

최종보고서

저출산·고령화에 대비한 장기 복지  
재정계획 수립 방향

2011. 1

안종범

(성균관대학교 경제학부)

# <목 차>

## I. 서론 1

## II. 한국의 복지제도 발전과정과 복지재정 추이분석 3

1. 사회복지제도의 태동(~1970년) .....	4
2. 사회복지제도의 확장(1972~1987년) .....	7
3. 사회복지제도의 발전(1988~1997년) .....	10
4. 사회복지제도의 정립과 현황(1998~) .....	12

## III. 적정 복지재정의 추계 17

1. 복지지출과 장기재정위험 .....	17
2. 총량재정지표 목표치를 고려한 복지지출수준 .....	24
3. 시나리오별 비교: 통합재정 기준 .....	46

## IV. 주요국의 복지체계-복지지출-국민부담 50

1. 스웨덴 .....	50
2. 미국 .....	53
3. 영국 .....	57
4. 독일 .....	62
5. 프랑스 .....	68
6. 종합 및 시사점 .....	73

## V. 한국의 복지체계와 복지재정의 적정화 78

1. 복지개혁의 기본방향 .....	78
2. 한국 복지의 정상화와 선진화 .....	83
3. 복지재정의 적정화 .....	88

## <참고문헌> 98

## < 표 목 차 >

<표 1> 사회복지제도의 발달과정 .....	3
<표 2> 일제강점기 및 미군정시대의 총세출과 후생관련 지출 .....	5
<표 3> 1945~1954년 사회보건비와 군경원호비의 지출규모 .....	6
<표 4> 1949~1960년 일반재정 세입세출결산 상 군경원호비의 지출 .....	6
<표 5> 1970~1987년 사회보장 및 복지, 보건 지출비중 .....	9
<표 6> 1988~1997년 사회보장 및 복지, 보건 지출비중 .....	11
<표 7> 1998~2008년 사회보장 및 복지, 보건 지출비중 .....	16
<표 8> 우리나라의 사회보호 및 보건지출 비중의 OECD 평균과의 비교 .....	16
<표 9> 복지지출 수요 충족을 위한 조세부담률 수준: 복지지출 연 8.06% 증가 시 .....	24
<표 10> 통합재정 기준 복지지출의 증가추이: 기준선 .....	27
<표 11> 통합재정 기준 복지지출의 증가추이: 국가채무 60% 이내 유지 .....	29
<표 12> 통합재정 기준 복지지출의 증가추이: 관리대상수지적자 3% 이내 유지 .....	31
<표 13> 통합재정 기준 복지지출의 증가추이: 기준선 .....	32
<표 14> 통합재정 기준 복지지출의 증가추이: 국가채무 60% 이내 유지 .....	34
<표 15> 통합재정 기준 복지지출의 증가추이: 관리대상수지적자 3% 이내 유지 .....	35
<표 16> 통합재정 기준 복지지출의 증가추이: 기준선 .....	36
<표 17> 통합재정 기준 복지지출의 증가추이: 국가채무 60% 이내 유지 .....	38
<표 18> 통합재정 기준 복지지출의 증가추이: 관리대상수지적자 3% 이내 유지 .....	39
<표 19> 통합재정 기준 복지지출의 증가추이: 기준선 .....	40
<표 20> 통합재정 기준 복지지출의 증가추이: 국가채무 60% 이내 유지 .....	41
<표 21> 통합재정 기준 복지지출의 증가추이: 관리대상수지적자 3% 이내 유지 .....	42
<표 22> 통합재정 기준 복지지출의 증가추이: 기준선 .....	43
<표 23> 통합재정 기준 복지지출의 증가추이: 국가채무 60% 이내 유지 .....	44
<표 24> 통합재정 기준 복지지출의 증가추이: 관리대상수지적자 3% 이내 유지 .....	46
<표 25> OECD 국가 법인세율의 추이 .....	50
<표 26> 미국의 최근 재정부담 지표 추이 .....	56
<표 27> 영국 정부의 재정지출의 증감비율(%) .....	59
<표 28> 부담과 복지수준 .....	73
<표 29> 복지지출 수요 충족을 위한 조세부담률 수준 .....	89
<표 30> 복지지출과 재원부담의 연계 메뉴 .....	90
<표 31> GDP대비 분야별 지출비중 국제비교 결과 .....	92

## <그림 목 차>

[그림 1] 1988~1997년 사회보장 및 복지지출, 국내총생산, 재정규모 증가율추이 .....	12
[그림 2] 국가채무 전망 .....	23
[그림 3] 거시자료를 이용한 복지지출 추정결과 .....	19
[그림 4] 사회복지 지출 전망: 기준선 .....	26
[그림 5] 사회복지 지출 전망: 국가채무 점진적으로 60%로 증가 .....	28
[그림 6] 사회복지 지출 전망: 관리대상수지적자 3% 이내 유지 .....	30
[그림 7] 사회복지 지출 전망: 국가채무 점진적으로 60%로 증가 .....	33
[그림 8] 사회복지 지출 전망: 관리대상수지적자 3% 이내 유지 .....	34
[그림 9] 사회복지 지출 전망: 국가채무 점진적으로 60%로 증가 .....	37
[그림 10] 사회복지 지출 전망: 관리대상수지-3% 이내 유지 .....	38
[그림 11] 사회복지 지출 전망: 국가채무 점진적으로 60%로 증가 .....	40
[그림 12] 사회복지 지출 전망: 관리대상수지적자 3% 이내 유지 .....	42
[그림 13] 사회복지 지출 전망: 국가채무 점진적으로 60%로 증가 .....	44
[그림 14] 사회복지 지출 전망: 관리대상수지적자 3% 이내 유지 .....	45
[그림 15] 시나리오별 비교: 현행 조세부담률 유지 .....	47
[그림 16] 시나리오별 비교: 2020년까지 조세부담 25%로 증가 후 유지 .....	48
[그림 17] 시나리오별 비교: 2050년까지 조세부담 25% 증가 .....	48
[그림 18] 시나리오별 비교: 2030년까지 조세부담 30%로 증가 후 유지 .....	49
[그림 19] 시나리오별 비교: 2050년까지 조세부담 25% 증가 .....	49
[그림 20] 스웨덴의 사회보장지출 추이(GDP의 %)(1998-2008) .....	52
[그림 21] 스웨덴의 국민부담률 추이 .....	52
[그림 22] OECD 사회지출 자료로 본 스웨덴의 복지지출 추이(GDP의 %) .....	53
[그림 23] 미국 의무지출 구성의 추이(GDP의 %) .....	55
[그림 24] 미국의 국민부담률 추이 .....	56
[그림 25] 미국 사회보장지출 추이: OECD평균과 비교 (GDP대비 비중) .....	56
[그림 26] 영국의 사회보장 급여 지출의 변화 .....	58
[그림 27] 영국의 기능별 사회보장 지출 .....	60
[그림 28] 영국 사회보장지출 추이: OECD평균과 비교 (GDP대비 비중) .....	60
[그림 29] 영국의 공공지출과 복지지출의 추이비교(1950~2011년) .....	61
[그림 30] 영국의 국민부담률 추이 .....	62
[그림 31] 독일 사회예산의 구성별 추이 .....	66

[그림 32] 독일 사회보장지출 추이: OECD평균과 비교 (GDP대비 비중) .....	66
[그림 33] 독일의 조세부담률 .....	67
[그림 34] 프랑스 사회보장지출 추이: OECD평균과 비교 (GDP대비 비중) .....	72
[그림 35] 프랑스의 국민부담률 추이 .....	72
[그림 36] 사회지출 비중 추이 국제비교(GDP대비 비중) .....	74
[그림 37] 각 국의사회지출 비중과 경제성장률 .....	76

# I. 서론

그동안 양적으로 급팽창되어 왔던 복지프로그램과 이에 대응하기 위한 막대한 예산의 투입에도 불구하고 국민의 복지수요를 효과적이고 효율적으로 충족시키지 못하고 있다는 비판이 끊임없이 제기되었다. 즉, 사각지대가 넓고 전달체계가 제대로 작동하지 않는 상황에서 제도의 확대와 재정투입의 증대는 복지실효성을 떨어뜨림과 동시에 복지 대상자의 불만을 높이는 결과를 초래하였다. 한국의 복지 지출의 확장적 재정운용 기조 속에서 비효율성 누적되어 왔는데, 이는 한국적 복지모형에 대한 밑그림 없이 '문제발생 — 대응', 정치적 요구에 따라 복지제도를 도입한데 기인한다고 할 수 있다. 그동안 단순 생계보호 위주의 '시혜적 복지'에 머물러 근로능력 있는 저소득층의 자립·자활을 돕는 '생산적 복지'의 도입 및 정착이 어려웠던 것이다. 우선 지나치게 빠른 속도로 재정지원 위주의 복지인프라를 확충한바 모든 사회문제를 재정으로 해결하려는 재정 만능주의적 접근과 더불어 저출산, 고령화 및 통일비용 등 중장기적 시계 부족으로 재정건전성이 위협받고 있는 실정이다. 따라서 이미 추진 중인 복지사업의 효율성 확보 및 복지지출의 중장기 지속가능성 유지가 핵심 재정과제이다.

복지정책의 이러한 고비용·비효과성은 사회보험부분의 경우 보험별로 관리기관의 분절성으로 인한 중복급여와 중복관리, 기타 사회복지부분의 경우 관·관 혹은 민·관 서비스의 통합성과 연계성의 미흡, 복지행정의 분절성과 인력부족, 복지정책에 있어 민·관간 역할분담관계의 무원칙성 등 복지재정설정 및 복지전달체계의 상의 문제에 기인하는 것으로 지적되고 있다. 특히 중앙과 지방간의 복지 관련 자원, 인력, 기능의 삼자간의 역할분담이 제대로 이루어지지 않아 복지전달의 최종 책임을 맡고 있는 지방정부의 불만과 불안이 날로 커지고 있는 실정이다. 따라서 지금은 복지정책의 입안과 재원마련에서부터 최종 복지전달에 이르는 복지정책의 전체 흐름에 있어서의 개혁이 반드시 필요한 시점이라 할 수 있다. 이러한 근본적인 복지정책과 행정의 흐름에 있어서의 개혁을 통해 현재 우리 여건에 최적의 재원수준과 복지프로그램의 범위와 수준을 설정하고, 이를 가장 효율적으로 전달할 수 있는 체제를 구축하는 것이 개혁의 핵심이 된다. 이를 위해 본 연구는 복지재정의 적정규모를 추계하고 이를 기초로 한국형 최적 복지정책모형을 모색하고자 한다.

중장기적인 복지재정에 있어서 전달체계의 비효율성 문제에 비해 거시적 접근의 중요성이 부각되지 못하고 있다. 즉, 본 연구는 한국형 복지과라다임 모색의 출발은 우리 경제수준과 사회여건에 맞는 최적의 복지재정의 규모를 찾는 거시적 접근이 필요하다는 문제를 제기한다. 그동안은 선진국에서 도입한 각종 복지프로그램들을 무차별적으로 우선 도입하한 뒤 이에 소요되는 재원마련방안을 찾는 등 미시적 접근에 치중하였다는 점에서 복지에 있어서 무원칙성과 무계획성을 보여주었다. 따라서 선진국들의 과거 경제사회적 여건하에서의 복지재정의 결정추이를 기초로 한국에 최적의 복지재정규모를 모색하는 작업을 하는 것이 본 연구의 주요 목적이다. 그동안 복지재정의 규모를 주로 외국과 비교할 때 해당 국가들의 당시 경제사회여건을 감안하지 않은 단순비교에 의존해 왔다는 점에서, 본 연구에서 시도하고자 하는 거시적 접근에 기초한 최적 복지재정규모 추계는 중요한 전환점이 될 것이다. 특히 2050년을 타겟팅해서 지금부터 10년간 복지재정 확대계획을 설정하는 것은 세계에서 가장 빨리 진행되고 있는 고령화와 가장 극심한 저출산이라는 우리나라의 사회여건에 대응하는데 있어서 핵심 전략이 될 것이며, 아울러 이러한 거시적 접근은 2004년부터 시행되고 있는 예산총액배분자율편성제도 (top-down system)의 근본 취지에도 부합하는 것이라는 점에서 중장기 재정계획수립에 큰 도움이 될 것으로 기대한다.

## II. 한국의 복지제도 발전과정과 복지재정 추이분석

한국의 사회복지제도는 경제발전과정에서 국가전략의 일환으로 시작되어, 사회·경제의 발전과정에 따라 복지제도의 질적·양적 증대를 가져왔다. 하지만 이런 규모의 팽창은 이에 상응하는 재정지출의 확대를 가져왔고, 현재 한국사회에서의 사회복지 관련지출은 고령화와 출산률 감소라는 인구구조의 변동과 함께 불완전 고용과 저성장의 경제위기 속에서 '성장과 분배'라는 두 가지 목표를 달성해야 하는 현실에 직면해있다. 이러한 상황 하에 추가적으로 요구될 복지수요를 예측하고 이에 적절한 효율적 전달체계와 복지서비스의 공급을 결정해야하는 현시점에서 과거 복지제도의 발전과정을 비판적으로 검토하는 것은 제도개선을 위한 시사점을 얻는 중요한 과정이 될 것이다.

<표 1> 사회복지제도의 발달과정

시 기		사회보험	공공부조	사회복지서비스/ 기타
태동	일제강점기 및 미군정		「조선이재구조기금령」(1914) 「은사진휼자금 공민구조 규정」(1916) 「조선구호령」(1944)	「아동노동법규」(1946) 「미성년자노동보호법」 (1946)
	1948 ~1959	「군사원호법」(1950) 「경찰원호법」(1951) 「전몰군경과 상이군경연금법」 (1952)		
	1960 ~1971	「군사원호보호법」(1961) 공무원연금 실시(1963) 군인연금 실시(1963) 산재보험 실시(1964)	「생활보호법」(1961)	「아동복지법」(1961) 「사회복지사업법」 (1970)
확장	1972 ~1987	「국민복지연금법」(1973) 사학연금 실시(1975) 직장의료보험 실시(1977) 공무원·사학의료보험 실시 (1979) 지역의료보험 실시(1982)		「노인복지법」(1981) 「심신장애자복지법」 (1981)



시 기		사회보험	공공부조	사회복지서비스/ 기타
발전	1988 ~1997	국민연금 실시(1988) 의료보험 전 국민 적용(1989) 고용보험 실시(1995)		「모자복지법」(1989) 「영유아복지법」(1989) 「장애인고용촉진법」 (1990)
정립과 현황	2000년대	고용보험 전 사업장 적용(1998) 국민연금 전 국민 적용(1999) 건강보험 통합(1999) 산재보험 전 사업장 적용(2001) 노인장기요양보험(2008)	국민기초생활보호제도 실시 (2000) 긴급복지지원제도 실시(2006) 근로장려세제 실시(2007) 「기초노령연금법」(2007)	「장애인차별금지법」 (2007)

주: 1) 시기의 구분은

자료: 이원덕(2008), 고영선(2008a)의 내용을 바탕으로 수정

## 1. 사회복지제도의 태동(~1970년)

한국에서 사회복지제도의 시작은 빈민구제 및 빈곤층을 주요 정책대상으로 하는 공공부조의 성격을 지녔다. 최초의 공공부조제도와 관련된 법령의 도입은 일제강점기에 일본의 구호법을 기초로 모자보호법과 의료보호법을 부분적으로 부가·종합하여 제정한 조선구호령을 효시이다. 그러나 이는 국민에 대한 국가의 의무를 법률적으로 명시하고는 있지만 명문규정에 지나지 않았으며, 강점에 대한 반발을 억제하기 위한 것이므로 식민지 경영에 필요한 법적 장치라 보는 것이 적절할 것이다. 한편 미군정하에서는 1945년 '보건후생국'을 설립하고 1946년 '아동노동법규'와 1947년 '미성년자노동보호법'을 제정·공포하였으나 이 시기의 입법은 무계획적인 단기 계획으로 제한되어 있어 우리나라 사회복지제도의 출발로 보기 어렵다.

이 시기 사회복지관련 재정지출의 규모를 명확하게 파악하기는 곤란하나 후생부 예산이 세출예산 총계에서 차지하는 비율을 비교함으로써 개략적인 복지관련 지출규모를 파악할 수 있다. 일제강점기인 1940년의 경우 총세출 대비 약 0.6%였던 것이 미군정기에는 2.5%~4.5% 정도로 지출수준이 증가하였다.

<표 2> 일제강점기 및 미군정시대의 총세출과 후생관련 지출

(단위: 백만원 - 1953년 이전 화폐단위)

항 목	1940년	1946년	1947년	1948년
세출 총계(A)	866	11,800	19,445	35,018
문교후생부(B)	26	802	2,527	2,630
(B/A)	(3.0)	(6.8)	(13.0)	(7.5)
문교부(C)	22	387	1,660	1,761
(C/A)	(2.5)	(3.3)	(8.5)	(5.0)
후생부(D)	5	415	867	869
(D/A)	(0.6)	(3.5)	(4.5)	(2.5)

주: 1) 예산자료, 1948년의 대상기간은 정부수립 전후를 포함한 12개월

2) 1945년 이후 사회보건비 항목이 있으나 일제강점기의 자료가 부재하여 후생부예산으로 비교

자료: 한국산업은행, 『韓國産業經濟 10年史』, pp.359~360, 1955.

우리나라의 공공부조제도의 시발점은 1948년의 제헌헌법(제19조)<sup>1)</sup>과 이를 구체화한 1961년 제정된 생활보호법이다. 제헌헌법의 법적규정은 국민의 생존권을 보장한다는 점에서 의의를 지니고 있으나 6·25전쟁기와 복구과정의 혼란 속에서 공공부조와 관련된 구체적인 법이 제정·시행되지는 못하였으며 근로기준법(1953년)과 ‘어린이 헌장(1956년)’ 등 근로자, 아동보호와 관련된 법령만이 구체화되었다. 반면 사회보험의 경우 전쟁전후의 시기적 특수성으로 인하여 1950년 ‘군사원호법’, 1951년 ‘경찰원호법’, 1952년 ‘전몰군경과 상이군경연금법’이 제정됨으로써 군이나 경찰 등의 특수집단을 위한 제도가 마련되기 시작하였으며 이에 따른 재정지출이 급격하게 상승한다. 1950~1954년의 사회보건비 지출은 6.25전쟁이전에 비해 감소함에 비하여 전후 특수집단에 대한 지출규모는 사회보건비 지출을 넘어 서고 있다. 이러한 특수집단 관련 지출을 [표 3]에서도 확인할 수 있는데, 1950년 개전과 더불어 경찰 및 군경원호비의 지출은 급격히 증가하였으며 전후에도 그 지출규모는 꾸준히 증가하였다. 이러한 경찰 및 군경원호비의 세출대비 비중은 6.25전쟁기에 6.4~16.6%, 전후에는 5.3~9.2% 내외의 비중을 차지하였다.

1) 양계진(2008)은 한국의 복지정책 역사는 대한민국정부 수립시기인 1948년이라고 함.

<표 3> 1945~1954년 사회보건비와 군경원호비의 지출규모

(단위: 백만원 - 1953~1962년 화폐단위, %)

세출구성	사회보건비		군경원호비		총 재정수요
	규모	재정소요대비 비율	규모	재정소요대비 비율	
1945	1.13	6.3	-	-	17.81
1946	7.3	6.5	-	-	111.7
1947	6.52	5.1	-	-	127.87
1948	15.2	4.9	-	-	313
1949	26	2.9	-	-	911.1
1950	32.1	1.3	141.8	5.8	2,429.50
1951	146.9	2.4	47.2	0.8	6,178.50
1952	304	1.4	337.8	1.6	21,507.70
1953	804.7	1.3	2,173.20	3.4	63,272.10
1954	1,760.00	1.6	2,631.90	2.4	111,847.40

주: 1) 1945회계연도는 6개월, 1954회계연도는 15개월임. 1947년과 1953년은 최종예산, 1954년은 제2회 추가경정예산이며 나머지 년도는 결산자료임.

2) 재정수요는 '일반회계 총세출 + 특별회계의 적자 + 일반회계 관업(官業)의 적자'로 계산됨.

자료: 한국산업은행(1961), 『한국산업경제10년사』, pp.400~401.

<표 4> 1949~1960년 일반재정 세입세출결산 상 군경원호비의 지출

(단위: 백만원 - 1953~1962년 화폐단위, %)

	경찰비 및 군경원호 사업비		세출
	지출규모	세출대비 비중	
1949	82.6	9.1	911.1
1950	403.5	16.6	2,429.60
1951	599.3	9.7	6,178.60
1952	1381	6.4	21,507.60
1953	5,688.20	9.4	60,683.10
1954	13,099.80	9.2	142,391.60
1955	21,913.70	7.8	281,439.40
1956	회계연도 존재하지 않음.		
1957	18,638.20	5.3	350,034.30
1958	23,120.80	5.6	410,969.60
1959	26,195.90	6.5	400,223.70
1960	31,105.30	7.4	419,954.50
1961	44,703.10	7.3	614,229.30

자료: 경제기획원, 「1962년도 예산개요」, pp.100~101.

본격적인 사회복지제도의 법규정 도입은 5·16군사혁명을 거친 군사정부와 제3공화국초기(1961~1971년)이다. 이 시기에는 6·25전쟁 이후의 경제적 낙후상태의 탈출과 절차적 민주주의에 적합하지 않은 태생적 한계를 극복하기 위한 정권 재창출과 민심획득을 위하여 경제개발을 최우선에 둔 경제개발5개년계획이 시작되었다. 따라서 이 시기의 사회보장제도는 실제적이라기보다는 형식적인 제도마련이 중심이 되었다. 이 시기 사회보장제도 도입은 공적부조제도의 난립입법, 사회보험 중에서 실사가 용이한 계층에 대한 선택입법, 투표를 의식한 무질서한 복지목적사업의 설정과 정책실현 가능성을 무시한 복지입법을 특징으로 하고 있으며<sup>2)</sup> 빈곤에 대한 최종적 책임을 개인과 가족에게 부담<sup>3)</sup>시키는 한계를 지니고 있었다.

그럼에도 불구하고 이 시기는 이후 우리나라 사회보장제도의 단초를 제공하는 각종법규가 입법화되었다는 긍정적 측면도 존재한다. 이 시기의 주요 법규는 1961년 ‘생활보호법’을 시작으로 ‘사회복지사업법’, ‘아동복지법’, ‘공무원연금법’, ‘군사원호보호법’, ‘선원보험법’, ‘산업재해보상보험법’, ‘의료보험법’, ‘재해구호법’ 등이 존재한다. 특히 1961년 ‘생활보호법’은 이후 지속적인 제도개선이 이루어졌으나 1999년 ‘국민기초생활보장법’이 제정되기까지 장기간 우리나라 공공부조제도의 기초가 되었다. 또한 ‘아동복지법’은 보육사업의 제도적 발판을 마련하였고, 1963년 ‘산업재해보상보험법’으로 산업재해 장애인에 대한 지원을 시작함은 산재와 장애인 보호의 법제가 이루어짐을 뜻한다. 그러나 노인복지의 경우 직접적인 법제가 마련되지 않은 상태에서 ‘생활보호법’내에 포괄되어 보호사업이 전개되었다.

## 2. 사회복지제도의 확장(1972~1987년)

사회복지제도의 입법화가 중심이 되었던 60년대에는 제1차, 제2차 경제개발계획이 추진되면서 ‘절대빈곤 탈출’이라는 당면과제해결을 위해 사회·경제적 역량을 집중하였다. 특히 경제기반조성을 위한 사회개발투자가 중심이던 제1차 경제

2) 신중섭 외(1999)

3) ‘생활보호법(1961)’ 제3조5항의 ⑤와 ‘생활보호법시행령(1962)’ 제1조의 규정에 의해 부양없는 경우는 부양의무자가 부양할 능력이 없는 경우라 함은 노쇠(남자 65세이상, 부녀자 50세이상)한 경우와 심신장애에 한하며 부양의무자 즉, 가구원 중 한사람이라도 근로능력이 있으면 자활보호대상자로 분류하여 현금지원(상계급여)을 하지 않았다. 이의 근거에는 ‘사회구조의 의한 빈곤’의 부분을 인정하지 않고, ‘가난은 게으름의 탓’이라는 생각이 바탕이 되고 있으며, ‘경제가 성장하면 분배는 자연스럽게 이루어진다(trinkling-down effect)’는 그 시대의 논리가 작용하고 있다.

개발5개년계획시기에 비하여 본격적인 '수출주도형' 외향적 경제개발이 시작된 제2차 경제개발5개년계획부터는 이러한 개발의 반작용으로 사회문제가 표출되기 시작하였다. 특히 급격한 경제성장이라는 정책목표하에 시행된 정책수단들은 부분간-계층간 분배구조의 왜곡을 가져왔다. 따라서 '빈곤'이라는 문제는 더 이상 '개인의 게으름'에 책임을 한정할 수 없게 되었으며, 이로 인한 정치적 불안정은 '사회안정화'를 위하여 더 이상 방치하기 곤란한 상황에 직면하게 된다. 따라서 60년대, 정책목표달성을 위해 사용된 정책수단이 시급한 사회·경제적 요구를 해결하기 위한 선택이었음을 감안하더라도 1970년대부터는 이러한 사회문제에 적극적으로 대처하지 않을 수 없었다. 이에 따라 7~80년대에는 사회복지에 대한 요구를 충족시키기 위한 각종 제도와 지출의 본격적인 확장이 이루어졌다. 또한 7~80년대 시기의 '오일 쇼크', '냉전체제의 심화'등과, '소득격차의 심화', '상대적 빈곤층의 발생', '인플레이션', '지역간 불평등의 가속화'등의 대내외의 정치·경제적 조건에 의해 사회복지제도에 대한 인식이 전환되고 논의가 본격화<sup>4)</sup>되었으며 이전에 비해 보다 체계적인 법제화와 경제적 지출이 확대되었다. 그 지출비중의 경우 사회보장 및 복지관련 지출은 중앙정부 세출대비 5%, GDP대비 약 1%의 비중을 차지하였다.

---

4) 제5공화국기의 경우 '복지사회의 구현'이 국정지표 중 하나로 중요시되었다. 이것이 정치적 슬로건임을 감안하더라도 이 시기의 논의를 바탕으로 '의료보험제도의 도입', '국민연금의 실시' 등의 가시적 성과를 가져오게 된다.

<표 5> 1970~1987년 사회보장 및 복지, 보건 지출비중

(단위: 십억원, %)

	보건지출			사회보장 및 복지			중앙정부 재정지출(C)	국내총생산 (D)
	규모(A)	(A/C)%	(A/D)%	규모(B)	(B/C)%	(B/D)%		
1970	6.1	1.30	0.22	23.1	4.93	0.83	468.7	2,775.1
1971	9.7	1.77	0.28	27	4.92	0.79	548.5	3,434.5
1972	9	1.21	0.21	37.3	5.00	0.88	746.2	4,241.1
1973	9.4	1.30	0.17	42.6	5.91	0.77	721.2	5,499.0
1974	13.1	1.09	0.17	61.8	5.14	0.79	1,203.0	7,845.4
1975	16.4	0.93	0.16	85.5	4.84	0.82	1,765.0	10,477.8
1976	25.7	1.02	0.18	107.9	4.28	0.75	2,518.9	14,410.8
1977	48.8	1.49	0.26	143.8	4.39	0.78	3,275.3	18,502.0
1978	68.3	1.55	0.27	189.2	4.29	0.76	4,408.0	24,944.7
1979	56.8	0.95	0.18	283	4.72	0.88	5,990.0	32,049.4
1980	78.3	1.02	0.20	437.9	5.70	1.12	7,682.0	39,109.6
1981	103.4	1.01	0.21	496.5	4.87	1.01	10,189.8	49,305.7
1982	140.58	1.21	0.25	991.53	8.52	1.75	11,639.2	56,676.8
1983	180.4	1.48	0.27	568.9	4.66	0.85	12,200.1	66,685.1
1984	172.9	1.29	0.23	670	4.98	0.88	13,444.6	76,523.5
1985	191.9	1.29	0.22	779	5.24	0.91	14,867.0	85,699.1
1986	232.3	1.46	0.23	967.7	6.08	0.97	15,926.7	100,254.1
1987	400.8	2.20	0.34	1132.99	6.23	0.96	18,180.1	117,938.2

주: 2005년 기준 국내총생산

자료: 재무부, 「한국통합재정」, 재정경제부 「한국통합재정수지」 각년도., 한국은행 「경제통계시스템 ECOS」

이 시기의 가장 주요한 발전은 의료부분에서 이루어졌다. 1976년 12월 의료보험법 2차 개정을 통하여 1977년 의료보험제도가 도입되고 사용자와 사업장 근로자, 그리고 생활보호자에 대한 의료보호사업을 실시하였다. 이후 1981년 제1차 지역의료보험이 시범사업으로 실시되었고 의료보험이 적용범위가 상시 500인 이상의 근로자를 사용하는 사업장에서 100인 이상의 사업장으로 확대되었다. 두 번째로 1973년 국민복지연금법이 제정되었다가 제1차 오일쇼크에 의한 경제사정으로 연기되었던 국민연금제도가 1986년 '국민연금법'의 제정을 통하여 10인 이상 사업장 근로자를 대상으로 1988년부터 실시되었다.

복지측면에서는 1982년 생활보호법의 전면개정을 통하여 교육보호와 자활보호, '보충성의 원리'가 명문화되었으며 1978년 '심신장애자 종합복지대책'을 통하여 장애인의 단순한 시설보호 차원을 벗어나 재활을 위한 치료를 도입하였고 관련법이 제정되어 시설의 현대화, 직업재활에 관심을 가지기 시작하였다<sup>5)</sup>. 한편 이전 연금보험이나 공적 부조를 통하여 제한적으로 실시되던 노인관련 서비스가 1981년 노인복지법의 제정을 통하여 법적기반을 마련하고 1982년 철도, 지하철, 고궁, 목욕, 이발 등 8개 업종에 대하여 경로우대제가 실시하였으며 1983년부터 무료노인

5) 권선진(2007)

건강진단제도가 시행되었다. 이러한 외형적 확장에도 불구하고 이 시기의 공공부조제도는 '생존권 보장의 원리', '무차별 평등의 원리', '국가책임의 원리' 등을 실행할 법적 효력은 부족한 상태였다. 사회보험제도 역시 산업화과정의 부작용에 대응하기 위한 국가주도적 제도도입이라는 한계를 지니고 있으며 재정지출비중은 증가하였으나 증가추세는 크지 않았다.

### 3. 사회복지제도의 발전(1988~1997년)

사회복지제도의 양적 전환단계를 거쳐 본격적인 질적전환이 시작된 기점은 1988년 전후이다. 전국민의료보험의 실시 및 국민연금제도의 실시로 대표되는 이 시기에는 그간 실시되어 온 사회보험 및 공공부조제도가 안착화하고 내용적으로 보다 적극적인 형태의 복지제도가 도입되었다.

1988년 농어촌 지역의료보험의 실시와 1989년 7월에 도시지역의료보험이 도입되어 자영업자와 5인 미만 사업장의 근로자를 포괄함으로써 전 국민 의료보장체계가 완성되었다. 또한 1988년 10인 이상 사업장 근로자를 대상으로 실시된 국민연금제도는 1992년 5~9인 사업장 근로자를 대상으로 확대되었고 1995년에는 군 지역에 있는 미가입 계층인 농어민, 자영업자, 그리고 5인 미만 사업장 근로자 등을 대상으로 적용되는 등 점진적인 국민연금의 포괄범위 확대가 이루어졌다.

한편 이 시기에는 장애인복지가 본격적으로 발전하였다. 1988년 서울올림픽과 제8회 장애인올림픽 개최준비기에 주요 사회기반시설에 대한 장애인편의시설 정비가 이루어졌다. 또한 체계적인 장애인복지의 제도적 틀을 마련하기 위하여 1989년 「심신장애자복지법」을 「장애인복지법」으로 개정하고 장애인들의 직업안정을 원활히 하고 사회적 참여를 신장시킬 목적으로 1990년에는 「장애인고용촉진 등에 관한 법률」이 제정, 1991년부터 시행함으로써 국영기업체와 300인 이상 민간기업체 고용인의 2%를 장애인으로 고용하는 것을 의무화하는 의무고용제를 도입하여 장애인에 대한 경제적 지원을 시작하였다.

<표 6> 1988~1997년 사회보장 및 복지, 보건 지출비중

(단위: 십억원, %)

	보건지출			사회보장 및 복지			중앙정부 재정지출(C)	국내총생산 (D)
	규모(A)	(A/C)%	(A/D)%	규모(B)	(B/C)%	(B/D)%		
1988	432.2	2.07	0.31	1,504.5	7.20	1.07	20,881.4	140,524.8
1989	475.2	1.85	0.30	2,046.5	7.97	1.29	25,677.2	158,620.1
1990	568.6	1.71	0.30	2,691.2	8.08	1.41	33,296.1	191,382.8
1991	716.2	1.78	0.31	3,438.2	8.53	1.49	40,311.3	231,428.2
1992	422.9	0.94	0.16	4,166.7	9.26	1.58	44,993.4	263,993.2
1993	438.3	0.89	0.15	4,576.8	9.33	1.53	49,046.7	298,761.6
1994	366.4	0.61	0.10	5,931.7	9.87	1.69	60,125.4	349,972.6
1995	512.1	0.72	0.12	6,361.7	8.95	1.55	71,051.8	409,653.6
1996	682.0	0.81	0.15	7,884.2	9.40	1.71	83,841.0	460,952.6
1997	777.1	0.78	0.15	9,631.4	9.71	1.90	99,149.9	506,313.6

주: 2005년 기준 국내총생산

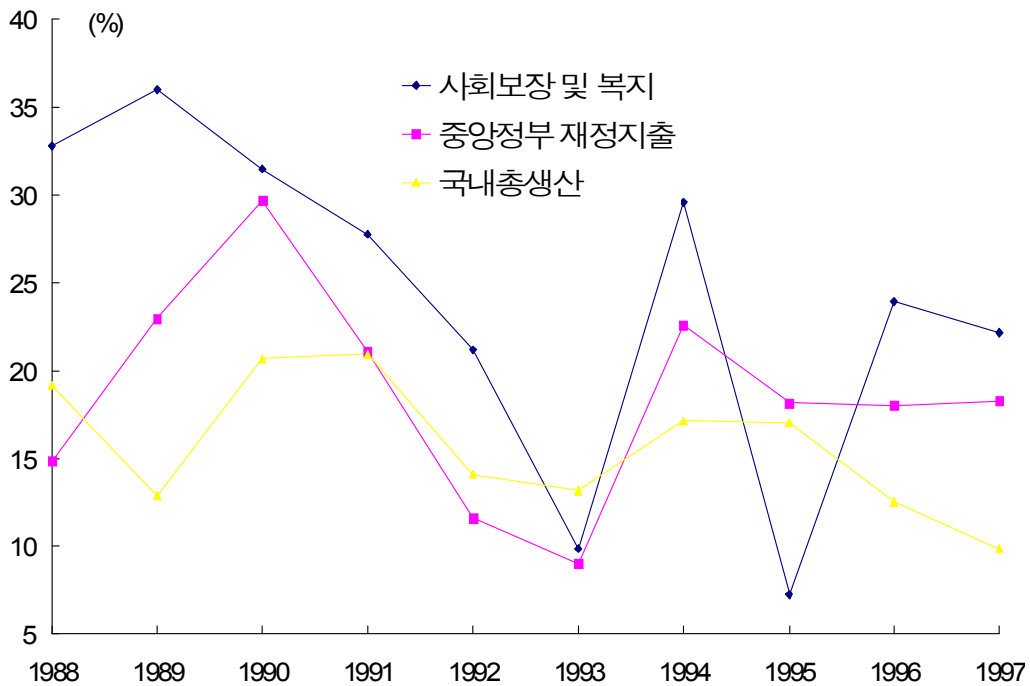
자료: 재정경제부 「한국통합재정수지」 각년도, 한국은행 「경제통계시스템 ECOS」

노인복지정책은 별도의 독립적인 영역으로 정립되어, 1989년부터 노인을 대상으로 한 경제적 지원조치의 차원에서 노령수당지급제도가 실시되었으며, 실비노인요양시설 설치 및 관리운영규정 제정(1988. 9.5), 경로당등록관리규정 제정 및 운영비 지원(1989. 3), 노인승차권 지급제도 실시(1990) 등 새로운 사업들이 실시되었다. 노인복지법은 1993년 12월 27일에 3차 개정되었는데, 주요내용에는 유료 노인복지사업에 민간기업체나 개인의 참여를 허용함으로써 노인복지사업의 공급기반을 다양하게 확충하게 하였다. 또한 일반가정에서 생활하는 노인들에게 생활 지원 및 각종 서비스를 제공하고자 재가노인복지사업의 실시 근거를 마련하였고 1997년 8월 22일 소득보장이나 의료보장 등에 있어서 제한점을 갖고 있는 약점을 보완하기 위해 제4차 개정을 실시하였다.

이외에도 1991년 1월 '영유아보육법' 제정을 통하여 보육사업의 체계를 정비하고 종전 단순'탁아'사업에서 보호와 교육을 통합한 '보육'사업으로 전환하였으며, 1998년에는 보육시설에 대한 인가제를 신고제로 전환함으로써 보육사업시장을 개방하여 보육서비스공급구조를 민간시장 중심으로 변화시켰다.



