

福祉支出水準의 評價와 適定水準 提高方案

Optimizing the Level of Social Expenditure in Korea
on the Basis of the OECD Guidelines

高 敬 煥

張 英 植

金 秀 鳳

柳 珍 錫

韓國保健社會研究院

빈 면

머 리 말

우리나라의 복지지출규모는 복지선진국에 비해 낮은 수준이지만, 최근 복지 제도의 확대에 따라 그 지출규모가 급격히 증가하고 있으며, 특히 급증하는 복지수요를 고려할 때 앞으로 재정지출이 크게 늘어날 것으로 전망된다. 최근 (1998~2001년) 정부예산의 연평균증가율(9.5%)에 비해 복지예산의 증가율은 15.4%로 다른 분야에 비해 빠르게 증가하고 있음을 알 수 있다. 또한 사회보험의 경우도 적용범위의 확대와 급여수준의 상향조정으로 지출규모가 크게 늘어나고 있다. 이는 필연적으로 사회복지지출의 증대를 가져왔으며 그 결과 OECD 작성기준으로 볼 때 1990년 GDP 대비 4.25%에 불과하던 지출이 2000년에는 9.14%에 이르고 있다. 그 동안 국민경제규모가 커지고, 생활수준이 향상됨에 따라 국민들의 복지수요가 증가하고, 그 내용도 다양해지고 있어 우리의 현실에 맞는 복지지출 수준이 어느 정도인가?에 대한 논란이 끊이지 않고 있으며, 이를 위한 연구도 활발히 진행되고 있다.

본 연구는 OECD 기준에 적합한 중장기 사회복지지출 수준전망을 두 가지 측면, 즉, 우리의 현행 지출추세와 OECD국가들의 평균지출 추세로 나누어 각각 전망하였다. 전자는 현행 우리의 사회복지 제도하의 지출추세를 유지한다는 전제아래 추계하는 것이고, 후자는 OECD국가들의 평균적 추세에 우리나라의 경제수준이나 부담능력, 인구구조, 복지국가 유형을 감안하여 추계한 것이다. 특히 후자로 전망하는 이유는 우리의 시계열자료가 적고, 사회보험제도의 도입 역사가 짧아 자료의 불안정으로 추정의 어려움을 극복하기 위해 국제추세를 통해 우리의 지출수준을 전망해볼 수 있기 때문이다. 이와 같은 방법은 사회경제적 여건이 비슷하다는 전제 하에 시행되는 만큼 현실적 한계가 상존하는 것이다.

복지지출수준의 목표치를 전망함에 있어 독립변수로는 기존의 연구에서 사용하던 국민소득, 노인부양비, 복지국가 유형 외에 국민부담률을 추가 사용하였

다. 복지지출수준이나 국민부담률은 정부의 정책의지나 방향에 의해 결정되는 측면이 강하기 때문에 회귀추정식을 통해 미래를 전망하는 것에는 다소 무리가 있을 수 있다. 이러한 한계에도 불구하고 연구자가 국민부담률을 사용한 이유는 기존 변수보다 설명력이 높기 때문이다. 이는 또한 최근 선진국을 중심으로 ‘고용 없는 경제성장’(jobless recovery) 현상으로 과거처럼 경제성장이 고용과 복지로 연계되는 관계가 깨어지고 있는 상황도 반영해 줄 수 있다고 볼 수 있기 때문이다.

본 연구는 앞으로 국민소득수준에 걸맞게 한국이 어느 수준의 복지사회를 지향할 것이냐는 여전히 사회적으로 합의된 바가 없지만, 국민부담률과 복지지출수준간의 기대수준을 판단하는데 최소한의 근거를 제공할 수 있을 것이며, 나아가 「적정부담·적정급여」에 대한 사회적 공감대 형성의 기초를 제공할 것으로 기대한다. 나아가 본 보고서에서는 복지재정의 기본방향과 역할 그리고 재원조달방안에도 노력을 기울였으며, 전자에 대해서는 충남대학교 류진석 교수가 집필하였으며, 후자에 대해서는 공무원연금관리공단 이각희 박사가 일부 집필하였을 뿐만 아니라 다양한 의견개진으로 연구내용을 담아내는 데 큰 도움을 주었다.

따라서 본 보고서는 복지부문의 정책수립 또는 연구에 좋은 기초자료가 될 것으로 기대하며 정책수립자, 정부의 통계담당자 및 관계 전문가들에게 一讀을 권하고 싶다. 이 연구보고서를 작성함에 있어 연구진은 그 동안 助言과 協助를 해주신 보건복지부 복지정책과의 손건익 과장, 연구사업과 그 결과에 관심과 지원을 아끼지 않으신 염민섭 사무관께 깊이 감사하고 있다. 그리고 본 연구진들은 본 보고서를 읽고 有益한 助言을 주신 本院의 최병호 연구위원과 이상영 부연구위원에게 謝意를 표하고자 한다. 끝으로 本 報告書에 수록된 모든 內容은 어디까지나 著者の 意見이며 本 研究院의 公式見解가 아님을 밝혀둔다.

2003年 11月

韓國保健社會研究院

院 長 朴 純 一

目 次

要 約	11
I. 序 論	29
1. 研究의 背景 및 目的	29
2. 研究方法	32
II. 既存研究考察과 概念定義	35
1. 社會福祉支出 水準에 관한 研究	35
2. 適定水準에 대한 先行研究考察	37
3. 先行研究의 含意	43
4. 適定水準에 대한 概念	44
III. 社會福祉支出 水準의 評價와 福祉財政의 基本方向	49
1. 社會福祉支出 水準의 現況과 評價	49
2. 福祉財政의 基本方向과 役割	66
IV. 中長期 社會福祉支出 展望	81
1. 社會福祉支出의 中期財政展望	81
2. 中期財政計劃에 의한 政府의 社會福祉豫算 展望	94
3. 社會福祉支出의 長期財政展望	97

V. 要約 및 政策提言 105

1. 要約 105

2. 福祉水準 提高를 위한 政策提言 107

參考文獻 113

表 目 次

〈表 II- 1〉	適定福祉支出 展望 關聯 先行研究: 單一說明變數	40
〈表 II- 2〉	橫斷面資料 및 時系列資料에 의한 社會福祉支出 推計	42
〈表 II- 3〉	適定福祉支出 展望 關聯 先行研究: 複數說明變數	43
〈表 II- 4〉	經濟力과 福祉支出 및 國民負擔率 比較(1998年)	45
〈表 II- 5〉	1人當 1萬弗 所得帶의 福祉支出水準과 國民負擔率 比較	47
〈表 III- 1〉	社會福祉支出 推移(1990~2000年)	50
〈表 III- 2〉	우리나라의 社會保障主體別 社會福祉支出의 範圍	51
〈表 III- 3〉	政府의 社會福祉支出 現況	53
〈表 III- 4〉	國民年金 給與推移	55
〈表 III- 5〉	公務員年金 給與推移	56
〈表 III- 6〉	私學年金 給與推移	57
〈表 III- 7〉	健康保險 主要給與 支出現況	58
〈表 III- 8〉	産業災害補償保險 給與現況	59
〈表 III- 9〉	失業給與 受給者 및 給與 支給現況	60
〈表 III-10〉	年度別 基金의 執行實績	61
〈表 III-11〉	OECD 主要國의 社會福祉支出(1998年 基準)	62
〈表 III-12〉	1人當 1萬弗 所得帶의 福祉支出 比較	63
〈表 III-13〉	福祉支出의 部門別 百分率比較(1998年): OECD國家와 韓國	65
〈表 III-14〉	中央政府 豫算 中 福祉 및 國防分野의 支出比率 比較(%)	66
〈表 III-15〉	福祉豫算의 變化推移	67
〈表 III-16〉	福祉支出水準: 制度別, 年度別	67
〈表 III-17〉	65歲 以上 高齡人口 推移	72
〈表 III-18〉	老年扶養比 및 老齡化指數	73

〈表 III-19〉	婚姻件數 對比 離婚件數	73
〈表 IV- 1〉	各 支出種類別 變數	82
〈表 IV- 2〉	國家別 經常 및 購買力 評價 所得差異 比較(2000年)	83
〈表 IV- 3〉	經常 및 購買力評價 所得의 當該年度 差異比較	84
〈表 IV- 4〉	1人當 1萬弗 所得帶의 期待水準과 實際水準 比較	86
〈表 IV- 5〉	橫斷面資料를 利用한 社會福祉支出 水準의 展望	89
〈表 IV- 6〉	橫斷面資料를 利用한 政府部門의 福祉支出 水準 展望	89
〈表 IV- 7〉	最近福祉政策基調維持로 본 社會福祉支出 水準의 展望模型 ...	90
〈表 IV- 8〉	pooled data를 利用한 社會福祉支出의 目標水準 展望	91
〈表 IV- 9〉	最近福祉政策基調維持로 본 政府福祉支出 水準의 展望模型 ...	92
〈表 IV-10〉	社會福祉支出의 目標水準 展望	93
〈表 IV-11〉	政府部門의 福祉支出의 目標水準 展望	94
〈表 IV-12〉	年次別 保健福祉部 財政展望	95
〈表 IV-13〉	福祉豫算의 增加推移	95
〈表 IV-14〉	지난 및 向後 5年間 保健福祉部 財政比較	97
〈表 IV-15〉	健康保險財政運營 5個年 計劃(2004~2008年)	100
〈表 IV-16〉	國民年金 財政推計時 經濟變數假定	101
〈表 IV-17〉	國民年金 長期財政展望	102
〈表 IV-18〉	部門別 收益率	103
〈表 IV-19〉	公務員年金 長期財政展望	103
〈表 IV-20〉	私學年金 長期財政展望(1999年 不變價格)	104
〈表 V- 1〉	福祉支出의 機能別 百分率 比較(1998年): OECD國家와 韓國 ...	109
〈表 V- 2〉	우리나라 政府福祉支出 水準의 期待值과 實際值(2000年)	110

圖目次

〔圖 II-1〕	經濟力과 國民負擔率 및 福祉支出 比較(1998年)	46
〔圖 II-2〕	1人當 1萬弗 所得帶의 國民負擔率 對比 福祉支出比率	47
〔圖 III-1〕	社會福祉支出의 包括範圍(OECD基準)	50
〔圖 III-2〕	OECD 主要國의 社會福祉支出 比較(1998年)	63
〔圖 III-3〕	1人當 1萬弗 所得帶의 福祉支出 比較	64
〔圖 III-4〕	福祉財政의 基本方向	77
〔圖 III-5〕	生涯週期를 통한 所得構成	79
〔圖 V-1〕	OECD國家의 平均水準 對比 우리나라의 百分比率	109

빈 면

要 約

I. 序 論

1. 研究背景과 目的

- 우리나라는 지난 40년간 지속적으로 이뤄온 경제성장 못지 않게 국민복지 수준도 꾸준히 향상되어 왔음.
 - 4대 사회보험제도의 도입과 적용대상의 확대, 국민기초생활보장법의 실시 등 사회복지제도의 확충은 관련 지출의 증대를 가져왔음. 특히 앞으로 사회복지제도의 꾸준한 확충과 2008년으로 예정된 완전노령연금의 지급개시는 빠른 속도로 재정지출을 증가시킬 것임. 여기에다 정부의 사회복지에 대한 정책의지와 사회경제적 여건변화에 따라 지출수준은 더 높아질 수도 있음.
- 이에 따라 지속 가능한 복지제도의 정착을 위해 체계적인 재정준비뿐만 아니라 중장기적으로 우리 여건에 적합한 사회복지지출 수준의 논의가 참여 정부 출범과 함께 새롭게 부각되고 있음.
- 본 연구는 OECD기준에 적합한 우리의 중장기 사회복지지출 수준을 전망하는데 목적을 둠. 전망방법은 우리의 최근 지출추세로 접근하는 방법과 OECD국가들의 평균적 추세로 접근하는 방법으로 각각 나누어 실시함. 전자는 현행 우리의 사회복지제도하의 지출추세를 유지한다는 전제아래 추계하는 것이고, 후자는 OECD국가들의 평균적 지출추세에 우리나라의 경제수준이나 부담능력, 인구구조, 복지국가 유형, 사회보험도입기간을 감안하여 추계 하는 것임.

2. 研究方法

- 본 연구에서는 복지지출수준의 분석을 위해 비교적 자료가 잘 갖추어져 있는 OECD국가들의 1980년 이후 자료를 활용하여, 지출수준을 전망하기 위한 벤치마킹(Benchmarking)을 시도함.
 - 이를 위해 기존의 연구방법을 포함하여, 다양한 방법의 분석 틀을 이용하여 향후 우리의 실정에 맞는 적정수준을 탐색해 보기로 함.
- 본 연구의 핵심은 적정수준의 개념을 무엇으로 정의할 것인가?하는 문제와 이를 도출하기 위해 어떠한 방법을 사용할 것인가?로 요약될 수 있음.
 - 여기서 적정의 개념은 경제학에서 이론적으로 회자되는 최적(Optimum)의 개념이 아니라, 오히려 사회복지적인 측면에서 적절성(Adequacy)의 개념으로 사용하기로 함. 따라서 사회복지지출의 적정수준은 절대적인 것이 아니라 상대적인 개념으로 이해됨.

II. 既存研究考察과 概念定義

1. 適定水準에 대한 先行研究考察

- 각 국가의 경제수준만을 설명변수로 횡단면 자료를 이용하여 적정 사회복지지출 수준을 도출하고 있음.
 - 박순일(1996)은 얼마 정도의 복지재정이 적정수준인지 혹은 얼마만큼의 추가적 투자가 우리 경제력에 상응하는 투자수준이 되는지를 추정하기 위해 일인당 국민소득이 우리나라와 비슷한 수준인 1950년에서 1975년 사이의 선진 9개국(미국, 오스트리아, 덴마크, 프랑스, 서독, 네덜란드, 노르웨이, 스웨덴, 영국)의 OECD자료를 이용하여 적정 복지투자 수준을 추정하였음.

또한, 박순일(1996)은 동일한 논문에서 향후 우리나라의 경제력과 비슷할 것으로 예상되는 1976~1982년간 세계 22개국의 UN 통계자료를 이용하여 GDP에 대한 사회복지지출 비율을 추정함.

문형표(1997)는 IMF의 사회개발분야 지출 자료를 통해 정부부문 비중이 지나치게 높은 일부 저소득형 사회주의 국가들을 제외한 약 60개 국가들을 대상으로 각 복지재정지출의 비중이 1인당 국민소득이 증대함에 따라 어떻게 변화하는가를 통계적으로 검토하였음.

오영수(1998)는 1인당 GDP를 설명변수로 사용하여 적정사회복지 지출 수준을 설정함. 그는 IMF에서 발간하는 「정부재정통계연감(Government Finance Statistics Yearbook)」에 보고된 일반정부자료의 국가별 사회보장 지출과 1인당 GDP 통계를 사용하여 총 21개국의 1992년 자료를 가지고 회귀분석을 함.

고경환(1999)은 OECD 회원국의 1995년도 자료를 기초로 국민 1인당 GDP 수준에 따른 GDP 대비 사회복지지출 비율을 비교함으로써 우리나라 소득수준에 적합한 사회복지지출 수준을 간접적으로 추정함. 우리나라를 포함한 OECD 회원국 자료를 바탕으로 1인당 GDP 수준에 상응하는 사회복지지출 수준을 회귀분석을 통해 파악함.

박능후(2000)는 사회복지지출 수준을 도출하는 방안의 하나로 OECD 회원국을 대상으로 국민소득수준과 사회복지지출 수준간의 관계식을 고지출국·저지출국으로 나누어 분석함. 즉, 1995년 현재 OECD 회원국 29개국 중 자료가 미비한 그리스, 헝가리, 폴란드 등 3개국과 비교대상인 우리나라를 제외한 총 25개국을 대상으로 하여 각 국의 1인당 GDP와 사회복지지출 규모의 관계를 분석함. 이 모형을 기초로 하여 국민소득수준에 상응하는 각 국의 적정지출수준과 실제지출수준을 이용해 사회복지지출지수를 산출함.

☐ 각 국의 경제수준에 노인부양률, 실업률 등을 추가 설명변수로 이용하여 적정 사회복지지출 수준을 도출하고 있음.

- 노인철·김수봉(1996)은 시계열 자료와 횡단면 자료를 분석하여 결과를 제시하고 있음. 먼저 시계열분석에 의해 각 국의 1인당 GDP와 60세 이상의 인구자료를 이용해 우리나라의 사회복지지출 수준을 추계함.
- 문형표(2000)는 복지지출규모 추정에 최근 국내자료(1990~1999)로 소득수준, 노인부양률, 실업률 등을 이용. 그는 복지지출을 전망함에 있어 복지지출을 크게 네 부문(연금·재해보장, 사회복지, 보건부문, 노동정책)으로 분류하여 각 규모를 예측하고 이를 합산하여 추정함.

2. 先行研究의 含意

- ☐ 사회복지지출 전망에 대한 선행연구들은 횡단면자료를 통해 GDP 또는 GNP를 설명변수로 하여 향후 지출수준을 제시하고 있음. 이들 연구들은 각 국의 경제수준만을 설명변수로 하여 적정 사회복지지출 수준을 도출함으로써 국가별 인구구조의 특성이나 복지제도의 특성을 고려하지 못한 한계를 지니고 있음.
- ☐ 이러한 한계점을 극복하고자 횡단면 자료를 바탕으로 GDP에 인구구조의 특성인 노령화를 추가 설명변수로 향후 지출수준을 전망하기도 하였음.
- ☐ 이상과 같이 선행연구들은 각 국의 사회복지지출 수준을 결정짓는 주요 변수들로서 1인당 국민소득수준, 노령화지수 등이 자주 사용되어지고 있으며, 특히 각 국의 경제수준을 대표하는 1인당 GDP가 많이 사용됨.
- ☐ 그러나 이러한 접근방법은 각 국이 경험한 사회복지지출 수준이 최상 혹은 적정치가 아니고 단지 경제수준이 같으면 복지수준이 같다는 것으로 제도의 차이를 무시한 한계를 가짐.

- 일례로 국제자료를 통해 경제수준에 따른 우리나라의 적정 사회복지지출을 추계한 연구들이 실제수준과 상당한 격차를 보여 설명의 한계를 가짐. 이는 사회보험제도가 아직 성숙하지 못한 우리나라와 사회보험제도가 충분히 성숙한 선진국의 사회복지지출 수준을 단지 국민소득수준을 설명변수로 하여 분석한데서 나타나는 문제라 할 수 있음.

□ 또한 연구자간 전망결과의 차이는 종속변수나 분석방법의 차이 때문으로 생각됨.

- 선행연구에서 사용된 사회복지지출 자료는 OECD, ILO, IMF, UN이며, 같은 국제기구의 자료를 활용하더라도 전체국가의 자료로 분석하느냐, 일정한 특성을 지닌 일부 국가의 자료로 분석하느냐에 따라 그 결과가 다르게 나타남. 따라서 전망결과는 현재의 지출수준으로 볼 때 향후지출의 추이에 그 의미를 두어야 할 것이며 미래의 특정시점에 반드시 그 수준이 되어야 한 다는 것은 아닐 것임.

□ 정확한 전망을 위해 고려해야 할 것은 보다 설명력 있는 변수의 선정이 필요함.

- 소득수준보다 부담에 대해 국민의 합의과정을 거친 국민부담률을, 그 동안 선행연구에서 고려하지 않았던 사회보험제도의 역사 등의 반영을 고려해볼 수 있음.

3. 適定水準의 定義

□ OECD 회원국의 사례에서 보듯이 사회복지지출 수준은 각 국가의 경제·사회적 여건에 따라 다르며 적정수준의 이론적 해법 또한 도출하기도 어려움.

- ‘적정’의 판단에 대해 누구나 동의할 수 있는 기준설정에는 근본적인 한계가 있는 것임. 이러한 이유는 경제·이론적으로도 효율과 형평(분배)간의 적정배합에 대한 정답에는 가치관이 개입하고 있기 때문임.

- ☐ 흔히 사회복지지출을 전망할 때에는 그 나라의 경제수준, 인구구조, 그리고 사회적 여건과 복지제도의 역사 등을 반영하고 있음. 전망에 여러 변수를 고려하는 것은 추계방정식의 신뢰성을 높일 수 있지만 각 변수들의 예측 값을 얻기가 쉽지 않으며 또한 각 변수들의 오차가 누적되는 경우 오히려 목표치의 신뢰성을 낮게 할 수 있어 가급적 단일변수를 이용하는 경우가 많음.
- ☐ 본 연구에서는 선행연구의 국민소득 등을 통제하고 국민부담률(국민부담률+사회보장부담률) 변수를 추가하였음.
- 국민부담률과 복지지출의 관계는 어느 것이 선행이고 어느 것이 후행인지는 명확히 설명하기 어려울 것임. 다만 ‘주머니 돈이 있어야 지출이 수반 될 수 있다’는 단순논리로 볼 때 국민부담정도가 합의된 후 지출수준이 결정되는 것이 일반적인 순서일 것임. 이러한 관점에서 바라볼 때 국민부담률이 복지지출의 선행요건이라 볼 수 있을 것임.
 - 따라서 현행 복지제도의 유지와 앞으로 점진적 확충에 따른 소요재원의 지속가능성을 고려해 국민소득 등에 국민부담률(사회보장제 포함)을 고려하였음.
- ☐ 이와 같은 맥락에서 바라 볼 때 적정수준이란 절대적 가치측면보다는 현시점에서 국민(조세)부담에 걸 맞는 상대적 지출수준으로 정의될 수 있음.
- 적정수준을 제시하기 위해서는 OECD국가와 우리나라간의 경제규모, 국민(조세)부담정도, 사회보장제도 및 발전정도, 그리고 복지예산 등을 고려해야 함.
 - 이러한 차이를 고려하여 (전체)복지지출은 OECD국가의 자료를, 정부지출은 우리나라의 과거 시계열자료를 이용하고자 함.

- ☐ 우리의 적정 (전체)사회복지지출은 ‘OECD국가의 국민부담률 등과 평균복지 지출수준의 관계를 고려하여 우리의 국민부담률을 반영한 수준’을, 정부의 적정사회복지지출수준은 ‘우리의 조세부담률 등에 맞는 정부의 복지지출수준’을 의미하는 것으로 정의함.

Ⅲ. 福祉支出水準의 評價

1. 最下位の 福祉支出水準 國家

- ☐ 우리나라의 사회복지수준은 GDP대비 8.7%(2001)로 OECD회원국 중 멕시코를 제외하면 최하위국가임.

〈表 1〉 OECD 主要國의 社會福祉支出(1998年 基準)

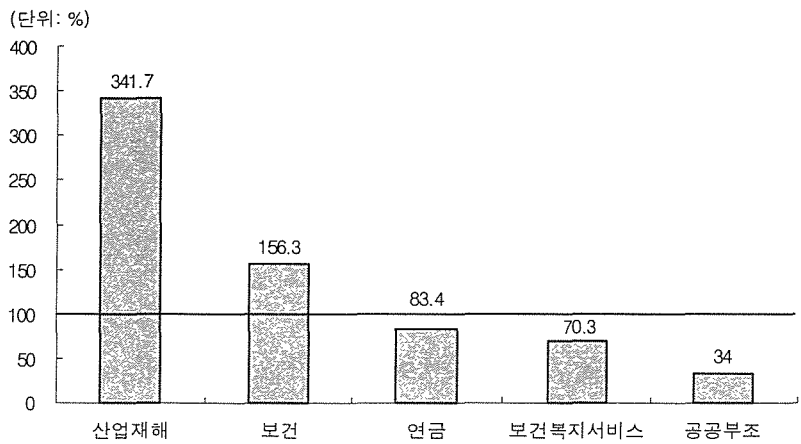
	한국	멕시코	미국	일본	프랑스	덴마크	스웨덴
GDP 대비 %	10.86(8.7)	8.22	14.96	15.05	28.82	30.10	31.47

註: ()안은 2001년 자료임.

2. 脆弱部門 存在

- ☐ 우리의 각 사회복지부문을 OECD회원국가와 비교해보면 취약부문으로는 국민기초생활보장제도와 개인복지서비스로 나타남.

[圖 1] OECD國家의 平均水準 對比 우리나라의 百分比率



3. 支出過多部門 存在

□ 지출과다부분은 고급여-저부담 구조인 공적연금임. 2001년 공적연금의 적자 보전을 위해 6113억의 정부지원이 있었음.

－ 공무원연금 599억원, 군인연금 5514억원임.

<表 2> 年金支給을 위한 政府支援金(2001)

(단위: 억원)

계	공무원연금	군인연금
6,113	599	5,514

IV. 福祉財政의 基本方向과 役割

- 복지재정의 기본방향과 역할확립은 두 가지 측면에서 접근하는 것이 바람직할 것임.
 - 하나는 복지국가의 재편과 관련된 세계적 흐름과의 조응이며, 다른 하나는 한국의 복지현실에 기반한 것임.
- 복지국가재편의 핵심적 원리는 비용억제(cost-containment), 재상품화(recommodification), 그리고 재조정(recalibration)임. 이러한 세 가지 원리의 결합정도에 따라 국가별로 복지재편의 양상이 차이를 나타내고 있음.
- 복지축소지향적이면 비용억제와 재상품화의 원리에 가까운 반면, 복지수정주의는 비용억제와 더불어 재조정원리를 지향하는 것으로 구체화된다고 볼 수 있음.
 - 비용억제는 대다수의 복지국가가 재정적자를 줄이기 위한 재정축소주의와 관련되며, 재상품화는 Esping-Andersen이 언급한 노동의 시장의존성을 탈피해주는 정도를 의미하는 탈상품화(de-commodification)의 대립되는 개념으로서 사회적 임금의 축소, 급여자격의 엄격성 등의 원리에 기초한 복지재편이라 할 수 있음. 반면 재조정은 복지제도의 목적을 달성하기 위한 새로운 시도로서 합리화(rationalization)와 새로운 복지수요를 수용하고 사회변화에 부응하려는 최신화(updating)를 내용으로 하는 복지제도의 재설계라 할 수 있음.
- 따라서 우리나라의 복지재정의 기본방향과 역할은 복지국가재편에 따른 세계적 조류와 한국의 복지현실 즉, 복지지출규모의 상대적 낙후성, 급증하는 복지수요 등을 고려하여 첫째, 재상품화 원리보다는 재조정의 원리 둘째, 일정수준까지의 비용확대 등을 주요 방향의 원리로 할 수 있을 것임.

- 결국 이러한 복지패러다임은 국가주도의 복지확충과 사회복지제도의 효율화로 집약할 수 있을 것이며, 이에 기초한 복지재정 역시 일정수준까지는 국가역할을 강화하는 방향으로 정립되어야 할 것임.

□ 이러한 논의에 기초하면, 복지재정의 방향은 복지재정의 지속가능성을 위한 국가의 재정책임성(fiscal accountability)을 강화하는데 있다고 할 수 있음. 특히 복지재정의 지속가능성을 확립하기 위한 목적은 참여와 통합, 사회위험에 대한 공동대응, 사회적 결속력을 강화하는데 있으며, 이의 실현을 위해 국가주도의 복지재정책임성을 확립하는데 있음.

V. 中長期 社會福祉支出 展望

1. 社會福祉支出의 中期財政展望

가. 變數選定 및 推計方法

□ 본 글에서는 국민소득수준과 각 제도의 성숙도를 고려하기 위한 대안으로 조세와 사회보험료를 포함한 국민부담률이 사회복지 지출수준을 결정짓는 변수로 설정함. 일반적으로 ‘재원(돈)확보의 크기에 의해 지출수준이 결정되는 것’이어서 국민소득과 관련 변수들을 통제하고 국민부담률을 독립변수로 사회복지지출 비율을 종속변수로 하였음.

- 특히 국민부담률을 중시한 것은 현행 복지제도의 유지와 앞으로의 점진적 확충에 따른 지속가능성의 원천이 복지재원이라는 것임.

