

## 한국의 사회복지지출 현황과 정책과제

- 최근 한국의 복지재정 지출 증가율은 OECD 국가 중 가장 높은 수준이지만, 공적연금의 만성적 적자가 상존하는 등 복지재정의 안정성에 대한 우려와 함께 복지제도를 통한 소득재분배효과가 미약하여 국민의 복지체감이 낮은 실정임

- 낮은 복지수준과 소득재분배효과를 높이고, 앞으로 사회보험제도의 성숙과 인구고령화에 따른 잠재복지수요를 고려할 때 복지재정의 지속성 준비가 요구됨. 특히 공적연금제도의 개혁과 세수확대 방안 및 추가 재정부담에 대한 국민적 공감대 형성이 이루어져야 할 것임

### 1. 총사회복지지출의 수준과 추이

□ 노령·질병·실업 등 사회위험에 대한 공공복지와 민간복지의 다층체계를 추계한 결과, 우리나라의 총사회복지지출 규모(2009년)는 129조 6,660억원으로 GDP대비 12.17%임

○ 다층체계는 3개의 공급주체로 구성되어 있음

- 공공복지: 사회복지관련 정부의 재정지출과 노령연금, 건강보장, 실업급여 등 사회보험급여 등
- 법정민간복지: 고용관련 기업 법정급여로 법정퇴직금(기업연금), 질병유급급여, 산전후휴가급여 등
- 자발적민간복지: 민간단체의 공동모금, 종교계의 사회복지 참여, 기업의 자발적 복지 등임

□ 총사회복지지출이 추계된 지난 19년간 연평균증가율은 17.5%로 동일기간 경제성장률 9.45%, 국민부담률 11.1%에 비해 1.6~1.9배 높음. 이런 현상은 우리의 복지제도 확충과 성숙에 기인함

○ 3공급주체 중 자발적민간복지의 증가율이 29.0%로 가장 높고 공공복지 16.7%, 법정민간복지 16.3% 순임

〈표 1〉 우리나라 총사회복지지출의 추이(1990-2009년)

(단위: 경상GDP 대비%, 십억원)

연도	총사회복지지출		공공복지 (A)	법정민간복지 (B)	자발적민간복지 (C)
	금액	A+B+C			
1990	6,051	3,29	2,82	0,26	0,08
1995	22,542	5,65	3,24	0,31	1,95
2000	45,673	7,48	4,80	0,74	2,03
2005	76,067	8,73	6,46	0,57	1,76
2006	90,052	9,79	7,38	0,58	1,95
2007	99,851	10,12	7,59	0,62	2,04
2008	109,906	10,95	8,34	0,62	1,75
2009	129,666	12,17	9,56	0,82	1,79
연평균증가율	17,5	(100,0)	(78,5)	(6,7)	(14,7)
			16,7	16,3	29,0

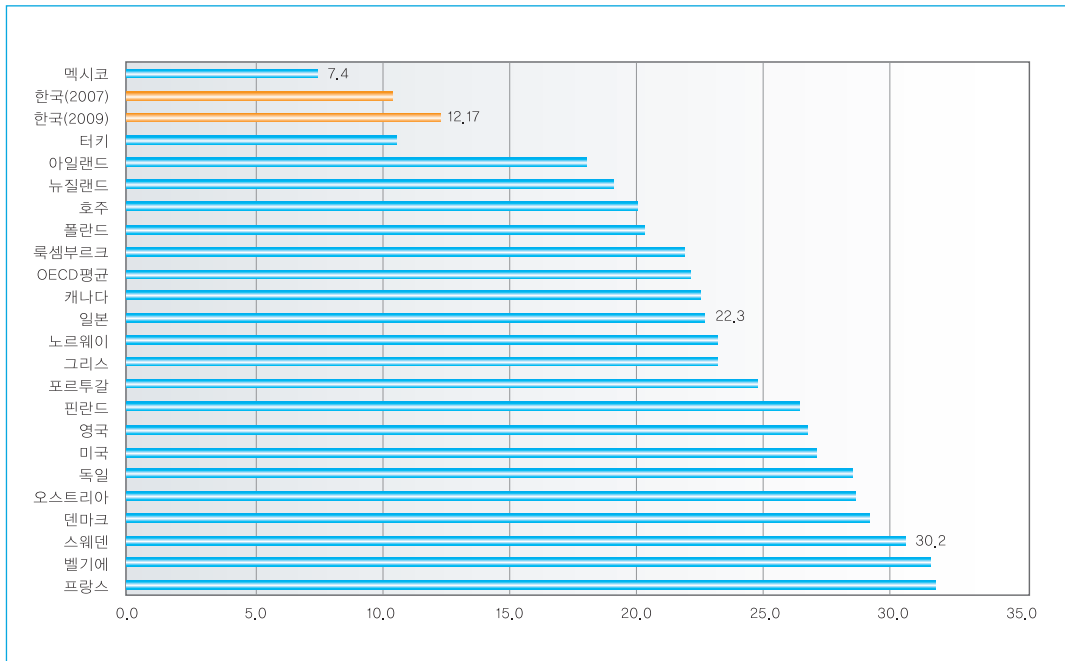
자료: 보건복지부·한국보건사회연구원, 2009년도 한국의 사회복지지출추계와 OECD국가의 장애인소득보장제 비교, 2011

