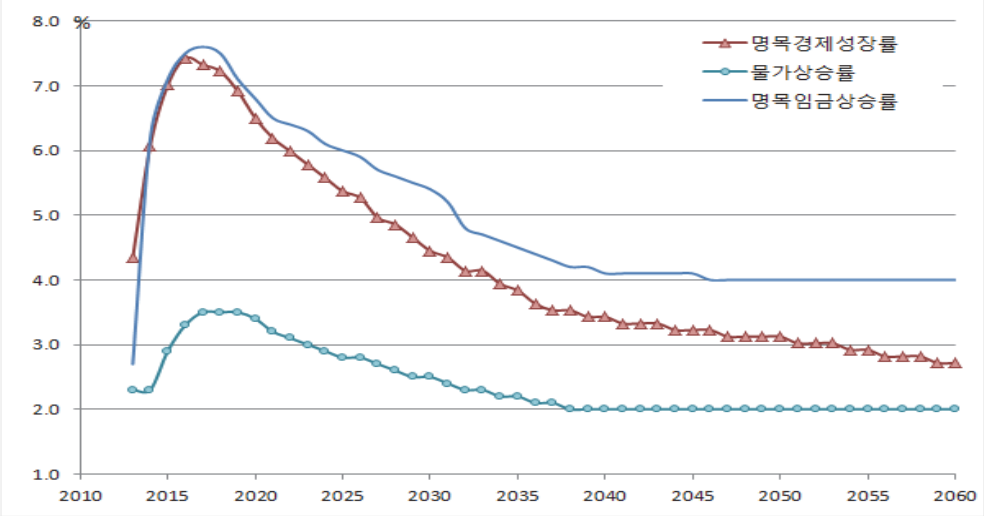
〈표 3-1〉 통계청 장래인구추계 결과 (중위가정)

(단위: 천명, %)

연도	2010	2020	2030	2040	2050	2060
총인구수	49,410	51,435	52,160	51,091	48,121	43,959
0-14세 유소년인구수	7,975 (16.1)	6,788 (13.2)	6,575 (12.6)	5,718 (11.2)	4,783 (9.9)	4,473 (10.2)
15-64세 생산가능인구수	35,983 (72.8)	36,563 (71.1)	32,893 (63.1)	28,873 (56.5)	25,347 (52.7)	21,865 (49.7)
65세 이상 노령인구수	5,452 (11.0)	8,084 (15.7)	12,691 (24.3)	16,501 (32.3)	17,991 (37.4)	17,622 (40.1)

주: ( )는 전체인구수 대비 구성비
자료: 통계청(2011)

〔그림 3-1〕 경제변수 가정



자료: 신화연 외(2013)

구분		2010년	2020년	2030년	2040년	2050년	2060년
합계출산율		1.23명	1.35명	1.41명			1.42명
기대수명	남	77.20세	79.31세	81.44세	83.42세	85.09세	86.59세
	여	84.07세	85.67세	86.98세	88.21세	89.28세	90.30세
국제순이동률(인구천명당)		1.67명	0.71명	0.57명	0.63명	0.64명	0.52명

자료: 통계청(2011)

장기 재정추계시 반영하는 제도내용은 추계시점의 현행법을 기반으로 하므로 2013년 예산에 반영된 제도가 향후에도 그대로 유지되는 것으로 가정하였다. 단, 기초생활보장제도의 경우 2014년 10월 시행예정인 맞춤형 급여체계 개편안[6]을 반영한다.

사회보장지출 범주에 따라 사회보장 재정추계결과나 추계방법이 달라질 수 있는데, 장기재정추계를 위한 지출범주는 사회보장 지출수준 등 국제비교를 위해 OECD SOCX (Social Expenditure DB) 공공사회보장지출[7] 기준을 우리나라 사회보장제도에 적용하였다. 사회보장 장기재정추계를 위한 지출범주는 실제 수요자에게 직접 전달되는 사회보장 급여지출을 대상으로 하는 OECD SOCX로 분류되는 지출범주를 적용하여 추계하였다.[8] OECD SOCX 작성지침[9] 중 행정비용 등 세부적인 사항에 대해 다소 추상적인 부분이 있어, OECD SOCX 기준 적용시 우리나라 사회보장제도의 특수성을 고려하여 근본적인 원칙에 벗어나지 않는 선에서[10] 재정추계 범주를 설정하였다.

2013년 예산을 기준으로 OECD SOCX 정책영역별 즉 노령, 유족, 근로무능력, 보건, 가족, 적극적노동시장정책(ALMP; Active Labour Market Programmes), 실업, 주거, 기타 등 9개 영역으로 분류하여 약 650개 세부사업[11]을 장기재정추계를 위한 사회보장지출 범주로 분류하였다.

---

6) 2013년 추계시점 당시 법개정이 이루어지지는 않았으나, 2014년 개편이 거의 확실시 되어 장기재정추계시 반영

7) OECD SOCX는 공공사회복지지출, 법정민간사회복지지출, 자발적민간사회복지지출, 총사회복지지출, 순사회복지지출로 분류할 수 있는데, 이 중 공공사회복지지출을 장기재정추계의 범주로 설정

8) 국제기준으로는 OECD SOCX 이외에 UN 기준에 의한 정부예산기능별로 지출 범주를 분류할 수 있는데, 우리나라의 경우 OECD SOCX와 UN 기준 적용시 주로 건강보험 급여지출과 주거비 지원 등에서 차이 발생

9) Adema, W., P. Forn and M. Ladaiqui (2011)

10) 사회보장지출 범주 분류시 모호한 부분이 있는 대표적인 경우가 행정비용으로, 급여의 양 또는 질적인 측면을 고려하여 직접적인 급여인지, 급여전달에 영향을 미치는지 등의 여부를 고려하여 포함여부를 결정하였음. 예를 들어 교육, 홍보, 행사 및 인식개선 등의 비용과 ODA, 국제기구 분담금, 국제개발협력, R&D(연구개발) 비용 등 전달체계와 직접적인 관련이 없는 행정비용은 지출 범주에서 제외하였음.

11) 구체적인 사업목록은 신화연 외(2013) 참조

〈표 3-2〉 OECD SOCX 정책영역별 지출 범주

구분	9대 정책영역	2013년 기준 (128조원)
1.노령	○ 노동시장에서 은퇴한 사람들에 대한 노령연금 등 급여(조기은퇴포함) ○ 돌봄·재활·일자리 등 노인서비스 예) 국민연금(노령연금), 공무원·사학·군인연금(퇴직급여·퇴직수당), 기초노령연금, 노인돌봄서비스 등	31조원 (24.2%)
2.유족	○ 배우자나 부양자가 사망한 사람들에 대한 유족연금 등 급여 예) 국민연금(유족연금·사망일시금), 공무원·사학·군인연금(유족연금·유족일시금·사망조위금), 보훈급여(보상금·수당) 등	2조원 (1.9%)
3.근로무능력 관련급여	○ 장애로 인해 (부분 또는 완전) 근로무능력 발생시 제공되는 급여 예) 국민연금(장애연금·장애일시금), 공무원·사학·군인연금(재해보상급여, 상이연금), 산재보험(휴업·장해·간병·직업재활급여 등), 장애인연금, 장애수당, 장애인 선택적복지, 보훈급여(상이군경) 등	7조원 (5.5%)
4.보건	○ 공공의료비 지출 및 보건의료관련 시설투자 등 공공보건지출 예) 건강보험, 노인장기요양보험, 의료급여, 산재보험(요양급여)등	56조원 (43.8%)
5.가족	○ 자녀양육 및 기타 부양자를 지원하기 위한 비용으로 영유아, 아동, 청소년, 여성 및 가족 관련 제공서비스 등 예) 보육·누리과정·아이돌봄 등 보육정책, 입양·실종·방과후활동·성보호·폭력 및 가출예방 등 아동·청소년 지원, 한부모·다문화·저소득가정 등 가족지원 등	11조원 (8.6%)
6.적극적 노동시장정책	○ 급여수급자의 고용환경 개선 및 소득능력 향상 예) 모성보호·육아지원, 고용안정 및 직업능력개발사업, 직접일자리사업, 직업훈련사업, 고용서비스사업, 고용장려금사업, 창업지원사업, 실업소득유지 및 지원사업 등	8조원 (6.6%)
7.실업	○ 실업자에게 지급되는 실업에 대한 소득보상과 해고수당 등 관련 급여 예) 고용보험(실업급여)	4조원 (3.0%)
8.주거	○ 국민기초생활보장 맞춤형급여체계 개편시 주거급여	-
9.기타	○ 타 복지제도의 수급범주에 배제된 경우 임시로 제공되거나 기존 제도로 충족시키지 못하는 복지욕구 발생시 제공되는 급여 예) 기초생활급여, 긴급복지, 자활지원, 노숙인복지지원, EITC 근로장려금, 임대주택지원, 노후공공임대주택개선 등	8조원 (6.4%)

주: 1) ( ) 전체 대비 구성비
2) 지방자체복지지출 2.4조원은 정책영역별 분류에서 제외
자료: 신화연 외(2013) 재정리

2. 재정추계방법

OECD SOCX 9대 정책영역으로 분류되는 사회보장제도를 대상으로 사회보험 및 일반재정 지출 등을 포함하여 장기재정추계를 한다.

사회보험지출은 국민연금, 공무원연금 등 3대 특수직역연금, 건강보험, 노인장기요양보험, 산재보험, 고용보험 등 8개 제도로 구성하고 일반재정지출의 경우 공공부조, 사회보상 및 사회서비스 등의 지출로 구성하되 중앙정부와 지방정부지출을 모두 포함하고 있다.

사회보장지출 중 사회보험의 경우 각각의 제도별로 담당부처에서 장기재정추계를 시행한 바 있으므로 정부차원에서 시행하는 재정추계이므로 그 전망결과를 원용하고, 일반재정지출은 모형개발 등을 통해 지출규모를 추계하였다.

국민연금과 공무원연금 등 공적연금과 건강보험 등 사회보험부문에 대해서는 각각의 제도별로 부처 또는 공단 등 추계담당기관에서 장기재정추계를 시행하고 있다. 정부차원에서 시행하는 사회보장 재정추계이므로 장기재정추계를 시행하고 있는 사회보험에 대해서는 재정추계결과를 원용[12]한다.

사회보험을 제외한 일반재정지출에 대해서는 보육정책[13] 및 노인돌봄서비스 등 향후 인구구조변화와 밀접한 관련이 있고 장애인정책[14] 등과 같은 장기성 급여의 경우 향후 저출산 및 고령화 등을 반영하기 위해 수급조건, 생애주기 등을 고려하여 모형을 구축하여 추계하였다. 보육정책과 장애인정책 등을 제외한 일반재정지출은 급여의 특성 및 재정규모를 고려하여 기초생활보장급여, 적극적노동시장정책(ALMP), 국가보훈급여, 공공임대주택지원 등은 제도별 특수성을 고려하여 별도로 구분하여 추계하였다.

---

12) 단 OECD SOCX 범주에 포함되는 사학연금과 공무원연금의 재해보상급여 등 단기성급여의 경우 기존 사학연금과 공무원연금의 장기재정추계 지출범주에 포함되지 않아 별도로 추계

13) 보육료지원(누리과정), 가정양육수당, 보육돌봄서비스

14) 장애인연금, 장애수당, 장애인활동지원

〈표 3-3〉 2013년 기준 사회보장지출 범주와 지출 규모

구분		2013년 기준	
		지출규모 (조원)	구성비
합 계		130.0	100.0%
사회보험	건강보험	41.7	32.1%
	노인장기요양보험	3.7	2.8%
	국민연금	12.8	9.8%
	공무원연금	10.9	8.4%
	사학연금	2.0	1.5%
	군인연금	2.7	2.1%
	고용보험	6.1	4.7%
	산재보험	4.1	3.2%
	소계	84.0	64.6%
일반재정지출	기초노령연금	4.3	3.3%
	보육정책	9.6	7.4%
	장애인정책	1.2	0.9%
	노인돌봄서비스	0.2	0.2%
	기초생활보장제도	9.8	7.5%
	적극적노동시장정책(ALMP)	5.4	4.2%
	공공임대주택건설	1.5	1.2%
	국가보훈급여(보상금 및 수당)	3.3	2.5%
	EITC	0.7	0.5%
	기타재정지출	7.6	5.8%
	지방자체복지지출	2.4	1.8%
	소계	46.0	35.4%

주: 1) 지출규모는 중앙정부와 지방정부 지출 포함
2) 적극적노동시장정책 8조원은 고용보험과 일반재정지출로 구분하고, 기금사업을 제외한 일반재정지출 중 장애인활동지원(3,829억원), 노인돌봄서비스(1,182억원), 아이돌봄지원(666억원)은 각각 장애인정책, 노인돌봄서비스, 보육정책으로 분류
자료: 신화연 외(2013) 재정리

기초노령연금을 제외한[15] 일반재정지출의 급여수준 및 인건비 인상률은 과거 실적치와 거시경제변수 가정 등을 고려하여 경제성장률로 가정하고 기초생활보장제도, 적극적노동시장정책 등의 경우 제도별 특수성을 고려하여 급여지출 증가율을 별도로 가정하였다.

15) 기초노령연금액은 매년 국민연금 급여의 소득재분배부문(A값)만큼 증가하도록 되어 있음.

〈표 3-4〉 장기재정추계를 위한 일반재정지출 증가율 가정

구분	추계방법
기초생활 보장제도	○ 2014년 정부예산에 포함된 2014년 10월 맞춤형 급여제도 시행에 따른 지출규모를 반영하여 3개월간(10월-12월) 급여지출을 1년치 급여지출분으로 환산 - 제도개편시 수급대상자수는 향후 인구변동과 상관없이 현행수준을 그대로 유지하는 것으로 가정 향후 급여지출 증가율 가정(경제성장률 등)에 따라 급여지출 규모 전망
적극적 노동시장 정책 (ALMP)	○ 고용보험기금사업(고용안정 및 직업능력개발사업)은 추계결과 원용 ○ 고용보험기금사업을 제외한 일반재정지출사업 증가율 가정 - 직업일자리 : 2013년 지출규모 3조 1,360억원 향후에도 그대로 유지 (즉 증가율 0%로 가정) - 직업훈련 : 적극적노동시장정책(고용보험기금 제외) 지출총액의 5%로 가정 - 고용서비스 : 최근 증가추세를 따르다가 2020년대 후반 경제성장률로 수렴하는 것으로 가정 - 고용장려금 : 임금상승률 - 창업지원 : 경제성장률 - 실업소득 유지 및 지원 :사업별 특성을 반영하여 수급자수 및 지원 단가 전망
국가 보훈급여	○ 보상금 - 급여지출 증가율은 최근 연평균 5.99%(2009-2013년)로 가정 ○ 수당 - 신규수급자가 더 이상 발생하지 않는다는 가정 하에, 현재 수당 수급자수가 점차 감소하는 것으로 전망 - 1인당 증가율은 최근 연평균 3.49%(2011-2013년) 적용
EITC	○ 기획재정부의 중기재정계획(2014-2017년) 반영 - 2018년부터 급여지출 증가율(경제성장률)로 가정
공공임대 주택지원	○ 2013년 기준 OECD SOCX 공공임대주택지원 및 노후공공임대주택개선 1.5조원 반영 ○ 통계청 장래가구수 추계(2035년까지) 반영하여 공공임대주택지원 규모 추계 - 2035년 이후 가구수 및 가구당 구성원 수 등은 감소하나 재건축 및 노후주택개선 등의 비용이 발생하는 것으로 가정 - 급여지출 증가율은 최근 추세를 반영하여 물가상승률로 가정
지방자체 복지지출	○ 증가율: 일반재정지출 증가율인 경제성장률로 가정
기타 재정지출	○ 증가율: 일반재정지출 증가율인 경제성장률로 가정

자료: 신화연 외(2013) 재정리

제2절 전망결과와 지출구조 분석

2013년을 기준으로 향후에도 사회보장제도를 그대로 유지한다는 전제하에 사회보장지출 전망결과를 살펴보면, 2013년 GDP 대비 9.8%에서 2040년 22.6%으로 급격하게 증가하고 향후에도 지속적으로 증가하여 2060년에는 29.0%로 나타난다.

건강보험과 국민연금 등 사회보험의 경우 2013년 GDP 대비 6.3%에서 2060년에는 23.2%로 증가하는 것으로 나타나, 사회보장지출 중 사회보험과 기초노령연금이 대부분을 차지하고 있다. 사회보험이 사회보장지출에서 차지하는 비중은 2013년 64.6%에서 점차 증가하여 2060년에는 80.2%(기초노령연금을 포함할 경우 89.9%)로 전망된다.

우리나라 사회보장제도의 특성상 사회보험지출이 대부분을 차지하는 구조가 향후에도 그대로 유지될 것으로 전망되고, 특히 인구고령화와 공적연금제도 성숙 등으로 인해 노후소득보장과 관련된 지출이 전체 사회보장지출에서 차지하는 비중이 향후에 더 높아지는 것으로 나타난다.

사회보험을 제외한 일반재정지출의 경우 2013년 GDP 대비 3.5%에서 2060년 5.7%로 증가하는 것으로 전망된다. 사회보험을 제외한 일반재정지출이 전체 사회보장지출에서 차지하는 비중은 19.8%(2060년 기준)로, 이 중에서도 기초노령연금이 일반재정지출의 절반을 차지하고 있다. 일반재정지출에서 차지하는 비중이 높은 기초노령연금의 경우 인구고령화 등으로 인해 2060년에는 일반재정지출의 49%(2013년 기준 8.6%)로 절반 수준에 육박할 것으로 전망된다.

기초노령연금 급여지출은 수급대상은 65세 이상 소득하위 70%를 대상으로 급여수준을 2014년부터 매년 일정하게 인상하여 2028년 국민연금급여 소득재분배부문(A값)의 10%를 지급할 것을 가정한 것으로, 2013년 GDP 대비 0.3%에서 2030년 GDP 대비 1.5%, 2060년 2.8%로 증가할 것으로 전망된다.

2014년 5월 2일 국회에서 통과된 기초연금법을 반영할 경우 2014년 7월부터 급여수준을 인상하여 국민연금 A값의 10%를 지급하나 장기적으로는 국민연금 수급자의 경우 차등지급하므로 2030년 GDP 대비 1.4%, 2060년 2.4%로 전망되어 현행 기초노령연금을 그대로 유지할 경우에 비해 급여지출 규모는 장기적으로 감소할 것으로 추정된다.

기초생활보장제도, 적극적노동시장정책(일반재정지출)[16], 국가보훈급여, 공공임대주택지원 등의 경우 GDP 대비 2.2%-2.3% 수준을 유지하는 것으로 전망된다. 한편

보육료지원과 양육수당 등의 경우 저출산으로 인한 지원대상자수 감소로 인해 GDP 대비 지출규모가 장기적으로 감소할 것으로 전망된다.

〈표 3-5〉 사회보장지출 전망 (GDP 대비)

연도	합계 (가+나)	사회보험 (가)	일반재정지출 등 (나)			
				기초노령 연금	보육·장애인 노인돌봄서비스[1]	기초생활보장제도 ALMP 보훈급여 등[2]
2013	9.8%	6.3%	3.5%	0.3%	0.8%	2.3%
2020	12.9%	9.1%	3.8%	0.6%	0.9%	2.3%
2025	15.1%	11.0%	4.2%	1.1%	0.9%	2.3%
2030	17.9%	13.3%	4.6%	1.5%	0.8%	2.2%
2035	20.1%	15.3%	4.8%	1.8%	0.8%	2.2%
2040	22.6%	17.5%	5.1%	2.2%	0.7%	2.2%
2045	25.3%	20.0%	5.3%	2.4%	0.7%	2.2%
2050	26.6%	21.2%	5.4%	2.6%	0.7%	2.2%
2055	27.7%	22.2%	5.5%	2.7%	0.6%	2.2%
2060	29.0%	23.2%	5.7%	2.8%	0.6%	2.3%

주: 1) 보육료지원, 가정양육수당, 보육돌봄서비스, 아이돌봄지원, 장애인연금, 장애인활동지원, 장애수당, 노인돌봄서비스
2) 기초생활보장급여, ALMP(고용보험기금사업제외), 국가보훈급여, 공공임대주택, 기타지출, 지방자체복지지출
자료: 신화연 외(2013)

〈표 3-6〉 사회보장지출 전망 (구성비)

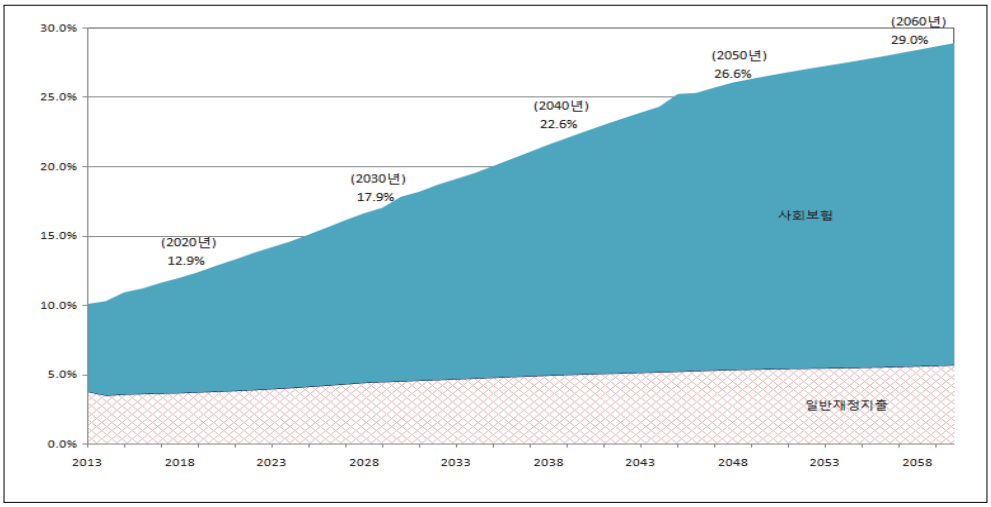
(단위: %)

연도	합계 (가+나)	사회보험 (가)	일반재정지출 등 (나)			
				기초노령 연금	보육·장애인 노인돌봄서비스	기초생활보장제도 ALMP 보훈급여 등
2013	100.0	64.6	35.4	3.3	8.5	23.6
2020	100.0	70.4	29.6	5.0	6.6	18.0
2025	100.0	72.5	27.5	7.0	5.7	14.9
2030	100.0	74.5	25.5	8.4	4.7	12.4
2035	100.0	76.0	24.0	9.3	3.7	10.6
2040	100.0	77.6	22.4	9.6	3.1	9.7
2045	100.0	79.2	20.8	9.4	2.7	8.7
2050	100.0	79.6	20.4	9.7	2.5	8.3
2055	100.0	80.0	20.0	9.6	2.3	8.1
2060	100.0	80.2	19.8	9.7	2.1	7.9

자료: 신화연 외(2013)

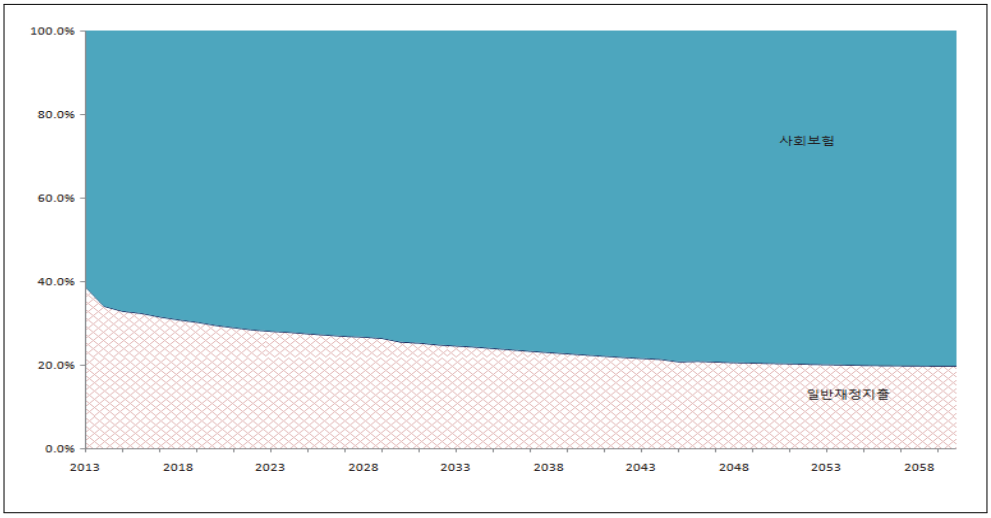
16) 적극적노동시장정책(ALMP)의 경우 일반재정으로 지출되는 사업과 고용보험기금으로 운영되는 고용안정직업능력개발사업과 모성보호사업 등을 포함하고 있는데, 사회보험과 일반재정으로 구분할 경우 고용보험기금으로 운영되는 사업은 사회보험으로 분류

〔그림 3-2〕 사회보장지출 전망 (GDP 대비)



자료: 신화연 외(2013)

〔그림 3-3〕 사회보장지출 전망 (구성비)



자료: 신화연 외(2013) 활용하여 작성

OECD SOCX 정책영역별로 지출구조를 살펴보면 현행의 지출구조가 향후에도 그대로 유지되나 건강보험, 국민연금 등에 치중된 지출구조의 특성이[17] 심화되는 것으

17) 지방자체복지지출(2013년 기준 2.4조원)은 정책영역별 분류시 제외되므로 〈표 3-5〉 전체 지출규모와 차이가 있음.

로 나타난다. 국민연금과 기초노령연금 등의 노령정책과 건강보험과 장기요양보험 등 보건정책은 각각 2013년 GDP 대비 2.3%, 4.2%에서 급격하게 증가하여 2060년에는 11.1%, 13.6%에 이를 것으로 전망된다. 노령정책과 보건정책지출이 점차 증가하여 장기적으로는 전체 사회보장지출의 85.9%(2060년 기준)로 대부분을 차지하는 것으로 전망된다.

한편 근로계층과 여성·아동 등을 대상으로 한 가족정책과 적극적노동시장정책(ALMP)의 경우 현행제도를 그대로 유지할 경우 GDP 대비 지출 비중이 점차 감소할 것으로 전망된다. 전체 사회보장지출 규모는 증가할 것으로 전망되나, 보육료지원 등의 가족정책과 적극적노동시장정책의 경우 전체 지출에서 차지하는 비중이 장기적으로 감소하는 것으로 나타난다. 장기적으로 가족정책은 전체 지출에서 차지하는 비중이 2.0%(2013년 8.6%), 적극적노동시장정책은 1.6%(2013년 6.6%)로 감소한다.

9개 정책영역별로 지출전망을 살펴보면, 2013년 기준으로는 전체 사회보장지출 중 보건정책이 43.8%를 차지하고 그 다음 순은 노령정책(24.2%)으로 나타나, 보건과 노령정책이 전체 지출 대비 68%로 전망된다.

향후에도 보건과 노령정책 비중은 점차 증가하여 2060년에는 전체 지출 대비 85.9%로 전망된다. 노령정책 지출규모는 향후 공적연금과 기초노령연금 등의 급격한 증가로 인해 2013년 GDP 대비 2.3%에서 2060년에는 11.1%로 나타난다. 전체 사회보장지출 중 노령정책이 차지하는 비중 또한 2060년 38.5%(2013년 24.2%)로 증가한다.

유족정책은 2013년 GDP 대비 0.2%에서 2060년에는 0.8%로 증가하고, 전체 사회보장지출에서 차지하는 비중 또한 증가하여 2060년에는 2.7%(2013년 1.9%)로 나타난다.

장애인연금과 장애수당 등 근로무능력정책 지출은 2013년 GDP 대비 0.5%에서 2060년 0.9%로 증가하나, 현행제도를 그대로 유지한다는 전제하에서 전체 사회보장지출에서 차지하는 비중은 2013년 5.5%에서 2060년 3.3%로 점차 감소할 것으로 전망된다.

사회보장지출 중 가장 큰 비중을 차지하는 보건정책의 경우 건강보험 급여지출 증가로 인해 2013년 GDP 대비 4.2%에서 2060년에는 13.6%로 전망된다. 전체 지출 중 보건정책이 차지하는 비중은 2013년 43.8%에서 2044년 48.9%로 증가한 이후에는 점차 감소하여 2060년 47.4%로 나타난다.

가족정책의 경우 2013년 GDP 대비 0.8%에서 2060년 0.6%로 감소하는 것으로 전망된다. 현행제도를 그대로 유지할 경우 저출산 등으로 인한 영유아수, 아동수 등 지원

대상자수 감소로 전체 사회보장지출에서 차지하는 비중 또한 2013년 8.6%에서 2060년 2.0%로 감소한다.

적극적노동시장정책(ALMP)은 2013년 GDP 대비 0.6%에서 2060년에는 0.5%로 감소하고 전체 사회보장지출 중 차지하는 비중 또한 2013년 6.6%에서 2060년 1.6%로 감소할 것으로 전망된다.

실업정책은 2013년 GDP 대비 0.3%에서 2045년 1.1%까지 증가한 이후 점차 감소하여 2060년 0.7%로 전망된다. 전체 사회보장지출 중 차지하는 비중은 2013년 3.0%에서 2030년 4.6%로 증가한 후 점차 감소하여 2060년 2.4%로 나타난다.

주거정책지출의 경우 2014년 기초생활보장제도를 맞춤형급여체계로 개편한다는 가정하에서 2015년부터 개별급여로 도입될 주거급여를 주거정책영역으로 포함하여 GDP 대비 0.1%를 유지하는 것으로 전망된다.

기초생활보장급여 등 기타정책 지출규모는 GDP 대비 0.6%를 유지하는 것으로 전망되고 전체 사회보장지출에서 차지하는 비중은 2013년 6.4%에서 2060년 1.9%로 감소한다.

〈표 3-7〉 OECD SOCX 정책영역별 지출 전망 (GDP 대비)

(단위: %)

연도	합계	①노령	②유족	③근로무능력	④보건	⑤가족	⑥ALMP	⑦실업	⑧주거	⑨기타
2013	9.6	2.3	0.2	0.5	4.2	0.8	0.6	0.3	-	0.6
2020	12.7	3.4	0.3	0.7	5.7	0.8	0.6	0.6	0.1	0.6
2025	14.9	4.3	0.3	0.8	6.9	0.8	0.6	0.6	0.1	0.6
2030	17.7	5.4	0.4	0.9	8.3	0.8	0.6	0.8	0.1	0.6
2035	19.9	6.4	0.4	0.9	9.6	0.7	0.5	0.6	0.1	0.6
2040	22.4	7.7	0.5	0.9	10.9	0.6	0.5	0.6	0.1	0.6
2045	25.1	8.7	0.6	0.9	12.0	0.6	0.5	1.1	0.1	0.6
2050	26.4	9.6	0.7	0.9	12.9	0.6	0.5	0.7	0.1	0.6
2055	27.6	10.2	0.7	0.9	13.3	0.6	0.5	0.7	0.1	0.6
2060	28.8	11.1	0.8	0.9	13.6	0.6	0.5	0.7	0.1	0.6

주: 지방자체복지지출(2013년 기준 2.4조원)은 정책영역별 분류에서 제외
자료: 신화연 외(2013)

〈표 3-8〉 OECD SOCX 정책영역별 지출 전망 (금액)

(단위: 조원)

연도	합계	①노령	②유족	③근로무능력	④보건	⑤가족	⑥ALMP	⑦실업	⑧주거	⑨기타
2013	128	31	2	7	56	11	8	4	-	8
2020	269	71	5	14	121	17	13	12	2	13
2025	420	120	8	22	195	23	16	16	2	17
2030	629	191	13	31	294	28	20	29	3	21
2035	864	278	18	41	416	31	23	28	4	25
2040	1,156	396	26	48	561	33	26	31	4	30
2045	1,523	530	36	55	731	37	31	64	5	35
2050	1,872	679	47	63	911	42	34	50	6	40
2055	2,261	839	60	75	1,091	48	38	58	7	46
2060	2,706	1,041	73	89	1,283	54	43	64	8	52
연평균 증가율	6.7%	7.8%	7.4%	5.6%	6.9%	3.4%	3.5%	6.2%	3.3%	4.0%

주: 지방자체복지지출(2013년 기준 2.4조원)은 정책영역별 분류에서 제외
자료: 신화연 외(2013)

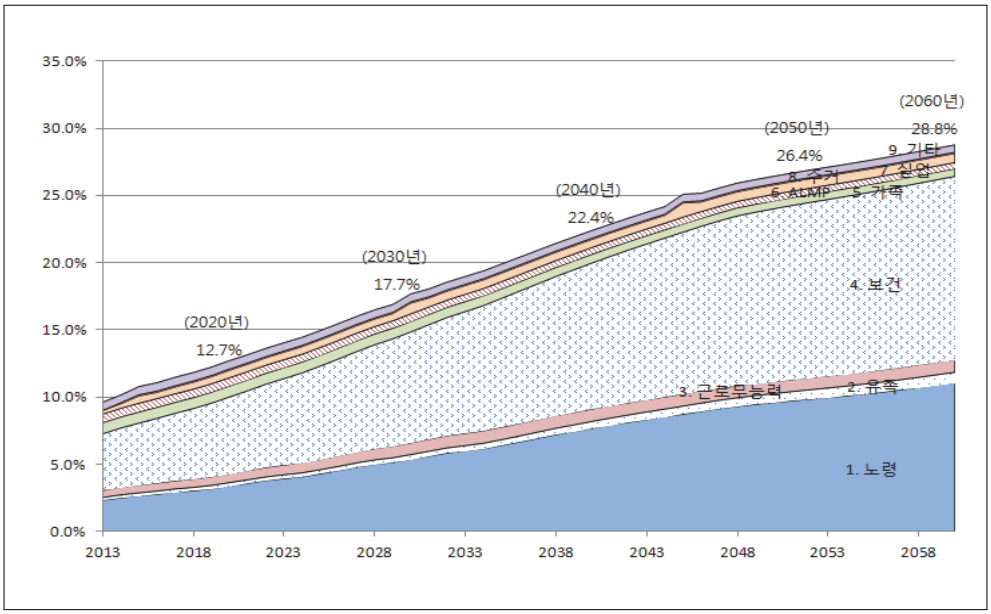
〈표 3-9〉 OECD SOCX 정책영역별 지출 전망 (구성비)

(단위: %)

연도	합계	①노령	②유족	③근로무능력	④보건	⑤가족	⑥ALMP	⑦실업	⑧주거	⑨기타
2013	100.0	24.2	1.9	5.5	43.8	8.6	6.6	3.0	-	6.4
2020	100.0	26.5	2.0	5.3	44.9	6.4	4.8	4.4	0.7	4.9
2025	100.0	28.7	2.0	5.2	46.5	5.4	3.9	3.8	0.6	4.1
2030	100.0	30.3	2.0	5.0	46.7	4.4	3.2	4.6	0.5	3.4
2035	100.0	32.2	2.1	4.7	48.1	3.6	2.6	3.2	0.4	2.9
2040	100.0	34.3	2.3	4.2	48.5	2.9	2.3	2.7	0.4	2.6
2045	100.0	34.8	2.4	3.6	48.0	2.4	2.0	4.2	0.3	2.3
2050	100.0	36.3	2.5	3.4	48.7	2.2	1.8	2.7	0.3	2.1
2055	100.0	37.1	2.7	3.3	48.2	2.1	1.7	2.5	0.3	2.0
2060	100.0	38.5	2.7	3.3	47.4	2.0	1.6	2.4	0.3	1.9

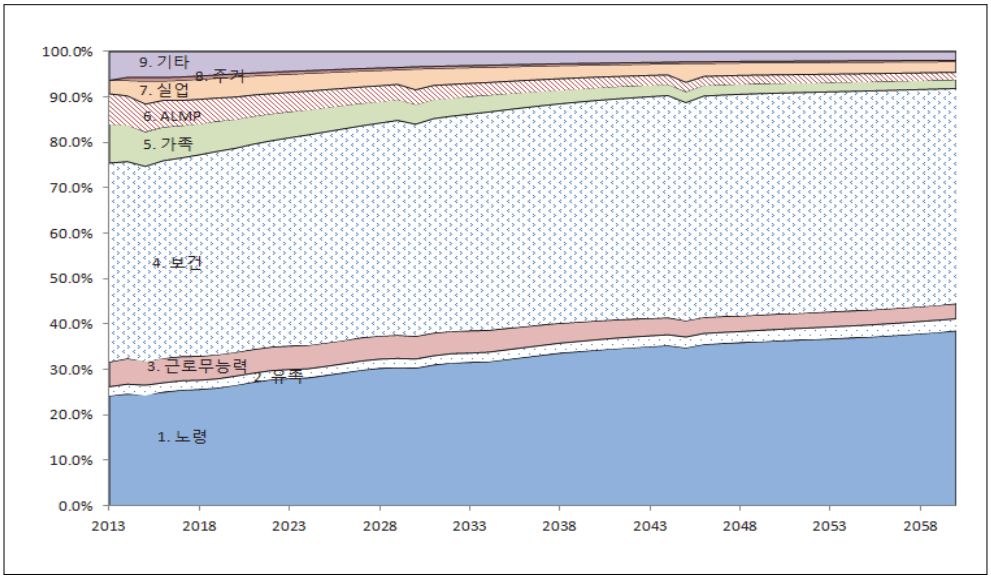
자료: 신화연 외(2013)

〔그림 3-4〕 OECD SOCX 정책영역별 지출 전망 (GDP 대비)



자료: 신화연 외(2013)

〔그림 3-5〕 OECD SOCX 정책영역별 지출 전망 (구성비)



자료: 신화연 외(2013)

사회보장지출을 사회보험, 공공부조, 사회서비스 등의 유형으로 구분하여 살펴보면 지출에서 차지하는 비중이 높은 사회보험의 경우 향후에도 공적연금제도 성숙, 인구고령화 등으로 급격하게 증가하는 것으로 전망된다. 기초생활보장급여, 기초노령연금 등을 공공부조로 분류할 경우 기초노령연금 지출규모가 점차 증가함에 따라 2013년 GDP 대비 1.2%에서 2060년 GDP 대비 3.8%으로 증가하는 것으로 나타난다. 사회서비스는 현행 제도를 그대로 유지하는 것을 전제로 할 경우 장기적으로 소폭 감소할 것으로 전망된다(2013년 GDP 대비 2.0%에서 2060년 1.5%로 감소). 보훈급여가 대부분을 차지하는 사회보상의 경우 국가무공, 참전명예 등을 대상으로 하는 수당의 경우 더 이상 신규수급이 발생하지 않는 것으로 가정하여 사회보장 지출규모가 2030년대 중반까지는 소폭 감소하다, 향후에는 상이군경 등 재해보상금 규모가 지속적으로 증가하여 사회보상 지출규모가 증가하는 것으로 나타난다.

〈표 3-10〉 사회보장지출 전망 (사회보험, 공공부조, 사회서비스 등)

구분	지출규모 (조원)					GDP 대비 (%)				
	합계	사회보험	공공부조	사회복지서비스	사회보상	합계	사회보험	공공부조	사회복지서비스	사회보상
2013	130	84	16	27	4	9.8	6.3	1.2	2.0	0.3
2020	273	192	35	40	5	12.9	9.1	1.7	1.9	0.2
2025	425	308	59	52	7	15.1	11.0	2.1	1.8	0.2
2030	636	473	91	63	8	17.9	13.3	2.6	1.8	0.2
2035	872	662	126	74	10	20.1	15.3	2.9	1.7	0.2
2040	1,165	904	166	83	13	22.6	17.5	3.2	1.6	0.3
2045	1,534	1,214	208	94	17	25.3	20.0	3.4	1.6	0.3
2050	1,885	1,499	256	108	21	26.6	21.2	3.6	1.5	0.3
2055	2,276	1,821	303	124	28	27.7	22.2	3.7	1.5	0.3
2060	2,723	2,185	361	140	37	29.0	23.2	3.8	1.5	0.4
연평균 증가율	6.7%	7.2%	6.9%	3.6%	5.1%					

주: 1) 사회보험은 국민연금, 공무원연금·사학연금·군인연금, 건강보험 및 노인장기요양보험, 고용·산재보험 등
2) 공공부조는 기초노령연금, 기초생활급여, 자활지원, 장애인연금, EITC 근로장려금 등
3) 사회보상은 보훈급여, 사할린 한인지원, 새터민 지원, 일본군위안부피해자생활안정지원, 의사상자예우, 긴급복지
4) 사회복지서비스는 노인·아동·장애인 및 여성 등에 대한 서비스로 구성
자료: 신화연 외(2013)

사회보장지출을 급여전달 방식에 따라 현금급여와 현물급여로 구분하여 살펴볼 경우 현금급여는 대표적으로 국민연금, 공무원연금 등 4대 공적연금, 기초노령연금, 실업급여, 보훈급여, 생계급여, 장애인연금 및 장애수당, 양육수당 등을 들 수 있다. 현물급여의 경우 건강보험, 노인장기요양보험, 의료급여 등 현금급여를 제외한 지출로 분류하였다. 단, 현금과 현물급여로 지출을 분류할 경우 적극적노동시장정책(2013년 기준 8조원)은 현금과 현물급여로 구분할 수 없어 제외하였다.

전망결과를 살펴보면 2013년 전체 사회보장지출 중 건강보험 등 현물급여가 51.7%를 차지하고 있고, 나머지 48.3%는 공적연금 등 현금급여 형태로 지출하고 있다. 향후 연금제도 성숙으로 인한 공적연금 급여가 증가함에 따라 현금급여 지출은 2013년 GDP 대비 4.4%에서 2060년 GDP 대비 14.4%로 크게 상승한다. 현물급여도 건강보험 등의 증가로 인해 현금급여와 마찬가지로 지출규모가 2013년 GDP 대비 4.7%에서 2060년 14.1%로 크게 증가할 것으로 전망된다.

〈표 3-11〉 사회보장지출 전망 (현금급여와 현물급여)

구분	지출규모 (조원)			GDP 대비 (%)		
	합계	현금급여	현물급여	합계	현금급여	현물급여
2013	122	59	63	9.2	4.4	4.7
2020	260	129	132	12.3	6.1	6.2
2025	409	200	209	14.5	7.1	7.4
2030	616	305	311	17.3	8.6	8.7
2035	849	413	436	19.6	9.5	10.0
2040	1,139	555	585	22.1	10.7	11.3
2045	1,503	744	758	24.8	12.3	12.5
2050	1,851	909	942	26.1	12.8	13.3
2055	2,237	1,110	1,127	27.3	13.5	13.7
2060	2,680	1,356	1,324	28.5	14.4	14.1
연평균 증가율	6.8%	6.9%	6.7%			

주: 1) 현금급여는 국민연금, 공무원연금 등 4대 공적연금, 기초노령연금, 실업급여, 보훈급여, 생계급여, 장애인연금 및 장애수당, 양육수당 등
2) 현물급여는 건강보험, 노인장기요양보험, 의료급여 등
3) ALMP(2013년 기준 8조원)의 경우 현금과 현물급여로 구분할 수 없어 현금 및 현물급여 분류시 제외하였으므로 전체 사회보장지출 규모와는 차이가 있음.
자료: 신화연 외(2013)

제3절 소결

본 장에서는 사회보장 장기재정추계의 지출범주와 추계기간, 가정변수 설정 등 추계방법과 전망결과를 통한 정책적 시사점을 살펴보았다.

2013년부터 2년마다 장기재정추계를 시행하도록 사회보장기본법에서 규정하고 있으므로 재정추계에 반영하는 제도는 2013년 현행법을 기준으로 2060년까지 그대로 유지되는 것으로 가정하였다. 단 기초생활보장급여의 경우 2014년 정부예산에 반영되어 있으므로 10월 시행예정으로 맞춤형 급여체계로 개편된 제도를 반영하였다.

사회보장지출의 범주는 향후 지출 수준과 구조변화 등에 대한 국제비교를 위해 OECD SOCX 기준으로 지출규모를 전망하였다. 사회보장지출의 범주에 따라 재정추계결과가 달라질 수 있다. 정부예산을 기능별로 분류한 UN기준을 적용할 수도 있는데, OECD SOCX와 UN 분류기준을 우리나라에 적용할 경우 건강보험 급여지출과 주택건설비용 등에서 차이가 발생한다. 정부예산상 분류기준 보다는 사회보장제도 수요자를 중심으로 이들에게 직접 전달되는 사회보장급여를 지출범주로 하는 OECD SOCX를 적용하여 장기전망하였다.

국민연금 등 공적연금제도의 경우 기존에 담당부처에서 발표하던 재정계산결과를 반영하되, 각각의 제도별로 동일한 인구 및 거시경제변수를 적용하여 분석하였다. 건강보험과 노인장기요양보험, 산재보험, 고용보험 등의 사회보험 또한 인구 및 거시경제변수는 동일한 가정을 적용하여 각각의 제도별 재정추계위원회 결과를 반영하였다.

사회보험재정을 제외한 일반재정지출의 경우 인구고령화에 민감한 장기성 급여의 경우 수급조건, 생애주기 등을 고려한 추계모형 개발을 통해 전망하였다.

장기재정추계결과, 사회보장지출은 2013년 GDP 대비 9.8%에서 2040년 22.6%로 급격하게 증가하여 2040년에 OECD 평균수준인 22.1%(2009년 기준)를 상회하는 것으로 전망되고 2060년에는 29%로 증가하는 것으로 나타난다.

향후 급격하게 증가할 것으로 예상되는 사회보장지출 중 확정급여인 사회보험지출이 차지하는 비중이 점차 높아지는데, 사회보험지출 중에서도 인구고령화와 관련된 공적연금과 건강보험지출이 대부분을 차지하는 것으로 전망된다. 한편 기여를 통해 급여를 부담하는 사회보험 재정방식을 그대로 유지한다고 가정할 경우 국민연금은 2060년

에 21.4%[18](2013년 9.0%), 건강보험은 15.4%(2013년 5.89%)로 각각 인상해야 하는 것으로 추정되어 재정적인 측면에서 사회보험의 장기지속가능성이 우려되는 바이다. 따라서 현 세대뿐만 아니라 미래 세대를 아울러야 하는 사회보험 제도개선 방향 논의시 건강보험 보장성 확대, 국민연금재정 등 향후 지출수준과 재원부담 등 재정적 측면에서 지속가능성을 고려할 필요가 있다.

일반재정지출의 경우 2013년 GDP 대비 3.5%에서 2030년 GDP 대비 4.6%, 2060년 5.7%으로 증가하는 것으로 나타나는데, 일반재정지출 중에서도 노령정책영역인 기초노령연금 급여가 점차 증가하여 2060년 일반재정지출 중 49%로 절반 수준에 육박할 것으로 예상된다.

한편 현행 제도를 그대로 유지하는 것을 전제로 재정추계 하였으나 인구 및 거시경제변수, 제도관련변수 등에 따라 지출수준이 달라질 수 있는 요인은 다양하다. 특히 전체 사회보장지출의 대부분을 차지하는 사회보험제도의 경우 각각의 재정추계위원회에서 검토 및 심의한 전망결과를 반영하였으나 추계방법론에 따라 지출규모가 크게 좌우될 수 있다. 예로 건강보험지출은 의료비 지출변화 요인별로 예측하여 공공의료비를 추정하는 OECD 방식을 적용하여 국민의료비를 전망한 후 건강보험 급여지출을 추계하였는데, 추계방법론에 따라 장기적으로 지출규모가 크게 달라질 수 있다.[19] 사회보험과 일반재정지출 등 각각의 제도별로 재정추계위원회를 거쳐 가정설정과 추계모형 등 방법론을 검토하고 있으나 전체 사회보장지출을 아우르는 재정추계에서는 시나리오 설정이나 추계방법론 등을 보다 면밀히 검토할 필요가 있다.

OECD SOCX 정책영역별로 사회보장지출구조를 살펴보면 노령과 보건정책지출이 각각 2013년 GDP 대비 2.3%, 4.2%에서 급격하게 증가하여 2060년에는 11.1%, 13.6%로 전체 지출의 85.9%를 차지하고 있다. 가족정책과 적극적노동시장정책(ALMP)의 경우 현행제도를 그대로 유지할 경우 2013년에 비해 GDP 대비 비중이 감소할 것으로 전망된다. 향후 급격하게 증가할 것으로 전망되는 전체 지출에서 차지하는 비중 또한 점차 감소하여 2060년에는 가족정책 2.0%(2013년 8.6%), 적극적노동

18) 현재 국민연금은 부분적립방식으로 운용되고 있으나 2060년에 기금이 소진될 경우 부과방식으로 전환됨을 전제로 보험료부과대상소득 대비 필요보험료율 산정

19) 의료비 지출변화 요인별 예측에 의한 OECD 추정방식(OECD(2006), OECD(2013))을 적용한 건강보험 지출규모는 2050년 GDP 대비 10.9%이나, 인구구조변화를 반영한 조성법(Cohort-Component Method)에 의하면 GDP 대비 5.1%로 추정(저자계산)

시장정책은 1.6%(2013년 6.6%)로 나타난다.

현행 제도를 그대로 유지할 경우 우리나라 사회보장제도의 특성상 사회보험지출이 대부분인 지출구조가 향후에도 그대로 연장되고 국민연금 등 연금제도성숙 이후에는 사회보험지출 중에서도 노령정책과 보건정책으로 치우칠 것으로 예측된다. 향후 저출산과 고용불안 등으로 가족정책과 적극적노동시장정책 수요가 증가할 것으로 예상되나 현행 제도를 그대로 유지할 경우 오히려 지출규모가 감소할 것으로 나타난다.

사회보장지출 증가 추이와 지출구조분석을 통해 장기적인 측면에서 사회보장 정책방향 수립시 시사점을 제공할 수 있을 것이다. 전망결과에 의하면 우리나라의 경우 장기적으로 노령, 보건 등 정책영역에 사회보장지출을 집중하고 있다. 반면 미래세대에 대한 투자 및 생산성 제고 등을 향상시킬 수 있는 가족정책 및 적극적노동시장정책(ALMP) 등의 지출 비중은 상대적으로 감소하는 것으로 전망된다. 이에 따라 노령정책과 함께 생산연령 계층에 대한 적극적노동시장정책과 실업정책, 미래세대에 대한 가족정책에 대한 제도 신설과 지출 확대 등의 방향으로 지출구조를 개편할 필요가 있다.

금번 재정추계는 현행 제도를 향후에도 그대로 유지한다고 가정할 경우 장기적으로 지출추이와 방향성을 전망함으로서 중장기 정책방향 수립시 기초자료로서 의의가 있다. 그러나 제도변화를 고려하지 않은 만큼 사회보험료 인상이나 조세 등 수입측면을 고려하지 못해, 향후 복지지출증가에 대비해 사회보험료 수준을 얼마나 인상해야 하는지 일반재정에서 부담을 어느 정도 늘려야 하는지 등 재원부담에 대한 구체적인 방향을 논의하기에는 한계가 있다.

급속한 사회보장지출 증가에 대비하여 제도 및 재정적인 측면에서 안정적으로 운영될 수 있도록 중장기적 안목에서 검토할 필요가 있다. 우리나라가 지향해야 할 복지수준과 재정적 지속가능성을 종합적으로 고려하여 지출과 부담간 균형을 통한 제도개선 방안을 모색할 필요가 있으므로 장기재정전망결과를 활용하여 향후 우리나라가 지향해야 할 복지지출과 재정부담 수준 등을 종합적으로 검토해야 할 것이다.

노령과 보건정책에 치중된 현재의 지출구조를 향후에 그대로 유지한다고 가정할 경우 인구고령화 및 공적연금제도 성숙 등 향후 2060년까지 재정추계기간동안 사회보장지출 연평균 증가율은 6.7%로, 경제성장 연평균 증가율인 4.3%를 초과할 것으로 나타난다. 사회보험료 인상 등 사회보험 제도개선이나 중장기 국가재정운용목표 등을 반영하여 재원부담수준 등 재원마련방안을 검토해야 할 것이다. 제도개선이나 국가재정 장

기운용목표를 반영하지 않은 상태에서 사회보험료율과 조세부담률은 현재 수준을 그대로 유지하되 조세부담 및 일반재정수입은 경제성장률로 증가한다고 가정할 경우, 장기적으로 사회보장지출이 급격하게 증가함에 따라 재정수지 적자가 발생하고 수지적자규모가 점차 증가할 것으로 추정된다.[20] 따라서 사회보장 장기재정추계를 토대로 우리나라가 직면하고 있는 인구고령화 및 연금제도 성숙 등 사회보장지출 증가와 이에 상응하는 부담수준 인상 등 재정부담의 수용가능성을 종합적으로 고려하여 정책방향을 모색할 필요가 있다.

20) 사회보장 지출전망결과를 토대로 향후 부담수준이 얼마나 증가해야하는지를 가늠하기 위해 추정함. 사회보험료율은 현행 수준을 유지하는 것을 전제로 하고 조세수입과 기타재정수입, 기타재정지출(사회보장지출 제외)은 경제성장률로 증가한다고 가정할 경우, GDP 대비 재정수지는 2010년대 후반부터 적자로 돌아서서 적자폭이 점차 커질 것으로 전망됨.(2020년 GDP 대비 재정수지적자는 0.7%, 2030년 GDP 대비 5.3%, 2050년 13.6%, 2060년 16.1%, 저자계산)

제4장
OECD 주요국가의 복지레짐 구분과 특성 비교 분석

제1절 우리나라의 복지레짐 구분과 전망
제2절 주요 OECD 국가의 사회지출과 사회적 성과
제3절 스웨덴 협의모델 구축과정과 정치·사회적 함의
제4절 소결

4 OECD 주요국가의 복지레짐 구분과 특성 비교 분석

제1절 우리나라의 복지레짐 구분과 전망[1)]

기존 서구 복지국가 연구에서 있어서 핵심적인 위치를 차지하고 있는 레짐(regime) 이론을 바탕으로 한국을 위시한 동아시아 복지국가를 파악하고자 하는 시도가 지속적으로 이루어지고 있다. 동아시아 사례는 한편으로는 Esping-Andersen(1990)의 복지레짐 유형화를 기반으로 자유주의 유형, 보수주의/조합주의 유형, 또는 이 둘 사이의 혼합유형으로 파악되어 왔으며, 다른 한편으로는 서구 복지레짐과는 구분되는 새로운 유형, 즉 유교주의 복지레짐(Confucian welfare regime), 생산주의 복지레짐(productive welfare regime), 발전주의 복지레짐(developmental welfare regime) 등으로 분류되었다. 본 절에서는 이러한 복지레짐의 주요 제도적 특징이 생산레짐(Hall and Soskice, 2001) 및 정치레짐(Lihphart, 1999)과의 상호보완성 아래서 이해될 필요가 있다는 전제 하에 한국 복지레짐의 특징과 전망에 대해 살펴보고자 한다.

1. 한국 복지레짐과 공공부문의 현주소

복지레짐에 분석에 있어서 공공부문의 존재양식과 역할은 매우 중요한 부분을 차지하고 있는데, 서구 복지자본주의 경우 레짐별로 일정정도 차이를 보여주고 있다. 안병영·정무권·한상일(2007)의 연구에 따르면, 보건, 교육, 탁아, 노인 등의 주요 사회서비스가 발전한 사민주의 복지레짐은 다른 유형들에 비해 공공부문이 가장 크다. 즉 공공서비스를 정부가 직접 공급하기 때문에 복지지출과 조세부담이 가장 높고, 인력부문도

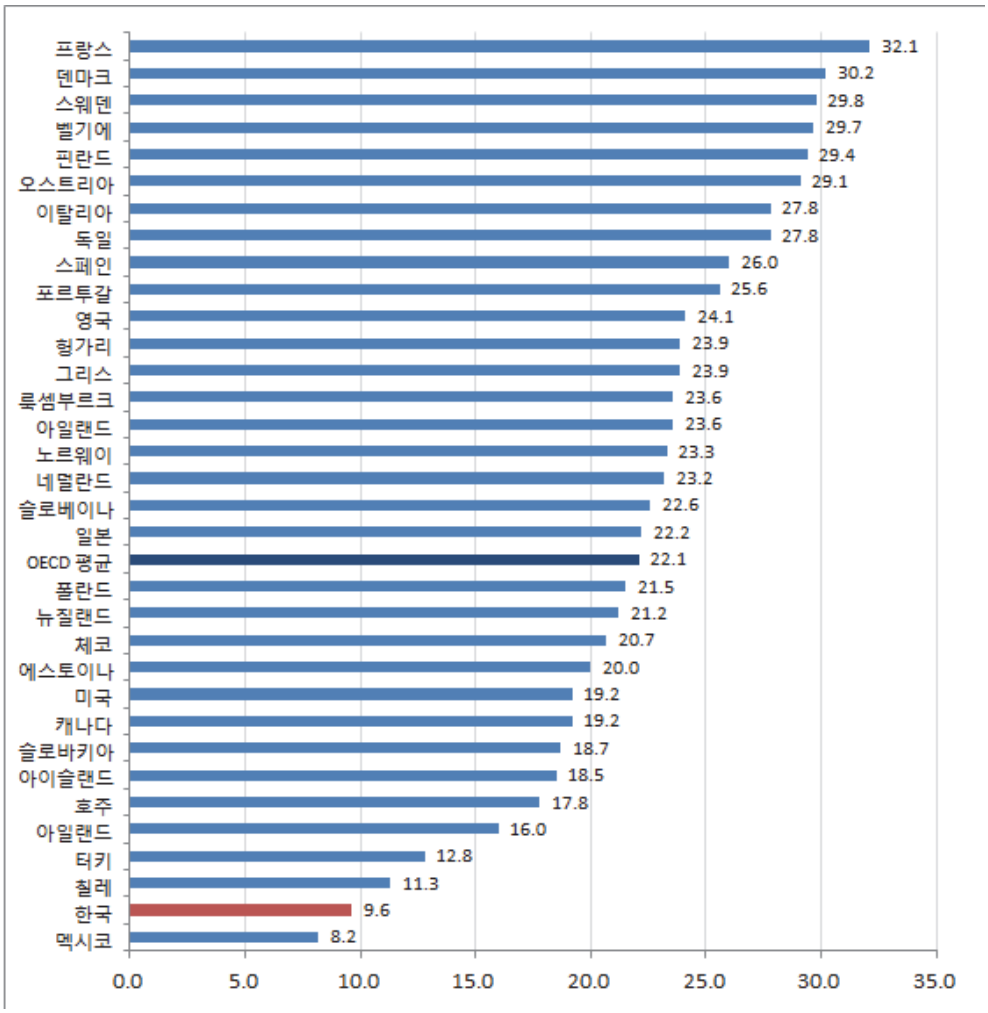
※ 제4장 집필진: 원종욱 한국보건사회연구원, 이주하 동국대 행정학과 교수, 최연혁 쇠데르텐대학 교수, 한국보건사회연구원 김태은 연구원, 장인수 연구원, 최요한 연구원.

1) 제1절은 필자(이주하)가 「행정논총」과 「한국사회정책」에 발표한 두 편의 논문(이주하, 2010, 2011a), 그리고 한국보건사회연구원 연구보고서인 「OECD 국가의 사회복지지출과 재정건전성 비교연구」(원종욱·이주하·김태은, 2012)에서 집필을 담당한 제5장을 재편집·수정·보완한 것임.

가장 큰 편이다. 단 사회서비스가 지방정부의 책임이기 때문에 중앙정부보다 지방정부의 지출비중이 크다는 특징이 있다.

〔그림 4-1〕 OECD 국가들의 공공사회지출 비교 (2009)

(단위: GDP 대비 %)



자료: OECD. stat.

보수주의/조합주의 복지레짐의 경우 전체적인 공공부문의 규모와 복지지출은 사민주의 유형보다는 조금 낮고 자유주의 유형보다는 높은 수준으로 성장하였다. 소득보장 수준에서는 사민주의 국가들과 크게 차이가 나지는 않지만, 사회서비스에 있어서는 국

가, 가족, 비영리조직들이 서로 분담하여 제공하며, 재원조달은 조세보다는 사회보험료가 큰 역할을 한다. 자유주의 복지레짐은 케인즈주의적 복지국가가 형성되었지만 잔여주의적 제도가 발전하였기 때문에 공공부문의 크기가 재정적 규모나 인력에 있어서 다른 유형들보다 적은 편이다. 하지만 자유주의 유형 역시 보편주의적 제도도 나름 발전하였고 신자유주의 개혁이 낳은 빈부 격차의 해소와 고령화 사회에 따른 복지수요의 증대로 인해 전체적인 재정지출은 지속적으로 증가하는 편이라고 할 수 있다(안병영·정무권·한상일, 2007; 이주하, 2010).

이에 반해 우리나라 국가재정 규모는 2011년 GDP의 28% 수준으로 OECD 평균인 45.6%보다 낮은 편이다. 〔그림 4-1〕에서 나타나듯이, 공공사회(복지)지출은 OECD 회원국들 가운데 멕시코 다음으로 낮은 최하위권인데, 2009년 기준 GDP 대비 9.6%로 OECD 평균 22.1%에 비해 매우 낮은 수준이다.

〈표 4-1〉 일반정부의 기능별 재정지출 비교 (2011)

(단위: GDP 대비 %)

구분	스웨덴	덴마크	프랑스	독일	영국	미국	일본	한국
사회보장	20.9	25.2	23.9	19.5	17.4	8.3	18.0	3.9
보건	7.1	8.3	8.2	7.0	7.9	8.8	7.3	4.6
교육	6.8	7.8	6.1	4.4	6.2	6.6	3.6	4.8
경제사업	4.3	3.5	3.5	3.5	2.8	3.8	4.2	6.1
국방	1.5	1.4	1.8	1.1	2.4	4.5	0.9	2.6

자료: OECD. stat.

이러한 복지레짐 간의 공공부문의 차이는 〈표 4-1〉에서 제시된 일반정부(중앙정부+지방정부)의 기능별 재정지출 비교에도 잘 나타나있다. 한국은 형식적 제도 측면에서는 복지국가의 틀을 갖추고 있으나, 사회복지 관련지출은 OECD 국가들 중 최하위 수준임을 〈표 4-1〉은 보여주고 있다. 반면 경제와 국방 관련지출은 매우 높은 편인데, 우리나라의 산업화 발전단계를 감안하더라도 경제사업 지출은 다른 OECD 국가들보다 상당히 높은 수준을 유지하고 있다. 사실 1997년 경제위기 이후의 김대중 정부에 의해 복지제도가 대폭 확충되었고, 노무현 정부 이후 복지지출은 지속적으로 높은 증가율을 기록하고 있으나, 여전히 다른 OECD 국가들과 비교하였을 때 사회복지 관련지출은

매우 낮은 편이라는 점은 〔그림 4-1〕와 〈표 4-1〉을 통해 알 수 있다.

한편 한국의 국가복지 지출은 복지제도 미성숙성 및 기업복지의 역할, 조세지출의 정도 등을 감안해서 파악해야 한다는 주장도 있다. 일례로 황성원·배득종의 연구(2007)는 한국의 복지지출 수준이 절대 수치에 있어서는 다른 OECD국가들에 비해 많이 부족하지만, 국민소득수준, 연금성숙도, 조세부담률, 실업률 등을 고려할 시 그렇게 낮은 수준이 아니라는 의견을 제시하고 있다. 그럼에도 불구하고 이들 연구가 제시한 〈표 4-2〉에서도 볼 수 있듯이, 한국의 공공사회지출 비율, 법정 기업복지비와 같은 의무적(mandatory) 사회지출 비율, 그리고 공공부문과 민간부문을 포함한 총 사회지출 비율 모두 OECD 24개국 평균에 크게 못 미치고 있다.

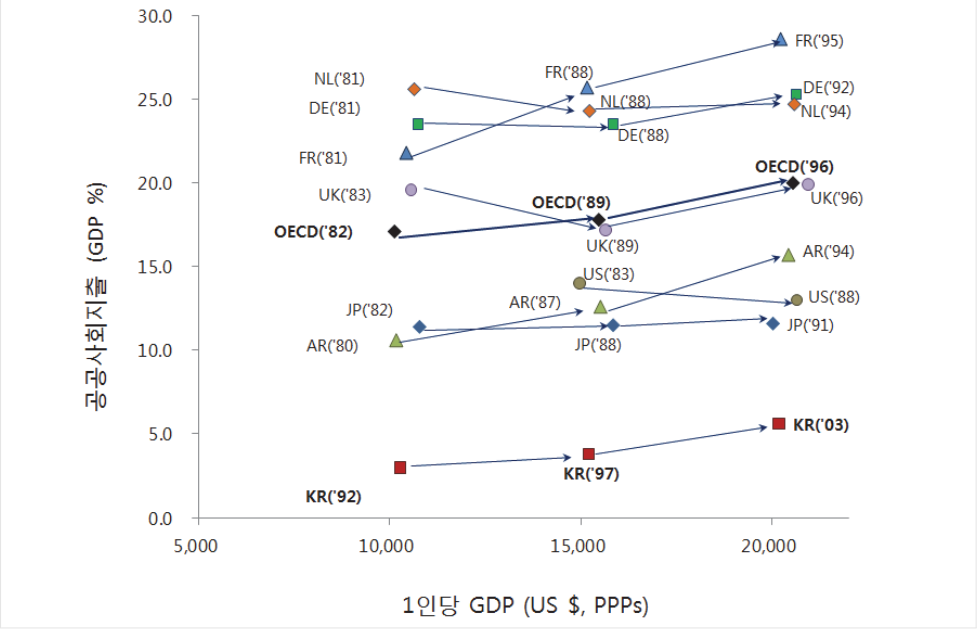
〈표 4-2〉 한국 및 OECD 24개국의 사회지출 비율 (2003, %)

구분	시장가격 GDP 대비 사회지출		요소가격 GDP 대비 사회지출		순 국민처분소득 대비 사회지출	
	한국	OECD 평균	한국	OECD 평균	한국	OECD 평균
공공 사회지출	5.7	19.5	6.5	22.1	7.8	26.5
의무적 사회지출	7.8	18.6	8.9	21.0	10.6	25.2
순계 총 사회지출	8.0	20.8	9.1	23.5	10.9	28.2

자료: 황성원·배득종(2007)

또한 복지지출에 대한 보다 총체적인 분석을 통해 레짐분석을 시도한 백승호·안상훈의 연구(2009)는 한국의 복지국가가 미성숙단계라는 것을 감안하더라도, 여전히 매우 취약한 국가복지 수준을 유지하고 있음을 보여주고 있다. 이들 연구는 사회복지지출 자료의 총량적 변화만을 주목할 때 발생하는 한계에 대해 지적하며, 지출의 총량수준 뿐 아니라 세부항목들의 구성과 변화수준을 함께 고려하였다. 즉 세부항목들을 분석하기 위해 급여의 내용, 재원, 급여의 대상, 생애주기위험으로 구성된 4가지 기준을 제시하였으며, 이를 바탕으로 OECD 국가들에 대한 계층적 군집분석(hierarchical cluster analysis)을 시도하였다. 그 결과 한국은 모든 기준들에서 가장 낮은 군집평균값을 지닌 낙후된 복지국가 유형임을 밝혀낸 것이다.

〔그림 4-2〕 유사한 국민소득 수준에서의 복지지출 비교



자료: 남찬섭(2011).

때론 OECD 선진국들과의 국민소득 수준이 다른 상황을 고려하지 않고 복지지출을 비교하는 것은 문제점이 있다는 주장이 제기되곤 한다. 하지만 다른 OECD 선진국들의 1인당 국민소득이 1만 달러 혹은 2만 달러를 달성한 당시의 복지수준과 비교해보더라도 〔그림 4-2〕에서 볼 수 있듯이 한국의 복지지출이 매우 낮다는 점을 알 수 있다. 또한 같은 시점에서 1인당 국민소득이 한국과 엇비슷한 OECD 국가들과 비교할 때에도 복지지출의 차이가 나타나다. 일례로 1인당 국민소득이 유사한 수준인 포르투갈과 스페인은 한국보다 훨씬 높은 수준의 복지지출을 보여주고 있다(〔그림 4-1〕참조).

복지지출 비교에 있어서 주요하게 고려해야 할 변수로 고령화 수준을 들 수 있다. 2011년 한국의 고령화율은 11.3%이며 공공복지지출 수준은 10% 미만인 반면, OECD 국가 중 1980년 이후 고령화율 11.3%에 도달한 11개국 공공복지지출은 평균 GDP 16.3%였다. 즉 고령화율을 통제해도 한국은 OECD 비교국가 복지지출의 55% 수준에 불과한 것이다(오건호, 2011). 결국 사회적 공공지출로 대변되는 공공부문의 규모로 살펴본 한국의 복지레짐은 다른 주요 선진국에 비해 매우 낮은 수준임을 알 수 있다.

2. 생산레짐과 복지레짐의 상호보완성

자본주의가 각 나라마다 다른 형태로 발전해왔다는 사실을 지속적으로 밝혀내고 있는 학문적 전통 속에서 '자본주의 다양성'(varieties of capitalism) 연구(Hall and Soskice, 2001; Ebbinghaus and Manow, 2001; Hancké, Rhodes and Thatcher, 2008)는 새롭게 각광을 받고 있다. 특히 신자유주의적 세계화의 영향 아래 자본주의 모델은 수렴되고 있다는 주장에 반대하여, 자본주의 다양성 연구는 노사관계, 금융시스템, 산업정책, 숙련형성, 기업지배구조 등으로 구성된 생산레짐의 제도적 다양성에 초점을 둔다. 즉 개별 국가들에 있어 역사적으로 형성되어 온 서로 다른 제도적 배열의 상호보완성(complementarities)과 제도적 비교우위(institutional comparative advantage)에 대한 체계적 분석을 제공해주고 있는데, 자본주의체제를 크게 자유시장경제체제(liberal market economies: LMEs)와 조정시장경제체제(coordinated market economies: CMEs)로 나누어 접근하고 있다.

앵글로색슨 국가인 미국과 영국으로 대표되는 자유시장경제체제의 경우 시장논리에 기초한 경쟁적인 조정이 이루어지고, 기업지배구조, 노사관계, 교육 및 직업훈련, 연구개발 등과 관련된 조정기구가 부재하다. 〈표 4-3〉에서 볼 수 있듯이, 주식시장의 단기자본을 중심으로 주주의 가치를 강조하는 금융제도, 비규제적이고 분산화된 노사관계, 단기 고용계약과 높은 노동시장 유연성, 일반 숙련(general skills)을 중시하는 직업훈련과 교육 등이 주요 특징이며, 이러한 제도적 배열 간의 상호보완성이 존재한다. 예를 들어 주식시장의 단기자본을 통해 주로 자금을 조달하는 기업들은 주주가치 극대화와 생산성 향상을 위해 수량적 유연성을 통한 노동비용의 감소를 추구하며, 이에 노사 모두 일반화된 숙련형성에 보다 많은 관심을 가지고 있다. 반면 조정시장경제체제에서는 정치적 합의와 조직적 계층화 같은 다양한 비시장적 기제를 통한 산업별 조정(industry-based coordination) 혹은 기업그룹별 조정(group-based coordination)이 이루어진다. 전자는 독일과 북유럽국가들에 해당되고, 후자의 예로는 일본과 한국을 들 수 있다. 산업별 조정시장경제체제에서는 장기적 투자전망을 중시하는 금융제도, 협력적인 노사관계와 장기 고용계약, 그리고 임금, 직업훈련, 연구개발 등에 있어서 산업별 수준의 협력이 특징이다. 장기적인 투자 및 고용계약과 산업별 긴밀한 연계망에 의해 뒷받침되는 산업 특정적(industry-specific) 숙련형성이 중시되기 때문

에 노동시장의 수량적 유연화에 의한 비용절감을 추구하려는 유인이 적은 것이다(Hall and Soskice, 2001; 이주하, 2010).

〈표 4-3〉 생산·정치·복지레짐의 특징과 레짐들 간의 상호보완성

생산레짐	**자유시장경제** 단기금융시장 주주(shareholder) 가치 저숙련(low-skill) 생산 수량적 유연화 분권적 협상 기업별 경쟁적 노사관계 일반화된(general) 교육	**조정시장경제** 은행 중심의 장기투자자본(patient capital) 이해관계자(stakeholder) 가치 고숙련(high-skill) 생산 유연전문화(flexible specialisation) 조정된 협상 산업별 협력적 노사관계 기업 혹은 산업 특정적 직업훈련	
정치레짐	**다수제** 강력한 행정부 다수대표제(1위대표제) 단일정당정부 다원주의적 이익집단	**합의제** 삼권분립에 의해 제한된 행정부의 권한 비례대표제 & 다당제 연립정부 조합주의적 이익집단	
복지레짐	**자유주의** 미약한 국가역할 & 강력한 시장기능 낮은 수준의 탈상품화 시장 중심의 연대 욕구 중심의 사회권 균일급여(flat benefits)	**보수주의/조합주의** 주변적 국가역할 & 미약한 시장기능 중간 수준의 탈상품화 가족 중심의 연대 고용 중심의 사회권 기여에 의한 급여	**사민주의** 강력한 국가역할 & 미약한 시장기능 높은 수준의 탈상품화 국가 중심의 연대 보편주의적 사회권 재분배적 급여

자료: Ebbinghaus and Manow(2001); Esping-Andersen(1999); Soskice(2008); Lijphart(1999). 이주하(2010)에서 재인용.

이와 같이 생산레짐 내의 여러 제도적 배열들 간의 상호보완성에 대한 연구에 이어 복지체제의 주요 정책들과의 상호보완성에 대한 연구가 주목을 받고 있다(Ebbinghaus and Manow, 2001; Huber and Stephens, 2001; Hancké, Rhodes and Thatcher, 2008; 신동면, 2009; 정무권, 2009). 이들 연구는 금융시스템, 기업지배구조, 숙련형성제도 등과 같은 생산레짐의 제도적 배열이 고용보호 및 복지제도와 어떻게 서로 연계되어 보완관계에 있는지 밝혀주고 있다. 〈표 4-3〉에 나와 있듯이, 자유시장경제체제는 영미계 자유주의 복지체제와 제도적 상호보완성이, (산업별) 조정시장경제체제는 스칸디나비아의 사민주의 복지체제 또는 유럽대륙의 보수주의/조합주의 복지체제와 제도적 상호보완성이 있다. 예를 들어 장기적인 금융과 협력적인 노사

관계의 뒷받침 아래 고숙련 노동을 중시하는 조정시장경제체제에서는 숙련노동자에 대한 높은 수준의 고용보호와 함께 실업에 놓인 숙련노동자가 저임금·저숙련 일자리로 빠져나가지 않도록 보다 관대한 사회보장을 제공해주는 사민주의 복지체제 또는 보수주의/조합주의 복지체제와 상호보완성을 가지고 있다. 여기서 산업별 조정경제체제는 다시 부문별 조정에 기반을 둔 체제(sector-coordinated market economies)와 전국 수준에서의 조정에 기초한 체제(national coordinated market economies)로 나누어 질 수 있으며, 전자는 보수주의/조합주의 복지체제와, 후자는 사민주의 복지체제와 보다 밀접한 상호 기능적 보완관계를 형성하고 있다(이주하, 2010).

한국의 경우 민주화 이후에 영미의 자유시장경제체제처럼 시장의 자율적인 조정메커니즘이 주가 되지 못했을 뿐만 아니라, 조정시장경제체제에서 나타나는 산별교섭을 통한 임금조정과 이해당사자 간의 합의주의적 조정을 위한 제도들을 제대로 수립하지 못하였으며, 일본처럼 보수주의와 대기업의 헤게모니 하에 노사간 합의주의적 제도 역시 정착되지 못했다. 대신 지난 권위주의 체제 하에서 시장의 규율을 강조한 국가규제 중심의 조정메커니즘이 형성되었으며, 민주화 이후 그러한 조정기제는 조금씩 완화 또는 변형되어가고 있다. 특히 한국의 생산레짐은 신자유주의적 공공부문의 개혁을 적극적으로 수용하고 있다(정무권, 2009).

하지만 많은 실증적 연구들이 보여주고 있듯이 대표적인 자유시장경제체제인 미국의 경우 신자유주의 경제가 고착화한 1980년대 이래 국민 1인당 생산성, 노동생산성 평균성장률, 실질소득성장률 등에 있어서 유럽의 국가들보다 우월하다고 하기 힘든 반면, 부유층으로의 부의 편중 현상과 분배구조의 불평등은 1980년대 이후 심화되고 있다(Piketty and Saez, 2003; Lindert, 2004; Pontusson, 2005; Wilensky, 2006). 일례로 〈표 4-4〉가 보여주듯이, 영미를 위시한 자유시장경제체제의 평균 GDP 성장률은 조정시장경제체제에 해당하는 유럽대륙 및 스칸디나비아 국가들 보다 조금 높으나 이는 평균 4.7%를 기록한 아일랜드에 힘입은 바가 크며, 개별국가들의 경우 큰 차이를 보이지 않는다. 더욱이 자유시장경제체제의 경우 근로시간이 상대적으로 길다는 점을 고려할 필요가 있는데, 근로시간에 따른 구매력기준 1인당 GDP의 경우 유럽대륙 및 스칸디나비아 국가들이 자유시장경제체제 보다 높은 수준을 유지하고 있다. 반면 지니계수를 통해 알 수 있듯이 자유시장경제체제에서의 소득불평등은 더욱 심각한 수준인 것이다(이주하, 2010).

〈표 4-4〉 선진국의 주요 경제지표

	실질 GDP 성장률 (1980-2000)	평균실업률 (2000-2003)	근로시간에 따른 구매력기준 1인당 GDP (2002)	최근 지니 계수
사회적 시장경제 평균	1.90%	5.50%	$37.15	0.257
오스트리아	2	4	-	0.266
벨기에	2	7.3	41.11	0.25
덴마크	1.7	4.8	36.77	0.236
핀란드	2.4	9.3	31.08	0.247
독일	1.6	8.4	37.33	0.264
네덜란드	1.9	3	32.18	0.248
노르웨이	2.5	3.9	50.51	0.251
스웨덴	1.6	5.3	34.37	0.252
스위스	1	3.2	33.82	0.307
자유 시장경제 평균	2.30%	5.60%	$33.32	0.33
호주	1.9	6.4	30.55	0.311
캐나다	1.5	7.3	31.97	0.302
아일랜드	4.7	4.3	41.87	0.325
뉴질랜드	1.3	5.3	23.99	-
영국	2	5.1	32.38	0.345
미국	2.1	5.1	39.17	0.368

자료: Pontusson(2005, Table 1.1, Table 1.2). 이주하(2010)에서 재인용.

비슷한 맥락에서 자본주의 다양성 연구들은 효율성 측면에서 볼 때에도 (산업별) 조정시장경제체제가 자유시장경제체제나 혼합 혹은 신흥 경제체제(mixed or emerging market economies)에 비해 뛰어난 점이 많이 있음을 지적하고 있다(Hancké, Rhodes and Thatcher, 2008). 특히 제조업과 산업 특화된 기술에서 국제경쟁력을 갖춘 한국의 생산레짐은 노동시장 유연화의 극대화를 강조하는 자유시장경제체제로의 이행보다는 조정시장경제체제의 제도적 특징을 최대한 반영하는 쪽으로 나아갈 필요가 있으며, 후자는 한국 사회의 다양한 사회적 격차문제의 관리와 조정에 있어서도 뛰어나다는 장점 역시 가지고 있다(최태욱, 2009, 2013; 이주하, 2010).

〈표 4-5〉 정규직-비정규직 간 기업규모별 노동조합 가입률

(단위: %)

구분	2003		2004		2005		2006		2007	
	정규	비정규	정규	비정규	정규	비정규	정규	비정규	정규	비정규
100인 미만	8.8	2.1	9.6	3.2	9.0	2.9	8.4	2.8	9.1	3.1
100-299인	26.0	11.4	28.9	14.5	27.3	13.4	25.6	10.4	29.1	16.1
300인 이상	37.5	14.1	40.7	19.4	39.1	16.4	40.5	15.6	41.7	18.4

자료: 한국노동연구원(2008)「비정규직과 한국 노사관계시스템 변화 II」. 장혜현·윤성복(2011)에서 재인용.

한국 생산레짐의 조정기제가 시급히 해결해야할 대표적인 문제는 대기업 중심의 정규직 노동자와 비정규직 중심의 다수의 중소기업 노동자로 분절된 노동시장의 이중구조화라 할 수 있다. 김유선(2008)에 따르면 2007년 8월 기준 한국의 비정규직 노동자의 비율은 54.2%이며, 정규직 대비 비정규직의 임금불평등은 5.14배로, OECD 국가 중 임금불평등이 가장 심한 것으로 알려진 미국(2005년 4.5배)보다 심하다. 또한 비정규직은 사회보장의 사각지대에 놓여 있는데 사회보험(국민연금·건강보험·고용보험) 가입률의 경우 정규직은 82-99%인데 비해 비정규직은 33-36%밖에 안 된다. 정규직과 비정규직 사이의 노동조합 가입률 역시 큰 차이를 보이는데, 〈표 4-5〉에서 나타나듯이 2007년 기준 300인 이상 기업의 정규직의 노조가입률은 41.7%인 반면, 비정규직의 경우 18.4%에 불과하며, 이는 기업규모가 작을수록 더욱 낮아지는데 100인 미만 기업의 경우 3.1%까지 떨어진다. 이처럼 노동시장에서의 임금수준과 사회보장에 있어서 불리한 위치에 놓여있는 비정규직들은 그들 스스로를 대변할 수 있는 노동조합의 결성에 있어서도 주변화되어 있는 것이다.

1997년 경제위기 이후 구조조정과 기업경쟁력 강화를 위한 노동시장 유연화가 강화될수록 노동시장 이중구조화는 심화되었는데, 〈표 4-6〉은 이로 인해 어떠한 구조적인 문제가 재생산되고 있는지를 잘 보여주고 있다. 노동시장 이중구조의 문제점은 대기업이나 공공부문의 경우 기업복지가 잘 발달되어 있고 근속기간이 길며 노동조합이 조직되어 있어 정규직으로서의 보호수준이 높은 편인 반면, 중소기업에서는 노조가 없는 경우가 많고 비정규직인 경우 대기업에 비하여 기업복지마저 상대적으로 취약하여 보호가 되지 못한다는 것이다(이호근, 2013). 이처럼 중첩되고 복잡한 문제를 해결하기 위해서는 복지레짐과 생산레짐의 제도적 배열 사이의 상호보완성 하에서 대응방안

을 강구해야하며, 정책적 차원에서도 아래에서 살펴보는 것처럼 다면적인 접근이 필수적이라 할 수 있다.

〈표 4-6〉 한국 노동시장의 이중구조적 특성

	유노조∩대기업∩정규직	무노조∩중소기업∩비정규직	그 이외 근로자	전체 (평균)
월평균임금(만원)	327.5 (100.0)	113.8 (34.9)	199.7 (61.3)	185.4 (56.9)
근속기간(년)	12.3	1.7	5.5	5.0
신규채용률(%)	5.4	63.1	27.5	35.6
국민연금가입률(%)	99.0	44.3	80.5	72.1
건강보험가입률(%)	100.0	93.0	97.5	96.4
고용보험가입률(%)	77.7	32.3	66.3	57.9
퇴직금 적립(%)	99.1	28.8	71.9	62.2
상여금 지급(%)	97.7	21.3	68.4	57.8
시간외 수당지급(%)	90.9	15.0	49.6	43.2
유급휴가 실시(%)	96.3	21.1	63.1	54.1
근로자수(명; %)	1,144,631 (7.1)	4,347,459 (27.0)	10,583,499 (65.8)	16,075,589 (100)

자료: 통계청, 「경제활동인구조사 부가조사」, 2009.3 기준. 이호근(2013)에서 재인용

3. 제도적 연계성 속에서의 사회정책의 다층적 접근

낮은 복지수준과 노동시장의 양극화를 극복하기 위해서는 레짐간의 상호보완성을 기반으로 다층적이고 다면적인 차원에서의 사회정책적 대응을 고려하는 것이 중요하다. 자본주의 사회에서 경제적 안전(economic security)을 제공하기 위한 다양한 수단들에 관심을 기울일 필요가 있는데, 한편으로는 노동시장에 대한 법적 규제나 노사와 같은 노동시장 참여자들의 자율 규제가 있고, 다른 한편으로는 노동시장에서 일차적 자원배분이 이루어진 이후의 소득재분배 제도가 있다(원종욱·이주하·김태은, 2012). 〈표 4-7〉에 나와 있듯이 유럽대륙 및 노르딕 국가들의 경우 단체협약을 통해 경제적 안전을 보장하였다면, 라틴계 남유럽 국가에서는 고용에 대한 법적 규제가 강한 편이고, 단체협약의 역할은 크지 않다. 영미계 국가의 경우 노동시장에 대한 규제가

미약한 반면, 자산조사 형태의 소득대체프로그램 및 세금공제를 통해 취약계층에 대해 사후적 재분배를 추구하고 있는데, 이는 북유럽 국가들의 보편적 복지제도에 기반한 사후적 재분배와는 차이가 있다. 남유럽 국가들은 사후적 재분배를 통한 경제적 안전 보장에 있어서도 취약하다고 할 수 있다(전병유, 2011).

〈표 4-7〉 경제적 안전을 보장하는 제도의 국가별 다양성

구분	노동법 규제	단체협약	사후적 재분배
영미계 국가	-	-	+
유럽대륙형 국가	+	+	-
북유럽형 국가	-	+	+
남유럽형 국가	+	-	-

자료: 전병유(2011).

앞서 지적하였듯이 한국의 노동시장의 이중적 구조를 해결하기 위해서는 노동법 규제와 단체협약과 같은 노동시장 및 노사 관련 제도의 개선이 필수적이다. 많은 OECD 국가들은 〈표 4-8〉에서 볼 수 있듯이 단체협약 혹은 법률을 통해 비정규직의 문제에 대처하고 있으나, 영국 및 미국과 함께 한국은 이 두 가지를 모두 갖추지 못한 나라에 해당된다(장혜현·윤성복, 2011).

〈표 4-8〉 유럽 각국의 임시직 노동자 대우 원칙

국가	단체협약의 자동적용	정규노동과 동일임금 법으로 규정
오스트리아	X	O
벨기에	O	O
프랑스	O	O
이탈리아	O	X
네덜란드	O	O
노르웨이	O	X
덴마크	O	X
핀란드	O	X
스웨덴	O	O
포르투갈	X	X
스페인	O	O
영국	X	X

자료: OECD(2002)「OECD Employment Outlook」. 장혜현·윤성복(2011)에서 재인용.

한편으로는 조정시장경제체제 중 비정규직 문제를 유연안정성(flexicurity) 모델로 해결한 유럽 '강소국'의 사례에 주목할 필요가 있다. 특히 덴마크와 네덜란드의 최근 실업률과 고용률은 스웨덴보다 좋은 수치를 보여주고 있다. 일찍이 유연한 노동시장을 도입하였던 덴마크의 고용보호 수준은 OECD 국가 중 낮은 편으로 정규직의 경우 특히 그러하다. 하지만 높은 수준의 노동시장 유연성에도 불구하고, 실업급여의 소득대체율이 높으며 실업수당의 수급기간도 길 뿐 아니라 적극적 노동시장정책 역시 잘 발달되어 있기 때문에 장기실업자의 비중이 낮은 편이다. 네덜란드 유연안정성의 특징은 정규직의 해고 완화와 비정규직 노동자의 권리강화를 통한 고용안정성의 제고 간의 균형을 추구하는 것이라 할 수 있다(정원호, 2005). 즉 네덜란드의 경우 사회적 합의에 의해 노동자들은 임금인상을 억제하는 한편, 기업주와 정부는 노동시간 단축과 시간제 및 임시직 고용 활성화를 통해 일자리를 늘리고 기업 경쟁력을 향상시켰다. 동시에 임금과 복지에 있어서 시간제 및 임시직 노동자들에 대한 차별을 금지하고 해고를 어렵게 만들었으며, 높은 수준의 사회보장제도를 유지하면서 노동자들을 성공적으로 보호하였다(Visser and Hemerijck, 1997).

요약하자면, 덴마크의 경우 정규직의 고용의 탈규제화와 외부적 수적 유연화(노동자의 고용해고를 보다 원활하게 함으로서 달성되는 노동시장의 유연성)를 통해, 역사적으로 높은 수준의 고용보호 수준을 가지고 있었던 네덜란드는 임시직 사용과 내부적 수적 유연화(노동시간의 변화를 통해 달성하는 노동시장 유연성)를 통해 유연성을 증가하였다. 이에 따라 비교적 정규직을 수월하게 해고할 수 있는 덴마크의 경우 임시직 계약을 굳이 선호하지 않아서 임시직 비중 8.9%(2006년)로 낮지만, 정규직을 위한 고용보호 수준이 높은 네덜란드의 경우 임시직 사용을 통해 유연성을 증가시키기 때문에 그 비중이 15.4%(2006년)에 이른다(정희정, 2008).

이처럼 유연화 전략에 있어서 차이를 보이는 두 나라는 안정성 측면에 있어서는 서로 유사하다고 할 수 있다. 우선 실업자 보호를 위한 사회보장제도가 다른 유럽 국가들에 비해 관대한 편에 속하며, 이는 실업급여의 높은 소득대체율에 잘 들어난다. 또한 소극적 노동시장정책에 대한 정부지출을 보면 2005년 기준 덴마크가 유럽 27개국 중 1위, 네덜란드가 2위를 차지하였으며, 적극적 노동시장정책 지출의 경우 덴마크는 1위, 네덜란드는 4위를 기록하였다(정희정, 2008). 이러한 네덜란드와 덴마크의 고용안정성의 특징은 〈표 4-9〉와 같이 정리될 수 있겠다. 네덜란드가 정규직 해고를 제한하

는 대신 시간제 고용을 늘리고 정규직과의 차별을 금지하는 방식으로 유연안정성을 확보하였다면, 덴마크의 경우 정규직의 해고가 수월한 대신 소득보장과 적극적 노동시장 정책을 더욱 강화하는 쪽으로 유연성과 안정성 사이의 균형을 추구하였다(원종욱·이주하·김태은, 2012).

〈표 4-9〉 네덜란드와 덴마크의 유연안정성 모델 비교

	네덜란드	덴마크
차이점	- 내부적 수적 유연화 - 해고를 엄격한 제한 - 비정규직의 보호 (임금과 복지에 있어 비정규직 차별 금지)	- 외부적 수적 유연화 - 해고의 자유보장 - 적극적 노동시장정책과 평생교육체제 강조
유사점	관대한 소득보장 제도와 높은 수준의 사회보장 지출	

자료: 원종욱·이주하·김태은(2012).

이처럼 생산레짐과 복지레짐의 제도적 배열들 사이의 상호연관성을 중시하는 흐름 속에서 사회(복지)정책 역시 사후적 재분배만을 강조하는 전통적인 접근법에서 벗어나 보다 광범위하고 다층적 관점에서 이해될 필요가 있다. 사회정책이란 사람들이 자본주의 경제 하에서 생애주기 동안 직면하는 사회적 위험과 가난, 질병 등에 대비하여 위험에 처한 경우 이를 극복하고 자신의 삶을 추구하도록 하는 정책을 의미하며, 이러한 광범위한 정의를 통해 연금, 의료보험, 실험보험, 사회부조와 같은 좁은 의미의 사회정책뿐 아니라 교육정책, 장애인 재활정책, 여성정책을 사회정책에 포함시킬 수 있다(권혁주, 2007).

〈표 4-10〉 빈곤/불평등 정책의 4가지 영역

구분	사전적 분배 (Ex ante distribution)	사후적 재분배 (Ex post redistribution)
근로(Work)	고용	조세
복지(Welfare)	사회투자	공적이전급여

자료: 이주하(2011a).

현재 사회적 양극화가 점점 심각해지는 한국의 상황 속에서 빈곤 및 불평등을 해결하기 위한 사회정책 역시 사전적 분배(Ex ante distribution)와 사후적 재분배(Ex post redistribution), 그리고 근로(work)와 복지(welfare)라는 4가지 기준에 의거하

여 〈표 4-10〉과 같이 고용, 조세, 공적이전급여, 사회투자로 나누어 접근할 수 있다. 먼저 사전적 분배 측면에서의 빈곤/불평등 정책으로는 일자리 창출과 사회투자전략을 들 수 있다. 산업화 이후 소품종 대량생산과 포디즘적 축적체제에 기반한 제조업 중심의 경제에서는 대규모의 일자리 창출이 가능하였고, 노동시장 진입과 그로 인한 소득증대는 바로 탈빈곤을 의미하였다. 과거 한국을 비롯한 동아시아 국가들 역시 경제성장을 통한 고용증대와 소득증가로 빈곤과 불평등문제를 해결하고자 하였다(이주하, 2011a).

하지만 탈산업화 시대로 접어들면서 실업의 반복과 장기화 및 불안정한 저임금 일자리의 증가 등 다양한 노동시장의 실패로 인해 근로빈곤이 핵심적인 사회문제로 등장하였다. 이에 전통적인 사회보장제도인 공적이전급여에만 의존해서는 당면한 사회문제를 해결하기 어렵다는 인식 하에 서구 복지국가에서는 근로빈곤층에 대한 대응으로 사회투자전략이 적극적으로 채택되었다(OECD, 2005b; 김종일, 2006; 노대명·김민희·유정예, 2008; 여유진·정재훈·이서현, 2010). 사회투자전략은 근로연계복지(workfare), 적극적 사회정책(active social policy) 혹은 활성화(activation) 정책이라는 다양한 명칭으로 통용되곤 한다. 오늘날 한국 사회는 사회적 양극화가 심화되는 동시에 새로운 사회적 위험이 겹쳐지는 복잡한 상황을 맞이하고 있다. 새로운 사회적 위험의 관리자로서 서구의 사회투자국가/전략의 한국적 적용가능성에 대한 국내의 활발하고 치열한 논쟁(김연명, 2007; 김영순, 2007; 양재진, 2007; 이주희, 2007)은 한국의 중첩된 사회적 위험을 완화하기 위해서는 고전적 소득보장프로그램과 새로운 사회투자정책이 상호보완적으로 추진되어야 함을 보여주고 있다(이주하, 2011b).

