고용없는 저성장·고령화를 반영한 복지체제 변화 분석

연 구 기 관 : 국립한국복지대학교
연구책임자 : 김지원

국회미래연구원
NATIONAL ASSEMBLY FUTURES INSTITUTE

제 | 출 | 문

국회미래연구원 원장 귀하

본 보고서를 “고용없는 저성장·고령화를 반영한 복지체제 변화 분석”의 최종보고서로 제출합니다.

2022년 06월 03일

연구기관명 : 국립한국복지대학교
연구책임자 : 김지원(국립한국복지대학교 부교수)
연 구 원 : 류은영(동아대학교 부교수)
자 문 : 신영규(한국보건사회연구원 부연구위원)
이유현(아주대학교 조교수)

목 차

제1장 서론 ····· 3

제1절 연구배경 및 목적 ····· 3

1. 연구의 배경 및 필요성 ····· 3
2. 연구의 목적 ····· 4

제2절 연구범위 및 방법 ····· 6

1. 연구범위 및 추진체계 ····· 6
2. 연구방법 ····· 8

제3절 선행연구 검토 및 본 연구의 차별성 ····· 10

1. 선행연구의 검토 ····· 10
2. 본 연구의 차별성 ····· 13

제2장 OECD 국가 복지체제 변화 패널분석 ····· 18

제1절 연구설계 ····· 18

1. 자료원 ····· 18
2. 분석모델 ····· 20

제2절 OECD 국가 복지환경 변화 ····· 23

1. 저출산, 고령화, 저성장 추이 ····· 23
2. 사회정책 재원조달 및 재원배분 추이 ····· 26

제3절 OECD 국가 복지체제 변화 분석 ····· 30
1. 환경변화에 따른 OECD 국가 일반 재원조달 및 배분추이 분석 ····· 30
2. OECD 국가 복지체제 변화 분석: 재원조달 및 재원배분 방식 변화를 중심으로 ····· 32
가. 고령화 등 환경변화가 OECD 국가 정부재원 조달 방식(세수 구조)에 미치는 영향 분석 ····· 32
나. 고령화 등 환경변화가 OECD 국가 정부재원 배분 방식(현금급여 VS 현물급여)에 미치는 영향 분석 ····· 34
다. 고령화 등 환경변화가 OECD 국가 자산조사 VS 비자산조사 방식의 사회지출 수혜자수 변화에 미치는 영향 분석 ····· 37
3. OECD 국가 복지체제 변화가 소득불평등도에 미치는 영향 ····· 40
가. OECD 국가 재원조달 방식 변화가 소득불평등도에 미치는 영향 분석 ····· 40
나. OECD 국가 사회지출 배분방식(현금 VS 현물) 변화가 소득불평등도에 미치는 영향 분석 : 사회지출 대상자 기준 정책 영역별 ····· 42
다. OECD 국가 사회지출 수혜자 선정 방식(자산조사 VS 비자산조사) 기준 사회지출 수혜자 수 변화가 소득불평등도에 미치는 영향 분석 : 사회지출 영역별 ····· 44

제4절 소결 ····· 48

제3장 복지레짐별 주요 국가 복지체제 변화 사례분석 ··· 53

제1절 연구설계 ····· 53
가. 분석대상 국가 선정 ····· 53
나. 분석내용 및 방법 ····· 57

제2절 자유주의 레짐: 영국의 복지체제 변화 분석 ····· 58
1. 복지체제 개요 ····· 58
2. 복지국가 재원조달 및 재원배분 구조 변화 ····· 62
3. 최근 복지정책 개혁 사례 ····· 66
제3절 보수주의 레짐: 프랑스의 복지체제 변화 분석 ····· 70
1. 복지체제 개요 ····· 70
2. 복지국가 재원조달 및 재원배분 구조 변화 ····· 75
3. 최근 복지정책 개혁 사례 ····· 79
제4절 사회민주주의 레짐: 핀란드의 복지체제 변화 분석 ····· 83
1. 복지체제 개요 ····· 83
2. 복지국가 재원조달 및 재원배분 구조 변화 ····· 90
3. 최근 복지정책 개혁 사례 ····· 94
제5절 소결 ····· 99

제4장 결론 및 정책적 시사점 ····· 108
제1절 OECD 국가 패널분석 결과 기반 정책적 시사점 ····· 111
제2절 복지레짐별 주요국 분석 결과 기반 정책적 시사점 ····· 114

참고문헌 ····· 116

표목차

[표 2-1] 분석활용 주요 변수 ····· 19
[표 2-2] 저출산, 고령화가 정부수입, 재정적자 및 정부채무 등의 증감율에 미치는 영향 ····· 31
[표 2-3] 고령화가 정부재원조달 방식 변화에 미치는 영향 ····· 33
[표 2-4] 고령화 등이 OECD 국가 순사회지출(총액 및 현금 VS 현물 방식)에 미치는 영향 ····· 35
[표 2-5] 고령화 등이 OECD 국가 세부 사회지출 대상 영역별 지출방식(현금 VS 현물) 변화에 미치는 영향 ····· 36
[표 2-6] 고령화가 주요 사회지출 영역별 수혜자수(social benefit recipients) 증감율에 미치는 영향 : 자산조사(mean-tested) VS 비자산조사(non mean-tested) 대상자별 ····· 39
[표 2-7] OECD 국가 재원조달방식(총 세수 대비 사회보장기여금 비율)의 변화가 소득불평등에 미치는 영향 ····· 41
[표 2-8] OECD 국가 사회지출 배분방식(현금 VS 현물) 변화가 소득불평등도에 미치는 영향(2000-2020): 사회지출 대상자 기준 정책영역별 ····· 43
[표 2-9] OECD 국가 사회지출 수혜자 선정 방식(자산조사 VS 비자산조사) 기준 수혜자 수 변화가 소득불평등도에 미치는 영향 분석 : 사회지출 영역별 ····· 46
[표 3-1] 복지레짐의 주요 특징 ····· 54
[표 3-2] 영국의 주요 부처 변화 ····· 59
[표 3-3] 영국의 결산보고서 수입과 지출 ····· 64
[표 3-4] 영국의 세입예산 ····· 65
[표 3-5] 영국의 공공사회복지지출 구성 ····· 66
[표 3-6] 2022년 프랑스의 마크롱 정부 주요 공약 ····· 71
[표 3-7] 프랑스의 공공사회복지지출 구성 ····· 77
[표 3-8] 프랑스의 사회보장재정법 ····· 79
[표 3-9] 프랑스의 연금 개혁 주요 내용 ····· 80
[표 3-10] Ma Santé 2022법안의 주요 내용 ····· 82

[표 3-11] 핀란드 공공부조 기본액 (2021년) ····· 90
[표 3-12] 스칸디나비아형의 공공사회복지지출 구성 ····· 92
[표 3-13] 핀란드 산업부문별, 직종별 연금기여율 (2021년 기준) ····· 93
[표 3-14] 출생연도별 최소 연금 수령 가능 연령 조정 계획 ····· 96
[표 3-15] OECD 재정수지 예측치와 우리나라 재정수지 예산안 비교 ····· 101
[표 3-16] 복지레짐별 공공사회복지지출 구성 ····· 105

그림목차

[그림 1-1] 연구 범위 ····· 7
[그림 1-2] 연구 추진체계 ····· 7
[그림 2-1] 합계출산율(Fertility rates Total, Children/woman, 1970-2021) ··· 23
[그림 2-2] 노인부양비(Old-age dependency ratio, 2000-2075) ····· 24
[그림 2-3] 저출산-고령화-저성장 추이 분석(1990-2020) ····· 25
[그림 2-4] 총 조세수입(% of GDP, 2000-2020) ····· 26
[그림 2-5] 정부정책 재원조달 추이(% of GDP, 1990-2020) ····· 27
[그림 2-6] 사회지출(Social spending Total net, % of GDP, 2017) ····· 28
[그림 2-7] 순사회지출 및 주요 사회정책 대상자별 지출 변화 추이(% of GDP) ····· 29
[그림 3-1] 국가별 GDP 대비 공공사회복지지출 비율 비교 ····· 55
[그림 3-2] 국가별 공공사회복지지출의 현물·현금비율 ····· 56
[그림 3-3] 영국의 추진체계 ····· 61
[그림 3-4] 영국의 재정수지 및 정부부채 ····· 63
[그림 3-5] OECD 국가들의 공공사회지출과 국민부담률 ····· 65
[그림 3-6] 유니버셜크레딧 제도 ····· 67
[그림 3-7] 프랑스의 재정수지 및 정부부채 ····· 76
[그림 3-8] 프랑스 GDP대비 재정적자 및 GDP대비 공공지출도 감소추세 ····· 76
[그림 3-9] 프랑스 사회보장재원 변화 추이(일반레짐 기준) ····· 78
[그림 3-10] 핀란드의 재정수지 및 정부부채 ····· 91
[그림 3-11] OECD 국가들의 공공사회지출과 국민부담률 ····· 91
[그림 3-12] OECD 국가들의 공공사회지출과 국민부담률 ····· 103

