

# 성숙한 세계국가 도약을 위한 9대 전략

## Ⅵ. 성장친화적 복지 구현을 위한 과제

[주최] 헤럴드경제, 현대경제연구원

[일시] 2011. 08. 18 (木) 15:00~17:00

[장소] 롯데호텔 신관 14층 컨퍼런스A룸

<사회> 김주현 현대경제연구원 원장

<발표> 문창진 한국건강증진재단 이사장

김용하 한국보건사회연구원 원장

현진권 아주대학교 교수

## 헤럴드경제 정책세미나 - 2011년 8월 진행(案)

1. 시 기 : 8월 18일(목) 오후 2:00 ~ 4:00
2. 장 소 : 롯데호텔 **신관** 14층 콘퍼런스 A룸
3. 주 최 : 헤럴드경제, 현대경제연구원(HRI)
3. 大주제: **성숙한 세계국가 도약을 위한 9대 전략**  
 小주제: **⑥ 성장친화적 복지 구현을 위한 과제**

### 〈 토론회 내용 및 발표자 〉

구분	시간	주제 및 목차 (例示)	발표자
주제 1	10분	- <b>향후 복지 정책의 비전과 전략</b> .우리 복지제도의 현황 (성과 + 보완해야 할 점) .향후 우리나라 복지 정책의 비전 .복지정책의 새 비전을 달성하기 위한 전략과 과제 등을 포함하여 정책대안을 중심으로 발표하여 주십시오	문창진 이사장 (건강증진재단)
주제 2	10분	- <b>복지제도 선진화 방향과 과제</b> .우리나라 복지제도에 대한 평가 (성과, 한계, 과제 등) .향후 복지제도의 효율화 등 보완해야 할 과제 (저출산, 고령화, 은퇴 후 소득 양극화, 인구대책 등) .선진국 복지 제도에서 배워야 할 점 (호주, 독일 ...) 등을 포함하여 정책대안을 중심으로 발표하여 주십시오	김용하 원장 (보건사회연구원)
주제 3	10분	- <b>복지와 성장의 선순환 구조 확립 방안</b> .복지와 성장의 共進化는 불가능한가? .복지와 성장의 선순환에 성공한 나라들 .한국에서 복지과 성장이 선순환하기 위한 과제 (例: 지속가능한 복지, 재정건전성 확보 방안 등) 등을 포함하여 정책대안을 중심으로 발표하여 주십시오	현진면 교수 (이주대)
종합토론			사회: 김주현HRI 원장
- 정책제언과 종합토론을 중심으로 세미나 결과를 정리하여 발표			

## 1. 복지 정책의 비전과 전략

문 창 진(한국건강증진재단 이사장)

### 1. 그간의 성과

#### 가. 단기간 내 복지제도 구축

- 국민건강보험의 경우 12년(1977-89)만에 전국민을 대상으로 한 제도로 확대
- 국민연금의 경우 11년(1988-99)만에 특수직역을 제외한 근로자, 농민, 도시자영자들에게 확대적용
- 노인장기요양보험제도(2008)는 치매, 중풍 등 노인성질환자를 대상으로 한 제5의 사회보험으로 등장
- 복지재정도 전체적으로 빠른 속도로 증가
  - 2010년 정부 총지출 중 보건복지분야 지출비중은 27.7%
  - 지난 7년 간('04-'10) 연평균 10.7% 증가 (정부총지출은 6.9% 증가)

#### 나. 국민과 정치권의 복지관심 증가

- 국민: 복지제도를 삶의 질과 직결된 제도로 인식하고, 복지에 대하여 높은 정책 우선순위 부여
- 정치권: 여야 모두 복지문제를 정치적 이슈로 제기
  - 무상급식, 무상보육, 무상의료, 반값등록금 등

## 다. 복지인프라 성장

- 미흡하긴 하지만 중앙정부 → 시도 → 시군구 → 읍면동에 이르는 복지전달체계가 구성
- 사회복지전담공무원 등을 일선 복지담당인력 배치
- 사회복지공동모금회, 사회복지관, 노인요양시설 등 민간 복지인프라 증가

## 2. 부족한 점

### 가. 제도의 내실화 부족

- 단기간에 제도를 완성시키는 과정에서 복지수준이 낮고 사각지대가 발생
  - GDP 대비 사회복지지출비율: GDP 대비 7.5%(OECD, 2009)  
\* OECD 평균: 21.2%, 스웨덴: 29.8%, 일본: 19.1%, 미국: 16.3%
  - 국민건강보험: 전체적인 보장성이 60% 남짓
  - 국민연금: 가입대상자 2,060만 명중 약 650만 명이 비가입자
  - 비정규직의 사회보험가입율: 40% 안팎에 불과
  - 국민기초생활보장: 비수급빈곤층 및 차상위계층 등은 제도권 밖에 존재

### 나. 국민만족도 저조

- 1989년 전국민건강보험 달성 이후 22년이 지난 지금 건강보험 만족도는 60% 내외에 불과
- 국민행복지수는 경제수준에 비해 상당히 낮은 편
  - OECD 국가 중 25위(보건사회연구원), 세계 68위(영국 신경경제재단)

#### 다. 빈부격차 해소효과 미흡

- 우리나라 조세 및 사회보장제도의 빈부격차 개선효과는 미약 (OECD 국가 중 26위)
  - OECD 사회정책보고서에 따르면 우리나라의 시장지니계수는 선진국보다 낮으나 가처분소득 지니계수는 선진국을 상회

#### 라. 복지리더십의 문제

- 정치권: 복지에 대하여 지나치게 정치 이념적으로 접근
  - 복지에 대한 양분법 논리: 보편적 복지냐 아니냐
  - 복지의 표플리즘화: 우선순위의 왜곡현상
  - \* 사실상 우리나라는 보편적 복지와 선별적 복지가 섞여있는 혼합형 국가임. 1차안전망인 사회보험은 보편적 복지에 해당되고 2차안전망인 공공부조는 선별적 복지에 해당. 사회복지서비스는 보편적 복지와 선별적 복지가 혼재되어 있음.
- 정책의 일관성 문제
  - 정권이 바뀌면 복지수준과 내용의 변화가 생기고, 심지어 장관이 바뀌어도 정책내용이 수정
  - 이는 결과적으로 국민신뢰 저하의 요인으로 작용
- 민간과 공공 간의 연계 및 협력 부족
  - 정부재원과 민간재원의 상호보완성 결핍: 소통과 협력 부족이 원인으로 작용
  - 정책결정과정의 투명성, 민주성 문제

### 3. 향후 복지정책의 비전과 과제

#### 가. 비전: 국민복지 - 모두가 행복한 사회(Welfare for All)

‘헌법정신으로 돌아가자’

헌법전문 “ ....안으로는 국민생활의 균등한 향상을 기하고...”

제34조 ① 모든 국민은 인간다운 생활을 할 권리를 가진다.

② 국가는 사회보장·사회복지의 증진에 노력할 의무를 진다.

③ 국가는 여자의 복지와 권익의 향상을 위하여 노력하여야 한다.

④ 국가는 노인과 청소년의 복지향상을 위한 정책을 실시할 의무를 진다.

⑤ 신체장애자 및 질병·노령 기타의 사유로 생활능력이 없는 국민은 법률이 정하는 바에 의하여 국가의 보호를 받는다.

⑥ 국가는 재해를 예방하고 그 위험으로부터 국민을 보호하기 위하여 노력하여야 한다.

제36조 ③ 모든 국민은 보건에 관하여 국가의 보호를 받는다.

#### 나. 4가지 원칙

(1) 보편성: 모든 국민에게 열려 있는 복지

(2) 수요자 중심: 국민이 실제로 필요한 복지

(3) 총체적 접근: 모든 정부정책이 공조하는 복지

(4) 복지 리더십: 일관성과 민관 파트너십이 있는 복지

## 다. 과제

### (1) 보편성을 위하여

- 먼저 보편성 개념을 명확히 정립할 필요성
  - 공짜로 제공하는 무상복지와 보편적 복지는 다르다. 무상복지는 보편적 복지일수도 있으나, 보편적 복지가 무상복지는 아니다.
  - 보편적 복지는 모든 국민에게 적용되는 복지로서, 대표적인 것이 사회보험제도임.
  
- 1차 안전망인 **사회보험제도의 역할을 최대화**
  - 경기침체 등으로 인한 실업, 빈곤과 질병의 위험을 분산시키기 위해 사회보험의 역할을 최대한 확산
  - 사회보험대상인구를 최대한 확보
  - 건강보험제도: 보장성 강화, 차상위계층지원 강화 (건강보험료 체납자에 대한 지원조치)
  - 국민연금제도: 소득보장 사각지대 해소책 마련 (비정규직 및 일시적 무소득자의 국민연금가입조치)
  - 기초노령연금제도를 1차 안전망의 관점에서 바라볼 필요(국민연금과의 연계도 검토)
  - 스위스와 같은 장애인보험제도의 도입필요성 검토
  
- 2차 안전망인 공공부조의 문제점 보강
  - 기초생활보장제도의 사각지대 해소
  - ‘전무 아니면 전부’(All or Nothing) 식의 보호제도는 빈곤의 함정을 초래
  - 따라서 **보호 및 지원프로그램을 차등화·다양화**하고, 부양의무자제도 및 소득재산 환산제도의 문제점을 보완 (국민기초생활보장법은 차상위계층에 대한 지원내용이 미흡하므로 개정필요)
  - EITC, 마이크로 크레딧 등 근로와 연계한 프로그램 확대

○ 3차 안전망의 강화

- 긴급복지지원제도의 경직성 보완: 제도 취지에 맞게 탄력적으로 운영
- 공공복지의 허점을 보완하기 위해 민간복지의 안전망 기능을 강화: 사회복지공동모금회, 사회복지법인 등과 긴밀한 네트워크 구성
- **의료지원기금** 등의 조성을 통해 질병으로 인한 빈곤추락위험에서 구제
- 재해 예방 및 구호: 안전관리시스템 강화 및 신속구호

(2) 수요자 중심으로 가기 위하여

○ 맞춤형 복지제도의 구현

- 개인특성별, 가구특성별, 생애주기별 접근법 필요
- 학문적으로 생애주기별 복지의 형태를 유형화하다보면 실효성의 문제 발생
- 따라서 **연령별 계층별 지역별 복지수요조사**를 면밀히 실시하고, 이에 기초한 실질적인 맞춤형복지패키지를 마련

○ 체감형 복지서비스

- 현금지급식의 행정적 접근: 복지체감온도 정체현상 초래
- 따라서 **사례관리 등 서비스가 동반된 지원체계** 구축: 이른바 '휴먼터치' 필요(이를 위해 단순한 행정업무는 전산화하거나 아웃소싱하고 사회복지사들은 사례관리에 투입)
- 현장복지인력의 자세 및 전문성 강화: 질적 개선을 위한 교육 훈련 강화
- 서비스 결과에 대한 평가시스템 도입: 지역사회 단위로 **복지음부즈맨** 등을 통해 현장 모니터링 실시
- 복지서비스의 지속성 유지와 안정적 수행을 위하여 가칭 '사회서비스법' 제정 필요



### (3) 총체적 접근을 위하여

- 조세 및 사회보장제도의 빈부격차 해소효과가 미약한 이유에 대한 냉철한 분석 필요
  - 조세 및 사회보장제도 설계상의 문제인지, 여타 공공정책의 소득분배악화 기여 때문인지?
  
