

연구보고서 2015-13

# 사회보장 역할분담 구조 변화와 정책적 대응방안 연구



정해식 · 안상훈 · 김성아

**【책임연구자】**

정해식 한국보건사회연구원 부연구위원

**【주요저서】**

사회통합정책영향평가 지표개발 기초연구  
한국보건사회연구원, 2014(공저)

지역사회 복지자원 관리 현황과 개선방안  
보건복지부, 2014(공저)

**【공동연구진】**

안상훈 서울대학교 사회복지학과 교수

김성아 한국보건사회연구원 연구원

연구보고서 2015-13

**사회보장 역할분담 구조 변화와 정책적 대응방안 연구**

발행일 2015년 12월 31일

저자 정해식

발행인 김상호

발행처 한국보건사회연구원

주소 [30147] 세종특별자치시 시청대로 370  
세종국책연구단지 사회정책동(1층~5층)

전화 대표전화: 044)287-8000

홈페이지 <http://www.kihasa.re.kr>

등록 1994년 7월 1일 (제8-142호)

인쇄처 (주)법신사

정가 7,000원

---

© 한국보건사회연구원 2014  
ISBN 978-89-6827-256-1 93330

## 발간사 <<

우리나라는 저출산과 고령화, 경제적 양극화로 인하여 복지수요가 늘어나고 있다. 이에 대응하기 위하여 사회보장제도를 급격히 확대하고 난 이후 재정 확보의 문제에 봉착해있다. 그러나 복지재정 확충을 위한 한국 경제의 전망도 밝지는 않다.

지속가능한 복지를 실현하기 위해서는 복지재원의 합리적인 조달방안이 강구되어야 한다. 그런데 지금까지의 연구에서는 일반예산, 또는 사회보험 각 재원에 대해서만 관심을 가진 바 있다. 사회보장제도는 제도 운영원리로 사회보험 방식과 일반예산사업이 구분된다. 그리고 대체로 예산사업을 실시하는 정부의 역할, 사회보험 기여를 담당하는 사용주와 가입자의 역할이 분리된 것으로 간주되었다. 그러나 사회보장의 제 영역 내에서 국가, 사용주와 가입자는 서로 보완을 이루는 관계에 있다.

2000년대 중반 이후 한국의 복지지출에서 정부의 재정적 역할은 오히려 증가하고 있다. 이는 당면한 사회현실에 즉각적으로 개입할 수 있는 수단으로 예산사업이 강조되었기 때문이다. 이런 이유로 한국의 사회보장 구조에서 국가, 기업과 가입자의 역할은 끊임없이 변화하고 있다.

이 연구는 사회보장제도 운영에 있어 각 주체의 역할을 재원분담 수준으로 측정하고, 그 변화에 대응하기 위한 정책 방안 수립을 목표로 하였다. 이러한 당면과제를 해결하고자 유럽의 복지국가들의 역할분담 구조와 그 변화방향을 분석하였다. 그리고 1990년 이후 한국의 복지 역할분담 구조와 변화를 살펴보고, 정책적 대응방안을 모색하고자 하였다.

본 연구는 정해식 부연구위원의 책임 하에 김성아 연구원, 그리고 서울대학교 안상훈 교수의 참여로 수행되었다. 연구진은 우리나라 사회복지

재원분담 구조분석 과정에 도움을 준 서울대학교 사회복지연구소의 고혜진, 배은총, 김종훈, 은석 연구원에게 감사의 말을 드린다. 또한, 연구에 귀중한 조언을 아끼지 않으신 가톨릭대학교 백승호 교수, 서울신학대학교 류연규 교수, 원내 이현주 연구위원과 우해봉 연구위원께도 감사의 말씀을 드린다.

마지막으로 본 보고서의 내용은 우리 연구원의 공식적인 견해가 아니라 연구진의 개별적 연구 활동의 결과임을 밝힌다.

2015년 12월

한국보건사회연구원 원장

**김 상 호**

# 목 차

Abstract .....	1
요약 .....	3
<b>제1장 서론 .....</b>	<b>7</b>
제1절 연구의 배경 및 목적 .....	9
제2절 연구의 내용 및 방법 .....	14
<b>제2장 복지재정 여건의 변화와 재원구성 논의 .....</b>	<b>17</b>
제1절 공공과 민간의 책임성과 그 변화 .....	19
제2절 복지재정 여건 변화 .....	23
제3절 복지재원 구성 논의 .....	33
제4절 소결 .....	43
<b>제3장 사회보장 역할분담 구조의 국제비교 .....</b>	<b>45</b>
제1절 유럽 국가의 사회보장 역할분담 구조 .....	47
제2절 유럽 국가의 사회보장 역할분담 구조 변화 .....	55
제3절 소결 .....	65
<b>제4장 사회보장 역할분담 구조 결정요인 .....</b>	<b>67</b>
제1절 사회보장 역할분담 여건의 변화 .....	69
제2절 분석자료 및 방법 .....	73
제3절 분석결과 및 논의 .....	77
제4절 결과요약 및 한국에의 함의 .....	90

---

**제5장 주요국의 사회보장 재원조달 구조: 덴마크, 프랑스, 영국 ..... 93**

제1절 주요국의 사회보장재정 여건 ..... 95

제2절 덴마크의 사회보장 재원조달 구조 ..... 101

제3절 프랑스의 사회보장 재원조달 구조 ..... 110

제4절 영국의 사회보장 재원조달 구조 ..... 120

제5절 소결 ..... 129

**제6장 한국의 사회보장 역할분담 구조 분석 ..... 131**

제1절 연구의 배경 및 목적 ..... 133

제2절 선행 연구의 역할분담 구조 분석 ..... 135

제3절 분석 자료 ..... 145

제4절 사회보장 역할분담 수준 변화 ..... 152

제5절 우리나라 사회보장 역할분담 구조의 결정 요인 ..... 162

제6절 소결 ..... 168

**제7장 사회보장 역할분담 변화의 정책적 대응방안 모색 ..... 171**

제1절 우리나라 복지지출 구성 ..... 174

제2절 정책적 대응방안 모색 ..... 179

제3절 연구의 함의 및 한계 ..... 186

**참고문헌 ..... 189**

## 표 목차

〈표 2- 1〉 두 개의 조세 정치: 자유주의 vs 사회민주주의 .....	25
〈표 2- 2〉 GDP 대비 총조세 수입 .....	27
〈표 2- 3〉 OECD 국가의 조세체계 .....	28
〈표 2- 4〉 2013년 소득세 및 사회보장기여금의 GDP 비중 .....	29
〈표 2- 5〉 복지체제별 국민부담률과 조세부담률(2012) .....	31
〈표 2- 6〉 조세수입의 구성(2012) .....	32
〈표 2- 7〉 사회보장지출 전망(GDP 대비 비율) .....	35
〈표 2- 8〉 복지지출 수요 충족을 위한 조세부담률 수준 .....	36
〈표 2- 9〉 복지자원 구성의 복지체제별 차이 .....	41
〈표 2-10〉 우리나라 사회복지지출의 자원 유형 .....	42
〈표 3- 1〉 ESSPROS와 SOCX의 정책영역 비교 .....	49
〈표 3- 2〉 ESSPROS의 사회적 보호 자원 구분 .....	50
〈표 3- 3〉 SOCX의 사회적 목적에 의한 급여의 범주화 .....	51
〈표 3- 4〉 1990년 사회적 보호 재정 원천 .....	52
〈표 3- 5〉 1995년 사회적 보호 재정 원천 .....	53
〈표 3- 6〉 2000년 사회적 보호 재정 원천 .....	53
〈표 3- 7〉 2010년 사회적 보호 재정 원천 .....	54
〈표 3- 8〉 국가유형별 사회보장 기여금 부담 수준 변화 .....	57
〈표 3- 9〉 1995년 군집 구분의 사후검증 .....	61
〈표 3-10〉 2010년 군집 구분의 사후검증 .....	63
〈표 4- 1〉 복지체제별 노동인구비율 .....	69
〈표 4- 2〉 복지체제별 노인부양률 .....	69
〈표 4- 3〉 복지체제별 실업률 .....	70
〈표 4- 4〉 복지체제별 노동소득분배율 .....	70
〈표 4- 5〉 복지체제별 정부부채 .....	71
〈표 4- 6〉 분석자료 설명 .....	74
〈표 4- 7〉 국제비교 결합데이터의 기초통계분석 (nation × year) .....	78

〈표 4- 8〉 변수 간 상관성 및 다중공선성 검증 .....	79
〈표 4- 9〉 분석변수의 Pearson 상관분석결과 .....	80
〈표 4-10〉 독립변수의 VIF .....	82
〈표 4-11〉 결합시계열분석 I -1: GDP 대비 일반정부 기여 .....	84
〈표 4-12〉 결합시계열분석 I -2: GDP 대비 사회보장기여금 .....	86
〈표 4-13〉 결합시계열분석 II -1: 사회보장재정 대비 일반정부재정기여금 .....	88
〈표 4-14〉 결합시계열분석 II -2: 사회보장재정 대비 사회보장기여금 .....	89
〈표 5- 1〉 주요국의 사회지출 구조 .....	96
〈표 5- 2〉 주요국의 세입구조 .....	99
〈표 5- 3〉 2012년 덴마크, 프랑스, 영국의 조세규모 비교 .....	101
〈표 5- 4〉 프랑스의 조세체계 .....	110
〈표 5- 5〉 프랑스 소득세율 변동 추이 .....	112
〈표 5- 6〉 프랑스 사회보장 재원의 유형별 추이 .....	118
〈표 5- 7〉 저축소득 및 비저축소득 소득세율 .....	123
〈표 5- 8〉 영국의 법인세율 구조 및 추이 .....	124
〈표 5- 9〉 영국 사회보장 재원의 유형별 추이 .....	127
〈표 6- 1〉 한국의 사회복지지출-정책영역별 지출 원천(2012) .....	139
〈표 6- 2〉 한국의 사회복지지출-정책영역별 프로그램 유형별 지출 및 규모(2012) .....	140
〈표 6- 3〉 부담주체별 사회보험료 부담 현황(2014년 기준) .....	141
〈표 6- 4〉 사회보험별 직장가입자 사회보험료 부담 추이 .....	142
〈표 6- 5〉 COSS 자료의 구조 I - 수입영역 .....	147
〈표 6- 6〉 COSS 자료의 구조 II - 지출영역 .....	148
〈표 6- 7〉 GDP 대비 재원부담 주체별 기여율 .....	160
〈표 6- 8〉 독립변수의 조작적 정의와 자료 출처 .....	164
〈표 6- 9〉 주요 변수의 기술통계치와 단순상관관계 .....	165
〈표 6-10〉 GDP 대비 사용자 기여에 대한 시계열 회귀분석 결과 .....	167
〈표 6-11〉 GDP 대비 가입자 기여에 대한 시계열 회귀분석 결과 .....	167
〈표 6-12〉 GDP 대비 국가 기여에 대한 시계열 회귀분석 결과 .....	167

(표 7- 1) 주요 국가의 최고 세율 ..... 180  
 (표 7- 2) 노동관련 세수의 GDP 대비 비중(2012) ..... 184

**그림 목차**

[그림 2- 1] GDP 대비 공공사회지출과 총조세의 비중(OECD 평균): 1980~2012 ..... 23  
 [그림 2- 4] 연금에 대한 공적 지출 전망(2010~2060) ..... 38  
 [그림 2- 5] 주요 영역의 사회복지지출 전망(총괄) ..... 38  
 [그림 3- 1] 국가 유형별 사회적 보호 총재정의 변화 ..... 55  
 [그림 3- 2] 국가 유형별 사회보장 기여금의 비중 변화 ..... 56  
 [그림 3- 3] 국가 유형별 사회보장 기여금-고용주 부담의 변화 ..... 58  
 [그림 3- 4] 국가 유형별 사회보장 기여금-가입자 부담의 변화 ..... 58  
 [그림 3- 5] 국가 유형별 사회적 보호에 대한 일반정부 기여 ..... 59  
 [그림 3- 6] 사회보장 역할분담의 군집 구분(1995년) ..... 60  
 [그림 3- 7] 사회보장 역할분담의 군집 구분(2010년) ..... 62  
 [그림 3- 8] 사회보장 역할분담의 국가별 변화: 일반정부 기여 및 사회보장기여금 ..... 64  
 [그림 3- 9] 사회보장 역할분담의 국가별 변화: 고용주 및 가입자 사회보장기여금 ..... 65  
 [그림 4- 1] 노동소득분배율과 국민부담률의 관계(2000년) ..... 72  
 [그림 4- 2] 노동소득분배율과 국민부담률의 관계(2012년) ..... 72  
 [그림 5- 1] 덴마크, 프랑스, 영국의 국민부담률 추이(1965~2012) ..... 97  
 [그림 5- 2] 덴마크의 총조세 수입 대비 세목별 비중 ..... 102  
 [그림 5- 3] 덴마크의 총조세 수입 대비 세목별 비중 변화 양상 ..... 103  
 [그림 5- 4] 덴마크의 법인세율 변화 양상 ..... 105  
 [그림 5- 5] 프랑스의 총조세 수입 대비 세목별 비중 ..... 111  
 [그림 5- 6] 프랑스의 총조세수입 대비 주요 세목의 변화 추이 ..... 111  
 [그림 5- 7] 프랑스의 법인세율 추이 ..... 116  
 [그림 5- 8] 영국의 총조세 수입 대비 세목별 비중 ..... 121  
 [그림 5- 9] 조세수입 대비 개인소득세, 법인소득세, 사회보장기여금, 부가가치세 추이 121

[그림 5-10] 영국의 법인세율 추이 .....	125
[그림 5-11] 부가가치세 표준세율 변화 추이 .....	126
[그림 6- 1] 한국의 사회복지지출과 사회보험기여율(1990~2012) .....	136
[그림 6- 2] 사회보장 기여금의 부담주체별 부담률 .....	137
[그림 6- 3] 한국과 OECD의 공공사회복지지출 구성 .....	143
[그림 6- 4] 한국과 OECD의 공공사회복지지출 구성 .....	144
[그림 6- 5] 한국의 사회보험 급여지출과 SOCX 공공사회복지지출 .....	150
[그림 6- 6] 사회보험 총지출과 사회보험 수입 .....	151
[그림 6- 7] 사회보험 제도의 재정원천(총괄) .....	153
[그림 6- 8] 사회보험 제도의 재정원천(세부 내역별) .....	154
[그림 6- 9] 특수직역연금 제도의 재정원천 .....	155
[그림 6-10] 일반정부 재정지출 .....	157
[그림 6-11] 제도유형별 지출 수준 .....	158
[그림 6-12] 제도유형별 상대적 지출 수준 .....	159
[그림 6-13] 자원부담 주체별 사회보장 기여 .....	160
[그림 6-14] 재정원천별 역할분담 수준 .....	161
[그림 7- 1] 조세부담률과 국민부담률 .....	174
[그림 7- 2] 기능별 재정지출 추이(중앙정부 총지출) .....	175
[그림 7- 3] 기능별 재정지출 추이(통합재정) .....	176
[그림 7- 4] 정책영역별 지출 수준 변화 .....	178
[그림 7- 5] 급여유형별 지출 수준 변화 .....	178
[그림 7- 6] 기타 가입자의 사회보장 기여금 .....	186

---

## Abstract <<

### **Changes in financial burden on social security and policy responses**

The main purpose of this study is to propose rational policy options for fine-tuning the structure of welfare expenditure.

Social security tax burdens are distributed in general across three actors: government, employers and employees. The government allocates budget for poverty reduction. Employers and employees contribute to social insurance programs, and the benefits of those schemes to smooth income over life-cycle. However, the structure of allocating financial burden has been changing in line with population aging and structural changes in the labour market.

In order to explore the rational policy option in Korea, this study carries out three kinds of analysis. First, we compared the situations of and changes in financial systems in European welfare states. Second, an overview and assessment of the changing social security financial burden in three European Welfare states (Denmark, France and the United Kingdom) was provided. Third, the analysis of financial burden structure and its transition during 1990~2012 in Korea was conducted.

The experience of foreign countries and the implications of allocation of financial burden in Korea suggest that increasing

## 2 사회보장 역할분담 구조 변화와 정책적 대응방안 연구

individual income tax is a priority in short-term policy-making. In the long-term policy-making, the employer's share of contribution to social insurance will need to be raised to make social security finances more sustainable.

### 1. 연구의 배경 및 목적

우리나라는 사회보장을 급격히 확대한 이후 복지재편을 모색하고 있다. 사회보장제도의 성숙에 따른 지출 증가와 이를 부담해야 할 근로세대의 규모 감소가 예정되어 있다. 인구구조의 변화, 노동시장 여건의 변화는 복지지출 수준의 변화를 초래할 뿐만 아니라, 그 재원 분담 수준의 변화도 초래한다. 그러므로 변화하는 재원 확보 방안에 대처하기 위해서, 어떤 형태의 역할분담 구조를 갖춰가야 하는지에 대한 논의는 계속되어야 한다.

이 연구는 사회보장제도 운영에 있어 국가, 기업, 개인의 역할을 재원 분담 수준으로 측정하고, 그 변화에 대응하기 위한 정책 방안 수립을 목표로 하였다. 이러한 당면과제를 해결하고자 유럽의 복지국가들의 역할 분담 구조와 그 변화방향을 분석하였다. 인구구조, 노동시장의 변화에 대한 복지선진국의 대응으로부터 정책적 시사점을 얻고자 하였다. 한편, 우리나라의 복지제도는 여전히 성장 중에 있다. 사회보험 뿐 아니라 정부 일반예산을 투입하는 복지지출 역시 늘어나고 있다. 그러므로 한국의 역할분담 구조 변화를 짚어보고, 정책적 대안 모색이 필요한 시점이다.

### 2. 주요 연구결과

사회보장 역할분담 구조의 국제 비교를 목표로 유럽의 통합사회보호통계 체계(ESSPROS)를 이용하여 사회보장 재원분담 구조를 분석하였다. ESSPROS는 사회적 보호에 필요한 재원을 사회보장 기여금, 일반정부 기여, 타 제도로부터의 이전, 기타 재원으로 구분하고 있다. 또한 사회보장

#### 4 사회보장 역할분담 구조 변화와 정책적 대응방안 연구

기여금은 다시금 고용주 부담과 가입자 부담으로 구분하여 살펴볼 수 있다. 지난 약 20여 년에 걸쳐서 고용주의 부담과 가입자의 부담은 변화를 보여왔으며, 이런 현상은 특히 영어권 국가에서 두드러졌다. 사회보장에 투입되는 재원의 증가의 상당 부분을 일반 재정의 투입을 통해 대응하고 있었으며, 이러한 현상은 북부 유럽을 포함하여 대부분의 국가들에서 2000년대 중반 이후 나타나고 있는 현상이다.

이와 같은 주체별 자원분담 구조의 변화 원인을 분석한 결과는 다음과 같다. 첫째, 일반정부의 재정적 기여는 노동시장 참가율이 높을수록, 노동소득분배율이 높을수록, 소득불평등이 낮을수록, 그리고 경제성장이 잘될수록 높은 것으로 확인된다. 둘째, 사회보장기여금은 실업률이 높고, 노동소득분배율이 낮은 경우에 높은 것으로 나타난다. 셋째, 노인인구 비율은 일반정부 기여 및 사회보장기여금의 절대적, 상대적 크기를 모두 높이는 것으로 나타난다.

한국의 사회보장 자원분담 구조는 상당히 급격한 변화를 경험하였다. 이 연구에서는 1990년~2012년 기간 중의 사회보장지출을 구성하였는데, 이 기간에 다양한 제도적 변화를 경험하였다. 한편으로 2000년대 중반 이후 사회복지지출에서 일반예산 투입 부분이 증가하고 있는 사실도 발견된다. 이러한 증가경향을 일관되게 설명하는 변수는 1인당 GDP, 15~64세 인구수의 증가이다. 한국의 사회복지의 여전히 성장의 과정에 있음이 확인된다. 한편으로는 빈곤율, 소득분배율이 악화되면서 사용자 기여 및 국가 기여가 증가하고 있는 사실도 확인된다.

### 3. 결론 및 시사점

한국의 사회복지 자원구조를 설명하는 1인당 GDP, 15~64세 생산가

능인구의 규모는 지금까지와는 다른 발전을 보일 것으로 예상된다. 성장은 정체되어 있으며, 생산가능인구의 규모 축소는 기정 사실이다. 그러나 2000년대 중반 이후 복지지출에서 일반예산 사업의 증가가 설명하는 바와 같이 기존 사회보험 방식으로 대응하지 못하는 여러 사회문제에 대한 시급한 대응이 필요한 시점이다.

이에 이 보고서는 크게 두 가지 방향의 정책적 대안을 제시한다. 첫째는 단기적 대안으로서 개인소득세율의 인상을 제안하였다. 둘째는 장기적 대안으로서 고용주의 사회보장 부담금 수준의 증가와 기타 가입자의 사회보장 기여금 증가를 제안하고 있다. 고용주의 사회보장 부담금 수준의 증가를 장기적 대안으로 제시한 것은 현 단계 우리나라의 사회보장 재원과 지출 구조에서 사회보험 부분은 지출보다 수입이 많은 구조이기 때문이다. 물론 사회보험 재원마련에 있어 선제적 대응이 필요하다 할 수 있으나, 시급성은 낮은 것으로 판단되었다. 기타 가입자의 사회보장 기여금 증가는 인구구조의 고령화 상황에 따라 반드시 필요한 정책 대안으로 판단된다. 이미 선진 복지국가들 중에서 유럽대륙의 국가들은 GDP 대비 8% 수준을, 북유럽 국가들은 GDP 대비 2.4~4.3% 수준을 이들 기타 가입자가 부담하고 있다.

이 연구는 그간 복지재원 마련에서 논의되었던 재원을 사회보장 재원으로 한정하여 접근하였다는 장점을 가진다. 특히, 한국의 사회보장 재원을 장г기시계열로 구축하고, 그 변화 경향을 분석하였다. 그러나 분석자료의 장г기시계열 자료가 구축되지 않아, 구체적인 분석에서는 일부 한계를 내보이고 있다. 관련 연구의 지속적인 추진으로 이런 한계가 극복되기를 바란다.

\* 주요용어: 사회보장, 역할분담, 복지지출, 복지재정



# 제 1 장

## 서론

제1절 연구의 배경 및 목적

제2절 연구의 내용 및 방법



## 제1절 연구의 배경 및 목적

### 1. 연구의 배경

우리나라는 사회보험을 중심으로 한 사회보장제도를 구축한 이후, 복지구조 재편을 강조하고 있다. 민주국가에서 복지국가로의 전환과정에서 사회보험제도 확충을 통해 체계를 갖추기 시작한 복지제도는 2000년대 중·후반 각종 공공부조 제도 및 사회서비스 제도의 도입을 통해 외형적 틀을 완성하였다. 하지만 이제 갓 발전하기 시작한 복지국가의 앞날이 밝지만은 않다. 각종 제도의 성숙에 따라 복지 지출의 증가가 예상됨에도, 이를 부담해야할 근로세대의 감소가 예정되어 있기 때문이다. 이런 이유로 21세기의 첫 10년 동안에는 복지지출 확대 요구가 거세었던 반면, 그 다음에는 10년의 중간에 있는 지금에 와서는 복지재원에 마련에 대한 고려에 집중하고 있다. 복지재원의 마련방안은 복지구조와 함께 논의될 수밖에 없다. 그러므로 복지구조의 변화를 살펴보는 것이 중요하다.

이 연구는 복지재원을 어떻게 마련할 것인가의 문제를 사회보장을 위한 각 제도의 자원분담 주체별 역할 설정으로 해석하여 접근한다. 사회보장을 위한 대표적인 복지제도로는 사회보험과 공공부조를 들 수 있다. 이 중 사회보험은 대체로 사용자와 피용자(가입자)의 기여를 통해서, 공공부조는 일반정부의 재정지출을 통해 운영된다. 사용주로서의 기업, 가입자로서의 개인, 국가라는 세 주체 각각의 역할분담은 고정된 것이 아니라, 복지환경이 달라짐에 따라 변화한다. 이러한 복지구조의 변화는 역할분

답의 구조 변화로 해석할 수 있다.

지금까지 여러 연구에서 복지재정의 규모 및 재원조달 방안을 다뤘다. 적정 복지재정 규모에 대한 연구는 우리나라의 적정한 복지재정 규모를 추정하고, 이에 따른 지출 구조 조정안을 제시한다. 이 맥락의 연구에서는 현재 우리의 복지가 필요한 수준 이하이므로 지출 수준을 늘려야 한다는 주장도 펼쳐진다. 복지국가의 재정적 지속가능성을 기준으로 진단하면, 현재 상당부분 법정 의무 지출로 구성되어 있는 사회복지지출은 재정 건전성을 위협하는 큰 요인이다. 그러므로 경제성장 단계, 고령화, 인구 규모 등을 고려하여 현 상황에서 적정한 수준의 복지재정 규모를 진단하는 것이 중요한 과제가 된다. 그러나 복지지출을 더 늘려야 한다는 주장은 복지지출을 낭비적 요소로만 볼 것이 아니라고 강조한다. 사회의 인적 자원을 양성하고, 생애주기별로 소득의 평탄화를 통통해서 사회구성원에게 안정적인 삶의 기회를 보장하는 것이 복지지출의 효과이며, 이런 이유로 생산적 투자로서의 성과를 낼 수 있다는 것이다.

재원조달 방안과 관련된 연구는 우리나라에 적합한 조세구조(또는 조세체계, tax structure)를 제시한다. 우리나라는 복지지출 증가가 필요한 상황이지만, 인구구조 및 노동시장 여건 변화는 복지지출의 변화를 가져올 수밖에 없다. 그러므로 적합한 조세구조의 탐색 필요성이 제기된다. 사회복지 재원 확보 방안에 대한 국내의 논의는 크게 보아서 두 가지로 나뉘는데, 사회보험 방식의 확장을 강조하는 쪽과 일반조세의 기능을 강조하는 쪽으로 구분된다. 그러나 이는 정책의 우선성에 대한 강조라고 보는 것이 타당하다. 재원조달 방식으로서 사회보험 방식을 선호하는 이들은 이 방식의 성장 친화성을 강조한다. 최병호 등(2013, p.204)는 복지재정의 확대가 사회보험료 증대를 통해 이뤄지는 것이 가장 성장에 친화적이라고 주장하였으며, 고경환 등(2012, p.231)도 소득세율의 조정과

더불어 고용주 부담의 사회보장기여금 비중의 확대를 강조하였다. 조세 구조 내에서 일반정부 지출의 확대를 선호하는 이들은 특히 현재 세대의 부담이라는 측면을 강조한다. 김성태 등(2012, p.345)은 2011년 기준 우리나라의 조세부담률이 19.3%로 추정된 최적 수준에 비해서 2.2 ~ 2.9%p 조세부담률을 높일 수 있으며, 이것이 사회후생의 증가를 가져올 수 있다고 보았다. 그러므로 이들의 입장에서는 현재 세대의 세 부담을 늘리는 것은 미래 세대에게 부채를 넘기는 것보다 바람직하다.

그간 우리나라의 복지재원 구조 논의에서는 사회보험 기여금의 비중을 높이는 것이 논의의 주된 흐름이었다. 왜냐하면 사회보장 확장 과정에서 국가의 역할이 상대적으로 제한적이었기 때문이다. 복지지출의 총량 수준을 분해해보면, 노령 분야, 실업 분야 등 사회보험을 중심으로 한 복지 지출 증가가 확인된다(백승호, 안상훈, 2007, p.349). 그러나 기초생활 보장제도의 실시 등에 따라 2000년대 중반 이후 일반예산의 투입을 통한 복지가 증가하고 있다. 그런데 국가재정 구조를 고려할 때 적정 수준에서 국가의 역할이 확대될 필요가 있지만, 장기적으로는 국가 역할이 적정 수준에서 억제될 필요도 있다. 사회보험제도를 통한 사회적 위험 대처는 상당히 장기적인 전망에서 설계되며, 새로운 제도의 신설·확대가 용이하지 않다. 그러나 국가 일반예산을 통한 사회적 위험 대처는 단기 처방으로 기능할 수 있으며, 정책 목적의 변화에 따른 내용 수정이 용이하다. 이에 따라 증가하는 복지욕구에 대응하는 일반예산의 투입 증가를 우려하는 목소리도 높다.

그러므로 사회보장 제도 전반에서 사회보험과 일반예산 사업의 적절한 역할 분담을, 즉, 사회보장 제도 운영에서 국가, 시장, 개인의 적절한 역할 수준을 모색해야 한다. 이때 이들 세 주체가 사회적 위험에 대한 대처를 어느 수준에서 담당하는지를 측정하는 방법은 재원의 분담 수준으로

확인할 수 있으며, 이를 본 연구에서는 ‘사회보장 역할분담 구조’라고 정의한다. 개인이 책임지고 있던 위험을 사회적 장치를 통해서 보장하고자 하는 것이 사회보장의 목적이므로, 재정적 역할은 당연히 강조된다. 그러나 재정적 역할에만 집중할 경우 현대사회의 다양성을 반영하는데 한계를 가진다. 대표적으로 국가의 역할이라는 것만 살펴보더라도 재정적 지원 외에도 전달체계를 통한 서비스 직접 공급 및 관련 시스템 운영에 대한 감독의 역할 등을 수행할 수 있다. 그러나 본 연구에서는 역할분담을 논의함에 있어 재원분담의 구조에 보다 집중하고자 한다. 우리 사회는 급격한 인구고령화에 따라 사회보장 영역에서 장래 재정적 불안정을 예상하고 있으므로, 국가·시장·개인의 역할에 대한 체계적인 재설계가 필요한 시점이기 때문이다. 이에 따른 주요 연구 의제는 다음과 같다.

첫째, 사회보장에 있어 국가-시장의 관계를 어떻게 설정하는 것이 바람직한가의 문제가 등장한다. 공적보장 영역의 축소는 대체로 시장(개인, 기업, 고용주)의 추가적 역할을 요구하는 경우가 있다. 대표적인 것이, 공적 연금의 축소와 사적 연금의 활성화를 특징으로 하는 연금의 민영화 방식이다. 그러므로 한국의 장기적인 사회보장 체계 구축에서 국가가 어떤 역할을 수행해야 하는가에 대한 진지한 성찰이 필요하며, 동시에 이에 유기적·역동적으로 관계되는 시장과 개인의 역할에 대한 고민도 필요한 시점이다.

둘째, 사회보장을 위한 재원 분담 구조(소위 ‘tax regime’)의 설정과 관련한 문제가 있다. 이는 복지지출을 위한 직접세, 간접세, 사회보장기여금의 비율 조정에 관련한 문제이다. 보다 세부적으로는 사회보장 기여금에서 사용자, 피용자(가입자)의 기여비율 조정에 대한 문제도 제기되는데, 이는 조세격차(tax wedge)의 규모와 관련한 문제이다.

셋째, 우리나라 사회보장 역할분담 구조의 변화 경향을 파악할 필요가

있다. 재정구조의 경로의존적(path-dependency) 변화 경향을 고려할 때, 현 수준에서 결정된 재정구조는 앞으로의 변화를 쉽게 전망할 수 있게 한다.

## 2. 연구의 목적

사회보장에서 역할분담 구조는 재원을 어떤 방식으로 마련하는가와 관련된다. 그런데 정부지출에서 재원 마련 문제는 지출 문제와 직접적으로 관련된다. 그러므로 재원분담 구조의 변화라는 것은 복지영역에 얼마의 돈을 써야 하는지에 대한 논의에서 출발하여, 어떤 방식으로 필요한 재원을 확보할 것인가에 대한 논의로 귀결된다.

이때 얼마의 돈을 써야 하는지, 어떤 방식으로 필요한 재원을 확보할 것인지에 대한 경험치가 부족하다. 이런 이유로 복지의 확대를 이미 경험 하였던 외국은 어떠한 경로를 거치면서 변화하였는지, 또 최근의 변화 경향은 어떠한지를 살펴보는 것이 필요하다. 외국의 사례를 분석하는 것의 목적은, 첫째는 외국이 복지재원의 마련 방법으로 거쳐왔던 경로의 장·단점을 파악하는 것이며, 둘째는 이들이 경험하는 제도적 상황 변화에 어떻게 대처해왔는지를 파악하는 것이다. 이와 같은 제도적 상황 변화는 장래 우리도 경험할 가능성이 농후하기 때문에 선제적 대응이 필요한 부분이기도 하다.

한편으로는 지금까지 우리나라가 어떠한 형태로 복지재원을 충당해왔는지에 대한 정확한 분석이 필요하다. 지금까지 우리나라는 사회보험 위주의 발전을 해왔다거나, 발전주의적 복지국가 전략을 수립한 결과로 국가의 개입이 적었다는 형태의 분석만이 존재했다. 우리나라의 복지재원 구조 변화를 분석하는 것은 장래 전망을 그리기 위해서도 반드시 선행되

어야 하는 과제이다.

종합하자면 본 연구는 사회보장 재원의 구조에 대한 국·내외의 실태를 진단하고, 그 변화 과정을 살펴봄으로써 정책적 대응방안을 제시하는 것을 목적으로 한다.

## 제2절 연구의 내용 및 방법

### 1. 연구 내용

본 연구는 전체 7장으로 구성되어 있다. 크게 세 가지 영역으로 구분할 수 있는데, 첫 부분은 이론적 논의에 대한 것이며, 둘째 부분은 외국의 사례에 대한 것이고, 셋째 부분은 우리나라의 사례 및 정책 대안 제시이다.

2장은 이론적 검토이다. 첫째, 사회보장에서 주체별 자원분담 구조에 대한 이론 검토를 실시한다. 사회보장에서 역할분담에 대한 이론적 논의는 대체로 인구고령화에 따른 사회보장 재정의 문제를 지적하면서 시작하고 있다. 예를 들어, 부과방식 재정운동을 특징으로 하는 연금제도의 경우에는 인구고령화 상황에서 지속가능성을 확보할 수 없으므로 새로운 재원을 마련해야 한다는 것이다. 다른 한편 외부적 요인에 의해서 사회보장의 자원 분담 구조의 재검토가 요구되는 경우도 있다. 대표적으로 노동시장의 이중화 및 이를 반영한 조세구조의 변화이다. 노동시장 내에 저임금 근로자가 증가하면서 이들에게 사회보험료 부담을 추가하게 하는 것 보다는 소비세 인상을 시도하는 것이 조세격차(tax wedge)를 줄일 수 있는 방법이라는 제안(Thomas & Picos-Sánchez, 2012)이 등장하기도 하였다. 높은 소득대체율, 부과방식 연금제도의 특징인 조세부분의 비율

이 높은 연금제도를 가지고 있는 국가에서 경제활동 참가율이 낮다는 실증 분석(Disney, Boeri & Jappelli, 2004)은 사회보장 재정을 둘러싼 역할 분담 구조의 변화를 요구하고 있다.

3장, 4장, 5장은 선진 복지국가의 역할분담 구조 변화의 경향, 그 원인을 분석하고, 주요 국가의 사례를 구체적으로 살펴본다. 사회보장기여금과 국가의 일반재정 투입의 비율, 그리고 사회보장 기여금 내에서도 사용자 기여분과 가입자(피용자 및 자영자 등) 기여분의 비율에 주목해서 살펴보고자 한다. 5장은 외국의 경험적 사례에 대한 연구이다. 사회보장 역할 분담의 구조는 제도적 구성의 변화와 함께 살펴볼 필요가 있는데, 3장에서 특징적 조세체계를 구성하고 있는 세 국가-덴마크, 프랑스, 영국을 분석 대상으로 한다. 6장은 한국의 사회보장 자원 체계에 대한 역사적 분석이다. 그간 우리나라의 사회보장 지출에 대한 연구는 풍부하게 구성된 바 있으나, 자원 체계에 대한 연구는 파편적으로 진행되었다. 이번 연구를 통해 사회보장 자원 체계에 대한 심도있는 분석을 시도하고, 그 결과를 바탕으로 근거중심(evidence-based)의 정책적 대응방안을 설계할 수 있을 것이다. 7장은 앞선 사례 분석을 통해 정책적 대응방안을 제시한다.

## 2. 연구 방법

본 연구는 사회보장 역할분담 구조의 변화 과정에 대한 실증적 사례 제시를 통해 경험적 분석을 시도한다. 그러므로 실증분석에 필요한 자료 구축이 필요한 것으로 보인다. 그러나 사회보장 자원 구조와 관련하여 정책적 판단을 내릴 수 있는 근거 자료가 충분하지 않다. 이를 위해 크게 두 가지의 자료 구축이 필요하다.

첫째, 경제협력개발기구(OECD) 또는 유럽연합(EU) 주요 국가의 사회

보장 역할 분담 구조를 진단할 수 있는 자료 구축이다. 둘째, 한국의 제도 구성 변화의 주요 내용을 분석할 수 있도록 사회보장 재원 특성을 장기 시계열로 구성할 필요가 있다.

본 연구에서는 구축된 자료를 활용한 계량분석으로 군집분석 및 결합 시계열 분석을 시도한다. 군집분석을 통해서도 사회보장에서 각 주체의 역할분담 구조의 변화를 살펴보고, 그 변화의 원인을 결합시계열 분석을 통해서 찾아보고자 한다.

또한 이 연구에서는 주요한 정책 변화가 일어나는 구체적 사례의 탐색을 위해 각 복지체제를 대표하는 3개 국가-덴마크, 프랑스, 영국의 조세 제도 및 그 변화에 대한 국내외 문헌분석을 실시한다. 이를 통해서 양적 자료만으로 파악하기 곤란한 세부적인 정책 변화를 파악하고, 한국에의 함의를 모색하고자 한다. 마지막으로 한국의 사회보장 재원 구성에 대한 구축자료를 바탕으로 탐색적 수준에서의 분석을 실시하고, 비교 국가 관점에서 정책적 시사점을 도출하고자 한다.

## 제 2 장

# 복지재정 여건의 변화와 자원 구성 논의

제1절 공공과 민간의 책임성과 그 변화

제2절 복지재정 여건 변화

제3절 복지자원 구성 논의

제4절 소결



# 2

## 복지재정 여건의 변화와 << 자원 구성 논의

### 제1절 공공과 민간의 책임성과 그 변화

#### 1. 책임성 변화의 내용

2차 대전 이후 1970년대까지 성공가도를 달렸던 복지국가는 내·외적 도전에 직면한다. 외적으로는 경제성장의 둔화, 인구고령화의 문제가 있으며, 내적으로는 새로운 사회적 위험(new social risk)이라 불리는 근로 빈곤층의 등장, 가족구조의 변화 등이 있다. 새로운 사회적 위험은 복지 국가가 전통적으로 설정해왔던 노동시장 및 그 경험을 통한 소득의 확보 전략의 지속가능성에 대한 회의를 가져왔다. 그리하여 1980년대 이후 복지국가는 지속적으로 변화를 시도하고 있다. 물론 이러한 변화가 기존의 발전 경로에서 크게 벗어나지 못하는 것도 있었지만, 일부 국가는 이전의 발전방향과 다른 방향을 분명히 하고 있었다. 그 중의 하나가 기든스가 제기한 사회투자전략에 대한 논쟁으로 집약되었다(Giddens, 1998).

사회투자전략은 2000년대 중·후반 한국 사회정책 논의에서 주요하게 등장하는 의제였다. 물론 사회투자전략이 복지국가의 패러다임 전환을 의미하는지, 아니면 전통적 복지국가 틀 내에서 방향전환을 의미하는지에 대해서는 연구자에 따라 다른 의견을 제시하고 있다(김원섭 등, 2007, p.3). 그러나 사회투자전략의 주요한 내용 및 그 필요성에 대해서는 상당수 연구자들이 일치된 결론을 내보였는데(김원섭 등, 2007, p.4), 경제정책과 사회정책의 통합성을 강조한다는 점, 사회적 배제의 극복을 위해 전

통적 복지국가의 방식인 과세와 지출 대신에 사회투자를 강조한다는 점, 기존의 수동적 소득보장 조치를 보완하고자 한다는 점이 그것이다. 이와 같은 사회투자 전략은 전통적 복지정책과는 수동적 복지급여 제공이 아니라 노동시장 참가를 중요시하고, 재정적 효율성을 중요하게 여긴다는 점에서 이전의 정책적 방향과 차이를 내보이고 있다. 그러므로 이러한 전략의 선구자들은 정부 지출을 줄여나가되, 그 기능을 전환하는 형태로 접근하였다.

국내에서도 '역할분담'을 논의할 때, 흔히 공급주체 간의 역할분담을 제시한다. 사회서비스 공급구조의 주된 양상으로서 제3섹터의 사회서비스 공급, 사회서비스에서의 시장원리 확대가 주된 내용이다(강혜규 등, 2007). 이들은 사회서비스 공급주체간 역할분담의 기제로서 사회서비스 공급의 주요 재정방식을 분석하였다. 그 내용은 첫째 중앙-지방정부간 사회서비스 공급의 역할분담을 가능하게 하는 교부금 방식, 둘째 정부와 공급자간 재정이전이 이루어지는 보조금과 구매계약 방식, 셋째 구매자와 공급자를 분리하고 공급자의 경쟁을 통해 소비자 선택을 확대하는 바우처 방식이다. 그러나 이와 같은 역할분담은 이미 확보된 재원을 다시 재배분하는 방식이며, 본질적으로 재정적 책임을 둘러싼 역할분담은 논하지 않고 있다.

사회투자국가론이나 역할분담 논의의 방향은 사회서비스의 재원과 전달체계에 민간(private)을 적극적으로 개입할 수 있도록 하는 것이다. 길버트(Gilbert, 2005)는 사회적 보호의 책임성이 변화하는 5개의 정책 경로를 제시한다. 여기에는 세제 혜택의 제공, 서비스 이용료 부과, 법제화를 통한 강제, 민간 전달체계 이용(공적 급여를 현금이나 바우처의 형태로 제공), 서비스 구매 조정이 포함된다. 이와 같은 경로는 직간접적으로 서비스에 민간의 개입이 일어나도록 조장한다. 그러나 모든 사회적 보호가

쉽게 공적·사적 전달체계 및 재원 구조로 변모할 수 있는 것은 아니다. 연금, 실업수당과 같은 현물급여를 상상해보면 쉽게 이해할 수 있다. 한편으로는 각국이 거쳐 왔던 발전경로를 무시할 수 없다. 국가, 기업과 개인의 관계는 각 국가가 밟아왔던 고유한 발전 경로 상에 있으며, 그런 이유로 민간으로의 재정적·공급자적 책임의 이양이 쉽게 받아들여지는 국가가 있는 반면 그렇지 않은 국가도 있을 수 있다.

그러므로 책임성 변화의 내용이라는 것은 개별 국가마다 상이할 수밖에 없다. 여기에 덧붙여서 각국이 경험하고 있는 재정적, 경제적 압력이 상이하기 때문에 그 대응 필요의 압력도 상이할 수밖에 없다. 이 모든 상이함을 염두에 둘 때에만, 정량적으로 한 사회가 필요한 복지의 양을 추정하고, 이에 소요되는 공적·사적 복지의 양이 어떻게 변해왔는지를 확인할 수 있다.

## 2. 책임성 변화 논의의 의미와 한계

한 사회가 요구하는 복지의 총량은 지속적으로 늘어나며, 이 변화 속에서 각 주체의 역할이 정해진다. 우리나라의 경우에도 국가가 재원의 주요 제공주체였던 낮은 수준의 잔여적 복지에서, 사회보험을 통해서 가입자들의 재원 제공이라는 형태로 복지를 발전시키고 있다.

그러나 증가하는 총복지의 중에서 공공과 민간의 비중을 파악하는 것은 쉽지 않다. 다만, 공공이 제공하는 복지총량에 대한 정보만을 체계적으로 확보할 수 있다.<sup>1)</sup> 그러므로 책임성 변화 논의에서는 주로 공공영역에서 이뤄지는 사회적 보호의 재원을 중심으로 그 세입구조에 있는 원천

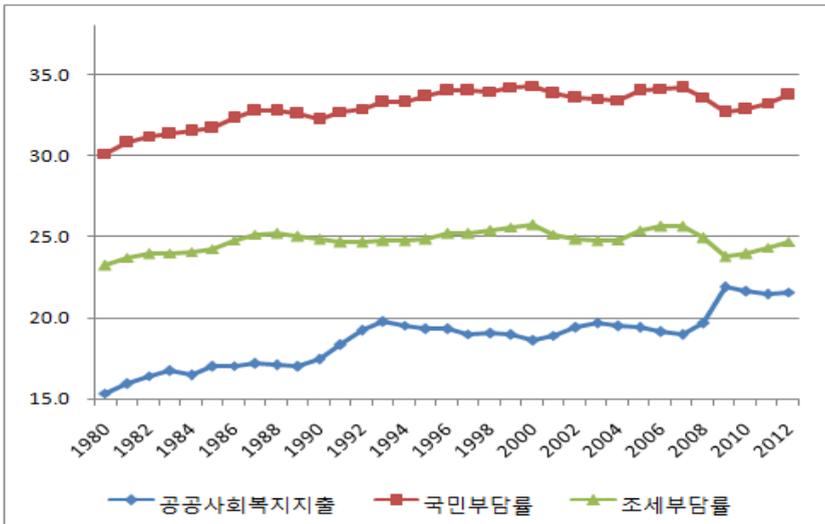
1) 이런 이유로 민간이 제공하는 복지의 양을 파악할 필요가 제기된다. 김교성 등(2007)은 2004년 기준으로 복지자원 총량을 계산하였는데, 이때 기업과 시장이 사회복지 총지출의 66%를 상회하는 자원을 공유하고 있다고 하였다.

을 논할 수밖에 없는 한계를 가진다. 즉, 사회보장을 위한 큰 틀에서의 민간의 역할을 고려하기 힘들며, 이는 본 연구의 한계로 지적될 수밖에 없다. 그러므로 본 연구가 초점을 두고자 하는 바는 공공 영역에서 이뤄지고 있는 사회보장 재원의 가계의 부담부분, 자본의 부담부분, 국가의 부담부분에 대한 상대적 비율임을 다시 한 번 강조할 필요가 있다.

## 제2절 복지재정 여건 변화

지금까지 많은 연구들이 사회경제적 환경 변화와 복지재정의 관계를 지적하고 있다. 캐론, 슈미트와 니코땀(Carone, Schmidt & Nicodème, 2007, p.1)는 인구고령화는 사회지출을 증가시키면서, 동시에 노동을 기반으로 하는 세수 기반을 약화시키고 있으며, 세계화는 자본과 고숙련 노동자의 이동성을 증가시켜서 이들을 세수 기반으로 하는 정책의 지속성을 약화시키고 있다고 하였다. 정부는 복지관련 지출의 요인이 발생하면 이에 대응하고, 필요한 재원을 확보하게 된다. 그 결과 [그림 2-1]에서 보는 바와 같이 OECD 국가의 GDP 대비 공공사회지출과 국민부담률은 꾸준히 증가해왔다.

[그림 2-1] GDP 대비 공공사회지출과 총조세의 비중(OECD 평균): 1980~2012



자료 1) 공공사회복지지출: OECD(2015), Social Expenditure. Social Expenditure Statistics (database)에서 2015.9.9. 인출.

2) 국민부담률, 조세부담률: OECD(2015), Revenue Statistics, Tax Statistics (database)에서 2015. 7. 9. 인출.

국민부담률과 조세부담률의 차이는 사회보험에 의한 기여분이다. 1980년대 이래 사회복지지출의 증가에도 불구하고, 조세부담률은 크게 변화하지 않았다. 이는 사회보장 기여금이 전체 공공사회복지지출 증가의 상당 부분을 책임져왔다는 것을 의미한다. 그러나 공공사회복지지출에서 사회보장 기여금이 담당하는 비율은 1980년 44.9%에서 2012년에는 41.7%로 하락한다. 고제이, 권혁진(2014, p.26)은 이 원인을 인구고령화의 진행에서 찾고 있는데, 인구고령화 상황에 따라 복지지출의 필요가 늘었지만, 이를 부담할 수 있는 재원 기반으로 젊은 층이 줄어들었기 때문이라고 분석하고 있다.

앞의 [그림 2-1]에서는 2009년 이후 특징적 변화도 확인할 수 있다. 전 세계적인 금융위기의 여파에 따른 단기적 대응으로 공공사회복지 지출은 큰 폭으로 증가하였다. 그러나 대규모의 경제위기에 따라 조세부담률은 오히려 감소하였으며, 이 기간 중 사회보장 기여금은 소폭 증가하는데 그쳤다. 이에 따라 증가한 지출의 상당 부분은 재정적자 분으로 충당되었을 가능성이 있다.

사회보장에 필요한 재원을 부담해야 하는 인구 규모가 변화하였다면, 조세체계는 각 재정원천이 사회보장을 위하여 부담하는 비율을 변화시키면서 대응책을 도모하였을 것이다. 그러나 이와 같은 대응책이 모든 국가에서 동일하게 나타났을 것이라 가정하는 것은 무리이다. 앞서 설명한 바와 같이 개별국가가 유지해왔던 제도 내에서 변화를 추구하였을 가능성이 크기 때문이다. 그러므로 이하에서는 각국의 조세체계를 먼저 진단해보기로 한다.

OECD(2010)에 따르면 조세체계는 개별 세목의 단순한 조합이 아니라 유기적 통일체로 파악되어야 한다(고경환 등, 2012, p.37 재인용). 최근 들어 언급이 늘어나고 있는 소비세율 인상도 이러한 조세체계 내에서

해석될 필요가 있다. OECD(2010, p.22)는 소비세는 성장에 미치는 부정적 영향이 적은 편이지만, 소득세보다 누진적이지 않고, 심지어는 역진적이기도 한 문제를 가진다고 지적하였으며, 개인소득세에서 소비세로의 세원을 이동시키는 것은 자본소득에 대한 과세를 낮춤으로써 부의 불평등과 소득불평등을 증가시킬 수 있다고 하였다. 이렇듯 조세체계에서 소비세와 개인소득세 및 법인세 비중의 차이는 효율성과 공정성 사이에 존재하는 상충관계의 문제를 유발하며, 복지국가 유형에 따라 세목의 조합이 달라진다(고경환 등, 2012, p.37).

〈표 2-1〉 두 개의 조세 정치: 자유주의 vs 사회민주주의

구분	사회민주주의 유형	자유주의 유형
복지의 일차적 책임	국가	시장
과세 원리	능력에 따른 부과, 필요에 따른 분배	동일기여 동일급여
관심 영역	빈곤과 불평등의 완화, 소득이전	시장의 효율화
상품화	탈상품화의 정치	상품화의 정치

자료: 양재진 등(2015, p.143)

다른 한편으로 복지국가의 정치는 재원을 얼마만큼 누구에게서 가져올 것인가를 둘러싼 조세 정치라고 할 수 있다(양재진 등, 2015, p.140). 이때 일반재정에 있어 부담 주체는 간접세와 직접세로 구분되는 부담 주체가 제시된다. 위 〈표 2-1〉은 사회민주주의 유형과 자유주의 유형, 두 개의 조세 정치를 제시하고 있는데, 이 두 유형은 조세의 부담과 양을 둘러싸고 구분하는 방식이다(양재진 등, 2015, p.142). 사회민주주의 유형은 능력에 따른 세금 부과를 주로 하지만, 자유주의 유형은 동일한 기여를 수행한다. 전자는 직접세를 후자는 간접세를 선호한다고 할 수 있다. 사회민주주의 유형은 복지의 일차적 책임을 국가에 두고, 자유주의 유형은 시장을 통한 해결을 우선한다. 그러므로 국가 재정의 규모는 사회민주주

의 유형이 크고, 자유주의 유형이 적은 것이 일반적이다.

