

발 간 등 록 번 호

11-1352000-000000-00

정책보고서 2018-

공공사회지출의 경제사회적 영향에 관한 국제비교 연구



고제아·우해봉·김현경·신정우

【책임연구자】

고제이 한국보건사회연구원 연구위원

【주요저서】

미시모의실험 기반 중장기 사회재정 영향 평가 모형 개발:노후소득보장정책을 중심으로

한국보건사회연구원, 2016(공저)

사회보장재정 재구조화를 위한 중장기 전략연구

한국보건사회연구원, 2015(공저)

【공동연구진】

우해봉 한국보건사회연구원 연구위원

김현경 한국보건사회연구원 연구위원

신정우 한국보건사회연구원 연구위원

제출문 <<

보건복지부장관 귀하

본 보고서를 귀부와 용역계약(2018. 6. 20.)한 「공공사회지출의 경제 사회적 영향에 관한 국제비교 연구」결과로 제출합니다.

2018년 10월
한국보건사회연구원 원장
조 흥 식

목 차

요 약	1
제1장 서 론	7
제1절 연구의 배경 및 필요성	7
제2절 연구의 목적 및 내용	9
제2장 OECD 국가의 인구고령화 추이와 주요 경제·사회지표 동향	13
제1절 분석데이터와 분석대상 국가유형의 기준	13
제2절 OECD 국가의 인구고령화 추이	21
제3절 OECD 국가의 공공사회지출과 경제지표 추이	36
제4절 OECD 국가의 공공사회지출과 정부 조세·재정구조의 변화	55
제5절 소결	69
제3장 비경제활동인구 대상 공공사회지출의 영향과 시사점	76
제1절 노후소득보장 지출	76
제2절 아동·가족지출	89
제3절 소결	104
제4장 경제활동인구 대상 사회보장지출의 영향과 시사점	112
제1절 경제활동인구 대상 사회보장지출의 특성	112
제2절 노동시장정책 규모가 빈곤과 분배에 미치는 영향	121
제3절 노동시장정책이 노동시장 성과에 미치는 영향	128
제4절 소결	131
제5장 건강보장 지출의 영향과 시사점	136

목 차

제1절 OECD국가의 건강보장체계와 지출 추이	136
제2절 건강보장 지출의 경제적 파급효과	144
제3절 소결	149
 제6장 복지국가의 최근 정책 동향과 시사점	 156
 참고문헌	 171
 부 록	 176

표 목차

〈표 2-1〉 분석데이터의 자료원과 주요 지표항목	13
〈표 2-2〉 공공사회지출 규모와 부담수준(2015)	20
〈표 2-3〉 OECD 국가들의 합계출산율(1950년-2015년)	23
〈표 2-4〉 OECD 국가들의 기대수명(남성)(1950년-2015년)	24
〈표 2-5〉 OECD 국가들의 기대수명(여성)(1950년-2015년)	25
〈표 2-6〉 OECD 국가들의 고령(65+) 및 초고령(80+) 인구 규모	28
〈표 2-7〉 OECD 국가들의 고령(65+) 및 초고령(80+) 인구 비율	29
〈표 2-8〉 OECD 국가들의 인구 고령화 속도	30
〈표 2-9〉 OECD 국가들의 노년 부양비 추이 및 전망	31
〈표 2-10〉 OECD 국가들의 공식 은퇴 연령과 실질 은퇴 연령(2011년-2016년)	33
〈표 2-11〉 OECD 국가들의 노인빈곤율(중위소득 50% 기준; 2014년)	35
〈표 2-12〉 경제적 성과와 복지지출과의 관계에 대한 주요 연구	37
〈표 2-13〉 기간별 공공사회지출 규모와 성장과 고용지표 추이	41
〈표 2-14〉 공공사회지출과 경제적 성과에 관한 패널고정효과	44
〈표 2-15〉 일반정부 지출 대비 공공사회지출 비중: 2000, 2005, 2010, 2015	55
〈표 2-16〉 주요 국가의 기간별 재정수지와 채무비율	62
〈표 2-17〉 조세수입 구조(2015)	67
〈표 2-18〉 OECD 국가의 복지재정구조와 주요 사회경제적 지표	71
〈표 3-1〉 OECD 국가의 노후소득보장체계	82
〈표 3-2〉 OECD 국가의 노령/유족 급여 지출	83
〈표 3-3〉 국민연금 장기 재정 전망	85
〈표 3-4〉 제4차 국민연금 재정계산의 급여-재정 패키지(안)	88
〈표 3-5〉 폴란드의 주요 자녀 양육 가구 현금 지원(2018년 기준)	97
〈표 3-6〉 OECD 국가의 아동과 노인에 대한 공공지출(1985년-2000년)	105
〈표 4-1〉 경제활동인구 대상 GDP 대비 사회지출(%)	113
〈표 4-2〉 경제활동인구 대상 급여 항목	114
〈표 4-3〉 적극적 노동시장 정책 지출 현황	118
〈표 4-4〉 패널분석 결과: 국가 고정효과 모형	125
〈표 4-5〉 OECD 국가의 실업률·장기실업률과 증감율(2006, 2016년)	130
〈표 5-1〉 OECD 국가의 건강보장체계 특성	140

〈표 5-2〉 OECD 국가의 건강보장지출 수준과 건강수준의 변화	143
〈표 5-3〉 산업별 매출액 증가율, 2010~2015	147
〈표 6-1〉 복지국가 효과성 측정을 위한 사회경제적 지표항목	156
〈표 6-2〉 복지국가의 통합순위와 공공사회지출 배분구조	157
〈표 6-3〉 핀란드의 주요 가족정책 급여	163
〈표 6-4〉 Benefit Cap 적용 급여항목과 면제범위	167
〈표 6-5〉 Welfare Cap의 적용범위에 해당하는 급여와 조세혜택 항목(Summer Budget 2015 기준)	168
〈부표 1〉 소득분배와 빈곤	176
〈부표 2〉 합계출산율과 공공사회지출 구조	178
〈부표 3〉 정부재정	179
〈부표 4〉 기타 사회지표	181
〈부표 5〉 노동시장정책·제도와 실업, 장기실업, 구직 후 일자리 질과의 관계에 대한 주요 연구	182
〈부표 5〉 노동시장정책·제도와 실업, 장기실업, 구직 후 일자리 질과의 관계에 대한 주요 연구	129

그림 목차

[그림 2-1] 공공사회지출수준, 세후소득지니계수, 1인당 GDP 평균성장률(2010~) 위계적 군집	16
[그림 2-2] Bonoli-matrix, 1995, 2015	17
[그림 2-3] 공공사회지출 규모와 현세대 부담수준(총조세)	19
[그림 2-4] 공공사회지출 규모와 전세대 부담수준(총조세+일반정부채무)	19
[그림 2-5] OECD 국가 노인(65+) 소득원 구성(2014년)	34
[그림 2-6] 영미권의 경제와 공공사회지출: 1980-2016	48
[그림 2-7] 대륙유럽의 경제와 공공사회지출: 1980-2016	49
[그림 2-8] 북유럽의 경제와 공공사회지출: 1980-2016	50
[그림 2-9] 남유럽의 경제와 공공사회지출: 1980-2016	51
[그림 2-10] 북유럽의 공공사회지출과 총조세수입 :1980-2016	57
[그림 2-11] 대륙유럽의 공공사회지출과 총조세수입 :1980-2016	57
[그림 2-12] 영미권의 공공사회지출과 총조세수입 :1980-2016	58
[그림 2-13] 남유럽의 공공사회지출과 총조세수입 :1980-2016	58
[그림 2-14] 공공사회지출 재원구조의 변화	60
[그림 2-15] 북유럽의 조세수입 구조: 1980-2015	63
[그림 2-16] 대륙유럽의 조세수입 구조: 1980-2015	64
[그림 2-17] 영미권의 조세수입 구조: 1980-2015	65
[그림 2-18] 남유럽의 조세수입 구조: 1980-2015	66
[그림 2-19] 동아시아의 공공사회지출과 재원조달 구조: 2018-2015	68
[그림 3-1] OECD 국가의 노인빈곤율 완화 효과	80
[그림 3-2] 현금성 가족지출 추이: 1980-2015	90
[그림 3-3] 현금성 가족지출 추이: 1980-2015	91
[그림 3-4] 가족지출과 아동빈곤율	92
[그림 3-5] 유자녀 여성고용과 성별 고용격차 (2012)	93
[그림 3-6] 가족지출과 합계출산율	94
[그림 3-7] 폴란드 아동빈곤율(세후 소득)	97
[그림 3-8] 최근의 경제성장률과 소비증가율	100
[그림 3-9] 소비자신뢰지수 동향	101
[그림 3-10] 노인 대비 아동 1인당 공공사회지출 비율과 경제성장률	106

[그림 3-11] OECD 국가의 아동/노인 빈곤율(좌측) 및 가족지출 대비 아동 빈곤율(우측)	107
[그림 4-1] GDP 대비 경제활동인구와 노인 대상 사회지출 (2013년)	112
[그림 4-2] GDP 대비 노동시장정책(Labour Market Policy, LMP) 총지출(%) (2015년)	116
[그림 4-3] 적극적 노동시장정책(ALMP) 규모와 구성(% of GDP)	116
[그림 4-4] 소극적 노동시장정책(PLMP) 규모와 구성(% of GDP)	117
[그림 4-5] 실업급여 최대지급기간과 소득대체율	120
[그림 4-6] OECD 실업급여(UI), 실업부조(UA) 현금 급여 수준 (A: 전일제 상용직 평균임금 대비, B: 전일제 상용직 법정최저임금 대비)	120
[그림 4-7] 세전·세후 빈곤율 변화(중위소득 50% 상대빈곤, 국가별 평균)	122
[그림 4-8] 세전·세후 소득 지니계수와 감소율(국가별 평균)	123
[그림 4-9] GDP 대비 LMP 지출 규모(%)와 근로빈곤율, 근로연령층 지니계수 감소율(%)	124
[그림 4-10] 평균임금·중위임금 대비 최저임금(2016년)	126
[그림 4-11] 근로빈곤율과 아동빈곤율	127
[그림 4-12] OECD 국가의 실업률·장기실업률 변화(2006, 2016년)	129
[그림 5-1] 건강보장지출과 GDP의 연평균 증가율, 2000-2017	144
[그림 5-2] 권역별 건강보장지출 증가 속도, 2005-2016	145
[그림 5-3] 1인당 GDP와 1인당 건강보장지출의 관계	146
[그림 5-4] 주요 산업의 서비스생산지수	147
[그림 5-5] 보건의료제도의 목표와 기능	149
[그림 5-6] 인구 천 명당 의사 수, 2005-2016	150
[그림 5-7] 인구 천 명당 병상 수, 2005-2016	151
[부도 1] OECD 국가군별 1인당 GDP 수준과 성장률(1990-2015)	184
[부도 2] OECD 국가군별 공공사회지출 수준(1990-2015)	185
[부도 3] OECD 국가군별 장기 총조세부담률 추이	185
[부도 4] OECD 국가군별 총조세 대비 사회보험료 비중 추이	185
[부도 5] OECD 국가군별 일반정부 채무비율 추이	186
[부도 6] 일반정부 지출 대비 공공사회지출 비중 추이	187
[부도 7] 총조세 대비 공공사회지출 비중 추이	187
[부도 8] 국가채무 포함 총부담 대비 공공사회지출 비중 추이	188
[부도 9-1] 노인 대비 아동지출 비율	188
[부도 9-2] 노인 대비 아동지출 비율	188
[부도 10] 노인인구 부양비율 추이	189
[부도 11] 합계출산율 추이	190

[부도 12] 1인당 GDP 성장률과 소득재분배	190
[부도 13] OECD 국가의 소득재분배 효과	191
[부도 14] OECD 국가의 근로빈곤율 완화 효과	191

1. 연구의 배경 및 목적

- 본 연구는 OECD 국가들을 가로질러 공공사회지출의 경제사회적 영향을 살펴보고, 이에 기초하여 향후 우리나라 복지지출의 운영 방향을 모색하는 것을 목적으로 함.
- OECD 통계 데이터베이스 분석을 통해 공공사회지출 수준에서 유사한 패턴을 보이는 국가군별로 경제적, 사회적 성과가 어떤 차별성을 보이고 있는가를 살펴봄.

2. 주요 연구결과

- 전반적으로 최근까지 이루어진 출산력과 사망력 변천 패턴은 향후 OECD 국가들을 가로질러 인구구조의 고령화 현상이 지속적으로 심화될 것임을 시사하고 있음.
 - 현재까지 우리나라를 포함하여 개발도상국들의 인구 고령화 수준은 선진국들에 비해 상대적으로 심각하지 않은 상황이나, 최근까지 진행된 출산율 감소와 기대수명 증가 패턴은 가까운 미래에 개발도상국들의 인구 고령화가 상대적으로 급격한 방식으로 진행될 것임.
- 인구고령화와 관련하여 OECD 국가들의 공식 은퇴연령과 실제 은퇴연령을 비교해본 결과 노후에 충분한 연금소득을 확보하기 어려운 국가들에서 고령자들이 노동시장에 강지간 체류하는 경향이 확인됨.
 - 국가에 따른 노인인구와 전체인구 빈곤율에 상이한 채널이 나타나는 데, 노인층을 대상으로 기초보장(노후최저보장)이 충실하게 이루어지는 국가들의 경우 노인빈곤율이 전체 빈곤율에 비해 낮은 경향이 존재함

○ OECD 국가들의 사회보장체계는 19세기 산업혁명의 과정에서 기본 틀을 갖추었고 20세기 정치경제사적 변혁과 동시에 인구구조의 변화를 겪으면서 진화하였는데, 공공사회지출 규모는 이러한 제도적 환경변화와 이에 대응하는 정부 선택의 결과이며, 공공사회지출과 경제성과의 일반화된 선형관계는 확인되지 않음.

- OECD 19개국을 대상으로 지난 35여 년의 기간에 대하여 GDP 대비 비중으로 측정한 공공사회지출 총량 및 각 영역별 지출 규모가 1인당 GDP에 미치는 영향을 국가고정패널효과 모형을 통해 추정해본 결과, 각 지역별로 크기와 유의도에 차이가 있지만 일관되게 유의한 (+)의 결과를 확인
- 공공사회지출 영역별 효과 추정에 있어서는 지역별로 다르게 나타나지만 대체로 보건, 가족 및 주거에 대한 지출이 1인당 GDP를 증가시키는 것으로 나타남.

○ OECD 최고 수준의 노인빈곤율로 인해 최근까지 노인층은 우리나라 사회정책 분야에서 중요한 대상 집단이었음에도 불구하고, 현재까지도 복지 사각지대가 광범위하게 존재하는 동시에 급여의 적정성 측면에서도 충분한 보장을 받지 못하고 있음.

- 해외 노후소득보장 체계 분석결과, 공적연금의 급여 적정성을 축소하는 다양한 연금 개혁 조치들에도 불구하고 최저보장 혹은 기초보장의 중요성은 더욱 강조되고 있는 상황임.
- 공적연금의 기초보장 기능 강화와 관련하여 최근까지의 논의는 대체로 소득대체율 상향 조정에 초점을 맞추는 경향이 있는데, 장기적으로 국민연금 가입자의 노후소득보장 수준을 높일 수는 있지만, 단기적으로 현재의 심각한 노후 빈곤 문제를 해소하는 데는 근본적인 한계가 존재함.
- 공적연금의 재분배 기능 극대화 측면에서 볼 때 사각지대(특히, 저소득층)가 크게 남아 있는 국민연금 대신 기초연금 중심으로 재분배 기능이 이루어지도록 하는 방안이 바람직함.
- 공적연금의 기초보장 기능강화와 동시에 국민연금의 균등부문과 기초연금

의 통합을 검토할 필요가 있으며, 덴마크나 아이슬란드처럼 기초연금을 다 총화하는 안도 검토할 수 있음.

- 노후소득보장 수준을 강화할 필요가 큰 초기 시점의 경우 보다 관대한 수준의 부가급여를 지급할 필요가 있을 것이다. 다만, 국민연금과 기초연금 간 재구조화 문제는 기초연금의 급여 수준이 상대적으로 낮은 상황에서 추진하는 것이 용이함.
- 국민연금과 기초연금 간 역할 분담이 이루어질 경우 국민연금(기초연금)과 특수직역연금 간 역할 분담 또한 재검토될 필요가 있음.

○ 주류 사회정책에서 큰 주목을 받지 못하는 또 다른 집단인 아동청소년에 대한 지원은 미래에 대한 투자 성격을 갖고 있으며, 복지수준이 높고 저출산 문제가 상대적으로 심각하지 않은 북유럽 국가들에서 정책 집단 대상 간 복지지출이 균형을 보이는 점에 주목할 필요가 있음.

- 우리나라의 고령화수준과 제도여건을 고려했을 때, 머지않아 노인에 대한 지출비중이 크게 확대될 것으로 전망되는 만큼, 정책집단 간의 균형적 지원을 목적으로 아동양육가구에 대한 적극적인 지원이 요구되는 시점임.

○ 근로연령층 대상 공공사회지출의 규모가 클수록 빈곤 감소와 분배개선 효과는 크게 나타나는데, 근로연령층 대상 공공지출의 분배적 성과를 높이기 위해서는 노동시장의 기본적인 공정성 확보를 위한 정책 대응이 우선되어야 함.

- OECD 국가들은 실업이라는 근로연령층에 가장 빈번한 위험에 대한 보호를 주로 고용보험과 실업부조 제도를 통해 제공하고 있으며, 관련 지출 규모가 빈곤감소와 분배개선에 비례적인 영향을 미치지만, 실업률 특히 장기 실업률이 높을 경우 그 효과는 반감됨.
- 한국은 거의 완전고용에 가까운 낮은 실업률을 유지해 온 나라로, OECD 국가들에 비해 실업률과 관련한 문제는 상대적으로 크지 않지만, 다른 한편 고용안전망의 취약성 존재함.
- 고용보험의 포괄성과 (구직)급여의 지급 기간, 소득대체율 모두 낮기 때문에 실업으로 인한 소득상실의 위험을 현행 사회보장체계에서 해소하지 못

4 공공사회지출의 경제사회적 영향에 관한 국제 비교 연구

하며, 한국 노동시장의 특성 상 실업 또는 불완전 취업의 문제에 대하여 실업상태에서의 실업보장과 취업빈곤 대책에 대한 정책강화가 요구됨.

*주요용어: OECD 공공사회지출, 노후소득보장, 가족지출, 건강보장, 노동시장정책

제 1 장 서론

제1절 연구의 배경 및 필요성

제2절 연구의 목적 및 내용

제1절 연구의 배경 및 필요성

1. 저출산·고령화와 복지국가

대부분의 선진국들은 18~19세기부터 시작된 고출산·고사망 단계에서 저출산·저사망 단계로의 인구변천(demographic transition)을 20세기 전반부에 마무리하였다. 반면 우리나라와 같은 개발도상국들은 선진국보다 늦은 20세기에 인구변천을 시작했으며, 사회경제적 발전에 기초하여 점진적 변천을 경험한 선진국들과 달리 의료기술 등의 영향으로 상대적으로 짧은 기간에 걸쳐 압축적인 인구변천을 경험하였다. 인구변천 과정에서 선행적으로 사망률 감소가 이루어졌으며, 후속적인 출산율 감소까지의 시간적 간극으로 인해 급격한 인구성장이 이루어졌다.

인구변천과 이로 인한 인구성장은 인구이동과 도시화를 야기하였으며, 이는 후속적으로 효율적인 노동력 활용의 계기가 되었다. 산업혁명 과정을 통해 기존 사회적 관계가 단절되고 가족의 기능 또한 약화됨으로써 전통적 방식의 사회적 연대(social solidarity)가 더 이상 제대로 기능하기 어려운 상황이 도래하였다. 또한 인구변동을 통해 19세기에 이르러 기대여명이 크게 증가함으로써 「고령」이 단순히 개인적 위험이 아니라 사회적 위험으로 등장하였다. 이에 따라 노후 빈곤에 대응하기 위하여 연금제도가 19세기 후반 독일에서 처음 등장한 후 제2차 세계대전 전후 기간까지 확대되는 과정을 거쳤다.

종합적으로, 사회보장제도는 인구변천과 산업혁명으로 인해 전통적인 사회적 연대가 해체된 상황에서 사회적 연대를 새롭게 재구성하는 기제로 작용하였다고 할 수 있다(Verbon, 1988). 다른 한편, 인구변천은 사회보장제도의 확대 과정에서도 세대 간 연대 기제의 원활한 작동을 가능하게 한 핵심적인 요인이었다. 예컨대, 연금제도의 경우 부과방식(pay-as-you-go)으로의 전환은 세대 간 연대를 강화하는 데 큰 기여를 했는데, 수급권 확대와 급여 적정성 강화를 통해 노후 빈곤 문제를 획기적으로 완화시

키게 되었다. 이러한 세대 간 연대 기제가 원활히 작동한 배경에는 19~20세기에 걸친 인구변천과 이로 인한 「피라미드형」 인구구조가 자리 잡고 있다(Schwarz et al., 2014).

과거 출산율 감소는 연령 구조 변화(피부양 유소년 인구 감소)를 통해 경제발전을 위한 중요한 기회 구조의 역할-인구배당(demographic dividend) 효과-을 제공하였다. 그러나 초기의 출산율 감소가 초래했던 긍정적 효과는 장기적으로 인구 고령화라는 위험 요인으로 등장하였다. 다른 한편 과거의 인구변천이 사회보장제도의 등장과 확대에 큰 기여를 한 반면 저출산 및 이로 인한 인구 고령화는 사회보장제도의 재정적 지속 가능성과 관련하여 의문을 제기하는 상황이다.

선진 복지국가들에 비해 우리나라의 경우 저출산과 인구 고령화에 대한 사회적 우려는 더욱 높은 상황이다. 한국 사회에서 저출산·고령화에 대한 우려가 매우 높은 것은 선진 복지국가들과 달리 복지체계가 내실화되지 못한 상황에서 저출산·고령화 현상을 경험하고 있는 것과 관련이 있다. 선진 복지국가들은 대체적으로 제2차 세계대전 후의 급격한 경제성장에 기초하여 복지국가를 완성하였는데, 이로 인해 노후 빈곤의 효과적인 해소가 가능해졌다.

현재 선진국들이 직면한 인구 고령화 문제는 복지국가를 완성한 후에 당면한 이슈인데 1970년대의 석유파동 등 경제성장 둔화와 맞물림으로써 중요한 사회적 문제로 등장하였다. 그러나 선진국들의 경우 복지체계를 완성한 후에 인구 고령화 현상에 직면함으로써 문제에 대응은 상대적으로 수월한 측면이 있었다. 반면 한국 사회의 경우 OECD 최고 수준의 노인빈곤율로 상징되듯이 복지체계가 제대로 구축되지 못한 상황에서 인구 고령화 및 이로 인한 사회보장제도의 재정 불안정 문제에 직면하고 있는 상황이었다. 결국 선진 복지국가들과 달리 한국 사회는 미완의 복지체계를 완성하는 동시에 급격히 진행되는 인구 고령화에 적응해야 하는 이중적 과제에 직면한 상황이었다.

저출산·고령화가 복지국가(welfare state)의 역할을 축소시키는 원인으로 작용하지만, 다른 한편으로 복지국가의 역할 축소는 저출산·고령화 문제를 더욱 악화시키는 원인이 될 수 있다(Kramer, 2014). 최근까지 진행된 연금 개혁 사례에서 살펴볼 수 있듯이 저출산과 기대수명 증가에 따른 인구구조 고령화는 선진국들을 중심으로 복지국가 후퇴의 주요 원인이 되었다. 그러나 다른 한편으로 출산과 관련된 의사결정 과정에

서 사회복지의 역할이 매우 중요함을 고려할 때, 복지국가 후퇴가 저출산·고령화 문제를 더욱 악화시킬 수도 있다는 점에 주목할 필요도 있다.

한국 사회가 지난 20세기 후반부 이후 경험한 출산율 감소는 북유럽을 중심으로 한 선진 복지국가들에 비해 훨씬 가파른 방식으로 진행되었다. 그러나 2006년부터 정부 주도의 저출산·고령사회 기본계획이 시작되어 2016년부터 제3차 기본계획이 추진되고 있지만, 현재까지도 출산율이 반등세로 전환될 징표는 보이지 않고 있는 상황이었다. 오히려 2017년 합계출산율(TFR)은 역대 최저 수준인 1.05까지 하락했으며, 출생아 수 또한 공식적인 출산 통계가 작성된 이래 처음으로 40만 명 미만으로 떨어졌다.

비록 현재 한국 사회가 당면한 인구학적 문제가 복합적 원인에 기초하고 있지만, 선진 복지국가들에 비해 저출산 문제가 심화된 방식으로 진행되는 배경에는 1960년대 이후 한국 사회가 지향한 발전 모델과도 관련이 있다. 일본, 싱가포르, 대만과 함께 한국은 발전국가 모델(developmental state model)로 분류된다.

한국 사회가 지향한 발전국가 모델에서는 국가가 독립된 행위 주체로서 경제성장에 국가의 역량을 집중하는 반면 재생산(reproduction) 영역에 대한 국가 개입을 최소화하는 접근을 취한다. 비록 재생산 영역에서의 국가 개입이 최소화되기는 했지만, 재생산 부문은 경제성장 측면에서 중요한 역할을 담당했다. 재생산 영역에서의 국가 개입 최소화로 인한 경제적 부담은 가족주의에 기초하여 해결되었으며, 이 과정에서 한국 사회의 성 불평등 문제는 더욱 심화되었다. 과거 고출산 상황에서 발전국가 모델은 큰 문제를 초래하지는 않았는데, 이는 출산율 감소가, 국가 경제성장은 물론, 가계의 경제적 부담 감소로 이어짐으로써 빈곤 탈출, 세대 내 혹은 세대 간 상승 이동을 열망하는 개인들의 욕구와도 조응했기 때문이다. 그러나 저출산 현상이 심각한 사회적 문제로 등장하고 있는 현 상황에서 기존의 발전국가 모델은 더 이상 효과적으로 작동하기 어렵다고 할 수 있다.

제2절 연구의 목적 및 내용

본 연구는 OECD 국가들을 가로질러 공공사회지출과 경제·사회지표의 동향을 살펴보고, 이에 기초하여 향후 우리나라 복지지출의 운영 방향을 모색하기 위한 기초자료

를 수집·정리하는 것을 목적으로 한다. OECD 통계 데이터베이스 분석을 통해 공공사회지출 수준에서 유사한 패턴을 보이는 국가군별로 경제적, 사회적 성과가 어떤 차별성을 보이고 있는가를 살펴본다. 국가군 구분과 관련해서 먼저 군집분석을 통해 유형화를 시도하였고, 기본적으로 전통적 복지 레짐 논의에서 빈번하게 사용하는 것과 유사하게 북유럽, 대륙유럽, 남유럽, 영미권, 동아시아를 구분하며, 필요 시 동유럽 국가군에 대한 분석을 진행한다.

향후 복지지출 운영 방향과 관련하여 부양계층(근로계층)과 피부양계층(아동·청소년/노인)을 구분하여 제도 운영 현황과 향후 정책 운영 방향을 논의하기로 한다. 아동·청소년의 경우 보육과 교육 부문에 초점을 맞추어 분석을 진행하며, 노인층의 경우 노후소득보장 부문에 초점을 맞추어 향후 복지지출 운영 방향을 논의한다. 부양계층인 근로연령과 관련해서는 노동시장정책을 중심으로 빈곤과 분배에 대한 영향 분석과 함께 고용과 실업 및 취업 성과에 대한 정책 영향을 검토한다. 저출산·고령화 현상이 심화됨에 따라 복지지출에서 차지하는 비중이 증가하고 있는 건강보장의 경우 정책 대상 집단과는 구분하여 별도의 검토를 진행한다.

제 2 장

OECD 국가의 인구고령화 추이와 주요 경제·사회지표 동향

제1절 분석데이터와 분석대상 국가유형의 기준

제2절 OECD 국가의 인구고령화 추이

제3절 OECD 국가의 공공사회지출과 경제지표 추이

제4절 OECD 국가의 공공사회지출과 정부 조세·재정구조의 변화

제5절 소결

2

OECD 국가의 인구고령화 추이와 <<주요 경제·사회지표 동향

제1절 분석데이터와 분석대상 국가유형의 기준

본 연구에서는 OECD, UN, World Bank, Eurostat 등 국제기구의 통계데이터베이스에 수록된 OECD 36개국의 인구, 사회, 경제, 조세, 재정 관련 장г시계열 자료를 추출하여 불균형국가패널로 구축하여 분석에 활용하였다. <표 2-1>은 본 연구에서 사용한 주요 지표항목과 이의 출처를 정리하여 보여주고 있다. 지니계수나 국가채무비율과 같이 국가별 시계열 정보가 누락되거나 자료원에 따라 지표 값이 다른 항목에 대해서는 OECD.stat을 기본 값으로 하되, 누락된 시계열 지표가 타 자료원에 있는 경우 이를 대체 값으로 보정하여 사용하였다.

<표 2-1> 분석데이터의 자료원과 주요 지표항목

자료원	자료명	주요 지표 항목	데이터 기간
OECD.Stat	Country Statistical Profiles	실질GDP, 1인당 GDP/GNI, 가계부채 등	1960-1917 국가별/항목별 시계열 다름
	Health	의료비지출규모, 장기요양지출, 의료자원정보 등	1970-2017 국가별/항목별 시계열 다름
	Labor Market Programmes	1년이상 장기실업률, 성별/연령별 실업률/고용률, 노동시간 등	1953-2017 국가별/항목별 시계열 다름
	Government at a Glance	재정수지, 일반정부채무비율, 정부 수입 및 지출 규모	2007-2017
	Revenue Statistics	세목별 조세수입규모, 총조세수입(국민부담률), 사회보험료수입 등 항목별 정부수입	1962-2016 국가별/항목별 시계열 다름
	Economic Outlook	output gap as a percentage of potential GDP, Labour force participation gap, etc.	2008-2017

	Income Distribution and Poverty	노인빈곤율, 근로빈곤율 등 분배지표	2003~2017 국가별/항목별 시계열 다름
	Better Life Index	주관적건강상태, 삶의 만족도 등	2013~2017
	Family Database	아동연령별 공공지출 등	2003~2013
UNdata	UNODC Homicide Statistics 2012	인구천명당 범죄살해율	1995~2011
	National Accounts Estimates of Main aggregates	COFOG	1950~2016 국가별 시계열 다름
	Demographic Statistics Database	총인구규모, 연령별인구수, 출산율, 사망률 등	1948~2017 국가별/항목별 시계열 다름
World Bank Open Data	ASPIRE(The Atlas of Social Protection Indicators of Resilience and Equity)	지니계수, 빈곤율	1978~2017 국가별 시계열 다름
Eurostat	Gini coefficient of equivalised disposable income - EU-SILC survey [ilc_di12]	가처분소득지니계수	1995~2017 국가별 시계열 다름
통계청(한국)	가계동향조사	소득지니계수	1990~2016
	국가채무	국가채무현황	1997~2017

본 연구에서는 <표 2-2>와 같이 OECD 36개국 중에서 장기사계열 비교에 필요한 정보의 누락이 비교적 적고 우리나라에 시사점을 줄 수 있는 19개 국가들을 주요 분석 대상 국가로 설정하되, 필요시 일본과 체코, 폴란드, 헝가리, 슬로바키아를 중심으로 한 동유럽 국가들과 나머지 OECD 회원국들을 포함하여 살펴본다. 복지국가 유형과 관련해서는 애스핑-앤더슨의 복지체제론 이후 유형분류의 기준이나 제도 영역에 따라 다양한 복지체제 분류가 이루어지고 있는데, 여기서는 전반적인 분석 틀의 일관성을 고려하여 Leibfried(1992)와 Bonoli(1997)에 따른 지역별 국가군을 기준으로 각 지표영역별 검토를 수행하기로 한다.

이와 관련해서 다양한 군집분석을 병행함으로써 지역기준 유형분류의 활용가능성을 확인해보았다. 군집분석은 관측값들 간 거리(distance)에 기초하여 분석 대상 사례들을 상위의 집단 혹은 군집(cluster)으로 분류하는 방법으로, 군집 내 동질성과 군집 간 이질성을 최대화하도록 집단을 분류하는 것이 목표이다. 기본적으로 군집분석은, 통계적 검정(significance test)의 목적 대신, 가설 형성 등의 목적으로 사용되는 탐색적

(exploratory) 자료 분석 기법에 해당한다. 군집분석은 크게 위계적 군집분석(hierarchical cluster analysis)과 비위계적 군집분석(non-hierarchical cluster analysis or partition cluster analysis)으로 분류 가능하다. 추가적으로, 위계적 군집분석은 크게 분할 방법(divisive methods)과 병합 방법(agglomerative methods)으로 구분되는데, 분할 방법이 최초 모든 관측값들을 하나의 군집으로 하여 후속적으로 보다 작은 군집들로 분리하는 방식을 취하는 반면 병합 방법은 최초 개별 관측치를 하나의 군집으로 간주하되 후속적으로 관측값들을 병합하여 상위의 군집으로 만드는 방법이다. 위계적 군집분석에서 가장 널리 알려진 알고리즘으로는 평균연결법(average linkage), 최장연결법(complete linkage), 최단연결법(single linkage), ward linkage 가 있다. 두 군집 간 거리를 측정하는 데 있어서, 최단연결법은 두 군집에 속한 임의의 관측치들 간 최단 거리를 기준으로, 최장연결법은 두 군집에 속한 임의의 관측치들 간 최장 거리를 기준으로, 평균연결법은 두 군집에 속한 모든 관측치들의 평균 거리를 기준으로, ward linkage는 분산분석(analysis of variance)에 기초하여 (오차 자승합(sum of squares of errors) 최소화) 군집 간 유사성을 측정하는 방식이다.

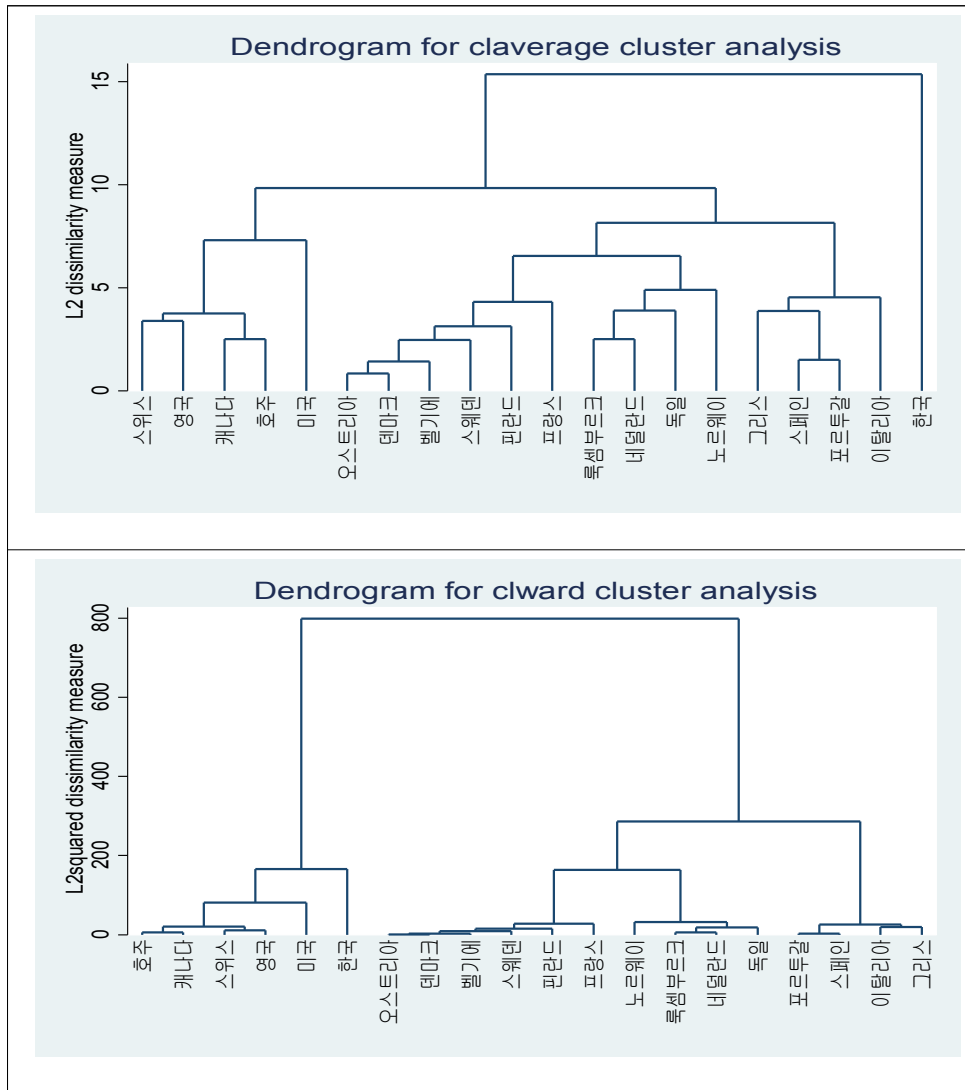
비위계적 군집분석으로는 K-평균 군집분석의 활용도가 높는데, K-평균 군집분석은 군집 수와 관련된 정보가 사전적으로 알려질 경우에 유용하게 활용될 수 있다. 위계적 군집분석과 달리, K-평균 군집분석은 가능한 모든 군집을 산출하는 대신, 연구자에 의해 주어진 군집의 수에 기초하여 최적의 해를 산출하는 방법이다. 최초 K-평균 군집분석은 임의의 절차에 따라 K개의 군집을 생성하며, 이후 각 군집의 중심(센트로이드)을 계산한 후 특정 군집에 속한 관측값이 다른 군집의 센트로이드에 더욱 가까울 경우 해당 군집의 성원이 되는 절차를 군집 소속 변경이 일어나지 않을 때까지 반복하는 것이다.

이때, 사용되는 알고리즘(거리 계산)과 대상 국가의 수에 따라 상이한 군집이 형성될 수 있어, 가능하면 여러 가지 다양한 군집분석이 필요하다. 이에 본 연구에서는 한국을 포함한 19개 주요 국가들의 공공사회지출수준과 주요 분배 및 성장지표들의 조합에 대한 다양한 군집분석을 수행한 결과, 지역분포에 기초한 유형분류의 활용이 가능할 것으로 판단되었다.

[그림 2-1]은 2015년의 공공사회복지지출 규모와 세후소득지니계수 그리고

2010~2017년 1인당 GDP 평균성장률을 군집변수로 했을 때의 평균연결법과 wald 연결법 알고리즘에 기초한 위계적 군집을 보여준다. 한국과 미국은 독립적으로 구분되어 배치되고 있지만 전체적으로 영미권과 유럽이 구분되고, 유럽안에서 남유럽은 독립적인 군집을 이루고 있음을 알 수 있다.

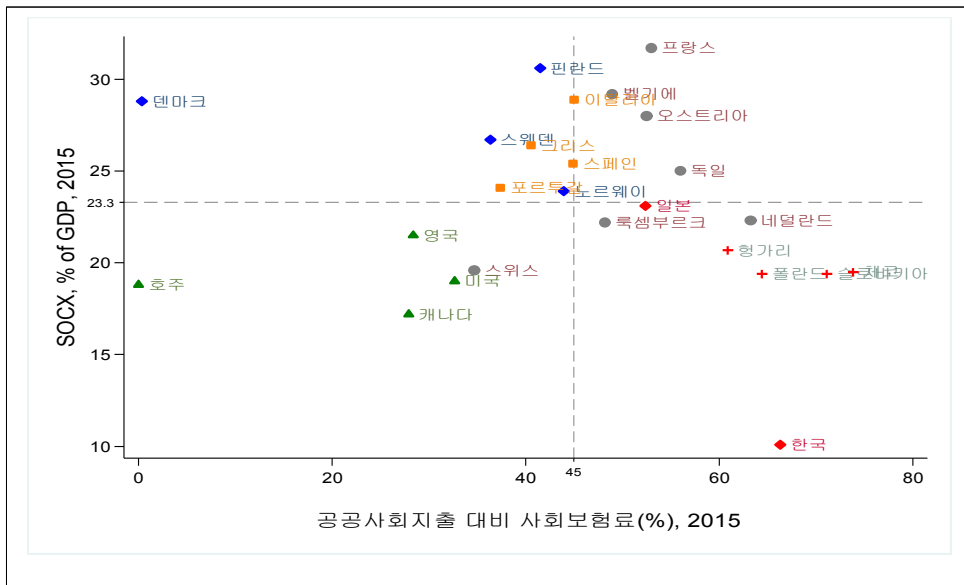
[그림 2-1] 공공사회지출수준, 세후소득지니계수, 1인당 GDP 평균성장률(2010~) 위계적 군집

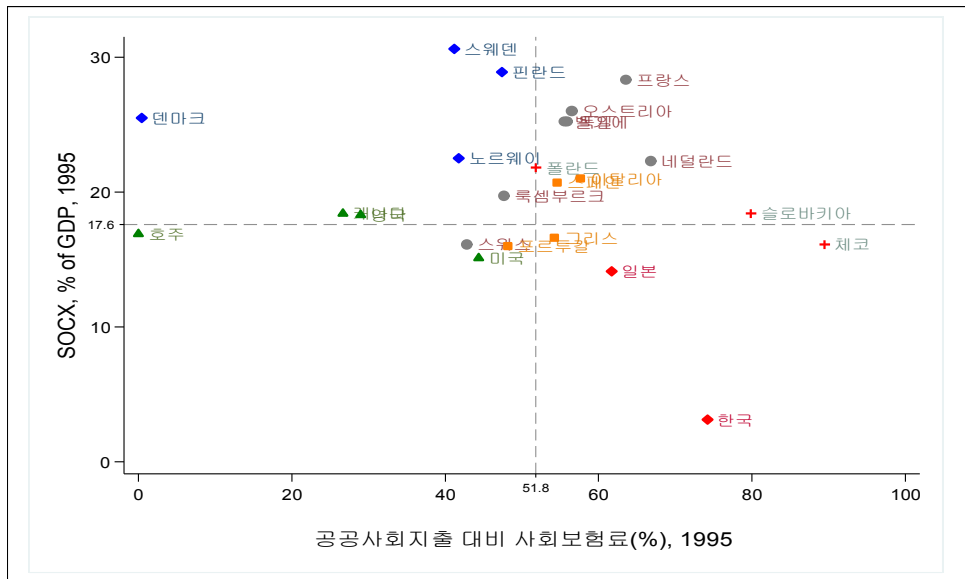


한편, Bonoli(1997)는 복지국가의 재원조달구조에 초점을 두고 유럽 16개국을 공공사회지출규모 대비 사회보험료 비중과 공공사회지출규모를 기준으로 4가지 복지국가 유형-공공사회지출 규모가 크지만 사회보험료 의존도는 낮은 노르딕유형(북유럽: 노르웨이, 덴마크, 스웨덴, 핀란드), 공공사회지출 규모가 크면서 사회보험료 의존도가 높은 보수주의유형(대륙유럽: 독일, 네덜란드, 벨기에, 룩셈부르크, 프랑스), 공공사회지출 규모와 사회보험료 의존도 모두 낮은 자유주의유형(영미권: 영국, 아일랜드) 그리고 사회보험료 의존도는 높지만 공공사회지출 수준이 낮은 남유럽유형(그리스, 스페인, 이탈리아, 포르투갈, 스위스)-으로 구분하였다.

[그림 2-2]는 일본과 동유럽을 포함한 25개국의 Bonoli-matrix가 지난 20년 동안 어떻게 달라졌는가를 보여준다. 이 기간 동안 대체로 공공사회지출이 증가한 한편 사회보험료 비중은 낮아지는 양상을 확인 할 수 있는데, 특히 남유럽 국가들의 변화폭이 두드러진다. 국가별 지출수준의 증가속도나 재원구조의 변화 양상이 다르고 남유럽국가들에서 가장 빠른 변화가 나타나고 있지만 여전히 지역별 군집의 형태는 가늠할 수 있는 정도로 유지되고 있다.

[그림 2-2] Bonoli-matrix, 1995, 2015



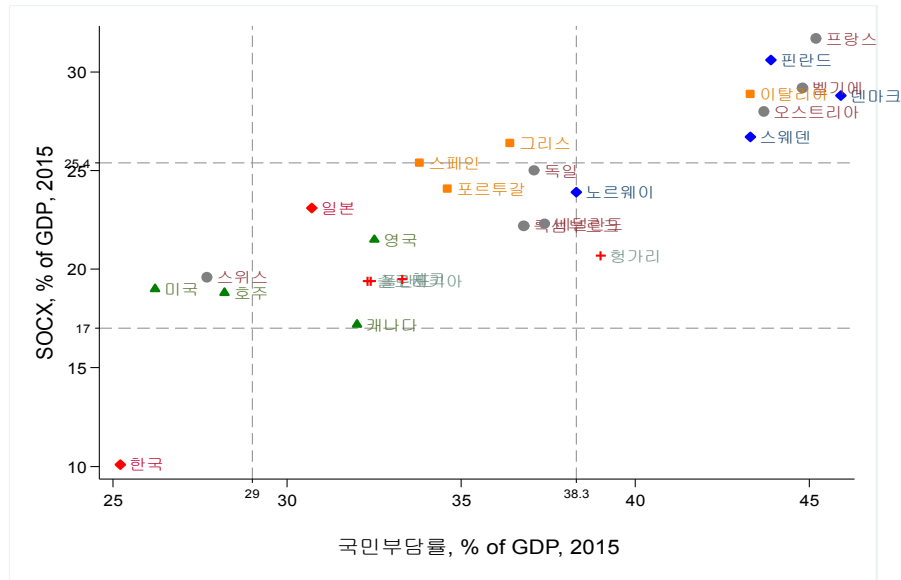


주: 가로축과 세로축의 점선은 각각 해당 연도 OECD 평균을 의미함.

자료: OECD Stat.

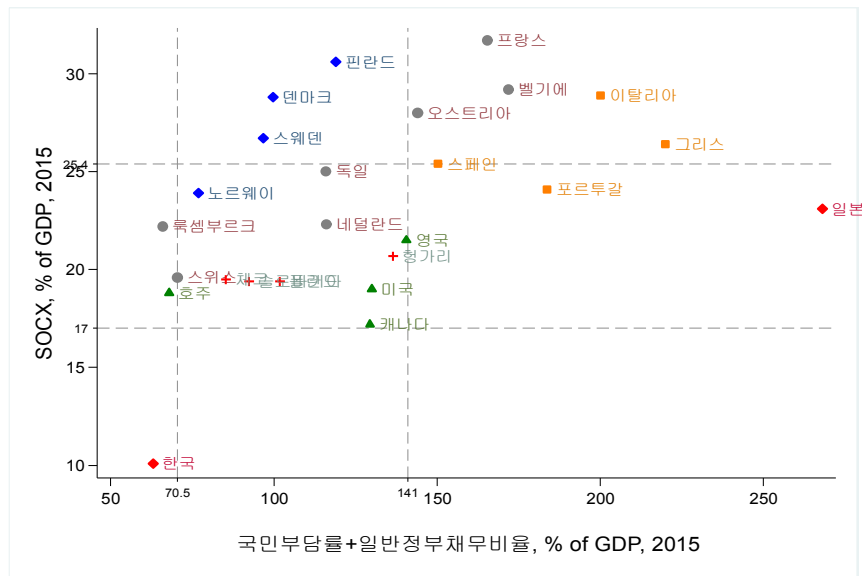
한편, 공공사회지출의 재원조달 구조와 별개로 재원부담의 크기와 공공사회지출의 규모를 기준으로 국가들을 구분해볼 수 있는데, 이때 재원부담의 주체를 현세대에 한정할 것인가 혹은 후세대의 부담까지 고려할 것인가에 따라 달리 살펴볼 수 있다. [그림 2-3]과 [그림 2-4]는 각각 공공사회지출 규모와 현세대의 부담(총조세=조세+사회보험료), 전세대 부담(총조세+국가채무비율)을 기준으로 국가들이 어떻게 분포하고 있는가를 비교하여 보여준다. 현세대 부담만을 고려했을 때 지역별 구분이 다소 모호하지만 후세대 부담까지 반영해서 보면 세대 간 부담구조의 지역별 차이가 나타남을 확인할 수 있다. 특히 북유럽국가들의 경우 현세대에 대한 부담을 후세대에 대한 부담에 비해 높게 가져가는데 비해 남유럽과 일본은 이와 상반된 부담구조를 가져가고 있다는 점에서 대비된다.

[그림 2-3] 공공사회지출 규모와 현세대 부담수준(총조세)



주: 세로축과 가로축 점선은 각각의 p25와 p75
자료: OECD Stat.

[그림 2-4] 공공사회지출 규모와 전세대 부담수준(총조세+일반정부채무)



주: 세로축과 가로축 점선은 각각의 p25와 p75
 자료: OECD Stat.

〈표 2-2〉 공공사회지출 규모와 부담수준(2015)

	현세대 부담	SOCX	총조세	일반정부채무	전세대 부담
고부담/고복지	프랑스	31.7	45.2	120.3	프랑스
	벨기에	29.2	44.8	127.2	벨기에
	오스트리아	28.0	43.7	100.4	오스트리아
	덴마크	28.8	45.9	53.8	그리스
	핀란드	30.6	43.9	75.2	이탈리아
	스웨덴	26.7	43.3	53.5	스페인
	이탈리아	28.9	43.3	156.9	
고부담/중복지	노르웨이	23.9	38.3	38.6	포르투갈
	헝가리	20.7	39.0	97.4	일본
중부담/고복지	그리스	26.4	36.4	183.6	덴마크
	스페인	25.4	33.8	116.4	스웨덴
					핀란드
중부담/중복지	포르투갈	24.1	34.6	149.2	노르웨이
	네덜란드	22.3	37.4	78.8	독일
	독일	25.0	37.1	78.9	네덜란드
	룩셈부르크	22.2	36.8	29.1	스위스
	영국	21.5	32.5	108.1	영국
	캐나다	17.2	32.0	97.5	미국
	슬로바키아	19.4	32.3	60.0	캐나다
	폴란드	19.4	32.4	69.4	슬로바키아
	체코	19.5	33.3	52.0	폴란드
	일본	23.1	30.7	237.4	체코
					헝가리
저부담/중복지	스위스	19.6	27.7	42.8	룩셈부르크
	미국	19.0	26.2	103.8	호주
	호주	18.8	28.2	39.7	
저부담/저복지	한국	10.1	25.2	37.8	한국

주: 각 수치는 GDP 대비 %임.
 자료: OECD Stat.

이상에서 살펴본 바와 같이, 복지국가의 유형은 분류의 기준과 범위 또는 활용자료의 시점에 따라 달리 정의될 수 있다. 그럼에도 불구하고 역사적 경험과 유사한 경제사회 및 제도 환경을 지닌 지역별 구분의 가능성은 충분히 존재하는 바, 분석의 일관성을 위하여 이하에서는 [그림 2-1]의 19개국을 중심으로 북유럽, 대륙유럽, 영미권, 남유럽으로 구분하고 한국과의 비교분석에서 필요에 따라 일본과 체코, 헝가리, 폴란드, 슬로바키아 등 동유럽 국가들과 기타 OECD 회원국들을 포함하여 살펴보기로 한다.

제2절 OECD 국가의 인구고령화 추이

OECD 국가들을 가로질러 공통적으로 인구 고령화 현상이 관측되고 있는데, 인구 고령화의 주된 인구학적 원인은 출산율 감소와 기대여명 증가이다(특히, 출산율 감소). 본 절에서는 UN(2017)의 세계인구전망(World Population Prospects: The 2017 Revision) 및 OECD 통계 데이터베이스(DB)에 기초하여 출산율과 기대수명 변화, 인구 고령화의 추이 및 전망 그리고 고령 인구의 특성들을 살펴보기로 한다.

1. 출산율과 기대여명

인구학적 논의에 의하면 일단 출산력 변천을 시작하면 출산율은 대체 수준까지 지속적으로 감소하는 것으로 알려져 있다. 과거, 출산력 변천 과정을 완료할 경우 대체 수준($NRR = 1$)에서 출산율이 안정될 것으로 기대하였지만, 최근까지의 출산력 변천 과정을 살펴보면 많은 국가들에서 출산율이, 대체 수준에서 안정화되는 대신, 대체 수준 아래로 지속적으로 감소하는 현상이 관측된다.

서구 선진국들의 경우 출산율 변화가 상대적으로 점진적으로 진행된 반면 우리나라를 포함한 개발도상국들의 경우 보다 급격한 방식의 출산율 감소를 경험하였다. 특히, 우리나라의 경우 1950-1960년대에 출산율이 6명 수준에 근접하였지만, 다른 OECD 국가들에 비해 심화된 방식으로 출산율 감소 현상을 경험하였다. 1950-1960년대에 비교할 때 OECD 국가들 간에 관측되는 출산율 격차는 크게 감소하였는데, 2010-2015년 기준으로 출산율이 대체 수준 이상을 유지하는 국가는 이스라엘, 멕시코, 터키 정도에 불과하다.

권역별 출산율을 비교해 보면 상대적으로 북유럽과 영미권 국가들의 출산율이 높은 반면 남유럽 국가들은 심각한 저출산 상황에 직면하고 있다. 대륙유럽 국가들의 경우 독일어권 국가들(독일, 오스트리아, 스위스)의 출산율이 상대적으로 낮은 패턴이 나타난다. 우리나라와 일본과 같은 동아시아 국가들은 물론 동유럽 국가들을 포함하여 체제 전환을 경험한 대부분의 국가들도 상대적으로 심각한 저출산 현상을 경험하고 있다.

출산율 감소와 함께 인구 고령화 현상을 초래하는 또 다른 인구학적 요인이 사망률

감소 혹은 기대여명(life expectancy) 증가이다. 1950-1960년대 OECD 국가들의 기대수명(life expectancy at birth)은 상당히 낮은 수준이었는데, UN(2017) 자료에 의하면 1950-1955년 기준 기대수명은 터키의 경우 38.05년(남성), 우리나라의 경우도 46.04년(남성) 정도에 불과하였음을 살펴볼 수 있다(1950-1955년 기준 여성의 기대수명도 50년 미만). 다른 한편, 1950-1960년대의 경우 기대수명이 가장 긴 국가들도 대략 남성 70~71년, 여성 74~75년 정도에 불과하였다.

최근으로 올수록 OECD 국가들을 가로질러 기대수명이 지속적으로 상승하는 패턴을 보였지만, 상대적으로 개발도상국들의 기대수명 증가 속도가 선진국들에 비해 가파르게 진행되었음을 살펴볼 수 있다. 결과적으로 2010-2015년 기준으로 OECD 국가 내부에서 관측되는 기대수명 격차는 과거에 비해 상당히 축소된 모습을 보여 준다. 출산율 감소가 매우 가파르게 진행되었던 우리나라의 경우 반대로 기대수명 증가는 다른 OECD 국가들에 비해 매우 빠르게 진행되었다.

UN(2017) 자료에 의할 때 우리나라의 1950-1955년 기준 기대수명이 남성 46.04년, 여성 49.88년이었던 반면 2010-2015년 기대수명은 남성 77.87년, 여성 84.43년으로 크게 증가하였다. 전반적으로 우리나라의 기대수명은 이미 선진국 수준에 도달했다고 볼 수 있으며, 특히 여성의 기대수명은 이미 OECD 국가들 중 선두 그룹에 속하는 상황이다. 전반적으로 최근까지 이루어진 출산력과 사망력 변천 패턴은 향후 OECD 국가들을 가로질러 인구구조의 고령화 현상이 지속적으로 심화될 것임을 시사하고 있다.

현재까지 우리나라를 포함하여 개발도상국들의 인구 고령화 수준은 선진국들에 비해 상대적으로 심각하지 않은 상황이다. 그러나 최근까지 진행된 출산율 감소와 기대수명 증가 패턴은 가까운 미래에 개발도상국들의 인구 고령화가 상대적으로 급격한 방식으로 진행될 것임을 시사한다.

24 공공사회지출의 경제사회적 영향에 관한 국제 비교 연구

〈표 2-3〉 OECD 국가들의 합계출산율(1950년-2015년)

(단위: 여성 1명당)

구분		1950년 | 1955년	1960년 | 1965년	1970년 | 1975년	1980년 | 1985년	1990년 | 1995년	2000년 | 2005년	2010년 | 2015년
북유럽	덴마크	2.55	2.58	1.96	1.43	1.75	1.76	1.73
	핀란드	3.00	2.66	1.62	1.69	1.82	1.75	1.77
	아이슬란드	3.86	3.94	2.87	2.23	2.19	1.99	1.98
	노르웨이	2.60	2.90	2.35	1.69	1.89	1.81	1.82
	스웨덴	2.24	2.31	1.91	1.64	2.01	1.67	1.90
대륙유럽	오스트리아	2.10	2.78	2.04	1.60	1.48	1.38	1.45
	벨기에	2.37	2.65	2.01	1.60	1.61	1.68	1.78
	프랑스	2.75	2.83	2.30	1.87	1.71	1.88	1.98
	독일	2.13	2.47	1.71	1.46	1.30	1.35	1.43
	룩셈부르크	1.98	2.40	1.72	1.47	1.66	1.65	1.55
	네덜란드	3.05	3.17	2.10	1.51	1.59	1.74	1.73
	스위스	2.31	2.60	1.87	1.54	1.54	1.41	1.53
영미권	호주	3.18	3.27	2.54	1.91	1.86	1.77	1.89
	캐나다	3.65	3.68	1.98	1.63	1.69	1.52	1.61
	아일랜드	3.42	4.07	3.82	2.76	1.91	1.97	2.00
	뉴질랜드	3.69	3.85	2.84	1.97	2.07	1.95	2.04
	영국	2.18	2.81	2.01	1.78	1.78	1.66	1.88
	미국	3.31	3.23	2.03	1.80	2.03	2.04	1.88
남유럽	그리스	2.48	2.29	2.53	2.06	1.42	1.33	1.34
	이탈리아	2.36	2.50	2.32	1.52	1.27	1.30	1.43
	포르투갈	3.10	3.19	2.83	2.01	1.48	1.45	1.28
	스페인	2.53	2.81	2.85	1.88	1.28	1.29	1.33
기타	칠레	5.15	4.95	3.58	2.70	2.43	2.03	1.82
	체코	2.74	2.21	2.21	1.97	1.65	1.19	1.48
	에스토니아	2.06	1.94	2.15	2.09	1.63	1.39	1.59
	헝가리	2.69	1.81	2.04	1.81	1.74	1.30	1.33
	이스라엘	4.28	3.85	3.81	3.13	2.93	2.91	3.04
	일본	2.96	2.03	2.13	1.76	1.48	1.30	1.41
	한국	5.65	5.60	4.00	2.23	1.68	1.21	1.23
	라트비아	2.00	1.88	2.00	2.03	1.63	1.29	1.50
	리투아니아	2.84	2.43	2.30	2.04	1.82	1.28	1.59
	멕시코	6.75	6.75	6.71	4.37	3.23	2.61	2.29
	폴란드	3.63	2.72	2.23	2.31	1.95	1.26	1.33

자료: United Nations(2017)에 기초하여 작성(<https://population.un.org/wpp/> 검색일 2018. 10. 18.)

〈표 2-4〉 OECD 국가들의 기대수명(남성)(1950년-2015년)

(단위: 년)

구분		1950년 | 1955년	1960년 | 1965년	1970년 | 1975년	1980년 | 1985년	1990년 | 1995년	2000년 | 2005년	2010년 | 2015년
북유럽	덴마크	69.72	70.37	70.91	71.46	72.55	75.01	78.10
	핀란드	63.02	65.44	66.63	70.04	71.94	74.93	77.66
	아이슬란드	70.04	71.02	71.36	73.95	76.25	78.76	80.58
	노르웨이	71.00	71.06	71.37	72.70	74.28	76.78	79.53
	스웨덴	70.44	71.52	72.11	73.45	75.46	77.87	80.00
대륙유럽	오스트리아	63.81	66.37	67.13	69.55	72.68	75.90	78.37
	벨기에	65.34	67.37	68.32	70.59	73.04	75.34	77.97
	프랑스	64.05	67.18	68.55	70.62	73.12	75.78	78.76
	독일	65.30	67.12	67.89	70.20	72.54	75.59	77.94
	룩셈부르크	63.19	66.00	66.80	69.34	72.24	75.13	78.76
	네덜란드	70.64	71.19	71.20	72.81	74.22	76.24	79.36
	스위스	66.98	68.68	70.58	72.69	74.50	77.72	80.50
영미권	호주	66.73	67.80	68.45	71.74	74.72	77.81	80.21
	캐나다	66.76	68.48	69.63	72.46	74.64	77.18	79.69
	아일랜드	65.55	68.22	68.82	70.46	72.60	75.30	78.73
	뉴질랜드	67.61	68.47	68.72	70.73	73.50	76.77	79.50
	영국	66.77	67.99	69.04	71.18	73.48	76.07	79.04
	미국	65.86	66.81	67.69	70.77	72.23	74.54	76.47
남유럽	그리스	63.75	66.90	69.17	71.36	74.80	76.41	77.96
	이탈리아	64.61	66.96	69.17	71.55	74.14	77.31	79.87
	포르투갈	57.60	61.47	65.02	68.96	71.24	74.12	77.34
	스페인	62.25	67.29	69.77	72.91	73.99	76.52	79.63
기타	칠레	52.65	55.49	60.78	67.20	71.51	74.33	76.15
	체코	64.36	67.29	66.55	67.21	68.80	72.21	75.13
	에스토니아	57.06	64.88	65.38	64.05	62.85	66.04	71.85
	헝가리	61.87	66.46	66.44	65.28	64.94	68.30	71.71
	이스라엘	67.52	69.55	71.01	72.88	75.32	77.39	80.02
	일본	61.00	66.68	70.63	74.19	76.25	78.26	79.98
	한국	46.04	52.27	59.53	63.17	68.60	73.58	77.87
	라트비아	58.19	65.93	65.09	63.60	61.71	65.16	68.79
	리투아니아	57.29	66.31	66.75	65.37	64.15	65.74	68.47
	멕시코	48.92	56.42	60.09	64.44	69.03	72.43	74.04
	폴란드	58.58	65.23	66.71	66.62	66.75	70.38	72.93

자료: United Nations(2017)에 기초하여 작성(<https://population.un.org/wpp/> 검색일 2018. 10. 18.)