- 복지친화적인 공공정책 필요
  - 이제는 조세, 금융, 주택, 고용, 교육, 교통, 지역개발 등 모든 공공정책이 복지정책이라는 마인드로 접근해야 함.
  - 가칭 '복지영향평가제' 도입검토(타당성평가지 경제성 평가만 할 것이 아니라 소득분배영향도 평가)
  - \* 뉴타운사업 및 서초구 우면산 산사태 사건의 교훈 명심
  
- 빈부격차 완화형 노동시장구조
  - 정규직과 비정규직과의 임금격차 등 차이완화 (노동정책 소관)
  - 일자리 친화형 산업 및 노동시장 구조: 보건, 교육, 환경정책 등을 고용촉진형으로 설계(스위스의 환경보호 및 감시제도, 장기노인요양보험의 일자리, 병원 간병인제도 등)
  - 정부개입에 의한 사회적 일자리 프로그램 내실화: 스웨덴의 '삼할'과 같은 명실상부한 사회적 기업의 창설

### (4) 복지리더십을 위하여

- 정부의 정책일관성 유지
  - 정권에 따라 복지수준과 내용이 좌지우지되지 않도록 법적 제도적 장치 마련: 국민예고제, 사회협약 등
  - 중앙 및 지방정부의 각종 계획이 잘 실천되고 있는지를 정기적으로 점검하고 평가

- 복지정책의 거버넌스 개편
  - **복지부총리제 신설** 및 실질적인 복지정책 조정권한을 부여
  - 현재 사회보장기본법 상의 **사회보장위원회를 상시기구**로 개편
  
- 지역별 대상자별 복지격차 해소
  - 지방자치단체의 재정자립도 격차: 복지수요는 크나 재정자립도가 취약한 지자체의 고충이 심화
  - 현재 지역재정격차해소효과가 미약한 교부금제도 등의 개선 필요(**캐나다의 Equalization Formula를 벤치마킹**)
  - 복지대상자 중 상대적으로 소외된 집단에 대한 **사회적 포용**: 빈곤아동, 쪽방주민, 비수급빈곤층, 다문화가정 등
  
- 민간과 공공간의 파트너십 구축
  - 기업 및 개인의 복지활동 촉진: 세제, 포상 등 적극적인 장려책 강구
  - 소통을 위한 거버넌스 개선: 정부위원회에 경제계 등 민간인사 참여확대 및 민간위원회에도 정부인사참여
  - **민간복지지원법** 제정필요(현재 자원봉사활동기본법, 사회복지공동모금회법은 개별법으로서, 모금과 봉사에 관한 사항만 규정)

## 2. 복지제도 선진화 방향과 과제

김용하 원장 (한국보건사회연구원)

### I. 논의배경

- 한국경제는 글로벌 경제위기를 조기에 극복하고 2010년에는 위기 이전 상태로 회복되고 경제적 위상도 제고되고 있음.
  - 그럼에도 불구하고 대기업과 중소기업, 수출기업과 내수기업간의 성장률의 격차와 정규직과 비정규직 및 영세자영자간의 소득차이로 인하여 사회적 위화감은 증가되고 있음.
  
- 최근 복지담론 논의가 활성화되면서 우리나라의 복지제도에 대한 전반적인 재점검 필요성 제기
  - 남유럽발 국가재정위기 전·후로 복지국가 지속가능성 제고를 위한 선진국의 개혁 움직임이 가시화되는 등 우리나라도 복지정책의 중장기 방향 모색
    - 2007년 경제위기 이후 노동시장, 소득 및 자산에서의 양극화가 동시에 심화되어 복지에 대한 수요 증가
  
- 한국은 고령화와 저출산이 동시에 진행되고 있어, 2030년경이 되면 초고령 사회로 변모될 전망이어서 선진국보다 더 적극적인 대응 필요
  - 평균수명의 연장으로 인생 80세 시대에서 100세 시대로 바뀌고 있는 등 인구가 과거에는 경험하지 못했던 초고령사회를 한국이 가장 앞서 경험할 가능성 높음.
  - 최근 건강보험, 국민연금, 고용보험 등의 재정지출이 급속히 늘어나고 있으나 이에 상응한 보험료의 인상 등 재원조달은 어려움.
  
- 성장과 복지가 함께 이루어지면서 선진국 복지국가의 일반성과 한국의 복지모델의 특수성이 조화될 수 있는 새로운 접합점 모색
  - 한국적 복지모델에 대한 국민합의를 도출할 수 있도록 보다 구체적이고 현실적인 대안 마련 필요

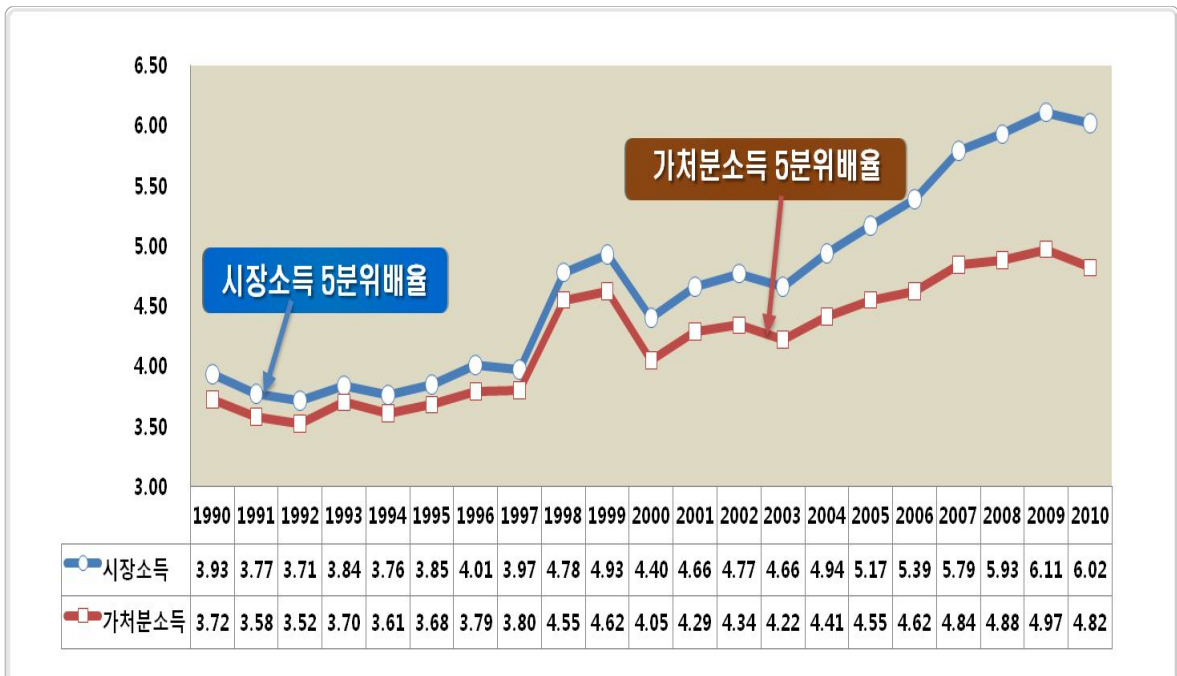
## II. 양극화 변동 추이

### 1. 한국의 양극화

#### 1) 5분위배율

- 2010년 소득분배지표(전국 가처분소득 기준) 격차는 2009년 대비 전반적으로 개선
  - 2011년 1/4분기 소득은 모든 분위에서 전년동기대비 증가
    - 1분위(2.4%)와 5분위(2.1%) 증가폭은 2~4분위의 증가폭(4.0~6.4%)보다 상대적으로 낮음.
  - 소비지출은 모든 분위에서 증가
    - 1분위(6.8%)와 2분위(11.2%)의 소비지출 증가폭이 3~5분위 증가폭(0.6~4.3%)보다 상대적으로 높음.

[그림 1] 한국의 5분위배율(2인 이상, 도시가구) 추이



자료: 통계청, 「가계동향조사」.

2) 중산층 비중

- 우리나라의 소득계층구조는 2007년까지 빈곤층의 비중이 증가하였으나 2010년 들어 빈곤층의 비중이 감소
  - 반면, 중간층의 비중은 2007년까지 감소하다가 2008년 이후부터 다시 증가 추세로 전환

〈표 1〉 한국의 소득계층구조 변화 추이(전가구, 2인 이상)

(단위: %)

구분	2003	2004	2005	2006	2007	2008	2009	2010
빈곤층	12.53	13.13	13.76	13.70	14.21	14.15	14.12	13.83
중하층	13.70	13.11	13.00	13.47	12.64	12.01	12.75	12.47
중간층	54.51	53.84	53.14	51.87	51.59	52.39	52.22	53.07
상류층	19.26	19.92	20.11	20.96	21.56	21.45	20.91	20.63

주: 1) 농어가가구 제외  
 2) 빈곤층은 중위소득 50% 이하, 중하층은 50~70%, 중간층은 70~150%, 상류층은 150% 이상으로 구분  
 자료: 통계청, 「가계동향조사」.

- 그러나 노인가구를 포함한 1인 가구를 포함할 경우에는 빈곤층의 비중이 증가
  - 이는 노인가구의 소득수준이 다른 연령대에 비해 상대적으로 낮기 때문이며, 중간층의 비중은 글로벌 경제위기 이후 2010년 다시 증가 추세로 전환
  - ※ 2000년대 중반 한국 노인인구의 상대빈곤율은 45%로 OECD 평균인 13.3%의 3.4배 이상임.

〈표 2〉 한국의 소득계층구조 변화 추이(전가구, 1인가구 포함)

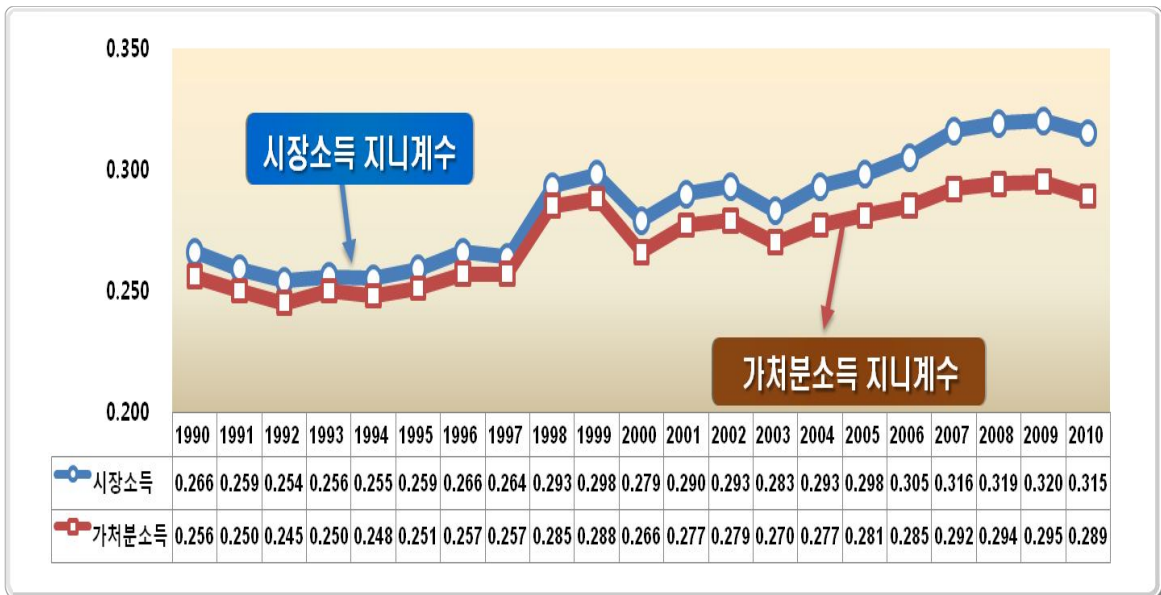
구분	2006	2007	2008	2009	2010
빈곤층	16.28	17.19	17.76	18.42	18.30
중하층	12.56	11.97	11.66	11.97	12.01
중간층	48.36	47.56	47.11	46.08	47.60
상류층	22.79	23.29	23.47	23.53	22.09

주: 1) 농어가가구 제외  
 2) 빈곤층은 중위소득 50% 이하, 중하층은 50~70%, 중간층은 70~150%, 상류층은 150% 이상으로 구분  
 자료: 통계청, 「가계동향조사」.