요 약

1장. 서론

1 연구배경 및 목적

❑ 연구의 배경 및 필요성

- **세계 각국은 저출산, 고령화 및 고실업, 저성장 추세 속에서 코로나 펜데믹(pademic)으로 가속화된 사회경제적 위기에 대응하여 복지 패러다임 변화 모색**
- **사회정책 분야별 수요 증가에 따른 재원조달과 배분방식 관련 OECD 국가들은 공통적 위기의식에 직면하면서 지속가능한 성장을 염두한 복지체제에 대한 관심 고조**
  - 코로나19 이후 가속화된 사회적 위험, 4차 산업혁명 및 디지털화로 인한 고용없는 저성장, 저출산고령화 등 세계 각국이 직면하는 경제 안보 위기 속에서 사회보장제도의 안전망 기능과 기존 틀의 실효성 의문 제기
  - 보편적 VS 선별적 복지논쟁, 공공부조의 선별적 자산조사(mean-test) 기준의 적정성 논란, 사회수당 형태(아동수당, 청년수당, 기초연금 확대 등) 복지수요 증대 등은 지속가능한 복지재정 확충 요구와 밀접히 연계됨
  - 구체적으로 복지재원 조달 및 배분 방식을 중심으로 OECD 국가들에서 어떠한 복지체제 변화가 감지되고 이러한 복지체제 변화가 궁극적으로 각 국의 소득불평등도 등에 미치는 영향에 관한 선행연구 미흡

❑ 연구의 목적

- **OECD 국가들을 대상으로 한 패널자료 구축 및 동태적 실증 분석으로**

사회지출 재원조달 및 배분 방식의 변화 추이와 사회정책 분야 사회지출대상자별 소득불평등도에 미치는 영향을 분석함. 주요 분석내용은 다음과 같음

- ⅰ) 저출산, 고령화 등 환경변화에 따른 사회정책분야 재원조달과 배분방식의 변화 추이를 분석하고,
- ⅱ) 고령화에 따른 노인부양비 증가 등이 사회지출 분야 재원조달 및 재원배분 방식의 변화에 미치는 영향을 살펴봄으로써 OECD 국가 복지체제 전환 방향을 추정하며,
- ⅲ) OECD 국가 복지체제 전환 방향 즉, 사회지출 분야 재원조달 및 재원배분 방식 변화가 궁극적으로 각 국의 국민의 소득불평등도 개선에 미치는 영향 분석

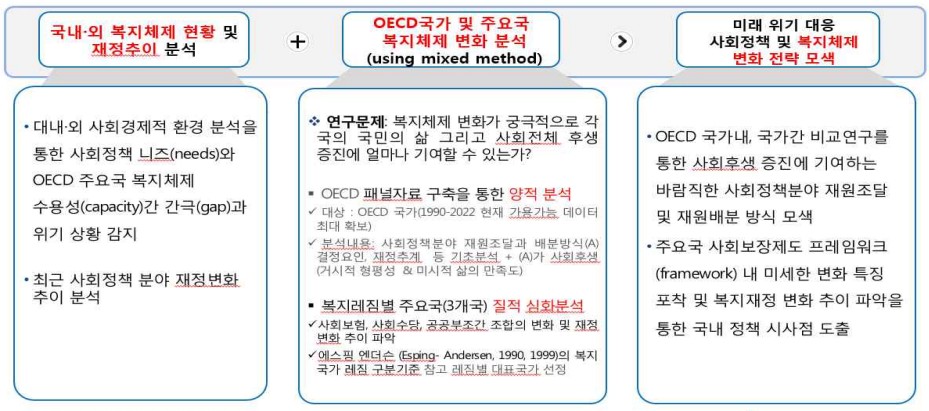
- **OECD 국가 중 전통적 에스핑 엔더슨의 복지레짐의 틀을 고려한 주요국 3개 국가(영국, 핀란드, 프랑스)를 선정하여 각 국의 고유 역사적, 사회경제적 맥락과 복지체제 특징을 감안하면서 복지국가 재원조달 및 재원배분 구조 변화에 있어서 주요 복지레짐별로 공통적으로 나타나는 부분과 차이점을 파악**

2 연구범위 및 방법

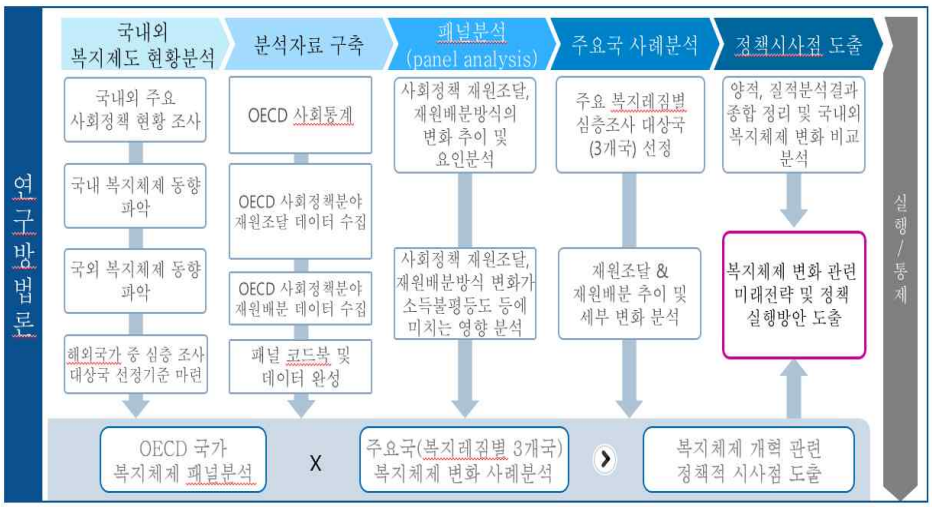
❑ 연구범위 및 추진체계

- **연구범위**
  - 국내·외 복지체제 현황 및 재정추이 분석
  - OECD 국가 및 복지레짐별 주요국(자유주의: 영국, 보수주의: 프랑스, 사회민주주의: 핀란드) 복지체제 변화 분석
  - 분석결과를 토대로 복지체제 변화 전략 모색 및 국내 정책적 시사점 도출

• 연구 개요



• 연구 추진체계



❑ 연구내용 및 방법

• OECD 국가 대상 양적 패널자료 분석

- OECD Statistics Database 및 SOCX manual, Social Indicators 등 국제비교 가능 DB를 활용하여 연구목적에 맞게 변수를 결합한 양적 패널자료를 구축

- 복지재정 추이, 복지재정 재원조달 및 배분 방식, 복지체제 변화가 소득불평등도에 미치는 영향 분석과정에서 변수 특성을 토대로 Panel Fixed Effect Model, Panel Fixed Effect SUR Model, Panel GMM 등 분석방법 적절히 적용

• **주요국(영국, 프랑스, 핀란드) 질적 사례분석**

- 에스핑 앤더슨(Esping-Adersen, 1990; 1999)의 복지레짐별 유형 분류 기준, 복지레짐별 상대적으로 GDP 대비 공공사회복지지출 규모가 큰 나라인 영국(자유주의레짐), 프랑스(보수주의레짐), 핀란드(사회민주주의레짐) 3개국 선정
- 선행연구, 각 국 주요 복지관련 부처 홈페이지, 현지 유학경험이 있는 전문가 자문 등 기반 현존 법·제도 내용분석을 통한 복지체제 개요 파악 및 재원조달 및 배분 동향 자료 수집 분석

3 선행연구의 검토 및 본 연구의 차별성

❑ 선행연구의 검토

• **본 연구의 주 관심인 OECD 국가 등 주요국의 사회정책 재정(재원조달, 사회지출) 그리고 소득불평등도에 미치는 영향 중심 관련 선행연구들은 크게 다음과 같이 범주화**