〈표 2-5〉 OECD 국가들의 기대수명(여성)(1950년-2015년)

(단위: 년)

구분		1950년 | 1955년	1960년 | 1965년	1970년 | 1975년	1980년 | 1985년	1990년 | 1995년	2000년 | 2005년	2010년 | 2015년
북유럽	덴마크	72.41	74.48	76.43	77.50	77.91	79.63	82.16
	핀란드	69.59	72.55	75.15	78.39	79.58	81.74	83.67
	아이슬란드	74.46	76.15	77.29	79.94	80.84	82.59	83.78
	노르웨이	74.60	75.96	77.64	79.45	80.32	81.82	83.63
	스웨덴	73.31	75.54	77.62	79.47	80.87	82.31	83.74
대륙유럽	오스트리아	69.09	72.71	74.19	76.68	79.30	81.70	83.48
	벨기에	70.36	73.33	74.78	77.28	79.73	81.36	83.00
	프랑스	69.94	74.10	76.18	78.79	81.38	83.12	84.98
	독일	69.60	72.56	74.07	76.68	79.12	81.46	82.91
	룩셈부르크	69.04	72.46	73.85	76.41	79.14	81.37	83.45
	네덜란드	73.24	75.81	77.11	79.45	80.19	80.96	83.14
	스위스	71.63	74.43	76.77	79.40	81.25	83.08	84.75
영미권	호주	72.29	74.24	75.33	78.56	80.69	82.84	84.41
	캐나다	71.68	74.62	76.73	79.37	80.83	82.10	83.78
	아일랜드	68.33	72.20	73.87	76.14	78.20	80.38	82.96
	뉴질랜드	72.10	74.09	75.00	76.93	79.17	81.29	83.11
	영국	71.94	73.98	75.30	77.11	78.90	80.64	82.83
	미국	71.84	73.64	75.35	77.99	79.03	79.73	81.25
남유럽	그리스	67.70	71.56	74.52	77.81	80.01	81.89	83.32
	이탈리아	68.37	72.38	75.26	78.16	80.72	83.09	84.66
	포르투갈	62.83	67.31	71.53	76.01	78.52	80.99	83.53
	스페인	66.82	72.42	75.44	79.19	81.24	83.27	85.32
기타	칠레	56.69	61.24	67.15	73.90	77.47	80.26	81.32
	체코	69.31	73.37	73.56	74.41	76.20	78.78	81.15
	에스토니아	65.50	72.98	74.46	74.19	74.14	77.08	81.23
	헝가리	66.10	71.03	72.35	73.02	74.12	76.72	78.85
	이스라엘	70.31	72.50	74.22	76.38	79.04	81.58	83.66
	일본	64.61	71.69	75.90	79.70	82.41	85.16	86.44
	한국	49.88	57.61	67.03	71.75	77.02	80.59	84.43
	라트비아	65.85	73.43	74.36	74.22	73.73	76.16	78.69
	리투아니아	64.00	73.01	75.31	75.51	75.33	77.54	79.33
	멕시코	52.54	60.58	65.15	71.16	74.62	77.36	78.93
	폴란드	64.15	71.19	73.74	74.78	75.67	78.77	80.97

자료: United Nations(2017)에 기초하여 작성(<https://population.un.org/wpp/> 검색일 2018. 10. 18.)

2. 인구 고령화의 수준과 속도

OECD 국가들을 아울러 출산율 감소와 기대여명 증가로 인해 인구구조가 고령화되고 있는데, 인구 고령화는 노인인구의 절대적 규모가 증가하는 동시에 전체 인구 대비 노인인구가 차지하는 비율이 증가하는 측면에서도 파악할 수 있다. 인구 고령화의 초기 단계에서는 상대적으로 전기 고령층(예컨대, 80세 미만)의 증가 폭이 크지만, 고령화가 심화됨에 따라 초고령 인구의 규모도 급격하게 증가하는 패턴이 관측된다(일본의 사례 참고).

UN(2017) 자료에 기초할 때, 우리나라의 경우 1955년 65세 이상 인구는 718천 명 수준이었지만, 30년 후인 1985년에는 1,829천 명으로 2.55배 증가하였다. 노인인구 증가 폭은 최근 들어 더욱 가파르게 진행되고 있는데 2015년 기준으로 우리나라 65세 이상 인구는 6,560천 명까지 증가했는데, 이는 1985년 대비 3.59배 증가한 수치이다. 80세 이상 인구 또한 1955년 66천 명에 불과했지만, 1985년 238천 명(1955년 대비 3.61배 증가), 그리고 2015년에는 1,338천 명(1985년 대비 5.62배 증가)까지 증가하였다.

노인인구의 절대적 증가뿐만 아니라 전체 인구 대비 상대적 증가 측면에서도 인구 고령화는 뚜렷하게 관측된다. 1955년의 경우 OECD 국가들의 전체 인구 대비 65세 이상 인구의 비율은 최고 10~11% 수준이었지만, 2015년 기준으로 20%를 넘어서는 국가들이 다수 관측된다(핀란드, 독일, 이탈리아, 포르투갈, 일본). 일본의 경우 2015년 기준으로 65세 이상 인구가 전체 인구의 4분의 1을 넘어서는 한편 80세 이상 인구 또한 7%를 넘어서고 있다. 우리나라의 65세 이상 인구는 1955년 3.33% 수준이었지만, 1985년 4.48%, 그리고 2015년 12.97%까지 증가하였다. 권역별로 보면 영미권 국가들(영국 제외)의 노인인구 비율이 상대적으로 낮은 모습을 살펴볼 수 있다. 남유럽 국가들의 경우 상대적으로 노인인구의 비율이 높는데, 대부분 20% 전후 수준을 보이고 있다. 2015년 기준으로 OECD 36개 국가들 중에서 65세 이상 인구의 비율이 10% 미만인 국가는 멕시코와 터키뿐이다.

시간의 경과에 따라 전체 인구 대비 65세 이상 인구 비율 증가량(퍼센트 포인트)을 통해 인구 고령화의 속도를 살펴보면 전반적으로 고령화 속도가 빨라지는 패턴을 살펴볼 수 있지만, 동시에 국가별 변이 또한 상당한 수준임을 살펴볼 수 있다. 특히, 국가군

별 변이는 1980년대 이후에 보다 뚜렷하게 나타나고 있음을 살펴볼 수 있다. 예컨대, 1985년 대비 2000년의 노인인구 비율 증가 폭을 살펴보면 다른 권역에 비해 남유럽의 증가 폭이 상대적으로 크게 관측된다. 다만, 남유럽 국가들의 경우 2000년 대비 2015년의 노인인구 비율 증가 폭은 이전에 비해 다소 감소한 모습을 보인다. 남유럽과 마찬가지로 일본의 경우 또한 1980년대 중반 이후 인구 고령화가 가파르게 진행되었으며, 우리나라의 경우 2000년 대비 2015년의 노인인구 비율 증가 폭이 5.78%p로 일본 다음으로 높은 수준이다.

인구 고령화의 진전에 따른 재정적 부담을 측정하는 대표적인 지표가 노년 부양비(Old-Age Dependency Ratio)인데, OECD 국가들을 가로질러 전반적으로 뚜렷한 상승 패턴이 관측되고 있다. 생산가능인구(15-64세) 100명당 노인인구(65+)의 비(ratio)로 측정되는 노년부양비는 1965년 기준으로 대체로 20명 미만이었지만 2015년 현재 30명 이상인 국가들이 다수 관측되며, 최고 수준인 일본의 노년부양비는 42.7명 수준이다. 우리나라의 노년부양비도 가파르게 상승하고 있는데 1965년 OECD 36개 국가들 중 가장 낮은 6.6명에 불과했지만 2015년 현재 17.7명까지 증가한 상황이다.

UN(2017)의 세계인구전망(중위)에 의하면 2065년 기준으로 노년부양비는 지속적으로 증가할 것으로 전망되는데, 권역별 차이가 상당히 크게 나타남을 살펴볼 수 있다. 주요 권역 중 남유럽 4개 국가들의 경우 노년부양비가 모두 60명 이상으로 전망되고 있다. 반면 영미권과 북유럽 국가들의 노년부양비는 2065년 기준으로 50명 미만일 것으로 전망되고 있다. 대륙유럽의 경우 출산율 패턴과 마찬가지로 독일어권 국가들의 노년부양비가 상대적으로 높은 모습이 관측된다. 인구 고령화가 급격하게 진행되고 있는 우리나라의 경우 2065년 기준으로 일본(71.1명)을 넘어 76명 수준까지 증가할 것으로 전망되고 있다. 앞의 출산력과 사망력 관련 부분에서 언급했지만, 현 시점 기준으로 개발도상국들의 인구 고령화 수준은 선진국들에 비해 낮은 수준이다. 그러나 장기적으로 개발도상국들의 인구 고령화 수준은 대체로 현 선진국들을 넘어설 것으로 전망되고 있다는 점에서 선진국뿐만 아니라 개발도상국의 경우에도 인구 고령화 현상은 중요한 인구학적 이슈에 해당함을 이해할 필요가 있다.

〈표 2-6〉 OECD 국가들의 고령(65+) 및 초고령(80+) 인구 규모

(단위: 천 명)

구분		1955년		1985년		2015년	
		65세 이상	80세 이상	65세 이상	80세 이상	65세 이상	80세 이상
북유럽	덴마크	434	62	773	167	1,084	241
	핀란드	293	36	615	112	1,111	280
	아이슬란드	12	2	25	6	45	12
	노르웨이	350	62	652	138	848	220
	스웨덴	794	119	1,444	311	1,913	499
대륙유럽	오스트리아	791	100	1,076	236	1,635	438
	벨기에	1,014	146	1,364	305	2,048	623
	프랑스	5,025	777	7,030	1,795	12,207	3,856
	독일	7,590	902	11,318	2,460	17,255	4,618
	룩셈부르크	32	5	49	10	79	23
	네덜란드	891	125	1,734	369	3,035	740
	스위스	486	64	903	200	1,497	416
영미권	호주	776	112	1,610	294	3,564	938
	캐나다	1,228	185	2,653	525	5,805	1,518
	아일랜드	318	52	380	70	622	137
	뉴질랜드	192	27	338	63	676	165
	영국	5,795	875	8,561	1,777	11,851	3,231
	미국	15,086	2,201	29,220	6,361	46,839	11,850
남유럽	그리스	540	75	1,273	244	2,238	683
	이탈리아	4,261	563	7,481	1,473	13,307	3,974
	포르투갈	651	99	1,215	227	2,161	609
	스페인	2,267	334	4,602	932	8,759	2,804
기타	칠레	309	35	720	125	1,851	428
	체코	807	101	1,210	222	1,908	426
	에스토니아	121	21	175	37	248	66
	헝가리	808	88	1,280	233	1,712	395
	이스라엘	73	9	351	58	905	243
	일본	4,670	497	12,325	2,094	33,293	9,706
	한국	718	66	1,829	238	6,560	1,338
	라트비아	212	35	303	67	384	97
	리투아니아	238	40	371	86	548	149
	멕시코	1,069	128	3,034	580	8,160	1,909
	폴란드	1,466	184	3,432	637	5,974	1,529

자료: United Nations(2017)에 기초하여 작성(<https://population.un.org/wpp/> 검색일 2018. 10. 18.)

〈표 2-7〉 OECD 국가들의 고령(65+) 및 초고령(80+) 인구 비율

(단위: %)

구분		1955년		1985년		2015년	
		65세 이상	80세 이상	65세 이상	80세 이상	65세 이상	80세 이상
북유럽	덴마크	9.78	1.39	15.11	3.27	19.05	4.23
	핀란드	6.92	0.84	12.52	2.28	20.26	5.10
	아이슬란드	7.61	1.47	10.16	2.43	13.71	3.70
	노르웨이	10.19	1.82	15.69	3.33	16.30	4.24
	스웨덴	10.93	1.64	17.27	3.72	19.60	5.11
대륙유럽	오스트리아	11.37	1.44	14.14	3.10	18.84	5.05
	벨기에	11.41	1.64	13.76	3.08	18.14	5.52
	프랑스	11.54	1.78	12.69	3.24	18.94	5.98
	독일	10.61	1.26	14.56	3.17	21.12	5.65
	룩셈부르크	10.57	1.64	13.29	2.67	13.99	4.03
	네덜란드	8.32	1.17	11.95	2.54	17.92	4.37
	스위스	9.78	1.29	13.98	3.10	18.00	5.00
영미권	호주	8.43	1.21	10.24	1.87	14.98	3.94
	캐나다	7.80	1.17	10.25	2.03	16.15	4.22
	아일랜드	10.97	1.80	10.65	1.97	13.23	2.92
	뉴질랜드	8.99	1.26	10.33	1.92	14.65	3.57
	영국	11.34	1.71	15.16	3.15	18.12	4.94
	미국	8.78	1.28	12.13	2.64	14.64	3.70
남유럽	그리스	6.75	0.94	12.76	2.44	19.95	6.09
	이탈리아	8.81	1.16	13.12	2.58	22.36	6.68
	포르투갈	7.50	1.14	12.16	2.27	20.74	5.85
	스페인	7.78	1.15	11.85	2.40	18.88	6.04
기타	칠레	4.47	0.51	5.91	1.02	10.42	2.41
	체코	8.62	1.08	11.71	2.15	17.99	4.02
	에스토니아	10.42	1.81	11.47	2.41	18.82	5.04
	헝가리	8.22	0.89	12.12	2.20	17.50	4.03
	이스라엘	4.24	0.51	8.60	1.42	11.22	3.01
	일본	5.25	0.56	10.11	1.72	26.02	7.58
	한국	3.33	0.31	4.48	0.58	12.97	2.64
	라트비아	10.60	1.74	11.74	2.61	19.28	4.85
	리투아니아	9.07	1.51	10.41	2.42	18.69	5.09
	멕시코	3.28	0.39	3.92	0.75	6.48	1.52
	폴란드	5.37	0.68	9.24	1.72	15.61	4.00

자료: United Nations(2017)에 기초하여 작성(<https://population.un.org/wpp/> 검색일 2018. 10. 18.)

〈표 2-8〉 OECD 국가들의 인구 고령화 속도

(단위: 퍼센트 포인트)

구분		1955년 ↓ 1970년	1970년 ↓ 1985년	1985년 ↓ 2000년	2000년 ↓ 2015년
북유럽	덴마크	2.52	2.81	-0.25	4.19
	핀란드	2.27	3.34	2.47	5.27
	아이슬란드	1.16	1.39	1.45	2.10
	노르웨이	2.66	2.84	-0.44	1.05
	스웨덴	2.77	3.57	0.03	2.29
대륙유럽	오스트리아	2.60	0.17	1.25	3.45
	벨기에	2.03	0.32	3.11	1.28
	프랑스	1.29	-0.14	3.32	2.93
	독일	3.00	0.96	1.91	4.64
	룩셈부르크	2.00	0.72	0.78	-0.08
	네덜란드	1.76	1.87	1.63	4.34
	스위스	1.46	2.74	1.32	2.70
영미권	호주	-0.21	2.02	2.11	2.63
	캐나다	0.20	2.25	2.32	3.58
	아일랜드	0.06	-0.38	-0.06	2.64
	뉴질랜드	-0.51	1.85	1.48	2.83
	영국	1.70	2.13	0.73	2.23
	미국	1.30	2.05	0.19	2.32
남유럽	그리스	3.44	2.57	3.63	3.56
	이탈리아	2.29	2.02	5.03	4.21
	포르투갈	2.18	2.48	4.15	4.43
	스페인	1.84	2.23	4.85	2.17
기타	칠레	0.62	0.82	1.56	2.95
	체코	3.49	-0.40	2.09	4.19
	에스토니아	1.36	-0.32	3.55	3.80
	헝가리	3.36	0.54	2.98	2.40
	이스라엘	2.25	2.11	1.41	1.21
	일본	1.63	3.24	6.87	9.03
	한국	0.14	1.01	2.70	5.78
	라트비아	1.42	-0.28	3.25	4.30
	리투아니아	1.08	0.26	3.50	4.78
	멕시코	0.45	0.19	1.12	1.44
	폴란드	2.83	1.04	2.78	3.59
	슬로바키아	2.59	0.12	1.99	2.77

주: 인구 고령화 속도는 시간의 경과에 따른 65세 이상 인구 비율의 변화량(퍼센트 포인트)으로 측정함.
 자료: United Nations(2017)에 기초하여 작성(<https://population.un.org/wpp/> 검색일 2018. 10. 18.)

〈표 2-9〉 OECD 국가들의 노년 부양비 추이 및 전망

(단위: 생산가능인구 100명당 노인인구)

구분		1965년	2015년	2065년
북유럽	덴마크	17.6	29.7	45.4
	핀란드	12.4	32.0	47.9
	아이슬란드	14.8	20.8	49.0
	노르웨이	18.9	24.8	43.7
	스웨덴	19.1	31.1	45.7
대륙유럽	오스트리아	20.6	28.1	59.0
	벨기에	19.8	28.0	47.9
	프랑스	19.3	30.2	47.7
	독일	19.3	32.1	58.4
	룩셈부르크	17.4	20.1	41.3
	네덜란드	15.3	27.4	51.4
	스위스	16.0	26.8	53.1
영미권	호주	13.9	22.6	41.7
	캐나다	13.1	23.8	48.1
	아일랜드	19.2	20.3	42.5
	뉴질랜드	13.7	22.4	45.7
	영국	18.9	28.2	46.9
남유럽	미국	15.7	22.1	41.5
	그리스	11.8	30.5	66.9
	이탈리아	15.6	35.0	60.9
	포르투갈	13.8	31.8	68.5
기타	스페인	13.7	28.5	64.2
	칠레	9.0	15.2	51.1
	체코	16.0	26.9	53.4
	에스토니아	16.7	28.9	54.0
	헝가리	15.6	25.7	52.9
	이스라엘	9.4	18.4	31.5
	일본	9.1	42.7	71.1
	한국	6.6	17.7	76.0
	라트비아	16.3	29.4	48.4
	리투아니아	14.1	28.0	49.6
	멕시코	7.2	9.8	41.7
	폴란드	11.0	22.5	68.5
	슬로바키아	12.9	19.9	56.5

주: 2065년 노년 부양비는 중위 가정에 기초한 전망치임.

자료: United Nations(2017)에 기초하여 작성(<https://population.un.org/wpp/> 검색일 2018. 10. 18.)

3. 고령 인구의 특성

앞에서는 출산력과 사망력과 같은 인구변동 요인별 추이와 함께 그 결과로 나타나는 인구 고령화의 수준과 속도에 대해 살펴보았는데, 아래에서는 고령 인구의 특성에 대해서 간략히 살펴보기로 한다. 인구 고령화의 심화에 따라 각종 사회보장제도의 재정 불안정 문제가 주요 이슈로 등장하고 있으며, 이에 따라 OECD 각국은 다양한 대응 방안을 마련하고 있다. 인구 고령화에 대한 대응 방안들 중의 하나로 고령 노동시장 활성화가 지적되었다. 과거 연금제도의 확대 및 성숙 과정에서 고령 인구의 조기 은퇴 현상이 광범위하게 관측되었지만, 사회보장제도의 재정 불안정 문제가 대두됨에 따라 최근 들어 고령자의 노동시장 장기 체류(은퇴 연기)를 강조하고 있는 추세이다. 이러한 측면에서 OECD 국가들의 공식 은퇴연령과 실질 은퇴연령을 살펴볼 필요가 있다.

현재 대부분의 선진국들의 경우 고령자의 실질 은퇴연령은 공적연금을 수급하는 시기와 밀접히 연관되어 있는데, 연금 수급이 노동시장에서의 은퇴를 의미한다고 할 수 있다. 그럼에도 불구하고 선진국들의 경우 여전히 공식 은퇴연령에 비해 조기에 노동시장에서 은퇴하는 모습 또한 적지 않게 관측된다. 특히 여성의 경우 이러한 경향은 두드러진다. 반면 일부 국가들의 경우 공식 은퇴연령에 비해 실질 은퇴연령이 높은 모습이 관측되는데, 우리나라가 대표적인 사례라고 할 수 있다. 전반적으로 연금제도가 성숙되지 못한 관계로 노후에 충분한 연금 소득을 확보하기 어려운 국가들에서 고령자들이 노동시장에 장기간 체류하는 것으로 추정해 볼 수 있다.

연금제도가 성숙하지 못한 국가일수록 고령자들이 노동시장에 장기간 체류할 개연성이 높다는 점은 국가별로 노인층의 소득원 구성을 비교함으로써 부분적으로 확인 가능하다. 자료가 존재하는 OECD 35개 국가들의 노후 소득원을 보면 평균적으로 공적이전이 58%, 직업 관련 이전소득(퇴직연금 등)이 8%를 차지한다(OECD, 2017). 우리나라를 포함하여 실질 은퇴연령이 높은 국가들은 대체로 노후 소득원으로 근로소득에 대한 의존도가 높은 모습을 보인다. 참고로, 북유럽 국가들 중 아이슬란드의 경우 예외적으로 노인층의 경제활동참가율이 매우 높은 국가에 해당하는데, 결과적으로 노후 소득원에서 근로소득의 비중이 상대적으로 높은 모습을 보인다.

34 공공사회지출의 경제사회적 영향에 관한 국제 비교 연구

〈표 2-10〉 OECD 국가들의 공식 은퇴 연령과 실질 은퇴 연령(2011년-2016년)

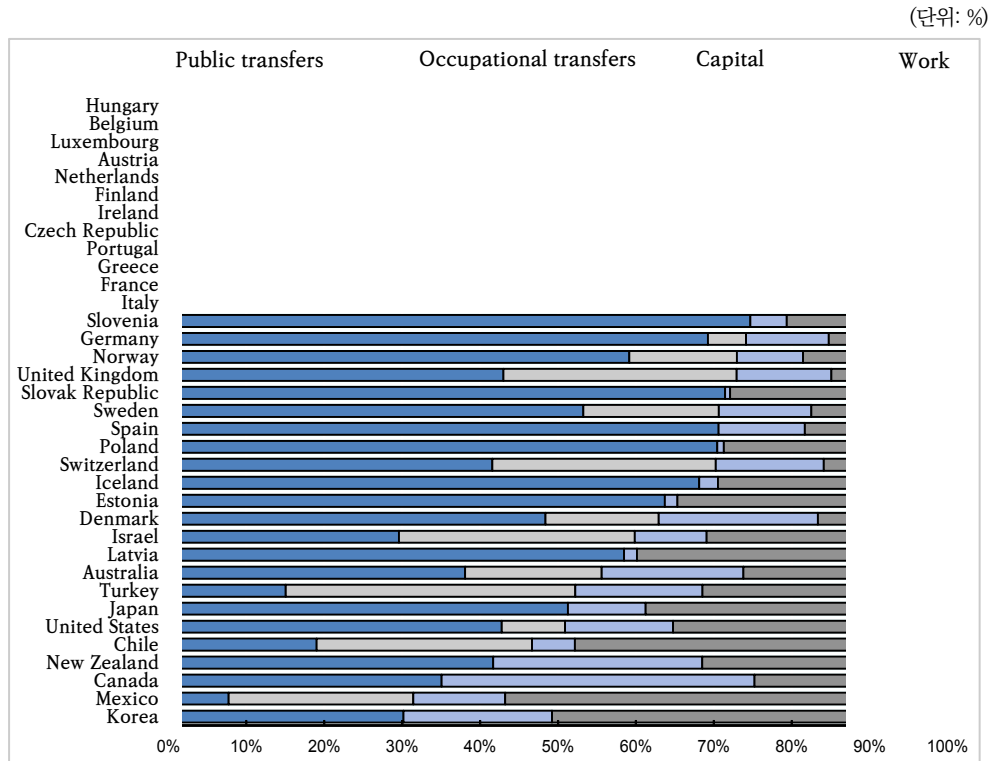
(단위: 세)

남성			여성		
국가	실질 은퇴연령	공식 은퇴연령	Country	실질 은퇴연령	공식 은퇴연령
한국	72.0	61.0	한국	72.2	61.0
일본	70.2	65.0	일본	68.8	65.0
칠레	71.0	65.0	멕시코	67.5	60.0
아이슬란드	69.7	67.0	아이슬란드	67.2	67.0
멕시코	71.6	60.0	칠레	67.2	60.0
뉴질랜드	68.4	65.5	이스라엘	66.5	62.0
아일랜드	66.9	66.0	터키	66.5	64.0
이스라엘	69.3	67.0	뉴질랜드	66.4	65.5
스위스	66.0	65.0	미국	65.4	63.0
캐나다	65.9	65.0	에스토니아	65.3	63.0
포르투갈	69.0	66.0	포르투갈	64.9	61.0
스웨덴	65.8	65.0	스웨덴	64.6	65.0
호주	65.2	65.0	노르웨이	64.4	65.0
미국	66.8	65.0	스위스	64.3	65.0
터키	66.1	65.0	호주	63.6	65.0
에스토니아	64.8	63.0	아일랜드	63.5	66.0
덴마크	63.7	65.0	영국	63.2	58.0
영국	64.6	60.0	독일	63.2	65.0
체코	62.5	63.0	캐나다	63.1	65.0
오스트리아	62.0	65.0	덴마크	63.1	65.0
노르웨이	66.2	65.0	스페인	62.6	59.0
네덜란드	63.5	65.0	핀란드	62.5	65.0
독일	63.3	65.0	네덜란드	62.3	65.0
헝가리	63.6	63.0	이탈리아	61.3	65.6
라트비아	62.0	65.0	라트비아	61.2	65.0
슬로베니아	62.3	62.0	룩셈부르크	61.0	62.8
슬로바키아	60.8	66.2	슬로베니아	60.9	62.0
스페인	62.2	59.3	체코	60.8	62.3
룩셈부르크	61.2	62.8	헝가리	60.7	60.0
폴란드	62.6	67.0	오스트리아	60.6	60.0
그리스	62.0	62.0	프랑스	60.3	61.6
핀란드	63.2	65.0	그리스	60.2	62.0
이탈리아	62.1	66.6	폴란드	59.8	67.0
벨기에	61.3	65.0	벨기에	59.7	65.0
프랑스	60.0	61.6	슬로바키아	59.5	66.2

주: 공식 은퇴연령은 2014년 기준으로 20세에 가입하여 완전한 가입 이력을 지닌 개인이 금액 없이 연금 급여를 받을 수 있는 연령을 의미함.

자료: OECD Stat.(<http://www.oecd.org/els/emp/average-effective-age-of-retirement.htm> 검색일 2018. 10. 18.)

[그림 2-5] OECD 국가 노인(65+) 소득원 구성(2014년)



주: 일본은 2012년, 칠레, 핀란드, 이스라엘, 한국, 네덜란드, 영국, 미국은 2015년 자료임.

자료: OECD Stat.(www.oecd.org/social/income-distribution-database.htm 검색일 2018. 10. 18.)

고령 인구의 특성과 관련하여 마지막으로 빈곤율을 살펴보면, 국가에 따라 노인인과 전체 인구 빈곤율에서 상이한 패턴을 보인다. 통상적으로 노인층을 대상으로 기초보장(노후최저보장)이 충실하게 이루어지는 국가들의 경우 노인빈곤율이 전체 빈곤율에 비해 낮은 모습을 보인다고 할 수 있다. 남유럽 국가들의 경우 상대적으로 관대한 소득비례연금을 운영하는 한편 노인 대상 범주형 공공부조를 운영함으로써 전체 인구에 비해 노인인구의 빈곤율이 낮은 패턴이 관측된다. 전통적으로 비스마르크형 소득비례연금을 운영하는 대륙유럽 국가들(네덜란드 제외)의 경우에도 대체로 노인인구의 빈곤율이 전체 빈곤율보다 낮은 모습을 보인다. 우리나라의 경우 국민연금제도가 성숙되지 못한 동시에 기초연금 또한 외국의 기초연금에 비해 급여 수준이 상당히 낮다는 점에서 전체 인구 대비 노인빈곤율이 상당히 높은 국가에 해당한다.

36 공공사회지출의 경제사회적 영향에 관한 국제 비교 연구

〈표 2-11〉 OECD 국가들의 노인빈곤율(중위소득 50% 기준; 2014년)

(단위: %)

구분		66세 이상					전체 인구
		66세 이상 전체	연령대별		성별		
			66-75	76+	남성	여성	
북유럽	덴마크	3.2	2.1	4.9	2.3	4.0	5.5
	핀란드	5.2	2.9	8.5	3.2	6.8	6.3
	아이슬란드	5.4	4.9	6.1	3.5	7.1	6.5
	노르웨이	4.3	2.2	7.3	1.9	6.3	8.1
	스웨덴	10.0	6.6	15.2	6.4	13.1	9.0
대륙유럽	오스트리아	8.8	8.1	9.9	7.0	10.3	9.0
	벨기에	7.7	7.0	8.6	7.0	8.3	9.1
	프랑스	3.6	2.8	4.5	2.7	4.2	8.2
	독일	9.5	8.4	10.3	6.8	11.5	9.5
	룩셈부르크	3.9	4.1	3.4	3.1	4.6	8.1
	네덜란드	3.7	2.5	5.5	3.4	3.9	7.9
	스위스	19.4	16.3	23.8	16.6	21.8	9.9
영미권	호주	25.7	23.4	29.2	23.6	27.5	12.8
	캐나다	9.0	8.5	9.9	6.7	11.0	12.6
	아일랜드	6.8	5.2	9.3	5.7	7.7	9.2
	뉴질랜드	10.6	7.7	15.2	6.6	14.0	10.9
	영국	13.8	10.4	18.5	11.1	16.0	10.9
	미국	20.9	17.6	25.7	17.2	23.9	16.8
남유럽	그리스	8.2	7.1	9.5	6.9	9.3	14.8
	이탈리아	9.3	8.9	9.7	6.7	11.2	13.7
	포르투갈	9.7	8.5	11.2	7.1	11.6	13.5
	스페인	5.4	4.7	6.2	3.7	6.7	15.3
기타	칠레	16.3	16.2	16.4	16.1	16.4	16.1
	체코	3.7	3.5	4.1	1.5	5.3	5.9
	에스토니아	25.0	21.9	28.5	13.3	30.8	15.5
	헝가리	8.6	7.8	9.9	5.0	10.6	10.1
	이스라엘	21.2	17.6	26.1	17.7	23.9	19.5
	일본	19.0	17.0	21.3	15.1	22.1	16.1
	한국	45.7	38.8	-	-	-	13.8
	라트비아	26.5	22.2	31.6	13.9	32.4	16.2
	멕시코	25.6	22.6	30.3	23.9	27.0	16.7
	폴란드	7.6	8.3	6.7	4.6	9.3	10.4
	슬로바키아	3.8	3.3	4.8	1.9	4.9	8.7
	슬로베니아	13.1	10.3	16.9	6.4	17.8	9.4

주: 일본은 2012년, 칠레, 핀란드, 이스라엘, 한국, 네덜란드, 영국, 미국은 2015년 자료임.

자료: OECD Stat.(www.oecd.org/social/income-distribution-database.htm 검색일 2018. 10. 18.)

제3절 OECD 국가의 공공사회지출과 경제지표 추이

1. 공공사회지출과 경제성장

〈표 2-12〉는 OECD 국가들의 경제성장률과 고용지표 그리고 공공사회지출 규모가 지난 34년간 어떻게 달라졌는가를 요약하여 보여준다. OECD 국가들은 1980년대 이래 일련의 경제위기와 회복과정을 거쳐 오면서 전반적으로 성장률이 저하되는 모습을 보이고 있다. 고용률과 실업률 또한 이러한 경기변동을 반영하여 등락하는 모습을 보이고 있는데 반하여 공공사회지출 규모는 경기 동향과 별개로 지속적으로 확대되는 경향을 확인할 수 있다. 한편, 공공사회지출 수준이 높을수록 1인당 GDP나 실질소득수준이 높지만, 경제성장률은 상대적으로 낮게 나타나는 경향도 확인되는 것으로 보인다. 지금까지 다양한 연구들에서 복지지출이 경제성장에 미치는 영향이나 혹은 그 반대의 영향에 대한 많은 실증분석이 이루어졌으나, 활용데이터의 기간이나 관측국가의 범위 그리고 실증방법론에 따라 상이한 결과들이 제시되고 있다. 이러한 점에서 양자간 뚜렷한 선형 관계가 존재한다고 보기 어렵다. 관련 연구결과들을 시기별로 보면, Cashin (1994), Castles and Dowrick(1990), Korpi (1985), McCallum and Blais (1987) and Perotti (1992, 1994) 등 1980년대 중반에서 1990년대 중반까지는 복지지출이 성장에 긍정적이라는 다수의 연구결과들이 제시된바 있다. 한편, 비교적 최근 들어 내생정장이론을 중심으로 인적 투자 경로를 통한 정부지출의 긍정적인 경제성과에 주목하는 연구결과들도 제시되고 있지만, 1990년대 초반 이후의 상당수의 연구들에서는 전통적인 신고전파 경제학의 성장이론을 중심으로 정부의 공공사회지출이 성장에 유효한 효과를 주지 못한다는 주장을 뒷받침하는 실증분석 결과들이 제시되었다(Paul Pierson 1994, 1996 등, 〈표 2-12〉 참고).

38 공공사회지출의 경제사회적 영향에 관한 국제 비교 연구

〈표 2-12〉 경제적 성과와 복지지출과의 관계에 대한 주요 연구

저자(연도)	데이터	기간	변수	방법론	
Alesina and Rodrik (1994)	46 and 70 countries OECD 회원국 포함, 개발도상국 자료	1960-1985; 1970-1985.	종속: 1960-85년 평균 1인당 GDP성장률 독립: 1960년 소득 GINI, 토 지보유GINI, 민주주의국가 더미변수	Method: OLS and 2SLS.	자원배분이 불평등할수록 경제성장률 이 낮음 두가지 GINI계수와 유의한 (-)영향
Castles and Dowrick (1990)	18 OECD countries.	1960-1985	종속: 1인당 실질GDP 독립: OECD social expenditure(보건 및 교육 제외)	Pooled time-series cross-section. OLS (endogeneity is tested)	유의하지 않은 (+)영향(통제시)
Hansson and Henrekson (1994)	14 OECD countries. 자료: OECD historical stat.	1970-1987.	종속: 14개 산업 실질민간생 산 독립: 복지지출/GDP	Cross-country and cross-industry OLS, control: investment and employment	(-)관계, 특히 65-82년간 강한 (-)영향
Korpi (1985)	17 OECD countries. 자료: ILO Social Expenditure	1950-1973	종속: 1인당 실질GDP 독립: ILO 복지지출/GDP	Time series and cross-section estimated by unweighted OLS measuring total effects and controlling for the share of agricultural labour force.	유의한 (+)영향
Kristov and Lindert (1992)	19 OECD countries. 자료: OECD Historical Stat, OECD Labour Force Statistics, Summers and Heston (1988), OECD National Accounts.	1960-1981.	종속: 복지지출/GDP 독립: log실업률, log 65세 이상인구비율, log 1인당실질 GDP, log CPI/deflator, log GDP대비 직접세 비중, 1인당GDP성장률, log 5분위 배율	Pooled time-series and cross-section. OLS (with Prais- Winsten transformation) and GLS (analysis of the simultaneity bias).	성장률이 높을수록 저소득층에 대한 지 출을 하지 않으려는 경향(-)관계, 인구 구조와 실업률이 복지지출에 유의미한 영향(+)관계

McCallum and Blais (1987)	17 OECD countries. 자료: OECD Historical Statistics.	1960-1983	종속: 실질GDP 독립: OECD SOCX/GDP	OLS. Pooled time-series and cross-section analysis. IV with controls for employment growth.	유의한 (+)영향
Persson and Tabellini (1994)	13 OECD countries	1960-1985	종속: 1인당실질 GDP 독립: OECD Socx/GDP	total effect is measured using unweighted IV estimation.	유의하지 않은 (-)영향
Weede (1986)	OECD	1960-1985	종속: 실질GDP; 1인당 실질 GDP 독립: OECD SOCX/GDP	pooled time series and cross-section. OLS. Total effect, controlling for share of labour force in agriculture	강한 (-)영향
Weede (1991)	19 OECD countries.	1960-1985	종속: 실질GDP; 1인당실질 GDP, 근로자 1인당GDP 독립: SOCX/GDP	pooled time series and cross-section. Total effect, controlling for share of labour force in agriculture and length of democratic period. OLS	상대적으로 강한 (-)영향
Baum and Lin (1993)	58 (developing and developed countries)	1975-1985	종속: 1인당실질GDP 독립: 교육/국방/복지지출, 인구	패널분석	교육과 국방지출 유의한 (+)영향 복지지출의 경우 유의하지 않은 (-)영향
Folster and Henrekson (2001)	23 OECD countries	1970-1995	종속: 1인당GDP 독립: 인적자본, 경제활동인구 증가율, 투자율, 국민부담률	패널분석	복지지출과 성장률간 강한 (-)관계
Dreger and Reimers (2005)	21 OECD countries	1975-2001	종속: 1인당GDP 독립: 보건지출 지표들	패널분석	장기적으로 보건지출이 경제성장에 긍정적 영향
Beraldo, Montolio & Turati	19 OECD countries	1971-1998	종속: 1인당 GDP 독립: 공공 및 민간의료비지출, 공공 및 민간 교육비지출	패널분석	건강, 교육 지출은 경제성장에 기여, 건강부문의 영향력이 교육보다 강함. GDP 성장률에 대한

40 공공사회지출의 경제사회적 영향에 관한 국제 비교 연구

(2009)					공공지출의 기여분이 간지출보다 큼.
Alam, Sultana and Butt (2010)	10 Asian countries	1970-2005	종속:GDP 독립: 교육,보건 및 복지지출/ 복지지출 대비 비중	패널분석	복지지출이 경제효율성을 증가시키며 따라서 성장에 (+) 효과
Afonso and Alegre (2011)	15 EU countries	1971-2006	종속: 1인당 GDP 독립: 총요소생산성, 노동생산성, 교육/보건 및 복지지출	패널분석	공공지출이 민간자원배분을 왜곡. 공공투자가 민간투자를 유인하여 경제 성장을 견인(Crowding-in effect)
Khan and Bashar (2015)	Australia and New Zealand	1980-2012	종속: 1인당 GDP 독립: 교육, 보건 및 복지지출, 재정수지	Time series(cointegration and error correction causality)	양국가에서 모두 복지지출이 성장에 긍정적 영향. 호주에서는 경제성장이 교육, 사회지출로 이어지는 단방향의 인과관계를 보였고, 뉴질랜드에서 교육지출은 성장으로 이어지는 단방향의 인과관계를 보임
F. Ozlem Alper & Mehmet Demiral(2016)	18 OECD countries	2002-2013	종속: log 1인당 GDP(2005년 USD) 독립: log GDP 대비 교육/보건지출, log GDP대비 SOCX	패널고정효과 FGLS	교육, 보건 및 복지지출 모두 경제성장에 유효한 (+)효과, 경제성장에 미치는 긍정적 효과의 크기는 교육지출>보건지출>SOCX순

자료:Arjona, Ladaique and Pearson(2002). Annex. ; Alpe & Demiral(2016). Table 3. 수정 인용.

전통적 신고전파 경제학에서 파악하는 경제적 성과에 대한 복지지출의 부정적 영향 경로는 다음과 같이 요약된다. 우선 복지급여가 실업상태에 있거나, 질병에서 회복되었거나 또는 근로연령에 도달한 사람들을 비롯한 근로연령세대의 노동시장참여 유인을 심각하게 저해한다는 것이다. 또한 복지지출을 뒷받침하기 위하여 개인들에게 부과되는 높은 조세부담은 생산과 혁신 및 인적자본에 대한 투자로부터 얻는 한계수익을 감소시킴으로써 궁극적으로 생산적 활동을 방해한다. 이에 기업은 이익감소에 대한 예상으로 신규 설비투자와 고용을 축소하고, 결과적으로 보다 생산적인 곳에 있어야 할 자본이 상대적으로 덜 생산적인 곳으로 재분배됨에 따라 최적수준에 미달하는 자원배분이 이루어진다는 것이다. 그리고 자본의 이동이 자유로운 세계경제에서 자본은 이러한 국가에서 탈출하여 보다 수익률이 높은 다른 국가로 유입될 것이며, 따라서 복지지출수준이 높을수록 경제의 효율성이 낮고 대외적 충격에 취약할 것이라는 설명이다.

하지만 여전히 이러한 설명은 <표 2-13>와 같이 공공사회지출규모가 전 기간에 걸쳐 거의 동일한 수준으로 확인되는 이탈리아와 덴마크의 경제적 성과에 큰 차이가 나타나는 이유에 대해서는 명확한 답을 주지 못한다. 또한 스웨덴, 노르웨이, 독일 등 평균적으로 높은 성장률을 기록하고 있는 국가들에서 공공사회지출 수준 또한 높은데 반해 공공사회지출 수준이 낮은 네덜란드나 남유럽 등의 평균성장률이 낮게 확인되고 있다는 점에서 복지지출과 경제성장 간에 뚜렷한 (-)의 관계가 있다고 보기 어렵다. 이처럼 관련 실증연구에서 제시되는 결과와 상반되는 현상과 관련하여 Atkinson(1999)은 대부분의 실증연구에서 사용하고 있는 경제성장과 복지지출이라는 거시집계변수들 간 심각한 내생성 문제가 존재하며, 역인과 관계를 고려해야 한다고 지적하였다. 즉, 경기침체 또는 충격에 대한 대응으로 복지지출이 증가할 수 있으며, 이러한 경우 공공사회지출이 경제성장에 미치는 영향을 부(-)의 관계로 과대평가하여 보여줄 수 있다는 것이다. 이철희(2009)도 거시적 수준의 지표와 역사적 경험이 이론적 예상이나 미시적 수준의 실증결과와 다른 경우가 적지 않음을 강조하는데, 주요 선진국에서 사회보장 관련 지출이 빠르게 증가한 시기에 경제성장률 등의 경제적 성과가 낮았다는 증거를 찾기 어려운 반면에 대공황과 같은 경기침체나 소득변화 등이 제도적 변화와 사회지출 변화에 영향을 미친 것으로 보는 것이 타당하다고 설명한다.

42 공공사회지출의 경제사회적 영향에 관한 국제 비교 연구

〈표 2-13〉 기간별 공공사회지출 규모와 성장과 고용지표 추이

지역구 분	국가	실질GDP 성장률				공공사회지출(% of GDP)				고용률 (실업률)			
		'81~'9 0	'91~' 00	'01~' 08	'09~' 15	'81~' 90	'91~' 00	'01~' 08	'09~' 15	'81~'90	'91~'00	01~'08	09~'15
북유럽	노르웨이	2.6	3.7	2.1	1.1	19.9	22.3	21.1	22.1	67.4 (3.1)	67.4 (4.6)	70.3 (3.7)	69.1 (3.5)
	덴마크	2.1	2.7	1.4	0.4	20.5	24.1	25.0	28.8	61.9 (7.7)	61.3 (7.1)	62.8 (4.5)	59.0 (6.9)
	스웨덴	2.2	2.2	2.6	1.6	26.6	30.2	26.9	26.8	70.8 (2.7)	65.3 (7.8)	66.9 (6.2)	65.5 (8.0)
	핀란드	3.2	2.4	2.9	-0.8	21.1	27.9	23.4	28.6	70.9 (4.8)	57.8 (12.4)	61.7 (8.1)	60.9 (8.3)
	평균	2.5	2.7	2.2	0.6	22.4	26.1	24.1	26.6	68.1 (4.4)	63.0 (8.0)	65.4 (5.6)	63.6 (6.7)
대륙유럽	네덜란드	2.2	3.3	2.0	0.2	23.9	21.7	19.7	22.3	42.0 (8.8)	56.9 (5.5)	61.4 (3.9)	61.4 (5.5)
	독일	2.3	2.0	1.4	1.0	22.2	24.9	25.5	25.2	52.1 (6.2)	53.2 (8.1)	52.8 (9.2)	56.5 (5.8)
	룩셈부르크	5.0	5.4	3.4	2.1	19.0	19.3	21.4	22.9	50.0 (2.4)	50.8 (2.5)	52.9 (3.9)	55.6 (5.4)
	벨기에	2.0	2.2	2.0	0.8	25.0	24.8	25.1	28.9	44.2 (10.4)	46.3 (8.4)	48.6 (7.7)	49.2 (8.0)
	스위스	2.2	1.2	2.2	1.3	13.3	16.0	17.6	18.9	.	65.5 (3.3)	65.1 (3.7)	64.6 (4.6)
	오스트리아	2.3	2.6	2.2	0.5	23.3	25.4	25.8	27.5	.	56.4 (3.8)	56.4 (4.6)	57.5 (5.2)
	프랑스	2.5	2.1	1.7	0.6	23.7	27.5	28.3	31.1	50.7 (9.2)	48.5 (11.2)	51.3 (8.2)	51.1 (9.4)
영미권	평균	2.7	2.7	2.1	0.9	21.2	22.8	23.3	25.3	47.8 (7.5)	53.8 (6.2)	55.5 (5.9)	56.6 (6.3)
	미국	3.4	3.4	2.1	1.5	13.1	14.6	15.8	18.9	60.5 (7.1)	63.0 (5.6)	62.7 (5.3)	58.8 (7.8)
	영국	2.9	2.6	2.4	1.1	17.1	17.9	19.3	22.2	56.8 (9.7)	57.6 (7.9)	59.8 (5.0)	58.5 (7.2)
	캐나다	2.7	2.9	2.3	1.6	16.1	18.2	16.2	17.2	59.7 (9.4)	59.2 (9.4)	62.5 (6.9)	61.5 (7.4)
	호주	3.0	3.6	3.3	2.7	11.7	16.4	16.9	17.7	57.0 (7.7)	57.6 (8.7)	60.8 (5.4)	61.5 (5.6)
남유럽	평균	3.0	3.1	2.5	1.7	14.5	16.8	17.1	19.0	58.6 (8.4)	59.3 (7.9)	61.5 (5.6)	60.1 (7.0)
	그리스	0.7	2.5	3.5	-4.1	14.5	16.8	20.0	25.7	47.1 (7.6)	44.9 (9.5)	47.5 (9.6)	41.8 (20.5)
	스페인	2.9	2.8	3.3	-0.6	17.0	20.5	20.3	25.9	41.7 (17.9)	41.9 (19.4)	51.2 (10.2)	46.6 (22.4)
	이탈리아	2.4	1.7	0.9	-1.0	20.0	21.9	24.0	28.2	44.5 (10.5)	42.9 (11.2)	45.2 (7.8)	43.7 (10.3)
	포르투갈	3.3	2.9	1.1	-0.8	10.4	15.9	21.4	24.6	55.3 (6.8)	55.8 (5.5)	57.8 (6.6)	52.2 (13.0)
동유럽	평균	2.3	2.5	2.2	-1.6	15.5	18.8	21.4	26.1	47.2 (10.8)	46.4 (11.4)	50.4 (8.5)	46.1 (16.5)
	슬로바키아	.	4.0	6.3	1.7	.	17.9	16.2	18.4	.	51.5 (14.0)	50.5 (15.5)	51.4 (13.3)
	체코	.	0.6	4.3	0.9	14.2	16.5	18.1	19.9	.	57.7 (5.7)	55.1 (7.0)	55.0 (6.5)
	폴란드	.	3.8	4.1	3.1	14.6	21.8	21.0	19.8	.	51.0 (13.0)	46.2 (15.6)	50.6 (9.2)
	헝가리	.	1.8	3.3	0.5	.	20.5	21.6	22.2	.	48.4 (9.2)	50.4 (6.7)	51.1 (9.7)
동아시아	평균	.	2.5	4.5	1.6	14.4	19.0	19.2	20.1	.	52.0 (10.4)	50.5 (11.2)	52.0 (9.7)
	일본	4.5	1.3	1.0	0.6	11.1	13.9	18.0	22.8	61.5 (2.5)	61.3 (3.3)	57.9 (4.6)	56.9 (4.3)
	한국	9.9	7.0	4.6	3.2	2.7	3.6	6.1	9.0	56.0 (3.5)	59.2 (3.5)	59.8 (3.5)	59.6 (3.4)

	평균	7.2	4.2	2.8	1.9	10.4	8.8	12.0	15.9	58.8	(3.0)	60.3	(3.4)	58.9	(4.1)
--	----	-----	-----	-----	-----	------	-----	------	------	------	-------	------	-------	------	-------

자료: OECD Stat.

즉, 경제성장과 복지지출의 관계성에 대하여 경제이론이나 기존 선행연구들이 서로 다른 결과를 제시하는 것은 국가 데이터를 활용한 분석에서 복지지출과 경제성장과의 내생성에서 기인한 경우가 많다(Lindert 2004, 이철희 2009). 두 변수 간 방향성 등의 인과관계를 명확하게 파악하기 어려우며, 성장률 또는 실업률 등 경제성장을 나타내는 변수들과 사회적 지출에 대해 관측되지 아니한 다른 요인들이 서로 반대 방향의 영향을 줄 수 있기 때문이다. 또한 사회적 지출 변화에 대한 영향이 시차를 두고 나타날 수 있으며, 집계자료의 한계점은 분석을 더욱 어렵게 하는 원인이다. 실제로 경제성장과 복지지출 간의 관계에 있어 경기침체 시 급격한 GDP감소와 상대적으로 증가하는 복지지출은 두 변수의 인과관계를 적절히 측정하지 못하게 하는 요인이다.

이와 관련해서 본 연구는 OECD 19개국을 대상으로 지난 35여 년의 기간에 대하여 GDP 대비 비중으로 측정한 공공사회지출 총량 및 각 영역별 지출 규모가 1인당 GDP에 미치는 영향을 추정해 보았다. 국가마다 관측되지 않는 특성으로 인해 불편추정량을 얻기 어려운 점에서 국가마다 가지는 특성을 고정효과로 통제한 패널고정효과 모형을 활용하였다(〈표 2-14〉). 여기서는 전체 공공사회지출이 경제성장에 어떤 영향을 미치는 지 이해하는 것과 더불어 어느 영역의 지출이 경제성장에 긍정적인 영향을 미치는 지, 또는 경제성장 측면에서 더욱 효율적인 사회지출의 구성은 어떤 것인지 알아보기 위해 전체 공공사회지출을 주요 독립변수로 사용한 모형과 각 영역별 지출수준을 독립변수로 사용한 모형을 모두 활용했다. 다만 역인과 관계의 우려가 가장 높은 실업에 대한 지출은 설명변수에서 제외하였다. 한편 가족, 노령 등은 소득의 영향을 받는 지출변수이지만 주로 경기보다는 제도적 요인의 영향을 더 크게 받는 것으로 보고 설명변수에 포함시켰다. GDP 대비 규모의 수준에 따라 경제성장에 미치는 추정치가 다른, 즉 비선형적 관계를 가진다고 가정한다면 독립변수로 GDP 대비 지출 비율의 로그값을 사용하는 것이 옳을 것이다. 하지만 비선형적 관계를 입증할 만한 뚜렷한 근거를 가진 것은 아니므로 로그를 취하지 않은 GDP 대비 비율을 그대로 사용하였다.

〈표 2-14〉의 첫 번째 모형 결과를 보면 GDP 대비 전체 공공사회지출 규모가 커질수록 1인당 GDP는 증가하는 것으로 나타난다. 각 지역별로 크기와 유의도에 차이가 있지만 결과는 일관되게 나타난다. 하지만 두 번째 모형의 결과는 지역별로 다르게 나타난다. 전체 결과는 주로 대륙유럽의 결과와 유사하게 나타나는데, 보건, 가족, 주거에 대한 지출이 1인당 GDP를 증가시키는 것으로 나타났다. 이는 인적투자 또는 사회

투자에 바탕을 둔 성장이론과 다수의 선행연구 결과와 일치하는 결과이다. 보건지출을 통한 생산성 증대와 아동에 대한 투자가 경제성장을 가져온다고 해석할 수 있다. 대륙 유럽과 영미권에서 이러한 결과가 뚜렷하게 나타난다.

한편, 남유럽과 북유럽의 결과는 다소 다르게 나타나는데 특히 남유럽에서 적극적인 노동시장 정책(ALMP)이 1인당 GDP 증가에 유일하게 긍정적인 영향을 보이고 있다는 점은 흥미롭다. 이것은 이들 지역에서의 낮은 ALMP 지출수준 대비 매우 높은 실업률 등으로 인하여 한 단위 ALMP 증가의 성과가 높게 나타난 것으로 보인다.

〈표 2-14〉 공공사회지출과 경제적 성과에 관한 패널고정효과

	전체	북유럽	대륙유럽	영미권	남유럽
종속변수: ln(1인당 GDP)					
독립변수: 공공사회지출 전체 규모(% of GDP)					
공공사회지출	0.105*** (8.37)	0.0792* (3.01)	0.129* (2.89)	0.116* (3.08)	0.0953** (9.69)
상수	7.899*** (29.62)	8.377*** (13.69)	7.292*** (7.10)	8.118*** (12.67)	7.928*** (40.56)
관측치	688	169	251	220	148
독립변수: 공공사회지출 각 영역별 규모(% of GDP)					
노령	0.0322 (0.87)	0.159* (3.30)	-0.00767 (-0.13)	-0.142* (-3.88)	0.0513 (1.85)
유족	-0.0341 (-0.64)	-2.718*** (-5.75)	-0.0845 (-0.78)	-0.583* (-3.09)	0.0985 (1.78)
근로무능력	-0.211** (-3.30)	0.0476 (0.24)	-0.244*** (-4.26)	0.0617 (1.11)	0.258 (1.67)
보건	0.265*** (5.58)	0.192 (1.37)	0.261*** (9.34)	0.159*** (4.26)	0.0358 (0.77)
가족	0.229* (2.49)	0.148 (0.64)	0.260*** (5.43)	0.272*** (4.76)	0.340* (3.88)
ALMP	-0.106 (-0.53)	-0.147 (-0.75)	0.142 (0.70)	-0.363 (-1.62)	0.492* (3.75)
주거	0.425* (2.44)	0.312 (1.33)	0.694* (2.70)	-0.229 (-2.51)	0.919* (3.46)
기타	-0.271* (-2.48)	-0.145 (-1.66)	-0.293 (-1.95)	0.042 (0.49)	0.57 (1.31)
상수	8.663*** (39.64)	8.644*** (82.50)	8.881*** (28.11)	9.800*** (30.62)	7.874*** (28.00)

관측치	544	142	190	186	114
통제변수					
국가 고정효과	O	O	O	O	O

성장과 복지지출 간의 역인과 관계나 상호동태적 관계 등에 주목할 경우에는 분석 모형을 달리하여 살펴보아야 할 것이나, 여기서는 공공사회지출이 1인당 실질 GDP로 정의한 경제적 성과에 어떠한 영향을 보이는지 국가특성을 통제하고 살펴보는 것에 한정하였다. 즉, <표 2-14>는 각 국가의 특성만을 통제한 단순한 패널고정효과 모형을 통해 추정된 결과로서 다른 통제요인이나 설명변수를 포함하였을 때 통계적으로 유의하지 않거나 상이한 결과를 얻을 수 있다는 점에서 이의 해석에 유의할 필요가 있다.

실제 서유럽을 중심으로 한 OECD 국가들의 사회보장체계는 19세기 산업혁명의 과정에서 기본 틀을 갖추었고 20세기 정치경제사적 변혁과 동시에 인구구조의 변화를 겪으면서 진화하였는데, 공공사회지출 규모는 이러한 제도적 환경변화와 이에 대응하는 정부 선택의 결과라는 점을 이해해야 한다. 이와 관련해서 이하에서는 정치경제적 여건 변화에 따른 공공사회지출의 추이를 간략하게 살펴보겠다.

2. 정치경제적 여건 변화와 복지국가

유럽 복지국가가 만들어진 가장 결정적 계기는 1983년 독일 비스마르크 총리가 세계 최초로 모든 산업노동자를 대상으로 하는 국가에 의한 강제적인 건강보험제도의 도입에서 찾을 수 있다. 이후 독일에서는 1984년 산업재해보험법, 1989년 노령연금보험 등 일련의 복지입법이 이루어졌다. 이들 제도는 노동자들에 한정되는 기여형 제도로 소득에 따라 차등적인 혜택이 주어졌다. 이 같은 비스마르크의 혁신은 주변 국가들에 전파되고 저변이 확대되었는데, 스웨덴과 덴마크는 독일 사례에 대한 검토와 연구를 담당하는 별도의 위원회를 설치하였다. 덴마크는 1891년 비기여형 노령연금제도를 도입하였고 이후 1907년까지 일련의 복지입법을 통해 사고, 질병, 실업, 노령보험에 대한 정부개입을 제도화함으로써 현대 복지국가의 원형을 제시하였다. 스웨덴은 1891년에서 1913년 사이 국가가 기여하는 재해, 질병, 노령연금보험을 도입하였고, 노르웨이도 1896년에 강제적인 재해보험을 도입하고 1909년에는 건강보험법을 제정하였다. 한편, 프랑스는 1905년 정부가 보조하는 자발적인 전국 실업보험제도를 최초로 도

입하였다. 영국에서는 1906년 자유당 집권 이후 1907년 고용주의 재해보험 의무가입을 강제하는 근로자보상법, 1908년 일정 소득수준 이하 노인들을 대상으로 하는 무기여형 노령연금이 도입되었다. 1911년에는 세계최초로 노동자와 고용주 그리고 국가가 공동으로 재원을 부담하는 강제적인 국민보험법을 제정을 통해 의료와 실업에 대한 보편적 보장제도의 기틀이 만들어졌다.

제1차 세계대전과 이후 소련연방의 대두는 유럽 내 사회적 연대의 필요성을 가중시켰고, 대공황과 파시스트·나치 독재정부의 등장은 민주주의가 경제와 복지 양면에서 다른 독재정권들과 경쟁해야 하는 절박한 환경을 제공했다. 그 결과 대륙유럽과 북유럽을 중심으로 복지제도의 확대가 이루어졌다. 특히 1930년대 대공황은 경제의 자유방임주의의 종식과 함께 권위주의적 국가개입이 전 산업과 사회 거의 모든 영역에 걸쳐 이루어지게 하는 계기가 되었는데, 복지정책에 대한 강화는 이러한 국가개입주의의 정당성을 확보하는 효과적인 수단이 되었다.

현대 복지국가의 원형이라 할 수 있는 스웨덴은 대공황 이전에 이미 전 국민을 대상으로 하는 노령연금연금제도를 도입한 바 있지만 이를 제외하고 당시 스웨덴의 복지체계는 여전히 최소한의 보장만 제공하는 잔여적 수준에 머물러 있었다. 대공황 이후 집권한 스웨덴 사민당은 경제침체를 극복하기 위한 조치로서 케인즈식 유효수요 증대를 위한 대규모 공공근로사업을 확대하고 적극적인 실업정책을 추진하면서 경제 전반에 국가의 개입을 확대해갔다. 1934년에는 국가가 소요재원을 일부 보전하는 공적실업보험제도가 도입되었고, 1937년에는 미가입 근로자까지 정책 대상으로 포괄하는 실업부조가 도입되었다. 이와 더불어 당시 경제문제와 더불어 심각한 사회적 문제인 저출산에 대응하기 위하여 일련의 가족정책이 법제화되면서 국가의 역할은 더욱 커져갔다. 1937년에 출산수당과 한부모수당, 장애아동수당제도가 도입되었고 이듬해에는 다자녀 가정에 대한 조세감면이 그리고 1939년에는 12주간의 육아휴직제도가 시행되었다.

한편, 남유럽의 복지체계는 제1차 세계대전을 기점으로 비교적 느리게 제도화되었는데, 이탈리아의 경우 1919년 사회보장기관(CNAS:Cassa Nazionale per le Assicurazioni Sociali)이 설립되어 의무적인 실업보험과 국민연금제도가 도입되었고, 1925년에는 임신부와 아동복지를 전담하는 ONMI(L'Opera Nazionale Maternità e Infanzia)가 추가로 설치되어 산모와 아동에 대한 건강보험을 실시하였

다. 이후 대공황은 이탈리아 사회정책에도 큰 변화를 가져왔는데 대량실업에 대한 조치로서 국가는 노동자연맹과 고용주 연합간의 협약을 강제하여 주 40시간 근로제를 시행하였고, 마찬가지로 대규모 공공인프라 사업을 통해 고용을 창출하는 케인즈식 처방이 뒤를 이었다. 1933년에는 기존 CNAS와 임산부기금, 실업보험 등을 통합 개편하여 INFPS(Istituto Nazionale Fascista della Previdenza Sociale)가 설치되었고, 이듬해인 1934년에는 임금소득자가 1명인 가구에 대한 가족수당을 도입하여 저소득 가구의 임금보조가 시행되었다.

이처럼 제1차 세계대전과 대공황이 유럽 내 복지국가 등장 배경이었다면, 복지국가의 성장은 제2차 세계대전과 냉전시대의 체제경쟁이 이끌었다. 1942년 영국은 베버리지 보고서를 통해 모든 국민들을 대상으로 남성과 여성 모두에게 동등한 혜택이 주어지는 체계화된 이상적인 사회보장제도의 구축 방향을 발표하였다. 베버리지 보고서의 제안에 따라 영국은 1944년 장애자고용법 제정을 시작으로 사회보장청을 설립하고, 1945년 가족수당법, 1946년 NHS와 국민보험 및 산업상해보험법, 1948년에는 아동법과 고용직업훈련법을 제정하여 시행하였다. 이러한 보편적 사회보험의 원리는 프랑스 등 다른 유럽국가들에도 적용되어, 전후 약 30년의 자본주의 황금기 동안 농민과 자영업자 등 이전까지 사회보장의 대상에서 소외된 계층까지 수혜대상의 범위를 넓혀갔다. 이로써 1970년대 남유럽을 제외한 대다수 유럽국가들에서 사회보험은 모든 시민을 대상으로 적용되었고 복지혜택은 누구나 누릴 수 있는 권리로서 포괄성을 갖게 되었다. 1) 자본주의 황금기 지속성장과 완전고용에 가까운 낮은 실업률은 실업급여 등 복지지출 수요를 제한함과 동시에 조세기반을 확충하여 사회보장제도의 저변 확대를 이끌었다. 이러한 제도적 변화와 함께 인구고령화가 빠르게 진전되는 상황에서 1970년대 오일쇼크라는 위기적 상황을 맞이하였고, 관련 정부 지출은 가파르게 증가하여 1980년 OECD 주요 분석대상 19개국의 평균 공공사회지출수준은 GDP 대비 17.1%에 이르렀다.

