

캐나다의 사회정책¹⁾

Willem Adema, OECD 아시아 사회보장 아웃리치 담당 과장
Peter Whiteford, OECD 행정 담당관

1. 서론

본고는 캐나다의 사회경제적 추이를 살펴본 후 사회정책의 발전상황을 분석한다. 이에 캐나다의 사회지출 지표를 바탕으로 연금, 의료보험 및 기타 사회정책 개혁의 지출 패턴을 살펴본다. 이러한 분석을 기반으로 캐나다에는 과거보다 능동적인 성격을 띤 사회지출이 많아졌음을 밝힌다. 또한 캐나다의 세금/급여 제도의 재분배적인 성격과 그것이 소득 불평등과 빈곤에 미치는 영향을 고찰한다.

2. 개요 및 주요 사회경제 지표

캐나다의 1인당 GDP는 OECD 평균보다 약 15%포인트 높으며, GDP 대비 세금 비율은 유

럽 국가들보다는 적고 미국보다는 현저히 높다. 비교적 높은 취업률을 유지하며, 특히 여성의 취업률이 OECD 평균보다 12%포인트 높다. 한편 캐나다의 노동시장은 1993년 경제적 위기 이후 좋은 성과를 보여 왔다. 빈곤율은 OECD 평균 수준이고 서·북유럽 보다는 높으나 미국 보다는 낮게 나타난다. 한편 정규직 고용률이 OECD 평균보다 높은 상황에서 부모들은 일과 육아의 책임 사이에서 갈등하고 있는 것으로 보이며, 이는 1990년대 이후 차츰 낮아지고 있는 출산율에 영향을 미쳤을 가능성이 있다.²⁾ 고령 인구의 비율은 2000년에는 19% 이하 수준이었으나 향후 45년 동안에는 그 두 배가 될 것으로 전망된다(<표 1>참조).

1) 요약정리: 배이화 한국보건사회연구원 연구원

2) OECD (2005a), *OECD Compendium of Productivity Indicators, 2005*, OECD, Paris.

표 1. 캐나다의 부(富), 정부개입, 고용 및 인구구조에 대한 지표

호	1인당 GDP(USD) 물가지수 (PPPs) 기준	2003	2004(1)	2001	인구대비 고용비용			파트타임 고용비용 여성	실업률	빈곤율(2)		출산율	고령자 의존율 15~64세인구 대비 65세이상 인구비율
					남	녀	인구			가구			
주		30,100	31.6	18.0	69.5	78.1	63.4	40.8	5.5	11.2	11.6	1.75	18.3
캐나다		30,400	33.0	17.8	72.6	78.5	69.3	27.2	7.2	10.3	13.6	1.52	18.5
덴마크		30,700	49.6	29.2	76.0	81.5	72.5	24.3	5.3	4.3	2.4	1.72	22.5
프랑스		28,300	43.7	28.5	62.8	68.5	57.0	23.6	9.6	7.0	7.3	1.89	24.5
독일		27,600	34.6	27.4	65.5	72.0	60.5	37.0	9.9	9.8	12.8	1.31	24.0
일본		28,000	25.3	16.9	68.7	86.9	61.7	41.7	4.9	15.3	14.3	1.32	25.3
한국		19,300	24.6	6.1	63.6	79.3	55.5	11.9	3.6	1.17	9.9
네덜란드		30,400	39.3	21.8	73.1	81.2	65.3	60.2	4.7	6.0	9.0	1.73	20.1
뉴질랜드		23,200	35.4	18.5	73.5	83.3	67.8	35.4	4.0	9.8	14.6	1.90	18.1
영국		30,100	36.1	21.8	72.7	80.8	67.6	40.4	4.7	11.4	16.2	1.64	24.4
미국		37,500	25.4	14.8	71.2	80.1	67.6	18.8	5.6	17.1	21.7	2.01	18.6
OECD		26,300	36.3	21.2	65.3	77.6	57.3	25.4	6.9	10.4	12.3	1.6	20.6

