

I. 서론

본 연구의 목적은 복지지출과 국가부채의 관계에 대하여 논의하는 데 있다. 구체적으로는 ① 복지지출 확대가 국가부채의 증가를 가져오는가를 OECD 국가들에 대한 자료를 분석함으로써 규명하고, ② 이러한 분석 결과가 향후 우리나라의 복지정책 운영에서 갖는 함의가 무엇인가를 논의하는 데 있다.

최근 우리 사회에서 가장 중요한 이슈를 꼽자면 ‘복지’가 선두를 차지할 것이다. 복지에 대한 다양한 주제들이 논쟁거리가 되고 있는데, 그 중에서도 핵심은 복지재정에 대한 것이다. 복지재정에 대해서도 다양한 논쟁이 있는데(예. 한국의 공공 복지 지출 수준이 적은지 아닌지, 향후 복지 제도 확충에 필요한 재원 조달은 어떤 방법으로 할 것인지 등), 그 가운데 찬반 양론이 팽팽히 맞서는 것이 복지지출과 국가부채의 관계이다.

복지지출과 국가부채의 관계가 뜨거운 논쟁거리가 된 데에는 다음과 같은 두 가지 사건이 중요한 계기가 되었다. 첫 째는 남유럽의 재정 위기이다. 작년부터 가시화된 그리스와 이태리 등 남유럽의 재정 위기는 이것이 EU 국가 전반, 나아가서 세계 경제에 미칠 영향 등으로 인해 많은 국가들이 관심을 갖고 있으며 우리나라도 예외가 아니다. 그런데 우리나라에서 남유럽 재정 위기와 관련하여 논의되고 있는 내용들은 다른 국가들과는 다소 다르다. 남유럽 재정 위기가 세계 경제 및 한국 경제에 미칠 영향에 대한 논의도 많다(이는 다른 국가들과 마찬가지로의 관심사이다). 그런데 이와 함께 중요하게 논의되고 있는 것은 남유럽 재정 위기의 원인에 대한 것이다. 남유럽의 재정 위기는 과도한 복지지출 혹은 복지 포퓰리즘의 결과라면서 주장이 메이저 언론을 중심으로 대두되었고, 이에 대해 남유럽 재정위기는 복지 지출 때문이 아니라 다른 이유에 있다는 반론이 맞섰다. 둘째는, 작년부터 본격적으로 발표되고 있는 우리나라 복지재정의 장기 전망이다. 정부는 한국조세연구원 등에 의뢰하여 향후 우리나라의 복지재정 규모가 얼마나 될 것인가에 대한 전망치를 발표하고 있다.¹⁾ 이에 의하면 ‘현행의 복지제도를 그대로 유지만 하여도’ 고령화와 복지제도의 성숙으로 인하여 2050년에는 공공 복지지출 수준이 GDP의 20%를 넘게 된다. 그리고 ‘현재의 세입 구조를 그대로 유지하면서’ 이 정도 규모의 복지지출을 하게 되면 2050년에는 국가부채 규모가 GDP의 116%가 된다. 이러한 정부 발표에 대해 일부 진보측 학자들은 현 제도를 그대로 유지만 해도 2050년 GDP 대비 복지지출 수준이 20%를 넘는다는 것은 터무니없는 것이며 전혀 신뢰할 수 없다는 반박을 했다.

남유럽 재정 위기의 원인이 복지지출 때문이냐 아니냐, 현 제도를 그대로 유지만 해도 2050년의 복지지출은 GDP 대비 20%를 넘을 것이냐 아니냐는 분명히 복지재정과 관련하여 중요한 이슈이다. 그러나 필자가 더 중요하게 생각하는 것은 그에 대한 반응 혹은 어느 쪽이 사실이냐 여부가 향후 우리나라 복지지출 방향에 주는 함의에 대한 것이다. 메이저 언

1) 예로는 박형수·전병목(2009)의 「사회복지재정분석을 위한 중장기 재정추계모형개발에 관한 연구」의 박형수·송호신(2011)의 「장기재정전망」 등이 있다.

론에서는 남유럽 재정 위기의 원인은 과도한 복지지출 때문이라고 규정하면서, 따라서 우리나라도 포퓰리즘적(?) 복지지출 확대를 막아야 한다고 주장하고 있다. 그리고 ‘2050년 복지지출 GDP의 20% 넘어, 현재 수준의 복지제도만 유지해도 2050년 국가부채 규모 GDP의 116% 전망’ 등의 기사를 내보내면서 복지지출 확대를 막아야 한다고 주장하고 있다.

과연 그럴까? 남유럽 재정 위기가 높은 수준의 복지지출 때문이라면, 향후 우리나라의 복지지출 확대는 억제되어야 하는 걸까? 2050년 복지지출 수준이 GDP 대비 20%가 넘으면 국가부채 규모는 GDP 규모를 초과하게 될까? 현행 제도를 그대로 유지만 해도 2050년 복지지출 수준이 GDP 대비 20%가 넘는다면, 향후 우리나라의 복지지출 확대는 막아야 하는 걸까?

남유럽 재정 위기가 복지지출 때문이냐 아니냐, (현행 제도를 그대로 유지만 해도) 2050년 복지지출 규모는 GDP 대비 20%를 초과할 것이냐 아니냐를, 통상적인 실증연구 규범에 따라 엄격하고 정치하게 분석하는 것은 상당히 어려운 작업일 수 있다. 그러나 상식적인 수준에서 관련 자료를 검토하면, 비록 복지지출이 가장 중요한 혹은 직접적인 원인이었는지를 판단하는 것은 어렵더라도, 남유럽 재정 위기에 복지지출 부담이 상당한 영향을 미쳤을 것이라는 데 대부분 동의할 수 있을 것이다. 또한 우리나라의 고령화 속도를 감안하면 (현행 제도를 그대로 유지만 해도) 2050년 복지지출 규모가 20%를 넘을 것인지 여부는 알기 어렵더라도, 현행(대략 GDP 대비 10% 내외)보다 훨씬 커질 것임은 대체로 수긍할 수 있을 것이다.

그리고 조금만 더 곰곰이 따져보면, 비록 그렇다고 해도 - 남유럽 재정 위기에 복지지출 부담이 상당한 영향을 미쳤으며 (현행 제도를 그대로 유지만 해도) 2050년 복지지출 규모가 20% 내외가 된다고 해도 - 그런 사실들이 향후 우리나라의 복지지출 증가를 억제해야 한다는 주장의 근거가 될 수는 없다는 것을 알 수 있다. 나아가서 몇 가지 추가적인 자료 분석을 병행하면, 그런 사실들은 향후 우리나라의 복지지출과 관련하여 전혀 다른 방향의 함의를 갖는다는 것도 알 수 있다.

이하에서는 어째서 그런가에 대하여 상세하게 논의하려고 한다. 이를 위하여 우선 복지지출 확대는 국가부채 증가를 초래하는가를 OECD 국가 사례를 이용하여 평가한다. 그리고 그 결과가 향후 우리나라의 복지지출 규모에 주는 함의를 논한다. 다음으로 (현행 제도를 그대로 유지만 해도) 2050년 복지지출 규모가 GDP 대비 20%를 초과한다는 전망의 타당성을 판단하고, 그 결과가 향후 우리나라의 복지제도 확충 및 부채관리에 주는 함의를 논한다.

II. OECD 사례를 통해서 본 복지지출과 국가부채의 관계

1. 오래된 주제

복지제도 발달사를 보면 복지지출 증가가 국가재정 운영에 부담을 준다는 것은 오래 전에 확인된 사실임을 알 수 있다. 일반적으로 서구를 대상으로 19세기 말 이후 복지국가의 변천과정은 도입기-발전기-황금기-축소기-재편기로 구분한다. 19세기 말부터 사회보험을 중심으로 도입되기 시작한 복지제도는 20세기 전반을 통해 대체적인 틀을 갖추어갔으며, 2차대전 이후 1970년대 초반까지 제도의 확충과 지출의 증가가 빠르게 그리고 비교적 순조롭게 진행되는 황금기를 갖는다. 그러나 이후 경제 성장 둔화 등을 겪으면서 복지지출로 인한 재정 부담을 줄이기 위하여 복지제도 감축을 시도하는 축소기를 맞게 되며, 이 과정에서 이

전과는 다소 달라진 복지 제도를 구축하는 재편기에 이르렀다(이상의 단순한 구분과 간략한 설명에 대해서는 당연히 다른 견해가 있을 것이다. 그러나 이는 본 연구에서 중요한 주제가 아니므로 생략한다).