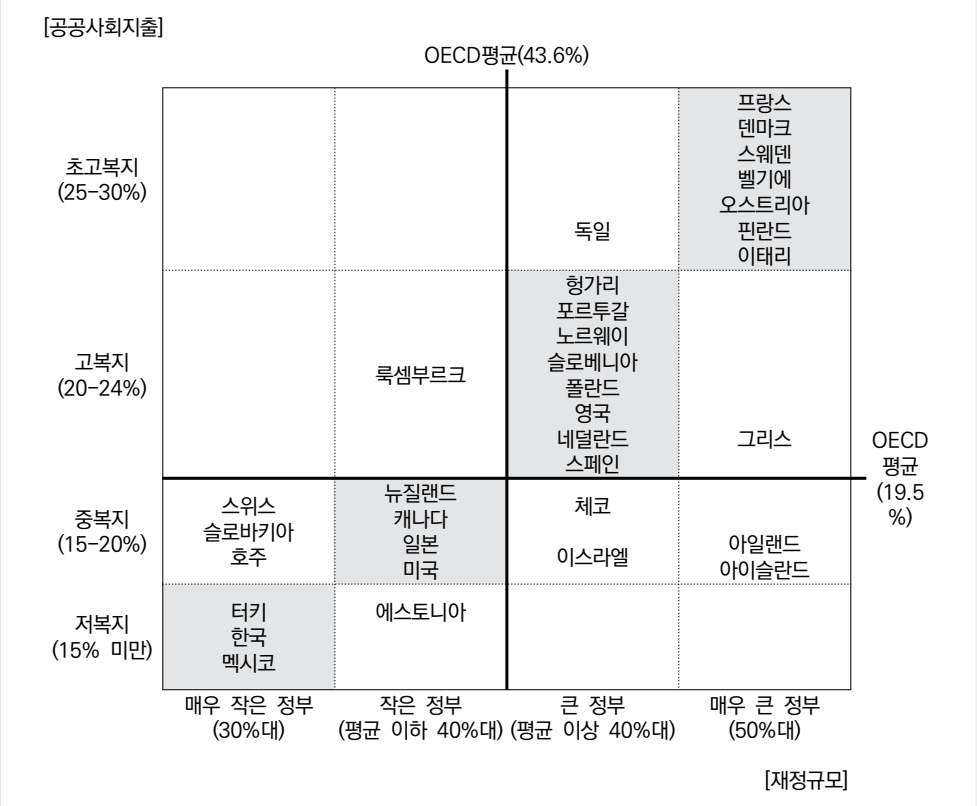
사후적 재분배의 핵심은 조세정책과 다양한 복지제도에 의한 공적이전급여이다. 국가의 개입에 의한 빈곤완화 또는 소득재분배 효과를 파악하기 위해 많은 연구들은 시장경제활동을 통해 얻어진 시장소득과 조세납부액을 제하고 공적이전소득을 더한 가처분소득을 주요 지표로 활용한다. 즉 시장소득과 가처분소득의 사이의 빈곤율과 빈곤갭 혹은 지니계수의 변화추이를 살펴봄으로써 빈곤 및 불평등 감소효과를 분석하는 것이다. 서구 복지국가의 경우 시장소득 빈곤율은 복지레짐의 차이에도 불구하고 지난 30여 년간 지속적으로 상승해 왔으며, 이는 사전적 분배에 대한 국가의 직접적인 개입력이 약화되어 왔음을 의미한다. 그러나 시장소득의 수렴화 경향과는 대조적으로, 가처분소득 빈곤율은 오히려 복지레짐 간에, 특히 사민주의 복지레짐과 자유주의 복지레짐 사

이의 분화가 뚜렷이 진행되어 왔다(여유진·정재훈·이서현, 2010). 빈곤감소에 있어서 공적이전소득의 영향력을 분석한 Hill(2006)의 연구도 빈곤율 감소효과가 Esping-Andersen의 복지레짐 유형화에 부합한다는 것을 밝혀내고 있는데, 사민주의 유형에서 이전소득에 의한 빈곤율 감소가 가장 높은 반면, 자유주의 유형의 경우 감소폭은 상대적으로 낮았다. 다만 빈곤율 감소가 가장 저조한 나라들이 남부 유럽이라는 사실은 보수주의/조합주의 복지레짐 내의 편차가 있음을 보여주고 있다. 시장소득 기준 빈곤율과 가처분소득 기준 빈곤율을 비교조사한 다른 연구들 역시 이와 유사한 분석결과를 제시하고 있다. 일례로 유럽 15개국 중 2005년 기준 공적이전소득에 의한 빈곤율 감소효과가 가장 큰 나라는 스웨덴(20%), 덴마크(18%), 핀란드(16%), 프랑스(13%) 순이며, 가장 낮은 국가는 그리스(3%), 스페인(4%), 포르투갈(7%) 순이다(노대명·김민희·유정예, 2008). 이처럼 시장소득과 가처분소득 간의 빈곤율의 차이가 존재하고, 가처분소득 빈곤율이 복지레짐 유형별로 큰 편차가 있다는 사실은 국가의 적절한 개입, 즉 공적이전소득과 조세의 재분배효과가 여전히 유의미함을 잘 확인해 준다 하겠다(이주하, 2011a).

4. 한국 복지레짐의 전망과 재정전략

서구 복지레짐에 비해 한국은 사후적 재분배를 담당하는 조세와 공적이전급여의 역할이 제한적인데, 이는 한국 복지레짐이 〔그림 4-3〕에서 볼 수 있듯이 '매우 작은 정부' 및 '저복지' 유형인 사실에 상당부분 기인하고 있다. 윤영진(2012)이 정리하였듯이 GDP 대비 공공사회지출의 크기에 따라 초고복지, 고복지, 중복지, 저복지의 4가지 유형으로, 정부 재정지출 규모에 따라 매우 작은 정부, 작은 정부, 큰 정부, 매우 큰 정부의 4가지 유형으로 나누어 질 수 있다. 정부지출 규모와 공공사회지출 간 관계는 대체로 정비례 관계에 있으며, 한국은 매우 작은 정부이자 저복지 국가군에 해당된다. 이처럼 공공사회지출 포함 정부재정의 규모가 낮다는 것은 결국 국민들의 부담이 낮다는 것을 의미하며, 한국의 경우 조세부담률과 국민부담률이 다른 나라들보다 낮은 저부담 유형에 해당한다.

〔그림 4-3〕 재정지출 규모와 복지지출 간 관계



자료: 윤영진(2012).

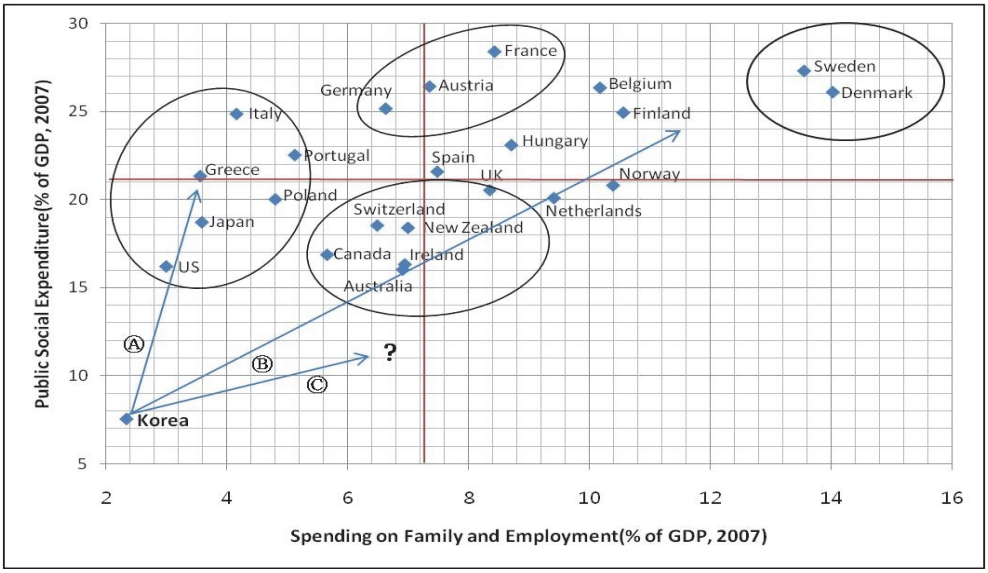
2003년 기준 한국의 조세부담률(20.4%)은 미국(18.6%), 일본(15.9%)보다는 높고, 프랑스(27.5%), 독일(21.5%), 이탈리아(30.5%), 영국(28.9%) 보다는 낮은 편인데, OECD 평균은 28.2% 이다. 비록 미국과 일본이 우리보다 낮지만 대신 국가채무로 재원을 조달하기 때문에 우리와 사정이 다르다고 할 수 있는데, 미래 부담인 재정적자까지 감안한 한국의 잠재적 조세부담률은 19.3%(2003년)로 미국(23.2%), 일본(23.7%)보다 낮은 수준이다(한겨레 21, 2006). 사회보장부담금을 포함한 국민부담률(총조세부담률)의 경우, 2004년 기준 한국은 24.6% 수준인 반면, 미국은 25.5%, 일본은 26.4%, 영국은 36%, 프랑스는 43.4%, OECD 평균은 35.9% 수준에 이른다(배상근, 2007). 그렇다면 매우 작은 정부-저복지-저부담 유형인 한국이 앞으로 지향해야 하는 복지레짐은 어떠한 형태를 띠고 있어야 하는가?

최근 보사연의 장기재정추계결과, 현행 제도를 그대로 유지할 경우 2013년 GDP 대비 9.8%에서 2040년 22.6%, 2060년 29%로 증가할 것으로 전망되며, 이는 2009년 기준 OECD 평균수준인 22.1%를 상회하게 되는 것이다(신화연 외, 2013, 신화연 2014). 이외에도 현행 복지제도를 유지하면 복지지출이 급속히 증가하여 2040-50년에 GDP의 20%를 넘어선다는 여러 재정추계가 있다. 하지만 다수의 OECD 국가들이 20여 년 전부터 해오던 복지지출 수준을 우리나라는 30-40년 뒤에나 달성한다는 것인데 그것이 국가재정에 감당하기 어려울 정도로 큰 부담이 된다는 지적은 타당성이 크지 않다고 할 수 있다.

오히려 보사연의 재정추계가 주는 함의는 사회보장지출의 정책영역별 구성비와 보다 관련이 있는데, 우리나라 사회보장제도의 특성상 사회보험지출이 대부분을 차지하는 구조가 향후에도 그대로 유지되는 것으로 전망되고, 특히 공적연금제도 성숙 이후에는 노후소득보장 등 인구고령화와 관련된 지출이 차지하는 비중이 더 높아지는 것으로 나타나고 있다. 다시 말해 사회보장지출 중 건강보험과 국민연금 등 사회보험과 기초노령연금이 대부분을 차지하고 있는데, 그 비중이 2013년 64.6%에서 점차 증가하여 2060년에는 80.2%(기초노령연금 포함시 89.9%)에 다다르는 것이다. 이에 반해 미래세대에 대한 투자 및 생산성 제고 등을 향상시킬 수 있는 가족정책 및 적극적노동시장정책 등의 지출 비중은 상대적으로 감소하는 것으로 전망되고 있는데, 가족정책은 2060년 전체 지출의 2.0%(2013년 8.6%), 적극적노동시장정책은 1.6%(2013년 6.6%)로 줄어들게 된다(신화연 외, 2013, 신화연 2014).

양재진(2012)이 〔그림 4-4〕에서 제시하였듯이 사회지출 수준과 프로그램의 구성에 따라 복지국가가 여러 형태로 구분될 수 있다. 〔그림 4-4〕의 Y축은 전체 사회복지지출의 수준(GDP 대비 %)을 나타내고 있으며, X축은 사회지출 중 아동수당, 보육 등 여성·가족지원과 구직수당과 적극적노동시장정책 등 고용정책과 관련된 지출을 합한 것이다. 이러한 지출은 신사회적 위험에 대처하기 위한 지출로서 전통적인 두 개의 거대 복지프로그램인 연금과 의료보장지출을 제외한 복지지출인 것이다. 한국의 경우 좌측 하단에 위치하고 있는데, 전반적인 복지지출 수준이 매우 낮을 뿐 아니라, 여성·가족 및 노동시장에 대한 사회복지 지출도 매우 낮은 수준임을 알 수 있다. 그렇다면 앞으로 한국 복지국가는 어느 방향으로 궤도를 잡아야 할 것인가?

〔그림 4-4〕 한국 복지국가의 다양한 발전 경로



주: X축의 사회지출 항목은 Castles (2008)과 OECD 사회지출 데이터베이스(SOCX, 2007)에 기반하여 계산. X축 사회지출 = 적극적노동시장 지출+근로연령계층 급부(현금)+사회서비스지출. 근로연령계층 급부(현금) = 총 현금지출 – (연금+유족의 현금편익). 사회서비스 지출 = 총서비스 지출 – 보건지출

자료: OECD SOCX(2009). 양재진(2012)에서 재인용.

Ⓐ경로 상에 놓여 있는 국가들은 미국, 일본, 그리스, 이탈리아 등으로 이들 나라의 특징은 동일한 수준의 사회지출을 보이는 다른 나라들에 비해 경제적 성과와 사회적 성과가 상대적으로 떨어지는 국가들이라 할 수 있다. Ⓑ경로 선상의 국가들 중, 우상향 쪽에 모여 있는 스칸디나비아 국가는 국가경쟁력과 복지수준에서 매우 높은 평가를 받는 나라들로서, 전체 사회지출 중에 여성·가족 및 노동시장정책에 대한 지출 비중이 높은 특징을 갖고 있다. 한국의 경우 궁극적으로는 스칸디나비아 복지국가들을 지향한다 하더라도, OECD중위 수준의 사회복지지출을 보이면서 동시에 전통적인 연금과 의료 외에도 여성·가족 및 노동시장정책프로그램도 발전시키고 있는 영국, 뉴질랜드, 호주, 캐나다 등의 복지체제를 우리 현실에 맞게 수용하는 자세가 중요하다고 할 수 있다(양재진, 2012).

하지만 신사회적 위험과 관련된 가족정책 및 적극적노동시장정책에 대한 지출확대의 필요성이 사회보험지출 포함 전통적인 소득보장제도에 대한 재정적 압박으로 작용해서는 안된다. 2011년 기준 우리나라 노인빈곤율은 45.1%로 OECD 평균(13.5%)보

다 3배 이상 높았는데, 이는 회원국 중 1위였으며, 노인자살 사망률 역시 가장 높은 수준이다. 그럼에도 불구하고 국민연금의 넓은 사각지대와 낮은 급여수준 때문에 노인빈곤문제는 장기적으로 심각한 수준으로 유지될 가능성이 크며, 최근 가족의 해체, 부동산 가격의 하락과 같은 연금을 대체할 수 있는 제도와 기능들도 약해지고 있다. 또한 건강상의 장애로 독립생활이 불가능한 노인규모가 크게 증가하고 있는데, 일례로 치매노인의 수는 지난 2010년에는 약 47만명(전체 노인인구의 8.76%)이었으며, 2030년 114만명(9.61%), 2050년에는 213만명(13.17%)으로 급증할 것으로 추정되고 있다(한국보건사회연구원, 2010). 따라서 이러한 문제를 해결하기 위해 노령정책 및 보건정책에 대한 복지지출의 확대가 필요한 것이다.

〈표 4-11〉 장기재정전망의 국제비교 (GDP 대비 %)

구분	연금		보건의료		장기요양		실업		교육		합계	
	2030	2050	2030	2050	2030	2050	2030	2050	2030	2050	2030	2050
한국	5.6	10.1	4.3	5.3	0.7	1.1	1.5	1.9	4	4	16	22.4
EU-25 평균	11.9	12.8	7.4	7.9	1.1	1.5	0.6	0.6	3.9	4	24.9	26.8

자료: 박형수·전병목(2009), European Commission(2006).

더욱이 다른 서구 선진국들과의 장기재정추계를 비교하였을 때, 한국의 노령연금과 건강보험 관련 복지지출은 그들 나라보다 높은 수준이 아니라고 할 수 있다. 〈표 4-11〉은 연금, 보건의료, 장기요양, 실업, 교육 등 5개 분야의 재정전망치를 보여주고 있는데, 2030년의 경우 여전히 EU 평균에 미치지 못하며, 2050년이 되어서야 평균치에 근접한 수준이 될 것으로 전망하고 있다.

이러한 상황 속에서 한국의 저복지 수준을 극복하기 위해서는 사회복지 관련 정부지출의 확대방안이 중요하며, 이는 곧 저부담 유형에서 중부담(이상) 유형으로 나아가기 위한 재정확충전략이 필요함을 의미하는 것이다. 복지확충에 대한 재원 마련으로는 크게 조세개편을 통한 세제수입의 확대, 사회보험 개편을 통한 수입증대, 국가채무를 통한 재원조달, 재정지출개혁을 통한 세출구조 조정, 복지지출 효율화 등을 들 수 있는데, 이 중 대표적인 방안으로 조세와 국가채무를 살펴볼 수 있겠다.

〈표 4-12〉 시나리오별 장기 재정확충 전략

구분	한국				미국	일본	영국	스웨덴	OECD 평균
	('06)	('30)							
		①	②	③	('04)	('04)	('04)	('04)	('04)
국채비율	30수준	70수준	30수준	40수준	61.6	68.1	43.7	58.9	75.8
조세부담률	20수준	20수준	24수준	23수준	18.8	16.4	29.2	36.1	26.5
국민부담률	26수준	32수준	35수준	34수준	25.5	26.4	36.0	50.4	35.9

주: ① 전액 국채로 충당, ② 전액 조세로 충당, ③ 조세와 국채로 나누어 충당
자료: OECD Revenue Statistics(2006), OECD Economic Outlook(2006). 김태일(2011)에서 재인용

하지만 국가채무로 조달하는 방안은 재정의 지속가능성을 약화시키고, 미래세대에 부담을 전가시킨다는 단점이 있다. 조세부담률을 지금처럼 낮게 유지하고 사회보험료 인상도 최소화하면, 결국 국가채무에 의존할 수밖에 없으나 이는 장기적인 관점에서 바람직하지 않다. 조세로 조달하는 방안의 경우 세율인상 또는 새로운 세목 신설이 필요하며, 재정의 지속가능성은 보다 용이하다. 물론 국채와 조세로 나누어 충당하는 방안도 있으며, 독일의 경우 통일 전에는 국가채무비율을 40% 수준으로 유지하였고, 통일 후 소요재원을 국채와 조세로 조달하고 있다(김태일, 2011). 〈표 4-12〉는 이러한 3가지 재정확충전략에 대한 구체적인 전망치를 다른 OECD 국가들과의 비교 속에서 보여주고 있다.

앞서 살펴보았듯이 우리나라 조세부담률과 국민부담률은 다른 OECD 국가들보다 상대적으로 낮은 수준인 것은 명백한 사실이나 조세·국민부담률이 어느 정도가 적정한지에 대한 정답이 있는 것은 아니다. 사실 전문가들이 안을 제시하는 데는 한계가 있으며 선택은 결국 국민들이 해야 하는데, 지금보다 높은 복지수준을 원하고 이를 위해 기꺼이 돈을 더 낼 의사가 있는지가 중요한 것이다. 또한 조세부담에 있어서 주요한 것은 정확한 소득파악과 조세형평성의 제고이다. 즉 납세자에게 보다 중요한 것은 어찌 보면 조세부담률 수치보다 어떤 명목의 세금을 누구한테서 얼마나 제대로 거두고, 거둬들인 만큼 얼마만큼 잘 쓰고 있는지 하는 점이라 할 수 있다. 특히 세금 문제와 관련해 중산층의 선택이 매우 중요한데, 사회서비스의 범위를 넓히고 그 질을 높여야 중산층에게 증세라는 부담에 대한 혜택을 주면서 사회복지에 대한 동의를 이끌어낼 수 있는 것이다.

복지선진국들의 사례를 보면 사회보장에 비해 개인보장이 비효율적이고 낭비가 심할 수 있다는 것을 잘 보여주고 있다. 국민 각자가 제 살 길을 찾아 노력하면서도 사회적 비용을 따로 부담해야 하는 비합리적 제도를 '사회공동의 싼 비용'으로 해결할 수 있음을 입증해주고 있는 것이다. 장하준 교수 지적처럼 유럽식 보편적 복지는 누구나 맞을 수 있는 위험을 대비하는 공동구매로서 정부가 싸게 질 좋은 상품을 공동구매해 더 많은 혜택을 주는 것이란 시각으로 바라볼 필요가 있다(장하준·이종태·정승일, 2012). 현재 한국의 건강관련 민간보험 가입 규모 33조원으로 건강보험 30조원을 초과하고 있으며, 1인당 국민건강보험료의 2배 정도는 민간의료보험료로 지출하고 있다. 2009년 기준 한국의 건강보험 보장성 수준은 OECD 평균인 71.5% 보다 낮은 58.2%인데, 칠레, 미국, 멕시코 등에 이어 최하위 수준이다. 결국 건강보험은 총 의료비 가운데 60%만을 보장하는데 40%의 부족분을 메우기 위해 60%를 보장해주는 보험료의 2배를 지출하고 있는 것이다(김종명, 2012).

국가복지가 큰 국가들이 시장복지가 큰 국가들에 비해서 복지성과나 각 사회의 신뢰나 연대의 수준이 월등히 높은 반면, 선별적 프로그램을 주로 사용하는 잔여주의 복지국가들이 반드시 전체 차원에서 욕구에 기반한 선별을 더 잘 하는 것은 아니며, 경제적으로 취약한 연령대를 타겟팅한 보편적 급여는 오히려 선별적이면서 재분배적일 수 있다(최영준, 2013). 보편주의 복지제도가 가장 발달한 스칸디나비아의 사민주의 유형은 욕구가 많은 계층을 선별해서 집중적으로 자원을 할당하는 자유주의 유형보다 낮은 수준의 빈곤과 불평등을 보여주고 있다(Korpi and Palme, 1998). Steinmo(2010)가 지적하였듯이 보편주의적 복지제도는 우수한 재분배 효과를 가지고 있는데, 이는 〈표 4-13〉에 잘 나타나 있다.

〈표 4-13〉 단일세율(flat taxes)과 보편적 급여(universal benefits)의 재분배효과

Pre-Tax Income	Tax Rate 30%	After Tax Income	Benefit per Individual	Final Income
10,000	3,000	7,000	16,000	23,000
50,000	15,000	35,000	16,000	51,000
100,000	30,000	70,000	16,000	86,000

주: 1) 3,000+15,000+30,000=48,000 / 3 = 16,000
2) Income Ratio before taxes and benefits 1 to 10 (10,000 to 100,000)
3) Income Ratio after taxes and benefits 1 to 3.7 (23,000 tp 86,000)
자료 : Steinmo(2010)

한편으로는 보편적 복지가 국가부채를 급증시키고 재정건정성을 해친다는 우려가 있다. 하지만 복지지출을 가장 많이 하는 스웨덴 등 북유럽 국가들은 재정이 건전하고 GDP 대비 국가채무 비중도 낮은 편이며, 오히려 선별적 복지체제를 가진 미국에서 재정 문제가 심각하다. 또한 세부담을 늘린다고 국가경쟁력이 떨어진다는 증거는 없으며 예컨대 국민부담률이 49%대로 세계 최고 수준인 덴마크는 외국인 투자선호국가 1위로 꼽히고 있다.

'남유럽 재정위기'는 보편적 복지를 반대하는 사람들의 또 다른 논거로 제시되고 있으나, 이들 국가의 재정위기의 근본적 이유를 단순히 과다한 복지지출 탓으로 하기는 힘들다. 만일 복지가 경제위기의 근원이라면 스웨덴, 독일 등이 먼저 재정위기에 빠졌어야 했다. 그리스의 경우 취약한 민간기업 경쟁력으로 무역적자를 기록하는 상황에서 만성적인 재정적자를 벗어나지 못했고, 유로화 편입과 글로벌 금융위기는 이러한 상황을 악화시켰다(이승주, 2011). 물론 복지지출 측면에서 남유럽 재정위기가 주는 교훈은 있다. 이들 국가들의 경우 복지지출에서 연금이 차지하는 비중이 큰 반면, 보육, 적극적노동시장정책 같은 사회서비스 지출은 낮은 편이다(〔그림 4-4〕 참조). 이와 달리 경제와 복지의 선순환 구조가 강한 스칸디나비아 국가의 경우 연금과 의료 뿐 아니라 사회투자적 복지정책에 대한 지출 역시 높은 비중을 차지하고 있다(원종욱·이주하·김태은, 2012).

따라서 복지를 낭비로만 인식하거나 복지지출과 경제성장을 상충관계로만 파악하는 관점에서 벗어날 필요가 있다. 복지정책은 경제의 안정성을 높이고 고용의 확대에 기여하는데, 특히 보육, 아동복지, 적극적노동시장정책 등 사회투자적 성격의 복지지출은 경제성장에 긍정적인 영향을 준다. 근로세대에 대한 소득지원과 사회서비스는 노동시장 참여를 촉진하고 새로운 일자리 창출에 기여할 뿐 아니라, 과세기반이 넓어져 조세수입도 늘어나게 된다. 또한 노동자들의 기본 생활을 보장해주고 인적 자본을 향상시켜줌으로써 기업의 구조조정과 경제구조의 재편 역시 용이하게 해준다(이주하, 2012). 앞의 〈표 4-4〉에서 잘 드러나듯이, 많은 유럽 복지선진국가들은 높은 조세부담률과 공적사회지출 비중에도 불구하고 1인당 GDP와 경제성장률 등의 경제지표에서 결코 미국에 뒤지지 않고 있다는 점에 주목할 필요가 있다.

결국 각 국가의 적절한 복지지출 수준은 사회적 합의에 의해 결정되는 경향이 있다. 오늘날 한국 사회는 향후 복지국가의 발전방향에 대한 장기적인 비전 아래 경제개발5

개년계획처럼 보다 체계적인 실행방안의 일환으로 재정 확보 및 인프라 구축 전략을 설립할 필요가 있다. 먼저 시민들이 복지정책의 혜택을 경험하게 하고 이를 바탕으로 시민들의 동의와 지지를 이끌어내는 것도 중요하지만, 동시에 양극화와 저출산·고령화에 적극적으로 대처하기 위한 복지확충 방안에 대해 보다 활발한 논쟁이 있어야 한다. 복지는 결국 정치문제이며, 한 사회의 자원을 정치적으로 재배분하는 것이다. 한 사회의 복지수준은 복지정치의 결과이며, 어떤 복지국가를 지향하는가 역시 정치적 선택에 달려 있다(이주하, 2012).

5. 복지정치의 중요성

노벨 경제학상을 수상한 폴 크루그먼은 〈미래를 말하다(The Conscience of a Liberal)〉에서 '정치가 경제를 바꾼다'는 점에 주목하고 있는데, 미국이 심각한 경제적 양극화를 겪고 있는 것은 세계화의 결과가 아니라 소수의 부유한 엘리트층만을 위한 정부정책 때문이며, 경제적 양극화가 정치적 양극화를 낳는 것이 아니라 정치적 양극화가 경제적 양극화를 가져왔다고 주장하고 있다(예성한, 2008). 또 다른 노벨상 수상자인 조지프 스티글리츠 역시 〈불평등의 대가(The Price of Inequality)〉에서 시장은 정치에 의해서 규정된다고 점을 강조하고 있다. 즉 정치적 게임의 규칙이 상위 1%의 상류계층에 의해 결정되었고, 그 결과 경제 게임의 규칙 역시 1%에게 유리한 반면, 나머지 99%는 자신의 이익을 침해하는 시장만능의 정책을 받아들이게 된 것이다(이순희, 2013). 이러한 세계적인 경제학자들의 주장은 빌 클린턴 대통령의 유명한 대선 구호인 '문제는 경제야, 바보야!'(It's the economy, stupid!)에 빗대어 '문제는 정치야, 이 바보야 ! '(It's the politics, stupid!)라고 말하고 있는 것이라 할 수 있다.

앞서 논의하였던 생산레짐과 복지레짐 사이의 제도적 상호보완성에 관한 논의는 한 국가의 복지자본주의 발전과 조정양식의 특징을 결정하는 중요한 매개변수로서 정치적 제도 및 과정의 특성에 보다 관심을 기울일 필요가 있다. 다시 말해 생산레짐과 복지레짐이 형성·발전하는 과정에 있어서 특정한 형태의 정치적 제도와 조정양식이 발전하였으며, 이러한 정치적 조정양식과 그 효과성의 차이는 선거제도와 정당체제, 정치적 지배연합 등의 특성에 따라 다르게 나타나는 것이다.

따라서 생산레짐의 대표적 이론가인 Soskice(2008)의 연구처럼 생산·복지레짐과 Lijphart(1999)에 의해 제시된 다수제 민주주의 모델(majoritarian democracy model)과 합의제 민주주의 모델(consensus democracy model) 사이의 연계성에 대해 주목할 필요가 있다. 다수제 민주주의는 과반수 혹은 단순다수가 모든 권한을 보유하는 승자독식(a 'winner take all' principle) 시스템인 반면, 합의제 민주주의에서는 다수파와 소수파 간의 권력분점과 같이 다양한 방식으로 정치권력을 분산시킨다. 앞의 〈표 4-3〉에서 제시하였듯이, 다수제 모델은 권력이 집중된 단일정당정부, 집행부 우위, 양당제, 단순다수대표제 혹은 일위대표제(first-past-the-post), 다원주의적 이익집단을, 합의제 모델은 연립정부 하에 권력분점, 행정부-입법부 간의 권력균형, 다당제, 비례대표제, 조합주의적 이익집단을 특징으로 하고 있다(Lijphart, 1999). 다수제 민주주의의 경우 웨스트민스터(Westminster) 모델이라는 명칭으로도 불리는데서 알 수 있듯이 영국이 전형적인 국가이며, 다수대표제와 거대 양당제를 채택하고 있는 나라들 역시 과거 영연방 국가들이다. 반면 오늘날 많은 선진 자본주의 국가들은 주로 비례대표제와 다당제를 핵심으로 한 합의제 민주주의 모델에 가까운데, Lijphart(1999)는 협력과 소수파의 권리를 중시하는 합의제 모델이 다수파의 정치적 효율성을 지향하는 다수제 모델보다 우월하다고 주장하였다.

영미식 자유시장경제체제는 자유주의 복지레짐과 상호보완관계를 형성할 뿐 아니라, 합의제 민주주의 보다는 다수제 민주주의에 기반한 정치레짐과 선택적 친화성(selective affinity)을 지니고 있다. 비슷한 맥락에서 유럽대륙 보수주의/조합주의 혹은 스칸디나비아의 사민주의 복지레짐과 제도적 상호보완성이 있는 조정시장경제체제는 정치적 협상과 비시장적 조정을 중시하는데, 이는 다당제, 권력분점, 연립정부에 기반을 둔 합의제 민주주의와 선택적 친화성을 갖고 있는 것이다(이주하, 2010). 조정시장경제체제에서의 이해관계자들은 산업화 과정에서 노사관계, 기술훈련, 임금 등의 문제를 경쟁보다는 합의에 기반하여 조정해 왔으며, 정치영역에서도 승자독식 방식보다는 권력분점과 합의제를 통해 갈등을 해결하는 것이 그들에게 더욱 도움이 되었다(Cusack, Iversen and Soskice, 2007).

강력한 대통령제와 행정부에게 권력이 집중된 한국의 경우 다수제 민주주의 모델의 요소를 많이 갖추고 있는데, 이는 소선거구 일위대표제(혹은 단순다수대표제)와 양당제 중심이라는 정치체제를 감안할 때 더욱 그러하다고 할 수 있다. 물론 국회의원 선거

에 있어서 비례대표제의 요소를 일부 갖추고 있으나, 1위 득표자 이외의 표가 사표가 되는 현재의 선거제도에서는 유권자의 투표가 정당의 의석수에 균등하게 반영되지 않고 있다. 더욱이 소선거구 일위대표제는 지역할거주의를 공고히 하고, 정책 중심 정당체제의 발달을 저해하는 요인이 되기도 한다. 이처럼 한국식 다수제 민주주의는 우리 사회의 여러 집단과 계층을 효과적으로 정치과정에 참여시키는 데 심각한 제도적 결손이 있는 것이다. 다수제 모델의 소선거구 일위대표제에 비해 합의제 모델은 정당의 득표율과 의석점유율 간의 비례성이 매우 높은 선거제도를 채택하고 있다. 이는 곧 사회경제적 약자를 포함한 다양한 사회구성원의 이해관계와 가치관을 반영하는데 있어서 합의제 모델의 선거제도가 보다 우수함을 보여주는 것이다. 따라서 한국형 다수제 민주주의가 가진 한계를 극복하고 사회권을 구현하기 위해서는 합의제 모델에 보다 관심을 기울일 필요가 있는데, 특히 한국형 합의제 민주주의 건설을 위한 선거제도의 도입(예를 들면 비례성과 지역대표성 모두 보장할 수 있는 독일식 연동제)은 매우 중요하고 시급한 것이다(이주하, 2010; 최태욱, 2013). 결국 한국의 복지레짐의 전망은 생산레짐 및 정치레짐과의 상호보완성 속에서 이해될 필요가 있으며, 조정시장경제체제의 제도적 배열을 적극적으로 반영하는 한편, 저부담-저복지 유형을 벗어나기 위한 합의제 복지정치의 구축이 필수적이라 할 수 있다.

제2절 주요 OECD 국가의 사회지출과 사회적 성과

1. OECD 국가의 복지지출수준 비교

OECD 국가의 복지지출수준은 일반적으로 OECD가 공식적으로 집계하고 있는 공공사회복지지출(SOCX-public)로 비교되고 있다. 민간에 의한 법정 복지지출과 자발적으로 지출하는 복지지출을 공공복지지출과 합치는 경우 총사회복지지출(SOCX-public+private)이 된다. 우선 공공사회복지지출수준만을 비교하면 고복지국가군과 중간복지국가군 그리고 저복지국가군으로 분류되는 것을 알 수 있다.

〈표 4-14〉 주요 OECD국가의 사회복지지출 (공공, 민간)

(단위: GDP 대비 %)

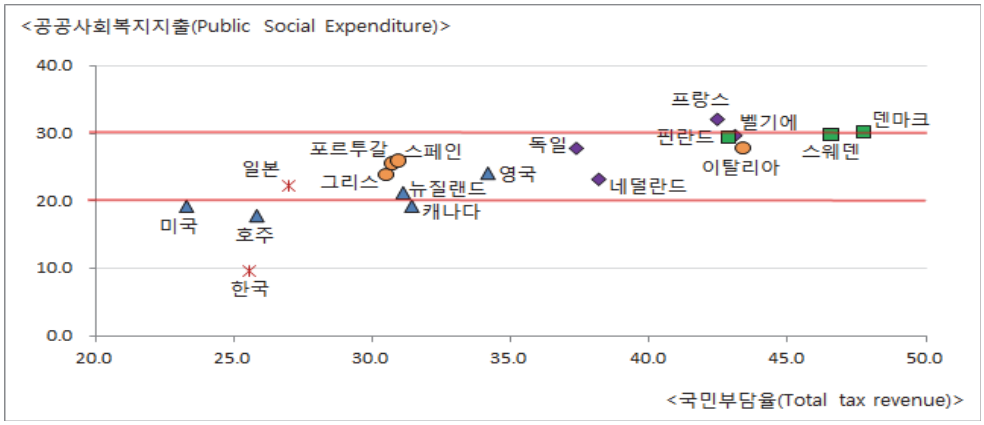
국가	1980-2009 평균		1990-2009 평균		2000-2009 평균		2009	
	공공	민간	공공	민간	공공	민간	공공	민간
미국	14.9	8.1	15.6	9.2	16.2	10.1	19.2	10.5
네덜란드	23.4	6.4	22.4	7.1	21.0	7.4	23.2	6.7
영국	19.3	5.8	19.8	6.4	20.5	6.4	24.1	6.3
캐나다	17.4	3.9	18.0	4.8	17.2	5.3	19.2	5.1
일본	14.3	1.8	15.9	2.5	18.5	3.6	22.2	4.0
독일	25.0	2.9	26.2	3.0	26.7	3.0	27.8	3.2
스웨덴	29.8	2.1	30.4	2.6	28.8	2.9	29.8	3.2
호주	14.7	2.4	16.3	3.1	17.0	3.6	17.8	3.2
프랑스	27.3	2.0	29.0	2.5	29.8	2.9	32.1	3.1
덴마크	26.4	2.1	27.4	2.4	27.5	2.6	30.2	2.9
한국	5.1	1.9	5.1	1.9	6.6	2.4	9.6	2.4
벨기에	26.0	1.7	26.3	2.1	26.6	2.3	29.7	2.3
이탈리아	22.1	2.2	23.0	2.8	24.7	2.2	27.8	2.3
포르투갈	16.0	1.2	18.8	1.5	22.0	1.8	25.6	1.9
그리스	17.7	1.9	19.2	1.9	21.1	1.8	23.9	1.8
핀란드	25.4	1.1	27.5	1.2	25.7	1.2	29.4	1.2
뉴질랜드	19.0	0.3	19.4	0.4	18.8	0.5	21.2	0.5
스페인	19.9	0.3	21.3	0.3	21.4	0.4	26.0	0.5

자료: OECD. Stat.

북유럽국가의 복지지출수준이 대체적으로 높으며 국민부담도 다른 국가군에 비해 높다는 것을 알 수 있다. 대체적으로 영□미형 국가의 복지지출수준이 낮은 것으로 평가되고 있다. 이것은 공공복지지출만을 비교한 것이고 민간복지지출까지 합치는 경우 미국과 영국의 총복지지출수준은 북유럽수준에 근접하는 것을 알 수 있다.

[그림 4-5] OECD 국가의 복지지출과 부담수준 (2009)

(단위: GDP 대비 %)

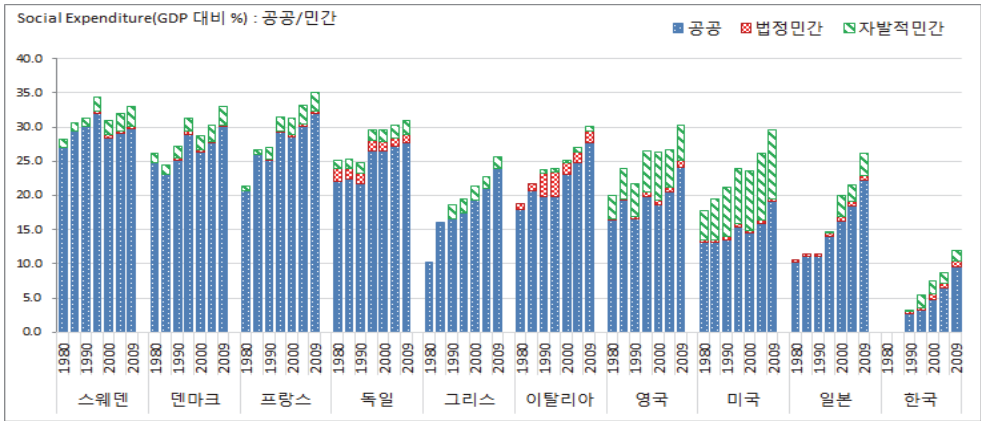


자료: OECD. Stat.

유럽국가의 민간복지지출수준은 1980년 이후 거의 일정한 수준을 유지하고 있다. 반면 영국과 미국의 민간복지지출수준은 절대수준도 높고 증가하는 추세를 보이고 있다. 우리나라의 경우에는 민간복지지출수준은 GDP대비 일정한 수준을 1990년 이후 유지하고 있으나 공공과 민간의 구성비는 공공복지지출이 증가함에 따라 민간의 상대적 비중이 감소하는 모습을 보이고 있다.

[그림 4-6] 주요 OECD 국가의 공공사회복지지출과 민간복지지출의 규모 (1980-2009)

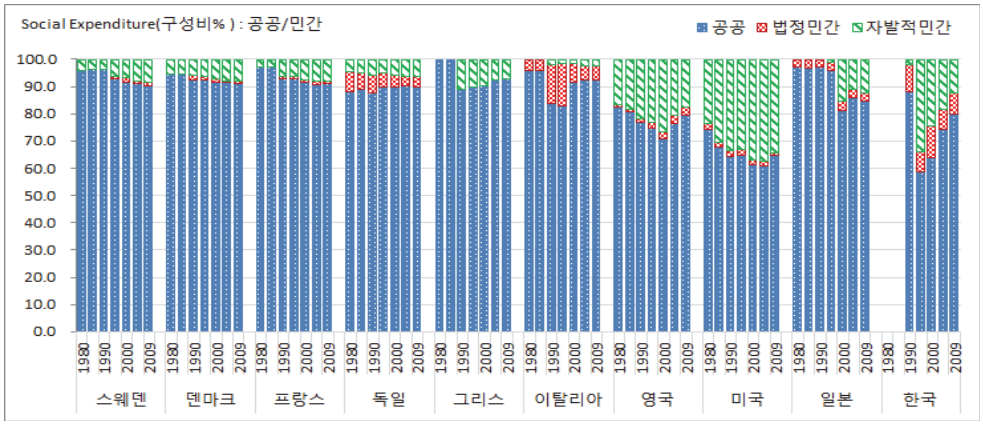
(단위: GDP 대비 %)



자료: OECD. Stat.

〔그림 4-7〕 주요 OECD 국가의 공공사회복지지출과 민간복지지출의 비중 (1980-2009)

(단위: 총사회복지지출 대비 %)

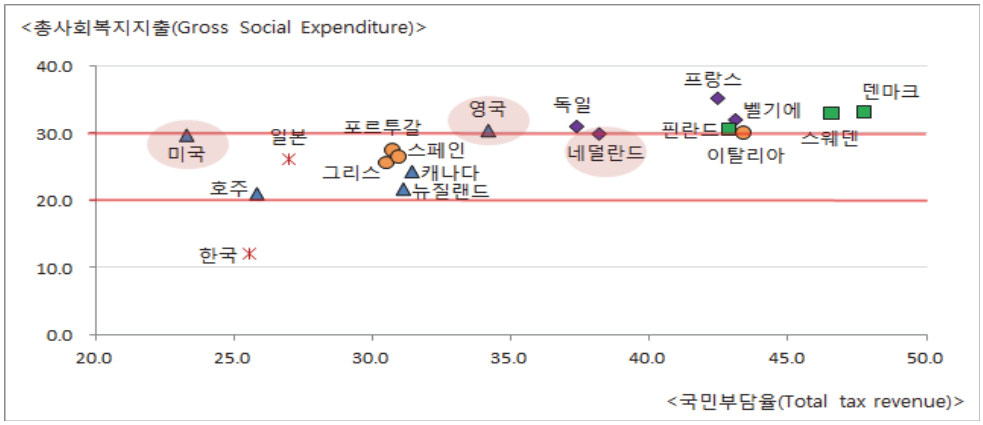


자료: OECD. Stat.

공공과 민간지출을 모두 합한 총사회복지지출을 비교하면 미국, 영국, 네덜란드의 지출수준이 북유럽 또는 대륙형복지국가의 수준에 근접하는 것을 알 수 있다.[2] 우리나라의 퇴직연금에 해당하는 기업연금의 지출규모가 큰 것이 특징이다.

〔그림 4-8〕 OECD 국가의 총사회복지지출수준

(단위: GDP 대비 %)



자료: OECD. Stat.

2) 미국과 영국, 한국의 민간복지지출의 상세내용은 부록 2([부표 8])와 같다.

2. OECD 국가의 공공사회복지지출의 장기전망

가. 우리나라 공공사회복지지출의 장기전망

우리나라의 공공사회복지지출은 2013년 한국보건사회연구원(이하 '보사연') 재정추계센터의 추계에 의하면 2050년 GDP대비 26.6%, 그리고 2060년에는 29.0%까지 증가하는 것으로 전망되고 있다. 보사연의 추계는 현행제도가 유지된다는 가정하에 인구구조의 변화만이 감안된 것이다. 따라서 개별 제도의 보장성확대 등과 같은 정책적 요인에 의한 증가요인은 감안되지 않아 정책적으로 통제된 지출수준으로 이해될 수 있다.

〈표 4-15〉 한국의 사회보장재정장기추계결과

	2009	2015	2020	2025	2030	2035	2040	2045	2050	2060
GDP 대비 %	9.6	11.0	12.9	15.1	17.9	20.1	22.6	25.3	26.6	29.0

주: 2009년은 실적치(OECD. Stat.)
자료: 한국보건사회연구원. 사회보장장기재정추계 결과 (신화연 외, 2013).

우리나라의 공공복지지출수준이 2050년 26.6% 그리고 2060년 29.0%로 증가하는 경우, OECD국가의 지출수준은 과연 어느 정도 될 것인가에 대한 의문을 가질 수 있다. OECD 국가는 현재수준을 그리고 우리나라의 지출수준은 2050년 수준을 비교하는 것은 수평적 비교가 될 수 없다. 따라서 본 연구에서는 시계열추정을 통해 주요 OECD 국가의 공공사회복지지출을 2050년까지 추계해 보았다.

나. OECD 국가의 공공사회복지지출 장기전망

OECD국가의 공공사회복지지출수준을 전망하기 위해 공공사회복지지출의 과거추세를 인구고령화로 설명할 수 있다는 가정에서 장기추계를 실시하였다.

1) 공공사회복지지출의 추세(1980-2009)

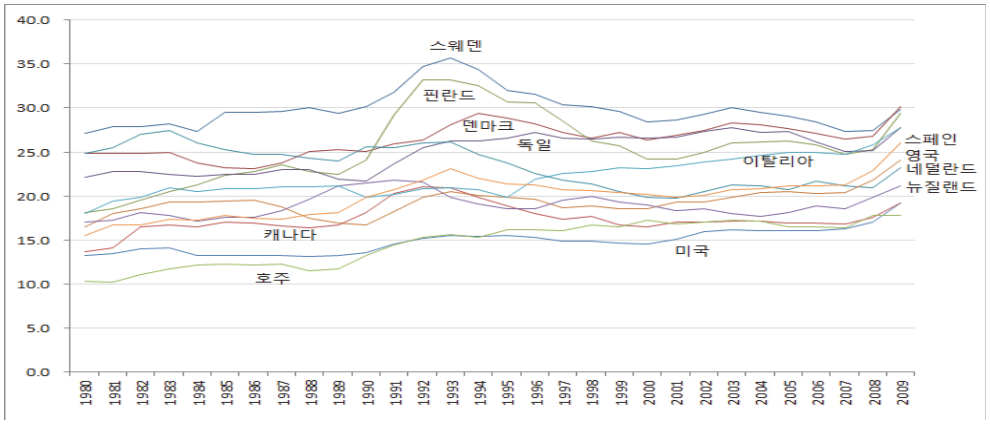
장기추계의 모형을 설정하기 위해서는 공공사회복지지출이 과거 어떤 추세를 가지는 가를 살펴보아야 한다. OECD 국가의 공공사회복지지출의 추세를 살펴보면 제도개혁의 영향으로 불안정한 추세를 보이는 국가와 지속적으로 증가하는 추세를 보이는 국가로 구분된다.

시계열추정은 과거추세가 안정적인 추세를 갖고 있는지 아니면 불안정추세를 갖고 있는가에 따라 다른 모형이 적용되어야 한다. 공공사회복지지출은 주식시세와 같이 확률적 변동요인이 거의 없이 안정적인 추세를 가진다는 가정을 하는 것이 합리적일 것이다. 다만 정책적 요인 즉, 제도확대 또는 제도개혁에 의해 추세가 변할 수는 있다.

공공사회복지지출이 장기적으로 안정적인 추세를 갖는다는 가정을 한다면 과거추세에서 제도적 요인에 의해 불안정한 추세를 가진 구간을 제거하고 시계열추정을 하는 것이 합리적이라고 판단하였다.

〔그림 4-9〕 OECD 국가의 공공사회복지지출의 추세(1980-2009): 불안정 추세

(단위: GDP 대비 %)



주: 공공사회복지지출의 국가별 시계열추정시 시계열의 안정화를 위해 지출수준이 불안정한 추세를 보이는 구간을 제거하였으며, 국가별 제외된 기간은 〈표 4-16〉을 참조

자료: OECD. Stat.

제도개혁 등으로 일부 시계열구간에서 급등락 하는 추세를 보이는 국가의 경우 장기적으로 이러한 추세가 반복된다는 것은 무리가 있기 때문에 이런 구간을 제거한 후 전

체 시계열을 안정화시킨 상태에서 시계열추정을 실시하였다.

국가별로 시계열분석에서 불안정하여 제외된 기간은 〈표 4-16〉과 같다.

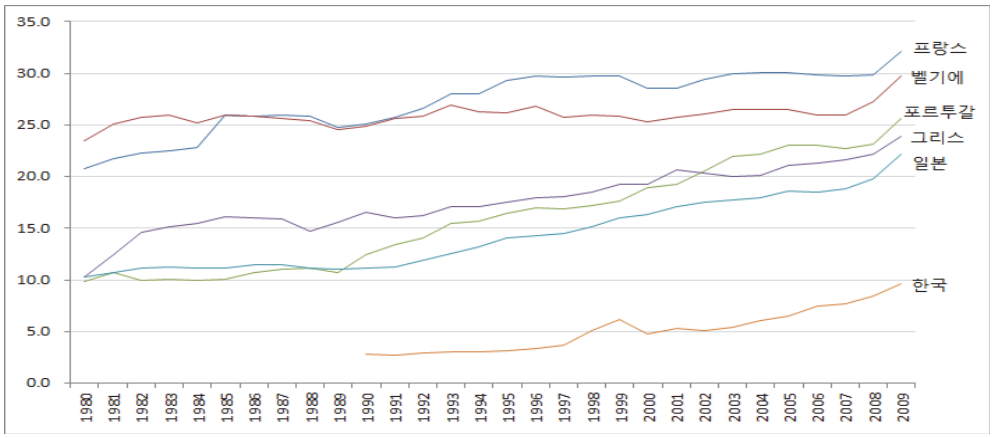
〈표 4-16〉 시계열 분석시 국가별 제외기간

국가	스웨덴	덴마크	핀란드	독일	네덜란드	영국
제외기간	(1990-1998)	(1990-1998)	(1990-1998)	(1989-1990)	(1980-1999)	(1988-1991)
국가	미국	캐나다	호주	뉴질랜드	이탈리아	스페인
제외기간	(1992-1998)	(1989-1999)	(1988-1989)	(1989-1996)	(1990-1995)	(1991-2001)

반면에 상대적으로 과거 추세가 안정적인 모습을 보인 국가의 경우 과거 추세 전 구간이 추정에 사용되었다.

〔그림 4-10〕 OECD 국가의 공공사회복지지출의 추세(1980-2009): 안정 추세

(단위: GDP 대비 %)



자료: OECD. Stat.

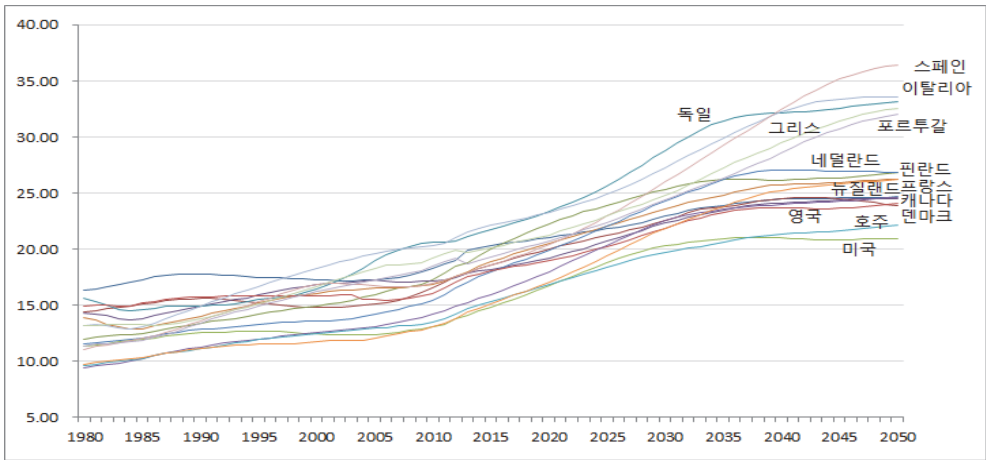
2) 설명변수인 인구고령화의 추세

공공사회복지지출을 가장 잘 설명할 수 있는 변수는 인구고령화일 것이다. 굳이 상관관계분석을 실시하지 않더라도 두 변수 간에는 밀접한 관계가 있다는 것은 의심의 여지가 없다[3]. 시계열추정을 위해서는 추계모형을 설정해야 하고 공공사회복지지출의 추세와 설명변수의 향후 추세 등을 감안하여야 한다. 2050년까지 인구고령화의 추세

가 log함수와 유사한 추세로 수렴하는 경우와 거의 선행에 가까운 국가로 구분되어 이러한 추세가 추계모형설정에 감안되었다. 한국과 일본의 고령화추세는 거의 선행추세를 보이고 있다는 것을 알 수 있다. 따라서 한국과 일본은 고령화율이 log함수가 아닌 선형으로 적용되었다.

〔그림 4-11〕 고령화율: ARMAX 추정식 독립변수로 log(고령화율)이 사용된 국가군

(단위: 전체 인구대비 65세 이상 인구 비중 %)



자료: OECD. Stat.

3) 추계모형의 선택과 인구가중치

본 연구에서는 국가별 모형 적합도가 가장 높은 모형을 적합시켰다[4)5)]. 이 때, 고령화율이 외생적 독립변수로 설정되어 있으므로, 자기회귀와 이동평균을 동시에 포함하고 외생적 독립변수를 고려하여 이를 적합시키는 모형인 “외생변수를 포함한 자기회귀

3) 불안정적인 시계열 자료를 바탕으로 일반적인 회귀분석을 수행할 때, 아무런 연관관계가 없는 변수 간에 외견상 연관관계가 나타나는 것으로 분석되는 오류인 허구적 회귀(spurious regression)는 나타나지 않을 것으로 판단된다.

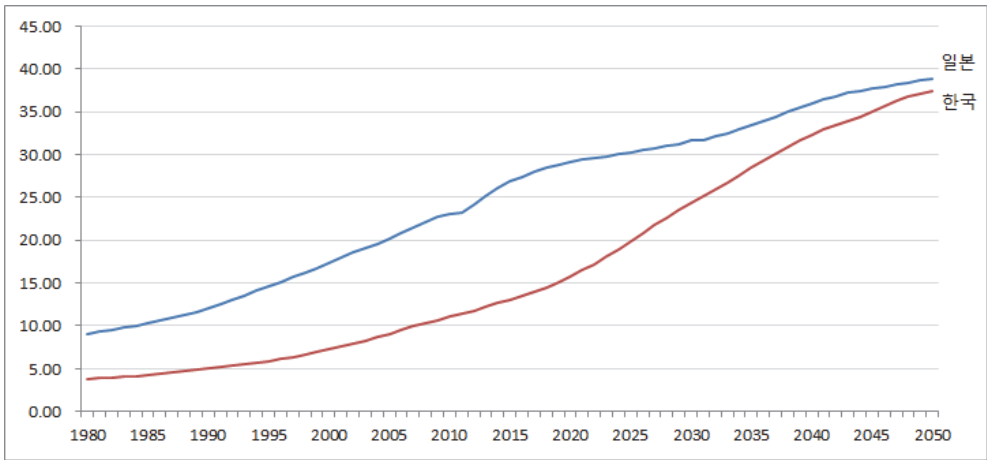
4) OECD국가의 공공사회복지지출의 장기전망을 분석하기 위하여 일반적인 시계열 예측의 단계인 모형 추정, 모형 적합, 예측의 단계를 거쳤다.

5) 단위근 검정을 위해 Augmented Dickey-Fuller 검정을 수행한 결과, “γ=0”이라는 귀무가설이 정상 시계열임을 판단하였고, phillips-Perron(pp)단위근 검정도 역시 동일한 결과를 보였으며, 최종적으로 모형을 적용한 이후 모형의 더빈-왓슨 값은 2.12~2.24의 분포를 보임에 따라 자기상관이 거의 존재하지 않는 것으로 나타났다.

이동평균(ARMAX : autoregressive moving average model with exogenous inputs model, ARMAX(p,q,b)) 모형"을 통해 분석을 실시하였다.[6] 이때, p, q는 각각 arma모형의 차수를 의미한다. 또한 b는 독립변수의 지체차수(lagged order)를 의미하는데, 이것이 일반적인 arma모형과 다른 부분이다. 아울러 적합모형이 모두 일정한 유의수준에서 유의하지 않을 때는 그 중 설명력이 가장 높은 모형을 적용하였다. 일반적인 예측 분석의 단계에 따라 각 국가별 SOCX를 추계하였는데, 분석대상 18개 국가 중 스웨덴과 덴마크는 자기회귀 및 이동평균을 수행한 모형이 그렇지 않은 모형보다 모형 적합성이 낮게 나타났고, 각 변수의 유의도 역시 낮았으므로 ARMAX(0,0,0) 모형을 적용하여 분석결과를 도출하였다. ARMAX(0,0,0) 모형은 자기회귀, 이동평균을 하지 않은 모형으로 일반적인 다중회귀식과 그 형태가 동일하다. 한편 이들 두 국가를 제외한 다른 국가들은 ARMAX(1,0,0)-1차 자기회귀 단계를 거친 모형이 가장 모형의 적합성이 높고 변수의 유의도가 높았으므로 이를 적용하여 모수를 추정하고 예측하였다.

[그림 4-12] 고령화율: ARMAX 추정식 독립변수로 고령화율이 선형으로 적용된 국가군

(단위: 전체 인구대비 65세 이상 인구 비중 %)



자료: OECD. Stat.

6) 특히 모형 적합의 단계에서는 시계열 자료의 안정성(stationarity) 여부를 검정하기 위한 단위근(unit root) 등을 고려하고 주어진 공공사회복지지출(SOCX) 추계치에 대하여 적절한 차수를 선정하여 이러한 추세를 잘 반영할 수 있는 모형을 구축하기 위해 분석대상인 OECD 18개 국가에 대해 변수별 차분, 자기회귀, 이동평균의 과정을 각각 거치는 등 일련의 모형 적합 단계를 거친 결과, ARMAX(1,0,0)모형과 ARMAX(0,0,0)모형이 각 변수의 유의도도 높고, 모형의 적합성이 가장 높은 것으로 나타났다.

본 연구에서 사용한 모형은 다음과 같다.

$$SOCX_t = B_0 + B_1 \log(aging_t) + \sigma$$ … 식 (1)

: 스웨덴, 덴마크

$$SOCX_t = B_0 + B_1 \log(aging_t) + AR(1) + \sigma$$ … 식 (2)

: 스웨덴. 덴마크, 한국, 일본 제외 14개국

$$SOCX_t = B_0 + B_1 (aging_t) + AR(1) + \sigma$$ … 식 (3)

: 한국, 일본

독립변수인 고령화율은 일본과 한국의 경우 선형으로 적용되었고, 나머지 국가는 log(고령화율)을 사용하였다. 우리나라는 아직 고령화율에 비해 공공사회복지지출이 충분히 이루어지지 않은 단계이므로 일본의 과거 추세를 반영하여 앞으로의 공공사회복지지출에 대한 수요를 전망하였다.

추계모형에서 추가적으로 고려한 것은 절대인구규모이다. 공공복지지출수준이 대체적으로 로그함수형태로 수렴하는 형태를 갖고 있는데 수렴의 속도는 절대인구규모에 따라 다를 수 있다는 가정을 하였다. 즉, 인구규모가 크면 지출을 줄여 수렴시키는 것이 어렵고 인구규모가 적은 경우 지출을 수렴시키는 것이 용이하여 상대적으로 수렴속도가 빨라질 수 있다는 것을 감안한 것이다. OECD 국가의 평균인구를 기준으로 평균인구군에 속하는 국가군과 평균인구를 상회하는 국가군 그리고 이보다 낮은 국가군으로 구분하여 설명변수의 지수형태로 적용하였다. 1980-2009년 평균 인구규모분포를 기준으로 세 그룹으로 나누어 상대적으로 인구가 많은(적은) 국가에는 독립변수에 5%(-5%)의 가중치를 주어 공공사회복지지출을 추계하였다. 인구규모분포가 중위분위에 있는 경우 가중치가 적용되지 않았다. 가중치가 5%로 적용되면 설명변수에 지수형태로 1.05가 적용[7]된다. 반면에 인구규모가 적어 가중치 -5%가 적용되면 0.95로 모형에 적용[8]된다.

7) 가중치 5% 적용시 설명변수 log(고령화율)$^{1.05}$ 적용
8) 가중치 -5% 적용시 설명변수 log(고령화율)$^{0.95}$ 적용

〈표 4-17〉 국가별 인구가중치 (1980-2009)

평균 인구규모 구간(천명)	가중치	국가군
3,670-29,017	-5%	뉴질랜드, 포르투갈, 호주, 벨기에, 캐나다, 덴마크, 핀란드, 그리스, 네덜란드, 스웨덴
40,230-58,064	0	프랑스, 이탈리아, 한국, 스페인, 영국
80,561-265,289	5%	독일, 일본, 미국

자료: OECD. Stat.

4) 추계결과

추계모형에 의한 국가별 추정식은 〈표 4-18〉, 〈표 4-19〉, 〈표 4-20〉과 같다.

〈표 4-18〉 국가별 추정식: ARMAX(0,0,0) 모형 적용 & log고령화율 투입

구분		log고령화율	상수	AR(1)	sigma	wald	prob 〉	n
스웨덴	β	0.5135	0.6796	-	0.0078	2.4	0.1211	21
	s.e	0.3313	0.2527	-	0.0016			
	z	1.55	2.69	-	4.84			
덴마크	β	0.4066	0.5941	-	0.0059	42.44	0	20
	s.e	0.4039	0.3335	-	0.0011			
	z	0.54	0.46	-	5.33			

〈표 4-19〉 국가별 추정식: ARMAX(1,0,0) 모형 적용 & log고령화율 투입

구분		log고령화율	상수	AR(1)	sigma	wald	prob 〉	n
핀란드	β	0.461	0.6258	0.661	0.0066	55.69	0	20
	s.e	0.0985	0.0862	0.2779	0.0018			
	z	4.68	7.26	2.38	3.68			
벨기에	β	0.2271	0.4435	0.6967	0.0074	15.45	0.0004	30
	s.e	0.1263	0.1035	0.2226	0.001			
	z	1.8	4.28	3.13	7.48			
독일	β	0.1807	0.3904	0.8941	0.0076	61.57	0	28
	s.e	0.1286	0.098	0.1318	0.0009			
	z	1.4	3.98	6.78	8.13			
프랑스	β	0.4605	0.6437	0.9692	0.0074	237.64	0	26
	s.e	0.5135	0.3988	0.1578	0.0009			
	z	0.9	1.61	6.14	8.22			
네덜란드	β	0.4427	0.5858	0.0639	0.0061	17.32	0.0002	10
	s.e	0.1482	0.1256	0.4947	0.0023			
	z	2.99	4.66	0.13	2.64			
영국	β	0.4393	0.5557	0.9429	0.0073	65.91	0	26
	s.e	0.3128	0.2541	0.1291	0.0011			
	z	1.4	2.19	7.3	6.45			
미국	β	0.7209	0.8122	0.9221	0.0057	77.38	0	23
	s.e	0.5538	0.4805	0.1243	0.0008			
	z	1.3	1.69	7.42	6.99			
캐나다	β	0.1992	0.3524	0.6979	0.0065	16.85	0.0002	19
	s.e	0.059	0.0569	0.3146	0.0012			
	z	3.37	6.19	2.22	5.22			
호주	β	0.5301	0.6438	0.5707	0.0045	101.07	0	28
	s.e	0.0527	0.0487	0.1616	0.0009			
	z	10.05	13.2	3.53	5.02			
뉴질랜드	β	0.2948	0.4676	0.7378	0.0058	9.53	0.0085	22
	s.e	0.1638	0.1534	0.2391	0.0013			
	z	1.8	3.05	3.09	4.48			
이탈리아	β	0.3411	0.4943	0.8272	0.0064	37.17	0	24
	s.e	0.0679	0.0563	0.2147	0.0008			
	z	5.02	8.77	3.85	7.49			
스페인	β	0.3917	0.5314	0.8042	0.0088	8.82	0.0317	19
	s.e	0.2436	0.1954	0.3858	0.0024			
	z	1.61	2.72	2.08	3.7			
그리스	β	0.6101	0.671	0.8534	0.008	144.91	0	30
	s.e	0.129	0.1093	0.096	0.0011			
	z	4.73	6.14	8.89	7.12			
포르투갈	β	0.7459	0.7931	0.9144	0.0064	44.34	0	30
	s.e	0.1158	0.1012	0.1955	0.0009			
	z	6.44	7.83	4.68	6.98			

〈표 4-20〉 국가별 추정식: ARMAX(1,0,0) 모형 적용 & 고령화율 투입

구분		고령화율	상수	AR(1)	sigma	wald	prob 〉	n
일본	β	0.838	0.021	0.8094	0.0044	73.22	0	30
	s.e	0.0993	0.015	0.234	0.0005			
	z	8.44	1.4	3.46	8.39			
한국	β	1.234	-0.0375	0.4542	0.062	56.57	0	20
	s.e	0.1641	0.0141	0.1913	0.0012			
	z	7.52	-2.67	2.37	5.28			

OECD 국가의 공공사회복지지출 장기추계 결과를 보사연의 장기재정추계결과와 비교해 보면 우리나라의 2050년 공공사회복지지출은 캐나다 다음으로 낮은 수준임을 알 수 있다. 인구고령화 수준에 따라 지출수준이 동반 상승하기 때문에 인구고령화가 급속히 진전되는 남유럽국가의 지출증가율이 높은 수준을 보이고 있다.

〈표 4-21〉 OECD 국가의 공공사회복지지출의 장기추계

(단위: GDP 대비 %)

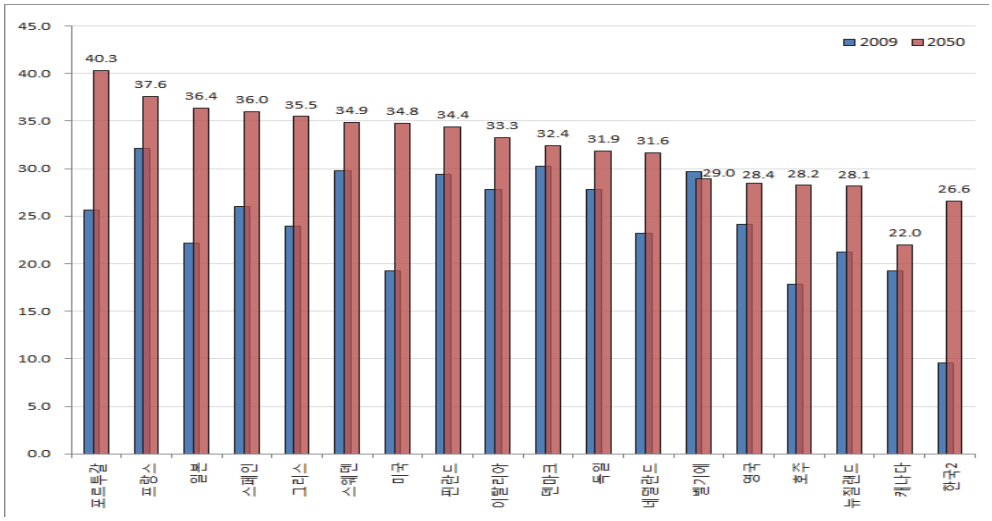
국가	2009	2015	2020	2025	2030	2035	2040	2045	2050
스웨덴	29.8	30.8	31.5	32.3	33.4	34.2	34.8	34.8	34.9
덴마크	30.2	28.2	29.4	30.4	31.5	32.4	32.8	32.9	32.4
핀란드	29.4	28.8	30.8	32.2	33.3	34.0	33.9	34.1	34.4
벨기에	29.7	26.2	26.7	27.4	28.1	28.6	28.8	28.9	29.0
독일	27.8	28.4	29.0	29.8	30.7	31.5	31.6	31.7	31.9
프랑스	32.1	31.0	32.7	34.2	35.5	36.5	37.2	37.4	37.6
네덜란드	23.2	24.3	26.2	28.0	29.8	31.2	31.8	31.7	31.6
영국	24.1	22.9	23.9	25.1	26.6	27.7	28.1	28.1	28.4
미국	19.2	21.4	25.2	28.7	31.1	32.0	32.1	31.9	32.1
캐나다	19.2	18.4	19.4	20.4	21.2	21.6	21.7	21.8	22.0
호주	17.8	20.2	22.2	24.1	25.7	26.6	27.4	27.7	28.2
뉴질랜드	21.2	21.5	22.9	24.5	25.9	27.0	27.7	27.9	28.1
이탈리아	27.8	27.1	27.8	28.8	30.2	31.5	32.6	33.2	33.3
스페인	26.0	24.5	26.1	28.1	30.2	32.2	34.0	35.3	36.0
그리스	23.9	23.3	24.8	26.7	28.6	31.0	33.0	34.6	35.5
포르투갈	25.6	24.7	27.0	29.3	31.9	34.3	36.8	39.0	40.3
일본	22.2	25.8	27.8	28.9	30.0	31.6	33.9	35.4	36.4
한국1[1)]	9.6	12.4	15.6	20.8	26.3	31.3	36.1	39.5	42.4
한국2[2)]		11.0	12.9	15.1	17.9	20.1	22.6	25.3	26.6

주: 1) 2009년은 실적치(OECD. Stat.)
2) 한국1은 ARMAX(1,0,0)으로 추계된 결과임.
3) 한국2은 보사연 사회보장 장기재정추계 결과임(신화연 외, 2013).

OECD 국가의 공공사회복지지출수준은 과거추세 중에서 급등락을 하는 구간을 제외한 추세가 고령화율에 따라 움직인다는 것을 전제한 것이기 때문에 실제 각국의 사회□경제적 환경에 따라 이 수준보다 더 높거나 낮게 나타날 수도 있다.

〔그림 4-13〕 주요 OECD 국가의 공공사회복지지출 (2009, 2050)

(단위: GDP 대비 %)



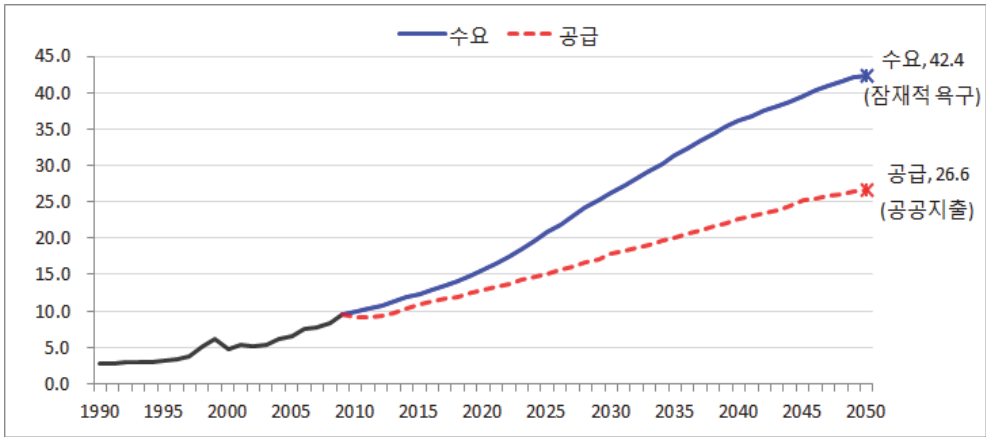
주: 1) 2009년은 실적치(OECD. Stat.)
2) 한국2는 보사연 사회보장 장기재정추계 결과임(신화연 외, 2013).

5) 우리나라의 복지수요와 공급

ARMAX(1,0,0)에 의해 추계된 우리나라의 공공사회복지지출은 2050년 GDP대비 42.4%로 추계되었다. 우리나라의 지출수준이 높게 추계되는 것은 고령화율이 log 형태가 아닌 선형을 보여 추계모형에서도 선형모형이 적용된 것과 일본의 과거추세를 이용하여 추계식을 추정한 것이 원인이 될 수 있다. 따라서 시계열추정에 의한 공공사회복지지출 42.4%는 우리나라의 복지수요로 이해할 수 있고, 재정추계에 의한 26.6%는 정부가 제공하는 복지의 공급량이라고 이해할 수 있다. 재정추계결과는 현행제도의 유지 등을 전제한 것이기 때문에 보장성의 확장이 이루어지는 경우 이 수치보다 높아질 가능성은 크다고 본다.

〔그림 4-14〕 우리나라의 복지지출 수요와 공급선

(단위: GDP 대비 %)



주: 1) 1990-2009기간은 실적치(OECD. Stat.)
2) 2010-2050의 공급(점선)은 보사연의 재정추계결과임(신화연 외, 2013).
3) 2010-2050의 수요(실선)은 ARMAX(1,0,0)에 의해 추계된 결과임.

3. OECD 국가의 사회보장재정과 사회적 성과

본 연구는 OECD 주요국가의 일반재정상태, 사회보장재정방식, 그리고 주요 사회지표와의 관계를 다양한 군집분석을 통해 인과관계를 살펴보고 우리나라의 사회보장제도의 발전방향을 가늠해 보았다.

일반정부의 재정상황 및 사회보장재정방식과 사회적 성과를 직접적으로 연계시키는 시키는 것은 무리가 있다. 각국의 정치□사회적 환경이 사회보장제도를 변화시키고 경제환경이 재정환경을 지배하는 점을 고려한다면 결과지표인 일반정부부채 및 일반정부순지출 그리고 공공사회보장지출 등과 사회적 성과의 인과관계를 살펴보는 것은 한계가 있을 수밖에 없다. 이러한 한계를 감안한 상태에서 주요 일반재정 및 사회보장재정지표와 사회적 성과를 군집분석을 통해 살펴보고 어떠한 유형이 발견되는지를 분석해 보았다.

가. 군집분석을 위한 변수설정

1) 사회적 성과지표

사회적 성과를 나타내는 지표는 연구자마다 달리 설정할 수 있을 것이다. 본 연구에서는 빈곤, 출산율, 여성경제활동을 대표적인 사회적 성과로 보고 지표로 사용하였다. 사회적 성과를 기준으로 군집분석을 실시하는 경우 빈곤지표만을 사용하는 경우와 출산 및 여성경제활동을 기준으로 하는 두 유형으로 구분하여 군집을 살펴보았다.

(가) 빈곤지표

① 지니계수

② 중위소득 50%

(나) 출산 및 여성경제활동지표

③ 합계출산율(TFR)

④ 15-65세 여성경제활동참가율

2) 재정지표

재정지표는 일반정부의 재정상황을 나타내는 다음의 지표를 사용하였다.

OECD에서 제공하는 가장 최근 연도의 일반정부부채 그리고 일반정부순지출[9], 국

9) 일반정부 순지출은 중앙정부의 순지출과 지방정부의 순지출을 합한 수치이다. 일반정부의 지출과 수입은 UN의 국민계정체계(System of National Accounts)에 기초하여 작성되고 일반정부지출항목은 이자비용, 근로자임금, 중간재구입, 총고정자본형성, 현물사회급여, 현금사회급여 등이 포함되는데 일반정부의 10개 기능별로 일반공공서비스, 국방, 공공질서와 안전 경제업무, 환경보호, 주거와 지역시설 의료, 오락□문화□종교, 교육, 사회적보호 등으로 구분된다. 일반정부수입은 크게 조세수입, 사회보장기여금, 그리고 세외수입

민부담률 등을 사용하였다. 일반정부부채만으로는 개별 국가의 재정건전성을 가늠하기 어렵다고 보아 일반정부순지출을 추가로 사용하였다. 일반정부순지출은 일반정부의 지출에서 수입을 뺀 수치로 양(+)인 경우 적자를 의미하고 음(-)인 경우 흑자를 의미한다. 국민부담률은 부채수준과 재정수지의 원인을 가늠할 수 있는 지표로 판단하여 추가하였다. 국민부담률을 추가한 것은 고부담국가의 재정건전성이 중부담 또는 저부담국가와 어떤 차이점을 보이는가를 가늠해 보는 목적을 갖고 있다.

⑤ 일반정부부채(GDP대비, 2010년 기준)

⑥ 일반정부순지출(GDP대비, 1995-2010 평균)

⑦ 국민부담률(GDP대비, 1995-2010 평균)

3) 사회보장재정지표

사회보장재정지표는 공공사회복지지출수준, 사회보험기여금이 일반정부수입에서 차지하는 비중, 공공사회복지지출(SOCX)이 일반정부지출에서 차지하는 비중을 사용하였다. 사회보장재정지표는 사회보장제도의 특징을 거시적으로 분류해 볼 수 있는 변수로 지출수준이 높은 국가인지, 사회보험수입의 비중이 높은지 즉, 사회보험중심 국가인지 그리고 정부지출에서 복지지출의 비중이 높은 국가인지 아니면 복지 이외의 영역에 지출을 더 많이 하는지를 가늠해 볼 수 있는 지표로 보고 분석을 실시하였다.

⑧ 공공사회복지지출(Public SOCX: Social Expenditure Database-public)

OECD는 사회복지지출을 지출주체를 기준으로 공공과 민간으로 구분하고, 민간은 다시 법정민간과 자발적민간으로 세분화된다. 본 연구에서는 공공사회복지지출[10]만

등으로 구분되며 세외수입은 재산수입과 경상이전수입 등이 포함된다.

10) OECD의 공공사회복지지출은 노령, 유족, 근로무능력, 보건, 가족, 적극적노동시장프로그램, 실업, 주거, 기타의 9개 기능으로 구분하고 있다.

을 대상으로 분석하였다.[11)]

⑨ 사회보험기여금수입이 일반정부수입에서 차지하는 비중

사회보험기여금수입이 일반정부수입에서 차지하는 비중이 상대적으로 높다면 사회보험위주로 사회보장제도가 운영되는 국가로 구분하기 위해 분석에 포함시켰다.

⑩ 공공사회복지지출(SOCX)의 일반정부지출비중

공공사회복지지출(SOCX-public)이 일반정부지출에서 차지하는 비중을 분석하였다. 이 비중이 50%를 넘는 경우, 정부지출이 복지에 비중을 더 두는 국가군으로 구분하는 기준으로 사용하였다. 대체적으로 공공사회복지지출은 일반정부지출의 45%-55%범위 내에 있다.

나. 군집분석

군집분석은 재정건전성과 사회적 성과를 기준으로 분류하는 2개의 경우로 분류하여 분석을 실시하였다. 그리고 사회적 성과는 출산율과 여성경제활동율을 군집변수로 사용하는 경우와 빈곤관련변수인 지니계수와 중위소득 50%이하 빈곤율을 사용하는 경우로 분리하여 분석하였다.

11) OECD의 공공사회복지지출은 UN의 국민계정(System of National Account)상 일반정부의 복지지출과 정확히 일치하지는 않는다. 우리나라의 경우, 일반정부의 복지지출에는 주택부분지출이 SOCX보다 과다 계상되는 반면 건강보험지출은 정부가 부담하는 부분만 포함되어 과소 계상되고 있다.

〈표 4-22〉 국가별 주요지표

국가	일반정부부채	일반정부순지출[1]	공공사회복지지출/일반정부지출	사회보험부담/국민부담	공공사회복지지출(SOCX)	국민부담률
	(2010)	(95-10)	(95-10)	(95-10)	(95-10)	(95-10)
	GDP대비%	연평균GDP대비%	연평균비중	연평균비중	연평균GDP대비%	연평균GDP대비%
호주	39.52	0.85	0.48	0.00	16.87	29.01
벨기에	99.63	1.61	0.53	0.35	26.61	45.96
캐나다	103.80	0.36	0.43	0.14	17.47	33.97
스웨덴	48.83	-0.07	0.52	0.23	29.38	48.79
프랑스	95.54	3.59	0.56	0.41	29.91	45.17
네덜란드	71.89	1.74	0.45	0.39	21.48	39.20
스페인	68.20	2.69	0.53	0.37	21.57	34.82
영국	81.62	3.24	0.48	0.21	20.25	36.19
슬로베니아	47.58	3.07	0.44	0.39	20.20	37.49
오스트리아	78.00	2.51	0.52	0.37	27.08	44.35
아일랜드	87.31	2.26	0.44	0.20	16.94	31.54
독일	86.02	2.83	0.56	0.45	26.74	40.46
스위스	46.06	0.74	0.55	0.25	18.95	28.19
이탈리아	130.76	3.65	0.49	0.31	24.09	41.67
핀란드	56.97	-1.54	0.51	0.28	26.76	44.53
미국	115.34	4.26	0.44	0.26	16.09	26.58
폴란드	62.22	4.62	0.48	0.36	21.51	33.93
체코	44.72	4.51	0.43	0.44	18.84	34.51
슬로바키아	45.87	5.63	0.41	0.41	17.52	33.09
포르투갈	98.14	4.89	0.47	0.33	20.69	33.56
덴마크	53.14	-0.86	0.50	0.04	27.76	47.92

국가	출산율	여성경제활동참가율	빈곤율(중위50%)	지니계수	GDP	인구
	(06-10)	(06-10)	(10)	(10)	(06-10)	(10)
	연평균 명	연평균%	%		연평균	천명
호주	1.90	70.84	0.144	0.33	39,465	22,032
벨기에	1.84	60.96	0.097	0.26	36,428	10,920
캐나다	1.64	74.00	0.119	0.32	39,115	34,126
스웨덴	1.91	77.44	0.091	0.27	38,189	9,378
프랑스	1.99	66.65	0.079	0.30	33,545	62,917
네덜란드	1.76	72.83	0.075	0.29	40,940	16,615
스페인	1.40	63.26	0.154	0.34	31,929	46,072
영국	1.92	70.03	0.100	0.34	35,609	61,344
슬로베니아	1.45	68.95	0.092	0.25	27,147	2,049
오스트리아	1.41	69.06	0.081	0.27	38,887	8,389
아일랜드	2.03	63.50	0.090	0.33	42,145	4,556
독일	1.37	70.36	0.088	0.29	36,100	81,715
스위스	1.48	81.49	0.095	0.30	45,626	7,827
이탈리아	1.39	51.22	0.130	0.32	32,244	60,051
핀란드	1.85	74.04	0.073	0.26	35,966	5,363
룩셈부르크[2]	1.61	94.46	0.072	0.27	82,022	506
미국	2.05	69.57	0.174	0.38	47,584	309,326
폴란드	1.35	56.34	0.110	0.31	17,806	38,517
체코	1.45	62.28	0.058	0.26	25,259	10,517
슬로바키아	1.32	61.64	0.078	0.26	21,802	5,391
포르투갈	1.35	73.25	0.114	0.34	24,587	10,573
덴마크	1.86	77.01	0.060	0.25	38,631	5,547

주: 1) OECD SNA상의 Net borrowing/net lending으로 양(+)은 재정적자를 의미
2) 룩셈부르크는 재정건전성 등의 지표의 자료제한으로 인해 군집분석에서 제외되었음
자료: OECD. Stat.

1) 사회적 성과변수 기준 군집분석

사회적 성과를 출산율과 여성경제활동참가율을 기준으로 평가하는 경우 두 변수 모두 상대적으로 높은 수치를 보이는 국가군, 두 변수 모두 상대적으로 낮은 수치를 보이는 국가군, 그리고 두 변수 중 한 변수만 상대적으로 높은 국가군으로 구분된다.

(가) 사회적 성과-1 기준 군집분석: 출산율(2006-2010)과 여성경제활동참가율(2006-2010)

〈표 4-23〉 사회적 성과-1 기준 군집분석: 출산율, 여성경제활동참가율

구분	집단	1	2	3	4	5	6	21개국 평균
군집 변수	출산율(TFR) (명, 06-10 평균)	1.96	1.41	1.37	1.70	1.39	1.87	1.65
	여성경제활동참가율 (%, 06-10 평균)	66.93	72.62	53.78	73.42	62.39	76.16	68.32
	군집별 국가	프랑스 벨기에 미국 영국 호주 아일랜드	스위스 슬로베니아 오스트리아 포르투갈 독일	폴란드 이탈리아	캐나다 네덜란드	체코 슬로바키아 스페인	덴마크 핀란드 스웨덴	
재정 건전성 지표	일반정부순지출 (GDP대비%, 95-10 평균)	2.64	2.81	4.14	1.05	4.28	-0.82	2.41
	일반정부부채 (GDP대비%, 2010)	86.49	71.16	96.49	87.85	52.93	52.98	74.34
	국민부담률 (GDP대비%, 95-10 평균)	35.74	36.90	37.80	36.58	34.14	47.68	38.14
사회 성과 지표	빈곤율(중위소득50%기준) (%, 2010)	0.11	0.09	0.12	0.10	0.10	0.07	0.10
	지니계수(2010)	0.32	0.29	0.32	0.31	0.29	0.26	0.30
사회보장 재정 지표	SOCX/일반정부지출 (%, 95-10 평균)	49.0	51.0	49.0	44.0	46.0	51.0	49.0
	사회보험부담/국민부담 (%, 95-10 평균)	0.24	0.36	0.34	0.26	0.41	0.19	0.3
	SOCX (GDP대비%, 95-10 평균)	21.11	22.73	22.80	19.48	19.31	27.97	22.22

자료: OECD. Stat.

① 두 변수 모두 수치가 높은 국가군

〈표 4-24〉의 군집 4와 6은 출산율과 여성경제활동참가율의 두 변수 모두 수치가 높은 국가군으로 이들 국가의 재정건전성은 다른 집단에 비해 상대적으로 양호한 것을 알 수 있다. 일반정부순지출은 GDP대비 -0.074%로 일반정부의 수입과 지출이 균형을 보이고 있으며, 국민부담률 또한 GDP대비 43.2%로 평균 보다 크게 높다. 그리고 복지지출수준도 GDP대비 24.5%로 고부담/고복지 국가로 분류할 수 있다. 사회보험부담의 비중이 상대적으로 낮다는 것도 특징으로 나타나고 있다.

〈표 4-24〉 군집별 재정건전성 및 사회보장재정의 특성

군집분류		재정건전성			사회보장재정		
		국가	일반정부순지출	국민부담률[1]	복지지출수준[2]	사회보험부담/국민부담	SOCX/일반정부지출
			(GDP대비%)	(GDP대비%)	(GDP대비%)	(%)	(%)
사회적 성과-1	상위 (4,6)	덴마크	-0.86	고부담	고복지	4	50
		핀란드	-1.54	고부담	고복지	28	51
		스웨덴	-0.07	고부담	고복지	23	52
		캐나다	0.36	중부담	중복지	14	43
		네덜란드	1.74	고부담	중복지	39	45
		평균	-0.074	43.2	24.57	21.6	48.2
	하위 (3,5)	이탈리아	3.65	고부담	고복지	31	49
		폴란드	4.62	중부담	중복지	36	48
		체코	4.51	중부담	저복지	44	43
		슬로바키아	5.63	중부담	저복지	41	41
		스페인	2.69	중부담	중복지	37	53
		평균	4.22	35.6	20.70	37.8	46.8

주: 1) 국민부담률은 39.2%-49.7% 범위를 고부담국(9개국)으로 분류하고 33%-37%이면 중부담국(8개국)으로 그리고 26%-31% 이면 저부담국(4개국)으로 분류
2) 공공사회복지지출이 GDP대비 24.09%-29.9% 범위이면 고복지국(8개국)으로 분류하였고, 20.2%-21.5% 범위이면 중복지국가(6개국) 16%-18.9% 범위이면 저복지국(7개국)으로 분류하였음.
자료: OECD. Stat.

② 두 변수 모두 상대적으로 수치가 낮은 국가

출산율과 여성경제활동참가율 두 변수 모두 상대적으로 취약한 국가군의 경우 일반정부순지출은 GDP대비 4.2%로 재정건전성이 취약하고, 국민부담수준도 중간수준이

며, 복지지출 또한 중복지에 해당된다. 사회보장재정은 사회보험의 비중이 상대적으로 높다는 특징을 갖고 있다.

③ 두 변수 중 한 변수만 상대적으로 우수하거나 열위에 있는 국가

출산율만 상대적으로 높은 국가군의 재정건전성을 살펴보면 일반정부순지출은 GDP대비 2.63%로 전체 평균보다 약간 높은 수준임을 확인할 수 있다. 국민부담률은 전체평균에 근접하는 수준이나 공공사회복지지출은 전체평균보다 낮아 고부담/중복지국가로 분류할 수 있다.

〈표 4-25〉 사회적 성과-1 변수 중 한 변수만 상대적으로 우수한 국가군

군집분류		재정건전성			사회보장재정		
		국가	일반정부순지출	국민부담률[1]	복지지출수준[2]	사회보험부담/국민부담	SOCX/일반정부지출
			(GDP대비%)	(GDP대비%)	(GDP대비%)	(%)	(%)
사회적 성과-1	출산율만 상위 (1)	프랑스	3.59	고부담	고복지	41	56
		벨기에	1.61	고부담	고복지	35	53
		미국	4.26	저부담	저복지	26	44
		영국	3.24	중부담	중복지	21	48
		호주	0.85	저부담	저복지	0	48
		아일랜드	2.26	저부담	저복지	20	44
		평균	2.63	35.74	21.11	23.8	48.8
	여성 경제활동 참가율만 상위 (2)	스위스	0.74	저부담	저복지	25	55
		슬로베니아	3.07	중부담	중복지	39	44
		오스트리아	2.51	고부담	고복지	37	52
		포르투갈	4.89	중부담	중복지	33	47
		독일	2.83	고부담	고복지	45	56
		평균	2.80	36.9	22.73	35.8	50.8

주: 1) 국민부담률은 39.2%-49.7% 범위를 고부담국(9개국)으로 분류하고 33%-37%이면 중부담국(8개국)으로 그리고 26%-31% 이면 저부담국(4개국)으로 분류
2) 공공사회복지지출이 GDP대비 24.09%-29.9% 범위이면 고복지국(8개국)으로 분류하였고, 20.2%-21.5% 범위이면 중복지국가(6개국) 16%-18.9% 범위이면 저복지국(7개국)으로 분류하였음.
자료: OECD. Stat.

여성경제활동참가율만 상대적으로 우수한 국가군의 경우 재정건전성은 출산율만 우수한 국가와 유사한 수준을 보이고 있으며, 국민부담률은 전체평균보다 낮다. 그리고 공공사회복지지출은 평균에 근접하여 전반적으로 중부담/중복지 인 것으로 평가된다.

(나) 사회적 성과-2 기준 군집분석: 지니계수(2010)와 중위소득50%이하 빈곤율(2010)

사회적 성과를 빈곤지표로 평가하는 경우 성과가 상대적으로 우수한 집단과 상대적으로 열위에 있는 집단으로 양분된다.

〈표 4-26〉 사회적 성과-2 기준 군집분석: 지니계수(2010)와 중위소득50% 빈곤율(2010)

구분	집단	1	2	3	4	5	6	21개국 평균
군집 변수	지니계수(2010)	0.34	0.30	0.26	0.33	0.38	0.26	0.30
	중위소득50% (2010)	0.15	0.08	0.09	0.11	0.17	0.06	0.10
	군집별 국가	스페인 호주	프랑스 독일 스위스 네덜란드	슬로베니아 슬로바키아 벨기에 오스트리아 스웨덴	포르투갈 폴란드 캐나다 영국 아일랜드 이탈리아	미국	체코 덴마크 핀란드	
재정 건전성 지표	일반정부순지출 (GDP대비% 95-10 평균)	1.77	2.23	2.55	3.17	4.26	0.70	2.41
	일반정부부채 (GDP대비%, 2010)	53.86	74.88	63.98	93.98	115.34	51.61	74.34
	국민부담률 (GDP대비%, 95-10 평균)	31.92	38.26	42.03	35.14	26.58	42.92	37.77
사회 성과 지표	출산율(TFR) (명, 06-10 평균)	1.65	1.65	1.59	1.61	2.05	1.72	1.65
	여성경제활동참가율 (%, 06-10 평균)	67.05	72.83	67.61	64.72	69.57	71.11	68.32
사회보장 재정 지표	SOCX/일반정부지출 (%, 95-10 평균)	0.51	0.53	0.48	0.47	0.44	0.48	0.49
	사회보험부담/일반정부지출 (%, 95-10 평균)	0.19	0.37	0.35	0.26	0.26	0.26	0.30
	SOCX (GDP대비%, 95-10 평균)	19.22	24.27	24.16	20.16	16.09	24.45	22.22

자료: OECD. Stat.

① 빈곤관련 사회적 성과가 상대적으로 우위에 있는 국가

〈표 4-27〉의 군집 2, 3, 6은 지니계수와 빈곤율(중위소득50%기준)이 평균보다 낮게 나타나 빈곤관련 사회적 성과가 상대적으로 우위에 있는 국가이다. 이들 국가의 재정건전성은 일반정부순지출 GDP대비 1.98%로 전체평균 보다 낮고, 국민부담률은

GDP대비 40.9%로 전체평균 보다 높은 것을 알 수 있다. 일부 저복지 국가가 포함되어 있지만 대체적으로 고부담/고복지국가가 상대적으로 많이 포함되어 있다. 사회보험재정의 비중이 33%로 상대적으로 높다는 것을 알 수 있다.

〈표 4-27〉 사회적 성과-2 기준 군집분석: 지니계수(2010)와 중위소득50% 빈곤율(2010)

군집분류		재정건전성			사회보장재정		
		국가	일반정부순지출	국민부담률[1]	복지지출수준[2]	사회보험부담/국민부담	SOCX/일반정부지출
			(GDP대비%)	(GDP대비%)	(GDP대비%)	(%)	(%)
사회적 성과-2	상위 (2,3,6)	체코	4.51	중부담	저복지	44	43
		덴마크	-0.86	고부담	고복지	4	50
		핀란드	-1.54	고부담	고복지	28	51
		슬로베니아	3.07	중부담	중복지	39	44
		슬로바키아	5.63	중부담	저복지	41	41
		벨기에	1.61	고부담	고복지	35	53
		오스트리아	2.51	고부담	고복지	37	52
		스웨덴	-0.07	고부담	고복지	23	52
		프랑스	3.59	고부담	고복지	41	56
		독일	2.83	중부담	고복지	45	56
		스위스	0.74	저부담	저복지	25	55
		네덜란드	1.74	고부담	중복지	39	45
		평균	1.98	40.9	24.26	33	49.8
	하위 (1,4,5)	미국	4.26	저부담	저복지	26	44
		포르투갈	4.89	중부담	중복지	33	47
		폴란드	4.62	중부담	중복지	36	48
		캐나다	0.36	중부담	중복지	16	43
		영국	3.24	중부담	중복지	21	48
		아일랜드	2.26	저부담	저복지	20	44
		이탈리아	3.65	고부담	중복지	31	49
		스페인	2.69	중부담	중복지	37	53
		호주	0.85	저부담	저복지	0	48
		평균	2.98	33.4	19.49	24	47.1

주: 1) 국민부담률은 GDP대비 39.2%-49.7% 범위를 고부담국(9개국)으로 분류하고, 33%-37%이면 중부담국(8개국)으로 그리고 26%-31% 이면 저부담국(4개국)으로 분류
2) 공공사회복지지출이 GDP대비 24.09%-29.9% 범위이면 고복지국(8개국)으로 분류하였고, 20.2%-21.5% 범위이면 중복지국가(6개국), 16%-18.9% 범위이면 저복지국(7개국)으로 분류하였음.

자료: OECD. Stat.

② 빈곤관련 사회적 성과가 상대적으로 취약한 국가

〈표 4-27〉의 군집 1, 4, 5는 지니계수와 빈곤율(중위소득50%기준)이 평균보다 높게 나타나 빈곤관련 사회적 성과가 상대적으로 취약한 국가군이다. 이들 국가는 일반정부순지출이 GDP대비 2.98%로 상대적으로 높고, 복지유형은 전반적으로 중부담/중복지국가가 많이 포함되어 있다. 사회보험재정의 비중이 전체 일반정부지출 중 34.6%로 상대적으로 낮다는 것을 알 수 있다.

2) 재정건전성기준 군집분석: 국민부담률(1995-2010)과 일반정부순지출(1995-2010)

국민부담률과 일반정부순지출의 재정건전성을 기준으로 군집분석을 하는 경우 크게 3개 집단으로 재분류되는 것을 알 수 있다.

① 재정건전성 상위집단

재정건전성 상위집단은 일반정부순지출이 음(-)이거나 GDP대비 1.0% 미만인 국가가 해당된다. 재정건전성이 상위에 속하는 국가의 사회적 성과는 다른 두 집단에 비해 모든 영역에서 상대적으로 양호한 것을 알 수 있다. 이들 국가의 국민부담에서 사회보험부담비중이 18.4%로 매우 낮다는 특징을 보이고 있으며 고부담/고복지군에 속한다.

② 재정건전성 중위집단

재정건전성 중위집단은 일반정부순지출과 국민부담률이 21개국 평균에 근접한 국가군으로 분류하였다. 재정건전성이 중위에 속하는 국가의 사회적 성과는 모든 지표에 있어서 중위수준임을 알 수 있다. 국민부담에서 사회보험의 비중이 34.4%로 상대적으로 높으며 대체적으로 중부담/중복지군이 상대적으로 많이 포함되어 있다.

