

연구보고서 2007-22-4

2007 사회예산분석과 정책과제

편저
최성은 외

한국보건사회연구원

머 리 말

우리나라의 사회분야 예산은 지난 몇 년간 급속히 증가하여 왔다. 기타 다른 분야의 재정지출에 비교하여 볼 때 그 규모나 증가율이 괄목할 만하였다. 외환위기와 참여정부의 정책이라는 상황적 여건을 배제한다하더라도 급속한 인구고령화 및 사회안전망 확충의 필요성, 연금 및 건강보험 등 사회보험의 확대 등으로 인하여 사회분야 예산의 증가현상은 향후에도 지속적으로 나타날 것으로 예상되고 있다. 사회분야 재정지출의 적정수준에 대한 판단과 사회분야 예산의 효율적 운용의 필요성이 어느 때보다 절실하다고 할 수 있다.

본 보고서는 사회예산의 현안과 정책과제 분석 및 사회분야 재정운용에 대한 제도 및 정책의 개선에 관한 주요 쟁점사항들을 다루기 위하여 본원의 사회재정센터가 매년 발간하는 사회예산분석과 정책과제의 제 1차년도 보고서이다. 본 보고서는 총 3부로 구성되어 있다. 1부에서는 2007년도 사회예산의 현안에 대한 평가와 정책과제와 개선방향의 제시를 중점적으로 살펴보았으며, 원외의 박인화 박사, 원내의 최성은 부연구위원이 집필하였다. 2부에서는 사회재정의 국제비교를 통하여 적정수준의 복지재정지출수준에 대한 시사점등을 도출하기 위하여 국민부담과 복지지출수준과 OECD국가의 사회재정 동향과 정책과제를 살펴보았으며, 원내의 고경환 연구위원과 남상호 연구위원이 집필하였다. 3부에서는 국민연금기금 규모의 증가와 함께 연금운용이 경제에 미치는 영향의 중요성을 감안하여 국민연금 재정운용의 현황과 정책과제를 살펴보았으며, 원내의 윤석명 연구위원, 원외의 건국대학교 김원식 교수, 순천향대학교 김용하 교수가 집필하였다.

본 보고서의 집필에 참여해 주신 원외 및 원내의 집필진 여러분께 깊은 사의를 표하며, 본 보고서를 검토하고 좋은 논평을 해주신 원내의 강혜규 연구위원, 여유진 부연구위원께 깊은 감사의 마음을 표한다.

본 연구가 사회예산의 현 상황을 토대로 현안이 되는 정책과제들에 대한 실효성 있는 방안들을 모색하고 효율성과 형평성을 동시에 추구할 수 있는 사회분야 재정운용에 대한 기초적인 연구를 보다 촉진시켜 국민의 삶의 질 향상에 조금이나마 기여하게 되기를 바란다.

2007년 12월

한국보건사회연구원

원 장 김 용 문

주제별 집필진

제 1부 2007년도 사회예산의 평가와 과제

박인화 (국회예산정책처 사회예산분석팀장)
최성은 (한국보건사회연구원 부연구위원)

제 2부 사회재정의 국제비교

남상호 (한국보건사회연구원 연구위원)
최병호 (한국보건사회연구원 연구위원)
고경환 (한국보건사회연구원 연구위원)

제 3부 국민연금 재정운용의 정책과제

윤석명 (한국보건사회연구원 연구위원)
김용하 (순천향대학교 금융경영학부 교수)
김원식 (건국대학교 경제학과 교수)

목 차

제1부 2007년도 사회예산의 평가와 과제

제1장 사회예산의 현안과 정책과제(박인화)	15
I. 서 론	15
II. 사회예산의 현황과 추이	17
III. 사회예산의 지출구조와 특성	26
IV. 사회예산의 현안	37
V. 결론 및 정책과제	51
참고문헌	59
제2장 사회분야 재정지출의 성과관리(최성은)	61
I. 서론	61
II. 사회분야 재정지출 동향	62
III. 사회분야 재정사업의 성과관리의 현황	66
IV. 사회분야 재정사업 성과관리의 정책과제	72
V. 맺음말	82
참고문헌	83

제2부 사회재정의 국제비교

제3장 국민부담과 복지재정지출 수준의 적정성에 관한 연구

(남상호·최병호) ··· 84

I. 머리말	84
II. 연구방법	89
III. 연구결과	94
IV. 맺는 말	113
참고문헌	116

제4장 최근 OECD국가의 사회재정 동향과 과제(고경환) ··· 120

I. 서론	120
II. OECD국가의 사회재정 동향	122
III. 조세제도와 연계한 사회재정 동향	135
IV. OECD국가의 동향에 비춰 본 주요과제	143
IV. 맺 음	161
참고문헌	164

제3부 국민연금 재정운용의 정책과제

제5장 국민연금 개혁방향 : 국민연금과 기초노령연금의 보완적 발전방안 중심으로-(윤석명) ··· 165

I. 서 론	165
--------	-----

II. 국민연금의 현황 및 문제점	167
III. 소득보장 사각지대 해소대안별 파급효과 분석	177
IV. 국민연금과 기초노령연금의 보완적 발전방안	189
참고문헌	201
제6장 연금재정운용과 연기금 투자(김용하)	203
I. 서언	203
II. 국민연금 재정 및 운용 현황	204
III. 국민연금기금의 투자방안	212
IV. 국민연금 기금운용시스템 개선방안	220
V. 결론	230
참고문헌	232
제7장 국민연금기금투자 및 활용: 시장 중립적 투자(김원식)	235
I. 서론	235
II. 국민연금기금 운용의 현황	236
III. 국민연금기금의 자본시장 및 국민경제에 대한 영향	241
IV. 국민연금기금의 정책적 자산배분 방향	247
V. 자본시장 구조적 투자 방향: 대안들	257
VI. 결론	263
참고문헌	265

표 목 차

〈표 1- 1〉 프로그램예산제도에 의한 기능별 재정분류	18
〈표 1- 2〉 예산규모를 나타내는 지표	20
〈표 1- 3〉 사회복지분야 및 보건분야 재정규모: 2004~2011년	21
〈표 1- 4〉 사회복지 및 보건분야 재정규모 및 증가율 비교: 2004~2011년 · 26	
〈표 1- 5〉 부처별 · 회계별 사회예산 구조: 2007년	28
〈표 1- 6〉 부처별 의무지출 재정규모와 비중: 2007년	31
〈표 1- 7〉 보장유형별 · 회계별 사회예산 지출구조: 2007년	33
〈표 1- 8〉 보장유형별 · 지출의무별 사회예산 지출구조: 2007년	34
〈표 1- 9〉 자격급여 여부별 사회예산 지출구조: 2007년	36
〈표 1-10〉 보건복지부 소관 의료보장 재정지출: 2003~2007년	42
〈표 1-11〉 재정지원 일자리사업 규모: 2004~2007년	44
〈표 1-12〉 부처별 재정지원 일자리사업 규모: 2007년	46
〈표 1-13〉 영유아보육료지원사업의 예산 및 지출액	49
〈표 2- 1〉 사회분야 재정지출 추이	63
〈표 2- 2〉 기초생활보장부문 예산추이	64
〈표 2- 3〉 취약계층보호 예산추이	65
〈표 2- 4〉 2005년-2006년도 사회분야 재정사업자율평가지행 사업	68
〈표 2- 5〉 중복유사사업	71
〈표 3- 1〉 국민부담률, 조세부담율, 사회보장부담율 및 공공사회지출 추이	86
〈표 3- 2〉 통합재정지출, 사회복지예산, 통합재정수지 및 국가부채 추이	86
〈표 3- 3〉 국민부담률 추정의 패널분석결과: OECD 전체국가	102
〈표 3- 4〉 공공사회지출 추정의 패널분석결과: OECD 전체국가	104

<표 3- 5> 국민부담률 추정의 패널분석결과: 복구형국가군	105
<표 3- 6> 공공사회지출 추정의 패널분석결과: 복구형국가군	107
<표 3- 7> 국민부담률 추정의 패널분석 결과: 대륙형국가군	108
<표 3- 8> 공공사회지출 추정의 패널분석 결과: 대륙형국가군	109
<표 3- 9> 국민부담률 추정의 패널분석결과: 영미형국가군	111
<표 3-10> 공공사회지출 추정의 회귀분석결과: 영미형국가군	112
<표 4- 1> 영국의 소득분위별 근로가구의 소득과 세금(2006)	148
<표 4- 2> 유자녀 근로빈곤층 가구 소득 지원 제도	149
<표 4- 3> OECD주요국가의 보육관련 급여제도	158
<표 4- 4> 각국의 보육관련 재정지원 제도	159
<표 5- 1> 국민연금 장기재정전망(2007년 연금법 개정 이전, 2006년 ‘공무원연금발전위’가정 채택)	169
<표 5- 2> 국민연금 장기재정전망(2007년 연금법 개정 이후, ‘공무원연금발전위’ 가정 채택)	170
<표 5- 3> 65세 이상 총인구대비 국민연금 수급자 수 증가추이	175
<표 5- 4> 65세 이상 인구대비 국민연금 수급자 수 증가추이 (유족연금 포함)	176
<표 5- 5> 기초노령연금제도 도입에 따른 수급자 및 소요재원 장기전망	178
<표 5- 6> 소득수준 및 가입기간별 국민연금 수급액 전망	180
<표 5- 7> 65세 이상 노인 100%에게 적용(2008년부터 A값의 20% 지급)	183
<표 5- 8> 65세 이상 노인 100%에게 적용(2028년부터 A값의 20% 지급)	183
<표 5- 9> 65세 이상 노인 80%에게 적용(2008년부터 A값의 20% 지급)	184
<표 5-10> 65세 이상 노인 80%에게 적용(2028년부터 A값의 20% 지급)	184
<표 5-11> 소득비례연금(40년 가입시 20% 소득대체율) 도입시 소득 수준별 예상 연금액	186

〈표 5-12〉	조세방식 기초연금(20%)과 소득비례연금(40년 가입 시 20% 소득대체율) 도입 시 소득 수준별 예상 연금액	188
〈표 5-13〉	국민연금의 표준소득월액 등급 유지시 소득등급별 수익비	191
〈표 5-14〉	표준소득월액 등급 변경(최고등급을 480만원으로 인상)시 소득등급별 수익비	192
〈표 5-15〉	국민연금 급여산식 중 소득재분배 비중을 하향 조정할 경우의 소득 수준별 예상 연금액	195
〈표 5-16〉	국민연금 급여산식의 소득재분배 비중 하향 조정시 소득 수준별 예상 수익비 변화	196
〈표 5-17〉	표준소득월액이 최저생계비 이하인 등급(12등급 이하)에 보험료 50%를 국고로 지원할 경우의 예상 소요액	198
〈표 6- 1〉	재정수지전망(보험료 9%, 급여대체율 : 50%('08년) ⇒ 40%('28))	206
〈표 6- 2〉	국민연금의 재정 구조 현황	207
〈표 6- 3〉	수익률 및 투자 현황	210
〈표 7- 1〉	정부부문의 일본, 미국, 영국의 금융자산 잔액 구성비 (정부, 1998)	255
〈표 7- 2〉	개인부문의 주요선진국의 금융자산잔액구성비(개인, 1998)	255
〈표 7- 3〉	적립형 연금제도와 자본시장과의 관계 (1998)	256

그림목차

[그림 1- 1]	사회예산의 부문별 지출추이: 2004~2011년	24
[그림 1- 2]	사회예산 비중 및 증가율 추이: 2004~2011년	24
[그림 1- 3]	부처별·회계별 재정규모와 비중: 2007년	29
[그림 2- 1]	프로그램논리 모형	77
[그림 3- 1]	주요 재정지표의 추이(대 GDP 비율) : 1997~2006년	88
[그림 3- 2]	소득수준과 국민부담률간의 회귀분석 결과: 횡단면분석	95
[그림 3- 3]	소득수준과 공공사회지출간의 회귀분석 결과: 횡단면분석	96
[그림 3- 4]	공공사회지출과 국민부담률간의 회귀분석 결과: 횡단면분석	98
[그림 3- 5]	고령화율과 공공사회지출간의 회귀분석 결과: 횡단면분석	99
[그림 3- 6]	소득수준과 고령화수준간의 회귀분석 결과: 횡단면분석	100
[그림 4- 1]	총사회복지지출 중 공공부문이 높은 국가(2003)	124
[그림 4- 2]	총사회복지지출 중 민간부문이 높은 국가(2003)	125
[그림 4- 3]	총민간사회복지지출 추이(1990~2003)	126
[그림 4- 4]	최근 13년(1990~2003)간 공적연금지출 수준비교: 국가별	127
[그림 4- 5]	최근 13년(1990~2003)간 의료 및 장기요양 지출수준 비교: 노인 및 장애인 서비스별, 국가별	128
[그림 4- 6]	총(공공)사회복지지출 중 현금 및 현물급여 비교: OECD국가 평균	129
[그림 4- 7]	총(공공)사회복지지출 추이(1980~2003) : 대부분 국가에서 증가	130
[그림 4- 8]	(공공법정)사회복지지출 추이 : 스웨덴과 네덜란드 감소	132
[그림 4- 9]	사회급여 수급자 추이: 사이클형 상승국가	133

[그림 4-10]	사회급여 수급자 추이: 꾸준한 상승국가	134
[그림 4-11]	사회급여 수급자 추이: 축소·조정국가	134
[그림 4-12]	사회급여소득에 대한 직접세 수준(2003) : OECD평균등과 비교	136
[그림 4-13]	사회급여소득에 부과된 직접세 부담수준 비교(2003)	138
[그림 4-14]	사회급여소득에 부과된 간접세의 수준비교(2003): 공공·민간급여별, 국가별	140
[그림 4-15]	사회적 목적의 조세감면수준 비교(2003): 국가별	142
[그림 4-16]	순사회복지지출 수준의 비교(2003): 국가별	143
[그림 4-17]	노령부양비의 현재(2000년)와 미래(2050년) 비교	145
[그림 4-18]	가족급여에 대한 재정지원 유형별 수준비교(2003): 국가별	150
[그림 4-19]	유아(0~6세)서비스에 대한 공공지출수준 비교	153
[그림 4-20]	취학전 공공 및 민간교육지출 수준비교	154
[그림 4-21]	조기교육서비스에 투자를 강화하는 스웨덴	155
[그림 4-22]	여성의 경제활동참가율이 높은 주요 OECD국가 : 연령대별	156
[그림 4-23]	여성의 경제활동참가율이 낮은 주요 OECD국가 : 연령대별	157
[그림 4-23]	여성의 경제활동참가율이 낮은 주요 OECD국가 : 연령대별	160
[그림 5- 1]	국민연금 사각지대 개념 정의	172
[그림 5- 2]	65세 이상 총인구 대비 공적연금 사각지대 현황('05년말 현재)	173
[그림 6- 1]	국민연금기금 장기전망	206
[그림 6- 2]	기금운용수익률과 거시지표	208
[그림 6- 3]	금융부문 자산별 투자 현황	209
[그림 6- 4]	해외투자 및 위탁운용 현황	209
[그림 6- 5]	중기 자산배분 계획	211
[그림 6- 6]	기금운용위원회의 구조	226
[그림 6- 7]	투자전문회사의 구조	229

[그림 6- 8]	기금운용 Governance	229
[그림 7- 1]	국민연금재정 추계	237
[그림 7- 2]	보험료대비 운용수익 비율 추이	239
[그림 7- 3]	국민연금기금 부문별 운용수익율 추이	240
[그림 7- 4]	정부, 기업, 개인 부문별 금융자산 비중의 추이	241
[그림 7- 5]	개인부문 금융자산 구성비의 추이	242
[그림 7- 6]	정부부문 금융자산 구성비의 추이	243
[그림 7- 7]	국민연금기금 자산 구성비	244

제1장 사회예산의 현안과 정책과제

박인화

I. 서론

사회보장에 관한 국민의 권리와 국가의 책임에 따른 정책수행을 지원하기 위한 사회예산은 2000년대 들어 그 규모가 크게 늘어나면서 재정에서 차지하는 비중이 커지고 있다. 이는 경제·사회 및 인구학적 여건변화에 따라 국정운영의 패러다임이 전환되면서, 종래의 시혜적·잔여적 복지정책에서 벗어나, 국민의 기본권으로서 최저생활보장, 사회안전망 확충 및 인적·사회적 자본에 대한 사회투자가 지속적으로 강화되고 있기 때문이다.

2007년도 사회예산¹⁾은 일반회계, 특별회계 및 기금사업비를 합하여 총 61조 3,848억원 규모로 운용된다. 이는 전년보다 9.6% 증가한 것으로, 국정의 어느 분야보다도 빠르게 늘어나고 있다. 2007년 현재 정부 총지출에서 사회복지분야 및 보건분야 지출이 차지하는 비중은 25.7%이다. 사회예산 중 사회복지분야는 56조 956억원이며, 국민기초생활보장, 노인·장애인 등 취약계층지원, 보육, 국가보훈, 고용정책지원, 실업 및 산재급여, 공적연금급여 및 국민임대주택 건설 부문에 소요된다. 보건분야는 5조 2,891억원이며, 보건의료사업, 건강보험지원 및 식품의약품안전 부문에 지출된다. 정부의 디지털예산회계시스템 상 2개 분야 12개 부문에 걸친 사회복지 및 보건분야 재정운용에는 보건복지부 등 6개 중앙부처의 전체 예산과 기금, 그리고 행정자치부 등 5개 중앙부처의 해당 기금과 예산 일부가

1) 본고에서 '사회예산'이라 함은 정부 재정통계인 디지털예산회계시스템 상의 중앙정부 소관 '사회복지분야' 및 '보건분야' 재정을 합한 것을 말하며, 상세한 정의는 제II절을 참조한다.

포함된다.

앞으로 저출산 및 인구고령화 현상이 심화되고, 소득보장·의료보장 등 사회보장의 각 영역에서 생애주기별로 다양한 복지욕구가 분출되며, 제도적 틀을 완비한 사회보험제도가 점점 성숙해가면, 사회예산분야의 재정지출은 꾸준히 증가할 것으로 예상된다. 그러나 1990년대 후반부터 동 재정지출이 지속적으로 증가해 왔음을 고려할 때, 필요한 사업의 확대를 위한 관심 못지않게 효율적이며 효과적인 사업수행에 정책의 우선순위를 두어야 할 것이다. 국민의 입장에서는 생애를 통하여 예상치 못한 위험에 처했을 때 필요한 서비스를 정부로부터 제공받아야 하며, 정부는 이러한 요구에 대응할 수 있는 정책을 입안하고 수행해야 할 것이다. 이를 위한 재정사업에서는 부처간·사업내용 간에 중복, 비효율 및 낭비적 요소가 없는지, 그리고 공급의 사각지대는 없는지를 점검하여, 효율적인 재정지출이 되도록 정책을 정비하고 개선방안을 도출해 나가는 것이 중요한 과제가 되었다고 볼 수 있다.

이러한 관점에서 본 연구는 2007년 현재 60조원을 상회하면서 빠른 속도로 증가하는 사회예산의 운용을 둘러싼 현안을 점검하고, 당면문제의 개선 뿐 아니라 저출산·고령사회의 도래에 선제적으로 대응해 나가기 위한 정책대안을 모색한다. 본 연구는 먼저, 2007년도 사회예산의 현황과 2004~2011년간의 지출추이를 살펴본 후(제Ⅱ절), 부처별·회계별·지출의 무별·보장유형별로 사회예산의 지출구조와 특성을 분석하며(제Ⅲ절), 이에 토대를 두고 사회예산의 운용 및 정책수행과 관련된 현안과 쟁점과제를 실증적으로 분석(제Ⅳ절)한다. 특히 본 연구는 사회예산 영역의 주요 사업에 대해 예산 편성, 심의, 집행 및 결산에 이르는 일련의 과정에서 제기되는 문제점을 점검함으로써, 향후 저출산 고령사회에서 증가하는 복지 재정지출을 효율적으로 운용해 나가기 위하여 재정 제도적으로 개선되어야 할 사항과 정책부문별로 내실과 성과를 기하기 위한 방안을 모색한다.

II. 사회예산의 현황과 추이

1. 사회예산의 정의

정부는 「국가재정법」의 출범과 더불어 2007년부터 프로그램예산제도를 적용하는 새로운 디지털예산회계시스템에 따라 예산과 기금운용계획을 편성하였다. 그간 나라살림은 1961년 제정된 「예산회계법」 체제 하에서 ‘장-관-항-세항’의 분류체계에 따라 예산사업 중심으로 운용되어, 기금사업을 포함하는 국가재정을 한 눈에 파악하기 어려웠다. 그러나 2007년부터는 ‘분야-부문-프로그램-단위사업’ 방식으로 재정사업을 분류하여, 동일기능의 예산 및 기금사업이 투명하게 파악되도록 하는 방향으로 개선되었다. 본고에서는 사회예산의 구조와 현안을 논의하기에 앞서, 현행 디지털예산회계시스템에 근거를 두고 ‘사회예산’의 개념과 지출기준을 정의한다.

첫째, <표 1-1>에 제시된 정부의 기능별 세출예산 및 기금운용계획에 적용되는 16개 분야²⁾를 살펴보면, 본서의 명칭인 ‘사회예산’은 ‘사회복지’ 및 ‘보건’으로 분류되는 2개 분야 12개 부문에 속한 프로그램의 예산과 기금사업비로 간주하는 것이 타당하다고 본다. 왜냐하면 정부는 「나라살림」과 「국가재정운용계획」을 통하여, 이 두 분야 재정을 공식적으로 ‘사회복지·보건분야’ 재정이라 하며, 다른 용어로는 ‘복지재정’ 또는 ‘복지재정지출’이라 칭하기 때문이다.³⁾

2) 기획예산처, 「2007 나라살림: 2007년 예산」, 2007.

3) 이 기준에 따르면, 2007년도 사회예산은 61조 3,848억원 규모이며, 총 11개 부처가 관련된다(대한민국정부, 「2007~2011년 국가재정운용계획」, 2007).

<표 1-1> 프로그램예산제도에 의한 기능별 재정부류

프로그램 예산체계(디지털예산회계시스템): 분야(16개)-부문-프로그램-단위사업-세부사업-목(23개)-세목(90개)			
사회복지 분야(080)	보건 분야(090)	14개 타 분야(010~160)	
기초생활보장(081) 취약계층지원(082) 공적연금(083) 보육·가족 및 여성(084) 노인·청소년(085) 노동(086) 보훈(087) 주택(088) 사회복지일반(089)	보건의료(091) 건강보험(092) 식품의약품안전 (093)	일반공공행정(010) 공공질서 및 안전(020) 통일·외교(030) 국방(040) 교육(050) 문화 및 관광(060) 환경보호(070)	농림해양수산(100) 산업·중소기업(110) 수송 및 교통(120) 통신(130) 국토 및 지역개발(140) 과학기술(150) 예비비(160)
총 9개 부문	총 3개 부문		

주: 괄호 내는 분류번호임.

자료: 기획예산처, 「2007 나라살림: 2007년 예산」, 2007.

다만 정부의 ‘사회복지·보건분야’ 재정 중 22.8%를 차지하는 13조 9,664억원의 주택부문재정은 2006년에 처음으로 동 분야에 포함되었다. 정부는 ‘주거(housing) 관련 정책영역⁴⁾을 국제적 기준에 비해 광범위하게 설정하여 국민임대주택 관련 출자·용자지원을 모두 사회복지분야 재정으로 분류하였는데, 이의 적정여부에 대해서는 논란이 제기된 바 있다.⁵⁾ 주택부문을 사회복지분야에 포함하여 일시에 복지재정 비중은 높아졌지만,⁶⁾ 국제적 기준의 부합여부 및 재정통계의 일관성에 대해서는 정부의 책임 있는 설명이 필요하다고 본다. 이러한 문제로 인하여, 본고는 사회예산의 구조 및 부문별 특성분석에서 주택부문을 포함하는 것이 오히려 타 부문의 재원배분 특성을 왜곡시킬 우려가 있는 경우에는 이를 사회예산에서

4) OECD의 사회지출(social expenditure)에서 규정하는 9개 정책영역 중 하나인 주거(housing)를 말한다(OECD, Social Expenditure Database, 2006).

5) 국회예산결산특별위원회 전체회의에서도 이에 대한 부적절성이 지적된 바 있다(2006).

6) [그림 1-2]를 참조한다.

제외한다.

둘째, ‘예산’이라는 용어와 재정규모에 관한 정의이다. 『국가재정법』이 제정되면서 정부의 『예산개요』에서는 종래의 예산이란 용어 대신, 조세수입을 재원으로 하는 예산과 부담금 등을 재원으로 하는 기금을 합하여, 이를 재정이라 칭하고 있다. 그러나 통상 ‘예산’이란 함은 재정에 관한 예정적 계획서를 말하며, 정부가 국회에 바라는 승인요구서라고 할 수 있다. 그리고 『헌법』과 『국회법』에서도 예산이란 용어를 널리 사용하고 있으므로, 이를 재정과 동일한 의미로 사용해도 무방하다고 본다. 따라서 본고에서는 정부의 ‘사회복지·보건분야’ 재정을 본서의 제목과 일관되게 ‘사회예산’이라 칭하며, 이를 ‘사회재정’, ‘복지재정’ 또는 ‘복지재정지출’ 등의 용어와 동일하게 사용한다.

정부의 재정규모 통계에 대해서는 ‘총지출’ 규모를 사용하되, 분석에 포함된 각 부처별 재정규모 통계는 ‘예산⁷⁾과 기금사업비⁸⁾의 합계’를 사용한다. <표 1-2>에서와 같이 총지출 규모는 예산과 기금의 지출에서 경상지출, 자본지출 및 용가지출의 합계로 정의되며, 2005년부터 국가재정운용계획 수립 시 재정규모통계로 공식 사용되고 있다. 총지출은 국민의 입장에서 느끼는 정부의 순수한 지출규모를 뜻하며, 용자수입을 차감하지 않아 ‘통합재정’보다 규모가 크다. 정부 총지출과 분야별 재정통계는 ‘국가재정운용계획’이 수립된 전년도인 2004년부터, 그리고 프로그램 예산제도에 의한 부처별 단위사업 정보는 2007년부터 자료가 가능하다.

7) 일반회계와 특별회계의 합계이다.

8) 기금운영비는 포함하며, 여유자금 운용은 제외한다.

〈표 1-2〉 예산규모를 나타내는 지표

지표	2007년 규모	포괄범위
일반회계	156.5조원	-조세수입을 주된 재원으로 운영되는 일반적인 정부재정활동 포함
예산순계	176.8조원	-일반회계 + 특별회계 -국회 심의 대상인 회계 총계에서 회계 간 거래 제외
통합재정규모	211.7조원	-경상지출 + 자본지출 + 순융자 -예산, 기금 등 정부의 지출규모에서 채무상환 등을 차감한 순수한 재정활동 규모(국제적 통용 지표)
총지출	237.1조원	-경상지출 + 자본지출 + 융자지출 -국민의 입장에서 느끼는 정부의 순수한 지출규모를 뜻하며, 재정운용계획 수립시 재정규모통계로 공식 사용

자료: 기획예산처, 「2007 나라살림: 2007년 예산개요」, 2007.

2. 사회예산의 현황

정부재정에서 2개 분야 12개 부문으로 구성되는 사회예산⁹⁾은 <표 1-3>에서 보는 바와 같이 2007년 현재 총 61조 3,848억원 규모이다. 동 재정지출을 수반하는 정책수행은 보건복지부, 노동부, 국가보훈처, 행정자치부 등 10개 중앙부처¹⁰⁾에서 이루어지며, 일반회계, 4개 특별회계 및 16개 기금(6개 사회보험성기금, 10개 사업성기금)이 관련된다. 재원종류에 따라 보면, 예산 16조 8,144억원, 기금 44조 5,704억원으로, 각각 27.4% 및 72.6%의 배분을 가진다. 기금사업비 비중이 큰 것은 사회예산에서 사회보험성기금과 국민주택기금의 사업비지출¹¹⁾이 70.6%를 차지하기 때문이다.

9) 이하 본문에서는 이를 '사회재정' 또는 '복지재정'이라는 용어와 같이 사용한다.

10) 총 11개 부처 재정이 관련되지만, 계정성기금인 복권기금 사업비를 소관부처에 배분하는 역할을 하는 복권위원회는 제외한다. 10개 중앙부처 중 6개 부처는 전체사업이 해당되며, 4개 부처는 복지분야 사업만 해당된다.

11) 2007년 기준으로 사회보험성기금 사업비 29조 5,843억원, 국민주택기금 사업비 13조 7,650억원 총 43조 3,495억원이다.

〈표 1-3〉 사회복지분야 및 보건분야 재정규모: 2004~2011년

(단위: 억원, %)

	2004	2005	2006	2007	2008	2009	2010	2011	연평균 증가율
정부 총지출(A, 조원)	196.2	208.7	224.1	238.4	257.3	274.1	292.1	311.2	6.8
[사회복지·보건분야: B]¹⁾	323,610	378,887	560,261	613,848	675,403	746,616	818,732	888,591	15.5
정부총지출대비 비중(B/A)	16.5	18.2	25.0	25.7	26.2	27.2	28.0	28.6	-
예 산	128,688	146,729	145,027	168,144	203,333	231,626	265,229	298,577	12.8
기 금	194,922	232,158	415,235	445,704	472,070	514,990	553,503	590,014	17.1
[사회복지분야: C]	280,035	328,626	505,153	560,956	615,238	679,872	744,708	809,391	16.4
정부총지출대비 비중(C/A)	14.3	15.7	22.5	23.5	23.9	24.8	25.5	26.0	-
기초생활보장	38,306	46,225	53,438	65,831	68,512	72,436	86,393	101,203	14.9
취약계층 지원 ²⁾	8,671	11,685	14,634	19,329	34,764	47,210	52,359	59,626	31.7
보육·가족 및 여성	4,556	6,786	9,426	12,173	15,678	18,241	21,679	24,783	27.4
국가보훈	23,087	25,006	26,985	29,710	31,288	33,489	35,874	37,764	7.3
노동	65,657	78,341	93,186	104,294	105,457	109,840	116,322	123,055	9.4
공적연금	139,758	160,582	172,025	189,955	214,285	250,037	276,196	305,142	11.8
주택 ³⁾	(109,899)	(116,821)	135,459	139,664	145,255	148,618	155,885	157,818	5.3
[보건분야: D]	43,575	50,261	55,108	52,891	60,166	66,744	74,025	79,199	8.9
정부총지출대비 비중(D/A)	2.2	2.4	2.5	2.2	2.3	2.4	2.5	2.5	-
보건의료	4,641	8,686	10,605	9,888	12,268	13,826	14,684	14,933	18.2
건강보험 지원	37,842	40,375	42,962	41,350	46,107	50,995	57,282	62,104	7.3
식품의약품안전	1,092	1,200	1,541	1,654	1,791	1,922	2,058	2,163	10.3
[사회복지·보건분야 재정 비교]									
정부통계(2006년부터 주택포함)	323,610	378,887	560,261	613,848	675,403	746,616	818,732	888,591	15.5
주택 모두 포함시	433,509	495,708	560,261	613,848	675,403	746,616	818,732	888,591	10.8
주택 모두 제외시	323,610	378,887	424,802	474,184	530,148	597,998	662,847	730,773	12.3

주: 1) 2004~2007년은 각년도 「나라살림」의 분야별 투자계획(예산)이며, 2008년 이후는 「2007~2011년 국가재정운용계획」에 따른 전망치임.

2) 국가재정운용계획 상의 3개 부문(취약계층지원, 노인·청소년, 사회복지일반) 합산.

3) 2006년도 재정계획부터 과거 SOC분야에 속하였던 주택이 사회복지분야에 포함되었으며, 이를 그대로 반영한 2004~2011년간 동 분야 재정의 연평균증가율은 16.4%임. 그러나 통계의 일관성을 위해 각년도에 주택을 모두 포함하면 11.0%, 모두 포함하지 않으면 12.8%로 차이가 있음.

자료: 1. 기획예산처, 「나라살림」, 각년도.

2. 대한민국정부, 「국가재정운용계획」, 각년도.

분야별로는 사회복지분야와 보건분야가 각각 91.4% 및 8.6%를 차지한다. 보건분야 지출비중이 매우 낮은 것은 2007년 기준으로 3조 5,771억원에 이르는 의료급여예산이 기초생활보장부문에 속하여 사회복지분야로 분류되며, 연간 지출규모가 25조원을 상회하는 건강보험재정이 국민연금, 고용보험 등의 타 사회보험재정과는 달리 정부재정의 범주에 속하지 않기 때문이다.¹²⁾

사회예산의 부문별 지출은 공적연금이 18조 9,955억원(30.9%)으로 가장 규모가 크며, 다음은 주택 13조 9,664억원(22.8%), 노동 10조 4,294억원(17.0%), 국민기초생활보장 6조 5,831억원(10.7%), 건강보험지원 4조 1,350억원(6.7%), 국가보훈 2조 9,710억원(4.8%), 노인·취약계층·사회복지일반 1조 9,329억원(3.1%), 보육·가족 및 여성 1조 2,173억원(2.0%) 등이다.

2004~2011년 기간 중 연평균 증가율을 지출부문별로 보면, 가장 증가율이 높은 부문은 취약계층지원 등으로 31.7%이다. 이는 기초노령연금의 도입으로 2008년 이후 동 부문 지출이 급격하게 늘어나기 때문이다. 다음은 육아에 대한 사회적 책임과 관련하여, 보육부문에서 연평균 27.4%의 지출증가가 예상된다. 보건의료부문은 매년 18.2%씩 증가할 것으로 예상되는데, 이는 2008년 노인장기요양보험제도의 도입과 관련하여 노인요양시설의 확충이 요구되기 때문이다. 기초생활보장부문은 매년 14.9%씩 증가할 전망이다, 이는 주로 의료급여비의 급속한 증가에 기인한다. 국민연금·공무원연금·군인연금·사학연금 급여비를 포함하는 공적연금부문은 11.8%의 증가율이 예상된다. 공적연금 가입자의 93%를 포괄하는 국민연금에서 2008년부터 20년 가입의 완전노령연금수급자가 발생하면, 연금급여 지출은 지속적으로 증가할 전망이다.

12) 전체 건강보험 재정지출의 약 15%에 이르는 정부의 건강보험가입자 지원액(2007년 3조 7,281억원)만 「보건분야-건강보험부문」 재정에 포함된다(박인화, 「의료보장부문 재정분석」, 「2008년도 예산안 분석 III」, 국회예산정책처, 2007).

3. 사회예산의 추이

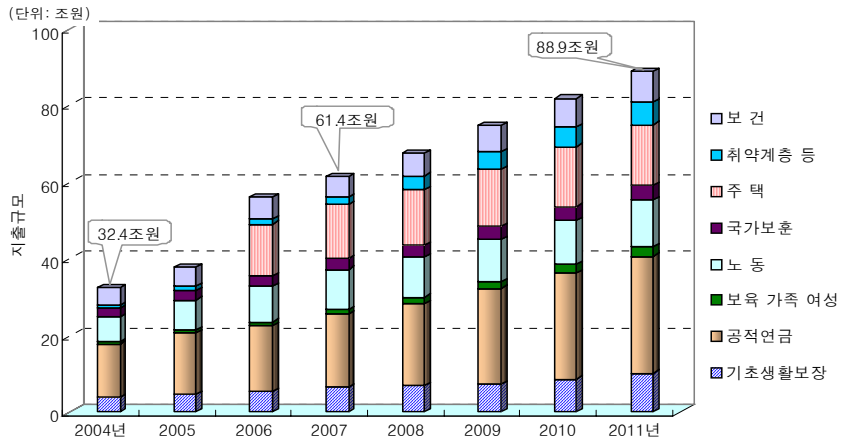
본고에서 정의하는 재정통계가 이용 가능한 2004년부터 2011년¹³⁾에 이르기까지 8년간의 사회예산 추이와 분야별·부문별 재정지출은 <표1-3> 및 [그림 1-1]과 같다.¹⁴⁾ 사회예산의 지출추이에 의하면 첫째, 동 지출은 2004년 32조 3,610억원에서 2007년 61조 3,848억원, 그리고 2011년에는 88조 8,591억원 규모로 증가할 전망이다. 정부 총지출에서 사회예산이 차지하는 비중은 2004년 16.5%에서 2011년에는 28.6%로 늘어나게 된다. 그런데 [그림 1-1]과 [그림 1-2]에서 볼 수 있듯이 사회예산의 규모와 비중은 2006년에 크게 증가¹⁵⁾하여 정부 총지출의 1/4에 이르게 되는데, 이는 동년 기준으로 13조 5,459억원의 '주택부문' 재정이 기존의 SOC분야에서 사회복지분야로 변경된데 주로 기인한다.

13) 동년은 정부가 2008년도 예산안과 함께 국회에 제출한 '국가재정운용계획'의 최종년도이다.

14) 2004~2007년간은 예산(기금운용계획 포함)을 기준으로 하며, 2008~2011년간은 정부의 중기재정계획에 의한 전망치를 기준으로 한다.

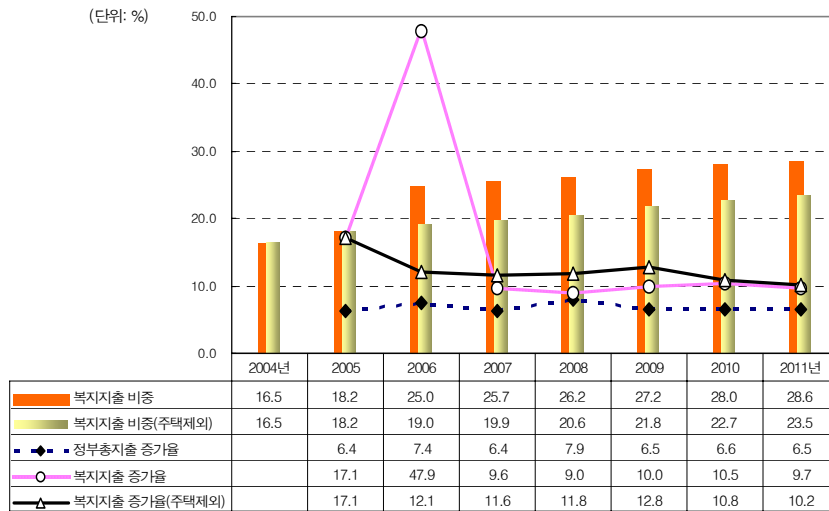
15) 규모는 전년대비 47.9% 증가하며, 정부 총지출 대비 비중은 전년대비 6.8%p 증가한다.

[그림 1-1] 사회예산의 부문별 지출추이: 2004~2011년



자료: 1. 기획예산처, 「나라살림」, 각년도.
 2. 대한민국정부, 「국가재정운용계획」, 각년도.

[그림 1-2] 사회예산 비중 및 증가율 추이: 2004~2011년



자료: 1. 기획예산처, 「나라살림」, 각년도.
 2. 대한민국정부, 「국가재정운용계획」, 각년도.

둘째, 2004~2011년간 사회예산의 연평균 증가율은 15.5%이다. 이는 같은 기간 중 6.8% 수준인 정부 총지출 증가율의 2.3배이다. 분야별로는 사회복지분야 16.4%, 보건분야 8.9%의 증가율을 기록한다. 사회예산 증가율이 총지출 증가율의 2배 이상인 것은 복지정책 수요의 증대 뿐 아니라, 주택부문을 포함시킨 것과 관련된다. 주택부문을 제외한 후 사회예산 증가율을 살펴보면, 2004~2011년간 연평균 12.3%로 주택부문 포함 시보다 3.2%p 낮다. [그림 1-2]에서 보듯이 주택을 제외한 사회예산의 증가율 추이는 연도에 따라 정부 총지출 증가율의 1.6~2.7배 수준을 나타내지만, 주택을 포함시켜 급등락하는 경우의 증가율 추이에 비하면 안정적이다. 그리고 2007년 이후는 주택제외 시 재정지출 증가율이 주택포함 시보다 약간 높은 수준으로 추정된다. 이는 주택부문을 포함시켜 복지재정규모가 일시에 커졌지만, 그 여파로 이후에는 오히려 증가율 하락현상이 나타나기 때문이다.

셋째, 재원종류별로 본 복지재정지출은 2004년의 경우 예산 12조 8,688억원, 기금 19조 4,922억원으로, 약 '4:6' 정도이다. 그러나 2011년에는 예산 29조 8,577억원, 기금 59조 14억원으로, 약 '3:7' 정도로 바뀌면서 기금사업비 비중이 늘어날 것으로 예상된다. 특히 2004~2011년간 연평균 증가율을 보면 기금의 경우 17.1%로 예산증가율에 비해 4.3%p나 높다. 그러나 국민주택기금이 포함된 주택부문을 제외하면, <표 1-4>와 같이 예산 증가율이 기금증가율보다 0.5%p 높아, 향후 중기재정계획기간 중 복지정책이 확대되고 저출산·고령화가 진전될수록 오히려 예산부담이 커질 수 있음을 시사한다. 이러한 추세는 최근 복지지출이 증가하는 과정에서 기초노령연금 및 노인장기요양보험 등 새로운 제도의 도입에 따른 예산부담 뿐 아니라, 보육·보훈부문 예산에서 수급자격 확대 및 급여액 인상에 따른 지출이 크게 늘어나고 있음에서 잘 나타난다.

〈표 1-4〉 사회복지 및 보건분야 재정규모 및 증가율 비교: 2004~2011년
(단위: 억원, %)

	2004	2005	2006	2007	2008	2009	2010	2011	연평균 증가율
정부 총 지출(A, 조원)	196.2	208.7	224.1	238.4	257.3	274.1	292.1	311.2	6.8
예 산	137.3	147.5	153.7	165.5	182.8	194.9	208.5	223.0	7.2
기 금	59.0	61.2	70.4	72.9	75.5	79.2	83.5	88.2	5.9
[사회복지·보건분야]B	323,610	378,887	560,261	613,848	675,403	746,616	818,732	888,591	15.5
총지출대비 비중(B/A)	16.5	18.2	25.0	25.7	26.2	27.2	28.0	28.6	-
예 산	128,688	146,729	145,027	168,144	203,333	231,626	265,229	298,577	12.8
기 금	194,922	232,158	415,235	445,704	472,070	514,990	553,503	590,014	17.1
[사회복지·보건분야]C (주택 제외)	323,610	378,887	424,802	474,184	530,148	597,998	662,847	730,773	12.3
총지출대비 비중(C/A)	16.5	18.2	19.0	19.9	20.6	21.8	22.7	23.5	-
예 산	128,688	146,729	134,126	166,130	201,164	229,290	262,713	295,867	12.6
기 금	194,922	232,158	290,677	308,054	328,984	368,708	400,134	434,906	12.1

주: 주택 제외시 사회복지·보건분야 재정의 예산규모 추정시, 2008년 이후의 자료가 미흡한 주택부문 예산에 대해서는 2007년 주택부문 예산을 기준으로 2007~2011년간 정부 전체 예산증가율(7.7%)을 적용하여 추정함.

자료: 1. 기획예산처, 「나라살림」, 각년도.
2. 대한민국정부, 「국가재정운용계획」, 각년도.

Ⅲ. 사회예산의 지출구조와 특성

1. 부처별·회계별 지출구조

11개 소관 부처별 지출규모를 합산한 사회예산 규모는 <표 1-5>에서와 같이 2007년도에 61조 7,672억원이다.¹⁶⁾ 주택부문을 제외하면, 사회예산은 총 47조 8,008억원 규모이다. 건설교통부를 제외한 10개 부처의 사회예산 운용현황을 살펴보면 첫째, [그림 1-3]에서 보는 바와 같이 보건복지부, 노

16) 이는 총지출 기준의 사회예산을 약 3,800억원 초과하는데, 정부간 거래 등 총지출 기준 시에는 제외되는 예산과목 등에 기인한다.

동부, 행정자치부, 국가보훈처 및 교육인적자원부가 재정규모 상 상위 5개 부처이며, 이 외 국방부, 여성가족부, 복권위원회, 식품의약품안전청 및 청소년위원회의 순이다. 2007년 현재 총 19조 2,409억원을 운용하는 보건복지부가 전체 사회재정에서 차지하는 비중은 40.3%이며, 이어서 10조 6,514억원을 운용하는 노동부가 22.3%, 그리고 8조 6,050억원의 공무원연금을 운용하는 행정자치부가 18.0%를 차지한다.

둘째, 회계별로 보면 사회예산에서는 기금을 통한 재정운용이 국정의 다른 영역에 비해 높다는 특성을 띤다. 정부 총지출의 경우 2007년 기준 시 기금사업 비중은 30.7% 수준¹⁷⁾이지만, 사회예산에서는 동 비중이 64.7%로 2배 이상 높다. 이는 연금급여, 실업급여 및 산재급여가 6종의 사회보험성기금을 통하여 운용되기 때문인데, 사회보험성기금 사업비는 총 28조 887억원으로, 기금사업비의 90.8%를 차지한다. 게다가 6종의 사회보험성기금을 통하여 운용되는 여유자금¹⁸⁾은 총 72조 350억원¹⁹⁾에 이르러, 기금사업비의 2.6배 규모이다.

17) 2007년도 본예산 기준시, 정부 총지출은 예산 164.2조원, 기금 72.8조원으로 총 237.1조원이다.

18) 누적적립금과는 다르다.

19) 국민연금 57조 6,907억원, 공무원연금 2조 305억원, 사학연금 4조 2,504억원, 군인연금 2,172억원, 고용보험기금 5조 8,395억원, 산재보험기금 2조 67억원이다.

<표 1-5> 부처별·회계별 사회예산 구조: 2007년

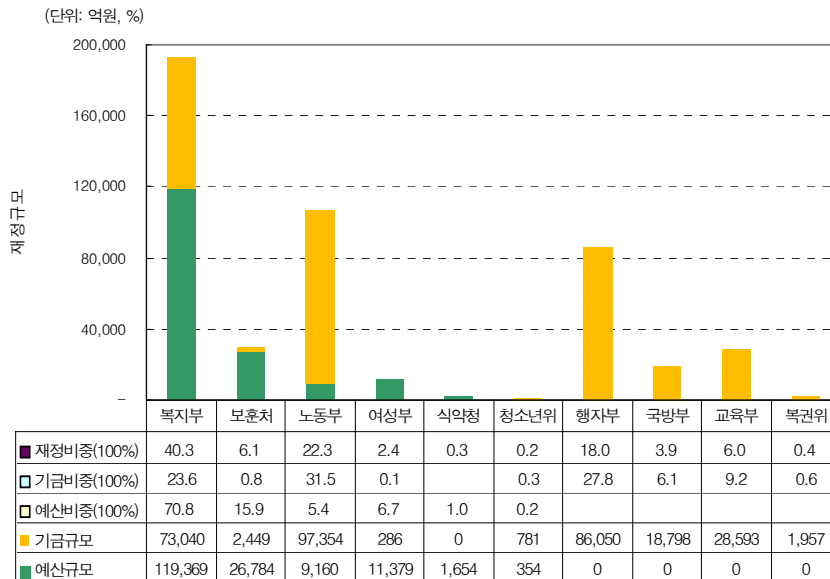
(단위: 억원, %)

소관부처	분야 및 부문	예산		기금	합계
		일반회계	특별회계		
보건복지부	• 사회복지: 기초생활보장, 취약계층, 노인·청소년, 보육·가족·여성, 공적연금, 복지일반 • 보건: 보건의료, 건강보험지원	115,292	4,076	국민연금기금* 56,465 국민건강증진기금 16,044 응급의료기금 531	192,409
식품의약품안전청	• 보건: 식품의약품안전	1,654	-	-	1,654
노동부	• 사회복지: 노동	8,546	614	고용보험기금* 47,083 산재보험기금* 43,898 근로자복지진흥기금 1,500 임금채권보장기금 2,263 장축기금 2,610	106,514
여성가족부	• 사회복지: 보육가족여성	11,379	-	여성발전기금 286	11,665
국가보훈처	• 사회복지: 보훈	26,784	-	보훈기금 2,449	29,233
청소년위원회	• 사회복지: 노인·청소년	354	-	청소년육성기금 781	1,135
행정자치부	• 사회복지: 공적연금	-	-	공무원연금* 86,050	86,050
국방부	• 사회복지: 공적연금	-	-	군인연금기금* 18,798	18,798
교육인적자원부	• 사회복지: 공적연금	-	-	사학연금기금* 28,593	28,593
총리실 복권위원회	• 사회복지: 취약계층, 보훈, 복지일반	-	-	복권기금 1,957	1,957
건설교통부	• 사회복지: 주택	2,014	-	국민주택기금 137,650	139,664
합계 I	6개부처(전체), 3개부처(연금), 1개위원회(복지), 1개부처(주택)	일반회계 166,023	특별회계(4개) 4,690	사회보험성기금(6개) 280,887	617,672
	총 11개부처 (2개분야, 12개부문)	예산 170,714		사업성기금(10개) 166,071	
				총 16개기금 446,958	
합계 II (주택 제외)	6개부처(전체), 3개부처(연금), 1개위원회(복지)	일반회계 164,009	특별회계(4개) 4,690	사회보험성기금(6개) 280,887	478,008
	총 10개부처 (2개분야, 11개부문)	예산 168,700		사업성기금(9개) 28,421	
		(35.3)		총 15개기금 309,308 (64.7)	

주: 1. 본 표는 부처별 예산 및 기금운용계획에 따른 것으로, 합계 I (61조 7,672억원)의 경우 <표 1-4>의 총지출 기준 합계(61조 3,848억원)를 3,824억원 초과함.
 2. 회계·기금의 약자는 농어촌구조개선특별회계, 국가균형발전특별회계, 에너지및자원사업특별회계, 책임운영기관특별회계, 산업재해보상및예방기금, 장애인고용촉진및직업재활기금을 말하며, * 표시는 사회보험성기금을 말함.
 3. 기금은 '사업비+기금운영비+정부내부지출 등'이며, '여유자금운용'은 제외.
 4. 복권기금은 사업비 중 「사회복지분야」(080) 지출액임.
 자료: 1) 기획예산처, 「2007 나라살림: 예산개요」, 2007.
 2) 대한민국정부, 「2007년도 기금운용계획」, 2007.

부처별로 기금사업비 운용현황을 보면, 고용보험과 산재보험을 관장하는 노동부가 31.5%를 차지하며, 이어서 행정자치부(공무원연금) 27.8%, 보건복지부(국민연금 등) 23.6%의 순이다. ‘예산’은 주로 공적부조와 사회복지서비스에 지출되며, 기초생활보장급여, 국가보훈급여금, 보육 등이 큰 비중을 차지한다. 부처별로 보면, 보건복지부(11조 9,369억원)가 전체 예산의 70.8%를 운용하며, 그 다음은 국가보훈처(2조 6,784억원)로 15.9%를 운용한다.

[그림 1-3] 부처별·회계별 재정규모와 비중: 2007년



주: 주택부문 제외.

자료: 1) 기획예산처, 「2007 나라살림: 예산개요」, 2007.
 2) 대한민국정부, 「2007년도 기금운용계획」, 2007.

2. 지출의무 여부별 지출구조

사회예산에 속한 사업을 법령에 의한 지출의무 규정여부에 따라 구분하여 부처별로 살펴보면 <표 1-6>과 같다. 법정지출이란 법령에 지급기준 등이 정해져 있으므로, 예산편성 시에 사업방식 변경을 통하여 사업의 양이나 단가를 조정하는 것이 현실적으로 어려운 공적부조, 연금급여 등의 경비를 말한다.²⁰⁾ 반면 재량지출은 재정당국이 투자의 우선순위에 따라 유연성 있게 재원을 배분할 수 있는 특성을 가지며, 투자사업비 및 경상적 경비 등을 포괄한다. 이러한 기준으로 재정사업을 분류하면, 2007년 현재 사회예산은 법정의무지출(mandatory spending, 이하 ‘의무지출’이라 한다)이 40조 3,750억원으로 84.5%를 차지하며, 재량지출(discretionary spending)은 7조 4,258억원으로 15.5% 수준이다.²¹⁾

현행 사회예산의 체계 상 의무지출에는 기초생활보장, 보훈급여금, 기초노령연금(구 경로연금),²²⁾ 장애연금, 건강보험지원, 공적연금급여, 실업급여, 산재급여, 보육사업 등이 포함된다. 재량지출에는 적극적 노동시장정책 수행을 위한 고용안정 및 직업능력개발, 일자리창출, 취약계층지원 및 보건의료의 영역에 속한 사업들이 부분적으로 포함된다. 부처별로는 보건복지부의 경우 88.6%의 재정사업이 의무적 지출의 성격을 띠며, 국가보훈처의 경우에도 그 비중이 86.1% 수준으로 매우 높다. 재원종류를 보면, 의무지출의 경우에는 기금의 비중이 약 65%로, 재량지출의 동 비중(약 61%)에 비해 4%p 높은 것으로 나타나는데, 이는 연금급여 등 사회보험급여지출에 기인한다.

20) OMB, *Circular No. A-11*, Washington, D.C: OMB, 2006; 기획예산처, 「2008년도 예산안 편성방향 및 국가재정운용계획 수립 추진 상황」, 제267회 국회(임시회) 제1차 예산결산특별위원회 제출자료, 2007.

21) 단위사업 또는 주요 세부사업 중심으로 분류하였다. 보다 세밀한 분류를 위해서는 모든 세세항에 대한 검토가 필요하며, 학계와 예산을 편성하는 정부, 그리고 입법·예산 심의를 관장하는 국회 간의 합의를 위한 후속연구도 필요하다.

22) 2008년부터는 새로 도입되는 기초노령연금이 기존의 경로연금을 대체한다.

〈표 1-6〉 부처별 의무지출 재정규모와 비중: 2007년

(단위: 억원, %)

	의무지출	재량지출	합 계
보건복지부	170,536 (88.6)	21,874 (11.4)	192,409 (100.0)
국가보훈처	25,156 (86.1)	4,077 (13.9)	29,233 (100.0)
노동부	63,969 (60.1)	42,543 (39.9)	106,514 (100.0)
여성가족부	10,435 (100.0)	1,230 -	11,666 (100.0)
식품의약품안전청	- -	1,654 (100.0)	1,654 (100.0)
청소년위원회	- -	1,135 (100.0)	1,135 (100.0)
행정자치부	86,050 (100.0)	- -	86,050 (100.0)
국방부	18,798 (100.0)	- -	18,798 (100.0)
교육인적자원부	28,593 (100.0)	- -	28,593 (100.0)
복권위원회	214 (10.9)	1,743 (89.1)	1,957 (100.0)
합 계	403,750 (84.5)	74,258 (15.5)	478,008 (100.0)

주: 단위사업 및 주요 세부사업을 기준으로 분류함.
 자료: 1) 기획예산처, 「2007 나라살림: 예산개요」, 2007.
 2) 보건복지부 외 소관부처, 「2007년도 기금운용계획」, 2007.
 3) 국회예산정책처, 「2008년도 예산안분석 I」, 2007.

전반적으로 볼 때, 사회예산에서는 의무지출 비중이 높아 재정운용이 상당히 편중되고 경직성을 띠게 됨을 알 수 있다. 이는 2007년의 경우, 기금을 제외한 정부예산사업에서 의무지출 비중이 66.7%임과 비교하면 잘 나타난다.²³⁾ 특히 보건복지부와 국가보훈처는 이러한 정도가 더욱 심각하여, 양 부처 모두 예산사업에서 의무지출이 차지하는 비중은 94%에 이른다. 정부는 2005년 이래 재정제도 개혁을 통하여, 톱다운방식(top-down)으로 부처별 지출한도(sectoral ceiling)를 설정하고 한도 내에서 자율적인 예산편성이 이루어지도록 하였지만, 의무지출 비중이 높은 부처는 예산자율편성의 여지가 거의 없어 제도개혁에 따른 순기능의 효과가 나타나기 어렵다. 뿐만 아니라, 지출규모가 큰 새로운 의무지출사업이 도입되면서, 부처소관의 재량지출 뿐 아니라 기존의 의무지출에 대해서도 대상이나 지원

23) 국회예산정책처, 「2008년도 예산안 분석 I」, 2007.

비중이 축소되는 경향까지 나타나고 있다.²⁴⁾

이러한 문제에 대해서는 먼저, 현행의 「국가재정법」을 개정하여 부처별 지출한도 설정 시 의무지출과 재량지출 한도를 별도 관리하는 방안을 고려할 수 있다고 본다. 더 나아가, 의무지출에 대해서는 예산과정을 통해서 보다는, 입법과정을 통하여 해당 법안과 기존의 제반 법률에 따른 의무지출의 재정효과에 대해 세입 및 세출예산의 예상규모를 점검(scorekeeping)하고 관리하는 제도적 장치²⁵⁾를 마련하는 방안이 효율적이라고 할 수 있다.

3. 보장유형별 지출구조

사회예산을 기능별 보장유형에 따라 크게 ‘소득보장’과 ‘의료보장’으로 양분하되, 공공서비스적 특성이 강조되거나 보장양상이 복합적인 사업은 이를 ‘사회서비스’로 분류하여 구조를 살펴보면 <표 1-7>과 같다.

이러한 시도는 어느 한 영역으로 보장유형을 귀속시키는 것이 모호한 경우도 있지만, 부처별·회계별·지출의무별로 복잡다기한 사회예산사업을 기능에 따라 상당수준 명료하게 파악하도록 하는 의의를 가진다. 이에 따르면, 사회예산은 대략 소득보장이 30조 927억원, 의료보장이 11조 2,442억원, 그리고 사회서비스가 6조 4,639억원으로, 각각 63.0%, 23.5% 및 13.5%의 배분을 갖는다. 재원종류를 보면, 소득보장은 기금이 80.8%를 차지하며, 의료보장은 예산이 70.5%를 차지한다. 보장유형과 지출의무 여부

24) 기초노령연금(2008년 국비 1조 5,948억원)이 도입되면서, 2008년도 예산에서는 보건복지부의 국민연금 관리운영비 지원이 공단관리운영비의 38%에서 수준에서 5%로 축소되어 전년 대비 1,181억원 감액됨으로써, 이 부담이 국민연금기금으로 전가된다. 그리고 의료급여 수급권자로 편성되었던 차상위계층 희귀난치성질환자는 2008년부터 건강보험으로 전환되는데, 이에 따라 건강보험재정은 약 2,800억원으로 추정되는 추가부담을 안게 된다(대한민국정부, 「2008년도 예산안: 보건복지부 소관」, 2007; 국회예산결산특별위원회, 「2008년도 예산안 및 기금운용계획 수정안」, 2007. 12. 28).

25) Allen Schick, 「The Federal Budget: Politics, Policy, Process」, The Brookings Institute, 2000.

를 연관하여 살펴보면, 소득보장은 거의 전적으로 의무지출이며, 의료보장도 80.2%가 의무지출에 속한다. 이와 대조적으로 사회서비스는 재량지출 비중이 80.4%이다.

<표 1-7> 보장유형별·회계별 사회예산 지출구조: 2007년

(단위: 억원, %)

	소득보장	사회서비스	의료보장	합 계
예 산	57,853 (19.2)	31,571 (48.8)	79,277 (70.5)	168,701 (35.3)
기 금	243,074 (80.8)	33,068 (51.2)	33,165 (29.5)	309,307 (64.7)
합 계	300,927 (100.0)	64,639 (100.0)	112,442 (100.0)	478,008 (100.0)
(%)	(63.0)	(13.5)	(23.5)	(100.0)

주: 사업비 중심이며, 유형별 분류는 주된 기능에 초점을 두고 아래 자료에 근거하여 작성.

자료: 1. 기획예산처, 「2007 나라살림: 예산개요」, 2007.

2. 기획예산처, 「2007 나라살림: 예산」, 2007.

3. 대한민국정부, 「2007년도 기금운용계획」, 2007.

전체 사회예산의 재원배분을 보면, <표 1-8>에서 보는 바와 같이 의무적인 소득보장이 63.0%(30조 927억원), 의무적인 의료보장이 18.9%(9조 179억원), 재량적인 사회서비스가 10.9%(5조 1,995억원)를 차지한다. 특히 재량적 사회서비스의 내용을 보면, 고용보험기금을 재원으로 하는 고용안정·직업능력개발사업비가 절반가량을 차지한다. 이러한 재정운용은 예산을 통하여 경제·사회적 여건변화에 따라 새로운 필요가 제기되는 재량사업을 수행하는데 상당한 제약이 있음을 시사하는 것이다.

〈표 1-8〉 보장유형별·지출의무별 사회예산 지출구조: 2007년

(단위: 억원, %)

	소득보장	사회서비스	의료보장	합 계
의무지출	300,927 (63.0)	12,644 (2.6)	90,179 (18.9)	403,750 (84.5)
재량지출	-	51,995 (10.9)	22,263 (4.6)	74,258 (15.5)
합 계	300,927 (63.0)	64,639 (13.5)	112,442 (23.5)	478,008 (100.0)

자료: 1. 기획예산처, 「2007 나라살림: 예산개요」, 2007.
 2. 기획예산처, 「2007 나라살림: 예산」, 2007.
 3. 대한민국정부, 「2007년도 기금운용계획」, 2007.
 4. 국회예산정책처, 「2008년도 예산안분석 I」, 2007.

보장유형, 재원종류 및 지출의무에 따라 사회예산을 구분하여 살펴본 바에 의하면 첫째, 소득보장의 안정성과 지속가능성을 확보하기 위해서는 기금으로 조달되는 공적연금의 재정 불균형을 개선해 나가는 것이 우선적 과제이며, 예산사업인 기초생활보장급여와 보훈급여금에 대해서는 급여의 적정성과 더불어 수급권자 선정 및 관리의 엄격함이 필요하다고 본다. 둘째, 의료보장 지출과 관련해서는 현행의 진료수가지불제도, 별반 관리되지 않는 의료이용, 건강보험료수입액에 연동된 정률지원방식의 재정지원부담 등이 지속되는 한, 고령화사회에서 빠르게 늘어나는 의료비로 인한 국고 부담이 상당히 가중될 것임을 시사 받게 된다. 셋째, 재량적 사회서비스사업의 거의 절반이 고용보험기금을 재원으로 이루어지고 있음은 사회예산 분야에서 조세를 재원으로 하는 예산운용의 경직성이 심화되었음을 반응한다고 볼 수 있다.

4. 자격급여 여부별 지출구조

사회예산의 운용을 “법률에 규정된 자격을 갖춘 공적부조 수급권자나 사회보험 가입자에 대한 급여지출(entitlement spending, 이하 ‘자격급여지출’이라 한다)인지, 또는 보편적인 사회서비스 관련 지출인지”의 여부에

따라 구분하여, 그 구조를 살펴보면 <표 1-9>와 같다. 먼저 사회보험과 관련된 지출을 보면, 4대 공적연금, 고용보험 및 산재보험을 포함하는 6개 사회보험성기금의 급여와 사업비가 2007년 기준으로 28조 887억원이며, 건강보험에 대한 재정지원 및 보험료법정부담금²⁶⁾이 4조 1,350억원으로, 총 32조 6,955억원 규모이며, 전체 사회예산에서 68.4%를 차지한다. 사회보험은 수익자부담원칙에 토대를 두는 만큼, 동 지출은 해당 사회보험제도에 가입한 피보험자 또는 부양대상자에게 제공된다. 물론 건강보험은 의료급여 수급권자를 제외한 97%의 국민을 포괄하며, 고용보험기금은 실업급여를 제외한 대부분의 사업에서 비가입자를 수혜대상으로 한다. 다음으로 사회예산의 23.3%를 차지하는 공적부조예산은 대개 소득이 최저생계비 이하인 자, 국가유공자 또는 장애인 등이 해당급여를 신청할 경우, 자격여부를 심사하여 수급권을 부여하는 의무적인 지출이다. 이에 따라 취약계층 또는 일반인을 대상으로 제공되는 보편적인 사회서비스나 보건 의료사업은 사회예산의 8.3%²⁷⁾에 불과한 것으로 추정된다.

26) 공무원 및 사립학교교직원에 대한 국가부담보험료이다.

27) 이 경우에도 보육 등의 서비스는 소득수준에 따른 자격여부가 관련된다.

〈표 1-9〉 자격급여 여부별 사회예산 지출구조: 2007년

(단위: 억원, %)

	공적부조 관련 급여	사회서비스(보건의료 포함)	사회보험 급여 및 지원	합 계
소득보장	기초생활급여(29,988) 경로연금(2,177), 장애수당등(3,410) 보훈급여금(20,903) 보훈복지법정지원(214)	체당금(임금채권보장: 1,843)	국민연금(급여, 운영지원: 57,840) 공무원연금(86,050) 군인연금(18,798), 사학연금(28,593) 고용보험급여(실업, 22,862) 산재보험급여(휴업, 장애등: 28,249)	
	56,692(11.9)	1,843(0.4)	242,392(50.7)	300,927(63.0)
사회서비스	보훈사업(5,099)	보육·가족·여성(12,117) 취약계층지원(5,455) 노인 청소년(2,839) 사회복지일반(2,726) 노동(고용정책, 10,347)	고용보험기금사업(고용정책, 26,056)	
	5,099(1.1)	33,484(7.0)	26,056(5.4)	64,639(13.5)
의료보장	의료급여(35,771) 보훈의료(3,231)	보건의료등(13,280) 식품의약품안전(1,654)	건강보험지원(41,350) 산재보험급여(요양: 9,828) 산재예방·공단사업(7,329)	
	39,002(8.2)	14,934(3.1)	58,507(12.2)	112,443(23.5)
합계	111,228(23.3)	39,826(8.3)	326,955(68.4)	478,008(100.0)

자료: 1) 기획예산처, 「2007 나라살림: 예산개요」, 2007.
2) 소관부처, 「2007년도 기금운용계획」, 2007.

이와 같이 재정운용에서 일정한 자격에 의해 수급권이 제공됨으로써 의무적으로 지출이 발생하는 자격급여의 비중이 높으면, 장기적으로 상당한 재정부담이 유발될 수 있다. 왜냐하면 이러한 지출은 재정의 하방경직성을 초래하는 지출이어서, 장기적으로 재정의 구조적 적자를 초래할 위험이 있기 때문이다. 그리고 이러한 재정운용구조로 인하여 복지지출이 빠른 속도로 늘어나더라도, 서민층이 체감하는 복지는 재정지출에 상응하지 않는 한계가 노정된다. 「기초노령연금법」 및 「노인장기요양보험법」의 제정 등 최근의 입법추세는 재정을 통한 의무적인 자격급여지출이 지속적으로 확대되는 방향으로 나아가고 있어서, 장기적으로 재정의 건전성을 확

보해 나가기 위해서는 자격급여의 확대와 신설을 둘러싼 세심한 관리와 노력이 필요하다고 본다.

IV. 사회예산의 현안

1. 공적부조예산

국민기초생활보장급여, 장애수당, 기초노령연금(구 경로연금), 보훈급여 등은 국가의 대표적인 공적부조사업(public assistance)이다. 정부는 빈곤층, 노인·장애인 등 취약계층 및 국가유공자의 생활안정 등을 위하여 2007년 현재 전체 사회예산의 23.3%에 해당하는 11조 1,228억원을 지출한다. 재정 분류 상으로는 사회복지분야에 속한 기초생활보장, 취약계층지원, 노인·청소년 및 보훈의 4개 부문 지출이 주로 이에 해당한다. 사업별 지출규모는 기초생활보장을 위한 생계급여 등 6종 급여비 2조 9,988억원, 의료급여비 3조 5,771억원이며, 취약계층지원을 위한 경로연금 2,177억원,²⁸⁾ 장애수당 등 3,410억원이고, 국가유공자를 위한 보훈급여금 2조 903억원, 보훈관련 의료 및 복지사업 8,544억원 등이다.