### 3) 지니계수

- 지니계수는 IMF 외환위기 이후 지속적으로 급증하였으나 최근 들어 점차 증가세 주춤
  - 1990년대 초반에는 0.250 수준을 유지하였으나, 1997년 외환위기 이후 1999년 0.288로 급증
    - 외환위기 전후로 경기침체와 구조조정, 대규모 실업 등으로 인해 소득 격차가 커지면서 지니계수 상승
  - 2007~2008년 글로벌 경제위기의 영향으로 2008년 0.294, 2009년 0.295로 소득불평도가 심화되었으나 2010년 0.289로 낮아져 다소 완화
- 시장소득과 가처분소득 기준 지니계수 차이는 지속적으로 확대되어 2007년 이후 0.026 수준의 개선효과 유지
  - 글로벌 경제위기에 대응한 선제적 복지정책의 적극적 추진으로 빈곤율 증가와 소득분배 악화 최소화
    - 정부의 소득재분배 정책 추진 및 복지확대로 소득분배 개선효과가 확산 되는 역할 수행

[그림 2] 한국의 지니계수(2인 이상, 도시가구) 추이



자료: 통계청, 「가계동향조사」.

4) 최근 분배지표 개선의 의미

- 최근의 분배지표의 개선의 1차적 원인은 성장률의 회복에 있음. 2008년의 경제위기 이후 침체되었던 경기가 회복되면서 Trickle Down 효과가 부분적으로 시현된 것으로 판단됨<sup>1)</sup>
- 2차적 원인으로 부동산 가격의 안정과 저금리 현상으로 인하여 이른바 불로소득이 상대적으로 높은 고소득층의 소득증가 둔화

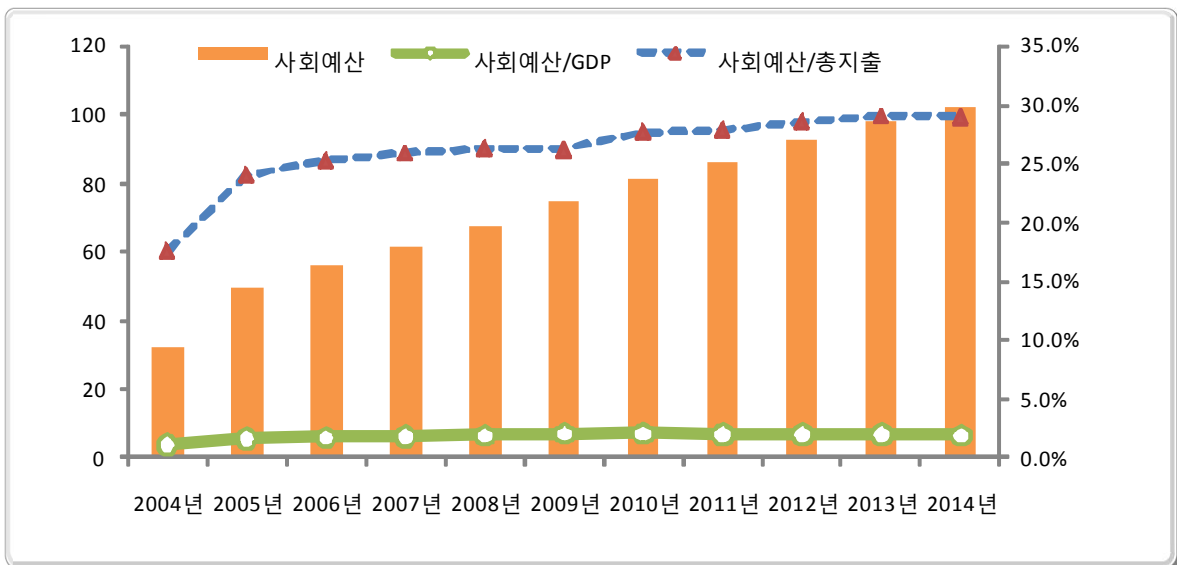
〈표 3〉 한국의 경제성장률, 이자율, 부동산 가격변동률 추이(%)

연도	경제성장률 (실질 GDP 성장률)	이자율 (3년 만기 국고채 금리)	부동산가격변동률 (주택매매가격동향)
2007	5.1	5.23	3.1
2008	2.3	5.27	3.1
2009	0.3	4.04	1.5
2010	6.2	3.72	1.9

자료: 통계청, KOSIS.

- 기초노령연금의 도입 등 사회복지 지출의 지속적인 증가도 하위층의 소득유지에 기여한 것으로 판단됨.

[그림 3] 한국의 사회복지지출 추이



자료: 삼성경제연구소, 소득양극화의 현황과 원인, 2006.

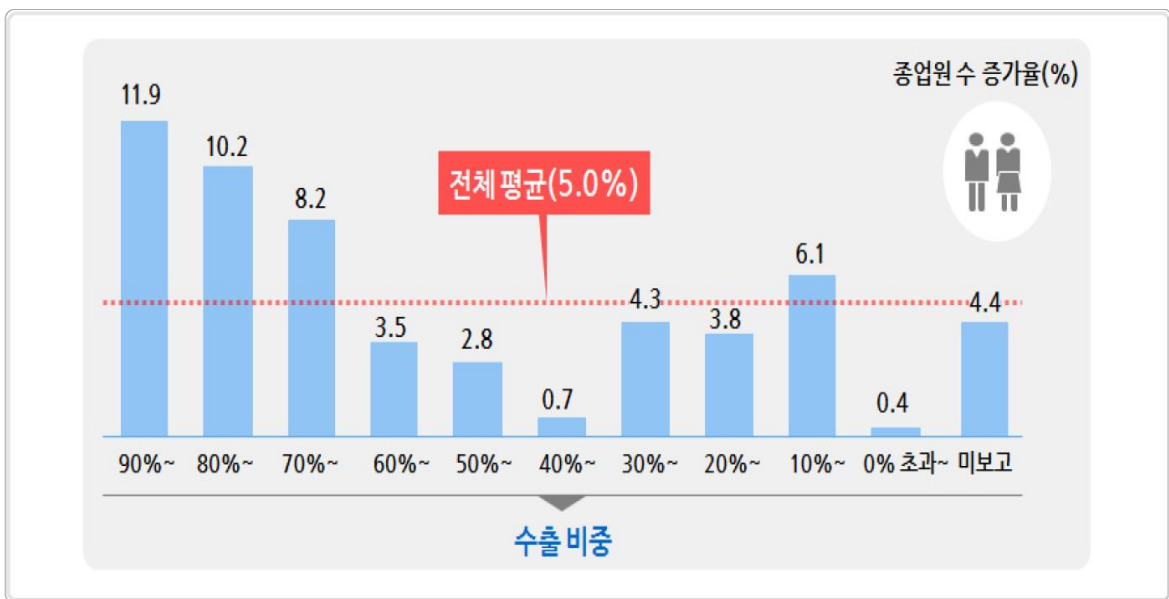
1) 삼성경제연구소의 추정에 의하면 경제성장률이 1%p 증가하면 양극화 지수는 2.3~5.1% 감소함.

## 2. 양극화의 발생원인

### 1) Globalization과 성장률의 격차

- 2010년에는 수출 비중이 높을수록 종업원 수의 증가율도 전반적으로 높게 나타남.
- 수출 비중이 70% 이상인 기업에서 종업원 수 증가율(2009년 대비 2010년)이 8.2~11.9%를 나타낸 반면, 60% 이하에서는 0.4~6.1%를 기록

[그림 4] 2010년 수출 비중과 종업원 수 증가율 비교



주: 수출실적 미보고 기업은 2000~2010년(11년) 동안 수출실적이 없거나 수출실적이 보고되지 않은 업체로 수출 비중은 0%로 간주  
 자료: 삼성경제연구소, 수출과 내수간의 연계성 분석 및 시사점, 2011.

### 2) 노동시장 양극화

- 한국의 임금근로자 중 비정규직 비중은 2004년 37%로 정점에 도달한 이후 꾸준히 떨어져 2011년 3월 현재 33.8%
- 2011년 3월까지 임금근로자는 1,334천명 증가하였으며, 이중 정규직은 1,336천명 증가, 비정규직은 2천명 감소
  - 국제금융위기로 인한 경기침체기인 2009년 3월과 고용회복에 들어선 2010년 3월을 비교시 정규직은 417천명 순증가, 비정규직은 125천명 순증가



〈표 4〉 한국 정규직-비정규직 근로자 비중

(단위: 천명, %)

구분	2004	2005	2006	2007	2008	2009	2010	2011
임금근로자	14,584	14,968	15,351	15,731	15,993	16,076	16,617	17,065
(정규직)	9,190 (63.0)	9,486 (63.4)	9,894 (64.5)	9,958 (63.3)	10,356 (64.8)	10,702 (66.6)	11,119 (66.9)	11,294 (66.2)
(비정규직)	5,394 (37.0)	5,482 (36.6)	5,457 (35.5)	5,773 (36.7)	5,638 (35.3)	5,373 (33.4)	5,498 (33.1)	5,771 (33.8)

주: 1) 2004~2006년은 8월말, 2007~2011년은 3월말 기준임; ( ) 안은 비중  
자료: 통계청, 경제활동인구조사.

□ 한국의 정규직과 비정규직 사이의 임금차이는 심화

- 정규직 평균임금 대비 비정규직의 평균임금수준은 2007년 64.2%에서 2008년 60.4%, 2009년 56.9%, 2010년 54.7%로 지속 감소하다 2011년 57.3%로 소폭 상승
- 2007년 대비 2010년의 정규직-비정규직 상대임금격차는 확대되었으나 2011년에는 상대적으로 완화

〈표 5〉 한국 정규직-비정규직 임금수준 비교(정규직=100)

(단위: %)

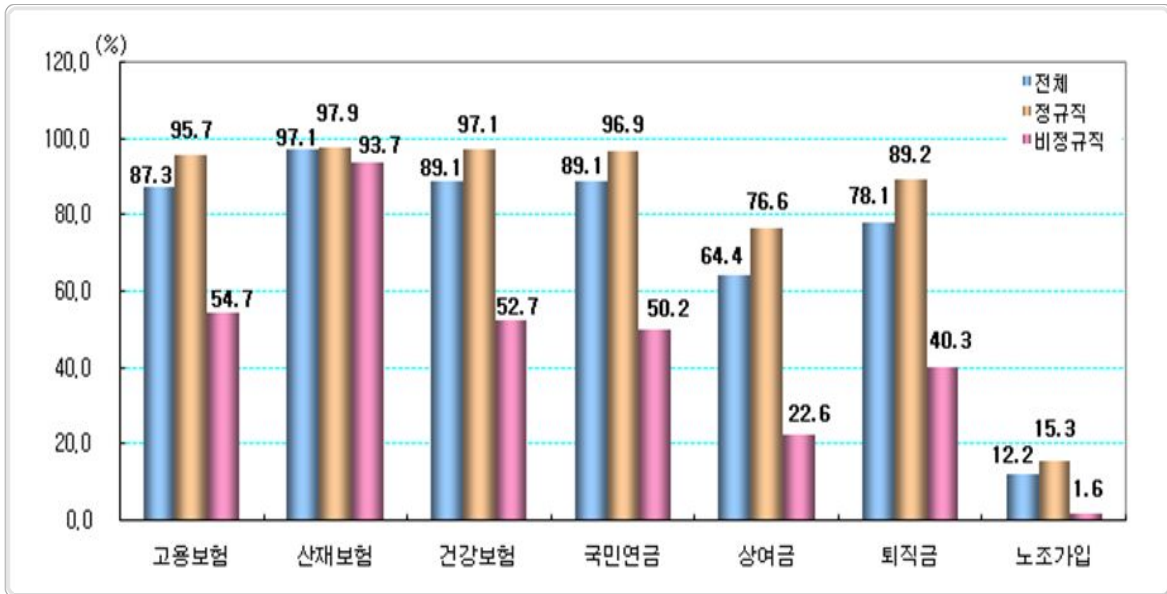
구분	2007	2008	2009	2010	2011
정규직	100.0	100.0	100.0	100.0	100.0
비정규직	64.2	60.4	56.9	54.7	57.3

주: 각 연도별 3월말 기준임.  
자료: 통계청, 경제활동인구조사.