③ 재정건전성 하위집단

재정건전성 하위집단은 일반정부순지출이 분석대상 21개국 평균의 2배에 근접하면서(GDP대비 4.26%-4.78%) 국민부담률이 21개국 평균보다 낮은 국가로 분류하였다. 다른 두 국가군에 비해 재정건전성이 열악하면서 사회적 성과지표도 모든 영역에서 가장 취약한 것을 알 수 있다. 국민부담에서 사회보험부담이 차지하는 비중이 36%로 가장 높으며, 대체적으로 중부담/저복지국가로 분류된다.

〈표 4-28〉 재정건전성기준 군집분석

국가	집단	1	2	3	4	5	6	21개국 평균
군집 변수	일반정부순지출 (GDP대비%: 95-10 평균)	4.26	2.78	2.87	0.89	4.91	-0.82	2.40
	국민부담률 (GDP대비%, 95-10 평균)	26.58	40.35	38.38	34.2	33.77	47.68	37.7
	군집별 국가	미국	프랑스 오스트리아 아일랜드	네덜란드 영국 슬로베니아 이탈리아 독일 스페인	스위스 캐나다 호주 벨기에	체코 포르투갈 슬로바키아 폴란드	덴마크 핀란드 스웨덴	
재정 건전성 지표	일반정부부채 (GDP대비%, 2010)	115.3	86.9	81.0	72.2	62.7	52.9	74.34
사회 성과 지표	출산율(TFR) (명, 06-10 평균)	2.05	1.81	1.55	1.71	1.37	1.87	1.65
	여성경제활동참가율 (%, 06-10 평균)	69.57	66.4	66.11	71.8	63.38	76.16	68.32
	빈곤율(중위소득50%기준) (%, 2010)	0.17	0.083	0.106	0.112	0.09	0.074	0.10
	지니계수(2010)	0.38	0.30	0.30	0.30	0.29	0.26	0.30
사회 보장 재정 지표	SOCX/일반정부지출 (%, 95-10 평균)	0.44	0.50	0.49	0.49	0.45	0.51	0.49
	사회보험부담/국민부담 (%, 95-10 평균)	0.26	0.32	0.35	0.185	0.39	0.19	0.30
	SOCX (GDP대비%, 95-09 평균)	16.09	24.6	22.38	19.97	19.64	27.96	22.22
기타 지표	인구 (2010, 백만)	309	25	44	18	16	6.7	387
	1인당 GDP ($, 06-10 평균)	47,584	38,192	33,994	40,158	22,363	37,595	34,714

자료: OECD. Stat.

〈표 4-29〉 재정건전성, 사회적 성과, 사회보장재정의 구분

군집분류		국가	사회적 성과-1		사회적 성과-2		사회보장재정지표	
			출산율	여성경제활동 참가율	지니 계수	중위소득 50%	부담/지출	사회보험부담 /국민부담
			(명)	(%)		(%)	(GDP대비%)	(%)
재정 건전성	상위 (4,6)	덴마크	1.86	77.0	0.25	0.06	고부담/고복지	4
		핀란드	1.85	74.04	0.26	0.073	고부담/고복지	28
		스웨덴	1.91	77.44	0.27	0.091	고부담/고복지	23
		호주	1.90	70.84	0.33	0.144	저부담/저복지	0
		캐나다	1.64	74.0	0.32	0.119	중부담/중복지	14
		벨기에	1.84	60.96	0.26	0.097	고부담/고복지	35
		스위스	1.48	81.49	0.30	0.095	저부담/저복지	25
		평균	1.78	73.68	0.28	0.097	40.0/23.4	18.4
	중위 (2,3)	네덜란드	1.76	72.83	0.29	0.075	고부담/중복지	39
		영국	1.92	70.03	0.34	0.10	중부담/중복지	21
		프랑스	1.99	66.65	0.30	0.079	고부담/고복지	41
		슬로베니아	1.45	68.95	0.25	0.092	중부담/중복지	39
		이탈리아	1.39	51.22	0.32	0.13	고부담/고복지	31
		독일	1.37	70.36	0.29	0.088	고부담/고복지	45
		스페인	1.40	63.26	0.34	0.154	중부담/중복지	37
		아일랜드	2.03	63.50	0.33	0.09	저부담/저복지	20
		오스트리아	1.41	69.06	0.27	0.081	고부담/고복지	37
		평균	1.63	66.20	0.30	0.098	39.0/23.1	34.4
	하위 (1,5)	체코	1.45	62.28	0.26	0.058	중부담/저복지	44
		포르투갈	1.35	73.25	0.34	0.114	중부담/중복지	33
		미국	2.05	69.57	0.38	0.174	저부담/저복지	26
		슬로바키아	1.32	61.64	0.26	0.078	중부담/저복지	41
		폴란드	1.35	56.34	0.31	0.110	중부담/중복지	36
		평균	1.50	64.61	0.31	0.106	32.2/18.93	36.0

자료: OECD. Stat.

군집분석결과 재정건전성과 사회적 성과의 집단별 순위는 일치하는 것을 알 수 있다. 아래 〈표 4-30〉은 재정건전성과 사회적 성과의 집단별 순위와 인구규모 및 1인당 GDP로 모든 영역에서 상대적으로 우수한 군집에 있는 국가는 인구규모가 적으며 1인당 국민소득수준도 높다는 것을 알 수 있다.

〈표 4-30〉 재정·사회적 성과와 인구 및 1인당 GDP

재정 및 사회적 성과	국가군	평균 인구규모 (2010) (백만)	평균 1인당 GDP (06-10 평균) ($)
상위	덴마크, 핀란드, 스웨덴, 호주, 캐나다, 벨기에, 스위스	13.9	39,295
중위	네덜란드, 영국, 프랑스, 슬로베니아, 이탈리아, 독일, 스페인, 아일랜드, 오스트리아	38.1	35,394
하위	체코, 포르투갈, 미국, 슬로바키아, 폴란드	74.8 (25.8)	27,407

주: 괄호( )는 미국(309.3백만)을 outlier 처리하여 제외하는 경우의 평균 인구규모임 .
자료: OECD. Stat.

재정건전성 수준이 상대적으로 높으면 사회적 성과도 동시에 양호한 것을 알 수 있었으며, 이들 국가는 사회보험비중 보다는 일반조세제도에 의한 재원으로 사회보장재정을 충당하는 것으로 추정된다. 또한 이들 국가들은 부담과 지출이 모두 높은 고부담/고복지군에 속한다는 것도 알 수 있었다. 고부담/고복지국가가 오히려 재정건전성이 높다는 것은 사회보험재정이 일반재정(조세)보다 수입과 지출이 경직적으로 운영되어 재정의 지속가능성이 취약할 수 있다는 것을 시사한다.

4. 부담과 지출의 균형

앞서 살펴 본 'OECD 국가의 사회보장재정과 사회적 성과'에서 도출된 시사점 중 하나는 사회보험재정의 의존성이 낮은 고부담/고복지 국가 즉, 지출과 부담이 균형을 이루는 국가의 사회적 성과가 상대적으로 우수하다는 것이다. 우리나라는 향후 공공사회

복지지출이 급증할 것으로 추계되고 있어 부담수준의 증가가 불가피하다는 것을 알 수 있다. 그렇다면 부담수준의 증가는 어느 정도가 적절한 것인가를 점검해 볼 필요가 있다. 본 연구에서는 균형재정을 위해 필요한 국민부담률의 인상분을 도출해 보았다. 균형재정은 일반정부의 수입과 지출이 일치하는 규범적 기준과 균형재정수준이 양호한 국가들의 평균인 상대적 기준을 적용하는 경우 필요한 국민부담률의 인상분을 각각 살펴보았다.

가. 규범적 균형재정기준

일반정부의 지출과 수입이 일치하는 수준을 규범적 균형재정으로 설정해 보았다. 그러나 수입과 지출을 일치시키는 정도로 균형재정을 보이는 국가는 없다는 것을 알 수 있다. 일반정부지출은 크게 사회복지지출(SOCX-public)과 그 외 부분에 지출되는 기타지출로 구분되고 비중도 거의 대등한 수준을 보이고 있다. 국가마다 차이는 있지만 사회복지지출은 일반정부지출의 45%~55% 범위내에 있다. 사회복지지출이 일반정부지출의 45%인 국가는 나머지 55%가 일반행정 등 사회복지이외의 부문에 지출된다는 것을 의미한다.

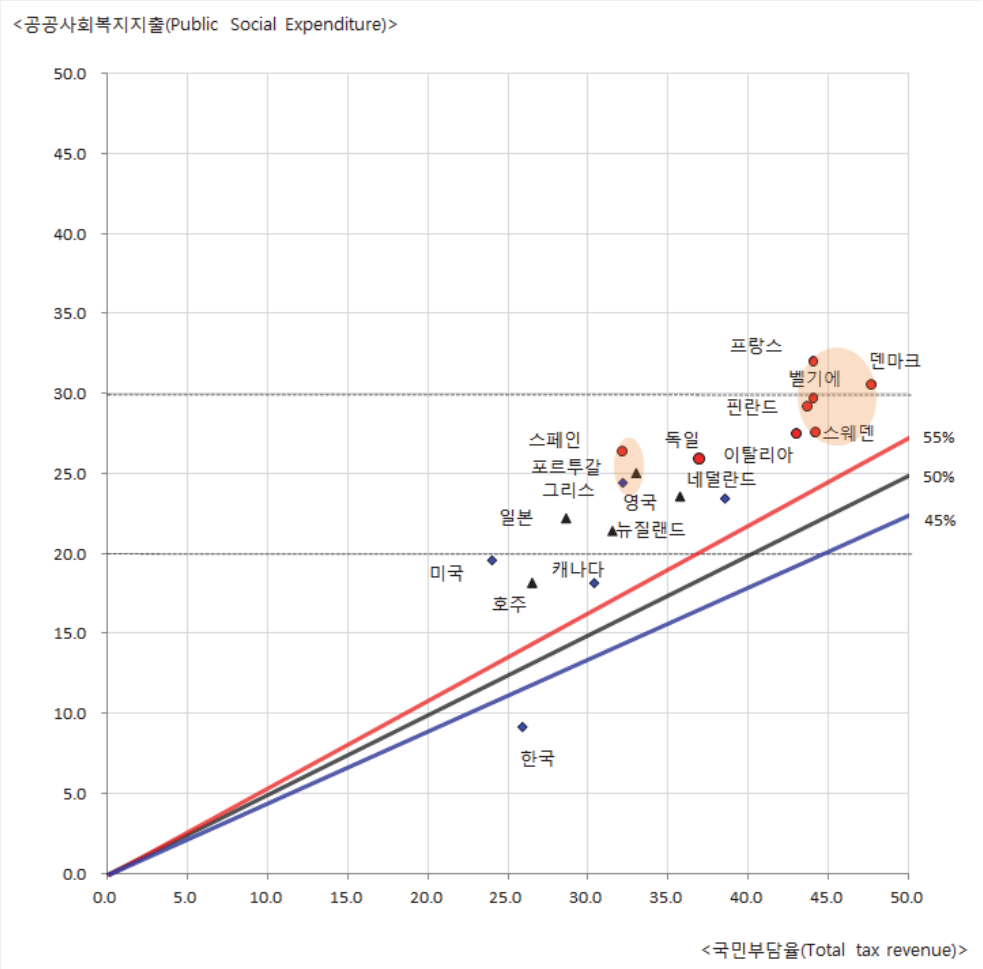
따라서 사회복지지출이 GDP대비 25%이고 사회복지지출이 일반정부지출에서 차지하는 비중이 45%이면 균형재정을 위해서는 국민부담이 55.5%(25%/45%)가 되어야 한다. 이런 방식을 적용하여 사회복지지출수준을 종축으로 그리고 국민부담률을 횡축으로 균형재정선을 그려볼 수 있다. 사회복지지출이 일반정부지출에서 차지하는 비중이 45%에 근접한 국가군, 50%에 근접한 국가군 그리고 55%에 근접한 국가군으로 분류하면 규범적 균형재정선은 원점에서 기울기가 0.55, 0.5, 0.45로 나타낼 수 있다.

〔그림 4-15〕에서 "●" 로 표시된 국가는 기울기가 0.55인 선이 균형재정선이고 "▲" 로 표시된 국가는 기울기가 0.5인 선이 균형재정선이고, "◆"로 표시된 국가는 기울기가 0.45인 선이 균형재정선이 된다. 물론 이러한 분석은 국민부담으로 일반정부지출 전체를 충당한다는 것을 가정한 것이다.

각 국가군에 따라 균형재정선에서의 횡적거리가 균형재정을 위해 필요한 추가 국민부담률이 된다. 〔그림 4-15〕와 같이 모든 국가가 규범적인 균형재정선에서 거리가 멀다는 것을 알 수 있다.

〔그림 4-15〕 규범적 균형재정선(2011)

(단위: GDP 대비 %)



자료: OECD. Stat.

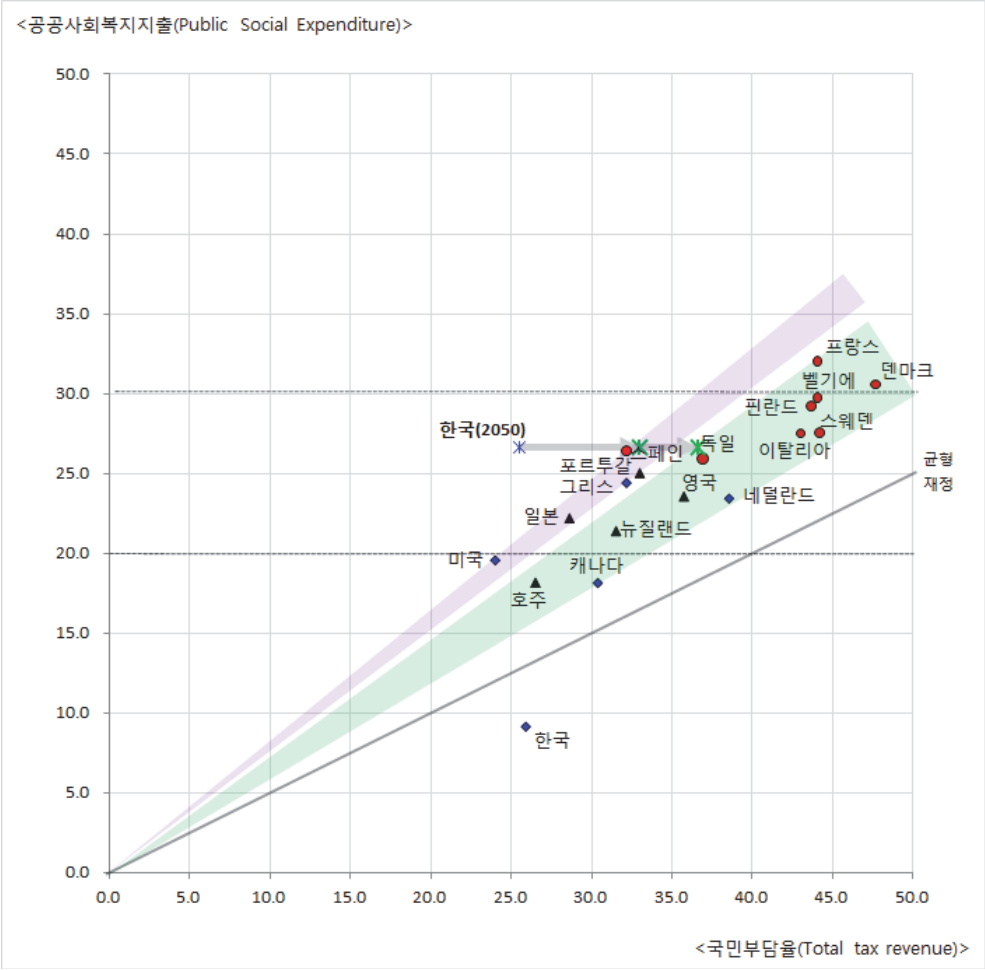
나. 상대적 균형재정선

상대적 균형재정선(영역)은 일반적으로 복지국가로 알려진 국가의 부담과 지출관계를 나타내는 수준이며, 남유럽형 균형재정선(영역)은 포르투갈, 스페인, 그리스 등의 국가의 지출과 부담관계를 나타내고 있다. 고복지국가군(덴마크, 스웨덴, 네덜란드)의 지출과 부담의 균형재정선은 규범적 균형재정선에 가깝다는 것을 알 수 있다. 캐나다

의 경우, 사회복지지출수준은 높지 않지만 고복지국가군의 균형재정선 상에 위치하고 있어 지출과 부담관계가 상대적으로 양호하다는 것을 보여주고 있다. 대표적인 대륙형 복지국가인 프랑스와 독일이 거의 동일한 선상에 위치하고 있으며 미국, 일본, 그리스, 스페인, 포르투갈 등이 동일한 선상에 있으며 다른 국가군에 비해 지출에 비해 부담이 낮은 선상에 위치하고 있다.

〔그림 4-16〕 상대적 균형재정선(영역)(2011)

(단위: GDP 대비 %)



자료: OECD. Stat.

다. 우리나라의 국민부담률 전망

(1) 전망방법

우리나라의 공공사회복지지출은 향후 지속적으로 증가하여 2050년에는 GDP 대비 26.6%까지 증가할 것으로 추계되고 있다. 지출의 증가에 따라 이를 뒷받침하기 위한 부담의 증가는 불가피할 것으로 판단된다. 향후 복지지출 증가에 따른 국민부담의 증가를 가늠하기 위해 우리나라가 OECD 주요국가의 상대적 균형재정상황을 따른다고 가정하고, OECD 주요국가의 일반정부 수입 및 지출 현황을 활용하여 '필요 국민부담률'을 산출해 보았다.

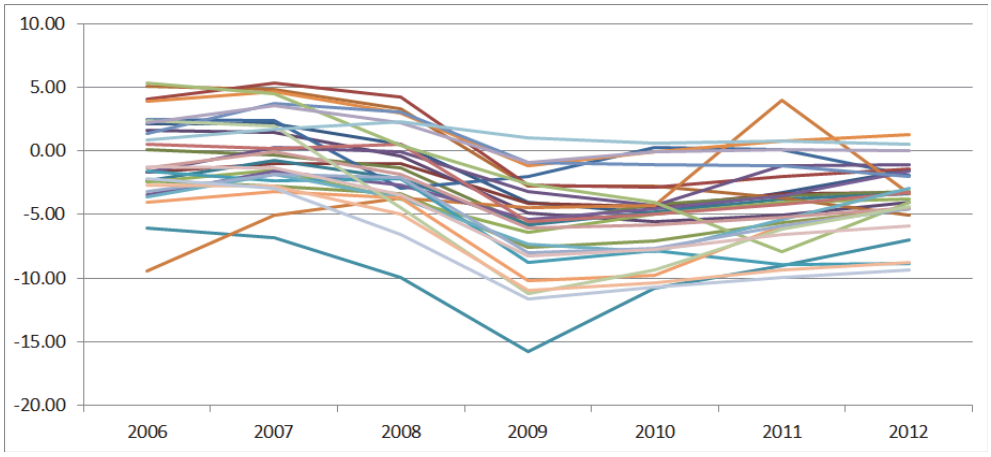
정부의 수입은 일반정부총수입을 적용할 수 있으나 여기에는 국민부담 외에 채권발행 등 기타 수입까지 포함되어 있어 국민부담만을 정부수입으로 한정하여 분석하였고, 정부지출은 정부총비용을 사용하였다.

재정적자는 OECD 통계자료에서 '재정적자' 지표를 제공하고 있으나(〔그림 4-17〕 참조) 앞서 설명한 바와 같이 일반정부총수입에는 이자수입, 채권발행 수입 등 국민부담 외의 추가적인 수입까지 모두 포함하여 산출된 것으로 국민부담률에서 정부총비용을 차감하여 자체 산출하였다. 자체 산출한 지표(〔그림4-18〕)와 OECD에서 제공하는 지표(〔그림 4-17〕)는 절대적인 수준의 차이는 있으나 전체적인 경향은 거의 유사하게 나타남을 확인할 수 있다(〔그림 4-19〕 참조).

각 국가의 재정적자는 두 지표 모두에서 분포의 차이가 크지 않고 거의 유사한 양상을 보이고 있어 비교대상 국가의 자료의 확보가 가능한 최종시점인 2011년을 기준으로 분석하였다.

〔그림 4-17〕 OECD 국가의 재정적자 규모(General government net lending)

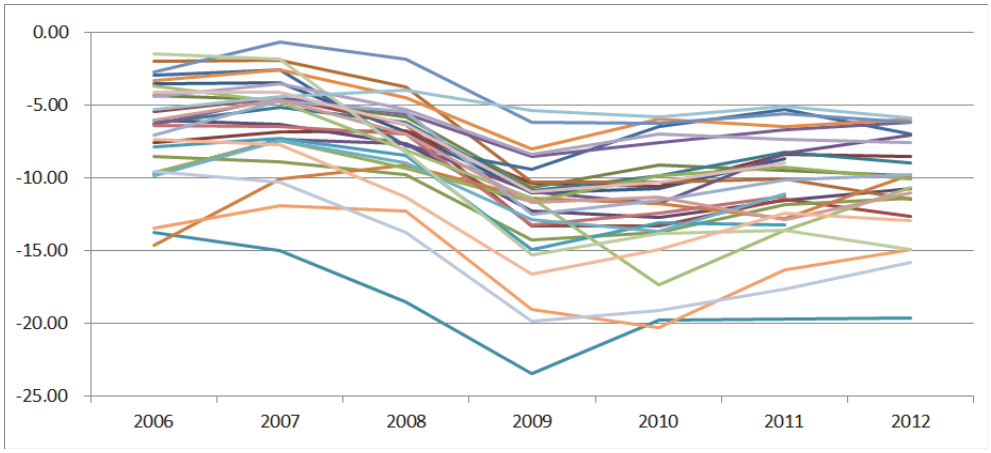
(Unit: ratio to GDP, %)



주: OECD 31개국 자료를 바탕으로 작성 (Australia, Austria, Belgium, Canada, Czech Republic, Denmark, Estonia, Finland, France, Germany, Greece, Hungary, Iceland, Ireland, Israel, Italy, Japan, Korea, Luxembourg, Netherlands, New Zealand, Norway, Poland, Portugal, Slovak Republic, Slovenia, Spain, Sweden, Switzerland, United Kingdom, United States).
자료: OECD Tax Statistics

〔그림 4-18〕 OECD 국가의 재정적자 규모(국민부담율-정부총비용)

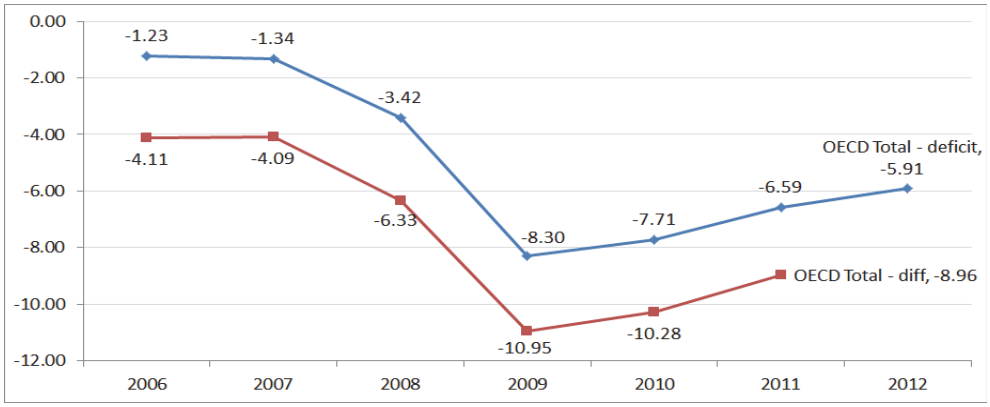
(Unit: ratio to GDP, %)



주: OECD 31개국 자료를 바탕으로 작성 (Australia, Austria, Belgium, Canada, Czech Republic, Denmark, Estonia, Finland, France, Germany, Greece, Hungary, Iceland, Ireland, Israel, Italy, Japan, Korea, Luxembourg, Netherlands, New Zealand, Norway, Poland, Portugal, Slovak Republic, Slovenia, Spain, Sweden, Switzerland, United Kingdom, United States).
자료: OECD Tax Statistics

〔그림 4-19〕 지표별 재정적자 추이(OECD 평균)

(Unit: ratio to GDP, %)



주: OECD total은 OECD 31개 회원국의 평균임.
자료: OECD Tax Statistics

〈표 4-31〉 OECD 주요국가의 일반정부 수입 및 지출 현황(2011)

(단위 : GDP 대비 %)

국가	국민부담률 (GDP대비%) (A)	정부총비용 (GDP대비%) (B)	공공사회복지지출[1] (GDP대비%) (C)	공공사회복지지출[1] (%) (D)=C/B	재정적자[2] (GDP대비%) (E)=A-B	재정적자[2] (GDP대비%) OECD 지표
독일	36.9	45.2	25.9	57.3	-8.3	-1.2
프랑스	44.1	55.9	32.0	57.3	-11.8	-5.7
스페인	32.2	45.7	26.4	57.8	-13.6	-6.2
벨기에	44.1	53.6	29.7	55.5	-9.5	-3.5
스웨덴	44.2	51.5	27.6	53.5	-7.3	0.1
이탈리아	43.0	49.7	27.5	55.3	-6.7	-3.6
핀란드	43.7	55.2	29.2	53.0	-11.5	-2.0
덴마크	47.7	57.7	30.6	53.0	-10.0	-3.7
포르투갈	33.0	49.3	25.0	50.7	-16.3	-5.9
뉴질랜드	31.5	45.1	21.4	47.4	-13.6	-8.0
호주	26.5	35.2	18.2	51.6	-8.7	-3.3
영국	35.7	48.2	23.6	48.9	-12.5	-9.4
미국	24.0	41.6	19.6	47.0	-17.6	-10.0
네덜란드	38.6	49.8	23.4	47.0	-11.3	-4.2
그리스	32.2	51.9	24.4	47.0	-19.7	-9.0
캐나다	30.4	41.9	18.1	43.2	-11.6	-5.0
일본	28.6	41.9	22.2	53.0	-13.2	-8.9
한국	25.9	32.3	9.1	28.3	-6.4	0.8

주: 1) 공공사회복지지출은 2011년 잠정치를 사용하였음(OECD 공공사회복지지출은 2014년 7월 기준 1980-2009년은 실적치, 2010-2013년은 잠정치를 제공), 단 일본의 경우 자료 제한으로 2009년 자료를 사용하였음.
2) 재정적자는 국민부담에서 정부총비용을 차감하여 자체 산출한 것으로 OECD에서 제공하는 일반정부재정수지(General government net lending)와는 차이가 있음.
자료: OECD. Stat.

균형재정 기준별 필요 국민부담률 산출을 위한 과정은 다음과 같다.

① 한국의 정부총비용 대비 공공사회복지지출의 비중이 OECD 주요국가의 값과 각각 같다는 가정하에 균형재정 기준별 한국의 2050년 GDP 대비 정부총비용을 추정

$$\text{한국의 2050년 정부총지출} = \frac{\text{한국의 } GDP\text{대비 공공사회복지지출(2050년)}}{\text{국가별 정부총비용 대비 공공사회복지지출비중(2011년)}}$$

② 균형재정 기준별 총지출을 감당하기 위해 필요한 추가국민부담률이 총지출 대비에서 차지하는 비중인 재정적자율 산출

$$\text{재정적자율} = \frac{\text{재정적자}}{GDP\text{대비 정부총비용}} = \frac{GDP\text{대비 국민부담률} - GDP\text{대비 정부총비용}}{GDP\text{대비정부총비용}}$$

③ 한국의 2050년 균형재정 기준별 GDP 대비 정부총비용과 재정적자율을 곱하여 재정적자 산출(재정적자=①×②),

④ GDP 대비 정부총비용에서 재정적자를 차감하여 필요 국민부담을 산출(①-③)

(2) 전망결과

(가) 부채 미반영시

우리나라가 OECD 주요국가의 균형재정상황을 따른다는 가정하에 2050년 우리나라의 필요 국민부담률을 전망한 결과는 〈표 4-32〉와 같다. 분석결과는 2050년에 독일, 프랑스와 유사한 상대적 균형재정수준[12]을 유지하기 위해서는 국민부담률이 GDP대비 약 36%~38% 수준까지 증가해야 한다는 것을 의미한다. 독일과 프랑스 수준이 아니라 지출에 비해 부담을 덜 하는 스페인과 포르투갈과 같은 상대적 균형재정선[13]을 따른다고 하면 2050년 우리나라의 국민부담률은 약 32%~35% 수준까지 증가해야 한다.

12) 2011년 기준 공공사회복지지출과 국민부담율의 비율, 즉 상대적 균형재정선의 기울기는 독일 0.70 (25.9/36.9), 프랑스 0.73 (32.0/44.1)임.
13) 스페인의 상대적 균형재정선의 기울기는 0.82 (26.4/32.2), 포르투갈은 0.76 (25.0/33.0)임.

〈표 4-32〉 국가별 균형재정상황을 따르는 경우 2050년 우리나라의 필요 국민부담률

균형재정 기준 (2011)	한국의 2050년 공공사회복지지출[1]	한국의 2050년 정부총비용[2]	재정적자율[3]	재정적자	필요 국민부담률	현행 국민부담률	국민부담률 인상분
	(GDP대비%)	(GDP대비%)	(%)	(GDP대비%)	(GDP대비%)	(GDP대비%)	(GDP대비%)
	(a)	(b)	(c)	(d=b×c)	(e=b-d)	(f)	(g=e-f)
독일	26.6	46.46	-18.36	-8.53	37.93	25.9	12.02
프랑스	26.6	46.45	-21.18	-9.84	36.61	25.9	10.70
스페인	26.6	46.06	-29.70	-13.68	32.38	25.9	6.47
벨기에	26.6	47.92	-17.75	-8.50	39.41	25.9	13.51
스웨덴	26.6	49.74	-14.26	-7.09	42.64	25.9	16.74
이탈리아	26.6	48.07	-13.45	-6.47	41.61	25.9	15.70
핀란드	26.6	50.20	-20.80	-10.44	39.76	25.9	13.85
덴마크	26.6	50.20	-17.40	-8.73	41.47	25.9	15.56
포르투갈	26.6	52.45	-33.10	-17.36	35.09	25.9	9.18
뉴질랜드	26.6	56.13	-30.18	-16.94	39.19	25.9	13.28
호주	26.6	51.53	-24.66	-12.71	38.83	25.9	12.92
영국	26.6	54.44	-25.84	-14.07	40.37	25.9	14.46
미국	26.6	56.63	-42.35	-23.98	32.65	25.9	6.74
네덜란드	26.6	56.59	-22.61	-12.80	43.79	25.9	17.89
그리스	26.6	56.54	-37.99	-21.48	35.06	25.9	9.16
캐나다	26.6	61.53	-27.56	-16.96	44.57	25.9	18.66
일본	26.6	50.18	-31.62	-15.86	34.31	25.9	8.41

주: 1) 한국의 2050년 공공사회복지지출은 신화연 외(2013)의 재정추계결과임.
2) 〈표 4-31〉 한국의 공공사회복지지출의 정부총비용대비 비중이 각국의 D와 같다는 가정하에 한국의 정부총비용을 계산 ($\frac{\text{한국의 2050년 공공사회복지지출(26.6\%)}}{D}$)
3) 〈표 4-31〉의 각국의 E/B로 총지출을 감당하기 위해 필요한 추가국민부담률이 총지출 대비에서 차지하는 비중임.

우리나라는 국민부담이 일정수준 증가한다는 전제하에 사회보험을 중심으로 하는 대륙유럽형 국가와 유사한 특성을 보일 것으로 예상되나 보장성은 상대적으로 낮아 지출 및 부담 수준은 2050년을 기준으로 '중부담/중복지' 유형으로 발전할 것으로 전망된다(〈표 4-33〉 참조).

〈표 4-33〉 재정균형 기준별 우리나라 복지레짐 전망(2050년)

재정균형기준	2050년 부담/지출		2050년 부담/지출 기준 복지레짐 전망
	국민부담(GDP 대비)	지출(GDP 대비)	
스웨덴	42.64	26.6	고부담/중복지
이탈리아	41.61	26.6	
핀란드	39.76	26.6	
벨기에	39.41	26.6	
독일	37.93	26.6	중부담/중복지
프랑스	36.61	26.6	
스페인	32.38	26.6	저부담/중복지

〈표 4-34〉는 주요국가의 상대적 균형재정을 기준으로 각 시점별 우리나라 공공사회복지지출 증가에 따른 필요 국민부담률 전망결과이며, 이를 그림으로 나타내면 〔그림 4-17〕과 같다.

〈표 4-34〉 우리나라 SOCX 증가에 따른 균형재정기준별 필요국민부담률

(단위: GDP 대비 %, %)

균형재정기준국가 / 한국		독일	프랑스	스페인	벨기에	스웨덴	이탈리아	핀란드
2020년	SOCX	13.0	13.0	13.0	13.0	13.0	13.0	13.0
	SOCX/정부총비용	30.0	30.0	30.0	30.0	30.0	30.0	30.0
	필요국민부담률	35.38	34.15	30.47	35.64	37.15	37.51	34.32
2030년	SOCX	18.0	18.0	18.0	18.0	18.0	18.0	18.0
	SOCX/정부총비용	40.0	40.0	40.0	40.0	40.0	40.0	40.0
	필요국민부담률	36.74	35.47	31.64	37.01	38.58	38.95	35.64
2040년	SOCX	22.6	22.6	22.6	22.6	22.6	22.6	22.6
	SOCX/정부총비용	50.0	50.0	50.0	50.0	50.0	50.0	50.0
	필요국민부담률	36.90	35.63	31.78	37.18	38.75	39.12	35.80
2050년	SOCX	26.6	26.6	26.6	26.6	26.6	26.6	26.6
	SOCX/정부총비용	57.8	56.5	56.1	55.3	54.3	53.6	52.5
	필요국민부담률	37.93	36.61	32.38	39.41	42.64	41.61	39.76

(나) 부채 반영시

앞서 필요 국민부담률 전망에서 지출의 증가를 전적으로 국민부담만으로 모두 충당한다고 가정하였으나, 현실적으로 정부부채를 통한 재정부담도 함께 고려할 필요가 있다. 〈표 4-35〉와 같이 비교대상 7개국의 국가부채 평균을 기준으로 그보다 낮은 경우 추가여력이 있다고 가정할 경우 필요국민부담률은 〈표 4-34〉 보다 낮아질 것이다.

〈표 4-35〉 OECD 주요국의 일반정부부채 추이(1995-2011)

(단위: GDP 대비 %)

국가	1995	2000	2005	2006	2007	2008	2009	2010	2011
이탈리아	125.3	123.9	122.5	121.3	116.4	118.8	132.1	130.8	123.8
벨기에	135.4	113.6	95.9	91.6	87.9	92.6	101.0	100.8	104.1
프랑스	66.5	67.9	78.9	73.9	73.0	79.2	91.4	95.5	99.2
독일	55.7	60.9	71.7	69.8	65.7	69.8	77.4	86.0	85.6
스페인	69.3	66.7	50.9	46.3	42.5	48.0	63.1	68.2	78.7
핀란드	64.5	52.5	48.5	44.7	40.4	39.7	51.5	57.0	58.6
스웨덴	78.9	59.8	60.6	54.0	49.2	47.8	51.5	48.8	49.2
평균	85.1	77.9	75.6	71.7	67.9	70.9	81.1	83.9	85.6
한국			25.5	28.6	28.7	29.9	33.3	34.2	35.8

주: 1) 비교대상 7개국의 평균임
자료: OECD. Stat.

복지지출 증가를 뒷받침하기 위해서는 추가적인 부담이 불가피할 것이다. 이때 추가적인 재원조달은 국가부채는 그대로 유지하고 국민부담만을 인상하여 충당하거나 부채 및 국민부담을 동시에 인상하여 충당하는 것으로 고려할 수 있다. 2050년을 기준으로 사회보험지출이 전체 공공사회복지지출의 80% 정도에 해당할 것으로 전망되기 때문에 추가로 필요국민부담의 약 80%는 사회보험의 부담분이 될 것이다.

제3절 스웨덴 협의모델 구축과정과 정치·사회적 함의

스웨덴이 2차 대전 이후 1970년대까지 이룬 경제발전과 사회보장 및 복지제도, 그리고 1985년 이후 이루어진 자본자유화와 이에 따른 급속한 경제 과열과 부동산 버블 등의 여파로 1990년대의 경제위기에 따른 복지의 조정기를 거치면서도 2000년대 들어 지속적 경제적 발전과 여전히 잘 작동되는 복지제도의 뒤에는 과연 무엇이 그 원동력이 되었는지 의견이 분분하다.

스웨덴의 정치사회 모델을 소개하는 표현 중에서 그 특징을 가장 잘 포착하고 있는 단어가 3C라 할 수 있다. 이 표현은 레인(Jan-Erik Lane)교수가 사용하기 시작하면서부터 널리 통용되었다. 3C는 타협(Compromise), 합의(Consensus), 그리고 협동(Cooperation)을 첫 글자의 조합으로 이루어진다. 레인은 스웨덴 및 북구모델을 3C 의 세 가지 요소를 갖춘 사회공학(social engineering)적 특징이 있다고 지적하고 있다. 그만큼 2차 대전 이후 스웨덴이 이룩한 제도안정, 경제발전, 사회복지정책의 구축은 다양한 정치사회, 그리고 경제주체 및 이익단체, 그리고 국민들간의 총체적 협의정치 (deliberative politics) 없이는 불가능했을 것이라는 주장이다. 이와 궤를 같이 하고 있는 베리크비스(Christina Bergqvist)는 스웨덴을 포함한 북구 5개국들이 4가지 특징을 공유하고 있는데 그 중에서도 협의의 정신 (deliberative style)은 북유럽에서 발견될 수 있는 독특한 정치사회 현상이라고 지적하고 있다.

본 절에서는 스웨덴의 정치사회, 경제사회모델인 스웨덴 모델의 제 특징을 살펴보면서 사회적 합의와 협의의 틀 속에서 지속적으로 사회보장 정책과 복지제도를 구축할 수 있었던 원동력을 살펴보고자 한다. 이를 통해 한국에서 시도하고 하고 있는 복지제도의 구축에 필요한 사회적 합의와 한국적 복지제도의 구축을 위해 필요한 국민적 지지를 이끌어내기 위해서는 어떤 노력이 필요한 것일지, 스웨덴 모델의 본질과 특징과 도전을 어떻게 극복해 왔는지 검토해 보면서 한국에 던져주는 시사점이 무엇인지 논의를 이끌어 내고자 한다.

1. 스웨덴 모델의 이론적 접근

베(Andreas Bergh)와 헨렉손(Magnus Henrekson)의 최근 저서 '왜 스웨덴은 잘 나가는 것일까?'에서 스웨덴 경제가 높은 세금으로 복지를 떠 바치면서도 성장을 지속할 수 이유에 대해 논하고 있다. 2012년에 출판된 이 책의 저자들은 스웨덴 경영자총

연맹의 재원으로 운영되고 있는 경영연구원에서 수석연구원으로 활동하면서 스웨덴 경제의 특징에 대한 연구를 통해, 2000년대 들어 이루어진 다양한 사회개혁을 통해 스웨덴 경제의 활력소가 되었다는 지적이다. 그 중에서도 사회의 법질서 속에서 이루어지는 각 주체간의 타협과 상호존중은 스웨덴경제의 중요한 경쟁력으로 지적되고 있다. 그렇다면 스웨덴의 정치사회, 정치경제 모델을 어떻게 정의할 수 있을까?

스웨덴 모델은 1932년의 집권과 함께 1976년 우익정당들에게 정권을 넘겨줄 때까지 44년간 구축된 사회민주주의적 정치모델과 궤를 같이한다. 스웨덴 모델의 특징을 역사학자인 할바손(Halvarsson), 룬드마르크(Lundmark) 그리고 스타베리(Staberg)는 스웨덴 모델의 특징을 6가지로 정의하고 있다. 첫째, 노사간의 평화체제를 바탕으로 한 노동시장의 평화, 둘째, 저인플레, 고성장, 균등배분, 적극적 노동시장 정책을 바탕으로 한 완전고용, 셋째, 하르프순드 민주주의(Harpsund Democracy)로 대표되는 타협과 협의를 바탕으로 한 정책결정방법, 넷째, 기초 및 광역 지방자치체의 역할확대와 공공서비스 역할을 통한 보편적 복지, 다섯째, 2원적, 3원적 조합주의적 의사결정, 여섯째, 여성의 실질적 생산 및 권력에의 참여 등을 들고 있다.

이 같은 정의에는 노사간의 평화적 관계 속에서 이루어지는 대 타협적 행위를 통한 다간간의 조화, 정치적 협의와 합의를 통한 복지제도의 구축과 삶의 질 향상을 가장 중요한 요소로 꼽고 있다. 할바손 등의 연구에서 지적한 요소는 결국 스웨덴의 정치경제체제가 시장과 정치의 행위자인 정부, 기업 그리고 노조의 조합주의적 협의체제가 가장 독특한 특징을 배경으로 복지서비스가 지방정부 조직에서 제공되는 형태라고 보았다.

아터(David Arter) 교수도 할바손 등의 연구에서 지적한 북구모델의 비슷한 특징들로 7가지를 제시하고 있다. 첫째, 노조의 협조를 바탕으로 한 사민당의 장기집권, 둘째, 다당체제하에서의 좌우정당 공조체제, 셋째, 대립적 정책보다는 협의적 정책결정양식, 넷째, 포괄적이며 정기적으로 이루어지는 이익집단과의 정책협의, 다섯째, 중앙통제식 집단거래체제, 여섯째, 국가주도형 (국가경영형) 시장경제 및 사회보장체제, 일곱째, 정치엘리트의 상호교환적이며 실용적인 정치행태 등을 들고 있다. 아터교수의 7가지 특징도 요약하면 사민당 주도의 좌우협력체제, 그리고 노사간의 긴밀한 공조체제와 협력관계를 통한 실용적 타협을 바탕으로 국가주도형 거래양식이라고 지적된다. 그렇다면 이렇게 정치경제 및 정치사회적으로 타협에 이르게 하는 요소는 무엇일까? 레이파트(Arend Lijphart)는 협의적 북유럽모델이 가능했던 이

유로 동질적 정치문화(homogenous political culture)와 정치엘리트 들의 협조적 정치행태(cooperative elite behaviour)를 제시하면서 북유럽 5개국에서 동시에 관찰된다고 보았다. 즉 본질적으로 동일문화의 역사적 배경을 가진 민족을 가진 북유럽국가 들의 정치사회 및 경제엘리트들이 주체적 역할을 해 주었기 때문에 가능하다고 보고 있다.

여러 저명 학자들의 글을 모아 스웨덴 모델(Den svenska modellen, The Swedish Model)이라는 제목의 단행권을 집필한 공동저자 툴베리와 외스트베리(Thullberg & Östberg) 는 국민의 집(folkhemmet)으로 특징지어지는 복지제도, 노동시장 주체들의 제도화된 협의관계, 사민주의 주도하의 협의적 의사결정 과정 들을 들고 있다. 스웨덴의 정치문화를 연구한 묄러(Tommy Möller)는 스웨덴의 평등사회, 적극적 참여와 집단의 책임, 그리고 사회안전망을 포함하는 스웨덴의 정치문화로 스웨덴 모델을 정의하기도 한다. 여기에서도 예외 없이 지적되는 것이 정치문화 속에 녹아 있는 평등적 주체 들이 집단적인 책임감을 가지고 참여를 통해 스웨덴의 복지모델을 구축했다는데 동의하고 있다.

이렇듯 스웨덴 모델의 핵심은 결국 타협, 합의, 그리고 협조적 국가실용주의로 요약된다고 하겠다. 여기서 이러한 타협적 문화의 시발점은 어디에 있으며, 스웨덴의 근대사에 녹아 있는 합의적 전통이 어떻게 현대 정치에서 표출되었는지에 대한 궁금증이 생긴다. 독특한 타협문화는 어디서 나온 것일까? 다음 장에서 다뤄보기로 한다.

2. 스웨덴 정치문화의 배경과 발전

스웨덴의 정치사회모델이 국제적으로 주목 받기 시작한 계기가 된 것은 미국 언론인 차일즈(Marquis Childs)가 스웨덴의 경제정책을 소개한 'Sweden: The Middle Way (1936)'의 출판이라 할 수 있다. 대량실업과 빈부격차를 경험하고 있었던 미국자본주의와 다르게 스웨덴 경제는 국가의 적극적 개입을 바탕으로 계획경제인 소련사회주의와 자본주의적 시장경제의 중간형태를 띠고 있는 계획적 시장경제 체제라고 보고 있다. 차일즈는 이익극대화와 완전경제에서 파생될 수 있는 급격한 빈부격차 등의 자본주의의 취약점을 스웨덴에서는 다음의 세 가지로 견제하고 있다고 보았다.

차일즈가 본 세 가지 중 첫째, 소비자협동조합의 힘(the strength of consumer co-operatism)을 들 수 있다. 1930년대 초 도매업의 1/3, 소매업의 10% 이상을 소비자 협동조합에서 생산된 제품이 차지하고 있다고 지적한다. 스웨덴의 협동조합이 성공할 수 있었던 요인으로 높은 질의 생필품 생산과 저렴한 가격에 있다고 보았다. 이를 바탕으로 스웨덴 소비자들, 특히 노동자들의 소비행태를 바꿔놓았고, 노동자들은 협동조합 제품을 구입해 사용해야 한다는 계급적 단결(Class solidarity)의 양태도 표출되었다.

둘째, 시장에서의 적극적 국가역할을 들 수 있다. 적극적 노동시장정책을 통해 획기적으로 실업자를 줄일 수 있었고, 경제안정을 꾀할 수 있었다고 보았다. 1932년 사민당이 정권에 들어서면서 가장 큰 이슈로 부각된 것이 바로 높은 실업률에 따른 사회비용과 빈부격차에 있었다. 실업상태가 오래 지속되면서 빈곤층의 생활은 급전직하로 악화되었고, 아동가정의 경우 제대로 영양가 높은 육류, 야채, 그리고 과일 등을 골고루 섭취하지 못하면서 스웨덴 아동의 3분의 1이 영양실조에 걸려 있다는 뮈르달 부부의 보고서는 이를 뒤 바침하고 있다.

셋째, 강력한 노동운동의 존재(the existence of an all-powerful trade union movement)를 들 수 있다. 1898년에 설립된 스웨덴의 전국노조인 LO는 전 사민당의 주도 하에 노동자 교육 단체인 ABF를 설립하는 등 노동자 계몽운동을 바탕으로 조직화된 노동운동을 전개할 수 있었다. 위의 3가지를 바탕으로 스웨덴만의 독특한 정치경제 모델이 탄생해 복지와 경제발전을 주도할 것이라고 보았다.

이 같은 차일즈의 예견은 틀리지 않았다. 1938년 살트쉐바덴 조약을 거쳐 1945년 2차대전 기간 동안 꾸준한 경제발전을 이루고, 2차대전 이후에도 유럽이 전후 복구에 전념할 때 스웨덴은 탄탄한 수출경제를 중심으로 빠른 경제성장을 이룰 수 있었고, 사민당 주도 하에 사회보장 및 복지정책도 지속적으로 이루어져 1960년에 이르러 복지국가 황금기(The Golden Age of the Welfare State)를 이루었다.

가. 스웨덴의 좌우공조체제와 정치적 타협을 통한 복지제도의 확대

1970년 퓰리처 상을 수상한 차일즈의 분석은 국가주도의 시장경제와 노사간의 관계에 기반을 두고 있다. 차일즈의 단행권이 출판된 이후 스웨덴의 상황은 이를 잘 뒷받침 해 주고 있다. 하지만 차일즈 기자가 간과했던 부분은 정치분야였다. 국가의 주도적

시장경제에 초점을 두고 정당들의 협조관계, 그리고 공동정부 구성을 통한 연립정권의 특징을 발견하지 못했다. 아니 더 명확히 이야기 하자면, 1930년대 상황에서 아직 공동정부의 형태는 구체적으로 실현되지 못하고 있었다. 1910년대 사민당이 팽창하던 시기에 우익계열의 자유당과 함께 정부에 잠시 2년 정도 참여했던 시기를 제외하고는 스웨덴에서 좌우의 정책공조는 아직 국민의 폭넓은 지지지를 받지 못하고 있었다. 다시 말하면 정당간의 좌우공조는 국민들로부터 지지를 받지 못했던 데에도 원인이 있지만 좌우 정당간의 뿌리 깊은 불신과 갈등은 좌우 정당들간의 협조체제를 기대할 수 없는 상황이었다.

그러나 이러한 좌우정당간의 갈등을 치유하기 위한 첫 시도는 사민당에 의해 이루어졌다. 1932년 집권에 성공한 사민당은 강력한 노조의 주도록 전국파업이 잦아지자 국가특별위원회를 임명해 조사토록 했다. 만약 노조가 끝까지 전국파업을 주도적으로 수행하고, 이 때 기업 들이 직장폐쇄를 통해 노조를 교란하고자 하면서 시장의 두 주체간의 갈등의 골은 깊어질 수밖에 없고, 노동시장이 불안하면 수출경제가 막대한 피해를 입어 장기간에 걸친 수출위축은 대량실업으로 치달을 것이라는 우려가 현실화 될 수 있을 것이라는 판단에서였다. 1935년 나온 특별위원회 보고서는 노동시장의 두 주체가 타협을 보지 못할 경우 정부가 강력하게 법제화하여 강제화하는 것이 바람직할 것이라는 권고사항도 포함시켰다. 이 같은 보고서의 권고사항에 따라 지속적으로 양자에게 압력을 가했지만 특별한 변화를 보이지 않자, 같은 해 사민당 정권은 법제화를 위해 의회에 파업금지와 직장폐쇄금지법안을 제출했으나 45.1%의 소수 단독내각의 한계에 부딪혀 의회에서 통과를 위한 충분한 정족수를 확보하지 못했다. 이 때 사민당은 소수 단독 내각의 상황에서는 정책을 관철하기 쉽지 않을 것이라는 판단에 이르러 우익정당들과의 정책협조, 나아가 연립정권을 위한 교두보 확보를 위해 총력을 기울였다.

사민당의 이 같은 노력은 1936년에 결실을 보게 되었다. 당시 보수 우익 정당에 속한 농민당에 손을 내 밀었다. 농민당의 경우 자유무역을 통해 유럽에서 저렴한 가격을 무기로 한 농산물이 밀려 들어오면서 농민들의 생계가 위협받고, 장기적으로 농촌 경제가 피폐해져 주요 지지세력이 농민들의 몰락이 현실화 되어 가는 상황에서 농민들을 위한 농산물 보호 정책을 주장하고 있었던 상황이었다. 사민당의 설득은 주효했다. 결국 농민당이 참여하고 사민당이 주도하는 적녹연정(Red-Green Coalition)이 현실화 되면서 노동시장 주체 들은 위기감을 느낄 수 있었다.

즉 과반수 이상을 획득한 정부가 밀어 붙일 경우 노사의 손과 발을 묶는 법안으로 노동시장에서 힘을 쓰지 못하는 최악의 상황으로 치달을 수 있는 상황이었다. 이를 무기로 사민당 정부에서는 노사에 지속적으로 법안 관철 의지를 전달하면서 압박하기 시작했다. 1936년 노조와 경총의 대표자 들이 노사협정을 위한 협상이 처음 시작된 이후 만 2년에 만에 합의를 볼 수 있었다. 스웨덴의 역사적 사건인 셈이다. 1931년 오달렌(Ådalen) 총파업시 진압군의 발포로 5명이 사망하는 대 참사를 경험한 이후 파국으로 치닫던 스웨덴의 노동시장에 평화를 가져다 준 혁명적 순간이었다.

이로써 노동시장 쟁의상황에서 국가의 개입을 배제한 양자간의 평화적 해결에 대한 첫 발을 내딛게 되었고, 정치에 이어 시장에서도 타협과 합의의 문화가 뿌리를 내릴 수 있었다는 점에 뜻 깊은 역사적 사건이라 할 수 있다.

스웨덴의 좌우연정은 2차 대전 이후에도 이어졌다. 두 번째 적녹연정은 1951과 1957년 사이에 이루어졌다. 1948년 선거 후 1950년 한국전쟁이 발발하기까지 경제는 지속적으로 물가상승으로 인해 뜨겁게 달아올랐다. 가장 시급한 문제는 물가안정과 화폐의 안정이었다. 사민당은 이를 위해 강력한 정부가 필요했다. 농민당의 경우에도 농민보호를 위한 정책이 시급한 상황에서 두 정당은 다시 손을 잡기로 약속했다. 양 정당의 필요에 의해서 다시 연정을 하기로 한 것이다. 농민당의 경우, 다른 우익정당 들인 자유국민당과 보수당이 있었으나 농민당은 가장 잘 농민을 보호할 수 있는 정책을 펼 수 있는 파트너로 여당인 사민당을 선택한 셈이다. 전략적 계산에 기반을 두고 있는 셈이었다. 1950년 한국전쟁이 발발하면서 국제경제가 갑자기 냉각되고, 수출경제가 큰 타격을 보면서 사민당의 입장에서도 안정적 정권이 필요했기 때문에 자연스럽게 농민당과 손을 잡을 수 있었다.

이 기간 동안 다양한 사회보장 정책을 도입하기 시작했다. 1951년 3주 휴가제를 전면 실시하고, 1953년에는 국민연금을 늘려 모든 퇴직자에게 지급하는 연금수준을 획기적으로 늘릴 수 있었다. 1955년에는 농민당의 도움을 받아 의회에서 전국민대상 의료보험을 관철시킬 수 있었다. 마지막으로 1957년에는 전국 초등 및 중고등학생에게 교육보조금을 지급하는 등 사민당 단독으로 실현할 수 없었던 중요한 사회보장 정책을 농민당과 함께 관철시켰다. 따라서 1936년과 39년 사이 저소득층 아동수당 지급을 실시하고(1937), 선별적 가족복지 정책으로 여성의 출산, 육아에 대한 보조금 지급(1939) 등의 실시도 적녹연정 시기에 이루어낸 연속선상에서 이해될 수가 있다.

좌우연정과 같은 적극적 정치적 합의적 질서에 참여하지 않더라도 사상을 초월하는 좌우 정당들 간의 정책공조 들도 스웨덴 정치의 중요한 특징을 이룬다. 흔히 여당의 경우 같은 사상적 배경을 갖고 있는 정당계열과 협력관계를 구축하는 것이 보통이다. 하지만 스웨덴 사민당의 경우 1936-39년, 1951-57년을 제외한 기간 동안에는 좌우 정당들 간에 다양하고 폭넓은 협조관계가 구축되어 왔다.

가장 두드러진 좌우간 협조 체제로 1973년과 1976년 사이 사민당과 자유국민당 간의 정책공조라 할 수 있다. 이 기간 동안 사민당 단독 소수내각상태에서 자유국민당의 협조 없이는 정부의 힘이 매우 제한적일 수밖에 없는 상황에서 좌우 협조체제는 사민당의 정치적 한계와 가능성을 점검해 보는 실험대 역할을 한 셈이었다. 전신 농민당이 중앙당으로 당명을 바꾼 1968년 이후 선명한 우익정당을 지향하면서 이전 연정파트너였던 사민당과의 관계는 서먹서먹해질 수밖에 없는 상황에서 사민당은 우익정당의 도움이 필요한 상황이었다. 사상적으로 가장 거리가 먼 보수당의 연정이나 정책공조를 상상도 할 수 없는 상황에서 좌익계열의 공산당과 사상적으로 적대관계에 있었던 사민당이 선택할 수 있는 정당은 결국 자유국민당 밖에 없는 상황이 된 것이다.45% 내외의 소수 단독내각 상황은 5-10%의 정당에 반대급부로 상당한 영향력을 제공해 주지 않으면 불가능하기 때문에 정치적 빅딜은 매우 중요한 의미를 띤다.

소수 내각 상황에서 좌우 정책공조와 함께 중요한 정책공조 수단으로 거국적 정책공조체제를 들 수 있다. 스웨덴의 정당간 사상적 지향점이 매우 극명하게 나누어지는 복지, 사회보장, 조세, 국방, 교육 분야에까지도 위기 상황 속에서는 거국내각에 준하는 좌우공조체제를 보여주고 있다. 1952년과 1972년 두 차례에 걸쳐 진행되었던 행정 및 조세개혁은 모든 정당이 참여하는 협의체를 통해서 빅딜이 이루어져 시행되었고, 이 같은 전례는 1989년부터 시작된 연금개혁 좌우전체 회의에서는 5개 정당이 1991년과 1995년 여야간 정권이 바뀌는 상황 속에서도 꾸준히 진행되어 합의를 이끌어내는 등의 탁월한 여야합의체제가 작동되었다. 이 같은 여야의 합의 사항은 각 당의 추인을 받아 1999년 의회에서 통과되어 2000년부터 시행된 연금제도의 기초를 닦아주었다.

좌우를 초월한 여야합의 체제가 또 한번 위력을 발휘한 시기는 1991년 경제위기가 찾아 왔을 때였다. 사민당이 1985년 자본자유화 이후 빠른 해외자금의 유입과 부동산가격의 폭등은 결국 1991년 유동성 위기의 형태로 스웨덴 경제에 위협을 주었다. 적자 금융기관의 공적자금 투입, 화폐가치 절하, 재정정책, 임금동결 및 복지혜택 축소 등의 혁명

적인 정책변화는 당시 우익정당만의 몫이 아니었고, 모든 정당이 참여하는 거국정책협의체에서 진행되었다. 이 같은 정책공조는 국제신인도 회복에 매우 긍정적으로 작용해 경제적 안정을 이끌어내는 촉매제가 되었다는 점에서 매우 긍정적으로 평가되는 부분이다. 국가의 재정위기 상황에서 여야가 정책대결과 정책비판으로 소일했을 경우 국가적 손실은 불 보듯 뻔한 상황이었을 것이다. 그만큼 국가 위기시의 좌우의 정책공조는 국민의 단결과 이익단체 들간의 대립과 갈등을 예방하는 매우 유용한 대응체제로 할 수 있다.

이상에서 살펴본 사상적 가치를 달리하는 좌우 정당간의 정책연합 형태는 좌우 정당간 연정을 통해 정부에 참여하는 좌우연정형태, 여당과 야당 1개 정당이 참여하는 좌우정책공조 형태, 그리고 모든 좌우정당 들이 참여하는 거국내각에 준하는 거국정책공조 형태 등에 이르기까지 다양하게 이루어진다. 이 같은 정치공조체제는 스웨덴의 정치적 협의와 합의, 그리고 협조체제를 구축하는 중요한 역할을 해 왔다. 다음 장에서는 또 다른 합의체제인 조합주의적 노사정 협의체가 어떻게 작동되어 왔는지 다루어 보기로 한다.

〈표 4-36〉 역사적으로 체결된 정치적 타협과 협약

연도	정치적 합의, 정책적 합의	내용
1936-39, 1951-57	좌우연정	- 사민당 주도의 최초 좌우연정으로 1930년대 대량실업, 잦은 노동쟁의 등 불안정한 노동시장과 정치적 불안정을 해소한 정치동맹. 1938년 살트쉐바덴 노사협약의 기초를 놓음. - 1950년대 한국전쟁으로 인한 세계경제위축으로 수출위주의 스웨덴 경제가 타격을 받자, 정치적 안정과 국가차원의 능동적 대응을 위해 좌우연정을 제안. 이 기간 동안 중요한 사회복지정책이 입안되고 시행됨.
1973-1976	하가 회의(Haga Conference) : 하가 성이 있는 곳으로 사회적 대타협의 중요한 장소가 됨	- SAP-Liberal agreement (여당 사민당과 야당 자유국민당간의 좌우공조. - 1991-93년 기간동안 로센바드 회의와 함께 사회단체와의 회의를 진행함. - 1994년 이후 사민당이 개혁을 통한 복지축소를 진행할 때 사회직능 대표들과 대회의 진행함.
1991-1993	로센바드 회의(Rosenbad Conference) : 로센바드는 수상집무실이 있는 곳으로 정치타협의 장이 됨	- 1991년 경제버블, 화폐가치 하락 등의 유동성 위기가 엄습했을 때 여당 4개당과 야당인 사민당이 재정위기에 대처하기 위해 대 타협을 이끌어 냄.
1952 1972	행정개혁 및 조세개혁	- 전국의 기초지방자치(Kommun) 수를 2200개에서 816개로 줄임. 지방세의 지방귀속을 통한 재정자립도 확충에 큰 기여. 복지제도의 근간이 됨. 스웨덴의 복지서비스의 주체를 기초지방자치단체에 귀속시킴. - 전국의 기초지방자치 단체의 수를 816개에서 300개로 줄임.
1989-1999	연금제도개혁을 둘러싼 대타협	- 여야간 두 번에 걸친 정권교체 기간 동안에도 5개 정당간에 지속적으로 협상을 거쳐 1995년 합의문을 이끌어냄. 1999년 의회의 의결을 거쳐 새로운 연금법이 탄생.

나. 강한 사회론 (The Strong Society), 하르프순드 민주주의 (Harpsund Democracy) 그리고 조합주의적 타협

1929년 당시 야당 당수였던 사민당의 의회연설에서 처음 도입되기 시작한 국민의 집(folkhemmet) 사상은 사민당의 사회보장 및 복지제도의 미래 비전에 대한 꿈을 담고 있다. 1920년대까지 스웨덴은 끊임없는 노사갈등, 좌우정당간 정치적 대립, 빈부격차의 극대화, 부의 편중현상이 두드러진 사회라 할 수 있다. 사민당은 사회적 약자까지 일정한 삶을 영위할 수 있도록 국가가 적극 개입해야 한다는 사회적 시민권(social citizenship)사상을 천명한 것이다. 이 사상은 1932년 집권한 사민당이 1976년 정권을 우익정당들에게 넘겨주게 되는 44년 동안 지속적으로 추진해온 사회보장정책과 사회복지제도의 근간을 이룬다. 한손(Per-Albin Hansson) 총리 하의 1930년대와 40년대 중반까지는 국민의 집의 개념이 정책 슬로건이었다면 1946년 총리로 취임한 에를란데르(Tage Erlander)는 강한 사회(Det starka samhället, the strong society)를 정치적 구호로 사용하기 시작했다. 내용적으로 국민의 집 사상과 다르지 않았지만, 강한 사회의 기치아래서는 사회적 약자뿐 아니라 국민들이 일정 수준의 삶의 질을 구가하는 것을 목표로 세웠다. 2차대전 이후 스웨덴의 대다수 일반 가정은 아직도 큰 공간에서 삶을 영위하는 대가족 형태를 띠고 있었다. 아파트는 온수가 나오지 않았고, 낡은 아파트에는 상하수도가 설치되지 않았으며, 장작으로 불을 지펴 보온을 해야 하는 열악한 상황이었다. 따라서 주택개량사업과 상하수도 사업, 의료보장, 자동차 보급 등의 정책을 우선순위에 두었다.

당시 일반 국민의 꿈은 따듯한 아파트에 살면서 볼보를 몰고 3주 휴가를 유럽에 다녀오는 것이라 할 정도로 삶의 질은 상당히 낮은 상태였다. 에를란데르가 집권하기 시작한 1946년부터 100만호 주택개량사업은 강한 사회의 기치아래 가장 시급한 정책으로 부각되기 시작했다. 100만호 건설을 추진하기 위해 주택조합인 HSB를 설립해 국민들에게 분양하도록 했다. 임대주택 형태로도 추진되었지만, 조합이 소유하고 개인이 매매할 수 있도록 하는 주택정책을 도입하여 아파트가격이 급격하게 상승하는 것을 견제하고자 했다. 또한 개인소유 아파트를 배제함으로써 공동소유와 공동관리의 공동책임제로 하여 국유지와 지방자치단체 공유지를 임차해 건설하도록 하는 방법으로 싼 아파트를 제공하도록 유도했다. 1950년대와 1970년까지 지어진 아파트가 총 100만호

에 이른다 하여 이를 '100만호 프로젝트'로 명명할 정도로 국민 삶의 질을 높이기 위한 '강한 사회'의 기치아래 진행된 정책이었다. 100만호 프로젝트를 효율적으로 추진하기 위해 국가는 건설자금을 적극적으로 지원해 주었다. 지방자치단체는 100%, 주택조합은 95%, 그리고 건설기업의 경우 85%를 주택건설 자금으로 지원해 주었다. 이 같은 결과 1950년대 이후 추진된 100만호 건설 사업은 매우 순조롭게 진행되었다.

에를란데르 총리의 '강한 사회'구호는 정치적 안정과 사회적 타협에 기반을 두고 있다. 이를 실천하기 위해 1952년 기업인 비칸데르(Carl August Wicander)가 국가에 기증한 총리여름별장을 대 회의장으로 개조해 300명 이상이 며칠 동안 기거하면서 국사에 대한 토론과 파티, 그리고 식사를 함께 할 수 있는 하르프순드 별장 정치의 시동을 걸었다. 1956년부터 본격적으로 시작한 대화의 정치는 1960대까지 진행되었고, 총리여름 별장을 다녀오지 않은 기업인, 노조위원장, 이익단체장, 그리고 정당대표가 없다고 할 정도로 대화의 정치는 1950년대와 60년의 주요한 정치공론의 장이었다. 이를 두고 스웨덴 역사학자들은 하르프순드 민주주의정치라 부른다. 즉 시장, 의회, 선거 등이 존재하지만 사회의 오피니언 리더들을 대거 초청해 첨예한 사회적 이슈에 대한 이해와 설득의 장으로 사용했기 때문에 일부 학자 들이 공식적 정치채널의 무력화라는 부정적 평가를 하고 있음에도 불구하고 스웨덴의 협의와 합의, 그리고 협조의 정치로 대표되는 스웨덴 모델의 중요한 핵심적 요소를 이루고 있다.

하르프순드 민주주의는 정부, 경제계, 그리고 노조의 대표 들이 한자리에 모여 국사를 논하고 사회적 이슈에 대한 공감대를 형성하고 의견을 나눌 수 있는 공론의 장이 되었기 때문에 자연스럽게 노사정 대표의 조합주의적 정치가 뿌리를 내릴 수 있었다. 1950년대부터 시작된 이러한 전통은 앞에서도 언급한 살트쉐바덴 노사협약에 그 뿌리를 두고 있다고 하겠다. 하지만 이때는 정부는 제3자적 관점에서 시장의 문제는 시장주체 세력 들이 해결해야 한다는 정부불개입 원칙이 적용되어 2원적 조합주의의 기초를 놓았다고 할 수 있다. 하지만 1950년대 들어 에를란데르가 총리로 재직하던 시기에서는 정부가 국정의 조정자 역할을 자처하고 나섬으로써 사회적 갈등의 예방과 해결의 적극적 역할을 담당하게 되면서 자연스럽게 3원적 조합주의 형태로 발전되는 계기가 되었다.

노사간의 협의체로는 1950년대와 60년대 사이 시장의 대표 들이 매주 모여 산업생산성, 수출증진전략, 그리고 고용안정과 노동재교육 등의 경제사안에 대해 정보를 교환하고 대책을 강구하는 전문가 모임으로 발전되었다. 이 모임은 노사정 모임인 목요

클럽(Thursday Club)의 형태를 유지하면서 산업부 장관이 의장이 되고, 경제인대표, 노조대표가 모여 저녁 식사와 함께 진행하던 비공식적 산업진흥회의로 발전되었다. 두 모임은 1950년대 스웨덴 경제의 견인차 역할을 한 기업인대표, 그리고 노동자 대표들이 모여 수출경제 확대와 산업생산성, 임금정책, 고용안정, 재취업교육 등의 다양한 경제현안에 대한 논의를 이끌어 평화적 노사관계를 이끄는 중요한 역할을 수행했다.

〈표 4-37〉 조합적 정치합의제도

시기	조합주의적 양식	특징
1938 이후 현재까지	2원적 조합주의적 결정양식 (Corporatism)	스웨덴의 조합주의적 결정양식은 1938년 살트쉐바덴 조약 이후 지속적으로 확대되어 왔음. LO, SAF, TCO, SACO 등 다양한 노사이익 단체 들이 중앙교섭을 중심으로 시장의 안정을 이루며, 동시에 정치적 참여의 창구를 확보함. 이것이 하르프순드 민주주의를 거치면서 3원적 조합주의로 발전함.
1955-1964	하르프순드 민주주의 (Harpsumnd Democracy); 3원적 조합주의	총리여름별장인 하르프순드에서 총리 주재로 수시로 기업경영가, 직능별 노조위원장 등 다양한 사회계층의 지도자들과 연석회의를 진행하는 등 스웨덴 대화정치, 타협정치, 협의정치의 온실역할을 함. 스웨덴의 비공식 정치협의체 역할을 함. 조합주의적 비공식 창구였던 셈.
1955-1965	목요클럽(Thursday Club)	매주 목요일 산업부장관 주재로 열린 수출증진 회의. 경제인 연합회의 대표들이 참가함.
1955-1965	경제정보위원회(Economic Information Committee)	매주 경제인연합회, 육체노동자협회, 사무노조 (TCO) 대표 들이 모여 안정적 고용, 수출증진, 생산성향상을 위한 대책회의임.
1970년대 이후	하르프순드 민주주의의 후퇴	노사정 대표들의 중요한 국사를 논하던 하르프순드는 더 이상 국정논의장소가 아닌 총리의 휴식과 여름마다 각료회의가 주재되는 휴식공간으로 탈바꿈됨.

이 같은 노사중심의 2원적 조합주의적 전통은 2000년대 들어서도 중앙교섭단체의 형태로 유지되고 있으며 3원적 조합주의 형태는 2006년 이후 들어선 우익정부 하에서는 적극적으로 활용되고 있지 않는 제도이다. 그만큼 노사간의 스웨덴의 합의정치는 정부가 중간자적 입장을 견지하고, 노사간의 중앙임금교섭의 가이드라인 합의를 직장단위 고용주와 노조간의 임금교섭의 기초원칙과 자료를 제공해 주는 형태로 남아 있어 2원적 조합주의적 형태가 존재하고 있는 형국이다. 2007-2009년 기간 동안 제2살트쉐바덴 조약체결을 위한 공동노력을 기울이다가 중간에 협상중단이 선언되기는 했지만 아직도 노사간의 대화창구는 항상 개방되어 있어 언제 다시 큰 타협이 체결될지도 모른다. 2원적 조합주의적 공조체제는 아직도 큰 틀에서 스웨덴 사회에서 협의정치의 중요한 역할을 수행하고 있는 셈이다.

다. 사회적 합의를 이끌어낸 노조의 노력과 기업의 기여

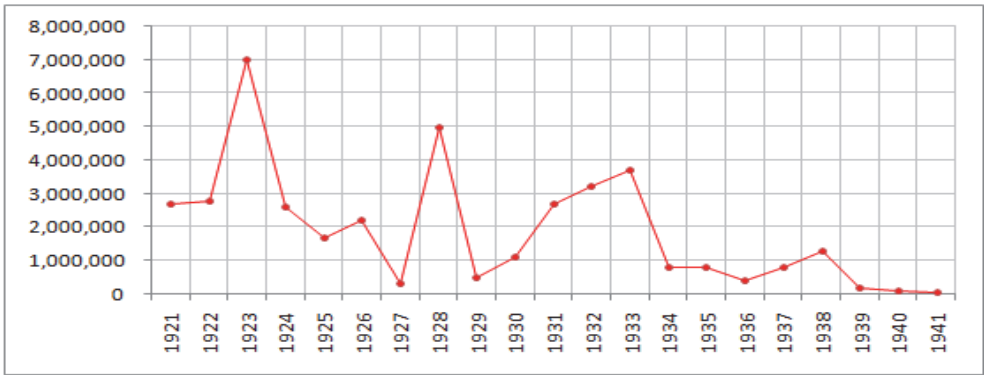
지금까지 정부 주도의 3원적 조합주의, 그리고 노사주도형의 2원적 조합주의 형태를 통해 본 협의정치의 원천과 변화과정을 살펴보았다. 이 장에서는 조합주의적 합의 형태 속에서 어떻게 구체적으로 신뢰구조로 진행될 수 있었는지 검토해 보도록 한다.

스웨덴의 노사협의 체제인 살트쉐바덴 협약은 1938년 적녹연정 시기에 정부의 압력을 피할 수 없어 시장의 두 주체세력 들이 수동적으로 참가했던 것이 사실이다. 1938년 당시 노사간의 협의에 노조원들의 적극적으로 반대하고 나왔다는 사실에서도 쉽게 발견된다. 당시 운수노조(transport union)는 사측과 맺은 협약은 착취구조의 고착화를 통해 약자인 노조원이 영원한 약자로 전락하는 악마 같은 협약(evil agreement)이라고 비하했을 정도였다. 그만큼 살트쉐바덴 조약은 사민당의 압력을 받고 있었던 노조 지도부의 강력한 의지를 바탕으로 진행되었고, 사측도 이런 상황을 간파하고 더욱 적극적으로 협상에 임할 수 있었다. 결국 노조원의 70% 이상이 반대했던 노사간의 합의는 지도부 중심의 협상이었기에 더욱 반감을 사고 있었다.

하지만 10년이 지난 1948년 노조원의 여론조사에 따르면 70% 이상의 노조원이 10년 전 사측과 함께 맺은 살트쉐바덴 협약은 잘한 것이라는 긍정적 평가를 받을 만큼 성공적이었다. 어떻게 이런 상황이 일어날 수 있었을까?

[그림 4-20] 1938년 전후의 노동손실 일수 (1921-1941)

(단위: 일/연간)



자료: Ullenhag(1976)

위의 〔그림 4-20〕에서도 보여지듯이 우선 1938년 이후 노사분규가 스웨덴의 노동시장에서 완전히 사라졌다. 1920년대의 노동손실 일수는 700만일로 노동자가 350만이라고 할 때 평균 2일씩을 파업에 참가했다고 할 수 있다. 1928년에도 500만일이 노동손실일수로 기록될 만큼 스웨덴에서 노사분규의 횟수는 매우 잦았다. 1931년 오달렌 사건 이후 2년동안 지속적으로 노동손실 일수가 늘고 있는데 이때도 전체 350만 노동자가 1년 평균 하루씩을 노사분규에 참가하는 양태를 보여주고 있다. 이러한 양상이 서서히 줄다가 1938년 이후 급격히 사라지는 현상을 보인다. 결국 1938년 노사간의 협약이 주요했음을 보여주고 있다는 증거라 할 수 있다. 이를 바탕으로 꾸준히 임금은 상승되었고, 고용이 안정적으로 보장되면서 노동자들의 지지율이 급격히 증가한 것이라 할 수 있다. 결국 노사협약의 시작 단계에서는 노조의 반대가 거셌지만, 과반수 이상의 노조원이 찬성으로 돌아설 수 있었던 이유로 노동자들에 대한 복지의 증가와 고용안정을 들 수 있다.

〈표 4-38〉 노동손실 일수 국제비교 (1995-2002)

(단위: 1,000일 당)

국가	1995	1996	1997	1998	1999	2000	2001	2002
벨기에	32.2	47.1	12.6	27.4	8.0	7.3	41.7	*
덴마크	84.2	31.9	42.2	1320.9	37.5	50.8	24.2	78.3
핀란드	513.5	11.6	57.9	71.7	9.4	124.3	29.0	*
프랑스	309.3	58.9	43.5	52.7	66.3	120.2	85.8	*
그리스	31.4	52.3	26.4	18.0	*	*	*	*
아일랜드	133.3	111.4	68.9	31.4	468.9	72.0	82.0	14.8
이탈리아	64.5	136.1	83.1	40.1	61.8	58.3	65.5	309.5
룩셈부르크	83.1	2.1	0	0	0	7.6	0	*
네덜란드	117.1	1.2	2.3	5.0	11.2	1.3	6.3	34.1
포르투갈	19.9	16.8	25.0	28.2	19.5	11.1	11.5	29.1
스페인	163.5	171.7	186.2	126.8	84.4	293.8	142.4	52.4
영국	18.7	58.1	10.2	12.1	10.1	20.5	21.3	53.6
스웨덴	173.3	17.6	6.8	0.4	22.0	0	2.8	0.2
독일	7.7	3.0	1.6	0.5	2.4	0.3	0.8	9.6
오스트리아	0	0	0	0	0	0.9	0	*

자료 : Eurostat

그렇다면 살트쉐바덴 협약 모델이 많이 희석된 1990년대 이후의 노동손실 일수는 어떠할까? 아직도 노사관의 관계는 신뢰를 바탕으로 한 중앙협약과 합의관계를 유지하고 있을까? 〈표 4-38〉은 이 같은 질문에 답을 주고 있다. 국제비교 자료가 보여주고 있는 스웨덴 노동시장의 양상은 경제위기가 찾아왔던 1991년과 1994년 이후 복지축소가 빠르게 진행되던 1995년은 1,000명당 173명으로 유럽 내 비교국가 중 3위를 차지하고 있을 정도로 매우 높게 나타난다. 그러나 복지개혁이 어느 정도 안정을 찾아가고 있는 1996년 이후의 노사분규는 다시 1938년 직후의 수준으로 낮아지는 현상을 목격할 수 있다. 영국, 스페인, 이태리, 프랑스 등의 국가에 비해서는 현저히 낮고 다른 북유럽 국가인 덴마크, 핀란드보다도 낮은 노동손실율을 보여주고 있어 아직도 폭넓게 노사간의 협약체계가 잘 작동하고 있음을 알 수 있다.

그렇다면 스웨덴 사회에서 노동자 들이 폭넓게 신뢰를 확보할 수 있었던 계기는 무엇이었을까? 스웨덴에서 노동자운동이 국민들의 지지를 받게 된 배경을 이해하기 위해서는 1951년 이후 50년대와 70대 기간 동안 전개된 연대임금제(solidarity wage)운동을 이해해야 가능하다. 이 연대임금제를 처음 주장하기 시작한 학자들은 스웨덴 중앙노조인 LO의 수석연구원이었던 렌(Gösta Rehn)과 마이드너 Rudolf Meidner)였다. 두 연구원은 노동자간의 임금격차를 해소하지 않고는 노동자들간의 평등뿐 아니라 국가적 차원의 사회적 평등을 성취할 수 없다고 보았다. 임금격차는 차등임금제에 기인한다고 보고 대기업과 중소기업, 그리고 정규직과 비정규직, 직종간, 그리고 성별간의 고임금격차를 줄여야 한다고 보았다. 이를 구체적으로 실천하기 위해 중앙임금교섭단체에서 대기업의 임금인상을 억제하고, 중소기업, 그리고 저임금 기업의 임금을 상대적으로 높게 인상할 것을 담은 연구보고서를 1951년 전국노조총회에서 발표하면서 동일노동 동일임금을 바탕으로 한 연대임금제 운동을 실천해 갈 것을 권고했다.

1955년 에를란데르 총리가 하르프순드 별장에서 노조간부들과의 회합에서 처음 동일노동 동일임금을 언급하면서 노동시장에 적용하겠다고 천명했다. 노조가 먼저 주장한 이 연대임금제는 하르프순트 민주주의의 제도 하에서 실천될 수 있었다. 이 연대임금제는 노동자간의 화합과 이해를 바탕으로 한 임금평등정책의 일환이다. 고소득 노동자와 저소득 노동자간의 임금격차를 해소하는 1차적 목표가 있었다. 하지만 그 효과는 다르게 나타났다. 볼보, 사브, 에릭손 등 대기업의 노조가 동의해서 임금인상을 억제하자 수출호조로 충분한 자금력이 있었던 대기업들은 노동자 복지향상, 연구투자(R &

D)와 인수합병(M & A) 등에 관심을 쓰기 시작했다. 그래도 여유자금이 남아돌자 공장 증설과 기계투자, 그리고 고용확대 등에 투자를 늘렸다. 이렇게 해서 대기업의 수출경쟁력은 더욱 커지는 효과를 보았다.

반대로 자본여력이 없었던 한계중소기업 들은 중앙임금교섭 단체의 권고로 상대적으로 높은 임금인상을 실천해야 했다. 기업경쟁력이 열악한 한계기업에서 임금인상 요구는 곧 도산의 위기에 몰리게 되었다. 반면 임금인상을 실천하기 위해 기계화를 진행하고, 잉여노동자는 해고를 하면서 경쟁력 확보에 총력을 기울였다. 조립시간의 단축, 노동자 교육 등을 효율적으로 진행해 노동자들의 노동생산성도 급격히 향상되는 결과를 낳았다. 결과적으로 임금인상 후에도 살아남은 중소기업들은 노동생산성의 향상을 바탕으로 고급 중소기업으로 생존한 후 중견기업과 대기업으로 성장할 수 있는 기회를 얻은 반면, 높은 임금부담으로 인해 생존하지 못한 한계기업의 경우 도산이 속출해 여기에서 해고된 노동자들은 자금여력이 있는 대기업과 다른 중소기업체에서 헤드헌팅을 해 가는 등의 양상으로 전개되었다. 따라서 자연스럽게 다른 회사에서 이전보다 높은 임금혜택을 받을 수 있게 되었다.

연대임금제는 노동자들의 임금격차를 해소하기 위한 노동자 임금차별 해소정책이었지만, 결과적으로 대기업에게 매우 유리한 정책이 된 셈이었다. 더불어 전 산업에 걸쳐 경쟁력이 확보되거나 한계기업을 자연스럽게 거르고 정리할 수 있는 계기가 마련되어 스웨덴 경제의 체질은 빠르게 개선될 수 있었다. 1960년대와 1970년대 스웨덴 경제가 고도성장을 구가할 수 있었던 직접적 계기가 연대임금제였다는 점이 바로 스웨덴 국민의 노조에 대한 전폭적 지지와 신뢰의 발판을 깔아준 계기가 되었다. 대기업들도 노동자들의 이러한 노력과 실천에 높은 신뢰와 지지를 보여 주기 위해 기업의 사회적 책임성(CSR)에 대한 사회적 요구에 부응하게 되는 계기가 되었다. 1970년대부터 진행된 고용주 복지세의 신설도 대기업 측에서는 거세게 반대할 명분을 찾지 못했다. 노동자들 보다 못한 기업인이라는 국민들의 따가운 시선을 피할 없었던 상황에서 당시 에를란데르 수상의 뒤를 이은 팔메(Olof Palme) 수상은 기업에 대한 사회적 책임성을 강하게 요구할 수 있었다.

〈표 4-39〉 경제분야에서 이루어진 타협과 협약, 그리고 이니셔티브

연도	정치적 합의, 정책적 합의	평가
1938	살트쉐바덴 협약	4개 조항에 합의. 노동시장을 초월한 국가의 근간을 바꾼 중대한 사회적 합의의 모태가 됨. 살트쉐바덴 정신 (The Spirit of Saltsjöbaden)으로 널리 사용되고 있음.
1951	연대임금제	스웨덴 중앙노조인 LO에서 주도적으로 시작한 경제 운동으로 노동자간 차이를 줄이지 않고서는 사회적 평등을 성취할 수 없다고 한 운동. 스웨덴 경제체질의 근본적 변화를 일으킨 범노동조직의 운동임.
2007-2009	제2의 살트쉐바덴 협약	SN (전신 SAF, 경영자 총연맹), LO (육체노동자 노조), PTK (사무직노조) 등이 2007년부터 조약체결 70주년을 맞아 제2의 살트쉐바덴 조약을 체결하고자 노력했으나, SN이 고용보호법 (LAS)의 폐지가 전제되지 않고는 새로운 돌파구를 찾기 어렵다고 보고 협상중단을 발표함으로써 실패함. 그러나 물밑에서는 지금도 대화채널이 가동되고 있음.[1)]

주: 2013. 7월 1일. LO의 수석연구원 Dan Andersson과의 인터뷰.

노조의 주도로 도입된 동일임금-동일임금에 기초한 연대임금제의 시행은 스웨덴의 경제체질의 근본적 변화, 이전까지 이익단체로만 여겨 왔던 노동자들에 대한 긍정적 시각변화, 대기업의 사회적 책임성에 대한 시각 변화, 그리고 양보와 실천을 통한 사회적 변화를 촉진시키는 엄청난 사회적 자원으로 활용되었다고 할 수 있다.

3. 시민운동과 국민의식

지금까지 살펴본 것을 정리해보면, 스웨덴 정치문화의 특징인 타협, 협조, 그리고 합의의 역사 사회적 배경과 형성과정은 결국 시민의 사회적 책임성과 의식변화, 그리고 참여를 유도해 내는 정치사회적 공학 (socio-political engineering) 프로젝트에 초점을 맞추고 있다. 정부와 기업인, 그리고 노조가 참여적 조합주의를 바탕으로 전 사회적인 협의문화를 주도해 왔다고 보는 시각이다. 하지만 이 같은 시각도 한계를 지닌다. 사회적 동의 절차 혹은 자발적 참여는 국민의 의식수준이 어느 정도 수준에 이르지 못하면 결국 엘리트 정치에 머무르고 만다. 스웨덴의 복지제도 역시 국민들의 높은 세금에 대한 동의와 복지서비스에 대한 신뢰, 그리고 자원봉사 등의 자발적 참여를 통한 민주주의 학습이 없었다면 불가능했을 것이다. 이 같은 시각은 퍼트남(Robert Putnam) 교수의 사회적 자본에 그 뿌리를 두고 있다. 즉 사회적 신뢰와 적극적 참여는 위로부터의 지시와 명령에 따라 습득될 수 없다는 이론적 논거에 기반을 두고 있다.

스웨덴의 투표율은 국제적 기준으로 비교해 보았을 때 매우 높다. 2010년 선거에서 84.6%를 기록했고, 1990년대까지만 해도 90% 수준을 유지하고 있었다. 민주주의 국가에서 평균 75% 정도의 투표율은 상당히 안정적이고 높은 투표율로 받아지고 있는 상황을 감안하면, 스웨덴의 투표율이 상당히 높음을 알 수 있다. 의무투표제를 채택하고 있는 벨기에와 오스트레일리아와 달리 자유투표제 하에서도 90%에 이르는 투표율이 어떻게 유지될 수 있을까? 과연 스웨덴 사람들은 정치에 대한 관심이 유난히 높기 때문일까, 아니면 다른 설명으로 가능할 수 있을까?

스웨덴은 유난히 시민운동이 많았던 나라다. 1830년대 전개되었던 절제운동(temperance movement) 등은 특히 금주운동과 연계되어 높은 알코올 의존도를 줄여보기 위한 범국민운동의 성격으로 승화되었다. 이후 1922년에는 알코올 판매금지에 대한 국민투표까지 치를 정도로 사회운동은 정치운동으로 연결되었다. 1900년대의 보통선거권과 여성참정권 운동은 노동운동과 연계되어 1920년대 정치적 권리를 획득하는 중요한 사회운동으로 자리를 잡았다. 이와 함께 스웨덴 전 국민의 체육운동은 건강운동을 초월한 사회운동으로까지 확장되었다. 즉 시골 구석구석까지 체육운동은 사회적 결집의 중요한 수단이 되었으며 사람과 사람간의 가교를 잇는 통로가 되었다. 어떤 스포츠든지 전국적으로 아마추어 선수들이 폭넓게 참여하고 있어 선수층이 두꺼워 인구가 적음에도 불구하고, 테니스, 탁구, 골프, 수영, 축구, 아이스하키, 노르딕 스키, 활강스키 등 다양한 스포츠에서 두각을 나타내면서 국가주도의 엘리트 스포츠 육성으로도 이루지 못하는 성적을 내고 있다. 스포츠 운동도 사회운동의 일부이기 때문에 가능한 것으로 보인다.

스웨덴의 시민교육 운동의 또 다른 특징은 전국적으로 성인교육 단체에 폭넓게 참여하고 있다는 것이다. 이것은 스웨덴의 시민교육기관의 특징으로, 민간 사회운동의 역사적 배경과 함께 성장하여 왔다. 스웨덴 시민교육기관은 두 가지로 분류되는데, 전국적으로 9개의 중앙단체 산하에 318개의 지방단체 들이 활동하고 있는 학습동아리단체(Studiesförbund, Association for Circle Stuides)와 전국에 걸친 150개의 고등성인교육학교인 폴크횩스콜라(folkhögskola)로 나누어진다.

9개의 학습동아리단체 중에서는 정치, 사상적 배경으로 태동한 ABF, Medborgarskolan, SV 등이 가장 활발하게 활동하고 있다. ABF는 1912년 사민당, 협동조합 소비자단체(KF), 그리고 육체노동자 노조인 LO와 연계해 노동자교육을 위

한 교육기관으로 시작했으며 점차 정치사상적 색깔을 배제하고 국민교육의 기능을 수행하고 있다. 메드보리아르 스콜란(Medborgarskolan)의 경우도 1940년 보수당의 교육기관으로 태동했지만 현재는 정당과 관계없이 다양한 시민교육 프로그램을 제공하고 있다. SV도 위의 두 경우와 마찬가지고 중도우파인 농민당(현재 중앙당)과 국민당이 공동으로 1967년 조직했지만, 현재 정당의 색채는 전혀 없고 시민교육기관으로 다양한 프로그램을 제공하고 있다. 처음 시작은 정치적 색깔을 가진 학습동아리로 출발했지만 3개 기관 모두 정치색을 배제하고 교양, 문화, 체육, 예술 등의 다양한 교육 프로그램, 세미나, 학습동아리 등을 운영하고 있으며 국가, 지방자치단체 등의 보조금과 학습참여자의 참가비 등으로 운영되고 있다.

학습동아리단체의 두 번째 군은 종교적 신념의 실천과 전파를 목적으로 설립되었다. 종교활동과 함께 문화, 예술, 인도적 지원 등의 활발한 활동을 펴고 있지만 시민의 속에 들어가 활동하지 못하는 한계를 안고 있다.

마지막으로 사회운동을 통해 시민의식개혁을 목표로 세워진 NBV와 Studiefrämjandet을 들 수 있다. 두 단체는 1900년대 초에 전개되었던 금주절제운동과 4H농촌운동의 정신을 사회에 지속적으로 전파하고 확산시키기 위한 노력으로 설립된 이후 최근 들어서도 계속 새롭게 활동영역을 넓혀가면서 활발하게 활동하고 있다.

시민 평생교육기관으로서의 또 다른 한 축을 형성하고 있는 폴크획스쿨라(folkhögskola)는 성인 평생고등교육기관으로 중학교와 고등학교 진학을 위한 성인반, 대학교진학을 위한 성인반, 그리고 문학, 문화, 예술, 체육, 기술계통의 특화교육 등 성인들을 위한 평생학교의 역할을 수행하고 있다. 1868년 시작으로 1800년대 말과 1900년대 초에 전개된 금주운동, 노동운동, 여성참정권운동, 종교자유운동과 함께 사회운동이 전국적으로 확산되면서 체계적 교육을 위해 평생고등교육기관인 폴크획스쿨라가 정착되었다. 현재 전국적으로 150개의 학교가 설립되어 있으며, 대도시(31%), 중소도시(18%), 그리고 농촌지역(51%) 등으로 분포되어 있어 정규교육을 받지 못한 성인, 문화, 예술, 체육, 여가 등 다양한 특화프로그램에 참여하고 싶은 성인들을 위한 교육기관으로 자리 잡았다. 폴크획스콜라는 지식전달, 기술교육, 그리고 다양한 여가활용 교육을 통해 평생교육과 시민교육의 역할을 수행하고 있다. 특히 농촌, 어촌의 작은 마을에 고등성인교육기관이 집중적으로 위치해 있기 때문에 도시와 농촌간의 교육의 격차를 해소하는데 중요한 역할을 담당하고 있다는 점이 특색이다.

위에서 언급한 바와 같이 성인고등교육기관의 2/3가 사회운동의 연장선상에서 학교를 설립한 경우가 가장 많고, 그 다음으로 광역자치단체가 설립한 경우가 1/3을 차지하고 있다. 이와 같이 사회운동은 스웨덴 사회에 깊이 뿌리를 내리고 있으며 1800년대 말, 1900년대 초에 불기 시작한 사회개혁 운동정신이 여전히 국민들의 사회의식형성에 상당한 영향을 미치고 있음을 알 수 있다.

결국 스웨덴의 시민의식은 민주주의의 꽃이라고 할 수 있는 투표참여의 높은 비율로 나타나고 있다는 사실로 자연스럽게 연결될 수 있다. 시민의식은 스웨덴 조합주의적 정책결정양식과도 무관하지 않다. 즉 다양한 이익단체에서의 활동이 높을수록 투표율에 긍정적 영향을 미칠 것이라는 퍼트남(Robert Putnam)의 사회자본론의 주장에도 부합된다고 하겠다. 즉 사회적 신뢰가 높고, 사회단체에 참여하는 국민이 많을수록 정치참여수준과 투표율참여는 높고 나타나는 현상은 스웨덴의 예에서도 잘 발견된다고 할 수 있다.

4. 복지제도에 대한 신뢰

스웨덴의 복지제도는 1930년대 이후 지속적으로 확대되면서 스웨덴 국민들의 삶 속에서 깊게 자리를 잡고 있다. 스웨덴의 사회복지제도는 고부담-고복지의 특징을 갖는다. 즉 국민들의 세금부담률은 매우 높지만 그만큼 혜택은 많이 받는 구조다. 최고세율은 59%에 이른다. 그리고 저소득층의 경우도 세금의 수준이 25%에 이른다. 개인소득의 지방세 평균이 31.5%에 이르고, 직접세와 간접세를 모두 합한 국민세금이 국내총생산에서 차지하는 비중은 2004년 기준 51%였고, 우익정권이 들어선 2006년 이후 지속적으로 하락하여 2014년 기준 44%까지 낮아졌지만 세계적 기준으로 보면 아직 매우 높은 수준에 있다. 하지만 국민이 받는 복지혜택은 공공부조, 각종 수당 및 급여(아동수당, 교육보조수당, 장애인 급여, 의료급여, 실업급여, 노인연금), 의료 및 복지시설 등 태어나면서부터 노년생활까지 모든 국민들에게 일정수준의 삶의 질을 보장해준다. 그렇다면 스웨덴 국민들은 일상생활 속에서 복지제도 유지에 드는 세금부담에 대해 어떤 신뢰를 보여주고 있을까? 그리고 복지의 문제인 무임승차에 대한 인식은 과연 어떠할까? 앞에서 논한 사회적 책임성과 높은 참여율은 사회적 자본의 영향으로 신

뢰구조는 튼튼한 것으로 보이지만, 과연 복지제도 유지를 위한 세금부담과 복지혜택에는 어떤 지지를 보내고 있는지 이번 장에서 다루어 보자.

아래 〈표 4-40〉은 스웨덴 국민들의 사회보장제도의 유지를 위해 필요한 재원인 소득세, 간접세, 특별세 등의 제 세금지불에 대한 용의를 알아보는 자료로 사회복지 서비스에 대한 믿음체계를 알 수 있게 해준다. 이 자료는 국립대학인 위메오 대학(Umeå University)의 사회학과 스테판 스발포스(Stafan Svalfors) 교수가 복지여론조사를 1985년부터 최근까지 진행해온 자료의 일부로 국가보고서에 사용된 자료를 사용했다. 1997년과 2002년, 그리고 2010년의 비교지표에 따라 평가해 보자.