[그림 1] 1988~1997년 사회보장 및 복지지출, 국내총생산, 재정규모 증가율추이



자료: 재정경제부 「한국통합재정수지」 각년도., 한국은행 「경제통계시스템 ECOS」

이러한 적극적 복지제도의 도입 및 확대는 필연적으로 사회보장 및 복지 관련 지출규모를 확대시켰다. <표 6>에서와 같이 사회보장 및 복지 관련 지출은 중앙 정부 재정지출대비 비중이 1988년 약 7.9%에서 1997년 약9.7%까지 꾸준히 상승하였고 국내총생산에서 차지하는 비중은 1988년 약 1%에서 1997년 약1.9%까지 거의 2배 가까이 증가했다. 또한 더욱 주목할 만한 것은 [그림 1]에서와 같이 이 기간 중 사회보장 및 복지 관련지출의 증가율은 중앙정부 재정지출 증가율과 국내총생산의 증가율을 상회하는 높은 증가율을 보인다.

#### 4. 사회복지제도의 정립과 현황(1998~)

1998년 경제위기로 복지안전망의 필요성에 대한 공감대가 확대되기 시작하였다. 그러나 한편에서는 복지제도의 양적 발전에 따라 제도운영의 효율성 향상 등 내적 합리성을 제고하는 개혁의 요구가 증대되기 시작하였다. 특히 1998년부터 2002년의 경제위기와 회복의 시기는 우리나라 최초의 여야간 정권교체라는 정치적 환경 변화가 발생하고, 경제적 위기상황은 복지 수요를 폭발적으로 증가시켰다. 또한 이를 반영한 복지운동이 활발해지자, 사회복지 분야에서도 많은 변화가

이루어졌다.

이 시기 가장 중요한 제도는 1999년 9월 국민기초생활보장법의 제정이다. 이 제도는 1961년 제정된 '생활보호법'을 대체하고 생산적 복지의 개념을 도입한 최종적인 사회안전망(last social safety net)으로서의 역할을 실현하고자 하는 것이었다. 또한 이 국민기초생활보장법은 기존의 국가주도적 정책결정과정과 달리, 시민사회단체가 입법의 청원에서부터 제정에 이르기까지 주체적으로 참여하였다는 점이 큰 특징이라고 할 수 있다. 또한 이 법은 내용적인 면에 있어서도 기초생활에 대한 시민의 권리와 국가의 의무를 최초로 명시하였다는 점에서 공공부조정책의 근본적인 변화라고 할 수 있다. 즉, 기초생활보장을 하나의 사회적 권리로 정립하고, 빈곤층의 욕구를 보다 체계적으로 측정하는 체계를 구축하고자 하였으며, 근로빈곤층에게도 생계급여를 보장함으로써 공공부조제도를 개념적으로 한 단계 발전시키는 역할을 하였다.

한편에선 노인복지관련 행정조직의 외연적 확대가 이루어졌으며 장애인운동 활성화와 장애인 직능대표로서 장애인운동가들이 국회의원으로 선출 되는 등의 영향으로 장애인복지제도의 변화가 가속화되었고 2000년 「장애인 고용촉진 및 직업재활법」 개정을 통해, 중증장애인의 고용촉진과 직업재활을 위한 법적인 토대를 마련하였다. 보육제도 역시 1998년부터 10차례의 법령개정과 보육시설 확충계획을 통하여 늘어나는 보육수요에 대응하였다. 이후 2000년대에 들어오면서 영유아 보육 분야에 대해서도 보육시설의 양적 확충보다는 질적 수준의 제고가 주요 관심사로 부각됨에 따라 보육서비스의 질적 수준을 제고할 수 있는 구체적인 방안들에 대한 논의가 활발하게 이루어졌다.

2003년부터 출범한 참여정부에서는 『참여복지』의 이념을 주창하였다. 참여복지의 핵심은 '선(先)성장 후(後)분배'의 기초를 유지해왔던 역대 정부들과는 달리, 경제성장과 분배정의 간의 균형발전을 모색하는 것이다. 이를 실현하기 위해 기초보장측면에서는 사각지대를 축소하고, 탈빈곤을 유인하기 위해 첫째, 부양의무자기준 완화 및 재산의 소득환산제(2003)를 도입하여 수급 빈곤층을 확대하였고, 비수급 빈곤층에 대한 욕구별·범주별 부분 급여의 확대 및 EITC(Earned Income Tax Credit)가 도입되었다. 한편, 2003년 이후 장애인복지와 관련된 변화는 이동권, 교육권, 차별철폐, 자립생활 운동 등 장애인들의 권리확보를 위한 법과 제도가 보완이 중심이 되었다. 이는 2003년 '제2차 장애인복지발전 5개년계획,' 2005년 '교통약자의 이동편의 증진법' 제정, 2007년 '장애인 차별금지 및 권리구제에 관한 법률' 제정, 2008년 '장애인복지발전5개년계획' 수립 등으로 나타났다. 이외에도

인구고령화에 대한 대응하기 위한 법적보완이 추진되어 2005년 5월 ‘저출산고령 사회기본법’ 제정되고 2007년 ‘노인장기요양보험법’의 제정 및 ‘기초노령연금법’ 제정 등이 이루어졌다.

그러나 사회복지제도와 관련지출의 폭발적인 양적확대는 사회복지제도의 효율성에 대한 논쟁을 촉발하였으며, 경제위기 회복기와 2000년대 이후 고용률 정체, 고령화에 따른 노인인구 비중 상승 등에 따른 복지관련 재정지출증가는 사회보험 재정의 위기를 가져오고 경제성장에 부담을 주기 시작한다. 이러한 상황을 잘 나타내는 것이 1998년 국민건강보험 통합과 1999년 1월의 국민연금법 개정이다. 구체적으로 1990년 초반부터 지역의료보험은 도시와 농어촌 모두 보험재정에 심각한 문제들을 보여주기 시작했고, 도시지역조합들 중에서도 65개의 조합들이 적자를 기록하였다. 또한 농어촌지역조합들의 진료비 체불이 4~8개월에 이르러 의료기관들이 보사부, 의료보험연합회, 해당 조합들에 항의하는 사태가 빚어졌다. 또한 의약분업과 의료보험통합이 겹치면서 건강보험제도는 2001년 보험재정위기를 경험하게 되고 보험재정에 대한 신뢰가 떨어졌다. 따라서 이를 극복하기 위해 2002년에는 2006년까지 유효한 한시적 법률인 ‘국민건강보험재정건전화 특별법’이 제정되었다. 동법에서는 건강보험에 대한 국고지원규모를 명확히 명시하였는데, 국고지원 규모는 지역보험재정의 50%이며, 이 중 35%는 일반회계지원이고 15%는 담배부담금에서 조성된 건강증진기금 지원이다. 2006년 한시법의 종료 후 ‘건강보험법’을 개정하여 건강보험 총재정의 20%를 국고 부담하도록 변경하였다. 그럼에도 불구하고 인구고령화의 속도를 감안할 경우, 빠르게 증가하고 있는 국민 의료비의 증가는 건강보험재정의 안정성을 낙관할 수 없게 한다. 2004년 건강보장미래전략위원회의 추계에 따르면 국민의료비는 2005년 48조원에서 2015년 164조원으로 약 3.4배나 팽창할 것으로 전망되며 이에 따라 건강보장지출은 2005년 21조원에서 10년 후에 3.8배 증가하여 약 80조원이 이를 것으로 전망하고 있다.

1988년 실시된 국민연금제도의 경우 실시와 동시에 여러 가지 문제점이 드러났다. 제도 시행 초기부터 논란이 되었던 저부담-고급여의 구조적 요인에 의한 장기적 재정불안정 문제가 발생하였고 이와 함께 1999년 4월 국민연금의 도시지역 확대적용은 자영업자의 소득과약의 한계로 인하여 납부예외자를 양산함으로써 그로 인한 형평성문제가 제기되었다. 이에 1999년 급부수준은 생애평균소득의 60%로 하향 조정되었고, 수급연령도 65세로 연장하는 개혁이 단행되었다. 또한 보험료 중 퇴직금분을 없애고 가입자, 사용자가 각각 4.5%씩 부담하도록 전환하였으며 기금운용의 전문성 제고를 위해, 기금운영위원회를 설립하고 전문성을 강화하였

다. 그러나 이러한 제도 개선에도 불구하고 높은 급여율의 구조적 문제는 완전히 해소되지 않았으며, 전세계적 금융위기와 고령화에 따른 재정건전성 악화문제는 더 심각한 상황에 이를 것으로 판단된다.

기초생활보장제도 역시 개선의 여지가 존재한다. 현행 제도는 '욕구에 따른 소득보장'과 '근로유인의 강화'라는 두 가지 문제와 관련해서 한계를 드러내고 있으며, 이 문제를 해결하기 위해서는 제도의 정교화 차원에서 합리성과 효율성을 제고하지 않고서는 지출확대에 어려움이 존재한다.

2000년대에 들어서면서 사회서비스에 대한 사회적 관심과 중요성에 대한 인식 증가함에 따라, 공공부조제도 내에서 분리하여 그 기능과 범위를 확대해가는 추세이다. 이전 우리나라에 있어서 사회서비스는 빈곤층을 주된 대상으로 현금급여 중심의 공공부조성격을 지녀왔다. 그러나 고령화로 인한 노인복지의 문제, 여성의 노동시장 진출증가로 영유아 및 보육서비스 필요성 확대, 경제의 지구화에 따른 미숙련노동자의 적응문제 등 새로운 사회적 위험(new social risks)이 생겨나면서 이에 대처하는 유효한 수단으로서 사회서비스의 확충이 불가피해지고 있다.<sup>6)</sup> 이러한 환경은 노인, 아동, 장애인 등 전통적 사회복지서비스 수요자의 수요도 폭발적으로 증대한 현 상황에서 사회서비스 주된 제공자인 정부의 역할이 강화되고, 서비스 공급증대에 따른 지출증대와 비효율의 문제가 야기되었다.

현 제반여건에 따라 경제위기에 대응한 사회안전망 확충의 필요성과 국민기초생활 보장제도가 도입에 따른 공공부조제도의 급여 대상자와 수준이 확장에 되어 우리나라 사회복지지출은 빠르게 증가하였다. 그 절대 규모는 1998년의 12.3조원에서 2008년에는 47.6원으로 연평균 약 36% 수준의 높은 증가율을 보였다. 이는 GDP나 재정지출의 증가율보다도 높은 수준으로, 사회복지재정지출의 경상 GDP 대비 비중은 1998년에는 2.45%에 불과하던 것이 2008년에 이르러 4.65% 수준에 이르렀다. 또한 통합재정지출에서 차지하는 비중 역시 1998년의 약10.9%에서 2008년에는 약 23.6%로 증가하였다. 특히 재정지출에서 차지하는 비중의 경우 OECD평균 비중에 비하여 낮으나 그 증가율은 경기의 확장·수축과 관계없이 급격히 상승하고 있다.

---

6) 노대명(2007)

<표 7> 1998~2008년 사회보장 및 복지, 보건 지출비중

(단위: 조원, %)

	보건지출			사회보장 및 복지			중앙정부세출 및 순융자(C)	국내총생산 (D)
	규모(A)	(A/C)%	(A/D)%	규모(B)	(B/C)%	(B/D)%		
1998	1.0	0.89	0.20	12.3	10.94	2.45	112.4	501.0
1999	1.1	0.93	0.20	14.7	12.44	2.68	118.2	549.0
2000	0.9	0.71	0.15	19.3	15.22	3.20	126.8	603.2
2001	0.8	0.51	0.12	18.4	11.64	2.82	158.1	651.4
2002	0.5	0.38	0.07	21.2	16.17	2.94	131.1	720.5
2003	0.7	0.45	0.09	21.2	13.50	2.76	157	767.1
2004	0.8	0.47	0.10	31.2	18.49	3.77	168.7	826.9
2005	2.1	1.14	0.24	33	17.84	3.81	185	865.2
2006	2.2	1.08	0.24	37	18.24	4.07	202.9	908.7
2007	2.0	0.97	0.21	41.7	20.14	4.28	207.1	975.0
2008	2.2	0.95	0.21	47.6	20.63	4.65	230.7	1023.9

주:

- 1) 2005년 기준 국내총생산
- 2) 지출 및 순융자의 기능적 분류 금액임(2001년은 지출 및 융자지출)
- 3) 비금융공기업 제외

자료: 재정경제부 「한국통합재정수지」 각년도., 한국은행 「경제통계시스템 ECOS」

<표 8> 우리나라의 사회보호 및 보건지출 비중의 OECD 평균과의 비교

구분	증가율(%)			총지출내 비중(%)			(경기확장기) 증가율(%)		(경기 수축기) 증가율(%)	
	90s	00s	전체	90s	00s	전체	90s	00s	90s	00s
보건										
KOR	-	15.5	15.5	-	10.4	10.4	-	13.9	-	13.4
OECD평균	7.0	8.3	8.0	12.9	14.2	13.5	6.0	7.7	3.9	8.0
사회보호										
KOR	-	15.7	15.7	-	9.6	9.6	-	12.7	-	14.3
OECD평균	5.5	6.1	6.2	33.5	33.9	33.4	4.9	5.5	3.8	5.8

주: 수축·확장기는 각국의 실질GDP(PPP기준)를 HP필터링을 이용한 추세치를 이용한 산출  
자료: 송호신(2009)

### III. 적정 복지재정의 추계<sup>7)</sup>

#### 1. 복지지출과 장기재정위험

##### 가. 복지지출 전망: 거시 자료를 이용한 분석

소득수준, 인구구조 등 경제 사회 여건 변화에 따라 향후 복지지출은 큰 폭으로 증가할 것으로 전망되고 있다. 이에 여기서는 우선 거시자료를 이용하여 경제 사회 여건 변화에 따른 복지지출의 증가추이를 예측해 보기로 한다.

##### 자료 및 변수

본 연구의 분석에 포함된 한국 복지국가에 관한 계량자료는 서울대학교 사회정책연구그룹(2008)이 구축한 “비교사회정책 데이터셋(Comparative Social Policy Dataset: CSPD)”이다.<sup>8)</sup> 이 데이터셋은 Brady, Beckfield and Stephens(2004)의 비교 복지국가 데이터(Comparative Welfare States Data Set: 이하 CWSD)에 연동되는 항목을 중심으로 구축되었다. 그동안 각종 비교복지국가 통계자료와 연동 가능한 한국 복지국가 데이터베이스가 구축되어 있지 않아, 복지국가 비교연구의 맥락에서 한국의 경험을 계량적으로 검토하는데 어려움이 있었다. 따라서 수많은 복지국가 비교연구의 기초자료로 사용되어 온 CWSD에 연동되는 한국 자료를 기반으로 한국 복지국가 적정지출수준을 분석한 것은 본 연구가 처음일 것이다.

또한, 주로 1990년대 중·후반까지의 자료에 국한됨으로써, 2000년 이후의 복지국가 변화 양상들을 담아내지 못하는 한계를 갖고 있던 것도 기존 연구의 한계였다. 이에 반해, 본 연구에서 사용한 CSPD는 변수들의 연도 범위를 최대 2005년까지로 최신화한 자료로써 비교적 최근의 상황까지 반영하고 있다고 할 수 있다.<sup>9)</sup>

본 연구에서 이론적 변수들은 다음과 같이 조작적으로 정의한다. 먼저, 종속변수로는 SOCXPM이 사용되었다. 이는 OECD기준을 사용한 GDP대비 법정민간지출을 포함한 공공사회지출로서 우리나라의 경우 4대 사회보험과 공공부조, 기타

7) 본 장의 주요내용은 안종범·안상훈·전승훈(2010)의 주요 연구결과를 발췌, 정리한 것이다.

8) 이 자료는 안상훈 외(2007)에 더하여 복지국가 최근 연구에서 주요하게 거론되는 항목들을 추가적으로 수집 정리한 것이다.

9) 따로 제시하지 않는 경우, 자료출처는 CSPD인데 이 자료는 아직 모든 변수에 관한 검토가 완결되지 않아 배포(release)되지 않고 있는 내부용 자료이다. 단, 개별변수항목에 관한 조작적 정의 등은 LIS 홈페이지의 CWSD자료에 더하여 OECD SOCX자료와 동일하다.

사회복지서비스 지출 등이 포함된다. CWSD상의 SSEXPG 기준 변수들(1964~2003)의 시계열이 더 길지만, 이태리 등 일부 국가에 관한 자료가 과도한 이상점을 포함하고 있어, 관찰 사례수가 작은 한계에도 불구하고 보다 최근의 데이터를 포함하고 보다 신뢰도가 높다고 판단되는 SOCXPM을 사용하였다.

독립변수들은 복지지출과 관련된 모든 이론들을 반영하는 변수들이 투입되었다. 먼저, 구조기능주의적 이론들을 반영하는 변수들로 많이 사용되는 것은 경제적 수준을 표상하는 1인당 GDP(CGDP), 산업화의 정도를 표상하는 비농업부분(제조업 및 서비스업)노동자비중(AGRI), 그리고 65세 이상의 노인인구비중(OVER65)들이다. CGDP는 PPP 지수를 사용하였다. 기존 한국 연구들에서 경제성장률을 사용한 경우들이 있으나, 당해 연도 혹은 전년도의 경제성장이 복지지출을 결정한다는 가정은 무리라고 판단되어 경제수준을 나타내는 CGDP만을 독립변수로 투입하였다. AGRI는 농업부문인구의 축소가 산업화의 다양한 내용, 즉 도시화, 핵가족화 등을 잘 반영하기 때문에 사용하였으며, 총노동인구 대비 비율로 계산하였다. 전체 인구수에서 65세 이상 인구수가 차지하는 비중으로 계산하였으며, 통상적으로 65세 이상을 노인으로 보는 경향이 있으므로 부문별 퇴직연령의 평균보다는 이론을 더 잘 반영할 수 있다는 판단이다. 단, Pampel and Williamson(1989)을 따르면, 65+의 변수는 다원주의 이론의 노인이익집단을 나타내는 변수로 해석될 수도 있다.

신맑스주의의 독점자본정도를 반영하는 지표로는 실업률(STUNEMR)과 총고정자본형성률(NFCF)을 사용하였다. STUNEMR은 OECD기준 표준화실업률로서 총노동자수 대비 실업자수로 계산된다. NFCF는 GDP대비 명목 총고정자본형성으로 계산하였다. 총고정자본형성은 기업이 생산을 늘리기 위해 새로이 기계, 공장 등 생산시설을 확충하는 것을 말한다. 단, STUNEMR은 독점자본축적의 결과를 반영하는 독립변수 성격 이외에도, 실업의 증가가 빈곤이나 실업급여를 확대한다는 의미에서 복지지출변화의 통제변수로서 해석될 여지도 있다(Ahn, 2000). 권력자원론은 노사분규, 노조조직률, 좌파득표율 등의 독립변수로 지표화된다. 노사분규(STRIKES)는 ILO기준 지표로서 노사분규에 따른 천명당 손실일수, 노조조직률(DENSITY)은 총경제활동인구대비 노조조합원수를 말한다. 여성주의 이론의 일각에서는 여성의 사회참여가 증진될수록 복지국가가 발전한다고 가정한다. 이를 검증하기 위한 독립변수로는 FEMLAB과 FEMPAR가 사용되었다. 전자는 경제활동인구대비 여성노동자수로 계산하였고, 후자는 국회의원 의석 총수 중 여성의원의 비중으로 계산하였다. 신정치론의 하나인 복지지위론의 변수로는 경제활동 인구

대비 공공부문 고용자수 비율 (CGEWAP)와 조세부담률(TAX)이 투입되었다.<sup>10)</sup> 제한된 예산 하에서 국방비지출규모가 복지지출의 성장을 저해한다는 명제(gun and butter thesis)를 검증하기 위한 독립변수로는 GDP대비 국방비비중(MIL)을 사용하였다. 마지막으로, 세계화론을 검증하기 위한 독립변수로는 OPENC와 DINVOC을 모형에 투입하였는데, 전자는 GDP대비 수출입총액으로, 후자는 경상 GDP대비 직접투자유출비율로 계산하였다

#### 회귀모형의 추정

상기한 바와 같이 본 연구의 자료는 1980년에서 2005년 사이<sup>11)</sup> OECD 19개국에 관한 자료이다. 이러한 종류의 종단·횡단 결합자료의 경우, 일반화최소제곱법(OLS)을 사용할 경우 회귀가정위배문제가 심각해진다. 확인결과, 자기회귀, 동시상관, 이분산성이 존재함이 확인되었다. 이 경우, Parks(1967)가 제안한 GLS가 많이 사용되고 있지만 표준오차가 50~300% 정도 과소추정되는 경향이 있고 이러한 문제는 시계열의 길이가 짧을수록 심각해진다. 본 분석에서 사용한 자료의 시계열은 20년 남짓에 불과하여 국가 사례 수 대비 크다고 볼 수 없다. 따라서 본 분석에서는 Beck & Katz(1995)가 제안한 이후 복지국가에 관한 계량적 비교연구에서 최근 많이 사용되고 있는 추정방식을 사용한다. 이 방법은 패널 이분산성과 동시상관을 고려한 하여 패널별로 새로운 표준오차를 계산한 후, 일반화 최소제곱(OLS)를 적용하는 것이다. 이 경우 남게 되는 자기회귀문제는 시차 종속변수(lagged dependent variable)를 투입하여 해결하였다.<sup>12)</sup>

분석의 절차는 2단계로 나누어지는데 하나는 시차종속변수를 투입한 상태에서 모든 변수를 따로 투입한 모형들을 구성하여 유의미한 p값을 보이는 변수들을 확인하는 것이고, 또 다른 하나는 앞의 분석에서 유의미한 변수들을 조합하여 투입한 모형들 중에서 상수항을 포함한 모든 독립변수값이 유의미하면서 R2를 가장 높이는 모형을 확인하는 것이다.<sup>13)</sup>

이상의 과정을 통해 유도된 한국의 적정 복지수준을 추계하기 위한 최종적 회귀 모형은 다음과 같다.

10) 여성주의 변수인 FEMLAB도 복지지위론의 변수로 해석될 수 있다.

11) socxpm의 시차종속변수를 투입하고, 독립변수를 T-1의 시점의 값을 사용함으로써 실제로는 2004년까지의 자료가 사용된 것으로 볼 수 있다.

12) 패널별로 따로 계산된 자기회귀추정방식도 가능하나 결과는 크게 다르지 않다.

13) 다양한 추정모형에 대한 추정결과는 부록에 소개하였다.



$$\begin{aligned}
SOCXPM_t = & -1.717272^{***} + 0.9834046^{***} \times SOCXPM_{t-1} \\
& (0.4495412) \quad (0.0120027) \\
& + 0.0679805^{***} \times OVER65_{t-1} + 0.0603266^{***} \times NFCF_{t-1} \\
& (0.0263839) \quad (0.0130309) \\
R-squared = & 0.9812 \quad \text{관측수} = 430
\end{aligned}$$

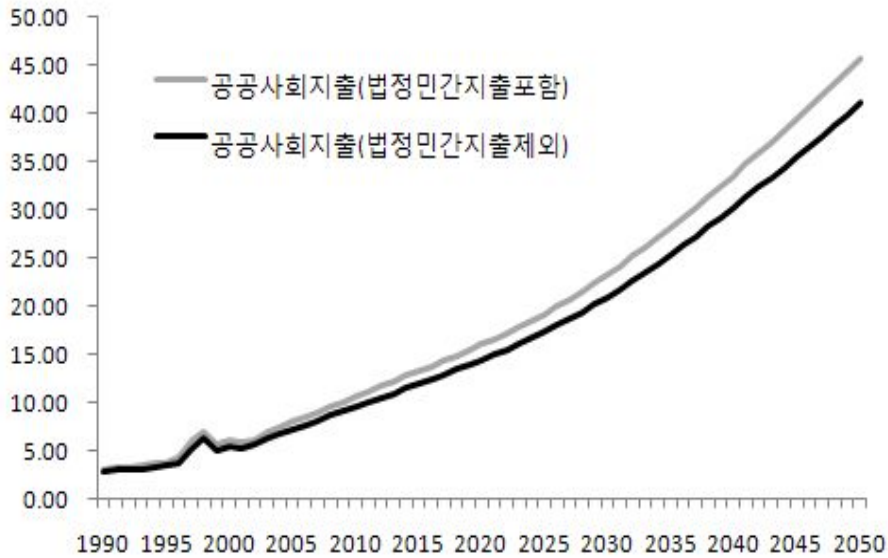
### 복지지출 추계결과

적정 복지수준 추계를 위한 회귀모형을 사용하여 복지지출 수준을 추계하기 위해서는 설명변수의 미래값에 대한 가정이 필요하다. 여기서는 OVER65의 전망치는 통계청의 장래인구전망 자료를 사용하였다. 그리고 NFCF는 과거 변수값의 추이를 고려하여 매년 마다 직전 3년 간의 연평균 성장률만큼 변화한다고 가정하였다.

아래 그림은 거시자료를 이용한 복지지출 추정결과이다. 추정에 따르면 1990년 GDP대비 3.09%였던 법정민간지출 포함 공공사회지출의 GDP대비 비중은 2005년 8.00%로 증가하였으며, 이후에도 지속적으로 증가하여 2050년에는 45.62%에 달할 것으로 전망되었다. 또한 법정민간지출을 포함하지 않은 공공사회지출이 법정민간지출 포함 공공사회지출의 약 90% 수준임을 감안하여 법정민간지출을 제외한 공공부문의 복지지출 규모를 추정해 본 결과 1990년 GDP대비 2.83%였던 법정민간지출 제외 공공사회지출의 GDP대비 비중은 2005년 7.20%로 증가하였으며, 이후에도 지속적으로 증가하여 2050년에는 41.06%에 달할 것으로 전망되었다.

이상의 추정결과를 박형수 외(2009)에서 추정된 경상 GDP 추정치에 적용해 보면, 법정민간지출 포함 공공부문의 복지지출 규모는 2010년 118조원에서 2050년 2,619조원으로, 민간지출 제외 공공부문의 복지지출 규모는 2010년 106조원에서 2050년 2,357조원으로 증가하여, 연평균 증가율이 8.06%에 달할 전망이다.

[그림 2] 거시자료를 이용한 복지지출 추정결과



#### 나. 복지지출과 장기재정위험

복지지출의 급격한 증가는 국가의 재정수지를 악화시키고 국가채무를 급격하게 증가시킬 수 있다. 그런데 높은 수준의 재정적자와 국가채무수준은 국가 경제 전체에 커다란 부담으로 작용할 수 있다. 왜냐하면, 재정적자는 미래의 불확실성이 크거나, 자본시장이 불완전하고 비왜곡적 조세장치가 결여되어 있을 때는 채무불이행의 위험을 증가하고, 통화증발을 초래하며, 구축효과로 인한 이자율 상승으로 인해 투자를 감소시킬 수 있기 때문이다. 국채발행에 의한 정부차입은 미래세대로부터 현세대로, 청장년층으로부터 노령층으로 부(wealth)를 재분배하게 된다. 그런데, 한계소비성향이 상대적으로 높은 노령층으로의 소득 이전은 저축감소, 소비증가, 금리상승, 투자감소로 이어지는 구축효과를 초래할 수 있다. 또한, 채권시장의 규모가 크지 않은 우리나라의 경우 일시적인 대규모 국채발행은 금리상승, 통화증발에 의한 인플레이, 경상수지 적자 증가를 야기할 가능성을 배제할 수 없다. 그리고 세계경제 여건이 예상보다 악화되거나 정부지출이나 조세정책이 비효율적으로 운용돼 경기침체와 재정적자가 만성화된다면, 이자부담이 누적적으로 늘어나고 국가신인도가 크게 저하될 수 있다.

이처럼 국민의 복지수요 충족을 위한 복지지출의 증가가 재정 및 국가 경제에 커다란 부담으로 작용할 수 있으며, 이 경우 재정의 지속가능성 뿐만 아니라 복지지출의 지속가능성 역시 커다란 위험에 처하게 된다. 따라서 복지지출을 증가

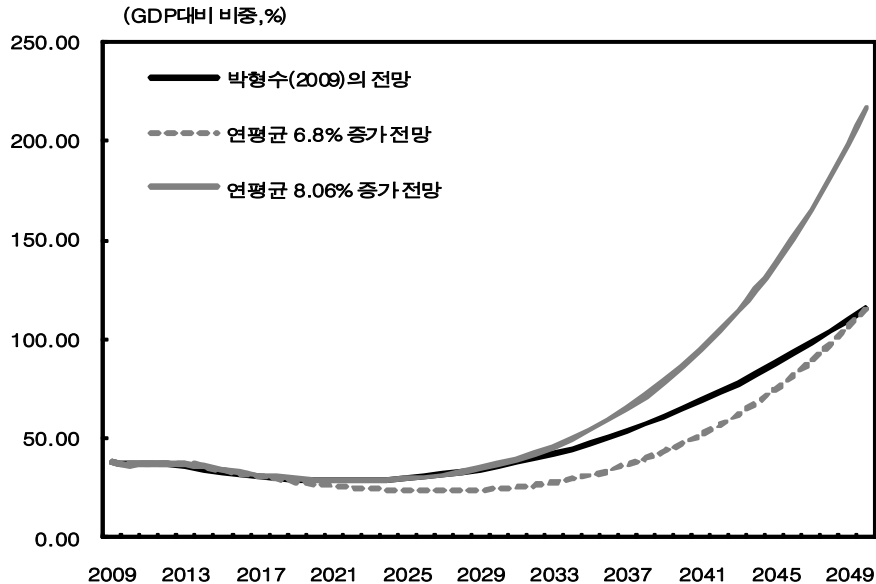
시키고자 할 때에는 복지지출의 증가로 인한 장기재정위험에 대한 검토가 반드시 이루어져야 한다. 이에 여기서는 복지지출의 증가에 따른 장기재정위험에 대해 간단하게 논의하기로 한다.

본 연구에서는 복지지출의 장기재정위험에 대해 논의하면서 다음과 같은 가정을 사용한다. 우선 복지지출 전망치로는 세 가지 시나리오를 사용하였다. 첫 번째는 앞서 추정된 전망치를 사용하여 2050년까지 복지지출이 연평균 8.06% 증가하는 시나리오이다. 두 번째는 2009~2013년 국가재정운용계획에서와 같이 복지지출이 연평균 6.8% 증가하는 시나리오이다. 마지막으로 세 번째는 박형수 외(2009)에 제시된 복지지출 수준이다. 박형수 외(2009)는 인구구조의 변화에 따른 사회복지 수요를 고려할 경우 우리나라의 복지재정은 급속도로 증가하여 2050년에는 일반 정부를 기준으로 볼 때 GDP대비 21.61%에 달할 것으로 전망하고 있다. 박형수 외(2009)에 따르면 건강보험과 지방재정을 제외하고 중앙정부 통합재정을 기준으로 보더라도 2050년 복지재정규모는 GDP대비 15.64%에 달할 것으로 전망되었다. 복지지출의 장기재정위험에 대한 분석을 위해 사용하는 두 번째 가정은 재정수입에 대한 가정이다. 재정수입의 구성요소로는 조세부담, 사회보장기여금, 세외수입 등이 있다. 여기서는 2009~2013년 국가재정운용계획에 제시되어 있는 2013년 조세부담률 20.76%가 2050년까지 유지된다고 가정하였다. 그리고 사회보장기여금과 세외수입 등은 박형수 외(2009)의 추계 결과를 사용하였다. 박형수 외(2009)은 인구구조 변화에 대한 가정, 경상 GDP, 실업률 등에 대한 가정을 토대로 사회보장기여금과 세외자본수입 등을 추정하고 있다. 마지막 가정은 복지지출을 제외한 재정지출에 대한 가정이다. 복지지출을 제외한 기타 지출항목의 경우 GDP대비 비중이 일정하게 유지된다고 가정하였다. 단, 이자지출의 경우 국가채무 수준의 변화를 고려하여 내생적으로 변하는 것으로 가정하였다.

아래 [그림 3]은 복지지출에 대한 각 시나리오 별로 국가채무 수준의 변화추이를 보여주고 있다. 우선 복지지출이 연평균 8.06% 증가할 경우 2050년 국가채무 수준은 GDP대비 216.35로 증가할 것으로 전망되었다. 이는 2009~2013년 국가재정운용계획에서 예측하고 있는 2013년의 GDP대비 국가채무 비중인 35.19%보다 6배 이상 높은 수준이다. 복지지출이 2009~2013년 국가재정운용계획에서와 같이 연평균 6.8% 증가하는 시나리오 하에서 2050년 국가채무 수준과 박형수 외(2009)에서 추정한 복지지출 수준 하에서의 2050년 국가채무 수준은 각각 GDP대비 116.43%와 115.62%로 전망되었다. 이상에서 추정한 복지지출 증가에 따른 국가채무 추정결과는 EU의 국가채무 가이드라인인 60%를 크게 넘어서는 수치로 복지

지출의 급격한 증가가 재정건전성에 심각한 위험요소로 작용할 가능성이 크다는 점을 보여주는 결과이다.

[그림 3] 국가채무 전망



정책 시뮬레이션을 통해 복지지출 비중이 연평균 8.06% 증가한다는 가정 하에, 재정건전성 확보를 위해 2050년 기준 국가채무 수준을 60%수준으로 유지하는데 필요한 조세부담률 수준을 측정해 보았다.<sup>14)</sup> 2009~2010년 국가재정운용계획에 따르면 2010년 조세부담률은 20.05%로 전망된다. 그러나 복지지출이 연평균 8.06% 증가할 경우, 이를 충족하기 위해서는 2050년까지 조세부담률이 38%이상이 되어야 할 것으로 전망이 된다. 여기에 사회보장기여금 등의 부담을 고려할 경우, 국민부담률은 48%이상이 될 것으로 전망이 된다. 이러한 시뮬레이션 결과는 복지지출의 증가로 인한 국민부담의 증가가 국민들이 이겨내기 어려울 정도로 높은 수준이 될 수도 있다는 점을 시사한다.

14) 국가채무 60%기준은 EU의 국가채무 상한 기준을 사용하였다. EU에서는 재정수지적자가 3%를 초과하지 않고 국가채무의 GDP대비 비중이 60%를 초과하지 않는 것을 목표로 하고 있다.

<표 9> 복지지출 수요 충족을 위한 조세부담률 수준: 복지지출 연 8.06% 증가 시

	GDP대비 복지지출 비중				조세 부담률	국민 부담률	국가채무
	통합재정	일반정부	SOCX	SOCX (지방비포함)			
2010	7.35	9.80	8.30	8.85	20.05	26.42	36.89
2020	7.99	11.76	10.48	11.04	20.20	27.38	35.14
2030	10.95	15.77	14.35	14.91	25.11	33.29	22.87
2040	17.28	24.28	22.09	22.65	31.08	40.13	21.21
2050	29.73	41.07	37.14	37.70	38.52	48.37	61.08

한편 이상의 논의는 여러 가지 측면에서 재정위험을 과소평가하고 있다는 점에 주목할 필요가 있다. 첫 번째는 현행 복지 제도 하에서 복지수요를 전망하고 있다는 점이다. 지난 외환위기 이후 실효성에 대한 검증 없이 다양한 복지제도가 도입된 바 있다.<sup>15)</sup> 이러한 추이가 향후 지속된다면 복지지출은 더 큰 폭으로 증가할 것이다. 두 번째로 이상의 추계에서는 복지지출 이외의 재정지출의 GDP 대비 비중은 변하지 않는다고 가정하였다. 그러나 국방 선진화, 4대강 사업 등 현재 산적해 있는 과제와 통일이 현실 문제로 다가오는 상황을 고려할 때 여타 재정지출의 GDP 대비 비중이 2050년까지 변하지 않을 것이라는 가정은 아주 강한 가정이다. 따라서 실제 복지지출 증가로 인한 장기재정위험은 위의 그림을 통해 추정된 것보다 훨씬 클 수 있다는 점을 염두에 둘 필요가 있다.

## 2. 총량재정지표 목표치를 고려한 복지지출수준

### 가. 총량재정지표 목표치와 분석 시나리오

복지지출과 장기재정위험에 관한 앞 절의 논의가 시사하는 바는 복지지출로 인해 장기적으로 재정의 건전성이 심각하게 훼손될 수 있으며 재정건전성이 훼손될 경우 복지의 지속가능성 역시 훼손된다는 것이다. 따라서 복지의 지속가능성을 유지하기 위해서는 재정의 건전성에 대한 검토가 함께 이루어져야만 한다.

이에 여기서는 재정 건전성을 유지할 수 있는 총량재정지표로 관리대상수지와 국가채무수준을 설정한 후, 총량재정지표 목표 수준 하에서 복지지출 수준에 대해 논의하고자 한다. 본 연구에서 총량재정지표 하에서의 복지지출 수준에 대해 논의할 때 사용한 기초자료는 박형수 외(2009)의 복지지출 추계자료이다. 박형수

15) 복지제도의 실효성에 대해서는 다음 장에서 보다 자세히 논의할 것이다.

외(2009)에서는 복지지출 뿐만 아니라, 경상 GDP 전망, 정부 총수입 항목 전망, 복지지출 이외의 재정지출 전망, 통합재정수지 및 관리대상수지 전망, 국가채무 전망 등을 포함하고 있다. 따라서 관리대상수지와 국가채무 등을 일정한 목표치로 설정한 후, 이러한 목표치를 달성하기 위한 복지지출 수준을 산출해 내는 데 유용하게 사용될 수 있다. 뿐만 아니라 복지지출 이외의 재정지출 전망에 대해 대체로 GDP 대비 일정비율이 유지된다고 가정하고 있기 때문에, 다른 지출항목이 일정하다는 가정 하에 복지지출의 효과를 분석할 수 있다는 점에서도 유용성이 있다.

