

한반도 르네상스 구현을 위한

VIP 리포트

- 한국형 복지 시스템 수립을 통한 복지선진국 진입
- 한국경제의 현재와 미래를 말하다 (시리즈 ⑦ 복지)

목 차

■ 한국형 복지 시스템 수립을 통한 복지선진국 진입

- 한국경제의 현재와 미래를 말하다 (시리즈 ⑦ 복지)

Executive Summary	i
1. 개 요	1
2. 복지 부문의 문제점	2
3. 복지 부문의 비전과 전략	6

□ 본 보고서에 있는 내용을 인용 또는 전재하시기 위해서는 본 연구원의 허락을 얻어야 하며, 보고서 내용에 대한 문의는 아래와 같이 하여 주시기 바랍니다.

□ 총 관 : 주 원 이 사 대 우 (2072-6235, juwon@hri.co.kr)

□ 경제연구실 : 김 수 형 연 구 원 (2072-6217, soohyung@hri.co.kr)

Executive Summary

□ 한국형 복지 시스템 수립을 통한 복지선진국 진입

■ 개요

국민 개개인이 직면하는 경제적 불확실성이 확대됨에 따라 복지 제도 개선에 대한 필요성이 확대되고 있다. 이에 현행 복지정책의 문제점을 분석하는 한편 복지 국가의 성공 사례로 평가되어 최근 복지 모델의 대안으로 떠오르고 있는 북유럽 국가의 성공요인 및 한계를 바탕으로 중장기적으로 한국형 복지 시스템이 갖추어야 할 조건을 제시한다.

■ 복지 부문의 문제점

복지 부문에서의 한국경제의 문제점으로는 첫째, 사회안전망 기능의 보완 등의 복지 지출수요가 급증할 것으로 전망된다. 복지 사각지대로 인한 문제가 증폭되고 있으며 특히 노인빈곤 문제가 심각하다. 또한 국민의 경제적 불안감이 확대되고 있어 사회안전망 기능에 대한 보완이 필요한 것으로 판단된다. 둘째, 인구구조 변화 등으로 복지 재원 부족이 우려되고 있다. 선진국과 비교했을 때 한국의 복지 지출 비중은 매우 낮으며 향후 복지에 대한 요구가 커질 것으로 전망되어 재정 지출 확대가 예상되는 가운데 고령화 등으로 향후 재정건전성이 악화될 가능성이 큰 것으로 전망된다. 이에 추가 복지 재원 확보가 필요하나 생산인구 감소 등으로 인해 세입기반은 악화될 우려가 있다. 셋째, 복지정책의 소득 재분배 효과가 미흡하다. 가처분소득 기준 소득분배 지표는 양호한 것으로 보이나 정책적 수단에 의한 재분배 효과는 미약한 것으로 보인다. 한편, 계층 이동성에 대한 회의적 인식이 확산되고 있으며 이는 저소득층 및 중산층의 상대적 박탈감이 심화되고 있음을 시사한다.

또한 복지국가 성공사례로 평가되고 있어 최근 복지 모델의 대안으로 제시되는 북유럽 복지 국가는 경제성장과 사회보장의 두 측면에서 모두 성공적이었으나 최근 재정악화를 극복하기 위해 복지정책을 수정하는 추세에 있다. 북유럽 복지 국가는 고부담-고복지형 제도로 재정지출을 통한 성장 지원, 기업활동에 대한 자유 보장, 사회안전망 제도 등은 성공 요인으로 꼽힌다. 하지만 최근의 고령화, 저성장 등에 따른 재정악화를 극복하기 위해 보편적 복지를 축소하고 실업률을 낮추는데 주력하는 추세이다.

■ 복지 부문의 비전과 전략

(비전) 향후 한국경제가 복지 부문에서 가지고 가야될 비전은 한국형 복지 시스템 수립을 통한 복지선진국 진입이다.

(전략) 이를 달성하기 위한 복지 부문 4대 전략으로는 ① 재정건전성 관리 시스템 구축으로 복지정책의 지속가능성 확보, ② 생산적 복지를 통한 분배-성장간 선순환 구조 정착, ③ 복지제도의 혁명을 통한 정책 실효성 강화, ④ 모방형 복지 시스템에서 한국형 복지 시스템으로이다.

(과제) 제시된 전략 중 ① 재정건전성 관리 시스템 구축으로 복지정책의 지속가

능성 확보를 달성하기 위한 과제로는 **첫째, 향후 재정 지출 확대에 대비한 추가 재원 확보가 필요하다.** (추가 재원 확보 방안 마련) 현재의 복지수요 증가, 인구구조 변화 추세 등을 고려한다면 증세 혹은 지출 조정을 통한 재원확보가 필수적일 것으로 보인다. 또한 (부가가치세 인상 검토) 소득분배를 악화시키는 효과를 가지나 세입 확대에 효과적인 부가가치세의 인상을 검토해볼 필요가 있다. **둘째, 재정건전성 관리를 체계화해야 한다.** 이를 위해서는 (재정준칙 강화) 법적 구속력을 가진 재정건전성 목표를 제시하는 등 재정준칙을 강화하여 재정건전성을 체계적으로 관리해야 한다. 또한 (신규 재정지출에 있어 장기적 안목의 검토) 신규 재정 지출 도입 시 장기적 관점에서 재정건전성을 검토하는 과정이 필요하다.