주: 1) 2003년 OECD 평균 자료 참고, 수치는 변할 수 있음.
 2) 중위소득(Median equivalised income)의 50퍼센트보다 낮은 가구소득의 가구 및 사람들의 비율
 Source : OECD (2004), National Accounts of OECD countries, Main aggregates, Volume 1
 OECD (2005), Revenue Statistics 1965~2004
 OECD (2005), Employment Outlook, Statistical Annex
 OECD (2005), Society at a Glance: OECD Social Indicators (www.OECD.org/eis/social/indicators/SAG)
 Forster and Mira D'Ercole, Income Distribution and Poverty in OECD Countries in the Second Half of the 1990s, 2005 (www.OECD.org/eis/workingpapers).

3. 사회정책 추이

3.1. 국제적 비교

캐나다의 GDP 대비 사회지출은 점진적으로 성장하였으며 1970년대 초, 1980년대, 1990년대에는 강한 증가세를 보였다. 1960년대 이후 OECD 평균이하를 유지하던 캐나다의 사회지출은 1990년대 초 21~24%에 도달함으로써 OECD 평균에 근접했다. 그러나 1993년 이후 18% 가량으로 하락하였고, 최근까지 다른 OECD 국가와 함께 감소세를 타고 있다. 캐나다의 노인과 노동연령인구에 대한 현금 이전 공공지출은 약 5%, 3%로 비교적 낮은 편이며, 건강 및 기타 사회 서비스에 대한 지출은 OECD 평균보다 높다. 한편 각종 서비스를 세금에 의한 재원으로 조달하는 것은 캐나다의 세금/급여 제도의 재분배적 성격을 강화하고 있다.

3.2. 캐나다의 사회지출

지난 40여 년 동안 캐나다의 복지 개혁에 영향을 준 요인은 많지만 주목할 만한 두 가지는 정부의 재정상황과 연방·주(州)·준주(準州)간 관계의 역동성이다. 캐나다는 10개의 주와 3개의 준주로 구성되어 있으며, 사회 및 가족정책 개발은 연방·주·준주 행정부가 함께 책임

지고 있다. 캐나다의 연방 정부는 육아 휴가를 포함한 직장 보험을 담당하며 각 주 정부에서는 사회 및 가족 서비스를 담당한다. 과거에는 캐나다 공공부조(CAP:Canada Assistant Plan)에 따라서 주정부의 서비스 제공에 사용되는 1 달러(CAD)마다 연방 당국으로부터 50센트의 보조를 받는 공동부담형식이었다. 그러다가 1990년대 이후에는 여기에 지출 상한선이 설정되었다.³⁾ 2004~2005년도에는 CST(Canada Social Transfer:캐나다 사회 이전)에 대한 연방지출이 65억 달러에 달했다. 한편 272억 달러의 CHT(Canada Health Transfer:캐나다 보건이전)와 평등화 보조금(equalization grant)의 보건 할당량(40%)에 의한 지출을 합하면 연방의 총 보건 지출은 305억 달러로, 캐나다 주 정부 건강 지출의 37%에 달하고 있다. 1950년대와 1960년대에 캐나다는 강한 경제 성장에 힘입어 세 가지 보편적인 급여, 즉 고령 보장·가족 수당·보편적 공공 건강보험 제도를 포함한 복지 국가 정책을 확대해 나갔다. 1961년 모든 주 정부들이 병원보험을 도입하였고, 1972년에는 병원에 소속되지 않은 의사들을 포함하는 보험인 '메디케어'를 도입하였다.⁴⁾ 비용분담형 복지(Cost-shared (federal/provincial) welfare), 캐나다 공공부조, 장애인 직업재활 프로그램(VRDP: the vocational rehabilitation disability programme), 캐나다·퀘벡 연금(CPP/QPP: the

3) OECD (1999b), *The Battle Against Exclusion, Vol.3, Social Assistance in Canada and Switzerland*, OECD, Paris.
 4) CIHI, *Health Care in Canada 2002*, Canada Institute for Health Information, Ottawa, Canada., 2002

Canadian and Quebec Pension Plan)과 수익 보장 보조금(GIS: the Guaranteed Income Supplement)은 모두 1975년 이전에 시행되었으며 가족 수당과 실업보험의 범위도 확대되었다.