〈표 2-2〉는 OECD 각 국가의 GDP 대비 총조세 수입 비율을 제시하고 있다. 큰 틀에서 살펴볼 때, OECD 전체 국가의 정부지출 규모는 크게 늘어났다. 1965년 GDP 대비 24.8%였던 조세 수입은 2012년에는 33.7%까지 증가한다. 기간 중으로 구분해서 살펴보면, 1985년부터 1995년까지 조세부담은 1.9%p 증가하는데 그쳤다. 이 시기에 대부분의 OECD 국가는 개인 및 법인소득세율을 낮추는 세제 개편을 단행하였다(OECD, 2014a, p.28). 개인소득세는 1985년 약 30%의 비율에서 1995년 26%로 줄어들었으며, 법인세는 1985년 1995년 각 8%의 비율만을 차지한다. 미쉬라는 1990년대의 조세 개혁을 부담을 중간소득 및 저소득 계층에게 하향적으로 전가하고, 고소득층에게 대대적인 세금 우대 혜택을 제공한 것으로 해석한다(Mishra 1999, p.90: 양재진 등, 2015, p.143 재인용).<sup>2)</sup> 그러나 이런 세제 개편의 부정적 영향은 조세피난처의 감소 및 폐지를 통해 상쇄되는 경향을 보였다(OECD, 2014a, p.28). 1995년부터 2000년 기간 중 총조세 수입은 가장 높은 수준인 34.3%를 보이고, 이후 감소 후 다시 증가하는 추세를 보이고 있다.

다음으로 개별 국가 수준에서 여전히 각국의 총조세 수입은 상당한 차이를 보인다. 2012년 GDP 대비 총조세 수입의 비중이 19.6% 수준을 보이는 멕시코부터, 그 수준이 47.2% 수준을 보이는 덴마크까지 개별 국가의 조세부담 수준은 매우 다르다.

2) 그리고 그는 “이런 방향으로의 변화는 거의 모든 나라에서 공통적으로 발견되긴 하지만, 조세 역진성을 포함한 이런 변화의 추세를 역시 앵글로 색슨 국가들에서 좀 더 뚜렷이 드러난다”고 밝히고 있다(같은 책, p.143).

〈표 2-2〉 GDP 대비 총조세 수입

(단위: %)

구분	1965	1975	1985	1995	2000	2007	2009	2011	2012
호주	20.6	25.4	27.7	28.2	30.4	29.6	25.8	26.3	27.3
오스트리아	33.6	36.4	40.5	41.0	42.1	40.5	41.0	41.0	41.7
벨기에	30.6	38.8	43.5	42.8	43.8	42.4	42.0	42.9	44.0
캐나다	25.2	31.4	31.9	34.9	34.9	32.3	31.4	30.4	30.7
칠레	..	..	..	18.4	18.8	22.8	17.2	21.2	21.4
체코	..	..	..	34.9	32.5	34.3	32.4	33.4	33.8
덴마크	29.5	37.8	45.4	48.0	48.1	47.7	46.4	46.6	47.2
에스토니아	..	..	..	36.2	30.9	31.1	34.9	31.9	32.1
핀란드	30.0	36.1	39.1	44.5	45.8	41.5	40.9	42.0	42.8
프랑스	33.6	34.9	41.9	41.9	43.1	42.4	41.3	42.9	44.0
독일	31.6	34.3	36.1	36.2	36.3	34.9	36.1	35.7	36.5
그리스	17.0	18.6	24.4	27.6	33.1	30.9	29.6	32.5	33.7
헝가리	..	..	..	41.0	38.7	39.6	39.0	36.9	38.5
아이슬랜드	25.5	29.2	27.4	30.4	36.2	38.7	32.0	34.5	35.3
아일랜드	24.5	27.9	33.7	31.8	30.9	30.4	27.0	26.7	27.3
이스라엘	..	..	..	35.2	35.6	34.7	29.8	30.9	29.6
이탈리아	24.7	24.5	32.5	38.6	40.6	41.7	41.9	41.4	42.7
일본	17.8	20.4	26.7	26.4	26.6	28.5	27.0	28.6	29.5
한국	..	14.2	15.3	19.0	21.5	24.8	23.6	24.0	24.8
룩셈부르크	26.4	31.2	37.5	35.3	37.2	37.2	39.0	37.5	38.5
멕시코	..	..	15.2	14.9	16.5	17.6	17.2	19.5	19.6
네덜란드	30.9	38.4	39.9	39.0	36.8	36.3	35.4	35.9	36.3
뉴질랜드	23.6	28.0	30.6	35.8	32.9	34.5	31.0	31.4	33.0
노르웨이	29.6	39.2	42.6	40.9	42.6	42.9	42.0	42.7	42.3
폴란드	..	..	..	36.1	32.7	34.5	31.3	31.8	32.1
포르투갈	15.7	18.9	24.1	28.9	30.6	31.3	29.5	32.0	31.2
슬로바키아	..	..	..	39.6	33.6	28.8	28.4	28.3	28.1
슬로베니아	..	..	..	38.4	36.6	37.1	36.2	36.3	36.5
스페인	14.3	18.0	26.8	31.3	33.4	36.4	29.8	31.2	32.1
스웨덴	31.4	38.9	44.8	45.6	49.0	44.9	44.0	42.3	42.3
스위스	16.6	22.5	23.9	25.5	27.6	26.1	27.1	27.0	26.9
터키	10.6	11.9	11.5	16.8	24.2	24.1	24.6	27.8	27.6
영국	29.3	33.6	35.6	32.1	34.7	34.1	32.3	33.6	33.0
미국	23.5	24.6	24.6	26.7	28.4	26.9	23.3	24.0	24.4
OECD 평균	24.8	28.6	31.7	33.6	34.3	34.2	32.7	33.3	33.7

자료: OECD(2014a, p.25)

총조세 수입 규모의 차이와 더불어서, 조세체계의 형태도 상당한 차이를 보인다. 조세체계는 총세입 중에서 주요한 세목의 구성에 따라 구분된다(OECD, 2014a, p.28). 먼저 전체적으로 살펴보면, 평균적 조세 수준은 점차 늘어나고 있지만, 주요 세목이 총조세에서 차지하는 비중은 상당히 안정적으로 유지되고 있다. <표 2-3>은 1965년부터 2012년까지 OECD 국가의 총 세입 중에서 각 세목의 구성을 제시하고 있다. 개인소득세의 비중은 1965년 26%에서 2012년에는 25%를 보이고 있으며, 법인세의 비중도 8~10% 사이로 크게 변화를 보이지 않았다. 일반소비세와 특별소비세와 같은 간접세의 합계는 1965년 36%에서 1975년 31%로 줄었고, 이후 31, 32% 수준을 보인다. 사회복지장 기여금이 조세체계 내에서 차지하는 비중은 지속적으로 늘어나고 있다. 1965년 18% 정도였던 것이 2012년에는 26% 수준으로 증가하였다.

<표 2-3> OECD 국가의 조세체계

(단위: %)

구분	1965	1975	1985	1995	2005	2010	2012
개인소득세	26	30	30	26	24	24	25
법인세	9	8	8	8	10	9	9
사회보장기여금	18	22	22	25	25	26	26
- 피용자	(6)	(7)	(7)	(9)	(9)	(9)	(10)
- 사용자	(10)	(14)	(13)	(14)	(14)	(15)	(15)
급여세	1	1	1	1	1	1	1
재산세	8	6	5	5	6	5	5
일반소비세	12	13	16	19	20	20	20
특별소비세	24	18	16	13	11	11	11
기타	2	2	2	3	3	3	3
Total	100	100	100	100	100	100	100

주: 1) 1972년부터 한국, 1980년부터 멕시코, 1990년부터 칠레, 1991년부터 헝가리, 폴란드, 1993년부터 체코, 1995년부터 에스토니아, 이스라엘, 슬로바키아, 슬로베니아가 포함됨.

2) 사회복지장기여금 항목에는 자영업자 및 급여수급자에 의한 기여금이 포함되어 있음.

자료: OECD(2014a, p.29)

〈표 2-4〉 2013년 소득세 및 사회보장기여금의 GDP 비중

(단위: %)

구분	국민부담	개인소득세	법인소득세	사회보장 기여금	사회보장기여금		소비세
					근로자부담	고용주부담	
덴마크	47.6 (137.6)	26.1 (325.1)	2.7 (91.3)	0.1 (0.8)	0.0 (1.3)	0.0 (0.7)	15.4 (141.8)
프랑스	45.0 (130.1)	8.4 (104.1)	2.5 (87.5)	16.7 (166.7)	4.1 (118.4)	11.3 (203.5)	10.8 (100.2)
벨기에	44.7 (129.1)	12.8 (159.2)	3.1 (106.1)	14.2 (141.0)	4.2 (119.7)	8.7 (156.9)	10.8 (99.7)
이탈리아	43.9 (126.8)	11.7 (145.1)	3.2 (108.3)	13.1 (130.3)	2.4 (70.0)	8.8 (158.5)	11.5 (105.8)
핀란드	43.7 (126.4)	12.8 (159.7)	2.4 (81.2)	12.6 (125.9)	2.9 (82.2)	8.8 (158.9)	14.5 (134.1)
스웨덴	42.8 (123.8)	12.2 (151.4)	2.6 (90.6)	10.0 (99.4)	2.7 (76.7)	7.2 (129.5)	12.2 (113.0)
오스트리아	42.5 (122.8)	9.7 (121.4)	2.2 (74.0)	14.6 (144.9)	5.9 (168.8)	6.8 (122.7)	11.7 (108.0)
노르웨이	40.5 (117.0)	9.9 (123.5)	8.8 (301.0)	9.5 (94.7)	3.7 (107.5)	5.8 (103.8)	11.1 (102.4)
룩셈부르크	38.4 (111.1)	8.8 (109.2)	4.8 (164.0)	11.1 (110.3)	5.0 (144.8)	4.7 (84.6)	10.9 (100.7)
헝가리	38.4 (110.9)	5.4 (67.2)	1.4 (47.8)	12.5 (124.4)	5.3 (150.8)	7.2 (128.8)	16.9 (155.9)
슬로베니아	36.8 (106.3)	5.2 (65.1)	1.2 (41.2)	14.8 (146.9)	7.4 (212.2)	5.7 (102.1)	14.7 (136.2)
네덜란드	36.7 (106.0)	7.2 (89.2)	1.9 (65.6)	15.0 (149.2)	6.6 (190.7)	4.9 (88.6)	10.9 (100.4)
독일	36.5 (105.6)	9.5 (118.7)	1.8 (61.5)	13.9 (138.6)	6.2 (177.3)	6.5 (117.8)	10.2 (94.3)
포르투갈	34.5 (99.7)	7.8 (96.9)	3.4 (116.8)	8.9 (88.9)	3.8 (108.5)	5.1 (92.6)	12.9 (118.7)
그리스	34.4 (99.5)	6.1 (75.6)	1.3 (45.7)	10.7 (106.7)	4.4 (124.9)	4.6 (83.7)	13.5 (124.3)
체코	34.3 (99.0)	3.7 (45.8)	3.4 (118.2)	14.8 (147.3)	3.0 (86.8)	9.4 (169.0)	11.7 (108.4)
영국	32.9 (95.2)	9.1 (113.6)	2.5 (87.2)	6.2 (61.7)	2.4 (69.7)	3.6 (65.1)	10.8 (100.2)
스페인	32.7 (94.5)	7.3 (91.2)	2.0 (69.1)	11.3 (112.5)	1.8 (50.5)	7.8 (140.6)	9.2 (84.8)
폴란드	31.9 (92.3)	4.5 (55.6)	1.8 (60.6)	12.3 (122.6)	4.9 (140.0)	5.2 (93.5)	11.5 (105.9)
에스토니아	31.8 (92.0)	5.5 (68.5)	1.7 (59.8)	11.1 (110.4)	0.6 (16.7)	10.4 (187.4)	13.0 (120.5)
뉴질랜드	31.4 (90.7)	11.9 (148.4)	4.4 (151.6)	0.0 (0.0)	0.0 (0.0)	0.0 (0.0)	12.0 (111.1)
이스라엘	30.6 (88.4)	5.5 (68.4)	3.5 (119.9)	5.1 (50.7)	3.3 (96.1)	1.4 (25.8)	11.9 (110.1)
캐나다	30.5 (88.3)	11.2 (139.1)	3.0 (101.7)	4.8 (48.0)	1.9 (55.4)	2.7 (49.2)	7.4 (68.1)
슬로바키아	30.4 (87.8)	2.9 (36.3)	2.9 (98.8)	13.3 (132.4)	3.0 (87.3)	7.5 (134.4)	10.4 (96.4)
일본	30.3 (87.6)	5.8 (72.6)	4.0 (137.7)	12.4 (123.3)	5.4 (154.2)	5.6 (101.4)	5.3 (49.2)
터키	29.3 (84.6)	4.1 (50.7)	1.9 (63.5)	8.0 (80.0)	3.2 (91.2)	4.5 (81.8)	13.5 (124.5)
아일랜드	29.0 (83.9)	9.3 (115.4)	2.4 (83.9)	5.2 (51.4)	1.9 (54.1)	3.0 (54.9)	9.7 (90.0)
호주	27.5 (79.5)	10.8 (134.1)	4.9 (169.5)	0.0 (0.0)	0.0 (0.0)	0.0 (0.0)	7.8 (72.1)
스위스	26.9 (77.6)	8.5 (105.2)	2.8 (97.1)	6.7 (67.0)	3.1 (90.3)	3.1 (56.7)	6.0 (55.2)
미국	25.4 (73.4)	9.8 (122.4)	2.2 (73.8)	6.1 (61.2)	2.7 (78.2)	3.1 (55.8)	4.4 (40.8)
한국	24.3 (70.2)	3.7 (46.4)	3.4 (116.4)	6.4 (63.8)	2.7 (77.1)	2.9 (52.3)	7.5 (69.0)
OECD 평균	34.6 (100.0)	8.0 (100.0)	2.9 (100.0)	10.0 (100.0)	3.5 (100.0)	5.6 (100.0)	10.8 (100.0)

주: 1) 괄호 안의 값은 OECD 평균 대비 비중임.

2) OECD 평균은 세부 과세 비중에서 결측치를 포함하는 칠레, 아이슬란드, 멕시코는 제외하여 계산한 값임.

3) OECD 평균 대비 국민부담률을 기준으로 내림차순 정렬한 것임.

자료: OECD(2015), Revenue Statistics. Tax Statistics (database)에서 2015. 7. 9. 인출.

〈표 2-4〉는 2013년 기준으로 각국의 국민부담률, 개인소득세, 법인소득세, 사회보장기여금과 소비세의 GDP 대비 비율을 제시하고 있다. 한국의 개인소득세는 GDP 대비 3.7%로 OECD 국가 평균의 46.4% 수준으로 낮은 편이며, 법인소득세는 평균 대비 116.4%로 높은 편, 소비세는 7.5% 수준으로 OECD 평균 대비 69%로 낮은 편이다. 한편 사회보장기여금은 GDP 대비 6.4%로 OECD 평균의 63.8% 수준을 보이고 있다. 법인소득세를 제외하면 국민부담률 및 각종 조세부담은 OECD 평균에 비해 낮은 편임을 알 수 있으며, 각 재원이 차지하는 비율 역시 개인소득세와 고용주 부담분은 낮은 편이다.

조세체계(tax mix)는 다양한 세목으로 구성된다. 그래서 개별 국가의 역사적, 문화적, 그리고 제도적 환경의 차이에 따라 세목의 종류와 조합, 그리고 수입 비중은 달라진다(고경환 등, 2012, p.36). 이에 대략적인 조세체계의 구성형태를 파악하기 위해, 익히 알려진 바의 복지국가 유형별로 조세 수입의 구성을 분석해보고자 한다. 국가 유형은 사회민주주의 복지국가, 보수주의 복지국가, 자유주의 복지국가, 남유럽 복지국가로 구분하였다. 앞서 〈표 2-1〉에서는 두 가지의 조세정치를 제안한 바 있다. 자유주의 유형의 조세정치는 인두세를 떠올릴 수 있으며, 자본 및 금융시장에 대한 규제를 최소화하려는 형태를 의미한다(양재진 등, 2015, p. 143). 사회민주주의 유형은 조세 정치를 통해 탈상품화를 꾀하고 이를 통해 자본주의의 갈등을 관리하려 하며, 이때 조세는 능력에 따른 과세로서 직접세를 선호하게 된다.

【국가 유형 구분】

- 1) 사회민주주의 복지국가: 노르웨이, 덴마크, 스웨덴, 핀란드
- 2) 보수주의 복지국가: 네덜란드, 독일, 룩셈부르크, 벨기에, 스위스, 오스트리아, 프랑스
- 3) 자유주의 복지국가: 아일랜드, 영국, 미국, 캐나다, 호주
- 4) 남유럽 복지국가: 그리스, 스페인, 이탈리아, 포르투갈

아래 <표 2-5>는 네 유형 국가 및 우리나라의 국민부담률, 조세 부담률과 사회보장기여금 부담률을 제시하고 있다. 사회민주주의 복지국가는 조세부담률은 GDP 대비 35.38%로 높지만, 사회보장기여금 부담률은 8.28%에 그쳐서 낮은 편이다. 반대로 자유주의 복지국가의 경우에는 국민부담률이 GDP 대비 28.53%로 그 자체가 낮은 작은 정부를 지향하고 있다는 특징을 보이며, 조세부담률은 24.40%, 사회보장기여금 부담률은 4.14% 수준을 보였다. 이와 대비되는 형태로는 비스마르크안의 사회보험 방식으로 복지국가를 발전시켜온 보수주의 복지국가와 남유럽의 복지국가를 확인할 수 있다. 이들 국가는 사회보장기여금 부담률이 각각 13.09%와 11.01%로 높은 편이며, 조세부담률은 25.17%와 23.91%로 자유주의 복지국가와 비슷한 수준을 보인다.

<표 2-5> 복지체제별 국민부담률과 조세부담률(2012)

(단위: %)

복지체제	국민부담률	조세부담률	사회보장기여금 부담률
사회민주주의	43.66	35.38	8.28
보수주의	38.26	25.17	13.09
자유주의	28.53	24.40	4.14
남유럽	34.93	23.91	11.01
한국	24.76	18.65	6.11

자료: OECD(2015), Revenue Statistics. Tax Statistics (database)에서 2015. 7. 9. 인출.

<표 2-6>은 보다 상세하게 조세수입의 구성 내용을 보여주고 있다. 사회민주주의 복지국가에서는 사회보장기여금을 제외한 소득세(45.1%)와 소비세(30.0%)의 비율이 다른 국가에 비해서 매우 높은 편이다. 특히 개인소득세의 비율은 월등하게 높은 편이다. 남유럽 국가의 경우에는 소득세는 높은 편이 아니며, 소비세는 총 조세수입 중 31.9%를 차지하여 상

대적으로 높은 비중을 차지하고 있다.

한국은 국민부담률의 구성 중에서 소비세의 비중이 31.2%로 높은 편이며, 다른 나라와 달리 재산세를 통한 세입이 10.6%로 높은 비율을 차지하고 있다. 이와 유사한 수준의 재산세 수입 비중은 자유주의 복지국가가 유일하다.

〈표 2-6〉 조세수입의 구성(2012)

(단위: % of GDP)

구분	사회민주주의	보수주의	자유주의	남유럽	한국
국민부담률	43.66	38.26	28.53	34.93	24.76
소득세	19.69 (45.1)	12.00 (31.4)	13.03 (45.7)	10.08 (28.8)	7.40 (29.9)
- 개인소득세	14.57	9.05	9.85	7.90	3.72
- 법인세	4.54	2.75	3.11	2.16	3.69
사회보장기여금	8.28 (19.0)	13.09 (34.2)	4.14 (14.5)	11.01 (31.5)	6.11 (24.7)
- 피용자	2.39	4.98	1.50	2.94	2.58
- 사용자	5.53	6.58	2.48	6.73	2.68
급여세	1.16	0.61	0.45	0.00	0.06
재산세	1.30 (3.0)	2.02 (5.3)	2.87 (10.0)	1.95 (5.6)	2.63 (10.6)
소비세	13.10 (30.0)	10.17 (26.6)	7.99 (28.0)	11.14 (31.9)	7.73 (31.2)
기타	0.02	0.21	0.00	0.64	0.84

주: 괄호 안은 전체 조세부담률 대비 비율임.  
 자료: OECD(2015), Revenue Statistics. Tax Statistics (database)에서 2015. 7. 9. 인출.

### 제3절 복지재원 구성 논의

조세체계(tax structure) 논의에서 살펴본 바와 같이 사회민주주의 복지국가 체제에서는 조세수입 중 소득세가 담당하는 비중이 크고 상대적으로 사회보장기여금의 역할은 적은 것을 알 수 있다. 그러나 이와 같은 조세체계는 고정된 것이 아니며, 상당한 변화를 보일 것으로 예상된다. 그런데 이러한 재원 구성 여건의 변화는 조세 수입에만 영향을 미치는 것이 아니라, 복지지출 수준에도 영향을 미친다. 조세제도, 노동시장, 복지지출은 상호 긴밀히 관련된다.

일반적으로 조세 방식보다 사회보험 방식이 경제와 노동시장에 더 큰 영향을 미치는 것으로 알려진다. 그 이유는 보험료가 임금에 부과되고 사용자가 그 중 일부를 부담하기 때문이며, 급여에 비례하는 보험료로 인해 노동비용이 늘어나기 때문이다(Dreves & Tscheulin, 2013; Gottret & Scheiber, 2006; 신기철, 2015, p.121 재인용). 높은 실업률, 낮은 노동시장 참가율은 인적자본의 손실과 더불어 사회적 긴장을 조성하는 문제를 가지고 있다. 캐론 등(Carone et al., 2007)에 의하면 유럽 국가들은 세제의 단순화를 추구하고 있으며, 또 다른 한편으로는 법인세와 같은 영역에서 세율을 낮추면서 세수기반은 확장하는 정책을 취하고 있다. 유럽 노동시장은 세제로 인해서 왜곡되는 문제가 있으므로, EU 소속 국가들은 보다 고용친화적인 세제 마련에 노력하고 있다. 이와 관련하여 2000년대 중반까지 근로 관련 세제의 특징을 살펴보면 다음과 같다(Carone et al., 2007, p.15). 첫째, 개인소득세는 1995년의 9.2% 수준으로 유지하고 있다. 둘째, 사회보장기여금 비중을 줄이고 있다. 사용자에 의한 기여금 비중은 7.5%에서 7.3%로 줄어들었고, 피용자의 기여금 비중은 4.7%에서 4.0%로 줄어들었다. 결과적으로 사회보험료 방식에 의한 기여는 이전에

비해서 GDP 대비 1%p 정도 하락하였다.

높은 실업률, 낮은 노동시장 참가율의 문제와 더불어서 노동인구의 감소는 장래 복지재원의 분담 구조에 영향을 미친다. 특히, 사회보장기여금은 현재 근로세대의 규모에 영향을 받게 된다. 우리의 경우에도 향후 적절한 복지수준과 자원 마련 방안에 대한 논의가 적극적으로 이뤄지고 있다.

## 1. 적정 복지수준에 대한 연구

복지재정의 여건이 변화하면서 적정 복지 수준에 대한 연구가 진행되고 있다. 이들 연구는 장래 우리의 복지수준은 어떠한 수준인가, 어느 정도 수준까지가 우리 경제가 감당해낼 수 있는 수준인가에 관심을 가진다.

첫째, 사회보장지출의 장기 전망에 대한 연구이다. 박형수, 전병목(2009)은 중장기 재정추계모형 개발을 통해서 2050년 무렵 우리나라의 사회보장지출은 GDP 대비 21.6% 수준에 이를 것으로 전망하였다. 그러나 이러한 수준은 같은 시기 EU 국가 평균인 25.9%에 비해서 여전히 낮은 편이다(같은 책, p.242). 또한 OECD SOCX 기준으로 할 때에는 2050년 GDP 대비 약 20.8%로 전망된다고 하였다(같은 책, p.244).

이와 같은 전망은 각종 사회보장 제도의 신설 또는 도입에 따라 달라질 수 있다. 사회보장위원회(2014)는 중장기 사회보장 재정추계 결과를 발표하였다. 공공사회복지지출(SOCX)의 규모는 2060년에는 GDP 대비 29%로 전망된다. 또한 전체 지출에서 사회보험이 차지하는 비율은 2013년 GDP 대비 6.3%(전체 지출 중 64.6%)에서 2060년 23.2%(전체 지출 중 80.2%)로 증가하여, 지출의 상당 부분은 인구고령화, 연금제도 성숙에 따라 증가할 것으로 전망하였다(사회보장위원회, 2014, p.8). 박형수, 전병목(2009)의 연구에서도 사회보험료의 역할을 추정할 바 있는데, 이

들은 2050년 GDP 대비 약 10.16%가 사회보험료 수입에서 약 3.85%는 재정적자를 통해서 충족될 것이라 전망한 바 있다. 이들 추정은 상당부분 현재의 제도적 내용을 염두에 두고 설계된 것으로, 필요한 지출 소요를 충당하지 못하는 연금제도 등을 염두에 둔 결과로 해석할 수 있다.

이영(2014)은 34개 OECD 국가의 1980년부터 2011년 사이의 사회 복지지출 자료를 활용하여, 고령화, 인구규모, 소득의 세 변수로 설명되는 복지지출 규모를 추정하였다. 분석 결과, 한국의 2008년 복지지출은 GDP 대비 14.2%로 나타나야 하지만, 실제 지출 수준인 8.4%는 예측치의 59% 수준이다(이영, 2014, p.260). 그리고 예상되는 1인당 GDP, 인구수, 노인부양률을 이용하여 한국의 총사회복지지출을 추정하는데, 현재의 실제 수치가 예측치의 60% 수준임을 감안하면, 2020년에 13.1%, 2030년에 20.4%, 2040년 27.1%, 2050년 31.4%, 2060년에는 33.7% 수준이 적정하다는 것이 그의 주장이다.

〈표 2-7〉 사회보장지출 전망(GDP 대비 비율)

구분	2020	2030	2040	2050	2060
박형수·전병목(2009)	11.95	15.20	18.43	21.6	
안중범 외(2010)	14.43	21.02	30.26	41.06	
사회보장위원회(2014)	12.9	17.9	22.6	26.6	29.0
일반재정	3.5	4.6	5.1	5.4	5.7
사회보험	6.3	13.3	17.5	21.2	23.2
이영(2014)	13.1	20.4	27.1	31.4	33.7

주: 1) 박형수, 전병목(2009)의 연구는 2050년까지만 추정하였으며, 공공사회복지지출이 아닌 사회복지분야 재정지출 값임.

2) 안중범, 안상훈, 전승훈(2010)은 공공사회지출(법정민간 제외) 값을 제시하였음.

자료: 각 보고서를 이용하여 재구성함.

둘째, 적정 조세부담률에 대한 것이다. 안중범, 안상훈, 전승훈(2010)은 한국의 적정복지지출 수준을 추계하는데 있어 OECD 각국의 복지지

출 수준을 설명하는 회귀식을 구성하였다. 이들에 따르면 GDP 대비 명목 총고정자본형성 비율, 65세 이상 인구의 비율과 이전년도의 법정민간 지출을 포함한 공공사회지출이 회귀식에 포함된다. 이러한 복지지출 회귀식에 한국의 값을 대입하면, 장래 복지지출 수준이 예상된다. 그리고 이를 기준으로 하여, 다시 <표 2-8>에서와 같이 적정 재정수지 규모 내에서 관리하기 위해 필요한 조세부담률과 국민부담률을 도출 할 수 있다. 예를 들어, 2030년 우리나라의 사회복지지출은 GDP 대비 23.4%(법정민간 제외 시 21.02%)이며, 이때 관리대상 수지는 -6%, 국가채무는 GDP 대비 29.77%이다. 그러므로 이와 같은 상황에서 관리대상 수지를 -3% 이내로 관리하기 위해서는 조세부담률을 24.35%, 국민부담률을 32.53%로 높여야한다는 형태의 결론 도출이 가능하다. 그러나 이들의 장래 추정은 총고정자본형성이 매년 직전 3년간의 연평균 성장률만큼 증가한다고 가정하는 등 비현실적이라는 비판이 가능하다. 이들의 연구는 적정 재정수지를 유지하기 위해 필요한 재원 분담 수준이 일반이 상상하는 것보다 높다는 경각심을 불러일으키는데 목적을 둔 것으로 보인다.

<표 2-8> 복지지출 수요 충족을 위한 조세부담률 수준

구분	국가채무 60% 이내 관리		관리대상수지 -3% 이내 관리	
	조세부담률	국민부담률	조세부담률	국민부담률
2010	20.05	26.42	20.05	26.42
2020	20.43	27.61	20.43	27.61
2023	20.43	27.61	20.46	27.92
2030	20.43	28.61	24.35	32.53
2037	25.91	34.69	29.47	38.25
2038	29.70	38.56	30.30	39.16
2039	30.66	39.61	31.16	40.11
2040	31.63	40.68	32.04	41.09
2050	42.64	52.49	40.98	50.83

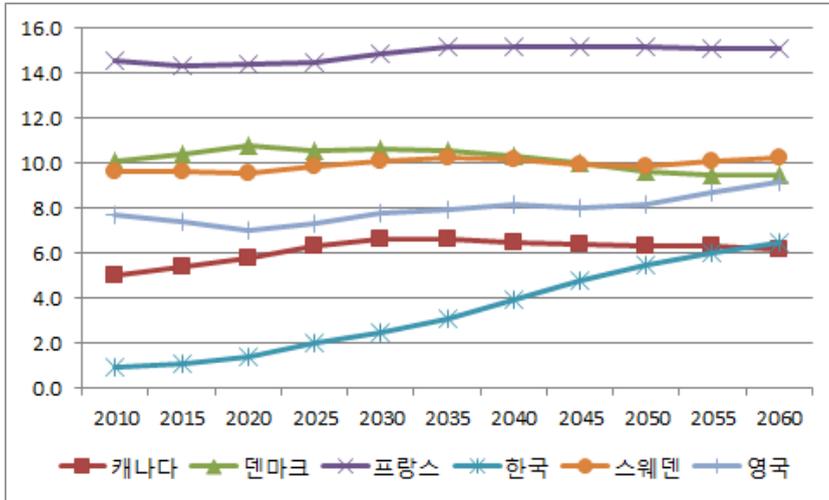
자료: 안종범, 안상훈, 전승훈(2010, p.312)

김성태 등(2012)은 2010년 현재 우리나라 인구와 1인당 소득수준을 고려할 때, 최적조세부담률은 20.1~24.2% 수준 범위에 있다고 분석하였다. 이러한 결과는 우리나라의 2010년 조세부담률이 19.3%인 것을 고려할 때, 조세부담률을 0.8~4.9% 가량 증가시킬 수 있음을 시사한다. 한편, 김성태, 김명규(2015)는 지속가능한 복지재정 구조를 확보할 수 있는 국가부채 규모를 2050년 GDP 대비 60%로 설정하고 정부규모를 추정하였다. 이에 따르면 적정 사회복지지출은 2015년 17.94%, 2060년 24%로 나타났다. 이와 유사하게 박형수(2012)는 GDP 대비 공공사회복지지출 규모가 2043년 19.2%로 2007년 OECD 평균 수준에 도달하고, 2050년에는 21.4%로 2007년 OECD 평균의 1.1배에 달할 전망임을 밝혔다.

한국의 사회복지 지출 전망 추계에서 박형수, 전병목(2009), 박형수(2012), 사회보장위원회(2014)는 각 사회보험의 재정추계 결과 등을 이용하였다. 사회보험의 재정추계는 제도의 성숙, 인구의 고령화에 따라 자연스럽게 증가하는 경향을 보이는데, 특히 우리나라의 사회보장지출을 선진 외국과 비교할 때는 후발국가로서 추격효과(catch-up effect)의 결과가 일부 나타난다.

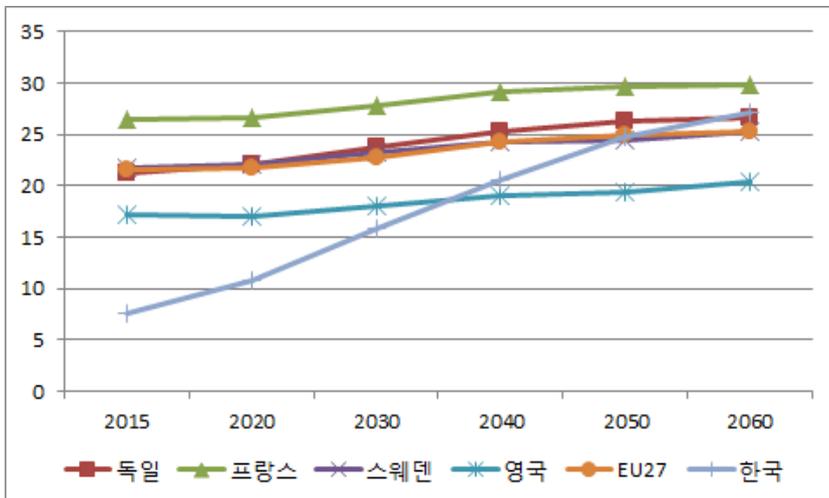
각국의 GDP 대비 연금지출을 2010년과 2060년 시점에서 비교하면 [그림 2-4]와 같다. 캐나다는 5.0%에서 6.2%, 덴마크는 9.1%에서 11.8%, 프랑스는 14.6%에서 15.1%, 스웨덴은 9.6%에서 10.2%, 영국은 7.7%에서 9.2%로 증가한다. [그림 2-4]에서 보듯이 상당수 국가들은 이미 일정한 제도 성숙이 이뤄져서, 인구 고령화에도 불구하고 연금지출의 급증은 나타나지 않는다.

[그림 2-4] 연금에 대한 공적 지출 전망(2010~2060)



자료: OECD(2013a, p.175)를 이용하여 재구성함.

[그림 2-5] 주요 영역의 사회복지지출 전망(총괄)



주: 1) 연금, 보건, 장기요양, 실업의 4개 영역을 중심으로 하였다.  
 2) 한국은 Socx 분류 기준에서 노령, 유족, 근로무능력, 보건, 실업의 영역을 이용하였으며, 2015년은 2013년 기준 값을 이용하였다.

자료: EU 국가는 European Commission (2012), 한국은 신화연 등(2013)을 참고하였음.

한국은 인구고령화 상황에서 공적연금 이외에도 사회복지지출의 급격한 증가를 예정하고 있다. 신화연 등(2013)의 연구에 따르면 한국의 사회지출은 2013년 GDP 대비 9.6% 수준이지만, 2060년 28.8%로 증가한다. 이 중에서 실제로 큰 지출 증가가 없는 가족, 적극적 노동시장정책(ALMP), 주거 및 기타 영역을 제외한 노령, 유족, 근로무능력(장애), 보건, 실업의 5개 영역에 대한 지출은 GDP 대비 7.5% 수준에서 2060년에는 27.1%로 증가한다.

[그림 2-5]는 우리나라 외에 다른 나라의 사례를 함께 제시하고 있다. 유사한 프로그램을 중심으로 지출 내용을 구성하여 살펴볼 때, 유럽연합 27개국의 복지지출은 2015년 21.5%에서 2060년에는 25.3%로, 4.2%p 증가하는데 그친다. 개별 국가를 중심으로 살펴보면, 독일은 21.3%에서 26.7%로, 프랑스는 26.5%에서 29.8%로, 스웨덴은 21.7%에서 25.2%로, 영국은 17.2%에서 20.4%로 증가한다.

우리의 사회복지지출은 제도성숙과 인구고령화로 인하여 발생하는 자연증가가 상당하다. 이런 상황에서 적절한 복지지출 수준을 도출하는 것은 두 가지 의미를 지닌다. 첫째, 일정 수준 이상의 복지지출이 나타나지 않도록 하는 ‘관리’의 역할이다. 이것은 추가적인 지출을 가져오는 제도의 도입을 제한한다. 둘째, 이와는 반대로 적정하지 않은 지출에 대한 비판이다. 이 중 후자의 주장은 적절한 복지지출을 통한 선제적 대응을 강조한다. 김영범(2014)은 소득보장 지출과 사회서비스 지출이 시장임금 불평등을 확대하는 요인이지만, 두 변수의 상호작용 효과는 소득불평등을 완화하는 효과가 있음을 밝혔다. 시장임금의 불평등을 완화하기 위해서는 소득보장과 사회서비스 모두의 균형 있는 투자가 필요하다는 것이다.

## 2. 복지재원 확보 방법에 대한 연구

복지 여건의 변화에 따라 등장하는 또 다른 경향의 연구는 복지지출에 필요한 재정의 확보 방법에 대한 것이다. 이것은 최근의 증세 없는 복지 논쟁과 관련되기도 한다.

최근 외국의 연구에서는 개인소득세, 사회보장기여금, 소비세의 비중 조정에 대한 연구가 진행되고 있다. 페스텔과 쾰머(Pestel & Sommer, 2015)는 개인소득세와 사회보장기여금을 구분하여 부가가치세율의 단계적 증가에 대해 미시시물레이션(독일의 가계조사자료 활용)하고, 불평등(지니계수)에의 영향을 분석하였다. 이들의 연구에서는 총 조세 대비 비율을 쓰기 때문에 부가가치세(율)의 증가는 소득세 및 사회보장기여금의 감소를 야기한다. 이들의 분석에 따르면 개인소득세에서 부가가치세로의 전환은 가계예산에 점진적으로 영향을 미치고, 노동공급에 효과를 미친다. 이에 따르면 저임금가구, 실업자, 연금수혜자 등에 부적 영향(가계예산 손실액은 균등화소득 4% 수준)을 미치며, 고소득자에는 오히려 정적 영향을 미치는 것으로 나타난다. 스테르디냐크(Sterdyniak, 2015)은 프랑스 조세체계에 대한 제안에서 프랑스가 이미 누진적이고 최근 불평등도가 심화되지 않은 몇 나라 중 하나이지만, 세입이 GDP 대비 46%인 데에 비해 공공지출이 GDP의 50% 수준으로 새로운 선택이 요구되는 시점이라는 문제의식을 가지고 출발한다. 그는 조세 범주를 고려한 개혁의 시나리오를 검토하되, 특히 고용주의 사회보장기여를 부가가치세로 대체하는 것이 그다지 효과가 없음을 다루고자 하였다. 그에 따르면 소득세와 일반 사회보장부담금(CSG)을 통합하는 것은 바람직하지 않으며, CSG의 증액에 의한 고용주의 사회보장부담금과 기업세의 삭감과 같은 경쟁충격은 유럽의 맥락에서만 적용될 수 있다고 하였다.

외국의 연구에서는 부가가치세 등 간접세의 영향에 대하여 비판적이지

만, 국내에서는 간접세의 인상 필요가 제기된다. 김성태(2012)는 원론적 수준에서 소득세, 소비세 및 법인세의 세목 중에서 어떤 비목을 통해 세수를 확보할 것인가에 대해 논의한다. 그는 법인세, 소득세 인상의 한계를 지적하고, 소비세를 복지시대의 도래에 재원조달의 최적의 수단으로 평가하였다. 그 이유는 여러 가지인데 그 중 중요한 것이 세대간 형평성 차원에서 적절한 대안이 될 수 있다는 것이다. 왜냐하면 소비세 인상에 따른 부담은 현재 젊은 세대보다는 은퇴 후 노령세대에 상대적으로 더 많이 전가되기 때문이다(앞의 글, p.23). 이영(2014)은 복지국가 유형에 따라 재원조달 방식을 상이하게 하고 있음을 지적하였다. 그에 따르면 사회민주주의 복지 국가는 사회서비스를 위한 재원조달 방식으로 소득맞춤형 이용료 체제(sliding fee, 차등이용료)를 폭넓게 사용하고 있다고 지적한다. 이에 따르면 무상에 대비하여 조세를 통해 조달해야 하는 소요 재원이 감소함으로써 재원조달의 효율성이 높아지게 된다고 지적하고 있다(〈표 2-9〉 참조).

〈표 2-9〉 복지재원 구성의 복지체제별 차이

체제 명칭	자유주의	보수주의	사회민주주의	
복지국가 일반	국가	미국, 캐나다, 호주 등	독일, 프랑스 등	스칸디나비아 국가들
	급여대상	빈자(요구호자) 중심	피용자 중심	모든 시민
	급여종류	극소화 공공부조 중심	중간적 사회보험 중심 (+공공부조)	극대화 사회보험+공공부조 +테모그란트 +사회적서비스
	급여수준	최저생계비	소득에 따른 차등 허용(보험 원칙)	중산층 생활수준 지향
복지지출 규모 및 구성	규모 (GDP 대비)	20% 내외	30% 가까이	30%
	구성	공적부조 중심	사회보험 중심	사회보험, 공적부조, 사회서비스 균형
복지재원 구성	개인소득세(고) 사회보장기여금(저)	개인소득세(저) 사회보장기여금(고)	개인소득세(고) 사회보장기여금(중) 소득맞춤형 이용료	

자료: 이영(2014, p.242)을 재구성함.

최병호 등(2013)은 복지재원의 조달은 조세와 사회보험료 확대를 통해서 조달되는 것이 바람직하다는 입장이다. 이들의 연구에서는 지금까지 거론되지 않았던 새로운 재정원천으로 재정적자가 거론된다. 기본적으로 사회복지지출의 확대가 경제성장을 저해하지 않는다는 실증 분석의 결과(차병섭, 이영, 2013)를 바탕으로 하여 복지지출의 증가를 주장하고 있다. 이들의 주장은 개인소득세율을 높이고, 동시에 사회보험료의 인상도 필요하다는 주장이므로, 상대적 비율 조정의 관점은 아니다.

마지막으로, 전병목(2011, p.34)은 복지재정의 추가확보 방안으로 사회보장기여금 방식의 강화가 필요하다고 주장한다. 그가 사회보장기여금 방식을 강조하는 것은 상대적으로 국민적 수용성이 높기 때문이다. 사회보장기여금은 수익자부담 원칙에 입각하여 재정이 운용되므로, 제도 목적에 따른 지출행위가 보장된다. 이로 인해서 요율 변경 등에 대하여 국민의 양해가 쉽게 이뤄질 수 있다는 것이다.

〈표 2-10〉 우리나라 사회복지지출의 자원 유형

복지프로그램		재원유형	중앙/지방
공공부조	기초생활보장	일반재원	국고보조/지방매칭
	기초(노령)연금	일반재원	
	장애인연금	일반재원	
사회보험	노인장기요양보험	기여금+일반재원	중앙정부 사업
	건강보험	기여금+일반재원	
	국민연금	기여금	
	군인연금	기여금+일반재원	
	공무원연금	기여금+일반재원	
	사학연금	기여금	
	산재보험	기여금	
	고용보험	기여금	
기타사회복지지출		일반재원	다수의 국고보조/지방매칭

자료: 전병목·박상원(2011, p.108)을 일부 수정함.

전병목, 박상원(2011, p.208)은 우리나라의 개인소득세 수준과 고용주 사회보장부담 수준이 상대적으로 낮으므로, 이의 증대가 필요함을 강조하고 있다. 사회보장 부담 부분의 역할을 강조하는 것은 우리나라 사회복지 지출의 재원 유형에서 사회보험이 차지하는 비율이 높기 때문이라는 분석이다. 위 <표 2-10>은 우리나라 사회복지 지출의 재원 유형을 제시하고 있다. 이와 같은 재원 유형에서 초기에는 소득세의 증가가, 이후에는 사회보장기여금과 소비세의 역할 증대가 선진국의 경험 사례라는 것이다. 이에 따라 이들의 결론은 첫째, 세부담 수준이 외국에 비해 상대적으로 낮으나 부담능력을 잘 대변하는 소득세제의 역할을 우선 강화하고, 둘째 동시에 외국에 비해 여전히 낮은 수준인 사회보장 기여금의 수준도 점차적으로 높여 나갈 필요가 있으며, 마지막으로 소비세제의 역할 확대는 노동관련 세부담이 높아질 경우, 전반적인 세원의 효율성 제고 측면에서 조정하는 것이 바람직하다(같은 책, p. 238).

## 제4절 소결

1990년대 중반을 거치면서 각국은 사회보장에서 국가의 책임성 수준에 대한 변화를 도모하였다. 그러나 일반예산을 이용하는 대표적 제도로서 공공부조, 가입자의 사회보장기여를 이용하는 사회보험 등을 중심에 놓은 제도적 변화는 그간 복지국가의 성장 시기 각국이 쌓아왔던 고유한 발전 경로 상에 위치할 가능성이 크다.

2장에서는 국가의 개입 규모를 특징으로 하는 각국의 조세체계를 살펴 보았다. 조세체계는 개별 세목의 단순한 합이 아니라 국가의 기능 수행을 위한 유기적 체계의 일환으로 보아야 한다. 대략적인 조세체계의 구성형

태를 파악하기 위해 복지국가 유형별로 조세 수입의 구성을 살펴보았다. 이에 따르면 사회민주주의 복지국가의 경우 조세부담률은 높은 반면에 사회복지기여금 부담률은 보수주의 복지국가인 남유럽 국가에 비해 낮은 편이었다. 자유주의 복지국가의 경우에는 사회보험 제도의 활용이 낮으며, 작은 정부를 지향하므로 국민부담률 자체가 낮은 특징을 보였다. 조세수입의 구성을 중심으로 살펴보면, 우리나라는 소득세는 낮은 편이고, 사회복지 기여금은 자유주의 유형보다는 높은 편이었다. 재산세와 소비세의 구성은 대체로 자유주의 국가와 유사한 수준으로 작은 국가 지향의 특성이 나타났다.

우리나라의 적정한 조세부담률, 복지지출의 수준에 대한 연구들은 우리의 경우 조세부담률을 높일 여력이 있는 것으로, 사회복지 지출 수준은 동일한 여건을 갖춘 다른 국가에 비해 낮은 수준임을 밝히고 있다. 그런데 이는 현재 시점에 대한 분석이며, 장기적 전망에서 우리의 사정은 밝지 않다. 다른 국가들은 상당히 장기간에 걸쳐 지출이 일정한 수준으로 유지되는, 즉 지출 구조의 안정화 상태에 접어든 반면에 우리는 2060년 무렵까지 복지지출이 지속적으로 증가하는 상황에 놓여있다.

그러므로 복지재원을 어떠한 방식으로 확보할 것인가는 주된 관심의 대상이었다. 당연한 주장이지만 후 세대의 부담을 높이는 재정적자를 통한 자원 확보 방안보다는 현 세대의 부담을 높이는 방식의 논의가 우선되었다. 조세와 사회보험료를 높이는 방식이 논의되는데, 어떤 방식이 우선해야 하는지에 대해서는 조금씩 차이가 있다. 대체적으로 현 단계에서 소득세 등의 조세 부담여력이 있음을 고려하면, 조세의 증가를 우선하고 그 이후 장기적인 지출 전망을 고려한 사회복지 기여금의 증가를 고려하고 있다.

# 제 3 장

## 사회보장 역할분담 구조 국제비교

제1절 유럽 국가의 사회보장 역할분담 구조

제2절 유럽 국가의 사회보장 역할분담 구조 변화

제3절 소결



# 3

## 사회보장 역할분담 구조 << 국제비교

### 제1절 유럽 국가의 사회보장 역할분담 구조

3장에서는 사회보장의 역할분담 구조를 지출의 재원을 활용하여 분석한다. 앞서 2장에서도 복지재원을 다룬 바 있으나, 이는 사회보장을 포함한 조세부담률, 국민부담률을 다루면서 국가 재정 전반을 분석하였다는 점에서 한계를 가진다. 이러한 분석 상 한계의 상당 부분은 국민부담률, 조세부담률을 중심으로 하는 OECD 조세통계 체계에 기인한다.

OECD 데이터를 이용할 경우에도 다음과 같은 관계식을 이용하여 사회보장 영역만의 재원을 추정할 수 있다(최병호 등, 2013, p.191). 이때 기타지출은 정부 총지출을 의미하며, 사회보장지출은 공적 영역의 지출로 한정한다.

$$\text{사회보장지출} + \text{기타지출} = \text{조세수입} + \text{사회보장기여금 수입} + \text{기타정부수입} + \text{재정적자}$$

위 구조를 이용하여 분석하면, 1990년과 2010년 사이의 지출 증가분은 사회보장 이외 정부지출이 4%p 정도만 증가하였음에 반하여 사회보장지출은 같은 기간 6.4%p 가량 증가한 것으로 나타난다(최병호 등, 2013, pp.191). 그리고 이러한 사회보장과 사회보장 지출의 증가분의 합(약 10.4%p)은 조세수입증가분 1.8%p, 사회보장기여금 증가분 3.8%p, 기타 정부 수입 증가분 3.5%p, 제정흑자 감소분 1.5%p를 통해서 조달되었다고 할 수 있다(최병호 등, 2013, p.191).

그러나 이러한 추정도 한계를 가진다. 첫째, 여전히 조세수입의 어느 정도가 사회보장지출에 투입되었는지를 확인할 수 없다. 즉, 전체 조세수입이 GDP 대비 약 30%라고 할 때, 이 중에서 약 20%를 사회보장 분야에 사용할 수도 있고, 약 5%만을 사회보장 분야에 사용할 수도 있다. 이를 보완하기 위해서는 재원조달 구조를 살펴보면서 동시에 지출 구조를 살펴보아야 한다. 둘째, 사회보장기여금 수입의 세부 내용을 알기 힘들다. 사회보장기여금 수입은 고용주 기여분, 피용자( 및 가입자) 기여분으로 구분된다. 셋째, 정부 기여분의 내용을 파악하기 힘들다. 정부 일반재정의 투입은 정부가 직접 운영하는 비기여 사회보호 제도의 운영비용, 사회보험제도에 대한 재정지원 등으로 구분할 수 있다.

이에 이하에서는 위와 같은 문제를 일부 해결한 것으로 평가받고 있는 유럽의 통합사회보호통계 체계(The European System of integrated Social PROtection Statistics; ESSPROS)의 자료 분석을 통해서 사회보장 역할 분담 구조 및 그 변화를 살펴보고자 한다.<sup>3)</sup>

## 1. ESSPROS의 개요

본격적인 분석에 앞서서 2장에서 사용한 경제협력개발기구(OECD)의 사회(복지)지출(SOCX), 조세수입 통계와 3장에서 사용하는 유럽연합(EU)의 통합사회보호 통계체계(ESSPROS)의 차이를 짚어볼 필요가 있다. 익히 알고 있는 바와 같이, OECD의 SOCX에서 사회적인 지출이란, “가구 또는 개인의 복지에 악영향을 주는 환경에 대응하기 위해 공공 및 사적 기관에 의해 제공되는 급여 또는 재정적 기여를 말한

3) 다만 이 자료는 유럽 국가에 치우쳐서 아시아, 아메리카 국가를 포함하지 못한다는 한계를 가진다. 이에 한국의 경우에는 6장에서 별도의 자료 구축을 통해 관련 내용을 제시하고자 한다.