□ 비정규직의 사회보험 가입률은 산재보험을 제외하고는 정규직의 절반 수준에 머물러 사회안전망 취약

- 사회보험 미가입 근로자가 비자발적 실업에 놓일 경우, 소득 상실, 고용정책 접근의 제한, 노후소득 불안정 문제에 직면하여 사회통합에 저해
- ※ 비정규직의 시간당 임금총액수준도 정규직의 57.1%로 고용형태별 임금격차가 큼(10).

[그림 5] 고용형태별 사회보험, 상여금, 퇴직금 적용률 및 노조 가입률(2010)

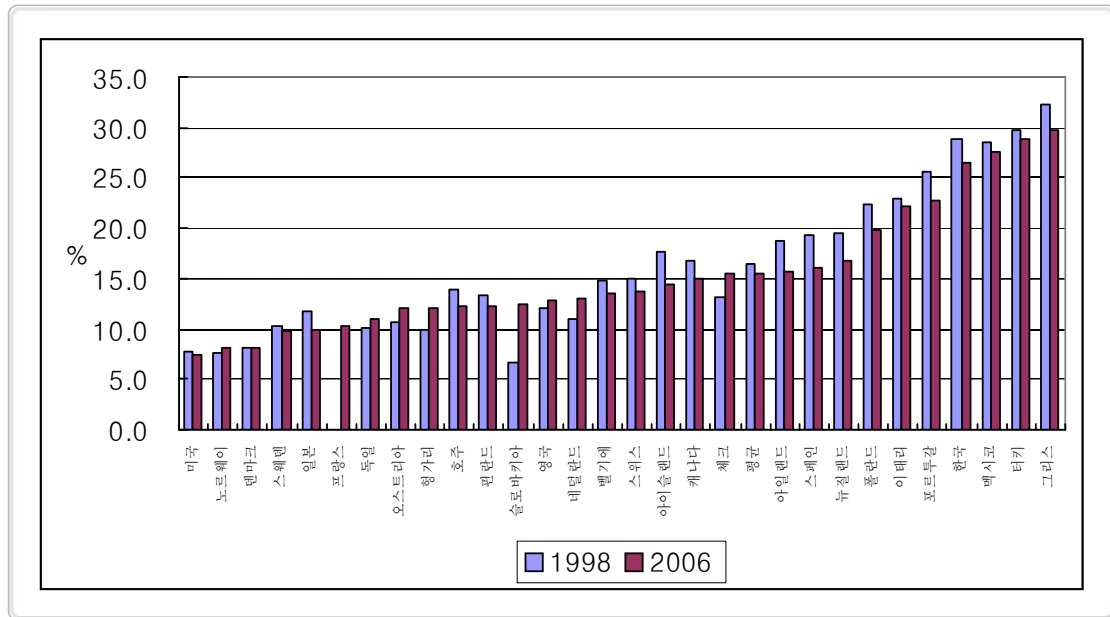


자료: 고용노동부, 「2010년도 고용형태별 근로실태조사(잠정)」, 2011.

### 3) 광범위한 영세 자영자

- 1990년대 이후 주요 선진국의 자영업종사자 비율은 감소하는 추이이며, 이러한 경향은 우리나라에서도 나타남.
  - 영국, 독일의 경우 2000년 이후 자영업주 비율이 증가하는 추이이며, 스웨덴도 최근 들어 다소 증가추세이다. 70년대 말에서 80년대 초반에 걸친 기간에는 전체적으로 자영업자 비율이 증가
  - 예를 들어 영국은 1981년 9%에서 1987년 12%로 증가(Staber and Boegenhold, 1993)
    - 1966년 이후의 경향을 보면 대부분 국가에서 자영업 종사자 비율이 감소했지만, 예외적인 국가로 포르투갈, 뉴질랜드, 영국 등
  - 한국 역시 감소 추세이나 비중은 아직도 매우 높음.

[그림 6] OECD 국가의 자영업자 비율

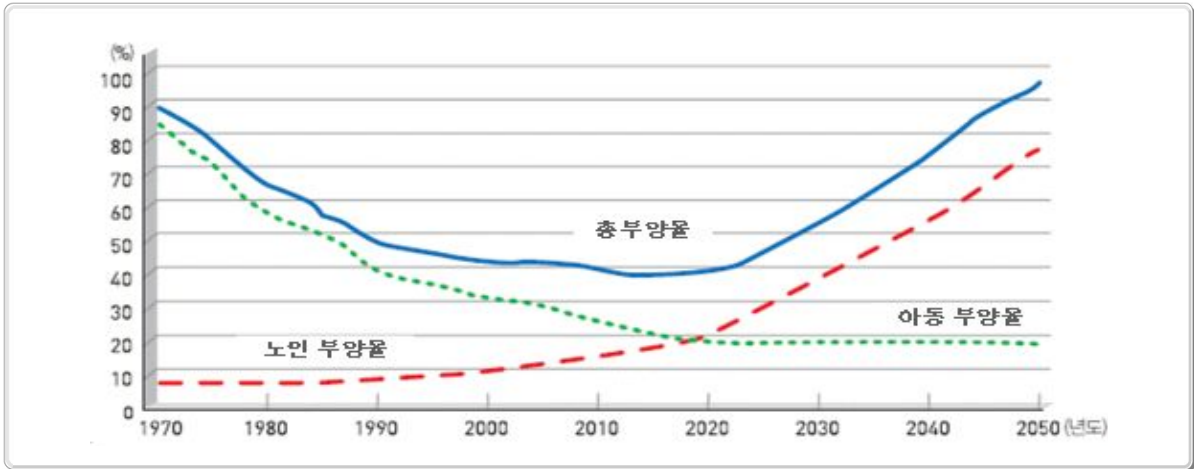


자료: ILO.

#### 4) 인구고령화와 소가족화

- 생산인구인 근로연령층이 감소하고 비생산인구인 노령층의 비중이 급격하게 증가하는 인구구조의 변화는 양극화에 부정적인 영향
  - 일반적으로 노령층은 근로소득이 현격히 감소하여 시장소득분배에 있어 노령층의 증가는 소득분배구조를 악화시킴.
  - 2인 이상 가구소득으로 소득분배구조를 파악하고 있으므로 노인단독가구의 증가는 통계상의 문제를 야기할 가능성 존재
  
- 생산가능인구의 감소와 노인 부양부담의 증가
  - 인구감소에 따라 총 부양율이 2016년부터 본격적으로 증가하고, 노년부양비도 2010년 37.2%에서 2050년 72.0% 수준으로 급증
    - 25~49세 비중은 2005년 59.6%를 정점으로 지속적으로 감소하여 2050년에는 44.4%로 하락
    - 반면, 50세 이상의 비중은 꾸준히 증가하여 동기간 20.5%에서 40.9%로 급증할 전망

[그림 7] 인구구조에 따른 부양율 변화추이(1970~2050)



주: 1) 총부양율=생산가능인구 100명당 아동과 노인을 더한 인구의 비율

2) 노인부양율=생산가능인구 100명당 65세 이상 인구 비율

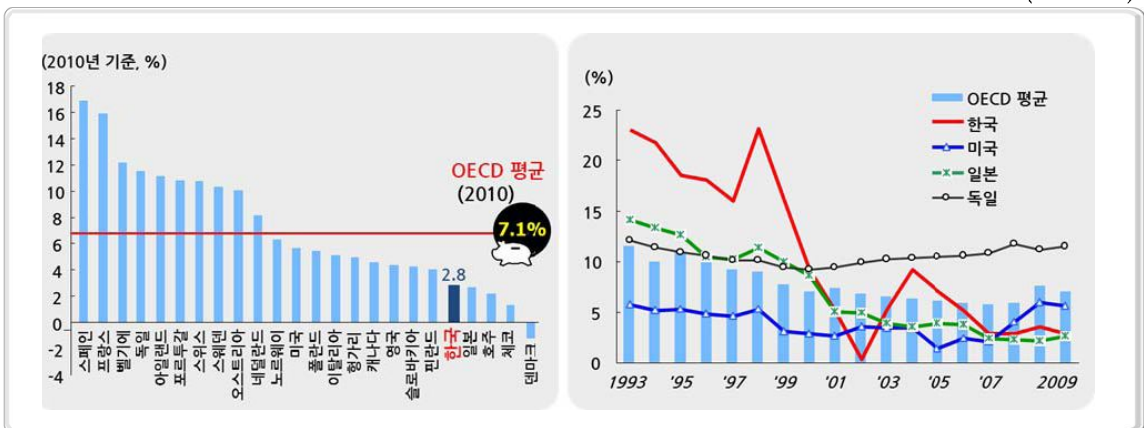
자료: 통계청, 「장래인구추계」.

### 5) 가계저축률의 저하

- 2010년 OECD 국가 평균 저축률은 7.2%로 한국의 가계저축률(2.8%)은 OECD의 약 2/5 수준
  - 특히 한국은 2003년 카드사태 이후 가계 부채조정이 발생했던 2004~2005년을 제외하면 8년 연속 OECD 평균 가계저축률 하회
  - OECD 평균 가계저축률은 1993년 11.5%에서 2010년 7.1%로 4.4%p 하락
    - 한국은 동 기간 23.1%에서 2.8%로 20.3%p 하락하며 OECD 국가 중 가장 큰 폭으로 하락

[그림 8] OECD 주요국의 가계저축률 추이

(단위: %)



주: 개인순저축률 기준

자료: OECD Economic Outlook; 삼성경제연구소, 「가계저축률 하락의 원인과 경제적 파장」, 2011.

- 가격저축율의 하락의 원인은 기간별로 상이함. 1차는 근로소득과 사회부담금, 2차는 가계부채가 소득 변화에 큰 영향
  - 가계저축률 하락의 원인이 가계소득<sup>2)</sup>에 미친 영향을 살펴봄으로써 가계저축률에 미친 영향을 파악
    - 1차 가계저축률 하락기에는 근로소득과 사회부담금이 소득 증가에 미치는 부정적 효과가 두드러짐.
      - 근로소득의 가계소득 증가분에 대한 기여율은 1990~1997년 62.0%에서 1998~2002년 41.9%로 축소
      - 사회부담금 지급 확대로 순사회수혜금이 소득에 미치는 효과가 1990~1997년 -3.3%에서 1998~2002년 -10.6%로 3배 이상 증가
    - 2차 가계저축률 하락기에는 가계의 이자지급부담 확대가 소득에 미치는 부정적 영향이 큰 폭으로 증가
      - 저금리 및 가계부채 증가의 영향으로 순이자수취의 소득 증가 기여율이 1998~2002년 5.5%에서 2004~2008년 -13.2%로 급감

〈표 6〉 가계소득 증가율과 항목별 기여율 추이

(단위: %)

구분	1990~1997년	1998~2002년	2004~2008년
가계소득 증가율	15.0	5.4	5.9
근로소득 기여율	62.0	41.9	70.6
순사회수혜금 기여율	-3.3	-10.6	-2.0
순이자수취 기여율	6.6	5.5	-13.2

주: 1) 모든 항목은 국민소득 소득계정의 개인부문 기준

2) 근로소득은 개인부문의 임금과 급여 기준

3) 순사회수혜금은 사회수혜금에서 사회부담금을 차감한 수치며, 순이자수취는 이자수입에서 이자비용을 차감한 수치

자료: 한국은행, ECOS; 가계저축률 하락의 원인과 경제적 파장, SERI, CEO Information, 2011.6.