- i) 한국과 OECD 국가 등 국가간 복지재원 현황 비교연구 : 국중호(2017), 국회예산정책처(2015), 최은영, 홍영란(2018) 등
- ii) 복지지출 확대를 위한 증세 관련 연구 : 조세부담률 추정 또는 증세가능 세목 분석 연구(김성욱, 2013; 양재진·민효상 2013), 복지증세 영향요인으로 가계환경요인과 개인심리요인 변수 강조 연구(박경돈, 2015; 이승주박소용, 2019; Blekesaune & Ouadageno, 2003; O'Toole, 1986; Rudolph & Evans, 2005), 정부신뢰가 복지정책 확대 조세부담 의향에 영향 미친다는 연구(양종민, 2020; 이소영, 2016)

- iii) (전체 또는 영역별) 사회지출에 영향을 주는 요인 분석 : 고령화 등 구조적 요인 강조 연구(김성태·임병인, 2006), 사회지출 분야별 지출수준 국제비교 연구(고영선, 2004; 박형수, 2005; 전승훈, 2006; Sanz and Velazquez, 2002 등)

- iv) (전체 또는 영역별) 사회지출이 경제성장에 미치는 영향 분석 연구: 상당수 국외 연구는 부(-)의 영향을 보인다는 결론(Aschauer, 1989; Barth and Bradley, 1989; Grier and Tullock, 1989; Landau, 1983, 1986), 유족, 가족, 적극적 노동시장정책 등 일부 정책영역별 지출은 정(+)의 영향을 보인다는 연구(정아현, 2020) 등

- v) (전체 또는 사회정책 영역별, 현금급여 VS 서비스급여 방식) 사회지출이 소득재분배에 미치는 영향 분석 연구

  : 소득재분배 개선에 긍정적 영향 미친다는 연구(Adema and Ladaique, 2005; Kenworthy, 1999), 사회복지지출의 재분배는 경제적 현상이 아닌 정치적 특성에 의해 결정된다는 연구(Castles and Obinger, 2007), 총괄 사회복지지출이 연구결과가 상이하므로 분야별 분석 연구(김영범, 2014; 김홍균·김태영, 2015, 이지은·이영범, 2017)

  : 현금급여 보다 사회서비스 발전 특히 사회투자형복지지출(노령 현물, 가족 현물, 적극적 노동시장정책 등)이 소득불평등도 완화한다는 연구(이지은·이영범, 2017), 현금급여의 빈곤감소 효과가 서비스 제공보다 더 크고 중요하다는 연구(김태일, 2021), 자산조사 방식의 선별적 복지지출이 소득불평등도 완화에 효과적이라는 연구(이채정, 2020) 등

❑ 본 연구의 차별성

- **선행연구가 미흡한 부분인 사회지출 재원조달 및 배분 방식의 구체화를 통한 OECD 복지체제 변화 분석을 양적, 질적 혼합적 연구방법을 통해 수행하여 분석결과 정교성 제고**

- OECD 국가들의 사회지출 재원조달 방식의 변화: (전체 세수대비 사회보장기여금 VS 재산세 등 기타 구체적 세금 영역간 비율 조정) 분석
- 사회지출 배분방식 관련 기존 복지체제의 기저효과 고려 각 국가 내 현물 대비 현금급여의 상대적 비율, 사회지출 영역별 수혜자 결정 방식(자산조사 VS 비자산조사)의 상대적 변화(증감) 분석
- 선행연구는 전체 사회지출 총액이나 분야별 사회지출 규모가 소득재분배에 미치는 영향 분석 중심이나 이에 그치지 않고, 각 분야별 구체적 사회지출 재원조달 방식(사회보장기여금 VS 기타 세금) 및 재원배분 방식(현금 VS 현물, 자산조사 VS 비자산조사)의 변화를 중심으로 한 복지체제 변화 추이가 소득재분배에 미치는 영향 분석
- 주요국(영국, 프랑스, 핀란드)의 복지재원 조달 및 배분구조 변화 추이, 사회정책분야 주요 제도 변화나 국가별 복지재정 개혁 동향 파악을 통해 양적 패널분석에서 확인하기 곤란한 내용 분석 및 패널분석 결과와의 정합성 확인

2장. OECD 국가 복지체제 변화 패널분석

1 연구설계

❑ 자료원

- **OECD Database, SOCX Manuel(2019), OECD Statistical Programme of Work (2018) 등 참고 OECD 39개국 대상 최대 확보기간 기준 1990~2020년(단, 변수별로 데이터 확보기간 차이 존재)의 공공사회지출(SOCX: The OECD Social Expenditure database) 자료 수집 및 패널자료 구축**
  - 각 국가의 기본현황 자료(1인당 GDP, 산업구조, 실업률 등) 및 정부재원조달 및 지출 일반, 세부 정책분야별 정부지출, 공공사회지출 세부자료(현물 VS 현금급여 구분 자료), 사회지출 수혜자 수(자산조사 여부 구분 자료) 등 활용

● **분석활용 주요 변수 목록**

구분	정의		자료 수집 기간(연도)
국가 기본 현황	국민계정(1인당 GDP, US dollars/capita)		1990-2020
	노인부양비(%)		1990-2021
	실업률(% of labour force)		1990-2020
	합계출산율(Children/woman)		1990-2021
	이민자 및 외국인 인구		2000-2019
	산업구조 (부가가치활동 산업별 비율 %, Value added by activity)	농림어업	1990-2020
		제조업	
		서비스업	
		2차 산업(ref.)	
정부재원조달 및 지출일반	정부수입		1995-2020
	정부지출		1990-2020
	정부적자(deficits)		1990-2020
	정부채무(debt)		1995-2020
사회지출 (총액 및 세부)	순 사회지출(net social expenditure, % of GDP)		1995-2019
	노령(old-age, cash & kind, % of GDP)		1990-2017
	유족(survivors, cash & kind, % of GDP)		
	근로무능력관련(Incapacity related, cash & kind, % of GDP)		
	가족(family, cash & kind, % of GDP)		
	실업(unemployment, cash, % of GDP)		
	보건(health, kind, % of GDP)		
	주거(housing, kind, % of GDP)		
	기타(other social policy area, cash & kind, % of GDP)		

❑ 분석모델

● **크게 세 파트(일반현황 / 사회지출 재원조달 및 배분방식 변화 / 복지체제 변화가 소득불평등도에 미치는 영향) 분석으로 구성되며 각 파트별 분석목적에 따라 적절하다고 판단한 분석모델로 패널고정효과모형(Panel Fixed Effect Model), 패널고정효과 SUR(Seemingly**

Unrelated Regression) 모형, 패널 GMM(Generalized Method of Moments) 모형 등 적용

- ⅰ) OECD 국가들이 직면하는 환경변화에 따른 재원조달 및 배분에 대한 추이(time-series) 분석

  : 저출산(합계출산율), 고령화(노인부양비), 저성장(실질GDP 성장률) 패널 그래프, 정부재원조달 및 지출 일반(정부수입, 정부지출, 재정적자, 정부채무) 패널 고정효과 SUR(Panel Fixed Effect SUR), 종속변수의 1기 시차변수를 설명변수에 포함하는 내생적 설명변수를 가진 동적 패널 모형인 패널 GMM(Panel GMM) 분석

- ⅱ-1) OECD 국가 정부지출 재원조달 방식 변화 분석

  : 전체 세수 대비 사회보장기여금 비중 변화를 패널고정효과모형(Panel Fixed Effect Model) 적용 분석

  : 세수(tax revenue)를 구성하는 정부재원조달 유형별(사회보장기여금, 소득·이윤및자본이득세, 급여및인력과세, 재산세, 재화및용역세) GDP 대비 비율(% of GDP) 증감에 미치는 영향은 세부 수입원 간 동시적 상관관계의 존재를 가정하여 Panel Fixed Effect SUR 모형 적용

- ⅱ-2) OECD 국가 사회지출 재원배분 방식 변화 분석

  : 각 국의 순사회지출 총액의 GDP 대비 비율(% of GDP) 증감 변화, 순사회지출 총액 기준 '현물 대비 현금급여의 상대적 비율' 변화, 순사회지출액을 구성하는 '현금급여 비율' 또는 '현물급여 비율' 자체 절대적 비율 변화 등 패널고정효과모형(Panel Fixed Effect Model) 적용 분석

  : 세부 사회지출 대상 영역별(노령, 가족, 유족, 근로무능력, 기타 등) '현물 대비 현금급여 상대적 비율' 변화를 패널고정효과모형(Panel Fixed Effect Model), 패널 GMM(Generalized Method of Moments) 분석

  : 사회지출 수혜자수(social benefit recipients) 결정 과정에서 자산조사(mean-test) 또는 비자산조사(non mean-test) 방식으로 결정하는 총 인구 수 대비 수혜자 수 비율 변화를 패널고정효과모형(Panel