여기서 총량재정지표의 목표치는 다음과 같이 시나리오를 설정하였다.

시나리오 1: 관리대상수지 적자수준을 -3% 이내로 유지하는 것을 목표로 한다. 이에 따라 관리대상수지가 -3% 이내일 경우에는 복지지출수준이 박형수 외(2009)의 전망치에서 변하지 않으나, 관리대상수지 적자가 3%를 초과할 것으로 전망되는 해의 경우 복지지출수준 조정을 통해 관리대상수지적자를 3%로 조정한다.

시나리오 2: 2050년까지 국가채무 수준이 GDP 대비 60% 수준을 넘지 않도록 유지하는 것을 목표로 한다. 구체적으로 사회보장수지가 증가추세를 보이는 2020년까지는 박형수 외(2009)에서와 같이 국가채무수준이 감소하지만, 이후 증가하여 2050년에 GDP대비 국가채무비중이 60% 수준에 도달하도록 한다.<sup>16)</sup>

한편 박형수 외(2009)의 연구는 2009~2013년 국가재정운용계획에 제시되어 있는 2013년 조세부담률 20.76%가 2050년까지 유지된다고 가정하고 있다. 그러나 여기서는 추가적으로 조세부담률 변화에 대해 다음과 같이 추가적으로 가정하여 시나리오를 구성하였다.

조세부담률 1: 2013년의 조세부담률 20.76%가 2050년까지 지속된다.

조세부담률 2: 2020년까지 조세부담률이 25%로 높아지며, 이후 높아진 조세부담률이 2050년까지 지속된다.

조세부담률 3: 조세부담률이 2050년까지 25%로 점진적으로 증가한다.

조세부담률 4: 2030년까지 조세부담률이 30%로 높아지며, 이후 높아진 조세부담률이 2050년까지

16) 시나리오 1과 시나리오 2에서 제시한 총량 재정지표의 목표치는 EU의 총량재정지표 목표치를 적용한 것이다. EU의 기준이 우리나라에 맞는 재정적자와 국가채무 수준에 정확히 일치한다고 말할 수는 없다. 그러나 EU 회원국의 상이한 경제 사회 여건을 고려하여 책정한 기준이기 때문에 우리나라의 재정건전성 유지 기준으로 사용하여도 크게 무리가 없을 것이다.

지속된다.

조세부담률 5: 조세부담률이 2050년까지 30%로 점진적으로 증가한다.

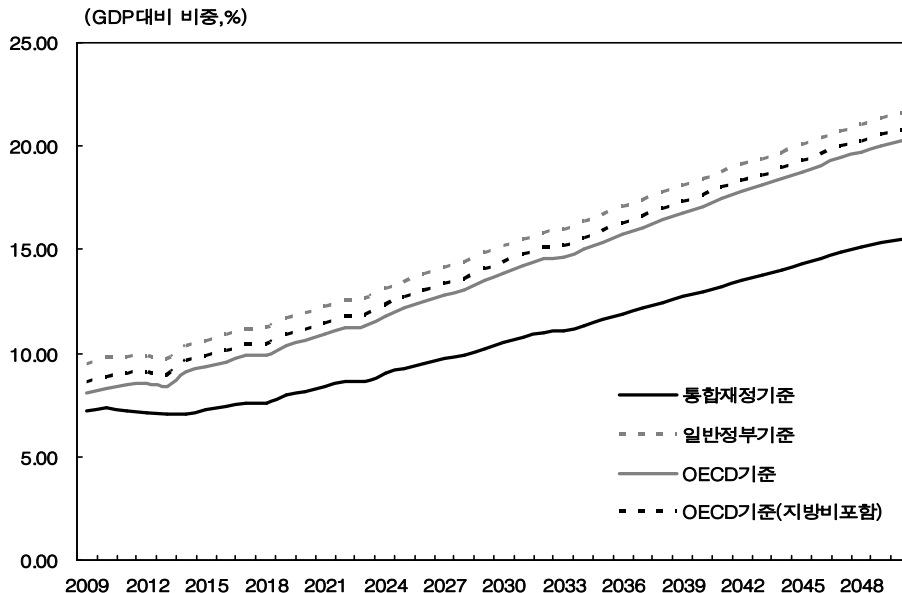
## 나. 총량재정지표 목표치와 복지지출수준: 조세부담률 가정 1

기준선: 박형수 외(2009)의 복지지출 전망결과

본 연구에서는 우선 기준선으로 박형수 외(2009)의 복지지출 전망결과를 소개한다. 박형수 외(2009)는 중앙정부 통합재정기준, 일반정부 기준, OECD 공공사회지출 기준, 그리고 OECD 공공사회지출 기준(지방비 포함) 등 네 가지 기준으로 인구구조 변화 등 복지수요 변화를 고려한 복지지출규모를 전망하고 있다.<sup>17)</sup> 이에 여기서도 네 가지 모두에 대한 복지지출 전망치를 소개한다.

박형수 외 (2010)의 전망 하에서 GDP대비 복지지출 비중의 변화추이를 살펴보면 통합재정기준으로는 7.20%에서 15.4%로 8.34%포인트, 일반정부 기준으로는 9.51%에서 21.61%로 12.10%포인트, OECD기준으로는 8.06%에서 20.28%로 12.22%포인트, 그리고 OECD기준(지방비 추가)으로는 8.62%에서 20.84%로 12.22%포인트 증가하는 것으로 나타났다.

[그림 4] 사회복지 지출 전망: 기준선



17) 일반적으로 일반정부 기준 사회복지지출이라고 할 때에는 사회복지급여를 포함하지 않기도 한다. 그러나 여기서는 일반정부 기준을 사회복지급여를 포함한 개념으로 정의한다. 일반정부 기준과 OECD 공공사회지출 기준의 차이는 주택분야 지출 포함여부에 의해 차이가 난다. OECD 공공사회지출에는 주택분야 지출이 포함되어 있지 않다.

통합재정 기준으로 복지지출의 연평균 증가율을 살펴보면<sup>18)</sup>, 2010년 81조원에서 2050년 892조원으로 연평균 6.18% 증가하는 것으로 전망되었다. 이는 동기간 동안 GDP의 연평균 증가율 전망치 4.21%보다 높은 수준이며, 동기간 동안 총지출의 연평균 증가율 전망치 4.83% 보다도 높은 수준이었다. 통합재정 기준 복지지출의 총지출 대비 비중은 2010년 27.80%에서 2050년 46.25%로 약 18.45%포인트 증가하였다. 한편 국민연금과 건강보험, 고용보험, 산재보험 등 보험료에 기반을 둔 지출 이외의 복지지출은 2010년 60조원에서 2050년 410조원으로 연평균 4.92% 증가하는 것으로 나타났다. 이는 국민연금, 건강보험 등의 지출이 다른 복지지출에 비해 더 빠른 속도로 증가하게 될 가능성이 높음을 보여주는 결과이다. 한편 시기별로 보면 복지지출은 2010~2020년 기간 중 연평균 7.70% 증가하여 가장 높은 증가율을 보이며, 시간이 지남에 따라 증가율이 낮아지는 것으로 나타났다.

<표 10> 통합재정 기준 복지지출의 증가추이: 기준선

	GDP (조원)	총지출 (A, 조원)	통합재정 복지지출		재량적 복지	관리대상 수지비중	국가채 무비중	
			(B, 조원)	B/A				
2010	1,104	292	81	27.80	60	-2.97	36.89	
2020	2,086	525	170	32.41	108	-1.11	28.95	
2030	3,306	913	348	38.09	197	-3.08	36.05	
2040	4,547	1,387	590	42.52	298	-5.51	64.91	
2050	5,739	1,928	892	46.25	410	-8.01	115.62	
연 평 균 증 가 율	2010-2050	4.21	4.83	6.18	-	4.92	-	-
	2010-2020	6.57	6.04	7.70	-	6.05	-	-
	2020-2030	4.71	5.69	7.43	-	6.20	-	-
	2030-2040	3.24	4.27	5.42	-	4.23	-	-
	2040-2050	2.36	3.35	4.22	-	3.24	-	-

주: 재량적 복지는 복지지출 중 공적연금 등 보험료에 기반하여 지출되는 부문을 제외한 나머지 분야를 의미함

GDP 대비 국가채무 비중 60% 이내로 유지

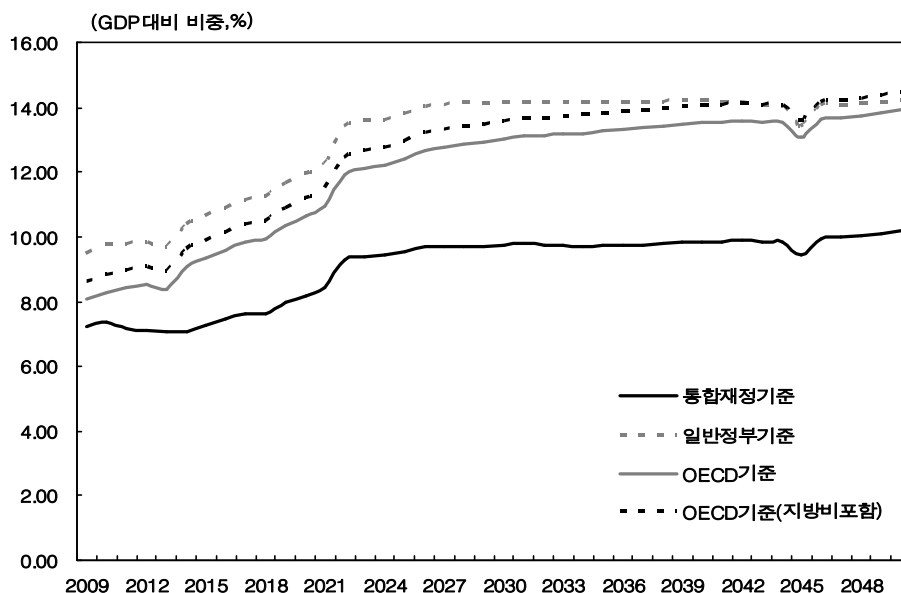
아래 [그림 5]는 조세부담률을 2013년 전망치인 20.76% 수준으로 유지하면서 국가채무 수준은 2050년까지 점진적으로 60% 수준으로 증가하는 경우를 가정한 복지지출 전망치이다. GDP대비 복지지출 비중의 변화추이를 살펴보면 통합재정 기준으로는 7.20%에서 10.07%로 2.97%포인트, 일반정부 기준으로는 9.51%에서 14.24%로 4.73%포인트, OECD기준으로는 8.06%에서 13.92%로 5.86%포인트, 그리고 OECD기준(지방비 추가)으로는 8.62%에서 14.48%로 5.86%포인트 증가하였다.

18) 앞서 그림에서는 2009~2050년까지의 지출전망을 보여주지만, 복지지출의 연평균 증가율은 비교의 편의를 위해 2010년부터 2050년까지 10년 단위로 계산하였다.



이상의 결과에서 제시된 복지지출 전망치는 다른 재정지출 항목의 비중이 변화하지 않을 경우 국가채무 목표치를 달성하면서 지출할 수 있는 복지지출의 상한치라고 말할 수 있다. 따라서 추정된 수치 이상으로 복지지출 수준을 높이기 위해서는 다른 재정지출항목의 조정하여 축소하거나, 조세부담 수준을 높이는 수밖에 없다.

[그림 5] 사회복지 지출 전망: 국가채무 점진적으로 60%로 증가



통합재정 기준으로 복지지출의 연평균 증가율을 살펴보면, 2010년 81조원에서 2050년 584조원으로 연평균 5.06% 증가하는 것으로 전망되었다. 이는 동기간 동안 GDP의 연평균 증가율 전망치 4.21%보다 높은 수준이며, 동기간 동안 총지출의 연평균 증가율 전망치 4.38% 보다도 높은 수준이었다. 그러나 박형수 외(2009)의 복지지출 증가율에 비해서는 낮은 수준이다.

통합재정 기준 복지지출의 총지출 대비 비중은 2010년 27.80%에서 2050년 36.03%로 약 8.23%포인트 증가하였다. 한편 국민연금과 건강보험, 고용보험, 산재보험 등 보험료에 기반을 둔 지출 이외의 복지지출은 2010년 60조원에서 2050년 102조원으로 연평균 1.34% 증가하는 것으로 나타났다. 특히 국가채무 목표치를 달성하기 위해서는 보험료에 기반을 둔 지출 이외의 복지지출이 2030년 이후에는 평균적으로 감소해야 하는 것으로 나타났다. 이는 정부의 재량적 복지지출의 비중이 줄어들 것임을 시사하는 것으로 향후 국민연금, 건강보험 등과 같이 보험료에 기반한 지출로 인한 복지지출의 경직성이 심화될 가능성이 크다는 점을 시사한다.

한편 시기별로 복지지출 증가율을 살펴보면 2010~2020년 기간 중에는 연평균 증가율이 박형수 외(2009)의 전망치와 동일하게 7.70%이나, 2020년 이후에는 연평균 증가율이 감소하는 것으로 나타나고 있다. 이는 국가채무 수준을 목표치 이하로 유지하기 위해서는 2020년 이후부터는 박형수 외(2009)의 전망치만큼 복지지출을 증가시킬 수 없음을 보여주는 결과이다.

<표 11> 통합재정 기준 복지지출의 증가추이: 국가채무 60% 이내 유지

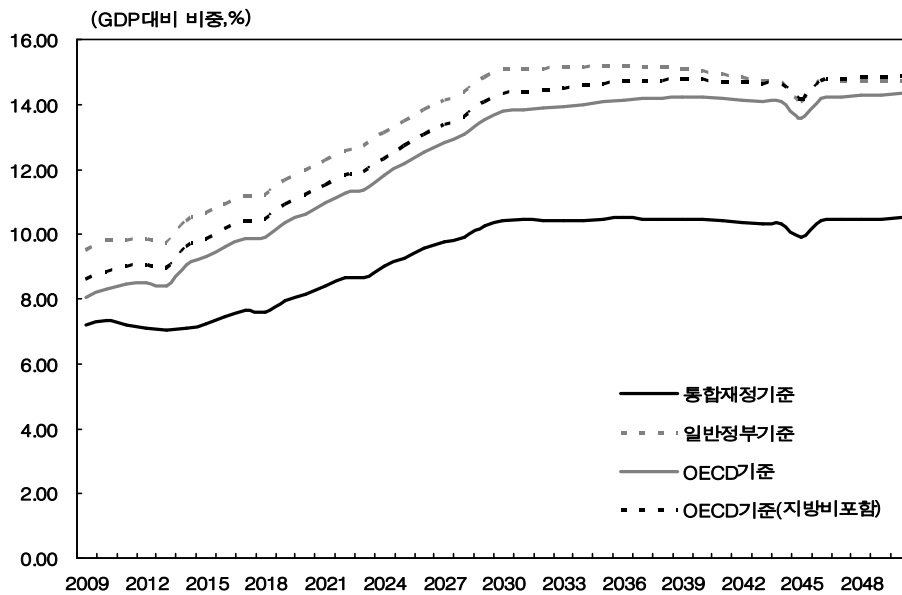
	GDP (조원)	총지출 (A, 조원)	통합재정 복지지출		재량적 복지	관리대상 수지비중	국가채 무비중	
			(B, 조원)	B/A				
2010	1,104	292	81	27.80	60	-2.97	36.89	
2020	2,086	525	170	32.44	109	-1.11	28.95	
2030	3,306	888	322	36.30	171	-2.31	36.13	
2040	4,547	1,245	449	36.03	157	-2.41	46.56	
2050	5,739	1,620	584	36.03	102	-2.64	60.00	
연 평 간 증 가 율	2010-2050	4.21	4.38	5.06		1.34	-	-
	2010-2020	6.57	6.04	7.70		6.15	-	-
	2020-2030	4.71	5.40	6.60		4.61	-	-
	2030-2040	3.24	3.44	3.38		-0.85	-	-
	2040-2050	2.36	2.67	2.66		-4.22	-	-

주: 재량적 복지는 복지지출 중 공적연금 등 보험료에 기반하여 지출되는 부문을 제외한 나머지 분야를 의미함

관리대상수지적자 3% 이내로 유지

아래 [그림 6]은 조세지출 수준이 2013년 전망치인 20.76% 수준을 유지하면서 관리대상수지를 3% 적자 이내로 유지하기 위한 복지지출 전망치이다. GDP대비 복지지출 비중의 변화추이를 살펴보면 통합재정기준으로는 7.20%에서 10.53%로 3.33%포인트, 일반정부 기준으로는 9.51%에서 14.74%로 5.23%포인트, OECD기준으로는 8.06%에서 14.34%로 6.28%포인트, 그리고 OECD기준(지방비 추가)으로는 8.62%에서 14.90%로 6.28%포인트 증가하였다.

[그림 6] 사회복지 지출 전망: 관리대상수지적자 3% 이내 유지



통합재정 기준으로 복지지출의 연평균 증가율을 살펴보면, 2010년 81조원에서 2050년 604조원으로 연평균 5.15% 증가하는 것으로 전망되었다. 이는 동기간 동안 GDP의 연평균 증가율 전망치 4.21%보다 높은 수준이며, 동기간 동안 총지출의 연평균 증가율 전망치 4.41% 보다도 높은 수준이었다. 통합재정 기준 복지지출의 총지출 대비 비중은 2010년 27.80%에서 2050년 36.83%로 약 9.03%포인트 증가하였다. 한편 국민연금과 건강보험, 고용보험, 산재보험 등 보험료에 기반한 지출 이외의 복지지출은 2010년 60조원에서 2050년 123조원으로 연평균 1.5% 증가하는 것으로 나타났다. 또한 앞서 국가채무 목표치를 설정했을 때와 마찬가지로 관리대상수지 적자규모를 3% 이내로 유지하기 위해서는 보험료에 기반한 지출 이외의 복지지출이 2030년 이후에는 평균적으로 감소해야 하는 것으로 나타났다.

한편 시기별로 복지지출 증가율을 살펴보면 2010~2020년 기간 중에는 연평균 증가율이 박형수 외(2009)의 전망치와 동일하게 7.70%이나, 2020년 이후에는 연평균 증가율이 감소하는 것으로 나타나고 있다. 특히 이러한 차이는 2030년 이후 크게 증가하였다. 박형수 외(2009)에서 2030~2040년 복지지출 전망치의 연평균 증가율이 5.42%인데 비해, 관리대상수지 목표치를 달성하기 위한 복지지출 전망치의 연평균 증가율은 같은 기간 중 3.27% 수준에 불과하다.

<표 12> 통합재정 기준 복지지출의 증가추이: 관리대상수지적자 3% 이내 유지

	GDP (조원)	총지출 (A, 조원)	통합재정 복지지출		재량적 복지	관리대상 수지비중	국가채 무비중
			(B, 조원)	B/A			
2010	1,104	292	81	27.80	60	-2.97	36.89
2020	2,086	525	170	32.43	108	-1.11	30.02
2030	3,306	911	345	37.89	194	-3.00	36.64
2040	4,547	1,272	476	37.38	184	-3.00	53.03
2050	5,739	1,641	604	36.83	123	-3.00	69.30
연평균 증가율	2010-2050	4.21	4.41	5.15		1.81	
	2010-2020	6.57	6.04	7.70		6.05	
	2020-2030	4.71	5.67	7.33		6.03	
	2030-2040	3.24	3.39	3.27		-0.53	
	2040-2050	2.36	2.58	2.41		-3.95	

주: 재량적 복지는 복지지출 중 공적연금 등 보험료에 기반하여 지출되는 부문을 제외한 나머지 분야를 의미함

#### 다. 총량재정지표 목표치와 복지지출수준: 조세부담률 가정 2

여기서는 조세부담률 수준이 2020년까지 GDP대비 25%수준으로 점진적으로 증가하며, 이후 2050년까지 이 수준이 유지된다는 가정 하에 복지지출 수준에 대해 논의한다.

기준선: 박형수 외(2009)의 복지지출 전망결과

기준선으로 설정한 박형수 외(2009)의 지출 전망의 경우 복지수요를 고려한 추정이기 때문에 조세부담률 수준이 바뀐다고 해서 지출 수준이 변화하지는 않는다. 따라서 따로 복지지출 전망을 소개하지는 않았다. 단, 지출수준은 변화하지 않지만 정부의 수입이 증가하기 때문에 관리대상수지와 국가채무 비중은 감소하게 된다.

기준선으로 설정한 박형수 외 (2010)의 지출 전망을 유지하되, 조세부담률을 2020년까지 25% 수준으로 증가시킨 후 이를 2050년까지 유지할 경우 국가채무 수준은 GDP대비 36.75% 수준을 기록할 것으로 전망되었다. 이는 조세부담률 수준을 2013년 전망치인 20.76%로 유지하는 경우와 비교할 때 약 70%포인트 가량 하락하는 수치이다. 특히 관리대상수지가 일정기간 흑자를 기록함에 따라 2030년에는 국가채무 비중이 마이너스(-)를 기록하는 것으로 전망되었다.

<표 13> 통합재정 기준 복지지출의 증가추이: 기준선

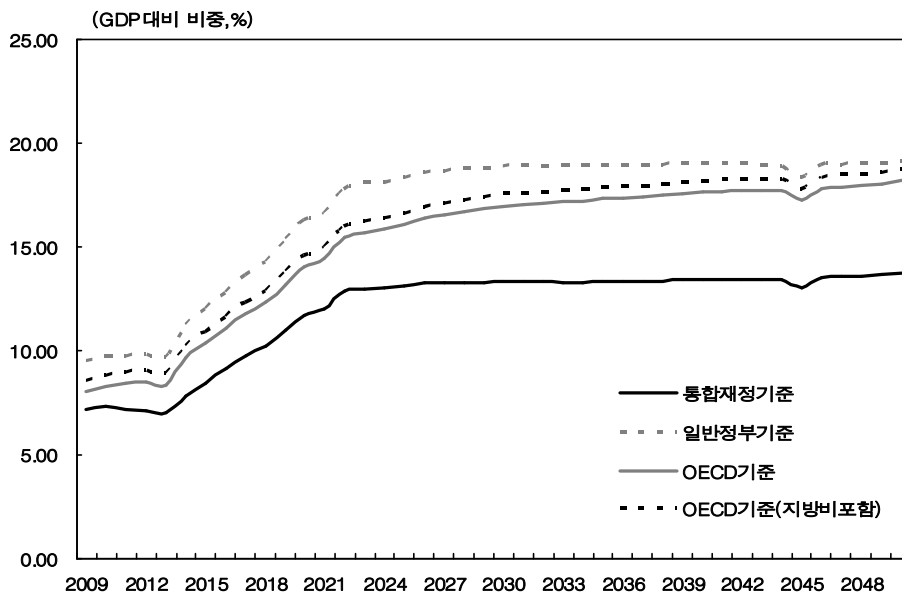
	GDP (조원)	총지출 (A, 조원)	통합재정 복지지출		재량적 복지	관리대상 수지비중	국가채 무비중
			(B, 조원)	B/A			
2010	1,104	292	81	27.80	60	-2.96	36.89
2020	2,086	525	170	32.41	108	2.49	16.61
2030	3,306	913	348	38.09	197	0.52	-1.46
2040	4,547	1,387	590	42.52	298	-1.93	6.04
2050	5,739	1,928	892	46.25	410	-4.42	36.75
연평균 증가율	2010-2050	4.21	4.83	6.18	-	4.92	
	2010-2020	6.57	6.04	7.70	-	6.05	
	2020-2030	4.71	5.69	7.43	-	6.20	
	2030-2040	3.24	4.27	5.42	-	4.23	
	2040-2050	2.36	3.35	4.22	-	3.24	

주: 재량적 복지는 복지지출 중 공적연금 등 보험료에 기반하여 지출되는 부문을 제외한 나머지 분야를 의미함

GDP 대비 국가채무 비중 60% 이내로 유지

아래 [그림 7]은 조세부담률을 2020년까지 25% 수준으로 증가시킨 후, 이를 2050년까지 유지하면서 국가채무 수준은 2050년까지 점진적으로 60% 수준으로 증가하는 경우를 가정한 복지지출 전망치이다. GDP대비 복지지출 비중의 변화추이를 살펴보면 통합재정기준으로는 7.20%에서 13.76%로 6.56%포인트, 일반정부 기준으로는 9.51%에서 19.17%로 9.66%포인트, OECD기준으로는 8.06%에서 18.18%로 10.12%포인트, 그리고 OECD기준(지방비 추가)으로는 8.62%에서 18.74%로 10.12%포인트 증가하였다. 즉, 조세부담이 증가함에 따라 재정지표 상의 목표치를 달성하면서도 보다 높은 수준의 복지지출이 가능한 것으로 나타났다.

[그림 7] 사회복지 지출 전망: 국가채무 점진적으로 60%로 증가



통합재정 기준으로 복지지출의 연평균 증가율을 살펴보면, 2010년 81조원에서 2050년 790조원으로 연평균 5.86% 증가하는 것으로 전망되었다. 그러나 박형수 외(2009)의 복지지출 증가율에 비해서는 낮은 수준이다.

통합재정 기준 복지지출의 총지출 대비 비중은 2010년 27.80%에서 2050년 43.25%로 약 15.45%포인트 증가하였다. 한편 국민연금과 건강보험, 고용보험, 산재보험 등 보험료에 기반한 지출 이외의 복지지출은 2010년 60조원에서 2050년 308조원으로 연평균 4.17% 증가하는 것으로 나타났다. 이는 조세부담률이 2013년 수준인 20.76%로 유지된 상태에서 계산한 연평균 증가율 1.34%와 비교할 때 크게 증가한 것이다. 이는 국민연금 등 보험료에 기반한 복지지출의 경우 지출이 예정되어 있는 것이기 때문에 복지지출 총 규모가 감소할 때 줄이기도 어렵지만, 복지지출 총 규모가 늘어날 때 쉽게 늘어나지도 않는 현상을 반영한 것이다. 즉, 조세부담률 증가로 인해 복지지출 총규모가 늘어날 때 보험료에 기반한 지출 이외의 복지지출이 더 크게 늘어난다고 볼 수 있다. 보험료에 기반한 지출 이외의 복지지출을 정부의 재량에 의한 지출이라고 가정한다면, 이상의 결과는 조세부담률이 증가함에 따라 복지지출에 있어서 정부의 재량성이 크게 증가함을 시사한다.

한편 시기별로 복지지출 증가율을 살펴보면 2010~2020년 기간 중에는 연평균 증가율이 박형수 외(2009)의 전망치보다 높은 11.70%에 달하는 것으로 나타났다. 이는 조세부담률을 2020년까지 25% 수준으로 증가시킴에 따라 복지지출이 이 기

간에 크게 증가하기 때문이다.

<표 14> 통합재정 기준 복지지출의 증가추이: 국가채무 60% 이내 유지

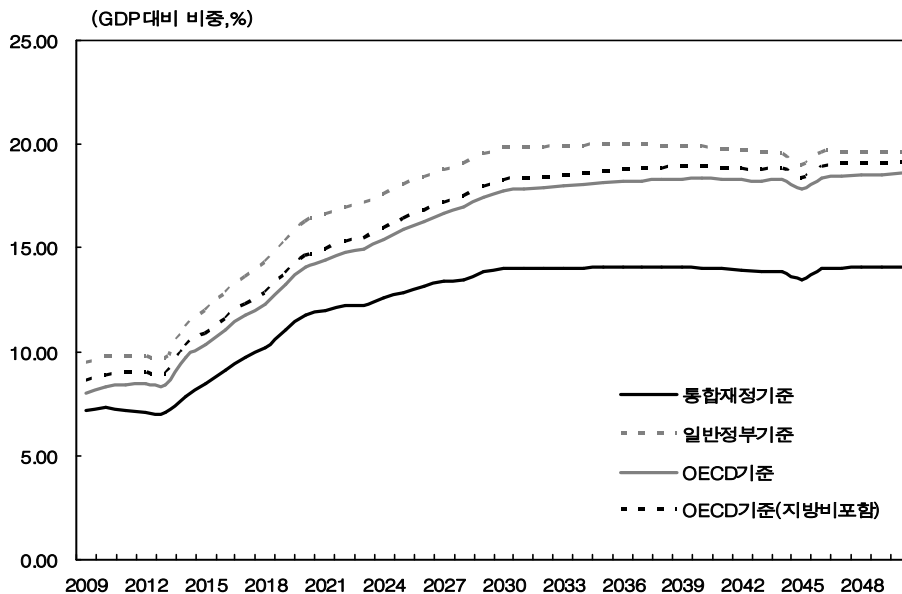
		GDP (조원)	총지출 (A,조원)	통합재정 복지지출 (B,조원)	B/A	재량적 복지	관리대상 수지비중	국가채 무비중
2010		1,104	292	81	27.80	60	-2.97	36.89
2020		2,086	600	245	40.88	183	-1.11	28.95
2030		3,306	1,007	441	43.81	290	-2.31	36.13
2040		4,547	1,408	612	43.44	320	-2.41	46.56
2050		5,739	1,826	790	43.25	308	-2.64	60.00
연 평균 증가 율	2010-2050	4.21	4.69	5.86		4.17		
	2010-2020	6.57	7.47	11.70		11.80		
	2020-2030	4.71	5.31	6.05		4.71		
	2030-2040	3.24	3.41	3.33		0.99		
	2040-2050	2.36	2.63	2.59		-0.38		

주: 재량적 복지는 복지지출 중 공적연금 등 보험료에 기반하여 지출되는 부문을 제외한 나머지 분야를 의미함

관리대상수지적자 3% 이내로 유지

아래 [그림 8]은 조세부담률을 2020년까지 25% 수준으로 증가시킨 후, 이를 2050년까지 유지하면서 관리대상수지 적자를 3% 이내로 유지하는 경우를 가정한 복지지출 전망치이다. GDP대비 복지지출 비중의 변화추이를 살펴보면 통합재정 기준으로는 7.20%에서 14.12%로, 일반정부 기준으로는 9.51%에서 19.66%로, OECD기준으로는 8.06%에서 18.61%로, 그리고 OECD기준(지방비 추가)으로는 8.62%에서 19.17%로 증가하였다.

[그림 8] 사회복지 지출 전망: 관리대상수지적자 3% 이내 유지



통합재정 기준으로 복지지출의 연평균 증가율을 살펴보면, 2010년 81조원에서 2050년 810조원으로 연평균 5.93% 증가하는 것으로 전망되었다. 그러나 박형수 외(2009)의 복지지출 증가율에 비해서는 낮은 수준이다.

통합재정 기준 복지지출의 총지출 대비 비중은 2010년 27.80%에서 2050년 43.88%로 약 16.08%포인트 증가하였다. 한편 국민연금과 건강보험, 고용보험, 산재보험 등 보험료에 기반한 지출 이외의 복지지출은 2010년 60조원에서 2050년 329조원으로 연평균 4.35% 증가하는 것으로 나타났다. 이는 조세부담률이 2013년 수준인 20.76%로 유지된 상태에서 계산한 연평균 증가율 1.34%와 비교할 때 크게 증가한 것이다. 이는 앞서 논의한 바와 같이 조세부담률이 증가함에 따라 복지지출에 있어서 정부의 재량성이 크게 증가할 수 있음을 시사한다.

한편 시기별로 복지지출 증가율을 살펴보면 2010~2020년 기간 중에는 연평균 증가율이 박형수 외(2009)의 전망치보다 높은 11.70%에 달하는 것으로 나타났다. 이는 조세부담률을 2020년까지 25% 수준으로 증가시킴에 따라 복지지출이 이 기간에 크게 증가하기 때문이다.

<표 15> 통합재정 기준 복지지출의 증가추이: 관리대상수지적자 3% 이내 유지

	GDP (조원)	총지출 (A,조원)	통합재정 복지지출		재량적 복지	관리대상 수지비중	국가채 무비중
			(B,조원)	B/A			
2010	1,104	292	81	27.80	60	-2.97	36.89
2020	2,086	600	245	40.87	183	-1.11	30.02
2030	3,306	1,030	464	45.06	313	-3.00	36.64
2040	4,547	1,435	639	44.51	347	-3.00	53.03
2050	5,739	1,847	810	43.88	329	-3.00	69.30
연 평 균 증 가 율	2010-2050	4.21	4.72	5.93		4.35	
	2010-2020	6.57	7.47	11.70		11.80	
	2020-2030	4.71	5.55	6.59		5.51	
	2030-2040	3.24	3.37	3.25		1.04	
	2040-2050	2.36	2.56	2.40		-0.53	

주: 재량적 복지는 복지지출 중 공적연금 등 보험료에 기반하여 지출되는 부문을 제외한 나머지 분야를 의미함

#### 라. 총량재정지표 목표치와 복지지출수준: 조세부담률 가정 3

여기서는 조세부담률 수준이 2050년까지 GDP대비 25%수준으로 점진적으로 증가한다는 가정 하에 복지지출 수준에 대해 논의한다.



기준선: 박형수 외(2009)의 복지지출 전망결과

기준선으로 설정한 박형수 외 (2010)의 지출 전망을 유지하되, 조세부담률을 2050년까지 25% 수준으로 증가시킬 경우 국가채무 수준은 GDP대비 63.59% 수준을 기록할 것으로 전망되었다. 이는 조세부담률 수준을 2013년 전망치인 20.76%로 유지하는 경우와 비교할 때 약 50%포인트 이상 하락하는 수치이다.

<표 16> 통합재정 기준 복지지출의 증가추이: 기준선

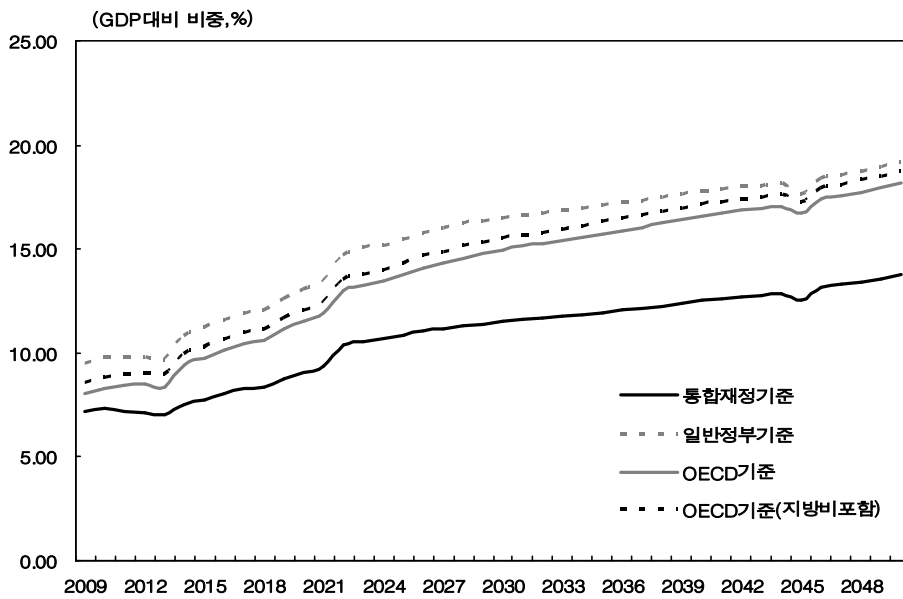
	GDP (조원)	총지출 (A, 조원)	통합재정 복지지출		재량적 복지	관리대상 수지비중	국가채 무비중
			(B, 조원)	B/A			
2010	1,104	292	81	27.80	60	-2.97	36.89
2020	2,086	525	170	32.41	108	-0.20	26.02
2030	3,306	913	348	38.09	197	-1.32	22.61
2040	4,547	1,387	590	42.52	298	-2.87	35.21
2050	5,739	1,928	892	46.25	410	-4.42	63.59
연 평 간 증 가 율	2010-2050	4.21	4.83	6.18	-	4.92	
	2010-2020	6.57	6.04	7.70	-	6.05	
	2020-2030	4.71	5.69	7.43	-	6.20	
	2030-2040	3.24	4.27	5.42	-	4.23	
	2040-2050	2.36	3.35	4.22	-	3.24	

주: 재량적 복지는 복지지출 중 공적연금 등 보험료에 기반하여 지출되는 부문을 제외한 나머지 분야를 의미함

GDP 대비 국가채무 비중 60% 이내로 유지

아래 [그림 9]는 조세부담률을 2050년까지 25% 수준으로 점진적으로 증가시키면서 국가채무 수준은 2050년까지 점진적으로 60% 수준으로 증가하는 경우를 가정한 복지지출 전망치이다. GDP대비 복지지출 비중의 변화추이를 살펴보면 통합재정기준으로는 7.20%에서 13.76%로, 일반정부 기준으로는 9.51%에서 19.17%로, OECD기준으로는 8.06%에서 18.18%로, 그리고 OECD기준(지방비 추가)으로는 8.62%에서 18.74%로 증가하였다.

[그림 9] 사회복지 지출 전망: 국가채무 점진적으로 60%로 증가



통합재정 기준으로 복지지출의 연평균 증가율을 살펴보면, 2010년 81조원에서 2050년 790조원으로 연평균 5.15% 증가하는 것으로 전망되었다. 통합재정 기준 복지지출의 총지출 대비 비중은 2010년 27.8%에서 2050년 43.25%로 증가하였다. 한편 국민연금과 건강보험, 고용보험, 산재보험 등 보험료에 기반한 지출 이외의 복지지출은 2010년 60조원에서 2050년 308조원으로 연평균 4.17% 증가하는 것으로 나타났다.