〈表 3〉 各 支出種類別 變數

	독립변수(independent)			종속변수
	OECD 평균		한국정책기조유지	
	동일경제력 시점	동일연도 (횡단면 자료)	연평균증가률(18.3%)	
사회복지 지출 ¹⁾	경상 GDP, 국민부담률	국민부담률 노인부양비 복지국가유형 (사회보험도입기간)	경상 GDP, 국민부담률, 연금수급자수, IMF, 의료기관내원일수	사회복지 지출비율 (GDP 대비)
정부지출	조세부담률	조세부담률	경상 GDP, 조세부담률	정부복지 지출비율 (GDP 대비)

註: 1) 사회복지지출=정부지출+사회보험지출+법정민간지출

□ 기대수준의 모색에는 다양한 방법이 있으나 일반적으로 사용하는 방법 중의 하나는 복지선진국의 과거사례를 분석하여 반영하는 것임. 즉, OECD 국가의 동일경제력 시점과 동일연도(횡단면 자료)의 자료를 이용하여 회귀식을 도출하고 우리가 이러한 추정식에 따라 장래의 국민부담률과 국민소득 수준을 대입하여 평균지출수준을 도출할 수 있음.

－ 이러한 방법을 선택한 이유는 우리나라가 향후 소득수준이 상승하고 국민의 복지수요가 급증하면 선진국의 일반적인 전철을 따라갈 것이라고 전제하기 때문임.

나. 同一經濟力下의 期待水準

□ 국가마다 사회복지제도가 복지지출 수준이 다르지만 이들을 무시하고 경제수준만 고려하여 전망하여 봄. 이러한 분석방법은 국민의 소득수준이 같으면 사회복지 수요가 유사하다는 전제임. 우리나라의 경상소득 10,000불인 1995년(2000년 해당)과 경상소득 15,000불인 2010년의 국민부담률을 고려하

여 우리의 기대지출 수준을 추계하여 봄.

1) 1人當 經常所得 10,000弗인 境遇

가) 變數選定

- 우리의 경상소득 10,000불 시점은 1995년과 2000년도임. 1995년은 처음 경상소득 10,000불을 달성한 시점이며, 2000년은 IMF충격 이후 경상소득 10,000불을 회복한 시점. 1인당 구매력평가소득이 11,000불과 15,000불인 OECD회원국(한국 제외)의 t연도 경상 GDP 대비 복지지출 비율과 국민부담률을 선정하고 종속변수로는 t연도의 사회복지지출 비율(정부+사회보험, 즉, 민간지출 제외)을, 독립변수로는 t연도의 국민부담률(사회보장제 포함)을 사용함.

나) 期待水準 및 實際와의 比較

- 1995년도 우리나라의 국민부담률(20.5%)에 적합한 사회복지지출 비율을 간접적으로 추정해 보면, GDP 대비 7.09%로 나타남(실제지출은 3.67%임). 또한 2000년도 회귀방정식으로 추정한 결과 사회복지지출 비율은 11.81%(실제지출은 5.61%임)임. 1995년도 실제수준은 기대수준의 50%를 약간 상회하는 것으로 나타남. 2000년도 공공복지지출의 실제수준은 기대수준의 50% 미만임을 알 수 있음.

〈表 4〉 1人當 1萬弗 所得帶의 期待水準과 實際水準 比較

	1995			2000		
	기대수준 (A)	실제수준 (B)	지출지수 (B/A×100)	기대수준 (A) ¹⁾	실제수준 (B)	지출지수 (B/A×100)
공공지출	7.09 (6.24)	3.67	51.8 (58.8)	11.81 (9.79)	5.61	47.5 (57.3)

註: ()안은 우리의 국민연금을 부과방식으로 본 경우임. 즉, 국민연금의 보험료수입과 급여지출의 차액을 GDP 대비 비율만큼 공제(1995년: 0.85%, 2000년: 1.68%)한 것임.

2) 1人當 經常所得 15,000弗인 境遇

가) 變數選定

□ 우리의 경상소득 15,000불 시점은 2010년으로 예상됨¹⁾. 이는 2000년 이후 GDP 디플레이터 3%, 경제성장률 3%로 가정한 경우임. 변수선정은 1인당 구매력평가소득이 20,000불인 OECD회원국(한국 제외)의 t연도의 사회복지지출 비율 및 국민부담률을 선정.

— 종속변수는 t연도의 사회복지지출비율(정부+사회보험, 즉, 민간지출 제외)을, 독립변수는 t연도의 국민부담률을 사용함. 2000년 이후 국민부담률은 최병호 외(2000)²⁾의 연구를 이용하였으며 일부 보정하여 사용하였음²⁾.

나) 期待水準

□ 1인당 경상국민소득이 15,000불로 예상되는 2010년도 국민부담률(29.9%)을 대비하여 본 기대수준은 16.19%로 나타남.

3) 橫斷面 資料(1998年)를 利用한 期待水準: OECD 國家의 平均水準

□ OECD 회원국의 횡단면자료(1998년)로 볼 때 회원국간 경제·사회적 여건 등이 각기 다르지만 현재 상황에서 우리의 목표수준이 어느 정도인가를 추계하여 봄.

— 이 방법의 가정은 우리나라가 현시점에서는 OECD회원국가와 복지수준

-
- 1) 참여정부는 앞으로 5년을 선진국으로 도약하기 위해 국민소득 2만 달러를 비전으로 제시하고 있다. 하지만 본 연구에서는 현재 우리경제의 잠재성장률이 지속적으로 하락하는 점을 감안(잠재성장률은 1997~2002년 연평균 5.4%로 이는 70~80년대 7.9%에 비해 2.5%나 떨어진 것이다. 2002년에는 5.1%에 불과)하여 국민소득과 달성연도를 보다 현실성 있게 낮게 설정하여 보았다.
- 2) 이 연구에서는 1999년도 이전자료는 실제 값을, 2000년 이후는 추정치를 사용하고 있다. 현시점에서 볼 때 2000년에서 2002년의 값은 실제치를 이후연도는 최근 3년과 차이만큼 보정하여 사용하였다.

과 제도의 차이가 존재하지만 향후 국민소득과 조세부담률이 상승하고 노인부양비 등이 증가하여 국민의 복지수요가 증가하고 복지제도가 선진화로 정착되면 복지선진국의 일반적인 전철을 따라 갈 것이라라고 본 것임.

가) 變數選定

- ☐ 종속변수로는 OECD가 공표한 최근 연도(1998)의 GDP 대비 사회복지지출 비율(정부+사회보험, 법정민간 제외)과 정부지출비율을, 독립변수로는 1998년도 국민부담률과 노인부양비, 복지국가유형, 그리고 조세부담률을 사용함.

나) 期待水準

(1) 社會福祉支出 比率

- ☐ 2010년 우리의 국민부담률(29.9%), 노인부양비(14.83%), 복지국가유형(자유주의적 복지국가)을 대비하여 본 사회복지지출 비율의 기대수준은 14.05%로 전망됨.

〈表 5〉 橫斷面資料를 利用한 社會福祉支出 水準의 展望

2004	2005	2006	2007	2008	2009	2010
12.10	12.45	12.80	13.13	13.41	13.65	14.05

(2) 政府福祉支出 比率

- ☐ 또한 2010년 우리의 조세부담률(22.91%)을 대비하여 본 정부복지지출 비율의 기대수준은 5.78%로 전망됨.

〈表 6〉 橫斷面資料를 利用한 政府部門의 福祉支出 水準 展望

2004	2005	2006	2007	2008	2009	2010
5.51	5.56	5.61	5.65	5.69	5.74	5.78

4) 지난 12年間 年平均增加率(18.3%)을 利用한 水準

- ☐ 이 방법은 우리의 사회복지제도를 유지하고 확충하여 온 1990년 이후의 추이(또는 최근복지정책기조유지)가 앞으로도 유지된다는 전제아래 지출수준을 전망하였음.

— 지난 12년간 우리의 사회복지지출의 연평균증가율은 18.3%임

가) 變數選定

- ☐ 종속변수로는 우리나라의 지난 12년간 GDP 대비 사회복지지출 비율과 정부지출비율을, 독립변수로는 국민부담률과 노인부양비, 그리고 조세부담률 등을 사용함.

나) 期待水準

- ☐ 2010년 우리의 국민부담률(29.9%), 노인부양비(14.83%) 등을 대비하여 본 각 모형의 사회복지지출 비율의 기대수준은 모델에 따라 GDP 대비 9.0~12.3%로 전망됨. 또한 2010년 우리의 조세부담률(22.91%)을 대비하여 본 정부복지지출 비율의 기대수준도 모델에 따라 2.0~5.1%로 전망됨.

5) 推計結果 比較와 含意

- ☐ OECD회원국의 횡단면자료(1998년)로 추계한 우리의 2008년 사회복지지출수준은 경상 GDP의 13.4%로 전망되며 최근복지정책기조 유지로 전망한 지출수준은 11.5%임.

— 목표수준을 전망하는 두 방법의 특징을 보면 ‘방법 I (OECD평균수준)’은 목표성을, ‘방법 II(우리제도의 최근추이수준)’는 현실성을 시사한다고 볼 수 있음.

- ☐ 우리의 복지지출의 목표수준으로 ‘현실성(우리제도의 최근추이수준)’을 선택

할 경우 연차별 수준은 단기 2006년까지 GDP의 약 10%, 중기 2008까지 약 11%, 장기 2010년까지 12%까지 확보해 나갈 것이 기대됨.

- ☐ 또한 우리의 정부부문 목표수준으로 '현실성(우리제도의 최근추이수준)'을 선택할 경우 연차별 복지지출수준은 단기 2006년까지 GDP의 3.2%, 중기 2008까지 3.6%, 장기 2010년까지 3.9%까지 확보해 나갈 것이 기대됨.

2. 中期財政計劃에 의한 政府의 社會福祉豫算 展望

- ☐ 향후 5년간 정부의 복지예산지출규모는 재정여건에 따라 현저히 달라질 것임. 최근 저성장추세와 재정여건 악화로 재정규모의 빠른 증대를 기대하기 어려우며, 특히 복지부문 중 취약부분에 대한 가감한 투자확대가 현실적으로 힘든 실정임.

— 최근 일반회계의 증가율을 보면 2002년 10.5%임에 비해 2003년 1.7%, 2004년 0.21%로 크게 감소하고 있음.

- ☐ 보건복지부의 연차별 예산은 2004년에 9.6조원(GDP 대비 1.4%), 2006년 12.5조원(GDP 대비 1.7%), 2008년 15.8조원(GDP 대비 1.9%)으로 2005년 이후 매년 약 1.5조원 정도 증가하는 것으로 계획함.

— 이러한 산출근거는 우리제도의 최근추이수준(방법Ⅱ)의 추정식에 우리의 향후 노인부양비 등을 대입하여 얻은 목표수준에(경상 GDP 대비 3.6%), 보건복지부의 재정이 최근 일반정부재정의 52%(실제 50~55%임)를 대입하면 2008년에 약 1.9%(경상 GDP 대비)가 됨.

— 이러한 중기재정전망의 배경에는 급격한 노령화사회의 진전, 경제저성장으로 인한 청년실업의 증대 등 급증하는 복지수요를 고려할 때 앞으로 복지예산의 연평균증가율을 12.6%로 전망하였음.

〈表 7〉 年次別 保健福祉部 財政展望

(단위: 십억원)

	2003	2004	2005	2006	2007	2008
GDP ¹⁾	632,164.1	670,093.9	710,299.6	752,917.5	798,092.6	845,978.1
복지부재정규모	8,731	9,607	11,080	12,528	14,110	15,837
GDP 대비 %	1.4	1.4	1.6	1.7	1.8	1.9
연평균증가율	12.6					

註: 1) GDP는 2003년 이후 경제성장률 3%, GDP 디플레이터 3%로 가정.

VI. 福祉水準 提高를 위한 政策提言

1. 社會的 合意의 導出

- 앞으로 기대수준에 부합하는 연차별 사회복지지출을 위해서는 사회복지재정의 안정화와 사회보험재정의 건전화가 필연적이다. 이를 위해 사회복지재원부담의 3주체인 근로자, 사용자, 그리고 정부가 조세와 사회보험료 부담의 크기에 대해 사회적 합의의 도출이 요구됨

2. 새로운 福祉財源의 發掘

- 단기적으로 조세재원을 확보하기 위해서는 기존의 세법하에 국민저항을 최소화 하면서 세수기반을 확충하고 세율을 인상하는 것이 효율적이고, 장기적인 측면으로는 국민의 동의를 바탕으로 세목 신설 등을 통해 세수를 늘려나가는 것임.
- 단기적인 측면에서 보면 참여복지5개년간 효율적인 복지재원 발굴을 위해서는 세수기반을 확충하는 차원에서 기존의 탈루조세의 포착, 세원발굴 및 자영업자의 세원파악을 통해 조세투명성을 제고할 수 있으며, 경제수준에 상응하는 조세부담률의 인상조정 등이 필요

- ☐ 장기적인 측면에서는 ‘주 5일 근무제’ 도입에 따른 여가수요 증가에 대비한 환경복지에 친화적인 조세신설 등도 국민들이 수용할 수 있는 방안으로 고려

3. 民間資金의 調達

- ☐ 오늘날 사회복지욕구가 다양화, 고도화됨에 따라 정부재원만으로는 복지서비스 제공에 한계가 발생하고 있어 민간재원의 동원이 요구됨. 더욱이 사회복지서비스는 공공부문 중에서 비교우위가 낮은 만큼 사회복지를 제공하기 위해 민간부문의 동참이 요구
- ☐ 기업과 개인의 민간재원을 꾸준히 조달하기 위한 측면에 초점을 두어, 기부금에 대한 증여세·상속세의 감면, 소득세 면세범위의 점진적 확대를 기하는 한편 개인, 기업이나 종교기관 등이 복지활동에 참여할 경우 정부는 세금감면 혜택의 제공과 아울러 소요경비의 전액 혹은 일부 지원

4. 統計情報의 인프라 構築

- ☐ 복지재원의 흐름과 지출의 변화추이, 사회위험의 유형별 재원흐름과 지출추이, 급여수령자의 연령대별, 성별 등을 분석하여 복지정책의 수립과 방향설정 및 예산배분 등에 활용할 수 있는 복지계정(social accounting, social budget)의 구축이 필요함.
- ☐ 또한 보건복지부 외에 10여 개 중앙행정기관과 지방정부 등에 분산된 복지관련 각 제도들에 투자하는 예산들을 기능별, 재원별로 정리하고 사회보험의 재원(수입 및 지출포함), 민간재원(법정 및 자발적 재원 포함), 그리고 복지관련 조세부과의 각 자료들을 집적한 Data Warehouse의 구축이 요구됨.

I. 序 論

1. 研究의 背景 및 目的

우리나라는 지난 40년간 지속적으로 이뤄온 경제성장 못지 않게 국민복지수준도 꾸준히 향상되어 왔다. 4대 사회보험제도의 도입과 적용대상의 확대, 국민기초생활보장법의 실시 등 사회복지제도의 확충은 관련 지출의 증대를 가져왔다. 특히 앞으로 사회복지제도의 꾸준한 확충과 2008년으로 예정된 완전노령연금의 지급개시는 빠른 속도로 재정지출을 증가시킬 것이다. 현재의 재정지출 추세가 그대로 지속될 경우 2010년에는 GDP 대비 12% 이상의 지출수준에 이를 것으로 보여진다. 여기에서 정부의 사회복지에 대한 정책의지와 사회경제적 여건변화에 따라 지출수준은 더 높아질 수도 있다. 이에 따라 지속 가능한 복지제도의 정착을 위해 체계적인 재정준비뿐만 아니라 중장기적으로 우리 여건에 적합한 사회복지지출 수준의 논의가 참여정부 출범과 함께 새롭게 부각되고 있다.

사회복지지출 수준을 전망한 선행연구로는 박순일(1996), 문형표(1997, 2000), 오영수(1998), 고경환(1999)의 연구가 시계열 또는 횡단면 자료를 통해 GDP 또는 GNP를 설명변수로 하여 향후 지출수준을 추계하고 있다. 이들 연구들은 각국의 경제수준만을 설명변수로 하여 적정 사회복지지출 수준을 도출함으로써 국가별 복지제도의 특성이나 복지재정구조의 특성을 고려하지 못한 한계를 지니고 있다. 각국의 사회복지지출 수준을 결정짓는 주요 변수들로서 1인당 국민소득수준, 노령화지수 등이 자주 사용되고 있으며, 특히 각국의 경제수준을 대표하는 1인당 GDP를 많이 사용된다. 그러나, 이러한 접근방법은 각국이 경험한 사회복지지출 수준이 최상 혹은 적정치가 아니고 단지 경제수준이 같으면 복지수준이 같다는 것으로 제도의 차이를 무시한 한계를 가진다. 또한, 경제수

준만을 고려함으로써 정치적 과정인 사회적 합의변수를 고려하지 못하는 한계를 갖는다. 일례로 국제자료를 통해 경제수준에 따른 우리나라의 적정 사회복지지출을 추계한 연구들이 실제수준과 상당한 격차를 보이고 있음도 사실이다. 이는 사회보험제도가 아직 정착하지 못한 우리나라와 사회보험제도가 충분히 성숙한 선진국의 사회복지지출 수준을 단지 국민소득수준만을 설명변수로 하여 분석한데서 나타나는 문제라고 할 수 있다. 지출수준을 결정하는 주요 요인으로 GDP를 사용하였던 것은 당시 경제성장률과 사회복지지출 증가율간의 상관성이 높았기 때문에 설명이 가능하였던 것으로 보인다. 즉, 70, 80년대 선진국의 공통된 특징은 경제성장률과 조세의 증가가 복지지출을 증가시켰으며, 곧 경제확대가 공익의 확대라는 정당화를 만들었던 것이다.

이러한 한계점을 보완하고자 우리나라 사회복지지출의 시계열자료와 노령화지수를 통해 향후 우리나라 사회복지지출 수준을 추계한 노인철·김수봉(1996)의 연구는 상당한 의의를 갖는다고 할 수 있다. 이러한 방법은 우리나라의 현재 사회복지지출 수준을 반영하는 장점을 갖는다. 또한 국제비교에 있어서 사회복지지출 수준에 따라 고지출국과 저지출국으로 유형화하여 소득수준에 따른 적정 사회복지지출 수준을 추계한 박능후(2000)의 연구는 국가별 특성을 고려하였다고 할 수 있다.

그럼에도 불구하고 적정 사회복지지출 수준에 대한 추계연구는 매우 미흡한 것으로 평가할 수 있는데, 이는 첫째, 적정수준의 설정에 있어서 논리적 근거가 희박하고, 둘째, 추정치와 이후 실제치 간에 상당한 차이를 보인다는 것이다. 따라서 적정 사회복지지출 수준을 추계하는 데 있어서 적정수준을 설정하는 논리적 근거를 마련하는 작업이 선행되어야 한다. 왜냐하면 적정수준을 경제수준에 따른 국제적 평균치로 규정함으로써 우리나라의 실제 지출수준과 전망수준간에 큰 차이가 있기 때문이다. 또한 우리나라 사회보장제도의 현실을 반영하여 현실성 있고 향후 달성 가능한 적정 사회복지지출 수준의 제시도 필요하기 때문이다. 실제 사회복지지출 수준에 영향을 미치는 변수로는 GDP보다 국민부담률과 노인부양비, 사회보험도입기간이 더 높게 나타난다. 따라서 사회복지지출 수준을 전망함에 있어 GDP에 국민부담률을 추가 이용하는 것이 타당하며 특히

일부 한계가 있겠지만 국민부담률을 이용한 선행연구가 없는 상태에서 이러한 시도도 필요하다고 생각된다.

최근 복지국가의 위기를 경험하면서 GDP보다는 국민부담률이 설명력을 높이고 있다. 그 이유는 각 국가가 부담에 따른 급여를 고려하여 사회복지지출의 축소정책을 펴기 때문이다. 즉, 연금의 경우 부담률을 높이고 지급률을 낮추는 가하면, 부담에 걸 맞는 사적복지제공의 촉구나 민영화를 추진하고 있기 때문이다. 또한 최근 선진국을 중심으로 ‘고용 없는 경제성장’(jobless recovery) 현상으로 경제성장이 고용과 복지로 연계되는 관계도 끊어지고 있다. 즉, 선진국의 경우 경제성장의 원동력은 과거처럼 고용을 통해서가 아니라 기술발전과 자본 축적으로 진행되고 있는 것이다.

본 연구는 OECD 기준에 적합한 우리의 중장기 사회복지지출 수준을 전망하는데 목적을 두었다. 전망방법은 우리의 최근지출추세로 접근하는 방법과 OECD국가들의 평균적 추세로 접근하는 방법으로 각각 나누어 실시한다. 전자는 현행 우리의 사회복지제도하의 지출추세를 유지한다는 전제아래 추계하는 것이고, 후자는 OECD국가들의 평균적 지출추세에 우리나라의 경제수준이나 부담능력, 인구구조, 복지국가 유형, 사회보험도입기간을 감안하여 추계 하는 것이다.

중장기 사회복지지출을 전망한 본 연구는 정책입안자와 연구자에게 유용한 정보와 풍부한 시각을 제시할 것이며, 각 사회복지제도별 적합한 지출수준 제시로 각 제도의 사업목표 설정에 도움을 줄 것이다. 또한 OECD 방식의 Social Expenditure를 체계적·세부적으로 전망함으로써 사회보장정책 및 관련 연구의 기초자료로 제공될 것이다. 특히 본 연구는 앞으로 국민소득수준에 걸맞게 한국이 어느 수준의 복지사회를 지향할 것이냐는 여전히 사회적으로 합의된 바가 없지만, 국민부담률과 복지지출수준간의 기대수준을 판단하는데 최소한의 근거를 제공할 수 있을 것이며, 나아가 「적정부담·적정급여」에 대한 사회적 공감대 형성의 기초를 제공할 것으로 기대한다.

2. 研究方法

한 국가의 복지지출수준은 그 국가가 채택하고 있는 사회보장제도에 의존하게 됨은 주지의 사실이다. 따라서 사회복지 지출에 관한 연구는 사회보장제도에 관한 연구와 병행 실시되는 것이 일반적이다.

그러나 사회보장제도는 수혜대상자에 따라 다양한 양상을 띠기 때문에 사회보장 전반적인 연구보다는 제도별 연구가 주류를 이룬다. 또한 사회보장제도의 급여는 국가마다 그 보장수준이 다를 뿐만 아니라, 재원조달 규모 및 그 방식(예: 조세, 보험료 등)이 다양하기 때문에 지출수준에 관한 국제비교연구에 있어서 제도의 사전적 이해는 필연적이다. 이와 같은 세부적인 문제에도 불구하고 국민경제규모가 커지고, 생활수준이 향상되게 됨에 따라 국민들의 복지수요가 증가하고, 그 내용도 다양해지고 있어, 우리의 현실에 맞는 복지지출 수준이 어느 정도인가?에 대한 논란이 끊이지 않고 있으며, 이를 위한 연구도 활발히 진행되고 있다.

복지지출 수준에 대한 연구는 비교의 공정성을 위해 OECD, ILO 등 국제기구에서 제공하고 있는 data를 이용하지만, 그 수준을 평가하는 방법은 연구자마다 상이하다. 왜냐하면 복지지출수준에 영향을 미치는 변수가 다양하기 때문에, 연구목적에 따라 사회복지지출의 결정요인 분석결과에 다소 차이를 보일 수 밖에 없기 때문이다.

일반적으로 사회복지지출 수준에 관한 연구는 추정방정식을 이용하는 경우와 수리모형을 이용하는 경우로 구분되는데, 전자는 사회복지지출 추이가 과거의 추세를 반영한다는 가정 하에 그 결정 요인을 찾아내는 방법을 취하게 된다. 반면 수리모형은 지출에 영향을 주는 요인들을 수식화하여 변수 변화에 따른 지출수준을 추계하는 것이다. 일반적으로 사회복지지출 수준에 관한 연구에서는 양자의 방법을 동시에 사용하게 되는데, 전자는 주로 정부부문의 사회복지지출을, 후자는 사회보험법에 근거한 사회보험급여를 추계하는 데 주로 사용된다.

그러나 시계열자료가 적거나, 사회보험제도의 도입 역사가 짧은 경우에는

자료의 불안정으로 추정의 어려움이 존재하게 된다. 이를 위해 실시되는 방법이 국제비교를 통한 상대적인 지출수준을 비교 연구하게 된다. 이와 같은 국제비교는 사회경제적 여건이 비슷하다는 전제하에 시행되는 것이기 때문에 제도나 환경이 각기 다른 국가에서 단지 통계적으로 유의미한 것으로 지출수준이 같아야 함을 의미하는 것은 아니다. 즉, 1인당 GDP, 노령화율이 같다고 지출수준이 같아야 할 필요는 없는 것이다.

본 연구에서는 복지지출수준의 분석을 위해 비교적 자료가 잘 갖추어져 있는 OECD국가들의 1980년 이후 자료를 활용하여, 지출수준을 전망하기 위한 벤치마킹(Benchmarking)을 시도한다. 이를 위해 기존의 연구방법을 포함하여, 다양한 방법의 분석 틀을 이용하여 향후 우리의 실정에 맞는 적정수준을 탐색해보기로 한다. 본 연구의 핵심은 적정수준의 개념을 무엇으로 정의할 것인가? 하는 문제와 이를 도출하기 위해 어떠한 방법을 사용할 것인가?로 요약될 수 있다. 여기서 적정의 개념은 경제학에서 이론적으로 회자되는 최적(Optimum)의 개념이 아니라, 오히려 사회정책적인 측면에서 적절성(Adequacy)의 개념으로 사용하기로 한다. 따라서 사회복지지출의 적정수준은 절대적인 것이 아니라 상대적인 개념으로 이해된다.

대부분의 OECD국가들의 사회정책의 방향은 지속가능한 사회보장제도를 유지하기 위한 적정부담-적정급여의 틀 위에서 점진적인 개혁을 진행하고 있기 때문에, 우리의 경우에도 사회보험제도의 성숙과정과 병행하여 지속적인 개선을 이루어야 한다. 일반적으로 제도의 지속가능성, 적정부담-적정급여 등은 연금제도 개혁시 흔히 사용되는 말이지만, 연금지출이 사회복지지출의 반 이상을 차지하고 있는 복지선진국의 경우에는 노령화현상과 더불어 중요한 이슈가 되고있는 실정이다.

이와 같은 측면을 사회복지지출 전반으로 확대 해석한다면, 적정부담이란 사회복지지출의 재원이 되는 조세부담률과 사회보험료를 합한 개념이 될 것이고, 적정급여란 GDP 대비 사회복지지출로 요약될 수 있다.

이와 같은 기본적인 구도하에 본 연구에서는 OECD국가들의 시계열자료를 이용하여 다양한 접근을 시도한다. 이와 같이 횡단면자료와 시계열자료를 동시

에 고려하는 이유는 사회보장지출 추이가 국가의 경제규모와 제도의 성숙도에 따라 영향을 받기 때문이다.

우선 적정지출의 개념을 도출하기 위해 기존의 연구에서 사용하였던 사회복지지출 결정요인들을 살펴본 후, 이 문제점을 보완하기 위한 대안변수를 찾아보고, 이를 고려하여 우리나라의 경제수준과 사회보장제도의 발전단계에 맞는 적정지출수준을 추정한다.

Ⅱ. 既存研究考察과 概念定義

1. 社會福祉支出 水準에 관한 研究

가. 國內 社會福祉支出에 관한 研究

국내의 사회복지지출에 관한 연구는 사회정책사업 영역에 따라 구분할 수 있는데, 일반적으로 정부의 사회복지예산 편성을 위한 연구는 취약계층 및 문제집단별 수요를 고려한 사업별 지출수준을, 사회보험재정 추계에 관한 연구는 제도의 지속가능성을 확보하기 위한 재원조달방안 등에 관한 연구로 구분할 수 있으며, 연구 목적에 따라 단기, 중기, 장기적 접근이 가능하다.

우선 정부부문의 사회복지지출은 정부예산의 속성상 지속성의 원칙을 준수하기 때문에, 특별한 제도의 확대가 없는 한 총예산의 일정 부분이 사회복지예산으로 배정되게 된다. 그러나 최근 인구구조의 변화와 경제위기 등으로 급격한 증가를 보였다.

한편, 사회보험지출 추이는 사회보험 재정안정화를 위한 재원확보방안과 장기적 재정안정으로 인한 적정부담-적정급여의 틀 속에서 연구가 진행되고 있다. 전자의 경우에는 건강보험 등과 같은 부과방식으로 운영되는 사회보험으로 의약분업, 통합재정 실시에 따른 건강보험 등이 이에 해당되고, 후자의 경우에는 부분적립방식으로 운영되는 국민연금보험과 같이 저부담-고급여 체계의 사회보험이 해당되며, 주로 중장기 재정추계를 통해 부담-급여 수준을 조정해 나간다.