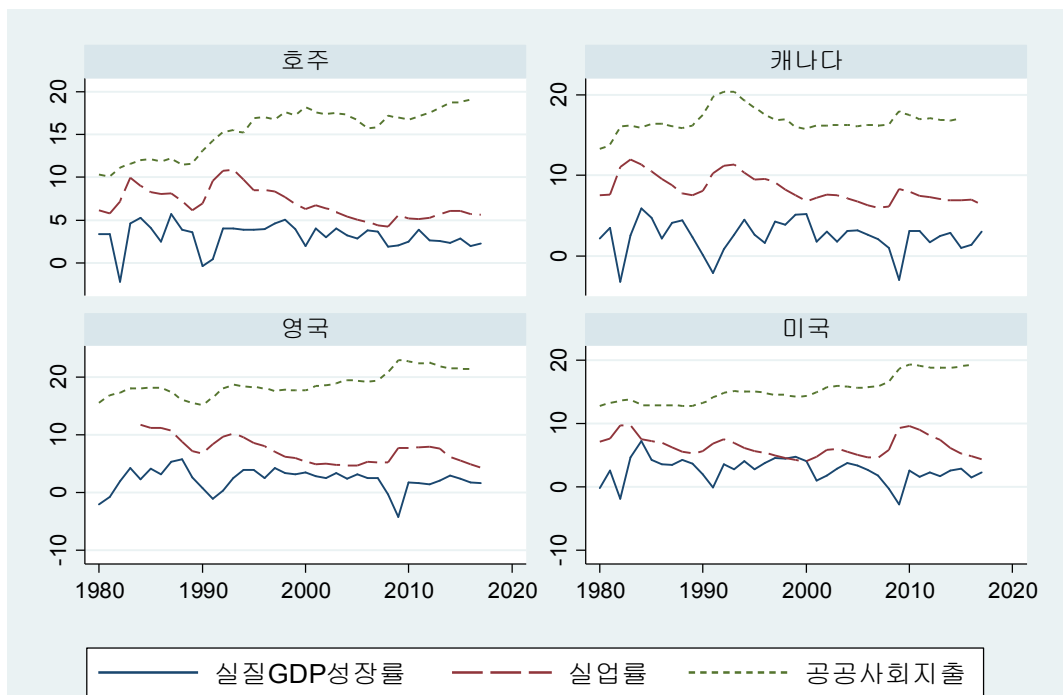
1970년대 오일쇼크에 이은 경제대불황과 탈냉전, 세계화의 진전 등 20세기 후반 정치경제학적 변화에 따른 도전은 나라마다 다르게 나타났고 이에 대응하는 과정 속에서

1) 이와 관련해서 니콜라스 바는 1970년대까지의 유럽 복지국가가 조세와 공적이전을 통해 한 시점에서 고소득층의 소득을 저소득층으로 재분배하는 기능보다 생애주기에 따른 보험과 재분배, 즉 연금제도를 통해 중년의 소득을 노년기로 재분배하고 교육을 통해 중년에서 초년으로 소득을 재분배하는 일종의 돼지저금통의 기능을 중심으로 하였다고 설명하였다.

유럽 복지국가들의 이행경로가 결정되었다.

[그림 2-6]~[그림 2-9]의 1980년대 이후의 지역별 경제 동향을 보면, 제2차 세계 대전 후 사회적 연대와 강력한 정부개입을 기반으로 하는 혼합경제와 복지국가체제를 통해 순조로운 통합과 발전과정을 거쳐 성장하던 유럽경제가 1970년대 오일쇼크와 국제통화위기에 이은 세계대불황기를 거치면서 심각한 경기침체와 실업률 상승 문제에 직면하였음을 알 수 있다.

[그림 2-6] 영미권의 경제와 공공사회지출: 1980~2016



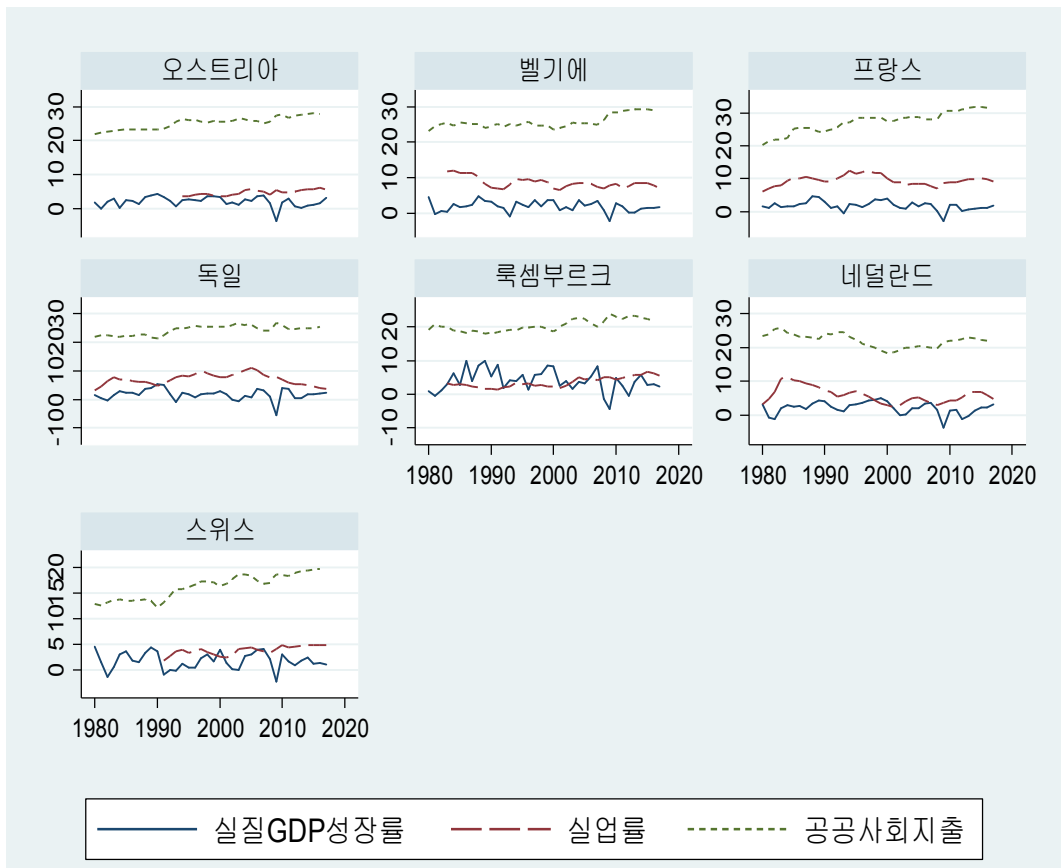
자료: OECD Stat.

1980년대 들어 세계경제는 미국과 일본을 중심으로 점차 회복국면에 들어섰지만, 영국과 프랑스 독일 등 주요 유럽경제공동체(EEC) 국가들은 대량의 실업사태와 스태그플레이션 문제에 봉착하였다. 1985년 영국과 프랑스 독일의 실질경제성장률은 4.2%, 1.6%, 2.3%로 낮아졌고 실업률은 각각 11.3%, 10.2%, 7.1%를 기록하여, 전후 국가의 개입을 통해 완전고용과 수요를 창출하는 케인즈식 경기대책이 더 이상 작동하

지 않는 상태에 이르렀다. 이러한 배경에서 1980년대 중반 유럽경제 통합을 위한 단일 시장화 계획이 본격화되었으나, 1990년 독일통일에 따른 구동독 재건비용 등으로 유럽 경제를 선도해왔던 독일경제는 정부재정난을 겪으면서 장기 침체 국면에 접어들었다.

한편에서는 영국과 이탈리아의 ERM(Exchange Rate Mechanism) 탈퇴로 인하여 외환·금융시장 불안이 확산되고, 1990년대 초반 북유럽 은행위기와 맞물리면서 1990년대 중반까지 유럽경제는 전반적으로 장기 침체기를 경험하였다.

[그림 2-7] 대륙유럽의 경제와 공공사회지출: 1980~2016

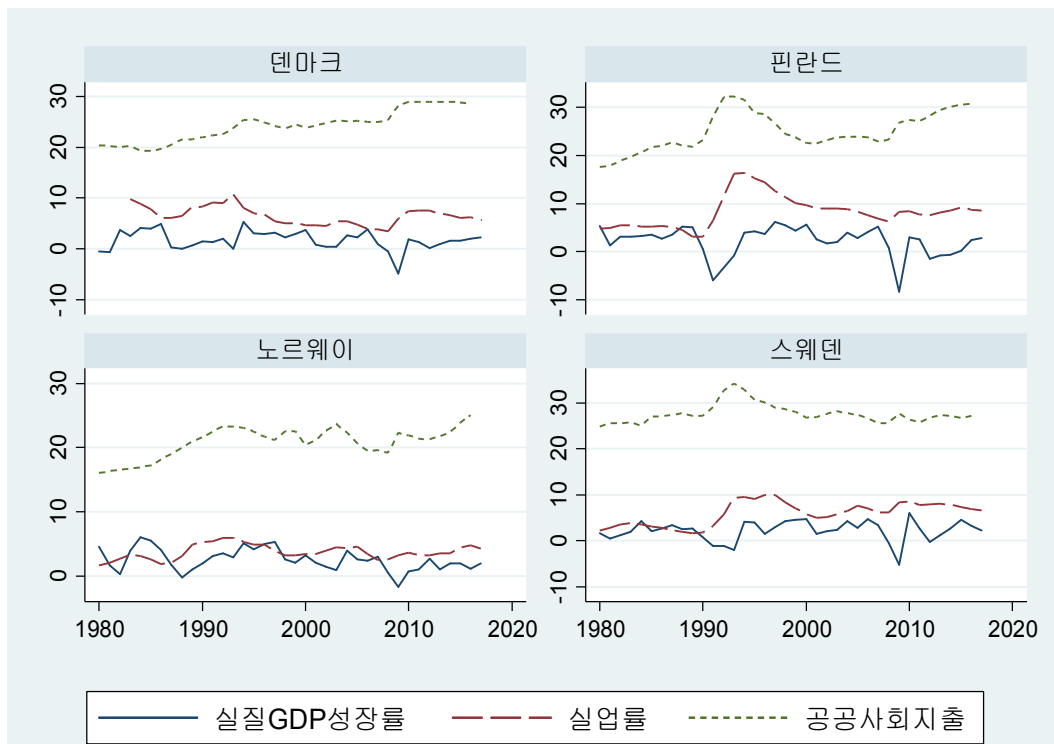


자료: OECD Stat.

한편, 1980년대 유럽대륙의 경기침체에도 불구하고 북유럽 국가들은 3~5%대의 꾸

준한 경제성장과 상대적으로 낮은 실업률을 유지하였다. 1980년대 후반에는 건설경기 호황과 맞물려 금융정책 완화에 따른 대출한도 폐지 등으로 가계대출이 급증하고 부동산 가격이 급등하였다. 그러나 독일통일과 외환금융위기의 여파로 대내외적 경기여건이 급격히 악화되어 실물경기가 위축되었다. 부동산 가격 폭락과 함께 건설 등 관련 산업수요가 크게 감소하면서 결과적으로 북유럽 국가들의 은행과 금융기관 부실문제가 부각되었고 금융위기가 촉발되었다. 1991년 핀란드와 스웨덴의 실질경제성장률은 각각 -5.9%와 -1.2%를 기록하였고 이러한 마이너스 성장은 1993년까지 지속되었다. 이 기간 동안 이들 국가의 실업률도 위기 이전과 비교가 어려울 정도로 높아졌는데, 1989년 각각 3.1%와 1.6%에서 1994년 16.4%와 9.6%로 치솟았다. 다만, 노르웨이와 덴마크는 1988년 -0.3%와 0% 성장 이후 구조조정을 통해 일정정도 선제적으로 경기하강에 대응하였다.

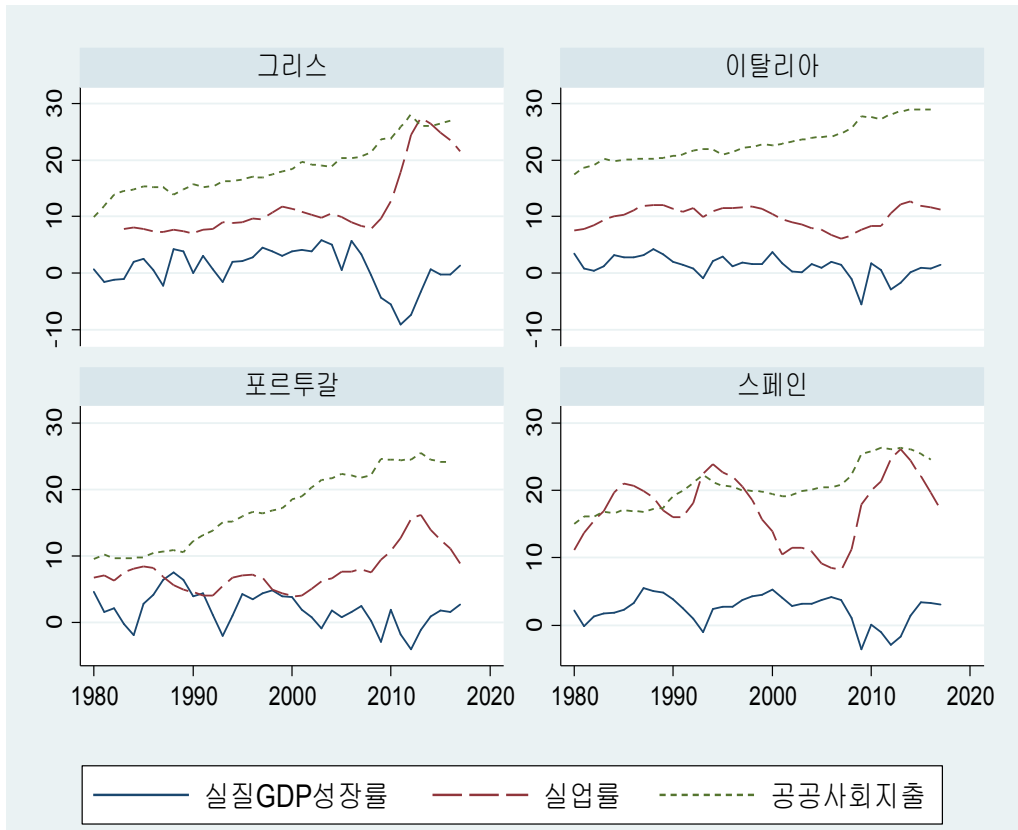
[그림 2-8] 북유럽의 경제와 공공사회지출: 1980-2016



자료: OECD Stat.

유럽 선진국에서의 경기침체와 금융시장의 불안은 남유럽과 동유럽의 주변 국가들에게 더 큰 충격을 주었다. 결과적으로 1973년 1차 오일쇼크로부터 1990년대 초반까지 이어진 일련의 크고 작은 경제·금융위기와 그에 따른 심각한 저성장, 대량실업, 재정위험과 함께 급속하게 진행된 세계화는 남유럽과 동유럽 주변부 국가들의 전제주의 체제 붕괴를 수반하였다. 남유럽은 1960년대 말 이탈리아의 정치소요, 1974년 살라자르·캐타노 독재정권 축출 혁명, 1975년 스페인 프랑코 독재정권의 몰락과 1981년 반란 등 정치적 혼란과 함께 경제적 위기상황을 거치면서 유럽경제공동체의 틀 안에서 시장체제로의 전환을 모색하고 다른 유럽 국가들을 추격하기 시작하였다.

[그림 2-9] 남유럽의 경제와 공공사회지출: 1980-2016



자료: OECD Stat.

이와 같이 1990년대 초반까지 이어진 심각한 경기불황과 세계화가 요구하는 새로운 시장질서는 또한 유럽의 혼합경제와 복지국가의 성격을 바꾸는 계기로 작용하였다.

유럽에서는 급속한 고령화와 이민자 인구의 급증으로 심화되는 빈곤문제는 이미 1970년대부터 나타났다. 이러한 상황은 복지국가의 재정 부담을 크게 증가시켰다. 인구고령화에 따른 사회보장지출의 자연증가에 더하여 경제가 장기 침체에 들어서면서 실업과 빈곤 대응 지출수요가 급증하는데 비해 이를 뒷받침 할 수 있는 정부수입 여력은 저하되었고 결과적으로 정부재정적자가 계속 누적되었다. 전통적인 케인즈 식 경제 처방과 복지체제가 적절하게 기능하지 못하는 구조적 위기는 유럽 복지국가들에서의 정책 방향을 재설정하였다. 그것은 기본적으로 신자유주의 질서체제로의 편입이었는데, 국가마다 그 내용과 변화의 폭은 달리 결정되었다.

높은 실업률과 경기침체에 대한 영국의 대응은 1979년 대처 정부가 집권하면서 시작된 공기업 민영화, 재정긴축, 사회보장 축소, 조세부담 완화 등 강력한 신자유주의 정책의 추진이었다. 하지만 산업구조조정과 더불어 추진되었던 보편적 사회보장의 범위를 줄이고 잔여적 복지급여 체제를 강화하는 대처 정부의 복지개혁은 결과적으로 빈곤과 실업문제를 심화시켰고 그 결과 공공사회지출규모는 계속 증가하여 1980년 GDP 대비 15.6%에서 1986년 18.2%까지 늘어났다. 1987년 이후 본격적으로 사회보장 축소 조치가 이루어지면서 복지급여의 선별성이 강화되었고 공공사회지출 규모가 점진적으로 줄어들어 1990년에 GDP 대비 15.2%까지 낮아졌지만, 대내외적 정치경제의 불안으로 경기가 다시 하강하고 실업과 빈곤문제가 심화되었다. 이러한 배경에서 1997년 집권한 신노동당 정부는 공공과 민간의 협력에 기초하는 제3의 길 노선을 채택하고 근로연계형 복지체제를 구축하였다. 이 과정에서 적극적 노동시장정책이 강화되고 구체화 되면서 청년과 장기 실업자에 대한 직업훈련과 기업에 대한 고용보조금 제도가 도입되었다. 이와 병행하여 한편에서는 아동 보육에 대한 투자를 중심으로 하는 사회서비스 영역의 확대와 함께 아동세액공제, 근로세액 공제가 신설되었고 아동수당 금액 인상 등 가족정책의 확대가 진행되었다. 이에 따라 영국의 공공사회지출은 꾸준히 증가하여 금융위기 직후인 2009년 GDP 대비 23%수준에 이르렀다. 같은 기간 영국경제는 연간 3%내외의 안정적인 성장세를 유지하였고 실업률도 이전 시기보다 낮은 5%수준에서 관리되었다.

당시 경제위기에 대한 스웨덴의 선택도 시장주의의 적용이었다. 1980년대 중반부

터 정부 간 복지기능과 재정 분권이 진행되었고, 1990년대 초 금융위기와 그에 따른 재정적자에 대응하여 2000년대 중반까지 유례없이 강력한 재정긴축을 추진하였다. 당시 스웨덴의 재정긴축은 정부 지출의 압도적인 비중을 차지하는 사회보장급여 지출에 대한 삭감과 통제를 중심으로 이루어졌는데, 각종 복지급여의 수급자격이 강화되고 사회보험의 소득대체율을 낮추는 방식으로 진행되었다. 그 결과 1993년 스웨덴 경제가 최저점에 이르렀을 때 GDP의 34.2%로 세계 최고수준에 있었던 공공사회지출 규모는 꾸준히 하락하여 2007년에는 1982년과 같은 수준인 GDP 대비 25.6%를 기록하였다. 특히 1990년대 말 공적연금제도 개혁을 통해 연금지출에 대한 효과적인 통제가 가능했는데, 실제 1993년 GDP 대비 10.3% 수준인 공공사회지출 중 노령부문의 지출규모는 1995년 9.4%로 한 자릿수로 낮아졌고 2013년 현재까지 9.6% 수준을 유지하고 있다.

통일 독일도 1990년대 말 제3의 길과 신 중도노선을 채택하여 사회보장지출 삭감과 노동시장 개혁을 통한 고용유연성 확보, 시장 규제 완화를 통한 경쟁력 확보를 골자로 하는 어젠다 2010을 발표하고, 하르츠 개혁을 통해 관대한 실업보상 수준을 축소하고 노동시장개혁을 추진하였다. 2000년대 들어서는 연금개혁을 포함한 사회보장제도 전반에 대한 개혁을 단행하였다. 이에 따라 독일의 공공사회지출 규모는 1996년 GDP 대비 25.8%를 기록한 이래 현재까지 24~26%의 범위 안에서 유지되고 있다.

남유럽에서도 국내외 정치경제적 환경 변화에 대응하여 1990년대 들어 경제적 효율성을 확보하고 재정적 부담을 줄이기 위한 조치로 연금개혁을 포함한 구조개혁을 추진하였으나, 급속한 인구고령화에 따른 노령연금 지출 증가를 중심으로 한 공공사회지출 규모는 계속 빠르게 증가하였다. 최근에는 2008년 세계금융위기와 유럽 재정위기의 직접적인 충격의 결과 나타난 심각한 실업과 빈곤문제가 인구고령화와 맞물려 공공사회지출의 급속한 증가를 견인하고 있다. 이러한 과정에서 1980년에 GDP 대비 평균 13%수준이던 이 지역의 공공사회지출 규모는 지난 35년간 꾸준히 증가하여 2016년 현재 26.2%로 배로 확대되었다.

이상에서 살펴본 결과를 요약하면, 공공사회지출 수준은 개별 국가들이 처한 고유한 정치경제적 환경 변화와 이에 대응하는 사회보장제도 간에 장기간에 걸쳐 복잡한 상호과정을 거쳐 나타난 결과이며, 따라서 경제성장률이나 고용률/실업률 등과 같은 집계적인 경제성과 지표와의 어떤 일관적인 선형관계는 사실상 존재하기 어려운 것으로 결

론지을 수 있다.

제4절 OECD 국가의 공공사회지출과 정부 조세·재정구조의 변화

1. 정부재정과 총조세수입 추이

정부 재정은 일반적으로 정부의 지출과 수입으로 파악되는데, 현대 사회에서 복지의 중요성이 확대되는 만큼 정부 지출에서 차지하는 공공사회지출의 비중 또한 꾸준히 증가하여 2016년 현재 OECD 28개국의 평균은 50.3%에 이른다.²⁾ 지역별로 구분해서 보면, 평균적으로 연금지출의 비중이 큰 대륙유럽과 남유럽의 경우 2015년 기준 각각 54.7%와 53.7%로 높게 나타나고 다음으로 북유럽(52.2%)과 영미권(51.1%)으로 나타났다. 2000년과 비교해보았을 때, 스웨덴, 프랑스, 독일, 영국 등 전통적인 복지국가들의 경우 4%p 미만의 정부 재정 대비 복지지출 비중 확대가 이루어졌던 반면에 남유럽 국가들을 중심으로 미국과 스위스와 같은 후발 복지국가에서는 약 8%p 이상의 비중확대가 이루어졌다. 이 중에서 한국은 같은 기간 동안 정부 지출에서 공공사회지출이 차지하는 비중이 13.1%p 늘어나 가장 두드러진 비중확대를 보이고 있다.

〈표 2-15〉 일반정부 지출 대비 공공사회지출 비중: 2000, 2005, 2010, 2015

(단위: %, %p)

		2000	2005	2010	2015	2000년 대비, %p
북유럽	덴마크	45.2	49.2	51.0	52.6	7.4
	핀란드	47.1	48.5	50.0	53.6	6.5
	노르웨이	48.5	49.2	48.7	49.0	0.4
	스웨덴	50.2	52.3	51.8	53.8	3.6
	평균	47.8	49.8	50.4	52.2	4.5
대륙유럽	오스트리아	50.0	50.6	52.2	54.9	5.0
	벨기에	47.9	49.0	53.1	54.2	6.3
	프랑스	53.5	54.1	54.3	56.0	2.5
	독일	56.8	56.9	54.8	57.0	0.2
	룩셈부르크	49.2	51.4	51.9	53.4	4.3
	네덜란드	44.1	48.4	45.9	49.7	5.6
	스위스	48.3	54.5	55.8	57.6	9.3
	평균	50.0	52.1	52.6	54.7	4.7
영미권	호주	51.5	49.8	48.5	51.9	0.4
	캐나다	.	.	.	.	.
	영국	50.0	46.9	47.7	50.7	0.8

2) 국민계정의 정부기능별 지출규모에 대한 균형적인 시계열 자료가 부족한 관계로 국민계정의 일반정부 지출 규모 대비 공공사회지출 규모의 비율로 계산한 값을 사용하였다.

	미국	42.4	42.8	44.9	50.5	8.1
	평균	48.0	46.5	47.1	51.1	3.1
남유럽	그리스	39.6	44.8	45.4	49.1	9.4
	이탈리아	49.7	51.1	55.3	57.5	7.9
	포르투갈	43.4	47.8	47.3	50.0	6.6
	스페인	49.8	53.2	56.5	58.0	8.2
	평균	45.6	49.2	51.1	53.7	8.0
	한국	18.2	20.7	26.8	31.3	13.1

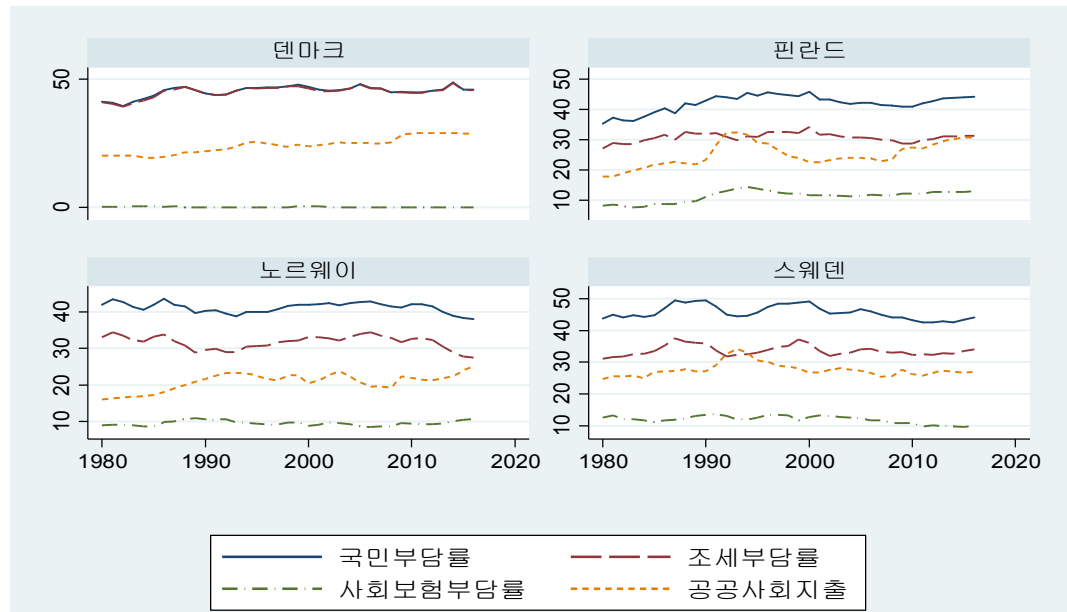
자료: OECD Stat.

이처럼 정부 지출의 가장 비중을 차지하는 복지정책의 수행은 이를 뒷받침하는 재원의 조달구조와 긴밀하게 연관되어 있다. 복지제도의 확대가 정부 수입규모와 구조를 결정짓기도 하지만, 반대로 재원조달의 문제가 복지의 축소나 확대를 이끌어내는 원인을 제공하기도 한다. 통상 복지국가의 재원조달 수단은 앞서 제1절에서 살펴본 바와 같이 부담의 주체를 기준으로 했을 때 현세대가 부담하는 사회보험기여금을 포함한 조세와 미래세대가 부담하는 국가채무로 구분할 수 있다. 이하에서는 우선 현세대가 부담하는 총조세수입을 중심으로 공공사회지출과의 관계를 살펴보기로 한다.

[그림 2-10]에서 [그림 2-13]은 각 복지국가 권역별 GDP 대비 공공사회지출수준과 총조세(이하 “국민부담률”과 병용) 및 그 구성 추이를 보여준다. OECD 19개 분석대상국들의 GDP 대비 총조세수입 비중은 공공사회지출을 위시한 정부지출 증가와 더불어 계속 확대되어 2000년 평균 37.6%로 최고수준을 기록하였고, 이후 경기변화에 따라 소폭 변동하고 있다. 최근의 동향을 보면, 세계금융위기로 인하여 2009년에 35.6%까지 하락하였지만 이후 조세·재정개혁을 거치면서 경기회복과 함께 확대되어 2015년에는 37.4%로 2000년대 초반 수준을 유지하고 있다.

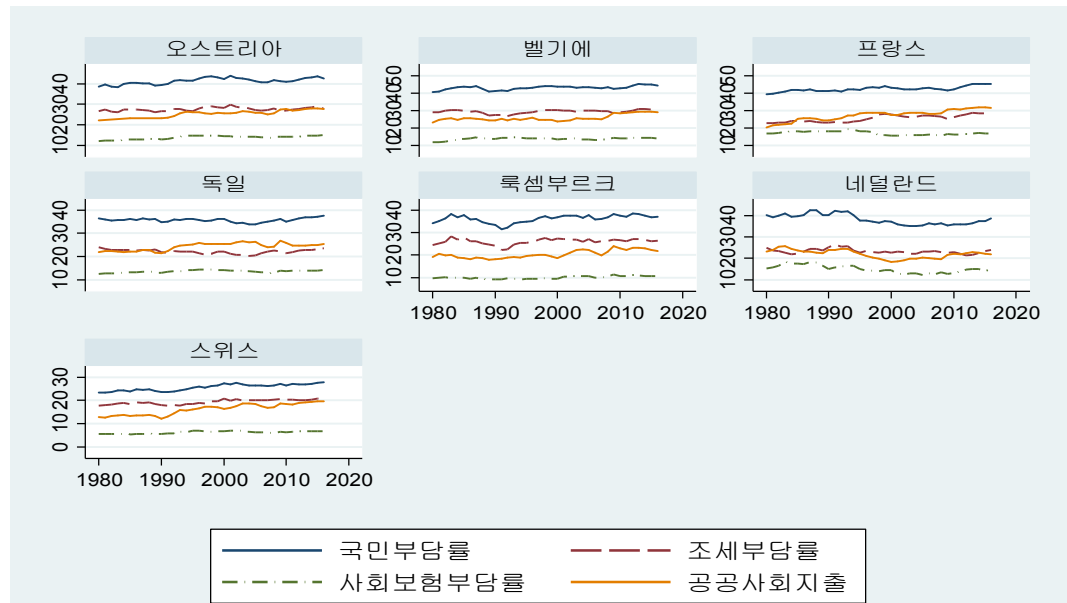
한편, 총조세수입 비중과 그 구성추이에 있어서는 권역별 및 국가 간 차이가 확인된다. 예컨대 2015년 영미권 평균 총조세수입은 29.7%이고 그 대부분이 조세수입(GDP 대비 25.5%)인데 비해 북유럽의 총조세수입은 이보다 13.2%p 높은 42.9%이다. 북유럽의 평균 조세수입 규모는 GDP 대비 34.6%로 영미권과 마찬가지로 조세수입에 대한 의존도가 큰 것으로 나타난다. 남유럽의 경우 1980년대 이래 총조세수입 규모가 빠르게 증가하여 2015년 현재 GDP 대비 평균 37%로 대륙유럽(GDP 대비 39%)수준에 근접하고 있다. 총조세수입 구성에 있어 남유럽과 대륙유럽의 경우 사회보험기여금수입 규모가 각각 GDP 대비 11%와 13.1%로 영미권이나 북유럽과 비교했을 때 조세수입에 대한 의존도는 상대적으로 낮게 나타난다.

[그림 2-10] 북유럽의 공공사회지출과 총조세수입 :1980-2016



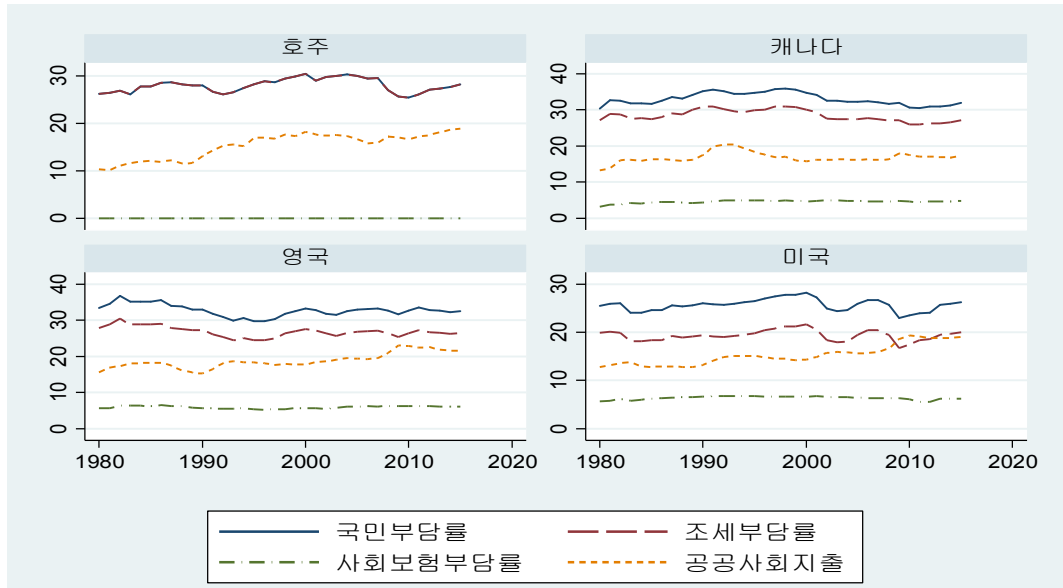
자료: OECD Stat.

[그림 2-11] 대륙유럽의 공공사회지출과 총조세수입 :1980-2016



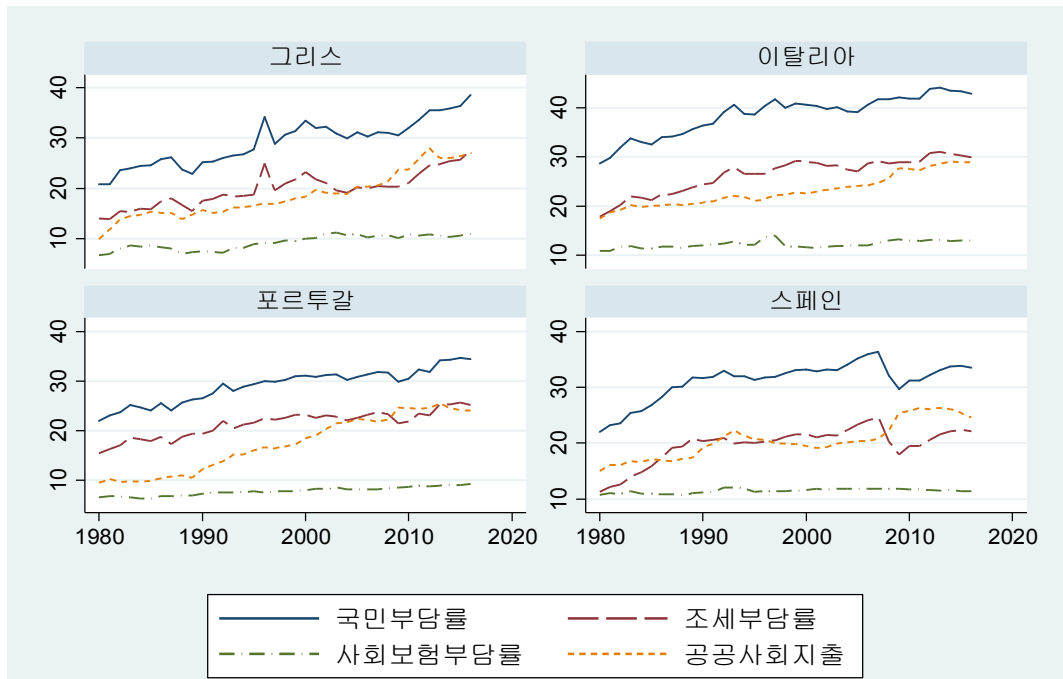
자료: OECD Stat.

[그림 2-12] 영미권의 공공사회지출과 총조세수입 :1980-2016



자료: OECD Stat.

[그림 2-13] 남유럽의 공공사회지출과 총조세수입 :1980-2016



자료: OECD Stat.

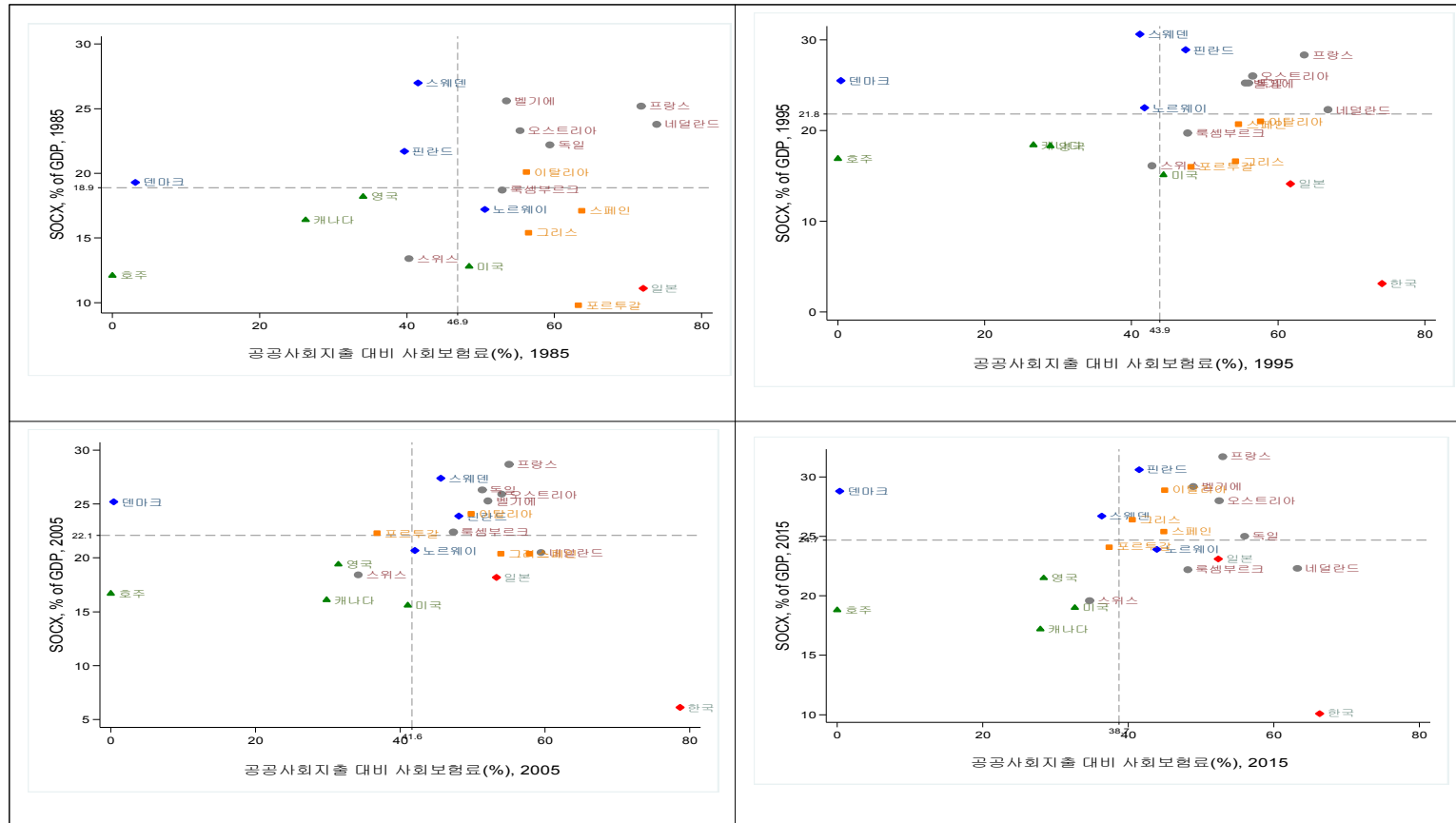
2. 공공사회지출과 총조세 부담구조의 변화

복지국가의 재원조달 구조를 기준으로 복지국가 유형을 비교분석한 기존 연구들에 서는 복지국가 유형별 특징을 다음과 같이 정리하고 있다(Bonoli 1997, Dieckhoener and Peichl 2009 등). 북유럽은 공공사회지출 수준이 높고 사회보험 기여금에 대한 의존도가 낮으며, 대륙유럽은 공공사회지출 수준과 사회보험기여금 의존도 모두 높은 반면에 영미권 국가들은 이와 반대로 상대적으로 낮은 공공사회지출 수준과 사회보험기여금 의존도를 보인다. 남유럽은 사회보험기여금의 비중이 상대적으로 높지만 공공사회지출 수준은 낮은 특징을 갖는다고 요약된다.

이러한 설명은 그러나 최근 남유럽의 급속한 공공사회지출 증가를 중심으로 몇몇 국가들의 상대적 위치가 과거와 달라진 점을 보았을 때 정확하지 않을 수 있다.

[그림 2-14]는 1985년부터 10년의 기간을 기준으로 2015년까지 주요 분석대상국들의 재원조달구조가 공공사회지출의 증가하면서 어떻게 달라졌는가를 보여준다. 특정 시점의 분석에서 결과의 편의가 존재할 수 있다는 점도 이를 통해 볼 수 있는데, 무엇보다 지난 35년간 각 국가들이 마주했던 경제사회적 환경 변화와 이에 대한 재정적 대응의 결과를 요약해보면 전반적으로 증가하는 공공사회지출에 대한 조세수입 의존도가 증가하고 있음을 알 수 있다. 특히 앞서 보았듯이 저출산·인구고령화 문제가 심각한 남유럽과 일본의 이동계적은 연금제도 성숙을 앞둔 우리에게 중요한 시사점을 제공하고 있다.

[그림 2-14] 공공사회지출 재원구조의 변화



자료: OECD Stat.

〈표 2-16〉의 기간별 일반정부 재정수지와 채무비율과 함께 살펴보면, 공공사회지출의 구성과 규모 변화에 맞추어 현세대가 납부하는 사회보험기여금과 조세의 비중을 유지하면서 적절한 부담수준을 가져가는 북유럽의 경우 일련의 경제위기에도 불구하고 상대적으로 건전한 재정 상태를 유지하고 있다. 반면에 남유럽과 일본의 경우 인구고령화가 심화되면서 노령연금 등 사회보험급여를 중심으로 한 지출수요는 증가하는데 비해, 사회보험기여금을 포함한 총수입확충 보다는 미래세대에 대한 부담전가(debt-financing) 통해 정부지출을 충당함으로써 재정적자가 누적되고 결과적으로 국가채무비율이 급증한 것을 볼 수 있다. 이러한 재정적 부담은 대외적인 충격에 대한 국가경제의 대응력을 저하시키고 결과적으로 경기하강과 그로 인한 세입기반 축소와 함께 한편에서는 복지수요의 증가까지 초래하면서 재정적 악순환의 고리를 만들어 낼 수 있다.

2016년 현재 한국의 GDP 대비 국가채무비율은 38.2%로 OECD 32개국 중 26째로 낮은 수준으로 지표상 양호한 재정여건을 보이고 있다. 앞으로 고령인구의 증가와 함께 사회보장제도가 성숙단계에 들어서면 사회보험을 중심으로 한 공공사회지출의 본격적인 증가가 이루어질 것이다. 이에 반해 인구고령화는 현재 가입자 규모에 의존하는 사회보험기여금의 수입기반을 자연스럽게 감소시킬 것으로 예상된다. 한편, 한국의 현행 사회보장체계의 급여 배분 구조 상 전 국민이 부담하는 조세를 통해 늘어나는 복지지출을 충당하기 위한 사회적 합의 도출이 어렵다는 점에서 남유럽의 이동경로를 따를 가능성을 배제하기 어렵다. 이러한 사실은 본격적인 복지지출 확대를 앞둔 현 시점에서 어떠한 방식으로 재원을 조달할 것인가에 대한 신중한 검토의 필요성을 강조한다. 재원조달의 방식과 형태에 대한 사회적 합의는 결국 복지급여의 배분구조의 세대 내·세대 간 형평성과 배분수준에 있어서의 충분성의 확보에 의존한다는 점에서 현행 사회보장체계에 대한 심층적인 진단과 합리적 조정을 위한 논의를 시작할 필요가 있다.

〈표 2-16〉 주요 국가의 기간별 재정수지와 채무비율

(단위: % GDP)

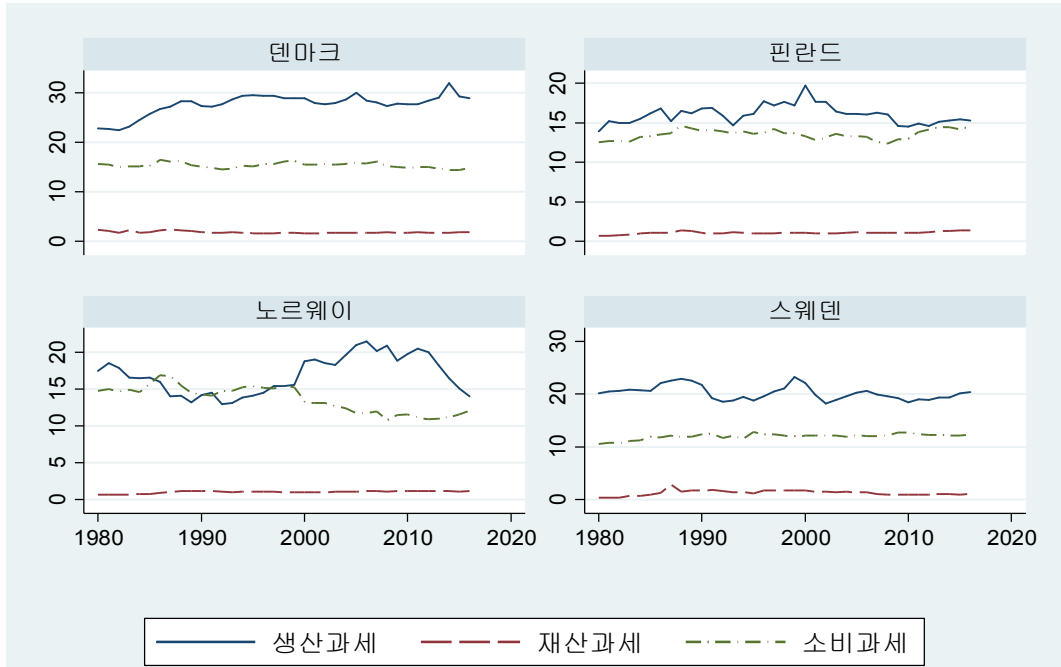
지역구 분	국가	일반정부재정수지(일반정부 채무비율)							
		'81~'90		'91~'00		'01~'08		'09~'15	
북유럽	노르웨이	.	.	6.8	(30.5)	13.6	(47.8)	10.6	(38.8)
	덴마크	.	.	-0.8	(63.8)	2.7	(48.4)	-1.8	(56.2)
	스웨덴	.	.	-1.1	(62.4)	1.0	(54.2)	-0.7	(49.3)
	핀란드	3.9	.	-2.1	(52.0)	3.7	(45.3)	-2.4	(62.5)
	평균	3.9	.	0.3	(52.2)	5.3	(48.9)	1.4	(51.7)
남유럽	그리스	.	.	-6.7	(104.1)	-7.1	(113.7)	-9.7	(154.5)
	스페인	.	.	-3.6	(66.6)	-0.1	(51.4)	-8.4	(91.3)
	이탈리아	.	.	-4.0	(121.4)	-3.1	(115.0)	-3.5	(137.4)
	포르투갈	.	.	-4.0	(62.2)	-4.5	(74.7)	-7.2	(126.7)
	평균	.	.	-4.6	(88.6)	-3.7	(88.7)	-7.2	(127.5)
동아시아	일본	.	.	.	(137.7)	-3.6	(170.5)	-7.6	(224.6)
	한국	1.0	.	2.2	(15.3)	1.9	(24.0)	0.8	(33.4)
	평균	1.0	.	2.2	(56.1)	0.1	(97.2)	-3.4	(129.0)

자료: OECD Stat.

3. 복지국가 유형별 조세수입 구조의 변화: 생산, 재산, 소비 과세

이하에서는 조세수입구조를 개인소득세와 법인세 등 노동과 생산에 대한 과세와 보유세 등 재산과세 그리고 부가가치세를 포함한 소비과세로 구분하여 복지국가 유형별 세수추이를 살펴본다. [그림 2-15]~[그림 2-18]은 복지국가 유형별로 생산(노동), 재산 및 소비에 대한 세수규모를 GDP 대비 비중으로 보여준다. 북유럽 국가들에서 생산에 대한 과세 비중이 (20~30%)로 가장 높게 나타나며 다음으로 소비세수가 10~15% 수준이다. 특히 덴마크는 분석대상 국가들 중 가장 높은 생산과세 비중을 보이고 있는데, 1990년대부터 현재까지 25% 이상의 수준을 유지하고 있다. 한편, 재산과세를 통한 수입규모는 장기적으로 보아도 2%내외로 매우 낮게 나타난다. 북유럽의 재산과세 비중 추이에서 한 가지 주목할 사항은 1990년대 중반 이전까지는 OECD 평균보다 낮은 수준이었으나 그 이후의 시기에서 보면 평균수준이라는 것이다.

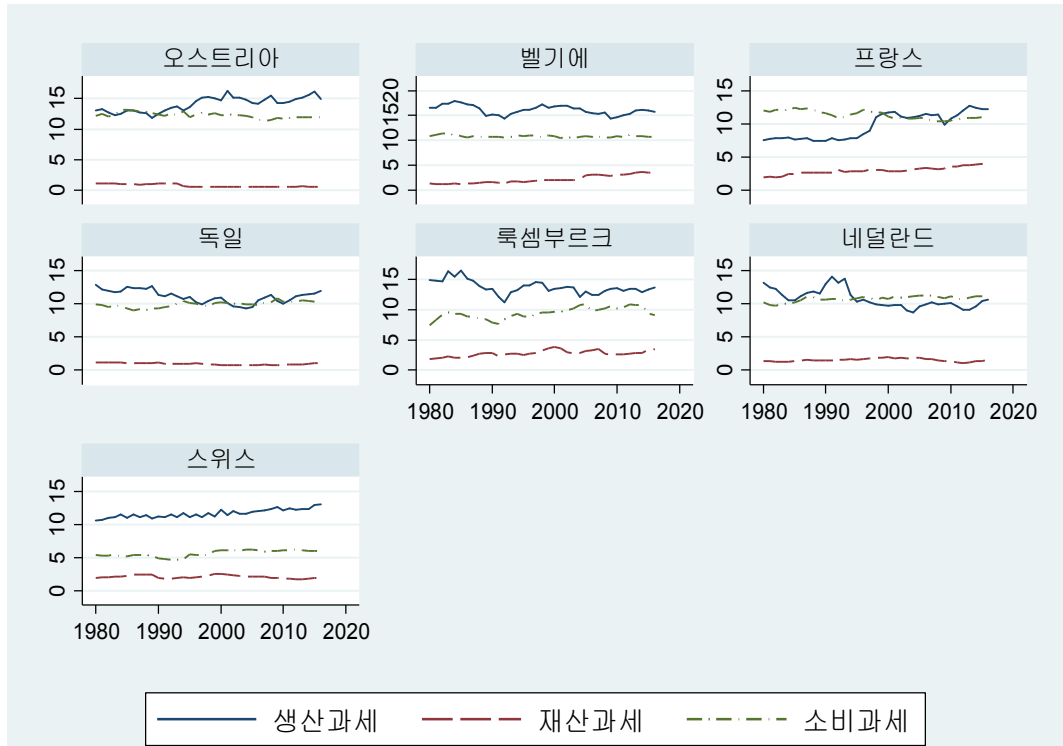
[그림 2-15] 북유럽의 조세수입 구조: 1980-2015



자료: OECD Stat.

대륙유럽에서는 국가별로 다소 편차가 확인되는데, 전반적으로 생산과세의 비중이 10~17%내외의 범위로 가장 중요한 세원으로 나타난다. 특히 프랑스의 경우 전통적으로 소비세수 비중이 가장 높았지만 1990년대 중반 이후부터 생산과세의 비중이 빠르게 증가하여 2015년 현재 생산과세를 통한 세수규모가 GDP의 12.2%로 가장 중요한 세원으로 자리하고 있다. 반면에 네덜란드의 경우 1990년대 이후 생산과세 수입비중이 꾸준히 하락하여 현재까지 소비세수 비중보다 낮은 수준을 보이고 있다. 대륙유럽의 세수구조를 보면 전반적으로 생산과세와 소비과세를 통한 세수비중의 차이가 북유럽이나 남유럽과 비교했을 때 크지 않다는 점이 특징이라 할 수 있다.

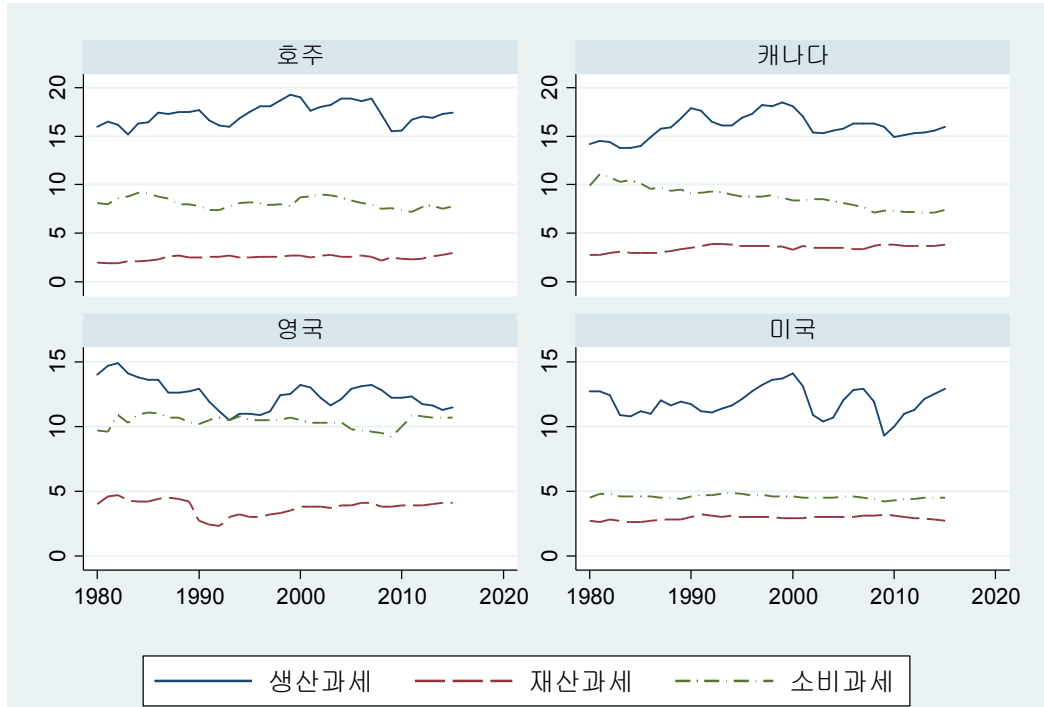
[그림 2-16] 대륙유럽의 조세수입 구조: 1980-2015



자료: OECD Stat.

영미권 국가들의 경우 생산에 대한 세수비중은 OECD 평균보다 다소 낮은 수준이나 재산과 소비에 대한 조세수입 비중은 평균보다 높게 나타난다. [그림 2-10]에서 확인할 수 있듯이 영국의 조세수입 구조는 생산과 소비세수의 격차가 다른 영미권 국가들에 비해 크지 않고, 2000년대 이해 감소하던 소비세수 비중이 금융위기 이후 뚜렷이 증가한 점에서 대륙유럽의 구조에 가깝다고 볼 수 있으나, 재산과세 비중이 상대적으로 높다는 점에서 차별된다고 할 수 있다.

[그림 2-17] 영미권의 조세수입 구조: 1980-2015

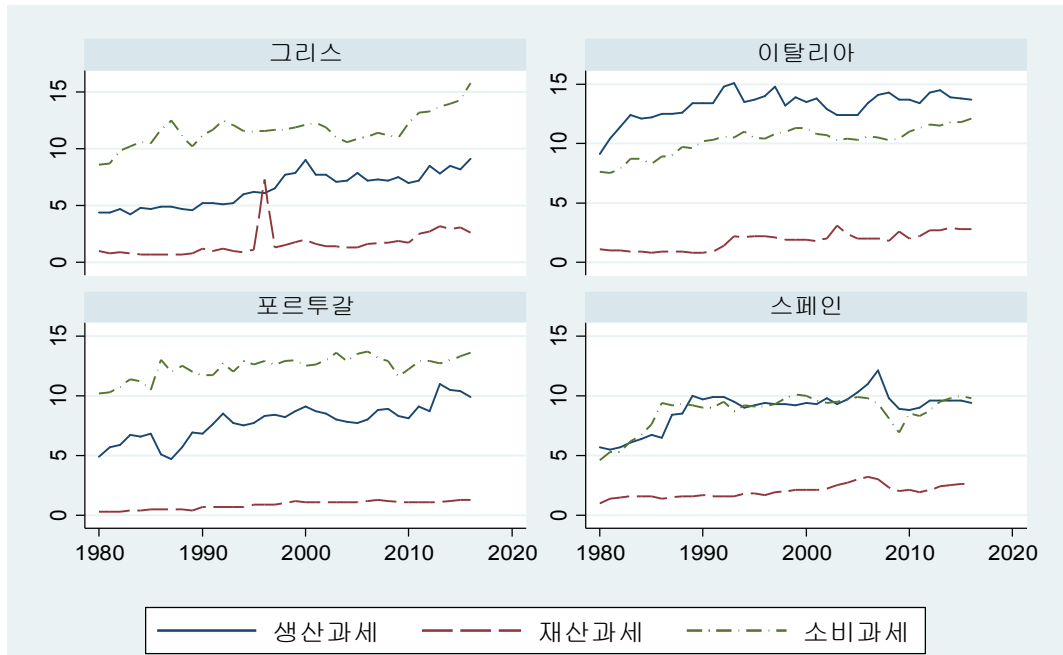


자료: OECD Stat.

남유럽의 경우 공공사회지출을 중심으로 한 정부 재정지출의 빠른 증가에 대응하여 생산, 재산, 소비 등 거의 모든 조세항목의 수입규모가 빠르게 확대되고 있다. 남유럽의 조세수입 구조에서 특징이라 할 만 한 점은 대체로 소비과세의 수입비중이 높다는 점이다. 분석기간 동안 생산과세를 통한 세수입 비중이 소비세 비중보다 높게 유지되는 국가는 이탈리아가 유일하며, 그리스와 포르투갈의 경우에는 소비세수에 대한 의존도가 매우 높게 나타난다. 전반적으로 생산과세를 통한 세수입 비중은 영미권 국가들에 비해서 낮은 편이지만 소비세수 비중은 최근 들어 북유럽 수준에 근접하고 있다. 이러한 소비과세 중심의 세수입 구조는 전통적으로 높은 부가가치세 및 일반소비세 표준세율을 유지하고 있는 조세체계와 자영업자 비율이 높은 경제구조의 특성이 반영된 것으로 해석할 수 있다(부표 4 참조). 특히 금융위기 이후 조세·재정개혁을 통해 소비세율이 인상된 반면에 구조조정에 따른 실업과 경기침체로 인하여 생산과세를 통한 세수입 규모가 상대적으로 위축됨에 따라 소비세 중심의 세수입구조가 보다 강화되어 나

타나는 것으로 볼 수 있다.

[그림 2-18] 남유럽의 조세수입 구조: 1980-2015



자료: OECD Stat.

〈표 2-17〉 조세수입 구조(2015)

(단위: % GDP)

		총조세	조세수입	생산과세	재산과세	소비과세
북유럽	덴마크	45.9	45.8	29.3	1.9	14.5
	핀란드	43.9	31.2	15.4	1.4	14.2
	노르웨이	38.3	27.8	15.1	1.1	11.6
	스웨덴	43.3	33.6	20.1	1.0	12.2
	평균	42.9	34.6	20.0	1.4	13.1
대륙유럽	오스트리아	43.7	29.0	16.2	0.6	11.9
	벨기에	44.8	30.5	16.0	3.5	10.7
	프랑스	45.2	28.4	12.2	4.0	11.0
	독일	37.1	23.1	11.6	1.1	10.3
	룩셈부르크	36.8	26.1	13.4	3.3	9.4
	네덜란드	37.4	23.3	10.4	1.4	11.1
	스위스	27.7	20.9	12.9	1.9	6.0
	평균	39.0	25.9	13.2	2.3	10.1
영미권	호주	28.2	28.2	17.4	3.0	7.8
	캐나다	32.0	27.2	16.0	3.8	7.4
	영국	32.5	26.4	11.5	4.1	10.7
	미국	26.2	20.0	12.9	2.7	4.5
	평균	29.7	25.5	14.5	3.4	7.6
남유럽	그리스	36.4	25.7	8.2	3.1	14.3
	이탈리아	43.3	30.3	13.8	2.8	11.8
	포르투갈	34.6	25.6	10.4	1.3	13.3
	스페인	33.8	22.4	9.6	2.6	10.0
	평균	37.0	26.0	10.5	2.5	12.4
동아시아	일본	30.7	18.6	9.6	2.5	6.4
	한국	25.2	18.5	7.7	3.1	7.1
	평균	28.0	18.6	8.7	2.8	6.8

자료: OECD Stat.

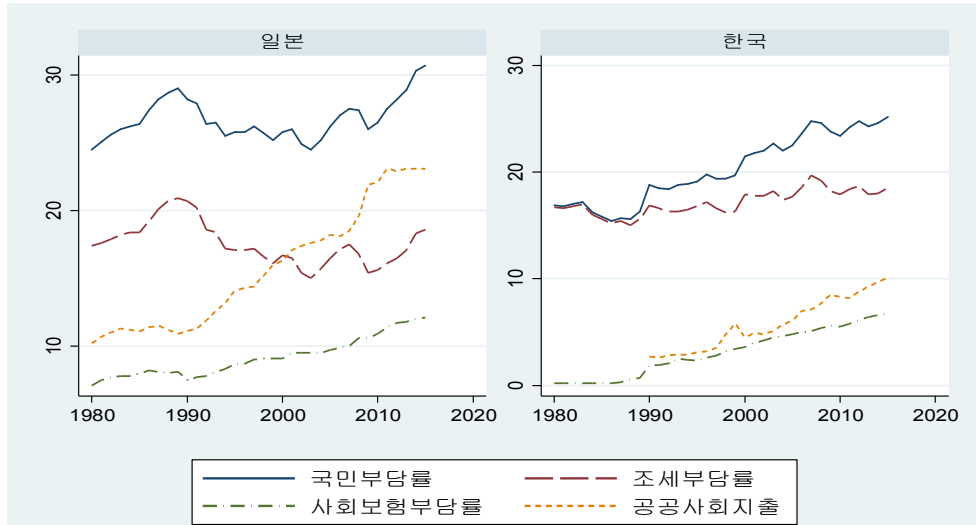
한편, 같은 기간 한국과 일본의 재원구조를 보면, 공통적으로 다른 OECD 복지국가들과 비교했을 때 총조세에서 사회보험기여금이 차지하는 비중이 높다. 특히 한국의 경우 인구고령화가 본격적으로 진행되지 않은 상태에 기인하는 바가 큰 데 꾸준한 경제성장을 통해 평균임금이 계속 상승하고 신규로 노동시장에 참여하는 인구가 계속 유입됨에 따라 단일보험료율 체계에서 조세부담률은 정체함에도 불구하고 사회보험기여금 수입의 빠른 확대가 이루어졌다. 이것은 바꾸어 말하면 인구고령화가 본격적으로 진행되는 경우 사회보험기여금 수입기반은 빠르게 축소됨을 의미한다. 또한 조세수입 규모에 있어서는 OECD 평균보다 낮은 수준이지만 재산과세에 대한 의존도가 높다는 점도 공통적인 특징이라 볼 수 있다.