〈표 4-40〉는 스웨덴 국민들의 셋 중 두 사람은 의료건강, 노인건강, 그리고 교육제도의 유지를 위한 세금을 더 낼 용의가 있음을 보여준다. 세 번의 비교에서도 이 같은 현상은 확인되고 있다. 가장 낮은 지지도를 보여주고 있는 항목은 직접 생계비를 지원해 주는 공공부조에서 나타난다. 29%의 국민들만이 1977년 조사에서 긍정적 답변을 하고 있다. 아동수당과 실업자재취업 교육도 상대적으로 낮은 지지도를 보여준다. 실업자 재취업교육과 아동수당 지급 등에는 과반수가 안 되는 40%, 그리고 42%의 국민들만이 지지를 보이고 있다.

세 번의 평가에서 나타난 현상은 복지서비스와 사회보장제도의 유지를 위한 세금부담에 대한 국민지지도는 점점 더 강화되고 있다는 사실이다. 2010년의 자료를 보면 71-75%가 공교육, 노인건강 및 연금, 그리고 의료건강 시설 투자를 위해 세금을 더 낼 용의가 있음을 보여주고 있다. 그 만큼 이 세 부분은 국민의 생활과 밀접한 관계가 있어 삶의 질에 직접적 영향을 미치고 있다는 증거다. 노동시장 재취업교육, 아동수당지급 그리고 기초생활비 지급 등의 항목에서 긍정적 변화의 모습이 공통적으로 발견되고 있다. 그만큼 복지서비스에 대한 만족도가 최근 들어 더욱 높아지고 있다는 평가이기도 하다. 스웨덴의 복지제도는 2008년의 세계적 재정위기 후 찾아온 유로존의 위기, 그리고 그에 따른 경기침체와 저성장 등의 문제에 노출될 때에 더욱 복지에 대한 신뢰가 확고하다는 점은 복지가 그만큼 스웨덴사회에서 중요한 사회제도로 정착을 하고 있음을 보여주는 것이다. 또한 사회적 위기 시 세금을 더 낼 수 있다는 믿음은 더욱 커진 사회적 책임성의 반영이기도 하기 때문에 시민사회의 성숙된 의식도 사회의 특징으로 자리 잡고 있음을 확인할 수 있다.

〈표 4-40〉 스웨덴 복지서비스에 대한 신뢰도 변화

다음의 사회보장 부문을 위해 세금을 더 낼 용의가 있으십니까?	1997 yes	2002 yes	2010 yes
의료건강 시설	67	65	75
노인건강 및 연금	62	60	73
아동가족 복지 (아동수당, 육아시설 등)	42	39	51
기초생활비 지원	29	25	40
공교육	62	61	71
노동시장정책지원 (실업자재취업교육)	40	31	54
N	1290	1075	3800

자료: SOU 2010, 21쪽

〈표 4-40〉에서는 다양한 사회보장 프로그램과 사회복지 서비스에 대한 평가였다면 〈표 4-41〉은 복지의 혜택을 직접적으로 누리고 있는 사람들의 평가에 기초하고 있다. 복지국가에서 흔히 문제점으로 지적되고 있는 무임승차자들이 있는지, 어떤 복지서비스 분야에 더 많이 분포되어 있다고 믿는지, 시대별로 증가하고 있는지, 아니면 감소하고 있는지를 알아볼 수 있는 자료이다. 만약 특정 서비스 분야에 대한 평가가 유난히 낮다면 그 분야는 분명 세금을 축내는 사람이 많을 것이라는 믿음이 높다는 뜻으로 상호신뢰도가 낮다는 의미로도 해석될 수 있다. 변화의 방향이 무임승차자들이 적어지고 있는 사회라면 더욱 건강한 사회로 서로 신뢰의 수준이 높다는 의미일 것이고, 반대로 그런 부류의 사람들이 늘어나고 있는 사회라면 국민간 상호 신뢰를 할 수 없는 불건전한 사회라는 징표일 수도 있을 것이다. 제도 신뢰와 함께 사람신뢰도 비슷한 양상을 보여 줄 것인가? 아래 표를 분석해 보자.

복지서비스 분야 중에서 스웨덴 사람들이 가장 신뢰하지 못하는 부류의 사람들로 실업급여 수혜자들을 꼽는다. 1986년 측정에서는 49%의 국민들이 믿을 수 없다는 반응이다. 일자리를 열심히 찾으면 되는데 일하기 싫어서 복지제도에 의존하고 있다고 보고 있는 것이다. 다음으로 기초생활비와 병가휴가 혜택을 보고 있는 사람들에 대한 평가가 각각 29%, 그리고 27%를 기록하고 있다. 가난하지도 않은데 기초생활비를 거짓 수령해 가고, 꾀병을 앓고 있을 것이라고 의심을 하고 있는 것이다. 그 다음으로 주택보조금의 혜택을 보는 사람들에 대한 불신이다. 주택보조금을 수령하는 사람들은 대가족이거나, 수입이 충분한데도 거짓으로 신고해 혜택을 보고 있다고 의심하는 현상이다. 24%의 국민이 그런 생각을 갖고 있다. 마지막으로 의료서비스의 혜택을 보고 있는 사람들 중 많은 사람들이 꾀병이나 아픈 것을 부풀려서 혜택을 보고 있다는 의심을 하

는 현상이다. 이 항목에서는 단지 14%만이 의심을 갖고 있을 뿐이다. 그만큼 아픈 사람들은 정말 아파서 그런 서비스를 받고 있다는 믿음이 높다는 뜻일 것이다.

1984년의 측정에서는 가장 높게 나타난 실업자에 대한 불신현상을 제외하고는 20% 중반과 후반의 불신을 갖고 있는 셈이다. 당시 완전 고용상태에서 일자리가 남아돌아가고 있는데, 일하지 않고 다른 직업을 찾기 위해 직업소개소를 기웃거리는 사람들에 대한 사회적 조소의 의미를 보여준다고 할 수 있다.

1986년에 시작해 2010년까지 24년간 측정한 복지여론조사의 특징은 무엇보다도 복지수혜자들에 대한 의심이 낮아지고 있다는 현상에 주목할 필요가 있다. 두 기간 동안의 변화를 나타내는 신뢰도의 차이를 보여주고 있는 지표를 보면 실업자, 기초생활비 수령자, 그리고 병가휴가자 들에 대한 의심이 대폭 감소하고 있다는 것을 알 수 있다. 나머지 복지분야에서도 상대적으로 소폭이기는 하지만 감소하고 있는 현상을 목격할 수 있다. 그만큼 무임승차자들이 낮아지고 있다는 평가를 내리고 있다는 판단이다.

이를 어떻게 해석할 수 있을까? 하나는 최근 들어 부쩍 무임승차자들에 대한 발본색원 차원에서 철저하게 검증하는 시스템이 강화되고 있는 상황을 반영하고 있다고 할 수 있다. 복지혜택을 보는 것이 갈수록 까다로워지면서 그만큼 시스템이 제대로 작동하고 있다는 해석도 가능할 수 있다. 또 한가지는 신뢰의 구조가 더욱 정착되어 사람들을 서로 믿는다는 해석도 가능하다. 둘 중 하나 무엇이 되는 시스템과 사람에 대한 믿음이라는 차원에서는 보다 건전한 사회로 진화하고 있다는 점에서 긍정적이라 할 수 있겠다.

〈표 4-41〉 복지서비스 수혜자들에 대한 국민 신뢰도의 변화 (1986-2010)

최저생계비와 각종 사회보험의 혜택을 보는 사람들에 대한 견해를 말씀해 주십시오. 얼마나 다음 기술에 동의하십니까?	1986	1992	1997	2002	2006	2010	(2010-1986)
의료서비스 혜택을 받고 있는 사람들은 정말 아픈 사람들이 아니다	14	17	10	9	13	9	-5
실업급여를 받는 사람들은 더 적극적으로 임하면 일자리를 찾을 수 있는 사람들이다	42	29	28	34	30	20	-22
기초생활비 혜택을 받는 사람들은 정말 가난한 사람이 아니다	29	29	19	15	12	9	-20
주택수당을 받는 사람들은 주택비를 줄이기 위해 더 작은 아파트로 이사를 해야 한다	24	29	28	22	17	16	-8
병가휴가를 하는 사람들은 정말 아픈 사람들이 아니다	27	28	14	16	21	11	-16
N	972	978	1489	1297	1070	3754	

자료: SOU 2010, 21쪽

지금까지 스웨덴 협의의 정치가 어떤 경로를 거쳐 구축될 수 있었는지 살펴보았다. 1930년대까지 갈등과 반목이 점철되었던 사회가 평화와 상호공조, 복지와 삶의 질, 그리고 협력과 협상의 국가모델로 완전히 다른 모습으로 거듭나는 데는 40년이 필요했다. 1930년대의 초기변화기, 1940년대의 적응기, 1950년대의 안정기, 그리고 1960년대의 정착기를 거치면서 3C의 스웨덴 모델을 구축했다. 그 변화의 과정에는 정부, 노조, 기업 등 각 분야의 주체들이 각자의 역할을 수행해 주었다. 혼자 할 수 없을 때 다른 주체의 힘을 빌려 변화를 꾀했다. 협의정치는 곧 상호간의 관계를 잘 활용하고 극대화 하면서 가능할 수 있었다.

어떻게 실천할 것인가?

대립에서 협의체제로, 갈등에서 협조관계로 변화하는 과정에서 한국의 미래를 찾아볼 수 있다. 1932년 집권한 사민당이 국민의 집이라는 정치적 구호로 국민의 기본권인 생존, 자유, 평등, 번영을 위해 1930년대를 이끌었다면, 2차대전 기간 동안인 1940년대 초반은 안정적인 거국내각을 이끌고 평화를 지킨 시기라 할 수 있다. 1930년대의 사회갈등 요소인 노사관계를 평화적으로 정착으로 시켰다면, 1940년대는 거국내각을 이끌고 평화를 지켜낼 수 있었다. 노동시장 평화와 전쟁으로부터의 평화를 성공적으로 만들어낸 한손(Per-Albin Hansson) 총리는 국민적 영웅으로 추앙 받았다. 1940년대의 사민당의 국민적 지지는 이런 맥락 속에서 이해될 수 있다. 한손이 국민의 집과 3개의 평화(좌우연정을 통한 정치안정과 평화, 노사협약을 통한 시장평화, 그리고 전쟁에서 지킨 국가평화)로 역사적 인물로 기록된다.

한손 총리의 뒤를 이은 에를란데르(Tage Erlander) 총리는 강한 사회를 구호로 삶의 질을 실질적으로 확장시킨 복지의 아버지로 추앙 받는다. 그가 이끈 23년의 마지막 1968년 선거는 51%의 지지로 그의 업적을 국민들이 평가해 준 셈이다. 그의 집권 기간 동안 하르프순드 민주주의라는 협의민주정치를 선보였다. 매주 목요일마다 노사정 대표와 저녁식사를 통해 대화의 정치를 이어 나갔다. 결국 사민당 정부의 노력과 비전을 실현하고자 했던 정치인이 있었기에 가능했다. 한국에서도 변화를 주도하고 선도할 수 있는 정당의 출현과 정치인의 등장은 가장 필수적인 요소인 셈이다.

여기에서 우파와 기업인들의 협의의 의지와 용기 있는 동참이 있었기에 가능했다. 1950년대에 시작된 연대임금제는 노조의 주도로 시작되어 산업계 전반에 긍정적 영향을 끼친 경제프로젝트였지만, 위기 때마다 사민당이 내민 손을 잡아준 우익정당들, 특

히 1936-39년, 그리고 1951-57년 기간 동안의 농민당(지금의 중앙당), 그리고 국가위기 시에 사민당 정권이 소집한 비상대책회의에 기꺼이 참가해 국가위기해법을 함께 모색했던 우익정당들의 참여가 없었다면 협의의 정치모델은 제대로 작동되지 못했을 것이다.

스웨덴의 3C모델의 기초는 노사정 모델이었지만, 완성은 국민의 몫이었다. 다양한 사회단체의 학습동아리 참가, 성인평생교육기관인 폴크횩스콜라의 참가 등을 통해 사회적 자본이 축적되었고, 이는 곧 적극적 투표참여의 형태로 이어졌다. 결국 국민의 높은 정치의식, 사회자본과 상호신뢰의 전통은 정치의 높은 투명성, 책임성, 효율성, 그리고 낮은 부패성과도 깊은 관계가 있다.

결국 스웨덴 모델이 시사해 주고 있는 바는, 균형 잡힌 힘의 배분이라는 2원적, 3원적 조합주의적 형태는 결국 정당, 노조, 그리고 기업의 책임성과 각 자의 요구를 조금씩 내려놓고 대화로 나아가는 자세, 그리고 국민의 정치의식수준의 고양을 통한 민주적 정치의사의 표출이라는 기본적이면서도 의미 있는 메시지를 전해주고 있다. 이와 함께 비전을 국민 앞에 제시하고 실천적으로 보여줄 수 있는 정치인, 노조, 기업인들의 출연은 필수요소로 보여진다.

제4절 소결

1. 우리나라 복지정책의 과제와 복지레짐의 전망

현재 사회적 양극화가 심화되는 한국의 상황 속에서 빈곤 및 불평등을 해결하기 위한 사회정책은 사전적 분배와 사후적 분배, 그리고 근로와 복지라는 4가지 기준에 의해 고용, 조세, 공적이전급여, 사회투자 등의 영역별 균형 있는 정책의 실현이 필요한 상황이다. 우리나라의 중첩된 사회적 위험을 완화하기 위해서는 고전적인 소득보장프로그램과 사회투자정책이 상호보완적으로 투자되어야 효과를 낼 수 있을 것이다. 이러한 과제를 안고 있으나, 현재 우리나라의 복지지출수준은 OECD 최하위권으로 저복지국가에 속한다.

한국보건사회연구원의 장기재정추계결과 우리나라의 복지지출수준은 현행 제도를

유지하는 경우 2013년 GDP대비 9.8%에서 2060년 29%수준으로 증가할 것으로 전망되고 있다. 그러나 지출의 구성면에서 사회보험급여지출 비중이 2013년 64.6%에서 점차 증가하여 2060년에는 80.2%(기초노령연금 포함시 89.9%)까지 증가할 것으로 전망되고 있다. 이에 반해 미래세대에 대한 투자 및 생산성 제고 등을 향상시킬 수 있는 가족정책 및 적극적노동시장정책 등의 비중은 상대적으로 감소하는 것을 알 수 있다. 사회보험지출이 압도적으로 높은 상황에서 가족정책 및 적극적 노동시장정책의 비중을 높이는 것이 쉽지 않다는 것을 알 수 있다.

현행 제도 유지를 위해서도 국민부담의 증가가 필요하지만 미래세대에 대한 투자영역에 대한 지출을 선진국 수준으로 제고시키기 위해서는 추가적인 부담이 필요하다는 것을 의미한다. 사회보장제도의 확충을 위해 국민부담의 증가가 가능하기 위해서는 사회보장제도를 국가가 운영하는 경우 공동구매를 통해 비용이 절감될 수 있다는 국민들의 인식이 필요하다. 현재 우리나라의 건강관련 민간보험 가입규모는 33조원으로 건강보험급여지출수준을 넘어서고 있다는 것은 국민들의 인식의 변화를 전제한다면 부담의 가능성은 있는 것을 시사하고 있다.

감세를 통한 경제활성화를 도모하는 정책은 경제의 양극화 등 우리나라의 현재 상황을 고려했을 때 적합하지 않다는 것을 알 수 있다. 오히려 증세정책을 통해 조성된 재원으로 미래세대에 대한 투자영역에 지출하는 것이 장기적으로 잠재성장률 제고에 기여할 수 있으므로 증세를 통해 저복지국가에서 중복지국가로의 체제전환이 필요하다. 이를 위해서는 사회권의 강화가 필요하고 대표성과 참여를 확대시키는 복지정치를 위해서는 합의제 모델에 관심을 갖고 우리나라에의 접목을 고려해 볼 필요가 있다.

2. OECD 국가의 재정건전성과 사회적 성과

2050년까지 주요 OECD 국가의 복지지출을 전망해 본 결과 우리나라의 26.6%(2050년)는 캐나다 다음으로 낮은 여전히 저복지국가 임을 보여주고 있다. 재정추계결과가 아닌 OECD 국가와 같은 시계열추정법으로 추계된 우리나라의 복지지출수준은 42.4%(2050년)으로 재정추계결과와 큰 차이를 보인다. 재정추계결과인 GDP대비 26.6%와 시계열추정결과인 42.4%의 차이는 복지의 공급과 잠재적 수요 간의 격

차로 해석할 수 있을 것이다. 우리나라의 인구고령화 속도와 절대수준을 감안한다면 복지에 대한 잠재수요는 현 제도 유지를 가정한 재정추계결과를 크게 넘어서는 것이 합리적인 전망일 것이다. 시계열추정결과는 복지지출에 대한 사회적 욕구는 재정추계수준을 넘어서 크게 급증할 것으로 전망되기 때문에 복지지출에 상응한 국민부담수준의 제고도 논의되어야만 한다.

OECD 국가를 대상으로 한 군집분석결과 재정건전성이 우수한 군집이 사회적 성과도 우수한 것으로 분석되어 부담과 지출의 균형이 사회보장제도의 지속적인 발전을 담보할 수 있다는 것을 알 수 있다. 재정건전성이 우수하면서 사회적성과도 상대적으로 우수한 국가의 특징은 사회보장재정에서 사회보험의 비중이 낮고 일반조세에 의한 재정확보비중이 높다는 것이다. 이들 국가들이 고부담/고복지 국가임에도 재정건전성이 상대적으로 양호한 것은 사회보험재정이 일반재정(조세)보다 수입과 지출이 경직적으로 운영되어 지속가능성이 취약할 수 있다는 것을 시사하고 있다.

우리나라의 공공사회복지지출수준이 재정추계수준인 26.6%(2050년)으로 상승하는데 따른 부담과 지출의 균형을 이루기 위해서는 국민부담률이 크게 증가해야만 한다. 정부의 재정적자수준을 독일 또는 프랑스 수준으로 유지하는 것을 가정하는 상대적 균형재정수준 하에서 2050년 우리나라의 국민부담률은 GDP 대비 38%까지 인상되어야만 한다. 독일과 프랑스 수준보다 재정상태가 열악한 스페인과 포르투갈 수준의 재정적자율을 유지하는 가정 하에서는 국민부담률이 33%-34%까지 인상되어야 한다. 우리나라가 2050년 중부담/중복지국가를 실현하기 위해서는 현재 26%수준인 국민부담률이 38%까지 상승해야만 부담과 지출의 균형을 이룰 수 있는 것으로 분석된다.

3. 국민부담률인상에 필요한 정치·사회적 변화

부담과 지출의 균형을 맞추기 위해서는 국민적 합의가 필요하다. 스웨덴의 정치사회모델에서 함의점을 도출하고 우리나라에의 시사점을 제시하는 것이 필요하다고 본다. 스웨덴의 정치사회모델을 설명하는 대표적인 단어가 3C이다. 이 표현은 레인(Jan-Erik Lane)교수가 사용하기 시작하면서 널리 통용되기 시작하였으며 내용은 타협(Compromise), 합의(Consensus), 그리고 협동(Cooperation)의 첫 글자이다. 스

웨덴 및 북구모델은 3C의 세가지 요소를 갖춘 사회공학(social engineering)적 특징을 갖고 있다고 많은 학자들은 지적하고 있다. 2차대전 이후 스웨덴이 이룩한 경제발전 및 사회복지정책은 경제주체, 이익단체, 그리고 국민들 간의 총체적 협의정치(deliberative politics) 없이는 불가능했을 것이라는 주장이다.

사회법질서 속에서 이루어지는 각 주체간 타협과 상호존중은 스웨덴 경제의 주요한 경쟁력으로 지적되고 있다. 역사학자인 할바손(Halvarsson), 룬드마르크(Lundmark), 그리고 스타베리(Staberg)는 스웨덴 모델의 특징을 다음의 6가지로 정의하고 있다. 첫째, 노사 간의 평화체제를 바탕으로 한 노동시장의 평화, 둘째, 저인플레, 고성장, 균등분배, 적극적 노동시장정책을 바탕으로 한 완전고용, 셋째, 하르프순드 민주주의(Harpsund Democracy)로 대표되는 타협과 협의를 바탕으로 한 정책결정, 넷째, 기초 및 광역 지방자치제의 역할확대와 공공서비스 역할을 통한 보편적 복지, 다섯째, 2원적, 3원적 조합주의적 의사결정, 여섯째, 여성의 실질적 생산 및 권력에의 참여이다.

아터(David Arter)교수도 유사하게 스웨덴모델의 특징을 기술하고 있으며 우리나라에 시사점이 있는 특징은 “포괄적이며 정기적으로 이루어지는 이익집단과의 정책협의” 그리고 “정치엘리트의 상호교환적이며 실용적인 정치행태” 등이다. 여기서 눈에 띄는 것이 정치엘리트들의 협조적 정치행태(cooperative elite behaviour)이며 스웨덴뿐만 아니라 북유럽 5개국에서 공통적으로 관찰된다고 주장하고 있다.

스웨덴도 1930년대 까지는 정당간의 뿌리 깊은 불신과 좌우 정당간의 갈등으로 협조체제를 기대할 수 없는 상황이었다. 1936년에 실현된 적녹연정(Red-Green Coalition)이 정치적 합의적 질서를 세우는 첫 번째 사례가 되었고 이 이후에도 경제정책과 복지정책의 추진과정에서 좌우연정으로 위기를 극복한 사계가 여러 번 있다. 최근의 사례는 1991년 경제위기 당시 좌우를 초월한 여야합의 체제가 경제위기를 극복할 수 있는 원동력이 되었다. 국가의 재정위기 상황에서 여야가 정책대결과 정책비판으로 소일했을 경우 국가적 손실은 매우 클 수 있다는 위기의식을 공유한 좌우의 정책공조는 국민의 단결과 이익단체들 간의 대립과 갈등을 예방하는 매우 유용한 대응체제라 평가된다.

스웨덴의 정치문화의 특징인 타협, 협조, 그리고 합의가 가능할 수 있었던 것은 시민들의 사회적 책임성과 의식변화가 있었기 때문이다. 엘리트정치의 협조적 정치행태는

시민들의 의식변화가 없었다면 불가능할 수 있었다고 본다. 국민들의 의식수준이 높아지지 않으면 결국 엘리트 정치에 머물게 된다.

퍼트남(Putnam)교수가 지적하는 바와 같이 스웨덴의 정치·사회환경은 시민들의 신뢰에 기반한 사회적자본수준이 높은 것이 큰 특징이다. 정치성을 띄지 않는 시민운동과 성인교육체계가 잘 발달되어 있는 것이 스웨덴의 타협과 합의의 정치·사회환경을 조성한 배경이 되었다. 다양한 사회단체의 학습동아리의 참여 그리고 성인평생교육기관인 폴크횩스콜라의 참가 등을 통해 사회적자본이 축적된 것으로 평가되고 있다.

결국 다양한 평생교육을 통한 높은 시민의식이 모든 이익집단이 각자의 요구를 내려놓고 대화를 통해 타협과 협조를 이끌어 낼 수 있었던 것으로 평가된다.

제5장
사회보장재정의 지속가능성 진단

제1절 OECD 주요국가의 재정지출 동향
제2절 우리나라 재정지출구조와 중장기 재정위험
제3절 사회보장 지출과 재정안정성
제4절 재정지출 운용방향
제5절 소결

5 사회보장재정의 지속가능성 진단

제1절 OECD 주요국가의 재정지출 동향

1. 총지출 비교

국제비교 비교를 위해 가용한 자료 중 가장 최근 연도인 2011년 기준으로 우리나라와 OECD 국가평균의 GDP 대비 일반정부 총지출 비중을 비교해 보면 OECD 평균이 47.1% 우리나라가 30.2%로 OECD 평균의 64% 수준에 머무는 것으로 나타난다.[1] 이렇게 총지출 비중이 작다는 것은 분야별 지출 측면에서 볼 때, 대부분의 분야별 GDP 대비 비중이 OECD 평균에 비해 낮다는 사실을 의미한다.[2]

1998-2011년 기간 동안의 GDP 대비 총지출 비중 추이를 살펴보면, OECD국가평균의 경우 1998년 45.6%에서 2007년 42.2%까지 감소하다가 2008년 44.6%로 다시 증가하기 시작하여 2011년 47.1%까지 상승하였다. 반면 우리나라는 1998년 24.1%에서 2009년 33.1%로 지속적인 증가를 기록한 뒤 2010년부터 하락하였다. OECD 국가평균수준은 1998년 이후 GDP 대비 총지출 비중이 계속해서 감소추세에 있다고 할 수 있다. 다만 2008년부터 2011년까지 동 비중이 증가한 것은 2008년 글로벌 금융위기가 발발하면서 위기극복을 위한 정부지출이 급격히 증가한데 따른 것이다. 이에 비해 우리나라는 1998년 이후 정부규모가 점차적으로 확대되는 추세에 있다고 할 수 있다. 2010년 비중이 감소한 것은 2008-2009년에 글로벌 금융위기 극복을 위해 추경예산을 포함한 대규모 예산이 집행되었던 것에 대한 기저효과라고 볼 수 있다. 1990년대 우리나라의 GDP 대비 총지출 수준은 OECD에 비해 50% 정도였으며

※ 제5장 집필진: 고제이 한국보건사회연구원 부연구위원, 박승준 대구대학교 경제학과 조교수.

1) OECD의 National Accounts 자료를 이용하여 OECD 주요 국가의 재원배분 상태 및 재원배분상태의 변화를 분석하였다. 동 자료는 34개 OECD 국가 중에서 31개 국가가 COFOG(Classification of the Functions of Government)의 대분류 자료를 제공한다.

2) 여기서 우리나라의 일반정부 범위에 관한 문제는 논외로 한다. 정부의 범위를 현재보다 넓게 보더라도 우리나라의 총지출 수준이 OECD 국가들에 비해 절대적으로 낮은 사실은 변하지 않는다.

이후 조금 씩 증가하여 2011년 64%의 수준에 달하고 있다.

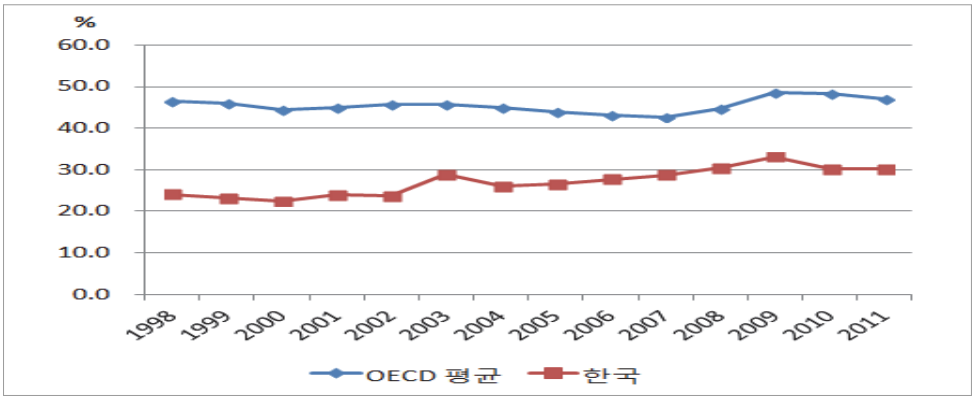
〈표 5-1〉 정부 총지출 규모 (GDP대비 비중 기준)[1)]

국가	1998	1999	2000	2001	2002	2003	2004	2005	2006	2007	2008	2009	2010	2011
오스트리아	53.7	53.4	51.9	51.3	50.7	51.3	53.8	50.0	49.1	48.6	49.3	52.6	52.6	50.5
벨기에	50.4	50.1	49.1	49.1	49.8	51.0	49.2	51.9	48.5	48.2	49.8	53.7	52.5	53.3
캐나다	44.8	42.7	41.1	42.0	41.2	41.2	39.9	39.2	39.2	..	..	..	..	..
체코	43.0	42.2	41.6	43.9	45.6	50.0	43.3	43.0	42.0	41.0	41.1	44.7	43.8	43.2
덴마크	56.3	55.5	53.7	54.2	54.6	55.1	54.6	52.8	51.6	50.8	51.5	58.1	57.7	57.6
에스토니아	39.2	40.1	36.1	34.8	35.8	34.8	34.0	33.6	33.6	34.0	39.7	45.5	40.7	38.3
핀란드	52.9	51.7	48.3	48.0	49.0	50.3	50.2	50.3	49.2	47.4	49.2	56.1	55.8	55.3
프랑스	52.8	52.6	51.7	51.7	52.9	53.4	53.3	53.6	53.0	52.6	53.3	56.8	56.6	55.9
독일	48.0	48.2	45.1	47.6	47.9	48.5	47.1	46.9	45.3	43.5	44.1	48.2	47.7	45.3
그리스	..	..	47.2	45.8	45.5	45.1	45.9	44.6	45.3	47.5	50.6	54.0	51.5	51.8
헝가리	51.2	49.2	47.8	47.8	51.5	49.7	49.1	50.1	52.2	50.7	49.2	51.4	49.8	49.6
아이슬란드	41.3	42.0	41.9	42.6	44.3	45.6	44.0	42.2	41.6	42.3	57.7	51.0	51.6	47.3
아일랜드	34.8	34.4	31.2	33.2	33.5	33.2	33.6	33.8	34.4	36.8	43.1	48.7	66.1	48.1
이스라엘	54.7	53.5	51.6	53.9	55.3	54.0	50.8	49.4	47.8	46.5	46.0	45.8	45.1	44.6
이탈리아	48.9	47.9	45.9	47.7	47.1	48.1	47.5	47.9	48.5	47.6	48.6	51.9	50.4	49.9
일본	..	..	..	..	..	..	..	36.4	36.0	35.9	37.6	41.9	40.6	42.3
룩셈부르크	41.1	39.2	37.6	38.1	41.5	41.8	42.6	41.5	38.6	36.3	39.1	44.6	42.8	42.0
네덜란드	46.7	46.0	44.2	45.4	46.2	47.1	46.1	44.8	45.5	45.3	46.2	51.4	51.2	49.8
뉴질랜드	..	..	..	..	..	37.4	37.7	39.0	..	..	..	..	..	..
노르웨이	49.1	47.7	42.3	44.1	47.1	48.2	45.1	41.8	40.0	40.3	39.8	46.2	45.2	43.9
폴란드	..	..	..	..	44.3	44.7	42.6	43.4	43.9	42.2	43.2	44.6	45.4	43.4
포르투갈	41.4	41.5	41.6	43.2	43.1	44.7	45.4	46.6	45.2	44.4	44.8	49.7	51.5	49.4
슬로바키아	45.8	48.1	52.1	44.5	45.1	40.1	37.7	38.0	36.5	34.2	34.9	41.5	40.0	38.2
슬로베니아	..	46.2	46.5	47.3	46.2	46.2	45.7	45.3	44.6	42.4	44.3	49.1	50.3	50.7
스페인	41.1	39.9	39.2	38.7	38.9	38.4	38.9	38.4	38.4	39.2	41.5	46.3	46.3	45.2
스웨덴	58.8	58.1	55.1	54.5	55.6	55.7	54.2	53.9	52.7	51.0	51.7	54.9	52.3	51.2
스위스	..	..	..	..	..	..	..	35.2	33.2	32.1	32.1	34.1	33.8	33.8
터키	..	..	..	..	..	..	..	..	33.0	34.5	34.8	40.5	39.0	..
영국	39.3	38.9	36.8	40.2	41.4	42.2	43.1	43.8	44.0	43.7	47.7	51.3	50.4	48.6
미국	34.6	34.2	33.9	35.0	35.9	36.3	36.1	36.3	36.0	36.8	39.1	42.8	42.7	41.7
OECD 평균(A)[2)]	**46.5**	**46.0**	**44.5**	**45.0**	**45.8**	**45.7**	**44.9**	**43.9**	**43.1**	**42.7**	**44.6**	**48.5**	**48.3**	**47.1**
한국(B)	**24.1**	**23.2**	**22.4**	**23.9**	**23.6**	**28.9**	**26.1**	**26.6**	**27.7**	**28.7**	**30.4**	**33.1**	**30.1**	**30.2**
B/A	**0.52**	**0.50**	**0.50**	**0.53**	**0.52**	**0.63**	**0.58**	**0.61**	**0.64**	**0.67**	**0.68**	**0.68**	**062**	**0.64**

주: 1) ..는 자료가 가용하지 않음
2) 호주, 캐나다, 칠레, 멕시코, 뉴질랜드, 터키 6개국은 자료가 제공되지 않아 제외되었으며, OECD 평균값은 이들 국가와 한국을 제외한 나머지 국가들의 산술평균임

자료: OECD, National Accounts at a glance, 각 년도.

〔그림 5-1〕 일반정부 규모: GDP 대비 비중



자료: OECD, National Accounts at a glance, 각 년도.

2. 분야별 지출 비교

우리나라와 OECD 국가들의 분야별 재원배분 수준을 비교하기 위해 첫째, 총지출 대비 분야별 지출 비중과 둘째, GDP 대비 분야별 지출 비중을 비교하였다.[3](〈표 5-2〉, 〈표 5-3〉 참조)

총지출 대비 분야별 지출 비중을 비교해 보면, OECD 국가 평균에 비해 우리나라의 지출 비중이 높은 분야는 일반공공행정, 국방, 공공질서 및 안전, 경제사업, 환경보호, 주택건설 및 지역사회개발, 보건, 교육으로 나타났다. 이중 국방 분야의 비중이 8.6%로 27개 OECD 국가 평균 3.3%의 약 2.6배, 경제사업 분야도 20.1%로 OECD 평균(10.0%)의 2배에 달했다. 반면에 오락·문화·종교, 사회보장 및 복지 등 2개 분야에서 OECD 평균 수준에 비해 낮은 것으로 나타났다.

2011년 기준 OECD 국가의 GDP 대비 분야별 지출 비중을 비교해 보면 다음 〈표 5-3〉과 같다. OECD 국가 평균에 비해 우리나라 GDP 대비 비중이 상대적으로 높은 분야는 국방, 경제사업, 주택 및 지역사회개발이었다. 반면 OECD 평균보다 낮은 분야는 일반공공행정, 공공질서 및 안전, 환경보호, 보건, 오락·문화·종교, 교육, 사회보장인 것으로 나타났다.

3) 획득 가능한 자료의 가장 최근연도인 2011년도를 기준으로 비교하였다.

〈표 5-2〉 OECD 국가의 GDP 분야별 지출 비중 (2011)

국가	일반 공공행정	국방	공공질서 및 안전	경제	환경보호	주택및 지역개발	보건	오락문화 종교	교육	사회보장 및 복지
오스트리아	6.6	0.7	1.5	5.3	0.5	0.6	7.8	1.0	5.6	21.0
벨기에	8.0	1.0	1.8	6.5	0.8	0.4	7.9	1.3	6.2	19.5
체코	4.6	0.9	1.8	6.0	1.4	0.8	7.8	1.3	4.9	13.7
덴마크	7.9	1.4	1.1	3.5	0.4	0.3	8.4	1.6	7.8	25.2
에스토니아	3.2	1.6	2.1	4.6	-0.3	0.6	5.1	1.9	6.5	13.1
핀란드	7.4	1.5	1.5	4.8	0.2	0.6	7.9	1.2	6.4	23.8
프랑스	6.4	1.8	1.7	3.5	1.1	1.9	8.2	1.4	6.0	23.8
독일	6.2	1.1	1.6	3.5	0.7	0.6	7.0	0.8	4.3	19.6
그리스	12.8	2.4	1.7	3.2	0.5	0.2	6.0	0.6	4.1	20.4
헝가리	8.7	1.1	1.9	7.1	0.7	0.8	5.1	1.8	5.2	17.1
아이슬란드	8.4	0.0	1.4	5.9	0.6	0.3	7.6	3.3	8.1	11.6
아일랜드	5.5	0.4	1.8	7.9	1.0	0.6	7.5	0.9	5.2	17.3
이스라엘	6.6	6.6	1.7	2.6	0.6	0.5	5.5	1.7	7.4	11.5
이탈리아	8.6	1.5	2.0	3.6	0.9	0.7	7.4	0.6	4.2	20.5
일본	4.6	0.9	1.3	4.1	1.2	0.8	7.3	0.4	3.6	18.1
룩셈부르크	4.8	0.4	1.1	4.2	1.2	0.8	4.8	1.7	5.1	18.1
네덜란드	5.6	1.4	2.1	5.4	1.7	0.6	8.5	1.7	5.8	17.2
노르웨이	4.3	1.6	1.0	4.2	0.7	0.7	7.3	1.3	5.6	17.5
폴란드	5.8	1.2	1.8	5.6	0.7	0.9	4.7	1.3	5.5	15.9
포르투갈	8.4	1.3	2.0	4.0	0.5	0.6	6.8	1.1	6.3	18.1
슬로바키아	5.9	1.0	2.4	3.7	1.0	1.0	5.9	1.1	4.0	11.9
슬로베니아	6.3	1.2	1.7	5.8	0.8	0.7	6.9	1.9	6.7	18.9
스페인	5.7	1.1	2.2	5.3	0.9	0.6	6.3	1.5	4.7	16.9
스웨덴	7.4	1.5	1.4	4.2	0.3	0.7	7.0	1.1	6.8	20.8
스위스	3.4	1.0	1.7	4.6	0.8	0.2	2.1	0.9	6.1	13.2
영국	5.6	2.5	2.6	2.6	1.0	0.9	8.0	1.0	6.5	17.9
미국	5.2	4.9	2.3	3.9	..	0.9	8.9	0.3	6.5	8.9
OECD 평균(A)	**6.4**	**1.6**	**1.7**	**4.7**	**0.8**	**0.7**	**6.8**	**1.3**	**5.7**	**17.5**
한국(B)	**4.6**	**2.6**	**1.3**	**6.1**	**0.7**	**1.0**	**4.6**	**0.7**	**4.8**	**3.9**
B/A	**0.7**	**1.7**	**0.7**	**1.3**	**0.9**	**1.5**	**0.7**	**0.5**	**0.8**	**0.2**

주: 1) ..는 자료가 가용하지 않음
2) 호주, 캐나다, 칠레, 멕시코, 뉴질랜드, 터키 6개국은 자료가 제공되지 않아 제외되었으며, OECD 평균값은 이들 국가와 한국을 제외한 나머지 국가들의 산술평균임

자료: OECD, National Accounts at a glance, 각 년도.

〈표 5-2〉에서 확인할수 있듯이 한국의 사회보장 및 복지 분야의 GDP 대비 비중은 OECD에 비해 22%에 지나지 않으며, 보건, 일반공공행정과 공공질서 및 안전 분야도 각각 50%, 68%, 71%에 그치고 있는 실정이다. 그런데 이 중 보건, 일반공공행정과 공공질서 및 안전 분야의 경우 총지출 대비 비중이 모두 OECD에 비해 약1.1배 높은 수준으로 앞으로 우리나라의 GDP 대비 총지출 비중이 OECD 수준으로 접근해 간다고 가정할 경우 GDP 대비 비중의 차이가 줄어들 것으로 전망된다.

지금까지의 재원배분 추이와 현재의 재원배분 수준도 중요하지만 향후 GDP 대비 정부지출 비중이 OECD 평균 수준으로 수렴해간다고 가정할 때, 그 증가분에 대한 재원배분 조정과정이 중요할 것으로 사료된다.

이에 반해, 사회보장 및 복지 분야의 총지출 대비 비중이 OECD에 비해 40% 수준으로 매우 낮기 때문에 단순 국제비교만 가지고 논할 때, 향후 이 분야의 지출 확대가 상당히 확대될 여지가 있다(〈표 5-3〉 참조).

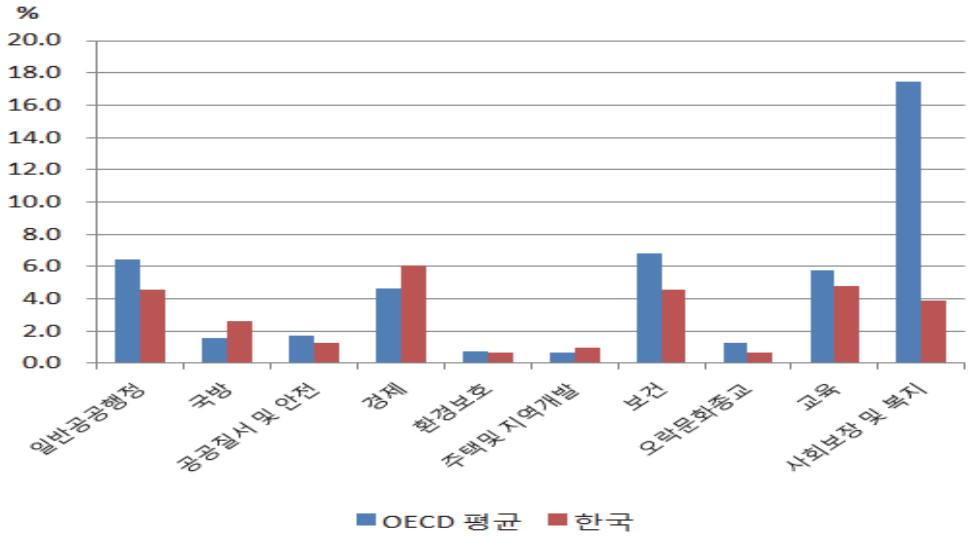
〈표 5-3〉 분야별 지출의 총지출 대비 비중 (2011)

국가	일반 공공행정	국방	공공질서 및 안전	경제	환경보호	주택및 지역개발	보건	오락문화 종교	교육	사회보장 및 복지
오스트리아	13.1	1.4	2.9	10.5	1.0	1.2	15.3	1.9	11.0	41.6
벨기에	15.0	1.8	3.4	12.3	1.4	0.7	14.8	2.4	11.6	36.6
체코	10.7	2.1	4.2	13.9	3.1	1.9	18.1	2.9	11.4	31.7
덴마크	13.7	2.4	2.0	6.1	0.7	0.6	14.5	2.8	13.5	43.8
에스토니아	8.3	4.1	5.6	12.0	-0.9	1.6	13.3	5.0	16.9	34.2
핀란드	13.3	2.6	2.7	8.7	0.5	1.0	14.2	2.2	11.6	43.1
프랑스	11.5	3.2	3.1	6.2	1.9	3.4	14.7	2.5	10.8	42.6
독일	13.6	2.4	3.5	7.8	1.5	1.2	15.5	1.8	9.4	43.3
그리스	24.6	4.6	3.3	6.2	1.0	0.4	11.5	1.2	7.9	39.3
헝가리	17.5	2.3	3.9	14.4	1.5	1.6	10.4	3.5	10.4	34.5
아이슬란드	17.8	0.1	3.1	12.4	1.3	0.7	16.1	7.0	17.0	24.6
아일랜드	11.4	0.9	3.7	16.4	2.1	1.3	15.6	1.8	10.9	35.9
이스라엘	14.7	14.7	3.8	5.8	1.5	1.0	12.2	3.9	16.5	25.9
이탈리아	17.3	3.0	4.0	7.1	1.8	1.4	14.7	1.1	8.5	41.0
일본	11.0	2.2	3.1	9.8	2.9	1.8	17.3	0.8	8.4	42.7
룩셈부르크	11.4	1.0	2.5	9.9	2.8	1.8	11.4	4.0	12.1	43.2
네덜란드	11.2	2.7	4.2	10.9	3.3	1.2	17.0	3.5	11.6	34.5
노르웨이	9.7	3.6	2.2	9.5	1.5	1.6	16.5	2.9	12.6	39.8
폴란드	13.4	2.7	4.2	13.0	1.6	2.0	10.9	2.9	12.8	36.6
포르투갈	17.1	2.7	4.0	8.2	1.1	1.3	13.8	2.2	12.9	36.7
슬로바키아	15.4	2.7	6.4	9.8	2.7	2.6	15.5	3.0	10.6	31.3
슬로베니아	12.4	2.3	3.3	11.4	1.6	1.3	13.5	3.7	13.1	37.3
스페인	12.5	2.3	4.8	11.6	2.1	1.3	14.1	3.3	10.5	37.4
스웨덴	14.4	2.9	2.7	8.2	0.7	1.4	13.7	2.2	13.3	40.5
스위스	9.9	2.9	5.0	13.7	2.3	0.6	6.1	2.6	17.9	38.9
영국	11.6	5.1	5.3	5.3	2.0	1.8	16.5	2.1	13.4	36.8
미국	12.4	11.7	5.5	9.4	..	2.1	21.4	0.7	15.5	21.2
OECD 평균(A)	**13.6**	**3.3**	**3.8**	**10.0**	**1.7**	**1.4**	**14.4**	**2.7**	**12.3**	**36.9**
한국(B)	**15.1**	**8.6**	**4.2**	**20.1**	**2.4**	**3.3**	**15.2**	**2.2**	**15.8**	**13.1**
B/A	**1.1**	**2.6**	**1.1**	**2.0**	**1.5**	**2.3**	**1.1**	**0.8**	**1.3**	**0.4**

주: 1) ..는 자료가 가용하지 않음
2) 호주, 캐나다, 칠레, 멕시코, 뉴질랜드, 터키 6개국은 자료가 제공되지 않아 제외되었으며, OECD 평균값은 이들 국가와 한국을 제외한 나머지 국가들의 산술평균임

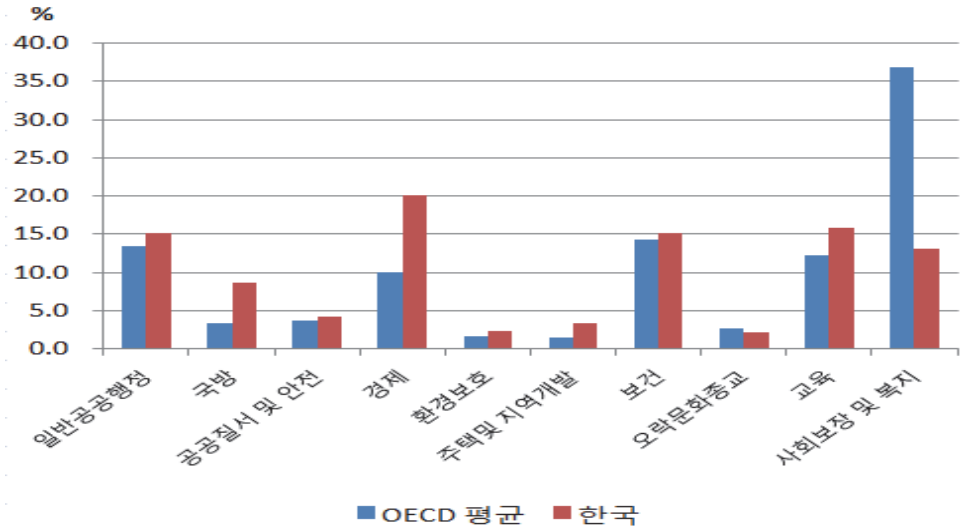
자료: OECD, National Accounts at a glance, 각 년도.

[그림 5-2] OECD 국가의 GDP 대비 분야별 지출 비중 비교



자료: OECD, National Accounts at a glance, 각 년도.

[그림 5-3] OECD 국가의 총지출 대비 분야별 지출 비중 비교



자료: OECD, National Accounts at a glance, 각 년도.

3. OECD 주요 국가의 재원배분 추이[4)]

가. 미국

미국의 총지출의 GDP대비 비중은 1998년 34.6%에서 2011년 41.7%로 증가하였다. 1998-2000년 기간의 경우 34.6%에서 33.9%로 감소추세를 보였지만, 이후 증가추세로 전환되었는데 특히 글로벌 경제위기 시기에 재정지출 규모가 급증하였다.

GDP 대비 분야별 지출의 비중을 보면 사회보장 및 복지, 보건, 국방 분야의 지출비중이 상대적으로 높았을 뿐만 아니라, 지속적인 증가추세를 보이고 있다. 일반공공행정과 교육 분야 역시 지출비중이 상대적으로 높은 편에 속한다.

사회보장 및 복지, 보건 및 국방비의 증가추세는 향후에도 지속될 것으로 보인다. 사회보장 및 복지, 보건 분야 지출 비중의 경우 medicare와 medicaid, 소득보조 관련 지출의 증가에 기인한 것으로, 향후에도 지속적으로 증가할 것으로 보인다. Medicare에 대한 지출은 2002년 2.3조 달러에서 2010년 4.5조 달러로 증가하였다. Medicaid 지출은 2002년 1.5조 달러에서 2010년 2.7조 달러로 증가하였다. 소득보조는 2002년 3.1조 달러 수준에서 2010년 6.2조 달러로 증가하였다.

OMB는 베이비붐 세대의 은퇴로 인해 연금 및 의료보험 지출이 GDP대비 10%(2011년)에서 16%(2035년)로 증가할 것으로 전망하고 있다. 국방비의 경우 중국의 군비증강에 대한 견제, 향후 일정기간 지속될 것으로 예상되는 대테러전쟁, 그리고 분쟁지역 개입 등으로 인해 지속적으로 증가할 것으로 예상된다.

나. 영국

분야별 지출의 GDP대비 비중을 보면 사회보장 및 복지, 보건, 교육, 일반공공행정의 지출비중이 상대적으로 높은 수준인 것으로 나타났다. 사회보장 및 복지의 경우 글로벌 경제위기 이전에는 15% 전후로 안정적인 모습을 보였지만, 글로벌 경제위기 이후 18% 수준으로 급증하였다.

---

4) 전승훈·박승준(2013) 참조.

보건과 교육의 경우 지속적인 증가추세를 보이고 있으며, 특히 보건의 경우 1998년 5.4%에서 2011년 8.0%로 빠른 증가추세를 보였다. 일반공공행정의 경우 1998년 5.5%에서 2003년 3.8%로 감소하였지만, 이후 증가추세를 보여 2011년 현재 5.6%를 기록하였다. 영국 일반공공행정비 지출비중의 증가 추세는 대체로 국가채무비중의 증가추세와 유사한 모습을 보이고 있다. 이는 국가채무 비중 증가에 따른 이자지급 비중의 증가 등에 기인한 것으로 판단된다.

다. 프랑스

프랑스 총지출의 GDP대비 비중은 1998년 52.8%에서 2011년 55.9%로 증가하였다. 1998-2008년 기간의 경우 52-53% 수준을 유지하였지만, 2009년 56.8%, 2010년 56.6%, 2011년 55.9%로 상승하였다. 이는 글로벌 경제위기 이후 실물경제가 크고 빠르게 위축되기 시작하면서, 52억 유로 규모의 위기대응정책 및 324억 유로의 미래투자계획 등 GDP 대비 1.3%에 해당하는 경기부양정책이 실시되었기 때문이다(한국조세재정연구원, 2011).

분야별 지출의 GDP대비 비중을 보면 사회보장 및 복지, 보건, 일반공공행정, 교육의 지출비중이 상대적으로 높은 수준이다. 사회보장 및 복지의 경우 1998-2011년 기간 중 21-24% 수준을 유지하고 있다. 글로벌 경제위기 이후 2007년 21.8%에서 2011년 23.8%로 2%p 증가하였다. 보건 분야의 경우 1998년 7.1%에서 2011년 8.2%로 약 1.1%p 증가하였는데, 글로벌 경제위기 이후 2008년 7.6%에서 2009년 8.1%로 0.5%p 증가하였다.

미국, 영국 등과 비교할 때 경제위기 이후 보건 분야 지출비중의 증가폭이 상대적으로 크지 않은데 이는 이전부터 미국, 영국에 비해 상대적으로 높은 지출비중을 유지하고 있었기 때문인 것으로 보인다. 일반공공행정의 경우 1998년 7.8%에서 2011년 6.4%로 감소추세를 보였다. 글로벌 경제위기 이후 국가채무 증가에도 불구하고 일반공공행정비 지출 비중이 감소추세를 보이고 있음에 주목할 필요가 있다.

라. 독일

독일 총지출의 GDP대비 비중은 1998년 48.0%에서 2011년 45.3%로 감소하였다. 1998-2008년 기간의 경우 48.0%에서 44.1%로 감소하였으며, 이후 2009년 48.2%로 증가하였다가 다시 2010년 47.7%, 2011년 45.3%로 감소하였다.

독일의 경우 2008년 이전까지는 재정수지 흑자 또는 균형재정을 유지하고 있었으며, 2009년 이후 글로벌 경제위기 극복을 위한 재정투입(2차례에 걸쳐 추경예산을 편성한 바 있음)에 따라 재정지출이 증가되고, 재정수지가 악화되었다. 2010년 말 경기부양책 종료 및 경제성장세 회복으로 인해 2011년 이후 재정지출이 감소하고 재정수지 역시 개선되고 있는 상황이다.

분야별 지출의 GDP대비 비중을 보면 사회보장 및 복지, 보건, 일반공공행정, 교육의 지출비중이 상대적으로 높은 수준이다. 사회보장 및 복지의 경우 1998-2011년 기간 중 20-21% 내외수준을 유지하였다. 글로벌 경제위기 이후 2008년 19.3%에서 2009년 21.2%로 1.9%p 증가하였으나, 이후 2010년 20.5%, 2011년 19.6%로 감소하였다. 보건의 경우 1998년 6.2%에서 2011년 7.0%로 약 1.1%p 증가하였다. 글로벌 경제위기이후 2008년 6.7%에서 2009년 7.3%로 0.6%p 증가하였다. 일반공공행정의 경우 1998년 6.8%에서 2011년 6.2%로 소폭 감소하였다.

〈표 5-4〉 OECD 주요 국가 재원배분 변동추이 (GDP 대비 비중)

(단위: %)

국가	기간	일반공공행정	국방	공공질서 및 안전	경제	환경보호	주택및지역개발	보건	오락문화종교	교육	사회보장 및 복지	총지출
미국	1998-2007	-0.11	0.10	0.02	0.02	..	0.01	0.14	0.00	0.04	0.02	0.24
	2008-2011	0.05	0.18	0.05	0.08	..	0.05	0.33	0.00	0.08	0.48	1.23
영국	1998-2007	-0.12	-0.03	0.06	0.11	0.06	0.03	0.19	0.01	0.18	0.00	0.49
	2008-2011	0.30	0.05	0.03	-0.08	0.00	-0.05	0.23	0.00	0.10	0.65	1.23
프랑스	1998-2007	-0.12	-0.04	0.01	-0.07	0.03	0.04	0.06	0.04	-0.04	0.07	-0.02
	2008-2011	-0.08	0.03	0.05	0.05	0.03	-0.03	0.15	0.00	0.13	0.50	0.82
독일	1998-2007	-0.11	-0.02	-0.01	-0.03	-0.02	-0.01	0.03	0.00	-0.06	-0.27	-0.50
	2008-2011	0.10	0.03	0.03	0.08	0.05	-0.05	0.13	0.00	0.10	0.05	0.45

자료: OECD, National Accounts at a glance, 각 년도.

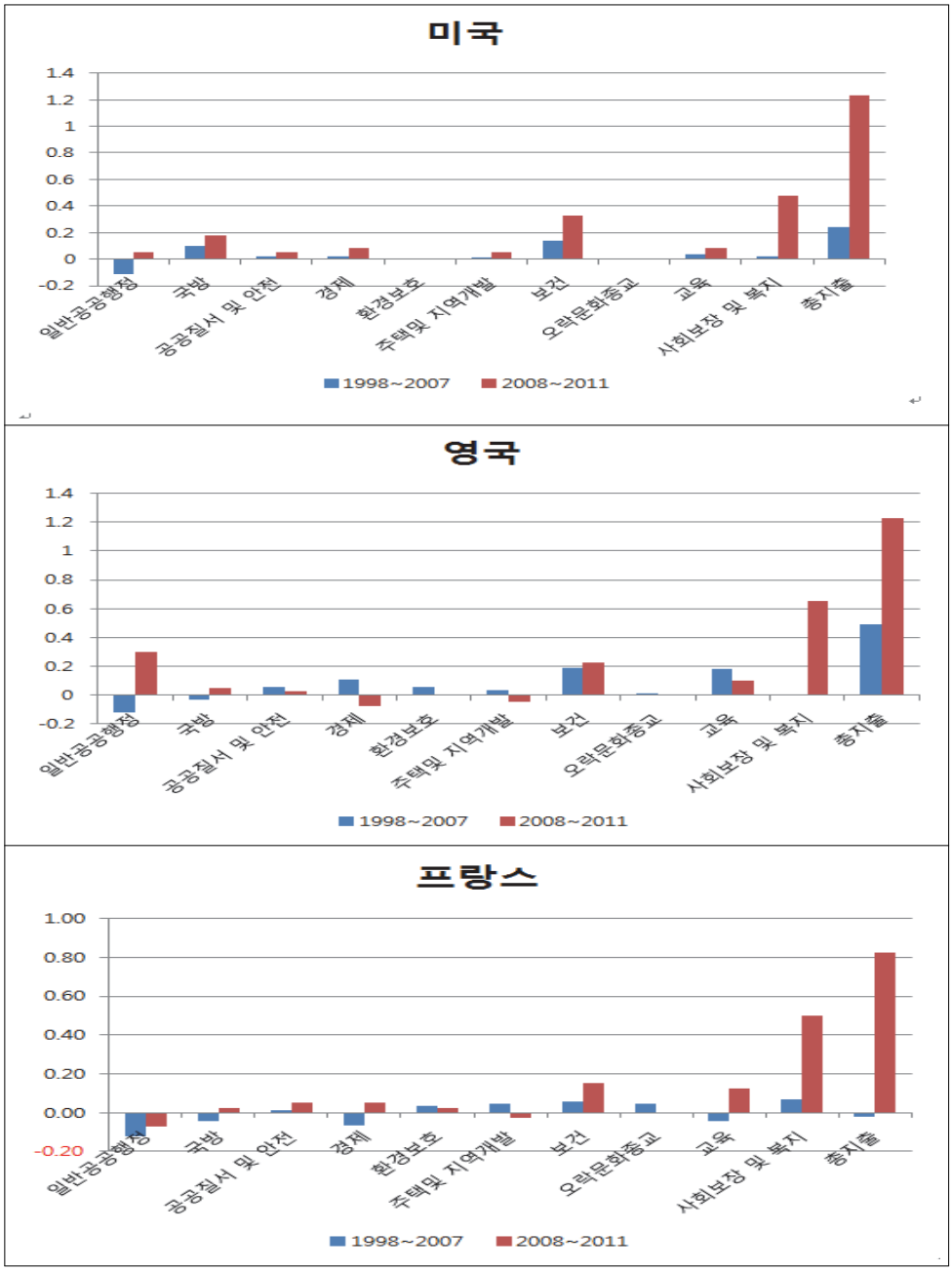
〈표 5-5〉 OECD 주요 국가 재원배분 연도별 추이 (GDP 대비 비중)

(단위: %)

국가	연도	일반 공공행정	국방	공공질서 및 안전	경제	환경보호	주택 및 지역개발	보건	오락문화 종교	교육	사회보장 및 복지	총지출
미국	1998	6.0	3.3	1.9	3.4	..	0.6	6.3	0.3	5.8	6.8	34.6
	1999	5.7	3.3	2.0	3.6	..	0.6	6.2	0.3	5.9	6.7	34.2
	2000	5.5	3.2	2.0	3.7	..	0.5	6.2	0.3	5.9	6.6	33.9
	2001	5.2	3.3	2.1	3.9	..	0.6	6.7	0.3	6.1	6.8	35.0
	2002	4.9	3.6	2.1	3.8	..	0.6	7.1	0.3	6.2	7.2	35.9
	2003	4.7	4.0	2.1	3.8	..	0.6	7.2	0.3	6.3	7.2	36.3
	2004	4.6	4.2	2.1	3.7	..	0.7	7.3	0.3	6.2	7.1	36.1
	2005	4.8	4.2	2.1	3.7	..	0.8	7.4	0.3	6.1	7.0	36.3
	2006	4.8	4.2	2.1	3.5	..	0.6	7.5	0.3	6.1	6.9	36.0
	2007	5.0	4.2	2.1	3.6	..	0.7	7.6	0.3	6.2	7.0	36.8
	2008	5.0	4.6	2.2	4.1	..	0.7	8.0	0.3	6.5	7.6	39.1
	2009	4.9	5.0	2.3	4.2	..	1.4	8.8	0.3	6.8	9.1	42.8
	2010	5.0	5.1	2.3	4.1	..	1.0	8.9	0.3	6.7	9.2	42.7
	2011	5.2	4.9	2.3	3.9	..	0.9	8.9	0.3	6.5	8.9	41.7
영국	1998	5.5	2.6	2.0	1.9	0.5	0.8	5.4	0.9	4.5	15.3	39.3
	1999	4.8	2.4	2.1	2.0	0.6	0.7	5.6	1.0	4.7	14.9	38.9
	2000	4.6	2.5	2.2	-0.4	0.6	0.8	5.7	1.0	5.0	14.8	36.8
	2001	4.3	2.3	2.3	2.5	0.7	0.7	5.9	1.0	5.3	15.2	40.2
	2002	4.0	2.4	2.4	2.7	0.7	0.8	6.2	1.1	5.7	15.4	41.4
	2003	3.8	2.5	2.4	2.9	0.7	1.0	6.3	1.1	5.8	15.6	42.2
	2004	4.2	2.5	2.6	2.7	0.7	1.0	6.7	1.0	5.9	15.7	43.1
	2005	4.4	2.5	2.6	2.9	0.6	1.1	6.9	1.1	6.1	15.6	43.8
	2006	4.5	2.5	2.5	3.0	0.9	1.1	7.1	1.0	6.1	15.3	44.0
	2007	4.4	2.3	2.5	2.9	1.0	1.1	7.1	1.0	6.1	15.3	43.7
	2008	4.5	2.5	2.7	5.0	0.9	1.2	7.5	1.1	6.4	15.9	47.7
	2009	4.5	2.8	2.8	4.4	1.1	1.4	8.4	1.1	6.9	17.9	51.3
	2010	5.4	2.7	2.7	3.1	1.0	1.2	8.2	1.1	6.9	18.0	50.4
	2011	5.6	2.5	2.6	2.6	1.0	0.9	8.0	1.0	6.5	17.9	48.6
프랑스	1998	7.8	2.1	1.4	3.9	0.7	1.6	7.1	1.0	5.9	21.2	52.8
	1999	7.7	2.1	1.4	3.8	0.7	1.7	7.0	1.0	6.0	21.3	52.6
	2000	7.5	2.0	1.4	3.7	0.8	1.9	7.1	1.0	5.9	20.5	51.7
	2001	7.3	2.0	1.5	3.5	0.8	1.8	7.1	1.1	5.9	20.5	51.7
	2002	7.3	2.0	1.6	3.7	0.8	2.0	7.4	1.2	6.0	20.9	52.9
	2003	7.2	1.9	1.6	3.5	0.9	1.9	7.6	1.3	6.0	21.5	53.4
	2004	7.2	1.9	1.6	3.4	0.9	2.0	7.7	1.3	5.8	21.5	53.3
	2005	7.2	1.8	1.6	3.5	1.0	2.0	7.8	1.3	5.8	21.6	53.6
	2006	6.4	1.8	1.5	3.5	1.0	2.0	7.7	1.4	5.7	22.0	53.0
	2007	6.7	1.7	1.5	3.3	1.0	2.0	7.6	1.4	5.5	21.8	52.6
	2008	6.7	1.7	1.6	3.3	1.0	2.0	7.6	1.5	5.6	22.2	53.3
	2009	6.6	1.9	1.8	3.8	1.1	2.1	8.1	1.4	6.1	23.9	56.8
	2010	6.3	2.1	1.8	3.8	1.1	2.0	8.2	1.4	6.1	23.9	56.6
	2011	6.4	1.8	1.7	3.5	1.1	1.9	8.2	1.4	6.0	23.8	55.9
독일	1998	6.8	1.2	1.6	3.5	0.7	0.9	6.2	0.8	4.4	21.8	48.0
	1999	6.6	1.3	1.6	4.1	0.7	1.0	6.3	0.8	4.4	21.5	48.2
	2000	6.2	1.1	1.6	1.8	0.7	1.0	6.6	0.9	4.1	21.0	45.1
	2001	6.0	1.1	1.6	4.4	0.7	1.0	6.7	0.9	4.2	21.0	47.6
	2002	6.1	1.1	1.7	4.1	0.6	1.1	6.9	0.9	4.2	21.2	47.9
	2003	6.2	1.1	1.6	4.0	0.6	1.1	7.0	0.9	4.2	21.7	48.5
	2004	6.1	1.0	1.6	3.8	0.6	1.1	6.6	0.8	4.1	21.3	47.1
	2005	6.0	1.0	1.6	3.6	0.6	1.0	6.7	0.8	4.1	21.3	46.9
	2006	5.9	1.0	1.6	3.4	0.6	1.0	6.6	0.8	4.0	20.5	45.3
	2007	5.8	1.0	1.5	3.2	0.5	0.8	6.5	0.8	3.9	19.4	43.5
	2008	6.0	1.0	1.5	3.5	0.6	0.8	6.7	0.8	4.0	19.3	44.1
	2009	6.3	1.1	1.7	3.9	0.8	0.7	7.3	0.8	4.4	21.2	48.2
	2010	6.2	1.1	1.6	4.8	0.7	0.6	7.2	0.8	4.3	20.5	47.7
	2011	6.2	1.1	1.6	3.5	0.7	0.6	7.0	0.8	4.3	19.6	45.3

자료: OECD, National Accounts at a glance, 각 년도.

〔그림 5-4〕 OECD 주요 국가 재원배분 연도별 추이 (GDP 대비 비중)



자료: OECD, National Accounts at a glance, 각 년도.

4. OECD 분야별 재원배분 국제비교를 통한 시사점

OECD 주요 국가 분야별 재원배분 추이를 살펴본 결과에 따르면, 대부분의 국가에서 사회보장 · 복지, 보건 분야 및 일반공공행정 분야 지출 비중이 상대적으로 높게 나타났다.

일반공공행정 지출의 경우 1998-2007년 기간 중 감소추세를 보였지만, 2008-2011년 기간 중에는 반대로 증가하였다. 보건 지출은 모든 나라에서 1998-2011년 기간 중 증가하였다. 사회보장 및 복지 분야 지출비중은 1998-2007년 기간에는 감소하거나(독일, 스웨덴) 증가하더라도 소폭 증가에 그쳤다. 2007-2011년 기간에는 미국, 영국, 프랑스의 경우 지출비중이 크게 증가하였다.

재정지출 축소가 정책적으로 추진되었을 때 일반공공행정 분야와 경제사업 분야의 지출 비중 감소가 우선적으로 나타남을 확인하였다. 반면, 사회보장 · 복지 분야와 보건 분야 등은 GDP 대비 총지출이 감소할 때에도 이전 수준을 유지하거나, 오히려 증가하는 모습을 나타냈다. 이러한 재정운용은 다음과 같이 설명될 수 있다. 경제위기와 같이 급박하고 단기적 재정수요가 발생할 경우에 재정당국은 한번 확대되면 위기상황 대응 후 원래수준으로 감축시키기 어려운 의무지출(사회보장 · 복지, 보건 분야 지출 등)보다는 재량지출(일반공공행정, 경제사업 지출 등)의 조절을 통해 대응한 것이다. 이는 곧 사회보장·복지 및 보건 분야 지출을 확대시킬 때 중·장기적으로 재정에 미치는 영향까지 고려해야 함을 시사한다.

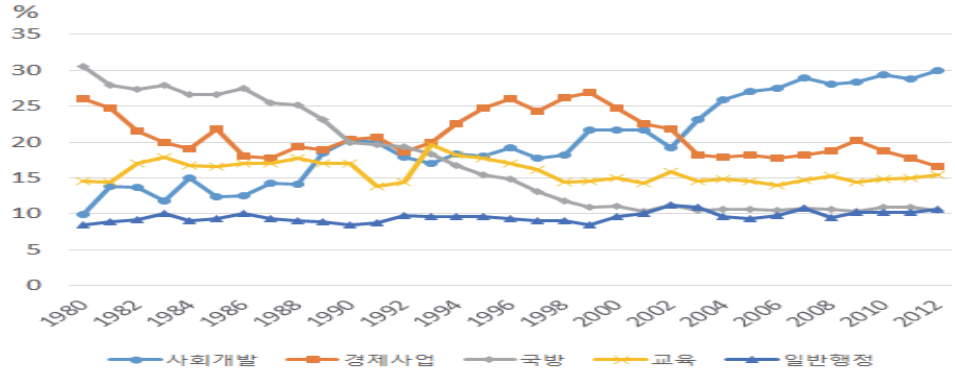
미국, 영국, 프랑스, 독일 등의 국가에서는 2008년 이후 글로벌금융위기를 극복하는 과정에서 훼손되었던 재정건전성을 회복하기 위해 사회보장급여 축소, 의료부문 지출 개혁 및 공공부문 효율화 등 다양한 재정건전화 정책을 시행중에 있다.

제2절 우리나라 재정지출구조와 중장기 재정위험

1. 과거 30여년 간 분야별 재원배분 추이(통합재정 기준)

지난 30여년(1980-2012년) 동안 우리나라 분야별 재원배분 수준 및 비중(총지출 및 순융자 대비 비중)을 〈표 5-6〉 및 〔그림 5-5〕와 같이 5개의 대분야로 구분하여 살펴보면 다음과 같다.5)

〔그림 5-5〕 통합재정 기준 재원배분 추이



자료: 기획재정부, 「통합재정수지」, 각 연도.

지난 30년간의 총지출 및 순융자 대비 비중의 평균값을 비교해 보면, 경제사업 분야가 평균 20.9%로 가장 높았고, 그 뒤를 이어 사회개발 분야가 20.1%, 국방 17.2%, 교육 15.8%의 비중을 보였으며 배분 비중이 가장 낮은 분야는 일반행정 분야로 9.6%를 차지하였다.

총지출 및 순융자 대비 분야별 비중을 연평균 증가규모 측면으로 볼 경우, 지난 30년 동안 가장 높은 증가를 보인 분야는 사회개발 분야로서 연평균 0.7%p 상승하였다. 그 뒤를 이어 교육과 일반행정 분야가 각각 연평균 0.03%p와 0.04%p 증가하였다. 반면에 국방과 경제사업 분야는 연평균 0.5%p 감소하였다.

5) 사회개발 : 사회보장 · 복지+보건+오락 · 문화 · 종교+주택건설 · 지역사회개발, 경제사업 : 경제사업, 국방 : 국방, 일반행정 : 일반 공공행정+공공질서및안전

〈표 5-6〉 통합재정 기준 재원배분 추이

(단위: 조원, %, %p)

연도	사회개발			경제사업			국방			교육			일반행정		
	금액	비중[1]	증가분	금액	비중	증가분	금액	비중	증가분	금액	비중	증가분	금액	비중	증가분
1980	0.8	9.9	1.8	2	26	-5.8	2.3	30.6	3.9	1.1	14.6	0.2	0.7	8.5	-0.6
1981	1.4	13.9	4	2.5	24.7	-1.3	2.8	28	-2.6	1.5	14.4	-0.2	0.9	8.9	0.4
1982	1.6	13.7	-0.2	2.5	21.6	-3.1	3.2	27.3	-0.6	2	17	2.6	1.1	9.2	0.3
1983	1.4	11.8	-1.9	2.4	19.9	-1.7	3.4	27.9	0.6	2.2	17.9	0.9	1.2	10.1	0.9
1984	2	15	3.2	2.6	19.1	-0.8	3.6	26.6	-1.3	2.3	16.8	-1.1	1.2	9	-1.2
1985	1.8	12.4	-2.6	3.3	21.9	2.8	4	26.6	0	2.5	16.6	-0.2	1.4	9.4	0.4
1986	2	12.5	0.1	2.9	18.1	-3.7	4.4	27.5	0.9	2.7	17	0.5	1.6	10	0.6
1987	2.6	14.3	1.9	3.2	17.7	-0.4	4.6	25.5	-2	3.1	17.1	0.1	1.7	9.4	-0.7
1988	3	14.1	-0.2	4.1	19.4	1.7	5.3	25.2	-0.3	3.7	17.7	0.6	1.9	9	-0.3
1989	4.7	18.5	4.3	4.9	18.9	-0.5	5.9	23.1	-2.1	4.4	17.1	-0.6	2.3	8.9	-0.2
1990	6.8	20.4	2	6.8	20.4	1.5	6.7	20	-3	5.6	17	-0.2	2.8	8.5	-0.4
1991	8.1	20	-0.4	8.3	20.7	0.3	7.9	19.6	-0.4	5.6	13.9	-3.1	3.6	8.8	0.4
1992	8.1	17.9	-2.1	8.4	18.7	-1.9	8.7	19.3	-0.3	6.5	14.4	0.5	4.4	9.8	0.9
1993	8.3	17	-0.9	9.7	19.9	1.1	9	18.4	-0.9	9.6	19.7	5.2	4.7	9.6	-0.2
1994	11	18.3	1.3	13.5	22.5	2.6	10.1	16.7	-1.7	11	18.2	-1.4	5.7	9.6	0
1995	13	18.1	-0.2	17.7	24.7	2.2	11.1	15.5	-1.2	12.8	17.8	-0.4	6.9	9.7	0.1
1996	16.2	19.2	1	22	26	1.3	12.6	14.9	-0.7	14.4	17.1	-0.7	7.8	9.3	-0.4
1997	17.8	17.7	-1.5	24.3	24.3	-1.8	13.2	13.1	-1.8	16.2	16.2	-0.9	9	9	-0.3
1998	21	18.2	0.5	30.2	26.2	1.9	13.6	11.8	-1.3	16.7	14.5	-1.7	10.4	9	0
1999	26.2	21.7	3.5	32.5	26.9	0.7	13.2	10.9	-0.9	17.7	14.6	0.1	10.2	8.5	-0.5
2000	28.1	21.7	0	32	24.7	-2.2	14.4	11.1	0.2	19.4	15	0.4	12.4	9.6	1.2
2001	29.7	21.7	0	30.7	22.5	-2.2	14.2	10.4	-0.8	19.6	14.3	-0.7	13.7	10.1	0.4
2002	26.1	19.2	-2.5	29.6	21.8	-0.7	15.3	11.2	0.9	21.6	15.9	1.5	15.3	11.2	1.2
2003	37.9	23.1	3.9	29.9	18.2	-3.6	17.2	10.5	-0.7	24	14.6	-1.2	18	11	-0.3
2004	45	25.9	2.9	31	17.9	-0.3	18.5	10.7	0.2	25.6	14.8	0.1	16.9	9.7	-1.2
2005	51	27.1	1.2	34.2	18.2	0.3	20.2	10.7	0.1	27.5	14.6	-0.1	17.6	9.4	-0.4
2006	56.1	27.6	0.5	36.2	17.8	-0.4	21.4	10.5	-0.2	28.6	14.0	-0.6	19.9	9.8	0.4
2007	59.8	29.0	1.4	37.6	18.2	0.4	22.4	10.8	0.3	30.4	14.7	0.7	22.3	10.8	1.0
2008	66.1	28.1	-0.8	44.0	18.7	0.5	25.2	10.7	-0.1	35.8	15.2	0.5	22.4	9.5	-1.3
2009	76.3	28.4	0.3	54.4	20.3	1.6	27.7	10.3	-0.4	38.9	14.5	-0.7	27.4	10.2	0.7
2010	74.6	29.3	0.9	47.6	18.7	-1.6	27.8	10.9	0.6	37.7	14.8	0.3	25.9	10.2	0.0
2011	78.7	28.8	-0.6	48.5	17.7	-1.0	30.1	11.0	0.1	41.0	15.0	0.2	27.8	10.2	0.0
2012	88.0	30.0	1.3	48.8	16.7	-1.1	30.8	10.5	-0.5	45.1	15.4	0.4	31.2	10.7	0.5
평 균		20.1	0.7		20.9	-0.5		17.2	-0.5		15.8	0.0		9.6	0.0

주: 1) 총지출 및 순융자 대비 비중.
2) 사회개발 : 사회보장 · 복지+보건+오락 · 문화 · 종교+주택건설 · 지역사회개발, 경제사업 : 경제사업, 국방 : 국방, 일반행정 : 일반 공공행정+공공질서및안전

자료: 기획재정부, 「통합재정수지」, 각 연도.

분야별 지출 비중의 추이 변화를 살펴보면, 사회개발 분야의 경우 1999년에 21.7%를 기록한 이후 비슷한 수준을 유지하다가 2004년(25.9%)을 지나면서 꾸준히 상승하여 2012년에는 30%를 초과하였다.

경제사업 분야는 1980년부터 2000년대 초반까지 가장 높은 비중을 차지해 왔으나 1999년 26.9%로 정점을 기록한 후 감소추세를 나타냈다. 2003년부터는 사회개발 분야 비중이 경제사업 분야의 지출을 제치고 분야별 지출 중 가장 높은 지출비중을 차지하고 있다. 2009년에 글로벌 금융위기 극복을 위해 SOC, 산업·중소기업·에너지 부분에 대한 예산편성이 증가함에 따라 당해 20.3%로 확대되었다가 2010년에 다시 18.8%로 감소하여 2012년 16.7%까지 떨어졌다.

국방 분야의 경우 1991년 19.6%를 차지하며 처음으로 10%대로 떨어진 이후 지속적인 감소추세를 보여 2003년 이후로는 10.4-11%대에 머물고 있다.

교육 분야의 경우 1979년에 14.4%의 비중을 차지하였고 이후 증가 추세를 보이다가 1993년 들어 19.7%로 동 기간 중 가장 높은 지출 비중을 나타냈다. 그러나 이후 계속 감소하는 추세를 보여 왔으며 2012년에는 15.4%의 지출비중을 나타냈다.

일반행정 분야는 1979년부터 2000년까지는 10% 미만의 수준을 유지했으나 2001년에 10.1%를 기록하며 10%대를 넘어섰으나, 이후 다시 다소의 감소추세를 거쳐 2006년에 9.7%를 나타낸 후 조금 증가하여 2012년에는 10.7%를 나타냈다.

2. 최근 5년간 재원배분 추이(총지출 기준)

최근 6년간(2009-2014년)의 분야별 재원배분 추이를 살펴보면, 총지출 대비 분야별 재원배분 비중의 경우 보건·복지·노동, 교육, R&D 분야가 2009년 이후 지속적으로 증가해온 반면, 경제사업 부문에 속하는 SOC 분야, 산업·중소기업·에너지 분야, 그리고 농림·수산·식품분야의 비중은 주로 감소 추세를 보였다.

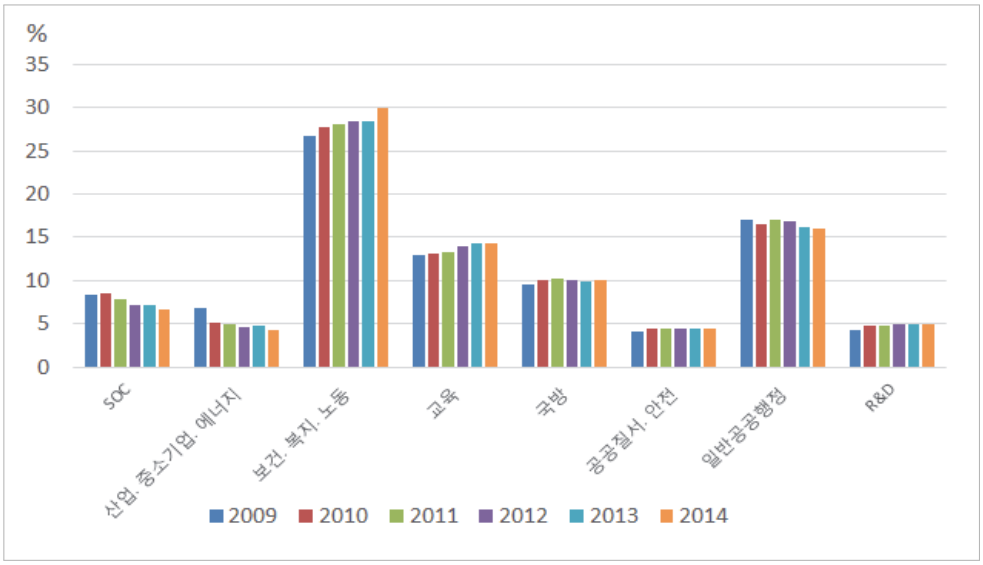
한편, 분야별 재원배분의 GDP 대비 비중은 총지출 대비 비중과는 다소 다른 양상을 발견할 수 있다. 글로벌 금융위기에 대처하기 위해 총지출 규모가 크게 증가한 2009년과 재정건전성 회복을 위해 정부지출 규모가 감소한 2010년 이후는 GDP 대비 총지출 비중의 증감에 따라 GDP 대비 분야별 지출 비중도 동행적인 추이를 나타냈다. GDP

대비 총지출 비중이 증가한 2009년과 2012년에는 대부분 분야의 GDP 대비 지출 비중이 증가하였고, GDP 대비 총지출 비중이 감소한 2010년과 2011년에는 대부분 분야의 지출 비중이 감소하였다. 예를 들어, GDP 대비 총지출 비중이 증가한 2012년의 경우에는 SOC와 산업·중소기업·에너지 등 2개 분야의 GDP 대비 지출 비중만 감소하고 나머지 대부분 분야는 증가하였다. 2013년에는 일반공공행정 분야를 제외한 모든 분야의 GDP 대비 예산이 확대되었다. 이는 추가경정예산의 집행으로 인한 것이라 할 수 있다. 이에 따라서 SOC와 산업·중소기업·에너지 분야는 2009년 이후 처음으로 반등하였다.

[그림 5-6] GDP 대비 분야별 재원배분 추이

자료: 기획재정부, 디지털예산회계시스템

〔그림 5-7〕 총지출 대비 분야별 재원배분 추이



자료: 기획재정부, 디지털예산회계시스템

2008년 글로벌 금융위기 시 경기대응과 서민생활 안정을 위해 가장 크게 증가한 SOC와 산업·중소기업·에너지 등 경제사업 분야와 보건·복지·노동 분야는 2010년 이후 다소 상반된 양상을 보였다. SOC와 산업·중소기업·에너지 분야의 경우, 경제위기를 극복하기 위해 확대 재정정책을 시행한 2009년(추경기준)에 큰 폭의 증가율을 나타낸 이후 계속적인 감소 추세를 보이고 있다(SOC: 2010년 -0.22%p, 2011년 -0.22%p, 2012년 -0.16%p, 산업·중소기업·에너지: 2010년 -0.65%p, 2011년 -0.09%p, 2012년 -0.05%p). 보건·복지 분야의 경우, 글로벌 금융위기 극복을 위해 수정예산과 추경예산이 편성된 2009년에는 최근 5년간 가장 높은 0.52%p가 증가하였다. 그러나 이후에는 2010년 -0.54%p, 2011년 -0.12%p, 2012년 0.26%p의 증감을 나타냈다.

최근 지속적으로 지출비중이 증가한 분야는 교육과 R&D 분야이다. 교육 분야의 경우, 2011년 이후 계속적으로 증가하여 최근 분야별 재정지출 중 가장 눈에 띄는 증가 추세를 보여 왔다. 이는 유아 및 초·중등교육의 주요 재원인 지방교육재정교부금이 증가한데서 영향을 받았다. 이는 내국세 규모의 증가와 지방교육재정교부금의 교부율 인상 등에 기인한다. 교부율의 경우, 2006년 내국세 총액의 19.4%에서 2008년 내국세

의 20.0%로 인상된데 이어 2010년부터 20.27%로 인상되었다.

R&D 분야에 대한 재원배분도 꾸준한 확대 모습을 보이고 있어 2008-2012년 기간 동안 0.05%p 증가하였다.

〈표 5-7〉 최근 분야별 재원배분 추이

(단위: 조원, %, %p)

분 야	2009			2010			2011			2012			2013			2014 (국회 수정예산)	
	규모	총지출 대비	GDP 대비	규모	총지출 대비	GDP 대비	규모	총지출 대비	GDP 대비	규모	총지출 대비	GDP 대비	규모	총지출 대비	GDP 대비	규모	총지출 대비
SOC	25.4	8.4	2.21	25.1	8.6	1.98	24.4	7.9	1.83	23.1	7.1	1.68	25.0	7.2	1.75	23.7	6.7
산업·중소기업·에너지	20.8	6.9	1.81	15.1	5.2	1.19	15.2	4.9	1.14	15.1	4.6	1.10	16.7	4.8	1.17	15.4	4.3
농림·수산·식품	17.3	5.7	1.50	17.3	5.9	1.37	17.6	5.7	1.32	18.1	5.6	1.31	18.9	5.4	1.32	18.7	5.3
보건·복지·노동	80.5	26.7	6.99	81.2	27.7	6.42	86.4	28.0	6.48	92.6	28.5	6.72	99.3	28.5	6.95	106.4	29.9
교육	39.2	13.0	3.40	38.3	13.1	3.03	41.2	13.3	3.09	45.5	14.0	3.30	49.9	14.3	3.49	50.7	14.2
문화·체육·관광	3.6	1.2	0.31	3.9	1.3	0.31	4.2	1.4	0.32	4.6	1.4	0.33	5.1	1.5	0.36	5.4	1.5
환경	5.7	1.9	0.49	5.4	1.8	0.43	5.8	1.9	0.44	6	1.8	0.44	6.5	1.9	0.46	6.5	1.8
국방[1]	29	9.6	2.52	29.6	10.1	2.34	31.4	10.2	2.36	33	10.1	2.40	34.5	9.9	2.42	35.7	10.0
외교·통일	3.0	1.0	0.26	3.3	1.1	0.26	3.7	1.2	0.28	3.9	1.2	0.28	4.1	1.2	0.29	4.2	1.2
공공질서·안전	12.4	4.1	1.08	12.9	4.4	1.02	13.7	4.4	1.03	14.5	4.5	1.05	15.2	4.4	1.06	15.8	4.4
일반공공행정	51.7	17.1	4.49	48.7	16.6	3.85	52.4	17.0	3.93	55.1	16.9	4.00	56.2	16.1	3.93	57.2	16.1
기타[2]	13.2	4.4	1.15	12	4.1	0.95	13.1	4.2	0.98	13.9	4.3	1.01	17.6	5.0	1.23	16.1	4.5
R&D[3]	12.7	4.2	1.10	13.7	4.7	1.08	14.9	4.8	1.12	16	4.9	1.16	17.1	4.9	1.20	17.7	5.0
총 지 출[4]	301.8	100.0	26.20	292.8	100.0	23.1	309.1	100.0	23.1	325.4	100.0	23.6	349.0	100.0	24.4	355.8	100.0

주: 1) 일반회계 기준임.
2) 기타분야에는 통신, 과학기술, 예비비가 포함됨.
3) 예산 16개 분야에 각각 포함된 R&D 지출을 합계한 금액.
4) 일반회계·특별회계·기금의 총계에서 계정 간 내부거래 및 보전지출을 제외하여 산출.
자료: 기획재정부, 디지털예산회계시스템

3. 지출속성별 현황 및 문제점

우리나라는 당초 의무지출과 재량지출을 구분하지 않았으나, 2010년 5월 「국가재정법」의 개정으로 지출을 의무지출과 재량지출로 구분하고 2012년부터 정부는 '2012-2016년 국가재정운용계획'부터 재정규모 증가율을 의무지출과 재량지출로 나누어 제출하도록 하고 있다.

국가재정법
제7조(국가재정운용계획의 수립 등) ② 국가재정운용계획에는 다음 각 호의 사항이 포함되어야 한다.〈개정 2010.5.17〉 4의2. 의무지출(재정지출 중 법률에 따라 지출의무가 발생하고 법령에 따라 지출규모가 결정되는 법정지출 및 이자지출을 말하며, 그 구체적인 범위는 대통령령으로 정한다)의 증가율 및 산출내역 4의3. 재량지출(재정지출에서 의무지출을 제외한 지출을 말한다)의 증가율에 대한 분야별 전망과 근거 및 관리계획

의무지출의 범위는 「국가재정법」 시행령 제2조 제4항에 규정되어 있다. 동 시행령에 따른 의무지출은 지방교부세 및 지방교육재정교부금, 국제조약 또는 국제법규에 따라 발생되는 지출, 이자지출이다.

국가재정법 시행령 제2조 제4항
1. 「지방교부세법」에 따른 지방교부세, 「지방교육재정교부금법」에 따른 지방교육재정교부금 등 법률에 따라 지출의무가 정하여지고 법령에 따라 지출규모가 결정되는 지출 2. 외국 또는 국제기구와 체결한 국제조약 또는 일반적으로 승인된 국제법규에 따라 발생되는 지출 3. 국채 및 차입금 등에 대한 이자지출

현재 국가재정운용계획의 경우 의무지출을 지방이전재원, 복지분야 법정지출, 이자지출, 기타 의무지출 등 4개 유형으로 구분하여 5년간의 계획치를 제시하고 있다.

정부 총지출을 의무지출과 재량지출로 구분하여 5년간의 계획치를 제시하는 것은

정부의 재정운용계획의 신뢰성을 제고하고 재정적자와 국가채무를 관리하며 재정지출 확대/감소의 우선순위를 정하는데 도움을 주기 때문에 매우 중요하다고 할 수 있다. 특히 의무지출은 재량지출과 달리 법률에 의해 지출의무가 발생하고 법령에 따라 지출규모가 결정된다, 그러므로 일단 예산이 편성되기 시작하면 그 지출규모가 줄어들기 어려워 재정운용 여건에 따라 그 수준을 통제하는 것이 사실상 불가능하다. 이러한 이유로 국회가 「국가재정법」을 개정하여 의무지출 내역과 증가율을 국가재정운용계획에 포함되도록 한 것이다.

의무지출이 총지출에서 차지하는 비중의 추이를 살펴보면, 2007년 42.2%에서 2012년 46.4%로 4.2%p 증가했으며, 규모의 연평균 증가율은 8.3%를 기록했다. 반면, 재량지출은 2007년 57.8%에서 2012년 53.6%로 4.2%p 증가했고, 규모의 연평균 증가율은 4.7% 증가하였다. 의무지출의 증가속도는 총지출의 연평균 증가율 6.3%보다도 2%p 빠른 수준이다.

〈표 5-8〉 총지출 대비 의무지출 추이: 결산액 기준

(단위: 조원, %)

	2007	2008	2009	2010	2011	2012	평균 증가율
의무지출 (비중) (증가율)	100.6 (42.2)	115.5 (43.9) (14.8)	121.7 (41.4) (5.4)	128.1 (45.3) (5.3)	140.4 (46.1) (9.6)	150.1 (46.4) (6.9)	8.3
재량지출 (비중) (증가율)	137.85 (57.8)	147.3 (56.1) (6.9)	172.3 (58.6) (17.0)	154.7 (54.7) (-10.2)	165.2 (54.3) (6.8)	173.2 (53.6) (4.8)	4.7
총지출	238.4	262.8	294.0	282.8	304.4	323.3	6.3

자료 : 국회예산정책처, 「2012회계연도 결산 중점 분석」, 2013.

의무지출은 공적연금·건강보험·취약계층·고용·보훈 등의 사업으로 구성된 복지 분야, 지방재정교부금·지방교육재정교부금으로 이뤄진 지방이전재원 분야, 국공채·차입금으로 구성된 이자지출 분야와 농업직불금·방위비분담금·토지보상비·입법활동비·국제분담금의 사업으로 구성된 기타 분야로 구분된다.

먼저 복지분야는 의무지출에서 차지하는 비중이 가장 높은 분야로서 2007년 집행액이 34.8조원(총의무지출 대비 32.4%) 에서 2012년 58조원(총의무지출 대비 38.6%)으로 연평균 10.8% 증가하였다. 관련 사업 중 장애인과 영유아에 대한 지출의

연평균 증가율이 각각 44.8%와 34.3%로 가장 높았다. 영유아 부문의 경우 영유아보육료지원사업만으로 구성된 것으로서 향후 사업의 일부가 점진적으로 누리과정에 통합될 예정이기 때문에 추후 감소될 것으로 전망된다. 그 밖에 공적연금의 증가율이 연평균 11.8%로 복지 분야 중 세 번째로 높았는데 전체 복지지출에서 차지하는 비중이 높기 때문에 복지 분야 지출 확대에 가장 큰 영향을 주는 사업이라 할 수 있다. 또한 공적연금 중에서도 국민연금의 연평균 증가율이 17.4%에 달할 정도로 빠르게 증가하고 있다. 이러한 증가율은 총지출의 연평균 증가속도인 6.3%와 의무지출의 연평균 증가율 8.3%에 비해서도 매우 높은 수준이다. 국민연금은 노령연금, 반환일시금, 유족연금과 장애연금으로 구성된 구성되어 있는데 이 중 노령연금 지급액의 급속한 증가가 국민연금의 연평균 증가율에 가장 큰 영향을 주었다.

〈표 5-9〉 총지출 대비 의무지출 추이: 결산액 기준

(단위: 십억원, %)

구 분	의무지출 항목	2007	2008	2009	2010	2011	2012	연평균 증가율
복지분야 법정지출	공적연금	15,065	17,363	18,631	20,903	22,902	26,372	11.8
	건강보험	4,078	4,484	5,186	5,382	5,604	5,955	7.9
	기초생활보장	6,224	6,693	6,604	6,695	6,894	7,145	2.8
	노인	0	1,729	2,760	3,079	3,276	3,475	8.0
	영유아	583	735	1,259	1,537	1,959	2,550	34.3
	장애인	53	53	53	202	342	337	44.8
	고용	6,081	6,799	8,431	7,890	6,608	8,416	6.7
	보훈	2,572	2,763	2,937	2,912	3,394	3,604	7.0
	기타	101	124	117	123	135	175	11.6
	소계	34,757	40,743	45,978	48,723	51,114	58,029	10.8
지방이전 재원	지방교부금	27,500	27,800	26,900	28,100	31,300	33,200	3.8
	지방교육재정교부금	29,900	30,900	30,500	33,100	36,000	38,400	5.1
	소계	57,400	58,700	57,400	61,200	67,300	71,600	4.5
이자지출	국고채	7,910	8,289	9,272	10,737	11,321	10,880	6.6
	국민주택채권	1,328	1,123	1,041	1,468	2,010	1,860	7.0
	국고채무부담행위	7	8	9	4	3	3	-15.6
	예금이자	1,389	1,676	2,064	1,834	1,936	2,626	13.6
	차입금 등 기타	888	1,025	988	962	868	805	-1.9
	소계	11,522	12,121	13,374	15,005	16,138	16,174	7.0
기타분야		3,572	3,861	3,804	4,718	6,367	4,382	4.2

자료: 국회예산정책처, 「2012회계연도 결산 중점 분석」, 2013. 재정리.

〈표 5-10〉 총지출 대비 의무지출 추이: 총의무지출 대비 비중

(단위: %)

구 분	의무지출 항목	2007	2008	2009	2010	2011	2012	연평균 변화율
복지분야 법정지출	공적연금	14.0	15.0	15.5	16.1	16.3	17.6	4.6
	건강보험	3.8	3.9	4.3	4.2	4.0	4.0	0.8
	기초생활보장	5.8	5.8	5.5	5.2	4.9	4.8	-3.9
	노인	0.0	1.5	2.3	2.4	2.3	2.3	11.5
	영유아	0.5	0.6	1.0	1.2	1.4	1.7	25.6
	장애인	0.0	0.0	0.0	0.2	0.2	0.2	35.3
	고용	5.7	5.9	7.0	6.1	4.7	5.6	-0.2
	보훈	2.4	2.4	2.4	2.2	2.4	2.4	0.0
	기타	0.1	0.1	0.1	0.1	0.1	0.1	4.4
	소계	32.4	35.3	38.1	37.6	36.3	38.6	3.6
지방이전 재원	지방교부금	25.6	24.1	22.3	21.7	22.2	22.1	-2.9
	지방교육재정교부금	27.9	26.8	25.3	25.5	25.5	25.6	-1.7
	소계	53.5	50.9	47.6	47.2	47.8	47.7	-2.3
이자지출	국고채	7.4	7.2	7.7	8.3	8.0	7.2	-0.4
	국민주택채권	1.2	1.0	0.9	1.1	1.4	1.2	0.0
	국고채무부담행위	0.0	0.0	0.0	0.0	0.0	0.0	-21.1
	예금이자	1.3	1.5	1.7	1.4	1.4	1.7	6.2
	차입금 등 기타	0.8	0.9	0.8	0.7	0.6	0.5	-8.3
	소계	10.7	10.5	11.1	11.6	11.5	10.8	0.0
기타분야		3.3	3.3	3.2	3.6	4.5	2.9	-2.6

자료: 국회예산정책처, 「2012회계연도 결산 중점 분석」, 2013. 재정리.