첫째, 사회보장을 위한 국가의 대표적 의무지출인 기초생활보장급여는 2007년에 6조 5,831억원의 예산으로, 기초생활을 영위하지 못하는 최저생계비 이하의 인구 167만명(의료급여 198만명²⁹⁾)을 대상으로 생계급여 등 6종의 현물급여와 질병발생 시에 의료급여를 제공한다. 빈곤층에 대한 최소한의 기초생활보장을 위해 「국민기초생활보장법」에 근거를 두고 시행되는 동 급여는 2007년 현재 인구의 약 3.5%가 수급권자이다. 동 재정지출은 2003~2007년간 연평균 16.9% 증가하였는데, 생계급여 등은 14.3%, 의

28) 2008년에는 기초노령연금으로 대체되며, 예산은 1조 5,948억원 규모로 크게 늘어난다.

29) 국가유공자, 인간문화재, 북한이탈주민 등을 포함한다.

료급여는 19.4%의 증가율을 나타내었다. 동 기간 중 수급권자 증가율은 생계급여의 경우 연간 2.8%, 의료급여의 경우 3.8% 수준이므로, 지출 증가는 주로 1인당 급여액 및 진료비의 증가에 기인한다고 볼 수 있다.

동 부문의 재정운용에서 제기되는 문제를 보면, 기초생활보장제도가 본격 시행된 2001년 이래 2006년까지 생계급여비 예산부족 등으로 인해 초과 지출한 규모가 본예산 대비 5.3%로 나타났으며, 이는 주로 예비비 사용과 예산전용으로 충당하였다.³⁰⁾ 이와 관련해서는 예산편성 시 1인당 생계급여비를 부정확하게 산정한 문제³¹⁾와 더불어, 복지행정의 집행과정에서 수급권 변동 등에 관한 지속적이고 철저한 관리시스템 작동여부 및 지자체의 책임성 문제 등이 제기된다. 다음으로는 약 3.5%의 인구가 최저생계비 이하로 판정되어 기초생활보장 수급권을 제공받고 있지만, 여전히 최저생계비 이하의 비수급 빈곤층이 상존하는 현실과 차상위 빈곤계층의 문제가 지적된다. 그리고 보충급여방식의 현 제도가 자활급여 대상자의 근로유인을 어떻게 제고시킬 수 있을 것인가의 문제와 더불어, 새로 도입될 근로장려세제(EITC)와 관련하여 기초생활보장제도의 사각지대를 우선적으로 보완해 나가는 노력이 필요하다고 본다.

둘째, 노인·장애인 등 사회적 약자를 위해서는 동 대상자의 빈곤문제를 완화하고 일상적인 생활을 지원하는 복지 및 보건의료서비스의 제공이 요구된다. 먼저, 2007년 현재 동 지출액은 1조 9,329억원으로, 노인 등 7,495억원, 장애인등 취약계층 9,108억원, 사회복지일반 2,726억원이다. 2008년에는 동 예산이 3조 4,764억원으로 크게 늘어날 예정인데, 이는 기초노령연금이 새로 도입되기 때문이다. 2008년부터 도입되는 기초노령연

30) 박인화·김철희, “사회분야 주요 법정지출사업 결산분석: 예산과다 편성 및 초과집행 사례를 중심으로”, 「2006회계년도 결산분석 III」, 국회예산정책처, 2007.

31) 2008년도 예산안편성에서는 정부가 오히려 이를 과다편성한 것으로 추정되어, 국회 예산안 심의에서 생계급여 및 주거급여가 각각 125억원 및 108억원(총 233억원) 감액되었다.

금은 대상자 및 급여수준의 점진적 확대와 관련하여, “현행의 국고보조금 방식이나, 기초연금으로 개편할 것이냐”와 더불어 재원조달문제가 쟁점화 될 수 있다. 왜냐하면, 도입 첫 해에 편성된 기초노령연금예산이 기존 경로연금의 7.3배 규모로 커지면서, 지적한 바와 같이 보건복지부 소관 타 예산사업은 상당부분 사회보험재정으로 사업비를 전가시키는 현상이 발생하였기 때문이다.

다음으로 장애인부문에서는 2007년에 에너지및자원사업특별회계의 장애인차량 LPG세금인상분지원예산을 감액(1,140억원)하는 대신, 일반회계의 장애수당을 증액(2,011억원)하여, 저소득장애인에 대한 직접지원을 강화하는 방향으로 정책조정이 이루어졌다. 이에 따라 2007년 현재 3,130억원의 장애수당예산은 약 51만명의 장애인에게 중증도에 따라 월 3만~13만원이 지급된다. 특히 2007년에는 기존의 기초생활보장대상 장애인 외 차상위빈 관계층에 속한 장애인이 수급권자로 추가되었다. 그리고 2008년에는 바우처방식으로 추진되는 장애인선택적복지사업 예산의 증가³²⁾가 주목된다. 2006년도 장애인복지재정 현황을 살펴보면,³³⁾ 보건복지부·노동부 등 8개 부처가 정책수행에 관련되며, 정부 총지출에서 0.43%를 차지하는 총 9,428억원 규모의 재정지출은 일반회계, 5개 특별회계 및 6개 기금의 12개 별도회계를 통하여 분산 운용되었다. 따라서 장애인복지예산의 원활한 조달과 정책집행의 효율성 및 성과 제고를 위해서는 관련회계의 정비와 더불어 정책수행을 총괄적으로 조정·관리하는 책임부처의 역할이 강조된다.

셋째, 국가보훈부문에서는 국가유공자의 생활안정과 예우실현을 위하여, 그동안 무공수훈자·참전유공자·6.25전몰군경유자녀·5.18민주유공자 등으로 수혜대상을 확대하였고, 보훈연금은 최근 5년간 연평균 8.6% 인상되어 보상수준이 상당히 개선되었다.³⁴⁾ 그러나 보훈연금과 수당 등의 보상

32) 동 예산은 2007년 296억원에서 2008년(안)에는 154% 증가된 750억원으로 계획되어 있다.

33) 국회예산정책처 내부자료(「장애인복지 관련 예산결산 현황」, 2006).

금지급체계를 희생도와 공헌에 상응하도록 개편하고 지급수준을 높여달라는 요구가 계속되고 있다. 또한 제대군인의 사회복지 지원문제, 보훈대상자 증가 및 고령화에 따라 계속 늘어나는 보건의료 수요에 효율적으로 대처하기 위한 의료복지대책 등이 현안으로 대두되고 있다.

2. 보건 및 의료보장예산

보건 및 의료보장예산은 고령화의 진전과 더불어 급속하게 증가하면서 향후 심각한 재정부담을 야기할 주 요인으로 주목된다. 재정분류 상 보건분야 재정과 사회복지분야의 의료급여 및 보훈의료사업을 포함하는 동 예산은 2007년 현재 11조 2,443억원으로 파악³⁵⁾되며, 전체 사회예산의 23.5%를 차지한다. 다만, 정부의 예산회계시스템은 의료보장지출을 별도 분류하지 않아, 이를 일목요연하게 파악하는데 어려움이 있다.

보건복지부의 경우 연간 9조 401억원이 국민건강 및 의료보장을 위하여 지출되며, 이는 <표 1-10>에서와 같이 연금급여를 제외한 보건복지부 재정(2007년도 13조 5,944억원)의 66.5%에 이른다. 이중에서 질병발생 시 진료비를 지원하는 의료보장지출 즉, 의료급여 및 건강보험지원은 7조 7,258억원으로, 동 지출의 85.5%를 차지한다. 이러한 지출규모에도 불구하고, 건강보험가입자 지원재정은 예산의 제약으로 인하여 법정기준³⁶⁾보다 과소하게 편성된 것으로 나타나며, 의료급여는 예산부족으로 미지급진료비가 누적된 바 있다. 2007년의 경우 건강보험지원액은 법정기준보다 약 5,700억원 과소한 것으로 추정되며, 2008년에는 동 금액이 7,000억원을 상회할 전망이다.³⁷⁾ 의료급여예산의 경우, 2007년 현재 총 7종의 기초생활급여비

34) 대한민국정부, 「2007~2011년 국가재정운용계획」, 2007.

35) '농림해양수산분야'에 속한 농어민 건강보험지원예산(2007년 1,272억원, 농림부 소관)은 포함하지 아니한다.

36) 국가는 예산의 범위 안에서 당해연도 보험료 예상수입액의 20%에 상당하는 금액을 국고와 건강증진기금에서 지원한다(국민건강보험법 및 국민건강증진법).

중 54%를 차지하며 매년 20%에 가까운 증가율을 보이지만, 실 소요액은 예산액을 초과하여 2006년말 기준으로 미지급진료비 누적액이 6,500억원에 이르는 것으로 나타났다.

노동부는 2007년에 산재보험의 요양급여 및 예방사업비로 1조 7,157억 원을 지출하였다. 요양급여비 증가와 직결되는 장기요양환자 증가현상은 ‘찾아가는 서비스’ 등을 통하여 2005년 이후 차츰 감소하고 있지만, 요양급여비의 경우 2006년 대비 증가율은 15.9%에 이른다. 국가보훈처의 경우에도 3,231억원을 의료부문에 지출하여 전년대비 20.3%의 증가율을 나타내고 있지만, 보훈병원의 진료적체 해소 등 보훈의료서비스 향상과 관련된 지원확대가 계속 요청되고 있다.

37) 박인화, “의료보장부문 재정분석”, 「2008년도 예산안 분석 III」, 국회예산정책처, 2007.

〈표 1-10〉 보건복지부 소관 의료보장 재정지출: 2003~2007년

(단위: 억원, %)

	2003	2004	2005	2006	2007
보건복지부 재정					
예 산(A)	88,822	97,042	94,731	104,144	119,369
재 정	124,519	139,375	150,661	169,087	192,409
재 정(연금제외,B)	96,022	104,158	108,115	121,729	135,944
의료보장 재정지출(C)	54,463	56,652	62,542	68,628	77,258
[회계별]					
예 산(c ₁)	48,017	50,389	53,289	58,984	67,019
기 금(c ₂)	6,446	6,263	9,253	9,664	10,239
[사업별]					
의료급여	17,617	18,810	22,148	26,623	35,771
건강보험	36,841	37,842	40,375	41,914	41,350
노인장기요양보험	5	-	19	91	137
의료보장 재정지출 비중					
복지부예산 대비시(c ₁ /A)	54.1	51.9	56.3	56.6	56.1
연금제외 재정 대비시(C/B)	56.7	54.4	57.8	56.4	56.8

주: 1. 예산은 일반회계와 특별회계를 합한 총계임.

2. 재정에 포함된 기금사업비는 여유자금을 제외한 운용액 합계임.

자료: 보건복지부, 「세입세출 예산개요」, 각년도.

질병발생의 특성상 사전적 예산계획의 어려움이 있지만, 보건 및 의료 보장 지출은 행위별 수가지불방식, 고령화의 진전 및 의료이용의 증가 등과 더불어 정책을 관장하는 모든 부처에서 타 부문지출과는 비교되지 않을 만큼 빠르게 늘어나는 사실에 주목해야 할 것이다. 급증하는 의료보장 재정부담 문제에 근본적으로 대처하자면 의료비가 진료비 청구액에 따라 사후적으로 지불되는 방식을 지양하고, 사전적으로 지출이 관리되도록 하는 방향으로 제도개선을 모색할 수 있을 것이다. 일례로 미국의 의료급여 제도인 ‘Medicaid’에서는 각주별로 차이가 있지만, ‘관리의료제’(Managed Care)³⁸⁾의 도입을 통하여 수급권자가 지정된 의료제공자 망(provider

38) 관리의료는 의료비 증가속도 억제, 의료행정 및 임상적인 효율성 제고, 의료의 적정성 제고, 의료서비스의 중복방지를 목표로 하며, 의료비 지불기관(정부, 고용주 등), 건강보험회사(managed care organizations: MCOs), 의료공급자(의사, 병원 등), 환

network) 내에서 주치의의 권고에 따라 의료를 이용하도록 하고 있다. 관리의료제가 미국의 의료비 상승 억제에 기여했느냐에 대해서는 이론이 있지만, 미국 「의료보장청」(CMS)³⁹⁾은 관리의료제가 1993~1999년간 GDP 대비 의료비 지출증가를 억제하여 일정수준으로 유지되도록 하는데 기여하였다고 분석하였다.⁴⁰⁾

한편 질병치료를 위한 의료보장 관련 재정지출이 8조원을 훨씬 상회⁴¹⁾ 하면서 매년 약 15% 이상 증가하지만, 건강할 때 건강을 지키고 질병발생을 예방하기 위한 사전적 재정지출은 1,000억원에도 미치지 못하는 실정이다.⁴²⁾ ‘사전예방의 강화’를 통하여, 사후적 비용을 최소화함으로써 재정부담이 줄어들게 한다는 정부의 재원배분원칙은 보건의료부문 재정에 관한 한, 거의 실천되지 못하고 있다고 해도 과언이 아니다.

3. 재정지원 일자리사업예산

최근 수년간 사회예산 운용에서 두드러진 특징 중 하나는 재정을 통한 일자리지원사업의 확충이다. 2004~2007년간 재정지원 일자리사업은 <표 1-11>에서 보는 바와 같이 예산과 기금을 합하여 총 7조 7,631억원 규모

자(급여수급권자, 보험가입자)의 4가지 기본요소로 구성된다. 관리의료를 간략하게 살펴보면, MCOs가 주축이 되어 금전적 인센티브(financial incentive)와 조직간 연계(organizational arrangements)에 바탕을 두고 의료공급자와 계약하며, 이용자는 원하는 MCOs를 선택하는 시스템의 작동을 통하여, 의료를 제공하는 공급자와 이용하는 환자의 행동을 변화시킴으로써, 의료서비스가 보다 저렴하면서도 효율적으로 전달되고 이용되도록 하는 상호간의 노력으로 정의할 수 있다(국회예산정책처 내부자료).

39) Centers for Medicare and Medicaid Services, Department of Health and Human Services.

40) Cathy A Cowan et al., “National Health Expenditures, 1999”, *Health Care Financing Review, Vol 22, No 4*, Summer 2001.

41) 의료급여, 건강보험지원(농림부 소관 농어민 건강보험지원 포함), 산재요양급여, 보훈 의료 등을 포함하며, 통상적인 보건의료 관련 사업비는 제외한다.

42) 암검진 및 의료비지원은 제외한다(국회예산정책처, “국민건강증진기금 운용계획안 분석”, 「2008년도 예산안분석 III」, 2007).

이며, 기간 중 연평균 증가율은 27.4%로 정부 총지출 증가율⁴³⁾의 4배이다. 이는 노사정 합의에 의한 「일자리만들기 사회협약」(2004. 2. 10) 및 「일자리창출종합대책」(2004. 2. 19, 정부발표)의 실천을 위한 정책수행이다. 동 정책은 청년실업대책, 사회서비스일자리 및 취약계층일자리 등의 일자리창출사업 수행을 통하여, 시장에서의 노동수요 부족을 보완하고 일을 통한 빈곤탈출을 지원하는데 그 목표를 두고 있다.

〈표 1-11〉 재정지원 일자리사업 규모: 2004~2007년

(단위: 억원, %)

	2004	2005	2006	2007	합 계	연평균 증가율
청년실업대책	5,863	7,831	7,630	8,435	29,759	12.9
사회서비스일자리	3,138	4,213	6,851	12,945	27,147	60.4
취약계층지원	4,435	4,586	5,308	6,396	20,725	13.0
합 계	13,436	16,630	19,789	27,776	77,631	27.4
(전년대비 증가율)	-	(23.8)	(19.0)	(40.4)	-	

주: 노동부문 재정사업에 국한하지 않고, 일자리관련 정부전체 재정사업을 합산함.
자료: 기획예산처 내부자료.

정부가 재정지원 일자리사업으로 분류하는 재정규모는 사회예산에 속한 노동부문 등에 국한하지 않고, 정부 전체적으로 일자리창출정책과 연관된 15개 부처의 사업비를 포괄한다. 내역별로 보면, 청년실업대책 2조 9,759 억원, 사회서비스일자리지원사업 2조 7,147억원, 취약계층일자리지원사업 2조 725억원 규모이다. 이와 같은 재정지원 일자리사업은 실업대책과 관련하여 기간 중 신규로 도입한 사업 뿐 아니라, 각 부처별로 일자리 제공과 관련 있는 사업비의 확충, 그리고 고유사업 중 인건비지원사업⁴⁴⁾을 모

43) 동기간의 정부 총지출 증가율은 6.7%이다.

44) 보건복지부 소관 자활근로사업, 여성가족부 소관 보육시설 종사자 인건비 지원 등을 들 수 있다.

두 포함한다.

2007년도 재정지원 일자리사업을 구체적으로 보면, <표 1-12>와 같이 총 2조 7,776억원 규모이며, 일자리 지원인원은 청년실업대책 18만명, 사회서비스일자리 20만명, 취약계층일자리 23만명으로, 총 61만명 수준이다. 부처별 재정운용규모는 보건복지부가 7,301억원으로 26.3%를 차지하며, 이어서 노동부 14.7%, 여성가족부 14.0%, 산림청 13.1% 순서이다. 단위사업을 보면 청년실업대책은 노동부, 교육인적자원부, 중소기업청 등 11개 부처에서 수행되며, 우선선정직종훈련(1,575억원), 청년고용촉진장려금(1,006억원), 행정정보DB구축(515억원) 등 48개사업 8,535억원 규모이다. 사회서비스일자리지원은 여성가족부, 보건복지부, 문화관광부 등 10개 부처에서 수행되며, 보육시설종사자인건비지원 등(3,799억원), 지역복지서비스혁신사업(771억원), 방과후학교(610억원) 등 36개사업 1조 2,945억원 규모이다. 취약계층지원일자리는 노동부, 보건복지부 등 4개 부처에서 자활근로(2,594억원), 실업자재취업훈련지원금(1,575억원), 노인일자리(763억원) 등 19개 사업에 대해 6,396억원 규모로 수행된다.

고용안정 및 일자리지원정책 수행과 관련하여 제기되는 현안으로는 첫째, 고용보험기금의 재원을 활용한 사업비 증액 문제이다. 이는 「고용보험법」 개정(2005. 12)⁴⁵⁾을 통하여 피보험자 외에도 취업할 의사를 가진 일반인을 대상으로 기금에서 고용안정 및 직업능력개발사업을 수행할 수 있게 되었기 때문이다. 이에 따라 고용보험기금의 고용안정·직업능력개발계정 지출액은 2006년 1조 5,694억원으로, 전년대비 52.8% 증가하였으며, 2007년에는 1조 8,646억원 규모로 편성되었다.⁴⁶⁾ 그러나 사업비 증가로 인하여, 사용자부담 고용보험료를 재원으로 하는 고용안정·직업능력개발계정⁴⁷⁾에서 2006년부터 당기적자가 발생하였다는 점이 지적된다.⁴⁸⁾

45) 동법 제19조(고용안정·직업능력개발사업의 실시) 및 제20조(고용창출의 지원) 참조.

46) 2006년은 결산, 2007년은 운용계획 기준이다.

〈표 1-12〉 부처별 재정지원 일자리사업 규모: 2007년

(단위: 억원, 명, %)

	청년실업 대책		사회서비스 일자리		취약계층지원일 자리		합 계	
	예산	인원	예산	인원	예산	인원	예산	인원
교육인적자원부	280	2,840	1,044	19,170	-	-	1,324 (4.8)	22,010
외교부	376	1,358	-	-	-	-	376 (1.4)	1,358
행정자치부	556	4,453	37	801	-	-	593 (2.1)	5,254
산림청	-	-	3,638	27,363	-	-	3,638 (13.1)	27,363
문화관광부	49	300	495	5,465	-	-	544 (2.0)	5,765
문화재청	-	-	46	392	-	-	46 (0.2)	392
농림부	10	300	-	-	-	-	10 (0.0)	300
산업자원부	160	2,430	-	-	-	-	160 (0.6)	2,430
정보통신부	289	1,370	-	-	-	-	289 (1.0)	1,370
보건복지부	204	1,200	3,530	63,765	3,567	125,900	7,301 (26.3)	190,865
환경부	-	-	81	528	-	-	81 (0.3)	528
노동부	59	1,081	1,215	12,000	2,800	98,096	4,074 (14.7)	111,177
여성가족부	10	-	3,864	81,916	5	800	3,879 (14.0)	82,716
중소기업청	210	5,000	-	-	24	3,200	234 (0.8)	8,200
청소년위원회	-	-	146	1,300	-	-	146 (0.5)	1,300
합 계	8,435	182,307	12,945	201,059	6,396	227,996	27,776 (100.0)	611,362

주: 노동부문에 국한하지 않고, 정부 전체적으로 재정지원 일자리사업을 합산함.
자료: 기획예산처 내부자료.

둘째, 2004~2007년간 연평균 60.4%의 증가율을 나타내면서 빠르게 늘어나는 사회서비스일자리는 「사회적기업육성법」의 제정(2006. 12)으로 법적인 지원기반이 마련되었다. 2007. 10월 기준으로 보면, 36개 기관이 사회적기업으로 인증 받아 부족한 사회서비스의 확충을 도모할 계획이다. 그러나 사회서비스일자리 등 재정지원 일자리가 2006년 기준으로 평균 8.7개월, 1인당 월 42만원 수준의 단기·저임금 일자리⁴⁹⁾라는 점 등이 지적

47) 고용보험기금은 실업급여계정과 고용안정·직업능력개발계정의 2개 계정으로 이루어진다.

48) 국회예산정책처, “노동부 소관 기금운용계획안분석”, 「2008년도 예산안 분석 III」, 2007.

49) 국회예산정책처, 「일자리지원사업평가」, 2006.

되어, 이를 ‘괜찮은 일자리’(decent job)로 개발해 나가야 하는 과제를 안고 있다. 또한 신규(청년)고용촉진장려금사업, 청소년직장체험프로그램 등은 미취업청년에 대한 고용촉진효과가 그리 크지 않다고 평가되며, 실업자재취직훈련지원사업은 실업탈출효과가 통계적으로 유의하지 않는 것으로 나타난다. 또한 부적격 사업이 일자리지원사업에 포함되어 있으며, 사업의 중복추진도 문제시 된다.⁵⁰⁾

이러한 문제를 감안할 때, 고용안정 및 일자리지원정책 수행에서는 사업성과 수혜대상을 감안한 적합한 재원의 사용, 재정지원 일자리사업의 명확한 개념 정립, 사업집행에 대한 상시적인 성과관리와 효과성 없는 사업의 조정, 수요자중심의 맞춤형 직업능력개발서비스 확대를 위한 체계적 계획수립과 탈 실업에 대한 인센티브, 인력수급 불일치 해소와 노동생산성 제고를 위한 일자리종합정보체계 구축 및 고용서비스 인프라 확충, 총 15개 부처가 관련된 일자리사업의 총괄적인 조정기능 강화 등을 통하여, 고용서비스 선진화를 지속적으로 추진해 나가는 것이 과제라고 하겠다.

4. 보육예산

영유아 보육업무가 보건복지부에서 여성가족부로 이관된 2004년 이래 보육서비스에 대한 정부가 재정투자가 확대되고 있다. 이는 육아부담이 여성의 출산과 경제활동 참여를 저해하는 요인임을 감안하여, 육아에 대한 사회적 책임과 정부의 역할을 강화하기 위함이다. 『국가재정운용계획』에 의하면, 보육·가족 및 여성부문 지출은 2007년 현재 1조 2,173억원 규모이며, 2004~2011년간 연평균 27.4%의 높은 증가율을 기록한다. 현행 보

50) 대학생중소기업 현장체험사업, 국민연금상당사 채용사업, 해외인터넷청년봉사단과건, 뉴페러다임확산사업 등은 부적격사업으로 지적되며, 사회적일자리창출 공모형사업과 지역복지서비스혁신사업, 직업훈련사업, 간병서비스 등에서는 유사사업의 중복추진문제가 제기된다.

육정책은 보육시설 운영비지원이 국·공립시설에 국한된 가운데, 「영유아보육법」에 의해 보육료 상한선을 규제함으로써, 민간보육시설의 서비스 질이 국·공립시설에 비해 열악하다. 그리고 이러한 문제로 보완하기 위하여, 2006년부터는 영아를 보육하는 민간보육시설에 대해 보육료와 표준보육비용 간 차액을 기본보조금으로 지원하기 시작하였다.

육아 관련 재정사업은 영유아보육지원(여성가족부), 유아교육지원(교육인적자원부), 농업인양육비지원(농림부), 직장보육지원(노동부) 등을 들 수 있다. 이 가운데 가장 비중이 큰 영유아보육지원사업을 보면, 소득수준별 차등보육료지원 등의 ‘영유아보육료지원’, 시설종사자 인건비지원 등의 ‘보육시설 운영지원’, 국공립시설신축 등 ‘보육시설기능보강’의 3가지 사업유형으로 구분된다. 국고보조금사업으로 수행되는 영유아보육지원 예산(여성가족부)⁵¹⁾은 2007년에 총 1조 435억원이며, 영유아보육료지원 5,936억원(57%), 보육시설인건비지원 3,965억원(38%), 국공립시설신축 등 417억원(4%) 등으로 배분된다.⁵²⁾

보육재정 운용과 관련된 현안을 살펴보면 첫째, 지출비중이 가장 큰 영유아보육료지원사업의 경우, 서비스 수요자인 가구에 보육료를 직접 지원하지 않고, 시설 이용 시에 공급자(시설)에게 보육료를 지원하는 묵시적 바우처(implicit voucher) 방식으로 사업을 수행하는 문제이다. 2006년도 결산을 보면, <표 1-13>과 같이 4가지 세부사업 중 대상자 판정에 재량의 여지가 있는 저소득층 차등보육료지원사업 및 두자녀이상 보육료지원사업은 예산을 35% 초과 집행한 반면, 대상자가 명확한 장애아 무상보육료지원사업 및 만5세아 무상보육료지원사업에서는 오히려 11%의 미집행액이 발생하였다.

51) 국비만을 말한다.

52) 이외 평가인증 등에 116억원(1%)이 지출된다.

〈표 1-13〉 영유아보육료지원사업의 예산 및 지출액

(단위: 억원, %)

	2004	2005	2006	2007	2008(안)	연평균 증가율
[저소득층 차등보육료사업 및 두자녀이상보육료사업]						
예산액	939	1,760	2,824	4,309	6,040	59.3
지출액	912	2,298	3,816	-	-	104.6
예산대비지출(B/A)	97.1	130.6	135.1	-	-	-
[만5세아 무상보육료사업 및 장애아 무상보육료사업]						
예산액	587	911	1,561	1,627	1,618	28.9
지출액	632	1,050	1,402	-	-	48.9
예산대비지출(B/A)	107.7	115.3	89.8	-	-	-
합 계						
예산액(A)	1,526	2,671	4,385	5,936	7,658	49.7
지출액(B)	1,544	3,348	5,218	-	-	83.8
예산대비지출(B/A)	101.2	125.3	119.0	-	-	-

자료: 박인화·김철희, "사회분야 주요 법정지출사업 결산분석: 예산과다 편성 및 초과집행 사례를 중심으로", 「2006회계년도 결산분석 III」, 국회예산정책처, 2007.

이는 보육료지원사업의 대상자와 지원액이 급속히 늘어나면서⁵³⁾ 나타나는 비효율적이며 낭비적 집행사례일 수 있는데, 차등보육료지원대상가구의 소득인정액 수준은 2006년 도시근로자가구 평균소득의 70%에서 2007년에는 100%로 확대되었으며, 2009년에는 130% 수준까지 확대될 계획이다. 따라서 보육에 대한 본격적인 재정투자가 이루어진지 3년 이상 경과한 만큼, 그간의 정책성과에 대한 점검과 평가를 통하여 정책효과를 제고시키는 방향이 모색되어야 할 것이다. OECD도 한국경제보고서를 통하여 보육대상가정에 시설이용 바우처를 제공하여 부모의 선택권을 확대하고 공급자 간 경쟁을 촉진하는 바람직한 것으로 권고한 바 있다.⁵⁴⁾

53) 2004~2008(안)년간 연평균 59.3% 증가한다.

54) OECD, *Economic Survey of Korea 2007: Executive Summary*, Paris: OECD, 2007.

둘째, 보육료 상한선 규제로 인하여 발생하는 표준보육비용과의 차액에 대해 민간보육시설에 재정을 지원하는 문제이다. 국·공립시설에 종사자 인건비를 지원하는 것과 같은 맥락에서, 민간보육시설에 대해서도 보육영아수를 기준으로 기본보조금을 지원하는데, 동 예산은 2007년 1,327억원에서 2008년에는 73% 증액된 2,298억원으로 계획되어 있다. 여성가족부의 「2007~2011년 중기사업계획」에 의하면, 기본보조금사업은 연평균 40.2% 증가⁵⁵⁾할 전망이다. 이에 따라 2007년 현재 여성가족부 보육예산의 38%를 차지하는 기본보조금을 포함한 보육시설운영지원 예산은 2011년이 되면 50%에 이르러, 시설운영지원이 영유아보육료지원⁵⁶⁾보다 비중이 커지면서 지속적으로 재정부담요인으로 작용할 것에 대비해야 한다고 본다. 언급한 묵시적 바우처인 영유아보육료지원과 민간보육시설에 대한 기본보조금지원의 두 사업이 모두 공급자를 지원하는 재정운용이므로, 수요자보조금방식이 가지는 소비자선택권 행사를 통한 서비스 공급자의 경쟁 및 질 개선 유도효과를 기대하기 어려울 수 있다는 점이 정책적으로 극복되어야 할 과제이다.

셋째, 공보육체계 확립이라는 정책목표 달성과 직결되는 국·공립보육시설의 확충이 부진한 문제이다. 정부·민간단체·노동단체가 참여한 ‘저출산·고령화대책 연석회의를 통한 사회협약’(2006. 6)에서 “국·공립보육시설을 보육아동 기준으로 30%가 이용하도록 한다”고 의결한 바와 같이, 정부는 국·공립시설을 확충해 나가고 있다. 이를 위해 2005년에 매년 400개소씩 국·공립시설을 확충한다는 계획을 세웠으나, 집행실적이 부진⁵⁷⁾하여 2006년에는 이를 110개소로 축소하였다. 2007년에는 공동주택 내 보육시설을 국·공립시설로 전환한다는 새로운 계획을 수립하여 시설

55) 동 계획은 영아 뿐 아니라 보육유아와 관련된 민간시설 기본보조금 지원을 포함한다.

56) 2011년에 동 예산이 보육예산에서 차지하는 비중은 약 44%로 추정된다.

57) 2005년에는 여성가족부 교부액 기준으로 134개소에 사업비가 지출되었다.

확충 목표를 349개소로 확대하였으나, 신규사업 추진이 어려워짐에 따라⁵⁸⁾ 2008년에는 다시 175개소로 축소하고 있다. 국고보조금사업⁵⁹⁾으로 추진되는 동 사업은 신축의 경우 시설당 10억~30억원이 소요되나, 건축비에 한해 최고 2억원의 국고가 지원될 뿐, 부지매입비, 나머지 건축비, 기자재 구입비등은 모두 지방비이므로, 지자체의 재정부담이 가중한 측면이 있다. 「영유아보육법」의 취지⁶⁰⁾에 따라 취약지역에 우선적으로 시설이 확충되도록 하자면, 현행의 국고보조금 정물지원방식을 개선하여 지방자치단체의 재정력을 감안한 국고 차등보조 등이 이루어지도록 대폭적인 개선이 필요하다고 본다.

V. 결론 및 정책과제

본 연구는 최근 급속하게 증가하는 사회예산의 운용을 둘러싼 현안을 점검하고, 사회복지·보건분야의 정책수행을 지원하기 위한 예산배분 및 집행의 문제점과 향후 저출산·고령사회에서 동 분야 재정지출 부담증가에 효율적·선제적으로 대응해 나가기 위한 재정제도 및 정책과제를 모색하였다. 구체적으로는 첫째, 2007년도 사회예산의 현황과 2004~2011년간의 지출추이를 검토하고 둘째, 부처별·회계별·지출의무별·보장유형별로 사회예산의 지출구조와 특성을 분석하며 셋째, 사회예산의 운용 및 정책수행과 관련된 현안을 주요 예산사업별로 분석하고, 문제점에 대한 대안을 논의하였다. 연구결과를 중심으로 단기 및 중기적으로 검토되어야 할 사회예산의 현안과 정책과제를 요약하면 다음과 같다.

58) 2007. 8월 현재 여성가족부 교부액 기준으로 53개소에 대해서만 사업비가 지출되었다.

59) 보조율 50%이다.

60) 영유아보육법(제12조)에 의하면, 국공립보육시설은 도시저소득층밀집지역이나 농어촌 지역 등 취약지역에 우선 설치하도록 되어 있다.

1. 재정지출규모의 적정성

최근의 사회예산 증가추세와 우리 사회가 직면한 경제·사회·인구학적 여건 변동을 고려할 때, 매우 우선적이며 신중하게 검토해야 할 사안은 재정지출규모의 적정성을 기하는 문제라고 본다. 2000년대 들어 사회예산이 지속적으로 확대되고 있음은 정부의 총지출 증가율보다 2배 이상 빠르게 늘어나는 복지재정지출의 증가속도에서 잘 알 수 있다. 또한 참여정부의 「비전 2030」 계획⁶¹⁾에 의하면, 향후 복지재정지출은 빠르게 증가하여 2030년에는 전체재정에서 차지하는 비중이 40%에 이를 것으로 전망된다.

이와 같이 저출산·고령사회의 진전과 더불어 대두되는 국민의 복지욕구에 부응해 나가자면, 현재 도입되어 있는 제도의 운영과 확대에 따른 지출 뿐 아니라, 새로운 추가적인 복지지출이 필요할 것이다. 그러나 성장둔화로 인하여 상응하는 재정수입 증가를 기대하기 어려울 뿐 아니라, 수명연장에 따른 급속한 고령화의 진전으로 연금 및 의료보장 지출이 빠르게 늘어나 재정이 위협에 빠질 수 있다는 지적이 제기된 바 있다.⁶²⁾ 이러한 문제는 2007년 현재 의료급여 및 건강보험지원 등에 대한 정부의 재정 부담이 8조원을 상회하면서 최근 수년간 연평균 15% 이상 증가해 왔으며, 공적연금급여는 19조원에 이르는데, 특히 국민연금급여는 2001년 이래 연 19%씩 증가해 온 사례를 통하여 잘 알 수 있다. 이러한 점을 감안할 때, 분야별 지출한도, 부문 간의 배분 및 부문 내의 사업우선순위 등을 고려하여 미흡하게 평가되는 서비스를 중심으로 필요한 지출을 늘려나가되, 재정수입 감소, 고령화에 따른 급격한 지출소요 증대 및 재정운용의 경직성 등 내재된 재정위험요인을 다각도로 감안하면서 재정지출의 적정성을 기해 나가도록 하는 노력이 필요할 것이다.

61) 정부·민간 합동작업단, 「함께 가는 희망한국 Vision 2030」, 2006.

62) 송준혁·이삼호, 「위험요인을 고려한 재정의 지속가능성: 이론과 실증분석」, KDI, 2006.

2. 기존정책 준비를 통한 성과 제고

대상자와 지원액이 늘어나거나 유사사업이 중첩적으로 도입되면서 재정지출은 계속 증대되지만 효율성과 효과성이 문제시되는 부문에 대해서는 기존정책을 정비하면서 전달체계 등의 인프라 강화를 병행하는 방향으로 근본적 개선이 필요하다고 본다. 상당수의 재정사업에서 다소간의 비효율이 내포되어 있겠지만, 특히 본 연구에서 검토한 국민기초생활보장급여, 차등보육료지원 및 민간시설 기본보조금 등 보육사업, 재정지원일자리아업 등에 대해서는 그간의 집행실적에 토대를 두고 정책목표, 지원방식 및 향후 재정투자 방향을 재정립하는 것이 바람직할 것이다. 복지재정지출 비중이 높은 많은 국가들의 경험을 볼 때도, 기존의 프로그램을 개혁하는 것이 새로운 프로그램을 도입하는 것보다 일반적으로 나은 결정이며, 우월한 특정 정책조합은 일반적으로 존재하지 않는다는 것이다⁶³⁾

검토한 바와 같이, 기초생활보장을 위한 생계급여비 등은 사업비 부족으로 2001~2006년간 예산을 5.3% 초과 집행⁶⁴⁾하였고, 2007년에는 기초생활보장예산이 보건복지부 일반지출의 56%에 이르지만 빈곤문제는 여전히 사회적 현안이다. 묵시적 바우처방식의 차등보육료지원사업 등은 2006년의 경우, 전년보다 60% 증액된 예산을 집행과정에서 다시 35% 초과지출하였다. 보육료 가격규제에 따른 차액 보전을 위한 민간시설 기본보조금 예산은 2007~2011년간 연평균 40%의 증가율이 예상된다. 이 사업은 모두 공급자를 지원하는 재정운용이므로 공급자 간의 경쟁과 이에 따른 서비스의 질 개선 효과를 기대하기 어려울 수 있는데, 정부에서도 보육서비스는

63) Azedine Ouerghi, "Effective Design of Social Safety Net: From Protective to Productive Social Safety Nets," *Conference on Toward an Effective Social Protection System*. Seoul: KDI/World Bank, 2006; 우천식, "사회투자의 경제성장효과: 전망과 과제", 「한국사회의 미래와 사회투자정책」(한국사회복지학회, 한국사회정책학회 등 4개학회 공동세미나), 2007.

64) 의료급여비는 10.5% 수준이다.

양적으로 확대되었으나 질적으로는 만족스럽지 못한 것으로 평가하고 있다.⁶⁵⁾ 고용안정 및 재정지원일자리사업에 대해서는 현재 15개 부처의 인건비지원과 관련된 사업을 모두 일자리사업으로 포함한 문제, 다부처사업에 대한 총괄조정 필요성, 기금재원의 광범위한 사용, 체계적 계획수립이 선행되지 않은 사업확대, 탈실업의 효과와 지속여부, 부당수급문제 등이 종합적으로 감안된 정책의 정비를 통하여, 고용서비스의 선진화와 ‘단기 저임금 일자리’를 ‘괜찮은 일자리’(decent job)로 발전시켜 나가는 것이 과제라고 하겠다.

3. 낭비적 지출방지를 위한 효율적 관리

사회예산의 규모는 그간 빠른 속도로 증가해 왔으며, 질병·실업·재해·노령에 따른 소득상실 위험에 대비한 1차 안전망인 사회보험제도에서부터 빈곤층을 위한 기초생활보장급여 등 2차 안전망인 공적부조제도, 그리고 긴급복지 등의 3차 안전망에 이르기까지 사회보장의 제도적 틀을 상당수준 완비하였다. 물론 경제·사회적으로 취약하고 영세한 계층에 국한된 복지에서 진일보하여, 서민층의 다양한 요구에 부응하는 보편적인 복지서비스의 확충이 많은 영역에서 요구되고 있다. 이러한 여건에서 저출산 고령사회의 진전과 더불어 앞으로 새롭게 대두되는 복지수요에 적절하게 부응해 나가기 위해서는 양적으로 팽창한 사회예산을 효율적으로 운용하면서 낭비적 지출을 방지하는데 역점을 두어야 할 것이다.

구체적으로 말하면 첫째, 시대적 요구에 따라 새로 도입하거나 확대해야 할 정책에 대해서는 그 목표와 수혜계층을 명확히 하고, 사업성과를 어떻게 검증할 것인지에 관한 충분한 검토를 토대로 철저하게 계획을 수립하고 예산이 편성되도록 해야 할 것이다. 둘째, 예산사업이 도입된 후에는 집행과정

65) 대한민국정부, 「2007~2011년 국가재정운용계획」, 2007.

에서 수급자격을 철저히 관리하여 생애를 두고 어려움에 처했을 시기에는 국가의 지원을 받도록 하되, 자활에 성공하거나 소득수준이 올라가면 수급 대상에서 벗어나도록 함으로써 한정된 국가재원이 낭비 없이 사용되도록 해야 할 것이다. 이를 위해서는 중앙정부가 사업의 종류와 지원대상을 확대하면서 국고보조금예산을 증액⁶⁶⁾시켜 나가려는 노력 못지않게, 이를 집행하는 지방자치단체에서 증대된 사업비에 걸맞은 조직과 인력을 갖추고 효율적으로 운영하는지를 상시 점검하고 지원하는데 역량을 모아야 할 것이다.

4. 지출예산규모 점검

사회예산의 운용에서 일정자격에 따라 의무적으로 지출이 발생하는 자격급여관련 입법이 증가⁶⁷⁾하면서 지출이 크게 늘어나고 재정운용이 경직화됨을 감안할 때, 재정건전성 유지를 위해서는 재원조달에 관한 고려 없이 도입되는 지출을 사전에 방지할 수 있도록 하는 방안이 필요하다. 자격급여지출을 포함하는 의무지출 비중이 2007년도에 정부예산에서는 67% 인데 비하여, 사회예산⁶⁸⁾에서는 동 비중이 85%에 이른다. 그리고 기초노령연금 등이 도입되는 2008년에는 사회예산에서 차지하는 의무지출 비중은 더욱 높아지게 될 것이다. 따라서 재정지출을 수반하는 법안에 대한 현행 ‘의안비용추계제도’⁶⁹⁾를 발전시켜, 주요 의무지출에 대해 재정기준선 (baseline)을 설정하고, 정책변경을 위해 법률 제·개정이 필요할 때에는

66) 2008년도 보건복지부 소관 92개 국고보조금사업 예산안은 23% 증액 편성되었다.
 67) 2000년대에 들어 국민기초생활보장법, 국가유공자 관련법, 공적연금 관련법, 노인복지법 (경로연금), 장애인복지법(장애수당), 영유아보육법, 유아교육법, 국민건강보험법, 고용보험법, 산재보험법, 기초노령연금법, 노인수발보험법 등의 제·개정이 잇따르고 있다.
 68) 기금사업비를 포함한다.
 69) 「국회법」 제79조의2에서는 예산 또는 기금상의 조치를 수반하는 의안을 발의 또는 제안하는 경우에는 의안의 비용추계서를 제출하도록 하고 있다. 또한 「국가재정법」 제87조에서는 정부가 재정지출 또는 조세감면을 수반하는 법률안을 제출하고자 하는 때에는 5회 계년도의 재정추계자료와 재원조달방안을 첨부하도록 하고 있다.

지출예산규모를 점검(scorekeeping)하여 재정기준선과 비교함으로써, 입법에 관한 판단과 결정이 재정치출 및 세수전망에 토대를 두고 이루어지도록 하는 것이다. 예를 들면, 미국의 「예산집행법」(Budget Enforcement Act)⁷⁰⁾에서 도입되었던 세입과 의무지출에 관한 세입세출균형(pay-as-you-go, PAYGO) 규칙,⁷¹⁾ 그리고 미국의회에서 수행하는 ‘수입·지출예산규모 점검제도’를 참고할 수 있다.⁷²⁾

의무지출이란 현행의 예산심의를 통해서는 규모를 조정하기 어려워 거의 원안 통과⁷³⁾되며, 예산이 과소계상 되더라도 집행과정에서 예비비 등을 사용하여 부족액을 지출하기 때문에, 재량지출과는 다른 방식의 통제를 필요로 한다. 언급한 바와 같이 2007. 4월 국회 본회의를 통과한 「기초노령연금법」에 따라 2008년에만 국비와 지방비를 합하여 2조 2,000억원이 소요되는 기초노령연금 예산편성을 위하여, 국민연금 관리운영비 및 희귀난치성질환자 의료급여예산이 감액된 대신, 이 부담이 사회보험재정으로 전가되어 다른 방식으로 국민부담을 가중시키게 되었다. 또한 동 법은 연금액의 상향조정 및 국민연금과의 통합논의를 위해 국회에 연금제도개선을 위한 위원회를 설치 운영하도록 규정⁷⁴⁾하여, 재정부담은 향후 큰 폭으로 증가할 전망이다⁷⁵⁾이기 때문이다.

70) 동 법은 1990년 제정되었으며, 1998년에 재정후자가 도래하자 2002년 9월까지로 되어 있는 시한을 연장하지 않아 자동 폐기 되었다.

71) ‘법정치출’을 증가시키는 법률안에 대해서는 지출의 증가분만큼 타 지출을 감소시키는 조치를 요구하며, ‘연방 수입의 감소’를 초래하는 법률안에 대해서는 감소분만큼 타 수입을 증가시키는 조치를 요구한다. 또한 ‘재량지출’에 대해서는 향후 5년간 상한선을 설정하고 예산안이 이를 초과할 경우, 일률적으로 모든 분야 예산을 삭감하도록 규정하고 있다.

72) 이 제도는 재정적자가 증가하였던 시기에 「의회예산법」(Congressional Budget Act, 1974)에 근거를 두고 도입되었으며, 「균형예산 및 긴급재정적자통제법」(Balanced Budget and Emergency Deficit Control Act, 1985)에 근거하여 ‘예산기준선’이 도입되면서 더욱 발전되었다.

73) 2006년 및 2007년의 보건복지부 의무지출 예산안은 국회에서 거의 원안통과 되었다(국회예산결산특별위원회, 「예산안 및 기금운용계획안 수정안」, 각년도).

74) 2008. 1월부터이다(기초노령연금법 부칙 제4조의2 참조).

75) 현행의 국고보조방식사업에서도 2010년에는 3조 4,880억원, 2020년에는 9조 4,235

5. 사회보험재정의 지속가능성

정부 총지출에서 사회예산⁷⁶⁾이 차지하는 비중은 2004년 16.5%에서 2011년에는 28.6%로 늘어나며, 기간 중 연평균 증가율은 15.5%로 정부 총지출 증가율의 2.3배이다. 사회예산의 지출구조를 보면, 사회보험 관련 급여 및 지원재정 비중이 69%로 높은 수준이며, 이외 공적부조 관련 급여가 23%, 사회서비스 관련 지출이 8%를 차지한다. 그런데 복지재정지출 수준을 단순 비교하면, 우리나라의 지출수준은 OECD 회원국 평균의 27~65% 정도이다. 복지지출에 큰 영향을 미치는 연금의 성숙도가 우리나라의 경우 일부 OECD 회원국과 비교할 때 1/6~1/3 수준이며, 1인당 국민소득과 노인인구비중은 각각 48% 및 63% 정도⁷⁷⁾임을 감안한다면, 현재의 지출수준을 과소하다고 평가하기 어려울 것이다. 그리고 2008년부터는 국민연금에서 완전노령연금수급자가 발생하면서, 지출이 빠르게 증가할 것임을 고려해야 한다.⁷⁸⁾ 언급한 바와 같이, 재정의 지속가능성과 관련하여 고령화에 따른 재정위험요인으로 지적되는 연금 및 의료보장 관련 지출이 모두 사회보험을 통하여 이루어진다.

그러므로 사회예산의 운용에서 높은 비중을 차지하는 공적연금, 건강보험⁷⁹⁾, 고용보험, 산재보험 등의 사회보험 지출과 관련하여 장기적으로 재정수지에 주는 영향을 검토하고 이를 재정운용계획에 반영하는 제도의 모색이 필요하다고 본다. 현재 전세계적으로 주목받고 있는 제도가 공적연금재정 자동안정화장치이다.⁸⁰⁾ 우리나라에서는 공적연금 재정계산을 개별

억원, 그리고 급여액 상향조정을 가정한 2028년에는 37조 783억원으로 증가할 전망이다(보건복지부 내부자료).

76) 정부분류에 의한 사회복지분야 및 보건분야의 총 12개 부문을 포함한다.

77) 1인당 국민소득은 2004년, 노인인구비중은 2005년 기준이다.

78) 박인화이덕만, “법정지출의 생산성 제고를 위한 국회의 역할: 복지분야 법정지출을 중심으로”, 『의정논총』 제2권 제1호, 2007.

79) 현재 정부의 재정지출에는 건강보험에 대한 정부지원액(보험료 수입액의 20% 수준)과 공무원 등에 대한 보험료 법정부담금만 포함된다(2007년 기준 총 4조 1,350억원).

연금법에서 별도로 규정하고 있지만, 이를 실행하여 국회에 제출하도록 되어 있는 경우는 국민연금에 한정된다. 그리고 예산안과 함께 정부가 작성하는 「국가재정운용계획」은 5년단위 중기계획이며 이의 이행을 기속(enforcement)하지 않으므로, 사회보험재정의 지속가능성을 반영하기에는 역부족이다.

현재 우리나라에서 운영되는 7종 사회보험제도⁸¹⁾는 보장유형 또는 직역에 따라 5개 부처에서 관장하며, 보험료 부과·징수 및 급여는 5개 개별공단 또는 소관부처를 통하여 이루어지고, 재정은 기금으로 운용되거나 소관부처 장관이 관장하며, 사업비의 2.6배에 이르는 여유자산은 기금에 설치된 자산운용조직 또는 소관부처가 직접 운용하는 등 제도별로 상이한 측면이 상당하다. 따라서 고령사회가 진전될수록 급여비지출 확대가 요구되는 사회보험재정의 건전성을 제고시켜 나가기 위해서는 각 제도별로 독자적인 관리운영 및 자산운용방식 등을 총체적으로 점검한 후, 조직체계 및 운영과 관련된 합리적이며 바람직한 대안을 모색할 수 있다고 본다. 이와 더불어, 사회보험제도별 재정수지를 주기적으로 추적함으로써, 수지 불균형에 영향을 미치는 제도 내적 요인 뿐 아니라 외적 요인의 변화를 반영하여 보험료율 및 급여율이 조정되도록 하는 재정계산과정을 명시적으로 도입하고, 이를 사회보험성기금의 운용계획에 실질적으로 연동시켜 나가야 할 것이다.

80) 경제·사회적 환경변화 요인을 연금급여액과 보험료 부담수준에 자동 연동시킴으로써 원천적으로 재정불안정 요인을 배제시키는 방식이다. 스웨덴, 이태리, 폴란드, 독일, 일본 등 다수국가에서 도입하고 있다(윤석명, “공적연금 재정계산제도 운영현황 및 바람직한 제도개선 방향”, 「보건복지포럼」 제126호, 한국보건사회연구원, 2007).

81) 2008. 7월에 노인장기요양보험제도가 도입되면, 우리나라에서 운영되는 사회보험제도는 총 8종이 된다.

참고문헌

- 국회예산결산특별위원회, 「세입세출결산심사보고서」, 각 년도.
- 국회예산결산특별위원회, 「예산안 및 기금운용계획안 수정안」, 각 년도.
- 국회예산결산특별위원회, 「2008년도 예산안 및 기금운용계획안 수정안」, 2007. 12. 28.
- 국회예산정책처, 「세입세출 결산 분석」, 각년도.
- 국회예산정책처, 「일자리지원사업평가」, 2006.
- 국회예산정책처, 「2008년도 예산안분석 I」, 2007.
- 국회예산정책처, 「2008년도 예산안분석 III」, 2007.
- 기획예산처, 「2008년도 예산안 편성방향 및 국가재정운용계획 수립 추진상황」,
제267회 국회(임시회) 제1차 예산결산특별위원회 제출자료, 2007.
- 기획예산처, 「한국의 재정, 어제 오늘 그리고 내일」, 2007.
- 기획예산처, 「나라살림: 예산개요」, 각년도.
- 기획예산처, 「나라살림: 예산」, 각년도.
- 대한민국정부, 「세입세출결산보고서: 일반회계」, 각년도.
- 대한민국정부, 「국가재정운용계획」, 각년도.
- 대한민국정부, 「2007년도 기금운용계획」, 2007.
- 대한민국정부, 「2008년도 예산안: 소관부처별」, 2007.
- 박인화·김철희, “사회분야 주요 법정지출사업 결산분석: 예산과다 편성 및 초과집행 사례를 중심으로”, 「2006회계년도 결산분석 III」, 국회예산정책처, 2007.
- 박인화·이덕만, “법정지출의 생산성 제고를 위한 국회의 역할: 복지분야 법정지출을 중심으로”, 「의정논총」 제2권 제1호, 한국의정연구회, 2007.
- 박인화, “의료보장부문 재정분석”, 「2008년도 예산안 분석 III」, 국회예산정책처, 2007.
- 보건복지부, 「세입세출 예산개요」, 각년도.

- 보건복지부, 「세입세출 예산안 개요」, 각년도.
 보건복지부, 「세입세출 결산보고서」, 각년도.
 보건복지부, 「중기사업계획」, 2007.
 보건복지부, 「2007년도 예산 및 기금운용계획 개요」, 2007.
 송준혁·이삼호, 「위험요인을 고려한 재정의 지속가능성: 이론과 실증분석」, KDI, 2006.
 여성가족부, 「중기사업계획」, 2007.
 우천식, “사회투자의 경제성장효과: 전망과 과제”, 「한국사회의 미래와 사회투자정책」(한국사회복지학회, 한국사회정책학회 등 4개학회 공동세미나), p69~109, 2007.
 윤석명, “공적연금 재정계산제도 운영현황 및 바람직한 제도개선 방향”, 「보건복지포럼」 제126호, p. 29~45, 한국보건사회연구원, 2007.
 윤성민, “미국의회의 지출규모점검제도와 시사점”, 「NABO 재정지출 동향 분석」제1호, p. 65~73, 국회예산정책처, 2006.
 정부·민간 합동작업단, 「함께 가는 희망한국 Vision 2030」, 2006.

- Brondal, J. R., “Budget Reform in OECD Member Countries: Common trends,” 「*OECD Journal on Budgeting*」 Vol 2(4), OECD, 2003.
 Cowan, Cathy A. et al., “National Health Expenditures, 1999”, 「*Health Care Financing Review*」, Vol 22, No 4, 2001.
 IMF, 「*Government Finance Statistical Yearbook*」, IMF, 2006.
 OECD, 「*Social Expenditure Database*」, 2006.
 OECD, *Economic Survey of Korea 2007: Executive Summary*, Paris: OECD, 2007.
 OMB, 「*Circular No. A-11*」, OMB, 2006.
 Ouerghi, Azedine., “Effective Design of Social Safety Net: From Protective to Productive Social Safety Nets”, 「*Conference on Toward an Effective Social Protection System*」, KDI · World Bank, 2006.
 Schick. Allen., 「*The Federal Budget: Politics, Policy, Process*」, The Brookings Institute, 2000.

제2장 사회분야 재정지출의 성과관리

최 성 은

I. 서론

우리나라의 사회부문 재정규모는 인구고령화와 취약계층에 대한 사회적 안전망 필요성 증가 등의 사회적 여건변화와 더불어, 연금 및 건강보험 등 사회보험의 확대 등으로 인하여 빠른 속도로 증가하는 양상을 보이고 있다. 기타 다른부문의 재정과 비교하여도 그 규모나 증가율이 괄목할 만하다. 사회부문 재정지출의 90%가 의무지출이며, 향후 소득보장과 의료보장등에 대한 수요가 증대한다는 점을 감안한다면 이러한 추세는 향후에도 지속적일 것으로 예상할 수 있다. 따라서 사회분야 재정지출에 대한 효율성제고와 성과관리의 중요성이 지속적으로 부각될 여지가 많다.

우리나라는 비교적 최근에 들어 재정지출의 효율성제고와 효과성 향상을 위한 성과관리 제도를 도입하여 시행하여 왔다. 성과관리의 역사가 오랜 다른 주요 선진국들에 비하여 여러 가지 시행상의 어려움과 제도적 측면의 보완사항도 많이 부각되고 있는 실정이다. 결과지향적인 성과관리와 성과목표의 수립, 성과목표에 부합하는 성과지표의 개발, 이론에 근거한 사업효과의 측정, 운영에 관한 평가 및 유사중복사업에 대한 대책등 개선되어야 할 과제는 상당하다. 본고에서는 사회분야 재정지출 및 예산의 동향을 살펴보고, 사회부문 성과관리의 현황과 정책과제를 제시하고자 한다.

II. 사회분야 재정지출 동향

사회복지 및 보건분야에 대한 재정지출은 2002년에서 2006년 사이 연평균 20.1%의 증가율을 보였다. 동기간동안의 총재정지출이 연평균 10.3% 증가한 것에 비하여 보면 사회재정지출의 비중이 급속히 증가한 것을 확연히 알 수 있다. 국가재정운용계획상의 향후 5년간 (2007 - 2011년) 사회재정지출 또한 정부총지출의 연평균 증가율보다 높은 수준인 연평균 9.7%로 상승할 것으로 예상되고 있다. 건강보험지출액이 예산이나 기금에 속하지 않은 점을 감안한다면, 사회분야 재정지출의 규모와 성장률은 다음의 <표 2-1>은 사회복지 부문 재정지출의 추이를 제시하고 있다. 1997년부터 2007년까지 10여년동안 사회부문 재정지출은 약 3배 증가하였음을 알 수 있다. 부문별로 보아 규모의 증가가 가장 큰 것은 기초생활보장과 여성보육부문이다. 기초생활보장부문 재정지출은 국민기초생활보장제도의 도입 등으로 괄목할 만하게 증가하여 1997년 9,624억원이었던 것이 2007년에는 약 7배에 이르는 6조 5천억원에 이르렀다. 여성보육부문도 저출산 고령화대응방안등 정책적 육성예 힘입어 1997년 1,337억원의 재정규모가 2007년에는 약 10배정도 증가하여 1조 2천억원에 달하고 있다.

<표 2-1> 사회분야 재정지출 추이

(단위: 억원)

구분	'97년	'00년	'02년	'03년	'04년	'05년	'07년
□ 사회복지·보건	210,282	352,333	379,699	416,987	441,260	518,604	613,848
(예산)	54,537	85,360	120,993	136,741	149,036	156,892	168,144
(기금)	155,745	266,973	258,706	280,246	292,224	361,712	445,704
· 기초생활보장	9,624	24,710	34,303	35,402	39,283	46,261	65,831
· 취약계층지원	4,349	6,210	9,400	10,508	11,574	11,940	9,108
· 여성보육	1,337	1,466	2,461	3,606	4,625	7,094	12,173
· 국가보훈	11,885	13,881	18,572	22,258	23,721	25,116	29,710
· 노동부문	29,174	48,913	57,690	62,692	65,262	82,122	104,294
· 공적연금	78,560	104,756	110,441	123,722	138,493	160,796	189,955
· 주택부문	58,816	129,849	107,378	113,443	109,899	134,994	139,664
· 보건의료	5,834	5,011	7,697	8,514	9,195	9,905	9,888
· 건강보험지원	10,703	17,537	31,757	36,842	37,842	40,376	41,350

자료: 국가재정운용계획 각년도

가. 기초생활보장부문

2000년 10월부터 시행된 국민기초생활보장제도는 기존의 생활보호제도를 대체하여 대상자 구분을 폐지하고 기존의 급여에 주거급여와 긴급급여를 신설하고, 근로능력자 가구별 자활지원계획을 신설하였다. 다음의 <표 2-2>는 보건복지부의 세출예산에 입각한 기초생활보장부문 예산을 제시하고 있다. 기초생활보장부문 예산은 국민기초생활보장제도의 도입이후 급격한 증가를 보이고 있다. 기초생활보장부문의 예산은 소득증가율과 급여의 기준이 되는 최저생계비 증가율이 적용되어 거의 매년 증가하고 있다. 그러나 매년 예산이 과소 계상되는 경향이 있고, 예산을 초과하는 집행이 자주 이루어져 예비비 사용과 추경예산편성이 이루어져 왔다. 이에 따라 예산 편성 시 지출추계의 정확성제고와 지출규모점검(scorekeeping)의 강화에 대한 필요성이 제기되고 있다.

〈표 2-2〉 기초생활보장부문 예산추이¹⁾

(단위:억원)

구분	1997	1998	1999	2000	2001	2002	2003	2004	2005	2006	2007
기초생활보장 (생활보호) 부문	9,268	11,324	19,565	18,602	32,808	34,178	35,069	39,127	43,561	53,338	65,535
1. 기초생활보장급여지원	4,327	5,426	9,703	9,398	15,602	15,440	15,936	17,382	19,880	23,412	26,697
(생계급여) ²⁾	3,658	4,859	8,789	8,687	13,009	12,641	13,130	13,939	15,438	20,077	23,086
(주거급여)					1,919	1,793	1,785	1,838	1,956	2,208	2,455
(교육급여) ³⁾	669	567	914	915	1,052	940	935	881	933	841	802
(해산급여)					2	2	3	3	3	5	7
(장제급여)					63	63	87	109	121	122	124
2. 의료급여 ⁴⁾	4,777	5,462	8,098	7,969	15,987	16,904	17,617	18,810	21,325	26,623	35,778
3. 자활지원	6	11	12	529	924	1,476	1,493	2,083	2,334	2,656	2,921

자료 : 보건복지부 세입세출예산서 각년도

- 1) 산출액은 확정예산액 기준임
- 2) 1997년~2000년은 생계보호급여임. (장제·해산급여 포함)
- 3) 1997년~2000년은 교육보호급여임.
- 4) 1997년~2000년은 의료보호급여임.

나. 취약계층보호

아동, 장애인 및 노인등 취약계층보호에 대한 재정지출도 지속적인 증가를 보이고 있다. 취약계층보호 예산도 신규사업의 추가등으로 해마다 증가하고 있다. 2008년 예산요구액을 보면 아동,장애인등 취약계층지원액은 2007년 7천2백억원에서 13.5% 증가한 8천2백억여원이며, 노인청소년부문은 노인장기요양보험의 도입으로 2007년 약 5천 7백억원에서 273%증가한 2조천억원에 이르고 있다. 2008년도 취약계층보호 부문 주요신규사업은 장애인실태조사 (10억원), 중증장애인직업재활지원사업 (163억원), 기초노령연금 (1조6천억원), 노인장기요양보험(천5백억), 노인실태조사(10억원) 등으로 규모가 큰 신규사업이 많았다.

〈표 2-3〉 취약계층보호 예산추이

(단위:억원)

지원 대상	사업명	연 도										
		1997	1998	1999	2000	2001	2002	2003	2004	2005	2006	2007
	계	446	447	472	532	736	770	841	1,012	138	218	734
아 동	아동시설보호 ¹⁾	360	360	383	412	519	577	649	770	108		
	아동건전육성 ²⁾	86	87	89	119	217	192					
	아동복지지원 ³⁾							150	227	10	113	467
	요보호아동육성 ⁴⁾							42	15	20	105	267
	계	1,005	1,011	1,166	1,521	1,786	2,268	2,484	2,999	1,412	1,823	4,465
장 애 인	장애인재활지원 ⁵⁾	67	68	47	57	1	1	196	71	81	94	168
	장애인시설보호 ⁶⁾	539	521	567	658	919	1,070	1,464	1,952	190		
	재가장애인보호 ⁷⁾	363	421	528	779	866	1,197					
	장애인생활안정 및 민간단체지원 ⁸⁾	36						824	977	1,142	1,729	4,297
	계	1,300	1,691	1,955	2,701	2,995	3,786	4,010	5,005	3,301	4,034	6,225
노 인	노인시설보호 ⁹⁾	329	368	250	455	682	967	1,418	1,012	845		
	재가노인보호 ¹⁰⁾	971	1,323	1,705	2,246	2,314	2,819					
	노인생활안정 ¹¹⁾							447	1,833	319	2,207	2,756
	노인소득보장 ¹²⁾							2,145	2,160	2,136		
	노인의료보장 ¹³⁾										1,129	2,476
	노인일자리 ¹⁴⁾										595	845
	장사시설확충										103	148

자료 : 보건복지부 세입세출예산서 각 년도

- 1) 아동시설보호 : 아동시설운영지원, 아동시설확충사업 등이 있음
- 2) 아동건전육성 : 아동시설지원, 학대실종아동보호, 가정입양지원, 가정위탁 지원, 아동발달지원계좌 지원 등의 세부사업이 있음.
- 3) 아동복지지원 : 방과 후 활동지원, 아동의 안전 및 권리 증진 등이 있음
- 4) 요보호아동육성 : 아동시설지원, 학대실종아동보호지원, 가정입양지원 등이 있음
- 5) 장애인재활지원 : 장애인의료재활, 장애인직업재활, 장애인직업재활시설지원, 재활원운영 등이 있음.
- 6) 장애인시설보호 : 장애인복지지원, 장애인편의시설지원, 장애인생활시설지원 등이 있음.
- 7) 재가장애인보호 : 재가장애인지원사업
- 8) 장애인생활안정 및 민간단체지원 : 장애수당, 저소득 장애인 지원, 장애인자립금 융자, 장애인선택적복지사업, 장애인생활시설 확충, 장애인단체 지원, 장애인 일자리지원, 장애인생활체육대회 지원, 장애인복지진흥회 지원, 장애인단체 지원사업 등이 있음.
- 9) 노인시설보호 : 노인복지시설 확충사업이 있음.
- 10) 재가노인보호 : 재가노인지원사업이 있음.
- 11) 노인생활안정 : 사할린 한인지원, 노인관련기관 지원, 저출산고령사회위원회 지원, 독거노인지원 강화, 독거노인도우미 파견사업 등이 있음.
- 12) 노인소득보장 : 경로연금, 노인인력운영센터 지원사업 등이 있음.
- 13) 노인의료보장 : 노인수발보험지원, 노인요양시설확충 등이 있음
- 14) 노인일자리 : 노인일자리 지원사업이 있음.

Ⅲ. 사회분야 재정사업의 성과관리의 현황

비교적 최근에 도입되어 실행되고 있는 우리나라의 재정사업 성과관리 제도는 각 정부 부처가 성과목표와 성과지표를 설정하여 매년 성과계획서와 성과보고서를 작성하여 제출하도록 하고 있다. 성과관리제도는 크게 성과목표관리제도와 재정사업자율평가제도 및 재정사업 심층평가제도로 구성되어 있다. 성과목표관리제도는 전략목표와 성과목표를 설정한 후, 정책과 사업에 관한 성과목표를 설정하도록 하고 있는 제도이다. 재정사업 자율평가제도는 이러한 성과목표의 설정 하에 각 부처의 재정사업들에 대한 성과목표 및 성과지표의 달성정도를 설계, 집행 등의 측면에서 평가하도록 하는 사업검토적인 성격의 제도이다. 각 부처는 매년 1/3에 해당하는 부처소관 재정사업에 대한 성과목표 달성정도를 평가하여 기획예산처에 평가결과를 제출하고, 기획예산처는 그 결과를 재정운용에 활용하는 것을 원칙으로 한다. 2006년에 도입된 재정사업 심층평가제도는 재정사업자율평가의 결과를 토대로, 보다 심층적인 평가의 필요성이 제기된 사업, 내외 부적으로 지적이 된 문제사업, 예산낭비신고센터에 보고된 낭비 사업 등을 대상으로 심층적인 사업평가를 수행하도록 하는 제도이다.

재정사업자율평가는 현재 2005년과 2006년에 걸쳐 두 차례 진행되었다. 보건복지부사업의 경우, 2005년에는 13개의 일반회계사업과 3개의 특별회계사업, 7개의 건강증진기금사업과 2개의 응급의료기금사업에 대한 자율평가를 실시하였고, 2006년에는 21개 일반회계사업과 2개 특별회계사업 및 7개의 건강증진기금사업과 1개의 응급의료기금사업에 대한 자율평가를 실시하였다. 노동부의 사회분야 재정사업은 2005년과 2006년에 걸쳐 10개 일반회계사업과 1개의 특별회계사업, 18개의 고용보험기금사업, 7개의 산재보험예방기금사업, 7개의 장애인고용촉진기금사업과 7개의 근로복지진흥기금에 대한 평가를 시행하였다. 청소년위원회의 사회분야 사업평가로

는 청소년육성기금사업 11개와 국가균형발전특별회계 사업 1개가 수행되었다. 여성부의 사회분야 사업평가는 일반회계 사업 7개와 3개의 여성발전기금사업에 관한 것이 있었다. 이외에 국가보훈처사업(일반회계사업 2개, 보훈기금사업 2개), 행정자치부사업(일반회계 1), 국방부(일반회계사업 1, 국유재산특별회계사업 1), 교육부(일반회계 1)의 사회분야 사업평가가 수행되었다.

