

## 호주 사회보장체계의 특성 및 시사점

- 호주 사회보장체계의 특성으로 양적 측면에서 낮은 공적 사회복지 지출, 보호주의적 노동시장, 포괄적인 사회부조 중심의 소득보장체계, 급여의 대상 표적성, 조세의 누진성과 보장성 등을 꼽을 수 있음

- 호주 사회보장체계가 한국의 사회복지에 주는 함의로는 첫째, 복지국가 목표를 예전 소득의 유지보다는 낮은 수준에서의 최저보장에 둬으로써 적은 비용으로 낮은 수준의 빈곤율을 유지하는데 비교적 성공하고 있다는 점, 둘째, 노후소득보장개혁에서 호주식의 이층체계(준보편적 자산조사 노령연금 + 강제적 기업연금)를 참고할 만하다는 점, 셋째, 청장년과 가족에 대한 소득보장에서 우선적으로 노동시장에서의 안전장치를 강조하고 있다는 점, 그리고 마지막으로 최근 호주에서 벌어지고 있는 보편 대선별 논쟁의 정치적, 학술적 가치를 재평가해 볼 필요가 있다는 점 등임

### 1. 호주 사회보장체계의 구조와 특성

#### □ 호주의 사회와 경제

○ 1901년 설립된 호주연방(Commonwealth of Australia)의 인구는 2,150만에 이르며, 2011년 기준으로 세계 13위의 경제대국임. 15세 미만 인구 비율이 18.4%이며, 노인 인구는 14.3%로 OECD 국가 중에서는 비교적 '젊은' 국가에 속함

〈표 1〉 호주와 한국의 사회·경제지표 비교

내용	호주	한국	연도
인구(천명)	21,472.3	48,874.5	2010
1인당 GDP(PPP\$)	38,637.5	27,657.9	2008
GDP 대비 대외무역 비중(%)	24.5	53.5	2008
15세 미만 인구비율(%)	18.4	16.2	2010
노인 인구비율(%)	14.3	11.0	2010
외국 출생자 비율(%)	25.0	-	2010
고용률: 전체(%)	73.2	63.8	2008
고용률: 남성(%)	79.6	74.4	2008
고용률: 여성(%)	66.7	53.2	2008
자영자 비율(%)	11.7	31.3	2008
중앙정부 세입(%)	35.3	33.3	2008
중앙정부 세출(%)	34.3	30.0	2008
총조세부담률(%)	30.8	26.6	호주2007, 한국2008
소득세 및 이윤세(%)	18.4	8.2	호주2007, 한국2008
재화 및 서비스에 대한 조세(%)	8.2	8.4	호주2007, 한국2008
평균근로자의 조세부담(%)	26.9	20.3	2008

자료: stats.oecd.org

○ 호주 사회의 삶의 질 수준은 OECD 회원국들 가운데에서도 상위권에 속함

· 유럽 외부 국가 중에서는 유일하게 삶의 질 지수(Quality of life index)가 10위권에 드는 국가이며, 2010년에는 노르웨이에 이어 인간개발지수(HDI : Human Development Indicator)에서 세계 2위를 차지

- 부패지수는 OECD 국가 중 4위, 소수집단에 대한 인내도 지수(tolerance index) 또한 OECD 회원국들 중 캐나다에 이어 두 번째로 높은 수준으로 청렴하고 활력있는 사회라 할 수 있음

□ 호주 사회보장체계의 구조

- 호주는 대부분의 사회복지제도가 사회부조 방식을 취하고 있는 대표적인 ‘사회부조국가’ 임
- 그러나 이 때의 사회부조는 -특히 노령연금의 경우- 우리가 생각하는 공공부조와는 달리 ‘준보편적’ 성격이 강하며, 자산조사는 빈곤자를 가려내기 위한 것이라기보다 부유한 자를 배제하기 위한 도구로 활용됨
- 호주에서 정부로부터 지급되는 소득보장 급여(income support payments)는 크게 수당 (allowances or benefits)과 연금(pensions) 등 두 가지 형태로 구분됨
- 수당은 일시적인 보호의 수단으로 지급되는 단기적 급여, 연금은 장기적으로 사회보장 시스템에 의존해야 하는 계층에게 주어짐. 대체로 수당에 비해 연금에게 더 높은 금액이 지원됨
- 2010년 현재 시행되고 있는 주요 사회보장 프로그램은 <표 2>와 같음

