

연구보고서(수시) 2019-06

남북한 통합을 고려한 남한 복지국가의 재정적 지속가능성 연구



고혜진·최요한

【책임연구자】

고혜진 한국보건사회연구원 부연구위원

【주요 저서】

북한 영유아 및 아동 지원 사업 네트워크 구조와 발전 방안
한국보건사회연구원, 2018(공저)

근로빈곤층 취업우선 지원사업 개편방안 연구
한국보건사회연구원, 2017(공저)

【공동연구진】

최요한 한국보건사회연구원 전문연구원

연구보고서(수시) 2019-06

**남북한 통합을 고려한 남한 복지국가의 재정적
지속가능성 연구**

발행일 2019년 11월

저자 고혜진

발행인 조흥식

발행처 한국보건사회연구원

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

전화 대표전화: 044)287-8000

홈페이지 <http://www.kihasa.re.kr>

등록 1994년 7월 1일(제8-142호)

인쇄처 (사)아름다운사람들복지회

발간사 <<

최근 남북 관계는 다시 미궁으로 빠져들었다. 지난해 북한의 평창 동계 올림픽 참석을 기점으로 평화 분위기가 한껏 고조되었던 것이 무색하다. 국제사회의 대북 제재도 좀처럼 완화될 기미가 보이지 않아, 남북 협력을 추진하기도 쉽지 않아 보인다. 남북 관계는 이렇듯 한 치 앞을 내다보기 어려운 난제 중의 난제이다. 그러나 그렇다고 해서 분단 국가의 숙명이기도 한 남북 통합 문제에 관해 손놓고 있을 수는 없다. 남북한 통합이 안착할 수 있도록, 통합 과정에서 초래될 수 있는 여러 어려움에 대해 선제적으로 준비할 필요가 있다. 이 연구는 상기한 맥락에서 남북한 통합을 추진하는 과정에서 남한 복지국가의 가용 자원 규모를 파악하기 위한 목적에서 기획되었다. 확장 국면의 남한 복지국가가 남북한 통합 과정에서 예상되는 재정 부담 역시 감당할 수 있는지를 실증적으로 파악하는 것이다. 남북한 통합이 남한 복지국가의 재정에 부정적 영향을 미칠 것이라는 우려에 대응하여, 현재 남한의 정치, 사회 체제와 경제 상황에서 견딜 수 있는 재정 충격이 어느 정도인지 가늠해 보고자 하였다. 특히 남북한 통합으로 예상보다 재정이 악화될 여러 가상적 상황을 감안하여 남한 복지국가의 재정적 지속가능성의 변화를 분석하였다. 이를 통해 향후 남북 통합 추진 과정에서의 시사점을 얻고자 하였다.

이 연구는 한국보건사회연구원의 고혜진 부연구위원의 책임하에 수행되었으며 같은 연구원의 최요한 전문연구원이 참여하였다. 연구진 외 많은 분의 도움으로 연구가 마무리될 수 있었다. 원내 정홍원 미래전략연구실장과 정해식 연구위원, 송철중 부연구위원 그리고 원외 김성욱 호서대학교 교수와 민기채 한국교통대학교 교수가 주신 조언은 연구 진행에 큰

도움이 되었다. 아울러 이 보고서를 꼼꼼하게 검토해 주신 원내외 검토자
들께도 감사의 마음을 전한다. 끝으로 이 보고서의 내용은 연구진의 의견
이며 본원의 공식 견해와는 다를 수 있다. 이 연구 결과가 향후 남북한 통
합 추진 과정에 유용하게 활용되기를 기대해 본다.

2019년 11월

한국보건사회연구원 원장

조 흥 식

목 차

Abstract	1
요 약	5
제1장 서 론	17
제1절 연구의 배경 및 목적	19
제2절 연구의 내용 및 방법	22
제3절 연구 구성	30
제2장 이론적 배경 및 선행 연구 검토	31
제1절 통일 비용 및 자원 마련 방안	33
제2절 복지국가 재정적 지속가능성의 측정	45
제3장 남한 복지국가의 재정적 지속가능성 측정 방법	69
제1절 측정 모형	71
제2절 측정 방법	73
제4장 남한 복지국가의 재정적 지속가능성 측정 결과	107
제1절 남한 복지국가의 재정적 지속가능성 측정 결과	109
제2절 통합 전제 남한 복지국가의 재정적 지속가능성 측정 결과	122

제5장 결 론	137
제1절 연구 결과의 요약 및 의의	139
제2절 연구의 한계 및 향후 연구를 위한 제언	144
참고문헌	147

표 목차

〈요약 표 1〉 남한 복지국가의 재정적 지속가능성 측정을 위한 시나리오	9
〈요약 표 2〉 국가별 채무 한계와 재정 여력	11
〈표 2-1〉 통일 한국의 정책 선택과 사회보장 비용의 추계	38
〈표 2-2〉 정부의 통일 재원 조달 방안별 비교	41
〈표 2-3〉 통일 재원 조달 방식의 시기별 적합성	43
〈표 2-4〉 고소득 경제: 임계치와 재정 지표들의 상대 가중치	55
〈표 2-5〉 신흥 경제: 임계치와 재정 지표들의 상대 가중치	56
〈표 2-6〉 KCWI 2011 지표별 가중치	59
〈표 2-7〉 지속가능 복지국가지수(SWSI: Sustainable Welfare State Index)	61
〈표 3-1〉 북한 및 남북 통합 실업률	83
〈표 3-2〉 남한 복지국가의 재정적 지속가능성 측정을 위한 시나리오	92
〈표 3-3〉 기초재정수지 반응곡선 추정을 위한 변수 목록	94
〈표 3-4〉 기초재정수지 반응곡선 추정에 활용된 변수의 기술 통계량	95
〈표 3-5〉 2015년 국가별 국제 이자율	106
〈표 4-1〉 기초재정수지 반응곡선 추정 결과	110
〈표 4-2〉 채무 한계 및 재정 여력 추정 결과	114
〈표 4-3〉 국가별 채무 한계 및 재정 여력 순위	120
〈표 4-4〉 남북한 통합 전제 기초재정수지 반응곡선 추정 결과	124

그림 목차

[요약 그림 1] 남북한 통합 상황 고려 시 남한 복지국가 재정 여력 규모 축소 정도 : 통합 미고려 상황과의 재정 여력 차이	12
[그림 2-1] 통일 비용의 분류	35
[그림 2-2] 남한 복지국가의 국가 채무와 정부 지출, 복지 지출 수준	64
[그림 2-3] 남한 복지국가의 정부 지출과 복지 지출 증가율	65
[그림 3-1] 채무 한계의 측정	71
[그림 3-2] 남북한 통합 전후 부양비 변화	76
[그림 3-3] 남북한 통합 전후 고령화율 변화	77
[그림 3-4] 북한의 실업률	78
[그림 3-5] 남북한 통합 전후 실업률 변화	80
[그림 3-6] 남북한 경제력 및 성장률 비교	85
[그림 3-7] 남한 국채 이자율 추이	87
[그림 3-8] 독일과 주요국의 국채 이자율 추이	88
[그림 3-9] 독일의 국가 채무 규모 추이	90
[그림 4-1] 국가 채무와 기초수지의 관계	111
[그림 4-2] 국가별 재정 여력	116
[그림 4-3] 국가별 국가 채무 규모 비교(2015년 기준)	119
[그림 4-4] 남북한 통합 전제 국가 채무와 기초수지의 관계	125
[그림 4-5] 2015년 국가 채무 수준에서 남북한 통합 전제 남한 복지국가의 채무 한계와 재정 여력	127
[그림 4-6] 채무 1.4배 수준에서 남북한 통합 전제 남한 복지국가의 채무 한계와 재정 여력	128
[그림 4-7] 채무 1.9배 수준에서 남북한 통합 전제 남한 복지국가의 채무 한계와 재정 여력	129
[그림 4-8] 남북한 통합에 따른 재정 여력 감소 규모	135

Abstract <<

Fiscal Sustainability of South Korean Welfare state

Project Head: Ko, Hyejin

The purpose of this study is to empirically understand the fiscal capacity of the South Korean welfare state, with the unique situation expanding welfare expenditure and the unification costs. Considering the unification and the expansion of welfare expenditures, it has been pointed out that it may be difficult to bear the national debt burden. Resources are limited, so identifying the amount of available resources is an important task as well as identifying the needs and problems that may arise in the process of promoting the integration of the two Koreas. This study aims to empirically figure out how much financial capacity the South Korean welfare state can use for future welfare and unification costs.

For this purpose, this study empirically measures the fiscal sustainability of the welfare state of South Korea by applying a technique that can reflect the integration of the two Koreas. Specifically, this study deals with two things. The first is to objectively understand the financial sustainability of the welfare state in South Korea in the context of national comparison. This makes sense as a baseline for analyzing changes in fiscal

Co-Researchers: Choi, Yohan

sustainability in light of the integration of the two Koreas. The second is to measure changes in the fiscal sustainability of welfare states in South Korea, assuming integration between the two Koreas.

Through literature review and expert advisory meetings, the fiscal sustainability of the South Korean welfare state was measured using the fiscal space model of Ostry et al. (2010) and Ghosh et al. (2013). As a result, the South Korean welfare state can secure fiscal sustainability, even if it reflects North Korea's demographic and labor market conditions. Unless extreme cases, for some reason, the national debt level is more than doubled from the current level (as of 2015) and faces a recession like the late 90s financial crisis, fiscal sustainability of South Korean welfare state remains.

Although Korea's welfare state is quite healthy, further efforts will be needed to reduce the uncertainty associated with inter-Korean relations in order to ease the financial burden. In this situation, building mutually reciprocal relations between the two Koreas may be the most evident and feasible way to reduce uncertainty. The improved understanding between the two Koreas through continued dialogue could solve much of the unpredictable part of the integration situation. Although this may not change the level of financial burden, it is possible to prepare for it preemptively. Besides, based on the trust relationship between the two Koreas, it will be possible to pursue

continuous inter-Korean cooperation in the areas that both countries need. As pointed out in previous studies such as the Korea Finance Association (2011) and the National Assembly Budget Office (2019), steady inter-Korean exchange and cooperation and improvement of the social security system would be a useful strategy to reduce the cost of unification social security.

Estimating what obstacles would arise in the process of inter-Korean integration and how much the costs would be, must have been a prerequisite to preparing for integration. Recognizing the urgency of identifying needs and estimating costs, diagnosing financial problems should also balance aspects of funding capacity.

Despite the above implications, there are some limitations due to the measurement model used in this study. The model that we use here is based on retrospective data. The problem is that historical data does not fully reflect future changes in the situation. Therefore, these results alone do not provide a clear picture of future financial problems, given that they are integrated at some point in the future. Also, this model is static and does not reflect the interrelationships between the factors that change after integration. In addition, the adoption of an analytical model using national panel data in this study did not fully reflect the recent tendency of welfare expenditures and national debt in subsequent periods. This is likely to have re-

4 남북한 통합을 고려한 남한 복지국가의 재정적 지속가능성 연구

sulted in a rather generous assessment of the financial status of the welfare state in South Korea.

Given these limitations, further studies will need to use predictive models to more accurately track changes in the fiscal sustainability of the South Korean welfare state. In addition, it is necessary to carry out the task of understanding the changes in the financial status of the welfare state in South Korea by reflecting the interrelationship that the hypothetical situation assumed in this study will have on other variables. Also, by exploring the changes in the fiscal sustainability of various unification scenarios reviewed in previous studies, the limitations of grasping the financial capacity due to the reliability of the data mentioned above and the uncertainty of the integration situation between the two Koreas can be supplemented. It is expected that such future research will be able to evaluate the financial results of the welfare state of South Korea after the integration of the two Koreas.

*Key words: Unification, Welfare state, Fiscal sustainability

1. 연구의 배경 및 목적

이 연구는 확대되는 복지 지출과 통일 비용을 감당해야 한다는 남한 복지국가가 처한 특수한 상황을 염두에 두고, 남한 복지국가의 재정 역량이 얼마나 되는지를 실증적으로 파악하는 데 그 목적이 있다. 복지 지출과 통일의 필요성을 인정하더라도 장기적으로 꾸준히 해당 지출을 통해 달성하고자 하는 바를 추진하려면 재정 문제를 좌시하기만은 어렵다. 남한 복지국가가 감당할 수 있는 재원은 한정적이기 때문이다. 따라서 가용할 만한 재원의 규모를 파악하는 것 역시, 남북한 통합을 추진해 가는 과정에서 발생할 수 있는 욕구와 문제 파악에 못지않게 중요한 과업이다. 이에 이 연구에서는 남한 복지국가가 향후 복지 지출과 통일 비용에 가용할 만한 재정적 역량이 어느 정도인지 실증적으로 파악하고자 한다.

특히 이 연구에서는 재정 악화에 대한 우려가 큰 상황에 주목한다. 남한 복지국가의 확장을 둘러싸고, 복지 지출 증가에 따른 국가 채무 부담을 감당하기 어려울 수 있다는 문제 제기가 끊이지 않는다. 복지 지출 확대와 맞물려 통일의 문제를 함께 고려할 때 남한 복지국가의 재정 문제는 이미 국제 사회 권고 수준을 상회한다는 지적도 몇 년 전부터 제기되어 왔다. 더구나 남북 관계에는 남한 복지국가가 통제할 수 없는 국제 정세 등 여러 변수가 영향을 미치고 북한의 상황을 객관적으로 확인하기 어려우므로, 향후 소요될 재정은 예상을 뛰어넘는 수준일 수 있다. 이에 이 연구에서는 특히 지금보다 재정이 악화된 상황을 전제하여 남한 복지국가가 얼마만큼 충격을 견딜 수 있는지에 중점을 둔다.

독일 통일 이후 남북한 통합에 필요한 비용 추계 연구가 활발하게 진행되어 왔다. 기존 연구에서는 통일 비용, 좁게는 남북한 사회보장 통합에 소요되는 재정을 항목별로 추계하여 합산하는 방식으로 통일 비용을 파악해 왔다. 이 작업은 통합 이후에 필요한 재정의 규모를 추산할 수 있다는 장점이 있다. 다만 추계한 재정 규모가 남한 사회가 감당할 수 있을 만한 수준인지에 관해서는 평가하기 어렵다. 이 연구는 이 측면에서 남북한 통합의 비용이 아니라, 대응 능력을 확인하는 데 그 목적이 있다. 통일 비용에 대한 논의가 필요한 것은 그 크기에 따라 교류·협력이나 통합, 통일의 가부를 결정하는 것이 아니라, 비용 부담에 어떤 방식으로 대응해 갈 것인지를 선제적으로 고민하기 위함이라고 보기 때문이다.

이상의 목적에서 이 연구에서는 지금까지 고안된 복지국가 재정적 지속가능성 측정의 여러 방식을 비교, 검토하여 남한 복지국가가 당면한 북한 관련 특수성을 반영할 방법을 적용해 남한 복지국가의 재정적 지속가능성을 실증적으로 측정한다. 아울러 북한의 인구 구조 및 실업 요인 고려 전후 남한 복지국가의 재정적 지속가능성을 비교하여 남한 복지국가의 재정 역량을 파악, 남북한 통합 및 복지 지출에 사용할 수 있는 자원의 한계를 제시한다. 남한의 현재 재정 상태와 북한과의 통합을 전제한 가상적 상황에서의 재정 상태 변화를 파악하여, 남한의 복지 지출 확대와 남북한 통합에 사용할 자원의 한계를 논하는 것이다.

2. 연구 내용 및 방법

이 연구에서 다루는 내용은 크게 두 가지이다. 첫 번째는 남한 복지국가의 재정적 지속가능성을 국가 비교 맥락에서 객관적으로 파악하는 것이다. 이는 남북한 통합 상황을 고려하였을 때의 재정적 지속가능성 변화

를 분석하기 위한 기준선의 의미가 있다. 두 번째는 남북한 통합을 전제로 남한 복지국가의 재정적 지속가능성의 변화를 측정하는 것이다. 남한 복지국가가 남북한 통합에 따른 비용 부담을 얼마만큼 견딜 수 있을지 확인하기 위함이다. 이때, 전술한 두 내용은 남북한 통합 상황을 고려하였는지에서만 차이가 있고, 동일한 모형으로 측정하였다.

연구를 수행하는 데는 실증 분석이 주로 활용되었으나, 이 외에도 문헌 검토와 전문가 자문 회의를 병행하여 남한 복지국가의 재정적 지속가능성 측정에 적합한 모형을 살펴보았다. 문헌 검토와 전문가 자문 회의를 거쳐, 남한 복지국가의 재정적 지속가능성 측정은 오스트리 외(2010)와 고시 외(2013)의 재정 여력(fiscal space) 측정 모형을 활용하였다. 이 모형은 설령 단기적으로 재정수지 균형이 달성되지 않더라도, 국가 채무를 상환하는 데 충분한 기초수지가 확보되면 장기적으로는 재정적 지속가능성을 담보할 수 있다는 본 검정(Bohn test)에 기초한다. 다만 재정 여력 측정 모형에서는 본 검정에서 한 걸음 더 나아가 국가 채무 규모와 국채 이자율 간의 내생적(endogenous) 관계를 반영한다는 점에서 차이가 있다. 과도한 국가 채무의 누적은 그만큼 국가 파산 위험을 높여 국채 상환 이자율의 급등으로 이어질 수 있다는 점이 고려된다는 것이다.

이뿐만 아니라 남한과 같은 고소득 국가에서의 재정 여력은 급격한 인구 고령화 추세와 저성장 국면에서 향후 확대되는 국민의 복지 욕구에 대응할 만한 충분한 수준의 자원 동원 능력이 있는지를 가늠하는 기준으로 이해된다(Heller, 2005, p. 5; Schick, 2009, p. 3). 따라서 ‘복지국가’의 재정적 지속가능성을 파악한다는 본 목적에도 부합하는 모형이다. 또한 복지국가의 재정적 지속가능성 측정 연구들에서 주목하는 관리 역량, 즉 정치 및 제도적 요인을 반영할 수 있다. 주로 거시 경제 요인의 동학에 초점을 맞춘 재정학 연구들과 달리, 복지국가의 재정적 지속가능성을 측

정하는 연구들에서는 국가의 맥락과 늘어나는 복지 지출을 관리할 수 있는 역량을 고려해야 한다는 점을 강조해 왔다. 재정 지출이 늘어난다고 해서 위기가 초래되는 것이 아니라, 어떤 상황에서 어떻게 관리하느냐가 중요하기 때문이다.

게다가 이 모형은 남한 복지국가가 당면한 북한 관련 재정 위협 혹은 완화 요인을 고려할 수 있다. 측정 과정에서 남북한 사회보장제도 통합 관련 논의에서 주요하게 다뤄지는 재정 관련 요인들은 반영하여, 남한 복지국가의 재정적 지속가능성의 변화를 파악할 수 있다는 것이다. 이와 관련해 이 연구에서는 남북한 통합을 인구 구조와 실업률이 통합된 상황으로 가정하고 남한 복지국가의 재정적 지속가능성의 변화를 파악한다. 기존 연구들에서 남북한 통합과 그에 따른 재정 부담 요인으로 인구 구조 변화와 실업률 증가에 주목해 왔기 때문이다. 이때 북한의 인구 구조와 실업률은 국제연합 자료에 기초하여 국제노동기구(ILO)가 추계한 수치를 활용하되, 실업률이 과소평가되었을 가능성을 감안하여 고실업 상황에서의 변화도 추가적으로 고려한다.

아울러 재정 여력 모형을 활용하면 주요 통일 자원 마련 방안으로 논의 되는 국가 채무의 한계선을 설정할 수 있다는 이점도 있다. 현실적으로 통일 이후 재정 소요가 늘어도 남한 주민의 정치적 저항을 감안하면 증세나 긴축 재정을 활용하기는 어려운 측면이 있다. 독일도 통일 당시 통일 기금으로 통일 비용을 충당할 수 있으리라는 예상과 달리, 국채 발행으로 상당 부분을 조달하였음은 익히 알려진 바이다. 이 방법을 통해 현재의 재정 운용 기조를 유지할 때 버틸 수 있는 국채의 최대 한계선을 구체적으로 도출할 수 있다. 달리 말해, 국채를 통해 가용 재원의 규모를 파악할 수 있다는 것이다.

이와 관련하여 남북한 통합 이후에 초래될 수 있는 국채 부담 증가와

연동한 여러 가상적 상황을 적용한 재정적 지속가능성의 변화 역시 분석할 수 있다. 남북한 통합과 북한 개발 과정에 드는 비용을 국채로 충당한다면 신용 보증을 위해 높은 수준의 이자 부담을 떠안을 수 있다. 따라서 재정 상태가 악화될 수 있다는 점을 전제하여 현재 수준보다 국채 이자율이 상승한 때와 국채 규모가 증가한 가상적 상황에서의 재정적 지속가능성을 추가 검토할 필요가 있다. 이에 이 연구에서는 국채 이자율과 관련하여서는, 독일 통일 이후 3년간 국채 이자율의 평균 수준과 남한 경제가 예기치 못한 위험 상황에 직면한 외환위기 당시의 해당 수치를 적용하였을 때의 변화를 분석하였다. 아울러 독일 통일 경험을 토대로 국채 규모가 지금의 1.4배(독일 통일 10년 후 수준), 1.9배(독일 통일 20년 후 수준)에 이르렀을 때의 재정적 지속가능성 변화를 파악하였다.

〈요약 표 1〉 남한 복지국가의 재정적 지속가능성 측정을 위한 시나리오

구분	설명	
기준선	1991년부터 2015년까지 남한 복지국가의 인구 구조와 실업률, 국가 채무 수준을 반영해 재정적 지속가능성 산출	
남북한 통합 가정	인구 구조, 실업률 통합 시나리오 1	국제기구에 보고된 북한 인구 구조 및 실업률 자료를 활용하여, 남북한 통합 인구 구조(총부양비, 미래 고령화율)와 실업률을 적용해 재정적 지속가능성 산출
	인구 구조, 실업률 통합 시나리오 2	국제기구 인구 구조 자료와 이석(2015, 2016)의 연구 결과에서 도출된 북한 지역 25세에서 59세 인구의 최소 실업률 추정치 25%를 반영해 재정적 지속가능성 산출
	인구 구조, 실업률 통합 시나리오 3	국제기구 인구 구조 자료와 이석(2015, 2016)의 연구 결과에서 도출된 북한 지역 25세에서 59세 인구의 최대 실업률 추정치 56%를 반영해 재정적 지속가능성 산출
	국채 변화 가상 상황 1	인구 구조, 실업률 통합 시나리오 1부터 3까지에 더해, 국채 수준이 2015년의 1.4배(독일 통일 10년 후 수준)에 달했을 때를 가정해 재정적 지속가능성 산출
	국채 변화 가상 상황 2	인구 구조, 실업률 통합 시나리오 1부터 3까지에 더해, 국채 수준이 2015년의 1.9배(독일 통일 20년 후 수준)에 달했을 때를 가정해 재정적 지속가능성 산출

3. 분석 결과

전술한 재정 여력 측정 모형에 근거하여 이 연구에서는 각 국가의 채무 한계와 재정 여력을 도출, 남한 복지국가의 재정적 지속가능성을 판단하였다. 이때 채무 한계(debt limits)는 현행 재정 운용 방식에서 감당할 수 있는 국가 채무의 최대 규모이다. 이는 기초수지와 국가 채무를 함수화한 기초재정수지 반응곡선과 국채 이자 상환 계획 간의 교점으로 구체화된다. 국가 채무가 늘어나는 만큼 충분한 수준의 기초수지가 확보되지 않으면 국채를 상환하는 데 과도한 부담이 초래될 수 있다는 점을 반영하는 것이다. 그리고 재정 여력은 이렇게 도출된 채무 한계와 실제 채무 수준 간의 차이로 측정된다. 이때 재정 여력이 충분하다면 재정이 장기적으로 지속가능하다고 평가할 수 있다.

분석 결과 남한 복지국가는 지금까지의 재정 운용 상황을 유지하더라도 안정적으로 재정적 지속가능성을 담보할 수 있는 것으로 확인된다. 특히 남한 복지국가가 안정적으로 재정적 지속가능성을 확보하는 것은, 지금까지 다른 OECD 국가들과 비교할 때 낮은 수준에서 국가 채무를 관리해 왔기 때문이다. 이에 <요약표 2>와 같이 분석 대상국과 비교할 때 채무 한계는 평균 수준인 것에 반해, 재정 여력은 상위에 위치한다.

남한 복지국가와 체제 전환국을 비롯한 대부분의 국가가 재정적 지속가능성을 확보한 데 비해, 그리스는 2008년 재정 위기 이후 국채 규모가 축소됐음에도 불구하고 여전히 향후 재정적 지속가능성을 낙관하기는 어려워 보인다. 스페인과 이탈리아, 포르투갈 역시 재정 위기에 노출되었지만 정상 궤도를 회복한 것과는 대비되는 모습이다. 한편 일본은 채무 한계 수준은 상당히 높은 편이나, 채무 규모가 커 재정 여력이 다른 국가들보다 협소한 특징을 보인다. 일본의 예에서 채무 규모가 지금보다 늘어난

상황에서 외환위기와 같은 위험 프리미엄 상승 문제가 발생하면 재정적 지속가능성을 훼손할 가능성이 있음을 유추해 볼 수 있다.

〈요약 표 2〉 국가별 채무 한계와 재정 여력

(단위: 국내총생산 대비 비중, 순위)

국가명	채무 한계		재정 여력	
	규모	순위	규모	순위
남한	393.2	18	355.3	8
그리스	40.2	29	-136.7	29
네덜란드	399.5	8	334.4	13
노르웨이	392.6	21	364.6	3
뉴질랜드	393.2	19	363.2	5
덴마크	398.8	9	353.3	9
독일	398.2	11	327.2	15
라트비아	398.4	10	363.4	4
미국	397.8	12	308.8	20
벨기에	400.5	7	294.5	24
스웨덴	406.2	6	362.8	6
스위스	397.4	13	351.8	11
스페인	409.5	4	310.3	19
슬로바키아	408.3	5	355.4	7
슬로베니아	396.2	15	313.0	18
아이슬란드	380.7	27	313.1	17
아일랜드	534.3	1	455.7	1
영국	395.2	16	306.2	22
오스트리아	394.2	17	308.0	21
이탈리아	378.3	28	245.6	27
일본	411.2	2	163.2	28
체코	410.2	3	369.8	2
캐나다	383.3	25	291.8	25
포르투갈	383.0	26	254.0	26
폴란드	397.2	14	345.9	12
프랑스	392.9	20	296.8	23
핀란드	389.9	24	327.4	14
헝가리	391.6	22	316.3	16
호주	390.4	23	352.8	10
평균	388.4	·	309.2	·
그리스 제외 평균	400.8		325.2	

주 1: 관찰된 국제 이자율을 적용한 분석 결과임.

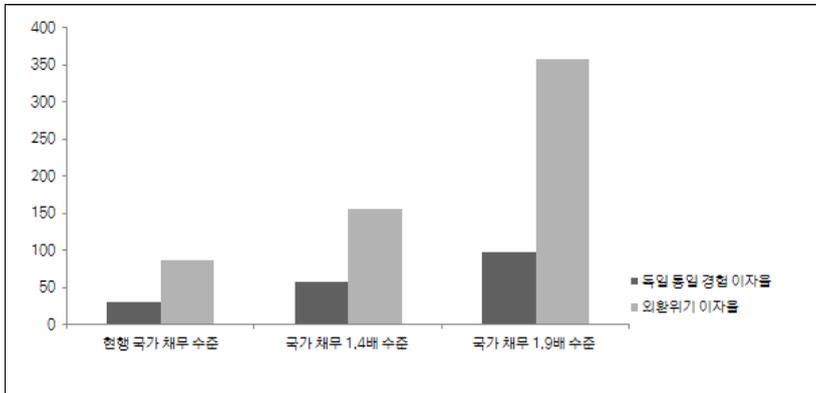
주 2: 결과는 내림차순으로 정리하여, 순위가 높을수록 채무 한계나 재정 여력이 큰 것을 의미함.

12 남북한 통합을 고려한 남한 복지국가의 재정적 지속가능성 연구

이어서 우려와는 달리, 북한의 인구 구조 및 노동시장 상황을 반영하더라도 남한 복지국가는 재정적 지속가능성을 충분히 담보할 수 있다. [요약 그림 1]에서처럼 비록 북한 통합을 전제하지 않았을 때보다 채무 한계와 재정 여력이 다소 축소되긴 하지만, 아직까지 현재의 복지 지출 증가 추세를 포함한 재정 운용 기조하에서는 재정적 지속가능성 훼손을 우려할 만한 수준은 아닌 것으로 판단된다. 특히 독일 통일의 경험에 기초하더라도 남한 복지국가는 충분한 수준의 재정 여력을 확보할 수 있다는 점이 기억할 만하다. 독일 방식의 흡수 통일이 연방제나 연합 방식의 점진적 형태보다 재정에 큰 위협이 될 수 있음에도 불구하고, 그것이 남한 복지국가에 장기적인 차원의 재정 문제로 이어지지 않는다는 점을 보여주기 때문이다.

[요약 그림 1] 남북한 통합 상황 고려 시 남한 복지국가 재정 여력 규모 축소 정도
: 통합 미고려 상황과의 재정 여력 차이

(단위: 국내총생산 대비 비중)



주: 통합을 고려하지 않고 관찰된 국제 이자율을 적용해 도출한 재정 여력과 각각의 시나리오하에서 도출된 재정 여력의 차이임.

따라서 남북한 통합 국면에서 재정 부담이 커질 수 있음을 고려하여 선제적 대응책을 강구해야 하는 한편, 과도하게 재정 상태를 우려하는 것을 경계해야 하겠다. 남한 복지국가의 재정이 상당히 건강하지만, 예상치 못한 재정적 부담이 확대되는 상황은 부담스러울 수밖에 없다. 극단적인 예이긴 하지만, [요약 그림 1]에서처럼 어떤 이유에서이든 국가 채무 수준이 현재(2015년 기준)보다 약 2배 이상 많아진 상황에서 외환위기 수준의 경기 침체에 당면한다면 재정적 지속가능성이 훼손될 수 있다. 갑작스럽게 이러한 위험 상황이 발생한다는 것은 현실적인 시나리오는 아니기 때문에 이를 과도하게 확대 해석하는 것은 경계해야 한다. 그럼에도 불구하고 재정 위험 요인에 미리 준비하는 것은 필요하다.

이 연구의 결과만으로 세부적인 정책을 제안하기에는 한계가 있다. 다만 남북한 통합과 관련한 불확실성을 줄이는 것을 큰 틀에서의 남북한 통합의 방향성으로 제시할 수 있겠다. 우선 남북한 통합 과정에서 재정 부담을 늘리게 되는 것은, 북한의 성장이 정체됨에 따라 북한 주민들의 생활 수준을 향상시키기 어려워지기 때문이다. 특히 지금과 같이 대북 제재가 지속되면 북한의 성장에 악영향을 미칠 가능성이 크다. 더구나 북한의 실정을 정확히 파악할 수 없고 우리가 통제할 수 없는 국가 간 관계 등 여러 요인이 관여하기 때문에, 통합 상황에서 어떤 문제가 발생할지, 무엇을 함께 준비해야 할지 가늠하기 어렵다.

이러한 상황에서 남북한 간의 상호 호혜적 관계를 구축해 가는 것은 불확실성을 줄이는 가장 확실하면서도 실현 가능한 방법일 것이다. 국제 정세나 대북 제재와 같이 남한의 통제를 넘어서는 문제를 차치하고, 우리가 할 수 있는 부분에서부터 시작하자는 취지이다. 북한과의 지속적인 대화를 통해 남북한 양국 간의 이해가 증진되면 통합 상황에서 초래될 예측 불가능한 부분들이 상당 부분 해소될 수 있을 것이다. 이로 인해 재정 부

담 수준이 변화하지는 않더라도 선제적으로 이에 준비하는 것은 가능하리라 본다. 아울러 남북한 신뢰 관계를 바탕으로 양국이 필요로 하는 부분에서 지속적인 남북 교류·협력을 추진해 볼 수 있을 것이다. 안중범 외(2011)나 국회예산정책처(2019) 등 기존 연구에서 지적되는 것처럼 꾸준한 남북 교류·협력과 사회보장제도 개선은 일정 부분 통일 사회보장 비용을 줄여나가는 데 유용한 전략이 될 것이다.

4. 연구의 함의 및 한계

이 연구는 남북한 통합 혹은 통일 관련 논의에서 상대적으로 덜 주목받았던 자원 동원 능력의 측면을 조명했다는 점에서 학술적인 의의를 가진다. 그간 통일 비용 논의는 주로 남북한 통일로 발생하게 될 남한의 경제적 비용을 추정하는 데 집중해 왔다. 일차적인 이유는 남한 복지국가가 통일 관련 논의에서 흔히 참고하는 독일 통일의 경험에서 서독이 막대한 비용을 부담했음을 목도하였기 때문일 것이다. 남북한 통합 과정에서도 어떤 문제가 발생하고 소요 비용이 얼마나 될 것인지 추산하는 것이, 통합을 준비하는 과정에서 선행되어야 할 과업이기도 하였을 것이다. 욕구 파악 및 비용 추계의 시급성을 인정하더라도, 재정 문제에 대한 진단은 자원 조달 능력의 측면을 역시 균형적으로 고려하여야 한다. 이 연구는 남한 복지국가의 자원 조달 능력을 실증적으로 측정하여 기존 통일 비용 연구의 범위를 확장하였다.

방법론적으로는 남북한 통합 상황을 반영해 남한 복지국가의 재정적 지속가능성 측정을 타진했다는 점에 의의가 있다. 복지국가의 재정적 지속가능성은 어떤 기준에서 평가하는지 혹은 어떤 요인들을 고려하는지, 그리고 어떤 방법을 적용하는지에 따라 그 판단이 달라질 수 있다. 이 때문에 최근에는 재정적 지속가능성 평가에서 여러 위험 요인을 반영한 가

상적 상황에서의 변화를 주되게 살피고 있기도 하다. 또한 각국의 고유한 특성을 염두에 두되, 객관적인 판단이 가능한 계량화된 방법을 적용하는 것이 유용하다. 단순한 시나리오를 상정하긴 하였지만, 이 연구에서 분단 국가라는 특수성을 반영하여 남한 복지국가의 재정적 지속가능성을 실증적으로 분석하였다는 것은 이 맥락에서 함의를 가진다. 이후 연구에서 남북한 통합 상황에 대한 다양한 시나리오를 고려한 남한 복지국가의 재정적 지속가능성 평가가 이어진다면, 남한 복지국가의 재정적 지속가능성 연구의 폭을 한층 넓힐 수 있을 것이다.

이상의 함의에도 불구하고 이 연구에서 활용한 측정 모형 때문에 몇 가지 한계가 있다. 재정 여력 측정 모형은 기본적으로 회고적 자료에 기초한다. 문제는 과거의 자료가 미래 상황 변화를 완벽하게 반영하지는 않는다는 점이다. 따라서 이 결과만으로는 미래 어느 시점에서 실제 통합이 된다고 하였을 때, 그 이후의 재정 문제를 정확히 파악할 수 없다. 이와 연관된 문제로 이 모형으로는 재정적 지속가능성의 변화를 예측할 수 없다는 점이 있다. 즉 통합 이후 초래될 재정 부담이 얼마나 될지 파악할 수는 없다.

또한 이 모형은 정태적 모형으로 통합 이후 변화하는 요인들 간의 상호관계를 반영하지는 못한다. 주지하다시피 남북한 통합 이후의 상황은 통제할 수 없는 수많은 요인이 관여하게 될 것이고, 특정 요인의 변화는 다른 요인들을 예상치 못한 방향으로 바꾸어 놓을 수 있다. 따라서 남북한 통합 이후 거시 경제적 변화와 정치, 사회 요인들 간의 상호 관계가 고려되어야 더욱 정확하게 남북한 통합에 따른 남한 복지국가의 재정 역량을 파악할 수 있을 것이다.

아울러 국가 패널 자료를 활용하는 측정 모형의 특성상 여러 국가의 시계열이 확보되는 2015년까지를 반영한 것 역시 한계이다. 남한 복지국가는 지속해서 복지 지출이 확대되고 있다. 달리 말해, 2015년 이후에도 북

지 지출이 상당히 증대되었다는 것이다. 이와 함께 국가 채무 역시 꾸준히 증가하는 추세이다. 그러나 이 연구에서 국가 패널 자료를 활용한 분석 모형을 채택함에 따라 이후 시기의 복지 지출 및 국가 채무의 증가 경향이 충분히 반영되지 못했다. 이에 남한 복지국가의 재정 상태를 다소 관대하게 평가했을 가능성이 있다.

마지막으로 남북한 통합 혹은 통일에 관한 연구가 가진 속명적 한계이기도 한, 북한 자료의 정확성 문제이다. 공신력 있는 국제기구 자료를 분석에 활용하였으나 여전히 북한, 즉 북한의 상황을 어떻게 가정하느냐에 따라 그 결과가 달라질 수 있다는 점을 감안하여야 한다. 특히 북한의 노동시장 환경이 예상보다 녹록하지 않을 가능성이 있어 이것이 초래할 재정 부담이 상당할 수 있다. 이 때문에 많은 연구가 통일의 시점과 방식에 따른 영향을 분석해 온 것도 사실이다. 다만 이 연구에서는 이 부분이 고려되지 못했다는 한계가 있다.

이상과 같은 한계를 감안하여, 후속 연구에서는 예측 모형을 활용하여 남한 복지국가의 재정적 지속가능성의 변화를 더욱 정확히 추적하는 것이 필요하겠다. 이와 더불어 이 연구에서 가정한 가상적 상황이 다른 변수들에 미칠 상호 영향 관계를 반영하여 남한 복지국가의 재정 상태 변화를 파악하는 작업을 수행할 필요가 있겠다. 또한 기존 연구에서 검토된 여러 통일 시나리오별 재정적 지속가능성 변화를 탐구하여 상기한 북한 자료의 신뢰성 문제와 남북한 통합 상황의 불확실성에 따른 재정 역량 파악의 한계를 보완할 수 있을 것이다. 이와 같은 향후 연구의 수행으로 이 연구 결과와 더불어 남북한 통합 이후 남한 복지국가의 재정을 다각도로 평가할 수 있으리라 기대한다.