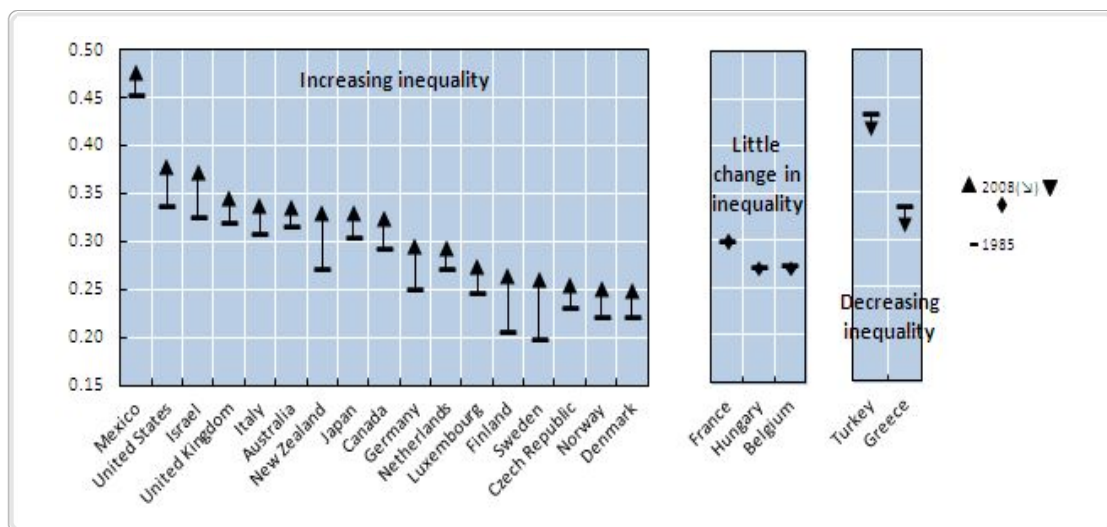
2) 가계소득은 국민계정 중 소득계정의 개인부문 기준으로 개인순조정처분가능소득과 연기금의 가계순지분 증감조정의 합계

### 3. 소득분배 정책의 효과성

#### 1) 소득분배 전후 지니계수 비교

- OECD 국가의 소득불평등도는 1970년대 후반에서 1980년대 초반 영국과 미국에서 시작되어 1980년대 중반까지 확대
  - 최근의 경향은 이스라엘, 미국과 같이 이미 소득불평등도가 높았던 국가에서 부유층과 빈곤층간 소득격차가 더 심화
  - 반면, 덴마크, 독일, 스웨덴과 같이 전통적으로 소득불평등도가 낮았던 국가에서는 상대적으로 급격한 소득격차 증가추세는 나타나지 않음.
- 그러나 지난 10년간 소득불평등도 증가폭은 이들 세 나라에서 가장 높음.

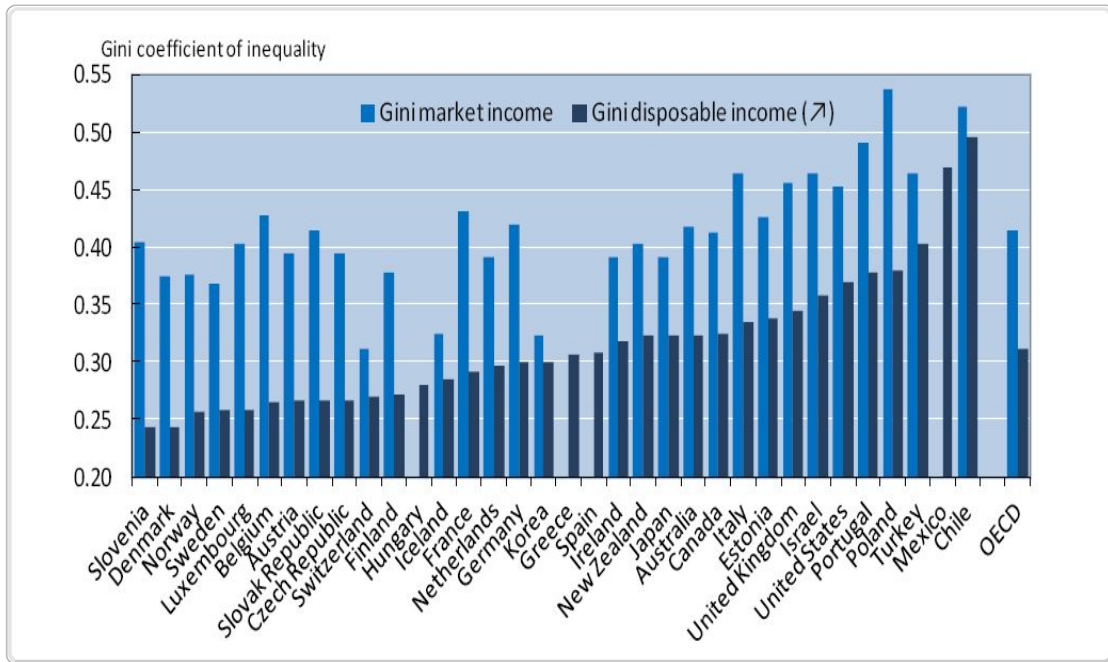
[그림 9] OECD 회원국의 지니계수를 통한 소득불평등도 변화 (1980년대 중반~2000년대 후반)



자료: Growing Income Inequality in OECD Countries: What Drives it and How Can Policy Tackle it? Forum, Paris, 2 May 2011(OECD Income Distribution and Poverty Database).

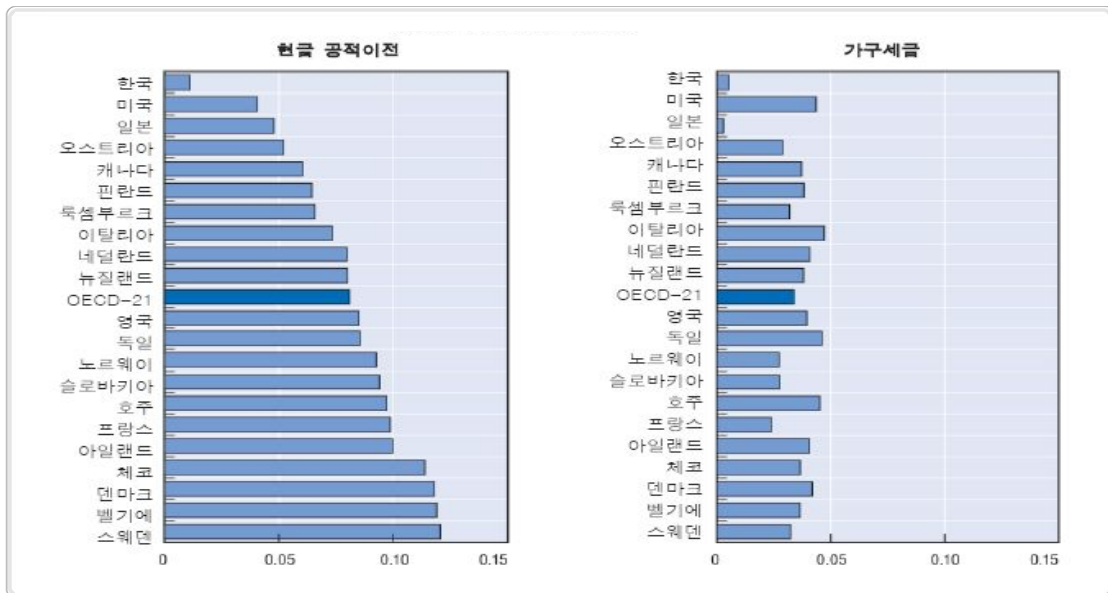
- 공적현금이전, 소득세, 사회보장기여금 등은 모든 OECD 회원국의 시장소득 불평등을 완화시키는데 주요한 역할을 함.
  - 재분배효과는 노르딕국가, 벨기에, 독일에서 높게 나타난 반면, 아이슬란드, 칠레, 한국, 스위스, 미국에서는 평균 미만에 머무름.

[그림 10] OECD 회원국의 시장소득 지니계수와 가처분소득 지니계수  
(근로소득자, 2000년대 후반)



자료: Growing Income Inequality in OECD Countries: What Drives it and How Can Policy Tackle it? Forum, Paris, 2 May 2011(OECD Income Distribution and Poverty Database).

[그림 11] 공적현금이전과 가구단위 세금을 통한 불균형 감소  
(집중계수의 포인트 감소)



주: 소득 불균형을 줄이는데 공적 현금이전이 미친 영향은 이전 후 총소득의 집중화계수와 시장소득의 집중화계수 간 차이를 측정하여 파악했고 가구세금이 미친 영향은 이전 후 총소득의 집중화계수와 가처분 소득의 집중화 계수 차이를 측정하여 파악함. 집중화 계수는, 개인을 균등화된 가구 가처분 소득 수준별로 순위 매긴 후 이전과 세금이 소득에서 차지하는 비중을 근거로 계산함.

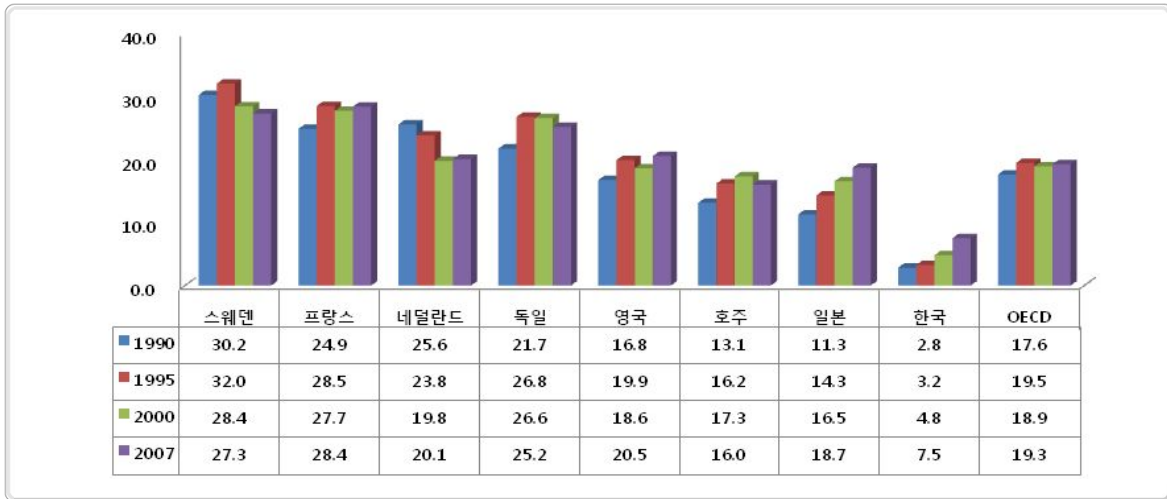
자료: OECD, Growing Unequal? Income Distribution and Poverty in OECD Countries, 2008.

2) 사회복지 지출 변동추이

- 스웨덴, 네덜란드, 독일, 호주 등은 최근 감소추세로 변한 반면, 한국과 일본의 사회복지 지출은 증가추세에 있음.

[그림 12] 주요국의 공공사회복지지출 추이

(단위: GDP 대비 %)



자료: OECD, 「OECD 2010 Factbook」.