<표 2> 사회보장 급여 종류

범주	급여	
가족 및 아동	가족 지원	가족세제급여 (Family Tax Benefit) 유급 출산휴가 (Paid Parental Leave) 예방접종 수당 (Maternity Immunisation Allowance) 출산수당 (Baby Bonus) 고아 수당 (Double Orphan Pension) 가족 위기 급여 (Crisis Payment)
	보육	보육 급여 (Child Care Benefit) 보육 세제 환급 (Child Care Tax Rebate)
노인, 질병 및 장애인	노인	노령연금 (Age Pension) 배우자 연금 (Wife Pension) 공과금 수당 (Utilities Allowance) 연방정부 건강 할인 카드 (Commonwealth Seniors Card)
	질병 및 장애인	장애 연금 (Disability Support Pension) 병가 수당 (Sickness Allowance) 보호인 수당 (Carer Allowance)
교육 및 노동	학생 및 청소년	학업 수당 (Austudy) 원주민 학업 수당 (ABSTUDY) 청소년 수당 (Youth Allowance) 벽지출신 학생 지원 급여 (Assistance for Isolated Children Scheme)
	노동시장	실업 수당 (New Start Allowance) 실업자 배우자 수당 (Partner Allowance) 과부 수당 (Widow Allowance) 육아 급여 (Parenting Payment) 이동 수당 (Mobility Allowance) 특별 수당 (Special Benefit)
기타 급여	사별수당 (Bereavement Allowance) 주거비 지원 (Rent Assistance)	

자료: Centrelink(2011); Koken&Smith(2005)

○자격 조건

- 호주의 소득 지원은 거주와 욕구에 기반함. 즉, 원칙적으로 유급 노동을 통해 적절한 수준의 소득을 유지할 수 없는 자는 누구나 급여를 신청할 수 있는 자격이 부여됨
- 보편적으로 적용되는 자격조건은 크게 거주요건(residence requirements)과 소득(income) 및 자산(asset) 조사 등 두 가지를 포함함

○급여수준

- 소득 및 자산조사는 소위 자유영역(free area 또는 threshold amount)이라고 하여, 급여 대상자가 최대의 급여액을 받을 수 있는 소득 및 자산 기준을 제공함 소득과 자산이 이 자유영역을 초과하는 경우 연금, 수당 및 가족세제급여는 정해진 비율(taper rates 또는 reduction rates)로 감소하게 됨
- 일반적으로 수당은 연금에 비해 낮은 자유영역과 높은 급여감소율을 가짐. 이는 수당 수령자들은 연금 수령자에 비해 계층 특성상 정규직(full-time) 등 안정적인 고용으로 전환 될 가능성이 높고, 일단 성공적으로 노동시장에 편입되면 정부 급여에 의존하지 않아도 될 정도로 최저임금 수준이 충분히 높게 책정되어 있다는 가정에 기반하고 있음

□ 호주 사회보장체계의 주요 특성

○호주 사회복지의 비록 영연방의 일환으로 영국 사회복지 시스템의 직·간접적 영향으로부터 자유로울 수 없었지만, 대륙으로부터 고립된 지리적 환경, 백호주의 정책을 바탕으로 한 독특한 연대주의, 그리고 노동당의 이른 집권과 사회복지에 대한 높은 관심을 바탕으로 독자적인 사회보장체계를 구축하였음. 그 특징은 다음과 같은 몇 가지로 요약해 볼 수 있음

○첫째, 양적 측면에서 낮은 공적 사회복지 지출

- 호주는 양적인 면에서는 예나 지금이나 복지 지체국(welfare laggard)에 속함. 2007년 기준으로 호주의 GDP 대비 공적 사회지출은 16%(총순사회지출은 18.7%)이며, 이는 동일한 자유주의 복지국가로 분류되는 영국(20.5%)과 미국(16.2%)에 비해서도 낮은 수준임
- 구성적인 측면에서 호주의 이러한 낮은 수준의 복지지출은 주로 낮은 연금지출에서 기인 하는 것으로 보임. 즉, 호주의 연금에 대한 지출은 GDP 대비 3.7% 수준으로 프랑스, 독일, 그리스 등 연금의 비중이 높은 나라에 비해 1/3 내외에 불과함

〈표 3〉 주요 OECD 국가의 공적 사회지출 (2007년)