복지제도 축소기는 대략 1970년대 중반 이후 시작되었는데, 대표적인 사례로는 영국의 1980년대 복지제도 개편을 든다. 1979년에 집권하여 1980년대를 통치한 영국의 대처 정부는 비슷한 시기에 통치한 미국의 레이건 정부와 함께 보수주의 혹은 신자유주의 정부 운영을 대표한다. 특히 영국의 대처 정부는 2차 대전 이후 구축된 베버리지식 복지국가를 신자유주의적 복지국가로 전환하는 다양한 제도 개편을 수행함으로써 복지제도 축소기 복지 개편의 대표적인 사례가 되었다.

대처 정부의 영국 사례가 대표적이기는 하지만, 1980년대의 (복지지출 축소를 위한) 복지제도 개편은 영국에만 그친 것이 아니며, 많은 복지국가에서 비슷한 시기에 유사한 내용으로 실행되었다. 자유주의 국가를 대표하는 미국은 물론이며, 독일과 프랑스 등 보수주의 국가와 일본에서도 복지제도 개편이 진행되었다. 뿐만 아니라 이상적인 복지국가로 꼽히는 스웨덴에서도 복지제도 개편이 이루어졌다. 그리고 이러한 개편은 1990년대 및 그 이후까지도 계속 진행되었다.

이와 같은 복지지출 감소를 위한 복지제도 개편이 동시 다발적으로 이루어지게 된 가장 중요한 이유는 이들 국가에서 복지지출이 정부 재정운영에 부담이 되었다는 점이다. 2차 대전 이후 크게 확충된 복지제도는 제도의 성숙과 노령인구의 증가에 따라 급격한 복지지출 확대를 가져왔으며 이는 정부 재정지출의 확대로 이어졌다. 한편 1970년대 이후 경제 성장이 둔화되고 실업률이 높아짐에 따라 정부 재정 수입의 증가 폭은 감소하였다. 이러한 수입 감소와 지출 증가는 재정 적자를 가져옴으로써 정부 재정 운영에 부담을 초래하였다(Pierson, 1994).²⁾ 이와 같은 급격한 복지지출 증가, 경제 성장 둔화, 재정 수입 증가폭 감소, 빠른 재정 지출 증가, 재정 적자 등의 추세는 통계를 통하여 쉽게 확인할 수 있다. 관련 통계는 <표 1>, <표 2>, <표 3>에 제시되어 있다.³⁾

<표 1> OECD 주요국의 복지지출 비중과 경제 성장률 변화(단위:%)

	GDP 대비 복지지출 비중			경제 성장률	
	1960	1970	1980	1960-75	1975-81
미국	5.0	6.4	10.9	3.4	3.2
영국	10.8	15.9	21.4	5.1	3.3
프랑스	13.2	19.2	25.9	5.0	2.8
독일(서독)	15.4	21.5	28.5	3.8	3.0
일본	4.0	4.8	10.2	8.6	4.7
이탈리아	12.6	18.4	22.8	4.6	3.2
덴마크	11.1	20.8	28.7	3.7	2.2

2) Pierson(1994) 박시중(2006)의 번역본인 「복지국가는 해체되는가」로부터 인용한 것이다.

3) <표 1>과 <표 2>는 각각 원용찬(1998), 「사회보장발달사」의 116쪽과 103쪽에서 인용한 것이며, <표 3>은 <표 2>로부터 필자가 계산한 것이다.

<표 1>을 보면 OECD 주요 국가들의 GDP 대비 복지지출 비중은 1960-1980 기간에 빠르게 증가해 왔음을 알 수 있다. 경제 성장률은 모든 국가에서 1960-1975 기간의 평균 성장률에 비하여 1975-81 기간의 평균 성장률이 낮다는 것을 알 수 있다.

<표 2> OECD 주요국의 GDP 대비 재정 지출 비중과 국민 부담률 변화(단위:%)

	재정지출			국민부담률(조세+ 사회보장세)		
	1955-57	1967-69	1974-76	1955-57	1967-69	1974-76
미국	25.9	31.7	35.1	24.8	29.1	27.5
영국	32.3	38.5	44.5	28.6	34.1	27.5
프랑스	33.5	39.4	41.6	30.9	36.2	37.2
독일(서독)	30.2	33.1	44.0	31.4	33.6	38.3
일본	-	19.2	26.1	18.0	18.8	22.1
이탈리아	28.1	35.5	43.1	24.9	30.2	31.8
스웨덴	-	41.3	51.7	26.2	38.8	47.0
OECD 평균	28.5	34.5	41.4	24.6	30.1	33.9

<표 2>를 보면 국가에 따라 증가 속도는 다르지만 50년대 중반에 비하여 60년대 중반, 그리고 60년대 중반에 비하여 70년대 중반의 재정지출 규모는 빠르게 증가하였음을 알 수 있다. OECD 평균으로는 1955-57 기간의 평균 재정지출 규모가 GDP 대비 28.5%였으나 12년 뒤인 1967-69 기간에는 34.5%로 6.0%p가 높아졌다. 그리고 다시 5년 뒤인 1974-76 기간에는 6.9%p가 더 높아졌다. 한편 국민부담률도 계속 높아져왔으나 재정지출 증가 속도에 미치지 못함을 알 수 있다. 특히 1967-69 시기와 1974-76 시기 사이의 재정지출 증가 폭에 비하여 국민부담률 증가 폭은 4.0%p가 낮아서 국민부담률과 재정지출의 격차가 더욱 커졌음을 알 수 있다. 시기에 따라 국민부담률과 재정지출의 격차 폭이 얼마나 변화하였는가를 파악하기 위하여 각 시기의 국민부담률과 재정지출 격차를 계산하여 <표 3>에 제시하였다.

<표 2> OECD 주요국의 국민부담률과 재정지출 격차 변화

	국민부담률-재정지출		
	1955-57	1967-69	1974-76
미국	-1.1	-2.6	-7.6
영국	-3.7	-4.4	-17
프랑스	-2.6	-3.2	-4.4
독일(서독)	1.2	0.5	-5.7
일본	-	-0.4	-4
이탈리아	-3.2	-5.3	-11.3
스웨덴	-	-2.5	-4.7

OECD 평균	-3.9	-4.4	-7.5
---------	------	------	------

<표 3>을 보면 영국을 제외한 모든 국가에서 국민부담률과 정부 재정지출의 격차는 1955-57 시기보다 1967-69 시기가, 그리고 이보다 1974-76 시기가 더 크다는 것을 알 수 있다. OECD 평균으로도 이 격차는 시기별로 증가하여 세 시기에 각각 -3.9%P, -4.4%P, -7.5%P이다. 물론 재정수입에는 조세와 사회보장세(사회보험료) 이외에 서비스 이용료 수입 등 다양한 세외수입이 포함된다. 따라서 조세와 사회보장세 규모가 재정지출 규모보다 작다고 해서 반드시 재정적자가 발생하는 것은 아니고 또 이 격차(조세+사회보장세-재정지출)가 늘어난다고 해서 반드시 재정적자가 늘어난다고 하기도 어렵다. 그러나 통상 세외수입 규모는 조세나 사회보장세 규모에 비하여 매우 작으며, 시기별로 그 비중이 크게 변동하지 않는다는 점을 감안하면, <표 3>은 50년대 중반부터 70년대 중반까지 OECD 국가들의 재정적자가 늘어나고 있음을 보여 주는 것으로 해석할 수 있다.⁴⁾

사회복지 발달사에서 1980년대 서구 복지국가에서 진행된 복지제도 개편 과정과 관련하여 대체로 받아들여지고 있는 내용들을 다시 정리하면 다음과 같다.

첫 째, 1970년대까지 계속 증가해 온 복지지출은 정부지출의 팽창을 초래함으로써 정부재정에 부담으로 작용하였고 다수 국가에서 국가 부채가 늘어나게 하였다.

둘 째, 이에 따라 대부분의 국가에서 복지지출을 줄이기 위한 제도 개편을 시도하였다.

셋 째, 다양한 제도 개편에도 불구하고 고령화의 진전에 따른 자연증가, 경제 성장 둔화에 따른 실업증가 등의 이유로 복지지출 규모는 거의 줄어들지 않았다.

