

# 복지지출, 왜 문제인가?

김 원 식 (건국대학교 경제학과 교수)

## 1. 서론: 복지, 무엇이 문제인가?

복지지출은 정부정책의 가장 큰 역할의 하나인 소득재분배 기능을 수행하기 위하여 이루어진다. 따라서 소득재분배 상태가 악화되면 복지지출의 요구가 증대되고 이는 재정의 팽창으로 이어진다. 이는 지금까지 전통적인 정부지출확대 이론들에 의하여도 합리화되어 왔다.<sup>1)</sup> 최근 우리나라는 급속한 고령화로 인한 복지수요가 증대되면서 정부의 복지지출이 급격히 늘어나고 있다. 이는 이미 고령화를 겪은 선진국에서 보여진 바와 같다.

현재, 우리나라 복지정책의 또 다른 특징은 고령화 관련 복지지출 뿐 아니라 젊은층의 복지욕구도 크게 증대하고 있다는 것이다. 예를 들면, 무상급식, 무상보육, 무상교육 등을 들 수 있다. 이러한 복지정책은 국회의원 총선이나 대통령 선거의 주요 공약으로 등장하면서 앞으로도 다양한 측면에서 지속적으로 선거의 쟁점이 될 것이다.

무상복지는 당선자들의 정치적 입장에 따라 제도가 선별적으로 도입되거나 중단이 선언되면서 국민들을 혼란에 빠뜨리고 있다. 무상급식이 각종 선거의 판도를 바꾼 이후 벌써 예산부담이 가중되고 있고, 무상급식, 무상보육의 중단 선언이 이어지고 있다. 한편으로 이러한 제도를 유지하고자 하는 정당에서는 이를 부담하기 위한 증세 논의를 지속적으로 제기하고 있다.

이러한 논의는 또한 노동시장에도 영향을 미칠 것이다. 자녀를 가진 가정에서는 부모들의 양육부담을 덜면서 노동시장의 참여를 이끌 수 있는 반면 이에 대한 조세부담은 노동시장의 근로유인을 떨어뜨릴 수 있다. 따라서 이제는 복지정책이 선거 수단으로서가 아니라 국민들의 본질적 욕구에 따른 경제 및 사회발전정책으로 정착되도록 개혁되어야 한다.

1) Peacock and Wiseman(1961), Baumol(1967), Wagner and Weber(1977) 등.

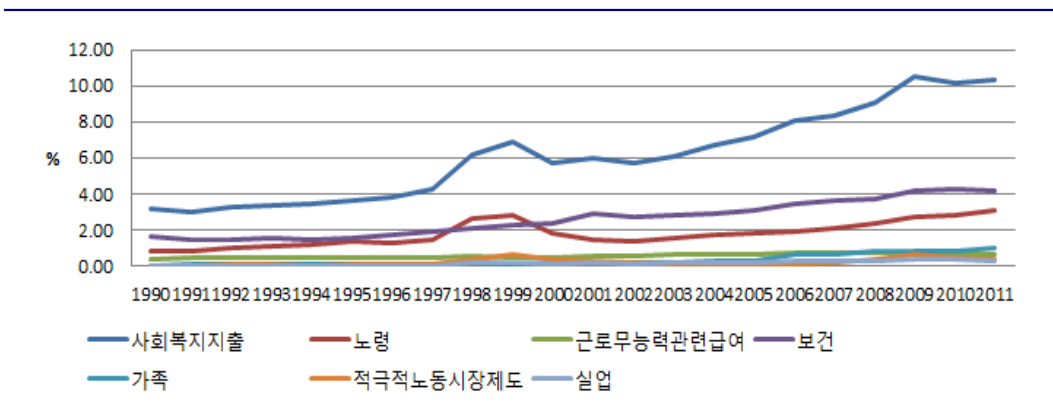
본 연구는 제2장에서 지금까지의 사회보장정책의 발전 과정을 정리하면서 현재의 사회복지제도가 현실과 왜 조화될 수 없는지를 중심으로 점검한다. 제3장에서는 소득재분배와 빈곤에 관련된 사회보장제도의 상과를 분석한다. 제4장에서는 복지정책의 패러다임 개선 방향을 제시하고 제5장에서는 결론을 맺는다.

## 2. 사회보장정책의 발전과 현실

우리나라의 사회보장정책은 생활보호법(1960)의 본격적인 도입 이후 사회보험을 중심으로 발전해 왔다. 정부의 입장에서 보면 일반적인 사회보험은 급여지급에 보험료를 징수해서 재원을 조달하기 때문에 도입 시 관리운영시스템만 잘 갖추게 된다면 큰 문제가 없다. 따라서 사회보험을 통하여 복지문제를 해결하려는 성향으로 인하여 사회보험의 소득재분배 성격이 매우 강하다. 그러나 사회보험은 가입자가 소득이 있는 고용상태에 있으면서 이에 기초하여 보험료를 일정기간 납부해야 하는 자격요건이 있고 수급자격이 까다롭기 때문에 빈곤층에게 혜택이 가는데 한계가 있다. 이에 따라 사회보험의 수혜계층은 일반적으로 빈곤층이 아닐 가능성이 높다.<sup>2)</sup> 이러한 사회보장정책의 흐름으로 인하여 정부의 복지지출이 빈곤문제를 해결하는데는 한계가 있다. 즉, 사회보장정책이 빈곤의 해소라는 본질적인 문제를 해소하기 위해서는 저소득층의 특성에 대한 이해와 집중적인 관리가 필요하다.