다”(Adema, Fron & Ladaique, 2011, p.90). 일반적으로 공공사회지출이라고 할 때는 공공기관에 의한 지출만을 고려한다. EU의 ESSPROS는 가구 및 개인의 위험 및 필요에 의한 부담을 경감시키기 위한 공공 및 민간기구의 모든 개입을 포괄하며, 이와 동시에 발생하는 상호호혜적인 도움이나 개인적 준비는 포함하지 않는 특징을 보인다(Eurostat, 2012, p.10).

SOCX와 ESSPROS의 또 다른 차이는 사회지출 또는 사회보호지출에 적극적 노동시장 정책(ALMP) 지출을 포함하는지의 여부에 있다. <표 3-1>에서 보는 바와 같이 ESSPROS는 적극적 노동시장 정책 지출을 포함하지 않고 있지만, SOCX는 이를 사회지출의 한 분야로 고려하고 있다.

<표 3-1> ESSPROS와 SOCX의 정책영역 비교

ESSPROS	SOCX
1. 보건(Sickness/Health care)	1. 보건(health)
2. 장애(Disability)	2. 장애(incapacity-related benefits)
3. 노령(Old age)	3. 노령(old-age)
4. 유족(Survivors)	4. 유족(survivors)
5. 가족(Family/Children)	5. 가족(family)
	6. 적극적 노동시장 정책(active labour market policies)
6. 실업(Unemployment)	7. 실업(unemployment)
7. 주거(Housing)	8. 주거(housing)
8. 사회적 배제(Social exclusion) 및 기타(n.e.c./not elsewhere classified)	9. 기타(other social policy areas)

주: SOCX의 정책영역 순서는 ESSPROS를 기준으로 재배치하였음.

자료: Eurostat(2012, p.10); Adema, Fron & Ladaique(2011, pp.90~100)

ESSPROS의 가장 큰 장점은 사회보장 세입의 구체적인 재원 유형을 제시한다는 점이다. <표 3-2>는 ESSPROS의 재원 유형을 1, 2, 3차원으로 구분하여 제시하고 있다.

〈표 3-2〉 ESSPROS의 사회적 보호 자원 구분

1차원	2차원	3차원
1. 사회적 기여 (사회보장 기여)	1.1. 고용주의 사회보장 기여금	1.1.1. 고용주의 사회보장 기여금 실제값
		1.1.2. 고용주의 사회보장 기여금 계산값
	1.2. 가입자의 사회보장 기여금	1.2.1. 피용자
		1.2.2. 자영자
1.2.3. 연금수급자 및 기타		
2. 일반정부 기여 (일반재정 투입)	2.1. 목적세	
	2.2. 일반세입	
3. 타 제도으로부터의 이전	3.1. 타 제도으로부터 재투입된 사회보장 기여금	
	3.2. 타 제도으로부터의 기타 이전	
4. 기타 수입	4.1. 재산 수입	
	4.2. 기타	

자료: Eurostat(2012, p.25)

이를 각각 살펴보면 다음과 같다. 먼저 사회보장기여금이다. 사회보장 기여금은 피용자를 고용하는 고용주, 그리고 사회보장 급여의 수급자격을 획득하기 위해 관련 제도에 가입한 가입자에 의해 납부된다.<sup>4)</sup>

고용주의 사회보장기여금은 피용자, 이전 피용자와 그 부양가족의 사회보장 급여를 위하여 고용주가 부담한 비용을 말한다. 가입자의 사회보장 기여금은 사회보장급여를 위한 개인 및 가구의 부담액을 말한다. 이러한 가입자의 범주에는 피용인, 자영자, 연금수혜자 및 기타가 있다.

일반정부 기여분은 비기여를 원칙으로 하는 정부 정책 프로그램 및 기타 사회보호 제도에 대한 일반정부의 재정적 기여를 포함한다. 타 제도로부터의 이전은 다른 사회적 제도로부터 이전되나 반대급부는 없는 일방적인 지원을 말한다. 기타 수입은 사회적 보호 정책의 미분류 재원으로 재산수입은 기금 등의 이자 및 배당금 등 재정자산 및 실물자산으로 인하여 발생하

4) 참고로, 우리나라 국민연금의 경우에는 연금보험료를 사업장가입자의 고용주가 부담하는 금액을 '부담금'으로, 사업장가입자가 부담하는 금액을 '기여금'으로 구분하고 있다.

는 수입을 말한다. 마지막으로, 그 외 기타 미분류 재원으로 구분된다.

ESSPROS와 달리 SOCX는 사회보장재정을 사회적 목적에 의해 구분하고 있다. 공공사회지출은 법정 의무에 의한 부분과 자발적 영역으로 구분하며, 대표적으로 공공부조, 사회보험(강제저축 등)이 전자에 해당하고, 공적 보험에 대해서 가입의무가 없는 개인이 선택적으로 제도에 편입하는 경우가 후자에 속한다. 민간사회지출 역시 법정 의무에 의한 것과 자발적 제도에 의한 부분으로 구분된다.

〈표 3-3〉 SOCX의 사회적 목적에 의한 급여의 범주화

구분	공공		민간	
	법정 의무	자발적	법정 의무	자발적
재분배	-자산조사 기반 급여 -사회보험급여	-공적보험제도에 대한 자발적 참여 -자영자의 보험가입을 위한 '옵팅 인'	-고용주의 상병급여 -연금 또는 장애 보험 등의 법정 기여에 추가하여 지급되는 급여	-세제적격급여 (예를 들어, 개인퇴직계좌, 직역연금, 고용주 제공 건강보험)
재분배 비해당	-정부가 운영하는 개인저축제도 급여		-보험수리적으로 공정한 비세제혜택의 연금 급여	-전적으로 민간: 개인적 선호에 의해 시장가격으로 구매된 보험에 의한 급여

주: 1) 여기에서는 개인간 이전은 그 의도가 사회적인 것이라도 정의에 따라 사회적 영역 내에서 발생하는 것으로 간주하지 않음.

2) 음영처리된 칸은 사회적이지 않은 성격으로 분류된 급여임.

자료: Adema, Fron & Ladaique(2011, p.94)

## 2. 유럽 국가의 사회보장 역할분담 구조

이하에서는 유럽 국가의 사회보장 역할분담 구조를 살펴봄에 있어, 국가 유형에 따라 살펴보려고 한다. 사회복지 제도의 구성 및 그 재원 조달에 있어서는 국가 간 유사성과 차이를 중심으로 살펴보는 것이 개괄적 이해에 도움이 되기 때문이다. 이를 위한 국가 유형 구분은 다음과 같다.<sup>5)</sup>

<p><b>【국가 유형 구분】</b></p> <p>1) 북유럽 국가: 노르웨이, 덴마크, 스웨덴, 핀란드</p> <p>2) 대륙 유럽국가: 네덜란드, 독일, 룩셈부르크, 벨기에, 스위스, 오스트리아, 프랑스</p> <p>3) 앵글로-색슨 유럽국가: 아일랜드, 영국</p> <p>4) 남유럽 국가: 그리스, 스페인, 이탈리아, 포르투갈</p>
--

〈표 3-4〉 1990년 사회적 보호 재정 원천

(단위: % of GDP)

구분	총재정	사회 보장 기여	사회보장기여 구성				일반 정부 기여	기타 수입
			고용주 기여	피용자 기여	자영자 기여	연금 수급자 및 기타		
북유럽	28.63	9.53	7.13	2.10	0.30	2.37	17.67	1.43
대륙유럽	27.97	17.95	9.85	5.76	0.84	8.13	7.43	2.58
앵글로-색슨	24.90	13.70	7.00	6.50	0.20	6.70	10.60	0.60
남유럽	21.95	15.35	11.80	2.15	1.10	3.50	6.10	0.50
Total	26.88	15.06	9.26	4.17	0.72	5.80	10.03	1.78

주: 사회보장기여는 고용주 기여와 가입자 기여의 합임. 그러나 원자료에서 가입자 기여의 합을 GDP 대비로 제시하지 않고 있어, 위 표에서는 피용자 기여, 자영자 기여, 연금수급자 및 기타 기여를 모두 포함하여 제시하였음. 이하 표에서는 모두 동일함.

자료: Eurostat(2015), ESSPROS dataset에서 2015. 6. 19. 인출.

1990년에는 그 중에서도 일부 국가가 분석에서 제외되었다. 북유럽 국가 중에서는 스웨덴, 대륙유럽 국가에서는 독일, 앵글로-색슨 국가에서는 아일랜드, 남유럽 국가에서는 그리스와 포르투갈이 제외된다. 북유럽 국가들은 사회보장을 위한 지출로 GDP 대비 17.67%의 일반예산을 사용하고 있다. 이에 비해서 대륙유럽 국가는 사회보장기여의 비율이 높아서 GDP 대비 17.95%를 이를 통해 충당하고 있었다. 대륙 유럽 국가와 남유럽 국가의 사회보장기여 비율은 큰 차이가 없지만, 두 유형은 세부 수입

5) ESSPROS에 자료가 있는 국가 중에서 해석이 곤란한 일부는 제외하였다.

원천에서 차이를 보였다. 남유럽 국가는 고용주 기여분이 GDP 대비 11.80%였지만, 피용자 기여분은 2.15%에 그쳤다. 반면에 대륙 유럽 국가는 고용주 기여분이 GDP 대비 9.85%, 피용자 기여분은 5.76%로 나타났다. 1990년의 경우는 일부 국가의 자료가 제외되어 있으므로, 보다 정확한 해석은 <표 3-5>를 참고할 수 있다. 이에 대한 세부적은 설명은 제외하도록 한다.

<표 3-5> 1995년 사회적 보호 재정 원천

(단위: % of GDP)

구분	총재정	사회 보장 기여					일반 정부 기여	기타 수입
			고용주 기여	피용자 기여	자영자 기여	연금 수급자 및 기타		
북유럽	33.20	12.58	8.75	3.45	0.30	3.83	18.68	1.93
대륙유럽	28.97	18.97	10.49	6.12	0.77	8.49	7.77	2.24
앵글로-색슨	23.45	10.30	5.65	4.35	0.20	4.60	13.05	0.15
남유럽	22.45	14.08	9.80	2.93	1.08	4.28	6.75	1.60
Total	27.78	15.29	9.35	4.43	0.68	5.94	10.72	1.77

자료: Eurostat(2015), ESSPROS dataset에서 2015. 6. 19. 인출.

<표 3-6> 2000년 사회적 보호 재정 원천

(단위: % of GDP)

구분	총재정	사회 보장 기여					일반 정부 기여	기타 수입
			고용주 기여	피용자 기여	자영자 기여	연금 수급자 및 기타		
북유럽	29.55	12.43	8.28	3.83	0.23	4.10	15.68	1.48
대륙유럽	28.67	18.37	10.43	5.95	0.73	7.91	8.24	2.07
앵글로-색슨	20.30	9.75	5.85	3.70	0.15	3.90	10.40	0.15
남유럽	22.98	13.70	9.65	2.90	1.00	4.03	8.00	1.30
Total	26.55	14.86	9.20	4.38	0.63	5.63	10.19	1.52

자료: Eurostat(2015), ESSPROS dataset에서 2015. 6. 19. 인출.

북유럽 국가군은 2000년에는 1995년과 비교하여 총재정과 일반정부 기여분이 감소하였다. 사회복지 기여금의 역할은 크게 변화가 없었다. 대륙유럽 국가의 경우에는 GDP 대비 사회복지기여금이 감소한 반면에 일반정부 기여는 소폭 증가하였다. 앵글로-색슨 국가에서는 총재정이 줄었으며, 이의 상당부분은 일반정부 기여분의 감소에 기인한다. 남유럽 국가들은 사회복지기여금은 소폭 감소하였으나, 일반정부 기여분이 증가하였고, 그에 따라 총재정은 아주 미세하게 증가하였다.

2000년 이후 2010년에는 재원 분담 구조에서 큰 폭의 변화가 나타났다. 먼저, 대부분 국가에서 일반정부 기여가 증가하고 있다. 분석 대상 국가 전체적으로 보면 2000년 GDP 대비 10.19%였던 일반정부 기여는 13.32%로 증가하였다. 한편으로 사회복지기여 비율 역시 증가하였는데, 여기에는 고용주 기여분의 증가가 상당한 역할을 수행하였다.

〈표 3-7〉 2010년 사회적 보호 재정 원천

(단위: % of GDP)

구분	총재정	사회 보장 기여	사회보장기여				일반 정부 기여	기타 수입
			고용주 기여	피용자 기여	자영자 기여	연금 수급자 및 기타		
북유럽	32.95	13.23	9.30	3.48	0.50	3.93	18.68	1.03
대륙유럽	30.77	19.07	10.79	6.03	0.78	8.26	10.21	1.49
앵글로-색슨	28.40	10.75	7.45	3.10	0.20	3.30	16.15	1.55
남유럽	28.25	14.55	10.10	3.15	1.15	4.43	11.98	1.70
Total	30.41	15.65	9.88	4.31	0.75	5.75	13.32	1.44

자료: Eurostat(2015), ESSPROS dataset에서 2015. 6. 19. 인출.

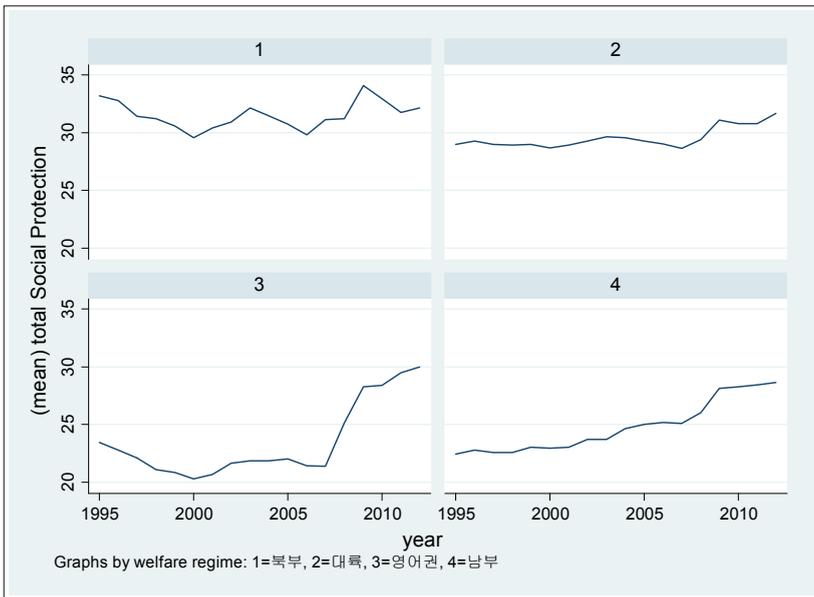
## 제2절 유럽 국가의 사회보장 역할분담 구조 변화

### 1. 사회보장 재정원천별 변화

[그림 3-1]은 사회적 보호 총재정을 국가 유형별로 분류하여 제시하고 있으며, [그림 3-2]부터 [그림 3-4]는 사회보장 기여금을 각 분담 주체별로 구분하여 제시하고 있다.<sup>6)</sup>

[그림 3-1] 국가 유형별 사회적 보호 총재정의 변화

(단위: % of GDP)



자료: Eurostat(2015), ESSPROS dataset에서 2015. 6. 19. 인출.

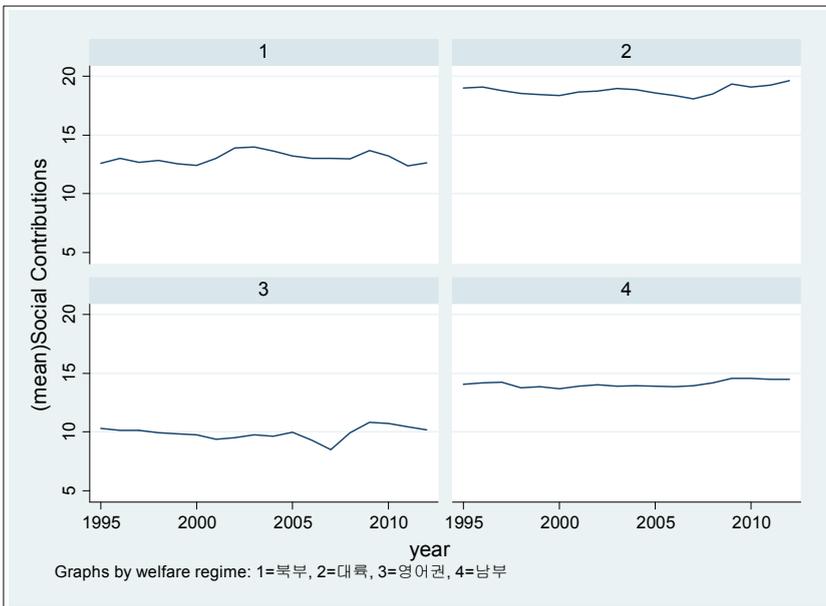
북부 유럽의 4개 국가의 사회적 보호 지출은 1995년 이후 2000년까지

6) 일부 국가의 1990년~1994년 자료가 없어서, 1995년부터 그 값을 제시한다.

감소하다가, 이후 일시적 등락을 거친 이후 다시 증가하였다. 2009년 34.08%로 가장 높게 나타났다. 대륙 유럽의 7개 국가의 경우에는 1995년 이후 2008년까지 28~29% 수준을 유지하다가 2009년 이후 30% 수준을 돌파하였다. 2012년 현재 31.66% 수준을 보이고 있다. 영어권 2개 국가(영국, 아일랜드)는 2007년까지 총지출을 억제하다가 2008년 이후 급증하는 모양을 보이고 있다. 영국과 아일랜드 두 나라 모두 사회보장 기여와 일반정부 기여를 이 시점부터 증가시켰다는 특징을 보이고 있다. 마지막으로 남유럽의 4개국에서는 1995년 이후부터 최근까지 끊임없이 사회보호 지출 수준이 증가하고 있다. 1995년 GDP 대비 평균 22.45% 수준이었던 사회보호 지출은 2012년에는 28.65%까지 증가하였다.

[그림 3-2] 국가 유형별 사회보장 기여금의 비중 변화

(단위: % of GDP)



자료: Eurostat(2015), ESSPROS dataset에서 2015. 6. 19. 인출.

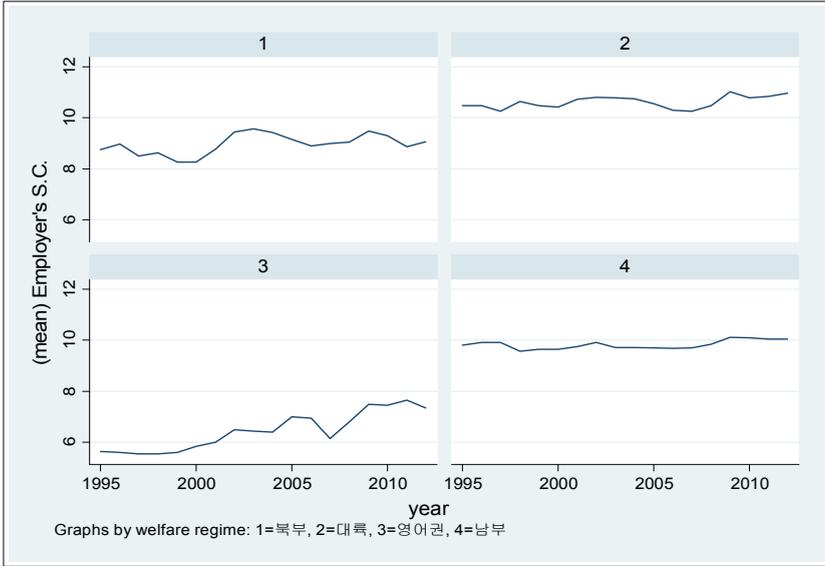
[그림 3-2]은 사회보장 기여금의 수준을 제시하고 있다. 북유럽 국가에서는 1995년 GDP 대비 12.58%였던 사회보장기여금의 역할이 2003년 13.98%로 가장 높았으며, 2012년에는 12.63% 수준을 보이고 있다. 대륙 유럽 국가는 상대적으로 사회보장 기여금의 역할이 큰 편으로 이 기간 중 평균 18.78%를 보이고 있다(남유럽 평균 14.08%, 북유럽 평균 13.03%). 아일랜드와 영국 두 나라는 사회보장 기여금이 대체적 낮은 편으로 이 기간 중 GDP 대비 평균 9.91%의 사회보장 기여금 수준을 보이고 있다. 2000년대 중후반 영국에서는 사회보장 기여금의 역할이 감소하였다. 남유럽 국가들에서는 사회보장 기여금의 역할이 크게 늘어나지 않고, 13% 대 후반 ~14% 수준을 유지하고 있다.

〈표 3-8〉 국가유형별 사회보장 기여금 부담 수준 변화

연도	고용주 부담				가입자 부담			
	북유럽	대륙	영어권	남유럽	북유럽	대륙	영어권	남유럽
1995	8.75	10.49	5.65	9.80	3.83	8.49	4.65	4.28
1996	8.98	10.47	5.60	9.93	4.03	8.60	4.55	4.25
1997	8.50	10.26	5.55	9.93	4.18	8.53	4.60	4.30
1998	8.63	10.64	5.55	9.58	4.23	7.89	4.40	4.18
1999	8.28	10.47	5.60	9.65	4.25	7.99	4.25	4.20
2000	8.28	10.43	5.85	9.65	4.15	7.94	3.90	4.05
2001	8.78	10.73	6.00	9.75	4.23	7.94	3.40	4.15
2002	9.45	10.80	6.50	9.93	4.43	7.94	3.00	4.10
2003	9.58	10.79	6.45	9.73	4.40	8.14	3.30	4.18
2004	9.43	10.74	6.40	9.72	4.20	8.11	3.25	4.20
2005	9.15	10.54	7.00	9.70	4.05	8.03	3.00	4.20
2006	8.90	10.30	6.95	9.68	4.10	8.06	2.35	4.18
2007	9.00	10.26	6.15	9.70	4.03	7.80	2.35	4.23
2008	9.05	10.49	6.80	9.85	3.93	8.01	3.15	4.33
2009	9.48	11.01	7.50	10.13	4.20	8.33	3.30	4.43
2010	9.30	10.79	7.45	10.10	3.93	8.29	3.30	4.45
2011	8.88	10.84	7.65	10.05	3.50	8.39	2.80	4.45
2012	9.08	10.97	7.35	10.05	3.55	8.63	2.85	4.45
Total	8.97	10.61	6.44	9.83	4.07	8.17	3.47	4.25

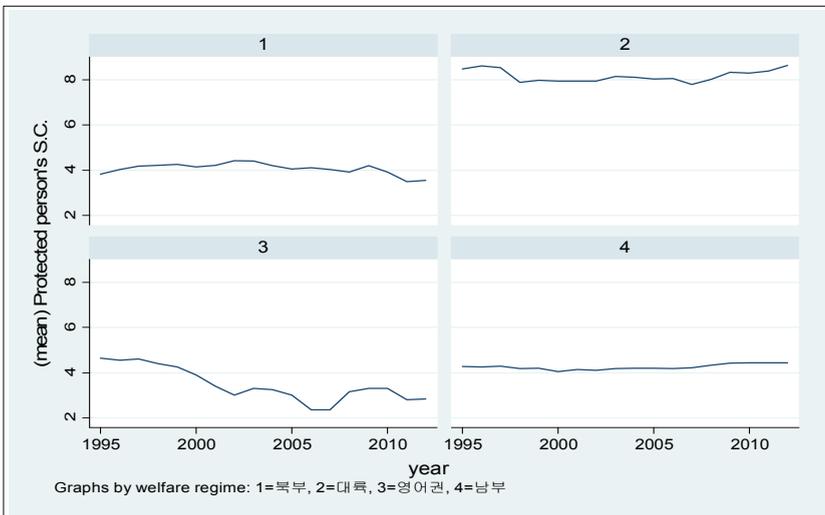
자료: Eurostat(2015), ESSPROS dataset에서 2015. 6. 19. 인출.

[그림 3-3] 국가 유형별 사회보장 기여금-고용주 부담의 변화



자료: Eurostat(2015), ESSPROS dataset에서 2015. 6. 19. 인출.

[그림 3-4] 국가 유형별 사회보장 기여금-가입자 부담의 변화

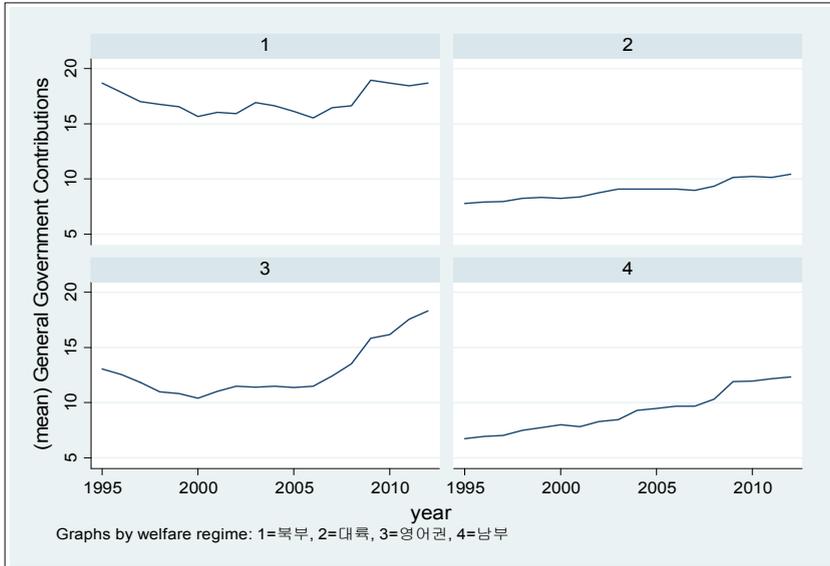


자료: Eurostat(2015), ESSPROS dataset에서 2015. 6. 19. 인출.

마지막으로 [그림 3-5]는 일반정부 기여율을 제시한다. 북유럽 국가에서 사회적 보호를 위한 일반정부의 재정 투입은 1995년 GDP 대비 18.68%에서 시작하였다가 점차 감소하였고, 2000년대 초반 일시적으로 증가한 이후 다시 감소하였다가 최근 증가하는 추세이다. 대륙 유럽 국가는 일반정부의 재정 투입이 꾸준히 증가하고 있다. 1995년 7.77%였던 일반정부 기여는 2012년에는 10.44%까지 증가하였다. 영어권 국가는 가장 극적인 변화를 보인다. 이들 국가에서 일반정부의 역할은 1995년 13.05%에서 2000년에는 10.4%까지 하락하였고, 이후 다시 증가하여 2012년에는 18.3% 수준을 보이고 있다. 마지막으로 남유럽 국가에서 일반정부의 재정기여는 꾸준히 증가하고 있다. 1995년 6.75%였던 일반정부 기여는 2012년에는 12.33%로 거의 2배 가까이 증가하였다.

[그림 3-5] 국가 유형별 사회적 보호에 대한 일반정부 기여

(단위: % of GDP)

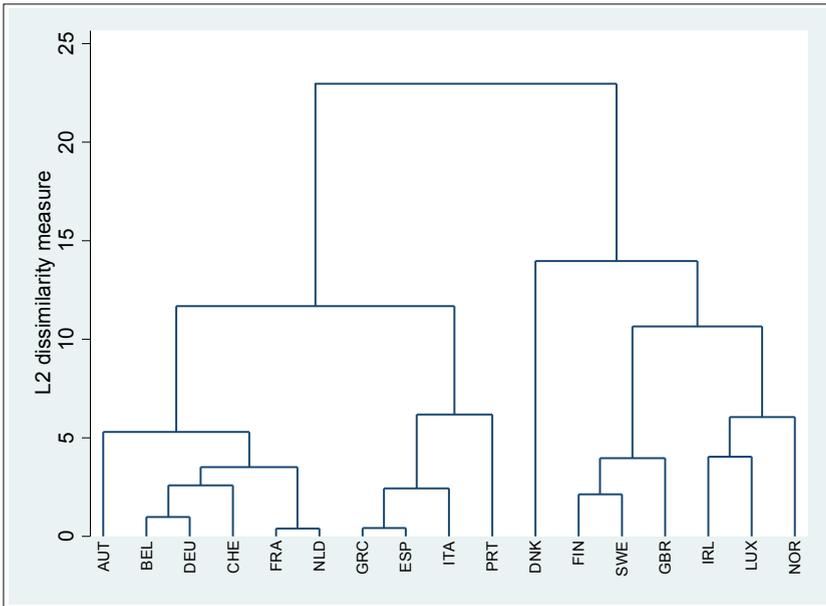


자료: Eurostat(2015), ESSPROS dataset에서 2015. 6. 19. 인출.

## 2. 사회보장 역할분담의 유형과 변화

조세체계의 논의와 마찬가지로 사회보장을 위한 재원 마련 역시 각국이 전통적으로 가져왔던 체계가 유지될 것이라 예상할 수 있다. 이에 사회보장 기여금과 일반정부 기여를 이용한 군집 분석을 시도하였다. 먼저 [그림 3-6]은 1995년 17개 국가의 군집 구분을 제시하고 있다.

[그림 3-6] 사회보장 역할분담의 군집 구분(1995년)



위계적 군집분석에서 적절한 군집의 수를 찾기 위한 사후검증에서 Calinski-Harabasz의 Pseudo-F 값을 이용한 검증에서는 5개의 군집이 이상적이며, Duda-Hart의 Pseudo T-squared 값을 이용한 검증에서는 7개의 군집이 가장 이상적이며, 그 다음으로는 2개의 군집이 그 다

음으로 나타난다.<sup>7)</sup> Pseudo-F 값을 이용한 구분에 따라서 크게 5개의 군집으로 구분하면, 1군집=오스트리아, 벨기에, 독일, 스위스, 프랑스, 네덜란드, 2군집=그리스, 스페인, 이탈리아, 포르투갈, 3군집=덴마크, 4군집=핀란드, 스웨덴, 영국, 5군집=아일랜드, 룩셈부르크, 노르웨이로 국가들이 구분된다.

첫째 군집은 사회보장 기여금의 역할이 크고, 일반정부 기여는 그다지 많지 않은 국가들이다. 둘째 군집은 사회보장기여금의 역할도 크지 않고, 일반정부 기여도 많지 않은 국가들이다. 장래 재정적 위기 상황에 처할 가능성이 높다 하겠다. 셋째 군집은 사회보장기여금의 역할은 크지 않지만, 일반정부 기여는 많은 국가로, 여기에는 덴마크가 해당한다. 넷째 군집은 사회보장기여금과 일반정부 기여가 비슷한 수준의 국가이다. 마지막 군집은 사회보장 기여금의 역할은 크지 않지만, 일반정부 기여도 많은 편은 아닌 국가들이다.

〈표 3-9〉 1995년 군집 구분의 사후검증

군집	사회보장 기여금				일반예산				
	1	2	3	4	군집	1	2	3	4
1 (20.35)					1 (7.32)				
2 (14.08)	-6.28 **				2 (6.75)	-0.57			
3 (8.4)	-11.95 ***	-5.68			3 (24.3)	16.98 ***	17.55 ***		
4 (15.27)	-5.08 *	1.19	6.87		4 (16.03)	8.72 ***	9.28 ***	-8.27 *	
5 (9.13)	-11.22 ***	-4.94	0.73	-6.13 *	5 (12.97)	5.65 **	6.22 **	-11.33 ***	-3.07

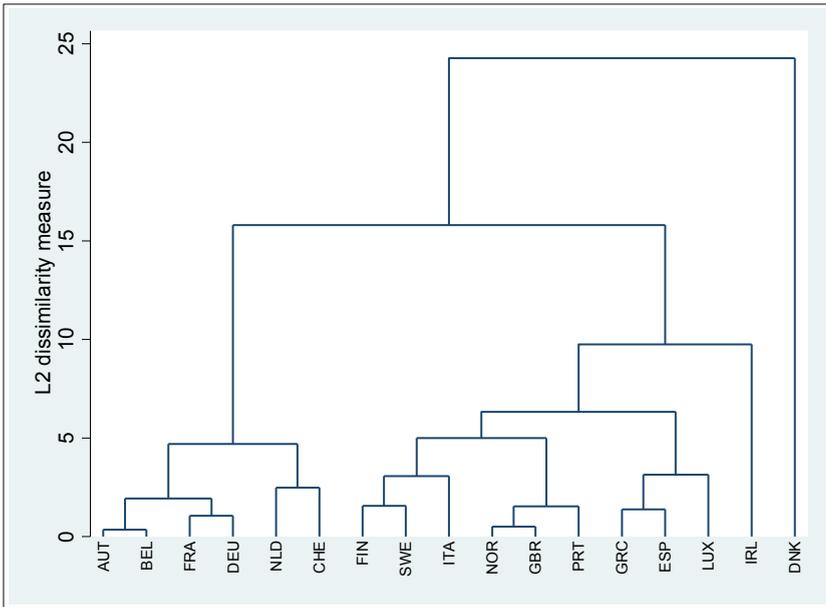
주: 1) 괄호는 각 군집의 평균값을 의미함.

2) bonferroni 사후검증치를 제시하였으며, 유의도는 \*\*\* <.001, \*\* <.01, \* <.05 수준임.

7) 7개의 군집에서는 포르투갈, 덴마크, 노르웨이가 각 1개 국가가 속한 군집으로 구분된다.

2010년 이들 국가의 역할분담 구조를 중심으로 군집을 구분한 결과, [그림 3-7]과 같이 변화하였다. 앞서 1995년의 분석에서와 마찬가지로 적정 군집의 추정치를 사용하였고, 그 결과 3개의 군집이 가장 적절한 것으로 나타났다.<sup>8)</sup> 1군집=오스트리아, 벨기에, 프랑스, 독일, 네덜란드, 스위스, 2군집=핀란드, 스웨덴, 이탈리아, 노르웨이, 영국, 포르투갈, 그리스, 스페인, 룩셈부르크, 아일랜드, 3군집=덴마크이다.

[그림 3-7] 사회보장 역할분담의 군집 구분(2010년)



2010년에는 각 국가들은 사회보장을 위한 재원분담 구조에서 상대적으로 구분되는 특징이 드러나지 않지만, <표 3-10>에서 확인할 수 있는

8) 사후검증에서 Calinski-Harabasz의 Pseudo-F 값을 이용한 검증에서는 3개의 군집이 이상적이며, Duda-Hart의  $Je(2)/J(1)$  값이 가장 크고, pseudo T-Squared 값이 높은 3개의 군집이 가장 바람직한 것으로 나타났다.

바와 같이 군집 간 차이는 보다 명확해졌다. 첫째 군집은 사회보장 기여금의 역할이 크고, 일반정부 기여는 낮은 국가들이다. 둘째 군집은 사회보장 기여금의 역할과 일반정부의 재정투입 수준이 비슷한 국가들이다. 셋째는 여전히 일반정부의 재정투입이 크고, 사회보장 기여는 낮은 덴마크이다.

〈표 3-10〉 2010년 군집 구분의 사후검증

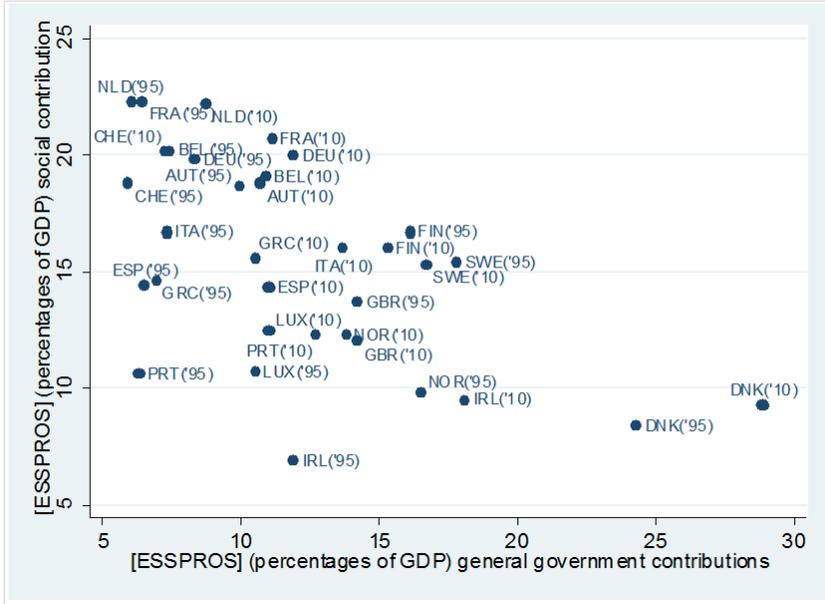
군집	사회보장 기여금		군집	일반예산	
	1	2		1	2
1 (20.17)			1 (10.08)		
2 (13.58)	-6.59 ***		2 (13.7)	3.62 *	
3 (9.3)	-10.87 ***	-4.28 ***	3 (28.9)	18.82 ***	15.2 ***

주: 1) 괄호는 각 군집의 평균값을 의미함.

2) bonferroni 사후검증치를 제시하였으며, 유의도는 \*\*\* <.001, \*\* <.01, \* <.05 수준임.

[그림 3-8]은 1995년에서 2010년 사이 각 국가의 사회보장 재원분담 구조를 제시하고 있다. 그림의 좌 상단에 있는 국가들은 사회보장 기여금의 비율이 높고, 일반정부의 기여는 상대적으로 적은 국가들로서 큰 변화가 나타나지 않는다. 특징적인 변화는 1995년의 2군집에 속했던 국가들, 그리스, 스페인, 포르투갈, 이탈리아의 국가에서 나타났다. 이들 국가는 사회보장 기여의 비율이 증가한 것보다 일반정부의 기여가 더 많이 늘어났다. 아일랜드도 같은 흐름을 보였다. 이와 상반되는 경향은 핀란드, 스웨덴, 노르웨이, 영국에서 나타났다. 앞의 세 국가는 일반정부의 기여를 줄이는 방식으로 나타났고, 영국은 사회보장 기여를 줄이는 방식으로 나타났다.

[그림 3-8] 사회보장 역할분담의 국가별 변화: 일반정부 기여 및 사회보장기여금

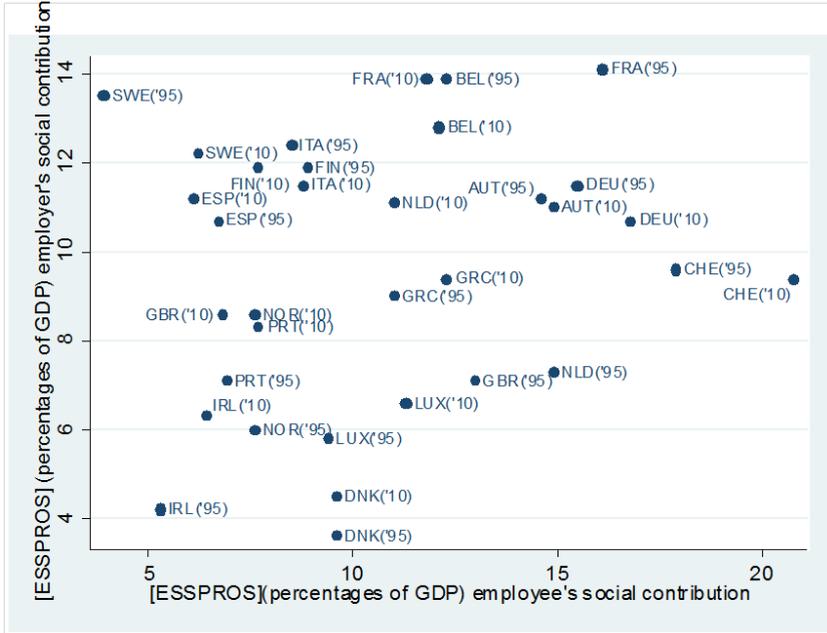


자료: Eurostat(2015), ESSPROS dataset에서 2015. 6. 19. 인출.

[그림 3-9]는 사회보장 기여금 내에서 고용주 기여와 가입자(피용자) 기여의 변화를 확인한 것이다. 전체 사회보장 재원에서 일반정부 기여와 사회보장 기여금의 비율이 2010년에 와서는 크게 2집단(덴마크 제외)으로 수렴하는 것에 비해서 그 경향성이 명확하게 드러나지 않는다.

첫째 집단은 스웨덴을 대표로 하여 고용주 기여는 줄이고, 가입자 기여는 높이는 국가들로 구분할 수 있다. 스위스, 독일이 이런 흐름에 있다. 둘째 집단은 가입자 기여를 늘린 것을 특징으로 한 국가들이다. 그리스, 룩셈부르크가 대표적이다. 셋째 집단은 고용주의 기여를 높이는 나라인데, 스페인, 덴마크, 포르투갈이 대표적이다.

[그림 3-9] 사회보장 역할분담의 국가별 변화: 고용주 및 가입자 사회보장기여금



자료: Eurostat(2015), ESSPROS dataset에서 2015. 6. 19. 인출.

### 제3절 소결

3장에서는 사회보장 역할분담의 구조를 국제 비교하고, 그 변화를 살펴 보고자 하였다. 이를 위해 유럽사회보호지출통계를 활용하였는데, 이 자료는 사회보호 지출에 필요한 재원의 원천별로 그 부담 수준을 제시하고 있다는 점에서 사회보장 역할분담 구조의 변화를 분석하는데 유용하다.

사회적 보호를 위한 총재정은 북유럽의 국가들은 약 30~35% 수준에서 변화하고 있었으며, 대륙유럽의 국가들은 30% 이하 수준에서 점차적으로 증가하고 있었다. 영어권 국가들은 2005년 이후 지출이 급증하였으

며, 남유럽 국가들은 1995년 이래 총재정이 꾸준히 증가하는 경향을 보였다.

그러나 재원의 세부 내용을 살펴보면 특징적인 구분이 나타난다. 먼저, 대부분의 국가에서 사회보장기여금의 비율은 큰 변화를 보이지 않았다. 사회보장기여금 비율은 평균적으로 1995년 15.29%에서 2010년 15.65%로 소폭 증가하는데 그쳤다. 그러므로 사회적 보호를 위한 총재정이 증가하는 상황에서 일반정부의 기여 증가를 예상할 수 있다. 일반정부의 재정 기여는 1995년 10.72%에서 2000년 10.19%로 감소하였다가, 2010년에는 13.32%로 크게 늘어났다. 일반정부의 재정 기여 증가는 특히 남유럽 국가에서 두드러졌는데, 1995년 6.75%에서 2010년에는 11.98%로 늘었다. 한편, 상대적으로 앵글로 색슨 국가는 2000년에는 이전에 비해서 일반정부 기여를 줄였으나, 2010년에는 다시 그 수준을 높이는 방향으로 변화하였다.

이에 따라 최근 사회보장의 역할분담 구조에서는 사회보험 기여의 비율을 크게 늘리지 못하는 상황에서, 일반정부의 기여를 늘리고 있는 사실이 확인된다. 고용주와 피용자의 사회보장기여는 노동인구의 비율 변화, 임금수준의 변화에 따라 감소할 수 있다. 그러므로 EU 국가의 사례는 우리에게 장기적으로 일반예산을 이용한 재원확보의 방법을 모색할 필요를 제시한다. 사회보험 위주의 사회보장 구조에서는 인구학적 변화와 노동시장 여건 변화에 취약점을 노출하게 되므로, 역할분담의 주체로 정부의 개입이 더욱 필요한 상황이 연출되게 된다.

# 제 4 장

## 사회보장 역할분담 구조 결정요인

제1절 사회보장 역할분담 여건의 변화

제2절 분석자료 및 방법

제3절 분석결과 및 논의

제4절 결과요약 및 한국에의 함의



# 4

## 사회보장 역할분담 구조 << 결정요인

### 제1절 사회보장 역할분담 여건의 변화

4장에서는 개별 국가의 사회보장 역할분담 구조를 결정하는 요인을 확인하고자 한다. 이에 앞서 살펴본 복지체제별로 주요한 여건은 다음과 같이 변화해왔다. 먼저 총 인구 중 15세 이상 65세 미만 인구의 비율로 정의한 노동인구비율은 2000년에 비해 2012년에 전반적으로 감소하는 경향을 보이고, 노동인구 수 대비 65세 노인 인구의 비율인 노인부양률은 증가하는 고령화 경향이 확인된다.

〈표 4-1〉 복지체제별 노동인구비율

(단위: %)

구분	2000년		2012년		평균변화량 (B-A)
	평균(A)	표준편차	평균(B)	표준편차	
영국, 아일랜드	66.06	1.256	65.85	0.668	-0.20
북유럽	65.69	1.317	65.04	0.745	-0.65
대륙유럽	66.89	1.124	66.42	1.693	-0.47
남유럽	67.83	0.473	65.97	0.844	-1.86
전체	66.73	1.258	65.89	1.243	-0.84

자료: OECD, Population Statistic에서 2015. 7. 15. 인출.

〈표 4-2〉 복지체제별 노인부양률

(단위: %)

구분	2000년		2012년		평균변화량 (B-A)
	평균(A)	표준편차	평균(B)	표준편차	
영국, 아일랜드	20.50	5.314	22.05	5.633	1.55
북유럽	23.69	2.175	27.15	2.594	3.46
대륙유럽	23.03	2.003	26.17	3.581	3.14
남유럽	25.03	1.395	29.31	2.335	4.28
전체	23.36	2.514	26.68	3.700	3.33

자료: OECD, Population Statistic에서 2015. 7. 15. 인출.

다음으로 실업률을 살펴보면, 2000년 당시 남유럽이 5.1%, 북유럽이 3.6%의 실업률을 기록하였다. 그러나 2012년까지 북유럽의 평균 실업률은 낮은 증가폭을 보이지만, 영국, 아일랜드와 남유럽은 비교적 높은 수준으로 증가하는 경향을 보였다. GDP 대비 노동소득의 비율로 계산되는 노동소득분배율은 대륙유럽이 2000년 50.5%에서 2012년 52.3%로 가장 높은 수준을 유지할 뿐 아니라 전반적으로 증가하는 경향을 보였다. 반면, 변화량은 북유럽이 2.7%p로 가장 높게 나타났고, 영국, 아일랜드와 남유럽의 증가폭은 작은 편이다. 영국과 아일랜드는 45%의 수준을, 그리고 남유럽은 42%의 낮은 수준을 유지하고 있어, 체제별 상이한 패턴을 확인할 수 있다.

〈표 4-3〉 복지체제별 실업률

(단위: %)

구분	2000년		2012년		평균변화량 (B-A)
	평균(A)	표준편차	평균(B)	표준편차	
영국, 아일랜드	2.96	0.586	6.76	2.767	3.80
북유럽	3.63	1.486	3.96	1.336	0.33
대륙유럽	1.82	1.197	3.60	0.956	1.78
남유럽	5.11	2.028	10.47	4.254	5.36
전체	3.24	1.886	5.80	3.687	2.57

자료: OECD, Labor Force Statistics에서 2015. 9. 22. 인출.

〈표 4-4〉 복지체제별 노동소득분배율

(단위: %)

구분	2000년		2012년		평균변화량 (B-A)
	평균(A)	표준편차	평균(B)	표준편차	
영국, 아일랜드	45.44	9.703	45.96	7.576	0.51
북유럽	45.98	3.160	48.63	3.551	2.66
대륙유럽	50.50	3.167	51.26	3.556	0.76
남유럽	41.13	8.629	41.57	5.877	0.44
전체	46.64	6.314	47.74	5.719	1.10

자료: Eurostat, National Accounts에서 2015. 7. 15. 인출.

정부재정의 상황은 정부부채를 통해 확인할 수 있다. <표 4-5>는 복지체제별로 정부부채 수준을 제시한다. 아일랜드, 영국의 정부부채는 이 기간 중 크게 변화하였는데, 아일랜드가 경험한 경제위기를 반영하는 것으로 보인다. 반면, 북유럽 4개 국가의 평균 정부부채는 2000년 GDP 대비 48.48%에서 2012년 41.04%로 7.4%p 감소하는 변화량을 보여, 다른 국가군에 비해 안정적인 정부재정을 유지하고 있는 것으로 나타났다. 대륙유럽의 7개 국가는 평균적으로 15.36%p 정부부채가 증가한 것으로 나타나며, 남유럽은 51.45%p 정부부채가 증가하여 2012년에는 GDP 대비 122.56% 수준의 정부부채 비율을 보였다.

<표 4-5> 복지체제별 정부부채

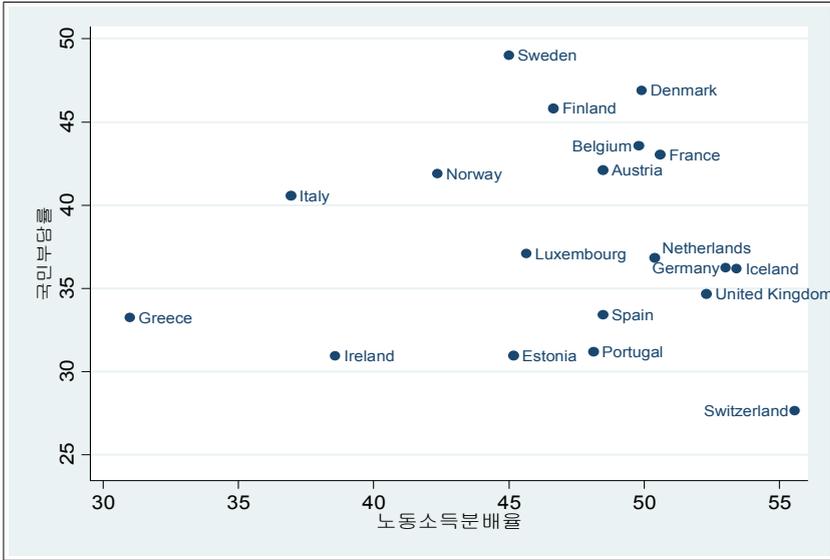
(단위: %)

구분	2000년		2012년		평균변화량 (B-A)
	평균(A)	표준편차	평균(B)	표준편차	
영국, 아일랜드	37.66	1.971	103.76	25.364	66.10
북유럽	48.48	5.245	41.04	10.362	-7.44
대륙유럽	58.34	32.875	73.70	28.253	15.36
남유럽	71.11	29.652	122.56	29.683	51.45
전체	56.01	25.991	81.51	38.512	25.50

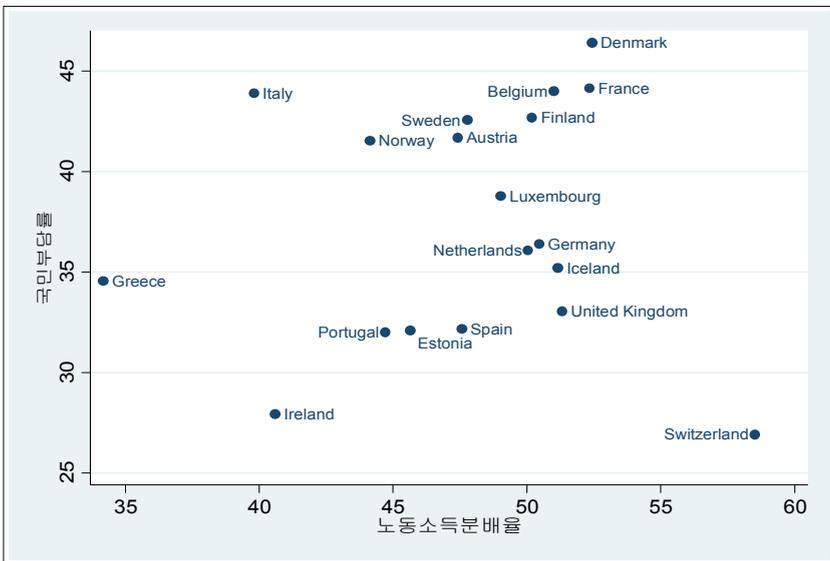
자료: OECD, National Accounts에서 2015. 7. 15. 인출.