국가	연금	근로연령인구에 대한 소득지원	건강	사회 서비스	공적 사회 지출	총 순사회 지출
France	12.48	4.58	7.49	3.85	28.40	28.3
Sweden	7.18	5.58	6.60	7.97	27.33	23.6
Denmark	5.56	7.02	6.51	7.00	26.10	21.4
Germany	10.71	3.96	7.86	2.63	25.16	25.1
Spain	8.04	5.08	6.07	2.39	21.58	19.5

〈표 3〉 계속

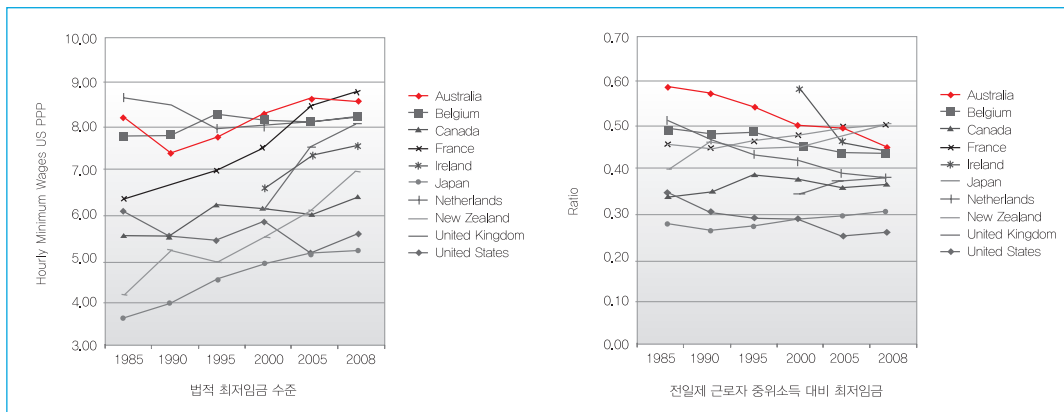
국가	연금	근로연령인구에 대한 소득지원	건강	사회 서비스	공적 사회 지출	총 순사회 지출
Greece	11,86	1,98	5,83	1,65	21,33	
Norway	4,70	5,38	5,70	5,00	20,80	18,3
Luxembourg	6,55	5,70	6,36	2,04	20,65	17,4
United Kingdom	5,38	4,55	6,85	3,76	20,54	23,7
OECD	7,00	3,93	5,82	2,51	19,26	19,57
Japan	9,77	1,59	6,30	1,05	18,70	21,6
New Zealand	4,31	5,05	7,08	1,94	18,39	16,5
United States	5,96	2,02	7,23	0,99	16,20	25,6
Australia	3,36	4,01	5,74	2,90	16,02	18,7
Korea	1,69	0,83	3,50	1,51	7,53	10,4

자료: OECD(2011)

○ 둘째, ‘보호주의적’ 노동시장

- 최저임금에 해당되는 ‘사법적 조정을 통한 생활임금’ 개념은 영국이나 미국의 자유주의적 노동시장과는 엄연히 구분되는 호주 복지국가의 주요한 특징을 형성하고 있음. 캐슬도 ‘임금 소득자 복지국가’ 모델의 가장 핵심적 특징을 기본임금 혹은 생활임금에서 찾고 있음
- 그 결과, 호주의 최저임금은 절대적 · 상대적 측면에서 모두 영미권 국가들보다 훨씬 높고, 유럽대륙 국가들과 비교해서도 낮지 않은 편임

〈그림 1〉 주요 OECD 국가의 법정 최저임금 비교



자료: Deeming (2010)