지방이전재원 분야는 내국세, 종합부동산세 및 교육세의 일부가 지방으로 교부되는 것이기 때문에 전적으로 정부수입에 영향을 받는다. 2007-2012년 연평균 증가율이 4.5%를 기록했는데 이는 총지출 및 의무지출 연평균 증가율을 많이 하회하는 수준이다. 이자지출의 경우 2007-2012년 기간 연평균 증가율이 7%에 달했는데 이는 의무지출 평균증가율 8.2%보다 1.2%p 낮은 수준을 보인 것이다. 이자지출이 의무지출에서 차지하는 비중은 동 기간에 걸쳐 대략 10% 중반에서 11% 중반 사이에서 변화하는 움직임을 보였다. 구성내역을 살펴보면, 예금이자의 연평균 증가율이 13.6%로 가장 높았으며 그 다음으로 국민주택채권, 국고채가 각각 7%와 6.6%의 증가율을 나타냈다.

의무지출의 경우 경직적인 성격이 강해서 탄력적인 재정운영을 어렵게 한다. 재정은 소득재분배 기능과 함께 경기 안정화 기능을 담당하는 대표적인 국가 경제정책 수단이다. 재정의 경기 안정화 정책은 경제상황과 역행적으로 이루어져야 한다. 즉, 경기가 하강국면에 있을 때에 확장적인 재정정책을 통해 경기를 부양시키는 역할을 해야 하

며, 경기가 지나치게 과열될 때에는 긴축적인 재정정책을 통해 경기를 진작시키는 역할을 해야 한다. 그러나 국가 재정 중 의무지출이 차지하는 비중이 높을수록 경기대응적인 재정정책의 수행뿐만 아니라 새로운 정책사업의 수행을 어렵게 한다. 또한 이러한 재정정운용의 경직성은 국가채무의 증가를 유발한다. 경기대응을 위한 재량적 재정정책이나 신규 재정사업의 추진을 위해서는 재원의 확보가 필요한데 이것을 위해 조세수입을 확대시키기 어렵기 때문에 대개 국채 등을 발행하여 추가재원을 조달하게 되므로 채무증가에 따른 재정 건전성 훼손이 가능성이 커진다.

제3절 사회지출과 재정안정성

1. 사회지출, 국가채무, 이자지출

과거 주요국의 사례를 보면 정부지출과 정부부채 모두 GDP보다 빠르게 증가해왔다. 조세수입 역시 확대되어 왔으나 정부지출 증가속도에 못 미치는 수준에서 신장됨에 따라 적자재정 운용결과 국가채무가 급격히 증가하였다. 이 이면에는 경제위기나 세계화의 진전, 고령화와 같은 사회경제적 변화에 대한 각국 정부의 정책적 대응의 일환으로 추진된 사회이전지출 확대가 자리하고 있다.

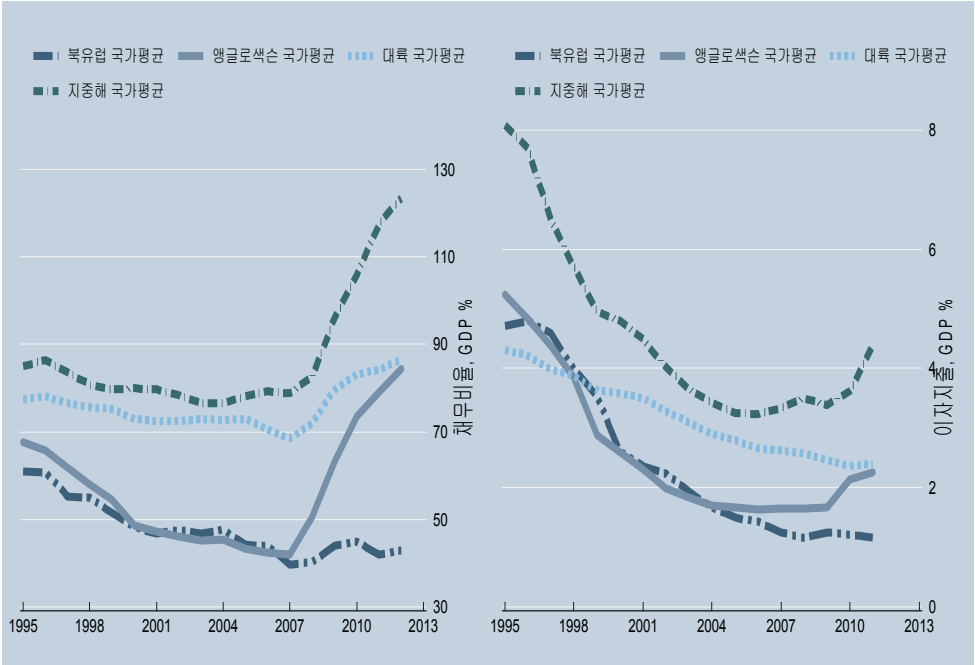
현재 각국별로 정도의 차이는 있지만 대부분 고령화와 저성장의 위험에 공통적으로 노출되어 있다. 이것은 최근 몇몇 나라에서 추진되고 있는 지출삭감을 통한 재정효율화 노력과 별개로 사회지출확대 압력이 여전히 존재하고 있음을 의미하며, 당분간 사회지출이 정부지출을 견인하는 추세에는 큰 변화가 없을 것으로 보인다.

제도개혁이 없을 경우 고령화는 특히 건강보험과 연금관련 공공지출을 급증시키는 요인으로 작용한다. 이때 이를 뒷받침할 재원이 조세수입(사회보험료 포함)을 통해 충분히 확보되지 못할 경우 그리고 증세가 여의치 않을 경우 관행적으로 그래왔듯이 공공부채 증가를 요구하게 된다. 이와 같이 누적된 부채는 다시 정부의 추가 재원을 필요로 하게 되는데 바로 정부의 이자지출이다. 정부지출은 경제성장에 긍정적인 효과를 줄 수 있다. 하지만 이자지출은 순수한 비용으로 재정손실을 의미한다. 또한 정부가 최우선적으로 지출해야 하는 법정의무지출로 나라빚이 증가할수록 이에 따른 재정손실

규모가 가중된다는 점에서 국가경제나 재정에 부정적인 영향을 준다.

[그림 5-8] 의 주요국가 군별 국가채무비율과 이자지출을 보면, 미국, 그리스, 스페인, 포르투갈 등 최근 심각한 재정위기를 겪은 국가들의 이자지출 부담이 최근 급등했음을 알 수 있다. 한편, 90년대 이후 경제위기 등 사회경제적 변화를 겪으면서 강력한 조세재정개혁을 거쳐 재정적자 감축을 통해 재정건전화를 이끌어 냈던 일부 국가들의 경우 소모적인 이자지출 비중이 현저히 낮은 수준임을 알 수 있다.

[그림 5-8] OECD 주요국의 국가채무와 이자지출 추이 (1995-2011)

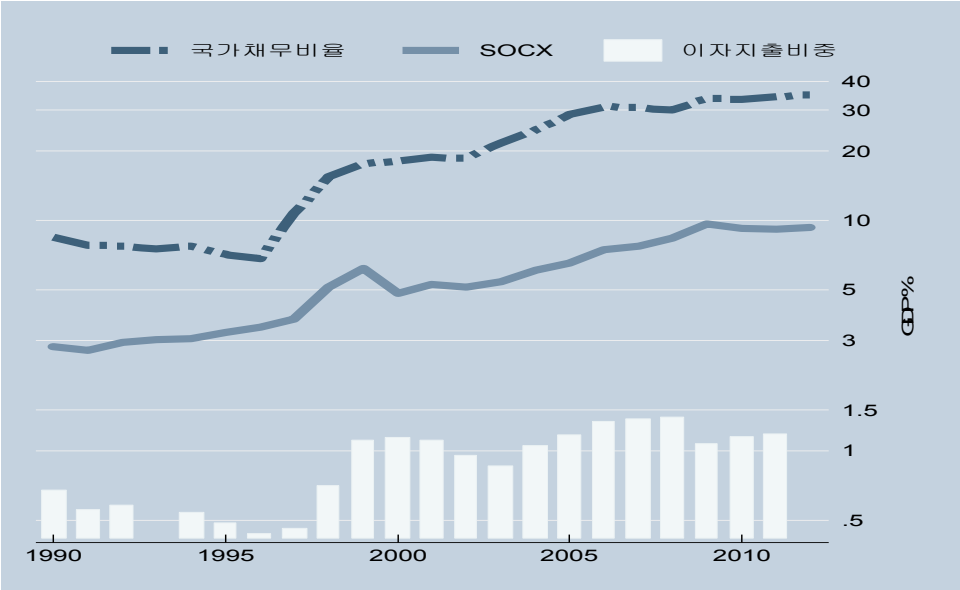


주: 북유럽(스웨덴, 핀란드, 노르웨이, 덴마크), 앵글로 색슨(호주, 캐나다, 아일랜드, 영국, 미국), 대륙(오스트리아, 벨기에, 프랑스, 독일), 지중해 (그리스, 이탈리아, 포르투갈, 스페인)
자료: OECD stat.

우리나라의 경우 2013 회계연도 결산결과에 따르면 공공기관을 제외한 일반정부 채무는 2012년 465.2조원보다 55.8조원 증가한 521조원에 이르러 2013년 국내총생산의 36.5%를 차지하고 있다. 이는 OECD 평균 국가채무비율 108.8%의 1/3 수준에 불과하다. 하지만 연금충당부채 등 공공기관 전체의 부채까지 포함할 경우 총부채비율은 두 배가 넘는 GDP의 78.2%수준까지 육박한다. 2011년 420.5조원 (GDP의 34%)

에 불과했던 국가채무에 대한 정부의 이자지출은 GDP의 1.2% 규모였다. 공공기관 채무까지 고려하게 되면 이자지출 부담은 두 배에 이른다. 지난 1997년부터 2013년 기간 동안 국가채무만 연평균 14%씩 증가한 것으로 나타났다. 최근 부채문제가 심각한 남유럽국가(PIGS)들보다 빠른 속도로 나라빚이 증가하고 있는 것이다. 게다가 국채의 해외투자자 비중이 이미 17%수준에 이르고 있고 대외적 충격에 취약한 소규모 개방경제라는 경제구조적 특성상 나라빚의 증가는 국채금리의 급등을 야기할 수 있다. 그 결과 실물경제의 침체, 세수감소 및 경직성 지출인 이자비용과 경기대응성 재량지출 수요 증가로 부채가 더 쌓여가는 악순환의 반복을 초래할 수 있는 것이다.

[그림 5-9] 한국의 공공사회지출, 국가채무 및 이자지출 추이



자료: OECD stat.

아직 국가채무비율이 상대적으로 낮고 이자수입이 이자지출을 상회하고 있지만, 재정지출 수요증가와 향후 급속한 연금급여지출에 따른 이자수입 여력 감소 그리고 최근까지 숨겨져 왔던 막대한 규모의 공공기관 부채 문제가 가시화되면서 채무안정성을 확신하기 어려운 상황이다. 고령화에 따른 미래 재정위험에 대한 재정여력을 확보하기 위해서도 공공부문 부채비율 안정화가 필요하다. 이 같은 사정은 국공채발행을 통해

향후 고령사회지출에 대한 재원을 조달할 수 있는 여력이 거의 없음을 시사한다. 즉, 정부지출을 효율적으로 관리하여 가용재원을 만들어내거나 증세를 통해서 재정공간을 확충해야 한다는 것이다. 이와 관련하여 이하에서는 주요국의 지출관리수단에 대해 살펴보기로 한다.

2. 주요국의 재정건전성 강화 노력[6)]

최근 세계경제 위기와 유럽 및 미국의 재정위기에 앞서 1980년대와 1990년대 심각한 재정위기를 겪은 나라들은 이미 여러 가지 재정건전성 강화수단을 도입하고 있다. 1990년대 초 재정적자가 누적되면서 국가채무가 급증함에 따라 재정위험이 크게 높아진 독일, 영국, 스웨덴, 미국, 캐나다 등은 건전재정 유지를 위해 총액배분 예산편성, 성과중심의 예산 운용 등으로 대표되는 재정개혁 정책을 실시하였다. 더불어 3년(영국, 스웨덴)에서 7년(미국) 동안 재정 지출을 통제하는 재정규율[7)]을 도입하였다.

정문종(2012)에 따르면 재정 재정건전성을 유지하기 위한 수단은 예산의 '편성-심의-집행' 순환과정을 기준으로 ① 예산과정 전체를 관통하는 재정준칙, ② 예산편성과정에서의 건전성 강화 수단, ③ 예산심의과정에서의 건전성 유지 수단, ④ 예산확정 이후 집행과정에서의 건전성 통제 수단으로 구분할 수 있다. 나아가 각 수단을 다음과 같이 정리하고 있다.

첫 번째, 재정준칙은 개별적인 사업 또는 특정 분야에 대한 지출을 통제하는 데 목표를 두기보다는 예산과정 전체를 아우르는 재정운용 방향을 규정하는 형태이다. 예를 들면, 적자목표 한도 설정(미국의 1985년 예산균형법, 유럽연합의 안정·성장협약), 국채한도 설정(영국의 채무규칙), 총지출목표(미국의 1990년 예산집행법, 영국의 1998년 재정안정법), 중장기 재정목표 설정(스웨덴) 등이 여기에 해당된다.

---

6) 이하는 정문종(2012) 「예산과정에서 재정건전성 강화 수단에 관한 연구」(『예산정책연구』, 제1권 제1호, 2012.5., NABO)의 내용을 중심으로 최근 미국과 우리나라의 입법동향을 추가하여 2014년 3월 18일 한국보건사회연구원 정책간담회에서 저자가 발표한 내용을 요약하여 수록한 것임.

7) 여기서 '재정규율'은 재정을 통제하기 위한 수단을 통칭하는 용어로 사용한다. 이에 대하여 '재정준칙'은 헌법, 법률 또는 국제조약 등에 의한 성문적인 규범으로서 예산과정 전체를 지배하는 원칙이라는 의미로 사용한다.

두 번째, 예산의 편성과정에서 재정건전성을 확보하는 수단들은 의원내각제 제도를 채용하고 있는 나라에서 주로 발견된다. 예산편성과정을 중시하는 재정통제 유형으로는 예산편성전 의회보고(영국의 예산전보고(pre-budget report), 스웨덴의 춘계재정보고)가 대표적인 사례이다. 그 외에 최근 들어 확산되고 있는 중기재정계획에 입각한 예산편성, 총액배분자율편성의 예산편성 방식 등을 들 수 있다.

세 번째, 예산심의과정에서 건전성을 유지하는 정책수단들은 의회가 예산심의과정에서 주도권을 행사하거나, 일정한 역할을 수행하는 경우 채용되는 것들이다. 예산총액한도설정(미국의 예산결의안제도), 법률 제·개정에 따라 발생하는 지출 확대 제한, 의회의 위원회 간에 발생하는 이견 조정제도 등을 들 수 있다.

네 번째 유형의 수단들은 예산관련법들이 확정된 후 의회가 합의한 입법의도와 통과된 법률 사이에 괴리가 발생하여 예상보다 지출이 확대되거나 수입이 부족한 경우에 취해지는 정책수단과 관련된 것이다. 예상 재정수지와 실현된 재정수지는 차이가 날 수밖에 없다. 여기서 논하는 대상은 이러한 경우가 아니라, 입법이 종료된 바로 그 시점에서 의도된 재정수지와 입법결과 나타난 재정수지에 차이가 발생하여 재정적자가 확대되는 경우를 말한다. 이러한 일종의 사고가 발생하는 경우, 그것에 대처하는 방식으로는 해당 법률을 즉시 개정하여 지출을 줄이는 방식을 택할 수 있다. 이 때 사용될 수 있는 수단이 (입법부에 의한 조정이 아니라) 행정부에 의한 재정지출조정이다. 물론 이 방식에 대해서는 (법률의 형태로) 입법부와 사전에 합의가 있어야 할 것이다. 이러한 수단의 대표적인 예로는 강제집행조정(sequestration)을 들 수 있다(정문종, 2012, pp239-240).

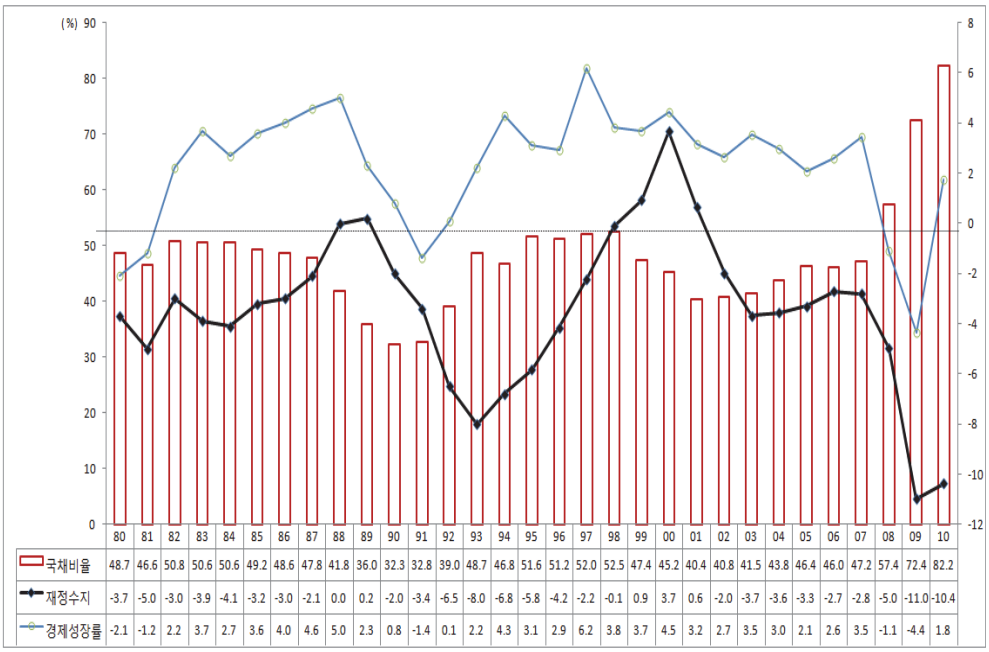
이와 같이 예산과정에서 지출을 통제하는 수단의 경우 이의 실효성을 담보하기 위해 대부분 헌법이나 재정법상 그 규정을 두고 있다. 독일의 경우 헌법에 의거하여 2020년 이후에는 연방정부뿐만 아니라 주정부도 균형재정 원칙을 준수해야 한다. 이외에도 적정재정적자 비율 (예, GDP 대비 3%)이나 지출상한제 또는 최근 우리나라에서 논의되고 있는 pay-as-you-go 원칙 등의 재정준칙이 있다. EU 회원국들의 경우 마스트리히트 조약의 재정조항을 보완한 안정 · 성장 협약(Stability and Growth Pact, 1997년)에 따라 재정적자 비율을 GDP대비 3% 이내, 정부부채비율을 GDP 대비 60%이하로 유지해야 한다. 미국은 1990년 재량지출(discretionary spending)에 대한 상한선 설정과 세입과 의무지출(mandatory spending)에 대한 pay-as-you-go(PAYGO)

원칙을 명시하여 예산집행법 제정에 따라 세출법안에 의해 지출상한을 통제하도록 하는 재정준칙을 도입하였다.

[그림 5-10]-[그림 5-14]는 지난 30년간 영국, 미국, 캐나다 그리고 스웨덴의 재정운용과 재정흐름을 보여주고 있다.

영국은 1980년대 꾸준한 경제성장을 기반으로 안정적으로 재정을 운용하여 1990년에는 국가채무비율을 GDP의 32.7%까지 축소시켰다. 하지만 `90년대들어 3-4% 성장률이 유지됨에도 불구하고 국가채무는 지속적으로 증가하여 1998년에는 GDP의 52.5%에 이르게 되었다. 1997년 재정안정법 제정으로 재정적자 관리와 의회의 예산전보고제도 도입을 통해 재정수지 관리를 강화하였고 2002년에는 국가채무비율을 40.8%까지 축소시키는데 성공하였다. 재정규율의 정립 전후를 비교해보면, 1990년대에 경제성장률은 상대적으로 낮지만 재정수지 관리 측면에서 1980년대 보다 안정적으로 재정이 관리되었다는 점에서 재정규율이 나름의 역할을 했다고 판단할 수 있다.

[그림 5-10] 영국의 재정

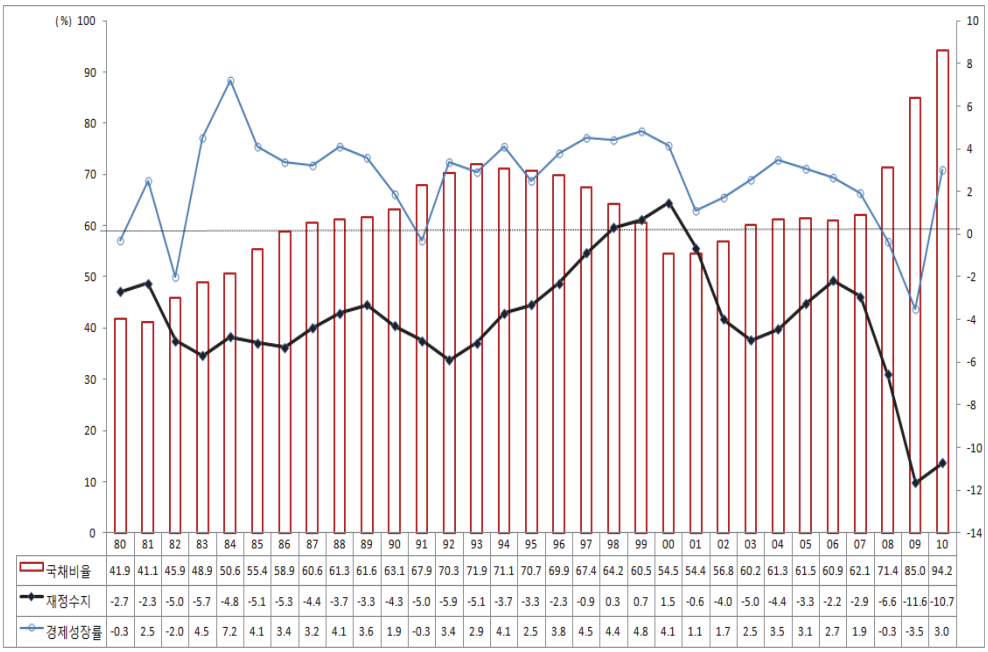


	80	81	82	83	84	85	86	87	88	89	90	91	92	93	94	95	96	97	98	99	00	01	02	03	04	05	06	07	08	09	10
국채비율	48.7	46.6	50.8	50.6	50.6	49.2	48.6	47.8	41.8	36.0	32.3	32.8	39.0	48.7	46.8	51.6	51.2	52.0	52.5	47.4	45.2	40.4	40.8	41.5	43.8	46.4	46.0	47.2	57.4	72.4	82.2
재정수지	-3.7	-5.0	-3.0	-3.9	-4.1	-3.2	-3.0	-2.1	0.0	0.2	-2.0	-3.4	-6.5	-8.0	-6.8	-5.8	-4.2	-2.2	-0.1	0.9	3.7	0.6	-2.0	-3.7	-3.6	-3.3	-2.7	-2.8	-5.0	-11.0	-10.4
경제성장률	-2.1	-1.2	2.2	3.7	2.7	3.6	4.0	4.6	5.0	2.3	0.8	-1.4	0.1	2.2	4.3	3.1	2.9	6.2	3.8	3.7	4.5	3.2	2.7	3.5	3.0	2.1	2.6	3.5	-1.1	-4.4	1.8

주: 좌축은 국채비율, 우축은 GDP대비재정수지(%)와 경제성장률
자료: OECD 2011.정문종(2012) [그림 1] 재인용 p. 257

미국의 경우 1990년 예산집행법이 도입되기 이전까지 경제성장에도 불구하고 재정건전성은 지속적으로 악화되었다. 지출상한제와 PAYGO제도 시행이후로 재정적자의 개선이 뚜렷하게 확인된다. 1990년대 경제 호황기에 들어 재정수지 흑자가 지속되고 국가채무비율이 크게 개선되었고 2002년 지출상한선제도와 PAYGO제도가 폐지되었다. 하지만 최근 2008년 금융위기 이후 국가채무비율이 급등하면서 재정불안이 심화되고 있다. 비록 예산결의안과 의회규칙에서 암묵적으로 지출상한제도와 PAYGO 준칙이 유지되고는 있지만, 경제성장률과 재정수지 격차가 확대되고 있다는 점에서 성문화된 재정규율의 폐지로 경제위기 시 재정관리 능력이 약화되었음을 간접적으로 확인할 수 있다.

[그림 5-11] 미국의 재정



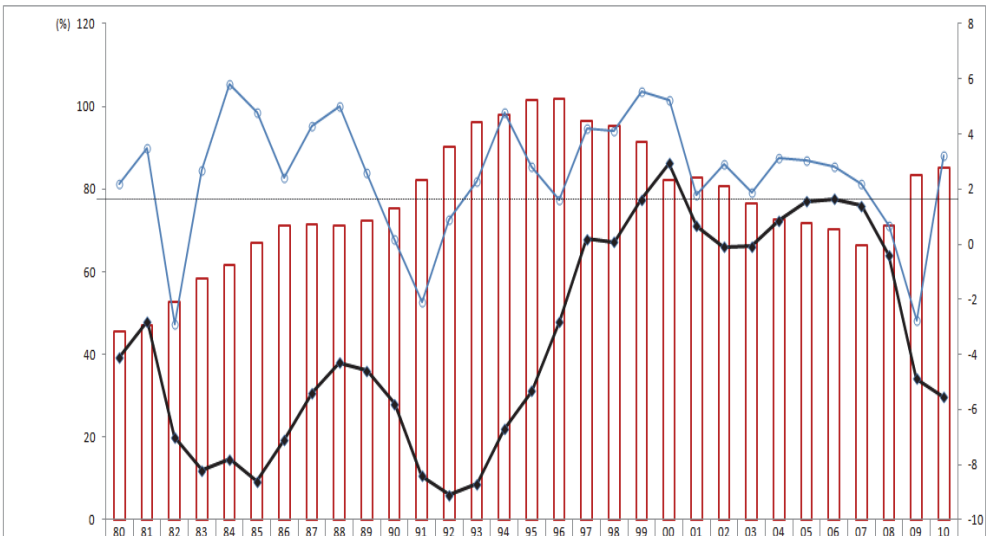
	80	81	82	83	84	85	86	87	88	89	90	91	92	93	94	95	96	97	98	99	00	01	02	03	04	05	06	07	08	09	10
국채비율	41.9	41.1	45.9	48.9	50.6	55.4	58.9	60.6	61.3	61.6	63.1	67.9	70.3	71.9	71.1	70.7	69.9	67.4	64.2	60.5	54.5	54.4	56.8	60.2	61.3	61.5	60.9	62.1	71.4	85.0	94.2
재정수지	-2.7	-2.3	-5.0	-5.7	-4.8	-5.1	-5.3	-4.4	-3.7	-3.3	-4.3	-5.0	-5.9	-5.1	-3.7	-3.3	-2.3	-0.9	0.3	0.7	1.5	-0.6	-4.0	-5.0	-4.4	-3.3	-2.2	-2.9	-6.6	-11.6	-10.7
경제성장률	-0.3	2.5	-2.0	4.5	7.2	4.1	3.4	3.2	4.1	3.6	1.9	-0.3	3.4	2.9	4.1	2.5	3.8	4.5	4.4	4.8	4.1	1.1	1.7	2.5	3.5	3.1	2.7	1.9	-0.3	-3.5	3.0

주: 좌축은 국채비율, 우축은 GDP대비재정수지(%)와 경제성장률
자료: OECD 2011. 정문종(2012) [그림 2] 재인용, p. 258.

한편, 캐나다는 1990년대 중반이후부터 경기순환을 고려한 재정관리를 염두에 둔 경제전망에 기초하여 재정적자를 관리하고 있다. 1990년대 중반 이후 경제성장률과 재정수지 격차가 줄어들고 있는 점이나 최근 세계경제위기에서 영국이나 미국에 비해

상대적으로 양호한 재정흐름을 보이고 있다는 사실은 재정관리의 중요성을 보여주는 사례라 할 수 있다.

〔그림 5-12〕 캐나다의 재정

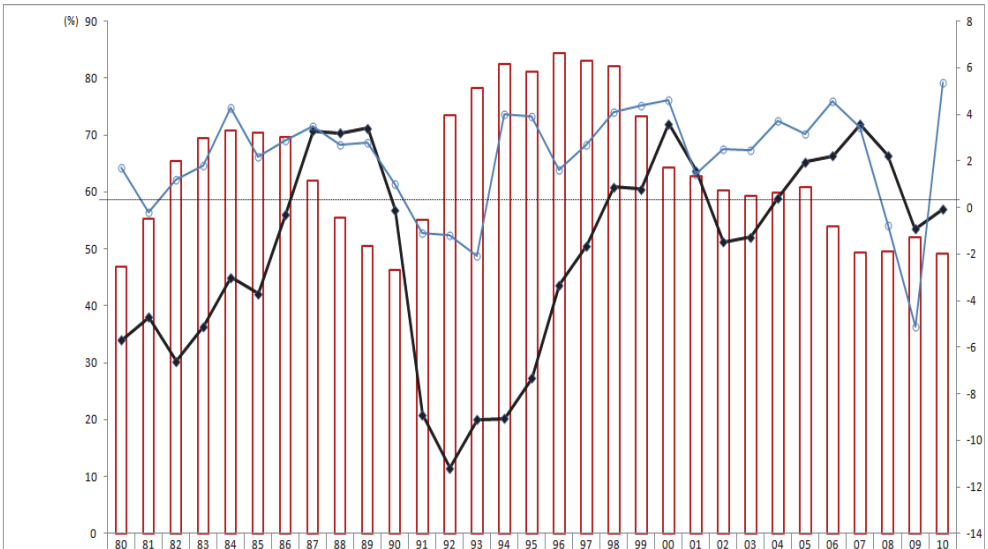


	80	81	82	83	84	85	86	87	88	89	90	91	92	93	94	95	96	97	98	99	00	01	02	03	04	05	06	07	08	09	10
국채비율	45.6	46.9	52.7	58.4	61.7	66.9	71.0	71.4	71.1	72.2	75.2	82.3	90.2	96.3	98.0	101.6	101.7	96.3	95.2	91.4	82.1	82.7	80.6	76.6	72.6	71.6	70.3	66.5	71.1	83.4	85.1
재정수지	-4.1	-2.8	-7.0	-8.2	-7.8	-8.6	-7.1	-5.4	-4.3	-4.6	-5.8	-8.4	-9.1	-8.7	-6.7	-5.3	-2.8	0.2	0.1	1.6	2.9	0.7	-0.1	-0.1	0.9	1.5	1.6	1.4	-0.4	-4.9	-5.6
경제성장률	2.2	3.5	-2.9	2.7	5.8	4.8	2.4	4.3	5.0	2.6	0.2	-2.1	0.9	2.3	4.8	2.8	1.6	4.2	4.1	5.5	5.2	1.8	2.9	1.9	3.1	3.0	2.8	2.2	0.7	-2.8	3.2

주: 좌축은 국채비율, 우축은 GDP대비재정수지(%)와 경제성장률
자료: OECD 2011. 정문종(2012) [그림 3] 재인용, p. 259.

스웨덴은 재정규율이 강력할수록 재정건전성 유지에 유리하다는 것을 잘 보여주는 사례라 할 수 있다. (〔그림 5-13〕 참조). 1980년대 말-1990년대 초 심각한 경제위기를 거치면서 재정건전성이 크게 훼손되었던 스웨덴은 1997년 2단계 예산편성과정을 도입하고 재정적자를 관리하기 시작하였다. 이후 1996년 84.4%에 이르렀던 국가채무비율은 2010년 49.1%까지 하락하였고 최근 경제위기를 제외한 기간동안 지속적인 재정수지 흑자를 기록하고 있다. 재정규율의 정립 전후 시기를 비교해보면, 1980년대 말과 2000년대 초반의 경제성장률은 비슷한 수준이지만 2단계 예산편성과정을 도입한 이후에는 재정수지의 변동성이 크게 낮아졌다. 최근 경제위기에서도 견고한 재정건전성을 보이는 스웨덴의 사례는 건전한 재정의 관리가 경제성장을 뒷받침하고 견고한 경제성장이 다시 재정을 건전하게 만드는 선순환을 보여준다.

〔그림 5-13〕 스웨덴의 재정

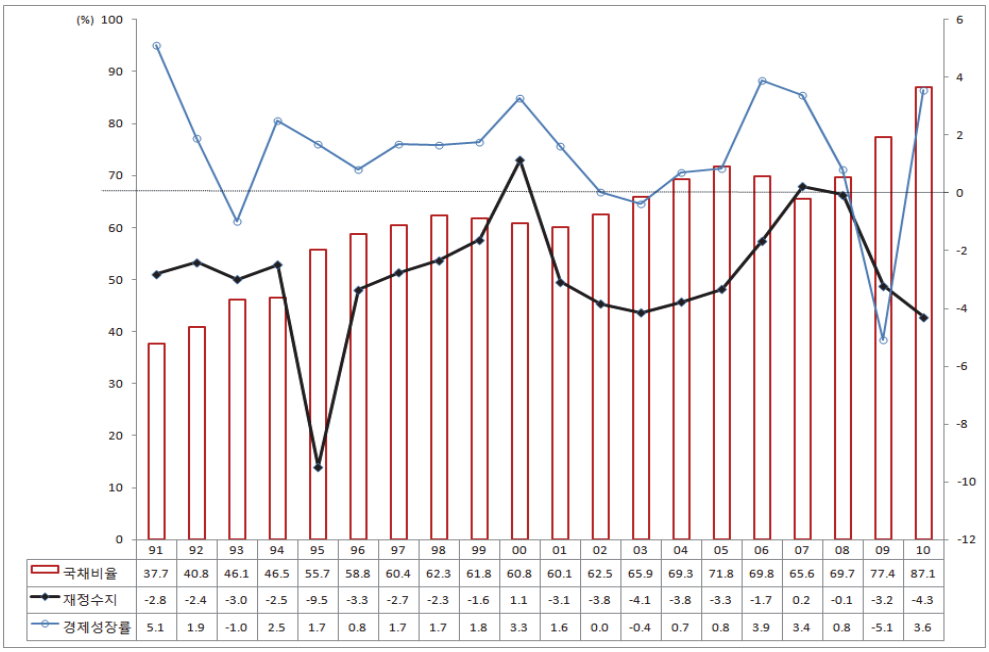


	80	81	82	83	84	85	86	87	88	89	90	91	92	93	94	95	96	97	98	99	00	01	02	03	04	05	06	07	08	09	10
국채비율	46.9	55.3	65.5	69.5	70.8	70.3	69.6	61.9	55.5	50.4	46.3	55.0	73.4	78.2	82.5	81.1	84.4	83.0	82.0	73.2	64.3	62.7	60.2	59.3	60.0	60.8	53.9	49.3	49.6	52.0	49.1
재정수지	-5.7	-4.7	-6.6	-5.1	-3.0	-3.7	-0.3	3.3	3.2	3.4	-0.1	-8.9	-11.2	-9.1	-9.1	-7.3	-3.3	-1.6	0.9	0.8	3.6	1.6	-1.5	-1.3	0.4	1.9	2.2	3.6	2.2	-0.9	-0.1
경제성장률	1.7	-0.2	1.2	1.8	4.3	2.2	2.9	3.5	2.7	2.8	1.0	-1.1	-1.2	-2.1	4.0	3.9	1.6	2.7	4.1	4.4	4.6	1.4	2.5	2.5	3.7	3.2	4.6	3.4	-0.8	-5.1	5.4

주: 좌축은 국채비율, 우축은 GDP대비재정수지(%)와 경제성장률
자료: OECD 2011. 정문종(2012) [그림 4] 재인용, p. 260.

독일의 사례는 경제구조가 재정건전성 유지에 중요한 요인임을 보여준다. 1990년대 통일과정에서 큰 폭의 재정수지적자가 누적되면서 국가채무비율이 급증하였지만 2008년 경제위기 이전까지 견실한 경제성장을 유지하면서 안정적으로 재정을 운영하고 있다. 최근 경제위기 이후 경기위축과 재정적자가 확대되면서 재정규율을 정비하고 있다. 특히 독일의 경우 헌법에 균형재정 원칙을 규정함으로써 연방정부는 2016년부터 주정부는 2020년부터 균형재정을 달성해야 하고, 경기변동을 고려한 공공부문 재정계획을 수립해야 한다.

〔그림 5-14〕 독일의 재정



	91	92	93	94	95	96	97	98	99	00	01	02	03	04	05	06	07	08	09	10
국채비율	37.7	40.8	46.1	46.5	55.7	58.8	60.4	62.3	61.8	60.8	60.1	62.5	65.9	69.3	71.8	69.8	65.6	69.7	77.4	87.1
재정수지	-2.8	-2.4	-3.0	-2.5	-9.5	-3.3	-2.7	-2.3	-1.6	1.1	-3.1	-3.8	-4.1	-3.8	-3.3	-1.7	0.2	-0.1	-3.2	-4.3
경제성장률	5.1	1.9	-1.0	2.5	1.7	0.8	1.7	1.7	1.8	3.3	1.6	0.0	-0.4	0.7	0.8	3.9	3.4	0.8	-5.1	3.6

주: 좌축은 국채비율, 우축은 GDP대비재정수지(%)와 경제성장률
자료: OECD 2011. 정문종(2012) [그림 5] 재인용, p. 261.

이상의 논의를 통해 다음과 같은 사실을 확인 할 수 있다. 먼저 재정건전성 강화수단은 경기확장기에 재정수지개선을 촉진하며 반대로 경기가 위축되는 시기에는 재정수지 악화를 상당부분 방지할 수 있다. 둘째, 재정건전성 강화수단이 제대로 기능하기 위해서는 재정적으로 여유가 있을 때, 즉 경기가 좋을 때 재정규율을 강화할 필요가 있다. “경기가 어려울 때 재정건전성이 강조되고 있지만, 실제 재정건전성 강화수단이 유효할 지 여부는 경기가 좋을 때 판명됨을 알 수 있다. 재정 위기의 씨앗은 경기가 좋을 때 배태된다. 경기가 좋을 때 감세하거나 지출을 늘려 미래를 대비하는 자금(재정흑자)의 폭을 줄이면 경기가 좋지 않을 때 제대로 대응할 수 없어 결국 재정이 위기에 직면하게 된다. 예를 들어 호황기에 GDP 대비 1-3%의 재정적자를 허용한다면, 불황이 도래하면 GDP 대비 3%의 재정적자를 유지할 수 없다. 부침하는 경기변동 과정에서, 재정은 경기가 좋을 때 잉여를 최대한 흡수할 수 있도록 운용되어야 한다”(정문종 2012, p.262).

〈표 5-11〉 재정건전성 강화를 위한 정책 수단

예산 과정	예산 수단	주요 내용	대표 국가
예산과정 전체	재정 준칙	균형재정 준칙	독일
		지출상한선, PAYGO	미국
		안정·성장협약(적자한도)	EU
예산 편성단계	예산전보고 (pre-budget report)	예산 제출 전 경제전망과 재정계획 등을 의회에 제출하여 검토	뉴질랜드 영국(2010년까지)
	2단계 예산편성	1단계: 총량 결정 2단계: 세출예산 편성	스웨덴 브라질
예산 심의단계	총액 및 부문별 한도 설정	예산결의안의 형식으로 예산 총액 및 부문별 한도를 미리 설정	미국
	한도 설정 이전 재정수반법안 위원회 상정	예산결의안 작성 이전에 모든 재정수반법안 위원회 상정	
	신규 재정수반법안 상정 금지	예산결의안 작성 이후 새로운 재정수반법안 제출 금지	
	기준선전망 (baseline projection)	기존법과 제도에 따른 재정소요전망	
	비용추계	신규 법률안의 재정소요	
	재정소요점검 (scorekeeping)	세출법안, 재정수반법안(수권법안) 심사 결과가 예산결의안에서 정한 재원배분 한도를 준수하는지 여부를 점검하는 기능	
	최종심사 (markup)	부문별 한도 내에서 중요법안부터 심사	
	의사진행상이의제기 (point of order)	총액 및 분야별 한도를 초과할 경우 본회의 의제 상정 저지	
예산 집행단계	강제집행조정 (sequestration)	세출법에 따른 지출이 의회의 한도를 초과할 때, 행정행위로서 초과금액을 해당분야의 사업들에 대하여 일괄적으로 감액하여 집행	

자료: 정문종(2012), 〈표 3〉 재인용, p.263.

제4절 재정지출 운용방향

1. 의무지출 관리방안

국회가 2010년에 「국가재정법」의 개정을 통해 국가재정운용계획에 의무지출 증가율과 산출내역을 제시하도록 한 것 역시 재정건전성 관리를 위한 재정규율 정립이라는 취지에서 비롯되었다고 할 수 있다. 앞에서 살펴본 바와 같이 우리나라의 의무지출은 복지분야 의무지출의 증가속도가 재량지출이나 다른 분야 의무지출에 비해 매우 빠른 상황이다. 의무지출의 효율적 관리를 위해서 다음과 같은 몇 가지 방안을 제시할 수 있다.

첫째, 의무지출과 재량지출에 대한 명확한 구분이 필요하다. 현재 정부 재정지출 관련 법조항들을 근거로 의무지출과 재량지출로의 구분을 명확하게 하기 쉽지 않은 경우가 많다. 따라서 이에 대한 정비가 먼저 선행되어야 할 것이다. 그러나 「국가재정법」의 개정으로 이미 2012년부터 국가재정운용계획에 의무지출과 재량지출의 계획치를 제시하고 있는 실정이다. 정부당국은 현재 내부적으로 법률과 시행령을 해석하여 재정지출을 의무지출과 재량지출을 구분하고 이를 다시 국가재정운용계획에 담고 있다. 따라서 의무지출과 재량지출의 구분에 관한 체계적인 정비가 이뤄져야 하며 이러한 구분 결과를 공개해야 할 필요가 있다.

둘째, 다양한 시나리오 하에서의 중·장기적 의무지출을 전망하고 이에 따른 재정위험을 분석함으로써 선제적인 재정관리를 수행해나갈 필요가 있다. 예를 들면 현행 제도가 유지될 경우, 복지제도 등의 개선이 일어날 경우 및 통일 시 발생하는 통일비용을 고려할 경우 등 개연성 있는 시나리오에 따른 의무지출을 전망해 보고 각각의 경우에 따른 재정 지속가능성을 분석해야 한다.

셋째, 현재 국가재정운용계획에서 의무지출을 지방이전재원, 복지분야 법정지출, 이자지출, 기타 의무지출 4개 유형으로 구분하여 의무지출의 추이를 관리하고 있지만, 사실 보다 구체적이고 세밀한 분류 및 관리가 필요하다. 법정 의무지출은 그 대상과 단가에 의해서 규모가 정해지기 때문에 대상이나 단가 어느 한 쪽만 확대돼도 지출이 증가한다. 또한 한번 확대가 이루어지면 이후로는 감소되기가 어려운 측면이 있다. 따라서 국가재정운용계획에 이러한 지출항목의 변동이 발생할 경우 단가 또는 대상이 확대된 내역을 적시할 필요가 있다. 특히 국회의 심의를 거치는 입법과정을 거치지 않고 주요

자격기준이 시행령이나 시행규칙에 위임되어 있어 이렇게 정부 예산과정에 의해 변동이 이뤄지는 의무지출들에 대한 체계적 관리를 위한 재정규율을 확립할 필요가 있다.

2. 세출구조조정의 가능성과 정책과제

가. 재정기능·분야별 재원배분 방향

향후 세출 측면에서 노인인구수와 연금수급자수가 증가하면서 공적연금 등 의무지출 비중이 높아지고 지방의 재정 지원 요구도 급증할 것이다. 또한 심각한 경기침체와 같은 경제환경의 변화에 대처하기 위한 재정지출도 필요할 것이다. 재정 건전성을 훼손시키지 않으면서 한정된 재원으로 해당 분야들의 지출 요구 증대를 모두 충족시킬 수 없기 때문에 결국 우선순위에 따른 배분 조정을 통해 재원의 부족 문제를 관리할 수 밖에 없다. 따라서 정부는 예산을 편성할 때 복잡다기한 경제여건 변화에 대응하기 위해 재원배분 조합을 선택해야 한다.

재정정책은 중·장기적 목표와 단기적 목표를 구분하여 상황에 따라 다소 신축적으로 운용할 필요가 있으며 이러한 재정운용은 분야별 재원배분에 반영되어야 한다. 장기적 재정운용 목표에 기반한 재원배분은 각 분야별 지출의 추세(trend)에 반영되도록 하고, 긴박한 경제사회적 상황변화에 대응하는 모습은 단기적인 재원배분 변동(fluctuation)에 반영되도록 하는 것이다. 이러한 모습은 마치 장기적인 경제성장률 추세인 잠재 GDP를 기준으로 상승과 하강이 반복되는 경기변동과 비교하여 설명할 수 있다.

첫째, 중 · 장기적인 분야별 재원배분정책은 앞으로의 경제 · 사회적 여건의 변화에 따른 재정수요가 반영되어야할 것이다. 재정수요의 변화는 다음과 같이 예상된다. 인구 연령구조의 변화, 산업화, 경제 개방도 등의 경제·사회적 여건에 따른 재정수요 증대 분야는 사회보장·복지를 포함한 사회개발 분야이다. 산업화 특히 서비스업의 비중 증가로 인해 경제개발비에 속하는 보조금 등은 감소되는 대신 사회복지의 수요는 증가할 것이기 때문에 사회개발 분야의 증가 유인이 존재한다. 고령화의 진전에 따라 노령계층에 대한 사회보장 및 복지, 보건 분야의 지출이 증가할 것이 자명하다. 또한 해외의존도가 높은 우리나라의 경제구조를 고려할 때에도 국내경제 보호를 위한 실업수당,

사회보장, 고용장려금 등의 지출소요가 상존한다고 할 수 있다. 종합하면, 향후 사회보장 및 복지 분야 지출에는 지출증대 요인이 그리고 경제개발은 지출감소 요인이 작용하고 일반 행정 분야의 경우는 지출증대 요인이 크지 않다고 할 수 있다.

둘째, 급격한 경제상황 변화 등에 따른 단기적인 재원배분정책을 위해서는 분야별 지출의 경제적 효과 및 소득재분배 영향에 대한 분석이 선행되어야 하고, 이를 통해 어느 분야에 중점적으로 지출할지를 결정하는 것이 바람직하다. 박승준 · 운용중(2013)에 따르면 첫째, 분야별 재정지출이 경제성장에 미치는 영향은 경제사업, 일반행정, 교육 분야 순으로 가장 컸으며, 그 다음은 사회개발, 국방(이 두 분야의 영향을 동일)인 것으로 나타났다. 분야별 재정지출이 소득불평등도에 미치는 영향을 분석한 결과, 사회개발지출이 가장 큰 영향을 주는 것으로 나타났으며, 다음으로 교육, 일반행정, 경제사업, 국방 순으로 나타났다. 실질GDP의 분산분해 결과 〈표 5-12〉에서 보여 주듯이, 첫해에 경제사업 분야가 9%를 설명하여 분야별 지출 중 상대적으로 가장 높은 설명력을 가지는 것으로 나타났다. 다음으로 일반행정 분야 지출이 3%, 사회개발, 국방과 교육분야 지출이 1%의 설명력을 보이는 것으로 분석되었다. 반면, 소득 10분위 배율의 분산분해 결과, 사회개발 지출이 9%로 가장 높은 설명력을 가지는 것으로 나타났다. 그 다음으로 교육 분야 지출이 5%를 차지하였으며, 일반행정과 경제사업이 4%(일반행정은 2기부터, 경제사업은 5기부터)로 뒤를 이었다. 국방분야 지출의 경우 소득 10분위 배율에 대한 설명력이 0으로 나타났다.

〈표 5-12〉 분야별 재정지출에 대한 실질GDP 및 소득10분위분배율 분산분해 결과

목적변수	시차	사회개발	경제사업	국 방	교 육	일반행정	실질GDP	10분위배율
실질 GDP	1년도	0.00	0.09	0.00	0.01	0.02	0.88	0.00
	2년도	0.01	0.10	0.01	0.01	0.02	0.82	0.04
	3년도	0.01	0.09	0.01	0.01	0.03	0.81	0.04
	4년도	0.01	0.09	0.01	0.01	0.03	0.81	0.04
	5년도	0.01	0.09	0.01	0.01	0.03	0.81	0.04
소득10분위분배율	1년도	0.06	0.02	0.00	0.05	0.02	0.51	0.33
	2년도	0.09	0.03	0.00	0.05	0.04	0.47	0.31
	3년도	0.09	0.03	0.00	0.05	0.04	0.47	0.32
	4년도	0.09	0.03	0.00	0.05	0.04	0.47	0.32
	5년도	0.09	0.04	0.00	0.05	0.04	0.47	0.32

자료 : 박승준·운용중(2003).

분야별 재정지출이 거시경제에 미치는 영향을 16개 분야 지출로 구분하여 분석한 박승준(2009)년의 연구결과에 의하면, 다음 〈표 5-13〉과 같이 정부의 정책목표가 경기부양(경제성장률 증가)이나 실업률 감소에 있을 경우 국토 및 지역개발, 수송·교통, 산업·중소기업 분야의 지출을 확대시키는 것이 상대적으로 바람직한 것으로 나타났다. 반면에 국민후생과 직접적으로 관련되는 민간소비 증대가 일차적인 정책목표일 경우 '사회복지'와 '교육' 부문 지출을 증가시키는 것이 여타 분야에 재원배분비율을 높이는 것 보다 더 효과적인 것으로 분석되었다.

〈표 5-13〉 각 분야별 지출 1조원 증가 시 거시경제에 미치는 영향 분석 결과

(단위: %p)

	실질GDP	실업률	소비자물가지수	민간소비	총고정자본형성
1.일반공공행정	0.0223	-0.00145	0.00301	0.04500	0.00464
2.공공질서및안전	0.0163	-0.00107	0.00187	0.00968	0.01446
3.통일·외교	0.0190	-0.00124	0.00244	0.03035	0.00473
4.국방	0.0229	-0.00152	0.00274	0.01415	0.04423
5.교육	0.0229	-0.00149	0.00312	0.04787	0.00455
6.문화 및 관광	0.0230	-0.00151	0.00300	0.03601	0.01937
7.환경보호	0.0232	-0.00151	0.00312	0.04482	0.00970
8.사회복지	0.0229	-0.00149	0.00312	0.04843	0.00374
9.보건	0.0226	-0.00147	0.00307	0.04648	0.00481
10.농림해양수산	0.0248	-0.00162	0.00326	0.03946	0.02456
11.산업·중소기업	0.0275	-0.00181	0.00359	0.03871	0.04017
12.수송및교통	0.0302	-0.00200	0.00387	0.03410	0.05982
13.통신	0.0173	-0.00114	0.00207	0.01639	0.01202
14.국토및지역개발	0.0304	-0.00202	0.00387	0.03082	0.06494
15.과학기술	0.0228	-0.00148	0.00310	0.04744	0.00449

자료 : 박승준 · 운용중(2003).

나. 재원배분의 효율성 증대 방안

재정건전성을 유지하면서 경제 사회적 여건 반영을 요구하는 국민적 선호를 만족시키기 위해서는 분야별 지출의 효율성 제고가 지속적으로 이뤄져야 한다. 실적 위주로만 과도하게 분야별 지출에 대한 세출구조조정을 추진할 경우 세출이 축소된 분야에서

의 부작용 피해가 커질 수 있다. 지출의 효율성을 제고는 분야별 지출의 총량 및 조정과 세출구조조정에 영향을 미치게 된다. 주요 분야에 대한 지출효율성 제고방안은 다음과 같다.

(1) SOC 분야

SOC 재정투자는 고용·생산유발효과 등 경제적 파급효과가 크고 기업 생산 활동에 필요한 인프라를 제공함으로써 국가경쟁력 강화와 지역의 경제개발을 가능하게 하는 중요한 요소이다. 우리나라의 경우 1990년대에는 정부의 재정지출 중 SOC에 대한 지출 비중이 높았으나, 2000년 이후부터는 투자를 감축하고 있는 실정이다. 그러나 우리나라 SOC분야 지출규모를 보면 2000년대(2000-2007) 기준으로 재정지출규모가 GDP 대비 5.6%로 OECD평균 2.9%에 비해 훨씬 클 뿐만 아니라 28개 OECD 국가 중에서 1위를 차지할 정도로 지출비중이 높은 분야이다.

기존 연구에 의하면 SOC 분야의 경제성장 효과는 다른 분야의 지출효과에 비해 가장 높은 것으로 나타난다. 박승준(2009)와 박형수·류덕현(2009)[8]에 의하면 SOC 분야에 해당하는 '국토 및 지역개발'과 '수송 및 교통' 분야가 예산 15개 분야의 지출 중 가장 높은 경제성장 효과를 가지는 것으로 나타났다. 하지만 SOC 분야의 지출 효율성은 OECD 국가 중 하위권에 속하는 것으로 나타났다. 한국조세연구원 자료에 따르면[9] SOC 분야 지출 효율성을 종합지수 작성법 및 DEA 방법으로 측정한 결과 재정지출 효율성은 25-28위로 분석되었다. 결국 우리나라의 SOC 재정지출 규모는 상대적으로 높은 반면, 지출의 효율성은 상대적으로 낮은 것이다.

SOC 지출의 효율성을 제고하기 위해서는 첫째, 대규모 신규 투자사업 수행 시 많은 예산을 단기간에 편성·집행하다 보면 투입된 재정의 누수가 발생할 수 있다. 현행 경제사업 중 SOC 분야의 중장기 재정소요 규모(2009-2020년, 기존확정 규모)는 92조 3,500억원으로 총사업비의 대부분을 차지하는 것으로 조사되었다. 특히 철도부문의 경우 2010년 중기계획 기준 '기 확정' 사업 규모는 줄어드는데 반해 재정투자가 점차 증가하는 것으로 나타났다. 이는 경직성 경비인 사업비를 제외한 재량적 경비가 늘어나는 것으로 신규사업 계획외의 부분에 대해 면밀한 검토가 필요한 것으로 보인다.

---

8) 김승래 외,「부분별 재정지출의 거시경제적 효과에 관한 연구」, 한국조세연구원, 2009.
9) 박형수 · 류덕현, 「정부지출의 효율성 측정에 관한 연구」, 한국조세연구원, 2009.

둘째, 도로·철도 등 주요 SOC 투자는 여러 사업에 분산투자함으로써 개통편익을 조기에 누리지 못하고 있으며, 공사기간이 연장되어 지가 상승 등 공사비가 대폭 증가하는 등 비효율성이 발생하고 있다고 지적되고 있다. 따라서 SOC 재정투자의 효율성을 제고하기 위해서는 예산편성단계에서부터 완공이 임박한 사업에 집중 투자하고, 신규사업은 철저한 검증을 거쳐 꼭 필요한 사업에 대해서만 투자하는 등 '선택과 집중의 원칙'을 견지하는 것이 필요하다. 또한 진행 중인 사업이라도 원점에서부터 사업을 재평가하여 중간성과가 저조하거나 집행 부진한 사업은 예산편성 시 감액편성을 하는 등 성과중심의 예산편성이 되도록 하는 노력이 필요하다.

셋째, 한정된 재원을 효율적으로 사용하기 위해 SOC 시설의 사후관리를 지원할 수 있는 제도적 장치가 마련되어야 한다. 이는 도로의 노후화, 교통안전을 위한 시설 투자의 증가 등으로 개량 및 유지관리투자의 비중이 빠르게 증가할 것으로 예상되기 때문이다. OECD 국가는 이미 유지관리비 비중이 35%를 넘어섰고, 미국의 경우도 1977년 이후 유지관리투자가 신규투자 비중을 상회하고 있다(김재영 외, 2004). 따라서 제도적 측면에서 SOC 통합관리체계가 구축될 필요가 있다. 현재는 SOC 시설별로 법 체계가 분산되어 있고, 유지관리를 위한 재원조달에 문제가 있는 상황이다.

(2) 산업·중소기업·에너지

최근 산업·중소기업·에너지 분야의 경우 산업금융지원의 감소폭이 두드러지고 있다. 지출감소가 크게 발생한 부문의 부작용을 최소화하기 위한 전략이 필요하다고 하겠다. 그러므로 동 분야의 효율성 제고는 여기서부터 시작되어야 할 것이다. 첫째, 산업금융지원 부문의 개선이 필요하다. 중소기업 지원 예산은 자율과 경쟁의 기조 하에 성장잠재력을 확충하여 글로벌 경쟁력을 강화시키기 위한 혁신역량의 강화에 초점을 맞추어 편성될 필요가 있다. 제한된 자원을 모든 중소기업에게 골고루 배분하는 것은 비효율적이므로 사회간접자본을 확충하여 모든 중소기업들에게 골고루 혜택이 돌아가도록 하고, 직접지원 방식은 공정한 경쟁의 선별 시스템을 구축하여 혁신성이 높고 성장 가능성이 높은 기업이 지원을 받을 수 있도록 시스템을 개선할 필요가 있다. 또 정책금융을 통해 자금을 지원 받은 기업에 대해 엄격한 사후평가와 퇴출기준 등 제도정비를 통해 정책 효율성을 제고시킬 필요가 있다.

둘째, 중소기업과 관련된 일자리 창출 정책은 생산 확대와 일자리 창출의 선순환적

구조가 필요하다. 고용유발계수가 높다고 건설·도소매·음식숙박업 부문에 예산을 집중 투입하는 정책은 지양할 필요가 있다. 따라서 그동안 고용창출 여력이 높음에도 불구하고 각종 규제 등으로 고용여력을 충분히 발휘하지 못하고 있는 분야를 발굴·지원할 필요가 있다. 향후 녹색산업, 서비스산업(특히 지식서비스 분야) 등 신성장동력산업 분야를 중소기업의 중점지원 분야로 주목해야 할 것이다.

셋째, 신재생에너지 개발 부문의 목표와 방향을 명확히 하고 그에 따른 전략을 세워야 한다. 국내 에너지원의 대체를 목표로 하는 신재생에너지 보급은 지역 적합도와 운용의 편리성을 우선적으로 고려해야 하고, 차세대 성장산업 육성을 목표로 할 경우 보급사업보다는 선진기술 확보에 초점을 맞추어야 한다. 신재생에너지의 범위가 넓고 다양한 기술이 필요하므로 우리나라의 기존기술과 상승효과(synergy effect)를 발휘할 수 있는 분야를 중심으로 '선택과 집중' 전략을 사용해야 한다.

(3) 보건 및 사회보장·복지

보건 및 복지 분야는 2000-2013년 기간 중 지속적으로 증가해 왔으며 앞으로도 동 분야의 지출 비중이 급속하게 증가할 것으로 전망된다. 보건 분야의 경우 인구고령화의 진행에 영향을 크게 받는 분야인 점을 감안할 때 향후 지속적으로 증가할 전망이다. Baldacci, McHugh, and Petrova(2011)에 따르면 GDP 대비 장기공공의료지출 비중이 4.5%를 초과할 경우 장기적으로 국가재정에 부정적인 영향을 주는 것으로 분석하였다. 향후 인구고령화의 급속한 진전이 예상되므로 보건 분야 지출에 대한 효율성과 효과성을 제고하려는 노력이 병행될 필요가 있다. 사회보장·복지 분야도 소득수준이 증가하고 인구고령화가 진전됨에 따라 관련 재정수요가 크게 증가할 것으로 예상된다. 따라서 국민부담을 최소화하면서도 복지지출의 재원을 마련하는 방안에 대한 검토가 이뤄져야 한다. 지출효율성 제고를 위해 다음과 같은 제도개선사항들이 고려될 필요가 있다.

첫째, 복지서비스 전달체계의 효율성 강화와 부정·중복수급자의 발굴과 환수조치에 대한 노력이 필요한 것으로 사료된다. 행정안전부의 '다부처 복지정보 연계시스템 구축사업'은 보건복지부를 포함한 다부처의 복지사업이 지원되고 난 뒤에 중복 및 부정수급을 발굴하기 위한 사후관리시스템의 성격을 가지고 있다. 따라서 행전안전부가 추진하고 있는 다부처 복지정보 연계시스템 구축사업을 사회복지통합관리망 구축 및 운

영사업에 포함시켜 동일 시스템에서 자격정보와 사후관리를 함께 처리하는 것이 재원배분의 효율성측면이나 지자체 공무원의 업무부담 완화 측면에서 효율적으로 보인다(국회예산정책처, 2010).

제5절 소결

충분한 재원이 마련되지 않은 상태에서의 정부개입은 정책적으로 지향하는 목표달성은 기대하기 어려우며, 따라서 정책입안자들은 무엇보다 재원확보를 가장 먼저 고려해야 할 것이다. 사회보장제도의 특성상 막대한 규모의 재정이 소요되므로 조세제도는 물론 경제시스템 전체의 틀 안에서 재원조달 전략을 수립할 필요가 있다.

본 장에서는 이 중 정부지출의 효율화와 관련하여 정부지출 관리수단과 분야별 세출구조조정의 가능성을 검토해 보았다.

앞으로 노인인구와 연금수급자수 증가로 공적연금과 같은 복지분야 법정 의무지출을 비롯하여 각종사회지출이 확대되고 그에 따라 지방의 재정지원 요구도 증가할 것이다. 이러한 사회지출은 물론 특정 정책목적을 달성하기 위해 정책적으로 정부가 민간에 지원하는 이전지출의 경우 법률적인 지출의무가 주어지지 않았다고 하여도 일단 도입되면 지속적으로 증가하는 경향을 보인다. 이와 같이 하방경직성이 강한 지출에 대해 제도적으로 통제할 수 없을 경우 최근 남유럽 사례와 같이 심각한 재정위기와 그에 따른 고통스러운 구조조정과정을 겪을 수 있다. 따라서 정부지출을 효과적으로 통제할 수 있도록 예산의 편성, 심의, 집행과정 전체를 아우르는 재정규율의 정립이 필요하다. 이를 위해서는 우선 현재 정부 재정관련 조항을 근거로 구분하기 어려운 의무지출과 재량지출의 개념과 범위에 대한 체계적인 정비가 요구된다. 다양한 시나리오 하에서의 중장기 의무지출 전망과 이에 따른 재정위험에 대한 진단을 통해 선제적 재정관리 시스템을 구축할 필요가 있다.

한편, 세출구조조정의 가능성에 대한 검토 결과는 다음과 같다. 현재 우리나라의 정부규모가 상대적으로 작다는 사실은 각 분야지출비중 역시 주요 선진국에 비해 낮다는 것이다. 이는 현재 우리나라의 재정구조나 경제여건 상 특정분야에 대한 지출을 줄이거나 늘리는 직접적인 세출구조조정의 여지가 크지 않음을 의미한다. 다만, 분야별 지

출효율성 제고를 통해 간접적으로 지출총량과 세출구조의 조정을 꾀할 필요가 있다. 주요 분야에 대한 지출효율화 방안은 다음과 같이 요약할 수 있다.

GDP 대비 지출규모가 OECD 평균의 2배에 이르지만 최하위권의 지출효율성을 보이고 있는 SOC 분야의 경우 신규사업 이외 재량적 경비에 대한 면밀한 관리가 요구된다. 재정투자 효율성을 제고하기 위해서 예산편성단계부터 꼭 필요한 사업에 대해 투자하는 선택과 집중의 원칙을 견지할 필요가 있다. 또한 앞으로 신규투자보다 더 커질 수 있는 유지관리비의 효율적 관리를 위해 제도적 측면에서 통합관리체계를 마련해야 할 것이다.

산업·중소기업 및 에너지 분야의 경우 최근 산업금융지원 감소가 두드러지게 나타나고 있어 이에 따른 부작용을 최소화하도록 자금지원 기업에 대한 사후평가와 퇴출기준 등 제도정비를 통해 효율성을 제고할 필요가 있다. 중소기업과 관련된 일자리 지원정책은 생산확대와 일자리 창출의 선순환 구조를 담보해야 한다. 고용유발계수가 높다는 이유에서 생산성이 낮은 도소매, 음식숙박업 부문에 예산을 집중 투입해 왔던 지금까지의 정책은 지양할 필요가 있다. 대신 지식서비스와 같이 부가가치생산과 고용 잠재력이 높은 산업을 중소기업 중점지원 부문으로 발굴하여 지원할 필요가 있다.

보건 및 사회보장·복지분야는 2000년대 이후 가장 빠르게 성장하고 있으며 이 같은 추세는 고령화의 진전으로 당분간 정부지출을 지속적으로 견인할 전망이다. 복지 후발주자로 재원총량 수준에서는 OECD 최하위권에 속하지만 지금까지 각종 제도와 사업의 도입 및 확대 등 단기간에 압축적으로 성장함에 따라 제도적인 외형 측면에서는 주요 선진 복지국가의 그것에 크게 뒤처지지 않고 있다. 그리고 고령사회로 진입하면서 재정적인 뒷받침이 이루어 질 경우 현재 선진국 수준으로 빠르게 수렴해갈 것이다. 다만, 여러 행정주체에 의해 동시다발적으로 다양한 사업들이 도입 추진됨에 따라 전달체계의 복잡성과 그에 따른 재정비효율이 나타나고 있다. 최근 정부는 이와 관련하여 국가복지사업 관리를 위한 통합관리시스템 구축을 위한 노력을 하고 있다. 하지만 이 역시 여러 소관 부처 및 부서에서 산발적으로 추진되고 있어 관리체계의 정립이 우선적으로 요구된다.

향후 우리나라는 사회복지 및 보건 분야의 지출 증가가 자명한 가운데 재정건전성을 유지하면서 국가재정을 운영하기 위해서는 불가피하게 세출구조조정을 필요로 할 수 있다. 이러한 세출구조조정은 물론 재정의 효율성 증대라는 큰 틀 안에 포함되는 것이

다. 세출구조정은 추가적인 재원마련을 위해 증세라는 정치적 부담 없이도 정부의 재정목표를 달성할 수 있는 방안이라는 점에서 쉽게 고려될 수 있다. 그러나 합리적인 기준과 원칙이 마련되지 않고 일방적으로 추진할 경우 부작용으로 인한 손실이 커질 수 있을 뿐만 아니라 지속가능하지도 않다는 점도 염두에 두어야 한다. 유지 가능한 세출구조조정 방안은 다음 몇 가지로 나누어 추진할 필요가 있다. 첫째 유사·중복사업에 대한 정비와 예산낭비 원인의 차단이다. 유사·중복사업의 경우 사업목적 및 내용, 지원대상이 서로 유사하거나 같은 예산사업을 일컫는다. 유사·중복사업은 예산의 집행과 사업관리의 효율성을 저해하기 때문에 통합하여 운영할 필요가 있다.

최근 정부가 국회에 제출한 예산안을 분석하면, 유사·중복 사업으로 유추되는 사업이 지속적으로 편성되어 왔음을 알 수 있다. 2011년도 예산안의 경우 유사·중복 사업이 11개로 추정된 반면, 2013년도 예산안에서는 36개로 꾸준히 증가해왔다. 예산낭비의 주요 원인으로 지적되고 있는 이러한 사업들에 대해 세밀한 검토를 거쳐 통폐합해야 할 것이다.

정부도 최근 개최된 '2014 국가재정전략회의' (2014. 5. 1)에서도 향후 3년간 600여개 유사·중복사업 통폐합을 추진하기로 하였다. 유사·중복사업의 예를 들면 고용노동부 사회공헌 일자리와 보건복지부 노인일자리 사업이라든지, 고용노동부 취업성공패키지와 보건복지부 희망리본 사업 등을 들 수 있다.

〈표 5-14〉 최근 예산안 부처별 유사·중복 사업 현황

(단위: 개)

	2010년도 예산안	2011년도 예산안	201년도 예산안	2013년도 예산안
사업수	12	11	31	36

자료: 국회예산정책처, 「예산안 총괄분석」, 2013.

둘째, 재정사업 성과평가의 환류이다. 이는 현재 시행되고 있는 재정성과목표관리제도, 재정사업자율평가제도와 재정사업심층평가제도 등 사후적 성과관리제도를 활용하여 신규사업이나 계속사업의 예산편성에 적극 반영하는 것이다. 즉, 재정지출 및 관리의 중심을 기존의 투입 위주의 예산편성에서 효율 및 효과를 감안한 중간 및 사후평가체제로 전환해야 한다는 것이다. 세출구조조정을 일괄적으로 적용할 경우 예들 들면,

전 부처에 대해 일률적으로 예산을 삭감시키는 정책을 추진하게 되면 집행은 단순하나 그 효과가 일시적일 가능성이 크고 그 과정에서 부작용이 유발된다. 한편 성과정보를 활용한 예산 삭감방식은 평소에 성과정보가 축적되어 있지 않으면 비상시에 새롭게 생산하여 활용할 수 없다는 한계를 가지고 있다(박노욱, 2013). 효율적인 성과평가의 수행과 그 결과의 환류 방안으로 다음 몇 가지를 지적할 수 있다. 먼저 개별부처 사업보다는 다부처 추진사업을 우선적으로 평가할 필요가 있다. 특히 추진체계가 일원화되어 있지 않은 경우 효율성이 저하될 가능성이 높다. 어떤 방식이든 세출구조조정 추진주체는 객관성과 공정성을 유지할 수 있도록 구성되어야 한다. 또한 평가결과의 활용측면에서 간과해서 안 될 점은 사업구조조정의 형식이다. 다시 말해서 평가결과를 활용하여 사업축소나 중단할 것인지, 아니면 해당 사업의 효율성 개선에 역점을 두어야 할지를 판단해야 한다. 예를 들어, 대외적 충격으로 인해 불가피하게 사업의 성과가 저하된 경우에까지 일방적으로 사업을 폐지하는 것은 다소 문제가 있다고 할 수 있다.

셋째, 신규사업에 대한 사전적 사업관리에 대한 검토가 필요하다. 현재 우리나라의 사전적 사업관리제도로 예비타당성조사가 있다. 그러나 사업의 사전적 평가를 일률적으로 예비타당성조사에 일임하는 것은 문제가 있다. 예비타당성 조사를 필요로 하는 사업과 시범사업이 필요한 사업인지에 대한 비용과 편익을 따져볼 필요가 있다. 시범사업의 실시는 예비타당성 조사에 비해 비용이 더 많이 들어가는 측면이 있는 반면, 예비타당성조사가 모든 사업의 성공을 보장하는 것이 아니며 정량적인 비용·편익 분석이 매우 어려운 사업도 존재하기 때문이다.

이상에서 살펴본 지출효율화 방안은 현세대와 미래세대의 부담을 증가시키지 않으면서 추가 재원을 마련할 수 있는 수단이라 할 수 있다. 하지만 우리나라의 사회경제적 발전단계와 제도의 경로의존성 그리고 그에 따른 동결효과를 포괄적으로 고려했을 때, 지출효율화에 따른 추가 가용재원의 규모는 증가하는 지출수요를 충당할 있을 만큼 크지 않을 것이다. 현 시점에서는 어쩌면 정부지출 효율화 자체가 성급한 대안일 수도 있다. 결국 증가하는 복지수요에 대응하면서도 건전재정을 유지하기 위해서는 직간접적인 증세를 고려해야 한다는 결론에 이를 수 있다. 이와 관련하여 다음 제6장에서 자세히 검토해보자.

제6장
저성장·고령사회 대응을 위한 조세체계 구축방향

제1절 OECD 주요국의 세입구조 변천과정
제2절 복지국가 유형별 조세정책의 특징
제3절 우리나라 세수입 구조의 변천과정과 재정여건
제4절 중장기 재정건정성 확보를 위한 조세개혁 방향
제5절 소결

6 저성장·고령사회 대응을 위한 조세체계 구축방향

조세는 복지국가의 목적과 밀접하게 연관된다. 복지국가의 목적은 경제적 효율성 추구, 국민들의 최소 생계유지, 불평등 완화, 사회적 통합 증진 등 다양하며, 이러한 목적을 달성하기 위해 조세정책이 활용될 수 있다[1]. 예를 들어, 과세를 통해 직접적으로 시장실패를 교정하거나, 가치재의 소비를 촉진시킬 수 있다. 또한 공공재 생산, 소득이전 혹은 사회보험에 필요한 재원을 조달하기 위한 원천으로도 조세가 활용될 수 있다. 따라서 세입 규모와 구조는 공공지출 규모와 상호 연관된다.

한편, 경제에 대한 정부개입에 영향을 주는 요소들은 매우 다양하다(Carone et.al., 2007). 일명 바그너의 법칙(Wagner's law)처럼, 경제가 발전함에 따라 국민총생산에서 차지하는 공공지출의 비중이 증가할 수 있다. 즉, 기본적 욕구가 충족된 선진국가일수록 시민들의 사회보장제도에 대한 요구가 증가함으로써, 공공지출이 증대할 수 있는 것이다. 둘째, 기술발전이 정부지출에 영향을 줄 수 있다. 예컨대 기술혁신은 자연독점을 방지함으로써 직접적인 정부개입의 여지를 줄이거나 혹은 기존 시스템의 비용을 줄일 수 있다. 반면에 최근 의료분야 지출 측면에서 나타나는 것처럼 기술혁신이 그 비용을 증가시킬 수도 있다. 셋째, 경제 개방으로 인한 외적 충격을 완화하기 위한 정책 노력의 결과로 공공부문이 확대될 수 있다. 마지막으로 사회적 분위기와 역사적 발전경로에 의해서도 정부 지출규모가 영향을 받을 수 있다.

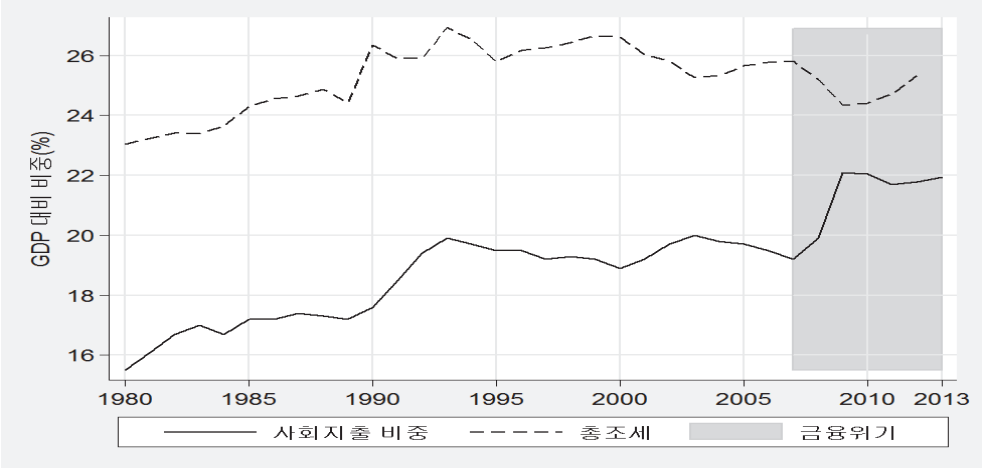
[그림 6-1]은 OECD국가의 GDP 대비 사회지출과 총조세 비중(이하 "국민부담률"과 병용)을 보여주고 있다. 1980년 이후 '90년대 초중반까지는 사회지출과 국민부담률 모두 증가하는 추이를 보이지만, 90년대 중반 이후부터 최근까지의 추이는 서로 다른 양상을 보인다. 두 비중 모두 어떤 뚜렷한 추이를 보인다기 보다는 등락을 반복한다거나 정체된 상태라고 볼 수 있다. 다만, 2007년 이후 복지지출은 늘어난 반면, 국민부담률은 감소하고 있는데, 이것은 금융위기와 그에 따른 경기침체에 따른 것으로써 그

※ 제6장 집필진: 고제이 한국보건사회연구원 부연구위원, 권혁진 경남과학기술대학교 산업경제학과 조교수, 홍인기 대구대학교 경제학과 교수.

1) 이외에도 규제, 공공생산, 소득이전, 보조금 등과 같은 정책수단들이 사용된다.

추이를 판단하기는 어렵다.

〔그림 6-1〕 GDP 대비 사회지출과 총조세 비중 추이 (1980-2013): OECD 평균



자료: OECD.Stat

[그림 6-1]에서 주목할 만한 현상은 '90년대 중반을 기점으로 이전 시기와 이후 시기에 나타나는 추세의 변화이다. 즉,'90년대 중반 이후의 하락 혹은 정체 현상에 대해 복지국가의 기능과 역할 축소에 따른 결과로써 이해할 수도 있다. 하지만, 그 현상을 재정규율(fiscal discipline)에 따른 결과로써, 다시 말해서 조세시스템(세수규모와 구조)과 사회지출의 관계를 보여주는 것으로도 해석할 수 있다. 후자의 맥락에서 보면, 재원조달의 문제와 복지정책의 관계에 주목할 필요가 있다. 사실, 복지재원 조달방식에 따른 경제적 영향과 재정적 지속가능성 문제에 대한 관심이 1980년대 이후부터 나타나기 시작했지만, 그동안 복지재원 조달 문제에 대한 관심은 그 중요성에 비해 매우 부족했던 것이 사실이다.

세계화와 최근의 금융위기, 그리고 인구고령화 등으로 인해 복지정책에 대한 재원조달 문제는 정치·경제적으로 더욱 중요해질 전망이다. 복지정책을 위해 재원을 얼마나 그리고 어떻게 마련할 것인지, 나아가 그 비용을 어떻게 배분할 것인지의 문제는 사회적 갈등을 촉발하기도 하며, 앞으로의 경제성장에도 영향을 미칠 것이다. 더욱 중요하게는 재원조달의 문제가 복지국가의 영역을 축소시킬 수도 있고, 반대로 확장시킬 수 있는 기반을 제공해 줄 수도 있다.

이러한 맥락에서 본 장에서는 선진국들의 세수 규모와 구조의 장기적 변화를 살펴보고자 한다. 이때, 각 국가들의 추이들을 복지국가 유형별로 구분하여 살펴보고자 한다. 복지재원의 조달 방식에 따라 경제에 미치는 영향이 서로 다를 뿐만 아니라, 그 재분배 효과 역시 다르다. 나아가 복지제도와 복지급여에 대한 정치적 측면에도 서로 다른 영향을 미친다는 점에서 복지레짐과 무관하지 않다고 판단하기 때문이다.

본 장의 구성은 다음과 같다. 먼저 제1절에서 '90년대 이후 OECD 국가들의 조세개혁 동향과 그 요인들을 정리한다. 다음 제1절에서는 복지국가 유형과 재원조달의 관계에 대한 일반적인 논의들을 정리하고, 복지국가 유형별 세수 규모와 구조의 장기적인 추이를 비교·검토한다. 제2절에서는 복지국가 유형별 조세정책의 특징을 살펴보고 이상에서 검토한 내용을 통해 한국의 복지재원 조달 정책에 대한 시사점을 간략하게나마 도출한다. 제3절과 제4절에서는 우리나라 조세체계에 대한 검토를 통해 중장기 재정건전성 확보를 위한 조세개혁 방향을 모색해보기로 한다. 제5절은 결론으로 이상의 논의를 정리한다.

제1절 OECD 주요국의 세입구조 변천과정

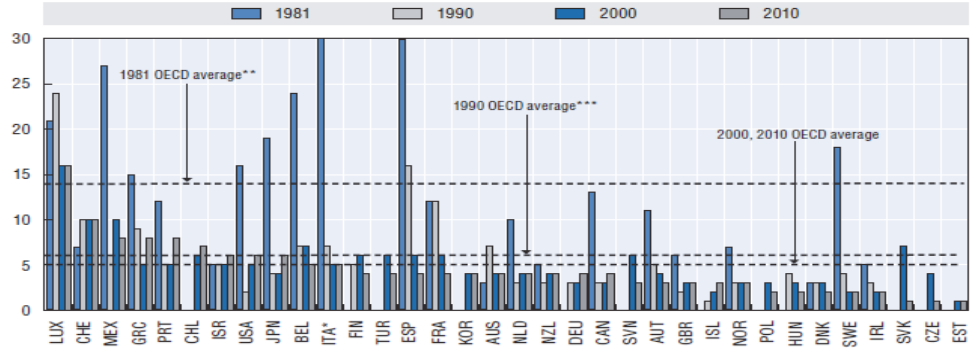
1. 1990년대 이후 조세개혁 동향과 추이[2)]

가. 세제개혁 동향

OECD 국가들의 개인소득세제의 과표구간은 1981년 평균 14개로 매우 많았지만, '80년대에 그 수가 크게 줄어서 1990년 평균 과표구간은 6개였다. 이후 2010년에는 평균차원에서 보면 변화가 없었지만, 국가별로 보면 OECD국가 중 1/3이 과표구간을 감소시켰으며, 1/3은 유지, 그리고 1/3은 새로운 과표구간을 설정하였다. 과표구간을 새롭게 추가 설정한 것은 비교적 최근의 현상으로 재정건전화(fiscal consolidation)를 위한 노력의 일환 이었다[3)].

2) Matthews and Owen(2011)의 OECD 조세개혁 동향과 Torres et.al.(2012) "Trends in personal income tax and employee social security contribution schedules"

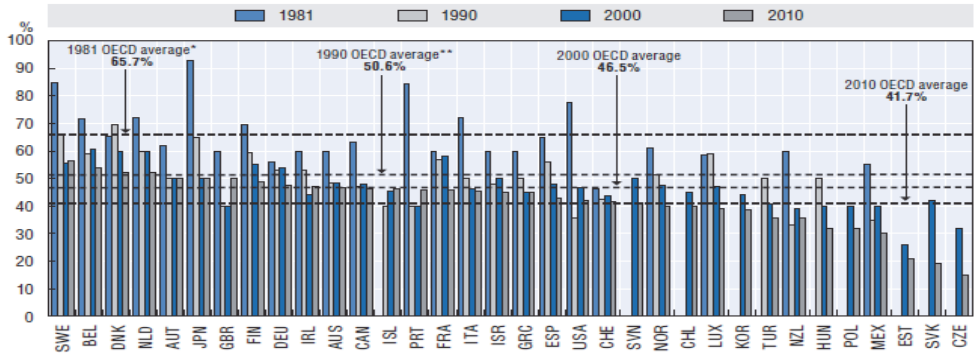
〔그림 6-2〕 개인소득과세 구간 수 (1981-2010)



자료: Torres et.al.(2012) Figure S.1.

일반적으로 개인소득세 과표구간의 축소는 법정 최고세율의 인하, 반면에 과표구간의 추가 신설은 최고세율 인상과 함께 이루어졌다. 즉, 개인소득세제의 법정 최고세율 역시 1980년대에 크게 인하되었다. 1980년대 초반까지는 많은 국가들의 최고세율은 65% 이상이었지만, 영국(1984년)과 미국(1986년)을 시작으로 최고세율이 인하되기 시작했다. 그 결과, OECD국가들의 평균적인 최고 소득세율은 1981년 65.7% 수준에서 1990년 50.6%로 크게 낮아졌다. 그러나 과표구간 축소와는 달리, 최고소득세율은 '90년대를 거쳐(평균 46.5%) 최근까지도 지속되었으며, 2010년 평균은 41.7% 수준이다.

〔그림 6-3〕 법정 최고 개인소득세율의 변화 (1981-2010)



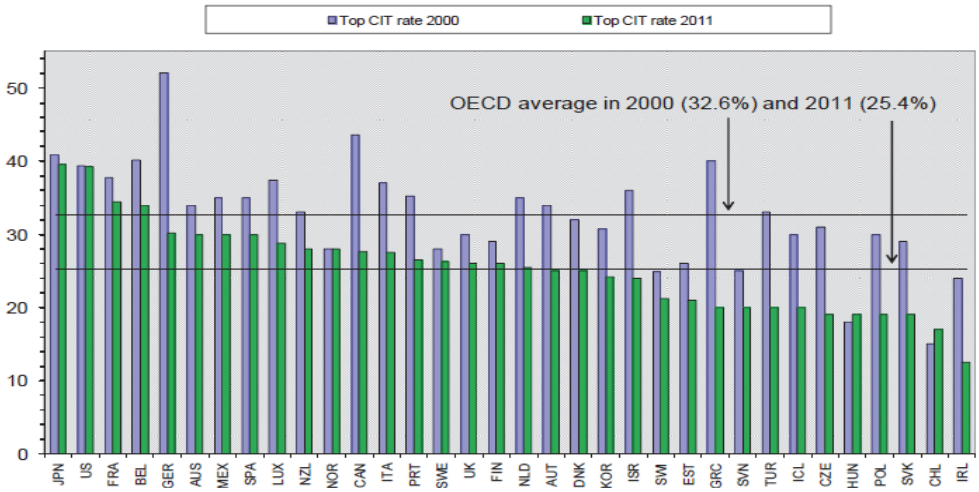
자료: Torres et.al.(2012) Figure S.2.

3) 2000년 이후 과표구간을 새롭게 추가한 국가들 중 독일, 그리스, 아이슬란드, 일본 및 포르투갈은 최고세율을 인상하였으며, 칠레와 미국은 오히려 최고세율을 인하하였으며 캐나다는 그대로 유지하였다.

한편, 영국에서는 2010년에 최고 개인소득세율을 40%에서 50%로 높였다. 영국의 경우 1987년 이후 최고세율이 40%를 초과하지 않았음을 고려하면 주목할 만한 개혁이었다. 하지만, 50%의 최고세율이 적용되는 과표구간은 평균소득의 4.3배로써, 이전의 최고세율 40%가 적용되는 소득(평균소득의 1.3배)에 비해 매우 높은 수준이라는 점에서 신중하게 접근할 필요가 있다. 여하튼 최근에 최고 소득세율을 인상한 몇몇 국가들이 존재하는데, 이것 역시 재정건전화를 위한 노력의 일환이라고 평가할 수 있다.

법인세율 역시 1980년대 중반 영국과 미국을 시작으로 인하되기 시작했으며, 이와 함께 감가상각에 대한 세제혜택을 축소하는 등의 과세기반 확대 조치가 이루어졌다. 즉, 1980년대 중반까지 대부분의 OECD 국가들에서 법인세율은 50% 이상이었지만, 최근까지도 지속적으로 감소하고 있으며, 평균적으로 보면 2000년 32.6%, 2011년 25.4% 수준이다. 예를 들어, 2000-2011년 기간 동안에도 OECD 국가들 중 31개 국가들에서 법인세율이 인하되었다[4].

[그림 6-4] 법정 법인세율 (2000, 2011)



자료: Matthews and Owen(2011), Figure 2.

2000년 이후 배당금(dividends)에 대한 세율 하락 역시 특징적이다. 여기에는 개인소득세율과 법인소득세율의 인하 모두가 영향을 미친 것으로 볼 수 있지만, 후자의 영

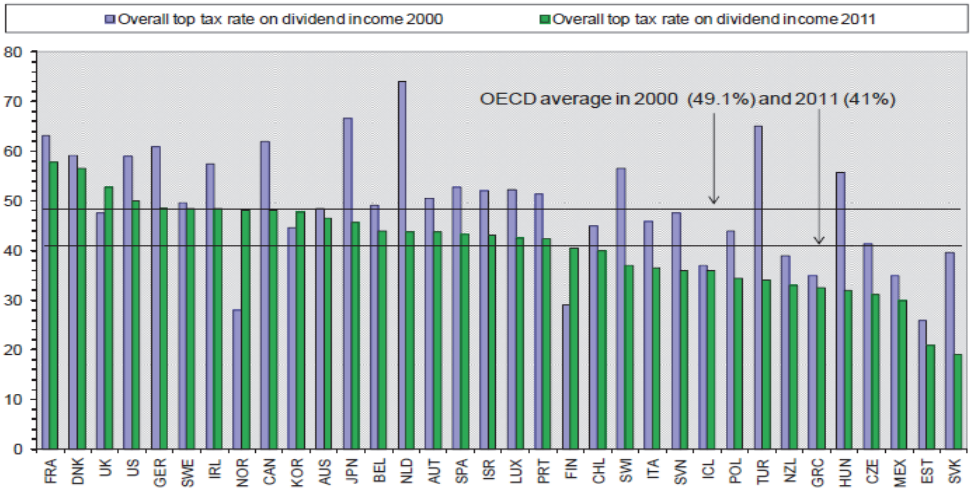
4) 다만, 동 기간 동안 칠레와 헝가리에서는 1-2%p 인상되었으며, 노르웨이(28%)는 변함이 없다.

향이 상대적으로 크다고 평가된다[5)6)].

〔그림 6-5〕에서는 OECD 국가들에서 배당금에 대해 과세되는 최고한계세율(top marginal tax rate on dividends)을 보여주고 있는데, 평균적으로 그 비율은 2000-2011년 기간 동안 8.1%p(49.1% → 41.0%) 하락했다.

한편, 배당금에 대한 최근의 세제개혁 동향은 개인주주가 받는 배당금에 대해서는 일반소득과 다르게 분류하거나 공제제도를 활용함으로써, 즉 임금소득에 부과되는 개인소득세율보다 낮은 세율로 과세함으로써, 그 부담을 경감시키고 있다. 이처럼 배당금에 대한 세부담을 낮추는 이유는 새로운 기업에 대한 주식투자자들의 부담 등을 줄임으로써 기업의 투자를 촉진시키려는 목적을 갖고 있다.

〔그림 6-5〕 배당소득세율



주: This tax rate is the overall top marginal tax rate (corporate and personal combined) on distributions of domestic source profits to a resident individual shareholder, taking account of imputation systems, dividend tax credits, etc. Sub-central government taxes are also included; for the United States, it is based on a weighted average of state marginal corporate income tax rates and state marginal income tax rates on dividend income.

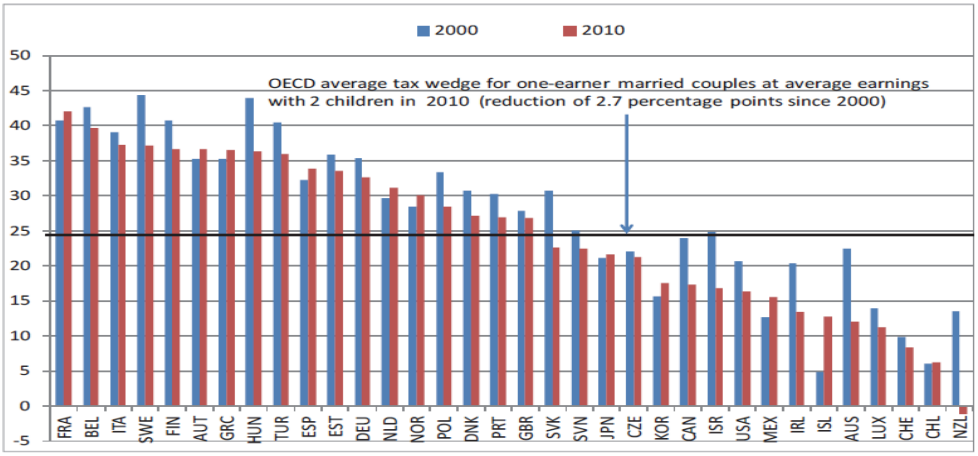
자료: Matthews and Owen(2011), Figure 3.

5) 일반적으로 배당소득에 대해서는 법인세(법인의 소득 획득 단계)와 소득세(법인소득의 주주 배분단계)가 함께 부과된다.

6) 즉, 배당소득은 법인의 법인세 과세 후 이익을 배분한 것인데 소득을 배분받은 주주에게 다시 개인소득세가 과세되므로 세부담이 중복되는 소득이다. 이러한 이중과세의 문제를 우리나라는 Gross-Up 제도를 통해 조정하고 있다. 자세한 내용은 전병목(2013) 참조.

이상에서 살펴본 바에 따르면, 개인들의 조세부담이 상당히 완화되었을 것이라고 예상할 수도 있지만, 최고세율의 인하 폭에 비해 평균적인 유효세율의 하락 폭은 상대적으로 매우 작은 편이다. [그림 6-6]에서 2자녀를 둔 외벌이 부부 가구 중 평균소득자를 기준으로 2000년에서 2010년 기간 동안 나타난 조세격차(소득세와 피용자와 고용주의 사회보장기여금 모두 고려)는 평균적으로 2.7%p 하락하는데 그쳤다. 즉, 몇몇 국가들(스웨덴, 핀란드, 헝가리, 터기 호주 등)에서는 2000년 이후 조세격차가 눈에 띄게 하락했지만, 평균차원에서의 변화는 매우 적다.

[그림 6-6] 2자녀 외벌이 부부 중 평균소득자의 조세격차 비교



자료: Matthews and Owen(2011), Figure 4.

한편, 최근 많은 국가들에서는 근로유인을 높이기 위한 조세정책을 강조하고 있는데, 특히 저소득 혹은 취약계층의 노동시장 참여와 근로유인을 높이는 정책('making work pay')에 주목하고 있다. 예를 들어, 미국의 EITC와 같이 저숙련노동자의 노동을 조건으로 한 공제(in-work tax credit)제도를 많은 국가들에서 도입하였다. 이러한 정책의 일차적 목적은 고용 증가에 있다. 즉, 노동생산성이 낮은 노동자들의 고용비용을 줄이거나 혹은 저임금 일자리라도 취업을 하고자 하는 자들의 노동시장참여를 유인하는 것이다. 나아가, 저소득 근로가구의 소득증대까지도 목적으로 하고 있다. 이러한 정책은 정치적으로도 인기가 높고, 분배효과 역시 기대할 수 있다는 점에서 최근 들어 다수의 국가들에서 도입되어 시행되고 있는 추세에 있다.