한편 시기별로 복지지출 증가율을 살펴보면 2010~2020년 기간 중에는 연평균 증가율이 8.84%이나 이후 점차적으로 감소하는 것으로 나타났다. 이는 조세부담률이 점진적으로 증가하나, 빠른 속도로 복지지출이 증가하면서 재정수지 적자 및 국가채무 규모가 빠른 속도로 증가하기 때문에 나타나는 현상이다. 즉, 국가채무 규모가 높아짐에 따라 국가채무 목표치를 달성하기 위해 복지지출의 증가폭을 낮추게 된 것이다.

<표 17> 통합재정 기준 복지지출의 증가추이: 국가채무 60% 이내 유지

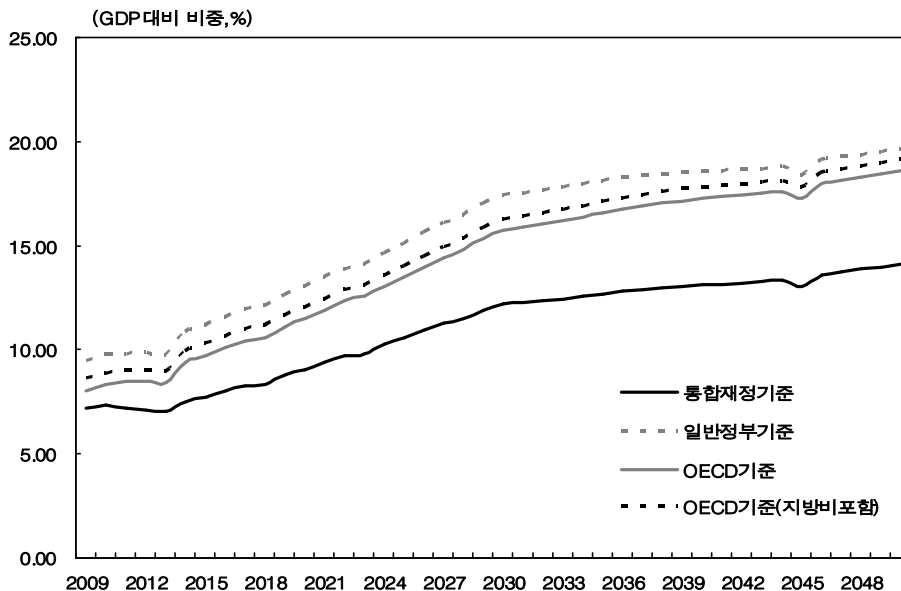
	GDP (조원)	총지출 (A,조원)	통합재정 복지지출		재량적 복지	관리대상 수지비중	국가채 무비중
			(B,조원)	B/A			
2010	1,104	292	81	27.8	60	-2.97	36.89
2020	2,086	544	189	34.77	127	-1.11	28.95
2030	3,306	946	380	40.20	229	-2.31	36.13
2040	4,547	1,366	569	41.67	278	-2.41	46.56
2050	5,739	1,826	790	43.25	308	-2.64	60.00
연평균 증가율	2010-2050	4.21	4.69	5.86		4.17	
	2010-2020	6.57	6.42	8.84		7.79	
	2020-2030	4.71	5.69	7.23		6.07	
	2030-2040	3.24	3.74	4.12		1.96	
	2040-2050	2.36	2.94	3.34		1.03	

주: 재량적복지는 복지지출 중 공적연금 등 보험료에 기반하여 지출되는 부문을 제외한 나머지 분야를 의미함

관리대상수지적자 3% 이내로 유지

아래 [그림 10]은 관리대상수지 적자를 3% 이내로 유지하는 경우를 가정한 복지지출 전망치이다. GDP대비 복지지출 비중의 변화추이를 살펴보면 통합재정기준으로는 7.20%에서 14.12%로, 일반정부 기준으로는 9.51%에서 19.66%로, OECD 기준으로는 8.06%에서 18.61%로, 그리고 OECD기준(지방비 추가)으로는 8.62%에서 19.17%로 증가하였다.

[그림 10] 사회복지 지출 전망: 관리대상수지-3% 이내 유지



통합재정 기준으로 복지지출의 연평균 증가율을 살펴보면, 2010년 81조원에서 2050년 810조원으로 연평균 5.93% 증가하는 것으로 전망되었다. 통합재정 기준

복지지출의 총지출 대비 비중은 2010년 27.80%에서 2050년 43.88%로 약 16.08% 포인트 증가하였다. 한편 국민연금과 건강보험, 고용보험, 산재보험 등 보험료에 기반한 지출 이외의 복지지출은 2010년 60조원에서 2050년 329조원으로 연평균 4.35% 증가하는 것으로 나타났다. 한편 시기별로 복지지출 증가율을 살펴보면 2010~2020년 기간 중에는 연평균 증가율이 6.42%에 달하지만 2040~2050년 기간 중에는 연평균 증가율이 2.86%로 낮아지는 것으로 나타났다.

<표 18> 통합재정 기준 복지지출의 증가추이: 관리대상수지적자 3% 이내 유지

	GDP (조원)	총지출 (A, 조원)	통합재정 복지지출		재량적 복지	관리대상 수지비중	국가채 무비중
			(B, 조원)	B/A			
2010	1,104	292	81	27.80	60	-2.97	36.89
2020	2,086	544	189	34.77	127	-1.11	30.02
2030	3,306	969	403	41.61	252	-3.00	36.64
2040	4,547	1,393	596	42.80	305	-3.00	53.03
2050	5,739	1,847	810	43.88	329	-3.00	69.30
연 평 균 증 가 율	2010-2050	4.21	4.72	5.93		4.35	
	2010-2020	6.57	6.42	8.84		7.79	
	2020-2030	4.71	5.94	7.87		7.09	
	2030-2040	3.24	3.70	3.99		1.93	
	2040-2050	2.36	2.86	3.12		0.76	

주: 재량적 복지는 복지지출 중 공적연금 등 보험료에 기반하여 지출되는 부문을 제외한 나머지 분야를 의미함

#### 마. 총량재정지표 목표치와 복지지출수준: 조세부담률 가정 4

조세부담률 가정 4에서는 조세부담률을 2030년까지 30% 수준으로 증가시킨 후, 이를 2050년까지 유지할 경우의 복지지출 수준을 시나리오 별로 측정한 결과이다.

기준선: 박형수 외(2009)의 복지지출 전망결과

기준선으로 설정한 박형수 외 (2010)의 지출 전망을 유지하되, 조세부담률을 2030년까지 30% 수준으로 증가시킨 후 2050년까지 유지할 경우, 2050년의 국가채무 수준은 GDP대비 -31.48% 수준을 기록할 것으로 전망되었다.

<표 19> 통합재정 기준 복지지출의 증가추이: 기준선

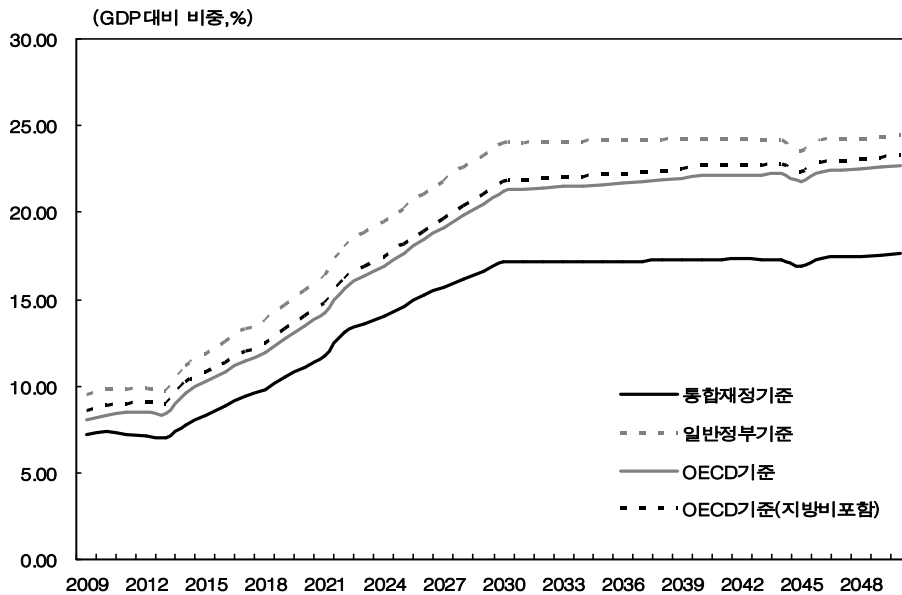
	GDP (조원)	총지출 (A, 조원)	통합재정 복지지출		재량적 복지	관리대상 수지비중	국가채 무비중	
			(B, 조원)	B/A				
2010	1,104	292	81	27.80	60	-2.97	36.89	
2020	2,086	525	170	32.41	108	1.83	16.85	
2030	3,306	913	348	38.09	197	4.37	-17.13	
2040	4,547	1,387	590	42.52	298	1.92	-39.18	
2050	5,739	1,928	892	46.25	410	-3.16	-31.48	
연평균 증가율	2010-2050	4.21	4.83	6.18	-	4.92		
	2010-2020	6.57	6.04	7.70	-	6.05		
	2020-2030	4.71	5.69	7.43	-	6.20		
	2030-2040	3.24	4.27	5.42	-	4.23		
	2040-2050	2.36	3.35	4.22	-	3.24		

주: 재량적 복지는 복지지출 중 공적연금 등 보험료에 기반하여 지출되는 부문을 제외한 나머지 분야를 의미함

GDP 대비 국가채무 비중 60% 이내로 유지

아래 [그림 11]은 조세부담률을 2030년까지 30% 수준으로 증가시킨 후, 이를 2050년까지 유지하면서 국가채무 수준은 2050년까지 점진적으로 60% 수준으로 증가하는 경우를 가정한 복지지출 전망치이다. GDP대비 복지지출 비중의 변화추이를 살펴보면 통합재정기준으로는 7.20%에서 17.61%로, 일반정부 기준으로는 9.51%에서 24.45%로, OECD기준으로는 8.06%에서 22.75%로, 그리고 OECD기준(지방비 포함)으로는 8.62%에서 23.31%로 증가하였다.

[그림 11] 사회복지 지출 전망: 국가채무 점진적으로 60%로 증가



통합재정 기준으로 복지지출의 연평균 증가율을 살펴보면, 2010년 81조원에서

2050년 1,011조원으로 연평균 6.51% 증가하는 것으로 전망되었다. 통합재정 기준 복지지출의 총지출 대비 비중은 2010년 27.80%에서 2050년 49.37%로 약 21.57% 포인트 증가하였다. 한편 국민연금과 건강보험, 고용보험, 산재보험 등 보험료에 기반한 지출 이외의 복지지출은 2010년 60조원에서 2050년 529조원으로 연평균 5.59% 증가하는 것으로 나타났다.

<표 20> 통합재정 기준 복지지출의 증가추이: 국가채무 60% 이내 유지

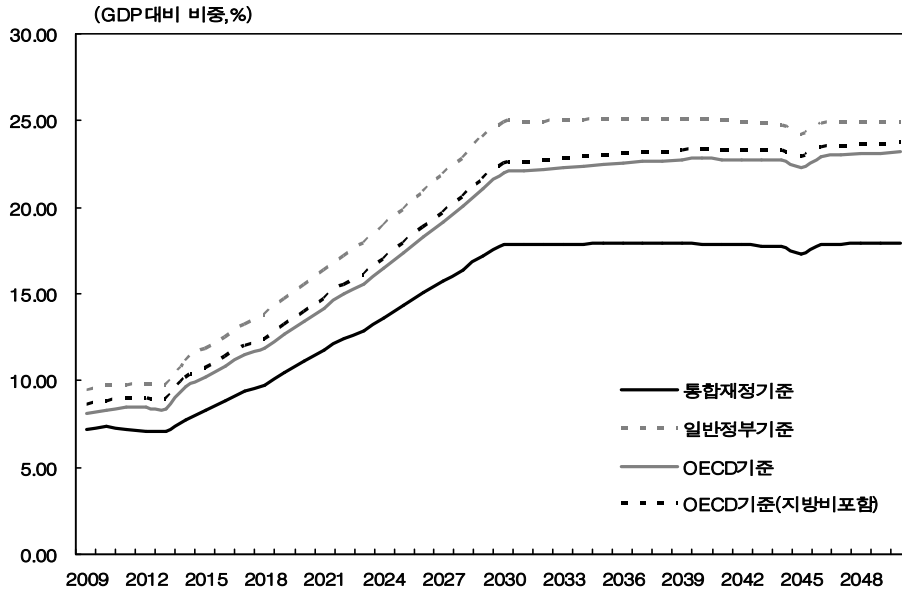
	GDP (조원)	총지출 (A,조원)	통합재정 복지지출		재량적 복지	관리대상 수지비중	국가채 무비중
			(B,조원)	B/A			
2010	1,104	292	81	27.80	60	-2.97	36.89
2020	2,086	586	232	39.51	170	-1.11	28.95
2030	3,306	1,134	568	50.11	417	-2.31	36.13
2040	4,547	1,583	787	49.69	495	-2.41	46.56
2050	5,739	2,047	1,011	49.37	529	-2.64	60.00
연 평 균 증 가 율	2010-2050	4.21	4.99	6.51		5.59	
	2010-2020	6.57	7.21	11.10		10.98	
	2020-2030	4.71	6.82	9.37		9.39	
	2030-2040	3.24	3.39	3.31		1.73	
	2040-2050	2.36	2.60	2.54		0.67	

주: 재량적 복지는 복지지출 중 공적연금 등 보험료에 기반하여 지출되는 부문을 제외한 나머지 분야를 의미함

관리대상수지적자 3% 이내로 유지

아래 [그림 12]는 관리대상수지 적자를 3% 이내로 유지하는 경우를 가정한 복지지출 전망치이다. GDP대비 복지지출 비중의 변화추이를 살펴보면 통합재정기준으로는 7.20%에서 17.97%로, 일반정부 기준으로는 9.51%에서 24.94%로, OECD 기준으로는 8.06%에서 23.17%로, 그리고 OECD기준(지방비 추가)으로는 8.62%에서 23.73%로 증가하였다.

[그림 12] 사회복지 지출 전망: 관리대상수지적자 3% 이내 유지



통합재정 기준으로 복지지출의 연평균 증가율을 살펴보면, 2010년 81조원에서 2050년 1,031조원으로 연평균 6.57% 증가하는 것으로 전망되었다. 통합재정 기준 복지지출의 총지출 대비 비중은 2010년 27.80%에서 2050년 49.87%로 약 22.07% 포인트 증가하였다. 한편 국민연금과 건강보험, 고용보험, 산재보험 등 보험료에 기반한 지출 이외의 복지지출은 2010년 60조원에서 2050년 550조원으로 연평균 5.70% 증가하는 것으로 나타났다.

<표 21> 통합재정 기준 복지지출의 증가추이: 관리대상수지적자 3% 이내 유지

	GDP (조원)	총지출 (A, 조원)	통합재정 복지지출		재량적 복지	관리대상 수지비중	국가채 무비중
			(B, 조원)	B/A			
2010	1,104	292	81	27.80	60	-2.97	36.89
2020	2,086	586	232	39.51	170	-1.11	30.02
2030	3,306	1,157	591	51.10	440	-3.00	36.64
2040	4,547	1,610	814	50.53	522	-3.00	53.03
2050	5,739	2,068	1,031	49.87	550	-3.00	69.30
연평균증가율	2010-2050	4.21	5.02	6.57	5.70		
	2010-2020	6.57	7.21	11.10	10.98		
	2020-2030	4.71	7.04	9.80	9.98		
	2030-2040	3.24	3.36	3.25	1.72		
	2040-2050	2.36	2.54	2.39	0.52		

주: 재량적 복지는 복지지출 중 공적연금 등 보험료에 기반하여 지출되는 부문을 제외한 나머지 분야를 의미함

바. 총량재정지표 목표치와 복지지출수준: 조세부담률 가정 5

여기서는 조세부담률 수준이 2050년까지 GDP대비 30%수준으로 점진적으로 증가한다는 가정 하에 복지지출 수준에 대해 논의한다.

기준선: 박형수 외(2009)의 복지지출 전망결과

기준선으로 설정한 박형수 외 (2010)의 지출 전망을 유지하되, 조세부담률을 2050년까지 30% 수준으로 점진적으로 증가시킬 유지할 경우, 2050년의 국가채무 수준은 GDP대비 14.53% 수준을 기록할 것으로 전망되었다.

<표 22> 통합재정 기준 복지지출의 증가추이: 기준선

	GDP (조원)	총지출 (A, 조원)	통합재정 복지지출		재량적 복지	관리대상 수지비중	국가채 무비중
			(B, 조원)	B/A			
2010	1,104	292	81	27.80	60	-2.97	36.89
2020	2,086	525	170	32.41	108	0.37	21.96
2030	3,306	913	348	38.09	197	0.20	10.77
2040	4,547	1,387	590	42.52	298	-0.27	7.88
2050	5,739	1,928	892	46.25	410	-3.16	14.53
연평균 증가율	2010-2050	4.21	4.83	6.18	-	4.92	
	2010-2020	6.57	6.04	7.70	-	6.05	
	2020-2030	4.71	5.69	7.43	-	6.20	
	2030-2040	3.24	4.27	5.42	-	4.23	
	2040-2050	2.36	3.35	4.22	-	3.24	

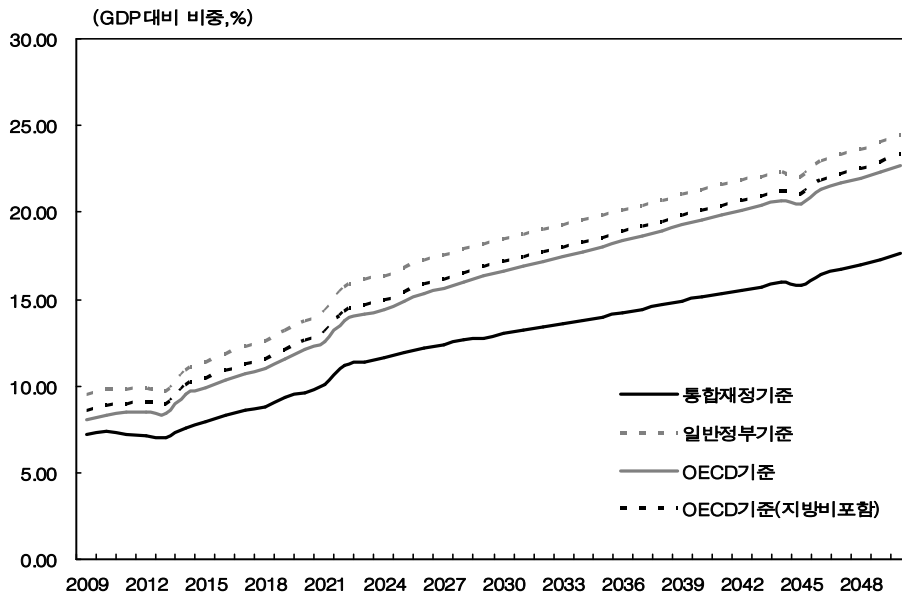
주: 재량적 복지는 복지지출 중 공적연금 등 보험료에 기반하여 지출되는 부분을 제외한 나머지 분야를 의미함

GDP 대비 국가채무 비중 60% 이내로 유지

아래 [그림 13]은 조세부담률을 2030년까지 30% 수준으로 증가시킨 후, 이를 2050년까지 유지하면서 국가채무 수준은 2050년까지 점진적으로 60% 수준으로 증가하는 경우를 가정한 복지지출 전망치이다. GDP대비 복지지출 비중의 변화추이를 살펴보면 통합재정기준으로는 7.20%에서 17.61%로, 일반정부 기준으로는 9.51%에서 24.45%로, OECD기준으로는 8.06%에서 22.75%로, 그리고 OECD기준(지방비 추가)으로는 8.62%에서 23.31%로 증가하였다.



[그림 13] 사회복지 지출 전망: 국가채무 점진적으로 60%로 증가



통합재정 기준으로 복지지출의 연평균 증가율을 살펴보면, 2010년 81조원에서 2050년 1,011조원으로 연평균 6.51% 증가하는 것으로 전망되었다. 통합재정 기준 복지지출의 총지출 대비 비중은 2010년 27.80%에서 2050년 49.37%로 약 21.57% 포인트 증가하였다. 한편 국민연금과 건강보험, 고용보험, 산재보험 등 보험료에 기반한 지출 이외의 복지지출은 2010년 60조원에서 2050년 529조원으로 연평균 5.59% 증가하는 것으로 나타났다.

<표 23> 통합재정 기준 복지지출의 증가추이: 국가채무 60% 이내 유지

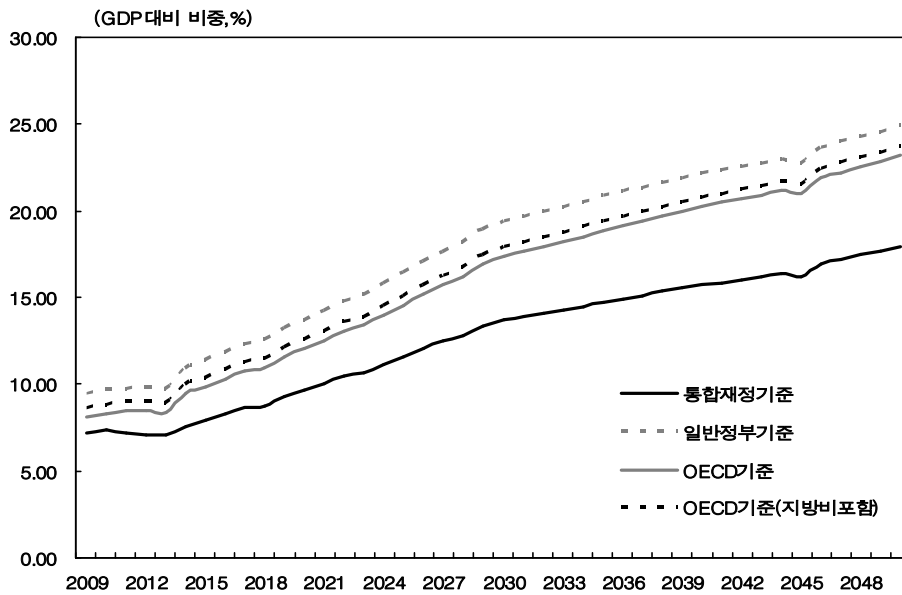
	GDP (조원)	총지출 (A, 조원)	통합재정 복지지출		재량적 복지	관리대상 수지비중	국가채 무비중
			(B, 조원)	B/A			
2010	1,104	292	81	27.80	60	-2.97	36.89
2020	2,086	556	201	36.19	139	-1.11	28.95
2030	3,306	996	431	43.22	279	-2.31	36.13
2040	4,547	1,484	687	46.32	396	-2.41	46.56
2050	5,739	2,047	1,011	49.37	529	-2.64	60.00
연 평 균 증 가 율	2010-2050	4.21	4.99	6.51		5.59	
	2010-2020	6.57	6.65	9.51		8.76	
	2020-2030	4.71	6.00	7.93		7.22	
	2030-2040	3.24	4.07	4.77		3.56	
	2040-2050	2.36	3.27	3.94		2.94	

주: 재량적 복지는 복지지출 중 공적연금 등 보험료에 기반하여 지출되는 부문을 제외한 나머지 분야를 의미함

관리대상수지적자 3% 이내로 유지

아래 [그림 14]은 관리대상수지 적자를 3% 이내로 유지하는 경우를 가정한 복지 지출 전망치이다. GDP대비 복지 지출 비중의 변화추이를 살펴보면 통합재정 기준으로는 7.20%에서 17.97%로, 일반정부 기준으로는 9.51%에서 24.94%로, OECD 기준으로는 8.06%에서 23.17%로, 그리고 OECD기준(지방비 추가)으로는 8.62%에서 23.73 %로 증가하였다.

[그림 14] 사회복지 지출 전망: 관리대상수지적자 3% 이내 유지



통합재정 기준으로 복지 지출의 연평균 증가율을 살펴보면, 2010년 81조원에서 2050년 1,031조원으로 연평균 6.57% 증가하는 것으로 전망되었다. 통합재정 기준 복지 지출의 총지출 대비 비중은 2010년 27.80%에서 2050년 49.87%로 약 22.07% 포인트 증가하였다. 한편 국민연금과 건강보험, 고용보험, 산재보험 등 보험료에 기반한 지출 이외의 복지 지출은 2010년 60조원에서 2050년 550조원으로 연평균 5.70% 증가하는 것으로 나타났다.

<표 24> 통합재정 기준 복지지출의 증가추이: 관리대상수지적자 3% 이내 유지

	GDP (조원)	총지출 (A, 조원)	통합재정 복지지출		재량적 복지	관리대상 수지비중	국가채 무비중
			(B, 조원)	B/A			
2010	1,104	292	81	27.80	60	-2.97	36.89
2020	2,086	556	201	36.19	139	-1.11	30.02
2030	3,306	1,019	453	44.49	302	-3.00	36.64
2040	4,547	1,511	714	47.28	423	-3.00	53.03
2050	5,739	2,068	1,031	49.87	550	-3.00	69.30
연평균 증가율	2010-2050	4.21	5.02	6.57		5.70	
	2010-2020	6.57	6.65	9.51		8.76	
	2020-2030	4.71	6.25	8.47		8.07	
	2030-2040	3.24	4.02	4.66		3.43	
	2040-2050	2.36	3.19	3.74		2.66	

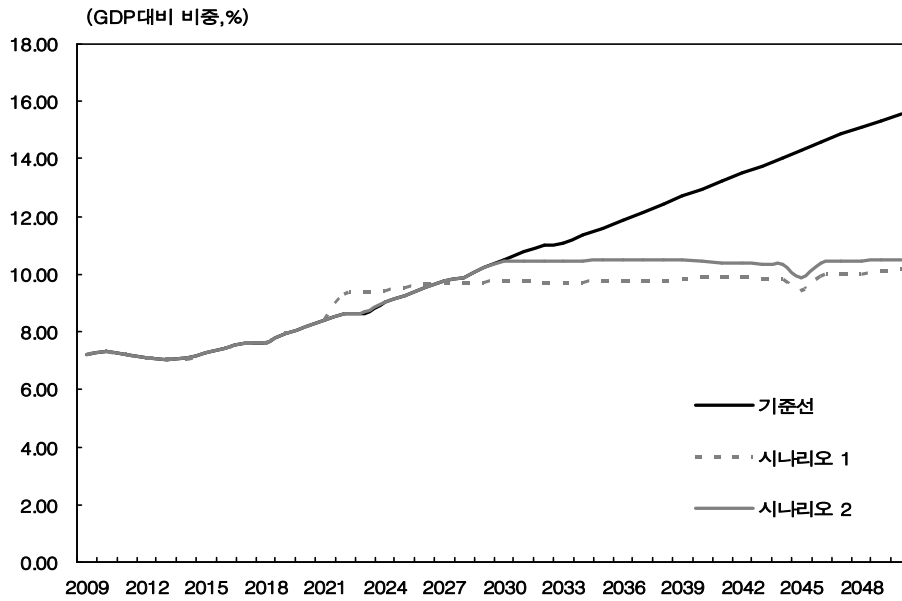
주: 재량적 복지는 복지지출 중 공적연금 등 보험료에 기반하여 지출되는 부문을 제외한 나머지 분야를 의미함

### 3. 시나리오별 비교: 통합재정 기준

본 절에서는 조세부담률에 대한 가정 별로 복지지출의 수준을 구체적인 시나리오 별로 분석한다. 앞서와 마찬가지로 기준선은 박형수 외(2009)의 추정치이며, 시나리오 1은 국가채무 60%이내 유지라는 목표 하의 복지지출 수준, 시나리오 2는 관리대상수지적자 3% 이내 유지라는 목표 하의 복지지출 수준을 의미한다.

우선 2013년 기준 조세부담률 수준인 GDP대비 20.76%가 2050년까지 유지된다는 가정 하에 시나리오별로 복지지출 수준을 비교해 보면 2020년대 중반 이후부터 시나리오 1과 시나리오 2 하에서의 복지지출이 기준선보다 작아지며, 시간이 지남에 따라 그 차이가 점점 더 커지는 것으로 나타났다. 이는 역으로 말하면 기준선과 같이 복지지출을 증가시킬 경우 시간이 지남에 따라 재정건전성이 점점 더 많이 악화된다는 것을 의미한다.

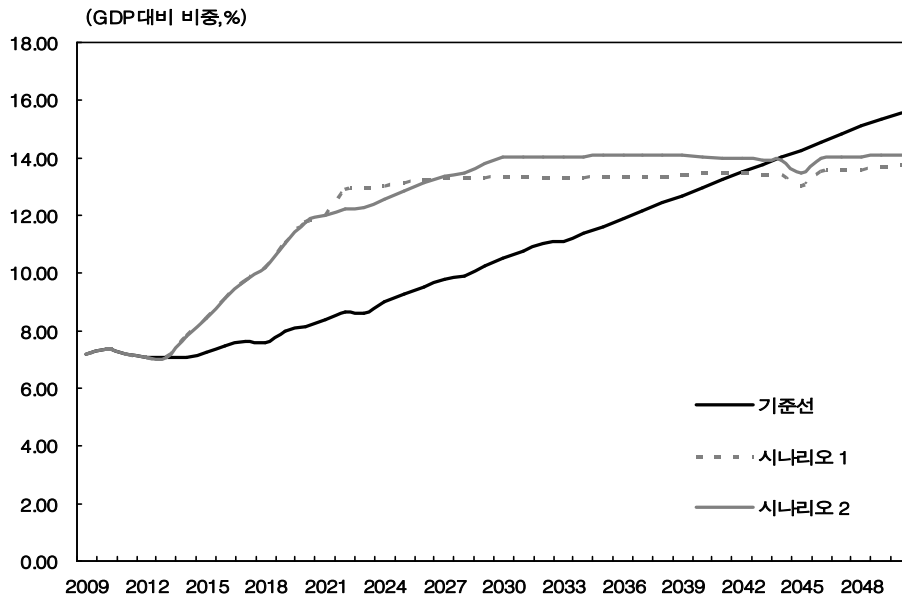
[그림 15] 시나리오별 비교: 현행 조세부담률 유지



아래 [그림 16]은 2020년까지 조세부담률을 25%로 증가시킨 후, 2050년 까지 이 수준을 유지한다는 가정 하에 복지지출 수준을 비교한 것이다. 기준선으로 사용된 박형수 외(2009)의 복지지출 규모는 변화가 없지만, 시나리오 1과 시나리오 2의 복지지출 규모는 크게 증가한 것으로 나타난다. 특히 조세부담률이 증가하는 2010~2020년 기간 중 복지지출 규모가 큰 폭으로 증가하였다. 이에 따라 2040년대 중반까지 시나리오 1과 2의 복지지출 규모가 기준선의 복지지출 규모보다 크게 나타나고 있다.

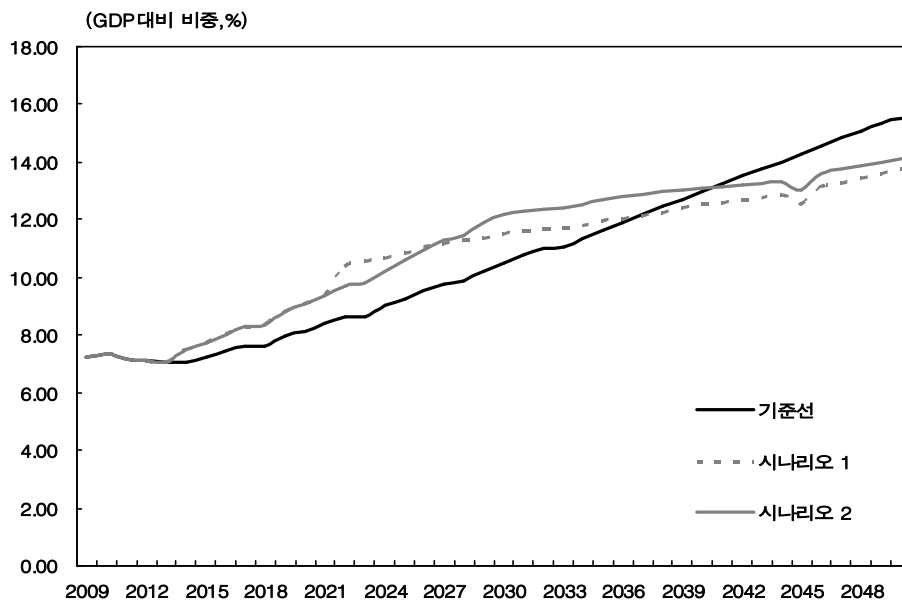
이처럼 단 기간에 복지지출이 급증하는 것은 다음과 같은 문제점을 내포하고 있다. 첫째, 단기적으로 복지지출이 증가함에 따라 복지지출에 대한 정부의 재량성이 과도하게 커질 수 있다. 이 경우 재정건전성에 대한 부담이 크지 않기 때문에 실효성 없는 제도들이 무분별하게 도입될 수도 있다. 둘째, 재정건전성을 위해 상정하였던 국가채무 혹은 관리대상수지 목표를 달성하는데 어려움이 생길 수 있다. 복지지출은 하방경직적인 성격을 갖는 경우가 많다. 따라서 단 기간에 급격하게 복지지출을 증가시키기는 어려워도, 재정여건을 고려하여 단 기간에 복지지출을 줄이는 데에는 어려움이 있다. 재정건전성을 고려하여 복지지출을 줄여야 하는 시점에 하방경직성으로 복지지출을 줄이지 못하면, 이는 재정에 위협으로 작용하게 된다.

[그림 16] 시나리오별 비교: 2020년까지 조세부담 25%로 증가 후 유지



조세부담률을 2050년까지 점진적으로 증가시키는 경우에는 복지지출의 증가 역시 상대적으로 완만하게 이루어지는 것으로 나타났다. 또한 재정건전성을 유지하면서도 복지수요에 적절한 대응이 이루어질 수 있는 것으로 나타났다. 단, 조세부담률을 점진적으로 25% 수준으로 증가시키는 것이 적절한 정책수단인가에 대해서는 추가적인 논의 및 사회적 합의가 이루어져야 할 것이다.

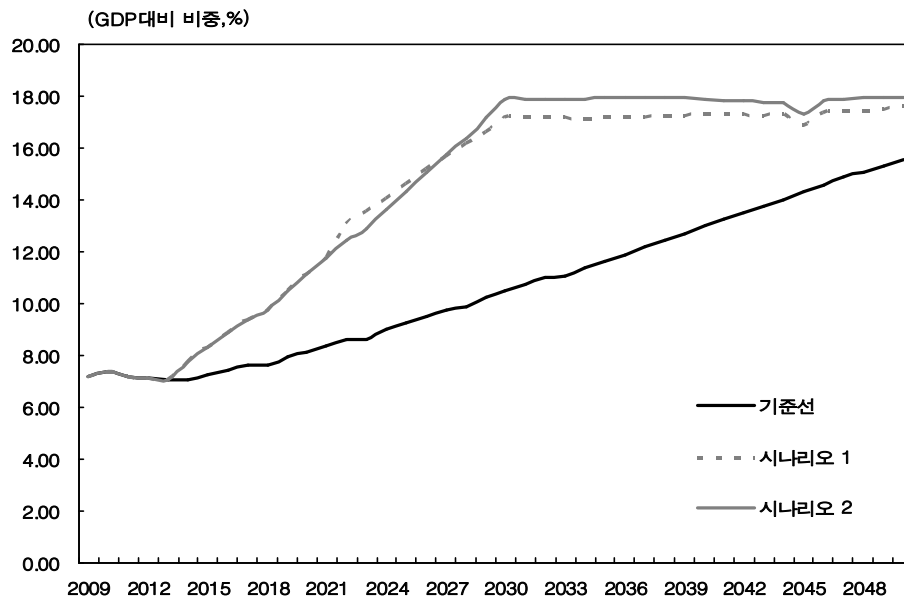
[그림 17] 시나리오별 비교: 2050년까지 조세부담 25% 증가



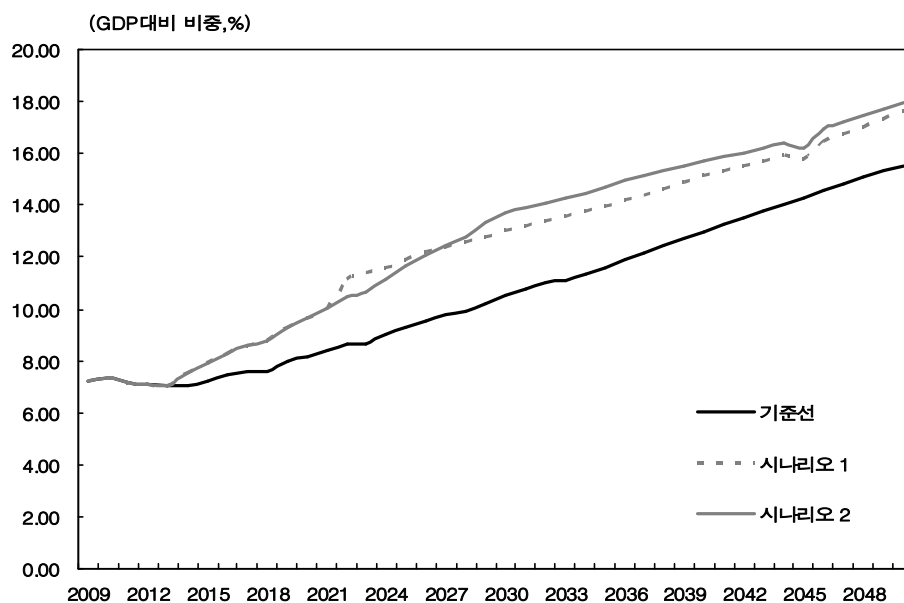
[그림 18]과 [그림 19]는 2030년 까지 조세부담률을 30%로 증가시킨 후 유지시

킨다는 가정 하의 복지지출 수준과 조세부담률을 점진적으로 2050년까지 30%로 증가시킨다는 가정 하에 복지지출 수준을 비교한 것이다. 두 가지 경우 모두에서 기준선보다 복지지출 수준이 높아졌다. 그리고 2030년까지 조세부담을 30% 수준으로 증가시킨 후 이를 2050년까지 유지할 경우 복지지출은 더 빠른 속도로 증가할 것으로 전망되었다.