네 째, 복지지출 규모 자체는 과거보다 축소되지 않았으나, 제도 개편이 없었다면 더 크게 늘어났을 것이다. 즉 제도 개편이 없었다면 발생했을 상황(counter factual)과 비교하면 제도 개편은 일정 부분 복지지출 감소 효과가 있었다.

다섯 째, 제도 개편의 내용과 범위는 국가마다 차이가 있었는데, 이러한 차이는 이후의 복지지출 규모와 재정 건전성에 상당한 영향을 미쳤다.

2. 최근 주제

앞에서 빠르게 증가하는 복지지출이 재정운용에 부담으로 작용함에 따라 서구 복지국가들은 1980년대에 복지제도 축소를 위한 다양한 복지제도 개편을 실행하였다고 했다. 이는 새삼스러울 것이 없는 널리 알려진 일이다. 이보다 더 관심을 가져야 할 것은 그 결과일 것이다. 많은 국가들이 복지 제도를 개편하였는데, 그 이후 복지지출 규모는 어떻게 되었으며 재정 건전성에는 어떤 변화가 있었을까?

이를 파악하기 위하여 <표 5>와 <표 6>을 보자. 여기에는 주요 서구 복지국가들 및 일본을 북유럽, 중부유럽, 남유럽, 영미권 국가의 4개 집단으로 분류하고 각기 3-4개국을 포함한 15개국 통계를 제시하였다. 이 4개 집단은 에스핑 안데르센의 복지 레짐 분류에 따른 사민

4) 1970 중반 이후 대부분의 서구복지국가에서 복지지출이 정부재정 운용에 부담을 주고 있다는 인식을 상징적으로 드러내 주는 것이 1980년에 복지국가 위기를 의제로 한 OECD 회의이다. 이 회의에서는 “무엇보다 먼저 분명히 할 것은여러 국가에서 사회정책은 경제성장에 장애가 되고 있다는 점이다.”라고 선언함으로써 적어도 1960년대까지의 믿음이었던 복지와 성장이 조화롭게 양립한다는 것을 부정하였다(김영순, 1996).

주의(북유럽), 보수주의(중부유럽), 자유주의(영미권)국가와 최근 재정위기 문제에 봉착한 남부유럽이다. 일본은 에스핑 안데르센의 분류에는 포함되지 않으나, 복지 제도의 특성을 감안하여 영미권의 자유주의 국가군에 포함시켰다. <표 5>에는 복지지출 규모 변화가 제시되어 있고 <표 6>에는 국가 부채 규모 변화가 제시되어 있다.

<표 5> OECD 국가의 유형별 GDP대비 복지지출 규모 변화(% , %P)

		1985	1990	1995	2000	2007	증가분(%P)		
							85-95	95-07	85-07
북유럽	스웨덴	29.5	30.2	32.0	28.4	27.3	2.5	-4.7	-2.2
	노르웨이	17.8	22.3	23.3	21.3	20.8	5.5	-2.5	3
	덴마크	23.2	25.1	28.9	25.7	26.1	5.7	-2.8	2.9
	핀란드	22.4	24.1	30.7	24.2	24.8	8.3	-5.9	2.4
	평균	23.2	25.4	28.7	24.9	24.8	5.5	-3.9	1.6
중부유럽	프랑스	26.0	24.9	28.5	27.7	28.4	2.5	-0.1	2.4
	독일	22.5	21.7	26.8	26.6	25.2	4.3	-1.6	2.7
	오스트리아	23.7	23.8	26.6	26.7	26.4	2.9	-0.2	2.7
	평균	24.1	23.5	27.3	27.0	26.7	3.2	-0.6	2.6
남유럽	포르투갈	10.1	12.5	16.5	18.9	22.5	6.4	6.0	12.4
	스페인	17.8	19.9	21.4	20.4	21.6	3.6	0.2	3.8
	이탈리아	20.8	20.0	19.9	23.3	24.9	-0.9	5.0	4.1
	그리스	16.0	16.5	17.3	19.2	21.3	1.3	4.0	5.3
	평균	16.2	17.2	18.8	20.4	22.6	2.6	3.8	6.4
영미권	미국	13.1	13.5	15.4	14.5	16.2	2.3	0.8	3.1
	영국	19.4	16.8	19.9	18.6	20.5	0.5	0.6	1.1
	호주	12.1	13.1	16.2	17.3	16.0	4.1	-0.2	3.9
	일본	11.2	11.3	14.3	16.5	18.7	3.1	4.4	7.5
	평균	14.0	13.7	16.5	16.7	17.9	2.5	1.4	3.9
전체평균		19.0	19.7	22.5	22.0	22.7	3.5	0.2	3.7

증가분은 뒤의 연도 값에서 앞의 연도 값을 차감한 것임.

<표 5>를 보면 1985-2007의 22년간 GDP 대비 복지지출 비중은 증가하였지만 시기별 그리고 집단별 증가 폭은 상이함을 알 수 있다. 북유럽 사민주의 국가들의 경우 1985-1995 기간에는 비중이 증가하였다가 1995-2007 기간에는 감소하여 1985-2007 전체 기간에는 소폭 증가하였다. 중부유럽 보수주의 국가들도 유사하게 1985-1995 기간에 비중이 증가하고 1995-2007 기간에 감소하였으나, 감소폭이 미미하여 1985-2007 기간의 비중 증가폭은 북유럽 국가들에 비하여 크다. 남유럽과 영미권 국가들은 이들과는 다른 모습을 보이고 있다. 남유럽 국가들은 1985-1995 기간과 1995-2007 기간 모두 비중이 증가하였으며(단, 이탈리아는 1985-1995 기간에 소폭 감소), 1985-2007 기간 전체의 비중 증가폭이 네 집단 중 가장 크다. 영미권 국가들은 개별 국가마다 다른 경향을 보이는데 평균으로는 1985-1995 기간과 1995-2007 모두 증가하였으나, 증가 폭은 크지 않아서 전 기간의 증가 폭은 남유럽에 비하여 낮다.

흥미로운 것은 북유럽과 중부유럽 및 미국과 호주에서는 1985-1995 기간과 1995-2007의 비중 증가 경향이 확연히 구분된다는 점이다. 1985-1995 기간에는 복지지출 비중이 증가하였으나 1995-2007 기간에는 감소하였다(미국만 0.8%p로 약간 증가). 이는 1980년대에 이루어진 제도 개혁의 효과가 시차를 두고 발생한 것일 수도 있으며, 혹은 비록 1980년대부터 복지제도 축소 논의는 있었지만, 실제로 제도 개편이 이루어진 것은 시차를 두고 1990년대에 이루어졌기 때문일 수도 있다. 즉 제도 개편의 효과 발생에 시차가 존재하였거나 혹은 제도 개편의 논의와 실제 실행 사이에 시차가 존재하였기 때문일 수 있다. 물론 이는 단순한 짐작일 뿐이며, 확실한 원인 규명을 위해서는 추가 연구가 필요하다.

<표 5>의 15개국들 중에서 2007년 기준으로 복지지출 비중이 큰 순서를 보면 프랑스, 스웨덴, 오스트리아 순이다. 그런데 이들 국가들은 1985-2007 기간에 복지비중 증가폭이 가장 낮은 순위로 1, 2, 3위에 해당하는 국가들이다. 반면에 1985-2007 기간에 복지지출 비중 증가폭이 큰 순서를 보면 포르투갈, 일본, 그리스 순이다. 그런데 이들 나라의 복지지출 비중의 크기 순서는 포르투갈이 8위, 일본이 13위, 그리스가 10위로서 모두 중간 이하의 하위권에 속한다. 1985-2007 기간의 서구 복지국가들의 변화를 보면 원래부터 복지 비중이 큰 국가들은 비중이 감소하거나(스웨덴) 혹은 약간 증가한 데 비해서, 복지 비중이 대폭 증가한 국가들은 대체로 원래부터 복지 비중이 크지 않았던 국가들임을 알 수 있다.

다음은 이 15개 국가들의 국가부채 규모 변화를 보자. 이는 <표 6>에 제시되어 있다.