〈표 6-1〉 OECD 부가가치세 및 일반소비세 표준세율 추이

국가명	신설연도	2000	2002	2004	2006	2008	2010	2011	2012	2013
호주	2000	-	10.0	10.0	10.0	10.0	10.0	10.0	10.0	10.0
오스트리아	1973	20.0	20.0	20.0	20.0	20.0	20.0	20.0	20.0	20.0
벨기에	1971	21.0	21.0	21.0	21.0	21.0	21.0	21.0	21.0	21.0
캐나다	1991	7.0	7.0	7.0	7.0	5.0	5.0	5.0	5.0	5.0
칠레	1975	18.0	18.0	19.0	19.0	19.0	19.0	19.0	19.0	19.0
체코	1993	22.0	22.0	22.0	19.0	19.0	20.0	20.0	20.0	21.0
덴마크	1967	25.0	25.0	25.0	25.0	25.0	25.0	25.0	25.0	25.0
에스토니아	1991	18.0	18.0	18.0	18.0	18.0	20.0	20.0	20.0	20.0
핀란드	1994	22.0	22.0	22.0	22.0	22.0	22.0	23.0	23.0	24.0
프랑스	1968	20.6	19.6	19.6	19.6	19.6	19.6	19.6	19.6	19.6
독일	1968	16.0	16.0	16.0	16.0	19.0	19.0	19.0	19.0	19.0
그리스	1987	18.0	18.0	18.0	19.0	19.0	19.0	23.0	23.0	23.0
헝가리	1988	25.0	25.0	25.0	20.0	20.0	25.0	25.0	27.0	27.0
아이슬란드	1990	24.5	24.5	24.5	24.5	24.5	25.5	25.5	25.5	25.5
아일랜드	1972	21.0	21.0	21.0	21.0	21.0	21.0	21.0	23.0	23.0
이스라엘	1976	17.0	17.0	18.0	16.5	15.5	16.0	16.0	16.0	17.0
이탈리아	1973	20.0	20.0	20.0	20.0	20.0	20.0	20.0	21.0	21.0
일본	1989	5.0	5.0	5.0	5.0	5.0	5.0	5.0	5.0	5.0
한국	1977	10.0	10.0	10.0	10.0	10.0	10.0	10.0	10.0	10.0
룩셈부르크	1970	15.0	15.0	15.0	15.0	15.0	15.0	15.0	15.0	15.0
멕시코	1980	15.0	15.0	15.0	15.0	15.0	16.0	16.0	16.0	16.0
네덜란드	1969	17.5	19.0	19.0	19.0	19.0	19.0	19.0	19.0	21.0
뉴질랜드	1986	12.5	12.5	12.5	12.5	12.5	12.5	15.0	15.0	15.0
노르웨이	1970	23.0	24.0	24.0	25.0	25.0	25.0	25.0	25.0	25.0
폴란드	1993	22.0	22.0	22.0	22.0	22.0	22.0	23.0	23.0	23.0
포르투갈	1986	17.0	17.0	19.0	21.0	21.0	20.0	23.0	23.0	23.0
슬로바키아	1993	23.0	23.0	19.0	19.0	19.0	19.0	20.0	20.0	20.0
슬로베니아	1999	19.0	20.0	20.0	20.0	20.0	20.0	20.0	20.0	20.0
스페인	1986	16.0	16.0	16.0	16.0	16.0	16.0	18.0	18.0	21.0
스웨덴	1969	25.0	25.0	25.0	25.0	25.0	25.0	25.0	25.0	25.0
스위스	1995	7.5	7.6	7.6	7.6	7.6	7.6	8.0	8.0	8.0
터키	1985	17.0	18.0	18.0	18.0	18.0	18.0	18.0	18.0	18.0
영국	1973	17.5	17.5	17.5	17.5	17.5	17.5	20.0	20.0	20.0
평균		**18.0**	**17.9**	**17.9**	**17.7**	**17.7**	**18.0**	**18.5**	**18.7**	**18.9**

자료: OECD stat.

OECD 국가들에서 부가가치세의 표준세율(average standard rate)은 1990년 16.7%에서 2000년 17.8%로 증가했지만, 이후 최근까지는 큰 변화가 없었다. 그러나 2010년에는 OECD국가들 중 9개 국가가 재정건전화를 위해 부가가치세율을 올림으로써, 17.6%(2009년)에서 18.0%로 상승하였다. 뒤를 이어 헝가리, 체코, 이탈리아, 스페인, 네덜란드, 이스라엘이 세율인상을 단행하여 OECD 평균세율은 2013년 현재 18.9%

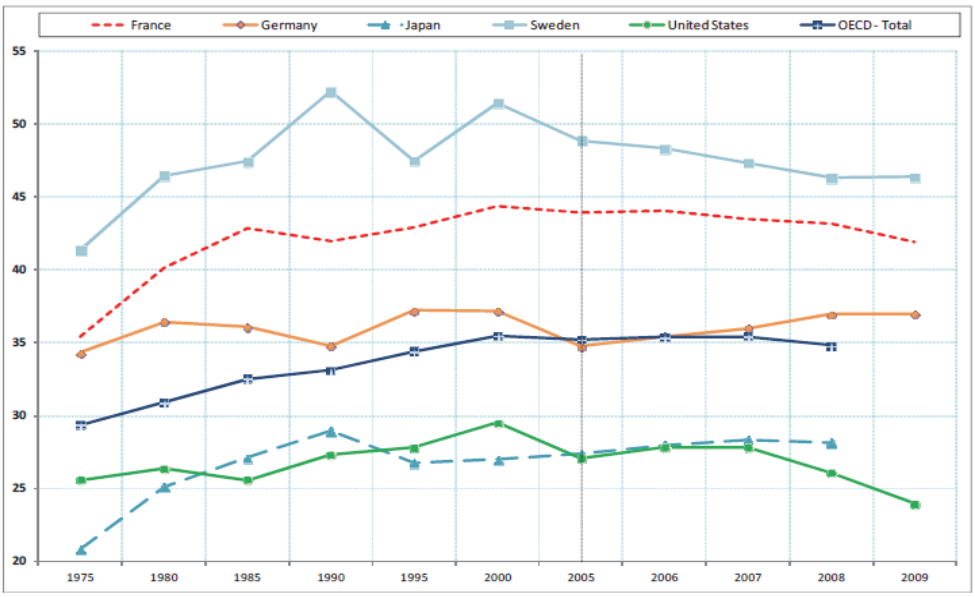
이며, 2014년 4월부터 일본도 8%의 소비세율(부가가치세율)을 적용하고 있다.[7)]

한편, OECD 국가들에서 부가가치 표준세율은 5%(캐나다)에서 25%(덴마크, 헝가리, 노르웨이, 스웨덴) 사이에 있으며, 32개 국가 중 20개 국가가 15%-22% 사이에 있다. 그리고 유럽국가들이 비유럽국가들에 비해 훨씬 더 높은 세율로 과세하고 있다.

나. 세수 추이

OECD 국가들의 GDP 대비 총세수 비중은 1970년대 이후부터 지속적으로 상승하여 2000년에는 35.5%로써 최고치에 이르렀으며, 이후의 변화는 경제적 상황에 따라 약간씩 변동하고 있다. 예를 들어, 2006-7년의 경우 그 비중은 경제성장의 영향으로 최고치와 유사한 반면, 재정위기와 그에 따른 경기침체를 벗어나기 위한 조세경감 정책 등으로 인해 2008년 이후에는 34% 이하 수준으로 하락하였다.

[그림 6-7] GDP 대비 총조세 비중 (1975-2009): OECD



자료: Matthews and Owen(2011), Figure 6.

7) 일본의 소비세율 인상 원인 및 논의 과정의 구체적인 내용은 [부록6]을 참고

그동안의 세율인하에도 불구하고 세수가 일정정도 유지·증가한 이유는 세법상 감가상각률 강화, 조세지출 축소, 혹은 절세전략에 노출된 세제상 허점의 최소화 등과 같은 과세기반 확대가 주요 요인들로 평가된다. 하지만, 2000-2009년 기간 동안에는 국가 간 차이가 존재하는데, 동 기간 동안 GDP 대비 조세비중이 3%p 이상 축소된 국가들은 11개 국가에 이른다[8]. 반면에 5개 국가는 동 기간 동안 그 비중이 증가했는데, 1%p 이상 증가한 국가는 2개 국가(이탈리아 1.3%p, 한국 3.0%p)였다.

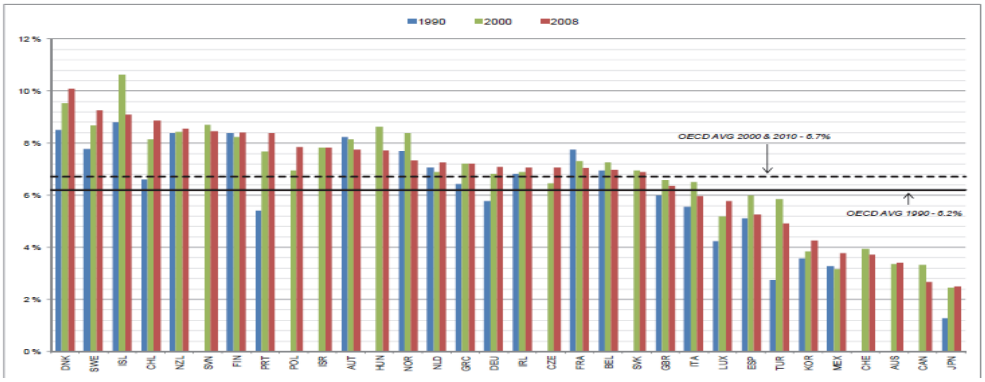
한편, GDP 대비 총세수 비중 자체에 있어서 국가 간 차이는 매우 큰 편이다. 예를 들어, 멕시코의 경우 최하 18%인데 반해, 덴마크의 경우 48%로 가장 큰 비중을 차지하고 있다. 이러한 차이는 각 국가가 연금, 보건, 그리고 교육 등에 대한 재원조달 방식의 차이를 반영하다. 즉, 어떤 국가들은 정부 예산에서 그 재원을 조달하기도 하며, 다른 어떤 국가들은 사적부문에 더 많이 의존한다.

〔그림 6-8〕은 OECD 국가들의 GDP 대비 부가가치세수 비중을 보여주고 있는데, 대부분의 국가가 1990년대 이후 그 비중이 증가하고 있다는 점이 특징적이다(1990년 5.2%→2010년 6.7%). 그리고 부가가치세수의 비중 역시 국가 간 차이가 큰 편으로써, 예를 들어 캐나다와 일본은 GDP 대비 3% 미만 수준인데 반해 덴마크는 GDP의 10% 이상을 차지한다.

그리고 부가가치세는 1954년 프랑스에서 처음으로 도입되었고, 1971년 벨기에가 이어서 도입을 하였고, 1973년에는 영국에서 도입을 하였다. 1977년 현재 OECD 국가 중 14개 국가에서 부가가치세제를 시행하고 있었으며, 1980년대에 그리스, 아이슬란드, 스페인, 포르투갈, 터키, 멕시코, 일본(1989), 뉴질랜드, 스위스가 도입하였다. 그리고 대부분의 동유럽국가들은 1990년을 전후로 하여 부가가치세를 도입하였다. 그 결과, 현재 대부분의 OECD국가들이 부가가치세 혹은 일반판매세(general sales tax)제를 시행하고 있다.

8) Canada(4.5%p), Finland(4.1%p), Greece(4.6%p), Iceland(3.1%p), Ireland(3.5%p), Israel(5.4%p), the Slovak Republic(4.8%p), Spain(3.5%p),Sweden(5.0%p), the United Kingdom(3.3 %p) and the United States(5.5%p).

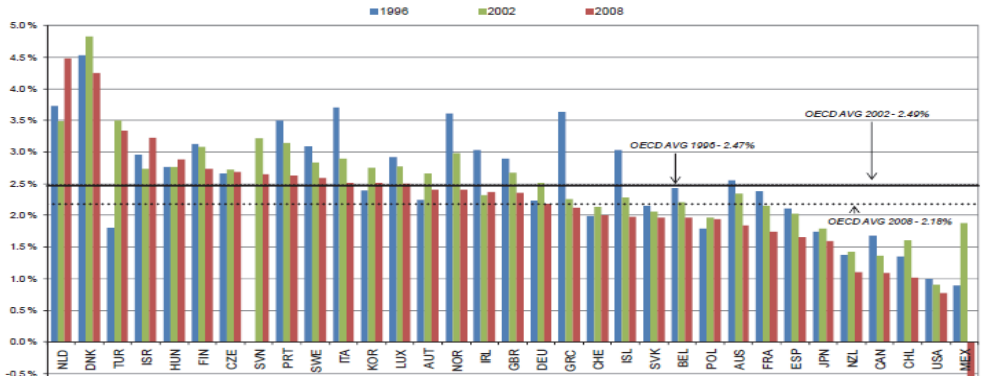
〔그림 6-8〕 GDP 대비 부가가치세 비중: OECD



자료: Matthews and Owen(2011), Figure 7.

마지막으로 살펴볼 것은 환경과세에 따른 세수 추이이다. 〔그림 6-9〕에서 보듯이, 1996년에서 2008년 기간 사이에 OECD 국가에서 환경 관련 과세를 통한 세수는 GDP 대비 2-3% 수준이다. 동 기간 동안 GDP 대비 총세수 비중이 34-36% 정도임을 고려하면, 총조세에서 차지하는 환경 관련 세수는 크지 않은 편이다. 실제로 그 세수의 대부분은 도로연료(road fuel)세수인데, 지난 10년 동안 그 비중의 축소가 전체 환경 세수에 영향을 미쳤다[9].

〔그림 6-9〕 GDP 대비 환경관련 세수비중: OECD



자료: Matthews and Owen(2011), Figure 8.

9) 도로연료세수 감소의 주요 원인으로는 원유가격의 상승과 대부분 국가에서 세율을 조정하지 않은 것으로 평가된다.

2. 주요 개혁 요인[10)]

사실, 특정 국가의 조세정책은 제반의 국내 여건에 의존하여 이루어지기 때문에 국가 간 공통적인 조세개혁 요인을 찾는다는 것은 매우 어렵다. 그럼에도 불구하고, 본 소절에서는 1990년대 이후 각 국가의 조세정책에 영향을 준 요인들과 그에 따른 변화의 특징을 정리한다.

첫째, 자본을 중심으로 한 경제활동의 세계화가 국가 간 조세경쟁을 강화시켰다. 즉, 시장 자유화와 통합은 자본의 국제적 이동성을 증가시켰으며 다국적 기업의 국경을 초월한 직·간접적 투자활동을 촉진시켰다. 이에 자본부족 국가를 중심으로 법인세 인하와 노동비용을 축소하는 등 기업에게 유리한 방향으로 조세개혁이 이루어졌다. 여기에 각 국가의 새로운 고용 창출의 필요성은 그 경향을 더욱 강화시키는 방향으로 작용하였다. 또한 조세경쟁은 정부예산에서 차지하는 직접세의 비중 축소, 간접세의 비중 증가의 방향으로 작용하였다. 다만, 이러한 경향에도 불구하고 국가의 재분배 역할이 축소되었다고 보기는 어렵다.

둘째, 기업들의 투자 등과 같은 경제활동 활성화와 근로유인 개선에 대한 필요성이 증가하였다. 이에 대부분의 국가들이 세율을 낮추고 과세기반을 확대하는 세제개혁을 단행하였다. 이러한 정책은 기업과 가구의 의사결정에 대한 조세의 왜곡을 최소화하는 한편 세수를 확보할 수 있다는 이론적 근거에 기반한다. 그리고 과거 1970년대와 비견할 수 있을 정도의 생산성 증가에도 도움이 될 것이라는 인식 역시 중요한 영향을 미쳤다.

셋째, 조세의 형평성과 효율성 사이의 상충관계에 대한 관점의 미묘한 변화가 최근의 조세정책에 영향을 미쳤다. 소비세의 역할이 상대적으로 더욱 중요해진다거나, 이원소득세(DIT)의 도입과 같은 최근 정책들은 과세의 형평성보다는 그 효율성을 더 강조한 것으로 볼 수 있다[11)]. 이러한 경향은 최적과세론이라는 이론적 근거뿐만 아니라, 극단적으로 한계소득세율이 높았던 '7-80년대의 경험이 작용한 결과로도 이해할 수 있다.

넷째, 경제학자들과 정치가들 사이에 유행처럼 나타나는 군집행동(herd behavior 혹은 쏠림현상)이 세제개혁에 영향을 미쳤다. 이러한 유행은 정치적인 이유 혹은 성공사례에 대한 벤치마킹이라는 이유로 국가들 사이에서 확산되었다. 1980-90년대 종합소득세

10) Matthews and Owen(2011)과 Norregaard and Khan(2007)
11) Zee(2004)를 비롯한 일군의 학자들은 이를 근본적 변화라고 평가하기도 한다.

제, 90년대 green tax, 그리고 2000년대 단일세(flat tax)의 도입이 그 사례들이다[12].

다섯째, 1980년대 이후부터 지속가능한 성장 문제가 조세정책 차원에서도 논의되기 시작했다. 1990년대 여러 가지의 환경세제가 도입되었으며, 화석연료 소비에 대한 과세가 강화되었다. 지구온난화와 화석연료의 부족 문제를 조금이라도 해결하기 위해 이들 에너지 소비를 줄이기 위한 조세정책적 수단들이 사용되었다.

마지막으로 지난 2-30여 년 간 세제개혁에 영향을 준 요인으로 경기변동을 들 수 있다. 일반적으로 경기회복 국면에서는 과세소득이 증가하게 되는데, 이것은 세율 인하에 대한 요구를 증가시킨다. 지난 15년 기간은 1960년대 이후 가장 높은 수준의 경기확장 국면에 있었다. 그 결과, 많은 국가들에서 예산제약(budgetary constraints)에 대한 부담이 줄어들었고 이러한 상황 역시 다른 요인들과 함께 세율을 인하시킨 하나의 원인으로 작용하였다.

제2절 복지국가 유형별 조세정책의 특징

1. 복지체제와 재원조달

일반적으로 복지국가의 재원조달 수단으로는 직접세, 간접세, 사회보험 기여금(보험료), 혹은 부담금과 수수료(fees and charges) 등이 존재한다. 각 수단의 재분배효과, 자원할당 혹은 경기안정화 기능은 서로 다르다. 이때, 각 수단에 대한 우선순위는 해당 사회의 선호에 의존한다. 재원조달 방식과 서로 다른 재원조달 수단들의 조합은 복지정책을 위한 재원을 누가 부담할 것인지, 어떻게 분배할 것인지를 결정한다. 예를 들어 조세수입은 상이한 목적들을 위해 지출될 수 있지만, 기여금(사회보장기여금)은 특정 목적을 위해 조달된다.

---

12) 이것은 국가 간 과세기반 확보를 위해 경쟁하는 국가들의 조세정책 사이에서 나타나는 상호의존성을 설명하는 "기준경쟁 (yardstick competition)"으로 해석될 수도 있다. 즉, 군집행동은 각 정부들이 이웃국가들과의 비교를 통해 정책을 결정하며, 투표자와 잠재적 투자자들은 해당 국가의 조세제도와 세율을 그 국가에서의 기업 경쟁력과 기업에 얼마나 우호적인가를 알 수 있는 하나의 신호로 간주한다는 것이다. 하지만, 이러한 기준경쟁을 세율인하 혹은 과세기반 확대를 위한 세제혜택과 같은 일반적인 조세경쟁과 명확하게 구분되지 않는다는 점에서 향후 더 많은 논의가 필요하다.

Bonoli(1997)는 복지국가의 재원조달 구조에 주목하여, GDP 대비 복지지출 수준과 복지지출 대비 기여금(사회보장기여금) 비중을 기준으로 복지국가들을 비교하기도 하였다. 이에 Dieckhoener and Peichl(2009)는 소위 'Bonoli-Matrix'를 2003년 데이터를 이용하여 보여주고 있다. 이에 복지국가 유형별 전체적인 특징을 다음과 같이 말하고 있다. 먼저, 북구 유럽국가들은 사회지출 수준이 높고 기여금을 통해 조달되는 사회지출 재원은 낮다는 특징을 갖는다. 대륙 유럽국가들은 사회지출 수준과 기여금 비중이 상대적으로 모두 높은 반면, 앵글로색슨 국가들은 둘 다 낮은 수준이다. 마지막으로 지중해 유럽국가들은 사회지출에서 사회보장기여금 비중이 높지만, 사회지출 수준은 낮은 편이다.

나아가, 각 복지국가 유형별 특징을 다음과 같이 정리하고 있다.

첫째, 대륙모델은 복지지출 수준이 상당히 높은 수준이며, 그 재원은 주로 사회보장기여금에 의존한다. 기여금은 정액 혹은 임금의 일정 비율로 결정되며, 사회복지급여는 주로 가입기록(기여 기간 및 금액)과 고용상태에 따라 지급된다. 사회보험에 대한 피용자의 가입과 기여는 의무적이며, 기여금은 임금에서 보통 공제된다. 고용주 또한 노동자들의 사회보장기여금의 일정 금액 혹은 비율의 기여금을 납부한다. 한편, 정부는 종종 일반예산에서 사회보험 기금으로 재원을 이전하기도 한다.

그리고 대륙모델 국가들의 조세부담은 유럽국가들의 평균수준으로써, GDP 대비 총조세 비중이 약 40% 정도이다. 소득세제의 누진도는 EU 국가들 중에서 높은 편이지만, 사회보장기여금을 함께 고려하면 EU 국가들 중에서 평균적인 수준이다. 사회보장기여율은 소득수준에 상관없이 동일 비율이지만, 납부 소득의 상한이 존재함으로써 역진적인 측면을 갖고 있다.

둘째, 북구모델은 사회보험 기여금을 포함한 총조세가 GDP에서 차지하는 비중이 가장 크다. 2005년의 경우, 덴마크와 스웨덴의 비중은 각각 50.3%, 51.3%로써, EU 국가들 중에서 가장 높은 수준이다. 북구유럽국가들의 보편적인 복지제도들은 주로 일반 재정을 통해 재원을 조달함으로써, 노동시장 참여여부와 상관없이 최소한의 사회적 보호를 보장한다.

북구모델 국가들에서 소득세율은 전반적으로 높은 편이며, 소득세의 최고 세율 역시 가장 높은 편이다. 2006년 기준으로 최고 소득세율은 덴마크 59%, 스웨덴 56.6%, 그리고 핀란드는 50.9% 이다. 소득세의 누진도는 EU국가들과 비교할 때 상대적으로 낮

은 수준으로 평가하고 있다. 그 이유는 전반적으로 세율이 높고, 세전소득 분배 상태가 상대적으로 평등하다는 점에서도 찾을 수 있지만, 무엇보다도 다른 국가들에 비해 소득세의 최저 세율이 상대적으로 높기 때문이다. 스웨덴의 경우 2007년 중앙정부의 최저소득세율은 20%이고, 지방정부들의 최저세율은 평균적으로 31.6% 수준이다. 한편, 이들 국가들의 과표구간은 대륙국가들에 비해 상대적으로 단순하다. Peichl and Schaefer(2008)는 소득세 수준이 전반적으로 높다고 하더라도, 과세기반이 넓고 소득세의 누진도가 약하고, 또한 높은 수준의 보편적 복지를 통해 보상받을 수 있다는 점에서 정치적으로 실행가능한 것으로 평가하고 있다[13].

셋째, 앵글로색슨 모델의 특징은 사회보험 기여금보다 소득세에 상대적으로 더 많이 의존한다는 점이다. 그리고 세제상 특징으로는 조세격차(tax wedge)가 적고, 과세기반이 넓어, 평균적으로 볼 때 세율은 비교적 낮은 편이다. 개인소득세의 법정 최고 세율은 EU-15개 국가들 중에서는 낮은 편이지만, EU 전체적으로 보면 평균보다 약간 높은 수준이다.

넷째, 지중해모델에서 사회지출의 주요 재원은 비스마르크 방식의 사회보험 기여금이지만, 대륙모델과는 달리 사회지출 수준이 다른 EU 국가들에 비해서 상대적으로 낮은 특징을 갖고 있다. 즉, 사회지출에 필요한 재원조달 규모가 다른 국가들에 비해 상대적으로 적어, 조세와 기여금 규모가 상대적으로 낮다고도 이해할 수 있다.

조세의 누진성은 포르투갈, 그리스, 스페인 모두 높은 편에 속하지만, 이탈리아는 상대적으로 낮은 편이다. GDP 대비 총조세수입 비중 역시 이탈리아는 EU 국가들의 평균(2007년 39.6%, EU-27)보다 약간 높은 40.6% 수준이지만, 다른 세 국가들은 약 35% 수준으로써 낮은 편이다. 한편, 이들 국가들의 개인소득세 최고 세율(2007년)은 39%-45% 수준이다.

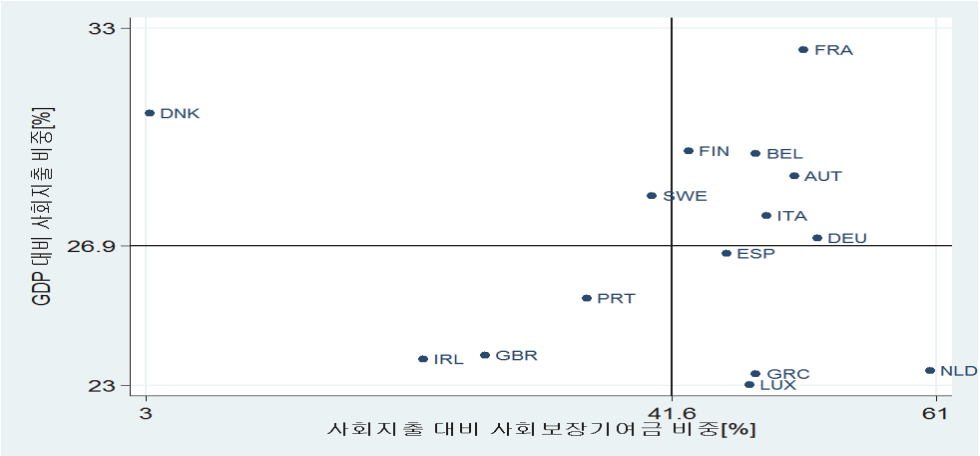
〔그림 6-10〕은 OECD 15개 국가에 대한 2010년 자료를 이용하여 작성한 Bonoli-Matrix이다. 여기서 평균선을 기준으로 1사분면이 대륙모델, 2사분면은 북구모델, 3사분면이 앵글로색슨모델, 그리고 4사분면이 지중해모델을 의미한다. 하지만, 몇몇 국가들의 상대적 위치가 과거와는 다르게 나타난다.[14] 예를 들어, 핀란드, 룩셈부르크, 네덜란드, 이탈리아 및 포르투갈이 그렇다. 그 이유는 여러 가지가 있겠지만,

13) Dieckhoener and Peichl(2009)에서 재인용.
14) Bonoli(1997)과 Dieckhoener and Peichl(2009) 참조.

앞 장에서 살펴본 바와 같이 재원조달 방식에서 나타나는 공통적인 경향이 작용했을 수도 있고, 특정 연도가 갖는 편의 역시 존재할 수도 있다. 그러나 무엇보다도 지난 2-30년 동안 각 국가들의 경제·사회적 환경의 변화와 그에 따른 대응의 역사적 궤적에 의존한 것일 수도 있다.

이러한 맥락에서 다음 소절에서 살펴볼 지난 2-30년 기간 동안 각 국가들의 세수 규모 및 구조의 추이는 매우 흥미로울 수 있다.

〔그림 6-10〕 Bonoli-Matrix (2010)



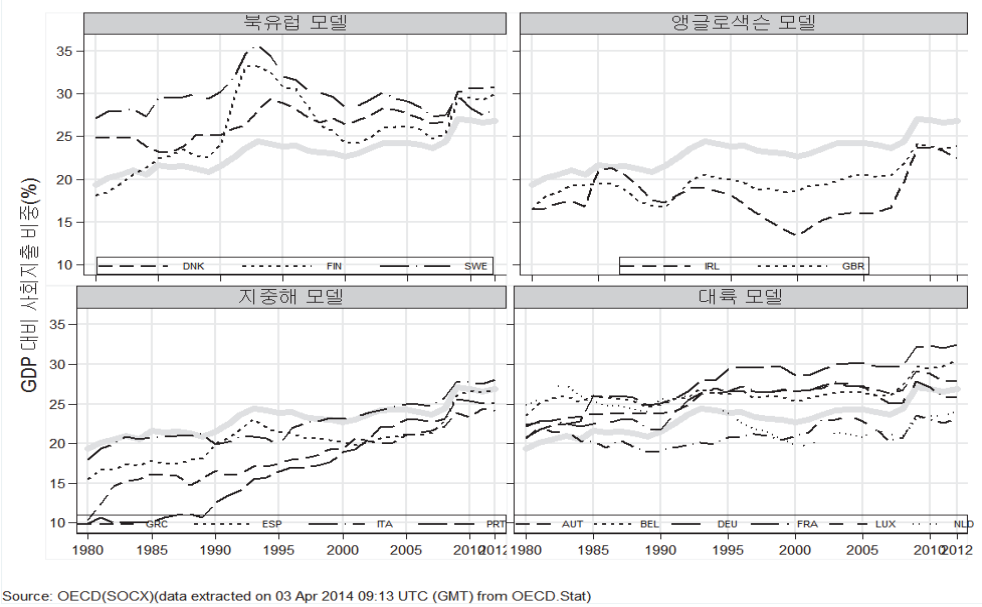
주: 1) 가로, 세로 축의 중간 실선은 15개 국가의 산술 평균치임
2) 저자가 직접 작성
자료: OECD.Stat (검색일 2014.4.3.)

2. 복지국가 유형별 복지재원 구조

이하에서는 복지국가 유형별로 EC15개국의 사회지출 재정구조와 세수추이를 비교 검토하겠다. 이에 앞서 〔그림 6-11〕을 통해 검토대상 국가들의 사회복지 지출 추이를 살펴보면 다음과 같다. 먼저, 복지지출 수준을 보면 북유럽 모델이 상대적으로 가장 높고, 다음으로 대륙모델, 그리고 앵글로색슨모델과 지중해모델이 평균 이하라고 할 수 있다. 하지만, 지중해모델의 경우에는 1980년대 이후 지속적으로 그 비중이 증가하고 있다는 점에서 특징적이다. 한편, 북유럽국가들의 경우 1990년대 중반까지는 지속적

으로 상승하였으나, 이후 2000년까지는 감소하였으며, 2000년대에 들어서 최근까지는 등락을 반복하고 있다. 그리고 대륙모델의 경우에는 1980년 이후 최근까지 급격한 변화는 보이지 않지만, 아주 완만한 증가추이라고 할 수 있다.

〔그림 6-11〕 복지국가 유형별 GDP 대비 사회지출 비중



주: 1) 회색 실선은 15개 국가의 산술 평균치임
2) OECD.Stat를 토대로 저자가 직접 작성

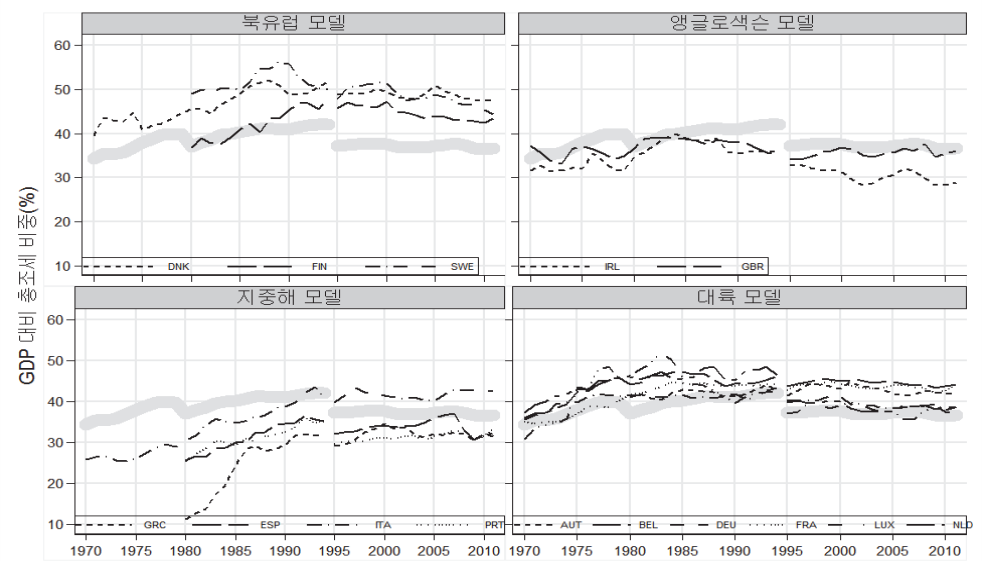
3. 복지국가 유형별 세수 및 세수구조 변화

가. 세목별 세수추이

〔그림 6-12〕에서 북유럽모델에 속한 국가들을 보면, 다른 모형에 비해 전반적으로 GDP 대비 총조세 비중이 가장 높다. 스웨덴과 덴마크의 경우 80년대에 이미 그 비중이 50%에 육박하였으며, 핀란드는 80년대에 그 비중이 약 10%p가 급격하게 상승하였다. 다만, '90년대 이후부터 최근까지 그 비중이 조금씩 감소하고 있지만, 여전히 다른 국가들에 비해 높은 수준이다. 앵글로색슨 모델에 속한 영국과 아일랜드의 경우 1970년대 이후부터 최근까지도 GDP 대비 총조세 비중이 약 35% 내외 수준으로 일정

하게 유지되고 있다. 한편, 지중해모델에 속한 이탈리아, 포르투갈, 스페인 및 그리스는 '80년 이전에는 상대적으로 가장 낮은 수준이었지만 8-90년대에 10%p 이상 크게 증가했음을 볼 수 있다. 이때, 이탈리아가 지중해 모델에 속한 다른 국가들에 비해 상대적으로 그 비중이 높게 나타나고 있다. 대륙모델의 경우에는 70년대에 크게 증가하였지만, 80년대 중반 이후에는 큰 변화가 보이지 않는다. 그리고 대륙모델에 속한 국가들은 대부분 15개 국가의 평균적인 수준보다 약간 상회하는 수준으로써, 국가 간 차이는 5%p 내외 수준이다.

〔그림 6-12〕 복지국가 유형별 GDP 대비 총조세 비중: 사회보험 기여금 포함



[자료: 1970-1994년(EC,2000), 1995-2011년(EC,2013)]

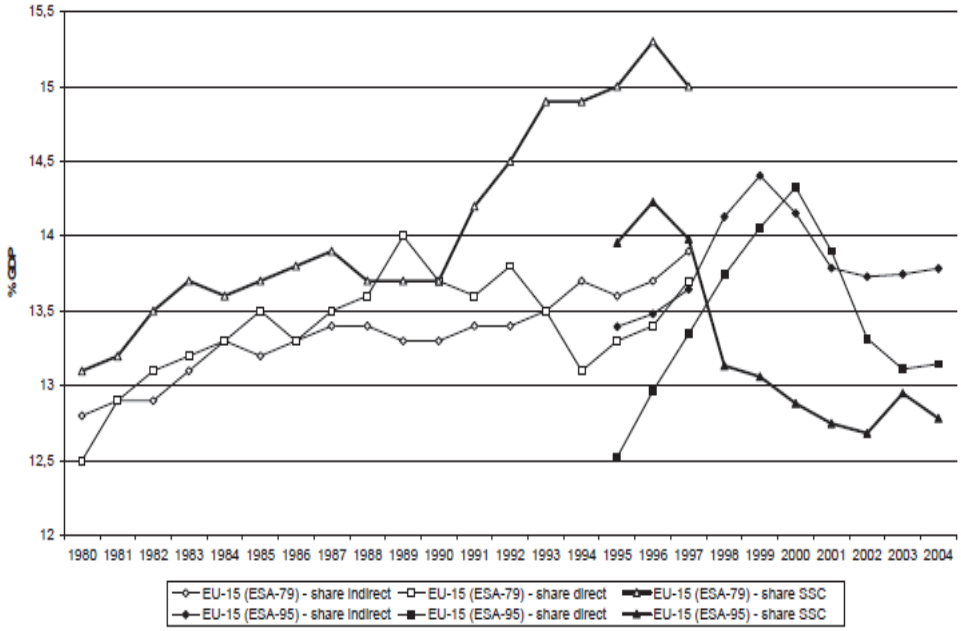
주: 1) Eurostat 분류기준은 1995년을 기준으로 변경됨(ESA-79, ESA-95). 이에 본 연구에서는 1970-1994년 기간은 ESA-79에 따른 EC2000), 1995-2004년 기간은 ESA-95에 따른 EC(2013)을 연결하여, 저자가 직접 작성함

2) 회색선은 15개 국가들의 산술평균치임

〔그림 6-13〕을 보면, GDP 대비 간접세의 비중은 2000년 이전까지는 꾸준히 증가했으며, 2000년 이후 그 비중은 주춤하고 있지만, 총조세 대비 비중은 최근까지도 증가하고 있다. 특히, 유럽국가들에서 부가가치세(VAT)가 다른 국가에 비해 발전했으며 중요한 역할을 수행한다. 부가가치세는 1970년 GDP 대비 약 5%에 지나지 않았지만, 많은 국가들에서 부가가치세 도입으로 1999년에는 7%를 넘어섰다. 간접세가 차지하는 비중

은 2004년 주요 EU-15개 국가의 가중평균치로 볼 때, GDP 대비 13.8%, 총조세 대비 35% 수준으로써, GDP 대비 13.1%, 총조세 대비 33%에 수준인 직접세에 비해 약간 높은 수준이다. 이후에도 유럽국가들에서 간접세의 역할은 더욱 중요해지고 있다[15)16)]. 한편, 사회보장기여금은 유럽 국가들의 중요한 복지재원으로써 1990년대 중반까지 그 역할이 증가했다. 1996-98년 기간 동안에 노동비용 감소를 목적으로 일부 국가에서 사회보장기여금을 축소하기도 했지만, 일부 특정 집단에 한정되어 이루어지거나, 혹은 제한적으로 이루어짐으로써 이후 추이에 큰 영향을 주지는 못한 것으로 보인다.

[그림 6-13] GDP 대비 직접세, 간접세, 사회보장기여금 비중



자료: Carone et.al.(2007), Figure(3)

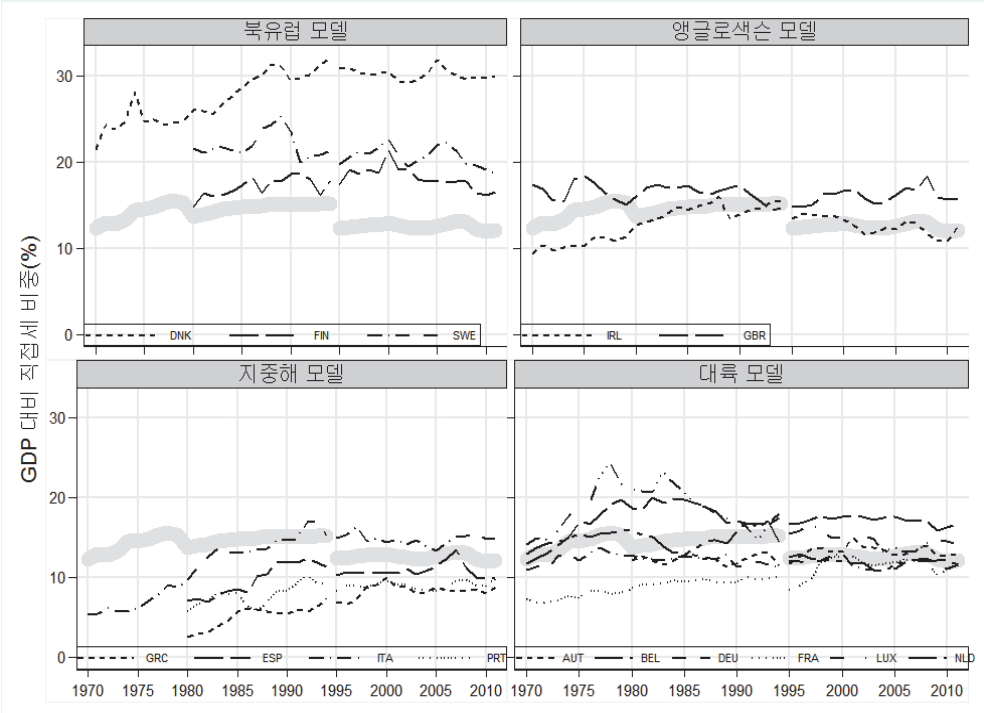
15) 성명재(2012)에서는 최근 OECD 각국은 부가가치세제 개혁내용을 간략하게 소개하고 있는데, 각 국가들은 부가가치세의 세율을 인상하거나, 면세범위를 축소하면서 세입기반을 확충하는 경향을 보인다고 한다. 프랑스와 포르투갈, 슬로베니아(한국 포함)는 면세범위를 축소하였고, 또한 슬로베니아는 경감세율(6%)을 폐지하고 표준세율로 환원하였다. 핀란드, 그리스, 폴란드, 포르투갈, 스위스 등은 표준세율을 상향조정하면서 경감세율도 함께 상향조정하였다. 영국은 법인세율을 인하하면서 부가가치세율을 인상하였다. 그 밖에 스위스, 아일랜드, 포르투갈 등은 사회보험료(사회보장기여금)를 인상하는 대신 부가가치세율을 인상하였는데, 여기에는 부가가치세율의 인상이 사회보험료의 인상보다 근로유인 개선 측면에서 보다 유리하다는 것이 그 이유라고 한다.

16) 2010년에 부가가치세율을 인상한 국가들과 인상폭에 대해서 본문의 〈표 6-1〉 참고.

다음으로 복지국가 유형별로 직접소득세, 소비에 대한 간접세, 그리고 사회보장 기여금의 추이를 살펴보자. 먼저, 직접세의 경우 북유럽국가들이 상대적으로 높은 반면, 지중해유럽국가들은 이탈리아를 제외하곤 평균 이하 수준이다. 그리고 앵글로색슨모델과 대륙모델에 속한 국가들은 평균적인 수준이라고 할 수 있다.

국가별로 볼 때, 덴마크는 1970-90년 기간 동안에 GDP 대비 직접세의 비중이 20%에서 30%로 크게 상승한 이후 최근까지도 30% 수준을 유지하고 있다. 이탈리아 역시 수준의 차이는 있지만, '90년대 초까지 그 비중이 커졌지만 이후 변화는 크지 않다. 한편, 프랑스와 벨기에는 '70년대에 크게 증가했지만 '80년대 중반부터 감소하기 시작했는데, 벨기에는 '90년대 이후에는 큰 변화가 없는 반면, 프랑스는 최근까지도 감소 경향이 나타난다.

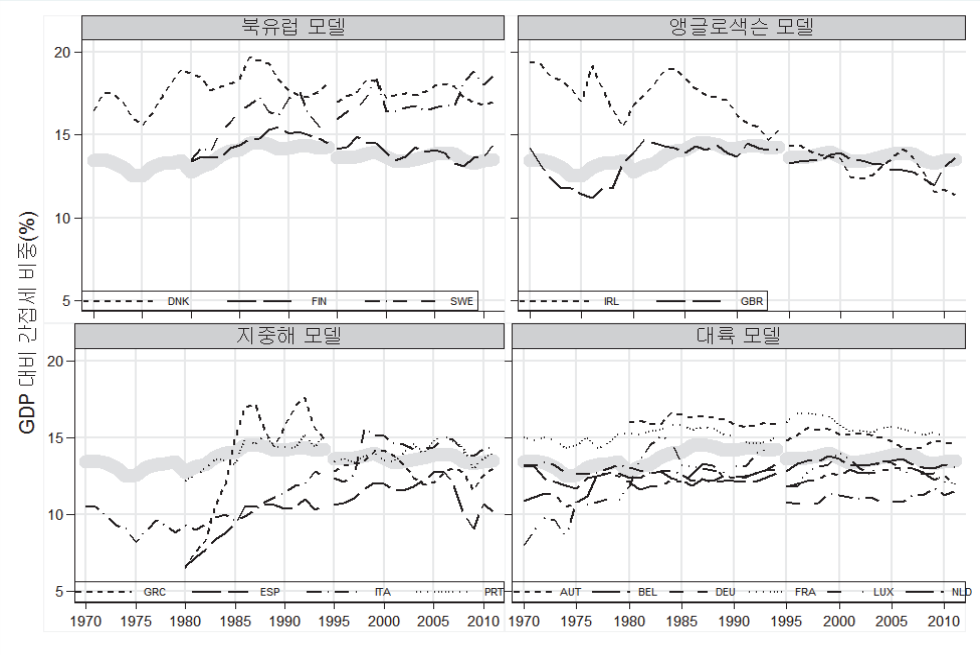
[그림 6-14] 복지국가 유형별 GDP 대비 직접세 비중



[자료: 1970-1994년(EC,2000), 1995-2011년(EC,2013)]

GDP 대비 간접세의 비중 역시 북유럽국가들, 특히 덴마크와 스웨덴이 상대적으로 높으며, 한두 국가를 제외한 다른 모델에 속한 국가들 대부분은 평균수준이거나 그 이하 수준이다. 국가별로 특징적인 국가는 아일랜드인데, '80년대 중반부터 2000년대 초반까지 지속적으로 그 비중이 감소하였다. 그리고 지중해모델에 속한 국가들에서 '80년대에 간접세 비중이 증가했다는 점을 제외하곤 대부분 국가들의 추이 변화는 크지 않은 것으로 볼 수 있다.[17]

[그림 6-15] 복지국가 유형별 GDP 대비 간접세 비중



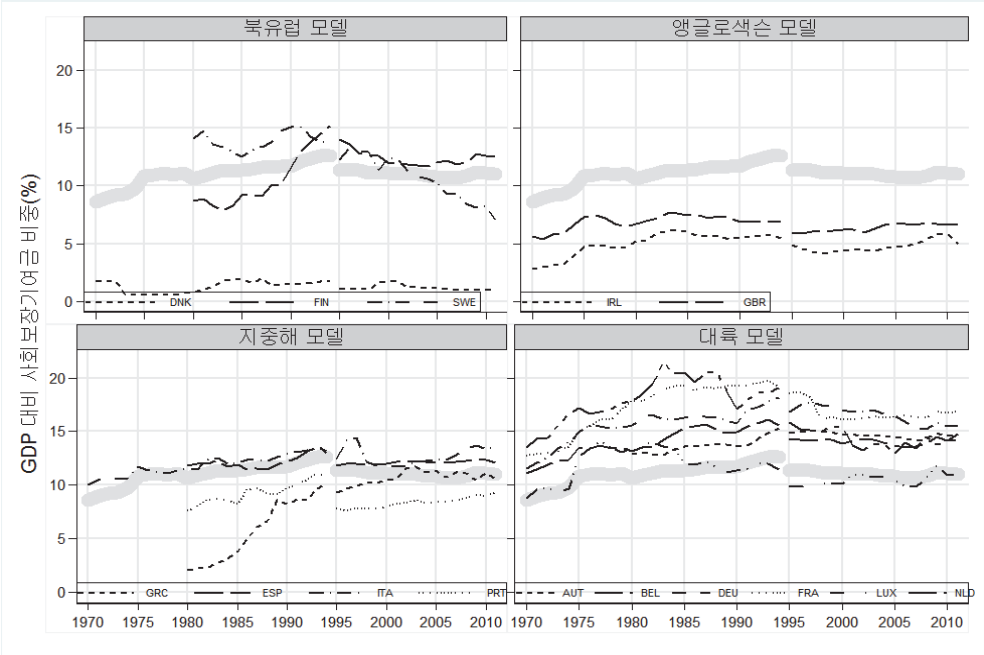
[자료: 1970-1994년(EC,2000), 1995-2011년(EC,2013)]

[그림 6-16]에서는 GDP 대비 사회보장 기여금의 비중을 복지국가유형별로 비교하고 있는데, 대륙모델에 속한 대부분의 국가들의 비중이 평균을 크게 상회하고 있다. 앵글로색슨모델에 속한 국가들의 동 비중은 장기적으로 볼 때 큰 변화 없이 5% 내외 수준으로 평균 이하이다. 지중해모델에 속한 국가들의 경우 '90년대 이후부터는 대부분 평균

17) 대륙모델에 속한 일부 국가들의 경우 1995년의 수치가 급격하게 하락한 것은 통계작성 기준의 변화에 의한 것으로 볼 수 있다.

적인 수준이라고 할 수 있다. 마지막으로 북유럽모델에서 덴마크는 2-3% 수준을 장기적으로 유지하고 있는데 반해, 스웨덴의 경우에는 GDP 대비 사회보장기여금 비중이 '90년대 이후 지속적으로 하락하고 있는 점이 특징적이다. 한편, 1970년 이후 GDP 대비 사회보장 기여금의 비중의 추이를 전체적으로 보면, 많은 국가들이 '70-80년대에 그 비중이 증가했으며,'90년대 이후부터는 다소 정체되거나 조금씩 감소하는 경향이 있다.

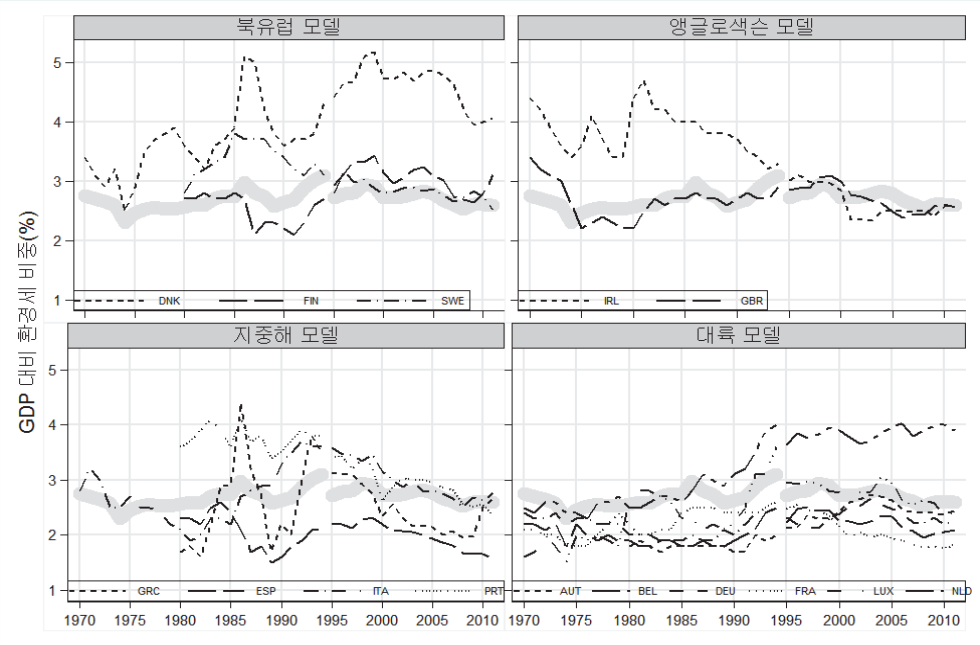
〔그림 6-16〕 복지국가 유형별 GDP 대비 사회보장기여금 비중



[자료: 1970-1994년(EC,2000), 1995-2011년(EC,2013)]

〔그림 6-17〕은 GDP 대비 환경세 비중의 추이를 보여주고 있는데, 복지국가유형별 차이를 발견하기는 쉽지 않은 것으로 보인다. 다만, 대륙모델에 속한 국가들 대부분이 평균 이하인 반면 북유럽과 앵글로색슨 모델에 속한 국가들은 평균 혹은 그 이상인 것으로 보이며, 지중해모델에 속한 국가들은 평균 혹은 그 이하 수준이다. 한편, 시기적으로 보면 '90년대 중반까지는 국가별로 세수 비중의 변화가 컸지만, 이후부터 최근까지는 비교적 안정적 흐름을 보이고 있다.

〔그림 6-17〕 복지국가 유형별 환경세 비중



[자료: 1970-1994년(EC,2000), 1995-2011년(EC,2013)]

나. 세수구조 추이

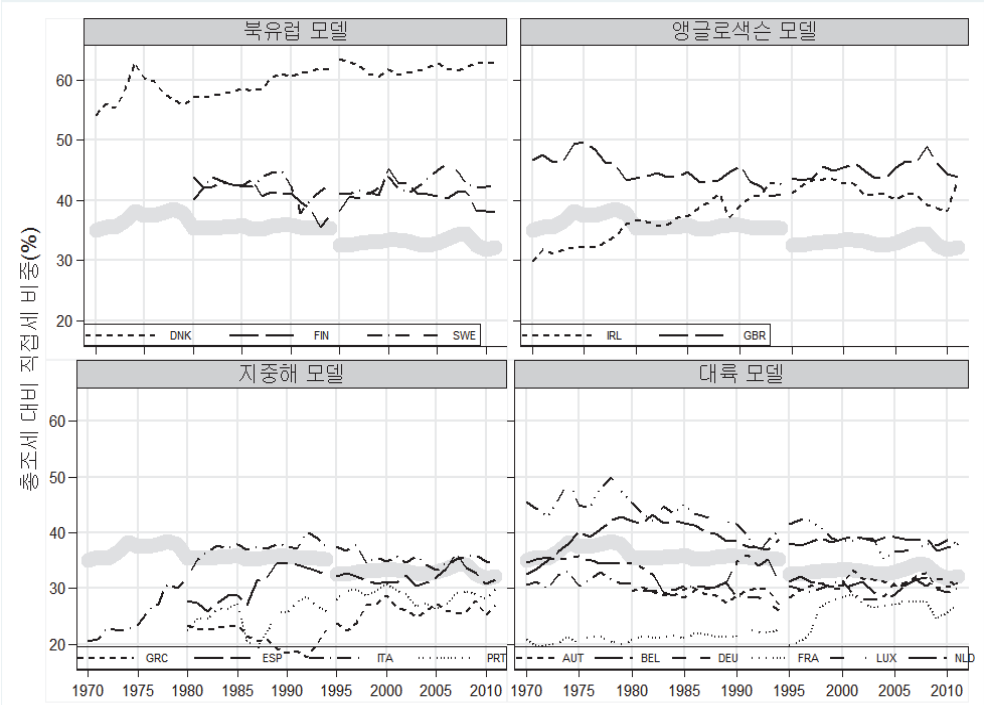
〔그림 6-18〕-〔그림 6-20〕은 국가별 직접세, 간접세 및 사회보장기여금이 총조세에서 차지하는 비율을 복지국가 유형별로 비교하고 있다. 북유럽모델의 경우 총조세수입에서 직접세 비중이 가장 높고(40-45%), 간접세 비중이 그보다 약간 낮은 수준이다(35-40%). 그리고 사회보장기여금은 직접세와 간접세에 비해 적은 편이다. 하지만, 국가 간에 차이가 존재하는데, 덴마크의 경우는 직접세 비중이 60%에 달하는 반면, 사회보장기여금의 비중은 5%를 넘지 않는다. 또한 사회보장기여금 비중의 경우 스웨덴은 2000년 이후 감소하는데 반해, 핀란드의 경우에는 완만하게 상승하고 있다.

앵글로색슨모델은 총조세수입에서 직접세와 간접세가 차지하는 비중이 평균보다 높고(40-50%), 사회보장기여금의 비중은 평균보다 낮은 수준이다(15-20%). 이때, 아일랜드의 경우 1990년 이전 직접세의 비중은 증가하는데 반해, 간접세의 비중은 급격하게 감소하였다는 점이 특징적이다.

지중해모델의 경우 국가 간 차이가 존재하기는 하지만, 대체적으로 보면 직접세가 총조세에서 차지하는 비중은 35% 이하로써 평균 이하 수준이며, 간접세와 사회보장기여금의 비중은 2000년 이후 평균적인 수준으로 수렴하는 것으로 보인다. 다만, 국가별로 보면, 그리스의 경우 간접세 비중이 80년대에 급격하게 줄어들었으며, 포르투갈의 간접세 비중이 45% 내외로써 다른 국가들에 비해 상대적으로 큰 비중을 차지하고 있다.

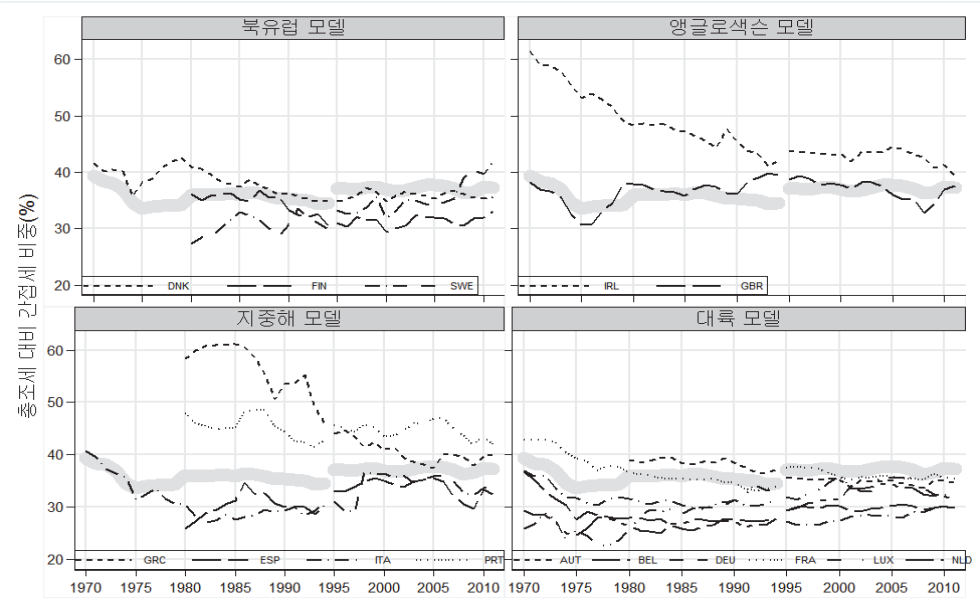
대륙모델의 경우 역시 국가 간 차이가 존재하지만, 사회보장기여금이 총조세에서 차지하는 비중이 대체적으로 높다는 특징을 갖고 있다. 그리고 간접세 비중은 대체적으로 평균보다 낮은 수준이며, 직접세 비중 역시 평균보다 낮은 국가들이 상대적으로 많다. 국가별 특징에서 볼 때, 프랑스는 직접세 비중이 평균보다 높고, 간접세와 사회보장기여금 비중이 평균 보다 낮은 편이라는 점에서 북유럽국가들과 유사한 편이다.

[그림 6-18] 총조세 대비 직접세 비중



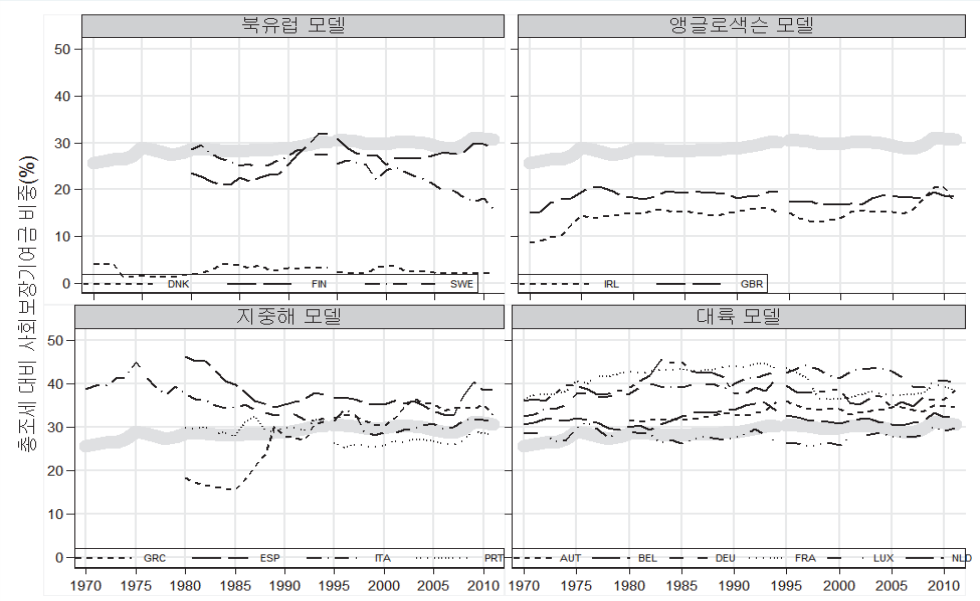
[자료: 1970-1994년(EC,2000), 1995-2011년(EC,2013)]

〔그림 6-19〕 총조세 대비 간접세 비중



[자료: 1970-1994년(EC,2000), 1995-2011년(EC,2013)]

〔그림 6-20〕 총조세 대비 사회보장기여금 비중

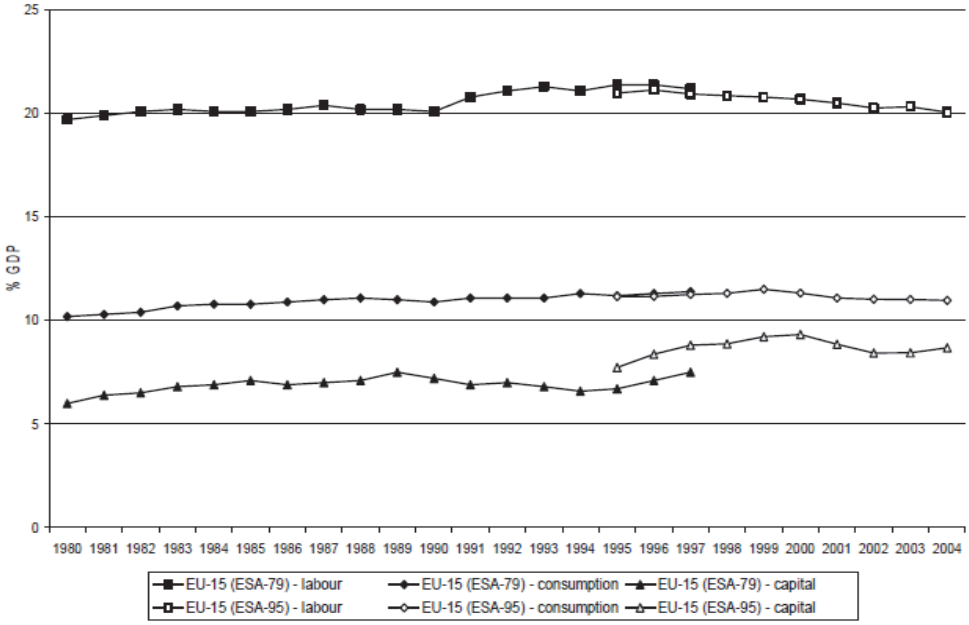


[자료: 1970-1994년(EC,2000), 1995-2011년(EC,2013)]

다. 경제적 기능별 과세추이: 노동, 자본, 소비

유럽 국가들에서 경제적 기능(노동, 자본, 소비)에 따른 세수입의 변화는 1980년대 이후 최근까지 기간동안 큰 변화는 보이지 않는다. 노동에 대한 과세 비중은 GDP 대비 약 20-21% 수준이며, 소비과세 비중은 약 10-11% 수준이다. 한편, 자본과세의 비중은 1980년대 초반 GDP 대비 6-7% 수준에서 2004년 9% 수준으로 증가했다.

〔그림 6-21〕 경제적 기능별 과세 비중: GDP 대비



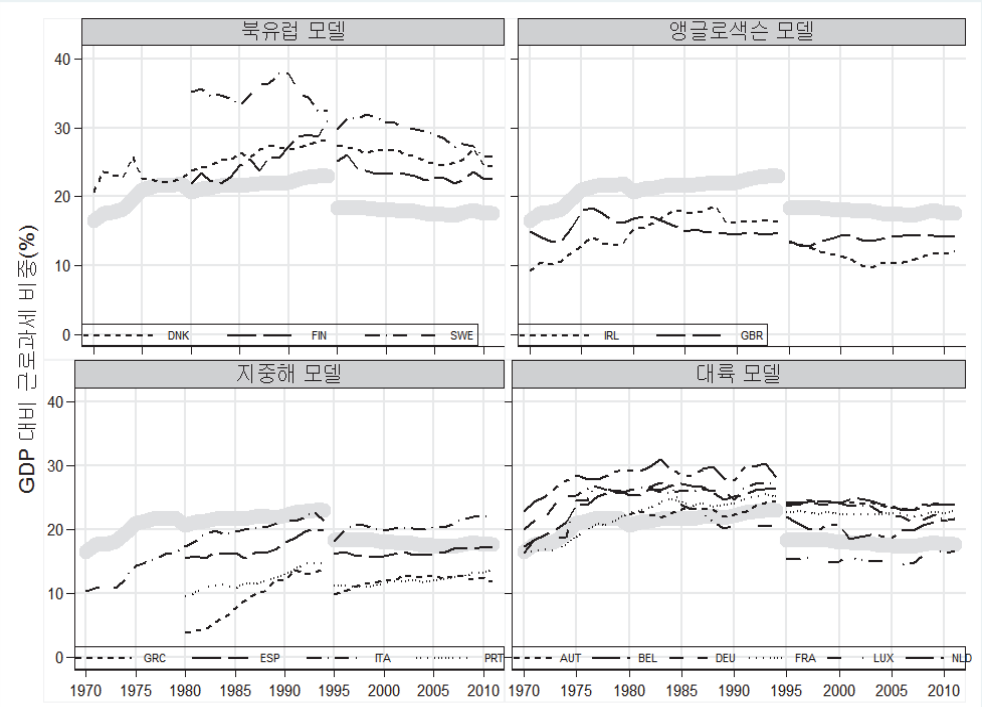
자료: Carone et.al.(2007), Figure(5)

〔그림 6-22〕-〔그림 6-25〕는 복지국가 유형별로 노동, 자본 및 소비에 대한 세수의 GDP 대비 비중을 보여주고 있다. 북유럽모델은 노동에 대한 과세 비중(20-30%)이 상대적으로 가장 크고, 다음으로 소비(10-15%)이며, 자본에 대한 과세 비중은 장기적으로 볼 때 10%이하이다. 이때, 특징적인 현상은 '95년 이전에는 평균보다 낮은 수준인데 반해, 이후부터 최근까지는 평균적인 수준이라는 점이다[18]. 앵글로색슨모델의 경

18) '95년을 기준으로 한 해석에는 주의가 필요하다. 앞서 말한 바와 같이, '95년을 기준으로 통계작성 기

우 노동에 대한 조세 비중은 평균 이하이며, 자본과 소비에 대한 조세 비중은 평균을 약간 상회한다고 할 수 있다. 예를 들어, 영국은 자본과세 비중은 평균보다 높지만 소비과세 비중은 평균 수준인데, 아일랜드는 그 반대이다. 다음으로 지중해 모델의 경우 노동과 소비에 대한 조세 비중은 평균 이하이지만, 자본에 대한 조세 비중은 평균을 상회하고 있다. 마지막으로 대륙모델의 경우에는 대체적으로 평균수준이라고 할 수 있다. 다만, 그 차이가 크지는 않지만 노동에 대한 조세 비중은 평균 이상, 소비과세 비중은 평균 수준으로 보이는 반면, 자본에 대한 조세 비중은 국가별 차이가 상대적으로 크게 나타나고 있다.

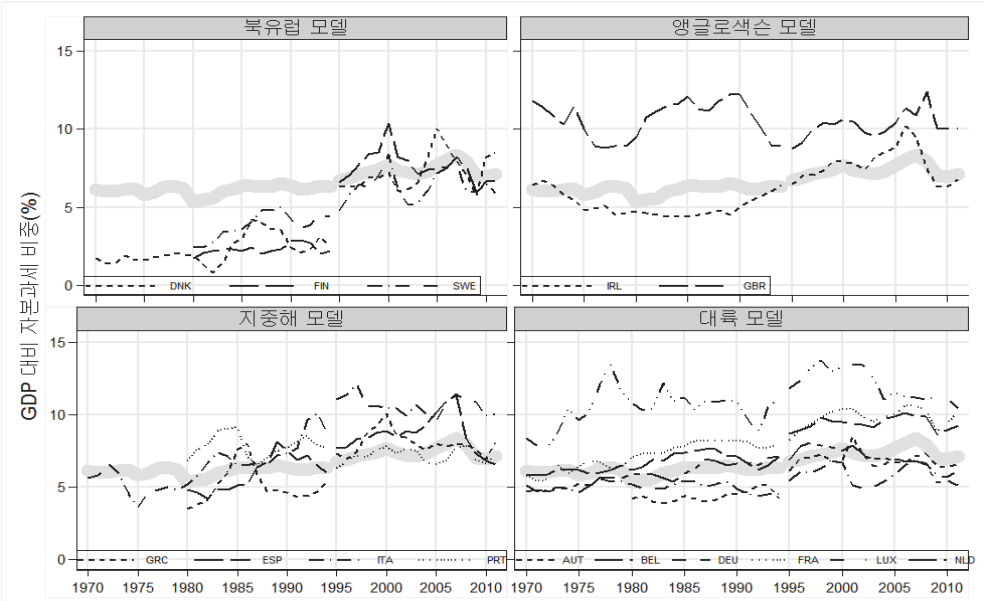
[그림 6-22] 복지국가 유형별 GDP 대비 근로에 대한 조세 비중



[자료: 1970-1994년(EC,2000), 1995-2011년(EC,2013)]

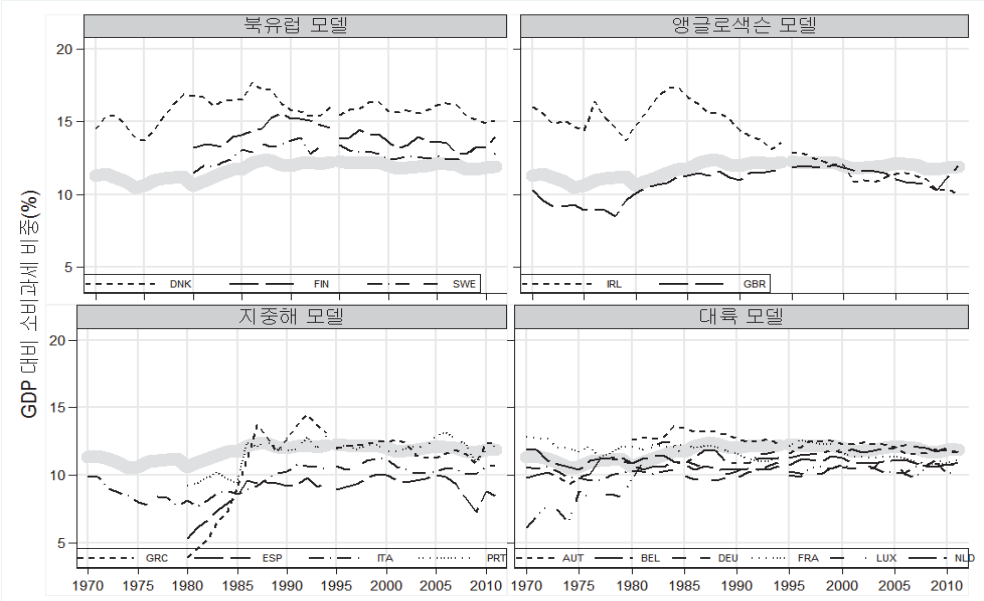
준변화에 따른 영향이 국가별로 조금씩 다르게 나타나기 때문이다. 즉, 북유럽국가들의 경우에는 '95년 이후 수치가 크게 증가한 것으로 나타나지만, 이는 통계작성기준의 변화가 다른 국가들에 비해 컸기 때문인 것으로 사료된다.

〔그림 6-23〕 복지국가 유형별 GDP 대비 자본에 대한 조세 비중



[자료: 1970-1994년(EC,2000), 1995-2011년(EC,2013)]

〔그림 6-24〕 복지국가 유형별 GDP 대비 소비에 대한 조세 비중

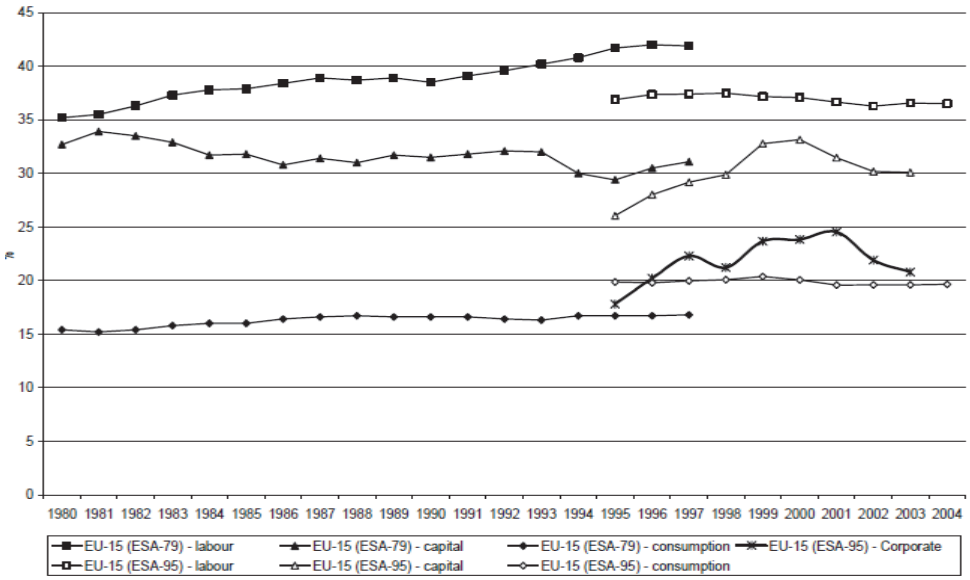


[자료: 1970-1994년(EC,2000), 1995-2011년(EC,2013)]

하지만, 특정 경제적 기능의 GDP 대비 과세비중이 높다고 해서 다른 경제적 기능에 대해 더 많이 과세한다고 말할 수는 없다. 왜냐하면 각 국가마다 과세기반이 서로 다르게 구성되기 때문이다. 이에 각각의 과세기반을 고려하여 산출한 암묵적 세율(implicit tax rates)을 비교할 필요가 있다[19].

〔그림 6-25〕에서 보면, 노동에 대한 암묵적 세율은 1980년에서 1995년 중후반까지 완만하게 증가한 반면, 자본에 대한 암묵적 세율은 완만하게 감소하는 추이가 나타난다. 이때, 자본과세의 일부인 암묵적 법인세율과 암묵적 자본세율이 유사하다는 것도 주목할 만하다. 그리고 EU 국가들의 평균적인 암묵적인 평균 소비세율에는 큰 변화가 없으며, 국가 간 차이도 크지 않다.

〔그림 6-25〕 경제적 기능별 암묵적 세율



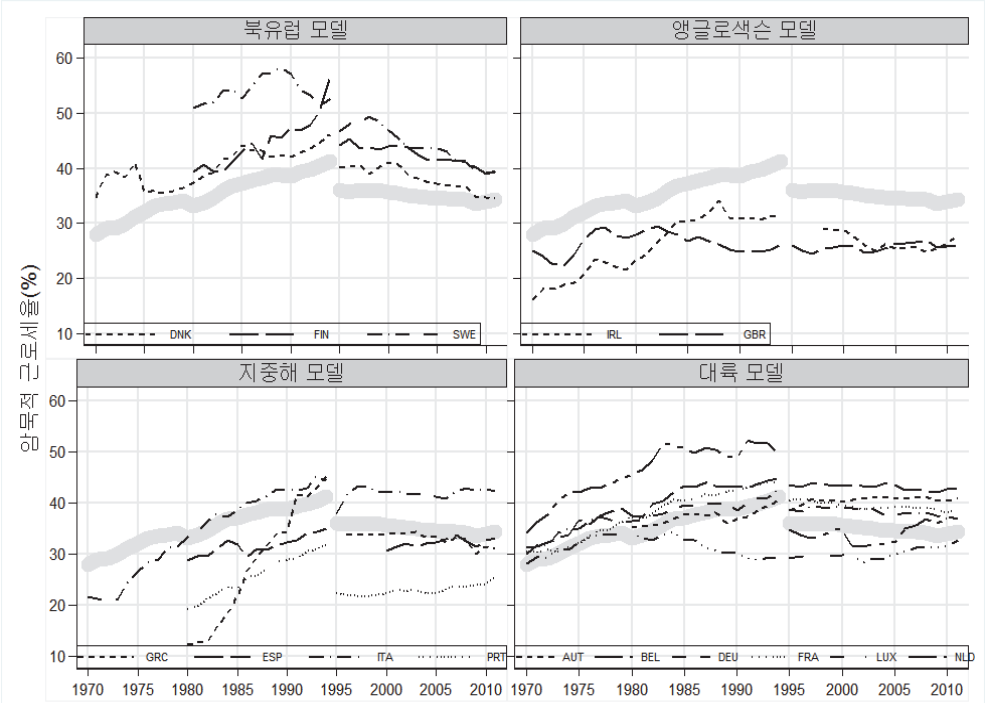
자료: Carone et.al.(2007), Figure (6)

19) 이때, 그 정의와 측정방법에 시기별로 차이가 난다는 점에 유의할 필요가 있다. 다만, 대략적인 내용은 아래와 같고, 구체적인 측정변수와 방법에 대한 설명은 EC(2000)의 pp.12-14, EC(2013)의 pp.284-295을 참조.

지표	1970-1994(EC,2000)	1995-2011(EC,2013)
암묵적 소비세율	총소비세수/(민간소비+정부순소비)	총소비세수/(민간소비)
암묵적 자본세율	(자영자에 대한 과세+자본소득에 대한 과세)/(순영업잉여 및 자본소득+정부이자지급)	(자영자에 대한 과세+자본소득에 대한 과세)/(순영업잉여 및 자본소득)
암묵적 노동세율	임금근로총과세액/피용자보수	임금근로총과세액/피용자보수

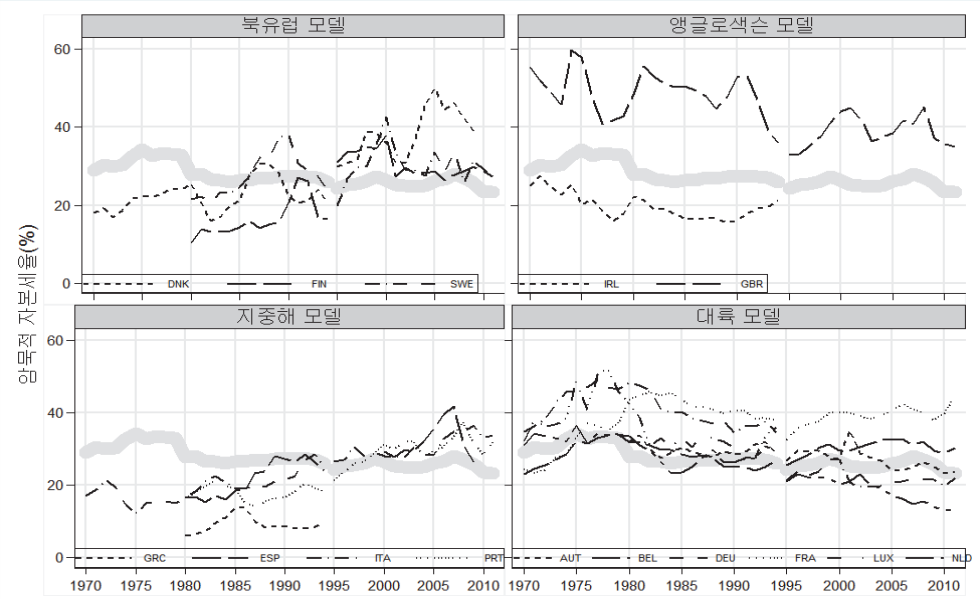
〔그림 6-26〕-〔그림 6-28〕은 경제적 기능별 암묵세율을 복지국가유형별로 보여준다. 북유럽모델의 경우 대부분 평균 이상의 수준이라고 할 수 있는데, 경제적 기능별로 장기적인 추이는 다르다는 것을 알 수 있다. 즉, 노동에 대한 암묵적 세율은 '90년대 중반 이후부터 조금씩 감소한 반면, 자본에 대한 암묵적 세율은 상승하는 추이를 보이고 있다. 앵글로색슨 모델의 경우에는 노동에 대한 암묵적 세율은 평균 이하인 반면, 암묵적 자본세율은 평균 이상, 그리고 소비는 평균적인 수준이다. 지중해모델의 경우에는 노동과 소비에 대한 암묵적 세율은 평균적인 수준 이하이지만, 자본에 대한 암묵적 세율의 추이와 수준은 북유럽모델과 유사하게 나타난다. 마지막으로 대륙모델의 경우에는 국가 간 차이가 존재하기는 하지만, 대체적으로 보면 자본에 대한 암묵적 세율은 평균 이상이며, 암묵적 소비세율은 평균 수준이다. 그리고 노동에 대한 암묵세율은 상대적으로 더 많은 국가가 평균적인 수준보다 약간 더 높은 것으로 나타난다.

〔그림 6-26〕 복지국가 유형별 암묵적 노동과세



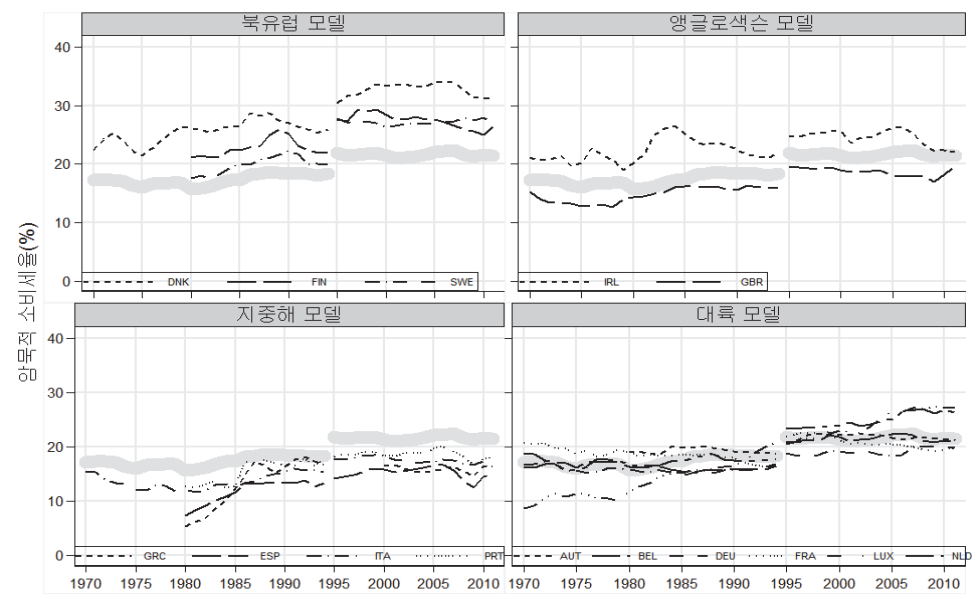
[자료: 1970-1994년(EC,2000), 1995-2011년(EC,2013)]

〔그림 6-27〕 복지국가 유형별 암묵적 자본과세



[자료: 1970-1994년(EC,2000), 1995-2011년(EC,2013)]

〔그림 6-28〕 복지국가 유형별 암묵적 소비과세



[자료: 1970-1994년(EC,2000), 1995-2011년(EC,2013)]

이상에서 보면, 분석대상 국가들 대부분은 여전히 노동과세에 가장 크게 의존하고 있다. 그러나 노동에 대한 과세부담을 누가 주로 부담하는가의 측면에서는 국가마다 다르다. 예를 들어, 평균적으로는 피용자에 대한 총조세 중 약 42%는 고용주가 지불하지만, 덴마크의 경우에는 그 비중이 2%에 지나지 않는 반면, 일부 국가에서는 60%에 이르기도 한다. 흥미롭게도 피용자를 대상으로 한 노동시장 개혁조치들은 고용주 혹은 피용자, 간혹 드물지만 양자 모두의 조세부담 축소를 목적으로 했지만, 어느 한 원천의 조세부담 축소는 다른 원천의 조세부담 증가에 의해 부분적으로 상쇄되기도 한다는 점에서 향후 추가적인 검토가 필요한 것이 사실이다.[20]

4. 우리나라 복지재원 조달에 있어서의 시사점

재원조달방식에 따른 상대적 장·단점과 모든 국가들이 공통적으로 직면하고 있는 고령화와 경제적 상황을 근거로 보면 최근 복지유형별 차이가 줄어들고 있다. 예를 들어, 전통적으로 조세의 역할이 크지 않았던 대륙모형에 속한 국가들에서 최근 조세를 통한 복지재원 조달이 점차 중요해진다거나, 베버리지 방식의 국가들도 초기에는 사회보장기여금의 역할이 중요했지만 점차 일반조세가 중요한 재원조달 원천이 되기도 한다. 또한 북구유럽국가들에서 복지재원 대부분이 일반조세를 통해 조달되지만, 전후 복지제도 확장기에는 고용주의 사회보장기여금(contribution)이 중요한 역할을 하였으며, 최근 핀란드와 스웨덴에서는 최근 피용자의 사회보장기여금이 점차 증가한다는 점[21]에서 그렇다.

하지만, 지금까지 유럽 15개 국가의 복지국가 유형에 기초하여 각 유형별 재원조달 구조의 변화를 검토한 결과, 복지국가 유형별 재원조달 구조의 차이가 완전히 사라진 것은 아니다. 공공지출과 과세의 수준과 패턴에는 여전히 그 차이가 존재한다. 예를 들어, 앵글로색슨계 국가들에서 공공지출과 과세수준은 상대적으로 낮은 편이며, 북구유럽국가들은 여전히 높다.[22] 다시 말하면, 인구고령화와 세계화라는 공통적인 도전

20) 다만, 〈부록 3〉과 〈부록 4〉를 통해 보다 세부적인 항목들에 대한 추이를 볼 수 있다.
21) Manow(2010)
22) 앵글로색슨모형에 속한 국가들의 경우 조세지출(tax expenditures)을 중심으로 한다는 점에서 “hidden welfare state”라고 한다. 다른 한편, 복지지출과 과세 수준의 차이로 복지국가 유형을 구분하는 데에는 한계가 있을 수 있다. 조세지출의 경우 최근 대륙 유럽국가와 북구 유럽국가들에서도 아동이나 주거서비

에 직면한 것은 사실이지만, 각 국가들은 자신이 처한 경제·사회적 환경에 따라 그 대응방식은 다르다는 점을 다시 한 번 확인할 수 있었다.

복지정책을 위한 자원 동원과 재분배 방식이 각각의 복지국가 나름의 연대성 개념과 그에 따른 사회적 계약에 의존(Sjöberg, 2000)한다는 점에서 복지국가 유형별 차이가 쉽게 사라진다는 것은 애초에 불가능한 것일지도 모른다. 결국, 이들 국가들의 사례에서 우리에게 유용한 시사점은 자국의 복지정책의 기본 방향과 구조를 유지하되, 세계화와 인구고령화, 실업문제 등 국내외 도전에 직면하여 지속적으로 노력한다는 점에서 찾을 수 있을 것이다.[23]

첫째, 단기적으로는 복지내실화를 통해 제도와 행정의 비용효과성을 제고하고 중복성을 통제할 수 있는 지속적인 행정개혁이 필요하다 또한 재정정책 수립과 시행을 위해 준칙에 입각한 재정통제가 필요하며, 이를 위해선 세입과 세수예측의 정확성을 높일 필요가 있다. 현재 재정준칙 도입에 대한 입법화 논의가 진행되고 있는 한국의 현실에서는 준칙의 도입뿐만 아니라, 준칙의 준수를 위한 구체적인 재정행정 방향에 대한 논의도 필요할 것이다.

둘째, 성장저해 효과를 최소화할 수 있는 증세의 방법과 조세부담률 조정의 적절한 시점에 대한 논의가 필요하다. 예를 들어, 많은 국가들이 근로유인과 국가경쟁력 차원에서 소득세율(개인, 법인)을 인하하는 동시에 조세감면 축소, 부가가치세 확대 및 새로운 세원 발굴 등의 세원확대가 추진되었다. 또한 서로 다른 세금의 조합이 경제성장과 소득재분배효과 등에 미치는 영향에 대한 정밀한 연구들도 필요하다. “우리나라의 경우 부담과 지출을 연계하지 않고 부담과 지출을 별개로 논의하므로 세부담이 역진적인 세목의 경우 증세방안 또는 복지지출 확대를 위한 재정세입원으로서 원천 배제되는 경향이 있는 반면, 서구 선진국에서는 세입·세출을 종합하여 순효과를 기준으로 정책개편 방안을 논의하는 경우가 많다”(성명재, 2012; p.31)는 점에서 다양한 개혁방안들의 장단점을 포괄적으로 검토할 필요가 있다.

셋째, 조세부담률 조정을 위해서는 적절한 시점 선택과 속도 조정, 이에 대한 사회적 합의 도출이 필요하다. 유럽의 복지지출 증가와 세입증가 추이를 살펴보면 대개 경제

스에 대한 소득공제 형태로 도입되고 있기도 하다.

23) 강유덕 외(2013) 역시 본 연구와 유사한 맥락에서 시사점을 도출하고 있다는 점에서 동 저자들이 말하는 시사점을 간략하게 정리하는 선에서 본 연구를 마치고자 한다.

성장이 가속화된 시기에 추진되었고, 경제위기 시에는 재정을 통한 경기부양과 별도로 이후 재정전반에 대한 개혁이 이루어졌다. 따라서 증세의 시점을 경기순환과 연계시켜 고려할 경우 되도록 성장기에 추진할 필요가 있다. 이것은 과거 선진국들의 사례에서도 볼 수 있는 것처럼, 경제성장기의 세율인하 정책과 같이 경기순행적인 효과(pro-cyclical effect)를 낳는다거나 정치적으로 선호되는 정책이 갖는 위험성을 경고하고 있다는 점에서 중요하다.

넷째, 조세저항을 최소화할 수 있는 사회적 분위기의 조성이 필요하다. 조세부담률 인상을 위해서는 조세저항과 갈등을 최소화할 수 있는 사회적 토론의 장을 활성화할 필요가 있다. 이러한 의미에서 세출 및 조세행정의 효율성과 투명성을 개선하는 것은 조세부담률 조정에 앞선 선결과제로 판단된다. 또한 사회적 갈등을 줄일 수 있으므로, 복지개혁에 관한 광범위한 사회문제를 논의하는 데 크게 기여할 것으로 판단된다.

언젠가부터 공정성, 단순성 그리고 투명성 제고라는 말은 세제개편에 대한 논의에서 상투적인 어구가 되었지만, 무엇보다 중요하다. 사실, 공정성은 납세능력이 유사한 자는 비슷한 수준의 조세를 납부해야 하며, 조세부담은 적절하게 이루어질 것을 요구함으로써, 그 결과 사회적 응집성을 제고하는 방향으로 작용할 것이다. 세제의 단순성은 세금납부는 가능한 한 직접적이어야 하며, 그리고 조세징수의 행정적·납세협력비용(compliance cost)이 최소한의 수준으로 이루어질 것을 요구한다. 예를 들어, 세제의 단순화를 통해 납세협력비용이 줄어든다면 이를 통해 세제의 공정성 역시 제고될 것이다. 그리고 세제의 투명성은 조세제도의 운용이 쉽게 이해됨으로써 투자와 경제적 의사결정에 불확실성이 없다는 것을 의미함으로써, 향후 경제성장에도 유리하게 작용할 것이다.

제3절 우리나라 세수구조의 변천과정과 재정여건

사회보장위원회에서 2014년 1월 의결한 「사회보장 중장기 재정추계」에서는 우리나라의 GDP 대비 공공사회복지지출 규모가 1999-2009년 기간 중 연평균 11.7% 증가하여 OECD 평균인 6.6%보다 1.8배 빠르게 증가했으며, 2013년 GDP 대비 9.8%에서 2060년 29.0%에 이를 것으로 추계하였다.[24] 이는 주로 연금제도의 성숙 및 고령화에 따른 건강보험 지출 증가로 인한 사회보험 분야의 지출이 급격하게 늘어날 것으

로 예상되기 때문이다. 이에 정부는 재정추계를 근거로 지난 3월 관계 행정부처에 제도개선 방안을 제출하도록 하였고, 4월에는 사회보장위원회에 제도개선 방안을 보고하도록 하는 등, 다각적이고 종합적인 대책 마련에 총력을 기울이고 있는 상황이며, 특히 사회보장 제도의 지속가능성과 복지지출 증가에 따른 재정건전성을 확보하기 위한 재원부담 방안, 지출구조 효율화 등 재정관리 방안에 대한 모색이 집중적으로 이루어지고 있다.

그러나 분야별 재정지출을 재조정하거나 지출구조를 효율화하는 방식은 재정지출의 경직성으로 인해 뚜렷한 효과를 거두기 힘든데다가 이를 통해 확보할 수 있는 재원확보의 규모도 그리 크지 않을 가능성이 높기 때문에, 예상되는 복지지출에 대한 재원마련은 결국 증세 또는 국채발행을 통해서 해결할 수밖에 없다는 의견이 점차 강해지고 있다. 하지만 지난 10년간 정부채무가 급격히 증가한 상황에서 정부 이외의 공공부문의 채무까지 크게 늘어난 점을 고려한다면, 추가적인 복지재원은 대부분 증세를 통해 확보할 수밖에 없는 상황이다.

그러므로 본 절에서는 기존의 연구 및 정책 문헌을 중심으로 중장기 조세정책의 현황 및 기본방향을 되돌아보고, 저성장·고령사회가 세입에 미치는 영향을 검토하는 한편, 복지재원 확보 차원에서 세입 확충을 위한 조세개혁의 방향을 모색하고자 한다.

1. 조세부담률과 국민부담률

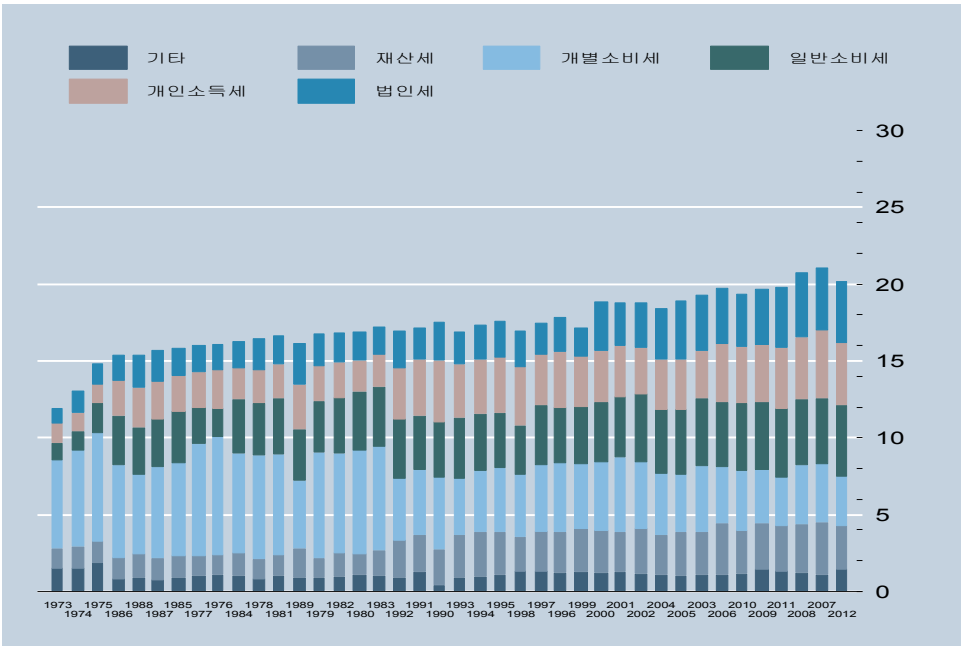
우리나라의 조세부담률은 선진국에 비해 낮은 편으로, 2012년 20.2%를 기록하는 등, 최근 수년 간 약 20% 내외를 기록하고 있다. 2000년 이후부터는 일본의 조세부담률보다 높은 수준을 보이고 있으며, OECD 평균 (25%, 2011년) 수준에 빠르게 접근하고 있다. 우리나라의 조세부담률은 국민소득이 매우 낮은 수준이었던 1970년 초까지 12%에 머물러 조세부담이 경제의 담세능력에 따라 결정되는 모습을 보였다.[25] 그러나 1977년 부가가치세를 도입하면서 17% 수준으로 상승했다. 1980년대 중반(전두환 행정부)에는 재정지출 억제와 세율인하에 힘입어 조세부담률이 16% 수준으로 약간 낮아졌으나, 80년대 후반(노태우 행정부)에는 빠른 경제성장으로 인한 소득세수의 급

24) 사회보장위원회 (2014).
25) 안종석 (2013a).