○ 셋째, ‘포괄적인’ 사회부조 중심의 소득보장체계

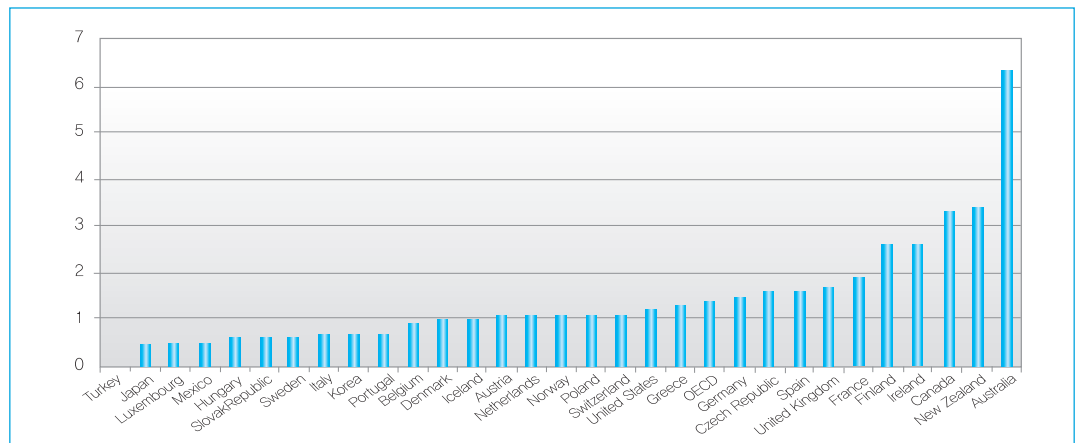
- 호주 소득보장체계의 가장 큰 특징 중 하나는 포괄적인 사회부조 중심의 접근이라 할 수 있음
- 대표적으로 65세 이상 노인들의 78%가 표적화된 노령연금을 수령하고 있음. 공적으로 보장되는 최저연금의 수준에 있어서는 평균에 못 미치지만, 적용범위에 있어서는 그리스에 이어 두 번째로 포괄적임. 사실상 호주의 자산조사 노령연금은 사회부조적 성격과 준보편적 수당의 성격을 동시에 가지고 있다 해도 과언이 아님

- 근로연령층의 경우에도 자산조사 혹은 근로장려세제 형태의 급여가 지급되며, 이들 급여의 포괄성도 상당히 넓음. 2009년 현재, 호주 전체 인구의 25%에 해당하는 4백 8십만 명의 근로연령층이 정부로부터 직접적인 소득보장 급여를 받고 있으며, 가족 세제 급여(Family Tax Benefits)를 받는 가구는 전체 근로연령 가구의 80%에 달함
- 호주에서 과반수 이상(55%)의 저소득 가구(하위 30% 소득 분위)에게는 연금과 수당 등 사회보장 소득이 총 소득의 50% 이상을 차지하여 가구의 주요 소득원이 되고 있음

○넷째, 급여의 '대상 표적성'

- 세 번째 특징과 연결된 것으로서 호주 사회보장 제도는 대상 표적성(highly targeted), 일반 조세에 의한 자원 조달(funded by general revenue), 그리고 균일급여 방식(flat-rated payments)으로 요약할 수 있음
- OECD 국가에서 GDP에서 자산조사 현금 이전 지출이 차지하는 비율은 호주에서 월등히 높아, GDP의 6%가 넘는 예산을 소득조사 프로그램에 사용하고 있음

[그림 2] OECD 국가의 GDP 대비 소득조사 현금이전 지출 (2005년)



자료: Whiteford (2010)

○다섯째, 조세의 누진성과 '보장성'

- 사회복지 자원 조달 방식의 누진성과 보장성도 호주 사회보장의 중요한 특징 중 하나임. 호주의 조세체계는 OECD 평균 이상으로 누진적일 뿐만 아니라, 그 내부에 사회보장 기능을 포함하고 있음
- OECD 기준에서 볼 때 호주의 조세체계의 특징은 기업세(법인세) 세율이 평균 이상이고, GST 등 소비세의 비중이 평균보다 낮으며, 재산세 비중이 상대적으로 높음. 최상위 소득세율은 평균 정도이지만, 상대적으로 역진적인 성격의 사회보장세가 없다는 점에서 보면 최고 소득자에게 부과되는 세율은 매우 높은 수준임
- 전체 구성면에서 세입의 약 40%를 노동에 대한 직접세(개인 소득세)에, 33%를 기업에 대한 세금<sup>1)</sup>에, 그리고 약 27%를 소비세에 의존하고 있음. 이러한 특징으로 인해 호주의 조세-이전 체계는 매우 재분배적이라 할 수 있음