나. 主要 外國機關의 社會福祉支出 水準統計

사회복지지출에 관한 자료는 주요 국제기구인 ILO, OECD, EU 등에서 작성하고 있으며, 정부부문의 사회복지지출 예산은 IMF에 의해서 매년 작성되고 있다. 이와 같이 다양한 국제기구에서 개별 데이터를 구축하고 있는 이유는, 회원국의 상호자료비교를 용이하게 하기 위함이다. 그러나 회원국이 가장 많은 ILO의 『Cost of Social Security』 경우에는 지출뿐만 아니라 재원조달, 관리운영비 등도 함께 제시하고 있으며, 최근에 와서는 국가간 사회보장수준을 비교하기 위해 측정방법을 다양화하여 사회보장제도의 적용범위, 급여대상 등에 관한 세부적인 자료들에 대한 Pilot Study를 폴란드, 필리핀 등 7개국에서 실시하고 있는 중이다. 이와 같은 새로운 방식의 연구는 국가마다 상이한 사회경제적인 배경을 무시한 채, 단지 절대적인 수준만을 비교하는데 한계가 있기 때문에 실질적인 개선을 위해 비교지표를 다양화하고 있다.

주요 외국기관의 사회복지지출 통계자료를 비교해보면 다음과 같이 요약할 수 있다. ILO에서 산출하고 있는 사회복지지출 통계는 법령에 의해 설치된 사회보장제도에 국한하여 집계된다. 따라서 민간부문에 의해 제공되는 사회복지적 성격의 지출은 제외되며, 단 법령에 의해 위임된 사항은 포함된다.³⁾ 그러나 EU연합에서 작성되고 있는 사회복지지출 통계는 민간부분까지 포함하고 있다. 재원측면에서 보면 ILO의 경우에는 연금, 산재, 질병, 실업, 가족, 주택 및 공적 부조 등의 프로그램별로 자료를 집계하고 있으면, EU의 경우에는 총체적인 수입만을 제시하고 있다.

이에 반해서 OECD의 경우에는 사회복지지출 통계는 법령에 의해 설치된 사회보장제도에 법정민간부문까지 수록하고 있다. OECD의 자료는 사회정책 영역을 9개로 구분하여 사회복지지출을 제시하고 있으며⁴⁾, ILO는 적용 위험/욕구

3) ILO에서는 사회보장비용 산출시 ① 제도의 목적, ② 제도의 권리-의무관계, ③ 제도의 관리 운영주체에 관한 기준을 엄격히 제한하고 있다. 따라서 민간부문에 의해 제공되는 사회복지적 성격의 지출은 제외되며, 단 법령에 의해 위임된 사항은 포함된다('non-statutory scheme' 제외). 그러므로, 영국, 미국 등에서 실시되고 있는 기업연금제도/기업수준의 의료보험 제도 등이 제외된다. 따라서 ILO의 통계는 실질적으로 제공되는 복지지출보다는 과소평가 된다.

를 기준으로 9개 범주로 구분 제시하고 있다. OECD자료는 프로그램별로 행정 관리비용을 수록하지 않고, 사회복지서비스에 소요되는 행정비용(보건부문공공 지출, 적극적노동시장정책)만을 제시하고 있다.

2. 適定水準에 대한 先行研究考察

적정사회복지지출을 추계한 연구들로는 각 국의 경제수준을 설명변수로 하여 적정사회복지지출 수준을 도출한 연구와 최근 국내자료를 이용한 연구로 대 별하여 볼 수 있다. 전자로는 GDP만을 설명변수로 하여 우리나라 사회복지지출의 적정수준을 추계한 연구로 박순일(1996), 문형표(1997), 오영수(1998), 고경 환(1999), 박능후(2000)의 연구가 있다. 또한 GDP에 노인인구수를 추가 이용한 노인철·김수봉(1996)이 있다. 후자로는 문형표(2000)의 연구를 들 수 있다.

이들 선행연구들을 언급한 순서대로 살펴보면, 박순일(1996)은 얼마 정도의 복지재정이 적정수준인지 혹은 얼마만큼의 추가적 투자가 우리 경제력에 상응 하는 투자수준이 되는지를 추정하기 위해 일인당 국민소득이 우리나라와 비슷한 수준인 1950년에서 1975년 사이의 선진 9개국(미국, 오스트리아, 덴마크, 프랑스, 서독, 네덜란드, 노르웨이, 스웨덴, 영국)의 OECD자료를 이용하여 적정 복지투자 수준을 추정하였다.

1인당 소득의 변화에 대해서 정부의 사회복지지출이 어떻게 변하는지 추정 하고, 국가별로 복지정책이 상이할 수 있는 점을 반영하기 위하여 국가에 대한 더미변수를 이용하여 앞의 추정식을 도출하였다. 이 식은 1인당 GDP의 추정계 수값이 매우 낮아 소득에 대한 사회복지지출의 탄력적 반응의 변화를 추정하기

4) OECD는 사회복지지출 데이터를 다음과 같이 9개로 분류하여 법정공공지출, 법정민간지출 등 으로 구분하여 매년 제공하고 있다. OECD가 분류하고 있는 9개 사회복지지출 분류체계는 ① 노령(Old age), ② 유족(Survivors), ③ 무능력(장애, 산업재해 및 직업병, 질병)관련 급여 (Incapacity-related benefits(Disability, Occupational injury and disease, Sickness)), ④ 보건(Health), ⑤ 가족(Family), ⑥ 적극적 노동시장 프로그램(Active labour market programmes), ⑦ 실업 (Unemployment), ⑧ 주거(Housing), ⑨ 기타(Other social policy areas)등으로 세분된다.

어렵다. 정부의 적정 사회복지지출 비율을 추정한 결과 1980년에 10.8%, 1990년 11.0%, 2000년 11.2%, 2010년 11.7%으로 나타났다.

또한, 박순일(1996)은 동일한 논문에서 향후 우리나라의 경제력과 비슷할 것으로 예상되는 1976~1982년간 세계 22개국의 UN 통계자료를 이용하여 GDP에 대한 사회복지지출 비율을 추정하였다. 추정식을 통해 우리나라의 정부 복지예산의 적정규모를 추정한 결과 1980년 9.8%, 1990년 11.0%, 1995년 11.9%, 2000년 13.3%, 2005년 15.4%, 2010년 18.3%이 우리나라 국민소득에서 적정한 사회복지지출 수준인 것으로 나타났다.

문형표(1997)는 IMF의 사회개발분야 지출 자료를 통해 정부부문 비중이 지나치게 높은 일부 저소득형 사회주의 국가들을 제외한 약 60개 국가들을 대상으로 각 복지재정지출의 비중이 1인당 국민소득이 증대함에 따라 어떻게 변화하는가를 통계적으로 검토하였다. 추정결과에 의하면 대부분의 사회개발분야에 있어 소득변수에 대한 추정된 탄성치가 모두 正의 값을 가지고 있어 소득수준이 높은 나라일수록 사회개발분야의 GNP 대비 비율이 커지게 되는 것으로 나타났다. 특히 사회보장 및 복지와 보건·의료부문이 소득수준과 상관관계가 비교적 높으며, 1인당 국민소득이 2배 증가할 경우, 사회보장 및 복지재정이 GNP에서 차지하는 비중이 약 1.5배씩 늘어나는 것으로 나타났다.

오영수(1998) 또한 1인당 GDP를 설명변수로 사용하여 적정사회복지 지출 수준을 설정하고자 하였다. 그는 IMF에서 발간하는 「정부재정통계연감(Government Finance Statistics Yearbook)」에 보고된 일반정부자료의 국가별 사회보장 지출과 1인당 GDP 통계를 사용하여 총 21개국의 1992년 자료를 가지고 회귀분석을 하였다. 그 결과 우리나라의 1인당 GDP가 증가함에 따라 GDP 대비 사회복지지출 비율 추정치도 증가하여, 2000년에는 GDP의 20.9%, 2005년에는 23.8%로 증가하여 2020년에는 30.7%까지 이르는 것으로 나타났다.

고경환(1999)은 OECD 회원국의 1995년도 자료를 기초로 국민 1인당 GDP 수준에 따른 GDP 대비 사회복지지출 비율을 비교함으로써 우리나라 소득수준에 적합한 사회복지지출 수준을 간접적으로 추정하였다. 우리나라를 포함한 OECD 회원국 자료를 바탕으로 1인당 GDP 수준에 상응하는 사회복지지출 수

준을 회귀분석을 통해 파악하였다. 전제조건은 각 국가의 1인당 GDP 변수를 제외한 여타 조건이 동일하다는 가정 하에 개별국가의 사회복지지출 수요를 나타낸 것으로, 이를 통해 각 국가의 소득수준에 따른 적정 사회복지지출 수준이 얼마인가를 산출해 보았다. 우리나라의 1995년 GDP 대비 사회복지지출 실지출 비율은 5.32%였으나 추정식을 통한 기대치는 13.74%로, 실지출이 추정치의 38.72%에 지나지 않는 것으로 나타났다. 동일한 추정식을 '97년에 적용한 결과, 우리나라 사회복지지출 실지출수준이 6.82%에 비해 추정치는 13.87%로 실지출이 기대치의 49.17%인 것으로 나타났다.

박능후(2000)는 사회복지지출 수준을 도출하는 방안의 하나로 OECD 회원국을 대상으로 국민소득수준과 사회복지지출 수준간의 관계식을 고지출국·저지출국으로 나누어 분석하였다. 즉, 1995년 현재 OECD 회원국 29개국 중 자료가 미비한 그리스, 헝가리, 폴란드 등 3개국과 비교대상인 우리나라를 제외한 총 25개국을 대상으로 하여 각 국가의 1인당 GDP와 사회복지지출 규모의 관계를 분석하였다. 이 모형을 기초로 하여 국민소득수준에 상응하는 각 국가의 적정지출 수준과 실제지출수준을 이용해 사회복지지출지수를 산출하였다. '사회복지지출 지수'란 실제 지출수준을 추정된 지출수준으로 나누고 100을 곱하여 구한 수치로서, 사회복지지출지수가 100 이상인 국가들은 해당 국가의 소득수준에서 추정되는 적정수준보다 더 많은 사회복지지출을 지출하는 국가로서 '고지출국형(A형)'이라 하고, 이와 반대로 100 미만인 국가들은 '저지출국형(B형)'으로 분류하고 있다. 한국은 저지출국에 해당하며 한국을 제외한 11개 저지출국의 국민소득과 사회복지지출을 추정한 결과 2010년의 적정사회복지지출수준은 14.02%로 추정되었다. 2010년의 1인당 국민소득은 \$15,849로 가정하였다.

횡단면 자료를 근거로 소득수준에 따른 적정복지지출수준을 추계한 위의 연구들을 비교하면 다음 <表 II-1>과 같다.

〈表 II-1〉 適定福祉支出 展望 關聯 先行研究: 單一說明變數

		박순일(1996)	문형표(1997)	오영수(1998)
사 용 자 료		9개국 OECD자료('50~'75), 22개국 UN자료('76~'82)	60개국 IMF자료	21개국 IMF 「정부재정통계연감」 (1992)
설 명 수		1980년 불변 1인당 GDP	1인당 GNP	1인당 GDP
전 망 (GDP 대비 %)	1995	11.0 / 11.9		18.3(1996)
	2000	11.2 / 13.3		20.9
	2005	11.4 / 15.4		23.8
	2010	11.7 / 18.3	11.02	26.6

〈表 II-1〉 계 속

		고경환(1999)	박능후(2000)
사 용 자 료		OECD 회원국 자료 (1995년)	OECD 회원국 자료 (1995년)
설 명 수		1인당 GDP	1인당 GDP
전 망 (GDP 대비 %)	1995	13.74(1995)	
	2000	13.87(1997)	10.75
	2005	-	
	2010	-	14.02

노인철·김수봉(1996)은 시계열 자료와 횡단면 자료를 분석하여 결과를 제시하고 있다. 먼저 시계열분석에 의해 각 국가의 1인당 GDP와 60세 이상의 인구자료를 이용해 우리나라의 사회복지지출 수준을 추계하였다. 그 결과, 1인당 GDP가 10,000달러를 넘을 것으로 예상되는 1996년에는 사회복지지출 수준이 GDP 대비 4.2% 수준에 이르게 되고, 2000년에는 사회복지지출이 GDP 대비 5.4%로 증가할 것으로 예상된다⁵⁾. 이러한 시계열분석을 통한 사회복지지출 수준 추계

5) 본 결과는 연구 당시의 사회복지지출 형태가 변하지 않는다는 가정 하에 추계된 것이므로 국

는 우리나라에서 실제 지출되고 있는 사회복지지출 수준을 반영한다는 면에서
 외국의 횡단면 자료를 근거로 적정 사회복지지출 수준을 추계한 모형에 비해
 현실성을 갖는 장점을 갖는다. 그러나 우리나라의 사회보장제도가 아직 완성
 및 정착되지 않은 상태에서 추계된 것이므로 이후 새로 도입된 고용보험이나
 사회보험제도의 가입대상 확대, 국민연금의 완전노령연금의 지급 등을 반영하
 지 못하는 한계를 갖는다.

다음 횡단면 자료를 이용하여 1인당 GDP 수준에 따른 사회복지지출 수준을
 비교하여 우리의 사회복지재정 수요를 간접적으로 추정하였다. 우리나라를 비
 롯한 ILO자료 제출국 107개국의 1인당 GDP와 GDP 대비 사회복지지출 비율
 자료를 통해 1인당 GDP 수준에 상응하는 사회복지지출 수준을 파악하기 위한
 회귀분석을 시도하였다. 회귀분석 결과 1인당 GDP가 \$11,292일 것으로 예상되
 는 1996년에는 사회복지지출 수준이 GDP 대비 13.4% 수준이 되어야 하고, 1인
 당 GDP가 \$16,000에 이를 것으로 예상되는 2000년에는 사회복지지출이 GDP
 대비 19.1%에 도달해야 하는 것으로 나타났다.

이 결과는 시계열분석을 통한 수치와는 상당한 차이가 나타나므로, 107개국
 중 추정치 보다 높은 비율로 사회복지지출을 하고 있는 나라 64개국과 추정치
 보다 적은 사회복지지출을 하고 있는 나라 43개국을 구분하여 각각 회귀식을
 다시 도출하였다. 우리나라의 경우 사회보장제도의 역사가 짧고 성숙도가 낮음
 을 고려하여 추정치 보다 적은 사회복지지출 수준을 보이고 있는 나라의 회귀
 분석을 통해 도출된 추정식을 사용하여 추계 하였다. 국제자료를 통한 추계에
 있어서 복지지출에 따라 고지출국과 저지출국으로 유형화하여 적정 사회복지
 지출 수준을 추계한 것은 국가별 사회복지지출의 특성을 어느 정도 반영하였다는
 점에서 기존의 국제비교를 통한 추계에 비해 진일보한 것이라 할 수 있다.

추정치보다 낮은 수준의 사회복지지출을 하고 있는 나라의 자료를 바탕으
 로 위와 같은 추정식이 도출되었다. 위의 추정식에 의하면 우리나라의 사회보

민연금의 급여가 본격적으로 실시되고 고용보험 및 농어촌 국민연금의 급여가 발생하게 되면
 사회복지지출 수준은 추정치보다 급증할 것으로 예상된다.

장 지출수준은 1994년에 4.1%, 1996년에 5.5%, 2000년에는 8.3% 수준으로 추계된다.

〈表 Ⅱ-2〉 橫斷面資料 및 時系列資料에 의한 社會福祉支出 推計
(단위: \$, %, 억원)

연 도	시계열자료	횡단면자료	
		전체국가	저지출국가
1995	4.0	12.1	4.9
1996	4.2	13.4	5.5
1997	4.5	14.7	6.1
1998	4.9	16.1	6.8
1999	5.1	17.6	7.5
2000	5.4	19.1	8.3

資料: 노인철·김수봉, 『사회보장재정의 국제비교와 전망』, 한국보건사회연구원, 1996.

세 가지 추계결과를 요약하면 시계열자료를 사용한 추계는 낮은 사회복지 지출수준을 보인 반면 전체 OECD국가의 횡단면 자료를 사용한 추계는 매우 높은 비율을 보였다. 사회복지지출 수준이 낮은 저지출국의 횡단면자료를 통한 추계는 중간정도의 수치를 보였다.

문형표(2000)는 복지지출규모 추정에 최근 국내자료(1990~1999)로 소득수준, 노인부양률, 실업률 등을 이용하였다. 그는 복지지출을 전망함에 있어 복지 지출을 크게 네 부문(연금·재해보장, 사회복지, 보건부문, 노동정책)으로 분류하여 각 규모를 예측하고 이를 합산하여 추정하였다. 적정 사회복지지출 비율을 추정한 결과 2000년 6.62%, 2005년 8.29%, 2010년 10.26%으로 나타났다.

〈表 II-3〉 適定福祉支出 展望 關聯 先行研究: 複數說明變數

		노인철·김수봉(1996)	문형표(2000)
사 용 자 료		107개국 ILO자료	한국자료
설 명 변 수		1인당 GDP, 노인인구	1인당 GDP, 노인부양률, 실업률 등
전 망 (GDP 대비 %)	1995	4.9 / 12.1 ¹⁾	
	2000	8.3 / 19.1	6.62
	2005	-	8.29
	2010	-	10.26

註: 1) “저지출국가 사회복지지출 / 전체국가 사회복지지출”을 의미함.

3. 先行研究의 含意

사회복지지출 전망에 대한 선행연구들은 횡단면자료를 통해 GDP 또는 GNP를 설명변수로 하여 향후 지출수준을 제시하고 있다. 이들 연구들은 각 국가의 경제수준만을 설명변수로 하여 적정 사회복지지출 수준을 도출함으로써 국가별 인구구조의 특성이나 복지제도의 특성을 고려하지 못한 한계를 지니고 있다. 이러한 한계점을 극복하고자 횡단면 자료를 바탕으로 GDP에 인구구조의 특성인 노령화를 추가 설명변수로 향후 지출수준을 전망하기도 하였다.

이상과 같이 선행연구들은 각 국가의 사회복지지출 수준을 결정짓는 주요 변수들로서 1인당 국민소득수준, 노령화지수 등이 자주 사용되어지고 있으며, 특히 각 국가의 경제수준을 대표하는 1인당 GDP가 많이 사용된다. 그러나 이러한 접근방법은 각 국가 경험한 사회복지지출 수준이 최상 혹은 적정치가 아니고 단지 경제수준이 같으면 복지수준이 같다는 것으로 제도의 차이를 무시한 한계를 가진다. 일례로 국제자료를 통해 경제수준에 따른 우리나라의 적정 사회복지지출을 추계한 연구들이 실제수준과 상당한 격차를 보이는 것도 이 때문이다. 이는 사회보험제도가 아직 성숙하지 못한 우리나라와 사회보험제도가 충분히 성숙한 선진국의 사회복지지출 수준을 단지 국민소득수준을 설명변수로 하

여 분석한데서 나타나는 문제라 할 수 있다.

또한 연구자간 전망결과의 차이는 종속변수나 분석방법의 차이 때문으로 생각된다. 위의 선행연구에서 사용된 사회복지지출 자료는 OECD, ILO, IMF, 그리고 UN으로 이들 국제기구의 사회복지지출의 범위는 다르며, 같은 국제기구의 자료를 활용하더라도 전체 회원국가의 자료로 분석하느냐, 일정한 특성을 지닌 일부국가의 자료로 분석하느냐에 따라 그 결과가 다르게 나타났다. 따라서 보다 정확한 전망을 위해 고려해야 할 것은 먼저 설명력 있는 (독립)변수의 선정이 필요하다고 본다. 예를 들면 소득수준보다 부담에 대해 국민의 합의과정을 거친 국민부담률을, 그 동안 선행연구에서 고려하지 않았던 사회보험제도의 역사 등의 반영을 고려할 수 있다고 본다. 다음 사회복지지출의 개념에 걸맞는 종속변수의 선정이 필요하다고 본다. 최근 한 국가의 복지수준은 정부부문과 사회보험부문에 이어 법정민간부문까지 포함하고 있다. 전망결과의 의미는 현재 지출수준으로 볼 때 향후지출의 추이에 그 의미를 두어야 할 것이며 미래의 특정시점에 반드시 그 수준이 지출되어야 한 다는 것은 아닐 것이다.

4. 適定水準에 대한 概念

OECD 회원국의 사례에서 보듯이 사회복지지출 수준은 각 국가의 경제·사회적 여건에 따라 다르며 적정수준의 이론적 해법 또한 도출하기도 어렵다. ‘적정’의 판단에 대해 누구나 동의할 수 있는 기준설정에는 근본적인 한계가 있는 것이다. 이러한 이유는 경제·이론적으로도 효율과 형평(분배)간의 적정배합에 대한 정답에는 가치관이 개입하고 있기 때문이다.

흔히 사회복지지출을 전망할 때에는 그 나라의 경제수준, 인구구조, 그리고 사회적 여건과 복지제도의 역사 등을 반영하고 있다. 전망에 여러 변수를 고려하는 것은 추계방정식의 신뢰성을 높일 수 있지만 각 변수들의 예측값을 얻기가 쉽지 않으며 또한 각 변수들의 오차가 누적되는 경우 오히려 목표치의 신뢰성을 낮게 할 수 있어 가급적 단일변수를 이용하는 경우가 많다. 선행연구에서

단일변수로는 국민소득을 활용하여 향후 수준을 전망하고 있다. 사회복지지출 재원은 한 국가의 경제력인 국민소득의 크기에 비례하는 것으로 보고있다.

이러한 이유는 복지제도의 지속가능측면에서 볼 때 ‘적정부담-적정급여’를 논의하기 위해서는 국민부담을 고려한 급여수준이 필요하다고 보기 때문이다. 특히 미국과 일본의 경우 동일 경제력규모의 국가와 비교했을 때 경제력은 높으나 국민부담률은 상대적으로 낮게 나타나고 있음을 <表 II-4>에서 알 수 있다. 이와 아울러 복지지출도 낮게 나타나고 있다. 반면, 덴마크는 미국과 경제력은 비슷하지만 국민부담률이 약 두 배나 높게 나타나고 있다⁶⁾. 아울러 복지지출도 두 배에 이른다. 한국은 소득수준에 비해 국민부담률이 높으며, 또한 국민부담률에 비해 복지지출이 낮은 편이다. 한편, 국민부담률과 복지지출의 관계는 어느 것이 선행이고 어느 것이 후행인지는 명확히 설명하기 어려울 것이다. 다만 ‘주머니 돈이 있어야 지출이 수반 될 수 있다’는 단순논리로 볼 때 국민부담정도가 합의된 후 지출수준이 결정되는 것이 일반적인 순서일 것이다. 이러한 관점에서 바라볼 때 국민부담률이 복지지출의 선행요건이라 볼 수 있을 것이다.

<表 II-4> 經濟力과 福祉支出 및 國民負擔率 比較(1998年)

(단위: GDP 대비 %)

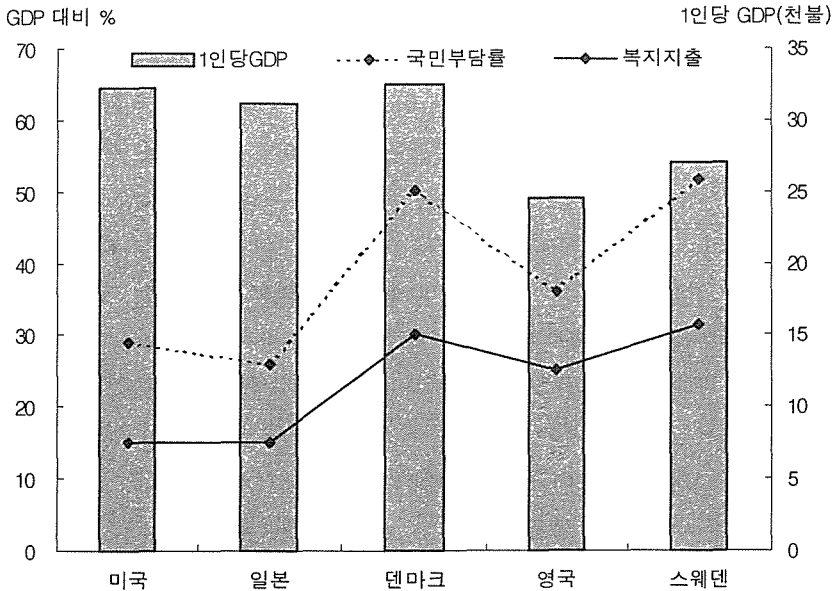
	한국	미국	일본	덴마크	영국	스웨덴
1인당 GDP(경제력, 경상)	6,850	32,267	31,153	32,531	24,566	27,078
국민부담률	22.9	28.9	26.0	50.1	36.0	51.6
복지지출	10.86	14.96	15.05	30.1	25.07	31.47

資料: OECD, *Social Expenditure Database 1980~1998*, 2001.

OECD, *Revenue Statistics*, 1999.

6) 한편, 영국과 스웨덴은 미국과 일본에 비해 경제력은 상대적으로 낮으나 국민부담률이 높다. 아울러 복지지출이 이들 국가에 비해 높게 나타나고 있다.

〔圖 II-1〕 經濟力과 國民負擔率 및 福祉支出 比較(1998年)



또한 동일한 소득수준인 1인당 10,000불 소득대의 국가간을 비교해 보면 국민부담률은 20%대에서 50%대까지 그 격차가 다양함을 알 수 있다(表 II-5 참조). [圖 II-2]는 국민부담률 중 어느 정도가 복지지출을 위해 배분되었는가의 비율을 살펴 본 것으로 배분비율은 20%대에서 60%대로 그 격차 또한 다양함을 알 수 있다(表 II-5 참조). 우리나라는 국민부담률 중에서 사회복지지출로 배분되는 비율은 약 23%임에 비해 스웨덴이나 이태리는 약 60%에 이르고 있다.

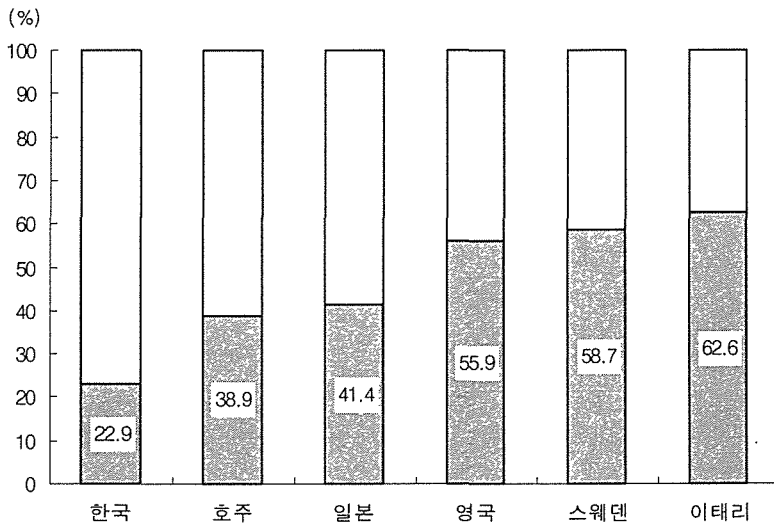
따라서 본 연구에서는 현행 복지제도의 유지와 앞으로 점진적·확충에 따른 소요재원의 지속가능성을 고려해 국민소득 등에 국민부담률(사회보장세 포함)을 고려하였다. 즉 본 연구에서는 선행연구의 국민소득 등을 통제하고 국민부담률(국민부담률+사회보장부담률) 변수를 추가하였다.

〈表 II-5〉 1人當 1萬弗 所得帶의 福祉支出水準과 國民負擔率 比較

	한국	호주	일본	영국	스웨덴	이태리
사회복지지출(A)	4.68	11.3	11.06	21.0	29.98	22.4
국민부담률(B)	20.4	29.0	26.7	37.6	51.1	35.8
A/B×100	22.9	38.9	41.4	55.9	58.7	62.6
연 도	1994	1980	1982	1983	1981	1983

註: 1인당 1만불 소득대의 소득은 구매력평가소득을 사용함.

