

보건복지 ISSUE & FOCUS

남한 복지국가의 재정적 지속가능성: 남북한 통합 상황을 고려하여¹⁾



고혜진
미래전략연구실 통일사회보장센터 부연구위원

- 이 글은 복지 지출 증가와 통일 비용을 감당해야 하는 남한 복지국가의 재정 역량을 실증적으로 파악하는 것을 목적으로 함.
- Ostry 외(2010)와 Ghosh 외(2013)²⁾의 재정 여력(fiscal space) 측정 모형을 통해 남한의 2015년 현재 재정 상태를 파악하고 북한과의 통합을 전제한 가상 상황에서의 재정 상태 변화를 분석함으로써 남한의 복지 지출 확대와 남북한 통합에 사용할 재원의 한계를 논함.
- 분석 결과, 남한 복지국가는 남북한 통합 상황을 고려하더라도 재정적 지속가능성을 충분히 확보할 수 있으므로 재정 위험을 과도하게 확대해석하는 것은 경계할 필요가 있음. 다만, 남북한 통합 과정에서의 불확실성이 재정 관련 위험을 높일 수 있는 만큼 상호 호혜적 관계 구축을 통해 불확실성을 줄이고자 노력해야 함.

01. 들어가며

◆ 남한 복지국가는 통일 비용 총당이라는 특수한 재정 지출 확대 요인을 가지고 있어, 복지 지출 확대에 의해 재정 부담이 늘어나는 것을 경계하는 목소리가 이어져 왔음.

- 남한 복지국가의 국가 채무는 경제협력개발기구(OECD) 회원국 평균보다는 상당히 낮은 수준이지만, 복지 지출이 확대되는 상황과 통일 비용을 감안하면 국가 채무가 적다고 안심할 수만은 없다는 주장이 제기됨. 일각에서는 이미 남한 복지국가의 국가 채무가 국제사회 권고 수준을 상회한다는 주장도 있음.
 - 복지 지출과 통일 비용 양자는 서로의 지출 확대를 반대하는 논거로 활용되기도 하였음. 통일을 준비하기 위해 복지 지출을 줄여야 한다거나, 복지에 쓸 돈이 부족하기 때문에 대북 지원은 바람직하지 않다고 주장하는 것이 그 예임.

1) 이 글은 다음 연구 내용을 발췌, 요약한 것이다. 고혜진, 최요한. (2019). 남북한 통합을 고려한 남한 복지국가의 재정적 지속가능성 연구. 세종: 한국보건사회연구원.

2) Ostry, J. D., Ghosh, A. R., Kim, J. I., & Qureshi, M. S. (2010). Fiscal space. International Monetary Fund, Research Department.
Ghosh, A. R., Kim, J. I., Mendoza, E. G., Ostry, J. D., & Qureshi, M. S. (2013). Fiscal fatigue, fiscal space and debt sustainability in advanced economies. The Economic Journal, 123(566), F4-F30.

- ◆ 이 글은 복지 지출 증가와 통일 비용을 감당해야 하는 남한 복지국가의 재정 역량을 실증적으로 파악하는 것을 목적으로 함.
 - 남한 복지국가가 감당할 수 있는 재원은 한정적이기 때문에, 복지 지출 확대와 통일의 필요성을 인정하더라도 장기적으로 공공의 노력으로 달성하고자 하는 바를 추진하려면 재정 문제를 좌시할 수만은 없음. 따라서 가용 재원의 규모를 파악할 필요가 있음.
 - 물론 자원 측면보다는 남북한 통합 상황에서 어떤 복지 욕구가 얼마나 발생하는지를 파악하는 것이 선행되어야 함. 다만 이 글에서는 기존 연구에서 상대적으로 덜 조명되어 온 자원 조달 능력 측면을 검토해 보고자 하는 것임.
 - 이 글은 남북한 통합 비용이 아니라, 남한 복지국가의 재정 상태가 복지 지출과 남북한 통합에 따른 비용을 충당하기에 충분한지, 즉 남한 복지국가의 대응 능력을 확인하는 데 목적이 있음.