〈표 2-4〉 2005년-2006년도 사회분야 재정사업자율평가시행 사업

소관부처	재정사업
보건복지부	<p>자활지원사업, 의료급여, 장애인생활시설확충, 장애인직업재활시설확충, 노인일자리지원, 경로연금, 노인복지시설확충, 아동복지시설확충, 저소득모부자가정지원, 사회복지사무소시범사업, 부랑인시설운영, 정신보건시설확충, 생물테러관리, 기초생활급여지원, 기초생활보장운영지원, 자활공동체창업자금지원사업, 지역아동센터 및 수능공부방운영지원, 저소득장애인지원사업, 입양아동양육보조사업, 입양단체지원, 장애인단체지원, 장사시설설치, 정부위탁교육훈련, 전공의수련지원, 국가시험운영, 장기이식 및 인체조직지원, 원폭피해자지원사업, 질병연구지원활동기반구축, 전염병정보관리 및 표본감시, 한센병관리, 가입자급여비지원사업, 노인취업지원센터지원, 정신시설기능보강, 저소득층생업자금융자, 중소기업요양기관전환지원, 장애인자립자금융자사업, 농어촌의료서비스개선사업, 농어민연금보험료지원, 구강보건실설치, 국가암조기검진센터운영, 에이즈예방교육 및 홍보, 정신보건센터운영, 국가예방접종사업, 결핵관리사업, 금연클리닉운영, 국가결핵관리사업, 생물테러대응체계구축, 국립암센터 및 지역암센터운영, SARS 등 신종전염병대책, 한국인질병 및 건강지표개발, 보건소건강증진사업, 희귀난치성질환자지원, 응급의료기관지원발전프로그램운영, 응급의료시설확충, 응급의료비대불</p>
노동부	<p>청소년직장체험프로그램, 직업적응훈련, 취업훈련, 고용촉진훈련, 자활직업훈련, 여성가장실업자취업훈련, 직업안정기관운영, 사회적일자리창출, 노사관계발전지원, 지역실업자직업훈련, 진폐근로자위로금지급, 중소기업근로시간단축지원금, 육아휴직장려금, 중장년훈련수료자채용장려금, 고령자고용촉진장려금, 실업자재취직훈련, 정부위탁훈련, 중소기업훈련컨소시엄지원, 재직근로자학자금 및 훈련비대부, 신규고용촉진장려금, 산전후 및 육아휴직지원, 공공직장보육시설운영, 근로장학자금 및 훈련비대부, 능력개발훈련시설 및 장비비대부, 고령자고용촉진장려금, 전직실업자직업훈련, 민간기관위탁훈련, 대한상의위탁훈련, 산재장해자자립점포임대지원, 작업환경측정 및 근로자건강관리, 작업병진단 및 측정기관관리, 클린사업장조성지원, 안전보건교육 및 자료개발, 산재예방시설자금융자, 근로자생활안정자금융자, 임금체불근로자생계비용자, 민간복지시설이용비용지원, 장애인취업알선관리, 장애인고용관리비지원, 장애인시설설치비용융자, 장애인취업알선 및 적응지도, 장애인직업능력개발센터운영, 장애인시설 및 장비지원, 장애인표준사업장설립지원</p>
청소년위원회	<p>청소년자원봉사센터운영지원사업, 한국청소년상담원지원, 한국청소년단체협의회지원, 청소년동아리활동민간단체지원, 지자체청소년문화존운영, 청소년단체활동지원, 민간청소년수련시설활성화지원, 지자체청소년수련시설활성화지원, 청소년쉼터지원, 시도 및 시군구청소년센터지원, 청소년시설지원</p>
여성부	<p>성매매방지 및 피해여성보호, 아동성폭력전담센터운영, 여성단체공동협력사업, 저소득가정보육지원, 보육시설운영지원, 가정성폭력방지 및 보호, 여성인적자원활용기반구축, 폭력피해여성무료법률구조, 한국양성평등교육진흥원운영, 성매매피해자구조지원</p>
국가보훈처	<p>위탁진료, 감면진료, 국가유공자등 노후복지지원, 5·18민주화운동유공자대부사업</p>
식약청	<p>식품감시 및 사후관리, HACCP제도 활성화, 희귀의약품센터지원, 식중독 예방, 노후장비현대화사업</p>
국방부	<p>의무물자지원사업, 광주병원운영</p>
교육부	<p>장애아교육지원</p>

사회부문 재정사업의 경우는 기타 재정사업에 비하여 지자체단위 사업이 많고, 민간보조사업으로 분류되는 사업의 비중도 상당하다. 재정사업자율평가는 사업특성별로 추가문항을 평가에 포함하고 있는데, 지자체보조사업유형별 추가평가문항은 평가 제 1차 년도였던 2005년과 2006년 사이의 평가문항에는 약간의 변동사항이 있었다. 2005년도에는 “지자체 사업여건을 검토·반영하였는지”의 여부와 “지자체 단계 집행이 효율화되도록 노력하고 있는지”의 여부 외에도 “국가균형발전에 기여하였는지”에 대한 평가문항이 사용되고 있다. 그러나 2006년도의 경우는 국가균형발전 기여여부는 평가문항에서 제외되고 있다. 민간보조사업별 추가평가문항의 경우는 2006년도에 “다년간 지원된 사업의 지원필요성을 재검토하였는지”의 여부에 대한 사업유형별 문항이 추가되었다.

전반적으로 재정사업자율평가결과는 2005년 시행초기에 비하여 2006년에 들어서 보다 자세한 기술이 이루어지고 있다. 예를 들면, 성과목표 및 성과지표가 사업의 목표와 연계성이 있는지 하는 질문에 대한 답변근거 및 자료기술에 있어서, 2006년에 들어서는 첫째 사업목적과 성과목표의 인과관계, 둘째 성과목표와 성과지표의 인과관계, 셋째 결과지표가 성과지표로서 설정되었는지의 여부로 세분화하여 기술하고 있다. 한편, 다른 사업과의 중복·유사성에 대한 평가문항에 있어서는, 중복·유사사업과의 자세한 비교와 함께, 중복·유사성이 있더라도 효율성과 형평성제고와 추가적 혜택의 제공가능성이 있는지의 여부를 함께 제시하고 있다. 한편, 사업성과단계에 대한 평가문항 3-4의 경우 2005년도에는 “평가결과를 제도개선 및 예산자율편성에 활용하였는가?” 하는 것에서 2006년도에는 “평가결과를 사업계획 보완·변경 등 제도개선에 활용하였는가?” 하는 것으로 예산자율편성 활용이라는 점을 명시하지 않는 것으로 바뀌었다.

보건복지부 사업을 중심으로 본 사회재정사업평가에 있어서 과반수이상의 사업이 성과목표와 성과지표의 연계성이 부족한 것으로 자체 평가되고

있다. 2005년의 경우는 25개 평가대상 사업 중 14개 사업이, 2006년의 경우는 31개 평가대상 중 19개 사업이 성과목표와 지표의 연계성이 부족한 것으로 평가되었다. 연계성이 부족한 경우이외에도, 결과지표보다는 투입 및 산출지표가 성과지표로서 사용되고 있는 경우도 많아서, 지표설정에 있어 향후 시정이 필요한 경우가 많다. 대다수의 사업에 있어서 성과지표는 수혜자 수나, 시설 수등 단순 투입지표를 사용하고 있는 실정이다. 예를들어 국립암센터 및 지역암센터 운영사업과 같은 경우는, 성과목표가 지역암센터 3개소 지정이며, 성과지표 또한 지정 기관수로 설정되어 있어, 암센터 운영에 대한 성과목표와 지표가 부재한 실정이다. 기초생활보장급 여지원사업의 경우는 최저생계비에 미달하는 사람의 최저생활 수준보장이 라는 성과목표를 측정하기 위한 성과지표가 단순히 투입지표인 기초수급자 수로 설정되어 있어, 보다 결과지표의 성격이 강한 지표의 개발이 필요할 것으로 보인다. 자체평가서에서는 이러한 지표로서 자활성공률을 병행 사용할 예정이며, 급여의 적정성 제고라는 성과목표의 설정과 부적정수급률 감소라는 성과지표를 사용할 것을 제시하고 있다. 또한 공단 관리운영비 지원사업의 경우는, 성과목표가 효율적인 건강보험 운영을 통한 국민의 안정적 의료이용 보장인 반면, 성과지표는 관리운영효율성의 측정과는 거리가 있는, 당기재정수지 균형유지와 건강보험 급여율로 설정되어 있어, 결과지표적 성격이 결여되어 있다고 할 수 있다. 이의 경우는 공단 관리운영사업 전반을 평가할 수 있는 지표의 개발이 필요하다고 할 수 있다.

중복유사사업이 있는 것으로 자체 평가하고 있는 사업의 경우는 현재로서는 소수에 지나지 않으나, 전체 평가대상사업이 일부인 것을 고려하면 향후 증가할 가능성이 많다. 중복사업으로 평가되고 있는 사업은 보건복지부의 노인취업지원센터지원사업과 수능공부방운영지원사업, 노동부의 직업능력개발센터운영, 국무조정실 복권위원회의 방문도우미사업, 여성부의 여성가장창업자금대출, 청소년위원회의 청소년자원봉사센터운영지원사

업등이 있다. 노인취업지원센터지원사업의 경우는 노동부의 사회적 일자리사업과 수혜대상 연령만 높을 뿐 유사한 것으로 평가하고 있다. 수능공부방운영지원사업의 경우는 청소년위원회의 청소년 방과후 아카데미와 유사하며, 청소년 공부방과 수혜대상이 중복되는 것으로 평가하고 있다. 방문도우미사업은 자활근로사업중 간병사업과, 직업능력개발센터운영은 근로복지공단의 기능훈련 및 취업사업과, 여성가장창업자금대출은 노동부의 실직여성가장 자영업창업지원사업과 유사한 것으로 평가하고 있다. 청소년자원봉사센터 운영지원사업도 교육부 사업과 중복부분이 존재하는 것으로 평가하고 있다.

〈표 2-5〉 중복유사사업

소관부처 및 사업명	중복 유사 사업
보건복지부 수능공부방운영지원	1. 청소년위원회 청소년방과후아카데미 2. 청소년위원회 청소년공부방
보건복지부 노인취업지원센터지원	1. 노동부 고령자인재은행·고용안정센터 2. 지자체 노인취업기관운영
국무조정실복권위원회 방문도우미사업	자활근로사업 중 간병사업
노동부 직업능력개발센터운영	1. 한국장애인고용공단 직업능력개발 및 직업재활서비스 2. 근로복지공단 기능훈련 및 취업지원사업
여성부 여성가장창업자금대출	1. 여성가족부 여성가장창업자금지원사업 2. 노동부 실직여성가장자영업창업지원사업
청소년위원회 청소년자원봉사센터운영지원사업	교육부

IV. 사회분야 재정사업 성과관리의 정책과제

가. 사전적 사업평가와 사후적 사업평가

사회분야 재정지출은 약 90%정도가 의무지출로 구성되어 있어서, 기타 재정지출에 비하여 재량지출의 비중이 작고, 수행된 사업의 중단이 어려운 특징이 있다. 보건복지부 일반회계 예산 중 지방자치단체로 이전되는 국민기초생활보장사업하의 생계, 주거, 교육, 의료급여와 해산장제 및 경로연금, 장애수당 등을 비롯하여, 건강보험, 국민연금기금의 연금급여지급 등이 모두 의무지출에 해당한다. 의무지출의 하방경직성으로 인하여, 일각에서는 일정규모 이상의 신규사업에 대한 예산요구에 대하여 사전 검증제도를 실시하여야 한다는 의견도 제기되고 있다.

사회분야 재정사업의 경우는 현재 사전적 의미의 성과관리보다는 중간적 단계의 재정사업관리가 주로 수행되고 있고, SOC사업들의 경우와 같은 사전적 의미의 성과관리는 미천한 실정이다. 노인장기요양보험등 대규모의 국고가 지원되는 사회복지분야 사업에 대하여 사전적 의미의 시범사업 등이 진행된 바 있다. 사후적 평가인 재정사업심층평가가 수행된 사회분야재정사업은 2006년도에 수행된 농어촌의료서비스개선사업을 들 수 있다. 그러나 대부분의 경우 사회재정사업에 대한 성과관리는 중간적 단계 평가인 재정사업자율평가를 통해 수행되었다.

보건, 의료부문의 국립병원 사업은 예외적인 경우로, 국고로 지원되는 사업비의 규모가 큰 경우가 많아 2003년도부터 비교적 큰 규모의 공적자금이 투입되는 신규의료시설 건립은 예비타당성 조사대상에 편입되기 시작하였다. 이에 따라 부산대 양산병원 (2003년 상반기), 서울 보훈병원 (2003년 하반기), 원자력의학원 동남원 분원 (2004년 상반기), 울산지역병원(2004년 상반기)등의 사업에 대한 예비타당성조사가 수행된바 있다. 제

주대학부속병원 확장이전사업 (2004년 상반기)에 대하여는 타당성재검증 조사가 수행되었다.⁸²⁾

의료시설의 경우는 진입과 퇴출이 유연하지 않아, 일단 시설이 설립되고 병상이 공급된 후에 의료시설이 과다하게 공급되게 되면 자원배분상의 왜곡이 심하여진다는 것에 사전적 평가의 타당성이 주어진다. 하지만 대다수의 보건 및 복지분야의 사회분야 재정사업의 평가는 중간단계의 평가로 이루어지고 있다. 이는 사회분야 재정사업의 경우 사전적 의미의 타당성 평가의 필요가 적어서라기 보다는 비교적 규모가 적은 사업들이 대다수를 이루고 있다는 사실 때문이기도 하다. 사회분야 재정사업의 경우 비교적 큰 규모의 계속사업이라 하더라도 개별단위의 작은 사업들로 구성된 패키지적 성격이 강한 경우가 있고, 이러한 경우에는 개별사업단위로 평가가 이루어져야 하는데, 개별사업단위의 규모가 너무 작고 수가 많은 경우, 평가가 원활히 진행되기 힘들 수 있다는 문제점이 있다. 그러나 사회분야 재정사업중 규모가 크고 장기화되는 사업의 경우와 같이 사업의 성과와 목표달성의 여부와 상관없이 지속적인 팽창이 될 가능성이 농후한 경우는 사전적인 타당성 검증과 평가의 절차가 필요할 것이다.

나. 이론에 근거한 사업효과분석

성과관리가 비교적 성숙한 나라들의 경우 사업평가는 이론에 근거한 사업효과분석이라는 방향에서 추진되는 경우가 많다. 캐나다의 경우를 예로 들면, 사업평가에 문헌과 이론적 평가모형을 활발하게 활용하고 있다. 미국의 경우는 사회분야 재정사업의 평가에 있어서 최대한으로 사회실험등의 방식을 활용하여 성과를 사전적으로 실험할 것을 법령화 하고 있다. 물론 성과관리가 성숙단계에 이른 나라들에 있어서도 활용가능한 자료의

82) 윤희숙 외, 「보건복지사업 예비타당성조사 방법 연구」, 한국개발연구원, 2004

축적등 이론에 근거한 사업효과분석의 어려움이 많은 것도 사실이다. 우리나라와 같이 성과관리가 막 시행되기 시작한 경우, 자료의 부재외에도 이론적 사업효과에 대한 공감대를 이루기 힘들다는 어려움이 있어, 실행상의 어려움이 많기는 하다. 하지만 재정사업평가에 이론에 근거한 재정사업의 효과분석모형을 활용하여, 사업의 효과성을 면밀히 분석할 필요가 있다. 이를 위해서는 현재 각 부처에서 자율적으로 수행되고 있는 사업검토에 있어서 재정지출의 효과분석을 위한 외부전문기관과 전문가의 활발한 활용이 필요하다.

사회분야 재정사업의 평가와 사업효과분석이 기타 재정사업의 효과분석과 상이한 점은 정책목표의 중요성이 단순한 사업의 효율성보다 중요한 경우가 많을 수 있고, 사업의 가치규범적 성격이 강한 분야라는 것이다. 예를들면, 보건사업의 경우는 사업효과성의 증대가 비용의 절감을 의미하지 않는 경우가 많다. 이때 비용절감이라는 것은 사업의 성과를 정확하게 반영하는 척도가 될 수 없다. 또 사회분야 재정사업은 여타 재정사업에 비하여 빈곤감소나 자활, 건강증진 및 질병예방등 사업의 효과가 장기간에 걸쳐 나타나지 않는 경우도 많다. 이 경우 사업의 효과성 및 효율성 제고라는 측면에서는 평가가 나쁠 수 있으나, 이것이 사업의 타당성에 반하는 것은 아닌 경우도 있을 수 있다. 경제적 효율성의 손실을 감소하더라도 형평성을 제고하여야 한다는 규범적인 요소가 가미될 수 있다. 사회분야 재정사업의 평가시에는 사회재정사업의 가치규범적 성격 및 사회적 편익의 추정상의 어려움 및 사업효과의 장기적 잠재성 등 여러 가지 특수한 상황들이 충분히 반영되어 져야 하며, 이를 위하여는 보다 이론에 근거한 사업효과의 분석이 필수적이라 할 수 있다.

재정지출사업의 효과분석을 토대로 사회복지관련 사업의 효과분석에 활용할 수 있는 이론적 모형은 무척 다양하다. 이중 사전적으로 효과분석을 수행할 수 있고, 다양한 성과지표를 사전적 조사에 포함할 수 있는 모형

들로서 각종 실험모형과 비용효과분석, 비용효용분석, 비용편익분석등이 있다. 사회복지관련 사업의 효과성 분석은 사회복지관련 사업이 특정한 형태의 소득재분배가 정책목표가 되거나, 혹은 여러 가지 형태의 복지서비스 및 복지수준 향상 등 가치재(merit goods)의 공급이 목표인 경우가 많다는 점을 충분히 반영할 수 있어야 한다. 이를 위한 이론적 모형으로서 소득재분배를 감안한 편익분석을 포함하여 다양한 평가기법이 존재한다.

보건분야사업의 평가에 있어서 특징적인 요소는 산출물의 정의가 평가 가치체계에 따라 달라질 수 있고, 산출물이 여러 요인에 의해 좌우되기 때문에 투입과 산출의 인과관계에 대한 이론정립이 힘든 경우가 많다는 점이다. 따라서 결과물에 대한 통계적 자료가 빈약한 경우도 많다. 또한 사업의 효과성 분석에 있어서도 보건분야 사업의 특성상 상당부분의 항목들이 화폐단위로 측정하기 어려운 비용 및 편익 항목으로 구성되어 있어 계량화가 어렵다는 특징이 있다. 또한 개별사업에 따라 비용 및 편익 항목의 구성이 상이할 수 있어 일반적인 지침을 제시하기 어렵다는 특징이 있다. 이러한 어려움을 반영한 이론적 모형으로 흔히 사용되고 있는 것으로 비용효과분석, 비용효용분석모형등이 있다.

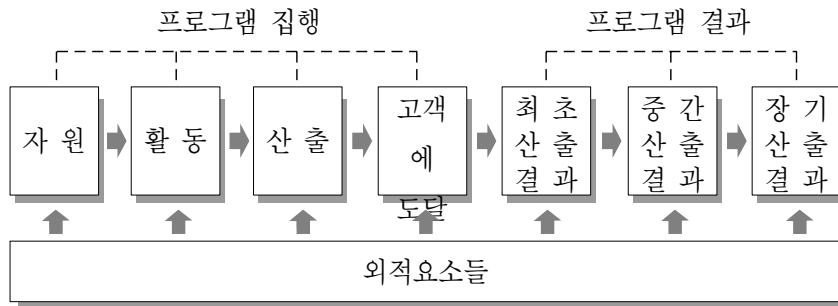
다. 결과지향적 성과관리

비단 사회분야 재정사업에만 국한된 것은 아니지만, 성과관리가 잘 발달된 해외의 사례를 살펴보면 재정사업의 성과관리는 투입과 산출(outputs) 중심에서 결과지향적인 관리의 형태로 발전되고 있는 경우가 많다. 캐나다의 경우 2000년대에 들어 결과중심의 평가관리라는 원칙 하에 결과중심의 관리체계를 구성하고 있다. 국민이 향유하는 서비스 수준을 제고하기 위하여 최적의 사업을 선정하고 비용을 최소화 할 수 있는 캐나다인을 위한 결과(Result for Canadian)에 중점을 두어 사업의 수행보다는

결과에 중점을 두는 관리방식으로 전환하고 있다. 미국의 경우도 1993년의 정부성과 및 결과법(Government Performance and Result Act, GPRA)과 함께 정부의 의사결정과정과 책임여부에 중점을 두고 사업수행을 주로 관리하던 방식에서, 고용가능성, 안전, 사업의 질적인 향상등 결과에 초점을 두는 방식으로 전환되었다. 이렇듯 사업수행활동과 이에 의한 산출물(outputs)의 고객도달 등 사업의 집행부분의 모니터링과 평가등의 관리에 중점을 두는 방식에서, 사업의 결과물(outcomes)에 중점을 두는 방식으로 성과관리의 초점이 옮겨져 왔다. 즉, 최종적으로 만족할 만한 결과물이 나오지 않았을 경우, 이의 원인이 집행과정상의 문제인지, 혹은 집행이 제대로 되었다고 하여도 의도한 목표의 설정에 실패한 경우인지에 보다 주된 관심을 두고 있다. 물론 이를 분석하기 위하여 집행과정에 대한 모니터링과 평가가 중요한 역할을 하게 된다.

결과 지향적 평가방식으로 많이 활용되고 있는 모형으로서 프로그램 논리 모형을 들 수 있다. 프로그램 논리모형은 프로그램 구성요소들의 상호작용과, 결과물, 결과의 산출과정을 보여주는 프로그램 설계의 기저에 놓여져 있는 논리를 제시하는 모형이다. 이는 프로그램 논리에 기초하여 각 요소들과 목표물간의 논리적 관계를 기술하는 도표(diagram)이다. 프로그램 논리모형을 활용한 평가는 결과에 중점을 둔 성과관리 방식의 인프라로서 많이 활용되고 있는 평가모형으로, 보다 광범위한 정책평가에서부터 개별 사업평가에 이르기까지 다양하게 활용될 수 있다. 프로그램 논리모형이 성과평가에 유익한 것은 프로그램의 논리를 명확히 제시함으로써 평가자로 하여금 무엇을 평가하는 지를 명확히 이해하도록 하고, 각 성과측정 수단들을 체계적으로 식별하는 것을 도울 수 있다.

[그림 2-1] 프로그램논리 모형



라. 성과지표관리의 개선

앞서 제시한바 있듯이 현재의 재정사업자율평가결과를 통하여 본 사회 재정사업평가는 몇 가지 문제점을 보여주고 있다. 먼저, 기평가된 사업 중 과반수이상의 사업이 성과목표와 성과지표의 연계성이 부족한 것으로 자체 평가되고 있다. 또한 성과지표의 사용에 있어서도 결과지표 보다는 투입 및 산출지표가 사용되고 있는 경우도 많이 눈에 띄고 있다. 성과목표와 연계성이 있는 적절한 결과지표의 설정을 위하여서는 정확한 성과목표와 사업목표의 설정이 매우 중요하다고 할 수 있다. 결과 지향적 성과관리가 잘 정착한 외국의 경우는 프로그램논리모형을 활용하여 지표설정상의 어려움을 완화하고 있다. 관련 이해당사자들과 전문가들로 구성된 협의체를 통하여 명확한 사업목표와 성과목표의 설정과 투입 및 산출과정들의 논리적 관계를 잘 식별하는 것이 필요하다.

마. 지속적이고 체계적인 성과자료의 관리와 추적

현재 우리나라는 재정사업에 대한 성과관리제도가 비교적 최근에 도입되어 시행되기 시작했기 때문에, 여러 가지 시행상의 어려움과 제도적 측

면의 보완사항도 많이 부각되고 있는 실정이다. 성과관리를 위한 자료의 축적이 미비하고, 이에 따라 재정지출사업의 효과분석이 성과목표와 연계성마저도 미약한 성과지표에 의해 측정되고 있는 경우가 많으며, 사업에 따라서는 산출 및 결과지표의 설정이 어려운 경우도 많은 것으로 나타나고 있다. 한편, 많은 경우 자료의 부족으로 인하여 성과지표의 측정이 어려워 적절한 성과지표가 채택되지 못하는 경우도 있다. 성과관리제도가 비교적 잘 정착된 외국의 경우도 자료상의 어려움은 성과지표설정이나 기타 성과관리수행상의 애로사항보다 더 큰 것으로 나타나는 조사결과도 있었다.

이론에 근거한 사업효과분석의 중요성을 앞서 언급한 바 있지만, 대부분의 경우 자료의 부족으로 인하여 이론적 효과분석은 물론이고 성과지표의 측정조차 어려운 경우가 많다. 따라서 지속적이고 체계적인 성과자료의 관리와 축적에 대한 필요가 절실하며, 되도록이면 재정지출이 시작되는 시점에서부터 성과관리를 염두에 둔 자료의 축적과 관리가 필요하다.

바. 사업의 관리와 집행을 개선하기 위한 운영평가(formative evaluation)의 강화

사업의 효과 평가 상의 어려움 이외에도, 관련부처의 관리 및 집행, 부처의 조직, 책임성 등 운영상의 어려움도 많이 인지되고 있지만, 사업의 관리와 집행을 개선하기 위한 운영평가는 상대적으로 간과되고 있는 측면도 있다. 물론 이러한 어려움들은 성과관리제도가 비교적 성숙단계에 이른 외국의 경우에 있어서도 공통적으로 드러나고 있는 사항들이기는 하지만, 성과관리제도가 잘 정착되기까지는 적지 않은 시행착오가 필요할 것으로 보인다. 사회분야 재정사업의 경우는 지자체 단위에서 수행되고 있는 사업과 기금사업 및 산하기관이 수행하고 있는 사업이 많다. 지자체와 산하

기관에 대한 재정지원사업에 대하여도 관련기관의 평가모형을 일원화하여 유사한 보고서의 중복작성에 따른 비효율과 낭비를 방지할 필요가 있다.

사. 중복유사사업에 대한 성과결과의 활용강화

중복되거나 유사사업의 여부와 중복유사사업에 대한 조치는 재정지출의 효율성 제고를 위한 주요한 관건사항중 하나이다. 중복유사사업이 있는 것으로 자체 평가하고 있는 사업의 경우는 현재로서는 소수에 지나지 않으나, 전체 평가대상사업이 일부인 것을 고려하면 향후 증가할 가능성이 많다. 중복사업으로 평가되고 있는 사업은 보건복지부의 노인취업지원센터지원사업과 수능공부방운영지원사업, 노동부의 직업능력개발센터운영, 국무조정실 복권위원회의 방문도우미사업, 여성부의 여성가장창업자금대출, 청소년위원회의 청소년자원봉사센터 운영지원 사업등이 있다. 노인취업지원센터지원사업의 경우는 노동부의 사회적 일자리사업과 수혜대상 연령만 높을 뿐 유사한 것으로 평가하고 있다. 수능공부방운영지원사업의 경우는 청소년위원회의 청소년 방과 후 아카데미와 유사하며, 청소년 공부방과 수혜대상이 중복되는 것으로 평가하고 있다. 방문도우미사업은 자활근로사업중 간병사업과, 직업능력개발센터운영은 근로복지공단의 기능훈련 및 취업사업과, 여성가장 창업자금 대출은 노동부의 실직여성가장 자영업창업지원사업과 유사한 것으로 평가하고 있다. 청소년자원봉사센터 운영지원사업도 교육부 사업과 중복부분이 존재하는 것으로 평가하고 있다. 부처간 중복유사사업에 대한 명문적인 조치는 힘들다고 하더라도 중복유사사업에 대한 성과결과의 적극적인 활용이 필요하다.

아. 성과관리의 예산과정에서의 환류방식

우리나라의 성과관리제도는 재정사업자율평가의 결과에 따라 사업성과

가 미흡한 것으로 평가되는 경우는 예산의 10%를 삭감하도록 함으로써 성과주의 예산심의를 위한 지침을 제공한다는 것이 특징적이라 할 수 있다. 성과결과가 좋지 않을 경우 예산삭감으로 환류하는 방식은 이스라엘과 폴란드 정도의 국가에서만 시행되고 있다. 이러한 환류방식의 부작용으로 우려되고 있는 것은 예산의 삭감을 피하기 위한 부처들의 대응반응들이다. 자율평가결과 미흡으로 판정되는 50점만을 간신히 넘긴 사업이 많은 것을 들어 예산 삭감을 피하기 위한 부처의 대응이라는 분석도 있다. 또, 목표달성이 용이하도록 목표치를 낮게 잡는 경우에 대한 사례들도 있는 것으로 지적되고 있고, 평가결과를 위하여 사업의 단위를 쪼개어 평가를 피하거나 결과를 개선하려는 편법들에 대한 우려도 있다. 이러한 측면에서 본다면, 단순한 예산의 삭감이라는 것이 성과관리와 예산의 연계라는 측면에서 손쉬운 방법이기 는 하지만 좋은 방법은 아닐 수 있다.

실제로 사업의 특성에 따라서는, 정책목표의 달성과 사업의 효과가 비용절감보다 중요한 사업도 있을 수 있다. 이러한 경우는 성과평가 결과가 비용효율적이지 아니었다고 하는 사실이 사업의 타당성에 반하는 것은 아닌 경우도 있을 수 있다. 그럼에도 불구하고, 성과평가 결과는 재원배분상의 기초 자료로 충분히 활용되고 예산과의 연계가 직, 간접적으로 이루어져야 할 필요가 있다. 성과관리는 예산의 효율적 배분과 운용과 밀접한 관계가 있기 때문이다. 하지만, 성과평가에 대한 자료를 예산과정에 어떻게 반영하는가 하는 문제는 쉽지 않다. 성과주의 예산의 연혁이 오래된 해외 사례를 통하여 보아도 성과관리와 예산의 연계가 직접적으로 이루어지고 있는 나라는 그다지 많지 않은 것으로 보인다. 최근 15년 동안 대부분의 OECD 국가들의 예산 집행과 운영은 투입중심에서 산출중심으로 그 방향이 전환되었고, 그 결과 OECD 국가의 3/4이 예산서류에 성과관리 자료를 포함하여 제출하고 있지만, 성과결과가 직접적인 예산삭감으로 환류되는 경우는 극히 드물다.

OECD국가들에서 흔히 활용되는 성과결과의 활용방식은 재량권(freedom), 금전(money), 부서에 대한 보상(recognition)등이 있다. 즉, 각 부처의 사업수행성과에 따라 보상이나 처벌의 의미로 예산을 활용하거나, 재량권을 조정하거나, 성과결과를 공식화하여 공개를 활성화하고 다른 부서등과의 비교를 통하여 동기를 부여하며 조직개편시에 적극 활용하는 방식이 있다.

대부분의 OECD국가들에서 성과관리가 직접적인 예산삭감과 연관되지 않는 이유는 사업의 정치적 우선순위등의 이유이외에도 예산 및 사업에 관련된 사항은 각 부처가 결정해야 할 사항이라는 의식 때문이기도 하다. 성과결과가 미흡한 것으로 나타날 때 자동적으로 예산을 삭감하는 방식은 사업에 맞는 측정방법 고안, 양질의 데이터 획득 등의 기술적인 문제에 부딪히게 된다. 또한 이러한 방식이 성과 향상의 인센티브로서의 역할을 제대로 할 수 있는지에 대한 의문도 제기할 수 있다. 각 부처에 대한 동기부여가 인센티브로서의 역할을 하는지 아니면 오히려 제도를 왜곡시키는지에 대한 판단이 선행되어야 한다. 단순한 예산의 삭감보다는 성과관리정보가 예산과정에서 충분히 반영되도록 예산과정과 성과관리제도의 통합적 연계가 필요할 것이다. 이렇게 되면 예산요구가 단순히 전년대비 일정율을 증액하는 형식으로 시행되어 재원이 배분되는 것보다는 훨씬 합리적인 자원배분을 유도할 수 있을 것이다.

V. 맺음말

사회분야 재정지출은 많은 경우 소득이전지출을 포함하게 됨으로 어느 정도의 효율성의 손실을 초래하게 된다. 소득재분배, 빈곤율감소, 국민건강증진, 소득보장, 의료보장이라는 정책적 목표와 사회적 합의의 중요성이 단순한 의미의 비용절감보다는 의미가 있는 것이 바로 사회분야 재정지출의 특징이라고 할 수 있을 것이다. 이러한 정책목표 달성과정에서 발생하는 불필요한 효율비용을 최소화 하는 것이 관건이라 할 수 있다. 이를 위하여서는 공공위주의 공급방식을 탈피하여, 민간부문을 최대한 활용하여 효율성을 제고하는 것이 필요하다고 할 수 있다. 현재 다양하게 활용되고 있는 바우처제도나 민자공급방식들은 공공부문의 효율성 제고를 위한 집행수단이라고 할 수 있다. 사회부문 재정사업의 경우는 여타 재정사업에 비하여 민간부문의 적극적 활용이라는 시장적 관점의 집행수단의 중요성도 크지만 수혜자의 서비스 향유증가와 소비자 선택권의 증가를 통한 서비스의 질적인 향상이라는 정책목표가 중요하다고 할 수 있다.

효율성제고를 위한 성과관리의 경우도 예외는 아니다. 사회부문 재정사업의 평가에 있어서 정책목표와 성과목표설정의 중요성은 매우 크다고 할 수 있다. 결과지향적 평가모형을 활용하여 성과목표 설정과 적절한 성과지표의 설정을 용이하게 하게 할 수 있다. 보다 많은 사업에 있어서 결과지표를 활용할 수 있도록 성과목표와의 연계성과 구성요소들의 상호작용에 관한 논리를 명확히 할 필요성이 있다. 결과지표의 활용을 위해서는 필요한 성과자료의 지속적이고 체계적인 축적이 추진되어야 한다. 사업의 효과성 측정과 사업평가에 있어서는 보다 이론에 근거한 평가가 진행될 필요가 있다. 또한 성과관리의 주체와 조직이 정비되고 체계화 될 필요도 있다. 사업관리와 집행을 개선할 수 있도록 운영평가의 중요성도 고려되어야 한다. 마지막으로 성과관리정보가 예산과정에서 충분히 반영되도록 예산과정과 성과관리제도의 통합적 연계를 비롯한 성과관리의 환류방식에 대한 강구가 필요할 것이다.

참고문헌

- 국무조정실 복권위원회, 재정사업자율평가 각년도
국방부, 재정사업자율평가 각년도
국회예산정책처, 2008년도 예산안분석
교육부, 재정사업자율평가 각년도
노동부, 재정사업자율평가 각년도
대한민국정부, 국가재정운용계획 각년도
보건복지부, 2008년도 국민기초생활보장사업 안내
보건복지부, 세입세출예산서 각년도
보건복지부, 재정사업자율평가 각년도
여성부, 재정사업자율평가 각년도
윤희숙 외, 「보건복지사업 예비타당성조사 방법 연구」, 한국개발연구원,
2004
최성은, 「사회재정지출 성과관리 및 효과분석방안」, 한국보건사회연구원,
2007
Curristine, Teresa, “Performance Information in the Budget Process: Results of
the OECD 2005 Questionnaire,” *OECD Journal on Budgeting*, 2005.

제3장 국민부담과 복지재정지출 수준의 적정성에 관한 연구

남상호 · 최병호

I. 머리말

외환위기 이후 복지지출의 증가는 국민부담의 증가를 야기하였고, 복지부담의 증가 속도가 현재 우리의 부담능력에 비추어 과도하여 경제성장의 발목을 잡고 있다는 비판이 꾸준히 제기되었다. 그러나 적절한 분배와 사회통합 없이는 성장의 동력을 뒷받침하지 못한다는 주장도 참여정부의 정책에 강한 영향을 미쳤다. 그렇다면 어느 정도의 복지재정지출이 적절할 것인가? 그리고 조세부담률과 사회보장부담률을 합산한 국민부담률은 우리의 역량으로 볼 때에 어느 정도 수준이 적절하고 지속가능한 수준이 되는가? 이러한 의문에 답하는 노력들이 시도되었지만 모두가 동의하는 이론적이고 계량적인 해답을 제시하지는 못하고 있다. 많은 연구들은 형평(혹은 분배)을 개선하기 위해서는 어느 정도의 많은 효율(혹은 성장)의 희생이 필요한지에 대해 계측하는 데에 집중하였다. 효율과 형평 사이의 적절한 균형점은 사회구성원의 가치관에 기반한 선택에 달려있다고 볼 수 있다.

국민부담과 복지재정지출⁸³⁾의 적정성에 대한 정답은 없음에도 불구하고

83) 이하에서 국민부담이란 조세부담과 사회보장부담을 합한 것이며, 복지재정지출은 OECD 기준의 공공사회지출(public social expenditure)을 말한다. 국민부담률이란 국민부담의 경상 GDP에 대한 비율이다. OECD 기준의 총사회지출은 공공사회지출, 민간법정사회지출(private compulsive social expenditure)과 민간임의사회지출(private voluntary social expenditure)의 합이며, OECD 기준의 사회지출(Social

여전히 학술적인 호기심을 갖지 않을 수 없게 되고, 특히 정책적인 실용성 측면에서 어느 정도의 복지재정과 국민부담을 감내하는 게 적절할지에 대한 답을 끊임없이 연구자들에게 요구하게 된다. 본 논문은 이러한 정책적 수요에 초점을 맞추어 우리나라의 국민부담 수준이 적정한지, 국민부담을 결정하는 중요한 요인으로 지목받는 복지재정지출 수준이 적정한지를 탐구하고 답을 찾아보려는 노력의 일환으로 이루어졌다.

외환위기의 발생으로 사회안전망 구축의 시대적 요청이 강하였고, 때마침 이념적으로도 진보성향의 정부가 집권하였기 때문에 정부는 복지재원을 마련하기 위해 조세와 사회보험료의 부담을 증가시켰고 따라서 국민부담률도 증가하게 되었다.

<표 3-1>에 나타난 바와 같이 조세부담률은 1997년 18%에서 2006년 20.3%로 2.3%p 증가하였으며, 사회보험료로 구성된 사회보장부담률은 동기간 중 3%에서 5.4%로 2.4%p 증가하였다. 따라서 국민부담률은 동기간 중 4.7%p 증가하였다. 구체적으로는 기초생활보장제도의 도입과 의료급여지출의 증가, 그리고 건강보험 국고지원의 증가가 조세부담의 증가 요인으로 작용하였고, 건강보험재정지출 증가로 인한 건강보험료의 인상과 공적연금보험료의 인상이 사회보장부담의 증가 요인으로 작용하였다. 복지재정지출은 1997년 3.9%에서 2006년 7.5%(추정)로 3.6%p 증가하였다. 이는 국민부담률 증가분 4.7%p의 상당 부분은 복지재정지출의 증가에 기인하고 있음을 시사한다.

Expenditure, SOCX)은 공공사회지출과 민간법정사회지출의 합으로 정의된다.

〈표 3-1〉 국민부담률, 조세부담률, 사회보장부담률 및 공공사회지출 추이
(대 GDP 비율, %)

	1997	2000	2003	2005	2006
국민부담률	21.0	23.6	25.3	25.6	25.7
조세부담률	18.0	19.7	20.4	20.2	20.3
사회보장부담률	3.0	3.9	4.9	5.4	5.4
공공사회지출	3.9	5.1	5.7	6.6	7.5 ^e
1인당GDP (US\$)	11,235	10,884	12,710	16,438	18,374
고령화율	6.4	7.2	8.3	9.1	9.5

주: e는 추정치.

자료: OECD Social Expenditure Database, 통계청 Database.

한편으로는 외환위기의 후유증으로 국가부채도 증가하였다. 국가부채에 대한 이자지급과 함께 복지재정을 비롯한 정부재정지출 소요 증가는 통합재정수지의 균형을 이루기 위하여 조세부담률 상승을 더욱 압박하였다. 그러나 정부는 조세부담률의 인상을 가능한 억제하려 하였고 이에 따라 국가부채가 증가하게 되는 선택을 하였다. 복지재정지출의 증가로 국민부담의 증가가 불가피하였음에도 불구하고 정부는 가능한 한 국민부담을 억제하려 하였다. 복지재정 이외에 정부의 재정지출이 증가함에도 불구하고 재정수지를 건전하게 유지할 수 있었던 이면에는 연기금 흑자의 도움을 크게 받았기 때문이다(<표 3-2> 참조).

〈표 3-2〉 통합재정지출, 사회복지예산, 통합재정수지 및 국가부채 추이
(대 GDP 비율, %)

	1997	2000	2003	2005	2006
통합재정지출	22.4	23.9	30.9	28.9	30.5
사회복지예산(기금포함) ¹	6.6 ²	6.7	6.1	6.4	6.9
통합재정수지	3.3	5.4	0.4	3.0	3.0
국가부채	7.5	16.3	18.4	24.7	27.9

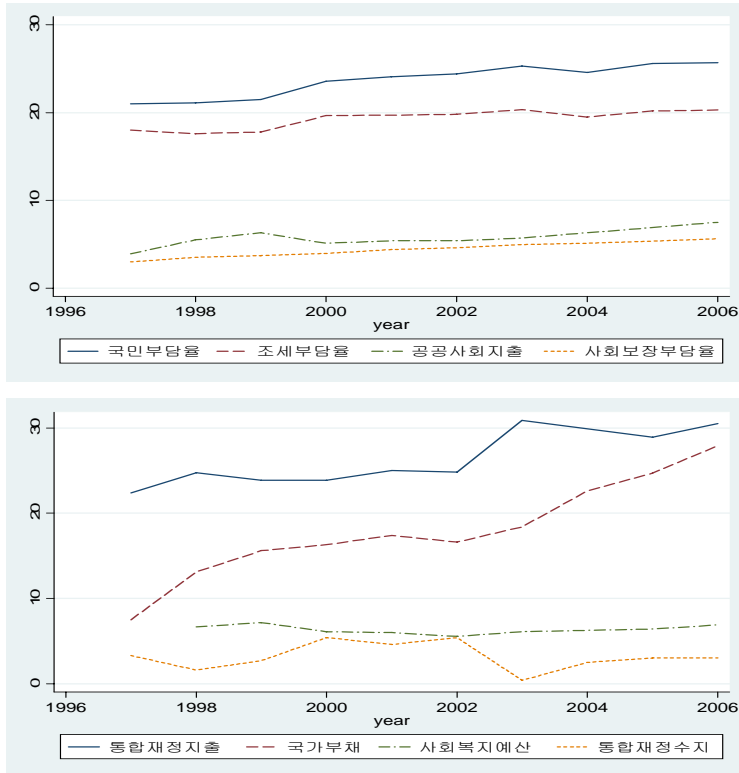
주: 1) 건강보험의 국고지원분만 포함되고 건강보험료 수입은 제외되었음. 그 이유는 건강보험재정은 기금예산이 아니기 때문에 통합재정수지에서 제외되기 때문임.

2) 1998년도 수치임.

자료: OECD Social Expenditure Database, 통계청 Database.

최근의 재정지표 흐름을 살펴보면 조세부담률을 올리지 않으면 국가부채는 계속 누적되므로 정부의 고민이 깊어진다. 조세부담과 국가부채의 상승을 억제하기 위해서는 정부재정지출을 줄여야 할 것이며, 복지예산을 줄이기 어렵다면 다른 부문의 세출을 줄여야 할 것이지만 정부는 과감하게 이를 추진하지 못하였다. 결국 ‘국가부채 수준이 다른 나라에 비해 아직 낮다’는 논리를 내세워 재정적 압박을 부채로 흡수하는 방향으로 재정을 운용하였다. 급증하는 재정부담을 미래세대에게로 떠넘기는 정치적인 결정을 한 것이다.

[그림 3-1] 주요 재정지표의 추이(대 GDP 비율) : 1997~2006년



그렇다면 ‘현재의 재정부담 즉 국민부담률이 경제성장의 지속가능성을 위협할 정도로 과도한 수준인지, 아니면 정부가 지나치게 엄살을 피우고 문제를 회피하려는지’에 대한 판단이 필요하다. 통상 국민부담률이 상승하는 이유가 복지재정지출의 증가와 관련되어 있다는 것이 세계적인 경험이며, 우리나라도 유사한 패턴을 보이고 있으며 앞으로도 그럴 것으로 예상된다. 특히 우리나라의 경우 국민부담률의 증가를 지나친 복지재정의 확대의 탓으로 돌리려는 비판이 팽배해 있다. 그렇다면 다른 국가들과 비교할 때 우리나라 국민부담률의 증가가 지나친 복지재정지출의 증가 때문

인가에 대한 판단이 필요하다. 다시 말하면, ‘국민부담률 수준에 비해 복지재정지출이 지나치게 높은 편인지’, 아니면 거꾸로 ‘복지재정지출 수준에 비해 국민부담률이 낮은 편인지’에 대한 의문도 본 논문에서 규명해보고자 한다.

II. 연구방법

가. 기존 연구의 개관

박형수(2004)는 현대국가의 조세 부담의 적절한 수준은 민간부문의 경제활동에 대한 왜곡을 최소화하는 중립적인 것이 되도록 설계되어야 함을 강조하며, OECD Revenue Statistic(2003)을 이용하여 우리나라와 OECD 국가들의 조세부담률 및 국민부담률을 비교·분석하였다. 우리나라 조세부담률 및 국민부담률은 다른 OECD 국가에 비해 낮은 수준을 유지하고 있지만, 2000년 이후 우리나라의 조세 부담이 다른 OECD 국가들과 달리 증가하고 있음을 지적하였다. 또한, 조세부담률 결정방정식에 의한 국제조세 비교지수(ITC: international tax comparison) 분석 결과에 따르면 조세부담률은 적정수준을 하회하는 것처럼 보이지만, 우리나라의 사회보장지출 수준을 감안하면 오히려 적정 수준을 초과하고 있음을 보여주고 있다.

나성린·이영(2003)은 적정조세부담률 측정을 위한 실증분석 모형을 도출하기 위해 횡단면 분석에 부담률에 영향을 미치는 요인들을 감안한 다음 국제조세 비교지수(ITC)를 이용하여 우리나라 조세부담률의 적정성을 분석하였다. 이들의 분석결과에 따르면 우리나라의 국민부담률 적정수준은 22.8%인데 비해 실제치는 26.4%이고, 조세부담률 적정수준은 17.4%인데 비해 실제치는 22.0%인 것으로 나타났다. 구체적으로 조세부담률의 경

우 1994년 이전까지는 적정수준보다 낮았지만 그 차이가 크지는 않았고, 1994년 이후에는 오히려 적정수준을 넘어서고 있었다고 한다. 사회보장부담률의 경우에는 지속적으로 적정수준보다 낮았으며, 국민부담률의 경우 1998년 이전까지는 적정 수준보다 낮았지만 1998년 이후부터는 적정수준을 넘어서고 있었다고 주장하였다.

안중범·김을식(2004)은 OECD의 복지지출 지표인 사회복지 지출, 순사회복지 지출, 공공사회복지 지출, 총사회복지 지출에 대한 패널자료 분석을 통해 복지지출의 결정요인에 대하여 분석하였다. 복지지출 결정요인으로는 조세부담률, 노년부양비, 연금의 성숙도 등이 주요한 원인으로 나타났다. 복지지출과 상관관계를 갖는 변수들의 시차를 감안할 경우 우리나라의 복지지출 수준은 OECD 추세치에 근접하는 것으로 보고 있으며, 2030년경 우리나라 복지지출 수준은 OECD 국가들의 1990년대 후반 수준에 근접할 것으로 전망하고 있다.

전영준·안중범(2007)은 조세부담률에 관한 기존 연구들이 실제 조세부담률의 결정요인에 대한 분석이었던 것과는 달리, 현재와 미래에 생존하는 각 세대의 평생기대효용의 가중평균을 사회후생함수로 정의하고 이를 극대화하는 적정조세부담률 산출을 시도하였다. 이들의 연구결과에 따르면 우리나라의 적정조세부담률은 현재 수준보다 높게 유지되다가 장기적으로 23~24% 수준에 이를 것으로 예측하였는데, 이는 곧 현재 생존하고 있는 세대가 미래 세대에 비하여 상대적으로 높은 조세 부담을 가지게 됨을 의미한다. 한편 OECD 국가들과 비교할 때 우리나라의 실제 조세부담률이 상승하여 2010년대 중반 이후에는 적정수준을 넘어설 수 있음을 지적하고, 이에 대한 참여정부의 조세 정책에 대한 형평성 문제를 제기하였다.

박재완(2006)은 OECD 국가와 비교해 볼 때 참여정부가 발표하는 조세부담률과 국민부담률은 그에 내재한 한계로 인하여 우리나라를 ‘작은 정부’로 볼 수 없다고 한다. 그는 1997~2005년 기간의 국민부담 관련 자료

를 우리나라 조세제도의 특수성을 감안하여 국민실질부담률, 국민잠재부담률, 국민총부담률로 구분하여 각각의 규모를 제시하였다. 소득, 인구, 국가규모를 통제할 경우 조세부담률은 OECD 국가들과 비슷하지만 국민부담률은 더 높은 편이며, 새로운 지표에 따라 선진국과 비교할 경우 우리나라의 국민부담이 상당한 수준이라는 점을 들어 참여정부의 주장을 반박하고 있다. 또한, 비공식적·잠재적 부담이 빠르게 증가하고 있으므로 준조세에 대한 통제기능을 강화하여 엄격한 재정규율을 확립할 필요성을 주장하였다.

최병호·남상호(2004)는 1970~1997년 OECD 국가들의 국가 발전 유형에 따른 시계열자료를 이용하여 우리나라의 장래 국민부담률을 추계하였다. 우리나라가 OECD 국가들 복지유형의 중도적인 입장을 취한다면 국민부담률은 2020년 35.5%에서 2050년 43.6%까지 이행할 것으로 분석하고, 현재의 재정·사회보장제도를 유지할 경우 2050년경 45~47%까지 상승할 것으로 전망하고 지속 가능한 재정·사회보장제도 시스템을 유지하기 위해서는 구조적 개편이 필요함을 시사하고 있다.

최병호·남상호·고경환(2008)은 OECD의 사회지출자료를 중심으로 각국의 복지재정수준을 우리나라와 비교하여 우리나라의 2012년 소득 3만불대의 복지수준을 제시했다. 2012년 OECD 평균과 영미형 중간 수준의 복지를 목표로 삼을 경우 복지재정 수준을 20.0%로 제시하였으며, ‘비전 2030’에서 제시하는 공공복지재정 12.0%보다 2.0%p 추가 재정 투입이 필요함을 시사하고 있다.⁸⁴⁾

84) 복지재정 수준 20%는 공공복지재정 14%와 민간 법정복지지출 2%, 공적연금 미성숙분 4%로 구성된다. 여기서 공적연금 미성숙분을 감안하는 이유는 선진국의 국민연금 선례를 따라 도입되었더라면 이미 발생하였어야 할 연금재정을 감안하기 위한 것이다.

나. 연구의 방법과 범위

본고에서 국민부담과 복지재정지출의 적정성을 탐색하는 분석방법으로는 OECD 국가들의 횡단면 자료와 패널 자료를 이용한 회귀분석을 통하여 국민부담과 복지재정지출의 수준을 추정하고 이를 우리나라와 비교하는 방법을 이용하였다. OECD 국가들의 평균적인 추정치가 적정성을 담보한다고 볼 수는 없지만, 우리나라의 여건과 유사한 상황에 놓여 있을 때의 OECD 국가들의 추정치를 계산함으로써 적정성을 판단하는 하나의 준거는 될 수 있을 것이다.

기존의 연구를 바탕으로 국민부담률에 영향을 미치는 변수들로서 소득수준(1인당 GDP, US달러 기준), 고령화율(65세이상 인구비중), 공공사회지출수준(공공사회지출의 대 GDP 비율) 세 가지를 고려하였다. 그리고 복지이념 혹은 복지국가유형이 국민부담률이나 복지재정지출에 강한 영향을 미칠 것으로 보았다. 국민부담률과 소득수준, 공공사회지출 수준, 고령화율 간의 관계에 대한 주요 가설은 다음과 같다.

첫째, 소득수준이 높을수록 국민부담률이 높아질 것이다. 국민부담의 한계적 고통을 일정하게 유지할 정도로 소득수준 상승에 따라 부담률을 높게 될 것이다. 횡단면으로 보면 고소득 국가의 높은 국민부담률과 저소득 국가의 낮은 국민부담률은 부담의 한계적 고통이 비슷하다고 추측할 수 있다. 시계열적으로 보더라도 한 국가의 소득수준이 상승할수록 국민부담률이 높아지고 국민부담률의 상승 속도는 부담의 한계적 고통을 일정하게 유지하는 정도로 이루어지는 경향이 있을 것이다. 다만 한계적 고통에 대한 체감정도는 국민들의 복지이념에 따라 격차가 날 것이다. 북구형 복지국가들은 높은 국민부담을 감내하는 대신 높은 부담에 대한 대가로 높은 복지수준을 기대할 것이다. 이와는 반대로 영미형 자유주의 국가들은 낮은 복지수준이더라도 국민부담이 낮은 쪽을 선택하려는 성향이 짙다.

둘째, 공공사회지출 수준이 높을수록 국민부담률은 높아질 것이다. 국민의 복지욕구가 가정에서 충족되던 시대에서 공공의 영역에서 충족되기를 원하는 시대로 넘어오면서 공공사회지출은 커지고, 그 지출을 충당하기 위한 재원으로써 조세부담 혹은 사회보험료의 부담 등 국민부담이 증가하게 된다. 이러한 현상은 횡단면 자료와 시계열 자료 모두에서 확인할 수 있을 것이다.

셋째, 고령화율이 높을수록 공공사회지출수준이 높아질 것이다. 공공사회지출의 증가는 여러 가지 요인에 의해 발생하지만 가장 대표적인 요인은 고령화에 있을 것이다. 고령화의 진전에 따라 노인 의료비가 증가하고, 연금지출이 증가하고, 장기요양 등 노인 돌봄에 필요한 다양한 생활서비스가 증가할 것이다.

넷째, 소득수준이 높을수록 고령화율이 높아질 것이다. 소득수준의 상승은 모든 사회적 인프라를 선진화시키고 삶의 질을 향상시킴으로써 사망률을 감소시키고 기대여명을 연장시킨다. 모든 연령에서의 사망률 감소와 수명의 연장에 미치는 요인들은 비단 의료적인 요인뿐만 아니라 교육수준·영양·위생 등 제반 경제사회적 변수들이 영향을 미친다.

이상의 가설에 대하여 OECD 자료를 이용한 정량적 분석을 통하여 검증하고 한국의 위치를 파악해 본다. 구체적으로 ‘한국은 소득수준에 비해 국민부담률은 낮은수준인가?’, ‘공공사회지출 수준에 비해 국민부담률이 높은 수준인가?’, ‘고령화수준에 비해 공공사회지출이 낮은 수준인가?’, ‘소득수준에 비해 고령화수준은 아직 낮은 수준인가?’ 등에 대해 실증분석을 통하여 검증하고자 한다. 이러한 한국의 위치와 수준을 파악하는 데에 횡단면 자료를 이용한 접근과 횡단면과 시계열 자료를 결합한 패널자료를 이용한 접근 등 두 가지 측면으로 접근하고자 한다. 그리고 한국의 위치를 파악하는 데에 횡단면 분석에서는 2003년 기준의 OECD 전체 국가를 대상으로 하였고, 패널 분석에서는 OECD 전체 국가뿐만 아니라 북

구형 국가군, 대륙형 국가군, 영미형 국가군 등으로 그룹화 한 다음 각각에 대해 모형을 추정하였다.

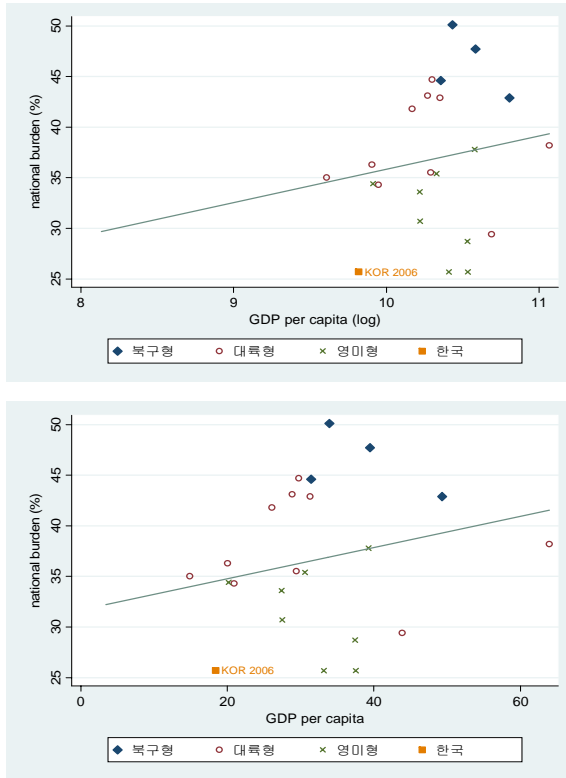
복지국가유형별 국가군 선택에 대한 구분은 다음과 같다. 우선 북구형은 스웨덴, 핀란드, 노르웨이, 덴마크를 포함한다. 대륙형은 독일, 프랑스, 오스트리아, 룩셈부르크, 스위스, 벨기에 등 서부 유럽국가들과 스페인, 이태리, 포르투갈, 그리스 등 남부 유럽국가들을 포함하였다. 영미형은 영국, 호주, 뉴질랜드, 캐나다, 아이스랜드 등 조세방식 국가들과 아일랜드, 미국, 일본 등 사회보험방식 국가들을 포함하였다.

III. 연구결과

가. 횡단면 분석 결과

OECD 전체 국가를 대상으로 한 2003년 기준의 횡단면 분석 결과는 다음과 같다. 먼저 소득수준이 국민부담률에 미치는 상관관계를 분석한 결과를 보면, 소득수준이 국민부담률을 결정하는 주된 변수는 아니지만 완만한 정(正)의 선형관계는 입증되고 있다. [그림 3-2]에 나타난 바와 같이 복지국가 유형이 국민부담률을 결정짓는 변수로써 더 설명력이 있는 듯하다. 북구형은 상단에 위치하고 있으나 영미형은 주로 하단에 포진하고 있다. 한국은 추정된 회귀선을 기준으로 극히 하단에 위치하고 있어 OECD 국가들의 전반적인 추세에 비추어볼 때에 소득수준에 비해 아직 국민부담률이 낮은 것으로 볼 수 있다. 한국의 국민부담률은 2006년 25.7%인데, 회귀방정식으로부터의 예측치는 34.5%로 나타나 소득수준에 비해 8.8%p 정도 낮게 부담하고 있는 셈이다.

[그림 3-2] 소득수준과 국민부담률간의 회귀분석 결과: 횡단면분석

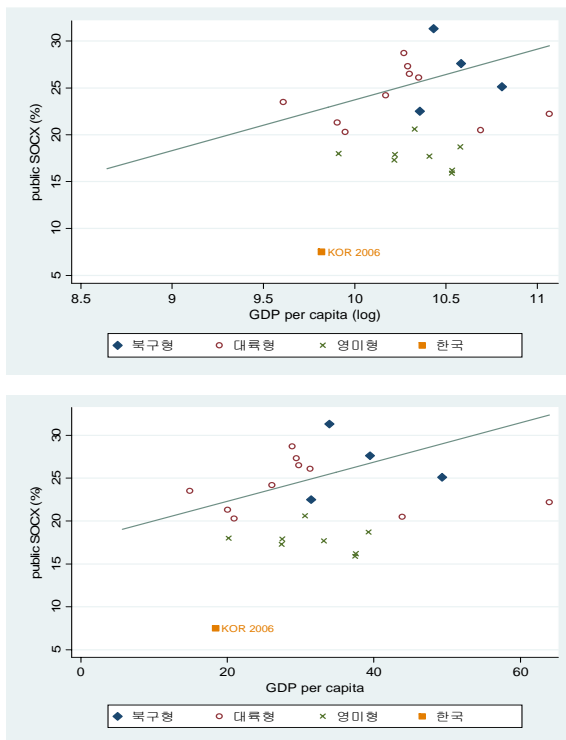


주: 추정결과 1: 국민부담률 = 2.8795 (0.17) + 3.2964*ln(1인당 GDP US\$)
 (1.91), R2=0.1150, ()내는 t값임.
 추정결과 2: 국민부담률 = 31.7026 (11.73) + 0.1540*1인당 GDP(1000
 US\$) (1.72), R2=0.0953, ()내는 t값임.

소득수준이 공공사회지출에 미치는 영향을 살펴보면, 소득수준이 높을수록 복지재정지출 수준이 높아지는 관계가 있음을 발견할 수 있다. 그렇지만 이 경우에도, 앞서 국민부담률의 경우에서와 마찬가지로, 복지국가 유형이 상당히 큰 영향을 미치고 있음을 확인할 수 있다([그림 3-2] 참조). 영미형 국가군은 회귀식의 하단에 군집함으로써 소득수준에 무관하게 복

지재정 수준이 낮은 경향을 보이고 있다. 한국의 경우 소득수준에 비해 복지재정 수준이 극히 낮은 것으로 나타난다. 즉 2006년 한국의 공공사회지출은 7.5%이지만 회귀방정식에 의하면 21.9%로 추정되어 유사한 소득수준대의 국가군에 비해서도 매우 낮은 것으로 나타난다. 이렇게 낮은 복지재정수준은 한국의 낮은 고령화수준과 낮은 연금성숙도 만으로는 극복하기 어려운 큰 격차일 것이다.

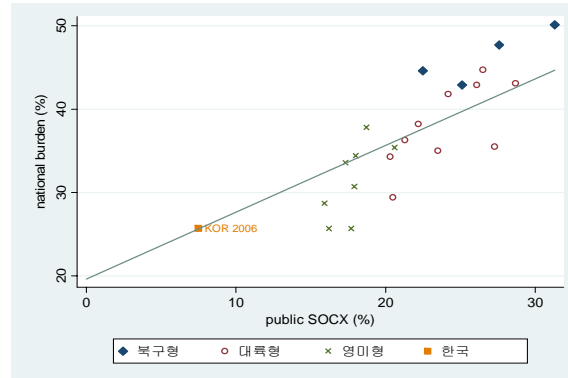
[그림 3-3] 소득수준과 공공사회지출간의 회귀분석 결과: 횡단면분석



주: 추정결과 1: 공공사회지출 = $-30.3503 (-2.00) + 5.4071 \cdot \ln(1인당GDP)$ (3.59), $R^2=0.3236$, ()내는 t값
 추정결과 2: 공공사회지출 = $17.7324 (7.75) + 0.2286 \cdot 1인당GDP(1000 US\$)$ (3.06), $R^2=0.2579$, ()내는 t값

공공사회지출이 국민부담률에 미치는 관계를 회귀분석한 결과에 따르면, 공공사회지출과 국민부담률은 비교적 높은 상관성이 있다고 볼 수 있다. 이는 높은 국민부담률의 상당 부분은 높은 복지재정지출에 기인한다고 볼 수 있다. 흥미로운 점은 북구형은 복지재정 수준이 높은 것을 감안하더라도 국민부담률이 기대치 이상으로 높게 나타난다는 것이다. 이는 복지재정 이외의 다른 부문의 재정지출이 높아 이를 감당하기 위해 국민부담이 높게 나타난다고 볼 수 있다. 통상 북구형 국가들은 복지재정에 많은 투자를 한다고 알려져 있으나, 국민의 부담수준에 비해서는 상대적으로 복지투자를 적게 한다고도 볼 수 있다. 반대로 영미형 국가군은 복지재정지출 수준에 비해 국민부담의 수준은 낮은 것으로 나타나는데, 이는 역설적으로 국민부담 수준에 비해서는 상대적으로 복지재정에 많은 투자를 하고 있음을 시사한다. 즉 복지재정지출 때문에 다른 부문의 재정에 투자할 여력이 상대적으로 적어진다고 볼 수 있다. 한국은 복지재정 수준에 비교한 국민부담의 기대수준은 일치하고 있다. 즉 국민부담 수준에 걸맞게 복지재정지출을 하고 있다고 볼 수 있다. 앞서 국민부담률 수준 분석에서 한국의 국민부담은 소득수준에 비해 낮았고, 낮은 국민부담에 걸맞게 낮은 복지재정 수준을 유지하고 있다.

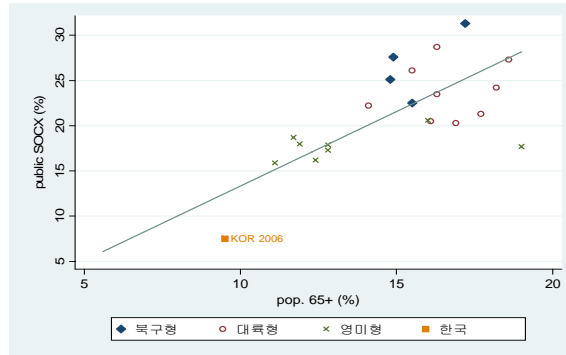
[그림 3-4] 공공사회지출과 국민부담률간의 회귀분석 결과: 횡단면분석



주: 추정결과: 국민부담률 = 19.6364 (7.10) + 0.8000*(공공사회지출/GDP)
(6.16), R²=0.5753, ()내는 t값임

고령화율이 공공사회지출 수준에 미치는 상관관계를 분석한 결과를 보면, 고령화가 복지재정수준을 결정하는 높은 설명력을 갖고 있다. 영미형 국가군은 일본과 같은 일부 국가를 제외하고는 고령화율이 낮아 복지재정 지출도 비교적 낮게 형성되고 있다. 북구형과 대륙형은 고령화율이 유사한 그룹을 형성하고 있으나, 북구형은 고령화 수준에 비해 복지재정 수준이 높은 경향을 보이고 있다. 이는 북구형 국가들이 고령화 관련 복지 지출 이외에도 보육과 같은 사회서비스 지출을 많이 하고 있음을 시사한다.

[그림 3-5] 고령화율과 공공사회지출간의 회귀분석 결과: 횡단면분석



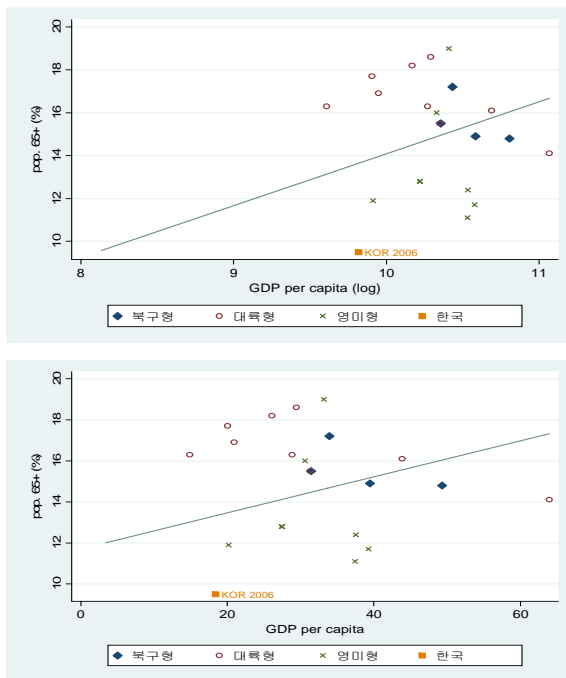
주: 추정결과: (공공사회지출/GDP) = -3.1295 (-1.00) + 1.6474*고령화율 (7.61), R2=0.6818, ()내는 t값임.