III. 한국복지의 현 위상 평가

- 복지수요도는 30개 OECD 회원국 중 아이슬란드가 0.800점으로 1위, 덴마크가 0.792점으로 2위, 노르웨이가 0.785점으로 3위를 차지하였고, 한국은 17위
  - 급속한 고령화가 진행되고 있다는 점과 장애연금을 비롯한 취약계층의 소득보장정책, 소득양극화 해소를 통한 공정사회 구현 정책을 시행하고 있는 점을 감안할 때, 우리나라는 향후 복지수요가 좀 더 높아질 것으로 전망됨.

<표 7> 복지수요도 국가별 순위

지표	한국 순위	1위 국가
<b>복지수요도</b>	<b>17위</b>	<b>아이슬란드</b>
▪노인인구비율	3위	멕시코
▪지니계수	17위	덴마크
▪상대빈곤율	24위	덴마크
▪실업률	4위	노르웨이
▪장애인비율	2위	일본
▪산업재해발생률	29위	영국

자료: 김용하 외, 「OECD 국가의 복지지표 비교 연구」, 한국보건사회연구원, 2011.



- 복지충족도는 30개 OECD 회원국 중 룩셈부르크가 0.796점으로 1위, 프랑스가 0.761점으로 2위, 스웨덴이 0.741점으로 3위를 차지하였고, 한국은 28위
  - 우리나라는 공적연금 소득대체율(15위)과 아동·보육지원율(15위) 지표에서만 상대적으로 순위가 높았음.

〈표 8〉 복지충족도 국가별 순위

지표	한국 순위	1위 국가
<b>복지충족도</b>	<b>28위</b>	<b>룩셈부르크</b>
▪공적연금 소득대체율	15위	그리스
▪건강보장률	27위	네덜란드
▪고용보장률	22위	룩셈부르크
▪아동 및 보육지원율	15위	벨기에
▪장애급여 보장률	29위	헝가리
▪국가투명도	22위	뉴질랜드
▪공공사회복지지출	29위	프랑스

자료: 김용하 외, 「OECD 국가의 복지지표 비교 연구」, 한국보건사회연구원, 2011.

- 국민행복도는 30개 OECD 회원국 중 노르웨이가 0.811점으로 1위, 네덜란드가 0.793점으로 2위, 덴마크가 0.780점으로 3위를 차지하였고, 한국은 29위
  - 자살률, 출산율, 여가시간 지표에서 최하위였으며, 주관적 행복도 25위, 평균수명 19위 등 국민행복지표 전반에서 순위가 낮았음.

〈표 9〉 국민행복도 국가별 순위

지표	한국 순위	1위 국가
<b>국민행복도</b>	<b>29위</b>	<b>노르웨이</b>
▪자살률	30위	그리스
▪출산율	30위	뉴질랜드
▪평균수명	19위	일본
▪주관적 행복도	25위	덴마크
▪여가시간	30위	노르웨이

자료: 김용하 외, 「OECD 국가의 복지지표 비교 연구」, 한국보건사회연구원, 2011.

- 경제활력도는 30개 OECD 회원국 중 스위스가 0.711점으로 1위, 네덜란드가 0.661점으로 2위, 노르웨이가 0.658점으로 3위를 차지하였고, 한국은 12위
- 우리나라는 생산성증가율(1위)과 실질경제성장률(6위)은 다른 국가에 비해 높았음.

〈표 10〉 경제활력도 국가별 순위

지표	한국 순위	1위 국가
<b>경제활력도</b>	<b>12위</b>	<b>스위스</b>
▪고용률	22위	아이슬란드
▪실질경제성장률	6위	룩셈부르크
▪생산성 증가율	1위	한국
▪물가상승률	25위	일본
▪1인당 GDP	22위	룩셈부르크

자료: 김용하 외, 「OECD 국가의 복지지표 비교 연구」, 한국보건사회연구원, 2011.

- 재정지속도는 멕시코가 0.845점으로 1위, 터키가 0.802점으로 2위를 차지하였고, 한국은 4위
- 역기능 지표로 평가하여 조세 또는 사회보험을 통한 복지재정부담 비율이 낮은 국가의 순위가 높게 평가됨.
  - 이에 따라 전통적인 유럽의 복지국가들이 주로 중하위권에 위치하는 경향을 보임.
  - 한국은 국가부채비율(6위), 재정적자율(6위), 조세부담률(8위), 사회보험 부담률(10위) 등으로 나타나는 등 재정지속성 측면에서 양호한 상황임.

〈표 11〉 재정지속도 국가별 순위

지표	한국 순위	1위 국가
<b>재정지속도</b>	<b>4위</b>	<b>멕시코</b>
▪국가부채비율	6위	호주
▪재정적자율	6위	노르웨이
▪조세부담률	8위	일본
▪사회보험부담률	10위	호주

자료: 김용하 외, 「OECD 국가의 복지지표 비교 연구」, 한국보건사회연구원, 2011.

- 5개 부문을 종합한 결과, 노르웨이가 0.734점으로 1위, 룩셈부르크가 0.705점으로 2위, 네덜란드가 0.675점으로 3위를 차지함.
  - 한국은 0.499점으로 30개 OECD 회원국 중 26위로 하위 수준이지만, 국민경제수준이나 복지제도 발전정도를 볼 때 예상한 결과임.
  - 주로 전통적인 유럽 복지강국들의 순위가 높은 반면, 동구권 국가들과 미주, 아시아 국가들의 순위는 상대적으로 낮게 나타남.

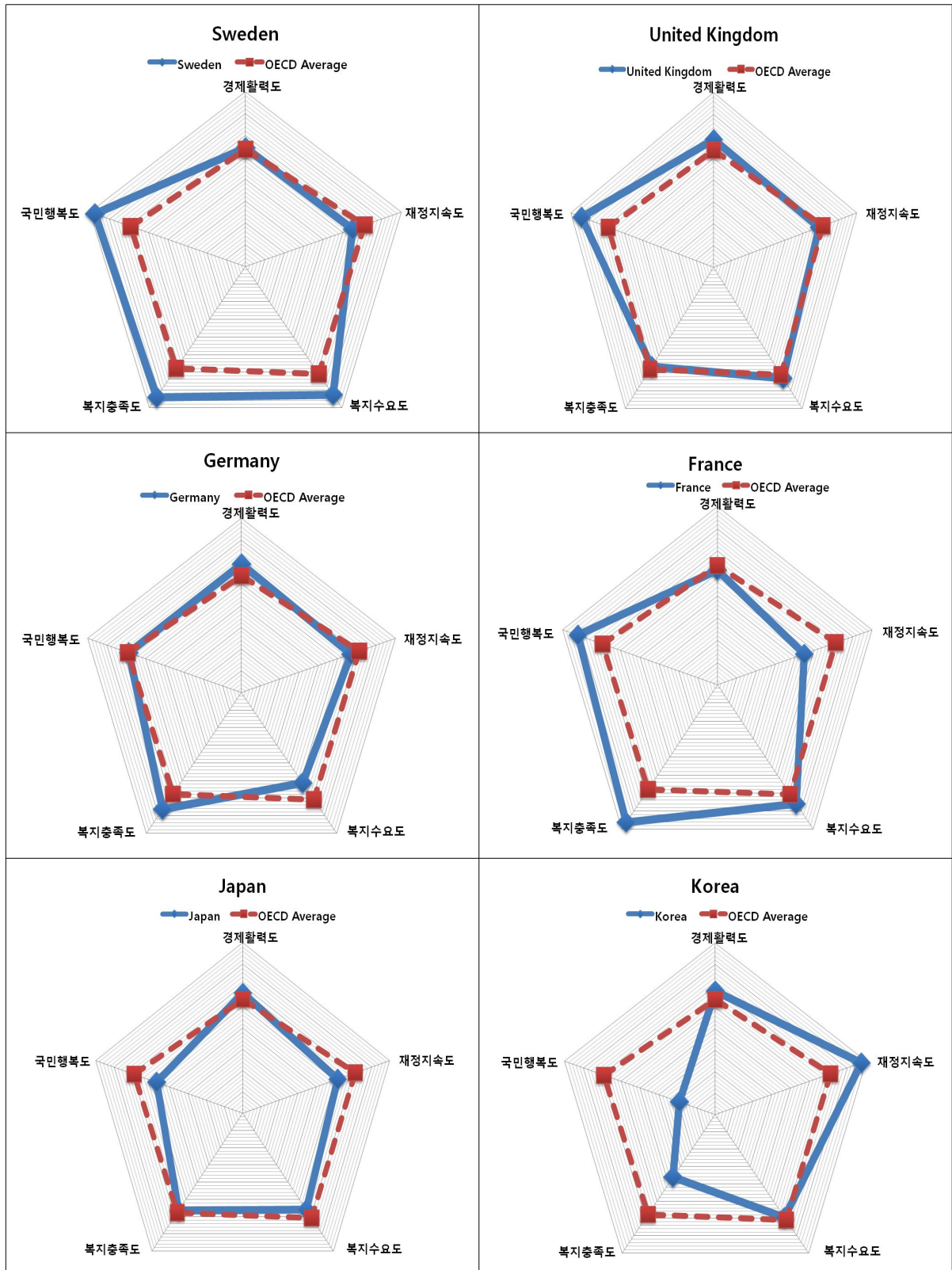
〈표 12〉 종합복지지수

순위	국가	종합점수	순위	국가	종합점수	순위	국가	종합점수
1	노르웨이	0.734	11	영국	0.613	21	슬로바키아	0.543
2	룩셈부르크	0.705	12	뉴질랜드	0.612	22	아일랜드	0.541
3	네덜란드	0.675	13	캐나다	0.606	23	일본	0.540
4	덴마크	0.674	14	아이슬란드	0.603	24	미국	0.533
5	스웨덴	0.668	15	독일	0.592	25	이탈리아	0.521
6	스위스	0.661	16	벨기에	0.588	26	<b>한국</b>	<b>0.499</b>
7	오스트리아	0.641	17	스페인	0.588	27	헝가리	0.493
8	핀란드	0.633	18	체코	0.588	28	폴란드	0.486
9	호주	0.628	19	그리스	0.549	29	멕시코	0.443
10	프랑스	0.627	20	포르투갈	0.544	30	터키	0.389

자료: 김용하 외, 「OECD 국가의 복지지표 비교 연구」, 한국보건사회연구원, 2011.

- 2011년 상황에서 한국의 복지현상 종합평가
  - 경제적, 재정적 우위성을 유지한 반면, 국민의 행복도는 낮아 복지가 충분한 역할을 수행하지 못한 것으로 평가
    - 경제활력이나 복지수요의 정도는 한국이 OECD 국가 중 복지지출이 낮음에도 국민들이 다소는 수용적인 태도를 보이는 배경이 될 수 있음.
  - 최근 수년간의 재정수지 악화가 있었지만 그래도 한국은 재정건전성이 양호한 국가로 분류됨.
    - 복지논쟁 과정에서 국가재정에 대한 과도한 걱정은 우리의 국가재정의 현 위상을 과소평가하는 결과를 초래할 수 있음.
- 한국은 재정적으로 아직은 활력 있고 건전한 상황
  - 저출산·고령화 등 사회적 위험에 탄력적으로 대응하기 위한 복지확충 및 제도 개혁 기회 존재

[그림 13] 국가별 복지유형



자료: 김용하 외, 「OECD 국가의 복지 지표 비교 연구」, 한국보건사회연구원, 2011.