[그림 18] 시나리오별 비교: 2030년까지 조세부담 30%로 증가 후 유지



[그림 19] 시나리오별 비교: 2050년까지 조세부담 25% 증가



## IV. 주요국의 복지체계-복지지출-국민부담

본 연구에서 살펴보고자 하는 국가는 에스핑 앤더슨이 복지자본주의 레짐으로 유형화한 사민주의, 보수주의 혹은 조합주의, 그리고 자유주의의 대표적인 선진국으로 선별하였다. 사민주의 모델에는 스웨덴을, 보수주의 혹은 조합주의 모델에는 독일, 프랑스를, 그리고 자유주의 복지모델에는 영국, 미국을 선택하였다.

### 1. 스웨덴

#### 가. 복지개혁과정

1982년에 다시 집권한 사민당은 당시 대처의 영국의 레이건의 미국이 택했던 자유주의의 길과 미테랑의 프랑스가 택했던 케인스주의와는 또 다른 제3의 길을 선택했다. 제3의 길에 따라 스웨덴은 민영화, 공공부문 서비스의 탈중앙화, 금융시장 탈규제, 한계소득세율 인하의 세제개혁, 그리고 EU가입 추진 등의 작업을 진행했다. 전통적인 스웨덴 모델과 전혀 다른 길을 선택한 것이다.

<표 25> OECD 국가 법인세율의 추이<sup>1)</sup>

	1985	1990	1995	2000	2005	2010
France	50.0	42.0	36.66	37.76	34.95	34.43
Germany	56.0	50.0	48.375	42.2	26.375	15.825
Japan	43.3	37.5	37.5	30.0	30.0	30.0
Sweden	52.0	40.0	28.0	28.0	28.0	26.3
UnitedKingdom	40.0	34.0	33.0	30.0	30.0	28.0
UnitedStates	46.0	34.0	35.0	35.0	35.0	35.0

자료: OECD Tax Database

스웨덴 복지개혁 과정에서 두 가지의 주목할 만한 경향을 들 수 있다. 하나는 덴마크의 유연안정성 모델을 벤치마킹한 노동시장정책이고, 다른 하나는 민영화를 중심으로 하는 사회서비스부문의 개혁이다.

덴마크에서 신자유주의적 노동유연성과 사회보장적 노동안정성이 결합된 유연안정성 모델이 크게 주목을 받으면서 스웨덴도 이 모델을 수용하고 있다. 유연안정성 모델이란 유연한 노동시장, 탄탄한 사회안전망, 적극적 노동시장정책의 3개

의 축의 '황금삼각형(golden triangle)'으로 이루어진 모델이다. 고용안정성을 낮추어 해고를 보다 용이하게 하는 한편, 이로 인한 노동시장의 불안정성을 실업급여 등 사회안전망으로 뒷받침하는 구조이다. 그리고 적극적 노동시장정책이 사회안전망에 대한 의존성을 줄이는 역할을 담당한다.

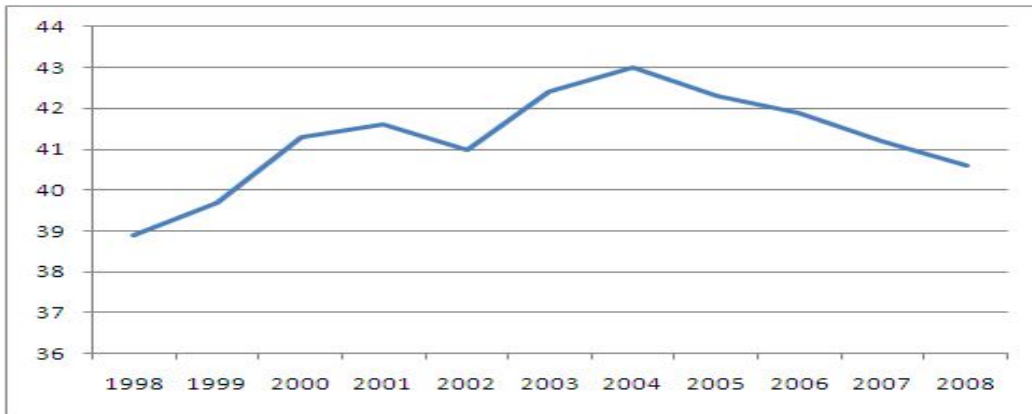
민영화를 중심으로 하는 사회서비스 부문의 개혁은 1990년대 이후 사용자부담 증대, 시장지향성 강화, 탈집중화의 세 가지를 축으로 진행되었다. 이 중 앞의 두 가지는 민영화와 관련되는 변화라 할 수 있다. 사회서비스의 민영화 경향은 1980년대 이후 정부실패에 대한 인식이 확산되면서 영미국가를 중심으로 민영화, 정부기능의 재조정, 규제완화 등을 골자로 하는 신공공관리론(New Public Management)에 바탕을 둔 정부개혁 조처의 일환으로 이해될 수 있다. 스웨덴도 1990년대 초 경제적, 정치적 환경변화에 직면해서 신공공관리의 관점에서 개혁을 추진하였고, 이 같은 개혁방향은 아동과 노인분야에서 분야에서 두드러지게 나타났다(Palme, 2002; 김영순 외, 2007 재인용). 그러나 스웨덴 정부는 민영화의 확산에 따른 폐해를 막기 위한 조처도 병행하고 있다는 점을 주목할 필요가 있다. 스웨덴 정부는 민영화에 따른 개인부담 증대와 시장화의 경향을 억제하기 위한 조처로 노인서비스와 아동서비스에서의 사용자부담 상한제를 도입하였다(김영순 외, 2007).

#### 나. 복지재정 추이

사회보장 지출 비중을 그림으로 그려보면 아래 그림과 같이 확인된다. 2004년을 정점으로 2008년까지 점진적으로 줄어드는 경향을 확인할 수 있다. 다소간의 축소경향에도 불구하고 스웨덴의 사회보장 지출규모는 OECD 국가들 중 가장 높은 수준을 유지하고 있다.



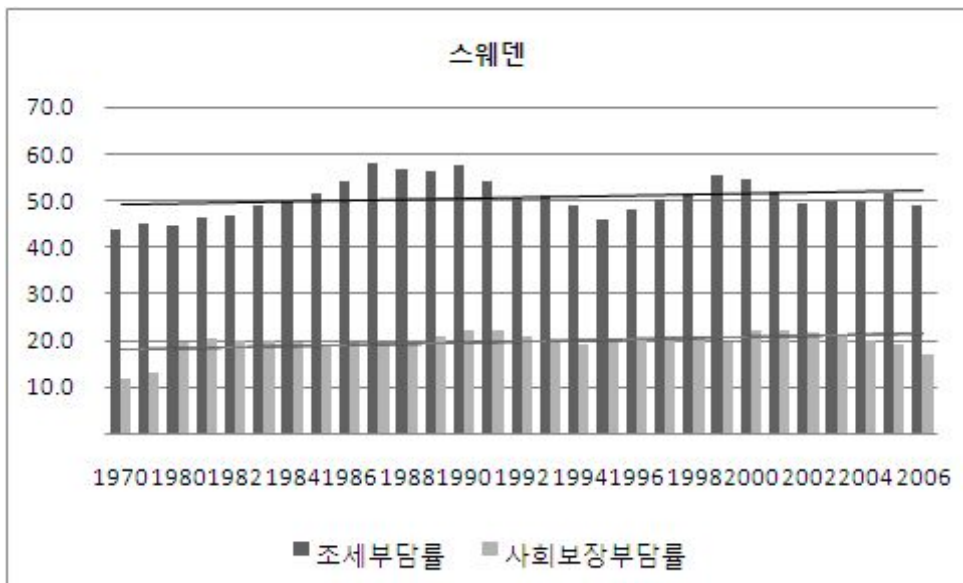
[그림 20] 스웨덴의 사회보장지출 추이(GDP의 %)(1998-2008)



자료: Statistics Sweden; Ministry of Finance

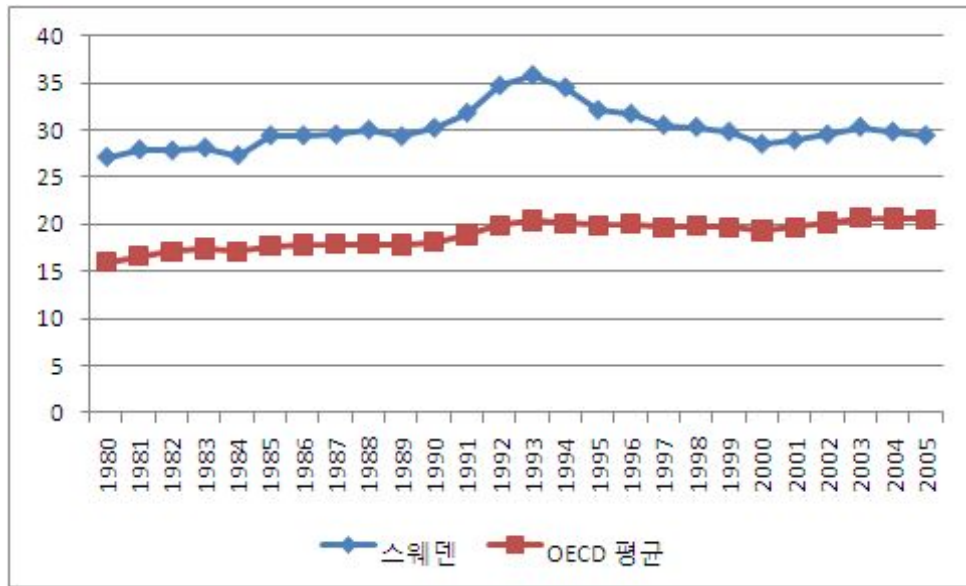
스웨덴이 큰 규모의 사회보장지출이 가능했던 것은 높은 국민부담률 덕분이다. 1970년부터 2006년까지의 스웨덴 국민부담률은 평균 70% 정도로 세계에서 가장 높은 수준이다.

[그림 21] 스웨덴의 국민부담률 추이



자료: OECD, "National Accounts", OECD, "Revenue Statistics"

[그림 22] OECD 사회지출 자료로 본 스웨덴의 복지지출 추이(GDP의 %)



자료: OECD, Social Expenditure Database(SOCX)

## 2. 미국

### 가. 복지발전과정

#### (가) 뉴딜시대: 1935년~1940년

미국의 현대적 의미의 사회보장제도가 처음 도입된 것은 1935년이다. 1929년 10월 주식시장 붕괴로 시작된 대공황에 따라 발생한 대량실업과 이로 인한 소득 감소로 국민들이 큰 고통을 겪었지만 당시 미국에는 제대로 정비된 사회보장체계가 없었다. 이에 루즈벨트 대통령은 케인지언 경제정책과 대량실업에 따른 소득 감소를 보전하기 위한 사회보장법 제정을 골자로 하는 뉴딜정책을 실시하였다. 대공황은 기존의 복지에 대한 개인주의적 사고를 국가가 복지의 주체로써 등장하는 계기가 되었다. 1935년 사회보장법은 실업보험과 노령연금을 주축으로 하고 빈곤층과 그 자녀에 대해서 자산조사를 통한 공공부조 프로그램도 같이 담고 있다. 이후 1937년 공공주택법이 제정되고 1939년 유가족 보험이 도입되는 등 사회보장제도가 크게 확충되었다. 이후 1950년대까지는 제도상의 큰 변화는 없었지만 복지제도의 자격요건이 완화하면서 수급자 수와 지출이 확대되는 시기였다.

#### (나) 복지국가의 황금기: 1960년대

케네디 대통령에서 존슨 대통령으로 이어지는 민주당 행정부는 획기적인 복지

정책들을 도입하면서 미국 복지국가 역사에서 일대 전환점을 이루었다(강명세, 2008). 전 시기 뉴딜정책에서 미완으로 남았던 복지국가를 완성하기 위해 존슨 대통령이 추진했던 '위대한 사회(great society)' 프로그램은 이 시기 미국을 복지국가의 황금기로 만드는 결정적인 역할을 하였다. 이 프로그램에 따라 1965년 노인 의료보험(medicare)과 국민의료보호(medicaid)가 도입되면서 의료보험의 대상이 크게 확충되었다. 그러나 모든 근로빈곤층에게 연방정부가 기본적 복지혜택을 제공하려 했던 가족지원계획(family assistant plan)의 시행이 무산되는 등 본격적인 복지국가 확대는 실현되지 못했다(강명세, 2008).

#### (다) 복지국가의 위축: 1970년대 이후

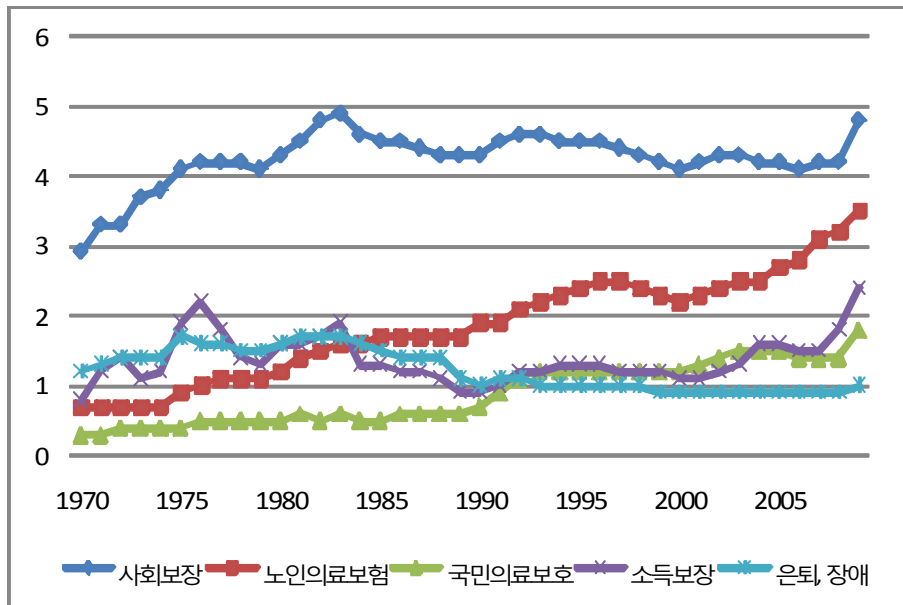
1970년대는 두 차례의 석유파동에 따른 경기후퇴와 보수주의의 공화당이 집권하는 정치적인 영향으로 복지국가의 위축이 시작되는 시기였다. 레이건(1981~1989)의 공화당 행정부는 국가복지체계에 대한 종합적인 개혁을 추진하였다. 두 가지의 커다란 축을 중심으로 개혁이 이루어졌다. 그 첫 번째는 1981-1982년의 예산조정총괄법(Omnibus Budget Reconciliation Acts)에 의거하여 빈곤퇴치 관련 예산을 대폭 삭감시킨 것이었다. 동 법에 따라 급여수급 자격조건이 강화하는 동시에 급여수준도 낮추었고, 한부모가정, 공공주택, 빈곤의료보험 예산이 처음으로 삭감되었다. 그리고 요보호아동가정에 대한 보조(AFDC) 수혜자에게 공동체 관련 근로의무를 부과하였다(강명세, 2008). 두 번째는 연방정부와 주정부의 역할을 분담하는 신연방주의 정책이었다. 연방정부는 국민의료보호(medicaid)를 담당하는 대신 주정부가 식권제도와 AFDC를 담당하게 되면서 주정부의 재량권을 강화하였다. 주정부간의 경쟁체제에 따라 주정부 차원의 재분배정책은 실시되기 어렵게 되었고 결국 전반적으로 복지지출이 축소되는 결과를 야기했다.

클린턴 집권기(1993-2001)에는 복지에 있어서 보수주의적 성격이 오히려 더욱 강화하였다. 민주당이 복지축소를 지향한 것은 당시 민주당의 표방한 신민주당 노선이 신자유주의를 추종한 영향도 있었지만 1995년 공화당이 상하원의 다수당이 되었던 것과도 관련이 있다. 클린턴 행정부의 축소지향의 복지주의는 1996년에 제정된 개인책임과 일자리의 조화법(PRWORA)으로 대표된다. 이 법에 따라 일과 복지의 연계라는 사회정책의 기초가 현실화하였다. 이 법에 따라 주정부가 담당하던 AFDC가 필요가정한시지원제도(TANF)로 대체되면서 미국에서 시민권으로서의 복지는 사라지게 되었다(Skocpol, 2000; 강명세, 2008 재인용).

이후 미국의 복지제도는 2007년 금융위기를 거치면서 이전과 크게 달라진 모습을 보여주고 있다. 의회는 처음으로 해직 근로자들이 고용주가 지원하는 건강보험을 계속 받을 수 있도록 상당한 지원금을 지급하는 것을 승인했으며 국가 교육 시스템에 상당한 지원을 할애했다. 주정부에 초등, 중등교육 및 그 이상의 교육을 지원하기 위해 많은 임시 보조금을 지원했으며 저소득층의 학생들이 대학 이상의 고등교육을 받을 수 있도록 수입조사를 통해 금융지원을 확대했다. 또한 가계를 상대로 소득세환불과 기업 투자에 대해 세금감면을 해주는 법을 통과시키는 한편 연방 국립 모기지 협회와 연방 주택대출 모기지 공사가 구입할 수 있는 주택 모기지의 상한액을 인상시켰다.

## 나. 복지재정 추이

[그림 23] 미국 의무지출 구성의 추이(GDP의 %)



자료: CBO, 「The Budget and Economic Outlook: fiscal Years 2010 to 2020」, 2010

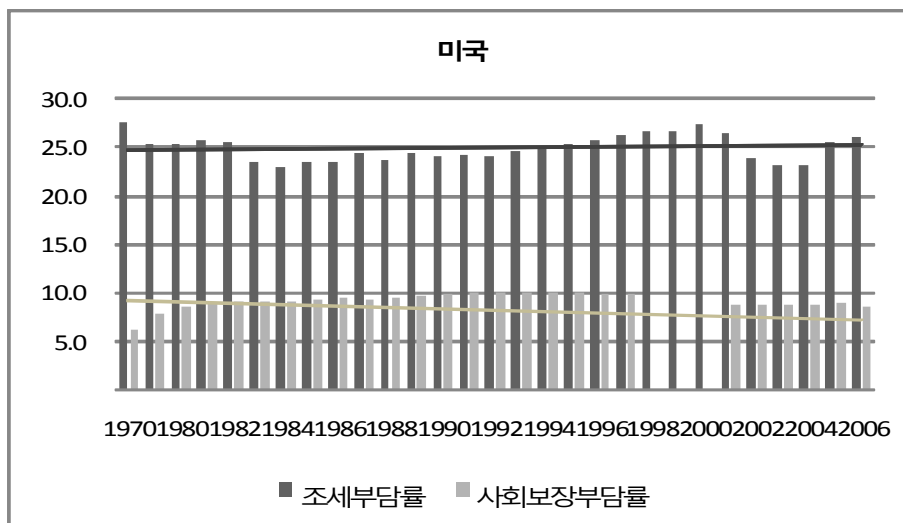
아래의 <표 26>은 미국의 낮은 국민부담률과 높은 복지재정비율 간의 미스매치에 따른 통합재정수지와 국가채무비율의 악화상황을 보여주고 있다. 미국의 국민부담률은 2005년 기준 26.8% 수준으로 유럽과 달리 높지 않은 수준이다. 또한 2000년에 비해 계속해서 감소하고 있는 추세이다. 복지재정비율은 55%내외로 높은 수준의 복지재정비율을 수준을 유지하고 있다. 통합재정수지에서는 2005년 기준으로 3.7%의 적자를 보이고 있으며 이에 따른 국가부채비율이 계속 증가하여 2005년에는 GDP대비 61.8%수준까지 누적되고 있다.

<표 26> 미국의 최근 재정부담 지표 추이

	2000	2001	2002	2003	2004	2005	2006
국민부담율	29.9	28.8	26.5	25.7	25.5	26.8	-
복지재정비율	48.8	54.7	56.0	55.5	55.1	54.2	-
통합재정수지	1.6	-0.4	-3.8	-4.8	-4.6	-3.7	-2.6
국가채무비율	55.2	55.2	57.5	60.8	61.6	61.8	60.9
1인당 GDP	34280	35006	35820	37123	39271	41348	43562

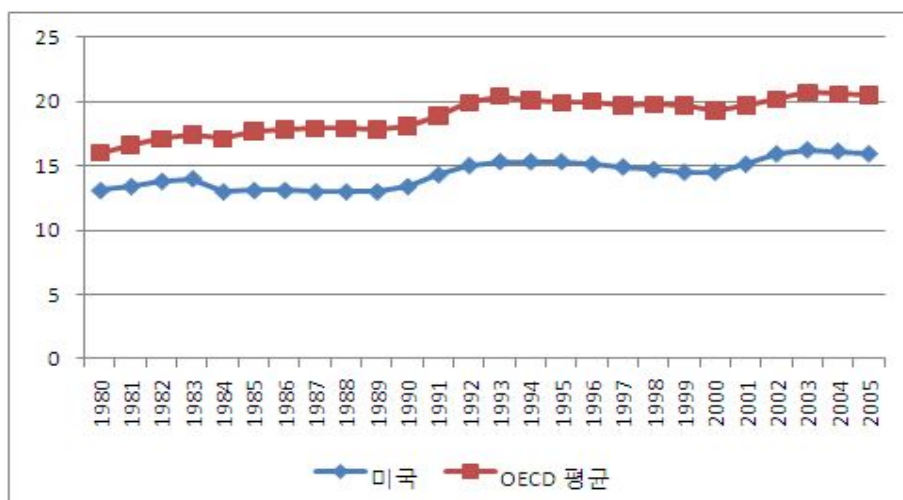
자료: 현대경제연구소, 「한국과 OECD 국가간 주요 재정 지표 비교와 시사점」, 2007

[그림 24] 미국의 국민부담률 추이



자료: OECD, "National Accounts"; OECD, "Revenue Statistics"

[그림 25] 미국 사회보장지출 추이: OECD평균과 비교 (GDP대비 비중)



자료: OECD, Social Expenditure Database(SOCX)

### 3. 영국

#### 가. 복지발전과정

(가) 복지국가의 태동과 확대: 요람에서 무덤까지. 전후~1970년대 초반

(나) 복지국가 축소: 신자유주의로의 전환

1979년 집권한 보수당의 마가렛 대처(Margaret Hilda Thatcher) 총리는 시장경제원리를 중시하고 작은 정부를 지향하면서 광범위한 개혁정책을 강력히 추진했다. 복지제도의 원칙을 보편주의에서 보충주의로 수정하고 무주택 저소득층의 근로 및 저축 의욕을 고취하는 임대주택 할인매입혜택을 시행하여 공공임대주택을 임차인에게 매각하여 재정수입을 늘리고, 소득보장 수준을 낮추어 노동회피 욕구를 줄이는 한편 국민의료서비스(NHS)에는 내부시장원리를 도입하여 재정지출의 증가를 억제하려고 했다. 또한 대처정부는 공적연금의 민영화를 추진하는 동시에 사적연금제도를 장려하는 등 연금제도의 개혁을 시행했다.

(다) 복지국가 개혁기: 제3의 길

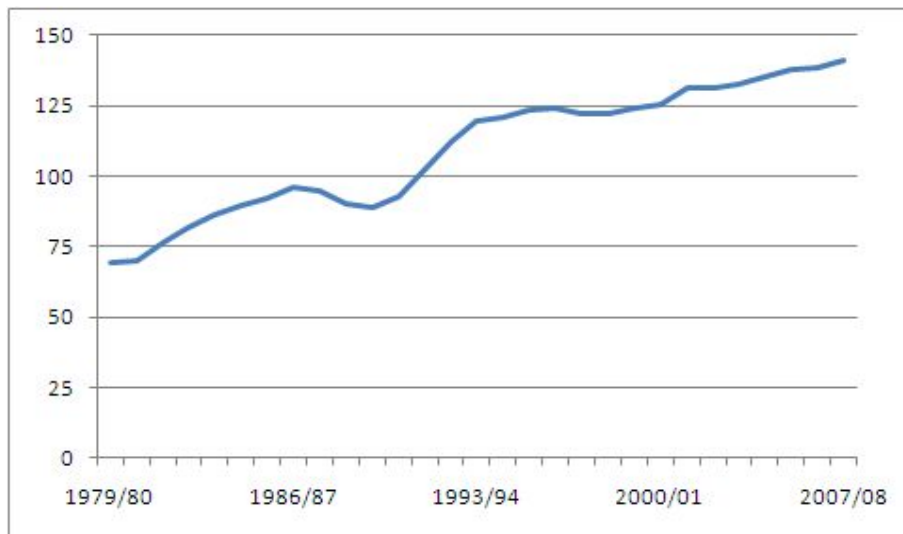
복지개혁은 노동당의 블레어 정부에서도 지속되었는데 블레어 총리는 '제3의 길'을 내세워 경제의 효율성을 높이면서 사회적 연대를 중시하는 중도노선을 주창했다. 즉, 엄격한 예산집행, 물가안정 및 사유화정책 등 대처리즘을 수용하는 한편 최저임금제 도입, 반경쟁 독과점 금지정책 및 중소기업 육성정책 등 사회적 연대정책도 강화한 것이다. 블레어 정부의 복지개혁은 '근로복지(welfare to work)'로 사회보장의 전통적인 핵심인 고용이 최선의 해법이라는 인식을 바탕으로 한다. 근로복지는 복지수혜자들에게 일을 갖게 하는 이른바 뉴딜(New Deal) 프로그램으로 구체화 되었다. 노동시장의 유연성을 높이는 신자유주의적 노사관계를 정착시키는 한편, 실업급여를 6개월 이상 받은 모든 청년 실업자들은 이 프로그램에 의무적으로 참여해야 하며 이들은 취업, 전일제 직업훈련, 자원봉사, 정부환경 프로젝트 중 한 가지에는 반드시 참가해야 한다. 이러한 뉴딜에 필요한 자금은 민영화된 공기업에 부과된 초과이윤세로 충당했다. 이처럼 복지급여 수혜자들의 감소를 통해 의료서비스(NHS)나, 고등교육에 대한 지원을 강화하여 중산층의 호응을 이끌어냈다. 블레어 정부는 또한 연금기금 안정을 위해 2002년부터 소득비례연금을 점진적으로 폐지하고 공적연금과 사적연금의 파트너쉽을 강조하

는 연금개혁을 단행했다.

### 나. 복지재정 추이

국가퇴직연금, 장애수당, 소득지원, 연금크레딧 등을 포함하는 사회보장급여 (social security benefits) 지출규모의 추이를 살펴보면 1979/80년 690억파운드에서 2008/08년 1,410억파운드로 증가했다. 약 30년간 두 배 가까이 늘어난 것이다. 사회보장급여 지출의 증감은 경제상황, 인구변화, 정부정책의 변화를 반영한다. 1993/94년 사회보장급여 지출이 큰 폭으로 증가한 것은 1990년대 초반 경기침체에 따라 실업자가 증가한 것에 기인한다. 이후 사회보장급여 지출은 완만하게 증가세를 보이는데, 2000/01년과 2001/02년에 예외적으로 50억파운드가 증가하였다. 이는 1999년부터 시행된 근로자와 아동에 대한 세액공제가 이 시기에 완전히 적용되었기 때문인 것으로 판단할 수 있다.

[그림 26] 영국의 사회보장 급여 지출의 변화  
(단위: 10억파운드)



주: GDP 시장가격디플레이터를 이용한 2007/08년 물가 기준

자료: Office for National Statistics, Social Trends 2009

제3의 길을 선택한 블레어 정부의 집권기에 총재정지출은 1.8% 증가하였고 사회보장지출은 1.5% 증가하는데 그쳤다. 사회보장지출이 이처럼 정체한 것은 근로복지(welfare to work)를 지향하는 신자유주의적 사회보장 및 노동시장 정책에 따른 것으로 평가할 수 있다. 1970년대 후반 대처 정부에서 블레어 정부까지 정권교체기로 구분해 총 재정지출과 기능별 재정지출의 증감률을 보면 아래 표와

같다. 먼저 1979년~1997년 사이의 대처와 메이저 정부의 집권기에는 총지출이 1.6% 증가하는데 그쳤다. 이 시기 가장 큰 폭으로 증가한 것은 사회보장비로 3.5%에 달했다. 전체적으로 지출을 억제하는 구도 속에서 사회보장비 지출은 다소 큰 폭으로 증가했다는 것인데, 이는 일단 늘어난 사회복지지출의 수급자의 지출감소에 저항이 크고 신자유주의적 개혁에 따른 빈부격차의 심화, 장기간 낮은 성장에 따른 지속된 실업, 고령화 및 한 부모가족의 증대 등으로 복지수요는 오히려 증대하였기 때문으로 해석할 수 있다(안순권, 2006). 이렇게 대처 정부 시절에 사회복지지출이 그대로 유지될 수 있었던 것은 공기업 민영화, 교육과 주택 부문에 개입해온 지방정부의 투자를 억제하여 조달된 재원을 활용할 수 있었던 데에 기인한다(김홍중 외, 2006).

<표 27> 영국 정부의 재정지출의 증감비율(%)

구분	대처와 메이저 정부 1979-1997	메이저 정부 1992-1997	블레어 정부 1997-2002
보건	3.1	2.6	4.7
교육	1.5	1.6	3.8
국방	-0.2	-3.1	-0.6
사회보장	3.5	3.8	1.5
총지출	1.6	2.0	1.8

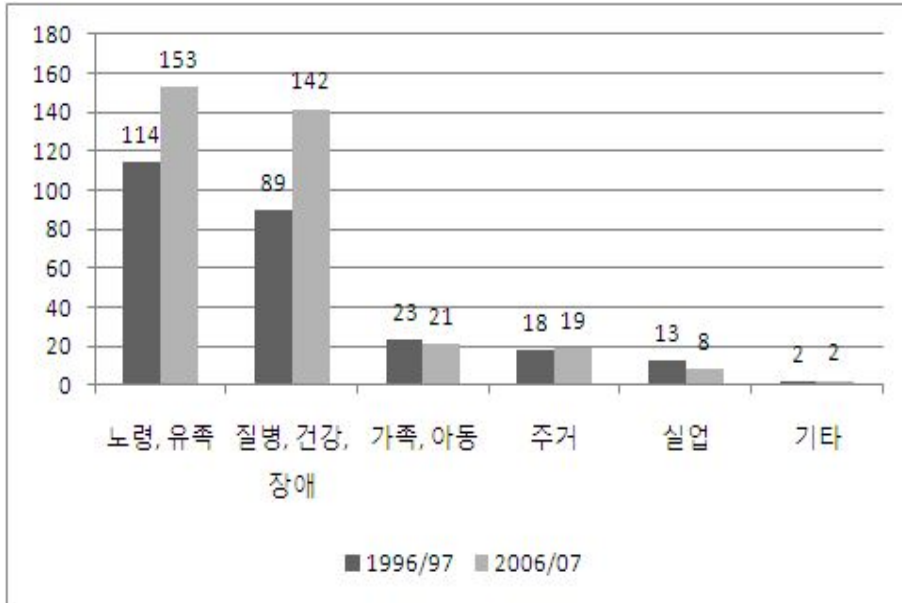
주: 정부지출은 매년 실제 지출의 증가를 평균 퍼센트 비율로 계산한다. 사회보장은 소득공제를 지출로 포함한다. 소득공제를 제외하면 사회보장 지출의 성장률은 매년 0.4% 정도 차이가 있다.

자료: Glyn and Stewart, 2002; 김윤태, 2005 재인용

2006/07년 영국의 사회보장비 지출은 3,450억 파운드로 GDP의 26%에 해당하는 규모이고 1인당 연간 5,800파운드를 사회보장비로 수급하고 있다. 이 중 노인, 유족에 대한 급여가 1,530억 파운드(44.3%)로 가장 규모가 크고, 질병, 건강, 장애 부문에 1,420억 파운드(41.1%)를 지출하고 있다. 물가상승률을 감안한 실질가격 기준으로 1996/97년에서 2006/07년 사이 10년 동안 총사회보장 지출은 33% 증가하였는데, 이 중에서 질병, 건강, 장애에 대한 지출이 59% 증가하여 가장 큰 증가폭을 나타냈고 다음으로 노령, 유족에 대한 지출의 증가율이 34%로 그 뒤를 잇고 있다. 한편, 가족, 아동에 대한 지출은 10%, 실업에 대한 지출은 35%가 각각 감소하였다. 실업에 대한 지출이 10년 사이에 이렇게 크게 줄어든 것은 블레어 정부의 노동시장유연화, 적극적 노동시장정책 등에 힘입어 실업률이 감소했기 때문인 것으로 해석할 수 있다.



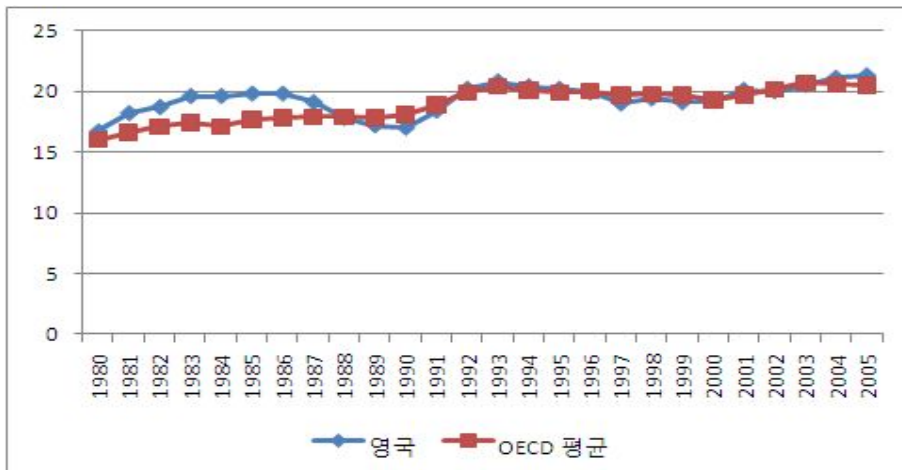
[그림 27] 영국의 기능별 사회보장 지출  
(단위: 10억 파운드)



주: GDP 시장가격디플레이터를 이용한 2006/07년 물가 기준  
자료: Office for National Statistics, Social Trends 2009

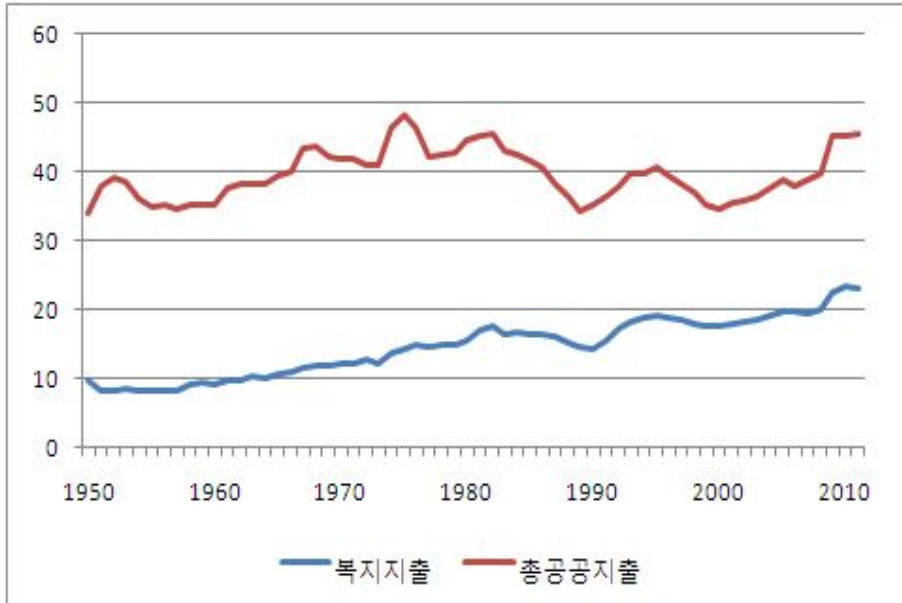
OECD 평균과 비교해보면 영국은 거의 OECD 평균과 동일한 사회지출 비중을 보이고 있으며, 1990년대 이후부터는 그 추세도 거의 유사하게 따라가고 있는 것을 알 수 있다. [그림 29]는 영국의 공공지출 자료를 통해 1950년부터 2011년까지의 공공지출과 복지지출의 추이를 비교해보자. 공공지출의 추이가 불분명한 것에 비해 공공지출 중 연금(노령, 유족), 건강, 복지(제 수당 등) 지출로 구성된 복지지출은 대체로 완만한 증가세를 보이고 있다.

[그림 28] 영국 사회보장지출 추이: OECD평균과 비교 (GDP대비 비중)



자료: OECD, Social Expenditure Database(SOCX).