한국은 고령화 수준에 비해 복지재정 수준은 낮게 나타나는데, 연금의 미성숙이 부분적인 설명이 될 수 있으나 연금성숙을 감안하더라도 복지재정지출이 낮다고 봐야 할 것이다. 한국의 공공사회지출은 7.5%인데, 회귀식상의 기대치는 12.5%로써 5%p의 격차가 있다.

소득수준이 고령화율에 미치는 상관관계를 분석한 결과를 보면, 소득수준이 높을수록 고령화 수준이 높아지는 경향을 보이고는 있지만 강한 상관성은 보이지 않고 있다. 소득 이외에 다른 요인들이 많은 영향력을 미치고 있다. 흥미로운 것은 복지국가의 유형이 고령화 수준에도 상당한 설명력을 갖고 있다는 점이다. 대륙형과 영미형이 뚜렷이 양분되는 양상을 볼 수 있다. 대륙형은 소득수준에 비해 고령화 수준이 높게 나타나 복지재정에 상당한 부담으로 작용할 것임을 추론할 수 있다. 대륙형 국가군은 대체로 북구형에 비해 고령화 수준이 높아 복지재정수요의 압박이 클 것임에도 불구하고 복지재정수준을 북구형 보다 낮게 운영하는 고충을 안고 있다. 영미형은 소득수준에 비해 대체로 고령화 수준이 낮은 국가들이 많아 상대적으로 복지재정수요의 압박이 덜 하다고 볼 수 있다. 한국은 소

득수준에 비해 고령화 수준이 낮다. 거꾸로 고령화 수준에 비해 소득수준은 높다. 유사한 소득수준대의 국가들에 비해서 고령화 수준이 매우 낮게 나타나 복지재정수요의 압박이 낮다고 볼 수 있다. 2006년 고령화율은 9.5%인데, 회귀식상의 기대치는 13.3%이다. 그런데 한국의 고령화의 속도가 문제가 되고 있다. 아직까지는 고령화율이 낮은 상태이나 고령화의 속도가 경제성장을 상회하고 있어 향후 OECD 평균의 기대치에 쉽게 접근할 것으로 예상된다.

[그림 3-6] 소득수준과 고령화수준간의 회귀분석 결과: 횡단면분석



주: 추정결과 1: $\text{고령화율}(\%) = -10.1271 (-1.36) + 2.4216 \cdot \ln(\text{1인당 GDP US\$}) (3.25), R^2=0.2817, () \text{는 } t\text{-값}$
 추정결과 2: $\text{고령화율}(\%) = 11.7083 (9.32) + 0.0877 \cdot \text{1인당GDP}(1000 \text{ US\$}) (2.11), R^2=0.1412, () \text{는 } t\text{-값}$

나. 패널분석 결과

국민부담률을 설명하는 변수로 소득, 고령화, 공공사회지출을 선택하였다. 소득의 경우 소득 상승에 따라 국민부담률 상승폭이 체감할 것으로 가정하고, 고령화의 경우에도 고령화가 진행될수록 국민부담률이 비례하여 증가하는 것이 아니라 체감적으로 증가할 것으로 가정하는 모형을 선정하였다. 복지재정지출을 설명하는 변수로는 소득과 고령화를 선택하였고, 소득 상승에 따라 복지재정지출의 상승폭이 체감할 것으로 가정하고, 고령화가 진행될수록 복지재정지출이 체감적으로 증가할 것으로 가정하는 모형을 선정하였다. 그리고 국민부담이나 복지재정 수준을 결정짓는 강력한 변수는 복지국가의 유형이 될 것이므로 복지국가 유형별로 국가군을 구분한 다음 각각에 대하여 분석을 수행하였다.

1) OECD 전체 국가를 대상으로 한 분석결과

국민부담률은 소득, 고령화, 공공사회지출 세 변수들과 함께 유의미한 상관관계를 형성하였다. 설명변수들의 조합을 이용하여 네가지 모형을 추정하였는데 모두 유의미하게 나타났다. 소득수준의 상승과 고령화의 진행에 따라 국민부담률이 체감적으로 증가하리라는 가설도 유의미하게 검증되었다. 다만, 설명력은 강하게 나타나지 않았는데 이는 복지국가의 유형에 따라 국민부담률의 차이가 크게 나타나기 때문일 것으로 해석된다.

〈표 3-3〉 국민부담률 추정의 패널분석결과: OECD 전체국가

국민부담률	모형 1 (RE)		모형 2 (RE)		모형 3 (RE)		모형 4 (RE)	
	추정치	(p-값)	추정치	(p-값)	추정치	(p-값)	추정치	(p-값)
상수	27.1561	0.000	17.5740	0.000	21.9803	0.000	15.4063	0.000
소득	0.6972	0.000	0.3811	0.000	0.1851	0.000	0.1659	0.001
소득2	-0.0105	0.000	-0.0058	0.000	-0.0033	0.000	-0.0029	0.001
고령화			1.0129	0.000	0.7987	0.000	1.8451	0.000
고령화2							-0.0380	0.007
공공사회지출					0.0492	0.025	0.0486	0.026
F-value	1458.54	0.000	1785.67	0.000	273.19	0.000	282.46	0.000
R-squared	0.2719		0.4909		0.4926		0.4911	
한국의 기대치	36.4		32.2		30.6		29.5	

모형의 추정식을 이용하여 2006년 기준으로 한국의 기대치를 계산한 결과를 <표 3-3>에 제시하였다. 한국의 2006년 실제치 25.7%에 비해 기대치는 높게 나타나나 모형 4의 기대치가 가장 근접하게 나타났다. 모형 4의 기대치가 낮게 나타난 이유는 한국의 공공사회지출 수준이 낮은 데에 기인할 것이다. 엄밀히 말하면 복지재정지출을 충당하기 위한 복지부담이 국민부담을 결정하기 때문에 공공사회지출을 국민부담률의 설명변수로 사용하는 것은 논리적으로 적절치 못한 측면이 있다. 따라서 복지재정지출을 국민부담률에 영향을 미치는 독립변수(independent variable)로 사용하기에는 무리가 있다. 이러한 점을 감안한다면 모형 2가 적합해 보이고 비교적 안정된 결과를 산출할 것으로 기대된다. 모형 2에 따른 한국의 기대치는 32.2%로써 실제치인 25.7%에 비해 6.5%p 만큼 높아서 OECD 국가들의 평균적인 추세에 따른다면 한국의 국민부담률은 낮게 운용되고 있다고 해석할 수 있는 근거가 된다. 더구나 낮은 복지재정지출 수준을 감안한다면 하더라도 국민부담률 수준은 낮은 편이다.

다음으로 복지재정지출의 추정 결과는 다음과 같았다. 복지재정지출을 설명하는 변수로 소득과 고령화를 선택하였다. 소득 변수만이 유의미하게

나타났고 고령화는 기대와는 달리 유의미한 영향을 미치지 못하여 복지재정지출 수준은 소득이 강력한 결정요인으로 작용하고 있다. 이는 소득 요인이 워낙 강력하여 고령화 요인을 압도하기 때문으로 보인다. 그러나 소득요인의 설명력은 그다지 높지 않는 이유는 복지국가의 유형이 매우 강력한 설명력과 영향력을 갖기 때문인 것으로 보이며, 또 이는 횡단면분석의 결과와 일치한다.

한국의 공공사회지출의 기대치는 모형 1에서 19.3%로 나타나 실제치 7.5%를 훨씬 상회한다. 회귀분석 결과에서 소득이 매우 강력한 결정요인이었기 때문에, 고령화가 아직 덜 진행되었고 고령화에 비해 소득이 빨리 상승한 한국의 경우 소득수준에 걸맞는 복지재정지출의 기대수준은 높다. 한국이 법정퇴직금과 같은 공적성격의 기업복지제도를 공공복지재정으로 포함시키고, 공적연금제도가 아직 미성숙한데 향후 성숙을 통해 복지재정을 자연적으로 증가시킬 것을 감안한다면 실제치 7.5%는 저평가되어 있다고 볼 수 있다. 최병호 외(2007)에 의하면 법정강제의 민간복지지출은 GDP 대비 2%이고 공적연금 자연성숙분은 GDP 대비 4%로 추정하고 있다. 이를 감안한 실효 복지재정지출은 7.5%에 6%를 더한 13.5%가 된다. 이렇게 하더라도 한국은 OECD 국가들의 추세적인 기대치인 19.3%에 미치지 못하고 있다.

〈표 3-4〉 공공사회지출 추정의 패널분석결과: OECD 전체국가

공공사회지출	모형 1 (RE)		모형 2 (FE)		모형 3 (FE)	
	추정치	(p-값)	추정치	(p-값)	추정치	(p-값)
상수	10.4870	0.000	8.4606	0.000	10.1877	0.063
소득	0.6399	0.000	0.5642	0.000	0.5703	0.000
소득2	-0.0086	0.000	-0.0074	0.000	-0.0075	0.000
고령화			0.2232	0.243	-0.0457	0.955
고령화2					0.0096	0.735
F-value	166.61	0.000	52.57	0.000	39.40	0.000
R-squared	0.2296		0.3014		0.2843	
한국의 기대치	19.3		18.5		18.6	

2) 복구형 국가군을 대상으로 한 분석결과

국민부담률은 소득, 고령화, 공공사회지출 세 변수들과 함께 유의미한 상관관계를 보이고 있었다. 설명변수들의 조합을 이용한 네가지 모형을 추정하였는데 대체로 유의미하게 나타났다. 소득수준의 상승에 따라 국민 부담률이 체감적으로 증가하리라는 가설은 검증되었지만, 고령화의 진행에 따라 국민부담률이 체감적으로 증가하리라는 가설은 그다지 유의미하게 나타나지는 못했다. OECD 국가 전체를 대상으로 한 분석모형에 비해서는 변수들의 설명력이 높아졌다. 그만큼 복구형 복지국가들은 소득수준의 상승과 고령화의 진행에 따라 국민부담도 따라 늘어어나는 복지국가의 진로를 거쳐 왔다고 볼 수 있다.

<표 3-5> 국민부담률 추정의 패널분석결과: 북구형국가군

국민부담률	모형 1 (RE)		모형 2 (RE)		모형 3 (RE)		모형 4 (RE)	
	추정치	(p-값)	추정치	(p-값)	추정치	(p-값)	추정치	(p-값)
상수	32.2284	0.000	17.0877	0.000	16.3683	0.000	-18.4819	0.472
소득	0.9848	0.000	0.5305	0.000	0.4371	0.009	0.4042	0.017
소득2	-0.0157	0.000	-0.0087	0.000	-0.0084	0.010	-0.0081	0.012
고령화			1.3953	0.000	1.3201	0.000	5.9580	0.080
고령화2							-0.1523	0.172
공공사회지출					0.1552	0.000	0.1761	0.000
F-value	492.34	0.000	605.12	0.000	113.16	0.000	116.10	0.000
R-squared	0.6825		0.7909		0.5543		0.5633	
한국의 기대치	45.0		37.2		35.3		30.4	

모형의 추정식을 이용하여 2006년 기준으로 한국의 기대치를 계산한 결과를 보면, 한국의 2006년 실제치 25.7%에 비해 기대치는 훨씬 높게 나타나고 있다(<표 3-5> 참조). 이는 한국이 북구형 복지국가를 바랐직한 모형으로 생각하고 이들 국가군이 거쳐온 진로를 따라가려 한다면 국민들이 지금보다 훨씬 더 많이 부담하고 공공서비스의 혜택도 많이 받는 유형으로 나아가야 함을 시사한다. 기대치가 가장 낮은 모형 4의 경우에도 국민부담률은 30%에 달하고 있으나, 고령화 요인이 유의미하지 않게 나타난다. 모형 4의 기대치가 낮게 나타난 이유는 역시 한국의 공공사회지출 수준이 낮은 데에 기인할 것이다. 앞서 논한 바와 같이 공공사회지출을 국민부담률의 설명변수로 사용하는 것은 북구형 국가군을 대상으로 한 분석에서는 특히 적절치 못할 것이다. 따라서 모형 2가 적합해 보이며, 모형 2에 따른 한국의 기대치는 37.2%로써 실제치인 25.7%에 비해 11.5%p 만큼 높다. 북구형 국가들의 평균적인 추세에 따른다면 한국의 국민부담률은 매우 낮게 운용되고 있다. 더구나 낮은 복지재정지출 수준을 감안한 모형 3의 경우에도 기대치는 35.3%로써 한국의 국민부담률은 매우 낮게 나타난다.

다음으로 복지재정지출에 대한 추정 결과는 <표 3-6>과 같다. 복지재정

지출을 설명하는 소득과 고령화 중에서 소득 단일변수만이 유의미하게 나타났으나, 그나마도 소득의 제곱항을 설명변수로 포함하게 되면 소득 변수가 유의미하지 않았다. 고령화 변수를 추가할 경우에는 소득과 고령화 변수의 통계적 유의미성이 더욱 떨어졌다. 소득이 유일하게 복지재정수준을 설명하는 유의미한 변수이지만 설명력은 매우 낮다. 부록에 제시된 소득과 공공사회지출 간의 산포도에서 확인할 수 있듯이 유사한 소득수준대에서 공공사회지출 수준의 변이가 매우 크게 나타나 소득 이외에 다른 요인이 공공사회지출을 결정하는 것으로 판단된다. 고령화와 공공사회지출 간의 관계도 비슷하다. 유사한 고령화 수준대에서 공공사회지출의 변이가 매우 크게 나타나 고령화 역시 공공사회지출을 설명하는 결정적인 요인이 되지 못한다. 북구형 국가군의 경우 소득이나 고령화와는 무관하게 국민들의 보편적 복지에 대한 가치관과 사회적 합의가 복지재정지출을 지배하는 요인인 것으로 해석된다.

한국의 공공사회지출의 기대치는 통계적으로 유의미한 모형 1에서 22.5%로 나타나 실제치 7.5%와는 엄청난 격차를 나타내 보인다. 법정강제의 민간복지지출과 공적연금의 자연성숙분을 감안한 실효 복지재정지출이 13.5%라고 하더라도 한국은 북구형 복지국가들의 복지수준에 훨씬 미치지 못하며, 북구형을 답습하는 것이 가능하지 않아 보인다. 국민들의 가치관은 쉽게 바뀌지 않기 때문에 북구형을 따라가는 것도 바람직하지 않아 보인다.

<표 3-6> 공공사회지출 추정의 패널분석결과: 복구형국가군

공공사회지출	모형 1 (RE)		모형 2 (RE)		모형 3 (FE)		모형 4 (FE)	
	추정치	(p-값)	추정치	(p-값)	추정치	(p-값)	추정치	(p-값)
상수	15.7241	0.000	17.1914	0.000	17.7779	0.185	28.3357	0.655
소득	0.3685	0.000	0.2456	0.404	0.1859	0.631	0.1750	0.657
소득2			0.0023	0.698	0.0038	0.605	0.0041	0.592
고령화					-0.0106	0.992	-1.5021	0.865
고령화2							0.0523	0.865
F-value	37.71	0.000	32.12	0.000	12.85	0.000	9.54	0.000
R-squared	0.0711		0.0665		0.0630		0.0762	
한국의 기대치	22.5		22.5		22.4		23.4	

3) 대륙형 국가군을 대상으로 한 분석결과

국민부담률은 소득과 고령화가 유의미한 상관관계를 갖고 설명되고 있다. 공공사회지출이 포함된 모형에서는 공공사회지출이 소득 변수들의 유의미성을 떨어뜨리는 교란요인으로 작용하고 있는 듯하다. 그 원인으로는 공공사회지출이 국민부담률에 미치는 영향력의 크기가 소득이 국민부담률에 미치는 영향력 보다는 크기 때문인 것으로 생각한다. 이 때문에 공공사회지출이 설명변수에 포함되면 소득 변수의 유의미성을 크게 떨어뜨리게 된다. 국민부담률과 소득, 그리고 국민부담률과 공공사회지출 간의 관계에 대한 산포도(부록)로부터 육안으로 짐작해볼 수 있다. <표 3-7>의 모형 4에서 보듯이 소득을 제외한 고령화와 공공사회지출이 국민부담률에 통계적으로 유의미한 영향을 미치고 있다. 앞서 밝힌 바와 같이 공공사회지출은 국민부담률을 독립적으로 설명하는 변수로 보기에 한계가 있고, 공공사회지출이 소득 요인을 교란하는 강력한 역할을 하고 있기 때문에 모형 4를 적절한 모형으로 보기는 어렵다. 따라서 모형 1이나 모형 2를 비교적 안정적인 모형으로 선택할 수 있다.

모형의 추정식을 이용하여 2006년 기준으로 한국의 기대치를 계산하면

모형 1에서의 기대치는 36.4%이고 모형 2에서의 기대치는 27.8%로써 실제치 25.7%에 비해 2%p 혹은 최대 10.7%p 까지 높게 나타난다. 어떤 모형을 선택하느냐에 따라 기대치는 큰 차이가 나게 된다. <표 3-8>의 공공사회지출 수준 분석에서 공공사회지출 수준을 결정짓는 변수는 고령화 보다는 소득인 것으로 나타났고, 공공사회지출 수준이 현실적으로 국민부담률을 결정짓는 강력한 요인이기 때문에 모형 1이 더 설득력이 있는 것으로 보인다.

<표 3-7> 국민부담률 추정의 패널분석 결과: 대륙형국가군

국민부담률	모형 1 (FE)		모형 2 (RE)		모형 3 (RE)		모형 4 (RE)	
	추정치	(p-값)	추정치	(p-값)	추정치	(p-값)	추정치	(p-값)
상수	25.5848	0.000	9.0112	0.000	10.9224	0.000	-39.4326	0.000
소득	0.7864	0.000	0.3181	0.000	-0.0413	0.495	-0.1101	0.058
소득2	-0.0109	0.000	-0.0043	0.000	0.0002	0.809	0.0013	0.176
고령화			1.5149	0.000	1.5734	0.000	8.4354	0.000
고령화2							-0.2278	0.000
공공사회지출					0.1128	0.000	0.1132	0.000
F-value	371.22	0.000	1215.10	0.000	396.08	0.000	478.72	0.000
R-squared	0.3977		0.4909		0.2544		0.2808	
한국의 기대치	36.4		27.8		26.0		19.4	

다음으로 복지재정지출의 추정 결과는 <표 3-8>에 나타나 있다. 복지재정지출을 설명하는 변수로 소득과 고령화를 선택하였는데, 소득 변수가 유의미하게 나타났고 고령화는 그다지 유의미한 영향을 미치지 못하고 있다. 따라서 고령화 보다는 부담능력이 복지재정지출 수준을 결정하는 강력한 결정요인으로 작용하여 왔음을 시사한다. 이는 북구형 국가의 분석에서와 같이 소득 요인이 강력하여 고령화 요인을 압도하기 때문으로 보인다. 즉 산포도에서 보듯이 유사한 고령화 수준대에서도 공공사회지출은 큰 변이를 보이고 있다. 이는 고령화의 진행에 따라 복지지출이 반드시

비례적으로 증가하지는 않는다는 것을 보여주고 있다. 그런데 소득 요인의 설명력은 북구형 보다는 높게 나타나나 역시 그다지 높지 않게 나타난다. 대륙형 국가들도 그동안 전통적으로 쌓아온 보편적인 복지에 대한 인식과 가치관이 상당한 설명력과 영향력을 갖기 때문으로 풀이된다.

한국의 공공사회지출의 기대치는 통계적으로 유의미하다고 판단되는 모형 1에서 21.7%로 나타나 실제치 7.5%를 훨씬 상회한다. 한국이 대륙형 복지국가 경로를 따라간다면 소득수준에 비해 공공사회지출은 매우 낮은 수준임을 확인할 수 있다. 대륙형 국가들이 고령화의 진전에 따라 공공사회지출도 증가하는 모형 2를 선택하여 한국의 기대치를 다시 계산해 볼 수 있는데, 한국의 낮은 고령화율을 모형 2의 회귀식에 대입하더라도 기대치는 21.8%로 나타나 한국의 공공사회지출은 실제 매우 낮다고 볼 수 있다. 물론 법정 민간복지부담과 공적연금 성숙분을 합산한 실효 복지재정지출이 13.5%임을 감안하더라도 한국은 대륙형 국가들의 추세적인 기대치에 크게 미치지 못하고 있다.

〈표 3-8〉 공공사회지출 추정의 패널분석 결과: 대륙형국가군

공공사회지출	모형 1 (RE)		모형 2 (RE)		모형 3 (RE)	
	추정치	(p-값)	추정치	(p-값)	추정치	(p-값)
상수	12.1002	0.000	10.0231	0.004	13.1549	0.552
소득	0.7059	0.000	0.6482	0.000	0.6528	0.000
소득2	-0.0099	0.000	-0.0090	0.000	-0.0091	0.000
고령화			0.1881	0.504	-0.2384	0.936
고령화2					0.0141	0.886
F-value	82.48	0.000	82.86	0.000	82.59	0.000
R-squared	0.2137		0.2153		0.2161	
한국의 기대치	21.7		21.8		21.1	

4) 영미형 국가군을 대상으로 한 분석결과

국민부담률은 소득과 고령화 변수들과 함께 유의미한 상관관계를 형성하였으나, 공공사회지출이 변수로 추가될 때에는 소득과 고령화 변수의 유의미성을 교란하는 결과를 보였다. 소득수준의 상승에 따라 국민부담률이 체계적으로 증가하리라는 가설이 유의미하게 검증되었다. 소득과 고령화 두 변수의 설명력은 강하게 나타나지 않았는데, 이들 변수 외의 국민부담률을 설명하는 다른 변수들이 많음을 시사한다. 영미형국가군은 영국과 캐나다와 같은 조세방식의 국가들과 미국과 일본과 같은 사회보험방식의 국가 처럼 서로 이질적인 국가들이 포함되어 있기 때문에 각국의 국민부담을 결정하는 요인들이 매우 다양한 것도 설명력을 떨어뜨리는 요인이 될 것이다. 앞서 대륙형 국가군과 마찬가지로 공공사회지출이 모형 속에 내재될 때에 소득 요인을 교란시키거나 고령화 요인을 교란시키기도 하였다. 모형 3에서는 고령화 요인을 교란시키고, 모형 4에서는 소득 요인을 교란시켰다. 부록에 수록된 산포도에 나타난 바와 같이 공공사회지출과 국민부담률간의 관계는 강한 상관관계를 보여주고 있다. 두 변수간의 강한 상관성이 소득과 국민부담률간의 관계, 고령화와 국민부담률간의 관계를 압도하고 있는 듯하다. 모형 4에서는 소득의 유의미성은 완전히 떨어져 버리고 고령화와 공공사회지출이 국민부담률을 결정하는 요인이 되는데, 그럼에도 불구하고 설명력은 낮은 편이다. 영미형 국가들의 다양한 이질성 때문에 공공사회지출의 증가 그 자체가 국민부담률에 강한 영향을 미치는 것으로 해석될 수 있다. 그러나 앞서도 논한 바와 같이 공공사회지출은 국민부담률을 구성하는 한 부분이라는 점에서 회귀모형의 독립변수로서는 여전히 한계를 안고 있다고 보아야 한다. 따라서 모형 1과 모형 2를 안정적인 모형으로 선택할 수 있다.

모형의 추정식을 이용하여 2006년 기준으로 한국의 기대치를 계산한 결

과를 제시하면 모형 1이나 모형 2의 경우 32.1%와 31.6%로 거의 근사하게 나타난다. 이는 한국의 실제치인 25.7%에 비해 5.9~6.4%p 높다. 영미형 국가들의 평균적인 추세에 따른다면 한국의 국민부담률은 낮게 운용되고 있다. 공공사회지출을 모형속에 포함한 모형 3의 경우에도 기대치는 30.2%가 나와 한국의 낮은 복지재정지출 수준을 감안하더라도 현실의 국민부담률은 낮다.

<표 3-9> 국민부담률 추정의 패널분석결과: 영미형국가군

국민부담률	모형 1 (RE)		모형 2 (RE)		모형 3 (FE)		모형 4 (RE)	
	추정치	(p-값)	추정치	(p-값)	추정치	(p-값)	추정치	(p-값)
상수	25.0735	0.000	23.4188	0.000	27.4229	0.000	-0.4356	0.938
소득	0.5811	0.000	0.5324	0.000	0.2315	0.006	0.0598	0.475
소득2	-0.0108	0.000	-0.0103	0.000	-0.0044	0.016	-0.0018	0.308
고령화			0.1942	0.052	-0.2064	0.111	4.2833	0.000
고령화2							-0.1613	0.000
공공사회지출					0.2669	0.000	0.2645	0.000
F-value	402.92	0.000	410.09	0.000	19.57	0.000	119.27	0.000
R-squared	0.2009		0.2499		0.1968		0.2828	
한국의 기대치	32.1		31.6		30.2		28.2	

다음으로 영미형 국가군의 복지재정지출의 추정 결과는 다음과 같다 (<표 3-10> 참조). 복지재정지출을 설명하는 변수로 소득과 고령화가 유의미하였으나, 고령화의 제곱항을 포함하는 모형에서는 고령화가 유의미한 변수가 되지 못하였다. 이는 고령화의 진행에 따라 복지재정이 체감적으로 증가하기 보다는 거의 선형적으로 증가해 왔음을 의미한다. 따라서 영미형 국가군은 북구형이나 대륙형에 비해 고령화의 재정적 위험에 더 취약하게 노출되고 있음을 시사한다. 다른 한편으로는 영미형 국가들의 고령화율이 다른 국가유형에 비해 아직 낮은 편이어서 고령화의 진행에 따라 복지재정도 덩달아 증가하였을 것으로 생각할 수 있다. 그러나 향후

고령화가 심화되면 복지재정의 압박을 통제하려 할 것이다. 한편 소득이나 고령화나 모두 추정모형의 설명력은 미약하게 나타나고 있다. 이 역시 영미형 국가들의 이질성에서 비롯되는 것으로 보인다. 복지재정지출에 영향을 미치는 요인으로 소득과 고령화가 중요한 요인이기는 하나 영미형 국가들이 갖는 다양한 다른 요인들이 복지재정지출의 많은 부분을 결정하는 것으로 보이며, 이는 부록에서 제시된 산포도에서도 유추 할 수 있다. 구체적으로 공공사회지출과 소득, 공공사회지출과 고령화율의 관계를 보면 소득수준과 고령화에 무관하게 공공사회지출이 매우 넓게 산포되어 있음을 알 수 있다.

한국의 공공사회지출의 기대치는 모형 1에서 16.2%, 모형 2에서 15.0%로 나타나 실제치 7.5%를 훨씬 상회한다. 이는 한국이 영미형 국가군의 추세를 따를 경우에는 한국의 소득수준과 고령화율을 감안할 때에 7.5~8.7%p의 추가적인 공공사회지출이 증액되어야 함을 시사한다. 한국이 법정 민간복지지출과 공적연금의 자연성숙분을 합산한 실효 혹은 잠재 공공사회지출 수준이 13.5%임을 감안하더라도 한국은 영미형 국가군의 추세적인 기대치인 15~16%에 미치지 못한다. 그러나 영미형 국가군이 한국의 복지재정수준에 가장 근접한 결과를 보여주고 있다.

〈표 3-10〉 공공사회지출 추정의 회귀분석결과: 영미형국가군

공공사회지출	모형 1 (FE)		모형 2 (FE)		모형 3 (FE)	
	추정치	(p-값)	추정치	(p-값)	추정치	(p-값)
상수	6.1263	0.000	1.8337	0.417	-0.9180	0.924
소득	0.7997	0.000	0.7183	0.000	0.7014	0.000
소득2	-0.0137	0.000	-0.0132	0.000	-0.0129	0.000
고령화			0.4642	0.027	0.9076	0.552
고령화2					-0.0160	0.769
F-value	43.60	0.000	31.37	0.000	23.43	0.000
R-squared	0.1290		0.1984		0.2033	
한국의 기대치	16.2		15.0		14.8	

IV. 맺는 말

본 논문은 우리나라의 국민부담 수준이 경제성장의 지속가능성을 과도하게 위협할 정도로 높은 수준에 있는지, 국민부담에 영향을 미치는 주요 결정요인으로 지목받는 복지재정지출 수준이 과도한지 살펴보았다. 그 접근방법으로는 OECD 국가의 횡단면 자료와 패널 자료를 이용한 회귀분석을 통하여 국민부담과 복지재정지출의 수준을 추정하고 우리나라의 실제치와 비교하는 방법에 의존하였다. 주요 분석결과를 요약하여 정리하면 다음과 같다.

먼저 횡단면 분석은 OECD 전체국가를 대상으로 소득 및 고령화가 국민부담률 및 복지재정지출에 어떠한 상관관계에 있는지에 초점을 두었다. 소득수준은 국민부담률과 완만한 정(正)의 상관관계에 있으나, 복지국가의 유형이 국민부담률의 결정요인으로써 더 설명력이 있다. 우리의 국민부담률은 2006년 25.7%이나 기대치는 34.5%로 나타났다. 소득수준은 복지재정지출과 정의 상관관계에 있지만 이 역시 복지국가유형이 복지재정에 영향을 미치는 강한 결정적인 요인이다. 2006년 한국의 공공사회지출은 7.5%이나 기대치는 21.9%로 추정되었다. 공공사회지출은 국민부담률과 높은 상관관계를 보이고 있으나, 국민부담률의 상당 부분은 높은 복지재정지출에 기인하기 때문으로 볼 수 있다. 한국의 경우 국민부담 수준에 걸맞게 복지재정지출을 하고 있는 것으로 나타났다. 고령화율은 공공사회지출 수준을 결정하는 높은 설명력을 갖고 있었다. 한국은 고령화 수준에 비해 복지재정 수준은 낮게 나타났으며, 연금의 미성숙을 감안하더라도 복지재정지출이 낮다고 봐야 한다. 소득수준이 높을수록 고령화 수준이 높아지는 상관성을 관찰할 수 있으나 그다지 강하지는 않았다. 한국은 소득수준에 비해 고령화 수준이 낮았으며, 2006년 고령화율은 9.5%인데 기대치는 13.3% 였다. 그만큼 한국은 고령화에 대한 부담여력면에서 아직까지는 유

리한 위치에 있다.

패널분석은 OECD 국가 전체와 복지국가유형별로 나누어 수행되었다. 먼저 OECD 전체 국가를 대상으로 한 분석결과, 한국의 기대치는 32.2%로써 실제치인 25.7%에 비해 6.5%p 만큼 높았다. 이는 횡단면분석에서의 기대치 34.5% 보다는 다소 낮게 나타났지만 한국의 국민부담률은 우리의 소득이나 고령화 등 여건에 비추어 낮은 편이다. 한국의 공공사회지출의 기대치는 19.3%로 나타나 실제치 7.5%를 훨씬 상회하였다. 민간법정복지지출과 연금의 자연성숙분을 감안한 실효(잠재) 복지재정지출이 13.5%로 추정되더라도 한국은 OECD 국가들의 추세적인 기대치인 19.3%에 미치지 못하였다. 횡단면분석상 기대치인 21.9% 보다는 낮게 나타났음에도 불구하고 한국의 복지재정수준은 패널분석을 통해서도 OECD의 평균적인 추세에 비추어 매우 낮은 수준에 있다.

북구형 국가군을 대상으로 한 패널분석 결과, 한국의 기대치는 37.2%로써 실제치인 25.7%에 비해 11.5%p 만큼 높았다. 북구형 국가들의 평균적인 추세에 따른다면 한국의 국민부담률은 매우 낮게 운용되고 있다. 한국의 공공사회지출의 기대치는 22.5%로써 실제치 7.5%와는 엄청난 격차를 나타내었다. 앞서의 실효(잠재) 복지재정지출 13.5%와 비교하더라도 상당한 격차가 있었다.

대륙형 국가군을 대상으로 한 패널분석 결과, 한국의 국민부담률의 기대치는 36.4% 였고 실제치 25.7%에 비해 10.7%p 만큼 높게 나타났다. 한국의 공공사회지출의 기대치는 21.7%로 나타나 실제치 7.5%를 훨씬 상회하였다. 이 역시 실효(잠재) 복지재정지출 수준인 13.5%와 비교하더라도 한국의 복지재정수준은 낮다.

영미형 국가군을 대상으로 한 패널 분석결과, 한국의 기대치는 약 32%로 나타났으며 한국의 실제치인 25.7%에 비해 6%p 정도 높다. 한국의 공공사회지출의 기대치는 15~16%로써 실제치 7.5%를 훨씬 상회하였다. 이

는 한국이 통상 복지수준이 낮다고 일컬어지는 영미형 국가군의 추세를 따를 경우에도 7~8%p의 추가적인 공공사회지출이 증액되어야 함을 시사한다. 실효(잠재) 복지재정지출을 13.5%로 잡는다 하더라도 대략 2% 전후의 추가적인 복지재정 투입이 이루어져야 영미형 국가군의 추세를 따라갈 수 있다. 그런데 OECD 자료에 의하면 영미형 국가군의 민간법정복지지출은 2004년 기준으로 GDP 대비 0.8% 정도로 나타난다. 이를 감안하면 한국은 GDP 대비 거의 3%정도의 복지재정 투입이 되어야 할 것이다.

결론적으로 OECD 국가들의 횡단면 분석을 통해서나 패널분석을 통해서나 우리나라의 국민부담 수준은 매우 낮게 나타났다. 국민부담률이 낮은 영미형 국가군에 비해서도 상당히 낮게 나타났다. 이러한 결과를 놓고 우리나라의 국민부담률을 높여도 경제성장을 저해할 정도는 아니라고 얘기하고자 하는 것은 아니다. 그렇다고 현재의 국민부담률이 경제성장을 위협할 정도로 과도하다고 주장할 수도 없을 것이다. 혹자는 우리나라의 공공부문이 좁게 정의되었기 때문에 국민부담률이 과도하게 낮게 추정되었다고 주장하기도 한다. 국민부담을 결정하는 주요한 요인으로 복지재정지출 수준 역시 국민부담률의 경우와 마찬가지로 낮게 나타났는데 영미형 국가군보다도 낮은 것으로 나타났다. 사실상 복지재정의 투입수준이 낮기 때문에 국민부담률 또한 낮게 나타날 수밖에 없을 것이다. 특히 주의 깊게 관찰한 결과는 국민부담률 수준이 OECD 국가의 기대수준에 못미치는 것 보다는 복지재정 수준이 OECD 국가의 기대수준에 못미치는 격차가 더 크다는 것이다. 이는 현재의 국민부담률 수준 하에서도 복지재정에 대한 투입이 더 필요하다는 것을 시사한다. 곧 복지부문 이외의 다른 부문의 재정지출을 줄이더라도 복지부문의 재정투입이 더 이루어지는 것이 국제적인 추세에 부합하는 것이다.

참고문헌

- 기획예산처, 『예산개요』 및 『결산개요』, 각년도.
- 나성란·이영, “한국의 적정 조세부담률,” 『재정논집』, 제8권 제1호, 한국재정학회, pp. 95~116.
- 남상호, “사회지출과 거시경제변수간의 관계 분석,” 2008년 경제학공동학술대회(재정학회) 발표논문, 2008. 2. 15.
- 박재완, “늘어나는 국민부담, 제대로 대처하자!,” 『(월간)조세』, 통권217호, 2006. 6., 명문사, pp. 18~22.
- 박형수, “조세부담률의 국제비교 및 적정수준 분석,” 『재정포럼』, 제10권 제6호, 2004. 6., 한국조세연구원, pp. 30~57.
- 신화연, “ILO 모형을 활용한 우리나라의 사회보장 재정모형 개발,” 『보건복지포럼』, 2007. 11., 한국보건사회연구원, pp. 76~86.
- 안종범·김을식, “복지지출수준의 국제비교,” 『재정논집』, 제19권 제1호, 2004. 9., 한국재정학회, pp. 1~27.
- 윤석명, “한국의 사회보장비 지출전망 및 시사점-사회보험을 중심으로,” 『보건복지포럼』, 2007. 11., 한국보건사회연구원, pp. 59~74.
- 전영준·안종범, “한국의 적정조세부담률에 대한 연구,” 『경제분석』, 제13권 제3호, 2007. 9., 한국은행 금융경제연구원, pp. 111~156.
- 최병호·남상호, “한국의 국민부담률 전망과 정책적 시사점,” 『사회보장연구』, 제20권 제3호, 2004. 12., 한국사회보장학회, pp. 57~82.
- 최병호·남상호·고경환, “2012년 복지재정수준의 전망-OECD 국가와의 비교를 통한 적정수준 탐색-,” 『보건복지포럼』, 2008. 2., 한국보건사회연구원, pp. 91~103.

통계청, KOSIS, <http://kosis.nso.go.kr>

한국노동연구원, “통계프리즘-우리나라의 조세부담률 및 국민부담률 수준,” 『노동리뷰』, 2005. 9, pp. 91~93.

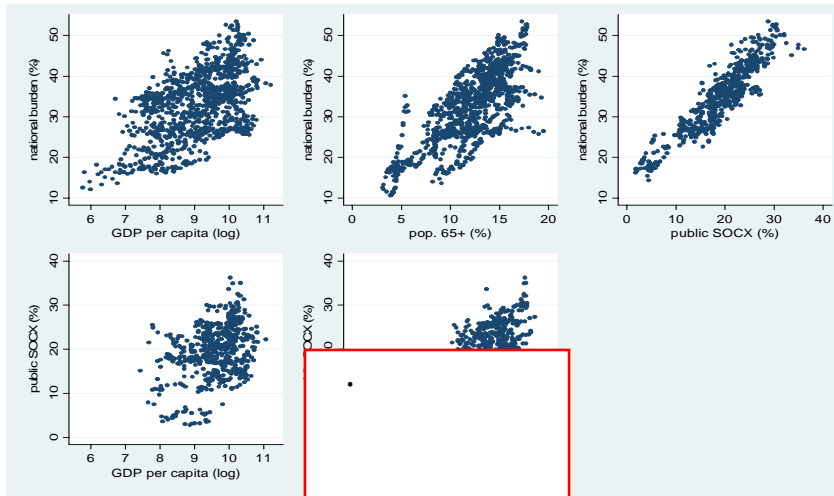
OECD, Economic Outlook, Dec. 2007.

OECD, Revenue Statistics 2007, Oct. 2007.

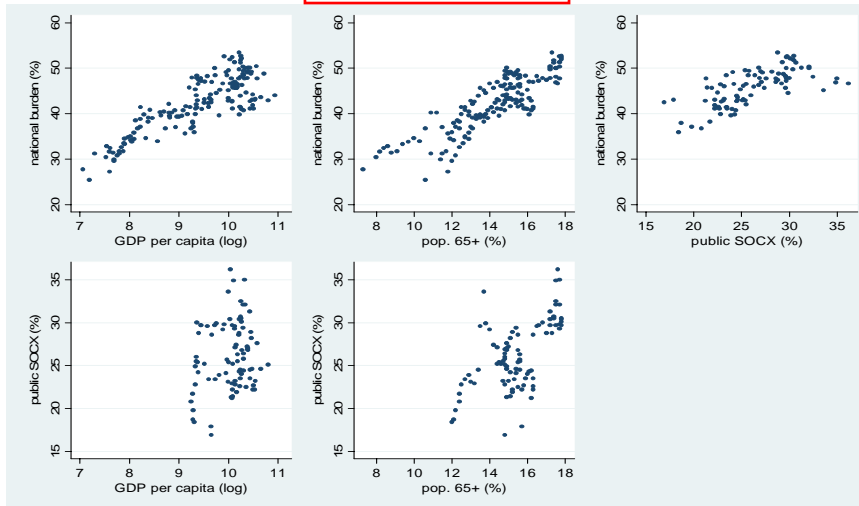
OECD, The Social Expenditure Database: An Interpretive Guide, SOCX 1980-2003, Jun. 2007.

[부록] OECD 국가의 복지국가 유형별 산포도

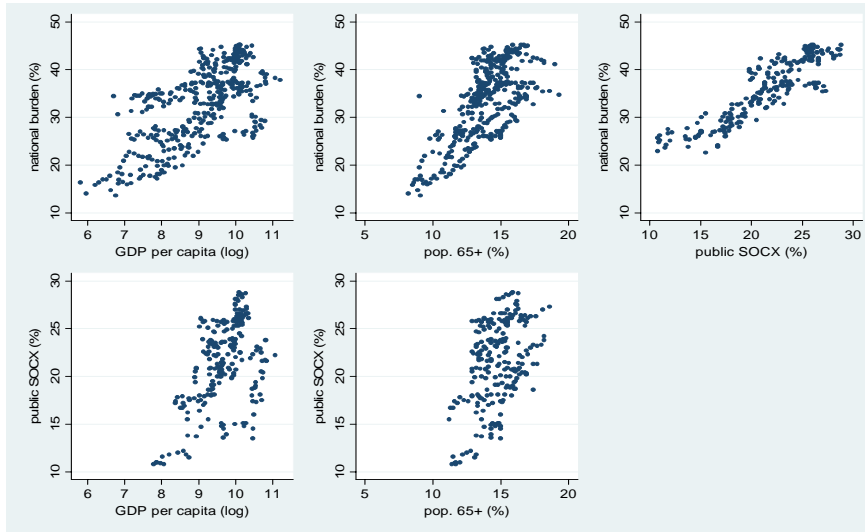
1. OECD 전체



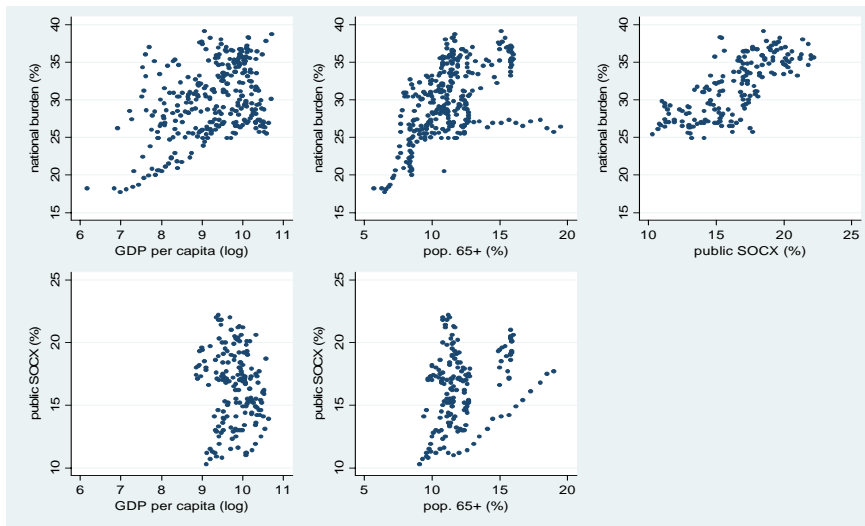
2. 북구형



3. 대륙형



4. 영미형



제4장 최근 OECD국가의 사회재정 동향과 과제

고 경 환

I. 서론

지난 30여년간 복지선진국들은 사회재정지출이 증가하는 복지팽창기를 지나 재정의 지속가능성을 유지하기 위한 축소·조정기를 경험하였다. 이에 따라 사회재정지출이 1980년 이래 팽창기에는 10년 동안 GDP대비 2%포인트 증가(OECD국가 평균)한 반면 1990년 이후 축소기에는 1.5%포인트 증가하는데 그쳤다. 이러한 재정지출을 증가시키는 주된 요인은 고령화 진행에 따른 노령연금과 보건의료비의 증가라고 생각된다. 이와 더불어 국민부담률도 1980년 이래 10년 단위로 3%포인트씩 증가하였다. 사회재정의 지출방향은 1960년대 이후에서 1980년까지와 1990년이후로 나누어 볼 수 있다. 먼저 1960년대 이후 복지국가 팽창기에는 주로 고령층을 위한 사회적 지원에 관심을 가졌다. 따라서 고령화 사회의 등장은 고령자들이 이익집단을 형성하여 더 많은 사회적 지원을 요구함으로써 사회재정지출의 증가를 야기하였다(Wilensky, 1975; Cutright, 1965). OECD 28개국은 노년층(노령연금) 지출이 평균(GDP 대비) 5.0%(1980)에서 5.9%(1990), 그리고 6.7%(2000)로 증가하였다. 이들 노령연금지출은 전체 사회재정지출의 31.4%(1980), 32.8%(1990), 그리고 34.5% (2000)로 점차 증가하였음을 알 수 있다. 또한 OECD국가들이 당면한 높은 기대수명과 낮은 출산율은 그 정도가 다를 뿐 대부분 노령부양비를 높이고 아동부양비를 낮추고 있다. OECD국가 평균으로 볼 때 2000년도에는 20세 이상 64세 이하의 인구 100명이 65세 이상 인구 23.3명을 부양하였다. 2050년에는 이 비율이 전체

OECD국가들에서 두 배 이상(52%) 증가할 것으로 보인다. 특이한 것은 한국의 경우 2000년에는 OECD평균에 훨씬 못 미치는 수준(11.4%)을 보였으나 2050년에는 일본(73.1%)에 근사할 것으로 전망된다. 이러한 연령부양비의 상승은 연금, 보건, 장기요양 관련 공공지출을 증가 시킬 것이다.

다음 1990년대 이후 지출을 살펴보면 핀란드와 덴마크, 스웨덴, 네덜란드 등 복지 선진국이었던 국가들은 감소 경향을 뚜렷하게 보였다. 복지축소를 위한 개혁을 단행했던 미국과 영국은 의외로 복지지출이 감소하다 소폭 증가하고 있다. 이에 반해 복지가 미성숙한 국가로 여겨지던 한국, 멕시코, 일본은 뚜렷한 증가세를 보였다. 이와 같이 1990년대 이후 고령화 사회의 진입에도 불구하고 복지 선진국가들의 복지지출이 예전처럼 증가하지 않고 과거 수준을 유지하거나 오히려 축소되는 경향이 나타났다. 더구나 고령자의 증가로 연금에 대한 재정 부담이 증가하였지만 이를 부담하는 근로세대의 불만을 불식시키기 위해 자녀의 보육 및 교육에 투자를 하는 등 복지수혜자를 노인뿐만 아니라 청장년층으로 확대를 시도하여 세대간 분배갈등 구조를 완화해 왔다.

또한 복지개혁을 시행한 국가들에서 직접적인 현금이전을 줄이고 조세를 연계한 간접지원이 증가하고 있는 실정이다. 특히 가족에 대한 지원 중 조세를 연계한 급여는 프랑스, 독일 등 조합주의 국가와 미국, 영국, 네덜란드 등 자유주의 국가에서 높게 나타났다. 한국은 서비스제공이 대부분이며 현금은 미약하고 조세지원은 거의 없는 실정이다.

지금까지 살펴본 바와 같이 복지선진국들은 복지팽창기를 경험하였고 사회재정의 위기를 경험하면서 복지축소를 위한 개혁을 단행하였다. 그 결과 국가의 정치경제적 여건에 따라 축소정도에 차이가 발생하였다. 여기에는 정부와 국민, 근로자와 사용자 등이 사회적 위기감을 공감하고 해결하기 위한 방법의 차이가 있음을 알 수 있다. 본 글에서는 OECD국가들이 고령화와 저출산, 복지재정의 팽창과 축소 등을 경험하면서 대응한 사

회재정동향을 살펴보고 정책함의를 도출하는데 연구의 목적을 두었다. 또한 본 연구에서는 사회재정동향을 살펴보기 위해 사회복지지출(Social Expenditure)과 순사회복지지출(Net social expenditure)을 사용하고자 한다. 사회복지지출은 사회복지에 필요로 하는 국민에게 실제 돌아가는 분배의 몫이 국내총생산의 어느 정도인가를 거시적으로 파악하는 지표이다. 이들 사회복지지출은 조세부과 전의 지출로 구성되어 있다. 순사회복지지출은 사회복지지출에 조세제도를 반영한 통계이다. 순사회복지지출 수준은 GDP 대비 20~25%수준에서 OECD국가들이 수렴하고 있다. 이는 사회복지지출 수준이 GDP 대비 15~30%에 분포하고 있음을 고려할 때 그 폭이 상당히 줄었음을 알 수 있다.

본 글의 구성은 제 I 장에서는 연구배경과 목적에 대해, 제 II 장에서는 최근 복지선진국가들의 사회재정에 대한 추이, 변화, 경향 등의 사회재정동향을 살펴보고, 제 III 장에서는 OECD 국가의 동향에 비춰 본 향후과제를 도출하여 대응방안을 모색하여 본다. 끝으로 IV 장에서는 글을 맺는다.

II. OECD 국가의 사회재정 동향

1. 사회복지지출의 특성

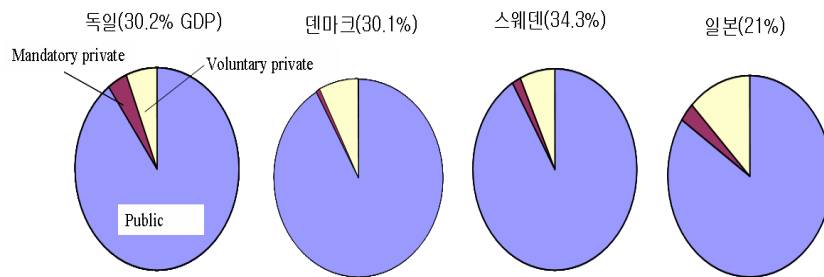
가. 대부분 공적지출로 구성

대부분 OECD 국가들의 사회복지지출은 공공과 민간의 재원으로 구성된다. 공적인 사회보장과 민간 사회보장의 구분은 재정의 흐름을 통제하는 주체가 공적 제도인가 민간 체계인가에 근거한다. 즉 공적사회지출은 사회보험과 사회복지처럼 정부에 의해 재정 흐름이 통제되는 것이고 민간

지출은 두 가지로 세분되는데, 의무적 민간 사회복지지출과 자발적 민간 사회복지지출이 그것이다. 의무적 민간지출은 고용주가 부담하는 직접적인 상병급여나 민간보험 기금에 의무적인 기여로써 제공되는 급여처럼 법에 의해 규정되지만 민간영역을 통해 이루어진다. 반면에 자발적 민간 사회복지지출은 연금, 육아 지원, 미국의 고용연계 의료서비스처럼 가족에 의해 재분배, 비정부기관이 제공하는 급여, 조세이익(tax advantaged individual plans and collective)을 포함한 민간프로그램을 통해 제공되는 급여이다(OECD, 2007: 8-9).

[그림 4-1] 에서 보듯이 독일, 덴마크, 스웨덴 그리고 일본의 총사회복지지출은 GDP 대비 30.2%, 30.1%, 34.3%, 그리고 21%로 대부분의 사회복지지출이 공공지출로 이루어졌으며, 법정 및 자발적 민간재원에 의한 사회복지지출은 2.5-3.3%에 불과한 낮은 수준이다. 그러나 국가별로 차이를 보이는데, 독일·덴마크·스웨덴의 경우는 OECD 평균(23.9%)을 훨씬 상회한다. 반면에 일본은 지속적인 증가추세를 통해 1980년대에는 OECD 평균과의 차이가 컸던 반면에 2003년에는 그 격차가 줄어들고 있다(OECD, 2007: 18). 사회복지지출이 30%이상 되는 이들 국가의 국민부담율은 35% 이상 50%에 이른다.

[그림 4-1] 총사회복지지출 중 공공부문이 높은 국가(2003)

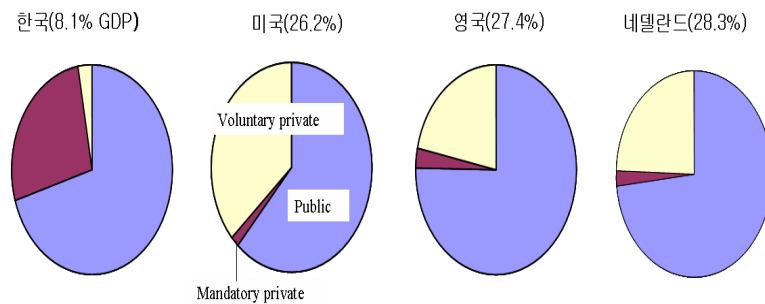


자료: OECD, Social Expenditure Database, 2006.

나. 민간지출이 상대적으로 높은 영미국가

[그림 4-2] 에서 보듯이 한국, 미국, 영국의 총사회복지지출은 GDP 대비 각각 8.1%, 26.2%, 27.4%로 나타났다. 이중 민간재원에 의한 지출은 각각 2.4%, 10.0%, 6.8%이다. 공적지출형 국가들에 비해 상대적으로 민간지출이 높지만 세부적으로 살펴보면 국가별로 차이가 발생한다. 미국과 영국은 조세개혁과 복지개혁을 통한 세금우대혜택(Tax-advantaged benefit)의 제공과 직업 연금, 고용주 제공 의료 계획(미국) 등으로 자발적 민간지출(Voluntary private)이 높은 데 반해 한국의 경우 고용주 제공의 급여나 기여에 의한 급여 등 의무적인 민간지출(Mandatory private)이 높아 대조적인 모습을 보여준다.

[그림 4-2] 총사회복지지출 중 민간부문이 높은 국가(2003)



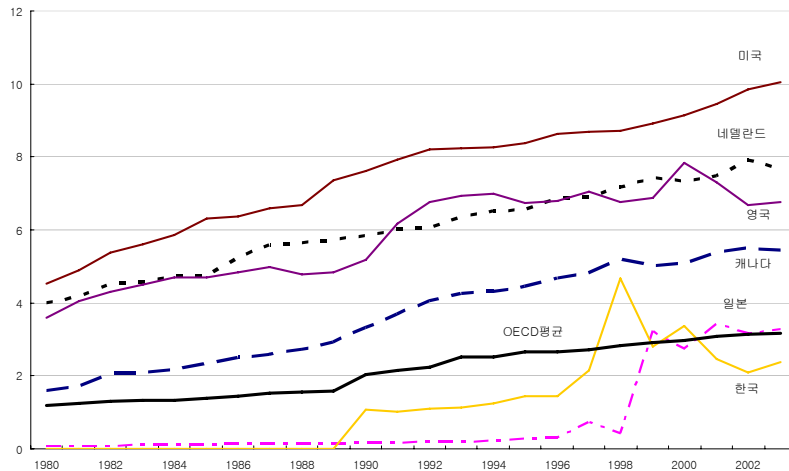
자료: OECD, Social Expenditure Database, 2006.

최근 복지 축소 및 조정 논의를 지지하거나 실증적으로 보여주는 논문들은 공적 지출과 민간 지출의 카테고리를 구분하고 복지의 다양한 주체들의 역할 - 특히 시장의 역할에 주목하고 있다.

Esping-Andersen(1999)의 연구에서도 복지의 다양한 주체들의 역할과 다이내믹이 중요하다는 점을 강조하며 국가-시장-가족이 개인에게 제공하는 복지를 폭넓게 논의하고 있다. 이러한 분석 결과 미국은 여전히 사회복지의 보장 정도가 적어도 공공지출에 있어서는 낮기는 하나 복지 미성숙 국가가 아니고 복지국가 유형별로 살펴볼 때 자유주의 레짐에 포함되는 것으로 설명하고 있다.

민간복지지출을 통한 사회보호시스템은 국가별로 상당한 차이가 있다. 2003년에 총 민간사회지출(gross private social spending)은 미국이 GDP 대비 10%였으나 덴마크와 대부분의 동유럽 국가, 멕시코, 스페인과 터키 등에서는 GDP 대비 0~2.5%로 낮았다. 일부 국가에서는 민간사회지출의 역할이 최근 증가하고 있는데 특히 미국과 네덜란드에서 그러하다([그림 4-3] 참조).

[그림 4-3] 총민간사회복지지출 추이(1990~2003)



자료: OECD, Social Expenditure Database, 2006.

민간지출에 의존하는 사회보장시스템은 국가별로 상당한 차이가 있다. 먼저 민간 연금 프로그램의 성숙이 민간 사회복지지출의 증가를 야기하는 경우이다. 캐나다의 연금지출은 사적 보험의 발달과 함께 지출이 증가되었다. 또한 1980년대 이후 고용 관련 급여가 장려됨에 따라 공적 프로그램에서 수혜를 받는 급여에 민간급여를 추가하여(top-up) 포괄적인 급여의 증가를 촉진하기도 한다. 덴마크와 네덜란드, 스웨덴은 1990년대 초반에 정부가 고용주의 상병급여 지급에 대한 책임성을 강화하는 법을 입법화하였다(OEDC, 2007: 22).

다. 공적연금과 보건 의료 부문이 지출주도

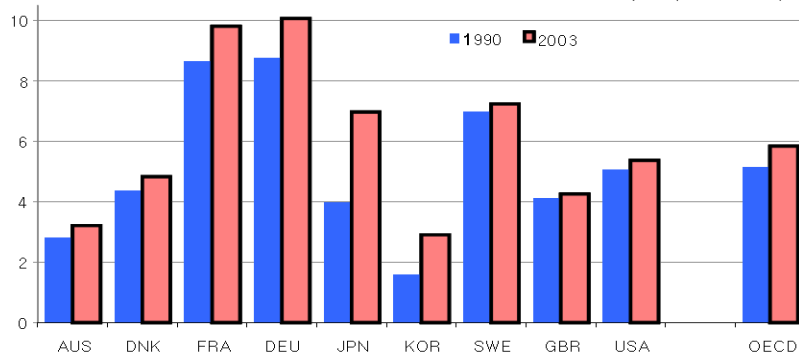
지난 13년간 사회복지지출을 증가시킨 두 개의 핵심 동력은 은퇴인구와 의료지출의 증가였다. OECD 28개국은 노년층(노령연금)에 지출하는 비용

이 평균적으로 GDP 대비 5.9%(1990)에서 6.9%(2003)로 증가하였고, 의료에 대한 지출은 4.9%(1990)에서 5.9%(2003)로 증가하였다. 구조적으로 지출이 증가된 다른 영역은 가족급여다. 가족급여에 대한 지출은 1.7%(1990)에서 2.1%(2003)로 증가하였다.

[그림 4-4]의 공적연금지출은 최근 13년(1990~2003) 동안 GDP 대비 1% 포인트 증가하였으며 향후 꾸준히 증가할 것이다. 증가폭이 가장 큰 국가는 일본, 한국, 프랑스, 독일로 고령화 사회 진입으로 어려움에 당면한 국가들이다. 특히 일본과 한국은 급속한 고령화가 사회 문제로 야기된 만큼 연금지출이 급격하게 증가하였음을 알 수 있다. 또한 2003년도 기준 연금지출이 가장 높은 국가 역시 독일, 프랑스, 스웨덴, 일본 순으로 고령층의 인구가 높은 국가들이다.

[그림 4-4] 최근 13년(1990~2003)간 공적연금지출 수준비교: 국가별

(단위: GDP 대비 %)

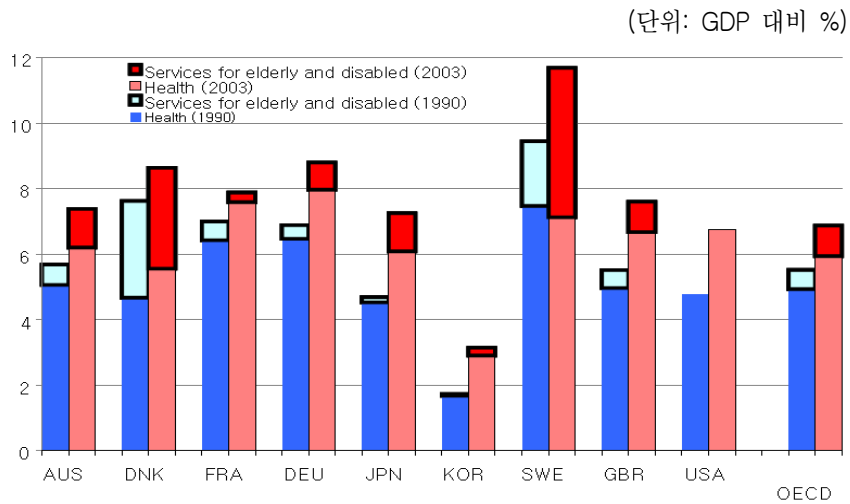


자료: OECD, The Social Expenditure Database: An Interpretative Guide SOCX 1980-2003, 2007.

[그림 4-5]는 의료 및 장기요양에 관한 지출을 보여주는데, 최근 13년(1990~2003) 동안 스웨덴을 제외하고 모든 국가에서 증가한 것으로 나타났다. 특히 2003년을 기준으로 볼 때 스웨덴, 독일, 덴마크의 지출 비중이

가장 높게 나타났다. 노인과 장애인을 위한 서비스 지출은 미국과 프랑스를 제외한 모든 국가에서 증가하였다.

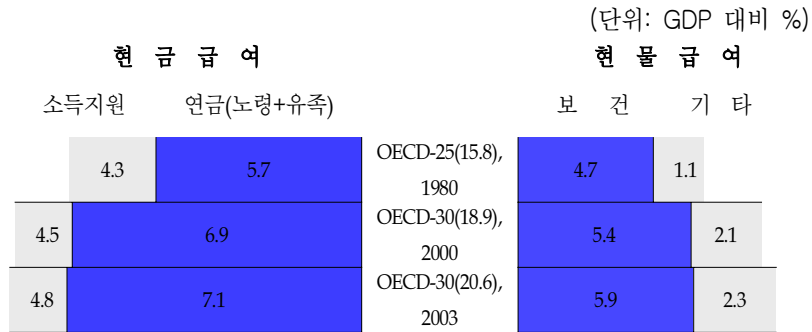
[그림 4-5] 최근 13년(1990~2003)간 의료 및 장기요양 지출수준 비교: 노인 및 장애인 서비스별, 국가별



자료: OECD, The Social Expenditure Database: An Interpretative Guide SOCX 1980-2003, 2007.

또한 2003년에 OECD 국가들의 평균 총공공복지지출은 GDP 대비 20.6%이며 현금급여(11.9%)가 서비스(8.9%)의 약 1.5배를 차지한다(그림 4-6 참조). 먼저 현금급여를 보면, 노령 및 유족연금이 GDP 대비 7% 수준이며, 근로세대 인구에 대한 소득이전이 GDP 대비 약 5%이다. 이 중 장애자와 실업자에게 주는 급여가 각각 2.1%, 1.1% 정도로 나타났다. 다음 현물급여를 보면, 보건·의료가 GDP 대비 약 6% 수준이며, 노인 및 장애인 인구에 대한 현물이전이 GDP 대비 약 0.9%이다. 특히 가족에 대한 현물급여가 0.8%로 낮게 나타났다.

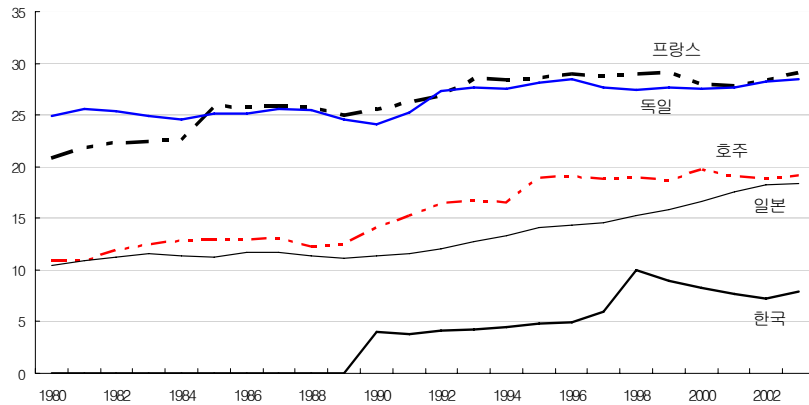
[그림 4-6] 총(공공)사회복지지출 중 현금 및 현물급여 비교: OECD국가 평균



자료: OECD, Social Expenditure Database, 2006.

2. 사회복지지출의 추이

총(공공)사회복지지출은 대부분의 OECD 국가에서 증가하고 있다. 즉 자산조사 급여나 사회보험에 기초한 급여는 복지국가 팽창기를 지나 조정기에 들어서도 지속적으로 증가하는 추세다. [그림 4-7]에서 보듯이 프랑스, 독일, 오스트레일리아, 일본 등이 꾸준히 상승하는 경향을 보여주고 있다. 한국은 IMF 직후 국민기초생활보장제도의 도입에 따른 긴급생계지원비 등 공공부조 지출의 급증과 기업의 구조조정으로 법정퇴직금, 실업급여 등이 가파르게 상승하였다.

[그림 4-7] 총(공공)사회복지지출^{주)} 추이(1980~2003) : 대부분 국가에서 증가

주: 공공부문+법정민간부문의 지출

자료: OECD, Social Expenditure Database, 2006.

반면에 네덜란드와 스웨덴 등 복지선진국이었던 국가들의 1990년대 이후 지출을 살펴보면 감소 경향이 뚜렷하게 나타난다(그림 4-8 참조). 명백하게 복지국가 축소를 주장해온 영국과 미국조차 공적 의무지출은 꾸준한 증가세를 보이는 데 반해 복지국가 축소를 반대하며 조정을 주장한 스웨덴의 경우에는 조세개혁(1991년)과 복지개혁(1993년) 이후 뚜렷하게 감소하는 경향을 보여준다. 이 시기가 스웨덴 역시 외환위기⁸⁵⁾로 인한 경제위기를 경험하고 복지재정의 부담에 대한 공감대가 형성되면서 시장의 역할을 강화하는 것을 골자로 한 복지개혁(crisis package program)이 단행된 시점이다(김영범, 1999). 이는 복지수당의 축소, 복지행정기구의 재편 등 사회복지에 대한 국가 개입을 축소하는 내용을 포함하고 있다.

네덜란드 역시 1982년 공공부문의 임금을 삭감하는 등 위기 프로그램을

85) 스웨덴의 경제위기는 금융자유화 과정에서 발생한 신용팽창으로 자산가격 버블(부동산)이 붕괴되면서 금융위기에 직면한 것이며, 스웨덴 복지모델의 한계를 드러내게 되었다(김영범, 1999)

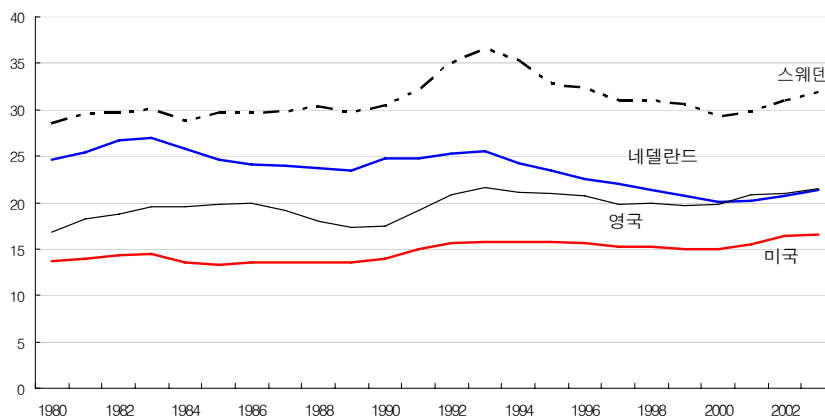
추진하여 노사간 임금자제에 대한 합의를 도출하는 바세나르협약(Wassenaar Arrangement: WA)⁸⁶⁾을 맺고, 1980년대 중반부터는 엄청난 사회보장 지출에 대한 개혁을 시작하여 1994년까지 중요한 복지개혁을 단행하였다. 네덜란드의 사회보장개혁은 장애연금, 병가보험, 실업보험 등에 집중하여 고용을 활성화하고 노동시장에의 진입과 재진입을 용이하게 만들며, 실업급여의 남용을 막고 노동인센티브를 강화하는 등 적극적 노동시장정책에 초점을 두었다.