다음 [그림 4-1], [그림 4-2]는 개별 국가의 노동시장과 정부재정 특성을 보다 구체적으로 확인하기 위하여 노동소득분배율과 국민부담률 간 관계를 도식화한 것이다. 2000년과 2012년 2개 연도의 개별 국가의 분포를 보면, 전반적으로 북유럽 국가들이 높은 노동소득분배율과 국민부담률 수준을 유지하며 그래프의 오른쪽 상단에 위치하고, 남유럽의 국가들은 낮은 노동소득분배율을 보이면서, 그래프의 왼쪽 하단에 위치하고 있다.

[그림 4-1] 노동소득분배율과 국민부담률의 관계(2000년)



[그림 4-2] 노동소득분배율과 국민부담률의 관계(2012년)



## 제2절 분석자료 및 방법

### 1. 분석자료

역할분담 구조의 변화를 살펴보기 위해서, 사회정책의 주요 행위자로서 정부와 기업, 그리고 피용자의 재정 분담비율을 결정하는 사회적 요인을 살펴보고자 한다. 이때에는 분석의 주요 변수인 사회보장재정의 재원 구조를 확인할 필요가 있으므로, 앞서 살펴본 바와 같이 유럽연합 소속 국가로 한정한다. 마지막으로 분석의 시간 범위는 주요 변수의 가용자료를 확보할 수 있는 1990년부터 2012년이다.

본 연구에서는 분석의 목적을 달성하기 위하여 종속변수로서 사회보장재정의 구조, 노동시장 관련 변수와 인구 특성의 설명변수, 그리고 경제수준 및 불평등, 조세수준과 정부재정안정성, 복지지출규모와 복지레짐의 통제변수를 설정하였다. 종속변수인 사회보장재정은 ESSPROS의 정의에 따라 크게 사회보장 기여금과 일반정부 기여, 그리고 기타 수입으로 구성된다. 여기에서는 주로 일반정부 기여와 사회보장 기여금을 주요 지표로 활용한다.

설명변수는 노동시장 관련 변수와 인구 특성으로 구분하였다. 먼저, 노동시장 관련 변수는 고용률과 실업률, 그리고 노동소득분배율로 구성하였다. 고용률은 15~64세 인구 대비 노동인구의 비율이다. 실업률은 조작적 정의에 따라 총 인구대비 1개월 이상 실업자의 비율인 총실업률을 활용한다. 마지막으로 노동소득분배율은 총 국내총생산에서 노동에 대한 보상(compensation of employees)이 차지하는 비율이다.

인구 특성을 반영하는 변수로는 노동인구비율과 노인부양률을 사용한다. 노동인구비율은 전체 인구 대비 15~64세 인구의 비율이고, 노인부양

률은 65세 이상 인구수와 15~64세의 경제활동인구수의 비율이다.

〈표 4-6〉 분석자료 설명

변수		기간	출처	자료추출일
종속 변수	사회보장재정 ◦사회보장기여금 -고용주기여분 · 실제고용주기여분 · 대체고용주기여분 -가입자기여분 · 피고용인기여분 · 자영업자기여분 · 연금수급자등기여분 ◦일반정부 기여 ◦기타수입	90~12	EU, ESSPROS	2015.7.17.
설명 변수	노동시장 ◦고용률(=15세 이상, 노동인구/총인구) ◦실업률(=15세 이상, 실업인구/총인구) ◦노동소득분배율(=노동소득/GDP)	90~12 90~12 90~12	OECD, LFS EU, NA	2015.7.15. 2015.9.22. 2015.7.15.
	인구 노동인구비율(=15~64세/총인구) 노인부양률(=65세 이상/15~64세)	90~12	OECD, PP	2015.7.15.
	1인당 GDP	90~12	EU, NA	2015.7.15.
통제 변수	불평등 지니계수 P90/P10 P90/P50	90~12	OECD, IDP	2015.7.15.
	조세수준 조세부담률(=조세수입/GDP) 국민부담률(=조세수입+사회보장기여/GDP)	90~12	OECD, TR	2015.7.15.
	일반정부부채비율(=일반정부부채/GDP)	95~12	OECD, NA	2015.7.15.
	일반정부적자(=정부지출/정부수입)	90~12	IMF, GFS	2015.7.17.
	공공사회지출(=사회지출/GDP)	90~12	OECD, SOCCX	2015.7.15.
	복지레짐: 영어권, 북유럽, 대륙유럽, 남유럽	-	Castles, 2004: 77	

자료: NA-National Accounts; LFS-Labour Force Statistics; PP- Population; IDP-Income Distribution and Poverty Statistics; RS-Revenue Statistics; GFS: Government Finance Statistics.

통제변수인 1인당 GDP는 개별국가의 경제수준을 대표하는 지표로써, 여기에서는 국내총생산을 인구수로 나눈 값을 활용하였다. 경제수준의 또 다른 차원인 불평등을 다각도로 파악하기 위하여, 지니계수와 10분위 분배율을 활용한다.<sup>9)</sup>

조세수준은 조세부담률과 국민부담률을 포함한다. 조세부담률은 국내 총생산에서 조세수입이 차지하는 비율이고, 국민부담률은 조세부담과 함께 사회보장기여를 함께 포함한다.

정부부채를 정의하기 위해서는 우선 정부의 정의를 확인해야 한다. 국가별 법적 체계는 상이하지만, 일반적으로 정부는 중앙정부, 주정부, 지방정부의 위계를 가진다. 여기에서는 “2010년 국가 및 지역회계에 관한 유럽체계(European system of national and regional accounts 2010-ESA 2010)”의 정부체계 구분에 근거하여, 중앙정부, 주정부, 지방정부와 사회보장기금을 포함하는 일반정부의 부채를 다루고자 하였다. 이러한 정부의 정의에 따른 정부부채를 두 가지 지표로 확인하고자 하였는데, 일반정부부채와 정부 재정적자이다. 일반정부부채는 GDP 대비 정부부채의 비중으로 정의되고, 재정적자는 정부수입 대비 지출의 규모이다.

사회지출은 공공영역으로 제한한다. 이는 OECD에서 제공하는 자료에서 민간영역의 지출 자료 또한 포함하고 있지만, 사회보장의 공적 재정으로 설정한 이 장의 연구범위에 부합하기 위함이다. 마지막으로 복지레짐 변수를 추가하고자 한다. 복지국가 지출구조의 수렴성을 고려하여, 캐슬스(Castles, 2004: 73~92)의 제안을 복지레짐 분류의 근거로 삼고자 하였다.

9) 지니계수, 십분위분배율의 불평등지수는 지수 생산시점에 따라 다수의 결측치를 보인다. 이 분석에서는 최대한의 분석대상 사례를 확보하기 위하여, 양 시점의 지수값이 있는 경우에는 이동평균(moving average)을, 최초 내지 최후 연도의 지수값만 있는 경우에는 최초값과 최후값을 이용하여 대체값을 적용하였다. 대체 전의 지니계수, P90/P10 및 P90/P50의 십분위분배율은 0.289, 3.69, 1.86이고, 대체 후는 각각 0.301, 3.84, 1.90이다.

## 2. 분석방법 및 분석모형

### 가. 분석방법

재정분담의 구조는 개별 국가의 전통과 인구, 노동시장 여건 등 사회·경제적 여건에 따라 변화한다. 그러므로 변수 자체의 시간 흐름 특성을 반영한 모형이 필요하므로, 결합시계열 분석(Pooled time series analysis)을 실시할 것이다. 결합시계열 분석은 각국의 시계열 자료를 결합하여 사례수를 늘리므로 여러 독립변수를 투입할 수 있으며, 변수의 종적·횡적 변이를 모두 파악할 수 있는 장점을 가진다.

### 나. 분석모형

이 연구의 분석모형은 다음과 같다. 여기에서  $ssrs_{i,t}$ 는 사회보장재원구조(종속변수),  $\alpha$ 는 상수항,  $X_{j,i,t}$ 는 설명변수,  $Z_{k,i,t}$ 는 통제변수,  $\mu_i$ 은 복지레짐더미,  $e_{i,t}$ 는 오차항, 그리고  $v_{i,t}$ 는 무작위오차이다. 사회보장 재원 구조에 대한 주요 설명변수군에는 노동시장, 인구 특성 변수가, 통제변수군에는 경제수준, 불평등 수준, 조세 및 정부재정, 사회지출 규모, 복지레짐구분이 포함된다.

$$ssrs_{i,t} = \alpha + \sum_{j=1}^j \beta_j X_{j,i,t} + \sum_{k=1}^k \delta_k Z_{k,i,t} + \mu_i + e_{i,t} \quad (e = pe_{i,t-1} + v_{i,t})$$

### 제3절 분석결과 및 논의

#### 1. 분석자료의 기초통계분석

4장의 결합시계열 분석에서 활용하고자 하는 변수의 기초통계분석 결과는 다음 <표 4-7>과 같다. 우선 종속변수군인 사회보장에 대한 일반정부 기여와 사회보장기여금을 각각 GDP 대비 비중과 전체 사회보장재정 대비 비중으로 구분하였다.

GDP 대비 일반정부 기여는 평균 10.3%, 사회보장기여금은 14.6% 수준이고, 전체 사회보장재정을 기준으로 볼 때, 일반정부 기여가 38.0%, 사회보장기여금이 54.4%로 나타나, 전반적으로 사회보장기여금에 대한 의존도가 비교적 높은 것으로 보인다. 그러나 최솟값과 최댓값의 범위를 보면 GDP 대비 일반정부 기여는 2.2~28.4%, 사회보장기여금은 5.3~22.6%, 전체 사회보장재정 대비 일반정부 기여는 9.9~82.0%, 사회보장기여금은 11.61~81.72%까지의 넓은 분포를 보여, 국가별 시기별 자원 구조의 스펙트럼에 대해 전체적인 경향을 언급하는 것은 한계가 있다.

설명변수인 노동시장 특성으로서 고용률은 44.9%, 실업률은 4.2%, 노동소득분배율은 47.6% 수준이다. 이들 특성도 최솟값과 최댓값의 범위가 29.7~71.4%, 0.2~14.9%, 28.8~59.0%의 넓은 분포를 보이고 있다. 인구학적 특성으로 채택된 노동인구비율과 노인부양률의 평균은 0.67과 0.23의 수준으로 나타났다.

마지막으로 복지레짐은 국가별 제도 수렴성을 고려한 Castles(2004, p.77)의 제안에 따른 분류기준을 활용하였으나, Castles에 의해 언급되지 않은 룩셈부르크와 스위스는 대륙유럽과의 지리적 근접성을 고려하여 분류하였다.

〈표 4-7〉 국제비교 결합데이터의 기초통계분석 (nation × year)

변수		N	Mean	S.D.	Min.	Max.
종속 변수	사회보장재정 1.% of GDP					
	1.1.일반정부 기여	358	10.28	4.956	2.18	28.41
	1.2.사회보장기여금	358	14.58	3.987	5.30	22.35
	2.전체 사회보장재정 %					
	2.1.일반정부 기여	438	38.04	15.632	9.88	81.98
	2.2.사회보장기여금	438	54.44	13.344	11.61	81.72
설명 변수	노동시장					
	◦고용률	355	44.94	7.060	29.72	71.40
	◦실업률	425	4.19	2.142	0.24	14.86
	◦노동소득분배율	348	47.64	5.641	28.83	59.03
	인구학적 특성					
	◦노동인구비율	458	0.67	0.015	0.61	0.69
	◦노인부양률	458	0.23	0.044	0.07	0.32
통제 변수	1인당 GDP	356	44.37	20.053	6.65	119.73
	불평등					
	대체 전					
	◦지니계수	287	0.29	0.043	0.21	0.49
	◦P90/P10	249	3.69	0.825	2.50	6.90
	◦P90/P50	249	1.86	0.216	1.50	2.80
	대체 후					
	◦지니계수	460	0.30	0.053	0.21	0.49
	◦P90/P10	460	3.84	0.983	2.50	6.90
	◦P90/P50	460	1.90	0.269	1.50	2.80
	조세수준					
	◦국민부담률	455	36.23	6.801	14.90	49.48
	◦조세부담률	455	26.55	6.468	11.97	47.88
	정부재정안정성					
	◦일반정부부채비율	282	58.67	30.258	3.66	171.35
◦일반정부적자	329	103.89	11.542	68.28	196.88	
공공사회지출	446	22.16	5.425	5.53	35.52	
복지레짐(더미)						
◦영어권	아일랜드, 영국					
◦북유럽	노르웨이, 덴마크, 스웨덴, 핀란드					
◦대륙유럽	네덜란드, 독일, 룩셈부르크, 벨기에, 스위스, 오스트리아, 프랑스					
◦남유럽	그리스, 스페인, 이탈리아, 포르투갈					

## 2. 변수 간 상관성 및 다중공선성 검증

변수 간 관계의 구조를 확인하는 결합시계열분석에서 종속변수와 설명변수, 통제변수 간 유의미한 상관성은 인과관계의 해석을 왜곡할 수 있다. 따라서 분석모델의 적용 이전에 변수 간 상관성(correlation), 혹은 다중공선성(multicollinearity)을 확인하고자 한다. 일반적으로 변수 간 상관성 혹은 다중공선성을 검증하는 방법을 다음과 같다.

〈표 4-8〉 변수 간 상관성 및 다중공선성 검증

구분	검증방법
상관성	Pearson 상관분석
다중공선성	VIF(분산팽창계수)

분석모델에 활용코자 하는 변수 간 인과관계를 확인하기 전에 상관성 및 다중공선성을 검증하기 위하여 Pearson 상관분석을 수행하고 VIF를 산출하였다. Pearson 상관분석에서 상관계수가 일반적으로 0.7, 보수적으로 0.6 이상인 경우, 변수 간 유의미한 상관성이 있다고 판단한다. Pearson 상관분석 결과, 대부분의 종속변수와 설명변수 및 통제변수 간 상관성은 발견되지 않았으나, GDP 대비 일반정부재정의 비율과 국민부담률의 상관계수가 0.6816로 나타나 보수적인 기준에서는 유의미한 상관성을 가지는 것으로 볼 수 있다. 반면, 국민부담률에서 사회복지기여금이 제외된 조세부담률과 동일한 종속변수의 상관계수가 0.2420으로 다소 낮게 나타났다. 또한 불평등 지표인 지니계수와 십분위분배율 간 상관계수가 0.70~0.95 범위의 높은 수준을 보이고 있어, 독립변수 간 상관성을 완화할 필요가 있다.

(표 4-9) 분석변수의 Pearson 상관분석결과

구분	증속변수				고용률	실업률	노동소득 분배율	노동인구 비율
	일반정부 재정 (GDP%)	사회보장 기여금 (GDP%)	A. 일반정부 재정 (전체%)	B. 사회보장 기여금 (전체%)				
고용률	0.2305	-0.2459	0.2575	-0.2978	-0.5013	1.0000		
실업률	-0.0500	-0.0693	-0.0424	0.1073	0.2489	-0.0679	1.0000	
노동소득분배율	0.0501	0.3709	-0.2201	0.0700	0.1931	0.0596	-0.2652	1.0000
노동인구비율	-0.1620	-0.1917	0.0299	0.1701	-0.3453	0.1319	0.0484	-0.4517
노인부양률	-0.0170	0.3493	-0.2004	0.2715	0.7215	-0.4265	0.1067	-0.0368
1인당GDP	0.3600	-0.0874	0.3349	-0.4120	-0.2362	0.2216	-0.2771	0.1218
지니계수	-0.3292	-0.3606	-0.0583	0.1035	-0.2740	0.3431	-0.3429	0.2415
P90/P10	-0.3233	-0.4041	-0.0429	0.1507	-0.1188	0.2003	-0.1901	0.1239
P90/P50	-0.3220	-0.3393	-0.0879	0.1057	-0.0248	-0.2139	0.2009	-0.4218
조세부담률	0.2172	0.4583	-0.1070	-0.0136	0.1623	-0.2582	0.1116	-0.3971
국민부담률	0.6816	-0.1845	0.4826	-0.5827	-0.6123	0.1712	-0.1865	-0.2945
일반정부부채율	-0.0053	0.4161	-0.1321	0.0693	-0.3008	0.4208	0.0247	0.0127
일반정부적자	0.0566	0.0409	0.0370	-0.0857	-0.1386	0.0491	0.3634	-0.4419
공공사회복지지출	0.2605	0.6020	-0.0961	-0.0579	-0.1386	0.0491	0.3634	-0.4419

구분	노인부양률	1인당GDP	지니계수	P90/P10	P90/P50	조세부담률	국민부담률	일반정부부채율	일반정부 적자
1인당GDP	-0.2802	1.0000							
지니계수	0.1358	-0.4927	1.0000						
P90/P10	0.1574	-0.5467	0.9508	1.0000					
P90/P50	0.1102	-0.5087	0.9262	0.9083	1.0000				
조세부담률	0.2505	0.2743	-0.7288	-0.7166	-0.7031	1.0000			
국민부담률	-0.0161	0.3722	-0.5624	-0.5610	-0.5648	0.7236	1.0000		
일반정부부채율	0.4703	-0.2559	0.0704	0.0330	-0.0491	0.2654	0.0239	1.0000	
일반정부적자	0.0359	-0.2512	0.3145	0.2850	0.3103	-0.3380	-0.3241	0.4360	1.0000
공공사회복지지출	0.4168	0.2040	-0.5809	-0.5806	-0.5178	0.7181	0.3812	0.4961	0.1904

다음 <표 4-10>은 변수 간 다중공선성을 검증하기 위하여 VIF를 산출한 결과이다. 상관분석을 통해 모든 변수 간 상관성을 검증할 수 있다면, VIF는 독립변수 간 관계를 반영하는 것이다. 여기에서는 상관분석에서 GDP 대비 일반정부재정과 높은 상관계수를 보인 국민부담률을 제외하고 변수 간 높은 상관수준을 보인 불평등 지표 중에서 분석목적에 가장 부합하는 십분위분배율 P90/P50을 기준으로 VIF를 산출하였다. 일반적으로 변수의 다중공선성을 부인하기 위해서는 VIF가 10 이하이고,  $1/VIF$ 는 0.1 이상이어야 한다. 아래 <표 4-10>에서 불평등지표별 모든 독립변수의 VIF 및  $1/VIF$  값이 조건을 충족하는 것으로 나타났다.

<표 4-10> 독립변수의 VIF

구분	VIF	1/VIF
고용률	6.28	0.159
1인당 GDP	4.83	0.207
공공사회지출비율	3.86	0.259
일반정부부채	3.58	0.279
P90/P50	3.43	0.292
일반정부적자	2.34	0.427
노인부양률	2.31	0.433
노동인구비율	2.16	0.464
조세부담률	2.10	0.476
노동소득분배율	1.94	0.515
실업률	1.81	0.552
Mean VIF	3.15	

주: 상기의 설명변수 및 통제변수는 VIF값을 기준으로 내림차순 정리한 것임.

결합시계열분석을 위한 변수 간 상관성 및 다중공선성 분석을 수행한 결과, 불평등과 조세수준 변수군 중 분석목적에 부합하는 변수를 선택, 적용할 필요를 확인하였다. 이 분석은 사회보장재정의 구성요소로서 일반정부재정과 사회보장기여금에 주목하여, 각각의 역할 정립에 영향을

미치는 경제·사회적 요인을 발견하는 데에 있다. 따라서 주요 설명변수 중 고용률과 실업률이 가지는 이론적 내생성을 고려하여, 비교적 VIF값이 낮은 실업률을 설명변수로 채택하기로 한다. 또한 불평등 지표 중에서는 소득보장 대상인 최저소득집단의 소득 수준을 주로 반영하는 P90/P10의 십분위분배율, 전반적인 불평등도를 반영하는 지니계수보다는 조세의 의무를 이행하고 사회보장기여금을 납부하는 중산층의 역할을 부각하기 위하여 P90/P50의 십분위분배율을 활용하기로 한다. 또한 조세수준과 관련해서는 이 분석을 통해 일반정부 기여 뿐 아니라 사회보장 기여금의 역할을 발견하고자 하는 당초의 분석목적을 고려하여, 국민부담률을 선택하고자 한다.

### 3. 결합시계열분석

#### 가. GDP 대비 사회보장 역할분담 구조

결합시계열분석의 종속변수인 사회보장재정에 대한 일반정부 기여 및 사회보장 기여금의 재원분담 구조 변수를 원천별 사회보장재정의 절대적 수준을 확인하기 위하여, 기초분석 및 상관성 확인 과정에서 GDP 대비 비율을 사회보장재정 대비 상대적 비율과 구분하여 접근한 바 있다. 각각의 개념적 접근을 따라 일반정부 기여와 사회보장 기여금에 대한 분석을 수행하였다.

GDP 대비 일반정부 기여 및 사회보장 기여금, 사회보장재정 대비 일반정부 기여 및 사회보장 기여금의 4가지 종속변수에 대한 노동시장 특성 및 인구 특성의 영향력을 검증하고 사회경제적 특성을 통제한 세부 분석모델의 결과는 다음과 같다.

첫째, GDP 대비 일반정부 기여에 대한 결합시계열분석이다. 설명변수 군을 배제하고 통제변수를 모두 투입한 모델 I-1.1에서는 1인당 GDP의 로그값과 국민부담률, 일반정부부채비율과 일반정부적자, 영미권 대비 북유럽 및 대륙유럽이 통계적으로 유의미한 영향력을 보이고, 전체 모델 설명력은 68.4%에 달한다. 여기에 노동시장 특성을 더한 모델 I-1.2에서는 모델설명력이 72.7%로 증가하고, 실업률이 정적 영향력을, 노동소득분배율은 부적 영향력을 나타냈다. 반면, 인구학적 특성을 투입한 모델 I-1.3은 모델설명력이 69.7%로 모델 I-1.2에 비해서는 다소 낮아졌으며, 노동인구비율과 노인부양률이 모두 유의미한 정적 영향력을 보였다.

〈표 4-11〉 결합시계열분석 I-1: GDP 대비 일반정부 기여

구분		model I-1.1	model I-1.2	model I-1.3	model I-1.4
설명 변수	실업률		-0.592 ***		-0.522 **
	노동소득분배율		0.218 ***		0.202 ***
	노동인구비율			56.986 *	65.222 **
	노인부양률			30.017 ***	21.291 **
통제 변수	1인당 GDP 로그값	3.915 ***	3.873 ***	3.484 ***	3.867 ***
	P90/P50	-1.414	-5.530 **	-1.166	-3.557 *
	국민부담률	-0.145 ***	-0.260 ***	-0.064	-0.169 *
	일반정부부채비율	0.005	0.022 ***	0.000	0.021 **
	일반정부적자	0.047 *	0.066 **	0.070 **	0.075 **
	공공사회지출	0.245 ***	0.310 ***	0.120	0.255 *
	북유럽(기준=영어권)	4.108 ***	4.123 ***	3.551 ***	3.881 ***
	대륙유럽	-5.516 ***	-6.868 ***	-6.315 ***	-7.476 ***
	남유럽	-1.402 ***	0.403	-3.512 ***	-1.648
상수	-5.487	-5.489	-50.830 *	-59.648 **	
통계값	N	246	238	246	238
	Wald_chi2	8644.74***	31235.63***	1028.36***	889.62***
	adj_R <sup>2</sup>	0.6837	0.7272	0.6967	0.7355

주: \* p<.05, \*\* p<.01, \*\*\* p<.001

마지막으로 모든 설명변수를 투입한 모델 I-1.4에서는 설명력이 73.6%로 증가하고 실업률이 부정적 영향력을, 노동소득분배율과 노동인구 비율, 노인부양률의 정적 영향력을 유지하는 형태를 보였다. 실업률이 낮을수록, 노동소득분배율과 노동인구비율, 그리고 노인부양률이 높을수록 GDP 대비 일반정부 기여의 절대적인 수준이 높아지는 것으로 해석된다. 다소 특이한 것은 통제변수만 투입하거나 인구학적 특성만 투입한 모델 I-1.1과 모델 I-1.3에서 유의미한 영향력을 보이지 않은 십분위분배율 P90/P50이 통계적으로 유의한 부정적 영향력을 나타냈다는 점이다. 불평등 수준이 높아질수록 일반정부 기여 수준이 낮아진다는 것에 대해서는 역의 인과관계가 성립할 수 있음을 의미한다.

둘째는 GDP 대비 사회보장기여금의 절대적 수준에 대한 분석결과이다. 통제변수만을 투입한 모델 I-2.1에서는 1인당 GDP 로그값과 불평등 지표가 종속변수인 GDP 대비 사회보장기여금에 대해 부정적 영향력을 나타낸 반면, 공공사회지출은 정적 영향력을 보인다. 그리고 영어권의 두 국가에 비해 대륙유럽은 높은 비율을, 남유럽은 낮은 비율을 보이고 있다. 총 모델설명력은 75.1%로 매우 높은 수준을 보인다. 여기에 노동시장 특성 변수를 더한 모델 I-2.2에서는 모델설명력이 76.5%로 증가하고 실업률은 정적 영향력을, 노동소득분배율은 부의 영향력을 보이나 통계적으로 유의미한 수준은 아니다. 반면, 통제변수군에 인구학적 특성 변수를 더한 모델 I-2.3에서는 노동인구비율과 노인부양률이 모두 유의미한 정적 영향력을 보이고, 모델설명력은 79.0%로 최초 모델에 비해 증가한 수준을 보였다. 마지막으로 모든 설명변수를 투입한 모델 I-2.4에서는 실업률의 부정적 영향력과 노동소득분배율의 정적 영향력이 패턴을 유지하면서 통계적 유의미성을 획득하였다. 반면, 노동인구비율의 설명력은 유의성을 상실하였고, 모델설명력은 79.6%의 높은 수준을 보였다.

〈표 4-12〉 결합시계열분석 I-2: GDP 대비 사회보장기여금

구분		model I-2.1	model I-2.2	model I-2.3	model I-2.4
설명 변수	실업률		0.028		0.148*
	노동소득분배율		-0.011		-0.068*
	노동인구비율			47.490**	26.561
	노인부양률			47.538***	43.717***
통제 변수	1인당 GDP 로그값	-3.392***	-4.056***	-4.094***	-4.506***
	P90/P50	-2.189**	-3.089**	-3.423***	-3.587***
	국민부담률	0.010	-0.010	0.119**	0.113**
	일반정부부채비율	0.010	0.011*	-0.007	-0.013
	일반정부적자	-0.015	-0.032	0.039*	0.025
	공공사회지출	0.301***	0.317***	0.025	0.026
	북유럽(기준=영어권)	0.954	-0.061	0.275	-0.318
	대륙유럽	6.333***	5.506***	5.777***	5.834***
	남유럽	0.964***	0.006	-1.245*	-1.699**
상수	21.880***	29.469***	-17.543	3.977	
통계값	N	246	238	246	238
	Wald_chi2	1918.00***	1343.95***	2627.33***	74039.22***
	adj_R <sup>2</sup>	0.7511	0.7645	0.7899	0.7960

주: \* p<.05, \*\* p<.01, \*\*\* p<.001

GDP 대비 일반정부 기여와 사회보장 기여금은 독립적이지만, 전체 사회보장 재원을 구성하는, 즉 사회보장의 역할분담 구조에서는 일종의 반비례 관계에 있다고 볼 수 있다. 따라서, GDP를 기준으로 하는 사회보장 재원분담 구조를 보다 입체적으로 확인하기 위해서는 일반정부 기여와 사회보장 기여금 각각에 대한 분석모델을 함께 검토해야 한다. 모든 통제변수와 설명변수가 투입된 모델 I-1.4와 모델 I-2.4에서 나타난 설명변수의 영향 패턴을 고려하면, 실업률이 낮을수록 일반정부 기여가 늘어나고, 실업률이 높을수록 GDP 대비 사회보장기여금이 늘어나는 상반된 패턴이 확인된다. 실업률을 낮은 상태로 유지하면서, 가능한 포괄적인 노동시장 참가율을 보이는 전략을 취하는 국가들은 일반정부의 재정 투입을 적극적으로 시도한다고 할 수 있다. 반대로 실업률이 높은 상태에서 노동인구의 비율이 높은 편이 아닌, 즉, 노동시장 참가율이 낮은 형태의 국가

에서는 소수의 정책 대상이라 할 수 있는 사회보험 방식에 보다 집중하고 있다. 이런 해석은 노동소득분배율이 높을수록 사회보장 기여금의 비율이 감소한다는 사실로도 뒷받침된다.

노동인구비율은 일반정부 기여에는 유의한 정적 영향력을 보였으나, 사회보장기여금에는 유의한 영향을 보이지 않았다. 반면, 노인부양률은 일반정부재원과 사회보장기여금 모두에 통계적으로 유의미한 정적 영향력을 보였다. 이러한 경향은 노동인구가 많을수록, 즉 노동시장참가율을 높게 유지하는 국가에서 일반정부의 재정적 기여가 높은 사실을 보여준다. 반대로 노인부양률의 증가는 일반정부 기여 또는 사회보장기여금의 어떠한 형태로든 지출의 증가요인으로 작동하는 것을 확인할 수 있다.

#### 나. 사회보장재정 대비 역할분담 구조

세 번째 분석모델부터는 사회보장재정 대비 재정원천의 상대적 비율을 종속변수로 투입하였다. 우선 일반정부 기여의 상대적 비율에 대한 분석 결과를 보면, 통제변수들만 투입한 모델Ⅱ-1.1에서는 종속변수에 대해 1인당 GDP 로그값이 정적 영향력을, 십분위분배율과 국민부담률은 부적 영향력을 보인다. 그리고 영어권 국가에 비해 북유럽이나 대륙유럽은 상대적으로 일반정부 기여비율이 낮게 나타나는 경향이 확인되며, 모델설명력은 71.2%에 달한다. 모델Ⅱ-1.1에 노동시장 특성 변수를 투입한 모델Ⅱ-1.2의 모델설명력은 73.9%로 증가하였고, 실업률과 노동소득분배율이 부적 영향력을 보였다. 통제변수군과 함께 인구학적 특성 변수를 설명변수로 투입한 모델Ⅱ-1.3에서는 노동인구비율과 노인부양률이 정적 영향력을 보이나, 통계적 유의성은 획득하지 못하였다. 모델설명력은 71.4%로 모델Ⅱ-1.1과 유사한 수준을 나타냈다. 마지막으로 모든 설명

변수와 통제변수를 동시에 투입한 모델II-1.4에서는 모델설명력이 74.8%으로 증가하면서, 노동인구비율의 정적 영향력이 통계적 유의성을 확보하였다.

〈표 4-13〉 결합시계열분석II-1: 사회보장재정 대비 일반정부재정기여금

구분		model II-1.1	model II-1.2	model II-1.3	model II-1.4
설명 변수	실업률		-1.444**		-1.289***
	노동소득분배율		-0.038		-0.048
	노동인구비율			107.141	215.135**
	노인부양률			14.235	40.512
통제 변수	1인당 GDP 로그값	12.627***	11.726***	12.460***	12.085***
	P90/P50	-8.865**	-14.065	-5.698	-6.450
	국민부담률	-0.693***	-0.949***	-0.618***	-0.722***
	일반정부부채비율	0.001	-0.008	0.013	0.008
	일반정부적자	-0.012	0.093	-0.032	0.078
	공공사회지출	0.195	0.577*	0.281	0.625*
	복유립(기준=영어권)	0.098	2.488	-0.544	1.823
	대륙유립	-26.026***	-25.487***	-27.732***	-27.980***
남유립	-7.088**	-2.807	-10.208**	-8.832**	
	상수	42.968***	52.286*	-39.220	-123.442*
통계값	N	246	238	246	238
	Wald_chi2	14141.02 ***	12104.41 ***	235226.79 ***	94128.15 ***
	adj_R <sup>2</sup>	0.7115	0.7385	0.7141	0.7476

주: \* p<.05, \*\*p<.01, \*\*\* p<.001

네 번째 분석모델에서는 종속변수로 사회보장재정 대비 사회보장기여금의 상대적 비중을 투입하였다. 이전 분석모델들과 동일하게 통제변수들만 투입한 모델II-2.1에서는 1인당 GDP 로그값과 심분위분배율, 일반정부부채비율이 부적 영향을 보이는 반면, 국민부담률은 정적 영향을 보이고, 총 모델설명력은 73.6%에 달한다. 통제변수군에 노동시장 특성 변수를 설명변수로 투입한 모델II-2.2에서는 모델설명력이 76.1%로 다소 증가하였고, 실업률이 통계적으로 유의미한 수준에서 정적 영향을 나타내었다. 그리고 설명변수로 인구학적 특성을 투입한 모델II

-2.3에서는 노동인구비율과 노인부양률이 유의미한 정적 영향력을 보이며, 모델설명력은 77.4%로 모델II-2.1에 비해 다소 증가된 양상을 보였다. 마지막으로 통계변수와 함께 설명변수가 모두 투입된 모델II-2.4에서는 모델II-2.2와 모델II-2.3에서 보인 실업률과 노동인구비율, 노인부양률의 영향력이 유지되면서, 노동소득분배율의 부적 영향력이 통계적 유의성을 확보하였다.

〈표 4-14〉 결합시계열분석II-2: 사회보장재정 대비 사회보장기여금

구분		model II-2.1	model II-2.2	model II-2.3	model II-2.4
설명 변수	실업률		0.733**		1.159***
	노동소득분배율		-0.187		-0.367***
	노동인구비율			176.549***	152.934***
	노인부양률			136.668***	150.790***
통계 변수	1인당 GDP 로그값	-13.547***	-14.787***	-15.548***	-16.090***
	P90/P50	-16.583***	-14.592***	-18.607***	-13.713***
	국민부담률	0.267*	0.354**	0.599***	0.817***
	일반정부부채비율	-0.052***	-0.061**	-0.092***	-0.129***
	일반정부적자	-0.099	-0.161**	0.040	0.015
	공공사회지출	0.178	0.054	-0.541**	-0.847***
	북유럽(기준=영어권)	-9.428***	-11.503***	-11.570***	-12.526***
	대륙유럽	16.486***	16.172***	14.222***	16.404***
	남유럽	9.951***	6.084***	2.540	-1.230
	상수	128.014***	143.095***	-15.635	6.211
통계값	N	246	238	246	238
	Wald_chi2	2967.74***	48624.36***	21541.40***	5133.54***
	adj_R <sup>2</sup>	0.7362	0.7612	0.7741	0.7998

주: \* p<.05, \*\*p<.01, \*\*\* p<.001

전체 사회보장 재정에서 사회보장기여금과 일반정부 기여의 상대적 크기는 사회보장 역할분담 구조를 반영한다. 그러므로 사회보장재정 대비 일반정부 기여에 대한 모델II-1.4와 사회보장기여금에 대한 모델II-2.4를 함께 검토할 필요가 있다. 실업률이 높을수록 일반정부 기여의 비율은 줄어들고, 사회보장기여금의 비율은 늘어난다. 한편, 앞서 일반정부 기여

및 사회보장기여금의 절대적 크기에 대한 분석에서와 마찬가지로 노동인구비율이 높을수록 일반정부 기여의 비율이 늘어나며, 또한 사회보장기여금의 비율도 높게 나타난다. 또한 노동소득분배율이 낮을수록 사회보장기여금의 비율이 감소한다. 앞서와 마찬가지로 노인부양률이 높을수록 일반정부재정 기여금과 사회보장기여금의 비중 모두 높아지는 것으로 나타난다.

## 제4절 결과요약 및 한국에의 함의

4장에서는 사회보장 재원분담 구조를 결정하는 요인을 탐색하는 데 연구의 목적을 두었다. 이를 위해 유럽 주요국의 경제적 수준 및 불평등, 정부재정안정성이나 사회정책의 크기, 복지레짐과 노동시장 특성 및 인구학적 특성의 시계열 데이터셋을 구축하고, 사회보장 재원분담 구조 변화에 영향을 미치는 사회경제적 특성에 대하여 결합시계열분석을 시도하였다.

분석 결과를 종합하면 다음과 같은 해석이 가능하다. 첫째, 일반정부의 재정적 기여는 노동시장 참가율이 높을수록, 노동소득분배율이 높을수록, 소득불평등이 낮을수록, 그리고 경제성장이 잘될수록 높은 것으로 확인된다. 둘째, 사회보장기여금은 실업률이 높고, 노동소득분배율이 낮은 경우에 높은 것으로 나타난다. 셋째, 노인인구 비율은 일반정부 기여 및 사회보장기여금의 절대적, 상대적 크기를 모두 높이는 것으로 나타난다.

그러므로 1990년대 이후 사회보장 역할분담 구조의 변화는 개별 국가들이 전통적으로 보여왔던 조세체계와 조응하면서, 그에 따른 경제적 성과를 함께 드러내고 있다고 해석할 수 있다. 우리가 따라야 할 가장 이상적인 경로는 사회보장 영역에서 일반정부의 재정기여를 높일 수 있도록, 노동시장

참가율을, 노동소득분배율을 높이고, 소득불평등을 낮추는 것에서 찾을 수 있다. 반대로 낮은 노동소득분배를 보이면서 시장에서의 소수의, 제한된 집단을 대상으로 하는 사회보험 방식의 확대, 그리고 그 결과로서 사회보장기여금의 증가로 귀결되는 경로는 우리가 피해야 할 길이다.

이상의 분석 결과는 실업률, 노동소득분배율이라는 노동시장 여건과 노동인구비율 및 노인부양률이라는 인구학적 여건을 사회보장 역할분담 구조의 일방향적 결정요인으로 간주하여 도출되었다. 그러나 사회보장 역할분담의 전반적인 구조 하에서 세율, 사회보장 기여금의 비율 등은 또한 노동시장 여건에 영향을 미친다는 점도 고려할 필요가 있다. 이러한 역인과성의 문제, 독립변수와 종속변수 간의 내생적 관계를 고려하지 못한 점은 본 분석의 한계로 지적될 수 있다.

한편, 분석 결과는 가용데이터의 한계로 유럽의 경험에 국한되어 있어, 우리나라의 사회보장 재원분담 구조 설계에 차용하기 위해서는 서로 다른 사회경제적 맥락을 고려해야 한다. 그럼에도 불구하고, 소위 복지국가로 불리는 유럽국가의 경험은 한국의 사회보장 재원분담 구조를 이해하는 데에 논의의 단초를 제공할 수 있다. 예를 들어, 노동시장 정책 개선의 방향을 설정하는 과정에서 단순히 비용의 증가를 고려하기보다 정부 세입 증대 및 사회보장 재원부담 해소의 측면을 감안할 수 있다.



제 5 장

## 주요국의 사회보장 재원조달 구조: 덴마크, 프랑스, 영국

제1절 주요국의 사회보장재정 여건

제2절 덴마크의 사회보장 재원조달 구조

제3절 프랑스의 사회보장 재원조달 구조

제4절 영국의 사회보장 재원조달 구조

제5절 소결



# 5

## 주요국의 사회보장 재원조달 << 구조: 덴마크, 프랑스, 영국

### 제1절 주요국의 사회보장재정 여건

길버트와 테렐(Gilbert & Terrell, 2013, pp.187~188)은 사회복지 정책의 재원은 조세와 사회보장기여금, 이용료의 세 가지 요소로 구성된다고 보았다. 이 중 조세는 정부의 일반예산을 통한 지출을 의미한다. 사회보장기여금은 법에 의한 재정적 기여이며, 이용료는 사회복지 재화와 서비스의 이용비용이다. 복지정책의 재원 중 조세는 실질적으로 기업과 개인에게 부과된다는 점에서는 사회보장기여금과 동일하지만, 부과된 조세가 전적으로 사회보장에 활용되는 것은 아니라는 점에서 차이가 있다. 이 장에서는 사회보장 역할분담의 구조에서 공적 영역의 역할분담을 다루고 있으므로, 여러 재원의 형태 중에서는 조세와 사회보험료에 집중하기로 한다.

특히, 개별 국가의 재원구조를 파악하기 위해 덴마크와 프랑스, 영국의 세 개 국가를 선정하였다. 앞서 3장의 연구 결과에서 이들은 특징적인 변화를 보였다. 덴마크는 사회적 보호에 일반정부 기여의 투입이 대단히 높다는 특징을 보이고 있으며, 영국은 사회보장 기여금의 비중이 줄어들었다가 다시 늘어나고 있는 특징을 보였다. 프랑스는 사회적 보호에 대해 일반정부의 재정투입은 늘어나고, 사회보장 기여금의 비율은 감소하는 특징을 보였다. 한편 이들 3국은 에스핑-안데르센의 전통적인 복지체제 구분에 따라 사회민주주의 복지체제와 조합주의·보수주의 복지체제, 그리고 자유주의 복지체제를 대표하는 것으로 간주할 수 있다.

이하에서는 3국의 사회보장 역할분담 구조를 확인하기 위하여, 우선 사회경제적 맥락을 검토하고, 3국의 조세구조를 살펴본다.

## 1. 각 국의 사회보장 재정여건

우선 덴마크와 프랑스, 영국의 사회보장 재정여건을 확인하기 위하여, SOCX의 기준에 따라 공공과 법정민간, 자발적 민간의 영역으로 구분한 사회지출 구조를 살펴보면 다음 <표 5-1>과 같다. 2012년 공공사회복지 지출은 덴마크는 GDP 대비 30.16%, 프랑스는 31.47%, 영국은 23.03%의 사회지출 수준을 보이고 있다. 비교 목적으로 포함한 일본의 공공 사회지출은 2011년 23.1%를 보이고 있으며, 한국은 1980년 2.8%에서 2012년 9.64%까지 증가하였지만, 여전히 낮은 지출수준을 보인다.

<표 5-1> 주요국의 사회지출 구조

(단위: % of GDP)

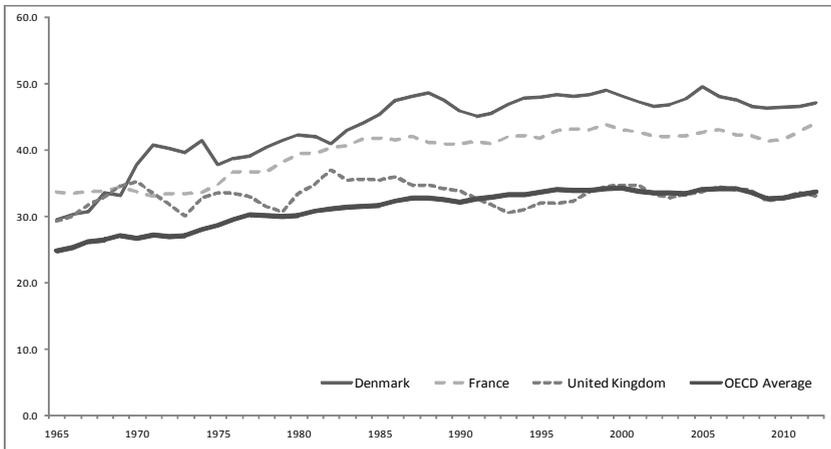
연도		1980	1990	2000	2008	2009	2010	2011	2012	
덴마크	공공	24.40	24.98	25.97	26.22	29.74	29.85	30.06	30.16	
	법정민간		0.46	0.28	0.25	0.25	0.22	0.22		
	자발적 민간	1.36	1.65	2.08	4.14	4.64	4.60	4.89		
프랑스	공공	20.62	24.89	28.37	29.11	31.47	31.68	31.38	31.47	
	법정민간		0.25	0.29	0.36	0.34	0.35	0.33		
	자발적 민간	0.58	1.68	2.36	3.01	3.19	3.26	3.29		
영국	공공	16.28	16.35	18.36	21.64	23.91	22.82	22.71	23.03	
	법정민간	0.24	0.32	0.70	0.87	0.97	0.97	0.97		
	자발적 민간	3.33	4.71	6.89	4.79	5.32	5.25	5.25		
일본	공공	10.25	11.12	16.29	19.72	21.98	22.11	23.07		
	법정민간	0.08	0.16	0.51	0.59	0.60	0.60	0.68		
	자발적 민간			3.08	2.78	3.12	2.93	2.99		0.00
한국	공공		2.77	4.77	8.23	9.38	8.97	8.99	9.64	
	법정민간		0.31	0.87	0.65	0.76	0.68	0.70		0.80
	자발적 민간		0.07	1.85	1.52	1.54	1.37	1.54		1.61

자료: OECD(2015), Social Expenditure. Social Expenditure Statistics(database)에서 2015.9.9. 인출.

국민부담률은 국내총생산(GDP) 대비 총 조세수입의 비중으로 정의된다. 이 개념에서는 소득세 및 재산세, 소비세나 기업세 등 일반조세 뿐 아니라 사회보장 기여금까지 포함하며, 이 지표를 통해 사회보장 뿐 아니라 정부재정 여력을 확인할 수 있다. 1965년부터 현재까지 덴마크와 프랑스, 영국의 국민부담률 수준은 다음 [그림 5-1]과 같다. 프랑스는 30%대에서 증가추세를 보여, 1965년 당시 3국 중에서 가장 높은 국민부담률을 보였다. 그러나 덴마크의 국민부담률이 비교적 증가하여, 1960년대 후반부터 3국 중 가장 높은 수준의 국민부담률을 확인할 수 있다. 반면, 영국은 OECD 평균을 상회하다가 1990년대에 이르러 OECD 평균 수준을 유지하고 있다.

[그림 5-1] 덴마크, 프랑스, 영국의 국민부담률 추이(1965~2012)

(단위: % of GDP)



자료: OECD(2014a, pp.85~89)를 이용하여 재구성.

## 2. 덴마크, 프랑스, 영국의 세입구조 및 규모

여기에서는 구체적으로 세입구조를 비교하고자 한다. OECD에서는 국

가간 비교를 위하여, 조세구조를 소득세와 사회보장기여금, 원천세, 재산세, 소비세, 그리고 기타로 구분하고 있다.

덴마크는 다른 국가에 비해 개인에 대한 소득·이윤·자본세와 소비세의 비율이 높은 반면, 사회보장기여금의 비율은 GDP 대비 1%에 미치지 못하는 수준으로 매우 낮다. 반면 프랑스는 고용주 및 고용인의 사회보장기여금 비중이 높은 편이고, 다음은 소비세, 그리고 개인에 대한 소득·이윤·자본세의 순으로 보인다. 영국은 소비세의 비중이 가장 높다. 그리고 개인에 대한 소득·이윤·자본세가 비교적 높은 비중을 차지하고, 재산세, 고용주 및 고용인의 사회보장기여금, 기업에 대한 소득·이윤·자본세가 유사한 비중을 유지하는 것으로 보인다.

비교대상인 일본의 경우, 1990년 이후 기업에 대한 소득·이윤·자본세가 다소 감소하고, 개인에 대한 소득·이윤·자본세, 고용주 및 고용인의 사회보장기여금, 그리고 소비세의 비중이 각각 유사한 수준을 유지하고 있다. 마지막으로 한국은 1980년 이후 다소 급격한 변화양상을 보이는데, 소득·이윤·자본세, 사회보장기여금이 급격하게 증가하는 반면, 소비세의 비중은 감소 추세를 보인다.

결국, 복지레짐 및 개별 국가의 사회경제적 맥락에 따라 세입구조는 비교적 상이한 양상을 보인다. 길버트와 테렐(Gilbert & Terrell, 2013, p.186)이 ‘사회복지에서 돈이 할 수 있는 일은 그 돈을 어떻게 얻는가에 의해 크게 영향을 받는다’라고 지적한 바와 같이, 사회보장 재원(the source of funds: 재정원천)의 구조는 복지체제와 같이 누가 사회보장을 책임지는지에 대한 정책의도를 반영하는 것으로 짐작할 수 있다.



100 사회보장 역할분담 구조 변화와 정책적 대응방안 연구

일본	1980	1990	2000	2008	2009	2010	2011	2012	2013
총 세입	24.75	28.54	26.65	28.52	26.96	27.59	28.64	29.52	
소득·이윤·자본세	11.42	14.33	9.28	9.57	7.96	8.34	8.64	9.17	9.52
개인세	6.02	7.94	5.61	5.68	5.38	5.14	5.27	5.49	5.63
기업세	5.40	6.39	3.67	3.89	2.58	3.20	3.37	3.68	3.88
사회보장기여금	7.21	7.55	9.37	11.08	11.04	11.34	11.89	12.28	
고용주부담금	2.53	3.03	3.87	4.75	4.74	4.91	5.16	5.69	
고용인부담금	3.67	3.63	4.38	5.04	4.97	5.14	5.43	5.56	
자영업자 등	1.00	0.89	1.11	1.29	1.33	1.29	1.30	1.03	
원천소득세	0.00	0.00	0.00	0.00	0.00	0.00	0.00	0.00	0.00
재산세	2.03	2.68	2.80	2.68	2.73	2.68	2.77	2.69	2.66
소비세	4.04	3.91	5.13	5.12	5.14	5.15	5.27	5.30	5.28
기타	0.06	0.07	0.07	0.08	0.08	0.08	0.08	0.08	0.08
한국	1980	1990	2000	2008	2009	2010	2011	2012	2013
총 세입	16.24	18.49	21.46	24.65	23.61	23.24	24.01	24.76	24.31
소득·이윤·자본세	4.14	6.06	6.18	7.63	6.76	6.55	7.27	7.40	7.13
개인세	1.86	3.69	3.14	3.70	3.35	3.33	3.55	3.72	3.73
기업세	1.79	2.36	3.03	3.93	3.41	3.23	3.72	3.69	3.39
사회보장기여금	0.18	1.87	3.58	5.38	5.40	5.31	5.65	6.11	6.40
고용주부담금	0.00	0.73	1.35	2.19	2.22	2.22	2.38	2.58	2.68
고용인부담금	0.18	0.84	1.48	2.37	2.38	2.30	2.45	2.68	2.90
자영업자 등	0.00	0.30	0.75	0.81	0.80	0.79	0.82	0.85	0.82
원천소득세	0.08	0.08	0.04	0.06	0.06	0.06	0.06	0.06	0.07
재산세	1.30	2.18	2.65	2.94	2.76	2.65	2.74	2.63	2.51
소비세	10.17	8.19	8.23	7.80	7.56	7.89	7.55	7.73	7.47
기타	0.36	0.13	0.77	0.84	1.07	0.79	0.75	0.84	0.73

자료: OECD(2015), Revenue Statistics, Tax Statistics에서 2015.9.9. 인출.

다음 <표 5-3>은 OECD의 조세구조 구분에 따른 3국의 조세규모와 총 조세에 대한 구조를 비교한 것이다. 우선 덴마크는 소득세의 비율이 61.9%에 달한다. 앞선 <표 5-2>를 참고하면, 기업세에 비해 개인세의 비중이 상당부분을 차지할 것으로 짐작할 수 있다. 덴마크의 이 수치는 프랑스의 23.6%나 영국의 35.6%에 비해 매우 높은 수준이다. 반면, 프랑스는 사회보장기여금의 비율이 37.4%로 영국의 19.1%의 두 배에 가까운 수치인 데 비해, 덴마크는 1.9%에 불과하다. 재산세의 비율은 영국이 11.9%로 가장 높고, 프랑스는 8.5%, 덴마크는 3.8%로 낮은 수준이다.