다음으로 **② 생산적 복지를 통한 분배-성장간 선순환 구조 정착** 전략을 달성하기 위한 과제로는 **셋째, 복지를 통해 지속 경제성장력을 확보해야 한다.** 즉 (근로이익 훼손을 최소화) 과도한 복지 보호에 의해 근로이익이 저하되지 않도록 경제적 유인 구조를 설계해야 한다. 또한 (투자형 복지 지출 확대) 중장기적으로 경제 활력을 유지하는데 유익한 투자형 복지 지출을 확대해야 한다. **넷째, 선별적 복지와 보편적 복지를 적절히 사용해야 한다.** (과도한 보편적 복지는 경계) 과도한 보편적 복지는 재정악화 및 자원배분 효율성 악화로 이어질 위험이 있으므로 이를 경계해야 한다.

이어서 **③ 복지제도의 혁명을 통한 정책 실효성 강화** 전략을 달성하기 위한 과제로는 **다섯째, 복지를 양적으로 확대하는 한편 질적으로도 효율성 강화를 추진해야 한다.** (복지제도 효율성 강화) 복지에 대한 양적인 확대 뿐 아니라 체제 자체에 대한 전반적인 효율성 개선 작업이 필요한 것으로 판단된다. 그리고 (복지 혜택의 선별과정 개선) 보호가 필요한 계층이 우선적으로 복지 혜택을 받을 수 있도록 체제를 정비해야 하며 복지 사각지대에 대한 보완이 시급하다. **여섯째, 조세 및 복지 정책의 소득 재분배 기능을 강화해야 한다.** 우선 (소득 재분배 기능 강화) 조세 및 복지 제도를 통해 소득 불평등을 완화해야 하며 조세부담 및 재정 지출을 확대함에 있어 형평성을 훼손하지 않도록 유의해야 한다. 또한 (계층 이동성 강화) 계층 상향 이동의 기회를 제공하여 상대적 박탈감을 불식시키고 사회통합을 이끌어 내야 한다.

마지막으로 **④ 모방형 복지 시스템에서 한국형 복지 시스템으로** 나아가기 위한 과제로는 **일곱째, 북유럽 복지모델의 성공요인에 대한 벤치마킹이 필요하다.** (북유럽 복지모델의 성공요인) 북유럽 복지국가는 재정 지출의 경제성장과의 연계를 통해 장기적으로 지속가능한 복지 시스템을 구축한 것으로 평가된다. 또한 (사회안전망 기능에 충실) 복지의 사회안전망 기능을 통해 국민의 기본적인 생활수준을 보장하고 빈곤을 감축시켰다. **여덟째, 선진국 모델의 한계점과 한국의 특수성을 감안한 복지모델을 구축해야 한다.** (북유럽 모델의 한계) 북유럽 국가에서도 고령화 추세로 재정건전성에 대한 위협이 확대되고 있으며 이를 최소화하기 위해 성장과의 연계를 높이고 선별적 복지를 확대하고 있다는 점을 감안해야 한다. 또한 (한국의 특수성 고려) 통일비용 및 국방비 등에 대한 지출이 막대한 점을 고려해야 한다. 그리고 (한국형 복지에 대한 사회적 합의 도출) 한국의 국민적 요구에 적합한 복지체제에 대한 사회적 합의를 도출해야 한다.