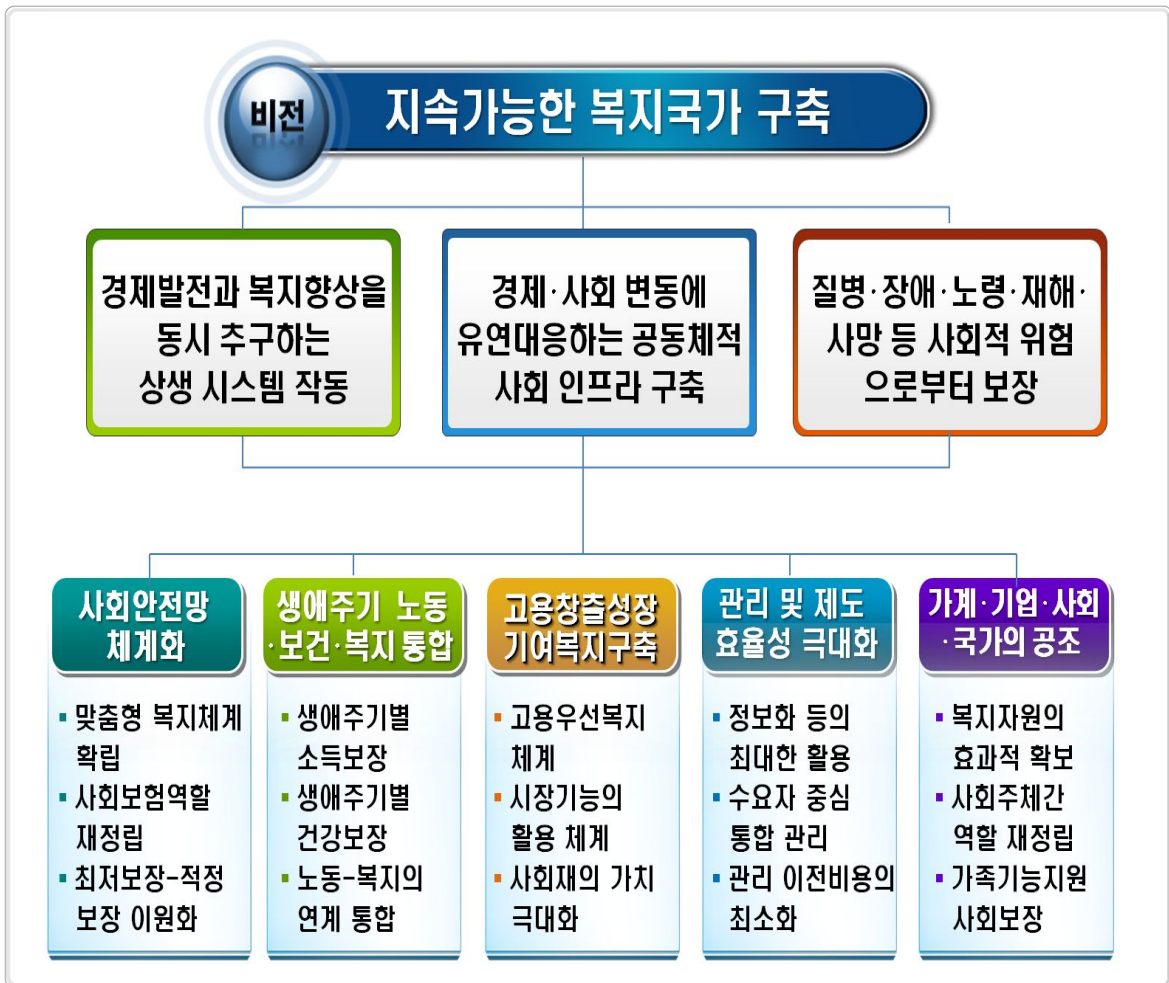
## IV. 지속가능한 복지정책의 방향

### 1. 21세기 복지비전

#### □ 지속가능한 복지국가 구축

- 자유시장 경제 하에서 불가피하게 발생할 수 있는 과도한 차별과 불평등을 완화할 수 있도록, 경제주체들이 참여하는 경제발전과 복지향상을 동시 추구
- 인구 고령화·저성장 등 경제사회적 변동요인에 대하여 능동적으로 유연하게 대응할 수 있는, 국민이 하나가 될 수 있는 공동체적 사회 인프라를 구축
- 빈곤·실업·질병·재해·장애·노령·사망 등 각종의 사회적 위험으로부터 모든 국민의 인간다운 삶의 질을 보장

[그림 14] 새로운 복지 패러다임 및 추진전략



## 2. 복지비전 실현을 위한 추진방향

### □ 사회안전망 체계화

- 선별적·제한적 복지개념에서 벗어나 맞춤형 종합적 복지체계를 구축
- 공공부조제도가 아닌 사회보험제도를 사회보장제도의 중심축으로 만들어 공공부조제도를 사회보험제도의 보완적 제도로 재정립
- 사후적·치료적 복지제도에서 빈곤예방적 복지제도로 발전
- 각종의 사회적 위험에 대하여 1차적 보장 개념인 최저보장 수준과 2차적 보장 개념인 적정보장 수준을 이원화하여 다층적인 보장 시스템 구축

### □ 생애주기적 노동·보건·복지 서비스의 통합

- 각종의 사회적 위험으로부터 국민을 보호하여, 평생 건강하고 활력있는 삶을 영위할 수 있도록 하여 사회적 생산성이 극대화되는 평생관리체계 구축
- 평생에 걸쳐서 개인의 적성과 능력에 따른 인력개발 및 관리가 이루어질 수 있는 교육 및 훈련 시스템 정비
- 자유롭고 탄력적인 고용시스템 구축을 통하여 일에 대한 만족도와 효율성을 동시에 제고
- 건강한 삶이 유지될 수 있도록 예방 및 보건 인프라가 구축되고 질병 및 재해 발생시 최소한 경제적인 자유가 이루어질 수 있도록 함.
- 각종의 보건 및 복지 통합서비스가 효과적으로 제공될 수 있도록 함.

### □ 고용창출 성장지향적인 복지체계 구축

- 단순한 현금급여의 제공보다는 스스로 자립할 수 있는 서비스를 우선적으로 제공하되, 노동이 단순히 복지급여를 절약하는 수단이 아닌 삶의 보람을 증대시킬 수 있도록 제공되어야 함.
- 사회적 급여가 시설이나 기관 중심으로 제공되는 것을 지양하고 개인에게 직접 제공함으로써, 개인이 자유롭게 개인에게 필요한 서비스를 선택할 수 있게 함.
- 시장에서 제공되는 서비스의 질과 양을 다양화하여 고용창출 및 생산성 향상을 유발할 수 있도록 효율화하고, 경쟁력을 제고

- 공공재가 직접적으로 제공되어야 하는 부문에 대해서는 「경쟁 및 책임경영」 시스템을 도입함으로써 내부시장원리(internal market principle)를 강화하여 국가 자원을 효율적으로 배분하고 비용의 낭비를 줄임.

### □ 관리 및 제도 효율성 극대화

- 사회보장시스템을 사회적 위험에 따라 재정립하여 중복적인 급여와 제도를 통합
- 공급자 중심의 복지 서비스 제공의 틀에서 벗어나 수요자 중심의 「統合서비스」 제공을 위한 「제도간 연계체계」와 One-stop-service 체계 구축
- 노동, 보건, 복지의 제도·정책·조직을 통합적인(integrated) 시각에서 체계화하고, 서비스 행정의 효율성을 제고하며, 수요자의 노동, 보건, 복지정보에 대한 접근 편의성을 향상하는 「정보화」 시스템을 구축
- 분립적인 관리운영체계를 과감하게 통합하여 비용효과적인 서비스 전달체계를 구축
- 1층적 사회보장시스템을 통해 전국민에게 최소한의 인간다운 생활을 보장하고, 2층적 사회보장시스템을 통해 집단과 직역의 특수성에 맞도록 지속가능한 책임경영체계를 구축

### □ 가계·기업·사회·국가의 공조

- 복지에선 부담이 항상 동반함을 인식하면서, 적정부담의 증가를 통하여 보다 효과적인 복지가 창출될 수 있는 분야를 중심으로 복지영역을 확보
- 이와 함께 부담과 급여의 재분배 시스템을 정립하여 형평성과 평등성이 조화될 수 있도록 함.
- 복지증진에 필요한 재원은 가계와 기업, 노동자와 사용자가 공평하게 분담하여 복지공조체계를 구축
- 중앙과 지방간에 난립된 비용부담 구조와 정부의 비효과적인 지원체계를 정비하여 비용효과적으로 재정립
- 가정의 가족부양부담 경감을 통하여 가정이 경제적 문제로 파탄되거나 불행해지지 않도록 지원하는 복지역할 제고

## V. 맺는 말

- 선진 복지국가의 시행착오를 거치지 않으면서 성장과 복지를 조화시켜 발전시키는 전략 수립 필요(反面教師)
  - 선진국은 제1, 2차 석유파동 이후 복지국가 위기에 직면한 후 경제적 역동성을 강화하는 방향으로 복지정책 수정
  - 글로벌 경제위기 이후 악화된 재정수지를 회복하기 위해 재정위기 대응방안으로 연금개혁 등 복지분야 개혁조치 실시
  - 복지시스템은 각 나라의 특성에 따라 다르게 발전하므로 복지는 교육과 고용 그리고 분배구조를 포함한 경제 시스템과 밀접한 유기적 관계 형성
- 지속가능한 한국적 복지
  - 구체적인 재원확보방안 마련을 통해 지속가능한 한국적 복지모델 구축
    - 국민경제적 부담 최소화, 실현가능한 단계적 재원 계획 구상
    - 형평성이 결여되어 있거나 효율성이 낮은 복지제도 개혁 병행
  - 복지에 사용하기 위한 가용재원을 먼저 추산하고 우선순위에 따른 복지영역 선택
    - 조세나 사회보험료 부담을 높이는 재원조달방식에는 한계 존재
    - 지속가능성 측면에서 우선순위가 높은 복지항목부터 단계적으로 복지 지출 확대하는 전략수립 필요
- 복지, 구체적 프로그램별 논의
  - 거대담론의 탁상논쟁보다 구체적인 복지 프로그램별로 국가 책임의 적정선에 대한 검토 필요
    - 복지는 이상적인 목표가 있어도 이를 충당할 재원조달계획이 없으면 무의미
  - 성장과 복지의 선(善)순환성이 극대화되는 새로운 패러다임
    - 복지의 일방적 확충은 지속 불가능하며, '공유지(共有地)의 비극'에서 보듯 복지 확대는 비능률로 이어질 가능성이 농후
    - 구체적이고 생산적인 복지 논쟁으로 국민적 합의 도출 필요



### 3. 복지와 성장에 관한 소고

현진권(아주대 경제학과 교수)

#### 1. 복지의 다양성

복지제도는 크게 세 가지로 나눌 수 있다. 빈곤층을 대상으로 한 선별적 복지인 '공공부조', 전 국민이 의무적으로 가입하는 '사회보험', 일부 계층을 대상으로 하는 '사회서비스'이다. 정치권에서 논쟁하고 있는 사안 중 '의료'는 사회보험에 해당하며, 그 외에 '급식', '보육', '등록금' 등은 사회서비스의 범주에 넣을 수 있다. 따라서 복지논쟁의 주된 내용은 대체로 사회서비스의 수혜대상을 확대하려는 것으로 볼 수 있다.

#### 2. 복지와 경제성장 간의 관계

복지론자들은 복지확대가 경제성장을 촉진할 수 있다고 한다. 기본적 논리는 복지확대를 통해 사회구성원들 간의 갈등이 줄어들어, 사회통합이 이루어짐에 따라 경제성장을 촉진한다는 것이다. 물론 복지확대의 정책목표가 소득분배 개선인지, 빈곤층 완화인지에 따라 달리 접근해야 하지만, 일반적으로 빈곤층을 대상으로 한 복지확대는 어느 정도의 사회통합 효과가 가능하다. 그러나 사회통합 강화는 경제성장에 도움이 되는 동시에 역효과도 있음을 고려해야 한다. 즉 복지확대는 누군가의 자원부담에 의해 이루어지고, 자원부담자는 그만큼 일할 유인이 없어짐에 따라 사회적으로 유용한 자원규모는 작아질 수밖에 없다. 이는 곧 경제성장이 아닌 경제퇴보이므로, 복지확대 정책은 경제의 활력을 떨어뜨리는 효과도 있다.