*주요 용어: 남북 통합, 복지국가, 재정적 지속가능성

제 1 장

서론

- 제1절 연구의 배경 및 목적
- 제2절 연구의 내용 및 방법
- 제3절 연구 구성



제1절 연구의 배경 및 목적

남한 복지국가는 지난 이십여 년간 괄목할 만한 발전을 이뤄 왔다. 외환위기 이후 국민기초생활보장제도를 도입한 것을 기점으로 기존에 빈약했던 각종 사회 서비스를 적극적으로 제도화하였다. 이러한 일련의 노력은 복지 지출 확대로 이어졌다. 이에 2019년 현재 복지 지출은 전년 대비 11.3% 증가해 전체 예산의 약 34.3%가 복지 분야에 할당되었으며, 이는 전체 예산 증가율인 9.5%보다 높은 수준이다(기획재정부, 2018, p. 14). 복지 지출 증가는 산재한 여러 사회적 위험에 대응하는 유용한 기제로 이해되어 왔다. 하지만 다른 한편에서는 이에 따른 재정 건전성 악화에 대한 걱정도 적지 않다. 특히나 경제협력개발기구(OECD) 평균을 상회하는 급격한 복지 지출 증가로 늘어나는 국가 채무 부담을 감당하기 어려울 수 있다는 문제 제기가 끊이지 않는다(김일규, 2018).

한편 남한 복지국가는 복지 지출 이외에도 통일 비용을 감당해야 한다는 특수성을 가진다. 지난해 남북 관계 진전으로 통일에 대한 기대감이 고조되었다. 다른 한편 이에 소요되는 비용 부담에 대한 우려로 남북한 교류·협력 나아가 통일에 회의적인 목소리도 제기되었다. 1990년대 초반부터 활발하게 진행되어 온 통일 비용에 대한 논의는 이와 유사한 맥락에서 출발하였다. 연구마다 차이는 있지만, 특히 통일 사회보장 비용은 초기 단계의 위기 대응에서 중요한 역할을 하는 비용으로 간주되었다. 문제는 그 규모가 상당히 크다는 점이다. 이 때문에 통일 사회보장 비용 추

제가 통일을 선제적으로 준비하겠다는 당초 목적과는 달리, 비용의 크기에 초점이 맞춰져 통일에 대한 부정적 인식으로 이어지곤 한다. 더구나 통일 비용 논의가 남한 복지국가가 현재 당면한 복지 지출 확대와 맞물려 재정 지출 축소의 근거로 활용되기도 한다. 상술한 복지 지출 확대와 통일 비용을 감안하면 남한 복지국가의 국가 채무가 적다고 안심할 수 없다는 것이다. 일각에서는 이미 남한 복지국가의 국가 채무 수준이 국제 사회 권고 수준을 상회한다는 지적도 몇 년 전부터 제기되어 왔다(조진형, 2015).

이 연구는 남한 복지국가에 요구되는 이중의 재정 부담 요인, 확대되는 복지 지출과 통일 비용을 남한 복지국가가 감당할 수 있는지를 실증적으로 파악하는 데 그 목적이 있다. 복지 지출과 통일의 필요성을 인정하더라도 장기적으로 꾸준히 해당 지출을 통해 달성하고자 하는 바를 추진하려면 재정 문제를 좌시하기만은 어렵다. 남한 복지국가가 감당할 수 있는 재원은 한정적이기 때문이다. 따라서 가용할 만한 재원의 규모를 파악하는 것이 필요하다. 특히 이 연구에서는 재정 악화에 대한 우려가 큰 상황에 주목한다. 남한 복지국가의 확대를 둘러싸고, 복지 지출 증가에 따른 국가 채무 부담을 감당하기 어려울 수 있다는 문제 제기가 끊이지 않기 때문이다. 더구나 북한 상황에 대한 객관적인 정보의 획득이 제한적이어서, 향후 소요될 재정은 현재의 예상을 뛰어넘는 수준일 수 있다. 이에 이 연구에서는 특히 지금보다 재정이 악화된 상황을 전제하여 남한 복지국가가 얼마만큼 충격을 견딜 수 있는지에 중점을 둔다.

물론 자원의 측면보다는 남북한 통합 상황에서 어떤 복지 욕구가 얼마나 발생하는지를 파악하는 것이 선행되어야 할 수도 있다. 이는 기존의 비용 추계 관련 연구와 일맥상통한다. 독일 통일 이후 남북한 통합에 필요한 비용 추계 연구가 활발하게 진행되어 왔다. 사회보장 영역에서도 마

찬가지이다. 기존 사회보장 통일 비용 연구에서는 주로 남북한 사회보장 통합에 드는 재정을 항목별 비용을 합산하여 추계하는 방식을 활용해 왔다. 이들 연구를 통해 필요한 재정 규모를 추산할 수는 있지만, 이것이 남한 사회가 감당할 수 있을 만한 수준인지에 관해서는 평가하기 어렵다. 이 연구는 기존 연구를 대체하는 것이 아니라, 상대적으로 덜 조명되어 온 자원 조달 능력의 측면을 검토해 보고자 한다. 특히 남한 복지국가의 재정 상태가 복지 지출과 남북한 통합에 따른 비용을 충당하기에 충분한지 점검한다. 즉 이 연구는 남북한 통합의 비용이 아니라, 남한 복지국가의 대응 능력을 확인하는 데 그 목적이 있다.

이상의 목적에서 이 연구에서는 지금까지 고안된 복지국가 재정적 지속가능성 측정의 여러 방식 중 남한 복지국가가 당면한 북한 관련 특수성, 즉 남북한 통합 추진 비용 역시 고려해야 한다는 측면을 반영할 수 있는 방법을 적용해 남한 복지국가의 재정적 지속가능성을 실증적으로 측정한다. 아울러 북한의 인구 구조 및 실업 요인 고려 전후 남한 복지국가의 재정적 지속가능성을 비교한다. 남한의 현재 재정 상태와 북한과의 통합을 전제한 가상적 상황에서의 재정 상태 변화를 파악하여, 남한의 복지 지출 확대와 남북한 통합에 사용할 재원의 한계를 논하는 것이다. 따라서 이 연구는 향후 재정 역량 내에서 실질적인 협력 방안을 모색할 수 있게 하는 기초 연구의 성격을 가진다.

제2절 연구의 내용 및 방법

1. 용어 정의

가. 남북한 통합²⁾

이 연구에서 남북한 통합은 남북의 인구 구조 및 실업률이 통합된 단일 국가의 상태로 정의한다. 이 요인들이 남북한 통합과 관련하여 재정 문제에서 주요하게 지적되는 요인이기 때문이다(최지영, 2015, 2016; 국회예산정책처, 2019, pp. 77-78; Kwon, 2009). 남북한 통합은 상당히 복잡한 문제로, 실제 남북 통합의 상황에 당면한다면 인구 구조와 실업률 이외에 인구 이동이나 각종 제도의 변화 등이 고려되어야 할 것이다. 기존 연구에서도 통합 시점을 언제로 할 것인지, 어떤 방식으로 이를 추진해 갈 것인지, 그리고 어떤 영역에서 통합을 추진할 것인지 등에 따라 상당히 다양한 방식으로 통합을 정의해 왔다. 그러나 이 연구에서는 통합을 추진하는 과정에서 발생할 수 있는 인구 이동의 문제와 경제 수준 및 제도 요인의 변화는 고려하지 않는다.

이 연구에서는 상당히 협소한 관점에서 통합을 정의하였다. 이 연구에서는 남북한 통합 그 자체보다는 남한 복지국가가 남북한 통합 상황을 견제하였을 때에도 재정적 지속가능성을 담보할 수 있는지에 관심이 있다. 통합을 추진하는 과정에서 발생할 수 있는 다양한 문제들이 있고, 이를 어떻게 가정하느냐에 따라 재정 부담도 달라질 수밖에 없다. 하지만 여러 상황을 모두 고려한다는 것은 현실적으로 불가능하여, 남한 복지국가에 재정 부담을 초래할 수 있는 주요 요인을 중심으로 총량 수준에서 재정

2) 이 연구에서 남북한 '통합'은 매우 협소한 특정 상태를 가정하기 때문에, 기존 연구에서 흔히 사용된 통일과 구별하여 통합으로 쓴다.

역량을 파악하고자 하였다. 인구 구조와 실업률이 완전히 통합된 상황은 이와 관련한 문제의 총량을 가늠할 수 있게 하기 때문이다. 따라서 미래 어느 시점에서의 점진적인 남북한 통합을 가정하기보다는, 분석 시기에 이미 통합된 상황으로 보고 통합을 가정한 경우와 그렇지 않은 경우의 재정적 지속가능성을 비교 분석하고자 한다.

이상의 요인 이외에도 분석에서는 남북한 통합과 관련해 발생할 수 있는 몇 가지 가상적인 상황을 고려한다. 이때 전술한 바와 같이 복지 지출 확대와 더불어 통일 비용 문제로 재정이 악화되는 것에 대한 우려가 큰 만큼, 지금보다 부정적인 상황에서의 재정적 지속가능성의 변화를 검토하는 것에 주안점을 둔다. 구체적으로는 남북한 통합으로 인해 국채 규모가 현 수준보다 늘어나는 상황과 이와 연동되어 국채 이자율이 급등한 경우를 상정하고 분석하는 것이다.³⁾ 왜냐하면 이 연구가 북한의 상황 혹은 남북한 통합 이후의 상황 변화가 아니라, 남한 복지국가의 대응 능력을 파악하는 데 목적이 있기 때문이다. 더 나아가 남한 복지국가가 복지 지출을 늘리고 남북한 교류·협력 및 통일을 추구해 가는 과정에서 드는 비용을 감당할 수 있는 능력이 있는지, 현재 상태로는 재정 역량이 충분하지 않다면 어떤 방식으로 이를 충당해 갈 것인지를 고민하기 위함이다.

나. 남한 복지국가⁴⁾

로칸(1975)의 국가 발전 단계 이론에 따르면, 국가는 정복 및 약탈 국가에서 발전국가, 민주국가, 복지국가의 발전 단계를 거친다(Rokkan,

3) 국채 규모의 증가는 다양한 원인에 의해 추동될 수 있다. 다만 이 연구에서는 이 원인들을 충분히 다루지는 못하였다.

4) 이 연구에서는 남북한이 완벽히 하나의 단일 국가가 된 통일 한국과의 구분을 위해, 38도선 이남 지역을 통칭할 때는 한국 대신 '남한'이라는 용어를 사용한다.

1975, pp. 570-573). 복지국가는 경제 발전과 민주주의를 동시에 좇으면서 높은 수준의 사회권을 실현하는 특성을 보인다. 이는 주변부의 경제적 약탈로 정의되는 침투, 주변부의 문화적 동질화를 추구하는 표준화, 그리고 법적 기반에 기초한 자발적 참여의 과정을 거쳐 경제성장과 민주주의 이후의 재분배를 추진하는 과정으로 해석할 수 있다(Rokkan, 1975, pp. 570-573). 이는 복지국가 연구에서 흔히 인용되는 아사 브리그스(1961)의 정의와도 일맥상통한다. 그는 국가 권력을 동원, 시장의 분배에 반하여 최소 기준의 소득을 보장하고 질병이나 노령, 실업과 같은 위기 국면에서 불안정을 감축하며 고른 사회 서비스를 향유하는 국가를 복지국가로 규정했다(Briggs, 1961, p. 228).

이상의 정의에서 현대 국민국가 대부분은 복지국가에 해당한다고 볼 수 있다. 남한 복지국가 역시 예외는 아니다. 다만 2017년 OECD 사회 지출 데이터베이스 기준으로 남한 복지국가의 복지 지출 수준은 국내총생산 대비 10.4%에 그친다. 이는 2019년 11월 현재 OECD 사회지출 데이터베이스에서 확인할 수 있는 가장 최신의 정보를 기준으로 할 때, OECD 국가 중에서 상대적으로 복지 지출 수준이 낮은 자유주의 복지국가, 미국 18.7%(2016년 기준), 영국 21.7%(2015년 기준)보다도 낮은 편이다. 복지 지출 수준에 따라 복지국가의 발전 수준을 나눈 윌렌스키(1975)의 구분에 따르면, (통상적으로 사용되는 국내총생산이 아닌 국민총생산 대비 수준으로 분모가 다르긴 하지만) 남한 복지국가는 겨우 후진적인 복지국가(the welfare-state laggards)를 면한 것으로 평가할 수 있다.⁵⁾

하지만 남한 복지국가의 특징이라 할 수 있는 것은, 외환위기를 기점으로

5) 윌렌스키(1975)는 복지 지출 수준에 따라 복지국가를 구분하였다. 전체 국민총생산(GNP) 대비 16%에서 21%의 예산을 사회보장 영역에 쓰는 국가를 복지 선진국(the welfare-state leaders)으로, 6%에서 10%를 해당 영역에 사용하는 국가를 복지 후진국(the welfare-state laggards)으로 구분하고(Wilensky, 1975, pp. xiii-xiv), 이들 간 차이를 초래하는 원인을 분석하였다.

로 빠르게 복지 지출이 늘어나고 있다는 점이다. OECD 사회 지출 기준으로 명백히 드러나는바, 꾸준히 남한 복지국가의 복지 지출 수준이 높아지고 있는 것은 주지의 사실이다. 구체적으로 OECD 사회지출 데이터 베이스를 기준으로 1990년대 국내총생산 대비 2.7% 수준이던 복지 지출이 30년도 채 안 되어 10% 이상으로 약 7%포인트 증가하였다. 외환위기를 기점으로 국민기초생활보장제도가 도입된 뒤 2000년대에는 최저생활보장을 넘어 각종 사회 서비스가 제도화되고 있기도 하다. 이 과정에서 복지 지출 확대에 따른 재정 악화에 대한 우려 역시 꾸준히 제기되고 있다. 특히 급격한 고령화 추세로 인해 향후 연금과 건강보험을 비롯한 복지 지출이 늘어날 수밖에 없다. 고령화와 우발 채무는 남한 복지국가의 재정적 지속가능성을 위협하는 주요 요인으로 지목되고 있는 것이 사실이다(Kopits, Ferrarini, and Ramayandi, 2016, p. 3).

더구나 남한 복지국가가 가진 분단국가라는 숙명은 복지 지출 확대에 대한 우려를 더욱 가중시킨다. 복지 지출 증가와 통일 비용을 감안하면 국내총생산 대비 40% 수준인 국가 채무는 이미 과도하며 재정 여력이 충분하지 않다는 것이다(조진형, 2015). 이는 복지 지출을 계속해서 늘려가는 것을 경계해야 한다는 주장과 준비 없이 남북 교류·협력 나아가 통일을 추진하는 것은 위험하다는 주장으로 이어진다. 한편으로는 다른 지출의 확대를 저지하는 근거로 각각의 지출이 활용되기도 한다. 복지 지출을 무한정 늘리면 통일에 대비하기 어렵다거나, 통일에 소요되는 비용을 고려하면 복지 지출 증가를 좌시할 수 없다는 주장 등이다. 이처럼 남한 복지국가의 복지 지출 확대와 통일 비용 문제는 재정 문제 나아가 복지 논의에서 주요 논쟁점이다. 따라서 이 연구에서는 복지 지출과 더불어 남북한의 통합 상황을 감안하였을 때 남한 복지국가의 재정 상태를 점검하고자 한다.

다. 재정적 지속가능성

이 연구에서는 재정적 지속가능성 차원에서 남한 복지국가의 재정 역량을 파악한다. 단기적인 재정 적자의 누적보다는 장기적 측면에서 건전한 재정 운용이 더 중요하다고 보기 때문이다. 이에 지금까지 논의된 다양한 방식 중 남한 복지국가가 당면한 특수성, 재정에 영향을 미칠 수 있는 북한의 인구 구조 및 노동시장 상황을 반영하여 남한 복지국가의 재정적 지속가능성을 진단하고자 한다.

이때 재정적 지속가능성은 재정 여력(fiscal space)으로 측정한다. 이 연구에서 활용하는 재정 여력은 “재정적 지속가능성을 담보하면서도 정부가 바람직한 목표를 추구하는 데 필요한 재원을 마련할 수 있는 재정적 여지”로 정의된다(Heller, 2005, p. 3). 이는 현세대의 욕구 충족뿐 아니라, 예기치 못한 충격을 비롯하여 미래의 정부 재정 지출을 위한 자원 마련에서도 중요한 의의를 지닌다(Ortiz, Chai, and Cummins, 2011; Ortiz, Cummins, and Karunanethy, 2015). 특히 남한과 같이 고소득 국가에서는 인구 구조 및 노동시장 변화에 따라 증가하는 복지 욕구에 대응할 재원의 마련 가능성으로 이해된다(Heller, 2005, p. 5; Schick, 2009, p. 3). 따라서 장기적 관점에서 남한 ‘복지국가’의 재정적 지속가능성을 파악하는 데 유용한 개념일 뿐 아니라 북한과의 통합 상황을 전제하였을 때의 그것 역시 측정할 수 있다.

한편 남북한 통합이 남한 복지국가의 재정에 미치는 영향은 확정적이지 않다. 재정적 지속가능성에 부정적 영향을 미칠 것이라는 견해가 지배적이지만, 상반된 의견 역시 존재한다. 우선 북한 주민의 생활 수준을 높으려면 통합 이후에 상당한 비용이 들 것으로 예상된다. 북한 사회보장제도의 근간인 배급제가 와해된 것은 물론(United Nations, 2019, p. 7),

사회보장의 기초인 기업소가 원활하게 작동하지 않아 은폐된 실업이 심각하다는 지적도 제기된다(이석, 2015, pp. 86-91; 이석, 2016; 오상봉 외, 2018, pp. 32-37). 사실상 장마당이 생계유지의 핵심 수단이 된 지 오래란 것이다. 이에 기존 통일 비용 추계 연구에서는 통일 이후 북한 주민의 취약한 생계 지원에 상당한 재원이 필요할 것이라고 지적해 왔다(김유찬, 유도원, 2010; 박석삼, 2003; 삼성경제연구소, 2005).

다른 한편 북한과의 사회보장제도 통합이 현재 남한 재정에 위협이 되는 인구 고령화를 완화할 수 있다는 기대 역시 존재한다. 신영전(2008)에 따르면, 2005년 저출산고령사회위원회의 전신인 고령화 및 미래사회위원회에서는 남한 사회의 급격한 저출산·고령화 추세의 대응책으로 남북한 인적 자원의 공동 관리가 필요하다고 지적하기도 하였다(신영전, 2008, p. 673). 고령화가 남한 사회보장의 주요한 재정 위협 요인으로 지목되는바, 남북한 평화 국면에서 북한과의 통합이 이를 완화할 수 있으리라는 기대가 전제된 것이다. 그러나 이러한 의견에 대해 북한 역시 고령화 사회에 접어들어, 남북한 통합을 전제하더라도 남한 사회가 당면한 지금의 고령화 속도를 완화하기에는 역부족이라는 견해 역시 존재한다(이석, 2012; 최지영, 2016, 2017). 결국 인구 구조 변화와 북한의 빈곤 문제를 야기하는 잠재적 실업 문제가 남북한 통합 국면에서 주요 재정 관련 쟁점 사항이 된다. 이에 이 연구에서는 이 요인들을 분석에서 고려한다.

아울러 앞서 남북한 통합 정의에서도 간략히 언급한 바와 같이, 남북한 통합 이후에 초래될 수 있는 국채 부담 증가와 연동한 여러 가상적 상황을 적용한 재정적 지속가능성의 변화 역시 감안한다. 남북한 통합과 북한 개발 과정에 드는 비용을 국채로 충당한다면 신용 보증을 위해 높은 수준의 이자 부담을 떠안을 수 있다. 따라서 재정 상태가 악화될 수 있다는 점을 전제하여 현재 수준보다 국채 이자율이 상승한 때와 국채 규모가 증가

한 가상적 상황에서의 재정적 지속가능성을 추가 검토할 필요가 있다. 이에 이 연구에서는 국제 이자율과 관련해서는, 독일 통일 이후 3년간 국제 이자율의 평균 수준과 남한 경제가 예기치 못한 위험 상황에 직면한 외환 위기 당시의 해당 수치를 적용하였을 때의 변화를 분석하였다. 아울러 독일 통일 경험을 토대로 국제 규모가 지금의 1.4배(독일 통일 10년 후 수준), 1.9배(독일 통일 20년 후 수준)에 이르렀을 때의 재정적 지속가능성 변화를 파악한다.

2. 연구의 내용 및 추진 방법

이 연구의 주요 내용은 다음의 세 가지 부분으로 나뉜다. 첫 번째는 문헌을 검토해 통일 비용 산출 방식과 복지국가의 재정적 지속가능성 측정 방식에 관한 기존 연구를 살펴보는 것이다. 이는 기존 통일 비용 관련 연구에서 더 논의되어야 할 부분, 즉 이 연구의 차별성을 제시하기 위함이다. 이와 더불어 복지국가의 재정적 지속가능성을 평가하는 기존 방법들을 비교 분석하여, 남북한 통합을 고려한 남한 복지국가의 재정적 지속가능성 판단에 유용한 방법이 무엇인지 파악하려는 목적도 있다.

이때 두 번째 목적, 즉 남한 복지국가의 재정적 지속가능성 측정 방법을 선정하는 기준은 다음과 같다. 우선 남한 복지국가의 재정적 지속가능성을 다른 복지국가들과 비교할 수 있는 것으로 한다. 현재 남한 복지국가의 재정적 지속가능성이 통합 상황을 전제한 때와 그렇지 않은 때를 비교하는 기준선이 되므로 그 수준을 객관적으로 파악하기 위함이다. 국가마다 처한 상황이 달라 비교 분석 결과를 무작정 추종할 수는 없다. 다만 이는 적어도 남한 복지국가가 현재 어느 정도 수준인지를 가늠해 보는 좌표로는 가능하다. 이와 더불어 이 연구의 주요 목적에 부합하도록 남한

복지국가의 재정 위협 혹은 재정 위협 완화 요인으로 지목되는 북한의 인구 구조 및 실업률, 그리고 국가 채무 규모와 관련한 가상적 시나리오를 반영할 수 있는 틀을 적용한다.

두 번째는 남한 복지국가의 재정적 지속가능성을 측정하고, 이를 OECD 주요국과 비교하는 것이다. 이는 전술한 바와 같이 남북한 통합 상황에 따른 재정적 지속가능성 변화를 확인하기에 앞서, 남한 복지국가의 재정 상태를 객관적으로 진단하기 위한 작업이다. 다음으로 세 번째 연구 내용은 남북한 통합을 전제하여, 북한의 인구 구조 및 실업률을 반영한 재정적 지속가능성을 두 번째 연구 내용과 같은 방법으로 측정하여 비교하는 것이다. 이를 통해 남북한 통합을 고려한 경우와 그렇지 않은 경우 간에, 남한 복지국가의 재정적 지속가능성의 변화 정도를 구체적으로 확인할 수 있다. 또한 이는 향후 남북 교류·협력 추진 과정에서 남한 정부가 감당할 수 있는 비용의 수준을 가늠할 수 있게 돕는다.

두 번째와 세 번째 연구 내용을 추진하는 과정은 기본적으로 계량 실증 분석을 통한다. 측정에는 전술한 두 가지 기준, 국가 간 비교가 가능하고 북한 관련 재정 변동 요인과 시나리오를 반영할 수 있는 국제통화기금(IMF: International Monetary Fund) 재정 여력 측정 틀을 활용하였다. 이때 남북한 통합을 우려하는 견지에서 제기되는 재정 및 거시 경제적 위험을 감안한 부정적 상황을 반영하여 재정 변화를 실증적으로 파악한다. 연구 문제에 적합한 분석 자료와 측정 모형 그리고 남북한 통합 상황에서 고려해야 할 사항에 관해서는 문헌 검토, 통일 사회보장 전문가와 복지국가 및 재정 전문가들과의 자문 회의를 거쳐 결정하였다. 이 방법을 선정한 이유와 구체적인 측정 방법은 제3장에서 논한다.

제3절 연구 구성

이 연구는 다음과 같이 구성된다. 우선 본 장에서는 이 연구가 기획된 배경과 연구의 목적, 그리고 주요 내용 및 연구 추진 방법을 서술하였다. 이어지는 2장에서는 통일 비용 및 재원 마련 방안에 관한 논의와 복지국가의 재정적 지속가능성 측정 관련 논의 등 기존 연구에 관해 논한다. 3장에서는 남한 복지국가의 재정적 지속가능성을 파악하기 위한 실증 분석 방법을 설명한다. 2장에서 검토한 여러 방법 중 이 연구의 연구 목적에 부합하는 방법을 설정하고 구체적인 측정 방법을 상술한다. 다음으로 4장은 연구 결과 부분으로, 북한의 인구 구조 및 실업 요인을 고려하기 전과 후의 남한 복지국가의 재정적 지속가능성을 비교 분석한다. 이 장에서 논의의 핵심은 남한 복지국가가 남북한 통합 상황에서도 재정적 지속가능성을 담보할 수 있는지 확인하는 것이다. 마지막으로 5장에서는 이 연구의 의의와 한계를 제시한다.

제 2 장

이론적 배경 및 선행 연구 검토

제1절 통일 비용 및 자원 마련 방안

제2절 복지국가 재정적 지속가능성의 측정



2

이론적 배경 및 선행 연구 검토 <<

제1절 통일 비용 및 자원 마련 방안

1. 통일 비용 및 자원 마련 방안 관련 기존 연구 검토

가. 통일 비용의 개념

독일 통일은 남한 사회에서 통일 관련 연구를 확산시킨 주요 시발점이다. 독일 통일 이후 한반도 통일은 막연한 희망이 아닌 실현 가능한 미래가 되었다. 다만 서독에서 동독으로 막대한 소득이 이전하는 것을 목도하며 통일을 선제적으로 준비한다는 측면에서 비용이 얼마나 들지를 가늠하는 소요 비용 추계 연구도 본격화되었다. 통일 비용 논의는 남북한 통합 혹은 통일⁶⁾을 현실화해 가는 과정에서 꼭 필요한 것이기도 하다. 최근 통일 비용 논의는 편익의 측면을 공히 고려하는 것으로 발전되고 있다. 통일을 단순한 재정 부담 요인으로 간주하는 것이 아니라, 장기적으로 경제적 효용을 가질 수 있음을 조명하기 시작한 것이다. 일례로 남북 간 평화 분위기 조성이 대내외적 편익, 군사비 감축이나 대외 신용 평가 향상, 규모의 경제 달성 등 긍정적인 효과를 가져올 수 있다는 것이다(안중범

6) 이 연구에서는 남북한이 궁극적으로 단일 국가가 되는 것을 통일로 정의하고, 통합과 구분한다. 특히 서론에서 밝힌 것처럼 이 연구에서는 상당히 제한적 영역에서의 통합만을 고려하기 때문에 통합과 통일을 구분해 쓴다. 다만 통일 비용에 관한 기존 연구에서는 대체로 통일이라는 용어를 사용해 왔기 때문에 제2장의 이론적 배경 및 선행 연구 검토에서는 통일을 주로 사용하였다. 단, 조성은 외(2018)의 연구와 같이 해당 연구에서 통합이라는 용어를 사용한 경우에는 이를 존중하여 통합으로 서술하였다.

외, 2011; 남궁영 외, 2013; 이일형, 강은정, 2015 등).

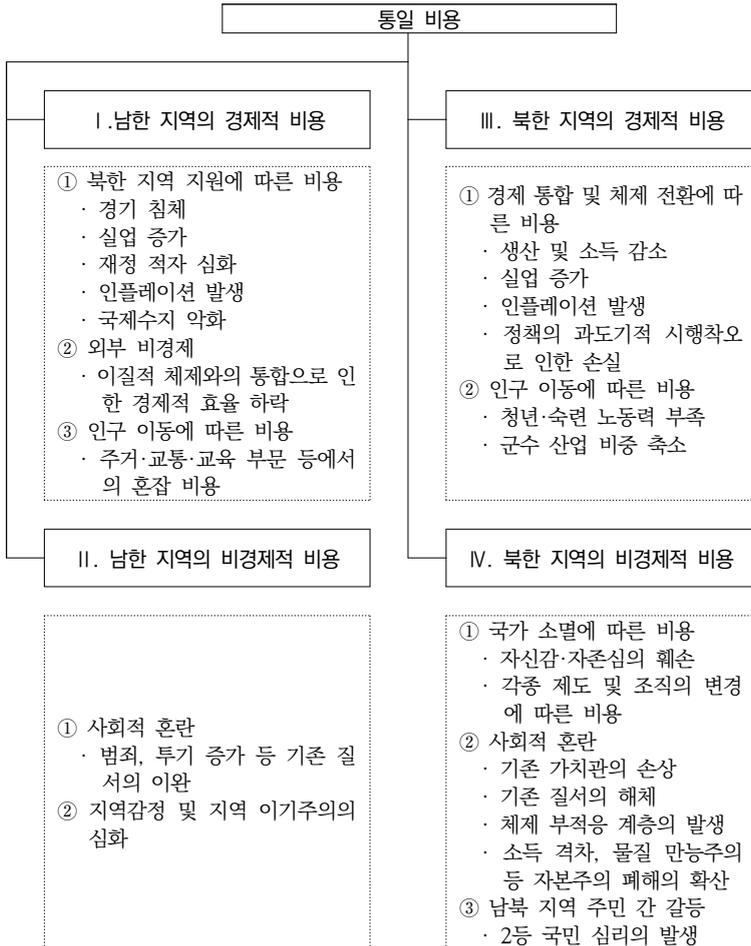
통일 비용의 문제는 남한과 북한의 경제와 사회, 재정에 미칠 영향에 대한 분석에서 출발한다. 조동호(2011)는 통일로 초래될 영향을 광범위하게 포괄하여, “통일 한국이 통일로 인하여 부담하여야 하는 비용”으로 통일이 되지 않았다면 부담하지 않아도 될 비용, 즉 기회비용의 차원에서 통일 비용을 정의하였다(조동호, 2011, p. 32). 그는 급진적 통일을 전제하고 다음의 [그림 2-1]과 같이 통일 비용을 분류하였다. 그가 급진적 통일에 주목한 것은 점진적 통일하에서는 남북한 간 교류·협력 증진과 북한의 부담 능력 향상으로 통일 비용이 상대적으로 줄어들어 비용 문제 논의에서 주요 관심이 아니기 때문이다(조동호, 2011, pp. 32-33).

[그림 2-1]처럼 지역적으로는 남북한 모두 그리고 기능 측면에서는 경제적, 비경제적 측면을 총망라하여 통일 비용을 정의하였다. 하지만 실제 통일 비용 논의에서 조동호(2011)는 통일에 따른 남한의 경제적 손실, [그림 2-1]의 I-①에 초점을 맞춘 협의의 정의가 유용하다고 지적한다. 통일 비용 논의가 결국은 남한 경제가 지는 부담을 측정하고 이를 감당할 만한 능력이 있는지, 나아가 부담에 대응할 방안을 모색하는 데 있기 때문이다(조동호, 2011, pp. 35-37). 아울러, 이 지출은 북한 지역 III-①의 비용을 대신하는 것이기도 하여 III-①은 통일 비용에서 고려되지 않는다(조동호, 2011, pp. 36-37).

또한 II, III의 남북한 비경제적 비용 부분은 계량화가 어렵고 재정 지출로 즉각적으로 해결할 수 없는 부분이기 때문에 현실적으로 제외된다. I-②와 I-③은 물론 일정 부분 계량화가 가능하지만, 북한 지역 경제성장에 의존적이고 통일로 인한 남한 사회의 직접적인 손실로 보기 어려운 것이 사실이다. 다른 한편 III-② 역시 I-①의 남한 사회의 지원에 좌우되어 큰 비용으로 간주되지 않을 수 있다. 따라서 남한 지역의 경제적 비용

중 일부인 북한 지역 지원 관련 비용만이 통일 비용으로 여겨지곤 한다. 실제로 후술하는 통일 비용 추계 연구들도 협의의 정의에 기초하는 경우가 대부분이다.

[그림 2-1] 통일 비용의 분류



자료: 조동호 (2011). 통일비용보다 더 큰 통일편익. 서울: 통일부 통일교육원. p. 34.

나. 통일 비용의 추계

통일 비용 추계는 목표 소득 방식과 항목별 비용 합산 방식으로 나뉜다. 전자는 북한의 소득 수준을 남한 소득의 일정 수준으로 끌어올린다는 목표를 설정하고, 이를 달성하는 데 필요한 총비용을 추산하는 방식이다. 이 방식은 총량 수준에서 장기적으로 소요될 통일 비용을 가늠할 수 있다는 장점이 있다. 하지만 다음과 같은 한계가 있다(안종범 외, 2011, pp. 18-19; 국회예산정책처, 2014, p. 7). 무엇보다 목표치 및 모형 설정에 따라 그 결과가 판이해질 수 있다. 게다가 현실적으로 계량 모형에서 고려할 수 있는 요인이 제한적이기 때문에 상당히 큰 오차 범위를 가지는 것이 불가피하여 현실에 적용할 가능성이 제한적일 수 있다.

후자의 방법은 개별 항목에 소요되는 비용의 합산 금액을 통일 비용으로 간주한다. 이 방법에 따른 추계에서는 목표 소득 방식과 달리, 세부 항목에 드는 비용을 구체적으로 알 수 있다. 이 연구에서 관심을 두는 사회보장 영역의 통일 비용 추계에서는 이 방식이 주로 활용되었다. 물론 연구마다 세부적인 방법론에서는 차이가 있으며 포괄하는 사회보장 정책 역시 다르다. 다만 주목할 만한 점은, 통일 관련 논의에서 사회보장 지출은 통일 이후 빈곤과 실업 문제에 대응하는 위기관리 비용으로써의 기능이 강조됨에 따라 공공부조 제도가 주요 관심사였다는 점이다.

대표적으로 국회예산정책처(2010, 2014, 2015, 2019)는 꾸준히 통일 사회보장 관련 비용을 추계해 왔다. 먼저 김유찬과 유도원(2010)은 직접 경비(군대 해산 비용, 민영화 혹은 사유화 추진을 위한 행정 비용, 통일 혹은 체제 전환 과정에서 소요되는 필수 경비 등)와 사회보장 비용, 지방 정부 기구의 활동을 위한 경비, 사회 인프라 투자 비용 등 네 가지 부문으로 구분해 소요 비용을 추계하였다. 이 중 이 연구에서 초점을 맞추는 사

회보장 비용과 관련해서는 경제 통합 초기, 북한 주민의 취약한 생계를 지탱해 줄 만한 기초생활 보장의 필요성을 강조하며 생활 보장 비용과 의료 비용에 집중했다. 김유찬과 유도원(2010)의 연구보다 앞선, 박석삼(2003)이나 삼성경제연구소(2005)에서도 기초생활 보장을 중심으로 사회보장 관련 통일 비용 추계에서 주요하게 다루었다. 덧붙여 김유찬과 유도원(2010)은 임금 보조금의 필요성이 대두될 수 있다는 점도 지적한 바 있는데, 근로자가 받는 기초생계비 부분과 이중 계산될 공산이 크다며 추계에서는 제외하였다. 근로자들이 받는 임금에서 기초생계비에 상응하는 금액이 삭감되기 때문이다.

이어진 연구들에서는 사회보장의 범위를 좀 더 폭넓게 다루었다는 특징이 있다. 국회예산정책처(2014)에서는 건강보험 이외에 연금, 고용보험, 산재보험 등 사회보험을 포괄해 통일 사회보장 비용을 추계하였다. 이때 통일 한국의 사회보험은 사회보장 기여금으로 운영하는 것을 원칙으로 하여, 사회보험제도 비용 추계 시 제도 운용 지원에 필요한 국가의 일반 회계 기여분만을 반영하였다. 예컨대 초기 실업자 생계 지원 금액을 포함하긴 하였지만, 고용보험과 산재보험은 기본적으로 총지출액의 법정 전입금 비율을 통일 비용으로 산출한 것이다.

조성은 외(2018)의 연구에서는 북한의 만성적인 영양실조 및 전염병 공동 대응 문제 등 남북한 교류·협력에서 시급성이 높은 보건의료 영역에 한해 남북한 사회통합에 따른 비용을 추계한 바 있다. 이 연구는 기존 연구들과 달리, 북한이탈주민의 의료 이용 행태 및 건강 상태에 대한 조사와 한국인의 질병 부담 연구에 기초하여 보건의료 통합에 따른 비용을 살핀 것이 특징적이다. 즉 남한의 질병 부담 연구를 기준으로 북한의 성, 연령별 인구 구조와 경제력을 반영해 소요 재정을 파악한 것이다. 이를 바탕으로 남북한 보건의료 제도 통합 시 시스템 및 의료 자원 개발 측면의

쟁점 및 교류·협력 과제를 제시하였다.

한편 통일과 관련해서는 국내외 정세를 비롯한 여러 불확실한 변수가 영향을 미치기 때문에 가상적인 상황을 고려한 추계 작업도 진행되었다. 예를 들면 2015년 연구에서 국회예산정책처는 재정 소요가 큰 사회복지 분야 중에서도 지출 대상과 단가가 법으로 규정된 의무 지출인 네 영역, 기초생활 보장(생계·주거·해산·교육 급여), 의료비(건강보험 재정 부담 분), 기초연금, 보육비에 초점을 맞춰 비용을 추계하였다. 이때 남북 교류·협력의 수준에 따른 시나리오를 구성해 비용 규모를 계산하였다는 특징이 있다. 이와 유사하게 안중범 외(2011)도 통일 시점(단기, 중기, 장기)과 이에 따른 북한의 소득 수준과 인구, 가구 구성, 경제활동인구 및 임금 수준 가정을 달리하여 사회보장제도를 포함한 통일 비용을 추계하였다. 이때 사회보장제도에서는 임금 수준에서 남북한 1인당 국내총생산 격차와 남한 지역의 최저임금 대비 일정 수준의 두 상황을 고려하였다.

연하청과 노용환(2015) 역시 통일 한국의 정책 선택에 따른 세 가지 시나리오를 구성하고 시나리오별 소요 재정을 추계하였다. 이들이 고려한 시나리오는 다음의 <표 2-1>과 같다.