2차 세계대전 이후 캐나다 연방 예산은 균형을 유지하였으나 1차 오일 쇼크 이후 적자를 면할 수 없었다. 이에 1980년대 초 사회개혁이 시작되었고 1990년대 말까지 사회지출 축소가 계속되었다. 그러나 그 감소세는 그리 크지 않았으며 인구 고령화를 감안할 때 다시 증가세로 돌아설 전망이다.

3.2.1. 노인들을 위한 기본 소득지원

캐나다에는 고령자를 위한 몇 가지 공공 지원 프로그램이 있다. 대표적인 기본 공공 소득 지원 프로그램은 모든 노인을 대상으로 하는 OAS(Old Age Security:고령보장)이다. 몇몇을 제외한 대부분의 주 정부는 보조적인 성격의 자체적인 소득지원 프로그램을 가지고 있다.

1980년대 이후, 고령자들을 위한 기본소득지원제도에 세 가지 광범위한 개혁이 가해지게 되었다. 첫째는 1983년 이후 연금공제가 연계되지 않게 된 것이었으며, 둘째는 1988년에 연령 공제가 환급 불가 공제로 바뀌었다가 1997년 이후 완전히 소득조사를 거치는 방식으로 바뀌었다. 셋째는 OAS가 준 보편적 프로그램으로 개혁되어 OAS 수급자 중 가장 높은 소득층은 급여 전부 또는 일부를 환급을 통하여 돌려주어야 하는 것이었다. 1996년 이후 OAS에는 소득

조사 요건이 추가 되었고 그 전년도에 세금 보고를 기준으로 자격여부를 판별하였다. 2000년 초, 고령층의 약 95%가 OAS 급여를 받았다. 지출을 감축하려는 노력의 결과로 기본 제도는 더 진보적이 되었으나 극 빈곤층을 제외한 나머지 모든 계층의 급여 규모는 줄어들었다.

3.2.2. 캐나다/퀘벡 연금

CPP(Canada Pension Plan), 즉 캐나다 연금제(퀘벡주에서는 QPP)는 소득 비례 기여 방식(earning-related)의 연금 제도이다. CPP와 QPP는 한 해 징수된 연금 보험료로 그 해의 연금 수급자에게 급여를 지급하는 부과방식(PAYG)으로 설계되었으며, 고용주들과 근로자들에게 동일하게 부과되는 각출율은 3.6%로 매우 낮았다. 이 시스템은 1990년 중반에 중요한 두 가지 변화를 겪게 되었다. 첫째는 고용주·근로자의 임금배분 이전에 이루어지는 각출의 비율이 기여 대상소득(contributory earnings)의 9.9% 선에서 안정화되었다는 것이다. 둘째는 기여 소득의 공제율이 1997년 이후 동결되어 실제적으로는 해를 거듭할수록 기여대상소득을 늘리는 결과를 낳았다는 것이다. 이러한 변화로 연금의 재정은 흑자가 되었고, 이 금액은 연방과 주의 채권뿐만 아니라 다양한 형태의 자산에 투자되었다. 기본 연금제의 개혁과는 달리 CPP와 QPP의 개혁은 일견 역진적으로 보일 수 있으나, 캐나다 인구 고령화 추세를 볼 때 늘어날 수밖에 없는 공적 연금지출의 증가를 둔화시키는데 기여하였다.