〈표 5-3〉 2012년 덴마크, 프랑스, 영국의 조세규모 비교

(단위: 백만 DKK, 백만 EUR, 백만 GBP, %)

구분	덴마크		프랑스		영국	
소득세	543,981	61.9	-	-	-	-
-개인소득세	-	-	166,021	18.0	150,453	27.5
-법인세(기업세)	-	-	51,809	5.6	44,423	8.1
사회보장기여금	16,494	1.9	344,078	37.4	104,319	19.1
원천소득세	5,522	0.6	29,539	3.2	-	-
재산세	33,443	3.8	78,432	8.5	64,879	11.9
소비세	276,328	31.4	225,501	24.5	180,105	32.9
-부가가치세	181,000	20.6	142,356	15.5	113,985	20.8
기타	3,068	0.3	24,719	2.7	2,885	0.5
합계	878,836	100.0	920,101	100.0	547,064	100.0

자료: OECD(2014b)

## 제2절 덴마크의 사회보장 자원조달 구조

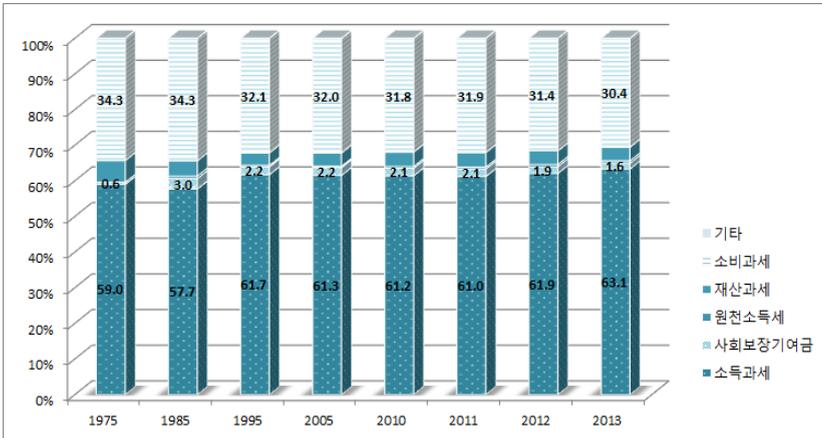
### 1. 덴마크의 조세구조 개요

덴마크는 마샬의 시민권 개념(Marshallian notion of citizenship)에 근거해, 개인의 급여수급권을 보장한다. 이에 복지국가의 재원은 부담금에 근거하기 보다는 조세를 기반으로 마련된다. 실제로 앞서 〈표 5-2〉를 토대로 타국과 비교할 때, 덴마크의 전체 세수입 중 사회보장기여금의 비중은 상당히 낮은 편이다. 이처럼 덴마크에서 권리로서 보장되는 급여는 상당히 포괄적이고 보편적인 것으로 알려져 있다. 게다가 가족이 아닌 개인을 단위로 지급됨으로써 시장은 물론 가족에도 의존하지 않고 기본적인 삶을 영위할 수 있도록 돕는다.

[그림 5-2]와 [그림 5-3]에서와 같이, 능력자 부담원칙을 견지하여 덴마크에서는 조세 중 개인소득세가 차지하는 비중이 상당히 높다. 높은 수

준의 재정지출을 감당하기 위해 전반적인 세율 수준이 높은 다른 사민주의 복지국가 유형에서보다 높은 것은 물론, 누진적인 개인소득세에 대한 의존율이 높다고 지적되어 온 것과 일맥상통하는 지점이기도 하다 (Obinger & Wagschal, 2010). 한편, 사회보장기여금과 법인소득세의 비중은 낮은 편이고, 소비과세 특히 부가가치세의 비중이 높은 것도 특징적이다. 사민주의 복지국가 유형에서는 전체 OECD 국가 평균보다 소비세 비중이 높은 편이라는 것 역시 기존 연구에서 지적되어 온 바인데 (Obinger & Wagschal, 2010), 소비세의 비중이 전반적으로 높긴 하지만, 덴마크 전체 세수의 66%는 직접세를 통해 조달된다(SKAT, 2014, p.10).

[그림 5-2] 덴마크의 총조세 수입 대비 세목별 비중

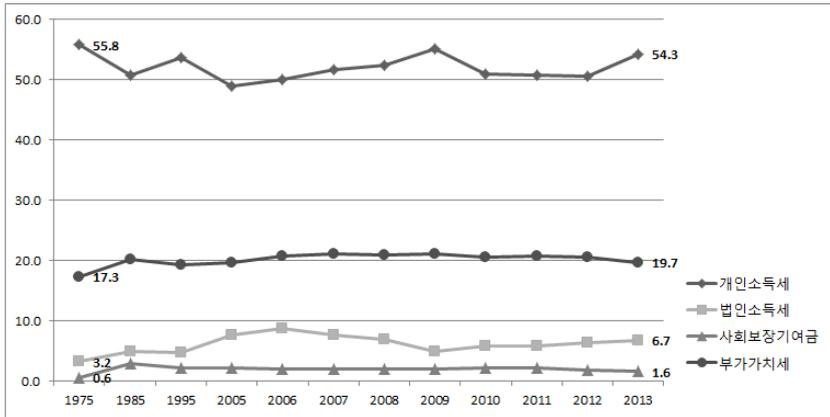


자료: OECD(2015a)에서 2015.9.9. 인출.

덴마크의 이상과 같은 재원조달 구조는 사회보장체제와 결부되어 경제 성장과의 선순환을 도모하는 것으로 알려져 있다. 소규모 개방경제 체제에서 자본 및 고용주에 대한 세 부담 및 고용비용을 낮춰 자본 유출을 막

는 것과 함께 적극적 노동시장 정책의 활성화 등으로 고용률을 제고하는 것이다. 이와 함께 과세 기반을 넓히는 데 효과적인 소비과세를 적극적으로 활용함으로써 재정수입을 확보하면서도, 소비과세로 인한 세 부담의 역진성은 광범위한 누진적 개인소득세 및 차등적인 사회서비스이용료, 그리고 보편적 사회보장혜택으로 완화해 조세순응을 높이고 있다.

[그림 5-3] 덴마크의 총조세 수입 대비 세목별 비중 변화 양상



자료: OECD(2015a)에서 2015.9.9. 인출.

이와 더불어, 덴마크의 사회보장체계에서 특징적인 점은 복지제도가 분권적이라는 것이다. 제도의 제정은 중앙정부 수준에서 이뤄지지만, 집행은 대부분 지방자치단체를 통해 이뤄진다. 이때 소요되는 비용 역시 지방자치단체를 통해 이뤄지며 중앙정부에서 일부 재정지원을 한다. 이에 비교적 광범위하게 지방정부 수준에서 부과되는 소득세가 운영된다는 특징이 있다.

## 가. 덴마크의 조세구조

### 1) 직접세 구조

덴마크에서는 소득을 기반으로 부과되는 직접세가 전체 세수입에서 차지하는 비중이 상당히 큰 것에서 짐작할 수 있듯이, 과세되는 소득의 범위가 넓은 편이다. 구체적으로 덴마크의 과세소득(Taxable income)은 공제 후 개인소득과 자본소득의 합을 뜻한다(OECD, 2015b, p.234). 이때 개인 소득에는 임금소득, 사업소득, 연금과 실업급여가 해당한다. 덴마크의 <Kildeskatteloven(원천징수에 관한 법률)>에서는 “임금, 봉급, 배급, 수수료, 로열티, 팁을 불문하고 사용자와 관련이 있는 모든 형태의 지급행위는 고용에 의한 소득”으로 광범위하게 규정하여, 소득세를 납부하지 않는 음성소득 활동을 방지하기 위한 노력을 기하고 있다(Greve, 2005, p.24). 단, 피고용인의 사회보장기여금과 노동시장 보충연금을 위한 지급금은 개인소득 및 과세소득에 포함되지 않는다.

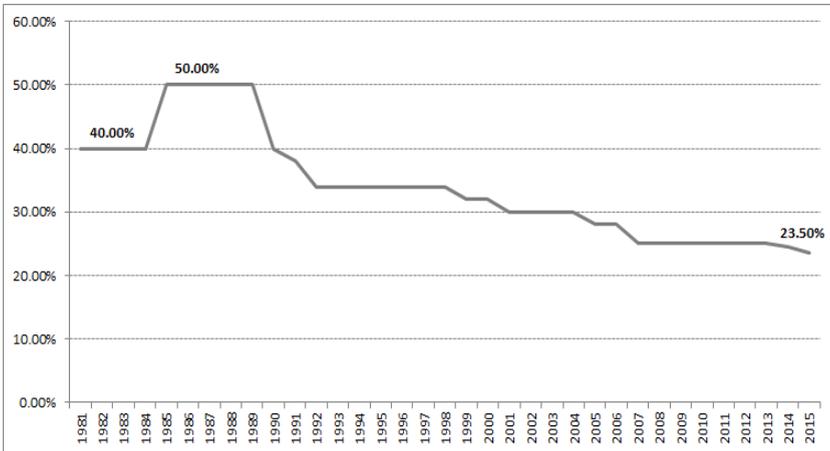
다음으로 자본소득에는 이자소득 및 자본 이득 등이 해당한다. 배당소득(dividend income)과 소유주가 거주하는 부동산 가치에 대해서는 상이한 세율이 부과된다. 덴마크와 같은 사민주의 복지국가에서는 근로소득과 자본소득에 차등적인 세율을 적용하는 이원적 소득세(dual income taxes)를 운영해왔다. 이에 따르면, 자본소득에 대한 세율이 낮은 편인데, 덴마크에서는 일부 자본소득에 대해 누진세를 적용하고 있다(강병구, 2015, p.31).

한편, 전술한 바와 같이 덴마크는 재정 지출은 물론 재정 수입 구조면에서도 분권화된 측면을 보인다. 이는 직접세 부문에서 특히 두드러지는 특징으로 지방소득세 및 교회세가 지방정부 차원에서 부과된다. 세목별로 살펴보면, 사회보장기여금을 제외한 덴마크의 직접세에는 주소소득세(State tax), 지방세(Municipal tax), 교회세(Church tax), 재산세

(Property value tax), 토지세(Land tax)가 있다(SKAT, 2014, p.9).<sup>10)</sup>

그 외 소득세 중 개인이 아니라 기업에 과세하는 기업세 부분이 있다. 개인 소득세에 대한 의존율이 높은 데 반해, 덴마크의 법인 소득세 의존율은 그리 높지 않은 편이다. 앞서 세목별 비중에서([그림 5-3] 참조), 법인세의 비중이 점차 증가하고 있긴 하지만, 다음 [그림 5-4]처럼 법인세를 자체는 꾸준히 하락되어왔다. 실제로 글로벌 금융위기 이후 최근 법인세를 인하한 국가 중 하나가 덴마크이다(국회예산정책처, 2015a, p.94). 법인소득세와 마찬가지로 덴마크는 [그림 5-2]에 제시된 바와 같이, 전체 조세수입 중 재산과세가 차지하는 비중이 상당히 적은 편이다. 최근 일부 재산과세에 누진세를 적용하는 움직임을 보이고 있지만, 다른 시민주의 복지국가들과 마찬가지로 재산과세는 제한적으로 부과되고 있다. 이는 해외 의존도가 높은 경제 체제 하에서 자본 이동성에 효과적으로 대응하기 위한 전략으로 평가할 수 있다(강병구, 2015, p.31).

[그림 5-4] 덴마크의 법인세율 변화 양상



10) 이와 관련한 세부 내용은 OECD(2015b), pp.234~240을 참조할 수 있다.

## 2) 간접세 구조

사민주의 복지국가에서는 소득과세와 함께 소비과세의 비중이 높다는 특징을 보인다. 이는 덴마크에서도 마찬가지로 앞서 [그림 5-2]에 나타난 바와 같이, 1970년대 이후 전체 세수입의 30% 가량이 소비세를 통해 확보되었다. 덴마크의 대표적인 간접세로는 부가가치세와 환경세(green tax)가 있는데, 특히 부가가치세는 [그림 5-3]에 나타나듯이, 개인소득세 다음으로 전체 세목 중 차지하는 비중이 큰 편이다. 전체 세수에서 소비세가 차지하는 비중은 1965년 이래 다소 감소하였으나, 부가가치세의 비중은 다소 늘어났다(OECD, 2014c, pp.34, 39). 1967년 도입된 덴마크의 부가가치세는 과세 대상 범위가 넓고 세율도 상당히 높은 편이다. 덴마크에서는 실제로 거의 모든 재화와 서비스에 25%의 세율이 부과된다(SKAT, 2014, p.11). 일부재화에만 제한적으로 0%와 5%의 경감세율을 적용한다(OECD, 2014c, p.62).<sup>11)</sup> 그리고 OECD 국가 중 부가가치세율이 높은 국가에 속한다. OECD 국가 중 22% 이상의 부가가치세율을 보이는 국가는 덴마크를 포함해 핀란드, 아이슬란드, 스웨덴, 노르웨이뿐이다(OECD, 2014c, p.45).

한편, 환경세는 물이나 가스, 석유 등 사회의 자원을 사용함에 따르는 과세이다(SKAT, 2014, p.11). 유럽 국가에서는 소득세와 사회보장기여금을 인하하면서, 환경세 부담을 늘리는 경향이 있다(최성은, 2011, p.91). 덴마크도 천연가스와 아황산가스에 대한 신규과세를 도입하면서 사회보장기여금을 축소할 바 있다(최성은, 2011, p.91). 덴마크는 환경세 등의 간접세를 적극적으로 활용하여 전체 세수입의 감소를 초래하지 않으면서도, 자본 축적 및 고용 창출을 도모해왔다(양재진, 2007, p.8).

11) 신문이나 주간지, 예술작품의 첫 거래 등이 이에 해당한다.

## 나. 덴마크의 사회보장기여금 구조

덴마크의 사회보장기여금이라고 할 수 있는 것에는 건강보험 기여금(Health contributions)와 노동시장 기여금(Labour market contributions), 실업보험 기여금이 있다. 다만 건강보험 기여금을 제외한 노동시장 기여금과 실업보험 기여금의 경우에는 다른 나라와는 구별되는 독특한 특징을 가져 조세로 분류된다. 이에 실질적으로 사회보장기여금에 편입되는 것은 건강보험 기여금 밖에 없으며, 그 결과 덴마크에서는 전체 세수입에서 사회보장기여금이 상당히 적은 비중을 차지한다.

2014년 덴마크의 건강보험 기여금은 면세 지점(personal allowance)을 초과하는 소득의 5%를 부과한다. 2014년 기준 덴마크의 18세 이상 개인에 대한 면세점은 DKK 42,800이다(SKAT, 2014, p.14). 2019년까지 건강보험 기여금은 최저과세구간을 상쇄할 만큼 인상되어, 2019년 이후에는 최저과세구간을 두지 않게 된다(앞의 책, p.9).

다음으로 노동시장 기여금은 직업(job)을 가진 누구나 부담해야 하는 것으로 총소득의 8%를 부과하며, 이는 실업, 질병, 모성 및 부성휴가, 훈련 등의 급여 지급에 소요되는 비용에 활용된다(앞의 책, p.9). 2008년 이전에는 노동시장 기여금으로 조달되는 수입은 노동시장기금(Labour market Fund)을 통해 특정 사회보장 목적에 사용되는 목적세였으나, 2008년부터 이 시스템은 폐지되었으며, 그 결과 다른 소득세와 마찬가지로 노동시장기여금을 통한 수입은 일반 예산에 편입되며, 2011년부터는 노동시장 기여금도 개인소득세로 간주되었다(OECD, 2015c, p.235). 이 기여금은 노동시장보충연금기금 기여금을 공제한 후의 총급여와 다른 공제들의 공제 전에 공제된다(SKAT, 2014, p.13).

또한, 피고용인은 실업보험을 위해 일정액(DKK 10,837)을 고정적으

로 기여한다. 1999년부터 실업보험 기여는 두 부분, 실업보험에의 기여와 조기퇴직에 대한 자발적 기여로 구분된다(OECD, 2015c, p.236). 실업기금에 대한 기여는 의무사항이 아니지만, '누가 지급하고 누가 받게 되는지'간에 직접적인 관련 없이 주에 의해 보조되기 때문에 조세로 간주된다(앞의 책, p.236). 게다가 일반노동시장보충연금제도에 대한 의무적인 고정기여(DKK 1,080)가 있고, 피고용인의 기여에 상응하게 두 배만 큼의 기여를 고용주가 한다(앞의 책, pp.236~237). 한편, 2004년 전까지 있었던 피고용인의 개인노동시장보충연금제도를 위한 피고용인 총 급여의 1%에 해당하는 의무기여가 2004~2010년까지 중지되었고, 2010년 4월 최종적으로 폐지되었다(OECD, 2013b, p.258).

## 2. 덴마크의 재원조달구조 변화

덴마크의 조세구조는 전체 세수입 중 가장 큰 비중을 차지하는 소득세 제 개편과 밀접하게 연관된다. 1993년 10년 만에 정권을 되찾은 사민당은 보수당의 경제정책의 큰 골자는 유지하면서도 조세개혁 및 노동시장 개혁을 단행하여 재정지출 수준을 통제하고, 경제와 복지의 선순환을 꾀하고자 하였다(양재진, 2007, p.8). 이때 조세개혁은 기업의 자본 축적과 고학력 임금 노동자의 근로의욕을 제고하는 것을 목표로 하였으며, 이에 개인 및 법인에 대한 소득세 부담을 낮추되, 조세 감면 혜택을 축소하고 사치세 및 환경세 도입을 통해 재정수입 규모를 유지하고자 하였다(앞의 책, p.8). 이와 더불어, 노동시장 유연화와 사회보장을 결합하여, 인적 자원의 고양을 통해 고용률 및 생산성 향상을 도모하였다(앞의 책, p.8).

이러한 흐름의 연장선에서 덴마크는 2000년 이후 대체로 세금을 인상하지 않는(tax freeze) 정책을 채택해왔다. 이는 저소득층의 세 부담을

완화하는 것에 초점이 맞춰져 있었다. 2000년부터 2002년까지 하위 과세 구간에 대한 세율을 7%에서 5.5%로 낮추었고, 개인소득과 순자본소득의 합에 과세를 적용했다(OECD, 2013b, p.257). 2001년 총선 이후 보수/자유당 정부는 세율을 인상하지 않는 것을 정책으로 채택하여, 2002년부터 2005년까지 세금 인상이 없었다(앞의 책, p.257). 더불어, 2003년 봄에는 노동과세 수준을 낮추어 노동시장 왜곡을 줄이고, 노동참여 유인을 제고하고자 하였다. 중간 과표구간의 시작점을 인상하고, 세액 공제를 도입하였으며, 이에 더해 2005년 2월 총선 후 보수/자유당 정부는 2004년부터 2010년까지 하위 과세구간의 세율을 0.36%p 하락시켰다(앞의 책, pp.257~258). 다만, 지방소득세의 경우는 다소 인상되었다. 2004년 33.31%에서 2011년 33.66%로 인상되었다(앞의 책, p.258).

2009년 봄, 정부와 야당은 대대적인 조세개혁에 합의하였는데, 기존과는 달리 고소득층의 세 부담을 완화하는 데에 초점을 맞추었다. 2010년부터 2019년까지 개혁의 목표는 개인소득세의 최고한계세율을 줄여 중장기적 노동공급을 고무하고자 하는 것이었다(앞의 책, p.258). 개혁의 주 내용은 소득세를 줄이는 것으로, 상대적으로 높은 최고한계세율의 감소를 목표로 하는 세제개혁안을 채택하였다(OECD, 2010, p.111). 개혁이 전체적으로는 세수입에 중립적인 영향을 미치나, 단기적으로는 경기진작을 위해 적자재정을 운영하였다(OECD, 2013b, p.258).

구체적으로 하위 과표구간을 줄이고, 중간 과표는 폐지하며, 최고한계세율을 감소하고자 했다. 이로 인한 미충족분은 환경세, 소비세 등 간접세 등으로 완벽히 보전되었다(앞의 책, p.259). 2010년의 대대적인 세제개혁의 성공 동인은 개혁이 사전에 잘 공표되었고, 특히 개혁의 재원이 점진적으로 조정되었으며, 간접세를 통해 과세기반을 넓히면서 세율은 낮추어 분배 문제도 다룰 수 있었기 때문이다(OECD, 2010, p.112).

### 제3절 프랑스의 사회보장 재원조달 구조

#### 1. 프랑스의 조세구조 개요

프랑스의 사회보장체계는 비스마르크 모델을 기본으로 베버리지 모델을 접합시킨 형태이다. 즉, 비스마르크식의 사회보험체계를 사회보장의 근간으로 하는 체계로 임금노동자의 기여와 그에 상응하는 급여수급을 기초로 운영된다. 따라서 사회보험이 주축을 이루고, 재원은 기여금으로 주로 조달된다. 국가의 역할은 최소화되고 국민들의 상호연대가 중심 작동원리로 작용한다. 이에 재원조달을 위한 조세체계 역시 수익자 부담원칙을 주축으로, 사회보장기여금에 크게 의존하는 경향을 보인다 (Obinger & Wagschal, 2010).

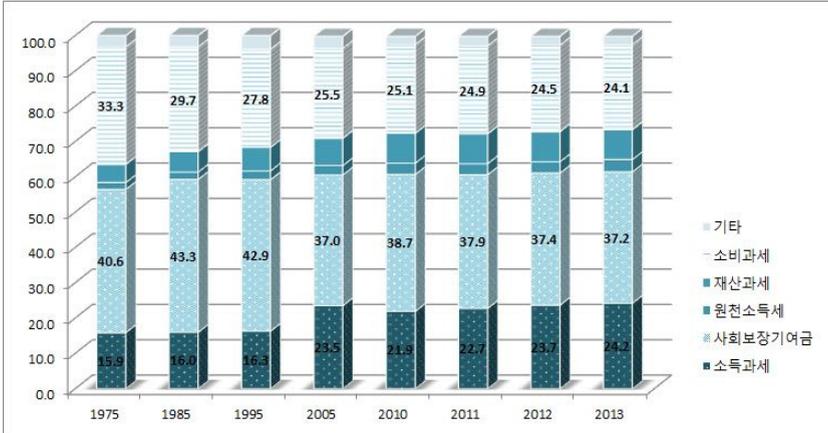
구체적으로 프랑스의 조세체계는 다음의 <표 5-4>와 같이 구성된다. 프랑스의 국세는 중앙정부에서 징수하는 세목으로 재산세를 제외한 대부분이 이에 해당한다. 반면, 지방세는 대부분의 등록세와 재산세 등이 해당된다. 프랑스는 소득세와 사회보장기여금, 부가가치세에서 상당 부분의 재원을 조달하며, [그림 5-5]에서 볼 수 있듯이, 사회보장기여금의 크기가 큰 것이 특징이다.

<표 5-4> 프랑스의 조세체계

구분		세목	
국세	내국세	직접세	개인소득세, 법인소득세, 부동산 양도소득세, 상속세 및 증여세, 부유세
		간접세	부가가치세, 주세, 유통세
	관세		
지방세		등록세, 사업소세, 주민세, 나대지세, 부동산세	

자료: 안창남(2009, p.56)

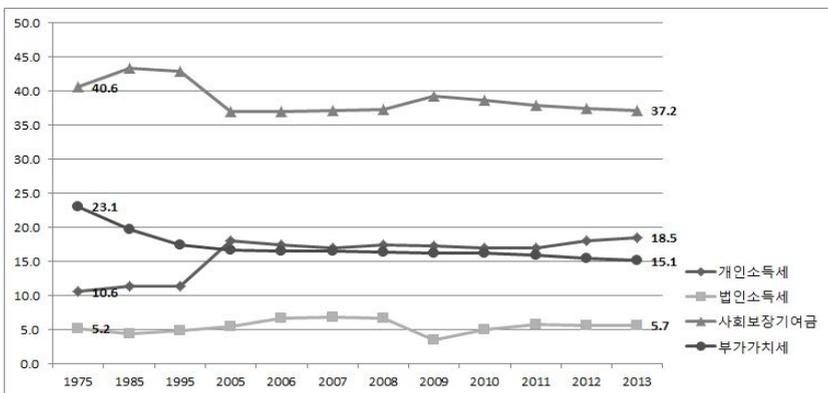
[그림 5-5] 프랑스의 총조세 수입 대비 세목별 비중



자료: OECD(2015a)에서 2015.9.9. 인출.

다만, 1980년대 이후로 프랑스의 사회보장기여금이 전체 조세수입에서 차지하는 비중이 줄어들고, 개인소득세 비중이 늘어나는 양상을 보인다. 이는 후술하겠지만, 1990년대 일련의 사회보장제 도입으로 사회보장기여금에 대한 의존도가 낮아진 것과 관련된다(강병구, 2015, p.38).

[그림 5-6] 프랑스의 총조세수입 대비 주요 세목의 변화 추이



자료: OECD(2015a)에서 2015.9.9. 인출.

## 가. 프랑스의 조세구조

### 1) 직접세 구조

프랑스 소득세는 세대별(foyer) 종합과세에 기반을 둔다(안창남, 2009, p.68).<sup>12)</sup> 이는 개인단위 과세를 원칙으로 하는 다른 국가와 뚜렷한 차이를 보이는 지점이다.

한편, 프랑스의 소득세율은 하락 추세를 보이다가 최근 다소 인상되었다. 이 과정에서 취약계층의 세 부담은 경감하면서, 고소득층의 부담 수준은 높여 세제의 누진적 효과를 높이는 개선이 이뤄져왔다.

〈표 5-5〉 프랑스 소득세율 변동 추이

(단위: 유로, %)

2000		2005		2007	
과표	세율	과표	세율	과표	세율
4,055 이하	0	4,334 이하	0	5,514 이하	0
4,055~ 7,976	8.25	4,334~ 8,524	6.83	5,515~10,846	5.5
7,976~14,039	21.75	8,524~15,004	19.14	10,847~24,431	14
14,039~22,732	31.75	15,004~24,294	28.26	24,432~65,558	30
22,732~36,987	41.75	24,294~39,529	37.38	65,559 초과	40
36,987~45,613	47.75	39,529~48,747	42.62		
45,613 이상	53.25	48,747 초과	48.09		
2010		2012		2014	
과표	세율	과표	세율	과표	세율
5,963 이하	0	5,963 이하	0	9,690 이하	0
5,963~11,896	5.5	5,963~11,896	5.5	9,690~ 26,764	14
11,896~26,420	14	11,896~26,420	14	26,764~ 71,754	30
26,420~70,830	30	26,420~70,830	30	71,754~151,956	41
70,830 초과	41	70,830~150,000	41	151,956 초과	45
		150,000 초과	45		

자료: OECD(2015a)에서 2015.9.9. 인출.

12) 가족의 전체 소득을 가족 수로 나누고, 이에 상응하는 세율을 곱하여 적용세율을 계산한 뒤, 여기에 가족 수를 곱해 납부할 세액을 산출하는 것이다(안창남, 2009, p.116).

프랑스에서 개인소득세 과표 및 세율의 구체적인 변화 양상은 <표 5-5>를 통해 확인할 수 있다. 2000년부터 2007년까지 프랑스의 소득세는 꾸준히 하락하는 양상을 보였다. 특히, 2006년 9월, 금융위기 극복을 위해 2007년 회계연도부터 최고 소득세율을 48%에서 40%로 인하하는 것은 물론 세율구간을 7개에서 5개로 축소하는 것을 골자로 하는 소득세제 개편을 밝히고 추진했다(앞의 책, p.61). 이어서 2009년 사르코지 대통령은 소득세율 인하와 사업소세의 폐지를 골자로 하는 세제 감면계획을 제안했다(앞의 책, p.66). 그러나 소득세율 인하 효과 측정이 어렵다는 비판에 직면했고, 개편안은 현실화되지 못했다.<sup>13)</sup> 오히려 2009년 금융위기 이후인 2010년 최고세율구간에 대한 세율이 1%p 인상되었으며, 2012년에는 최고 과표구간을 추가 신설하고 45%의 세율을 부과하였고, 2014년 과표구간을 조정하면서 과표구간을 5개로 재조정하고, 면세구간을 늘리면서도 최고세율은 45%로 유지하였다. 이러한 움직임은 재정적자 감축을 위한 것으로, 최고소득세율 인상을 통해 고소득층의 세 부담을 늘리는 것이 주요 변화이다(이영숙, 2015, p.88). 이외에도 감면혜택을 상당부분 줄였고, 면세대상 소득을 축소했다(앞의 책, p.89). 또한, 2014년에 부양자녀 1인 공제한도를 하향조정하고, 취약계층의 개인소득세를 경감하여 누진세율의 효과를 크게 하였다(앞의 책, p.89).

한편, 2011년부터 연간 25만유로 이상의 고소득자에 대한 부가세(exceptional contribution)를 추가 징수하고 있다(국회예산정책처, 2015b, p.100). 이외에도 프랑스에서는 1989년 1월부터 가족을 단위로, 가족의 순자산이 77만 유로이상인 경우 부유세를 부과해왔다. 소득세와 중첩 과세되는 누진세제로, 1982년 재정법에 따라 도입된 이후 조세

13) 사업소세는 지자체의 주된 세입원으로 지자체의 강력한 반발에 직면하였다(안창남, 2009, pp. 66).

저항으로 86년 7월 폐기되었던 것이, 88년 사회당 미테랑 정부 출범과 함께 재등장했다(안창남, 2009, p.310). 금융위기 이후 부유세율 인하가 논의된 바 있으나, 재정부담이 커지면서 2012년 과세 하한을 80만 유로에서 130만 유로로 인상하고, 최고한도를 폐지하는 등 고소득층의 세 부담을 늘려왔다(이영숙, 2015, p.89). 이와 함께 소득세, 자산세, 부유세, 거주세, 추가사회부담금 등을 포함하는 직접세 부담이 전년도 소득의 50%를 초과하지 못하도록 제한하는 규정을 폐지하였다(앞의 책, p. 89).

이상과 같이, 프랑스에서는 전체 조세수입 대비 소득과세 특히 개인소득세의 비중을 높이는 가운데 고소득자에 대한 부담을 늘리는 양상을 보인다. 이는 재산과세 부분에서도 마찬가지로, 전체 세수입에서 차지하는 비중이 크진 않지만, 점차 늘어나고 있다. 이런 개편은 세제의 누진성의 제고와 밀접하게 관련된다.

한편, 프랑스의 사회보장재원 조달에서 일반조세의 비중이 높아진 것은 일련의 사회보장세 도입과 밀접한 관련이 있다. 프랑스는 재정적자 문제에 대응하고자, 일반사회보장세(Contribution Social Généralisée)와 사회부채상환세(Contribution Pour le Remboursement de la Dette Sociale), 그리고 2% 사회세(Prélèvement Social de 2%)를 도입하였다. 일반사회보장세는 사회보장을 위한 재원마련을 목적으로 징수되는 세금으로 1991년 도입되었다(OECD, 2015c, p.265). 다음으로 사회부채상환세는 1996년 제정되어, 이듬해 1월부터 시행된 것으로 복지국가 유지로 인한 국가의 채무 상황을 위해 징수되고 있다(안창남, 2009, p.130). 마지막으로 2% 사회세는 1998년 이후, 투자소득 및 소득세가 면제되는 투자소득과 부동산 양도소득에 대해 2% 세율을 적용하는 세제이다(안창남, 2009, p.130).

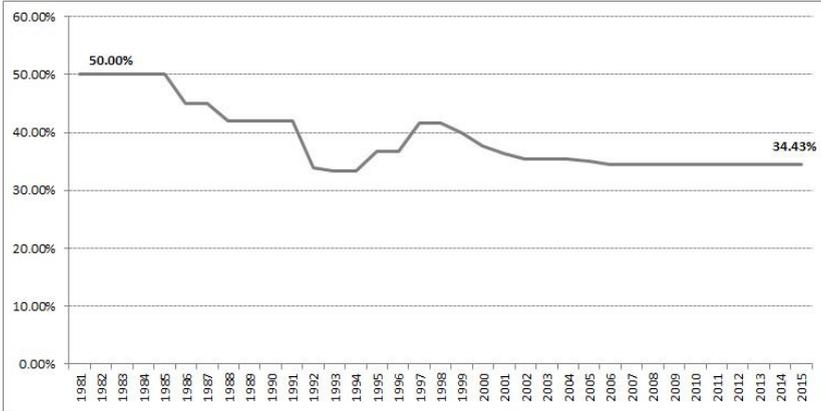
이상과 같은 사회보장세 도입으로 프랑스의 납세자들은 소득세의 부가

세 형태로 사회보장세를 납부하게 되었다. 구체적으로 2014년 기준 근로소득의 7.5%, 연금 및 일부 복지급여에 3.8%~6.6%, 투자, 임대, 양도소득에 8.2%를 부과하고 있다(강병구, 2015, p.38). 특히 일반사회보장세는 1999년 중앙정부 세입의 약 25%를 차지하여 개인소득세보다 세입에서 차지하는 비중이 높았다(최성은, 2011, p.74). 이상과 같은 사회보장세 도입으로 프랑스에서는 전체 사회보장재원 중 사회보장기여금에 대한 의존은 낮추면서, 일반 재원의 비중은 높여 사회보장 예산에 대한 정부의 통제가 제고된 측면이 있다(강병구, 2015, p.38).

덧붙여, 기업에 부과되는 법인세의 부담 수준은 1970년대 이래로 꾸준히 유지되고 있는 편이다. [그림 5-7]과 같이 1958년부터 1985년까지는 50%의 세율이 적용되었고, 1980년대 후반까지 법인세율이 40%대를 유지하였으나, 1993년부터 인하되어 30% 중반 수준의 기본세율이 유지되고 있다. 2007년 초 자크 시라크 대통령은 5년 내 법인세를 20%로 인하할 것을 제안했다(안창남, 2009, p.60). 그러나 2015년 현재까지 종래의 수준을 유지하고 있는 것처럼, 프랑스는 글로벌 금융위기 이후 법인세를 일정하게 유지하고 있는 대표적인 나라이다(국회예산정책처, 2015a, p.94).<sup>14)</sup>

14) OECD의 대다수 회원국이 단일법인세 체계를 갖추고 있는 것과 달리, 프랑스는 2개의 과세구간을 가진 복수세율체계를 채택하고 있다(국회예산정책처, 2015a, p.35). 우선 프랑스는 영리법인과 비영리법인에 대해 법인세를 달리 부과하고 있다(안창남, 2009, pp.156~157). 먼저 영리법인의 법정 법인세율은 33.3%이다. 아울러 법인세를 납부하는 법인 중 일정 매출액 이상기업은 3.3%의 사회보장세가 추가 부과된다(안창남, 2009, p.156). 재정감축 노력의 일환으로 2011~2012년 과세연도에만 한정적으로 매출액 2.5억 유로 초과 법인에 5%의 부가세(surtax)를 부과하기도 하였다(이영숙, 2015, p.91). 이에 사회부담금과 부가세 부담을 합해 총 법인세율은 36.1%였고, 이외에는 34.4% 수준이다(이영숙, 2015, p.91). 다만, 부동산 등의 장기 양도소득에 대해서는 15%의 세율이 적용되고, 소규모 기업과세를 적용받는 법인은 15%의 경감세율이 적용된다(국회예산정책처, 2015a, p.40). 한편, 영리 목적을 수행하지 않는 법인 중 산업, 상업, 수공업 활동을 하지 않는 법인의 부동산소득, 농업소득, 산림소득 및 동산소득에 대해서는 24%의 법인세가 부과된다(국회예산정책처, 2015a, p.40). 아울러 법인세를 납부하는 법인에는 3.3%의 사회보장세가 추가 부과된다(안창남, 2009, p.156).

[그림 5-7] 프랑스의 법인세율 추이



자료: OECD(2015a)에서 2015.9.9. 인출.

2008년 경기부양 목적으로 기업투자를 독려하기 위한 감세 정책을 펼치기도 하였으나(이영숙, 2015, p.90), 2011년과 12년에는 재정적자 감축을 위해 공제 및 감면제도 축소에 집중했다(앞의 책, p.91). 또한, 2014년부터는 2016년까지 부가세를 10.7%로 인상하였다(앞의 책, p.92). 한편, 2015년 예산안에서는 2016년부터 2020년까지 점진적으로 법인세율을 28%까지 인하하고 임시 부가세를 2017년부터 폐지하고, 사회연대분담금세를 인하여 3년 내 완전 폐지하는 내용을 제안하였다(이영숙, 2015. pp. 92).

## 2) 간접세 구조

프랑스에서는 [그림 5-5]에서 제시된 바, 소득세를 비롯한 직접세의 비중이 점차 늘어나고 있는 것과 달리, 소비과세의 비중이 점차 낮아지고 있다. 이는 간접세의 주요 항목인 부가가치세가 전체 세수입에서 차지하는 비중이 줄어들고 있는 것과도 관련된다.

프랑스의 부가가치세는 1920년 사치세를 대신하여 도입되었다. 도입 당시에는 현재의 세제와 달리 매 거래단계마다 세금이 부과되는 누적세의 형태를 띠고 있었다(안창남, 2009, pp.221~222). 당시 세율은 1%로 낮았지만, 세입액은 사치세보다 증가하였다(앞의 책, p.221). 누적세제 하에서의 세금부담 가중 문제가 지적되면서, 1936년 단일세제도로의 개편, 1966년 농업거래와 비상업적 거래를 제외한 부가가치세 적용대상 거래로 적용 대상 한정하는 등의 변화를 거치며(앞의 책, pp.222~223), 현행의 표준세율과 경감세율을 골자로 하는 부가가치세제를 구축했다. 이에 2014년 기준 20.0%의 표준세율과 일부 품목에 2.1%, 5.5%, 10.0%의 경감세율이 적용된다. 여기에 더해 특정 지역에서는 다른 세율이 적용된다. 프랑스의 부가가치세는 면세제도를 상당히 구체적으로 규정하고 있다는 점이 특징으로, 대상 자체는 좁지만 내용이 매우 깊고 구체적으로 열거되어 있다(앞의 책, pp.247~255).

부가가치세와 관련해, 다양한 논의가 이뤄졌다. 우선, 시라크 대통령은 2002년 대선 당시 레스토랑에 대한 부가가치세율을 19.6%에서 5.5%로 인하하겠다고 공약하였고, 사르코지 대통령 또한 부가가치세율 인하를 공약으로 내세운 바 있다(앞의 책, p.63). 그러나 EU의 반대로 부가가치세율 인하는 어려웠고, 이후 재정문제가 심각해지면서 부가가치세율 인상에 대한 논의가 진행되었다. 하지만, 경제 상황의 어려움으로 실행이 쉽게 이뤄지지는 않았는데, 2012년 예산안에서도 부가가치세 기본세율을 21.2%로 인상하는 내용이 제안되었으나 수정 예산안에 반영되지는 않았다(이영숙, 2015, p.93). 그러나 최근 기업투자 활성화를 위해 법인세율 인하 등을 추진하며 재원조달을 위해 2014년부터 20.0%로 인상하였다.

## 나. 프랑스의 사회보장기여금 구조

프랑스는 사회보험 중심의 보수주의 복지국가로 사회보장 기여금이 주된 재원이다. [그림 5-5], [그림 5-6]에서 살펴본 바와 같이, 1970년대 이후 프랑스의 전체 세계 대비 사회보장기여금이 차지하는 비중은 소폭 감소하였지만, 여전히 중요한 재원으로 기능하고 있다. 특히 이중 약 68%가 고용주 부담으로 근로자보다 고용주의 기여수준이 높고, <표 5-6>과 같이, 사회보장기여금 비중의 소폭 감소는 근로자 기여 부분의 감소와 연관된다(최성은, 2011, p.74).

<표 5-6> 프랑스 사회보장 재원의 유형별 추이

(단위: % of GDP)

유형별(Type)	1991	1995	2000	2005	2006	2007	2008	2009
정부 총세입	47.7	48.9	50.2	50.6	50.6	49.9	49.9	49.2
사회보장 총세입	28.0	29.8	30.0	31.0	30.9	30.7	31.2	32.1
- 사회보장기여금	22.0	22.3	19.8	20.4	20.4	20.1	20.1	20.7
고용주의 사회보장기여금	14.1	14.1	13.8	13.9	13.7	13.6	13.6	14.0
실제적인 고용주의 사회기여금	11.6	11.4	11.1	11.2	11.4	11.2	11.2	11.5
귀속된 고용주의 사회기여금	2.5	2.7	2.7	2.6	2.4	2.4	2.4	2.5
근로자 사회보장기여금	7.9	8.2	6.0	6.5	6.6	6.5	6.5	6.7
근로자	6.4	6.7	4.9	5.2	5.3	5.2	5.2	5.3
자영업자	1.3	1.2	1.0	1.1	1.1	1.1	1.2	1.3
연금수급자와 기타 개인들	0.2	0.3	0.1	0.2	0.2	0.2	0.1	0.1
- 조세	4.9	6.4	9.1	9.5	9.6	9.7	10.0	10.2
- 기타	1.1	2.1	5.8	5.3	6.5	6.6	7.0	7.0

자료: European social statistics\_social protection, 최성은(2011, p.75)에서 재인용.

프랑스에서 피고용인의 사회보장기여는 크게 세 영역, 연금, 실업, 질병 등으로 나뉜다(이하는 OECD, 2015c, p.265). 먼저 연금에 대한 기여는 상한 소득(2014년 기준 월 3,129 유로)까지 6.80% 및 총 소득의 0.25%로 이뤄진다. 그리고 실업은 상한의 4배까지 소득에 2.4%를 부과한다. 마지막으로 질병 등에 대해서는 총 소득의 0.75%를 부과한다. 그

외 보충연금(Supplemental pension for non-managers)에 대한 기여가 있는데, 이는 관리자(manager)와 비관리자(non-manager)에게 상이한 기여율을 적용한다. 비관리자의 경우, 상한 소득까지에는 3.05%, 상한과 상한의 세 배 사이의 소득에는 8.05%를 부과한다. 한편, 관리자에게는 상한까지 3.05%, 상한에서 상한의 네 배 사이의 소득에는 7.75%를 부과한다.

한편, 고용주의 경우 크게 다섯 가지 영역의 사회보장기여금을 부담한다. 연금과 실업, 산재, 가족수당 및 질병 등에 대한 기여이다. 연금은 상한까지 급여(gross pay)의 8.45%를 부담하고, 총급여에 대해 1.75%를 추가부담한다(이하 OECD, 2015c, p.266). 실업에 대해서는 상한의 4배까지는 4%를 부과하고, 금융구조연합(ASF, Association pour la gestion du fonds financière)에 상한의 4배까지 0.3% 기부한다. 단, 단기 계약의 경우에는 4.5%, 5%, 7% 등의 기여금율이 적용된다. 산재와 관련해서는 산업별 세율이 상이한데, 2014년 평균 기여율은 2.44%이다. 가족수당에 대해서는 총 급여(total pay)의 5.25%를 부담한다. 질병 등에 대한 기여는 총 수입(total earnings)의 12.8%, 총 월급(total salary)에 0.3%가 추가된다. 기타 보충연금을 위해 비관리자의 경우, 상한까지는 4.58%, 상한과 상한의 3배 사이에 대해서는 12.08%가 적용되고 관리자의 경우에는 상한까지는 4.58%, 상한에서 상한의 4배 사이에 대해서는 12.68%가 적용된다.

## 2. 프랑스의 재원조달구조 변화

프랑스에서는 70년대 이후 다소 변화가 있었다. 1970년대 중반 이후 복지국가 위기를 거치며, 여느 국가들과 마찬가지로 프랑스에서도 대대적

인 복지 및 조세제도의 개편이 이뤄져왔다. 특히, 막대한 재정적자를 해소하기 위해 재원 마련을 위한 다양한 조치를 추진했다. 이 과정에서 일련의 사회복지제도를 신설하여 전반적으로 전체 세수에서, 사회복지장기여금과 소비과세는 감소한데 반해, 소득과세의 비중이 확대된 양상을 보인다.

과거 프랑스는 대표적인 보수주의 복지국가로 개인소득세 확대를 위한 노력에 소원하여 조세수입이 사회복지장기여금에 집중된 경향을 보였다. 이 때문에 법인세가 일정하게 유지됨에도 불구하고, 고용비용이 상당히 높은 편이었다. 그런데 사회복지 적자에 대응하여 1990년 일반사회보장 부담금(CSG)에 이어 1996년 사회부채상환부담금(CRDS)이라는 사회복지제도를 신설하였다. 이 세금들은 소득세에 대한 부가세(surtax)로 이 세제들의 도입으로 1975년 대비 전체 세수입 중 개인소득세 비중이 늘어나고, 사회복지장기여금은 줄었다. 이를 통해 비스마르키언 특성은 약화되었고, 복지 예산에 대한 정부의 통제력이 강화되었다(강병구, 2015, p.38). 다만, 소득세제에 대한 비과세 조항을 줄이거나 폐지하는 일련의 노력에도 불구하고 여전히 과세 대상 가구의 비중은 적은 편이다(강병구, 2015, p.38).

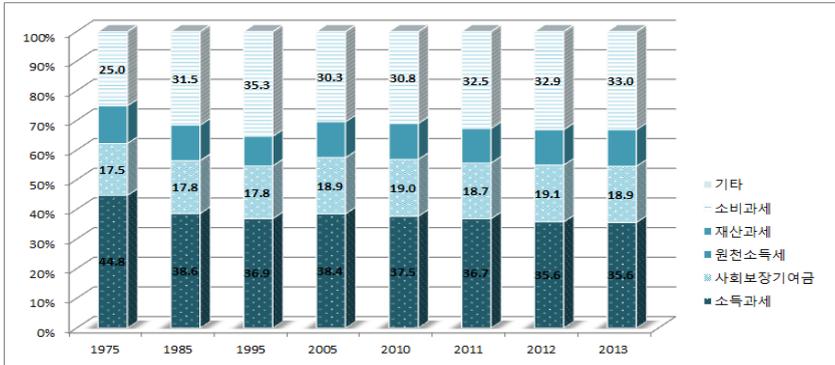
## 제4절 영국의 사회복지 재원조달 구조

### 1. 영국의 조세구조 개요

영국은 자유주의 이념의 연장선에서 능력주의 원칙을 강력하게 주장한다. 이에 법인소득세나 개인소득세, 재산세 등의 직접세 비중이 대체로 높으나, 소비세율은 상대적으로 낮은 특징을 보인다(Obinger &

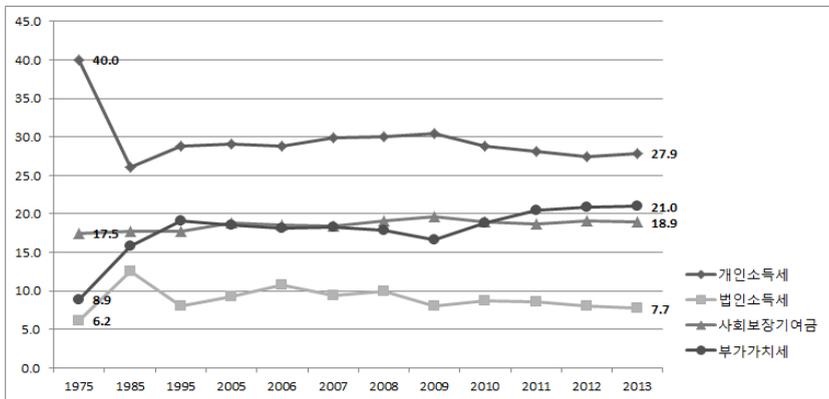
Wagschal, 2010). 중앙정부는 주로 소득세와 사회보장기여금, 부가가치세, 법인세와 연료세로부터 재원을 조달하고, 지방정부는 중앙정부의 교부금과 잉글랜드와 웨일즈는 사업세, 카운슬세(Council tax)와 기타세의 수입으로 재원을 마련한다(박정수, 2009, p.29). 국제 기준으로 볼 때 영국의 경우 총조세수입의 5% 미만을 차지하는 재산세만 지방에서 징수되고 있어, 지방세원이 제한되어있는 편이다.

[그림 5-8] 영국의 총조세 수입 대비 세목별 비중



자료: OECD(2015a)에서 2015.9.9. 인출.

[그림 5-9] 조세수입 대비 개인소득세, 법인소득세, 사회보장기여금, 부가가치세 추이



자료: OECD(2015a)에서 2015.9.9. 인출.

한편, [그림 5-8]과 [그림 5-9]를 통해 총 조세수입 중 각 세목이 차지하는 비중의 양상을 살펴보면, 1970년대 중반 이후 소득과세 특히 개인 소득세의 비중이 큰 폭으로 줄어든 것을 볼 수 있다. 이에 반해, 사회복지 기여금은 소폭 증가하였고, 소비과세의 확대가 두드러지게 나타난다.

## 가. 영국의 조세구조

### 1) 직접세 구조

영국에서 소득세율은 큰 폭으로 인하되었다. 영국의 소득세는 1798년 12월 윌리엄 피트 수상에 의해 나폴레옹 전쟁에 소요되는 비용 조달을 위해 도입된 이후 정착된 세제이다. 도입당시 영국의 소득세는 소득의 수익자가 누구인지와 관계없이 소득이 발생하면 과세했지만, 현재는 수익자에게만 부과하는 체계로 바뀌었다(박정수, 2009, pp.36, 47). 초기 도입시 소득 파악으로 인한 시행의 어려움을 줄이고자 소득을 몇 가지로 구분해 과세하는 방식을 채택해왔다(앞의 책, p.45). 이는 현재까지도 유지되고 있는 것으로, 저축소득과 비저축소득, 배당소득으로 구분하여 각각에 누진과세를 적용하고 공제혜택을 반영해 최종세액을 산출하는 분리과세 체계이다(앞의 책, p.45). 비저축소득은 임금이나 자영자 소득, 연금 및 재산소득이 해당되고, 저축소득에는 은행이자와 주택조합(building society) 이자, 재무부증권(gift edged securities) 이자, 회사채(debenture) 이자, 그리고 연금소득이 포함된다(앞의 책, p.45).

1980년대 대처 집권 이후 소득세율은 인하 추세를 보여왔다. 대처는 1979년 선거 승리 후 기본세율은 33%에서 30%로, 최고세율은 83%에서 60%로 인하하였다. 이후 3개년도 동안 기본세율은 꾸준히 인하되어,

88%년에는 25%였고, 최고세율도 40%로 낮아졌다. 90년대, 그리고 2000년대 들어서도 기본소득세율의 인하 추세는 지속되었다. 이에 기본소득세율은 20%로 낮아졌고, 최고세율 대부분의 기간 동안 40% 수준으로 유지되었다. 최근의 경제위기를 겪으면서 최고세율을 인상해 45% 수준이 되었다. 구체적으로, 1978/1979년 회계연도와 2015/2016 회계연도의 소득세율을 비교해보면, 기본세율이 33%에서 20%로, 최고세율이 40-83%에서 40-45%로 낮아졌다.