우리나라의 GDP대비 사회복지비 지출은 2011년 현재 10.35%로 2000년 이후 약 2배로 증가해 왔다(<그림 1> 참조). 2000년을 기점으로 보건지출은 노령지출보다 높아지면서 4.18%를 기록하고 있다. 보건지출의 비중이 늘고 있는 것은 노인진료비 때문이고, 노령관련 복지지출이 낮게 나타나고 있는 이유는 아직 국민연금의 성숙단계에 이르지 않고 있기 때문이다.

<그림 1> GDP대비 사회복지지출비율 추이



2) Feldstein(2005).

즉, 우리나라의 사회복지비 지출비중은 현재 국민들이 부담하고 있는 사회복지비 지출을 충분히 반영하지 않고 있다. 왜냐하면 연금제도가 아직 충분히 성숙되지 않았기 때문이다. 부담자들의 관점에서 외국의 복지비 부담과 비교하기 위해서는 현실적으로 우리사회가 부담하고 있는 보험료 납입액이 고려되어야 한다. 왜냐하면 선진국들은 이미 연금제도가 부과방식으로 전환되어 있기 때문이다. 보험료지출을 보험료수입 기준으로 바꾼 복지비 수준은 2011년 기준 10.35%에서 보험료총액과 연금급여지출 총액간의 차이를 더한 11.46%<sup>3)</sup>가 된다.

우리나라의 복지제도는 산재보험, 국민건강보험, 국민연금, 고용보험, 장기노인요양보험 등 일반적 사회보험에 추가하여 기초연금, 무상급식, 무상의료(보장성 강화), 무상보육 등의 보편적 복지로 확대되고 있다. 그러나 이에 대한 복지비 부담을 감당할 능력이 급속히 소진되고 있다. 우선 그 동안 상대적으로 고도성장을 해 온 우리나라에 있어서 성장 정체가 나타나고 있고 국민들의 ‘성장 피로도’가 복지욕구의 증가로 나타나고 있다. 이것은 또한 과거 우리나라의 고도 성장과정에서 사회안정에 대한 욕구가 폭발한 결과이기도 하다. 지금까지 우리나라의 복지정책의 개념은 다음과 같이 변화해 왔다.

첫째, 1970년대까지의 시기로 인구증가와 이에 따른 식량부족을 메우기 위한 복지정책이었다. 그러나 이 시기의 사회보장정책은 주로 ‘생활보호법(1961)’이 중심이 되었으나 사실상 국민들의 복지개선에 가장 큰 역할을 한 것은 경제개발계획과 새마을운동 등을 통한 ‘일자리 창출’이었다. 즉, 열악한 근로 환경과 저임금에도 불구하고 일자리를 만들어 일하는 것을 복지로 생각했고 이를 통해서 국민들의 절대적 빈곤을 해결할 수 있었다.

둘째는 1980년대까지의 시기로 국민들의 생활안정을 도모하기 위하여 본격적으로 전국민을 대상으로 한 사회보험의 도입이 본격적으로 시작되었다. 1964년 산재보험이 도입되었으나 산업재해에 따른 혜택이어서 국민들 전체적으로 적용대상이 많지 않았고 복지정책으로 큰 인식을 하지는 못 했다. 그러나 1978년 국민건강보험(국민의료보험)이 도입되고 1988년부터 전국민에게 확대 적용되면서 많은 국민들의 의료비 부담을 덜어주는데 큰 기여를 하게 되었다. 1988년에는 국민연금제도가 1994년 고용보험제도 등이 도입되었는데 이러한 제도들이 신속하게 도입되게 된 기반은 국민건강보험제도의 성공적 정착이었다. 이에 따라 2006년 장기요양보험의 도입에 이르기까지 다른 사회보험의 도입과 확대가 순조로이 이루어져 왔다.

셋째는 2000년대까지로 이 기간은 사회보험의 정착기였으며 사실상 거의 모든 국민들이 4대 사회보험의 적용을 받고 있던 시기다. 그러나 적용과정에서 다양한 문제들이 노출되어 왔다. 건강보험은 낮은 수가와 행위별수가제(fee-for-service) 등으로 인한 도덕적 해이와 노인의료비의 증가로 급여비가 급증하고 있다. 국민연금은 자영업자 등의 납부기피 성향과 낮은 소득대체율로 국민들의 기대만큼 급여가 보장되지 않아서 용돈연금으로 인식되고 있다. 그럼에도 불구하고 2040년

---

3) 2011년도 (연금보험료 수입-연금지출)/국내총생산=13,7조원/1235조원=1.11%.

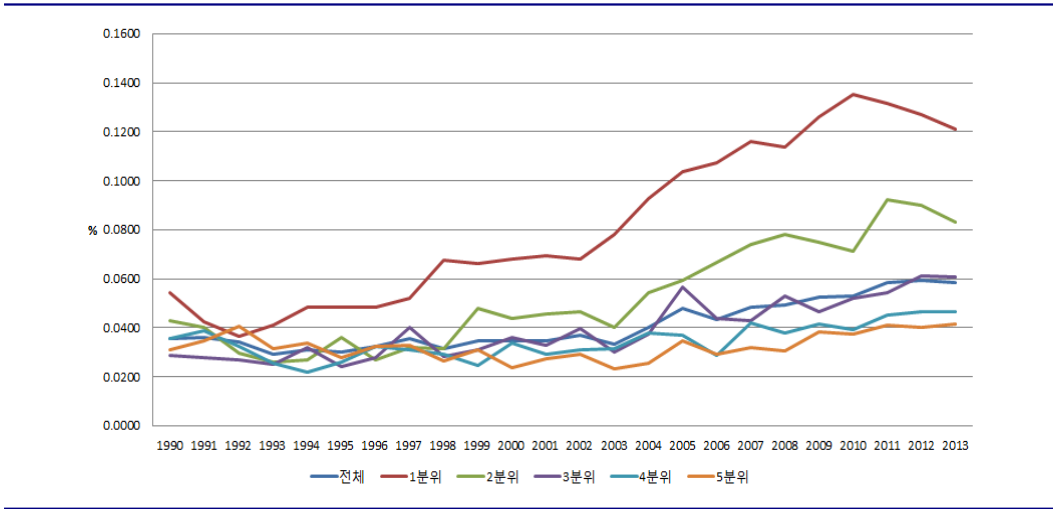
대부터 수지적자가 2060년대에 기금고갈이 예상된다. 고용보험 역시 실업급여가 근로자들의 근로유인을 낮추어 도덕적 해이가 적지 않고 직업능력개발사업 등도 고용증대나 고용안정에 한계가 있다.