한 국가의 경제성장은 경제주체들이 얼마나 열심히 일하는가에 달려있다. 정부가 기본적인 역할인 재산권 보호에 충실하게 되면, 경제주체들은 열심히 일할 유인이 존재하게 되며, 이는 곧 한 국가의 전

체 생산량 극대화로 이어진다. 이러한 관점에서는 소득분배 구조도 경쟁을 바탕으로 한 시장경제과정의 결과로서 나타난 것이다. 그러나 여기에도 경제적 약자에 대한 사회적 배려를 위해 복지정책은 필요하다. 이때 재원을 부담하는 계층은 일할 유인책을 잃어버리지 않는 세금부담 수준이어야, 자발적인 부담이 가능하다. 만약 이 수준을 초과할 경우에는 사회전체는 경제 활력을 잃어버리게 된다. 이상적인 차원에서 설명하면, 경제성장은 정부가 가장 기본적인 역할인 재산권을 보호할 때 이루어진다. 복지정책은 경쟁을 바탕으로 한 시장경제의 결과로서 발생한 빈곤문제를 사회적 배려차원에서 마련하되, 경제주체들이 열심히 일하려는 의욕을 꺾지 않는 수준만큼 집행되어야 한다. 따라서 복지는 본질적으로 경제성장과는 반대로 가는 정책이지만, 사회적 배려차원에서 없어서는 안 되는 정부의 역할이다. 결론적으로 복지확대를 통한 경제성장이란 논리는 타당성이 없다고 평가할 수 있다.

정치권에서 논쟁하는 사회서비스 확대정책은 그만큼 자원부담을 더 해야 하므로, 경제주체들의 일할 유인을 떨어뜨린다. 아울러 수혜 계층이 확대됨에 따라 재화의 가치는 떨어지고, 낭비적 수요도 발생할 수밖에 없다. 이는 곧 경제성장을 퇴보시키는 정책이므로, 복지확대를 통해 경제성장이 가능하다는 논리는 전혀 적용될 수 없다.

### 3. 재정건전성 문제

정치권에서 제기되고 있는 복지 포퓰리즘 정책의 문제점은 현 복지제도의 재정건전성 문제에 대해 아무런 대책도 없이, 단순하게 복지수혜의 폭을 확대하려한다는 것이다. 포퓰리즘 복지정책은 본질적으로 재정책확대를 주장하지만, 이에 대한 논의에 앞서 현 제도 하에서도 재정건전성의 문제가 심각한 것이 현실이다.

일반적으로 한 나라의 복지제도는 인구구조와 밀접한 관계를 가진

다. 한국의 인구구조 변화는 '저출산과 고령화'로 압축적으로 표현할 수 있다. 세계에서 가장 낮은 수준의 출산율과 빠른 속도의 고령화가 진행됨에 따라 2010년의 고령화율이 한국 11%, OECD 국가들의 평균치 14.8%에서 2050년에는 한국 38.2%, OECD 국가들의 평균치 25.7%로 전망된다. 따라서 현행 복지제도를 유지한다고 가정해도, 비용을 부담할 세대는 줄어드는 반면, 복지수혜 대상은 급격히 늘어나게 되어, 재정건전성이 악화될 수밖에 없는 구조이다. 이는 한국조세연구원의 연구결과(박형수, 2010)를 통해서도 확인할 수 있다. OECD 사회보장비 통계기준으로 공공사회지출 규모(GDP 대비)는 2009년 8.6%에서 2050년 20.8%으로 12.2%p 증가가 예상된다. 복지 지출의 규모도 2010년에 7.2%에서 2020년 12%, 2030년 15.2%로 예측하고 있다. 이러한 복지 지출의 자연스런 증가를 조세(稅) 부담으로 뒷받침하지 않을 경우의 경제적 효과를 살펴보면, 2013년의 조세(稅) 부담률을 20.8%로 고정할 경우, 2050년에는 국가채무비율이 116% (2007년 현재 30.7%)로 증가할 것으로 전망된다.

이렇듯 현행 복지제도만으로도 향후 재정건전성에 심각한 문제가 야기되므로, 복지제도의 개혁에 대한 사회적 논의가 우선되어야 한다. 예를 들면, 국민연금제도는 현행 제도 하에서 2060년대에 기금이 고갈될 전망이다. 또한 건강보험은 2010년에 이미 1.3조원의 적자가 발생했으며, 2030년에는 적자규모가 47.7조원에 달할 것으로 전망된다. 따라서 현 복지제도에 대한 개혁공감대 형성이 없이, 단순히 무상복지확대를 추진하게 되면, 한국의 재정구조에 치명적일 수 있으며, 국가적 재앙이 될 가능성이 충분히 있다.

#### 4. 세계의 복지개혁

전 세계의 복지개혁 방향은 재정건전성 확보라는 정책목표와 밀접한 관계를 가진다. 정부의 지원을 줄이고, 좀 더 일하게 하는 것으로 볼 수 있다. 이는 과거 정부의 몫이었던 복지영역이 점차로 민간으

### 3. 복지와 성장에 관한 소고

로 이전되는 흐름을 의미한다. 이러한 개혁을 추진하는 국가들은 추진과정에서 국민적 저항으로 정치적인 어려움을 겪고 있다. 그러나 인기영합적 복지정책에서 벗어나지 못하는 국가들은 경제적인 어려움을 겪고 있다. 한국의 경우, 복지정책에 대한 논의가 세계의 개혁방향과 반대로 가고 있다. 복지에 대한 정부역할이 줄어드는 시대적 조류와는 달리, 보편적 복지를 통해 정부역할을 강화하려는 움직임이다.

<표 1> 유럽국가들의 최근 복지개혁 추진사례

국가	내 용
프랑스	- 연금개혁법 연내 추진(지난 10월 의회통과): 현재 법정 정년 연령 60세를 62세로 상향 조정, 65세인 연금수급 개시 연령을 67세로 연장 - 이자·연금을 제외한 2011~2013년 국가지출동결 추진
그리스	- 연금 개혁: 3년간 연금수령액 동결, 2015년까지 여성의 퇴직연금 수령 개시 연령 조정(60세→65세), 전체 퇴직연금 수령 개시 연령 상향 조정(평균 61.4세에서 63.5세로), 법정은퇴연령 65세로 상향 - 공무원 보너스 30% 삭감 - 부가가치세 인상(19%→21%) - 48억 유로(GDP의 2%) 예산 감축 등
스페인	- 2,500 유로의 출산수당 제도 폐지(2011년) - 공무원 임금 5% 삭감 및 '11년 동결 - '10년 연금 지급액 동결 - '10년 150억 유로를 재정긴축하며, 향후 4년간 500억유로 규모의 정부복지예산을 삭감할 예정임
독일	- '10년 연금 동결, 법정 정년 연령을 2012~2019년 65세에서 67세로 연장(1963년 이후 출생자 대상)
영국	- 노동당(토니 블레어 수상)당시 확정된 연금 개혁 일정 단축(현행 연금수급연령 65세를 2046년까지 68세로 단계별 연장) - 2010-2011 회계연도 긴급예산안: 총 1130억파운드의 적자감소 <ul style="list-style-type: none"> <li>• 부가가치세 인상(17.5%→20%)</li> <li>• 고소득자자본소득세인상 (18%→28%)</li> <li>• 연소득 4만파운드 이상 가구 세액공제 폐지</li> <li>• 주택수당 상한선 신설 (주당 400파운드)</li> <li>• 연봉 2만1,000파운드 이상 공무원 2년간 임금 동결</li> <li>• 은행세 신설로 연간 20억파운드 조성</li> <li>• 보건, 국제원조 부문 제외 정부 부처 예산 25% 감축</li> <li>• 아동수당 향후 3년간 동결</li> </ul>
아일랜드	- 7억 6천만 유로의 사회복지 예산 삭감
노르웨이	- 2025년까지 정년 67세로 조정

## 5. 우리의 복지정책 방향

복지정책은 각국마다 다양한 형태를 가지고 있으나, 대체로 세계 그룹으로 나눌 수 있다. 우선 미국, 캐나다 등의 국가들이 도입하는 시장중심의 복지정책이다. 정부가 시장에 적게 개입하는 것으로, 대표적인 정책으로는 빈곤층을 대상으로 한 공공부조 중심의 정책이 있다. 반면, 북유럽 국가들이 도입하는 정책은 사회민주주의 복지정책으로 정부가 시장에 많이 개입하는 형태이다. 공공부조, 사회보험, 사회서비스를 통해 국민 대다수가 혜택을 입는 보편적인 복지구조를 가진다. 독일, 프랑스는 이들 두개 그룹의 중간형태로 공공부조와 사회보험을 병행하는 정책을 시행하고 있다.

한국의 현행 복지정책은 시장중심형 혹은 혼합형 복지구조를 가지고 있다. 반면 정치권에서 주장하는 복지 확대정책은 북유럽 국가들의 복지체계에 가깝다. 현시점에서 한국의 복지정책에 대한 방향을 결정하기 위해서는 한국이 가진 여건(혹은 제약조건)을 고려할 필요가 있다.

우선 복지를 제공하는 주체는 정부와 가족으로 나눌 수 있으며, 국가마다 두 영역이 맡는 역할은 다르다. 복지제공의 주체로서 정부와 가족은 서로 대체관계에 있기 때문에 정부역할이 증가하면, 그만큼 가족역할이 구축(crowding-out)되는 효과가 커진다. 한국에서의 복지는 전통적으로 모두 가족에 의해 이루어졌으며 그만큼 국가역할은 상대적으로 미미하였다. 북유럽 국가들의 경우에는 가족을 통한 복지제공 수준이 낮았기 때문에 정부가 이를 대신하였다. 이렇듯 각국에 따라 복지 체계의 역할이 다른 만큼, 우리의 경우 오랜 기간을 거치면서 자연스럽게 생성된 가족을 통한 복지공급 체계를 최대한 활용하는 것이 바람직하다. 이러한 가족단위에서 이루어지는 복지체계가 있음에도 불구하고, 북유럽형 복지체제인 보편적 복지구조를 도입하면, 복지에 대한 가족의 역할은 점차로 줄어들 수밖에 없다.

그러므로 우리의 경우 복지제도는 가급적 자발적으로 형성된 가족을 통한 복지제공을 기반으로 하되, 가족을 통한 복지영역을 보완하는 차원에서 정부의 복지정책을 추진할 필요가 있다. 이미 전통적으로 축적된 가족이라는 복지체제가 어느 정도 뿌리를 내린 만큼 우리 환경에서는 북유럽식 복지제도를 반드시 따라가야 할 필요가 없는 것이다.

현행 복지제도를 그대로 유지한다고 해도 재정적자는 지속적으로 증가하여 국가의 재정건전성에 심각한 문제가 올 수 있다. 이런 현실을 놓고 볼 때 무조건적인 사회서비스의 확대보다는 오히려 지속 가능한 복지제도로의 개혁방안을 구상하고, 이에 대한 사회적 공감대를 형성하는 것이 더 중요한 시점이다.

<표 2> 그룹별 복지정책 비교

	시장중심 복지	혼합형 복지	사회민주주의 복지
국가	미국, 캐나다, 호주 등	독일, 프랑스 등	북유럽 국가 등
주된 정책	공공부조	공공부조, 사회보험	공공부조, 사회보험 사회서비스
가족역할	강력	강력	미약