□ 우리나라의 총사회복지지출 수준(12.17%, 2009년)은 멕시코(7.4%), 터키(10.5%), 칠레(11.7%)에 이어 낮은 수준이며 OECD평균(GDP대비 21.77%)의 과반수 수준임.

- 캐나다, 일본 22%, 영국, 미국 26%, 스웨덴, 프랑스 30% 이상 임
- 반면 우리의 복지제도가 확충되기 시작한 최근 5년간 연평균증가율(13.6%)은 OECD국가 중 에스토니아(15.3%), 멕시코(13.3%)와 더불어 가장 높은 국가군을 이루고 있음
  - 연평균증가율은 독일 0.9%, 일본 1.1%, 스웨덴 3.7%, 프랑스 4.2%, 영국 5.9%, 미국 6.6%

[그림 1] 총사회복지지출의 국제비교(2007년)

(단위: 경상GDP 대비 %)



자료: OECD 홈페이지(<http://stats.oecd.org/Index.aspx>)  
 보건복지부 · 한국보건사회연구원, 2009년도 한국의 사회복지지출추계와 OECD국가의 장애인소득보장제 비교, 2011

## 2. 순사회복지지출의 수준과 추이

□ 총사회복지지출에 조세부담은 공제하고 조세혜택은 더한 우리의 순사회복지지출 규모(2009년)는 132조 8,750억원으로 GDP대비 14.04%로 추계됨

- 순사회복지지출이 추계된 지난 14년간 연평균증가율은 13.7%로 총사회복지지출의 증가율(13.3%) 보다 높음. 이러한 이유는 조세부담보다 조세혜택이 더 높게 기여하였기 때문임
  - 조세부담(2009년)은 요소GDP 대비 0.69%, 조세혜택 1.03%

(참고) 조세부담은 이전소득자가 부담하는 직·간접세와 사회보험료를, 조세혜택은 민간급여를 촉진할 목적의 장애인자동차세 감면, 장애인용의료용품관세감면, 비영리 법인의 재산세 등 감면, 근로소득공제 등임

〈표 2〉 우리나라 순사회복지지출 추이(1995-2009년)

(단위: 요소GDP 대비 %)

구분	1995년	2000년	2005년	2006년	2007년	2008년	2009년	연평균증가율 (1995-2009년)
총사회복지지출	6.17	8.57	9.90	11.19	11.58	12.13	13.70	13.3
조세부담	0.23	0.42	0.56	0.57	0.53	0.66	0.69	16.7
조세혜택	0.06	0.31	0.74	0.76	0.82	1.19	1.03	30.7
순사회복지지출	6.0	8.46	10.08	11.38	11.87	12.66	14.04	13.74