넷째, 2014년 현재까지는 사회보험의 이러한 문제를 해결하지 못한 채 국민들은 보다 높은 사회보장의 질을 요구하고 있다. 예를 들면 국민건강보험에서 암보장성 강화, 건강보험의 4대 중증 질환 보장성 강화 등을 들 수 있고, 국민연금을 보완하기 위한 기초연금의 도입 및 확대를 들 수 있다. 이는 국민들의 복지욕구에 대응하는 수단으로 급격한 사회보험의 확대가 낳은 결과이기도 하다. 사회보험에 집중된 복지정책에 대한 불만족으로 이제는 세금으로 개인들의 욕구를 충족시키기를 원하면서 사회서비스를 중심으로 한 무상복지시리즈 요구가 커지고 있다. 문제는 무상복지시리즈도 서비스의 질적인 문제나 복지 수요에 대한 본질적 접근을 도외시 한 채 확대만을 강조하고 있다는 점이다.

즉, 위 셋째의 시기에 나타나기 시작한 사회보험의 질적 개선 문제들이 해결되지 않은 상태에서 네 번째 시기가 도래했다는 것이다. 무조건적인 제도 도입이나 적용 확대는 경직적 지출이 되어 재정 부담시 축소가 불가능하게 되면서 매년 대규모 재정적자로 이어질 가능성이 높다. 더 큰 문제는 대중적 복지제도가 도입되면서 저소득층이나 취약계층, 혹은 질적 개선이 필요한 복지부문들을 위한 예산이 대폭 삭감된다는 것이다.

<그림 2>에 따르면 하위소득계층 1분위의 이전소득비중이 무상복지가 본격적으로 시작된 2000년 13.5%에서 2013년 12.1%로 하락하고 있다. 이러한 현상은 하위 2분위 계층에서도 나타나고 있다.

<그림 2> 소득분위별 이전소득비율 추이



자료: 통계청, KOSIS.

사회보험의 재정부담은 노사 모두에게 보험료 부담을 높이는 결과를 낳고 있는 상태에서 무상 복지를 정치화시킨 결과 이를 조달하기 위한 증세 가능성을 높이고 있다. 따라서 노사정 모두 복지비 부담으로 서로 속앓이를 하고 있는 것이다. 이러한 상태는 개인의 복지비 부담 및 정부의 재정부담의 한계로 오래갈 수 없고 결과적으로 현재의 복지제도는 더 이상 지속가능하지 않다.

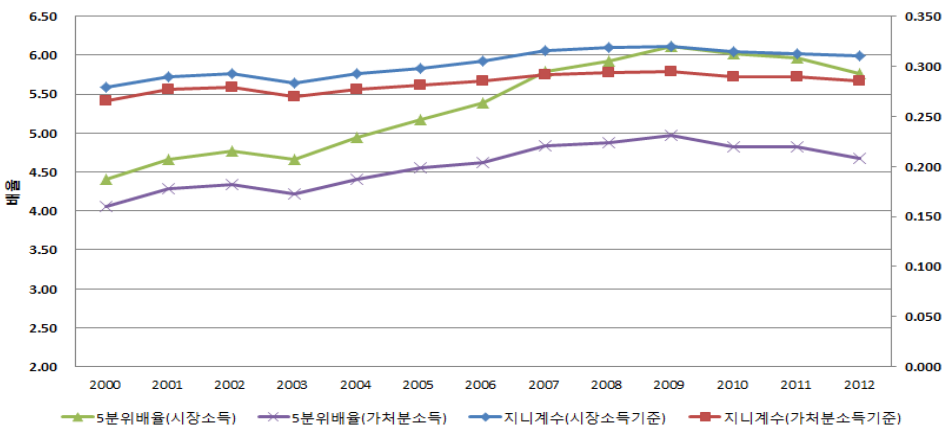
이는 결과적으로 국민들에게 사회보험료와 세금을 동시에 높여서 개인 생활을 궁핍하게 하는 결과를 낳고 있다. 즉, 최근 나타나고 있는 낮은 가계 저축율, 가계 빚, 전세로부터 월세로의 전환 등은 모두 국민들의 가처분소득이 낮아지게 한 결과이다. 따라서 사회보험의 재정절감과 급여의 질적개선, 복지서비스의 확대와 질적개선을 위한 복지전반적인 구조조정이 있어야 한다.

복지부문에 대한 구조조정은 복지인프라의 공급시스템 질적 개혁을 필요로 한다. 이를 위하여는 과거 노동집약적 인프라개념이 아니라 고도의 정보기술, 자동화, 전산망 등을 필요로 한다. 그 래야 복지서비스의 가격이 하락하면서 정부나 국민들의 예산을 절감할 수 있고, 주어진 자원을 성장에 활용할 수 있다.