2008-2009 회계연도부터 비저축소득에 대한 기본세율 이하 세율(Starting rate)을 폐지하였다. 그러나 저축소득에 대해서는 2008-2009 회계연도부터 2014-2015 회계연도까지 10%의 세율을 적용하였고, 2015-2016년 회계연도부터 폐지하였다.

〈표 5-7〉 저축소득 및 비저축소득 소득세율

Year	Starting rate	Basic rate	Higher rate
1978-79	25	33	40~83
1979-80	25	30	40~60
1980-81 to 1985-86	-	30	40~60
1986-87	-	29	40~60
1987-88	-	27	40~60
1988-89 to 1991-92	-	25	40
1992-93 to 1995-96	20	25	40
1996-97	20	24	40
1997-98 to 1998-99	20	23	40
1999-2000	10	23	40
2000-01 to 2007-08	10	22	40
2008-09 to 2009-10	-	20	40
2010-11 to 2012-13	-	20	40~50
2013-14 to 2014-15	-	20	40~45
2015-2016	-	20	40~45

자료: 양재진 등(2015, p.153) 및 [https://www.gov.uk/government/uploads/system/uploads/attachment\\_data/file/418669/Table-a2.pdf](https://www.gov.uk/government/uploads/system/uploads/attachment_data/file/418669/Table-a2.pdf)

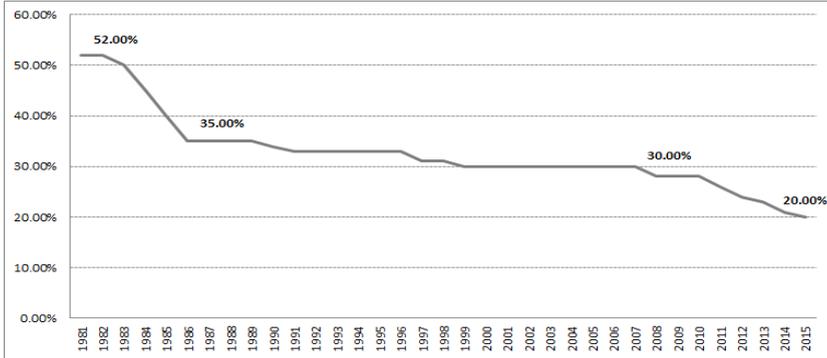
법인세 기본세율 역시 낮아졌다. 기본적으로 영국은 대부분의 OECD 국가들과 같이, 법인세 단일세율체계이다. 2015년 최고 법인세율을 하위 세율인 20%로 인하하면서 단일세율 체계를 갖추게 되었다(국회예산정책처, 2015a, p.40). 1965년 세법 개정 이전에는 개인과 법인 모두 소득세 법하에서 과세되었다(박정수, 2009, pp.24, 102). 65년 이후 법인은 법인세제에 의거해 과세를 부과하게 되었다. 법인세가 도입되었음에도 불구하고, 개인소득세제와 법인세제 간에는 유사한 점이 많이 남아있었다(앞의 책, p.24). 두 세금 모두 schedule에 따라 세금 납부시기와 공제 종류, 세액 등이 결정되었던 것이다(앞의 책, p.25). 2006년부터 법인세 관련 schedule만 남고, 소득세관련 schedule은 폐지되었다(앞의 책, p.49). 영국의 법인세율은 1965년 도입 이후 낮아지는 추세를 보인다(앞의 책, p.102). 1980년대 중반까지 영국의 법인세율은 50%를 상회하였으나, 1984년 세계개혁과 1998년 재정법(Finance Act) 수립 이후 하락하는 추세를 보여왔다(국회예산정책처, 2015a, p.40, 89). 특히, 2007년부터 2015년까지 영국의 지방세를 포함한 법인세율의 인하 폭이 10.0%p로 OECD 국가 중 가장 컸다(국회예산정책처, 2015a, p.95). 글로벌 금융위기 이후 OECD 국가의 법인세율 추이를 살펴보면, 영국은 인하 추세를 보이는 대표적인 나라로, 70년대 후반 52%에서 2015년 20.09%로 낮아졌다(국회예산정책처, 2015a, p.94).

〈표 5-8〉 영국의 법인세율 구조 및 추이

기업 규모	1998	1999	2008	2011	2012	2013	2014	2015
30만파운드 이하	31.0	20.0	21.0	20.0	20.0	20.0	20.0	20.0
30만~150만파운드	*특정 계산식을 통해 단계적으로 세율 증가							
150만파운드 초과	31.0	30.0	28.0	26.0	24.0	23.0	21.0	

자료: 국회예산정책처(2015a, p.40)에서 재인용.

[그림 5-10] 영국의 법인세율 추이



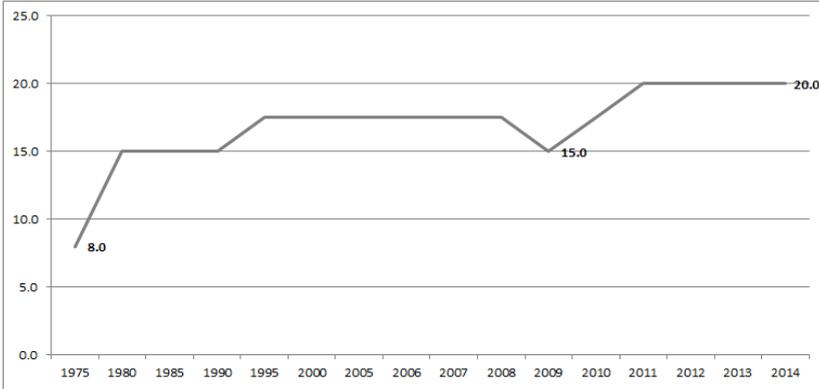
자료: OECD(2015a)에서 2015.9.9. 인출.

## 2) 간접세 구조

영국에서는 소득과세에서 세율 인하 양상이 두드러지게 나타나는 한편, 대표적인 간접세인 부가가치세 기본세율은 증가해왔다. 부가가치세는 1973년 도입된 이후 영국 정부의 주 재원으로서 중요성이 높아지고 있다(박정수, 2009, p.167). 부가가치세는 소득과세와 달리, 영구세(permanent tax)로 매년 변화하지 않는 것을 원칙으로 하는 조세이다.

부가가치세는 영국이 유럽연합에 가입하면서 판매세(purchase tax)와 선별적 고용세>Selective Employment Tax)를 대체하여 도입된 것이다. 도입 시점에서는 10%의 세율을 부과하였으나, 1991년부터는 현재의 표준세율인 17.5%가 적용되고 있다(박정수, 2009, p.167). 다만, 최근 경기침체로 2008년 1월부터 2009년 12월까지 한시적으로 표준세율을 낮춰 적용하였고, 2010년부터 다시 17.5%를 회복하였다. 이후 경제 위기에 대응하고자 2011년 4월 20%로 인상하였다(<https://www.gov.uk/vat-rates>).

[그림 5-11] 부가가치세 표준세율 변화 추이



자료: <http://dx.doi.org/10.1787/888933155212>

영국 부가가치세제에서 특징은 광범위한 면세와 감면세율이 적용된다는 점이다. 일부 재화와 서비스에 대해서는 세금이 면제되고, 0%나 5%의 낮은 세율이 적용되는 재화도 상당수 있다. 여기에서 면세와 영세율은 부가가치세의 적용을 받는지, 그렇지 않은 지에서 차이가 있다(박정수, 2009, p.187). 즉, 면세대상의 경우는 생산의 전 과정에서 부가가치세가 전혀 효력을 발휘하지 않기 때문에 부가가치세를 징수하지도 공제혜택을 받지 못하는 반면에, 영세율을 적용받는 경우는 납부한 매입세액에 대해 환급을 받을 수 있다(박정수, 2009, p.187).

#### 나. 영국의 사회복지기여금 구조

[그림 5-8]과 [그림 5-9]에서 제시된 것처럼, 부가가치세와 마찬가지로 사회복지기여금 역시 증가해왔다. 영국에서는 1948년 국민보험기금(National Insurance Fund)이 조성된 이후, 처음에는 국가보험기금(National Insurance Reserve)과 산업재해기금(Industrial Injuries

Fund)으로 분리·운영되다가 1975년 통합되었다(박정수, 2009, p.86).

〈표 5-9〉 영국 사회보장 재원의 유형별 추이

(단위: % of GDP)

유형별(Type)	1991	1995	2000	2005	2006	2007	2008	2009
정부 총세입	39.6	38.0	40.4	40.7	41.5	41.1	42.9	40.1
사회보장 총세입	26.4	28.6	27.2	26.3	24.5	24.5	28.7	31.4
- 사회보장기여금	14.2	13.9	14.3	12.8	11.1	10.6	12.6	13.8
고용주의 사회보장기여금	7.4	7.3	8.1	9.2	8.8	7.9	9.0	10.1
실제적인 고용주의 사회기여금	5.6	5.6	6.7	8.5	8.6	7.8	8.9	9.9
귀속된 고용주의 사회기여금	1.7	1.6	1.4	0.7	0.2	0.2	0.2	0.2
근로자 사회보장기여금	6.8	6.7	6.1	3.7	2.3	2.7	3.6	3.7
근로자	6.6	6.5	6.0	3.5	2.1	2.5	3.4	3.5
자영업자	0.2	0.2	0.1	0.2	0.2	0.2	0.2	0.2
연금수급자와 기타 개인들	0.0	0.0	0.0	0.0	0.0	0.0	0.0	0.0
- 조세	11.8	14.4	12.6	13.0	13.1	12.2	13.6	15.3
- 기타	0.0	0.0	0.0	5.5	5.4	5.3	5.9	6.6

자료: European social statistics\_social protection.(최성은, 2011, p.71)에서 재인용)

영국에서 사회보장기여금 기여율은 1999년 이후 꾸준히 인상되어 왔다. 특히 영국의 사회보장기여금은 고용주에 대한 의존도가 높다는 특징을 보인다. 실제로 영국에서는 고용주 부담금에 대한 최고한도가 폐지되기도 하였다. 게다가 〈표 5-9〉에서 제시된 것처럼, 1990년대 들어 근로자의 사회보장기여금의 비율은 큰 폭으로 줄어들었으나, 고용주 기여금의 비중은 다소 증가하였다.

## 2. 영국의 재원조달구조 변화

영국에서는 1970년대 중반까지 경기 호조에 힘입어 보편적 사회보장 체계의 입지를 견고히 다져왔다. 그러나 1970년대 후반 이후 경기악화에 따른 사회문제 증가와 복지예산 급증, 재정부담 가중 등의 문제가 발생했

다. 이에 1979년부터 1997년 집권한 대처내각은 공공예산 감축과 감세에 초점을 맞춘 개혁을 추진하였다. 공공예산 특히 복지예산을 줄이기 위한 일련의 노력을 감행하였다. 교육 예산에서 대학생무상 등록금 보조 및 교직원인건비와 운영유지비를 감축하고, 주택예산에서는 공공임대주택 거주 자격 제한, 임차인 현금보조 제한, 지방정부로의 관리이양 및 유지비 감축이 이뤄졌다(한국보건사회연구원, 2012, p.19). 한편, 자산조사에 기반을 둔 보장을 수행함으로써 빈곤층에 대한 지출의 최소화를 도모하였으며, 서비스 전달자로서 민간 부문의 역할을 강화하였다(한국보건사회연구원, 2012, p.22). 한편, 대처 정부에 이어 집권한 블레어 정부에서는 제3의 길(Third Way)을 기치로 복지의존을 해결하고 근로의욕을 고무하고자 하였다. 예컨대, 1999년 10월 근로가족소득지원제도(Working Families' Tax Credit: WFTC)를 도입하였고, 실업보험을 구직수당으로 개정하여 실업자 및 시간제 근로자의 자활을 도모하였다.

수입 측면에서 대처 정부에서 감세 정책을 추진해온 것으로 알려져 있다. 1970년대 후반 이래 영국의 조세체계는 소득세(개인소득세 및 법인소득세), 부가가치세, 사회보장기여금으로부터 대부분의 세수를 조달한다는 측면에서 큰 변화 없이 유지되어 왔다.

상기한 바와 같은 영국의 소득과세의 특징은 연간재정법(Finance Act) 체계 하에서 연간세법 형식으로 운영된다는 점이다(이하 박정수, 2009, pp.26~27). 즉, 경제여건이나 정책 변동에 따라 세율 및 과표구간, 감면한도 등을 탄력적으로 운영한다. 다만, 연간세(annual tax)라 하더라도 의회의 승인을 거쳐 법률의 형태를 가져야 한다. 1977년 연간세법개정에서는 다른 세법을 정하지 않으면, 전년도 12월의 소비자물가상승률을 기준으로 소득세 구간과 소득공제액을 자동적으로 인상하기로 하였다. 이후, 소득세 구간 및 공제액에 대한 지수화는 더욱 정교화 되었고,

93년에는 기준월을 9월로 바꾸었다.

조세정책의 측면에서 1970년대 이후 영국의 조세개편의 과정에 대해 양재진 등(2015)는 마술적 조정으로 명명한다. 보수당과 노동당은 소득세와 간접세를 중심으로 접근하는 방식에 차이를 보였는데, 대처를 필두로 한 보수당 정권에서는 소득세를 축소하는 대신에 간접세(부가가치세와 사회보장기여금) 중심의 증세전략을 선택한데 반해, 노동당은 소득세는 개혁하지 않고 숨겨진 세금(stealth tax)을 증세하는 방식으로 접근한 것이다(양재진 등, 2015, p.163). 실제로 대처 정부에서는 1978~79년에 모든 재정의 34.6%에서 1988~89년 28.1%로 감소했고, 같은 기간에 부가가치세율은 8.3%에서 15.1%로 높였다. 한편, 전체 세금의 부담은 표준 가족(부인과 아이들을 둔 평균임금의 남편)당 1978~79년의 35.1%에서 1988~89년의 37.3%로 상승하였는데, 이는 대처시기에도 증세가 있었고, 그 내용은 소득세와 간접세의 조정을 통한 것이었음을 의미한다(양재진 등, 2015).

## 제5절 소결

5장에서는 덴마크, 프랑스, 영국의 3개국의 사회보장 재원조달 구조와 그 변화를 살펴보았다. 개별 국가의 사례는 각 국가 역사적으로 경험해왔던 복지제도의 다양한 변화와 더불어, 이를 위한 재원조달 과정에서의 변화도 제시하고 있다. 특히, 재원조달구조의 변화는 복지지출을 위한 목적도 있지만, 경제정책의 관점에서도 주요하게 고려된다.

이미 상당부분 높은 소득세제를 보였던 덴마크는 1990년대 이래 개인 및 법인에 대한 소득세 부담을 낮추었다. 이는 기업의 자본축적, 고학력

임금노동자의 근로유인 제고를 목적으로 하였다. 그러나 전체 총조세 수입 중에서 소득과세의 비율은 1995년 61.7%에서 2013년 63.1%로 크게 줄어들지 않았다. 다른 국가에 비해서 높은 소비과세는 자본 및 고용주에 대한 세 부담을 낮춰서 자본유출을 막고, 노동시장 정책의 활성화를 통한 고용률 제고로 연결된다. 한편으로 사회보장기여금 중에서 건강보험 기여금을 제외하고는 모두 조세 성격으로 관리된다는 특징도 보이고 있다.

프랑스는 1990년대 일련의 사회보장제 도입으로 사회보장기여금에 대한 의존도를 낮추고, 일반조세의 비중을 높였다. 그러나 2000년대 초·중반 무렵 소득세율의 인하 등으로 총조세수입에서 소득세가 차지하는 비율은 계속해서 낮아졌다. 그러므로 납세자들은 소득세의 부가세 형태로 사회보장제를 납부하고 있으며, 이는 사회보장예산에 대한 정부 통제의 제고 목적도 있었다.

영국은 소득세 등의 직접세 비중을 강조하고, 소비세율은 낮은 특징을 보이는 국가이다. 그러나 1970년대 이후 큰 폭의 증가를 보였던 부가가치세는 이후 2000년대 후반 다시 증가하기 시작한다.<sup>15)</sup> 영국에서 소득세 역제의 반대 급부는 부가가치세와 같은 간접세의 인상이었다. 영국에서 사회보장기여금은 1999년 이후 꾸준히 늘어나고 있는데, 이는 고용주 부담금에 대한 최고한도가 폐지된 것, 그리고 고용주에 의한 기여 성격을 가지는 국민보험의 제1종A, B의 기여율이 늘어난 영향이다.

각 국의 복지제도의 역사, 그리고 경제상황을 둘러싼 현실과의 관계 속에서 재원조달 구조가 이해될 필요가 있다. 즉, 특정한 제도와 정책을 참고하는 것보다는 다른 제도와와의 관련성 속에서 종합적인 평가를 시도해야 한다.

15) 2000년대 말 글로벌 금융위기에 따른 세율 축소가 종료된 영향을 받았다.

제 6 장

## 한국의 사회보장 역할분담 구조 분석

제1절 연구의 배경 및 목적

제2절 선행 연구의 역할분담 구조 분석

제3절 분석 자료

제4절 사회보장 역할분담 수준 변화

제5절 우리나라 사회보장 역할분담 구조의 결정요인

제6절 소결



# 6

## 한국의 << 사회보장 역할분담 구조와 변화

### 제1절 연구의 배경 및 목적

한국에서 공적사회지출 관련 자료는 비교적 풍부하게 작성되고 있다. 먼저, 우리 예산안은 소관별, 회계별, 분야별 예산편성 현황을 제시하고 있다. 이에 따라 2014년 국가예산에서 사회복지 분야 재정지출은 105.3조(예산 중 28.04%), 보건 분야 재정지출은 10.4조(예산 중 2.77%)를 차지한다는 내용을 확인할 수 있다(기획재정부, 재정정보 공개시스템). 다음으로 경제협력개발기구(OECD)의 사회지출데이터베이스(Social Expenditure database, SOCX)에서는 각 국가의 사회지출 내용을, 세부 프로그램 수준에서 제시하고 있다. OECD의 SOCX는 각 국가의 복지노력(welfare efforts)를 측정하는 GDP 대비 사회지출 정보가 총량 수준에서만 제시되는 문제를 극복하고자 하였다는 특징을 가진다. 1990년대 초반 설계된 SOCX는 상세 수준에서 지출항목을 제시하여 정책 영역별로 지출 수준을 국제 비교할 수 있도록 구축되어 있다(Adema et al, 2011, p.7).<sup>16)</sup> SOCX는 국가 간 비교를 주요 목적으로 하기 때문에 통계 생산에 있어서도, 국제적인 기준을 적용하고 있다.<sup>17)18)</sup> 그러나 SOCX는 사회지출의

16) 예를 들어 Castles(2002)는 OECD 각 국의 사회지출 수준을 비교하는데 있어, 프로그램을 소득대체 지출, 빈곤제거 및 건강보호 지출, 서비스관련 지출로 구분하는 접근법을 적용하였으며, 그 후속 연구라 할 수 있는 「The Future of Welfare State」(Castles, 2004)에서는 총괄지출 수준을 제시하고, 세부 지출 수준을 제시함으로써 지출 수준의 차이를 설명하고 있다.

17) 이에 대해서는 고경환 등(2013, pp.19~43)이 SOCX의 추계 기준에 대한 Adema et al.(2011)의 내용과 한국의 SOCX 추계 내용에 대해 소개하고 있다.

18) SOCX는 국민계정(System of National Accounts), 보건계정(System of Health Accounts)

재원에 관한 정보를 OECD의 정부수입통계(Revenue Statistics)와 총괄 수준에서만 제한적으로 제공한다. 즉, 각 사회적 프로그램들의 재원 정보는 제한적으로만 제공한다.

사회보장에 있어 재정원천 자료를 구성하게 되면, 각국이 변화하는 사회경제적 환경에 맞춰 재정적 책임을 주체별로 어떻게 분담해왔는지를 살펴볼 수 있다. 다행스럽게도 한국의 사회복지지출에 대한 추계 보고서(고경환 등, 2012; 고경환 등, 2013)는 SOCX의 9개 정책영역별로 일반 정부, 사회보험, 공기업(교통통신 등 감면)의 내용을 제시하고 있다. 이에 따르면 2012년 총 공공사회복지지출 124조 8천억원 가운데, 지방정부 지출은 38.5%, 사회보험 지출은 60.9%이며, 나머지 0.6%는 공기업(교통·통신비 등 요금감면)의 영역별로 지출한 것으로 나타난다. 또한, 최근 한국경총(2015)은 2014년에 국민이 부담한 5대 사회보험의 비용이 총 91조 8,550억 원에 달한다는 분석을 내놓았다. 이들은 각 공단 및 부처의 사업 자료를 분석하여 이와 같은 결론을 내었다. 이 비용은 GDP 대비 6.2%에 이르는 규모로, 명목 GDP에서 사회보험 비용이 차지하는 비중은 2004년 4.4%에서 빠르게 증가하였다는 분석이다. OECD(2015)에 따르면 2012년 기준으로 한국의 총조세 수입은 341조, 이중 사회보험 기여는 84조 1360억으로 GDP 대비 각각 24.8%, 6.1%로 나타난다. 이중 피용자 기여가 차지하는 비율은 41.9%, 고용주 기여는 45.3%, 자영자 및 기타는 12.7%로 나타난다.

그간 한국의 사회보장 재원부담 구조에 대해서는 파편적인 자료만이 존재한다. 이에 본 연구에서는 사회보장에 투입된 조세를 원천별로 구분

---

와 양립할 수 있도록 설계되었으며, 유럽연합통계청(Eurostat)의 유럽사회보호통계체계(European System of integrated Social Protection Statistics-ESSPROS), 국제노동기구(ILO)의 사회보장조사(Social Security Inquiry) 데이터베이스와 비교된다(Adema et al, 2011. p. 9).

하여 작성함으로써 사회보장 각 주체의 역할분담 구조의 역사적 변화를 분석하고자 한다. 더불어서 소득분배 구조의 변화, 여성의 노동시장 참가에 따른 노동인구의 증가 등 세입환경의 변화를 함께 고려하면서, 현재 역할분담 구조의 지속가능성을 점검하고자 한다.

## 제2절 선행 연구의 역할분담 구조 분석

### 1. OECD의 조세수입 통계

한국의 사회보장 역할분담 구조를 분석함에 있어서는 (수식 1)과 같이 일반정부의 역할을 추출할 수 있다. 이는 모든 사회보험 지출이 사회지출에 편재되기 때문에 가능한 추정이다. 즉, 사회지출 총액에서 OECD의 조세수입통계(Revenue Statistics)를 이용하여 고용주, 피용자, 자영자 및 비취업자의 재원부담분을 이용하고, 그 차액을 일반정부의 지출로 간주하여 추정할 수 있다.

$$Socr(\% \text{ of } GDP) = \text{사회보장기여금(사용자+피용자+자영자)} + \text{일반정부기여} \dots(\text{수식1})$$

[그림 6-1]과 같이 1990년 한국의 총사회복지지출은 GDP 대비 2.68%에서 시작하여 2012년 8.90%를 나타냈으며, 1998년 4.85%, 1999년 5.82%와 같이 IMF 경제위기 시기에는 급등하기도 하였다. 이와 같은 사회지출의 일부 급등과는 달리 사회보험을 통한 기여율은 꾸준히 증가하고 있다. 1990년 3.8조원이었던 사회보험 기여 총액은 2012년에는 84.1조원으로 증가하였다. 사회보험 방식의 재원조달이 GDP에서 차

지하는 비율은 1990년 1.87%에서 2012년에는 6.11%로 증가한다. 총 사회복지지출의 규모를 알고 있으며, 또한 사회보험을 통한 기여율을 알고 있기 때문에 위의 (수식 1)에 의해 한국의 사회복지지출에서 일반정부의 기여분을 파악할 수 있다. 이렇게 계산하면 한국의 사회지출에서 일반정부의 기여분은 1990년 30.5%에서 시작하여 2012년에는 31.4%로 나타난다. 이 기간 중 1998년에는 전년도 21.9%에서 34%로 급등하기도 하였으며, 1999년에는 총 사회복지지출의 42%를 일반정부가 부담하기도 하였다. 그러나 이와 같은 추정에 의한 일반정부 기여분은 매우 큰 변동성을 보여서 1993년에는 13.9%, 2003년에는 12%로 일반정부의 부담률이 낮은 해도 있다.

[그림 6-1] 한국의 사회복지지출과 사회보험기여율(1990~2012)

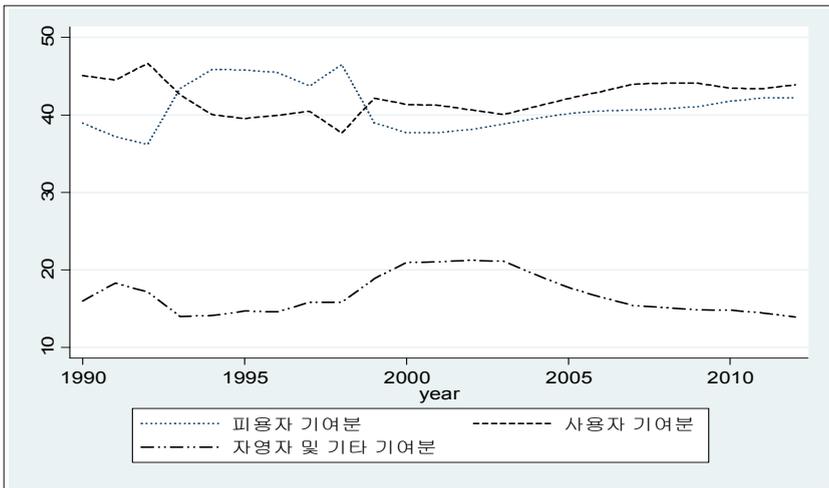


자료: 1) 국민부담률 및 사회보험기여율, OECD. (2015). "Revenue Statistics: Comparative tables"에서 2015.9.9. 인출.

2) 사회복지지출, OECD. (2015). "Social Expenditure: Aggregated data"에서 2015.9.9. 인출.

그러나 위와 같은 방식의 추정은 당해연도 사회보장 기여금이 당해연도 사회보험 급여에 전액 충당되는 것이 아니기 때문에 혼란을 야기할 수 있다. 국민계정체계에서 사회보장 기여금(social contribution)은 사회보장급여 지급에 충당하기 위해 부과되는 실제 및 귀속 부담금을 말하며, 피고용자 또는 자영업자나 비취업자 등이 자신을 위해 지불하거나 고용주가 피고용자를 위해 지불하는 것을 말한다(한국은행, 2010, p.231). 그러므로 사회보험 기여율은 당해 연도의 지출뿐 아니라, 사회보험 기금의 적립을 위해 당해연도 지출분보다 초과 부과되는 국민의 부담을 모두 포함하고 있다. 즉, 이때 사회보장 기여금은 피용자 보수, 영업잉여, 생산 및 수입세·보조금, 사회부담금, 사회수혜금 등 국민계정의 소득계정 요소 중 하나이다(한국은행, 2010, p.228). 따라서 사회보험 기금이 전혀 적립되지 않거나, 다음 해로 이월되지 않는 특수한 상황 하에서만 일반정부의 부담분을 정확하게 추정할 수 있다.

[그림 6-2] 사회보장 기여금의 부담주체별 분담률



자료: OECD(2015). Revenue Statistics: Comparative tables에서 2015.9.9. 인출.

[그림 6-2]는 사회보험의 기여 총액을 피용자, 고용주, 자영자 및 기타 집단으로 구분하여, 각 주체의 부담률을 제시하고 있다. 피용자 기여분의 비율은 1990년 38.9%에서 시작하여 1998년 46.5%로 정점을 찍은 이후에 점차 감소하고 있다. 고용주 기여분의 비율은 1990년 45.1%에서 시작하여 1990년대 후반까지 감소하는 추세에 있다가 최근 들어서는 다시 증가하고 있으며, 2012년에는 43.9%를 보이고 있다. 한국 사회에서는 자영자 및 기타 주체의 부담분이 지속적으로 증가하고 있는데, 1990년 6천억원 가량이었던 이들의 부담분은 2012년에는 11.7조원으로 증가한다. 이에 따라 사회보장 기여금 중에서 이들 자영자 및 기타 집단이 부담하는 상대적 2012년 8.90%를 나타냈다.

## 2. 한국의 사회복지지출 추계

OECD의 조세수입 통계를 이용한 역할분담 구조 분석은 고용주, 피용자, 자영자와 기타 비취업자의 부담분을 모두 당해연도 사회지출로 간주한다는 문제를 가진다. 이런 문제를 해결하는 방법 중 하나는 사회복지지출의 각 지출 행위자별로, 또 정책영역별로 이를 구분해서 접근하는 방법이다. 이에 대해서는 관련된 정보를 고경환 등(2012, 2013)이 제공하고 있는데, 이 중에서 기준년도를 2012년으로 작성한 보고서를 살펴본다.

2012년 한국의 사회복지지출은 124조 8천억원으로 추정되며, 이 중 정부부문의 지출은 48조 49십억원으로 나타난다. 이와 같은 정부부문의 지출에는 국민기초생활보장법의 생계급여, 주거급여, 의료급여, 긴급복지지원 등이 포함되며, 교육과학기술부에서는 방과후 학교 운영, 학비 지원, 국가보훈처의 보훈보상금, 지방정부의 국고보조 매칭사업 등이 포함된다. 사회보험 지출은 76조 64십억원으로 나타나며, 이 중에서 공적연

금 지출이 26.4조원 가량, 고용보험이 5.4조원, 산재보험이 3.9조원, 건강보험이 38.3조원, 장기요양보험이 2.1조원으로 나타난다(고경환 등, 2013, pp.129~130). 국민연금이 11.5조원, 공무원 연금이 10.4조원, 사학연금이 1.9조원, 군인연금이 2.5조원이며, 별정우체국 연금이 약 300억원이다. 마지막으로 공기업의 교통·통신 등 요금감면 규모가 약 7,106억원이다. 이 항목에는 철도, 지하철, 고속도로 통행료의 감면과 TV 수신료의 감면 등이 포함된다. 이들 감면액은 대체적으로 노인 및 장애인에 대한 요금할인이기 때문에 정책 영역별로 보면, 노령과 근로무능력 관련 급여에 주로 포함된다(표 6-1 참고).

〈표 6-1〉 한국의 사회복지지출-정책영역별 지출 원천(2012)

(단위: 십억원)

정책영역	총계	정부지출		사회보험	공기업	
		중양정부	지방정부			
1. 노령	30,488	5,547	3,654	1,894	24,479	462
2. 유족	2,945	1,472	1,472	-	1,473	-
3. 근로무능력 관련급여	8,637	4,854	2,119	2,735	3,548	235
4. 보건	51,779	10,603	7,373	3,230	41,176	-
5. 가족	14,925	14,325	5,179	9,147	600	-
6. 적극적노동시장프로그램	4,022	2,911	2,911	-	1,111	-
7. 실업	3,677	-	-	-	3,677	-
8. 주거	-	-	-	-	-	-
9. 기타	8,351	8,337	6,578	1,758	-	14
계	124,824	48,049	29,286	18,763	76,064	711

자료: 고경환 등(2013, pp.132~133)을 재구성함.

각 정책영역별로 주로 개입하는 프로그램의 유형이 다르다. 노령 보호의 영역에서는 사회보험 제도를 통한 지출비율이 상당히 높아서 80.3%의 지출이 사회보험을 통해서 이뤄졌다. 보건 영역에서도 이와 유사한 수준인 79.5%의 지출이 사회보험 제도를 통해서 이뤄졌다. 그 외에 유족 보호는 50%, 근로무능력 관련급여에서는 41.1%, 적극적 노동시장 프로

그림에서는 27.6%가 사회보험 제도를 통해 지출이 이뤄졌다. 약 3.7조원의 실업급여 부분은 전액 사회보험 제도를 통한 지출이었다.

〈표 6-2〉 한국의 사회복지지출-정책영역별·프로그램 유형별 지출 및 규모(2012)

(단위: 십억원, %)

정책영역	계	공공부조 및 사회보상		사회서비스		사회보험	
		지출액	(구성비)	지출액	(구성비)	지출액	(구성비)
1. 노령	30,488	4,014	(13.2)	1,996	(6.5)	24,479	(80.3)
2. 유족	2,945	1,472	(50.0)	-	-	1,473	(50.0)
3. 근로무능력관련급여	8,637	3,776	(43.7)	1,313	(15.2)	3,548	(41.1)
4. 보건	51,779	5,756	(11.1)	4,846	(9.4)	41,176	(79.5)
5. 가족	14,925	4,919	(33.0)	9,406	(63.0)	600	(4.0)
6. 적극적노동시장프로그램	4,022	-	-	2,911	(72.4)	1,111	(27.6)
7. 실업	3,677	-	-	-	-	3,677	(100.0)
8. 주거	-	-	-	-	-	-	-
9. 기타	8,351	6,079	(72.8)	2,271	(27.2)	-	-
계	124,824	26,016	(20.8)	22,744	(18.2)	76,064	(60.9)

자료: 고경환 등(2013, p.132)

공공부조 및 사회보상의 방식은 기타 지출 영역에서 많이 이뤄졌다. 보건복지부의 생계급여, 주거급여, 긴급복지지원 등 저소득층을 대상으로 하는 공공부조 제도는 특정 정책영역에 한정되지 않기 때문이다. 이외에 금액 순으로는 보건 영역에서 공공부조 지출이 많았다. 이에는 의료급여 4.722십억원, 지방정부의 의료급여 등 매칭사업 1,035십억원이 포함된다. 보육료 지원, 아동보호, 유아교육비 지원 등의 가족 영역에 대한 지출이 뒤를 이었다.

### 3. 한국경총의 자료 분석

최근 한국경총(2015)은 2014년에 국민이 부담한 5대 사회보험의 비

용이 총 91조 8,550억원에 달한다는 분석을 내놓았다. 이들은 각 공단 및 부처의 사업자료를 분석하여 이와 같은 결론을 내었다. 이들의 분석에 따르면 전체 보험료 91.85조원 중에서 사업장 가입자가 부담한 금액은 74.81조원이며, 지역가입자가 부담한 금액은 11.35조원, 그 외 건강보험, 장기요양보험의 국가부담분, 공교사업장 보험료, 국민연금 등의 임의 가입자 보험료가 5조 698십억 가량이다.

〈표 6-3〉 부담주체별 사회보험료 부담 현황(2014년 기준)

(단위: 억원, %)

구 분	사업장가입자	고용주		근로자		지역가입자	기타	총계
		보험료	비율	보험료	비율			
건강보험	297,761	148,881	(35.8)	148,881	(35.8)	72,073	46,104	415,938
국민연금	292,822	146,411	(43.4)	146,411	(43.4)	36,690	7,881	337,393
고용보험	80,166	51,503	(64.2)	28,663	(35.8)	-	-	80,166
산재보험	58,006	57,967	(99.9)	39	(0.1)	-	-	58,006
장기요양보험	19,351	9,676	(35.8)	9,676	(35.8)	4,673	3,093	27,047
계	748,106	414,437	(45.1)	333,669	(36.3)	113,469	56,975	918,550

자료: 한국경총(2015, p.7)

국민연금, 건강보험과 장기요양보험의 경우에는 고용주와 근로자의 부담분이 각각 43.4%, 35.8%와 35.8%로 동일하며, 지역가입자 및 국고 지원 등이 포함된다. 고용보험과 산재보험은 지역가입자 등이 포함되지 않는다. 고용보험의 경우에는 고용주가 64.2%, 근로자가 35.8%를 부담하며, 산재보험은 99.9%를 고용주가 부담한다. 고용보험은 실업급여는 고용주와 근로자가 각 50%를 부담하지만, 고용안정사업과 직업능력개발사업은 고용주가 전액 부담한다.

직장가입자의 사회보험료 부담 수준은 2004년 28.6조원에서 2014년에는 74.8조원으로 증가하였다. 이와 같은 증가는 사회보험의 가입 형태가 지역가입자에서 직장가입자의 형태로 전환하는 것, 그리고 직장가입

자의 급여수준이 증가한 것, 건강보험료의 보험료율이 높아진 것, 장기요양보험의 도입 등이 영향을 미칠 수 있다. 그래서 보험료의 GDP 대비 비율은 3.3%에서 4.8%로 증가하였다.

〈표 6-4〉 사회보험별 직장가입자 사회보험료 부담 추이

(단위: 억원)

구분	국민연금	건강보험	고용보험	산재보험	장기요양	계	GDP 대비
2004	144,036	84,576	28,803	28,961	-	286,376	3.3
2005	155,044	97,108	31,796	31,822	-	315,770	3.4
2006	169,550	111,698	34,128	37,495	-	352,871	3.7
2007	186,366	133,170	36,374	44,315	-	400,225	3.8
2008	200,392	157,204	39,685	48,460	5,876	451,617	4.1
2009	207,854	167,442	41,892	47,364	7,548	472,100	4.1
2010	220,560	183,488	42,184	46,353	11,702	504,287	4.0
2011	236,634	220,278	50,447	48,086	14,314	569,759	4.3
2012	256,872	249,040	63,030	55,124	16,198	640,264	4.6
2013	275,282	271,260	69,635	54,398	17,655	688,230	4.8
2014	292,822	297,761	80,166	58,006	19,351	748,106	n.a.

자료: 한국경총(2015, p.10)

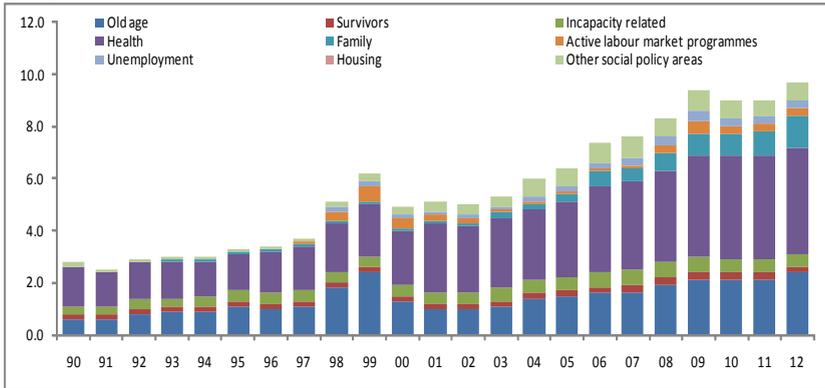
#### 4. 사회복지 지출 구성의 국제 비교

[그림 6-3]은 SOCX의 정책영역별로 한국의 공공사회복지 지출과 OECD 평균을 비교하여 제시하고 있다. 2011년 OECD 국가는 노령 영역에 GDP 대비 7.4%의 지출을 하고 있지만(총지출 대비 34.5%), 한국은 2.1%의 지출(총지출 대비 23.3%)을 하고 있다. 반대로 한국은 건강 영역에 4.03%의 지출(총지출 대비 44.8%)을 하고 있지만, OECD 국가는 평균적으로 6.17%의 지출(총지출 대비 28.8%)을 하고 있다. 즉, 한국의 사회복지지출은 건강영역의 지출이 매우 큰 비중을 차지하고 있다.

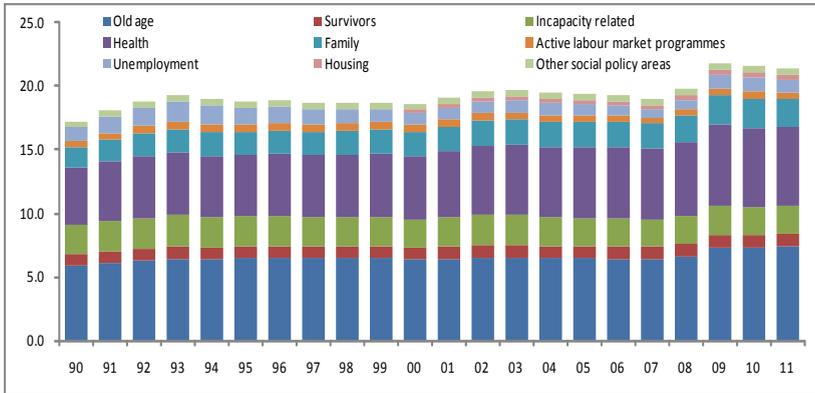
[그림 6-3] 한국과 OECD의 공공사회복지지출 구성

(단위: % of GDP)

<한국>



<OECD 평균>

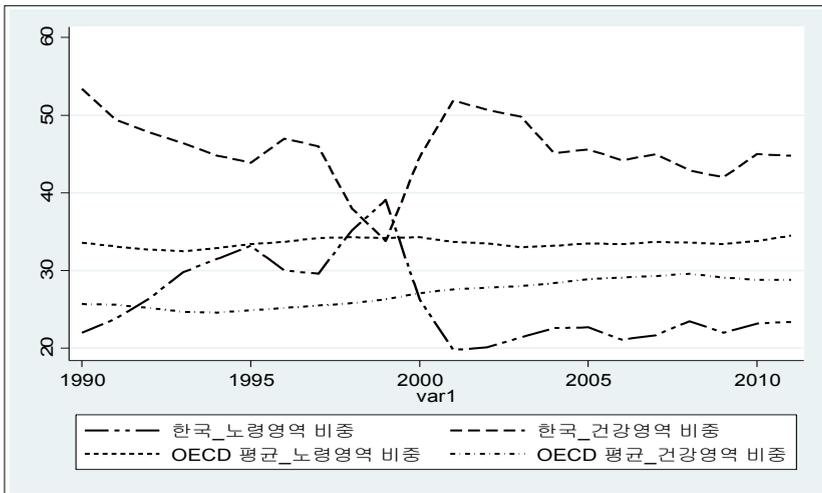


자료: OECD(2015). "Social Expenditure: Aggregated data"에서 2015.9.9. 인출.

[그림 6-4]는 한국과 OECD 국가의 공공사회복지지출 구성의 형태를 제시하고 있다. OECD 국가의 경우에는 상당히 안정적인 제도 구성을 보여주고 있지만, 한국의 경우에는 지난 20여 년간에 제도 구성의 상당한 변화를 경험하였음을 알 수 있다. 예를 들어, 1990년대 노령영역의 지출 증가는 이 시기 연금제도, 특히 특수직역연금의 성장을 보여주고 있다. 또한 1998년, 1999년에는 이 비율이 35.2%, 39.1%로 증가하는데, 이

중 상당수는 특수직역연금 대상자의 대량 퇴직에 따른 급여지출 증가로 말미암은 결과이다. 그러나 2000년대 들어서면서는 건강 영역의 대규모 지출 증가를 경험하게 되는데, 2000년 GDP 대비 2.1% 수준이었던 건강 영역의 지출은 2001년 2.7%로 급증한다.

[그림 6-4] 한국과 OECD의 공공사회복지지출 구성



자료: OECD(2015). "Social Expenditure: Aggregated data"에서 2015.9.9. 인출.

지금까지 개괄적으로 한국의 사회보장 지출과 재원의 원천에 대한 자료를 살펴보았다. 대체로 한국의 사회복지지출 추계자료의 제시에 따라, 한국의 사회보장 지출이 어떠한 발전 경로를 보여왔는지에 대한 분석은 점차 풍부해지고 있다. 그러나 이에 비해서 사회보장, 또는 사회복지에 필요한 재원이 어떤 방식으로 확보되었는지에 대해서는 상대적으로 관심이 적다. 또한 재원에 대한 연구에서도 사회보장 재원이 아닌 조세수입 전반을 다루는 등의 한계를 가진다.

이에 이 글에서는 사회적 보호에 투입된 세입을 유형(type)과 원천

(originate)로 분류하여 작성함으로써, 사회보장 주체의 역할분담 구조의 역사적 변화를 분석하고자 한다. 그리고 소득분배 구조의 변화, 여성의 노동시장 참가 등 사회보장 세입 환경의 변화와 사회보장 세입(특히, 사회보험료 수입)의 실질 변화를 비교하여, 사회보험 위주 재원 조달 방식의 지속가능성을 점검해 볼 것이다.

### 제3절 분석 자료

#### 1. 분석 자료 구축

6장에서는 한국의 사회보장 재정원천의 변화 추이를 분석하고자 한다. 또한 재정원천의 변화 추이에서 발견되는 특이점에 대해서는 주요 제도의 신규 실시 또는 포괄 대상의 확대 등 정책 변화 내용을 함께 검토한다. 이를 위한 자료 구축의 기간은 1990년부터 2012년까지로 한다.<sup>19)</sup> 2012년을 최종으로 하는 것은 보고서 작성 시점에서 2013년 결산 자료를 구하지 못하는 등의 이유 때문이다.<sup>20)</sup>

본 분석에서 사용하는 자료 구축 내용은 ILO의 사회보장비용(Cost of Social Security; COSS) 관련 내용들이다. ILO의 COSS는 지금은 더 이상 서비스되지 않고 있는 비교 자료로 1949년부터 1993년까지 각국의 사회보장 지출과 재원의 구성을 제시하고 있다. ILO가 사회보장에 관련한 조사를 실시한 이유는 핵심적으로 두 가지이다(ILO, 1961, pp.1~2).

19) 사회보험 제도의 보험료, 기여금 수입 등은 1980년부터 구축하고, 자료를 제시한다.

20) 본 연구를 위한 분석 자료는 안상훈 (2012), 복지국가 비교연구를 위한 한국 시계열자료(CWSD-K)의 구성을 따랐으며, 이하는 그 작성 매뉴얼 중 "Social Spending, Revenue, and Welfare State Institution Data" 영역의 ILO, COSS와 관련된 내용에 대한 소개를 참고하였다. 이하에서는 COSS-K(2015)로 표현한다.

첫째, 각 국가의 사회보장제도의 재정적 작동 내용을 통합된 형태로 제시하고자 하였다. 이를 통해 국가 수준에서 제공되는 사회보장 체계의 적절성을 진단하고자 하였다. 둘째, 사회보장 비용의 분담 형태를 비교하고자 하였다. 다양한 유형의 재정원천의 사회보장 부담 수준을 비교하고, 조사 기간 동안의 변화 경향을 파악하고자 하였다.

각 국가를 비교하기 위해서는 국가별로 다양한 제도를 고려하여, 특정한 기준을 설정할 필요가 있다. 이에 따라 세 가지의 기준이 적용된다(ILO, 1961, p.2). 첫째, 관련된 제도의 목적은 질병의 예방과 치료, 소득의 보장과 보조를 목적으로 해야 한다. 둘째, 관련 제도는 개인의 권리로써 보장받을 수 있도록 입법화된 형태여야 하며, 운영 기구는 이를 보장할 의무를 지녀야 한다. 셋째, 제도의 운영은 공공, 준공공 또는 관리기구(autonomous body)의 형태여야 한다.

ILO의 COSS에 포괄하는 제도는 앞서의 기준에 따라서 (1) 사회보험 및 유사제도, (2) 가족수당 혹은 아동수당, (3) 공공부문 노동자 대상 특별제도, (4) 공공부조 및 관련제도, (5) 보훈관련제도 등이다. 이 중 주요한 것은 사회보험 및 유사제도로써 이는 다시 연금, 질병급여 및 서비스, 산재관련제도, 실업 및 기타 등으로 구성되어 있다. COSS의 자료는 크게 지출과 수입의 두 부분으로 구성된다. 이는 다시 아래와 같이 구분된다.

## 가. 수입

- 총수입(total receipt) = 총 보험료 수입 + 관련 특별세 + 일반국가 지원(운영비 보조 등) + 기타 공공기관 보조 + 기금수입 + 기타 수입
- 총 보험료 수입 = 가입자 기여 (피용자, 자영자) + 고용주 기여

〈표 6-5〉 COSS 자료의 구조 I - 수입영역

기여금 수입			관련 특별세	국가 기여	기타 공공기관 기여	기금수입 (혹은 자본소득)	다른 제도로 부타의 이전	기타수입	총수입
고용주기여	피보험자 기여								
고용주 (2)	노동자 (3)	자영자 (4)	(4)	(5)	(6)	(7)	(8)	(9)	(10)

사회보험료 또는 기여금 수입 항목은 고용주, 또는 피보험자로 그 대상을 명확히 하고 있어서 개념이 명확하지만, 관련 특별세나 국가 기여 등은 각 제도별로 상이하다. 우리나라의 경우에는 대표적인 국가지원으로 국민연금 운영비 국고보조, 농어민 국민연금 보험료 보조, 지역의료보험 조합에 대한 관리운영비 및 보험급여 부족분 지원, 최근의 두루누리 사회보험료 보조 등이 있다. 그밖에는 건강보험의 보건예방사업비, 천재지변으로 인한 재정취약보험자 지원 사업비가 있다. 기금수입은 각종 사회보장기금의 이자 수입 및 투자 수입 등을 의미하는데, 국민연금기금, 고용보험기금, 산재관련 각종 기금수입이 이에 해당한다.

총수입 중 계산 상의 특이점은 다음과 같다. 첫째, 국민연금의 농어민 보험료 지원은 관련특별세 항목으로, 국민연금공단의 관리운영비에 대한 지원, 각종 크레딧 지원 및 두루누리 보험료 지원은 국가 기여로 처리하였다. 둘째, 공무원 연금 등 특수직역연금에서 고용주 기여를 별도로 계산하였다. 연금부담금, 퇴직수당부담금, 재해보상부담금 등이 고용주로서 국가의 기여분에 해당한다. 사학연금에서 연금 국가 부담금을 국가 기여로 하는 것과는 차이를 두었는데, 이는 사학연금에서는 국가의 사용자성을 고려하기 힘들기 때문이다. 셋째, 공무원 연금, 군인연금에서 급여지출에 대한 부족분에 대한 보전금은 모두 국가기여로 처리하였다. 그러므로 정부의 재정투입 분은 일부는 고용주 기여에, 나머지는 국가 기여에 분산하여 배치되었다.

## 나. 지출

○ 총지출(total expenditure) = 총 급여지출(benefit expenditure)  
+ 운영비 지출 + 타 제도에 대한 이전 + 기타 지출

지출 영역에서는 총 급여지출과 제도운영비 지출이 주요한 지출이다. 이러한 총 급여지출은 의료서비스(medical care), 현금, 현물로 그 유형을 구분한다.

〈표 6-6〉 COSS 자료의 구조 II - 지출영역

총 급여지출(benefit expenditure)				운영비 지출 (15)	타제도 이전 (16)	기타지출 (17)	총지출 (18)
의료서비스 (11)	현물 (12)	현금 (13)	소계 (14)				

한국의 사회보장 지출 및 재원 자료 구축을 위한 주요 참고자료는 다음과 같다. 첫째, 국민연금은 「국민연금 통계연보」, 기금공시 자료, 세출결산보고서, 보건복지부 및 농림축산식품부의 농어민 연금보험료 지원 자료를 활용하였다. 둘째, 건강보험은 통계연보를 활용하였다. 셋째, 실업급여는 고용보험 통계연보 및 기금결산보고서를 활용하였다. 넷째, 산재보험은 산재사업연보를 활용하였다. 다섯째, 군인연금을 제외한 특수직역연금은 각 통계연보를 활용하였으며, 일부 기간에 대해서는 특별회계 자료를 활용하였다. 여섯째, 군인연금은 국방통계연보 또는 e-나라지표 등을 활용하여 계산하였다.

한국의 사회보장 지출에서 공공부조 사업은 기초노령연금, 국민기초생활보장법 상 생계급여, 교육급여와 자활보호, 중증장애인보호, 의사상자 구호, 북한이탈주민보호, EITC 등을 포함한다.