<표 2-1> 통일 한국의 정책 선택과 사회보장 비용의 추계

	시나리오	비용 항목 및 근거
정책 선택 ①	<ul style="list-style-type: none"> 체제 전환기 북한 지역에는 경제 기반의 붕괴로 인한 대량 실업과 인플레이션 발생으로 절대 빈곤 인구가 급증 	<ul style="list-style-type: none"> 비용 항목: 체제 전환기 북한 지역 주민의 기초생활 보장 비용 근거: 남한의 「국민기초생활 보장법」(제2조 제6호)에 근거하여 북한 지역 주민의 최저생계비를 보조
정책 선택 ②	<ul style="list-style-type: none"> 분리 운영 이후 북한의 자생력 기반이 갖추어지기 시작하면 북한 지역 사회보장제도의 근간이 될 사회보험 부담 체계를 남한 기준으로 통합 운영 	<ul style="list-style-type: none"> 비용 항목: 남북한 사회통합 시 사회보험 통합 비용 근거: 북한 지역 사업주와 근로자 부담분의 일부를 남한 재원으로 보조

	시나리오	비용 항목 및 근거
정책 선택 ③	<ul style="list-style-type: none"> • 현시점에서 사회보장 통합이 이루어질 경우 재원 조달 방안과 관계없이 독일 방식으로 남한 수준과 동등하게 혹은 일정 비율로 북한에 보조 	<ul style="list-style-type: none"> • 비용 항목: 남북한 경제력 격차를 감안한 사회복지 지출 비용 • 근거: 북한 지역의 평균적 목표 사회복지 수준 달성을 위한 지출을 남한이 부담

자료: 연하청, 노용환. (2015). 통일독일 사회보장제도 통합의 교훈과 시사점: 한반도 사회보장제도 통합의 정책과제. 세종: 한국개발연구원. p. 159.

연하청과 노용환(2015)이 논의한 첫 번째 시나리오는 통일 초기 북한 지역의 복지 수요를 공공부조로 대응하는 전략이다(연하청, 노용환, 2015, pp. 160-162). 통일 시점(2013년) 북한의 전체 가구에 기초생활 보장비를 지원하는 것이다. 그리고 지원 규모는 시간이 지남에 따라 차츰 감소하여 2055년에 이르면 통합 시점의 남한 수준에 수렴하는 것으로 가정하였다(연하청, 노용환, 2015, p. 161). 또한 수급액 산정의 기초가 되는 북한 주민의 가구당 최저생계비는 남한 가구당 최저생계비를 기준으로 하고(2015년), 해마다 경제성장률만큼 인상되는 것으로 하였다(연하청, 노용환, 2015, p. 161). 이 시나리오에 따라 최종 추계된 통일 비용은 2015년 63조 원 규모에서 2055년 1조 2000억 원으로 줄 것으로 전망된다(연하청, 노용환, 2015, p. 162).

다음으로 해당 연구에서의 두 번째 시나리오는 북한 경제가 자생력을 갖출 때까지 일정 기간 남북한 사회보장 체계의 분리 운영을 전제하는 것이다(연하청, 노용환, 2015, pp. 163-164). 분리 운영 기간에는 북한 지역 취업자의 생계 안정을 위해 사회보험료를 지원한다. 이때 사회보험은 기본적으로 사업주와 근로자가 일정 요율을 부담하는 남한 제도와 동일한 형태로 하나 이에 상응하는 보험료 전액을 지원하는 것으로 간주하고 소요 재정을 추계하였다(연하청, 노용환, 2015, p. 163). 이때 지원액 계산의 기준이 되는 취업자의 평균 소득 수준은 북한 취업자 1인당 실질 국

내총생산으로 가정하였다(연하청, 노용환, 2015, p. 163).

마지막 시나리오는 남한의 1인당 사회복지 지출의 일정 비율(50%, 75%, 100%)에 상응하는 금액을 북한 지역 주민에게 지급하는 방안이다(연하청, 노용환, 2015, pp. 164-166). 1인당 지원 규모에 따라 사회복지 비용 추계액 역시 상이한데, 2015년 남한 1인당 사회복지 지출의 50%를 지원하면 37조 2000억 원, 75%를 지원하면 55조 8000억 원, 100%를 지원하면 74조 4000억 원의 통일 비용이 소요되는 것으로 집계되었다(연하청, 노용환, 2015, p. 165). 그리고 2055년에 이르면 각각 90조 5000억 원, 135조 8000억 원, 181조 1000억 원이 소요될 것으로 전망하였다(연하청, 노용환, 2015, pp. 165-166).

한편 최근에는 북한의 경제성장과 각종 인프라 구축을 통해 줄일 수 있는 통일 비용의 규모에 주목하고 있다. 일찍이 김유찬과 유도원(2010)의 연구에서는 경제 통합 초기, 북한 주민의 취약한 생계를 지탱하는 기초생활 보장의 필요성을 강조하면서도, 이후 북한 지역 기업의 투자 및 일자리 창출로 경제 수준이 향상되면 지원 비용이 축소될 수 있다고 지적하기도 하였다. 이것의 연장선에서 2019년 연구에서는 북한 인프라 개발의 효과로 감소되는 기초생활 보장 통일 비용을 추계한 바 있다. 다른 한편 안중범 외(2011)는 연금과 건강보험제도 개선에 따른 통일 비용 경감 효과를 분석하였다. 다수 연구가 남한의 사회보장제도를 북한에 이식하는 것을 전제로 비용을 추계한 것과는 달리, 남한 연금의 다층화, 건강보험의 지불 제도 개선 등이 수반될 경우 통일 비용이 감소될 수 있음을 보인 것이다.

요약하면, 이상의 통일 사회보장 연구들은 주로 사회보장 영역에 포함되는 항목별 지출을 합산하는 방식으로 진행되어 왔다. 연구마다 포함하는 범위와 기간 그리고 추계 가정 등이 상이하기도 하고, 추계값 역시 적

계는 국내총생산 대비 1% 내외 수준에서(국회예산정책처, 2015) 8%에 이르기까지(연하청, 노용환, 2015, pp. 160-168) 편차가 크다. 다른 한편 북한의 성장을 도모하면 상당한 정도의 통일 비용 축소를 이끌어 낼 수 있을 것으로 보인다. 이는 남북한 교류·협력의 필요성을 뒷받침해 주는 논거가 될 수 있다. 실제로 2015년 국회예산정책처는 남북 교류·협력 수준에 따른 사회보장 영역의 소요 재정을 추계하여, 남북한 교류·협력이 통일에 따른 재정 부담을 일정 부분 완화하는 데 기여함을 보였다.

다. 통일 자원 마련 방안 논의

통일 비용 추계에서 상당한 규모의 재정이 소요될 것으로 예측됨에 따라 어떻게 이 비용을 충당할 것인지에 관한 논의 역시 다양하게 전개되어 왔다. 특히 2011년 광복절 추사에서 이명박 전 대통령의 ‘통일세’ 언급은 이 논의를 촉발하는 계기가 되었다. 지금까지의 연구들에서 제기된 자원 마련 방안은 다음의 <표 2-2>로 요약할 수 있다.

<표 2-2> 정부의 통일 자원 조달 방안별 비교

조달 방안	자원 확보의 안정성	순 조성 효과	실현 가능성	비고
일반 회계 증대	안정적으로 거액 조달 가능	전액 순 조성	현재 실시 중	지원 규모 급증 시 감당 곤란
목적세 신설, 부과금 부과	안정적으로 거액 조달 가능	전액 순 조성	세법 제정 및 기금법 개정 필요 국민의 조세 저항 우려	국민적 공감대 형성 후 단계적으로 추진
타 기금 분담	거액 조달 불가능	기금의 전반적 부실화 가능성 고려	실현 가능하나 차입원 확보의 어려움이 존재할 수 있음	증장기 보조적 수단

42 남북한 통합을 고려한 남한 복지국가의 재정적 지속가능성 연구

조달 방안	재원 확보의 안정성	순 조성 효과	실현 가능성	비고
채권 발행	안정적으로 거액 조달 가능	전액 순 조성	실현 가능하나 제한적 효과	거액 조달 수단으로 활용 가능하나 인식 전환 필요
남북 교류·협력 사업 수입금	조성 규모 및 안정성 확보 곤란	전액 순 조성	기금법 등 개정 필요 교류·협력 부정적 영향	증장기 조성 방안으로 검토 가능
공공 기관 매각 자금	거액 조달 가능	전액 순 조성	기획재정부 국유 재산의 효율적 관리 및 활용 방안 추진 중	단·중기 조성 방안으로 검토 가능
국유지 신락·유상 활용	안정적 중규모 자금 조달 가능	전액 순 조성		

자료: 안중범(2011), 엄명배, 유일호. (2011). 독일과 한국의 통일비용 및 통일재원 비교 연구. 재정학연구, 4(2), 183-221 p. 199에서 재인용.

이 중에서도 효과적으로 거액을 조달할 수 있는 일반 회계나 목적세 신설, 채권 발행 등이 대표적으로 논의된다(엄명배, 유일호, 2011, p. 13). 통일세 도입 논의는 이들 중 목적세 신설 및 부과금 부과 방안의 하나이다. 그러나 이에 관해서는 일반 회계를 증대하는 방안과 마찬가지로 새로운 조세 신설에 따른 조세 저항의 문제가 제기되어 왔다. 실제로 유사한 형태로 2000년대 초 북한 경수로 비용 조달을 위해 정부는 전기 요금에 가산금을 부과하는 방안을 제시한 바 있으나, 부처 간 의견 대립으로 진전되지 못하였다(엄명배, 유일호, 2011, p. 198). 이 외에도 정책 목적의 실현을 담보하기 어렵다는 문제와 더불어 징세 기간과 과세원의 설정 등도 정치적 쟁점이 될 수 있다(제성호, 2011, pp. 394-397).

한편 국공채를 발행하는 것 역시 대량의 통일 비용을 충당하는 방안으로 거론된다. 이는 가시적인 세 부담 증대를 초래하지는 않기 때문에 조세 저항을 피할 방법이기도 하다. 그러나 국내 채권 시장이 충분히 성숙하지 않은 상황이고 가계 부채가 상당한 수준임을 고려하면 민간의 유희

자본이 충분하지 않아(엄명배, 유일호, 2011, p. 211), 생각보다 자금 조달 능력이 떨어질 수 있다. 또한 채권 발행에 따른 이자율 상승이 경제성장과 조세 수입의 위축으로 이어질 가능성도 배제하기 어렵다(제성호, 2011, p. 397). 다만 제성호(2011)가 지적하는 것처럼 초기 시점에서의 국채 활용은 불가피할 것으로 보인다. 독일 통일에서 제한된 정부 재정으로 충당하기 어려운 상당 부분의 통일 비용이 국공채 발행으로 조달된 것과 같이 말이다(제성호, 2011, pp. 377-378).

재원별 장단점에 관한 상기 논의를 발전시켜, 엄명배와 유일호(2011)는 <표 2-3>과 같이 시기별 재원 조달 방안의 조합을 제시하였다. 이들의 논의는 어느 하나의 재원으로 통일 비용을 모두 마련하기는 쉽지 않다는 문제의식을 반영한 것이다. 구체적으로 통일세 도입과 화폐 발행, 해외 자금 차입 등은 통일 이후 통일 비용의 규모를 파악한 뒤 시행하는 편을 제안하였다(엄명배, 유일호, 2011, pp. 214-215). 이 방법들은 통일 이전보다는 국민적 공감대 형성 이후에 도입하는 것이 바람직하다고 판단한 것이다.

<표 2-3> 통일 재원 조달 방식의 시기별 적합성

재원 조달 방식		통일 이전	통일 이후
일반 재원	통일기금 조성	○	○
	통일세 부과	×	○
	예산 증액	○	○
	예산 절감	○	○
	화폐 발행	×	○
목적(사업) 재원	국채 발행	○	○
	복권 발행	○	○
	민간 자금 유치	×	○
	해외 자금 차입	×	○

자료: 엄명배, 유일호. (2011). 독일과 한국의 통일비용 및 통일재원 비교 연구. 재정학연구, 4(2), 183-221. p. 215.

한편 최준욱(2011)은 세대 간 형평성을 주요하게 지적한다. 통일에 들 비용을 사전에 준비하는 것이 필요할 수도 있지만, 통일 편익을 향유할 수 없는 세대에게 부담하게 하는 것이 문제시될 수 있다는 것이다. 이는 엄명배와 유일호(2011)가 북한 개발의 편익을 미래 세대가 누리는 만큼 해당 비용 조달에는 응익적 성격이 강한 국채나 복권 발행, 민간 자금 유치 등을 활용하는 것이 적합하다고 주장한 것과 상통하는 부분이다(엄명배, 유일호, 2011, pp. 214-215). 이에 따라 최준욱(2011)은 통일 직후의 비용 충당에는 즉각적인 증세로 대응하더라도 그 외의 나머지 비용은 국채 발행으로 필요 재원을 조달하는 것이 현실적이라고 본다(최준욱, 2011, pp. 123-124). 다만 이 역시도 통일 방식에 따라 달리 검토해야 함을 지적한다(최준욱, 2011, pp. 125-127).

2. 기존 논의의 한계와 이 연구에서의 초점

통일 사회보장 비용에 대한 논의는 결국 통일을 잘 준비하자는 것에서 출발한다. 그러나 현실에서는 총비용의 규모가 과도하게 해석되어 통일에 대한 부정적 인식으로 이어지는 경향이 있다. 통일 비용에 대한 추계 결과가 그것의 개념 정의와 가정, 추계 방식에 따라 상당히 달라짐에도 말이다(조동호, 2011, pp. 39-51). 남북한과 주변국 간의 관계 변화 등 통제할 수 없는 수많은 요인이 관여하기 때문에 정확하게 통일 비용을 산출한다는 것은 사실 어렵다. 그래서 편익보다 비용이 더 크기 때문에 통일을 부정하거나 반대로 편익이 더 커 통일을 적극적으로 추진해야 한다고 주장하는 것은 부적절하다(이석, 2012, p. 28). 게다가 남북한 통합은 재정의 유흐리를 넘어서는 복합적인 문제로 재정 문제에 한정할 수 없기도 하다.

통일 비용 논의가 필요한 것은 비용과 편익을 비교하여 남북한 통합 추진 여부를 결정하기 위해서가 아니다. 통일 비용에 어떤 방식으로 대응해 갈 것인지를 선제적으로 고민해 보고, 남북한 통합을 잘 준비하여 안착시킬 방안을 모색하자는 것이다. 물론 이를 위해서는 자원 조달 능력의 측면뿐 아니라, 남북한 통합 상황에서 어떤 복지 욕구가 발생할지를 파악하는 것 역시 중요하다. 다만 이 연구에서는 통일 비용 관련 논의에서 상대적으로 덜 조명되어 온 자원 조달 능력 측면에 초점을 맞춘다. 기존의 통일 비용 연구들에서 제시되는 추계 결과로는 필요한 재정의 규모를 추산할 수는 있지만, 이것이 남한 사회가 감당할 수 있을 만한 수준인지에 관해서는 평가하기 어렵다는 문제의식에서이다. 이 연구에서도 기존 연구들과 마찬가지로 남한 지역이 감당하는 경제적 비용에 초점을 맞추되, 비용 그 자체보다는 남한 복지국가의 대응 능력을 진단하고자 한다.

제2절 복지국가 재정적 지속가능성의 측정

1. 복지국가의 재정적 지속가능성 검토의 의의

재정 적자나 국가 채무가 누적되면 복지국가의 재정 안정성 훼손에 대한 우려가 제기되곤 한다. 그러나 적어도 단기적으로는 재정 적자나 국가 채무가 늘어나는 것이 항상 문제라고 볼 수는 없다. 예컨대 경기 불황 국면에서는 국가의 확장 재정 정책으로 경기를 부양하는 것이 바람직할 수 있기 때문이다. 달리 말해, 일시적인 재정 적자나 국가 채무의 증가가 재정 안정성의 훼손으로 반드시 이어지지 않는 것이다. 따라서 상황에 따른 유연한 정책 운용의 묘를 발휘하는 것이 중요한 과제가 된다.

하지만 지속적인 재정 압박은 국가의 정책 시행 능력을 저해하여 미래 복지 욕구예의 대응력을 낮출 공산이 있다. 이것이 바로 재정적 지속가능성을 주목해야 하는 이유이다. 단기적인 수지 균형을 넘어 지금의 재정 운용이 장기적으로 지속 가능한지에 초점을 맞추는 것이다. 재정적 지속가능성에 관해서는 아직 학술적으로 합의된 정의가 없다. 그러나 대체로 이강구(2015)가 지적하는 바와 같이, 기존 재정 정책이나 제도를 바꾸지 않더라도 안정적으로 재정을 운용할 수 있는 상태를 뜻한다(이강구, 2015, p. 58). 위기가 발생하기 전에 재정적 지속가능성을 점검하는 것은 지속가능성을 저해하는 요인을 파악하여 이를 교정함으로써 현재와 미래의 재정 위험을 줄이는 데 기여한다(이강구, 2015, p. 58). 이에 이 연구에서는 재정적 지속가능성을 중심으로 남한 복지국가의 재정 역량을 점검한다.

2. 재정적 지속가능성 측정 관련 기존 연구 검토

가. 재정적 지속가능성의 개념

재정적 지속가능성은 장기적 측면의 재정 건전성 평가에 폭넓게 활용된다. 역사적으로 재정적 지속가능성은 대개 부채 경로(debt trajectory)에 초점을 맞춘, 정부의 지불 능력을 뜻했다(ECFIN, 2019, p. 32). 정부가 기간 간 예산 제약을 충족한다는 것과 동일한 의미로 실질적 차원에서 이는 두 가지 가능성을 가진다. 부채가 실질 이자율보다 더디게 증가하여 부채의 현재 가치가 0에 수렴하는 상황과 지금까지 누적된 부채가 미래에 발생하는 기초재정 흑자로 상환되는 때이다(Song, 2012, pp. 15-18).

2008년 세계 금융 위기는 국제기구들이 활용하던 기존의 재정적 지속가능성의 개념과 측정 방법을 수정하는 계기가 되었다. 재정적 지속가능성을 확보하려면 어떤 그리고 얼마만큼 노력이 필요한지를 구체적으로 파악해야 한다는 인식이 확대된 것에 따른 것이다. 이에 재정적 지속가능성을 이해하는 데 있어 단기 혹은 유동성 위험에 대응한 지속 가능한 부채의 임계치(sustainable debt thresholds)를 고려하는 것으로 범위가 확장되었다(ECFIN, 2019, p. 32). 구체적으로 유럽연합 집행위원회는 최근의 재정적 지속가능성 논의에서 불확실성(uncertainty)과 유동성(liquidity), 타당성(plausibility)의 세 측면을 고려하게 된 것을 주요한 변화로 지적한다(ECFIN, 2019, p. 32).

먼저 불확실성에 초점을 맞추는 접근은 과도한 부채 수준이 재정 여력을 줄이고 위험에의 취약성을 높일 수 있다는 점에 주목한다. 정부의 지불 능력 측면에서 재정적 지속가능성을 정의하면, 부채가 끊임없이 증가하는 상황을 통제할 수 없다. 부채가 이자율보다는 천천히 늘지만, 국내 총생산보다는 빠르게 늘어나는 상황이 일레이다(이삼호, 송준혁, 박진채, 구창모, 2006, p. 9). 과도하게 높은 부채는 경제성장을 저해할 수 있는 것은 물론 높은 위험 프리미엄을 요구하여 위기에 취약하게 만들 수 있다(Ostry, Ghosh, and Espinoza, 2015). 따라서 일정 수준 이하로 부채를 관리하는 것은 재정적 지속가능성을 확보하는 데 중요한 요소이다.

다음은 유동성으로, 단기적으로 국가가 다가오는 미래에 제반 서비스를 제공할 수 있는지와 연관된다. 특히 유럽연합 집행위원회가 이듬해의 단기적 재정 위험 요인을 추적하는 가운데 여러 재정 변수 중 유동성과 관련해 주목할 변수는 정부 재정 수요(Government financing needs)이다. 이때 유동성이 지불 능력과는 다소 구분되는 개념이지만, 위기 국면에서 둘 간의 구분이 모호할 수 있다는 점을 기억할 필요가 있다

(ECFIN, 2019, p. 32). 즉 정부 재정 수요는 우발 채무(contingent liabilities)가 현실화될 때 이에 대응할 능력과, 지불 능력 관련 위험과 연동된 자산 가치의 변동이 혼재된 개념이다. 실제 측정에서는 기초 적자와 이자 지불금의 합 혹은 적자와 부채의 할부 상한액, 그리고 순 유량의 합 등이 활용될 수 있다(ECFIN, 2019, p. 52).

나아가 정치·사회적 수용성의 측면에서 수행되는 재정 정책의 경로가 타당한지(the plausibility of the fiscal path) 역시 중요한 요소다. 이때 주의를 요하는 점은 정부의 부채 상환 능력(ability)과 의지(willingness)가 상충될 수 있다는 점이다. 예컨대 채무에 대한 이자 지출을 상쇄할 만큼의 충분한 기초수지가 항상 확보되지는 않는다. 세금 부담을 늘리는 것에 뒤따르는 정치적 저항을 무시할 수 없기 때문이다(Steinmo, 1993; Ganghof, 2006; Daniel and Shiamptanis, 2013). 더구나 조정에 요구되는 비용이 과도하다면 정부가 원한다고 하더라도 이를 쉬이 조정할 수 없다. 따라서 유럽연합에서는 이 측면 역시 고려해야 함을 지적한다(ECFIN, 2019, p. 32).

이처럼 최근 재정적 지속가능성의 개념은 다차원적 의미를 담은 것으로 확장되고 있다. 유럽연합 집행위원회는 이상의 확장된 개념을 포괄하여, 실증적 차원에서 IMF가 2013년 정리한 재정적 지속가능성에 대한 정의가 유용하다고 보았다(ECFIN, 2019, p. 32). 구체적으로 IMF는 기준선(baseline)과 현실적인 위험을 상정한 시나리오에서 국가 채무를 안정화할 수 있는 수준의 기초수지가 경제적으로도 정치적으로도 타당하게 확보될 때 재정이 지속 가능하다고 규정하였다(IMF, 2013, p. 4). 이와 관련해 이 연구에서는 재정의 주된 위험 요인으로 지목되는 인구 구조 변화와 더불어 남북한 통합을 주요한 시나리오로 보고, IMF의 재정적 지속가능성 개념에서 남한 복지국가의 재정적 지속가능성을 측정한다.

나. 재정적 지속가능성의 측정

재정적 지속가능성을 측정하는 데는 단위근 검정과 공적분 검정을 비롯하여 본 검정, 일반균형 모형을 활용한 접근, 최대 예상 손실액 접근 그리고 지표에 의한 점검 등 다양한 방법이 광범위하게 활용되어 왔다.

우선 정부의 기간 간 예산 제약 충족에 초점을 맞춘 초기 연구들에서는 흔히 국가 채무나 재정 적자에 대한 단위근 검정(unit root test)을 활용해 왔다(Hamilton and Flavin, 1986; Wilcox, 1989). 검정 결과 채무나 적자가 안정적인 시계열이 아니라는 것은, 그것들의 수준을 통제하기 어려워 재정이 지속 불능 상태가 될 수 있다는 것이다. 공적분 검정(cointegration test) 역시 이와 유사한데, 이는 장기 균형 관계에 초점을 맞춘다는 측면에서 다소 차이가 있다. 설령 단기적으로는 재정수지 불균형이 생겨도, 재정 수입과 지출 간 공적분 관계가 있으면 장기적으로는 재정수지 균형 상태를 회복할 수 있다는 점에 주목하는 것이다(Trehan and Walsh, 1988, 1991; Hakkio and Rush, 1991).

이상의 검정 방법들은 간단한 모형으로 재정적 지속가능성을 점검할 수 있다는 장점이 있다. 더구나 최근에는 여러 방법론적 개선을 통해 정책 변화나 경기 변동의 영향, 그리고 공공 재정의 비선형성(non-linearity) 등을 반영하여 더욱 정교하게 재정 상태를 평가하려는 노력이 진행되고 있다.⁷⁾ 그러나 여전히 이 분석 방법들은 회고적 기법이 주로 활용

7) 고혜진(2016, p. 28)이 정리한 것처럼, 정책 변화를 비롯한 재정 정책의 구조적 변화를 반영하고자 지보트-앤드류 검정(Zivot and Andrews test), 조한센 검정(Johansen test) 등이 활용되며(Quintos, 1995; Cashin, Haque, and Olekalns 2003; Afonso, 2005; Richter and Paparas, 2012; Afonso and Jalles, 2014), 비선형 문턱 공적분 검정(threshold cointegration)을 적용해 재정의 비선형성 역시 반영하고 있다(Bajo-Rubio Carmen and Vicente, 2006). 또한 마르코프 국면 전환 모형(Markov switching framework)이 경기 변동의 영향을 반영하는 데 활용되고 있다(Davig, 2005; Gabriel and Pataaree, 2011).

되어 전망에 적용하기에는 무리가 있다(이강구, 2015, p. 62; Savi, 2011, p. 50). 이뿐만 아니라 재정적 지속가능성의 정도를 구체적으로 파악할 만한 수치를 직접적으로 제시하지는 못하여(Savi, 2011, p. 50), 대응 능력을 가늠하는 데 한계가 있다.

게다가 본(1995, 1998, 2007)은 단위근 검정과 공적분 검정을 통한 재정적 지속가능성 측정이 정부의 기간 간 예산 제약 조건을 충분히 반영하는지에 의문을 제기했다. 두 검정이 전제하는 것처럼 재정 적자와 국가 채무가 누적된다고 하더라도 국가가 이를 관리할 수 있다면 재정적 지속가능성이 훼손된다고 단정할 수 없기 때문이다. 특히 그는 미래의 기초수지로 국가 채무를 상환할 수 있다면 재정적 지속가능성을 확보할 수 있다고 보았다. 이에 국내총생산 대비 기초재정 흑자(t)와 전년도 국내총생산 대비 채무 비중($t-1$) 간의 정적(+) 선형 관계가 존재하는지를 검정하여 재정의 지속가능성을 확인하는 방법을 제안하였다.

본 검정(Bohn test)은 상술한 것처럼 정부의 관리 능력을 강조하여 각국이 처한 맥락을 고려한다는 장점이 있다. 초기 본 검정은 정치나 재정 제도가 가지는 영향력을 간과한 측면이 있으나(박기백, 김우철, 2006, pp. 34-35), 최근에는 각국의 정치, 경제 및 사회의 맥락을 분석에 반영하는 것이 일반적으로 보인다(Berenger and Llorca, 2007; Mendoza and Ostry, 2008; Greiner, Koeller and Semmler, 2007; Redzepagic and Llorca, 2007). 또한 단위근 검정이나 공적분 검정처럼 할인율(discount rate)에 대한 특별한 가정이 필요하지 않기 때문에, 부적절한 할인율 적용에 따른 왜곡이 적다(고혜진, 2016, p. 29). 그러나 본 검정 역시 재정 상태가 지속 가능한지 그렇지 않은지를 판단할 구체적인 값을 제시하지 못한다(Savi, 2011, p. 50). 따라서 구체적으로 얼마만큼 재정 정책 조정이 필요한지에 대해 답하기 어렵다.

이어서 일반균형 모형에 기초한 재정적 지속가능성에 대한 평가도 다양하게 이뤄지고 있다. 이는 최대 예상 손실액 접근과 마찬가지로 국가 재정에 영향을 미치는 변수들의 상호 작용을 반영할 수 있는 것은 물론 각각의 국가 특징을 모형화할 수 있다(Savi, 2011, p. 50). 특히 세대 간 회계(generational accounting)에 기초한 일반균형 모형의 적용은, 총량 수준의 재정 지표만으로는 국가의 재정 부담을 충분히 파악할 수 없다는 문제의식에서 출발한다. 기본적으로 현재의 국가 채무와 미래의 정부 지출을 조세로 충당한다고 보고, 각 세대의 생애 순 부담(세 부담-정부의 이전 지출) 수준을 계산하여, 현재의 가장 어린 세대의 순 부담과 비교할 때 미래 세대의 부담이 과도하면 재정의 지속가능성이 떨어진다고 보는 것이다(한중석, 김선빈, 2016, pp. 15-16). 특히 일반균형 효과를 반영하지 않은 회계 방식을 적용하면 세대 간 부담의 양상이 왜곡될 수 있어(한중석, 김선빈, 2016, pp. 81-102), 재정적 지속가능성을 정확하게 평가하지 못할 수 있다.

일반균형 모형의 장점에도 불구하고, 이에 의한 재정적 지속가능성 평가는 모형에 따라 결과의 차이가 크고 모형 구축에도 상당한 시간과 노력이 요구된다(Savi, 2011, p. 50). 이에 폴리토와 위킨스(2005, 2011, 2012)는 재정적 지속가능성 평가에서 모형에의 의존성을 낮추고자 특정 이론에 의존하지 않는 점검 방식을 제안했다. 1차 벡터자기회귀 모형(VAR(1))으로 추정된 국내총생산 대비 국가 채무의 비중과 설정한 목표치 간의 차이로 재정적 지속가능성을 점검하는 것이 그것이다. 이 방법은 모형 구축에 소요되는 시간과 비용이 적은 것은 물론 모형 구성에 따라 결과가 달라질 가능성이 통제된다. 하지만 근접한 미래에 초점을 맞추어 장기적인 평가를 하는 데는 불충분할 수 있다. 또한 최대 예상 손실법과 같이 예측력이 그리 좋지는 못한 측면이 있다(Kopits 외, 2016, p. 14).

다른 한편 지표를 활용한 재정적 지속가능성 평가는 요구되는 재정 조정의 정도를 파악하는 데 용이하다. 앞서 2008년 세계 금융 위기 이후에는 객관적인 수치를 기준으로 재정 상태를 평가하는 것이 필요하다는 인식이 확대되었다고 지적한 바 있다. 물론 그 이전에도 요약 지표를 활용한 재정적 지속가능성 평가가 없었던 것은 아니다. 예컨대 뷔터(1985)는 국내총생산 대비 공공 부문 순자산의 비중을 일정하게 유지하는 것에 초점을 맞춰 재정적 지속가능성을 평가한 바 있다(Buiter, 1985). 이후 공공 부문 자산에 대한 가치 평가가 쉽지 않다는 비판이 제기되면서 채무 수준이 주요하게 활용되어 왔다(Croce and Juan-Roman, 2003, pp. 3-4). Blanchard(1990)가 국내총생산 대비 국가 채무 비중을 일정하게 유지하기 위해 필요한 조세 부담과 기초재정 적자, 미래 특정 시기까지의 부채 비중을 일정하게 유지하는 데 필요한 조세 부담의 수준을 제시한 것이 대표적이다.

재무제표 정보를 활용한 확률적 접근 방법을 통해서도 재정적 지속가능성을 평가하는 기준점을 설정할 수 있다. 특히 이 방법은 기존의 지표에 의한 재정적 지속가능성에서 문제시되는 불확실성을 충실히 다룰 수 있다는 장점이 있다(Savi, 2011, p. 50; Kopits 외, 2016, p. 7). 먼저 기간 간 재무제표(intertemporal balance-sheet)를 활용한 최대 예상 손실액(VaR: Value at Risk) 접근은 위험 요인을 반영한 확률적 분석을 가능하게 한다. 이는 금융 부문에서 포트폴리오의 최대 예상 손실 규모를 산출할 때 활용하는 기법을 공공 부문에 차용한 것이다. 핵심은 정부의 미래 재정 상태의 분포를 시뮬레이션하고 재정적 실패의 가능성을 사정(assessment)하는 것이다(Barnhill and Kopits, 2003, pp. 3-4). 주어진 신뢰 수준에서 최악의 재정 불안정을 초래할 확률적 위험을 산출할 수 있기 때문이다(Kopits 외, 2016, p. 9).

상기 접근법에서는 재정적 지속가능성을 평가하는 최종 지표로 다양한 수치를 적용할 수 있다. 반힐과 코피츠(2003)는 미래의 산출 수준과 대내외 이자율, 환율, 국내외 재화의 가격 등 공공 부문 재정 위험 요인 등을 반영해 공공 부문 순가치의 확률 분포를 도출, 재정을 평가하였다(Barnhill and Kopits, 2003, pp. 10-14). 흔히 활용되는 국내총생산 대비 채무 수준 역시 활용된 바 있는데, 위험 역시 자산에 영향을 미친다는 점을 고려하여 공공 자산 대비 채무 수준을 이용하기도 한다(Sriyana and Hakim, 2017, p. 69). 다만 잠재적 위험을 최대한 반영한다는 장점에도 불구하고, 정치적 불안이나 불확실성과 같은 정치, 제도적 요인을 고려하지 못한다는 단점이 있다(Barnhill and Kopits, 2003, pp. 23-24). 게다가 공공 부문의 재무제표에 기초하여 방대한 자료를 확보해야 한다는 부담이 있으며, 장기적인 분석에 적용하기는 어렵기도 하다(Barnhill and Kopits, 2003, p. 24; Savi, 2011, p. 50).

이 외에도 명시적으로 채무나 순가치의 경로를 반영하는 것은 아니지만, 조건부 청구권 분석 방법(Contingent Claim analysis)과 재정압박지수(Fiscal Stress index)를 통해서도 공공 부문의 디폴트 위험 취약성을 평가할 수 있다(Kopits 외, 2016, pp. 11-13). 이는 거시 경제 변수의 재무제표에서 국가 재정, 금융 그리고 실물 부문을 망라하는 체계적 충격을 시뮬레이션, 각 부문을 연계하여 도산 위험을 파악할 수 있다. 다만 최대 예상 손실액처럼 쉽게 이해하기 어려운 측면이 있고(Kopits 외, 2016, pp. 13-14), 방대한 자료가 필요하기도 하다. 게다가 최대 예상 손실액과는 달리, 특정한 위험을 다루지 못하는 한계가 있다(Kopits 외, 2016, p. 14).

후자와 관련해서는 화폐, 금융 및 부채 위험의 조기 경보 시스템에서 개발된 재정압박지수가 있다(Baldacci, Petrova, Belhocine, Dobrescu,

and Mazraani, 2011). 과거 각국의 재정적 어려움을 초래했던 12개의 재정 관련 변수를 기본 재정 변수, 장기 재정 추세, 자산과 유동성 관리의 세 유형으로 나눈 자료에 기초하여 취약성을 진단하는 지표를 만든 것이다. 이 지표는 다음의 <표 2-4>, <표 2-5>와 같이 경제적으로 발전된 국가와 신흥 경제에서 위험을 판단할 임계치를 구분할 수 있으며, 각 지표의 위험 경고 예측력과 오차의 정도를 가늠할 수도 있다. 그러나 이 방법은 변수 간 상호 작용의 설명 및 강건성 검증이 어렵다는 단점이 있다 (Baldacci 외, 2011, p. 30).

마지막으로 재정 한도나 재정 여력을 측정하는 방식도 활용되고 있다. IMF의 오스트리 외(2010)와 고시 외(2013)가 대표적이다. 이들은 통상적인 수준에서 국가가 감당할 수 있는 채무의 임계점인 채무 한계(debt limit)와 현재의 국가 채무 수준(current debt)의 차이로 재정 여력을 구체화하여, 각국의 재정적 지속가능성을 파악했다(Ostry, Ghosh, Kim, Qureshi, 2010, p. 6; Ghosh, Kim, Mendoza, Ostry, Qureshi, 2013, p. F4). 이는 전술한 본 검정의 연장선에서 국가 채무를 무한정 늘릴 수는 없고 미래의 어느 시점에서는 정상적인 수준을 회복하는 조정이 필요하다는 점에 주목한 것이다. 이에 기본적으로 본 검정처럼 국가 채무에 대한 기초수지의 반응을 추정한다. 다만 본 검정과 달리, 채무 증가와 국채 이자율 간의 내생적 관계, 즉, 채무 한계에 근접할 때 위험 프리미엄에 따라 이자율이 높아질 수 있음을 반영한다는 점에서 차이가 있다. 이 방식은 많은 양의 국가 패널 자료를 요구한다는 부담이 있지만, 이해하기가 쉬우면서도 변수 간의 상호 작용과 불확실성을 충분히 반영할 수 있다는 장점이 있다(Savi, 2011, p. 50).

〈표 2-4〉 고소득 경제: 임계치와 재정 지표들의 상대 기준치

지표	안전을 위한 방향	위기 관측치	비위기 관측치	임계치	1종 오류	2종 오류	위기 경보력(力)	지표 기준치
기본 재정 변수								
이자율-성장률(5년 평균)	<	21	670	3.6	0.48	0.29		31.59
일반 정부 총채무(GDP 대비 %)	<	15	561	72.2	0.22	0.67		7.3
경기조정재정수지(잠재 GDP 대비 %)	>	5	137	-4.2	0.45	0.40		9.4
자산 및 유동성 관리								
총 정부 수요(GDP 대비 %)	<	6	219	17.2	0.45	0.17		42.56
전체 채무 대비 단기 채무 비중	<	15	506	9.1	0.96	0.00		2.8
비거주자가 보유한 채무(전체 채무 대비 비중)	<	7	163	83.6	0.06	0.79		10.1
일반 정부 채무 상환도의 가중 평균(연간)	>	18	535	3.9	0.09	0.83		5.0
장기 재정 추세								
출산율(2.1에서의 편차)	<	31	950	0.64	0.25	0.71		25.85
장기 보전 지출 추계(국내총생산 대비 비중)	<	28	749	4.5	0.53	0.32		9.4
장기 연금 지출 추계(국내총생산 대비 비중)	<	21	600	6.2	0.09	0.76		9.6
부양비	<	37	1006	36.0	0.06	0.86		4.5

주: 2010년 IMF 분류에 따라 호주, 오스트리아, 벨기에, 캐나다, 체코, 덴마크, 핀란드, 프랑스, 독일, 그리스, 홍콩, 아이슬란드, 아일랜드, 이스라엘, 이탈리아, 일본, 한국, 네덜란드, 뉴질랜드, 노르웨이, 포르투갈, 싱가포르, 슬로바키아, 슬로베니아, 스페인, 스웨덴, 스위스, 영국, 미국의 29개국이 해당. 자료: Baldacci 외(2011). Assessing fiscal stress. IMF Working Papers. p. 19.

다. 복지국가의 재정적 지속가능성 측정⁸⁾

한편 복지국가의 재정적 지속가능성 측정에서는 재정 및 거시 경제 변수의 변화뿐 아니라, 복지국가의 재정을 위협하는 인구 고령화와 같은 사회 구조적 변화를 강조해 왔다. 또한 재정 운용을 관리할 수 있는 능력을 반영하고자 정치 및 제도의 요인을 강조했다라는 특징이 있다. 이는 경제적 차원에서의 지속가능성뿐 아니라 정치와 사회 측면에서의 지속가능성 역시 중요하기 때문이기도 하다. 특히 재정적 지속가능성을 확보하는 데 과도하게 치중하여 사회 문제 해결에 소홀하다면, 단기적으로 사회 갈등을 크게 할 뿐 아니라 장기적으로 복지국가의 재정 기반을 약화시킬 수 있음을 강조하는 것이다(김용하 외, 2011b, pp. 121-123; 석재은, 2014, pp. 11-14). 이에 따라 개별 국가의 제반 여건을 포괄적으로 고려해 복지국가의 재정적 지속가능성을 파악해 왔다.