3.3. 건강 정책 개발

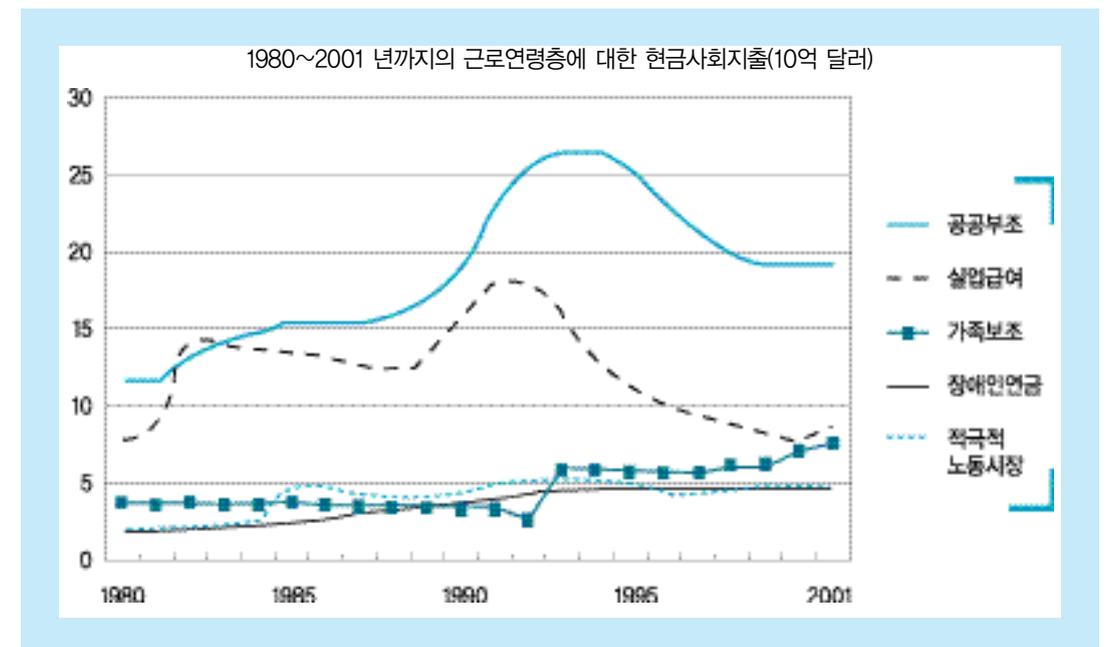
캐나다에서는 의사, 간호사 및 기타 의료전문인들에 의한 1차적 의료서비스인 메디케어에 소요되는 재정을 세금으로 총당한다. 병원치료 비(기타 장기 요양치료)는 일차적으로 주정부와 준주정부에 의해 조달되고, 병실 비용은 개인이 부담한다. 주정부와 준주정부는 노인, 아동, 사회부조 수급자 등 특정 대상에게 공공건강보험 적용범위 이외의 의료서비스를 지원한다. 이처럼 캐나다의 병원보험과 의료보험은 1961년과 1972년 이후 연방·주·준주정부가 비용을 공

동으로 부담하였고 그 이후 큰 변화는 없었다. 그러다가 1990년대 초 캐나다의 보건공공지출은 대부분의 OECD 국가들보다 높은 비율로 증가하였고 1993년부터 1997년까지 감소세를 보이다가 2000년 이후 다시 급격히 상승하였다. 그러나 1990년대 중반에는 개인보험 지출과 공공보험의 개인부담분의 성장률이 비슷한 수준을 유지하게 되었다

3.4. 일반적 복지 추이

[그림 1]은 근로 연령층을 위한 공공사회지

그림 1. 캐나다의 사회복지 시스템의 중요요소인 공공 부조(현금이전과 사회복지서비스)



Source: OECD Social Expenditure Database(www.OECD.org/els/social/expenditure).

출에 있어 공공부조가 사회 지원 프로그램의 중요한 부분임을 나타낸다. 실업급여는 1990년 초에 감소하였다. 장애연금은 꾸준히 증가하였고 적극적 노동시장 프로그램에 대한 지출은 경기에 따라 변동이 있었다. 가족지원을 위한 공공지출은 1993년과 1998년 NCB(National Child Benefit:자녀양육보조급여)의 도입과 더불어 상승하고 있다.