<표 6> OECD 국가의 유형별 GDP대비 국가 부채 규모 변화(% , %P)

		1993	2000	2005	2010	증가분(%P)
북유럽	스웨덴	78.2	64.3	60.8	49.1	-29.1
	노르웨이	37.8	32.7	47.9	49.5	11.7
	덴마크	92.4	60.4	45.9	55.5	-36.9
	핀란드	57.8	52.5	48.4	57.4	-0.4
	평균	66.5	52.5	50.7	52.9	-13.7
중부유럽	프랑스	51.0	65.6	75.7	94.1	43.1
	독일	46.2	60.4	71.2	87.0	40.8
	오스트리아	62.1	71.1	70.9	78.6	16.5
	평균	53.1	65.7	72.6	86.6	33.5
남유럽	포르투갈	66.8*	60.2	72.8	103.1	36.3
	스페인	65.5	66.5	50.4	66.1	0.6
	이탈리아	116.3	121.6	120.0	126.8	10.5
	그리스	101.1*	115.3	121.2	147.3	46.2
	평균	87.4	90.9	91.1	110.8	23.4
영미권	미국	71.9	54.5	61.4	93.6	21.7
	영국	48.7	45.1	46.4	82.4	33.7
	호주	30.3	24.6	16.1	25.3	-5.1
	일본	73.9	135.4	175.3	199.7	125.8
	평균	58.7	71.5	84.3	106.2	47.5
전체평균		66.7	68.7	72.3	87.7	21.0

*:1995년 통계임.

증가분은 2010년 값에서 2011년 값을 차감한 것임.

<표 6>을 보면 1993-2010의 17년간 전반적으로 GDP 대비 국가부채 비중은 증가하였지만 국가별로 증가폭은 상이함을 알 수 있다. 북유럽 사민주의 국가들의 경우 노르웨이만 전체 평균의 절반 정도인 11.7%P가 증가하였고 다른 세 국가는 모두 부채 비중이 감소하였다. 중부유럽 국가들의 경우 오스트리아는 평균에 못 미치는 증가를 보인 반면에, 프랑스와 독일은 40%P가 넘어 평균의 두 배 가까이 증가하였다. 남유럽 국가들의 경우 그리스와 포르투갈은 각각 40%P와 30%P를 넘는 큰 폭으로 증가하였으나 스페인과 이탈리아의 증가폭은 평균 이하이다. 영미권 국가의 경우 일본은 증가 폭이 100%P가 넘어서 15개국 중에서 가장 증가 폭이 큰 반면에 호주는 오히려 5.1%P가 감소하였다. 미국은 21.7%P로서 평균 수준이며 영국은 33.7%P로서 평균보다 높았다. 영국의 경우는 1993-2005 기간에는 오히려 2.3%P가 감소하였으나, 2005-2010 기간에 갑자기 36%P가 증가하였다. 이의 원인을 파악하려면 추가 연구가 필요하다.

2010년 기준으로 국가부채 규모가 큰 국가 순서는 일본, 그리스, 이탈리아 순이다. 일본은 부채 규모뿐만 아니라 증가 폭 역시 가장 크다(일본의 증가 폭은 다른 국가들에 비하여 너무 커서 이상치(outlier)라고 보는 것이 타당할 것 같다). 그리스의 증가 폭은 일본 다음이며, 이탈리아의 증가 폭은 평균 이하이다. 한편 국가부채 규모가 작은 국가 순서를 보면 호주가 1위이고, 2-5위는 스웨덴, 노르웨이, 덴마크, 핀란드로서 모두 북유럽 사민주의 국가들이다. 이들 국가들은 노르웨이를 제외하면 모두 1993년에 비하여 2010년의 부채 비중이 감소하였다.

<표 7> 시기별 GDP대비 복지지출 비중 증가 비교(%P)

	미국	영국	프랑스	독일	일본	이탈리아	덴마크
60-80	5.9	10.6	12.7	13.1	6.2	10.2	17.6
85-07	3.1	1.1	2.4	2.7	7.5	4.1	2.9

<표 7>에는 <표 1>에 제시된 국가들에 대한 1960-1980 기간의 복지지출 비중 증가분과 1985-2007 기간의 복지지출 증가분이 제시되어 있다. 이를 보면 대부분의 국가에서 1985-2007 22년 기간의 복지지출 증가폭이 1960-1980 20년 기간의 증가폭에 비하여 대폭 감소하였음을 알 수 있다. 예외라고 할 수 있는 국가는 일본과 미국인데, 이 두 국가는 원래부터 복지지출 비중이 작았기 때문일 것이다.

<표 7>에서 보듯이 1980년대 이후 복지지출 규모를 줄이기 위한 제도 개편은 대부분의 국가에서 비록 절대 규모를 줄이지는 못했어도 증가 속도를 늦추는 데는 기여한 것으로 생각된다. 절대 규모를 줄이지 못한 것은 고령화와 제도의 성숙 등에 따른 자연 증가분이 크기 때문일 것이다.

이와 같은 복지지출 억제와 재정건전성에는 어떤 영향을 미쳤는가를 보기 위해 <표 5>와 <표 6>에서 관련 통계를 발췌하여 <표 8>로 정리하였다.

		복지지출 규모	복지지출 증가분	국가부채 규모
북유럽	스웨덴	27.3	-2.2	49.1
	노르웨이	20.8	3	49.5
	덴마크	26.1	2.9	55.5
	핀란드	24.8	2.4	57.4
중부유럽	프랑스	28.4	2.4	94.1
	독일	25.2	2.7	87
	오스트리아	26.4	2.7	78.6
남유럽	포르투갈	22.5	12.4	103.1
	스페인	21.6	3.8	66.1
	이탈리아	24.9	4.1	126.8
	그리스	21.3	5.3	147.3
영미권	미국	16.2	3.1	93.6
	영국	20.5	1.1	82.4
	호주	16	3.9	25.3
	일본	18.7	7.5	199.7

<표 8>을 보면 복지지출 증가속도가 빠른 국가가 국가부채 규모도 큰 경향이 있는 것 같다. 하지만 복지지출 규모 자체는 국가부채 규모와 밀접하게 관련되어 있는 것 같지 않다. 이와 같은 복지지출 규모, 복지지출 증가속도, 국가부채 규모 간의 관계를 보다 명확하게 파악하기 위하여 <표 8>의 자료에 대한 상관관계를 분석하였다. 그 결과는 <표 9>에 제시되어 있다.

<표 9> 국가부채 규모, 복지지출 규모, 복지지출 증가속도 간의 상관관계

	국가부채	복지지출규모	복지지출증가분
국가부채	1		
복지지출규모	-0.1298	1	
복지지출증가분	0.5025	-0.3198	1

<표 9>를 보면 국가부채와 복지지출 증가 속도 사이에는 뚜렷한 양의 상관관계가 있다. 반면에 복지지출 규모와 국가부채 사이에는 약한 음의 상관관계가 있다. 즉 복지지출 증가 속도가 빠른 국가는 국가부채 규모도 큰 경향이 뚜렷하지만, 복지지출 규모가 큰 국가는 작은 국가에 비하여 국가부채가 작은 경향도 어느 정도 존재한다. 일견 모순되게 보이는 이러한 분석 결과는 복지지출과 국가부채의 관계에 대해 무엇을 시사할까?

복지지출 증가 속도가 빠른 국가가 국가부채 규모도 크다는 것은 충분히 이해할 수 있다. 하지만 복지지출 규모가 큰 국가가 작은 국가에 비하여 국가부채가 작은 경향이 있다는 것은 다소 의외이다. 왜 이런 현상이 존재할까?