증과 1988년 도입된 양도소득세 강화로 18% 수준으로 상승했다. 1990년대(김영삼 행정부) 들어서면서 세율을 대폭 인하하였으나 금융실명제, 부동산실명제, 금융소득종합과세, 세무행정 강화 등으로 조세부담률은 소폭의 상승세를 유지했다. 외환위기 이후 1990년대 말부터 2000년대 초(김대중 행정부)에는 외환위기로 인한 세수감소로 다시 17%로 하락하였다가 경제가 회복되면서 19%대를 회복하였다. 2000년대 초반(노무현 행정부)에는 상속증여서 완전포괄주의 도입, 종합부동산세 도입, 조세감면의 실질적 축소를 통한 소득세와 법인세수 증가에 힘입어 조세부담률이 21%까지 올라갔으나, 2000년 후반(이명박 행정부)에서는 소득세와 법인세 인하, 조세감면 확대 등의 감세조치로 인해 다시 19%로 내려갔다.[26] 하지만 2011년과 2012년 소폭 상승해서 현재는 또다시 20%를 약간 넘는 수준을 보이고 있으며, 이러한 추세는 향후 수년 간 크게 달라지지 않을 것으로 예상된다.

[그림 6-29] 조세부담률 추이 (1973-2012)

(단위: %, GDP대비)



자료: OECD stat.

26) 이영 (2012).

국제비교가 가능한 2010년 기준으로 우리나라 조세부담률(19.3%)은 34개 OECD 국가 중 7번째로 낮고, 국민연금기여금을 포함한 국민부담률(25.1%)은 4번째로 낮다. 이는 OECD 회원국의 평균 조세부담률(24.6%) 및 국민부담률(33.8%)과 비교하여 보면 약 5-7%p 밑도는 수치이다. 높은 조세부담률과 국민부담률을 바탕으로 OECD 최고의 복지수준을 누리는 노르웨이, 스웨덴 등의 북유럽 국가들과 비교할 경우, 특히 그 수준이 낮음을 알 수 있다. 이는 전술한 바와 같이 우리나라 정부지출 총량수준 자체가 절대적으로 낮기 때문인데, 향후 사회지출 증가에 따른 정부규모 확대를 지탱하기 위해서는 국민부담률의 조정이 필연적일 수밖에 없음을 시사한다.

〈표 6-2〉 조세부담률 및 국민부담률 국제비교

(단위 : %)

	2006	2007	2008	2009	2010	2011	2012
한국	25.0 (19.7)	26.5 (21.0)	26.5 (20.7)	25.5 (19.7)	25.1 (19.3)	25.9 (19.8)	26.8 (20.2)
미국	27.9 (21.3)	27.9 (21.4)	26.3 (19.7)	24.2 (17.7)	24.8 (18.5)	25.1 (19.4)	24.3 (18.9)
영국	36.3 (29.6)	35.8 (29.2)	35.8 (29.0)	34.2 (27.4)	34.9 (28.2)	35.5 (28.8)	35.2 (28.5)
프랑스	44.4 (28.0)	43.7 (27.5)	43.5 (27.3)	42.5 (25.8)	42.9 (26.3)	44.2 (27.5)	45.3 (28.3)
독일	35.7 (22.0)	36.1 (22.9)	36.5 (23.1)	37.3 (22.9)	36.1 (22.0)	37.1 (22.8)	37.6 (23.2)
일본	28.1 (17.8)	28.5 (18.1)	28.5 (17.4)	27.0 (15.9)	27.6 (16.3)	- -	- -
스웨덴	48.3 (36.0)	47.4 (35.0)	46.4 (34.9)	46.6 (35.2)	45.5 (34.1)	44.5 (34.3)	44.3 (34.0)
노르웨이	43.5 (34.8)	42.9 (34.0)	42.1 (33.3)	42.4 (32.5)	42.9 (33.3)	43.2 (33.6)	44.1 (32.6)
핀란드	43.8 (31.6)	43.0 (31.1)	42.9 (30.9)	42.8 (30.1)	42.5 (29.8)	43.4 (30.9)	44.1 (31.0)
덴마크	49.6 (48.6)	48.9 (47.9)	47.8 (46.8)	47.7 (46.7)	47.6 (46.6)	48.1 (47.1)	48 (47.1)
OECD 평균	35.0 (26.3)	35.1 (26.3)	34.5 (25.6)	33.7 (24.5)	33.8 (24.6)	- -	- -

주: 1. 각국의 첫 번째 줄은 국민부담률. Total tax revenue as percentage of GDP
2. 각국의 두 번째 줄은 조세부담률. Total tax revenue(excluding social security) as percentage of GDP
자료: OECD, 「Revenue Statistics」(2014)

2. 세수입 구조

우리나라는 부가가치세를 필두로 개인소득세과 법인소득세의 3대 세목들이 총국세 수입의 2/3를 차지한다. 2010년 기준, OECD 국가들은 총조세수입의 44.4%를 소득세(23.9%)와 일반소비세(20.5%)로부터 조달했으나, 우리나라는 소득세 비중이 14.3%, 일반소비세 비중이 17.6%로 합계 31.9%로 낮은 편이다. 특히 소득세 수입은 총세수입의 18.7%로 OECD 평균치인 35.4%의 절반에 불과하지만, 법인세는 18.1%로 OECD 평균의 약 1.6배에 달한다.[27] 이에 비해서 소비과세의 비중은 지난 40년간 꾸준히 축소되어 왔는데, 개별소비세 비중이 절반으로 줄었고 부가가치세율은 오랫동안 10%에 묶여 있는데 비해서, 경제성장과 세제개편으로 소득세수가 증가하였기 때문이다.[28] 이에 비해 재산과세의 비중은 15%로 OECD평균치 7.3%의 두 배에 달하며, 1980년대 말 이후 총조세수입에서 차지하는 비중이 크게 변하지 않고 있다.

〈표 6-3〉 세목별 국세 수납액

(단위 : 조원)

회계	소관	세목	2008	2009	2010	2011	2012	2013	
								예산	수납액
총국세			167.3	134.5	177.7	192.4	203.0	210.4	201.9
일반회계	기획재정부	소득세	36.4	34.4	37.5	42.3	45.8	49.8	47.8
		법인세	39.2	35.3	37.3	44.9	45.9	46.0	43.9
		상속세	1.2	1.2	1.2	1.3	1.7	2.0	1.6
		증여세	1.6	1.2	1.9	2.1	2.3	2.7	2.7
		부가가치세	43.8	47.0	49.1	51.9	56.7	56.6	56.0
		개별소비세	4.5	3.6	5.1	5.5	5.3	5.9	5.5
		증권거래세	2.8	3.5	3.7	4.3	3.7	4.5	3.1
		인지세	0.6	0.5	0.5	0.6	0.6	0.6	0.6
		관세	8.8	9.2	10.7	11.0	9.8	10.3	10.6
		교통·에너지·환경세	11.9	10.1	14.0	11.5	13.8	13.0	13.2
		교육세	4.2	3.8	4.6	4.2	4.6	4.8	4.5
		종합부동산세	2.1	1.2	1.0	1.1	1.1	1.1	1.2
		과년도 수입	3.8	6.9	4.4	4.2	5.8	5.6	4.8
광역·지역발전 특별회계	기획재정부	주세	2.8	2.8	2.9	2.5	3.0	3.0	2.9
농어촌구조개선 특별회계	농림축산식품부	농어촌특별세	3.8	3.8	3.9	4.9	3.9	4.5	3.6

주: 2008-2012년 수납액 기준
자료: 디지털예산회계시스템 및 기획재정부 발표 「2013회계연도 세입•세출 마감 결과」(2014.2.10.)

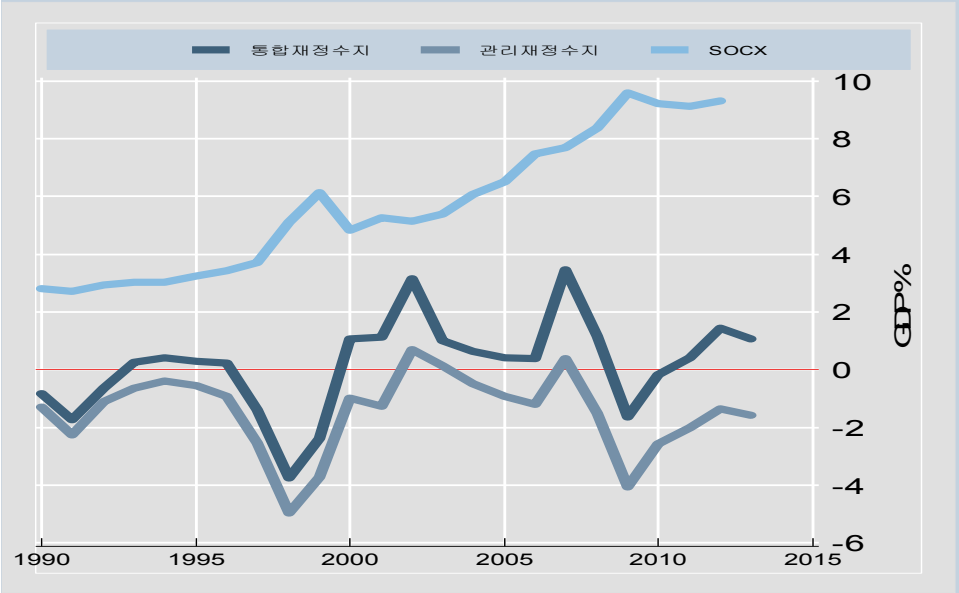
27) 안종석 (2013a,).
28) 안종석 (2013b).

3. 재정수지 및 국가채무

해외 여러 선진국들에 비해서 우리나라는 GDP 대비 국가채무 비중이 외환위기 이전에는 10% 내외로, 상당히 건전한 재정수지를 보여 왔다. 이는 빠른 경제성장과 비교적 높은 세수탄력성 덕에 세입에 큰 차질이 없었고 1980년대 초반부터 고수한 '세입내 세출'의 원칙이 외환위기 전까지 상당히 잘 지켜졌기 때문이다. 이 같이 건전한 재정여건은 외환위기 극복과정에서 막대한 재정투입을 가능하게 했으나, 그 과정에서 국가채무는 30%로 급증했다. 이후 2000년대 후반 글로벌 금융위기를 거치면서 국가채무가 늘어나, 2013년 현재 34%대를 기록하고 있다.

통합재정수지 상으로는 최근 매년 GDP대비 1.0-1.5% 정도의 흑자를 기록하고 있으나, 이는 사회보장성기금이 매년 35-40조원에 달하는 흑자를 보이고 있기 때문이며, 하지만 사회보장성기금을 제외한 관리수지는 최근 1.1-1.8% 가량의 적자를 매년 보이고 있는 형편이다. 이는 2000년대 말 이후 계속되는 경기침체로 세수 증가폭은 예상을 밑도는 반면, 경기부양을 위해 거의 매년 대규모 추경이 편성해오고 있기 때문이다.

〔그림 6-30〕 통합재정수지 및 관리재정수지 추이



자료: 기획재정부, 「통합재정수지」, 각 연도.

하지만 큰 변동이 없는 국가채무와 달리 국가회계 상의 허점을 이용하여 중앙정부와 지자체가 관리하는 공공기관의 부채를 늘리는 방식으로 지출을 증가시키는 바람직하지 못한 관행이 최근 몇 년간 계속되면서[29], 2013 회계연도 공공기관 총부채는 1,117.3조원(ABO기준)으로 국가채무의 두 배가 넘는 수준에 이르렀다. 이는 향후 복지재원을 마련하는데 필요한 유용한 정책수단 중 하나인 국채발행의 가능성을 원천적으로 차단할 수도 있는 문제라고 할 수 있다.

제4절 중장기 재정건전성 확보를 위한 조세개혁 방향

1. 고령화가 세수에 미치는 영향

가. 거시적으로 살펴보는 세수 변화

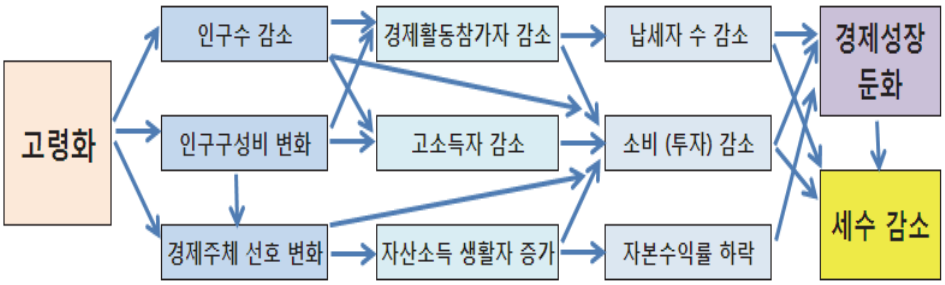
고령화는 세수에 직접적인 영향과 간접적인 영향을 미친다. 가장 먼저, 고령화는 인구증가율을 낮추거나 (심한 경우) 인구수를 감소시킨다. 인구수가 줄어들면 경제활동 참가자의 수도 줄어들게 마련이고, 이는 납세자 수의 감소로 이어진다. 고령화는 인구구성비도 변화시킨다. 인구구성비가 삼각형에서 역삼각형으로 바뀜에 따라 생애주기상에서 가장 높은 생산성을 보이면서 고소득을 올리는 연령층에 속하는 인구가 줄어들게 되고, 이는 소비와 투자의 감소를 초래하여 경제성장을 늦춘다. 경제성장이 느려지면 소득이 줄어들고 세수가 감소한다. 고령화는 사람들의 선호도 바꿀 수 있다. 물질적인 측면에서 고령층은 청년층과 뚜렷이 다른 선호를 보이며, 시간과 같은 비물질적인 측면에서도 다른 선호를 보일 수 있다. 위험에 대한 기피성향은 강해질 것이고, 이로 인해 창업보다는 안전한 자산소득자로 남는 이들이 늘어날 것이다. 불확실성은 고령층의 소비와 투자를 감소시킬 것이고, 이는 곧바로 경제성장에 악영향을 미치게 될 것이다. 고령층은 청년층에 비해서 자산을 더 많이 축적했을 가능성이 높으므로, 경제 전체적으로는 자본이 늘어나게 되어 자본수익률이 하락한다. 이는 다시 자산소득 생활자의

29) 박진·허경선 (2013).

소비를 줄이게 되어 경제성장을 늦춘다. 그 결과, 세수는 줄어들게 될 것이다.

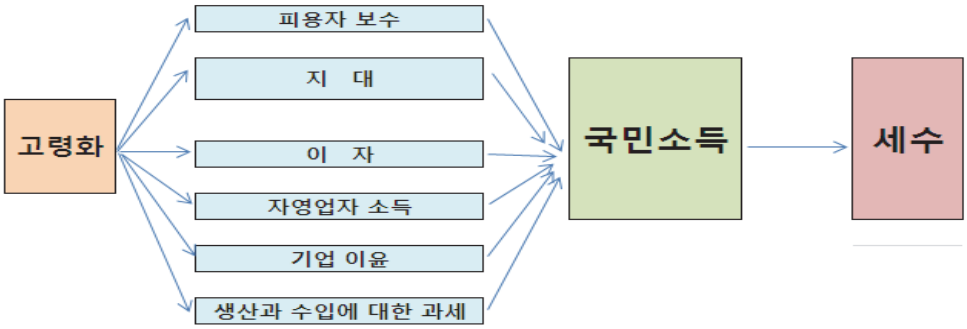
고령화가 세수에 미치는 영향을 명시적으로 완벽하게 파악하는 것은 거의 불가능하다. 일차적인 파급경로들이 이미 여러 개인데다가 이러한 경로들이 서로 얽힌 끝에 이차·삼차 효과를 계속 발생시키기 때문이다. 그러나 우리는 아래 〔그림 6-31〕을 예로 사용해서, 고령화가 세수에 미치는 영향을 개념적으로 파악할 수 있다.

〔그림 6-31〕 고령화가 세수에 미치는 영향 (개념도)



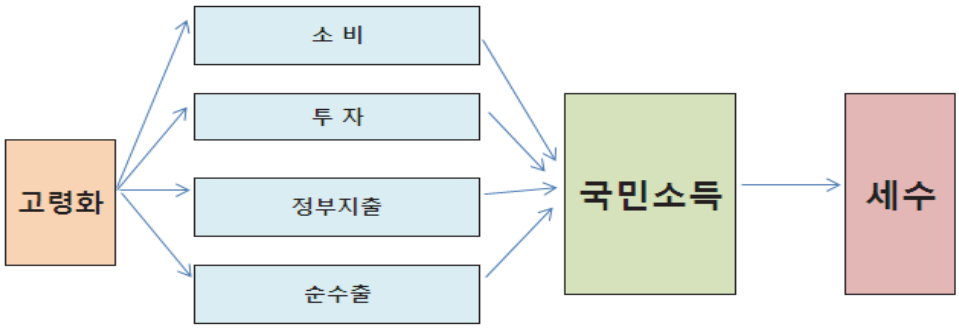
고령화가 세수에 미치는 영향을 법적 귀착(legal incidence)의 분석 대상인 납세자별로 파악하고자 하는 경우에는 거시경제 순환모형의 소득접근법을 이용할 수도 있다. 국민소득은 누군가의 소득으로 귀속되기 마련이므로, 피용자보수, 지대, 이자, 자영업자 소득, 기업이윤에 고령화가 미치는 영향력을 파악함으로써, 소득분류별 세수의 변화를 개념적으로 파악하기가 쉬워진다. 예를 들어, 고령화로 인해 피용자들의 보수가 줄어들고, 자본의 증가로 지대와 이자가 내려가며, 유효수요의 감소로 자영업자의 소득 및 기업 이윤도 감소함을 쉽게 알 수 있다. 이는 국민소득의 감소를 통해 세수 감소로 이어지게 되며, 생산과 수입에 대한 과세의 하락은 부차적으로 다시 국민소득의 감소로 연결된다.

〔그림 6-32〕 고령화가 세수에 미치는 영향 (소득 접근법)



마찬가지로 국민소득 계정 상의 지출 접근법을 이용하는 경우, 고령화로 인해 경제 활동별로 어떤 효과가 나타나며 이로 인해 최종적으로 세수 변화는 어떻게 될 것인지를 파악할 수 있다.

〔그림 6-33〕 고령화가 세수에 미치는 영향 (지출 접근법)



예를 들어, 고령화 사회에서 유효수요가 감소한다면, 이는 국내소비 위축을 통해 직접적으로 소비세수를 낮출 수 있고 다시 국민소득의 감소를 통해 소득세수 감소를 초래할 수 있다. 현재 재화를 중심으로 한 소비과세 체계를 고려한다면 재화보다 서비스 수요가 큰 고령층의 증가-서비스 보다는 재화를 주로 소비하는 젊은 인구의 감소는 국내재화의 소비뿐만 아니라 수입재화 수요의 감소를 뜻하므로, 전체 부가가치세수 하락도 예상가능하다.

나. 인구고령화와 세목별 세수전망

(1) 개인소득세

개인소득세는 과세구간 및 세율이 주어져 있는 경우, 피용자보수, 지대, 금리의 영향을 받으므로, 고령화로 인한 인구의 전반적인 감소 및 취업자 수 감소는 개인소득세수의 감소로 연결될 가능성이 높다. 소득세수가 변화하는 요인을 과세기반(세원, tax base)의 변화와 세제 상의 변화로 나누어 고려할 때, 과세기반의 변화는 다시 '분배율 요인'과 '그 외의 요인'으로 나뉜다. 분배율 요인이란 명목GDP 중 국민계정 상에서 파악하면, 일차적으로 가계부문에 분배되는 소득으로 피용자보수의 임금 및 급여와 영어잉여 중 비법인 부문에 분배되는 가계 영업잉여의 합계액이 된다. 그런데 이 분배율 요인이 지속적으로 감소하고 있다. 근로소득에 해당하는 임금 및 급여의 GDP 비중은 일정한 수준을 유지하고 있으나, 사업소득에 해당하는 가계 영업잉여의 GDP 비중이 계속 감소하기 때문이다. 이는 고용구조의 변화에 따라 자영업자의 수가 줄어들거나 법인사업자로 전환하는 추세 때문인 것으로 보인다.

그런데 '그 외의 요인'에 해당하는 국민계정 상의 합계소득이 GDP에서 차지하는 비중은 계속 늘어나고 있다. 이는 탈루된 사업소득과 미포착된 일용근로자의 근로소득, 그리고 근로소득공제의 변동으로 구성된다. 최근 들어, 신용카드 및 현금영수증 사용 증가로 소득파악률이 높아진데다, 근로장려세제를 실시하면서 일용근로자들의 근로소득 파악률도 높아졌기 때문에 '그 외 요인'이 꾸준히 늘고 있는 것이다.

그렇다면 향후 고령화가 진행되면서 경제활동참가율이 낮아지는 경우, 국민계정 상의 분배율 요인은 계속 낮아질 것으로 예상할 수 있다. 문제는 그 외의 요인이 어떻게 변할 것인가 하는 점이다. 최근 들어 많이 높아지기는 했지만 여전히 자영업자 및 일용직 노동자들의 소득파악률이 낮은 점을 고려한다면, 향후 그 외의 요인은 계속 높아질 가능성이 높다. 그러므로 과세기반을 구성하는 두 가지 요소의 상대적인 크기에 의해서 과세기반의 크기가 결정될 것이다.

그러나 고령화가 빠르게 진행되면서, 동시에 은퇴자들이 (비공식적일지라도) 노동시장에서 제2의 일자리를 잡지 못한다면, 과세기반은 궁극적으로 축소될 수밖에 없을 것이고, 이로 인해 소득세수는 GDP 비중이 계속 낮아질 가능성이 높다.

하지만 소득세수의 GDP 비중은 과세기반 이외에도 소득세제의 변화요인인 소득공

제의 크기와 평균세율에 따라 변한다. 우리나라 과세당국은 과세구간에 대한 물가연동제를 도입하지 않은 상황에서 암묵적으로 소득공제의 규모와 종류를 조절하여 유효세율을 유지해 왔다. 평균세율 역시 단독으로 세부담을 결정짓는 요인으로 작용하기 보다는, 다양한 공제제도와의 결합을 통해서 유효세율의 크기를 궁극적으로 결정지어 왔다고 볼 수 있다. 최근 과세당국은 각종 비과세·감면을 정리하는 동시에, 소득공제를 세액공제로 단순화하려는 노력을 기울이고 있으므로, 이러한 노력이 계속 경주된다면 세제 변화요인은 꾸준히 소득세수의 GDP 비중을 유지하거나 높이는데 기여할 수 있게 된다. 게다가 학계에서는 우리나라의 소득세제가 상대적으로 낮은 세부담을 담당해 왔기 때문에 향후 과세구간의 신설 및 최고세율의 인상을 통해 소득세의 세수 기여도를 높이려는 움직임이 활발해지고 있다. 그러므로 중장기 소득세수의 증가는 과세기반의 축소와 유효세율의 상승이 맞물려 최종적인 세수의 크기를 결정짓게 될 것이다.

한 가지 덧붙일 점은, 과세기반이 축소되더라도 소득불평등 상황이 계속 악화되는 경우, 이를 보정하기 위한 정책적 대안으로 최고세율의 인상 및 과세구간의 신설로 인해 소득세수는 증가할 수 있다는 것이다. 이는 뒤에서 논의하겠지만 부가가치세수는 소득분배의 형평성이 높아질 경우 늘어날 가능성이 크다는 결론과 반대이다.

또 한 가지 중요한 점은, 과세구간과 물가와의 연동 여부 및 연동의 정도에 따라 소득세수의 크기가 확연히 달라질 수 있다는 것이다. 성명재(2013)는 연동제를 실시하지 않을 경우의 세수가 완벽한 연동제를 실시할 경우의 세수보다 무려 3배 이상 커질 수 있음을 보여주고 있다. 이는 은퇴 이후 연금소득으로 생활하는 고령층에게 실질구매력을 보장하는데 유리한 연동제가 세수 확보 차원에서는 매우 불리할 수도 있음을 뜻한다.

(2) 법인세

법인세수는 경기상황에 따라 변동성이 매우 강하게 나타나는 세목이다. 적자인 기업은 법인세를 납부하지 않아도 되기 때문에, 흑자인 법인의 영업잉여를 정확하게 전망하는 것이 중요하다. 박형수 등(2012)은 법인세수의 추이와 매우 유사한 추이를 보이는 국민계정상의 과세기반인 법인부문 영업잉여와 국세통계의 과세기반인 흑자법인소득 사이의 함수관계를 파악하여 중장기 법인세수를 전망하였다.[30] 그 결과, 법인부문 영업잉여가 클수록, 법인들의 수익성이 높을수록, 법인들의 순지급 이자 및 임료가 낮

을수록, 해외개방도가 높을수록, 흑자법인소득이 큰 것으로 나타났다. 하지만 법인부문 영업잉여가 증가하더라도 법인세수의 GDP 비중은 그리 빠르게 높아지지 않은 것으로 나타났다.

이는 두 가지 측면에서 법인세수를 획기적으로 높이는데 어려움이 있음을 보여준다. 첫째, 법인부문의 영업잉여가 장래에 상당히 높게 증가추세를 보인다고 해도, 고령화가 진행되는 과정에서 주주들 중 고령층이 대다수를 차지한다면 자본이득보다는 순지급 이자 및 임료의 형태로 배당소득을 받아 종합소득세를 납부할 가능성이 높을 것이다. 이 경우, 법인세수를 크게 높이는 것은 매우 어렵게 된다. 둘째, 자본에 대한 과세는 이미 오래 전부터 이중과세의 문제점과 함께 높은 효율성 손실 때문에 되도록 피해야 할 정책으로 여겨지고 있다. 그러므로 향후 고령화가 급속하게 진행될지라도, 복지재원의 확보를 위해서 법인세수에 기대는 것은 그다지 바람직하지 않을 가능성이 높다.

그러므로 법인세는 세율 인상을 통해 세수 증대를 꾀하기 보다는, 기업의 매출액 규모별로 상이한 유효세율을 보이고 각종 세제혜택의 효과가 불투명하게 나타나는 현행 기업지원제도를 합리화하고 간소화함으로써 세제 고유의 효율성을 제고하는 것이 더 바람직할 것이다.

(3) 부가가치세

현재 우리나라의 부가가치세율은 도입 당시부터 계속 10%를 유지하고 있으므로, 외국에 비해 상대적으로 낮은 세율구조를 보이고 있다. 이 때문에 일각에서는 부가가치세율을 15% 정도로 인상하여 추가로 예상되는 매년 20-30조원 정도의 세수를 복지재원으로 활용하자는 주장도 꾸준히 제기되고 있다. 세율을 인상하는 경우, 예상처럼 세수가 선형적으로 증가할 것이라고 확신할 수는 없다. 오히려 과세기반의 축소가 발생하는 경우, 세율 인상으로 효율성 손실만 커지고 신규 세수 확보는 크지 않을 수도 있기 때문이다.

30) 반면에, 국회예산정책처(2012)는 국세통계에서 법인부문의 흑자에 과세하는 신고분과 법인의 예금 및 채권에 대한 이자소득과 증권투자신탁 수입 분배금에 대하여 과세하는 원천분을 합하여 법인세 시계열을 확보한 뒤, 거시변수의 변화가 법인세수에 미치는 영향을 회귀분석하였다.

〈표 6-4〉 현행 부가가치세 면세 범위

구분		면세적용대상
재화 및 서비스의 공급	기초생활필수품	- 미가공농축수임산물, 수돗물, 연탄과 무연탄(단, 전기는 과세)
	국민후생용역	- 의료보건용역(쌍커풀, 코, 유방확대축소, 주름살제거술, 수의사가 제공하는 동물진료용역, 단 가축, 수산동물, 기초수급자가 기르는 동물에 대한 진료서비스 제외) - 교육용역(무도학원, 자동차운전학원 제외-2012년7월 이후) - 주택 및 부수토지의임대 - 공동주택내 보육시설임대용역
	문화재관련 재화용역	- 도서(전자출판물, 도서대여용역을 포함하되 음반 비디오물 제외) 신문잡지관보통신 및 방송(광고제외) - 도서관, 과학관, 박물관, 동물원, 식물원 입장료 - 예술창작품, 예술행사, 문화행사, 비직업운동경기(영리목적 제외)
	금융보험서비스	- 금융보험업, 금융보험업자 이외의 사업자의 대출이자 등
	인적서비스	- 학술연구용역, 신용조사업 등 개인/법인 용역 - 저술, 배우, 직업운동가, 보험모집, 강연 등 개인용역(물적시설 없이 근로자를 고용하지 아니하고 사업하는 경우, 즉 프리랜서) - 기술연구용역(프로그램 개발용역 및 홈페이지 개설용역 포함)
	공익관련 재화 및 서비스	- 정부, 지자체의 공급(부동산임대, 도소매, 음식숙박업, 운동시설운용업, 고속철도여객운송용역등 제외) - 정부, 지자체, 공익단체에 대한 무상공급
	기타 재화 및 서비스	- 토지, 소액담배 - 우표(수집용 제외) 인지, 증지, 복권, 공중전화
	조세특례제한법상	- 국민주택과 국민주택 건설용역, 정부업무대행단체의 공급, 농림어업용 석유류, 기저귀와 분유 등
재화 수입	국내공급과의 균형 기타재화 및 서비스	- 미가공식료품, 도서, 신문 잡지, 소액담배 - 공약용도기증, 수출 후 재수입, 수입후 재수출, 상품견본, 이사, 이민, 상속, 관세면제재화 등
	조세특례제한법상	- 무연탄, 과세사업에 제공할 선박, 농림어업용 석유류, 적격금세공업자, 금융기관에게 공급하는 금지금, 제주도 여행객 면세점의 공급 등

자료: 한국조세연구원, 「부가가치세제 개편방안」, 기재부 연구용역보고서, 2012, p36표 재인용

연구 결과에 의하면, 부가가치세수의 변동은 과세기반 상의 변화보다는 오히려 면세범위 조정과 간이과세자제도 변화, 그리고 전자세금계산서 등의 제도 변화에 의해 영향을 더 많이 받아 온 것으로 보인다. 국내외 경제위기가 항상적으로 발생하는 가운데, 특히 민간소비지출이 부진하여 부가가치세수가 줄어들 수 있는 상황에서도 경기대응적 정부소비지출 및 정부고정자본형성의 증가로 부가가치세수가 늘어났을 가능성이

조심스럽게 제기되고 있는 것이다.[31)]

그러므로 부가가치세율을 서둘러 인상하기에 앞서, 면세 및 감면제도를 정비하고 금융·의료용역, 학원 등 부가가치세 과세범위를 확대함으로써 세원을 넓혀서 소폭의 세수 증가를 도모한 뒤, 향후 민간소비의 증가에 부가가치세수의 과세기반이 좀 더 확실하게 반응하기를 기다린 뒤, 경기가 호전되는 시점을 잘 파악하여, 세율을 점진적으로 인상하는 것이 바람직한 것으로 보인다.[32)33)]

한 가지 유념할 점은, 여러 중장기 세수전망에 따르면 향후 10-15년 뒤 부가가치세수의 GDP 대비 비중이 하락추세로 반전할 가능성이 높다는 것이다. 이는 부가가치세수가 과세품목과 면세품목 사이의 서로 다른 소득탄력성 때문에 장기간에 걸쳐 변할 수 있음을 뜻한다. 일반적으로 면세품목의 소득탄력성은 과세품목의 소득탄력성에 비해 낮은 편이므로, 소득이 꾸준히 증가하는 경우에는 과세품목의 소득탄력성이 더 큰 영향을 발휘하여 소비 증가에 따라 부가가치세수가 (아주 약간이라도) 더 빠르게 증가한다.

---

31) 박형수 등(2012).

32) 특히 우리나의 부가세 면세범위는 OECD 표준면세나 EU지침등에 비해 지나치게 넓다. 이로 인하여 세부담의 역진성이 상대적으로 작게 나타난다.

33) 부가가치세 과세범위 확대에 있어 추가적으로 부가가치세 간이과세제도와 관련 의제매입세액공제 제도에 대한 개편을 검토해야 할 필요가 있다. 부가가치세 간이과세제도는 과세특례자를 일반과세자로 전환시키기 위한 과도기적 제도로 1996년 도입 이후 지금까지 유지되고 있다(기준금액 4,800만원). 간이사업자에 대해서는 업종별 부가가치율을 적용하여 매출세액을 계산함과 동시에 부가가치율을 적용한 매입세액공제까지 허용하고 있다. 이는 실질세율을 크게 낮추는 효과를 낳는다. 현행 부가가치세제는 거래징수제도를 채택하고 있어 세금계산서가 과세거래를 입증하는데, 간이과세자의 경우 세금계산서 발급 의무가 없고, 매입세액공제에 따른 환급을 받지 못하기 때문에 매입세금계산서 수취를 기피할 수 있어 과세거래가 왜곡될 수 있다. 특히 금지금, 동스크랩 등 무자료 현금 거래상들로 인한 탈세와 재생원료시장 거래질서 왜곡을 가능하게 하는 제도이다(금지금에 대한 부가가치세 매입자 납부특례제도(2008년 시행)는 매출자 납부제도의 허점을 이용한 금지금 탈세거래 방지대책으로 2007년 신설되어 2008년부터 시행 이후 금지금 거래 투명성이 확대된 것으로 평가되고 있음). 간이과세자 기준금액(4,800만원)이 지난 12년간 고정되어 실질적으로 영세사업자이면서도 일반과세자로 전환되어 간이과세나 납세면제 등의 보호를 받지 못하는 소규모 사업자들을 지원하기 위한 실질적 조치로 간이과세제도를 폐지하는 대신 면제점을 인상하여 적용할 필요가 있다. 미가공농산물의 중간투입재 사용 시 의제매입세액공제제도가 운용되고 있으며 특히 음식업종의 상대적으로 높은 의제매입공제율이 적용되고 여기에 간이과세자도 해당됨에 따라 나타나는 세수누수를 방지해야 할 것이다. 우리나라 부가세 계산방식은 세금계산서를 활용한 전단계세액공제방식을 채택하고 있어 매입세액 공제를 받기 위해서는 세금계산서를 발급받아야 하는데, 면세사업자나 비사업자로부터 재화나 용역을 받은 과세사업자는 매입세액공제를 받지 못한다. 영세공급자 보호와 부가세 중복과세 문제를 해결하기 위한 조치로 부가가치세가 면제되는 재화를 공급받아 가공한 재화의 생산에 원재료 (또는 중간재)로 사용되고 최종재화에 부가가치세가 부가되는 경우 원재료의 매입시 부가가치세를 포함한 가격을 지불하고 세금계산서를 발급받지 못하더라도 그 가액의 일부를 매입세액으로 보아 매출세액에서 공제할 수 있도록 한 제도가 바로 의제매입공제제도이다. 동 제도가 음식업의 영세성을 고려한 조치이나 규모가 큰 법인사업자나 유흥주점에도 상대적으로 많은 혜택을 주고 있어 바람직하지 않다. 또한 간이과세자제도의 취지가 납세편의에 있으며 실제 부가가치율보다 낮은 부가가치율을 적용해서 세액을 계산하기 때문에 간이과세자에 대한 의제매입세액공제는 폐지해야 할 필요가 있다.

그러나 고령화가 계속 진행되고, 대개의 고령층이 면세품목에 상대적으로 더 많이 지출하는 경우, 과세품목의 비중은 하락하게 되므로 GDP대비 부가가치세수 비중은 낮아질 가능성이 있다. 국회예산정책처(2012)는 이를 2015-16년 이후 발행할 것으로 다소 빠르게 전망한데 비해서, 성명재(2013)는 2028년 이후 이러한 현상이 나타날 수 있다고 전망하고 있다. 그렇다면 부가가치세의 과세기반 확충은 세율 인상 이전에 취해야 할 사전작업인 동시에 향후 발생할 수도 있는 과세기반 훼손을 미리 방지하여 미래 세율 인상 시 의도한 세수 확보를 가능하게 하는 중요한 선결조건이 될 수도 있는 것이다.

(4) 기타 소비세 (개별소비세, 교통·에너지·환경세, 주세, 담배소비세)

부가가치세를 제외한 기타 소비세들은 부가가치세에 비해서 과세기반에 반응하는 정도가 약간 작게 나타나기는 하지만, 중장기적인 세수 전망에서는 대동소이하게 나타난다.[34] 즉, 2020년대 중반이나 후반에 이르면, 고령층의 술, 담배, 자동차, 육류 등에 대한 평균보다 현저히 낮은 소비로 인해 기타 소비세의 세원이 협소해진 끝에 경제주체들의 소득이 증가함에도 불구하고 기타 소비세수의 GDP 비중이 줄어들 가능성이 있는 것이다.

게다가 GDP에서 가구소득이 차지하는 비율을 결정짓는 노동소득분배율이 현재의 60% 이상에서 2030년경에는 그 이하로 하락할 것으로 전망된다. 이는 기타 소비세수가 상당히 큰 폭으로 감소할 수도 있음을 시사한다. 물론 가계의 평균소비성향은 현재 0.72 내외에서 향후 고령화가 진행됨에 따라 0.84-0.90으로 상당히 높아질 것으로 보이므로, 소비세 과세기반이 줄어들고 노동소득분배율이 낮아지는 효과를 약화시킬 수도 있다. 그러나 향후 소득분배상황이 계속 악화되는 경우, 고소득층의 소비성향이 저소득층에 비해 낮기 때문에, 기타 소비세 세수는 더 빠르게 GDP대비 비중이 낮아질 수도 있다.

결국 부가가치세를 제외한 기타 소비세들로부터의 세수는 무려 네 가지 서로 다른 힘들이 작용한 결과로 결정될 것이므로, 중장기적인 전망을 내리기가 매우 까다롭다. 중요한 점은, 앞서 부가가치세수의 확충에 필요했던 세수 기반의 확보가 기타 소비세에서도 마찬가지로 중요하다는 것이다. 더욱 중요한 점은, 소득분배의 형평성을 높이고 고령층의 소득을 보장하는 현재의 노력이 향후 15-20년 뒤 소비세수의 확보에 큰 영향을 미칠 수 있다는 점이다.

---

34) 박형수 등(2012)와 성명재(2013).

한 가지 덧붙일 점은, 교통·에너지·환경세를 기타 환경세제 전반에 걸친 종합적인 개편을 통해 부(負)의 환경 외부성을 충분히 내재화하면서 환경세수를 세수 재활용(revenue recycling)하는 경우, 효율성과 환경의 질도 개선하는 '이중배당(double-dividend)'이 가능할 수도 있다. 그러나 모든 방식의 세수 재활용이 효과적인 것은 아니다. 오진규·조경엽(2012)는 경제성장이 기술진보를 촉진하고 기술진보가 다시 경제성장을 견인하는 내생적 성장모형을 상정할 때, 기술진보를 확대하는 방향으로 환경세수를 사용한다면 이중배당이 중장기에 걸쳐 상당부분 실현될 수 있음을 보여주었다. 또한 기존 세목으로의 세수 재활용을 시도할 경우에는, 소득세나 소비세보다는 법인세를 환급해주는 방식으로 세수를 사용하는 것이 상대적으로 더 유리함을 보여주었다. 이는 고령화로 인해 신규 소비와 투자가 침체되는 문제를 해결할 수 있는 한 가지 방안이 될 수도 있다는 점에서 고려할만 하다.

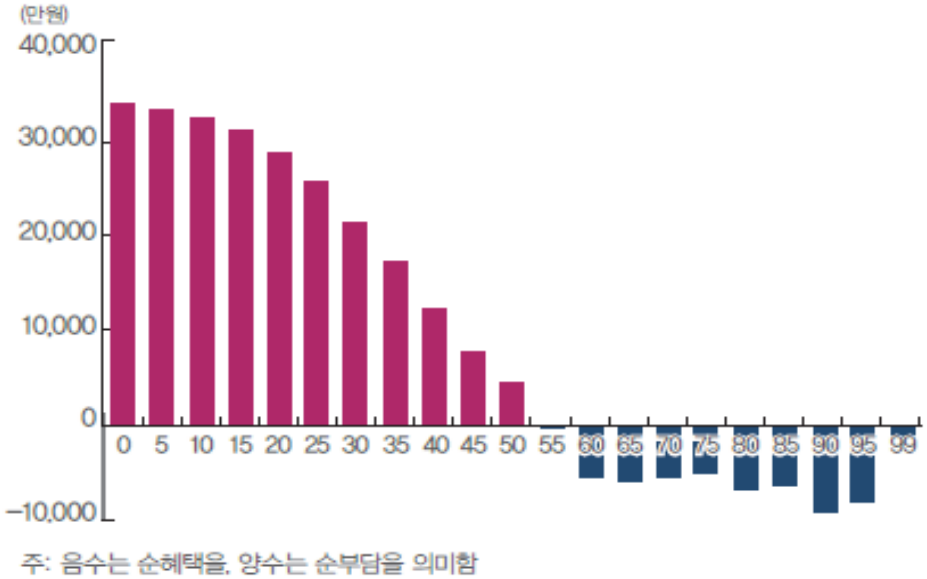
2. 세수 확보를 위한 정책과제와 전략

가. 조세체계와 이전지출체계의 통합

세대별 회계(generational accounting)는 재정의 지속가능성을 미래 세대와 현재 세대의 순조세부담(net tax burden)의 비교를 통해 평가한다. 여기서 순조세부담이란 각 세대가 생애 전반에 걸쳐 짊어지는 조세부담에서 정부가 지출을 통하여 이전하는 소득을 차감한 값을 뜻한다. 조세를 많이 납부하더라도 정부로부터 받는 이전소득이 정(正)의 값을 갖는다면, 실제 조세부담은 낮아질 것이다.

세대별 회계 개념은 고령화로 인한 연령대별 또는 세대별 세부담의 크기를 파악하는데 매우 중요한 개념을 제공한다. 더 크다면 순조세부담은 마이너스(-)가 되므로 지출로부터 받는 편익을 세대별로 지출에 따른 세대간 순조세부담의 변화가 매우 중요해질 수 있다. 예를 들어, 국회예산정책처(2012)는 현재의 조세 및 재정지출 체계가 2060년까지 그대로 유지될 경우, 1956년 이전 출생자들은 조세부담보다 더 큰 이전소득 혜택을 누리는데 비해서, 1957년 이후 출생자들은 혜택보다 더 큰 부담을 짊어지는 것으로 추산했다.

〔그림 6-34〕 국회예산정책처 기준선 재정 전망에 따른 연령대별 순조세부담



자료: 국회예산정책처(2012)

이러한 연령대별 또는 세대별 순조세부담의 차이는 젊은 세대에게 더욱 불리하게 나타나는데, 2012년에 태어난 신생아는 현재 50세인 사람의 3,815만원과 비교할 때 생애 전반에 걸쳐 순조세부담이 거의 9배인 3억 4,026억원에 달하는 것으로 나타난 것이다. 게다가 순조세부담액이 생애소득에서 차지하는 비중은 2012년 태어난 신생아의 경우 22.2%에 달하는 반면, 1957년생은 1.6%에 그치게 되어, 현재 우리나라의 조세·재정지출 구조가 철저하게 기성세대에게 유리한 구조를 띄고 있음을 보여준다.

이는 고령화에 대비하여 추가적인 세수를 얼마나 더 확보해야 하는가 하는 문제와 함께 추가적인 세수확보 노력이 언제 시작되고 또 어떻게 추진되어야 하는가 하는 문제까지도 제기한다. 게다가 이러한 문제들은 서로 긴밀하게 연결되어 있기 때문에 문제를 더욱 복잡하게 만들 가능성이 높다. 예를 들어, 추가적인 세수확보 노력이 지연될수록 기성세대의 과세기반은 소득에서 자산으로 변화할 것이므로 조세의 효율성 손실을 최소화하기 위해 자산에서 소득으로 과세기반을 이동하려는 정책당국의 노력은 젊은 세대의 순조세부담을 더욱 악화시킬 것이다. 또한 자산에서 소득으로의 과세기반 이동은 젊은 세대의 노동-여가 선택 문제를 더욱 심하게 왜곡시키고 대체로 노동의욕

을 꺾게 될 것이므로 추가적인 세수 확보는 더욱 어려워질 것이다.

우리나라 세제의 세목별 효율성 손실은 자본과세(29.8%), 노동과세(21.2%), 일반소비과세(15.5%) 순으로 나타난다는 점을 고려할 때,[35] 이는 세대간 효율성을 완화시키면서 추가적인 세수를 확보하는 방안은 일반소비과세를 더욱 강화하는 방향임을 시사한다. 세대간 형평성을 확보하기 위해 자본과세를 강화하는 것은 노동과세의 강화보다 더욱 큰 효율성 손실을 야기할 것이므로 고려하기 힘들기 때문에 결국 남은 선택은 일반소비과세의 강화가 된다.

나. 소득세제에서 소비세제로의 중심이동

하지만 일반소비과세의 강화는 조세정책의 정치경제학적 문제를 부각시킬 수밖에 없다. 결국 해외 여러 국가들에서 꾸준히 논의되어 온 소비과세로의 조세개혁은 세제의 효율성 및 세대간 형평성을 모두 높일 수 있음에도 불구하고 기성세대의 정치적 영향력으로 인해서 달성될 가능성이 매우 낮다고 인식되기 때문이다. 실제로 지난 20년간 미국 등에서 논의되어 온 전면적인 소비세제로의 이행은 그 정치적 민감성 때문에 조세개혁 논의의 장에서 거의 사라진 상황이다. 이는 일본에서 꾸준히 추진해 온 소비세 인상이 번번이 무산된 사례에서도 확인할 수 있다.[36] 특히 소비세제로의 이행은 기성세대가 소득세를 납부한 상황에서 미래소비에 다시 과세하는 정책이기 때문에 타당하지 않다는 주장이 매우 강력하다. 그러나 세대별 회계를 통한 분석결과는 이중과세에 대한 반대가 실질적인 순조세부담을 고려하는 경우 형식논리에 그칠 수도 있음을 시사한다.

다. 자산과세 강화 가능성

고령화가 진행되면 따라 부(富)와 자산은 생애소득이 높은 은퇴자들에게 특히 집중되게 마련이다. 그러므로 자산에 대한 과세를 강화함으로써 추가적인 세수를 확보하는

35) 김승래·김우철(2007).
36) 일본은 2014년 4월 1일자로 17년 만에 소비세를 5%에서 8%로 인상하였다. 본고의 부록6의 일본의 소비세 인상 과정에 대한 설명 참조.

한편, 형평성 제고의 가능성을 타진하는 것은 중요하다. 실제로 노무현 행정부에서 도입한 종합부동산세나 진보 진영에서 내세운 적이 있는 부유세 등은 형평성 차원에서 시도되었다고 볼 수 있다. 이러한 시도는 '소득의 재분배' 차원에서 그 의의를 찾을 수 있다. 우리나라의 소득세제가 명목세율 및 과세구간 등에서 주요 선진국에 비견되는 누진세율구조를 보이고 있음에도 총조세 대비 소득세 비중이 15%에 불과한 점을 고려할 때, 쉽게 파악 가능한 부동산이나 금융자산의 보유액에 따라 차등 과세하는 것은 소득 재분배에 효과적일 수 있기 때문이다.

그러나 고령화로 인해 주로 은퇴자들에게, 그 중에서도 자산을 많이 보유하고 있는 계층에게 '부의 재분배' 차원에서 자산과세를 강화하는 경우, 다양한 문제가 발생할 수 있다. 특히 과세기술 상의 문제가 두드러진다. 자산과세는 원칙적으로 정기적인 평가가 선행되어야 할 뿐만 아니라 보유자산의 시장가치에 대해 부과되는 세금을 납세자들이 감당할 수 있는 유동성 문제가 해결되어야 한다. 그 뿐만 아니라 해외 자산도피, 경제주체들의 자산구성의 변화를 초래하는데 따르는 효율성 손실 등, 다양한 어려움을 야기한다. 게다가 소득세제를 보완하는 차원에서 과세기반을 넓게 적용하는 경우 강력한 조세저항을 불러일으킬 가능성이 높고, 과세기반을 좁게 적용하는 경우 확보 가능한 세수 규모가 크게 줄어든다.[37] 더욱이 자산과세 강화는 금융소득과세, 양도소득세, 임대소득과세, 상속·증여세, 지방재산세 등처럼 밀접한 관계에 있는 타 세목들이나 분류에 대한 통합적 분석과 정책 수립이 필수적이다.

그러므로 고령화 시대에 자산과세의 강화를 통해 추가적인 세수를 확보하려는 노력은 세대내 형평성과 세대간 형평성까지 추구한다는 장점을 가지고 있음에도 불구하고 일정한 정도 이상의 효과를 거두기 위해서는 전면적인 조세개혁이 선행되어야 한다는 부담이 뒤따른다. 특히 금융소득 종합과세가 강화되고 있는 상황에서 재산과세 쪽으로 초점이 옮겨가는 경우 국세와 지방세 간의 조정 문제까지 불러일으키게 되는 부담이 있다.

다만, 현재 과세대상임에도 불구하고 과세당국에 의해 실질적으로 탈세가 용인되고 있는 상가권리금 양도차익에 대한 소득세 징세는 반드시 추진되어야 할 것이다. 이는 조세행정의 공정성과 투명성 측면에서의 개선을 의미하는 것으로 조세정의 확립을 통

37) 노영훈(2012).

해 사회적 응집력을 제고하고 향후 복지재원 조달을 위해 어쩔 수 없이 요구되는 증세에 대한 사회적 합의를 도출하기 위함이다.

라. 상속·증여의 문제

고령화가 진행되면 따라 부(富)와 자산은 생애소득이 높은 은퇴자들에게 특히 집중되게 마련이다. 이는 두 가지 문제를 일으킬 수 있다. 첫째는 고소득 은퇴자들과 저소득 은퇴자들 간의 자산불균형이다. 이 문제는 어떤 식으로든 자산과세의 강화와 연결된다.

둘째는 은퇴자 세대가 젊은 세대에 비해서 더 많은 부와 자산을 갖추고 있으므로, 부의 세대간 이전이 얼마나 바람직한가 하는 사회적 합의의 문제와 직결된다. 특히 젊은 세대가 상대적으로 부를 거의 소유하지 못한 상태라면, 은퇴자 세대로부터 젊은 세대로의 원활한 부 이전을 위해서라도 상속·증여세는 낮아져야 할 것이다. 이로 인해서 발생하는 세수 손실은 다행히 크지 않을 것이다. 애당초 상속·증여세수가 매우 적기 때문이다. 오히려 세대간 부가 지나치게 편중될 경우, 청년층의 경제 활력이 심하게 위축될 수 있으므로, 부의 이전이 좀 더 자유롭게 이루어질 수 있도록 상속·증여세율을 낮추거나 없애자는 주장도 있다.[38]

그러나 고령화 시대의 자유로운 상속·증여는 오히려 젊은 세대 내부의 빈부격차를 더 크게 만들 수도 있다. 이미 소득의 차이로 인해서 교육 등의 격차가 커지고 이는 다시 미래의 소득 불평등으로 이어지는 현실에서, 상속·증여세의 축소 및 폐지는 세대간 부의 편중 문제를 영속화할 위험도 존재한다. 만약 고령화로 인한 젊은 세대의 경제활력 저하가 우려된다면, 부의 상속이 사망 전에 조기이전될 수 있도록 상속세와 증여세를 이원적으로 운영하거나 증여세 납부시점을 이연하는 방식을 고려할 수 있을 것이다. 또한 현재 상속 전 기부한 재산을 과세가액에 불산입하도록 되어 있는데, 최고 50%로 부과되는 상속세율 자체를 기부 시 조건부 인하함으로써 상속이라는 부의 이전이 사회적으로 혜택이 돌아갈 수 있는 다양한 인센티브 제도를 고려할 수 있을 것이다.[39]

---

38) 박기백(2013).
39) 원종학(2012).

제5절 소결

복지국가의 재원조달 수단은 소득세나 소비세와 같은 일반 조세수입에서 사회보험료나 부담금 및 수수료와 같은 준조세 등 다양하며 각 수단의 재정기능도 차별적이다. 이처럼 다양한 재원조달 수단들의 조합을 어떻게 구성하는 가는 경우에 따라서 세대내 혹은 세대간 갈등을 낳기도 하고 경제성장의 경로에도 영향을 준다. 저성장·고령사회에서 재원조달의 문제는 복지국가의 범위와 영역을 결정할 수 있다는 점에서 신중한 접근이 요구된다. 정책의 궁극적인 목적인 경제와 국민행복이 선순환하는 사회의 실현 가능성은 바로 우리사회 구성원 중 누가, 언제, 어떻게, 얼마만큼의 재원을 부담할 것인가에 달려있다고 할 수 있다. 이에 대한 해답을 모색하기 위하여 본 연구에서는 복지국가 유형별 재원조달 구조 및 조세정책의 특징을 살펴보고 우리나라 조세체계의 재구조화 방향을 살펴보았다.

먼저 OECD 주요국의 조세개혁 사례와 재원조달 구조에 대한 분석결과 복지국가 유형별 재원조달 방식의 차이가 점차 줄어들고 있음을 확인할 수 있었다. 구체적으로 독일, 프랑스 등 전통적으로 사회보험에 의존하는 복지국가들에서도 일반조세를 통한 재원조달 비중이 확대되고 있는 반면에 핀란드와 스웨덴 등 전통적으로 조세의존도가 높은 국가들의 경우 최근에 들어서는 피용자의 사회보험료 부담이 증가하고 있다. 하지만 유형별 차이는 여전히 존재하는데 이는 각 국가별로 직면하고 있는 국내외 위험에 대응하기 위한 복지정책의 우선순위와 사회경제적 구조의 차별성에 기인한다. 이러한 사실은 우리나라 역시 현재 우리가 처한 현실에 대한 정확한 인식하에 앞으로 나아갈 복지정책 방향에 대한 뚜렷한 목적을 설정하고 이를 뒷받침 할 수 있는 재원조달 방안을 마련할 필요가 있다는 것을 의미한다.

앞서 제5장과 본 장의 제3절의 논의를 통해 지출구조 효율화 등 현재 정부가 추진중인 재정관리를 통한 추가재원마련이나 국채발행을 통한 재원조달의 여력은 매우 제한적임을 확인하였다. 즉, 직간접적인 증세가 필요하다는 결론이다. 제4절과 제5절에서는 고령화 시대 세수확보를 위한 조세개혁의 방안을 검토해보았다. 세수확보의 규모는 구체적으로 제시하지 않았는데 지출규모의 총량에 따라 필요한 세수규모가 달라지기 때문이다. 또한 같은 금액의 세수 확보라도 다양한 세목의 조합을 통해 다양한 가능성을 모색할 수 있기 때문이다. 한 가지 주의할 점은, 논의를 뒷받침하는데 필수적인 고

령화로 인한 조세제도의 변화에 대한 이론적인 파급경로가 아직 명확하게 파악되지 않은 상태라는 점이다. 이는 세부 프로그램에 따라 상대적으로 명확하게 드러나는 지출과 달리 상호 연결되어 있는 조세체계의 실증적인 파악을 어렵게 하는 요인이다.

그럼에도 불구하고 고령화 시대의 조세정책은 몇 가지 뚜렷한 방향을 제시한다. 고령화로 인해 늘어날 지출은 주로 소득세, 법인세, 소비세와 같은 현존하는 주요 세목들을 통해서 확보할 수밖에 없다. 환경세 등의 추가적인 세원을 발굴할 수 있겠으나 그 규모는 크지 않을 것이므로, 기간 세목들을 통한 세수 확보는 더욱 중요해진다. 세수 확보는 크게 두 가지 접근법을 통해서 가능한데, 첫째는 과세기반을 확대하는 것이다. 이는 곧 비과세·감면을 줄이는 작업과 맞물려 있다. 둘째는 유효세율을 높이는 방식이다.

어떤 경우이든 조세부담률의 조정을 위해서는 적절한 시점의 선택과 속도 조정 그리고 사회적 합의가 필요하다. 여기서 가장 중요한 문제가 바로 증세에 대한 사회적 합의인 것이다. 직간접적인 증세를 통해 추가적인 복지재원을 마련한다고 할 때 사회적 합의를 이끌어 내기위해서는 무엇보다 세대간 순조세부담의 형평성을 고려할 필요가 있다. 현행 조세·재정체계에서는 현재 일을 하고 있는 젊은 세대들에게 상대적으로 많은 부담과 과소한 혜택이 주어지는데, 이의 근간에는 과거 개발시대의 낡은 틀에 갇혀 있는 조세·재정구조가 자리하고 있다. 과거 우리정부의 최우선 정책목표는 바로 경제개발과 성장에 있었고 정부의 지출은 수출산업이나 특정 육성산업에 집중되었다. 이와 같은 개발우선 정책목표는 우리나라 조세체계의 틀 역시 구성하고 있는데, 6-70년대 개발시대에 정책적으로 육성하고자 하는 산업이나 기업체를 지원하기 위하여 도입되었던 각종 조세혜택들은 시간이 흐름에 따라 그 형태와 내용을 달리하면서도 여전히 유효한 산업보조금으로 기능하고 있다. 이러한 정부의 직·간접적인 산업육성정책은 과거 우리경제의 눈부신 성장을 견인해왔던 것이 사실이다. 그런데 여기서 우리가 간과하지 말아야 할 점은 바로 당시 우리의 인구구성이 급속한 경제성장을 뒷받침 할 수 있는 구조였다는 것이다.

우리나라 조세수입은 법인세와 개인소득세 등 소득과세에 의존하고 있다. 지금까지는 젊은 노동자들이 지속적으로 산업에 투입됨에 따라 경제가 성장하고 소득과세 기반도 확대되어 그에 따른 재정수입이 정부가 필요로 하는 재원을 충분히 조달할 수 있을 정도로 빠르게 신장해 왔다. 하지만 지금 우리의 상황은 반대로 고령사회 지출압력은

커지는 반면에 저성장이 고착화되면서 소득과세 기반은 점차 축소되고 있는 실정이다. 주요 선진복지국가들이 주로 소비세부담 인상을 중심으로 재원을 조달하고 있는 것과 달리 우리나라는 사회보험료의 꾸준한 인상과 최근 법인세와 소득세 개정을 통해 실효세율을 높이는 등 소득에 대한 과세를 강화하고 있다.

이처럼 현재 일하는 세대의 소득에 대한 과세에 기반하여 재원을 조달하는 구조에서는 인구고령화가 진행될수록 재정여력이 위축되기 쉽고 그에 따라 미래세대에게 추가적인 부담을 요구할 수밖에 없다. 즉, 현행 조세체계에서는 인구고령화로 인하여 세대간 형평성이 크게 훼손될 수 있는 것이다.

생애주기별로 보면 젊은 시절에는 근로를 통해 저축을 하고 나이가 들어서는 이를 소비한다. 소득원을 보면 젊은 세대는 노동소득에 의존하고 노인세대는 자본소득에 의존한다. 소비에 있어서도 세대간 차이가 나타나는데, 젊은 세대는 주로 재화소비가 중심이지만 노인세대는 재화보다는 서비스를 주로 구매한다. 반면에 현행 과세체계에서는 자본소득보다는 노동소득에 대해 상대적으로 높은 실효세율이 부과된다. 소비의 경우 대부분의 시장재화에는 부가가치세가 부과되지만 금융서비스를 비롯한 대부분의 서비스는 비과세된다. 단순히 세대간 조세형평성만을 고려할 경우, 자산과 소비에 대한 과세강화를 요구할 수 있다. 하지만, 조세개혁방향을 논함에 있어 조세의 경제적 효율성까지 고려해야 하는데, 세목별 효율성 손실규모를 보면 자본과세가 가장 크고 일반소비과세가 가장 낮게 나타난다. 즉, 세대간 세부담의 형평성을 제고하면서도 경제적 비효율을 최소화 방향은 일반소비과세 중심으로의 조세개혁이라 할 수 있다. 과세기반을 확충하고 세율을 높이는 경우, 되도록 법인세나 자본과세가 아니라 소비세제의 강화를 필요로 하는 것이다.[40]

지금까지 우리사회는 감정적으로 때로는 정치논리에 의해서 지출과 부담을 연계하여 논의하기를 꺼려왔다. 더구나 소비세와 같이 역진적 성격의 세목에 대한 조정은 재원조달과 관련된 방안에서 원천적으로 배제되는 경향이 있어왔다. 현시점에서 소비세는 분명 역진적인 조세이다. 하지만 생애 소득과 소비 사이클을 고려했을 때 이러한 역

40) 다만, 조세정의의 실현 측면에서 상가권리금 양도차익에 대한 징세를 강력하게 추진할 필요가 있다. 상가권리금 양도소득은 현행 소득세법상 과세대상으로 규정되어 있으나 과세당국에 의해 실질적으로 탈세가 용인되고 있다. 상가권리금 시세추이까지 공개되고 있지만 어떤 이유에서인지 관련 세수는 거의 징수하지 않고 있다. 조세정의의 확립은 직간접적인 증세에 대한 사회적 합의의 선결 요건이 되므로 현행 조세시스템의 합리화 노력이 절실하다.

진성의 문제는 상당부분 해소된다는 점 역시 널리 알려진 학계의 정설이다.

하지만 특정 세목을 통한 세수 확보는 언제나 연관 세목과 함께 고려해야만 하며, 이는 다시 전반적인 조세체계의 변화를 염두에 두지 않고서는 따로 떼어 논의하거나 추진하는 것은 바람직하지 않다. 특정 세목의 과세구조를 바꾸는 일은 여타 세목들과의 일반균형적인 고려 속에서만 정합성을 확보할 수 있기 때문이다. 결국 고령화 시대에 걸맞은 조세체계는 하나의 큰 조세·재정·복지제도의 일부분으로 인식하여 충분한 논의와 검토를 거쳐 체계적으로 고안해야 한다.

더불어 조세개혁에 따른 저항을 최소화하기 위한 사회적 분위기 조성을 염두에 두어야 한다. 어떤 방식의 조세개혁이라 할지라도 필연적으로 현행 세부담 구조의 변화를 야기하는데, 이로써 조세저항과 갈등이 촉발될 수 있다. 이를 최소화하기 위해서는 사회적 토론의 장을 활성화하여 공개적으로 대안을 검토하는 자세가 필요하다. 이러한 의미에서 무엇보다 현재의 세출과 조세행정의 투명성 제고는 사회적 합의를 도출하기 위한 선결과제이며, 증세를 통한 복지재원 조달과 관련한 갈등에서 초래되는 사회적비용을 최소화 하는데 기여할 것이다.

마지막으로 증세에 대한 사회적 합의를 이끌어 내고 효과성을 극대화하기 위해서는 적절한 시점을 선택하여 추진해야 한다. 과거 주요선진국의 경험에서 보면, 증세의 시점을 경기순환과 연계하되 확장기에 시행되도록 하는 것이 바람직해 보인다. 고령사회에 대응가능한 조세·재정체계로의 전환을 위한 큰 틀을 갖추기 위해서는 상당한 시간이 소요될 것이다. 최근 다소간의 부침은 있지만 우리 경제가 장기침체국면에서 회복하고 있는 조짐들이 감지되고 있다. 따라서 조세부담률 조정에 대한 공개적인 검토와 논의를 시작해야 할 것이다.

참고문헌

강유덕 · 오태현 · 이철원 · 이현진 · 김준엽(2013). 유럽의 사례를 통해 본 복지와 성장의 조화 방안 연구. pp.13-24. 서울: 대외경제정책연구원.

고경환 외(2011). 2010년도 한국의 사회복지지출추계와 OECD 국가의 보건부문 지출비교. 서울: 보건복지부 · 한국보건사회연구원.

고용노동부(2014). 2014년 예산 및 기금운용 개요. 서울: 고용노동부.

구인회(2006). 한국의 소득불평등과 빈곤. 서울: 서울대학교 출판부.

국민계정통계 (http://kosis.kr - 검색일 2014. 1.15.)

국중호(2012). 일본의 사회보장·조세의 일체개혁과 한국에의 시사. 서울: 한국조세연구원.

국회예산정책처(2010). 2011년도 예산안 부처별 분석.

국회예산정책처(2011). 2011년 수정 경제전망 및 재정분석.

국회예산정책처(2012). 2012~2060년 장기재정전망 및 분석.

국회예산정책처(2013a). 2012회계연도 결산 중점 분석.

국회예산정책처(2013b). 예산안 총괄 분석.

국회예산정책처(2014a). 2014 대한민국 재정.

국회예산정책처(2014b). 한 눈에 보는 대한민국 재정 2014.

국회예산정책처(2014c). 2014 재정수첩.

권혁주(2007). 한국행정에서 사회적 평등과 발전: 사회정책을 중심으로. 한국행정학보, 41(3). pp.67-90.

기획재정부(2013a). 2013~2017년 국가재정운용계획.

기획재정부(2013b). 2014년 정부예산안.

기획재정부. 나라살림 예산개요. 2005-2014 각연도

기획재정부. 조세지출예산서. 2005-2014 각연도

김광수. (2010.4.6). '친재벌' 정책에도 대기업 일자리 늘지 않는 이유. 오마이뉴스.

김도균(2013). 한국의 재정복지와 '근로소득세 면세점 제도'에 관한 연구. 사회보장연구, 29(4), pp.55-79.

김동환 외(2013). 한국경제·금융발전 60년의 발자취. 해외금융협력협의회.

김승래 외(2009). 부분별 재정지출의 거시경제적 효과에 관한 연구. 서울: 한국조세연구원.

김승래 · 김우철(2007). 우리나라 조세제도의 효율비용 추정 : 주요 세목 간 비교를 중심으로. 서

울: 한국조세재정연구원.
김연명(2007). 우리나라에서 사회투자론 논의의 쟁점. 경제와 사회, 75. pp.307-318.
김영란(2005). 한국의 신빈곤현상과 탈빈곤정책에 관한 연구 - 근로빈곤층(the working poor)의 실태를 중심으로. 57(2), pp.41-69. 한국사회복지학회.
김영배. (2006.1.26). [꼬리치는 통계] 19.5%. 한겨레 21. 제595호.
김영순(2007). 사회투자국가가 우리의 대안인가? 최근 한국의 사회투자국가 논의와 그 문제점. 경제와 사회, 74. pp.84-113.
김유선(2008). 비정규직 규모와 실태: 통계청, '경제활동인구조사 부가조사'(2008.8) 결과. 서울: 한국노동사회연구소.
김재영 외(2004). SOC 시설의 효율적 정비 및 사후관리 방안 연구(Ⅱ), 서울: 국토연구원.
김재진(2013a). 부가가치세 매입자납부제도 도입 방안. 증세 없는 세수확보 방안 정책토론회 발표자료(2013.3.05.).
김재진(2013b). Henry Tax Review: Australia's Future Tax System. 재정포럼, 11, 서울: 한국조세재정연구원.
김종명(2012). 의료보험 절대로 들지 말라. 이아소.
김종일(2006). 서구의 근로연계복지. 서울: 집문당.
김태일(2011). 복지재정지출의 장기전망. 사회정책연구회 발표문. 2011. 5. 14.
김학수(2013). 비과세·감면제도 정비를 통한 세수확보 방안. 증세 없는 세수확보 방안 정책토론회 발표자료(2013.3.05.).
남찬섭(2011). 한국 복지국가의 낙후성과 최근의 복지논쟁. 울산시민연대 발표문.
노대명·김민희·유정예(2008). 서구 근로빈곤 문제의 현황과 쟁점. 서울: 한국보건사회연구원.
노영훈(2012). 부유세와 종합부동산세 : 부유세의 조세정책적 의미. 서울: 한국조세재정연구원
박기백(2013). 복지재원 조달방안. 한국정책학회 2013 하계학술대회.
박노욱(2013). 지속가능한 세출구조조정 추진을 위한 정책과제. 재정포럼, 10, 서울: 한국조세재정연구원.
박승준(2009). 재정확대의 거시경제적 효과분석: 분야별 재원배분을 중심으로. 서울: 국회예산정책처.
박승준·운용중(2003). 분야별 재정지출의 경제성장 및 소득재분배 효과. 예산정책연구, 2(1), (2003. 3.).
박인화(2014a). 나라살림과 복지재정 운용. 보건복지포럼, 207, pp. 63-81. 서울: 한국보건사회연구원.
박인화(2014b). 의무지출과 복지재정. 보건복지 Issue & Focus 218, 한국보건사회연구원.

박진 · 허경선(2013). 공공기관 부채의 원인과 대책. 공공기관 부채문제 해결을 위한 정책토론회 발표자료(12월 10일).

박형수(2012). 일본 소비세율 인상의 평가와 전망, 한국조세연구원.

박형수 · 류덕현(2009). 정부지출의 효율성 측정에 관한 연구. 서울: 한국조세연구원.

박형수 · 박명호 · 김학수 · 정재호(2012). 중장기 세수 변동요인 분석 및 향후 전망. 서울: 한국조세재정연구원.

박형수 · 전병목(2009). 사회복지 재정분석을 위한 중장기 재정추계모형 개발에 관한 연구. 서울: 보건복지가족부 · 한국조세연구원.

배상근(2007). 조세부담률과 국가채무에 대한 국제 비교 분석. 한국경제연구원.

백승호 · 안상훈(2009). 한국 복지국가 성격 재조명. 정무권(편), 한국 복지국가 성격논쟁 II. 인간과 복지.

보건복지가족부(2008). 통계로 본 건국 60주년 보건복지 변화. 보건복지가족부(보도자료).

보건복지부(2013). 사회보장기본법령집.

보건복지부(2014). 2014년 예산 및 기금운용계획 개요.

보건복지부. 예산 및 기금운용계획 개요. 2005-2014 각연도

사회보장위원회(2014). 사회보장 중장기 재정추계.

선학태(2007). 사회협약정치와 민주주의 공고화: 스페인과 한국의 비교연구. 민주주의와 인권, 7(2), pp.229-265.

성명재(2012). 부가가치세율 조정의 소득재분배 효과: 복지지출 확대와의 연계 가능성, 재정포럼, 10(196), 서울: 한국조세재정연구원.

성명재(2013). 장래 세원분포 예측을 통한 소득세 · 소비세의 장기 세수전망 연구. 서울: 한국조세재정연구원.

신동면(2009). 생산레짐과 복지체제의 선택적 친화성에 관한 이론적 검토. 정무권(편), 한국 복지국가 성격논쟁 II. 서울: 인간과 복지.

신영임 · 강민지(2014). 자영업자의 소득 탈루율 및 탈세규모의 추정. 국회예산정책처.

신화연 외(2013). 사회보장 재정추계모형 개발 연구. 서울: 보건복지부 · 한국보건사회연구원.

신화연(2014). 사회보장 장기재정추계와 정책과제. 보건 · 복지 Issue & Focus. 234호. 한국보건사회연구원.

안병영 · 정무권 · 한상일(2007). 한국의 공공부문: 이론, 규모와 성격, 개혁방향. 춘천: 한림대학교 출판부.

안재홍(2005). 생산레짐과 정책레짐의 연계, 복지개혁의 정치, 그리고 노사정 관계의 변화: 스

웨덴, 덴마크, 네덜란드, 오스트리아 비교. 국제정치논총, 45(4), pp.331-356.
안전행정부(2014). 2014년 지방자치단체 통합재정개요(상).
안종석(2013a). 조세·국민부담률과 조세체계 결정요인에 관한 연구. 서울: 한국조세재정연구원.
안종석(2013b). 중장기 조세정책 방향에 대한 제언. 한국조세재정연구원 정책토론회 발표자료.
양재진(2007). 사회투자국가가 우리의 대안이다: 사회투자국가 비판론에 대한 반비판. 경제와 사회, 75. pp.319-335.
양재진(2012). 한국복지국가의 발전전략. 2012년 사회정책연합 공동학술대회 발표논문 (2012. 10. 12).
여유진·정재훈·이서현(2010). OECD 국가 빈곤정책 동향분석. 서울: 한국보건사회연구원.
연합뉴스. (2011.9.26). 지난해 법인세 실효세율 16.6%··3%P 하락. 연합뉴스.
오건호(2011). 이명박정부 '복지재정론'의 네가지 허구성. 사회공공연구소.
오진규·조경엽(2012). 온실가스 감축에 대한 기술진보와 탄소세수 환원의 경제적 파급효과. 자원·환경경제연구, 21(2), pp.371-416.
원종욱 외(2011). 사회복지 재정추계 모형개발 연구. 서울: 한국보건사회연구원.
원종욱·이주하·김태은(2012). OECD 국가의 사회복지지출과 재정건전성 비교연구. 서울: 한국보건사회연구원.
원종학(2012). 주요국의 상속·증여세제 현황 및 최근 동향. 한국조세재정연구원 세법연구센터 세법연구 12-08.
윤영진(2012). 복지국가 재정전략. 대영문화사.
이로사. (2009, 7, 29). [기로에 선 신자유주의] 4부 다른 사회를 상상한다 - (3) 비정규직을 왜 차별해요?. 경향신문.
이승주(2011). 그리스 재정위기와 유로의 정치경제. 국제정치논총, 51(3). pp.235-256.
이영(2012). 재정건전화를 위한 조세 및 재정정책 방향. 한국재정학회-KDI 정책토론회 발표자료.
이주하(2009). 방법론으로서의 유형화, 인과관계의 메커니즘, 그리고 제도변화의 역학. 정무권(편), 한국 복지국가 성격논쟁 II. 서울: 인간과 복지.
이주하(2010). 민주주의의 다양성과 공공성: 레짐이론을 중심으로. 행정논총, 48(2), pp.145-168.
이주하(2011a). 빈곤에 대한 정치사회학적 이해. 한국사회정책, 18(1), pp.11-42.
이주하(2011b). 한국의 사회적 위험 관리전략과 거버넌스. 정부학연구, 17(2), pp.3-30.
이주하(2012). 복지는 정치 문제이며, 사회의 자원을 정치적으로 재배분하는 것. 한국사회과학협의회·중앙SUNDAY, 한국사회 대논쟁. 서울: 메디치미디어.
이주희(2007). 비교적 관점에서 본 사회투자국가: 신자유주의의 대안인가 확장인가? 상황과 복

지, 47(3). pp.309-334.
이호근(2013). 노동시장양극화와 사회통합방안 – 사회통합적 법·제도와 노동시장정책을 중심으로. 한국정책학회·한국행정연구원 심포지엄. 2013. 3. 29.
장대현. (2008.4.1). 한국경제, 빨대가 문제다. 프레시안.
장하준·이종태·정승일(2012). 무엇을 선택할 것인가. 부키.
장혜현·윤성복(2011). 대기업 중심의 노동시장과 비정규직 복지. 이호근(편), 비정규노동과 복지. 인간과 복지.
전병목(2013). 개인소득세와 법인소득세 간 세원 이동성에 관한 연구. 서울: 한국조세재정연구원.
전병유(2011). 노동-복지의 정합성: 유연안정성을 중심으로. 장지연 외, 노동시장 구조와 사회보장체계의 정합성. 노동연구원.
전승훈·박승준(2003). OECD 주요 국가의 재원배분 변화와 시사점. 서울: 국회예산정책처.
전영재 외(2008). 대한민국경제 60년의 대장정. 서울: 삼성경제연구소.
정남구. (2008.4.14). "내수 진작 위한" 감세안 '가진자'만 배불려. 한겨레신문.
정무권(2009). 한국 '발전주의' 생산레짐과 복지체제의 형성. 정무권(편), 한국 복지국가 성격논쟁 II. 서울: 인간과 복지.
정문종(2012) 예산과정에서 재정건전성 강화 수단에 관한 연구. 예산정책연구, 1(1). 국회예산정책처.
정원호(2005). 네덜란드와 덴마크의 유연안정성 비교. 국제노동브리프. 3(12). pp.35-43.
정재호(2013). 부가가치세 탈루규모 추정. 한국재정학회 추계학술대회 발표논문.
정희정(2008). 덴마크와 네덜란드의 유연안정성 모델 비교. 국제노동브리프. 6(3). pp.23-36.
조신섭·손영숙(2009). SAS/ETS를 이용한 시계열분석. 서울: 율곡출판사.
조영무(2013), LG Business Insight, Weekly 포커스, 서울: LG경제연구원.
조윤제·박창귀·강종구(2012). 한국의 경제성장과 사회지표의 변화. 서울: 한국은행 경제연구원.
최병호 외(2013). 한국형 창조복지의 탐색을 위한 기초연구. 서울: 한국보건사회연구원.
최성은(2013). 복지재정과 재원조달. 한국재정학회 재정학연구 6(1), pp.57-93.
최영준(2013). 민주당 복지비전과 의제: 선순환 보편주의 복지국가. 사회정책과 민주통합당 토론회. 2013. 4. 1.
최태욱(편)(2013). 복지 한국 만들기. 후마니타스.
최태욱. (2009. 7. 18). 신자유주의의 대안 마련과 합의제 민주주의 - [정치개혁 강좌] 〈2〉 합의제 민주주의를 위하여. 프레시안,
통계청 통계포털 (http://kosis.kr)
통계청(2008). 통계로 본 대한민국 60년의 경제·사회상 변화, 통계청(보도자료).

통계청(2011a). 장래인구추계 2010년-2060년.
통계청(2011b). 한국의 사회동향 2011, 통계청(보도자료).
통계청(2012a). 인구주택총조사에서 나타난 1인 가구 현황 및 특성, 통계청(보도자료).
통계청(2012b). 한국의 사회동향 2012, 통계청(보도자료).
통계청(2013). 한눈에 보는 국민의 보건의료지표, 통계청(보도자료).
한국보건사회연구원(2010). 보건복지 현안분석과 정책과제. 한국보건사회연구원.
한국보건사회연구원(2013). 사회보장재정추계. 사회보장위원회 보고자료.
한국은행 경제통계시스템 (http://ecos.bok.or.kr)
한국은행(2013). 일본 소비세율 인상의 필요성 및 파급 영향. 국제경제리뷰, 19, 서울: 한국은행.
한국조세연구원(2012). 부가가치세제 개편방안, 기재부 연구용역보고서.
해외경제정보(2010). 일본의 소비세 인상 논란의 배경과 전망, 제2010-31, 한국은행.
황성원·배득종(2007). 정부 재정규모의 국제비교 - 한국의 사회투자 재정을 중심으로. 한국행정연구원.
Adema, W., P. Forn and M. Ladaiqui (2011). Is the European Welfare State Realy More Expensive?. *Social, Employment and Migration Working Paper,* 124.
Åmark, Klas (1994). Den svenska arbetarrörelsens förutsättningar och strategier(Conditions and Strategy of the Swedish Labour Movement), Thullberg, Per and Kjell östberg. red. Den svenska modellen (The Swdish Model). Lund: Studentlitteratur.
Åmark, Klas (2005). *Hundra år av välfärdspolitik. Välfärdsstatens framväxt i Norge och Sverige.* (복지정책의 100년. 노르웨이와 스웨덴에서 복지국가의 성장과정). Stockholm: Boréa.
Anderson Barry and James Sheppard (2009). Fiscal Futures, Institutional Budget Reforms, and Their Effects: What Can Be Learned?. *OECD Journal on budgeting,* 2009(3), pp.7-109.
Arter, David (1999). *Scandinavian Politics Today.* Manchester: Manchester University Press.
Aspling, Sven (1989). *100 År i Sverige. Vägen till Folkhemmet* (스웨덴에서의 100년. 국민의 집 구축의 과정). Stockholm: Tiden.
Australia's Future Tax System (2011). (http://taxreview.treasury.gov.au/content/Content.aspx?doc=html/home.htm - 검색일: 2014. 5.11. Commonwealth of Australia)
Benner, Mats (1997). *The Politics of Growth. Economic Regulation in Sweden*

1930-1994. Stockholm: Arkiv förlag.

Bergh, Andreas & Magnus Henrekson (2012). *Varför går det bra för Sverige?* (스웨덴이 잘 나가는 이유는 무엇일까?). Stockholm: Fores & Ivrig.

Bergqvist, Christina (Editor in chief) et al (1999). *Equal Democracies: Gender and Politics in the Nordic Countries.* Oslo: Scandinavian University Press.

Boix, C. (1998). *Political parties, growth and equality : conservative and social democratic economic strategies in the world economy,* Cambridge: Cambridge University Press.

Bonoli, G. (2010). The political economy of active labour market policy, *Politics & Society,* 38(4), pp.435-457.

Calmfors, L. (1994). Active labour market policy and unemployment: a framework for the analysis of crucial design features, OECD Economic Studies.

Carone, Giuseppe & Jan Host Schmidt & Gaetan Nicodeme (2007). *Tax revenues in the European Union: Recent trends and challenges ahead, European Economy.* Economic Papers 280, Directorate General Economic and Monetary Affairs (DG ECFIN), European Commission.

Casparsson, Ragnar (1966). *Saltsjöbadsavtalet i historisk belysning. (The Saltsjöbaden Agreement in the Light of History).* Stockholm: Tiden.

Chang, H.-J. (2010). *23 Things They don't Tell You about Capitalism.* London: Allen Lane.

Childs, Marquis (1936). *Sweden: The Middle Way.* Faber & Faber: London.

Childs, Marquis (1980). *Sweden: The Middle Way on Trial.* Yale Univeristy Press: New Haven CT and London.

Cichon, M.; Scholz, W.; van de Meerendonk, A.; Hagemejer, K.; Bertranou, F.; Plamondon, P. (2004). *Financing social protection. Quantitative Methods in Social Protection Series.* Geneva: International Labour Office/International Social Security Association.

Classon, Sigvard (1988). *Kampen för tryggheten* (보장된 삶을 위한 투쟁). Stockholm: Boréa.

Clement, Wallace and Mahon, Rianne (1994). *Swedish Social Democracy. A Model in Transition.* Toronto: Canadian Scholars' Press.

Cusack, T. R., Iversen, T. and Soskice, D. (2007). 'Economic Interests and the

Origins of Electoral Systems'. *American Political Science Review,* 101(3), pp.373-391.

Dahlberg, Hans (1999). *Hundra år i Sverige* (스웨덴 100년사). Stockholm: Bonniers.

delswärd, Viveka (2003). Avundsjukan har urgamla anor. *Svenska Dagbladet.*

Dieckhoener, Caroline and Andreas Peichl (2009). *Financing Social Security-Simulating Different Welfare State Systems for Germany. EUROMOD Working Paper* No. EM3/09.

Ebbinghaus, B. and Manow, P. (eds). (2001). *Comparing Welfare Capitalism.* London: Routledge.

Einhorn, Eric S. and Logue, John (1989). *Modern Welfare States. Politics and Policies in Social Democratic Scandinavia.* New York: Praeger.

Ekonomifakta (www.ekonomifakta.se/sv/Fakta/Snabb-fakta - 검색일: 2014.5.6. 스웨덴 경제지표)

Erixon, L. (1998). *The Golden Age of the Swedish Mode: Coherence between Capital Accumulation and Economic Policy in Sweden in the Early Post War Period.*

Erixon, Lennart. (Ed.) (2003). *Den svenska modellens ekonomiska politik. The Swedish Model of the Econmic Policy.* Stockholm: Atlas Akademi.

Esping-Andersen, G. (1985). *Politics against Markets. The Social Democratic Road to Power.* New Jersey: Princeton University Press.

Esping-Andersen, G. (1990). *The Three Worlds of Welfare Capitalism.* Cambridge: Polity Press.

Esping-Andersen, G. (1992). The Making of a Social Democratic Welfare State, in Misgeld, Klaus, Karl Molin and Klas Åmark. (eds.). *Creating Social Democracy. A Century of the Social Democratic Labor Party in Sweden.* Pennsylvania: Pennsylvania University Press.

Esping-Andersen, G. (1996). Welfare States without Work, in Esping-Andersen, G. (eds), *Welfare States in Transition: National Adaptations in Global Economies.* London: Sage.

Esping-Andersen, G. (1999). S*ocial Foundations of Postindustrial Economies.* Oxford: Oxford University Press.

European Union, Economic Policy Committee (2006). The Impact of Ageing on

Public Expenditure: Projections for the EU-25 Member States on Pension, Health Care, Long-term Care, Education and Unemployment Transfers (2004-2050). European Economy. Special Report No. 1/2006.

Eurostat (http://epp.eurostat.ec.europa.eu)

Frankel, J. (2008). Tax Cut Snake Oil: Two Conservative Theories Contradict Each Other and the Facts. EPI (Economic Policy Institute) Briefing Paper No. 221.

Fredriksson, Bert and Gunnmo, Alf (1985). *Våra fackliga organisationer* (우리의 노동조합들). Stockholm: Rabén & Sjögren.

Glyn, Andrew. (ed). (2003). *Social Decmocracy in Neoliberal Times. The Left and Economic Policy since 1980.* Oxford: Oxford University Press.

Gustafsson, Agne (1980). *Kommun och Landsting idag* (컴뮨과 란스팅의 현재). Malmö: Liber.

Hadenius, Stig (2003). *Modern Svensk Politisk Historia. Konflikt och samförstånd. Modern Swedish Political History. Conflict and agreement.* Stockholm: Hjalmarson & H:gberg.

Håkansson, Mattias (2007). *Dags för ett nytt Saltsjöbadsavtal?* (Time for a new Saltsjöbad Agreement), Transportarbetaren.

Hall, P. A. and D. Soskice(2001), *Varieties of Capitalism: The Institutional Foundations of Competitive Advantage*, New York: Oxford University Press.

Halvarson, Arne, Kjell Lundmark and Ulf Staberg (1995). *Sveriges statsskick* (스웨덴의 통치체제). Stockholm: Almqvist & Wiksell.

Hancké, B., Rhodes, M. and Thatcher, M. (eds). (2008). *Beyond Varieties of Capitalism.* Oxford: Oxford University Press.

Hansson, Carl-Gösta (1996). *Fackliga Karriärer.* (노조내 경력). Stockholm: Boréa.

Heine, Dirk, John Norregaard, and Ian W.H. Parry (2012). Environmental Tax Reform: Principles from Theory and Practice to Date. IMF Working Paper 12/180. Washington, D.C.: International Monetary Fund.

Helldahl, Per (2008). Hopp-Jerkas Återkomst Synen på arbetskraftens rörlighet från 1940-talet till idag. A return of Hopp-Jerkas. *The View of labor mobility from 1940s to today.* Forskningsrapport 2008:1. Mälardalens högskola.

Hermansson, Jörgen (2010). Regeringsmakten i Sverige. Ett experiment i parlamentarism 1917-2009. *Government Power in Sweden. An expriment in*

Parliamentarism 1917-2009. Stockholm: SNS Förlag.

Hill, M. (2006). *Social Policy in the Modern World: A Comparative Text*. Oxford: Blackwell Publishing.

Holmberg, Sören and Lennart Weibull (1997). *Trends in Swedish Opinion.* Göteborg: The SOM Institute, Göteborg University.

Huber, E. and Stephens, J. D. (2001). *Development and Crisis of the Welfare State.* Chicago: Chicago University Press.

Huo, J., M. Nelson, and J. Stephens (2008). Decommodification and activation in social democratic policy: resolving the paradox, *Journal of European Social policy.* 18, pp.5-20

Huzzard, Tony (2000). *Labouring to learn. Union renewal in Swedish manufacturing.* Stockholm: Boréa.

Iversen, T. (2005). *Capitalism, Democracy, and Welfare.* Cambridge: Cambridge University Press.

Karvonen, Lauri and Jan Sundberg, (eds). (1991). *Social Democracy in Transition: Northern, Southrn and Eastern Europe.* Aldershot: Dartmouth.

Knuthammar, Christer (1991). *Ett omvälvande sekel. Stockholms läns landsting 1863-1970* (대 변혁의 세기. 스톡홀름 란스팅1863-1970). Stockholm: Stockholm Läns Landsting.

Korpi, W. and Palme, J. (1998). The Paradox of Redistribution and Strategies of Equality: Welfare State Institutions, Inequality, and Poverty in the Western Countries. *American Sociological Review.* 63. pp.661-687.

Korpi, Walter (1994). Sammanhålling och intressepolitik (Solidarity and Interest Politics), *Thullberg, Per and Kjell östberg. red. Den svenska modellen* (The Swdish Model). Lund: Studentlitteratur.

Krugman, P. (2007). *The Conscience of a Liberal*. New York: W. W. Norton & Company; 예상한(역). 2008. 미래를 말하다. 현대경제연구원.

Kwon, H-J. (2005). An Overview of the Study: The Developmental Welfare State and Policy Reforms in East Asia, in H-J. Kwon (ed) Transforming the Developmental Welfare State in East Asia, Basingstoke: UNRISD/Palgrave.

Lane, Jan-Erik and Ersson, Svante (1991). Interpretatoins of the Swedish Model. *West European Politics,* 14(3), pp.1-8.

Layard, R., S. Nickell and R. Jackman (1991). *Unemployment: macroeconomic performance and the labour market.* Oxford University Press.

Lewin, Leif (1988). *Ideologi och strategi. Svensk politik under 100 år* (사상과 전략. 스웨덴의 최근 100년 정치사). Stockholm: Norstedts.

Lijphart, A. (1999). *Patterns of Democracy: Government Forms and Performance in Thirty-Six Countries.* New Haven: Yale University Press.

Lijphart, Arend (1969). *Politics in Europe.* Prentice Hall: Englewood Cliffs NJ.

Lindert, P. H. (2004). *Growing Public.* Two volumes. Cambridge: Cambridge University Press.

Lund, Christer. (ed.). (2009). *Nya Perspektiv på Saltsjöbadsavtalet (New Perspective on the Saltsjöbad Agreement).* Stockholm: SNS Förlag.

Lundahl, Lisbeth (1997). *Efter svensk modell. LO, SAF och Utbildningspolitiken* (스웨덴모델의 탐구. LO, SAF 그리고 교육정책). Stockholm: Boréa.

Marshall, T. H. (1963). *Sociology at the Crossroads.* London: Heinemann.

Marshall, T.H. (1964). *Class, Citizenship and Social Development. Garden City,* NY: Doubleday.

Misgeld, Klaus, Karl Molin and Klas Åmark. (eds). *Creating Social Democracy. A Century of the Social Democratic Labor Party in Swede..* Pennsylvania: Pennsylvania University Press.

Möller, Tommy (2004). *Svenska politisk historia 1809-1975.* (스웨덴 정치사 1809-1975). Stockholm: Boréa.

Moschonas, Gerassimos (2002). *In the Name of Social Democracy.* The Great Transformation: 1945 to the Present. London: Verso.

Myrdal, Alva & Gunnar Myrdal (1934). *Kris i Befolkningsfråga* (인구문제의 위기). Stockholm: Bonniers.

Nilsson, Lennart (1997). *The fall and rise of support for the public sector, in Holmberg and Weibull, Trends in Swedish Opinion.* Göteborg: The SOM Institute, Göteborg University.

Norborg (1999). *Sveriges historia under 1800- och 1900-tiden. Svensk samhällsutveckling 1800-1998* (1800년대와 1900년의 스웨덴 역사. 스웨덴 사회발전을 중심으로). Stockholm: Almqvist & Wiksell.

Norregaard, John. and Tehmina S. Khan (2007). *Tax Policy: Recent Trends and*

Coming Challenges, *IMF Working Paper* WP/07/274, IMF.

OECD Employment and Labour Market Statistics (http://www.oecd-ilibrary.org/employment/data/oecd-employment-and-labour-market-statistics_lfs-data-en)

OECD Employment Database (http://www.oecd.org/employment/emp/onlineoecdemploymentdatabase.htm)

OECD(2004). Recent Tax Policy Trends and Reforms in OECD Countries. Paris: OECD.

OECD(2005a). National Accounts of OECD Countries - Volume IV: General Government Accounts. Paris: OECD.

OECD(2005b). Extending Opportunities: How Active Social Policy can Benefit us All. Paris: OECD.

OECD(2006). Projecting OECD health and long-term care expenditure: What are the main drivers?. OECD Economic Department Working Papers, No. 477.

OECD(2009). OECD Factbook 2009. Paris: OECD.

OECD(2011a). OECD Factbook 2011-2012: Economic, Environmental and Social Statistics. OECD.

OECD(2011b). 한국의 성장과 사회통합을 위한 틀(Framework). OECD.

OECD(2011c). Tax Reform Trends in OECD Countries. Paris: OECD.

OECD(2013a). Pensions at a Glance 2013: OECD and G20 Indicators. OECD.

OECD(2013b). Public spending on health and long-term care: A new set of projections. OECD Economic Policy Papers, No. 06.

OECD(2014), Online OECD Employment Database.

OECD. Stat (http://stats.oecd.org)

OECD, National Accounts at a glance, 각연도

Oskarson, Maria and Lena Wängnerud (1995). *Kvinnor som väljare och valda* (유권자, 국민대표로서의 여성). Lund: Studentlitteratur.

Östberg, Kjell & Jenny Andersson (2012). *Sveriges historia*. Stockholm: Norstedts.

Pelz, William A. (ed), (1994). *Wilhelm Liebknecht and German Social Democracy: A Documentary History.* Westport, Connecticut and London: Greenwood Press.

Pierre, Jon and Bo Rothstein. eds. *Välfärdsstat i otakt* (복지제도의 불협화음). Malmö: Liber.

Piketty, T. & Saez, E. (2003). Income Inequality in the United States, 1913-1998.

Quarterly Journal of Economics. 118(1), pp.1-39.

Pontusson, J. (2005). *Inequality and Prosperity: Social Europe Vs. Liberal America.* Ithaca: Cornell University Press.

Presidents Advisory Panel on Federal Tax Reform (2005). *Simple, Fair, and Pro-Growth: Proposals to Fix America's Tax System.* Report of the President's Advisory Panel on Federal Tax Reform.

Robert Putnam, et al. (1993). *Making Democracy Work: Civic Traditions in Modern Italy.* San Francisco: Princeton University Press.

Robinson, P. (2000). Active labour-market policies: a case of evidence-based policy-making?, *Oxford Review of Economic Policy,* 1(16).

Rothstein, Bo (1986). *Den socialdemokratiska staten. Reformer och förvaltning inom svensk arbetsmarknads- och skolpolitik* (사민주의국가. 노동시장정책과 교육정책에 있어서의 개혁과 행정). Stockholm: Boréa.

Rothstein, Bo (1996). *The Social Democratic State. The Swedish Model and the Bureaucratic Problem of Social Reforms.* Pittsburgh: University of Pittsburgh Press.

Rueda, D. (2007). *Social democracy inside out. Partisanship and labour market policy in industrialised democracies.* Oxford: Oxford University Press.

Sandemose, Aksel (1968). *En flykting korsar sitt spår: Espen Arnakkes kommentarer till Jantelagen.* Forum pocket. Stockholm: Forum.z

Schimitter, Phillippe C. (1974). Still the century of corporatism?. *Review of Politics, January.*

Schön, Lennar (2007). *En modern svensk ekonomisk historia: tillväxt och omvandling under två sekel* (2nd edition). Stockholm: SNS Förlag.

Sjöberg, O. (2000). Duties in the Welfare State. Working and paying for social rights. *Swedish Institute for Social Research Dissertation Series,* 42.

Soskice, D. (2008). *Macroeconomics and Varieties of Capitalism.* In Hancké, B., Rhodes, M., & Thatcher, M. (eds.), Beyond Varieties of Capitalism. Oxford: Oxford University Press.

SOU (1998). 14 *Medling och lönebildning* (Mediation and wage policy).

Starrin, Bengt and Svensson, Ronny (1998). *Sverige efter välfärdskrisen mellan hot och hopp* (복지위기 이후의 스웨덴. 위협과 희망사이에서). Stockholm: Boréa.

Stiglitz, J. (2012). *The Price of Inequality*. New York: W. W. Norton & Company; 이순희(역). 2013. 불평등의 대가. 열린책들.

Svallfors, Stefan (1996). *Välfärdsstatens moraliska ekonomi. Välfärdsopinionen i 90-talets Sverige* (복지국가의 도덕적 경제. 90년대 스웨덴 복지여론). Stockholm: Boréa.

Svallfors, Stefan (2000). *Sidospår. Essäer om klass & politik.* (Sidetrack. 계급과 정치에 관한 에세이). Stockholm: Boréa.