<그림> 복지 부문의 비전과 전략 요약

비전: 한국형 복지 시스템 수립을 통한 복지선진국 진입

전략 1. 재정건전성 관리 시스템 구축으로 복지정책의 지속가능성 확보

- 향후 재정 지출 확대에 대비한 추가 자원 확보
- 재정건전성 관리 체계화

전략 2. 생산적 복지를 통한 분배-성장간 선순환구조 정착

- 복지를 통한 지속 경제성장력 확보
- 선별적 복지와 보편적 복지의 적절한 사용

전략 3. 복지제도의 혁명을 통한 정책 실효성 강화

- 복지의 양적 확대 및 질적 효율성 강화
- 조세 및 복지 정책의 소득 재분배 기능 강화

전략 4. 모방형 복지 시스템에서 한국형 복지 시스템으로

- 북유럽 복지모델의 성공요인을 벤치마킹
- 선진국 모델의 한계점과 한국의 특수성을 감안한 복지모델 구축

1. 개 요

- 국민 개개인이 직면하는 경제적 불확실성이 확대됨에 따라 복지 제도 개선의 필요성이 확대되고 있으며 이에 현행 복지정책의 문제점과 이에 대한 중장기 방향성과 미래 비전을 제시함
 - 현재 장기 재정건전성이 위협받고 있어 향후 조세부담이 커지고 재정건전성 확보의 중요성이 커질 전망
 - 노인인구 증가 및 생산가능인구 감소 등 인구구조의 변화로 인해 재정건전성이 위협받고 있는 상황
 - 노동투입 감소, 투자 위축, 생산성 향상 정체 등 국내의 성장잠재력 약화로 세입기반이 약화될 가능성
 - 우리나라의 복지지출 수준은 선진국에 비하면 낮은 수준이며 이에 따라 복지제도의 보완에 대한 국민적 요구가 커지고 있음
 - 복지 사각지대 및 취약계층에 대한 보호 부실로 인해 사회안전망 기능이 부실한 것으로 평가되고 있으며 특히 노인 빈곤 문제가 매우 심각
 - 복지 확대의 필요성에 대해서는 사회적 합의에 이른 것으로 보이나 사회적 보장의 우선순위 및 보장 수준 등에 대해서는 추가적 논의가 필요할 것으로 판단됨
 - 중장기적으로 복지의 실효성과 지속가능성을 모두 갖춘 복지 선진국으로 도약하기 위한 전략 수립의 필요성이 존재
 - 장기적으로 재정건전성이 위협받지 않도록 유지하면서 복지에 대한 양적인 확대 뿐 아니라 질적으로도 효율성을 제고하는 개선 작업이 필요
 - 또한 최근 복지에 대한 대안 모델로 제시되며 일반적으로 복지 선진국으로 평가되는 북유럽 국가의 복지 성공요인과 그 한계를 분석함
 - 북유럽 복지 선진국의 성공요인 및 한계와 우리나라의 복지 시스템의 문제 등을 고려하여 한국형 복지 시스템이 갖추어야 할 조건을 제시함

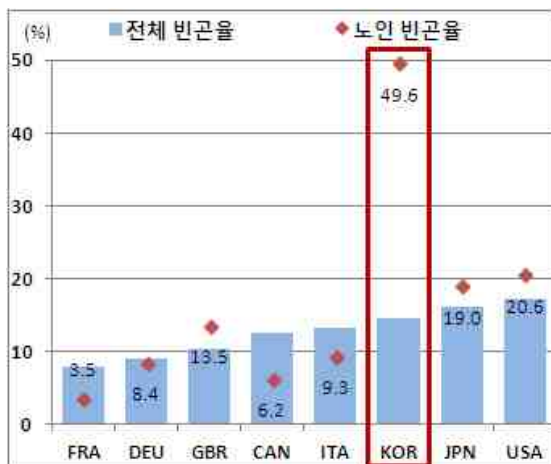
2. 복지 부문의 문제점

- 복지 부문에서의 한국경제의 문제점으로는 재정건전성 악화 우려, 사회안전망 기능 부실, 소득 재분배 기능 미흡 등을 들 수 있음

① 복지 지출수요 증가 전망

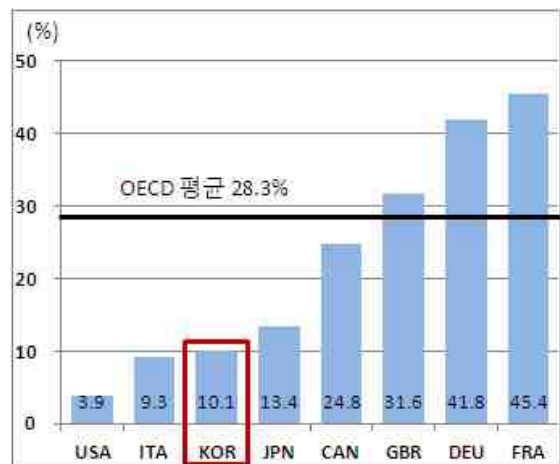
- 복지제도의 보호를 제대로 받지 못하는 복지 사각지대로 인한 문제가 증폭되고 있으며 특히 노인빈곤 문제가 심각한 것으로 판단됨
 - 2013년 빈곤율은 14.6%로 31개 OECD 국가¹⁾ 중 8번째로 높게 나타났으며 특히 노인빈곤율은 49.6%로 OECD 회원국 중 가장 높음
- 국민의 경제적 불안감이 확대되고 있으며 이에 따라 사회안전망 기능의 보완이 필요한 것으로 판단됨
 - 실업급여의 경우 5년간 소득대체율이 10.1%로 라트비아, 멕시코를 제외한 33개 OECD 국가 중 29위로 최하위권
 - 경제행복지수는 5년 만에 최저치를 기록했으며²⁾ 경제행복지수 6개 구성항목 중 ‘경제적 평등’과 ‘경제적 불안’³⁾이 가장 낮은 수치를 보여 불평등, 실업, 물가 등으로 인한 불안감이 큼을 보여줌

<그림> 주요국 빈곤율(2013년)



자료 : OECD.
 주 1) 일본은 2012년 자료.
 2) 숫자는 노인빈곤율.