그러나 이 두 국가의 공적 지출의 감소 패턴에 있어서는 차이가 있는데 스웨덴은 복지국가 팽창으로 인해 만연해진 복지병과 막대한 세금부담으로 인한 광범위한 공감대가 형성되어 조세개혁(1991)과 복지개혁(1993)을 급속하게 추진하여 감소세가 형성되었다. 이에 비해 네덜란드는 바세나르협약 이후 노사 간에 2, 3년에 한 번씩 사회협약을 추진하는 형식을 취함으로써 지속적인 감소를 이루었다. 현재 네덜란드는 복지, 고용, 물가안정이라는 세 마리 토끼를 모두 잡은 '네덜란드의 기적'으로 불리고 있다. 그러나 이들 국가는 공통적으로 2000년 이후 소폭 증가세를 보이고 있다. 두 국가 모두 복지 개혁을 통해 지출 감소를 유도했지만 복지의 축소보다는 조정국면을 채택했던 것이다. 반면에 복지 축소를 위한 개혁을 단행했던 미국과 영국은 1980년대 대처리즘과 레이저노믹스의 영향으로 복지의 공공지출이 감소되었으나 그 폭이 그렇게 크지 않고 2000년 이후 공적 지출은 오히려 증가하는 추세다. 복지축소를 위한 개혁을 단행한 국가(영국, 미국)에서 복지축소 전략이 실패했다는 학자들의 주장은 바로 이 때문이다. 또한 복지국가의 축소가 아니라 최신화(Updating)·효율화

86) 네덜란드는 1970년대 과도한 복지지출과 오일쇼크 등으로 1981년부터 실질 경제성장률은 마이너스대로 떨어졌고, 기업들의 투자심리는 극도로 위축됐으며, 실업자도 급증하였다. 루버스 총리(1982)는 '네덜란드 병'을 타개할 대책으로 복지시스템 개혁과 임금인상 억제 등을 통한 일자리 창출을 추진하기 위해 노사 간의 대타협을 끌어냈다. 이것이 1982년 11월 체결된 '바세나르 협약'이다. 사회 대타협은 성공해 실질 경제성장률은 1984년 이후 1996년까지 2.5%를 기록했다(서울경제신문, 2008.3.5).

(Effectiveness)를 추구했던 국가들(스웨덴, 네덜란드)에서는 암암리에 복지 축소가 이루어졌다는 지적이 있다.

[그림 4-8] (공공법정)사회복지지출 추이 : 스웨덴과 네덜란드 감소

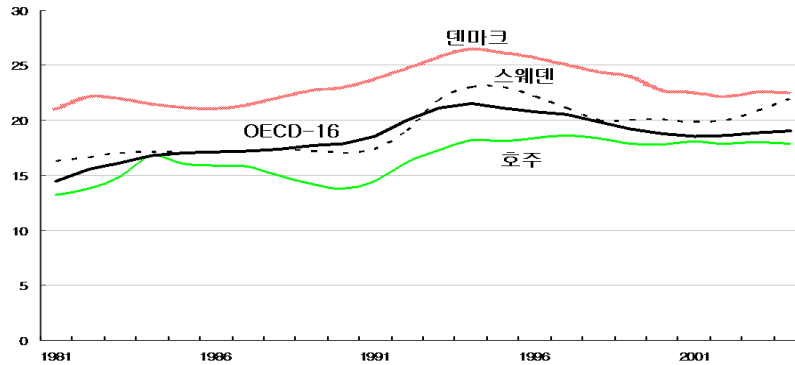


자료: OECD, Social Expenditure Database, 2006.

3. 사회급여수급자의 변화

1980년 이후 사회급여 수급자 수는 증가하고 있다. 특이한 것은 [그림 4-9] 에서 보여주듯이 대부분의 선진국들이 일정한 패턴을 보여주고 있다. 즉 사회급여 수급자는 증가하다 감소하고 다시 증가하는 형태를 보여주는 데, 이러한 사이클은 사회급여 수급대상자 선정 기준의 조정, 절대빈곤과 상대빈곤 기준간의 전환, 또는 고령화 등의 요인으로 생각된다.

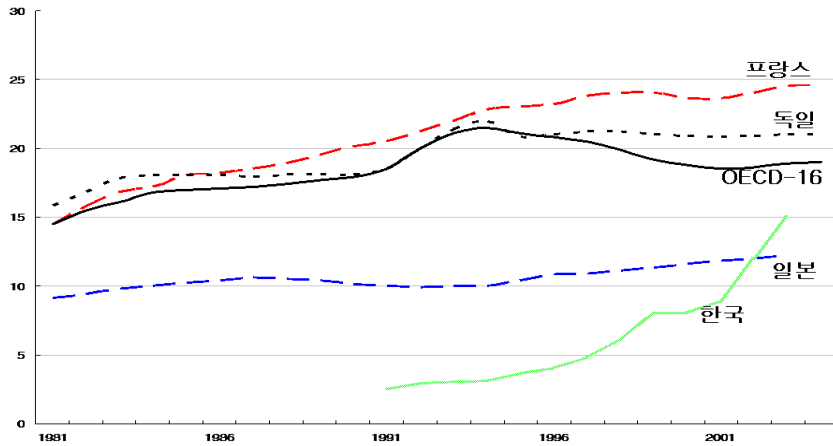
[그림 4-9] 사회급여 수급자 추이: 사이클형 상승국가



자료: Willem Adema, Social Policy: Trends in spending, reciprocity and policy focus, Seminar presentation: Korea Institute for Health and Social Affairs, OECD, 2007.

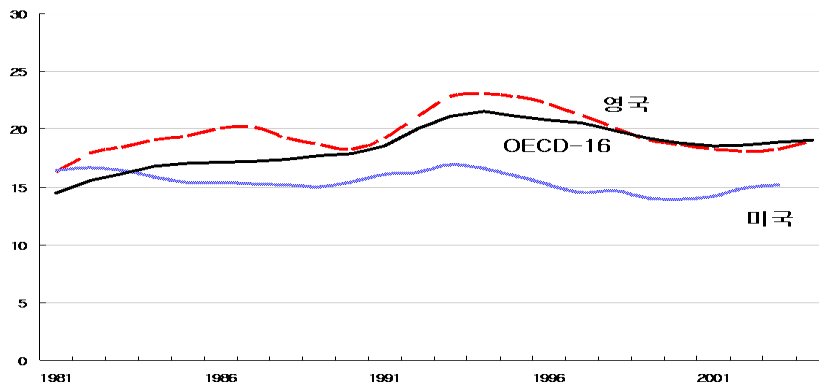
[그림 4-9]에서 보듯이 덴마크나 스웨덴 오스트레일리아처럼 전통적으로 고령층이 많은 국가에서는 수급자의 변화추이가 일정한 가지적 사이클을 갖는다. 이에 비해 [그림 4-10]의 프랑스, 독일, 일본 등 급속한 고령사회를 맞이한 국가들은 비교적 완만하면서도 꾸준한 상승세를 보여준다. 한국은 지속적인 증가세를 보여주는데, 이는 사회보험의 대상자와 보장범위 확대 및 1999년 국민기초생활보장법의 도입 등에 따른 것으로 생각된다. 반면에 [그림 4-11]의 영국과 미국은 복지국가 축소의 개혁을 단행했던 대처정부(1979-1990년, 12년간)와 레이건 정부(1984-1989년, 6년간)에서 감소가 두드러지지만 곧바로 증가세를 회복한 것으로 보여 사회급여 부문의 축소가 쉽지 않음을 보여준다.

[그림 4-10] 사회급여 수급자 추이: 꾸준한 상승국가



자료: Willem Adema, Social Policy: Trends in spending, reciprocity and policy focus, Seminar presentation: Korea Institute for Health and Social Affairs, OECD, 2007.

[그림 4-11] 사회급여 수급자 추이: 축소·조정국가



자료: Willem Adema, Social Policy: Trends in spending, reciprocity and policy focus, Seminar presentation: Korea Institute for Health and Social Affairs, OECD, 2007.

Ⅲ. 조세제도와 연계한 사회재정 동향

1. 직접세(사회보장기여금 포함) 부담수준 비교

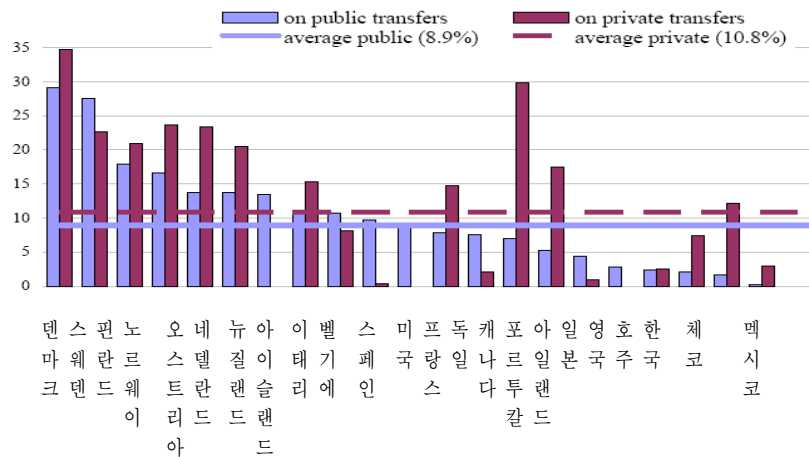
정부는 수급자에게 주는 현금이전에 소득세와 사회보장기여금을 징수하는데 이는 원래 의도보다 낮게 자원이 재분배되는 결과를 야기한다. 일부 국가에서는 급여가 일반소득과 동일한 세율로 과세되고, 다른 일부국가에서는 감소된 세율로 과세된다. 즉 연금이전(노령, 장애)에 대해서는 스웨덴, 덴마크는 일반 세율로 직접세를 과세(T)⁸⁷⁾하며, 네덜란드, 노르웨이, 일본은 직접세와 사회보장기여금을 징수하나 감소된 세율을 적용(TS reduced) 한다. 한국, 영국, 미국은 감소된 세율로 직접세를 과세(T reduced)하고 있다. 실업급여의 경우 덴마크, 스웨덴, 네덜란드 등 노사관계에서 중앙차원의 협의회를 중요하게 생각하는 국가들은 직접세부과와 동시에 사회보장기여금을 징수하나 감소된 세율을 적용하며, 캐나다와 미국은 일반세율을 과세(영국은 기간에 따라 차등)한다. 반면, 한국과 일본은 과세하지 않는다. 또한 아동 및 주거급여에 대해서는 프랑스를 제외(사회보장기여금에 대해 감소된 세율 적용)하고, 사회부조는 덴마크를 제외(직접세와 사회보장기여금에 대해 감소된 세율 적용) 하고 과세하지 않는다(OECD, 2007: 26).

[그림 4-12]는 공적급여와 사적급여에 따른 직접세의 비율을 나타내고 있는데, 총지출 대비 세금의 비율에서 공적급여의 세금이 사적급여 보다 높은 국가는 스웨덴, 프랑스, 이탈리아이며, 공적급여의 세금보다 사적급여가 높은 국가는 네덜란드, 미국, 덴마크, 영국, 한국, 일본 등 최근 복지

87) T는 세금(taxes are payable)를, S는 사회보험기여금(social security contribution(SSC are levied)을 나타내는 약자이며, T(n) 이나 S(n)은 장기적으로 수급자가 세금이나 사회보험료를 지불하지 않는 것을 뜻함. (reduced)는 낮은 세율을 적용하거나 세금을 감면해주는 것을 뜻함(OECD, 2007: 26)

개혁을 이룬 후 시장의 복지부분 역할 확대가 두드러진 국가에서 높게 나타난다. 사회급여수급자들이 부담하는 직접세와 사회보장기여금 수준은 국가별로 큰 차이가 있다. OECD국가의 전체 공적이전소득 중 약 9%가 조세시스템을 통해 회수된다. 공적급여소득에 대한 직접과세는 덴마크와 스웨덴이 25%이상, 핀란드와 노르웨이가 15%이상이다. 미국, 프랑스, 독일, 그리고 캐나다가 OECD평균(8%) 이하이고, 포르투갈, 아일랜드, 일본, 영국, 오스트레일리아, 그리고 한국 등이 평균 5% 이하이다(OECD, 2007, Tax and Wage). 한편 민간급여 소득은 일반적으로 공적이전소득(평균 10.8%)보다 높은 비율로 과세된다. 민간급여소득에 덴마크와 독일은 30% 이상, 스웨덴, 핀란드, 노르웨이, 오스트리아, 그리고 네델란드는 20% 이상의 조세가 부과된다. 포르투갈, 일본, 그리고 한국은 공공 및 민간급여 공히 5%이하의 조세가 부과되고 있음을 알 수 있다(OECD, 2007: 29).

[그림 4-12] 사회급여소득에 대한 직접세 수준(2003) : OECD평균등과 비교
(단위: 총사회급여의 %)

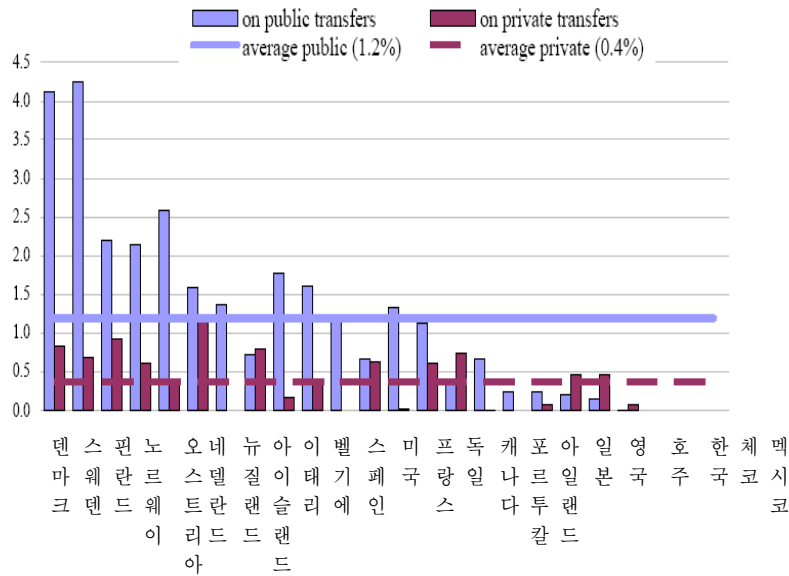


자료: OECD, The Social Expenditure Database: An Interpretative Guide SOCX 1980-2003, 2007.

반면에 GDP 대비 비율로 살펴보면, 공적 이전에 대한 세금이 사적 이전보다 높은 국가는 덴마크, 스웨덴, 네덜란드, 미국, 일본 등으로 나타났고, 공적 이전에 대한 세금이 사적 이전보다 낮은 국가는 영국과 한국으로 나타났다(그림 4-13 참조). 공적급여수급자가 지불하는 직접세가 GDP 대비 4.0%를 초과하는 국가는 덴마크, 스웨덴이며, 2.0%를 초과하는 국가는 오스트리아, 핀란드, 노르웨이이다. 또한 OECD 평균 수준인 GDP 대비 1.2% 수준인 국가는 뉴질랜드, 프랑스, 독일인 반면 GDP 대비 0.6%인 국가는 아이슬랜드, 미국이다. 한편 한국은 공적 급여 수급자에 대한 세금이 미미한 반면, 멕시코는 비과세이다. 다음 민간이전소득에 부과되는 직접세를 보면, 민간이전 지출이 공적이전 지출보다 상당히 적기 때문에 민간급여 소득에 부과되는 과세액은 상대적으로 적다. 다만, OECD국가 중 민간이전소득에 부과되는 직접세가 가장 높은 나라는 네덜란드(GDP 대비 1.2%)로 나타났다.

[그림 4-13] 사회급여소득에 부과된 직접세 부담수준 비교(2003)

(단위: GDP 대비 %)



자료: OECD, The Social Expenditure Database: An Interpretative Guide SOCX 1980-2003, 2007.

2. 사회수급자의 간접세 부담수준 비교

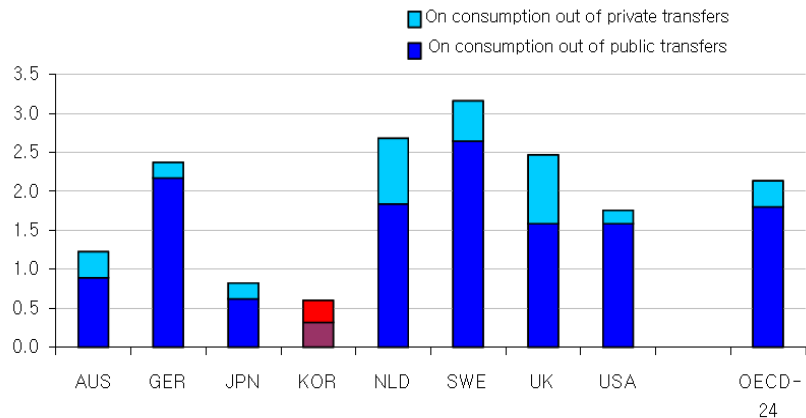
사회적 급여는 주택이나 식품, 의류 등의 재화와 서비스의 소비를 재정 지원하기 위해 제공된다. 일부 국가에서는 간접세의 영향이 저소득 가구의 재정적 상태에 영향을 미친다는 것을 명백하게 인식하고 있다. 즉 소비세는 주어진 급여의 수준에서 조달할 수 있는 소비의 실제적인 가치를 감소시키는 반면, 정부에는 또 다른 과세 원천으로 유입되게 된다. 간접세가 국가별로 큰 차이가 있어 복지지출수준의 비교에 영향을 준다. Paul Pierson(1994)에 따르면 간접세는 정부의 재정능력과 조세구조간의 상당한 관계가 있다는 것이다. 즉 조세제도의 가시성이 떨어지면 떨어질수록 정

부는 납세자의 반발을 일으키지 않으면서도 더 많은 세입을 창출할 수 있다는 것이다. 예를 들어 정부의 조세제도가 직접세보다 간접세에 더 많이 의존하는 경우, 세율을 높여 정부의 세입을 증가시키는 데 용이하다는 것이다.

따라서 각국의 수급자의 총소득이 같더라도 간접세율이 상대적으로 낮은 국가가 급여를 더 높게 준다고 할 수 있다. 미국과 덴마크에서는 간접세율을 고려하여 한 단위 더 높게 수급자에게 이전소득을 지원하고 있다. 미국의 경우 급여 수급자의 100 unit의 순소득을 유지하기 위해 평균 간접세율이 5%인 경우 총 급여의 106unit를 제공한다. 덴마크는 동일한 순 가치(순소득 100 unit, 평균 간접세율 25%)를 유지하기 위해 총 급여를 133 units 제공하고 있다. 또한 [그림 4-14]의 간접세는 [그림 4-13]의 직접세와 비교했을 때 스웨덴과 네덜란드를 제외한 모든 국가에서 간접세의 비율이 직접세보다 높게 나타나고 있다. 또한 모든 국가에서 공적 이전에 대한 조세부담이 민간이전 보다 높게 나타났다. 다만, 스웨덴과 네덜란드, 영국은 민간 이전에 대한 조세 지출이 상대적으로 높게 나타났다.

[그림 4-14] 사회급여소득에 부과된 간접세의 수준비교(2003): 공공·민
간급여별, 국가별

(단위: GDP 대비 %)



자료: Willem Adema, Social Policy: Trends in spending, recipiency and policy focus, Seminar presentation: Korea Institute for Health and Social Affairs, OECD, 2007.

다. 사회적 목적의 조세감면수준 비교

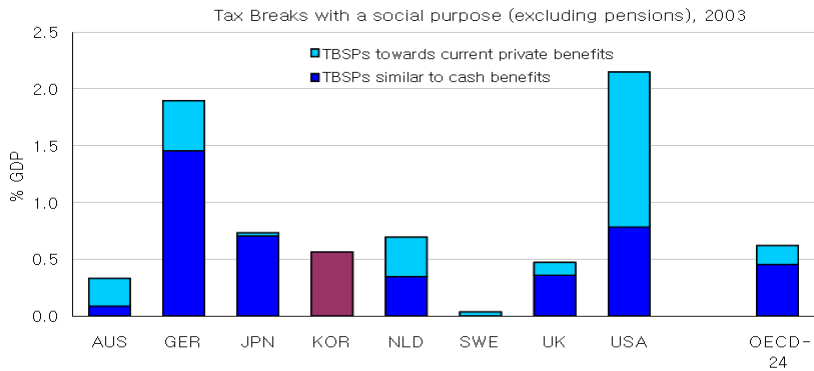
정부는 사회정책의 목적을 달성하기 위해 직접적으로 조세 시스템을 사용하고 있다. 그 방법에는 두 가지가 있는데, 하나는 특정한 소득의 자원에 대한 세금을 감소하거나 특정 유형의 가족에 대한 세금을 감소하는 것이다. 영국에서는 노인소득에 대한 세율이 일반 세율보다 낮다. 이러한 종류의 세금 경감은 급여 소득의 직접과세에서 다양하게 나타난다. 과세기반에서 급여를 공제하거나 급여소득에 감소된 세율을 적용하는 방법도 있다. 이런 종류의 세금 경감은 급여 소득의 직접적인 과세에 주로 나타난다. 또한 민간 급여를 촉진하고자 할 때에도 조세 시스템을 활용할 수 있다. 예를 들어 민간의료보험 혜택이나 민간연금에 대한 세금혜택이 그것이다.

두 번째 방법은 이전과 동일한 정책적 기능을 수행하도록 세금을 감소(reductions)하거나 공제(exemptions)하거나 감면(reliefs) 혹은 거치(deferrals)하는 것이다. 여기에는 사회적 목적을 촉진하는 조세감면(Tax Break for Social Propose; TBSP)을 예로 들 수 있으며, 이는 사회적 지출로 분류된다. TBSP는 종종 부양아동에 대한 세금크레딧을 포함하며 현금급여를 대체하는 것으로 여겨진다. TBSP는 비상업적인 비정부 조직의 민간 지출을 감면하고 민간의료보험기여금에 대한 조세기여와 친화적인 민간연금에 대한 우호적인 세금 조정을 포함한다.

[그림 4-15]에서 보듯이 독일과 미국 조세 시스템은 사회적 지원을 전달하는 데 있어 중요한 역할을 한다. 나아가 독일과 일본, 영국은 현금 급여와 유사한 TBSP의 비중이 크다. 특히 영국은 WTC와 CTC를 기존의 가족 급여와 아동관련 급여로 대체하는 조세 지출로 활용한다는 것이 이러한 점을 뒷받침한다. 반면에 미국과 한국은 민간 급여에 대한 조세 혜택을 장려하고 있다. 미국의 경우 민간 의료보험과 민간 연금, 저축계좌에 대한 세금 감면 혜택이 대표적이다. 한국은 현금급여와 유사한 TBSP(조세를 통한 현금 지급 방식을 말함. 예, Tax Credit)는 없으며, 민간급여에 대한 TBSP(예, 사회복지법인의 재산취득세와 보유세 등 감면, 소득공제)로 구성되어 있다. 미국과 영국은 소득공제가 아닌 세액공제를 통해 급여를 제공하는 한편, 한국은 소득공제를 통해 급여를 지원하고 있다.

[그림 4-15] 사회적 목적의 조세감면수준 비교(2003): 국가별

(단위: GDP 대비 %)



자료: Willem Adema, Social Policy: Trends in spending, reciprocity and policy focus, Seminar presentation: Korea Institute for Health and Social Affairs, OECD, 2007.

4. 순사회복지지출 수준의 수렴경향

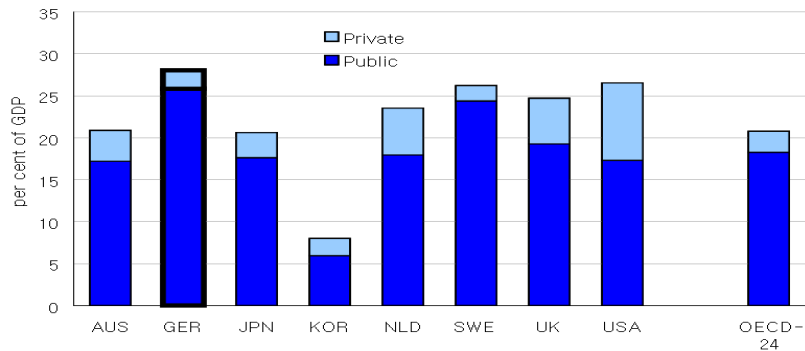
순사회복지지출 수준이 한국을 제외하면 OECD국가간 비슷한 수준임을 [그림 4-16]에서 보여주고 있다. 즉 순사회복지지출 수준이 GDP 대비 20~25%수준에서 수렴하고 있음을 알 수 있다. 이는 OECD 국가들의 사회복지지출 수준이 GDP 대비 15~30%에 분포하고 있음을 고려할 때 그 폭이 상당히 줄었음을 알 수 있다. 이러한 이유는 사회복지지출이 비교적 높은 국가에서는 조세부담이 높고 사회복지지출이 낮은 국가에서는 조세부담이 낮기 때문에 순사회복지지출 수준(GDP대비 비율)이 일정수준에서 수렴하게 되는 것이다.

순사회복지지출로 볼 때 스웨덴과 독일은 매우 높으며 공적지출이 차지하는 비율 또한 높다. 반면에 미국과 영국, 네덜란드는 스웨덴, 독일과 유사하나 공적지출의 비중이 상대적으로 낮고 민간 지출의 비율이 커다란

공통점을 가지고 있다. 아래에서는 직접세(사회보험기여금 포함)와 간접세, 그리고 조세감면에 대해 살펴보기로 한다.

[그림 4-16] 순사회복지지출 수준의 비교(2003): 국가별

(단위: GDP 대비 %)



자료: Willem Adema, Social Policy: Trends in spending, reciprocity and policy focus, Seminar presentation: Korea Institute for Health and Social Affairs, OECD, 2007.

IV. OECD국가의 동향에 비춰 본 주요과제

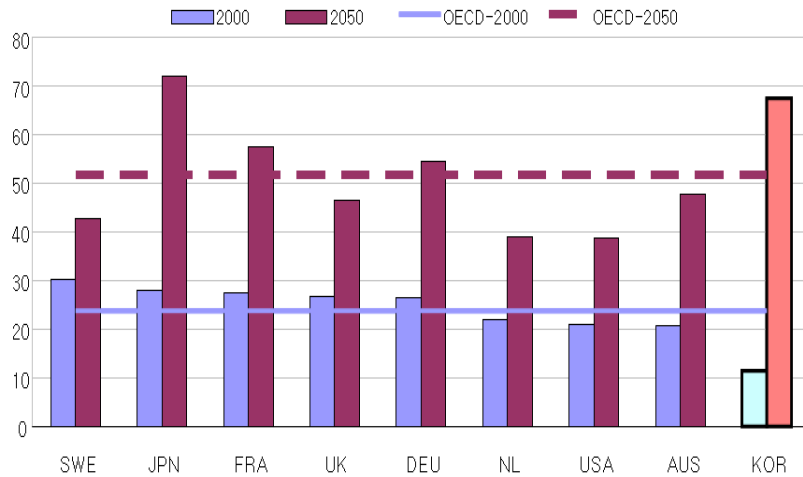
1. 급속한 고령화에 따른 사회재정안정화에 대비

OECD국가들이 당면한 높은 기대수명과 낮은 출산율은 그 정도가 다를 뿐 대부분 노령부양비를 높이고 아동부양비를 낮추고 있다. OECD국가 평균으로 볼 때 2000년도에는 20세 이상 64세 이하의 인구 100명이 65세 이상의 인구 23.3명을 부양하였다. 노령부양비는 OECD 국가 모두에서 증가할 것으로 보인다. [그림 4-17]에서 보듯이 노령부양비는 스웨덴과 일본,

프랑스, 영국, 그리고 독일 등은 2000년 OECD 평균(23.3%)보다 높다. 특히 2050년에는 이 비율은 전체 OECD국가들에서 두 배 이상(52%) 증가할 것으로 보인다. 일본(73.1%), 프랑스(58.3%), 독일(55%) 등이 매우 증가할 것으로 보인다. 반면에 현재 스웨덴, 영국은 평균 이상의 수준을 보이지만 2050년에는 OECD평균 이하의 수준을 유지할 수 있으며, 네덜란드와 미국, 호주는 노령인구의 증가에도 불구하고 평균 이하를 유지할 수 있을 것으로 보인다.

특이한 것은 한국의 전망인데, 2000년에는 OECD 평균에 훨씬 못 미치는 수준(11.4%)을 보였으나 2050년에는 OECD 평균을 훌쩍 넘어 67%에 달할 것으로 보인다. 일본, 이탈리아, 그리스는 2050년 노인부양비가 가장 높은 국가들로 예측되고 있으며 한국은 이들 국가에 이어 4번째 국가가 될 전망이다. 한편 OECD는 고령화 사회 노동력 예측에 따라 부양비의 상승에 차이가 있다고 보고 ‘노동력 불변 시나리오’, ‘노동력 감소 시나리오’, ‘노동력 증가 시나리오’에 따라 부양비율을 추계하였다. 노동력의 증감에 따라 부양비 부담에 차이가 나는데 이는 부양비의 상승이 보건, 장기요양, 연금관련 공공지출의 증가로 야기되기 때문이다. 이에 따르면 부양비는 약 70%에 달하나 노인 대상 의료보호 및 장기요양 부분만을 볼 때 GDP의 3.5%에서 6%정도이다(OECD, 2003). 우리나라는 급속하게 고령화가 진행되고 있어 2050년경 복지국가의 성숙기 시점에 재정안정이 위협받을 수 있어 대책을 미리 준비해야 할 것이다.

[그림 4-17] 노령부양비의 현재(2000년)와 미래(2050년) 비교



Source: OECD (2007). Society at a Glance: OECD Social indicators.

2. 조세제도(근로)를 연계한 사회급여 개발

공적인 가족급여는 현금이전, 가족서비스와 조세지원 등을 통해 이루어진다. 현금이전의 경우 과거에는 일괄적인 산정식이 적용된 데 반해 최근에는 자산조사에 기초하여 혹은 가구 소득에 연계하여 이전 금액이 산정되고 있다. 즉 가구가 처한 상황(자녀 수, 아동 연령, 장애 여부, 한 부모 여부 등)을 고려하여 이전 금액을 산정하고 있다. 또한 대부분 가족급여에는 현금이전과 조세지원을 구분하고 있는데 각국마다 제도속성에 따라 분류상 약간의 차이를 보이고 있다. 예를 들어 캐나다에서는 가족급여에 CCTB(Canada Children Tax Benefit)을 포함하고 있으나 미국에서는 CDCTC나 CTC를 조세지원에 포함하고 있고 영국의 경우 저소득층을 위한 보편적인 급여로 WTC와 CTC를 언급하고 있다(Canada Country Note, 2005; United State Country Note, 2005; United Kingdom Country Note, 2005).

더구나 최근 복지 개혁을 시행한 국가들에서 직접적인 현금이전을 줄이고 조세를 통한 간접지원이 증가하고 있는 실정이다. 영국의 WTC와 CTC는 기존의 재정지원(fiscal support)의 형태로 이뤄지던 ‘인적공제’ 및 ‘교육비 공제’와는 구분되는 ‘세제를 통한 현금이전’의 형태를 지니고 있다. 미국의 경우에도 세제와 연계한 급여로 EITC, CDCTC, 그리고 CTC가 있다. 복지국가 개혁이 활발한 영국은 아동급여와 가족크레딧(Family Credit, FC)으로 이루어지던 기존의 가족급여를 통합하는 등 전면 조정하였다. 이에 따라 가족크레딧은 WTC(Working Tax Credit)에 통합되고 아동급여(Child Benefit)는 그대로 유지되며, 양육비보존세제(CTC)가 새롭게 도입되었다. 이러한 배경에는 미국과 영국은 저소득 가구의 가장 큰 문제가 세금으로 인한 빈곤층으로의 전락, 육아비용에 대한 부담, 교육기회 불평등으로 인한 사회적 지위의 세습 등으로 보고 저소득 가구의 소득보장과는 별개로 자녀 양육에 소요되는 비용을 지원하게 되었다. 그에 따라 미국에서는 근로장려세제(EITC)외에 유아교육/보육기관 이용료 지원(CDCTC)과 아동양육보전세제(CTC)가, 영국에서는 근로소득장려세제(WTC)외에 CTC가 병행하여 제공하고 있다.

영국의 고용복지부와 재정경제부에서 제공하는 근로가구의 소득분위별 소득과 세금 시뮬레이션은 원소득과 이전소득 및 조세제도의 관계를 잘 보여준다. 먼저 가구소득분위별 현금 이전과 조세지원의 차이를 살펴보면, 가구소득 1분위 가구는 원소득보다 소득보장급여가 더 많아 세금을 지불함에도 불구하고 최종소득이 증가한다. 반면, 소득 5분위 가구는 원소득에 세금부과가 tax credit이나 소득지원, 아동급여 보다 높아 최종소득이 원소득보다 감소하게 된다. 마지막으로 소득 10분위 가구는 원소득에 세금부과가 매우 높아 tax credit이나 아동급여, 소득지원이 존재하나, 최종소득이 원소득 보다 현격히 감소하였다. 여기에 서비스로 제공되는 것을 포함하면 <표 4-1>에서 보는 바와 같이 가구소득 1분위의 최종소득은 원소득의

304%로 증가하며, 가구소득 5분위와 10분위 가구는 각각 88%, 69%로 감소한다. 즉 영국의 가족지원정책은 저소득층에게 세금을 부과하지 않고, 면세점 이상의 사람들에게만 세금을 징수하는 미국의 가족지원정책보다 적극적인 측면이 있다. 영국의 저소득 가구는 소득을 신고하기 때문에 세금이 부과될 뿐만 아니라 국가의 조세기반의 확대에 기여한다. 한편 저소득층은 세금을 신고함으로써 세금을 부담하는 대신 조세제도를 통한 급여(tax credit) 혜택을 받으므로 사실상 조세가 소득보장의 한 수단으로 역할을 하고 있다.

최근 선진국들이 이러한 세금우대제도(Tax-Benefit System)에 관심을 가지면서 조세를 통해 급여를 제공하는 것이 보편적인 현상이다. 그러나 국가 입장에서는 급여를 받기 위해 세금신고를 의무화함으로써 조세기반을 확대하였고 가구소득 1분위도 세금 및 보험기여금을 부담함으로써 국가의 수입을 확대하는 통로를 마련하였다는 점에서 영국의 조세개혁은 성공적이었다. 반면에 가족들은 아동급여 및 Tax Credit 등 조세를 통한 급여가 중산층까지 폭넓게 지원됨으로써 국가가 근로가족의 세금부담을 덜어주고 육아비용에 대한 사회적 책임을 명문화했다는 점에서 획기적인 성과를 이루었다.

〈표 4-1〉 영국의 소득분위별 근로가구의 소득과 세금(2006)

	가구소득 1분위	가구소득 5분위	가구소득 10분위
원소득(Original Income)	3,742	26,630	90,343
직접 현금 급여(total) 기여 비기여	5,080	2,693	724
- 소득지원Income Support	1,361	200	8
- 아동 급여Child Benefit	647	567	236
- TAX CREDIT1)	292	289	12
- 주택 급여 등			
총소득(Gross Income)	8,822	29,323	91,067
직접세 및 보험기여금	900	5,630	23,285
가처분소득(Disposable Income)	7,922	23,692	67,782
간접세(total)	3,132	5,223	8,142
세후소득(Post-tax Income)	4,790	18,469	59,640
현물 급여(total)	6,611	5,150	2,996
- 교육	4,022	2,524	841
최종 소득2)	11,402	23,619	62,636
(최종소득/원소득) × 100(%)	304	88	69

주: 1) tax credit은 Working Tax Credit과 Child Tax Credit을 합한 금액임

2) 최종 소득은 원소득+직접 현금급여-세금 및 보험기여금-간접세+현물급여임

자료: 영국 고용연금부 홈페이지(www.dwp.gov.uk)

복지국가 개혁 이후 조세시스템을 통한 사회복지의 축소 전략을 실행해 온 미국과 영국의 경우 사회급여를 근로 및 조세와 연계했다는 점에서는 유사하지만 조세를 이용한 급여의 설계면에서는 현격한 차이가 있다.

미국은 근로를 통한 시장임금을 가진 자가 소득세를 낼 경우 해당 가족이 처한 환경 및 조건에 따라 소득을 보장해주는 급여체계를 가지고 있다. 대표적인 예가 저소득 근로가족의 소득을 보장하기 위한 근로장려세제(EITC), 가구내 자녀 부양비용 부담을 경감시키기 위한 유아교육비 지원세제(CDCITC), 양육비보존세제(CTC) 등이다(표 4-2 참조). 미국은 복지에 있어 국가의 책임 외에 민간부문과 자발적 부문의 역할을 지속적으로 확대해 온 자유주의 국가답게 사회적 자원의 다양화를 촉진하고 있다. 즉

복지의존자는 공공부조를 통한 급여를 받지만 그 혜택은 근로빈곤층보다 적게 설계되어 있다. 즉 시장에서 근로소득 자에 한해 소득과 가구상황 등의 환경을 기초로 한 사회적 급여를 제공하여 소득을 보장해주는 것이다. 또한 국가에서 제공하는 사회적 급여가 일반예산에서 제공되는 사회적 급여가 아니라 개인이 내야 할 세금을 감면하거나 세금을 내면 사회적 급여를 환급해주는 등 조세를 통해 제공함으로써 민간부문의 복지지출을 증대하고 공공부문의 복지지출을 감소시키는 ‘복지의 시장화’를 택하고 있다.

반면에 영국은 소득세를 낸 사람만 대상으로 하는 것이 아니라 소득세를 신고한 가구는 중산층까지 폭넓게 소득을 보장받을 수 있다. 이는 미국에서와 같이 근로빈곤층이 세금부담으로 인해 공공부조 대상자가 되는 것을 막고자 하는 의도도 있지만 중산층까지 폭넓게 자녀 양육비와 소득 보장을 함으로써 보편적인 급여가 되도록 설계된 것이다. 즉 미국의 EITC와 CTC가 근로빈곤층을 대상으로 한다면 영국의 WTC와 CTC는 현금 급여와 유사한 형태로 중산층까지 폭넓은 대상을 타겟으로 한다는 점에서 차이가 있다.

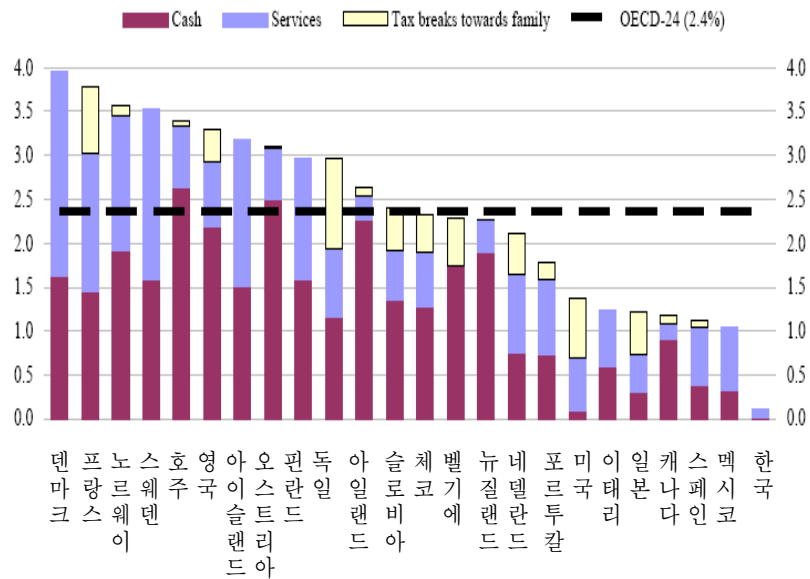
〈표 4-2〉 유자녀 근로빈곤층 가구 소득 지원 제도

	미 국		영 국	
	근로가족 지원	EITC	면세점 초과 중위소득 120%	WTC
아동지원	CDCTC	면세점 초과 중위소득 200%	Child Benefit	보편적
	CTC	면세점 초과 중위소득 200%	CTC	중위소득 250%

주: 진한 글씨체가 tax system을 이용해서 사회적 지원을 제공하는 것임

가족급여의 총량(현금, 현물, 조세지원 등)수준을 보면 [그림 4-18] 과 같이 덴마크, 프랑스, 노르웨이, 스웨덴 순으로 나타난다. 이러한 총량을 세부적으로 살펴보면, 서비스제공은 덴마크, 스웨덴, 핀란드 등 북구 선진국에서는 높게 나타나고, 현금비중은 오스트레일리아, 오스트리아, 아일랜드, 영국, 뉴질랜드 등 영미권 국가에서 높게 나타났다. 또한 조세지원은 프랑스, 독일 등 조합주의 국가와 미국, 영국, 네덜란드 등 자유주의 국가에서 높게 나타났다. 한국은 서비스제공이 대부분이며 현금과 조세지원은 거의 없다.

[그림 4-18] 가족급여에 대한 재정지원 유형별 수준비교(2003): 국가별
(단위: GDP 대비 %)



자료: OECD, The Social Expenditure Database: An Interpretative Guide SOCX 1980-2003, 2007.

우리나라의 경우 2008년부터 근로장려세제(EITC)가 도입됨으로써 조세를 통한 저소득 가족지원이 시작된다. 그러나 근로장려세제가 부부합산 1700만원 이하의 2자녀 이상을 둔 가구로 재산소득 1억원 미만을 가진 가구를 대상으로 함으로써 사실상 정책의 대상에 포함되는 가구는 제한적일 수밖에 없다. 미국과 영국의 경우 조세기반을 확보하고 사회보험료에 대한 저소득 가구의 부담을 덜어주고자 이러한 제도를 도입한 데 반해 우리나라의 근로장려세제는 단순히 저소득가구에 대한 소득보조의 개념만 가지고 있다. 근로장려세제를 통해 노동시장에의 참여를 촉진하기 위해서는 조세지원을 활용한 급여제도의 개발이 확대될 필요가 있다. 아울러 저소득 가구의 소득보장과는 별개로 자녀 양육에 소요되는 비용을 별도 지원하는 가족급여 개발도 뒤따라야 할 것이다.

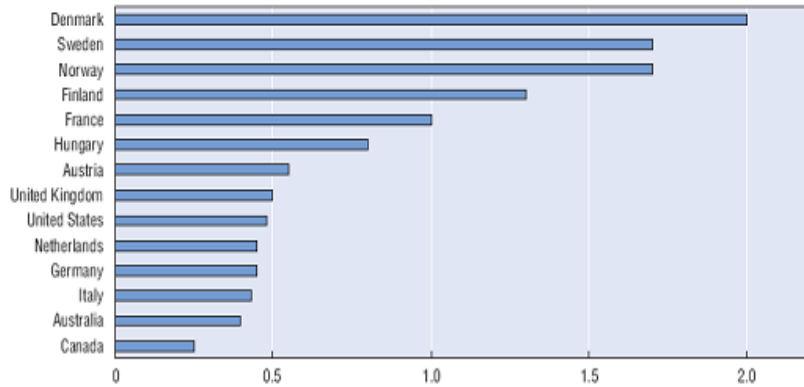
3. 보육(취학적 교육 포함)에 대한 투자강화

근로 세대들은 노인 및 아동을 수발해야 하는 사회적 부양자로서의 책무를 가지고 있다. 즉 복지 팽창기에는 근로세대들의 사회적 기여금으로 노령층의 은퇴 후 소득을 보장하는 ‘세대간 계약’이 당연하게 느껴졌으나, 근래에는 고령층의 증가로 인한 사회적 부담의 증가와 아울러 가족 내 아동을 동시에 돌봐야 하는 이중 부담으로 인해 근로세대에 대한 사회적 지원욕구가 나타났다. 이러한 사회적 욕구변화에 따라 지속 가능한 사회발전 을 위하여 부유한 사람에서 빈곤한 사람으로의 “수직적 평등”과 더불어 새로운 복지 프레임으로 자녀가 없는 세대로부터 자녀가 있는 세대로의 “수평적 평등” 논리가 등장하게 되었다. 특히 사회투자 중 생애주기를 고려했을 때 아동기에 대한 투자가 지속가능한 사회의 유지에 가장 효율적이라는 것이다(Starting Strong 2, 2006). 즉 위기에 처한 성인기에 집중적인 투자를 하는 것은 사후적이며 문제를 근본적으로 해결하지 못하는 반면

아동에 대한 투자는 사전적이며 예방적이어서 보다 근원적인 문제 해결에 용이하다는 것이다. 실제로 아동기 부적절한 영양상태와 학습 지원, 정서의 미분화 등은 학교생활의 낙오를 야기하며, 이로 인한 근로시장 미진입 및 이퇴직의 반복으로 인한 사회적 부담의 증가는 아동기 투자액보다 비용이 더 소요된다. 뿐만 아니라 세계화 이후 노동시장은 정규직과 비정규직 여부에 따라 사회보험의 수혜범위가 전부 혹은 일부로 구분되고 있다. 따라서 근로세대 부모들은 자녀의 보육 및 교육에 대한 투자를 자연스럽게 요구하게 된다. 즉 여성의 노동시장참여와 자녀의 보육/교육에 대한 관심이 일-가정생활 양립이라는 관점에서 조망되면서 최근 선진국들은 생애 초기 인적자원개발에 몰두하고 있다.

[그림 4-19] 에서 보듯이 적극적인 노동시장 정책을 일찍이 받아들이고 여성의 고용율이 높은 북유럽 국가들의 유아보육 서비스에 지출하는 현금과 현물서비스에 대한 공적 금액이 가장 높은 것으로 나타났다. 덴마크가 GDP 대비 2.0%를 스웨덴과 노르웨이가 약 1.7%를, 그리고 핀란드가 약 1.3%이다. OECD국가들의 평균은 GDP 대비 1%이다. 반면 자유주의 국가인 영국, 미국, 호주, 그리고 캐나다 등은 GDP 대비 0.5%이하를, 한국은 0.2%를 지출하고 있다.

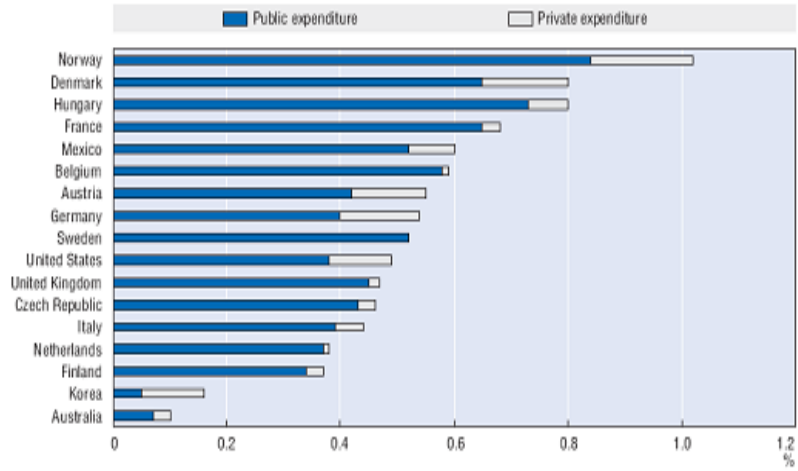
[그림 4-19] 유아(0~6세)서비스에 대한 공공지출수준 비교



자료: OECD, Starting Strong II, 2006.

특히 [그림 4-20]은 3~6세 유아기에 대한 공공 및 민간지출을 포괄한 것인데 이 역시 노르웨이, 덴마크 등의 북유럽 국가들이 가장 높다. 다만 노르웨이의 경우 공적 지출도 가장 많지만 민간 지출 역시 많은 편이다. 스웨덴은 3~6세의 경우 무상 교육이기 때문에 민간 지출이 전혀 사용되지 않는다. 반면 오스트리아, 미국, 독일 등의 국가는 민간 지출이 비교적 높다. 한국은 선정된 국가 중 하위권에 속하며, 다만 민간지출이 공적 지출을 능가하는 유일한 국가이다.

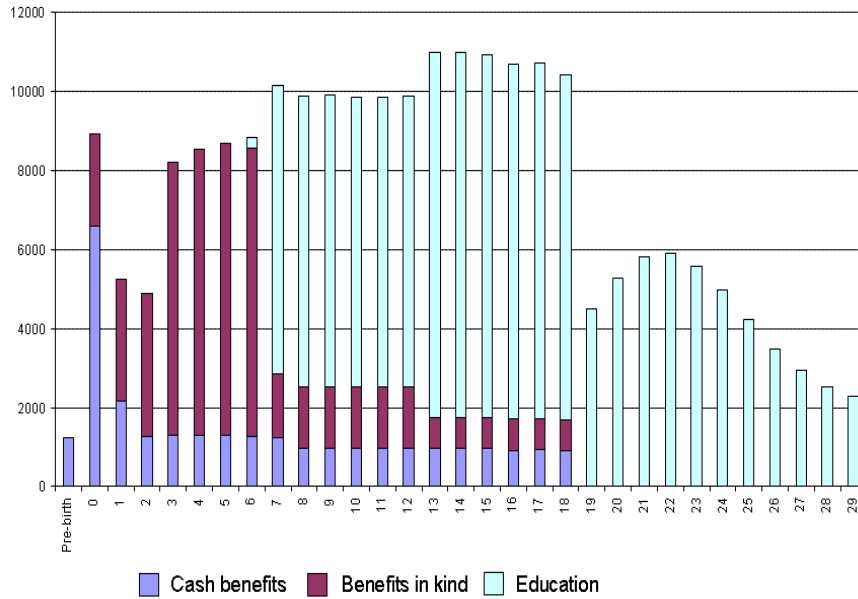
[그림 4-20] 취학전 공공 및 민간교육지출 수준비교



자료: OECD, Starting Strong II, 2006.

[그림 4-21]과 같이 스웨덴의 연령별 지출현황을 살펴보면 생애초기에는 현금급여와 서비스가 주를 이루며, 학령기인 7세부터 18세까지는 교육서비스가 가장 높은 비율을 차지하는 것을 알 수 있다.

[그림 4-21] 조기교육서비스에 투자를 강화하는 스웨덴



자료: Willem Adema, Social Policy: Trends in spending, recipiency and policy focus, Seminar presentation: Korea Institute for Health and Social Affairs, OECD, 2007.

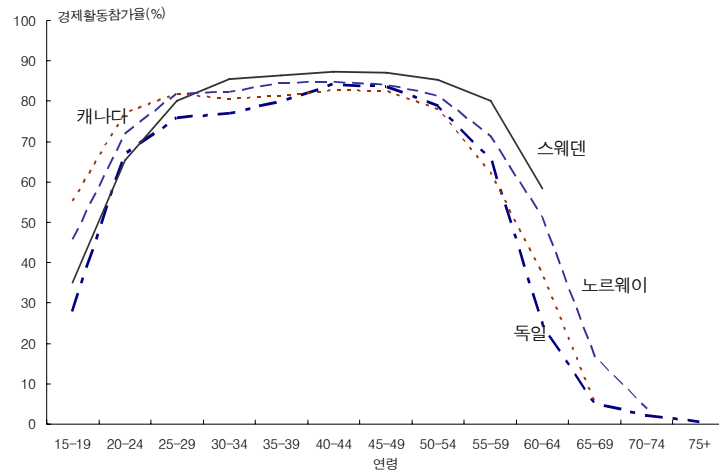
4. 여성의 노동시장 참여 활성화

주요 OECD 국가의 여성 경제활동참가율은 각국의 보육정책 및 일-가족 양립정책에 의해 차이를 나타낸다. 여성의 경제활동참여율은 보육문제를 국가와 사회가 부담하는 경우 연령이 증가함에 따라 지속적으로 높은 수준을 보이는 반면, 사적책임으로 돌리는 국가에서는 출산이 빈번한 연령대(30~40대)에서 감소했다가 40대 이후 다시 증가하는 M자형 곡선을 나타낸다. 즉 공보육 정책이 발달한 스웨덴⁸⁸⁾, 노르웨이 등의 국가에서는 여

88) 특히 스웨덴은 육아와 노인부양에 대해 사회화된 서비스를 제공하며 여성의 시장임금

성 경제활동참가율은 연령의 증가에 따라 증가하는 데 반해(그림 4-22 참조, 미국⁸⁹⁾, 일본 등 보육에 대한 책임이 가족내 여성의 책임으로 여겨지는 국가에서는 M자형 곡선을 나타낸다(그림 4-23 참조). 우리나라의 경우 전형적인 M자형 곡선이다.

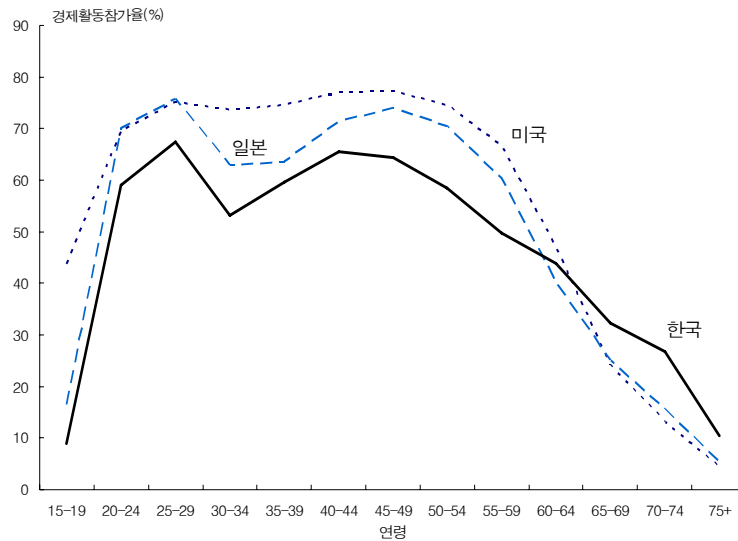
[그림 4-22] 여성의 경제활동참가율이 높은 주요 OECD국가 : 연령대별



자료: 통계청, 국제노동통계, 2006.

도 높아 여성의 노동시장참여율이 매우 높은 국가 중 하나이다. 그러나 여성의 노동 시장이 공공부문, 파트타임, 시간제 근로 등으로 고용의 질이 낮다는 제한점이 있다.
89) 미국은 육아와 노인 부양에 대해 서비스를 제공하기보다 현금지원을 선호하여 시장의 손에 맡기고 있다. 또한 여성의 시장 임금은 고직종-고임금, 저직종-저임금으로 분화되어 여성의 노동시장 참여율이 높음에도 고용의 질에 격차가 크다.

[그림 4-23] 여성의 경제활동참가율이 낮은 주요 OECD국가 : 연령대별



자료: 통계청, 국제노동통계, 2006.

여성의 경제활동이 높은 국가들은 보육에 대한 사회적 책임이 발달된 국가들로 이들은 다양한 급여와 조세지원제도들을 갖추고 있다. 먼저 다양한 급여들을 살펴보면, 보육에 대한 공적 책임과 사회적 지원을 강조하는 스웨덴과 노르웨이 등 복지선진국들은 아동수당, 유급육아/보육휴가, 의료/간호수당을 강조하고 있다. 또한 최근 아동빈곤율 0%에 도전하며 아동에 대한 사회적 책임을 강조하고 있는 영국은 아동 급여와 유급 육아 및 보육 휴가와 함께 후견인 수당이 있다. 반면 사적책임을 강조하는 미국은 보육/교육수당이라고 할 수 있는 CTC와 CDCTC만 제공하고 있는 실정이다(<표 4-3> 참조). 이러한 현금지원은 유용이나 오남용의 우려가 있지만, 정책체감도가 높아 선호되는 전략이다.

〈표 4-3〉 OECD주요국가의 보육관련 급여제도

	미국	영국	일본	독일	스웨덴	노르웨이	캐나다
아동/자녀수당	-	○	○	○	◎	◎	○
보육/교육수당	○	-	-	○	○	○	-
유급육아/보육휴가	-	○	○	○	◎	◎	○
의료/간호수당	-	-	-	○	◎	◎	○
후견인 수당	-	○	-	-	-	-	-
생계수당	-	-	-	-	○	-	-
육아수당	-	-	-	-	-	○	-

주: -는 제도 없음을, ○는 해당제도 있음을, ◎는 다른 나라나 다른 항목에 비해 적극적으로 수행되거나 강도가 클 경우를 표현한 것.

자료: 장지연 외, 일 가족 양립체계의 선진국 동향과 정책 과제, 한국노동연구원, 2005.

다음 조세지원을 통한 보육부담 경감은 소득공제와 세액공제를 통해 이루어진다. 소득공제는 과세기반에서 공제하고 세율을 산정하기 때문에 그 효과가 제한적이며 소득구간에 따른 차이가 크지 않다. 반면에 세액공제는 세율을 적용한 후 공제를 하기 때문에 그 효과가 높은 편이다. 따라서 보육과 관련한 조세지원이 소득공제로 이루어질 경우 보육료 지원이 소극적이며, 세액공제로 이루어질 경우에는 사회적 보육비 부담이 보다 적극적이라 할 수 있다. 또한 소득세 산정시 인적공제(소득공제의 일종)를 통해 자녀에 대한 직접적인 비용을 지원하고 세액공제를 통해 자녀 양육에 소요되는 비용을 공제하는 국가도 있다. 보편적으로 아동수당을 제공하는 스웨덴의 경우 소득공제만 적용하고 있다(표 4-4 참조). 반면 가족의 보육에 대한 책임을 강조하는 미국과 캐나다의 경우 소득공제와 세액공제를 모두 포함하는데, CTC(캐나다는 CTCB)와 CDCTC가 그것이다. 영국의 경우 자녀에 대한 소득공제를 폐지하고 세액공제로 통일하여 보다 강력한

세액공제(CTC)를 실시하고 있다. 우리나라는 아동보육에 대해 소득공제만 있고 세액공제는 없을 뿐만 아니라 최근까지만 해도 보육에 대한 사회적 책임이 낮아 아동급여 및 수당 등이 없었다.

〈표 4-4〉 각국의 보육관련 재정지원 제도

	소득공제	세액공제
미 국	○	◎
영 국	-	◎
캐나다	○	○
노르웨이	-	-
스웨덴	○	-
독 일	◎	○
일 본	○	-
한 국	○	-

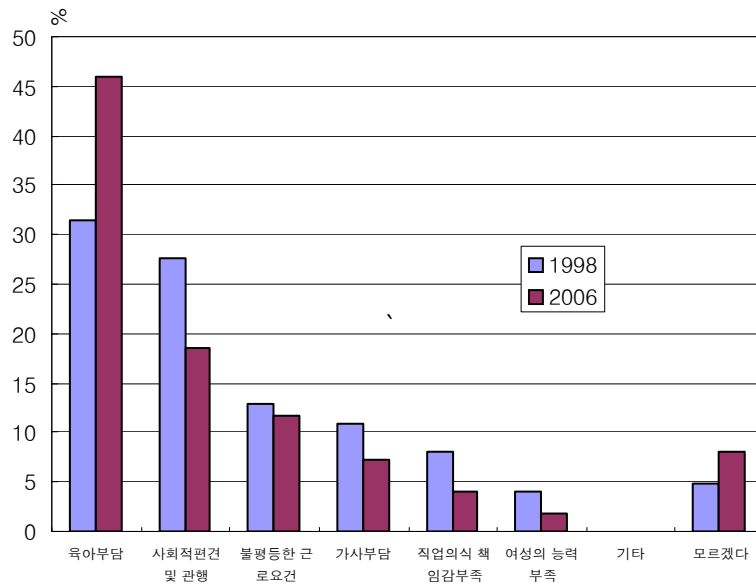
주: -는 제도 없음, ○는 해당제도 있음, ◎는 다른 나라나 다른 항목에 비해 적극적으로 수행되거나 강도가 클 경우를 표현한 것

자료: 김현숙·원종학, 여성인력공급과 조세-재정정책: 자녀보육비용을 중심으로. 한국조세연구원, 2004.

일반적으로 우리나라 여성 취업의 가장 큰 장애요인은 육아부담과 노동시장에서의 차별인 것으로 나타났다. 특히 한국처럼 보육정책과 일-가정 양립정책이 정립되지 않은 국가에서는 더욱 그러한 경향이 나타난다. 1998년에 육아에 대한 부담이 여성 취업의 가장 큰 장애요인이었고, 다음 사회적 여건과 관행이 차지하는 비중이 높은 것으로 나타났다(그림 4-24 참조). 2002년 여성취업을 저해하는 요인을 보면, 육아에 대한 부담이 1998년 보다 더 높아졌고, 사회적 여건과 관행이 더 낮아졌음을 알 수 있다. 즉 여성의 취업을 저해해왔던 사회적 여건과 관행이 시간이 흐름에 따라 낮아지고 있어 사회구조적 여건이 조금씩 개선되고 있는 것을 알 수

있다. 다만, 육아에 대한 부담이 민간 혹은 개인의 책임인 한 여성의 경제 활동참가를 증가시키는 데 한계가 있다.

[그림 4-23] 여성의 경제활동참가율이 낮은 주요 OECD국가 : 연령대별



자료: 통계청, 사회통계조사, 2006.

최근 우리나라는 IMF 이후 여성경제활동참가비율이 증가하고 있는 추세이다. 향후 국민경제의 성장을 유도하기 위해 여성의 노동시장참여가 중요하다. 이를 위해 가족내 여성의 책임으로 여겨졌던 아동과 노인에 대한 부양서비스의 사회화가 요구된다. 가족내 여성의 책임이 경감되어야만 여성의 노동시장 참여가 높아질 수 있기 때문이다.

IV. 맺 음

지난 30여년간 복지선진국들은 사회재정지출이 증가하는 복지팽창기를 지나 재정의 지속가능성을 유지하기 위한 축소·조정기를 그쳤다. 이에 따라 사회재정지출이 1980년 이래 팽창기에는 10년 동안 GDP대비 2%포인트 증가(OECD국가 평균)한 반면 1990년 이후 축소기에는 1.5%포인트 증가하는데 그쳤다. 이러한 재정지출을 증가시키는 주된 요인은 고령화 진행에 따른 노령연금과 보건의료비의 증가이다. 먼저 노령연금지출의 증가 폭이 가장 큰 국가는 일본, 한국, 프랑스, 독일로 고령화 사회 진입으로 어려움에 당면한 국가들이다. 다음 의료 및 장기요양은 스웨덴을 제외하고 모든 국가에서 증가한 것으로 나타났다. 반면에 복지국가 축소를 반대하며 조정을 주장한 스웨덴의 경우에는 조세개혁(1991년)과 복지개혁(1993년) 이후 뚜렷하게 감소하는 경향을 보여준다. 스웨덴의 복지개혁은 시장의 역할을 강화하는 것으로 복지수당의 축소, 복지행정기구의 재편 등 사회복지에 대한 국가 개입을 축소하는 내용이였다. 네덜란드 역시 1982년 공공부문의 임금을 삭감하는 등 위기 프로그램을 추진하여 노사간 임금차체에 대한 합의를 도출하는 바세나르협약(Wassenaar Arrangement) 을 맺고, 1994년까지 중요한 복지개혁을 단행하였다.

수급자의 변화추이는 전통적으로 고령층이 많은 덴마크나 스웨덴 오스트레일리아 국가에서는 일정한 가시적 사이클을 갖는다. 이에 비해 급속한 고령사회를 맞이한 프랑스, 독일, 일본 등의 국가들은 비교적 완만하면서도 꾸준한 상승세를 보여준다. 한국은 지속적인 증가세를 보여주는데, 이는 사회보험의 대상자와 보장범위 확대 및 1999년 국민기초생활보장법의 도입 등에 따른 것으로 생각된다. 반면에 영국과 미국은 복지국가 축소의 개혁을 단행했던 대처정부(1979-1990)와 레이건 정부(1984-1989년)에서 감소가 두드러지지만 곧바로 증가세를 회복한 것으로 보여 사회급여 부분의

축소가 쉽지 않음을 보여준다.

사회급여수급자들이 부담하는 직접세와 사회보장기여금 수준은 국가별로 큰 차이가 있다. OECD국가의 전체공적이전소득 중 약 9%가 조세시스템을 통해 회수된다. 공적급여소득에 대한 직접과세는 덴마크와 스웨덴이 25%이상, 핀란드와 노르웨이가 15%이상이다. 미국, 프랑스, 독일, 그리고 캐나다가 OECD평균(8%) 이하이고, 포르투갈, 아일랜드, 일본, 영국, 오스트레일리아, 그리고 한국 등이 평균 5% 이하이다.

또한 국가들은 사회정책의 목적을 달성하기 위해 조세시스템을 사용하고 있다. 그 방법에는 두 가지가 있는데, 하나는 특정한 소득의 자원에 대한 세금을 감소하거나 특정 유형의 가족에 대한 세금을 감소하는 것이다. 영국에서는 노인소득에 대한 세율이 일반 세율보다 낮다. 두 번째 방법은 사회적 목적을 촉진하는 조세감면(Tax Break for Social Propose; TBSP)을 예로 들 수 있다. TBSP는 종종 부양아동에 대한 세금크레딧을 포함하며, 비상업적인 비정부 조직의 민간 지출을 감면하고 민간의료보험기여금에 대한 조세기여와 친화적인 민간연금에 대한 우호적인 세금조정을 포함한다.

순사회복지지출 수준은 GDP 대비 20~25%수준에서 수렴하고 있어 OECD국가들간 비슷한 수준이다. 이에 비해 사회복지지출 수준은 15~30%에 분포하고 있다. 이러한 이유는 사회복지지출이 비교적 높은 국가에서는 조세부담이 높고 사회복지지출이 낮은 국가에서는 조세부담이 낮아 순 사회복지지출 수준이 GDP대비 일정수준에서 수렴하게 되는 것이다.

OECD국가의 사회재정동향에 비춰 보아 다음 세 가지의 주요 정책과제들을 제시한다. 먼저 OECD국가들이 당면한 높은 기대수명과 낮은 출산율은 그 정도가 다를 뿐 대부분 노령부양비를 높이고 있어 사회재정 안정화에 대비해야 할 것이다. 1980년의 OECD국가는 노인 1명을 4.6명의 청장년이 부양했지만 2000년에는 4.3명이 부양하였다. 2030년에는 2.7명이 부양해야 할 것으로 전망된다. 이러한 연령부양비의 상승은 보건, 장기요양,

연금관련 공공지출을 향상시킬 것이다. 우리나라는 2050년경 복지국가의 성숙기 시점에 재정안정성이 위협받을 수 있어 이에 대한 대책을 미리 준비해야 할 것이다.

다음으로 복지국가 개혁 이후 사회급여를 조세와 연계해 일부 국가에서 실행해오고 있다. 미국에서는 근로장려세제(EITC) 외에 유아교육/보육기관 이용료지원(CDCTC)과 아동양육보전세제(CTC)가, 영국에서는 근로소득장려세제(WTC)외에 CTC가 병행하여 제공하고 있다. 미국과 영국의 경우 조세기반을 확보하고 사회보험료에 대한 저소득 가구의 부담을 덜어주자 이러한 제도를 도입한 데 반해 우리나라의 근로장려세제는 단순히 저소득가구에 대한 소득보조의 개념만 가지고 있는 실정이다. 근로장려세제에 대한 동기부여가 활성화되기 위해서는 조세지원과 연계한 급여제도의 개발이 요구된다.