〔圖 II-2〕 1人當 1萬弗 所得帶의 國民負擔率 對比 福祉支出比率



이와 같은 맥락에서 바라 볼 때 적정수준이란 절대적 가치측면보다는 현시점에서 국민(조세)부담에 걸 맞는 상대적 지출수준으로 정의될 수 있다. 따라서 적정수준을 제시하기 위해서는 OECD국가와 우리나라간의 경제규모, 국민(조세)부담정도, 사회보장제도 및 발전정도, 그리고 복지예산 등을 고려해야만 한다. 이러한 차이를 고려하여 (전체)복지지출은 OECD국가의 자료를, 정부지출은 우리나라의 과거 시계열자료를 이용하고자 한다. 우리의 걱정 (전체)사회복지지

출은 ‘OECD국가의 국민부담률 등과 평균복지지출수준의 관계를 고려하여 우리의 국민부담률을 반영한 수준’을, 정부의 적정사회복지지출수준은 ‘우리의 조세부담률 등에 맞는 정부의 복지지출수준’을 의미하는 것으로 정의한다.

Ⅲ. 社會福祉支出 水準의 評價와 福祉財政의 基本方向

1. 社會福祉支出 水準의 現況과 評價

가. 總量的 側面에서의 福祉支出 水準 現況

한국은 지난 40년간 지속적으로 이뤄온 경제성장 못지 않게 국민복지수준도 꾸준히 향상되어 왔다. 그동안 사회복지제도의 확충은 필연적으로 관련 비용의 증대를 가져왔으며 그 결과 OECD 작성기준으로 볼 때 1990년 GDP 대비 4.25%에 불과하던 사회복지지출이 2000년에는 9.14%에 이르고 있다(表 III-1 참조). 이러한 증가 요인으로는 연금보험의 수급요건 완화 및 일부 급여의 상향 조정, 고용보험과 산업재해보상보험의 적용범위 확대 및 급여수준의 상향, 기업복지의 확대, 그리고 IMF 경제위기로 2000년 국민기초생활보장제도 시행과 사회복지서비스에 대한 투자 노력을 들 수 있다. 사회복지지출은 1998년도에 역사상 처음으로 경상 GDP 대비 사회복지지출 비율이 두 자리 수(10.86%)를 넘었으나 그 이후 연도부터는 다시 9%대에 머물고 있다. 이러한 두 자리 수의 증가는 IMF 구제금융하에서 역사상 경험하지 못하였던 대규모 실(퇴)직에 따른 연금보험가입자의 ‘반환일시금’ 청구, 퇴직근로자의 ‘법정퇴직금’ 지급, 그리고 정부의 ‘적극적 노동시장정책’ 등의 일시적 증가에 기인한다.

최근 12년간(’90~’01) 사회복지지출의 연평균증가율은 18.3%의 높은 증가를 보이고 있다⁷⁾. 이러한 증가율은 기준연도금액이 3년 후는 약 2배, 6년 후는 약 3배가되는 빠른 속도의 증가율로 10년 후에는 약 6배가 된다. 그러나 복지인프라 및 전달체계가 미흡한 상태에서 사회복지제도가 급속히 확대됨에 따라 복지 취약부문과 지출과다부문이 발생하고, 재정의 불안정 등의 시행상 문제점도 합

7) 동기간 동안 GDP의 연평균증가율은 10.8%이다.

게 제기되고 있다. 또한 복지재정에 관한 통계정보의 인프라구축이 미비하여
기본적이고 종합적인 통계가 미흡한 실정이다.

〈表 III-1〉 社會福祉支出 推移(1990~2000年)

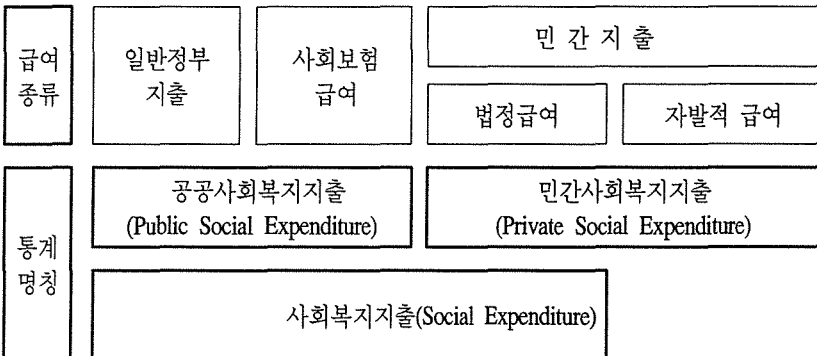
	1990	1992	1994	1996	1998	2000	2001
지출액(십억원)	7,591 (5,651)	10,775 (7,979)	15,149 (10,944)	22,142 (16,332)	48,269 (26,513)	47,706 (29,352)	47,995 (33,774)
경상 GDP 대비 (%)	4.25 (3.16)	4.39 (3.25)	4.68 (3.38)	5.29 (3.90)	10.86 (5.97)	9.14 (5.62)	8.70 (6.12)
연평균증가율	18.3						

註: ()안은 법정민간부문 제외.

資料: 고정환 외, 『한국의 사회복지지출추계:1990~1999』, 보건복지부·한국보건사회연구
구원, 2002.

참고로 사회복지지출은 OECD 추계방법을 기준하며 추계범위는 정부부문과
사회보험, 그리고 법정민간부문을 포괄한다(圖 III-1 참조). 세부적으로 자료원
을 살펴보면 일반정부는 사회복지와 관련된 일반회계, 특별회계, 기금의 지출
을, 4대사회보험은 각 보험별 급여를, 그리고 법정민간부문은 사용자가 부담하
는 법정퇴직금과 출산휴가급여 등으로 구성되어 있다(表 III-2 참조).

〔圖 III-1〕 社會福祉支出의 包括範圍(OECD基準)



사회복지지출은 일반적으로 재원조달방법에 따라 다음과 같이 구분할 수 있다. 첫째, 조세를 재원으로 하는 사회복지지출은 주로 정부의 사회복지관련 예산에서 집행되는데, 그 내용은 대국민 복지서비스 수혜기관 및 대상자에게 실지 제공하는 사회복지급여 및 제비용과 정부가 각 사회보험기금에 매년 지출하는 일반회계 또는 특별회계의 예산으로 구분된다. 둘째, 경제의 3주체인 가입자, 사용자, 정부가 부담하는 각종 사회보험은 사회보험관계 법령에 따른 급여로 요약 될 수 있다. 그러나 그 급여의 실질적인 지출방식이 기금을 통해 발생하는 경우, 그 기금의 재원이 어디로부터 왔는가에 따라 중복 계산될 가능성이 존재한다. 셋째, 기업부문의 복지성 급여로, 근로기준법에 의한 법정퇴직금, 정관 또는 노동조합과의 단체협약에 의한 급여(휴업급여, 상병급여, 기타 노사협약에 의한 가족수당 등의 각종 수당 등)등이 이에 속한다.

〈表 III-2〉 우리나라의 社會保障主體別 社會福祉支出의 範圍

	목 적	주요내용
1. 정부부문의 사회복지예산 지출	· 기초생활보장	- 생계급여 - 주거급여 - 교육급여 - 의료급여 - 장제·해산급여 등
	· 자활사업 등	- 자활사업시설운영 등
	· 취약계층 지원	- 보육사업 - 아동복지 - 장애인복지 - 여성복지 등
	· 4대 사회보험지원	- 군인, 공무원 등을 위한 국가부담보험료 및 퇴직수당, 재해보상, 사학 연금지원을 위한 국고지원 - 보험제정 국고지원

註: 음영부분은 사회복지지출에서 제외되는 부문임.

資料: 고경환 외, 『한국의 사회복지지출추계:1990~1999』, 보건복지부·한국보건사회연구원, 2002. 일부 수정

〈表 III-2〉 계 속

		목 적	주요내용
2. 사회보험 급여	건강보험	· 가입자 및 피부양자의 질병, 분만급여	· 각종 보험급여비
	공적연금	· 가입자의 노령, 장애, 사망 으로 인한 소득감소 및 중단	· 노령, 장애, 유족연금 등
	산재보험	· 가입자의 직무상 질병으로 인한 요양, 휴직, 장애	· 요양, 휴업, 장애, 유족급여 등
	고용보험	· 가입자의 고용안정, 직업훈련, 실업 등	· 적극적 노동시장정책 급여 · 실업수당
3. 기업의 복지성 급여		· 사업장 퇴직 · 육아 등으로 인한 휴직 · 질병으로 인한 요양	· 법정퇴직금 · 휴직수당 · 병가수당 등

나. 微視的 側面에서의 社會福祉支出 現況

1) 政府의 社會福祉支出

정부의 사회복지지출은 자산조사나 엄격한 법규정에 의해 제공되는 공공부조지출, 취약계층의 복지증진을 위해 제공되는 사회복지서비스지출, 사회보험 국고보조 및 부담금 등으로 구분할 수 있다. 자산조사에 의한 공공부조는 이른바 제2차 안전망으로 제1차 안전망인 사회보험으로 혜택을 받지 못하는 경우에 한하여, 철저한 자산조사와 일정조건을 만족하는 경우 지급되며, 소득보장인 기초급여와 의료보장인 의료급여로 세분된다. 또한 보훈, 재해, 귀순동포 등 처럼 법률에 의해 명백하게 정해진 조건에 따른 급여도 공공부조로 분류된다. 한편, 취약계층의 복지수요를 충족시키기 위한 사회복지서비스는 대상에 따라, 노인·장애인·아동·부녀·청소년 등으로 구분할 수 있다.

〈表 III-3〉 政府의 社會福祉支出 現況

(단위: 십억원)

제 도	세부제도	1990	1995	1998	1999	2000	2001
공공 부조	소 계	861	1,524	2,512	3,353	3,810	5,265
	생활보호 ¹⁾	821	1,490	2,449	3,286	3,784	5,240
	재해구호 ²⁾	40	33	62	65	19	10
	귀순복한 동포보호	-	1	1	1	7	16
공공 복지 서비스	소 계	1,103	2,935	5,799	7,090	6,657	6,701
	시설보호 ³⁾	52	138	216	197	258	355
	재가복지 ⁴⁾	104	424	840	915	1,152	1,357
	근로복지 ³⁾	100	418	2,049	3,056	2,276	1,483
	보건의료 ⁴⁾	846	1,956	2,694	2,922	2,970	3,506

註: 1) 생계보호, 일시구호, 교육보호, 부랑인시설보호, 저소득층에 대한 직업훈련, 의료급여, 국가보훈

2) 주택복구비, 이재민구호비

3) 장애인복지시설보호, 노인시설보호, 아동시설보호, 모자보호 및 선도보호시설 등

4) 재가장애인보호, 재가노인지원, 아동건전육성, 재가부녀 및 모자가정지원, 사회복지관 운영 등

資料: 고경환 외, 『한국의 사회복지지출추계: 1990~2001』, 보건복지부·한국보건사회연구원, 2003.

2) 社會保險支出

우리나라에서 실시되고 있는 사회보험은 산재보험, 공적연금보험, 건강보험, 고용보험으로 구분할 수 있으며, 산재보험은 1964년에 도입된 후, 그 적용범위를 확대하여 현재는 일부 자영자의 경우에도 공무상 재해의 혜택을 받을 수 있게 되었다. 공적연금은 가입대상에 따라 군인연금, 공무원연금, 사학연금, 국민연금 등으로 구분하여 확대 실시되었으며, 1999년 국민연금이 도시지역으로 확대됨에 따라 일정 소득이상의 경제활동을 하는 국민은 1인 1공적연금에 가입해야 한다. 한편, 건강보험은 공무원, 직장, 지역 등으로 구분되어 실시되었으

며, 2003년 7월부터 재정통합이 이루어져 실질적인 단일 보험자시대를 맞게 되었다.

가) 年金保險

우리나라의 공적연금제도는 공무원, 군인 및 사립학교 교직원 등에 적용되는 특수직역연금과 일반근로자와 자영자를 대상으로 하는 국민연금으로 대별되며, 특수직역의 경우에는 산재보험의 성격을 동시에 갖추고 있으며, 특별한 경우가 아니면 평생고용이 보장되므로 고용보험 가입대상이 아니다. 공무원연금은 1960년, 군인연금은 1964년, 사학연금은 1977년에 각각 도입되어 본격적인 급여가 이루어지고 있으며, 공무원연금과 군인연금은 이미 단기수지적자가 발생하고 있다. 이와 같이 연금제정의 수지적자는 사용자로서의 부담금뿐만 아니라, 적자를 보전해 주기 위한 정부의 예산을 수반하게 된다.

한편, 일반근로자의 경우에는 1988년 10인 이상 사업장을 중심으로 확대되어 본격적인 급여가 이루어지지 않고 있으며, 도입초기의 가입기간 5년 이상의 특례노령연금과 외환위기 이후 가입기간을 10년으로 완화됨에 따른 조기노령연금 수급자가 존재한다. 물론 장애와 유족연금은 제도도입 1년 후부터 발생되었다.

(1) 國民年金

국민연금의 총급여는 2002년말 기준 1조 9천억원이 지출되었으며, 그중 65.5%가 노령연금급여로 지출되었다. 각 급여종류별 1인당 연평균급여수준을 보면 노령연금 175만원, 장애연금 316만원, 유족연금 171만원이었다. 이와 같은 급여수준은 연금제도가 성숙됨에 따른 가입기간 증가로 급여의 대체율이 점증할 것으로 예상된다.

〈表 III-4〉 國民年金 給與推移

(단위: 명, 억원)

	총급여	노령연금		장애연금				유족연금	
		수급자수	급여액	수급자수	급여액	일시 보상금수	급여액	수급자수	급여액
1990	423	-	-	307	2	194	3	4,927	31
1995	7,555	38,162	375	7,088	127	1,529	39	34,009	391
1996	11,176	58,099	676	8,670	170	1,341	40	42,680	516
1997	14,855	83,222	1,097	10,536	222	1,268	46	58,217	722
1998	24,397	112,946	1,714	13,245	314	1,625	67	74,334	1,001
1999	38,720	175,572	2,996	16,906	457	1,944	119	93,184	1,320
2000	16,070	482,042	6,514	21,914	701	2,170	158	118,501	2,031
2001	15,693	602,197	9,736	27,456	836	2,469	183	145,717	2,439
2002	19,153	717,488	12,547	32,876	1,038	2,194	164	171,186	2,940

資料: 국민연금관리공단, 『국민연금통계연보』, 2002.

(2) 公務員年金

공무원연금은 발전과정에서 여러 가지 성격의 급여가 추가되면서 공적연금 제도 이상의 기능을 수행하고 있다. 즉, 퇴직 및 장애로 인한 경제적 위험에 대한 전반적인 소득보장의 기능과 각종 근로보상의 제공을 통해 근로의욕을 진작시키는 경제보상의 성격을 동시에 포함하고 있다.

2002년도 기준 36조원에 달하는 급여가 지출되었으며, 그 중 78.9%가 퇴직 급여로 지출되었다. 공무원연금의 경우에는 국민연금의 경우와 달리 일시금으로도 수급할 수 있다. 최근 금융시장의 저금리현상으로 퇴직자의 73.9%가 일시금보다는 연금방식을 택하고 있는 것으로 나타났으며, 이들의 연평균 급여는 지속적으로 증가하는 추세이다.

한편, 일반근로자의 퇴직금제도와 유사한 퇴직수당제도는 1991년부터 도입되었는데 외환위기 이후인 '98년의 장기근속자들의 퇴직으로 약 2조 8천억원이 지출되었다.

〈表 III-5〉 公務員年金 給與推移

(단위: 백만원)

구 분	합 계	퇴직급여	유족급여	퇴직수당	재해보상급여	부조급여
1985	231,047	198,767	21,739	-	5,546	4,995
1990	718,264	619,359	69,162	-	9,637	20,106
1991	910,965	780,496	80,843	16,148	9,467	24,011
1995	2,627,124	1,833,502	120,168	613,571	20,490	39,393
1996	2,420,561	1,710,345	133,504	535,826	22,028	18,858
1997	2,794,814	1,967,825	147,750	640,099	22,760	16,380
1998	5,033,060	3,550,615	145,034	1,297,319	24,489	15,603
1999	7,293,799	4,852,875	124,548	2,280,149	21,761	14,466
2000	4,360,993	3,129,999	138,178	1,054,070	23,071	15,675
2001	3,493,542	2,752,259	150,981	551,986	20,857	17,459
2002	3,615,004	2,851,034	180,151	521,587	40,423	21,809

註: 공무원연금관리공단, 『공무원연금통계연보』, 2002.

(3) 私學年金

사립학교 교직원을 적용대상으로 하는 사학연금의 경우에도 제도 도입시기
가 다를 뿐 급여구조가 유사하다. 단지, 재원조달측면에서 사립학교 재단측에서
보험료의 일부를 부담하고 있을 뿐이다. 주요 지표를 보면 2002년 6575억원이
급여로 지출되었으며, 그 중 퇴직급여가 차지하는 비중은 74.3%에 이르고 있다.
한편, 연금으로 수급하는 퇴직자의 연평균급여는 1,404만원인 것으로 나타나,
제도가 성숙됨에 따라 급여규모가 급증하고 있다.

〈表 III-6〉 私學年金 給與推移

(단위: 백만원)

구 분	합 계	퇴직급여	유족급여	퇴직수당	재해보상 급여	부조급여
1980	6,363	5,995	363	-	-	5
1985	39,906	36,807	1,914	-	266	918
1991	132,035	114,822	9,755	1,880	982	4,595
1995	324,637	224,239	15,652	74,533	2,288	7,926
1997	399,928	274,011	19,702	93,650	3,294	9,270
1998	556,572	394,238	18,629	131,061	2,673	9,970
1999	893,688	579,177	17,238	285,395	2,099	9,778
2000	664,297	454,012	16,988	180,638	2,459	10,201
2001	565,294	427,835	20,235	102,710	1,918	12,596
2002	657,537	488,827	24,277	125,742	3,530	15,161

資料: 사립학교교직원연금관리공단, 『사학연금통계연보』, 2002.

나) 健康保險

건강보험재정은 1996년부터 당기수지적자가 발생하여, 그 동안 적립하였던 준비금으로 수지적자를 메꾸어 왔다. 특히, 1998년에는 건당 급여비가 최초로 2만원대에 진입하여(22,733원), 적지 않은 문제를 야기 시켰다.

또한, 의약분업이 시행되던 2000년에 그다지 지출이 크게 늘어나지 않은 것은 의료계 파업의 영향이 컸다. 이후 2001년에 본격적으로 지출이 발생하여 전년대비 46%증가한 13조 1천억원에 달하고 있다. 이는 진료건수 증가율 41%를 상회하고 있어, 의료비가 증가가 두드러졌던 것을 알 수 있다. 그러나 2002년의 총급여비는 불과 4%의 증가율을 보이고 있어, 건당 급여비가 22,682에서 22,393원으로 감소하고 있다. '95년 이후 19.5% 증가하고 있으며, 현금급여(12.2%)보다는 현물급여(19.5%)의 증가현상이 두드러진 것으로 나타났다.

〈表 III-7〉 健康保險 主要給與 支出現況

(단위: 억원, 천건)

	총계	건수	현물 급여	건수	요양 급여	건수	현금 급여	건수	장제비	건수
1990	19,438	142,752	19,302	142,610	19,032	141,479	136	141	105	134
1995	40,743	258,673	40,195	258,452	39,553	254,583	548	221	348	188
1996	51,555	266,571	50,852	266,328	49,644	261,099	703	242	406	186
1997	59,060	288,158	58,162	287,835	57,093	283,441	898	323	458	209
1998	68,134	299,714	67,107	299,375	65,845	294,400	1,027	339	435	196
1999	78,807	342,355	77,531	41,928	76,529	337,974	1,276	427	454	196
2000	90,257	409,998	88,865	409,521	87,893	404,418	1,392	477	465	192
2001	131,574	580,079	130,380	579,679	129,406	574,561	1,194	400	500	201
2002	136,560	609,855	135,412	609,431	134,245	603,926	1,148	424	521	208

다) 産業災害補償保險

직무상 발생된 재해에 대한 보상을 원칙으로 하는 산재보험은 1964년 도입된 후, 지속적인 적용범위의 확대와 급여의 실질적 보장을 위한 노력을 지속해 왔다.

산재보험 급여의 특징은 피재근로자의 치료를 위한 현물급여와 소득중단에 따른 보상 성격의 현금급여를 동시에 하고 있다는 것이다. 이를 구체적으로 보면 표에 제시된 바처럼, 지급 사유에 따라 요양급여, 휴업급여, 장해급여, 유족급여, 상병보상연금, 장의비 등으로 구분된다. 그중 업무상 사유에 의하여, 상병에 이환된 근로자에게 지급하는 요양급여가 대부분을 차지하고 있다. 또한 피재근로자에게 요양으로 인하여 취업하지 못한 기간에 대하여 평균임금의 70%를 지급하는 소득보장의 기능을 동시에 하고 있다. 이 외에 업무상 상병으로 치유 후, 신체와 정신에 장해가 남아 있는 경우 장해의 정도에 따라, 1~14급 등급으로 구분하여 지급하며, 1~3급은, 장해보상연금을, 4~7급은 장해보상연금 또는 장해보상 일시금 중, 수급권자의 선택에 의해 지급하고, 8~14급은 장

해보상 일시금을 지급하고 있으며, 장해보상연금의 경우 1~4년분을 일시금으로 선급 받을 수 있다.

또한 근로자가 업무상 사유에 의해 사망한 경우에 유족에게 지급(유족보상연금, 유족보상일시금)구분 지급하는데, 유족보상연금의 경우 유족보상 일시금 50%를 일시금으로 선급 받을 수 있다.

이 밖에 요양 개시후 2년이 경과하여도 상병이 치유되지 아니한 1~3급에 해당하는 자에게 상병보상연금을 지급하고, 근로자가 업무상 사유에 의해 사망한 경우에 그 장제를 행한 자에게 평균임금 120일분의 장의비를 지급한다.

2002년 총급여는 2조원에 달하고 있으며, 그 중 요양급여와 휴업급여가 중요한 비중을 차지하고 있다. 한편, 2000년에 도입된 간병급여는 여성들의 근로 활동 참여증가로 수급자수가 급증하고 있는데, 2002년 지급건수는 3,748건으로 총 32억원이 지출되었다.

〈表 III-8〉 産業災害補償保險 給與現況

(단위: 억원)

	총계	요양 급여	휴업 급여	일시금	장해급여		유족 급여	장의비	상병 보상연금	간병 급여
					연금	일시금				
1980	625	240	110	186	0	81	-	7	-	-
1985	1,860	824	344	456	3	207	0	19	7	-
1990	5,394	1,736	1,560	1,174	90	692	3	64	75	-
1995	11,336	2,794	3,580	2,542	415	,596	13	140	256	-
1996	13,553	3,430	4,357	2,873	604	1,776	19	166	328	-
1997	15,560	3,967	4,786	3,430	794	1,961	26	184	412	-
1998	14,511	3,797	3,999	3,377	979	1,657	30	154	518	-
1999	12,742	3,587	3,374	2,318	1,120	1,539	38	145	621	-
2000	14,563	4,252	4,225	2,237	1,367	1,531	62	172	717	1
2001	17,446	5,365	5,263	2,789	1,681	1,169	177	183	808	12
2002	20,203	6,090	6,287	3,028	2,116	1,178	340	191	941	32

資料: 노동부, 『산재보험사업연보』, 2002.

라) 雇傭保險

1995년에 도입된 고용보험의 주요 3대사업은 고용안정사업, 직업능력개발사업 및 실업수당지급 등으로 구분된다. 우선 고용안정사업은 산업구조의 변화와 기술진보과정에서 근로자의 고용안정을 보장하면서 기업의 고용조정을 합리적으로 지원하기 위한 것으로서 ① 고용조정지원사업, ② 고령자 등의 고용촉진사업, ③ 고용촉진시설 지원사업 등이 있다. 한편, 직업능력개발사업은 『직업훈련기본법』을 근간으로 기업 또는 근로자 스스로 직업능력을 개발할 수 있도록 적극적 의미의 노동시장정책을 목표로 하고 있다. 즉, 급격한 구조조정에 따라 생겨나는 전직자·실직자의 재취업을 촉진하고, 노동이동을 원활하게 할 수 있도록 지원하는 사업을 포함하고 있다.

또한 실업급여는 고용보험 3대사업의 하나로 근로자가 실직한 경우 일정기간 동안 급여를 지급하여 실직자 및 그 가족의 생활안정을 도모하고 자신의 능력과 적성에 맞는 새로운 직장에 재취직할 수 있도록 지원한다.

2002년 실업률이 전년에 대비하여 0.7% 하락하였으며, 이로 인해 실업급여 신청자 및 실업급여 지급액은 전년보다 각각 14.3%, 0.7% 감소하였다.

〈表 III-9〉 失業給與 受給者 및 給與 支給現況

(단위: 명, 백만원)

구분	지급자	실업인정 건 수	급 여 액		
			총 액	구직급여	취직촉진수당
1996	7,308	27,031	10,459	9,986	473
1997	48,677	260,665	78,732	76,155	2,577
1998	412,600	2,480,448	799,154	783,881	15,273
1999	462,635	2,440,410	936,185	913,948	22,237
2000	303,631	1,743,144	470,793	445,909	24,884
2001	374,286	2,743,568	845,109	787,960	57,149
2002	362,895	2,476,271	839,319	778,232	61,087

註: 구직급여속에 상병급여가 포함됨.

資料: 노동부, 『고용보험백서』, 2002.

한편, 2002년 실업급여 지급종료자는 1인 평균 119일간 284만 4천원을 지급 받아 전년보다 1인 평균 26만 7천원을 더 지급받은 것으로 나타났고, 1인 평균 구직급여일액은 23,837원으로 전년의 21,654원보다 증가하였다.

고용보험사업과 관련하여 기금의 집행실적은 아래의 표와 같다. 1999년 1조 6968억원으로 정점을 이룬 후 경제상황의 회복으로, 감소하는 추세를 보였으나 2001년에는 구직급여의 증가로 전년대비 36.6%가 증가한 1조 1345억원으로 확대되었다. 그러나 2002년에는 노동시장의 안정화로 소폭 증가에 그친 것으로 나타났다.

〈表 III-10〉 年度別 基金의 執行實績

(단위: 개소, 명, 백만원)

구 분	1998		1999		2000		2001		2002	
	인 원	금 액	인 원	금 액	인 원	금 액	인 원	금 액	인 원	금 액
총 계	1,771,144	1,190,709	2,276,619	1,696,783	2,162,430	1,134,547	2,728,424	1,549,339	2,756,155	1,600,270
고용안정사업	소 계	780,853	108,154	667,013	193,772	445,079	113,751	568,329	128,971	474,575
	○고용유지지원금	654,375	74,223	370,830	79,427	148,499	29,399	257,431	55,977	152,384
	○채용장려금	5,193	5,878	101,363	75,180	62,661	40,780	30,273	20,227	3,488
	○고령자고용촉진장려금	113,520	12,173	189,146	25,450	225,711	36,758	251,870	41,619	270,902
	○여성고용촉진장려금	7,207	4,732	5,278	13,149	6,663	5,032	4,177	3,821	3,433
	○기 타	558	11,148	396	566	1,545	1,782	24,578	7,327	44,368
능력개발사업	소 계	588,006	262,257	1,117,368	518,834	1,386,998	488,120	1,740,064	497,909	1,847,088
	○직업능력개발훈련지원	(408,603)	(40,781)	720,428	66,482	1,220,041	140,443	1,555,398	166,847	1,681,862
	○유급휴가훈련지원	3,940	9,117	8,446	5,723	7,756	5,589	8,611	10,145	5,963
	○직업훈련시설·장비대부	-	4,215	-	3,035	-	7,978	-	7,349	-
	○실직자 재취직훈련	163,111	191,194	226,800	306,172	131,545	215,512	104,559	152,510	88,372
	○수장장려금지원	2	1	51	40	252	59	40,045	3,543	35,537
	○기 타	12,350	16,949	161,643	137,382	27,404	118,539	31,451	157,515	35,354
실업급여	소 계	402,285	799,154	483,228	936,185	330,353	470,793	420,031	845,109	434,492
	○구직급여	384,924	783,881	462,635	911,308	303,631	443,546	374,286	783,861	362,895
	○기 타	17,361	15,273	20,593	24,877	26,722	27,247	45,745	61,248	71,597
공 통	-	21,144	-	47,992	-	61,883	-	77,350	-	80,433

資料: 노동부, 『고용보험백서』, 2002.