02. 남한 복지국가의 재정적 지속가능성 측정 방법

- ◆ 구체적으로 이 글에서는 북한과의 통합을 상정한 때와 그렇지 않은 때의 인구 구조와 실업률 변화를 반영한 남한 복지국가의 재정적 지속가능성을 각각 측정하여 비교함. 이와 더불어, 남북한 통합 이후에 대해 상상할 수 있는 최대한의 부정적 거시경제 상황에서 남한 복지국가의 재정 상태가 어떻게 변화할 것인지를 검토함.
- ◆ 남한 복지국가의 재정적 지속가능성은 Ostry 외(2010)와 Ghosh 외(2013)의³⁾ 재정 여력(fiscal space) 측정 모형을 통해 파악함.
 - 이 모형에서 재정 여력은 정부의 기존 재정 조정에서의 채무 한계(debt limit)와 현재(2015년) 국가 채무의 차이로 산출되는데, 이때 채무 한계는 정부의 기존 재정 조정으로 감당할 수 있는 정부 부채의 임계점임.
 - 채무 한계는 기초수지 반응 곡선과 이자 상환 계획 간의 최대 교차점으로 산출할 수 있음.
 - 이를 위해 국가 채무를 주 독립변수로 하고 기초수지를 종속변수로 하는, 1990년대부터 최근까지의 국가 패널 자료를 활용한 결합시계열분석을 통해 기초수지 반응 곡선을 도출하고, 관찰되는 장기 이자율이나 이자율과 국가 채무 간의 내생적 관계를 반영해 국가별 이자율 예측치로 이자 상환 계획 곡선을 도출함. 도출된 교차점과 현시점(2015년)⁴⁾ 국가 채무의 차이 값이 재정 여력으로, 이 값이 양(+)의 값을 갖는다면, 현재(2015년 기준)의 재정 기초를 유지하더라도 재정적 지속가능성 훼손을 염려하지는 않아도 된다는 의미임.
 - 이 모형을 활용하면 재정 관리 역량을 반영할 수 있으며, 단기 재정수지가 아니라 장기적 측면에서의 재정적 지속가능성을 파악할 수 있음. 따라서 남한 복지국가가 급격한 인구 고령화 추세와 저성장 국면에서 점차 확대되는 국민의 복지 욕구에 대응할 만한 충분한 수준의 자원 동원 능력이 있는지를 확인할 수 있음.

3) Ostry, J. D., Ghosh, A. R., Kim, J. I., & Qureshi, M. S. (2010). Fiscal space. International Monetary Fund, Research Department.

Ghosh, A. R., Kim, J. I., Mendoza, E. G., Ostry, J. D., & Qureshi, M. S. (2013). Fiscal fatigue, fiscal space and debt sustainability in advanced economies. The Economic Journal, 123(566), F4-F30.

4) 이 글에서는 1991년부터 2015년까지의 재정 운용 기초를 바탕으로 각국의 채무 한계를 측정하였음. 재정 여력은 도출된 채무 한계와 확보 가능한 현재(2015년 시점) 국가 채무 수준 간의 차이로 구체화됨. 분석에 필요한 국가 패널 자료를 구축하는 과정에서 확보할 수 있는 최신의 데이터가 2015년 값이므로 이 값을 기준으로 산출하였음. 후술하겠지만, 분석 기간이 2015년까지로 한정되어 최근의 복지 지출 및 국가 채무 증가세가 반영되지 않았다는 점을 감안하더라도 남한 복지국가의 장기적 재정 안정성을 우려할 수준은 아닌 것으로 보임.

- 게다가 남한 복지국가가 당면한 북한 관련 재정 위험 혹은 완화 요인을 고려할 수 있으며, 주요 통일 자원 마련 방안으로 논의되는 국가 채무의 한계선을 설정할 수 있다는 이점도 있음.
 - 인구 구조 변화와 실업률 급증 등 남북한 사회보장제도 통합 관련 논의에서 주요하게 다루지는 재정 관련 요인들을 반영하여 남한 복지국가의 재정적 지속가능성 변화를 파악할 수 있고, 현재(2015년 시점)의 재정 운용 기초를 유지할 때 버틸 수 있는 국채의 최대 한계선을 구체적으로 도출할 수 있어, 국채를 통한 가용 자원 규모 파악이 가능함.