### 3. 복지정책의 성과: 소득재분배와 빈곤

우리 사회가 복지부문에 대한 지출을 늘리면서 소득재분배를 개선시키고 있는 것은 사실이다. 그럼에도 불구하고 최근 양극화 문제가 더욱 크게 제기되고 있는 것은 실제로 빈곤층이 늘어나기 때문이다. 이는 복지지출의 증대가 소득재분배의 개선에 더 이상 효과적이지 않음을 의미한다. 따라서 앞으로 소득재분배 문제가 복지지출의 금액상 증가로 더 개선될 수 있는지는 미지수라고 할 수 있다.

<그림 3> 소득재분배 추이(도시가구 2인 이상)



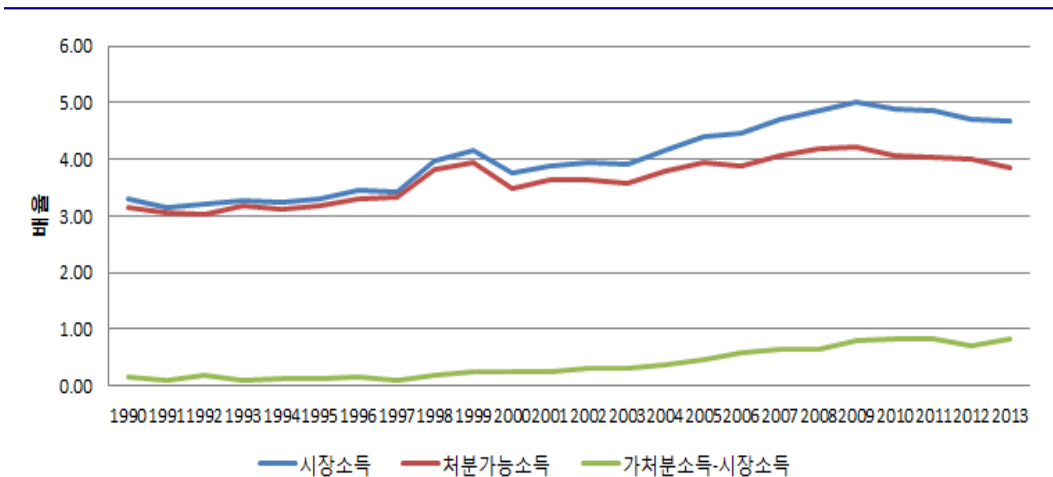
자료: 통계청, KOSIS.

<그림 3>에서 2000년부터 2012년까지의 기간 동안 5분위배율(5분위소득/1분위소득)의 변화를 시장소득과 가처분소득으로 보이면 2003년부터 2009년까지 지속적으로 커져 오다가 2009년 이후 수평으로 하락하고 있다. 이 기간 동안 복지지출이 지속적으로 팽창했음에도 이러한 결과가 나오는 것은 더 이상 복지지출은 소득재분배 문제를 해결하는데 효과가 없을 수 있음을 보인다. 2009년 이후는 글로벌 불경기 이후 지속적으로 무상복지 논쟁이 시작된 시점이기 때문이다.

이를 소득10분위자료로 1분위 소득경계(p1)대비 9분위 소득경계(p9)의 배율로 분석하면 더 두드러진 변화를 볼 수 있다. 시장소득과 가처분소득으로 본 p9/p1의 격차는 2009년 이후 줄어들지 않고 있다. 이 시기는 앞서 설명한 대로 무상복지가 증가하기 시작한 시점이다.

한편 1997년 이후 p9/p1 격차가 크게 벌어지고 있다. 이 시기는 우리나라의 외환위기로 많은 실직자가 발생했던 시기이면서 정부가 본격적으로 복지에 관심을 확충하던 시기이다. 복지지출의 확대에 따라 복지지출의 소득재분배 효과는 2009년까지 지속적으로 나타났다. 그러나 이러한 효과는 이후 정체상태에 머무른다.

<그림 4> 시장소득과 가처분소득으로 본 p9/p1 추이

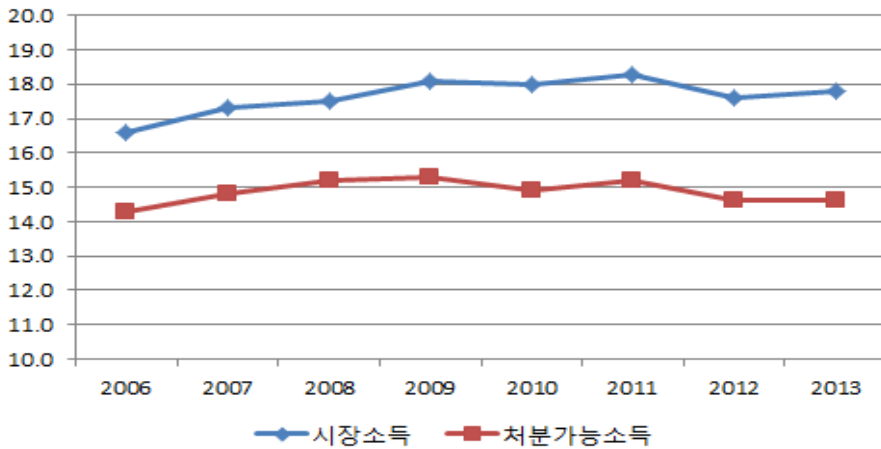


주: p9/p1: 상위 10% 소득의 경계값을 하위 10% 소득의 경계값으로 나눈 값임.  
자료: 통계청.