다. 福祉支出水準의 評價

1) 支出規模의 國際比較

우리의 복지지출수준을 횡단자료(1998년)로 볼 때 OECD 회원국(멕시코 제외)의 약 35~73%에 불과한 수준이다(表 III-11 참조). 특히, 스웨덴·덴마크·프랑스 등은 GDP 대비 30%를 상회하며 일본·미국은 10%대이다. 사회복지지출 수준은 스웨덴이 회원국 중 가장 높으며, 우리나라는 멕시코를 제외하면 최하위 국가임을 알 수 있다. [圖 III-2]는 주요국가의 지출수준의 차이를 쉽게 볼 수 있도록 <表 III-11>을 도식한 것이다.

하지만 이러한 단순비교방법은 우리나라의 상대적 위상을 파악하는 데 한계가 있다. 현재 OECD국가들의 평균적인 국민부담률이나 인구고령화 수준은 우리나라에 비해 1.6~2배 이상 높은 상태이며 복지국가유형의 차이 등을 무시한 단순비교는 우리나라의 복지위상을 과소평가 할 수 있다. 예로서 국민부담률(1998)을 보면 OECD 평균은 37.2%임에 비해 한국은 23.0%이다. 또한 노인부양비(65+/15~64세×100, 1998)는 OECD 평균이 21%이지만 한국은 9.3%이다. 추계에 의하면, OECD국가들의 경우 복지지출수준은 국민부담률의 향상 및 고령화의 진전 등에 따라 지속적으로 빠르게 증가하는 것으로 나타났다⁸⁾.

<表 III-11> OECD 主要國의 社會福祉支出(1998年 基準)

	한국	멕시코	미국	일본	프랑스	덴마크	스웨덴
GDP 대비 %	10.86(6.11)	8.22	14.96	15.05	28.82	30.10	31.47

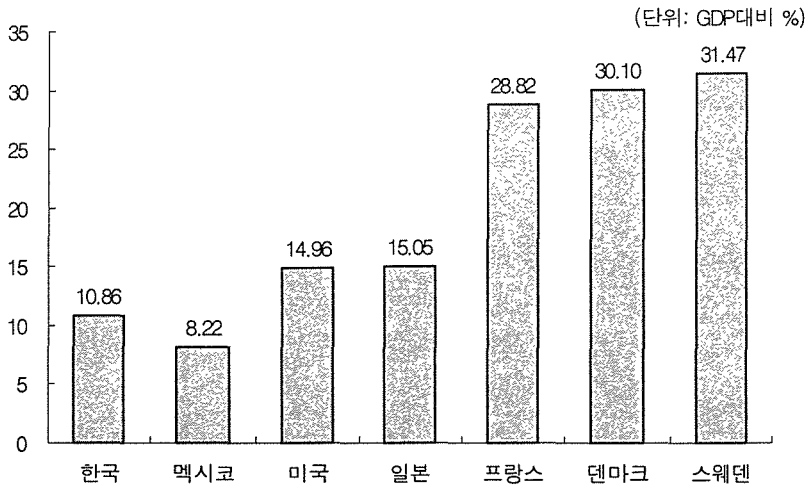
註: ()안은 퇴직금을 제외한 수치임.

資料: 고경환 외, 『한국의 사회복지지출추계: 1990~2001』, 보건복지부·한국보건사회연구원, 2003.

OECD, *Social Expenditure Database 1980~1998, 2001.*

8) 추계에 의하면 복지지출(대 GDP)의 국민부담률 증가에 대한 탄성치는 0.42, 노인부양비 증가에 대한 탄성치는 0.4, 복지국가유형에 대한 탄성치는 1.62로 추정되었다.

[圖 III-2] OECD 主要國의 社會福祉支出 比較(1998年)



소득수준 1만불 시점의 사회복지지출 수준을 OECD 회원국과 비교하면, 우리나라(1995, 2000)는 5.05~9.14%로 10%대의 일본(1981), 미국(1978), 호주(1980)와 20%대의 영국(1987), 스웨덴(1977)의 약 20~88% 수준으로 나타났다(表 III-12, 圖 III-3 참조). 여기에는 OECD국가들의 평균적인 인구고령화 수준이나 사회보험제도의 성숙도 등이 반영되어 있지 않은 한계점이 있다.

<表 III-12> 1人當 1萬弗 所得帶의 福祉支出 比較

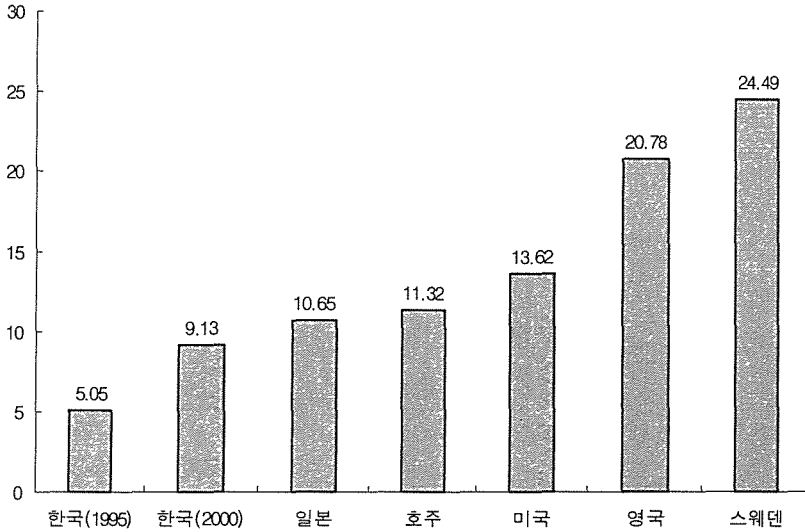
	한국	일본	미국	호주	영국	스웨덴
연 도	1995/2000	1981	1978	1980	1987	1977
GDP 대비 %	5.05(3.75)~ 9.13(5.80)	10.65	13.62	11.32	20.78	24.49

註: () 내는 퇴직금 제외시

資料: 고경환 외, 『한국의 사회복지지출추계: 1990~1999』, 보건복지부·한국보건사회연구원, 2002.

OECD, *Social Expenditure Database 1980~1998*, 2001.

〔圖 III-3〕 1人當 1萬弗 所得帶의 福祉支出 比較



2) 細部 制度別 國際比較

세부부문별 복지지출의 비중을 알아보기 위해 OECD 회원국(한국 제외)의 평균수준의 백분율로 비교한 결과, 우리나라는 산업재해, 보건, 그리고 ALMP가 높은 반면, 그 외의 항목에서 낮은 수준을 보여 주고 있다. 다만, 연금부문과 실업·고용부문은 제도의 성숙에 따라 장기적으로 선진국 수준으로 접근할 것으로 전망된다. 따라서 정부지출 중 공공부조와 보건복지서비스가 취약함을 알 수 있다.

이와 같은 평가의 한계는 상대적인 비교에 의한 것으로 이미 성숙된 각 사회보험제도의 급여범위가 어디까지 미치는가에 따라 국가마다 상이하게 평가될 수 있다. 예를 들어 기초연금제도를 실시하고 있는 국가의 경우에는 공공부조의 지출수준이 상대적으로 낮게 나타나게 되고, 보편적 의미의 가족수당제도가 실시되고 있는 국가의 경우에는 사회복지서비스의 비중이 크게 나타난다.

〈表 III-13〉 福祉支出¹⁾의 部門別 百分率比較(1998年): OECD國家와 韓國
(단위: %)

	계	보건	연금	실업· 고용	산업 재해	보건 복지 서비스 ³⁾	공공 부조 ⁴⁾	ALMP	질병 급여
OECD국가 (한국제외): A	100.0 (21.92) ²⁾	25.6	44.7	5.3	1.2	6.4	10.0	3.1	3.6
한 국: B	100.0 (6.1) ²⁾	40.0	37.3	3.0	4.1	4.5	3.4	7.7	-
B/A×100(%)	100.0	156.3	83.4	56.6	341.7	70.3	34.0	248.4	-

註: 1) 기업복지 제외

2) ()안은 GDP 대비 %

3) 시설보호(장애인, 노인, 아동, 모자보호 및 선도보호시설 등), 재가복지, 근로복지, 보건의료 등 포함

4) 의료보호, 가족현금급여, 주거급여 등 포함

資料: 고경환 외, 『한국의 사회복지지출추계: 1990~1999』, 보건복지부·한국보건사회연구원, 2002.

OECD, *Social Expenditure Database 1980~1998*, 2001.

3) 支出水準 評價

우리의 사회복지지출 수준이 다른 OECD국가에 비해 상대적으로 낮은 이유는 내부적인 요인과 외부적인 요인으로 구분해 볼 수 있다. 우선 내부적인 요인으로 첫째, 선성장, 후분배의 경제정책의 논리에 따라 그 동안 사회복지정책에 많은 관심을 기울이지 않았으며, 둘째, 남북분단에 따른 과중한 국방비부담 등으로 재정여력이 사회복지분야에 미치지 못했기 때문이다. 끝으로, 사회보험지출의 대부분을 차지하고 있는 연금보험제도의 도입의 역사가 불과 15년에 불과하여 본격적인 급여가 이루어지고 있지 않을 뿐 만 아니라, 고용보험에서 지불하고 있는 실업수당의 소득대체율이 상대적으로 낮기 때문이다. 또한 외부적인 측면에서 보면 다른 대부분의 OECD국가들이 실시하고 있는 질병급여, 주거급여 및 보편적 의미의 가족수당 등의 사회보장제도가 도입되지 않아, 우리나라

라의 사회복지지출 수준이 상대적으로 낮게 나타나고 있다. 한편, OECD회원국 중 주요국가의 국방비를 비교해보면, 중앙정부 예산 중 ‘국방비’ 부담이 미국 (15.4%)이 가장 높으며 다음으로 한국임을 알 수 있다(表 III-14 참조).

〈表 III-14〉 中央政府 豫算 中 福祉 및 國防分野의 支出比率 比較(%)

	한국(2000)	일본(1993)	미국(2000)	영국(1999)	스웨덴(1999)
보건·사회복지	17.9	38.4	48.7	48.7	48.3
국 방	13.5	4.1	15.4	7.1	5.6

資料: IMF, *Government Finance Statistics Yearbook*, 2001.

고경환 외, 『한국의 사회복지지출추계: 1990~2001』, 보건복지부·한국보건사회연구원, 2003.

2. 福祉財政의 基本方向과 役割

가. 急増하는 福祉需要: 社會問題의 多樣性 및 새로운 慾求出現

우리나라의 복지지출규모는 복지 선진국에 비해 낮은 수준이지만, 최근 제도의 확대에 따라 그 지출규모가 급격히 증가하고 있으며, 특히 급증하는 복지수요를 고려할 때 앞으로 재정지출이 크게 늘어날 것으로 전망된다. 최근 (1998~2001년) 정부예산의 연평균증가율(9.5%)에 비해 복지예산의 증가율은 15.4%로 다른 분야에 비해 빠르게 증가하고 있음을 알 수 있다. 특히 국민기초생활보장제도 실시이후(2001) 공공부조예산은 동기간에 2배로 늘어났으며 사회복지서비스는 약 1.3배 늘어났다.

또한 사회보험의 경우 적용범위의 확대와 급여수준의 상향조정으로 지출규모가 1998~2001년 사이에 연평균증가율이 11.6%로 늘어났다(表 III-16 참조). 이에 대해 각 제도별로 살펴보면, 건강보험의 경우 의약분업실시와 의료수가인상 등으로 동기간 연평균증가율은 약 30%이었으나, 공적연금의 경우에는 외환위기로 인한 고용구조조정으로 많은 근로자들이 일시에 사업장을 탈퇴하여,

퇴직금 및 국민연금의 ‘반환일시금’의 급증(1999년도 전체 급여액 중 87%가 반환일시금임)과 특수직역연금의 개선에 따른 ‘퇴직수당’의 급증으로 1999년 절정에 달한 후, 국민연금의 ‘반환일시금제도’ 폐지와 경기회복에 따른 ‘퇴직수당’ 신청자의 감소로 급여증가율이 둔화되었다.

〈表 III-15〉 福祉豫算의 變化推移

(단위: %)

구 분	1998	1999	2000	2001	연평균증가율
GDP(백억)	44,437	48,274	52,196	55,156	-
정부예산(백억: A)	7,558	8,369	8,874	9,912	9.5
복지예산(억: B)	83,115	104,428	106,504	126,162	15.4
공 공 부 조 ¹⁾	25,122	33,526	38,096	52,654	28.4
사회복지서비스 ²⁾	57,993	70,902	68,409	73,508	8.7
B/A (%)	11.00	12.48	12.00	12.73	5.2
복지예산의 GDP 대비 %	1.87	2.16	2.04	2.29	7.4

註: 1) 생활보호(의료보호, 국가보훈 등), 재해구호, 귀순북한동포보호.

2) 시설보호(장애인, 노인, 아동, 모자보호 및 선도보호시설 등), 재가복지, 근로복지, 보건의료 등.

資料: 고경환 외, 『한국의 사회복지지출추계:1990~1999』, 보건복지부·한국보건사회연구원, 2002.

〈表 III-16〉 福祉支出水準: 制度別, 年度別

(단위: 십억원)

	1998	1999	2000	2001	연평균증가율
계	18,202	22,929	18,702	23,808	11.6
노령연금	8,945	13,051	7,656	6,713	-2.6
건강보험	6,696	7,165	8,668	13,990	29.8
산재·고용보험 등	2,561	2,712	2,378	3,105	8.1

資料: 고경환 외, 『한국의 사회복지지출추계:1990~1999』, 보건복지부·한국보건사회연구원, 2002.

이하에서는 앞으로 정부와 사회보험의 재정지출의 압박요인에 대해 살펴보기로 한다. 정부재정지출의 압박요인으로서는 먼저 경제선진화 과정에서 복지욕구가 발생·확대됨에 따라 생활편의시설, 보건, 위생 및 다양한 사회복지서비스에 대한 수요가 점진적으로 늘어날 것이다. 다음 출산을 저하 및 평균수명의 연장에 따라 우리 사회는 급격히 고령화 사회로 진전되고 있으며, 이에 따라 노인부양에 대한 사회적 부담이 빠르게 증대될 것이다. 이는 고령화사회의 도래에 따른 보건 및 복지인프라 확립이 요구되며 나아가 저소득층서비스의 수요의 증대가 발생할 것이다. 또한 노동시장의 점진적 유연성에 따른 중도퇴직자 증가, 저성장 추세로 인한 청년실업의 증대, 정보화·지구촌화 과정에서 경쟁낙오자와 사회적 소외계층의 발생 등과 관련하여 적극적노동시장정책의 수요증가 등 사회복지서비스의 확충요구가 증가할 것이다. 끝으로 외환위기 이후 사회안전망의 사각지대해소를 위한 정부의 제도개선으로 지출규모가 급격히 증가추세에 있으며 아울러 참여정부가 복지대상보편화와 급여수준의 향상을 목표로 함에 따라 복지지출규모의 증대가 예상된다.

이러한 복지수요에 부응하기 위해 앞으로 정부재정의 정책방향은 먼저 사회문제의 다양성과 상대적 취약부문에 대한 연차별 투자확대가 필요하다. 즉, 노인·장애인·아동에 대한 복지서비스의 강화 및 사회복지 전달체계의 확충 등 복지의 보편적 확대에 정책방향을 설정하여야 한다. 다음 고령화에 따른 노인들의 복지수요의 다양화에 대한 공급정책에 관심을 두어야 한다. 이에 대해 세부적으로 살펴보면, 노인들의 고용기회 확대를 위한 ‘고령자 일자리 창출’과 새일자리 적응을 위한 ‘평생교육·평생훈련제도’의 정책지원, 노인의 장기요양·보호서비스의 인프라 구축(치매·중풍전문요양병원 확대, 요양시설 설치 확대 등), 그리고 가족이 부양부담을 줄 일수 있는 노인단기보호나 주간보호 등의 재가복지서비스의 강화 등이다. 또한 여성의 취업과 자녀양육을 병행할 수 있는 아동보육시설의 확충과 자녀양육지원센터 확충 등의 제도적 장치마련, 끝으로 공공부조대상자의 점진적 확대와 정부재정의 안정적 조달정책이 필요하다.

사회보험재정의 재정지출 압박요인을 살펴보면, 먼저 각종 사회보험제도들이 성숙화됨에 따라 보험급여 지출규모가 매우 빠른 속도의 증가가 예상된다.

즉, 사회보험이 저부담 - 고급여 체계인 만큼 지출의 확대압력은 늘어날 것으로 예상된다. 다음 향후 사회보험의 지출압력이 예상된다. 이를 세부적으로 살펴보면, 건강보험의 경우 의료서비스에 대한 욕구증가로 보험급여의 확대가 가중되며, 국민연금의 경우 연금재정이 불안정성(연금급여지출 대 보험료수입비율)을 가지고 있다. 고용보험은 노동시장의 불안정에 따라 실업급여 등 여러 급여에 수요가 증가한다. 또한 사회보험의 적용범위 확대에 따라 재정압박이 예상된다. 즉, 산업재해보상보험의 경우 적용범위를 1인 이상 사업장까지 확대(2000. 7)하였으며, 고용보험의 경우 적용범위가 근로자 1인 이상의 모든 사업장까지 확대('98)되었다. 끝으로 사회보험의 급여수준 상향조정에 따라 재정압박이 예상된다. 이를 구체적으로 살펴보면, 건강보험의 급여일수 제한 폐지(투약일수 기준 365일로 부활, 2002년), 산업재해보상보험의 휴업급여 상향조정, 고용보험의 구직급여 인상과 급여기간 연장, 그리고 국민연금의 경우 급여수급에 필요한 최소가입기간의 축소조정과 유족연금 수급요건의 완화 및 가급연금과 장해일시보상금의 상향조정 등이다.

사회보험재정의 정책방향으로는 장기적으로는 각종 사회보험제도의 재정안정을 도모할 수 있도록 '적정부담 - 적정급여'로의 복지체계를 확립하는 것이다. 이를 위해 공적연금의 성숙화에 대비한 재정건전화를 준비하기 위해 먼저 국민연금 등 공적연금의 고급여 - 저부담 구조를 과감히 개혁하여 제도적 신뢰성을 제고하고 장기적 재정안정을 도모하는 것이다. 다음 건강보험의 경우 지불제도의 개혁을 통해 지출효율화와 보험료를 조정하는 것이다. 즉, 건강보험의 보장성을 강화해 나가되, 재정악화를 야기하는 의료공급자·소비자들의 도덕적 해이를 방지하기 위해 포괄수가제 확대적용, 약가제도 개선, 소액진료비 본인부담 확대 등의 개선대책 마련이 시급하다. 끝으로 사회보험제도의 효과성과 형평성을 제고하기 위해 가장 필수적인 요소로 국민연금과 건강보험 등 각종 복지제도대상자들의 소득과약을 제고가 필요하다.

우리사회의 경우 압축성장에 따른 부정적인 명암을 경험하고 있다. 소득격차의 심화, 빈곤문제의 심화, 가족해체 등 사회적 연대성이 붕괴되는 현상을 비롯하여 지하철 참사 등 대형사고로 안전의 위협을 목도하고 있다. 현대 자본주

의사회가 추구하는 물질적 성장의 결과 위험사회(risk society)에 직면하고 있다는 울리히 벡(Beck, Ulrich, 1997)의 지적을 굳이 인용하지 않더라도, 생명과 안전을 위협하는 각종 위험에 노출되어 있다. 또한 실업, 질병, 장애, 노령 등과 같은 전통적인 사회적 위험(social risks)에 덧붙여 가족해체에 따른 적응, 기술 결여, 열악한 노동, 단독가구 등 생애주기에 따라 새로운 위험이 증대되고 있으며, 이에 대처할 필요성이 점증되고 있다. 복지국가의 새로운 도전으로 언급되는 ‘가족해체’, ‘노동시장의 배제’, ‘고령화의 사회경제적 영향’은 우리사회도 지속가능한 발전과 무관하지 않은 도전요인임에 틀림없다. 이러한 사회적 위험에 대한 대처방식을 개인책임으로 국한시키기에는 너무나 많은 한계를 가지고 있기 때문에, 공적 책임을 강화하는 방식으로 대처하지 않으면 안될 것이다. 특히 현재의 우리나라의 정치적, 경제적, 사회적, 인구학적 변화는 복지수요를 증대시킬 것이며, 복지수요에 효과적으로 대응하기 위해서는 국가의 복지재정역할이 강화될 수밖에 없을 것이다. 복지재정확충과 밀접히 연관된 복지수요의 증대가 불가피한 제반 여건을 살펴보면, 다음과 같다.

첫째, 정치적 여건변화로 들 수 있는 것이 참여민주주의의 확산과 지방분권 시대의 도래이다. 민주주의의 공고화 과정으로서 참여민주주의에 대한 강조는 다른 한편으로 사회 각 집단들의 제반 욕구를 분출시키는 과정을 경험할 것이며, 이 과정에서 다양한 복지수요가 표출될 것으로 예상된다. 그리고 지방분권 시대를 맞이하여 지역적 특수성에 기초한 복지프로그램의 실시, 분산과 분업을 통한 지역간 복지의 균형발전을 도모하기 위해서는 현재의 지역간 수평적 불균형을 시정하는 작업이 선행되어야 할 것이다. 특히 지역간 수평적 불균형을 시정하기 위해 복지분야에 대한 재정조정제도의 개선과 현실화 요구 등으로 복지재원의 확충과 정부의 재정책임성의 강화는 불가피할 것이다.

둘째, 경제적 여건변화로서 소득수준의 상승으로 인하여 기대되는 삶의 질 또는 사회복지욕구수준이 다양화되고 확대될 전망이다. 즉, 생활의 질적 개선에 대한 욕구가 증대함에 따라 생활편의시설, 보건, 사회적 서비스 등 각종 복지수요가 급증할 것으로 보인다. 또한 IMF 외환위기 이후 소득불평등 및 빈곤수준이 악화되어 경제위기 이전으로 회복되지 않고 있고 빈익빈 부익부 현상이 더

욱 심화되는 경향을 보이고 있어 사회통합을 심각하게 저해하고 있기 때문에, 소득불평등 및 탈빈곤을 위한 다양한 정책적 접근을 요구하고 있다(정진호, 2002; 박찬용 외, 2002). 그리고 노동여건에 대한 개선요구, 노동시장의 배제현상을 극복하기 위해 적응, 일자리 창출 및 인적자본의 향상을 위한 적극적 노동시장정책의 강화, 여성의 경제활동참가에 따른 보육 및 부양문제의 해결, 정보화 및 지식기반경제체제로 전환됨에 따라 노동시장 유연성을 강조하는 노동시장의 구조변화로 비정규직 노동자를 보호하는 각종 노동보호정책의 강구 등은 국가의 복지재정의 확충과 맞물려 있다고 해도 과언이 아니다.

셋째, 사회인구학적 변화로 무엇보다도 심각한 것은 저출산율과 고령화의 급속한 진전이다. 저출산율과 급속한 인구고령화는 경제성장에 대한 장애일 뿐 아니라 사회의 존립자체를 위협하는 잠재적 불안요인으로 작용할 가능성이 높다는 사실이다. 예컨대, 가임여성 한 명이 평생동안 낳은 평균자녀수인 합계출산율(total fertility rate)이 1970년 4.5명의 높은 수준에서 1983년 대체출산율수준인 2.1명으로 낮아졌고, 2002년 1.17명으로 지속적인 감소추세를 보이고 있다. 우리나라는 1970년에서 2001년 사이(약 30년간)에 3.23명이 감소하고 있어 일본(0.8명), 독일(0.7명), 영국(0.8명)등에 비해 감소속도가 매우 빠르게 진행되고 있다는 점이다(통계청, 2003).

우리나라 65세 이상 고령인구는 <表 III-17>에서 보듯이, 2000년을 기점으로 총인구의 7%를 상회하여 고령화사회(aging society)에 진입하였고, 2019년에는 14%를 넘어 고령사회(aged society)에 진입될 것으로 전망하고 있다. 특히 고령 인구 비율이 7%에서 14%에 도달하는데 걸리는 기간이 19년이며, 14%에서 20%는 7년에 불과하여 선진국이 경험한 고령화 속도에 비해 빠른 속도로 진행되고 있다(통계청, 2003)⁹⁾.

9) 인구고령화가 7%에서 14%까지 증가한 소요년수를 보면, 프랑스는 115년, 스웨덴 85년, 일본 24년 등에 비하면 우리나라의 경우는 대단히 빠른 속도로 증가하고 있다.

〈表 III-17〉 65歳 以上 高齢人口 推移

	2000 (고령화)	2010	2019 (고령)	2020	2026 (초고령)	2030
총 인 구(천명)	47,008	49,594	50,619	50,650	50,610	50,296
65세 이상(천명)	3,395	5,302	7,314	7,667	10,113	11,604
구 성 비(%)	7.2	10.7	14.4	15.1	20.0	23.1

資料: 통계청, 『장래인구추계』, 2001.

저출산 및 고령화의 급속한 진전으로 노년부양비(65세 이상 인구 / 15~64세 인구)는 <表 III-18>에서 보는 바와 같이 2003년 현재 11.6%이나 평균수명의 증가로 인하여 2020년 21.3%, 2030년 35.7%로 높아질 전망이다. 그리고 2003년 생산가능인구 8.6명당 노인 1명, 2020년에는 4.7명당 노인1명, 2030년에는 2.8명당 노인1명을 부양하는 결과를 초래할 것이다. 2003년 현재 노령화지수는 40.8%로 유년인구(0~14세) 100명당 노인인구는 41명이지만, 2030년에는 186.6%로 크게 높아질 전망으로 고령화의 사회경제적 파급효과는 지대할 것으로 예측된다(통계청, 2003).

이혜훈(2001)의 연구에 따르면, 고령화가 진전됨에 따라 연금재정의 지출을 증가시키고 연금제도 자체의 성숙으로 인한 재정악화 다음으로 영향을 미친다고 분석하고 있다. 또한 고령화의 영향으로 1인당 의료비 지출이 증가하는 것은 세계적인 일반적인 현상이다. 최근 OECD에 따르면, 선진국의 경우 노인인구 1인당 진료비는 비노인인구 1인당 진료비의 3~4배에 달한다고 한다. 이처럼, 고령화의 진전은 노동시장에 미치는 영향뿐만 아니라, 사회보장재정에 미치는 영향이 지대하기 때문에 국가의 적극적인 재정안정화 정책이 수립될 필요가 있다.

〈表 III-18〉 老年扶養比 및 老齡化指數

구 분	1970	1980	1990	2003	2010	2020	2030
노년부양비(%)	5.7	6.1	7.4	11.6	14.8	21.3	35.7
노령화지수(%)	7.2	11.2	20.0	40.8	62.0	109.0	186.6
노인1명당 생산가능인구(명)	17.7	16.3	13.5	8.6	6.7	4.7	2.8

註: 노령화지수 = (65세 이상 인구 / 0~14세 인구 × 100)

資料: 통계청, 『장래인구추계』, 2001.

넷째, 이혼율, 한부모 가정의 증대 등 가족체계의 불안정성은 아동양육 및 가족부양책임의 약화를 초래함으로써 새로운 복지요구를 창출하는 원천으로 작용할 수 있다. 가족체계의 불안정성을 보여주는 대표적인 지표로서 <表 III-19>의 이혼율의 변화추이를 보면, 가족해체현상이 점차 심화되고 있음을 알 수 있다. 혼인건수 대비 이혼건수의 비율이 1991년 11.8%에서 1995년 17.1%로 증가하다가 2002년에는 거의 절반수준인 47.4%를 보이고 있다.

〈表 III-19〉 婚姻件數 對比 離婚件數

(단위: 건, %)

구분	1991	1993	1995	1997	1999	2001	2002
혼인건수(A)	416,872	402,593	398,484	388,591	362,673	320,063	306,573
이혼건수(B)	49,205	59,313	68,279	91,159	118,014	135,014	145,324
B/A(%)	11.80	14.73	17.13	23.46	32.54	42.18	47.40

資料: 통계청, 인구동태조사(<http://www.nso.go.kr>)

나. 福祉財政의 基本方向

사회보장정책은 한 사회구성원이 자신이 속한 계층이나 자신이 처한 사회경제적 상황에 상관없이 누구에게나 닦칠 수 있는 사회적 위험을 제거 내지 감소시키는 기능을 수행하는 사회보험정책과 자신이 처한 어떤 특정한 사회 경제적

상황에 따라 헌법에 보장된 최소한의 인간다운 생활을 할 수 있도록 혜택을 베푸는 공공부조와 사회복지서비스 등의 사회복지정책을 포함한다고 할 수 있을 것이다. 일반적으로 사회보험은 경제활동을 영위함으로써 발생하는 소득과 연계되는 경향이 강해 소득의 일정한 부분을 보험료로써 각출하며 급여의 전제조건으로서 소득심사나 자산심사가 요구되지 않는 제도(Universalism)인 반면, 공공부조나 사회복지서비스 제도는 소득심사나 자산심사 등의 복지급여를 위한 전제조건이 요구되며, 수혜자가 그 재원조달을 위해 직접 그 제도에 각출할 의무가 없는 제도(Targeting)이다.