[그림 29] 영국의 공공지출과 복지지출의 추이비교(1950~2011년)  
(GDP 대비 비중)



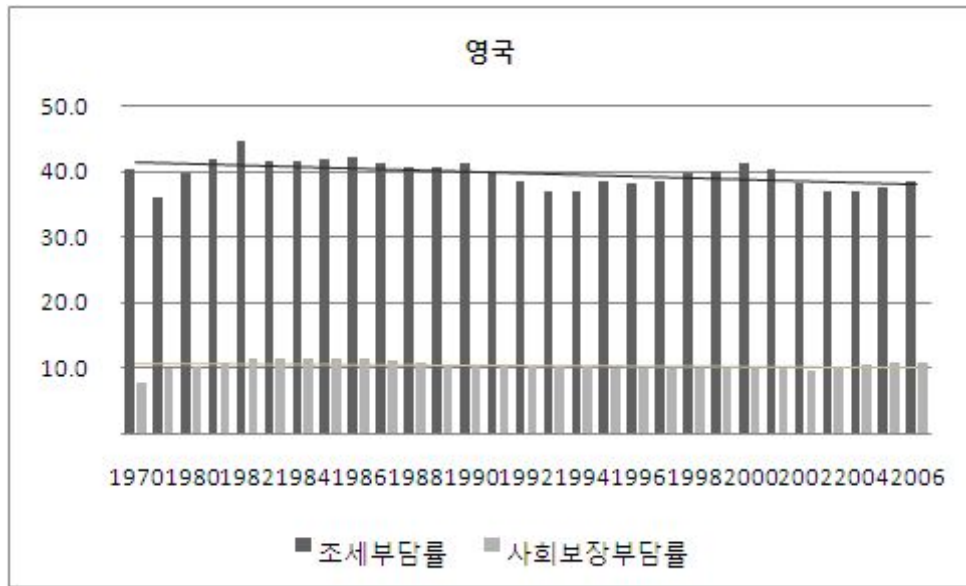
주: 2010년, 2011년은 추정치임.

자료: UKpublicspending.co.uk

1970년부터 2006년까지 영국의 복지지출을 감당했던 국민부담률의 추이는 아래 그림과 같다. 먼저 영국은 사회보장부담률에 비해 조세부담률이 상당히 큰 것을 알 수 있다. 평균적으로 조세부담률이 사회보장부담률의 4배 정도가 되는 것을 알 수 있다.<sup>19)</sup> 추이를 살펴보면 사회보장부담률은 전 기간에 걸쳐 큰 폭의 변화 없이 10% 수준에서 지속되고 있는 반면, 조세부담률은 시기에 따라 다소간의 등락을 보이는 가운데, 추세선에서 확인이 되듯이, 전반적으로 감소하는 경향을 보이고 있다.

19) 전기간 평균 조세부담률은 39.7%, 사회보장부담률은 10.4%

[그림 30] 영국의 국민부담률 추이



자료: OECD, "National Accounts", OECD, "Revenue Statistics"

## 4. 독일

### 가. 복지발전과정

#### (가) 전전(戰前) 시기: 독일 복지국가의 태동, 확충기

영국의 베버리지 모델이 1930년 세계공황을 겪으면서 탄생한 것에 비해 독일의 비스마르크 모델은 19세기 후반으로 거슬러 올라간다. 비스마르크 모델은 산업혁명에 의한 산업화와 탈농촌화 과정에서 형성되었다. 이 시기에 의료보험법(1883년), 산업재해보험법(1884년), 연금보험법(1889년)이 차례로 제정되어 오늘날까지 독일 사회보장의 핵심인 사회보험의 근간을 이루었다.

세계 제1차 대전이후 1919~1923년간 계속되는 물가상승, 높은 실업률, 생산감소는 실질국민소득과 실질임금을 현저하게 감소시켰다. 이러한 경제적 상황은 1918년 11월 혁명, 1920년 루르공업지역의 공산주의자폭동, 1923년 히틀러의 독일군사령부점령 등의 정치적 혼란으로 전개되었다. 그러나 이러한 정치적·경제적 혼란은 다른 한편으로 귀족, 제후, 군부, 몰락을 가져오고 정당, 노조, 기업인연합회 등이 새로운 지도층으로 부각되면서 바이마르 공화국 시기는 독일의 사회보장제도의 정비와 확충을 통해 근대독일 사회보장체계를 형성하는 전환기가 된다.

1923년 '제국광산 근로자법'을 통하여 광부들을 위한 독자적인 보험이 도입되었

다. 또한 1922년 직업알선소를 설치하고 노동수요에 대하여 사용자의 신고를 의무화함으로써 노동시장정책은 새로운 국면을 맞이하게 되었고 1927년에는 '직업알선과 실업보험에 관한 법'의 제정을 통하여 실업보험이 생겼고, 1922년 '제국청소년복지법'의 제정을 통하여 청소년부조도 실시하게 되었다. 이 시기의 특성은 '전형적인' 국가사회보장정책으로 기존의 질병, 폐질, 노령보험 외에도 재해보험의 확충, 광산노동자보험, 실업보험의 실시로 확대되었으며 노동시장정책을 통한 노동조합의 평등과 자유, 기업법제정, 주택정책을 통하여 임금노동자는 사회부조정책의 대상에서 자주적으로 의사를 결정하고 운영되는 자유적이고 독립적인 사회집단으로 변모한다.

그러나 1929~1933년 동안의 세계경제공황으로 인한 경제불안으로 사회보장제도는 심각한 재정문제에 직면하게 되고 급여내용을 축소하거나 중단하게 되었다. 이러한 경제불안과 사회보장제도의 약화는 노동자, 청소년, 실업자, 그리고 자영농민 등의 저소득계층들의 불만을 고조시켜 마침내 독일노동자 국민사회당(NSDAP)의 영향력확대를 가져온다. 이 시기 독일경제의 목표는 세계경제공황에서 부터의 탈출이었으므로 NSDAP는 필요하다면 의회의 동의 없이 헌법에 위배되는 법규와 규정을 제정할 수 있게 되었으며 초기 사회간접자본투자와 후기 군수산업에 대한 투자 증대 및 물가통제를 통하여 경제를 회복시키게 된다. 하지만 반대로 사회복지제도에 있어서는 '자치운영의 원칙'이 파기되고 NSDAP의 이념에 부합되는 국가주도형체제로 변질된다. 따라서 이시기의 사회보장제도는 보건정책 및 인구정책에 중점을 두게 되었으며 1938년부터는 개인적으로 보장이 불가능한 경우 수공업자들도 사회복지 보험에 가입할 수 있도록 대상이 확대되었으나 이러한 확대의 혜택은 '받을 만한', 즉 NSDAP의 이념에 부합되는 출생신분, 종족 등에 따라 차등 지급됨으로써 사회복지·복지제도가 오용·남용되었다.

#### (나) 전후(戰後)~1970년대 중반: 독일 복지국가의 황금기

독일의 복지국가 발전과정에 대해서 명시적으로 시기별 분류를 하고 있는 연구는 찾아보기 쉽지 않지만, 전후 발전과정에 있어서는 여타 유럽국가의 발전과정과 큰 틀에서의 궤적을 같이한다고 할 수 있다. 즉, 전후 급속한 경제성장을 토대로 '영광의 30'년을 구가하면서 복지가 크게 확대되고, 이후 경제성장이 정체되면서 복지축소의 압력에 직면, 이를 위한 다양한 측면에서의 복지개혁의 과정을 겪었다. 그러나 구체적인 개혁의 방향이나 방식은 다른 국가들이 그러했듯이 독일도 고유한 역사적 전통과 당대의 정치·경제·사회적 상황을 반영하고 있다.

제2차 세계대전 이후 독일은 공장건물의 20%, 주거건물의 25%, 도로시설의 40%, 영토의 25%를 상실하였고 전국민의 40%가 전쟁미망인, 고아, 상이용사 혹은 이주인이었으며 GNP의 규모는 전전의 40%수준에 불과하였다(김정호, 1991). 이러한 상황에서 사회보장제도는 바이마르공화국의 사회보장제도 중 연금, 재해, 질병보험제도의 회복을 목표로 재정비되었다. 전쟁유가족과 전쟁피해자를 위해 1950년 '연방부조법'이 제정되었고, 1949년 '사회보험적응법'을 통하여 연금이 임금과 물가변동에 따라 탄력적으로 변화되도록 하였으며 1951년 '사회보장법 개정'을 통하여 사회보장에 대한 '자치운영의 원칙'을 회복시켰다. 이밖에 1957년 사무직근로자와 광산근로자들을 위한 연금과 산재보험이 개정되었으며 '농업종사자의 노후대책법'에 의해 농업종사자도 의무적으로 연금보험에 가입하게 되었다.

전후 독일은 라인강의 기적을 연출하며 급속한 경제성장을 이루었고 이는 1970년대까지 소위 '영광의 30년'의 물적토대를 제공하였다. 이 시기 독일은 고도의 경제성장과 완전고용을 달성하였다. 근로자를 중심으로 하는 비스마르크 모델의 독일에서 완전고용은 대부분의 국민이 사회보험에 적용된다는 것을 의미하고, 고도의 경제성장은 소득에 비례하는 복지의 수준을 높이는 효과를 가져왔다. 1970년대 연금의 소득대체율은 70%, 실업급여는 68%에 달했고, 질병급여는 80~100%<sup>20)</sup>에 달하였다(Seeleiber-Kaiser, 2002; 홍성대 외, 2009 재인용).

이 같은 사회보험 급여의 관대성은 1966년 사회민주당(SPD)연립정권이 집권한 것과 무관하지 않다. 사회민주당은 집권 후 시장경제와 계획경제를 혼합한 '신 사회주의'의 기치아래 사회보장제도를 확대하였는데, 1969년 근로자 질병관련 급여의 지급확대, 1971년 학생, 대학생, 유치원교사 등의 의무적 산재보험가입, 1972년 '연금개정법'에 의해 연금보험의 수혜연령 탄력적 변동, 농민의료보험 실시, 1975년 의료보험의 수혜자 학생으로까지 확대, 1982년 자녀가 있는 모든 가정으로까지 자녀수당 확대 등으로 이어졌다.

#### (다) 1970년대 중반 이후: 독일 복지국가의 개혁기

이후 1970년대 중반 이후부터 석유파동 등에 의한 경제성장의 정체, 인구고령화, 세계화의 진전, 통일 등의 요인에 따라 복지국가 확대에 제동이 걸리기 시작했다. 이 같은 경제성장의 정체는 완전고용과 고용안정성을 기초로 하는 독일 복지국가의 근간에 변화를 가져왔다.

20) 첫 6주간은 임금의 100%, 이후 완치까지는 80%였다(Seeleiber-Kaiser, 2002; 홍성대 외, 2009 재인용).

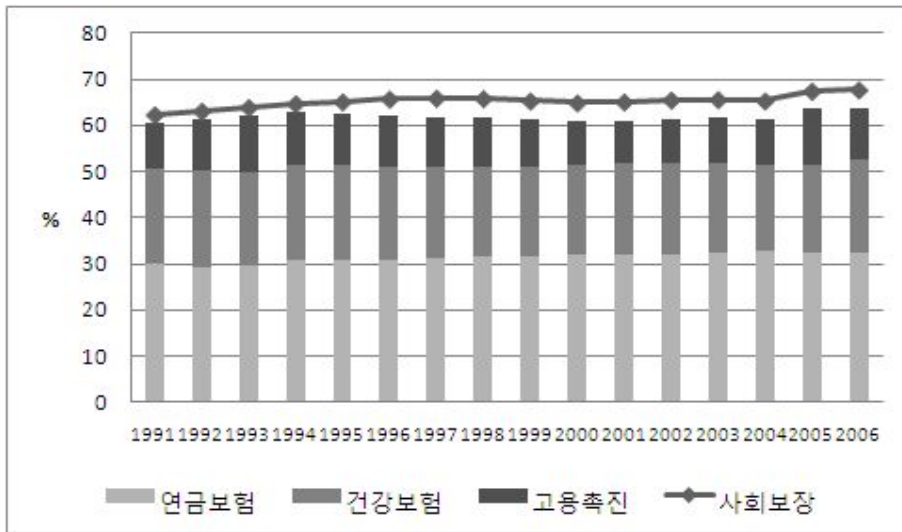
독일은 적극적 노동시장정책으로 기조를 전환하고 사회부조 프로그램에 노동연계복지(work-fare)의 요소를 강화하기 시작하였다(홍성대 외, 2009). 1997년의 노동촉진개혁법은 이 같은 정책변화를 가장 잘 설명해주는 조치라 할 수 있다.

한편, 연금개혁은 실업보험보다 늦은 1990년대 중반 이후에 본격적인 개혁작업이 시작되었다. 크게 세 차례(1999년, 2001년, 2004년)에 걸쳐 진행된 연금개혁은 독일 연금제도의 목표를 과거의 일정 급여수준 유지에서 부담가능한 수준에서 보험료율 유지로 전환한 패러다임의 변화로 특징지을 수 있다. 그리고 연금의 보장수준의 전반적인 하락에 대처하기 위한 적립방식의 개인연금을 확대해가는 방향으로 연금개혁이 전개되었다고 할 수 있다.

#### 나. 복지재정 추이

아래 [그림 31]은 1990년대 이후 독일의 사회예산에서 사회보장 전체와 이 중 사회보험인 연금, 질병, 고용촉진 분야의 비중을 보여주고 있다. 사회보장 예산은 1991년(62.3%)부터 2006년(67.7%, 추정치)에 이르기까지 60% 중반대를 유지하는 가운데 미약하나마 증가세를 확인할 수 있다. 이 중 연금보험이 30%대, 질병보험이 20%대, 고용촉진이 10%를 꾸준히 유지하면서 큰 변화를 보이지 않는 것을 알 수 있다. 예산상으로 볼 때 사회보험이 사회보장의 대부분을 차지하고 있다는 것을 확인할 수 있다. 아래 표에서 조금 더 자세하게 살펴보면, 연금보험의 경우 1991년 이후 그 비중이 조금씩 증가하고 있음을 알 수 있다. 반면 건강보험은 미약한 감소세, 고용촉진은 2000년까지 감소하다가 다시 미약한 증가세에 있음을 확인할 수 있다.

[그림 31] 독일 사회예산의 구성별 추이

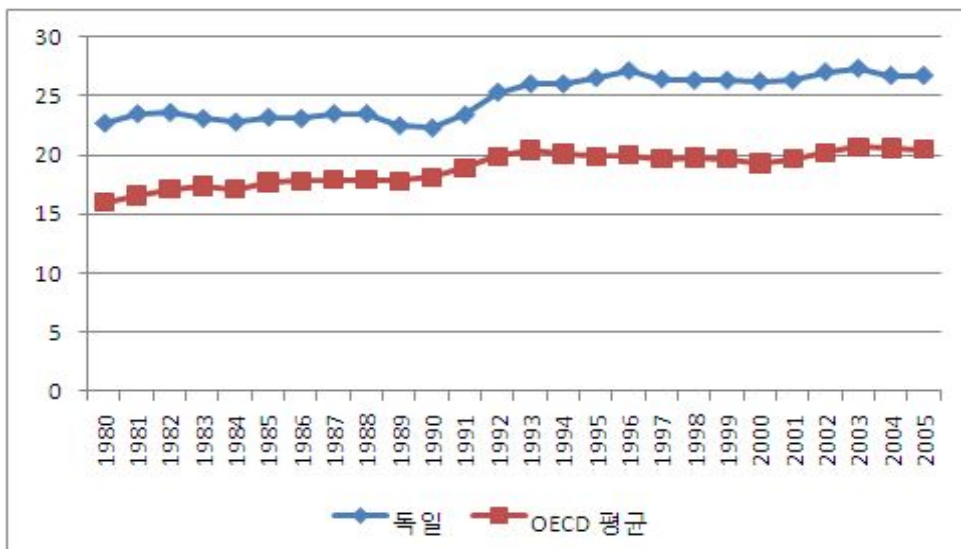


주: 2006년은 추정치

자료: Bundesministerium für Arbeit und Soziales(BMSA), Sozialbudget 2006

OECD 사회지출 데이터를 통해 1980년부터 2005년까지의 사회지출 비중(GDP 대비)을 살펴보면 아래 그림과 같다. 먼저, 독일의 복지재정은 OECD국가의 평균을 상회하는 것을 알 수 있다. 연도별 추이를 보면 경제성장의 정체에 따른 복지국가 축소논쟁이 본격화 한 1980년대에는 사회지출이 23% 정도 수준에서 유지된 것을 알 수 있다. 1989, 1990년에 조금 감소했던 것이 1990년 독일통일을 계기로 이후 비교적 큰 폭으로 증가한 것을 알 수 있다. 이후 26%대 수준에서 사회지출 비중을 유지하고 있음을 알 수 있다.

[그림 32] 독일 사회보장지출 추이: OECD평균과 비교 (GDP대비 비중)

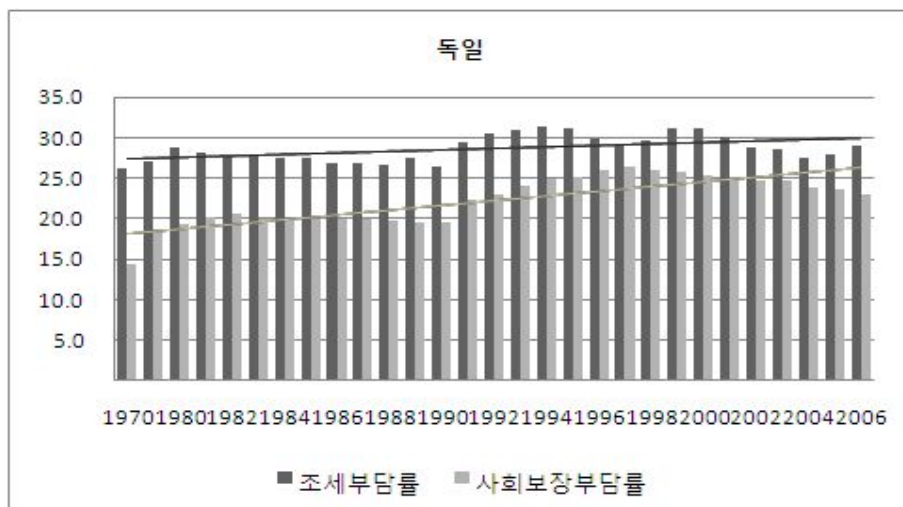


자료: OECD, Social Expenditure Database(SOCX).

앞선 자료들로부터 복지국가를 부담할 여건에 악화함에 따라 복지국가 축소는  
 쟁이 있었음에도 불구하고 전체적인 사회보장지출의 규모는 줄이지 않거나 오히  
 러 확대한 것을 알 수 있었다. 독일은 독일 통일과 인구고령화의 진전 등의 정  
 치·인구사회학적 여건에 의해 지출을 줄이지 못한 것으로 파악할 수 있다. 즉,  
 [그림 33]에서 볼 수 있듯이 동 기간동안 조세부담률과 사회보장부담률이 모두  
 증가한 것을 알 수 있다. 그러나 두 항목의 추세선에서 알 수 있듯이 조세부담률  
 에 비해 사회보장부담률의 증가율이 더 높다. 이것은 독일의 복지국가 발전과 사  
 회보장제도 개혁 과정에서 국고보다 근로자와 사용자의 부담을 더욱 크게 하는  
 방향으로 사회보장제도가 발전, 개혁해왔다는 것을 알 수 있다. 전통적인 비스마  
 르크 모델, 보수주의 혹은 조합주의 모델에서 일면 패러다임적 전환을 기해왔다  
 는 평가를 받기도 하지만 독일은 여전히 사회보험 중심의 사회보장제도를 운용하  
 고 있음을 알 수 있다.

큰 틀에서의 추세를 위와 같이 설명할 수 있는 반면, 시기별로 자세히 들여다  
 보면 조금은 다른 양상을 발견할 수 있다. 사회보장부담률은 1997년을 정점으로  
 계속 그 비중이 줄어드는 추세에 있다. 조세부담률은 2000년을 정점으로 감소하  
 다가 2005년과 2006년에는 증가했다. 요약하자면 독일의 국민부담률은 2000년대  
 들어서 줄어들기 시작했는데, 사회보장부담률은 감소하는 반면 조세부담률은 감  
 소했다가 다시 증가하고 있다.

[그림 33] 독일의 조세부담률



자료: OECD, 「National Accounts」, OECD, 「Revenue Statistics」



## 5. 프랑스

### 가. 복지발전과정

#### (가) 영광의 30년(les Trentes Glorieuses): 프랑스 복지국가의 탄생과 확장기 1945-1975년(비스마르크 플러스 시기)

프랑스는 전전(戰前) 상호부조사회로부터 조합주의 또는 보수주의 모델로 전환이 이루어졌다. 주요 복지제도로 건강, 은퇴, 실업보험 등이 있었으며 이들은 모두 피용자와 사용자의 기여금으로 재원조달되었다. 프랑스는 당시 사회지출 중 기여금의 비중이 가장 높은 국가였다.<sup>21)</sup> 사회보장제도는 사용자단체와 노동조합의 공동으로 운영되는 특징을 가지고 있다. 이 같은 특징은 오늘날까지 이어지고 있다. 이처럼 프랑스 복지국가는 비스마르크형의 사회보험 모델로 유형화할 수 있다. 임금노동자와 그 가족을 대상으로 하고 급여수준과 수급자격은 기여기간과 기여의 수준에 의해 결정되어, 전국민을 대상으로 상대적으로 평등한 급여수준을 제공하는 사회민주주의 모델과 대비를 이룬다. 프랑스의 패턴은 여성에 보다 친화적인 모델이어서 전통적인 보수주의/조합주의 모델과 다소간의 차이를 두기도 한다. 독일의 전통적인 조합주의 모델이 남성 가정에 대한 가족 급여를 제공하는데 목표를 두고 여성을 가정에 잔류시키는 형태인데 반해 프랑스는 여성 공식적인 경제부문에 진출하기 쉽도록 하는 무상의 혹은 매우 저렴한 육아서비스를 제공했기 때문이다. 프랑스 복지모델은 거시경제 운용에 있어서는 전통적인 케인스주의의 충실한 이행자로 평가할 수 있다. 사회지출이 경제적 분배와 경제성장에 기여할 것이라는 믿음에 근거하고 있다.

전후 이 시기 가족, 은퇴, 건강, 실업보험 등 다양한 영역에 걸쳐 프랑스 복지국가는 점진적으로 확대되었다. 이 결과 프랑스는 GDP에서 사회지출이 차지하는 비중이 가장 큰 국가로 분류된다. 1980년 21.1%로 18개 OECD 국가 중 6번째로 높은 국가로 분류된데 이어 1998년에는 27.5%로 노르딕 국가 평균인 27.1%를 상회하기도 했다. 따라서 사회민주주의 체제의 몇몇 국가보다 보다 광범위한 사회 복지를 제공하는 국가로 평가되기도 했다. 이 시기는 경제성장률이 약 5%대로 상당히 높은 수준이었고 실업률은 1%대로 매우 낮은 그야말로 영광의 시기였다. 1945년은 2차 세계대전이 종료된 해이기도 하면서 ‘영광의 30’년이 시작되는 해였

21) 임금에서 사회보장 부담금이 차지하는 비율이 28.1%로 유럽국가 중에서 이탈리아(33.5%) 다음으로 높은 수준이었다. 한편 사회보장에서 사용자가 부담하는 비중은 1989년 51%로 스페인(53.2%), 이탈리아(52.6%) 다음으로 높은 수준이었다(Dumont, 1995; 심창학, 1999에서 재인용).

다. 1974년 1차 석유파동이 일어나기 전까지의 이 영광의 30년은 경제학사 적으로는 케인스주의가 창궐하던 시기였고 생산과 소비에 있어서는 포드주의에 입각한 대량생산과 대량소비의 시기이기도 하였다. 이 시기는 스웨덴, 일본 등과 같이 프랑스도 거의 완전고용에 가까운 풍요의 시기였고, 복지지출의 재원이 되는 사용자와 근로자의 사회보장 부담금의 확대가 복지지출의 확대로 이어지던 시기라 할 수 있다. 당연히 노동자의 생활여건이 개선되었고, 자신과 그 가족에 대한 복지는 더욱 크게 확대되었다. 소득불평등도가 낮았던 것은 경제적 풍요에 기인하는 바가 크기는 했지만 68혁명에 의해 노동자에 대한 분배가 강화한 측면도 무시할 수 없다고 보는 견해도 있다(우석훈, 2008). 노동자의 소득증가는 케인스의 소비승수효과를 유발하고 이는 경제성장을 지탱하는 경제의 선순환이 이루어지던 시기였다.

(나) 스태그플레이션과 복지국가의 위기: 1975-1990. 비스마르크 복지국가의 위협기

1974년 석유파동의 영향으로 더딘 경제성장, 높아지는 실업률, 높은 인플레이션 등에 따라 전 시기동안의 급속한 복지국가 팽창에 제동이 걸렸다. 높은 실업률은 지출을 높이는 동시에 사회보장 부담금 납부자의 수를 줄이는 효과를 야기하여 이 시기 처음으로 사회보장제도의 재정 적자가 발생하기도 하였다. 그러나 이미 보편화한 복지제도를 축소하는 것은 정치적으로 큰 부담이 따르기 때문에 재정적자 해소를 위해 사회보장 부담금을 인상하는 방향으로 압력이 가해졌다.

유럽과 미국 등 선진국들은 두 차례의 석유파동과 스태그플레이션을 경험하면서 케인스주의 경제정책이 무력화하고 재정적자가 누적되면서 기존의 경제사회정책을 유지하기 어렵게 되었다. 미국의 레이건, 영국의 대처와 같이 보수정당이 집권하면서 두 국가는 레이거노믹스, 대처리즘으로 불리는 신자유주의 노선을 걷게 된다. 프랑스도 예외는 아니었다. 기존의 프랑스 복지지출 확대가 경제성장에 도움이 된다는 선순환 구조가 더 이상 지지되기 어려워졌고 복지지출 확대가 기업 활동에 부담이 된다는 측면이 부각되는 등 기존의 큰 규모의 복지를 유지하기가 어렵게 되었다. 사회지출이 사용자와 근로자의 부담으로 조달되기 때문에 이것이 노동비용을 상승시키고 프랑스 기업들이 유럽내에서 경쟁력을 잃어가는 원인으로 인식되기 시작했다. 프랑스의 노동비용은 유럽국가에 비해서도 상당히 높은 수준이었다. 아래 표에서 보듯이 프랑스는 베버리지 방식의 아일랜드, 영국, 덴마크에 비해서는 물론이고, 기여제 혹은 혼합제 방식의 네덜란드, 벨기에, 포르투갈에 비해서도 높은 수준이다.

노동의 해외이민이 확산되고 인구고령화까지 더해지면서 사회보험을 위시한 사회 보장제도의 재정적자가 큰 문제로 대두되었다.

그러나 사회당 출신으로 사상 처음으로 대통령에 당선된 미테랑 대통령은 미국과 영국의 길을 따르지 않았다. 미테랑은 르노자동차 등 주요기업을 국유화하고 공공부문을 강화하는 동시에 케인스주의 거시경제정책(소비지출과 재정지출 증대를 통한 성장과 고용의 확대)을 버리지 않았다. 그러나 미테랑의 이 같은 정책은 경제상황의 악화에 따라 더 이상 지속되지 못하고 집권 2년만에 신자유주의의 정책방향으로 선회하게 된다. 그러나 프랑스는 영국이 복지지출을 줄이는 방향을 선택했던 것과는 달리 반해 지출을 줄이지 않으면서 사회보장 분담금을 인상하는 것으로 재정문제를 해결하려 하였다(김수행 외, 2003; 은재호, 2009에서 재인용). 그리고 개혁의 속도도 영국에 비해 점진적이었다.

이 시기에 행해진 구체적인 조치로 고령자조기퇴직제도, 각종 직업훈련 프로그램, 공공부문 인턴십, 청년 및 장기실업자에 대한 보조금 지급, 미숙련 청년대상의 공공근로(TUP) 등을 들 수 있다. 이 모든 조치들은 공화주의적 연대성에 기반한 사회안전망을 확충하는 방식으로써, 이 방식으로 프랑스의 사회보장제도 개혁이 진행되었다. 1988년에는 통합최소소득제(RMI)를 실시함으로써 26세 이상 장기실업자들에게 최소소득을 보장하는 동시에 직업훈련을 제공하게 하였는데, RMI는 당시 같은 비스마르크형 혹은 보수주의(조합주의) 모델에 속한 국가보다 사회보험의 비중이 특히 높았던 프랑스에 베버리지 모델의 보편성의 원칙을 접목하게 한 조치로써 의미가 있다고 평가되기도 한다(한승준, 2002).<sup>22)</sup> 1991년 총괄적 사회기여세(CSG)를 도입하면서 사회보장 재원을 기여금으로부터 조세로 전환시키는 조치를 단행하였는데, 이는 재정구조 개선과 기업부담을 줄이기 위한 조치였다(은재호, 2009). 이 역시 RMI와 마찬가지로 사회보험 의존적 모델에서 탈피하기 위한 조치로 이해될 수 있다.

#### (다) 복지국가의 구조변화: 비스마르크 마이너스 또는 자유주의 플러스: 1990년대~현재

1970년대와 1980년대의 복지개혁이 기여금을 인상하는 대신 비용을 줄이지 않았던 것과 달리 1990년대에는 새로운 개혁방법이 모색되었다. 사회보험 부문을 유지하면서 새로운 사회적 지원과 재원조달 방식이 개발되었다. 이로 인해 전통적인 에스핑 앤더슨의 복지자본주의 유형 어느 곳에도 분류하기 모호한 방식으로 개혁이 진행되었다. 이러한 방식의 개혁이 진행된 배경으로, 프랑스는 인구고령화

22) 1990년대 초반 프랑스 사회보장지출의 75~80% 정도가 기여금으로 조달되었다.

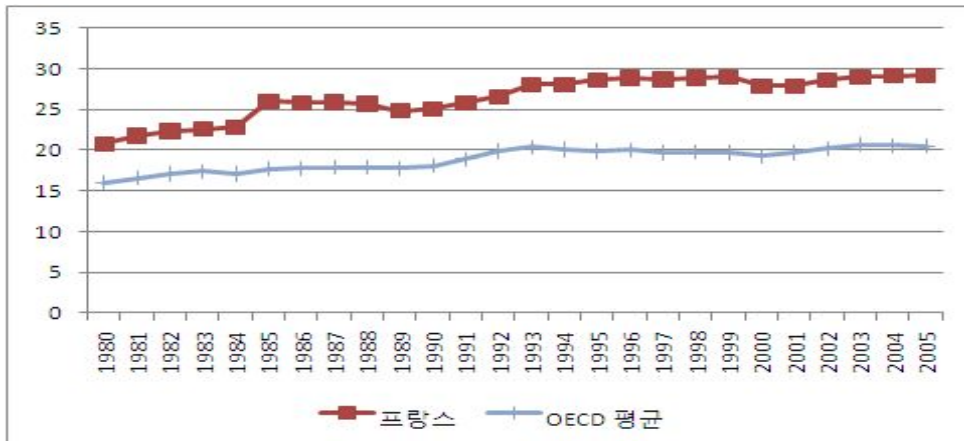
에 따른 인구구조의 변화, 기술발달에 의한 탈산업화, 세계적인 경기침체와 인플레이션, 단일시장과 단일통화를 지향하는 EU 통합, 기존의 제도로 포괄할 수 없는 신빈곤층, 사회적 배제자, 장기실업자, 이민자 등 새로운 계층의 출현 등을 들 수 있다.

이 같은 배경에 따라 프랑스는 다음과 같은 방식이 개혁을 추진하기 시작했다. 먼저, 기존의 건강, 노령, 실업보험의 급여를 삭감하는 조치를 취했다. 급여의 삭감, 수급자격의 엄격화, 수급요건 충족기간의 연장 등의 방식으로 이루어졌다. 두 번째, 기존의 평등주의적 복지제공 방식에서 적극적 노동시장 정책에 의한 노동시장 활성화로의 정책방향 전환이 이루어졌다. 이를 통해 전통적 케인지안 거시경제정책에서 벗어나 사회지출을 노동의 공급과 질적 향상에 사용하였고, 사회적 평등과 형평성을 경제적 효율성과 조화를 이루는 방향으로 목표를 수정했다. 세 번째, 공적 의료보험과 연금보험 급여지출 확대를 줄이는 대신 이를 보완할 수 있는 보충적, 자발적 보험의 활성화를 기하였다. 네 번째, 거의 전적으로 사용자와 노조가 공동운영하던 방식에서 탈피하여 국가의 개입적인 요소를 확대시켰다. 다섯 번째, 조세의 역할을 강화하였다. 이 시기의 대표적인 조세가 1990년에 신설된 총괄적사회기여세(CSG)이다. 근로자의 총소득의 일정비율(1990년 1.1%)을 징수하여 과거 사용자가 부담했던 가족 및 노령급여에 충당하도록 하였다(심창학, 1999; 은재호, 2009).

#### 나. 복지재정 추이

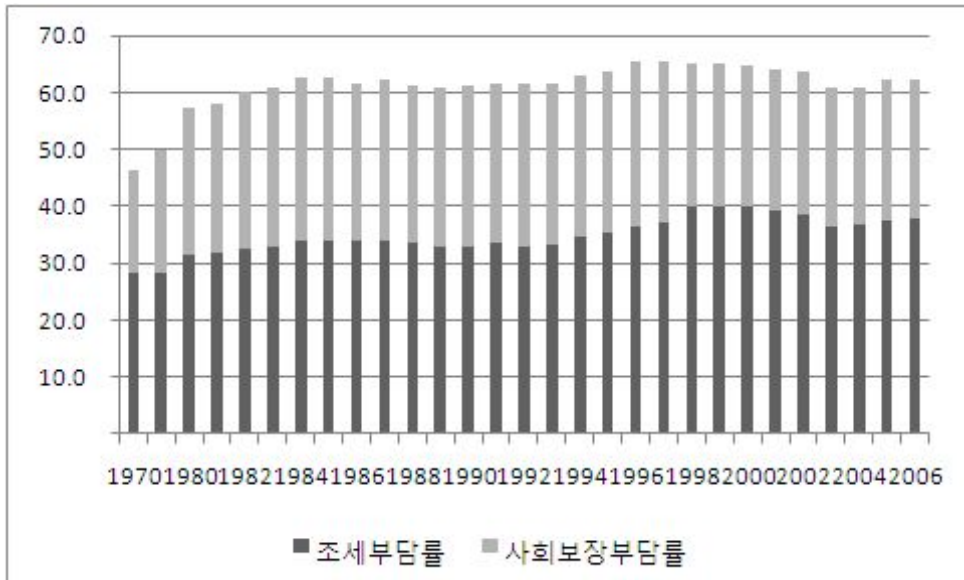
1970년부터 2006년까지 프랑스의 국민부담률은 평균 61% 정도의 수준으로 본고의 비교대상국 중 스웨덴 다음으로 높은 수준이다. 1970년의 경우 조세부담률 28.4%, 사회보장부담률 18.1%로 전체 국민부담률이 46.5%였던 것에 비해 2006년에는 조세부담률 37.8%, 사회보장부담률 26.4%로 전체 국민부담률은 62.4%로 크게 증가하였다. 아래 그림에서 조세부담률과 사회보장부담률의 변화추이를 보면 사회보장부담률은 전체적으로 변화가 없는 것을 추세선으로부터 확인이 가능하지만 1990년대 후반 들어서는 25%수준으로 안정되고 있는 모습이다. 반면, 조세부담률은 추세선이 상승하고 있는 것을 확인할 수 있다. 이로써 프랑스의 복지재정은 대체적으로 높은 수준의 국민부담률로 지탱이 되고 있는 한편, 사회보장부담보다는 조세부담이 더 큰 비중을 차지하고 있는 것을 알 수 있다.

[그림 34] 프랑스 사회보장지출 추이: OECD평균과 비교 (GDP대비 비중)



자료: OECD, Social Expenditure Database(SOCX).

[그림 35] 프랑스의 국민부담률 추이



주 2009년은 추정치

자료: OECD, "National Accounts", OECD, "Revenue Statistics", 일본 재무성

## 6. 종합 및 시사점

<표 28> 부담과 복지수준

고부담-고복지	성공	· 재정건전성 유지 · 성장기반유지 · 국민만족과 사회안정	스웨덴, 독일, 덴마크(golden triangle)
	실패	· 재정악화 · 저성장구조 고착화 · 국민불만증대와 사회불안	이태리
저부담-저복지	성공	· 재정건전성유지 · 성장기반유지 · 지속성장에 의한 분배구조개선	미국(?) 한국(현재)
	실패	· 분배구조개선실패 · 저성장고착 · 재정악화	일본
저부담-고복지	성공	· 지속불가능 · 재정위기와 경제위기불가피	
	실패	· 재정위기와 경제위기	그리스, 포르투갈, 스페인
고부담-저복지	성공		사례없음.
	실패		

미국, 일본, 유럽 선진국들은 전후 3,40년 동안 급속한 경제성장과 완전고용에 가까운 고용률을 실현함으로써 그야말로 ‘영광의’ 시기를 보냈다. 이 기간동안 축적된 부는 복지의 확충을 감당할 수 있는 물적토대를 제공했다. 지금까지 살펴본 6개 선진국들은 전후 높은 실업률과 빈곤의 문제를 해결하기 위해 추진되어 오던 다양한 복지제도들을 획기적으로 확대시키고 그에 맞는 복지지출을 늘려왔다는 공통점을 가지고 있다.