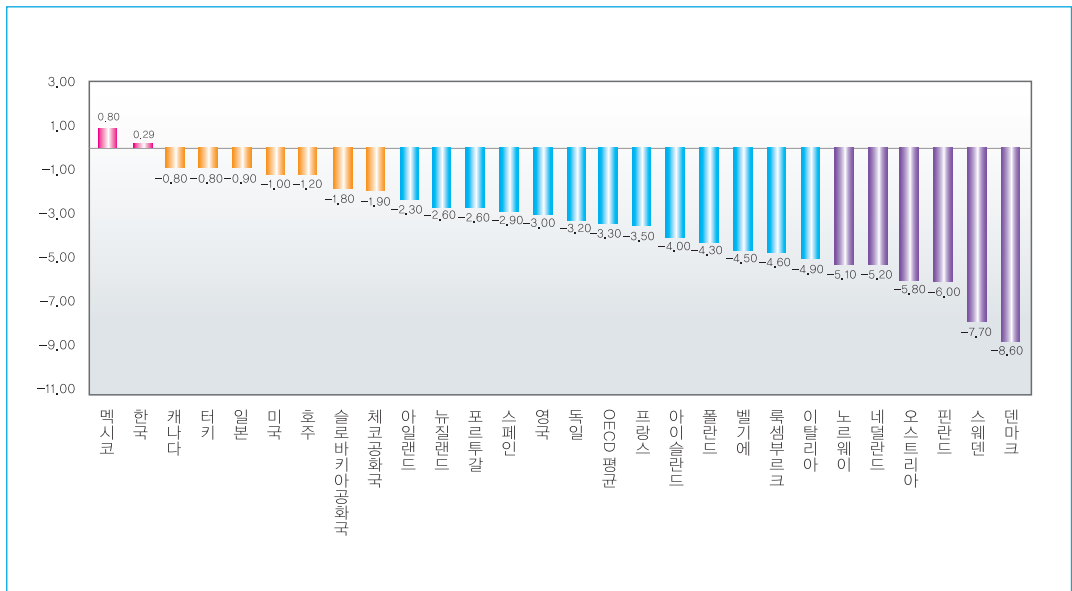
자료: 보건복지부 · 한국보건사회연구원, 2009년도 한국의 사회복지지출추계와 OECD국가의 장애인소득보장제 비교, 2011

□ OECD국가의 총사회복지지출과 순사회복지지출의 차이 크기는 국가의 조세제도에 따라 다양하게 나타남

- 조세부담보다 조세혜택이 높은 국가는 우리나라와 멕시코가 유일
- 조세부담과 조세혜택의 크기가 비교적 유사한 국가(차이가 2%포인트 이하)는 캐나다, 일본, 미국, 호주 등
- 반면 조세부담이 비교적 높은 국가(차이 5%포인트 이상)는 노르웨이, 오스트리아, 스웨덴, 덴마크

[그림 2] OECD국가의 총사회복지지출과 순사회복지지출의 차이 비교(2007년)

(단위: 요소GDP 대비%)



자료: OECD 홈페이지(<http://stats.oecd.org/Index.aspx>)에서 재구성

□ 총사회복지지출이 고지출국가(요소GDP 30% 이상)와 비교적 높은 중지출국가(25~30%)가 조세제도를 반영한 후 순사회복지지출은 약 25% 수준에서 수렴함

〈표 3〉 총 및 순사회복지지출의 국제비교(2007년)

(단위: 요소GDP 대비 %)

	한국	멕시코	덴마크	스웨덴	노르웨이	영국	미국	일본	캐나다	OECD평균
총지출(A)	11.58(13.70)	8.2	33.9	35.5	31.6	29.9	28.6	24.3	24.8	25.5
순지출(B)	11.87(14.04)	9.0	25.3	27.8	25.8	26.9	27.5	23.4	24.0	22.2
(B-A)	0.29(0.34)	0.8	-8.6	-7.7	-5.8	-3	-1.1	-0.9	-0.8	-3.3

주: ( )안은 2009년

자료: OECD 홈페이지(<http://stats.oecd.org/Index.aspx>)

### 3. 복지지출의 증가요인

#### 가. 사회보험의 성숙

##### 연금보험 수급 대상자가 매년 증가하고 있음

- 국민연금 도입(1988년) 이후 노령연금, 사망일시금, 유족연금, 장애연금 등의 급여가 2003년 이후 꾸준히 증가
- 특히 2008년 이후 완전연금 수령자가 발생하였고 향후 연금지출의 증가가 예상됨

##### 국민건강보험의 급여범위 확대와 장기요양보험제도의 도입으로 지출 증가

- 건강보험(1977년) 도입 이후 점진적 수혜범위 확대와 수급자 수 증가
- 장기요양보험제도의 도입(2008년 7월 1일)과 고령화의 영향으로 지출이 지속적으로 증가예상