Svallfors, Stefan (2004). *Klassamhällets kollektiva medvetande* (계급사회의 집단의식). Stockholm: Boréa.

Swedish folkbildning (http://www.folkbildning.se - 스웨덴 시민교육위원회의)

Thullberg, Per and Kjell östberg. red (1994). *Den svenska modellen* (The Swdish Model). Lund: Studentlitteratur.

Torres, C., K. Mellbye and B. Brys (2012). Trends in Personal Income Tax and Employee Social Security Contribution Schedules, *OECD Taxation Working Papers*, 11, OECD Publishing.

Visser, J. and Hemerijck, A. (1997). *A Dutch Miracle.* Amsterdam: Amsterdam University Press.

Vlandas, T. (2011). *The dependent variable problem in quantitative studies of Active Labour Market Programmes: Uncovering hidden dynamics?*, Recwowe Working paper, REC-WP 03/2011, Can be accessed at the Recwowe Publication centre.

Vlandas, T. (2013). Mixing apples with oranges? Partisanship and active labour market policies in Europe, J*ournal of European Social Policy* February 23(1), pp.3-20.

Wängnerud, Lena (1998). *Politikens andra sida. Om kvinnorepresentation i Sveriges Riksdag* (정치의 다른 측면. 여성의 의회내 대의성에 관하여). Göteborg: Göteborg University, Department of Political Science.

Wilensky, H. L. (2006). Trade-Offs in Public Finance. *International Political Science Review.* 27(4), pp.333-358.

Williams, Fiona. *Social Policy: A Critical Introduction. Issues of Race, Gender and Class.* Cambridge: Polity.

부록

부록 1: OECD 주요국가의 총사회복지지출 현황 및 전망

〈부표 1〉 총사회복지지출 규모 및 구성비 (1980-2009): 북유럽형

(단위 : GDP 대비 %, %)

국가	연도	GDP대비%					구성비%				
		합계 (A+B)	공공 지출(A)	민간지출			합계 (C+D)	공공 지출(C)	민간지출		
				소계(B)	법정	자발적			소계(D)	법정	자발적
스웨덴	1980	28.2	27.1	1.1	-	1.1	100.0	96.1	3.9	-	3.9
	1985	30.6	29.5	1.1	-	1.1	100.0	96.4	3.6	-	3.6
	1990	31.4	30.2	1.2	-	1.2	100.0	96.2	3.8	-	3.8
	1995	34.4	32.0	2.4	0.3	2.1	100.0	93.0	7.0	0.9	6.1
	2000	31.0	28.4	2.6	0.5	2.1	100.0	91.6	8.4	1.6	6.8
	2005	32.0	29.1	2.9	0.4	2.5	100.0	90.9	9.1	1.3	7.8
	2009	33.0	29.8	3.2	0.4	2.8	100.0	90.3	9.7	1.2	8.5
덴마크	1980	26.2	24.8	1.4	-	1.4	100.0	94.7	5.3	-	5.3
	1985	24.5	23.2	1.3	-	1.3	100.0	94.7	5.3	-	5.3
	1990	27.2	25.1	2.1	0.5	1.6	100.0	92.3	7.7	1.8	5.9
	1995	31.3	28.9	2.4	0.5	1.9	100.0	92.3	7.7	1.6	6.1
	2000	28.8	26.4	2.4	0.3	2.1	100.0	91.7	8.3	1.0	7.3
	2005	30.3	27.7	2.6	0.2	2.4	100.0	91.4	8.6	0.7	7.9
	2009	33.1	30.2	2.9	0.2	2.7	100.0	91.2	8.8	0.6	8.2

자료: OECD. Stat.

〈부표 2〉 총사회복지지출 규모 및 구성비 (1980-2009): 대륙유럽형

(단위 : GDP 대비 %, %)

국가	연도	GDP대비%					구성비%				
		합계 (A+B)	공공 지출(A)	민간지출			합계 (C+D)	공공 지출(C)	민간지출		
				소계(B)	법정	자발적			소계(D)	법정	자발적
프랑스	1980	21.4	20.8	0.6		0.6	100.0	97.2	2.8	-	2.8
	1985	26.7	26.0	0.7		0.7	100.0	97.4	2.6	-	2.6
	1990	27.0	25.1	1.9	0.2	1.7	100.0	93.0	7.0	0.7	6.3
	1995	31.5	29.3	2.2	0.2	2.0	100.0	93.0	7.0	0.6	6.3
	2000	31.3	28.6	2.7	0.3	2.4	100.0	91.4	8.6	1.0	7.7
	2005	33.2	30.1	3.1	0.4	2.7	100.0	90.7	9.3	1.2	8.1
	2009	35.2	32.1	3.1	0.3	2.8	100.0	91.2	8.8	0.9	8.0
독일	1980	25.1	22.1	3.0	1.9	1.1	100.0	88.0	12.0	7.6	4.4
	1985	25.3	22.5	2.8	1.5	1.3	100.0	88.9	11.1	5.9	5.1
	1990	24.8	21.7	3.1	1.6	1.5	100.0	87.5	12.5	6.5	6.0
	1995	29.6	26.6	3.0	1.5	1.5	100.0	89.9	10.1	5.1	5.1
	2000	29.6	26.6	3.0	1.3	1.7	100.0	89.9	10.1	4.4	5.7
	2005	30.3	27.3	3.0	1.1	1.9	100.0	90.1	9.9	3.6	6.3
	2009	31.0	27.8	3.2	1.2	2.0	100.0	89.7	10.3	3.9	6.5

자료: OECD. Stat.

〈부표 3〉 총사회복지지출 규모 및 구성비 (1980-2009): 남유럽형

(단위 : GDP 대비 %, %)

국가	연도	GDP대비%					구성비%				
		합계 (A+B)	공공 지출(A)	민간지출			합계 (C+D)	공공 지출(C)	민간지출		
				소계(B)	법정	자발적			소계(D)	법정	자발적
그리스	1980	10.3	10.3	-	-	-	100.0	100.0	-	-	-
	1985	16.1	16.1	-	-	-	100.0	100.0	-	-	-
	1990	18.7	16.6	2.1	-	2.1	100.0	88.8	11.2	-	11.2
	1995	19.5	17.5	2.0	-	2.0	100.0	89.7	10.3	-	10.3
	2000	21.4	19.3	2.1	-	2.1	100.0	90.2	9.8	-	9.8
	2005	22.8	21.1	1.7	-	1.7	100.0	92.5	7.5	-	7.5
	2009	25.7	23.9	1.8	-	1.8	100.0	93.0	7.0	-	7.0
이탈리아	1980	18.8	18.0	0.8	0.8	-	100.0	95.7	4.3	4.3	-
	1985	21.7	20.8	0.9	0.9	-	100.0	95.9	4.1	4.1	-
	1990	23.8	19.9	3.9	3.4	0.5	100.0	83.6	16.4	14.3	2.1
	1995	23.9	19.8	4.1	3.7	0.4	100.0	82.8	17.2	15.5	1.7
	2000	25.2	23.1	2.1	1.7	0.4	100.0	91.7	8.3	6.7	1.6
	2005	27.0	24.9	2.1	1.5	0.6	100.0	92.2	7.8	5.6	2.2
	2009	30.1	27.8	2.3	1.6	0.7	100.0	92.4	7.6	5.3	2.3

자료: OECD. Stat.

〈부표 4〉 총사회복지지출 규모 및 구성비 (1980-2009): 영미형

(단위 : GDP 대비 %, %)

국가	연도	GDP대비%					구성비%				
		합계 (A+B)	공공 지출(A)	민간지출			합계 (C+D)	공공 지출(C)	민간지출		
				소계(B)	법정	자발적			소계(D)	법정	자발적
영국	1980	20.0	16.5	3.5	0.2	3.3	100.0	82.5	17.5	1.0	16.5
	1985	24.0	19.4	4.6	0.2	4.4	100.0	80.8	19.2	0.8	18.3
	1990	21.7	16.7	5.0	0.3	4.7	100.0	77.0	23.0	1.4	21.7
	1995	26.6	19.9	6.7	0.6	6.1	100.0	74.8	25.2	2.3	22.9
	2000	26.3	18.6	7.7	0.7	7.0	100.0	70.7	29.3	2.7	26.6
	2005	26.8	20.5	6.3	0.8	5.5	100.0	76.5	23.5	3.0	20.5
	2009	30.4	24.1	6.3	1.0	5.3	100.0	79.3	20.7	3.3	17.4
미국	1980	17.8	13.2	4.6	0.4	4.2	100.0	74.2	25.8	2.2	23.6
	1985	19.5	13.2	6.3	0.4	5.9	100.0	67.7	32.3	2.1	30.3
	1990	21.2	13.6	7.6	0.5	7.1	100.0	64.2	35.8	2.4	33.5
	1995	23.9	15.5	8.4	0.5	7.9	100.0	64.9	35.1	2.1	33.1
	2000	23.6	14.5	9.1	0.4	8.7	100.0	61.4	38.6	1.7	36.9
	2005	26.2	16.0	10.2	0.4	9.8	100.0	61.1	38.9	1.5	37.4
	2009	29.7	19.2	10.5	0.3	10.2	100.0	64.6	35.4	1.0	34.3

자료: OECD. Stat.

〈부표 5〉 총사회복지지출 규모 및 구성비 (1980-2009): 일본·한국

(단위 : GDP 대비 %, %)

국가	연도	GDP대비%					구성비%				
		합계 (A+B)	공공 지출(A)	민간지출			합계 (C+D)	공공 지출(C)	민간지출		
				소계(B)	법정	자발적			소계(D)	법정	자발적
일본	1980	10.6	10.3	0.3	0.3		100.0	97.2	2.8	2.8	
	1985	11.4	11.1	0.3	0.3		100.0	97.0	3.0	3.0	
	1990	11.5	11.1	0.3	0.3		100.0	97.1	2.9	2.9	
	1995	14.7	14.1	0.6	0.4	0.2	100.0	95.9	4.1	2.9	1.2
	2000	20.1	16.3	3.8	0.7	3.1	100.0	81.2	18.8	3.5	15.3
	2005	21.6	18.6	3.0	0.6	2.4	100.0	85.9	14.1	3.0	11.1
	2009	26.2	22.2	4.0	0.8	3.2	100.0	84.8	15.2	3.0	12.2
한국	1980	-	-	-	-	-	-	-	-	-	-
	1985	-	-	-	-	-	-	-	-	-	-
	1990	3.2	2.8	0.4	0.3	0.1	100.0	88.2	11.8	9.7	2.1
	1995	5.5	3.2	2.3	0.4	1.9	100.0	58.7	41.3	7.4	33.9
	2000	7.5	4.8	2.7	0.9	1.9	100.0	63.9	36.1	11.5	24.6
	2005	8.7	6.5	2.2	0.6	1.6	100.0	74.5	25.5	7.4	18.2
	2009	12.0	9.6	2.4	0.9	1.5	100.0	79.8	20.2	7.8	12.4

자료: OECD. Stat.

〈부표 6〉 OECD 주요국가의 총사회복지지출 전망 : 구성비

(단위: %)

국가	구분	2009	2015	2020	2025	2030	2035	2040	2045	2050
스웨덴	공공	90.3	90.6	90.8	91.0	91.2	91.5	91.6	91.6	91.6
	민간	9.7	9.4	9.2	9.0	8.8	8.5	8.4	8.4	8.4
덴마크	공공	91.2	90.7	91.0	91.3	91.6	91.8	91.9	91.9	91.8
	민간	8.8	9.3	9.0	8.7	8.4	8.2	8.1	8.1	8.2
프랑스	공공	91.2	91.7	92.2	92.6	92.9	93.1	93.3	93.3	93.3
	민간	8.8	8.3	7.8	7.4	7.1	6.9	6.7	6.7	6.7
독일	공공	89.7	89.8	90.1	90.4	90.7	91.0	91.0	91.0	91.1
	민간	10.3	10.2	9.9	9.6	9.3	9.0	9.0	9.0	8.9
그리스	공공	93.0	92.5	92.9	93.3	93.6	94.0	94.3	94.6	94.7
	민간	7.0	7.5	7.1	6.7	6.4	6.0	5.7	5.4	5.3
이탈리아	공공	92.4	91.9	92.1	92.3	92.6	92.8	93.0	93.1	93.1
	민간	7.6	8.1	7.9	7.7	7.4	7.2	7.0	6.9	6.9
영국	공공	79.3	78.4	79.2	80.1	81.1	81.8	82.0	82.0	82.2
	민간	20.7	21.6	20.8	19.9	18.9	18.2	18.0	18.0	17.8
미국	공공	64.6	65.4	68.8	71.4	72.9	73.5	73.5	73.4	73.5
	민간	35.4	34.6	31.2	28.6	27.1	26.5	26.5	26.6	26.5
일본	공공	84.8	86.1	87.0	87.4	87.8	88.3	89.0	89.4	89.6
	민간	15.2	13.9	13.0	12.6	12.2	11.7	11.0	10.6	10.4
한국1	공공	79.8	83.2	86.1	89.2	91.2	92.5	93.4	94.0	94.3
	민간	20.2	16.8	13.9	10.8	8.8	7.5	6.6	6.0	5.7
한국2	공공	79.8	81.9	84.2	86.2	88.0	89.2	90.3	91.2	91.7
	민간	20.2	18.1	15.8	13.8	12.0	10.8	9.7	8.8	8.3

주: 1) 2009년은 실적치
2) 한국1은 추정결과; 한국2는 사회보장재정추계 결과임.
자료: 한국2의 재정추계결과는 신화연 외(2013). 사회보장 재정추계모형 개발 연구. 보건복지부·한국보건사회연구원

〈부표 7〉 OECD 주요국가의 공공사회복지지출 대비 일반정부총재정부채(2009)

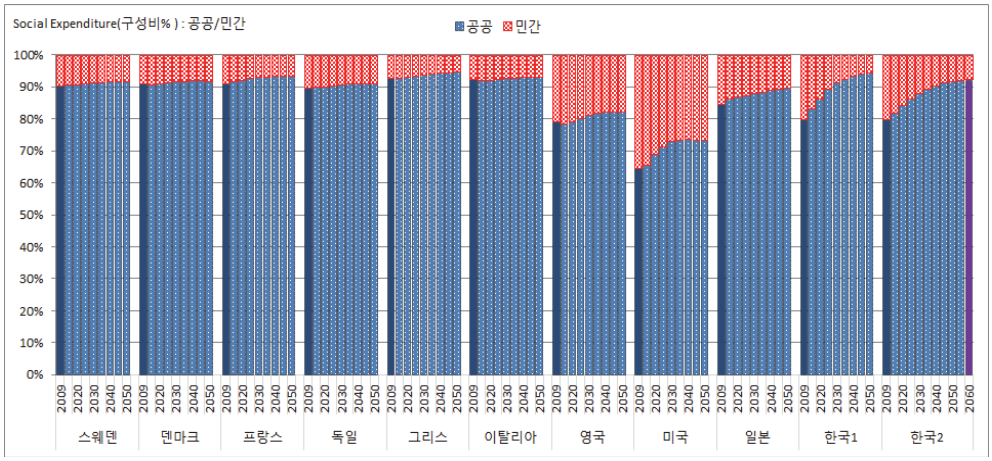
(단위 : GDP 대비 %)

국가	공공사회 복지지출(A)	일반정부 총재정부채(B)	국민 부담률(C)	B/A	편차		그룹
						표준화	
호주	18.2	27.1	26.5	1.5	2.2	-0.31	1
스웨덴	27.6	49.7	44.2	1.8	1.9	-0.27	1
덴마크	30.6	59.9	47.7	2.0	1.8	-0.24	1
핀란드	29.2	58.2	43.7	2.0	1.7	-0.24	1
체코	20.8	48.2	34.9	2.3	1.4	-0.19	1
슬로바키아	18.1	48.3	28.7	2.7	1.0	-0.15	1
오스트리아	27.9	80.3	42.3	2.9	0.8	-0.12	1
스페인	26.4	78.9	32.2	3.0	0.7	-0.10	2
폴란드	20.5	63.1	32.3	3.1	0.6	-0.09	2
프랑스	32.0	99.3	44.1	3.1	0.6	-0.09	2
네덜란드	23.4	76.1	38.6	3.3	0.5	-0.06	2
독일	25.9	85.8	36.9	3.3	0.4	-0.06	2
벨기에	29.7	101.9	44.1	3.4	0.3	-0.04	2
한국	9.1	36.2	25.9	4.0	-0.2	0.03	3
영국	23.6	99.0	35.7	4.2	-0.5	0.07	3
이탈리아	27.5	124.0	43.0	4.5	-0.8	0.11	3
포르투갈	25.0	118.4	33.0	4.7	-1.0	0.14	3
미국	19.6	98.8	24.0	5.0	-1.3	0.19	3
캐나다	18.1	93.6	30.4	5.2	-1.5	0.20	3
그리스	24.4	179.9	32.2	7.4	-3.7	0.51	3
일본(2010)	22.3	193.3	27.6	8.7	-5.0	0.69	3

자료: OECD. Stat.

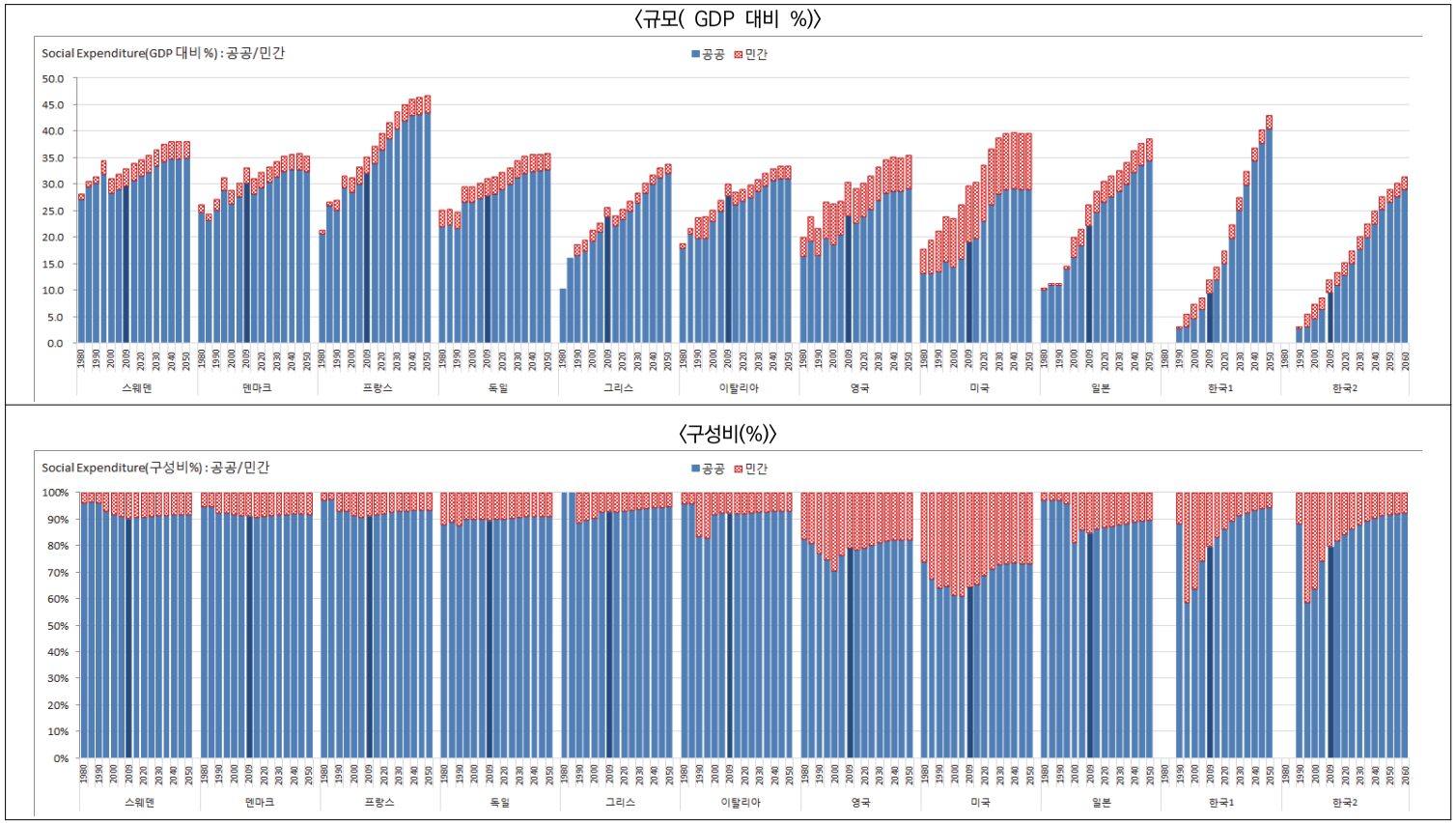
[부도 1] OECD 주요국가의 총사회복지지출 전망 : 구성비

(단위 : %)



주: 1) 2009년은 실적치
2) 한국1은 추정결과; 한국2는 사회보장재정추계 결과임.
자료: OECD. Stat.

[부도 2] OECD 주요국가의 총공공사회복지지출 추이 (1980-2050): 규모 및 구성비



주: 1) 1980-2009년은 실적치(자료: OECD. Stat.)
2) 2015-2050추정치
3) 한국1은 추정결과; 한국2는 사회보장재정추계 결과임.

부록 2: 영국·미국·한국의 민간사회복지지출 구성

〈부표 8〉 영국·미국·한국의 민간사회복지지출 구성(2009)

(단위 : GDP 대비 %, %)

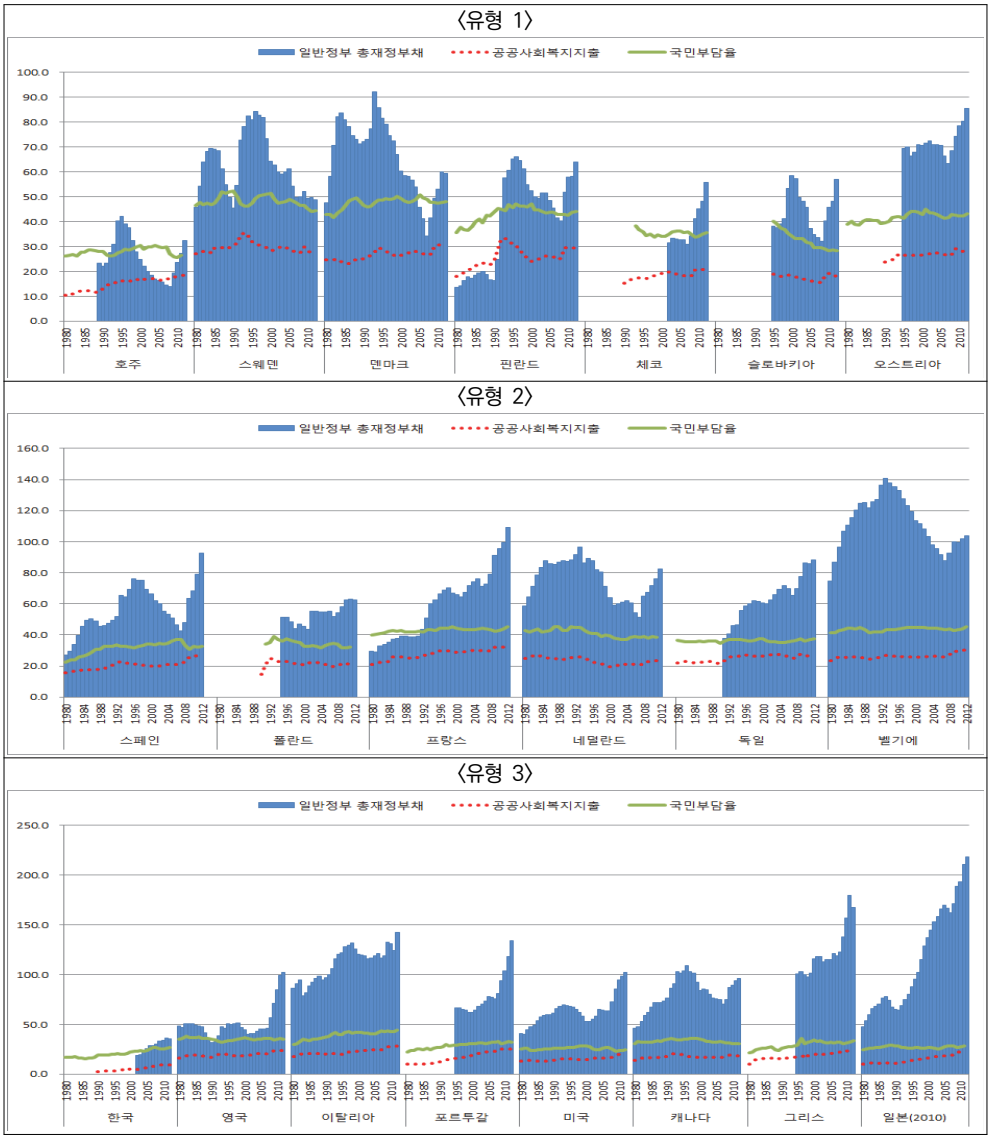
구분	기능별	현금/현물	분류	프로그램	영국	(%)	미국	(%)	한국	(%)
민간지출	전체				6.283	100.0	10.571	100.0	2.425	100.0
법정 민간	소계	계			0.982	15.6	0.326	3.1	0.935	38.5
		현금			0.982	15.6	0.167	1.6	0.771	31.8
		현물					0.159	1.5	0.164	6.8
	노령	계			0.679	10.8			0.657	27.1
		현금	연금	Contracted-outemployees,최저연금지불보증(GMP)	0.679	10.8				
			기타	퇴직금(20%)					0.477	19.7
				퇴직연금					0.179	7.4
		현물	기타	교통/통신비감면(고령자)					0.001	0.0
	근로무능력	계			0.113	1.8	0.167	1.6	0.103	4.2
		현금	유급병가(산재&질병)	근로자의보상:법정민간현금급여			0.161	1.5		
			유급병가(기타질병수당)	휴업급여			0.006	0.1	0.065	2.7
			기타	일시금:고용주의법정급여	0.057	0.9				
				기타주기적현금급여:고용주의법정급여(질병)	0.057	0.9				
		현물	기타	교통/통신비감면(장애인/상이군경)					0.038	1.6
	보건	계					0.159	1.5	0.112	4.6
		현물					0.159	1.5	0.112	4.6
	가족	계							0.049	2.0
		현금	출산및육아휴가	출산휴가					0.049	2.0
		현물	기타	교통/통신비감면(아동)					0.000	0.0
	실업	계			0.189	3.0				
		현금	실업수당/퇴직금	정리해고기금(고용주의법정급여)	0.189	3.0				
	기타	계							0.014	0.6
		현물	기타	교통/통신비감면(home-careprotection)					0.014	0.6
자발적 민간	소계				5.302	84.4	10.245	96.9	1.490	61.5
	노령	계			4.515	71.9	3.901	36.9	0.003	0.1
				퇴직자에 대한 연금(민간영역)	2.228	35.5	3.901	36.9		
				퇴직자에 대한 연금(공무원)	2.287	36.4				
	근로무능력				0.437	7.0	0.392	3.7	0.002	0.1
	보건				0.299	4.8	5.940	56.2	0.056	2.3
	기타				0.051	0.8	0.011	0.1	1.428	58.9

자료: OECD. Stat.

부록 3: OECD 주요국가의 일반정부총재정부채, 공공사회복지지출, 국민부담률 유형[1)]

[부도 3] OECD 주요국가의 일반정부총재정부채, 공공사회복지지출, 국민부담률(1980-2009)

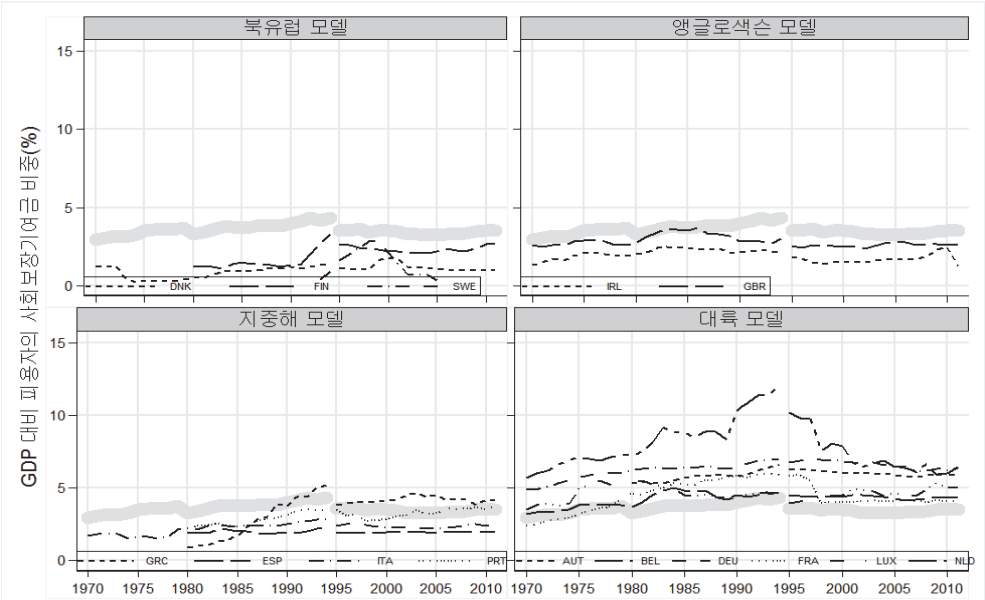
(단위 : GDP 대비 %)



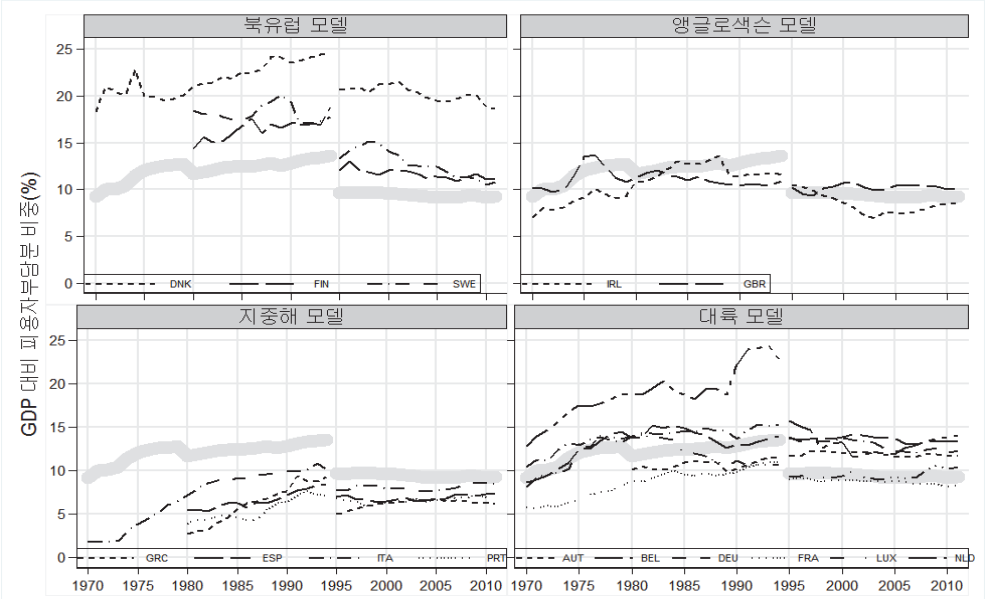
자료: OECD. Stat.

1) 유형구분은 〈부표 7〉 OECD 주요국가의 공공사회복지지출 대비 일반정부총재정부채(2009) 참조

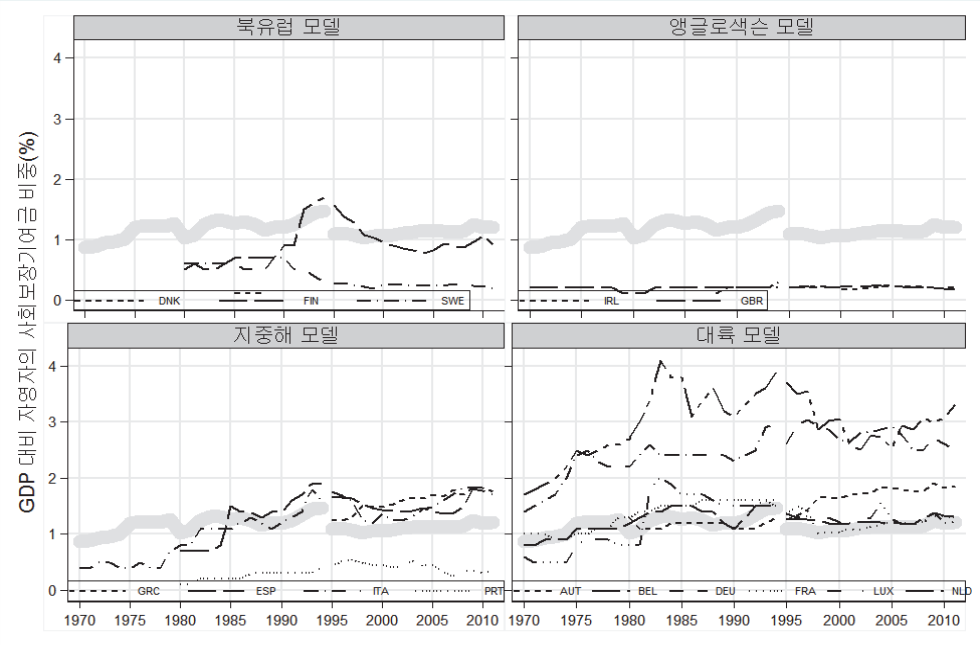
부록 4: 세부 항목별 세수비중:GDP 대비



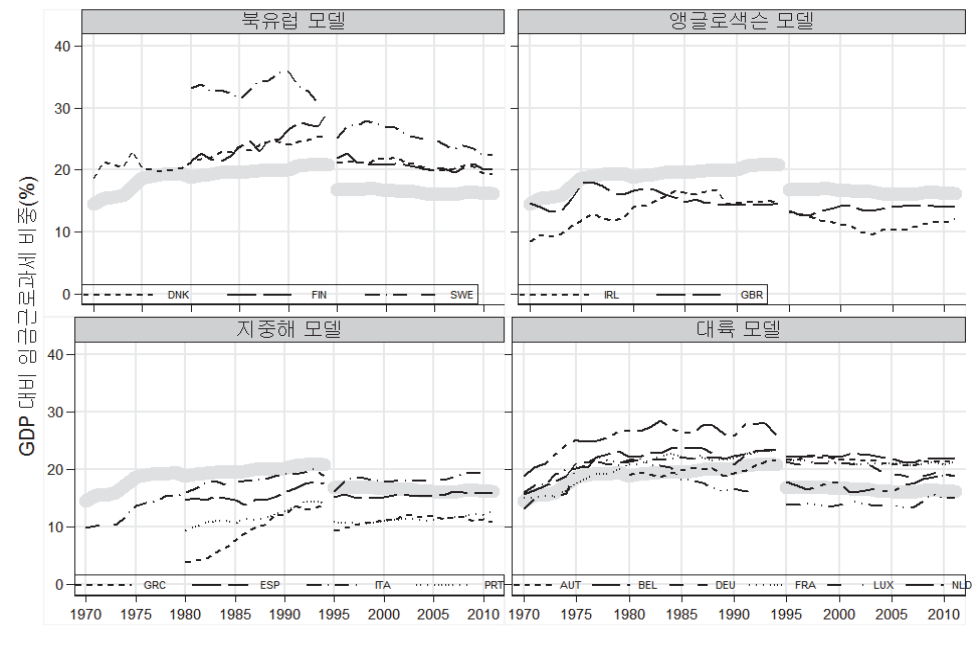
[자료: 1970-1994년(EC,2000), 1995-2011년(EC,2013)]



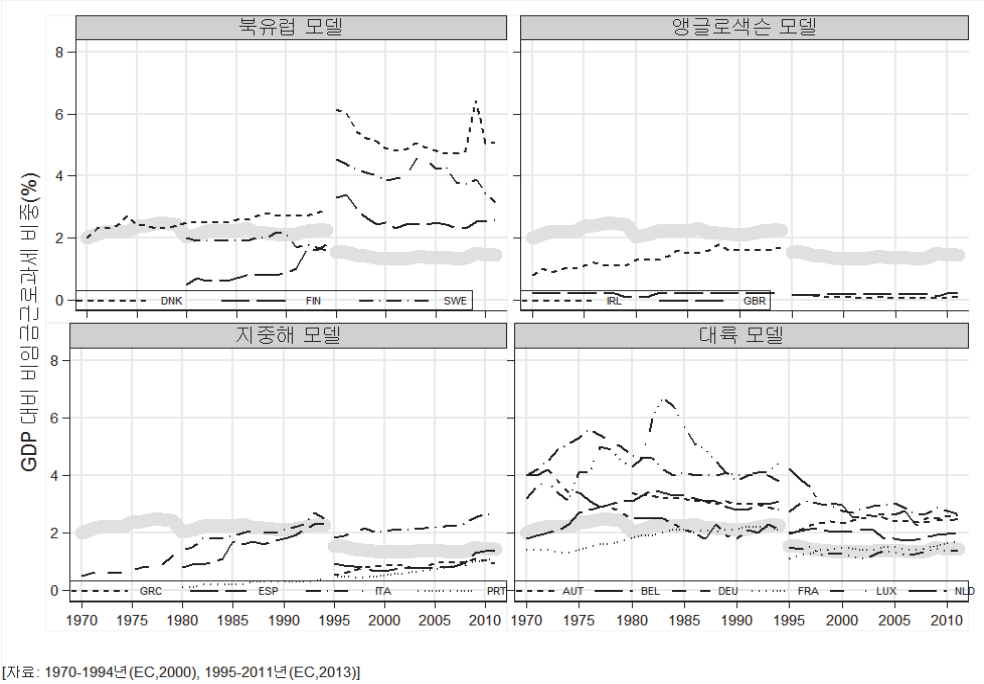
[자료: 1970-1994년(EC,2000), 1995-2011년(EC,2013)]



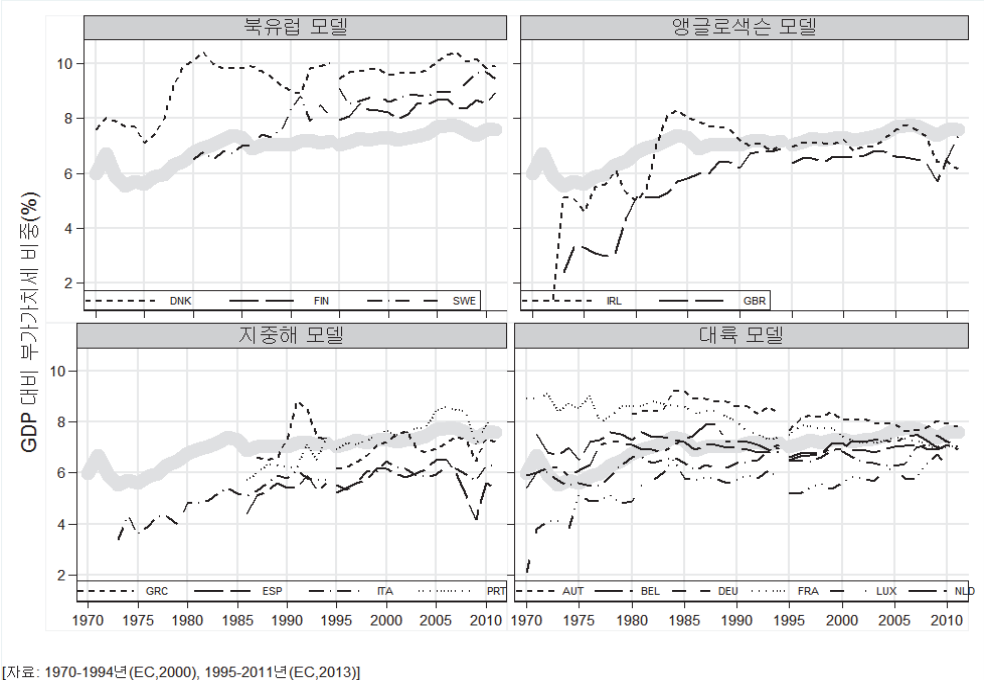
[자료: 1970-1994년(EC,2000), 1995-2011년(EC,2013)]



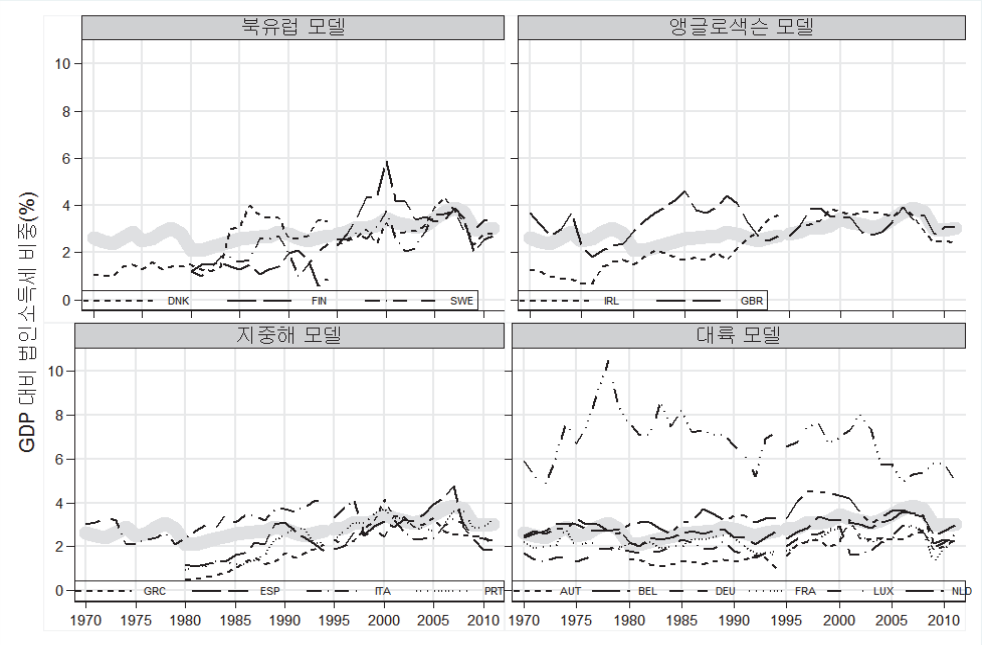
[자료: 1970-1994년(EC,2000), 1995-2011년(EC,2013)]



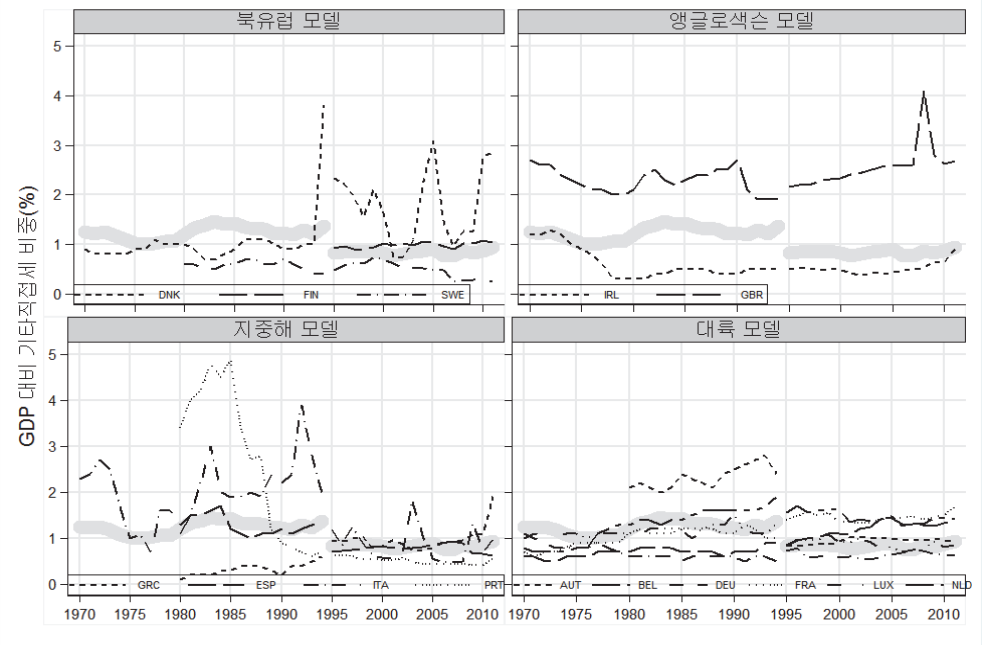
[자료: 1970-1994년(EC,2000), 1995-2011년(EC,2013)]



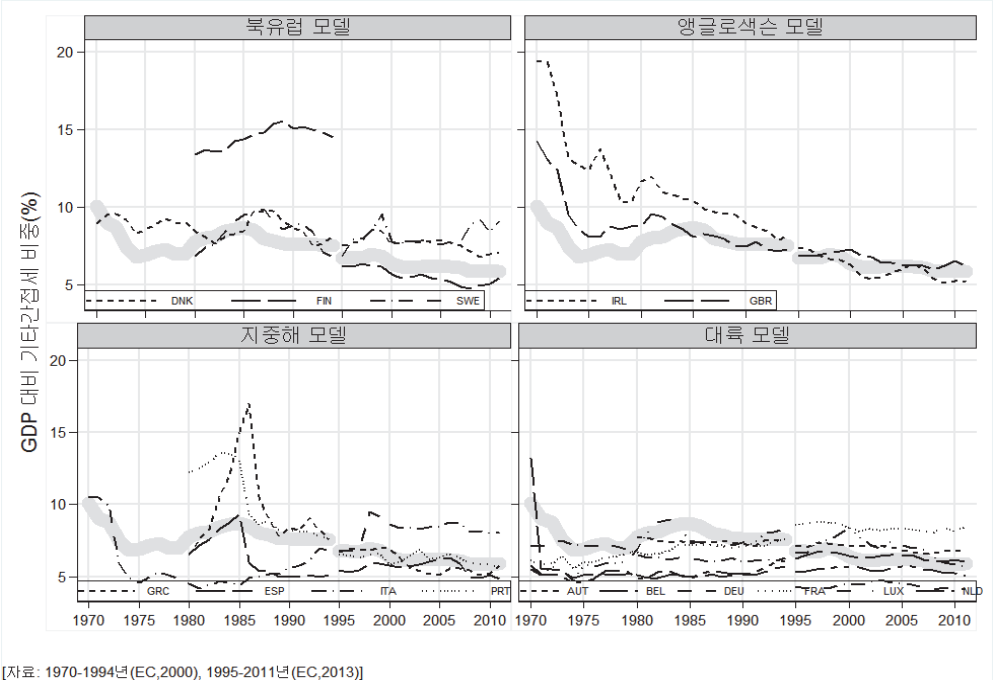
[자료: 1970-1994년(EC,2000), 1995-2011년(EC,2013)]



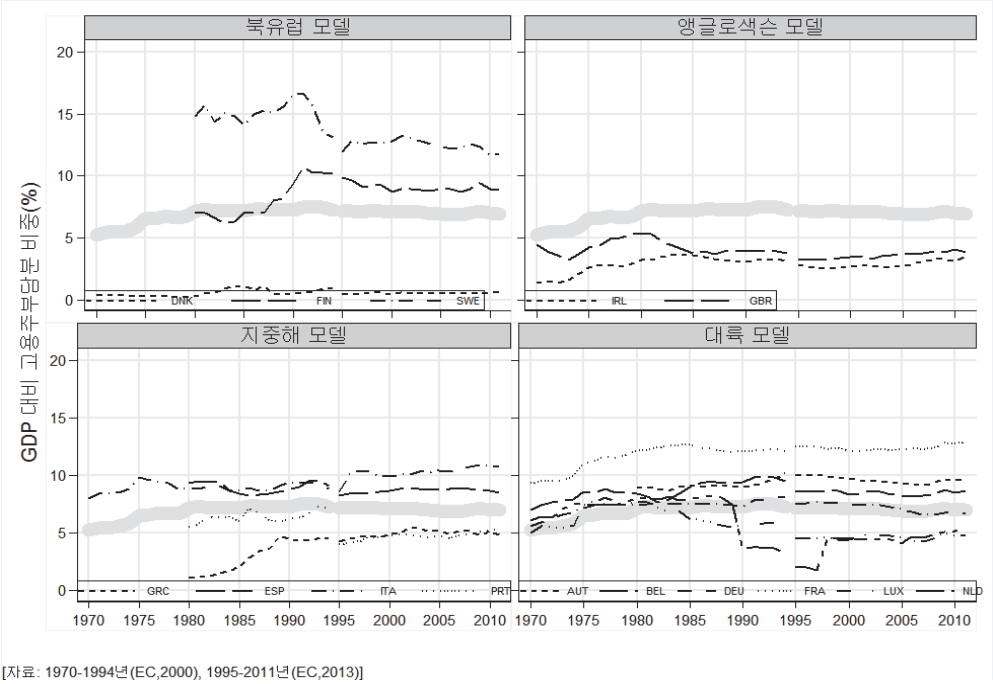
[자료: 1970-1994년(EC,2000), 1995-2011년(EC,2013)]



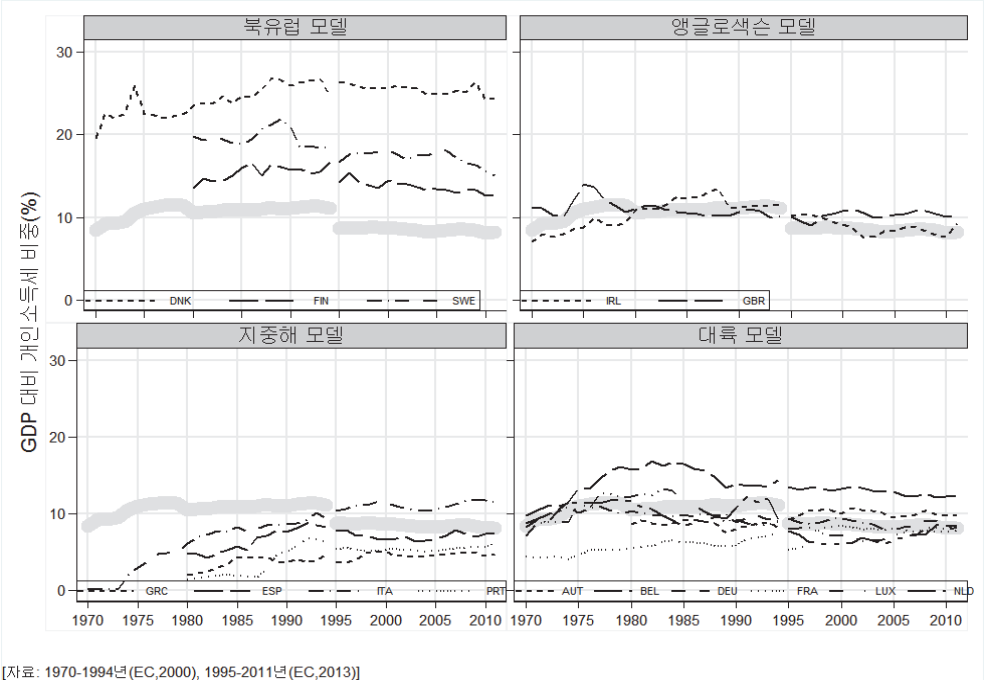
[자료: 1970-1994년(EC,2000), 1995-2011년(EC,2013)]



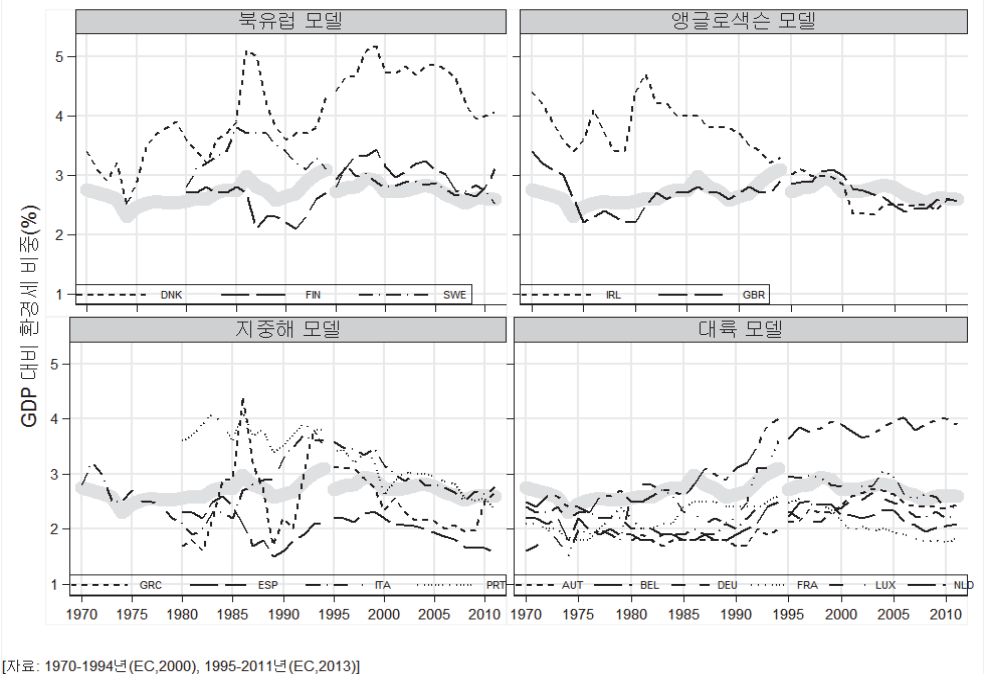
[자료: 1970-1994년(EC,2000), 1995-2011년(EC,2013)]



[자료: 1970-1994년(EC,2000), 1995-2011년(EC,2013)]

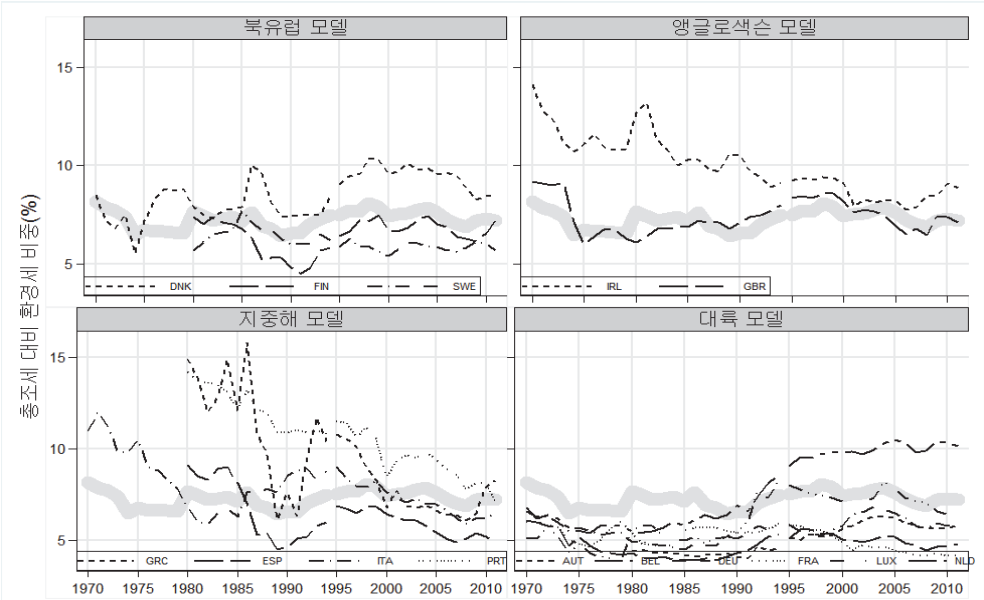


[자료: 1970-1994년(EC,2000), 1995-2011년(EC,2013)]

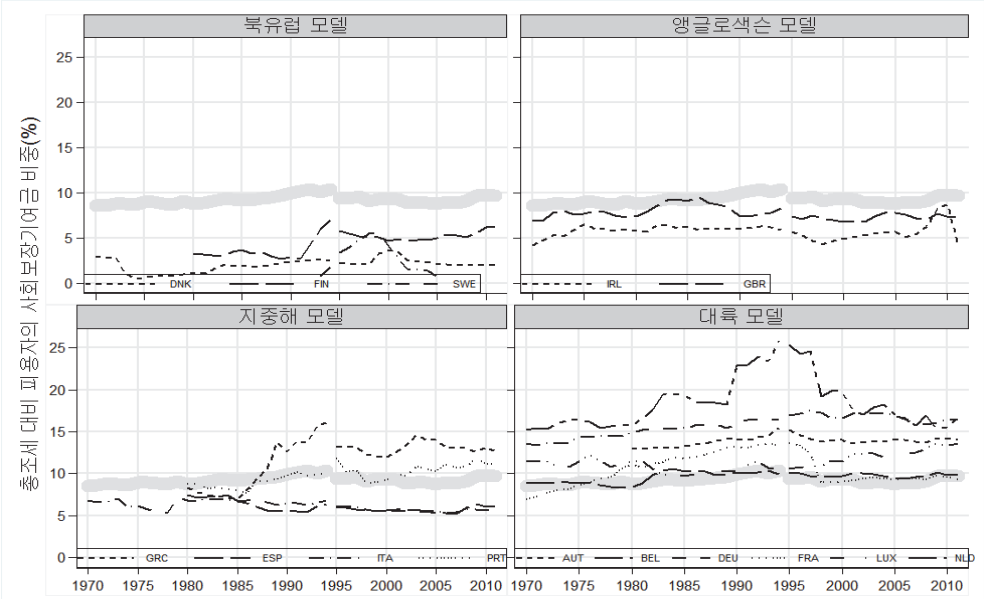


[자료: 1970-1994년(EC,2000), 1995-2011년(EC,2013)]

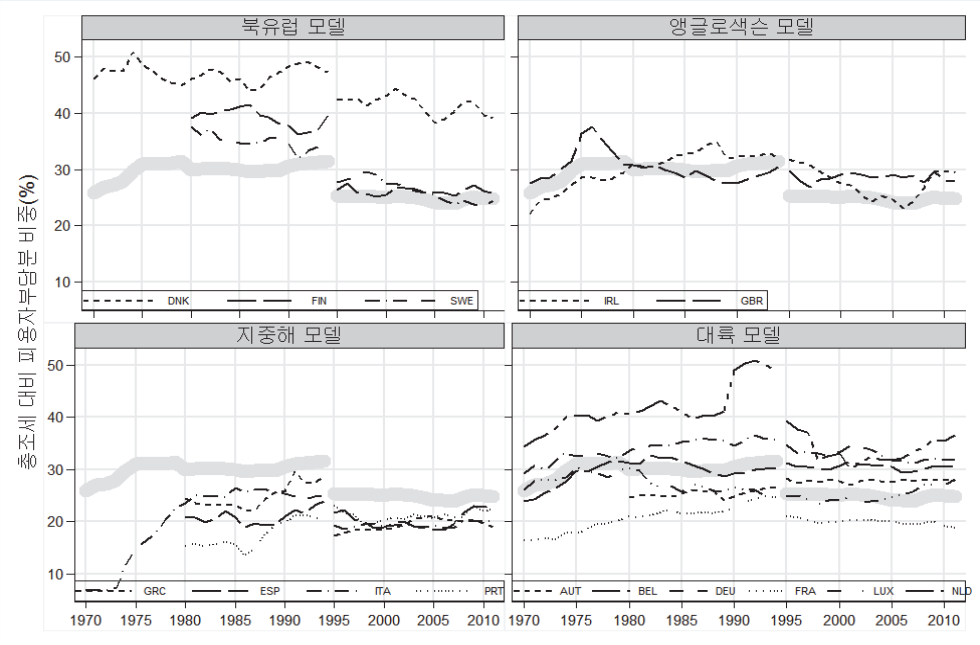
부록 5: 세부 항목별 세수비중: 총조세 대비



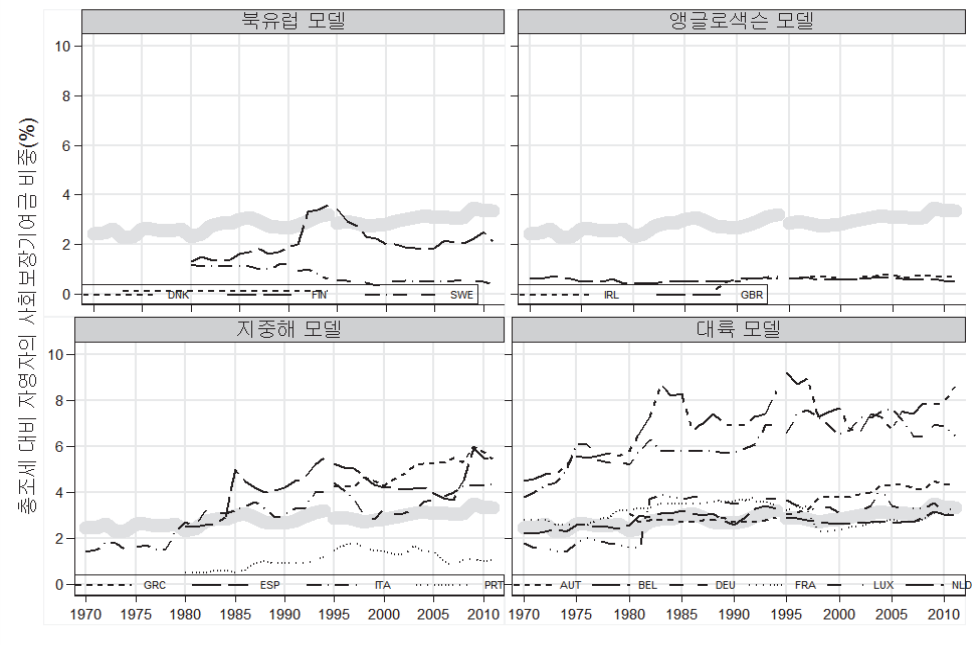
[자료: 1970-1994년(EC,2000), 1995-2011년(EC,2013)]



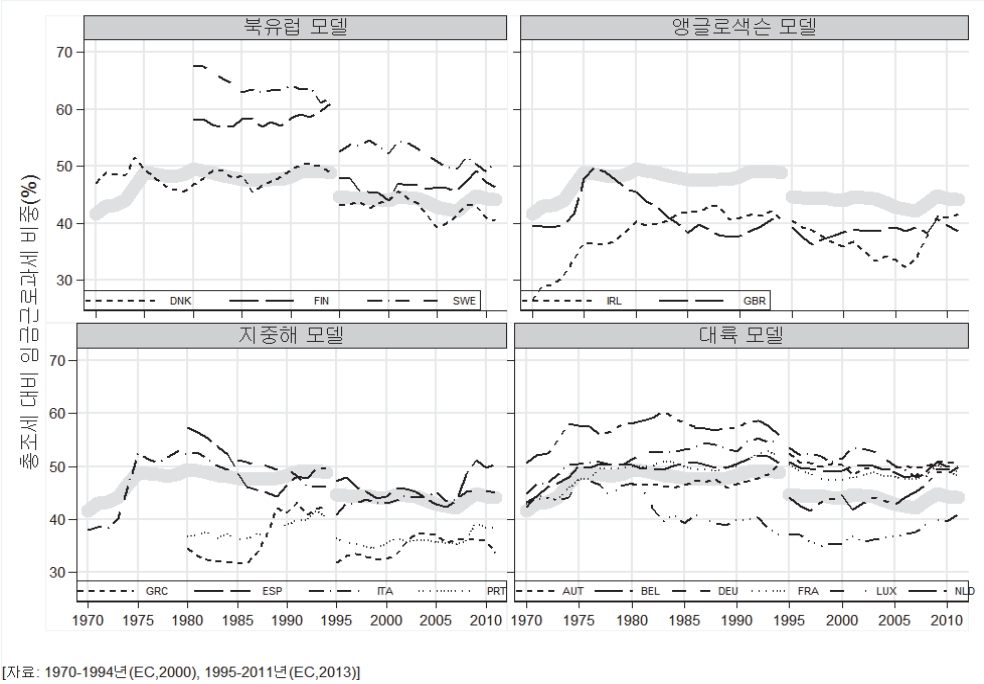
[자료: 1970-1994년(EC,2000), 1995-2011년(EC,2013)]



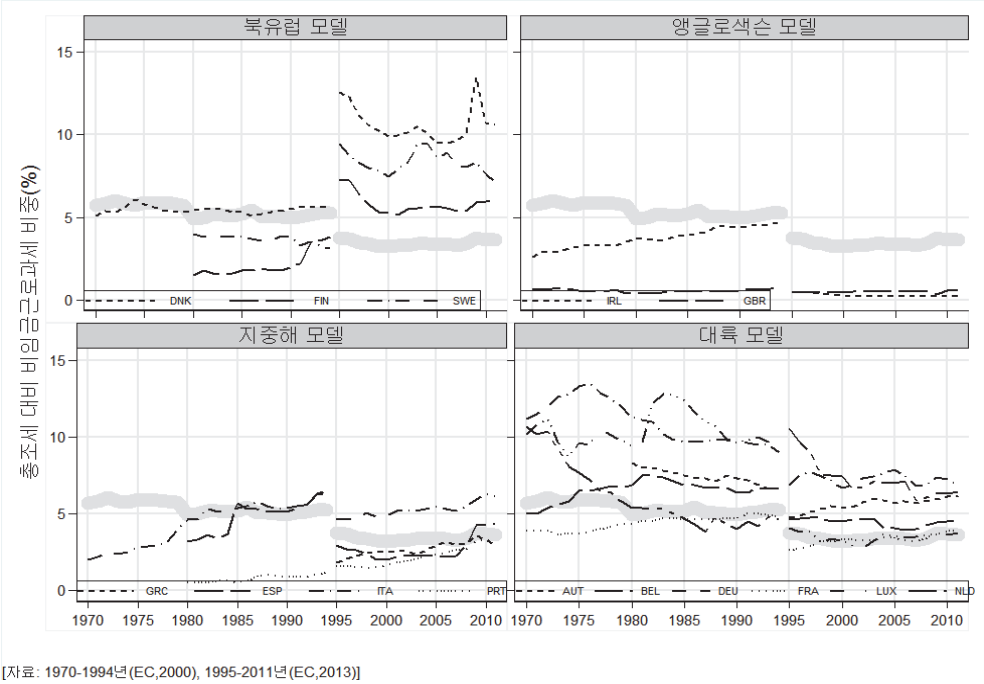
[자료: 1970-1994년(EC,2000), 1995-2011년(EC,2013)]



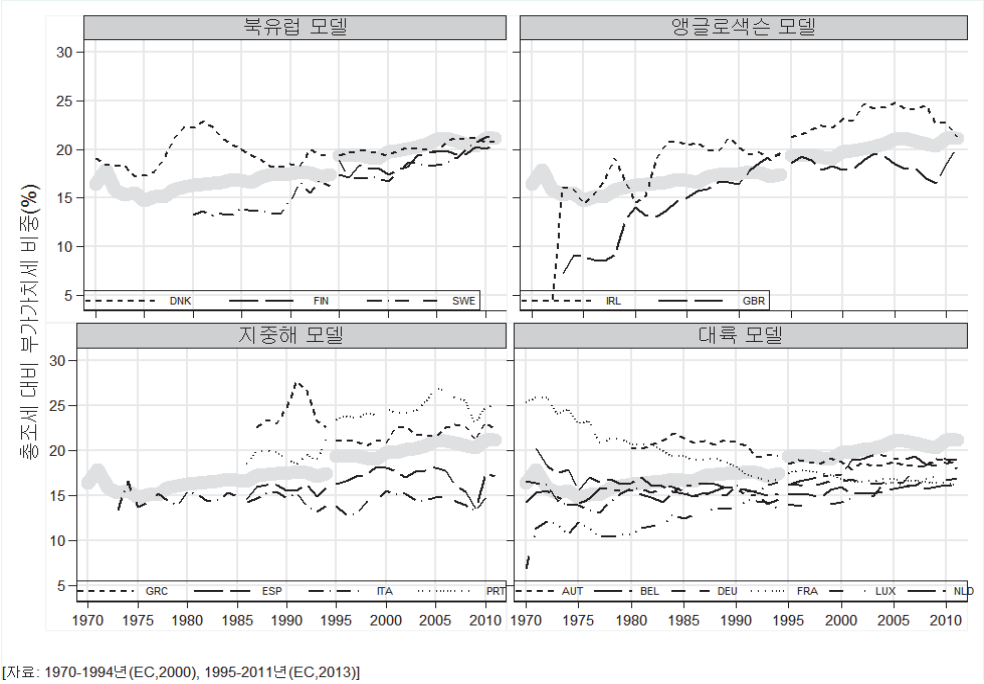
[자료: 1970-1994년(EC,2000), 1995-2011년(EC,2013)]



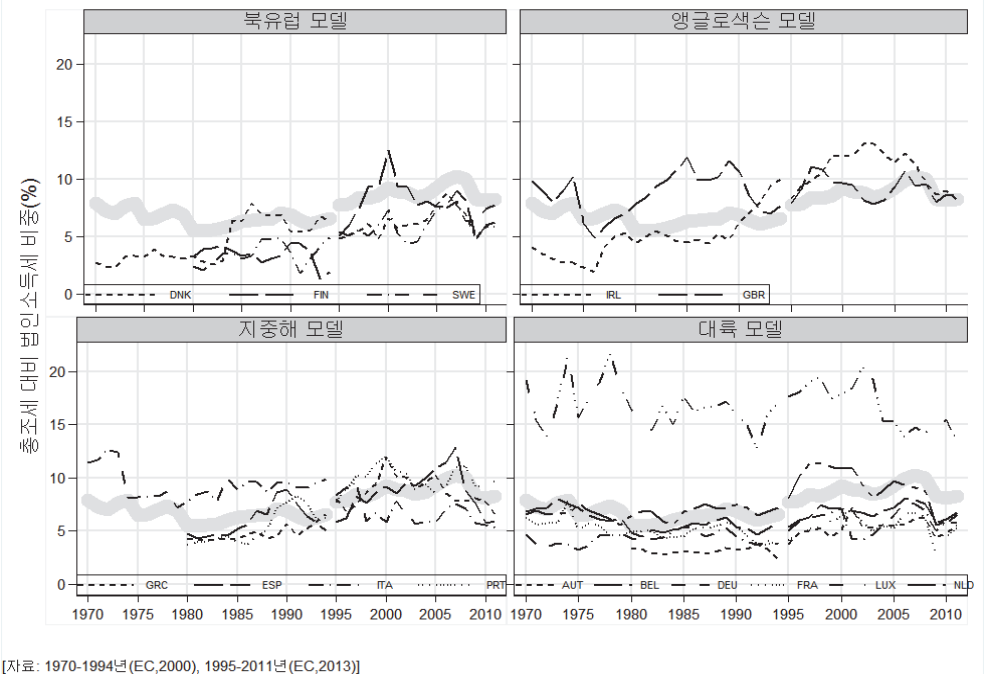
[자료: 1970-1994년(EC,2000), 1995-2011년(EC,2013)]



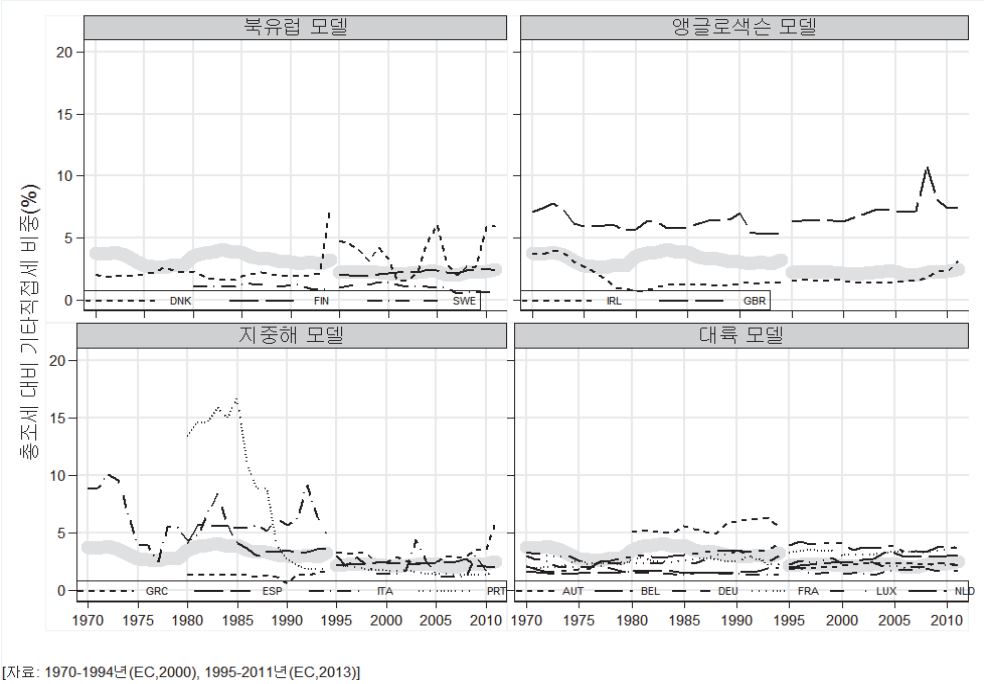
[자료: 1970-1994년(EC,2000), 1995-2011년(EC,2013)]



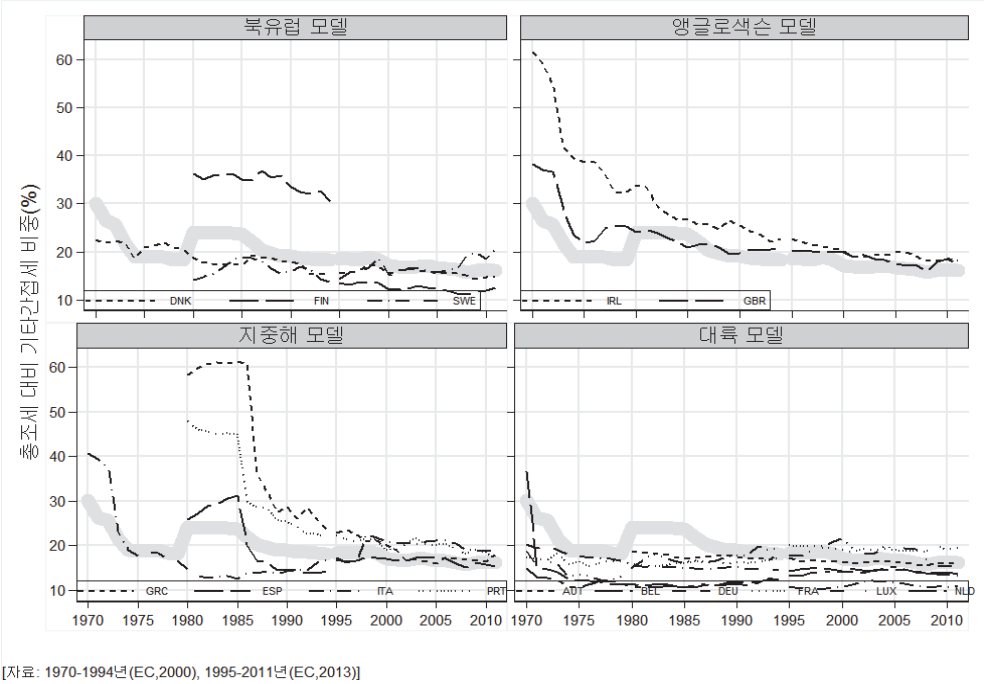
[자료: 1970-1994년(EC,2000), 1995-2011년(EC,2013)]



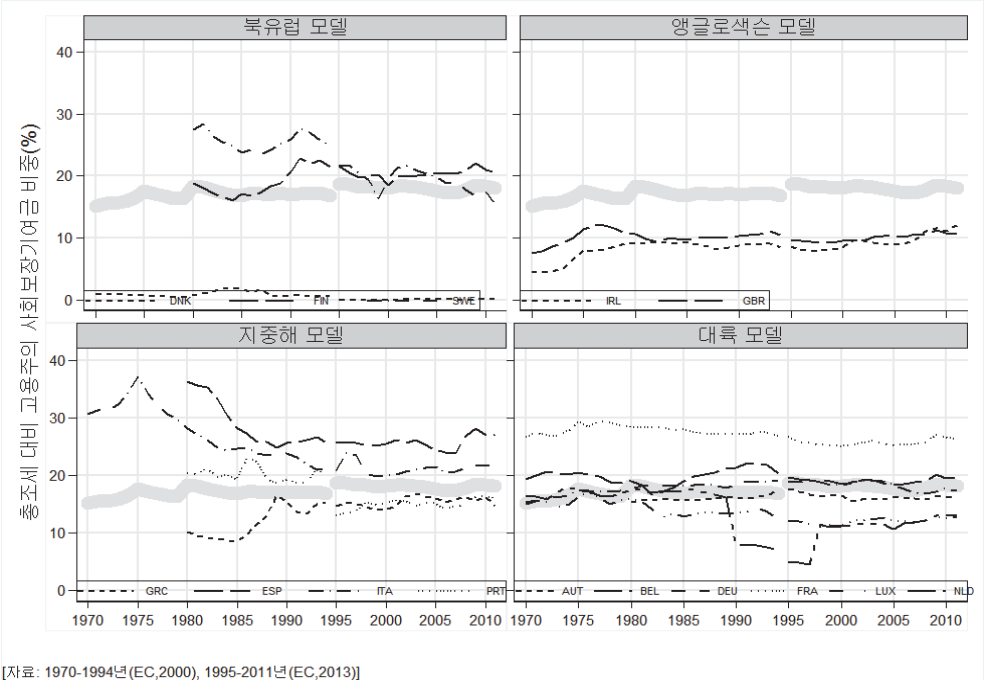
[자료: 1970-1994년(EC,2000), 1995-2011년(EC,2013)]



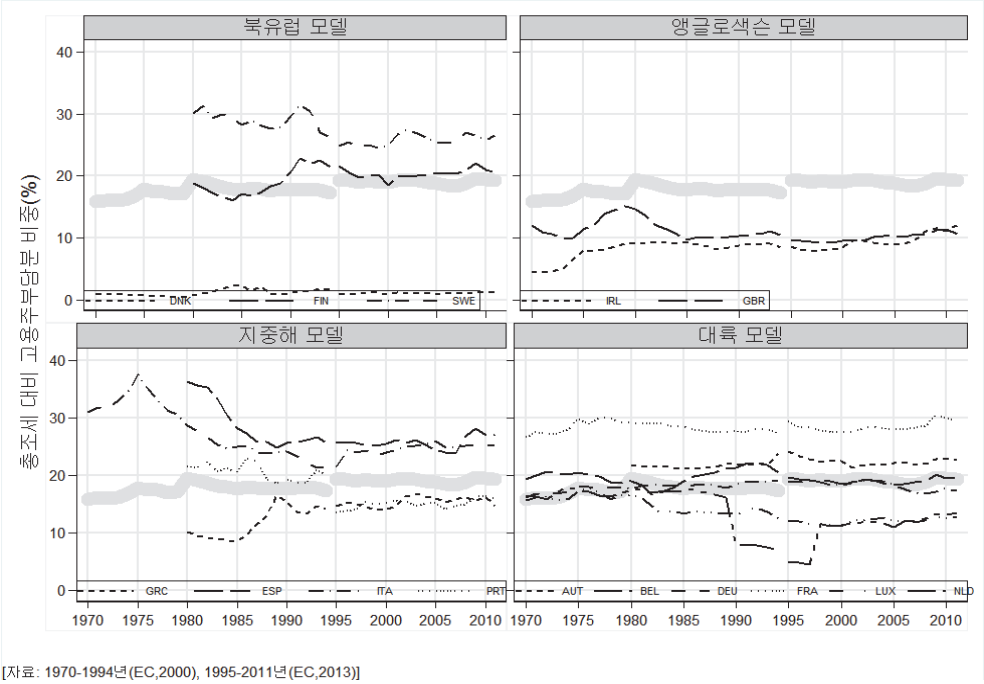
[자료: 1970-1994년(EC,2000), 1995-2011년(EC,2013)]



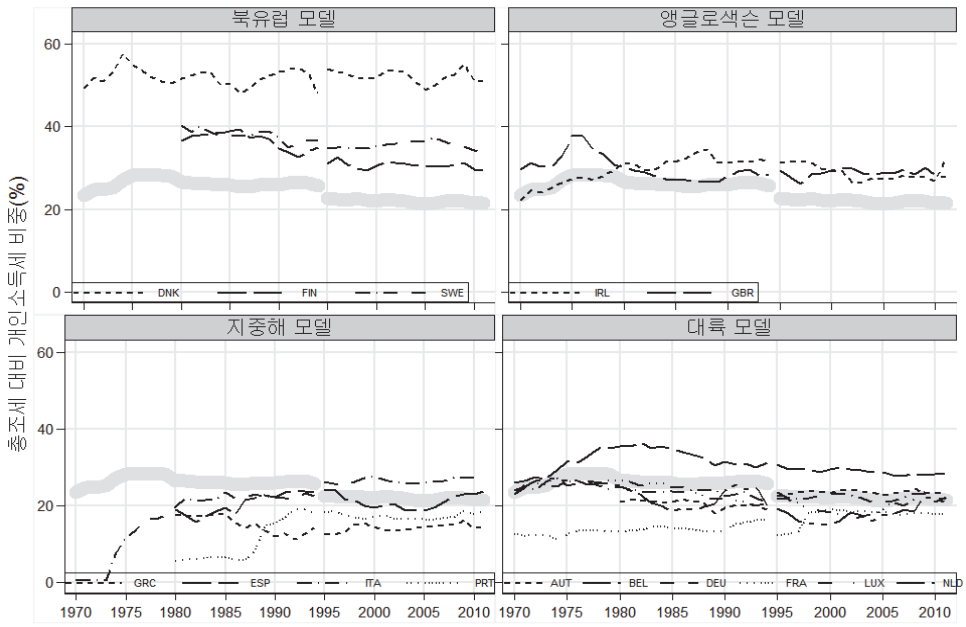
[자료: 1970-1994년(EC,2000), 1995-2011년(EC,2013)]



[자료: 1970-1994년(EC,2000), 1995-2011년(EC,2013)]



[자료: 1970-1994년(EC,2000), 1995-2011년(EC,2013)]



[자료: 1970-1994년(EC,2000), 1995-2011년(EC,2013)]

부록 6: 일본의 소비세율 인상배경과 논의과정

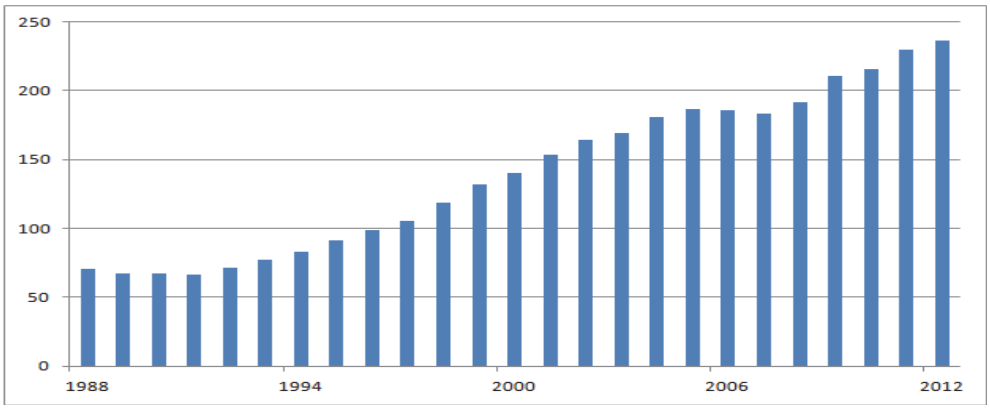
□ 재정악화

○ 일본은 1990년 후반 이후 재정적자가 계속되다가 2012년 국가채무비율이 240%까지 상승하며 재정악화가 고조됨.

- 저출산·고령화로 인해 고령자의 비중은 증가하고 경제활동인구가 감소하여 재정수입이 줄고 지출이 늘어났기 때문임.

〔부도 4〕 일본의 국가채무비율

(단위 : GDP대비, %)



자료 : IMF

□ 사회보장 위기

○ 저출산·고령화로 인한 사회구조 변화가 가장 큰 원인임.

- 사회보장제도 중 공적연금, 의료보험, 요양보험 모두 수익은 고령자가 많지만, 부담은 현역세대가 많음.
- 2050년에 65세 이상 고령자의 비중 증가, 경제활동인구(20~64세 이하) 및 미성년자(19세 이하)의 비중이 감소 할 것으로 예상됨에 따라 세대 간 세부담 형평성을 제고하는 정책의 추진이 필요함(국중호, 2012).

〈부표 9〉 고령자, 경제활동인구, 미성년자의 인구구성 추이

(단위 : 만명, %)

	1965	2012	2050
고령자(65세이상)	618(6.3)	3,083(24.2)	3,768(38.8)
경제활동인구(20-64세)	5,608(57.1)	7,415(58.2)	4,643(47.8)
미성년자(19세 이하)	3,602(36.7)	2,252(17.7)	1,297(13.4)

자료 : 한국조세연구원(2012). 일본의 사회보장·조세의 일체개혁과 한국에의 시사(p.70 〈표9〉 재인용)

○ 사회보장비 세수부족

- 국민에게 직접적인 부담을 줄 수 있는 보험료 인상, 사회보장비 축소보다는 증세론이 부상
- 그중 소비세의 징세규모가 일정하여 안정적인 세수확보가 가능하고, 충분한 세율인상 여력이 있는 소비세를 인상하는 것이 적합하였음.
- 그에 따라 일본의 5%인 소비세율을 2014년 4월부터 8%, 2015년 10월부터 10%로 인상하자는 소비세율 인상 법안이 2012년 6월 15일 여야 3당의 합의를 거쳐 2012년 6월 26일 일본 중의원에서 통과되었음.
- 이 법안은 당초의 일체개혁안에서 대폭 수정된 개정안으로 일체개혁안의 소비세 외 소득세, 상속세 세제개혁 인상안이 삭제되었음.
- 또한, 소비세 8% 인상 시 저소득계층 현금지원은 유지되나 최저연금제 확대, 후기고령자의료제도 정비 등의 사회보장 개혁은 추후 검토하는 것으로 축소됨.
- 이런 소비세율 인상 법안은 저출산 · 고령화로 인한 인구구조 변화에 따라 사회보장비 지출을 위해 안정적인 재원을 확보하여 재정적자와 급증하는 국가부채를 해결하기 위한 것임(박형수, 2012).

〈부표 10〉 소비세법 개정안 및 수정안 주요내용

항목	당초 일체개혁안 (2012.2.17)	수정 합의안 (2012.6.26)
소비세	소비세율 인상 - 2014.4월 8%로 인상 - 2015.10월 10%로 인상 소비세수 용도 명확화 - 사회보장비용(연금, 의료, 노인요양, 저출산 대책)에 국한	좌동
소비증세 관련 재분배대책	저소득자를 배려한 재분배 대책 도입 - 종합 합산제도, 급부 첨부 세액공제 등 재분배에 대한 종합적인 시책 마련 - 종합적인 시책 마련 이전까지 저소득층에 간소한 급부 조치 시행	재분배 대책 축소 및 추후논의 - 8% 인상 단계(2014.4월)에서 저소득층에 현금 지급 - 10% 인상 단계(2015.10월)에서 복수세율 도입 검토
소득세	소득세 최고세율 인상 - 과세소득 5,000만엔 초과 45% 인상 (현행 1,800만엔 초과 40%)	소득세 관련 조항 삭제 및 추후 검토 (부칙 제 210조)
상속세	상속세 기초공제 축소 및 최고세율 인상 - 기초공제 3,000만엔+600만엔×상속인수 (현행 5,000만엔+1,000만엔×상속인수) - 취득 상속재산액 3억엔 초과 55% 인상 (현행 3억엔 초과 50%)	소득세 관련 조항 삭제 및 추후 검토 (부칙 제 211조)
주요 사회보장	최저보장연금제 확대 고소득자 연금액 축소 후기고령자 의료제도 정비	관련 조항 삭제 및 추후 논의

자료 : 한국조세연구원(2012). 일본 소비세율 인상의 평가와 전망(p.3 〈표 I-1〉 재인용)

□ 고령화로 인해 사회보장비 지출이 계속 확대될 것으로 예상됨에 따라 증세를 통한 재정수입 확대가 사실상 유일한 길이라고 볼 수 있음.

○ 일본은 GDP대비 재정지출비율이 43%(2012년 기준)로 유럽 선진국들에 비해 낮은 편임.

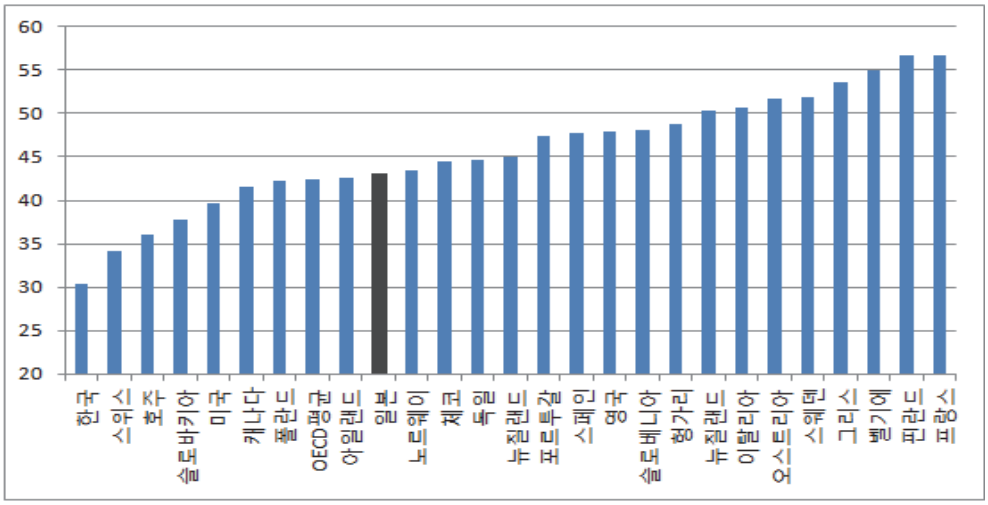
○ 또한, 사회보장비를 제외한 일부 비목은 감소 추세이므로 세출 구조조정의 여력이 없음.

○ 그 중 소비세의 인상이 재정수입확대 정책방향에 가장 적합한 것으로 평가됨.

- 소비세는 간접세로 탈세의 여지가 적고 조세기반이 광범위하기 때문(한국은행, 2010).
- 또한 고령화 사회가 되면서 경제활동인구가 줄어 소득세수는 줄지만 소비가 늘기 때문에 소득이 높은 중장년층의 부담 증가를 통해 세대 간 형평성 제고를 기대할 수 있음.

〔부도 5〕 국가별 재정지출비율

(단위 : GDP대비, %)



자료: OECD(2012년 기준)

〈부표 11〉 국가별 세목별 조세부담률

(단위 : GDP대비, %)

	일본	한국	미국	영국	독일	프랑스	이탈리아
소비세	5.2	8.4	4.4	11.6	10.7	11.0	11.3
개인소득세	5.4	4.0	9.0	9.7	9.6	8.2	12.1
법인소득세	3.4	4.0	2.6	2.9	1.8	2.5	2.9

자료 : OECD(2012년 기준)

○ 소비세 인상은 소비 감소와 성장세 둔화로 나타나겠지만, 물가상승에 따른 소득 감소효과는 상대적으로 작기 때문에 소비가 예상보다 덜 위축될 가능성이 있음.

- IMF는 소비세가 인상되지 않을 경우 국가채무비율이 2012년 240%에서 2020년에 266%로 크게 높아질 것이나 소비세 인상으로 2020년에 254% 수준에 그칠 것으로 분석
- 따라서 소비세 인상이 중장기적으로 재정건전화에 기여할 수 있을 것으로 예상됨(한국은행, 2013)

□ 1997년 소비세율 인상 당시와 현재의 비교

○ 일본은 1997년에 소비세율이 3%에서 5%로 인상된 직후 소비가 감소하고 경제성장률도 하락하면서 이에 따른 경기침체가 계속됨.

- 이에 따라 일부에서는 일본의 장기간 계속된 디플레이션의 원인이 1997년 소비세율 인상이라고 보고 소비세율 인상을 완화하거나 연기하자고 주장
- 그러나 국제기구는 소비세율이 일부 영향을 미치긴 하였으나 경기침체의 주요 원인은 아니라고 분석함(한국은행, 2013).

○ 1997년과 현재는 상황이 다르기 때문에 상황을 고려하지 않고 비교하는 것은 무리가 있음.

〈부표 12〉 1997년 소비세율 인상 당시와 현재의 여건 비교

세율 인상시기(폭)	1997.4월(3% → 5%)	2014.4월(5% → 8%)
총리(재임기간)	하시모토 류타로 (1996.1~1998.7, 자민당)	아베 신조 (2012.12~, 자민당)
금융시스템	불안	안정
재정정책	긴축 기조	확장 기조
통화정책	확장 기조(정책수단 부재)	확장 기조(질적·양적 확대)
가계소비	사회보장관련 가계부담 증가	가계부담 미미
소비의 세금탄력성	높은 수준	낮은 수준
보완대책	불충분	법인세율 인하 등의 정책대안 모색
대외여건	아시아 통화위기	미 연준의 양적완화 축소에 따른 국제금융의 불안정성 및 신흥국의 금융경제 불안

자료 : 한국은행(2013). 국제경제리뷰(p5 재인용)

□ 소비세율 인상 요인

○ 소비성향이 높은 고령층의 높은 투표율 때문에 고령화가 진행될수록 소비세율 인상이 정치적으로 추진되기 어려움.

- 그럼에도 불구하고 소비세가 인상될 수 있었던 것은 소비세 8% 인상 시인 상분이 고령층 복지에 쓰일 것이고, 저소득계층에게 현금을 지원하여 재분

배하고 연금, 의료, 요양, 저출산 대책 등 사회보장 관련 제도에만 사용이 가능하기 때문

- 「週刊文春」의 설문조사결과를 보면, 전체적으로는 반대하는 비중이 훨씬 높지만 연령이 높아질수록 소비세율 인상에 찬성하는 비중이 높아지는 것을 알 수 있음(박형수(2012)).

〈부표 13〉 소비세율 인상에 대한 연령별 찬성 비율

나이	20대 이하	30대	40대	50대	60대	70대 이상	전체
비중	38.1%	29.6%	34.9%	41.3%	48.1%	55.2%	38.2%

자료: 한국조세연구원(2012). 일본 소비세율 인상의 평가와 전망(p34 〈표 V-2〉 재인용)

□ 우리나라에의 시사점

○ 복지의 재원조달 가능성 등을 체계적으로 점검할 필요가 있음.

- 우리나라도 일본이 소비세를 도입한 1989년의 고령인구 비중과 복지지출 규모와 비슷한 수준이고 최근 복지확대 요구가 커지고 있음.
- 따라서 중장기적으로 향후 경제사회 변화에 따라 복지의 재원조달 가능성 등을 체계적으로 점검할 필요가 있음.

○ 재정관리 노력과 사회복지 재원의 조달방향 모색

- 일본은 저출산·고령화로 인해 고령자의 비중은 증가하고 경제활동인구가 감소함에 따라 재정수입이 줄고 재정지출이 늘어나면서 재정악화가 심각한 수준에 이르렀음.
- 우리나라는 일본보다 더 빠른 속도로 저출산·고령화가 진행되고 있기 때문에 향후 저출산·고령화의 진전이 재정적자를 심화시키지 않도록 이와 관련하여 재정관리 노력과 사회복지 재원의 조달방향을 모색할 필요가 있음.