끝으로 여성의 노동시장참여 활성화를 위한 유아보육(취학적 교육 포함)분야의 투자이다. 적극적인 노동시장 정책을 일찍이 받아들이고 여성의 고용율이 높은 북유럽 국가들의 유아보육 서비스에 지출하는 현금과 현물서비스에 대한 공적 금액이 가장 높은 것으로 나타났다. 덴마크가 GDP 대비 2.0%를 스웨덴과 노르웨이가 약 1.7%를, 그리고 핀란드가 약 1.3%이다. OECD국가들의 평균은 GDP 대비 1%이다. 반면 자유주의 국가인 영국, 미국, 호주, 그리고 캐나다 등은 GDP 대비 0.5%이하를, 한국은 0.2%를 지출하고 있다. 저출산 고령화 시대에 취업여성의 일과 가정을 양립하기 위해서는 유아보육분야에 꾸준한 투자가 뒤따라야 할 것이다.

참고문헌

- 김영범, 「세계화와 복지국가의 구조변동-스웨덴, 일본, 한국의 사례」, 연세대학교 사회학과 박사학위논문, 1999.
- 김현숙·원종학, 여성인력공급과 조세-재정정책: 자녀보육비용을 중심으로. 한국조세연구원, 2004.
- 영국 고용연금부 홈페이지(www.dwp.gov.uk)
- 서울경제신문, 2008.3.5.
- 장지연 외, 일 가족 양립체계의 선진국 동향과 정책 과제, 한국노동연구원, 2005.
- 통계청, 사회통계조사, 2006.
- 통계청, 국제노동통계, 2006.
- OECD, The Social Expenditure Database: An Interpretative Guide SOCX 1980-2003, 2007.
- OECD, Society at a Glance - OECD Social Indicators, 2007.
- OECD, Social Expenditure Database, 2006.
- OECD, Starting Strong II, 2006.
- OECD, Tax and Wage, 2007.
- OECD, Country Note, 영국, 미국, 캐나다, 2005.
- OECD, Ageing and Employment Policies: Korea, 2003.
- Willem Adema, Social Policy: Trends in spending, reciprocity and policy focus, Seminar presentation: Korea Institute for Health and Social Affairs, OECD, 2007.

제5장 국민연금 개혁방향

- 국민연금과 기초노령연금의 보완적 발전방안 중심으로-

윤 석 명

I. 서 론

1988년 10인 이상 사업장 가입자를 대상으로 도입된 국민연금은 점진적인 제도 확대과정을 거쳐 1999년 4월 도시지역 자영자를 국민연금 대상자에 포함시킴에 따라 이른바 전 국민연금시대에 진입하였다. 그러나 다수의 납부 예외자로 인한 잠재적 연금사각지대 문제가 현노령층의 연금사각지대로 인한 노인빈곤문제와 함께 국민연금 제도개선 논의의 핵심으로 자리잡게 되었다.

제1차 국민연금 재정계산을 위해 2002년 발족되었던 ‘국민연금발전위원회’의 재정안정화 방안을 바탕으로 국민연금제도 개선을 도모하던 정책당국에게 국민연금 사각지대 문제는 가장 큰 정책 현안으로 대두되었다. 국민연금 제도개선 논의에서 연금사각지대 해소문제를 최우선 정책과제로 상정할 경우 정책의 효과성 및 이해관계자들의 호응도 측면에서 흔히 언급되는 보편적인 제도적용의 조세방식 기초연금제도만큼 호응을 얻을 수 있는 제도가 없기 때문이다.

이러한 주변 여건으로 인해 국민연금의 재정안정이 먼저냐 연금사각지대 해소가 먼저이냐는 논란으로 인해 3년반 동안 국민연금법 처리가 지연된 끝에 마침내 2007년 7월 국민연금 재정안정화 법안(현재 60%인 소득 대체율을 2008년에 50%로 10% 포인트 하향 조정)한 뒤 2028년까지 점차

적으로 40%로 하향 조정하는 방안)과 본인의 기여와 상관없이 연금을 지급하는 무기여 기초노령연금제도가 도입되기에 이르렀다.

그러나 정책당국에서 시급하다고 판단한 연금 재정안정화 방안 통과를 위한 정치적 타협의 산물인 기초노령연금제도의 경우 장기적인 측면에서의 제도 발전방향에 관한 명확한 비전 또는 목표 설정없이 도입된 측면이 강하다. 이러한 상황에서 노후소득보장의 사각지대 해소를 중요하게 생각하는 집단에서는 차제에 기초노령연금제도를 보편적인 제도적용의 명실상부한 기초연금으로 전환시켜야 한다고 강하게 주장하고 있다. 반면에 부과방식으로 운영될 기초연금제도를 전체 노인에게 확대 적용할 경우 후세대의 부담이 지나치게 높아져 초고령사회를 대비하기 위한 효과적인 연금제도 개혁이 아니라는 주장 역시 설득력있게 들린다. 이러한 입장을 견지하는 집단에서는 기초노령연금제도를 보편적인 제도적용의 기초연금으로 전환하기보다는 국민연금제도가 성숙단계에 진입하기 이전에 노령층의 사각지대 해소를 위한 공공부조형제도로 발전시키는 것이 바람직하다고 주장한다.

한편 국민연금 재정안정화 측면에서 재정안정화 법안이 어렵사리 국회에서 통과되었으나 당초 안과 달리 보험료 인상부분이 포함되지 않아 추가적인 재정안정화 방안 마련 역시 불가피하다. 국민연금 이해관계자들의 반발에도 불구하고 국민연금 재정 불안정 요인이 상존하고 있다는 사실에 비추어 볼 때 현재의 급여 수준을 유지할 경우 보험료 인상은 불가피하며, 시기적으로도 가급적 조속한 시일 내에 보험료를 인상할 필요가 있다.

이러한 상황에서 국민연금과 기초노령연금에 대한 관계가 명확하게 설정되지 않을 경우 향후 다층노후소득보장체계 구축에도 상당한 걸림돌로 작용할 전망이다. 왜냐하면 세계은행 등에서 제안하고 있는 국민연금, 기업연금(퇴직연금), 개인연금 등으로 구성되는 다층소득보장체계를 구축하기 위해서는 실질적인 의미에서 최저생계비 수준(또는 이상의)의 연금급

여를 지급할 수 있도록 국민연금제도를 설계하는 것이 중요하기 때문이다. 노후생활에 필요한 연금급여 적절성 차원 외에도 제도 지속 가능성 확보 및 국민연금을 제외한 여타 노후소득원과 조화를 이룰 수 있는 방향으로의 제도발전방향 모색 역시 시급한 정책과제이다.

본 장에서는 먼저 2007년 7월 제도개혁이후의 국민연금 현황(재정안정화 및 사각지대 해소차원), 기초노령연금제도 개요 및 사회보험방식으로 운영되고 있는 국민연금과 연관성 차원에서의 문제점을 분석하고자 한다. 이러한 분석결과를 바탕으로 초고령사회에서 효과적으로 작동할 수 있는 국민연금과 기초노령연금의 보완적 발전방향을 제시하고자 한다.

II. 국민연금의 현황 및 문제점

우여곡절 끝에 2007년 7월 통과한 국민연금법 개정으로 인해 국민연금의 기금고갈시점은 10여년 연장되었다. 당초 개정안과 달리 보험료 인상(9% → 12.9%)이 이루어지지 않아 재정안정화 수준이 기대에 미치지 못하는 부분이 있으나, 공무원연금 등 여타 특수직역연금과 달리 본격적인 재정 불안정 도래시점 이전에 두 차례에 걸쳐 재정안정화 방안을 마련하였다는 점은 매우 긍정적으로 평가할 수 있을 것이다.

그럼에도 불구하고 장기적인 관점에서의 국민연금 재정 건전성 확보 차원에서 보험료 인상이 불가피하며, 국민적 합의를 거쳐 적기에 보험료 인상이 이루어지도록 총력을 기울여야 할 것이다. 보험료 인상시기만 남았을 뿐 재정안정화를 위해 국민연금 보험료 인상이 불가피하다는 것에 대한 공감대(적어도 전문가 차원에서)가 형성되었다는 점을 염두에 두며, 본 절에서는 재정안정화 부분이 아닌 연금급여의 적절성과 사각지대 문제를 중점적으로 검토하고자 한다.

가. 국민연금의 장기 재정전망

국민연금 장기 재정추계에 사용되었던 2003년 「국민연금발전위원회」 가정대신 2006년 ‘공무원연금발전위원회’에서 채택한 가정을 이용하여 국민연금 장기재정추계를 시도할 필요가 있다. 왜냐하면 2008년에 발표될 제2차 국민연금재정계산에서는 ‘공무원연금발전위원회’와 유사한 가정을 채택하여 장기 재정추계결과를 제시할 가능성이 매우 높기 때문이다.

2003년 ‘국민연금발전위원회’ 가정을 사용하여 재정추계를 실시했을 때에 비해 기금고갈시점이 2년 (2047년→2045년) 앞 당겨지는 것으로 나타나고 있으며, 2007년 7월 통과한 연금법 개정을 감안할 경우에는 기금고갈시점이 2055년으로 나타나 ‘국민연금발전위원회’ 가정에 비해 기금고갈시점이 5년 정도 앞당겨지는 것으로 전망되고 있다.

이같은 재정추계결과는 국민연금법 개정에도 불구하고 당초 법안에서의 보험료 인상(현재 9% → 12.9%)이 이루어지지 않아 장기적인 관점에서의 재정 불안정이 불가피함을 보여주고 있다. 적절한 시점에 보험료를 인상하는 방향으로 추가적인 재정안정화 방안이 마련되어야 함을 강력하게 시사하고 있는 것이다.

〈표 5-1〉 국민연금 장기재정전망(2007년 연금법 개정 이전, 2006년 ‘공무원연금발전위’가정 채택)

(단위: 조원,%,배)

연도	총수입			총지출	수지차	적립기금		보험료율	적립률2)
	계	보험료	투자수익			경상 가격	불변 가격1)		
2007	38	22	16	6	32	244	230	9.00	37.1
2010	50	27	23	11	40	356	307	9.00	30.0
2020	110	53	57	36	74	952	611	9.00	24.2
2030	189	91	98	133	56	1,669	797	9.00	12.1
2035	218	109	109	234	-16	1,765	727	9.00	7.6
2040	218	131	87	396	-178	1,241	441	9.00	3.6
2044	175	149	25	560	-386	28	9	9.00	0.7
2045	157	155	2	605	-448	-420	-129	9.00	0.0
2050	187	187	0	884	-696	-	-	9.00	-
2060	262	262	0	1,678	-1,416	-	-	9.00	-
2070	387	387	0	2,773	-2,386	-	-	9.00	-

주: 1) 2005년 불변가격

2) 당해연도 총지출 대비 전년도 적립기금을 뜻함.

〈표 5-2〉 국민연금 장기재정전망(2007년 연금법 개정 이후, '공무원연금발전위' 가정 채택)

(단위: 조원,%,배)

연도	총수입			총지출	수지차	적립기금		보험료율	적립률 ²⁾
	계	보험료	투자수익			경상 가격	불변 ¹⁾ 가격		
2007	38	22	16	6	32	244	230	9.0	37.1
2010	51	27	23	10	41	357	308	9.0	33.1
2020	112	53	59	32	80	984	632	9.0	28.4
2030	202	91	111	99	103	1,931	922	9.0	18.4
2040	294	131	163	262	32	2,701	960	9.0	10.2
2042	305	140	166	311	-5	2,712	908	9.0	8.7
2050	313	187	126	535	-222	1,808	478	9.0	3.8
2055	248	221	27	728	-480	-48	-11	9.0	0.6
2060	262	262	0	995	-734	-	-	9.0	-
2070	387	387	0	1,687	-1,300	-	-	9.0	-

주 : 소득대체율은 2008년 50%로 인하한 이후 매년 0.5%씩 인하하여 2028년 이후 40%를 유지하고 보험료율은 9%를 유지함.

1) 2005년 불변가격

2) 당해연도 총지출 대비 전년도 적립기금을 뜻함.

나. 국민연금의 사각지대 현황 및 문제점

재정안정을 주요 골자로 한 국민연금법 개정안이 2003년 국회에 제출된 이후 국회에서 3년 이상 표류하였던 이유는 주지하는 바와 같이 국민연금법 개정안에 연금사각지대 문제를 해소할 해법이 결여되어 있다는 비판이 이해관계자들의 호응을 얻었기 때문이었다. 연금 사각지대해소를 위한 타협책의 일환으로 기초노령연금제도가 도입되었으나 제도의 발전방향, 특

히 국민연금과의 관계설정이 모호하다는 측면에서 앞으로도 적지 않은 논란이 예상된다.

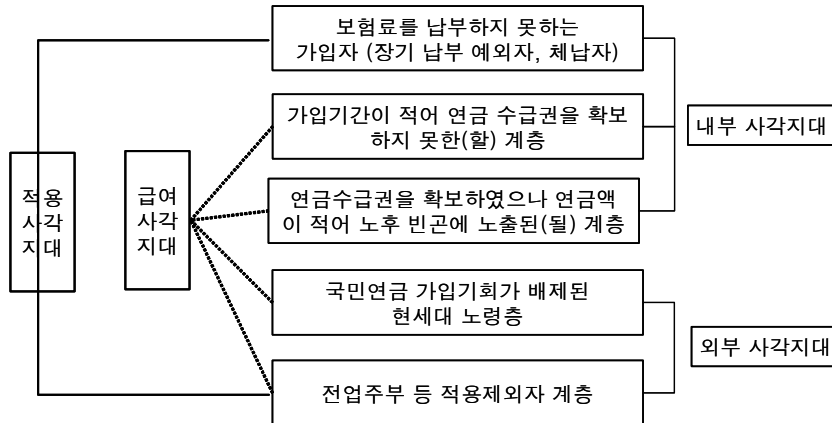
본 절에서는 국민연금과 관련된 사각지대문제, 나아가 노후소득보장사각지대 문제를 함께 검토함으로써 국민연금과 기초노령연금의 발전방안 제시를 위한 기초자료를 제공하고자 한다.

1) 사각지대 개념 정의

노후소득보장관점에서 국민연금과 연관된 사각지대문제는 크게 국민연금 내부·외부 사각지대 문제, 이를 재분류할 경우 제도 적용 차원에서의 내·외부 사각지대와 연금급여사각지대로 구분할 수 있다.

먼저 국민연금 외부 사각지대는 국민연금제도가 도입될 당시 이미 고령층이어서 국민연금에 가입할 기회가 없었던 연령층과 근로활동기간 경제활동을 하지 않아 제도적용에서 배제되는 국민연금 적용제외자(전업주부 등)로 구분할 수 있다. 반면에 국민연금 내부사각지대는 장기 납부예외자와 체납자로 대표되는 보험료 미납자 집단, 근로기간 동안 국민연금에 가입하였으나 가입기간이 짧아 연금수급권 확보에 필요한 최소가입기간(10년)을 충족하지 못한 집단, 마지막으로 연금수급권은 확보하였으나 낮은 연금액 수급자, 즉 최저생계비에 훨씬 못 미치는 연금액을 수령하는 집단으로 구분된다.

[그림 5-1] 국민연금 사각지대 개념 정의



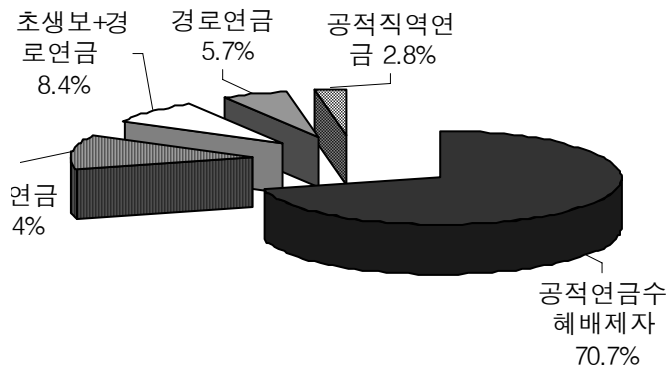
2) 사각지대관련 주요 논점

상기 분류처럼 노후소득보장사각지대문제는 국민연금 외부사각지대와 국민연금 내부사각지대로 대별될 수 있다. 사각지대 논쟁과 관련하여 주목할 대목은 국민연금 제도개혁과 관련된 논쟁이 당초 출발점이었던 국민연금 재정안정화 문제를 넘어 국민연금제도 내부 사각지대문제 및 이를 초월한 국민연금 외부 사각지대문제로까지 비화되었다는 점이다.

이같은 문제 제기가 설득력을 얻을 수 있었던 배경에는 공적연금제도 도입 역사가 오래된 국가들과 국민연금제도 도입 초기국면인 우리나라 연금제도의 역사적 차이에 대한 고려없이 노인인구 대비 연금수급자 비율로 단순 비교한 자료들이 국민연금 개혁 논의에 개입되었기 때문이다. 환언하면 제도 도입 초기단계인 우리나라의 국민연금은 제도 특성상 전체 노인인구대비 연금수급자 비율이 낮을 수 밖에 없다. 구체적으로 2005년말 기준 65세이상 노인중 국민연금수급자 비율은 12.5%에 불과한 실정이다. 국민연금 제도도입 역사가 오래되어 노인인구의 대다수가 국민연금 수급

자인 외국의 사례와 우리 현실을 직접적으로 비교하다 보니, 즉 국민연금 외부사각지대 문제까지 국민연금 문제로 포함시키다 보니 소득보장 사각지대 해소차원에서의 국민연금 문제점이 그만큼 커지게 되었고, 이러한 논리를 바탕으로 국민연금의 기본틀을 바꾸어야 한다는 논리도 힘을 얻기에 이르렀다.

[그림 5-2] 65세 이상 총인구 대비 공적연금 사각지대 현황('05년말 현재)



[그림 5-2]를 통해 할 수 있는 것처럼 2005년말 현재 65세 이상 노인 중 국민연금 수급자(12.4%), 기초생활보장과 경로연금 동시 수급자(8.4%), 경로연금수급자(5.7%), 공무원연금 등 특수직역연금수급자(2.8%)를 제외한 70.7%가 공적소득보장 비수급자, 즉 공적소득보장의 사각지대에 속해있다. 이같은 현상을 들어 현행 사회보험방식의 국민연금제도가 노후소득보장제도로서의 역할을 수행하지 못하고 있으며, 이러한 문제 해결을 위해 국민연금제도의 전면적인 개편이 불가피하다는 주장이 설득력을 얻고 있는 것이 우리의 현실이다.

문제는 연금사각지대와 관련된 이같은 현상을 어떻게 해석하느냐에 따

라 국민연금의 발전방향에 커다란 영향을 미칠 수 있다는 점이다. 국민연금제도가 성숙단계에 진입한 이후에도 이같은 현상이 유지된다면 노령층의 소득보장을 위해 도입한 국민연금제도가 실패작이라는 것에 대해 이론의 여지가 없을 것이다. 부연하면 국민연금 성숙단계에서도 노인 대다수가 소득보장의 사각지대에 놓여있을 것으로 예상되는 상황에서도 현행 국민연금제도, 환언하면 이러한 결과를 초래할 연금제도에 대해 계속 미련을 두는 것은 효과적인 노후소득보장체계 구축차원에서 매우 어리석은 행동이 될 수 있을 것이다.

이처럼 현행 국민연금제도의 노후소득보장 사각지대와 관련된 논점을 제대로 평가하기 위해서는 제도 도입 초기단계인 현재의 제도를 유지할 경우 장기적인 관점에서 예상되는 소득보장 사각지대 해소 비율 또는 규모를 파악해 보아야 할 것이다. 이러한 노력이 필요한 이유는 국민연금제도가 지금으로부터 19년 전인 1988년에 10인 이상 사업장을 대상으로 도입되었으나, 가입자의 절반에 해당되는 도시지역 자영자들은 1999년 4월에 서야 제도에 적용되었다는 국민연금제도 확대과정상의 특성이 있었기 때문이다. 이에 따라 전 국민을 대상으로 한 국민연금 제도도입 역사가 10년도 되지 않은 전 세계적으로도 매우 젊은 제도에 속한다는 특징이 있다.

이러한 특성을 감안할 때 국민연금제도를 현재와 같이 유지할 경우 향후 예상되는 국민연금 수급자 비율, 나아가 소득보장 사각지대 해소비율 크기를 분석해 본 뒤, 이들 결과에 근거하여 국민연금의 발전방향을 결정하는 것이 올바른 접근방향이리라 할 수 있을 것이다.

현행제도를 유지한다는 가정 하에서 국민연금 수급자 증가추이를 살펴보면 65세 이상 인구대비 국민연금 수급자 비율이 2010년 22.4%, 2030년 51.2%, 2050년 66.0%, 2070년 69.0%로 비약적으로 증가하는 것으로 나타나고 있다. 이같은 추계결과가 시사하는 바는 국민연금, 나아가 노후소득보장의 사각지대문제는 상당부분 국민연금제도 미성숙에 기인하다는 점을

알 수 있다. 그러나 국민연금 수급자 비율이 비약적으로 증가한다 하여 수급자 대부분이 최저생계비 이상의 연금액을 받는다는 논리로 비약되는 것에 대해서는 주의가 요망된다. 왜냐하면 수급자 비율이 괄목하게 증가 할지라도 적지 않은 연금수급자가 최저생계비에도 못미치는 연금액을 수급할 것으로 전망되기 때문이다.

〈표 5-3〉 65세 이상 총인구대비 국민연금 수급자 수 증가추이

(단위: 천명, %)

연도	65세이상 총인구수 (가)	노령연금 수급자수 (나)	(나)/(가)
2007	4,822	864	17.9
2010	5,354	1,200	22.4
2020	7,821	2,853	36.5
2030	11,899	6,095	51.2
2040	14,941	9,050	60.6
2050	15,793	10,422	66.0
2060	14,583	10,197	69.9
2070	12,925	8,917	69.0

전업주부가 유족연금을 수급할 수 있다는 점에서 65세 이상 인구 중 유족연금 수급자를 포함한 국민연금 수급자수를 고려할 경우 국민연금 수급자 비율이 높아질 수 있다. 구체적으로 2020년에 41.3%, 2050년에 73.3%로 국민연금 수급자수가 대폭 증가할 것으로 전망되고 있기 때문이다.⁹⁰⁾

90) 유족연금 외에도 국민연금에 도입된 연금분할제도로 인해 평생 전업주부였던 자 중에서도 이혼 등으로 인해 독립적인 연금수급권을 확보하는 자의 비율이 급속하게 증가할 것으로 예상된다. 물론 연금분할로 인해 연금액이 적어지는 문제도 있으나, 적어도 연금 사각지대와 관련된 관점에서는 연금 수급자 비율이 대폭 증가할 것이라는 방향성 자체를 부정하기는 어려울 것이다.

〈표 5-4〉 65세 이상 인구대비 국민연금 수급자 수 증가추이(유족연금 포함)
(단위: 천명, %)

연도	65세이상 총인구수 (가)	유족포함 연금수급자수 (나)	(나)/(가)
2007	4,822	975	20.2
2010	5,354	1,353	25.3
2020	7,821	3,230	41.3
2030	11,899	6,795	57.1
2040	14,941	10,049	67.3
2050	15,793	11,572	73.3
2060	14,583	11,272	77.3
2070	12,925	9,789	75.7

지금까지의 논지 전개에 커다란 문제가 없다면 국민연금 사각지대, 나아가 노후소득보장의 사각지대 문제는 실제보다 상당히 과대 포장되어 있다는 인상을 지우기 어렵다. 2005년 현재(또는 2007년 현재) 나타나고 있는 국민연금 수급자 비율을 지표삼아 이같은 비율이 몇십년 이후에도 동일하게 유지될 것이라는 극단적인 가정 하에서 국민연금과 노후소득보장의 사각지대문제를 제기하고 있기 때문이다.

이러한 논의를 바탕으로 국민연금, 나아가 노후소득보장의 사각지대 문제를 검토하면 크게 두가지 관점에서의 제도 개선노력이 필요할 것이다. 먼저 국민연금 제도 외부 사각지대문제는 국민연금제도가 성숙단계에 진입함에 따라 상당부분 해소가 될 것이라는 점이다. 이에 따라 국민연금에의 가입기회조차를 부여받지 못한 현 노령층에 대한 해법과 국민연금에의 가입기회를 부여받았으나 수급권을 확보하지 못할 잠재적 사각지대에 속하는 집단에 대해서는 차별적인 접근이 불가피할 것이다.

문제는 국민연금 제도 내부 사각지대에 대한 해법이 될 것이다. 내부

사각지대문제를 해결하기 위해 현 노령층의 사각지대 해소대책의 일환으로 도입된 기초노령연금제도를 보편적인 제도로 확대할 것이냐? 아니면 가입자 특성별로 분류하여 가입자의 특성에 부합되는 방향으로 국민연금 제도 내적인 사각지대 규모를 최소화할 것인가의 문제로 인식하느냐에 따라 해결방법이 상이할 수 있기 때문이다.

Ⅲ. 소득보장 사각지대 해소대안별 파급효과 분석

본 절에서는 최근 수년 동안 노후소득보장 사각지대문제가 국민연금의 제도개선방향에 커다란 영향을 미쳤었다는 사실에 입각하여 국민연금, 나아가 노후소득보장사각지대를 해소할 수 있는 대안별 예상효과를 분석하고자 한다. 사각지대 해소 효과 및 예상소요 자원, 나아가 초고령사회에 부합 또는 초고령사회에서도 지속될 수 있는 대안일 것인가에 대해 각각의 대안을 중점 분석할 것이다. 이같은 분석결과를 바탕으로 바람직한 국민연금 발전방향을 제시할 것이다.

가. 기초노령연금 수급자 및 재정소요액 전망

2007년 7월에 국회에서 최종 통과된 기초노령연금법에 의하면 2008년 상반기에는 70세 이상 노인, 하반기부터는 65세 이상으로 대상 연령을 5년 하향 조정하면서 전체 대상 노인의 60%에 대해 국민연금 가입자 평균 소득의 5%(2008년 8만 4천원)를 지급하도록 예정되어 있다. 2009년에는 가입 대상자를 65세 이상 노인의 70%로 확대하고, 2028년까지 연금 지급액을 국민연금 가입자 평균소득의 10%까지 증가시킬 예정이다.

〈표 5-5〉 기초노령연금제도 도입에 따른 수급자 및 소요재원 장기전망

연도	대상자수 (천명)	1인당 평균급여액(월액, 천원)		총비용(조원)	
		경상가격	2007년 가격기준	경상가격	2007년 가격기준
2008	3,012	85	80	3	2
2010	3,748	105	87	5	4
2020	5,475	276	128	18	8
2030	8,329	596	161	60	16
2040	10,459	979	163	123	20
2050	11,055	1,595	163	212	22
2060	10,208	2,501	164	306	20
2070	9,047	3,884	164	422	18

이같은 범통과에 따른 기초노령연금 수급자 및 예상 소요재원은 <표 5-5>와 같다. 표를 통해 알 수 있는 것처럼 급속한 고령화에 따른 노인인구 증가로 인해 수급자가 2008년 300여만명, 2030년 830만명, 2050년 1100만명에 달할 것으로 전망되고 있다. 기초노령연금을 지급하기 위한 예산 소요액 역시 2007년 현재가격 기준으로 2008년 2조원, 2010년 4조원, 2030년 16조원, 2050년 22조원으로 급격하게 증가할 것으로 전망된다.

문제는 수급대상자와 재원소요액이 베이비붐세대가 본격적으로 퇴직하기 시작하는 2020년대 이후 급격하게 증가한다는 것이다. 수급대상자와 소요재원과는 별도로 연금급여의 적절성 차원에서 최저생계비에 미달하는 연금액이 지급됨에 따라 중산층 이하 저소득 노인의 경우 추가적인 정부 지원이 불가피할 것이라는 점이다.

기초노령연금제도의 경우 장기적인 관점에서 조세방식 기초연금으로 전환시키자는 일부의 주장과 달리, 국민연금제도가 성숙단계에 이를 때까지 한시적으로 현 노령층의 연금 및 소득보장사각지대를 해소하기 위해 도입되었다는 것이 정부의 기본 입장인 듯하다. 그러나 이같은 기본 입장에도

불구하고 아직까지도 기초노령연금의 발전방향에 관해 정책당국의 명확한 입장이 표명되지 않고 있다. 이러한 상황이 지속될 경우 국민연금제도가 성숙 초기단계에 진입하는 2020년대 중반 이후에도 기초노령연금제도가 현행제도의 기본 틀을 유지하는, 즉 65세 이상 노인 70%에 대해 세금을 걷어 연금을 지급하는 제도로 자리잡을 확률이 매우 높다. 기초노령연금과 같은 무기여 연금제도는 제도를 도입하기가 어렵지 일단 제도 시행 후에는 자체의 정치·경제학적인 동력으로 인해 최소한 제도가 그대로 유지되거나 아니면 오히려 확대되는 경향이 있어 왔기 때문이다.

기초노령연금제도가 이러한 형태로 자리잡을 경우 근로기간 동안 중산층을 유지하면서 성실하게 보험료를 납부한 베이비붐 세대 가입자들의 경우 국민연금 소득대체율(가입시점에 따라 70%, 50%, 40%)에 추가하여 10%의 기초노령연금을 지급받게 되어 가입기간에 따라 최저 50% 이상, 통상적으로 60% 이상의 소득대체율을 예상할 수 있다. 물론 상기 소득대체율이 40년 가입기간을 충족하였을 때의 이론적인 소득대체율이기는 하나, 국민연금 재정 불안정을 우려하여 기초노령연금제도 도입이 고려하지 않은 상황에서 국민연금 소득대체율을 40%로 하향 조정하려했던 당초의 국민연금 개정안과 비교할 때 높은 수준의 소득대체율이 보장된다는 문제가 발생한다.

더욱이 2005년말 도입된 퇴직연금제도가 안정적으로 정착될 경우 퇴직연금으로부터 예상되는 약 20% 안팎의 소득대체율을 추가로 감안할 경우 국제적인 수준으로도 결코 낮지 않은 소득대체율을 예상할 수 있다. 상대적으로 안정적인 직장에 근무하였던 중산층 이상 고소득 근로자들의 경우 다층소득보장체계가 효과적으로 작동할 경우 국민연금과 퇴직연금을 통해 안정적인 노후생활에 필요한 소득원 확보가 가능할 수 있을 것이다. 이러한 상황에서 초고령사회에서 높은 노인 부양비로 인해 허리가 휘게 될 후세대의 부담을 전제로, 독자적인 노력으로 노후소득원 확보가 가능할 부

유한 노인에 대해서도 기초노령연금을 지급하는 것이 타당할 것인가에 대해서는 논란의 여지가 많아질 것이다.

이러한 논의와 별도로 제도 성격상 기초노령연금과 국민연금과의 관계도 모호해질 위험에 노출되어 있다. 연금액 산정시 균등부분(즉 소득재분배 부분)과 소득비례부분의 비중이 각기 50%를 차지하는 국민연금 외에 소득재분배 속성이 강한 기초노령연금이 추가됨으로써 노후소득보장제도에서의 소득재분배 기능이 과도해질 우려가 있기 때문이다.

〈표 5-6〉 소득수준 및 가입기간별 국민연금 수급액 전망

(단위 : 월액, 천원(2007년 가격기준))

소득수준(등급)	가입기간			
	40년	30년	20년	10년
220	184	9	174	17
596	411	307	208	105
971	478	356	242	123
1,347	545	406	276	140
1,722	612	456	311	157
2,098	679	506	345	175
2,473	746	556	379	192
2,849	813	606	413	209
3,224	880	656	447	226
3,600	947	706	481	244

중산층 이상 가입자와 달리 저소득 계층의 경우 무기여 기초노령연금제도가 도입됨에 따라 국민연금에의 참여유인이 현격하게 약화될 수 있다. 국민연금제도가 현재의 표준소득월액등급을 유지할 경우, 즉 최저등급인 1등급의 소득기준을 월 22만원(현재가치로)으로 고정시킬 경우 20년 가입한 국민연금 가입자의 연금액과 유사한 액수의 연금액이 기초노령제도를

통해 지급됨에 따라 가뜩이나 참여유인이 저조한 저소득층의 국민연금 참여유인을 더욱 약화시키는 결과가 초래될 수 있다.

지금까지의 논의를 통해 알 수 있는 것처럼 고소득층에게만 과잉급여의 문제가, 저소득층에게는 국민연금에의 참여유인을 약화시킬 가능성이 매우 높은 현행 국민연금과 기초노령연금제도의 바람직한 발전방향 모색이 시급하다. 양 제도의 보완적 발전방향에 대해서는 다음 절이 아닌 다음 장에서 구체적으로 검토하게 될 것이다. 이하에서는 소득보장 또는 연금 사각지대 문제를 가장 수월하게 해결할 수 있는 기초연금제도를 도입할 경우 예상되는 문제점을 분석하도록 한다.

나. 조세방식 기초연금 도입방안

본인의 보험료 납부에 기초하여 연금액을 산정하는 사회보험방식 국민연금제도가 현노령층의 연금사각지대 문제 및 보험료를 납부하지 않는 집단과 제도 적용에서 배제된 집단에 대해 노후소득원을 제공하지 못한다는 점에 착안하여 수년전부터 가입자 본인의 보험료 기여내력과 상관없는 보편적인 제도 적용의 조세방식 기초연금제도 도입이 대안으로 대두었다.

OECD(2001), 한나라당(2004), 민주노동당(2006) 등에서 제안하고 있는 조세방식 기초연금은 제도 적용대상 및 급여수준에 따라 제도 유지비용에 상당한 차이를 유발할 수 있다. 이러한 문제를 인식하여 OECD는 전체 노인에게 기초연금을 지급하되 고소득 노인에 대해서는 연금액을 세금으로 전액 환수하는 제도(Clawback)를 제안하였다(OECD, 2005). 한나라당 역시 당초 조세방식 기초연금제도 제안 당시에는 모든 노인에게 지급하는 안을 제시하였으나 2006년 하반기 이후부터는 수급대상자를 20%까지 삭감하는 타협안을 제시하였다.

이러한 논의를 바탕으로 노후소득보장 사각지대 해소차원에서 상정해

볼 수 있는 조세방식 기초연금제도 대안으로 65세 이상 노인 80%와 100%에게 연금을 지급하는 방안을 들 수 있다. 제도 도입에 따른 재정소요액을 산정하기 위해서는 수급대상자 외에도 수급자당 지급되는 연금액이 중요한 정책변수로 작용한다. 대안별 재정소요액 파악을 위해 기초연금액 지급수준은 제도 도입시점에는 국민연금가입자 평균소득(A값)의 5%로 출발하여 2028년에 가서야 20%를 지급하는 대안과 제도 도입 즉시, 즉 2008년부터 국민연금 가입자 평균소득의 20%를 지급하는 대안으로 구분할 수 있다.⁹¹⁾

기초연금 수급 대상자 규모 및 연금 지급액을 달리하는 대안별 수급자 규모 및 재정 소요액은 <표 5-7> ~ <표 5-10>과 같다.

추계결과에 따르면 기초연금 적용대상자 비율과 연금 지급액에 따라 기초연금 재정 소요액에 적지 않은 차이가 발생하고 있으나, 상정된 대안 모두 장기적인 관점에서 상당한 규모의 재원소요가 불가피하다는 점을 시사하고 있다. 특히 베이비붐 세대가 본격적으로 퇴직하는 2020년대 중반 이후부터 지출액이 급증하여 2050년 경에는 2007년 현재가치로 적게는 50조에서 많게는 60조에 달할 것으로 전망되고 있다.

91) 2007년 7월 국회에서 통과한 국민연금법 개정안이 현재 60%인 소득대체율을 2008년에 50%로 10% 포인트 삭감한 뒤, 2009년부터 2028년까지 매년 0.5% 포인트 삭감하여 2028년에 40%에 도달하도록 규정되었다는 점을 착안하여, 장기간에 걸쳐 점진적으로 삭감되는 국민연금 급여를 보충해준다는 차원에서 상기 대안을 제시하였다.

〈표 5-7〉 65세 이상 노인 100%에게 적용(2008년부터 A값의 20% 지급)

연도	대상자수 (천명)	1인당 평균급여액(월액, 천원)		총비용(조원)	
		경상가격	2007년 가격기준	경상가격	2007년 가격기준
2008	5,021	341	320	21	19
2010	5,354	382	316	25	20
2020	7,821	691	319	65	30
2030	11,899	1,191	322	170	46
2040	14,941	1,959	325	351	58
2050	15,793	3,190	325	605	62
2060	14,583	5,002	328	875	57
2070	12,925	7,767	328	1,205	51

〈표 5-8〉 65세 이상 노인 100%에게 적용(2028년부터 A값의 20% 지급)¹⁾

연도	대상자수 (천명)	1인당 평균급여액(월액, 천원)		총비용(조원)	
		경상가격	2007년 가격기준	경상가격	2007년 가격기준
2008	5,021	85	80	5	5
2010	5,354	124	103	8	7
2020	7,821	484	224	45	21
2030	11,899	1,191	322	170	46
2040	14,941	1,959	325	351	58
2050	15,793	3,190	325	605	62
2060	14,583	5,002	328	875	57
2070	12,925	7,767	328	1,205	51

〈표 5-9〉 65세 이상 노인 80%에게 적용(2008년부터 A값의 20% 지급)

연도	대상자수 (천명)	1인당 평균급여액(월액, 천원)		총비용(조원)	
		경상가격	2007년 가격기준	경상가격	2007년 가격기준
2008	4,016	341	320	16	15
2010	4,283	382	316	20	16
2020	6,257	691	319	52	24
2030	9,519	1,191	322	136	37
2040	11,953	1,959	325	281	47
2050	12,635	3,190	325	484	49
2060	11,666	5,002	328	700	46
2070	10,340	7,767	328	964	41

〈표 5-10〉 65세 이상 노인 80%에게 적용(2028년부터 A값의 20% 지급)

연도	대상자수 (천명)	1인당 평균급여액(월액, 천원)		총비용(조원)	
		경상가격	2007년 가격기준	경상가격	2007년 가격기준
2008	4,016	85	80	4	4
2010	4,283	124	103	6	5
2020	6,257	484	224	36	17
2030	9,519	1,191	322	136	37
2040	11,953	1,959	325	281	47
2050	12,635	3,190	325	484	49
2060	11,666	5,002	328	700	46
2070	10,340	7,767	328	964	41

다. 기초연금과 소득비례연금을 통한 소득보장효과 분석

보편적인 제도 적용을 특징으로 하는 조세방식 기초연금제도 도입을 고려할 경우 통상 국민연금제도를 기초연금과 소득비례연금으로 분리시켜 이원화시키는 대안이 언급된다. 연금 사각지대 해소차원에서 기초연금을 도입하되 현행 국민연금제도의 소득비례부분은 소득비례연금으로 분리시켜 이원화시키는 방안에서 가장 흔히 거론되는 제도별 소득대체율로는 기초연금 20%, 소득비례연금 20%의 정책조합을 들 수 있다(OECD, 한나라당). 이러한 대안을 상정하여 가입자의 소득수준별 예상연금액을 산정하여 노후소득의 적절성 여부를 평가해 볼 필요가 있다.⁹²⁾

먼저 20%의 소득대체율(40년 가입 시)을 보장하는 소득비례연금제도를 도입하는 경우를 상정해 보도록 한다. 이러한 대안 검토시 현행 국민연금의 표준소득월액 등급, 즉 최저 22만원에서 최고 360만원의 등급이 유지된다는 전제 하에 소득수준별 예상연금액을 산정해 보도록 한다.

현재 국민연금 가입대상자 중 최저등급에 해당하는 월 22만원의 표준소득월액을 신고하는 가입자에게 20% 소득비례연금이 도입되어 20년 가입할 경우에는 월 1만 8천원, 40년 가입할 경우에는 월 3만 7천원의 연금액(2007년 현재가치)이 예상된다. 반면에 현재 국민연금 45등급 중 15~16등급에 해당하는 월 59만6천원인 가입자는 20년 가입 시 4만 8천원, 40년 가입 시 10만원의 연금액(2007년 현재가치)이 예상된다.

특히 안정적인 노후생활을 영위하기 위한 연금급여의 적절성 측면에서의 기초연금과 소득비례연금을 함께 평가하기 위하여서는, 소득수준별로

92) 보편적인 제도 적용의 조세방식 기초연금제도를 도입할 경우 연금재정방식이 완전 부과방식으로 전환됨에 따라 후세대의 부담이 막대해질 것이라는 우려로 인한 재정적인 측면에서의 부정적인 평가가 조세방식 기초연금제도 도입에 대한 비판의 단골 메뉴였다. 조세방식 기초연금에 대한 이같은 비판이 지속적으로 제기되어 왔었다는 점을 감안하여 본 연구에서는 기초연금제도에 대한 재정적인 측면에 대한 평가는 배제하고자 한다.

기초연금과 소득비례연금액을 합산한 전체 연금액을 산정해 볼 필요가 있다. 이를 위해 기초연금제도 도입 시 대안으로 검토하였던 두 가지 대안 중 처음부터 많은 액수의 연금액이 예상되는 대안, 즉 2008년부터 국민연금 가입자 평균소득의 20%를 기초연금으로 지급하는 방안을 적용해 보도록 한다. 상기 대안은 현재 거론되는 기초연금 중에서 가장 많은 액수의 연금액을 지급하는 대안인 관계로 가장 낙관적인 수치를 인용하여 연금급여의 적절성 여부를 평가한다는 측면에서 의미있는 기준이 될 수 있을 것이다.

〈표 5-11〉 소득비례연금(40년 가입시 20% 소득대체율) 도입시 소득 수준별 예상 연금액

(단위 : 월액, 천원(2007년 가격기준))

소득수준	가입기간			
	40년	30년	20년	10년
220	37	27	18	8
596	100	73	48	23
971	163	119	78	37
1,347	226	165	108	52
1,722	288	211	138	66
2,098	351	257	168	81
2,473	414	303	198	95
2,849	477	349	228	110
3,224	540	394	259	124
3,600	603	440	289	139

20% 소득대체율의 기초연금과 20% 소득대체율의 소득비례연금제도로 구성된 이원화된 연금제도를 도입할 경우의 예상연금을 소득수준별로 살펴보면 저소득층의 연금액이 기초연금제도 도입에도 불구하고 매우 낮은 수준에 머무르고 있음을 알 수 있다. 현재 국민연금 표준소득월액 1등급에 해당하는 월 22만원 소득자의 경우 기초연금과 소득비례연금을 합산한 연금액이 20년 가입 시 월 34만 2천원(2007년 현재가치), 40년 가입 시 월 36만 5천원에 불과하여 2008년도 1인 가구기준 최저생계비 46만 3천원에

도 미치지 못하고 있다. 이 같은 현상은 2인 가구 기준의 최저생계비 78만 4천원을 적용할 경우에도 동일한 문제를 야기한다(2인 가구 모두가 소득비례연금을 수령한다 할지라도 합산 연금액이 월 68만원에 불과하기 때문이다).

이 같은 현상은 현재 국민연금 45등급 중 15~6등급에 해당하는 월 59만 6천원인 가입자에게도 나타나고 있다. 상기 가입자의 경우 20년 가입 시 38만 3천원, 40년 가입 시 45만원의 연금액(2007년 현재가치)이 예상되기 때문이다. 이 같은 예상연금액이 시사하는 바는 연금 사각지대 해소 및 적절한 노후소득보장 차원에서 도입될 기초연금과 소득비례연금제도가 상당수 저소득층에게는 적절한 노후소득을 제공하는 것과 상당한 거리가 있다는 것이다.⁹³⁾

93) 연금제도를 통해 노후생활에 필요한 적절한 수준의 연금액을 지급하기 위한 기준 선정은 적절한 기준과 관련하여 상당한 논란을 유발할 수 있다. 통상 공적연금의 소득 대체율이 국가별로 차이가 있기는 하나 최저생계비 이상을 목표로 하고 있다는 점에서 연금제도 도입에 따른 소득적절성 평가기준(적어도 연금 정책 차원에서)으로 최저생계비를 설정하는 것에 대해 커다란 이의가 없을 것이다. 이와 관련하여 특히 문제가 될 수 있는 점은 현재의 퇴직(연)금 실태를 고려할 때 이들 저소득 계층은 퇴직(연)금과 개인연금의 혜택을 받을 확률이 매우 낮다는 점이다. 노후소득원을 전적으로 공적연금에 의존하여야 할 집단의 예상연금액이 최생계비보다 낮다면 적어도 이론적인 차원에서의 제도 재설계가 필요할 것이다. 기초연금제도를 도입하였음에도 소득비례연금을 합쳐도 이미 우리나라에 도입된 국민기초생활보장제도보다 낮은 수준의 연금액이 지급된다면 이에 대한 부작용 또한 적지 않을 것이다.

〈표 5-12〉 조세방식 기초연금(20%)과 소득비례연금(40년 가입 시 20% 소득대체율) 도입 시 소득 수준별 예상 연금액
(단위 : 월액, 천원(2007년 가격기준))

소득수준	가입기간			
	40년	30년	20년	10년
220	365	353	342	331
596	428	399	373	345
971	490	445	403	360
1,347	553	491	433	374
1,722	616	537	463	389
2,098	679	583	493	403
2,473	742	629	523	418
2,849	805	675	553	432
3,224	868	721	583	447
3,600	931	767	614	461

상기 추계결과가 시사하는 중요한 대목은 상당수 저소득층의 경우 제도 전환과정 상, 즉 경과규정에서뿐 아니라 제도 성숙단계에서도 최저생계비에 미치지 못하는 연금액이 예상되어 이들 저소득층에 대한 추가적인 지원이 불가피할 것이란 점이다. 이처럼 막대하게 소요될 기초연금 재원에도 불구하고 상당수 가입자들이 이들 제도를 통해 적절한 노후소득을 보장받지 못한다면, 이들 제도가 초고령사회를 대비하기 위한 효과적인 제도로 평가받기 어렵게 될 것이다.

IV. 국민연금과 기초노령연금의 보완적 발전방안

지금까지의 논의 결과를 종합할 때 재정안정화 이후의 국민연금제도와 2008년부터 도입될 기초노령연금제도, 일각에서 도입을 주장하는 조세방식 기초연금과 소득비례연금제도 조합 모두 연금급여의 적절성과 재원의 효율적인 운영 측면에서 적지 않은 문제를 야기시킬 것으로 예상된다. 특히 이미 입법화된 국민연금과 기초노령연금제도 조합의 경우 상당한 재원이 소요됨에도 불구하고 저소득층에게는 충분하지 못한 노후소득이 제공되는 반면, 중산층 이상의 고소득층에게는 개별제도의 속성이 불분명한 상황에서 적정수준 이상의 연금이 지급될 가능성이 매우 높다. 이같은 문제의식에 입각하여 이미 도입된 기초노령연금제도가 보편적인 기초연금제도로 자립잡기 이전에 국민연금 가입자 자신의 노력을 통해 적절한 노후소득원을 확보할 수 있는 다양한 정책 대안을 검토할 필요가 있다.

본 절에서는 저소득층에 대한 보험료 지원을 통한 적극적인 국민연금 참여유도 방안, 현 노령층의 연금사각지대가 해소되는 시점이후부터는 저소득층 중심으로 지금보다 높은 소득대체율을 지급하는 제도로 기초노령연금제도를 전환시키는 방안, 고소득층의 경우 자신의 노력을 통해 적절한 연금액을 보장받을 수 있도록 국민연금 소득비례부분의 비중을 강화시키는 것으로 요약되는 국민연금과 기초노령연금의 보완적 발전방안을 제시하고자 한다.

가. 국민연금의 발전방안

1) 표준소득월액 현실화

국민연금의 경우 연금액 산정의 기준이 되는 표준소득월액이 지난 12년 동안 고정되어 왔다. 최저등급인 1등급의 월 22만원에서 시작하여 최고등

급인 45등급의 월 360만으로 세분화된 기준소득이 그동안의 국민연금 가입자 소득 인상분을 반영하지 못하고 있는 것이다. 상황이 이러함에도 불구하고 최근 들어 더욱 심화되고 있는 소득 양극화에 따른 저소득층의 보험료 부담여력을 감안할 때 적어도 가입자들의 제도 운용성 차원에서 최저등급인 1등급의 표준소득월액 인상이 수월해 보이지 않는다. 반면에 최고소득기준인 45등급을 360만원으로 고정시킬 경우 그동안 진행된 고소득 근로자들의 소득 증가율을 감안할 때 현실과 상당히 동떨어져 있다는 점을 부인하기 어렵다.

국민연금 외적으로는 공무원연금 등 특수직역연금의 경우 100% 소득비례연금으로 운영되면서도 기준소득 상한이 설정되지 않아 동일한 수준의 소득자임에도 공적연금간 연금액 차이가 지나치게 벌어지는 요인으로 작용하고 있다.⁹⁴⁾ 이러한 문제를 해소하기 위해서는 국민연금의 표준소득월액 상한을 현실에 맞게 조정하는 것이 시급하나, 국민연금에 내재된 잠재적 재정 불안정 요인으로 인해 제도 개선에 상당한 부담이 작용하는 것도 사실이다.

왜냐하면 2007년 7월 국민연금 재정안정화 법안이 입법화되어 과거보다는 덜 받는 연금제도로 개편되었고 강력한 소득재분배 기능을 내포하고 있음에도 불구하고 현행 제도에서 최고등급인 월 360만원 소득자의 경우에도 수익비가 1보다 높은 실정이기 때문이다. 가입기간에 따라 다소 차이가 있으나 45등급의 경우에도 수익비가 1.3 수준을 유지하고 있어 후세대에게 부담을 전가하는 세대간 소득 재분배 현상이 심각한 상황이다.

94) 국민연금 고소득자의 경우 소득재분배 기능(전체 보험료 납입액의 50%만이 소득비례연금으로 산정되고 나머지 50%는 가입자 전체의 평균소득을 기준으로 연금액이 산정됨)과 기준소득상한(월 360만원)으로 인해 동일한 수준의 소득자인 경우에도 국민연금과 공무원연금 등 특수직역연금 간의 소득대체율 차이를 제외하고도 상당한 수준의 연금액 차이를 유발하고 있다.

〈표 5-13〉 국민연금의 표준소득월액 등급 유지시 소득등급별 수익비
(단위 : 배)

소득수준 (천원)	가입기간			
	40년	30년	20년	10년
220	4.19	5.44	7.92	8.00
596	3.45	3.43	3.50	3.54
971	2.46	2.45	2.50	2.53
1,347	2.02	2.01	2.05	2.08
1,722	1.78	1.77	1.80	1.83
2,098	1.62	1.61	1.64	1.66
2,473	1.51	1.50	1.53	1.55
2,849	1.43	1.42	1.45	1.47
3,224	1.37	1.36	1.39	1.40
3,600	1.32	1.31	1.34	1.35

이러한 상황에서 기준소득을 현실화하여 최고등급을 월 480만원으로 상향 조정할 경우 수익비는 현행 기준과 비교시 다소 낮아지기는 하나, 최고소득계층의 수익비가 1.2 이상을 유지하고 있어 후세대에게 전가할 부담 규모가 적지 않다는 것을 알 수 있다. 국민연금 기준소득 현실화와 관련하여 지금까지의 논의가 시사하는 바는, 소득 현실화 차원에서 가입자의 소득 증가를 반영할 수 있도록 기준소득을 인상할 필요가 있으나 이를 위해서는 추가적인 재정 안정 노력이 불가피할 것이라는 점이다.

〈표 5-14〉 표준소득월액 등급 변경(최고등급을 480만원으로 인상)시 소득등급별 수익비

(단위 : 배)

소득수준 (천원)	가입기간			
	40년	30년	20년	10년
220	4.19	5.44	7.92	8.00
729	2.98	2.97	3.02	3.06
1,238	2.12	2.11	2.15	2.18
1,747	1.76	1.75	1.79	1.81
2,256	1.57	1.56	1.59	1.61
2,764	1.44	1.44	1.47	1.48
3,273	1.36	1.35	1.38	1.40
3,782	1.30	1.29	1.32	1.33
4,291	1.25	1.24	1.27	1.28
4,800	1.21	1.20	1.23	1.25

부연하면 국민연금 급여산식에서 소득비례부분의 비중을 강화하기 위해서는 보험료를 인상하던가 아니면 소득대체율 하락을 통한 연금 재정 안정화 노력이 동시에 추진되어야 한다는 점이다. 그러나 표준소득월액 상향 조정의 경우 국민연금 주변 여건을 고려할 때 정책적인 차원에서는 수월하지 않은 정책 선택이 될 수도 있다. 왜냐하면 보험료를 현재 수준으로 고정시키는 경우에도 표준소득월액의 상향조정으로 인해 고소득층의 보험료 부담이 증가함으로써 자칫 보험료를 인상한 것으로 비추어질 수 있기 때문이다. 더욱이 후세대 부담 전가규모 축소차원에서 보험료 인상을 추진할 경우 상당한 논란 끝에 국민연금 재정안정법안이 통과된 시점이 얼마 되지 않는다는 측면에서 자칫 국민과 이해관계자들에게 국민연금 개혁의 피로감을 초래할 수도 있다.

이러한 우려에도 불구하고 국민연금 재정안정화 법안 처리에서도 그리 하였듯이 국민연금에 내재된 문제점에 대해 일반 국민들과 이해 관계자들이 문제의 실상을 좀 제대로 이해할 수 있도록 적극 홍보함으로써 기준소득 상향 조정의 불가피성에 대한 일반 국민의 이해 및 이를 바탕으로 한 동의가 이루어질 수 있도록 정책 당국의 적극적인 대처 노력이 요망된다 할 것이다.

2) 소득재분배 비율 조정

최근 들어 전 세계적으로 진행되고 있는 공적연금 개혁방향은 과거에 비해 보험료 부담과 연금급여의 연계고리를 강화하고 있다는 것이다. 거시적인 차원에서는 과거 또는 기존의 부과방식(PAGO) 재원조달방법을 적립속성을 강화하는 방향으로 변경하고 있다. 개별 가입자 측면에서도 본인의 연금보험료 부담과 연금급여액의 상관성을 높이는 방향으로 제도 개혁을 추진하고 있다. 특히 스웨덴처럼 명목확정기여형(NDC)으로 공적연금의 기본 틀을 변경한 국가들은 기존의 확정급여형(DB) 연금제도를 확정기여형(DC) 속성의 연금제도로 이미 전환하였거나 전환을 추진하고 있다.

그러나 보다 보편적인 차원에서 이들 국가의 연금개혁방향을 정리하면 기존제도 비해 공적연금의 소득비례 속성을 강화하는 것으로 요약할 수 있을 것이다. 과거보다 공적연금제도의 소득비례속성을 강화하는 것은 세대내 소득 재분배 뿐 아니라 세대간 소득재분배 요소를 축소함으로써 지금 당장 또는 장기적인 관점에서의 연금 재정 불안정에 대처하기 위함이다. 즉 보험료 부담액에 비례하여 연금을 수급하도록 연금제도를 재설계함으로써 후세대로부터의 지나친 소득 이전, 환언하면 후세대에게 지나친 부담 전가를 방지하고자 하는 것이다.

이러한 방향으로 연금개혁을 시도하는 또 다른 배경으로는 과거 사회정

책의 일환으로서 도입된 공적연금제도를 통한 소득재분배 정책을 상당부분 완화하는 대신 노후 소득보장제도 본연의 목적을 강화하기 위함이다. 기존의 공적연금제도에 내포된 소득재분배라는 사회정책적 요소와 노후소득보장 성격이 혼재됨에 따른 제도속성의 모호함과 이로 인한 재정 건전성 측면에서의 방만한 제도운영 소지를 원천적으로 차단하고자 한 것이다.

반면에 이들 연금 선진국가들과 달리 연금제도 도입역사가 일천하여 국민연금제도에 대한 일반 국민들의 높은 불신과 이로 인한 제도 순응성이 낮은 우리의 상황에서 지금 당장 확정급여형(DB) 국민연금제도를 확정기여형(DC) 연금제도로 전환시키는 것은 상당한 논란을 야기할 수 있다. 그렇다고 주요 선진국에 비해 소득과약이 어려운 자영업자 등의 비중이 높은 우리 현실을 감안할 때 소득재분배 비중이 높은 국민연금제도를 현행대로 유지하는 것도 올바른 대안이 아닐 것이다.⁹⁵⁾

이러한 논거를 배경으로 모색할 수 있는 바람직한 국민연금제도 개선방향으로는 점진적으로 현행 국민연금의 소득재분배 기능을 약화시키는 것이 될 것이다. 구체적인 대안으로 현재 50 : 50인 소득재분배와 소득비례부분의 비중을 25 : 75로 변경하여 소득비례 속성을 강화시키는 대안을 적극 검토할 필요가 있다. 이러한 대안이 수용될 경우 고소득층의 연금액은 증가하는 대신 저소득층의 연금액이 삭감된다는 문제가 발생할 것이다. 현행제도를 유지할 경우에도 예상 국민연금액이 최저생계비에도 미치지 못할 것이라는 비판이 제기되는 상황에서 저소득층에 대한 별도의 대책없이 소득비례부분의 비중을 강화하는 것은 사회정책적 관점에서 상당수 이해관계자들의 반발을 초래할 수 있다.

따라서 현행 국민연금 급여산식에서 소득비례부분의 비중을 강화시킬

95) 현재 사업장가입자와 자영업자 집단을 분리하여 국민연금제도를 운영하자는 사회적 압력 또한 적지 않은 실정이다. 그러나 우리의 제반 현실을 감안할 때 연금제도를 분리하는 대신 소득재분배 속성을 약화시키는 방향으로 제도 개선을 도모하는 것이 보다 현실적인 방안이 될 수 있을 것이다.

경우 이같은 문제를 해소할 수 있는 별도 대책마련이 불가피하다. 현행 국민연금제도의 급여산식에서 소득비례부분의 비중을 강화할 경우 초래될 저소득층에 대한 제도 보완은 다음 절에서 구체적으로 언급할 것이다.

〈표 5-15〉 국민연금 급여산식 중 소득재분배 비중을 하향 조정할 경우의
소득 수준별 예상 연금액

(단위 : 월액, 천원(2007년 가격기준))

소득수준	가입기간			
	40년	30년	20년	10년
220	184	158	107	54
596	312	232	158	80
971	412	307	209	106
1,347	513	382	260	132
1,722	613	457	312	158
2,098	714	532	363	184
2,473	815	607	414	210
2,849	915	682	465	236
3,224	1,016	757	516	262
3,600	1,116	832	567	288

국민연금 급여산식에서 소득비례부분의 비중을 강화할 경우 저소득층의 연금액이 하락하는 문제 외에도, 고소득층의 수익비가 대폭 상향 조정됨에 따라 추가적인 재정안정화 조치가 병행되어야 한다는 문제가 대두될 것이다. <표 5-16>을 통해 알 수 있는 것처럼 고소득층의 수익비가 1.5이상으로 대폭 상향됨에 따라 수익비를 대폭 낮추는 방향으로의 연금제도 개선이 불가피하기 때문이다. 이러한 문제점 해소를 위한 바람직한 재정안정화 방향으로는 소득대체율 삭감보다 보험료를 인상하여 수익비 하락

을 유도하는 것이 노후소득보장의 적절성 차원에서 효과적일 것이다. 구체적으로 국민연금 가입자의 부담여력을 무시한 지나치게 높은 보험료를 요구하는 재정안정화 방안보다는 적절한 범위 내에서의 보험료 인상방안이 적극 검토되어야 할 것이다.

〈표 5-16〉 국민연금 급여산식의 소득재분배 비중 하향 조정시 소득 수준별 예상 수익비 변화

(단위 : 배)

소득수준 (천원)	가입기간			
	40년	30년	20년	10년
220	4.19	4.77	4.87	4.92
596	2.62	2.60	2.66	2.69
971	2.12	2.11	2.16	2.18
1,347	1.90	1.89	1.93	1.96
1,722	1.78	1.77	1.81	1.83
2,098	1.70	1.69	1.73	1.75
2,473	1.65	1.64	1.67	1.70
2,849	1.61	1.60	1.63	1.65
3,224	1.57	1.57	1.60	1.62
3,600	1.55	1.54	1.58	1.60

3) 저소득층에 대한 국민연금 보험료 지원

앞서 현행 국민연금 개선방향으로 표준소득월액 상향 조정과 급여산식에서 소득재분배 비중의 약화, 즉 지금보다 소득비례부분의 비중을 강화시킬 경우의 예상효과를 분석하였다. 이러한 분석결과를 통해 알 수 있었던 것처럼 소득비례부분을 강화시킬 경우 저소득층의 연금액 하락이 불가피하다. 이러한 문제를 해소하기 위해 국민연금 표준소득월액의 최저등급,

즉 1등급을 월 22만에서 최저생계비 수준인 월 46만원으로 인상하는 방안도 검토해 볼 수 있다.

그러나 이 경우 경제 및 사회 양극화로 인해 날로 양산되고 있는 저소득층을 감안할 때 현실적인 대응방안이 되기 어려울 것이다. 부연하면 국민연금 표준소득월액을 상향 조정함으로써 연금액의 인상 효과가 기대되나, 경제 양극화에 따른 저소득층의 보험료 부담 능력 약화로 인해 오히려 국민연금제도 이탈자가 양산되어 국민연금 사각지대를 확대시킬 우려가 있기 때문이다.

이러한 상황을 종합적으로 고려할 때 저소득층 배려 차원에서 저소득층의 표준소득월액을 현행대로 유지하는 것이 바람직할 것이다. 대신 이들 저소득층에 대해 연금재정이 아닌 일반 재정을 통한 보험료 지원 방안을 적극 검토할 필요가 있다. 소득이 없거나 소득이 낮아서 보험료를 내기 어려운 저소득층에게 보험료 일부를 지원함으로써 국민연금제도에 참여할 유인제고 및 가입자 자신의 힘으로 국민연금을 수급할 여건을 마련하는 것이 제도 순응성 차원에서 효과적이기 때문이다.

그러나 저소득자에 대한 보험료 지원에도 불구하고 상당수 저소득층의 연금액이 최저생계비에 미달할 가능성이 매우 높다. 이러한 문제를 극복하기 위해 국민연금에 성실하게 가입한 저소득 가입자에 대해서는 선진국에서 도입 운영하고 있는 최저연금제도 등을 추가로 도입하는 방안을 적극 검토하여야 할 것이다. 이러한 정책처방이 의미있는 정책대안이 될 수 있는 이유는 별다른 대책이 없었을 경우와 비교하여 기초노령연금 수급자의 대상폭 및 지급액 절감이 가능하기 때문이다.

〈표 5-17〉 표준소득월액이 최저생계비 이하인 등급(12등급 이하)에 보험료 50%를 국고로 지원할 경우의 예상 소요액

(단위 : 십억 원, 2007년 가격기준)

대상자수(천명)	부담액	국고지원	수급액	비고
123	1,085	543	5,460	

주 : 국민연금 표준소득월액 12등급이하 123천명⁹⁶⁾이 평균가입기간 22년동안 가입하는 경우 이들의 보험료 50%를 국고로 지원한다는 가정에서의 대상자수와 재원소요액임.

<표 5-17>은 현행 국민연금 표준소득월액체계에서 최저생계비 이하인 등급(12등급 이하)에 대해 보험료의 50%를 국고로 보조할 경우의 예상 소요 재원의 규모를 보여주고 있다. 국민연금 가입자의 소득수준이 현 상태를 유지한다는 극히 단순한 가정에서의 대상자 규모는 약 12만 3천명에 달하며, 국고지원에 따른 재원 소요액은 약 54백억원(2007년 현재가치)에 달할 것으로 추정되고 있다.

나. 기초노령연금 발전방향

2007년 4월 65세 이상 노인 60%에 대해 국민연금 가입자 평균소득 기준으로 소득대체율 5%(장기적으로 10%로 확대)를 지급하는 내용으로 통과되었던 기초노령연금제도가 7월에 대상자를 65세 이상 노인 70%로 확대하는 내용으로 수정 통과되었다.

이 같은 사실이 시사하는 바는 기초노령연금제도와 같은 무기여 연금제도의 경우 제도도입에 따른 파급효과, 특히 재정부담 측면에서의 부정적인 파급효과가 제도 도입이후 상당한 시간이 경과한 뒤에 나타나는 관계로 대중영합적인 차원에서 제도가 확대위주로 전개될 확률이 매우 높다는

96) 2007년 8월기준

점이다. 제도 도입에 따른 부정적인 효과가 지금 당장이 아닌 먼 훗날에 나타날 수 있다는 점에서 기초노령연금제도 발전방향에 관한 청사진을 하루빨리 마련할 필요가 있다.

특히 부과방식으로 운영될 기초노령연금제도가 수급대상자 및 급여수준 측면에서 확대 위주로 전개될 경우 후세대의 부담이 매우 높아질 우려가 있다. 후세대의 부담이 가중될 수 있다는 문제점 외에도 무기여 제도가 보편화될 경우 보험료 납부를 전제로 연금이 지급되는 사회보험방식의 국민연금제도에 대한 국민들의 참여유인이 현격하게 하락할 수 있다.

앞서 소개된 <표 5-5>를 통해 알 수 있는 것처럼 인구고령화로 인해 2020년 이후 기초노령연금 수급자수와 소요재원이 급증할 것이나, 연금액은 국민연금 가입자 평균소득의 10%가 지급되는 관계로 최저생계비에는 턱없이 미달하는 액수의 연금액이 지급될 것이다. 특히 2030년 이후 국민연금 수급자 비율이 65세 이상 노인의 50% 이상을 점할 것으로 예상되는 상황에서 후세대의 부담을 가중시키며 65세 이상 노인 70%에게 기초노령연금을 지급하는 제도는 정책의 효과성 차원에서 적지 않은 문제점을 초래할 것이다.

이러한 측면을 감안할 때 기초노령연금제도는 공공부조로 운영한다는 원칙을 확고하게 설정할 필요가 있다. 이를 위해 국민연금으로부터 최저생계비 이상의 연금을 지급받는 65세 이상 노인에 대해서는 기초노령연금 수급자격을 배제하여야 할 것이다. 반면에 국민연금에 성실히 가입하였음에도 불구하고 최저생계비 이하의 연금액을 수급할 국민연금 가입자에 대해서는 기초노령연금이 아닌 다른 명목의 보완적인 제도, 최저연금보장제도 등을 통해 최저생계비에 근접할 수 있도록 국민연금 외의 추가적인 연금액을 보충해 주는 제도적인 보완이 필요하다.

한편 현 노령층의 연금 및 노후소득보장사각지대 해소차원에서 도입된 기초노령연금제도는 국민연금과 최저연금보장제도의 정책조합을 통해서도

최저생계비 수준의 연금을 지급하지 못하는 계층에 대한 최후 안전망으로서의 역할을 수행할 노후소득보장제도로 개편되어야 할 것이다.

이러한 목적 하에 장기적으로 기초노령연금제도는 100% 공공부조제도로 운영함으로써 소득조사(또는 자산조사 등)를 거쳐 지급대상자 규모를 최소화하고 나아가 적정한 수준의 스티그마 특성을 부여할 필요가 있다. 이러한 조치를 통해 자신의 노후를 무기여 방식의 기초노령연금제도에 의지하려는 유인을 원천적으로 차단시키는 것이 초고령사회에 대처할 수 있는 효과적인 정책처방이 될 수 있을 것이다.