같은 기간 동안 한국의 세수입 구조의 변화를 일본과 같이 살펴보면, 사뭇 다른 양상

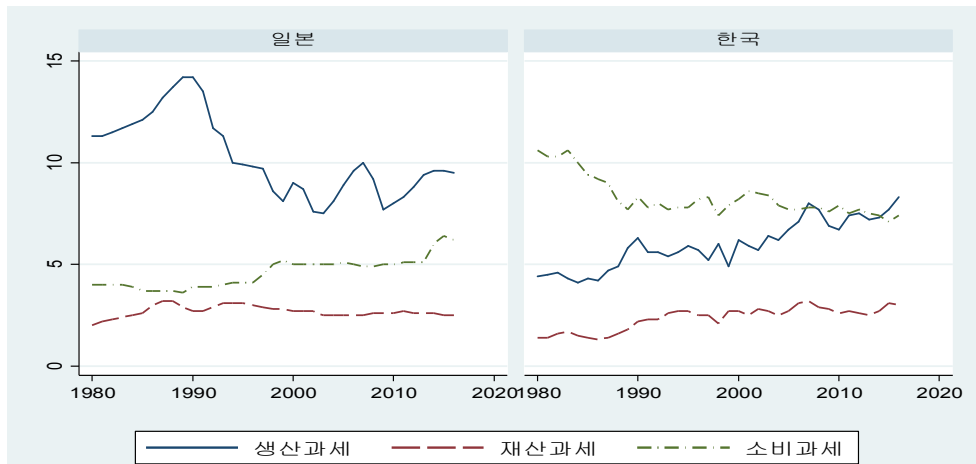
을 확인할 수 있다.

[그림 2-19] 동아시아의 공공사회지출과 재원조달 구조: 2018-2015

공공사회지출과 총조세수입



조세수입 구조



자료: OECD Stat.

일본의 경우 전반적으로 생산과세 비중이 가장 크게 나타나는데, 1989-1990년 GDP 대비 14.2% 수준까지 증가하던 생산과세를 통한 세수입규모는 장기 경제침체 속에서 빠르게 하락하여 2003년 7.5%까지 낮아졌으나 금융위기 이후 세계경제회복과

일본 내수경제 회복과 함께 다시 증가세를 보이면서 2015년에는 9.6%를 기록하여 1990대 중반 수준에 근접하고 있다. 소비세수 비중 또한 점진적으로 높아지고 있는데, 특히 금융위기 이후 재정건전화 조치로 유럽국가들이 소비세율 인상을 단행한 것과 같이 일본도 2014년에 부가가치세율을 8%로 인상한 결과 소비세수의 확대가 이루어지고 있다.

이에 반해 한국은 경제개발 추진 전략의 일환으로 전통적으로 관대한 소득공제와 광범위한 비과세 범위를 유지하는 한편, 1977년 일찍이 부가가치세(세율10%)를 도입하여 조세체계를 운영함에 따라 소비과세를 통한 세수비중을 상대적으로 높게 유지해왔다. 1990년대 경제자유화와 외환위기를 거치면서 소득세와 법인세를 중심으로 점진적으로 과세기반을 확대하는 방향으로 생산과세 체계의 정비가 이루어졌으나 10% 단일세율을 적용하는 부가가치세를 중심으로 한 소비세제는 지난 40여 년 간 큰 변화 없이 유지되었다. 결과적으로 생산과세 세수규모는 느리지만 꾸준히 증가해온 반면에 소비세수 규모는 계속 하락하여 2015년 현재 생산과세 세수규모는 GDP의 7.7%로 소비세수 규모 7.1%보다 높게 나타난다(<표 2-16>).

제5절 소결

이상에서 우리는 OECD 국가의 인구고령화 추이를 통해 세계최고 수준의 기대수명 증가와 최저수준의 출생률 패턴을 보이고 있는 한국 사회의 인구고령화는 가까운 미래에 급격한 방향으로 진행될 것임을 보았다. 사회안전망이 제대로 갖추어지지 않은 상태에서 급격한 인구고령화는 한편에서는 늘어나는 노인에 대한 소득 및 의료보장성 지출수요에 대응해야 하는 재정적 부담과 미비한 사회안전망체제로 인한 빈곤과 불평등의 문제에 대한 정책적 대응을 동시에 필요로 한다. 이는 정부 재정의 상당부분이 관련 사무 수행을 위해 소요되어야 함을 의미하는데, 인구고령화가 의미하는 담세기반의 제약을 고려했을 때 결국 현재와 미래의 복지수요 모두를 고려한 효율적 공공사회지출의 자원배분체계와 그에 합당한 자원조달체계의 마련을 요구한다.

한국보다 앞서 상대적으로 점진적인 인구변천과 산업화과정을 거친 OECD 복지국가들은 각자가 마주한 정치경제적 환경변화에 대응하여 공공사회지출을 늘려오면서

현재의 복지체제로 이행하였는데, 현 시점에서 지표를 통해 확인되는 사회경제적 성과는 지역이나 국가별로 달리 나타난다(〈표 2-16〉). 복지수준과 부담구조를 기준으로 주요 지표를 살펴보면, 앞서 확인한 바와 같이 공공사회지출이 경제성장을 저해한다고 보기 어려우며, 공공사회지출의 총량 수준이 비슷한 북유럽(핀란드, 덴마크, 스웨덴)에 비해 남유럽(이탈리아, 그리스)에서 청년실업률이나 노동시장에서의 성별격차가 두 배 이상 높고, 빈곤과 소득불평등, 출산율, 삶의 만족도와 같은 전반적인 삶의 질적 수준도 낮게 나타나고 있다. 결국 어떤 방향과 내용을 복지를 늘려가는 것인가가 더욱 중요할 수 있다는 것이다. 이에 보다 구체적인 비교를 위하여 정책대상을 기준으로 복지국가의 공공사회지출 추이와 영향에 대해 살펴보도록 한다.

72 공공사회지출의 경제사회적 영향에 관한 국제 비교 연구

〈표 2-18〉 OECD 국가의 복지재정구조와 주요 사회경제적 지표

	국가	복지재정구조('16)			경제수준		고용시장('16)				삶의 질과 분배상태				
		공공사회지출 (복지수준)	총조세 (현세대부담수준)	일반정부 채무비율 (전세대부담수준)	평균실 질경제 성장률 ('80~ '16)	1인당 GNI ('16, USD)	고용 률	실업 률	청년 실업 률 (15-2 4세)	성별 고용 격차 ('14)	세후소 득불평 등 ('15)	빈곤율 ('15)	주관적 건강상 태 (BLI 2017)	삶의만 족도 (BLI 2017)	범죄살 해율 (BLI 2017)
개도국	덴마크	28.8 고복지	45.9 고부담	53.8 중부담	1.7	50,259	59.6	6.2	12.0	6.0	27.7	5.5	72.0	7.5	0.7
	핀란드	30.6 고복지	43.9 고부담	75.2 중부담	2.2	43,720	60.0	8.8	19.1	1.9	25.4	6.3	70.0	7.5	1.4
	노르웨이	23.9 중복지	38.3 고부담	38.6 중부담	2.5	61,619	67.3	4.8	11.0	3.7	25.0	8.1	78.0	7.5	0.6
	스웨덴	26.7 고복지	43.3 고부담	53.5 중부담	2.2	49,410	67.1	6.9	18.9	3.4	27.6	9.2	80.0	7.3	1.0
	평균	27.5	42.9	55.3	2.1	51,252	63.5	6.7	15.3	3.8	26.4	7.3	75.0	7.5	0.9
대륙국	오스트리아	28.0 고복지	43.7 고부담	100.4 고부담	2.0	50,478	57.5	6.0	11.2	8.3	27.2	8.7	70.0	7.0	0.4
	벨기에	29.2 고복지	44.8 고부담	127.2 고부담	1.9	46,904	49.0	7.8	20.1	7.9	26.3	9.8	75.0	6.9	1.0
	프랑스	31.7 고복지	45.2 고부담	120.3 고부담	1.8	42,021	50.6	9.8	24.1	6.7	29.3	8.1	68.0	6.4	0.6
	독일	25.0 중복지	37.1 중부담	78.9 중부담	1.8	49,770	58.4	4.1	7.0	8.6	29.5	10.1	65.0	7.0	0.4
	룩셈부르크	22.2 중복지	36.8 중부담	29.1 저부담	4.0	69,384	55.2	6.3	10.0	12.1	31.0	10.9	70.0	6.9	0.6
	네덜란드	22.3	37.4	78.8	2.1	49,946	60.2	6.0	10.8	10.0	26.9	7.8	76.0	7.4	0.6

		중복지	중부담	중부담													
	스위스	19.6 중복지	27.7 저부담	42.8 중부담	1.8	64,484	65.2	4.9	8.6	9.3	29.4	9.1	80.0	7.5	0.5	12.5	1.5
	평균	25.4	39.0	82.5	2.2	53,284	56.6	6.4	13.1	9.0	28.5	9.2	72.0	7.0	0.6	12.4	1.6
영미권	호주	18.8 중복지	28.2 저부담	39.7 저부담	3.1	46,885	61.2	5.7	12.6	11.0	33.7	12.8	85.0	7.3	1.0	12.8	1.9
	캐나다	17.2 중복지	32.0 중부담	97.5 중부담	2.4	44,227	61.1	7.0	13.1	5.8	31.8	14.2	88.0	7.3	1.4	11.1	1.6
	영국	21.5 중복지	32.5 중부담	108.1 중부담	2.2	41,606	60.4	4.9	13.2	9.8	31.5	10.9	70.0	6.7	0.2	7.5	1.9
	미국	19.0 중복지	26.2 저부담	103.8 중부담	2.6	58,656	59.7	4.9	10.4	10.5	39.1	16.8	88.0	6.9	4.9	13.8	1.9
	평균	19.1	29.7	87.3	2.6	47,843	60.6	5.6	12.3	9.3	34.0	13.7	82.8	7.1	1.9	11.3	1.8
남유럽	그리스	26.4 고복지	36.4 중부담	183.6 고부담	0.9	26,907	39.9	23.5	47.3	16.9	34.3	14.9	74.0	5.2	1.0	4.4	1.3
	이탈리아	28.9 고복지	43.3 고부담	156.9 고부담	1.2	38,466	43.7	11.7	37.8	18.2	33.1	14.4	66.0	5.9	0.8	5.7	1.5
	포르투갈	24.1 중복지	34.6 중부담	149.2 고부담	2.0	29,922	52.0	11.1	28.0	6.2	33.9	12.6	46.0	5.2	1.0	10.2	1.3
	스페인	25.4 중복지	33.8 중부담	116.4 고부담	2.3	36,323	47.6	19.6	44.4	9.6	34.5	15.3	72.0	6.4	0.6	6.9	1.4
	평균	26.2	37.0	151.5	1.6	32,905	45.8	16.5	39.4	12.7	34.0	14.3	64.5	5.7	0.9	6.8	1.3
동아시아	일본	23.1 중복지	30.7 중부담	237.4 고부담	2.0	43,645	58.2	3.1	5.1	17.9	33.0	16.1	35.0	5.9	0.3	16.6	1.4
	한국	10.1 저복지	25.2 저부담	37.8 저부담	6.1	36,728	60.6	3.7	10.7	20.8	30.4	13.8	33.0	5.9	1.1	25.8	1.3

주: 1) 세후소득불평등은 세후소득지니계수를 의미하며, 일본은 2012년 기준임.

2) 빈곤율: 호주는 2014년 기준이며, 일본은 2012년 기준임.

74 공공사회지출의 경제사회적 영향에 관한 국제 비교 연구

2) 자살율: 캐나다는 2013년, 프랑스와 포르투갈은 2014년 기준임.

3) 주관적건강상태, 삶의만족도, 범죄살해율은 Better Life Index 2017기준임.

4) 공공사회지출 규모와 부담수준은 일반정부 채무비율을 고려하기 위하여 2015년을 기준으로 함. 지출과 부담수준의 유형(고/중/저)은 OECD 전체 회원국의 각각의 분포를 기준으로 p75 이상은 고위, p25이하는 저위로 구분하였음.

자료:OECD Stat.

제 3 장

비경제활동인구 대상 사회보장지출의 영향과 시사점

제1절 노후소득보장 지출

제2절 아동·가족 지출

제3절 소결

3

비경제활동인구 대상 공공사회지출의 영향과 시사점

제1절 노후소득보장 지출

1. 권역별 노후소득보장체계 현황 및 특징

가. 북유럽

전통적으로 북유럽의 소득보장체계는 기초연금(1층)을 중심으로 하되, 소득보장 기능을 강화하기 위해 소득비례연금(2층)을 추가적으로 운영하기도 한다. 그러나 1990년대 후반 이후 재정 안정화 측면에서 기초연금을 연금조사(소득비례연금 대상)에 기초한 최저보장연금으로 전환하는 한편(노르웨이, 스웨덴, 핀란드) 기존 DB 방식 공적 연금을 NDC 방식으로 재편하거나(스웨덴, 노르웨이) 수급 연령을 기대여명 증가에 연계하는 개혁을 추진하였다(2017년 초 핀란드 연금 개혁).

노르웨이나 스웨덴의 사례처럼 기초연금을 최저보장연금으로 전환한 배경에는 기초연금 없이도 제2층의 공적연금(소득비례연금)이 사각지대나 급여 적정성 측면에서 충실히 기능하게 된 것과 관련이 있다.³⁾ 북유럽 국가 중 덴마크와 아이슬란드의 경우 기초연금을 유지하고 있지만, 이들 국가들의 기초연금은 보편적으로 지급되는 기초급여와 소득자산조사에 기초하여 지급되는 부가급여의 형태로 구성되어 있으며, 최근으로 올수록 부가급여의 역할이 강화된 모습을 보인다. 전반적으로 북유럽 국가들의 경우 기초연금 혹은 최저보장연금이 빈곤 방지와 관련된 기초보장 기능을 수행하는 관계로 노인층을 대상으로 한 범주형 공공부조의 역할은 상당히 제한적인 특징을 지닌다.

3) 다만, 핀란드의 경우 다른 북유럽 국가들에 비해 최저보장연금의 급여 수준이 상대적으로 낮음. 핀란드가 2011년에 기존의 국가연금(최저보장연금)에 추가하여 새로운 최저보장연금(Guaranteed Pension)을 도입한 것은 이러한 것과 관련이 있음.

나. 대륙유럽

대륙유럽 국가들의 경우 전통적으로 비스마르크형 소득비례연금(2층)이 노후소득보장에서 중심적인 역할을 담당한다. 네덜란드는 초기에 다른 대륙유럽 국가들과 마찬가지로 사회보험방식 제도를 구축하였으나, 1957년 기초연금제도(AOW)로의 전환을 단행하였다. 스위스의 연금제도 또한 소득비례연금으로 분류되기는 하지만, 재분배적 성격(급여산식=기초(정액)급여+비례급여)이 상당히 강하다는 점에서 기초연금으로 분류하기도 한다. 비스마르크형 대륙유럽 국가들의 경우 소득비례연금이 노후소득보장에서 중심적인 역할을 담당하게 되며, 소득비례연금에 최저연금이 보장되기도 한다(벨기에, 프랑스, 룩셈부르크, 스위스).

다른 한편, 소득비례연금의 사각지대에 놓인 노인층을 대상으로 하여 범주형 공공부조가 소득비례연금을 보완하는 역할을 한다. 네덜란드, 스위스의 경우 (준)의무적 퇴직연금제도가 도입되어 있으며, 독일의 경우 보조금이 지급되는 개인연금(Riester)이 운영된다. 전통적으로 대륙유럽 국가들의 경우 소득비례연금을 통해 적정 소득보장을 제공하고자 하였지만, 일련의 연금 개혁을 통해 소득비례연금의 보장 수준을 낮추는 한편 사적연금 활성화를 통해 공적연금 역할 감소를 보완하고자 한다.

다. 영미권

영미권의 노후소득보장체제는 다른 권역에 비해 상대적으로 다양한 모습을 보인다. 미국을 제외하고 기초연금이 중요한 역할을 하지만, 뉴질랜드와 캐나다는 조세방식 기초연금을, 아일랜드와 영국은 보험방식 기초연금을, 호주는 부조방식 기초연금을 운영한다. 뉴질랜드의 경우 기초연금의 보장 수준이 높은 관계로 공공부조가 잔여적 기능만을 수행하는 반면 미국, 아일랜드, 영국, 캐나다의 경우 범주형 공공부조가 기초연금 혹은 소득비례연금을 보완하는 기능을 수행한다. 호주의 경우 기초연금(Age Pension)이 소득자산조사에 기초하여 있으며(수급률 70~75%), 강제 사적연금인 퇴직연금(Superannuation Guarantee)이 공적 소득비례연금의 기능을 대신하는 상황이다. 미국의 경우 소득비례연금(OASDI) 그리고 노인과 장애인을 대상으로 하는 공공부조(SSI)를 중심으로 운영된다.

라. 남유럽

기본적으로 남유럽의 노후소득보장체계는 대륙유럽과 마찬가지로 비스마르크형 소득비례연금 중심으로 운영되며, 노인층을 대상으로 하는 공공부조가 이를 보완하는 구조를 취한다. 인구 고령화 및 이로 인한 재정 불안정 문제가 상대적으로 심각했던 이탈리아의 경우 1995년 연금 개혁(Dini 개혁)을 통해 기존 DB 방식에서 NDC 방식으로 전환하였다. 이탈리아의 사례에서 볼 수 있듯이 남유럽 국가들의 경우 소득비례연금의 재정 불안정 문제로 인해 소득보장 수준을 낮추었지만, 사적연금을 통한 보완이 쉽지 않은 상황이다(이탈리아의 경우 퇴직일시금의 성격을 지닌 *tfr*을 기초연금 재원으로 활용). 국가 비상사태를 경험한 그리스의 경우 2010년의 제도 개혁을 통해 기존의 소득비례연금 단일 체계에서 2015년부터 점진적으로 기초연금과 소득비례연금의 이원 체계로 전환하였다.

마. 한국

한국의 노후소득보장체계는 최초 독일(일본)을 따라 비스마르크형으로 설계되었지만(1988년 사회보험방식 국민연금 시행), 국민연금의 노후소득보장 기능이 크게 축소되는 한편 현 노인층의 심각한 빈곤 문제를 해결하기 위하여 베버리지형 제도의 성격이 가미된 기초(노령)연금을 후속적으로 도입하였다(2008년 기초노령연금 시행 및 2014년 기초연금으로 전환). 현행 기초연금은 65세 이상 인구의 70%를 목표로 하기에 적용의 보편성은 높지만, 다른 한편으로 소득자산조사에 기초하는 동시에 급여 수준이 외국 사례에 비해 낮은 모습을 보인다(기초연금과 공공부조 성격의 혼재). 다른 한편, 과거 기초노령연금이 국민연금 A값의 일정 비율(5%) 수준에서 설정된 것과 달리 현행 기초연금은 급여가 국민연금에 연계되어 결정되는 동시에 연금액이 물가상승률에 연동되는 방식을 취한다(급여산식 = 기준연금액 - $\frac{2}{3} \times A$ 급여액 + 부가연금액).

국민연금은 확정 급여형(DB) 제도이지만, 완전소득비례연금 대신, 재분배 기능이 작동하는 완만한 형태의 소득비례연금 제도이다. 소득재분배 수준과 관련하여 1998년 국민연금법 개정 과정을 통해 균등 부문(A)과 비례 부문(B)의 비중을 기존 4 대 3에서 1 대 1로 조정하는 조치를 단행하였다.

2. 노후소득보장 부문 재정 지출

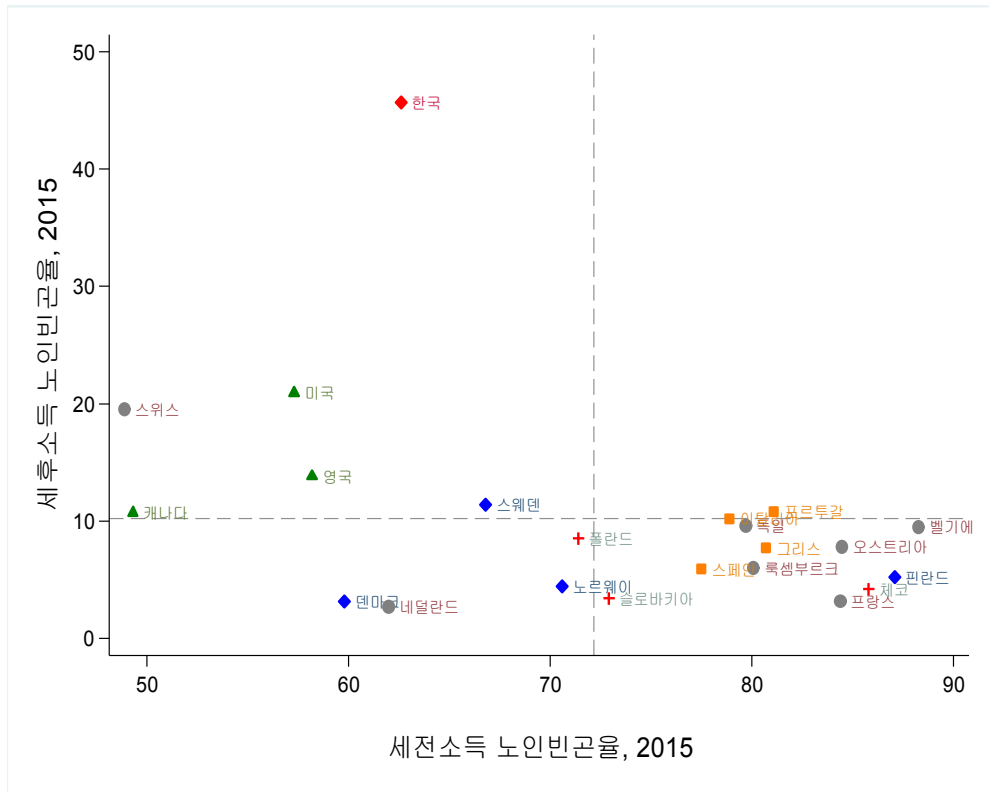
노령(유족) 부문 공적 급여 지출이 가장 낮은 권역은 영미권역으로 7% 이하 수준을 유지하고 있다. 특히, 1990년대 이후 증가율이 크게 둔화된 뉴질랜드의 경우 1992-94년 기간 동안 기초연금 급여를 동결 조치하는 한편 수급개시연령을 60세에서 65세로 상향 조정하는 조치의 영향을 반영하였다. 상대적으로 보장 수준이 높은 북유럽의 경우 또한 핀란드의 지출 수준이 다른 국가들에 비해 높은 수준이지만, 전반적으로 8% 이하 수준이다. 대륙유럽의 경우 대체로 노령(유족) 부문 지출이 GDP의 10% 이상으로 전체 권역 중 지출 수준이 상대적으로 높은 권역에 속한다. 참고로, 네덜란드와 스위스의 경우 대륙유럽에 속하지만 기초연금을 운영하는 국가인데, 네덜란드의 경우 준보편적인 사적연금(퇴직연금)의 역할이 증가하면서 노인 대상 공공부조의 역할이 줄어드는 상황을 반영하고 있으며, 스위스 또한 법적 강제 사적연금(퇴직연금)이 운영 중이다.

남유럽의 경우 지출 수준이 가장 높은 권역에 속하는데, 특히 그리스와 이탈리아의 지출 수준이 매우 높은 상황이다. 동유럽 및 구 사회주의 권역 또한 과거 체제상의 특성을 반영하고 있는데, 노령(유족) 부문에 대한 공적 지출이 대체로 7~8% 이상이다. 아이슬란드, 멕시코, 한국 등의 노령(유족)연금 지출 수준이 상당히 낮은 모습을 보이는데, 우리나라의 경우 공적연금의 성숙도가 낮은 상황을 반영하며, 멕시코의 경우 또한 제도의 적용 범위가 매우 제한적인 상황을 반영하고 있다. 아이슬란드의 경우 노후 소득보장체계는 덴마크와 매우 유사하지만, 준보편적인 퇴직연금(기업연금)의 역할이 중요한 국가이다. 기초연금(국가연금) 급여가 보편적인 기초급여와 소득자산조사에 기초한 보충급여로 구성되어 있는데(기초연금 = 기초급여(수당) + 보충급여(소득자산조사)), 보충급여의 소득자산조사에 퇴직연금(기업연금)이 완전히 반영되는 구조를 취하며, 결과적으로 퇴직연금(기업연금)이 성숙함에 따라 기초연금 급여 지출이 감소 추세를 보이고 있다.

3. 해외 사례 종합 및 시사점

선진 복지국가들의 경우, 비스마르크형 혹은 베버리지형 연금 체계를 막론하고, 인구 고령화에 직면하여 공적연금의 재정적 지속 가능성을 지향하는 다양한 개혁들이 추진되었다. 그런데 이처럼 재정적 지속 가능성을 제고하는 연금 개혁들이 추진되었음에도 불구하고 공적연금이 수행하는 기본적인 역할 즉, 노후빈곤 방지는 여전히 효과적으로 수행되고 있다. 이러한 결과는 아래의 [그림 3-1]을 통해서 확인할 수 있다.

[그림 3-1] OECD 국가의 노인빈곤율 완화 효과



자료: OECD Stat.

보다 세부적으로, 공적연금의 급여 적정성을 축소하는 다양한 연금 개혁 조치들에도 불구하고 최저보장 혹은 기초보장의 중요성은 더욱 강조되고 있는 상황이다. 즉 공적

연금의 노후최저보장 기능 강화는 다른 한편으로 공적연금의 재정 안정화 관련 연금 개혁을 보다 효과적으로 추진하도록 한 측면도 있다(우해봉, 2012). 공적연금의 기초 보장 기능 강화와 함께 축소된 급여 적정성을 제고하기 위한 노력의 일환으로 공·사적 연금 간 역할분담, 보다 구체적으로 사적연금 활성화를 통해 공적연금의 역할을 보완하기 위한 일련의 개혁들이 추진되었다. 외국의 경우 사적연금 활성화 정책은 공적연금의 사각지대가 해소되는 한편 급여 적정성이 높은 상황에서 진행된 반면 우리나라의 경우 공적연금이 성숙되기 이전 단계에서 공적연금 재정 안정화 논의가 진행된 차이점이 있다.

이에 따라 우리나라 노후소득보장체계 개편 과정에서는 공적연금의 기초보장 기능을 충실히 하는 노력이 우선적으로 검토될 필요가 있으며, 공적연금 사각지대가 광범위하게 존재하는 상황에서 과연 사적연금이 공적연금을 충실히 보완할 수 있는가에 대한 보다 체계적인 검토가 필요한 상황이다. 이러한 점에서 우리나라 다층노후소득보장 논의에서는 공·사적 연금 간 역할 분담 논의 대신 공적연금 내부의 역할 분담, 보다 구체적으로 국민연금과 기초연금 간 역할 분담이 중단기적으로 보다 중요한 과제일 수 있음에 유의할 필요가 있다.

〈표 3-1〉 OECD 국가의 노후소득보장체계

국가		기초보장(1층)			소득비례(2층: 강제/준강제)		
		기초연금	최저보장연금	공공부조 (범주형)	공적연금	사적연금	
						퇴직	개인
북유럽	노르웨이		✓	✓	NDC	DC	
	덴마크	✓(조세)		✓		DC	
	스웨덴		✓	✓	NDC	DB	DC
	아이슬란드	✓(조세)		✓		DB	
	핀란드		✓	✓	DB		
대륙유럽	네덜란드	✓(조세)				DB	
	독일			✓	Point		
	룩셈부르크				DB		
	벨기에			✓	DB		
	스위스			✓	DB	DB	
	오스트리아				DB		
	프랑스			✓	DB+Point		
영미권역	뉴질랜드	✓(조세)					
	미국			✓	DB		
	아일랜드	✓(보험)		✓			
	영국	✓(보험)		✓	DB		
	캐나다	✓(조세)		✓	DB		
	호주	✓(부조)				DC	
남유럽	그리스			✓	DB		
	스페인			✓	DB		
	이탈리아			✓	NDC		
	포르투갈			✓	DB		

주: 확정급여형(Defined Benefit: DB)은 급여액이 사전에 급여 산식에 의해 확정되어 있지만, 원칙적으로 기여금은 확정되어 있지 않음; 확정기여형(Defined Contribution: DC)은 확정급여형과 반대로 기여금만이 사전에 확정되어 있고 급여액은 적립금과 투자수익에 의해 결정되기에 사전에 확정되어 있지 않음; 명목확정기여형(Notional Defined Contribution: NDC)은 부과방식에 기초한 확정기여형 제도로 가입자가 납부하는 보험료는 현 수급자의 급여 지출에 사용되어 실제 적립금이 존재하지 않는 대신 개인별 계정에 기록상으로만 적립됨; 독일 소득비례연금(GRV)에서 급여는 개인별 소득점수(earnings points)에 기초하여 산정됨(가입자 평균소득 대비 개인의 상대소득 수준).

자료: 우해봉(2012, p.91)에 기초하여 재분류

〈표 3-2〉 OECD 국가의 노령/유족 급여 지출

국가		노령 및 유족 현금지출								
		지출규모 (% of GDP)					변화율 (%)	지출수준(정부지출 대비 %)		순 지출규모(% of GDP)
		1990	2000	2005	2010	2013	2000-2013	2000	2013	2013
북유럽	덴마크	6.1	6.3	6.5	7.2	8.0	26.3%	12.0	14.1	5.8
	핀란드	7.2	7.4	8.1	9.8	11.1	49.7%	15.5	19.3	9.2
	아이슬란드	2.2	2.1	1.9	1.6	2.0	-3.1%	5.1	4.6	2.0
	노르웨이	5.5	4.7	4.8	5.2	5.8	23.6%	11.2	13.2	4.7
	스웨덴	7.3	6.9	7.2	7.3	7.7	11.8%	12.8	14.7	6.0
대륙유럽	오스트리아	11.3	12.0	12.0	13.1	13.4	11.7%	23.8	26.2	11.4
	벨기에	8.9	8.7	8.8	9.7	10.2	17.5%	17.7	18.3	10.2
	프랑스	10.4	11.4	12.0	13.2	13.8	21.1%	22.4	24.3	12.6
	독일	9.5	10.8	11.1	10.6	10.1	-6.5%	24.2	22.7	9.7
	룩셈부르크	7.7	7.1	7.9	8.1	8.5	20.1%	19.5	19.7	7.5
	네덜란드	6.3	4.7	4.7	5.0	5.4	16.1%	11.2	11.7	4.9
	스위스	5.2	6.0	6.2	6.1	6.4	5.9%	17.6	18.7	5.2
영미권	호주	3.1	4.7	3.7	3.8	4.3	-8.5%	12.9	11.7	4.3
	캐나다	4.2	4.2	4.0	4.3	4.6	9.1%	10.3	11.1	4.3
	아일랜드	4.8	2.9	3.2	4.9	4.9	68.8%	9.5	12.5	4.5
	뉴질랜드	7.2	4.9	4.2	4.6	5.1	4.0%	14.3	14.3	4.4
	영국	4.5	5.1	5.3	6.1	6.1	20.9%	13.3	13.8	5.9
	미국	5.8	5.6	5.7	6.6	7.0	24.6%	16.7	18.4	6.5
남유럽	그리스	9.5	10.4	11.4	13.3	17.4	67.6%	22.3	31.5	16.2
	이탈리아	11.3	13.5	13.6	15.3	16.3	20.9%	29.6	31.9	14.0
	포르투갈	4.8	7.8	10.0	12.0	14.0	78.4%	18.3	27.9	13.0
	스페인	7.7	8.4	7.9	9.8	11.4	35.6%	21.5	25.3	10.9
기타	헝가리	-	7.5	8.4	9.6	10.3	38.0%	15.8	20.8	10.3
	체코	5.6	6.9	6.7	8.1	8.7	26.0%	17.1	20.4	8.7
	라트비아	0.0	8.7	5.5	9.3	7.5	-13.7%	23.2	20.3	7.2
	폴란드	5.0	10.5	11.3	11.1	10.3	-1.6%	24.9	24.2	9.3
	슬로바키아	-	6.3	6.1	6.8	7.2	15.0%	12.0	17.5	7.2
	슬로베니아	-	10.3	9.7	11.0	11.8	14.3%	22.4	19.6	11.8
	에스토니아	-	6.0	5.3	7.6	6.4	6.9%	16.5	16.8	6.3
	일본	4.8	7.3	8.5	10.0	10.2	40.5%	18.9	24.2	9.7
	한국	0.7	1.3	1.4	2.0	2.6	99.3%	5.3	8.2	2.6
	이스라엘	-	4.6	4.8	4.8	4.9	6.5%	9.6	11.9	4.9
	터키	2.4	4.9	6.0	7.7	8.1	66.4%	-	-	8.1
	칠레	-	5.0	3.7	3.4	3.0	-40.6%	-	-	2.9
	멕시코	0.4	0.8	1.2	1.8	2.3	175.4%	-	8.9	2.3
OECD		5.8	6.7	6.8	7.7	8.2	21.8%	16.5	18.1	7.6

자료: Pensions at a Glance 2017 (OECD, 2017, p.143).

4. 한국의 노후소득보장체계 발전 방향

가. 노후소득보장체계 개편의 기본 방향

공적연금의 재정 불안정 문제에 직면한 선진 복지국가들이 대체로 공·사적 연금 간 역할 분담 혹은 공·사적 연금 혼합(public-private pension mix)에 초점을 맞추고 있지만, 기본적인 전제는 공적연금에 의한 기초보장이 충실히 이루어지고 있다는 점이다. 반면 우리나라의 경우 1998년 국민연금, 2008년 기초노령연금(2014년 기초연금)이 시행되었지만 현재까지 공적연금의 적용/급여(저연금) 사각지대가 크게 존재하고 있는 상황이다. 2007년 기초노령연금을 도입하면서 국민연금 재정 안정화 조치들을 마련했지만(소득대체율 40%로 하향 조정), 국민연금의 장기 재정 안정화는 현재까지도 이루어지지 못하고 있는 상황이다.

2018년 제4차 국민연금 재정계산(기본안)에 의하면 국민연금기금은 2042년 수지 적자로 돌아선 후 2057년에 소진되는 것으로 나타났다. 다른 한편, 국내에서 이루어진 최근까지의 다층소득보장 논의는 국민연금의 역할 축소를 보완하는 차원에서 퇴직연금과 같은 사적연금의 역할을 강조하는 경향이 있었다. 그러나 사적연금을 통한 공적연금의 급여 적정성 보완은 장기적 차원에서 가능하고, 중단기적으로는 공적연금의 기초보장 기능을 보완할 수는 없다.

이러한 측면에서 우리나라의 경우 중단기적으로 기초연금과 국민연금을 아우르는 공적연금 내부의 역할 분담 및 이에 기초한 공적연금의 기초보장 기능 내실화에 우선적인 논의가 집중될 필요가 있다. 반면 사적연금 활성화를 통한 급여 적정성 제고가 단기적으로 성과를 거두기 어렵다는 점을 명확히 인식하고 장기적인 관점에서 어떻게 사적연금이 공적연금을 충실히 보완할 것인가에 대한 체계적이고도 종합적인 검토가 필요하다.

〈표 3-3〉 국민연금 장기 재정 전망

구 분	제3차 재정계산	제4차 재정계산		
		기본안 (중위)	저출산 대안 (출산율 저위)	출산율 1.05 대안
수지 적자 시점	2044년	2042년	2042년	2042년
최대 적립금 시점	2043년 (2,561조 원)	2041년 (1,778조 원)	2041년 (1,775조 원)	2041년 (1,773조 원)
기금 소진 시점	2060년 (-281조 원)	2057년 (-124조 원)	2057년 (-209조 원)	2057년 (-239조 원)

자료: 보건복지부 내부자료.

나. 노후소득보장체계 개편의 세부 방향: 공적연금의 기초보장 기능 강화

공적연금의 기초보장 기능 강화와 관련하여 최근까지의 논의는 대체로 소득대체율 상향 조정에 초점을 맞추는 경향이 있다. 1988년 제도 도입 당시 평균소득자 40년 가입 기준 70% 수준이었던 소득대체율은 1998년 개혁으로 인해 60%로 10%포인트 감소하는 한편 2007년 개혁을 통해 추가적으로 2028년까지 40%로 하향 조정 과정 중에 있는 상황이다(2018년 45%). 2015년 공무원연금 개혁 과정에서 공적연금 강화 방안으로 국민연금의 소득대체율을 50%로 상향 조정하는 방안이 제기되었으며, 2018년 제4차 국민연금 재정계산에서는 국민연금의 소득대체율을 45%로 고정하는 방안이 제기된 바 있다(연금보험료 11%로 2%p 인상).⁴⁾

비록 국민연금 소득대체율 상향 조정 방안이 장기적으로 국민연금 가입자의 노후소득보장 수준을 높일 수는 있지만, 단기적으로 현재의 심각한 노후 빈곤 문제를 해소하는 데는 근본적인 한계가 있다. 다른 한편으로 소득대체율을 40% 대신 45% 혹은 50%로 상향 조정한다고 하더라도 과연 적정 노후소득보장이 가능할 것인가의 측면에서도 충분한 해답을 제시하지 못하였다. 또한, 국민연금 소득대체율 상향 조정 방안은 소득

4) 2018년의 제4차 국민연금 재정계산에서 제도발전위원회가 제시한 두 번째 안(‘나’안)의 경우 기본적으로 공적연금 역할 강화를 목적으로 하는 방안으로 평가하기는 어렵다고 할 수 있음. 보다 구체적으로, ‘나’안의 경우 다층노후소득보장체계 구축과 관련된 구체적인 계획을 제시하지 못하는 반면 국민연금 보험료를 인상을 포함하여 강화된 방식의 재정 안정화 방안들을 제시하고 있다는 점에서 기본적으로 국민연금 재정 안정화를 강조하는 방안으로 평가할 수 있음.

대체율(Income Replacement Rate)이나 수익비(Benefit-Cost Ratio)와 같은 상대적인 지표에서는 재분배 효과를 지니지만, 생애 총 연금액에서 생애 총 보험료를 제한 순수익(Net Transfer) 등 절대적 재분배 지표에서는 역진적인 효과를 지닌다는 점이 지적될 필요가 있다.

이러한 측면들을 종합적으로 고려할 때 소득대체율을 인상하는 방안은 과거 두 차례에 걸쳐 이루어진 연금 개혁을 되돌림으로써 국민연금제도에 대한 신뢰를 하락시키는 동시에 국민연금에 대한 국민들의 가장 큰 우려 사항인 장기 재정 불안정 문제에 적절히 대응하지 못하는 방안으로 판단된다. 이러한 측면에서 공적연금의 역할 강화, 혹은 공적연금의 기초보장 기능 강화 방안으로 국민연금과 기초연금의 역할 분담 문제를 검토해 볼 필요가 있는 것으로 판단된다.

2008년 기초노령연금이 시행되고, 2014년 기초노령연금이 국민연금과 연계된 기초연금으로 전환된 것은 기본적으로 기초보장과 관련된 공적연금 내부의 역할 분담을 체계적으로 검토하기 쉽지 않은 상황에서 재분배 효과의 집중을 방지하는 것과 관련이 있다. 그러나 현재와 같은 방식, 즉 국민연금과 연계된 방식으로 기초연금 급여를 설계하는 것은 재분배 기능을 효과적으로 수행하기 어려운 문제와 함께 제도에 대한 국민들의 이해수준이 높지 않다는 문제가 있다.

공적연금의 재분배 기능 극대화 측면에서 볼 때 사각지대(특히, 저소득층)가 크게 남아 있는 국민연금 대신 기초연금 중심으로 재분배 기능이 이루어지도록 하는 방안이 바람직하다. 다른 한편으로 건강보험의 보장성 강화 및 이로 인한 건강보험료 인상, 자영자의 비중이 높은 고용구조 등을 고려할 때 국민연금 보험료율을 크게 인상하는 것은 쉽지 않은 과제이다. 이러한 측면에서 공적연금의 기초보장 기능 강화와 동시에 국민연금의 장기 재정 안정화를 제고하는 방안으로 국민연금과 기초연금의 재구조화 방안을 검토해 볼 필요가 있는 것으로 판단된다.

다만, 국민연금의 균등부문(A)을 기초연금과 통합하는 방안의 경우 국민들이 국민연금의 급여율이 축소되는 것으로 이해할 개연성이 있다는 점에서 구체적인 제도 개편 과정에서는 현재에 비해 기초연금의 역할을 뚜렷이 강화하는 방안이 검토될 필요가 있다. 참고로, 현재까지 국민연금과 기초연금의 재구조화 논의가 뚜렷한 진전을 보지 못한 것은 균등부문과 비례부문에 구성된 현재의 급여산식 체계가 장기간 지속됨으로 인해 재구조화를 위한 정치사회적 동력을 확보하기 쉽지 않다는 것이었다.

국민연금의 균등부문(A)을 기초연금과 통합할 경우, 우선, 현재 65세 이상 노인인구의 70% 대신 65세 이상 ‘전체’ 인구로 기초연금의 적용 대상을 확대할 필요가 있다. 다른 한편으로 기존 기초연금 수급자들(소득 하위 70%)의 경우에도 기초연금의 기초보장 기능을 강화하는 방안을 검토할 필요가 있는데, 덴마크나 아이슬란드처럼 기초연금을 다층화하는 방안을 검토할 필요가 있다.

보다 구체적으로, 기초연금의 경우에도 전체 노인층을 대상으로 균등하게 지급되는 「기초급여」와 함께 소득자산조사에 기초한 「부가급여」의 도입을 검토해 볼 필요가 있다. 다만, 기초연금의 장기 재정 건전성 확보 차원에서 국민연금의 성숙에 따라 그 역할이 유연하게 조정될 수 있는 「부가급여」의 역할이 중요한데, 노후소득보장 수준을 강화할 필요가 큰 초기 시점의 경우 보다 관대한 수준의 부가급여를 지급할 필요가 있을 것이다. 다만, 국민연금과 기초연금 간 재구조화 문제는 기초연금의 급여 수준이 상대적으로 낮은 상황에서 추진하는 것이 용이하다. 2018년 9월부터 기초연금이 25만원으로 인상되는 한편 향후 30만 원까지 인상될 예정인데, 만일 기초연금 급여가 상당히 높은 수준까지 인상될 경우 본 연구가 제안하는 기초급여와 부가급여 체계로 전환하기 쉽지 않을 수 있다.

다. 노후소득보장체계 개편의 세부 방향: 장기적 관점에서의 국민연금과 특수직역연금 간 그리고 공·사적 연금 간 역할 분담

중단기적으로 국민연금과 기초연금 간 역할 분담이 핵심적인 현안이지만, 장기적으로는 사적연금의 내실화를 통한 적정 노후소득보장을 도모할 필요가 있을 것이다. 퇴직연금의 경우 2014년 활성화 대책이 발표되었지만, 현실성이 매우 부족한 대책의 성격을 지니고 있다는 점에서 보다 체계적인 활성화 대책이 필요하다. 다른 한편으로 국민연금과 기초연금 간 역할 분담이 이루어질 경우 국민연금(기초연금)과 특수직역연금 간 역할 분담 또한 재검토될 필요가 있는 사항이다. 특수직역연금(공무원연금)의 경우 2015년에 이루어진 개혁에도 불구하고 장기 재정 불안정 문제가 해결되지 않고 있다는 점에서 향후 보다 근본적인 검토가 필요하다.

〈표 3-4〉 제4차 국민연금 재정계산의 급여-재정 패키지(안)

구분	‘가’안	‘나’안
급여 (소득대체율)	- 소득대체율 45%로 인상	- 소득대체율 40% 유지
재정안정 방안 (보험료율 등)	- (보험료율) 2%p 즉시 인상, 향후 5 년마다 ‘30년 후 적립배율 1배’ 기 준으로 단계적 보험료율 인상 - (기타) 일정시기 이후 일반재정투입 등 재정안정 수단 강구	- (보험료율) 2019~2029년까지 단계 적 인상 (13.5%까지) - (기타) 2030년 이후 수급연령 상향, 기대여명계수(자동안정화장치) 도입 등을 통해 재정안정 달성
구체적 예시	- 2019년 소득대체율 45%, 보험료율 11%로 즉시 인상 - 2034년부터 인상(12.31%) 이후 재 정계산 시 마다 조정 - 재정안정화 달성을 위한 필요보험 료율이 18%를 넘어서게 될 경우 일반재정투입 등 보험료율 조정 외 의 수단을 강구	- (1단계: 기여 조정) ‘19년부터 ‘29년 까지 단계적으로 보험료율은 4.5%(13.5%까지) 인상 - (2단계: 지출 조정) ‘30년 이후부터 추가적인 재정안정화 조치 실시 (수 급연령 상향, 기대여명계수 도입 등) *약 4%p 보험료율 인상 효과 예상 - 이를 통해 국민연금 재정안정화와 한 국형 다층연금체계 구축

자료: 보건복지부 내부자료.

제2절 아동·가족지출

1. 권역별 아동·가족지출 추이와 특징

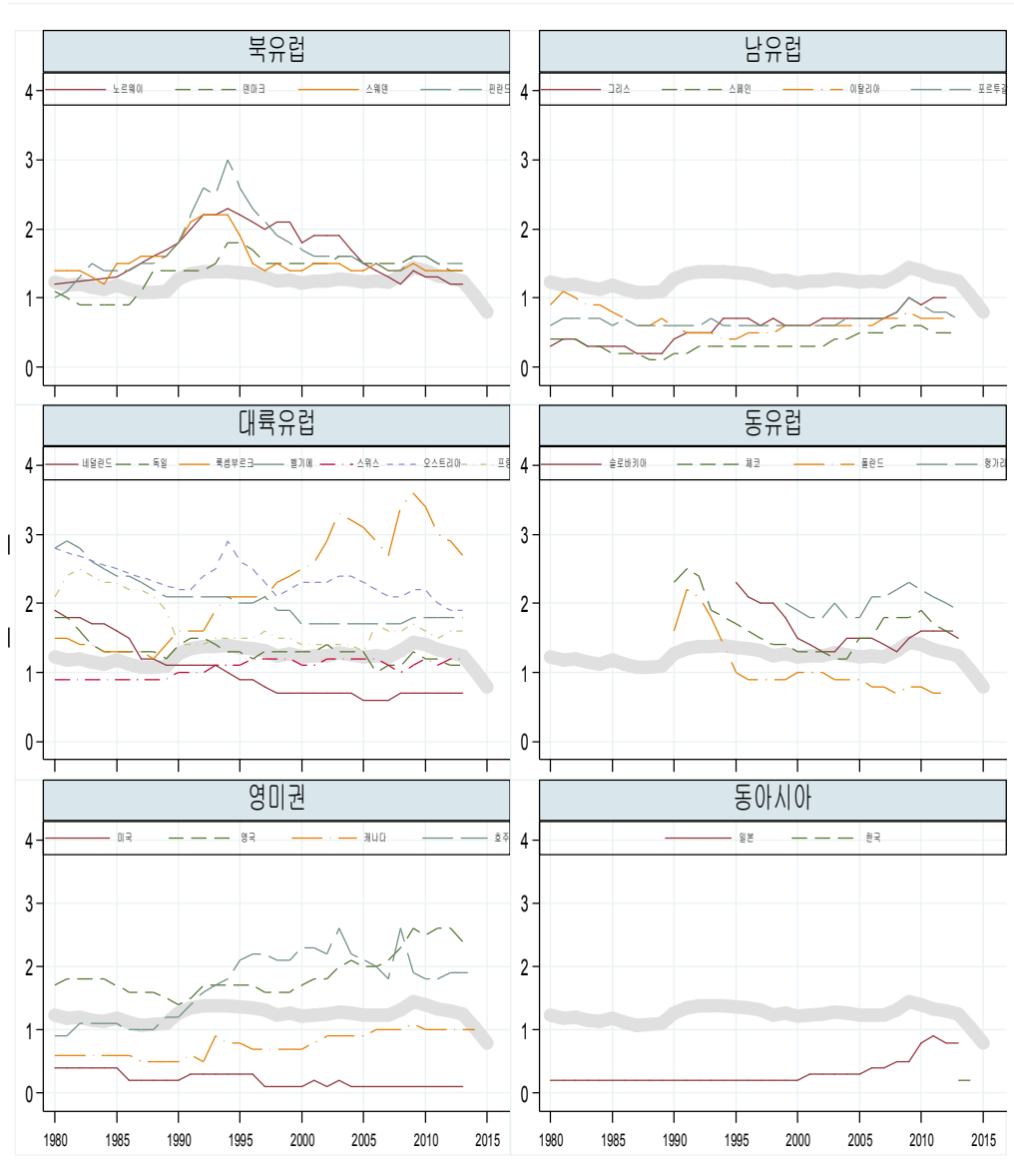
[그림 3-2]의 1980년 이후 권역별 현금성 가족지출 추이를 보면, 영국과 호주에서의 증가세가 두드러지게 나타난다. 이에 비해 아동수당 등 현금이전을 중심으로 적극적인 가족정책을 추진해왔던 벨기에 등 대륙유럽에서는 룩셈부르크를 제외하고 전반적으로 감소하는 추세이다. 한편, 전통적으로 보육과 휴직제도 등 현물이전형태의 가족정책을 중시하는 북유럽에서는 1990년대 중반까지 현금성 이전이 크게 확대되다가 이후 재정긴축과 경제개혁을 추진하면서 급감하는 경향을 보이고 있다. 남유럽은 1980년 이래 OECD 평균에 미달하는 수준을 유지하고 있는데, 2000년대 들어 다소 현금성 가족지출이 증가하는 추세를 보이다가 금융위기 이후 다시 하락하는 모습을 확인할 수 있다.

한편, [그림 3-3]의 현물성 가족지출 추이를 보면, 1980년과 비교해보았을 때 스웨덴을 제외한 모든 국가에서 크게 증가한 것을 알 수 있다. 특히 이러한 추세는 북유럽을 제외하고 1990년대 이후 뚜렷하게 확인된다. 북유럽 국가들이 가장 높은 현물성 가족지출 수준을 보이고 있는데, 특히 상대적으로 현물비중이 낮았던 노르웨이가 최근에는 핀란드보다 높은 수준을 보이고 있는 점도 눈에 띈다. 이중에서 특히 스웨덴의 변동폭이 크게 나타나는데, 강력한 재정긴축 과정에서 보육서비스에 대한 지원이 크게 줄었다가 2000년대 들어 빠르게 회복하는 과정에 있음을 확인할 수 있다.

대륙유럽 국가 중 프랑스는 2000년대 중반까지 관련 지출이 크게 증가하여 북유럽 수준에 이르렀지만 세계금융위기 이후 재정긴축이 진행되면서 관련 지출이 크게 감소하였다. 세계금융위기 이후 재정긴축이 진행되면서 가족지출의 감소가 수반되었는데, 현금성 지출보다는 현물성 지출 감소가 중심이 되었다.

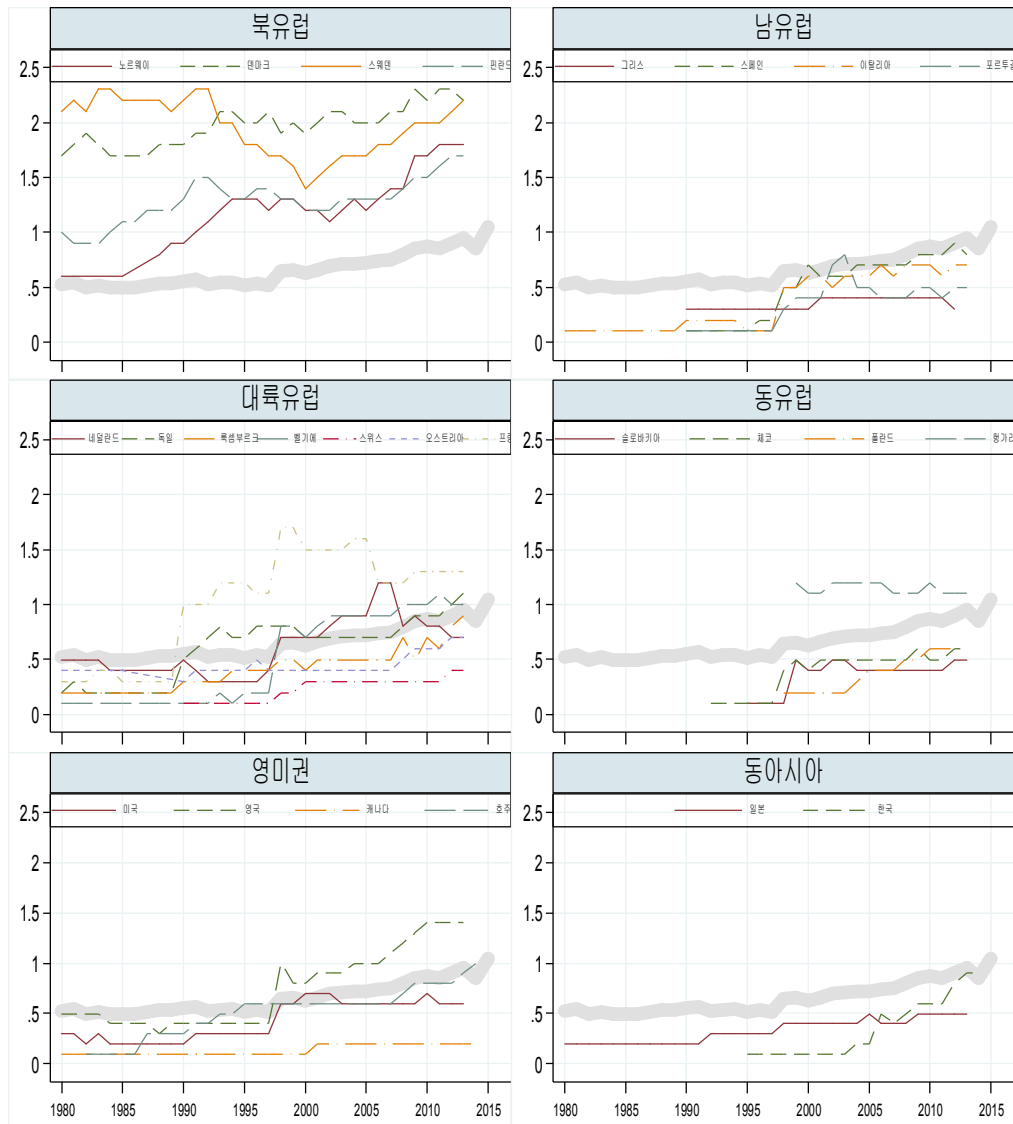
현물성 지출의 증가세가 가장 두드러지는 국가는 영국과 호주이다. 특히 1980년에 GDP 대비 0.5% 수준에 머물렀던 영국은 1990년대 후반 이후 보육에 대한 투자가 확대되면서 최근에는 핀란드 수준까지 도달하였다.

[그림 3-2] 현금성 가족지출 추이: 1980~2015



주: 회색 굵은 실선은 OECD 평균
 자료: OECD Stat.

[그림 3-3] 현금성 가족지출 추이: 1980~2015



주: 회색 굵은 실선은 OECD 평균

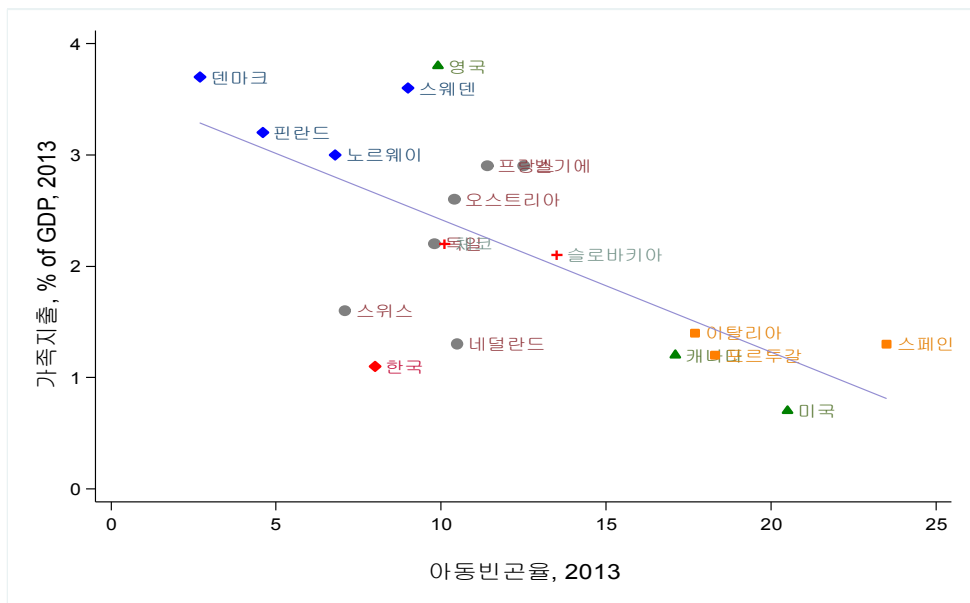
자료: OECD Stat.

남유럽의 경우 현금성 가족지출과 비교해서는 비교적 빠르게 증가하고 있지만 여전히 OECD 평균 이하의 수준을 보이고 있다. 한국은 2000년 이후 보육서비스에 대한 확대가 이루어지면서 관련 지출이 가장 빠르게 증가하여 현재 OECD 평균수준까지 도달하였다. 한편, 동유럽 국가들의 경우 다른 사회보장지출 영역에 비해 가족관련 지출 비중이 상대적으로 높은 가운데 현금성 지출을 중심으로 하는 것과 비교했을 때, 헝가리의 현물성 가족지출 수준이 벨기에 근접하고 있는 점도 눈에 띈다.

2. 아동·가족지출의 사회경제적 영향과 시사점

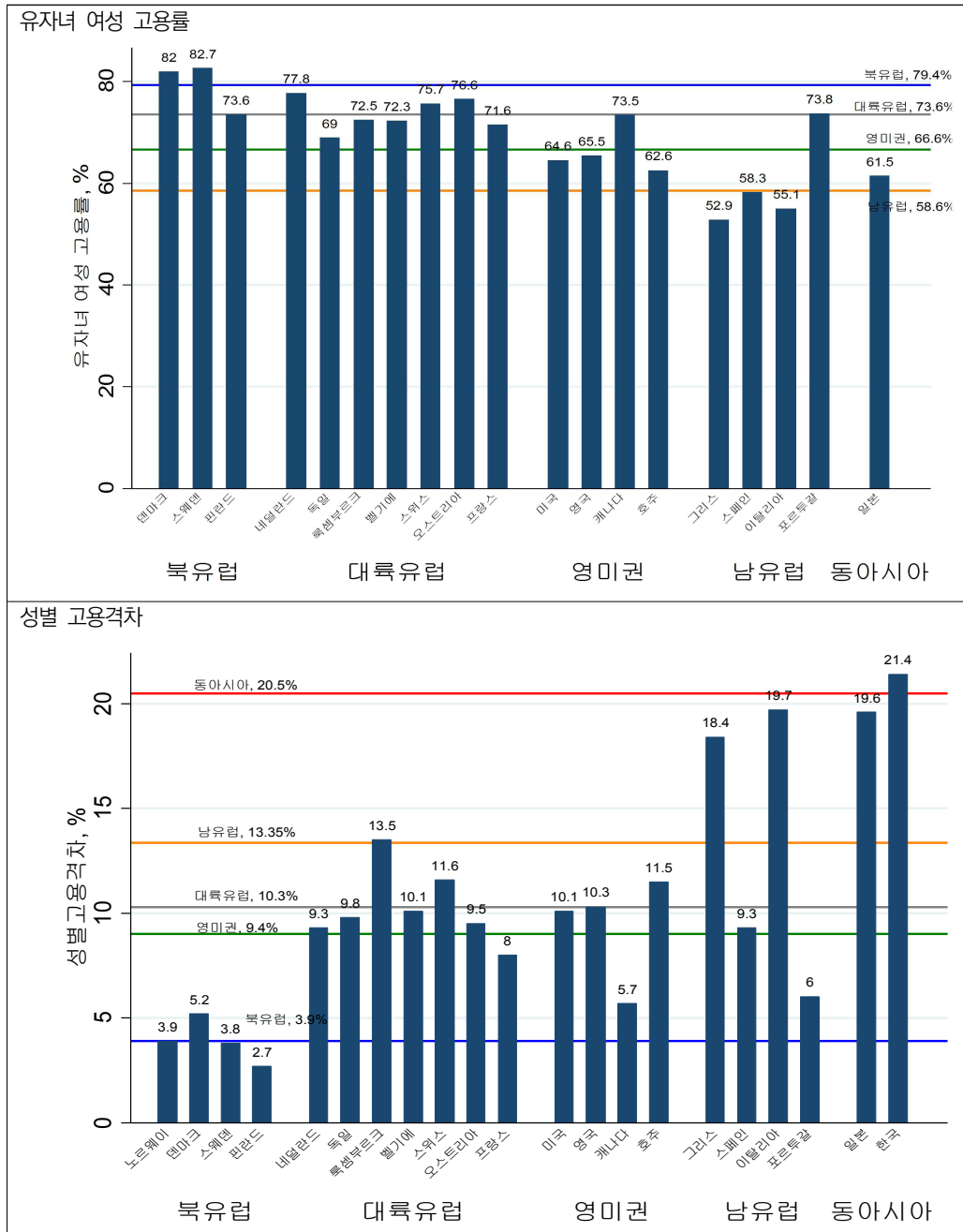
이하에서는 가족정책의 주요 목표와 관련하여 아동빈곤, 여성고용 그리고 삶의 지표로서의 합계출산율과 가족지출간의 관계를 살펴본다. [그림 3-4]는 아동빈곤율과 가족지출간의 관계를 보여주는데, 예상과 같이 자녀양육에 필요한 소득과 돌봄 지원수준이 높은 북유럽 국가들에서 아동빈곤율이 낮게 나타나며, 관련 정책이 상대적으로 미비한 남유럽의 아동빈곤율은 높은 수준을 보이고 있음을 확인할 수 있다.

[그림 3-4] 가족지출과 아동빈곤율



자료: OECD Stat.