수입 및 지출 자료에서는 최종적으로 공공사회복지지출(SOCX)와 균형을 맞추기 위한 작업을 추가하였다. 한국의 사회보장 지출 자료는 사회보험, 공공부조의 형태로 소득의 보장 또는 보조·보완을 목표로 하는 제도를 중심으로 구축한다. 그러나 사회복지지출과 관련하여서는 흔히 SOCX를 비교하는 것이 일반적이다. SOCX는 아동보육료 보조 등 각종 사회복지서비스 제도에 대한 비용을 파악할 수 있다는 점에서, 한국의 사회보장 지출자료가 가지는 한계를 보완할 수 있다.

## 2. 구축 자료의 개괄

구축된 자료에서 2012년 사회보험 제도를 통한 급여지출은 약 74.7조 원으로 계산되었으며<sup>21)</sup>, 같은 해 공공사회복지지출(SOCX)은 122.6조 원으로 계산된다. SOCX의 공공사회복지지출 구성과 본 자료의 구성이 일치하지 않지만, 약 47.96조원 가량이 사회보험 방식이 아닌 방식의 지출(일반정부(중앙정부, 지방정부) 및 각종 요금감면)을 통한 복지지출 내용이라고 판단할 수 있다.<sup>22)</sup>

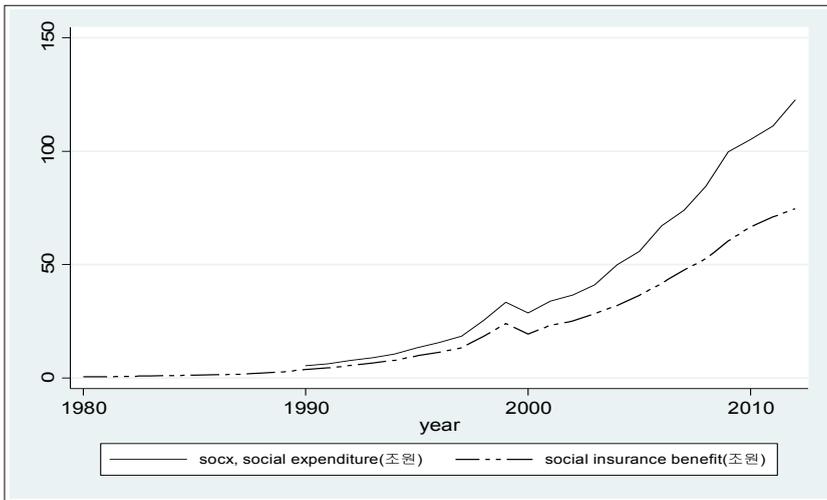
[그림 6-5]에서 두 지출선의 차이는 주로 일반예산 지출을 의미하는데, 사회보험 지출과 구분되는 일반예산 지출은 2000년 이후 점차로 증가하고 있다. 한국의 사회복지 지출이 증가함에 따라 사회보험을 통한 급여지출과 공공사회복지지출의 격차는 확대되고 있다. 1990년 약 1.57조 원이었던 지출 차이는 2000년에는 9.43조원, 2005년에는 19.44조원, 2010년에는 약 39조원으로 증가하였다. 이와 같은 증가추세는 사회보험 방식의 제도로 포괄되지 않는 각종 사회적 위험에 대한 대응이 점차로 증

21) 전국민 대상의 사회보험과 특수지역연금을 포함한 것이며, 운영비 등 지출을 제외한 급여지출이다.

22) 특수지역연금에 대한 사용자로서 국가의 지출은 사회보험 급여지출에 포함된다.

가하기 때문이다. 2012년만 하더라도 기초노령연금, 생계급여, 의료급여에만 약 13조원의 예산이 투입되었다. 또한 2014년을 기준으로 기초생활보장급여, 의료급여, 장애인연금급여, 장애수당급여, 기초(노령연금)급여, 영유아보육료, 가정양육수당에 모두 28조 2,555억원을 지출하였으며(보건복지부, 2014, p.420), 이는 모두 조세를 재원으로 하는 사업이다.

[그림 6-5] 한국의 사회보험 급여지출과 SOCX 공공사회복지지출

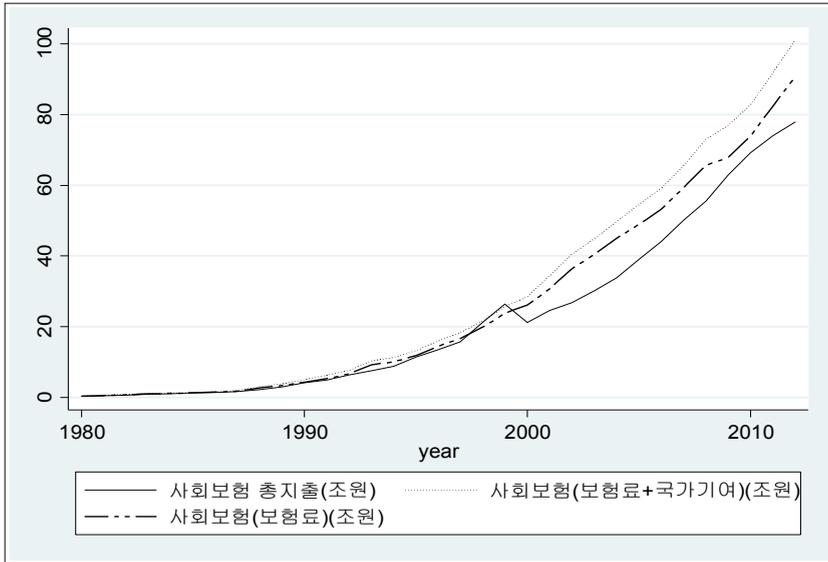


자료 1) SOCX: OECD(2015). "Social Expenditure: Aggregated data"에서 2015.9.9. 인출.  
 2) 사회보험 급여지출: COSS-K(2015)

우리나라의 사회보험 제도는 기금의 형태로 장·단기 적립을 실시하고 있다. 이에 따라 당해 연도의 보험료 수입과 보험급여 지출이 일치하지 않는 특성을 보인다. [그림 6-6]은 공무원연금 등 특수직역연금을 포함한 사회보험 기여금 수입과 사회보험 총지출 및 급여지출을 제시하고 있다. 1980년 4,338억원이었던 사회보험 보험료는 2012년에는 90.1조원 가량으로 늘어났으며, 1990년대 후반 IMF 경제위기 시 증가율이 약간

정체된 것을 제외하고는 계속 늘어났다. 국가는 국민연금, 건강보험 및 각종 직역연금에 대하여 보험료 보조 또는 부족분의 지원 등을 실시한다. 이를 포함한 사회보험 방식의 수입은 2012년 약 100조원에 이른다. 그러나 실제 사회보험을 통한 급여지출은 이에 미치지 못한다. 사회보험 방식의 제도를 통한 총지출은 2012년 77.9조원으로, 사회보험 방식의 재정 수입과 급여지출에는 약 23조원의 차이가 있다.<sup>23)</sup>

[그림 6-6] 사회보험 총지출과 사회보험 수입



자료: COSS-K(2015)

우리나라의 사회보장 구조에서 재원 분담 구조를 분석할 때에는 사회보험 재정부의 독특한 구조를 고려해야만 한다. 우리나라는 보험료 수입의 상당 부분은 장래 지출을 위해 적립하고 있는 구조를 갖추고 있다.

23) 2012년을 기준으로 할 때, 사회보험 관련 기금의 운용 수익 및 기타 기관의 보조를 포함하면 사회보험 방식의 재정수입은 총 118조원이다.

그러므로 사회보장 역할분담 구조를 분석함에 있어서는 현재의 급여지출 수준을 고려하게 될 경우에는 고용주, 피용자의 보험료 부담분이 현재 지출 수준을 초과하는 부분을 고려하지 못한다. 따라서 이하 분석에서는 매해 급여지출에 소요되는 일반재정 투입의 공공부조 및 사회서비스, 사회보험 방식(전체 국민대상의 국민연금, 건강보험, 장기요양보험, 고용보험, 산재보험의 5대 사회보험 및 특수지역연금)의 재원 구조를 고려한 결과를 제시하고자 한다.

## 제4절 사회보장 역할분담 수준 변화

이 절에서는 우리나라 사회보장 역할분담 구조 변화에 영향을 미치는 사회경제적 조건을 확인하기에 앞서, 구축한 자료를 활용하여 사회보장 역할분담 수준의 변화 양상을 검토한다. 우리나라의 연도별 사회보장재정의 규모에서 사회보험 관련제도에서의 재정원천별 역할분담 수준의 변화를 살펴보고, 이후 총 사회보장제도 내에서의 역할분담 수준의 변화 양상을 확인한다.

### 1. 우리나라 사회보장제도 재정원천별 분담 수준

#### 가. 사회보험 및 관련제도

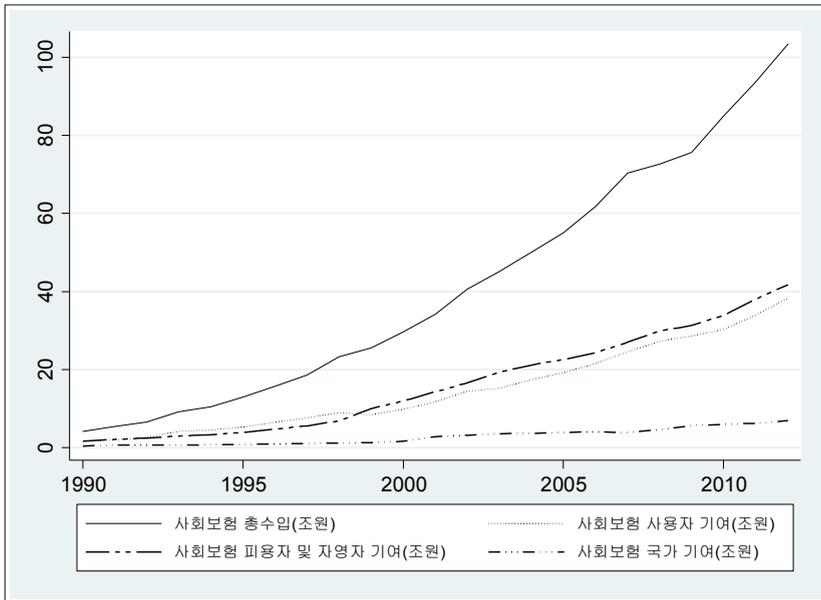
1990년 이후 사회보험제도의 수입은 급증하였다.<sup>24)</sup> 사회보험 제도의 총수입은 1990년 4.1조원에서 2012년 103.3조원으로 증가하였다. [그

24) 특수지역연금은 별도로 다룬다.

림 6-7)에서 보는 바와 같이 사회보험제도의 총수입은 꾸준히 증가하였다. 총수입의 증가율은 1990년 이후 하향 추세를 보여서, 2000년 이전까지는 매해 10% 이상씩 증가하였다. 2008년, 2009년에는 이후 증가율이 3.1~4.2%에 머물렀다가 이후 다시 회복을 보이고 있다.

사회보험제도에서 고용주 기여는 1990년 1.6조원에서 2012년에는 38.3조원으로 증가하였다. 고용주 기여분의 증가율은 1993년 급증하는데, 증가분은 당시 국민연금의 보험료율이 3%에서 6%로 증가하였고, 증가분 중 퇴직금 전환금 부분을 고용주 기여분으로 처리하였기 때문에 나타나는 현상이다. 또한 1999년에는 고용주 부담분이 오히려 전년에 비해서 감소하는 현상이 나타났다. 이는 IMF 경제위기에 따라 고용인력의 급감에 따른 원인 및 국민연금의 퇴직금 전환금 부분의 폐지에 기인한다.

[그림 6-7] 사회보험 제도의 재정원천(총괄)



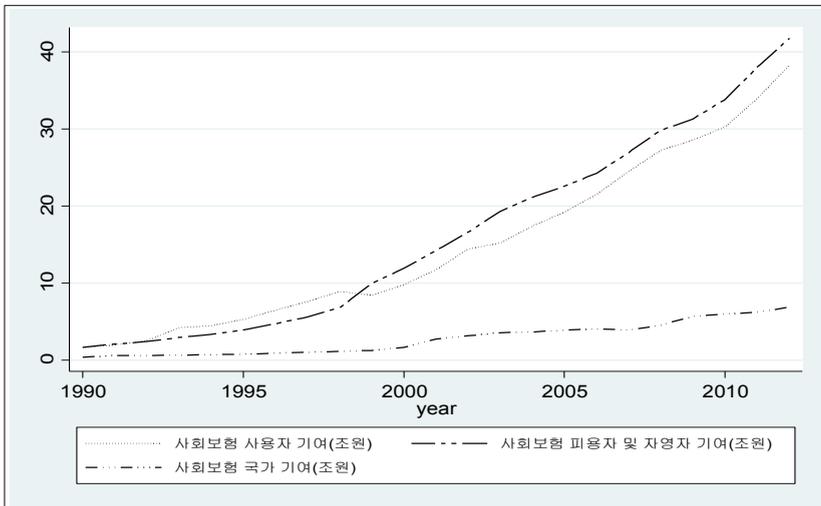
자료: COSS-K(2015)

사회보험제도에서 피용자 및 자영자의 기여는 1990년 1.7조에서 2012년 41.7조원으로 증가하였다. 이들 피보험자의 기여분도 1990년 이후 증가율 자체는 감소하는데, 1999년 전년도에 비해서 46% 가량 급등하는 양상을 보였다. 국민연금의 1999년 도시지역 확대, 연금보험료율의 인상 등이 복합적으로 영향을 미친 결과로 해석할 수 있다.

사회보험제도에 대한 국가의 기여, 관련특별세 또는 재정적 기여는 1990년 39백억원에서 2012년 6.9조원으로 늘어났다. 사회보험에 대한 국가의 재정적 기여는 농어민 연금보험료 지원, 건강보험제도에 대한 지원제도 도입 등의 계기가 있을 때 크게 증가하는 특징을 보인다.

고용주, 피용자 및 자영자, 그리고 국가의 기여분은 모두 86.9조원 수준이다. 그러므로 총 수입중 16.4조원은 기금 수입 또는 타 제도로부터 이전된 수입이다. 이 중에서 기금수입은 약 15조원 수준이며, 대부분은 국민연금 기금의 운용 수입이다.

[그림 6-8] 사회보험 제도의 재정원천(세부 내역별)

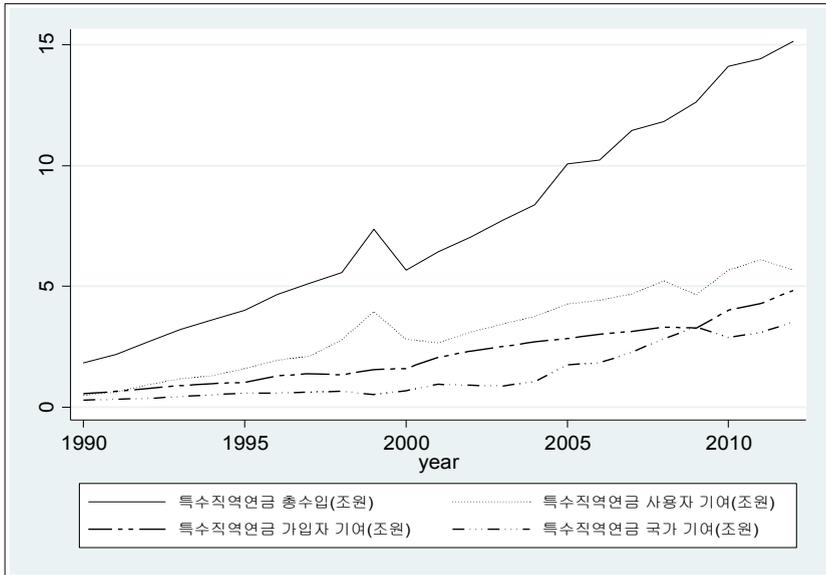


자료: COSS-K(2015)

## 나. 특수직역연금

공무원연금, 군인연금, 사학연금, 별정우체국 연금의 특수직역연금은 2012년 약 15.1조원의 수입을 나타냈다. 각종 사회보험의 수입에 비하면 14.6% 수준이다. 사용자의 기여는 6.1조원이며, 가입자 기여는 4.8조원, 국가기여는 3.5조원 수준이다.

[그림 6-9] 특수직역연금 제도의 재정원천



자료: COSS-K(2015)

특수직역연금의 사용자 기여분은 1999년 급증하였다가 2000년 급감하였다. 특수직역연금에서 사용자 기여분은 공무원연금의 경우에는 국가가 포함된다. 국가는 퇴직수당의 상당 금액을 미적립하다가 공무원 퇴직 시점에 이를 부담하는 형태를 취하고 있다. 1999년은 IMF 경제위기 이

후 구조조정의 여파로 다수의 공무원 퇴직자 등이 발생하였던 시기이다. 이미 백승호, 안상훈(2007, p.347)이 밝힌 바와 같이 이 시기 지출의 증가는 IMF 경제위기 이후 실업이 증가함에 따라 나타난 일시적 현상이라고 보는 것이 타당하다.<sup>25)</sup> 이 시기 사용자 기여분의 급증은 퇴직수당 부담금의 급증 때문이었는데, 1997년 0.64조원이었던 퇴직수당 부담금은 1998년 1.3조원, 1999년 2.3조원으로 급증하였고, 2000년에도 1.1조원 수준을 보였다.<sup>26)</sup> 퇴직수당 부담금은 이후 2005년~8년 사이에도 또한 1조원을 넘는 수준을 보였다.

특수직역연금의 가입자 기여는 1998년도에 마이너스 증가율을 보였다. 1998년의 대량의 공무원 감축의 여파 등에 따른 것이다. 특수직역연금에 대한 국가 기여는 0.29조원에서 3.5조원 수준으로 증가하였는데, 매해 증가율은 큰 변동을 보였다.

## 다. 공공부조 및 기타제도

한국의 사회보장에서 일반정부의 기여는 1990년 1.57조원에서 2012년에는 47.97조원으로 증가한다.<sup>27)</sup> [그림 6-10]에서 보는 바와 같이 일반정부의 재정지출은 꾸준히 증가하고 있지만, 증가율에서는 각 년도별로 상당한 차이를 보인다. 1990년대 내내 10% 이상의 연간 증가율을 보이던 공공부조 및 기타제도의 지출은 2000년 이후 증가율이 크게 줄어들

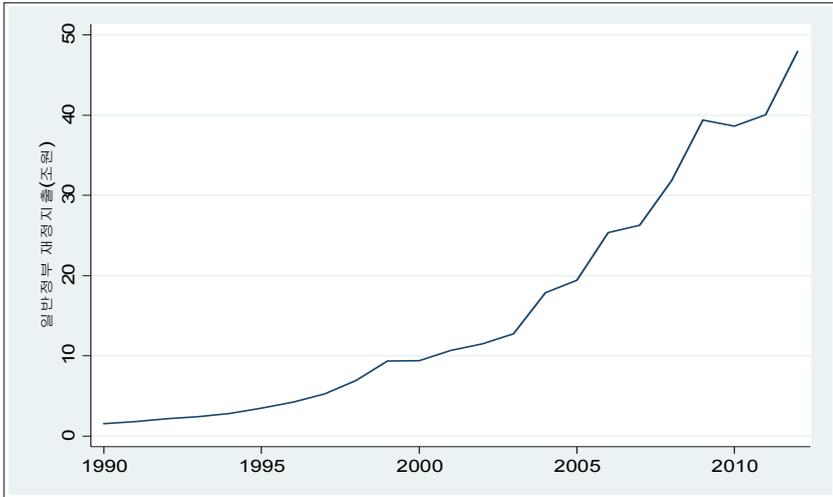
25) 백승호, 안상훈(2007, p.349)은 이 시기 이후 사회복지 지출은 선별주의 제도인 공공부조성 현금급여가 꾸준히 증가하는 것을 제외하면, 세부 분야에서 사회복지지출이 증가하지는 않았음을 밝히고 있다.

26) 안상훈, 백승호(2008, p.140)는 한국의 복지지출을 설명함에 있어 실업률의 변수는 한국 복지국가의 잔여적 성격을 반영하는 것으로, 정부의 단기적 대응이라 해석하는 것이 타당하다고 하였다.

27) 일반정부의 재정지출은 전체 사회보장제도에서 보자면, 국가의 재정 투입에 따른 제도 운영과 같은 맥락으로 해석할 수 있다.

었다가 다시 2004년, 2006년, 2008년에는 크게 증가한다. 이후 2010년, 2011년은 매우 낮은 증가폭을 보이다가 2012년 다시 급증하는 추세를 보였다.

[그림 6-10] 일반정부 재정지출



자료: COSS-K(2015)

## 2. 우리나라 사회보장 제도의 주체별 역할분담 수준 변화

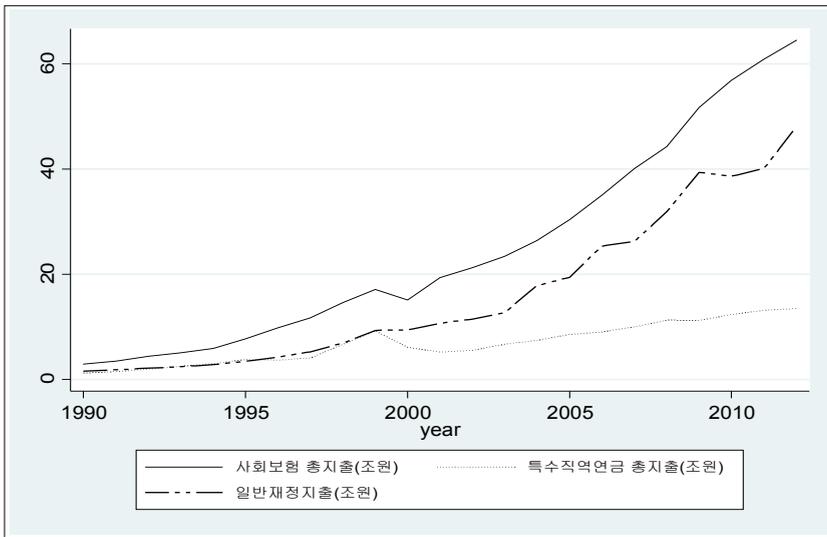
### 가. 사회보장 지출 수준

우리나라 사회보장제도를 제도적 수준에서 크게 구분하면 첫째, 전 국민을 대상으로 하는 국민연금, 건강보험, 고용보험, 산재보험 및 노인장기요양보험, 둘째, 공무원, 군인 등을 대상으로 하는 특수지역연금, 셋째, 저소득자를 위한 공공부조, 보훈제도, 각종 사회서비스 제도로 구분할 수 있다. [그림 6-11]은 크게 세 유형으로 구분한 각 제도 유형별로 총지출

수준을 보여주고 있다.

1990년 사회보험 제도의 지출이 2.95조원, 특수지역연금에 대한 지출이 1.23조원, 일반재정 투입 사업의 지출이 1.57조원이었던 것이 2012년에는 각각 64.44조원, 13.47조원, 47.97조원으로 증가하였다.

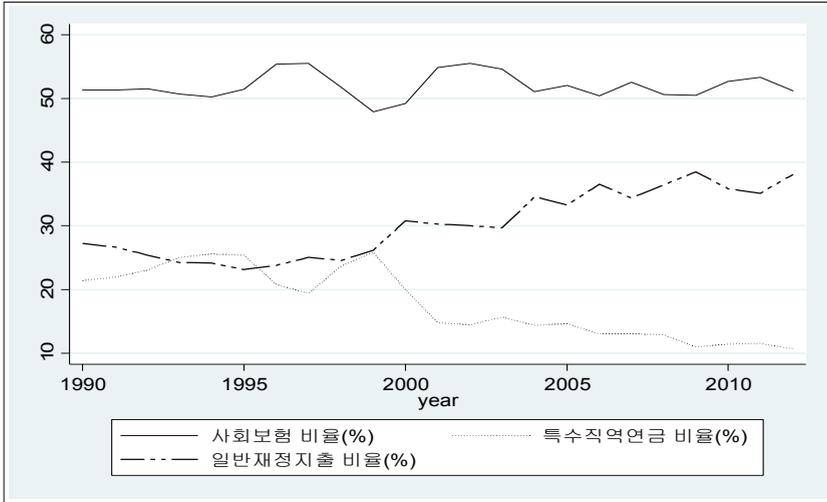
[그림 6-11] 제도유형별 지출 수준



자료: COSS-K(2015)

[그림 6-12]는 지출수준의 제도유형별 부담 수준을 제시하고 있다. 사회보험제도가 차지하는 비중은 평균 52% 수준에서 지속적으로 유지되고 있다. 그러나 특수지역연금이 차지하는 비율은 1999년 25.9% 수준으로 가장 높았다가, 2012년에는 10.7% 수준으로 하락한다. 반면에 공공부조 등을 위한 일반재정 투입은 지속적으로 증가하고 있다. 1990년 27.3% 수준이었던 이들 사업은 2009년 38.5%로 가장 높았고, 2012년에는 38.1% 수준을 보이고 있다.

[그림 6-12] 제도유형별 상대적 지출 수준



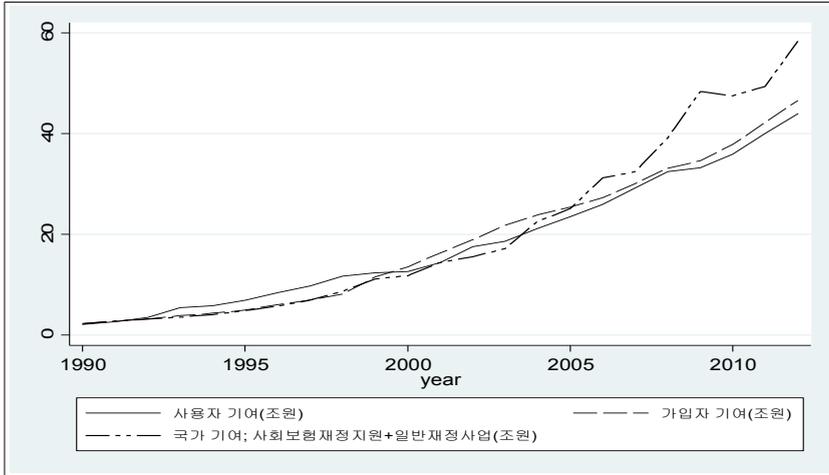
자료: COSS-K(2015)

#### 나. 사회보장 재정원천별 역할분담 수준

사회보험과 함께 공공부조를 포함한 우리나라 전체 사회보장제도 대비 고용주와 피고용인, 일반정부 등 주요 재정기여자의 역할분담 구조의 변화를 파악하기 위하여, 우선 재정원천에 따라 1990년 이후 절대적인 수준과 제도 대비 상대적인 비율의 변화를 살펴본다.

사회보장을 위한 수입 부분에서는 각 재원 주체별로 부담수준을 고려하기 위해 기금운용 수익은 제외하였다. [그림 6-13]은 각 주체별 부담수준을 제시하고 있다. 1990년 사용자 기여, 가입자 기여, 국가의 기여는 2.13조원, 2.23조원, 2.25조원 수준이었지만, 2012년에는 43.9조원, 46.6조원, 58.4조원으로 증가하였다.

[그림 6-13] 자원부담 주체별 사회보장 기여



2012년 기금운용 수익 및 기타수입을 제외한 사회보장 수입(사용자 기여, 가입자 기여 및 국가 기여)의 GDP 대비 비율은 10.81%였다. 사용자 기여는 GDP 대비 3.19%, 가입자 기여는 3.38%, 국가 기여는 4.24%였다.

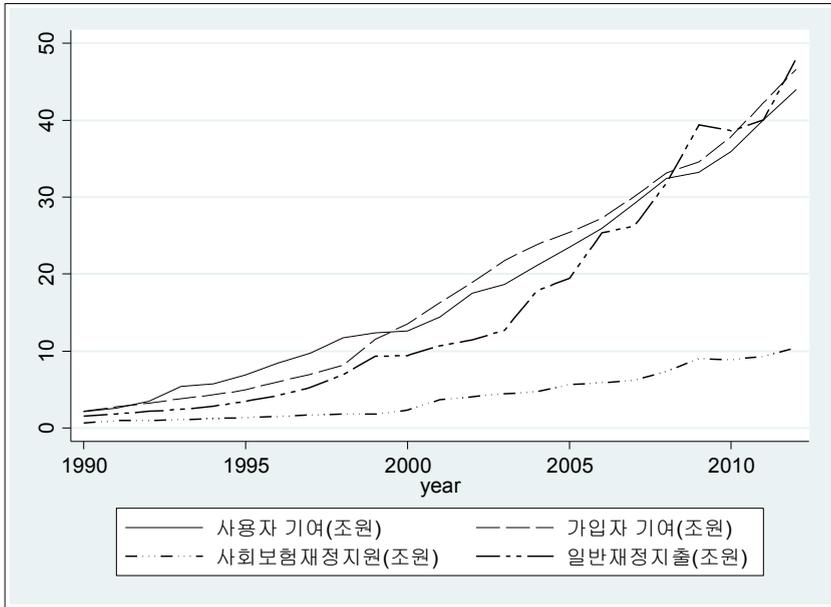
<표 6-7> GDP 대비 자원부담 주체별 기여율

(단위: %)

year	사용자 기여	가입자 기여	국가 기여	보험사업 재정지원	일반재정사업	소계
1990	1.06	1.11	1.12	0.34	0.78	3.29
1991	1.07	1.13	1.14	0.39	0.75	3.35
1992	1.25	1.16	1.14	0.36	0.79	3.55
1993	1.72	1.22	1.13	0.35	0.77	4.07
1994	1.57	1.17	1.11	0.34	0.77	3.84
1995	1.60	1.15	1.12	0.32	0.81	3.88
1996	1.74	1.24	1.18	0.31	0.87	4.17
1997	1.82	1.31	1.31	0.32	0.99	4.44
1998	2.22	1.55	1.65	0.34	1.31	5.42
1999	2.14	1.99	1.93	0.31	1.62	6.06
2000	1.99	2.13	1.86	0.37	1.48	5.97
2001	2.09	2.37	2.09	0.54	1.55	6.56

year	사용자 기여	가입자 기여	국가 기여	보험사업 재정지원	일반재정 사업	소계
2002	2.30	2.48	2.04	0.53	1.51	6.83
2003	2.30	2.69	2.12	0.55	1.57	7.11
2004	2.41	2.72	2.58	0.54	2.04	7.72
2005	2.55	2.76	2.73	0.62	2.11	8.05
2006	2.69	2.83	3.24	0.61	2.62	8.75
2007	2.80	2.88	3.11	0.59	2.52	8.79
2008	2.94	3.00	3.55	0.67	2.88	9.49
2009	2.89	3.00	4.20	0.78	3.42	10.09
2010	2.84	2.99	3.76	0.70	3.05	9.59
2011	3.00	3.17	3.71	0.70	3.01	9.88
2012	3.19	3.38	4.24	0.76	3.48	10.81

[그림 6-14] 재정원천별 역할분담 수준



1990년부터 2012년까지 사용자의 평균 부담수준은 34.3%, 가입자(피용자 및 지역가입자)의 부담수준은 32.5%, 국가의 부담수준은 33.2% 수준이다. 그러나 전체 사회보장에서 사용자의 부담수준은 1990년대 후

반 정점을 찍은 이후 점차 감소하고 있다. 동시에 가입자 기여 역시 2000년대 초반 이후 감소하고 있다. 그에 비해서 국가의 역할은 2000년대 초 중반을 지나면서 지속적으로 증가하는 추세를 보인다. 2009년에는 전체 사회보장 재정의 41.6%를 국가가 부담하였고, 2012년에는 39.2% 수준을 부담하였다.

## 제5절 우리나라 사회보장 역할분담 구조의 결정 요인

그간 우리나라의 복지국가 지출변화 결정요인에 대한 분석 연구가 상당수 축적되었다(백승호, 안상훈, 2007; 안상훈, 백승호, 2008; Ahn and Lee, 2012). 이들 연구에서 한국의 복지지출은 구조기능주의적 관점, 또는 산업화론의 관점에 입각하여 설명할 수 있다고 보았다. 실업률, 노인인구 규모는 한국의 복지지출을 설명하는 유의한 설명요인으로 나타난다(Ahn and Lee, 2012). 이에 따르면 한국의 복지지출 증가는 근대화, 산업화, 도시화 및 인구증가에 따른 당면한 사회문제의 대두와 이에 대응하는 점증적인 적응으로 해석할 수 있다. 한국의 복지지출 증가는 1인당 GDP의 증가, 농업부문 종사자의 규모 감소, 65세 이상 노인인구의 증가로 설명되며, 특히 1인당 GDP와 65세 이상 노인인구의 증가가 유의하다는 안상훈, 백승호(2008)의 연구는 산업화가 한국의 복지지출을 설명하는 유력한 변수가 될 수 있음을 밝힌 바 있다.

그러나 복지 지출 수준의 변화 결정요인과 복지 재원의 구성 양상을 결정하는 요인은 차이가 있을 것으로 예상된다. 복지지출의 증가는 전반적인 국민 생활수준의 향상을 이끌어내는 이유로 인하여 외부적 요인들(예를 들어, 정치적 지향에 따른 지출 증가 또는 실업률 등 외부적 자극에 대

응하는 지출 증가)에 반응하기 쉽다. 그러나 복지재원 조달 과정에서는 근로연령대 계층의 경제적 활력을 낮추는 등의 문제로 제도적 변경이 쉽지 않으며, 또한 정부 재정의 제약 요건이 작동한다.

사회경제적 필요에 부응하는 세수입을 달성하기에 해당 사회가 가진 조세역량(tax capacity)이 충분한 지에 대한 논의가 필요하다(김성욱, 2013). 이와 같은 조세 역량에 대한 검토가 적정 조세부담률 수준으로 제시된다. 이러한 적정 조세부담률 수준에서는 1인당 GDP, 노인부양률 등이 고려된다.

우리나라 사회보장에서 각 주체의 재원분담 구조를 결정짓는 요인을 살펴보는 것은 총량 수준에서의 접근이 가지는 한계를 극복한다는 장점을 가진다. 이미 복지지출에서도 Esping-Andersen(1990, p.19)은 총량을 기준으로 하는 것보다 내부적 속성을 분석하는 것이 필요하다고 지적한 바 있다. 이에 이하에서는 각 재원분담 주체의 부담 수준을 결정하는 요인을 탐색적 수준에서 살펴보고자 한다.

## 1. 분석 자료와 분석 방법

### 가. 분석자료

본 연구의 종속변수는 앞서 설명한 바와 같이 한국의 사회보장에서 각 재원분담 주체의 부담 수준이다. 종속변수로서 부담수준은 각 재원주체의 부담수준을 GDP 대비 비율로 계산하여 이용한다.

독립변수와 그 출처는 다음 표와 같다. 기존 연구(안상훈, 백승호, 2008; Ahn and Lee, 2012)에서 확인하는 바와 같이 한국의 사회복지 지출 변화에서는 복지국가 발전을 설명하는 구조기능주의, 신맑스주의,

권력자원론, 신제도주의, 세계화론의 주요 요인들을 고려할 수 있다.<sup>28)</sup> 본 연구에서는 복지재원의 확충가능성을 진단하고자 하였으므로 산업화론과 구조기능주의에 입각한 복지재원의 조건만을 한정하여 살펴보고자 한다.

〈표 6-8〉 독립변수의 조작적 정의와 자료 출처

독립변수	조작적 정의	자료 출처
1인당 GDP	1인당 GDP	OECD, National Account Statistics
15~64세 인구	15~64세 인구수	OECD, Population and labour force
민간고용인구	민간고용인구	OECD, Population and labour force
노동소득분배율	피용자보수/(피용자보수+영업잉여)*100	한국은행, 국민계정(각 연도)
실업률	실업자수/민간 노동시장 참가자*100	OECD, Population and labour force
노동시장참가율	15~64세 인구 중 민간노동시장 참가자 비율	OECD, Population and labour force
여성고용률	15~64세 여성 중 민간고용인 비율	OECD, Population and labour force
빈곤율	중위소득 50% 이하, 도시 2인 이상 가구 기준	통계청, 도시가계조사(각 연도)
소득분배율	Gini 계수, 도시 2인이상 가구 기준, 세후 소득	통계청, 도시가계조사(각 연도)

## 나. 분석방법

본 연구와 같이 독립변수와 종속변수가 시계열 자료인 경우,

28) 안상훈·백승호(2008)의 연구에서 1인당 공공복지지출을 설명하는 변수는 1인당 GDP, 65세 이상 인구 비율, 김대중 정부 이전과 이후를 구분하는 더미 변수, GDP 대비 수출입 총액으로 측정된 경제개방도였다.

$Y = a + b_i x_i + \epsilon$  로 정의되는 회귀식에서 시점별 오차항들은  $\epsilon_t = \rho\epsilon_{t-1} + \nu_t$  와 같은 체계적 관계, 즉 자기회귀의 문제에 노출된다(안상훈, 백승호, 2008, p.129). 이와 같은 경우에는 1차 자기상관 문제가 발생하므로, Prais-Winsten 추정방식을 이용하여 모델을 추정한다. Prais-Winsten 추정값은 오차항에 대하여 AR(1) 모형으로부터 유인한 일반화최소제곱방식 (Generalized Least Squared) 추정량이다.<sup>29)</sup>

한편, 본 연구의 경우에는 적절한 사례수의 문제가 대두된다. 본 연구에서 설정한 독립변수를 한 번에 투입하는 것은 사례수의 한계로 인하여 적절하지 않은 문제를 가져온다. 그러므로 개별 독립변수별로 단순회귀 분석을 실시한 이후, 그 결과를 해석하도록 한다.

## 2. 분석 결과

분석자료의 기술통계치와 단순상관관계는 <표 6-9>에 제시되어 있다. 모든 분석은 1990년 이후부터 2012년까지 23년의 자료를 이용하였다.

<표 6-9> 주요 변수의 기술통계치와 단순상관관계

- 기술통계치

변수	평균	표준편차	최소값	최대값
1인당 GDP	15363.49	1468.08	4700.77	27546.71
15~64세 인구	33535.48	417.15	29700.60	36555.70
민간고용인구	21582.79	400.32	18085.00	24680.70
노동소득분배율	59.69	0.34	56.80	62.40
실업률	3.45	0.25	2.04	6.95
노동시장 참가율	66.55	0.46	62.40	69.80
여성고용률	53.90	0.55	49.57	57.62
빈곤율	10.08	0.46	6.50	13.10
소득분배율	0.29	0.00	0.25	0.32

29) 보다 상세한 내용은 안상훈, 백승호(2008)를 참고하기 바란다.

## - 단순상관관계

구분	1인당 GDP	15~64세 인구	민간 고용인구	노동소득 분배율	실업률	노동시장 참가율	여성 고용률	빈곤율	소득 분배율
1인당GDP	1								
15~64세 인구	0.9764*	1							
민간고용인구	0.9812*	0.9709*	1						
노동소득분배율	0.5668*	0.5694*	0.6329*	1					
실업률	0.1799	0.3161	0.0935	-0.0406	1				
노동시장참가율	0.9528*	0.9412*	0.9881*	0.6797*	0.0615	1			
여성고용률	0.9058*	0.8663*	0.9559*	0.6397*	-0.1403	0.9698*	1		
빈곤율	0.9145*	0.9350*	0.8779*	0.5602*	0.4749*	0.8621*	0.7658*	1	
소득분배율	0.9093*	0.9100*	0.8585*	0.5091*	0.4275*	0.8313*	0.7629*	0.9761*	1

아래 <표 6-10>, <표 6-11>, <표 6-12>은 GDP 대비 사용자, 가입자, 국가 기여 수준을 결정하는 요인에 대한 단순시계열 회귀분석의 결과이다.

GDP 대비 사용자 기여 수준을 종속변수로 할 경우에는 1인당 GDP, 15~64세 인구수, 민간고용인구수, 노동시장참가율, 빈곤율, 소득분배율이 통계적으로 유의한 영향력을 미치는 것으로 나타난다. 1인당 GDP, 15~64세 인구의 증가, 민간고용인구의 증가, 노동시장 참가율의 증가는 사회보험 제도의 부과대상이 되는 소득원천을 증가시킨다.

GDP 대비 가입자 기여 수준을 종속변수로 할 경우에는 1인당 GDP와 15~64세 인구수 만이 유의한 영향력을 가지는 것으로 나타난다.

마지막으로, GDP 대비 국가기여에 대한 시계열 회귀분석에서는 1인당 GDP와 15~64세 인구수, 실업률이 유의한 영향력을 미치는 것으로 나타난다.

이상의 결과에서 보듯이 우리나라의 사회보장 역할분담 구조에서는 절대적 수준에서 1인당 GDP와 생산가능인구의 비율이 역할분담 구조를 설명한다. 이는 아직까지 우리의 사회보장제도가 성숙 과정에 있으면서, 경제성장과 발전의 궤를 함께 하였기 때문에 나타나는 결과이다.

〈표 6-10〉 GDP 대비 사용자 기여에 대한 시계열 회귀분석 결과

구분	1인당 GDP	15~64세 인구	민간고용 인구	노동소득 분배율	실업률	노동시장 참가율	여성 고용률	빈곤율	소득 분배율
계수	0.000	0.000	0.000	0.040	0.081	0.246	-0.020	0.255	22.190
P값	0.000	0.000	0.000	0.228	0.029	0.000	0.516	0.000	0.000
adj, R2	0.856	0.908	0.842			0.644		0.722	0.457
DW(0)	0.365	0.316	0.216	0.814	0.958	0.333	0.388	0.385	0.473

〈표 6-11〉 GDP 대비 가입자 기여에 대한 시계열 회귀분석 결과

구분	1인당 GDP	15~64세 인구	민간고용 인구	노동소득 분배율	실업률	노동시장 참가율	여성 고용률	빈곤율	소득 분배율
계수	0.000	0.000	0.000	0.003	0.014	0.039	0.012	0.063	5.033
P값	0.000	0.000	0.115	0.919	0.673	0.422	0.644	0.100	0.168
adj, R2	0.262	0.012							
DW(0)	0.830	0.804	0.669	0.928	0.989	0.650	0.552	0.582	0.539

〈표 6-12〉 GDP 대비 국가 기여에 대한 시계열 회귀분석 결과

구분	1인당 GDP	15~64세 인구	민간고용 인구	노동소득 분배율	실업률	노동시장 참가율	여성 고용률	빈곤율	소득 분배율
계수	0.000	0.000	0.000	0.064	0.062	0.018	-0.010	0.147	13.961
P값	0.000	0.001	0.488	0.215	0.232	0.846	0.837	0.040	0.041
adj, R2	0.834	0.199			0.024				
DW(0)	0.411	0.738	0.553	0.919	1.024	0.604	0.518	0.692	0.525

분석 결과에서 특징적으로 살펴볼 지점은 빈곤율, 소득분배율이 악화될수록 사용자 기여 및 국가 기여가 증가한다는 것이다. 추가적 분석이 필요한 영역으로 판단되나, 우리나라의 소득분배의 악화의 경향을 염두에 둔 해석도 가능하다. 우리의 소득분배는 고소득층의 소득 증가 및 저소득층의 소득 정체로 악화되고 있으며, 이런 이유로 고소득층의 소득 증가에 기인한 사용자 기여금의 증가가 확인된다. 한편으로 분배 구조 악화 하에서 저소득층(특히, 노인)을 지원하기 위한 일반예산 투입이

늘어나고 있는 사실이 확인된다.

## 제6절 소결

6장에서는 한국의 사회보장 지출의 재정원천 자료를 구성하여, 각 주체별로 재원의 분담 구조를 분석하고자 하였다. 지금까지 사회보장 재원 부담 구조에 대해서 파편적인 자료만이 존재하여, 역할분담 구조의 역사적 변화과정을 진단하고 미래 상황을 전망하는데 한계가 있었다.

기존에 존재하던 자료들에서는 한국의 사회보장에서 국가의 역할을 명확히 확인하기가 힘들었다. 예를 들어, 조세수입통계(OECD Revenue Statistics)와 사회복지지출(OECD SOCX)을 이용하면, 일반정부의 재정 부담 수준을 간접적으로 추정할 수 있다. 이에 따르면 일반정부의 부담분은 2000년대 중반 이후 점차적으로 증가하고 있다. 이와 같은 증가는 곧, 사회보험이 아닌 일반 정부의 재정투입이 늘어나고 있음을 의미한다.

이에 한국의 사회보장 재원분담 구조의 역사적 변천을 파악하는 것을 주요 목적으로 하였으며, 그 변화의 결정요인을 살펴보고자 하였다. 이를 위해 먼저 재원부담 주체별 부담수준을 확인할 수 있는 자료를 구축하였다.

주요 결과를 살펴보면 다음과 같다. 1990년 사회보험 제도의 지출이 2.95조원, 특수직역연금에 대한 지출이 1.23조원, 일반재정 투입 사업의 지출이 1.57조원이었던 것이 2012년에는 각각 64.44조원, 13.47조원, 47.97조원으로 증가하였다. 1990년부터 2012년까지 사용자의 평균 부담수준은 34.3%, 가입자(피용자 및 지역가입자)의 부담수준은 32.5%, 국가의 부담수준은 33.2% 수준이다. 그러나 전체 사회보장에서 사용자의 부담수준은 1990년대 후반 정점을 찍은 이후 점차 감소하고 있다. 동

시에 가입자 기여 역시 2000년대 초반 이후 감소하고 있다. 그에 비해서 국가의 역할은 2000년대 초중반을 지나면서 지속적으로 증가하는 추세를 보인다. 2009년에는 전체 사회보장 재정의 41.6%를 국가가 부담하였고, 2012년에는 39.2% 수준을 부담하였다.

우리나라 복지재원의 각 부담주체별 수준을 결정하는 가장 큰 결정요인은 1인당 GDP와 15~64세 인구였다. 즉, 한국의 사회보장 재원은 대체로 산업화에 따른 기계적 성장의 결과로 해석할 수 있다. 이와 같은 결과는 사회복지 지출의 결정요인에 대한 기존의 연구결과와 크게 다르지 않다. 그러나 복지재원의 증가를 이끌어왔던 1인당 GDP와 노동인구의 감소가 예정되어 있다. 한편으로는 빈곤율, 소득분배의 악화 등에 따라서 사회보장 기여금에서 고용주 기여금이 늘어나고, 일반예산을 활용한 국가 기여도 늘어나고 있다.

우리나라 사회복지 지출에서 제도 유형별로 그 규모를 파악하면, 사회보험은 2000년대 들어 전체적인 지출 수준을 유지하고 있다. 또한 특수직역연금의 경우는 그 비율이 감소하고 있다. 주목할 것은 일반재정이 투입되는 사업이 2000년대 중반 이후 크게 증가하고 있다는 사실이다. 국가의 재정 기여가 증가하고 있다는 사실은 복지의 발전에 긍정적인 전망과 부정적 전망을 동시에 가져온다. 그러므로 현 상황에서 어떠한 정책적 대응을 모색할 것인가가 중요한 과제로 대두된다.



제 7 장

## 사회보장 역할분담 변화의 정책적 대응방안 모색

제1절 우리나라 복지지출 구성

제2절 정책적 대응방안 모색

제3절 연구의 함의 및 한계



# 7

## 사회보장 역할분담 변화의 << 정책적 대응방안 모색

6장에서는 한국의 사회보장을 위한 재원의 구성 체계를 사용자, 가입자, 국가의 각 주체별 역할 분담 수준을 중심으로 살펴보았다. 우리나라 사회보장 재원의 구성을 살펴보면 두 가지 특징을 확인할 수 있다. 첫째, 1990년대 사회보장제도의 도입과 2000년대 초반 사회보험의 제도적 정착에 따른 사회보장 기여금 비율의 증가를 발견할 수 있다. 둘째, 2000년대 중반 이후 일반예산 사업의 확대가 두드러진다. 기초(노령)연금을 필두로 한 새로운, 또는 지원 대상을 확대한 제도들은 교육·복지 부분의 사회분야에 대한 재정투자를 늘리기로 한 결과이다.

새로운 복지제도는 현 단계 사회문제에 대한 개입을 의미한다. 현 세대 노인빈곤에 대한 대처로서 기초연금의 도입, 아동 보육에 대한 제도적 지원으로서 보육지원 제도 도입이 대표적이다. 이들 제도는 생애주기의 특정 시점을 정책 개입의 대상으로 하므로 인구구조의 변동에 따라 지출 소요가 변화한다. 한편으로 사회보험 기여금을 이용하는 방식도 인구구조의 변동에 따라 수입의 변화가 발생한다. 사회보장 기여금을 납부할 인구 세대가 많을 때와 그렇지 않을 때의 차이가 분명하다. 그러므로 사회보장 역할분담 구조는 인구구조의 변화, 노동시장의 변화에 적절히 대응할 수 있어야 한다.

7장에서는 사회보장 역할 분담 변화에 따른 정책적 대응방안을 도출하고자 한다. 이를 위해 1절에서는 우리나라 복지지출 구조의 전개과정을 검토하고, 그 특징을 살펴본다. 2절에서는 우리나라 사회보장 구조의 변화에 따른 정책적 대응방안을 제시한다. 3절은 이 연구의 정책적 함의를

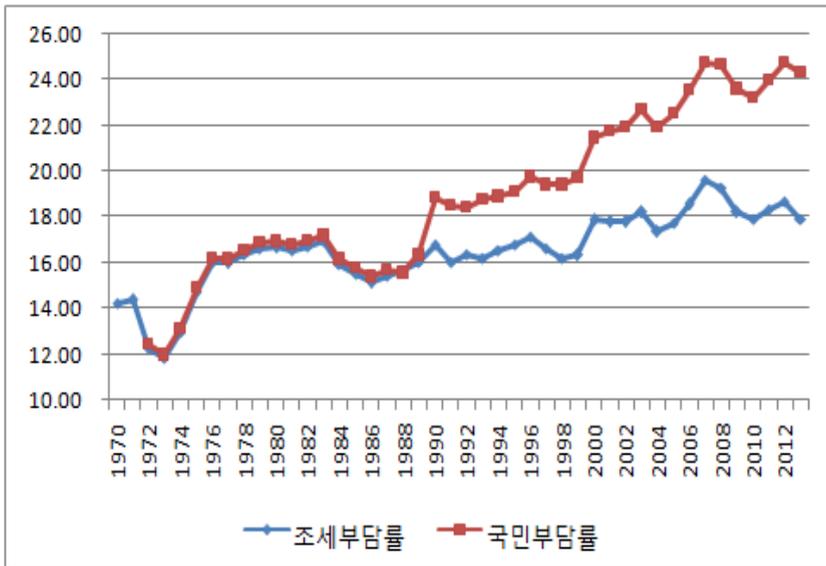
논의한다.

## 제1절 우리나라 복지지출 구성

이미 2장 및 6장에서 일부 살펴본 바와 같이, 우리나라의 복지지출은 조세부담률과 재정지출이 모두 작아 전형적인 ‘저부담 저복지’ 상태를 보이고 있다(여유진 외, 2014, pp.338~339).