참고문헌

- 공·사연금제도개선실무위원회(2005), 「공사연금제도 개선의 기본구상」
- 국민연금발전위원회(2003), 「2003 국민연금 재정계산 및 제도 개선방안」
- 국민연금제도개선기획단(1997), 「전국민연금 적용확대에 대비한 국민연금 제도 개선」
- 노사정위원회 (2006), 『공적연금제도 사각지대 해소방안 논의자료』
- 문형표·김동석·윤희숙 외(2006), 「인구구조 고령화의 경제·사회적 파급효과와 대응과제」, 한국개발연구원.
- 배준호·김상호(2006), 「연금, 이렇게 바꾸자」, 한국경제연구원.
- 양재진(2007), 「한국연금제도의 대안적 개혁모형: NDC소득비례연금과 보충급여형 기초보장연금」, 서울대 행정대학원 정책지식센터
- 윤석명,(2000a), 「공적연금제도의 문제점과 개선방향」, 『재정논집』, 제 15집 1호, 한국재정학회.
- _____(2001), 「OECD 연금개혁안 평가」, 『연금포럼』, 가을호, 국민연금연구센터.
- _____(2004), 「외국연금개혁 동향과 우리나라의 연금개혁 방향 - Parametric reform을 중심으로-」, 2004년 한국사회보장학회 추계학술발표대회 발표문.
- _____(2005a), 「2005년 세계은행 연금보고서의 주요내용 및 시사점」, 『연금포럼』, 여름호, 국민연금연구원.
- _____(2005b), 「공적연금의 구조개혁 현황과 향후과제(발표자 김용하) 토론문」, 2005년도 제2차 재정개혁 심포지엄, 한국·재정공공경제학회, 국가경영전략연구원 NSI 포럼, 한국경제신문사 공동주최, 국가경영전략연구원.
- _____(2006a), 「핀란드 연금개혁 동향 및 시사점」, 『국제사회보장동

- 향』, 2006년 가을호, 한국보건사회연구원.
- _____(2006b), 「사회수당형연금 도입에 관한 비판적 검토」, 『보건복지 포럼』, 통권 제121호, 한국보건사회연구원.
- 윤석명·김대철·신화연(2005), 「국민연금제도의 점진적 개혁방안」, 제5차 한국응용경제학회 정책세미나 발표자료집.
- 최경수·문형표·신인석·한진희(2003), 「인구구조 고령화의 경제적 영향과 대응과제(I)」, 한국개발연구원.
- 한국개발연구원(2005), 「인구고령화와 재정운영방향」, 기획예산처 세미나 자료.
- 한나라당 TF(2004), 「국민연금제도 개선방안」, 한나라당 공청회 자료.
- Browning, Edgar(1973), "Social Insurance and Inter-generational Transfers," *The Journal of Law and Economics*.
- Galasso and Profeta(2004), "Lessons for an ageing society: The Political sustainability of social security systems, CRR working Paper.
- World Bank(2000), "The Korean Pension System at a Crossroads", Report No. 20404-KO.
- IMF(2001), "Korea: Selected Issues", IMF Country Report No. 01/101.
- OECD(2001), *Economic Survey - Korea 2001*.
- Sukmyung Yun(2004), "Rapid aging and old-age income security in Korea". *Economic and Labour Relations Review*, New South Wales University.
- _____(2005), "Public Pension Reform Directions for Korea in the Changing Socioeconomic Environment", University of Toronto.

제6장 연금재정운용과 연기금 투자

김 용 하

I. 서언

국민연금, 공무원연금, 군인연금, 사립학교교직원연금(이하 사학연금) 등 이른바 4대 공적연금은 1960년에 공무원연금이 도입된 이후 급속하게 확대 발전하여 왔지만 1973년 군인연금의 적자 발생이후, 2000년에는 공무원연금이 재정위기에 빠졌고, 사학연금(2020년경), 국민연금(2040년경)에 적립기금이 고갈될 전망이어서 지난 2003년부터 연금개혁 문제가 본격적으로 경제적·사회적 문제로 부각되었다.

단순한 재정안정화 방안을 추진하고자 한 정부 및 열린우리당과 노인소득보장의 사각지대 문제를 포함하여 근본적인 구조개혁을 주장한 한나라당간의 약 4년간의 개혁방향을 둘러싼 여야간의 대립후 2007년 7월에 국민연금 개혁이 이루어졌다. 그러나 연금재정문제가 더 심각한 공무원연금 등 3개 특수직역연금의 제도개혁은 정치적 이유로 진전되지 못했고, 국민연금법 개정에도 불구하고 연금재정 불안(2060년에 적립기금 고갈 예상)과 노후소득보장의 사각지대 문제가 완전히 해결되지 못하였고, 새롭게 만들어진 기초노령연금과 개정된 국민연금간의 역할분담도 불명확한 상태이다. 한편 국민연금 기금운용의 독립성 및 전문성 제고의 필요성이 제기되고 있고, 투자의 다변화가 적극적으로 추진되고 있다.

본고에서는 국민연금을 중심으로 중장기적인 국민연금 재정운영의 방향을 살펴보는 부분과, 단기적으로 적립기금 투자 방향과 이를 뒷받침하여 줄 기금운용 시스템의 개편방안을 살펴보고자 한다.

II. 국민연금 재정 및 운용 현황

1. 국민연금의 장기 재정전망

국민연금은 지난 2007년 7월의 법개정이후 적립기금 고갈년도가 2047년 경에서 2060년경으로 개선되었지만 여전히 적립기금이 고갈된다는 점에서 불균형구조를 그대로 내포하고 있다. 적립기금이 최대규모가 되는 해도 2035년(1715조)에서는 개정후에는 2043년(2607조)으로 바뀌었다. 이러한 장기재정전망은 연금재정운용 및 연기금 투자 측면에서 다음과 같은 정책적 시사점을 보여준다.

첫째, 저부담·고급여의 불균형 구조를 근본적으로 해소되지 않는 한 적립기금의 고갈은 불가피하며 이는 투자된 자금이 2040년 이후부터는 썰물처럼 금융시장을 빠져나가 국내외 자본시장에 엄청난 충격을 줄 것이라는 점이다. 이점은 지금부터 30여년 이후의 일이기 때문에 지금 걱정할 일이 아니라는 주장도 있지만 초고령사회에 예상되는 저축률 하락과 국가 총자본 stock의 감소 가능성과도 긴밀한 관계를 가지고 있다. 현재의 인구구조의 고령화 경향은 2070년까지 지속적으로 강화된다고 볼 때, 고령사회에서 노인의 소비 및 저축의 성향, 유산동기 등 각종의 행태변화가 어떠한 방향으로 이루어질 것인가도 자본시장에 큰 영향을 줄 것으로 판단된다. 이보다 앞서 베이비 붐 세대의 은퇴가 본격적으로 이루어지는 2010년대 중반이후 자본시장의 melting down 이 발생할지 여부, 고령화가 금융자산가격 및 부동산 가격의 변동에 미치는 영향도 중요 변수이지만 이에 대한 예측가능한 정보는 부족한 실정이다.

둘째, 국민연금기금이 어느 시점이후에는 감소되겠지만 그 시점까지는 급속히 증가될 것으로 예상되기 때문에 급속히 증가되는 기금의 운용방안과 그리고 기금이 금융시장에 미칠 수 있는 영향도 고려되어야 한다. 국

민연금기금이 국공채에 주로 투자되는 과정에서 발생하는 국공채 시장의 부작용도 문제이지만, 국민연금기금이 주식매입을 확대할 때, 국내 주요 주식에 대한 점유비중 증가에 의한 개별 기업에 대한 영향력도 문제가 될 수 있다. 큰손으로서의 국민연금기금의 금융시장에서의 Price Maker로서의 부정적 기능도 검토되어야 할 것이다. 이에 따라 국민연금이 보유한 주식에 대한 의결권행사의 적절성이 사회문제화 될 수도 있고, 국민연금기금의 분할 문제도 지속적으로 제기될 수 있다.

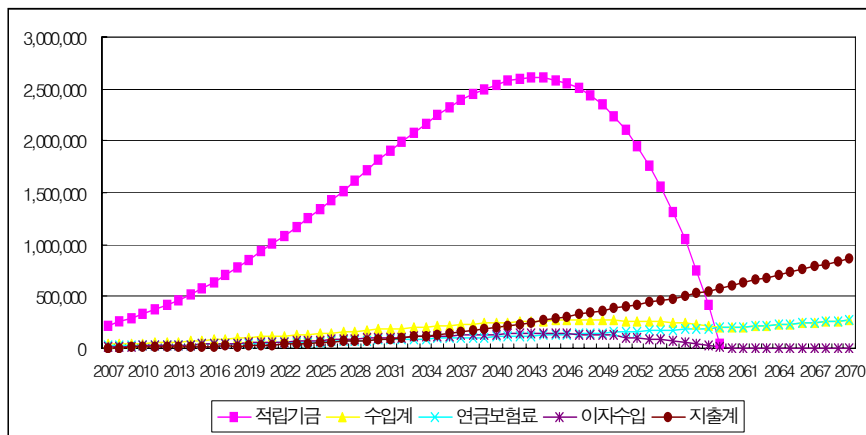
셋째, 투자방법의 선택은 그 자금의 성격에 따라 달라진다. 그러면 국민연금기금의 성격이 어떠한 것인가? 국민연금기금은 노후준비자금으로서 기본적인 생계를 보장하기 위한 자금이다. 가계에서 기본적인 생계보장을 위한 자금은 위험자산에 투자하지 않는 것을 원칙으로 하는 것과 마찬가지로 국민연금기금도 당연히 안정적인 부분에 투자할 수밖에 없게 된다. 그러나 막대한 기금을 안정적인 부분에만 투자하는 것도 금융시장의 왜곡을 초래하기 때문에 적절한 포트폴리오를 하여야 하겠지만 허용위험한도의 적정선을 정하는 것은 쉬운 문제가 아니다. 무엇보다도 국민연금기금의 성격을 명확히 규정하는 것이 필요한데 이는 국민연금의 재정방식과 연결되어 있다. 현재의 국민연금제도가 선택하고 있는 재정방식은 수정적립방식이라고 규정될 수 있다. 수정적립방식이란 보험료 납입에 상응하여 급여수급권이 발생하는 적립방식의 성격을 가지고 있지만 불입하는 보험료와 수급하는 급여가 일치되도록 설계되지 않아서 (저부담·고급여 구조) 연금수급자가 본격적으로 증가하는 시점에는 적립기금이 고갈되는 제도라고 할 수 있다. 이러한 재정방식의 특성은 국민연금기금의 투자방법의 선택에 제약요소가 될 수 있다.

<표 6-1> 재정수지전망(보험료 9%, 급여대체율 : 50%('08년) ⇒ 40%('28))

연도	적립기금	수입			지출		수지차	적립율	적립기금 (불변가액)
		계	연금보험료	이자수입	계	연금급여			
2007	220,017	37,236	22,469	14,766	6,037	5,894	31,199	31.30	220,017
2008	254,254	41,261	24,130	17,131	7,024	6,872	34,237	31.30	246,849
2009	289,992	45,518	25,857	19,661	9,781	9,619	35,737	26.00	273,345
2010	329,299	50,112	27,739	22,373	10,805	10,632	39,307	26.80	301,355
2015	577,189	74,989	37,897	37,092	17,799	17,568	57,190	29.20	455,638
2020	933,210	110,567	50,174	60,392	30,373	30,064	80,194	28.10	635,471
2025	1,341,492	139,648	64,052	75,596	52,296	51,893	87,352	24.00	787,985
2030	1,814,457	183,055	80,235	102,820	84,243	83,716	98,811	20.40	919,370
2035	2,246,070	212,383	94,311	118,072	131,340	130,667	81,043	16.50	981,705
2040	2,543,321	246,069	111,041	135,028	203,347	202,488	42,722	12.30	958,899
2043	2,607,443	260,729	121,386	139,343	250,472	249,478	10,256	10.40	899,652
2044	2,604,725	264,960	125,410	139,549	267,678	266,633	-2,718	9.70	872,538
2050	2,242,054	277,549	154,610	122,939	383,829	382,429	-106,280	6.10	628,992
2055	1,317,549	246,283	176,172	70,110	481,987	480,244	-235,704	3.20	318,845
2059	49,901	207,842	196,252	11,590	578,556	576,476	-370,714	0.70	10,729
2060	-353,308	201,822	201,822	-	605,031	602,858	-403,208	0.10	-73,753
2065	-	233,962	233,962	-	737,181	734,474	-	-	-
2070	-	271,211	271,211	-	867,287	863,913	-	-	-

※ 2003년 재정계산 모형 사용, 2007년 개정안은 소득대체율만 반영

[그림 6-1] 국민연금기금 장기전망



2. 국민연금의 투자현황

국민연금은 2007년 10월까지 243조원이 조성되고 36조원이 지출되었다. 연금보험료 수입으로 168조원이, 기금운용수익으로 75조원이 조달되었다. 33조원이 급여지급으로, 관리운영비로 2조원이 지출되었다.

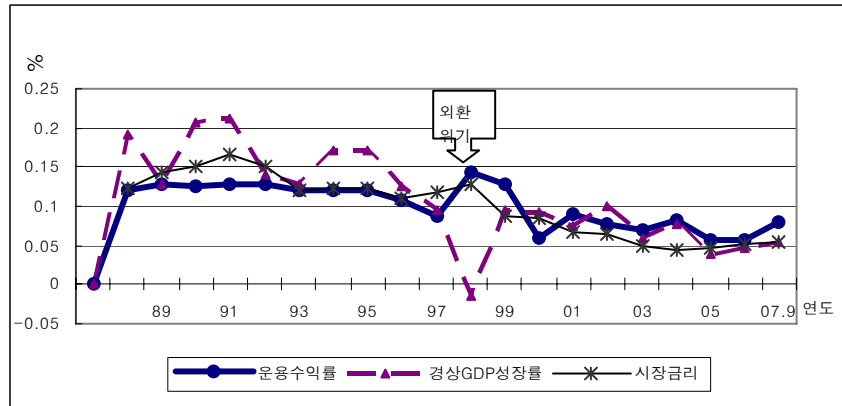
〈표 6-2〉 국민연금의 재정 구조 현황

(단위 : 억원, %)

구분	'00. 12	'01. 12	'02. 12	'03. 12	'04. 12	'05. 12	'06. 12	'07.10
조성 (증감률)	736,624 (26.2)	903,735 (22.7)	1,095,554 (21.2)	1,315,310 (20.1)	1,554,872 (18.2)	1,824,597 (17.3)	2,131,545 (16.8)	2,432,056 (14.10)
연금보험료	523,132	643,822	782,002	938,111	1,109,545	1,294,981	1,496,504	1,676,265
운용수익	213,363	259,761	313,375	377,018	443,954	526,987	630,760	750,252
전입금	3	3	3	3	3	3	3	3
결산상잉여금	126	149	174	178	178	190	194	198
국고보조금수입	-	-	-	-	1,192	2,436	3,798	5,054
공단입대보증금							286	284
지출 (증감률)	127,926 (15.0)	144,644 (13.1)	165,002 (14.1)	189,634 (14.9)	222,103 (17.1)	261,768 (17.9)	309,403 (18.2)	355,551 (14.92)
연금급여지급	125,056	140,749	159,901	183,186	212,326	248,175	291,777	334,487
공단운영비등	2,861	3,839	4,993	6,279	9,544	13,294	17,257	20,596
복지타운 관리운영비	9	56	108	169	233	299	369	468

기금운용수익율을 보면 2001년 이후 지속적으로 경상GDP 성장률을 상회하는 수익률을 달성하였다. 장기기준 수익률인 경상경제성장률 대비 1988~97년은 연간 3.8%pt 하회한 10.8%인 반면, 1998~'07.7월은 8.4%로 연간 2.2%pt 상회하는 것으로 나타났다. 1988~97년 수익률(11.8%)이 1998~07.9월 수익률(8.4%) 보다 높은 것은 1998년 이전 시장금리가 높았기 때문 (채권수익률 평균 : 1988~97년은13.3%, 98~07.9월은 6.8%)이다.

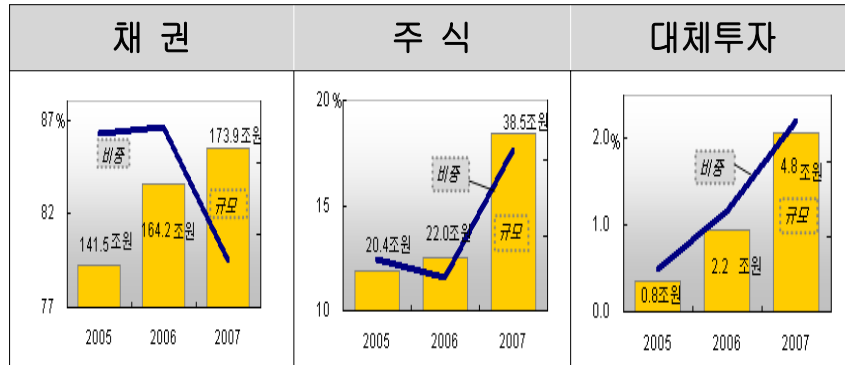
[그림 6-2] 기금운용수익률과 거시지표



3. 국민연금기금 투자구성

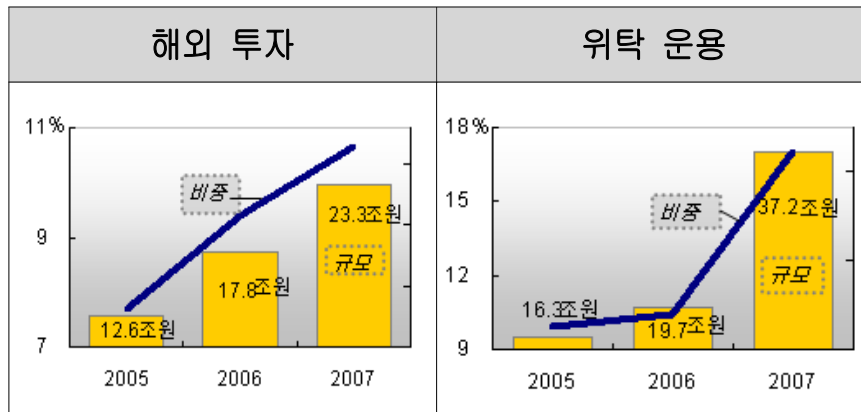
국민연금기금 자산 218조 6천억원('07. 11월말)의 99.7%인 217조 9천억원을 금융부문에 투자하고 있고, 복지 및 기타부문에는 0.3%인 7천억원을 투자하고 있다. 채권 173조 9천억원, 주식 38조 5천억원, 대체투자 4조 8천억원이 이루어지고 있다. 채권에 대한 투자비중은 감소되고 있는 반면에 주식에 대한 투자비중은 증가되고 있다

[그림 6-3] 금융부문 자산별 투자 현황



한편 해외투자 및 위탁투자의 비중도 급속히 확대되고 있다. 해외투자 비중은 10%를 넘어섰고 위탁운용규모도 17%를 넘어서고 있다. 이는 국민 연금기금에 비하여 국내 금융시장 규모가 협소하다는 지적과 거대기금의 문제에 대하여 대안으로서 의미를 지니고 있다.

[그림 6-4] 해외투자 및 위탁운용 현황



1988년 이후 현재까지의 운용실적을 평가하여 보면, 국내주식이 23.5%로 가장 높고, 국내채권은 5.52%로 낮게 나타났다. 해외주식은 9.73%, 해외채권은 2.76%, 대체투자는 6.57%를 기록하고 있다. 금융부문 전체로는 7.44%의 수익률을 나타냈고, 공공부문 수익률은 8.26%로 금융부문 전체수익률보다 오히려 높은 성과를 보였다.

〈표 6-3〉 수익률 및 투자 현황

구 분	수익률 (%)		투자 금액 (억원)
	2007년(1~11)	누적('88~'07.11)	
전 체	7.04	7.61	2,185,978
금융 부문	7.04	7.44	2,179,092
국내 주식	37.84	23.50	330,917
국내 채권	2.82	5.52	1,571,419
해외 주식	6.02	9.73	54,305
해외 채권	2.07	2.76	174,230
대체 투자	6.86	6.57	48,221
공공 부문	-	8.26	-
복지 부문	3.63	7.79	6,886

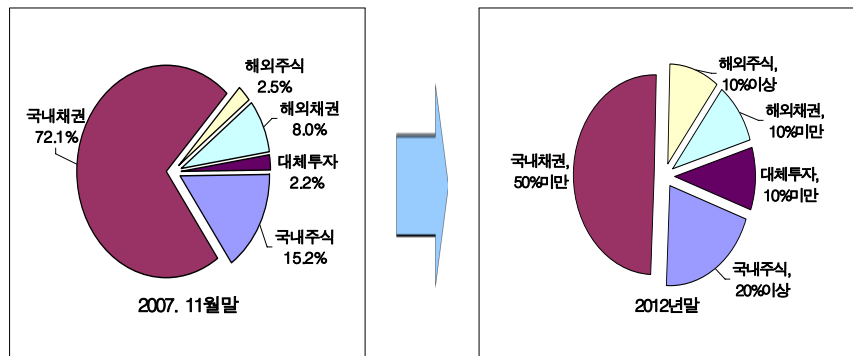
한편, 대체투자는 2002년 벤처를 시작으로 기업구조조정(CRC)·사회기반시설(SOC)·부동산·사모투자 등으로 투자분야를 확대하고, 2005년부터는 해외 부동산과 사모투자 시작하여 2007년 11월말 현재 대체투자 금액은 4조 8천억원이고, 투자 약정금액은 10조 8천억원, 미집행 약정금액 6조 원이다.

4. 국민연금기금 중기운용계획

국민연금기금운용본부는 기금운용 수익률을 제고하여 재정 안정화에 기여할 수 있도록 단계적인 포트폴리오 재구축을 추진하고 있다.

2008~2012년 중기 자산배분 계획'에서는 2012년말까지 채권 비중을 50% 미만으로 축소하고, 주식투자 비중은 30% 이상으로, 대체투자는 10% 수준 확대 예정이다. 기존 국내채권 중심으로 편중된 기금 포트폴리오를 해외투자 및 대체투자로 다변화를 추진하겠다는 계획을 세우고 있다. 이렇게 되면, 국내채권 비중은 현재의 72.1%에서 2012년에는 50%미만으로 줄어들고, 국내주식은 15.2%에서 20%이상으로 늘어나게 된다. 대체투자는 2.2%에서 10%수준으로 증가하고 해외채권은 8.0%에서 10%로, 해외주식은 2.5%에서 10%이상으로 확대할 계획이다.

[그림 6-5] 중기 자산배분 계획



이와 함께 위탁운용도 지속적으로 확대를 추진할 계획이다. 외부운용사의 전문성을 활용하여 수익률을 제고하고, 투자결정 분권화로 금융시장 영향력 완화를 도모할 계획이다. 또한 국민연금 기금의 역량강화를 위한 전략적 제휴 및 기금컨설팅도 추진하고 있다. 세계은행, 해외자산운용사 및 연기금기관과 전략적 제휴를 실시하고, 위탁운용·과건연수 및 교환 근무·공동투자 등을 모색하고 있다. 기금운용체계의 향후 정책방향 모색을 위한 컨설팅도 실시 중이다.

Ⅲ. 국민연금기금의 투자방안

1. 문제점

국민연금 제도의 존재는 우리경제와 금융시장에 큰 영향을 미치고 있고 앞으로 그 영향력은 더욱 더 증대할 것으로 보인다. 지금 현시점에서 분명한 것은 국민연금기금의 존재로 인하여 이미 인위적인 변화가 일어나고 있다는 것이다. 문제는 이러한 인위적인 변화가 긍정적인 것인지 부정적인 것인지에 대한 충분한 연구가 수행된 바가 없으며 이에 대한 심층적인 연구가 없이는 국민연금기금의 지배구조의 재설계나 국민연금기금의 중장기 운용을 위한 마스터플랜의 작성도 한계를 가질 수밖에 없다는 것이다.

우리 국민연금기금의 규모는 우리경제나 우리 금융시장의 규모와 비교했을 때, 세계에 그 유례를 찾아볼 수 없을 만큼 크다. 국민연금 기금의 운용방법에 따라서 우리 경제와 금융시장은 엄청난 영향을 받을 것이다. 국민연금기금은 단순한 하나의 펀드가 아니다. 따라서 국민연금기금을 단순한 한 펀드로 인식하고 그러한 관점에서 수익률의 극대화를 꾀하는 정책은 매우 위험하다고 아니 할 수 없다.

국민연금기금의 존재가 자율적인 시장경제를 해치는 것이 되어서는 안 된다. 국민연금 기금의 운용정책 방향은 우리 경제와 금융시장의 선진화에 긍정적인 영향을 미칠 수도 있고 부정적인 영향을 미칠 수도 있다. 그러나 무엇이 긍정적인지 혹은 부정적인지를 판단할 수 있는 기준을 제시하는 것은 매우 어렵다. 더욱이 우리 금융시장은 그동안 후진적인 구조를 가지고 있다는 지적을 받아왔으므로 판단은 더욱 어렵다고 할 수 있다.

2. 국민연금 투자의 기본원칙

공공적 목적 투자의 기본원칙은 크게 시장중립적 투자, 시장 역기능 보

완투자, 시장발전적 적극 투자로 나눌 수 있다. 그러나 이 세 가지의 원칙은 서로 상충되는 측면이 없지 않다. 시장중립적이라는 개념과 시장발전적이라는 개념은 상치되는 원칙일 수 있는 것이다. 그러나 시장중립성과 시장발전성은 둘 다 버릴 수 없는 중요한 원칙이다. 문제는 원칙간의 조화라고 할 수 있는데 원칙간 조화는 실제적 적용과정에서 실현되어야 할 과제일 수 있다.

(1) 시장 중립적 투자

국민연금의 존재는 경제 및 금융시장에 직간접적인 영향을 미치고 있다. 이러한 영향이 경제적으로 긍정적인 것인지 부정적인 것인지를 판단하기 어렵다. 따라서 일단 국민연금 기금투자는 시장 중립적이 되도록 노력하여야 한다. 어떻게 하는 것이 시장중립적인 것인가? 그것은 국민연금 기금이 없었다면 자연적으로 이루어졌을 경제 및 금융상태가 되도록 투자하는 것이다. 여기서 문제가 되는 것은 국민연금기금이 없었다면 이루어졌을 상태는 어떤 상태인가를 파악하는 것이다. 이는 가계 및 기업의 금융행태에 대한 파악이 있어야 되는데 금융행태가 계속적으로 변한다는 데 어려움이 있다. 가계 및 기업의 투자와 관련된 의사결정 구조는 시장환경에 따라 가변적이기 때문에 이를 파악하기 어렵다. 가계와 기업의 금융관련 의사결정의 변화는 자금순환동향의 분석으로 가능하지만 자금순환표에서 알 수 있듯이 매우 가변성이 크다. 더욱이 국민연금 기금자체가 금융시장에 영향을 주는 단계에서는 상호 반응하는 역동적인 변화를 추적하여 판단하는 것은 매우 어려운 과제일 것이다. 국민연금 기금 규모의 거대화가 진행될수록 시장중립적인 투자 어려움은 더욱 더 커질 것이다.

(2) 시장 역기능 보완 투자

국민연금 보험료의 징수는 가계의 저축여력을 감소시키고, 기업의 경상

수익률을 악화시키며, 지방의 금융여력을 감퇴시키고, 중소기업의 자금원은 위축시키면서 상장 우량기업의 자금조달에 기여하고, 금융시장에서 간접금융비율을 감소시키면서 직접금융의 비율을 증가시키고 정부부문의 비중을 증대시키는 기능이 있는 것으로 분석되었다. 강제적 저축의 기능이 전체적인 저축률에 어떠한 효과를 가지는가에 대해서는 별도의 연구가 필요할 것이나, 민간저축률은 하락시키면서 정부저축을 증가시키는 것으로 나타난다. 민간저축의 감소와 정부저축의 증가는 분명히 시장 역기능이라고 할 수 있는 대목이다. 또한 지방의 금융여력을 감퇴시키고, 중소기업의 자금원을 위축시키는 것도 시장 역기능이라고 할 수 있다. 간접금융의 비율을 감소시키고 직접금융의 비율을 증가시키는 것은 일반적으로 긍정적인 효과라고 평가하고는 있으나 금융시장에서 정부부문의 영역이 커지고 민간부문의 영역이 축소되는 것은 역기능이라고 할 수 있다. 국민연금기금의 투자는 국민연금제도에 의하여 불가피하게 발생하고 있는 시장 역기능을 가능한 축소시키는 방향의 투자를 하여야 한다.

(3) 시장 발전적 적극 투자

국민연금 기금을 후진적인 우리나라의 금융시장의 발전에 기여할 수 있도록 적극적으로 투자해야 한다는 원칙이다. 이는 시장중립적인 투자 원칙과 시장 역기능 보완투자와는 상반된 투자원칙이라고 할 수 있다. 그렇지만 만약에 할 수 있다면 국민연금이 시장발전적인 역할을 한다면 이보다 더 좋은 것은 없을 것이다. 그러나 시장실패 못지않게 우려되는 것이 정부실패의 문제이며, 어떠한 것이 시장발전적인가를 판단하는 것은 쉽지 않다는데 문제점이 있다. 이론적으로 직접금융이 활성화된 시장이 간접금융이 활성화된 시장보다는 효율적이라는 가설을 받아들인다면, 현재의 국민연금기금의 증가는 분명히 시장발전적인 방향으로 금융시장이 나아가도록 하는 데 기여하고 있는 것이다. 그렇지만 국민연금의 비중이 급속히

확대되고 있는 현 단계에서 바람직한 금융시장의 발전방향을 정립하고 이에 기여할 수 있는 국민연금의 역할을 찾아나가는 노력이 필요하다.

3. 국민연금 투자 방향

공공적 목적 투자의 원칙에 따라 국민연금 기금이 시장경제에 순기능을 할 수 있도록 투자방향이 설정되어야 할 것이다. 이를 위해서는 국민연금 기금 변동전망에 기초한 장기적 투자전략의 수립, 국민연금 보험료 적립의 민간저축계정 전환, 국민연금기금의 다 펀드화, 정부부문 적정 투자 비율의 설정, 가입자에 대부사업 시행, 중소기업 투자펀드의 조성 등의 방안 수립이 필요하다.

1) 국민연금 기금 변동 전망에 기초한 장기적 투자전략의 수립 및 제도 정립

현행 국민연금제도가 그대로 유지될 경우, 국민연금기금은 2040년경에 최대 적립규모를 달성한 이후 2060년경이면 적립기금이 소멸될 것으로 전망되고 있다. 이는 2040년경까지는 국민연금기금의 금융시장 투입이 대규모로 증가하였다가 그 이후에는 점차 감소하여 2050년에는 금융시장에서 썰물처럼 빠져나감을 의미한다. 이는 그 당시 국민연금 기금이 채권시장에 머물고 있든지 주식시장에 머물고 있든지 관계없이 금융시장에 막대한 충격을 줄 수 있음을 의미한다. 따라서 국민연금기금의 규모변동이 금융시장에 부정적인 영향을 미치지 않을 수 있는 전략이 반드시 마련되어야 한다. 이를 위한 방안은 크게 두 가지로 나눌 수 있는데 한 방안은 국민연금기금 자체가 감소되지 않도록 구조 재설계를 하는 방안이고, 다른 하나의 방향은 국민연금기금의 투자가 감소되는 경우에도 금융시장에 대한 영향을 최소화하기 위하여 해외부문에 대한 투자 등 투자의 다변화를 이

루는 방안이다. 전자를 위해서는 국민연금 제도를 적립적 성격부분과 부과적 성격부분으로 이원화하고 적립성 성격부분에 대한 투자는 완전적립에 가깝도록 설계하여 국민연금기금이 일정수준까지 증가한 이후 가능한 감소폭을 최소화하는 방안이다. 후자의 경우에는 국민연금의 포트폴리오를 개방경제하에서 전세계의 금융시장에 대하여 통합적 관점에서 투자하는 방안이다. 물론, 두 방안은 상호배제적인 방안이 아니라 상호보완이 필요한 성격이다.

2) 국민연금 보험료 적립의 민간 저축 계정 전환

앞에서 분석되었듯이, 국민연금 등 사회보장성 기금의 증가가 정부저축의 증가로 나타나기 때문에 국민연금기금이 민간저축을 구축하는 것처럼 나타나고 있으나, 실제로 국민연금기금의 투자는 민간부문의 투자처럼 이루어지고 있기 때문에 문제점을 노출하고 있다. 국민연금 보험료의 적립은 현재 사회보장기금 부문으로 정부저축으로 분류되고 있다. 그러나 국민연금은 국가가 관리책임을 가지고 있을 뿐, 정부재정과는 독립성을 유지하면서 별도의 원칙에 의하여 관리되어야 할 가입자에게 미래에 지급하여야 할 책임준비금적 성격을 가진 자금이다. 실제로 현재 국민연금 기금의 대부분은 민간펀드와 동일한 원칙 하에서 금융시장에 투자되고 있는 만큼 정부저축으로 분류되는 것은 바람직하지 못하다. 정부저축이 증가되는 것처럼 분류되는 것은 국가재정의 건전한 운용 측면에서나 국민연금 기금의 안정적 독립적 운용측면에서 바람직하지 못하다. 따라서 국민연금 기금 등 사회보장기금을 정부 재정자금의 범주 내에서 관리하는 것은 잘못된 정책선택을 가져올 수 있는 만큼 새로운 분류가 필요하다.

3) 국민연금기금의 펀드화

2007년말 현재의 국민연금기금의 규모는 220조원 내외로 추정되고 있으

며, 현행체계를 그대로 가지고 간다고 하여도 국민연금기금은 2600조원까지 증가될 것으로 예상되고 있다. 따라서 국민연금 기금을 단일 기금 형태로 일사분란하게 의사결정하게 한다는 것은 국민연금 기금의 독립적 운용 원칙을 훼손시킬 가능성을 높이게 될 것이다. 따라서 국민연금 기금을 적절한 규모로 나누어서 운용하는 방안이 필요하다. 국민연금기금을 투자방법에 따라 분리할 것인지, 아니면 일정한 적정규모로 분리할 것인지 등에 대해서는 추가적인 연구가 필요할 것이나 현재와 같이 단일한 지배구조로 운용되는 것은 그 규모의 거대성으로 하나만으로도 금융시장의 지배적 사업자로서 금융시장을 왜곡시킬 가능성이 크다. 단일한 국민연금기금이 가지고 있는 지배력을 여하한 방법으로든지 분산시키는 방안의 마련이 반드시 필요하다.

4) 국공채 투자비율의 설정

현재 국민연금기금의 국공채에 대한 투자비율은 70%를 상회하고 있다. 국공채에 대한 투자가 바람직한 것인지 혹은 주식에 대한 투자가 바람직한 것인지에 대한 논의는 별도로 하더라도 국민연금기금이 공공부문의 부채를 안는 투자방식은 사실상 국민연금의 재정운용방식 측면에서 기금의 존재의의를 감퇴시킬 수 있다. 즉, 정부가 현재의 정부적자를 메우기 위하여 공채를 발행하고 국민연금 기금이 공채를 인수한다면 국민연금 제도가 적립적 방식을 유지하여 미래세대의 부담을 경감시키려는 목적 자체가 반감될 소지가 있는 것이다. 그리고 이러한 국민연금 기금의 국공채 인수는 정부의 균형재정 노력을 약화시킬 우려가 있다. 따라서 정부부문에 대한 적절한 투자비율에 대한 심층적인 연구가 필요하다.

5) 해외투자의 확대

연못(국내 금융시장)속의 고래(국민연금기금)로 통칭되는 문제의 해소를

위해서는 해외투자의 확대가 불가피하다. 해외투자는 중장기적으로 국민연금기금이 확대되는 기간에는 국내 금융시장의 한계를 극복하는 방안으로서 필요하고 국민연금기금이 축소되는 기간에는 연금급여지급을 위한 자금회수기에 국내금융시장의 melting down 문제를 최소화하기 위해서도 꼭 필요한 투자처라고 할 수 있다. 투자의 기본원칙에서 보더라도 해외투자는 동일한 위험으로 더 높은 수익을 얻거나 동일한 수익을 더 낮은 위험으로 달성할 수 있게 함으로써 자산배분의 효율성을 증진시키고 시스템 위험을 줄일 수 있는 방안이다. 해외투자는 투자자체의 수익을 순수한 목적으로 하고, 이에 부수되는 환율 움직임에 따른 환차익의 추구는 해외투자의 목적이 아니므로 모든 외화자산거래시 환위험은 100% 헤지하는 것을 원칙으로 해야 할 것이다. 선물, 옵션, 스왑 등의 파생상품은 위험관리의 목적으로만 사용하며 투자대상에서는 제외하는 것이 바람직할 것이다. 또한 위험관리 차원에서 매입시점에 투자기간, 목표수익률, 손실방지폭(stop-loss)을 사전에 설정하여야 할 것이다. 유동성이 현저히 부족한 상품, 투자위험에 대한 판단이 극히 불투명한 상품(국제금융시장에서 신규 소개된 상품 등)은 투자대상에서 제외하는 것이 바람직할 것이다. 투자시 결제시스템도 문제가 없는지 사전에 충분히 파악하고, 투자지역의 선정에는 각 시장과 투자대상의 분석이 선행되어야 한다. 해외투자의 초기단계에서는 투자대상지역으로 미국, 유럽 및 일본 등 선진국외에도 중국, 인도, 러시아, 브라질 등 소위 브릭스로 통칭되는 신흥 개발국 등에 대한 투자도 적극 검토되어야 한다. 국민연금 해외투자는 간접투자로 시작되 직접투자를 확대하는 방안으로 이루어지는 것이 바람직할 것이다. 국민연금기금이 해외투자를 본격화하기에는 조직이나 인력이 턱없이 부족하고 경험도 부족하기 때문이다. 무엇보다도 해외투자확대를 위해서는 이에 걸맞는 투자시스템의 구축이 급선무라고 할 수 있는데 이를 단기적으로 개선하는 데는 한계가 있다. 따라서 해외의 유망 투자사를 인수하는 방안도

검토해 볼 수 있다. 또한 해외의 유수 투자펀드에 자본 참여하는 방안도 검토할 수 있다. 한편, 국제금융시장의 불안이 증폭되고 있는 만큼 이에 대한 대비도 아울러 이루어져야 한다.

6) 국민연금기금의 가입자 대부

국민연금 기금의 가입자 대부도 적극적으로 검토하여야 한다. 국민연금 기금은 분명히 가입자의 개인저축을 감소시키는 역할을 하고 있으며 이는 개인의 금융을 경색시키는 역할을 하고 있다. 이는 국민연금이 성숙화되면 될 수록 심화될 것이다. 적립적 성격의 국민연금은 개인의 합리적인 자금조달비용을 높일 수도 있고, 개인은 별도의 연금자산의 존재에도 불구하고 일시적인 자금조달을 위하여 추가적인 비용이 든다는 것은 바람직하지 못하다. 실제로 공무원연금, 군인연금, 사학연금 등에서는 기금을 이용하여 가입자에 대하여 대부사업을 시행하고 있고 이것이 가입자의 금융비용을 절감시키는 효과를 거두고 있다. 국민연금기금에 의한 대부사업은 기금운용적 측면에서도 안정성을 높은 투자로 인식될 수 있다. 물론, 금융위기 당시에 이루어졌던 대부사업이 낮은 상환율로 인하여 실패한 경험을 가지고 있지만 국민연금에 대한 신뢰도가 제고되면 국민연금 상환율도 정상화 될 것으로 판단된다.

7) 중소기업 투자펀드 조성

국민연금 기금이 정부부문의 부채인수와 우량기업의 회사채 인수 및 주식투자로 특정기업의 자금조달에만 기여하고 대다수의 중소기업에는 부정적인 영향을 미칠 수 있다. 따라서 국민연금 기금으로 중소기업 투자펀드를 조성하여 국민연금의 투자가 중소기업의 자금조달에도 기여할 수 방안의 마련이 필요하다. 중소기업의 경우, 신용도가 낮아서 기금의 안정적 운용에 부정적인 영향을 미칠 수 있다. 따라서 중소기업의 자금조달에 기여

하면서 국민연금의 안정적인 운용에도 부정적이지 않을 수 있는 정책방안에 대한 연구가 필요하다. 독립적이고 전문적인 중소기업에 대한 투자펀드를 조성하여 투자 및 경영자금을 대출업무를 수행하는 기관의 설립방안을 검토할 수 있다. 이는 가입자에 대한 대부사업과 함께 지방의 금융에 대한 부정적인 영향을 축소시키는 방안이 될 수 있다.

IV. 국민연금 기금운용시스템 개선방안

1. 국민연금 기금운용시스템 관련 쟁점

1) 기금운용 규제(관리감독) 원칙

국민연금기금운용을 규제하는 원칙으로 기금운용 담당 기관의 선량한 재량권을 강조하는 약한 규제 방식 **Prudent-man Rule**과 국가 혹은 공공기관이 기금운용 담당기관을 다차원으로 강하게 규제하는 **Draconian Approach**에 대한 선택이 필요하다.

2) 국민연금기금운용위원회의 기능강화 혹은 역할 재정립

국민연금기금운용위원회에 현재의 기능 이외에 금융감독위원회가 금융기관에 대해서 갖는 감독권한과 같은 기능을 부여하는 방안과 현재의 기능을 보완하는 방안이 검토될 수 있다.

3) 국민연금기금운용사무국 신설

국민연금기금운용위원회의 기능을 강화하기 위하여 국민연금기금운용사무국을 설치하는 문제로, 국민연금기금운용사무국의 필요여부와 설립시 위상이 문제가 된다.

4) 보건복지부의 역할

기금운용 관리감독 기능의 방향과 관련하여 복지부의 위상의 정립이 필요하다. 즉, 기금운용 관리감독업무와 연금제도관리 및 연금행정업무를 분리할 것인지 여부가 쟁점이다. 재정기획부 등과의 역할 조정도 쟁점이 될 수 있다.

5) 국민연금기금운용 감독과 금융감독위원회

국민연금기금운용 관리, 감독 권한을 금융감독위원회로 이관할 것인지 아니면 독자적인 독립된 연금감독기구로 만들 것인지가 쟁점이 될 수 있다. 예를 들어 칠레, 아르헨티나 같은 경우는 독자적인 연금기금감독위원회가 정부기구로 구성되어 있고, 영국도 소득비례연금에서 계약면제된 기업연금에 대해서는 독립된 감독기구가 있다. 호주같은 경우도 기업연금에 대한 감독위원회가 별도로 존재하고 있다(물론 규제방식은 나라마다 틀린다. 남미는 강한 규제유형이고 호주, 영국은 약한 규제 유형임). 금융감독위원회에 국민연금(나머지 직역연금 포함)에 대한 관리, 감독권을 부여할 경우 전체 금융기관에 대한 관리감독이 가능해지기 때문에 규제의 효율성이나 국가 전체적으로 금융시장 안정화에 기여할 수 있으나 반대의 가능성도 높다.

예를 들어 기본적으로 보수적인 투자가 이루어지는 국민연금과 수익성을 중시하는 사적연금(개인연금) 간의 투자 가치 및 투자 원칙의 충돌과 같은 현상이 생길 수도 있다. 그리고 최근의 금융감독위원회의 도덕적 해이 같은 현상이 강하게 나타나는 경우 이관 문제가 근본적인 벽에 부딪칠 수 있다. 이 문제는 좀더 상황을 지켜보고, 특히 금융감독원의 기능 및 역할에 대한 정확한 이해가 선행되어야 할 것이다.

6) 기금운용본부의 독립과 전문회사 설립

현재의 국민연금공단 내 존재하는 기금운용본부는 전문성과 책임성의 제도에 한계가 있다는 지적이 많다. 중기적으로 기금운용본부를 연금관리공단에서 독립시켜 독자적인 투자전문회사로 분사시키고 국민연금관리공단은 순수하게 연금행정업무만을 담당하는 기구로 재편하는 방안에 대한 검토가 필요하다.

7) 국민연금기금의 의결권 행사

국민연금기금이 투자한 주식의 주주총회에서 의결권 행사를 적극적으로 할 것인가 아니면, 의결권 행사를 제한 할 것인가가 중요한 쟁점이 될 수 있다. 그리고, 의결권 행사를 한다고 하면 어떠한 기준과 범위에서 할 것인가를 정하여야 한다.

2. 기금관리체계 개선의 기본방향

국민연금이 다른 기금과는 다른 특성을 살펴보자. 첫째, 국민연금 기금은 단순한 여유자금이 아니라 미래의 우리 국민이 노후생활을 지켜줄 연금수급을 위하여 어렵사리 모아오고 있는 책임준비금이라는 점이다. 누구나 알고 있듯이 국민연금은 저부담·고급여의 불균형구조로 설계되어 있으며 이는 2040년경에 국민연금기금의 고갈을 예정하고 있다. 국민연금 적립기금은 130조이지만 국민연금이 안고 있는 잠재적 연금부채는 그 보다 최소한 두 배 이상이다. 적립기금이 늘어나는 만큼 연금부채도 늘어나는 구조라는 것이다.

둘째, 기금의 규모가 너무 커서 국민경제 및 금융시장을 자칫하면 혼란스럽게 만들 수도 있는 메가톤급 핵무기라는 점이다. 국민연금기금은 현재도 GDP의 15%정도이지만 2040년 정도에는 최대규모가 2600조원까지

늘어나게 된다. 이는 국민연금 기금이 우리나라의 금융시장뿐만 아니라 국민경제도 좌지우지 할 수 있는 영향력을 가지게 된다는 것을 의미한다.

셋째, 국민연금 기금은 막대한 규모로 늘어날 뿐만 아니라 최대규모까지 증가되었다가 다시 급격히 줄어들어 2060년경에는 마침내 바닥이 나도록 되어 있다는 점이다. 이는 2030-40년경, 우리나라의 베이붐 세대가 노령화가 되어 노인의 수가 극에 이르는 시기에는 국민연금에 맡겨진 돈을 연금급여로 찾게 되고 이는 국민연금 기금이 금융시장에서 썰물과 같이 빠져버린다는 의미이며, 이는 금융시장의 붕괴뿐만 아니라 국민경제의 붕괴를 초래할 수도 있다는 점이다.

넷째, 국민연금은 하늘에서 떨어진 돈이 아니라 국민들이 소비하거나 저축하였을 돈을 국가가 강제저축의 형태로 관리하고 있다는 점이다. 따라서 국민연금은 국민의 소비행태나 저축행태에도 영향을 줄 수 있다. 그리고 기금운용 여하에 따라서 금융상품의 투자 패턴에도 영향을 줄 수 있고, 금융시장의 구조도 변하게 할 수 있다. 문제는 이러한 막강한 힘이 집중되어 있다는 점이고 이는 시장에서 거론되는 독점의 폐해와 유사한 결과를 초래할 수 있다는 점이다.

따라서 국민연금 기금의 운용은 매우 신중함이 요구된다. 운용의 원칙부터가 다를 수밖에 없다. 일반 투자자금은 주로 수익성 안정성 유동성의 원칙에 따라 운용하면 되지만 국민연금은 이러한 기본원칙이외에도 공공성의 원칙이 중요하다. 여기서 공공성이란 과거에는 공공부문에의 투자, 즉, 재정투융자의 자금에의 투입 등 부정적인 의미로 사용되었지만 최근에는 국민연금이 국민경제 및 금융시장을 교란하지 않도록 중립적으로 운용되어야 함을 의미한다.

공적연금기금의 운용 방향과 원칙은 연금제도의 특성, 기금의 규모, 경제발전의 정도, 시장의 발달 정도, 그리고 각국의 독특한 역사적, 문화적 맥락에 따라 상이하며 보편적인 모델을 찾기 어렵기 때문에 한국의 실정

에 맞는 기금운용의 정책목표가 설정될 필요성이 있다.

공적연금의 종국적 목적은 가입자에게 안정된 노후소득을 보장하는데 있다 따라서 기금의 안정성을 저해할 가능성이 있는 불확실한 기금운용을 억제해야 하며 기금의 안정적 운용을 통한 노후소득보장이 가장 최고의 정책 목표가 되어야 한다. 이런 의미에서 국민연금기금의 실질가치를 최대한으로 유지할 수 있는 기금운용 정책방향과 과제가 설정되어야 한다.

가입자의 노후소득을 보장하기 위한 기금의 안정적 운용이 정책목표가 된다 하더라도, 막대한 국민연금기금의 규모, 전국민이 강제적으로 가입한 사회보험기금으로서의 공적기금의 성격 등을 고려한다면 기금운용은 국민 경제의 발전에 기여해야 한다. 따라서 기금의 안정적 운용을 저해하지 않는 범위 내에서 사회간접자본의 구축, 금융시장의 활성화, 사회 부문간·지역간 균형발전 등을 위한 ‘사회적 공익 자금’으로 운용될 필요가 있다.

국민연금제도 및 기금운용은 한국의 특수한 역사적 상황으로 인해 일부 국민으로부터 신뢰의 위기를 겪고 있다 공적연금과 연금기금은 전국민을 대상으로 하기 때문에 국민적 신뢰감이 형성되지 않으면 제도의 안정적 발전을 기대하기 어려움이 있다. 따라서 국민연금기금의 운용방식, 운용 절차 등 기금운용 전반에 걸쳐 국민적 신뢰성을 획득할 수 있는 정책 목표가 설정되어야 하며 이를 위해서는 기금운용의 투명성과 민주성을 더욱 강화시킬 필요성이 있다.

3. 기금운용의 투명성·전문성·책임성 확보방안

국민연금재정의 장기적 안정화를 위해서는 국민연금기금의 체계적 운용이 필수적 과제이며, 이를 위해서는 국민연금 운용과정상의 투명성, 전문성, 책임성의 확보가 필요하다.

1) 국민연금기금운용위원회 위상의 재정립

국민연금기금에 대한 불신의 가장 큰 원인은 국민들의 국민연금기금의 운용에 대한 불신이다. 기금운용에 대한 신뢰없이는 국민연금제도에 대한 신뢰도 기대하기 힘들다. 국민연금기금운용위원회의 기능을 기금의 투자 운용에 대한 정책결정보다는 투명성확보의 중심기구로 재정립하여, 투자 전략의 결정 등 기술적인 측면보다는 기금운용의 방향 설정 및 평가기능에 중점을 두는 것이 바람직 할 것이다.

2) 국민연금기금운영 규제원칙의 정립

국민연금 기금운용에 대한 규제는 견제와 균형의 원칙을 철저히 관철하는 방향으로 추진되어야 할 것이다. 이는 국민연금 기금운용의 전문화 및 책임성 강화를 골자로 하는 독립화와 국민연금기금운용위원회의 통제를 받는 별도의 독립된 평가단을 통한 상시적인 기금운용평가 및 피드백 시스템의 구축을 통하여 이루어질 것이다. 즉, 선량한 관리자의 책임성을 강화하면서 성과 및 결과에 대한 규제와 사전적 규제의 중간인 투자과정중의 개입 및 평가 시스템을 구축하는 방안을 적극적으로 검토하는 것이 바람직 할 것이다. 한편, 국민연금이 투자한 주식에 대한 의결권 행사에 대한 원칙과 기준의 확립이 필요하다.

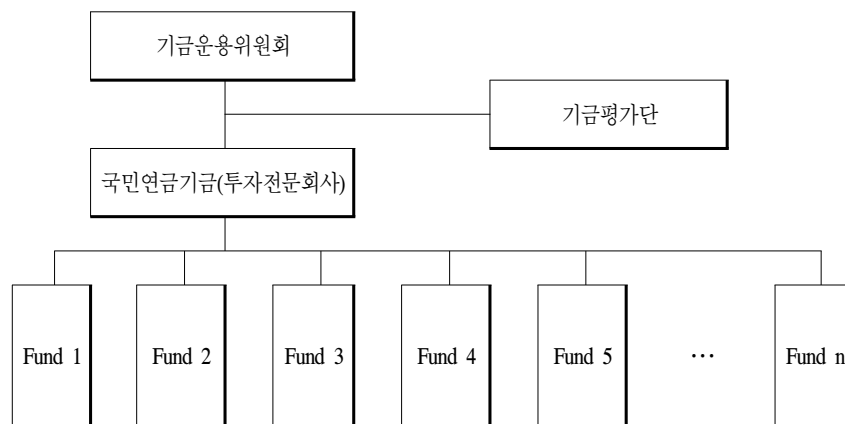
3) 국민연금기금 위험관리시스템의 구축

국민연금 기금운용수익을 제고와 투자의 안정성 확보를 위한 위험관리 체계의 구축이 필요할 것이다. 국민연금 기금운용은 그 동안 1년 단위로 평가되는 체계를 유지하고 있다. 위험관리체계의 구축을 통하여 1년이라는 단위 외에도 장기적인 시각하에서 단기적으로는 1개월, 1주, 1일 단위로 지속적인 투자방안이 평가되고 수정되어야 할 것이다. 국민연금기금은 재원의 조달측면 보다는 운용측면을 중심으로 평가되어야 하고 파생상

품 등 투자상품의 다양화에 대비하기 위하여 ALM 시스템이외에도 VaR 시스템에 의한 위험관리의 강화가 필요할 것이다.

금융부문에 대한 효율적인 투자를 위해서는 기금운용에 있어서 전문성을 제고시키는 것이 시급히 요구된다. 전문성 제고의 방안으로서 국민연금기금운용위원회의 전문성 제고가 시급하다. 이를 위해서는 국민연금기금운용위원회를 기금운용전문가로 구성하는 것이 바람직 할 것이다. 국민연금기금운용위원회는 독립된 상설기구로서, 위원은 대통령이 임명한다. 국민연금기금운용위원회는 위원장 포함 3인의 상임직 위원을 포함하여 7인으로 구성하고, 4년의 계약직으로 하되 급여는 기금운용 투자실적에 연동하도록 한다. 위원과 위원장은 가입자대표를 포함한 추천위원회를 구성하여 뽑도록 하는 것이 필요하다. 이때 위원은 1/2씩 번갈아 2년 간격으로 재임용하는 방안을 검토하여 위원회의 투자기조를 유지할 수 있도록 하는 것이 바람직할 것이다. 한편, 독립적인 기금평가단을 구성하여 기금운용상황을 실시간으로 감시 평가하고 수시로 정기적으로 감사결과를 국회에 보고하는 시스템을 구축할 필요가 있다.

[그림 6-6] 기금운용위원회의 구조



국민연금관리공단의 기금운용본부를 확대 개편하여 기금투자전문회사인 『국민연금기금』을 설립하여 독립시키고 기금운용위원회의 결정사항을 집행하도록 한다. 기금투자전문회사 산하에는 투자전략 부서 외 투자부문 별로 부서로 구성하되, 리스크관리부서를 별도로 두어 내부적 견제시스템을 구축한다.

기금투자전문회사는 국민연금기금을 적정규모의 Fund로 나누어 관리한다. Fund의 일부는 내부에서 관리하되 Fund별로 전문투자기관에 위탁하여 운영하는 방안을 모색한다. 기금투자전문회사의 주요기능은 적정 Fund의 규모의 분석, 투자 포트폴리오별 Fund의 구성, Fund 수탁자의 선정 및 평가 등의 업무를 수행하게 된다.

즉, Fund별로 운용실적에 따라 차등적인 보상체계를 마련하고, 투자결정의 권한을 대폭 부여하되, 그 결정에 대하여 책임을 지도록 한다. 한편 투자전문회사는 Fund별로 목표수익률을 정하도록 하여 적정한 위험을 감안한 목표수익률을 달성하도록 하여야 할 것이다. 합리적인 개별 Fund의 운용방식에 대해서는 심층적인 연구가 필요하다.

4. 견제와 균형기능의 기금운용 평가 및 감독 체계의 구축

국민연금기금운용상의 투명성을 확보하기 위해서는 기금운용과 관련된 통제시스템의 구축이 요구된다. 기금운용의 통제시스템은 크게 내부 및 외부시스템으로 구분하여 내부통제시스템은 연금기금의 관리 및 운용에서 요청되는 복잡한 의사결정단계들이 별도의 기관들에 의하여 수행되도록 기능을 분리하여야 할 것이며, 외부통제시스템은 기금운용과정을 공개하고 그 성과를 주기적으로 평가, 공시하는 방법이 강구될 수 있다.

국민연금기금운용은 보건복지부장관의 정책결정, 국민연금기금운용위원회의 심의·의결, 국민연금관리공단의 실무적 운영이라는 3각체제로 운영

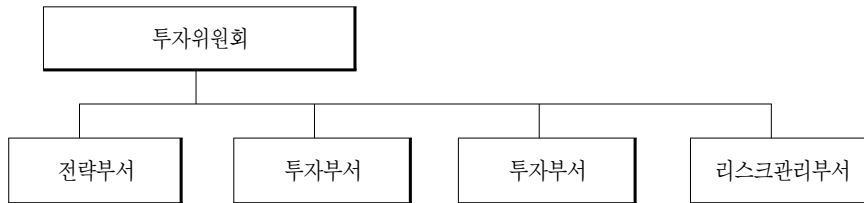
되고 있다. 국민연금기금운용위원회가 국민연금기금의 운영에 관한 중요한 사항을 심의·의결하도록 되어 있으나 심의·의결할 사항이 구체적으로 명시되어 있지 않아 국민연금기금운용위원회의 책임성이 떨어져 국민연금기금운용이 국민연금관리공단에 의하여 사실상 운영됨으로써 통제시스템의 허점이 노출되고 있다.

국민연금기금운용의 투명성을 확보하고 투자위원회의 투자상의 자의성을 통제하기 위하여 국민연금기금운용체계에 계획(Plan)-운용(Do)-평가(See)-계획(Plan)의 환류시스템(feedback system)을 구축하여야 할 것이다. 보건복지부는 기금운용정책의 수립 기능을 국민연금기금운용계획의 수립과 지침의 설정은 국민연금기금운용위원회가 하고, 국민연금기금운용은 기금투자전문회사를 중심으로 수행하되, 평가는 상시적으로 평가할 수 있는 국민연금기금평가단을 설치하여 국민연금기금운용체계가 효율성의 전제하에서 견제와 균형이 이루어질 수 있도록 하여야 할 것이다.

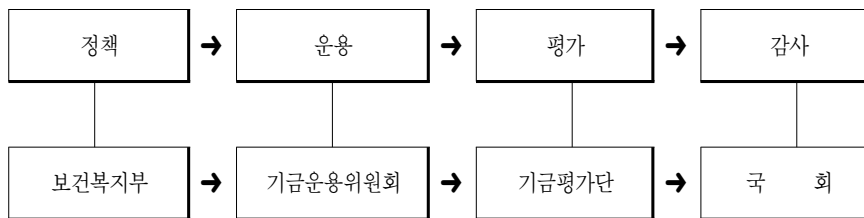
국민연금기금평가단은 기금운용실적을 객관적·전문적으로 평가하여 보건복지부와 국회에 보고하도록 함으로써 기금운용위원회의 운영에 있어서 투명성이 확보되도록 하여야 할 것이다. 국민연금기금평가단은 평가위원(5~7명)으로 구성하되, 평가위원회는 평가위원추천위의 추천을 받아 국회에서 선임하는 방안을 검토한다.

국민연금기금평가단의 상시적 평가와는 별도로 1년에 한번씩 2개 이상의 외부 전문기관으로 부터 기금운용결과에 대한 평가를 받도록 하여야 할 것이다. 국민연금기금운용실무평가위원회는 폐지하고, 국민연금기금평가단이 투자위원회와 외부의 전문기관으로 부터 평가보고서를 제출받아 심의하고 심의결과를 보건복지부와 국회에 보고한다.

[그림 6-7] 투자전문회사의 구조



[그림 6-8] 기금운용 Governance



5. 국민연금기금의 시장중립성 유지

국민연금기금의 시장중립성을 유지하기 위해서는 국민연금기금의 의결권 행사에 대한 충분한 검토가 필요하다. 의결권 행사와 관련하여 최근 정부는 국민연금 기금이 외국자본으로부터 경영권을 방어하는데 활용해야 한다는 주장을 하고 있다. 그런데 경영권을 방어해준다는 의미를 뒤집어 보면, 국민연금이 기업을 지배할 수 있다는 것이 된다. 이는 국민연금기금 규모의 거대성을 감안할 때, 자유시장 경제의 대전제를 근본부터 훼손할 가능성을 제기하는 것이다. 물론, 국민연금이 굳이 주주의결권을 행사하지 않더라도 지분비율 자체가 자연스럽게 경영권 방어에 도움을 줄 수 있는 것은 당연하다. 또한, 미국의 일부 연기금의 경우에는 의결권을 행사하여 주주의 이익을 최대화하고 있다고 한다. 그러나 아직까지 미국의 기관투자자의 다수는 주식 투자된 기업에 의사표시를 의결권 행사를 통해서 하

는 것이 아니라, 월 스트리트 룰이라고 하는 ‘중이 절이 싫으면 절을 떠나면 된다’ 식의 주식의 매각이라는 행동으로 의사를 표시한다. 더욱이 정부와 여당은 최근에 재벌의 문어발식 경영의 폐해를 막는다는 명분으로 공정거래법상에서 금융기관의 주주의결권행사를 제한하는 법률을 통과시킨 바 있다. 경영권을 외국자본으로부터 기업 스스로가 방어할 수 있는 방법은 막아버리고 국민연금이 나서서 지켜준다는 논리는 누가보아도 앞뒤가 맞지 않는 정책이라 할 수 밖에 없는 것이다. 일부에서는 국민연금의 지배구조를 제대로 만들면 객관적인 의결권 행사를 할 수 있다는 주장을 하지만, 가입자 노동단체, 부담자인 기업단체, 기금운영의 책임이 있는 정부는 지배구조를 어떻게 가져가든 일정한 영향력을 행사할 수밖에 없고, 이과정에서 정치적으로 철저하게 중립적이어야 할 국민연금 기금운용이 훼손될 위험을 배제할 수 없게 되는 것이다. 따라서 국민연금의 의결권 행사는 제한되어야 한다.

V. 결론

국민연금을 둘러싼 국내외 환경은 급격히 변동하고 있다. 국민연금기금 운용 시스템은 기존의 경직된 사고의 틀에서 벗어나 보다 신축적이고 다양한 운용방안이 마련되어야 한다. 무엇보다도 중요한 것은 국민연금기금이 국민경제 및 금융시장에 미치는 영향에 대한 충분한 인식과 국민연금의 금융시장에서의 중립성 유지이다. 국민연금기금은 더 이상 가격순용자의 입장에 있지 않고 시장에 대한 영향력을 증대시켜 나가고 있다. 국민연금기금 운용수익율이 중요하지만 금융시장이 붕괴된다면 국민연금기금의 운용수익의 안정적 확보도 불가능하다. 국민연금이 시장 중립적이면서 국민경제에 순기능을 할 수 있도록 국민연금 기금의 운용구조를 바꾸지

않으면 안된다. 이러한 전제하에서 국민연금기금 투명성·전문성·책임성에 기초하고 견제와 균형의 원리가 관철되는 지배구조시스템을 구축하여야 한다.

국민연금 관리체계는 현재 긍정적인 방향으로 정비되어가고 있으나 아직은 만족할 만한 수준에 이르지 못하고 있다. 거대 국민연금기금의 관리경험은 선진국에서도 거의 찾아볼 수 없기 때문에 많은 부분을 선진국의 민영기금의 경험에 의존할 수밖에 없는 실정이어서 관리체계의 개선은 신중을 기해야 하는 부분이다. 따라서 관리체계의 개선을 서두르되 조급하여서는 아니 된다. 현재 국민연금에서 가장 중요한 것은 국민의 신뢰이다. 국민연금기금의 체계적이고 합리적인 관리는 국민연금의 신뢰성을 높이는 주춧돌이 될 것이다.

참고문헌

- 국민연금 기금운용 중장기 투자정책 위원회, 「국민연금 기금운용 중장기 투자정책(최종보고서)」, 2002. 6.
- 국민연금발전위원회, 「2003 국민연금 재정계산 및 제도개선 방안」, 2003. 6.
- 국민연금연구센터, 「2003년 상반기 기금운용성과 평가보고서」, 2003. 5.
- 국민연금연구센터, 「2002년도 국민연금기금 운용보고서」, 2002. 8.
- 국민연금연구센터, 「기금운용성과 평가보고서」, 2001, 2002.
- 국민연금연구원, 「2005년 상반기국민연금 기금운용성과 평가보고서」, 2005. 9
- 김우찬, 「국민연금의 의결권 행사체계 확립과 기금운용의 건전성 제고방안」, 한국개발연구원, 2001.
- 김원식 외, “국민연금기금의 정책적 자산배분”, 국민연금 기금운용중장기 투자정책위원회, 「국민연금 기금운용 중장기 투자정책 방안」, 2002. 6.
- 김준영, 김용하, 「국민연금 기금관리체계의 효율적 구축방안에 관한 연구」, 1998. 6.
- 박무환 외, “자금순환표로 본 국민연금 자산배분”, 국민연금연구센터 연구 보고서 2002-05(2002).
- 보건복지부, 국민연금관리공단, 「2002년도 국민연금기금운용실적보고서」, 2003. 3.
- 산전정차, 「연금기금 のための 자산운용 입문」, 동양경제신보사, 1995.

- 선우석호, 운영섭, 정광선, 「ALM자산부채종합관리」, 1999.
- 신성환, “기금운용철학 및 중장기 기금운용 목표”, 국민연금 기금운용 중장기투자정책위원회, 「국민연금 기금 운용 중장기 투자 정책 방안」, 2002. 6.
- 신성환, “해외연금 자산운용사례를 통해 살펴본 국민연금의 자산운용 방향”, 연금포럼 vol. 0. 2001. 가을.
- 야삼 경명, 청수 영, 「운영의시대의 연금전략」, 재정상보사, 1997. 4.
- 오규택, “국민연금기금의 전략적 자산배분”, 국민연금 기금운용 중장기투자정책위원회, 「국민연금 기금 운용 중장기 투자정책 방안」, 2002. 6.
- 이중기, 「자산운용업법 제정과 금융산업에 대한 영향」, BFL, 제2호, 2003.
- 윤건영, 김용하, 「국민연금 기금운용과 자본시장 연구」, 2003. 10
- 임영재, 이중기, 「기업연금의 지배구조 설계에 관한 소고」, 한국개발연구원, 정책연구시리즈2003-03.
- 정윤모, “기관투자자의 의결권행사 활성화,” 증권예탁 제1호: 3-44, 1994.
- 조성원, 한덕희, 「국민연금기금의 SOC 투자방안」, 국민연금관리공단 국민연금연구센터, 연구보고서 2003-06.
- 한성윤, 김대철, 「국민연금기금의 중장기 자산배분」, 국민연금관리공단 국민연금연구센터, 2002. 9.
- 한성윤, 김대철, 「해외 공적연금의 기금운용 사례연구」, 국민연금관리공단 국민연금연구센터, 연구보고서 2002-04.
- 한성윤 외, 「국민연금기금의 관리체계 개선방안」, 국민연금연구센터, 1999.