#### 나. 인구구조의 변화

##### 인구구조의 변화로 맞춤형 복지욕구 증가

- 저출산의 영향으로 출산장려금, 아동돌봄서비스의 사회화 등의 복지욕구 증가
- 평균수명의 연장에 따라 노인일자리나누기, 노인돌봄서비스의 사회화 등 새로운 욕구 증가
- 가족해체와 새로운 가족 유형의 등장으로 맞춤형 복지서비스의 욕구 증가

##### 노령인구 부양비율이 세계 최고 수준으로 변화

- 노령인구 부양비율이 2000년 11.2%에서 2050년 65.6%로 세계 최고수준에 이를 것으로 전망(OECD, 2011)

#### 다. 여성경제활동의 증가

15세 이상 여성인구의 절반 가량이 경제활동에 참여하고 있음(2009년 49.2%)

- 저출산으로 인하여 산전후휴가 및 육아휴직 장려
- 아동보육과 노인 돌봄의 사회화
- 여성이 주로 종사하는 서비스업의 증가와 동업종의 산업재해 증가
  - 2010년 전체 재해자 98,645명 중 넘어짐 재해 21.5%(21,242명), 이 중 서비스업에서 넘어짐 재해 51.4%(10,914명)가 발생

#### 라. 공동모금의 점진적인 성장, 종교계의 참여, 기업의 사회적 공헌 활동 증가

자발적민간부문의 지출이 2005년 1.75%에서 2009년 1.79%로 일정수준이 지속적으로 증가

- 1998년 사회복지공동모금회법의 제정에 따라 후원금 등의 체계적인 관리 및 기부문화의 확산
- 최근 종교계의 사회복지시설 참여가 적극적임(전체시설의 약 46%를 종교계가 운영)
- 1993년부터 시작된 기업의 사회공헌활동이 최근 기업의 사회적 책무에 대한 인식에 따라 급격히 확산

### 4. 사회복지지출의 성과분석

#### 가. 빈곤을 감소 효과

공적이전소득과 조세부담 전·후 가구의 빈곤개선을 효과는 전체가구로 볼 때 13.9%(2009)임

- 빈곤개선을 효과는 노인가구(20.7%)가 가장 높고 다음으로 아동(12.4%), 여성가구주 가구(10.0%) 순으로 나타남

**<표 4> 공적이전소득 등을 통한 우리나라의 빈곤개선율(2009년)**

구분	전체가구 <sup>주)</sup>	노인	아동	여성가구주 가구
시장소득 빈곤율(A)	23.8	58.3	27.2	37.5
가처분소득 빈곤율(B)	20.9	48.3	24.2	34.1
빈곤개선율(A-B)/B×100	13.9	20.7	12.4	10.0

주: 원자료는 통계청의 가계동향조사이며 조사대상은 전국의 일반가구(1인가구 포함임)

자료: 한국보건사회연구원, 2010년 빈곤통계연보, 2010에서 재구성

OECD국가의 빈곤개선율은 14%에서 404%까지 분포하며, OECD평균이 149%로 우리나라(약 14%)에 비해 약 10배 이상의 개선효과를 보이고 있음

- 빈곤개선율은 스웨덴이 403.8%로 가장 높고 프랑스 332%, 독일 205%, 일본 80%, 멕시코 14% 순임

〈표 5〉 OECD국가의 빈곤을 비교(가처분소득, 중위소득의 50%, mid-2000년)

구분	스웨덴	프랑스	영국	OECD평균	독일	캐나다	호주	일본	미국	멕시코
시장소득 빈곤율(A)	26.7	30.7	26.3	26.4	33.6	24.5	32.7	26.9	26.3	21.0
가처분소득 빈곤율(B)	5.3	7.1	8.3	10.6	11.0	11.7	12.4	14.9	17.1	18.4
빈곤개선율 (A-B)/B × 100	403.8	332.3	216.9	149.1	205.5	109.4	163.7	80.5	53.8	14.1

자료: OECD 홈페이지(<http://stats.oecd.org/Index.aspx>)

### 나. 소득불평등도 감소효과

- 공적이전소득과 조세부담 전·후 우리나라 가구의 소득분포 개선율은 2009년 6.2%임. 최근 6년간 개선율의 추이를 보면 조금씩 개선되고 있으나 그 수준은 6%대임