예를 들어 스토이안(2012)은 각 연도에 초과한 누적 기초수지(Cumulative Excess of the Primary Balance)를 바탕으로 정부의 기간 간 예산 제약을 충족하는 기초수지를 분석하고, 이것이 실제 기초수지와 보이는 차이를 기준으로 북유럽과 대륙 유럽 복지국가의 재정적 지속가능성을 비교하였다(Stoian, 2012, pp. 4-6). 그에 따르면 덴마크와 핀란드, 노르웨이, 스웨덴과 같은 북유럽 국가는 정부의 복지 지출이 정부 총지출은 물론 정부 총수입과도 정적(+) 상관관계를 가지고, 전반적으로 대륙 유럽보다 누적 기초수지의 규모가 작다(Stoian, 2012, pp. 8-10). 이에 반해 대륙 유럽 복지국가 중에서는 프랑스와 독일에서만 복지 지출과 총수입 및 총지출 간 정적(+) 관계가 확인된다(Stoian, 2012, p. 8).

8) 복지국가의 재정적 지속가능성 측정에 관한 논의는 고혜진(2016, pp. 33-36)의 내용을 수정, 보완한 것이다.

독일은 대륙 유럽 중에서도 비교적 재정적 파산 위험이 낮은 국가였지만, 1996년 이후에는 누적 기초수지가 큰 폭으로 증가하여 상당히 취약해진 모습을 보인다(Stoian, 2012, p. 10).

이러한 결과에 관해 스토이안(2012)은 두 유형의 복지국가의 주된 복지 지출 유형과 대상의 차이에 주목한다(Stoian, 2012, pp. 10-11). 특히 북유럽에서는 공공 사회보장 체계를 통해 광범위한 사회권을 보장함으로써 높은 수준의 고용률을 달성한 점을 강조한다. 북유럽의 높은 고용률은 이들 국가의 높은 정부 총수입과 연관된다는 것이다. 복지 지출이 고용률을 진작하면 재정 적자나 부채를 오히려 줄일 수 있다는 실증 결과들도 제시된 바 있다(고혜진, 조효진, 2018). 이는 대륙 유럽이 남성 생계 부양자의 소득 보전에 초점을 맞추어, 여성의 경제활동 참가를 도모하는 투자는 저조한 편인 것과 대조되는 측면이기도 하다.

다른 연구들에서도 공공 복지 지출 수준을 비롯하여 국가 채무, 재정수지, 국민 부담률 등을 활용하여 복지국가의 재정적 지속가능성을 총체적으로 파악하고자 노력해 왔다(김용하, 임성은, 윤강재, 우선희, 2011a; 원종욱, 이주하, 김태은, 2012; 고제이 외, 2014; 석재은, 2014). 특히 김용하, 임성은, 윤강재, 우선희(2011a)는 경제, 사회, 재정적 지속가능성의 세 차원을 망라하여 경제 활력과 재정 지속, 복지 수요, 복지 충족, 그리고 국민 행복이라는 5대 영역을 선정해 다음의 <표 2-6>과 같이 가중치를 반영한 개별 지표의 합산 값으로 복지국가의 지속가능성을 측정하는 지수를 제시하였다.

〈표 2-6〉 KCWI 2011 지표별 가중치

부문 지표	비율	개별 지표	비율
1. 경제활력지표	20.5%	1) 고용률	6.5%
		2) 실질경제성장률	4.0%
		3) 생산성증가율	3.2%
		4) 물가상승률	3.8%
		5) 1인당 GDP	3.0%
2. 재정지속지표	18.8%	1) 국가부채비율	3.8%
		2) 재정적자율	3.8%
		3) 조세부담률	5.6%
		4) 사회보험부담률	5.6%
3. 복지수요지표	18.2%	1) 노인인구비율	2.6%
		2) 지니계수	3.5%
		3) 빈곤율	4.6%
		4) 실업률	3.6%
		5) 장애인비율	1.9%
		6) 산업재해발생률	2.0%
4. 복지충족지표	26.6%	1) 공적연금 소득보장률	4.4%
		2) 건강보장률	4.4%
		3) 고용보장률	3.5%
		4) 아동 및 보육지원율	4.0%
		5) 장애급여 보장률	2.7%
		6) 국가투명도	2.2%
		7) 공공사회복지지출비율	5.4%
5. 국민행복지표	15.9%	1) 자살률	3.0%
		2) 출산율	3.0%
		3) 평균수명	2.7%
		4) 주관적 행복도	4.0%
		5) 여가시간	3.2%
계	100.0%	계	100.0%

자료: 김용하, 임성은, 윤강재, 우선희. (2011a). 지속가능한 선진복지모델 연구. 서울: 한국보건사회연구원. p. 34.

이와 관련해 석재은(2014)은 김용하, 임성은, 윤강재, 우선희(2011a)의 연구에서 제시된 지표들 내에서 인과적 관계가 충실히 반영되지 않았다는 점을 지적한다(석재은, 2014, pp. 10-11). 그리고 이러한 문제가 지속가능성에 대한 정확한 개념에 기초하기보다는 경험적 차원에서의 지표 개발에 초점을 맞추었기 때문이라고 본다(석재은, 2014, p. 11). 이에 석재은(2014)은 복지국가의 지속가능성을 시장 경제-생산 부문, 국가-재정 부문, 가정-복지 부문에서 각각이 원활하게 작동될 뿐 아니라 상호 간에 선순환이 이루어지는 상태로 정의한 뒤(석재은, 2014, p. 12), 다음의 <표 2-7>과 같은 지속가능 복지국가지수(SWSI: Sustainable Welfare State Index)를 제시한다. 이때 세부 지표들은 최대-최소값 전환을 통해 표준화하여 합산하였다.

이상의 방식은 국가별 비교가 수월하고 각 국가가 특히 어떤 영역에서 취약한지 혹은 우월한지를 검토할 수 있다. 실제로 석재은(2014)의 연구에서 분석 대상 27개국 중 남한은 전체 17위로 복지국가의 지속가능성이 그리 높지는 않은 것으로 나타났다(석재은, 2014, p. 16). 특히 남한은 국가-재정 부문에서의 성과가 양호한 데 반해(5위), 가정-복지 부문에서는 포르투갈을 제외하고 최하위로 전반적인 지속가능성 수준이 높지 않았다(석재은, 2014, pp. 17-18). 남한의 이러한 특징은 앞선 스토이안의 북유럽, 대륙 유럽 비교 결과와 마찬가지로 복지국가의 세부 특성과 관련 있다. 구체적으로 한국은 전반적으로 사회 지출 수준이 낮은 것은 물론, 고용 특히 양질의 일자리를 통해 성장을 지속하는 사회 투자형 지출이 특히 낮은 특징을 보이는 것이다(석재은, 2014, pp. 24-26). 또한 돌봄 정책도 상대적으로 발전되지 않았고, 성별 격차도 크게 나타났다(석재은, 2014, pp. 27-28).

(표 2-7) 지속가능 복지국가지수(SWSI: Sustainable Welfare State Index)

지표	출처	가중치	
시장 경제- 생산 부문	고용률	OECD Factbook 2013	33.3%
	1인당 GDP	OECD Factbook 2013	33.3%
	실질 GDP 성장률	OECD Factbook 2013	33.3%
국가-재정 부문	국가 재정 적자율	OECD Factbook 2013	50%
	국가 부채율	OECD Factbook 2013	50%
가정-복지 부문	합계출산율	OECD Factbook 2013	20%
	평균수명	World Health Statistics 2013	20%
	상대적 빈곤율(50%)	Growing Unequal 2008, OECD	20%
	지니계수	Growing Unequal 2008, OECD	20%
	삶의 만족도	Society at a Glance 2013	20%

주: 고용률, 1인당 GDP, 실질 GDP 성장률, 합계출산율, 평균수명, 삶의 만족도는 원값에서 최솟값을 뺀 값을 최댓값과 최솟값의 차이로 나누어 표준화하고, 국가 재정 적자율, 국가 부채율, 상대적 빈곤율, 지니계수는 최댓값에서 원래 값을 뺀 값에 최댓값과 최솟값의 차이로 나누어 표준화함.

자료: 석재은, (2014). OECD 복지국가 지속가능성의 다차원적 평가와 지속가능 유형별 복지정책의 특성. 보건사회연구, 34(4), 5-35. p. 15.

다만 이 방법은 요약 지표를 활용한 재정적 지속가능성 측정에서 지적되는 문제, 재정 지속가능성의 여부를 판단할 구체적인 좌표를 제시하지는 못한다. 이에 고혜진(2016)은 오스트리 외(2010)와 고시 외(2013)의 재정 여력 측정 방법을 차용하여 18개 복지국가의 재정적 지속가능성을 분석하였다. 이를 통해 각국의 채무 한계와 재정 여력을 산출하여 복지국가의 재정적 지속가능성을 진단, 평가하였다. 다만 이 연구에서는 남한의 재정적 지속가능성이 평가되지는 못했다. 분석 결과 북유럽 국가는 강건한 재정적 지속가능성을 담보하는 것으로 나타났다. 자유주의 복지국가 역시 비교적 안정적으로 재정적 지속가능성을 확보하나, 최근 들어 재정 여력이 축소되고 있다. 반면 남유럽 복지국가는 비록 지금 당장은 재정 위험에 노출되지 않더라도, 현행의 재정 기조를 바꾸지 않는 한 재정적 지속가능성을 담보하기는 어려움을 보였다.

복지국가의 재정적 지속가능성에 관한 기존 연구를 통해 공통으로 도출할 수 있는 바는 다음과 같다. 복지 지출 확대 논의에서 지적되는 것처럼 단순히 복지에 지출을 많이 한다고 해서 재정적 지속가능성이 훼손되는 것은 아니라는 점이다. 만약 통념과 같이 복지 지출 수준에 따라 재정적 지속가능성이 훼손된다면, 평균적으로 복지 지출 수준이 가장 높은 북유럽 국가의 안정적인 재정 상태가 설명되지 않는다. 결국은 복지 지출 수준 그 자체보다는 어떻게 지출하는지 혹은 어디에 지출하는지가 더 중요하다라는 점을 유추해 볼 수 있다(고혜진, 2016).

3. 남한 복지국가의 재정적 지속가능성 측정 방법 선정

이 연구에서는 남한 복지국가의 재정적 지속가능성을 측정하여 남한의 복지 지출 그리고 남북한 교류·협력 및 통일 과정에서 남한 복지국가가 가용할 만한 재정적 역량이 어느 정도인지 실증적으로 파악하고자 한다. 따라서 남한 복지국가의 재정 위협 혹은 재정 위험 완화 요인으로 지목되는 북한의 인구 구조 및 노동시장 상황을 반영할 수 있는 틀을 모색해야 한다. 남북한 통합의 상황이 남한 복지국가 재정에 위협이 되는지 혹은 재정 위협을 완화시키는지에 관한 상반된 의견이 개진되는 가운데, 현재의 재정 상태를 정확히 파악해 향후 발생할 수 있는 재정 소요에 미리 준비하는 것이 필요하기 때문이다.

앞서 검토한 여러 방법 중 오스트리 외(2010)와 고시 외(2013)의 방법을 확장해 복지국가의 재정적 지속가능성 측정에 활용한 고혜진(2016)과 같이 재정 여력에 기초하여 남한 복지국가의 재정적 지속가능성을 측정한다. 무엇보다 재정 여력은 고혜진(2016, p. 5)의 지적과 같이, “선진 복지국가가 직면한 고령화와 저성장과 같은 재정 위협하에서 국민의 복지

욕구에 대응할 만한 충분한 자원 마련이 가능한지를 판단하는 기준”이 되어(Heller, 2005, p. 5; Schick, 2009, p. 3을 고혜진, 2016, p. 3에서 재인용), 장기적 맥락에서 복지국가의 재정적 지속가능성을 검토하는 데 유용한 수단이기 때문이다. 특히 남북한 통합은 남한 복지국가의 인구 구조와 노동시장 참여 양상 변화에 상당한 영향을 초래할 수 있다. 이에 통합이 당장 현실화되지 않더라도, 현재 남한의 재정 여력이 남북한 주민의 복지 욕구를 충족하기에 충분한지 검토하는 것은 미래 상황 변화에 재정 문제가 생기지 않도록 선제적으로 대응할 수 있게 돕는다.

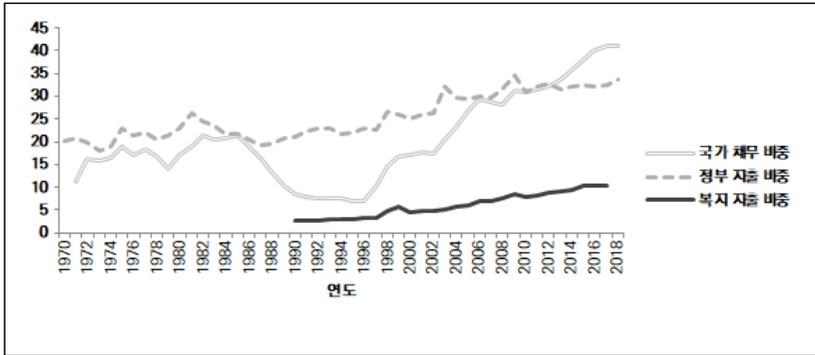
방법론적 측면에서 이는 본 검토에 기초하여 국가 채무와 기초수지의 관계에 주목한다. 단, 재정 여력 측정 모형에서는 본 검토에서 한 걸음 더 나아가 국가 채무 규모와 국채 이자율 간의 내생적(endogenous) 관계를 반영한다는 점에서 차이가 있다(고혜진, 2016, pp. 58-59). 과도한 국가 채무의 누적은 그만큼 국가 파산 위험을 높여 국채 상환 이자율의 급등으로 이어질 수 있다는 점이 고려된다는 것이다. 이뿐만 아니라 각국의 맥락에 대한 고려 없이 동일한 기준, 예컨대 유럽연합의 안정성장협약(Stability and Growth Pact) 기준치와 같은 동일 잣대로 국가의 재정 상태를 판단하는 것이 적절하지 않을 수 있다(Croce and Juan-Ramón, 2003; Stubelj and Dolenc, 2010)는 문제들 역시 해소할 수 있다. 복지국가의 재정적 지속가능성 측정에서 강조된 각국의 제도적 요인의 영향력을 고려할 수도 있기 때문이다.

무엇보다 이 방법은 남한 복지국가가 당면한 북한 관련 재정 위험 혹은 완화 요인을 반영할 수 있다는 점에서 이 연구의 목적에 부합한다. 남북한 사회보장제도 통합 관련 논의에서 주요하게 다루지는 인구 구조 변화와 실업률 등을 기초재정수지 반응곡선 추정 시 반영할 수 있는 것이다. 아울러 이는 복지 지출 급증에 따른 재정 건전성 악화에 대한 우려를 재

검토해 보는 의미도 있다. 남한에서는 통일 비용과 복지 지출 확대에 따른 재정 여력 축소를 우려하는 목소리가 제기되곤 한다. 비록 현재 국가 채무 수준이 유럽 국가의 권고 기준인 국내총생산 대비 60%보다 낮다 하더라도, 향후 복지 제도 성숙과 통일에 소요되는 비용을 감안하면 부채 수준이 지금보다 10%포인트 이상 늘어날 수 있다는 것이다(조진형, 2015). 다음의 [그림 2-2]와 같이 복지 지출이 확대되면서 국가 채무가 증가하고 있는 것은 분명한 사실이다. 특히 1990년대 후반부터 부채가 꾸준히 누적되는 양상이 두드러진다.

[그림 2-2] 남한 복지국가의 국가 채무와 정부 지출, 복지 지출 수준

(단위: 국내총생산 대비 비중)



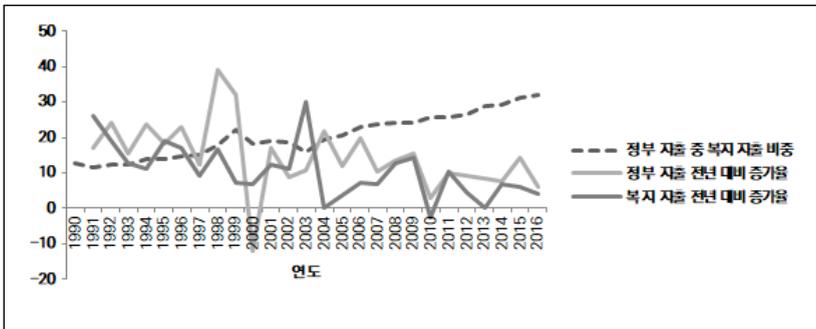
자료: 1) 국가 채무 자료는 IMF IMF International Financial Statistics(<https://data.imf.org>)에서 2019. 11. 2. 인출.
2) 정부 지출과 복지 지출 자료는 OECD stat(<https://stats.oecd.org/>)에서 2019. 8. 23. 인출.

또한 복지 지출 역시 늘어나고 있으며, 정부 지출에서 복지 지출이 차지하는 비중도 커지고 있다. 외환위기의 여파로 정부 지출이 급감했던 시기에 특히 복지 지출은 전년 대비 확대되기도 하였다. 이러한 상황을 감안할 때 복지국가 재정을 평가하기 위해서는 복지 지출 수준의 변화를 반

영하는 것이 필요하다. 이 연구에서 활용하고자 하는 재정 여력 모형은 복지 지출 수준 역시 통제할 수 있다는 점에서 복지국가의 재정적 지속가능성을 파악하는 데 유용하다. 이와 관련해 고혜진(2016)은 복지국가의 재정적 지속가능성을 검토하기 위해 기존 복지국가 비교 연구에서 제기된 정치, 제도적 요인들과 더불어 복지 지출 수준을 반영하여 선진 복지국가의 재정적 지속가능성을 비교 분석하였다.

[그림 2-3] 남한 복지국가의 정부 지출과 복지 지출 증가율

(단위: %)



자료: OECD stat(<https://stats.oecd.org/>)에서 2019. 8. 23. 인출.

더욱이 남북한 통합을 추진해 가는 과정에서 늘어나는 채무 부담에 선제적으로 대응할 수 있게 돕는다. 독일 통일의 방식을 따르지 않는다고 하더라도 두 지역 간 경제 격차로 상당한 수준의 재정 이전이 있었음을 기억할 필요가 있다. 남북한 간 경제력 격차는 독일의 그것보다 상당히 커 재정 이전 규모가 더 클 수 있음을 감안해야 한다는 것이다. 서독은 통일 이전 긴축 정책으로 재정 적자를 면하였으나, 통일 이후의 재정 소요로 재정 적자가 누적된 것은 물론 채무도 점차 증가하기 시작했다(국회에 산정책처, 2019, pp. 80-81).

문제는 현실적으로 통일 이후 재정 소요가 확대되더라도 남한 주민의

정치적 저항을 감안하면 증세나 긴축 재정을 활용하기는 어렵다는 것이다(최준욱, 2011). 독일 통일 당시 통일기금으로 통일 비용을 충당할 수 있으리라는 예상과 달리, 국채 발행으로 상당 부분을 조달한 것에서도 얻을 수 있는 교훈이다(원윤희, 2015; 이은정, 알렉산더 피셔, 2015, pp. 129-145). 조세에의 순응이 개인의 효용을 극대화하는 합리적 선택을 넘어 공정한 부담, 즉 본인과 타인이 공평하게 세 부담을 하고 있는지에 좌우된다는 점(Steinmo (Ed), 2018)을 고려하면 더욱더 그러하다. 통일 상황에서는 실질적으로 북한 주민들에게 부담을 지우기 어려울 수 있어 남한 주민의 조세 저항이 더 커질 수도 있다는 것이다. 이에 통일 이후 소요되는 재정 부담은 상당 부분 국채 발행에 의존할 가능성이 높다.

이와 관련해 재정 여력 모형을 활용하면, 주요 통일 재원 마련 방안으로 논의되는 국가 채무의 한계선을 설정할 수 있다는 이점도 있다. 이 방법을 통해 현재의 재정 운용 기조를 유지할 때 버틸 수 있는 국채의 최대 한계선을 구체적으로 도출할 수 있기 때문이다. 달리 말해, 국채를 통해 가용 재원의 규모를 파악할 수 있다는 것이다. 나아가 남북한 통합 이후에 초래될 수 있는 국채 부담 증가와 연동한 여러 가상적 상황을 적용한 재정적 지속가능성의 변화 역시 분석할 수 있다. 남북한 통합과 북한 개발 과정에 드는 비용을 국채로 충당한다면 신용 보증을 위해 높은 수준의 이자 부담을 떠안을 수 있다. 따라서 재정 상태가 악화될 수 있다는 점을 전제하여 현재 수준보다 국채 이자율이 상승한 때와 국채 규모가 증가한 가상적 상황에서의 재정적 지속가능성을 추가 검토할 필요가 있다.

요약하면, 이 연구에서 활용하고자 하는 재정 여력 측정 모형과 방법을 적용하면 분석 시점까지의 남북한의 인구 구조 변화 및 실업 문제를 감안하더라도 재정적 지속가능성을 담보할 수 있는지를 평가할 수 있다. 이 연구에서 활용하는 모형은 국가 채무를 얼마나 감당할 수 있느냐를 측정

하는 것을 핵심으로 하여, 남한 복지국가의 채무 부담의 한계를 설정할 수 있다. 이는 현실적으로 남북한 통합에 소요되는 비용을 국채로 감당할 가능성이 높다는 점을 감안할 때, 얼마만큼을 남한 복지국가가 견딜 수 있을지 실증적으로 파악할 수 있게 한다. 이는 인도적 차원, 당위론적 접근에 따라 남북 교류·협력의 필요성을 주장하는 견해를 비판적으로 검토한다는 의의를 지닌다. 다른 한편 재정 문제로 복지 지출 확대와 남북 교류·협력 추진을 반대하는 입장에 대해서도 재평가해 볼 수 있다.

하지만 이 방법을 통한 복지국가의 재정적 지속가능성 평가는 남북한 통합 이후 상황을 예측하지는 못한다. 미래 상황을 반영하는 추계 모형은 아니기 때문이다. 그뿐만 아니라 이 모형은 남북한이 통합된 상태를 가정하고 2015년 시점의 채무 수준에서 남한 복지국가의 재정 상태를 평가하는 정태적 모형이다. 따라서 통합 이후의 거시 경제적 변화와 그로 인한 다른 내부 변수들의 변화, 그리고 이들 상호 간의 관계 변화가 분석에서 반영되지는 못한다. 이와 관련해 분석 모형에서 자료 수집의 한계로 분석 시기가 2015년까지에 한정되어 그 이후 상황이 급변했다면 이 역시도 이 모형에서는 충분히 반영되지 못한다. 달리 말해, 통합 이후의 재정 소요 변화에 남한 복지국가가 대응할 수 있는지를 파악하기에는 충분하지 않다는 것이다. 이후 연구에서는 통합 이후의 상황 변화를 반영한 비용 동태적 예측 모형과 결합하여 남한 복지국가, 나아가 남북한 통합 상황에서의 재정적 지속가능성을 총체적으로 판단하는 것이 필요하겠다.



제 3 장

남한 복지국가의
재정적 지속가능성 측정 방법

제1절 측정 모형

제2절 측정 방법



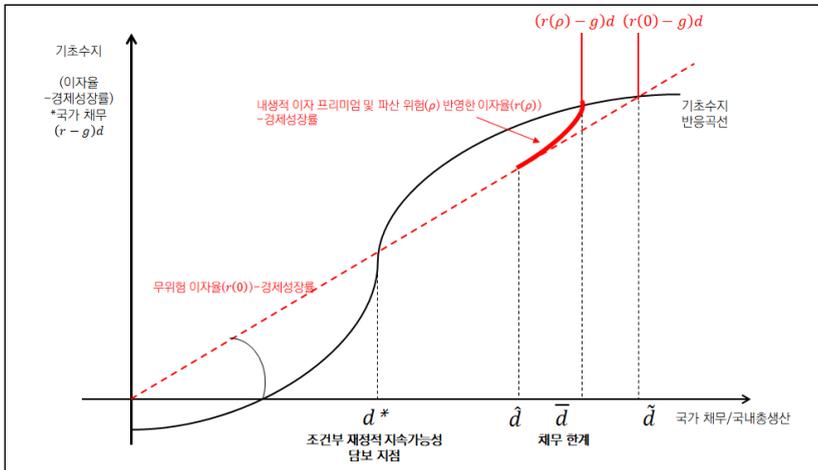
3

남한 복지국가의 << 재정적 지속가능성 측정 방법

제1절 측정 모형

이 연구에서 활용하는 분석 모형은 다음의 [그림 3-1]과 같다. 그림에서 검은색의 굵은 실선은 기초재정수지 반응곡선(primary balance reaction function)으로, 국가 채무와 기초수지의 함수이다. 그리고 붉은색의 점선은 이자 상환 계획(interest payment schedule)으로 국채 상환에 따른 국가의 이자 부담을 나타낸다. 이는 국가 채무와 이자율 및 성장률 격차의 곱이다. 이 모형의 추정에는 국가 패널 자료가 사용된다.

[그림 3-1] 채무 한계의 측정



자료: Ostry, Ghosh, Kim, Qureshi. (2010). Fiscal space. International Monetary Fund, Research Department. p.8), Ghosh, Kim, Mendoza, Ostry, Qureshi. (2013). Fiscal fatigue, fiscal space and debt sustainability in advanced economies. The Economic Journal, 123(566), F4-F30.F11).

[그림 3-1]에서 기초재정수지 반응곡선과 이자 상황 계획 간에 두 개의 교점이 생긴다. 이 교점 중 특히 상단에 위치한 채무 한계(\bar{d}) 점이 중요하다. 채무 한계는 현재의 재정 운용 기조를 유지할 때 감당할 수 있는 국가 채무 부담의 임계 수준(critical point)으로 정의된다(Ostry 외, 2010, p. 7). 이 지점 이후로는 [그림 3-1]과 같이 기초수지가 채무가 늘어나는 만큼 충분히 확보되지 않기 때문이다. 물론 이 지점을 넘어서는 채무가 누적된다고 해서 항상 재정 위기가 초래되는 것은 아니다. 다만 현재의 재정 운용 방식을 바꾸지 않는다면 장기적으로 재정적 지속가능성을 담보하기 어려울 수 있다(Ostry 외, 2010, p. 7). 따라서 이 지점은 재정적 지속가능성을 판단하는 주 기준점이 되며, 이 지점과 현재 채무 수준의 차이가 각국의 재정 여력이 된다.

이 모형에서 재정적 지속가능성을 판단하는 데 고려해야 할 사항과 관련해 유럽연합 집행위원회의 최근 논의에서 주목할 점은 두 가지 지점이다. 첫 번째는 기초수지와 국가 채무 간 비선형성(non-linearity)이 반영된다는 것이다. [그림 3-1]에서 국가 채무가 낮은 수준일 때는 기초수지가 더디게 늘어난다. 정책 결정자들이 채무 수준에 즉각적으로 대응하기 보다는, 일정 수준 이상으로 재정 운용에 부담을 초래할 수 있다고 여길 때 채무 감축을 위한 노력을 수행하기 때문이다. 다른 한편 채무 수준이 과도하게 높아졌을 경우에도 기초수지가 이를 충당하기에는 부족할 수 있다. 채무 규모 증가에 따라 늘어난 이자 지출을 감당할 만큼 재정수지를 무한하게 늘리기는 어렵기 때문이다(Steinmo, 1993; Ganghof, 2006; Daniel and Shiamptanis, 2013). 이와 관련해 국가 채무에 대한 기초수지의 한계 반응(marginal response)은 채무 수준에 따라 다른데, 특히 채무 수준이 높을 때 한계 반응이 상대적으로 낮다(Mendoza and Ostry, 2008). 결국 기초수지와 국가 채무의 관계가 선형적이라고

보기는 어렵다. 국가 채무의 수준에 따라 기초수지의 반응이 달리 나타나는데, 즉 [그림 3-1]에서와 같이 기초재정수지 반응곡선이 삼차 함수 꼴의 비선형적 관계로 나타난다.

이와 관련해 두 번째로 주목할 지점은 불확실성(uncertainty) 측면이다. 예상치 못한 거시 경제적 변화가 생기면 이에 대응하는 과정에서 한계를 넘어서는 채무가 누적될 가능성이 있다. 경제 활황기에 쌓인 채무는 경제성장과 이에 수반되는 물가 상승으로 비교적 쉽게 청산될 수 있다. 이에 반해 경기 불황기에 채무가 누적되면 상황을 타개하는 것이 쉽지 않다. 국내적으로는 저성장 때문에 충분한 재정 수입을 확보하는 것이 여의치 않다. 이는 앞선 기초수지와 국가 채무 간의 비선형성에서 국가 채무 증가에 따라 기초수지 반응의 기울기가 점차 완만해지는 점과 일치한다. 더구나 국채 수요도 줄어들 가능성이 높다. 국가가 감당하기 어려운 과도한 수준의 국가 채무를 가지고 있다면 채권자들 역시 디폴트 부담에 따른 위험 프리미엄(risk premium)이 발생하게 된다. 상당 수준의 이자율 급등이 반영되어야 한다는 것이다. 이 부분이 바로 [그림 3-1]의 모형에서 \hat{d} 와 채무 한계(\bar{d}) 사이 구간으로, 내생적 이자 프리미엄이자 프리미엄과 파산 위험을 반영한 이자율과 경제성장률 차이 부분의 붉은 실선으로 표시된다.

제2절 측정 방법

1. 분석 대상

이 연구의 분석 대상은 1991년부터 2015년까지 한국(남한 단독, 남북한 통합 전제)을 비롯한 OECD 소속 29개국으로 그리스, 네덜란드, 노르

웨이, 뉴질랜드, 독일, 덴마크, 라트비아, 미국, 오스트리아, 벨기에, 스위스, 스웨덴, 스페인, 슬로바키아, 슬로베니아, 아일랜드, 아이슬란드, 영국, 이탈리아, 일본, 체코, 캐나다, 폴란드, 포르투갈, 프랑스, 핀란드, 헝가리, 호주이다. OECD 국가에 한정된 것은 재정 문제는 국가의 경제 수준에 따라 편차가 커 강건한 결과를 도출하려면 비교적 경제력이 유사한 국가를 분석 대상으로 하는 것이 바람직하다는 지적을 수용한 것이다(고혜진, 2016, pp. 68-69). 아울러 칠레 등 7개국을 자료의 접근성 문제로 제외하였고, 1990년대 이후에 한정된 것 역시 같은 이유이다.

2. 분석 시 고려 사항

가. 남북한 통합을 전제한 인구 구조 및 실업률

(1) 인구 구조

이 연구에서 남북한 통합 전후 인구 구조에 주목하는 이유는 우선 북한 사회보장 체계의 특성 때문이다. 분배 기제가 시장에서의 일차 소득 분배와 정부의 이차 분배로 이원화된 남한과 달리, 북한은 사실상 분배가 국가 하나로 단일한 형태이다. 즉 정부가 분배를 담당하는 유일한 공식 조직이다. 이때 북한 정부의 자원 배분은 ‘노동’에 기초한다. 북한은 『사회주의노동법』에서 모든 국민의 노동 의무를 천명하고(제4조), 노동의 양과 질에 따른 분배를 명시한다(제37조). 이 원칙은 근로자의 생활비와 정부에 의한 각종 사회보장 혜택에도 공히 적용된다(문성민, 2004, p. 32). 달리 말해, 노동 의무를 다하지 않으면 정부의 사회보장에서 배제된다는 것이다.

상기한 북한 사회주의 노동법에 따라, 고령자와 실업자는 노동 의무에서 배제되는 대표적인 집단이다. 다만 북한은 연로해져 일할 수 없는 노인에 대한 사회보장을 일찍부터 강조해 왔다. 1946년 북조선 임시인민위원회 결정 135호로 채택된 “사회보험법 제정에 관한 결정서”에 기초해 1948년 제헌 헌법에서 노쇠한 자에 대한 ‘사회보험’에 의한 물질적 보호를 천명(제17조)한 이래로, 『사회주의노동법』 제74조에 따라 노동 연한을 채운 60세 이상 남성, 55세 이상 여성에게 연금을 지급한다. 나아가 2007년에는 『년로자보호법』을 채택하여 국가의 책임하에 노인의 복리증진을 위한 여러 서비스를 제공한다고 밝혔다. 따라서 노동 연한을 끝마친 노인들은 노동에 참여하지 않지만, 국가로부터 각종 사회 급부를 지급 받을 자격이 있다.

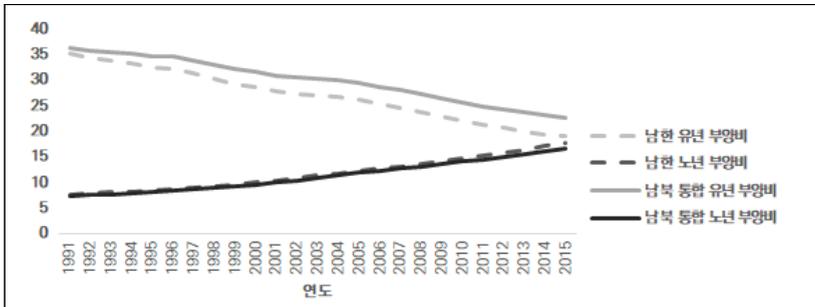
북한 고령자의 연금 수급권을 어느 범위까지 인정할 것인지, 연금 수급액의 가치를 얼마로 할 것인지에 따라 지출 금액이 달라지겠지만, 기본적으로 고령자의 비중이 늘어나면 연금 지출 증가가 수반될 수밖에 없다. 특히 법률상 완전 고용을 표방하고 노동 연한을 마친 모든 주민에게 연금을 지급한다. 사실상 기업소와 협동농장이 와해되었다 하더라도, 처벌을 피하려면 노동 의무가 부과되지 않는 주부나 학생, 고령자를 제외한 주민은 원칙적으로는 적(籍)을 두어야 한다(오상봉 외, 2018, p. 36). 비록 소속 기관에서 생활비 조달이 어려워 장마당에서 생계 활동을 하더라도 노동 연한을 마친 자에 대한 연금 지급 의무는 원칙적으로 존재한다는 의미이다. 따라서 통합 이후에는 연금 지출에 대한 재정 부담이 적지 않을 수 있다.

한편 북한의 젊고 잘 교육된, 그리고 풍부한 노동력은 북한 성장 잠재력의 한 요인으로 꼽혀 남북한 통일 이후의 낙관적 전망에 일조하기도 한다(Kwon, 2009, pp. 9-11). 서론에서 논의한 것처럼 유례없이 빠르게 고령 사회로 접어들고 있는 남한에 북한과의 통합은 고령화 속도를 저지

하는 하나의 가능한 시나리오로 논의된 바 있다. 실제로 기존 연구들은 북한이 남한보다 젊은 인구 구조를 보인다고 지적해 왔다. 구체적으로 2020년에는 북한의 생산가능인구 비중이 남한보다 높을 것으로 예상된다(최지영, 2015, p. 11, 2016, pp. 28-30). 아래의 [그림 3-2]에서도 급격히 감소하는 남한의 유년 부양비가 통합 상황을 가정하면 북한의 젊은 인구 구조 덕분에 다소 높아지는 경향이 확인된다. 이에 북한과의 통합에 대한 부정적 인식에도 불구하고, 적어도 인구 고령화 문제와 관련해 서만큼은 남북한 통합이 남한 재정에 긍정적인 영향을 미칠 수 있다는 기대가 있어 왔다.

[그림 3-2] 남북한 통합 전후 부양비 변화

(단위: %)



주: 남북 통합 고령화율은 ILO 추정값을 토대로 연구자가 산출함.

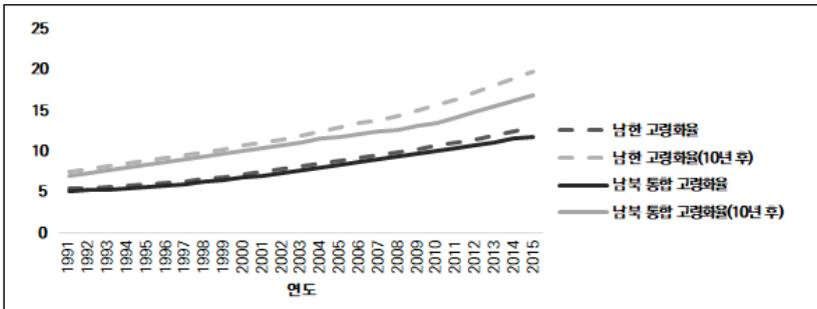
자료: 2017년 5월 국제노동기구 모델추정치(ILO STAT,I <https://www.ilo.org/ilostat>에서 2019. 8. 23. 인출).

그러나 북한도 다른 저개발 국가들보다 빠르게 고령 사회로 편입되고 있으며, 고령화된 인구 구조가 경제성장에도 부정적인 영향을 미치고 있는 것으로 알려져 있다(최지영, 2015, pp. 8-15). 그래서 북한과의 통합 상황을 가정하더라도 남한의 고령 사회 진입을 불과 4년 정도 늦추는 수준에 그쳐, 남한의 고령화 속도를 낮추기에는 역부족이라는 지적이 제기

된다(최지영, 2015, pp. 16-17). 실제로 [그림 3-3]과 같이 남북한 통합을 가정하면 현재의 남한 고령화 추세를 둔화시킬 수 있다. 특히 미래 시점에는 초기 시점보다 고령 인구 비중을 낮추는 효과가 상대적으로 큰 편이다. 그러나 그 수준은 현시점 자료에서는 1%포인트 내외, 미래 시점에서도 약 3%포인트에 그쳐, 남북한 통합으로 인한 인구 프리미엄 효과가 그리 크지는 않을 것으로 보인다.

[그림 3-3] 남북한 통합 전후 고령화율 변화

(단위: %)



주: 남북 통합 고령화율은 ILO 추정값을 토대로 연구자가 산출함.

자료: 2017년 5월 국제노동기구 모델추정치(ILO STAT, <https://www.ilo.org/ilostat>에서 2019. 8. 23. 인출).

이러한 논의에 따르면 남북한 인구 통합이 기대한 만큼 남한 복지국가의 재정을 위협하는 고령화를 해소하기에 충분하지 않을 수 있다. 실제로 독일 통일 이후 고령화와 밀접하게 관련된 공적 연금 및 건강보험의 수지 불균형이 통일 비용 증가로 이어진 바 있다(원윤희, 2015, pp. 25-27). 동구에서도 고령화로 연금 수급자들이 늘어 고령자 사회보장에 어려움을 경험하기도 하였다(Müller, 2005, pp. 292-294). 따라서 고령화와 우발 채무(contingent liability)가 남한 정부의 주요한 재정 위협 요인으로 지목되는 상황에서(Kopits 외, 2016, p. 3), 북한과의 통합은 이 문제를

완화하기보다 더욱 심화시킬 수도 있다. 특히 북한 노인들의 생활 수준이 예상보다 더욱 열악하다면, 고령화와 함께 이 문제가 더욱 심각해질 공산이 있다.