[그림 7-1] 조세부담률과 국민부담률

(단위: % of GDP)



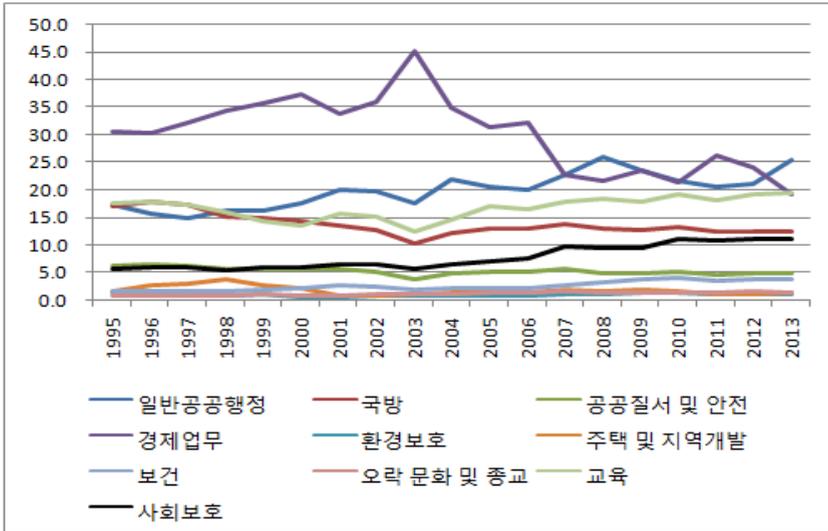
자료: 한국조세재정연구원(2015), 조세·재정통계-‘조세부담률 및 국민부담률’을 이용함.

[그림 7-1]은 우리나라의 조세부담률과 국민부담률을 연도별로 제시하고 있다. 우리나라의 조세부담률과 국민부담률은 1990년을 기점으로

분기하기 시작한다. 국민연금의 도입, 의료보험의 전국민 적용이 이뤄진 시점이다. 사회보장기여금의 비율은 1989년에는 0.31%였지만, 점차 증가하여 2000년에는 3.58%로 증가하였고, 2013년에는 6.41%로 나타난다. 2013년을 기준으로 우리나라의 조세부담률은 17.90%, 국민부담률은 24.31%로 나타난다. 2장에서 살펴본 바와 같이 우리나라의 조세부담률(18.65%, 2012년 기준)은 자유주의 복지국가의 조세부담률 24.40% (2012년 기준) 보다 낮고, 사회보장기여금 부담률(6.11%, 2012년 기준)은 자유주의 복지국가의 사회보장기여금 부담률(4.14%)보다는 높은 편이다.

[그림 7-2] 기능별 재정지출 추이(중앙정부 총지출)

(단위: %)



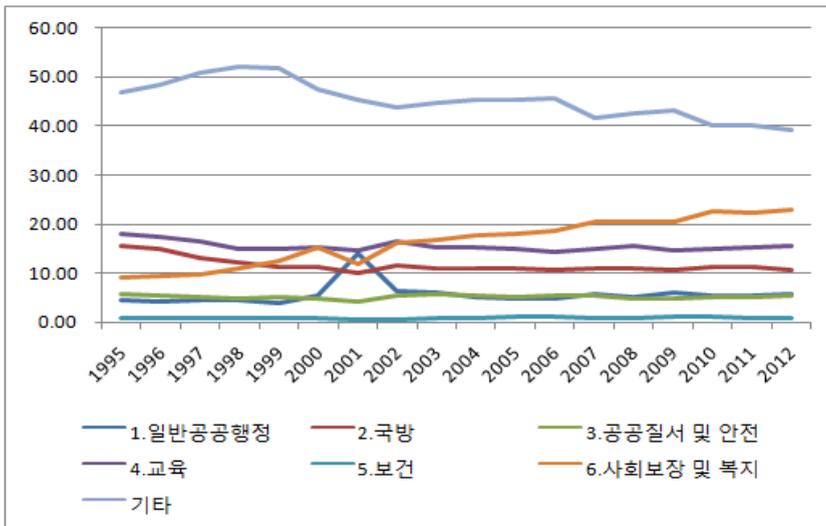
자료: 통계청(2015). 한국은행-‘국민계정’을 이용함.

우리나라의 사회보장 확대는 그 재원을 사회보장기여금으로, 제도적 형태로는 사회보험제도를 통해서 확대해왔다고 쉽게 결정내릴 수 있다.

그러나 조세부담률은 크게 증가하지 않았지만, 사회보장 분야의 지출은 증가하였다. 즉, 정부지출 영역의 비중 변화를 통한 사회복지 지출 증가도 상당부분 나타난다. 위 [그림 7-2]는 중앙정부의 기능별 지출 비율의 변화를 1995년부터 2013년까지 제시하고 있다. 1995년 전체 지출 중 5.7%에 그쳤던 사회보호 부문이 2013년에는 11.1%로 증가한 것이 눈에 띈다. 이 외에도 경제업무가 차지하는 비율은 점차적으로 감소하고 있으며, 일반 공공행정의 영역이 점차적으로 늘어나고 있다.

[그림 7-3] 기능별 재정지출 추이(통합재정)

(단위: %)



자료: 한국조세재정연구원(2015), 조세·재정통계-‘재정규모’를 이용함.

[그림 7-3]은 중앙정부의 총지출 외에 사회보장기여금 및 지방정부의 지출을 고려한 통합재정을 바탕으로 각 기능별 재정지출 추이를 제시하고 있다. 사회보장 분야는 2012년 정부지출의 22.87%를 사용하고 있는데, 이 비율은 2002년 16.20%로 전년의 급감 이후 꾸준히 늘어난 결과

이다. 또한 교육 분야의 지출 비율 역시 2005년 14.98%를 나타낸 이후 점증하여, 2012년에는 15.60%로 나타난다. 교육과 사회보장·복지 분야의 지출 증가에 대해서는 참여정부의 정책적 특징을 강조할 수 있다. 참여정부는 사회투자국가론을 담론으로 하여, 교육·복지에 대한 선제적 투자를 통한 경제 선순환을 강조한 바 있다.

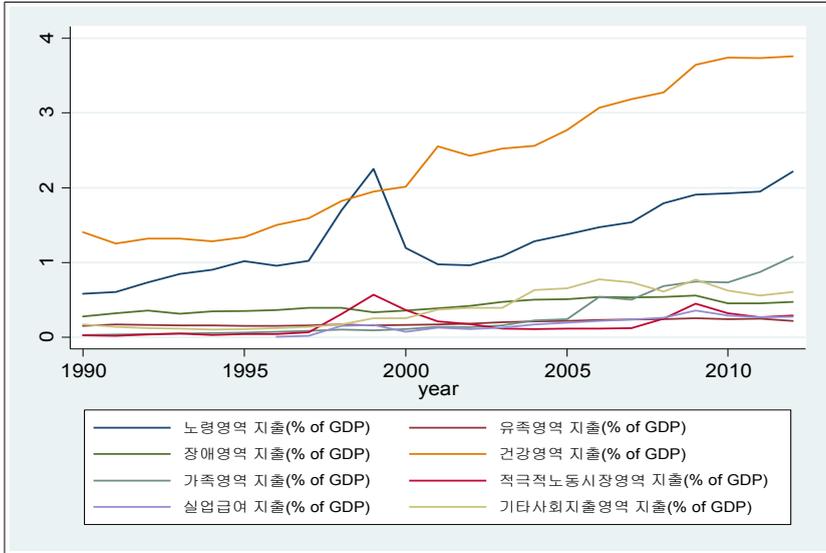
요컨대 사회보장 제도 전반을 운영하기 위한 재원의 분담은 첫째, 사회보험 제도의 확대를 통한 방식으로, 재원의 형태로는 사회보장 기여금의 증가를 한 특징으로 하며, 둘째, 정부지출 구조에서 사회보장 및 복지, 또는 취약계층 보호의 영역을 확대하는 방식으로 이뤄졌다.

2012년 기준으로 한국의 복지지출은 GDP 대비 8.9% 수준으로 나타난다.<sup>30)</sup> 1990년 2.63%였던 지출 수준은 점증하다가 1998년에는 GDP 대비 4.80%로 전년에 비해 약 1.35%p 급증한다. [그림 7-4]는 한국의 사회복지지출을 정책영역별로 구분하여 제시하고 있다. 한국의 복지지출이 급증한 1998년 시기 지출 증가의 상당부분은 노령영역에 대한 지출이었으며, 이 지출 수준은 이듬해 급감한다. 또 한편으로는 적극적 노동시장영역의 지출도 급증하였는데, 전년도 대비 약 0.26%p 증가하였고, 건강영역의 지출도 유사한 수준인 0.23%p 증가하였다.

지출영역별로 살펴보면 2001년 건강영역의 지출이 전년도 대비하여 0.56%p 증가한 것이 두드러진다. 2000년 의약분업이 실시되면서, 진료비 총액이 급증한 영향이다. 2009년에 적극적 노동시장 지출 영역이 한 해 급증한 것이 확인된다. 마지막으로 2000년대 중반부터 기타 사회지출 영역의 지출 증가가 두드러진다.

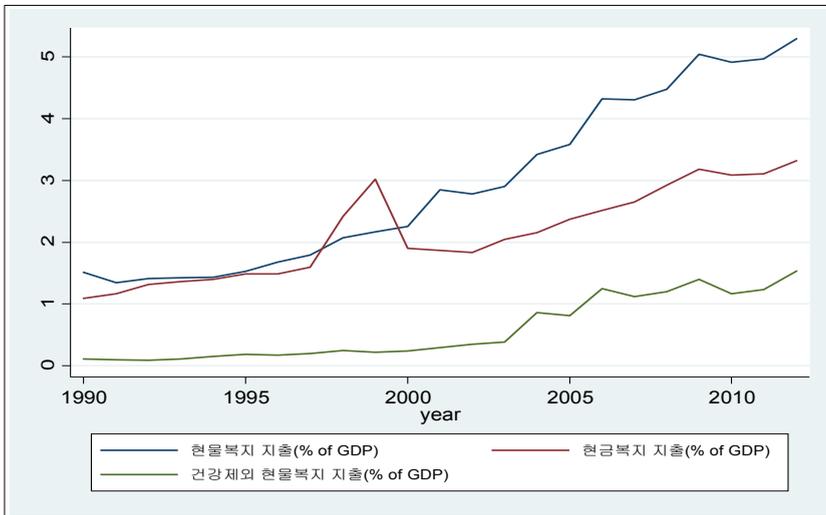
30) GDP 작성에 새로운 국민계정체계(2008 SNA)가 적용되면서, 그 수치가 변화하였다.

[그림 7-4] 정책영역별 지출 수준 변화



자료: OECD(2015), Social Expenditure database.

[그림 7-5] 급여유형별 지출 수준 변화



자료: OECD(2015), Social Expenditure database.

[그림 7-5]는 우리나라 사회복지지출을 급여유형별로 구분하여 제시하고 있다. 노령연금, 실업급여 등의 현금급여 지출은 1990년대 말 급감한 이후 점차적으로 증가하고 있다는 특징을 보인다. 특징적인 사실은 2000년대 중반부터 건강영역을 제외한 현물 복지의 지출이 증가하고 있다는 것이다. 각종 사회서비스 제도의 도입의 결과이다.

## 제2절 정책적 대응방안 모색

한국의 사회보장 역할분담 구조는 사회보험 방식의 지출 확대 구조에서 최근 들어 예산 사업이 늘어나고 있는 추세를 보인다. 사회보험 방식의 지출 확대 방안은 상당 기간 한국의 복지재원 구조를 결정짓고 있는 방식이었으며, 그래서 여러 연구에서 고용주의 사회보장 기여금 문제를 지적한다. 대표적으로 여유진 등(2014, p.342)는 고용주의 사회보장기여금 비중이 낮은 것은 전반적으로 고용률이 낮고, 전체 근로소득자 가운데 사회보험의 미가입자 비중이 높으며, 고용주에게 적용하는 사회보험료율이 낮기 때문이라고 하였다. <표 7-1>은 여유진 등(2014)의 연구에서 제시한 주요 국가의 최고 세율을 보여주고 있다. 한국의 사회보험료율은 근로자 8.1%, 고용주 10.1%로 나타나고 있다. 우리나라의 법인세율이 그다지 높은 편이 아님을 고려하면, 고용주의 부담분이 상당히 낮은 편이라는 것을 알 수 있다. 그러나 우리나라의 경우에는 법정 의무지출로 고용주의 경우에는 퇴직금 등을 부담한다는 점을 고려할 필요도 있다. 그러므로 OECD 국가 평균과 비교하여 낮은 수준인 고용주 부담의 사회보험료를 올리는 것은 장기적 관점에서 고려될 필요가 있다.

〈표 7-1〉 주요 국가의 최고 세율

구분	개인소득세		법인세			부가 가치세 표준 세율	사회보험료		
	최고 세율	배수	합계	국세	지방세		합계	근로자	고용주
한국	41.8	8.6	24.2	22.0	2.2	10.0	18.2	8.1	10.1
일본	50.8	4.5	37.0	26.2	10.8	5.0	27.9	13.7	14.2
미국	46.3	8.5	39.1	32.8	6.3	-	19.3	5.6	13.7
영국	45.0	4.2	23.0	23.0	0.0	20.0	25.8	12.0	13.8
스웨덴	56.7	1.5	22.0	22.0	0.0	25.0	38.4	7.0	31.4
덴마크	60.4	1.2	25.0	25.0	0.0	25.0	8.0	8.0	0.0
독일	47.5	5.7	30.2	15.8	14.4	19.0	40.1	20.5	19.6
프랑스	54.5	15.1	34.4	34.4	0.0	19.6	55.3	13.7	41.6
그리스	46.0	5.5	26.0	26.0	0.0	23.0	45.1	16.5	28.6
이탈리아	48.6	10.1	27.5	27.5	0.0	21.0	42.6	10.5	32.1
OECD	43.4	4.8	25.3	22.8	8.5	18.9	26.8	9.9	16.9

주: 1) 배수는 제조업 정규직 성인 근로자 평균임금 대비 개인소득세 최고 세율이 최초로 적용되는 과세표준의 배율임.

2) 사회보장기여금(2012년)을 제외한 나머지는 2013년 기준, 사회보험료의 경우 단일 요율 (flat rate)을 적용하는 국가는 단일요율을 최고 요율로 간주. 2012년 현재 근로자에 대한 사회보험 단일 요율을 적용하는 OECD 회원국은 13개이며, 고용주의 경우는 14개임.

자료: 여유진 외(2014, p.343)

사회보장을 위한 재원마련 논의에서는 경제성장과의 관련을 따지지 않을 수 없다. 세수 확보를 위한 부담률, 세율의 증가가 경제성장을 저해할 수 있기 때문이다. 전병목, 박상원(2011)은 복지재원 유형의 장단점을 제시하고 있다. 여러 세원 중, 주어진 세 부담 수준에서는 상대적으로 재산과세의 비중이 늘어날수록 성장에 긍정적인 영향을 미치는 것으로, 그리고 그 다음으로는 소비과세가 늘어날수록 긍정적인 영향을 미치지만, 반대로 개인소득과세, 기업소득과세가 높을 경우 성장 왜곡 효과가 나타났다(OECD 2008: 전병목, 박상원, 2011, p.199 재인용).

김성욱 등(2014)은 경제성장을 종속변수로 하고, 독립변수로 직접세와 간접세 등 조세의 성격을 구분하여 그 영향력을 살펴보았다. 10개 유럽 국가의 1990년부터 2010년까지의 자료를 바탕으로 한 분석에서, 직접세와 간접세 모두 경제성장에 양적인 효과를 나타내었다. 그러나 간접세 비중

이 지나치게 높을 경우 오히려 경제성장을 저해한다는 결과가 나타났다(간접세와 직접세 간의 규모 차이를 투입). 소비세를 중심으로 한 간접세 비중이 지나치게 높을 경우, 공급가격의 인상 및 수요의 감소로 이어져 경제성장을 둔화시킬 수 있다는 분석이다(p.85). 그러나 이들의 연구는 조세부담에만 초점을 두고 있어서, 사회보장 기여금의 역할을 충분히 고려하지 못했다는 한계를 가진다.

차병섭(2014)은 한국적 현실성을 감안하여 정부가 재정을 운용함에 있어 재원을 확보할 수 있는 방법을 세 가지로 제시하고, 그 효율성을 검증하였다. 정부의 세입 조정을 통한 자원 확보, 지출 구조조정을 통한 복지재원의 확보, 재정적자 편성 및 국채 발행, 화폐 발행량 증가를 통한 자원 확보가 그 세 가지 방법이다. OECD 30개국의 1980년부터 2009년까지의 공공 사회복지지출 자료와 정부수입·지출 자료를 이용하여, 성장률에 미치는 영향을 계산하였다. 분석에 따르면, 국민부담률 또는 조세부담률을 높게 가져가는 것이 경제성장에 유의한 효과를 가져오는 것으로<sup>31)</sup> 나타났으며, 기타지출을 줄이는 정부의 지출 구조조정도 효과적인 것으로 나타났다(pp.102~104). 정책 효과의 크기로 보자면, 사회보장기여금이 가장 크고, 조세부담률을 높이거나 정부의 지출 구조조정은 비슷한 크기를 가지면서 뒤를 잇는 것으로 나타난다.

본 연구에서는 일반조세의 세부적인 구성에서 직접세와 간접세의 구성을 살펴보지 않았다. 그 이유는 이러한 조세 방식으로 확보된 재원의 사용처 중 하나가 사회보장일 뿐이기 때문이다. 오히려 일반예산 투입, 사회보험기여금의 비율 및 이 비율에서 사용주와 피용자의 부담 비율에 집중하였다. 그러므로 간접세와 직접세의 비중 조정 등은 본 연구의 제안에서는 제외된다.

31) 그 차로서 사회보장기여금도 당연히 경제성장에 정적인 효과를 보였다.

이하에서는 4장에서 살펴본 바 EU 국가의 사회보장 역할분담 구조에 미치는 영향요인이었던 노동시장 참가율, 노동소득분배율, 소득분배 등의 외부적 여건과 더불어, 6장의 한국 상황에 대해 함께 해석하면서 정책적 대응방안을 살펴보도록 한다. 이 때 우리의 사회보장 지출의 구조를 고려하여, 단기·장기 대응방안을 구분한다.

## 1. 단기적 대응방안

우리나라의 사회보장 재원 구조에서 일반정부의 예산 투입이 점차 늘어나고 있다. 복지에 대한 대중적 관심이 늘어나고, 또한 복지욕구가 증가하면서 그간 복지의 영역으로 편입하지 않았던 지출영역도 관심의 대상이 되고 있다. 또한 급여의 대상을 한정하였던 각종 복지프로그램들 중에서 선제적 투자의 목적으로 급여대상을 보편화하고자 노력한 것들이 포함된다. 그러므로 사회보험 위주의 발전과정에서 고려되지 않았던 지출 사유가 발생하고 있으며, 이에 대해 일반예산을 활용한 복지사업이 대응하고 있다.

한편으로 일반정부의 예산 투입이 사회보험, 특수지역연금을 대상으로도 이뤄지고 있다. 사회보험제도에서는 국가가 사용자로서 기여금을 내야하는 경우도 있지만, 불안정한 재정소요에 대응하는 경우도 있다. 또한 일부 가입자의 경제적 불안정에 대한 대응으로 지출이 투입되는 경우도 있는데, 보험료 보조제도가 대표적이다. 그러므로 우리의 사회복지 제도가 여전히 확대의 과정에 있음을 고려하면, 일반정부의 세입 확대를 위한 정책을 중요하게 고려하지 않을 수 없다.

단기적 관점에서 지속가능한 형태의 복지제도 구성을 위해서는 노동시장 여건의 개선에 주력할 필요가 있다. EU 국가의 사례분석에서 사회보

장에서 일반정부의 재정기여 수준은 노동시장 참가율, 노동소득분배율이 높을수록, 그리고 소득불평등도가 낮을수록 높아졌다. 이는 다른 한편에서는 일반정부의 재정적 능력, 즉 조세원천의 규모 증가로 나타나기도 한다. 물론 노동시장 여건의 개선이 단기적 상황에서 완결될 수는 없을 것이다. 그럼에도 노동시장의 여건 및 분배구조의 악화 상황을 방지하고, 사회보험 위주의 제도 발전을 도모할 경우에는 안정적이고 지속가능한 사회보장 제도의 구성이 어려울 수 있다.

본 연구에서는 단기적 관점에서 개인소득세의 증가를 제안한다. 현재 우리나라의 노동관련 세수입은 선진국들에 비해서 낮은 수준이다. <표 7-2>를 보면, 우리의 개인소득세는 3.7%, 개인사회보장기여는 2.7%, 고용주의 사회보장기여는 2.9%로 전체 9.3% 수준에 그친다. OECD 국가의 평균과 비교하면 54.4% 수준으로 낮으며, 그 중에서도 개인소득세는 46.3%, 고용주 사회보장기여는 51.8%로 낮은 수준이다. 이런 이유로 개인소득세와 고용주의 사회보장기여가 사회보장 재원조달의 원천으로 중요하게 간주된다. 그러나 본 연구에서는 고용주의 사회보장 부담 수준의 증가를 장기적 대응방안의 하나로 제시하고자 한다. 그 이유는 다음과 같다. 첫째, 개인소득세의 증가는 단기적 대응방안으로 제시한 노동시장 여건의 개선과 정책적 방향성이 일치한다. 특히 개인소득세 비중의 증가가 세율의 증가를 의미하는 것은 아니다. 예를 들어, 노동시장 여건의 개선과 더불어 세율을 확대하게 되면, 같은 세율 하에서도 보다 많은 재원을 확보할 수 있다. 한편, 세율의 확대는 조세정의 측면에서, 그리고 복지를 위한 공정한 부담이라는 측면에서 선호되는 정책 대안이다. 둘째, 개인소득세는 누진과세 체계를 채택하므로 세부담의 형평성에도 기여할 수 있다. 대체로 선진국들의 국민부담률 증가 시기에서도 우선적으로 부담능력과 연관이 있는 소득관련 세제의 역할이 증대되어 왔다(전병목, 박상

원, 2011, p.209). 이러한 점에서 개인소득세의 증가는 단기적 대응방안의 하나로 고려할 수 있다.

<표 7-2> 노동관련 세수의 GDP 대비 비중(2012)

(단위: % of GDP)

구분	한국		미국	일본	독일	프랑스	영국	OECD (C)	상대비율(%)	
	2012 (A)	2050 (B)							A/C	B/C
개인소득세	3.7	4.7	9.8	5.8	9.5	8.4	9.1	8	46.3	58.8
개인사회보장	2.7	7.2	2.7	5.4	6.2	4.1	2.4	3.5	77.1	205.7
고용주사회보장	2.9	7.8	3.1	5.6	6.5	11.3	3.6	5.6	51.8	139.3
노동합계	9.3	19.6	15.6	16.8	22.2	23.8	15.1	17.1	54.4	114.6
법인소득세	3.4	-	2.2	4	1.8	2.5	2.5	2.9	117.2	-
국민부담	24.3	37.6	25.4	30.3	36.5	45	32.9	34.6	70.2	108.7

주: 한국의 2050년 자료는 전병목, 박상원(2011, p.208)을 참고하였음.  
 자료: OECD(2015), Revenue Statistics, Tax Statistics(database)에서 2015. 7. 9. 인출.

## 2. 장기적 대응방안

본 연구에서는 우리나라 복지재원 마련의 전략 구상에서는 장기적 대응방안을 구분하여 제시하고자 한다. 우리나라의 경우에는 일부 사회보험제도가 적립방식으로 운영됨에 따라, 현 단계에서의 재원마련이 동 시기의 재정지출과 일치하지 않는다. 그러므로 사회보험 방식을 적극적으로 활용하면서, 재정안정화를 이루는 것은 단기적으로 복지지출의 증가 욕구에 대응하지 못하는 바가 있다. 그러나 사회보험의 지출과 수입 구조가 안정적으로 정착되지 않는 경우에는 장래에 추가적인 지출 소요의 가능성이 높다. 그러므로 사회보험 방식의 활용은 장기적 관점에서 고려될 필요가 있다. 장기적 대응방안으로는 첫째, 고용주의 사회보장 부담금 수준의 증가, 둘째, 기타 사회보험료 수입의 증가를 기획할 필요가 있다.

먼저, 고용주의 사회보장 기여 수준의 증가를 제시한다. 이때 사회보장

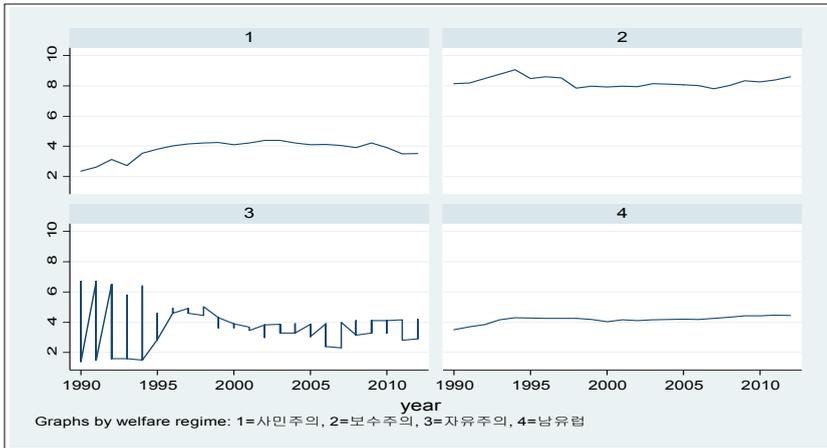
기여율과 일반 조세, 특히 기업의 입장에서는 법인세의 적절한 조합을 찾을 필요가 있다. 또한, 이미 단기적 대응방안의 하나로 노동시장의 여건 개선을 제안한 바 있지만, 고용주 사회보장 기여 수준의 정책적 효과 극대화를 위해서는 노동시장의 분배 구조 개선이 필요하다. 즉, 우리나라 사회보험의 대부분은 고용주와 사용주의 각 분담을 전제로 하고 있다. 또한, 대체적으로 보험료 부과 소득상한을 설정하고 있다. 그러나 노동시장에서의 소득분배 구조를 고려할 때, 상대적으로 고소득 근로자에 대한 추가적 부담이 필요하다. 이때 고소득 근로자 개인에 대한 부담의 증가는 근로유인의 저하 등을 유발할 수 있으므로, 고용주의 기여 증가를 제안한다. 이때 고용주 기여의 증가는 보험료율의 인상의 방법도 가능하지만, 보험료 부과 상한을 폐지하는 방법도 가능하다. 즉, 일정 상한선까지의 소득에 대해서는 고용주와 근로자가 각각 부담하지만, 상한 이상의 소득에 대해서는 고용주의 기여만 설정하는 방법 등이 가능하다.

다음으로 기타 사회보험료 수입의 증가를 기획할 필요를 제시한다. 복지재정의 장기적 지속가능성을 위해서는 복지지출에 큰 영향을 미치는 고령화 등 사회구조 변화에 민감하지 않은 재원조달 구조를 갖출 필요가 있다. 전병목, 박상원(2011, p.214)은 각종 사회보장 기여금의 부과대상을 기존 근로소득에서 사업소득, 연금소득 등 정기적인 다른 소득형태를 포괄할 수 있도록 하는 것을 검토할 필요가 있다고 주장하였다. 이와 같은 방식은 급격한 고령화의 결과를 받아들이되, 이에 탄력적으로 대응하여 재원을 확보할 수 있는 유용한 방안이다. 또한 사회보험 제도를 근로세대와 은퇴세대의 분리된 부담구조에서 부담의 공유를 가능하게 한다는 점에서 장점을 가진다. 우리의 경우에는 고소득 퇴직자 등에게 건강보험료 등을 부과하는 방법을 유력하게 검토할 수 있다.

[그림 7-6]은 유럽 국가에서 기타 가입자의 사회보장 기여금 수준을

제시하고 있다(자영자 등을 제외한 수치임). 대부분의 국가에서 피용자, 자영자가 아닌 집단들 역시 상당 수준의 사회보장기여금을 납부하고 있다. 유럽의 보수주의 복지국가들은 GDP 대비 약 8% 수준을 이들 집단이 부담하고 있으며, 시민주의 복지국가 유형에서는 시기에 따라 다르지만 GDP 대비 약 2.4~4.3% 수준을 이들 집단이 부담하고 있다. 물론 우리나라에서 고소득 퇴직자가 많지 않다는 점, 연금제도의 성숙에도 불구하고 낮은 급여액으로 인해 기타 사회보험 수입의 증가로 즉각 연결되지는 않을 수 있다. 그러므로 사회보험 제도 등의 장기적 재구조화 과정에서는 기타 사회보험 수입의 확보를 염두에 둔 설계가 필요할 것으로 판단된다.

[그림 7-6] 기타 가입자의 사회보장 기여금



자료: Eurostat(2015), ESSPROS dataset에서 2015. 6. 19. 인출.

### 제3절 연구의 함의 및 한계

본 연구는 선진 복지국가가 복지국가의 재편 시기에 어떠한 방식으로

노동시장 환경과 부응하는 사회보장 제도를 편성해왔는지를 보여주고 있다. 각국의 사회보장 역할분담 구조를 살펴보면 고용률이 높을수록 사회보장에서 일반재정 투입의 비중이 높고, 노동소득분배율이 높을수록 사회보장기여금의 비중이 높아진다. 반면 노동인구비율과 노인부양률이 높을수록 일반재정 투입의 비중, 사회보장기여금의 비중이 모두 늘어난다. 사회보장 기여금의 비중 증가는 인구 증가와 맥락을 같이 한다. 인구증가는 재정기여를 할 세원의 폭을 확대한다는 의미도 있지만, 동시에 복지수요 집단의 증가를 의미하기도 한다.

이런 점에서 보자면 사회보장의 발전을 모색하고 있는 우리의 향후 전망도 가능하다. 첫째, 단기적으로 일반재정의 투입이 늘어날 수 있다. 특히, 고용률을 제고하기 위한 목적의 사회보장 지출이 지속될 가능성이 크다. 대표적으로 여성의 고용률 제고를 위한 돌봄 정책의 확대를 예상할 수 있으며, 또한 현재의 일자리 수준에서 사회보험 등의 가입을 촉진하기 위한 재정적 보조가 이뤄질 가능성이 있다. 한편으로 일반재정의 투입은 노인부양률의 증가에 따라 계속 늘어난다. 둘째, 그럼에도 장기적으로 노동인구의 비율은 줄어들고, 노인인구의 비율 증가를 경험할 한국의 상황에서 사회복지 지출의 증가는 예정되어 있다. 이는 줄어든 노동인구가 상대적으로 더 많은 부담을 하게 됨을 의미한다.

본 연구는 한국사회에서 그간 논의되었던 사회보장의 주체별 역할분담에 대한 내용이 정책변화의 경로의존적 속성을 고려하지 않았다는 한계에서 출발하였다. 이러한 한계는 특히 관련 자료가 충분하지 못했던 상황에 기인한다. 이에 우리나라 사회보장제도에서 국가, 시장(기업 또는 고용주), 개인의 주체별 역할부담 구조의 변화를 체계적으로 조망하면서 변화의 경향성을 파악하고자 하였다. 이에 따르면 총괄수준에서 단기적으로 사회보장 기여금을 높이는 전략은 바람직하지 않은 것으로 나타난다.

오히려 단기적 전략으로는 소득세를 높이는 전략이 바람직하다. 외국의 경우를 살펴보면 일반정부의 재정기여는 특정 시점까지 증가 이후 감소하는 추세를 보인다. 이에 대해서는 일반재정의 투입을 적정한 수준에서 통제하고 추가적, 장기적 지출 소요에 대해서는 사회보장 기여금의 역할을 강조했다고 보는 것이 보다 정확한 해석이다.

그러나 사회보장 기여금의 비율을 장기적으로 높이자는 것이 가능한 기여자 집단의 규모를 늘릴 필요가 없다고 하는 것은 아니다. 즉, 장기적으로 일반 재정의 투입을 통제하기 위해서라도 사회보장 기여금의 비중을 높이기 위한 전략을 모색할 필요가 있으며, 이는 기여자 집단의 규모를 확대하는 것과 맥락을 같이 한다. 사회보험의 역할 확대가 단순히 기여금의 비중을 높이는 것으로 한정되는 것이 아니라 보다 많은 사람들이 사회보험 제도를 통해서 장래의 위험에 대처할 수 있도록 제도가 설계될 필요가 있다. 사회보험의 사각지대 등을 최소화하는 정책을 장기적·체계적으로 실시함으로써, 향후 일반재정의 투입을 적정수준에서 억제할 수 있을 것이다.

본 연구는 사회보장 역할분담을 국가, 기업 및 개인의 자원 수준의 부담 수준으로 측정하고 그 변화를 살펴보고자 하였다. 그러나 사회보장을 위한 총재정 및 그 세부적인 분담구조는 경제적 여건에 영향을 받기도 하며, 또한 영향을 주기도 한다. 그러므로 복합적 관계를 고려하는 적정 수준의 사회보장기여금, 일반조세의 비중을 고려하는 분석이 추가될 필요가 있다. 특히, 이러한 분석에는 우리의 사회보장 지출구조 등을 함께 고려할 필요가 있다. 이러한 부분은 본 연구의 한계로 지적할 수 있으며, 후속연구를 통해서 그 부족함을 채울 수 있을 것으로 기대한다.

## 참고문헌 <<

- 강병구. (2015). 우리나라 세금제도의 특징. 황해문화, 87, pp.25-41.
- 강혜규, 김형용, 박세경, 최현수, 김은지, 최은영, 황덕순, 김보영. 박수지. (2007). 사회서비스 공급의 역할분담 모형개발과 정책과제. 한국보건사회연구원.
- 고경환, 윤영진, 강병구, 김은경, 김태은. (2012). 복지정책의 지속가능성을 위한 재정정책-스웨덴, 프랑스, 영국을 중심으로. 한국보건사회연구원.
- 고경환, 장영식, 김현아, 김진옥, 이정우, 강지원, 정영애. (2012). 2011년 기준 한국의 사회복지지출 추계. 보건복지부, 한국보건사회연구원.
- 고경환, 장영식, 강지원, 서문희, 이규용, 김진옥, 윤상용. (2013). 2012년 기준 한국의 사회복지지출. 보건복지부, 한국보건사회연구원.
- 국회예산정책처. (2015a). 2015 조세의 이해와 쟁점 3 법인세편. 국회예산정책처 연구보고서.
- 국회예산정책처. (2015b). 2015 조세의 이해와 쟁점 2 소득세편. 국회예산정책처 연구보고서.
- 기획재정부. (2015). 열린 재정-재정정보 공개시스템(www.openfiscaldata.go.kr).
- 김교성, 김종건, 안현미, 김성욱. (2007). 우리나라 사회복지 자원총량 추계에 관한 연구. 한국사회복지학, 59(4), pp.319-346.
- 김성욱, 유희원, 이주환. (2014). 복지지출과 조세부담의 적정조합에 관한 연구. 국회입법조사처.
- 김성욱. (2013). 적정조세부담률 추정을 통한 한국 복지국가 증세가능성에 관한 연구. 한국사회정책, 20(3), pp.77-115.
- 김성태. (2012). 사회복지지출 확대에 따른 재원조달 방안: 묘책은 없다. 예산춘추, 29, pp.20-24.
- 김성태, 김명규. (2015). 우리나라 최적 사회복지지출 수준의 모색. 한국응용경제학회 정책세미나(2015년 9월) 자료집, pp.1-26. 한국응용경제학회.

- 김성태, 이한식, 임병인, 김명규. (2012). 우리나라 정부의 최적규모 분석. 한국 재정학회 추계학술대회 발표논문집, pp.331-348. 한국재정학회.
- 김영범. (2014). 임금불평등과 사회복지지출 -선진 국가들의 경험을 중심으로. 한국사회정책, 21(1), pp.77-103.
- 김원섭, 이정우, 정해식, 한정림, (2007). 근로유인 제고를 위한 국민연금제도 개선방안: 사회투자전략의 관점에서. 국민연금연구원.
- 박정수. (2009). 주요국의 조세제도 - 영국. 한국조세재정연구원 연구보고서.
- 박형수. (2012). 장기재정전망과 재정정책 운용방향. 한국조세연구원 개원 20주년 기념세미나 발표자료집, pp.49-114. 한국조세연구원.
- 박형수, 전병목. (2009). 사회복지 재정분석을 위한 중장기 재정추계모형 개발에 관한 연구. 한국조세연구원.
- 백승호, 안상훈. (2007). 한국 복지국가의 구조와 성격에 관한 비교사회정책연구 -공공사회복지지출 분석을 중심으로. 사회복지연구, 35, pp.337-362.
- 보건복지부. (2014). 통계로 보는 사회보장 2014.
- 사회보장위원회. (2014). 중장기 사회보장 재정추계. 제6차 사회보장위원회 회의자료.
- 신기철. (2015). 건강보험 재원조달정책에 관한 비교연구 -사회보험방식 9개 OECD 회원국을 중심으로. 사회보장연구, 31(3), pp.119-144.
- 신화연, 원종욱, 전영준, 이선주. (2013). 사회보장 중장기 재정추계 모형개발을 위한 연구. 한국보건사회연구원.
- 안상훈, 백승호. (2008). 한국 복지국가 지출변화 결정요인 분석. 사회복지연구, 37, pp.117-144.
- 안상훈. (2012). 비교사회정책 데이터셋(Comparative Social Policy Dataset or CSPD), 서울대학교 사회정책 연구그룹, Version 2012-Sep.
- 안종범, 안상훈, 전승훈. (2010). 복지지출과 조세부담의 적정 조합에 관한 연구. 사회보장연구, 26(4), pp.293-324.
- 안창남. (2009). 주요국의 조세제도 - 프랑스. 한국조세재정연구원 연구보고서.
- 양재진. (2007). 사회투자국가의 사회정책패러다임과 사회투자정책 : 영국과 덴

- 마크의 사례. 국제노동브리프, 5(5), pp.4-14.
- 양재진, 안재홍, 김상철, 유범상, 권혁용. (2015). 복지국가의 조세와 정치. 집문당.
- 여유진 외. (2014). 한국형 복지모형 구축. 한국보건사회연구원.
- 이영. (2014). 지속가능한 복지를 위한 복지재정 규모와 구성. 김성태·박진(편) 재정건전성의 평가 및 정책과제. 한국개발연구원, pp.239-267.
- 이영숙. (2015). 글로벌 금융위기 이후 OECD 국가들의 세제개편 동향 연구. 국회예산정책처.
- 전병목. (2011). 재정전망과 정책과제: 복지재정을 중심으로. 한국조세연구원.
- 전병목, 박상원. (2011). 복지재원 조달정책에 관한 연구. 한국조세연구원.
- 차병섭. (2014). 사회복지 규모와 구성, 재원조달 방식의 성장 및 고용 효과에 대한 실증 연구. 한양대학교 경제금융학과 박사학위논문.
- 차병섭, 이영. (2013). 사회복지지출이 경제성장을 저해하는가?: 도구변수법과 구조방정식모형을 이용한 실증분석. 재정학연구, 6(4), pp.109-149.
- 최성은. (2011). 사회보장재정과 재원 조달에 관한 연구. 한국보건사회연구원.
- 최병호, 서상목, 이규식, 신영석, 이재열, 양재진, 이재원, 이영, 안상훈, 한준. (2013). 한국형 창조복지 탐색을 위한 기초연구, 한국보건사회연구원.
- 한국경총. (2015). 사회보험비용 국민부담 현황 및 개선과제. 서울: 한국경총.
- 한국보건사회연구원. (2012). 주요국의 사회보장제도-영국. 한국보건사회연구원.
- 한국은행. (2010). 우리나라의 국민계정체계. 서울: 한국은행.
- Adema, W., P. Fron & Ladaique, M. (2011). Is the European Welfare State Really More Expensive?: Indicators on Social Spending, 1980-2012; and a Manual to the OECD Social Expenditure Database(SOCX), *OECD Social, Employment and Migration Working Papers*, No.124. OECD Publishing.
- Ahn, S.-H. and Lee, S.-S. (2012). Explaining Korean Welfare State Development with New Empirical Data and Methods. *Asian Social Work & Policy Review*, 6(2), pp.67-85.

- Carone, G., Schmidt, J. H., & Nicodème, G. (2007). Tax Revenue in the European Union: Recent Trends and Challenges Ahead. *European Economy Economics Paper*, No.280.
- Castles, F. G. (2002). Developing new measures of welfare state change and reform. *European Journal of Political Research*, 41(5), pp.613-641.
- Castles, F. G. (2004). *The Future of the Welfare State*. New York: Oxford University Press.
- Disney, R., Boeri, T., and Jappelli, T. (2004). "Are Contributions to Public Pension Programmes a Tax on Employment?". *Economic Policy*, 19(39), 267-311.
- Dreves, F. & Tscheulin, D.K., (2013). The Effect of Framing on the Choice of Co-payment Policies, Reducing Moral Hazard and Post-choice Evaluation. *Journal of Business Economics*, 38(2), pp.269-277.
- Esping-Andersen, G. (1990). *The Three Worlds of Welfare Capitalism*. Cambridge: Polity Press.
- European Commission. (2012). *The 2012 Ageing Report: Economic and budgetary projections for the 27 EU Member States(2010-2060)*.
- Eurostat (2012). *ESSPROS Manual and user guidelines: The European System of integrated Social PROtection Statistics*. Luxembourg, European Union.
- Giddens, A. (1998). *Third Way*. 한상진, 박찬욱(역). 제 3의 길. 서울: 생각의 나무.
- Gilbert, N. (2005). The "Enabling State?" from *Public to Private Responsibility for Social Protection*. OECD Publishing.
- Gilbert, N., & Terrell, P. (2013). *Dimensions of social welfare policy*.

- Pearson Higher Ed.
- Gottret, P. & Schieber, G., (2006). *Health Financing Revisited: A Practitioner's Guide*. The World Bank.
- Greve, B. (2005). 덴마크. 국제노동브리프, 3(4), pp.23-29.
- ILO. (1961). *The Cost of Social Security 1949-1957*. Geneva: ILO.
- Mishra, R. (1999). *Globalization and the Welfare State*. 이혁구·박시중 (역). 세계화와 복지국가의 위기: 지구적 사회정책을 향하여. 서울: 성균관대학교 출판부.
- Obinger, H. & Wagsshal, U. (2010). Social Expenditure and Revenues. in Castles, F., Leibfried, S., Obinger, H. & Pierson, C. (eds). *The Oxford Handbook of THE WELFARE STATE*, pp.333-352.
- OECD. (2010). *Tax Policy Reform and Economic Growth*. OECD Publishing.
- OECD. (2011). *Taxation and Employment*. OECD Publishing.
- OECD. (2013a). *Pensions at a Glance 2013: OECD and G20 Indicators*. OECD Publishing.
- OECD. (2013b). *Taxing Wages 2011-2012 - Special Feature: Average Personal Income Tax Rate and Tax Wedge Progression in OECD countries*. OECD Publishing.
- OECD. (2014a). *Revenue Statistics 1965-2013*. OECD Publishing.
- OECD. (2014b) *Revenue Statistics by Country 2014*. OECD Publishing.
- OECD. (2014c). *Consumption Tax Trends - VAT/GST AND EXCISE RATES, TRENDS AND POLICY ISSUES*. OECD Publishing.
- OECD. (2015a). OECD TAX DATABASE. (<http://www.oecd.org/tax/tax-policy/tax-database.htm>)
- OECD. (2015b). *Taxing Wages 2015*, OECD Publishing.
- OECD. (2015c). *Taxing Wages 2013-2014 - Special Feature: Modelling the tax burden on labour income in Brazil, China, India,*

- Indonesia and South Africa*. OECD Publishing.
- Pestel, N., & Sommer, E. (2015). Shifting taxes from labor to consumption: More employment and more inequality. *ZEW Discussion Papers, No.15-042*
- SKAT. (2014). *Tax in Denmark- An introduction to the Danish tax system for non-Danish speakers*. The Danish Customs and Tax Administration(SKAT).
- Sterdyniak, H. (2015). The great tax reform, a French myth. In C. Mathieu & H. Sterdyniak (Eds.), *What Future for Taxation in the EU?*(pp. 119-184). OFCE.
- Thomas, A. & Picos-Sánchez, A. (2012). Shifting from Social Security Contributions to Consumption Taxes : The impact on low-income earner work incentives. *OECD Taxation Working Papers*, No.11. OECD Publishing.
- 통계청. (2015a). '지니계수-도시 2인 이상 가구'. (자료인출일: 2015.10.4.)
- 통계청. (2015b). '상대빈곤율-중위 50% 기준, 도시 2인 이상 가구'. (자료인출일: 2015.10.4.)
- 한국조세재정연구원. (2015), 조세·재정통계-조세부담률 및 국민부담률. (자료인출: 2015.11.17.)
- OECD. (2015). "Social Expenditure: Aggregated data". *OECD Social Expenditure Statistics(database)*. (Accessed on 09 SEP 2015).
- OECD. (2015). "Revenue Statistics: Comparative tables". *OECD Tax Statistics(database)*. (Accessed on 09 Sep 2015).

## 간행물회원제 안내

### ▶ 회원에 대한 특전

- 본 연구원이 발행하는 판매용 보고서는 물론 「보건복지포럼」, 「보건사회연구」도 무료로 받아보실 수 있으며 일반 서점에서 구입할 수 없는 비매용 간행물은 실비로 제공합니다.
- 가입기간 중 회비가 인상되는 경우라도 추가 부담이 없습니다.

### ▶ 회원종류

- 전체간행물회원 : 120,000원
- 보건분야 간행물회원 : 75,000원
- 사회분야 간행물회원 : 75,000원
- 정기간행물회원 : 35,000원

### ▶ 가입방법

- 홈페이지([www.kihasa.re.kr](http://www.kihasa.re.kr)) - 발간자료 - 간행물구독안내

### ▶ 문의처

- (30147) 세종특별자치시 시청대로 370 세종국책연구단지 사회정책동 1F~5F  
간행물 담당자 (Tel: 044-287-8157)

## KIHASA 도서 판매처

- |   |   |
|---|---|
| ■ 한국경제서적(총판) 737-7498   | ■ 교보문고(광화문점) 1544-1900  |
| ■ 영풍문고(종로점) 399-5600  | ■ 서울문고(종로점) 2198-2307   |
| ■ Yes24 <a href="http://www.yes24.com">http://www.yes24.com</a> | ■ 알라딘 <a href="http://www.aladdin.co.kr">http://www.aladdin.co.kr</a> |

## 연구보고서 발간자료 목록

발간번호	보고서명	연구책임자
연구 2015-01	의료이용 합리화를 위한 실태분석과 제도 개선방안	김남순
연구 2015-02	보건의료인력의 연수교육 개선방안	오영호
연구 2015-03	의료패러다임 변화에 따른 미래 보건의료산업 정책과제	김대중
연구 2015-04	한국의 건강불평등 지표와 정책과제: 건강불평등 완화를 위한 전략	김동진
연구 2015-05	2015 한국 의료 질 보고서: 의료서비스 질 향상에 대한 의료시스템의 성과와 과제	강희정
연구 2015-06	보건의료 공급체계 재설계를 통한 국민의료비 합리화 방안	정영호
연구 2015-07	호스피스·완화의료 활성화 방안 -노인장기요양서비스 이용자를 중심으로	최정수
연구 2015-08	주요 소득보장정책의 효과성 평가 연구	강신욱
연구 2015-09	돌봄·보건의료 연합서비스(Joned-up Services)공급 모형에 관한 전망과 과제	박세경
연구 2015-10	가족형태 다변화에 따른 부양체계 변화전망과 공사 간 부양분담방안	김유경
연구 2015-11	공공 사회복지 전달체계의 변화와 정책적 함의	이현주
연구 2015-12	각국 공공부조제도 비교 연구: 스웨덴&프랑스&미국 편	임완섭
연구 2015-13	사회보장 역할분담 구조 변화와 정책적 대응방안 연구	정해식
연구 2015-14	시간제 일자리 확산이 소득불평등과 빈곤에 미치는 영향	김현경
연구 2015-15	사회보장재정 재구조화를 위한 중장기 전략연구	고제이
연구 2015-16	사회보장재정과 경제 선순환 국제비교연구	유근춘
연구 2015-17	공·사적 연금 체계의 노후소득보장 효과 전망과 발전 방향	우해봉
연구 2015-18	사회보장 중장기 재정추계 모형 개발을 위한 연구: 장기재정전망과 재정평가	신화연
연구 2015-19	사회복지법인의 재정운용 실태와 제도개선 방안	고경환
연구 2015-20	지역단위 복지서비스 수요·공급 분석	정홍원
연구 2015-21-01	가족변화에 따른 결혼·출산행태 변화와 정책과제	이삼식
연구 2015-21-02	임신·출산 및 영아기 양육 인프라의 형평성과 정책과제	이소영
연구 2015-21-03	동아시아 국가의 가족정책 비교연구	신윤정
연구 2015-21-04	여성노동·출산 및 양육행태와 정책과제	박종서
연구 2015-21-05	저출산·고령사회 동태적 분석을 위한 지역추적조사(III) -정릉3동·영등2동·소태면 사례를 중심으로	오영희

발간번호	보고서명	연구책임자
연구 2015-21-06	은퇴전환기 중고령자의 일·여가현황과 여가증진방안 연구	강은나
연구 2015-21-07	노인돌봄(케어)서비스의 제공주체간 역할정립과 연계체계 구축	선우덕
연구 2015-21-08	연령통합 지표 개발과 적용	정경희
연구 2015-21-09	인구구조 변화와 사회보장 재정의 사회경제적 파급 효과 연구	원중욱
연구 2015-21-10	저출산 극복을 위한 아동보호체계 국제비교 연구: 한중일 비교를 중심으로	류정희
연구 2015-21-11	소셜 빅데이터 기반 저출산 정책 수요 예측	송태민
연구 2015-22	한국사회의 사회심리적 불안의 원인분석과 대응방안	이상영
연구 2015-23	건강영향평가 사업 운영	김정선
연구 2015-24	한국형 복지모형 구축: 생애주기별 소득·자산·소비 연계형 복지모형 구축	여유진
연구 2015-25	사회통합 실태진단 및 대응방안 II: 사회통합과 사회이동	여유진/정해식
연구 2015-26	정책결정자의 사회통합 인식에 관한 연구	김미곤
연구 2015-27	아시아 각국의 복지제도 비교연구: 소득보장체계를 중심으로	노대명
연구 2015-28	지방자치단체 복지정책평가센터 운영	강혜규
연구 2015-29	보건복지통계정보 통합 관리 및 운영	오미애
연구 2015-30-1	국민건강과 안전을 위한 아동안전전략 구축방안 -아동손상예방 전략을 중심으로	김미숙
연구 2015-30-2	국민건강과 안전을 위한 식품안전전략 구축방안	김정선
연구 2015-31	2015년 전국 출산력 및 가족보건·복지실태조사	이삼식
연구 2015-32	2015년 한국복지패널 기초분석: 한국복지패널로 본 한국의 복지실태	노대명
연구 2015-33	2013 한국의료패널 기초분석보고서(II)-만성질환, 임신·출산, 보건의식행태-	이수형
연구 2015-34	2015년 빈곤통계연보	정은희
연구 2015-35	2015년 소셜 빅데이터 기반 보건복지 이슈 동향 분석	송태민
연구 2015-36	의료기술 혁신과 의료보장체계의 지속성을 위한 국제동향과 정책과제	박실비아
연구 2015-37	보건분야 국제공동연구사업: 주요국 보건의료산업 육성정책 변화와 동향연구	김대중