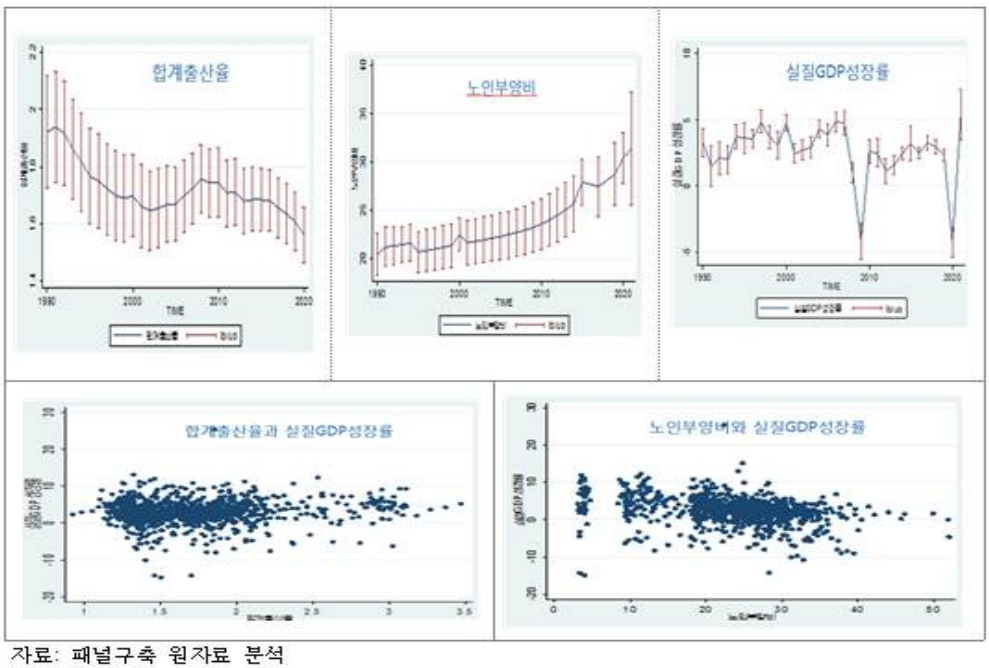
Fixed Effect Model) 적용 분석

- iii) 정부지출 재원조달 및 사회지출 배분방식의 변화추이로 본 OECD 각 국의 복지체제 변화가 소득불평등도에 미치는 영향

: 재원조달 측면에서는 각 국의 '총 세수 대비 사회보장기여금의 상대적 비율', 재원배분 측면에서는 주요 사회정책 영역 지출대상자별(고령, 가족, 유족, 근로무능력, 기타 등)로 '현물급여 대비 현금급여의 상대적 비율' 변화와 사회지출 영역별 수혜자 수 선정방식('자산조사 방식의 총 인구 수 대비 수혜자수 비율' 및 '비자산조사 방식의 총 인구 수 대비 수혜자 수 비율') 변화에 초점을 두고 이러한 복지체제 변화가 각 국의 소득불평등도에 미치는 영향을 패널고정효과모형(Panel Fixed Effect Model)을 적용하여 분석

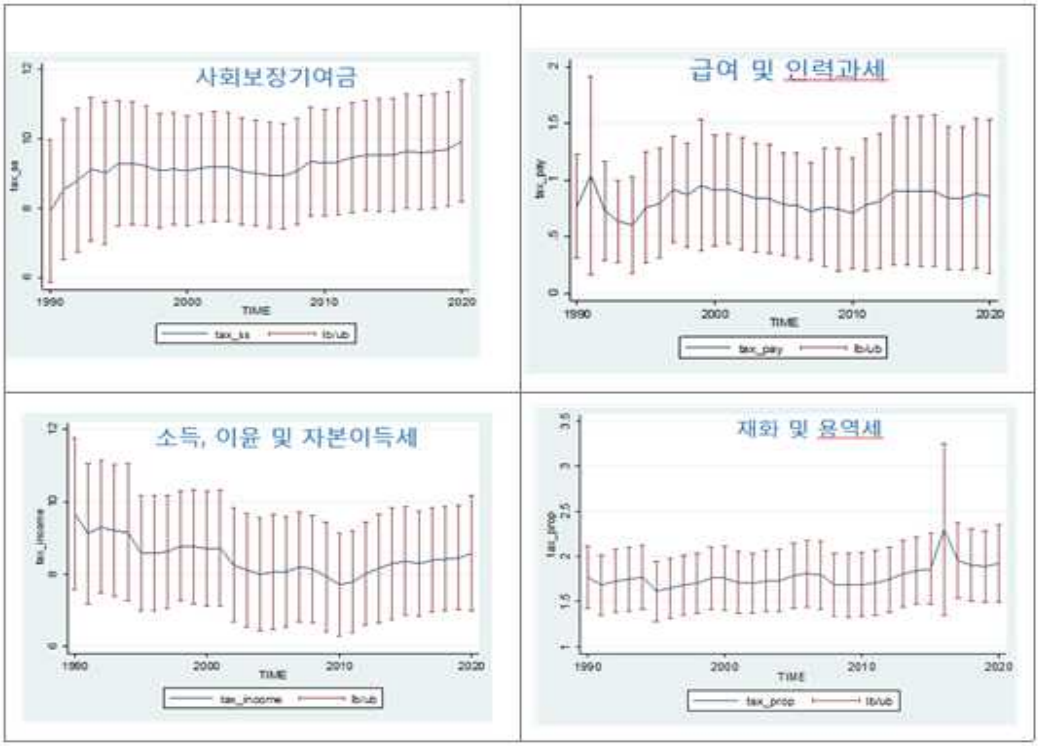
2 OECD 국가 복지환경 변화

❑ 저출산, 고령화, 저성장 추이 분석(OECD 39개국, 1990-2020)



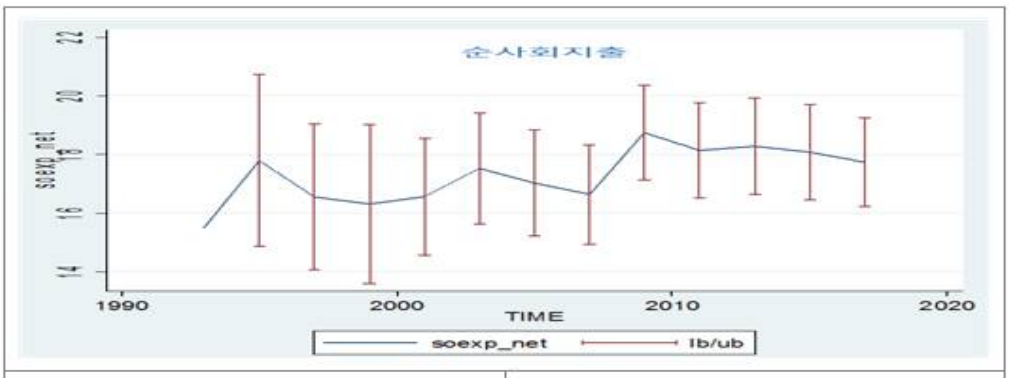
자료: 패널구축 원자료 분석

❑ 정부정책 재원조달 추이(% of GDP, OECD 39개국, 1990-2020)

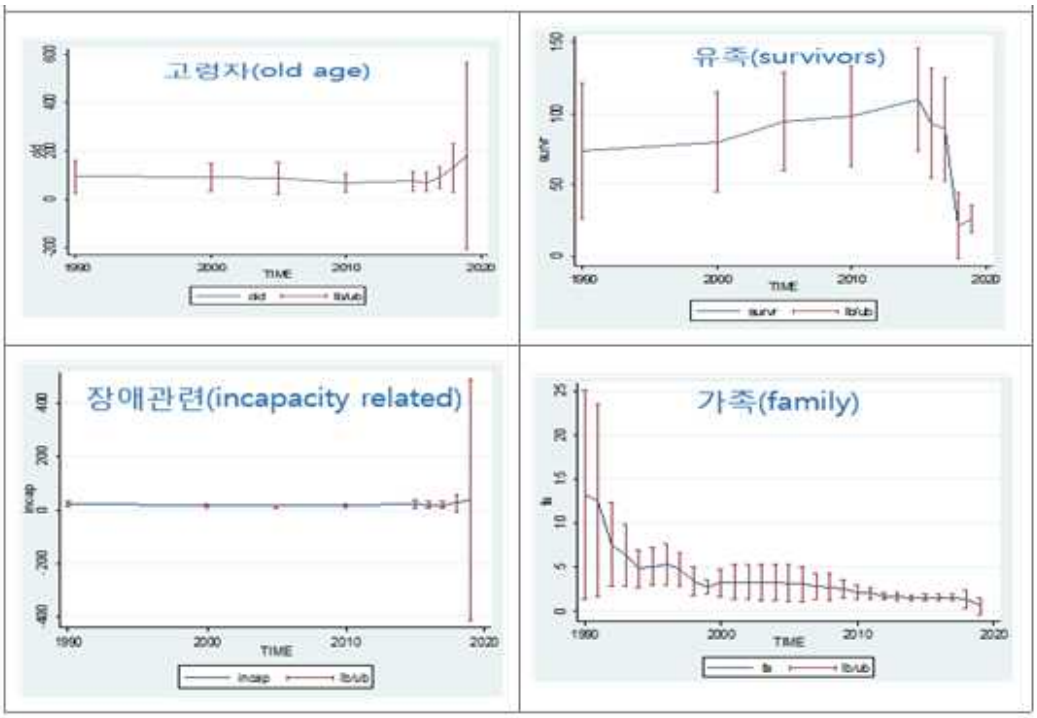


자료: 패널구축 원자료 분석

❑ 순사회지출 추이(% of GDP, OECD 39개국, 1995-2019)