여기서 알 수 있는 것은 1990년대 중반 이후 사회부조에 대한 공공지출이 계속 낮아진다는 것이다. 1985년의 캐나다의 사회부조 지급률은 저소득층의 40% 이었는데 2000년에 들어 30%로 낮아졌다.⁵⁾ 급여 자격기준은 특히 신규 신청인에 대해서 엄격해졌으며 급여는 특정상황을 제외하고는 구직 노력을 한다는 조건을 충족시켜야만 지급이 가능했다. 그 결과, 1990년대에 이르러 사회부조의 신규 수급자 발생률이 절반으로 줄어들었고, 수급 탈피율이 비교적 안정화되었다. 무자녀 가정의 탈피율은 떨어지고 유자녀 가정의 경우는 상승하였다. 1981년에서 2001년 사이 편부모의 취업률은 59%에서 68%로 증가하였으며, 이는 1990년대 말 시행된 가족 급여개혁과 연관이 있다. NCB의 도입으로 연방정부는 자녀가 있는 가정에 더 많은 현금 급여를 주게 되었고, 이에 주 정부는 보육지원·소득지원 프로그램과 같은 가족 서비스 및

다른 사업에 재원을 활용할 수 있게 되었다. NCB 도입 전에는 두 자녀를 둔 편부모가 최저임금으로 일을 하는 것이 가계에 큰 도움이 되지 못하였으나 도입 이후 이러한 가정의 가처분 소득이 10% 넘게 인상 되었고 유자녀 가정의 저소득 발생률이 0.6% 낮아지면서 빈곤감소의 효과도 보게 되었다.

각 캐나다의 주와 준주는 자체적으로 보육정책을 비롯한 사회 및 가정 정책을 설계할 권리를 갖고 있다. 공공보육지원의 현황은 지역에 따라 편차가 있는데, 퀘벡주의 보육 투자는 다른 주의 GDP대비 0.2%와 달리 0.8%에 이른다. 연방정부는 향후 5년 동안 보육 부문에 50억 캐나다 달러를 추가로 지출할 계획이다. 적극적 노동시장 정책에 대한 공공지출은 크게 상승하는 추세는 아니나, 사회부조 지원은 구직의무를 점점 강화하고 있으며, NCB개혁 또한 사회부조 수급자들의 취업을 장려하고 있다. 또한 아동 지원이 늘면서 부모들의 근로가 가능하게 되었고, 결국 경제 성장에 이바지하게 되었다.⁶⁾

4. 세금/급여 제도를 통한 재분배

사회정책을 포함한 정부정책지원 세금 수준은 2004년 GDP의 33%이다. 이것은 미국보다

는 상당히 높은 수준이나 OECD 평균보다는 낮으며 21위를 기록하였다.⁷⁾ 총 세수는 1970년대 중반의 GDP 32%에서 1990년의 36%로 높아졌으나 2000년 이후 낮아지고 있다. 세수의 약 45%는 중앙정부에 의해 징수되고 있으며, 이는 OECD 국가의 평균인 50%에 약간 못 미치는 편이다. 2004년도 소득세·수익세는 GDP의 15.4%이고 총 세수의 46%를 차지하며, 이는 재산세와 아울러 OECD 평균보다 높다. 상품과 서비스에 대한 사회보장기여 세금은 GDP와 총 세수와 대비하여 낮은 편이다.

2004년 평균생산노동자의 소득이 100%라 할 때 한 개인이 내는 총 세금은 인건비의 32.3%로, OECD 평균인 36.5%보다는 낮지만 미국, 호주, 뉴질랜드, 영국, 한국 일본보다는 높다. 두 자녀를 가진 부모가정의 경우 임금에 부과된 세율은 23%이었으며, OECD 평균은 26.2%였다.⁸⁾ 2002년, 캐나다는 OECD 국가 중 가장 진보적으로 가족부조정책을 실행하였다. 이로써 저소득 가정의 세금/이전 지원을 관대하게 하였고 평균소득가정의 급여는 OECD 평균보다 조금 낮은 수준으로, 고소득 가정의 급여는 평균보다 많이 낮은 수준으로 하는 구조를 띠게 되었다.