<그림> 실업급여 순소득대체율(2014년)



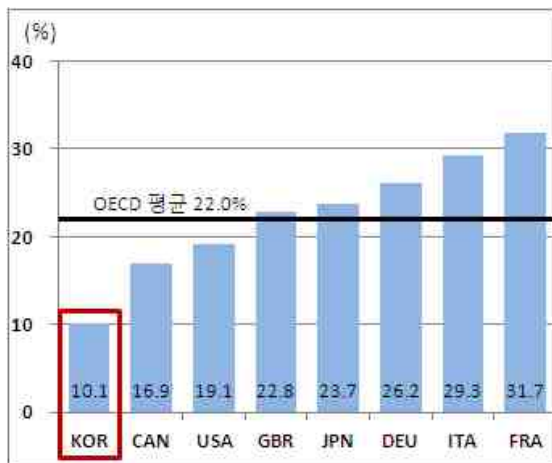
자료 : OECD.
 주 : 평균소득 대비 실업후 5년간 실업급여.

1) 호주, 헝가리, 일본, 멕시코 제외.
 2) 현대경제연구원, 2017년 1월, ‘경제행복지수 5년 만에 최저치’.
 3) ‘경제적 평등’ 항목의 설문문항은 현재 불평등 수준과 미래 불평등 전망으로, ‘경제적 불안’ 항목의 설문문항은 체감 물가와 체감 실업률로 구성됨.

② 복지 자원 부족 우려

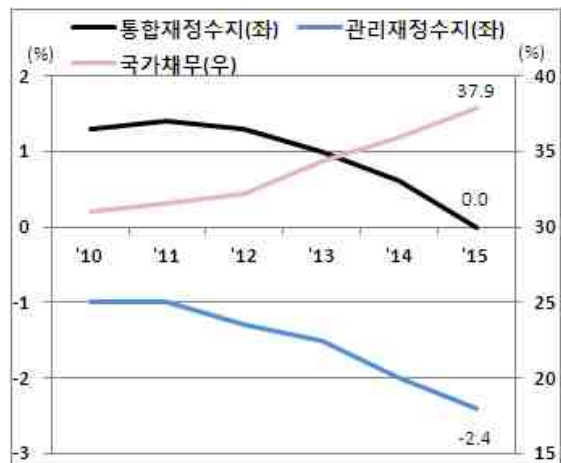
- (복지 수요 증가) 한국은 사회복지 지출 비중이 선진국 대비 낮은 편이며 향후 복지에 대한 요구가 커질 것으로 전망됨
 - 한국의 GDP 대비 사회복지지출 비중은 그리스, 폴란드, 멕시코를 제외한 32개 OECD 국가 중 최하위로 선진국 대비 사회복지 지출은 적은 편이며 이에 따라 사회복지지출이 확대되는 추세에 있음
- (인구구조 변화) 현재는 재정건전성이 양호한 수준에 있는 것으로 평가되지만 인구구조의 변화로 향후에는 재정건전성이 악화될 가능성이 큼
 - 2015년 국가채무는 GDP 대비 37.9%로 현재 재정건전성이 크게 위험한 수준은 아닌 것으로 평가되고 있으나 국가채무의 빠른 증가세를 고려하면 재정건전성에 대한 관리를 강화해야 할 필요가 있음
 - 인구구조 변화 등으로 인한 재정부담 증가 추세를 고려한다면 현재의 재정구조로는 장기적으로 재정건전성을 유지하기 어려울 것으로 전망됨⁴⁾
- 복지수요 증가, 고령화 등으로 인한 지출 확대를 고려하면 추가 복지 자원 확보가 필요하나 생산인구 감소 등으로 인해 세입기반은 악화될 우려

<표> GDP 대비 사회복지지출 비율(2013년)



자료 : OECD.

<그림> GDP 대비 재정수지 및 국가채무 비율



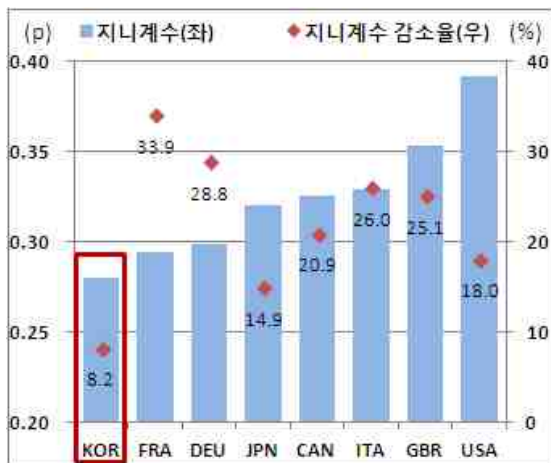
자료 : 기획재정부.

4) 국회예산정책처, 2016년 8월, '2016~2060년 NABO 장기 재정전망'.