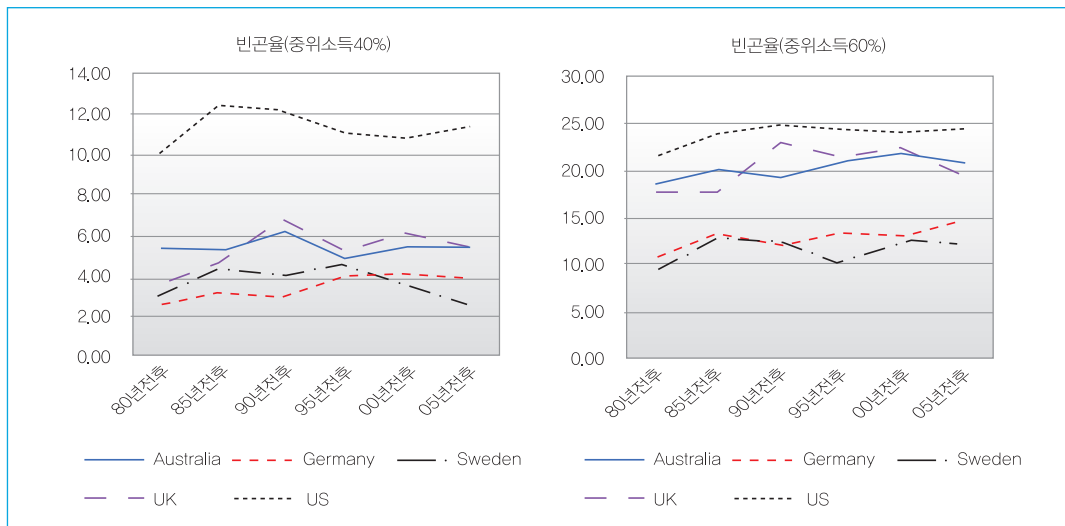
1) 여기에서 기업에 대한 소득세 뿐 아니라, 퇴직연금(superannuation)에 대한 부과금 등 노동자를 위해 기업에서 전적으로 부담해야 하는 세금도 포함되어 있는 것으로 보인다.

- 호주 조세체계는 그 부과 절차 내부에 다양한 재분배 기제와 사회보장 기능을 가지고 있음
  - 일정 소득 이하의 가족에 대해서는 부의 소득세 형태의 급여를, 그 이상의 가족에 대해서는 소득세를 부과함으로써 조세를 통한 소득재분배 기능을 적극적으로 활용하고 있음
  - 또 다른 예로 개인 소득세 부과 과정에서 Medicare, Higher Education Loan Program: HELP, SFSS의 부과방식 또한 사회복지적 기능 혹은 재분배적 기능을 수행함

## 2. 호주 사회보장체계의 시사점

- 호주 사회보장체계가 한국의 사회복지에 주는 함의 내지 시사점은 몇 가지로 정리됨
  - 첫째, 호주 복지국가의 목표는 소득의 재분배, 예전 소득의 유지(security) 혹은 급여 적절성 보다는 낮은 수준에서의 ‘최저보장’ (anti-poverty)을 추구하고 있다고 볼 수 있음
    - [그림 3]은 이를 보여줌. 호주 복지국가는 미국과 달리 낮은 수준(중위소득 40%)의 빈곤율은 매우 낮지만, 높은 수준(중위소득 60%)의 빈곤율은 상당히 높음. 이는 ‘포괄적인’ 사회 부조 중심의 복지제도와 높은 최저임금 수준이라는 호주 사회보장체계의 특성과 밀접한 연관이 있음
    - ‘어떠한’ 복지국가를 추구할 것인가에 있어 호주는 또 하나의 유형을 제시해 준다고 볼 수 있음

[그림 3] 주요 OECD 국가의 빈곤율



원자료: www.lisproject.org

○둘째, 호주의 노후소득보장체계 또한 한국에 많은 함의를 줄 수 있음

- 호주는 노인 인구의 80% 내외를 대상으로 하는 준보편적, 자산조사 노령연금과 강제적 기업연금의 이층 노후소득보장체계를 운용함. 노인 부양 책임에 있어 최저보장은 국가 책임, 그 이상은 기업, 개인, 국가의 공동 책임으로 역할 분담을 하고 있음을 의미함
- 그 결과, 상대적으로 낮은 노인인구 비율을 감안하더라도 여타 OECD 국가에 비해 매우 낮은 GDP 대비 노인에 대한 공적 사회지출의 수준(3.36%)을 유지하면서도, 동시에 낮은 노인빈곤율(중위소득 40% 기준 6% 내외) 나타냄
- 우리나라와 같은 소득비례적 노령연금은 많은 장점에도 불구하고, 비용이 많이 들고 사각 지대가 광범위하며 노후의 불평등을 강화하는 등 단점도 만만치 않음. 향후 노후소득보장 체계 개혁에서 호주 모형을 참고할 만함