<표 2>는 개인 소득·가처분 소득·직접세에 대한 지니 계수 및 근로 연령과 65세 이상의 개인이 받는 총 이전에 대한 가(假)지니(quasi-

Gini) 계수를 보여준다. 지니계수는 소득분배의 불평등성이나 급진성을 측정할 때 유용하며, 수치가 0일 때는 완전한 평등 상황, 100(또는 1)일 때는 완전한 불평등 상황을 의미한다. 가지니계수는 그 범위를 -100에서 100까지로 하는데, 이는 가장 가난한 계층의 10%와 가장 부유한 계층 10%가 받는 사회보장급여의 비율을 기준으로 하기 때문이다.

이 기준으로 보면 호주, 뉴질랜드, 덴마크와 영국이 가장 진보적인 분배를 하고 있다. 캐나다는 총 이전규모와 근로연령층의 급여에 있어 평균 이상의 진보성을 띠고 있다. 연금수급자들에게 특히 진보적인 이전 분배를 보여주는(마이너스 또는 0에 가까운 수치) 국가는 호주·캐나다·덴마크·네덜란드·뉴질랜드·영국으로, 이들 국가들의 연금은 대부분이 정액(flat-rate) 급여방식이다(<표 2>참조).

5. 소득 불평등 추이

국가간 비교에서 캐나다는 소득 격차 정도가 평균에 가깝다. 덴마크나 네덜란드는 캐나다보다 소득 격차가 적으며 뉴질랜드와 미국의 경우는 그 격차가 크다([그림 2 참조]).

캐나다의 소득 격차 추이는 지난 10년간 변화되어 왔다. [그림 2]의 B항을 보면 지니 계수

5) Sceviour, R. and R. Finnie, "Social Assistance Use: Trends in Incidence, Entry and Exit Rates", *Canadian Economic Observer*, August, Statistics Canada, Ottawa, 2004

6) Cleveland, G., and M. Krashinsky, *The Benefits and Costs of Good Child Care*, Childcare Resource and Research Unit, University of Toronto, Toronto: OECD (2005b), *Education at a Glance, 2005 Edition*, OECD, Paris., 1998

7) OECD (2005e), *Revenue Statistics, 1965~2004*, OECD, Paris.

8) OECD (2005f), *Taxing Wages, 2003-2004*, OECD, Paris.

표 2. OECD 국가들의 소득 재분배 및 이전과 세금의 진보성, 2000년 기준

	지니 계수			가지니 계수			5분위 비율 ¹⁾ 총 계
	소득과 세금			현금이전			
	개인 소득	가처분 소득	직접세	총이전	연금 수혜자	근로연령	
호 주	47.1	30.5	54.5	-38.3	-6.1	-42.4	12.69
캐 나 다	42.0	30.1	44.6	-12.0	-0.6	-11.2	1.70
덴 마 크	40.8	22.5	34.8	-29.2	-5.6	-28.1	4.33
프 랑 스	48.7	27.3	44.9	-3.0	23.9	-7.1	0.83
독 일	47.7	34.5	42.2	-1.3	18.0	-6.5	0.96
일 본	41.0	31.4	31.9	3.2	11.0	3.3	0.77
네 델란드	36.7	25.1	37.1	-22.1	-0.9	-26.3	3.07
뉴질랜드	48.3	33.7	52.2	-30.7	-0.1	-37.1	5.12
영 국	48.5	32.6	50.8	-28.6	2.6	-35.4	4.81
미 국	45.0	35.7	57.3	-8.8	11.5	-12.6	1.41
OECD-27	44.3	30.9	44.1	-6.5	12.0	-7.2	2.14

주: 1) 균등화 가처분 소득을 기준으로 소득총 하위 20%가 상위 20%에 대해 가지는 소득 비율 Forster, and M. Mira d' Ercole, "Income Distribution and Poverty in OECD Countries in the Second Half of the 1990s", Social, Employment and Migration Working Papers, No. 22, Paris., 2005

Source: Calculated from various waves of OECD Income Distribution Study.