1970년대 두 차례 석유파동의 거시경제 충격을 겪으면서 번영의 시기는 막을 내리고 만다. 이로 인해 복지국가 확대와 발전을 위한 물적토대가 흔들리고, 여기에 해외이민 확대와 인구고령화 등 인구사회학적 변화가 더해져 복지재정이 악화하는 문제에 공통적으로 직면하였다. 그리고 1990년대 거품경제 붕괴에 이은 10년 불황을 겪은 일본, 2008년의 글로벌 경제위기를 겪은 미국과 유럽의 선진국들은 또 다시 복지재정의 불안에 따른 복지개혁의 과제에 직면하고 있다.

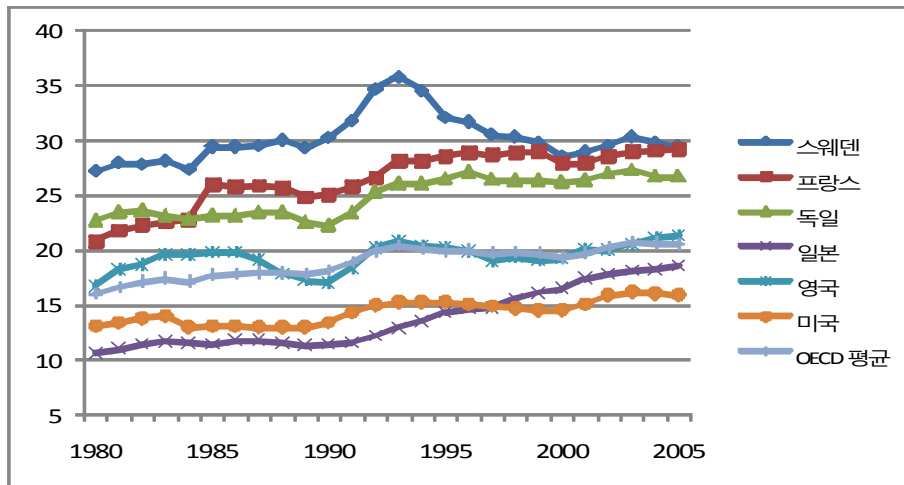
역사적 관점에서 복지국가 유형을 살펴볼 때, 한 국가가 하나의 유형으로만 지속되지는 않는다는 것을 알 수 있었다. 다양한 대내외적 환경에 조응해서 복지재정의 안정화를 통한 제도의 지속가능성을 고려하면서 다양한 형태의 복지국가 유형으로 진화, 발전해가는 것을 관찰할 수 있었다. 물론 이 같은 진화, 발전 과

정에서 그 국가가 가지는 역사적 배경, 국민적 정서, 사회경제적 구조 등이 변화의 경로상 특징을 결정짓는다는 점을 지적할 수 있겠다.

복지국가의 규모를 나타내주는 사회지출의 규모를 비교해보면, 사회민주주의 모델의 스웨덴이 가장 규모가 크고, 다음으로 보수주의 혹은 대륙형으로 분류되는 독일과 프랑스가 그 뒤를 잇고 있다. 그리고 자유주의에 속하는 영국, 미국, 일본이 사회지출 규모가 작은 군에 속하는데, 이들 세 나라별로도 조금씩의 차이를 보이고 있다. 같은 자유주의 모델에 속하지만 베버리지 모델의 발상국인 영국이 미국보다 지출비중이 크다. 일본은 미국과 비슷한 수준을 나타내고 있다.

복지국가 유형별로 사회지출의 규모에 차이는 있지만 시간에 따른 변화추이는 대체로 공통점을 가지는 것을 알 수 있다. 6개 국가 모두 사회지출을 늘려가는 추이를 보인다. 등락의 폭이나 시기는 각 국가가 처했던 여러 가지 환경들에 따라 차이를 보이고 있음은 물론이다.

[그림 36] 사회지출 비중 추이 국제비교(GDP대비 비중)



자료: OECD, Social Expenditure Database(SOCX).

복지지출 규모와 경제성장률간의 관계를 살펴봄으로써 국가별로 경기변동에 따라 복지규모를 어떻게 대응시켰는지에 대한 정보를 얻을 수 있다. 이를 복지유형별로 살펴보자. 먼저, 사민주의의 스웨덴은 1990년대 초반 경제위기에 따른 극심한 경기하강 국면에 복지지출은 오히려 늘렸다. 경기침체기일수록 유효수요를 진작함으로써 경제성장의 발판을 마련한다는 케인스주의 경제정책을 반영한다고 할 수 있다. 이후 1990년대 경기회복기에는 복지지출을 조금씩 줄여나가는 방식으로 대응하고 있음을 알 수 있다.

보수주의, 조합주의의 독일과 프랑스도 1990년대 초반 극심한 경기침체기에도

꾸준히 복지지출을 늘려간 것을 알 수 있다. 자유주의 국가군 중 일본의 경우는 경기변동에도 불구하고 복지지출 수준은 꾸준히 증가하는 양상을 보이고 있다. 즉, 경기변동에 복지지출이 민감하게 반응하지 않는다는 것이다. 이것은 스웨덴, 독일, 프랑스에 비해 일본의 복지지출 규모가 크기 않아 경기에 그리 민감하지 않을 수 있다는 것을 반영한다.

미국의 경우는 시기별로 경기변동에 복지지출의 조응방식이 상이한 것으로 보이며, 영국은 1980년대 후반부터 1990년대 초반까지만 놓고 보면 경기와 복지지출이 같은 방향으로 움직인 사실을 확인할 수 있다.

전체적으로 복지지출이 경기변동에 그렇게 뚜렷하게 반응한다고 보기는 어려운 것 같다. 이것은 복지지출이 경기침체의 재정정책에 의해서만 움직이는 것이 아니라 기존의 복지를 급격히 줄이지 못하게 하는 여러가지 요인들, 예를 들어 정치적 부담, 인구구조의 변화 등에도 영향을 받기 때문인 것으로 이해할 수 있다. 그리고 경기침체기일수록 실업과 빈곤이 확대됨으로써 복지지출의 수요가 더욱 커지기 때문에 필연적으로 복지지출이 확대되는 측면도 있을 것이다.



[그림 37] 각 국의사회지출 비중과 경제성장률



자료: OECD,

Social Expenditure Database(SOCX);  
 OECD Factbook 2009 - Economic, Environmental and Social Statistics.

복지지출의 확대나 축소는 복지국가의 유형 혹은 성격과 깊은 관련성을 가진다. 보편주의를 지향하는 국가는 경제발달의 성과를 모든 사회구성원이 평등하게 향유하고 이것이 수요를 일으켜 경제가 계속 발달할 수 있는 경제와 복지의 선순환 구조가 가능한 한편, 복지확대가 대부분의 국민에게 혜택으로 돌아가기 때문에 복지확대에 대한 사회적 저항은 잔여주의 복지모델에 비해 덜하다는 특징이 있다. 반면에 선별적 복지 또는 잔여주의 복지를 지향하는 국가는 극소수의 빈곤층에게는 경제발달의 성과가 특별하게 부가되지도 않으면서 경제침체에 특별히 감액되지도 않는, 그래서 경제발달이 복지의 확대와 이로 인한 수요진작을 통한 경제발달의 선순환이 작동하지 않는다는 의미에서 복지와 경제가 선순환하지 못

하고, 소수의 빈곤층만을 대상으로 하기 때문에 복지확대에 대한 사회적 저항도 큰 경우가 많다.

이 같은 논의에 따라 얻을 수 있는 시사점은 다음과 같다. 먼저, 복지국가의 확립기에 있을 때 선진국들의 경험을 바탕으로 향후의 복지수요를 잘 예측하여 복지모델을 설계해야 한다는 점이다. 다소 원론적인 지적일 수 있지만, 재정소요를 충분히 고려하여 지속가능한 복지제도를 설계할 필요가 있다는 것이다.

다음으로 경제성장에 따른 물적토대가 뒷받침된 복지국가는 성장세가 중단되어 경제가 복지의 물적토대를 제공하지 못하는 상황에서도 쉽게 복지지출 규모를 줄이지 않았다는 점에서 착안해야할 점이다. 복지지출은 경기침체에 수요의 증가에 따라 필연적으로 확대되거나 감소하더라도 그 폭에 제약이 따른다는 특징이 있기 때문에 사전에 재정균형을 위한 조치들을 마련할 필요가 있다. 복지지출의 재원이 기여와 급여가 긴밀하게 연계되어 있는 사회보험료 중심으로 마련되는지, 아니면 조세를 중심으로 마련되는지에 따라 경기변동에 복지재정이 반응하는 양태가 달라질 수 있을 것이다.

## V. 한국의 복지체계와 복지재정의 적정화

재정건전성 악화에 대비하면서도 복지지출 수요에 대응하기 위해서는 우선 한국에 맞는 복지국가를 구축하기 위한 복지개혁 방향을 새롭게 정립할 필요가 있다. 이에 여기서는 우선 한국이 지향해야하는 복지개혁의 기본방향에 대한 간단하게 논의하기로 한다. 그리고 이를 기초로 복지제도 개혁 및 복지재정 확충 방안에 대해 논의하기로 한다.

### 1. 복지개혁의 기본방향<sup>23)</sup>

#### 가. 사회적 위험의 변화와 균형전략

복지국가는 사회적 위험 욕구에 대한 정책적 반응의 총체로서, 위험과 욕구를 결정하는 거시적 상황의 변화에 따라 지속적으로 개혁이 될 필요가 있다. 따라서 한국에 맞는 복지국가 유형을 모색하기 위해서는 거시적인 상황 변화에 따른 사회적 위험의 변화, 그리고 사회적 위험의 변화에 대응하는 서구 복지국가들의 복지개혁 방향에 대해 살펴볼 필요가 있다.

주로 양차대전을 전후로 하여 구축된 기존의 소득보장국가형 복지국가는 균질적인 노동시장, 적절한 출산율, 젊은 인구구조, 2차 산업의 붐을 통해 충분히 확보된 노동수요, 남성 가부장적 가족구조, 그리고 상대적으로 풍부한 공공재정과 같은 상황을 배경으로 형성되었다. 기존 복지국가가 해결하려던 사회적 위험도 위와 같은 거시적 상황이 파생하는 몇 가지의 사항들로 이루어졌는데, 주로 정규적인 노동시장참여와 그에 따른 퇴직, 시장실패의 희생자로서 소수의 절대빈곤층, 정상적인 경기순환에 따른 단기실업, 급성적이고 단기적인 형태의 질병치료와 같은 전통적인 위험들이 복지국가의 과제였다.

전통적인 위험에 대응하면서 형성된 전통주의 복지국가들은 다음과 같은 특징을 갖고 있었다. 첫째, 현금이전을 중심으로 하는 소득보장정책을 우선하였다. 둘째, 연금보험을 중심으로 노인세대에 집중되는 지출경향을 보였다. 셋째, 많은 경우 빈곤정책을 가장 중요하게 여김과 동시에 취약계층에 대한 지원을 강조하였다. 넷째, 적극적 노동시장정책과 같은 활성화기제가 소득보장중심의 소극적 보장기제의 보조적인 역할만을 수행하였다. 마지막으로 시장과 경쟁적인 혹은 대체적

23) 이 절의 내용은 안상훈(2007)의 내용을 발췌 정리하였다.

인 의미의 복지국가전략을 중심으로 구성되었다.

그러나 전통주의 복지국가들은 1990년대 이후 축소개혁 추이를 보이고 있다. 이는 거시적 상황의 변화에 따른 사회적 위험 변화에 기인한 것이다. 오일쇼크를 전후로 시작되어 1990년대에는 거의 모든 OECD국가들에서 가시적으로 부각된 거시적 상황변화로써 지식기반사회로의 진입에 따른 노동시장의 양극화, 2차산업 노동수요의 축소와 3차산업 저성장의 문제, 저출산·고령화, 여성경제활동 참가의 확대, 그리고 선진국 경제의 전반적인 침체와 앞의 여러 문제들이 복합적으로 파생하는 공공재정의 위기를 들 수 있다. 새로운 상황배경으로의 변화는 저출산·고령화로 인한 노동세대부담의 증가와 연금개혁에 따른 퇴직세대의 불안, 지식기반 사회가 파생하는 노동시장양극화와 세습빈곤의 확대, 노인의 증가에 따른 만성질병에 대한 사회적 비용의 증가, 여성 사회진출에 따른 일·가정 양립의 어려움 증가, 재정압박에 따른 정부역할의 한계노정 등 새로운 사회적 위험을 등장시켰다.

새롭게 등장한 사회적 위험은 기존의 사후소득보장적 복지국가로는 더 이상 감당할 수 없는 사회적 위험들이다. 이에 따라 새로운 사회적 위험에 대응하는 복지국가로의 개혁 필요성이 제기되면서, 새로운 복지국가 개혁을 위한 슬로건으로 부각되고 있는 것은 복지국가 정책구성의 '균형전략'이다. 길버트의 '능력개발국가(enabling state)'나 에스핑-안데르센의 '서비스국가(service state)'와 같은 사회투자국가(social investment state)의 화두들 모두, 복지 포트폴리오 다변화와 정책대안 사이의 균형을 강조하는 개혁의 핵심어들이다.

균형전략 하에서의 복지국가는 예방적 프로그램들을 중심으로 인적자본을 향상 시킴으로써 기회평등을 추구하는 전략을 기초로 하고 있다. 국가별로 다소 상이한 사회투자전략의 요체를 한국적 상황에 맞추어 정리하면 다음과 같은 5개의 원칙으로 정리할 수 있다. 첫째, 노인세대뿐만 아니라 생애주기별로 균형적인 복지수혜를 지향하는 것, 둘째, 빈곤층을 넘어 전국민 대상으로 수혜그룹의 균형을 확보하는 것, 현금이전 중심에서 사회서비스를 중심으로 전환하고 양자간의 균형을 확보하는 것, 사후적이고 소극적인 소득보장에서 예방적이고 적극적인 활성화보장으로의 균형적 전환, 시장대체적인 국가역할에서 공사역할분담의 균형을 창출하고 통합관리적 국가의 역할을 강화하는 것 등이다.

## 나. 균형전략에 기초한 복지국가 개혁방향

### (1) 생애주기별 균형

복지국가 위기 이후 서구 선진국에서 제기되기 시작한 새로운 균열의 지점은 세대 간 갈등(inter-generational conflict)의 문제와 직간접적으로 연결되어 있다. 현재 세대 간 갈등의 가장 중요한 균열요인은 저출산과 고령화로 인한 근로세대의 부양부담 확대의 문제이다. 저출산 고령화로 인한 근로세대의 부양부담 확대는 경제적으로 생산의 감축요인이 될 뿐만 아니라 정치적으로 근로세대가 복지국가에 대한 지지를 철회하게 하는 요인이 될 수 있다. 이러한 부작용을 최소화하기 위해 저출산·고령화문제가 선진국의 보편적인 현상으로 자리 잡으면서 새로운 세대 간 계약(new contract between generations)의 필요성에 관한 논의가 제기되고 있다. 특히 복지국가 지출의 가장 큰 부분을 차지하는 연금보험의 개혁이 중심적인 개혁대상으로 부각하였다.

새로운 세대 간 계약의 창출을 위한 가장 중요한 개혁방향은 복지정책의 수혜대상을 노인을 중심으로 한 노동시장 은퇴그룹 중심에서 노동시장참여그룹인 근로연령층까지 넓히는 정책적 전환이다. 기존의 전통적 복지국가가 주로 노동시장에서 빠져나간 인구만을 대상으로 하는데 반해 새로운 복지국가의 개혁방향은 모든 국민들이 경험하는 생애주기적 위험에 대해 국가가 적극적인 보호조치로서 예방하는데 초점을 두어야 한다. 이러한 정책적 전환은 인적자본의 활성화를 중심적 가치로 두는 고용서비스 강화, 소득적인 소득보장을 넘어서서 보다 적극적으로 노동수요창출에 기여하는 사회서비스의 강화, 그리고 '아동 있는 가족'에 대한 적극적 지원을 포함하는 세대 간 급여공평성 확보 등으로 구체화될 수 있을 것이다.

### (2) 전 국민 대상의 수혜균형

복지국가의 정치적 강건성을 계측하는 가장 중요한 잣대는 '조세저항을 얼마나 낮출 수 있는가'로 요약할 수 있다. 복지지출을 위한 세금을 거둘 때 발생하는 조세저항은 일반적으로 복지지출 수준과 납세자와 수혜자의 일치성에 의해 영향을 받는 것으로 알려져 있다. 보다 구체적으로 보면 조세저항의 정도는 복지국가지출 수준과 반비례하는 경향이 있는데, 복지조세에 대한 저항이 복지혜택과의 함수관계에 있기 때문에 발생하는 현상이다. 또한 같은 지출수준을 보이는 나라들

이라고 해도, 소수의 취약계층에만 혜택이 집중된다면 전체 납세자의 정치적 지지를 확보하기 힘든 반면, 높은 수준의 복지지출과 국민부담 수준을 가진 나라에서도 복지프로그램의 수혜계층을 전 국민으로 확장하는 경우에는 납세자와 수혜자의 분리현상이 최소화됨으로써 조세저항이 줄어드는 경향이 있다. 실제로 최근의 복지국가 위기 혹은 침체기를 통해서, 상대적으로 굳건한 정치적 기반을 유지하는 나라들의 경우 수혜대상의 보편성, 즉 복지국가의 각종 프로그램들이 전 국민을 대상으로 발달되어 있다는 특징을 갖고 있다.

따라서 우리나라가 복지국가를 보다 강건하게 유지하기 위해서는 납세자와 수혜자의 분리현상을 최소화할 필요가 있다. 이를 위해 가장 중요한 것은 취약계층 담론을 벗어나 보다 적극적인 수혜자 확대정책을 펴는 것이다. 보편주의적인 수혜자 확대전략은 사각지대를 없애고 양극화를 개선하는 유일한 방책이다. 취약계층을 중심으로 한 확대전략은 단기적으로는 효과적일지 몰라도 양극화를 개선하는 궁극적인 치유책으로 작동하지 않는다.<sup>24)</sup> 현재 우리나라 사회보험의 보편주의화는 상당한 정도로 진척되어 있지만, 사회서비스는 여전히 취약계층을 중심으로 한 선별주의에 머물고 있어 이를 개선할 필요성이 다분하다. 한편, 복지재정확보가 단기간에 충분히 이루어지기 힘들다는 예산제약의 현실을 감안할 때, 사회서비스는 하위계층에서 상위계층으로 확대해나가는 전략을 취할 필요가 있다.

### (3) 현금이전과 사회서비스의 균형

복지국가의 사회정책을 구체적인 프로그램의 종류에 따라 크게 구분하면, '현금이전(cash transfer)'형 프로그램과 '사회서비스(social service)'형 프로그램으로 대별된다. 현금이전 프로그램에는 연금보험, 상병보험 등 사회보험, 아동수당과 같은 데모그란트(demogrant), 그리고 소득최하층을 목표집단으로 하는 현금성 공공부조 등 다양한 종류의 소득보장 프로그램들이 포함된다. 사회서비스는 돌봄문제(양로/육아), 교육문제, 주거문제, 고용문제, 보건의료문제, 환경문제 등의 해결을 위한 공공서비스로서 수혜자에게 최종적으로 주어지는 욕구해결기제가 유무형의 서비스 형태인 프로그램을 말한다.

사회정책의 프로그램 대안이 현금이전과 사회서비스를 망라하고 있지만 대부분

24) 취약계층 중심의 정책적 표적화는 목표효율성(target efficiency)이 높기 때문에 양극화 개선의 가장 효율적인 대안인 것처럼 인식되고 있다. 그러나 Korpi and Palme(1998) 등에 따르면 보편주의를 택하는 경우에 양극화해소와 재분배달성이 오히려 높아지고, 선별주의를 택하는 경우에 목표집단인 취약계층의 주변화가 더욱 촉진된다. Korpi and Palme(1998)은 이러한 현상을 '복지재분배의 정치적 패러독스'현상이라고 칭하고 있다.

의 전통적 복지국가의 사회정책은 주로 현금이전을 통한 소득보장에 치우쳐있는 것이 사실이다. 하지만, 20세기말부터 시작된 복지국가의 위기와 그에 따른 개혁 과정에서 중요한 화두로 등장하고 있는 것이 사회서비스를 강화하는 전략이다. 또한, 이 전략의 정치경제적 지속가능성이 상대적으로 높다는 점이 여러 경험연구들을 통해서 속속 밝혀지고 있다.

따라서 새로운 복지국가의 목표는 소득보장과 사회서비스보장을 아우르는 개념인 '생활보장'으로 확장되어야 한다. 기초적 보장이라는 측면에서 사회투자적 의미가 있는 현금이전형 프로그램은 유지하면서 이와 동시에 사회서비스보장을 균형적으로 강화하는 전략을 추진하여야 한다. 예컨대, 일반적 욕구 혹은 위협으로 분류되는 문제에 대한 사회서비스를 강화하되, 근로능력자나 노인, 장애인, 아동 등의 기본생활보장에 필요한 현금이전형 프로그램은 일정정도 유지할 필요가 있다.

#### (4) 소극적·적극적 보장의 균형

복지국가의 재정적 기반이 탄탄했던 자본주의황금기에는 복지국가의 지출 분야가 주로 사회적 위험(social risks)에 대한 사후적이고 소극적인 구제에 치중되었다.<sup>25)</sup> 복지국가의 재정적 위기가 현실로 부각된 최근 상황에서는 노동시장에서의 실패에 빠지지 않도록 하거나 노동시장으로의 복귀를 보다 적극적으로 돕는 방식의 정책적 대안들이 주목받고 있다. 이와 같은 적극적인 정책대안으로는 노동시장에서의 취업가능성(employability)을 높이는 교육, 재교육이나 직업훈련, 노인·여성·장애인 등 노동시장 약자에 대한 취업보조나 취업공간으로서 공공부문 직종의 개발 혹은 사회적 기업의 활성화 등이 포함된다. 보다 넓은 의미에서는 건강보장과 관련된 예방적 프로그램들을 통해 질병으로 표상되는 사회적 위험의 발생을 사전적으로 차단하는 정책적 조치나 아동에 대한 보육 등 사회적 투자를 통해 건전한 시민을 육성함으로써 사회적 비용을 절감하는 정책적 접근들도 포함되고 할 수 있다.

#### (5) 균형적 공사역할분담

최근 복지국가 재편의 과정에서 하나의 이슈로 떠오른 것은 복지다원화와 관련된 논쟁이다. 전통적인 복지국가는 자본주의 황금기 상대적으로 건전한 재정적

25) 소극적 보장에는 사회적 위험이 발생한 시점 이후에 주로 소득보장의 형태로 지원하는 프로그램기제들이 포함된다. 예컨대, 연금, 상병급여, 산재급여, 실업급여, 현금성 공공부조 등이 이에 포함된다.

뒷받침을 토대로 유지되어 왔다. 그러나 국가 간 경쟁의 심화와 세계경제의 침체로 인한 개별국가의 재정건전성 악화는 전통적인 복지국가의 지속가능성을 크게 훼손하고 있다.

전통적인 복지국가의 지속가능성이 훼손되면서 복지에 있어 민간영역의 역할을 크게 증가시키고 있다. 그런데 민영화와 상업화를 통한 국가복지의 축소전략으로 이어지는 무분별한 복지다원화전략은, 새롭게 대두되는 다양한 사회적 위험들로부터 국민을 무방비상태에 노출시키고 새로운 사회적 위험을 확대하는 결과를 낳고 있다. 따라서 공부문과 사부문의 적절한 역할분담의 내용과 수준을 정할 필요성이 있다. 이는 기계적인 업무분담이 아닌 유기적인 역할의 재조정이어야 하고, 사회적 감독 하에 국가의 책임이 여전히 강조되는 방식으로 재정과 전달체계상의 거버넌스를 재구조화하는 과정이어야 할 것이다.

공사역할분담원칙의 핵심은 공공책임성 강화와 사회투자전략 수혜계층의 보편화를 기반으로 설정되어야 한다. 이러한 전제위에 국가-시장-제3섹터의 적절한 역할분담이 설계되어야 한다. 영리부문, 비영리부문 모두를 활성화함으로써 신규 사회서비스 공급확대를 꾀하며, 이에 대해 국가가 적극적으로 개입해야 한다. 비영리조직의 경우 시설투자를 위한 적극적 재정지원을 부가할 필요가 있으며, 사회서비스 시장에 신규 진입하는 영리기업에도 이에 상응한 유인을 제공할 필요가 있다. 결국, 직접 공급(provision)은 영리·비영리 부문 모두를 포함하는 민간이, 사회서비스의 기본적 인프라의 구축과 관련시장을 형성·지원·감독하는 것은 공공의 역할로 설정하는 것이 '통합관리형 국가역할'의 기본 방향이 될 수 있을 것이다.

## 2. 한국 복지의 정상화와 선진화<sup>26)</sup>

앞서 논의한 복지개혁 추진을 통해 우리가 궁극적으로 이루고자 하는 것은 복지지출 수요에 대응하면서도 재정건전성을 훼손시키지 않는 지속가능한 복지체계의 구축이다. 이를 위해서는 복지개혁 방향을 기초로 하여, 우리나라의 복지제도가 선진화 정상화될 필요가 있다. 또한 복지정책에 필요한 충분한 재원 마련 방안이 함께 검토가 될 필요가 있다.

26) 본 절의 내용은 안중범·안상훈·전승훈(2010)의 내용을 주로 발췌 정리하였다.



## 가. 복지정책 평가시스템의 구축

외환위기 이후 복지지출이 크게 증가하였지만, 실제 복지제도의 실효성에 대한 검증 없이 제도가 도입 및 확대되면서 낭비적인 요소가 많다는 지적이 끊임없이 제기되었다. 일례로 김을식(2008)은 성향점수매칭(propensity score matching) 이중차이(difference in differences)라는 준실험적 방법을 사용하여 국민기초생활보장제도의 사중손실과 이를 반영한 빈곤감소효과를 추계한 결과, 사중손실규모가 가구당 97.92만원으로 가구당 급여액 334.38만원의 29.28%를 차지한다는 결과를 제시한 바 있다. 이를 국민기초생활보장제도 관련 예산에 적용하면 2005년의 경우 1조 3,267억 원의 낭비가 발생한 것으로 추산이 된다.

이처럼 복지제도의 낭비적 요소가 많은 것은 사회보장제도에 대한 사전·사후 평가시스템이 부재하다는 점에서 그 원인을 찾을 수 있다. 다른 모든 정책과 제도가 그러하듯이 사회보장제도 도입 이전에 사전 타당성이 조사되고, 제도 실시 이후에는 사후적인 점검 및 평가가 제도화되어야 한다. 이를 통해 정책이 수정·보완되는 환류체계(feedback system)가 갖추어져야 실효성이 극대화되는 비용효과적(cost-effective) 지출관리가 가능해진다. 그러나 우리의 경우 사회보장제도에 대한 사전·사후 평가 시스템 및 평가를 위한 인프라가 갖추어져 있지 않은 실정이다. 이에 따라 실효성 검증없는 제도 도입이 가능해졌던 것이다.

우리나라의 복지정책 평가시스템을 여기서는 보건복지가족부를 중심으로 간단하게 살펴보기로 한다. 27) 보건복지가족부는 국가의 보건·식품·의학 정책, 약학정책, 사회복지, 공적부조, 의료보험, 국민연금, 가정복지 등에 관한 정책을 개발·수립하는 것을 주요 업무로 하고 있다. 현재 보건복지가족부의 사업평가는 각 주무부서를 중심으로 이루어진다. 예를 들어 국민기초생활보장사업 종합계획 수립, 조정, 분석 및 평가는 생활보장과에서 이루어지고, 자활사업에 대한 조사·분석 및 평가는 자활지원과에서, 건강보험 요양급여의 적정성 등에 관한 평가는 보험관리과에서 이루어진다. 한편 복지정책과는 각 부처별로 진행되는 사회복지정책을 총괄하는 역할을 하고 있다. 구체적으로 사회복지 행정 총괄 조정, 평가 및 분석 업무를 담당하고 있으며, 사회복지 정책의 장·단기계획 수립, 사회복지제도 별 프로그램개발, 연구, 총괄적인 분석 및 평가를 수행한다.

그런데 현재의 평가체계는 각 부처별로 중복되는 사업영역에 대한 조정, 부서

27) 한국에서 사회보장제도 관련 업무는 보건복지가족부, 국가보훈처, 행정안전부, 노동부, 산림청, 식품의약품안전청 등에서 주로 담당하고 있다. 본 연구에서는 이중 사회보장업무의 주무부처인 보건복지가족부를 중심으로 사회보장제도 평가체계를 검토한다.

별 평가 작업에 대한 내용적 지원 등을 담당할 주체가 없다는 한계를 가지고 있다. 또한 평가 목적 및 평가 방법에 관한 전문적인 인력이 절대적으로 부족하다는 점 역시 문제이다. 그리고 해당 복지정책에 대한 주무부서가 평가를 진행함에 따라 내실 있는 평가가 이루어지기 어렵다는 문제점도 있다.

복지와 관련된 각종 제도와 행정체계를 효율화하기 위해서는 평가체제의 확립이 무엇보다 중요하다. 복지내실화를 위한 복지-노동-교육 등을 중심으로 하는 policy-mix가 보다 광범위하게 시도될 경우, 이러한 평가체제의 확립은 중요한 역할을 하게 된다. 즉, 제도도입 이전에 그 타당성을 검토하고, 제도도입 이후에는 사후적인 평가를 통해 제도가 수정 보완될 수 있는 시스템이 마련되어야 한다. 특히, 사후평가는 예산과정의 하나로 인식되어야 한다. 사후평가는 「사전적 (예비)타당성조사 → 예산편성 → 예산심의 → 예산집행 → 사업 사후평가 → 추후 정책 및 예산편성에 반영」이라는 예산과정의 하나로 자리 잡아야 한다. 즉, 일반적으로 사업의 타당성조사 보고서에는 사업의 개요와 함께 사업의 목표, 추진방법, 사업의 경제성, 기대효과, 파급효과, 각종 영향평가 결과 등이 사전적 관점에서 정리되어야 한다. 따라서 사업완료보고서에 당연히 포함되어야 할 내용은 이들 항목들을 사업 후의 관점에서 다시 정리하고 점검해야 할 것이다. 특히 복지제도의 사전·사후 평가체제가 구축되기 위해서는 우선 자료개발 및 수집, 실제 평가시행에 대한 책임주체가 명확해져야한다. 즉 미국의 기획·평가차관보실 (Assistant Secretary for Planning and Evaluation; ASPE)같은 기구가 보건복지가족부 산하에 있을 필요가 있다.

사전평가와 사후평가의 연계체계 구축도 중요한 과제이다. 사후평가 결과를 지속사업의 사전평가의 기초자료로 활용하는 환류체계(feedback system)를 구축하는 것이 필요하다. 이는 성과주의 예산체제 구축의 기초가 될 것이다. 아울러 평가를 과학화하고 객관화하기 위해서는 평가의 기준이 되는 지표의 개발이 핵심적인 역할을 한다. 합리적인 평가기준이 될 수 있는 지표의 개발을 통해 시기별로 변화하는 각종 정책 그리고 policy-mix에 대한 평가를 제대로 할 수 있을 것이다.

이러한 정책평가를 과학화하고 객관화하기 위해서는 평가의 기준이 되는 지표의 개발이 핵심적이다. 이를 위해 평가의 기준은 현행의 정적(static)인 평가에서 동적(dynamic)으로, 대상자의 현재 상태(current status)가 아닌 움직임(behavioral response)으로, 총론이 아닌 각론으로, 그리고 철학이 아닌 과학으로 전환되어야 한다. 이와 같은 정책에 따른 행태변화를 관찰하고 이를 통한 정책효과를 과학적으로 평가하는 방법으로서 사회적 실험(social experiment)을 시도할 필요가 있다.

사회적 실험은 무작위(random)로 선별된 두 그룹, 즉 사업을 실시한 실험집단(treatment group)과 사업을 실시하지 않은 통제집단(control group)으로 나누어서, 두 그룹을 비교하여 사업효과를 측정하는 실험적 접근(experimental approach)이라고 할 수 있다. 구조적 전환(paradigm shift)을 야기할 수 있는 새로운 정책(예: 의약분업 혹은 국민기초생활보장제도)의 경우 사회적 실험을 통해 실제 도입하였을 경우 경험하게 되는 정책대상자의 각종 행태변화를 미리 예측할 수 있다. 다만 사회적 실험의 경우 시간과 비용이 너무 많이 든다는 문제점이 있다. 따라서 각종 통계자료와 적절한 계량모형을 이용하여 마치 실험한 것과 거의 유사한 방식으로 상황을 잘 설명하면, 실험과 유사한 방식으로 사업효과를 파악할 수 있다. 이와 같은 방법을 준실험적 접근법(quasi-experimental approach)라고 하는데 이의 활용도 중요하다.

#### 나. 전달체계 개혁<sup>28)</sup>

사회복지 전달체계란 공공부조와 사회복지서비스가 전달되는 흐름을 의미하는 것으로서<sup>29)</sup>, 사회복지 전달체계 내에서 중요한 것은 ‘누가’, ‘무엇을’, ‘누구에게’, ‘어떠한’ 방식으로 배분되는 것인지가 중요한 문제가 된다. 그런데 우리나라의 경우 복지제도의 정상화를 위해 전달체계의 개편이 필요하다는 문제제기가 지속적으로 제기되고 있다. 여기서는 국민기초생활보장제도를 중심으로 전달체계 개선 방안에 대해 논의한다.

우리나라 사회복지 전달체계와 관련하여 가장 큰 문제는 사회복지 담당 인력부족 및 업무부담의 가중으로 인해 ‘찾아가는 복지행정’을 구현하기 어렵다는 점이다.<sup>30)</sup> 현재 사회복지 전달 공무원의 업무를 규정하고 있는 복지서비스 관련 법령

28) 관련 내용은 임병인(2008)의 관련 내용을 요약 정리하였다.

29) 연구자에 따라 사회복지 전달체계에 대해 다양한 정의를 내리고 있다. 최성재·남기민(1993)은 복지서비스 전달체계를 사회복지서비스의 공급자간을 연결시키기 위하여 또는 복지서비스의 공급자를 수요자에게 연결시키기 위하여 만들어진 조직이라고 정의하고 있으며, 성규탁(1992)은 전달자와 고객이 상호관계를 이루면서 서비스를 직접 전달하는 절차는 물론 서비스 전달을 기획, 지원, 관리기능 수행과 서비스의 직접 전달기능을 수행하는 것까지로 파악하고 있다. 최일섭(1987)은 사회복지 사업의 조직적인 환경으로 이해하고, 조직적인 환경이란 복지수혜자에게 직접 도움을 주는 사회복지기관이나 시설은 물론 중앙에서 지방일선에 이르기까지의 모든 공사조직을 의미한다고 정의하고 있다. 국외에서는 Gilbert & Specht(2006)는 지역사회에서 사회복지 편익을 소비자와 분배자간에, 그리고 분배자들 사이에 조직적으로 배분하는 체계로 정의하며, Hodge & Anthony(1982)는 복지서비스 전달체계는 국가가 제공하는 사회복지서비스를 수혜자에게 가장 효율적으로 전달될 수 있는 조직구조라고 정의한다. 그리고 Friedlander & Apte(1980)는 복지서비스 전달체계는 클라이언트를 둘러싼 일체의 공적, 사적 복지기관의 서비스 전달체계임을 의미한다고 정의한다.(이명훈(2009)의 내용을 참고하였음)

30) 현재 우리나라 복지제도의 전달체계는 행정적인 전달체계인 보건복지가족부 - 광역시·도 - 시·군·구 - 읍·면·동 사무소로 이루어지고 있다.(이현주 외3, 2005) 이중 읍·면·동사무소는 복지제도의 최 일선 집행기관으로서의 역할을 담당하고 있다.

은 국민기초생활보장법, 아동복지법 등을 포함하여 약 20여 개에 이를 정도이다. 이처럼 업무 부담이 크다 보니 복지제도에 대한 세밀한 관리가 거의 불가능한 상태이다. 예를 들어 국민기초생활보장제도와 관련하여 (생계형)부정수급자에 대한 중점 관리조사를 매일 하도록 되어 있으나 업무 과부하로 인해 1년에 1~2회에 그치고 있는 것으로 조사되고 있다. 게다가 보건복지가족부에서 관할하던 사회복지 전담 공무원의 인건비를 지자체로 이전한 이후에는 사회복지 전담직원이 지자체의 일반 업무를 병행하는 일도 늘어나고 있으며, 총정원제와 관련하여 지자체장이 정원관리를 하도록 되어 있어 기관장의 성향에 따라 사회복지직 정원 감축 등이 이루어지는 경우도 발생하고 있다. 또한 각종 조사, 예를 들어 부정수급자 조사, 소득 및 자산조사 등이 거의 사회복지전담공무원들이 발로 뛰면서 이루어지는 상황에서 조사에 필요한 각종 정보가 실시간으로 제공되는 과학적이고 체계적인 전산시스템 부재는 업무 과중을 가속화시키는 주된 요인이 되고 있다.