이러한 현상에 비추어 볼 때 현행 시행되고 있는 무상복지로 빈곤율이 개선되지 않았음은 추정할 수 있다. <그림 5>에 따르면 2014년도 상대적 빈곤율은 시장소득기준(17.8%)과 처분가능소득기준(14.6%)으로 볼 때 상대적 빈곤율은 글로벌위기 이전(2006년, 16.6%, 14.3%)을 회복하지 못하고 있다. 따라서 현재의 포퓰리즘적 무상복지정책은 빈곤층을 우선으로 하고, 형평성을 개선하는 형태로 재편되어야 할 필요성을 보이고 있다.

<그림 5> 빈곤율 추이

(단위: %)



출처: 통계청, KOSIS.

복지지출이 정부지출 가운데 가장 빠르게 증가하고 있음에도 불구하고 빈곤율이 개선되지 않고 있는 것은 복지정책 방향에 근본적 문제가 있음을 보인다. 왜냐하면 빈곤율은 소득양극화의 가장 근본적이고 절대적인 지표이기 때문이다. 아무리 소득분배가 개선된다고 해도 빈곤율이 낮아지지 않으면 복지비가 비효율적으로 낭비되고 있다고 판단될 수 밖에 없다.

빈곤의 문제가 정부의 지속적인 노력에도 불구하고 풀리지 않는 이유는 빈곤층에게 빈곤의 원인들이 복합적으로 집적되어 있기 때문이다. 빈곤에 영향을 미칠 수 있는 다양한 부문에서 양극화가 발생하고 있다. 예를 들면 소득양극화, 노동계층에 의한 임금양극화, 건강양극화, 교육양극화, 사회적 기회의 양극화(학벌, 지연, 사회적 배제, 등). 문제는 이러한 양극화가 일부 개인들에게 집중되어 나타나고 이들의 문제를 한두 가지 풀어진다고 이들이 빈곤에서 탈출할 수 없기 때문이다.

한편으로 현행 우리나라 복지제도의 문제는 정부예산의 30%이상을 지출하기까지 실질적으로 모든 국민들의 빈곤탈출이나 기회보장에 관심을 기울이지 않았다. 이는 다른 계층들을 배려하지 않는 집단이기주의나 포퓰리즘적 선거만능주의 때문이다. 예를 들면 포퓰리즘으로 복지제도는 빈곤층의 문제를 남긴 채 중산층 복지에 집중되어 왔다. 이는 각 분야에 양극화를 고착화시키고 우리 사회가 불평등사회라는 낙인을 남겼다.

복지의 근본 목적은 '빈곤의 함정'에서 탈출하고 기회를 공평하게 하는 것이어야 한다. 여기에는 세대내 기회의 공평성과 함께 세대간 기회의 공평성이 주어져야 한다. 즉, 사회계층간 이동성이 높아져야 하고 결과적으로는 생애소득의 편차가 줄어야 한다.

#### 4. 복지정책 패러다임의 개선방향

우리나라 복지정책의 가장 큰 문제는 사회의 급격한 변화에 능동적으로 대처하지 못하고 있다는 것이다. 즉, 60년대와 70년대의 사회에 기반한 과거 선진국의 복지제도를 그대로 우리의 미래 사회에 적용하려고 한다는 것이다.

첫째, 여성은 가사만 담당할 것으로 가정하고 있다. 예를 들면, 사회보험제도에 있어서 배우자연금 등은 여성들의 경제력이 없다는 가정 하에 도입된 것이다. 여성의 경제활동 참여가 증가하고 있고 공직에서도 여성들의 비율이 남성을 초월하는 분야가 속속 발생하고 있다. 이에 따라 여성도 남성 못지않게 경제적으로 독립적이다. 따라서 여성 고용을 금전적으로만 지원하는 것은 상대적으로 한계효과가 낮아지고 있다. 따라서 여성의 사회활동이 용이하게 하는 환경 조성이 필요하다. 출산율을 높이기 위한 모성보호제도와 저소득 여성의 노후보장대책 등을 지속적으로 확대해야 한다.

둘째, 개인들의 생계비는 근로소득을 중심으로 조달된다고 가정하나 근로자의 저축을 통한 자본시장 참여가 많고 이에 따라 자본소득의 비중도 증가하고 있다. 그러나 개인이 저축을 개인적으로 자본시장에서의 투자하는 경우 실패하는 경우가 많다. 이는 개인들이 금융교육을 받지 않은 상태에서 '묻지마 투자'가 이루어지기 때문이다. 또한, 근로자들은 투자 정보나 금융교육 부족해서 투자에 손해를 보는 경우가 많다. 이들이 충분한 자산을 보유하고 합리적인 연금 권리를 근로기간 동안 확보한다면 노후를 걱정할 필요가 없고 정부가 이들의 노후에 지원할 필요가 없어진다.

셋째, 계층간 이전에 대한 무관심이 심각해서 복지제도가 이를 뒷받침할 수 있는 기회형평성 개선에 기여하지 못하고 있다. 예를 들면, 보육, 교육, 보건의료, 실업 등에 대한 지원이 부족하고 질적으로 수요자들을 만족시키지 못하고 있다. 안정된 사회를 위하여 개인들의 기회보장은 반드시 객관화되고 권리로서 보장되어야 한다. 특히 우리나라의 복지서비스는 개인들의 기회를 보장할 수 있는 질적 개선에 무관심하다. 예를 들면 교육의 질적 개선보다 쉬운 무상급식 등에 더 매달리고 있다. 질적 개선은 개혁적인 사고를 필요로 하므로 매우 어렵고 비용도 많이 든다. 이에 따라 물량공세로서 무상급식 등을 선호하는 성향을 보인다.