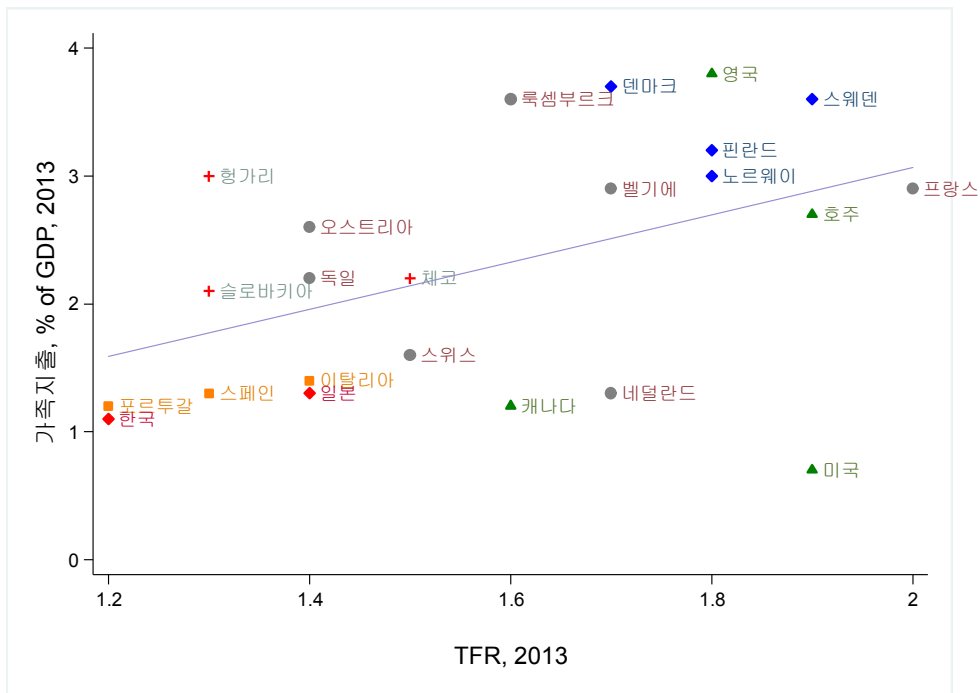
[그림 3-5] 유자녀 여성고용과 성별 고용격차 (2012)



자료: OECD Stat.

[그림 3-5] 상단의 자녀 1명 이상을 양육하고 있는 여성들의 고용률을 보면, 2013년 현재 GDP 대비 가족지출 규모가 평균 3.4%와 2.5%에 이르는 북유럽과 대륙유럽의 경우 평균 70%이상으로 높게 나타나는 반면에 가족지출수준이 낮은(평균 GDP의 1.3%) 남유럽에서는 58.6%로 낮게 나타난다. 이와 더불어 [그림 3-5] 하단의 남녀 고용률 차이에서도 적극적인 가족정책을 추진하고 있는 북유럽과 가족정책이 미비한 남유럽의 성과가 뚜렷하게 확인된다. 여기서 특히 한국은 남녀 고용격차가 두드러지게 나타난다. 가족정책에 대한 지출규모가 2013년 현재 GDP의 1.1%로 남유럽에 비해 상대적으로 낮은 편이지만 이의 대부분이 사실상 일-가정양립과 관련한 대표적인 프로그램인 보육서비스에 집중되어 있음에도 고용격차가 가장 크게 나타난다는 사실은 불균형적 가족정책의 한계를 보여주는 것으로도 해석할 수 있다.

[그림 3-6] 가족지출과 합계출산율



자료: OECD Stat.

마지막으로 합계출산율을 삶의 지표로서 정의하여 가족지출과 교차해서 보면, 아동

빈곤과 여성고용과 마찬가지로 북유럽과 남유럽의 상황이 대비됨을 알 수 있다(그림 3-6).

출산과 관련하여 국가와 개인들의 욕구 간에 심각한 괴리가 존재하는 것이 현재의 상황이다. 출산과 자녀 양육에 따른 재정적 부담이 매우 큰 한국 사회에서 국가에 의한 적극적인 정책적 대응 없이 저출산 문제가 해결되기를 기대할 수는 없다. 위 그림을 통해서도 볼 수 있듯이, 한국 일본과 같은 동아시아나 남유럽처럼 복지지출이 낮은 국가 들일수록 저출산 문제가 상대적으로 심각한 형태로 진행되는 경향이 있다. 참고로, 미국과 같은 영미권 국가들의 경우 가족지출의 비중이 높지 않은 상황임에도 출산율이 상대적으로 높은 수준을 보이고 있는데, 이들 영미권 국가들의 경우 <표 1-2>에서 살펴볼 수 있듯이 교육에 대한 지출이 남유럽 국가들에 비해 상당히 높은 패턴을 보인다는 사실에 주목해야 할 것이다.

최근 우리나라는 비록 저 연령 아동에 한정되긴 하였으나 현대 복지국가의 핵심적인 정책기능을 담당하고 있는 아동수당을 도입하였다. 0-5세에 한정하여 일부 고소득층 아동의 수급을 배제하는 선별적인 지급 형태로 도입·시행 중에 있으나, 올해 합계출산율이 1 이하로 떨어질 것으로 예상되는 심각한 저출산 문제 등에 대한 고려에서 지급 연령을 7세까지 확대하고 소득기준을 없애는 데 정치권의 합의가 이루어짐에 따라 자녀 양육가구에 대한 보편적인 소득보장제도로 자리하게 되었다는 점은 보육서비스에 집중된 가족정책의 구조적 한계에 대한 일정 보정이 가능할 수 있다는 점에서 상당히 고무적이다. 비록 정책 대상이 5세 이하에서 7세까지 확대되었기는 하지만, 아동 전체 인구의 30%수준이라는 점에서 대상의 범위는 여전히 제한적이다. 이처럼 협소한 대상 범위는 이론적으로 기대되는 아동수당의 다양한 효과를 반감시킬 수 있으며, 아동수당 법이 밝히고 있는 ‘아동 양육에 따른 경제적 부담을 경감하고 건강한 성장환경을 조성함으로써 아동의 기본적 권리와 복지를 증진’하고자 하는 목적의 실현에도 제약이 된다. 육아휴직제도, 보육서비스, 아동수당까지 한국 가족정책 전반이 사실상 취학 전 연령 자녀 양육가구에 한정된 점은 보완이 필요한 사안이다.

3. 최근 동유럽의 저출산 대응을 위한 가족정책 확대 사례 :폴란드

체제전환 이후 빠르게 성장하고 있는 동유럽 국가들에서는 전반적인 복지지출의 확

대에도 불구하고 심화되는 아동빈곤과 소득불균형 그리고 심각한 저출산의 문제에 대응하기 위하여 가족정책을 적극적으로 확대하고 있는 모습이 확인된다. 이와 관련해서 최근 가장 혁신적인 정책변화를 추구하고 있는 폴란드의 사례를 살펴보겠다.⁵⁾

폴란드는 제1차 세계대전이 끝난 1918년 오스트리아, 프로이센, 러시아 3개국의 분할 통치로부터 독립하였다. 이러한 정치·역사적 경험 때문인지 자녀 양육과 관련된 제도는 비교적 빠르게 성립하여 1930년대에 이미 근로 여성에 대한 출산휴가와 급여가 제도화되었다.

폴란드의 가족(아동)수당 지급에 관한 법적 근거는 제2차 세계대전 이후인 1947년에 만들어졌지만,⁶⁾ 가족수당제도의 실질적 확립은 1990년대 이후부터 주요 제도적 변화를 거치면서 점진적으로 이루어졌다. 가족수당제도는 가구 소득과 자녀 수에 따라 차등적 금액을 지원하는 기본적인 틀은 유지하면서 2003년에 <표 3-1>과 같이 일정 소득 수준 이하의 자녀 양육 가구에 아동 1인당 연령별 정액 급여를 지급하고, 출산이나 한부모 양육 등 수요적 특성을 반영한 보충 급여를 추가 지급하는 이중 구조로 체계화되어 현재까지 그 형태가 유지되고 있다. 이와 같은 가족수당 지급 방식은 정부의 재정 지원 대상을 저소득 가구로 한정시키고, 그로 인해 시간이 갈수록 수급 가구 수가 축소되는 결과로 이어졌다. 2004년에 550만 가구가 가족수당의 혜택을 받을 수 있었으나 1년 후인 2005년에는 520만 가구로 줄어들었고 5년 후인 2010년에는 303만 2000가구, 2015년 203만 5000가구로 크게 축소되었다(폴란드 통계청, 2018a). 이 때까지 폴란드 가족정책에서 가족수당은 자녀를 키우는 가정의 양육 부담을 완화하여 자녀 양육을 지원하는 제도라기보다는 빈곤 완화를 목적으로 하는 것이었다고 볼 수 있다.

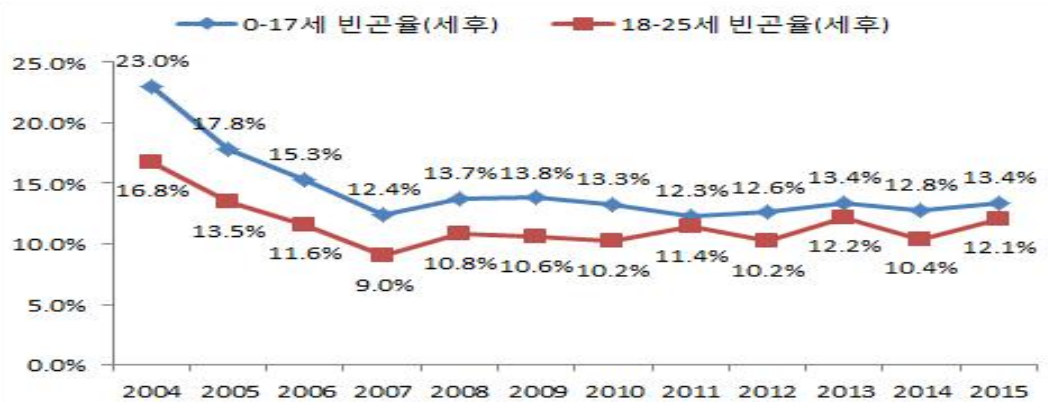
이처럼 자녀 양육 가구에 대한 현금 지원이 저소득 가구에만 집중되었음에도 불구하고 폴란드의 아동빈곤은 좀처럼 개선되지 못하였다. 2004년부터 2007년까지 빠르게 감소하던 아동빈곤은 수당 금액이 정체된 상태로 수급 대상이 축소됨에 따라 2008년 이후 다시 상승하여 2015년에는 2007년보다 높은 수준을 기록하였다(그림 3-7). 특히 3자녀 이상 다자녀 가구의 빈곤 문제는 더욱 심각한 상태로, 이에 대한 근본적인

5) 본 소절의 내용은 고제이(2018), “폴란드의 보편적 아동수당제도 ‘Family 500+’ 시행 3년, 사회경제적 성과와 변화”의 내용을 발췌하여 구성하였다.

6) 선별적 아동수당이지만 이하에서는 명명만을 기준으로 ‘가족수당’으로 통일하여 지칭한다.

정책적 대안 마련이 요구되었다.

[그림 3-7] 폴란드 아동빈곤율(세후 소득)



자료: OECD.Stat Income Distribution and Poverty. 고제이(2018). 그림 1. 재인용.

한편, 심각한 아동빈곤 외에도 초저출산 추세 지속에 따른 급격한 인구 고령화 문제는 폴란드 경제가 직면한 커다란 위협이었다. 2015년 폴란드의 합계출산율은 1.308 명으로 2003년에 기록한 역사적 최저 합계출산율 1.275명에 근접한 수준으로 나타났다. 폴란드 통계청에 따르면 이 같은 저출산 추세가 지속될 경우 현재 3850만 명 수준인 폴란드 인구는 2050년에 3400만 명, 10년 뒤인 2060년에는 3300만 명으로 하락하고 경제활동인구의 노인 부양 부담이 급격히 증가하는 구조로 변화하게 된다(폴란드 통계청, 2018b).

〈표 3-5〉 폴란드의 주요 자녀 양육 가구 현금 지원(2018년 기준)

제도	내용
가족수당 및 추가보조 (소득·자산조사 기반 기본아동수당)	<ul style="list-style-type: none"> ○ 조건: 만 18세(학생 자녀 만 21세) 미만 자녀를 양육하는 저소득 가구(가구원 1인당 순소득 월 674즈워티, 장애인 가구의 경우 1인당 764즈워티 이하) ○ 급여액 아동 1인당 <ul style="list-style-type: none"> - 0세부터 5세 미만: 월 95즈워티 - 5세부터 18세 미만: 월 124즈워티 - 18세부터 42세 미만: 월 135즈워티

	<p>○ 보충 급여</p> <ul style="list-style-type: none"> - 출산보조금: 1000즈워티, 1회 - 한부모양육보조금: 아동 1인당 193즈워티(단, 총액은 386즈워티 한도) - 휴직 기간 추가 양육보조금: 월 400즈워티 - 3자녀 이상 다자녀 추가 보조금: 월 95즈워티 - 장애 아동 교육·재활보조금: 0~4세 1인당 월 90즈워티, 5~24세 월 110즈워티 - 개학보조금(매년 학기 초 1회): 아동 1인당 연 100즈워티 - 외지 학업보조금(연간 10개월): 아동 1인당 월 69즈워티(학교가 위치한 지역에 아동만 거주할 경우 월 113즈워티)
일회성 출산수당	<p>○ 조건: 가구 소득 조사 기반(2018년 가구원 1인당 월 소득 1922즈워티 이하)</p> <ul style="list-style-type: none"> - 임마가 임신 기간 동안(출산일로부터 10주 이내) 의료서비스를 계속 받은 경우 <p>○ 급여액: 1000즈워티(출산 후 12개월 이내에 신청해야 함)</p>
부모수당	<p>○ 보험 미가입으로 출산수당을 받지 않은 부모(학생, 농부, 단기 또는 기타 비정형 계약근로자)가 출산·입양 시 1년(52주) 동안 수당 지급</p> <ul style="list-style-type: none"> - 자녀 2명 출산·입양 시 65주, 3명 67주, 4명 69주, 5명 이상 71주까지 연장 지급 - 소득 기준을 적용하지 않음 <p>○ 급여액: 월 1000즈워티</p>
Family 500+ 아동(양육)수당 (둘째아 이상 보편아동수당)	<p>○ 조건: 2자녀 이상 가구에 소득 수준과 상관없이 둘째아부터 1인당 매월 500즈워티 지급</p> <ul style="list-style-type: none"> - 가구원 1인당 소득이 월 800즈워티(장애아 가구의 경우 1200즈워티) 이하인 경우, 첫째아부터 수당 지급
자녀세액공제	<p>○ 자녀 양육비 세액공제 아동 1인당 1112.04즈워티(월 92.67즈워티)</p> <ul style="list-style-type: none"> - 18세 미만 아동 - 폴란드 규정에 따라 나이를 불문하고 돌봄·보육수당을 받은 아동 - 학생 신분인 25세 미만 아동
출산·육아휴직	<p>○ 출산휴가 및 수당(Maternity leave and pay)</p> <ul style="list-style-type: none"> - 휴직 전 12개월 평균 월 급여의 100% - 출생한 자녀 수에 따라 1자녀 20주(출산 후 휴가 기간은 최소 14주), 2자녀 31주, 3자녀 33주, 4자녀 35주, 5자녀 이상 37주

	<ul style="list-style-type: none"> - 출산 전에 6주를 사용하고 남은 기간을 산후휴가로 사용할 수 있음
	○ 아빠휴가 및 수당 <ul style="list-style-type: none"> - 휴직 전 12개월 평균 월 급여의 100% - 출산휴가와 독립적인 기간으로 2주(아빠만 사용)
	○ 부모휴가 및 수당 <ul style="list-style-type: none"> - 첫 6주간 월평균 급여액의 100%, 나머지 기간 60% - 1자녀 32주, 2자녀 이상 34주

자료: 고제이(2018), 표 1.

이러한 배경에서 2015년 11월 폴란드 총선에서 출생아수 증가와 아동빈곤 완화를 목적으로 하는 보편적 아동수당의 전면 시행을 공약한 법과 정의당(PiS)이 승리하였다. 2016년 2월 'LODZINA 500+ (Family 500+)' 추진 근거법 제정을 통해 2016년 4월 1일부터 미성년 자녀 2명 이상을 키우는 폴란드 부모들은 둘째부터 아이가 18세가 될 때까지 아동 1인당 월 500즈워티(PLN)를 받게 되었다. 아동 1인당 월 수당 지급액(500즈워티)은 2016년 폴란드 월평균 총임금 및 상여금 4052즈워티의 12.3%이며, 2016년 기준 가족수당 월평균 수급액 111즈워티의 5배에 해당하는 수준이다(폴란드 통계청, 2018a).⁷⁾

한편, 일정 소득 수준 이하 저소득 가구나 장애 아동을 양육하는 경우에는 첫째 자녀에 대해서도 수당을 받을 수 있는데, 2018년 현재 소득 기준은 가구원 1인당 월 800즈워티 이하, 장애아 가구의 경우 월 1200즈워티이다. 1자녀 가구도 수당을 받을 수 있다. 또한 수양가정이나 시설기관에 위탁된 아동들도 Family 500+ 아동수당을 받을 수 있다. Family 500+ 아동수당은 과세 대상 소득에서 제외되며, 아동수당 수급이 다른 급여의 자격 조건에 전혀 영향을 주지 않도록 설계되어 저소득 가구는 이전의 가족수당과 중복하여 받을 수 있다. Family 500 + 아동수당의 신청과 지급은 지방자치단체나 복지센터 또는 사회급여센터를 통해 이루어지고 있다.

이로써 현재 폴란드의 자녀 양육 가구를 위한 현금 지원 체계는 <표 3-5>와 같이 구성된다.

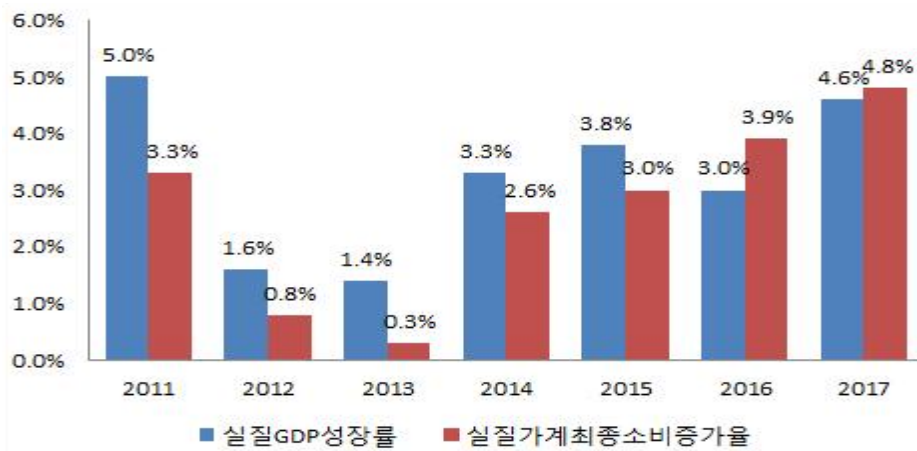
폴란드 정부는 올해로 시행 3년차에 들어선 Family 500+ 아동수당제도를 통해 18

7) 2017년 월평균 총임금 및 상여금은 4272즈워티, 2017년 가족수당 월평균 수급액은 115즈워티이다.

세 미만 아동의 약 55%가 혜택을 받을 것으로 보고 있다. Family 500+ 프로그램은 두 가지 정책 목적을 갖고 있는데, 첫째는 사회정책으로 자녀를 키우는 가구에 대한 재정적 지원이고, 둘째는 인구정책으로 저출산 문제 대응을 위한 출생아 수 증가이다.

사회정책 목표와 관련한 정책 성과를 살펴보면, Family 500+ 아동수당은 시행 초기임에도 불구하고 자녀를 키우는 가구의 경제에 상당히 긍정적인 효과를 미친 것으로 평가받고 있다.

[그림 3-8] 최근의 경제성장률과 소비증가율



자료: 폴란드 통계청. (2018a). 고제이(2018). 그림 4. 재인용.

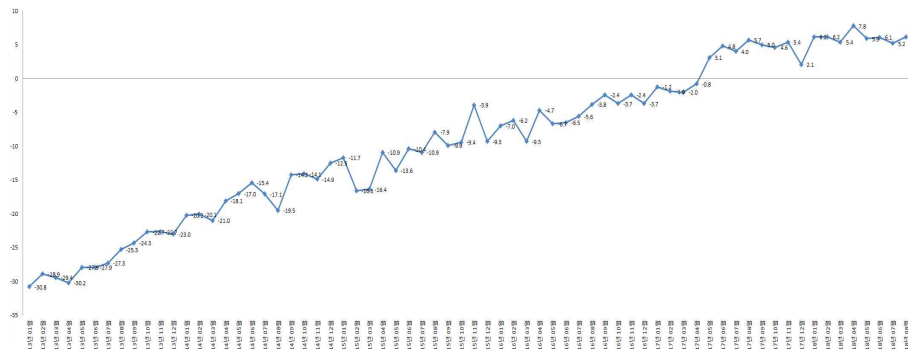
2017년 1월 폴란드 중앙은행은 2016년 3분기 실질 가계소득이 전년 동기 대비 5.9% 증가하였는데 이 중에서 3.2%포인트는 Family 500+ 아동수당 지급의 효과라고 보았다. 세계은행은 2017년 10월 19일 보도자료를 통해 폴란드의 2017년 국내총생산(GDP) 성장률은 견고한 고용과 소비 그리고 Family 500+ 아동수당에 힘입어 전년 대비 1.3%포인트 상승한 4%를 기록할 것이라고 발표했다(세계은행, 2017a). 실제 2016년 폴란드의 GDP 성장률은 투자 감소로 인해 전년보다 0.8%포인트 낮은 3%를 기록하였다. 그럼에도 국내 소비는 견고한 증가세를 유지하여 불변가격 기준 가계 최종소비증가율은 전년보다 0.9%포인트 높은 3.9%를 나타냈다(폴란드 통계청, 2018a). 최근의 고용시장 동향은 최저임금과 평균임금이 동시에 상승함에도 불구하고 취업자 수가 계속 늘어나고 실업률은 하락하는 좋은 모습을 보이고 있다. 이러한 긍정적인 고

용시장 동향은 가계의 경제 상태 개선으로 이어졌는데, 2016년 1인당 월평균 가처분 소득은 1475즈워티로 전년보다 7% 증가했다. 이는 불변가격 기준으로 2008년 이래 가장 높은 상승률이다. 2016년 국민계정에서 파악되는 가계 가처분소득 총액은 전년 대비 5.4% 증가하였고 가계 최종소비지출은 3.4% 증가했다. 같은 기간 총저축은 2015년 대비 68.8% 증가한 점이 두드러진다(폴란드 통계청, 2018a). 이와 관련하여 폴란드 가족·노동·사회정책부 역시 2016년 가구 가처분소득 증가의 가장 큰 원인으로 Family 500+ 아동수당의 시행을 지목하였다.

이처럼 최근 폴란드에서는 견고한 고용시장 흐름과 가계소득 증가가 소비 증가로 이어지고, 기업의 투자활동을 촉진하여 추가적인 고용을 창출하고, 임금 상승으로 이어져 경제성장을 견인하는 선순환이 이루어지고 있다. 그리고 이러한 경제 선순환 과정에 Family 500+ 아동수당이 상당히 기여하고 있는 것으로 평가된다.

또한 소비자신뢰지수 동향을 보면, 세계금융위기 이후 심각한 경기침체를 겪으면서 크게 위축되었던 소비심리가 Family 500+ 아동수당이 지급된 2016년 4월부터 일정한 상승 국면으로 전환된 것을 확인할 수 있다.

[그림 3-9] 소비자신뢰지수 동향



자료: 폴란드 통계청 홈페이지, stat.gov.pl/en에서 2018. 9. 6. 인출. 고제이(2018). 그림 5. 재인용.

한편, 2016년의 가계 가처분소득 증가와 관련해 특히 3자녀 이상 유배우자 가구의 소득상승률이 25.2%로 가장 높았는데 폴란드 정부는 여기에 아동수당 수급이 주효했다고 밝혔다. 다만, 3자녀 이상 유배우자 가구의 평균 소득은 1051즈워티로 다른 가구 유형에 비해 소득 수준이 낮다는 점에서 정책적 개선의 여지가 있음이 확인되었다.

2016년 가계소득조사에 따르면 모든 사회경제적 계층에서 절대빈곤과 상대빈곤 둘 다 하락하였다. 이에 대해 폴란드 가족·노동·사회정책부는 Family 500+ 아동수당 시행과 고용시장의 개선이 가장 큰 원인이었다고 설명했다(폴란드 가족·노동·사회정책부, 2017).

Family 500+의 인구사회적 영향과 관련해서 ING(2017) Financial Barometer에 따르면, Family 500+ 아동수당을 수급한 부모들은 의복(31%)과 신발(29%)을 구매하고 가족휴가(22%)를 즐길 수 있었다. 응답자의 22%가 자녀 교육을 위한 책과 기타 교육 교재를 구입하였고, 20%는 자녀의 특별활동비로 아동수당을 사용한 것으로 나타나 현금 지급 시 부적절한 사용이 있을 수 있다는 우려를 불식시켰다. 한편, 응답자의 21%는 아동수당 수급으로 인해 처음으로 저축을 시작했고, 나머지 36%는 그전보다 더 많은 금액을 저축하고 있다고 응답하였다(Wiśniewska et al., 2017에서 재인용).

2017년 3월 실시된 CBOS 조사에서 제도 시행 1년이 경과한 Family 500+ 아동수당을 지지하는 국민이 77%에 이르는 것으로 나타났다. 과거 폴란드 정부의 가족정책에 대한 대중의 평가는 긍정과 부정이 혼재했지만, Family 500+ 아동수당 시행 이후에는 정부의 가족정책이 성공적이라는 응답이 과반을 넘는 것으로 나타났다. Family 500+ 아동수당이 폴란드 정부의 가족정책에 대한 국민의 인식을 완전히 바꾼 것이다.

2017년 3월 조사에서 응답자 대부분은 Family 500+ 아동수당이 자녀를 키우는 가계경제에 큰 도움이 된 것으로 인식하고 있다. 응답자의 34%는 본인 또는 주변에서 직접 간접적으로 경제적 부담 완화를 경험하였다고 밝혔고, 응답자의 28%는 이 제도의 가장 큰 성과로 '저소득 가구에 대한 경제적 지원'을 꼽았다(CBOS, 2017).

한편, 인구정책 목표와 관련해 폴란드 정부는 Family 500+ 아동수당을 통해 10년 동안 출생아수를 28만 명 증가시키고 와 현재 1.3명인 합계출산율을 유럽연합(EU) 평균 수준인 1.6명까지 올리는 것을 목표로 하고 있다. 제도 시행 3년차에 들어선 지금 그 성과를 논하기는 이르다. 하지만, 우연의 일치인지 최근 출생아 수 증가가 확인되고 있으며 이에 대해 Family 500+ 아동수당이 다소 기여한 바가 있을 것이라고 보는 조심스러운 견해도 보고되고 있다. 폴란드 통계청 자료에 따르면, 2016년 12월~2017년 2월 사이 출생아 수는 전년 동기 대비 13~15% 증가했다. 공식 집계된 2016년 출생아 수는 38만 2300명으로 2015년 출생아 수 36만 9300명보다 1만 3000명 더 많았고 합계출산율은 1.36명을 기록하였다(폴란드 통계청, 2018b). 이는 Family 500+ 아동

수당 시행 전에 정부가 예상했던 2016년 출생아 수 전망치인 37만 7000명과 2017년 전망치 37만 8000명을 훨씬 웃도는 결과이다. 이러한 출생 통계를 반영해 폴란드 정부는 2017년 출생아 수 전망치를 40만 명 이상으로 상향 조정했는데, 실제로 2017년 출생아 수는 40만 2000명으로 나타났고 합계출산율은 1.46명을 기록하였다(폴란드 통계청, 2018b).

Family 500+ 아동수당의 인구 영향과 관련해 CBOS 설문조사 결과를 보면, 출생아 수 증가에 영향을 주지 못할 것이라는 응답은 29%에서 16%로 1년 사이에 크게 낮아졌다. 반대로 제도가 출생아 수 증가에 큰 영향을 줄 것이라는 응답은 16%에서 24%로 높아졌고, 출생아 수 증가에 미미하지만 긍정적인 효과를 줄 것이라는 응답 역시 49%에서 55%로 높아진 것으로 확인된다(CBOS, 2017). 이러한 사실로부터 Family 500+ 아동수당이 부모의 자녀 출산 결정에 미미하나마 일정 부분 긍정적인 영향을 미칠 수 있는 가능성을 부정하기 어렵다.

체제 전환 이후 꾸준한 사회경제 개혁을 통해 급속한 성장 과정에 있는 폴란드가 최근 시도하고 있는 혁신적 가족정책의 성과를 살펴보았다. 2015년 1인당 국민소득(GNI)은 2만 5315달러로 우리나라의 72% 수준이지만⁸⁾, 폴란드가 2016년부터 시행하고 있는 Family 500+ 아동수당의 지급 대상 범위나 급여 수준은 최근 시행된 우리나라의 아동수당제도와는 비교가 되지 않는 파격적인 규모이다. 우리나라와 같이 자녀 양육가구에 대한 금전적 지원에 대한 필요성이나 정책적 관심이 적었던 나라였지만, 다자녀 가구의 빈곤완화와 인구고령화 문제 대응이라는 야심찬 목표 달성을 위한 폴란드의 선택은 소득수준과 무관하게 자녀를 양육하는 가정에 대한 충분한 현금지원이었다. 제도 시행 초기에 확인되는 사회경제적 현상들은 Family 500+가 제도의 두 가지 명시적 정책 목적 이외에도 견실한 경제성장의 동력을 제공하고 있다는 사실을 확인시켜 주고 있다. 그런데 여기서 잊지 말아야 하는 중요한 사실은 고용시장의 안정적인 뒷받침이 있었기에 Family 500+ 아동수당의 효과가 극대화되고 결과적으로 제도의 조기 정착을 이끌어낼 수 있었다는 점이다.

8) OECD.Stat. Country statistical profiles (stats.oecd.org에서 2018.9.5. 인출)

제3절 소결

한국 사회가 현재 직면한 저출산·고령화 문제가, 단순한 인구변동이 아니라, 과거 한국 사회가 지향한 사회발전 모델의 결과임을 고려할 때 복지국가의 역할에 대한 보다 근본적인 검토가 필요하다. 저출산·고령화에 대응하여 단순히 재정 안정화만을 지향하는 방식을 통해 현재 한국 사회가 직면한 저출산·고령화 문제에 대응하기는 쉽지 않은 상황이다. 다른 한편 현재의 저출산 상황은 문제적 상황인 동시에 한국 사회의 운영 원리를 근본적으로 재검토할 수 있는 기회의 성격을 지니고 있다는 점도 인식할 필요가 있다. 근래 한국 사회의 보수 정당들 또한, 단순히 재정 안정화만을 지향하는 대신, 저출산·고령화 문제에 보다 적극적으로 대응하고자 하는 입장을 보이고 있는 점에서 볼 수 있듯이 현재의 심각한 저출산 문제는 한국 사회의 복지 수준을 한 단계 높일 수 있는 중요한 계기가 될 수 있다.

현재 한국 사회가 직면한 상황은 기본적으로 과거 발전국가 전략 하에서 상당히 지체된 복지의 역할을 강화하되, 여러 세대를 아울러 지속 가능한 방식으로 사회보장제도가 운영될 수 있는 있는 방안 모색에 초점을 맞출 필요가 있다. 과거의 발전국가 모델을 추구하면서 지체되었던 사회복지 수준을 강화하는 동시에 기존 사회정책에서 주목받지 못했던 정책 대상들에 대한 고려도 반드시 필요하다. OECD 최고 수준의 노인 빈곤율로 인해 최근까지 노인층은 우리나라 사회정책 분야에서 중요한 대상 집단이었음에도 불구하고, 현재까지도 복지 사각지대가 광범위하게 존재하는 동시에 급여의 적정성 측면에서도 충분한 보장을 받지 못하고 있다.

저출산·고령화가 진행되는 한편 경제활동인구가 감소 추세를 보일 것이라는 점에서 그간 충분한 관심을 받지 못한 여성의 지위 향상과 성 불평등 해소 또한 중요한 의미를 지닌다. 노인, 여성과 함께 주류 사회정책에서 큰 주목을 받지 못한 또 다른 집단이 아동/청소년인데, 특히 아동/청소년에 대한 투자는 미래에 대한 투자의 성격을 지니고 있다는 점에서 그 의미가 매우 크다. <표 3-6>에서 볼 수 있듯이, 사회복지 수준이 높을 뿐만 아니라 저출산 문제가 심각하지 않은 북유럽 국가들의 경우 정책 대상 집단들 간 복지지출이 균형을 보이고 있다는 점도 주목할 필요가 있다.

〈표 3-6〉 OECD 국가의 아동과 노인에 대한 공공지출(1985년~2000년)

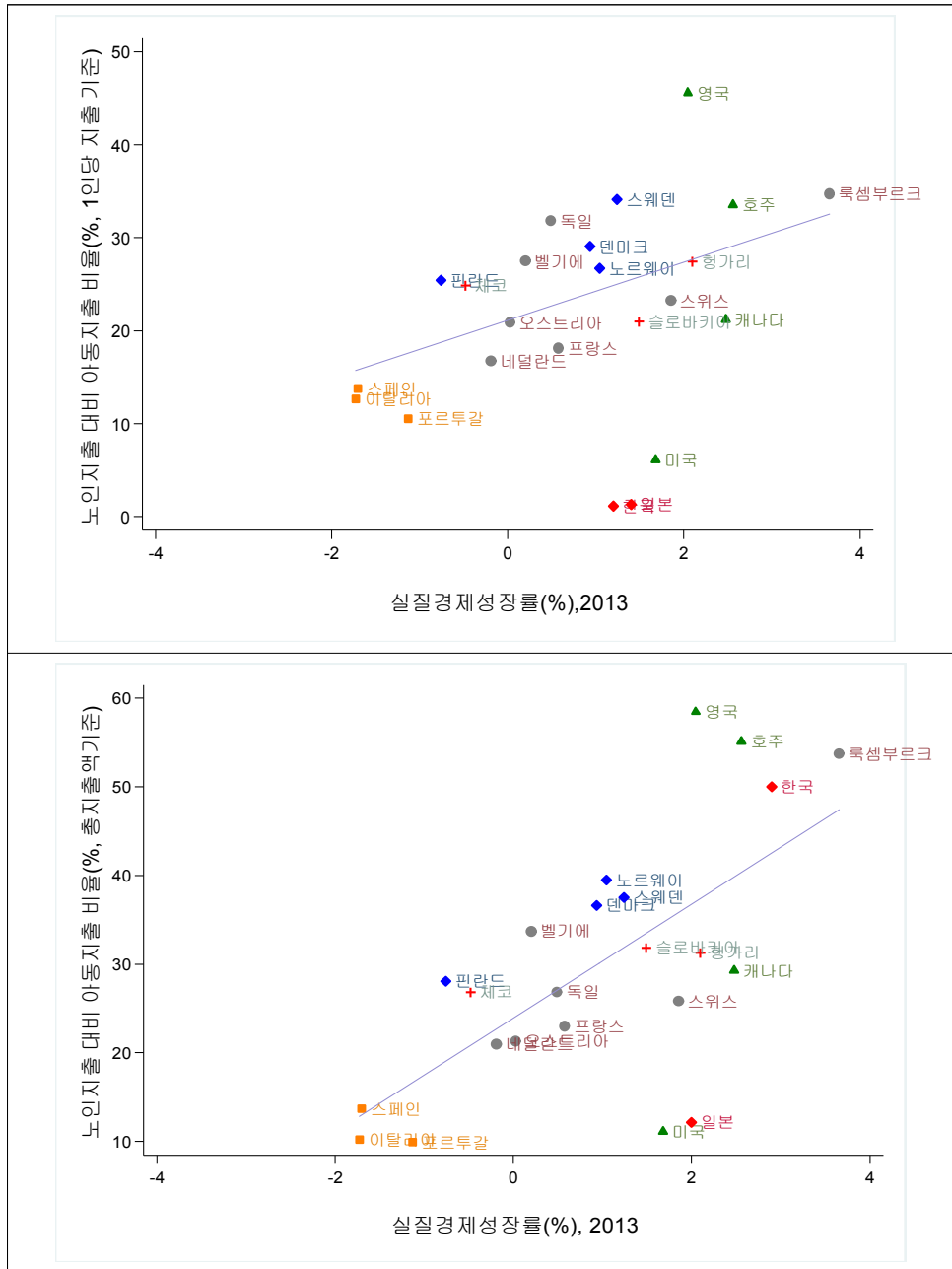
(단위: 1인당 GDP 대비 %)

구분	현금&서비스(A) (아동 1인당; 0~15)	교육(B) (아동 1인당; 0~20)	현금&서비스&교육(C) (아동 1인당; A+B)	현금&서비스(D) (노인 1인당; 65+)	노인지출/아동지출 (D/C)
스웨덴	22.9	31.2	54.1	62.3	1.2
덴마크	19.4	33.4	52.8	61.5	1.2
노르웨이	16.5	29.9	46.4	58.4	1.3
호주	8.9	17.2	26.1	37.0	1.4
영국	11.8	19.2	31.0	46.5	1.5
캐나다	3.4	23.0	26.4	45.2	1.7
아일랜드	6.5	18.8	25.3	46.8	1.9
뉴질랜드	10.2	21.5	31.7	58.8	1.9
일본	2.4	15.9	18.3	44.5	2.4
미국	2.4	17.2	19.6	49.5	2.5
독일	12.0	11.3	23.3	70.7	3.0
핀란드	18.0	4.69	22.7	70.2	3.1
네덜란드	8.4	9.31	17.8	65.6	3.7
오스트리아	17.7	1.83	19.5	91.4	4.7
벨기에	13.0	0.57	13.6	63.8	4.7
프랑스	12.9	3.41	16.3	84.1	5.2
이탈리아	5.5	11.6	17.1	90.4	5.3
포르투갈	4.7	0.11	4.8	45.0	9.3
그리스	7.2	0.04	7.2	74.0	10.3
스페인	1.6	0.11	1.8	60.7	34.7

자료: Isaacs(2009, p.13)

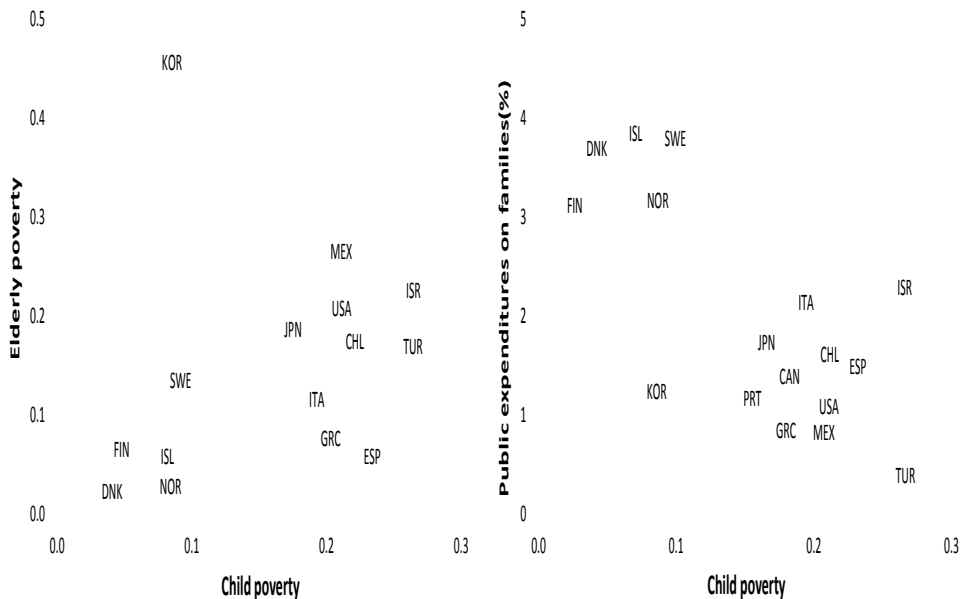
[그림 3-10]은 노인지출 대비 아동지출의 비율과 실질경제성장률과의 관계를 보여 주는데, 노인연금에 대한 지출비중이 아동 투자에 비해 높은 남유럽 국가에 비해 아동에 대한 투자비중이 상대적으로 높은 영국과 호주, 룩셈부르크를 비롯한 북유럽 국가의 경제적 성과가 양호하게 나타난다.

[그림 3-10] 노인 대비 아동 1인당 공공사회지출 비율과 경제성장률



참고로, OECD 국가들을 가로질러 노인빈곤율에 비해 아동빈곤율이 높은 경향이 있지만([그림 3-11] 참고), 우리나라의 경우 아동빈곤율에 비해 노인빈곤율이 매우 높은 모습을 보인다. 비록 우리나라의 경우 아동빈곤율이 상당히 낮은 국가군에 속하지만, 가족지출이 높은 다른 국가들과 달리 가족지출이 낮은 국가군에 속한다. 결국, 우리나라의 아동빈곤율이 낮은 것은 가족에 대한 지출이 높은 것이 아니라 다른 연령계층에 비해 노인층의 경제적 지위가 매우 낮은 점에 기인하는 것으로 추정해 볼 수 있다.

[그림 3-11] OECD 국가의 아동/노인 빈곤율(좌측) 및 가족지출 대비 아동 빈곤율(우측)



자료: OECD Stat에 기초하여 작성; 빈곤율은 2015년 혹은 2015년 기준 가장 최근 자료이며, 가족지출은 2013년 자료임.

이러한 사실은 현재 지표를 통해 심각한 수준으로 확인되는 노인빈곤에 대한 문제에 적극적으로 대처해야 하는 상황인 것은 분명하지만, 정책적 역량이 현 세대의 빈곤해결에만 초점을 둘 수 없으며 아동세대에 대한 적극적인 투자가 강화될 필요가 있다. 미래 한국의 핵심적인 경제주체로 기능할 아동세대와 이들을 양육하는 젊은 부모와 여성에 대한 지원은 장기적 관점에서 보았을 때 미래 사회에서의 빈곤문제를 사전적으로

차단하고 세대 간 복지 부담과 수혜의 형평성을 확보함으로써 사회통합을 도모하고 지속성장하는 복지국가를 만들기 위한 우선순위 높은 정책과제이다.

110 공공사회지출의 경제사회적 영향에 관한 국제 비교 연구

제 4 장

경제활동인구 대상 사회보장지출의 영향과 시사점

제1절 경제활동인구 대상 사회보장지출의 특성

제2절 노동시장정책 규모가 빈곤과 분배에 미치는 영향

제3절 노동시장정책이 노동시장 성과에 미치는 영향

제4절 소결

4

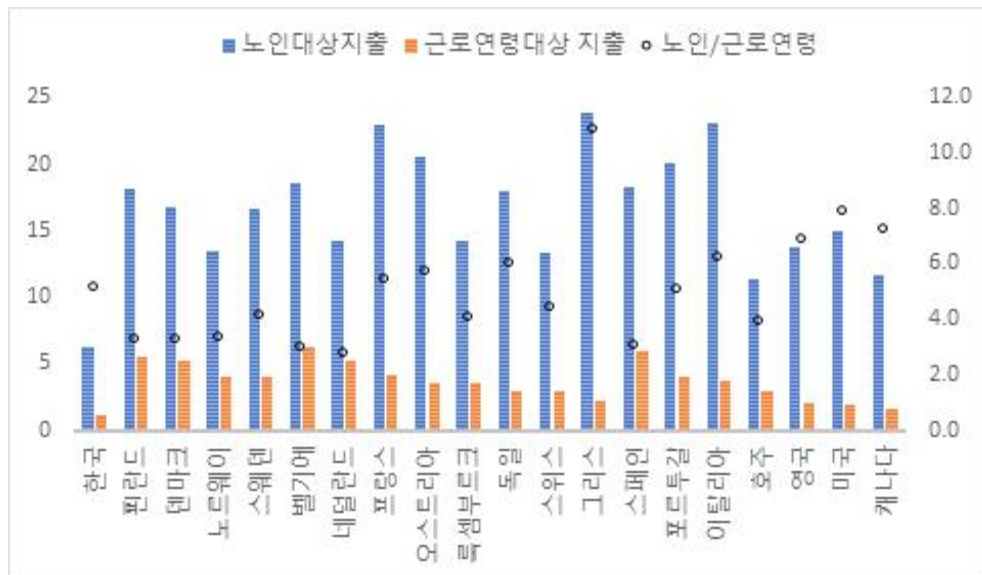
경제활동인구 대상 사회보장지출의 <<영향과 시사점

제1절 경제활동인구 대상 사회보장지출의 특성

1. OECD국가 근로연령층에 대한 사회지출과 노동시장정책 지출 규모(GDP 대비 %)

본 절에서는 OECD국가의 경제활동인구 대상 사회지출의 규모를 OECD SOCX의 근로연령층 대상 지출과 노동시장정책 규모 두 가지로 알아보고, 국가별 특징을 살펴보고자 한다.

[그림 4-1] GDP 대비 경제활동인구와 노인 대상 사회지출 (2013년)



주: 그리스 경제활동인구 대상 사회지출은 2012년
자료: OECD Stat.

〈표 4-1〉 경제활동인구 대상 GDP 대비 사회지출(%)

구분	국가	GDP 대비 비중 (%)				
		근로무능력(현금)	근로무능력(현물)	실업(현금)	ALMP	근로연령대상 전체
북유럽	덴마크	3.4	1.4	0.0	1.8	5.2
	핀란드	2.6	1.2	1.9	1.0	5.5
	노르웨이	3.2	0.5	0.3	0.5	4.0
	스웨덴	2.1	2.2	0.5	1.4	4.0
	평균	2.8	1.3	0.7	1.2	4.7
대륙유럽	오스트라이	1.8	0.5	1.0	0.8	3.6
	벨기에	2.4	0.5	3.2	0.7	6.3
	프랑스	1.7	0.1	1.6	0.9	4.2
	독일	1.3	0.8	1.0	0.7	3.0
	룩셈부르크	1.5	1.1	1.4	0.6	3.5
	네덜란드	2.8	0.3	1.6	0.8	5.2
	스위스	1.6	0.6	0.8	0.6	3.0
	평균	1.9	0.6	1.5	0.7	4.1
영미권	호주	2.1	0.5	0.6	0.2	2.9
	캐나다	0.8	0.0	0.6	0.2	1.6
	영국	1.5	0.5	0.3	0.2	2.0
	미국	1.4	0.0	0.4	0.1	1.9
	평균	1.5	0.3	0.5	0.2	2.1
남유럽	그리스	0.9	0.1	1.0	0.3	2.2
	이탈리아	1.6	0.1	1.7	0.4	3.7
	포르투갈	1.9	0.0	1.6	0.5	4.0
	스웨덴	2.3	0.2	3.1	0.6	6.0
	평균	1.7	0.1	1.9	0.5	4.0
동아시아	일본	0.7	0.4	0.2	0.2	1.1
	한국	0.4	0.2	0.3	0.5	1.2
	평균	0.6	0.3	0.3	0.4	1.2

주: 그리스 경제활동인구 대상 사회지출은 2012년, 캐나다와 미국은 근로무능력(현물) 지출이 없음.

자료: OECD Socx

〈표 4-1〉과 [그림 4-1]은 OECD 공공사회지출(SOCX) 분류에서 노인을 대상으로 하는 지출과 경제활동인구 대상 지출을 국가별로 비교한 것이다. 노인을 대상으로 하는 노령, 유족지출과 노인을 주된 대상으로 하는 보건지출을 노인대상지출로 분류하고, 근로무능력, 실업, 적극적 노동시장정책 프로그램 지출을 경제활동인구 대상 지출로 구분하였다.

경제활동인구를 대상으로 하는 세 가지 분류에 포함된 급여는 〈표 4-2〉에서 근로무능력, 실업, 적극적 노동시장정책으로 음영표시된 영역이다. 적극적 노동시장정책에 포함되는 우리나라 제도에는 모성보호육아지원, 고용안정 및 직업능력개발사업, 직접

일자리사업, 고용서비스사업, 창업지원사업 등이 있다. 이 외에도 가족영역의 한부모 가정 지원, 기타 사회정책 영역에서 자활지원, 노숙인복지지원, EITC 등 일부 지원이 주로 경제활동인구를 대상으로 하는 급여이지만 포함되어있지 않은 상태다.

〈표 4-2〉 경제활동인구 대상 급여 항목

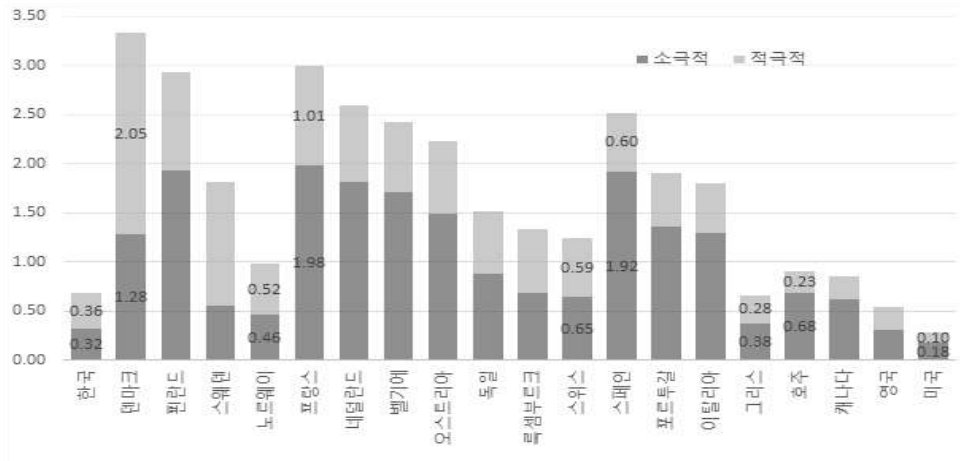
부 문	관 심 영 역	세 부 관 심 영 역
1. 노 령	1.1. 현금급여	1.1.1 연금 1.1.2 조기퇴직연금 1.1.3 기타 현금급여
	1.2 현물급여	1.2.1 돌봄서비스/가사보조서비스 1.2.2 기타 현물급여
2. 유 족	2.1 현금급여	2.1.1 연금 2.1.2 기타 현금급여
	2.2 현물급여	2.2.1 장례비 2.2.2 기타 현물급여
3. 근로무능력 관련 급여 (장애, 산업재해, 질병)	3.1 현금급여	3.1.1 장애연금 3.1.2 연금(산업재해) 3.1.3 유급질병휴가(산업재해) 3.1.4 유급질병휴가(기타 질병수당) 3.1.5 기타 현금급여
	3.2 현물급여	3.2.1 돌봄서비스/가사보조서비스 3.2.2 재활서비스 3.2.3 기타 현물급여
4. 보건	4.2 현물급여	
5. 가족	5.1 현금급여	5.1.1 가족수당 5.1.2 산전후휴가 및 육아휴직 5.1.3 기타 현금급여
	5.2 현물급여	5.2.1 ECEC(Early Childhood Education and Care) 5.2.2 가사서비스 5.2.3 기타 현물급여
6. 적극적 노동시장 프로그램		6.0.1 공공고용서비스 및 행정 6.0.2 훈련 6.0.4 고용인센티브 6.0.5 지원고용 및 재활 6.0.6 직접적인 일자리창출 6.0.7 창업인센티브
7. 실업	7.1 현금급여	7.1.1 실업보상/해고수당
	7.2 현물급여	7.1.2 노동시장의 환경으로 인한 조기퇴직
8. 주거	8.1 현금급여	
	8.2 현물급여	8.2.1 주거보조 8.2.2 기타 현물급여
9. 기타 사회정책 영역	9.1 현금급여	9.1.1 소득지원 9.1.2 기타 현금급여
	9.2 현물급여	9.2.1 사회부조 9.2.2 기타 현물급여

〈표 4-1〉과 [그림 4-1]에서 보면 경제활동인구 대상 지출도 전체 공공사회지출 규모를 반영한다. 북유럽 국가들의 지출이 높고, 영미권이 매우 낮으며, 남유럽 및 대륙 유럽 국가들은 각국의 노동시장 상황에 따라 차이가 있지만 북유럽 국가들과 영미권 국가들의 중간 수준을 보인다. 한국은 2013년 현재 일본을 제외하고 비교대상 국가들 가운데서 가장 낮은 1.2% 수준을 보여, 근로연령층을 대상으로 하는 사회지출이 가장 낮은 상태이다.

GDP 대비 %로 나타낸 수치뿐만 아니라 경제활동인구를 대상으로 하는 사회지출이 노인대상 지출에 비해서는 어떤 수준인가를 나타내는 비교([그림 4-1])에서도 국가군 별로 약간의 차이를 드러내는데, 남유럽과 영미권은 근로연령층 대비 노인대상 지출이 평균 6.3~6.5배로 노인대상 지출 수준이 매우 높다. 이는 다소 다른 이유에서 비롯된 것인데, 남유럽의 경우 실업률이 높아 실업급여를 포함하는 근로연령층 지출이 낮지 않음에도 불구하고 노후소득보장 수준이 높기 때문에 지출수준에서 큰 격차를 보이는 반면, 영미권역은 상대적으로 실업률이 낮기도 하지만 근로연령층에 대한 사회보장수준이 낮은 때문이다. 2013년 노인대상 지출이 경제활동인구 대상 지출의 5.2배를 기록한 한국도 영미권과 유사한 성격을 지니는데, 주로 근로유인을 제고하여 취업하도록 하는 방식으로 근로연령층을 지원하는 반면 소득지원 등 사회보장수준은 낮은 편이다. 북유럽과 대륙유럽은 이 배율이 평균 3.5배, 4.5배로 동아시아, 남유럽, 영미권보다 낮은데, 고령화 속도가 동아시아나 남유럽보다 낮기도 하지만, 근로연령층을 대상으로 하는 노동시장정책 등 사회보장수준이 높기 때문이다.

노동시장정책 프로그램 규모와 상세 프로그램의 GDP 대비 비중을 살펴보면 다음과 같다. 2015년 GDP 대비 노동시장정책 지출규모를 살펴보면 덴마크, 핀란드, 프랑스 등 북유럽, 대륙유럽국가의 노동시장정책 지출수준이 높다. 적극적 노동시장정책의 비중은 덴마크(2%)를 제외하고 큰 차이를 보이지 않는 반면, 소극적 노동시장정책의 규모는 다양하다. GDP 대비 공공지출 규모(%)는 주로 소극적 노동시장정책의 차이에서 엿볼 수 있다.

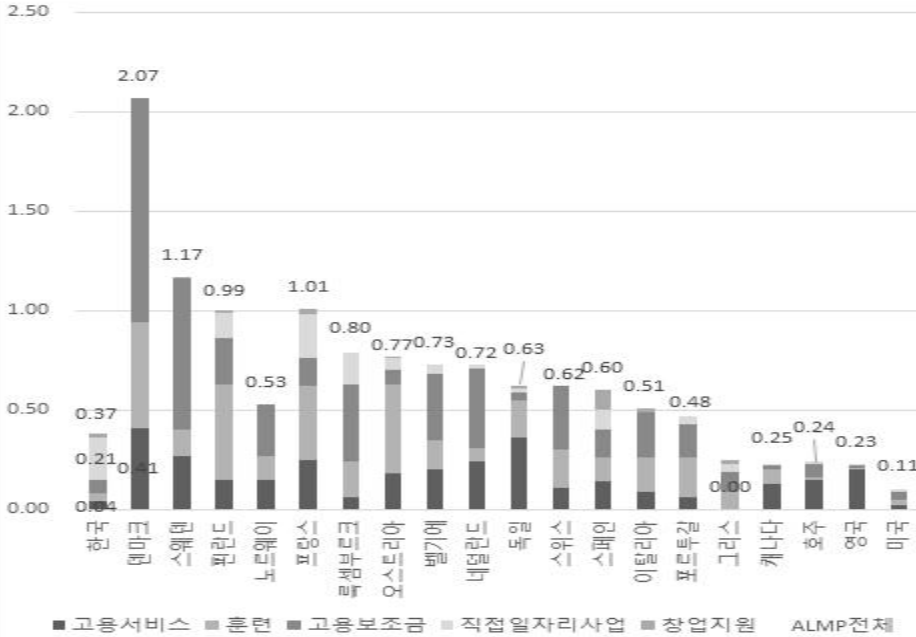
[그림 4-2] GDP 대비 노동시장정책(Labour Market Policy, LMP) 총지출(%) (2015년)



주: 영국은 2011년, 그리스는 1997년

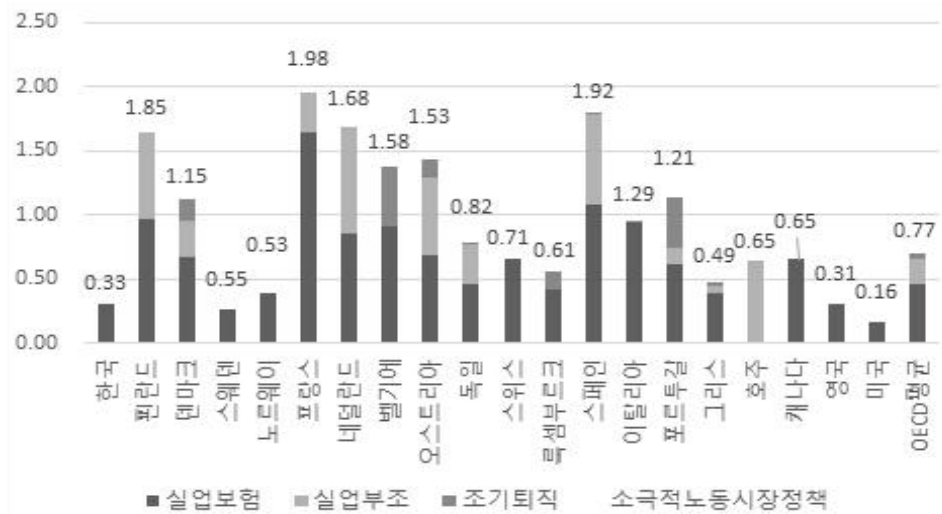
자료:OECD Stat.

[그림 4-3] 적극적 노동시장정책(ALMP) 규모와 구성(% of GDP)



자료: OECD Stat.

[그림 4-4] 소극적 노동시장정책(PLMP) 규모와 구성(% of GDP)



자료: OECD Stat.

2. 한국 근로연령층 사회보장 특징과 국제비교

한국의 노동시장정책 지출 규모와 특징을 살펴보면, 전체 노동시장정책 지출 수준은 매우 낮은 가운데, 적극적 노동시장정책(ALMP)의 규모는 상대적으로 작지 않지만, 소극적 노동시장정책의 규모는 동유럽을 제외한 비교대상국 중 미국(0.18%)과 영국(0.31%, 2011년) 다음으로 낮다. 이는 한국이 영미권 국가들과 유사하게 직접적인 소득지원보다는 근로유인 제고를 통해 소득활동을 하도록 취업을 지원하는데 주안점을 두고 있기 때문으로, 이로 인해 총 사회복지지출 수준이 낮은 가운데서도 근로연령층을 대상으로 하는 사회지출 수준은 상대적으로 더욱 낮은 결과로 나타난다.

[그림 4-3]과 <표 4-3>을 보면 2016년 한국의 적극적 노동시장정책은 GDP 대비 0.37%로 OECD 전체 평균의 2/3 정도의 수준, OECD국가의 중간 정도 수준을 달성하고 있다. 특징은 한국의 ALMP에서 직접일자리 사업이 차지하는 비중이 절반이상으로 OECD 전체 평균에 비해 매우 큰 비중을 차지하는 반면 직업훈련, 고용서비스, 고용장려·유지사업 등의 비중이 매우 낮게 나타난다.

〈표 4-3〉 적극적 노동시장 정책 지출 현황

(단위: %)

구분	합계	적극적 노동시장정책							소극적 노동시장정 책
		소계	직접 일자 리	직업 훈련	고용서비 스	고용 장려금	고용유 지 및 재활	창업 장려금	
'16년 OECD	1.31	0.54	0.07	0.13	0.13	0.10	0.09	0.01	0.77
'16년 한국	0.70	0.37	0.21	0.04	0.04	0.05	0.02	0.02	0.33

자료: OECD Stat.

한국의 대표적인 고용보조금 사업인 고용안정 사업은 2000년 고용보험 사업으로 시행된 이후 고용유지와 창출, 촉진 등에서 낮은 효과성과 전달체계 부실 등의 문제점이 지적되며 2011년 사업 통폐합과 취업지원서비스 연계 등 제도변화를 겪었으나 효과성 측면에서 큰 개선을 이루지 못하고 있다. 하지만 청년고용에 대한 필요성이 부각되면서 2018년 청년 일자리대책으로 고용보조금 사업이 크게 확대되고 있다. 고용장려 및 유지사업이 효과성 측면에서 여전히 논란이 있지만 중장기적으로 저성장시대에 대비해 장기실업자 문제와 제조업의 고용위기, 청년 및 중장년층 고용 촉진 등의 문제에 대한 정책 과제로 여전히 중요하기 때문에, 체계적인 성과 평가를 통해 제도 개선 및 확대되어야 할 것으로 전망한다.

한국의 ALMP에서 또 하나의 과제는 고용서비스(Public Employment Service, PES)의 양적 확대 및 내실화이다. 현재 고용복지플러스센터를 통한 고용서비스 제공, 직업훈련과 훈련수당, 취업성공수당 등을 종합한 취업성공패키지(Employment Success Package Program, ESPP) 등의 제도를 운영하고 있으며, 고용지원에 수반되는 현금지원도 고용서비스 지출 통계에 포함되어 있다. 지출 수준 국제비교에서도 알 수 있는 바와 같이 인프라 확대를 통한 고용서비스 확대 또한 직업훈련 및 고용보조금 확대와 더불어 한국의 적극적 노동시장정책 강화의 주요한 방향성이다.

적극적 노동시장정책이 규모에 있어서 OECD 전체에서 중간 수준이라면, 소극적 노동시장정책에 있어서는 비교 대상 국가들 가운데 미국과 영국 다음으로 매우 낮은 수준을 보여준다. OECD SOCX 데이터에서도 근로연령층에 대한 소득지원 비중이

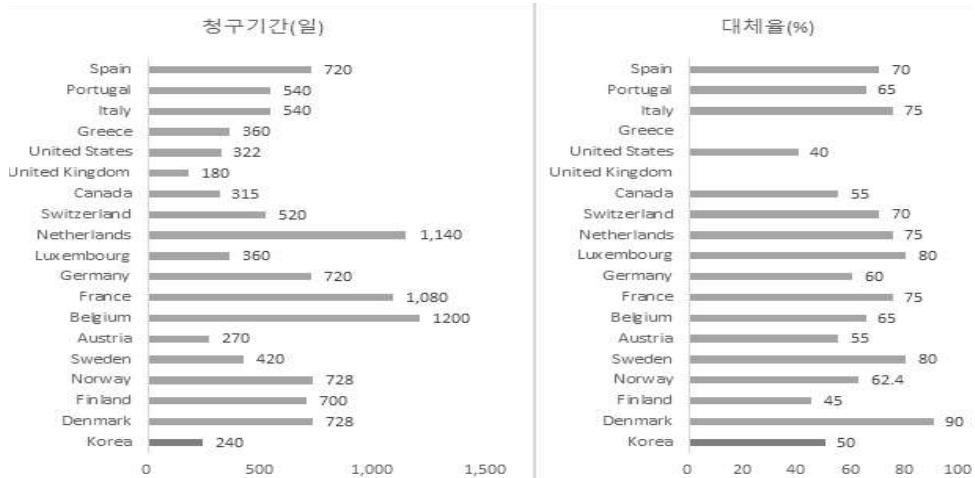
OECD 4%에 비해 매우 낮은 1%대에 머물고 있음을 보여준 바 있다. 근로연령층에 대한 부실한 소득지원 기능은 한국의 근로연령대에 대한 사회안전망 기능의 취약성으로 나타난다.