로 측정된 소득 격차가 1970년대 중반에서 1990년대 중반까지 좁혀졌다가 다시 커진 것을 볼 수 있다. 소득 격차 정도가 커진 것은 저소득 가구의 소득 상황이 악화된 데에 기인한 것이 아니라, 상위 10분위 소득자들의 소득 상황이 상당히 좋아졌기 때문이다. 이와 반대로, 1970년대 중반에서 1980년대 중반까지 캐나다의 노인층은 근로연령층보다 소득 상황을 많이 개선시켰다.

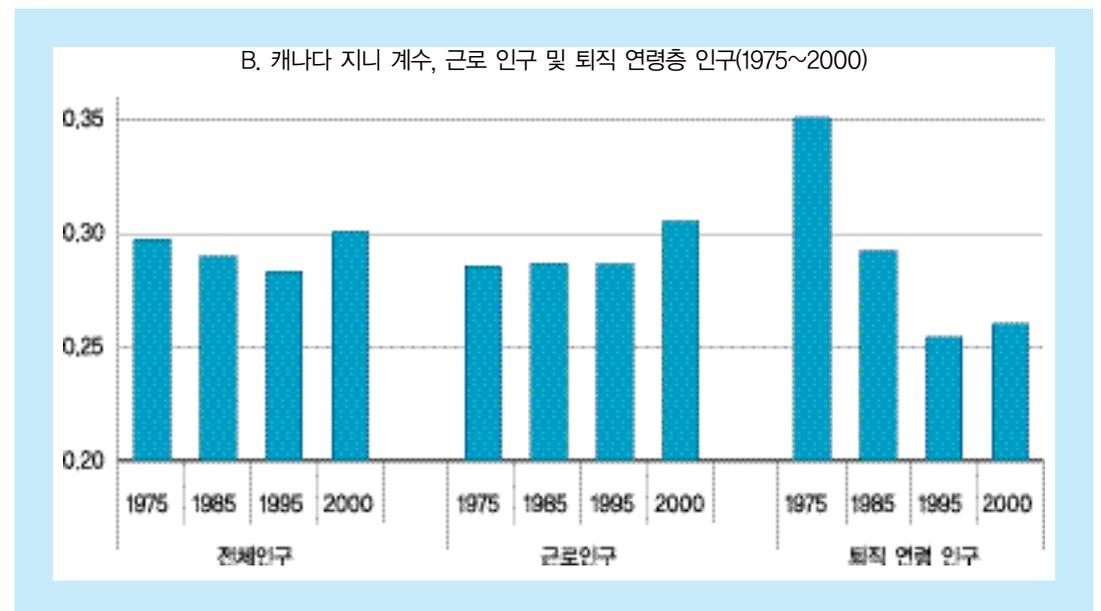
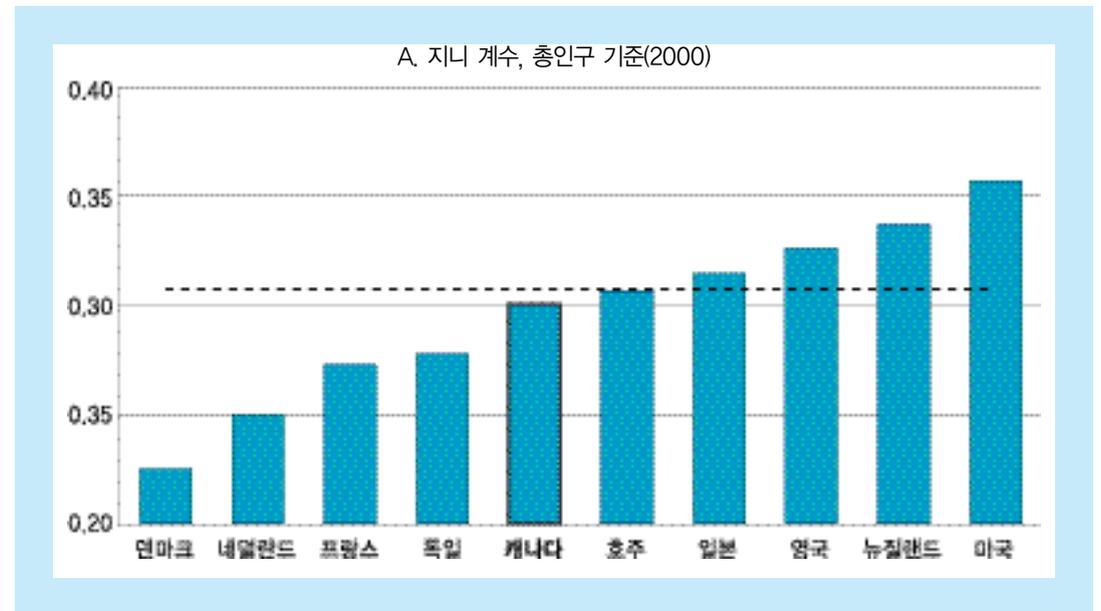
6. 결론