③ 복지정책의 소득 재분배 효과 미흡

- 가치분소득 기준 지니계수는 OECD 평균 이하로 양호한 편에 속하는 것으로 보이나 정책적 수단에 의한 재분배 효과는 미약
 - 2013년 우리나라의 가치분소득 기준 지니계수는 0.280⁵⁾로 OECD 평균 0.311보다 낮아 지니계수상 소득 분배는 상대적으로 양호한 편
 - 하지만 조세 및 소득이전에 의한 지니계수 감소율은 8.2%로 OECD 내 최하위권에 속해 정책적 수단에 의한 재분배 효과는 미약함을 시사
- 계층 이동성에 대한 회의적 인식이 확산되고 있으며 이는 저소득층 및 중산층의 상대적 박탈감이 심화되고 있음을 시사
 - 세대 내 및 세대 간 계층이동 가능성에 대한 부정적인 인식의 비율이 증가하고 있어 계층 이동성이 악화되고 있을 가능성이 존재
 - 산업화를 이룬 국가에서는 계층 이동성이 하락하는 경향이 존재하며 최근 기회의 공정성에 대한 신뢰 상실과 청년 실업 증가 및 경기 불황 등으로 인해 노력에 의한 성취 기회 감소 또한 영향을 미친 것으로 판단됨
 - 계층 이동성 약화는 사회통합을 저해할 뿐 아니라 근로의욕 및 성취의욕을 저하시켜 경제의 역동성을 저하시킬 위험을 내포

<그림> 지니계수 및 소득재분배 효과(2013)



자료 : OECD.

주 : 지니계수 감소율은 시장소득 기준 지니계수와 가치분소득 기준 지니계수의 차이를 바탕으로 계산되며 조세 및 복지 정책 등의 소득재분배 효과를 나타냄.

<그림> 계층상향이동 가능성 부정적 인식



자료 : 통계청.

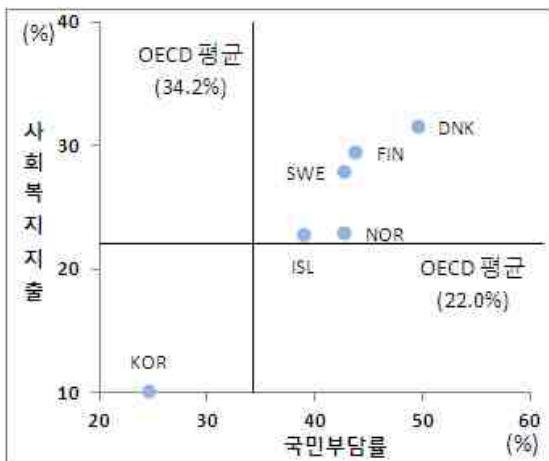
주 : 본인세대 혹은 다음세대에서 개인의 노력에 의해 사회경제적 지위가 높아질 가능성에 대해 '비교적 낮다' 또는 '매우 낮다'고 응답한 응답자의 비율.

5) OECD 통계에서는 2인 이상 비농가 가구를 기준으로 하고 있으며 2013년 1인 이상 농가 포함 기준 지니계수는 0.302.

<참고> 북유럽 복지국가의 성공요인과 한계

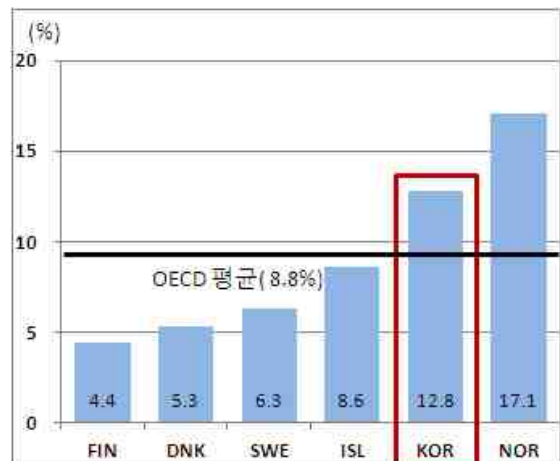
- 북유럽 복지국가는 고부담-고복지형 제도로 경제성장과 사회보장의 두 측면에서 모두 성과를 거둔 것으로 평가됨
 - 공공지출 및 이전지출로 성장을 지원하여 조세의 부정적 효과를 완화
 - 기업 활동에 대한 자유를 보장하며 상대적으로 법인세 비중은 낮은 편
 - 고용유연성을 추구하는 동시에 노동시장에 대한 투자 및 사회안전망 기능을 통해 높은 고용률을 유지함
 - 소득 분배가 평등하고 사회안전망이 잘 구축되어 있어 삶의 만족도가 높음
- 최근 북유럽 복지국가에서는 고령화, 저성장 등으로 인한 재정악화를 극복하기 위해 보편적 복지를 축소하고 실업률을 줄이는데 주력
 - 인구고령화로 인한 부양비 증가로 복지지출 증가 및 조세부담 증가 압력으로 작용하고 있으며 최근에는 이민이 늘어나 재정부담이 커지는 추세
 - 실업수당, 연금 등 현금성 복지의 규모를 축소시키고 취약계층 위주의 선별적 복지를 확대하고 직업 재교육 등 고용확대에 초점을 맞추고 있음
 - 정부는 고용률을 끌어올리기 위해 공공 일자리 확대, 직업교육 등 사회서비스에 적극적으로 예산을 투입
 - 법인세 인하 등을 통해 기업 활동을 장려하고 있으며 특히, 노르웨이는 지속적으로 법인세를 인하하였고 2015년 총조세 대비 법인세 비중은 11.9%로 한국(12.8%)보다 낮음

<그림> 국민부담률 및 사회복지지출(2013년)



자료 : OECD.
주 : GDP 대비 비중을 나타냄.