소극적 노동시장정책, 즉 실업에 대한 소득지원은 주로 실업급여와 실업부조(unemployment assistance)의 선택 및 조합으로 구성된다. 이 연구에서 비교대상이 되는 OECD 국가 가운데 호주는 실업부조를 통한 단일제도로 실업자 소득을 보장하고 있다. 실업부조 제도가 있는 나라는 OECD 비교 대상국의 절반에 이르고 있으며, 핀란드, 네덜란드, 스페인의 경우 실업부조 지출 규모가 GDP 대비 0.7~0.8% 수준으로 높게 나타난다. 핀란드, 스웨덴, 오스트리아, 프랑스, 독일, 그리스, 포르투갈, 스페인, 영국은 실업부조가 고용보험을 보완하는 2층 실업소득보장체계(보험 미가입자 포함, 실업급여 지급기간 후 지급)를 운영하고 있다(OECD, 2018, pp. 115~6). 한국은 [그림 4-4]에서 볼 수 있듯이 OECD 통계분류상 PLMP로 분류되는 실업부조 제도가 명시적으로 도입된 것은 아니지만, 취업성공패키지 참여자 현금지원(ESPP)이 실업부조로 분류됨에 따라 실업부조가 실업급여를 보완하는 2층 실업소득보장체계를 갖는 나라로 분류되고 있다(OECD, 2018, pp. 111-2).

실업급여와 실업부조를 포함하는 실직시 소득지원의 현금 급여 수준과 지급기간은 [그림 4-5], [그림 4-6]과 같다. 소득대체율과 지급기간, 전일제 상용직 평균임금과 전일제 상용직 법정최저임금과의 비교를 통해 그 수준을 살펴보면 한국은 지원수준이 매우 낮게 나타난다. 영국, 미국을 포함하는 영미권과 마찬가지로 소득대체율이 낮고 지급기간이 짧아 매우 낮은 소득보장성을 달성한다는 점을 알 수 있다.

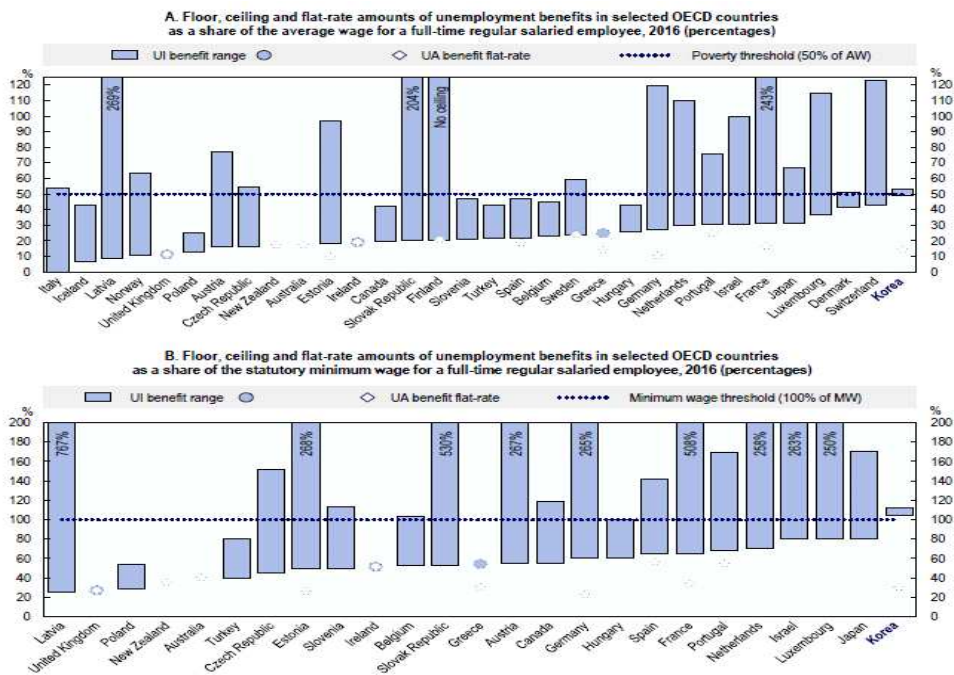
이러한 실업급여에 비해 지원액이 낮은 실업부조의 대상포괄성과 급여 수준 등 제도적 활용성에 따라 분배개선 및 빈곤완화 효과가 나라별로 다를 것으로 예측된다.

[그림 4-5] 실업급여 최대지급기간과 소득대체율



자료: OECD(2018). pp. 115~6 재구성.

[그림 4-6] OECD 실업급여(UI), 실업부조(UA) 현금 급여 수준 (A: 전일제 상용직 평균임금 대비, B: 전일제 상용직 법정최저임금 대비)



자료: OECD (2018, p. 118)

제2절 노동시장정책 규모가 빈곤과 분배에 미치는 영향

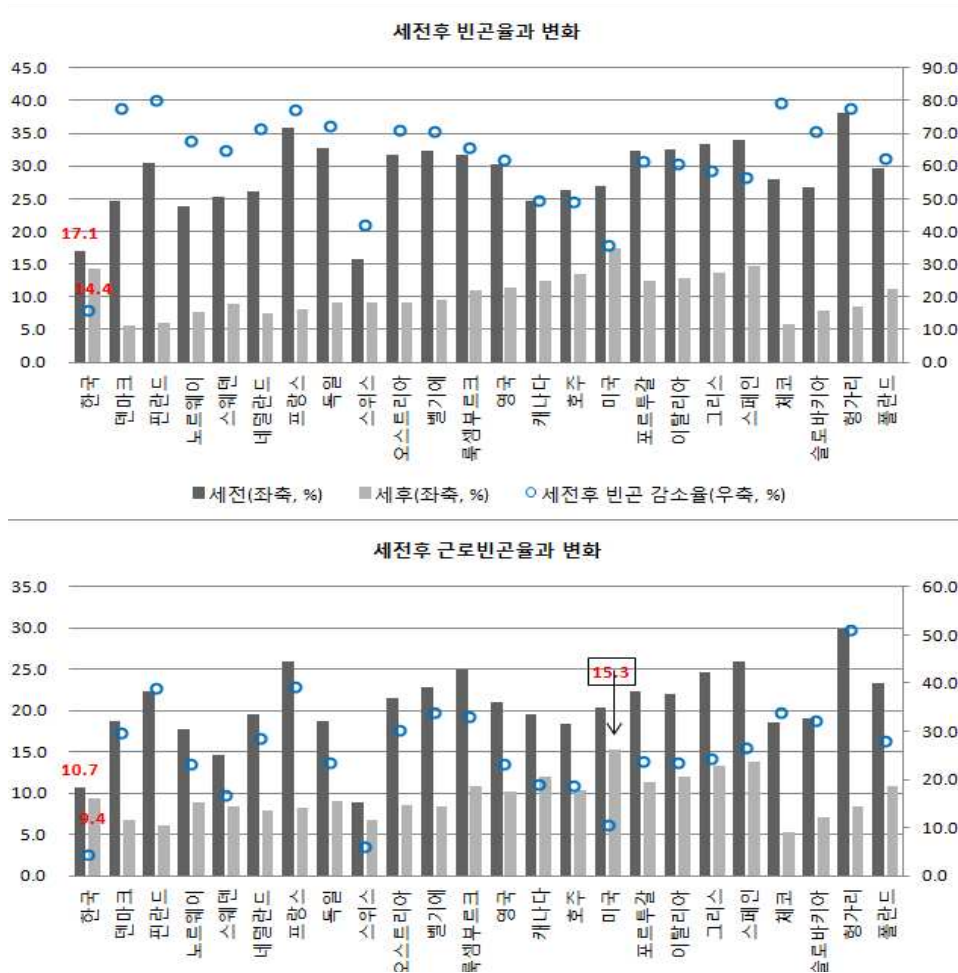
1. 세전·세후 소득 기준 전체 및 근로빈곤율 변화

한국의 1980~2015년 평균 빈곤율은 세전 17.1%에서 세후 14.4%로 15.7%가 감소하여, 세전 빈곤율은 비교대상 국가 중 스위스 다음으로 낮지만 세후 빈곤율 감소폭은 매우 작다. 2015년 빈곤율은 세전 17.7%에서 세후 13.8%로 22%로 세전후의 빈곤 감소율은 확대되는 추세이다. 북유럽 국가들의 세후 빈곤율은 세전 빈곤율의 65~80%가 감소한 수치로, 세전 빈곤율은 24~31%로 낮지 않으나, 세후 빈곤율은 6~9%로 매우 낮게 나타난다. 남유럽과 대륙 유럽국 모두 북유럽보다 약간 낮지만 세후 빈곤율 감소폭은 매우 크다. 영미권 국가들의 빈곤율 감소율은 미국 36%, 캐나다 49%로 유럽국가들에 비해서는 낮지만, 한국(15.7%)보다는 크다.

한편, 한국의 1980~2015년 평균 근로빈곤율(15~64세 빈곤율)은 세전 10.7%에서 세후 9.4%로 변화가 미미하다. 2015년에는 세전 10.7%에서 세후 8.5%로 19% 감소로 점차 변화폭이 커지는 추세이지만, OECD국가들에 비해 근로빈곤 감소율 매우 낮다. 유럽국가에서도 근로빈곤층에 대한 국가의 역할은 전체 빈곤층에 비해 낮은 편이다(최소 스위스 6.2%, 최대 헝가리 51%). 하지만, 2015년 유럽 국가들의 근로빈곤율은 세전과 세후 약 60%(남유럽 약 40%)가 감소하여 전체 빈곤층에 미치는 영향과 크게 다르지 않다. 이것은 이들 국가에서 근로빈곤의 문제에 대한 국가재정의 역할이 확대된 결과로 해석할 수 있다.

반면 캐나다와 미국의 근로빈곤 감소율은 19%, 10.6% (2015년 29.5%, 25.3%)로 근로빈곤층에 대한 사회지출이 전체 빈곤층에 대한 것보다 크게 낮은 수준이다. 영미권 국가들의 세전과 세후의 근로빈곤율 차이가 작다는 것은 근로연령층에 대한 재정지원이 상대적으로 크지 않고, 여전히 시장의 역할이 크다는 것을 말해주는데, 구체적으로 미국의 세후 근로빈곤율은 평균 15.3%로 비교대상 국가 중 가장 높게 나타났다.

[그림 4-7] 세전·세후 빈곤율 변화(중위소득 50% 상대빈곤, 국가별 평균)

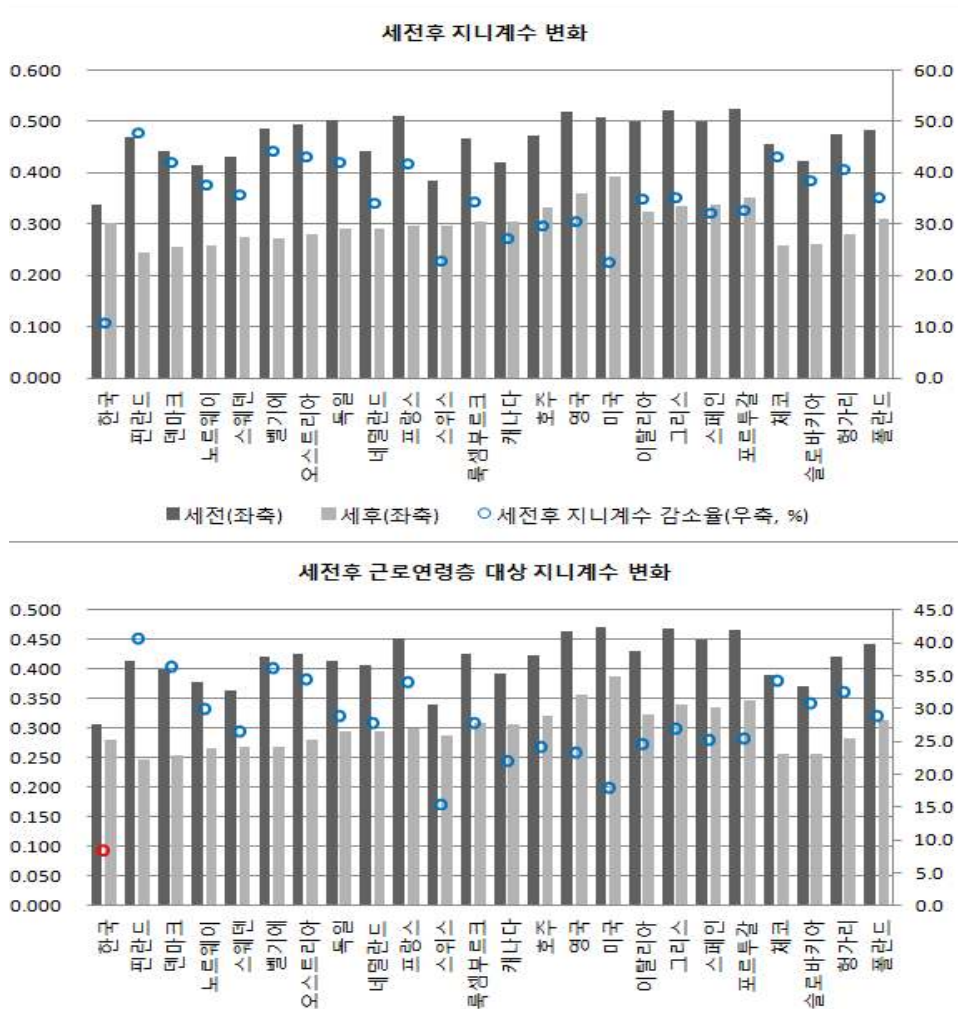


자료: OECD Stat.

2. 세전·세후소득 지니계수 변화

근로연령층을 대상으로 한 지니계수를 보면, 유럽 국가들은 세후 지니계수가 낮은 편이고(북유럽이 선두그룹), 영미권 국가들의 지니계수가 높게 나타났다. 한국의 세후 근로연령층 지니계수도 낮은 편이나, 조세 및 공공지출의 역할이 큰 유럽권 국가들과는 달리 세전 지니계수가 낮은 데서 오는 결과이다. 분배상태 개선에 있어서 사회지출의 역할은 비교대상 국가 중 가장 낮게 나타났다.

[그림 4-8] 세전·세후 소득 지니계수와 감소율(국가별 평균)



자료: OECD Stat.

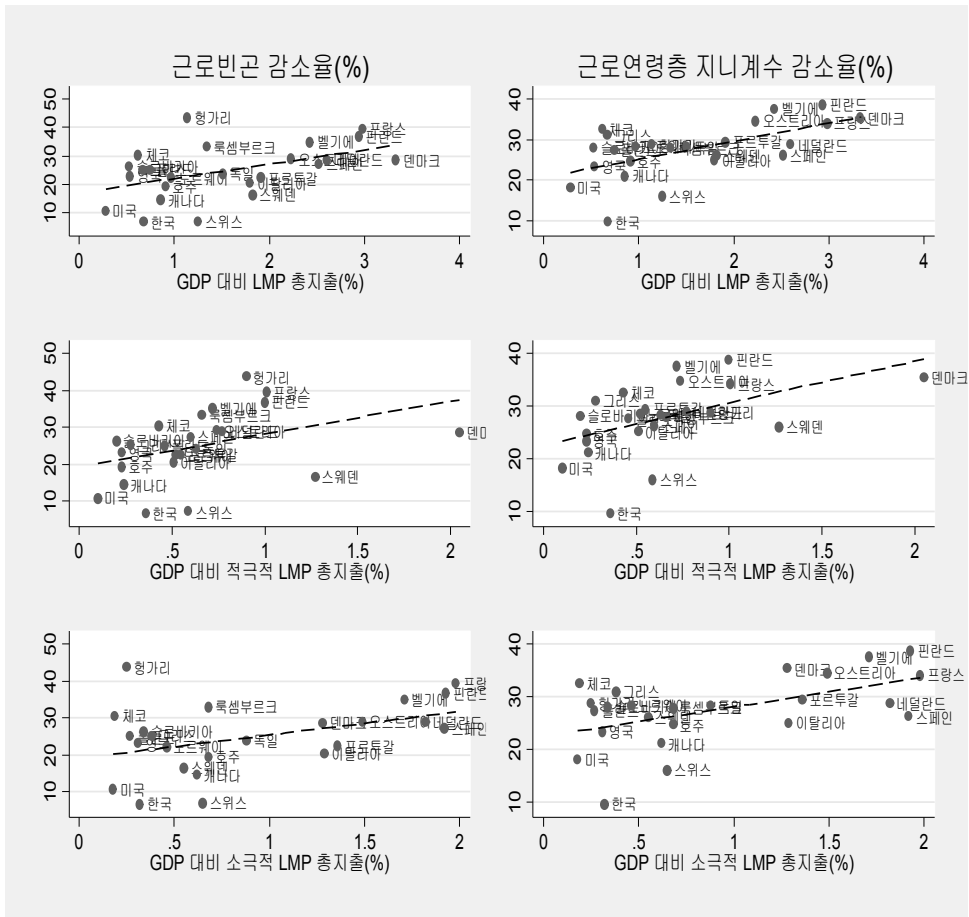
한국의 빈곤율 및 불평등 완화효과가 낮은 것은 근로연령층에 대한 한국의 공공지출이 OECD 평균의 1/3 수준으로 매우 낮기 때문이다(OECD, 2018). 한국은 실업, 질병, 저소득 모든 영역에서 OECD 국가들에 비해 근로연령층 대상 지출 비중이 매우 낮다. 복지국가로서의 발전이 뒤늦기도 했지만, 더욱 주된 이유는 근로유인 저하가 우려되는 사회보장제도의 도입 및 확대에 부정적이었고, 근로연령층에 대한 정책적 지원은 까다로운 자격기준과 낮은 급여수준을 적용하고 있다. 구체적으로 구직급여의 낮은 보

장성과 급여액 수준, 상병수당의 부재도 고려할 요인이다.

3. GDP 대비 LMP 지출 규모와 근로빈곤율, 근로연령층 지니계수의 변화

GDP 대비 LMP 총지출(%)과 근로연령층의 세전·세후 빈곤율 및 지니계수 감소율(%)의 상관관계를 보면 두 비율이 정(+)의 상관관계가 있을 것으로 짐작할 수 있다(그림 4-9).

[그림 4-9] GDP 대비 LMP 지출 규모(%)와 근로빈곤율, 근로연령층 지니계수 감소율(%)



자료: OECD Stat.

적극적 노동시장정책의 규모는 덴마크를 제외하고는 큰 편차가 없이 비슷한 지출 수준과 비슷한 빈곤율 및 소득분배 감소효과에 분포가 집중되어 있음을 알 수 있다. 반면 소극적 노동시장정책은 지출수준이 다양하지만 평균적인 빈곤, 지니계수감소율의 차이는 크지 않다. 다른 한편, 지출수준이 빈곤율 변화에 미치는 영향은 작은 반면, 지니계수 변화에는 상대적으로 큰 영향을 미친다. 이로부터 노동시장정책이 주로 빈곤율이 낮은 근로연령층을 대상으로 하기 때문에 빈곤율에는 큰 영향을 미치지 않지만, 전체 분배에는 영향을 미친다고 볼 수 있다.

상관도로 알 수 없는 인과관계를 파악하기 위해, 노동시장정책 총지출 변화가 근로빈곤과 근로연령층 지니계수 감소율(%)에 미치는 영향을 국가 고정효과 패널모형 분석을 통해 살펴보았다. 빈곤수준이나 소득불평등 상태에 따라 특히 노동시장정책 규모는 달라질 수 있기 때문에 역인과성의 우려가 있다. 이러한 점을 고려하여 빈곤율이나 지니계수를 종속변수로 설정하지 아니하고 근로빈곤의 감소율과 근로연령층 지니계수 감소율을 종속변수로 하여 역인과성의 우려를 해소하고자 하였다.

분석결과에 따르면, 상관도에서 보이는 것과는 달리 지출규모가 근로빈곤율, 지니계수 감소율에 미치는 영향은 통계적으로 유의하지 않다. 그러나 소극적 노동시장정책은 직접적으로 실업상태에 있는 가구 소득 증대에 기여하기 때문에 빈곤율 감소와 지니계수 감소에 통계적으로 유의한 정(+)의 영향을 미치는 것으로 나타났다. 다만 이 모형은 각 국가의 특성만을 통제한 매우 단순한 패널고정효과 모형이기 때문에 다른 통제요인을 포함하거나 설명변수를 포함시켰을 때 통계적으로 유의하지 않은 결과를 얻을 여지가 있음에 유의해야 한다.

〈표 4-4〉 패널분석 결과: 국가 고정효과 모형

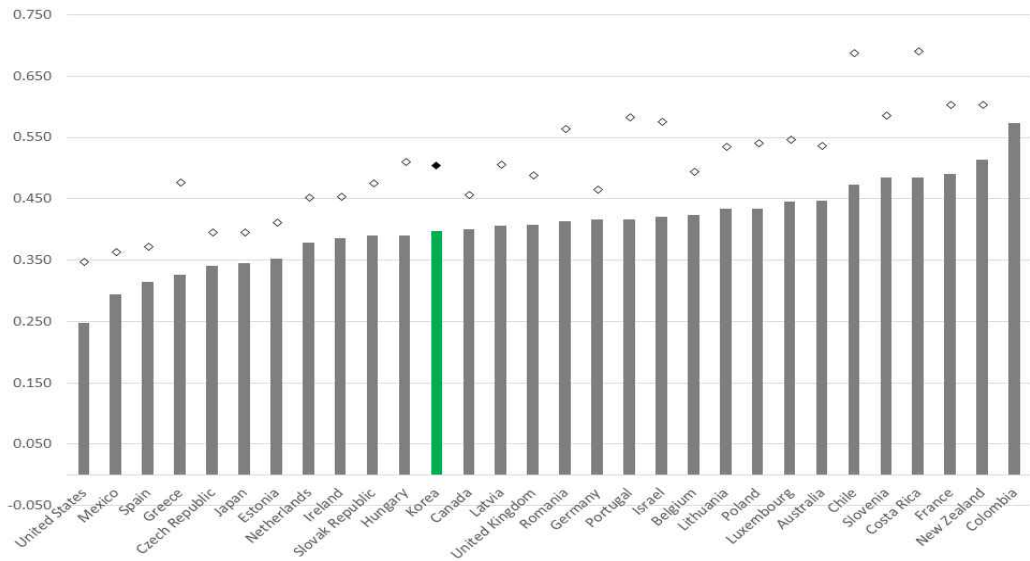
종속변수 독립변수	근로빈곤 감소율(%)			근로연령층 지니계수 감소율(%)		
	LMP 총지출(%)	ALMP 총지출(%)	PLMP 총지출(%)	LMP 총지출(%)	ALMP 총지출(%)	PLMP 총지출(%)
계수	121.0 (0.95)	-475.3 (-1.96)	364.4* (2.48)	1.799 (1.79)	-2.602 (-1.34)	3.668** (3.18)
국가고정효과 통제	0	0	0	0	0	0
관측치	149	149	154	149	149	154

주: *는 5%, **는 1%, ***는 0.1% 유의수준에서 통계적으로 유의함을 뜻함.

4. 평균임금 대비 최저임금 비율

한국의 2016년 평균임금 대비 최저임금 비율(%)은 39.7%로 최저임금제도가 있는 OECD 30개국 가운데 12번째이다. 북유럽 국가는 최저임금제도가 없다. 중위임금 대비 최저임금 비율(%)은 50.4%로 OECD 30개국 가운데 15번째이다. 시장 지니계수와 최저임금 수준의 국가간 횡단면 분포 분석 결과 상관성이 매우 약하고 통계적 유의성이 없다. 최저임금 수준과 노동소득분배율 간 횡단면 분석결과 역시 통계적으로 유의한 상관성을 확인하지 못하였다.

[그림 4-10] 평균임금·중위임금 대비 최저임금(2016년)



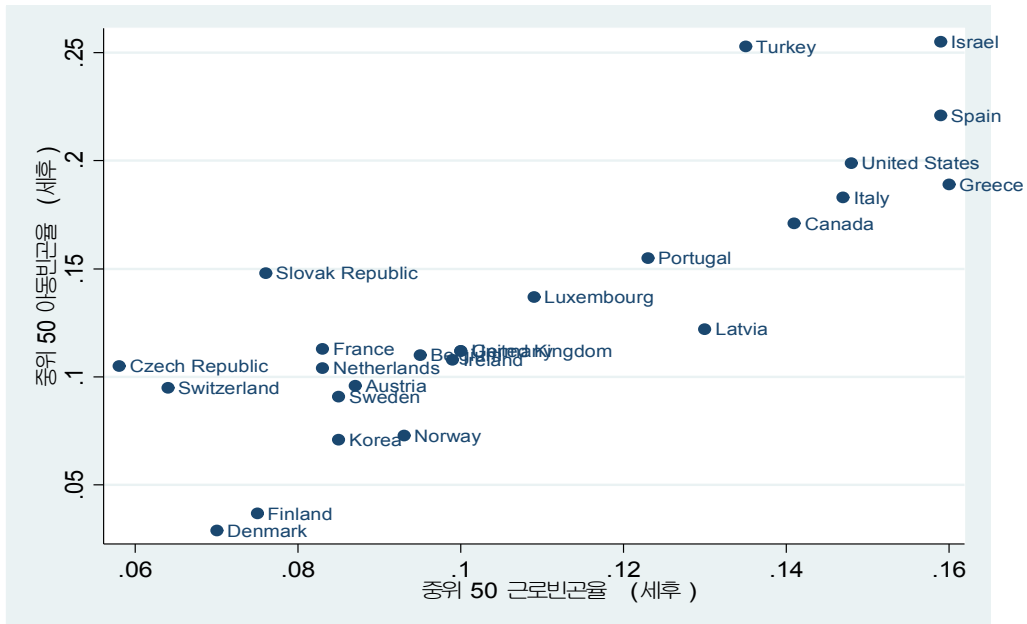
자료:OECD Stat.

5. 아동빈곤율(18세 미만 빈곤율)과 근로빈곤율

한국의 아동빈곤률은 근로빈곤율과 마찬가지로 OECD국가들에 비해 낮은 수준이다. OECD국가들의 2015년 아동빈곤율과 근로빈곤율의 관계를 살펴보면 [그림 4-6]과 같이 상관성이 높게 나타난다. 이는 곧 근로연령계층의 빈곤 문제가 노동시장정책 뿐만 아니라 아동수당 등 현금성 가족지원을 통해서도 정책적으로 대응 가능한 영역이

라는 것이다. 아동빈곤율이 낮고, 공공지출로 인한 근로빈곤율 감소폭도 큰 북유럽 국가(특히, 덴마크, 핀란드)들의 정책적 대응에 주목할 필요가 있다.

[그림 4-11] 근로빈곤율과 아동빈곤율



자료: OECD Stat.

6. 노동시장 정책적 함의

노동시장정책 지출이 근로빈곤과 근로연령층 소득분배에 미치는 영향은 노동시장 상황, 노동시장정책 규모, 제도의 차이 등에 기인한다는 점에서 다양한 요인을 종합적으로 고려할 필요가 있다.

덴마크, 이탈리아의 GDP 대비 소극적 LMP 총지출 규모(%)는 각각 1.28%, 1.29%로 거의 같지만, 덴마크가 빈곤 완화나 분배개선에 있어서 나은 성과를 보이는 이유는 다음과 같다. 첫째, 초기상태인 시장에서의 분배성차가 덴마크, 핀란드 같은 북유럽 국가에서 더욱 우수하게 나타나기 때문이다. 둘째, 시장의 근로빈곤율은 유사하게 나타나지만 실업률, 장기실업률이 남유럽에서 매우 높게 나타나기 때문에 경제규모 대비

근로연령층에게 비슷한 규모의 소득지원이 주어진다 해도 실업으로 인한 소득상실의 위험을 상쇄하기 어렵기 때문이다. 최저임금 제도가 없는 북유럽 국가이지만, 저임금 문제가 크지 않다는 점에서 괄목할만한 노동시장 분배성과가 가능하다. 한국은 저임금 비중이 매우 큰 나라로 공공지출의 규모에 대한 논의를 하기 전에 노동시장의 이중구조 해소, 고용안정성 확보, 최저임금 준수, 차별금지 등 시장의 공정성을 바로 잡는 정책이 강화될 필요가 있다.

한국은 거의 완전고용에 가까운 낮은 실업률을 유지해 온 나라로, OECD 국가들에 비해 실업률과 관련한 문제는 상대적으로 크지 않다. 하지만, 이는 다른 한편 고용안전망 제도의 취약성을 드러내기도 한다. 한국은 고용보험의 포괄성과 (구직)급여의 지급 기간, 소득대체율 모두 낮기 때문에 실업으로 인한 소득상실의 위험을 현행 사회보장 체계에서 해소하지 못한다. 이것은 실업 이후 비교적 빠르게 재취업이 가능하지만 양극화가 심화되어 있고, 저임금 일자리가 많으며, 근속연수가 짧고, 비정형 고용형태가 증대해 온 한국 노동시장의 특성 상 저임금·저소득, 불안정한 고용·불완전 취업으로 이어지게 하는 원인이 되어왔다. 실업 또는 불완전 취업의 문제는 정책적으로 간과해서는 아니 될 사안으로 실업 상태에서의 소득보장, 취업빈곤 대책 등 정책강화가 요구되는 시점이다.

제3절 노동시장정책이 노동시장 성과에 미치는 영향

노동시장 정책이 고용과 실업, 구직 후 취업성과에 미치는 영향을 분석한 문헌을 살펴보면 아래와 같이 요약할 수 있다. ALMP 지출 규모는 주로 고용률은 증대시키고, 실업률과 장기실업률을 감소시키는 효과를 보인다. Estevao(2003)⁹⁾는 1990년대 15개 OECD 국가에 대한 실증분석 결과 ALMP 지출규모가 클수록 고용률 증대한다는 것을 발견하였다. ALMP 세부정책 효과를 분석한 문헌은 풍부하지 않으나 Murtin, de Serres and Hijzen(2013)¹⁰⁾는 고용서비스(PES)가 실업 진입을 줄이고 고용을 촉진

9) Estevao, M. (2003). Do Active Labor Market Policies Increase Employment, IMP Working Paper, WP/03/234, December

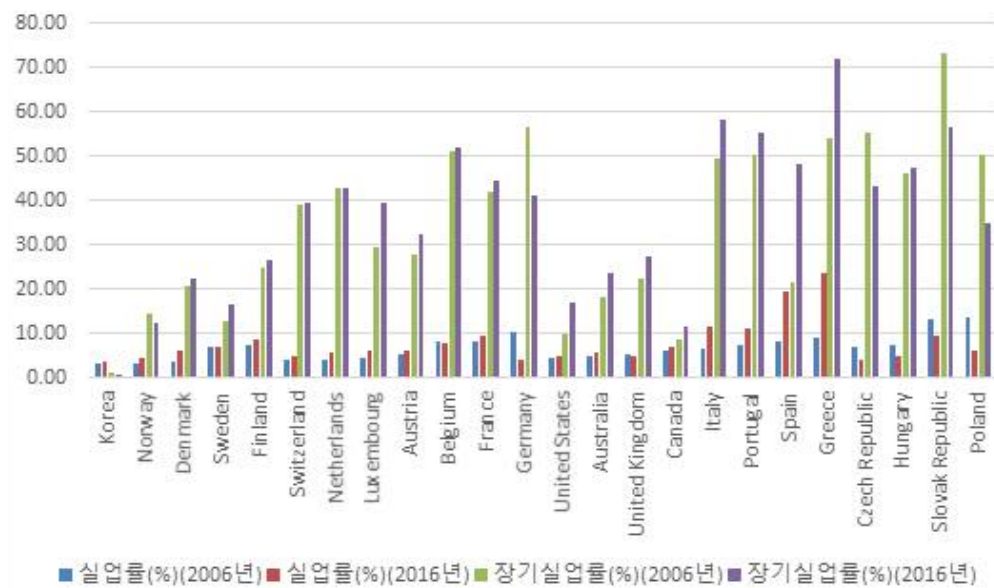
10) Murtin, F., and A. De Serres and A. Hijzen (2013). The Ins and Outs of Unemployment. OECD Economics Department Working Papers, OECD Publishing.

하는 효과가 있음을 보여주었다. Nie and Struby(2011)도 유사한 결과 제시하였다.

[그림 4-12]를 보면 북유럽과 영미권 국가의 장기실업률이 상대적으로 낮고, 다음으로 대륙유럽, 남유럽 순으로 실업률이 높아진다. 매우 낮은 한국의 장기실업률은 잦은 이직에 따른 짧은 근속년수, 낮은 실업급여 보장성과 소득대체율 등의 제도적인 특성과 관련되어 있으므로 관련 요인에 대한 분석이 병행되어야 한다. 보장성이 높은 반면 상대적으로 유연한 노동시장을 가진 북유럽 국가의 특성과 한국과 같이 사회보장성이 크지 않은 영미권 국가들의 특성이 상대적으로 낮은 장기실업률이라는 유사한 결과를 낳은 것으로 보인다.

LMP가 실업률과 실업기간 뿐 아니라 구직 후 일자리의 질이라는 노동시장 성과에 미치는 영향을 알아보는 것은 한국의 노동시장 상황에서 매우 중요하다. Gaure et al.(2008)¹¹⁾에 따르면, 실업급여 보장성이 클수록 실업기간은 길어지는 반면, 구직 후 일자리의 질은 더 높아지는 것으로 나타났다.

[그림 4-12] OECD국가의 실업률·장기실업률 변화(2006, 2016년)



자료: OECD Stat.

11) Gaure et al. (2008). The Impacts of Labor Market Policies on Job Search Behavior and Post-unemployment Job Quality. Discussion Paper No. 3802. IZA

〈표 4-5〉 OECD국가의 실업률·장기실업률과 증감율(2006, 2016년)

	실업률(%)			1년 이상 장기실업률(%)		
	2006(정렬)	2016	증감율(%p)	2006	2016	증감율(%p)
한국	3.48	3.68	0.20	1.09	0.93	-0.16
노르웨이	3.43	4.75	1.33	14.45	12.49	-1.96
덴마크	3.90	6.18	2.28	20.82	22.52	1.70
스웨덴	6.98	6.94	-0.03	12.77	16.82	4.05
핀란드	7.64	8.76	1.12	24.82	26.57	1.75
스위스	3.99	4.92	0.92	39.06	39.43	0.37
네덜란드	4.32	6.00	1.68	43.00	42.72	-0.28
룩셈부르크	4.73	6.29	1.56	29.52	39.54	10.01
오스트리아	5.24	6.01	0.77	27.96	32.29	4.33
벨기에	8.25	7.83	-0.42	51.21	52.04	0.83
프랑스	8.45	9.75	1.31	41.83	44.39	2.57
독일	10.29	4.10	-6.19	56.38	41.16	-15.22
미국	4.62	4.87	0.25	10.01	17.05	7.04
호주	4.78	5.71	0.93	18.12	23.72	5.60
영국	5.37	4.86	-0.52	22.36	27.24	4.89
캐나다	6.31	7.00	0.69	8.57	11.60	3.03
이탈리아	6.78	11.69	4.91	49.57	58.32	8.76
포르투갈	7.65	11.07	3.42	50.44	55.45	5.00
스페인	8.45	19.63	11.18	21.64	48.35	26.71
그리스	9.01	23.54	14.53	54.13	72.02	17.88
체코	7.14	3.95	-3.19	55.20	43.25	-11.96
헝가리	7.50	5.12	-2.38	46.27	47.32	1.04
슬로바키아	13.30	9.64	-3.66	73.12	56.64	-16.49
폴란드	13.84	6.16	-7.68	50.44	34.98	-15.47

자료: OECD Stat.

제4절 소결

근로연령층 대상 공공사회지출의 규모가 클수록 빈곤 감소와 분배개선 효과는 크게 나타난다. 하지만 세부 정책의 효과에 대한 적절한 평가와 이를 통한 정책적 함의를 도출하기 위해서는 각국의 노동시장 상황과 노동시장정책의 재정규모, 제도적 특성 등을 종합적으로 고려해야 한다. 그럼에도 불구하고 간과할 수 없는 사실은 근로연령층 대상 공공지출의 분배적 성과를 높이기 위해서는 노동시장의 기본적인 공정성을 갖추는 정책적 대응이 선행되어야 한다는 것이다. OECD 국가들은 실업이라는 근로연령층에 가장 빈번한 위험에 대한 보호를 주로 고용보험과 실업부조 제도를 통해 제공하고 있으며, 관련 지출 규모가 빈곤감소와 분배개선에 비례적인 영향을 미치지만, 실업률 특히 장기실업률이 높을 경우 그 효과는 반감된다.

북유럽, 대륙유럽, 남유럽 등 국가군별 제도조합의 특정 유형이 확인되는 것은 아니며, 각국 상황에 따라 보험제도를 통한 실업급여만을 지급하기도 하고 실업부조를 통해 보완하는 2층 실업소득보장체계를 운용하기도 한다. 지급 대상과 대상 특성별 지급 수준, 노동시장의 특성 등에 대한 각국의 미시적 분석이 없는 상태에서 어떤 제도 조합이 상대적으로 우월하다고 판단하기 어렵다.

노동시장 정책 지출 규모와 구성이 한국 상황에서 고용과 일자리 질에 미치는 영향에 대해서는 추가 분석 필요하다. 이와 관련해서 노동시장 정책의 지출 규모와 세부 정책이 고용, 실업, 장기실업, 구직 후 일자리 안정성 등 노동시장 성과에 미치는 영향에 대해서는 비교적 많은 선행연구들이 존재한다.

PLMP 요소는 실업률에 부(-)의 효과로 대체로 수렴하되, 시차를 두고 실업률을 감소시키는 효과를 보인다는 연구 결과가 있다. 한편, 실업급여 보장성이 클수록 실업기간은 길어지는 반면, 구직 후 일자리의 질은 더 높아진다는 연구결과도 확인되었다. ALMP 지출 규모는 주로 고용률은 증대시키고, 실업률과 장기실업률을 감소시키는 효과를 갖는다. ALMP 중 고용서비스(PES)는 고용촉진과 실업진입 감소(일자리 안정성 증대) 효과 보이는 것으로 확인된다. 한국의 경우 실업률(장기 포함)은 상대적으로 낮지만 근속연수가 매우 짧고 저임금·불안정 일자리와 비경황 상태를 빈번하게 오가는 취업취약계층의 문제가 증대하다. 한국의 고용시장 특성에 의미있는 정책적 시사점을 찾기 위해서는 고용률과 실업률과 같은 양적지표보다는 일자리의 질에 미치는 정책 영

향에 대한 추가적인 심층 비교 연구가 필요하다.

제 5 장

건강보장 지출의 영향과 시사점

제1절 OECD국가의 건강보장체계와 지출 추이

제2절 건강보장 지출의 경제적 파급효과

제3절 소결

5

건강보장 지출의 영향과 시사점 <<

제1절 OECD국가의 건강보장체계와 지출 추이

1. 권역별 건강보장체계 현황 및 특징

가. 북유럽

전통적으로 북유럽의 건강보장체계는 정부 재원을 기반으로 하는 ‘조세’방식에 의해서 운영되어온 가운데, 노르웨이와 핀란드는 사회보험이 보조적인 역할을 하고 있다. 북유럽 국가에서 의료서비스의 공급은 모두 공적 주체에 의해서 이루어지고 있는바, 이들 국가에는 민간병상이 존재하지 않는다. 노르웨이, 덴마크, 핀란드는 의료비 지출이 늘어나는 것을 억제하기 위하여 보건의료 예산의 상한을 설정하고 있다. 특히, 노르웨이는 예산 제약을 강하게 하고 있다.

노르웨이, 스웨덴, 덴마크, 핀란드는 문지기 제도를 두고 있다. 노르웨이와 스웨덴은 문지기 제도를 통해 의료서비스 공급의 효율성을 높이는 것에 주목하며, 최근에 들어서 ‘어디’에서 ‘누구’에게 치료를 받을 것인가를 환자가 결정할 수 있도록 함으로써 환자의 주권 의식과 권리를 강조하고 있다(OECD, 2010). 덴마크와 핀란드의 경우 강력한 문지기 제도의 기능이 존재함에 따라 국민이 의료공급자를 선택할 만한 여지가 없으며, 공급자 또한 수요에 반응할만한 기전이 없기 때문에 결과적으로 민간 공급자가 거의 존재하지 않는 것으로 확인된다. 한편, 아이슬란드와 스웨덴의 경우에는 문지기 제도를 이용하지 않고 국민들이 자유롭게 공급자를 선택할 수 있도록 하지만, 민간 공급자의 의료서비스 제공을 제한하고 가격에 대해서 강력하게 통제하고 있다.

나. 대륙유럽

네덜란드, 독일, 스위스의 경우 기본적인 의료보장과 서비스의 공급관리를 시장에 맡기고 있는데, 이들 국가에서 민간공급자들이 중요한 역할을 담당하고 있다. 국민들은 의료공급자를 선택할 수 있지만, 의료의 이용은 문지기 제도를 통해 관리되고 있다. 한편, 의료서비스는 행위별 수가제에 기초하여 제공되고 있는데, 그 결과 엄격한 지출 규제는 이루어지지 않고 있다.

프랑스와 벨기에의 경우 문지기 제도에 의해 지출규제가 이루어지고 정부가 급여 항목의 결정에 적극적으로 개입한다. 반면에 오스트리아와 룩셈부르크의 경우 문지기 제도가 없는 관계로 국민들이 자유롭게 공급자를 선택할 수 있고 민간공급자 중심의 의료서비스체계가 구성되어 있어 정부의 관리 또한 상대적으로 덜 엄격한 편이다.

네덜란드와 스위스의 경우 보건의료서비스의 관치 측면에서 정부의 역할이 크다는 점에 있어서는 공통적인 특징이라 할 수 있지만, 스위스의 경우 지방정부의 역할과 자율성을 강조하는 반면에 네덜란드는 중앙 정부의 권한이 강조된다.

대륙유럽 국가들에서는 공통적으로 민간 보험이 기본적인 의료보장의 역할을 담당하고 있는데, 그 규모와 형태는 국가마다 차별적이다. 민간 보험의 형태로는 보충형과 보완형 그리고 대체형이 있다.

다. 영미권역

미국을 제외하고 영미권역 국가들에서는 주로 정부 재원을 기반으로 하는 의료보장이 이루어지고 있는 가운데, 민간 보험도 보조적인 역할을 하고 있다. 특히, 캐나다는 보충형 민간 보험의 규모가 크고, 호주는 보충형과 보완형 민간보험이 공존한다. 미국을 제외한 모든 영미권 국가는 중간 정도의 문지기 제도를 운영하고 있다. 뉴질랜드, 아일랜드, 영국은 다른 OECD국가와 비교해서 예산 제약이 강한 반면, 환자의 공급자 선택권은 큰 편이다. 아일랜드와 뉴질랜드는 빠른 의료서비스의 제공을 위해서 민간의 역할을 인정하고 있다. 캐나다는 민간 공급자가 기본적인 보장 서비스를 제공하는 것을 허용하지만, 의료 인력과 장비에 대한 규제를 강하게 하는 편이다.

라. 남유럽

그리스를 제외한 남유럽 국가들의 건강보장체계는 주로 정부 재원을 기반으로 하는 ‘조세’방식에 의해서 운영되지만, 스페인과 이탈리아의 경우 지방 분권적 성격이 강하여 정책의 비밀관성, 지출에 대한 통제가 부족하다는 비판이 있다. 스페인과 포르투갈의 경우 보건의료제도는 정부에 의해 강하게 규제되고 강력한 문지기 제도를 통해 서비스가 집행됨에 따라 국민들의 공급자 선택이 사실상 허용되지 않고 결과적으로 민간 공급자가 거의 존재하지 않는다. 그리스의 의료보장체계는 가입자 기반의 사회보험재원과 정부재원이 비슷한 비율로 투입되어 운영되고 있는데, 제도적인 문지기 기능이 없어 환자의 공급자 선택이 자유롭고 민간공급자의 영역이 큰 특징을 갖고 있다.

마. 한국

우리나라는 전통적으로 가입자 재원을 중심으로 하는 사회보험 방식을 운용하는 국가이다. 재원의 일부에 대해서는 국가가 지원하고 있지만 일몰 규정에 근거하고 있어 사실상 정부지원의 법적 근거는 미약한 상태이다. 의료서비스의 공급 측면에서 있어서는 문지기 제도를 운영하지 않고 있으며, 민간공급자 기반의 서비스가 제공되고 있다. 의료서비스에 대한 지불보상은 행위별 수가제를 기초하고 있어 지출에 대한 직접적인 통제는 불가하지만, 정부가 공급자와의 협상을 통해 수가를 결정하기 때문에 간접적으로 규제할 수 있는 기전은 갖고 있다.

바. 해외 사례 종합 및 시사점

OECD 국가들 전반에 걸쳐 의료보장의 3대 요소-대상의 포괄성과 적절성, 서비스의 질과 합리적 가격- 모두에서 적정 수준 이상의 성과를 이루었다. 그 간의 각국 건강보장체계의 변화 추이를 보면, 정부가 주도적으로 재원을 마련하고 서비스 공급을 주도하던 국가들은 최근 들어 시장 기전을 부분적으로 도입하는 추세인 반면에, 민간 영역을 중심으로 국가들에서는 반대로 공공성을 강화하는 움직임을 보이고 있다. 즉, 전반적으로 보건의료서비스의 공급과 재원조달의 측면에 있어서는 ‘정부의 명령과 통제에 의한 접근’과 ‘시장 기전에 의한 접근’ 두 가지 성격이 혼합되는 추세가 확인된다. 총액예산제를 통해 의료비지출을 강하게 억제하는 국가에서 행위별 수가제를 근간으

로 하는 경우에 비해 의료서비스 수요의 민감성을 낮출 수 있다는 점에서 최근 들어 OECD 주요 국가들에서는 행위별 수가제와 포괄수가를 혼합하는 형태로 지불체계를 설계하는 경향이 존재한다.

뉴질랜드, 노르웨이, 스웨덴, 영국, 폴란드, 포르투갈 등 정부가 주도의 건강보장체계를 운용하는 국가들에서는 문지기 제도를 통한 서비스공급과 지출에 대한 통제가 적극적으로 이루어지고 있다. 특히 알마아타 선언(1978) 40주년을 맞이하여 전 세계적으로 1차 의료(primary care)가 강조되고 있는 가운데, 유럽의 많은 국가들이 효율적인 건강보장체계의 운영을 위해 문지기 제도를 활용하고 있다.

한편, 국가의 형태와 상관없이 의료서비스 전달체계가 공적영역에 근간을 두고 있는 국가(노르웨이, 스웨덴, 뉴질랜드, 영국, 포르투갈)에서는 지출예산을 통제하는 것이 일반적이고, 호주나 스위스 등 시장중심의 보건의료서비스체계를 유지하는 국가들에서는 지출을 제약하지 않는 것이 특징이다.

한편, 정부를 중심으로 보건의료체계가 운영되더라도 이탈리아를 비롯한 남유럽국가들의 경우 지방정부의 책임이 강조되는 반면에 노르웨이, 스웨덴 등 북유럽과 아일랜드, 영국 등 영미권에서는 중앙정부가 핵심적인 역할을 담당하고 있다.

〈표 5-1〉 OECD 국가의 건강보장체계 특성

국가		재원 마련 ¹⁾			서비스 공급 ²⁾		문지기(GP) 제도 ²⁾	예산 제약 ²⁾
		공적		민간	공적	민간		
		정부	사회보험					
북유럽	노르웨이	74.3	10.8	-	✓		✓	✓(Strict)
	덴마크	84.1	-	2.1	✓		✓	✓(Soft)
	스웨덴	83.5	-	0.6	✓			
	아이슬란드	81.5	-	-	✓			
	핀란드	61.2	12.5	2.3	✓		✓	✓(Soft)
대륙유럽	네덜란드	6.1	74.8	6.1		✓		
	독일	6.8	77.8	1.4		✓		
	룩셈부르크	8.6	72.3	6.5		✓		
	벨기에	17.8	61.0	5.1		✓	✓	
	스위스	21.0	41.8	6.7		✓		
	오스트리아	30.0	44.1	5.2		✓		
	프랑스	5.1	77.8	6.7		✓	✓	
영미권역	뉴질랜드	69.5	9.1	5.2	✓		✓	✓(Strict)
	미국	26.5	-	58.1		✓		
	아일랜드	71.8	0.3	12.3	✓		✓	✓(Strict)
	영국	79.4	0.1	3.3	✓		✓	✓(Strict)
	캐나다	68.9	1.4	13.1		✓	✓	
	호주	68.3	-	-		✓	✓	
남유럽	그리스	31.2	30.1	3.9		✓		
	스페인	66.5	4.8	4.6	✓		✓	✓(Soft)
	이탈리아	74.2	0.3	1.7	✓		✓	✓(Strict)
	포르투갈	65.1	1.2	5.0	✓		✓	✓(Soft)

주) GP 시스템이 작동하고 있더라도, 벨기에, 프랑스, 캐나다, 호주는 서비스의 공급을 시장에 맡기고 있으며, 뉴질랜드, 노르웨이, 아일랜드, 영국, 이탈리아는 약한 예산 제약을 하면서, 국민이 자유롭게 공급자를 선택할 수 있도록 함

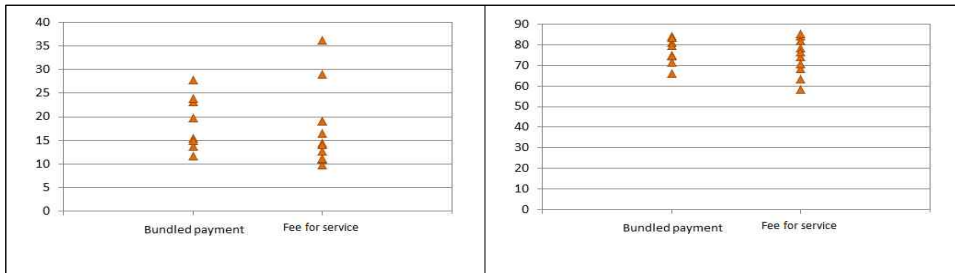
자료 1) OECD Health Statistics 2018.

2) OECD (2010), Health Care Systems: Efficiency and Policy Settings, OECD Publishing.

지불제도에 따른 수요의 민감성

총액예산제, 인두제 등의 묶음 지불체계(bundled payment)가 행위별수가제에 비교해서 수요 변화에 덜 민감하다는 것은 지불 제도에 따라 가계직접부담(Out-of-pocket payment)의 분포를 살펴보면 알 수 있다. 묶음 지불체계를 운영하는 국가에 비교해서 행위별수가제를 취하고 있는 국가 간에 가계직접부담의 편차가 크게 나타난다.

가계직접부담의 반대급부라고 할 수 있는 강제적 자원(정부+사회보험)의 분포 역시 묶음 지불체계가 행위별수가제에 비교하여 행위별수가제에 근간을 둔 국가 사이에서 큰 편차를 보이는 것을 알 수 있다. 이는 묶음 지불체계 하에서는 공급자들이 가격의 변화와 수요의 변화에 덜 민감할 수 있음을 보여주고, 제도적으로 안정적인 것임을 기대하게 한다.



〈지불제도에 따른 '강제적 자원 의료비' 분포〉

〈지불제도에 따른 '가계직접부담 의료비' 분포〉

2. 권역별 건강에 대한 지출규모의 변화

가. 북유럽

북유럽 지역의 GDP 대비 건강보장지출 비중은 1990년 7.4%에서 2016년 9.9%로 2.5%p 증가하였다. 지난 25년 간 관련 지출이 가장 많이 증가한 곳은 스웨덴(3.7%p),

노르웨이(3.7%p)이고, 가장 적게 증가한 곳은 아이슬란드(1.7%p)이다. 최근(2000년대 이후)의 변화를 살펴보면, 북유럽 국가에서의 건강보장지출 비중은 0.8%p 증가하였고, 기대수명은 1.1세 증가하였다.

나. 대륙유럽

대륙유럽 지역의 GDP 대비 건강보장지출 비중은 1990년 7.3%에서 2016년 10.3%로 3.0%p 증가하였다. 지난 25년 간 관련 지출규모가 가장 많이 증가한 곳은 스위스(4.4%p), 프랑스(3.6%p)이고, 가장 적게 증가한 곳은 룩셈부르크(1.0%p)이다. 최근(2000년대 이후)의 변화를 살펴보면, 대륙유럽 국가에서의 건강보장지출 비중은 0.2%p 증가하였고, 기대수명은 1.0세 증가하였다.

다. 영미권역

영미권역의 GDP 대비 건강보장지출 비중은 1990년 7.3%에서 2016년 10.5%로 3.3%p 증가하였다. 지난 25년 간 가장 많이 증가한 곳은 미국(5.8%p), 영국(4.7%p)이고, 가장 적게 증가한 곳은 아일랜드(1.8%p)이다. 최근(2000년대 이후)의 변화를 살펴보면, 영미권역 국가에서의 관련 지출 비중은 0.1%p 감소하였고, 기대수명은 0.7세 증가하였다.

라. 남유럽

남유럽 지역의 GDP 대비 건강보장지출 비중은 1990년 6.2%에서 2016년 8.9%로 2.7%p 증가하였다. 지난 25년 간 가장 많이 증가한 곳은 포르투갈(3.6%p)이고, 가장 적게 증가한 곳은 이탈리아(1.9%p)이다. 최근(2000년대 이후)의 변화를 살펴보면, 남유럽 국가에서의 관련 지출 비중은 0.5%p 감소하였고, 기대수명은 1.7세 증가하였다.

마. 한국

우리나라의 GDP 대비 건강보장지출 비중은 1990년 3.7%에서 2016년 7.3%로 3.7%p 증가하였다. 최근(2000년대 이후)의 변화를 살펴보면, 건강보장지출 비중은 1.1%p 증가하였고, 기대수명은 2.2세 증가하였다.

〈표 5-2〉 OECD 국가의 건강보장지출 수준과 건강수준의 변화

		의료비						기대여명		
		GDP 대비 (%)					변화(%)	세		변화(%)
		1990	2000	2005	2010	2016	2000-2016	2000	2016	2000-2016
북유럽	노르웨이	7.1	7.7	8.3	8.9	10.5	18.0	81.2	82.5	1.6
	덴마크	8.0	8.1	9.1	10.3	10.4	0.2	79.3	80.9	2.0
	스웨덴	7.3	7.4	8.3	8.5	10.9	28.9	81.6	82.4	1.0
	아이슬란드	7.6	9.0	9.2	8.8	8.3	-5.5	82	82.3	0.4
	핀란드	7.2	6.8	8.0	8.9	9.5	7.4	80.2	81.5	1.6
대륙유럽	네덜란드	7.1	7.1	9.3	10.4	10.4	-0.4	81	81.6	0.7
	독일	8.0	9.8	10.2	11.0	11.1	1.2	80.5	81.1	0.7
	룩셈부르크	5.1	5.9	7.2	7.0	6.2	-12.3	80.7	82.8	2.6
	벨기에	7.1	7.9	9.0	9.8	10.0	2.0	80.3	81.5	1.5
	스위스	7.9	9.8	10.8	10.7	12.2	14.5	82.6	83.7	1.3
	오스트리아	7.7	9.2	9.6	10.2	10.4	2.1	80.7	81.7	1.2
	프랑스	8.0	9.5	10.2	11.2	11.5	3.2	81.8	82.4	0.7
영미권역	뉴질랜드	6.7	7.5	8.3	9.6	9.2	-3.8	80.8	81.7	1.1
	미국	11.3	12.5	14.5	16.4	17.1	4.0	78.6	78.6	0.0
	아일랜드	5.6	5.9	7.6	10.5	7.4	-29.8	80.8	81.8	1.2
	영국	5.1	6.0	7.2	8.5	9.8	15.2	80.6	81.2	0.7
	캐나다	8.4	8.3	9.1	10.6	10.5	-0.2	81.1	81.9	1.0
	호주	6.5	7.6	8.0	8.4	9.3	9.6	81.8	82.5	0.9
남유럽	그리스	6.1	7.2	9.0	9.6	8.5	-11.6	80.7	81.5	1.0
	스페인	6.1	6.8	7.7	9.0	9.0	-0.6	82.4	83.4	1.2
	이탈리아	7.0	7.6	8.4	9.0	8.9	-0.2	82.1	83.3	1.5
	포르투갈	5.5	8.4	9.4	9.8	9.1	-7.6	80	81.2	1.5
동아시아	일본	5.8	7.2	7.8	9.2	10.8	18.4	82.9	84.1	1.4
	한국	3.7	4.0	4.9	6.2	7.3	17.6	80.2	82.4	2.7
OECD		6.5	7.2	8.0	8.8	8.9	2.0	79.6	80.8	1.5

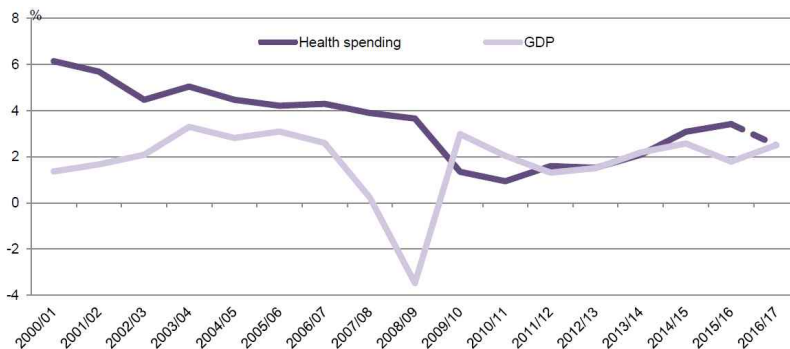
주: 프랑스, 캐나다, 칠레의 2015년 건강수준은 보고되지 않아서 2014년 수치를 인용함
 자료: OECD Health Statistics 2018.

제2절 건강보장 지출의 경제적 파급효과

2000년 이후 최근까지의 추이를 보면, 전반적으로 GDP 대비 건강보장지출 비중이 커지고 있는데, 금융위기의 충격이 가장 크게 나타난 남유럽에서는 구조조정 등에 따른 가계소득감소와 재정긴축의 영향으로 건강보장지출 비중이 낮아졌다.

건강보장지출이 경제에 미치는 영향에 대해서는 이미 많은 선행연구들에서 경제성장에 긍정적이라는 실증결과가 제시된바 있으며, 이것은 제2장의 패널분석모형을 통해서도 확인하였다. 최근 OECD 보고서는 OECD 국가의 건강보장지출이 경제규모의 변화와 비슷한 패턴으로 변화하였다고 설명하고 있다(OECD, 2018). 2016년 OECD 국가의 건강보장지출은 전년 대비 3.4% 증가하였는데, 이는 2009년 이후 가장 높은 수준이다. 2009년 이전에는 관련 지출이 경제성장 속도보다 빠르게 증가했지만 세계 금융위기 이후 현재까지 경제성장 속도와 비슷한 수준을 보이고 있다.

[그림 5-1] 건강보장지출과 GDP의 연평균 증가율, 2000-2017

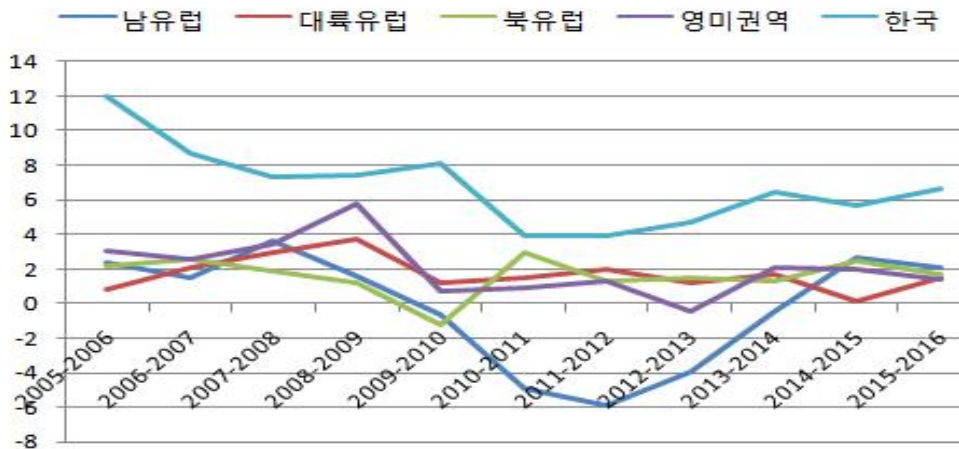


자료: Spending on Health: Latest Trends (OECD, 2018).

OECD 국가권역별 건강보장지출의 증가추이를 보면, 한국은 남유럽 국가들의 추이와 비슷하게 나타난다. 지출규모와 증가속도의 절대적인 수준에 있어서는 차이가 존재하지만, 지난 10년간의 변화 양상은 비슷하다. 남유럽 국가는 경제 위기 이후 건강보장지출이 음의 증가율을 기록했지만 2013년을 지나며 다시 빠르게 증가세를 회복하였다. 2016년 현재 포르투갈, 이탈리아, 스페인의 건강보장지출 규모는 재정위기 이전

(2009년) 수준을 회복하였는데, 같은 기간 한국은 지출증가세가 상대적으로 주춤하였으나 최근 다시 증가폭을 키우고 있다.

[그림 5-2] 권역별 건강보장지출 증가 속도, 2005-2016

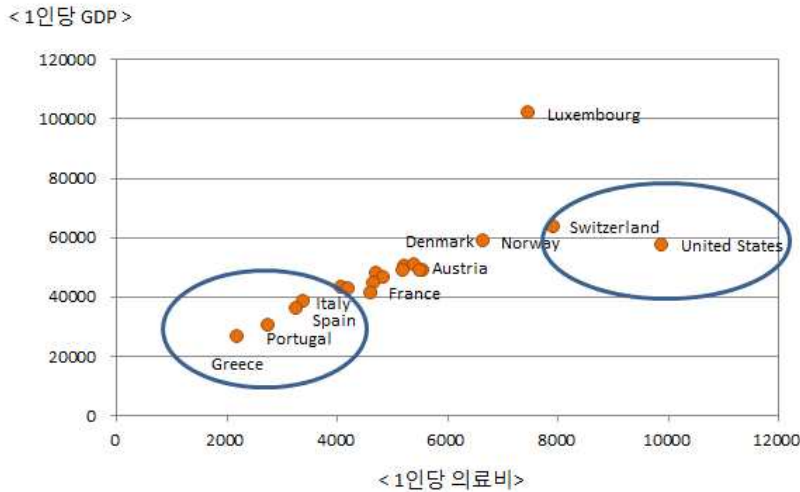


자료: OECD Health Statistics 2018 (2018.10.12. 인출).