국가부채는 재정적자의 결과이다. 정부가 수입보다 많은 지출을 하고, 이것이 쌓인 것이 국

가부채이다. 복지지출이 많으면 그만큼 정부지출도 많을 것이다(물론 정부지출에는 복지 이외의 지출도 포함되므로 복지지출과 정부지출이 정비례하지는 않겠지만 대체로 복지지출이 많으면 정부지출도 많을 것이다). 정부지출이 많음에도 국가부채가 커지지 않으려면 수입도 많아야 한다. 결국 복지지출이 많으면서 국가부채가 적다는 것은 수입 즉 조세(사회보험료)를 많이 걷는다는 것을 의미한다. 이러한 추론을 확인하기 위하여 국가부채, 복지지출 규모, 정부지출 규모, 국민부담률(조세+사회보장료), 재정적자에 대한 상관분석을 하였다. <표 10>이 그 결과이다. 분석 대상은 지금까지 논의해 온 15개국이며, 국가부채는 2010년 기준이고 나머지 변수는 2007년 기준이다. ‘재정적자’는 정부지출에서 국민부담률을 차감한 것이다.⁵⁾

<표 10> 국가부채, 복지지출 규모, 정부지출 규모, 국민부담률, 재정적자 간의 상관관계

	국가부채	복지지출	정부지출	국민부담률	재정적자
국가부채	1				
복지지출	-0.1298	1			
정부지출	-0.0913	0.9207	1		
국민부담률	-0.4369	0.8298	0.8069	1	
재정적자	0.6045	-0.0667	0.0868	-0.5185	1

<표 10>은 재정적자가 많은 국가가 국가부채도 많다는 것, 국민부담률이 높은 국가는 재정적자와 국가부채가 적다는 것, 복지지출이 많은 국가는 정부지출도 많으며 국민부담률도 높다는 것을 보여 준다. 이는 복지지출이 많은 국가들은 국민부담률도 높아서 재정적자는 복지지출이 적은 국가들에 비하여 오히려 적고 그 결과 국가부채도 적다는 추론이 타당함을 보여 준다.

그렇다면 왜 복지지출이 많은 국가가 적은 국가에 비하여 재정적자, 즉 정부지출과 조세/사회보험료 수입 격차가 더 적을까? 왜 복지지출이 적은 국가는 조세/사회보험료를 충분히 걷지 않을까? 여러 가지 이유가 있겠지만, 그 중의 하나로서 복지지출 구조 차이를 들 수 있을 것이다. 무슨 말인지 이해하려면 일단 <표 11>을 보자. 이 표에서 ‘연금’은 노령연금과 유족연금 지출 중에서 현금 급여지출만을 포함한다. 따라서 노령연금 제도 내에서 이루어지는 노인돌봄서비스 제공 등 현물급여는 사회서비스에 포함된다. 그리고 ‘근로연령대 소득보조’는 실업급여, 가족수당, 공공부조 등 비노인 계층에 대한 소득보조 프로그램을 말한다. 그리고 ‘사회서비스’는 직업훈련 등의 적극적 노동시장 정책이나 보육 등 돌봄 서비스를 포함한다.

<표 11> 복지지출의 세부 구성(2007년 기준, GDP 대비 비중 %)

5) 국민부담률을 차감한 것을 재정적자로 정의하였으므로 본래의 의미의 재정적자와는 다르다. 그러나 정부수입의 대부분이 조세와 사회보험료 수입임을 감안하면 차이가 크지는 않을 것이다. 그리고 국가부채와의 상관분석을 위해서는 오히려 항상적인 수입인 조세와 사회보험료 수입만을 고려하는 것이 더 타당한 측면도 있다.

		연금	의료	근로연령대 소득지원	사회서비스	지니계수
북유럽	스웨덴	7.2	6.6	5.6	8.0	0.26
	노르웨이	4.7	5.7	5.4	5.0	0.25
	덴마크	5.6	6.5	7.0	7.0	0.25
	핀란드	8.3	6.1	6.0	4.6	0.26
	평균	6.4	6.2	6.0	6.1	0.26
중부 유럽	프랑스	12.5	7.5	4.6	3.8	0.29
	독일	10.7	7.9	4.0	2.6	0.30
	오스트리아	12.3	6.8	5.3	2.1	0.26
	평균	11.8	7.4	4.6	2.9	0.28
남유럽	포르투갈	10.8	6.6	4.0	1.1	0.36
	스페인	8.0	6.1	5.1	2.4	0.31
	이탈리아	14.1	6.6	2.8	1.4	0.34
	그리스	11.9	5.8	2.0	1.7	0.32
	평균	11.2	6.3	3.5	1.6	0.33
영미권	미국	6.0	7.2	2.0	1.0	0.38
	영국	5.4	6.8	3.9	4.2	0.34
	호주	3.4	5.7	4.0	2.9	0.34
	일본	9.8	6.3	1.6	1.0	0.33
	평균	6.4	6.5	2.9	2.1	0.35

<표 11>을 보면 복지의 세부 분야별 지출 규모가 개별 국가 혹은 집단별로 상당히 다르다는 것을 알 수 있다. 그 중에서도 두드러지는 특징은 중부유럽과 남유럽 국가들은 연금급여 지출이 많은 반면에 북유럽 국가들은 사회서비스 지출이 많다는 점이다. 그리고 북유럽 국가들의 근로연령대 소득지원이 다른 국가군에 비하여 많다는 것도 다소 두드러진다.

복지의 세부 분야별 지출 규모 차이와 국가부채의 관계를 보다 명확하게 파악하기 위해 <표 11>의 분야별 지출과 국가부채 사이의 상관관계를 분석하였다. <표 12>와 <표 13>이 그 결과이다. <표 12>는 분야별 지출규모로서 GDP 대비 비중을 사용한 것(즉 <표 11>의 자료를 그대로 사용한 것임)이며, <표 13>은 전체 복지지출에서의 비중을 사용한 것이다. 분석 대상 변수로 지니계수를 추가하여 분야별 복지지출과 분배의 평등성의 관계도 분석하였다.

<표 12> 복지 분야별 세부 지출과 국가부채 사이의 상관관계

	국가부채	적자재정	연금	의료	소득지원	사회서비스	지니계수
국가부채	1						
적자재정	0.6045	1					
연금	0.6041	0.525	1				
의료	0.1102	0.3549	0.3706	1			
소득지원	-0.7661	-0.6414	-0.3088	-0.0706	1		
사회서비스	-0.6167	-0.5451	-0.4472	-0.0958	0.7789	1	
지니계수	0.4225	0.5274	0.0704	0.1275	-0.7909	-0.7496	1

소득지원: 근로연령대 소득지원을 의미함.

<표 13> 복지 분야별 세부 지출과 국가부채 사이의 상관관계

	국가부채	적자재정	연금	의료	소득지원	사회서비스	지니계수
국가부채	1						
적자재정	0.6045	1					
연금	0.8292	0.6619	1				
의료	0.1554	0.2721	-0.0414	1			
소득지원	-0.8874	-0.7454	-0.8369	-0.3222	1		
사회서비스	-0.6988	-0.6257	-0.8544	-0.3816	0.7366	1	
지니계수	0.4225	0.5274	0.3825	0.7544	-0.5722	-0.6736	1

소득지원: 근로연령대 소득지원을 의미함.

<표 12>와 <표 13>을 보면 복지 분야별 세부 지출과 국가부채의 상관관계가 극명하게 대조됨을 알 수 있다. 연금급여 지출은 국가부채와 뚜렷한 양의 관계가 있는 반면에 근로연령대 소득지원과 사회서비스는 국가부채와 뚜렷한 음의 관계에 있다. 또한 연금 지출과 의료 지출은 분배의 평등성과 별 관계가 없거나 관계가 있다면 분배 상태를 악화 시키는 방향이지만, 근로연령대 소득지원과 사회서비스는 분배의 평등성과 뚜렷한 양의 관계에 있다.⁶⁾ 왜 연금급여 지출은 국가부채와 양의 관계에 있고 ‘근로연령대 소득지원’과 ‘사회서비스’는 국가부채와 음의 관계에 있을까?

‘근로연령대 소득지원’과 ‘사회서비스’ 지출 재원은 대부분 조세이며, 지출 규모는 고령화와 별 관련이 없다. 이에 비하여 ‘연금’ 재원은 중부와 남유럽의 경우 대부분 사회보험료이며, 지출 규모는 고령화와 밀접하게 관련되어 있다.

조세를 재원으로 하는 지출은 국민에게 반드시 제공해야 한다는 의무적 성격이 약하지만, 사회보험료를 재원으로 하는 지출은 자신이 낸 보험료에 대한 대가를 받는 것에 해당하므로 의무적 성격이 강하다. 의무적 성격이 약한 지출은 의무적 성격이 강한 지출에 비해서 상황에 따라 축소하는 것이 상대적으로 용이하다. 연금은 젊었을 때 이미 납부한 보험료에 대해 노년에 급여를 받는 것이므로 다른 사회보험보다 특히 변경이 힘들다. 가령 의료보험은 세대 내에서 부담과 혜택이 주어져서 급여 지출이 많아지면 보험료를 올리는 것이 비교적 용이하지만, 연금은 세대 간 계약의 성격이어서 노인에 대한 급여 지출이 많다고 해서 젊은 세대의 보험료를 올리는 것이 쉽지 않으며, 그렇다고 해서 노인의 급여를 삭감하는 것도 어렵다.