❑ 주요 사회정책 대상자별 지출 변화 추이(% of GDP, OECD 39개국, 대상자별 지출: 1990-2017)



3 OECD 국가 복지체제 변화 분석 : 사회지출 재원조달 및 재원배분 방식을 중심으로

❑ 환경변화에 따른 OECD 국가 일반 재원조달 및 배분추이 분석 (1990-2020, OECD 37개국 대상)

- 고령화에 따라 노인부양비 증가할수록 OECD 국가들은 정부수입은 기존 대비 오히려 증가 정부지출 축소 경향을 보이지만, 정부적자나 정부부채는 유의미하게 증가함
  - GDP 대비 정부지출 비율 축소에도 불구하고 사회보호 분야 지출 비율은 복지수요 증대로 증가

- 정부 재정건전성 악화, 사회보장 사각지대 발생 문제 심화 가능성

- **실업률이 증가할수록 OECD 국가들은 정부수입과 정부지출을 함께 증가시키되 정부부채를 증가시켜 정부적자 폭을 감소시키는 추세를 보임**

❑ OECD 국가 복지체제 변화 분석: 재원조달 및 재원배분 방식 변화를 중심으로

- **고령화 등 환경변화가 OECD 국가 정부재원 조달 방식(세수 구조)에 미치는 영향 분석(1990-2020, OECD 국가 대상)**
  - 노인부양비가 증가할수록 OECD 국가들의 전체 세수 대비 사회보장기여금 비율은 감소했으며, 재산세 또는 재화및용역세비율 증가 속도는 높아짐. 즉 사회보험 의존도를 완화하고 세원을 다각화하여 재원을 조달해온 부분으로 추정됨
  - 자본이득세, 재산세 또는 재화및용역세과세 비율을 기존 대비 낮추고 급여및인력과세비율을 증가시키는 경향
  - 외국인 근로자 유입에 따른 과세 부과를 통해 기여에 기반한 복지혜택 제공 부분을 추정할 수 있음

[고령화 등 환경변화가 OECD 국가 정부재원 배분 방식에 미치는 영향 분석]

- **고령화 등이 OECD 국가 순사회지출(총액 및 현금 VS 현물 방식)에 미치는 영향(1990-2017, OECD 국가)**
  - 노인부양비가 증가할수록 OECD 국가들은 일반 정부지출 영역 중 사회보호 부문 지출비율, 순사회지출총액 (% of GDP) 증대 추이

- **고령화 등이 OECD 국가 세부 사회지출 대상 영역별 지출방식(현금 VS 현물) 변화에 미치는 영향(1990-2017, OECD 국가)**
  - 사회지출 대상자별로 세분화해보면 고령자 대상 지출 증가, 유족, 장애관련, 가족대상 지출은 감소 추이

- 노인부양비가 증가할 때, OECD 국가들이 순 사회지출 전체 총액을 기준으로 현금과 현물의 구성방식을 유의미하게 변화시킨 부분은 발견하기 곤란함 → 사회지출 대상자 기준 세부영역별로 살펴볼 필요 있음(상쇄효과 추정)
- 실업률 증가는 전체적으로 현금급여 지출비율을 증가시키고, 이민자 및 외국인인구 증가는 현금방식보다 현물급여 방식 지출 증가 요인

• **고령화가 주요 사회지출 영역별 수혜자수(social benefit recipients) 증감율에 미치는 영향 : 자산조사(mean-tested) VS 비자산조사(non mean-tested) 대상자별(2007-2018, OECD 국가)**

- 유의미한 결과가 도출된 연금, 실업분야와 앞서 현금 VS 현물방식 비교 위한 가족정책 분야 중심 살펴봄
- OECD 국가들은 노인부양비증가에 따라, ⅰ) 연금정책 분야에서는 비자산조사 수혜자 수 비율(전체 인구 중) 증가 추이, ⅱ) 실업정책 분야는 자산조사 수혜자 수 비율 증가(비자산조사 수혜자 수 비율은 감소) 추이 ⅲ) 가족분야는 유의미한 변화추이 발견되지 않음

❑ OECD 국가 복지체제 변화가 소득불평등도에 미치는 영향 분석

• **OECD 국가 재원조달 방식 변화가 소득불평등도에 미치는 영향 분석 (2000-2020)**

- 전체 재원조달에서 세수 대비 사회보장기여금 비율이 낮아질수록, 소득불평등도는 악화될 수 있음
- 세금 종류별 분석결과, 소득세 비율 증가시 소득불평등도 완화, 일반 소비세율 증가시 소득불평등도 악화 가능성

• **OECD 국가 사회지출 배분방식(현금 VS 현물) 변화가 소득불평등도에 미치는 영향 분석 : 사회지출 대상자 기준 정책 영역별(2000-2020)**

- 고령자 대상 분야 : 노인부양비증가에 따라 현금중심지원이 높아지는 영역으로, 현물 대비 현금지원 비율 증가시 소득불평등도 악화 가능성 보임

- 가족분야: 노인부양비증가에 따라 현물중심지원 비율이 높아지는 영역으로, (현금 대비) 현물 지원 비율 증가시 소득불평등도는 개선될 가능성(신현중, 2017: 154)에서 미성년 자녀에 대한 부분 포함하는 가족수당이 소득불평등도 개선에 기여하나 미치는 영향은 노령및유족 연금보다 미약할 것이라고 하였음

- **OECD 국가 사회지출 수혜자 선정 방식(자산조사 VS 비자산조사) 기준 사회지출 수혜자수 변화가 소득불평등도에 미치는 영향 분석 : 사회지출 영역별 (2007-2018)**
  - 연금분야: 노인부양비증가에 따라 비자산조사 수혜자 수 규모 증가 영역으로 이에 따라 소득불평등도가 악화될 가능성
  - 실업분야: 노인부양비증가에 따라 자산조사방식 증가, 비자산조사 수혜자수규모 감소 영역으로 이에 따라 소득불평등도가 악화될 가능성
  - 가족분야: 노인부양비증가에 따른 자산, 비자산조사수혜자 규모의 유의미한 변화 추이가 없는 영역이나 만일, 자산조사수혜자수규모 증가시(유의미하지는 않으나 방향성은 있음) 소득불평등도 악화될 가능성 (동 영역은 자산조사 수혜자수비율 증가시 소득불평등도 악화 가능성 있는 영역임)

3 소결

❑ OECD 국가들은 노인부양비 증대에 대응하여 정부지출을 감소시키며 긴축재정 기조를 강화하면서도 늘어가는 복지수요를 충족하기 위해 세원을 다각화하여 정부수입을 증대시키는 추이 발견

- **정부수입 증대 노력에도 불구하고, OECD 국가들의 평균적 정부적자 및 정부채무는 최근까지 지속적 증가 추이를 보이므로 향후 좀 더 세밀한 세원구조의 변화나 지출방식 변화 등 복지체제 변화 모색 필요**

❑ OECD 국가들의 재정건전성 확보를 위한 사회지출 재원조달 방식의 다각화 모색

- OECD 국가들은 2000년대 이후 사회보험 의존도를 감소시키고 재산세, 재화및용역세 등 세원을 다각화하여 확보하는 추이 발견됨.
  - 다만, 사회보장기여금 비율이 낮아질수록, 세수 중 특히 재화및용역세율이 증가할수록 소득불평등도에는 부정적 영향을 미칠 가능성이 있는 것으로 분석