넷째, 지속적으로 인구가 증가할 것으로 가정해 왔다. 대표적으로 국민연금은 보험료대비 급여 비율이 1보다 높아서 적자가 될 수 밖에 없다. 이는 국민들의 노후연금을 자녀들이 근로자가 부담하도록 하는 시스템이다. 국민건강보험의 노인의료비가 30%가 더 뭍에도 현재의 제도를 방치하는 것은 마찬가지로 젊은 근로자들이 진료비를 부담하도록 요구하는 시스템이다. 이러한 제도는 인구가 지속적으로 증가하면 개인들의 부담이 줄어들어서 큰 문제가 되지 않는다. 그러나 현재와 같이 인구가 감소하면 개인당 부담이 늘어서 개인들의 가처분소득이 감소하고 근로유인도 감소하게 된다.

다섯째, 개인들의 평균수명이 정체되거나 완만히 증가할 것으로 가정했다. 그러나 지금도 평균수명이 매년 5개월씩 증가하고 있다. 의료제도 및 건강관리로 100세사회가 현실화되고 있고 이에 따라 노인의료비가 급증하고 있다. 이는 국민연금의 지급기간을 늘려서 국민연금 재정적자를 심



화시키게 된다.

또한, 이상의 현상에서 발생된 사회보장제도의 문제들을 더욱 심화시키는 사회현상들이 나타나고 있다.

첫째, 노동시장에서 근로자들의 비정규직화를 들 수 있다. 노동시장의 경직화가 심화되면서 기업들이 인건비가 많이 드는 정규직 고용을 기피하고 있다. 또한, 기업간 경쟁이 치열해지면서 상시고용보다 임시직이나 외주를 통한 인력조달이 늘어나고 있다. 게다가 이들은 전문화된 일을 얻기가 힘들어서 생산성도 낮을 가능성이 높다. 이는 결과적으로 근로자들의 임금을 낮추고 단기적 고용을 이끌면서 저소득 근로자를 양산하게 한다.

둘째, 중산층의 붕괴이다. 중산층을 이루는 중간근로자들이 전자 정보산업의 발달로 인하여 근로자들의 생산성이 증대되고 이에 따라 근로자 수를 줄이고 있다. 중간근로자들이 적절한 일자리를 찾지 못하고 실업이 장기화됨에 따라 중산층의 특성을 잃어버린다. 일반적으로 이들의 특성은 항상 미래를 바라보면서 산다. 열심히 일하고 자신들의 자녀들은 자신들보다 더 잘 살 것이라고 믿는 계층이다.

셋째, 고령화이다. 고령화에 따라 노인인구가 증가하고 이들의 소득이 감소함에 따라 사회적 지원의 필요성이 늘어난다. 정부의 노인복지비의 지원, 노인의료비의 지원이 늘어난다. 또한, 고령인구의 증가는 상대적으로 전체 인구에서 근로자 비중도 감소하게 됨을 의미한다. 이에 따라 근로자들의 사회적 부양책임이 늘어나게 된다. 이들이 사회를 부양할 수 있는 여건을 만들기 위하여 이들이 출산율을 높이고 자녀부양이 더 쉬워지도록 육아나 교육지원을 늘일 필요성이 커진다.

현행 우리나라의 복지정책은 복지지출 중심의 소득재분배에 지나치게 몰입되어 있다고 본다. 이러한 지출은 재원을 거의 고려하지 않은 상태에서 효과성이 낮음을 보이고 있다. 따라서 복지정책의 관점에서 세입과 재원조달을 검토하고 상호간 연계성을 강화해야 한다. 이에 따라 본 장에서는 지출측면과 재원조달측면에서의 복지정책의 개선방안을 논한다.

## 1) 지출

복지정책이 다른 지출과 다른 것은 거의 모든 혜택이 항상 국민들의 피부에 와 닿도록 제도가 설계된다는 것이다. 따라서 제도의 도입부터 집행까지 다른 정책과 다르게 이루어져야 한다.

첫째, 복지정책에 있어서 비용부담과 수혜에 대한 책임을 부과해야 한다. 일반적으로 복지문제는 거의 모두 국민들의 생활과 밀접하게 관련되어 있어서 이해관계가 밀접히 연계된다. 따라서 복지정책은 선거의 유권자를 의식한 포퓰리즘적인 요소가 강하다. 이에 따라 국민들은 복지정책을 선거과정에서 정치인으로부터 얻은 권리라고 인식하고 있다. 이러한 문제를 극복하기 위하여는 복지공약에 있어서 경제 사회적 효과를 객관적 검증하는 장치가 필요하다. 따라서 복지지출에 따른 부담과 이에 대한 책임을 명확히 해야 한다. 이는 복지정책의 수행에 따른 도덕적 해이를 억제하는 효과도 있다.

둘째, 복지제도는 소득분배의 수단이전에 취약계층의 다양한 욕구를 우선 충족시킬 수 있는 제도가 되어야 한다. 취약계층은 정치에 대한 관심도가 낮고 수적으로도 정치적 뒷받침이 되는데 한계가 있다. 따라서 치열한 정치과정에서 관심에서 멀어지고 자신들이 얻은 혜택도 포기해야 하는 경우가 많다.

셋째, 예방중심의 사회보장제도를 도입해야 한다. 우리나라의 건강보험은 대표적인 ‘병 주고 약 주는 제도’이고 ‘되로 주고 말로 빼는 제도(고소득층의 수혜 극대화)’이다. 이에 따라 의료비가 급증하고 있고 건강보장이 아닌 의료보장이 건강보험의 목적이 되고 있다. 가입자 특성별로 건강을 관리할 수 있는 시스템이 우선적으로 도입되어야 한다.