연금 지출은 고령화와 직접 연계되어 있어서 시간이 지날수록(고령화가 진행 될수록) 연금 급여 지출은 늘어나며, 근로세대 비중이 줄어드는 만큼 보험료 수입은 상대적으로 감소한다. 이에 비하여 ‘근로연령대 소득지원’과 ‘사회서비스’ 지출은 일부 노인 관련 서비스를 제외하면 고령화와 직접적인 관련이 없기 때문에 시간이 지나도(고령화가 진행 되어도) 급여 지출이 급격히 늘어날 이유는 없다.

연금은 고령화가 진행됨에 따라 지출도 함께 늘어나야 하는데, 이의 충당을 위해서 보험료를 올리는 것도 쉽지 않으며 그렇다고 급여 수준을 낮추기도 힘들다고 했다. 보험료 수입으로 급여 지출을 충당하지 못하면 조세로 메꾸거나 빚을 질 수 밖에 없다. 사회보험료 방식

6) 분배의 불평등 정도를 보여주므로, 지니계수와 음의 관계라는 것은 분배의 평등성과 양의 관계에 있음을 나타낸다.

의 노령연금을 택하고 있는 중부유럽과 남유럽 국가들은 대체로 다른 국가들에 비하여 연금 급여가 소득 비례적이며(재분배 성격이 약하며), 소득 대체율도 높은 편이다.⁷⁾ 이에 따라 <표 11>에서 보듯이 연금급여 지출 비중이 다른 국가군들에 비하여 높다. 그리고 고령화에 따른 급여지출 증가폭도 다른 국가군들에 비하여 상대적으로 큰 편이다. 참고로 <표 14>에는 1985-2007 기간 GDP 대비 연금급여 지출이 얼마나 늘었는가를 제시하였다. 그리스 3.31은 1985년에 비하여 2007년의 GDP 대비 연금급여 비중이 3.31%p 높아졌음을 의미한다.

<표 14> 1985-2007 기간 GDP 대비 연금급여 지출 변화(단위:%P)

북유럽		중부유럽		남유럽		영미권	
스웨덴	-0.44	프랑스	1.99	포르투갈	6.69	미국	-0.28
노르웨이	-0.01	독일	0.40	스페인	0.50	영국	-0.20
덴마크	0.91	오스트리아	0.89	이탈리아	2.91	호주	0.01
핀란드	0.89			그리스	3.31	일본	4.06

연금 급여지출 증가가 복지지출 증가 및 국가채무에 미치는 영향을 파악하기 위하여 이들 변수간의 상관관계를 분석하였다. 그 결과는 <표 15>에 제시되어 있다. 편상관계수는 국가부채에 대한 다른 변수들의 편상관계수이다.

<표 15> 연금지출증가, 복지지출증가, 국가부채간의 상관관계

	단순상관계수			편상관계수
	국가부채	복지지출증가분	연금증가분	
국가부채	1			
복지지출증가분	0.5025	1		-0.2097
연금지출증가분	0.6612	0.8751	1	0.5292

<표 15>를 보면 복지지출 증가보다 연금 급여지출 증가가 국가부채와 더 밀접한 관련이 있음을 알 수 있다. 특히 국가부채와의 편상관계수를 보면 연금지출 증가를 통제할 때 복지지출 증가와 국가부채는 오히려 음의 관계가 발생하고 있어서, 복지지출과 국가부채의 양의 관계는 거의 전적으로 연금 급여지출 증가에 기인함을 알 수 있다.

지금까지의 분석을 통하여 다음과 같은 잠정적인 결론을 도출 할 수 있다.

첫 째, 복지지출 크기 자체는 국가부채 규모와 직접적인 관련성이 약하며, 그보다는 복지지출의 재원이 조세와 사회보험료 등을 통하여 충분히 조달되고 있는가가 중요하다.

둘 째, 적자재정 및 국가부채와 밀접하게 관련되어 있는 복지지출은 연금급여 지출이다.

7) 1990년대 연금개혁을 하기 이전에는 소득비례 성격이 강하고 소득대체율인 높은 연금체계를 갖고 있었다. 그러나 1990년대 NDC로 연금 개혁을 이루었다. 다수의 서구 국가들이 연금 개혁을 시도했으나, 스웨덴처럼 큰 폭의 개혁을 한 국가는 많지 않다. 왜 스웨덴은 연금 개혁이 가능했는데, 프랑스나 남유럽 국가들은 못하였는지를 규명하는 것은 한국에도 유용한 시사점을 줄 수 있다. 혹자는 스웨덴의 정치 행정 체제의 우수성, 높은 국민 신뢰 등을 꼽기도 한다.

세 제, 근로세대 소득지원과 사회서비스는 국가부채와 음의 관계에 있다.

마지막의 ‘근로세대 소득지원과 사회서비스는 국가부채와 음의 관계에 있다’는 점에 대해서는 해석에 주의할 필요가 있다. 이는 음의 관계가 존재하는 것을 인과관계로 볼 수 있는가에 대한 점이다. 앞의 분석 결과들을 따져 보면, 근로세대 소득지원과 사회서비스가 국가부채와 음의 관계에 있는 것은 근로세대 소득지원 및 사회서비스 지출 수준과 연금급여 지출 수준이 높은 음의 관계에 있기 때문인 것으로 판단된다. 국가별 복지 레짐의 차이 때문이든 혹은 재정적 제약 때문이든, 연금 급여지출이 많은 국가 혹은 연금급여 지출 증가 속도가 빠른 국가는 근로세대 소득지원 및 사회서비스 지출이 적다. 연금급여 지출 및 증가 속도는 국가부채와 양의 상관관계에 있고 근로세대 소득지원 및 사회서비스 지출 수준과는 음의 상관관계에 있기 때문에 근로세대 소득지원 및 사회서비스와 국가부채 사이에 음의 상관관계가 존재하는 것일 수 있다. 이 경우 근로세대 소득지원과 사회서비스 수준은 국가부채와 직접적인 인과관계가 없다.

다른 한편으로 ‘근로세대 소득지원과 사회서비스’ 지출 증가가 재정적자 감소 및 국가부채 감소의 원인이 되는 경우도 생각해 볼 수 있다. 높은 수준의 사회 서비스 지출을 하는 스웨덴의 경우 여성의 노동 참여율이 높으며 실업률도 낮다. 높은 수준의 사회 서비스 제공은 일과 가정의 양립을 가능하게 하여 여성의 노동 시장 참여를 촉진하는 한편, 사회 서비스 자체가 보육 등 여성 일자리를 창출한다. 또한 직업 훈련 등 적극적 노동 시장 정책을 실업을 줄이는 데 기여한다. 경제활동 참가율이 높고 실업률이 낮으면 과세 기반이 넓어져서 조세 및 사회보험료 수입이 증가한다. 그리고 공공부조 등의 지출은 감소하게 된다. 이 경우 사회서비스 지출은 국가부채 감소의 원인이 되는 셈이다. 근로세대 소득지원은 특성이 다소 다르지만 어느 정도 유사한 경로를 유추할 수 있을 것이다.

이와 같은 두 가지 경우(비인과적 상관관계 대 인과관계)가 모두 존재할 것 같다. 연금급여 지출과의 음의 관계에 기인한 비인과적 상관관계가 더 크게 작용하겠지만, 조세 및 사회보험료 수입 증가에 기인한 인과관계도 어느 정도는 작용할 것 같다.

III. 우리나라의 복지지출 장기전망 결과의 의미

우리나라 복지재정의 장기 전망에 대한 보고서는 박형수·전병목(2009), 전병목(2010), 박형수(2011) 등이 있다. 박형수·전병목(2009)에서는 복지재정 전체에 대한 추계를 하였으며, 전병목(2010)에서는 사회보험 재정을 추계하였다. 그리고 박형수(2011)에서는 고령화와 직접 관련되어 있는 연금과 의료 부문(4대 공적연금, 기초노령연금, 건강보험, 노인장기요양보험)에 대한 추계를 하였다. 세 연구 모두 현행 제도를 유지한다는 가정 하에 추정한 것이다.⁸⁾ 공통으로 추계된 항목들을 비교하면 세 보고서의 추계 결과는 거의 유사하다. 이하에서는 가장 최근의 추계 결과인 박형수(2011)를 기본으로 하되, 여기에 없는 항목은 박형수·전병목(2009)의 것을 적용하였다. 그 결과는 <표 16>에 제시되어 있다.