ILO¹⁰⁾가 규정한 질병, 노령, 실업, 장애, 출산 등의 사회적 위험은 그가 처한 상황과 상관없이 누구나 직면할 수 있는 성격을 띠며 아울러 한 개인이 의지나 행위와 직접적인 관련이 없는 서로 비독립적인 위험이라는 점에서 개인적 위험과는 본질적으로 구분된다.

우리나라의 사회보장정책은 한국경제가 세계경제로 편입되는 과정에서 발생하는 고용불안의 증대 등의 사회적 위험의 증가, 빈부격차의 심화 등의 문제와, 사회경제적인 환경의 변화에 의해 간접적으로 영향을 받는, 경제활동에서 소외된 계층에 대한 사회보장의 문제에 직면해 있다고 할 수 있다. 물론, 신자유주의 이데올로기가 지배하는 경제체제 내에서 사회보장정책의 확대실시는 그리 용이한 일은 아닐 것이다. 더군다나 자본의 자유로운 이동과 경쟁의 심화는 고용불안을 증가시킬 것이며 분배구조를 악화시킬 것이다. 따라서 가능한 한 시장경제의 효율성을 보장해줌과 동시에 시장실패를 보완하고 사회의 총효용을 증가시키는 방향으로 사회보장정책의 방향이 설정되어야 하리라고 생각된다.

10) 1948년에 선포된 UN의 인권선언문의 제22조는 모든 인간에게 사회보장권을 부여하고 있으며 그 내용으로서 실업, 질병, 장애, 노령의 위험으로부터 보호받을 권리, 즉, 인권이 보호되어야 함을 천명하고 있다. 이 인권의 보호는 국제사회, 한 국가뿐만 아니라 민간단체, 기업, 특히 국제적인 기업도 준수해야 함을 강조하고 있으며 이는 단순한 도덕적 의무 이상임을 의미하고 있다고 할 수 있다. 1944년에 채택된 ILO의 Philadelphia 헌장도 사회보장을 통해 사회정의의 실현에 공헌을 할 수 있음을 강조하고 있다. 사회정의의 개념은 여기서 물질적 행복의 추구, 자유와 인간의 존엄성이 보장된 정신적 계발, 경제적 안정 그리고 기회의 균등을 의미하는 것으로 정의되고 있다.

즉, 효율과 공정성사이에서 최적점을 지향하는 방향으로 논의가 진행되어야 하리라고 생각된다.

성장과 분배는 우선 순위 선택의 문제가 아니다. 성장이 분배를 위한 수단도 아닐 뿐만 아니라, 분배가 성장의 발목을 잡는 것 또한 아니다. 성장과 분배는 동전의 양면, 혹은 맞물려 돌아가는 두 개의 톱니바퀴에 비유할 수 있을 것이다. 사회복지에 대한 욕구의 증가 또는 다양화는 사회복지지출의 증가를 가속시킬 것이다. 그동안 복지수출을 높여왔던 유럽복지국가들이 사회보장혜택을 축소시켜야 한다는 주장이 팽배해 있는 상황과는 달리, 사회보장수준이 다른 선진국에 비해 낮고 그 역사 일천한 우리의 현실을 감안하면 경제의 효율을 지나치게 해치지 않는 범위 내에서 오히려 적극적으로 사회복지지출을 증가시킬 필요가 있을 것이다.

더군다나 유효수요가 부족하다는 케인즈의 견해가 적용된다면 사회복지지출 증가를 통해 경제성장의 효과도 기대할 수 있을 것이다. 물론, 사회보장정책의 확대실행은 단순히 재정문제만은 아니기 때문에, 이에 대한 사회적 합의가 도출될 수 있어야만 사회복지재정의 안정성과 사회보험재정의 건전성도 확보될 수 있어야 한다.

다. 福祉財政의 役割과 機能

복지재정의 기본방향과 역할확립은 두 가지 측면에서 접근하는 것이 바람직할 것이다. 하나는 복지국가의 재편과 관련된 세계적 흐름과의 조응이며, 다른 하나는 한국의 복지현실에 기반한 것이다. 복지국가재편의 핵심적 원리는 비용억제(cost-containment), 재상품화(recommodification), 그리고 재조정(recalibration)이다. 비용억제는 대다수의 복지국가가 재정적자를 줄이기 위한 재정축소주의와 관련되며, 재상품화는 Esping-Andersen이 언급한 노동의 시장의존성을 탈피해주는 정도를 의미하는 탈상품화(de-commodification)의 대립되는 개념으로서 사회적 임금의 축소, 급여자격의 엄격성 등의 원리에 기초한 복지재편이라 할 수 있다.

반면에 재조정은 복지제도의 목적을 달성하기 위한 새로운 시도로서 합리화(rationalization)와 새로운 복지수요를 수용하고 사회변화에 부응하려는 최신화(updating)를 내용으로 하는 복지제도의 재설계라 할 수 있다. 이러한 세 가지 원리의 결합정도에 따라 국가별로 복지재편의 양상이 차이를 나타내고 있다. 즉, 복지축소지향적이면 비용억제와 재상품화의 원리에 가까운 반면, 복지수정주의는 비용억제와 더불어 재조정 원리를 지향하는 것으로 구체화된다고 볼 수 있다.

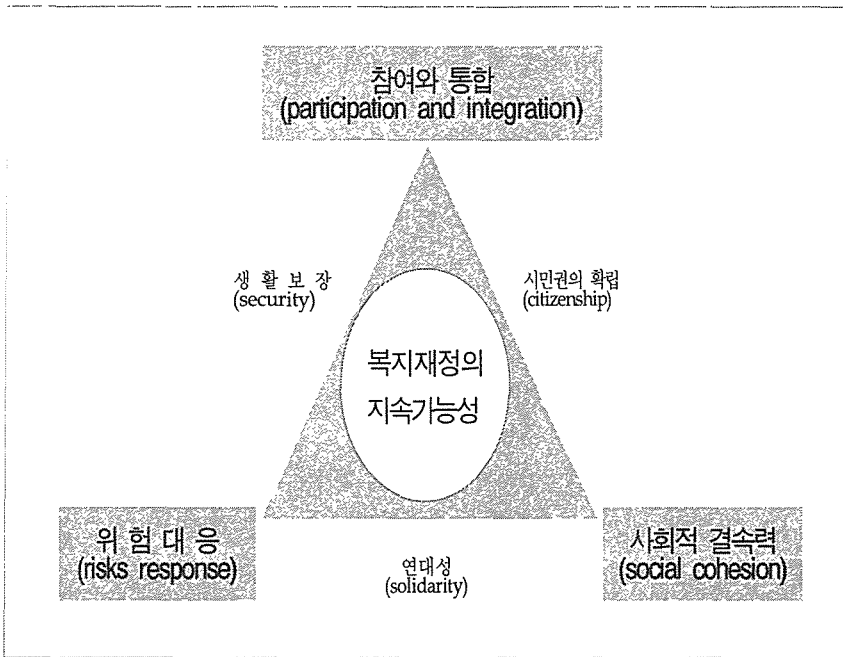
따라서 우리나라의 복지재정의 기본방향과 역할은 복지국가재편에 따른 세계적 조류와 한국의 복지현실 즉, 복지지출규모의 상대적 낙후성, 급증하는 복지수요 등을 고려하여 첫째, 재상품화 원리보다는 재조정의 원리 둘째, 일정수준까지의 비용확대 등을 주요 방향의 원리로 할 수 있을 것이다. 결국 이러한 복지패러다임은 국가주도의 복지확충과 사회복지제도의 효율화로 집약할 수 있을 것이며, 이에 기초한 복지재정 역시 일정수준까지는 국가역할을 강화하는 방향으로 정립되어야 할 것이다. 이러한 논의에 기초하면, 복지재정의 방향은 복지재정의 지속가능성을 위한 국가의 재정책임성(fiscal accountability)을 강화하는데 있다고 할 수 있다. 특히 복지재정의 지속가능성을 확립하기 위한 목적은 참여와 통합, 사회위험에 대한 공동대응, 사회적 결속력을 강화하는데 있으며, 이의 실현을 위해 국가주도의 복지재정책임성을 확립하는데 있다.

[圖 III-4]에서 보는 바와 같이 복지재정이 추구하는 기본방향은 각종 사회적 위험에 대해 효과적으로 대응함으로써 사회구성원의 삶의 안정성과 생활보장을 가능하게 하며 그 결과 배제가 아닌 참여와 통합을 실현하는데 있다. 또한 사회적 약자를 위한 재분배적 기능을 수행함으로써 사회연대성을 확보하는데 용이할 뿐 아니라 사회적 결속력을 강화하는 적극적 기능을 강조하고 있다. 그리고 복지재정은 사회적 결속력과 참여를 고취하여 개인의 권리와 의무를 충실히 실행하는 등 시민권의 확립과도 밀접히 연관되어 있다.

사회적 지속가능(social sustainability)한 복지재정의 확립은 복지수요에 부응하는 복지제도의 확충에 있으며, 이는 다음과 같은 기본원리에 기반하여 이루어져야 할 것이다. 첫째, 선별적 위험보장에서 포괄적 보편적 위험보장으로, 둘

제, 임시적·사후적 대응에서 예방적·사회투자적 대응으로, 셋째, 사회적 분리지향에서 사회적 연대지향으로, 넷째, 수익자부담에서 복지이해주체간의 비용분담으로 전환이라는 기본원리에 입각하여 복지재정의 기본방향이 확립되어야 할 것이다.

〔圖 III-4〕 福祉財政의 基本方向



또한 복지재정은 ‘위험보장’(risk security), ‘사회투자’(social investment), ‘사회 연대’(solidarity)를 성취하는 역할과 기능을 수행한다고 볼 수 있다. 만약 공적인 복지재정이 존재하지 않는다면, 욕구충족이나 문제해결은 연대성의 원리보다는 시장원리에 입각하여 개인책임으로 귀결될 것이다. 복지재정은 복지공급의 지속가능성과 책임성을 성취하는 전략적 수단임과 동시에 사회적 안정기제(societal stabilizer)로서 역할을 수행하고 있다. 보다 구체적으로 복지재정의 역할과 기능에 대해 살펴보면 다음과 같다.

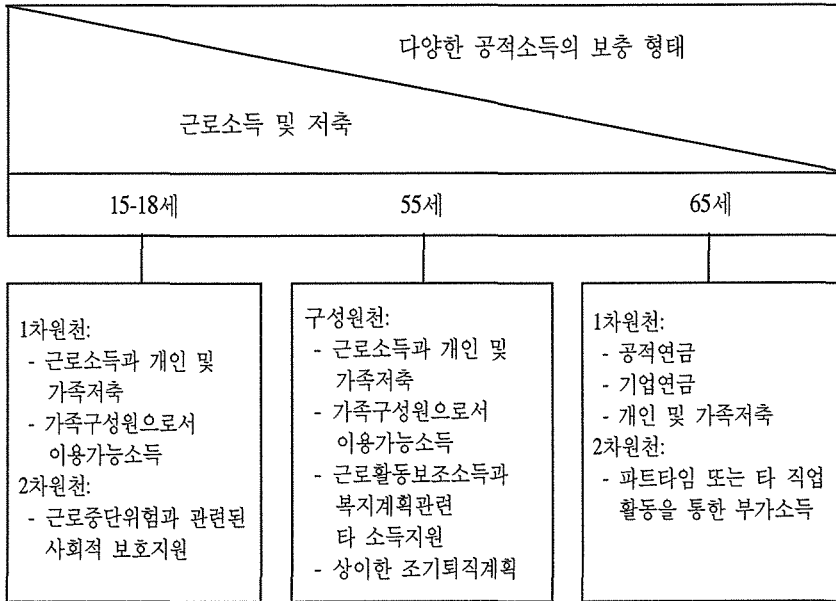
1) 生涯週期の 危險保障의 役割

국가의 복지재정역할은 위험에 대한 사회적 분산기능으로서 역할을 수행하고 있다. 복지국가의 실체를 핵심적 용어로 표현한 ‘요람에서 무덤까지’는 생애주기의 위험요소에 대한 보장성(security)을 확립하는 과정임과 동시에 그 결과라 할 수 있다. 복지제도의 중요한 목적은 Esping-Andersen(1990)이 언급한 ‘시장의존성의 탈피’에 있듯이, 복지재정은 이를 실현하기 위한 수단적 성격을 지니고 있다. 특히 사회적 위험(social risks)의 종류와 내용은 개인에 따라 그 영향이 상이할 수 있기 때문에, 다양하게 제도화된 형태로 위험의 분산 내지는 위험보장을 실현하는 것이 무엇보다도 중요하다.

사회적 보호 내지 복지프로그램은 빈곤감소나 소득과 서비스에 대한 최소한의 욕구충족이라는 미시적 수준에서부터 사회질서와 체제를 유지하려는 거시적 수준에서 도입의 목적으로 논의되어 왔다. 그 후 시간이 지나면서 소득상실을 초래하는 위험으로부터 사람들을 보호하고 생애주기에 따른 소득재분배를 가능케 하며 사회구성원들의 안정감을 주는 프로그램으로 발전되어왔다(Atkinson, 1999; Kuhnle, et al., 2001에서 재인용).

국가별로 차이가 있지만, 일반적으로 생애주기에 따른 소득지원의 형태는 다음의 [圖 III-5]와 같다. 생애주기에 따른 소득지원이 복지재정에 의한 소득보장정책을 통해 이루어짐으로써 빈곤이라는 사회적 위험에 대한 대처와 예방을 가능하게 하는 역할을 수행한다고 볼 수 있다. 또한 연령이 증가함에 따라 다양한 공적소득의 보충형태가 증가하는 구조를 통해 과거의 경제활동기간 동안 누렸던 지위를 유지하도록 도와줌으로써 삶의 안전성을 보장하는 기능을 수행한다. 이처럼 복지재정은 생애주기의 특성을 고려하여 빈곤, 실업, 질병 등과 같은 사회적 위험에 대한 보장역할을 수행한다고 볼 수 있다.

[圖 III-5] 生涯週期를 통한 所得構成



資料: INPDAP(2003: 119)

2) 社會投資的 役割

인적자본 및 사회자본을 축적시키기 위한 제도적 대응은 한 사회의 지속가능성을 확립하는데 중요한 기능을 수행하고 있다. 빈곤 및 실업문제의 해결을 위해 충당되는 복지재정은 수동적인(passive) 소득유지뿐만 아니라 개인의 성장 잠재력을 극대화함으로써 인적자본의 투자로 간주될 수 있으며, 아동에 대한 지원, 가족 구매력의 증대와 빈곤감소를 위한 복지재정은 미래의 삶의 기회를 고양시키는 기능을 수행한다고 볼 수 있다(Esping-Andersen et al., 2002). 따라서 복지재정은 사회구성원의 인적자본 및 사회자본을 축적시킬 수 있는 사회화된 투자기능을 수행함으로써, 생산성 향상에 기여할 뿐 아니라 소비로 간주되기보다는 사회투자전략으로서 역할을 수행한다고 볼 수 있다.

3) 社會連帶性的 增進

사회복지정책에서 연대성(solidarity)은 사회적 보호를 위해 상호책임성을 공유함으로 형성되는 연대네트워크, 즉, 상호원조체계를 의미하며, 보다 일반적으로는 동일사회나 집단에서 다른 사람들을 위해 책임성을 발휘하는 것을 말한다 (Spicker, 2003). 복지재정은 상호원조체계를 제도화된 형태로 기능하게 하며, 사회적 취약계층으로 분류되는 여성, 장애인, 실업자, 노인 등에 대해 삶의 질의 개선 및 안정성을 보장함으로써 사회참여의 활성화와 연대성을 실현하는 역할을 수행하고 있다. 노동시장의 참여를 통한 자기실현과정 역시 노동친화적 복지정책(work-friendly welfare programs)을 통해 이루어지고 있다. 그리고 복지정책은 새로운 사회적 위험으로까지 언급되고 있는 가족구조의 불안정성을 해소하는 것을 목적으로 하고 있다. 가족친화적 복지정책은 아동의 건전한 성장과 발달을 유도하고, 가족자원의 적정성을 장려함으로써 가족생활과 노동간의 관계를 원활히 하고 노동과 보호에 관한 부모의 선택을 지원할 뿐 아니라 고용기회에 있어서도 양성평등을 증진시키는 것을 의미한다. 복지재정은 바로 이와 같은 참여와 안정성을 달성함으로써 사회적 결속력을 강화하고, 사회연대성을 증진시키는 역할을 수행하고 있다.

IV. 中長期 社會福祉支出 展望

1. 社會福祉支出의 中期財政展望

가. 社會福祉支出 水準 展望

1) 變數選定 및 推計方法

일반적으로 국민소득이 증가하면 사회복지수요가 증가하게 된다. 그러나 소득수준의 증가가 직접적인 사회복지지출로 연결되는 것은 아닐 것이다. 왜냐하면 사회복지지출 수준은 각국이 채택하고 있는 사회보장제도와 각 제도의 성숙도에 따라 급여수준 등이 직접적으로 영향을 받기 때문이다.

따라서 본 글에서는 국민소득수준과 각 제도의 성숙도를 고려하기 위한 대안으로 조세와 사회보험료를 포함한 국민부담률이 사회복지 지출수준을 결정짓는 변수로 설정하였다. 일반적으로 '재원(돈)확보의 크기에 의해 지출수준이 결정되는 것'이어서 국민소득과 관련 변수들을 통제하고 국민부담률을 독립변수로 사회복지지출 비율을 종속변수로 하였다. 특히 국민부담률을 중시한 것은 현행 복지제도의 유지와 앞으로의 점진적 확충에 따른 지속가능성의 원천이 복지재원이라는 것이다.

다만, 국민부담률을 원인변수로 사회복지지출 비율을 결과변수로 둘 때 원인과 결과의 순서가 바뀔 수도 있다. 즉, 특정국가의 경우 지출수준을 높이기 위해 국민부담률을 높일 수도 있다. 이는 모든 복지제도가 안정적인 제도에 진입한 서구복지국가들의 경우 국민부담률과 사회복지지출 수준간의 인과관계(causality relation)에 대한 논의가 있을 수 있다. 즉, 사회적 합의에 의해 각 제도별 지출이 고정된 선진국의 경우 복지지출과 국민부담률간에는 항등식이 성립될 수 있을 것이다.

하지만 OECD국가들의 대부분의 조세수입이 사회복지분야에만 지출할 수 있는 사회복지 관련 목적세이거나, 사회보장세 범위 내에서만 복지지출이 이루어지는 경우가 아닐 것이다. 아직 한국은 경제성장이나 사회보장제도가 안정적인 궤도에 진입하고 있다고 보는데는 한계가 있을 뿐만 아니라, 건강보험의 경우 비급여항목들이 존재하고 있고, 국민연금의 경우 본격적인 급여가 이루어지고 있지 않기 때문에 지출수준에 맞는 부담률 산정은 의미가 없다고 보여진다. 그리고 복지제도별로 조세·사회보장부담률이 상이함으로 정부지출은 조세부담률로, 사회보험은 국민부담률을 활용하였다.

〈表 IV-1〉 各 支出種類別 變數

	독립변수(independent)			종속변수
	OECD 평균		한국정책기조유지	
	동일경제력 시점	동일연도 (횡단면 자료)	연평균증가률(18.3%)	
사회복지 지출 ¹⁾	경상 GDP, 국민부담률	국민부담률 노인부양비 복지국가유형 (사회보험도입기간)	경상 GDP, 국민부담률, 연금수급자수, IMF, 의료기관내원일수	사회복지 지출비율 (GDP 대비)
정부지출	조세부담률	조세부담률	경상 GDP, 조세부담률	정부복지 지출비율 (GDP 대비)

註: 1) 사회복지지출=정부지출+사회보험지출+법정민간지출

기대수준의 모색에는 다양한 방법이 있으나 일반적으로 사용하는 방법 중의 하나는 복지선진국의 과거사례를 분석하여 반영하는 것이다. 즉, OECD국가의 동일경제력 시점과 동일연도(횡단면 자료)의 자료를 이용하여 회귀식을 도출하고 우리가 이러한 추정식에 따라 장래의 국민부담률과 국민소득수준을 대입하여 평균지출수준을 도출할 수 있다.

이러한 방법을 선택한 이유는 우리나라가 향후 소득수준이 상승하고 국민의 복지수요가 급증하면 선진국의 일반적인 전철을 따라 갈 것이라고 전제하기 때

문이다. 따라서 우리나라의 경상소득 10,000불인 1995년(2000년 해당)과 경상소득 15,000불인 2010년의 국민부담률을 고려하여 우리의 기대지출 수준을 추계해 보기로 한다. 이때 실질가치를 고려하여 경상소득보다는 구매력평가소득을 활용하고자 한다. 경상소득 10,000불인 1995년도 우리의 구매력평가(Purchasing Power Parity, 이하 PPP)소득은 11,000불, 2000년도의 구매력평가 소득은 15,000불이다. 이 때 OECD회원국의 해당연도는 구매력평가소득 11,000불 및 15,000불의 연도를 선택하여 복지지출 비율과 국민부담률 자료를 이용하여 분석을 실시하였다.

참고로 경상소득과 구매력평가소득을 간략히 살펴보면, 현재 일반적으로 사용하는 경상소득은 국제외환시장에서 형성되는 환율로 산정한 소득이며 구매력평가(Purchasing Power Parity)소득은 국제기구가 각 국가의 바스켓조사를 통해 평가한 소득으로 국제환경변화에 따른 실질소득 비교는 전자보다 후자가 더 안정적일 것이다. 이에 대한 우리의 사례로 IMF 국제금융발생 연도인 1997년 우리의 1인당 경상소득은 10,360불이었으나 1998년도 국제신인도 추락으로 환율이 급등하면서 1인당 소득은 6,829불로 급감하였다. 하지만 구매력평가소득은 1997년 13,089불에서 12,254불(1998)로 변화 폭이 비교적 낮았다.

또한 동일연도(2000년)를 기준으로 경상소득 대비 구매력평가소득을 비교하면, 일본이 약 70%대, 스위스와 스웨덴이 약 90%대, 미국이 100%(기준), 그리고 헝가리와 슬로바키아는 200~300%대로 나타나고 있다(表 IV-2 참조).

〈表 IV-2〉 國家別 經常 및 購買力 評價 所得差異 比較(2000年)

	한 국	일 본	스위스	스웨덴	미 국	호 주	헝가리	슬로바키아
경상소득 (A)	9,671	37,544	33,303	25,822	35,657	20,335	4,623	3,540
구매력 평가소득 (B)	15,045	25,937	30,098	24,845	35,657	26,497	12,423	11,650
B/A×100	155.6	69.1	90.4	96.2	100	130.3	268.7	329.1

따라서 각 국가의 복지지출수준을 비교하기 위해 소득수준을 고려한 기준연도를 설정할 때에는 경상 GDP보다 PPP GDP가 비교가능성을 한층 더 높일 것이다. 또한 여기서 10,000불 소득의 달성연도를 보면 두 소득간 약 1~4년의 시차가 발생됨을 알 수 있다.

〈表 IV-3〉 經常 및 購買力評價 所得의 當該年度 差異比較

	한 국	일 본	스위스	스웨덴	미 국	호주	헝가리	슬로바키아
경상소득 10,000불	2000 (1995)	1981	1977	1977	1978	1979	- ¹⁾	- ¹⁾
구매력 평가소득 10,000불	1994	1983	1979	1981	1978	1981	1998	1997

註: 1) 2000년 현재 1인당 경상소득은 헝가리 4,623달러, 슬로바키아 3,540달러임.

2) 同一經濟力下の 期待水準

국가마다 사회복지제도나 복지지출 수준이 다르지만 이들을 무시하고 경제수준만 고려하여 전망하여 본다. 이러한 분석방법은 국민의 소득수준이 같으면 사회복지 수요가 유사하다는 전제이다. 우리나라의 경상소득 10,000불인 1995년(2000년 해당)과 경상소득 15,000불인 2010년의 국민부담률을 고려하여 우리의 기대지출 수준을 추계하여 본다.

가) 1人當 經常所得 10,000弗인 境遇

(1) 變數選定

우리의 경상소득 10,000불 시점은 1995년과 2000년도이다. 1995년은 처음 경상소득 10,000불을 달성한 시점이며, 2000년은 IMF충격 이후 경상소득 10,000불을 회복한 시점이다. 1인당 구매력평가소득이 11,000불과 15,000불인 OECD회원국(한국 제외)의 t연도 경상 GDP 대비 복지지출 비율과 국민부담률을 선정하고

종속변수로는 t연도의 사회복지지출 비율(정부+사회보험, 즉, 법정민간지출 제외)을, 독립변수로는 t연도의 국민부담률(사회보장제 포함)을 사용하였다.

(2) 回歸方程式

위의 변수자료로 회귀방정식을 도출(1995년)하면 아래와 같다.

$$SE_i = -8.962 + 0.783 \text{ NatReve}_i$$

$$(-3.737) \quad (12.582)$$

$$p < 0.01$$

$$R^2 = 0.898, () \text{ 안은 } t \text{ 값}$$

위의 추정식에서 SE_i 는 i번째 국가의 경상 GDP 대비 사회복지지출 비율을 나타내며, NatReve_i 는 i번째 국가의 국민부담률이다. NatReve 에 대한 t의 계수는 통계적으로 유의하며 R^2 도 높게 나타나고 있다.

(3) 期待水準 및 實際와 比較

1995년도 우리나라의 국민부담률(20.5%)에 적합한 사회복지지출 비율을 간접적으로 추정해 보면, GDP 대비 7.09%로 나타났다(실제지출은 3.67%임). 또한 2000년도 회귀방정식으로 추정한 결과 사회복지지출 비율은 11.81%(실제지출은 5.61%임)였다. 1995년도 실제수준은 기대수준의 50%를 약간 상회하는 것으로 나타났으며 2000년도는 이것이 50% 미만임을 알 수 있다. 한편 우리의 국민연금을 부과방식으로 볼 경우 즉, 국민연금의 보험료수입과 급여지출의 차액을 GDP 대비 비율만큼 공제(1995년: 0.85%, 2000년: 1.68%)하면, 1995년도와 2000년 모두 실제수준은 기대수준의 약 60%에 접근하고 있음을 알 수 있다(表 IV-4 참조).

〈表 IV-4〉 1人當 1萬弗 所得帶의 期待水準과 實際水準 比較

	1995			2000		
	기대수준 (A)	실제수준 (B)	지출지수 (B/A×100)	기대수준 (A) ¹⁾	실제수준 (B)	지출지수 (B/A×100)
공공지출	7.09 (6.24)	3.67	51.8 (58.8)	11.81 (9.79)	5.61	47.5 (57.3)

註: ()안은 우리의 국민연금을 부과방식으로 본 경우임.

나) 1人當 經常所得 15,000弗인 境遇¹¹⁾

(1) 變數選定

우리의 경상소득 15,000불 시점은 2010년으로 예상된다. 이는 2000년 이후 GDP 디플레이터 3%, 경제성장률 3%로 가정한 경우이다. 변수선택은 1인당 구매력평가소득이 20,000불인 OECD회원국(한국 제외)의 t연도의 사회복지지출 비율 및 국민부담률을 선정하였다. 여기서 중·장기(2008~2010년) 구매력평가 환율을 850원으로 가정하였으며, 종속변수는 t연도의 사회복지지출 비율(정부+사회보험, 즉, 민간지출 제외)을, 독립변수는 t연도의 국민부담률을 사용하였다. 2000년 이후 국민부담률은 최병호 외(2000)'의 연구를 이용하였으며 일부 보정하여 사용하였다¹²⁾.

(2) 回歸方程式

우리나라의 국민부담률에 적합한 사회복지지출 비율은 OECD회원국의 자료를 통하여 도출된 아래 방정식으로 간접 추정해 볼 수 있다.