넷째, 복지정책의 부담을 누가 할 것인가에 대한 사전적인 합의가 있어야 한다. 복지제도는 일반적으로 주민을 대상으로 하는 것이어서 자치단체의 책임이 크다. 그러나 그동안 지방자치제도의 운영과정에서 이러한 원칙은 거의 지켜지지 않고 중앙정부의 책임으로만 강요되었다. 이는 지방 주민들의 세세한 욕구를 충족시키지 못하므로 지방자치제도의 잇점을 살리지 못한다. 더욱이 최근 논의되고 있는 ‘무상보육’에서 보이듯이 보육과 교육에 관련되어서는 이해 당사자가 교육청으로까지 확대되게 된다. 더 확장적으로는 근로자들을 고용하고 있는 고용주의 부담 문제도 함께 협의되어야 한다.

다섯째, 중산층 부활 정책을 펴야 한다. 복지정책이 지속적으로 확대되는 중요한 이유는 중산층이 붕괴되어 이들에 대한 보호 필요성이 증대되기 때문이다. 이들을 경제 사회적으로 건강하게 유지하게 하는 것이 사회적 형평성을 유지하는데 가장 효율적인 방법이다. 이들이 항상 새로운 기회를 모색하면서 사회 경제적 지위를 높일 수 있도록 한다면 복지정책은 빈곤층에 집중하면서 복지지출의 효율성을 극대화할 수 있다.

이외에 정부, 기업, 개인, 종교 및 시민단체 등을 망라한 모든 사회보험에서 다층 사회보장 혹은 다층 사회복지제도를 도입해야 한다. 복지지출은 정부가 책임을 지는데 한계가 있다. 따라서 사회적 변화에 따라 역할을 분담할 수 있는 시스템이 구축되어야 한다. 위험은 서로 분산하지 않으면 관리가 매우 어렵기 때문이다.

## 2) 재원조달

지금까지 복지정책은 재원조달에 대하여 거의 도외시되거나 복지정책을 수행하기 위한 재원조달에 매우 소극적이었다. 그러나 최근의 복지지출 증가는 정부 뿐 아니라 사회적으로도 큰 부담이 될 수 밖에 없다. 이러한 추이는 앞으로도 계속될 것이다. 따라서 우선은 복지정책의 추구 이전에 사회 안정에 대한 국민들의 사회적 책임의식(사회적 연대)을 고양해야 할 필요가 있다. 그리고 복지비 부담에 대한 책임의식을 부여해야 한다.

복지지출의 조달을 위하여 증세의 필요성이 제기되는 것은 피할 수 없는 현상이다. 그러나 세법 구조가 매우 복잡하고 국민들의 조세회피 심리가 매우 강해서 실제로 정부가 원하는 세원

을 얻는 것은 매우 어렵다.

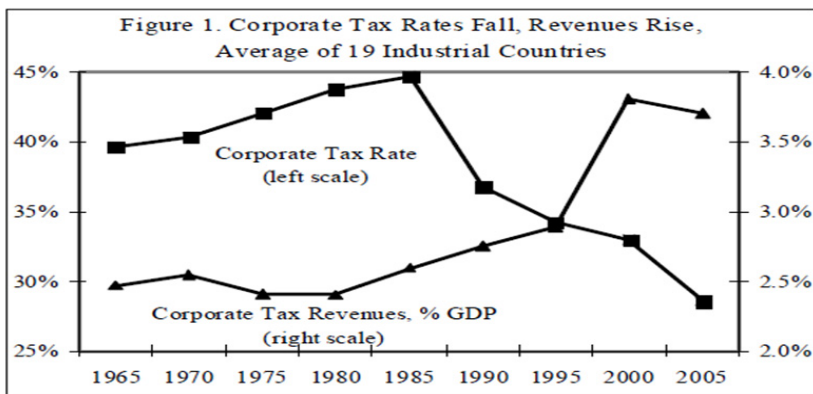
첫째, 조세정책의 특성상 증세 혹은 세율인상으로 복지지출을 위한 재원을 확보하지 못할 수도 있다.

둘째, 증세의 효과가 저소득층에 대한 복지수혜 증가가 아니라 무상복지를 중심으로 재원에 사용되어 중산층의 생활안정에만 기여할 수 있다. 즉, 소득재분배에 기여하지 못할 수 있다.

따라서 원만한 복지정책과 이에 대한 재원조달을 위해서는 증세보다 과세대상을 확대하는 것이 필요하다. 우리나라나 선진국에 있어서도 조세부담이 고소득층에 집중되고 있다.<sup>4)</sup> 이는 재분배정책을 조달하기 위한 증세(세율)정책으로 과세대상이 줄어들고 상대적으로 고소득층의 세금부담이 늘어나고 있기 때문이다. 세율인상시 기업들은 역외 무관세지역으로 이탈한다. 즉, 증세의 사회적 비용이 커지게 된다.

우리나라의 경우 MB정부의 부자감세 이후 대기업의 조세부담이 늘어났다. 이는 세율의 인하와 함께 세제혜택의 감소가 함께 있었기 때문이다. 현재 정치권에서 주장하는 부자감세의 철회는 부문별로 조세 부담이 커진 산업 생산을 높이기 위한 세제혜택의 증가가 함께 이어질 가능성이 높다. 예를 들면 세율인상으로 경영이 어려운 중소기업의 경우는 세제혜택을 주어야 하게 때문이다. 이 경우 세수는 오히려 감소할 수 있다. 따라서 각국의 추세에 따라 세율인하는 계속 유지하는 것이 바람직하다. 이러한 현상은 다음 그림에서도 보인다. 즉, 세율인하는 과세대상을 늘임으로써 세수를 증대하는 효과를 낳게 된다. 이는 개인소득세에서도 적용될 수 있다.