<표 16> 복지지출 규모 장기 전망(GDP대비 비중, 단위:%)

8) 급여율처럼 매년 일정 크기로 인상할 것을 전제로 한 것은 이러한 인상분을 반영하였다.

2020	2030	2040	2050
11.3	14.5	17.9	21.0

<표 16>에 의하면 현행 제도를 유지했을 때 고령화의 진전 및 제도 성숙에 따라 2050년 우리나라의 복지지출은 GDP 대비 21%에 달해서, 멕시코와 터키를 제외한 다른 OECD 국가들의 2007년도 평균 복지지출 규모와 유사해진다.⁹⁾ 그리고 <표 11>에 제시한 OECD 15개국 평균인 22.6%보다는 다소 낮아진다.

2050년 우리나라의 고령화율은 2007년 OECD 국가들의 평균 고령화율보다 훨씬 높다. 2050년 복지재정 추계에서는 2050년 고령화율을 38.2%로 가정하였다. 이는 2050년을 기준으로 세계에서 1, 2등을 다투는 높은 수준이라고 한다. 다른 OECD 국가들의 2007년 평균 고령화율은 멕시코와 터키를 제외하면 15.2%이다. 그리고 <표 11>의 OECD 15개국 평균 고령화율은 16.2%이다.

2050년 우리나라의 고령화율은 다른 OECD 국가들의 2007년도 고령화율의 두 배를 훨씬 넘는다고 전제하였으므로 (현행 제도를 유지했을 때) 2050년 우리나라의 복지지출 수준이 다른 OECD 국가들의 2007년 복지지출 수준과 유사해진다는 것은 우리나라의 현행 복지지출 수준이 다른 OECD 국가들에 비하여 매우 낮다는 것을 보여 준다.

<표 16>의 추계는 현행 제도를 유지한다는 가정 하의 추계이다. 현행 제도를 유지했을 때 과연 2050년의 복지지출 수준이 21%에 달할 것인가에 대해서는 논란이 있을 수 있다. 가령 연금 수급 연령을 늦춘다든가 출산율을 높인다든가 등의 <표 16> 추계의 전제가 되는 가정들이 변한다면 21%보다 줄어든 수 있다. 그러나 반대로 21%보다 늘어날 경우도 가능하므로 21%를 대략 현행 제도를 유지했을 때의 복지지출 수준이라고 가정해도 큰 무리는 없을 것 같다. 그런데 향후 복지제도는 현행보다 확대될 것이 분명하므로 이를 반영한다면 2050년의 복지지출 수준은 GDP 대비 21%+ (제도 확충분)가 될 것이다.

제도 확충분인 α 의 크기는 어떤 제도를 얼마나 확충하는가에 달려 있다. 연금, 의료, 근로연령대소득지원, 사회서비스의 네 유형 중에서 연금과 의료는 포괄 대상이 광범위하며 고령화에 따라 지출이 증가한다. 이에 비하여 근로연령대 소득지원과 사회서비스는 포괄 대상도 상대적으로 좁으며 노인 관련 서비스를 제외하면 지출 규모는 고령화와 별 관련이 없다. 따라서 연금과 의료의 확충은 근로연령대 소득지원과 사회서비스의 확충에 비하여 α 의 크기가 커지게 된다.

<표 17>에는 (현 제도를 유지했을 때) 2030년과 2050년의 복지제도 유형별 지출 규모 추정치가 제시되어 있다. ‘의료’ 지출에는 건강보험지출만이 포함되며, 장기요양보험 지출은 사회서비스에 포함하였다. 분류기준의 불분명으로 인해 사회서비스로 분류한 것의 일부는 근로연령대소득지원에 포함되는 것이 더 타당한 것도 있을 수 있다.

우리나라의 향후 복지지출 수준의 높낮이를 가늠하기 위하여 <표 11>에 제시한 OECD 15개국의 통계를 함께 제시하였다. 11개국 통계는 이 15개국 중에서 국가부채 규모가 GDP의

9) 성숙은 주로 국민연금 제도와 기초노령연금의 성숙을 의미한다. 기초노령연금의 성숙이란 시간이 지남에 따라 급여율이 높아지는 것(기초노령연금법 부칙 제4조 2항 반영)을 의미한다. 기초노령연금법 부칙 제4조 2항을 반영하지 않을 경우 2050년 지출규모는 GDP대비 1.5%로서 이를 반영할 때보다 1.6%p가 감소한다.

100%를 초과하는 4개국(일본, 그리스, 이탈리아, 포르투갈)을 제외하고 계산한 것이다. 4개국을 제외한 11개국의 2010년도 GDP 대비 국가부채 비중 평균은 67.1%이다.

<표 17> 현행 복지제도 유지했을 때 복지지출 규모 전망(GDP대비 비중, 단위:%)

	연금	의료	근로연령대 소득지원	사회 서비스	계
한국 2030	6.3	4.6	1.3	2.4	14.5
한국 2050	10.4	5.7	1.6	3.3	21.0
15개국 2007	8.7	6.5	4.2	3.3	22.6
11개국 2007	7.6	6.6	4.8	4.0	23.0

한국의 2030년 추정치를 보면 4개 분야 모두 2007년의 15개국 및 11개국 평균값에 비하여 지출 규모가 작다. 그리고 한국의 2050년 추정치를 보면 연금은 지출 비중이 더 크며, 나머지 3개 분야는 모두 2007년의 15개국 및 11개국 평균에 비하여 지출 규모가 작다.

연금 지출 규모가 2007년 15개국 평균치를 초과하는 것은 고령화율 차이 때문이다. 2030년과 2050년 한국의 고령화율은 각각 24.3%와 38.2%로 추정된다. 이에 비하여 2007년 OECD 15개국의 고령화율 평균은 16.2%이다. 고령화율이 8.1%p를 초과하는 2030년에도 우리나라의 연금 지출 비중은 OECD 15개국 평균보다 작으며, 고령화율이 22%p를 초과하는 2050년에야 비로서 연금 지출 비중이 OECD 15개국 평균을 1.7%p 초과하게 된다.

역시 고령화율과 밀접하게 관련되어 있는 ‘의료’ 지출 규모는 2030년은 물론이며 2050년이 되어도 OECD 15개국 평균보다 작다. 이는 우리나라의 ‘의료’ 지출 수준이 다른 OECD 국가들에 비하여 매우 낮다는 것을 보여 준다. 참고로 OECD의 「Pension at a Glance 2011」에 따르면 우리나라의 연금 소득대체율은 42.1%인데 비하여 OECD 평균은 57.3%이다. 그리고 「Health at a Glance 2009」에 따르면 우리나라의 공공의료지출 비중은 54.9%인데 비하여 OECD 평균은 73.0%이다¹⁰⁾.

향후 이 4개 분야 중 어느 분야가 얼마나 확충될지는 알 수 없다. 그런데 현재 정치권 등에서 논의되고 있는 복지 확충안을 보면 연금 분야 확충은 별로 고려되지 않고 있다. 오히려 연금 분야는 특수직역연금의 지출을 줄여야한다는 논의가 있으며, 그 경우 연금 지출 수준은 낮아질 수 있다. 의료의 경우는 현행보다 확충하는 것에 대해 찬반 논란이 있다. 우리나라의 낮은 공공의료 지출 수준과 개인들의 높은 의료비 부담을 고려하면 공공의료 지출의 확대가 필요하다. 의료의 특성 상 의료 보장성 확대는 공공의료 지출의 급증을 가져올 수도 있다. 그렇더라도 필요하다면 해야 하고, 의료비 지불 제도 개혁과 병행한다면 공공의료 지출 수준이 아주 크게 늘어나지는 않을 것 같다.

의료를 제외하면 현재 정치권 등에서 논의되고 있는 복지제도 확충안은 (구체적인 내용은 서로 다르지만) 사회서비스와 근로연령대 소득지원에 해당한다. 이들 분야는 연금이나 의료에 비하여 확충하려는 프로그램별 대상자 규모도 작으며, 고령화와 크게 관련이 없다. 따라서 향후 이 분야의 복지 제도가 확충되어도 복지지출 수준이 크게 높아질 것 같지는 않다.