- Bill Bresanan & Eric Gelb, *Getting started in Asset Allocation*, John Wiley & Sons, Inc. 1999.
- Brinson, Hood & Beehower, "Determinants of Portfolio Performance", *Financial Analyst Journal*, May/June 1991.
- Brank J. Fabozzi, *Pension Fund Investment Management*, Published by Frank J, Fabozzi Associates. 1997.
- Christopher L. Culp, "The ART of Risk Management", John Wiley & Sons, Inc.
- E. Philip Davis, "PENSION FUNDS Retirement-Income Security, and Capital Markets An International Perspective", Clarendon Press, OXFORD.
- Gordon L. Clark and Noel Whiteside, "Pension Security in the 21st Century", OXFORD.
- Investment Management Department, "An asset-liability Analysis of Retirement Plans", World Bank Working Paper 98-004, May 1998.
- Jeffrey R. Brown etc. "The Role of Annuity Markets in Financing Retirement", Massachusetts Institute of Technology.
- Nesbitt, Stephen, Long-Term Rewards From Shareholder Activism: A Study of The "CalPERS Effect," *Journal of Applied Corporate Finance* Vol.6 No.4 , 1994.
- Opler, Tim C. and Jonathan Sokobin, "Does Coordinated Institutional Shareholder Activism Work? An Analysis of the Council of Institutional Investors" Working Paper, 1988.
- Peter A, Diamond, "Social Security Reform", The Lindahl Lectures, OXFORD.
- Russell L. Olson, "Investing in Pension Funds & Endowments", McGraw-Hill.

제7장 국민연금기금투자 및 활용: 시장 중립적 투자

김 원 식

I. 서론

국민연금기금이 급증하고 있고, 각국이 국부펀드로 글로벌 자본시장에서 수익률 중심의 활동이 증가함에 따라 국민연금기금의 활용에 대한 논의가 수익률게임으로 집중되고 있다. 즉, 국민연금기금을 해외의 주식이나 채권, 혹은 자원개발에 투자하여 수익률을 극대화하려는 움직임이 나타나고 있다. 그러나 이러한 국민연금기금의 투자정책은 국내 자본시장의 현황을 사실상 간과하는 것이 되어 잠재적으로 국내 자본시장을 위축시킬 수도 있다는 점을 간과해서는 안된다. 본 연구는 국민연금기금이 국내 자본시장에 어떤 영향을 미치고 있고, 이에 대응하기 위하여 어떤 투자전략이 필요한지 모색하고자 한다.

국민연금기금은 우선 자본시장에 영향을 미치고, 이에 따라 경제 전체에 연쇄적으로 큰 파급효과를 낳는다. 국민연금기금이 채권 혹은 주식, 국내 혹은 국외 등 어디에 투자되는가에 따라 자본시장에 미치는 영향은 매우 다를 수 밖에 없다. 첫째, 국민연금 보험료의 징수로 부터 발생하는 문제로서 근로기간 동안에 국민들의 소비생활이나 개인적 저축을 위축시킨다. 한편 연금급여는 노후생계비로서 노후안정에 기여한다. 둘째, 개인, 정부, 기업 등의 저축행태 혹은 자산 구성에 영향을 미친다. 셋째, 국민연금기금의 활용은 자본의 효율성에 밀접히 관련되지만 이는 또한 소득분배에도 영향을 미치지 않을 수 없다. 기금운용의 혜택을 직간접적으로 누가 보느냐에 따라 자금조달의 비용이 증가하는 집단이 생기고, 결과적으로

소득분배도 달라지게 된다.

국민연금의 가장 큰 문제는 국민들이 갖고 있는 불신이다. 예를 들면 근로자들은 자신들의 노출된 소득에 따라 보험료를 납부하고 있지만 자신들의 기여에 비하여 급여수준이 충분하다고 생각하는 비율이 낮다. 소득과 약이 안 되는 자영업자들의 경우는 참여율이 낮아서 납부율이 50%대(2006년 현재 57.2%)에 머물고 있으며, 전액 본인들이 부담해야 하는 보험료도 부담으로 인식하고 있다. 앞으로 예정된 4대사회보험료의 통합징수는 한꺼번에 납부해야 하는 보험료율을 높여서 징수율이 더 하락할 수 있다. 결과적으로 근로자들이나 고용주들도 사회보험료 납부에 대한 거부감이 더 증가할 것이다. 국민연금에 대한 국민들의 인식을 바꾸고 이제는 제도운영에 협력을 할 수 있도록 하는 노력이 필요하다.

본 연구의 구성은 다음과 같다. 제2장에서 국민연금기금의 현황을 분석한다. 제3장에서는 국민연금기금의 자본시장에 대한 영향을 분석한다. 제4장에서는 연금기금의 정책적 자산 배분 방향에 대하여 논한다. 제5장에서 국민연금기금이 왜곡시킨 국내자본시장의 구조개선을 위한 자본시장구조적 투자방향을 논한다. 그리고 제6장에서는 향후 국민연금기금 투자에 관련된 연구방향을 논한다.

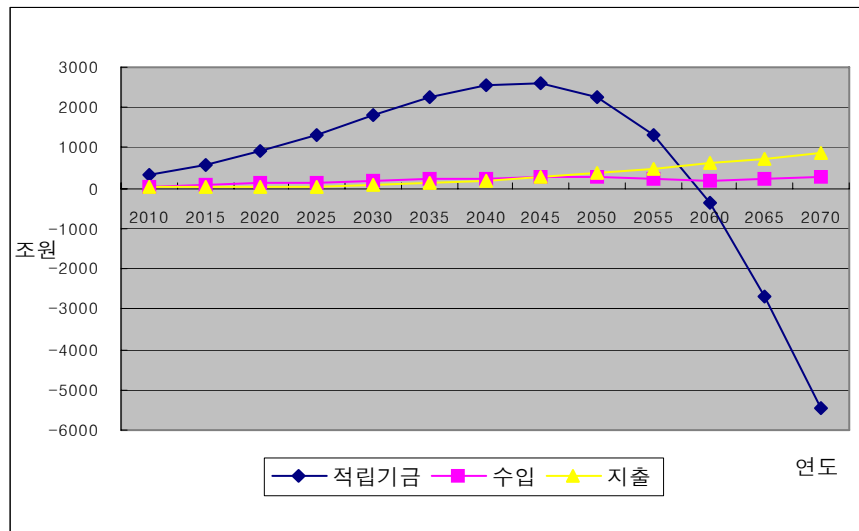
II. 국민연금기금 운용의 현황

국민연금기금은 1990년 불과 2천억원의 기금에 불과했으나 2007년 9월 말 현재 216조원으로 급속히 팽창해 왔다. 이 규모는 2006년도 중앙정부 일반예산인 200조원의 108%이고, 국내총생산인 847조원의 25%에 해당된다. 그리고 국민연금기금은 자본시장 규모와 비교하여도 2006년도말 시가총액인 772조원의 27.9%에 이른다. 따라서 국민연금기금이 자본시장에서 명시적으로 문제를 일으키지는 않으나 기금이 자본시장의 운용에 이미 큰

영향을 미치고 있다는 개연성을 무시할 수는 없다.

국민연금기금은 다음의 요소로 2007년 기준 국민연금제도에 의거할 경우 2045년경까지 연금기금의 급속한 팽창이 예상된다. 첫째, 보험료 납입율이 자영자의 경우 아직 50%대에 불과하나 장기적으로 상당 수준 증가할 것이며, 둘째, 제도가 성숙되고 수지가 균형될 때까지 현금유입이 지속적으로 이루어질 것이다. 셋째, 국민소득이 지속적으로 증가하고, 보험료 기준 상한선이 조정됨에 따라 보험료수입도 비례적으로 증가할 것이다. 그리고 한편으로는 근로자수는 상대적으로 감소하고, 급여 수급자가 급증함에 따라 2050년대 말까지 연금기금은 완전히 고갈된다.

[그림 7-1] 국민연금재정 추계



출처: 국민연금공단 내부자료

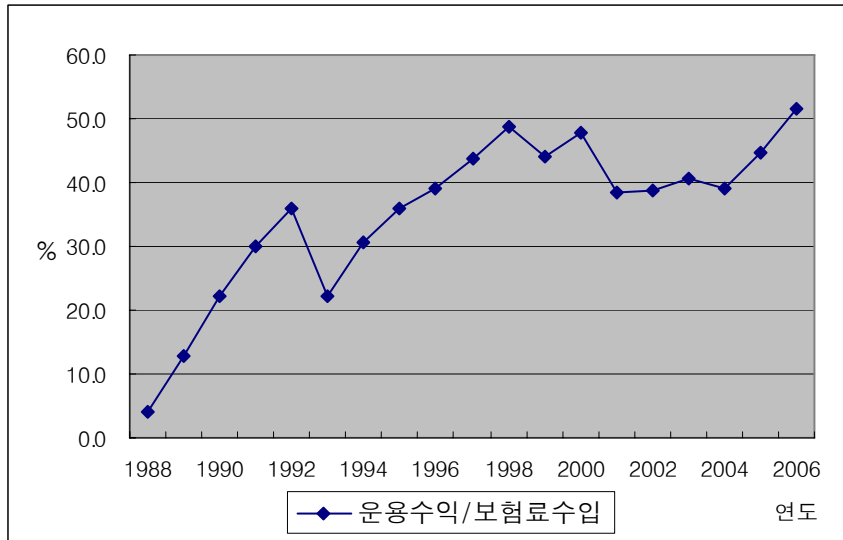
국민연금기금이 지속적으로 성장함에 따라 이를 국내의 자본시장에서 운영한다는 것은 자본시장을 국민연금기금화한다는 심각한 의미를 갖는다. 왜냐하면 자본시장의 규모는 경제규모와 비례적인 관계로서 경제성장이 한계에 다다름에 따라 자본시장의 규모는 더 이상 커질 수 없기 때문이다. 따라서 국민연금기금을 어떻게 배분하고 효율적으로 관리하는 것이 연금제도의 안정성과 자원의 효율적 활용에 기여할 것인가에 대한 문제가 끊임없이 제기되어야 한다.

1989년부터 적립되기 시작한 국민연금기금은 지난 약 20년간 약 31.7%의 급속한 성장을 보였다. 이는 기금운용전략의 대비가 되어있지 않은 국민연금공단의 입장에서 기금운용에 큰 부담이 되지 않을 수 없었을 것으로 본다. 게다가 2005년까지 기금의 대부분은 공공부문에서 운용되다가 이후 국민연금공단이 본격적으로 민간부문에서 운영하게 되었다. 따라서 현재의 기금운용방식을 근본적으로 변화시키지 않으면 안 되는 중요한 시점에 있다.

[그림 7-2]에 따르면 연금기금의 조성에는 무엇보다도 연금보험료의 비중이 크나, 아직 완전한 성숙단계에 이르지 못하여 기금의 규모가 커짐에 따라 운용수익 (= 기금규모 * 운용수익률)의 보험료수입에 대한 비율이 약 50%에 이르고 있다. 즉, 운용수익율의 하락에도 불구하고 운용수익이 증가하는 것은 기금규모가 급속히 증가하고 있기 때문에 가능한 것이다.⁹⁷⁾ 기금규모가 증가하고 있는 한 연금기금의 운용수익률은 국민연금의 안정성에 매우 큰 기여를 할 수 있음을 부인할 수 없다.

97) 1993년도에 보험료수입대비 운용수익율이 급격히 하락하는 것은 1992년 사업장 가입자의 범위가 10인이상에서 5인이상으로 확대됨에 따라 보험료 수입이 늘어났기 때문이다.

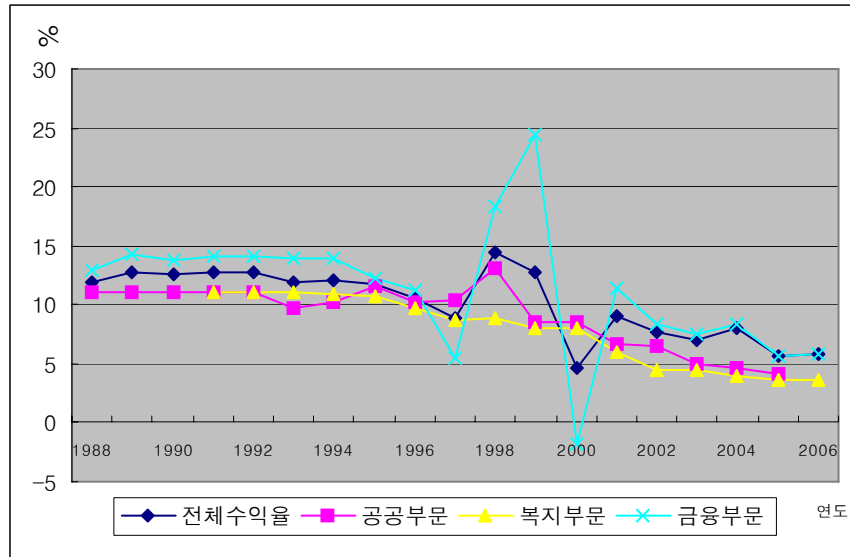
[그림 7-2] 보험료대비 운용수익 비율 추이



국민연금기금 부문별 운용수익율은 [그림 7-3]에서 보이는 바와 같이 1998년까지 상승 곡선을 그리다가 이후 자본시장에서 저금리체제가 고착됨에 따라 수익률이 6%대 이하로 떨어져 있다. 그런데 이는 기금의 운용 자산이 주로 국공채에 의존하기 때문이며 주식시장의 활성화는 최근 국민연금기금운용수익에 상당한 기여를 하고 있는 것으로 판단된다.

기금별 운용 수익률은 전체적으로 보면 금융부문의 투자수익률이 높으며, 다음은 공공부문, 복지부문의 순이다. 문제는 금융부문간에도 투자대상간 상당한 차이가 있다. 금융부문에서 수익률의 변동 폭이 매우 크게 나타나는 것은 주식시장의 투자대상 규모가 증가하면서 시장의 가격 변동성이 크기 때문이다. 예를 들면 1999년도의 주식투자수익율은 +88.8%였으나, 2000년도의 수익률은 -50.9%, 2005년도는 +57.6%였다.

[그림 7-3] 국민연금기금 부문별 운용수익률 추이



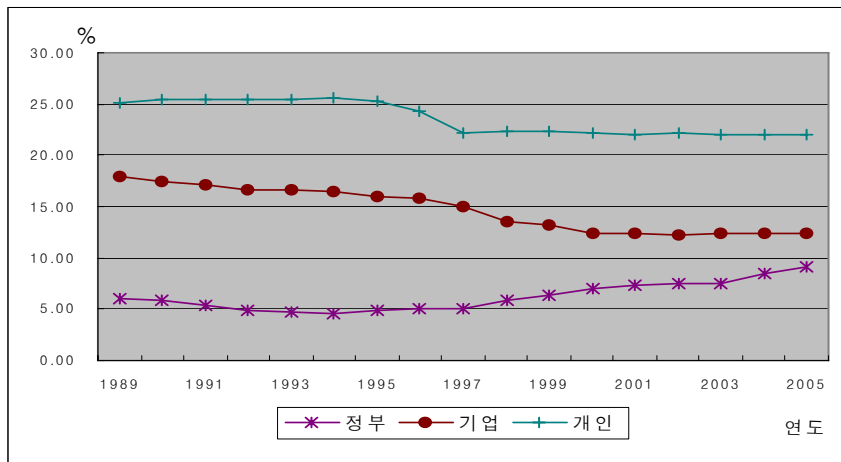
그러나 이러한 기금 수익을 통한 부분적 재원조달 추이가 앞으로 계속 될 가능성은 매우 희박하다. 2045년경에 들면 더 이상의 연금기금 증가는 없고 연금급여의 지급의 확대로 급속히 감소하여 2050년대 후반 기금이 완전히 고갈될 것이다. 전체 조성기금에 대하여 차지하는 급여지급 등의 비율은 2006년 현재 10.5%로서 현재는 지급여력이 제도의 운영에는 문제가 되지 않는다. 그러나 급여지급 등이 기금적립보다 더 급속히 증가할 것이며 이 경우 현재의 지급여력비율 (= 기금조성규모/급여지급 등 제 지출)이 9.45배는 하락하게 된다. 연금기금이 고갈되더라도 연금지급은 이루어져야 하므로 일정 수준의 지급여력비율은 유지되어야 한다. 따라서 어느 수준의 지급여력비율이 합리적인지에 대한 논의가 필요하다.

Ⅲ. 국민연금기금의 자본시장 및 국민경제에 대한 영향

국민연금을 통한 강제적 연금자산의 축적은 사회 전반적으로 자본시장이 연금자산화하는 문제가 있다. 이는 또한, 정부부문으로의 자본집중화를 의미한다. 정부가 이 기금을 어떻게 분산시키는가에 따라 자본시장은 의도하지 않게 인위적 시장으로 전락하게 된다.⁹⁸⁾

연금이 대규모 기금으로서 자본시장에 미치는 영향은 자금흐름으로 파악할 수 있다. 국가 전체의 자금의 흐름을 파악하기 위하여 한국은행은 매년 “금융자산부채잔액표”를 발표하고 있다. 전체적으로 정부, 기업, 개인간의 금융자산 구성을 보면 [그림 7-4]과 같다. 그림에서 보이는 바와 같이 국민연금기금이 포함된 정부부문의 금융자산 비중은 지속적으로 증가한 반면 국민연금을 납부해 온 기업과 개인의 금융자산 비중은 하락하고 있다.

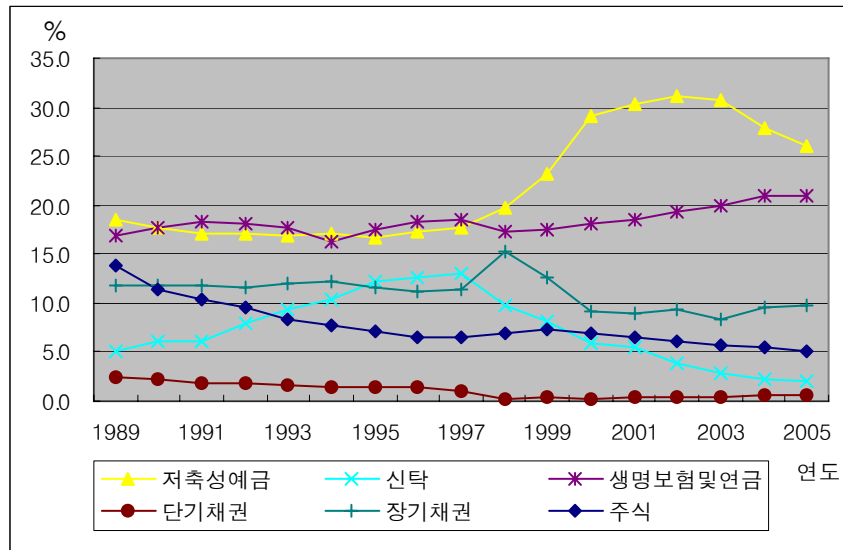
[그림 7-4] 정부, 기업, 개인 부문별 금융자산 비중의 추이



98) 이는 국민연금기금운용의 지배구조에 따라 결정되므로 최근 논의되는 국민연금기금의 지배구조는 매우 신중히 결정되어야 함.

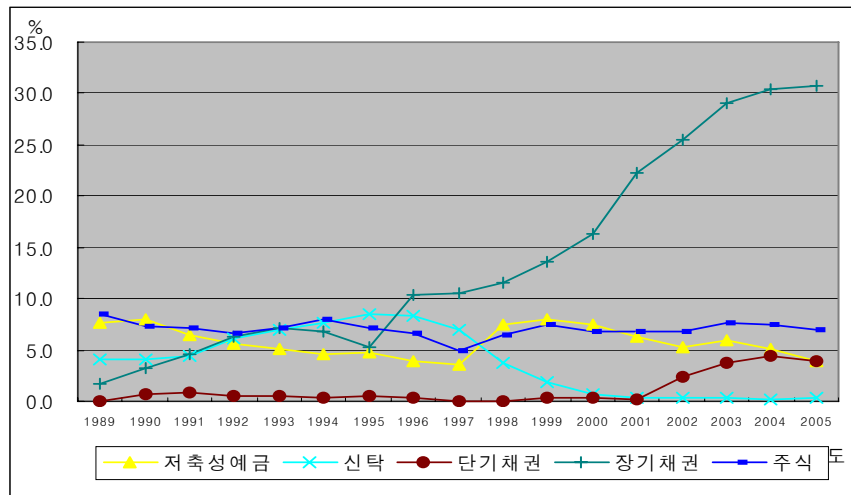
개인의 금융자산 구성의 변화는 다음 [그림 7-5]과 같다. 구성비의 변화는 개인들이 어떻게 자산관리를 하고 있는지를 보인다. 그림에서 보이는 바와 같이 개인들은 최근 저축성예금의 비중을 1998년 이후 늘이다가 2002년부터 감소시키고 있다. 이는 저금리에 따른 저축성예금의 유인이 줄어들었기 때문이다. 주식, 단기채권, 장기채권의 비중도 최근 감소하고 있음을 보인다. 그리고 생명보험 및 연금의 비중은 지속적으로 늘이고 있다. 외환위기 전과 비교하여 저축성예금의 비중이 아직 높게 나타나는 것과 생명보험 및 연금이 지속적으로 증가하는 것으로 보아 개인들은 전체적으로 위험관리를 위한 보장성 금융자산의 비중을 높여 왔다. 이는 고령화에 따라 노후생계의 안정 등을 위한 자금 운용을 위한 것으로 본다.

[그림 7-5] 개인부문 금융자산 구성비의 추이



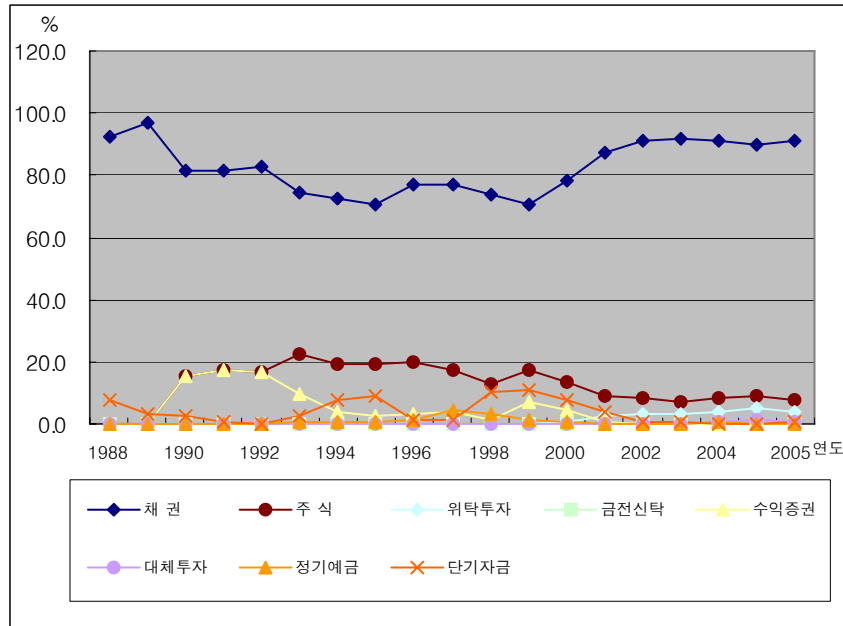
개인들은 자금운용에 있어서 상당히 다양한 수단을 보유하고 능동적으로 움직이는 반면 정부의 자산구성변화는 이러한 외적요인에 대하여 능동적으로 대응할 수 없고, 제도 등에 의하여 수동적일 것이다. 따라서 정부의 자산구성은 국민연금기금에 의하여 개인들보다 더 많은 영향을 받고 있을 것으로 본다. 정부부문의 금융구성에서 눈에 띄는 것은 신탁의 비중이 증가하고 있는 것이다. 이는 국민연금기금에 의한 신탁증가를 의미한다 ([그림 7-6] 참조).

[그림 7-6] 정부부문 금융자산 구성비의 추이



국민연금기금의 금융자산 구성비는 다음 [그림 7-7]과 같다. 이에 따르면 적립기금의 규모가 증가함에 따라 채권 이외의 투자에 대한 제한으로 채권의 비중이 상당히 높은 수준으로 유지되고 있다. 이러한 기간이 2030년대까지 지속된다고 보면, 연금기금의 운용방법에 대한 새로운 대안을 마련하지 않으면 안 된다는 결론에 이른다.

[그림 7-7] 국민연금기금 자산 구성비



적극적인 국민연금기금 운용에 대한 방안을 마련하기 위하여는 자본시장에 대한 영향을 우선 고려해야 한다. 그리고 [그림 7-4]에서 보였던 바와 같이 개인부문 및 기업부문의 금융자산비중이 계속 감소하고 있었다. 또한, 개인부문에서 저축성예금, 신탁의 비중이 감소하고 있고, 채권의 비중도 감소하고 있다. 이는 개인부문을 통하여 조달되는 금융부문의 애로가 발생하고 있다는 전조일 수 있다.

최근 들어서 저축성예금과 신탁의 비중이 감소하고 있다. 이는 대출시장이 어려워지고 있거나 왜곡되고 있는 것으로 볼 수 있다. 이러한 요인은 외환위기 이후 중산층의 감소나 신용불량자의 증가 가능성을 보인다. 국민연금기금의 적립이 이러한 변화의 직접적인 요인은 아니나 이들의 애로

를 해결하기 위하여 국민연금기금의 활용을 고려해야 할 시점에 있을 수 있다.

국민연금의 증가에 따른 자본시장에 대한 영향은 다음과 같이 요약된다.⁹⁹⁾

첫째, 국민연금의 실시로 인하여 기업의 장기자금 조달원이 되어왔던 개인의 노후자금이 감소할 수 있다. 이에 따라 기업은 장기자금을 확보하기 위하여 단기자금을 장기자금으로 활용하게 된다. 이에 따라 기업의 장기자금에 대한 수요가 증가한다.

둘째, 개인에 있어서는 개인의 노후자금을 연금에 각출하고 저축을 대체하므로 장기자금의 영향은 없다고 본다. 그러나 노후저축이 충분히 되어있지 않은 개인의 경우는 단기자금이나 일반자금을 줄여야 한다. 이 경우 개인의 생계자금의 감소와 주택마련을 위한 자금의 감소를 낳을 수 있다. 이를 조달하기 위하여는 단기대부나 혹은 주택자금의 대부가 필요하게 된다. 국민연금기금은 우선 이러한 자금수요와 공급의 차이를 메우는 것이 필요하다.

개인에게 있어서는 일반자금이 노후자금화하여 단기자금 수요의 증대에 따른 이자율의 상승요인이 발생될 수 있다. 즉, 이자율의 스프레드가 커지고, 대출위험에 대한 측정이 필요하게 된다. 그리고 이에 따라 개인에 대한 이자율이 차별화되게 된다. 이러한 점에서 신용도가 낮은 저소득층의 경우 높은 이자율을 부담하여야 한다는 점에서 손실이 있을 수 있다.

개인들이 신용불량의 상태에 놓이더라도 생애자산이 없는 것은 아니다. 그동안 적립한 국민연금기금도 생애 자산에 포함시켜야 한다. 즉, 국민연금은 보험료를 성실히 납부한 개인들에게 유동성 제한을 가하고 있다고 볼 수 있다.

셋째, 국민연금기금의 운용은 금융시장에도 영향을 미친다. 일반 투자자

99) 김원식 외, 국민연금기금의 중장기적 정책적 자산배분, 국민연금관리공단, 2002.

금이 국민연금기금의 운용방식에 따라 금융기관간 이전이 발생된다. 사실상 민간금융시장에서 국민연금기금이 자금을 모집하는 형태가 되어 민간금융시장의 자본규모가 상대적으로 줄어들게 된다. 따라서 민간금융시장에 금융기관별로 배분하는 역할이 필요하다. 이에 따라 주식시장에 대한 투자도 있어야 하나, 한편으로는 기금을 형성하여 은행권에 대출을 위탁하는 형태도 고려되어야 한다. 예를들면, 주택기금에 대한 출연 등을 들 수 있다.

넷째, 민간금융시장의 자금감소는 정부로 하여금 공채시장의 운영에 어려움을 낳을 수도 있다. 정부가 경기에 따라 조절할 필요가 있는 외평환채라든지 금융채의 시장조작을 쉽게 할 수 없다. 따라서 이러한 정부의 니드에 부응해야 할 필요가 있다. 연금기금의 규모로 보아 이러한 국민연금기금의 운용방향은 금융시장의 구조를 변화시킬 가능성을 배제할 수 없다.

다섯째, 연금기금의 운용에는 지역간 배분의 문제가 제기된다. 그 동안에도 지방자금이 수도권으로 집중되는 것이 지역경제의 활성화에 부담이 되어왔는데 연금기금의 존재는 더욱 이러한 현상을 가속화시킬 수 있다. 이것은 지방금융의 위축으로 나타나게 된다.

아직 자치단체의 역할이 미진한 상태에서는 자금의 이동에 대하여 큰 의미를 제기할 수 없겠지만, 자치단체의 독립성이 커지게 되면 연금기금의 운용은 지방의 이해를 도모하지 않을 수 없다. 따라서 연금기금의 운용에 대한 지역간 안배의 기준도 필요하다. 이에 따라 지방소재 기업의 투자배분 및 국채 뿐 아니라 지방채의 구입도 고려되어야 한다.

일반 경제에 미치는 영향은 개인의 저축에 영향을 미쳐서 국민저축에 영향을 미친다. 일반적으로 개인저축은 줄어드나 전체 국민저축은 늘어나는 것으로 나타나고 있다. 현재 국민연금은 적립방식으로 운영되고 있기 때문에 부과방식에서 나타나는 경제성장률의 저하는 나타나지 않을 것으로 본다. 이는 고용의 증대나 임금의 상승으로 나타날 수도 있다. 그러나 자본시장의 왜곡을 낳음으로서 발생하는 후생비용으로 인한 경제성장의

감소가 크다면 이러한 긍정적인 효과는 상쇄될 수도 있다.

국민연금의 투자행태는 민간부문에 대하여는 시그널로서 인식될 수 있다. 기금운용에 있어서 국민연금의 비정상적인 투자행태는 오히려 시장을 혼란에 빠뜨릴 수 있다. 따라서 투자에 있어서 국민연금기금의 운용은 민간기금의 운용보다 제약이 클 수 밖에 없고 이는 수익률의 극대화에 한계가 있음을 의미한다. 즉, 국민연금은 시장의 안정을 우선으로 한 제약 하에서 수익률의 극대화를 꾀할 수 밖에 없다.

이상의 논의에 따르면 연금기금은 자본시장에 경제주체간, 금융기관간, 지역간 등의 3차원 이상의 복잡한 경제적 인과관계를 낳게 된다. 따라서 연금기금의 배분에 관한 투자대상별로 연금기금의 운용이 경제에 미치는 영향에 관심을 기울여야 한다.

IV. 국민연금기금의 정책적 자산배분 방향

국민연금법의 기금의 관리 및 운용(국민연금법 제102조)은 보건복지부장관은 국민연금재정의 장기적인 안정유지를 위하여 그 수익을 최대한 증대시킬 수 있도록 기금을 관리운영하고, 가입자·가입자이었던 자 및 수급권자의 복지증진을 위한 사업에의 투자는 국민연금재정의 안정을 해치지 아니하는 범위 안에서 하도록 한다.

기금운용에 관한 단서 조항은 다음과 같다.

1. 대통령령으로 정하는 금융기관에 대한 예입 또는 신탁
2. 공공사업을 위한 공공부문에 대한 투자
3. 「자본시장과 금융투자업에 관한 법률」 제4조에 따른 증권의 매매 및 대여
4. 「자본시장과 금융투자업에 관한 법률」 제5조제1항 각 호에 따른 지수 중 금융투자

상품지수에 관한 파생상품시장에서의 거래

5. 제46조에 따른 복지사업 및 대여사업
6. 기금의 본래 사업 목적을 수행하기 위한 재산의 취득 및 처분
7. 그 밖에 기금의 증식을 위하여 대통령령으로 정하는 사업

이상의 법적 범위를 포함한 국민연금기금의 정책적 자산배분은 다음의 전략적 목적을 만족해야 한다고 본다.

첫째, 국민연금기금은 전체 국민을 대상으로 적립된 자금으로서 그 운용의 파급효과가 매우 크므로 전체 경제에 미치는 효과가 부정적이어서는 안 된다. 이러한 점에서 국민연금은 기금의 운용이 자본시장에 미치는 영향이 최소화되어야 한다고 본다.

둘째, 이 자금이 민간부분에서 비자발적으로 축적된 자금이라는 점에서 국민연금기금으로 취약해질 수 있는 한계시장의 상황을 보완해 주거나, 공공재의 생산으로 경제발전에 이바지 할 수 있는 효율적인 것이어야 한다. 정부가 수행해오던 공공성이 강한 부분에 대한 투자는 이러한 기능을 수행할 수 있다. 이러한 점에서 국민연금기금의 공공투자의 필요성이 있다.

셋째, 국민들의 지지를 받아야 제도를 지속적으로 유지 가능하게 할 수 있다는 공공선택의 이론 관점에서 국민연금제도가 안정을 통한 발전을 위하여는 저소득층을 지원하여 국민연금의 시장에 참여하도록 노력해야 한다. 비자발적으로 보험료를 납부함에 따른 저소득층, 중소기업의 애로를 해결해 주어야 한다. 이를 위해서 가입자 친화적 복지사업에 대한 투자가 필요하다.

넷째, 이상의 목적에 수반되는 투자와 함께 연금기금의 재정을 건전하게 유지할 수 있는 수익성투자를 행한다.

다섯째, 자본시장의 불투명성을 제거할 수 있는 투자를 통하여 기업지배 구조를 개선한다. 이는 시장 전체에서 Risk-Return frontier를 개선하여 국

민연금의 수익성과 안정성을 개선할 수 있다. 이에는 두 가지의 방법이 있다. 첫째는 소극적 방법으로 단순히 투명한 지배구조의 기업에만 투자하여 유인을 제공하는 것, 둘째는 적극적 방법으로 기업지배구조 결정에 까지 적극적으로 참여하는 것이다.

전자는 투자대상을 선별하여 대상 기업에 대하여만 주식을 구입하는 것이다. 주식 가격의 변동에 대하여 연금기금은 안정판 구실을 하고, 이에 따라 적대적 M&A에 대하여도 안정적이 되어서 지배구조를 안정화시키는 효과를 낳는다. 이에 따라 안정적 주식운용을 원하는 투자자들에게 이러한 주식은 매력적이 된다. 기업의 오너들도 보이지 않는 big brother에 의하여 투자를 받으면서도 경영권을 순식간에 몰수당하는 사태를 우려할 필요는 없고, 상대적으로 사적재산권을 침해받지 않는다는 생각에 새로운 투자에 대한 유인이 증대된다.

후자는 주주행동주의에 따라 적극적으로 기업의 지배구조를 개선하려는 시도도 한다. 경우에 따라서 해당기업이 원하지 않는 M&A에도 가담하여 기업의 가치를 높이는 역할도 마다하지 않는다. 그러나 이 과정에서 특정 이해 집단을 보호하려는 것으로 인식되어 주식시장을 더 혼란하게 할 수 있다.

투자결정에 있어서 국민연금의 가입자 친화적 복지투자과 공공투자규모는 자본시장의 안정이라는 제약 속에서 정책적으로 결정할 수 밖에 없다. 이 두 가지 투자는 국민연금의 도입에 따른 자본시장내 한계부문의 취약성을 보완하기 위한 것이다.

국민연금기금의 투자배분은 크게 복지투자, 공공투자, 금융투자로 나뉜다. 복지투자와 공공투자는 국민연금기금 운용의 제약에 해당되므로 우선 복지투자, 비거래적 공공성투자 (Alternative investment product)를 우선 결정하고 나머지는 금융부문에 투자하게 된다. 금융부문에 대한 투자는 경제적 목적의 투자(Economically targeted investment: ETI), 예를들면 대체투

자 (벤처투자, CRC투자, 부동산투자), SOC투자, 사모투자 등에도 일정 비율 배분하게 된다.

복지투자는 현재는 매우 소규모로 이루어지고 있으며, 규모가 감소되는 추세에 있다. 현재는 복지타운건설, 보육시설대여, 노인복지대여, 생활안정자금, 생계자금에 투자가 이루어지고 있다. 1997년까지는 국민주택기금채의 구입에도 사용되었다. 복지투자는 가입자를 대상으로 한 용자와 노후에 낮은 생계비를 납음으로써 실질적 혜택이 돌아갈 수 있는 투자라고 본다.

복지투자의 필요에 대하여 정부의 역할을 기금이 맡는 것은 바람직하지 않다는 논의가 많이 제기될 수 있다. 그러나 복지지출의 논리는 다음과 같은 예를 들 수 있다. 첫째, 국민연금의 도입으로 인하여 정부가 세금지출을 당하므로 이로 인하여 정부의 복지지출이 줄어들 가능성을 연금기금이 용자의 형태로 부분적으로 환원할 필요성이 있다. 둘째, 개인은 국민연금의 지출을 통하여 소비지출을 강제 저축 당한다. 특히 중고소득층은 연금저축을 상당부분 개인저축으로 대체할 수 있으나 저소득층의 경우 추가적인 강제저축이 크다. 따라서 추가적 강제저축분을 긴급한 자금수요가 발생할 경우를 가산하여 가입자에 대한 환원용자를 행할 수 있다. 그러나 어떠한 논리에서 복지투자를 하더라도 기금의 손실이 발생해서는 안 된다고 본다.

비거래적 공공성투자는 투자대상의 지분을 소유하며 일정 기간 경과 후에 양도가 가능하도록 하는 것이다. 모든 공공성 투자를 국민연금기금이 보유할 경우 기금상환에 문제가 발생된다. 따라서 공공성투자는 반드시 시장가치에 의하여 평가될 수 있어야 하고, 양도가 가능한 성격을 가져야 한다.

기금의 운용에 있어서는 연금의 실질적 이해 당사자인 국민들이 자신의 이익을 극대화시키려는 요구가 발생하게 된다. 이에 따라 기금운용은 일정부문의 경제정책적 투자를 하지 않을 수 없다. 따라서 ETI에는 지방경제의 고려, 지방금융기관의 고려, 벤처투자의 육성 (예: private equity 등), 사회적 투자 (환경기업 등) 등이 포함되어야 한다.

다음은 국민연금기금의 전략적 투자 구분으로서 복지투자 (가입자 친화적 투자), 공공투자, 금융투자로 구분하고 그 방향에 관하여 논한다.

1) 복지투자

국민연금기금에 있어서 복지투자는 그 비중이 점차 감소하고 있으며, 향후 사실상 복지투자는 기금의 수익성 극대화의 원리에 따라 사라질 것으로 본다. 그러나 최근 기든스가 제기한 사회투자국가에 대한 개념이 확대되고 있다는 점에서 이러한 방향은 재조정될 필요가 있다.¹⁰⁰⁾ 사회투자 국가는 사회투자전략을 첫째, 경제정책과 사회정책의 통합성을 강조한다. 둘째, 사회적 배제의 극복을 위하여 전통적인 복지국가의 방식인 과세와 지출 대신에 사회투자를 강조한다. 이를 위하여 인적자원의 개발에 초점을 맞추고 사전적 예방을 중심으로 한다. 셋째, 노동시장의 유연화와 함께 소득보장과 교육훈련을 결합한다.

이에 따라 이들은 첫째, 노동시장참가를 중심으로 한 노동시장정책적 원칙, 둘째, 재정정책적인 효율성을 중요시하는 재정정책적 원칙, 셋째, 노동시장참여와 소득보장을 보완적 관계로 보는 사회정책적 원칙을 추구한다.¹⁰¹⁾ 이러한 사회투자국가적 개념을 채택한다면 국민연금에서 복지투자를 더 추진할 필요가 있다고 본다.

복지투자의 규모를 결정하기 위하여 복지재정의 수요를 추정할 필요가 있다. 일반적으로 복지재정은 국내총생산, 정부예산 등에 의하여 증분원칙에 의하여 결정되는 것이 일반적이다. 그러나 우리나라의 국민생활 수준과 복지욕구의 상승을 따르지 못하고 있다고 본다. 따라서 국민연금기금이 증가하는 기간 동안 복지욕구를 충족시키는 투자를 하는 것이 바람직

100) Anthony Giddens, *The Third Way: the Renewal of Social Democracy*, Cambridge: Polity, 1998.

101) 김원섭, 근로유인형 국민연금제도 개선방안 연구, 국민연금연구원, 2007 (mimeo).

하다고 본다. 복지투자는 가입자를 위한 용자와 투자를 중심으로 이루어진다고 가정하며, 정부의 소비형 복지지출을 줄일 수 있는 투자를 행한다. 예를 들면, 노인복지시설의 건설, 저소득 주택의 공급 등으로 기존 복지지출의 노인부양비나 주택급여를 줄일 수 있다고 본다.

최근 복지투자에 대한 집중적 관리의 어려움과 복지투자의 수익률이 다른 금융투자의 수익율과 비교하여 높게 실현될 수 없다는 점으로 인하여 복지투자의 지속적 증대는 어렵다고 본다. 그러나 이러한 투자의 사회적 수익률은 오히려 금융부문 수익율보다 더 높을 수 있다. 따라서 복지투자의 규모를 매년 추가로 적립되는 기금의 일정비율 이내로 제한하는 방안이 제시될 수 있다.

두 번째 방안은 국민연금으로 인한 조세지출 (tax expenditure)분을 복지투자에 사용하는 방안이다. 정부는 국민연금으로 인하여 조세지출을 강요당하게 된다. 그리고 세금지출은 정부의 복지지출에도 영향을 미친다. 국민연금의 각출로 인하여 9%의 소득공제를 받고 있으며 이로 인하여 세수가 줄어들었을 것으로 본다. 이로 인한 근로자의 세수결손이 이 금액의 약 20%¹⁰²⁾라고 가정한다. 그리고 복지예산 및 주택부문예산은 국방예산을 제외한 예산에 대한 비율이 20%라고 가정하면 복지부문은 국민소득계정의 본원적 소득에 세수결손비율인 0.18% ($=0.09 \times 0.2$)에 20%를 곱한 금액으로 한다.¹⁰³⁾ 2006년 피용자보수가 626조원이라고 가정할 때, 복지예산의 손실분은 2,253억원이 된다. 재정적 측면에서 국민연금기금은 복지부문에 부담을 준 것이므로 복지부문에 보상을 할 수 있다고 본다.

이 기금의 운용은 정부가 복지예산의 확보차원에서 국민연금기금의 일부를 차입하여 운영하는 것도 고려할 수 있다. 이 경우 정부는 국민연금기

102) 가입자들이 세제 혜택을 받는 소득의 한계세율이 약 20%정도라고 가정하고, 또한 법인세의 세율이 16%-28%인 것을 고려함.

103) 김성숙과 주은선(2000)은 복지투자를 기금의 3% 이내로 하자고 제안하고 있으나 명확한 논거는 제시하지 못하고 있음.

금에 복지기금채권(가칭)을 시장수익률 이상으로 발행해야 한다.

2) 공공투자

공공투자는 형식적으로는 정부가 보유하고 있던 국민연금기금에 대하여 일정한 이자를 지급하다가 2005년부터 모두 국민연금기금에 환원함에 따라 현재는 존재하지 않는다. 그렇다고 해서 국민연금이 공공성을 전혀 의식하지 않고 투자를 하는 것이 아니므로 공공투자의 개념은 아직 존재하고 있고, 이에 입각하여 투자도 되고 있다고 본다. 이는 주로 국공채의 매입을 통하여 정부의 재원을 마련하는데 일조를 하는 것이나 민자로 건설되는 도로건설 등에 국민연금기금이 참여하는 것 등을 포함한다. 비록 모든 기금을 금융부문에 투자하기는 하나 공공적 성격의 금융투자는 공공부문에 대한 투자로 구분하여 기금 운용의 효과를 분석함은 매우 의미있다고 본다.

공공투자는 거래에 다양한 옵션이 붙어서 투자되는 비거래형 투자 (Non-tradable Asset)와 언제든지 거래가 가능한 거래형 투자 (tradable Asset)으로 나눌 수 있다.

비거래형투자에는 공기업 및 정부투자기관의 민영화를 국민연금이 민간 부문과 공동으로 참여하는 것이나 사회간접자본에 대한 민자유치에 연금기금이 민간의 파트너로 참여하는 것, SOC 등 복지시설에 투자하는 것, 임대주택사업 등을 들 수 있다.

거래가능한 공공투자는 ETI를 의미한다. 그러나 이것은 사실상 금융투자에서 이에 대한 고려를 통한 투자가 된다는 점에서 금융투자의 범위에 속한다. 따라서 금융투자시 이러한 목적이 있는 부분에 대한 별도의 명목을 설정할 필요가 있다. 예를 들면, 금융투자의 운영시 벤처캐피탈 펀드, 지방기업펀드, 환경기업펀드 등을 일정 금액 조성하여 운영해야 한다. 금융투자가 반드시 수익성을 극대화시키는 투자가 되는 것은 아니다. 그러

나 사후적으로 이러한 펀드가 수익률이 제한 없는 금융투자의 결과와 비교하여 크게 수익률이 떨어지지 않는다는 점이다.

3) 금융투자

금융부문에 대한 투자는 수익을 증대시키기 위한 다양한 수단을 갖는다. 따라서 특정한 목적으로 구입하지 않은 공채 등도 포함된다. 금융시장의 형태를 고려한 보수적 투자 및 수동적 투자 (indexed fund 등), 해외투자까지 모두 포함된다. 그리고 특히 주식에 대한 투자에 있어서는 투자 대상의 선정은 장기적으로 하며, 노사관계, 기업지배구조 등을 우선 고려해야 한다.

국민연금이 자본시장에 미치는 영향은 크게 두 가지를 들 수 있다. 첫째는 국민연금기금이 직접적으로 자본시장에 투입됨으로써 자본시장의 구조를 변화시킨다. 둘째는 국민연금기금의 각출이 강제저축으로서 개인의 노후저축 행태에 영향을 미쳐서 개인저축을 줄이게 되어 민간부문의 자본을 공공부문으로 회수하는 효과를 가져서 민간부문의 본원적 자본 공급을 위축시킨다. 즉, 정부는 이 자금을 공공자금으로 하여 정부지출의 증대효과를 낳아서 금융시장의 자본공급과 다른 형태의 왜곡된 경제적 효과를 낳을 가능성이 높았다. 따라서 이러한 자금 흐름을 정상적으로 흐를 수 있도록 하는 것이 필요하다.

김원식, 박무환 (2001)은 우리나라의 자금흐름이 미국이나 일본과 유사할 것이라는 가정하에 금융자산의 배분비율을 산정할 수도 있다고 보았다.

<표 7-1>에 따르면 선진국은 정부자산을 일본은 정기성 예금 및 신탁에 예치하고, 미국은 채권, 영국은 현금 칩 통화성예금과 채권에 독일은 정기성 예금 및 신탁에 주로 예치하고 있다. 그러나 우리 나라의 경우 오히려 주식에 대한 투자가 많은 편이다.

〈표 7-1〉 정부부문의 일본, 미국, 영국의 금융자산 잔액 구성비 (정부, 1998)
(단위: %)

	현금 및 통화성예금	정기성 예금 및 신탁	보험연금	투자신탁	채권	주식
일본	2.1	11.7	-	-	3.2	1.0
미국	3.4	6.0	-	1.7	57.3	6.5
영국	12.7		0.5	-	10.8	4.3
독일	6.0	43.9	0.7	2.8	4.0	10.0

출처: 日本銀行國際局, 『日本經濟お 中心とする 國際比較統計』, 1999.

개인의 경우에 있어서는 4개국에서 보험연금의 보유가 가장 두드러지고 있다. 이들 투자대상에는 국민연금기금의 투자가 고려되고 있지 않다. 왜냐하면 그들의 공적연금은 이미 부과방식에 의하여 결정되어 연금자산은 실존하는 자산이 아니기 때문이다.

〈표 7-2〉 개인부문의 주요선진국의 금융자산잔액구성비(개인, 1998)

	현금 및 통화성예금	정기성 예금 및 신탁	보험연금	투자신탁	채권	주식
일본	12.7	50.2	28.2	2.4	2.1	4.5
미국	1.5	14.0	31.2	10.7	5.5	20.8
영국	21.1		54.7	4.2	1.5	15.6
독일	8.8	30.5	22.2	10.0	13.4	8.7

출처: 日本銀行國際局, 『日本經濟お 中心とする 國際比較統計』, 1999.

국민연금기금의 투자부문에 따른 분석으로는 국민연금기금이 자본시장에 미치는 영향을 분석하는데 한계가 있다. 왜냐하면 연금기금이 투자하지 않는 다른 부문의 영향을 파악할 수 없기 때문이다. 따라서 보다 면밀한 분석을 위하여 전체 금융 자산부문을 대상으로 투자구분을 자금순환표에 따라 분석하는 것이 바람직하다고 본다.

정부, 개인, 기업이 금융기관간에 자산을 어떻게 배분하는가의 문제도 자금순환에 중요한 영향을 미칠 수 있다. 그러나 최근 금융통합법의 통과를 계기로 금융기관간 상품전문화보다는 금융기관간 겸업이 증가하고 있고, 금융기관의 종류가 증가하고 다양해져서 금융기관간 자산배분은 자금의 흐름에 중요한 요소가 되지 않고 있다고 본다. 따라서 일반적인 구분으로 통화 및 통화성예금, 기타예금, 생명보험 및 연금, 단기채권, 장기채권, 주식, 대출금 등 상품별로 자산을 구분하여 자본시장의 흐름을 파악하는 것이 바람직하다고 본다.

선진국의 경우 연금기금과 자본시장과의 관계는 다음과 같이 요약된다.

〈표 7-3〉 적립형 연금제도와 자본시장과의 관계 (1998)

	완전부과방식			부분적립방식		
	프랑스	독일	이탈리아	네델란드	영국	미국
개인및기관투자보유 주식비율 (%)	6.5	11.4	8.3	.	59.8	43.4
가계자산대비 연금기금의 비율(%)	3	2	2	.	25	20
GDP 대비 주식시가총액(%)	26.3	22.9	21.4	96.5	87.0	55.1
GDP대비 연금기금(%)	5.6	3	4	92	77	62
연금기금의 규모 (십억달러)	.	65	43	363	897	4,752

출처: Boersch-Supan and Winter (2001), Table 1.2.

선진국에서 연금제도에 일정 기금을 적립하는 여부에 관련하여 완전부과 방식과 부분적립방식으로 나뉜다. 완전부과방식을 택하는 기업은 프랑스, 독일, 이탈리아 등이 있으며 완전부과방식은 아니면서 일정의 적립기금을 가지고 있는 국가로서 네덜란드, 영국, 미국 등이 있다. 이들 두 분류의 국가군을 비교하면 완전부과방식의 국가군은 자본시장이 발달되지 않은 것으로 판단된다. 이는 앞으로 예상되는 국민연금기금의 적립은 자본시장의 발달에 기여할 수 있음을 보이면서도 한편으로는 향후 나타날 연금기금의 고갈이 자본시장에 잠재적 위협으로 나타날 수 있음을 또한 보인다.

V. 자본시장 구조적 투자 방향: 대안들

본 연구는 이상의 논의에 따라 어떻게 하면 국민연금기금의 축적이 지속되는 2045년경까지 국민연금기금이 자본시장적으로 투자될 수 있는지 대안을 제시하고자 한다. 첫째는 국민연금의 기여에 대한 문제를 해결하기 위하여 근로자 소액금융지원을 통한 자본시장 왜곡 완화장치이다. 둘째, 지방, 특히 중소기업들의 자본 이탈을 보완하기 위하여 지역중소기업 융자제도를 들 수 있다. 셋째, 국민연금제도가 저소득층 자녀의 생활력을 높이기 위하여 미국에서 제안된 kidSave를 도입하는 것도 고려될 수 있다. 이는 영국과 미국 등에서 도입하고 있다. 넷째, 국민연금기금이 자본시장에서 주주권을 행사함에 따른 문제가 있다.

1. 가입자 융자제도: micro-finance

2008년부터 기초노령연금제도가 도입되면 국민연금과의 관계설정이 필요하다. 즉, 기초노령연금이 조세로 조달되어 가입자들의 기여에 의하여

결정되지 않게 되면 자영업자들의 국민연금보험료 납입이 어렵게 될 수 있다. 따라서 국민연금이 기초연금과 차별화되기 위하여는 국민연금은 가입자에 대한 관리를 해야 한다.

앞서 언급된 바와 같이 가입자들은 자신의 자산을 연금기금에 적립하는 것이 된다. 이들이 소액 유동성에 문제가 생길 경우 이들은 사채시장을 사용하게 된다. 이는 금융시장이 이들에 대하여 마땅한 자금수단을 제공하지 못하기 때문이다. 따라서 금융산업에 참여하여 이들에 대하여 융자 중심의 사업을 고려할 필요가 있다.

본인이 국민연금에 강제적 저축이 있는데도 부채를 갚을 수 없는 경우 국민연금이 일정 금액까지 혹은 납입액의 일정 비율까지 대출을 해 주는 것이다. 국민연금을 성실히 납부한 실적이 있는 신용불량자로 전락할 가능성이 있는 근로자들에 대하여 국민연금은 매우 좋은 방과제가 될 수 있다. 그리고 상환에 대하여는 장기적으로 상환하도록 하고, 연금수급시점까지 상환을 하지 못할 경우 연금의 일정액을 공제하도록 한다. 이의 잇점은 신용이 불량한 가입자에 대하여 함께 국민연금이 조연자가 될 수 있다는 것이다. 이들의 생활 습관, 저축습관에 대하여 조언을 할 수 있으며 일정의 행태에 대하여는 억제할 수도 있다.

이들에 대한 금융지원은 이 자금의 수혜자가 될 저소득층이 부담 측면에서만 볼 때 국민연금에 대하여 가장 큰 부담을 느끼고 있기 때문이다. 보험료부과 기준에 상한이 있어서 고소득층일수록 국민연금보험료에 대한 부담이 줄어드는 반면 저소득층 근로자들은 9%의 보험료율을 꼬박꼬박 부담하게 된다. 저소득층은 근로소득의 비중이 높으므로 총소득에 대한 비율도 높다. 따라서 국민연금의 부과에 대하여 근로자층의 불만이 가장 높은 것은 우연이 아니다. 따라서 국민연금공단이 소액대출을 하는 것을 고려할 필요가 있다. 이는 저소득층이 생활자금이 필요한 경우 위기를 쉽게 넘길 수 있게 할 수 있다. 국민연금은 생계를 보장하는 특성을 가지므로 이

들을 위하여 근로기간에 대해서도 관심을 가져야 하는 것은 당연하다.

이러한 가입자용자제도는 사실상 현재에도 생활안정자금, 생계자금을 농협에서 위탁 운영되고 있다. 그러나 지속적으로 규모를 줄이고 있다. 그리고 공무원연금이나 사학연금에서도 이 제도는 운영되고 있다. 용자를 받은 후 상환을 못 하게 되면 연금에서 부분적으로 상환하는 절차를 밟는다면 이 사업의 지속 가능성이 낮은 것은 아니다.

2. KidSave¹⁰⁴⁾

미국은 2000년도에 Robert Kerrey 상원의원의 주도로 미래세대의 노후보장을 위하여 KidsSave계정을 만들 것을 법안으로 제출하였다. 이들의 제안에 따르면 모든 신생아들은 그들의 사회보장연금제도로 부터 2,000달러의 대출을 받는다. 그리고 2005년부터 이 금액은 매년 물가상승율에 따라 상향조정된다. 이 기금은 퇴직시점이나 계정보유자의 사후에 인출될 수 있다. 다른 자금이 이 계정에 입금되지 않더라도 2,000달러의 대출금은 자녀의 퇴직시에 적어도 50,000달러가 될 수 있다. 이 자금은 퇴직소득을 늘리거나, 자녀들을 대학에 보내거나, 사업을 할 때, 혹은 교회나 기관에 기부금으로 사용될 수 있다.

이 자금은 공무원의 퇴직계정인 절약저축계정 (Thrift Saving Plan: TSP)에 투자된다. TSP는 세 가지의 안전하고 낮은 비용의 투자 선택을 할 수 있다. 예를 들면 주식연동기금, 기업채권기금, 정부채권기금등이다. 제안에 따르면 아동의 부모들은 이들 가운데 투자옵션을 선택할 수 있다. 그리고 부모들은 연간 500달러씩 매년 자녀들의 계정에 19세까지 입금을 할 수 있다. 이들이 30세에 도달하면 초기의 대출금은 이자없이 5번에 걸쳐서

104) David C. John, "Congress Should Revive KidSave as an Innovative Step Toward Better Retirement Security, Heritage Foundation, September 17, 2003.

물가상승률에 따라 상환된다. 예를 들면 물가에 연동된 금액이 3,500달러 라면 계정 보유자는 3500달러를 다섯번에 걸쳐서 상환하면 된다.

이제도의 특징은 첫째, 모든 아동들에게 부모의 소득에 관계없이 이와 같은 대출이 이루어진다는 것이다. 둘째, 이 자금은 선물이 아니며 대출이다. 그리고 대상자들에게 사회가 그들을 지원할 의지가 있고 대출은 반드시 갚아야 한다는 것을 가르친다. 셋째, 이 제도는 빈부 격차를 해소하는데 도움이 된다. 많은 저소득 계층은 저축을 할 기회가 없다. 이 제도는 저소득 가구들에게 가정의 안정을 위하여 저축을 할 수 있게 한다. 넷째, 이 자금은 개인들이 보유하고 있는 것이며 사회의 자산이다.

이 제안에 대하여 많은 논란이 있는 것은 사실이다. 그러나 우리나라와 같이 국민연금기금으로 인한 자본의 집중이나 왜곡이 심한 경우 KidSave를 통한 자본의 분산 및 가입자들의 제도참여를 동반할 수 있는 제도를 도입하는 것은 사회적으로 매우 의의가 있다고 본다. 따라서 KidSave의 도입을 신중히 고려할 수 있다.

3. 지역 중소기업 지원용자

국민연금 보험료 수입은 사실상 국고로 수납되는 것이며 수익률 극대화의 원리에 따라 집중적으로 자본시장에 배분되고 있다고 해도 과언이 아니다. 이는 재정적자가 예상되는 국민연금의 운용에 있어서 피할 수 없는 선택이다.

적립방식 국민연금제도의 의미는 자본형성을 통하여 성장에 기여할 수 있는 기회를 마련할 수 있다는 것도 있다. 그러나 이러한 과정에서 지역 혹은 중소기업의 근로자들과 기업들이 납입한 자금이 중앙정부의 생각에 따라 투자되고, 주식시장에 상장된 기업의 주식이나 채권에 투자되게 된다. 이에 따라 그 동안 비교적 안정적으로 조달되었던 지역과 중소기업의

자금들이 한쪽으로 집중되는 결과를 낳게 되었다.

따라서 국민연금기금을 지역에 따라 안배하고, 지역의 기업들이 활용할 수 있는 방안을 모색해야 한다. 지방의 기업들 입장에서도 자치단체에서 용자가 가능해 지므로 지역에 정착하는 것이 불리하지만은 않게 된다. 중소기업의 지방경제에서 차지하는 비중은 매우 크다.

지원 방법은 다양하게 모색할 수 있다. 예를 들면 지역의 지방기업지원공채를 발행하여 인수하는 방안, 지역의 중소기업에 대한 대출을 목적으로 한 지역금융자금지원 등이다.

4. 주주 의결권의 행사

국민연금법은 국민연금기금의 주식투자를 허용하고 있다. 이에 따라 국민연금기금은 주식에 직간접적으로 투자를 한다. 보유 주식에 대한 의결권의 행사는 의결권의 행사지침을 만들어서 행하고 있다. 행사지침은 선관주의로서 국민연금가입자, 가입자였던 자 및 수급권자에게 이익이 되도록 신의에 따라 성실하게 의결권을 행하도록 하고 있다. 그리고 장기적으로 주주가치의 증대에 기여하는 방향으로 의결권을 행사하고 있다. 이러한 의결권은 기금이라는 이름으로 보유하고 있는 모든 주식에 적용된다.

국민연금기금은 직접 혹은 간접투자의 형태로 기업의 주식에 투자함에 따라 국민연금기금에게는 주주로서의 권리가 발생한다. 이에 따라 주주권을 행사해야 할 것인가에 대한 논의가 제기되어 왔다. 국민연금기금의 주식 보유수준이 상승함에 따라 정부의 주주권 행사는 경우에 따라 기업의 경영권을 교체할 수 있는 수준에 있다. 의결권의 행사가 기업의 투명성은 높이는 수단이라고는 하나 기업의 의결권 행사에는 정부의 의사가 포함될 수 밖에 없다. 이는 기업의 경영을 위축시킬 가능성이 높다.

공정한 행사를 통하여 주주권을 행사한다고 하나 정부의 의사가 들어갈

소지가 있으면 이는 곧 정부가 주주권을 행사하지 않더라도 행사했다고 보아야 한다. 따라서 국민연금기금은 주주권행사는 하지 말아야 한다. 단순히 국민연금이 원칙에 입각해서 투자하는 것만으로도 시장은 문제기업을 제재하는 효과를 얻을 수 있다.

최근 동아제약 경영권 분쟁에서 국민연금의 의결권 행사에 대하여 많은 논란이 있었다. 일반적으로 미국의 경우 ‘월스트리트 룰(Wall Street Rule)’이라고 하여 투자대상 기업의 경영이 나빠졌을 경우 경영에 간섭하기보다는 주식을 매각한다는 원칙 등이 있다. 그러나 기관투자자들이 주식시장에서 차지하는 비중이 증대되면서 근로자퇴직소득보호법 (ERISA)는 의결권행사를 명문화했다. 의결권행사에 있어서 캘리포니아공무원연금 (CALPERS)의 예를 들어 경영권 참여를 강조하고 있으나 이 역시 일반적 사적연금이다. 따라서 국민연금의 경우는 이러한 기금의 입장과 다르다. 즉, 정부가 직접 기업의 경영에 간섭하는 것이 되기 때문이다. 따라서 국민연금기금은 기업경영에 간섭해서는 안 된다.

이미 우리나라는 펀드시장이 활성화되어 있으므로 이들을 통하여 충분히 기업의 의결권을 행사할 수 있는 기반을 갖추고 있다. 특히, 2005년부터 도입된 퇴직연금도 앞으로 이러한 펀드시장의 활성화에 충분히 기여할 수 있다. 따라서 우리나라는 곧 기업들의 투명성을 개선할 수 있는 주주 자본주의는 충분히 형성되어 있다고 본다. 이 과정에서 정부가 국민연금으로 의결권을 행사하려고 한다면 오히려 이들의 의결권 행사가 왜곡되게 나타날 수 있다. 왜냐하면 이들도 국민연금의 의결권 행사방향에 따라 자신들의 결정을 반복할 것이기 때문이다. 최근의 연구에 의하면 주주행동주의가 기업가치에 단기적으로 긍정적일 수 있으나 장기적으로 불명확하다고 본다.¹⁰⁵⁾

105) 배지현, “기관투자자의 주주행동주의 강화되고 있다”, LG주간경제, 2007.5.2.

VI. 결론

최근의 국민연금제도 개혁에 이어 국민연금기금의 운용 및 기금 운용에 관련된 지배구조에 관한 논의가 활발히 진행되고 있다. 국민연금기금운용의 문제는 크게 국민연금제도의 운용이라는 틀 속에서 국민경제적 측면에서의 기금 배분, 기금 운용 등에 관련된 것이어야 한다. 그러나 현재 진행되고 있는 기금운용에 관련된 지배구조문제의 논의는 완전히 국민경제적인 문제를 떠나서 단순히 수익률 극대화를 위한 논의에 그치고 있다고 본다. 게다가 현재세계적인 붐을 이루고 있는 국부펀드에 국민연금기금을 편입시키기 위한 과정으로 밖에 보이지 않는다.

그러나 다른 나라의 국부펀드와 달리 국민연금기금은 사실상 우리 국민들의 강제적 저축에 의하여 형성된 자금이며, 이 공백이 지금도 자본시장의 왜곡이라는 형태로 나타나고 있다. 다른 나라의 국부펀드가 높은 수익율을 낳는다고 해서 부러워하다가는 국내 자본시장이 붕괴되는 것을 그대로 방치할 수 있는 우를 범할 수 있다. 따라서 우선 국내 자본시장의 건전성을 유지하고, 경제 주체의 자금애로를 해결하는 방안을 모색하면서 수익률 제고에 대한 기금운용방안이 설정되어야 한다고 본다.

국민들은 국민연금보험료의 부담을 더 무겁게 느끼면서 국민연금 수급에 대한 신뢰가 붕괴되어 가고 있는데 국민연금기금이 해외투자에서 홀로 수익률 창출에만 관심을 가지려는 것으로 보인다. 이러한 현상이 지속되면 국민연금기금의 운용이 국민의 이해나 국민경제와 분리될 가능성이 높고 자칫 국민연금 시스템이 붕괴될 수 있다. 기초노령연금의 도입이 그 전조이다.

국민연금기금의 특성은 다음과 같이 다시 요약될 수 있다. 첫째, 민간 저축을 상당 부분 대체한다. 둘째, 정부가 법적 근거에 의하여 적립한 기금이므로 공공성, 안정성, 수익성을 충족시켜야 한다. 셋째, 국민연금기금

으로 인한 국민경제 및 자본시장의 왜곡은 경제전체에 대한 왜곡으로 나타날 수 있다. 따라서 이 자금은 결국 자본시장에 환류될 수 밖에 없다. 따라서 자본시장에서 국민연금기금 지배적 역할은 수익률의 극대화 뿐 아니라 국민경제성장 및 공공성, 사회보장제도로서의 복지부문까지도 고려하지 않으면 안된다.

이에 따라 국민연금을 자본시장에 투자하는 과정에서 공공성과 복지부문 성과를 부여하면서 수익률 극대화를 꾀할 수 밖에 없다. 따라서 우선 국민연금의 공공부문을 공단에 이전시킬 경우 공공부문의 투자수요가 어느 정도 필요한지, 우리나라 복지부문에 대한 투자가 확대되어야 하는 시점에서 어느 정도를 복지부문투자에 기금을 할당해야 하는지에 대한 분석이 있어야 한다.

그리고 투자방향에 있어서도 외국에서 논의되고 있는 가입자 소액투자제도, KidSave, 중소기업지원제도 등이 이제 더 심도있게 논의되어야 한다. 아울러 국민연금기금의 주식투자는 시장에 대한 영향력을 크게 한다. 주주의결권의 행사는 주식시장을 교란시킬 가능성이 높으므로 하지 않는 것이 바람직하다. 정부가 국민연금기금을 통하여 주주권행사를 통하여 시장을 통제하는 것보다 하지 않는 것이 시장주의이고, 시장간섭에 따른 주식시장의 정부실패 (government failure)를 막는 공공투자이다.

참고문헌

- 김성숙, 주은선, 『국민연금대부사업 평가 및 방향설정에 관한연구』, 국민연금연구센터, 2000.
- 김원섭, 『근로유인형 국민연금제도 개선방안 연구』, 국민연금연구원, 2007 (mimeo).
- 김원식, "국민연금기금의 역할과 과제: 전략적 투자를 중심으로," 한국공공재학회 발표논문, 2001.11.1.
- _____, 박무환, "자금순환으로 본 국민연금의 자본시장 효과," 한국금융학회 발표논문, 2001.6.8.
- _____, 김진수, 김재진, 김우찬, 『국민연금기금의 중장기적 정책적 자산 배분』, 국민연금관리공단, 2002.
- _____, 외, 『고령화의 경제적 파급효과와 대응과제』, 한국경제연구원, 2004.1.15.
- 日本銀行國際局, 『日本經濟お 中心とする 國際比較統計』, 1999.
- 배지현, "기관투자자의 주주행동주의 강화되고 있다", 「LG주간경제」, 2007.5.2.
- Anthony Giddens, *The Third Way: the Renewal of Social Democracy*, Cambridge: Polity, 1998.
- Boersch-Supan, Axel H. and Joachim K. Winter, "Population Aging, Saving Behavior and Capital Markets," NBER Working Paper 8561, 2001.