❑ OECD 국가들은 정부지출 감축 기조 속에서도 노인부양비 증가에 대응하여 사회보호 부문 특히 고령자 대상 지출을 지속 증가시킴

- 한편, 유족, 장애, 가족 대상 사회지출은 감소 추이가 발견되며 이는 고령자 대상 지출 증가를 위한 일종의 구축효과(crowding pur effect)로도 볼 수 있음

❑ 노인부양비 증가에 따라 OECD 국가들의 사회지출 대상자 또는 정책영역별로 상이한 재원배분 방식의 변화추이가 발견되며 소득불평등도에 미치는 효과도 상이하게 나타남

- '고령자(old age)' 대상 사회지출 방식 변화 및 소득불평등도에 미치는 영향
  - 현물 대비 현금급여 비율 증가, '비자산조사' 방식의 수혜자 수 비율 증가 추이가 발견되며, 이러한 복지체제 변화 양상은 실제 소득불평등도에 부정적 영향을 미칠 수 있는 것으로 추정
- '가족(family)' 대상 사회지출 방식 변화 및 소득불평등도에 미치는 영향
  - 현물급여의 현금급여 대비 상대적 지원 강화 추세가 발견되며, 이러한 복지체제 변화 양상은 수혜자의 소득불평등도 완화에 기여하는 것으로 추정
  - 다만, 자산조사 방식을 통한 수혜자 수 규모 변화가 유의미하지 않은

영역으로 방향성만을 보면 증가 추이를 보이는데, 동 영역에서는 자산조사 수혜자 수 규모가 증대하면 소득불평등도는 악화될 가능성이 높아짐

- 결론적으로, 가족 대상 사회지출과 관련하여서는 현물중심, 비자산조사 방식의 보편적 서비스 제공을 통해 수혜자들 간 소득불평등도 개선에 기여할 수 있을 것으로 추정됨

• **'실업자(unemployment)' 대상 사회지출 방식 변화 및 소득불평등도에 미치는 영향**

- 자산조사 방식의 수혜자수 규모 증가여부는 수혜자간 소득불평등도에 유의미한 영향을 미치지 않는 반면 비자산조사 수혜자수 규모가 증가할 때 소득불평등도가 유의미하게 개선되는 것으로 나타남

- 주목할 점은 자산조사 방식 여부에 따른 소득불평등도에 미치는 영향의 방향성은 같음. 즉 자산조사 방식 여부 보다 전체적 수혜자수 증가시 소득불평등도 개선으로 추정 가능하고 다만, 비자산조사 방식이 유의미하고 민감하게 영향을 미칠 수 있음을 의미

3장. 복지레짐별 주요 국가 복지체제 변화 사례분석

1 연구설계

❑ 거시계량데이터로 확인되기 곤란한 사회정책분야의 주요 제도 변화와 국가별 사회정책 개혁 동향 및 흐름의 세부적 내용 파악을 위해 주요 복지국가 레짐별 선정 국가 총 3개국(영국-자유주의 레짐, 프랑스-보수주의 레짐, 핀란드-사회민주주의 레짐)을 분석함

❑ 분석대상 국가 선정

• **본 연구에서 분석대상 국가 선정은 이론적 차원으로 에스핑 앤더슨**

(Esping-Adersen, 1990; 1999)의 복지레짐별 특성을 파악하고, 실무적 차원으로 OECD 공공사회복지지출(Social Expenditure database: SOCX) 통계를 통해 현황을 분석하여 선정함

- 이론적 차원에서는 실질적 복지국가의 실현은 보편적 사회권과 높은 탈상품화를 통한 분배적 정의 및 사회적 통합이 가능한 사회민주주의 복지국가(핀란드, 덴마크, 스웨덴 등)가 가장 높은 수준을 보여주고 있음
- 실무적 차원으로 OECD 38개 회원국의 GDP 대비 공공사회복지지출 비율이 국가마다 현저하게 다르며, 평균은 20.0%으로 나타남. GDP의 30%를 차지하는 프랑스(보수주의레짐)가 가장 높은 공공사회복지지출비율을 보임. 핀란드, 덴마크, 노르웨이와 스웨덴(사회민주주의레짐) 등은 GDP의 약 25%에서 약 28%를 차지하며, 영국은 GDP의 약 22%를 차지함. 한국은 2019년 GDP 대비 공공사회복지지출 비율이 12.2%로 OECD 평균 20.0% 보다 낮은 수준임. OECD 회원국들의 지난 30년간 GDP 대비 공공사회복지지출 비율 변화가 지속적으로 크게 증가 국가(프랑스, 핀란드, 한국 등), 증가 후 감소 국가(2009년 전후로 글로벌 경제위기와 유럽재정위기를 겪은 후 긴축재정으로 전환하였으며, 영국이 대표적), 지속적 감소(네덜란드) 국가들로 구분됨
- 보건 영역의 지출 비중이 높은 국가(한국, 영국, 미국)는 현물급여 비중이 우세하며, 노인 영역의 지출 비중이 높은 국가(프랑스, 핀란드, 독일 등)는 고령화에 따른 연금지출이 많아, 현금급여 비중이 우세함
- 에스핑 앤더슨(Esping-Adersen, 1990; 1999)의 복지레짐별 유형 분류 기준, OECD 38개 회원국의 GDP 대비 공공사회복지지출 비율(현물·현금비율, 증가추이)등으로 고려해볼 때 복지레짐별로 상대적으로 GDP대비 공공사회복지지출 규모가 큰 나라인 영국(자유주의레짐), 프랑스(보수주의레짐), 핀란드(사회민주주의레짐)를 선정함

- **연구방법 및 분석내용**

- 본 파트에서는 문헌연구, 홈페이지 내용분석, 전문가 자문 등을 활용,

사회보장관련 주요 관련 부처(복지, 노동, 경제 등) 홈페이지 탑재 내용을 세부 분석하였으며, 사회정책분야 전공 또는 관련 분야 연구를 진행한 경험이 있는 교수, 그리고 박사급 전문가를 대상 자문 실시

- 본 연구의 분석내용으로는 주요국의 복지재원조달 및 배분 추이와 내용분석을 통한 사회보장체제(사회부조, 사회수당, 사회보험의 조합 변화 중심) 변화 특징을 파악하고, 최근 주요국의 복지정책분야 개혁 동향을 파악함

2 자유주의 레짐: 영국의 복지체제 변화 분석

❑ 복지체제 개요

- **일반 국민을 비롯한 사회 취약계층에 대한 포용적 복지, 양성평등을 강조하는 추세로 보건·노동의 양대 기능과 함께 장관급 통합형 조직체계 내 사회복지 기능수행 또는 개별 기능 중심의 범부처간 정책연계 강조. '일하는 복지' 관점에서 노동과 복지 업무의 연계 강조**

  - 복지체제와 관련된 주요 부처로는 노동연금부와 보건사회부가 대표적임. 노동연금부가 연금서비스청, 고용센터플러스, 장애인서비스센터 등을 활용하여 일반 노동인구 및 빈곤층·아동·장애인 등 사회취약계층 등의 사회보장과 고용지원 서비스를 연계, '일하는 복지(welfare to work)' 관점의 통합적 복지행정서비스 전달체계 구축

  - 주요 쟁점별 수행기구로 노동연금부(DWP), 보건사회부(DHSC), 교육부(DE), 내각실 협력기관·정부평등사무국·GEO, 내각실 협력기관·평등/인권위원회·EHRC 등이 있으며, 아동·청소년·노인·여성·장애인·가족·노동 정책 등 담당

❑ 복지국가 재원조달 및 재원배분 구조 변화

- **2019년 이후 브렉시트에 따른 경기 하락 리스크에 대응하기 위해 적극적인 재정정책을 제시함. 기업이탈 방지를 위해 법인세 인하(20% → 17%)와 경제적 자유주의에 기반한 조세제도 개편안을 추진**

(중산층들을 대상으로 한 소득세 감면을 추진)

- **하지만, 과도한 복지예산의 증가에 대한 국민적 반감 혹은 반작용과 글로벌 금융위기 이후인 2009년 GDP대비 공공복지지출비율이 24.1%대를 유지하였으며 2018년 23.8%를 차지하는 등 GDP대비 공공복지지출비율을 25%를 넘지 않는 선에서 유지함. 영국의 공공사회복지지출 중 보건이 37.4%로 보건 영역의 비중이 높아 상대적으로 현물급여가 높은 것을 알 수 있음**