한편, 건강보장지출규모는 경제규모와도 (+)의 선형관계를 갖는 것으로 알려져 있는데, 통상 소득수준이 높아지면 개인들의 건강에 대한 관심이 높아지고 적극적인 건강관리와 치료 등 관련 지출이 증가하는 경향을 보인다. 그리고 이러한 개인들의 적극적인 건강관리는 경제전체의 노동생산성 향상으로 이어지게 되며 이를 통해 성장에 긍정적인 영향을 줄 수 있다는 것이 이론적인 설명이다. 산업 생산의 측면에서 보아도, 국민들의 의료서비스에 대한 지출은 보건의료 관련 산업의 매출 증가와 소득증가로 이어지고 이러한 효과는 보건의료산업과 연관된 다른 산업들로 파급되면서 결과적으로 전체적인 경제의 규모 확대와 평균적인 소득증가로 환원된다.

OECD 국가의 2016년 1인당 건강보장지출과 1인당 GDP의 상관관계를 살펴보면, 한국은 남유럽 국가군(이탈리아, 스페인, 포르투갈, 그리스)과 함께 가장 낮은 그룹을 형성하고 있다. 가장 상위에는 미국(영미권역), 스위스(대륙유럽), 노르웨이, 덴마크(북유럽) 등의 경제 수준이 양호한 국가가 그룹을 형성하고 있다.

[그림 5-3] 1인당 GDP와 1인당 건강보장지출의 관계

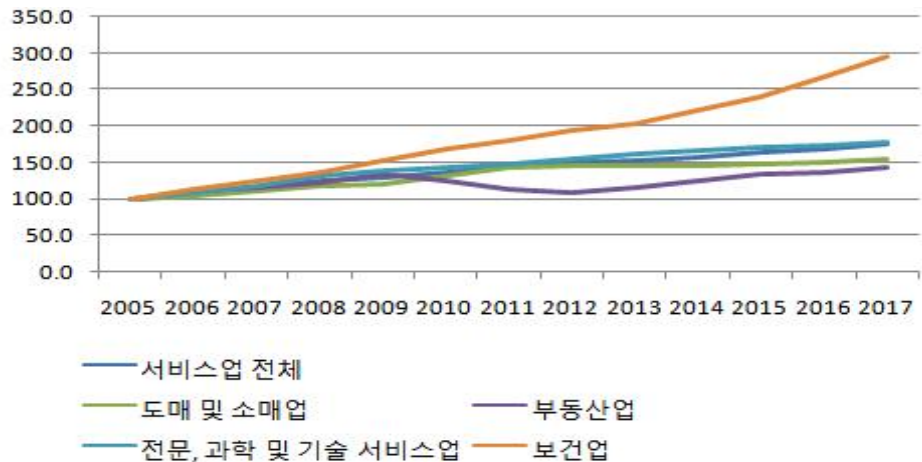


자료: OECD Health Statistics 2018 (2018.8.10. 인출).

늘어난 건강보장지출이 경제 생산에 미친 영향은 국내의 다른 자료¹²⁾를 통해서도 확인해볼 수 있다. 2005년 이후 주요 서비스 산업의 생산지수 동향을 살펴보면(서비스업동향조사), 건강보장지출과 직접적인 연관이 있는 ‘보건업’이 가장 높은 증가세를 기록하고 있는데, 이를 통해 생산측면에서 보건의료 지출의 기여가 가장 크다고 간접적으로 평가해볼 수 있다. <표 5-3>의 전 산업의 매출액 증가율을 보면(경제총조사), 병원과 의원을 중심으로 구성된 보건업이 연평균 9.1% 증가하는 것으로 나타나 다른 산업과 비교해 보았을 때 생산파급효과가 가장 큰 영역이라고 해석할 수 있다. 물론 전체 산업에서 보건산업이 차지하는 비중의 크기에 제한을 받기는 하지만, 이 같은 보건산업의 높은 생산성이 경제성장에 긍정적인 영향을 준다는 점은 부정할 수 없는 사실이다.

12) 서비스업동향조사와 경제총조사는 우리나라의 거시 경제를 들여다보는 자료로, 국민계정을 구축하는데 투입됨

[그림 5-4] 주요 산업의 서비스생산지수



자료: 서비스업동향조사 (2018.10.12. 인출).

〈표 5-3〉 산업별 매출액 증가율, 2010-2015

산업	2010년 매출액 (백만원)	2015년 매출액 (백만원)	연평균 증가율
모든 산업	4,332,292,658	5,311,197,341	4.2%
농업, 임업 및 어업	9,207,983	10,933,818	3.5%
광업	3,650,007	3,814,232	0.9%
제조업	1,464,336,545	1,693,785,181	3.0%
전기, 가스, 증기 및 수도사업	120,556,744	148,287,595	4.2%
하수 · 폐기물 처리, 원료재생 및 환경복원업	14,474,084	16,550,260	2.7%
건설업	271,063,929	342,546,358	4.8%
도매 및 소매업	819,828,179	1,112,296,499	6.3%
운수업	147,571,423	179,930,481	4.0%
숙박 및 음식점업	77,682,506	119,774,254	9.0%
출판, 영상, 방송통신 및 정보서비스업	115,566,239	143,698,337	4.5%
금융 및 보험업	744,138,697	760,883,346	0.4%
부동산업 및 임대업	64,305,803	106,445,076	10.6%
전문, 과학 및 기술 서비스업	117,677,853	181,501,047	9.1%
사업시설관리 및 사업지원 서비스업	36,393,804	59,634,181	10.4%
공공행정, 국방 및 사회보장 행정	97,290,425	105,602,755	1.7%
교육 서비스업	84,001,584	114,747,139	6.4%
보건업 및 사회복지 서비스업	69,552,877	108,677,429	9.3%

· 보건업	57,625,841	89,130,827	9.1%
· 사회복지 서비스업	11,927,036	19,546,602	10.4%
· 예술, 스포츠 및 여가관련 서비스업	34,228,991	43,715,531	5.0%
· 협회 및 단체, 수리 및 기타 개인 서비스업	40,764,985	58,373,822	7.4%

자료: 경제총조사 (2018.10.12. 인출).

한편, 보건의료서비스 산업의 확대는 관련 고용을 증가시킨다. 현재 정부가 계획 중에 있는 정책(진료정보 교류 사업, 커뮤니티 케어 등)과도 연계하여 생각해 볼 수 있는데, 2011년에 조사된 자료¹³⁾에 따르면 보건의료 분야의 고용유발계수¹⁴⁾는 15.08로, 산업 전체(9.29)보다 약 5.8p 높고, 취업유발계수¹⁵⁾는 16.64로 산업 전체(12.88)보다 약 3.8p 높다.

이와 같이 건강보장지출의 증가가 관련 산업의 생산 확대와 고용 유발 등 긍정적인 파급효과를 수반하는 것은 보건의료서비스가 갖는 구조적 특성에 기인한 것으로 알려져 있다. 즉, 의료서비스에 대한 개인의 소비는 보다 직접적이고, 즉각적으로 공급자에게 유입되는 성격을 갖고 있다는 점에서 그 파급효과가 상대적으로 클 수 있다는 것이다. 또한 의료서비스는 개인적으로 필수재적인 성격에 가깝기 때문에 국가 전체의 경제 변화에 상대적으로 둔감하다. 즉, 경제가 다소 악화되었다고 하더라도 개인의 의료 소비는 기본 생활(식료품, 거주 등)에 대한 지출과 함께 계속될 수밖에 없는 속성을 갖기에 생산과 고용에 미치는 효과가 상대적으로 클 수 있다는 설명이다.

한편, 건강보장지출 지출 증가가 전술한 것과 같은 직접적인 생산/고용의 파급경로를 통해 경제성장에 즉각적인 영향을 주지 않더라도 의료서비스 이용에 영향을 미치는 인구고령화와 같은 인구사회학적 특성과 보장성 강화와 같은 제도적인 특성들이 복합적으로 작용하여 건강보장지출 증가와 건강 상태 개선을 이끄는 경로를 통해서도 결과적으로 경제에 긍정적인 영향을 미칠 수 있다.

이처럼 경제성장에 대한 긍정적인 영향에도 불구하고 급격한 건강보장지출의 증가는 재정적 측면에서 국가와 가계경제에 부담을 주고 건강보장제도의 안정성을 저해할

13) 사회서비스업의 유발계수 (보건복지부, 2009)

14) 10억 원의 재화를 산출할 때 직·간접적으로 창출되는 고용자를 뜻함

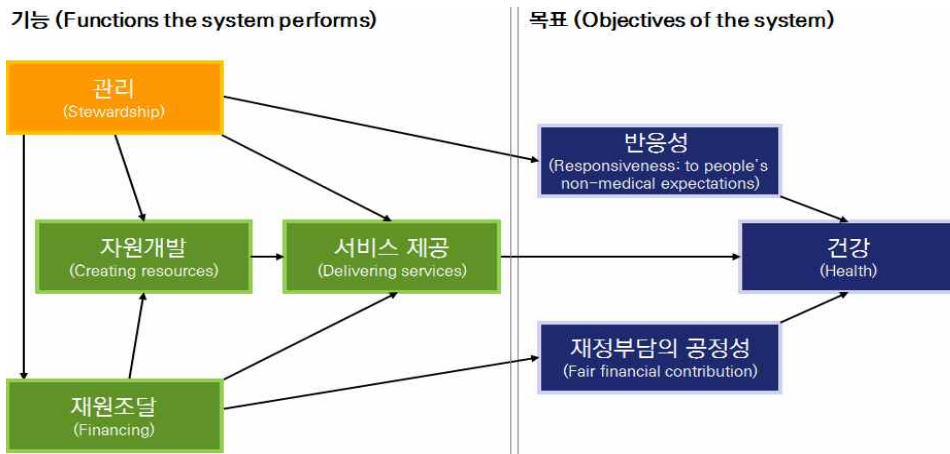
15) 10억 원의 재화를 생산하기 위해, 해당 산업뿐 아니라 산업 간 파급효과로 다른 산업에서 간접적으로 유발되는 취업자 수를 고려한 것임

위험이 있다는 점에서 지불능력이 수반된 지출 증가가 도모되어야 한다. 이러한 점에서 재원의 측면에서는 가계의 직접부담과 같은 민간재원보다는 예산을 통한 통제가 가능한 정부재원의 증가가 바람직하며, 이는 보편적 건강보장(Universal Health Coverage)달성을 위한 세계 전략에서도 강조되는 바이다.

제3절 소결

건강보장체계는 국가별 역사적 배경과 문화 그리고 다양한 사회경제적 요인들이 복합적으로 영향을 주면서 빠르게 진화하고 있으며 복지의 영역과 비교했을 때 보다 직접적인 다양한 이해관계자가 얽혀 있어 특정 기준을 적용하여 제도를 구분하여 분석하는 것은 대단히 어려운 일이다. 여기서는 다만, 보건의료제도의 기능요소인 자원, 서비스제공체계, 재원조달 방식의 관점에서 다른 국가군과 비교하여 한국 보건의료체계의 특성을 요약하고 시사점을 찾아보기로 한다.

[그림 5-5] 보건의료제도의 목표와 기능

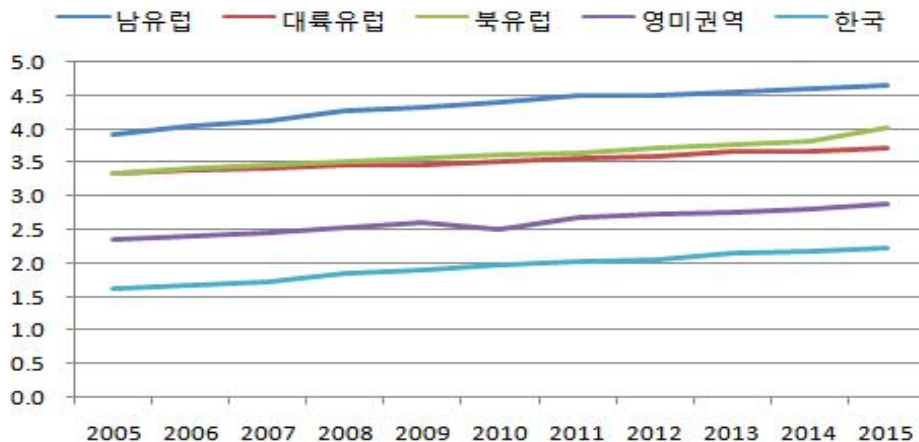


자료: Health Systems: Improving performance (WHO, 2000)

우리나라는 자원의 관점에서 인력은 부족하고, 시설은 과잉 상태이다. 우리와 건강 보장지출 패턴이 비슷한 남유럽 지역은 인구 천 명 당 약 4.5명인데 반해, 우리는 2.0명에도 미치지 못하고 있다. 이와 관련해서 보건의료서비스 공급의 경제적 파급효과

측면에서 인력자원의 확대에 대해 고민해볼 필요가 있다. 보건의료서비스는 사람의 직접적인 노동에 의존하는 서비스로 보몰 효과(baumol effect)가 적용될 수 있는데, 충분한 인력이 확보되지 않았을 때, 생산성의 증가를 기대할 수 없고 이로써 현존 인력의 보수(임금)가 과대하게 늘어나는 왜곡이 발생할 수 있다. 이는 최근 국내외적으로 중요한 사안으로 떠오르며, 국제적으로 WHO는 제69차 세계 보건 총회에서 의사 인력의 부족 현상을 어떻게 극복할 것인가에 대한 논의가 시작되었고 OECD, ILO와 함께 이에 대한 현황 파악과 대책 마련에 들어갔다. 국내에서는 민감한 주제로 간주되고 있는 가운데, 인력규모가 국제 수준에 미달한다는 것 자체는 문제가 되지 않지만, 세계적인 흐름과 인구고령화에 따른 노인의료서비스에 대한 폭발적 수요 증가와 같은 국내 상황을 고려했을 때 관련 인력의 충분성에 대한 객관적 판단이 필요한 시점이다.

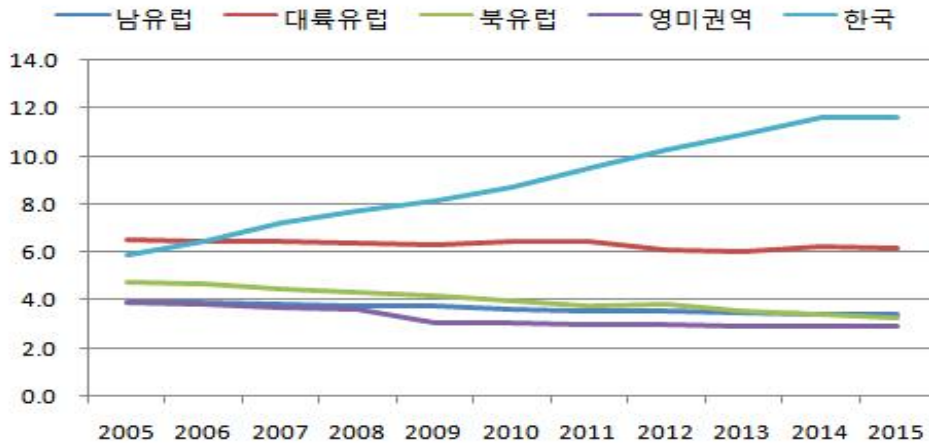
[그림 5-6] 인구 천 명당 의사 수, 2005-2016



자료: OECD Health Statistics 2018 (2018.10.12. 인출).

반면 병상 수는 과대하게 많다. 다른 국가에서는 병상 수가 줄어드는 추세에 있는 반면, 우리나라는 계속 늘어나고 있다. 예산 제약이 있는 북유럽, 남유럽, 영미권역 국가에서 병상 수가 적은 것을 보면, 병상은 국가가 예산 제약을 얼마나 강하게 하느냐에 따라 달라지는 것으로 보인다. 비록 예산을 강하게 억누르지 않더라도, 수가에 병상을 통제할 수 있는 기전이 있는 경우에는 병상을 효율적으로 관리할 수 있다.¹⁶⁾

[그림 5-7] 인구 천 명당 병상 수, 2005-2016



자료: OECD Health Statistics 2018 (2018.10.12. 인출).

한편, 보건의료서비스 이용량은 크게 1인당 의사방문횟수와 재원일수로 구분하여 볼 수 있는데, 한국은 2016년 기준 각각 17.0회와 18.1일로 OECD 평균인 6.9회와 8.1일에 비해 두 배 이상 많은 편이다(OECD, 2018). 현재 한국의 보건의료체계는 문지기 제도가 존재하지 않고 행위별 수가제에 기반하고 있기 때문에 관련 서비스공급을 제한할 기전이 없는데, 행위별 수가제가 진료의 자율성을 높이고 환자의 선택권을 늘린다는 측면에서는 바람직하지만 관련지출의 급속한 증가를 수반하는 제한점을 갖는다. 인구고령화의 급격한 진행이 예상되는 한국의 현실에서 건강보장지출의 급증은 피할 수 없는 현실이 될 것이라는 점에서 건강보장지출의 효율적 관리의 필요성이 더욱 강조된다. 최근 많은 국가들에서 묶음지불체계(bundled payment)와 행위별 수가체계(Fee for Service)를 혼합하여 운영하는 경향이 확인되고 있다는 점에서 두 제도 각각의 장점과 단점에 대한 충분한 검토와 미래 보건의료서비스 수요를 고려하여 한국 보건의료서비스 산업의 특성에 적합하고 정책목표에 부합하는 지불체계를 갖추어야 할 것이다.

재원조달의 측면에서는 현행 건강보험제도와 같이 가입자 기여금을 중심으로 할 것인가 정부 예산으로 직접 지원하는 조세 방식인가 보다는 공적영역에 집적한 재원의

16) 일본은 7대1 병상이 과도하게 늘어나는 것을 막기 위하여 해당 수가의 산정 기준(평균 재원일수, 중증도 및 의료 간호 필요도 등)을 늘리고, 각 기준의 충족 요건을 강화하는 등 수가 정책을 통한 의료 자원 관리를 꾀하고 있음

크기를 키우는 것이 중요하다. 즉, 국민이 관련 서비스를 이용하는 단계에서는 불필요한 지출을 줄이는 것에 초점을 두어야 하고, 필요한 서비스에 대한 지출에 대해 건강보험의 재원이 부족하다면 정부 재원으로 이를 충당할 수 있어야 한다. 그리고 이러한 지출관리 방향을 설계할 때에는 현재의 수요뿐만 아니라 미래 수요까지 고려해야 한다. 보건의료서비스 또한 다른 모든 공공서비스와 마찬가지로 주어진 인구구조에 의존하는데, 인구고령화가 급속도로 진행되면서 노인성 질환과 요양 및 돌봄에 대한 수요가 커질 것은 당연하다. 이에 현재 제도적으로 재정 외로 분리되어 운용되고 있는 국민건강보험제도와 노인장기요양보험제도 그리고 예산으로 집행되는 노인돌봄관련 프로그램간의 기능배분과 재정구조에 대한 포괄적 논의가 필요하다. 한편에서는 마련된 재원의 효율적 관리체계를 강화할 필요가 있는데, 이를 위해서는 우선적으로 재정 밖에서 운용되고 있는 국민건강보험 및 노인장기요양제도의 통합재정 내 편입을 추진할 필요가 있다. 이를 통해 다른 사회보험제도와의 재정관계를 고려한 재정관리 방안을 모색함과 더불어 노인돌봄/의료 수요에 대한 통합적 서비스 공급체계를 마련하는 한편 필요 재원에 대한 정부 예산 지원의 법적 근거를 충분히 갖추으로써 고령사회의 수요에 대응해야 할 것이다.

154 공공사회지출의 경제사회적 영향에 관한 국제 비교 연구

제 6 장

복지국가의 최근 정책동향과
시사점

6

복지국가의 최근 정책 동향과 시사점 <<

지금까지 OECD 주요국의 공공사회지출과 경제사회적 성과지표간의 관계를 살펴 보았다. 이하에서는 결론에 갈음하여 주요 복지국가의 최근 정책동향을 살펴보고 본격적인 확대과정에 있는 한국 복지지출의 효과적 관리 방향에 대한 시사점을 찾아본다.

앞서 보았듯이 각 국가가 처한 환경에 따라 복지의 방향과 그에 따른 재정이 변화하는 데, 금융위기 이후 일련의 사회경제적 변화를 모두 살펴보는 것은 물리적 한계가 존재한다는 점에서 본고에서는 미래 한국 복지국가의 방향에 의미 있는 정책적 시사를 제공할 수 있는 국가 사례에 한정할 필요가 있다. 이러한 고려에서 먼저 <표 6-1>에 정리된 각 성과지표에 대하여 성과가 좋을수록 높은 점수를 부여하고 각 항목의 가중치는 일정하다는 가정에 따라 산술평균한 점수를 기준으로 19개 복지국가들을 정렬하여 주어진 여건과 공공사회지출의 배분구조를 정리해보았다(<표6-2>).

<표 6-1> 복지국가 효과성 측정을 위한 사회경제적 지표항목

경제 및 재정건전성	분배와 빈곤수준	노동시장 안정성과 고용의 질	인적자본/건강/삶의 질
평균 실질경제성장률('80~'15) 가계순소득 일반정부 채무비율	지니계수(세후) 아동빈곤율(세후) 노인빈곤율(세후) 근로빈곤율(세후)	고용률 1년이상 장기실업률 청년실업률(15-24세) 성별고용격차 고용불안정성(BLI) 장시간근로자 비율	학업성취도 주관적 건강상태 삶의 만족도 개인여가 돌봄시간 사회적관제망 주거빈곤 합계출산율 범죄살해율 야간거리치안상태

〈표 6-2〉 복지국가의 통합순위와 공공사회지출 배분구조

통합순 위	국가	복지재정구조			정치·인구·사회경제적 조건								공공사회지출 배분구조('13)	
		공공사회 지출	총조세	일반정부 채무비율	정부형태	1인당 GDP (‘16)	총인구 (백만, '18)	고령화 비율 (‘15)	산업생산구조('17)			자영업 자비율	노인소 득 및 건강보 장	가족,빈 곤, 취 업 및 주거 지원
									농업	제조업	서비스			
1	노르웨이	23.9 중복지	38.3 고부담	38.6 중부담	의원내각제 입헌군주국	61,475	5.4	24.8	2.3	33.7	64.0	7.0	61.5	33.5
2	덴마크	28.8 고복지	45.9 고부담	53.8 중부담	의원내각제 입헌군주국	51,496	5.8	29.7	1.3	22.9	75.8	9.1	57.9	37.6
3	스위스	19.6 중복지	27.7 저부담	42.8 중부담	연방공화국	64,835	8.3	26.8	0.7	25.6	73.7	15.1	69.3	24.0
4	네덜란드	22.3 중복지	37.4 중부담	78.8 중부담	의원내각제 입헌군주국	52,799	17.2	27.4	1.6	17.9	70.2	16.8	62.0	24.5
5	핀란드	30.6 고복지	43.9 고부담	75.2 중부담	의원내각제 공화국	44,956	5.5	32.0	2.7	28.2	69.1	14.0	61.4	29.2
6	스웨덴	26.7 고복지	43.3 고부담	53.5 중부담	의원내각제 입헌군주국	50,179	10.0	31.1	1.6	33.0	65.4	10.0	60.6	35.8
7	독일	25.0 중복지	37.1 중부담	78.9 중부담	의원내각제 연방공화국	50,649	80.5	32.1	0.7	30.7	68.6	10.4	72.6	22.6
8	캐나다	17.2 중복지	32.0 중부담	97.5 중부담	의원내각제 연방민주국	46,705	35.9	23.8	1.6	28.2	70.2	8.6	68.6	14.8
9	룩셈부르크	22.2 중복지	36.8 중부담	29.1 저부담	입헌군주국	104,175	0.6	20.1	0.3	12.8	86.9	-	61.2	31.0
9	오스트리아	28.0 고복지	43.7 고부담	100.4 고부담	의원내각제 연방공화국	52,468	8.8	28.1	1.3	28.4	70.3	12.7	74.3	21.0

10	영국	21.5 중복지	32.5 중부담	108.1 중부담	의원내각제 입헌군주국	43,314	65.1	28.2	0.7	20.2	79.2	15.4	62.6
11	프랑스	31.7 고복지	45.2 고부담	120.3 고부담	의원집정부 제공화국	42,859	67.4	30.2	1.7	19.5	78.8	11.8	72.7
12	벨기에	29.2 고복지	44.8 고부담	127.2 고부담	의원내각제 연방민주주 의입헌군주 국	47,942	11.6	28.0	0.7	22.1	77.2	14.8	63.1
13	호주	18.8 중복지	28.2 저부담	39.7 저부담	의원내각제 연방민주국	50,588	23.5	22.6	3.6	25.3	71.2	10.0	62.4
14	미국	19.0 중복지	26.2 저부담	103.8 중부담	대통령제연 방공화국	59,535	329.3	22.1	0.9	19.1	80.0	6.4	79.8
15	스페인	25.4 중복지	33.8 중부담	116.4 고부담	의원내각제 입헌군주국	38,017	49.3	28.5	2.6	23.2	74.2	16.9	69.6
16	포르투갈	24.1 중복지	34.6 중부담	149.2 고부담	의원집정부 제공화국	31,653	10.4	31.8	2.2	22.1	75.7	17.8	78.8
17	이탈리아	28.9 고복지	43.3 고부담	156.9 고부담	의원내각제 공화국	39,433	62.2	35.0	2.1	23.9	73.9	23.9	80.8
18	그리스	26.4 고복지	36.4 중부담	183.6 고부담	의원내각제 공화국	27,700	10.8	30.5	4.1	16.9	79.1	34.1	85.0
	일본	23.1 중복지	30.7 중부담	237.4 고부담	의원내각제 입헌군주국	43,299	126.2	42.7	1.1	30.1	68.7	10.5	86.1
	한국	10.1 저복지	25.2 저부담	37.8 저부담	대통령제공 화국	38,350	51.4	17.7	2.2	39.3	58.3	25.5	66.7

주: 1) 공공사회지출 규모와 부담수준은 일반정부 재무비율을 고려하기 위하여 2015년을 기준으로 함. 지출과 부담수준의 유형(고/중/저)은 OECD 전체 회원국의 각각의 분포를 기준으로 p75 이상은 고위, p25이하는 저위로 구분하였음.

2) 호주와 일본의 총조세부담은 2015년, 일본의 공공사회지출 규모는 2015년, 공공사회지출 배분구조는 2013년 기준이나, 그리스는 2012년기준임.

자료: OECD Stat. 정부구분과 총인구 및 산업생산구조는 CIA(2018) World Fact Book

〈표 6-2〉에서 볼 수 있듯이, 복지국가들의 인구·경제적 조건은 매우 상이하다. 가장 중요한 생산요소이자 재정의 원천이 되는 인구규모는 60만 명에 불과한 룩셈부르크부터 3억 명 이상인 미국까지 큰 편차가 존재하고 1인당 GDP로 파악되는 경제적 수준 역시 2만7천불수준에서 10만 불 이상까지 차이가 존재한다. 그럼에도 몇 가지 공통점도 확인된다. 미국 등을 제외하고 대부분이 의원내각제 정부 형태를 갖추고 있어 정책의 유연성을 갖고 있다고 볼 수 있으며, 한국과 비교해서 인구고령화가 상당부분 진전되었는데 그 가운데 자본과 노동의 이동성이 큰 국가들(미국, 호주, 네덜란드 등)에서 상대적으로 낮은 노인부양비율을 보이고 있다. 산업생산에 있어서도 서비스 산업에 대한 의존도는 가장 크게 나타나지만, 광범위한 서비스산업의 성격은 국가별로 차이가 존재하며 그러한 점은 자영업자 비율로 정의하는 고용형태 차이에서 간접적으로 확인할 수 있다. 복지재정구조를 보면, 성과순위가 높은 국가들에서 공통적으로 사회보험 기여금에 비해 조세수입에 대한 의존도가 높게 나타난다. 한편, 〈표 6-2〉의 오른쪽 두 개 열은 2013년 기준 9대 영역별 공공사회지출 중 노령, 유족 및 보건을 인구고령화와 관련되어 있고 대체로 보편적 사회보험급여의 성격을 갖는 지출형태로 구분하고 대체로 조세수입에 기반 해서 근로빈곤과 자녀양육, 주거불안 등 현재 경제활동인구 집단이 가장 크게 직면하는 사회적 위험에 대응하는 성격을 갖는 지출(근로무능력, ALMP, 가족, 주거)을 구분하여 각각이 전체 공공사회지출에서 차지하는 비중을 보여준다. 여기서 확인할 수 있는 흥미로운 사실은 인구고령화에 따른 자연증가 수요에 대응하는 지출비중이 높을수록 통합복지국가의 순위는 낮게 나타난다는 점이다. 즉, 앞서 제3장에서 강조한 바와 같이 효율적 복지지출의 배분과 관리는 현재의 사회적 위험대응에만 아니라 미래의 수요까지 종합적으로 고려해야 하는 것으로, 미래의 핵심담세자로 기능할 아동과 그의 부모세대이자 현재의 담세자인 경제활동인구에 대한 적절한 지원을 통해 미래 빈곤 등 사회적 위험과 그에 따른 복지수요를 줄이는 데에 정책역량을 집중할 필요가 있다.

이와 관련해서 핀란드의 최근 정책동향을 살펴보자. 사회경제적 성과측면에서 가장 우수한 순위를 보이는 노르웨이나 스위스 네덜란드 등이 아닌 핀란드 사례를 보는 것은 인구규모의 큰 차이에도 불구하고 부존자원이나 산업 구조적 측면에서 한국과의 질적 차이가 상대적으로 적기 때문이다. 우선 노르웨이는 사회경제적 성과측면에서 가장 높은 순위를 보이고 있지만, 석유, 가스, 어패류 등 풍부한 천연자원을 보유한 국가로

서 주어진 부존자원의 배분 상태에서 한국과 크게 차별된다. 전통적인 중립국 지위를 갖는 스위스는 실업률이 높고 고도로 숙련된 노동력과 세계 최고 수준의 1인당 국민소득을 창출하는 현대적인 시장경제국가이다. 스위스 경제는 금융서비스를 중심으로 고도로 발달된 서비스 부문과 첨단 기술 기반의 지식 기반 생산을 전문적으로 하는 제조업을 중심으로 성장해왔는데, 역사적으로 정치적 경제적 안정성을 바탕으로 투명한 법률시스템과 정보 인프라, 효율적인 자본시장 그리고 낮은 법인세를 통해 세계 금융 허브로서의 지위를 유지하고 있다. 마찬가지로 오랜 자유 무역 시장자본주의 전통과 인프라를 갖춘 네덜란드 역시 차별된다. 네덜란드는 유럽에서 6번째로 큰 경제대국으로 지속적인 무역흑자와 안정된 노사관계 및 낮은 실업률을 보이는 유럽의 교통허브로 기능하는 국가이다. 산업은 주로 식품가공, 화학, 석유 정제 및 전기 기계에 중점을 두고 있으며 세계에서 두 번째로 큰 농업수출국이다.

한편, 스웨덴은 인구 천만 명 수준의 작은 개방경제로 자유 시장 자본주의 체제에서 높은 수준의 복지혜택이 주어지는 현대 복지국가의 모범사례이다. 엔진 및 기계생산, 자동차 및 통신 장비 수출이 GDP의 44% 이상을 차지하는 제조업 수출중심 국가라는 점에서 한국과 다소 유사성을 갖지만, 이미 스웨덴 복지국가에 대해서는 많은 선행연구들이 있다. 이러한 점에서 본고에서는 대표적인 아동복지 국가이면서 최근 흥미로운 사회실험을 수행하고 있는 핀란드의 정책 동향을 살펴보겠다.

1. 핀란드 복지국가의 최근 정책 동향¹⁷⁾

핀란드는 고도로 산업화된 국가로서 최근 수년간 수출이 GDP의 30%이상을 차지하는 소규모 개방경제 국가이다. 역사적으로 목재, 금속, 엔지니어링, 통신 및 전자 산업 분야에서 제조업 경쟁력을 갖추고 있으며, 정보통신기술, 게임, 공기청정기술 및 생명공학 분야에 대한 육성과 기술 수출에 집중하고 있다. 현재 핀란드의 주요 현안은 높은 인건비를 줄이고 수출 수요를 증대시키는 것에 있는데, 2016년 6월 정부는 인건비 절감, 근로시간 연장 및 임금협상시스템의 유연성 증대를 목표로 하는 경쟁력 협정

17) 핀란드의 조세체계에 대한 설명은 핀란드 국세청 홈페이지(www.skat.dk)를 참조하여 작성하였고, 사회보장제도에 관한 설명은 핀란드 사회보장기관 Kela(www.kela.fi)의 관련 설명을 번역·요약하여 작성하였다(최종인출일 각각 2018.10.9.)

(Competitiveness Pact)를 제정한 바 있다. 이와 더불어 의료시스템을 비롯한 복지 제도의 개혁을 추진 중에 있다.

핀란드 재원구조를 보면, 2016년 현재 GDP 대비 총조세수입 비중은 44.1%이고 사회보험기여금수입은 11.8%로 조세수입에 대한 의존도가 71%로 높게 나타난다. 사회 사회보장수준이 높은 국가들은 대체로 과세수준이 높는데, 핀란드 역시 예외가 아니다. 핀란드에서 모든 수입과 재화는 과세대상이며, 국가(정부)와 지자체, Evangelic 루터교회와 정교회(Orthodox Church) 모두 독자적인 과세권한을 갖고 있다.

주요 세목을 보면, 직접세로 소득세와 자본세, 상속증여세, 자산거래세가 있으며 정부와 지자체 그리고 교회에 대한 할당 세액을 납부해야 한다. 간접세로는 VAT(부가가치세)와 소비세 및 관세가 포함된다. 핀란드 조세항목 중 가장 중요한 세목은 소득세이다. 소득세는 근로소득과 자본소득으로 과세소득을 구분하여 과세된다. 이때 자본소득은 '부의 소유를 통해 창출된 소득'으로 이를 제외한 다른 모든 소득은 근로소득으로 분류된다. 근로소득에는 임금, 연봉, 연금 등이 포함되며 사회보장급여, 보상 및 실업수당과 같은 고정수입도 근로소득으로 간주되어 과세의 대상이 된다. 세액은 먼저 모든 수입에서 자본소득을 분리하고 남은 소득을 근로소득으로 평가하고, 소득공제를 차감하여 18~19%인 지방세와 1~2%인 교회세 두 가지 균일세율(single tax rate)을 적용해서 산출한다.

소득공제와 세액공제는 출퇴근비용 소득공제(총소득에서 공제), 거주주택의 수선, 청소, 세탁 등 가계생활비, 가구원 돌봄, 의료비 등에 대한 가계소비세액공제(세액공제 최대 2,400유로), 질병이나 실업 등으로 납세부담이 커진 경우에 대한 특별세액공제(최대 1,400유로), 근로소득표준공제(근로소득에 한정하여 연간 750유로), 임금근로 소득표준공제(임금에 대하여 최대 3,500유로), 표준임금세액공제(임금소득자에 대해 최대 1,540유로), 저소득납세자에 대한 표준소득공제(지방소득세에 한정되며 최대 3,100유로), 연금소득공제(국세 및 지방세 공제로 근로소득과표가 41,982유로 이하인 경우 연금소득에 대해 최대 11,560유로), 장애소득공제, 근로를 위한 2주택 거주비용 공제(최대 월 250유로), 임업근로자 근로소득공제(임금의 30%), 법정 자녀양육비 보조 세액공제(납부 자녀양육비의 1/8을 세액에서 차감), 고등교육기관에 대한 기부금 공제(기부금액 최소 850~최대 500,000유로)가 포함된다.

한편, 자본소득은 납세자가 투자한 수익, 자산매각 이익(양도차익), 배당소득, 임대 소득, 자본이득, 이자소득, 생명보험계약수익, 투자펀드 이익배분 등 자산의 소유와 처분을 통해 만들어지는 모든 소득이 포함된다. 자본소득과세는 수입에서 각 자본소득에 대한 비용 등을 공제하는데, 이때 손실금도 비용으로 산입된다. 특히 2016년부터는 모든 종류의 자본소득에 대해 재산을 매각하거나 양도하여 손실이 있을 때 이에 대한 공제를 적용받을 수 있다. 자본소득 과세표준이 계산되면 자본소득세율을 적용하는데, 2018년 자본소득세율은 30,000만 유로까지 30%이고 이를 초과한 금액에 대해서는 34%가 적용되고 있다. 이처럼 비교적 단순한 공제와 세율체계를 통해 사실상 모든 소득에 대해 포괄적으로 과세함으로써 사실상 사회구성원은 모두가 납세자로 기능하고 보편적 사회보장의 혜택을 권리로서 인정받고 있다.

핀란드는 모든 시민들의 존엄과 적절한 생활조건을 보장하기 위해 국가가 개입할 수 있다는 북유럽 국가들의 전통적인 복지국가 철학에 바탕을 두고 세계 최고 수준의 포괄적 복지시스템을 구현하고 있다. 핀란드 사회보장체계는 제도적으로는 연금, 질병 및 실업수당 등을 집행하는 사회보험과 가족수당, 보육서비스, 장애인 지원 등 사회복지 그리고 종합건강시스템 3대 축으로 구성된다. 집행 방식과 재원에 기준해서 보면, 핀란드 사회보장은 거주기반 사회보장과 고용기반 소득관련 사회보장으로 구분된다. 거주기반 사회보장은 핀란드의 사회보험기관인 Kela가 관리하며 관련 급여의 재원은 조세로 충당된다. 고용 및 소득기반 사회보장은 민간보험회사의 기여금과 연금기금으로 조달되며 핀란드 연금센터(Finish Centre for Pension)가 주관하고 있다.

거주기반 사회보장에는 가족수당, 학생재정보조, 출산수당, 질병수당, 학부모를 위한 현금보조, 의료비용 상환, 실업수당, 노동시장 보조금, 육아보조금, 노령퇴직연금 등이 포함된다. 이들 급여제도를 주관하는 Kela는 1937년에 처음 설립되었는데, 당시에는 은퇴저축제도로 도입된 국민 연금을 부담하는 기관이었으나 이후 1940년대에 장애연금과 노령연금을 관리하게 되었고, 1956년 국민연금 개혁으로 소득조사에 의해 일정 급여를 지급하고 연금기여금은 조세방식으로 징수하게 되었다. 이후 1964년에 건강보험, 1985년 실업수당, 1993년에 아동양육수당과 이듬해에는 아동수당, 주택수당 등이 도입되었고 최근 2017년에는 기본사회보조(Basic social assistance)까지 Kela를 통해 집행되고 있다.

Kela의 급여사업은 법정 건강보험의 피보험자와 고용주가 부담하는 기여금과 공공

부문의 기금으로 운영된다. 2017년 현재 Kela의 재정수입 규모 154억 유로 중 국가가 이의 75%인 11,565백만 유로를 부담하였고, 건강보험 가입자 기여금 11%, 고용주 기여금 6%, 지자체 6%, 실업보험 기여금 및 기타가 2%이다. 2017년 Kela 총지출은 153억 유로 규모로 운영비 3%를 제외한 97%가 급여비로 국민연금보험기금, 국민건강보험기금 및 사회보장기본기금을 통해 집행되었다.

핀란드에서 노령과 장애 그리고 중장년 및 노인 실업에 대한 소득보장은 연금제도를 통해 이루어진다. 연금제도는 인증연금제공기관이 지급하는 고용기반 소득연계형 노령연금과 장애연금과 Kela가 지급하는 국민연금(노령 및 장애연금)과 최소연금 성격의 보장연금(Guarantee pension), 노인장기실업자를 위한 연금보조(Pension Assistance) 및 연금수급자를 위한 주택수당과 돌봄 수당 등으로 구성되며, 최근 다양한 연금제도 개혁이 추진됨에 따라 다른 급여제도들 간의 관계도 달라지면서 매우 복잡한 체계로 이루어져 있다.

한편, 자녀양육과 관련한 급여제도는 모두 Kela를 통해 집행된다.〈표 6-3〉은 현재 Kela가 주관하고 있는 주요 가족정책 급여를 정리하여 보여준다.

〈표 6-3〉 핀란드의 주요 가족정책 급여

급여항목	내용
출산패키지/출산축하금	‘18년 기준 아기 옷 등 총 64종 출산패키지와 170유로의 비과세 수당 중 선택가능
부모수당 -출산 휴가 중 약 4개월 간 출산 및 특별출산휴가 수당 -육아휴직 기간 중 약 9주간 지급되는 아빠휴가수당 -육아휴직수당 -부분부모휴가수당	급여액은 휴가1일 당(영업일) 최소 24.64유로이며, 연간소득수준에 따라 차등지급 부모수당은 소득세법에 따라 과세됨
아동수당	만17세까지 아동, 비과세 수당 출생순위가 높을수록 더 많은 금액이 지원되는 구조이며 현재 첫째 월 94.88유로~넷째아 이상은 월 172.69유로. -한부모인 경우 추가적으로 자녀 1명당 월 53.3유로가 지급됨
아동양육수당	아동 연령 및 보육시설 이용 여부와 형태에 따라 비용을 보조 -3세 미만 보육시설 미이용 자녀 양육 시 가정양육수당지급 -공립보육기관에 등록하지 못한 학령기 자녀에 대한 사립보육시설이나 보육교사에 의한 돌봄이 이루어지

	는 경우 사립보육수당 지급 -3세미만의 자녀를 돌보면서 주당 30시간 미만으로 일하는 경우 유연돌봄수당 지급(과세대상 소득) -초등학교 1~2학년 자녀를 돌보면서 주당 30시간 미만으로 일하는 경우 부분돌봄수당 지급(과세 대상 소득)
기타 가족지원	입양, 이혼, 장애, 질병 등 특별한 가구사정을 고려하여 다양한 지원을 제공

자료:Kela홈페이지(www. kela.fi)

한편, 실업상태에 있는 사람들에게는 실업기금을 통한 소득연계 실업수당과 Kela의 기초실업수당과 노동시장보조금을 통해 기본적인 소득보장이 이루어진다. 기초실업수당은 근로자나 자영업자가 실업상태가 되었을 때 근로조건을 충족시킬 경우 최대 400일간 지급된다(58세 이후는 최대 500일). Kela가 지급하는 실업수당은 1일 32.4유로이며 주 5일 지급되는데, 18세 미만 자녀가 있는 경우 자녀수에 따라 추가수당이 지급된다. 노동시장 보조금은 일자리를 구하는 동안 지급되는 구직수당으로 처음 노동시장에 진입해서 근로조건을 충족시키지 못한 사람이나 기초 또는 소득연계 실업수당 최대 지불기간에 도래해서 더 이상 실업수당을 받지 못하는 사람들에게 지급된다. 그밖에 취업을 위해 교육이나 훈련이 필요한 경우 자격기준을 충족하면 교육훈련과 관련한 교통비와 재입학 수당을 지원하고 있다. 이 경우에도 미성년자녀를 부양하고 있는 경우 자녀수에 따라 추가적인 수당이 주어진다. 또한 실업으로 소득이 감소한 경우에는 저소득가구에 한하여 지원되는 일반주택수당과 학자금 대출에 대한 이자지원, 그리고 기본사회보조의 수급자격이 주어져 보충적인 소득보장이 이루어진다.

실업과 관련해서 핀란드는 현재 기본소득 실험을 수행하고 있다. 기본소득은 모든 시민을 대상으로 생활비에 대한 일정 금액을 조건 없이 지급하는 사회보장의 한 형태이다. 핀란드는 생산적인 취업과 구직활동을 위한 시간과 자원을 지원한다는 취지에서 2017년부터 2018년까지 2년 동안 매월 560유로를 지급하는 기본소득 실험을 진행하고 있다.

핀란드의 기본소득 실험은 4차 산업혁명 등 본질적으로 변화하고 있는 노동시장 환경에 사회보장제도가 어떻게 재설계 될 수 있을지, 사회보장제도가 사람들에게 더 큰 근로유인을 제공하고 적극적인 참여를 이끌어 낼 수 있는지, 또한 복잡한 제도를 단순화하고 관료주의적 성격을 완화할 수 있는가를 살펴보고자 하는 것이다. 이러한 목적에서 현재 진행되고 있는 정책실험은 2016년 11월에 일시적 해고 이외의 이유로 노동

시장 보조금 또는 기본 실업 수당을 수급한 25~58세 사이의 실업자를 대상으로 12월에 무작위 추첨을 통해 2천명을 선발하여 기본소득을 지급하고 있으며, 이들의 소득 및 고용상태와 전반적인 복지에 미치는 영향에 대해 대조군 영향평가 연구를 병행하고 있다. 실험 첫해에 대한 연구결과는 2019년 봄에 공개될 예정에 있는데, 그 결과에 세계가 주목하고 있다.

한편, 핀란드 사회보장제도의 특징을 보면, 실업소득보장에 있어 아동양육에 대한 부담이 고려된다는 점이다. 국민연금에서도 16세 미만 아동이 있는 경우에 증액된 노령연금 금액을 지불하고 있다. 이처럼 가족정책급여 이외에도 아동의 부모세대인 근로 활동인구와 조부모세대인 노인에 대한 보편적 소득보장체계에서는 항상 아동양육에 대한 부담을 명시적으로 인정하고 있다는 점에서 공식적으로 파악되는 가족지출 규모보다 더 많은 재원이 아동양육가구에 배분되고 있다고 볼 수 있다.

지금까지 살펴본 결과를 요약하면 계속 강조한 바와 같이 미래의 경제생산성을 확보하고 현재 경제활동인구의 빈곤과 장래의 노후빈곤을 예방하기 위해서는 현 시점에서 아동과 그 부모세대에 대한 적극적인 지원이 필요하다는 것이며, 특히 소득보장이라는 영역에서의 조치가 우선될 필요가 있음을 의미한다. 취약한 노동구조에서 사회보험의 사각지대가 크게 존재하는 한편, 한국의 사회보장체계가 사회보험을 중심으로 하고 한정된 공공부조가 보완하는 구조적 한계가 결합됨으로써 안정적인 직장근로자와 절대 빈곤층 있는 광범위한 계층이 위험지대에 그대로 노출되어 있다. 그리고 이들 상당수가 사회초년생으로 고용과 소득이 불안정한 부모세대라는 점에 주목할 필요가 있다.

이러한 점에서 최근의 아동수당 도입은 매우 바람직한 것으로 평가할 수 있는데, 가시적인 정책효과를 기대하기 위해서는 대상 연령의 확대가 신속하게 이루어질 필요가 있다. 한편, 이처럼 광범위한 계층을 정책대상으로 하는 보편적인 급여의 확대는 그만큼의 재정소요를 수반하게 되는데, 복지국가의 선례를 보았을 때 중장기적으로 경기변동 과정에서 긴축재정에 따른 충격을 사전에 차단할 수 있도록 재정관리 제도의 도입을 검토할 필요가 있다. 이와 관련해서 영국의 사례를 잠시 살펴보겠다.

2. 영국의 복지재정개혁 사례¹⁸⁾와 시사점

18) 영국 복지재정관리제도 사례는 발간예정에 있는 한국보건사회연구원(2016). 주요국의 사회보장제도(영국

1980년대 중반까지 영국 경제는 4%이상 건실한 성장을 지속하였고 이를 바탕으로 안정적인 재정을 유지하면서 GDP 대비 공공부문 순부채비율은 1990-91 회계연도에 23.6%까지 하락하였다. 1980년대 말 경기침체 이후 1990년대 들어 경제는 빠르게 회복되었으나 재정적자는 지속되었고 그 결과 GDP 대비 순부채 비율은 1996-97 회계연도에 39.7%까지 급격히 상승하였다. 1997년 들어선 노동당 정부는 일련의 재정개혁을 추진하였고 그 과정에서 1998년 재정법 제정을 통해 부채관리에 대한 재정안정화준칙, 재정총량의 관리범위와 관리체계 정비, SR과 같은 중장기 재정 관리제도나 의회 사전예산보고 등 현재 영국의 재정 관리체계의 골격을 형성하는 각종 제도와 절차가 도입되었다. 그 결과 재정수지가 개선되고 1990년대 후반부터 2000년 초반까지 재정수지 흑자를 기록하기에 이르렀다. 이후 노동당 정부의 정책기조는 저소득 연금수급자들에 대한 소득보조, 자녀 양육 가구 지원, 교육과 보건 지출을 중심으로 공공지출을 확대하는 방향으로 선회하였고, 이러한 재정팽창은 2000년대 중반까지 이어졌다. 이에 반해 공공부문 수입은 지출 증가보다 낮게 신장되었지만 2008년까지 재정적으로 큰 부담이 되지 않는 범위에서 사회보장지출을 중심으로 한 재정확장이 지속되었다. 금융위기를 맞으면서 영국 재정은 심각한 부채문제에 직면하게 되었는데, 경기침체가 이어지면서 정부 세입이 크게 줄어들었고 그 결과 공공부문 채무는 급증하였다. 이에 보수와 진보 정당 모두는 정부 부채문제 해결을 최우선 과제로 삼았고, 기본적으로 지출삭감을 통해 이를 해결할 수밖에 없다는 점에 동의하였다. 이러한 배경에서 2010년 들어선 연립정부는 강력한 재정긴축을 추진하였는데, 그 과정을 보면 공공부문에 대한 지출통제에 역량을 집중하였다. 이를 위한 핵심적인 조치로 재정지출에 대한 관리규율을 강화하였는데, 공공사회지출의 통제와 관련한 사항은 16~64세의 경제활동인구에 해당하는 사람들이 받을 수 있는 복지급여액의 한도를 설정하여 적용하는 가구수당한도(Benefit Cap)의 2013년 시행이다. 가구수당한도는 2012년 복지개혁법을 통해 제도화된 복지개혁의 일환이라 할 수 있지만 실질적으로는 지출삭감을 통한 재정적자 감축을 목표로 하는 재정긴축조치이다.

DWP(2014)에 따르면, 2009-10 회계연도에 근로연령계층에 대한 복지급여지출은 교육 분야 전체 지출규모와 비슷한 900억 파운드에 이르렀다. 이는 당시 국방 전체 지

편)의 정부재정과 복지재정의 내용을 발췌하여 재구성한 것임을 밝힌다.

출 380억 파운드의 두 배를 훨씬 상회하는 규모였다. 이처럼 막대한 재정이 소요되는 반면에 종종 일상적인 경제활동을 하는 사람보다 더 많은 돈을 복지급여로 받는 상황들이 목격되면서 복지개혁에 대한 필요성이 증폭되었다. 이에 따라 정부는 한 가구가 받을 수 있는 복지급여 총액을 일반적인 근로가구의 평균 소득수준 이하로 제한함으로써 사람들의 근로의욕을 저하시키지 않고 복지시스템의 형평성을 확보하면서도 근로능력이 없는 취약계층에 대해서는 지속적인 보호를 제공할 수 있는 정책적 대안을 모색하였다. 이러한 과정에서 영국 복지제도 역사상 가장 큰 입법적 변화로 평가되는 2012년 복지개혁법(The Welfare Reform Act 2012)이 성립하였다. 이에 따라 통합급여(Universal credit)와 함께 핵심적인 개혁조치로 성인이나 아동 또는 주거와 관련한 조세혜택에 대해 2013년부터 가구수당한도가 적용되고 있다.

2016년 현재 자녀가 있는 부부나 한부모 가구의 경우 주당 500파운드(연간 26,000파운드), 무자녀 1인 가구는 주당 350파운드(연간 18,200파운드)까지만 급여를 받을 수 있다. 한편, 경제활동연령의 근로유인 제공이라는 제도의 도입취지에 따라 공적연금이나 연금크레딧, 근로세액공제의 경우 한도적용 대상에서 제외하고 있으며 장애인의 생계부담을 고려하여 장애와 관련된 주요 급여에 대해서도 예외로 하고 있다(〈표 4〉).

〈표 6-4〉 Benefit Cap 적용 급여항목과 면제범위

적용항목	면제범위
유족수당(Bereavement Benefits)	가구원 중 근로세액공제(Working Tax Credit) 수급자격이 있거나, 다음의 급여를 받는 경우
돌봄수당(Carer's Allowance)(2016년 가을 이후 적용)	군인보상제도(Armed Forces Compensation Scheme)
아동수당(Child Benefit)	군인자립지원(Armed Forces Independent Payment)
자녀세액공제(Child Tax Credit)	장애노인수당(Attendance Allowance)
고용 및 보조수당(Employment and Support Allowance)	장애생활수당(Disability Living Allowance:DLA)
후견인수당(Guardian's Allowance)-(2016년 가을 이후 적용)	산재급여(Industrial Injuries Benefits)
주거수당(Housing Benefit)	개인자립지원(Personal Independence Payment:PIP)
장애수당(Incapacity Benefit)	근로 또는 근로와 관계된 활동 능력이 제한된 경우 지급되는 통합급여(Universal credit)
소득보조(Income Support)	전쟁연금(War pensions)
구직수당(Jobseeker's Allowance)	전사 배우자연금(War Widow's/War Widower's Pension)
모성수당(Maternity Allowance)	
중증장애수당(Severe Disablement Allowance)	
유족부모수당(Widowed Parent's Allowance)-(또는 유족배우자 연금을 2001년 4월 9일 이전부터 수	

급한 경우) 통합급여(Universal Credit)-(근로능력평가를 받고 일을 하지 않는 경우)	
--	--

자료: GOV.UK(www.gov.uk/benefit-cap/benefits-included-in-the-cap 2018.7.3. 인출)

2013년에는 공적연금을 제외한 특정 복지지출 총량에 대한 상한 설정 계획이 발표되었다. 복지지출 총량제(WC: Welfare Cap)의 도입 취지는 경기순환성 복지지출에 대한 장기적이고 계획적인 관리를 통해 자동안정화장치(automatic stabilizer)로서 기능하도록 한다는 것이었다. 복지지출 총량제 적용대상 급여항목의 범위는 OBR의 사회보장 또는 개인세액공제(Personal Tax Credits) 지출전망에 포함되거나 공공부문 경상지출에 영향을 미치는 모든 지출은 일단 적용대상으로 간주된다.

복지지출총량제 적용대상 급여의 범위는 2016년 현재 <표 10>의 좌변과 같으며 그 규모는 연간 사회복지지출 총액의 약 56%에 해당한다.

<표 6-5> Welfare Cap의 적용범위에 해당하는 급여와 조세혜택 항목(Summer Budget 2015 기준)

적용 항목	제외 항목
장애인수당(Attendance Allowance) 유족수당(Bereavement Benefits) 돌봄수당(Carer's Allowance) 아동수당(Child Benefit)(후견인수당 포함) 크리스마스 보너스(Christmas Bonus) 장애생활수당(Disability Living Allowance) 고용 및 보조수당(Employment and Support Allowance) 재정지원제도(Financial Assistance Scheme) 주거수당(Housing Benefit)(except HB passported from JSA) 장애수당(Incapacity Benefit) 소득보조(Income Support) 직장 복지크레딧(In Work Credit) 모성수당(Maternity Allowance) 연금크레딧(Pension Credit) 개인자립지원(Personal Independence Payment) 개인세액공제(Personal Tax Credit) 복직크레딧(Return to Work Credit) 중증장애수당(Severe Disablement Allowance) 사회기금-동절기 지원금(Social Fund-Cold Weather Payments) 법정입양수당(Statutory Adoption Pay) 법정모성수당(Statutory Maternity Pay) 법정부성수당(Statutory Paternity Pay)	DEL을 통한 급여지출 구직수당 공적연금(기초 및 추가) 무소득자 또는 완전 수급자격에 해당하는 사람에게 지급하는 통합급여(Universal Credit)

비과세보육료지원(Tax Free Childcare) 통합급여(Universal Credit)(구직자는 제외) 겨울철연료비지원(Winter Fuel Payments)	
---	--

자료: HM Treasury(2015), Summer Budget 2015. Table B1, p. 103

2014년 복지지출총량제 도입을 통해 영국 정부는 이미 본격적으로 시행 중에 있는 가구수당한도(BC)와 함께 복지급여지출에 대한 강력한 통제권한을 확보하여 이전까지 사실상 증가속도를 통제하기 어려웠던 복지지출을 관리하고 있다. 이러한 영국의 복지 재정개혁의 내용은 실제로 복지지출의 삭감이다. 합리적 복지체계의로의 전환이라는 정책 목표 아래 근로하지 않는 사람들이 받을 수 있는 급여수준에 대하여 상한을 적용하고(가구수당한도), 특정 복지급여의 연간 지출 총량수준을 통제하는 총량제가 시행됨에 따라 사실상 거의 모든 복지급여에 대한 삭감이 이루어졌다. 두 제도는 개별적으로 보았을 때 서로 적용하는 급여의 대상이나 방식에 있어 차이가 존재하지만, 이들이 동시에 작용함으로써 사실상 급여수급자 대부분이 급여삭감의 위험에 노출된다. 이러한 사정은 경기침체로 일자리가 줄어드는 상황에 처한 취약계층의 삶을 더욱 궁핍하게 몰아가는 결과를 초래할 수 있고, 그 결과 지난 역사에서 보았듯이 더 많은 복지수요를 만들어내고 문제를 더욱 악화시키는 역설적인 상황을 야기할 수 있다.

영국 이외에도 여러 복지국가의 역사적 이행과정을 보면, 경제위기와 재정문제에 대한 대응은 재정긴축이었고 그 내용은 대체로 복지의 삭감이었다. 하지만 그로 인한 부정적 영향은 사회에 더 큰 비용을 요구하였다. 여기서 주목할 점은 복지지출이 충분히 늘어났고 그에 의존하는 사람들이 존재하는 상황에서 급여삭감을 야기하는 조치가 사후적으로 도입되었다는 점이다.

광범위한 근로연령 계층에 대한 보편적인 현금 지원이 커질 경우, 상당한 재정 소요를 수반한다는 점에서 재정의 역기능을 방지할 수 있는 제도적 보완 장치를 마련해 둘 필요가 있다. 근로 의욕 저하와 복지의존성 등 부정적인 영향을 이유로 경제적 위기에 따른 재정긴축 시 복지삭감이 이루어지지 않도록 가구수당 한도의 적용과 같은 사전에 불필요한 논란을 제어할 수 있는 관리제도의 운용을 검토할 필요가 있다.

적용 대상 급여 항목에 대하여 신중하게 검토하여 적용항목을 선별하고 시작단계에

서 충분히 높은 수준에서 수요에 탄력적으로 대응할 수 있도록 함으로써 취약계층에 대한 지속적인 보호를 담보하고 한국 사회보장제도의 건강한 확대 발전을 도모할 수 있을 것이다.

참고문헌 <<

- Kela홈페이지. www.kela.fi. 2018.10.9.인출
- 고제이(2018). “폴란드의 보편적 아동수당제도 ‘Family 500+’ 시행 3년, 사회경제적 성과와 변화”. 국제사회보장리뷰 2018.9. 제6호. 한국보건사회연구원.
- 세계은행. (2017a). <https://www.worldbank.org/en/news/press-release/2017/10/19/poland-gdp-growth-to-reach-4-2017-before-slowing-down-2018-says-world-bank>에서 2018. 8. 30. 인출.
- 세계은행. (2017b). The Family 500+ : Battling Child Poverty in Poland. <http://blogs.worldbank.org/europeandcentralasia/family-500-battling-child-poverty-poland>에서 2018. 7. 26. 인출.
- 우해봉. (2012). OECD 국가의 노후최저소득보장제도 운영 현황과 시사점. 국민연금연구원.
- 이철희(2009). 사회적지출과 경제성장: 역사적 경험과 실증연구문헌의 검토. 경제논집 48(2)3. pp. 275-308.
- 폴란드 가족·노동·사회정책부. (2017). Social and economic situation of households in Poland in the years 2015-2016-Summary.
- 폴란드 가족·노동·사회정책부. (2017). Social and economic situation of households in Poland in the years 2015-2016-Summary.
- 폴란드 통계청 홈페이지, stat.go.pl/en에서 2018. 9. 6. 인출.
- 폴란드 통계청 홈페이지, stat.go.pl/en에서 2018. 9. 6. 인출.
- 폴란드 통계청. (2018a). Concise Statistical Yearbook of Poland 2018. <http://stat.gov.pl/en/topics/statistical-yearbooks/statistical-yearbooks/concise-statistical-yearbook-of-poland-2018,1,20.html>에서 2018. 8. 30. 인출.
- 폴란드 통계청. (2018a). Concise Statistical Yearbook of Poland 2018. <http://stat.gov.pl/en/topics/statistical-yearbooks/statistical-yearbooks/concise-statistical-yearbook-of-poland-2018,1,20.html>에서 2018. 8. 30. 인출.
- 폴란드 통계청. (2018b). Demographic Situation in Poland up to 2017 Births and fertility. Table 1. <http://stat.gov.pl/en/topics/population/population/demographic-situation-in-poland-up-to-2017-births-and-fertility,8,1.html>에서 2018. 8. 30. 인출.

- 폴란드 통계청. (2018b). Demographic Situation in Poland up to 2017 Births and fertility. Table 1. <http://stat.gov.pl/en/topics/population/population/demographic-situation-in-poland-up-to-2017-births-and-fertility,8,1.html>에서 2018. 8. 30. 인출.
- 핀란드 국세청 홈페이지. www.skat.dk 2018.10.9.인출
- 한국보건사회연구원(2016). 주요국의 사회보장제도(영국편).(발간예정).
- CIA(2018) World Fact Book. www.cia.go 2018.10.15.인출
- Wiśniewska, A., Musiał, M., & Świecka, B. (2017). The Program 'FAMILY 500 PLUS' - Implications for Household Finance in Poland. CBU International Conference on Innovations in Science and Education. March 22-24, 2017. Pargue, Czech Republic. www.researchgate.net/publication/320498056_THE_PROGRAM_FAMILY_500_PLUS_-_IMPLICATIONS_FOR_HOUSEHOLD_FINANCE_IN_POLAND 에서 2018.7.15.인출
- A. Bassanini and R. Duval, Employment Patterns in OECD Countries: Reassessing the Role of Policies and Institutions, OECD Economics Department Working Papers, no. 486, 2006.
- Arjona, Ladaique and Pearson(2002). Social Protection and Growth. OECD Economic Studies, No.35. 2002/2.
- Atkinson A.B.(1999). The Economic Consequences of Rolling Back the Welfare State, MIT Press, Cambridge.
- Cashin, P. (1994). "Government Spending, Taxes and Economic Growth". IMF Working Paper WP/94/92.
- Castles, F.G. and S. Dorwick (1990). "The Impact of Government Spending Levels on Medium-Term Economic Growth in the OECD, 1960-85". Journal of Theoretical Politics, 2, pp. 173-204.
- CBOS. (2017). Opinions about the "Family 500 +" programme one year after introduction. www.cbos.pl/EN/publications/reports/2017/036_17.pdf에서 2018. 9. 5. 인출.
- CBOS. (2017). Opinions about the "Family 500 +" programme one year after introduction. www.cbos.pl/EN/publications/reports/2017/036_17.pdf에서

2018. 9. 5. 인출.