◆ 특히 복지 지출이 점차 확대되는 상황에서 통일을 고려할 때 남한 복지국가의 재정 상태를 낙관하기 어렵다는 지적이 제기되는 만큼, 이 글에서는 지금보다 재정이 악화된 상황을 전제하여 남한 복지국가가 충격을 얼마만큼 견딜 수 있는지에 중점을 둬.

- 이 글에서는 남북한 통합과 관련한 재정 논의에서 자주 지적되는 인구 구조와 실업 문제를 반영하여 ‘남북한 통합’을 남북의 인구 구조 및 실업률이 통합된 단일 국가의 상태로 정의하며, <표 1>과 같이 남북한 통합 이후에 초래될 수 있는 국채 부담 증가와 연동한 여러 가상 상황 역시 반영함.

<표 1> 남한 복지국가의 재정적 지속가능성 측정을 위한 시나리오

| 구분 | | 설명 |
|-----------|--------------|---|
| 기준선 | | 1991년부터 2015년까지 남한 복지국가의 인구 구조와 실업률, 국가 채무 수준을 반영해 재정 여력 산출 |
| 남북한 통합 가정 | 남북 통합 시나리오 1 | 국제기구에 보고된 북한 인구 구조 및 실업률 자료를 활용하여, 남북한 통합 인구 구조(총부양비, 미래 고령 화율)와 실업률을 적용해 재정 여력 산출 |
| | 남북 통합 시나리오 2 | 국제기구 인구 구조 자료와 이석(2015, 2016) ⁵⁾ 의 연구 결과에서 도출된 북한 지역 25~59세 인구의 최소 실업률 추정치 25%를 반영해 재정 여력 산출 |
| | 남북 통합 시나리오 3 | 국제기구 인구 구조 자료와 이석(2015, 2016)의 연구 결과에서 도출된 북한 지역 25~59세 인구의 최대 실업률 추정치 56%를 반영해 재정 여력 산출 |
| | 가상 상황 1 | 인구 구조, 실업률 통합 시나리오 1부터 3까지에 더해, 국채 수준이 2015년의 1.4배(독일 통일 10년 후 수준)에 달했을 때를 가정해 재정 여력 산출 |
| | 가상 상황 2 | 인구 구조, 실업률 통합 시나리오 1부터 3까지에 더해, 국채 수준이 2015년의 1.9배(독일 통일 20년 후 수준)에 달했을 때를 가정해 재정 여력 산출 |

자료: 연구자가 작성.

03. 남한 복지국가의 재정적 지속가능성

◆ 남한 복지국가는 재정 여력이 충분하여 지금까지의 재정 운용 상황을 유지하더라도 안정적으로 재정적 지속가능성을 확보할 수 있음.

5) 이석, (2015), 북한의 가구경제 실태 분석과 정책적 시사점, 세종: 한국개발연구원. 이석, (2016), 북한의 실제 취업률과 소득은 얼마나 될까? KDI FOCUS, 78, 1-8.