  - 글로벌 금융위기 이후 영국 정부는 새로운 재정준칙「2011년 예산책임 및 감사법」을 도입하는 한편 세수 확보와 재정지출의 절감 및 효율성 제고를 위해 노력하여, 2019년 영국의 재정수지는 -2.2로 OECD 평균 재정수지 -3.3%와 비교하여 양호한 수준임

  - 최근 코로나19 글로벌 재난위기 상황을 맞이하여 긴축정책을 종료하고 확장적 재정 기조로 전환하여 2020년 재정수지 -14.2%(OECD 평균 -12.7)로 나타났으며, 2021년 재정수지 -12.1%(OECD 평균 -9.2)로 나타남

  - [표 3-3, 표 3-4]을 통해 재정건전성 확보차원에서 결산보고서상의 총 지출 대비 사회보장급여지출 비율을 약 25-30%내로 유지하려고 노력하고 있으며, 재원마련에 있어서도 사회보장기여금과 더불어 개인소득세, 부가가치체, 자본이득세 등 다원화하고 있음

  - [그림 3-5]을 통해 영국의 국민부담률은 GDP 대비 약 33.7%로 OECD 회원국 평균(약 33.8%)과 유사하며, GDP 대비 공공사회복지지출 비중(23.7%)은 OECD 회원국 평균 20% 보다 높은 수준임. 한편, 한국의 공공사회지출은 12.2%, 국민부담율은 27.4%으로 영국과 OECD 평균 보다 낮은 수준을 기록하고 있으며, 특히 공공사회복지지출에서는 매우 큰 차이를 보이고 있음

  - OECD 공공사회복지지출(Social Expenditure database: SOCX, 2017) 통계를 통해 영국의 공공사회복지지출 구성을 살펴보면, 보건이 37.4%, 노인이 28.9%, 기타(유족, 근로 무능력, 노동시장 프로그램, 실업, 주거 등)가 17.9%, 가족이 15.8%를 차지함. 보건 영역의 비중이 높아 현물급여 비중이 상대적으로 높음

❑ 최근 복지정책 분야 개혁 사례

- **캐머런·메이·존슨 정부로 이어지는 보수당 정권에서는 근로연계 강화와 일하는 복지 기조를 강조하면서, 2012년 유니버셜크레딧(Universal Credit) 제도 도입, 2014년 '신(新)국가연금'을 논의하여 2016년부터 도입**
  - 2012년 유니버셜크레딧(Universal Credit) 제도가 도입하여 소득보조, 소득기초 구직자 수당, 주거급여, 아동세액공제, 근로세액공제를 연계하는 급여를 통합함. 근로자를 증가시키고, 근로 무능력자의 급여 수급을 줄이는 것으로 목표로 함. 2016년부터 도입된 신국가연금은 2018~19년 기준, 매주 최대 164유로(약 21만원)를 지급
  - 연금 크레딧 제도는 실제 영국에서도 심각했던 노인 빈곤 해결에 도움이 되었으며, 신국가연금으로의 제도 개편은 최근 영국에서도 증가 추세인 자영업자에 대한 노후보장도 확대함

3 보수주의 레짐: 프랑스의 복지체제 변화 분석

❑ 복지체제 개요

- **2017년 출범한 마크롱 정부는 전방위 개혁(les réformstousazimuts) 시행을 단행하면서, 올랜드 정부에 비해 상대적으로 분배중시, 소비활성화, 근로장려를 강조함. 프랑스 복지의 근간을 이루고 있는 연대성(SOLIDARITE)의 가치를 중심으로 사회보장제도가 가진 만성적인 재정적자를 혁파하기 위한 효율적인 개혁안을 제시하였고, 또한 양질의 일자리 창출을 통해 경제성장을 도모할 수 있는 개혁안을 제시함**
  - 프랑스의 사회보장제도는 의무가입 등 형태의 레짐(Regime)의 모자이크식 구조로 업종, 직종, 직업에 따라 상이한 레짐이 발전함
  - 프랑스 보건의료 시스템을 담당하는 기관은 사회연대와보건부이며, 노동고용통합부, 양성평등·다양성·기회균등부, 가족, 아동, 노인에 관한 최고정책회의 등이 주요 복지정책 기능을 담당함

❑ 복지국가 재원조달 및 재원배분 구조 변화

- **프랑스는 2000년 이후 정부지출이 지속적으로 증가하였으며, 특히 사회보장 부문의 부채폭의 증가가 가장 두드러졌음. 2019년 마크롱 1기 정부의 강력한 재정개혁 노력을 통해 전체적인 재정적자는 3% 미만(EU 상한선) 수준을 달성함. 프랑스에서 사회보장재원 적자 문제를 해결하기 위한 정책수단으로 사회보장재정법의 이행을 통해 재정건전성 강화 노력을 함**
  - 프랑스의 사회보장재원 중 가장 큰 비중을 차지하고 있는 것은 사회보장기여금으로 평균 60% 이상을 차지함. 두 번째는 일반사회공헌금으로 나타남. 사회보장기여금의 비중이 1998년을 기점으로 점진적으로 줄어드는 반면, 기여도 2위인 일반사회공헌금(CGS)의 비중은 역시 점진적으로 비중이 증가함. 이는 제품세, 소득세, 부유세 등 다각화하여 재원을 조달하려고 하는 경향으로 해석할 수 있음
  - 프랑스의 사회보장 재정에 대한 지출구조를 살펴보면, 노인이 39.6%, 보건이 27.8%, 기타(유족, 근로 무능력, 노동시장 프로그램, 실업, 주거 등)가 23.4%, 가족이 9.1%를 차지함. 노인 영역이 높은 프랑스는 고령화에 따른 연금지출이 많아 현금급여 비중이 우세한 것으로 판단됨
  - 재원 조정 도구로써의 사회보장재정법은 과학적 관리기법에 의해 사회보장재원의 세입과 세출을 정확하게 예측하는 재무모델로, 매해 정부에 의해 발의되고, 의회에 의해 검토됨

❑ 최근 복지정책 분야 개혁 사례

- **프랑스의 연금제도는 재정 관점에서 만성적인 적자, 연금보험료에 대한 현 세대의 납부 부담 누적등으로 지속적인 문제제기가 되어왔으며, 1993년 연금제도 개혁을 시작으로 마크롱 정부에 이르기까지 지속적으로 개혁을 진행하고 있음**
  - 프랑스는 1993년 연금제도 개혁을 시작으로 2003년 노령연금 수급을

위한 가입 기간 연장, 2010년에 연금수급 개시 최소연령을 60세에서 62세로 연장하고, 2013년에 완전연금수급을 위한 필요가입기간을 50년에서 43년으로 확대하는 등 점진적 연금개혁을 추진함

- 프랑스는 2019년 지역차원의 의료시스템을 개선하기 위해 Ma Santé 2022법안을 발의하였고, 지역의료시스템의 중심에 환자치료를 우선시 하고, 의료전문 조직을 개혁하는 것을 통해 지역의료격차를 해소하는 것을 목표로 하고 있음

4 사회민주주의 레짐: 핀란드의 복지체제 변화 분석

❑ 복지체제 개요

- **2019년에 수립된 핀란드 연합정부는 '사회적, 경제적, 생태적으로 지속가능한 사회'를 구축을 강조함. 핀란드는 '공정하고 평등하며 포용적인 핀란드'라는 슬로건 아래 '웰빙 증진과 불평등 완화', '아동 및 가족 친화적 사회 추구', '고령 친화적 사회 구축', '보건복지서비스 개선' 등 네 가지 주요 목표를 설정하고, 개별 목표 달성을 위한 구체적 정책 수단들을 제시함**

  - 핀란드의 주요 복지제도는 보편복지의 철학을 바탕으로 생애주기별 욕구와 사회적 위험에 따른 개인의 노동시장 이탈에 대비하여 세밀하게 설계된 소득보장 프로그램을 구축·운영함

  - 복지 보편주의는 동일한 급여와 서비스를 모든 사람에게 동일하게 제공한다는 의미가 아님. 모든 이에게 평등한 기회를 보장하고, 사회적 위험에 직면한 사람에게는 누구나 적절한 수준의 보호를 제공하기 위한 사회시스템을 구축하려는 사회적 합의로 이해함

  - 핀란드 중앙부처인 사회보건부가 사회보장제도 관련 정책의 수립과 관리를 전반적으로 담당함. 소득보장제도의 관리와 운영을 총괄하는 중앙정부 조직은 사회보험청, 보건의료서비스는 영국처럼 조세를 기반으로 한 국가보건서비스(National Health Service) 방식으로 운영됨. 보육서비스 제공은 기초지방정부가 담당함