<그림> 총조세 대비 법인세 비중(2014년)



자료 : OECD.

3. 복지 부문의 비전과 전략

<그림> 복지 부문의 비전과 전략 요약

비전: 한국형 복지 시스템 수립을 통한 복지선진국 진입

전략 1. 재정건전성 관리 시스템 구축으로 복지정책의 지속가능성 확보

- 향후 재정 지출 확대에 대비한 추가 자원 확보
- 재정건전성 관리 체계화

전략 2. 생산적 복지를 통한 분배-성장간 선순환 구조 정착

- 복지를 통한 지속 경제성장력 확보
- 선별적 복지와 보편적 복지의 적절한 사용

전략 3. 복지제도의 혁명을 통한 정책 실효성 강화

- 복지의 양적 확대 및 질적 효율성 강화
- 조세 및 복지 정책의 소득 재분배 기능 강화

전략 4. 모방형 복지 시스템에서 한국형 복지 시스템으로

- 북유럽 복지모델의 성공요인을 벤치마킹
- 선진국 모델의 한계점과 한국의 특수성을 감안한 복지모델 구축

- 복지 부문 비전: 한국형 복지 시스템 수립을 통한 복지선진국 진입
 - 한국형 복지 시스템이란 한국 사회가 직면한 문제와 중장기 성장전략을 종합적으로 고려한 중부담-중복지 시스템
 - 현재의 저성장 국면 및 재정 상황을 고려하면 단기간에 고부담-고복지 체제로 이행하는 것은 성장잠재력 및 재정건전성을 악화시킬 위험이 있을 것으로 판단됨
 - 저성장 장기화, 저출산·고령화, 청년실업, 노인 빈곤 문제, 통일 및 국방비용 등 우리나라가 직면한 문제를 해소하는 한편 산업구조 개편, 중장기 성장전략 등에 대한 고려를 통해 성장잠재력 및 복지 지속가능성이 확보되어야 함
 - 북유럽 복지 모델을 모방하기보다는 그 성공요인과 한계를 참고하여 한국의 상황과 요구에 맞춘 한국형 복지 시스템이 필요하며 장기적으로는 복지에 대해 어느 정도의 조세를 부담할지에 대한 사회적 합의가 필요

□ 복지 부문 4대 전략

- ① 재정건전성 관리 시스템 구축으로 복지정책의 지속가능성 확보
- ② 생산적 복지를 통한 분배-성장간 선순환 구조 정착
- ③ 복지제도의 혁명을 통한 정책 실효성 강화
- ④ 모방형 복지 시스템에서 한국형 복지 시스템으로

□ 복지 부문 8대 과제

전략 1 재정건전성 관리 시스템 구축으로 복지정책의 지속가능성 확보

① 향후 재정 지출 확대에 대비한 추가 재원 확보

- (추가 재원 확보 방안 마련) 현재의 복지수요 증가, 인구구조 변화 추세를 고려한다면 증세 혹은 지출 조정을 통한 추가 재원확보가 필수적일 것으로 보임

- 최근 기획재정부의 재정추계⁶⁾에 따르면 고령화 등으로 인해 2025년에 8대 사회보험 중 건강보험, 공무원연금 등을 포함한 5개 사회보험이 적자로 전환되는 등 과거 예측보다 고갈시기가 앞당겨져 재정부담이 가중될 전망
- 조세에 의한 근로의욕 및 기업 활력 저하 효과를 최소화하기 위한 조세정책을 강구
- 정부 정보공개 확대, 행정의 투명성 제고 등을 통해 정부 신뢰를 회복하고 조세부담이 복지혜택으로 돌아온다고 느낄 수 있도록 ‘복지체감도’를 제고하여 조세부담 증가에 따른 거부감을 완화

- (부가가치세 인상 검토) 복지 재원 확보를 위해 부가가치세 인상을 검토해 볼 수 있음

- 부가가치세는 역진성으로 인해 소득분배를 악화시키나 세입 확대에 효과적
- EU 등, 선진국에 비해 한국의 부가가치세율은 낮은 편에 속함
- 부가가치세 인상에 따라 확보된 재원은 복지 지출에 투입하여 소득분배를 개선하고 조세저항을 완화시키는 방안을 고려할 수 있음

② 재정건전성 관리 체계화

6) 기획재정부, 2017년 3월, ‘2016~2025년 8대 사회보험 중기 재정추계 결과’.