- <표 2>와 같이 남한 복지국가는 현재(2015년)의 재정 운용 기초를 유지할 때 국내총생산(GDP) 대비 약 393% 수준의 채무를 건딜 수 있으며(채무 한계), 2015년 기준 국가 채무가 GDP 대비 37.9% 그쳐 재정 여력이 GDP 대비 약 360%로 상당히 많은 편임.
 - 그리스를 제외한 다른 분석 대상국들 역시 재정적 지속가능성을 담보할 수 있음. 남북한 통합 국면과 관련해 시사점을 줄 수 있는 체제 전환국들, 비셰그라드 4개국(슬로바키아, 체코, 폴란드, 헝가리)과 라트비아, 슬로베니아도 마찬가지로, 정도의 차이는 있지만 모든 체제 전환 복지국가는 재정적 지속가능성을 안정적으로 확보할 수 있음. 물론 이 결과만으로 남북한 통합 이후에도 재정적 지속가능성을 담보할 수 있으리라 낙관할 수는 없는데, 체제 전환 이후에 우호적 거시경제 상황만을 경험한 것은 아니기 때문임.
- ◆ 특히 남한은 비교 대상국 중에서 채무 한계는 18위이지만 채무 한계와 현재(2015년) 국채 규모 간 차이인 재정 여력의 순위가 8위로 상당히 높은 점이 특징적임. 이는 [그림 1]과 같이 남한이 OECD 평균(79.1%)보다도 상당히 낮은 수준(37.9%)으로 국가 채무를 관리해 온 데서 기인한 바가 큼.
- 물론 분석 기간이 2015년까지로 한정되어 최근의 복지 지출 및 국가 채무 증가세가 반영되지 않는다는 점을 감안하더라도 남한 복지국가의 장기적 재정 안정성을 우려할 수준은 아님. 이보다 더 재정 상태가 악화된 상황을 가정하더라도 남한 복지국가가 재정 여력을 충분히 확보할 수 있기 때문임. 오히려 국가 채무 증가에 대한 걱정이 다소 지나친 점도 없지 않아 보임.
 - 이는 일본은 채무 한계가 GDP 대비 411% 수준으로 비교 대상국 중 상위에 속하나, 현재(2015년)의 채무 비중 자체가 상당히 커 재정 여력이 충분하지는 않다는 점과 대비되는 지점임. 이상의 결과는 재정적 지속가능성 담보를 위해서는 안정적으로 관리할 수 있는 수준에서 국가 채무가 과도해지지 않게 운용할 필요가 있다는 점을 시사함.

〈표 2〉 국가별 채무 한계와 재정 여력

(단위: %, 순위)

| 국가명 | 채무 한계 | | 재정 여력 | |
|------|------------------|----|--------|----|
| | 규모 ¹⁾ | 순위 | 규모 | 순위 |
| 남한 | 393.2 | 18 | 355.3 | 8 |
| 그리스 | 40.2 | 29 | -136.7 | 29 |
| 네덜란드 | 399.5 | 8 | 334.4 | 13 |
| 노르웨이 | 392.6 | 21 | 364.6 | 3 |
| 뉴질랜드 | 393.2 | 19 | 363.2 | 5 |
| 덴마크 | 398.8 | 9 | 353.3 | 9 |
| 독일 | 398.2 | 11 | 327.2 | 15 |
| 라트비아 | 398.4 | 10 | 363.4 | 4 |
| 미국 | 397.8 | 12 | 308.8 | 20 |
| 벨기에 | 400.5 | 7 | 294.5 | 24 |
| 스웨덴 | 406.2 | 6 | 362.8 | 6 |

| 국가명 | 채무 한계 | | 재정 여력 | |
|-------|------------------|----|-------|----|
| | 규모 ¹⁾ | 순위 | 규모 | 순위 |
| 스위스 | 397.4 | 13 | 351.8 | 11 |
| 스페인 | 409.5 | 4 | 310.3 | 19 |
| 슬로바키아 | 408.3 | 5 | 355.4 | 7 |
| 슬로베니아 | 396.2 | 15 | 313.0 | 18 |
| 아이슬란드 | 380.7 | 27 | 313.1 | 17 |
| 아일랜드 | 534.3 | 1 | 455.7 | 1 |
| 영국 | 395.2 | 16 | 306.2 | 22 |
| 오스트리아 | 394.2 | 17 | 308.0 | 21 |
| 이탈리아 | 378.3 | 28 | 245.6 | 27 |
| 일본 | 411.2 | 2 | 163.2 | 28 |
| 체코 | 410.2 | 3 | 369.8 | 2 |
| 캐나다 | 383.3 | 25 | 291.8 | 25 |
| 포르투갈 | 383.0 | 26 | 254.0 | 26 |
| 폴란드 | 397.2 | 14 | 345.9 | 12 |
| 프랑스 | 392.9 | 20 | 296.8 | 23 |
| 핀란드 | 389.9 | 24 | 327.4 | 14 |
| 헝가리 | 391.6 | 22 | 316.3 | 16 |
| 호주 | 390.4 | 23 | 352.8 | 10 |
| 평균 | 388.4 | . | 309.2 | . |

주: 1) 국내총생산 대비 비율임.