○셋째, 호주에서 청장년과 가족에 대한 소득보장은 일차적으로 노동시장에서의 높은 최저 임금과 안정적인 근로조건을 통해, 이차적으로 다양한 EITC(근로장려세제) 형태를 통해, 그리고 최후의 안전망인 각종 수당형태의 사회부조급여를 통해 이루어지고 있음

- 노동시장 참여를 강조한다는 점에서 활성화(activation) 중심이라 할 수 있지만, 생활임금에 기초한 높은 수준의 최저임금 보장 등의 노동시장 보호장치가 뒷받침되어 있다는 점에서 미국식 workfare와는 분명한 차이가 있음. 즉, 일차적인 노동시장에서의 안전장치는 무엇보다도 중요한 복지체계의 일환임을 주지할 필요가 있음
- 저임금 근로자의 비율이 OECD 국가에서 가장 높은 수준이고, 최저임금이 상대적으로 낮으며, 비정규직 문제가 심각한 우리나라의 노동시장을 개혁하는 것이 청장년과 가족에 대한 소득보장에서 가장 중요한 과제라 할 수 있음. 이를 방지한 채 탈수급을 강조하는 것은 한계가 있을 수밖에 없음

○넷째, 호주에서 고등교육(대학 이상)은 유럽대륙국가와 달리, 영미식의 사립학교 중심이며 등록금 수준도 매우 높지만, 등록금 대출과 상환은 HELP라는 독특한 고등교육대부 프로그램을 통해 이루어짐

- HELP는 대학 재학 기간 동안 국가로부터 등록금 대출을 받고, 노동시장에 진입한 후 일정 이상의 소득을 획득하는 경우 조세를 통해 상환되는 방식임. 즉, 대학생은 20%를 할인해서 학비를 선납하거나, HELP 대부제도를 통해 미래에 이연시킬 수 있음
- HELP를 선택할 경우, 졸업 후 과세소득이 특정 기준(2008-09년의 경우 41,595달러)을 초과할 때 세금을 통해 대부금을 상환하게 됨. 상환율은 4%를 시작으로 점증해서 소득이 77,248달러 이상이 되면 8%가 됨
- 이와 같이, 고등교육 대부금도 소득에 따라 차등 적용하여 '능력 있는 수익자'에게만 상환케 함으로써 실질적인 재분배 기능을 하고 있음
- 최근 반값 등록금 논쟁에서도 알 수 있듯이, 우리나라의 고등교육은 저소득가구 뿐만 아니라 중산층가구에겐 가계에 큰 부담을 줄 만큼 심각한 사회문제로 떠오르고 있음
- 이러한 점에서 호주의 HELP 프로그램과 유사한 형태의 등록금 대부 및 상환방식을 고려해 볼 만함

○마지막으로, 노동당이 집권하고 있는 호주에서도 최근 '보편주의' 대 '선별주의' 논쟁이 한창임

- 흥미로운 것은 노동당과 보수당 양측에서 모두 보편주의를 좀 더 강화해야 한다는 주장이 만만치 않다는 점임. 이는 무엇보다도 선별주의가 납세자와 수급자를 분리함으로써 복지국가의 지지기반을 침식하고, '복지 저항' 을 유발한다는 이유에서임
- 이러한 논쟁은 정치 차원에서 뿐만 아니라 학술적이고 이론적인 차원에서도 매우 활발하게 제기되고 있음
- 우리나라에서 일어나고 있는 복지담론 논쟁은 현실 정치와 경제 상황에 매몰되어 있는 경향이 없지 않음. 좀 더 체계적이고 이론적인 연구를 통해 복지 논쟁의 내용과 심도를 한 차원 끌어올릴 필요가 있음

여유진(기초보장연구실 연구위원) 문의(02-380-8181)

- 한국보건사회연구원 홈페이지의 발간자료에서 온라인으로도 이용하실 수 있습니다.  
[http://www.kihasa.re.kr/html/jsp/public/public\\_01\\_01.jsp](http://www.kihasa.re.kr/html/jsp/public/public_01_01.jsp)

발행인 : 정기혜 발행처 : 한국보건사회연구원  
서울특별시 은평구 진흥로 235(122-705) Tel 02)380-8000 FAX 02)352-9129 <http://www.kihasa.re.kr>