캐나다는 비교적 높은 취업률·사회지출 규

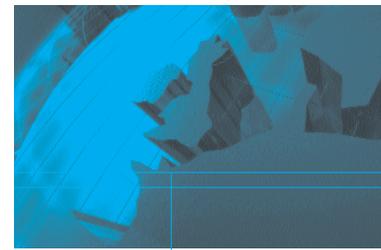
모·세금/급여제도의 재분배적 성격 때문에 빈곤률이 다소 낮은 수준이다. 캐나다의 제도는 시간이 지나면서 재분배적 성격이 강해지고 있다.

사회정책 개발을 평가하려면 반드시 공공 재정을 고려해야 한다. 캐나다의 사회개혁은 재정 에 대한 고려 이후에 이루어졌다. 이에 따라 사회정책은 축소되는 기미를 보이다가 21세기 초에 들어서야 다시 부상하기 시작하였다. 건강 지출은 최근에 다시 증가하기 시작했으며, 고령층에 대한 공공지출은 인구 고령화에 따라 늘어나고 있으나, 장차 급여 개혁에 따라 지출의 증가율은 낮아질 것이다. 전반적으로 볼 때 소득 지원은 각 주에 따라 구직 노력과 구직의 가능성을 조건으로 하여 이루어지고 있다. 또한 대

그림 2. 캐나다의 소득격차는 최근 늘어나 OECD 평균 수준이 되었음.



Source: ibid.



부분의 주정부에서는 나름의 정책을 통하여 고용 내 급여를 제공함으로써 노동을 장려하는 재정적 인센티브를 강화하고 있다. 캐나다 연방정부와 정부의 여러 부처, 퀘벡 주에서는 자녀와 방과 후 보육에 대한 중요성을 인식하고 있다. 아동 개발을 통하여 미래 경제성장의 잠재력을 키우고 자녀가 있는 부모에게 고용 기회를 더 많이 제공하려는 것이다. 인구 고령화의 문제는

이러한 정책에의 투자를 더욱 촉진시킨다. 앞으로는 공공 지출에 부모 고용 기회 제공과 아동들의 영·유아기부터 청소년기까지 이르는 고품질의 보육·교육 서비스가 포함되어야 한다는 주장이 설득력을 얻고 있다. 노동 공급은 단기적으로는 성장에 긍정적인 영향을 미칠 수 있으나, 이들 정책에 의한 경제적 효과는 대부분 장기간에 걸쳐 나타나게 될 것이다. [GSST](#)