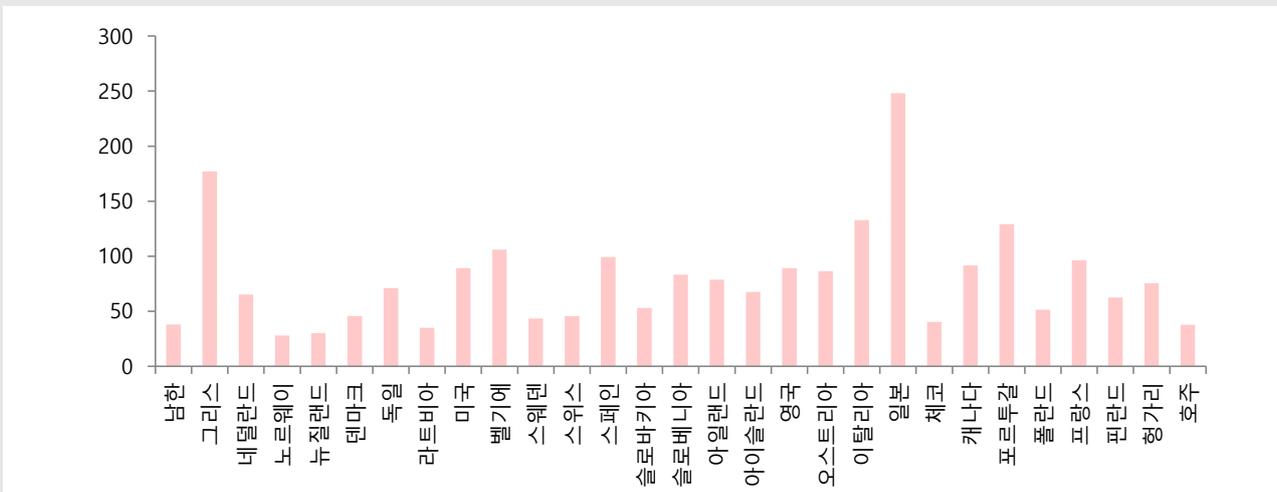
2) IMF International Financial Statistics. <https://data.imf.org>에서 2019. 11. 2. 인출한 이자율을 활용한 결과임.

3) 순위 결과는 내림차순으로 정리하여, 순위가 높을수록 채무 한계나 재정 여력이 큰 것을 의미함.

자료: 연구자가 작성.

[그림 1] 국가별 국가채무 규모 비교(2015년 기준)

(단위: %)¹⁾



주: 1) 국내총생산 대비 비율임.

자료: IMF International Financial Statistics. <https://data.imf.org>에서 2019. 11. 2. 인출.

◆ 우려와는 달리, [그림 2]에 제시된 것처럼 북한의 인구 구조 및 노동시장 상황을 반영하더라도 남한 복지국가의 재정 여력이 대체로 GDP 대비 150%를 넘어 재정적 지속가능성을 담보할 수 있는 상태임이 확인됨. 따라서 남한 복지국가는 상당히 건강한 재정 상태로 판단됨.

- 특히 [그림 2]의 각 구분에서 가상 상황 1은 독일 통일 이후 재정 상황을 적용한 것인데, 이 경우에도 남한은 현재(2015년)보다 2배 가까이 높은 채무 수준에서도 GDP 대비 250% 이상의 재정 여력이 확보된다는 점에 주목할 만함.
- 독일 통일 직후의 국채 및 이자율 증가 상황을 가정하더라도, 남한 복지국가는 충분한 수준의 재정 여력을 확보할 수 있어 적어도 장기적인 차원의 재정 문제로 이어지지는 않을 것으로 보임.

[그림 2] 국가 채무 수준 가정별 남한 복지국가의 재정 여력

(단위: %)¹⁾



주: 1) 국내총생산 대비 비율임.