- 개선율이 2003년 3.7%에서 2009년 6.2%로 약하게 증가하는 추세

〈표 6〉 우리나라의 소득분포 개선율 추이(전체인구, 2003-2009년)<sup>주)</sup>

구분	2003년	2004년	2005년	2006년	2007년	2008년	2009년
시장소득 Gini계수(A)	0,333	0,335	0,336	0,349	0,355	0,357	0,358
가처분소득 Gini계수(B)	0,321	0,322	0,322	0,331	0,334	0,335	0,337
소득분포 개선율 (A-B)/B × 100	3.7	4.0	4.3	5.4	6.3	6.6	6.2

주: 원자료는 통계청의 가계동향조사이며 조사대상은 전국의 일반가구(1인가구 포함)임

자료: 한국보건사회연구원, 2010년 빈곤통계연보, 2010에서 재구성

- OECD국가의 전체인구에 대한 소득분포개선율은 26~87%까지 분포함. 우리나라는 6.2%로 OECD국가들에 비해 약 1/17에서 1/4의 낮은 수준임

- 소득분포개선율은 스웨덴이 87%로 가장 높고, 프랑스 71%, 호주 60%, 미국 26% 순임

〈표 7〉 OECD국가의 소득분포개선율 비교(전체인구, mid-2000년)

구분	스웨덴	프랑스	영국	OECD평균	독일	캐나다	호주	일본	미국
시장소득 Gini계수(A)	0.43	0.48	0.46	0.45	0.51	0.44	0.48	0.44	0.48
가처분소득 Gini계수(B)	0.23	0.28	0.34	0.31	0.30	0.32	0.30	0.32	0.38
소득분포 개선율 (A-B)/B × 100	86.9	71.4	35.3	45.2	70.0	37.5	60	37.5	26.3

자료: OECD 홈페이지(<http://stats.oecd.org/Index.aspx>)

- 노인인구의 소득분포개선율은 우리나라가 17.5%로 OECD국가개선율(63~191%)에 비해 약 1/11에서 1/4의 낮은 수준임

- 우리의 복지제도가 노인의 소득분포개선에 기여하고 있으나 그 수준은 아직 크게 낮은 것으로 나타남

〈표 8〉 OECD국가의 소득분포개선을 비교(65세 이상 인구, mid-2000년)

구분	한국	스웨덴	프랑스	영국	OECD평균	독일	캐나다	호주	일본	미국
시장소득 Gini계수(A)	0.47	0.64	0.82	0.60	0.67	0.76	0.56	0.77	0.68	0.65
가처분소득 Gini계수(B)	0.40	0.22	0.31	0.27	0.29	0.27	0.27	0.28	0.34	0.40
소득분포 개선율 (A-B)/B×100	17.5	190.9	164.5	122.2	131.0	181.5	107.4	175.0	100.0	62.5

자료: OECD 홈페이지(<http://stats.oecd.org/Index.aspx>)

- 근로인구의 소득분포개선율은 우리나라가 6.7%로 OECD국가 개선율(16~54%)과 비교할 때 약 1/2에서 1/8수준으로 분석됨

〈표 9〉 OECD국가의 소득분포개선을 비교(근로인구(18-65세), mid-2000년)

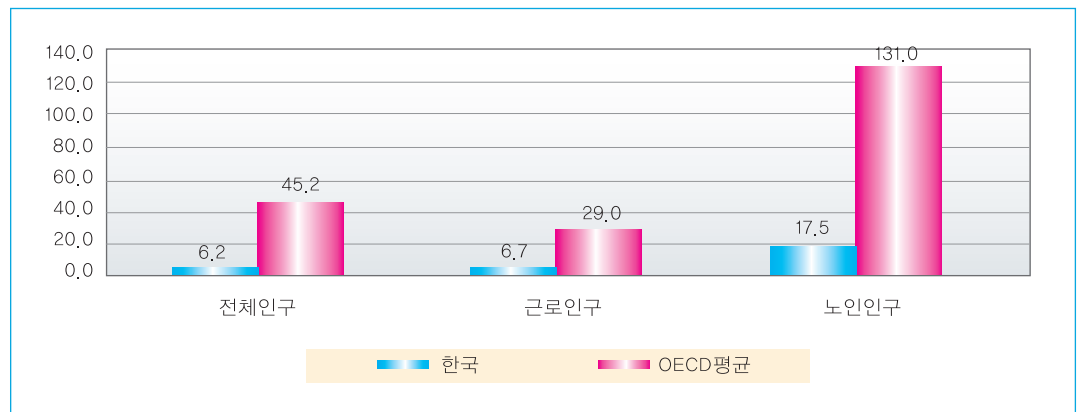
구분	한국	스웨덴	프랑스	영국	OECD평균	독일	캐나다	호주	일본	미국
시장소득 Gini계수(A)	0.32	0.37	0.41	0.41	0.40	0.43	0.41	0.39	0.38	0.43
가처분소득 Gini계수(B)	0.30	0.24	0.28	0.34	0.31	0.30	0.32	0.27	0.31	0.37
소득분포 개선율 (A-B)/B×100	6.7	54.2	46.4	20.6	29.0	43.3	28.1	44.4	22.6	16.2