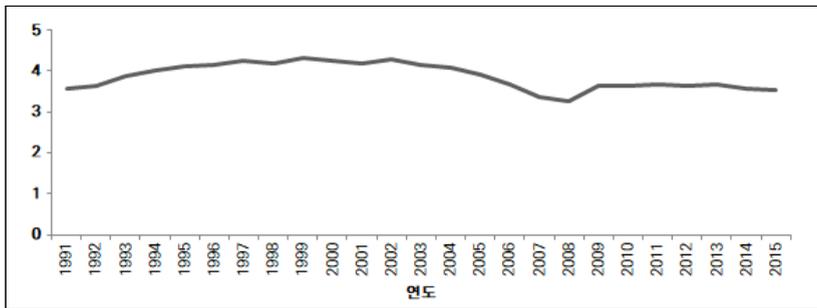
이처럼 남북한 통합 이후 인구 구조 통합에 따른 경제 및 재정 성과에 기대와 우려가 혼재되어 있다. 이러한 상황에서 이것이 실제로 남한 복지국가의 재정적 지속가능성에 미칠 영향을 파악해 볼 필요가 있다. 이에 이 연구에서는 통합에 따른 부양비와 고령화 요인의 변화에 주목한다.

(2) 실업률

한편 북한은 사회주의 원리에 따라 완전 고용을 보장한다. 사회주의가 미성숙된 단계에서는 불가피하게 실업이 존재하여 실업 보조금을 지급하기도 하였으나, 1978년 「사회주의로동법」 제정을 기점으로 실업보상 제도를 폐기하여 실업이 공식적으로 존재하지 않는다(연하청, 노용환, 2015, p. 115). 이 때문에 [그림 3-4]와 같이 공식 통계에서 북한의 실업률은 3~4% 내외로 상당히 낮은 수준이다.

[그림 3-4] 북한의 실업률

(단위: %)



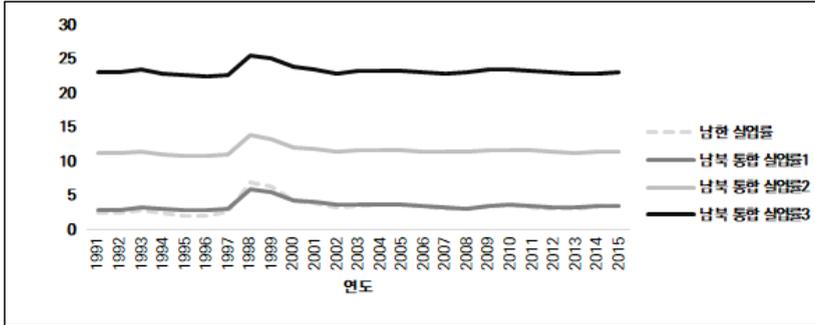
자료: 2018년 11월 국제노동기구 모델 추정치(ILO STAT, <https://www.ilo.org/ilostat>에서 2019. 8. 23. 인출).

전술한 바와 같이 노동 의무는 북한 사회보장 체계의 전제이다. 이 때문에 보편주의를 강조하는 사회주의 이념에도 불구하고 실제 사회주의 국가의 사회보장 체제는 고용을 강조하고, 핵심 노동기의 지위가 노후에도 주요한 역할을 한다는 측면에서 비스마르키안 복지 체제 혹은 대륙 유럽과 유사한 것으로 이해되어 왔다(Guardiancich, 2004, p. 43). 체제 전환 이후에는 이견이 있지만, Cerami(2010)는 기존의 지위를 유지하고 노동 의무를 강조한다는 점에서 비스마르키안 전통이 강조된다고 지적한다(Cerami, 2010, pp. 244-245). 국제기구의 영향으로 자유주의적 속성이 강화되는 측면이 있지만, 여전히 상기한 비스마르키안 복지 체제의 속성이 유지된다는 주장도 있다(Deacon, 1993; Orenstein, 2008).

그러나 사실상 북한에 실업과 다름없는 상태에 있는 다수의 생산가능 인구가 존재한다는 것에 견해차가 크지 않다(이석, 2015, pp. 86-91). 이는 전술한 바와 같이, 노동을 기초로 사회보장 혜택이 주어지는 북한의 사회보장 체계에서 빈곤 위험에 놓일 주민들이 많다는 의미이기도 하다. 특히나 중앙 정부 차원에서 행해지던 분배 기능의 상당 부분이 기업소로 이양된 2000년대 들어서는 대다수가 사회보장 필요를 스스로 해결해야 했을 것이다. 북한의 사회보장 체계가 원활하게 작동하지 않는다는 점은 익히 알려진 바이기도 하다(황규성, 박성재, 김화순, 2015, pp. 35-38).

[그림 3-5] 남북한 통합 전후 실업률 변화

(단위: %)



주 1: 남북 통합 실업률1은 ILO 추정값을 토대로 연구자가 산출함.

주 2: 남북 통합 실업률2는 ILO의 경제활동인구 수에 이석(2015, 2016) 연구의 25세에서 59세 인구의 최소 실업률 추정치 25%를, 남북 통합 실업률3은 최대 실업률 추정치 56%를 반영하여 연구자가 산출함.

자료: 2018년 11월 국제노동기구 모델 추정치(ILO STAT, <https://www.ilo.org/ilostat>에서 2019. 8. 23. 인출)

따라서 향후 남북한 통합 이후에는 빈곤, 실업에 처한 북한 주민들의 최저생활 보장이 재정에 큰 부담 요인 중 하나가 될 수 있다. 실제로 통합 상황을 가정하였을 때 실업률이 현저하게 높아진다. 물론 공식 통계 자료를 바탕으로 남한과 남북 통합 이후의 실업률 변화를 비교하면 둘 사이에 큰 차이가 없다. 고난의 행군 시기 통합 실업률이 다소 높아지는 것 이외에는 전반적인 패턴이 유사한 양상을 보인다. 반면 이석(2015, 2016)의 연구 결과를 반영하면 남북 통합 실업률이 현저하게 높아지는 것을 볼 수 있다.9)

더구나 독일이나 체체 전환국의 경험에서도 남북한 통합을 추진해 가는 과정에서 실업이 현안이 될 가능성이 크다는 사실을 추론해 볼 수 있다. 동독은 통일 이후 실업 인구가 상당히 늘었으며, 십 년 이상 고실업에

9) 다만 전반적인 시계열의 양상은 유사하여 외환위기 시기 실업률이 급증하고 이후 외환위기 전보다 다소 높은 수준에서 일정하게 유지되는 경향이 나타난다.

직면하였다(황규성, 박성재, 김화순, 2015, pp. 78-79). 특히 동독 지역은 임금 상승을 감당하지 못한 많은 기업의 도산으로 10%를 상회하는 고실업 상태가 상당 기간 지속되었다(국회예산정책처, 2019, pp. 77-78). 서독에서도 통일 초기 실업률이 낮아졌으나 이후 노동 수요와 공급 변화를 고려하지 않은 임금 인상으로 실업률이 증가하기 시작했다(국회예산정책처, 2019, p. 77). 이에 통일 독일에서는 통일 이전 서독 수준의 실업률을 회복하기까지 10여 년의 시간이 걸렸다(국회예산정책처, 2019, p. 77).

또한 동유럽 체제 전환국에서도 체제 전환 이전에 적게는 10% 많게는 30%의 노동력이 유휴 노동력이라는 지적도 제기된다(조동호, 2011, p. 38). 계획 경제 아래에서 기업이 주어진 생산량을 달성하고자 필요 이상의 노동력을 보유할 유인을 가지기 때문이다. 따라서 사회주의 체제를 표방하는 북한에서도 상당 규모의 유휴 노동력이 존재할 가능성이 크다. 특히 경제난으로 기업소가 원활하게 운영되지 않게 되면서 이 규모는 더욱 늘어났을 수 있다. 또한 이는 달리 말하면, 북한이 자본주의로 체제 전환을 하게 되면 상당 규모의 실업이 발생할 소지가 있다는 의미이기도 하다. 즉 현재 북한이 경험한 고실업 문제와 더불어, 체제 전환 이후 예기치 않게 실업이 증가하여 재정 소요를 더욱 크게 할 수도 있다.

물론 장기적으로 고용은 기업에서 주로 책임지게 될 공산이 크다. 그러나 그렇다 하더라도 통합을 추진해 가는 초기 단계에서는 국가 재정을 투입하는 것이 불가피하다. 북한 실업자들의 생활이 여의치 않다는 점을 충분히 짐작할 수 있고, 기업들이 잉여 인력을 모두 감당하기는 어려울 것이기 때문이다. 따라서 적어도 초기 시점에서는 국가의 개입이 유일한 수단일 수도 있다.

이는 독일 통일의 예에서도 여실히 드러나는 바이다. 통일 이후 약 20

여 년간 동독 지역으로 이전된 소득 중 절반에 달하는 49.2%가 연금과 보건 그리고 실업급여를 비롯한 사회보장 영역에 쓰인 것이다(원윤희, 2015, pp. 23-25; 국회예산정책처, 2019, pp. 78-79). 동독 지역의 대량 실업 문제에 대한 대응이 독일 통일 이후 주요하게 다뤄진 것도 사실이다. 동독의 고실업으로 발생한 동독 지역의 실업급여 결손액의 상당 부분이 서독 주민의 기여로 충당된 것이다(원윤희, 2015, pp. 26-27). 이처럼 연금 및 의료 지출과 밀접하게 관련된 고령화는 물론, 실업 문제 역시 남북한 통합 이후의 남한 복지국가 재정에 큰 위험 부담이 될 수 있어 이 연구에서는 이 요인에 초점을 맞춘다.

다만 주지하다시피 이 연구에서는 앞서 논의한 인구 구조와 실업률 변화에 의한 재정 소요 변화를 추계하는 것은 아니다. 이 연구의 결과는 지금까지의 상태에서 통합에 따른 인구 구조와 실업률 변화를 감안하더라도 남한 복지국가 재정이 지속 가능한지를 평가하는 데 그친다. 이후 연구에서는 통합 이후의 인구 구조와 노동시장 변화를 추계하고 이것이 통합 이후의 재정 소요에 미칠 영향을 파악하는 것이 필요하다. 이 후속 작업은 이 연구에서 수행된 재정 여력 내에서 해당 비용을 감당할 수 있는지를 파악하여 통합 이후의 실질적인 남한 복지국가의 재정적 지속가능성을 판단하는 데 유용할 것이다. 이 연구는 그것의 선행 작업이다.

<표 3-1> 북한 및 남북 통합 실업률

(단위: 천 명, %)

구분	국제노동기구(ILO) 공식 통계						이석(2015, 2016) 결과 활용					
	북한			남북 통합			북한			남북한 통합		
	경제활동 인구 수	실업자 수	실업률	경제활동 인구 수 (ILO 공식)	실업자 수	실업률	최소 실업자 수	최대 실업자 수	최소 실업자 수	최대 실업자 수	최소 실업률	최대 실업률
1991년	12515	448	3.6	32252	923	2.9	3129	7008	3604	7483	11.2	23.2
1992년	12744	462	3.6	32883	968	2.9	3186	7137	3692	7643	11.2	23.2
1993년	12931	503	3.9	33351	1091	3.3	3233	7241	3821	7829	11.5	23.5
1994년	13102	524	4.0	34094	1044	3.1	3276	7337	3796	7857	11.1	23.0
1995년	13276	548	4.1	34772	991	2.8	3319	7435	3762	7878	10.8	22.7
1996년	13414	558	4.2	35325	1007	2.9	3354	7512	3803	7961	10.8	22.5
1997년	13561	576	4.2	36017	1162	3.2	3390	7594	3976	8180	11.0	22.7
1998년	13707	576	4.2	35896	2121	5.9	3427	7676	4972	9221	13.9	25.7
1999년	13858	597	4.3	36380	2025	5.6	3465	7760	4893	9188	13.4	25.3
2000년	13994	595	4.3	36990	1607	4.3	3499	7837	4511	8849	12.2	23.9
2001년	14138	594	4.2	37487	1528	4.1	3535	7917	4469	8851	11.9	23.6
2002년	14273	610	4.3	38089	1396	3.7	3568	7993	4354	8779	11.4	23.0
2003년	14406	599	4.2	38252	1457	3.8	3602	8067	4460	8925	11.7	23.3
2004년	14541	593	4.1	38866	1493	3.8	3635	8143	4535	9043	11.7	23.3
2005년	14682	575	3.9	39225	1483	3.8	3671	8222	4579	9130	11.7	23.3

84 남북한 통일을 고려한 남한 복지국가의 재정적 지속가능성 연구

구분	국제노동기구(ILO) 공식 통계						이석(2015, 2016) 결과 활용					
	북한			남북 통합			북한			남북한 통합		
	경제활동 인구 수	실업자 수	실업률	경제활동 인구 수 (ILO 공식)	실업자 수	실업률	최소 실업자 수	최대 실업자 수	최소 실업자 수	최대 실업자 수	최소 실업률	최대 실업률
2006년	14809	542	3.7	39561	1408	3.6	3702	8293	4568	9159	11.5	23.2
2007년	14943	505	3.4	39907	1304	3.3	3736	8368	4535	9167	11.4	23.0
2008년	15089	495	3.3	40094	1295	3.2	3772	8450	4572	9250	11.4	23.1
2009년	15239	554	3.6	40197	1453	3.6	3810	8534	4709	9433	11.7	23.5
2010년	15378	562	3.7	40636	1497	3.7	3845	8612	4780	9547	11.8	23.5
2011년	15524	570	3.7	41090	1439	3.5	3881	8693	4750	9562	11.6	23.3
2012년	15671	570	3.6	41595	1400	3.4	3918	8776	4748	9606	11.4	23.1
2013년	15802	580	3.7	42045	1394	3.3	3951	8849	4765	9663	11.3	23.0
2014년	15934	571	3.6	42855	1513	3.5	3984	8923	4926	9865	11.5	23.0
2015년	16069	570	3.5	43276	1549	3.6	4017	8999	4996	9978	11.5	23.1

주: 이석(2015, 2016) 결과 활용의 최소 실업자 수 및 실업률은 25세에서 59세 인구, 최소 실업률 추정치 25%, 최대 실업자 수 및 실업률은 추정치 56%를 반영하여 연구자가 산출함.

자료: 2018년 11월 국제노동기구 모델 추정치(ILO STAT, <https://www.ilo.org/ilostat>에서 2019. 8. 23. 인출).

나. 남북한 통합에 따른 위험 프리미엄 상승 고려

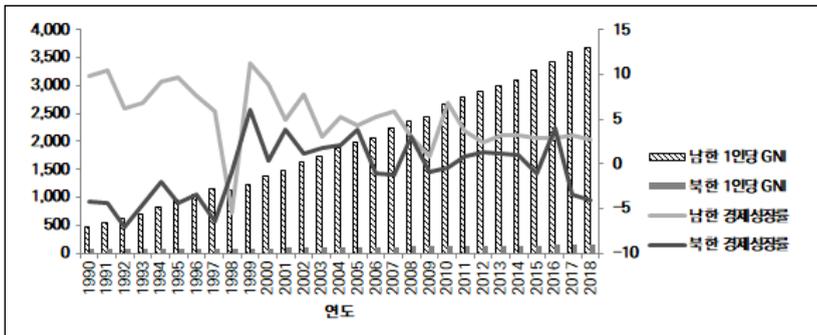
이자 상환 계획은 경제성장률과 이자율에 좌우된다.

(1) 경제성장률

우선 성장률과 관련해서는 남북한 간 경제력 격차가 크다는 점을 고려해야 한다. 남북한 간 경제력 격차는 그간 꾸준히 확대되었다. 다만 북한의 경제성장률은 다음의 [그림 3-6]과 같이 고난의 행군 이후 다소 회복되는 양상을 보였다. 다소 등락이 있지만 2016년에도 3.9%의 성장률을 보이는 등 1990년대 중반보다는 경제가 비교적 꾸준히 성장해 왔다. 다만 2017년부터 대북 제재의 영향으로 마이너스 성장세로 돌아섰다.

[그림 3-6] 남북한 경제력 및 성장률 비교

(단위: 만 원, %)



자료: 한국은행 경제통계시스템(<https://ecos.bok.or.kr>)에서 2019. 11. 2. 인출.

대북 제재가 북한 경제에 미치는 부정적 영향을 가늠하기는 쉽지 않다. 그러나 북한을 포함해 수행된 뉴엔키르치와 뉴마이어의 실증 연구(2015)에 따르면, 국제연합과 미국의 경제 제재가 경제성장률을 유의미하게 감

소시키는 것이 밝혀졌다. 더구나 이들의 연구에서는 그것의 영향이 상당 기간 지속되는 것으로 나타난다. 구체적으로 국제연합의 제재는 약 10년간, 미국의 제재는 약 7년간 경제성장에 부정적인 영향을 미치는 것이 확인된다(Neuenkirch and Neumeier, 2015, pp. 19-20). 2019년 10월 현재까지 대북 제재가 지속되고 있고 이것의 해제에 대한 논의가 적극적으로 진행되고 있지도 않아 당분간은 대북 제재가 유지될 것으로 전망되는 바, 북한의 저성장세는 불가피할 것으로 보인다.

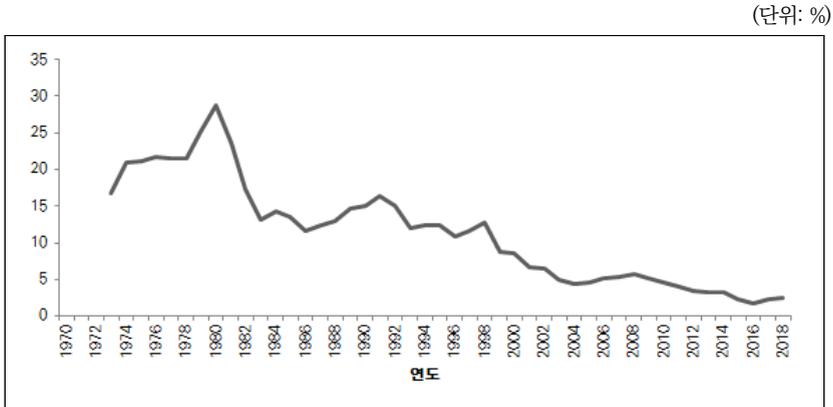
실제로 남한보다 앞서 통일을 경험한 독일도 통일 초기 경제성장률이 다소 하락하였다. 특히 통일 초기 임금 상승 부담을 견디지 못한 기업들의 도산으로 동독 지역 경제가 상당히 큰 타격을 받아 1990년에는 -14.4%, 1991년에는 -31.4%의 성장률을 보였다(국회예산정책처, 2019, p. 76). 그러나 이후 시기 동독 지역은 빠르게 경제성장률을 회복하였다(국회예산정책처, 2019, p. 77). 이에 반해 서독 지역은 통일 이후 동독 지역으로부터 노동력이 이동하며 성장률이 오히려 반등하였으나, 1993년에는 마이너스 성장세를 보이는 등 통일 특수가 길게 지속되지는 않았다(국회예산정책처, 2019, pp. 76-77).

독일 이외에 체제 전환국들 역시 체제 전환 초기 경기 침체를 겪었다. 물론 체제 전환 이후 일정 기간이 경과한 후에는 상당히 높은 수준의 경제성장을 보인다(Kwon, 2009, p. 19). 그리고 전환이 어떤 방식으로 이루어졌는지에 따라 정도의 차이가 있기도 하다(Shleifer and Treisman, 2014, pp. 11-12). 하지만 초기 시점에서의 경기 하락은 대부분의 체제 전환국이 공히 경험한 현상이다(Dăian, 2013, pp. 63-65). 따라서 남북한의 통합 상황을 전제한다면 경제성장률이 다소 하락할 가능성을 고려해야 한다.

(2) 이자율

다음으로 국채 이자율이 남한의 현행 수준보다 높아질 수 있다는 점을 반영해야 한다. 저소득 국가였던 1970년대 남한의 국채 이자율은 20%를 상회하였다. 이후 경제성장에 힘입어 이자율은 점차 하락했고, 2000년대 들어 남한의 장기 이자율은 낮아졌다. 다만 1996년에는 10.9%로 최저 수준을 보였으나, 외환위기의 여파로 1998년에는 12.8% 수준으로 상승하였다. 급등한 이자율은 외환위기를 극복하면서 이내 예년 수준을 회복하였고 2018년에는 2.5% 수준으로 상당히 낮아졌다.

[그림 3-7] 남한 국채 이자율 추이



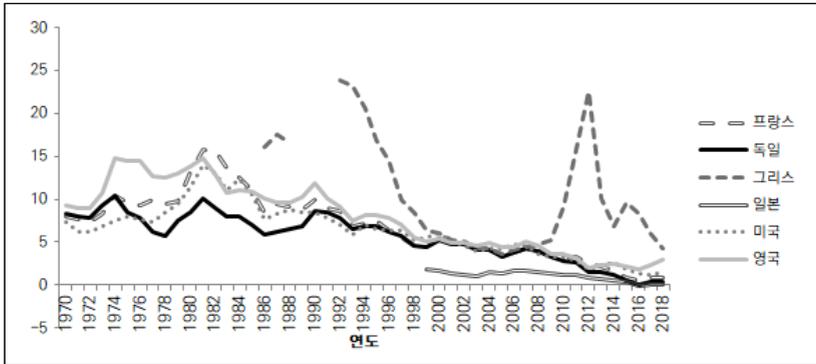
자료: IMF International Financial Statistics(<https://data.imf.org>)에서 2019. 11. 2. 인출.

북한은 물론 체제 전환국들의 체제 전환 이전 이자율 정보에의 접근성이 떨어진다. 이 때문에 남북한 통합 상황에서의 국채 이자율을 결정하기 위해서는 독일의 경험을 참고해 볼 수 있다. 1980년대 초는 석유 파동의 여파로 대부분의 OECD 국가들의 장기 이자율이 상당히 높은 수준이었다. 독일도 예외는 아니어서 1978년 5.7% 수준이던 이자율이 이듬해에

는 7.4%, 1992년에는 10.1% 수준으로 높아졌다. 독일은 2018년 현재 국채 이자율이 0.4%로 OECD의 어떤 국가들보다 낮은 것은 물론 석유 파동 이후에도 다른 나라들보다 상대적으로 낮은 수준의 이자율을 보였다. 다만 통일 초기 시점에서는 채무 증가와 맞물려 이전보다 약 2%포인트 인상되었다.

[그림 3-8] 독일과 주요국의 국채 이자율 추이

(단위: %)



자료: IMF International Financial Statistics(<https://data.imf.org>)에서 2019. 11. 2. 인출.

이상과 같이 남북한 통합을 전제한다면, 경제성장률이 감소하고 국채 이자율이 상승하는 상황을 감안할 필요가 있다. 이에 이 연구에서는 독일과 남한의 경험에 비추어 두 가지의 가상적 상황을 반영하고자 한다. 첫 번째는 독일의 통일 경험을 접목하는 것이다. 동독이 통일 직후 거시 경제적 어려움에 직면한 데 반해, 서독은 몇 년간 양호한 경제 성과를 거두었다. 그러나 통일 3년 시점에 마이너스 성장세를 보이는 등 경제적 어려움에 노출되었다(국회예산정책처, 2019, pp. 76-77). 이러한 독일의 경험을 토대로, IMF International Financial Statistics에서 추출한 자료 값에 기초한 독일 통일 3년간의 이자율과 경제성장률의 평균값인 각각

7.6%, 0.26%를 적용하여 남한 복지국가의 재정적 지속가능성에 어떤 변화가 나타나는지 확인한다.

두 번째는 남한 경제가 갑작스러운 충격에 노출되었던 1990년대 후반 외환위기 국면에서의 이자율과 성장률을 활용하는 것이다. 남북한 통합 이후의 상황이 외환위기 당시보다 남한 거시 경제에 미칠 충격의 크기를 가늠하기는 어렵다. 하지만 외환위기 당시의 거시 경제 상황은 남한 경제가 예기치 못한 위기에 처했을 때 어떤 영향을 받게 되는지 경험적으로 확인할 수 있는 주요한 좌표이다. 이에 [그림 3-7]과 같이 IMF International Financial Statistics에서 추출한 자료에 따라, 1998년 당시 남한의 국채 이자율 12.8%와 경제성장률 -5.47%를 적용한 경우의 남한의 재정적 지속가능성 역시 확인한다. 이는 독일 통일 경험보다 악화된 경제 상황을 반영한다.

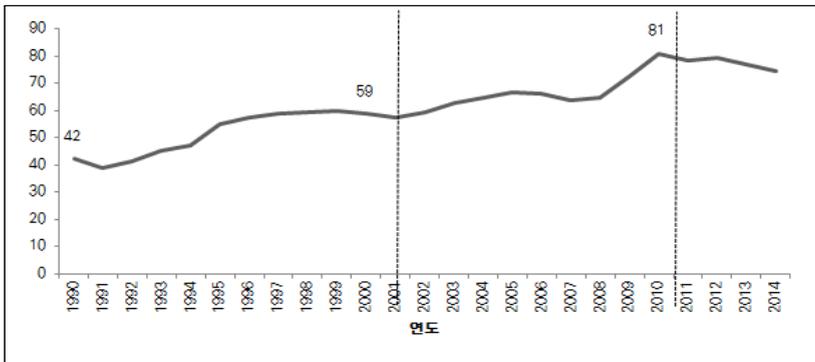
(3) 국가 채무

다른 한편 위험 프리미엄은 국가 채무 규모 증가에 내생적이다. 남한은 OECD 회원국과 비교할 때 상당히 낮은 수준으로 국가 채무를 관리하고 있지만, 통일 이후 이것이 증가할 가능성을 배제할 수 없다. 다만 이 규모가 얼마나 증가할 것인가에 관해서는 실증적인 증거가 부족하다. 이에 이 연구에서는 독일 통일의 사례를 차용하여 통일 10년 후, 그리고 통일 20년 후 증가 비중을 적용해 국채가 늘어났을 때의 남한 복지국가의 재정적 지속가능성 역시 측정하고자 한다. 즉 IMF International Financial Statistics 자료에서 추출한, 1990년 시점에서 국내총생산 대비 42.3% 수준이었던 독일 국채가 10년 후 58.8%, 20년 후 81.0%로 각각 1.4배, 1.9배 증가한 것을 적용해 2015년 시점의 남한 국채 수준을 설정한다.

따라서 IMF International Financial Statistics 기준, 2015년 남한의 국내총생산 대비 국가 채무 규모인 37.9% 이외에 52.7%(1.4배), 72.6%(1.9배)인 상황도 고려한다.¹⁰⁾

[그림 3-9] 독일의 국가 채무 규모 추이

(단위: 국내총생산 대비 비중)



자료: IMF International Financial Statistics(<https://data.imf.org>)에서 2019. 11. 2. 인출.

다. 요약

이 연구는 전술한 바와 같이, 남북한 통합 상황을 가정하였을 때 남한 복지국가의 재정적 지속가능성을 파악하는 데 그 목적이 있다. 이때 남북한 통합에 따라 재정이 악화될 것이라는 우려가 있는 만큼, 통합 이후 남한의 거시 경제 및 사회 여건이 현재 수준보다 나빠진 경우를 고려한다. 이는 비용 문제를 내세워 남북 교류·협력이나 통합의 필요성을 부정하기 위함이 아니다. 통제하기 어려운 정세와 북한 상황에 대한 정보를 충분히

10) 이는 남북한 통합으로 인한 재정 지출 증가에 국가 채무로 주로 대응한다고 가정한 것이다. 다만 이 연구에서 통합 이후 재정 지출 증가 규모를 정확히 파악하지는 않아, 이때의 국가 채무가 통합 관련 비용을 충당하는 데 충분한지에 관해서는 이견이 있을 수 있다. 추후 연구에서는 지출 증가를 함께 고려할 필요가 있겠다.

획득할 수 없는 점을 감안해 최악의 시나리오를 염두에 두고, 남한 복지국가의 재정 역량을 파악해 남북한 통합을 보다 안정적으로 착실하게 준비해 나가고자 함이다.

서론에서도 밝힌 바와 같이 남북한 통합은 다양한 방식으로 정의될 수 있는데, 이 연구에서는 남북의 인구 구조 및 실업률이 통합된 상태를 남북한 통합으로 본다. 미래의 어느 시점에 통일이 된다고 가정하고 접근하는 것이 아니라, 분석 시기가 되는 1991년부터 2015년 사이에 인구 구조와 실업률이 통합되었다고 가정하는 것이다. 이는 이 연구가 미래의 남북한 통합 상황에서 초래될 비용 부담을 파악하기 위함이 아니라, 지금의 남한 복지국가가 남북한 통합과 관련된 재정 수요 변동을 감당할 수 있는지에 초점을 맞추기 때문이다.

또한 국채 발행이 통일 비용을 충당하는 데 현실적인 대안으로 제기되는바, 통합 상태에서의 국채 규모와 위험 프리미엄의 증가와 관련된 가상적 상황을 몇 가지 상정한다. 우선 독일의 통일 경험에 기초하여, 독일 통일 3년간의 국채 이자율과 경제성장률을 활용한다. 또한 외환위기 국면에서의 국채 이자율과 성장률을 가정하여, 위기 상황에서의 남한 복지국가의 재정적 지속가능성 변화 역시 파악한다. 이와 더불어 국가 채무 규모 자체가 늘어나는 상황도 감안하여 지금의 1.4배(독일 통일 10년 후 수준), 1.9배(독일 통일 20년 후 수준)에 이르렀을 때의 재정적 지속가능성 변화를 분석한다.

즉 이 연구에서는 총 다섯 가지의 가상적 상황을 고려하게 된다. 이때 기준선은 남한의 현재 상태(2015년 기준)이다. 첫 번째 가상적 상황은 1991년부터 2015년까지 남북한의 인구 구조 및 실업률이 통합된 경우이다. 이때 실업률은 ILO 통계 자료에서의 그것과 이석(2015, 2016)의 연구 결과에 따른 최소, 최대 가정을 공히 다룬다. 두 번째, 세 번째 가정은

이자율의 위험 프리미엄과 관련된 것으로, 인구 구조와 실업률이 통합된 상황에서 국제 이자율과 경제성장률 역시 변화하였을 때를 다루는 것이다. 이때 각각은 독일 통일 이후 3개년 평균과 외환위기 당시 남한의 국제 이자율과 경제성장률을 적용하는 것이다. 다음으로 두 가지 추가적인 가상 상황은 국가 채무 수준의 변화이다. 독일 통일 경험에 비추어 2015년 시점에서 남한 복지국가의 채무 수준이 1.4배(네 번째 가상 상황), 1.9배(다섯 번째 가상 상황) 증가한 경우이다.

〈표 3-2〉 남한 복지국가의 재정적 지속가능성 측정을 위한 시나리오

구분	설명	
기준선	1991년부터 2015년까지 남한 복지국가의 인구 구조와 실업률, 국가 채무 수준을 반영해 재정적 지속가능성 산출	
남북한 통합 가정	인구 구조, 실업률 통합 시나리오 1	국제기구에 보고된 북한 인구 구조 및 실업률 자료를 활용하여, 남북한 통합 인구 구조(총부양비, 미래 고령화율)와 실업률을 적용해 재정적 지속가능성 산출
	인구 구조, 실업률 통합 시나리오 2	국제기구 인구 구조 자료와 이석(2015, 2016)의 연구 결과에서 도출된 북한 지역 25세에서 59세 인구의 최소 실업률 추정치 25%를 반영해 재정적 지속가능성 산출
	인구 구조, 실업률 통합 시나리오 3	국제기구 인구 구조 자료와 이석(2015, 2016)의 연구 결과에서 도출된 북한 지역 25세에서 59세 인구의 최대 실업률 추정치 56%를 반영해 재정적 지속가능성 산출
	국채 변화 가상 상황 1	인구 구조, 실업률 통합 시나리오 1부터 3까지에 더해, 국채 수준이 2015년의 1.4배(독일 통일 10년 후 수준)에 달했을 때를 가정해 재정적 지속가능성 산출
	국채 변화 가상 상황 2	인구 구조, 실업률 통합 시나리오 1부터 3까지에 더해, 국채 수준이 2015년의 1.9배(독일 통일 20년 후 수준)에 달했을 때를 가정해 재정적 지속가능성 산출

3. 분석 방법 및 자료

가. 기초재정수지 반응곡선 추정

이상의 모형에 따라 재정 여력을 측정하려면, 기초재정수지 반응곡선 추정이 선행되어야 한다. 이는 다음의 식으로 추정한다.

기초재정수지 반응곡선 추정식

$$pb_{i,t} = \beta_0 + \beta_1 debt_{i,t-1} + \beta_2 debt_{i,t-1}^2 + \beta_3 debt_{i,t-1}^3 + \beta_4 X_{i,t-1} + \epsilon$$

구체적으로 기초재정수지 반응곡선은 기초수지($pb_{i,t}$)가 종속변수이고 주요 독립변수는 국가 채무($debt_{i,t-1}$)이다. 이때 기초수지와 국가 채무 간의 비선형적 관계를 감안하여, 국가 채무의 일차항과 제곱항 그리고 세 제곱항을 반영한다. 두 변수, 기초수지와 국가 채무는 국내총생산 대비 비중, 즉 퍼센트값이 반영된다. 이 외에도 오스트리 외(2010)와 고시 외(2013), 고혜진(2016)의 연구에 기초하여 거시 경제 변수와 더불어 복지 국가의 재정적 지속가능성 연구에서 강조한 정치 및 재정 제도 요인 간의 상호 작용을 반영한다. 구체적으로 추정에서 반영한 변수는 이어지는 <표 3-3>과 같다. 변수 목록의 기술 통계량은 <표 3-4>에 제시하였다.

〈표 3-3〉 기초재정수지 반응곡선 추정을 위한 변수 목록

변수명		조작적 정의	자료 출처
종속 변수	기초수지	((일반 정부 세입+일반 정부 세외 수입-일반 정부 총지출)/명목 국내총생산)×100	OECD Economic Outlook
	국가 채무	(일반 정부 국가 총채무/명목 국내총생산)×100	IMF Historical public debt database
독립 변수	산출 격차	실질 국내총생산-잠재 국내총생산	OECD Economic Outlook
	물가 상승률	이전 3개년 물가 상승률의 이동 평균	
	복지 지출	(공공 사회복지 지출/명목 국내총생산)×100	OECD Social Expenditure database
	실업률	(실업자/경제활동인구)×100	ILO Modelled estimates
	총부양비	(0-14세+65세 이상 인구/15-64세 인구)×100	
	미래 고령화율	10년 후(65세 이상 인구/총인구)×100	
	경제 개방도	복수환율 제도의 존재 여부, 자본 계정 거래에 대한 제약, 수출 대금 양도 요건의 지수값	Chinn-Ito index (KAOPEN)
	합의제 정치 체제	복수 정당제 국가:1 ; 기타 국가: 0	Comparative political dataset
	중앙집중지수	100-총 정부 수입 중 하위 정부 세수입	
	재정준칙지수	재정준칙 시행 여부 및 재정준칙 강도, 다년도 지출 상한의 존재 여부, 예외 규정의 표준화 값의 합	IMF fiscal rules database

주 1: 국가 채무는 일차항, 제곱항, 세제곱항을 투입함.

주 2: 물가 상승률은 헤드라인 물가 상승률을 활용함.

주 3: 재정준칙지수 구성 시 어거스틴과 매즐리, 소보,그리고 왕(2011, p. 9)에 따라 재정준칙의 종류와 법적 기반을 기초로 준칙의 강도를 계산하여 반영하며, 한국은 IMF 데이터베이스에 자료가 담겨 있지 않아 연구자가 별도로 입력한 값으로 산출함.

주 4: 중앙집중지수와 재정준칙지수는 어떤 정치 체제이냐에 따라 그 유용성이 달리 나타나므로, 정치 제도와의 상호 작용으로 투입함. 중앙집중지수는 다수제 여부와, 재정준칙지수는 합의제 여부와와의 상호 작용을 반영함.

자료: : 1) OECD stat (The Chinn-Ito Index http://web.pdx.edu/~ito/Chinn-Ito_website.e.htm에서 2019. 8. 23. 인출).

2) ILOSTAT, (COMPARATIVE POLITICAL DATA SET <http://www.cpds-data.org/index.php/data>, IMF Data (<https://data.imf.org>)에서 2019. 8. 23. 인출).

〈표 3-4〉 기초재정수지 반응곡선 추정에 활용된 변수의 기술 통계량

변수명	평균	표준편차	최솟값	최댓값	관측치
기초수지	-0.365	3.859	-29.746	15.786	전체 관측치 수 국가 수
국가 채무	60.999	37.002	6.822	249.114	전체 관측치 수 국가 수
신출 격차	-0.785	3.106	-15.481	14.513	전체 관측치 수 국가 수
물가 상승률	3.149	5.031	-1.693	76.770	전체 관측치 수 국가 수
복지 지출	20.365	5.404	2.595	34.163	전체 관측치 수 국가 수
실업률	7.993	4.301	1.765	27.467	전체 관측치 수 국가 수
총부양비	49.015	4.387	36.324	63.952	전체 관측치 수 국가 수
미래 고령화율	17.408	3.507	7.507	29.258	전체 관측치 수 국가 수
경제 개방도	1.781	1.041	-1.910	2.360	전체 관측치 수 국가 수
협의제	0.730	0.444	0.000	1.000	전체 관측치 수 국가 수

변수명	평균	표준편차	최소값	최대값	관측치	
					전체 관측치 수	국가 수
중앙집중지수	0.769	0.157	0.412	0.987	전체 관측치 수	656
계정준칙지수	0.000	0.758	-0.821	3.268	전체 관측치 수	29
(남북 통합 반영 실업률 1)	7.998	4.293	1.765	27.467	전체 관측치 수	725
(남북 통합 반영 실업률 2)	8.273	4.260	1.765	27.467	국가 수	29
(남북 통합 반영 실업률 3)	8.678	5.045	1.765	27.467	전체 관측치 수	725
(남북 통합 반영 총부양비)	49.100	4.198	38.451	63.952	국가 수	29
(남북 통합 반영 미래 고령화율)	17.365	3.548	7.076	29.258	전체 관측치 수	725
					국가 수	29

주 1: '남북 통합 반영 실업률 1'은 ILOSTAT에서 2019. 8. 23. 추출한 수치로, '남북 통합 반영 실업률 2'는 이석(2015, 2016) 연구의 최소 추정 실업률, '남북 통합 반영 실업률 3'은 이석(2015, 2016) 연구의 최대 추정 실업률을 반영해 남북한 상위의 실업률을 산출한 값을 반영해 기술 통계량을 도출한 것임.