2) '남북 통합 1'은 국제기구에 보고된 북한 인구 구조 및 실업률 자료를 활용하여 남북한 통합 인구 구조(총부양비, 미래 고령화율)와 실업률을 적용한 결과이고, '남북 통합 2'는 국제기구 인구 구조 자료와 이석(2015, 2016)⁶⁾의 연구 결과에서 도출된 북한 지역 25~59세 인구의 최소 실업률 추정치 25%를 반영한 것이며, '남북 통합 3'은 국제기구 인구 구조 자료와 이석(2015, 2016)⁷⁾의 연구 결과에서 도출된 북한 지역 25~59세 인구의 최대 실업률 추정치 56%를 반영한 결과임.

6) 이석. (2015). 북한의 가구경제 실태 분석과 정책적 시사점. 세종: 한국개발연구원.이석. (2016). 북한의 실제 취업률과 소득은 얼마나 될까? KDI FOCUS, 78, 1-8.

7) 이석. (2015). 북한의 가구경제 실태 분석과 정책적 시사점. 세종: 한국개발연구원.이석. (2016). 북한의 실제 취업률과 소득은 얼마나 될까? KDI FOCUS, 78, 1-8

- 3) '장기 이자율'은 IMF International Financial Statistics⁸⁾의 이자율을 활용한 결과이고, '추정 이자율 1'은 국가 채무와 정부 수입, 정부 지출, 산출 격차, 물가 상승률 및 장단기 이자율을 반영하여 1차 벡터자기회귀모형을 통해 도출된 장기 이자율을 활용한 결과, '추정 이자율 2'는 국가 채무를 반영하여 1차 벡터자기회귀모형을 통해 도출된 장기 이자율을 활용한 결과임.
- 4) '가상 상황 1'은 독일 통일 후 3년간의 국제 이자율과 성장을 평균값을 적용한 결과이고, '가상 상황 2'는 외환위기 당시 남한의 국제 이자율과 성장률을 적용한 것임.

자료: 연구자가 작성.

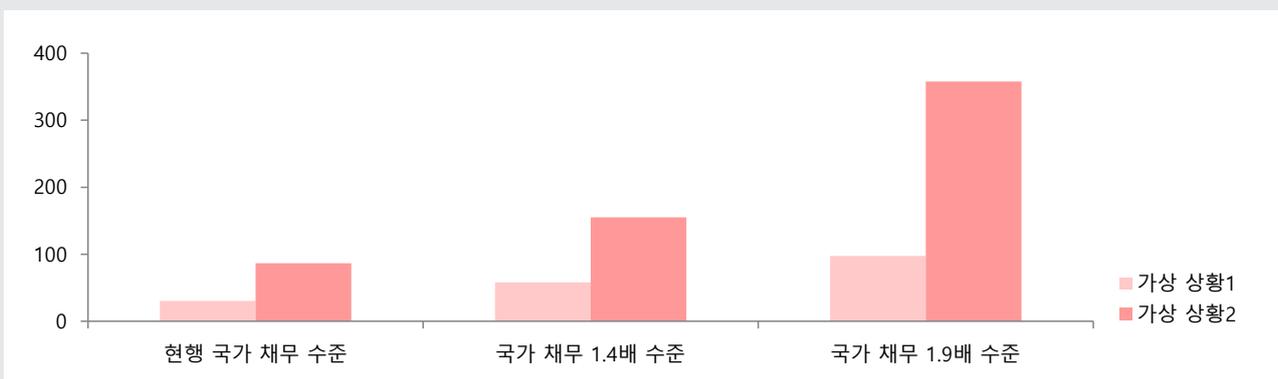
◆ [그림 3]은 남한 복지국가가 남북한 통합 상황을 가정할 때 축소되는 재정 여력의 규모를 구체화한 것임. 남북한 통합을 고려하지 않고 관찰된 장기 이자율을 적용해 도출한 남한(단독) 복지국가의 재정 여력과 가상 시나리오에 따라 도출된 재정 여력의 차이임.