이상의 검토결과는 사회복지업무의 체계적 수행을 위한 조직구조가 부재하여 효율적이고 관리가 철저한 복지업무 실행이 일선 현장에서 제대로 이루어지지 않고 있음을 시사하고 있다. 따라서 전달체계의 개선은 근본적으로 사회복지전담 행정기관을 설치하는 문제를 검토할 필요가 있다. 이를 통해 기초생활보장제도 등 복지업무를 통합하여 관리 집행함에 따라, 여타 자치단체의 행정업무로부터 벗어나 사회복지업무를 전담할 수 있는 여건이 마련될 수 있을 것이다. 또한 이는 사회복지인력의 집중을 통한 분업화와 전문화 체계로의 개선을 시도하는 것으로 업무생산성 제고에 크게 기여할 것으로 기대할 수 있다.

지자체의 복지관련 개별사업을 중앙부처의 복지관련 기관인 노동부, 교육과학기술부, 보건처 등과 연계, 조정하여 일관되고 체계적인 업무처리 체계를 구축하는 것도 필요하다. 부처 간 행정전산망을 조기에 구축하여 행정업무의 감소를 통해 소득파악의 정확성을 제고할 경우, 부정수급 문제 등과 관련된 부작용을 줄일 수 있을 뿐만 아니라, 사회복지전담공무원들이 현장의 실태를 파악하는 데에도 도움이 될 것이다. 또한 부정수급자의 감소를 통한 예산 절감에 기여하고 복지제도의 실효성을 제고하는 데에도 기여할 것이다.

#### 다. 다층적 복지체계구축

최근에는 복지제공을 공공부문이 전담하는 '복지국가'에서 참여주체가 다양화되는 '복지사회'로 전환되는 것이 범세계적 추이이다. 안상훈(2007)에 따르면 복지국

가 위기 혹은 침체기임에도 불구하고 상대적으로 굳건한 정치적 기반을 유지하는 나라들의 특징은 복지국가의 각종 프로그램들이 전 국민을 대상으로 발달하고 있으며 취약계층을 중심으로 한 확대전략은 단기적으로는 효과적일 수 있으나 양극화를 개선하는 궁극적인 치유책으로는 작동하지 않는다고 주장한다. 또한 공적연금만으로 은퇴 후 노후 소득보장이 완벽하게 이루어지기 어렵다는 점을 감안하여 공적연금, 기업연금, 개인연금이 적정하게 분담하는 다층 연금제도의 도입필요성이 오래 전부터 제기되었으며, 실제 우리나라에서도 퇴직연금, 개인연금 등이 도입되어 운용되고 있는 상태이다.

이처럼 공공부문과 민간부문의 역할을 분담하는 형태가 다른 복지 영역에도 확대될 필요가 있다. 즉, 공공부문은 필수적인 기초 서비스를 담당하고 그 이상의 부가적 서비스는 민간보험이 담당하거나 개인의 선택에 일임하는 방향으로 전환시켜 나갈 필요가 있다.

### 3. 복지재정의 적정화

이미 논의된 바와 같이 우리의 복지는 이대로는 갈 수 없다. 그것이 복지제도이든 복지지출이든 이대로는 지속이 불가능하다. 다만 우리가 이해할 수 있는 것은 지금보다는 복지지출수준이 늘어날 수밖에 없다는 것이다. 각종 사회적 위험에 대한 보편적이고 기초적인 보장확대의 필요성과 인구고령화 등으로 복지수요는 크게 늘어날 것으로 전망됨에 따라 복지지출의 확대도 불가피한 상황이기 때문이다. 그렇다면 과연 어느 정도 수준의 복지지출수준까지 갈 것인가를 결정하는 과정이 중요하다. 복지지출 확대는 성장과 균형을 이루는 범위 내에서 이루어져야 지속가능하기 때문이다.

전체적으로 복지지출이 경기변동에 그렇게 뚜렷하게 반응한다고 보기는 어려운데, 이것은 복지지출이 경기침체의 재정정책에 의해서만 움직이는 것이 아니라 기존의 복지를 급격히 줄이지 못하게 하는 여러가지 요인들 때문인 것으로 이해할 수 있다. 또한, 경기침체기일수록 실업과 빈곤이 확대됨으로써 복지지출의 수요가 더욱 커지기 때문에 필연적으로 복지지출이 확대되는 측면도 있을 것이다. 이 같은 논의에 따라 얻을 수 있는 시사점은 다음과 같다. 복지국가의 확립 기에 있을 때 선진국들의 경험을 바탕으로 재정소요를 충분히 고려한 복지수요를 잘 예측하여 지속가능한 복지모델을 설계해야 한다는 점이다. 복지지출은 경기침체에 수요의 증가에 따라 필연적으로 확대되거나 감소하더라도 그 폭에 제약이 따른다는 특징이 있기 때문에 사전에 재정균형을 위한 조치들을 마련할 필요가 있다.

안중범·안상훈·전승훈(2010)은 복지지출이 증가한다는 가정 하에, 재정건전성 확보가 가능한 조세부담률과 국민부담률 수준을 측정해 보았다. 이때 재정건전성의 기준은 관리대상수지 적자폭을 3% 이내로 유지하는 것과 국가채무비중을 60% 이내로 관리하는 것으로 삼았다.<sup>31)</sup> 분석결과에 따르면 국가채무비중을 60% 이내로 관리하기 위해서는 2037년에는 조세부담률을 25.91%로 높여야 하고, 2050년까지 조세부담률을 42.64%로 높여야 하는 것으로 나타났다. 이에 따른 국민부담률은 약 52.49%로 추정되었다. 관리대상수지 적자규모를 3% 이내로 관리하기 위해서는 2050년에는 조세부담률이 40.98%, 국민부담률이 50.83%에 달하는 것으로 나타났다. 이러한 시뮬레이션 결과는 복지지출의 증가로 인한 국민부담의 증가가 국민들이 이겨내기 어려울 정도로 높은 수준이 될 수도 있다는 점을 시사한다. 특히, 이는 세금부과에 의한 비효율성 비용(초과부담, excess burden)을 감안하면 경제전체적으로는 조세부담률(43%) 이상의 비용을 초래하는 것으로 해석될 수 있다.<sup>32)</sup> 즉, 초과부담은 대략적으로 30%정도로 추정할 경우, 조세부담률은 55%까지 도달하는 것이다.

<표 29> 복지지출 수요 충족을 위한 조세부담률 수준

	국가채무 60% 이내 관리		관리대상수지 -3% 이내 관리	
	조세부담률	국민부담률	조세부담률	국민부담률
2010	20.05	26.42	20.05	26.42
2020	20.43	27.61	20.43	27.61
2023	20.43	27.61	20.46	27.92
2030	20.43	28.61	24.35	32.53
2037	25.91	34.69	29.47	38.25
2038	29.70	38.56	30.30	39.16
2039	30.66	39.61	31.16	40.11
2040	31.63	40.68	32.04	41.09
2050	42.64	52.49	40.98	50.83

이처럼 복지지출 수요 충족을 위해 무조건 조세부담률 수준과 국민부담률 수준을 높이는 데에는 한계가 있다. 조세부담 증가가 국민경제에 미치는 영향을 고려할 필요가 있으며, 무엇보다 조세부담 수준 증가에 국민적인 합의가 이루어질 수 있는가도 문제로 지적할 수 있다. 이에 여기서는 재정건전성 목표 하에서 국민들

31) 국가채무 60%기준은 EU의 국가채무 상한 기준을 사용하였다. EU에서는 재정수지적자가 3%를 초과하지 않고 국가채무의 GDP대비 비중이 60%를 초과하지 않는 것을 목표로 하고 있다.

32) 초과부담 (혹은 사중손실, deadweight loss): 과세로 인한 자원배분의 왜곡인 효율성 비용과 조세제도를 운영하는 데 필요한 운영비용

이 일정수준의 조세부담률 및 국민부담률 수준을 합의한다고 가정할 때 복지지출 수준을 어느 정도까지 확대할 수 있는가가 중요하다. 이러한 시도는 국민들이 합의할 수 있는 조세부담의 수준과 그러한 조세부담 수준 하에서 우리가 감당할 수 있는 복지지출 수준의 적정 조합을 찾아낸다는 점에서 의미가 있는 작업이라 할 수 있다. 보다 구체적으로 국가채무를 GDP대비 60% 이내로 유지한다는 목표 하의 조세부담률(국민부담률)과 복지지출 규모를 연계 지으면 다음과 같은 세가지 메뉴가 등장할 수 있다. 메뉴 A는 2050년까지 조세부담률을 25% 수준(국민부담률은 34.85% 수준)으로 높일 경우의 복지지출 수준은 14.71%로 증가가능하다는 것이다 메뉴 B는 2050년까지 조세부담률을 30% 수준(국민부담률은 39.85% 수준)으로 높일 경우 복지지출 수준은 2050년까지 18.54%로 증가가능하다는 것이다. 메뉴 3은 2050년까지 조세부담률을 35% 수준(국민부담률은 44.85% 수준)으로 높일 경우의 복지지출 수준은 2050년까지 22.36%로 높일 수 있다는 것이다. 메뉴 A를 저부담 저복지, 메뉴 B를 중부담 중복지, 메뉴 C를 고부담 고복지라고 할 경우 국민들로 하여금 이 세가지 중에 한가지를 선택하도록 하자는 것이다.

<표 30> 복지지출과 재원부담의 연계 메뉴

	메뉴 A 저부담-저복지	메뉴 B 중부담-중복지	메뉴 C 고부담-고복지
조세부담률	25	30	35
국민부담률	35	40	45
복지지출	14.7	18.5	22.4

향후 저출산·고령화등 복지수요의 급증을 감안하면 복지지출수준의 상승은 불가피 할 것이라는 점에서 복지지출은 국민부담 수준과 함께 논의되어야 한다. 국민부담가능성을 고려해서 적정 복지지출수준을 국민스스로가 선택하도록 하는 것은 정치적 측면에서도 중요하다. 사실, 같은 지출수준을 보이는 나라들이라고 해도 소수의 취약계층에만 혜택이 집중된다면 전체 납세자의 정치적 지지를 확보하기 힘들다. 반대로, '고부담-고복지'의 국가에서도 국민부담수준이 지속적으로 과도하게 유지될 경우 이 또한 국민이나 국가경제가 감내하기가 쉽지 않다.

따라서 정책수단의 선택에 있어서 핵심과제는 재원조달가능성과 실효성 확보라고 할 수 있다. 아울러 복지재원 조달문제는 복지지출에 대한 국민의 재원부담능력과 부담의사에 기초한다. 다시 말해 우리의 복지는 국민이 선택한 부담수준과 복지수준을 기초로 이에 걸맞은 개별복지프로그램들의 우선순위를 설정하는 것이라 할 수 있다.

#### 4. 복지재정확충방향

##### 가. 분야별 재정지출 조정을 통한 자원 확보

복지재정을 확충하는 방안으로 생각할 수 있는 첫 번째 방법은 분야별 재정지출의 조정을 통해 복지지출 재원을 확보하는 방안이다. 특히 기존 예산 중 대내외 환경변화에 부응하여 비중을 감소시킬 수 있는 항목의 예산을 복지예산으로 전환함으로써 재원확충이 가능하도록 유도할 필요성이 있다.

이와 관련하여 전승훈(2007)은 국가의 경제사회 여건을 고려한 정부지출 국제비교지수(International Expenditure Comparison Index: IEC지수)를 사용하여 일반공공행정, 국방, 공공질서 및 안정, 경제사업, 환경, 주택 및 지역개발, 보건, 오락 문화 및 종교, 교육, 사회보장 및 복지 등 10개 분야 지출의 국제비교를 실시한 후, 경제사회 여건 변화에 따른 분야별 지출의 변화 방향에 대해 논의한 바 있다. GDP대비 분야별 지출비중에 대한 단순비교 결과를 살펴보면 한국의 GDP대비 분야별 지출비중이 OECD평균보다 높은 분야는 국방분야, 경제사업분야이고, OECD평균보다 낮은 분야는 일반행정분야, 공공질서 및 안정분야, 환경분야, 주택 및 지역개발 분야, 보건분야, 오락·문화 및 종교분야, 교육분야 등으로 나타났다. 그러나 IEC지수를 통해 경제사회여건의 차이를 고려하여 비교해 보면, 일반행정분야, 국방분야, 경제사업분야, 환경분야, 보건분야, 오락·문화 및 종교분야, 교육분야 등에서 한국의 GDP대비 분야별 IEC지수가 OECD평균보다 높았으며, 공공질서 및 안정, 주택 및 지역개발, 사회보장 및 복지 등에서 한국의 GDP대비 분야별 IEC지수가 OECD평균보다 낮았다. 이상의 결과를 통해 향후 경제사회 여건 변화에 따라 GDP대비 지출비중의 변화방향에 대해 살펴보면, 지출비중이 증가할 가능성이 높은 분야는 일반행정, 환경, 주택 및 지역개발, 보건, 오락·문화 및 종교, 교육, 사회보장 및 복지 등이고 향후 GDP대비 지출비중이 감소할 가능성이 높은 분야는 국방과 경제사업 분야로 전망되었다. 공공질서 및 안정 분야의 GDP대비 지출비중은 소폭 증가하거나 현재의 수준을 유지할 것으로 전망되었다.

이상의 결과를 통해 볼 때 중장기적으로 경제사회여건을 고려할 경우 지출비중이 다른 OECD국가에 비해 높은 경제관련 지출, 국방비 등을 조정하는 방안을 검토할 필요가 있다. 또한 단기적으로는 선심성 공약사업비나 판공비 등을 축소



하고, 이를 복지에산으로 돌리는 방안을 생각해 볼 수 있을 것이다.

<표 31> GDP대비 분야별 지출비중 국제비교 결과

		총지출	일반 행정	국방	공공 질서 및 안정	경제 사업	환경	주택 및 지역 개발	보건	오락 문화 및 종교	교육	사회 보장 및 복지
지출 비중	한국	24.6	2.2	2.6	1.4	6.5	0.7	0.9	3.1	0.6	4.3	2.4
	OECD평균	46.8	7.4	1.6	1.6	5.0	0.8	1.1	6.2	1.0	5.9	16.4
	소득1만불	51.1	10.5	2.0	2.0	6.7	1.1	2.0	5.5	1.1	5.8	15.6
	1~2만불	44.8	8.2	1.8	1.8	4.6	0.7	0.8	5.8	0.9	5.1	15.2
	2만불 이상	46.4	6.4	1.5	1.5	4.7	0.8	0.9	6.5	1.1	6.1	16.9
IEC지 수	한국	90.24	90.78	119.54	97.22	126.98	105.08	85.20	125.76	198.68	114.97	33.25
	OECD평균	97.62	89.41	96.12	104.14	98.67	96.38	92.36	106.15	114.39	104.22	95.27
	소득1만불	102.34	100.00	121.09	101.54	96.29	116.62	75.82	106.50	81.73	111.38	103.99
	1~2만불	93.95	84.78	81.09	114.40	96.37	101.17	74.58	105.58	142.21	103.88	95.65
	2만불 이상	98.08	88.05	94.47	101.88	98.19	89.72	105.22	104.94	107.76	101.71	96.96
경제사회여건변화 에 따른 변화방향		증가	증가	감소	소폭증 가	감소	증가	증가	증가	증가	증가	증가

자료: 전승훈(2007)

#### 나. 관련제도 정비를 통한 복지수요의 충족

관련제도 정비를 통해 복지수요를 충족함으로써 복지재정소요를 방지하는 방법도 간접적으로 재정지출 방안이 될 수 있다. 예를 들어 소득재분배적 성격을 지니는 금융소득종합과세, 주식양도차익과세 등을 지속적으로 강화함으로써 소득분배개선을 위한 복지수요를 충족시킬 수 있을 것이다. 또한 교육제도의 개혁, 직업훈련, 재취업 교육 등 고용구조 개선 역시 중요한 과제가 될 수 있다. 교육제도의 개혁을 통하여 분배구조 개선과 빈곤축소가 가능하기 때문에 장기적으로 복지수요를 충족시킬 수 있을 것이며, 이를 통해 복지지출의 급격한 증가를 막을 수 있을 것이다.

#### 다. 조세부담률 수준의 제고

##### (1) 조세부담률 제고의 기본 방향

마지막으로 생각할 수 있는 것은 조세부담률을 적정 수준까지 제고하는 방안을

생각해 볼 수 있다. 그러나 조세부담률 제고는 국민들에게 직접적인 세부담으로 이어지고, 조세에 대한 불만을 증폭시킬 수 있다는 점에서 신중을 기해야 한다. 국민들의 세부담 수준과 복지지출 수준이 연계될 수밖에 없다는 점을 고려하여 적정 복지지출 수준과 이에 상응하는 적정 조세부담 수준에 대한 국민적 합의를 이루어 내는 것이 필요하다. 또한 앞서 논의한 바와 같이 조세저항의 정도가 납세자와 수혜자의 일치성에 의해 영향 받는다는 점을 고려할 때 복지지출을 위한 조세부담률의 제고는 '전 국민 대상의 수혜균형'이라는 개혁방향과 함께 추진되어야 한다.

조세부담률 증가에 대한 국민적 합의가 이루어지더라도, 조세부담률을 크게 높이는 것은 지양해야 한다. 나성린 · 이영(2003), 박형수(2004), 김혜원 외(2007) 등의 연구에 따르면 우리나라의 조세부담률 수준이 경제사회 여건을 고려할 경우 OECD 국가들에 비해 크게 낮은 편이 아닌 것으로 평가된다. 급격한 조세부담의 증가는 노동 및 투자유인에 영향을 미쳐 경제의 비효율성을 높일 수 있으며, 이에 따른 성장잠재력 하락이 오히려 분배 및 빈곤문제를 악화시킬 수도 있다. 따라서 조세부담률의 제고는 복지재원 확보를 위한 마지막 수단으로 적절하게 사용되어야 한다.

본 연구의 분석결과에 따르면 조세부담을 높일 때에는 한 번에 급격하게 높이는 것보다는 점진적으로 증가시키는 것이 바람직할 것으로 보인다. 조세부담을 급격하게 증가시킬 경우 복지지출에 대한 정부의 재량성이 커지면서 무분별한 제도도입 등이 이루어지고, 이에 따른 재원의 낭비가 발생할 수 있기 때문이다. 따라서 중장기 지출소요를 고려하여 점진적인 조세부담률 증가 추세에 대한 검토가 필요하다.

## (2) 조세부담률 제고 방안

조세부담률을 증가시키는 방법으로는 세율을 높이는 방법을 고려할 수 있다. 그러나 세율을 높이는 것은 조세로 인한 경제의 비효율성을 높여<sup>33)</sup> 경제발전 에 부정적인 영향을 줄 수 있다는 점에서 주의할 필요가 있다. 따라서 조세로 인한 초과부담을 최소화하면서도 복지지출에 필요한 재정을 확보하는 방안 에 대한 검토가 필요하다. 이를 위해서는 '세계의 합리화를 통한 세수 확대' 방안이 추진되어야 한다. 조세체계를 성장친화적인 방향으로 개혁한 후, 성장으로 인해 자연스

33) 조세로 인한 경제의 비효율성은 초과부담으로 측정된다. 조세의 초과부담은 한계세율의 자승에 비례한다. 따라서 세율이 2배 높아지면 경제의 비효율성은 4배 커진다.

럽게 세수가 증대하도록 하는 것이다.

일반적으로 합리적인 세제는 바람직한 조세의 특징을 잘 갖고 있어야 한다. 그리고 바람직한 조세의 특징은 경제적으로 효율적이어야 하고, 수평적·수직적으로 형평해야 하며, 운영상의 간편성이 있고, 경제상황에 따라 신축적이어야 한다. 또한 납세과정에서 정치적 책임성이 분명해야 한다.(곽태원·현진권, 2007)

최근 주요국의 세계개혁 방향은 합리적인 세제의 특징을 지향하고 있는 것으로 보인다. 최근에 이루어지고 있는 주요국의 세계개혁의 주요한 특징은 다음과 같다. 첫째, '낮은 세율과 넓은 세원'을 지향하고 있다. 세율을 인하를 통해 조세의 효율성을 제고하고, 과세구간 축소를 통해 선형누진세에 근접한 조세체계를 구축하고 있다.<sup>34)</sup> 또한 각종 감면제도 축소를 통해 수평적 형평성을 제고하고 있다. 이처럼 세원이 넓어짐에 따라 세율 인하에도 불구하고 세수가 증가하는 효과가 나타나기도 하였다.<sup>35)</sup> 둘째, 투자와 저축에 대한 역유인(disincentive) 효과를 최소화하는 조세체도를 구축하고 있다. 이는 주로 자본에 대한 과세를 완화하는 식으로 나타난다. OECD 주요국들이 경쟁적으로 법인세율을 인하하고 있으며, 자본과세는 낮추고 노동소득에 대해서는 높은 누진세율로 과세하는 dual income tax 등이 도입되고 있다. 또한 과세구간을 축소하여 단일한 세율을 적용하는 평률세(flat tax)에 대한 논의 및 도입이 활발하게 이루어지고 있다.<sup>36)</sup> 셋째, 세계개혁 과정에서 수직적 형평성에 대한 논의는 거의 이루어지지 않고 있다. 세제의 누진성 강화는 초과부담을 증가시켜 경제의 활력을 약화시킬 우려가 있기 때문이다. 특히 국가 간의 생산요소의 이동이 자유로운 경우 누진소득세나 자산에 대한 중과세가 자본이나 고급인력의 국외유출을 촉진하게 될 경우, 높은 누진세가 중·저소득 근로계층에게로 전가시키는 현상이 나타날 수 있기 때문이다. 누진적인 세제를 통한 재분배는 실효성이 떨어진다는 인식의 확대 역시 세계개혁 과정이 주로 효율성과 수평적 형평성에 기초하여 이루어지는 중요한 이유가 되고 있다.<sup>37)</sup>

이상의 논의는 우리나라 역시 '낮은 세율 넓은 세원'을 지향하고, '투자과 저축에 대한 역인센티브를 최소화'하는 방향으로 세계개혁이 이루어질 필요가 있음을 시사한다. 물론 이 과정에서 조세의 누진성이 약화되면서 세제의 재분배효과가

34) N. Stern(1976)과 J. Mirrless(1971)는 공평성(소득재분배)과 경제적 효율성을 조화시키기 방안으로 선형누진세가 적절하다고 제시하였다.

35) Gouveia and Strauss(1994)의 연구결과에 따르면 1986년 미국의 소득세법 개정을 통해 세율이 인하되었지만, 세원이 증가하면서 오히려 세수효과가 증가하는 것으로 나타나고 있다.

36) 평률제도입은 에스토니아(1994년), 라트비아와 리투아니아(1995년), 러시아(2001년), 세르비아(2003년), 우크라이나(2004년), 슬로바키아(2005년) 등 동구의 체제전환국을 중심으로 이루어지고 있다.

37) 주요국의 세계개혁 내용은 곽태원(2007)의 내용을 주로 참고하였다.

약화될 수 있다. 그러나 우리나라 세제의 소득재분배 효과는 이미 아주 낮은 수준이다. 따라서 조세의 누진성이 약화되는 것을 크게 우려할 필요는 없어 보인다. 오히려 조세가 성장에 기여하고, 성장을 통해 확보된 세수를 통해 재분배를 위한 지출을 확대하는 것이 보다 효과적인 재분배 정책이 될 것이다.

한편 '세제개혁을 통한 세수확보'는 단기간에 이루어질 수 있는 과제가 아니며, 중장기적으로 추진되어야 할 과제이다. 따라서 중장기 세제개편 방향에 부합하면서도, 단기적으로 재원을 확보하는 방안에 대한 검토가 동시에 이루어질 필요가 있다. 이와 관련하여 주목할 것이 조세지출의 정비이다. 조세지출의 정비는 세원 확보라는 세제개편 방향에 부합하면서도, 단기적으로는 재원확보가 가능한 방안이다. 조세지출 항목에 대한 평가에 기초하여 효율성과 효과성이 떨어지는 부분부터 순차적으로 정비해 나갈 필요가 있다. 조세지출 정비 이외에도 세무조사 강화를 위한 탈세 방지, 주식양도차익 과세, 저소득 자영업자의 납세편의를 제고한다는 도입목적과는 달리 탈세 수단으로 활용되는 등 부작용이 더 큰 것으로 평가되는 간이과세 폐지 등이 추진되어야 한다.

## V. 요약 및 결론

소득, 고용, 건강, 보육, 주거, 보호(care) 등 삶의 기초적 분야에서는 최소한의 수준을 국가가 확실히 책임지고, 그 이상에 대해서는 개인과 가정의 책임으로 하는 사회보장의 역할분담원칙에 대한 사회적 공감대가 필요하다. 다만, 우리나라는 특히 인구고령화가 급속히 진행되고 있고 남북통일을 대비할 필요가 높다는 점 등에서 장기적으로 지속가능한 범위내에서의 복지를 유지할 필요가 있다.

이 경우 선결되어야 할 과제는 무엇보다도 사회보험과 공적부조 어느 쪽에서도 수용되지 못하는 근로빈곤계층을 포용할 수 있는 제도의 확립이다. 즉, 사회보험의 경우 기초연금제도 도입이 대표적이다. 국민기초생활보장제도의 경우 통합형에서 범주형으로 개편하는 혁신도 필요하다. 다만, 주거수당과 실업수당 등은 여건을 고려하여 장기적 도입과제로 설정할 필요가 있다.

나아가 복지제도와 복지전달체계의 혁신도 필요하다. 우리나라의 사회보장제도는 위험의 원인 즉, 공급자중심으로 설계되어 있어 중복·과잉급여와 중복관리에 따른 비효율성 문제를 안고 있다. 예를 들어, 공무원연금이나 국민연금을 기초연금과 비례연금 등의 다층제도로 획기적으로 개혁하는 것도 장기적으로 복지재정을 확충하는 동시에 형평성을 제고할 수 있는 효과적인 방안이다. 나아가 복지제도와 전달체계를 결과 및 수요자의 중심으로 개편하여 자원의 낭비는 줄이고 복지만족도를 높여야 할 것이다. 이를 위해 제도간 연계를 강화하고 노동과 복지서비스가 서로 통합적으로 제공되도록 복지와 노동담당 부처를 통합하는 방안도 검토해야 한다.

이와 병행하여 복지서비스를 확대하고 투자를 아끼지 말아야 할 것이다. 여성, 장애인, 노인, 저소득·저임근로자 등에 대한 직업훈련·재활 등 복지서비스의 보편화를 적극 추진할 필요가 있다. 이때 단순한 서비스의 확대와 함께 서비스 기간 동안 기초적 삶을 유지할 수 있도록 소득도 보장해야 하고 각종 사회보험에의 가입도 보장해 주어야 한다. 이러한 접근은 복지와 성장간 선순환 관계를 유도하는데 크게 기여할 것이다. 그를 통해 복지의존적인 개인은 보다 높은 소득과 삶의 질을 향유하게 되며, 국민경제적으로는 고용창출과 내수진작이 가능하기 때문이다.

복지서비스 비용을 조달하는데 있어서도 국가는 물론 사회보험·민간이 공동으로 참여하는 방안의 모색이 적극 모색되어야 할 것이다. 예를 들어, 장애인 재활

의 경우 우리나라에서는 현재 일부 사회보험(산재, 공무원연금)의 가입자와 기초생활보장제도 등의 수급자에 국한하여 서비스가 제공되고 있는 실정이다. 하지만 독일, 미국, 캐나다 등 선진 외국의 경우 연금보험기금, 고용보험기금 등 사회보험이 장애인 직업재활서비스에 있어 큰 역할을 하고 있다. 또 의료재활에 있어서도 국민연금과 건강보험간 적정한 역할분담과 공동부담을 통하여 장애를 사전에 예방하거나 장애 시 적정한 재활이 이루어지도록 해야겠다.

청년, 경력중단 여성, 장애인, 노인 등 고용보험의 서비스를 실질적으로 받지 못하는 계층에 대해서는 국가부담에 의한 고용서비스를 획기적으로 제고할 수 있는 노력도 병행하여야 할 것이다. 즉, 고용보험 가입자 중심으로 운영되는 현행 고용지원서비스를 전국민으로 확대하여 잠재실업자를 최대한 발굴하고 이들이 근로활동에 적극 참여할 수 있도록 지원해야 한다. 이로 인해 실업율의 증가가 우려될 수 있으나 장기적으로 볼 때 성장잠재력을 키우고 궁극적으로 복지재원을 확충하는데 큰 역할을 한다는 점에서 적극적인 검토가 필요하다.

한국 복지국가의 미래는 지속가능한 다층복지체계의 구축이 중심이 되어야 한다. 즉, 기초보장은 국가가 담당하고 추가적인 보장은 민간참여를 유도하는 체계를 구축하며 행정의 경우는 취급기관 간 경쟁을 통한 효율성을 증대시키고 전달체계를 일원화해야 한다. 다시말해서, 국가의존형 복지체계에서 벗어나서 국가-기업-개인의 역할분담을 통한 효율적인 다층보장체제로 전환하는 것이 필요하다. 다층적 복지체계의 공급주체로는 가족과 국가에서 가족-이웃-지역사회-국가로 이어지는 복지공동체를 구성하고 공공 및 민간 참여로 복지 공급주체를 다원화 해야 하며, 통일에 대비한 사회복지정책의 점진적·단계적·사전적 준비 작업이 필요하다.

우리의 복지의 미래는 무엇보다도 이념에서 그리고 모델에서 탈피하는 과정이 중요하다. 나아가 거대 담론보다 구체적인 정책에 대한 고민이 필요하고 철학보다는 과학으로 접근하는 방법론이 요구된다. 이러한 복지 접근법에서 가장 중요한 것은 복지의 목표설정이라 하겠다. 국민의 자아실현을 통한 행복추구를 복지정책이 지향하는 목표로 삼아야 한다. 이를 위해 복지는 실천성이 강조되어야 하고 이를 위해 복지정책의 실효성에 초점이 맞추어 져야 한다. 특히, 기존의 복지정책에 대한 객관적이고 과학적인 평가가 필수적이다. 아울러 이제부터의 복지는 국민통합을 지향하면서 소통을 통한 국민참여와 국민이해가 중요하다. 즉, 국민부담과 복지수준을 연계하고 이를 국민들의 공감대 형성을 통해 추진해야 할 것이다. 그래야 국민의 기대수준에 부합하는 복지를 만들고 또 지속시킬 수 있다.

## 참고문헌

- 공무원연금관리공단, 『공무원연금통계연보』, 각년도.
- 국민연금공단, 『국민연금 20년사』, 2008.
- 국민연금공단, 『국민연금통계연보』, 각년도.
- 강명세, 「미국 복지국가의 특수성」, 『세종정책연구』, 세종연구소, 2008.
- 강원택, 「영국 사회정책의 변화: 신노동당과 일을 위한 복지」, 『세계화와 복지국가-사회정책의 대전환』, 송호근 편, 나남출판, 2001. pp.177-202.
- 건강보장 30주년 기념사업 추진위원회, 『통계로 본 건강보험 30년』, 국민건강보험공단·건강보험심사평가원, 2007.
- 건강보험 미래전략위원회, 『건강보장미래전략』, 2007.7.19.
- 고영선, 『한국경제의 성장과 정부의 역할: 과거, 현재, 미래』, 연구보고서 2008-01, 한국개발연구원, 2008a.
- 공경열 외, 『국민건강보험재정건전화특별법 이후의 재정안정화 방안』, 국민건강보험공단, 2005. p.70.
- 공무원연금관리공단, 『공무원연금 장기재정추계』, 2002.  
『공무원연금통계연보』, 각년도.
- 공무원연금연구센터, 『연금개혁의 전략과 방법-공무원연금 개혁결정과정 분석』, 2008.
- 국민연금관리공단, 『국민연금 10년사』, 1998.  
『국민연금 20년사』, 2008.  
『국민연금통계연보』, 각년도.
- 국민연금발전위원회, 『2003 국민연금 재정계산 및 제도 개선 방안』, 2003.
- 국민연금법, 공무원연금법, 사학연금법.
- 국민연금연구센터, 『독일의 연금제도』, 2005.
- 국민연금재정추계위원회·국민연금운영개선위원회, 『국민연금 제도개선방향에 관한 공청회』, 2008.
- 국회예산정책처, 『2010년도 예산안 분석 II』, 2009
- 권선진, 『장애인복지론』, 청목출판사, 2007.
- 권혁주, 「영국 복지개혁의 소득재분배효과: 쉐처 정부시기를 중심으로(1979-1991)」 「한국행정학보」 제32권 제1호, 1998 봄, pp.27~43.
- 김수봉, 『역모기제도 활성화 방안』, 보건복지포럼 통권 제156호, 한국보건사회연구원, 2009. pp.15-22.
- 김안나, 「독일의 사회보장제도」, 『국제사회보장동향』 2006 여름, 한국보건사회연구원, 2006, 7.
- 김원섭, 「최근 독일의 연금개혁과 복지국가의 발전에 관한 연구」, 『사회보장연구』, 사회보장학회, 2007.
- 김윤태, 「영국 복지국가의 전환: 사회정책의 한계와 가능성」, 『사회복지정책』, vol.21, 2005. 4. pp.189-215.
- 김정호, 『독일의 사회보장제도의 발전과정과 통일 후의 방향』, 한국개발연구원, 1991.
- 김현숙 외, 『한국형 복지재정모델 개발연구』, 기획예산처 용역보고서, 2006
- 김홍중·신정완·이상호, 「사회경제정책의 조화와 합의의 도출: 주요 선진국의 경험과 정책시사점」, 대외경제정책연구원, 2006.
- 김혜원·김은경·전승훈, 『사회안전망의 경제적 분석』, 한국노동연구원, 2007
- 노대명, 「기초생활보장제도 개편방안 - 육구별 급여체계 도입을 중심으로 -」, 『2007~2011 사회복지분야 국가재정운용계획』, 기획예산처, 2007.
- 문형표 편, 『우리나라 노후소득보장체계 구축에 관한 종합연구』, 한국개발연구원, 2008.

- 박찬업, 「복지국가의 고민: 자영업자에 대한 사회보장」, 『국제노동브리프』, 한국노동연구원, 2005, 4.
- 박형수·전병목, 『사회복지 재정분석을 위한 중장기 재정추계모형 개발에 관한 연구』, 보건복지가족부 용역보고서, 2009
- 백인립, 「유럽 사회보장제도 변화의 담론적 함의-영국, 스웨덴, 독일의 사회보장제도를 중심으로-」, 『사회과학연구』 Vol17. no.2., 서강대학교 사회과학연구소, 2009.
- 법제처홈페이지, <http://www.moleg.go.kr/>
- 송호신, 「경제위기 이후 바람직한 재정정책 방향」, 『2009~2013 총괄총량분야 국가재정운용계획』, 기획재정부, 2009.
- 신섭중 외 5인, 『한국사회복지법제개설』, 대학출판사, 1999.
- 안상훈 외, 「지속가능한 한국 복지국가의 비전과 전략」, 보건복지가족부, 2007
- 안순권, 「성장과 복지의 조화가능성에 대한 연구」, 『비교경제연구』 비교경제연구 제14권 제1호, 한국비교경제학회, 2007.
- 안종범·김을식, 「복지지출 수준의 국제비교」, 『재정논집』 제19권 제1호, 한국재정학회, 2004.
- 안종범·안상훈·전승훈, 「복지지출과 조세부담의 적정 조합에 관한 연구」, 『사회보장연구』 제26권 제4호, 한국사회보장학회, 2010.
- 양재진, 「한국 복지정책 60년: 발전주의 복지체제의 형성과 전환의 필요성」, 『한국행정학보』, 제42권 제2호, 2008.
- 윤찬영, 『사회복지법제론 I』, 나남출판, 1998.
- 이민호, 『새독일사』, 까치, 2003.
- 이원덕, 「복지사회의 미래와 정책과제」, 故 최종현 회장 10주기 추모 경제학술세미나, 『21세기 일등국가가 되는 길』, SK 경영경제연구소, 2008. 9. 4.
- 인경석, 『선진국 공적연금제도 개혁의 교훈과 시사점』, 국민연금연구센터, 2003.
- 임병인, 『빈곤대책의 실효성 증대방안: 국민기초생활보장제도의 비용효과성 증대를 중심으로』, 국회예산결산특별위원회 용역보고서, 2008
- 의료보험연합회, 『의료보험의 발자취』, 1997, p.575
- 차성환, 「독일의 사회보장체제와 민간 복지단체」, 『담론201』, 한국사회역사학회, 2006.
- 한국산업은행, 『韓國産業經濟 10年史』, 1955.
- 현대경제연구소, 「한국과 OECD 국가간 주요 재정 지표 비교와 시사점」, 2007
- CBO, 「The Budget and Economic Outlook: fiscal Years 2010 to 2020」, 2010
- Cousins, M., *European Welfare States Comparative Perspectives*, London: SAGE Publications, 2005.
- Esping-Andersen, G., *The Three Worlds of Welfare Capitalism*, Princeton University Press. 1990.
- Glyn, Andrew, 1992, "The Productive Miracle, Profits and Investment" in J. Michie(ed). *The Economic Legacy 1979-92*. London: Academic Press
- OECD, *Benefits and Wages*, 2004.
- Olsen, G. M. and O'Connor, J. S., "Understanding the Welfare State: Power Resources Theory and Its Critics" in O'Connor, J. S. and Olsen, G. M. eds., *Power Resources Theory and the Welfare States*, University of Toronto Press, 1998, pp.3-33.
- 新川 敏光, 『日本型福祉 政治經濟學』, 윤문구 역, 『일본사회복지의 정치경제학』, 홍익재, 2001.
- 田多 英範, 『現代日本社會保障論』, 정재철·나인숙·김성원 역, 『일본의 사회보장: 이론과 분석』, 인간과복지, 2008.
- 社會保障制度審議委員會(日本), 『社會保障統計年譜』, 各年度