주 2: '남북 통합 반영 총부양비'와 '남북 통합 반영 미래 고령화율'은 ILO의 남북한 인구 추계 자료를 토대로 남북한이 통합된 상황의 총부양비와 고령화율을 산출한 값을 반영하여 기술 통계량을 도출한 것임.

(1) 변수¹¹⁾

〈표 3-3〉의 변수 중 특히 이 연구에서 관심을 가지는 변수는 복지 지출과, 총부양비, 고령화율, 실업률이다. 우선 복지국가의 재정적 지속가능성을 측정하는 연구들에서는 주요 변수로 국내총생산 대비 복지 지출의 증가에 주목해 왔다. 복지 지출은 여러 정부 지출 중에서도 한번 제도화 되면 그 수준을 줄이기가 상당히 어렵다. 법령으로 자격(entitlement)을 제도화하는 특징을 가지기 때문이다(고혜진, 2016, pp. 41-42). 예컨대 남한의 대표적인 노후소득보장제도인 국민연금은 형평성에 따라 완전한 소득 비례 형태가 아니라고 하더라도, 기본적으로 기여에 대한 보상으로 구성된다. 따라서 이를 지급하지 않으면 상당한 국민 저항에 노출될 수 있다. 사회보험이 아니어도 사회보장에 대한 국가의 책임이 법적으로 명문화되어 있어 국가 입장에서는 이를 외면하기 어렵고 외면한다면 국민의 비난을 피할 수 없다.

이어서 남북한 통합 상황과 관련해 이 연구가 주목하는 것은 인구 구조와 실업률이다. 전술한 바와 같이 이들 변수가 사회보장 영역의 남북한 통합 논의에서 주요한 관심이 되어 왔던 것은 물론, 남북한 통합 이후의 재정에 중대한 영향을 미칠 수 있기 때문이다. 따라서 이 연구에서는 남한만의 상황을 반영한 경우와 더불어, 분석 시기에 걸쳐 남북한이 통합되었다고 가정하고 도출된 총부양비와 고령화율, 실업률에 관해 두 상황을 각각 반영해 재정적 지속가능성을 점검한다. ILOSTAT에서 2019년 8월 23일 추출한 남한과 북한의 실업률 추정 자료를 활용하여 남한의 원래 값과 함께 남북한 통합 상황을 감안한 총부양비와 고령화율, 실업률을 재계

11) 기초재정수지 반응곡선 추정에 활용된 변수에 대한 설명은 고혜진(2016)의 84쪽에서 94쪽의 내용을 기초로 하되, 이 연구에서 다루진 내용들을 추가 보완해 정리하였다.

산하여 분석하는 것이다.

북한의 인구 관련 자료로는 이 연구가 활용한 ILO 실업률 산출 시 기초가 되는 국제연합(United Nation, UN) 인구기금에서 발간하는 자료 이외에도 북한의 공민 등록 통계와 인구 센서스 자료가 있다. 국내 연구에서는 통계청 홈페이지에서 접근할 수 있는 인구 센서스 자료가 주로 활용되는 경향이 있다. 그런데 이 연구에서 활용한 UN 통계와 인구 센서스 자료는 세부 값에서 다소 차이를 보인다. 구체적으로 UN 자료는 2044년 북한 인구가 정점에 이를 것으로 전망하는 것에 비해, 인구 센서스 자료는 이보다 이른 2037년에 정점에 이른 뒤 상대적으로 빠르게 인구가 감소할 것으로 예측한다(최지영, 2015, p. 3). 이러한 차이에도 불구하고 전반적인 인구 규모 및 변화의 양상은 두 자료가 크게 다르지 않다(최지영, 2015, p. 3). 또한 UN 인구 자료가 필요한 연간 단위 연령별 인구 및 경제활동인구의 연간 자료를 확보하는 것이 용이하여 이 연구에서는 ILOSTAT에서 연동되어 있는 국제연합이 산출한 자료를 2019년 8월 23일 추출하여 활용한다.

아울러 ILO에서 산출하는 실업률을 비롯한 노동시장 변수는 다음과 같은 특징을 지닌다. ILO는 국가별, 지역별로 노동시장 특성을 비교하고자 계량경제학 모형을 적용하여 노동시장 관련 변수를 균형 패널화한다. 추정에는 전술한 국제연합 인구기금의 자료가 활용되고 경제활동인구 조사 자료, 가구 서베이 및 인구 센서스 자료가 활용되기도 한다(ILO, 2017, p. 8). 덧붙여 실업률의 미래 추이 파악에서는, 경기 순환에 지대한 영향을 받는다는 점을 감안하여 분기별 실업률 자료(확보되는 39개국) 혹은 국내총생산 성장의 경기 순환 요인(그 외 150여 개국)을 반영한다는 특징이 있다. 이 작업은 결측치를 보간¹²⁾하는 작업과 미래 추이를 외삽하

12) ILO는 노동시장 변수가 매우 일정하게 유지되는 속성을 보여, 노동시장 통계의 결측치

는 두 단계로 이뤄진다. 실업률 통계에서 전자에는 인구학적 요인, 1인당 소득, 경제 구조 및 고용지수 등을 반영한 국가 패널 회귀 분석이 활용된다. 후자에서는 분기별 자료를 활용하는 국가에는 아리마(ARIMA: Autoregressive Integrated Moving Average) 등 각종 시계열 예측 모형이 적용되며, 그렇지 않은 국가는 이전 추이와 국내총생산 성장의 경기 순환을 감안하고 여러 모형을 교차 검증한 뒤 최적의 모형을 선정하여 추이를 예측한다.

이때 전술한 바와 같이 공식 통계가 북한의 실업률은 과소 보고한 경향이 있음을 상기할 필요가 있다. 이 점을 감안해 이 연구는 이석(2015, 2016)의 분석에 기초하여 25%(20~59세 인구의 실업률 최소 추정치)와 56%(20~59세 인구의 실업률 최대 추정치) 실업률을 가정한 경우 역시 반영한다. 이석(2015, 2016)은 북한의 공식 통계에 포함된 가구 경제활동의 상당 부분이 자가소비를 목적으로 하는 사실상의 실업 상태에 준한다고 지적하며 이를 기준으로 북한의 실질 취업 인구나 실업 인구를 추산하였다. 그의 결과에 따르면 2008년 20~59세 북한 인구 센서스의 공식 취업자 비중은 87.73%에 달하지만, 실질 취업자는 적게는 31.34%에서 많게는 62.38%에 그친다(이석, 2015, p. 90; 2016, p. 4). 따라서 이석(2015, 2016)의 연구 결과를 반영하면 북한의 실업률이 국제 통계보다 높은 수준이 된다. 이는 <표 3-4>의 기술 통계량에서도 확인되는 부분이다.

총부양비와 고령화율, 실업률 이외에 통제된 변수들 역시 복지국가의 재정적 지속가능성과 밀접한 관련을 맺는 것들이다. 우선 거시 경제 관련 변수들로는 경제성장률과 물가 상승, 경제 개방도 등이 있다. 경제가 안정적으로 성장하면 정부 수입이 늘어나 재정 건전성에 기여한다. 경제성장

를 선형 보간(linear interpolation)한다(ILO, 2017, pp. 14-15).

이 물가 상승과 동반되면 국가 채무의 실질 가치가 감소하는 효과도 있다. 이와 관련해 세계 시장에서 쉽게 자금을 빌릴 수 있다면 채무 이자를 상환하기가 용이하다. 이 측면에서 경제의 개방 정도도 중요하게 고려된다. 따라서 경제 개방의 정도도 기초재정수지 반응곡선 추정에 투입하기로 한다.

한편 오스트리 외(2010)와 고시 외(2013)는 경제성장률이 아니라 산출 격차를 분석에 투입하였다. 이는 산출 격차가 성장 수준은 물론 인플레이션과 실업률의 관계, 나아가 경기 상태를 더 잘 보여 주기 때문으로 보인다. 예를 들어 잠재 국내총생산보다 실질 국내총생산이 상당히 크면 경기가 과열된 것으로, 인플레이션 위험에 노출될 수 있다. 이에 반해 실질 국내총생산이 잠재 국내총생산에 비해 현저하게 낮으면 경기 침체 국면으로 유효 수요 창출 노력이 시급하다고 볼 수 있다. 이에 이 연구에서도 오스트리 외(2010)와 고시 외(2013)와 같이 산출 격차를 반영해 기초재정수지 반응곡선을 추정한다.

경제적 요인 이외에 각국의 제도적 특성 역시 재정 성과와 밀접한 관련을 맺는다. 이는 전술한 복지국가 연구들에서 복지국가의 재정 관리 역량에 주목한 것과도 맥을 같이하는 부분이다. 예를 들어 재정 정책의 향배를 결정하는 데 다수의 이해관계자가 관여하게 되면, 재정 지출 수준이 높아질 가능성이 있다. 예산 편성 과정에서 각 이해관계자가 원하는 정책이나 사업의 예산이 결정 과정에서 반영될 여지가 크기 때문이다. 이런 이유로 합의제(Consensual model) 정치 체제에서 재정 지출 규모가 큰 경향이 있다. 더구나 합의제 체제에서는 좌파 정당의 집권 가능성이 높기도 하여, 확장 재정 정책은 물론 재정 적자에도 관대하다(Kontopoulos and Perotti, 1999; Iversen and Soskice, 2006, p. 166; Iversen and Soskice, 2009, p. 452).

따라서 명확한 원칙을 세우는 것이 합의제 정치 체제하의 국가들에는 안정적인 재정 운용에 도움이 된다. 재정 적자 규모를 규제하는 재정준칙을 도입하면, 이 한도 내에서 재정을 운용하는 원칙이 이해 당사자들 간의 합의로 충실하게 달성될 수 있다(Hallerberg and von Hagen, 1999). 실증 연구에서도 강력한 재정준칙을 활용하는 것이 합의제 국가의 건전한 재정 운용에 유용하다는 점이 확인되었다(Hallerberg, Strauch, and von Hagen, 2004, 2007). 이에 이 연구에서는 합의제 제도의 여부 뿐 아니라 이와 재정준칙 간의 상호 작용을 추가 반영한다. 재정준칙은 고혜진(2016)과 같이 어거스틴과 매클리, 소보, 그리고 왕(2011, p. 9)에 따라 재정준칙의 종류와 법적 기반을 기초로 준칙의 강도를 반영해 구성한다. 이와 관련해서는 고혜진(2016, pp. 92-94)의 연구를 참조할 수 있다.

반면 다수제(Majoritarian model) 체제에서는 재정 규모가 대체로 작은 수준에서 관리되는 경향이 있다. 다만 재선을 위해 지역구 국회 의원들이 선심성 재정 지출을 늘릴 공산이 있고(Alesina and Glaeser, 2004, p. 78), 이는 남한 정치에서 예산 끼워 넣기로 심심찮게 드러나곤 한다(김상현, 2014, pp. 85-86). 이러한 행태를 적절하게 통제하지 않으면 전체 재정 지출 규모가 늘어나고, 충분한 재정 수입이 동반되지 않으면 재정 수지가 악화될 수 있다. 따라서 중앙 집권적인 강력한 재정 통제가 재정 건전성을 확보하는 데 유용한 전략일 수 있다(Hallerberg, 2004, 2007). 이에 다수제 국가의 여부와 정부 세수입의 중앙 집중 정도의 상호 작용을 기초재정수지 반응곡선 추정¹³⁾에 추가한다.

13) 재정 운용의 중앙 집중도는 단순히 세수입이 중앙 정부에 집중되는지에 국한되지 않는다. 중앙 예산 기관의 결정 권한 등이 더 중요한 문제일 수 있다. 다만 이 연구에서는 분석 대상국들의 해당 정보를 수집하는 것이 어려워 세수입의 집중도를 제한적으로 활용하였다. 추후 연구에서는 보다 엄밀한 중앙 집중도 지수의 구성을 고민해 볼 만하다.

(2) 추정 방법

한편 이 연구와 같이 국가 패널 자료를 활용할 때는 일관된 회귀계수를 도출하려면 몇 가지 통계적 조치가 필요하다. 우선 결합 시계열 자료에서 발생할 수 있는 문제, 오차항의 계열상관(serial correlation), 이분산(heteroscedasticity)과 동시상관(contemporaneous correlation), 그리고 고정효과(fixed effect)에 대한 확인이 필요하다. 후술하겠지만, 이 연구의 분석에 활용되는 자료에서는 통상적인 유의 수준하에서 이들 문제가 모두 발견되었다.

먼저 울드리지 검정(Wooldridge test) 결과 남한 원자료를 활용한 경우와 남북한 통합을 전제한 경우에서 공히 유의 확률 0.001 이하에서 계열상관의 문제가 확인되었다. 남한 원자료에 대한 울드리지 검정의 검정 통계량 F값은 33.535이고 남북한 통합 자료의 검정 통계량 F값은 33.577(국제기구 실업률 통계), 33.580(실업률 최소 가정), 33.549(실업률 최대 가정)로 모든 경우에서 유의 확률 0.001 수준에서 1차 자기상관 문제가 없다는 영가설을 기각하는 것이다.

이어서 하우스만 검정(Hausman test) 결과 고정효과 모형과 확률효과 모형 간의 차이가 통계적으로 유의미하여 고정효과 모형을 활용하는 것이 더 적합하다. 남한 원자료에 대해서는 하우스만 검정의 검정 통계 카이스퀘어 값이 94.27, 남북한 통합 자료에 대해서는 그것이 국제기구 통계 자료 실업률을 활용한 때는 96.20, 이석(2015, 2016)의 연구 결과에 따라 실업률을 최소로 추정한 경우와 최대로 추정한 경우 각각 95.68, 98.72로 고정효과 모형과 확률효과 모형 간 차이가 적어도 통계적인 수준에서는 유의미하다.

또한 수정된 왈드 검정(modified Wald test)과 페사란 CD 검정

(Pesaran CD test) 결과 역시 각각 유의 확률 0.001 이하에서 이분산과 동시상관의 문제가 존재하였다. 남한 원자료의 수정된 왈드 검정의 검정 통계 카이스퀘어 값은 1978.95이고, 통합 자료의 검정 통계값은 국제기구 실업률을 적용한 시계열에서는 1983.26, 실업률 최소 가정에서는 1976.02, 최대 가정에서는 1966.94로 모든 자료에서 공히 국가별로 분산이 동질적이라는 영가설을 기각한다. 또한 페사란 CD 검정의 검정 통계량 역시 각각 16.156(남한 원자료), 16.178(국제기구 실업률 반영 통합 자료), 16.176(실업률 최소, 최대 가정 적용한 두 경우)으로 오차항의 독립성이 유의 확률 0.001 수준에서 담보되지 않는다.

이상의 문제들이 확인되는바, 실제 추정에서는 계열상관 문제에 대응하고자 1차 패널자기회귀 모형을 적용하고, 국가 더미 변수를 반영한다. 또한 패널 교정 표준오차(panel-corrected standard errors)를 적용해 이분산과 동시상관의 문제에 대응한다. 이때 자기회귀 모형과 고정효과를 동시에 사용할 때 추정치가 편향될 가능성이 제기되곤 한다. 하지만 이 연구와 같이 시계열이 20년 이상일 때는 편향의 가능성이 축소되고 (Beck and Katz, 2011, pp. 341-342), 모형에서 충분히 반영되지 못하는 국가별 고유 속성을 감안하여 두 모형을 함께 사용한다.

나. 이자율 결정

국채 상환에 적용되는 장기 이자율을 어떻게 규정하느냐 역시 상기 모형을 적용할 때 중요한 쟁점 중 하나이다(Ostry 외, 2010, pp. 11-12). 기존 연구에서는 관찰되는 장기 이자율을 그대로 적용하는 방법과 일정한 가정에 따라 산출된 이자율 혹은 모형을 토대로 추정된 이자율을 적용하는 방법의 세 가지 방법이 활용되었다. 첫 번째는 활용이 용이하고 추

정 방식에 따라 결과가 달라져서 발생하는 논쟁을 피할 수 있다. 하지만 위험 프리미엄에 따른 이자율 상승을 충분히 반영하지 못할 수 있다 (Ostry 외, 2010, p. 12).

두 번째의 예로 오스트리 외(2010)와 고시 외(2013)가 파산 상황에서의 회복률을 90%로 가정해 산출한 이자율을 적용한 것을 들 수 있다. 이 방법은 채무와 이자율 간의 내생적 관계를 반영해, 첫 번째 방법에서 위험 프리미엄을 반영하지 못해 채무 한계를 과대 추정할 위험을 줄일 수 있다. 그러나 이는 회복률 수준을 뒷받침할 만한 충분한 논거가 제시되지는 않아 자의성을 배제할 수 없다(Horne, 1991; Leeper, 2010; 고혜진, 2016, p. 76에서 재인용). 마지막은 장기 이자율과 국가 채무 간의 내생성을 모형화하여 추정된 이자율을 활용하는 것이다. 다변량 시계열 분석에 활용되는 벡터자기회귀 모형을 적용하는 것이 그 예이다(고혜진, 2016), 이는 변수 간 내생 관계 및 관련 변수들의 시변 영향력을 반영할 수 있다.

이 연구에서는 각각의 방법이 가진 장단점을 고려하고 결과의 강건성을 검증하기 위하여, 관찰되는 장기 이자율과 벡터자기회귀 모형에 따라 추정된 이자율, 두 가지 이자율을 적용해 이자율 상환 계획을 도출한다. 이때 벡터 구성에는 장기 이자율과 국가 채무만을 투입하는 경우와 이 외에도 장기 이자율에 영향을 미치는 정부 지출, 정부 수입, 단기 이자율, 물가 상승률, 산출 격차를 추가적으로 고려하는 경우 두 가지를 고려한다. 장기 이자율과 국가 채무의 내생적 관계를 반영하는 것이 일차적인 목적이지만, 폴리토와 위킨스(2005, 2011, 2012)의 연구에서 지적된 것처럼 이들 간의 관계가 거시 경제의 다른 요인들에 의해서도 영향을 받기 때문이다.

추정은 1차 벡터자기회귀 모형(VAR(1))을 이용하며 축약형 모형에 근

거하여 분석한다. 이는 벡터자기회귀 모형을 적용한 시계열 분석에서 통상적으로 정보지수에 기초해 시차를 결정하는 것과는 상이한 지점이다. 이 연구에서 축약형의 1차 벡터자기회귀 모형을 활용하는 것은, 연간 자료의 특성 및 누적적인 영향 관계를 가질 수 있는 재정 변수의 특성을 감안한 것이다. 더불어 추정은 각국 고유의 특성을 반영하고자 국가별로 별도로 수행하였다.

이어지는 <표 3-5>는 활용된 국가별 관측 이자율과 추정 이자율을 보여 준다. 남한은 2015년 관찰된 국채 이자율보다 추정된 이자율이 더 높다. 특히 채무 규모만을 고려한 때보다 정부의 재정과 경제 상황을 감안하였을 때의 이자율이 더 높은 경향이 있다. 국가 채무가 상당히 낮은 수준이기 때문에 이것만을 반영한 때의 추정 이자율이 낮게 예측된다. 이는 네덜란드나 노르웨이, 뉴질랜드와 유사한 양상이다. 다만 채무 규모가 큰 그리스 역시 마찬가지인데, 경제성장과 재정 상태 등이 국채 규모 축소에도 불구하고 여전히 취약한 특성을 보이기 때문이다.

관측된 이자율과 두 개의 추정된 이자율과 더불어, 남한 복지국가에 대해서는 전술한 바와 같이 두 가지의 가상적 상황 역시 반영한다. 독일 통일 이후의 경제적 충격 상황과 남한 경제가 외환위기라는 예상치 못한 상황에 노출되었을 때를 고려하는 것이다. 이때 각각의 경우에서 남한 복지국가의 국채 이자율은 약 7.6%와 12.8%로 가정된다.

〈표 3-5〉 2015년 국가별 국채 이자율

(단위: %)

국가명	장기 이자율(관측치)	추정 이자율 1	추정 이자율 2
남한	2.31	3.10	2.60
그리스	9.64	11.88	10.46
네덜란드	0.69	1.33	1.16
노르웨이	1.57	2.62	2.47
뉴질랜드	3.42	4.56	4.43
덴마크	0.69	1.17	1.17
독일	0.50	1.07	1.29
라트비아	0.96	1.93	1.17
미국	2.14	2.37	2.33
벨기에	0.84	1.68	1.45
스웨덴	0.72	1.57	1.60
스위스	-0.07	0.45	0.52
스페인	1.74	1.71	1.72
슬로바키아	0.89	1.74	2.49
슬로베니아	1.71	1.88	0.74
아일랜드	1.11	1.07	1.69
아이슬란드	6.26	7.23	6.44
영국	1.90	2.21	2.21
오스트리아	0.75	1.04	1.18
이탈리아	1.71	2.47	2.21
일본	0.36	0.34	0.51
체코	0.58	0.93	1.60
캐나다	1.52	1.50	2.20
포르투갈	2.42	3.70	3.52
폴란드	2.70	3.03	3.83
프랑스	0.84	1.06	1.17
핀란드	0.72	0.80	1.09
헝가리	3.43	3.89	4.83
호주	2.71	3.09	3.58

주: 추정 이자율 1은 장·단기 이자율, 국가 채무, 정부 수입, 정부 지출, 산출 격차, 물가 상승률을, 추정 이자율 2는 장기 이자율과 국가 채무만을 반영하여 1차 축약형 벡터자기회귀 모형으로 연구자가 추정한 장기 이자율임.

자료: 장기 이자율과 단기 이자율, 정부 수입, 정부 지출, 산출 격차, 물가 상승률은 OECD Economic Outlook 최신 자료에서, 국가 채무는 IMF Historical Public debt database에서 얻었으며, 자료는 OECD stat(<https://stats.oecd.org/>)에서 2019. 8. 23. 인출, IMF Data(<https://data.imf.org/>)에서 2019. 11. 2. 인출.

제 4 장

남한 복지국가의 재정적 지속가능성 측정 결과

제1절 남한 복지국가의 재정적 지속가능성 측정 결과
제2절 통합 전제 남한 복지국가의 재정적 지속가능성
측정 결과



4

남한 복지국가의 재정적 << 지속가능성 측정 결과

제1절 남한 복지국가의 재정적 지속가능성 측정 결과

1. 기초재정수지 반응곡선 추정 결과

남한 복지국가의 재정적 지속가능성 파악은 다음의 세 단계를 거친다. 먼저 기초재정수지 반응곡선 추정 작업이 진행되어야 한다. 이때 전기 국가 채무에 기초수지가 통계적으로 유의미하게 반응하느냐가 중요하게 고려되어야 하며, 일정 규모 이상의 국가 채무 수준에서 기초수지가 무한정 늘어나지 않는 삼차 함수 형태를 보이는지가 특히 관건이다. 두 번째는 도출된 기초재정수지 곡선과 이자율 상환 계획 곡선 간의 교차점을 계산하여 채무 한계를 파악하는 것이다. 채무 한계는 각 국가가 지금까지의 재정 운용 방식을 바꾸지 않는 상태에서 감당할 수 있는 국내총생산 대비 국가 채무의 최대 규모이다. 이 규모를 넘어서면 기초수지가 국채 이자를 상환할 만큼 충분히 확보되지 않는다. 마지막으로 도출된 채무 한계와 2015년 시점의 국가 채무 규모의 차이, 즉 재정 여력을 산출하는 것이다. 재정 여력이 음(-)의 값을 가지는 경우는 현재의 재정 운용 기조를 바꾸지 않는다면 재정적 지속가능성을 낙관하기 어렵다는 의미이다.

다음에 제시된 <표 4-1>은 기초재정수지 반응곡선을 추정한 결과를 보여 준다. 그리고 <그림 4-1>은 <표 4-1>의 결과에 기초할 때, 국가 채무 규모에 따른 기초수지 변화 양상을 도식화한 것이다. 이 결과에서 특히 주목할 계수값은 국가 채무의 제곱과 세제곱 값이다. 이 두 값이 앞서 제시

한 연구 모형 [그림 3-1]과 같이 국가 채무와 기초수지의 비선형적 관계를 결정하기 때문이다. <표 4-1>의 결과에서 비록 일차항의 결과는 통계적으로 유의미하지는 않지만, 이차항과 삼차항은 통계적으로 유의미하다.

<표 4-1> 기초재정수지 반응곡선 추정 결과

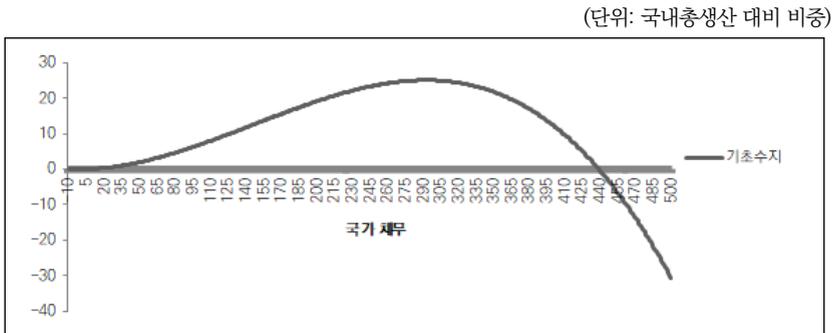
	회귀계수	표준오차	유의 확률
상수항	5.697	8.296	0.492
국가 채무	-0.000454	0.048177	0.992
국가 채무 제곱	0.000879	0.000435	0.043
국가 채무 세제곱	-0.000002	0.000001	0.057
산출 격차	0.036	0.086	0.672
복지 지출	-1.165	0.138	0.000
물가 상승률	-0.017	0.105	0.874
총부양비	0.073	0.127	0.562
미래 고령화율(10년 후)	-0.314	0.197	0.110
실업률	-0.238	0.097	0.014
경제 개방도	1.078	0.386	0.005
합의제	17.348	5.355	0.001
합의제*재정준칙지수	0.290	0.359	0.418
다수제*재정 집중	18.590	6.479	0.004
관측치 수	599		
집단 수	29		
결정계수	0.5634		

주: 1차 패널자기회귀 모형과 국가 고정효과, 그리고 패널 교정 표준오차를 적용한 결과임.

즉 [그림 4-1]에 나타나는 바와 같이 국가 채무 수준이 늘어나면 대체로 기초수지의 증가 역시 수반된다. 다만 둘 간의 관계가 비례적이지는 않다. 구체적으로 국가 채무가 상당히 작은 수준일 때는, 예컨대 국내총생산 대비 국가 채무가 50%에 미치지 못하면 상대적으로 국가 채무의 증가 폭보다는 기초수지의 증가가 더디다. 하지만 국가 채무가 일정 규모 이상 누적되면 기초수지 역시 이에 상응하도록 증가하게 된다. 적어도 국가

채무와 기초수지의 정(+)적 관계는 국내총생산 대비 국가 채무가 300% 수준까지는 담보된다. 하지만 이를 넘어서 과도하게 국가 채무 규모가 늘어나게 되면 기초수지가 충분하게 늘어나지 않으며, 국내총생산의 300%를 넘어서면 기초수지와 관계가 부(-)적 방향으로 변화하게 된다.

[그림 4-1] 국가 채무와 기초수지의 관계



주: <표 4-1>의 결과를 토대로 연구자가 작성.

한편 국가 채무 이외의 요인들, 거시 경제적 변인과 정치, 제도적 요인들이 기초수지에 미치는 영향은 대체로 선행 연구들과 방향성이 일치한다. 그러나 각 변수의 영향이 통계적으로 유의미한지는 기존 연구와 다소 차이가 있다. 이는 포함하는 국가, 그리고 분석 시기에 따른 차이에서 기인하는 것이다.

통제변수의 영향력 중 몇 가지 남한 복지국가의 재정적 지속가능성 파악에서 흥미롭게 살펴볼 점은 복지 지출과 총부양비, 미래 고령화율 그리고 실업률이다. 먼저 고혜진(2016)의 연구와 마찬가지로 복지 지출은 기초수지를 악화시키는 주요인이다. 이 결과는 재정 지출이 증가하면 흑자분이 감소할 수밖에 없기 때문에 쉽게 추론할 수 있는 지점이다. 다른 재정 지출이 확대된다 하더라도 이는 마찬가지로 결과일 것이다. 그래서 기초

수지 악화 그 자체를 문제시하는 것은 바람직하지 않을 수 있다. 실제로 복지 지출 증가로 기초수지가 악화될 수 있다고 해서 이것이 재정 위기로 직결되는 것은 아니기도 하다.

한편 총부양비나 고령화율 그 자체가 기초수지를 악화시키지는 않는다. 다만 이 두 요인과 밀접하게 관련되는 복지 지출이 강하게 기초수지를 악화시키는 경향을 보인다. 아울러 실업률도 통계적으로 유의미한 부정적 영향을 보인다. 많은 사람이 실업 상태에 놓여 있다는 것은 국가 재정에 이층의 부담을 초래할 수 있다. 일단 재정 기여를 할 수 있는 사람이 줄어들다. 실업 상태는 다른 말로 근로 소득의 상실을 뜻하기 때문이다. 이와 연관되어 실업으로 인한 소득 상실을 보전하려는 욕구가 높아진다. 이에 국가의 재정 지출 부담이 커지게 된다. 이는 남북한 통합 상황에서 높아질 실업률에 대한 우려와도 결부되는 부분이다. 남북한 통합 상황을 감안했을 때의 실업률의 영향에 관해서는 후술한다.

2. 채무 한계 및 재정 여력 측정 결과

이어서 복지국가의 채무 한계와 재정 여력을 측정한 표는 다음의 <표 4-2>와 같다. 전술한 바와 같이 채무 한계는 앞서 논의한 기초재정수지 반응곡선과 이자율 상환 계획 곡선 간의 교차점이다. 이때 <표 4-2>에서와 같이 세 종류의 이자율을 반영해 이자율 상환 계획을 도출하였다. 우선 실제 관찰된 국채 이자율을 그대로 활용하는 것이다. 이는 관찰된 이자율이 이미 각국에 내재된 여러 위험을 반영하고 있다고 보는 것이다. 이 값을 적용한 결과는 '장기 이자율 관측치 적용'에 구체화된다. 관찰된 값을 활용하는 것은 전술한 것처럼 간편하고 추정 방식에 따른 차이를 피할 수 있다는 장점이 있다.

그러나 국채 규모 증가에 따른 국채 이자율의 상승이 충분히 반영되지 못할 가능성이 있다(Ostry 외, 2010, p. 12). 이에 국가 채무 규모와 국채 이자율 간의 내생적 관계를 반영해 추정된 이자율을 활용해 볼 수 있다. 이 값을 적용한 결과가 <표 4-2>에서는 ‘추정 이자율’로 나타난다. 이 때 ‘추정 이자율 1 적용’은 국가 채무와 정부 수입, 정부 지출, 산출 격차, 물가 상승률 및 장·단기 이자율을 반영하여 1차 벡터자기회귀 모형을 통해 도출된 장기 이자율을, ‘추정 이자율 2 적용’은 국가 채무를 반영하여 1차 벡터자기회귀 모형을 통해 도출된 장기 이자율을 활용한 결과이다.

이상의 논의에 기초하여 국가별 국채 이자율을 활용한 이자율 상환 계획을 토대로 각국의 채무 한계를 도출한다. 이어서 재정 여력은 채무 한계와 2015년 기준 채무 규모를 뺀 값이다. 앞선 <표 3-3>과 같이 관측치와 추정된 이자율 간 차이는 크지 않다. 다만 국가의 상황에 따라 관측치가 높은 예도 있고, 그 반대의 경우도 있다. 전술한 바와 같이 남한은 이자율이 그리 높은 편은 아니지만 특징적인 것은 추정된 이자율이 관측치보다 높다는 점이다. 특히 국가 채무 이외 여러 요인을 반영하였을 때의 값이 더 큰 경향이 있다. 이 때문에 추정된 이자율 1을 적용하였을 때의 채무 한계와 재정 여력이 가장 작다. <표 4-2>에서 도출된 남한 복지국가의 재정 여력은 이어지는 남북한 통합 상황과의 비교를 위한 기준선의 의미를 지닌다.

〈표 4-2〉 **채** **무** **한** **계** **및** **재** **정** **여** **력** **추** **정** **결** **과**

국기명	2015년 총 국가 채무 규모	장기 이자율(관측치) 적용		추정 이자율 1 적용		추정 이자율 2 적용	
		채무 한계	재정 여력	채무 한계	재정 여력	채무 한계	재정 여력
남한	37.89	393.24	355.35	390.20	352.32	392.10	354.22
그리스	176.94	40.23	-136.71	29.08	-147.86	34.08	-142.85
네덜란드	65.12	399.48	334.36	395.40	330.28	396.47	331.35
노르웨이	27.94	392.58	364.63	389.59	361.65	390.01	362.07
뉴질랜드	29.95	393.17	363.22	389.73	359.78	390.13	360.18
덴마크	45.53	398.83	353.30	396.69	351.16	396.69	351.17
독일	70.99	398.22	327.24	394.18	323.19	392.61	321.63
라트비아	34.94	398.38	363.44	395.07	360.12	397.66	362.72
미국	88.98	397.76	308.78	395.74	306.75	396.05	307.07
벨기에	106.05	400.52	294.46	391.76	285.70	394.11	288.06
스웨덴	43.40	406.18	362.78	402.64	359.25	402.55	359.16
스위스	45.66	397.43	351.78	395.09	349.43	394.79	349.13
스페인	99.26	409.51	310.25	409.71	310.45	409.63	310.37
슬로바키아	52.91	408.26	355.35	403.98	351.07	400.17	347.26
슬로베니아	83.15	396.15	313.01	394.73	311.58	403.98	320.83
아이슬란드	67.59	380.68	313.09	373.60	306.00	379.37	311.78
아일랜드	78.68	534.33	455.65	534.55	455.87	531.56	452.89

(단위: 국내총생산 대비 비중)

국기명	2015년 총 국가 채무 규모	장기 이자율(관측치) 적용		추정 이자율 1 적용		추정 이자율 2 적용	
		채무 한계	재정 여력	채무 한계	재정 여력	채무 한계	재정 여력
영국	88.98	395.15	306.17	392.44	303.45	392.39	303.41
오스트리아	86.19	394.23	308.03	391.71	305.52	390.50	304.31
이탈리아	132.71	378.31	245.59	367.18	234.47	371.18	238.47
일본	247.98	411.19	163.22	390.20	142.23	407.59	159.62
체코	40.31	410.16	369.84	408.84	368.52	406.30	365.98
캐나다	91.50	383.31	291.81	383.51	292.01	376.66	285.16
포르투갈	128.98	382.98	254.00	364.89	235.91	367.57	238.59
폴란드	51.28	397.15	345.87	395.46	344.18	391.37	340.09
프랑스	96.14	392.92	296.78	390.83	294.69	389.76	293.62
핀란드	62.51	389.86	327.35	389.39	326.88	387.49	324.98
헝가리	75.33	391.58	316.25	388.10	312.78	380.67	305.35
호주	37.64	390.43	352.80	388.98	351.34	387.09	349.46

주 1: '장기 이자율 관측치 적용'은 IMF International Financial Statistics(<https://data.imf.org>)에서 2019. 11. 2. 인출한 이자율을 활용한 결과임.

주 2: '추정 이자율 1 적용'은 국가 채무와 정부 수입, 정부 지출, 산출 격차, 물가 상승률 및 장·단기 이자율을 반영하여 1차 벡터자기회귀 모형을 통해 도출된 장기 이자율을, '추정 이자율 2 적용'은 국가 채무를 반영하여 1차 벡터자기회귀 모형을 통해 도출된 장기 이자율을 활용한 결과임.

다. 물론 이 결과만으로 남북한 통합 이후에도 재정적 지속가능성을 담보할 수 있으리라 낙관할 수는 없다. 위 국가들도 체제 전환 이후 우호적인 거시 경제 상황을 경험한 것만은 아니기 때문이다(Dăian 2013, pp. 63-65). 그럼에도 불구하고 체제 전환국들이 체제 전환 이후 약 25년이 흐른 시점에서는 양호한 재정 상태를 유지하고 있다는 점을 상기할 때, 위기를 과도 해석하는 것도 경계할 필요가 있겠다.

한편 그리스는 채무 한계가 국내총생산 대비 18% 수준으로 다른 국가들보다 현저히 낮은 것은 물론 채무 규모도 다른 국가들보다 커 재정 여력이 충분하지 못하다. 이는 달리 말해, 지금(2015년 기준)의 재정 기초를 현저하게 변화시키지 않는다면 재정적 지속가능성을 보장하기 어렵다는 의미이다. 이 연구보다 분석 시기가 짧았던 기존 연구에서는 2008년 남유럽 재정 위기의 여파로 그리스를 비롯한 이탈리아, 스페인, 포르투갈 역시 재정적 지속가능성이 불투명하다는 결론이 도출된 바 있다(고혜진, 2016; Ostry et al., 2010; Ghosh et al., 2013; Fournier and Fall, 2015). 이는 달리 말하면, 그리스 이외의 남유럽 국가들은 재정 운용 변화를 통해 재정적 지속가능성을 확보할 수 있게 되었다는 의미이기도 하다. 반면 그리스는 여전히 재정 기초의 변화를 고민해 보아야 할 것으로 보인다.

추가적으로 흥미롭게 살펴볼 점은 그리스의 채무 한계 규모이다. 그리스는 안정성장협약에서 제시하는 재정 관리 기준인 국내총생산 대비 국가 채무 60% 이하 수준에 미치지 못하는 채무 한계를 보인다. 이는 모든 국가에 동일한 기준을 적용하기보다는 각 국가의 여건을 반영하여 재정 상태를 진단하는 것이 필요하다는 지적을 상기하게 한다(Croce and Juan-Ramón, 2003; Stubelj and Dolenc, 2010). 이는 이 연구에서와 같이, 남한 복지국가가 당면한 특수한 상황, 북한 관련 이슈를 고려하는

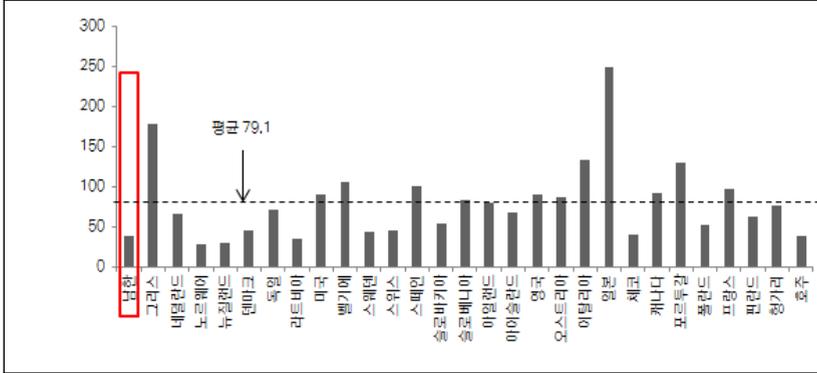
것의 필요성을 보여 주는 지점이기도 하다.