◆ 남북한 통합 과정에서의 비용 총당으로 인한 국가 채무 증가와 그에 따른 이자율 급등을 감안하면 [그림 3]처럼 북한 통합을 전제하지 않았을 때보다 재정 여력이 다소 축소됨.

- 하지만 주지하다시피 복지 지출 증가 추세를 포함한 현재(2015년 기준)의 재정 운용 기초하에서 남북한 통합을 가정하더라도 재정적 지속가능성의 훼손을 우려할 만한 상황은 아님. 재정 여력이 축소되어도 채무 한계 범위 내에서 충분히 감당할 수 있는 수준이기 때문임.
- 물론 극단적인 예이긴 하지만, [그림 3]에서 국가 채무 수준이 현재(2015년 기준)의 1.9배 수준일 때 외환위기 정도의 경기 침체에 당면한다면 재정 여력이 급격히 축소되어 재정적 지속가능성이 훼손될 여지가 있음. 이 경우에는 [그림 2]에서 볼 수 있듯이, 사실상 재정 여력이 0에 가까운 상황에 이름.
 - 다만 갑작스럽게 이러한 위험 상황이 발생한다는 것은 현실적인 시나리오는 아니기 때문에 이를 과도하게 확대해석하는 것은 경계해야겠지만, 재정 위험 요인에 대해 미리 준비할 필요는 있음.

[그림 3] 남북한 통합 상황 고려 시 남한 복지국가의 재정 여력 축소 규모: 통합 미고려 상황과의 재정 여력 차이

(단위: %)¹⁾



주:1) 국내총생산 대비 비율임.

- 2) 남북한 통합을 고려하지 않고 관찰된 장기 이자율을 적용해 도출한 남한(단독) 복지국가의 재정 여력과 가상 시나리오에 따라 도출된 재정 여력의 차이임.
- 3) '가상 상황 1'은 독일 통일 후 3년간의 국제 이자율과 성장을 평균값을 적용한 결과이며, '가상 상황 2'는 외환위기 당시 남한의 국제 이자율과 성장률을 적용한 것임.

자료: 연구자가 작성.

8) IMF International Financial Statistics. <https://data.imf.org>에서 2019. 11. 2. 인출

04. 나가며

- ◆ 남한 복지국가의 재정 상태는 상당히 강건해서, 남북한 통합 상황을 감안하더라도 재정적 지속가능성은 충분히 확보할 수 있음.
 - 남한 복지국가는 2015년 이후 재정 지출과 국가 채무가 증가하는 추세를 감안하더라도, 재정을 안정적으로 운용해 나갈 수 있을 것으로 예상됨.
 - 증가세보다 극단적으로 재정이 악화된 상황을 가정한 분석 결과에서도 남한 복지국가가 재정적 지속가능성을 안정적으로 확보할 수 있기 때문임.
 - 독일 통일 경험을 대입하더라도 남한 복지국가가 충분한 재정 여력을 확보할 수 있으므로, 남북한 통합 상황에서 초래될 재정적 위험을 과장하는 것은 경계할 필요가 있음.
- ◆ 다만, 남북한 통합 과정에서는 북한 실정을 정확히 파악할 수 없다는 현실적 제약과 남과 북이 통제할 수 없는 국가 간 관계 등 여러 요인이 작용하여 재정 부담과 관련한 불확실성이 큰 만큼, 남북한의 호혜적 관계 구축을 통해 불확실성을 줄여 가는 노력이 요구됨.
 - 북한과의 지속적인 대화를 통해 남북한 양국 간의 이해가 증진되면 통합 상황에서 초래될 예측 불가능한 부분들이 어느 정도 해소될 수 있을 것임. 이를 통해 재정 부담 수준이 변화하지는 않더라도 선제적으로 준비하는 것은 가능하다고 생각함.
 - 무엇보다 꾸준한 남북 교류·협력과 사회보장제도 개선은 향후 남북한 통합 추진 과정에서 소요되는 사회보장 비용을 일정 부분 줄이는 데 유용한 전략이 될 것임.

집필 고혜진 (미래전략연구실 통일사회보장센터) 문의 044-287-8261