- (재정준칙 강화) 법적 구속력을 지닌 재정건전성 목표를 제시하는 등 재정준칙을 강화하여 재정건전성을 체계적으로 관리하는 한편 신규 지출 도입에 대해 장기적 안목에서 검토하는 과정을 거쳐야 함
 - 장기적으로 재정건전성을 안정적으로 관리하기 위해 재정준칙을 제도화하여 법적 구속력을 갖추도록 해야 함
 - 복지 지출을 비롯한 정부 지출에서의 심사과정을 강화하여 불필요한 예산소요를 방지하고 지출에 대한 실효성을 제고
- (신규 재정지출에 있어 장기적 안목의 검토) 신규 지출 도입 시 장기적 안목에서 재정건전성을 검토하는 과정을 거쳐야 함
 - 한번 복지제도가 도입되면 중도에 축소하거나 중단하기 어려운 특성을 감안하여 복지를 도입함에 있어 장기적인 관점에서 글로벌 저성장 기조, 인구구조 변화(고령화, 생산가능인구 감소) 등의 위협 요소를 종합적으로 고려해야 함
 - 정치권은 지속가능성을 고려하지 않은 선심성 정책을 통해 선거에서 승리하고자 하는 포퓰리즘은 지양해야 하며 유권자는 이러한 포퓰리즘을 선별하는 안목을 갖추어야 함

전략 2 생산적 복지를 통한 분배-성장간 선순환 구조 정착

③ 복지를 통한 지속 경제성장력 확보

- (근로이익 훼손을 최소화) 과도한 복지 혜택이 근로이익을 저하시키지 않도록 경제적 유인 구조를 설계해야 함
 - 근로능력이 있는 계층에는 일자리 제공을 최우선으로 해야 하며 특히 취약 계층을 중심으로 고용을 확대하는데 주력해야 함

- 근로장려세제(EITC) 등과 같이 복지를 근로 인센티브와 연계하여 복지의 사회안전망 기능을 통해 근로의욕 촉진으로 이어질 수 있도록 하는 복지제도 확대
- (투자형 복지지출 확대) 중장기적으로 경제 활력을 유지하는데 유익한 투자형 복지지출을 확대해야 함
 - 보육 및 교육 지원, 실업급여, 직업훈련 등의 지출은 사회안전망 역할을 함과 동시에 중장기적으로 경제 성장동력이 됨
 - 노동시장을 유연화하는 한편 재교육 지원, 직업 알선 등 적극적 노동시장 정책(ALMP)과 실업급여, 기초생활 보장 등 사회안전망을 강화하여 산업 구조조정 등의 구조 변화에 따른 사회갈등을 완화하고 노동력이 고부가가치 산업으로 이동할 수 있도록 촉진하여 고용률을 제고

④ 선별적 복지와 보편적 복지의 적절한 사용

- (과도한 보편적 복지는 경계) 과도한 보편적 복지는 재정악화 및 자원배분 효율성 악화로 이어질 위험이 존재하므로 이를 경계해야 함
 - 보편적 복지는 복지 사각지대 제거에 효과적이고 선별 비용을 절감할 수 있는 등 장점이 존재하는 반면 과도해질 경우 막대한 재정소요로 인한 재정악화 및 과도한 보호로 인한 근로의욕 감퇴를 야기할 위험이 존재
 - 선별적 복지는 재원을 복지의 대상에 집중시킬 수 있어 목표 달성에 효율적이나 선별과정에 있어 비효율이 발생할 가능성이 존재
 - 복지의 확대에 있어 현재의 상황을 고려할 때 선별적 복지의 양적 확대 및 효율성 제고를 기본 방향으로 고려해야 함
 - 도덕적 해이 등 비효율이 발생할 가능성이 적고 국민으로서의 기본적인 권리에 해당하는 교육, 고령, 의료 등의 분야에 있어서는 보편적 복지가 적절
 - 보편적 복지에 따르는 위험을 최소화할 수 있는 분야에 대해서는 보편적 복지를 시행하되 그에 따르는 재원확보 방안이 필수적이며 부작용을 최소화하기 위한 유인 체계를 구축해야 함

전략 3 복지제도의 혁명을 통한 정책 실효성 강화

⑤ 복지의 양적 확대 및 질적 효율성 강화

- (복지제도 효율성 강화) 복지에 대한 양적인 확대 뿐 아니라 체제 자체에 대한 전반적인 효율성 개선 작업이 필요한 것으로 판단됨
 - 향후 복지 수요 확대에 대비하여 사회복지 전문인력을 양성하여 중장기적으로 복지 분야의 전문성 및 효율성을 제고
 - 복지의 확대에 있어 역선택 등 배분의 효율성을 저해할 수 있는 요소를 충분히 고려하여 복지에 따르는 부작용을 최소화해야 함
- (복지 혜택의 선별과정 개선) 보호가 필요한 계층이 우선적으로 복지 혜택을 받을 수 있도록 체제를 정비해야 하며 복지 사각지대에 대한 보완이 시급
 - 보호가 필요한 계층에 우선적으로 혜택이 배분될 수 있도록 심사 과정을 보완하고 복지의 수혜 범위를 점진적으로 확대
 - 기초생활보장, 의료보험, 실업보험 등 국민의 생활에 있어 기초적인 부분에 대한 보장을 보완하여 사회안전망으로서의 기능을 강화하여 복지의 실효성을 제고
 - 특히 고령층을 중심으로 빈곤층이 확대되고 있는 점에 주목하여 고령자를 위한 재취업 지원 및 사회보장 서비스를 확대해야 함