그리스와 더불어 눈여겨볼 만한 국가는 일본이다. 일본은 채무 한계가 우리와 유사하게 꽤 높은 편이다. 그런데 채무 비중 자체가 상당히 커 재정 여력이 그리 충분하지는 않다. [그림 4-2]에서 그리스 다음으로 재정 여력이 작은 국가가 일본인 것에서도 잘 드러나는 지점이다. 물론 일본이 재정적으로 지속 불가능한 상황으로 보기는 어렵다. 설령 재정 여력이 충분하지 않다고 해도 재정 위기에 당장 직면하게 되는 것이 아니기도 하다. 다만 재정적 지속가능성을 우려할 만한 수준은 아니라 하더라도 채무 규모를 통제하지 못하면 이를 낙관하기 어려울 수 있다는 점을 기억할 필요는 있다.

이와 관련해 남한 복지국가는 총채무 규모가 상당히 작아 비교적 넓은 재정 여력을 갖추고 있다. 2015년 기준 분석 대상 국가들의 평균 국가 채무 규모가 79.1%인 것에 비해, 남한은 37.9% 수준으로 상당히 낮은 편이다. 최근의 증가 추세를 감안하더라도, 남한 복지국가의 국가 채무 규모는 다른 국가들과 비교할 때 상당히 작은 편이다. 이는 남한 복지국가가 안정적으로 재정적 지속가능성을 확보하는 데 기여하는 동인이기도 하다. 이어지는 <표 4-3>과 같이 분석 대상국과 비교할 때 채무 한계는 평균 수준인 것에 반해, 재정 여력은 상위에 위치한다.

[그림 4-3] 국가별 국가 채무 규모 비교(2015년 기준)

(단위: 국내총생산 대비 비중)

자료: IMF International Financial Statistics(<https://data.imf.org>)에서 2019. 11. 2. 인출.

실제로도 [그림 4-3]과 같이 남한 복지국가는 다른 OECD 국가들보다 국가 채무 수준이 낮다. 다만 남한 복지국가는 인구 고령화 추세로 인한 복지 지출 증가와 통일 비용이라는 두 가지 재정 지출 확대 요인을 가지고 있다. 특히 독일 통일 경험에서도 볼 수 있듯이 큰 규모의 재정 수요로 이어질 가능성이 있어 국가 채무 규모를 늘릴 수 있다는 위험성이 제기되곤 한다. 이 요인은 향후 남한 복지국가의 국채 규모를 확대할 수 있기도 하다. 이에 이어지는 2절에서는 남한 복지국가가 남북한 통합 상황에서 국가 채무가 증가하고 국채 이자율이 높아졌을 때 재정적 지속가능성에 어떤 변화가 있는지를 검토한다.

〈표 4-3〉 국가별 채무 한계 및 재정 어려움 순위

국가명	장기 이자율(관측치) 적용		추정 이자율 1 적용		추정 이자율 2 적용	
	채무 한계	재정 어려움	채무 한계	재정 어려움	채무 한계	재정 어려움
남한	18	8	8	7	16	7
그리스	29	29	29	29	29	29
네덜란드	8	13	13	13	10	13
노르웨이	21	3	3	3	20	4
뉴질랜드	19	5	5	5	19	5
덴마크	9	9	9	9	9	8
독일	11	15	15	15	14	15
라트비아	10	4	4	4	8	3
미국	12	20	20	19	11	19
벨기에	7	24	24	25	13	24
스웨덴	6	6	6	6	6	6
스위스	13	11	11	11	12	10
스페인	4	19	19	18	2	18
슬로바키아	5	7	7	10	7	11
슬로베니아	15	18	18	17	5	16
아이슬란드	27	17	17	20	25	17
아일랜드	1	1	1	1	1	1
영국	16	22	22	22	15	22

국가명	장기 이자율(관측치) 적용		추정 이자율 1 적용		추정 이자율 2 적용	
	채무 한계	재정 여력	채무 한계	재정 여력	채무 한계	재정 여력
오스트리아	17	21	21	21	18	21
이탈리아	28	27	27	27	27	27
일본	2	28	28	28	3	28
체코	3	2	2	2	4	2
캐나다	25	25	25	24	26	25
포르투갈	26	26	26	26	28	26
폴란드	14	12	12	12	17	12
프랑스	20	23	23	23	21	23
핀란드	24	14	14	14	22	14
헝가리	22	16	16	16	24	20
호주	23	10	10	8	23	9

주 1: '장기 이자율 관측치 적용'은 IMF International Financial Statistics(<https://data.imf.org>)에서 2019. 11. 2. 인출한 이자율을 활용한 결과임.
 주 2: '추정 이자율 1 적용'은 국가 채무와 정부 수입, 정부 지출, 산출 격차, 물가 상승률 및 장·단기 이자율을 반영하여 1차 벡터자기회귀 모형에 의해 도출된 장기 이자율을, '추정 이자율 2 적용'은 국가 채무를 반영하여 1차 벡터자기회귀 모형을 통해 도출된 장기 이자율을 활용한 결과임.
 주 3: 결과는 내림자순으로 정리하여, 순위가 높을수록 채무 한계나 재정 여력이 큰 것을 의미함.

제2절 통합 전제 남한 복지국가의 재정적 지속가능성 측정 결과

앞선 절에서 남한 복지국가는 재정 여력이 커 재정적 지속가능성을 충분히 담보하고 있음을 보였다. 그렇다면 남북한 통합 상황을 전제하면 어떠한가? 이 연구에서는 남북한의 인구 구조와 실업률이 통합된 상황을 전제하여 재정적 지속가능성의 변화를 확인한다. 이는 향후 남북한 교류·협력, 통합을 추진해 가는 과정의 선행 단계로서, 추진 과정에서 남한 복지국가가 감당할 수 있는 부담은 어느 정도인지를 가늠해 볼 수 있다.

남북 인구 구조와 실업률 통합 상황에 대한 고려와 더불어, 남북한 통합에 따라 재정 부담이 커질 것이라는 걱정이 많다는 점을 감안해 지금보다 거시 경제 여건이 악화된 상황을 함께 고려한다. 구체적으로 국내총생산 대비 국채 규모가 지금(2015년 기준)의 1.4배(독일 통일 10년 후 채무 수준), 1.9배(독일 통일 20년 후 채무 수준)에 달한 상황이 그것이다. 또한 국채 규모 증가는 이에 따른 위험 프리미엄의 증가를 수반한다. 이에 국채 이자율과 경제성장률이 독일 통일 후 3개년 평균 수준인 때와 남한이 외환위기에 직면하였을 당시 수준일 때를 고려한다. 이처럼 재정이 악화되는 경우를 살펴보는 것은 남북한 통합 상황에서의 재정 위험을 강조하기 위함이 아니다. 재정 위험이 초래된다면 이에 어떻게 대응할 것인지를 논의하기에 앞서 비관적인 전망이 과연 실증적으로도 확인되는지 점검하기 위함이다.

구체적인 측정에서 남한 복지국가의 재정적 지속가능성 측정은 앞선 제1절의 그것과 동일한 방식에 기초한다. 이는 남북한 통합 전후 상황을 비교하기 위한 목적이다. 이에 아래에서는 앞선 4장의 1절에서와 같이, 기초재정수지 반응곡선 추정 결과를 우선적으로 살핀다. 전술한 바와 같이 기초수지와 국가 채무 간의 유의미한 관계가 재정 여력 추정의 전제가

되기 때문이다. 이에 기초재정수지 반응곡선 추정 결과에서 논의를 시작한다. 이어서 앞선 1절과 같이 관찰된 이자율과 벡터자기회귀 모형을 적용해 추정한 2개의 이자율에 더해 가상적인 두 가지 경우의 이자율 및 국가 채무 증가 상황을 반영한 각각의 채무 한계와 이 값과 채무 수준 간의 차이인 재정 여력 추정 결과에 관해 논의를 전개한다.

1. 남북한 통합 반영 기초재정수지 반응곡선 추정 결과

이하의 <표 4-4>는 1991년부터 2015년까지의 남북한 인구 구조와 실업률 통합 자료를 적용한 기초수지 반응곡선 추정 결과이다. 이어지는 [그림 4-4]는 이 결과에 기초하여 기초수지와 국가 채무 간의 관계를 그림으로 나타낸 것이다. 이때 모델 2-1은 ILO의 실업률 통계를 적용한 결과이며, 모델 2-2는 이석(2015, 2016)의 25세에서 59세 인구의 최소 실업률 추정치 25%를, 모델 2-3은 최대 실업률 추정치 56%를 반영한 결과이다. 분석 결과는 세 모형 간에 큰 차이가 없을 뿐 아니라, 남한 단독 값을 포함한 <표 4-1>, [그림 4-1]과도 대동소이하다.

즉 통합 상황을 전제하지 않은 [그림 4-1]과 같이, [그림 4-4]에서도 남북 통합 상황의 실업률로 어떤 경우를 가정하느냐와 무관하게 국가 채무와 기초수지 간의 관계가 일관되게 나타난다. 무엇보다 둘 간의 비선형적 관계를 함축하는 국가 채무의 제곱 및 세제곱 항은 적어도 유의 확률 .1 수준에서는 통계적으로 유의미하다. 구체적으로 국내총생산 대비 국가 채무가 50% 수준으로 상당히 낮으면 기초수지가 더디게 늘어난다. 다른 한편 국가 채무에 따라 기초수지가 무한정 늘어나지는 않아, 국내총생산 대비 국가 채무가 300%를 넘어서는 과도한 수준이 되면 국채 증가와 기초수지의 관계가 음(-)의 방향성을 가진다.

〈표 4-4〉 남북한 통합 전제 기초재정수지 반응곡선 추정 결과

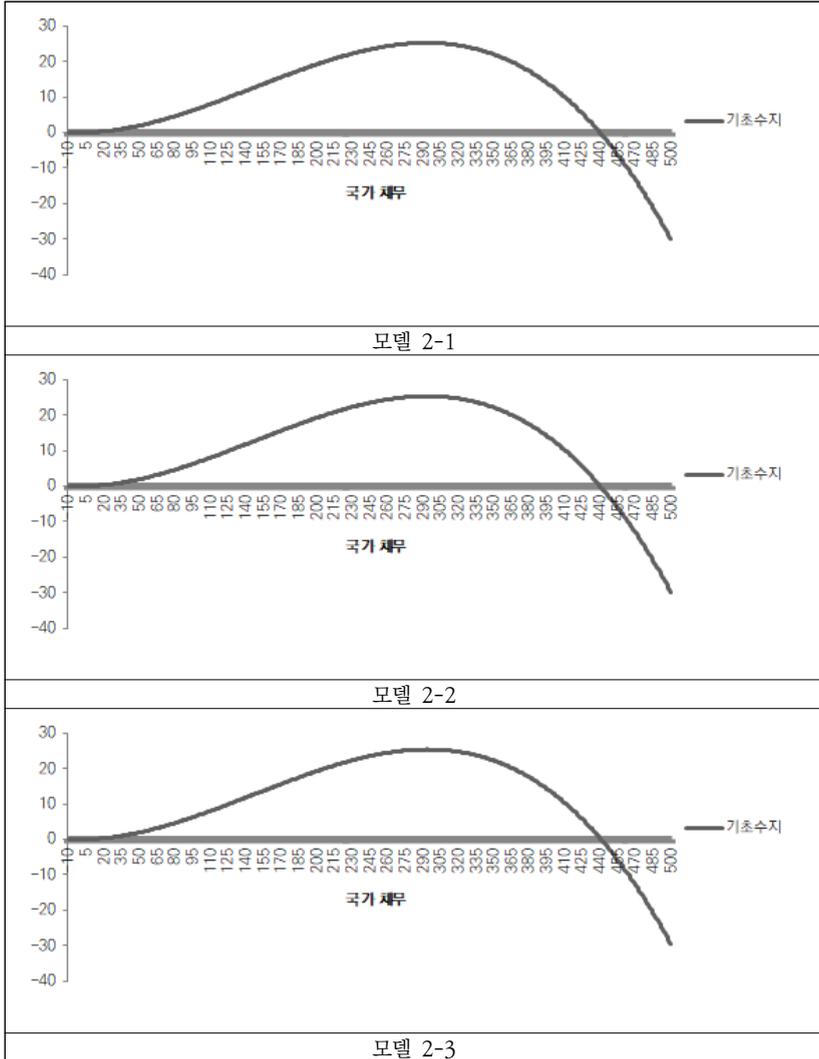
	모델 2-1			모델 2-2			모델 2-3		
	회귀계수	표준오차	유의 확률	회귀계수	표준오차	유의 확률	회귀계수	표준오차	유의 확률
상수항	5.78365	8.263198	0.484	5.790059	8.261576	0.483	5.803825	8.25802	0.482
국가 채무	-0.000438	0.048155	0.993	-0.000458	0.048162	0.992	-0.000499	0.048166	0.992
국가 채무 재급	0.000881	0.000435	0.043	0.000882	0.000435	0.043	0.000883	0.000436	0.043
국가 채무 세제급	-0.000002	0.000001	0.057	-0.000002	0.000001	0.057	-0.000002	0.000001	0.056
산출 격차	0.036	0.086	0.674	0.036	0.086	0.675	0.036	0.086	0.679
복지 지출	-1.164	0.137	0.000	-1.164	0.137	0.000	-1.164	0.137	0.000
물가 상승률	-0.018	0.105	0.864	-0.018	0.105	0.864	-0.018	0.105	0.863
총부양비	0.072	0.126	0.568	0.072	0.126	0.568	0.072	0.126	0.569
미래 고정환율(10년 후)	-0.319	0.198	0.107	-0.319	0.198	0.107	-0.320	0.198	0.106
실업률	-0.240	0.097	0.013	-0.240	0.097	0.013	-0.241	0.097	0.013
경제 개방도	1.074	0.385	0.005	1.074	0.385	0.005	1.074	0.385	0.005
합의제	17.403	5.348	0.001	17.402	5.349	0.001	17.409	5.348	0.001
합의제*재정준칙지수	0.297	0.360	0.410	0.297	0.360	0.410	0.297	0.360	0.409
다수제*재정 집중	18.649	6.472	0.004	18.647	6.473	0.004	18.656	6.471	0.004
관측치 수	599			599			599		
집단 수	29			29			29		
결정계수	0.5637			0.5637			0.5637		

주 1: 1차 패널자기회귀 모형과 국가 고정효과, 그리고 패널 교정 표준오차를 적용한 결과임.

주 2: 모델 2-1은 II-O의 실업률통계를 적용한 결과이며, 모델 2-2는 이식(2015, 2016)의 25세에서 59세 인구의 최소 실업률 추정치 25%를, 모델 2-3은 최대 실업률 추정치 56%를 반영한 시계열을 적용한 결과임.

[그림 4-4] 남북한 통합 전제 국가 채무와 기초수지의 관계

(단위: 국내총생산 대비 비중)



주: 모델 2-1은 ILO의 실업률 통계를 적용한 결과이며, 모델 2-2는 이석(2015, 2016)의 25세에서 59세 인구의 최소 실업률 추정치 25%를, 모델 2-3은 최대 실업률 추정치 56%를 통제한 결과임. 자료: <표 4-3>의 결과를 토대로 연구자가 작성.

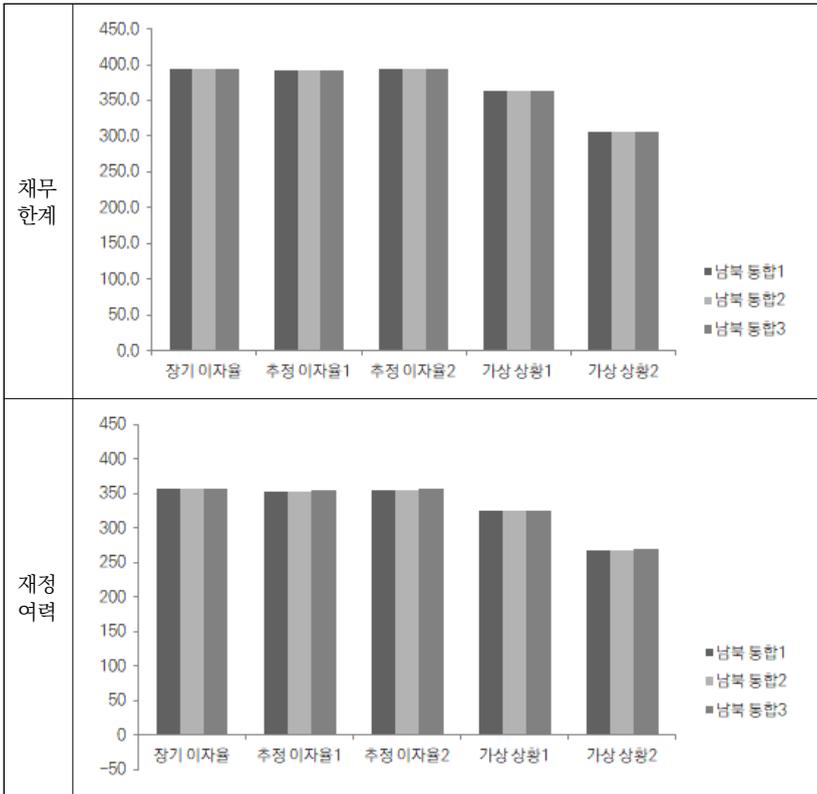
2. 남북한 통합 반영 채무 한계 및 재정 여력 측정 결과

이어서 남북한 통합 상황을 반영하였을 때의 채무 한계와 재정 여력은 다음의 [그림 4-5]부터 [그림 4-7]과 같다. 각각의 그림에서 ‘남북 통합 1’은 남북한 통합 인구 구조(총부양비, 미래 고령화율)와 ILO의 실업률 통계를 적용한 결과이다. 다음으로 ‘남북 통합 2’는 남북한 통합 인구 구조와 이석(2015, 2016)의 25세에서 59세 인구의 최소 실업률 추정치인 25%를 반영해 도출된 통합 실업률을 적용한 결과를 의미한다. 마지막으로 ‘남북 통합 3’은 역시 남북한 통합 인구 구조와 이석(2015, 2016)의 최대 실업률 추정치 56%를 반영해 도출된 통합 수치를 적용한 결과이다.

이와 함께 각 그림에서는 다섯 가지의 이자율이 활용되었다. 첫 번째 ‘장기 이자율’은 시장에서 관찰된 2015년의 국채 이자율을 적용해 이자율 상한 계획 곡선을 도출, 채무 한계와 재정 여력을 산출한 것이다. 다음으로 ‘추정 이자율 1’과 ‘추정 이자율 2’는 국가 채무와 국채 이자율 간의 내생적 관계를 반영하고자 벡터자기회귀 모형을 적용해 추정한 이자율을 반영해 앞선 장기 이자율과 같이 이자율 상한 계획 곡선, 채무 한계 그리고 재정 여력을 도출한 것이다. 이때 ‘추정 이자율 1’은 국가 채무와 국채 이자율 이외의 재정 요인을 추가로 반영하여 추정한 것이며, ‘추정 이자율 2’는 국가 채무와 국채 이자율만을 반영한 것이다. 가상 상황은 통합으로 인해 경기 침체가 발생할 수 있음을 고려한 것이다. ‘가상 상황 1’은 독일 통일 3년간의 국채 이자율과 경제성장률 평균을, ‘가상 상황 2’는 외환 위기 당시 남한의 국채 이자율과 경제성장률을 적용한 결과이다.

[그림 4-5] 2015년 국가 채무 수준에서 남북한 통합 전제 남한 복지국가의 채무 한계와 재정 여력

(단위: 국내총생산 대비 비중)



주 1: '장기 이자율'은 IMF International Financial Statistics(<https://data.imf.org>)에서 2019. 11. 2. 인출한 이자율을 활용한 결과임.

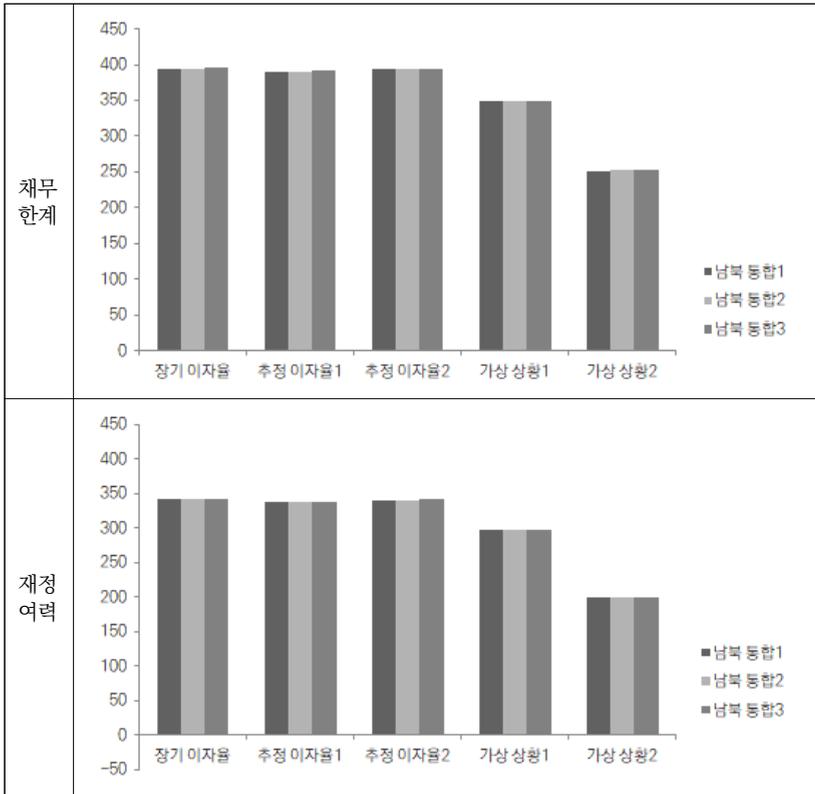
주 2: '추정 이자율 1'은 국가 채무와 정부 수입, 정부 지출, 산출 격차, 물가 상승률 및 장·단기 이자율을 반영하여 1차 벡터자기회귀 모형을 통해 도출된 장기 이자율을, '추정 이자율 2'는 국가 채무를 반영하여 1차 벡터자기회귀 모형을 통해 도출된 장기 이자율을 활용한 결과임.

주 3: 가상 상황 1은 독일 통일 후 3년간의 국채 이자율과 성장률 평균값을 적용한 결과이며, 가상 상황 2는 외환위기 당시 남한의 국채 이자율과 성장률을 적용한 것임.

자료: 연구자가 작성.

[그림 4-6] 채무 1.4배 수준에서 남북한 통합 전제 남한 복지국가의 채무 한계와 재정 여력

(단위: 국내총생산 대비 비중)



주 1: '장기 이자율'은 IMF International Financial Statistics(<https://data.imf.org>)에서 2019. 11. 2. 인출한 이자율을 활용한 결과임.

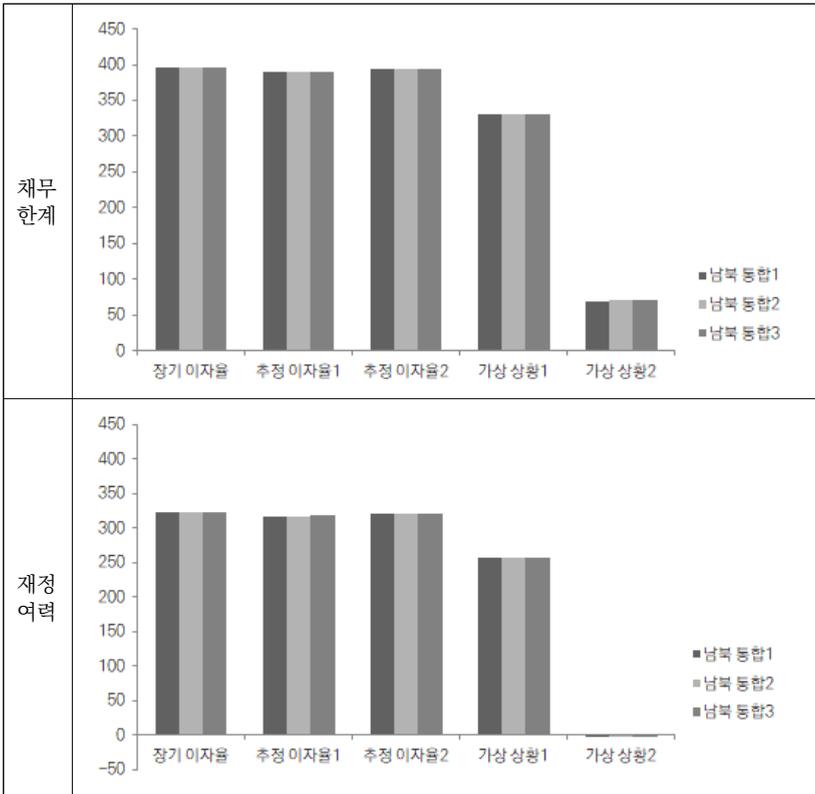
주 2: '추정 이자율 1'은 국가 채무와 정부 수입, 정부 지출, 산출 격차, 물가 상승률 및 장·단기 이자율을 반영하여 1차 벡터자기회귀 모형을 통해 도출된 장기 이자율을, '추정 이자율 2'는 국가 채무를 반영하여 1차 벡터자기회귀 모형을 통해 도출된 장기 이자율을 활용한 결과임.

주 3: 가상 상황 1은 독일 통일 후 3년간의 국채 이자율과 성장률 평균값을 적용한 결과이며, 가상 상황 2는 외환위기 당시 남한의 국채 이자율과 성장률을 적용한 것임.

자료: 연구자가 작성.

[그림 4-7] 채무 1.9배 수준에서 남북한 통합 전제 남한 복지국가의 채무 한계와 재정 여력

(단위: 국내총생산 대비 비중)



주 1: '장기 이자율'은 IMF International Financial Statistics(<https://data.imf.org>)에서 2019. 11. 2. 인출한 이자율을 활용한 결과임.

주 2: '추정 이자율 1'은 국가 채무와 정부 수입, 정부 지출, 산출 격차, 물가 상승률 및 장·단기 이자율을 반영하여 1차 벡터자기회귀 모형을 통해 도출된 장기 이자율을, '추정 이자율 2'는 국가 채무를 반영하여 1차 벡터자기회귀 모형을 통해 도출된 장기 이자율을 활용한 결과임.

주 3: 가상 상황 1은 독일 통일 후 3년간의 국채 이자율과 성장률 평균값을 적용한 결과이며, 가상 상황 2는 외환위기 당시 남한의 국채 이자율과 성장률을 적용한 것임.

자료: 연구자가 작성.

아울러 [그림 4-5]부터 [그림 4-7]은 2015년 시점의 국내총생산 대비 국가 채무 수준을 달리 설정하였을 때의 결과이다. 구체적으로 [그림 4-5]는 남한의 2015년 국내총생산 대비 채무 수준 37.9%를 상정하였을 때의 채무 한계와 재정 여력을 보여 준다. 다음으로 [그림 4-6]은 독일 통일 10년 후에 국내총생산 대비 채무 수준이 1.4배 증가한 것을 반영해, 남한의 국가 채무가 국내총생산 대비 52.7%일 때를 가정하고 채무 한계와 재정 여력을 산출한 결과이다. 마지막으로 [그림 4-7]은 독일 통일 20년 후의 상황, 즉 국내총생산 대비 국가 채무가 1.9배 증가한 경우를 반영하여, 남한의 국가 채무가 국내총생산 대비 72.6% 수준에 달했다고 보고 채무 한계와 재정 여력을 도출한 것이다.

먼저 2015년 시점의 국가 채무 수준에서 도출된 [그림 4-5]는 어떤 시나리오를 적용하든지 남한 복지국가의 재정적 지속가능성이 담보된다. 어떤 실업률 가정을 적용하는지는 채무 한계와 재정 여력에 크게 영향을 주지는 않는다. 다만 이석(2015, 2016)의 연구에서 실업률 최대 가정을 적용할 때, 다른 경우보다 채무 한계와 재정 여력이 다소 작게 나타나는 경향이 있으나 그 수준이 크게 차이를 보이는 것은 아니다.

하지만 외환위기 상황, 국채 이자율이 10%를 상회하고 경제는 마이너스 성장세를 보이는 때를 가정하면 채무 한계가 다른 상황들보다 두드러지게 감소하는 경향이 있다. 이는 재정 여력의 축소로도 이어진다. 다만 이 경우에도 재정적 지속가능성이 훼손되지는 않는다. 구체적으로 이 경우에도 채무 한계가 국내총생산 대비 300%까지의 채무를 견딜 수 있다. 재정 여력도 위험이 없는 상황에서의 포르투갈, 캐나다의 그것과 유사한 수준이다.

한편 남북한 통합 상황이 되면 현행 수준보다 국가 채무가 상당히 늘어날 수 있다는 우려가 제기된다. 이에 국가 채무가 늘어난 상황에서 남한

복지국가의 재정적 지속가능성을 검토해 볼 필요가 있다. 이 결과는 [그림 4-6], [그림 4-7]과 같다. 우선 [그림 4-6]에서 나타나는 것처럼 현재보다 국내총생산 대비 국가 채무의 규모가 1.4배 늘어나더라도 어떤 시나리오, 특히 비관적인 외환위기 국면을 가정하더라도 남한 복지국가는 재정적 지속가능성을 우려할 만한 상황은 아닌 것으로 보인다. 물론 상대적으로 채무 한계가 축소되고 재정 여력도 줄어들긴 한다. 그러나 감소된 재정 여력의 규모도 국가 채무 규모가 과도하여 재정 여력을 줄이는 일본보다는 큰 편이다.

한편 [그림 4-7]은 국내총생산 대비 국가 채무가 2015년 시점의 그것보다 1.9배 증가한 상황을 가정한 결과를 보여 준다. 이때는 앞선 두 경우보다 채무 한계가 다소 줄어든다. 특히 가상적인 상황, 독일 통일 직후부터 3년간의 상황이나 외환위기 시점을 가정하면 채무 한계의 규모가 잘 드러난다. 외환위기 시점의 경기 침체 상황에서는 채무 한계가 상당히 줄어들게 된다. 흥미로운 것은 국내총생산 대비 국가 채무의 2배 가까운 급증과 외환위기와 같은 경기 침체를 가정하더라도, 남한 복지국가의 채무 한계가 앞선 <표 4-2>의 그리스보다 넓은 편이라는 점이다. 이는 남한 복지국가의 재정 상태가 상당히 양호한 편임을 다시 한번 확인시켜 주는 지점이다.

이와 관련해 현재보다 국가 채무 규모가 2배가량 확대된 상황에서도 남한 복지국가는 대체로 재정적 지속가능성을 확보할 수 있다. 특히 독일 통일의 경험에 기초하더라도 남한 복지국가는 충분한 수준의 재정 여력을 확보할 수 있다는 점이 기억할 만하다. 독일 방식의 흡수 통일이 연방제나 연합 방식의 점진적 형태보다 재정에 큰 위협이 될 수 있음에도 불구하고, 그것이 남한 복지국가에 장기적인 차원의 재정 문제로 이어지는 않는다는 점을 보여 주기 때문이다. 하지만 [그림 4-7]의 ‘가상 상황

2' 시나리오처럼 이보다 위험 프리미엄이 높아진다면 재정적 지속가능성이 확보되지 않을 수 있다. 이때 남한 복지국가는 사실상 재정 여력이 0에 가깝다. 물론 재정적 지속가능성이 확보되지 않는다고 해서 당장 재정 문제가 초래되는 것은 아니다. 그러나 상태가 지속되면 충분한 자원 조달이 쉽지 않을 수 있다는 의미이다. 특히 지금까지 남한 복지국가가 낮은 수준으로 채무를 관리하고 있지만, 북한의 실업이나 빈곤이 예상보다 심각하여 이에 필요한 재정 규모가 크다면 채무 한계를 넘어서는 위험 요인이 될 수 있다. 채무 규모가 지금(2015년 기준)보다 늘어난 상황에서 도래하면 재정적 지속가능성이 훼손될 수 있다.

3. 남북한 통합을 고려한 때와 그렇지 않은 경우의 재정 여력 비교

남북한 통합을 가정하지 않은 남한 복지국가 상황만을 반영하였을 때의 재정 여력과 비교하면 전반적으로 통합 상황에서는 재정 여력이 줄어드는 경향이 있다. 다만 앞서 언급한 것처럼 통합 상황을 가정하더라도 남한 복지국가가 재정적 지속가능성을 확보하지 못하는 것은 아니다. 이는 다음의 [그림 4-8]의 재정 여력 감소 규모에서도 드러난다. [그림 4-8]은 <표 4-2>에서 어떤 이자율을 적용하여도 재정 여력에 큰 차이가 없어 그중에서도 가장 작은 재정 여력을 나타낸 '추정 이자율 1'을 적용하였을 때를 기준으로 각 경우에서 재정 여력 감소 규모를 측정하는 것이다.

이 지점에서 남한 복지국가의 재정 문제를 우려하는 입장들에 대해 재고해 볼 여지가 있어 보인다. 현재 남한 복지국가의 재정이 어느 정도의 부담 증가에는 대응할 수 있을 것으로 예상되기 때문이다. 특히 국내총생산 대비 국가 채무 규모가 지금(2015년 기준)보다 1.4배, 나아가 1.9배 수준에 달하고, 독일 통일 직후의 경제적 어려움 정도라면 장기적인 재정

적 어려움으로 이어지지 않을 수 있다는 점은 시사하는 바가 크다. 모두 적어도 분석 시점까지는 복지에 재정을 쓰더라도 통합 과정에 소요되는 재정 부담도 감당할 수 있기 때문이다.

물론 과도하게 채무가 누적된다면 남북한 교류·협력 그리고 통합에 쓰는 비용이 부담스러울 수 있다. 극단적인 예이긴 하지만, [그림 4-8]에서와 같이 국내총생산 대비 채무 규모가 1.9배로 늘어난 상태에서 통합 이후 상황이 상당히 열악하다면 재정 여력이 크게 축소된다. 사실상 이는 남한 복지국가가 감당할 수 있는 선을 넘어서는 것이다.

특히 남북 관계에는 통제할 수 없는 다양한 요인들이 있어 영향력을 가늠하기가 쉽지 않다. 따라서 핵심은 남한 복지국가의 재정 운용의 안정성을 확보하기 위해서는 통합, 혹은 통일과 관련한 불확실성을 줄이는 것이다. 특히 북한 주민들의 경제적 생활 수준을 향상시키는 것은 남북한 통합에 따른 재정 위험을 줄이는 유용한 방편이 될 수 있다. 재정 수요를 줄이는 것은 물론 낮은 신용도, 경제력으로 인한 거시 경제적 위험을 낮출 수 있기 때문이다.

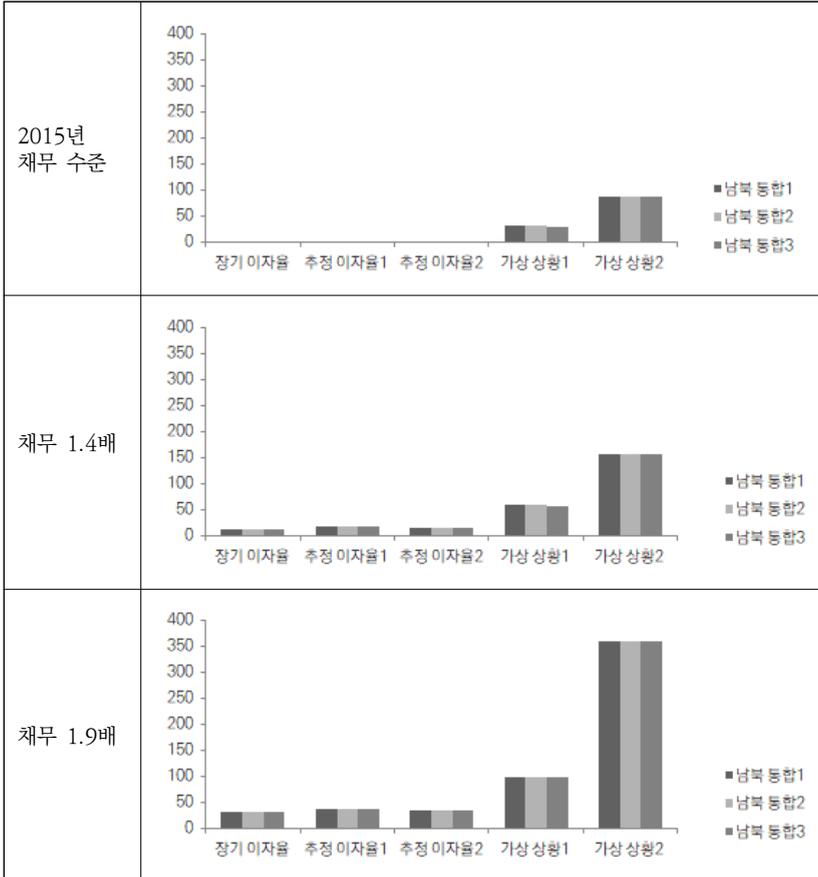
북한은 강력한 대북 제재에도 불구하고 경기가 회복되고 있고 주민의 생활 수준도 개선되었다. 특히 2000년대 후반과 비교해 영양 및 건강 수준이 최근 상당히 향상되었다(Central Bureau of Statistics and UNICEF, 2018; Noble, 2019, p. 1). 그러나 이러한 회복세에도 불구하고 영유아와 산모, 노인 및 농촌 지역 거주자 등은 상대적으로 높은 빈곤과 질병, 영양실조 위험에 노출되어 있으며 각종 공공 서비스 접근성 역시 낮아 우선적인 개입을 요하는 과제로 다뤄지고 있다(United Nations, 2014, p. 10; UNWFP, 2019).

이처럼 북한 주민의 삶의 질을 높이기 위해 해결해야 할 여러 시급한 문제들이 산재해 있다. 북한 주민의 생활 개선은 인도적 차원에서 일차적

인 의의가 있다. 국제 사회에서 정부가 개발 협력 사업을 통해 빈곤 및 불평등을 해소하여 인간의 기본권을 실현하고자 노력하는 것과 같은 맥락이다. 이뿐만 아니라 남한 복지국가에도 예기치 못한 상황 변화를 방지하여 안정적인 국가 운영에 도움이 된다. 실제로 북한 주민의 생활 개선을 위한 꾸준한 노력은 통합 이후의 막대한 재정 소요를 줄일 수 있다는 연구 결과도 보고되고 있다(국회예산정책처, 2019, pp. 211-224). 따라서 꾸준한 남북 교류·협력을 통해 북한 주민의 경제 수준을 향상시키는 것이 필요하겠다.