- 11) 참여정부는 앞으로 5년 후를 선진국 도약의 비전으로 국민소득 2만 달러를 제시하고 있다. 하지만 본 연구에서는 현재 우리경제의 잠재성장률이 지속적으로 하락하는 점을 감안(잠재성장률은 1997년에서 2002년 사이 연평균 5.4%로 이는 70~80년대 7.9%에 비해 2.5%나 떨어진 것임. 2002년에는 5.1%에 불과)하여 국민소득과 달성연도를 보다 현실성 있게 낮게 설정하여 보았다.
- 12) 이 연구에서는 2002년도 이전자료는 실제 값을, 2003년 이후는 추정치를 사용하되 최근 3년(2000~2002년)간 실제치와 전망치의 차이만큼 보정하여 사용하였다.

$$SE_i = -8.476 + 0.825 \text{ NatReve}_i$$

$$(-2.412)^* \quad (9.293)^{**}$$

$$*p<0.05 \quad **p<0.01$$

$$R^2 = 0.829, \quad () \text{안은 } t\text{값}$$

(3) 期待水準

1인당 경상국민소득이 15,000불로 예상되는 2010년도 국민부담률(29.9%)을 대비하여 본 기대수준은 16.19%로 나타났다.

3) 橫斷面資料(1998年)를 利用한 期待水準: OECD國家의 平均水準(方法 Ⅰ)

OECD 회원국의 횡단면자료(1998년)로 볼 때 회원국간 경제·사회적 여건 등이 각기 다르지만 현재 상황에서 우리의 목표수준이 어느 정도인가를 추계하여 보고자 한다. 이 방법의 가정은 우리나라가 현시점에서는 OECD 회원국가와 복지수준 및 복지제도의 차이가 존재하지만 향후 국민소득과 조세부담률이 상승하고 노인부양비 등이 증가하여 국민의 복지수요가 증가하게 되면 우리의 복지수준과 복지제도가 복지선진국의 일반적인 전철을 따라 갈 것이라 보고 본 것이다.

가) 變數選定

종속변수로는 OECD가 공표한 최근 연도(1998)의 GDP 대비 사회복지지출비율(정부+사회보험, 법정민간 제외)과 정부지출비율을, 독립변수로는 1998년도 국민부담률과 노인부양비, 복지국가유형¹³⁾, 그리고 조세부담률을 사용하였다.

13) 탈상품화의 효과정도에 따라 복지국가를 분류한 Esping-Andersen(1991)의 3개 유형을 원용하였다. 3개 유형은 자유주의적 복지국가(미국, 캐나다, 호주 등), 조합주의적 복지국가(독일, 프랑스, 이탈리아 등), 그리고 사회민주적 복지국가(스웨덴, 덴마크, 노르웨이 등)이며, 우리나라는 탈상품화의 효과와 복지재정의 경향으로 보아 자유주의적 복지국가에 포함하였다.

나) 回歸方程式

우리나라의 향후 사회복지지출 비율은 OECD회원국의 자료를 통하여 도출된 다음 방정식으로 간접 추정해 볼 수 있다.

(1) 社會福祉支出 比率

$$SE_i = - 6.12 + 0.422 \text{ NatReve}_i + 0.400 \text{ Old}_i + 1.625 \text{ Type}_i$$

$$(-2.482)^* \quad (4.727)^* \quad (3.019)^* \quad (2.685)^{**}$$

$$*p<0.01 \quad **p<0.05$$

$$R^2 = 0.853, \quad () \text{안은 } t\text{값}$$

위의 추정식에서 SE_i 는 i 번째 국가의 경상 GDP 대비 사회복지지출 비율을 나타내며, NatReve_i 는 i 번째 국가의 국민부담률을, Old_i 는 i 번째 국가의 노인부양비를, 그리고 Type_i 는 i 번째 국가의 복지국가유형이다.

(2) 政府福祉支出 比率

$$SEG_i = - 5.81 + 0.506 \text{ TaxReve}_i$$

$$(-3.770) \quad (9.266)$$

$$p<0.01$$

$$R^2 = 0.768, \quad () \text{안은 } t\text{값}$$

다) 期待水準

(1) 社會福祉支出 比率

2010년 우리의 국민부담률(29.9%), 노인부양비(14.83%), 복지국가유형(잔여적 복지국가)을 대비하여 본 사회복지지출 비율의 기대수준은 14.05%로 전망되었다.

〈表 IV-5〉 橫斷面資料를 利用한 社會福祉支出 水準의 展望

(단위: GDP 대비 %)

2004	2005	2006	2007	2008	2009	2010
12.10	12.45	12.80	13.13	13.41	13.65	14.05

註: 2001년은 10.92임.

(2) 政府福祉支出 比率

또한 2010년 우리의 조세부담률(22.91%)을 대비하여 본 정부복지지출 비율의 기대수준은 5.78%로 전망되었다.

〈表 IV-6〉 橫斷面資料를 利用한 政府部門의 福祉支出 水準 展望

(단위: GDP 대비 %)

2004	2005	2006	2007	2008	2009	2010
5.51	5.56	5.61	5.65	5.69	5.74	5.78

4) 지난 12年間 年平均增加率(18.3%)을 利用한 水準(方法 II)

이 방법은 우리의 사회복지제도를 유지하고 확충하여 온 1990년 이후의 추이(또는 최근복지정책기조유지)가 앞으로도 유지된다는 전제아래 지출수준을 전망하였다. 지난 12년간 우리의 사회복지지출의 연평균증가율은 18.3%로 나타났다.

가) 變數選定

종속변수로는 우리나라의 지난 12년간 GDP 대비 사회복지지출 비율과 정부지출비율을, 독립변수로는 국민부담률과 노인부양비, 그리고 조세부담률 등을 사용하였다.

나) 回歸方程式: 各種 模型

우리나라의 향후 사회복지지출 비율은 최근 12년간자료를 통하여 도출된 아래 방정식으로 간접 추정해 볼 수 있다.

(1) 社會福祉支出 比率 展望模型

최근 12년간의 자료를 이용하여 전망모형을 분석한 결과는 <表 IV-7>과 같다. 모형들이 불완전한데 그 이유는 자료의 부족(n=12), IMF이후의 지출추이의 불안전성 등으로 생각된다. 2010년의 사회복지지출 수준은 GDP 대비 12.3%임을 보여 주고 있다(Model 1).

<表 IV-7> 最近福祉政策基調維持로 본 社會福祉支出 水準의 展望模型

	Model 1	Model 2	Model 3	Model 4
상 수	-218.786	-139.157	15.899	-6.812
1인당경상GDP	-4.081 [*]	-3.469 [*]	-3.412 ^{**}	
국민부담률	-0.468 ^{**}			0.550 [*]
IMF	2.206 [*]	2.366 [*]	2.187 [*]	3.412 [*]
연금수급자수			1.736 [*]	
의료기관내원일수	13.704 [*]	8.882 [*]		
설명력(R ²)	0.988	0.973	0.949	0.883
조정된 설명력(R ²)	0.981	0.963	0.930	0.858
F값	142.506	96.835	49.972	34.119
전 망(GDP 대비 %)				
2000(실수준 9.13)	9.10	9.83	10.30	10.96
2001(실수준 8.7)	8.76	8.86	8.72	7.78
2003	9.36	9.39	8.83	8.26
2004	9.73	9.71	8.99	8.49
2005	10.17	10.06	9.13	8.69
2006	10.61	10.42	9.16	8.88
2007	11.06	10.73	9.14	9.02
2008	11.55	11.08	9.14	9.15
2010	12.31	11.75	9.06	9.63

註: *p<0.01, **p<0.05

참고로 이러한 추정의 위험요인을 제거하기 위해 data를 pooling하여 분석하여 보았다. data pooling은 국가별 연도별로 자료를 통합한 것으로 국가마다 제도발전 단계가 다르기 때문에 이를 전망에 반영하기 위한 대안으로 활용하였다. 이는 단편적인 횡단면과 종단면의 수를 다양화시킴으로서 관측치의 수를 증가시키는 방법이다. 분석기간은 대상국가의 균형패널(balanced panel)의 구축이 가능한 27개국의 9년(1990~1998년) 자료로 관찰치 개수(data point)는 243개(9년×27개국)이다.

분석결과 횡단면자료의 결과(表 IV-5)와 큰 차이를 보이지 않은 것으로 나타났다. 앞으로 장기전망을 위해서는 이러한 분석방법도 적용되어야 할 것이다¹⁴⁾.

〈表 IV-8〉 pooled data를 이용한 社會福祉支出의 目標水準 展望

(단위: 경상 GDP 대비 %)

2000	2004	2006	2008	2010
9.32	11.38	12.33	13.15	14.03

(2) 政府福祉支出 比率 展望模型

최근 12년간의 자료를 이용하여 전망모형을 분석한 결과 모형들이 불완전한 데 그 이유 또한 위와 같이 자료의 부족(n=12)과 IMF이후의 지출추이의 불안정성 등으로 생각된다. 2010년의 정부복지지출 수준은 GDP 대비 3.9%임을 보여주고 있다(Model 1).

참고로 이러한 추정의 위험요인을 제거하기 위해 data를 pooling하여 분석하여 보았다. OECD 국가(잔여적 복지국가)의 최근 9년자료(1990~1998년)를 pooling하여 회귀방정식으로 정부복지지출을 전망한 결과 경상 GDP 대비 3.6%

14) 추정식은 다음과 같다($p < 0.01$, $R^2 = 0.860$, ()안은 t값).

$SE_i = -10.307 + 0.51(\text{국민부담률}) + 0.463(\text{노인부양비}) + 0.057(\text{사회보험도입기간})$
 (-11.746) (15.868) (7.897) (4.080)

(2008년)로 전망되었다. 분석결과 最近福祉政策基調維持로 본 결과(表 IV-8)와 큰 차이를 보이지 않은 것으로 나타났다. 앞으로 장기전망을 위해서는 이러한 분석방법도 고려되어야 할 것이다¹⁵⁾.

〈表 IV-9〉 最近福祉政策基調維持로 본 政府福祉支出 水準의 展望模型

	Model 1	Model 2	Model 3	Model 4
상 수	3.539	2.545	-2.475	0.923
1인당경상GDP	-0.640 [*]	-0.483 [*]		
노인부양비	0.606 [*]	0.528 [*]		1.215 [*]
조세부담률			0.196 [*]	
IMF		0.187 ^{**}	0.537 [*]	0.302 [*]
연금수급자수				-0.582 [*]
설명력(R ²)	0.959	0.978	0.876	0.985
조정된 설명력(R ²)	0.950	0.970	0.849	0.979
F 값	105.111	119.323	31.913	172.494
fitting(GDP 대비 %)				
2000(실수준 2.0)	2.03	2.11	2.33	2.09
2001(실수준 2.1)	2.29	2.14	1.94	2.10
2003	2.63	2.44	1.90	2.76
2004	2.82	2.61	1.91	3.09
2005	3.00	2.78	1.93	3.42
2006	3.20	2.95	1.95	3.82
2007	3.40	3.14	1.96	4.24
2008	3.58	3.29	1.98	4.60
2010	3.85	3.53	2.02	5.18

註: *p<0.01, **p<0.05

다) 期待水準

2010년 우리의 국민부담률(29.9%), 노인부양비(14.83%) 등을 대비하여 본 각 모형의 사회복지지출 비율의 기대수준은 모델에 따라 GDP 대비 9.0~12.3%로 전망되었다. 또한 2010년 우리의 조세부담률(22.91%)을 대비하여 본 정부복지지

15) 추정식은 다음과 같다.

$$(\text{정부복지지출 수준(GDP 대비 \%)} = -6.695 + (0.342 \times \text{조세부담률}) + (0.181 \times \text{노인부양비}).$$

출 비율의 기대수준도 모델에 따라 2.0~5.1%로 전망되었다.

5) 推計結果 比較와 含意

OECD 회원국의 횡단면자료(1998년)로 추계한 우리의 2008년 사회복지지출 수준은 경상 GDP의 13.4%로 전망되며 최근복지정책기조 유지로 전망한 지출 수준은 11.5%이었다. 이들 두 추계방법간 수준차이는 약 1.2배로 나타났다(表 IV-10 참조). 목표수준을 전망하는 두 방법의 특징을 보면 ‘방법 I (OECD 평균 수준)’은 목표성을, ‘방법 II(최근추이수준)’는 현실성을 시사한다고 볼 수 있다.

우리의 목표수준으로 ‘현실성(우리제도의 최근추이수준)’을 선택할 경우 연차별 복지지출수준은 단기 2006년까지 GDP의 약 10%, 중기 2008까지 약 11%, 장기 2010년까지 12%까지 확보해 나갈 것이 기대된다.

〈表 IV-10〉 社會福祉支出의 目標水準 展望

(단위: 경상 GDP 대비 %)

	2000	2004	2006	2008	2010
1인당 경제규모(경상)					
10,000불 ¹⁾ (1995)	11.81 (7.09)	-	-	-	-
15,000불 ²⁾ (2010)	-	-	-	-	16.19
OECD국의 평균수준 ³⁾ : 방법 I	10.55	12.10	12.80	13.41	14.05
연평균18.3%증가율 ⁴⁾ : 방법 II	9.1 (9.1)	9.7	10.6	11.5	12.3

- 註: 1) 1인당 경상소득 10,000불시점의 OECD국가의 회귀방정식을 이용한 목표치
 2) 1인당 경상소득 15,000불시점의 OECD국가의 회귀방정식을 이용한 목표치
 3) OECD국가(1998년 기준)의 회귀방정식을 이용한 목표치
 4) 우리의 최근 12년간 연평균증가율(18.3%)을 이용한 전망치
 ()안은 실제의 지출수준

또한 우리의 정부부문 목표수준으로 ‘현실성(우리제도의 최근추이수준)’을 선택할 경우 연차별 복지지출수준은 단기 2006년까지 GDP의 3.2%, 중기 2008

년까지 3.6%, 장기 2010년까지 3.9%까지 확보해 나갈 것이 기대된다.

〈表 IV-11〉 政府部門의 福祉支出의 目標水準 展望

(단위: 경상 GDP 대비 %)

	2000	2004	2006	2008	2010
1인당 경제규모(경상)					
10,000불 ¹⁾ (1995, 2000)	3.88 (2.94)	-	-	-	-
15,000불 ²⁾ (2010)	-	-	-	-	5.4
OECD국의 평균수준 ³⁾ : 방법 I	5.22	5.51	5.61	5.69	5.78
연평균18.3%증가율 ⁴⁾ : 방법 II	2.0	2.8	3.2	3.6	3.9

註: 1) 1인당 경상소득 10,000불시점의 OECD국가의 회귀방정식을 이용한 목표치

2) 1인당 경상소득 15,000불시점의 OECD국가의 회귀방정식을 이용한 목표치

3) OECD국가(1998년 기준)의 회귀방정식을 이용한 목표치

4) 우리의 최근 12년간 연평균증가율(18.3%)을 이용한 전망치

()안은 실제의 지출수준

2. 中期財政計劃에 의한 政府의 社會福祉豫算 展望

향후 5년간 정부의 복지예산지출규모는 재정여건에 따라 현저히 달라질 것이다. 최근 저성장추세와 재정여건의 악화로 인해 재정규모의 빠른 증대를 기대하기 어려우며, 특히 복지부문 중 취약부분에 대한 가감한 투자확대가 현실적으로 힘든 실정이다. 최근 일반회계의 증가율을 보면 2002년 10.5%임에 비해 2003년 1.7%, 2004년 0.2%로 크게 감소되고 있다¹⁶⁾.

이러한 점을 감안한 보건복지부의 연차별 예산은 2004년에 9.6조원(GDP 대비 1.4%), 2006년 12.5조원(GDP 대비 1.7%), 2008년 15.8조원(GDP 대비 1.9%)으로 2005년 이후 매년 약 1.5조원 정도 증가하는 것으로 계획하고 있다.

16) 특히 2003년도 일반회계와 특별회계의 총계 증가율은 -3.1%로 나타났다. 즉 2003년도가 191조 8993억원임에 비해 2004년도는 약 5조 8천억이 감소한 186조 228억원이다.

이러한 산출근거는 ‘우리제도의 최근추이수준(방법Ⅱ)’의 추정식에 향후 노
인부양비 등을 대입하여 얻은 목표수준(경상 GDP 대비 3.6%, 表 IV-11 참조)에
보건복지부의 재정이 최근 일반정부재정의 52%(실제 50~55%임)를 대입하면
약 1.9%(경상 GDP 대비)가 된다(表 IV-12 참조)¹⁷⁾.

〈表 IV-12〉 年次別 保健福祉部 財政展望

(단위: 십억원)

	2003	2004	2005	2006	2007	2008
GDP ¹⁾	632,164.1	670,093.9	710,299.6	752,917.5	798,092.6	845,978.1
복지부재정규모	8,731	9,607	11,080	12,528	14,110	15,837
GDP 대비 %	1.4	1.4	1.6	1.7	1.8	1.9
연평균증가율	12.6					

註: 1) GDP는 2003년 이후 경제성장률 3%, GDP 디플레이터 3%로 가정

이러한 중기재정전망의 배경에는 급격한 노령화사회의 진전, 경제저성장으로 인한 청년실업의 증대 등 급증하는 복지수요를 고려하여 앞으로 복지예산의 연평균증가율을 12.6%로 전망하였다(表 IV-12 참조).

〈表 IV-13〉 福祉豫算의 増加推移

(단위: 백억원)

구 분	1998	1999	2000	2001	연평균증가율
정부예산	7,558	8,369	8,874	9,912	9.5
복지부문예산 ¹⁾	831	1,044	1,065	1,262	15.4

註: 1) 생활보호(의료보호, 국가보훈 등), 재해구호, 귀순복한동포보호, 시설보호(장애인, 노인, 아동, 모자보호 및 선도보호시설 등), 재가복지, 근로복지, 보건의료 등.

資料: 고경환 외, 『한국의 사회복지지출추계:1990~2001』, 보건복지부·한국보건사회연구원, 2003.

17) 이러한 방법으로 추정하면 2004년도 복지부 재정규모는 9조 7,560억원이 된다.

이는 국민의 정부(1998~2001년)의 연평균증가율 15.4%보다 다소 낮지만, 정부예산의 연평균증가율로 비교해 볼 때는 높은 수준이 될 것이다. 즉 국민의 정부의 ‘정부예산’의 연평균증가율은 9.5%이지만 참여정부의 정부예산 증가율은 이 보다 낮은 수준이 될 것이기 때문이다.

보건복지부의 정책과제들을 추진하기 위해서는 현 제도유지와 신규사업의 추가정도에 따라 재정지출의 크기가 결정될 것이다. 주요 기존 복지사업들의 자연증가를 보면 2004년에는 약 2400억원이 소요될 것으로 예상된다. 이를 제도별로 살펴보면, 매년 최저생계비의 인상 조정(소비자물가 상승률 이상)에 따라 기초생활보호예산이 자동 증가된다. 또한 건강보험의 경우 지역보험 총지출에 대한 정부지원 50%(국고 40% 및 담배부담금 10%)가 증가한다.

또한 재정지출증가를 동반하는 신규 복지사업들은 일곱 가지에 이른다. 신규복지사업들은 일정소득 이하 노인에게 경로연금 확대지급, 차상위 계층의 희귀·난치성질환자 등에 대해 의료급여 확대, 장애연금제 도입 검토 및 장애아동 부양수당 현실화, 보육료 국가지원 확대 및 장애아·만5세아 무상보육 실시, 출산휴가 급여 및 육아휴직수당의 연차별 인상, 사회복지전담공무원 증원, 그리고 차상위 계층의 사회적 일자리 제공 등이다.

중기재정전망에서 보건복지예산은 최근 경제여건을 고려하여 지난 5년간의 연평균증가율(20.4%)보다 다소 낮게(16.7%) 책정하였다. 그러나 참여정부가 반드시 실천하고자 중점을 두는 사업인 빈곤해소, 노인의 장기요양, 그리고 아동보육 등은 지난 5년(15.1%)보다 높게(17.6%) 예산을 배정하였다(表 IV-14 참조).

〈表 IV-14〉 지난 및 向後¹⁾ 5年間 保健福祉部 財政比較

(단위: 억원, %)

	1999	2001	2003	2004	2006	2008
보건복지부예산(A)	41,611	76,968	87,311	97,566	125,285	158,367
(연평균증가율)		20.4			12.6	
중점과제예산(B)	21,547	35,621	37,827	49,983	69,100	84,923
(연평균증가율)		15.1			17.6	
빈곤해소 ²⁾	21,000	34,233	35,228	38,025	69,100	64,440
장기요양 ³⁾	248	713	1,412	6,528	8,518	11,813
아동보육 ⁴⁾	299	675	1,187	5,430	6,575	8,670

註: 1) 산출근거는 ‘우리제도의 최근추이수준(방법Ⅱ)’의 추정식에 최근 일반정부재정 중 보건복지부의 재정이 차지하는 비율을 대입하여 얻었음.

2) 기초생활보장 예산

3) 2002~2003년: 장기요양보호연구비, 재가노인복지시설운영비, 노인시설운영, 노인시설기능보강 등

2004~2008년: 장기요양시설 및 재가복지시설 확충비, 노인시설보호내실화 등

4) 2002~2003년: 보육시설기능보강, 저소득아동보육료지원, 만5세아보육료 등

2004~2008년: 보육료 지원, 보육교사인건비 지원 등

3. 社會福祉支出의 長期財政展望

가. 政府의 社會福祉豫算支出

정부의 사회복지지출의 재원은 국민이 납부한 조세의 일부분으로서, 정부의 예산배정원칙에 따라 배분된다. 따라서 향후 정부가 지출하게 될 사회복지지출 규모는 정부가 추구하는 사회보장제도의 모델과 향후 확대 또는 실시되는 사회복지정책사업의 구체적 내용에 따라 다르게 나타난다. 그러나 일반적으로 정부는 사회복지수요에 부응하여 정책을 수립·수행하게 되며, 이를 위해 고려해야 할 요인은 다음과 같이 구분될 수 있다(Heller, 1990).

- 인구적요인: 사회복지 수요의 기본적인 결정요인으로는 노인인구 증가에 따른 의료비, 부양과 관련된 지출 등, 기타 인구적 요인으로 기대수명, 인구증가율, 도시지역 인구비율, 유아영아사망 등이 사회복지수요에 영향을 주는 요인 등
- 사회학적 요인: 가족구조변화에 따른 공공부문에 대한 복지수요 증가 등
- 경제 부분간 구조: 정부부문의 지출 우선순위를 형성하는데 중요한 역할을 함. 예를 들어, 농업시장 개방에 따라 농여민의 소득 및 생활 개선을 위해 직접적인 지원 또는 민간부분을 통한 간접적인 지원을 위한 공공 지출이 요구됨.
- 기술적 요인: 사회보장제도의 확대·정착을 위한 대국민 홍보활동 등의 간접적인 지원에
- 환경적 요인: 사회복지지출예산 절감을 위한 예방사업 등

이와 같은 다양한 변수들은 사회복지수요를 고려하기 위한 대안변수로 활용될 수 있으며, 정부의 사회복지지출 예산산출을 위한 기본적인 요인이기도 하다. 그러나 이와 같은 지출요인들만을 고려하여 정부의 사회복지지출수준을 예측하는 데는 한계가 있다. 왜냐하면 한 국가의 부담능력을 고려하지 않은 복지 지출수준은 실현 불가능한 단순기대치에 지나지 않기 때문이다. 그러므로 기존의 연구방법에서 독립변수로 활용된 1인당 GDP 또는 노령화율 등만을 고려한 지출수준은 다분히 과대추정 될 가능성이 있다.

나. 主要 社會保險制度의 財政展望

일반적으로 사회보험제도의 장기재정추계는 중기추계와는 달리 독립변수들의 장기예측이 불투명하기 때문에, 각 제도의 수입, 지출의 주요인인 보험료와 급여에 관한 모든 사상을 고려하기 위하여 수리모형을 채택하고 있는 것이 일반적이다. 왜냐하면, 추정방정식을 통한 장기추계는 오차항으로 인해 종속변수

의 예측치를 발산시킬 수 있기 때문이다.

우리나라의 사회보험 재정추계에서는 주로 연금추계모형에서 수리모형을 사용하고 있는데, 국민연금관리공단, 공무원연금 관리공단 등에서 사용하고 있으며, 추정방식에 의한 중기모형은 건강보험, 산재보험 등에서 주로 사용하고 있다. 후자의 경우에는 부과방식으로 운영되는 사회보험으로 급여의 내용이 보다 복잡하고, 경우의 수가 많기 때문에 모형을 단순화하기 어려운 면이 있기 때문이고, 전자의 경우에는 일반적으로 구체적인 예측치보다는 추세에 역점을 두기 때문이다.

우리나라의 사회보험급여는 각 사회보험법규에서 지정한 요건을 충족하는 경우에 수급할 수 있다. 따라서 향후 사회보험 급여 추이는 현행 제도가 유지되는 한, 급여발생에 영향을 주는 요인들이 어떻게 변화될 것인가?에 의존한다. 일반적으로 사회보험 급여지출은 가입확대와 급여내용의 변화에 따라 심한 기복을 보이고 있으며, 인구구조의 노령화와 향후 제도가 성숙됨에 따라 지속적으로 증가할 것으로 예상된다.

1) 健康保險

건강보험 급여추이는 수요측면과 공급측면을 동시에 고려해야 하지만, 모든 상황변수(과잉진료 등)가 변하지 않는다면 급여추이는 의료보험수가에 결정적인 영향을 받게된다. 의료보험 도입시 파소계상되었던 수가가 어느 정도 현실화되는가에 따라 급여추이는 달라진다. 물론 인구구조나 건강에 대한 관심 등도 주요한 급여결정요인이 된다.

〈表 IV-15〉 健康保險財政運營 5個年 計劃(2004~2008年)

(단위: 억원)

구 분		2004	2005	2006	2007	2008
수입	계	182,741	204,664	237,225	282,160	343,839
	보험료수입	144,088	163,544	191,589	228,953	278,350
	국고지원금	29,567	32,065	36,317	43,567	55,721
	담배부담금	6,263	5,993	5,736	5,489	5,253
	기타수입	2,823	3,061	3,582	4,151	4,515
지출	계	174,468	194,748	227,503	273,631	351,146
	보험급여비	165,584	185,506	217,616	262,971	339,435
	운영비	8,884	9,242	9,887	10,660	11,711
당기수지		8,273	9,916	9,722	8,529	△ 7,307
누적수지		△ 6,586	3,330	13,051	21,580	14,273
보험료율		4.26%	4.60%	5.06%	5.72%	6.58%
급여율		52%	52%	55%	60%	70%

註: 추계시 이용된 가정은 다음과 같다.

- － 보험료
 - 보험료율 인상률(2004~2005년 8%, 2006년 12%, 2007년 13%, 2008년 15%)
 - 보수인상율: 7%(04년), 5%(05년 이후), 지역 자연증가분 4.55%
- － 국고지원: 2004년은 예산안 기준, 2005년 이후 지역지출 50% 적용(담배부담금 포함)
- － 보험급여비: 2004년 이후 매년 3% 수가인상, 자연증가율은 8.2% 적용
- － 기타수입: 부당이득금 + 보험료가산금 등
- － 운영비: 공단관리운영비 + 심평원부담금 + 차입이자

資料: 미발간(참여복지 5년계획)

2) 年金保險

가) 國民年金

추계시 사용된 인구변수는 통계청의 2001년 장기인구추계(2000~2050)의 중위추계를 사용하고 그 이후에는 연구센터의 인구추계모형을 사용하여 연장추계하고 있다(2070년 합계 출산율은 1.51, 평균수명은 남 80.95, 여 87.14로 가정함).

제도와 관련된 변수 중 지역가입자의 납부예외자 비율과 징수율은 점차 개선되는 것으로 선형보간법으로 조정하였는데, 연도별 납부예외자비율은 2030년까지 현행 44%에서 30%로 점차 감소하는 것으로, 징수율은 현재 74%에서 85%로 점증하는 것으로 보정하였다. 한편, 재정추계시 적용되는 경제변수 가정은 다음과 같다.

〈表 IV-16〉 國民年金 財政推計時 經濟變數假定

구분	2002~2010	2011~2020	2021~2030	2031~2050	2051~
실질임금상승률 (명목임금상승률)	3.5 (6.5)	3.0 (6.0)	2.5 (5.5)	2.0 (5.0)	1.5 (4.5)
실질기금투자수익률 (명목기금투자수익률)	4.5 (7.5)	4.0 (7.0)	3.0 (6.0)	2.5 (5.5)	2.0 (5.0)
물가상승률	3.0				

추계결과에 의하면, 현행 보험료율 9%를 그대로 유지할 경우 적립기금은 지속적으로 증가하여 2035년 최고 적립금 1715조에 도달하게 되고, 그 다음해인 2036년에 당 연도 수지적자가 발생한 이후 기금잠식이 급속히 진행되어, 2047년에는 기금이 소진되는 것으로 나타나게 된다. 이와 같이 국민연금제도를 현행대로 유지할 경우에 기금이 완전히 소진되는 시점에서 연간 보험료수입이 총지출의 30%를 밑돌게 되어 급여지급을 위한 채원조달이 어려울 것으로 전망되며, 이때 보험료수입은 총지출의 29.4%에 달하게 된다.