<그림 6> 법인세율의 증가에 따른 세수 변화 추이



Source: Author, based on data for 19 OECD countries. See endnote 2.

출처: Chris Edwards, "Corporate Tax Laffer Curve," *Tax & Budget*, No. 49, Cato Institute, Nov. 2007.

4) Economist, "Inequality and the Narrow Tax Base", 2014.10.20.; 소득상위 1%의 납세액비율은 미국은 1979년 18%에서 2014년 46%로, 영국은 11%에서 28%로 상승함. 법인세의 80%를 5대 산업이 부담하고 있음.

셋째, 복지비조달을 위하여 부가가치세에 사회보장세를 부과하여 사회복지지출에 사용한다. 아울러 저소득층에 대하여는 부의소득세가 가능한 세액공제제도를 적극 활용한다. 이 경우 부가가치세 인상에 대한 부담은 저소득층 특성별로 부의소득세 지원이 가능하다. 현재 운영되고 있는 근로소득지원세제(EITC)는 저소득층의 소득발생시 지원을 하는 제도인데 반하여 부의소득세는 지출에 대한 지원이 되고 필요한 복지혜택을 개인 선택에 따라 활용할 수 있게 한다. 예를 들면, 저소득층 저축에 대한 세액지원, 저소득층 월세에 대한 세액지원 등이 이에 속한다.

## 5. 결어: 복지, 효율성과 산업화

우리나라 복지정책의 문제는 소득재분배에는 비교적 효과적이었으나 빈곤층문제를 해소하지 못하고 있다는 것이다. 따라서 향후 과제는 빈곤층의 빈곤탈출을 위한 사례별 관리가 가능한 복지정책의 수립과 중산층의 생활안정을 위하여 질적 복지서비스의 증대와 함께 복지서비스의 구조적 효율화가 필요하다. 이를 위하여는 향후 복지지출이 복지서비스의 공급과 밀접히 관련되어야 한다는 것이다. 그렇지 않으면 복지서비스의 가격상승으로 복지지출이 급속히 상승할 수 있다. 당연히 질적 만족도도 개선될 수 없다. 따라서 앞으로는 복지산업의 활성화와 질적 관리가 복지정책의 핵심이 될 것이다. 한편, 복지산업이 더 활성화되어야 하는 이유는 다음과 같이 외부적으로도 찾을 수 있다.

첫째, 경제 전반적으로 지속가능한 산업구조로 개혁하기 위해서는 소비성 복지지출에 대한 지출을 줄이고 고용창출과 성장이 연결될 수 있는 복지지출 및 복지산업을 육성해야 한다. 복지부문의 서비스산업을 육성하면서 제조업이 하드웨어로 뒷받침할 수 있도록 하면 이는 계층간 기회형평성을 제고하는 부수적 효과도 낳을 것이다.

둘째, 복지서비스는 일반적으로 노동집약적이다. 이는 Baumol(1967) 등의 불균형성장론의 근거가 된다. 이에 따르면 복지부문은 기술진보가 일어나지 않아서 인구의 증가나 고령화에 따라 비용이 더 크게 늘어나는 성향을 갖는다는 것이다. 그러나 이제는 바이오, IT, 전자 그리고 로봇 등의 기술을 통하여 이러한 한계를 극복할 수 있다. 따라서 적극적으로 노동집약적 한계를 극복해야 한다. 복지상품의 기술집약화를 적극 추진해야 한다.

셋째, 복지상품(서비스 포함)은 세계적으로 통용 가능하다. 빈곤층 문제는 어느 사회이건 효율적 관리와 지출이 필요하다. 그리고 복지서비스의 문제도 인프라가 필요하다. 따라서 우리에게 필요한 복지는 세계의 180여개 모든 나라와 73억명의 모든 인구에 적용이 가능하다. 이제는 복지기술 및 서비스 능력의 개발에 대한 집중 투자가 필요하고 이를 통하여 세계 시장에 진출함으로써 성장에도 기여할 수 있도록 해야 한다.

## ■ 참고문헌

- 김원식 (역), 『재정학과 시장경제』, 시그마프레스, 2007.
- , “북유럽 복지재정을 통한 한국의 성장형 복지시스템: 스웨덴, 노르웨이, 덴마크를 중심으로,” 한국재정학회 춘계학술대회 발표논문, 2014. 3.
- 전병목, “복지확대 효율적이었나?,” 「대한민국 복지지출, 과연 올바르게 쓰이고 있나?」, 건전재정포럼 창립 2주년 기념 정책토론회 자료집, 2014. 10. 23.
- 통계청, KOSIS.
- Baumol, W. J., “Macroeconomics of Unbalanced Growth: The Anatomy of Urban Crisis,” *AER*, 57(3), 1967, pp.415–426.
- Chris Edwards, “Corporate Tax Laffer Curve,” *Tax & Budget*, No. 49, Cato Institute, Nov. 2007.
- Feldstein, M., Rethinking Social Insurance, NBER Working Paper 11250, March 2005.
- Peacock, A. T. and J. Wiseman, “The Growth of Public Expenditure in the United Kingdom,” Princeton University Press, 1961.
- Wager, R. E. and W. E. Weber, “Wagner’s Law, Fiscal Institution, and The Growth of Government,” *National Tax Journal*, Vol. 30-1, pp.59–68.