자료: OECD 홈페이지(<http://stats.oecd.org/Index.aspx>)

- 근로인구에 대한 노인인구의 소득분포개선율을 비교하면 우리나라는 2.6배(노인인구 개선율 17.5/근로인구 6.7) 높음에 비해 'OECD평균' 은 4.5배로 더 높음

〈그림 3〉 소득분포개선을 비교 : 한국, OECD평균<sup>주)</sup>

(단위: 요소GDP 대비%)



주: 한국 2009년, OECD평균은 2000년 중반

자료: OECD 홈페이지(<http://stats.oecd.org/Index.aspx>)에서 재구성

## 5. 정책과제

### 가. 제도 측면

- 우리의 복지정책이 당면한 과제는 소득불평등을 완화하는 복지제도 개발과 확대, 노동시장 이중화에 따른 불평등 감소, 복지지출규모의 확대 등

- 복지-고용-조세의 조화로운 연계(trampoline)를 통해 소득불평등을 완화하고 사회안전망을 탄탄히 하는 적극적 복지정책으로 성과제고
  - 필요한 사람에게, 필요한 때, 필요한 맞춤형 복지제공으로 빈곤진입
  - 취약계층의 고용을 촉진하는 조세제도(in-work tax credit)인 근로장려세제(EITC)의 확대와 효율성 제고
  - 복지정책과 고용정책의 연계를 통한 탈빈곤 및 자립정책 강화
- 기업복지의 증가와 함께 노동시장 이중화로 야기된 복지혜택의 불평등 감소 방안 모색
  - 대기업과 중소기업의 법정복지 격차 해소, 정규직과 비정규직의 비법정복지의 격차 해소
- 복지지출 규모의 확대를 위하여 다양한 재원조달 방안 모색
  - 국가와 기업, 가족, 사회 등 다양한 복지주체의 상호책임 강화

## 나. 재원측면

### 1) 공공부문

#### 복지제도의 성숙과 복지수요를 고려할 때 공공사회복지지출의 증가는 불가피함

- 우리의 낮은 조세부담률(2009년, 19.7%) 상황에서 사회복지지출의 증가는 한계가 있는 만큼 적정한 조세부담·적정급여에 대한 개혁과 함께 다양한 재원의 발굴
  - 만성적 적자구조의 공적연금 개혁
  - 세수확대를 위한 소비세, 재산세 등의 증세 방안과 사회복지세의 도입
  - 추가 재정부담에 대한 국민적 공감대 형성

### 2) 민간부문

#### 자발적민간부문의 재원조달을 확대하기 위해 개인과 기업의 기부금에 대한 조세감면 확대

- 정치자금기부금의 손금산입특례 등(조세특례제한법 제76조)에 따라 정당 및 후원회에 기부한 정치자금은 10만원까지 세액공제, 10만원 초과한 금액은 소득공제하는 반면,
- 개인 기부금의 특별소득공제(소득세법 제52조 제6항)는 사회복지후원금 등에 대한 조세혜택(15~50%)이 상대적으로 낮음

#### 종교계와 지역사회 커뮤니티의 자체 재원조달을 통한 사회복지사업 촉진

- 종교법인과 사회복지법인, 지역사회 커뮤니티의 사회복지사업을 위한 법인 기부금에 대해 손금산입 혜택 확대

고경환(사회보험연구실 연구위원)      문의(02-380-8231)

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