한편, 기여대상소득(전체 가입자의 보험료적용대상 소득) 대비 급여지출비율은 2002년 1.1%에서 점차 증가하여 2030년에는 11.4%에 이르고, 2040년에는 21.5%, 2050년에는 30.0%, 2070년에는 39.1%로 급증하게 되는데, 이는 2020년대 후반부터는 급여비율이 보험료율 9%를 상회하게 됨을 의미한다. 이와 같은 급여지출비율의 악화는 장기적으로 근로연령 인구의 감소로 가입자는 급격히 감소하는 반면, 베이비붐세대가 은퇴하여 연금세대가 되면서 수급자가 지속적으로 늘어나는데 원인이 있다.

〈表 IV-17〉 國民年金 長期財政展望

(단위: 십억원)

연도	적립기금	수입			지출		수지차
		총수입	보험료 수입	이자 수입	총지출	연금급여	
2002	92,798	19,513	13,446	6,067	2,210	2,106	17,303
2005	160,396	29,687	19,024	10,663	4,219	4,093	25,468
2010	328,694	50,080	27,739	22,341	11,094	10,921	38,986
2015	571,775	74,678	37,897	36,780	19,091	18,860	55,587
2020	908,028	109,073	50,174	58,899	35,010	34,701	74,064
2025	1,256,246	135,186	64,052	71,134	64,936	64,532	70,250
2030	1,581,638	170,648	80,235	90,413	111,103	110,576	59,544
2035	1,715,359	186,032	94,311	91,721	181,177	180,504	4,855
2036	1,702,972	189,069	97,543	91,525	201,456	200,749	-12,387
2040	1,447,808	191,224	111,041	80,184	289,188	288,329	-97,964
2045	526,472	164,768	129,806	34,962	414,321	413,225	-249,553
2047	-96,159	139,326	139,326	0	473,542	472,333	-334,216
2050	-	154,610	154,610	0	561,966	560,567	-407,356
2060	-	201,822	201,822	0	895,032	892,859	-693,210
2070	-	271,210	271,210	0	1,286,469	1,283,095	-1,015,259

資料: 국민연금발전위원회, 『2003 국민연금 재정계산 및 제도개선방안』, 2003.

나) 公務員年金

최근 실시된 공무원연금 장기재정추계모형은 인원추계, 보수추계, 재정수입추계, 재정지출추계, 기타추계 등 5개 부분으로 구성되어 있다. 우선 인원추계와 보수체계는 일정 가정하에 독립적으로 수행한 후, 이를 데이터로 활용하여 나머지 3부분의 추계가 부차적으로 진행된다¹⁸⁾. 재정추계시 사용된 portfolio는 공공부문 0%, 증식부문 80%, 복지부문 20%로 가정하였으며, 부문별 수익률 가정은 다음과 같다.

18) 인원추계를 위한 기본가정에는 재직자수, 퇴직자수 및 신규임용자수에 관련된 변수들에 대한 가정을 위해 신규임용률, 신규임용성장률, 신규임용조정률, 재직자 퇴직률에 대한 가정이 필요하고, 보수추계를 위해서는 명목보수상승률, 소비자물가상승률 등에 관한 가정이 필요하다.

〈表 IV-18〉 部門別 收益率

(단위: %)

연도	공공부문	증식부문	복지부문
2004	0.0	7.79	6.23
2005	0.0	7.48	5.98
2006	0.0	7.18	5.74
2007	0.0	6.92	5.53
2008	0.0	6.73	5.30
2009	0.0	6.58	5.26
2010~2019	0.0	6.43	5.14
2020~2029	0.0	4.80	3.84
2030~2070	0.0	4.00	3.20

資料: 공무원연금관리공단, 『공무원연금 장기재정추계연구』, 2002.

추계결과에 의하면 공무원연금의 경우, 이미 당기수지적자가 발생하였으며, 2010년에 이르면 정부가보전해야 할 금액은 2조 5천억원을 상회하게 되며, 이는 총지출의 30%에 달하게 된다. 그러나 2015년 이후에는 보전액이 총기여금 수입을 상회하게 되어, 정부의 막대한 예산이 소요될 것으로 예상된다.

〈表 IV-19〉 公務員年金 長期財政展望

(단위: 억원)

	총기여금수입 (A)	총지출 (B)	정부보전액 (B-A)	적립기금
2003	36,719	38,667	1,958	24,562
2005	48,974	47,406	3,432	28,294
2010	62,794	88,517	25,723	38,753
2015	78,679	154,045	75,366	52,282
2020	100,885	261,930	161,045	69,496
2030	143,138	551,800	408,662	108,246
2040	234,591	852,139	617,548	157,782
2050	348,419	1,225,190	876,771	229,988

資料: 공무원연금관리공단, 내부자료

다) 私學年金

사학연금제도의 보험료와 급여의 내용이 공무원 연금과 유사하기 때문에, 최근 제시된 재정추계결과에 의하면 2007년 274억원의 당기수지적자를 보이게 되고, 그 이후 23년후인 2030년에는 적립기금이 완전히 고갈되는 것으로 나타났다. 이와 같은 추이는 저부담-고급여의 구조적인 문제를 해결하지 않고는 향후 연금제도의 지속성을 보장할 수 없게 됨을 의미한다.

특히, 공무원연금과 같이 최종 3년간의 보수월액을 기준으로 높은 소득대체율(최고 76%)을 보장하기 때문에, 기본적인 수급구조를 개혁하지 않는 한 세대 간불평등을 심화시킬 것으로 사료된다.

〈表 IV-20〉 私學年金 長期財政展望(1999年 不變價格)

(단위: 억원)

	총수입	총지출	수지차	적립기금
2003	6,308	5,668	641	45,574
2007	7,621	7,895	- 274	57,862
2010	8,640	9,201	- 562	64,140
2018	11,568	15,799	-4,231	62,734
2020	11,787	17,169	-5,382	56,827
2030	12,742	22,858	-10,116	-16,246
2040	14,205	27,580	-13,374	-154,701
2050	15,760	31,394	-15,634	-362,935

資料: 사립학교교직원연금관리공단, 『사학연금관리공단』, 2002.

V. 要約 및 政策提言

1. 要約

사회보장정책의 목적은 사회적 위험을 감소 또는 제거하거나, 소득재분배를 통해 사회안정을 기하고자 하는데 있다. 따라서 이와 같은 목적을 달성하기 위해서는 이해관계가 상충되는 사회 구성원간의 연대성 강화를 통해 이루어지게 되고, 이 과정을 통해 헌법에 보장된 추상적인 자유권과 행복추구권이 구체적인 실현된다.

그러나 이러한 정책의 실행은 비용을 요구하게 되고, 한 사회가 부담하는 비용보다 그 정책의 실시결과 발생하는 사회적 편익이 더 크다면 그 정책은 사회적으로 정당하다고 할 것이다. 즉, 사회보장제정의 문제는 효율과 형평의 문제로 귀착되며, 이를 위한 복지제정의 안정화와 건전화를 위한 대전제는 국민의 부담능력을 고려해야 한다는 것이다.

우리나라의 사회복지지출 수준은 국민소득 1만불대의 다른 선진국과 비교할 때 낮은 수준으로 평가된다. 물론 OECD국가들의 평균적인 인구고령화 수준이나 사회보험제도의 성숙도 등이 반영되어 있지 않은 한계점은 있지만 우리나라(1995, 2000)는 5.05~9.14%로 10%대의 일본(1981), 미국(1978), 호주(1980)와 20%대의 영국(1987), 스웨덴(1977)의 약 20~88% 수준으로 나타났다. 이러한 가운데 OECD국가들의 기능별 평균지출 구성비 비교를 통해 사회복지지출 취약부문(우선순위)을 살펴보면, 기초생활보장 등 공공부조(가족현금급여, 주거급여)와 복지서비스 부문(가족복지서비스)으로 나타났다.

또한 우리의 중장기 사회복지지출 전망을 두 가지 방법, 즉, OECD 회원국의 횡단면자료(1998년)를 이용한 ‘방법 I (OECD평균수준)’과 우리의 사회복지제도를 유지하고 확충하여 온 최근 12년간의 추이(연평균증가율은 18.3%)를 이용

한 ‘방법Ⅱ(최근추이수준)’로 살펴보았다. 먼저 OECD회원국간 경제·사회적 여건 등이 각기 다르지만 현재 상황에서 우리의 사회복지지출 목표수준이 어느 정도인가를 추계하여 본 ‘방법Ⅰ’의 결과 2010년 우리의 국민부담률(29.9%), 노인부양비(14.83%), 복지국가유형(자유주의 국가)을 대비하여 본 기대수준은 14.05%로 전망되었다. 다음 ‘방법Ⅱ’의 2010년 기대수준은 12.3%로 전망되었다.

목표수준을 전망하는 두 방법의 특징을 보면 ‘방법Ⅰ(OECD평균수준)’은 목표성을, ‘방법Ⅱ(최근추이수준)’는 현실성을 시사한다고 볼 수 있다. 우리의 복지지출의 목표수준으로 ‘현실성(우리제도의 최근추이수준)’을 선택할 경우 연차별 수준은 단기 2006년까지 GDP의 약 10%, 중기 2008까지 약 11%, 장기 2010년까지 12%까지 확보해 나갈 것이 기대된다.

향후 5년간 정부의 복지예산지출규모는 재정여건에 따라 현저히 달라질 것이다. 최근 재정여건 악화 및 저성장추세로 인해 재정규모의 빠른 증대를 기대하기는 어렵지만 사회변화와 복지수요를 고려하여 보건복지부의 연차별 예산은 2004년에 9.7조원(GDP 대비 1.4%), 2006년 12.5조원(GDP 대비 1.7%), 2008년 15.8조원(GDP 대비 1.9%)으로 매년 약 1.5조원 정도 증가하는 것으로 계획하였다. 이러한 산출근거는 우리제도의 최근추이수준(방법Ⅱ)의 추정식에 우리의 향후 노인부양비 등을 대입하여 얻은 목표수준에(경상 GDP 대비 3.6%), 보건복지부의 재정이 최근 일반정부재정의 52%(실제 50~55%임)를 대입하면 약 1.9%(경상 GDP 대비)가 되는 것이다.

사회복지지출의 연차적 확대에 따른 재원조달방안이 다각도로 모색되어야 한다. 이를 위해 자영자 소득과약 및 과표현실화를 통해 세원이 발굴되어야 하고, 경제수준에 상응하는 조세부담률의 인상조정과 아울러 세출구조의 조정단행이 필요하다. 또 사회보험의 지출이 점차 증가할 성숙단계에 대비한 보험재정의 안정화 노력과 공익기금 중 사회복지사업재원의 조성도 고려되어야 한다.

2. 福祉水準 提高를 위한 政策提言

가. 社會的 合意의 導出

현재의 낮은 사회복지지출 수준을 점차적으로 높이기 위해 향후 사회복지장 부문에 대한 적극적인 자원배분과 국민들의 부담이 연차적으로 확대되어야 할 것이다. 이러한 복지재정의 확대과정에서 반드시 고려해야 할 점은 사회복지재정의 안정화와 사회보험재정의 건전화이다. 이는 결국 예상되는 급여지출의 확대에 대해 조세수입과 사회보험료 수입의 증대문제로 귀착된다. 그런데 조세와 사회보험료는 그 성격과 귀속의 문제에 있어 다소 차이가 있다. 일반적으로 조세는 납부자 귀속성이 약해 조세저항이 발생하지만, 사회보험료는 일종의 저축의 성향이 존재해 조세에 비해 저항이 적다. 역으로 말하면 조세의 소득재분배 효과는 사회보험의 분배적 기능보다 더 높다. 따라서 사회보험료의 인상은 조세의 인상보다 더 수월할 수가 있고, 사회보험운영의 투명성이 증가할수록 사회보험료 납부의 강제성은 감소한다고 보여진다. 강제성이 감소하여 보험료를 부담하는 개인이 자신의 행위를 변경할 가능성이 낮을수록 보험료부담으로 인한 경제적 비효율은 감소한다.

앞으로 기대수준에 부합하는 연차별 사회복지지출을 위해서는 사회복지재정의 안정화와 사회보험재정의 건전화가 필연적이다. 이를 위해 사회복지 재원조달의 3주체인 근로자, 사용자, 그리고 정부가 조세와 사회보험료 부담의 크기에 대해 사회적 합의를 끌어낼 때만이 가능할 것이다.

나. 새로운 福祉財源의 發掘

정부는 복지재원을 안정적으로 확보하기 위해 일반적으로 조세제도를 이용하고 있다. 조세제도를 통한 재원조달은 기간에 따라 단기적인 측면과 장기적인 측면으로 구분할 수가 있다. 단기적으로 조세재원을 확보하기 위해서는 기존의 세법하에 국민저항을 최소로 하면서 세수기반을 확충하고 세율을 인상하

는 것이 효율적이고, 장기적인 측면으로는 국민의 동의를 바탕으로 세목 신설 등을 통해 세수를 늘려나가는 것이다.

단기적인 측면에서 보면 참여복지5개년간 효율적인 복지재원 발굴을 위해서는 세수기반을 확충하는 차원에서 기존의 탈루조세의 포착, 세원발굴 및 자영업자의 세원파악을 통해 조세투명성을 제고할 수 있으며, 경제수준에 상응하는 조세부담률의 인상조정 등이 필요하다. 또한 지나치게 판매수익금이 많은 로또 복권 등에서 조성된 공익기금의 일부를 사회복지사업재원으로 적극 활용되어야 한다. 참고로 로또복권 판매수익금의 5%가 사회복지공동모금회로 귀속되고 있으며, 2003년 말까지 약 300억원의 조성이 예상된다. 나아가 분배와 사회정의 차원에서 국민경제의 비효율적인 부동산 투기에 대한 적극과세, 부동산 과다보유에 대한 재산세의 현실화 등이 대안이 될 수 있다.

한편, 장기적인 측면에서는 ‘주 5일 근무제’ 도입에 따른 여가수요 증가에 대비한 환경복지에 친화적인 조세신설 등도 국민들이 수용할 수 있는 방안으로 고려해 볼 수 있다. 또한 정부와 민간의 연대(PPP: Public-Private Partnership)를 통한 민간단체의 복지사업 참여유도는 간접적 재원확충 방안으로 장기적인 측면에서 복지재원의 안정성에 일익을 담당할 수 있을 것이다.

다. 균형있는 福祉體系의 構築

복지부문 투자 중 미흡하고 낙후된 분야에는 투자하는 반면, 지출과다 부문에 대해서는 개혁을 통해 균형 있는 복지제도의 구축이 필요하다.

1) 福祉脆弱部門 選定 및 投資

사회복지지출을 확충함에 있어 사회보장부문별 우선순위에 입각하여 연차적 계획 수립이 필요하다. OECD국가들의 기능별 평균지출 구성비의 비교를 통해 사회복지지출 취약부문(우선순위)을 살펴보면, 기초생활보장 등 공공부조(가족 현금급여, 주거급여 등)와 복지서비스 부문(가족복지서비스, 노인과장애인복지 서비스 등)으로 판단된다(表 V-1 참조).

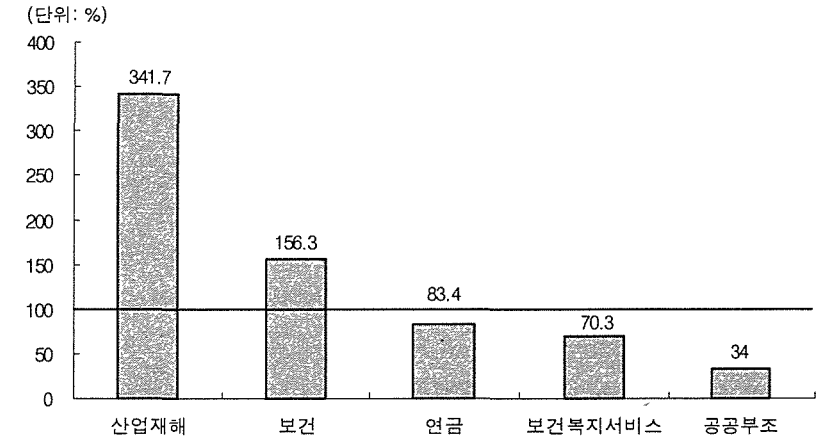
한편, ‘산재·직업병(3)’과 ‘보건부문공공지출(11)’부분의 구성이 높은 것으로 나타났다. 이는 우리나라의 복지구조는 사회보험위주로 발전되어 사회취약계층에 대한 복지 분야가 상대적으로 낙후, 중기적으로 취약계층 보호에 정책우선 순위를 두어야 할 것이다.

〈表 V-1〉 福祉支出¹⁾의 機能別 百分率 比較(1998年): OECD國家와 韓國 (단위: %)

기 능	계	노령 연금	장애 연금	산재· 직업병	질병 급여	노인과 장애인 복지 서비스	유족 급여	가족 연금 급여	가족 복지 서비스	적극적 노동 시장 정책	실업 급여	보건 ²⁾	주거 급여	기타
(Category No)		(1)	(2)	(3)	(4)	(5)	(6)	(7)	(8)	(9)	(10)	(11)	(12)	(13)
OECD국가 (한국제외): A	100.0	32.7	7.0	1.2	3.6	3.8	5.0	6.2	2.6	3.1	5.3	25.6	1.4	2.4
한 국: B	100.0	32.3	1.9	4.1	-	3.2	3.2	0.06	1.3	7.7	3.0	40.0	-	3.3
B/A×100(%)	100.0	98.8	27.1	341.7	-	84.2	64.0	1.0	50.0	248.4	56.6	156.3	-	137.5

註: 1) 기업부문 제외
2) 건강보험금 포함
資料: 고경환 외, 『한국의 사회복지지출추계: 1990~1999』, 보건복지부·한국보건사회연구원, 2002.
OECD, *Social Expenditure Database 1980~1998*, 2001.

〔圖 V-1〕 OECD國家의 平均水準 對比 우리나라의 百分比率



우리나라 취약부문의 보다 의미 있는 탐색을 위해 경상소득 1만불(2000년) 시대의 OECD국가의 정부부문의 복지지출수준을 분석한 결과 GDP 대비 4.74%로 나타났다. 반면 우리의 실제복지지출수준은 2.04%로 OECD국가들의 목표수준의 절반에도 못 미치는(43%) 것으로 나타났다(表 V-2 참조). 세부 제도별로 살펴보면 보건복지서비스가 가장 취약하고, 다음으로 공공부조임을 알 수 있다. 다만 적극적노동시장정책(ALMP)은 IMF 구제금융 이후 정부의 적극적인 노력으로 기대치와 동일한 수준을 보여주고 있다.

〈表 V-2〉 우리나라 政府福祉支出 水準의 期待値와 實際値(2000年)
(경상 GDP 대비 %, %)

	계	공공부조	보건복지서비스	ALMP
OECD평균수준(A)	4.74	1.53	2.80	0.44
실제수준(B)	2.04	0.73	0.87	0.44
B/A(%)	43.04	47.71	31.07	100.00

이러한 이유는 우리나라의 복지구조가 사회보험위주로 발전되어 왔기 때문에 사회취약계층에 대한 복지서비스가 상대적으로 낙후되어 있음을 알 수 있다.

2) 支出過多部門의 改革

공적연금이 고급여-저부담이라는 구조적 불균형을 띠고 있어 재정취약성을 가지고 있다. 이러한 구조를 개혁함으로써 장기적으로 재정의 안정을 도모할 수 있을 것이다. 공무원연금은 2001년 적자보전을 위해 599억원의 정부지원이 있었으며 향후 적자규모는 가속적으로 늘어날 것이다. 각 연도별 연금적자규모(불변가격기준)를 보면 2010년 약 2조원, 2020년 약 10조원, 그리고 2035년 약 30조원으로 예상되고 있다. 또한 동일한 구조를 가지고 있는 군인 및 사립교원 연금의 경우에도 심각한 재정불균형 문제가 내재되어 있다. 국민연금의 경우에도, 높은 급여수준의 충당을 위해서는 보험료율(현행 9%)을 앞으로 지금의 2배 수준 이상으로 인상이 불가피한 실정이다. 따라서 국민연금의 급여·보험료 수

준조정 등 개혁기회를 참여정부에서 놓치면 기득권층의 증가(현 정권이 끝나는 2008년부터 국민연금시대 개막)로 연금개혁이 더욱 어려워지고 후세대에게 막대한 부담전가를 초래하게 될 것이다.

또한 건강보험의 경우 보장성을 강화해 나가되, 재정악화를 야기하는 의료공급자·소비자들의 도덕적 해이를 방지하기 위해 포괄수가제 확대적용, 약가제도 개선, 그리고 소액진료비 본인부담 확대 등의 개선대책 마련도 시급하다.

라. 民間資金의 調達

오늘날 사회복지욕구가 다양화, 고도화됨에 따라 정부재원만으로는 복지서비스 제공에 한계가 발생하고 있어 민간재원의 동원이 요구되고 있다. 더욱이 사회복지서비스는 공공부문 중에서 비교우위가 낮은 만큼 사회복지지를 제공하기 위해 민간부문의 동참이 요구된다.

민간사회복지재원으로는 공동모금으로서 사회복지사업기금, 재해의연금, 적십자회비. 각종 결연후원금, 불우이웃돕기성금, 그리고 기업재원 등이 있지만 여기서는 기업과 개인의 민간재원을 꾸준히 조달하기 위한 측면에 초점을 두어 언급하고자 한다. 최근 우리나라의 일부 대기업들은 복지재단을 설립하여 연간 수십억원 이상을 사회복지사업에 투자하고 있는 실정이다. 이러한 기업들이 꾸준히 늘어날 수 있도록 유인체계의 확립이 무엇보다도 중요하다. 이와 관련하여 기부금에 대한 증여세·상속세의 감면, 소득세 면세범위의 점진적 확대를 기하는 한편 개인, 기업이나 종교기관 등이 복지활동에 참여할 경우 정부는 세금감면 혜택의 제공과 아울러 소요경비의 전액 혹은 일부의 지원이 뒤따라야 할 것이다.

다음으로 개인이나 법인의 기부문화를 활성화하기 위해 기부자(후원자)나 법인에게 재원마련 액수나 사용 결과에 대한 보고서를 발송한다든지 후원자 관리를 위한 전산망 구축 등이 필요 할 것이다. 그리하여 앞으로 민간 재원을 조달하고 개발하기 위해 체계적이고도 효과적인 홍보방법과 마케팅 전략이 수립되어야 할 것으로 사료된다. 이와 같이 정부가 어디까지나 사회복지의 개선을

주도하고 민간부문으로 하여금 보완적 기능을 수행할 수 있도록 인센티브 구조를 만들어 간다면 부족한 공공예산의 한계를 민간의 활력으로 메워갈 수 있을 것이다.

마. 統計情報의 인프라 構築

앞으로 복지수준을 제고하기 위해서는 사회적 합의의 도출과 새로운 재원의 발굴, 그리고 균형 있는 복지체계의 구축 못지 않게 복지지출에 대한 통계정보의 인프라 구축이 필요하다. 이의 내용으로는 사회위험의 재원별 기능별 재원 흐름과 지출의 변화추이, 제도별 기관별 재원흐름과 지출추이, 복지제도관련 조세의 감면흐름과 규모추이, 급여수령자의 연령대별, 성별, 그리고 소득대별 분포 등을 분석하여 복지정책의 수립과 정책방향 제시 및 예산배분 등에 활용할 수 있는 복지계정(social accounting, 또는 social budget)의 구축이 필요하다. 또한 정책수행에 필요한 다양한 기초자료의 생산을 위해 보건복지부 외에 10여 개 중앙행정기관과 지방정부 등에 분산된 복지관련 각 제도들에 투자하는 예산들을 기능별, 재원별로 정리하고 사회보험의 재원(수입 및 지출포함), 민간재원(법정 및 자발적 재원 포함), 그리고 복지관련 조세부과의 각 자료들을 집적한 Data Warehouse의 구축이 요구된다.

參考文獻

- 고경환 외 2인, 『한국의 사회복지지출추계: 1990~2001』, 보건복지부·한국보건사회연구원, 2003.
- 고경환 외 3인, 『한국의 사회복지지출추계:1990~1999』, 보건복지부·한국보건사회연구원, 2002.
- 공무원연금관리공단, 『공무원연금 장기재정추계연구』, 2002.
- _____, 『공무원연금통계연보』, 2002.
- 국민연금관리공단, 『국민연금통계연보』, 2002.
- 국민연금발전위원회, 『2003 국민연금 재정계산 및 제도개선방안』, 2003.
- 노동부, 『고용보험백서』, 2002.
- _____, 『산재보험사업연보』, 2002.
- 노인철·김수봉, 『사회보장재정의 국제비교와 전망』, 한국보건사회연구원, 1996.
- 문형표, 「21세기 복지수요의 전망과 중앙정부 복지지출의 적정규모」, 『사회·복지』, '97 여름호, 1997, pp.7~18.
- 문형표 외 2인, 「우리나라 복지지출수준의 평가와 전망」, 『재정운용의 현안과제와 개선방향』, 비봉출판사, 2000.
- 박능후 외 2인, 『중장기 사회보장비 적정규모 분석』, 한국보건사회연구원, 2000.
- 박순일, 「한국 복지재정의 실태와 재정책대 방안」, 『한국사회보장학회 1996 상반기 학술대회 자료집』, 1996.
- 박찬용 외 2인, 『소득분배와 빈곤 동향 및 변화요인 분석』, 한국보건사회연구원, 2002.
- 사립학교교직원연금관리공단, 『사학연금통계연보』, 2002.

- 오영수, 「사회복지지출의 장기추계와 사회보장개혁」, 『한국재정학회 '98년도 정기학술대회 발표논문집』, 1998, pp.240~271.
- 이혜훈, 『의료보험재정 위기: 원인과 대책』, 한국개발연구원, 2001.
- 정진호, 『소득불평등 및 빈곤의 실태와 정책과제』, 한국노동연구원, 2002.
- 최병호 외 2인, 『국민부담률의 장기추계와 적정수준에 관한 연구』, 한국보건사회연구원, 2000.
- 통계청, 『고령자 노동통계 2003』, 2003.
- _____, 『장래인구추계』, 2001.
- _____, 물가연보, 소비자물가, 2002.
- _____, 인구동태조사(<http://www.nso.go.kr>)
- Atkinson, *The Economic Consequences of Rolling Back the Welfare State*, Cambridge, M. A., MIT Press, 1999.
- Beck, Ulrich, *Risk Society: Towards a New Modernity*, London, Sage Publications, 1997.
- Bird, R., *Analysis of Earmarked Taxes*.
- Brittan, S., *In defence of earmarked taxes*, Euzeby, A., *The financing of social protection and employment in the context of economic globalization*, ISSA Conference, Helsinki, 25-27, September 2000.
- Heller, P. S. & J. "Diamond, International Comparisons of Government Expenditure Revisted: 1975~86", *The Developing Countries, Occasional Paper No. 69*, 1990.
- IMF, *Government Finance Statistics Yearbook*, 2001.
- INPDAP(Istituto Nazionale di Previdenza per Dipendenti dell'Amministrazione Pubblica), *Annual Report on the Welfare State 2002*, 2003.
- Kuhnle, S., Hatland, A and Hort, S., *The Work-Friendly Welfare State: Lessons*

- from Europe*, 2001.
- OECD, *Social Expenditure Database 1980~1998*, 2001.
- _____, *Social Expenditure Database 1980~1996*, 1999.
- _____, *Revenue Statistics*, 1999.
- Resch, R., *Sozialrecht*, Verlag Manz, Wien 2000.
- Schneider, F. et al., *Shadow Economies around the World*, IMF Working Paper, 2000/26.
- Spicker, P., "Solidarity between generations: A conceptual account", ISSA, 2003.
- Stiglitz, J., *Economics of the Public Sector*, 3rd Edition, W. W. Norton & Company, 2000.
- www.OECD.org