[그림 4-8] 남북한 통합에 따른 재정 여력 감소 규모

(단위: 국내총생산 대비 비중)



주 1: <표 4-2>의 남한 복지국가 재정 여력과 남북한 통합 상황을 가정한 여러 시나리오에서의 재정 여력과의 차이임.

주 2: '장기 이자율'은 IMF International Financial Statistics(<https://data.imf.org>)에서 2019. 11. 2. 인출한 이자율을 활용한 결과임.

주 2: '추정 이자율 1'은 남북한 통합 상황 재정 여력 산출 시 국가 채무와 정부 수입, 정부 지출, 산출 격차, 물가 상승률 및 장·단기 이자율을 반영하여 1차 벡터자기회귀 모형을 통해 도출된 장기 이자율을, '추정 이자율 2'는 국가 채무를 반영하여 1차 벡터자기회귀 모형을 통해 도출된 장기 이자율을 활용한 결과임.

주 3: 가상 상황 1은 남북한 통합 상황 재정 여력 산출 시 독일 통일 후 3년간의 국제 이자율과 성장률 평균값을, 가상 상황 2는 외환위기 당시 남한의 국제 이자율과 성장률을 적용한 것임.

자료: 연구자가 작성.



제 5 장

결론

제1절 연구 결과의 요약 및 의의

제2절 연구의 한계 및 향후 연구를 위한 제언



제1절 연구 결과의 요약 및 의의

1. 연구 결과의 요약 및 제언

남한 복지국가는 다른 국가들과 달리, 복지 지출의 지속적인 증가와 통일 비용의 증대이라는 재정 지출 확대 요인을 가지고 있다. 그래서 복지 국가의 성장 국면에서 재정 부담이 늘어나는 것을 경계하는 목소리가 이어져 왔다. 이때 복지 지출과 통일 비용 양자는 서로의 지출 확대를 반대하는 논거로 활용되기도 한다. 통일을 준비하기 위해 복지 지출을 줄여야 한다거나, 복지에 쓸 돈이 부족하여 대북 지원을 하는 것이 바람직하지 않다고 주장하는 것이 그 예이다. 이 연구는 남한 복지국가가 당면한 이런 현실을 고려하여, 복지 지출과 통일 비용으로 인해 늘어나게 될 재정 지출을 얼마나 감당할 수 있을지 실증적으로 파악해 보고자 하였다.

구체적으로 이 연구에서는 북한과의 통합을 상정한 때와 그렇지 않은 때의 인구 구조와 실업률 변화를 반영한 남한 복지국가의 재정적 지속가능성을 각각 측정하여 비교하였다. 이와 더불어 남북한 통합 이후에 상상할 수 있는 최대한의 부정적인 거시 경제적 상황에서 남한 복지국가의 재정 상태가 어떻게 변화할 것인지를 검토하였다. 국채 발행을 통한 통일 비용 조달이 현실적인 대안으로 논의되는바, 현행보다 상당 수준 국채 규모가 증가하고 국채 이자율이 높아졌을 때의 변화를 살펴본 것이다. 이때 극단적으로 경제 상황이 악화되었을 경우의 재정적 지속가능성 변화를

확인하여 남한 복지국가가 견딜 수 있는 재정 부담의 한도를 밝힐 수 있었다.

실제 분석에서는 IMF의 재정 여력 측정 모형을 활용하였다. 이는 통일 사회보장과 재정 관련 전문가들과의 자문 회의와 문헌 검토를 통해 결정되었으며, 분석 모형이 가지는 다음의 장점들 때문에 최종 결정되었다. 우선 방법론적 측면에서 국제 이자율 변동의 불확실성을 모형화하고 제도적 요인을 폭넓게 반영하여, 복지국가의 재정적 지속가능성 측정 연구에서 강조하는 국가의 재정 운용 역량을 고려할 수 있다. 그리고 국가 간 비교를 통해 남북한 통합을 전제한 경우와 그렇지 않은 경우 간의 비교를 위한 객관적인 기준선을 설정할 수 있다는 장점이 있다. 이와 관련하여 남북한의 통합 상황을 반영할 수 있을 뿐 아니라, 통합 국면에서 초래될 수 있는 국가 채무 및 이자율 관련 위험 시나리오를 고려할 수 있어 이 연구의 목적에 부합하는 것이기도 하다.

분석 결과, 남한 복지국가의 재정은 상당히 건강한 편이다. 지금(2015년 기준)까지의 재정 운용 상황을 유지하더라도 남한 복지국가는 안정적으로 재정적 지속가능성을 담보할 수 있는 것이다. 사실 그리스를 제외한 다른 OECD 국가들 역시 현재(2015년 기준)의 재정 기초하에서 재정적 지속가능성이 훼손되지는 않는 것으로 보인다. 특히 체제 전환국들 역시 안정적으로 국가 재정을 운용하고 있다는 점에 주목할 만하다. 체제 전환국들이 전환 초기의 거시 경제적 어려움에도 불구하고, 적어도 2015년을 기준으로 할 때 재정적 지속가능성을 충분히 확보하고 있는 것이다. 따라서 남북한 통합 국면에서의 재정 부담이 커질 수 있음을 고려하여 선제적 대응책을 강구하는 한편, 과도하게 재정 상태를 우려하는 것을 경계해야 하겠다.

특기할 만한 점은, 다른 국가들보다 남한 복지국가는 국가 채무를 평균

보다 낮은 수준에서 관리하고 있어 충분한 재정 여력을 확보하고 있다는 것이다. 일본이 비교적 넓은 채무 한계에도 불구하고, 큰 채무 규모로 인해 재정 여력이 상대적으로 협소하다는 점을 상기하면 낮은 수준으로 채무를 관리하는 것이 필요하다는 주장이 설득력을 가질 수도 있다. 그러나 이 부분은 남한 복지국가의 재정 상태에 부합한다고 하기는 어려워 보인다. 다른 국가들과 비교할 때 남한 복지국가의 국가 채무가 상당히 낮은 편이기 때문이다. 실제로 남한 복지국가의 낮은 국가 채무는 재정 여력 확보에 긍정적으로 기능한다는 점이 확인되기도 하였다. 물론 분석 기간이 2015년까지에 한정되어 최근의 복지 지출 및 국가 채무 증가세가 반영되지 않았다는 점을 감안하더라도 남한 복지국가의 장기적 재정 안정성을 우려할 수준은 아닌 것으로 보인다. 이보다 더 재정이 악화된 상태를 가정하더라도 남한 복지국가가 충분히 재정 여력을 담보하고 있기 때문이다. 오히려 국가 채무 증가에 대한 걱정이 다소 지나친 점도 없지 않아 보인다.

나아가 북한의 인구 구조 및 노동시장 상황을 반영하더라도 재정적 지속가능성은 충분히 담보할 수 있다. 즉 남한 복지국가의 재정 여력이 상당히 강건해, 우려하는 것처럼 통합 상황에서 확대되는 재정 부담을 감당하기 어렵다고 단정할 수는 없다. 더구나 독일 통일 경험에서 나타나는 국가 채무 증가와 국채 이자율 상승을 반영하더라도, 남한 복지국가의 재정적 지속가능성을 담보할 수 있다는 점에 주목하면, 남북한 통합을 추진해 가는 과정에서의 재정 부담을 충분히 감당할 수 있을 것으로 보인다. 달리 말해, 남한 복지국가는 2015년 이후 재정 지출과 국가 채무가 증가하는 추세보다 더 악화된 상황에서도 재정을 안정적으로 운용해 나갈 수 있으리라 예상된다.

결론적으로 남북한 통합 상황에서 초래될 재정적 위험을 과장하는 것

은 경계할 필요가 있겠다. 남한 복지국가의 재정이 상당히 건강하지만, 예상치 못한 재정적 부담이 확대되는 상황은 부담스러울 수밖에 없다. 극단적인 예이긴 하지만, 어떤 이유에서이든 국가 채무 수준이 현재(2015년 기준)보다 2배 이상 많아진 상황에서 외환위기 수준의 경기 침체에 당면한다면, 재정적 지속가능성이 훼손될 수 있다. 갑작스럽게 이러한 위험 상황이 발생한다는 것은 현실적인 시나리오는 아니기 때문에, 이를 과도하게 확대 해석하는 것은 경계해야 한다. 그럼에도 불구하고 재정 위험 요인에 미리 준비하는 것은 필요하다.

이 연구의 결과만으로 세부적인 정책을 제안하기에는 한계가 있다. 다만 남북한 통합과 관련한 불확실성을 줄이는 것을 큰 틀에서의 남북한 통합의 방향성으로 제시할 수 있겠다. 우선 남북한 통합 과정에서 재정 부담을 늘리게 되는 것은, 북한의 성장이 정체됨에 따라 북한 주민들의 생활 수준을 향상시키기 어려워지기 때문이다. 특히 지금과 같이 대북 제재가 지속되면 북한의 성장에 악영향을 미칠 가능성이 크다. 더구나 북한의 실정을 정확히 파악할 수 없고, 우리가 통제할 수 없는 국가 간 관계 등 여러 요인이 관여하기 때문에, 통합 상황에서 어떤 문제가 발생할지, 무엇을 함께 준비해야 할지 가늠하기 어렵다.

이러한 상황에서 남북한 간의 상호 호혜적 관계를 구축해 가는 것은 불확실성을 줄이는 가장 확실하면서도 실현 가능한 방법일 것이다. 국제 정세나 대북 제재와 같이 남한의 통제를 넘어서는 문제를 차치하고, 우리가 할 수 있는 부분에서부터 시작하자는 취지이다. 북한과의 지속적인 대화를 통해 남북한 양국 간의 이해가 증진되면 통합 상황에서 초래될 예측 불가능한 부분들이 상당 부분 해소될 수 있을 것이다. 이로 인해 재정 부담 수준이 변화하지는 않더라도 선제적으로 이에 준비하는 것은 가능하리라 본다. 아울러 남북한 신뢰 관계를 바탕으로 양국이 필요로 하는 부

분에서 지속적인 남북 교류·협력을 추진해 볼 수 있을 것이다. 안종범 외(2011)나 국회예산정책처(2019) 등 기존 연구에서 지적되는 것처럼 꾸준한 남북 교류·협력과 사회보장제도 개선은 일정 부분 통일 사회보장 비용을 줄여 나가는 데 유용한 전략이 될 것이다.

2. 연구의 의의

이 연구는 남북한 통합 혹은 통일 관련 논의에서 상대적으로 덜 주목받았던 자원 동원 능력의 측면을 조명했다는 점에서 학술적인 의의를 가진다. 그간 통일 비용 논의는 주로 남북한 통일로 발생하게 될 남한의 경제적 비용을 추정하는 데 집중해 왔다. 일차적인 이유는 남한 복지국가가 통일 관련 논의에서 흔히 참고하는 독일 통일의 경험에서 서독이 막대한 비용을 부담했음을 목도하였기 때문일 것이다. 남북한 통합 과정에서도 어떤 문제가 발생하고 소요 비용이 얼마나 될 것인지 추산하는 것이, 통합을 준비하는 과정에서 선행되어야 할 과업이기도 하였을 것이다. 욕구 파악 및 비용 추계의 시급성을 인정하더라도, 재정 문제에 대한 진단은 재원 조달 능력의 측면을 역시 균형적으로 고려하여야 한다. 이 연구는 남한 복지국가의 재원 조달 능력을 실증적으로 측정하여, 기존 통일 비용 연구의 범위를 확장하였다.

방법론적으로는 남북한 통합 상황을 반영해 남한 복지국가의 재정적 지속가능성 측정을 타진했다는 점에 의의가 있다. 복지국가의 재정적 지속가능성은 어떤 기준에서 평가하는지 혹은 어떤 요인들을 고려하는지, 그리고 어떤 방법을 적용하는지에 따라 그 판단이 달라질 수 있다. 이 때문에 최근에는 재정적 지속가능성 평가에서 여러 위험 요인을 반영한 가상적 상황에서의 변화를 주되게 살피고 있기도 하다. 또한 각국의 고유한

특성을 염두에 두되, 객관적인 판단이 가능한 계량화된 방법을 적용하는 것이 유용하다. 단순한 시나리오를 상정하긴 하였지만, 이 연구에서 분단 국가라는 특수성을 반영하여 남한 복지국가의 재정적 지속가능성을 실증적으로 분석하였다는 것은 이 맥락에서 함의를 가진다. 이후 연구에서 남북한 통합 상황에 대한 다양한 시나리오를 고려한 남한 복지국가의 재정적 지속가능성 평가가 이어진다면, 남한 복지국가의 재정적 지속가능성 연구의 폭을 한층 넓힐 수 있을 것이다.

제2절 연구의 한계 및 향후 연구를 위한 제언

이 연구는 다음과 같은 한계를 가진다. 첫 번째는 이 연구에서 활용한 측정 모형에 배태된 것이다. 이 모형은 기본적으로 회고적 자료에 기초한다. 문제는 과거의 자료가 미래 상황 변화를 완벽하게 반영하지는 않는다는 점이다. 따라서 이 결과만으로는 미래 어느 시점에서 실제 통합이 된다고 하였을 때, 그 이후의 재정 문제를 정확히 파악할 수 없다. 이와 연관된 문제로 이 모형으로는 재정적 지속가능성의 변화를 예측할 수 없다는 점이 있다. 즉 통합 이후 초래될 재정 부담이 얼마나 될지 추계할 수 없다는 것이다. 따라서 후속 연구에서는 예측 모형을 활용하여 남한 복지국가의 재정적 지속가능성의 변화를 더욱 정확히 추적하는 것이 필요하겠 다. 이를 통해 이 연구 결과와 더불어 남북한 통합 이후 남한 복지국가의 재정을 다각도로 평가할 수 있으리라 기대한다.

두 번째 문제 역시 측정 모형과 관련된 것으로 통합 이후 각 요인 변화가 상호 간에 미칠 영향이 반영되지 않는다는 점이다. 또한 재정과 관련하여서는 화폐 통합이나 각종 제도의 변화, 인구 이동 등 다양한 요인들

이 영향을 미칠 수 있지만, 이 연구에서 이들이 충분히 반영되지는 못하였다. 분석에 활용한 모형은 기본적으로 통합 상태를 일정하게 가정하고 재정 상태를 분석하는 정태적 모형이다. 그러나 주지하다시피 남북한 통합 이후의 상황은 통제할 수 없는 수많은 요인이 관여하게 될 것이고, 특정 요인의 변화는 다른 요인들을 예상치 못한 방향으로 바꾸어 놓을 수 있다. 따라서 남북한 통합 이후 거시 경제적 변화와 정치, 사회 요인들 간의 상호 관계가 고려되어야 더욱 정확하게 남북한 통합에 따른 남한 복지 국가의 재정 역량을 파악할 수 있을 것이다. 향후 연구에서는 이 연구에서 가정한 가상적 상황이 다른 변수들에 미칠 상호 영향 관계를 반영하여, 남한 복지 국가의 재정 상태 변화를 파악하는 작업을 수행할 필요가 있겠다.

세 번째는 이 연구가 포괄한 시점이 2015년까지라는 것 역시 한계로 작용한다. 남한 복지 국가는 지속해서 복지 지출이 확대되고 있다. 달리 말해, 2015년 이후에도 복지 지출이 상당히 증대되었다는 것이다. 그러나 이 연구에서 국가 패널 자료를 활용한 분석 모형을 채택함에 따라 이후 시기의 복지 지출 증가 경향이 충분히 반영되지 못했다. 이에 남한 복지 국가의 재정 상태를 다소 관대하게 평가했을 가능성이 있다. 다만 앞서 논의한 것처럼 분석 시기 이후에 계속해서 누적되고 있는 국가 채무를 감안하더라도, 충분한 수준의 재정 여력을 확보하고 있기 때문에 남한 복지 국가의 재정적 지속가능성이 크게 문제시되지는 않을 것으로 보인다. 추후 연구에서는 장기적인 시계에서 남한 복지 국가의 재정적 지속가능성을 평가할 수 있으리라 기대하며, 첫 번째 한계점의 연속선상에서 추계 모형을 결합한 평가를 고려해 볼 수 있을 것이다.

마지막으로 남북한 통합 혹은 통일에 관한 연구가 가진宿命적 한계이기도 한, 북한 자료의 정확성 문제이다. 공신력 있는 국제기구 자료를 분

석에 활용하였으나 여전히 북한, 즉 북한의 상황을 어떻게 가정하느냐에 따라 그 결과가 달라질 수 있다는 점을 감안하여야 한다. 특히 북한의 노동시장 환경이 예상보다 녹록하지 않을 가능성이 있어 이것이 초래할 재정 부담이 상당할 수 있다. 이 때문에 많은 연구가 통일의 시점과 방식에 따른 영향을 분석해 온 것도 사실이다. 다만 이 연구에서는 이 부분이 고려되지 못했다는 한계가 있다. 향후 연구에서는 기존 연구에서 검토된 여러 통일 시나리오별 재정적 지속가능성 변화를 탐구하여 이러한 한계를 보완할 수 있을 것이다.

또한 향후 북한 상황을 정확하게 파악할 수 있는 다양한 자료를 확보하는 노력이 필요하겠다. 무엇보다 2020년 북한의 인구 센서스가 예정되어 있다. 이 자료가 확보되면 1998년과 2008년 그리고 2020년 북한의 인구 센서스 자료를 비교 분석하여 최근의 북한 인구 구조와 경제활동 참여 양상의 변화를 확인할 수 있을 것으로 기대된다. 북한의 인구 센서스 자료를 그 자체로 수용하지 않더라도, 적어도 국제기구와 북한 인구 센서스 자료의 비교를 통해 더 신뢰할 만한 결과를 도출할 수 있으리라 기대한다.

참고문헌 <<

- 고제이, 원종욱, 박인화, 신화연, 우해봉, 권혁진, ... 김선희. (2014). 우리나라의 복지레짐 전망과 부담수준에 관한 연구. 서울: 한국보건사회연구원.
- 고혜진. (2016). 복지국가의 재정적 지속가능성에 관한 비교사회정책연구- 재정여력의 측정과 결정요인 -. 서울대학교 사회복지학과 박사학위논문.
- 고혜진, 조효진. (2018). 고용중심 복지국가의 고용과 재정성과. 한국사회정책., 25(2), 305-332.
- 국회예산정책처. (2014). 한반도 통일의 경제적 효과. 국회예산정책처.
- 국회예산정책처. (2015). 남북 교류 협력 수준에 따른 통일 비용과 시사점. 서울: 국회예산정책처.
- 국회예산정책처. (2019). 북한 인프라 개발의 경제적 효과. 서울: 국회예산정책처.
- 기획재정부. (2018). 보도자료 2019년 총지출은 정부안(470.5조원) 대비 △0.9조원 감액된 469.6조원. 2018.12.8.
- 김상현. (2014). 총액배분자율편성예산제도 평가 및 개선방안 연구. 기획재정부·서울대학교 산학협력단.
- 김용하, 임성은, 윤강재, 우선희. (2011a). 지속가능한 선진복지모델 연구. 서울: 한국보건사회연구원.
- 김용하, 이태진, 강신욱, 노대명, 여유진, 유근춘, ... , 김정은. (2011b). 지속가능한 한국형 복지체제 모색을 위한 선진복지국가 경험의 비교 연구. 서울: 보건복지부, 한국보건사회연구원.
- 김유찬, 유도원. (2010). 통일 비용 및 재원 조달 방안에 관한 연구. 국회예산정책처.
- 김일규. (2018. 11.1), 韓, 복지지출 증가 속도 OECD의 4배...국가 채무 '뒷감당'은 누구 몫?. 한국경제, A4면.
- 남궁영, 김규륜, 조한범, 황규성, 윤미래, 이재경. (2013). 통일편익연구. 통일부 정책연구용역과제. 서울: 통일부.

- 문성민. (2004). 북한 재정제도의 현황과 변화 추이. 금융경제연구. 206, pp. 1-60.
- 박기백, 김우철. (2006). 재정의 유지가능성과 세입-세출 인과관계 검증에 관한 연구. 서울: 한국조세연구원.
- 박석삼. (2003). 북한의 경제정책 변화방향과 통일비용. 미래전략연구원 발표 자료.
- 삼성경제연구소. (2005). 매력 있는 한국: 2015년 10대 선진국 진입전략. 서울: 삼성경제연구소.
- 석재은. (2014). OECD 복지국가 지속가능성의 다차원적 평가와 지속가능 유형별 복지정책의 특성. 보건사회연구, 34(4), 5-35.
- 신영전. (2008). 현재 진행되고 있는 남북한 의료협력사업: 영유아 지원 사업을 중심으로. Korean Journal of Pediatrics, 51(7), 671-689.
- 안종범, 강석훈, 조동호, 박창균, 전영준, 임병인, ... 이정열 (2011). 통일재원 마련방안 연구. 통일부 정책연구용역 보고서. 서울: 통일부.
- 엄명배, 유일호. (2011). 독일과 한국의 통일비용 및 통일재원 비교 연구. 재정학 연구, 4(2), 183-221.
- 연하청, 노용환. (2015). 통일독일 사회보장제도 통합의 교훈과 시사점: 한반도 사회보장제도 통합의 정책과제. 세종: 한국개발연구원.
- 오상봉, 박제성, 양문수, 이철수, 정은미, 홍제환. (2018). 북한노동시장의 현황. 세종: 한국노동연구원.
- 원윤희. (2015). 독일의 통일 비용 재원 조달과 정책적 시사점. 통일 비용 분야 관련 정책문서(pp. 11-93). 서울: 통일부.
- 원종욱, 이주하, 김태은. (2012). OECD 국가의 사회복지 지출과 재정 건전성 비교연구. 서울: 한국보건사회연구원.
- 유금록. (2011). 재정의 지속가능성 평가. 한국행정학보. 45(3), 123-148.
- 이강구. (2015). 장기 재정전망과 지속가능성 검증. 예산정책연구. 4(1), 57-80.
- 이삼호, 송준혁, 박진채, 구창모. (2006). 재정상황의 진단 및 예고를 위한 재정 지표 개발. 재정경제부·한국개발연구원.

- 이석. (2012). 과연 무엇이 통일비용이고 통일편익인가?. KDI 북한경제리뷰 2012년 11월호, 23-29.
- 이석. (2015). 북한의 가구경제 실태 분석과 정책적 시사점. 세종: 한국개발연구원.
- 이석. (2016). 북한의 실제 취업률과 소득은 얼마나 될까? KDI FOCUS, 78.
- 이은정, 알렉산더 피셔. (2015). 정책문서를 통해 본 통일 비용. 통일 비용 분야 관련 정책문서(pp. 95-158). 서울: 통일부.
- 이일형, 강은정. (2015). 남북한의 통일편익 추정. KIEP 오늘의 세계경제, 15(28), 1-12.
- 제성호. (2011). 통일재원 조달의 방식과 법제화 방., 2011년 남북법제연구보고서(pp. 369-404). 서울: 법제처
- 조동호. (2011). 통일비용보다 더 큰 통일편익. 서울: 통일부 통일교육원.
- 조성은, 이수형, 김대중, 송철중, 황나미, 이요한, 민기채, 오인환, Nguyen Thao, 허신행, 김예슬. (2018). 남북한 보건복지제도 및 협력방안. 한국보건사회연구원.
- 조진형. (2015). [비상등 켜진 국가재정] 복지·통일 비용 감안하면 재정 여력 바닷...“그리스 남 일 아니다”. 한국경제. A5면.
- 최준욱. (2011). 통일재원 조달 방식에 대한 연구. 서울: 한국조세재정연구원.
- 최지영. (2015). 북한 인구 구조의 변화 추이와 시사점. BOK 경제연구. 2015-18, 1-27.
- 최지영. (2016). 북한 인구 구조의 변화추이와 시사점. 북한연구학회보, 20(2), 1-30.
- 최지영. (2017). 최근 북한의 인구 구조 평가. 현대북한연구, 20(1), 7-45.
- 한국은행 경제통계시스템(<https://ecos.bok.or.kr/>)에서 2019.11.2. 인출.
- 한종석, 김선빈. (2016). 일반균형 중첩세대 모형을 이용한 재정지속가능성 평가 - 세대 간 분배를 중심으로. 세종: 한국조세재정연구원.
- 황규성, 박성재, 김화순. (2015). 통일 대비 취약계층의 사회 안전망 연구. 고용노동부.

- Afonso, A. (2005). Fiscal sustainability: The unpleasant European case. *Finanzarchiv*, 61(1), 19-44.
- Afonso, A. and Jalles, J. T. (2014). A longer-run perspective on fiscal sustainability. *Empirica*, 41, 821-847.
- Alesina, A and Glaeser, E. L. (2004). *Fighting Poverty in the US and Europe: A World of Difference*. Oxford: Oxford university.
- Augustine, T. J. and Maasry, A., Sobo, D. and Wang, D. (2011). *Sovereign Fiscal Responsibility Index 2011: Accompanying Exhibits to Executive Summary*. Stanford University and the Comeback America Initiative (CAI).
- Bajo-Rubio, O, Carmen, D. and Vicente, E. (2006). Is the budget deficit sustainable when fiscal policy is nonlinear?. The case of Spain, *Journal of Macroeconomics*. 28(3), 596-608.
- Baldacci, E., Petrova, I. K., Belhocine, N., Dobrescu, G. and Mazraani, S. (2011). *Assessing fiscal stress*. IMF Working Papers, 1-41.
- Barnhill, M. T. M., & Kopits, M. G. (2003). *Assessing fiscal sustainability under uncertainty* (No. 3-79). International Monetary Fund.
- Beck, N. and Katz. J. N. (2011). *Modeling Dynamics in Time-Series -Cross-Section Political Economy Data*. *Annual review of political science*, 14, 331-352.
- Berenger, V. and Llorca, M. (2007). *Political determinants of the fiscal sustainability: evidence from six developed individual countries*. Working Paper presented at the AFSE Conference in Paris, September, 21.
- Blanchard, O. (1990). *Suggestions for a New Set of Fiscal Indicators*. OECD Economics Department Working Papers. 79.
- Bohn, H. (1995). The sustainability of budget deficits in a stochastic economy. *Journal of Money, Credit and Banking*, 27(1), 257-271.

- Bohn, H. (1998). The behavior of U.S. public debt and deficits. *The Quarterly Journal of Economics*, 113(3), 949-963.
- Bohn, H. (2007). Are stationarity and cointegration restrictions really necessary for the intertemporal budget constraint?. *Journal of Monetary Economics*, 54(7), 1837-1847.
- Briggs, A. (1961). The Welfare State in Historical Perspective. *European Journal of Sociology*, 2(2), 221-258.
- Buiter, W. H. (1985). A guide to public sector debt and deficits. *Economic policy*, 1(1), 13-61.
- Cashin, P., Ul Haque, N. and O'Leahy, N. (2003). Tax smoothing, tax tilting and fiscal sustainability in Pakistan. *Economic Modelling*, 20(1), 47-67.
- Central Bureau of Statistics and UNICEF(2018). Multiple Indicator Cluster Survey 2017 Survey Findings Report Democratic People's Republic of Korea.
- Cerami A. (2010). The politics of social security reform in the Czech Republic, Hungary, Poland and Slovakia". In B. Palier (Ed.), *A long goodbye to bismarck?: the politics of welfare reform in continental Europe* (pp. 233-253) Amsterdam: Amsterdam University Press.
- COMPARATIVE POLITICAL DATA SET <http://www.cpsds-data.org/index.php/data>, 에서 2019.8.23. 인출. Croce, E. and V. Hugo Juan-Ramon. (2003). *Assessing Fiscal Sustainability: A Cross Country Comparison*. International Monetary Fund.
- Dăian, M., (2013). The veil of communism: an analysis of lifespan, GDP per capita, human capital, and agricultural productivity in Eastern Europe.
- Daniel, B. C. and Shiamptanis, C. (2013). Pushing the limit? Fiscal

- policy in the European Monetary Union. *Journal of Economic Dynamics and Control*, 37(11), 2307-2321.
- Davig, T. (2005). Periodically expanding discounted debt: A threat to fiscal policy sustainability?. *Journal of Applied Econometrics*, 20(7), 829-840.
- Deacon, B. (1993). Developments in east european social policy. In C. Jones (Ed.), *New perspectives on the welfare state in europe* (pp.177-197). London: Routledge.
- European Council Economic and Financial Affairs (ECFIN). (2019). *Fiscal Sustainability Report 2018 Volume 1. Institutional Paper 094*.
- Gabriel, Vasco J. and S. Pataaree. (2011). Assessing fiscal sustainability subject to policy changes: a Markov switching cointegration approach. *Empirical Economics*, 41(2), 371-385.
- Ganghof, S. (2006). Tax mixes and the size of the welfare state: causal mechanisms and policy implications. *Journal of European Social Policy*, 16, 360-373.
- Ghosh, Kim A. R., Kim, J. I., Mendoza, E. G., Ostry, J. D. and Qureshi, M. S. (2013). Fiscal fatigue, fiscal space and debt sustainability in advanced economies. *The Economic Journal*, 123(566), F4-F30.
- Greiner, A., Koeller, U. and Semmler, W. (2007). Debt sustainability in the European Monetary Union: Theory and empirical evidence for selected countries. *Oxford Economic Papers-New Series*, 59(2), 194-218.
- Guardiancich, I. (2004). Welfare state retrenchment in Central and Eastern Europe: the case of pension reforms in Poland and Slovenia. *Managing Global Transitions*, 2(1), 41-64.

- Hakkio, C. S. and Rush, M. (1991). Is the budget deficit “too large?”. *Economic Inquiry*, 29(3), 429-445.
- Hallerberg, M. Strauch, R. and von Hagen J. (2004). The design of Fiscal Rules and Forms of Governance in European Union Countries. *European Central Bank Working Papers No. 419*.
- Hallerberg, M. Strauch, R. and von Hagen J. (2007). The design of fiscal rules and forms of governance in European Union countries. *European Journal of Political Economy*, 23(2), 338-359.
- Hallerberg and von Hagen, (1999). Electoral institutions, cabinets negotiations, and budget deficits within the European Union. In J. Poterba and J. von Hagen, (Eds.). *Fiscal Rules and Fiscal Performance* (pp.209-232). Chicago: University of Chicago Press.
- Hamilton, J. D. and Flavin, M. A. (1986). On the Limitations of Government Borrowings: A Framework for Testing. *The American Economic Review*, 76(4), 808-819.
- Heller, P. S. (2005). Understanding fiscal space (IMF Policy discussion paper, No, 05/04). Washington, DC, International Monetary Fund.
- International Labour Office (ILO). (2017). *ILO Labour Force Estimates and Projections: 1990-2030 (2017 Edition) Methodological description*.
- International Labour Office (ILO). ILO STAT, <https://www.ilo.org/ilostat>에서 2019.8.23. 인출 .
- International Monetary Fund (IMF). (2013). *Staff Guidance Note for Public Debt Sustainability Analysis in Market-Access Countries*.
- International Monetary Fund (IMF). *IMF fiscal rules database*

- (<https://data.imf.org>)에서 2019.8.23. 인출
- International Monetary Fund (IMF). IMF International Financial Statistics (<https://data.imf.org>)에서 2019.11.2. 인출.
- Iversen, T., and Soskice, D. (2006). Electoral institutions and the politics of coalitions: Why some democracies redistribute more than others. *American political science review*, 100(2), 165-181.
- Iversen, T. and David Soskice. (2009). Distribution and Redistribution: The Shadow of the Nineteen Century. *World Politics*, 61(3), 438-486.
- Kontopoulos, Y. and Perotti, R. (1999). Government fragmentation and fiscal policy outcomes: Evidence from the OECD countries. In Poterba, J. and von Hagan, J. (Eds.), *Fiscal Rules and Fiscal Performance* (pp.81-102). Chicago: University of Chicago Press.
- Kopits, G., Ferrarini, B. and Ramayandi, A. (2016), Exploring Risk-Adjusted Fiscal Sustainability Analysis for Asian Economies. ADB Economics Working Paper Series. No. 483. 1-33.
- Kwon, G. (2009) A united Korea? Reassessing North Korea risks. *Global Economics Paper* 188. 1-24.
- Mendoza, E. G. and Ostry, J .D. (2008). International Evidence on Fiscal Solvency: Is Fiscal Policy “Responsible”?. *Journal of Monetary Economics*, 55(6), 1081-1093.
- Müller, K. (2005). Post-Socialist Pension Reform: Contributory and Non-Contributory Approaches. *Public Finance and Management*, 5(2).290-309.
- Neuenkirch, M. and Neumeier, F. (2015). The Impact of UN and US Economic Sanctions on GDP Growth, *FIW Working Paper*, No. 138, FIW - Research Centre International Economics, Vienna, 1-33.
- Noble, D. J. (2019). Public health in Democratic People’s Republic of

- Korea. *BMJ Global Health*. 4(2), 1-2.
- OECD stat(<https://stats.oecd.org/>)에서 2019.8.23. 인출. Orenstein, M. A. (2008). Post communist Welfare States. *Journal of Democracy*, 19(4), 80-94
- Ortiz, I., Chai, J. and Cummins, M. (2011). Identifying Fiscal Space - Options for Social and Economic Development for Children and Poor Households in 184 Countries. UNICEF Social and Economic Policy Working Paper.
- Ortiz, I., Cummins, M. and Karunanethy, K.(2015). Fiscal Space for Social Protection Options to Expand Social Investments in 187 Countries. International Labour Office.
- Ostry, J. D., Ghosh, A. R., Kim, J. I. and Qureshi, M. S. (2010). Fiscal space. International Monetary Fund, Research Department.
- Ostry, J. D., Ghosh, A. R. and Espinoza, R. (2015). When Should Public Debt Be Reduced?. IMF Staff Discussion Note. 15/10.
- Polito, V. and Wickens, M. (2005). Measuring Fiscal Sustainability, CEPR Discussion Paper, No. 5312.
- Polito, V., and Wickens, M. (2011). Assessing the fiscal stance in the European Union and the United States, 1970-2011. *Economic Policy*, 26(68), 599-647.
- Polito, V. and Wickens, M. (2012). A model-based indicator of the fiscal stance. *European Economic Review*, 56(3), 526-551.
- Quintos, C. (1995). Sustainability of the deficit process with structural shifts. *Journal of Business and Economic Statistics*, 13(4), 409-417.
- Redžepagić, S. and Llorca, M. (2007). Does Politics Matter in the Conduct of Fiscal Policy? Political Determinants of the Fiscal Sustainability: Evidence from Seven Individual Central and

- Eastern European Countries (CEEC). *PANOECONOMICUS*. 54(4), 489-500.
- Richter, C. and Paparas, D. (2012). How Reliable are Budget Sustainability Tests? A Case Study for Greece. International Network for Economic Research Working Paper.
- Rokkan, S. (1975). Dimensions of state formation and nation building: a possible paradigm for research on variations within Europe. In C. Tilly (Ed). *The formation of national states in western Europe* (pp.562-600). Princeton: Princeton University Press.
- Savi, T. (2011), Some Approaches for Assessing the Sustainability of Public Finances. Aalto University School of Economics Master's thesis.
- Schick, A. (2009). Budgeting for Fiscal Space. *OECD Journal on Budgeting*. 9/2.
- Shleifer, A., and Treisman, D. (2014). Normal countries: The East 25 years after communism. *Foreign Affairs*, November/December 2014 1-18.
- Song, J. H. (2012). Sustainability of Public Debt and Expenditure: The case of Korea. In Richard Hemming, Jay-Hyung Kim, Sang-Hyop Lee. (Eds). *Sustainability and efficiency in managing public expenditures* (pp.9-38). Seoul, Korea : KDI.
- Sriyana, J. and Hakim, A. (2017). Balance sheet approach for fiscal sustainability in Indonesia. *International Journal of Economics and Financial Issues*, 7(1), 68-72.
- Steinmo, S. (1993). *Taxation and Democracy: Swedish, British and American Approaches to Financing the Modern State*. New Haven: Yale University Press.
- Steinmo, S. H. (Ed.). (2018). *The leap of faith: the fiscal foundations of*

- successful government in Europe and America. Oxford University Press.
- Stoian, A. (2012). Fiscal Sustainability of the European Welfare State: Evidence from Cumulative Excess of the Primary Balance. Documentos de Tranaho Working Papers No. 27.
- Stubelj, I. and Dolenc, P. (2010). FISCAL SUSTAINABILITY OF EU MEMBER STATES IN THE CONTEXT OF CURRENT FINANCIAL CRISIS. *Ekonomiska Istrazivanja-Economic Research*, 23(4), 37-62.
- The Chinn-Ito Index http://web.pdx.edu/~ito/Chinn-Ito_website.htm
에서 2019.8.23. 인출
- Trehan B. and Walsh, C. E. (1988). Common Trends, the Government's Budget Constraint., and Revenue Smoothing. *Journal of Economic Dynamics and Control*, 12(2-3), 425-444.
- Trehan B. and Walsh, C. E. (1991). Testing Intertemporal Budget Constraints: Theory and Applications to U.S. Federal Budget and Current Account Deficits. *Journal of Money, Credit and Banking*, 23(2), 206-223.
- United Nations. (2014). National Report submitted in accordance with paragraph 5 of the annex to Human Rights Council resolution 16/21, Democratic Peoples's Republic of Korea/A/HRE/WG.6/19/PRK/1.
- United Nations. (2019). National Report submitted in accordance with paragraph 5 of the annex to Human Rights Council resolution 16/21, Democratic Peoples's Republic of Korea/A/HRE/WG.6/33/PRK/1.
- UNWFP, 2019, Democratic People's Republic of Korea interim country strategic plan (2019-2021), World Food Programme, Via

Cesare Giulio Viola, 68/70, 00148 Rome, Italy

Wilcox, D. (1989). The sustainability of government deficits: implications of the present value borrowing constraint. *Journal of Money, Credit and Banking*, 21(3), 291-306.

Wilensky, H. L. (1975), *The Welfare State and Equality*. Berkeley: University of California Press.

간행물 회원제 안내

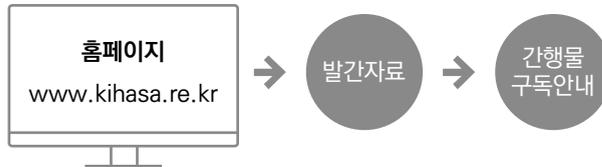
회원제에 대한 특전

- 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.

회원 종류

전체 간행물 회원 120,000원	보건 분야 간행물 회원 75,000원
사회 분야 간행물 회원 75,000원	정기 간행물 회원 35,000원

가입방법



문의처

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

KIHASA 도서 판매처

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