10) (2011)에서 재인용함.

2050년에 21+ %까지 복지지출이 늘어날 경우 국민부담률은 얼마가 되어야 하는지에 판단하기 위해 <표 18>에 관련 통계를 제시하였다. 이는 박형수(2011)에 제시된 것으로서 2050년 21% 복지지출 수준을 가정한 것이다.¹¹⁾ 이 표에서 국민부담률의 해석은 주의가 필요하다. 2009년 국민부담률은 25.6%이다. 그런데 조세부담률을 2010년도 수준으로 유지할 때 2050년 국민부담률이 29.3%로 늘어나는 것은 건강보험료 부담 증가를 반영했기 때문이다. 건강보험 재원 구성에서 현행의 보험료:조세 비율을 동일하게 유지하는 것을 가정하였기 때문이다.

<표 18> 2050년 재정지출 수준에 상응하는 국민부담률과 국가부채비율 조합(GDP대비 비중, 단위:%)

		조세부담률	국민부담률	국가부채비율
2050년 한국	2010년도 조세수준 유지	19.7	29.3	137.7
	EU 권고 부채비율 유지	23.7	33.2	60.0
	부채비율 현행보다 감축	25.2	34.8	30.0

<표 18>을 보면 복지지출 증가에 따른 국가부채 비율은 조세부담률 수준에 따라 크게 달라짐을 알 수 있다. 2010년도 조세부담률인 19.7%를 40년간 계속 유지할 경우 국가부채 비율은 GDP의 137%까지 상승한다. 그러나 조세부담률을 조금씩 높여서 2050년까지 2010년보다 4%p를 높이면 국가부채 비율은 60%가 되며, 2010년보다 5.5%p를 높이면 국가부채 비율은 30%가 되어서 현행보다 오히려 줄어들게 된다.

물론 <표 18>은 현행 복지제도를 유지해서 2050년 복지지출 수준이 21%가 될 것을 가정한 것이다. 실제의 2050년 복지지출 수준은 21+ α %가 될 것이므로 목표한 국가부채 비율을 유지하려면 실제의 조세부담률과 국민부담률도 α 에 비례하여 높아져야 한다. 그런데 2050년 국가부채비율 60% 혹은 30%를 목표로 할 때의 조세 및 국민부담률이 감당하기 어려운 만큼 높은 것일까?

앞에서 분석한 OECD 15개국의 2007년 복지지출 규모 평균은 GDP 대비 22.7%이고, 국가부채비율이 100%를 넘는 4개국을 제외한 11개국의 2007년 복지지출 규모 평균은 GDP 대비 23.0%이다. 그리고 북유럽 4개국의 복지지출 평균은 24.8%이고 중부유럽 3개국의 복지지출 평균은 26.7%이다. OECD 15개국 중 다수는 20여년 전인 1985년부터 GDP 대비 20% 내외의 복지지출 수준을 유지해 왔다. 다수의 OECD 국가들이 20여년 전부터 해 오던 복지지출 수준을 우리나라는 40년 뒤에야 달성한다는 것인데 그것이 그렇게 감당하기 어려운 정도로 큰 규모일까? 지금 당장 GDP 대비 21% 이상 지출한다는 말이 아니다. 10년 뒤에는 12% 이상, 20년 뒤에는 15% 이상 등 조금씩 늘려가서 40년 뒤에 21%를 넘게 된다는 얘기이다.

40년 뒤 우리나라의 경제력 수준은 20여년 전 OECD 15개 국가 평균은 물론이고 지금의 이들 국가들 평균보다도 훨씬 높을 것이다. 따라서 이들 국가들의 20여년 전이나 현재에 비해 재정 지출을 감당할 여력도 더 많을 것이다. 다른 국가들의 경험과 장래의 여건을 고려

11) < 표 14>의 2050년 21%는 박형수(2011)과 박형수·전병목(2009)의 추정치를 조합한 것이므로 박형수(2011)의 전망치와는 다소 다를 수 있다.

해 보면 40년 뒤에야 달성된다는 21+ %의 복지지출 규모가 국가 재정에 감당하기 어려울 정도의 큰 부담이 된다는 것은 그다지 타당성이 높은 것 같지 않다.¹²⁾

IV. 결론

지금까지 복지지출과 국가부채의 관계를 OECD 국가들에 대한 자료 분석을 통해 규명하고, 이러한 분석 결과가 향후 우리나라의 복지제도 확충과 관련하여 갖는 함의에 대하여 복지재정 장기재정전망 결과를 평가하면서 논의하였다.

두 명이 술 마시다 보니 술병에 술이 절반 쯤 남았다. 한 친구는 ‘술이 아직도 절반이나 남았네’라고 하는데 다른 친구는 ‘이제 술이 절반밖에 안 남았구나’라고 한다. 낙관주의자와 비관주의자를 구분할 때 흔히 드는 예이다. 똑같은 사실도 각자의 관점에 따라 전혀 다르게 받아들여지는 것은 흔한 일이다.

절반 남은 술에 대한 판단이야 낙관적이든 비관적이든 개인적인 문제이다. 하지만 나라 정책은 다르다. 동일한 현상과 사실도 어떻게 인식하고 해석하는가에 따라 정책적 대응은 전혀 달라진다. 그래서 어떤 사회 현상이 무엇을 의미하는지를 두고 논란이 분분하기 마련이고 때로는 대판 싸우기도 한다.

반 남은 술에 대한 판단은, 사실 자체는 단순 명확해서 사실이 의미하는 바를 잘못 이해할 걱정은 없다. 다만 사실이 의미하는 바 - 술을 절반 마셨고 이제 절반이 남았다는 것 -에 대한 각자의 느낌이 다를 뿐이다. 그러나 사회 현상은 훨씬 복잡 미묘해서 사실 자체가 무엇을 의미하는 가를 제대로 이해하는 것도 어려운 경우가 흔하다.

자신의 가치관 혹은 이념에 따라 복지정책을 보는 관점은 매우 다르다. 따라서 동일한 사실을 이해했더라도 그에 대한 해석(혹은 시사점)은 극명하게 갈릴 수 있다. 서로 다른 해석에 대해서 논쟁하는 것은 당연한 것이며 필요한 일이다. 그러나 사실 자체를 다르게(혹은 틀리게) 이해해서 논쟁하는 것이라면 바람직하지 못하다. 이 때는 일단 사실 자체를 바르게 제시해서 동의하고, 그를 바탕으로 논쟁하는 것이 (소위) 생산적인 논쟁일 것이다. 그런데 복지 재정 관련 이슈 중에는 흔히 사실 자체를 잘못 이해하고 있는 것이 많다. 본 연구의 주제인 복지지출과 국가부채의 관계가 대표적인 사례이다.

본 연구는 사실 자체를 바르게 이해하자는 취지에서 행해졌다. 복지 재정에 대한 사실을 바르게 이해하는 연구가 훨씬 더 많이 이루어지길 기대한다.

참고문헌

김영순(1996). 「복지국가의 위기와 재편」. 서울대학교 출판부

박형수·전병목(2009). 「사회복지재정분석을 위한 중장기 재정추계모형개발에 관한 연구」. 보건복지부 용역보고서

12) 40년 전인 1971년과 지금을 비교해 보면, 앞으로 40년 뒤에는 지금과는 경제사회구조나 사람들의 인식 등 다양한 측면에서 엄청나게 달라져 있을 것임을 예상할 수 있다. 긴 얘기는 생략하겠지만, 필자의 예측으로는 40년 뒤에는 지금보다 훨씬 더 큰 정부지출 규모가 당연히 여겨지는 사회가 될 것이다.

- 박형수(2011). 장기재정전망 및 개선과제. 2011-2015년 국가재정운용계획 - 장기재정전망 분야 - 공개토론회 자료집
- 원용찬(1998). 「사회보장발달사」 신아.
- 전병목(2010). 「사회보험재정전망과 정책과제」. 한국조세연구원 연구보고서.
- Pierson, Paul(1994). 「Dismantling the Welfare State? Reagan, Thatcher, and Politics of Retrenchment」. 박시종(2006) 번역본. 성균관대학교 출판부.
- OECD 홈페이지 자료.