⑥ 조세 및 복지 정책의 소득 재분배 기능 강화

- (소득 재분배 기능 강화) 조세 및 복지 제도를 통해 소득 불평등을 완화해야 하며 조세부담 및 재정지출을 확대함에 있어 형평성을 훼손하지 않도록 유의해야 함

- 소득세에 대한 누진성을 강화하고 자산소득, 특히 임대소득에 대한 실효세율을 높여 소득 불평등을 개선하는 한편 부동산 시장에 대한 과도한 자금유입을 해소해야 함
- (계층 이동성 강화) 계층 상향이동의 기회를 제공하여 상대적 박탈감을 불식시키고 사회통합을 이끌어 내야 함
 - 교육이 계층 이동의 사다리 역할을 할 수 있도록 사교육비 부담을 경감시키고 공교육의 역할을 강화하는 한편 경제적 요인 혹은 장애 등으로 인해 교육의 기회를 박탈당하지 않도록 지원을 확대
 - 경제 성장을 통해 개개인의 성취의 기회를 제공하고 사회안전망 기능을 보완하여 실패를 두려워하지 않을 수 있는 사회적 환경을 조성
 - 특히 최근 계층 이동성 및 불평등에 대한 회의적 시각이 확대된 배경에는 공정성에 대한 불신 확산이 주요한 원인으로 판단되며 이를 해소하기 위해 사회 전반의 투명성과 공정성을 개선해야 함

전략 4 모방형 복지 시스템에서 한국형 복지 시스템으로

⑦ 북유럽 복지모델의 성공요인을 벤치마킹

- (북유럽 복지모델의 성공요인) 재정 지출의 경제성장과의 연계를 강화하여 장기적으로 지속가능한 복지 시스템을 구축
 - 기업 활동에 대한 자유를 보장하여 일자리 창출과 경제 성장에 기여
 - 고용유연성을 높여 산업구조 변화에 유연하게 대처하는 한편 사회안전망 및 정부의 노동시장정책을 통해 실업으로 인한 문제를 예방하고 국민의 소득을 안정화
 - 고용 및 성장에 대한 지원을 통해 장기적 성장동력을 확충
 - 공동으로 위험을 분담하는 시스템을 구축하는데 있어 세계 최고 수준의 투

명성이 중요한 요소로 작용함

- (사회안전망 기능에 충실) 복지의 사회안전망 기능을 통해 국민의 기본적인 생활수준을 보장하고 빈곤을 감축

⑧ 선진국 모델의 한계점과 한국의 특수성을 감안한 복지모델 구축

- (북유럽 모델의 한계) 고령화 추세로 재정건전성에 대한 위협이 확대되고 있으며 이를 최소화하기 위해 성장과의 연계를 높이고 선별적 복지를 확대하는 추세
 - 향후 평균수명 증가 등의 추세를 고려하여 재정건전성에 대한 보수적인 판단이 필요
 - 취약계층을 우선적으로 보호하고 근로능력을 갖춘 계층에 대해서는 무조건적 보호보다는 자립성을 회복을 지원하는데 주력해야 함
 - 일자리 확대 및 직업 교육 등에 대한 적극적인 투자를 통해 일자리 매칭을 유도하고 장기적으로 성장 동력을 확충하여 양질의 일자리를 지속적으로 창출해야 함
- (한국의 특수성 고려) 통일비용 및 국방비 등에 대한 지출이 막대한 점을 고려하여야 함
 - 독일은 통일 이후 현재까지 약 2조 유로 가량의 막대한 비용이 소요되었으며 현재도 매년 약 1,000억 유로 가량의 비용을 동독 지역에 소요하고 있는 점을 비춰 보아 한국도 통일 비용을 고려한 선제적인 대비가 필요할 것으로 판단됨
- (한국형 복지에 대한 사회적 합의 도출) 한국의 국민적 요구에 부합하는 복지체제를 구축해야 함
 - 현재의 재정 상황에서 복지의 확대는 필연적으로 조세부담의 증대를 가져온다는 점을 명확히 인지해야 하며 복지 확대에 따른 조세부담을 어느 정도 감당할 것인지에 대한 사회적 합의가 도출되어야 함

- 양극화와 저성장의 늪에 빠져있는 한국의 상황에서 성장과 분배를 이분법적으로 접근하기보다는 함께 추구되어야 함
- 하지만 최근 저성장 장기화 및 재정건전성 악화 등의 상황을 고려할 때 현재 상황에서는 성장을 통해 분배를 개선시키는 방향으로 추구하는 것이 적절할 것으로 판단됨
- 우선적으로 보호해야할 계층 및 복지 지출 우선순위에 대한 사회적 합의를 도출
- 조세부담 확대에 대한 국민의 동의를 얻기 위해서는 정부에 대한 국민의 신뢰를 회복시켜야 함 **HRI**

김수형 연구원 (2072-6217, soohyung@hri.co.kr)