DWP(2014). The benefit cap: a review of the first year. Department of Work and P e n s i o n .
https://www.gov.uk/government/uploads/system/uploads/attachment_data/file/386911/benefit-cap-review-of-the-first-year.pdf 2016.7.1.인출.

Estevao, M. (2003). Do Active Labor Market Policies Increase Employment, IMP Working Paper, WP/03/234, December.

F. Ozlem Alpe & Mehmet Demiral(2016). Public Social Expenditure and Economic Growth: Evidence from Selected OECD Countries. Research in World Economy. Vol. 7, No.2. pp44-51.

Gaure et al. (2008). The Impacts of Labor Market Policies on Job Search Behavior and Post-unemployment Job Quality. Discussion Paper No. 3802. IZA.

GOV.UK. www.gov.uk/benefit-cap/benefits-included-in-the-cap 2018.7.3.인출

HM Treasury(2015), Summer Budget 2015.

[http://kosis.kr/\(합계출산율\)](http://kosis.kr/(합계출산율))(2018. 6. 27. 인출).

<http://www.oecd.org/els/emp/average-effective-age-of-retirement.htm>(공식 및 실질 은퇴연령)(2018. 10. 18. 인출).

<http://www.oecd.org/social/income-distribution-database.htm>(노인 소득원 및 빈곤율)(2018. 10. 18. 인출)

<http://esa.un.org/unpd/wpp>(합계출산율)(2018. 6. 27. 인출).

ING. (2017). Finansowy Barometr ING, międzynarodowe badanie ING na temat o s z c z ę d n o ś c i .
<http://media.ingbank.pl/pr/342534/polacy-dogonili-europe-pod-wzgledem-liczby-oszczedzajacych-wynika-z-badania-ing> (Wiśniewska et al, 2017 에서 재인용)

Isaacs, J. B. (2009). A Comparative Perspective on Public Spending on Children. Washington, DC: Brookings Center on Children and Families.

K. Fialová and O. Schneider(2007). Labour Market Institutions and Their Contribution to Labour Market Performance in the New EU Member Countries, IES Working Paper 27, 2007.

K. Matus et al.(2014). Dependence of Unemployment Change on Selected Economic Factors: Panel Data Evidence. 2014.

- Korpi, W. (1985), "Economic Growth and the Welfare System: Leaky Bucket or Irrigation System?", *European Sociological Review*, 1, pp. 97-118.
- Kramer, S. P. (2014). *The Other Population Crisis: What Governments Can Do about Falling Birth Rates*. Washington, D.C.: Woodrow Wilson Center Press/John Hopkins University Press.
- Lindert, P.H., (2004). *Growing Public: Social Spending and Economic Growth since the Eighteenth Century*, vol.2. Cambridge University Press.
- M. Belot and J. C. V. Ours (2001). Unemployment and labor market institutions: an empirical analysis, *Journal of the Japanese and International Economies*, vol. 15, pp. 403-418, 2001.
- M. Tvrdoň (2015). Labour Market Performance in EU Member States: A Panel Regression Approach. *Journal of Economics, Business and Management*, Vol. 3, No. 1, January 2015.
- McCallum, J. and A. Blais (1987). "Government, Special Interest Groups and Economic Growth". *Public Choice*, 54, pp. 3-18.
- Murtin, F., and A. De Serres and A. Hijzen (2013). *The Ins and Outs of Unemployment*. OECD Economics Department Working Papers, OECD Publishing.
- Nie and Struby (2011). *Would Active Labor Market Policies Help Combat High U.S. Unemployment?* Federal Reserve Bank of Kansas City Economic Review. Third Quarter 2011.
- O. Blanchard and J. Wolfers (1999). *The Role of Shocks and Institutions in the Rise of European Unemployment: The Aggregate Evidence*, Working Paper, no. 7282, Cambridge (MA): NBER, 1999.
- OECD. (2010). *Health Care Systems: Efficiency and Policy Settings*. Paris: OECD Publishing.
- OECD. (2017). *Pensions at a Glance 2017: OECD and G20 Indicators*. Paris: OECD Publishing.
- OECD. (2018). *Spending on Health: Latest Trends*. Paris: OECD Publishing.
- OECD.Stat. Country statistical profiles, stats.oecd.org에서 2018.9.5. 인출.
- Perotti, R. (1992). "Fiscal Policy, Income Distribution and Growth". Columbia University Working Paper 636.

- Perotti, R.(1994). "Income Distribution and Investment". *European Economic Review*, 38, pp. 827-35.
- Pierson P.,(1994). *Dismantling the Welfare State? Reagan, Thatcher and the Politics of Retrenchment*, Cambridge University Press, New York.
- Pierson P.,(1996). *The New Politics of the Welfare State*, "World Politics", Vol. 48, No. 2/1996.
- S, Nickell, L. Nunziata, W. Ochel, and G. Quintini, *The Beveridge Curve*(2001). *Unemployment and Wages in the OECD from 1960s to the 1990s*, London: Centre for Economic Performance, London School of Economics and Political Science, 2001.
- S. Scarpetta(1996). —Assessing the Role of Labour Market Policies and Institutional Settings on Unemployment: A Cross-Country Study, *Economic Studies*, no. 26, Paris: OECD, 1996.
- Schwarz, A. M. et al. (2014). *The Inverting Pyramid: Pension Systems Facing Demographic Challenges in Europe and Central Asia*. Washington, DC: The World Bank.
- United Nations. (2017). *World Population Prospects: The 2017 Revision*. New York: United Nations.
- Verbon, H. (1988). *The Evolution of Public Pension Schemes*. Berlin: Springer-Verlag.

부 록

〈부표 1〉 소득분배와 빈곤

지역구분	국가	가처분소득GINI (보정)				세후소득 중위50, 빈곤율(빈곤감소율)								노동소득분배율			
		'81~'90	'91~'00	'01~'08	'09~'15	'81~'90	'91~'00	01~'08	09~'15	'81~'90	'91~'00	01~'08	09~'15	'81~'90	'91~'00	01~'08	09~'15
북유럽	노르웨이	.	.	26.3	23.3	.	.	7.4 (68.0)	7.8 (67.5)	.	60.5	54.2	55.5	.	60.5	54.2	55.5
	덴마크	.	20.3	24.1	27.0	.	.	.	5.5 (77.7)	.	64.1	64.8	65.7	.	64.1	64.8	65.7
	스웨덴	.	21.5	23.7	26.2	.	.	.	8.9 (65.0)	.	66.5	66.9	65.4	.	66.5	66.9	65.4
	핀란드	21.4	22.1	26.1	25.6	5.5 (76.4)	4.8 (84.5)	6.7 (78.0)	7.0 (78.6)	.	64.3	62.6	68.0	.	64.3	62.6	68.0
	평균	21.4	21.7	25.1	25.5	5.5 (76.4)	4.8 (84.5)	6.9 (76.0)	7.2 (73.0)	.	63.8	62.1	63.7	.	63.8	62.1	63.7
대륙유럽	네덜란드	.	27.3	27.1	26.0	.	.	.	7.4 (71.6)	.	68.9	67.7	69.2	.	68.9	67.7	69.2
	독일	.	26.0	27.7	29.5	.	.	9.0 (72.0)	9.2 (72.2)	.	71.2	68.5	68.5	.	71.2	68.5	68.5
	룩셈부르크	.	26.8	27.2	28.6	.	.	.	10.9 (65.6)	.	56.7	55.6	57.4	.	56.7	55.6	57.4
	벨기에	.	28.3	27.4	26.3	.	.	9.3 (70.0)	9.7 (70.7)	.	69.3	68.4	69.5	.	69.3	68.4	69.5
	스위스	.	.	30.8	29.5	.	.	.	9.2 (41.8)	.	62.3	63.2	63.9	.	62.3	63.2	63.9
	오스트리아	.	25.3	26.1	27.5	.	.	9.5 (68.7)	9.1 (71.5)	.	72.3	67.6	67.6	.	72.3	67.6	67.6
	프랑스	.	28.7	27.7	29.9	.	.	.	8.2 (77.3)	.	68.2	67.5	68.7	.	68.2	67.5	68.7
	평균	.	27.1	27.3	28.2	.	.	9.3 (69.9)	8.9 (69.2)	.	67.0	65.5	66.4	.	67.0	65.5	66.4
영미권	미국	.	.	.	39.3	.	.	.	17.2 (36.8)	.	67.0	66.0	64.1	.	67.0	66.0	64.1
	영국	.	31.7	34.3	32.0	.	.	12.3 (59.3)	10.7 (64.7)	.	.	.	.	.	.	.	.
	캐나다	29.1	30.0	31.7	31.6	12.2 (46.6)	12.0 (54.2)	12.5 (49.9)	13.3 (47.8)	.	62.7	60.8	.	.	62.7	60.8	.
	호주	.	.	.	33.2	.	.	.	13.4 (49.1)	.	61.8	58.7	55.6	.	61.8	58.7	55.6
	평균	29.1	30.7	33.0	33.1	12.2 (46.6)	12.0 (54.2)	12.4 (54.3)	13.0 (52.4)	.	63.8	61.8	59.9	.	63.8	61.8	59.9
남유럽	그리스	.	34.3	33.7	33.8	.	.	12.7 (57.7)	14.5 (58.8)	.	67.4	65.2	63.9	.	67.4	65.2	63.9
	스페인	.	33.7	31.9	33.9	.	.	14.3 (49.7)	14.9 (58.2)	.	67.3	64.0	62.8	.	67.3	64.0	62.8
	이탈리아	.	31.0	31.7	32.3	.	.	12.2 (61.6)	13.2 (60.0)	.	68.9	66.5	68.5	.	68.9	66.5	68.5
	포르투갈	.	36.3	37.2	34.4	.	.	12.4 (60.0)	12.4 (62.7)	.	67.3	67.5	66.1	.	67.3	67.5	66.1
	평균	.	33.8	33.6	33.6	.	.	12.7 (58.6)	13.7 (59.9)	.	67.7	65.8	65.3	.	67.7	65.8	65.3
동유럽	슬로바키아	.	.	25.8	25.1	.	.	7.2 (73.0)	8.3 (68.9)	.	52.5	50.5	52.5	.	52.5	50.5	52.5
	체코	.	.	25.5	25.0	.	.	5.7 (79.3)	6.0 (78.9)	.	55.0	58.2	59.5	.	55.0	58.2	59.5
	폴란드	.	30.0	33.5	30.9	.	.	12.1 (62.3)	10.6 (62.3)	.	65.0	57.7	53.9	.	65.0	57.7	53.9
	헝가리	.	26.0	26.8	26.9	.	.	6.6 (82.1)	9.1 (76.2)	.	63.9	62.3	60.3	.	63.9	62.3	60.3
	평균	.	28.0	28.0	27.0	.	.	8.2 (72.2)	8.4 (70.8)	.	59.1	57.2	56.6	.	59.1	57.2	56.6
동아시아	일본	.	.	.	33.3	.	.	.	16.1 (50.5)	.	65.7	61.4	60.2	.	65.7	61.4	60.2

178 공공사회지출의 경제사회적 영향에 관한 국제 비교 연구

	한국	.	.	.	30.2	.	.	.	.	14.4	(15.7)	.	81.0
	평균	.	.	.	31.2	.	.	.	.	14.9	(27.3)	.	73.4

〈부표 2〉 합계출산율과 공공사회지출 구조

지역구 분	국가	합계출산율				공공사회지출의 노인 대비 아동 지출 비율(대상자1인당 비율)								공공사회지출의 현금급여비중			
		'81~'90	'91~'00	'01~'08	'09~'15	'81~'90	'91~'00	01~'08	09~'15	'81~'90	'91~'00	01~'08	09~'15	'81~'90	'91~'00	01~'08	09~'15
북유럽	노르웨이	1.8	1.9	1.9	1.8	34.4	(21.6)	48.0	(31.2)	45.4	(27.3)	42.9	(27.1)	60.1	56.1	51.7	49.9
	덴마크	1.5	1.7	1.8	1.8	36.0	(22.5)	41.0	(27.8)	43.5	(28.3)	39.2	(29.1)	51.1	50.7	47.0	46.5
	스웨덴	1.8	1.8	1.8	1.9	46.7	(34.1)	38.6	(29.3)	35.8	(27.6)	38.0	(32.5)	53.4	51.6	48.9	44.7
	핀란드	1.7	1.8	1.8	1.8	38.5	(19.8)	44.3	(26.7)	35.0	(25.0)	30.3	(25.2)	61.3	65.3	61.4	59.8
	평균	1.7	1.8	1.8	1.8	39.7	(25.0)	43.0	(28.7)	40.0	(27.1)	37.6	(28.5)	55.8	56.0	52.2	50.2
대륙유 럽	네덜란드	1.5	1.6	1.7	1.7	33.6	(15.3)	25.0	(14.2)	31.0	(19.2)	24.9	(18.0)	69.9	62.4	51.7	49.9
	독일	1.4	1.3	1.4	1.4	17.8	(11.9)	27.6	(21.1)	22.6	(22.0)	25.6	(29.8)	65.5	59.2	58.9	56.1
	룩셈부르크	1.5	1.7	1.6	1.6	28.8	(16.9)	33.1	(20.2)	69.8	(43.0)	62.0	(38.9)	72.5	69.5	63.5	62.4
	벨기에	1.6	1.6	1.7	1.8	40.2	(23.3)	34.4	(24.4)	37.7	(29.5)	34.6	(28.0)	72.6	67.8	63.5	62.2
	스위스	1.5	1.5	1.4	1.5	17.7	(10.6)	22.7	(15.1)	25.1	(18.8)	25.2	(21.9)	68.5	62.7	58.0	55.2
	오스트리아	1.5	1.4	1.4	1.4	27.3	(17.2)	28.8	(20.0)	25.7	(20.0)	22.7	(21.2)	74.0	71.4	68.4	66.4
	프랑스	1.8	1.7	1.9	2.0	31.0	(15.3)	26.9	(16.8)	27.4	(19.1)	23.7	(17.7)	65.6	60.1	59.4	60.6
	평균	1.6	1.6	1.6	1.6	28.1	(15.6)	28.4	(18.8)	34.2	(24.5)	31.3	(25.1)	69.3	64.7	60.5	59.0
영미권	미국	1.9	2.0	2.0	1.9	10.1	(4.5)	12.4	(5.6)	14.5	(6.8)	11.6	(6.2)	60.7	53.5	49.1	49.4
	영국	1.8	1.7	1.8	1.9	49.7	(30.0)	43.4	(28.6)	53.6	(36.8)	59.8	(44.7)	60.1	53.9	49.8	49.0
	캐나다	1.6	1.6	1.6	1.6	19.7	(7.1)	20.0	(9.5)	30.5	(17.1)	30.5	(21.0)	53.7	57.8	53.6	51.4
	호주	1.9	1.8	1.9	1.9	38.5	(13.4)	57.3	(25.2)	61.0	(30.9)	58.2	(33.6)	56.2	55.8	51.0	49.4
	평균	1.8	1.8	1.8	1.8	29.5	(13.7)	33.3	(17.2)	39.9	(22.9)	40.4	(26.5)	57.7	55.3	50.9	49.9
남유럽	그리스	1.8	1.4	1.4	1.4	4.9	(2.2)	10.2	(6.6)	10.8	(9.6)	11.3	(10.8)	69.9	67.9	65.5	68.2
	스페인	1.6	1.2	1.3	1.4	5.1	(1.9)	7.0	(5.0)	17.2	(15.3)	16.3	(15.4)	70.9	68.8	62.3	63.8
	이탈리아	1.4	1.2	1.3	1.4	10.8	(5.7)	7.6	(6.4)	10.9	(11.7)	10.5	(12.5)	72.0	71.9	68.0	70.0
	포르투갈	1.8	1.5	1.4	1.3	19.6	(8.0)	13.7	(8.9)	14.8	(12.5)	11.8	(11.8)	70.0	66.5	63.7	68.8
	평균	1.7	1.3	1.4	1.4	10.1	(4.5)	9.7	(6.7)	13.4	(12.3)	12.5	(12.7)	70.7	68.8	64.9	67.7
동유럽	슬로바키아	2.2	1.6	1.3	1.4	.	.	39.2	(15.3)	33.3	(16.6)	31.9	(19.9)	.	64.9	61.5	61.6
	체코	1.9	1.4	1.3	1.5	47.9	(21.3)	35.0	(18.5)	30.5	(21.6)	29.1	(24.7)	70.4	64.1	61.4	63.6
	폴란드	2.2	1.7	1.3	1.3	40.0	(13.2)	18.7	(6.9)	12.9	(7.2)	14.1	(9.7)	66.4	77.4	74.7	70.2
	헝가리	1.8	1.5	1.3	1.3	.	.	43.9	(30.0)	40.6	(30.4)	35.0	(29.3)	.	61.7	62.2	65.5
	평균	2.0	1.5	1.3	1.4	44.0	(17.3)	30.7	(14.5)	29.3	(19.0)	28.2	(21.5)	68.4	68.9	64.9	65.0
동아시아	일본	1.7	1.4	1.3	1.4	11.4	(4.3)	9.9	(6.7)	9.4	(10.1)	12.1	(16.1)	54.5	53.3	54.6	53.5
	한국	1.9	1.5	1.2	1.2	0.0	(0.8)	7.1	(1.3)	20.1	(7.8)	40.4	(22.2)	40.7	47.4	37.9	38.2
	평균	1.8	1.5	1.3	1.3	10.4	(3.9)	8.5	(4.0)	14.8	(8.9)	27.5	(19.4)	53.2	50.3	46.3	45.2

〈부표 3〉 정부재정

지역구 분	국가	총조세(국민부담률)				일반정부재정수지(일반정부 채무비율)								공공사회지출 부양비(총조세수입 대비 공공사회지출)	
		'81~'90	'91~'00	'01~'08	'09~'15	'81~'90	'91~'00	01~'08	09~'15	'81~'90 0	'91~'00				
북유럽	노르웨이	41.7	40.5	42.2	40.6	.	.	6.8 (30.5)	13.6 (47.8)	10.6 (38.8)	48.9	55.2			
	덴마크	43.7	46.2	46.1	45.8	.	.	-0.8 (63.8)	2.7 (48.4)	-1.8 (56.2)	47.0	52.1			
	스웨덴	46.7	46.9	45.6	43.0	.	.	-1.1 (62.4)	1.0 (54.2)	-0.7 (49.3)	56.9	64.6			
	핀란드	39.2	44.8	42.2	42.5	3.9	.	-2.1 (52.0)	3.7 (45.3)	-2.4 (62.5)	53.8	62.5			
	평균	42.8	44.6	44.0	43.0	3.9	.	0.3 (52.2)	5.3 (48.9)	1.4 (51.7)	52.1	58.6			
대륙유럽	네덜란드	40.6	39.1	35.8	36.4	.	.	-1.7 (64.3)	-0.8 (56.8)	-3.6 (74.9)	58.9	55.5			
	독일	35.8	35.8	34.6	36.3	.	.	-3.2 (60.0)	-2.5 (65.3)	-1.0 (82.5)	61.9	69.6			
	룩셈부르크	35.8	35.0	36.9	37.6	.	.	3.3 (15.9)	2.1 (17.7)	0.5 (27.3)	53.1	55.3			
	벨기에	42.4	42.8	43.2	43.9	.	.	-2.0 (123.4)	-0.7 (108.0)	-3.8 (117.6)	58.9	57.9			
	스위스	24.2	25.3	26.6	27.0	.	.	-1.5 (54.4)	-0.1 (52.9)	0.3 (42.1)	54.9	62.9			
	오스트리아	39.6	42.1	42.0	42.2	.	.	-3.5 (70.9)	-2.1 (72.8)	-2.9 (94.6)	58.2	60.3			
	프랑스	41.1	42.5	42.4	43.8	-2.5	.	-3.7 (73.0)	-3.0 (77.7)	-5.1 (107.5)	57.7	64.6			
	평균	37.1	37.5	37.4	38.2	-2.5	.	-1.9 (66.0)	-1.0 (64.5)	-2.2 (78.1)	57.6	60.9			
영미권	미국	25.2	26.8	25.8	24.6	-4.9	.	-3.1 (56.0)	-4.4 (62.0)	-8.4 (98.8)	52.0	54.6			
	영국	34.6	31.0	32.6	32.5	-1.7	.	-3.2 (43.9)	-2.7 (45.1)	-7.2 (95.7)	49.4	57.8			
	캐나다	32.9	35.2	32.5	31.2	-6.3	.	-3.8 (88.6)	0.8 (77.2)	-2.3 (90.2)	48.8	51.7			
	호주	27.6	28.2	29.3	26.8	-3.8	.	-2.3 (25.8)	0.3 (17.0)	-3.5 (31.3)	42.5	58.2			
	평균	30.1	30.3	30.0	28.8	-4.9	.	-3.1 (53.6)	-1.5 (50.3)	-5.4 (79.0)	48.2	55.6			
남유럽	그리스	24.1	29.1	31.1	34.2	.	.	-6.7 (104.1)	-7.1 (113.7)	-9.7 (154.5)	60.2	57.8			
	스페인	27.6	32.3	34.1	32.1	.	.	-3.6 (66.6)	-0.1 (51.4)	-8.4 (91.3)	62.1	63.6			
	이탈리아	33.6	39.7	40.3	43.0	.	.	-4.0 (121.4)	-3.1 (115.0)	-3.5 (137.4)	59.6	55.1			
	포르투갈	24.9	29.5	31.1	32.5	.	.	-4.0 (62.2)	-4.5 (74.7)	-7.2 (126.7)	41.7	53.7			
	평균	27.5	32.7	34.2	35.4	.	.	-4.6 (88.6)	-3.7 (88.7)	-7.2 (127.5)	55.9	57.6			
동유럽	슬로바키아	.	36.5	31.0	29.7	.	.	-7.3 (55.3)	-3.8 (42.7)	-4.6 (54.2)	.	49.2			
	체코	.	34.1	33.9	33.2	.	.	-4.9 (24.1)	-3.6 (31.8)	-2.9 (51.2)	.	49.3			
	폴란드	.	35.9	33.2	31.8	.	.	-3.8 (45.5)	-4.2 (52.4)	-4.8 (64.0)	.	60.7			
	헝가리	.	41.0	37.8	38.1	.	.	-5.7 (63.4)	-6.5 (65.5)	-3.4 (93.1)	.	53.3			

	평균	.	37.1	34.0	33.2	.	.	-5.4	(47.1)	-4.5	(48.1)	-3.9	(65.6)	.	54.0	56.5	60.7
동아시아	일본	27.1	26.1	26.1	28.3	.	.	.	(137.7)	-3.6	(170.5)	-7.6	(224.6)	41.2	53.6	69.2	82.6
	한국	16.5	19.4	23.0	24.3	1.0	.	2.2	(15.3)	1.9	(24.0)	0.8	(33.4)	14.4	18.6	26.2	36.9
	평균	21.8	22.7	24.5	26.3	1.0	.	2.2	(56.1)	0.1	(97.2)	-3.4	(129.0)	38.8	36.1	47.7	55.9

〈부표 4〉 기타 사회지표

지역구분	국가	자영업자비율				가계순가 처분소득(USD)	노동시장 불안정성(%)	학업성취 도(%)	주관적건 강상태	삶의만족 도	야간치안 상태(%)	살인율
		'81~'90	'91~'00	01~'08	09~'15	2017	2017	2017	2017	2017	2017	2017
북유럽	노르웨이	12.5	9.1	7.6	7.3	35,739	2.7	82.0	78.0	7.5	87.7	0.6
	덴마크	12.3	9.8	9.1	9.0	28,950	2.3	81.0	72.0	7.5	83.0	0.7
	스웨덴	8.3	10.5	10.6	10.5	30,553	5.7	83.0	80.0	7.3	75.9	1.0
	핀란드	15.7	15.1	12.8	13.7	29,374	2.7	88.0	70.0	7.5	82.9	1.4
	평균	12.2	11.1	10.0	10.2	31,154	3.4	83.5	75.0	7.5	82.4	0.9
대륙유럽	네덜란드	12.1	11.9	12.3	15.5	28,783	2.1	77.0	76.0	7.4	81.2	0.6
	독일	9.5	10.6	11.7	11.3	33,652	2.0	86.0	65.0	7.0	75.9	0.4
	룩셈부르크	.	.	8.1	.	41,317	3.2	79.0	70.0	6.9	72.0	0.6
	벨기에	17.9	18.1	15.0	14.7	29,968	4.8	75.0	75.0	6.9	70.7	1.0
	스위스	.	.	.	15.3	36,378	1.8	87.0	80.0	7.5	84.0	0.5
	오스트리아	.	13.2	13.1	13.3	32,544	2.7	85.0	70.0	7.0	80.7	0.4
	프랑스	.	.	11.0	11.4	31,137	5.0	78.0	68.0	6.4	69.6	0.6
	평균	14.3	13.5	12.5	13.6	33,397	3.1	81.0	72.0	7.0	76.3	0.6
영미권	미국	9.2	8.4	7.4	6.8	44,049	3.8	90.0	88.0	6.9	74.1	4.9
	영국	.	12.3	12.9	14.5	28,408	2.6	81.0	70.0	6.7	77.4	0.2
	캐나다	9.7	10.8	9.5	9.0	29,850	3.9	91.0	88.0	7.3	80.9	1.4
	호주	15.2	14.4	12.6	10.7	33,417	4.3	80.0	85.0	7.3	63.6	1.0
	평균	11.3	11.2	10.6	10.2	33,931	3.7	85.5	82.8	7.1	74.0	1.9
남유럽	그리스	50.2	45.3	37.0	35.9	17,002	17.4	72.0	74.0	5.2	61.8	1.0
	스페인	.	21.3	18.1	17.1	23,129	17.3	58.0	72.0	6.4	83.1	0.6
	이탈리아	29.4	28.8	26.9	24.9	26,063	8.1	60.0	66.0	5.9	58.3	0.8
	포르투갈	29.8	27.6	26.0	21.6	20,519	6.5	47.0	46.0	5.2	72.1	1.0
	평균	38.9	32.8	27.0	24.9	21,678	12.3	59.3	64.5	5.7	68.8	0.9
동유럽	슬로바키아	.	8.0	.	15.4	20,265	6.7	92.0	66.0	6.1	60.1	0.8
	체코	.	12.5	16.2	17.7	21,103	1.8	93.0	61.0	6.6	68.3	0.8
	폴란드	.	29.5	25.8	22.2	18,906	4.3	91.0	58.0	6.0	66.3	0.8
	헝가리	.	17.4	13.3	11.7	16,821	4.8	83.0	56.0	5.3	50.7	1.2
	평균	.	18.4	18.5	17.1	19,274	4.4	89.8	60.3	6.0	61.4	0.9
동아시아	일본	25.2	18.4	14.5	11.7	28,641	1.5	94.0	35.0	5.9	70.6	0.3
	한국	40.1	37.3	33.9	27.9	21,723	2.4	87.0	33.0	5.9	63.9	1.1

	평균	27.7	27.8	24.2	19.8	25,182	2.0	90.5	34.0	5.9	67.3	0.7	21.3	14.8
--	----	------	------	------	------	--------	-----	------	------	-----	------	-----	------	------

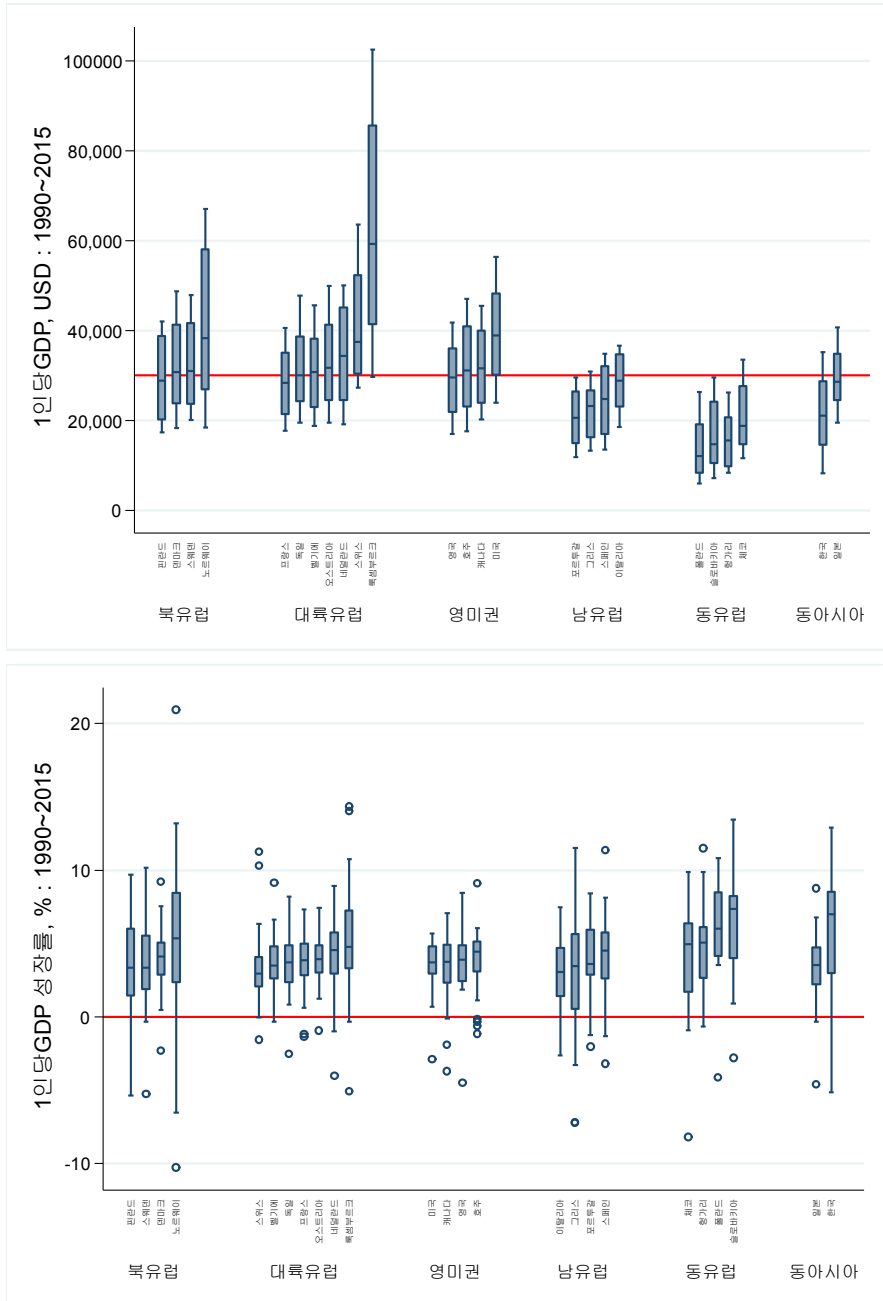
〈부표 5〉 노동시장정책·제도와 실업, 장기실업, 구직 후 일자리 질과의 관계에 대한 주요 연구

저자(연도)	데이터	기간	변수	방법론	
Nickell et al. (2001) ¹⁹⁾	20 OECD countries.	1983-1988; 1989-1994.	종속: 실업률, 고용률 독립: EPL, 실업급여 소득대체율, 노조조직률, 단체협상	Method: OLS	EPL이 실업률에 미치는 영향 유의하지 않음. EPL이 고용률에 미치는 영향 (-) 실업급여(대체율)이 실업률에 강한 (-) 영향, ALMP는 장기실업률 감소
Blanchard and Wolfers (1999) ²⁰⁾	Western Europe countries		종속: 실업에 미치는 충격 독립: 소득대체율, 지급기간, EPL, 노조조직률 등		강한 (+) 효과 ALMP, 협상력은 충격 완화
Belot and Ours (2001) ²¹⁾	18 OECD countries.	1960-1994.	종속: 실업률 독립: 소득세율, 실업급여 수준, 노조조직률 등	패널분석	Strict EPL and high centralization of collective bargaining influenced the unemployment rate in reverse direction
Bassanini and Duval (2006) ²²⁾			종속: 실업률, 고용률 독립: 실업급여 수준, 지급기간, ALMP, EPL		실업급여 수준, 지급기간과 실업률 (+) 효과 고도로 집중된 임금 협상, ALMP 실업률 (-) 효과, EPL 실업률에 유의하지 않은 영향
Fialová and Schneider (2007) ²³⁾		1999-2005	종속: 실업률, 고용률, 경제활동참가율 독립: EPL, ALMP, 조세율	패널분석	실업률 증가
Scarpetta (1996) ²⁴⁾			종속: 실업률, 고용률 독립: EPL, ALMP	OLS	엄격한 EPL은 졸업생 실업률 증가, ALMP 지출 실업률, 장기실업률 감소
Tvrđon (2015) ²⁵⁾	15 EU Member States	2000-2008	종속: 실업률, 고용률, 장기실업률 독립: 실업급여 소득대체율, ALMP	패널분석	소득대체율, EPL 실업률 증가 ALMP 실업률 감소
Matus et al. (2014) ²⁶⁾	EU28, Norway, Japan, USA	2001-2010	종속: 실업률 독립: FDI, LMP	패널분석(조정효과, n-lags)	LMP 3~4년 시차 후 통계적으로 유의한 실업률 감소 효과
Nie and Struby (2011) ²⁷⁾	20 OECD countries.	1998-2008	종속: 실업률 독립: ALMP(PES, Training, etc.), PLMP	패널분석	PLMP 중 지급기간 요인은 실업률 유의하게 증대시킴. ALMP 전체 지출과 세부 정책 중 PES와

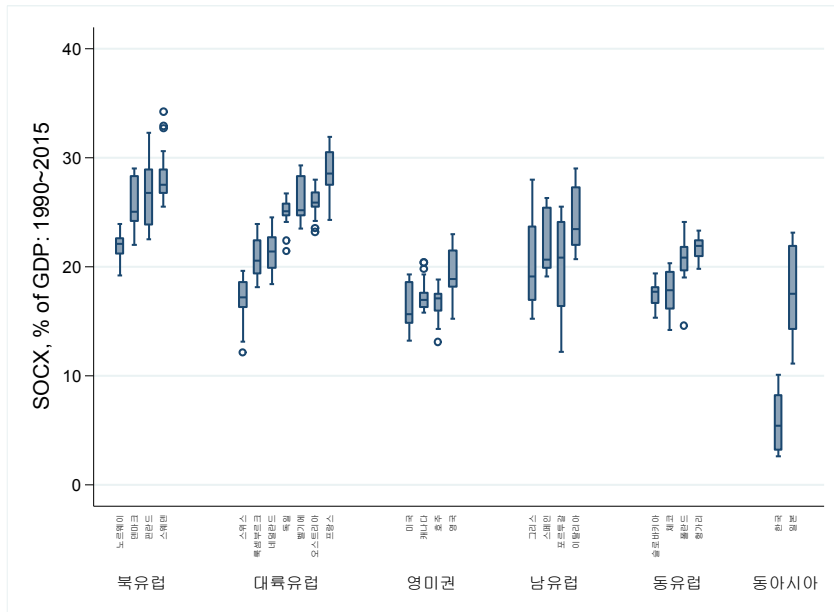
					Training은 유의하게 실업률 감소
--	--	--	--	--	-----------------------

-
- 19) S. Nickell, L. Nunziata, W. Ochel, and G. Quintini, The Beveridge Curve, Unemployment and Wages in the OECD from 1960s to the 1990s, London: Centre for Economic Performance, London School of Economics and Political Science, 2001.
- 20) O. Blanchard and J. Wolfers, The Role of Shocks and Institutions in the Rise of European Unemployment: The Aggregate Evidence, Working Paper, no. 7282, Cambridge (MA): NBER, 1999.
- 21) M. Belot and J. C. V. Ours, Unemployment and labor market institutions: an empirical analysis, Journal of the Japanese and International Economies, vol. 15, pp. 403-418, 2001.
- 22) A. Bassanini and R. Duval, Employment Patterns in OECD Countries: Reassessing the Role of Policies and Institutions, OECD Economics Department Working Papers, no. 486, 2006.
- 23) K. Fialová and O. Schneider, Labour Market Institutions and Their Contribution to Labour Market Performance in the New EU Member Countries, IES Working Paper 27, 2007.
- 24) S. Scarpetta, —Assessing the Role of Labour Market Policies and Institutional Settings on Unemployment: A Cross-Country Study, Economic Studies, no. 26, Paris: OECD, 1996.
- 25) M. Tvrdon. Labour Market Performance in EU Member States: A Panel Regression Approach. Journal of Economics, Business and Management, Vol. 3, No. 1, January 2015
- 26) K. Matus et al. Dependence of Unemployment Change on Selected Economic Factors: Panel Data Evidence. 2014.
- 27) Nie and Struby. Would Active Labor Market Policies Help Combat High U.S. Unemployment? Federal Reserve Bank of Kansas City Economic Review. Third Quarter 2011

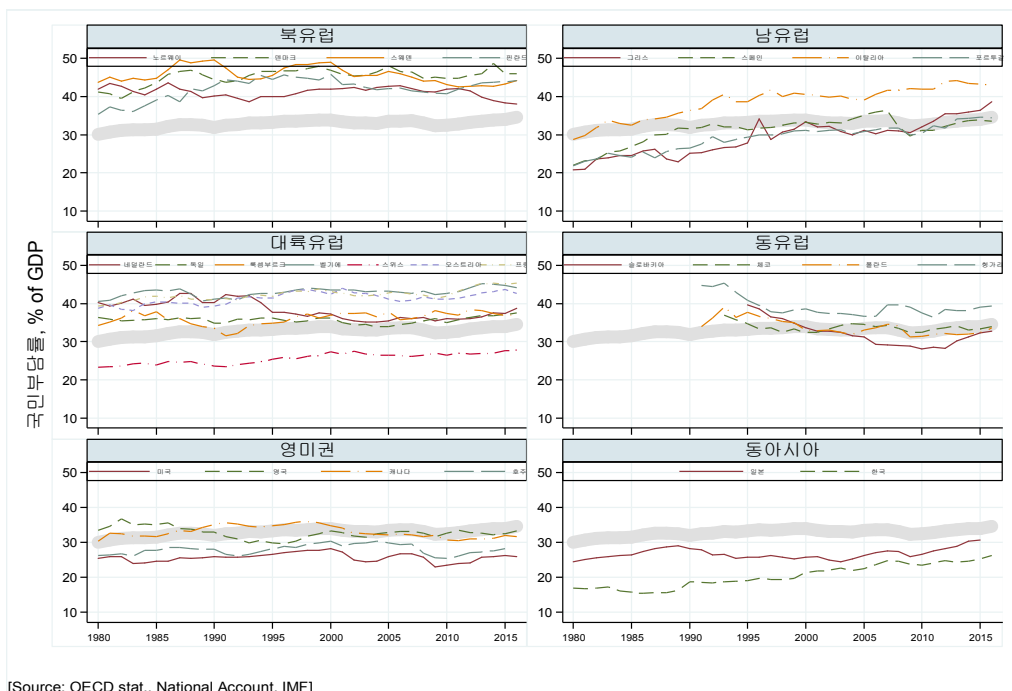
[부도 1] OECD 국가군별 1인당 GDP 수준과 성장률(1990~2015)



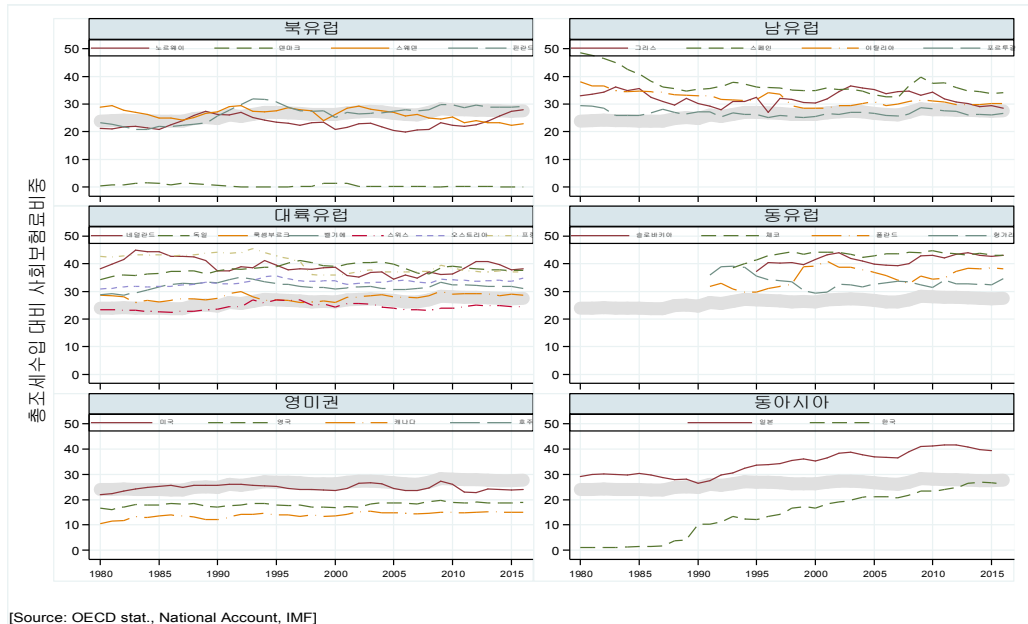
[부도 2] OECD 국가군별 공공사회지출 수준(1990~2015)



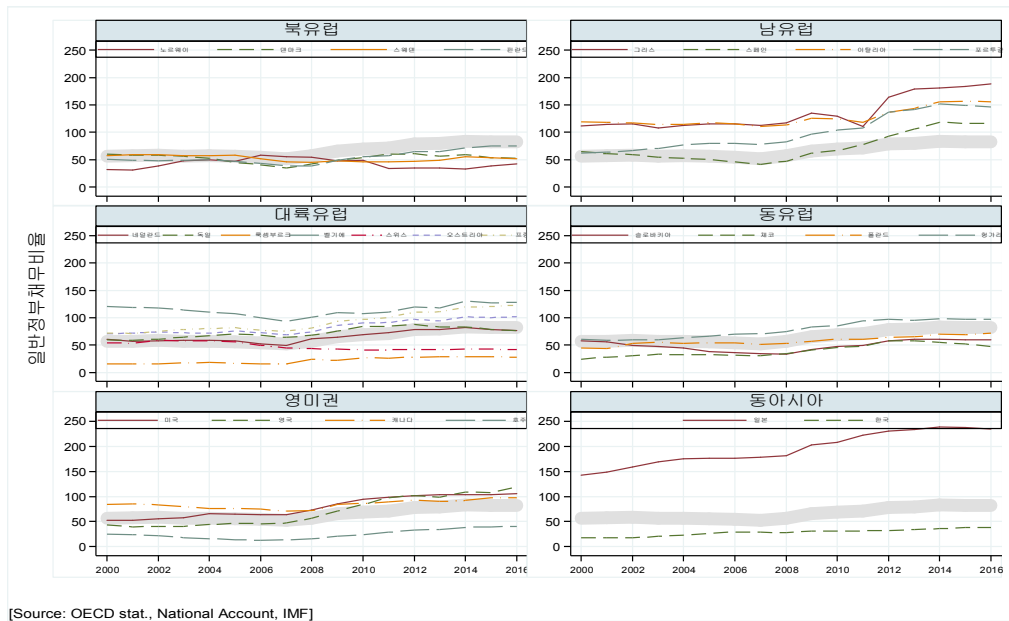
[부도 3] OECD 국가군별 장기 총조세부담률 추이



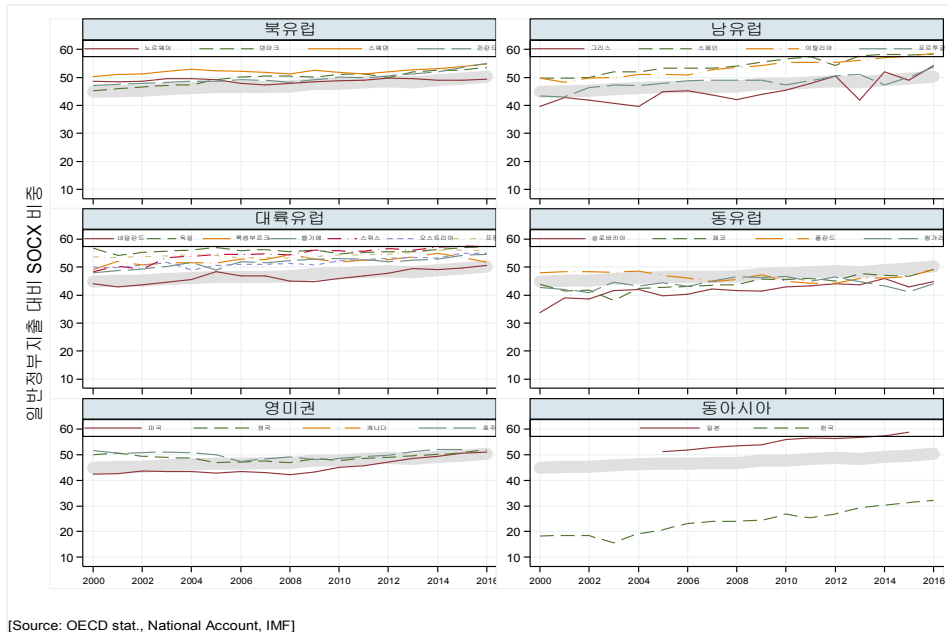
[부도 4] OECD 국가군별 총조세 대비 사회보험료 비중 추이



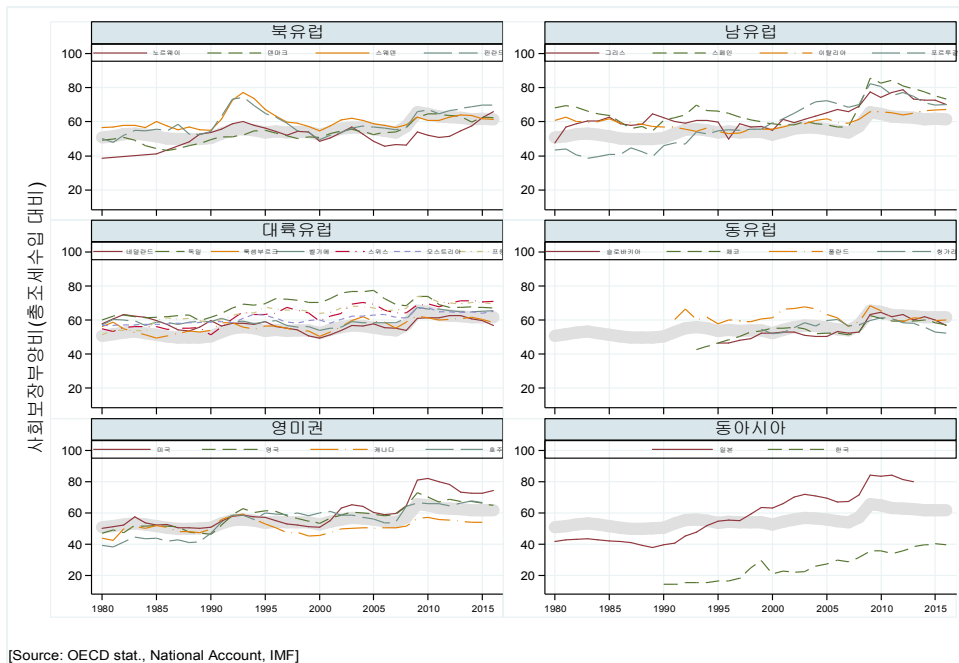
[부도 5] OECD 국가군별 일반정부 채무비율 추이



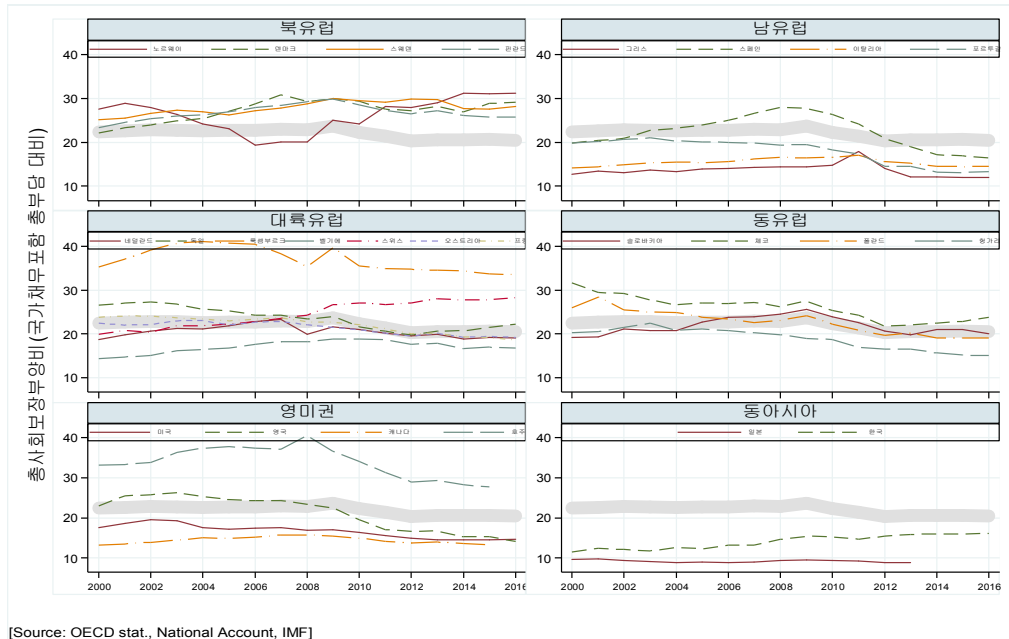
[부도 6] 일반정부 지출 대비 공공사회지출 비중 추이



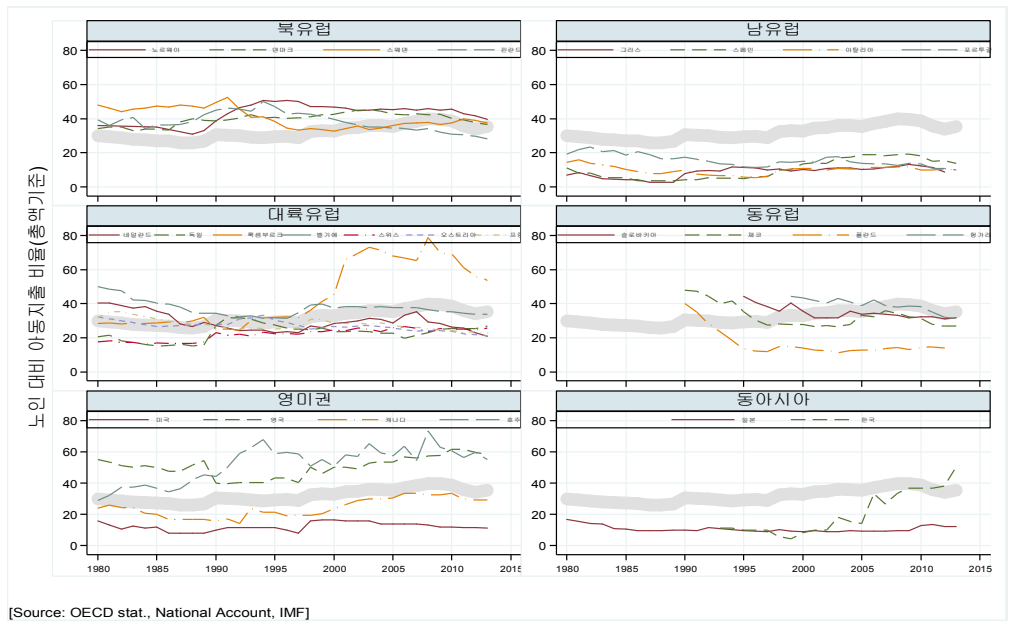
[부도 7] 총조세 대비 공공사회지출 비중 추이



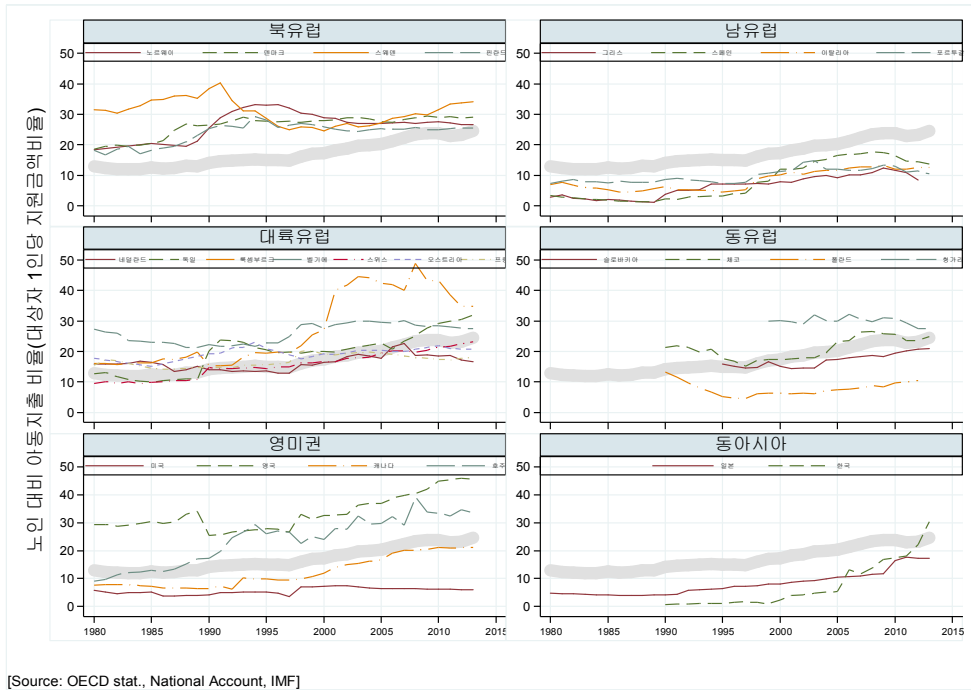
[부도 8] 국가채무 포함 총부담 대비 공사사회지출 비중 추이



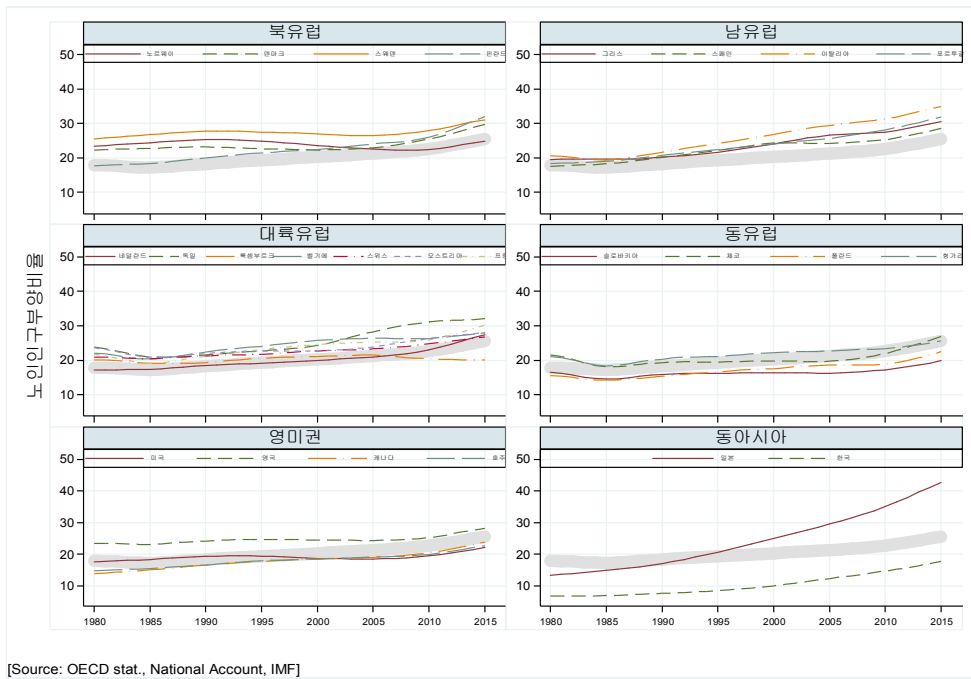
[부도 9-1] 노인 대비 아동지출 비율



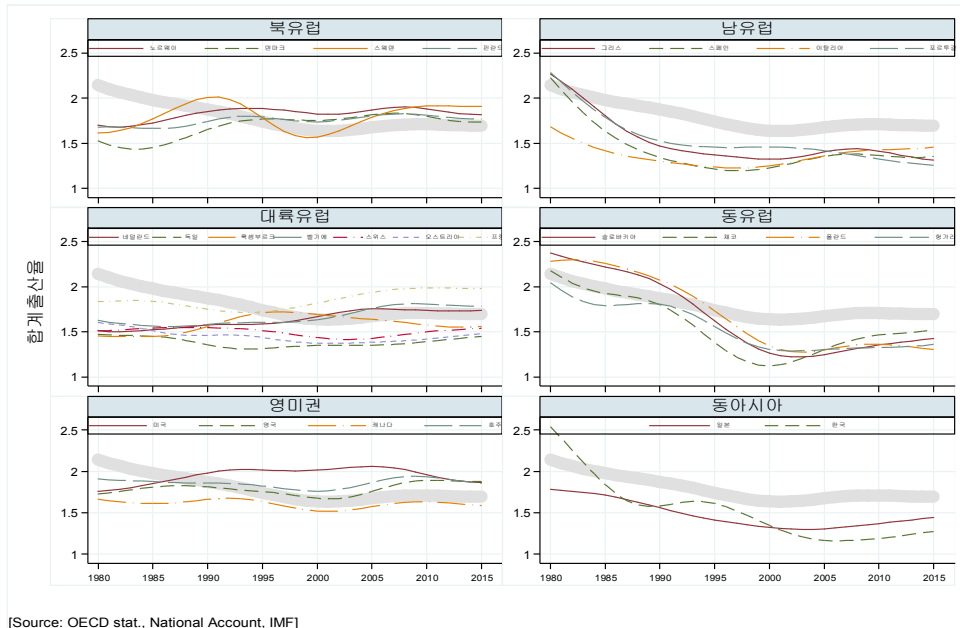
[부도 9-2] 노인 대비 아동지출 비율



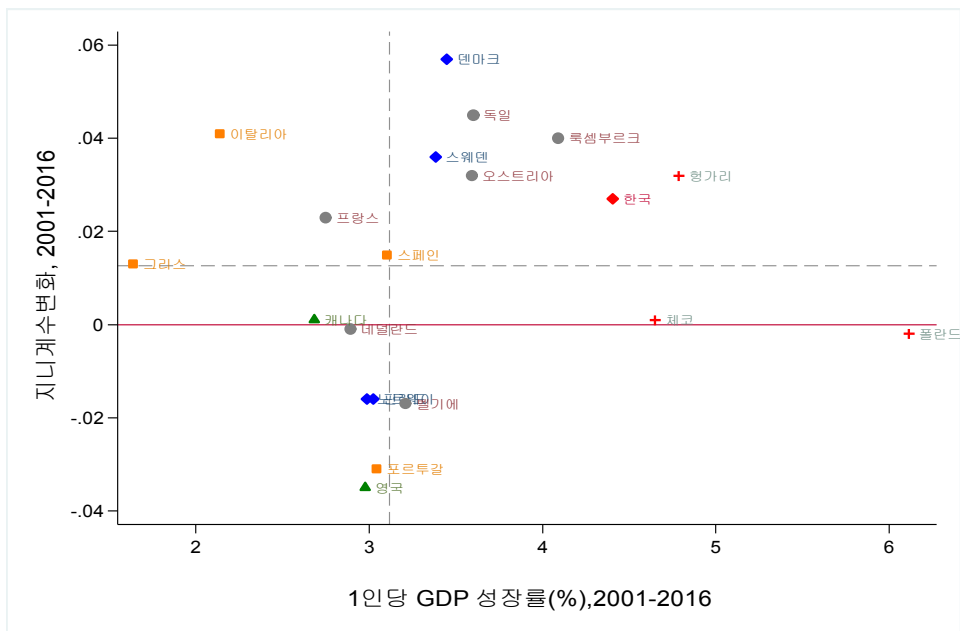
[부도 10] 노인인구 부양비율 추이



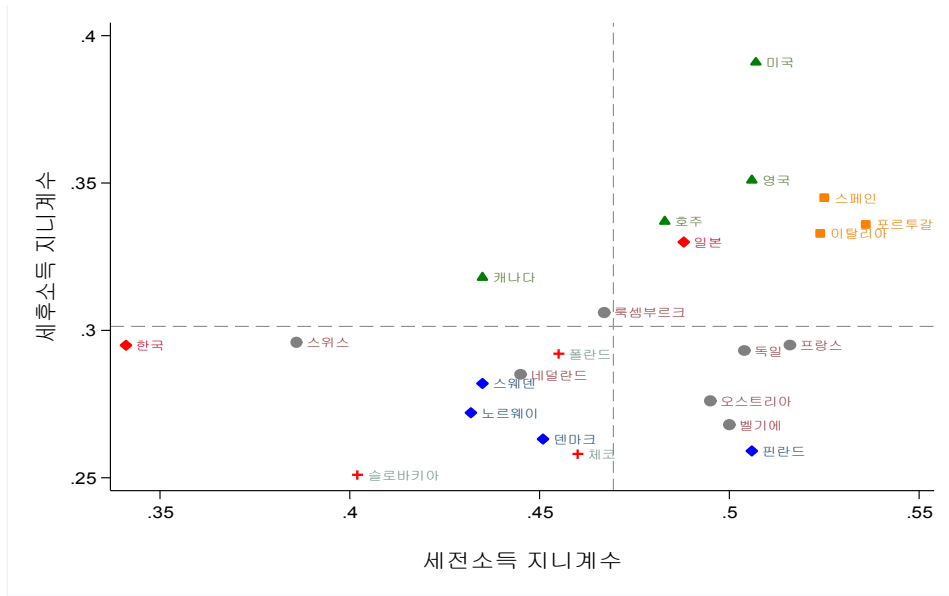
[부도 11] 합계출산율 추이



[부도 12] 1인당 GDP 성장률과 소득재분배



[부도 13] OECD 국가의 소득재분배 효과



[부도 14] OECD 국가의 근로빈곤율 완화 효과