- 핀란드의 공공부조는 지급 가능한 모든 현금 급여가 제공되었음에도 소득이 부족하여 최소생계비를 충당할 수 없을 때 마지막 수단으로 지급되며, 기본공공부조(basic social assistance), 보충공공부조(supplementary social assiatnace), 예방적공공부조(preventive social assiatance)등으로 구성됨

❑ 복지국가 재원조달 및 재원배분 구조 변화

- **핀란드의 GDP대비 일반정부 중앙공공행정 부채는 2001년 기준 45%, 2018년 기준 약 60%, 코로나19 펜데믹 상황인 2021년 기준 약 70%로 증가함. 정부의 재정건전성 확보를 위해 다양한 개선 노력을 단행함**

  - 핀란드의 국민부담률은 GDP 대비 약 43%로 OECD 회원국 평균(약 33.8%)과 유사하다. 한편 GDP 대비 공공사회복지지출 비중(27%)은 OECD 회원국 평균 20% 보다 높은 수준

  - 핀란드의 사회보장 재정에 대한 지출구조를 살펴보면, 노인에 대한 지출이 33.9%, 기타(유족, 근로 무능력, 노동시장 프로그램, 실업, 주거 등)가 29.2%, 보건이 24.5%, 가족이 13.7%를 차지하며, 영국과 프랑스에 비해 상대적으로 지출구조가 고른 분포를 띄고 있음

  - 핀란드의 주요 복지재원은 국세, 지방세, 고용기금(employment fund), 연금 기여금 등으로 구성되며, 핀란드의 소득세율은 매우 높은 상황으로 복지재원 확대를 위한 세율을 높이는 방안은 고려하지 않음

  - 핀란드 정부 재정건전성 높이기 위해 2016년 실업급여 지급 기간을 단축하고, 고령화에 따라 의료비 지출이 더욱 확대될 것으로 예측하여 보건의료서비스 관련 정책과 전달체계를 개선, 지속적으로 연금 개혁을 추진함

❑ 최근 복지정책 분야 개혁 사례

- **최근 핀란드는 연금개혁과 보건복지서비스 전달체계개혁을 단행함**

- 가장 최근의 연금 개혁안은 2017년도에 단행되었으며, 2022년부터 핀란드에서는 새로운 연금 개혁안이 실행함(기존 만 63세였던 은퇴 연령을 2027년에는 만 65세까지 높임 등)
- 보건사회서비스 최종개혁안은 서비스의 양과 접근성을 개선하고, 건강과 복지와 관련된 불평등을 줄이며, 전문 인력에 대한 접근성을 확보하고, 고령화와 저출산의 문제에 대응 등을 목표로 함. 과감한 행정체계와 제도의 개편을 통해 지방의 역량을 활용하고 주민들의 의견을 수렴하려는 노력을 함

5 소결

- **영국(자유주의레짐), 프랑스(보수주의레짐), 핀란드(사회민주주의레짐)의 국가재정건전성(재정수지 및 국가채무 등), 복지재원추이, 공공사회복지지출규모(GDP대비 공공사회복지지출과 국민부담률) 및 구성, 주요국의 복지정책 개혁 동향 등에 대해 국가 간 비교를 통해 함의를 도출함**

- **국가재정전성 확보 노력**
  - 영국은「2011년 예산책임 및 감사법」도입하여 세수확보와 재정지출의 절감 및 효율성 제고를 위해 노력함. 2018년 기준 재정적자 -2.0%를 유지하면서 양호한 수준임. 공공복지지출을 GDP 대비 25%를 넘지 않는 선에서 유지하려는 기조를 유지함
  - 프랑스는 1978년 대비 2018년 사회보장지출규모가 8배 증가하면서 사회보장 재정규모를 줄이고, 건전성을 확보를 위해 노력하여 2019년 마크롱 1기 정부의 재정적자는 -3%미만(EU상한선) 수준을 달성함. 재정건전성 확보를 위한 정책수단으로 사회보장재정법 이행함
  - 본 연구의 연구대상은 특정 분야를 한정하여 살펴보는 것이 아니라 대한민국 미래와 관련된 다양한 정책분야들을 종합적으로 검토함
  - 핀란드는 2020년 기준 GDP 대비 재정적자 -2.6%, 2020년 1분기 공공 EDP 부채(정부 및 공공기관 부채)가 64.3%(2019년 59.6%)

으로 나타남. 재정건전성 확보를 위해 세율을 높이지 않고, 보건의료서비스 관련 전달체계 개선 및 연금개혁을 단행함

- 한국은 2019년 재정수지 비율이 GDP 대비 -0.6%로 OECD 평균 -3.3%보다는 건전한 수준임. 하지만, 재정적으로 작은 정부로 복지예산 편성 및 배분에 있어서 다양한 노력을 기울여야 함

● **복지재원 조달 및 배분**

- 영국은 2017~2020년까지의 전체 예산 중 사회보장기여금 평균 비중이 25~30% 내외를 유지하면서, 개인소득세, 부가가치세, 자본이득세 비중이 늘어가는 추세임
- 핀란드는 2021년 기준으로 전체 예산 중 사회보장기여금 비중이 24.5%를 유지하고 있으며, 개인소득세, 부가가치세, 자본이득세의 비중이 미미하게 늘어가는 추세임
- 프랑스는 사회보장기여금의 비중이 1998년을 기점으로 점진적으로 줄어들고, 일반사회공헌금(CGS)의 비중은 점진적으로 증가하는 추세임. 사회보장기금을 주된 재원으로 하는 구조에서 탈피하여 다양한 제품세, 소득세, 부유세 등에서 재원을 조달하려고 하는 경향임

● **국민부담률과 공공복지지출비율**

- 영국의 국민부담률은 GDP 대비 약 33.7%로 OECD 회원국 평균(약 33.8%)과 유사함. 한편 GDP 대비 공공사회복지지출 비중(23.7%)은 OECD 회원국 평균 20% 보다 높은 수준임. 영국 국민의 복지예산 증가에 찬성하는 비율은 계속 감소하고 있으며, 과도한 복지예산 증가에 대한 반감 혹은 반작용으로 GDP대비 공공사회복지지출비율은 25% 선에서 유지함
- 핀란드의 국민부담률은 GDP 대비 약 43%로 OECD 회원국 평균(약 33.8%)보다 높으며, GDP 대비 공공사회복지지출 비중(27%) 역시 OECD 회원국 평균 20% 보다 높은 수준임
- 프랑스의 국민부담률은 GDP 대비 45%, 공공사회복지지출 비중이

31%으로 나타나, OECD 국가 중 국민부담률과 공공사회복지지출 비중이 가장 높은 나라에 속함

- 한국의 2019년 공공사회복지지출은 12.2%, 국민부담율은 27.4%로 지속적으로 높아지는 추세이긴 하지만, 여전히 OECD평균인 20%(공공사회지출)와 33.8%(국민부담율)보다는 낮은 수준임. 한국은 다른 복지선진국에 비해 작은 정부에 속하며 '저부담-저복지' 국가에 해당함

● **공공사회복지지출 구성**

- 영국은 보건이 37.4%, 노인이 28.9%, 기타가 17.9%, 가족이 15.8%를 차지함. 보건 영역의 비중이 높은 것으로 보아 현물급여 비중이 현금급여에 비해 상대적으로 높음
- 프랑스는 노인이 39.6%, 보건이 27.8%, 기타가 23.4%, 가족이 9.1%를 차지함. 노인 영역이 높은 프랑스는 고령화에 따른 연금 지출이 많아 현금급여 비중이 우세한 것으로 판단됨
- 핀란드는 노인이 33.9%, 기타가 29.2%, 보건으로 24.5%, 가족이 13.7%를 차지함. 핀란드의 사회보장 재정에 대한 지출구조는 보편적 복지를 강조하는 정책기조와 유사하게 타 복지레짐에 비해 상대적으로 고른 분포를 띄고 있음
- 한국은 보건이 40.7%, 노인이 26.4%, 기타가 21.9%, 가족이 10.9%를 차지함. 노인에 대한 지출을 살펴보면, OECD평균 37.4%와 비교하여 현저히 낮은 수준임. 한국은 OECD국가 중 가장 높은 수준의 노인빈곤율을 보이고 있음에도 불구하고, 공적연금의 소득대체율이 낮은 편으로 대책 마련이 필요함

● **복지정책의 개혁 방향**

- 주요국들은 복지 재원의 지속가능성을 높이고 위해 연금개혁을 단행하였음. 영국은 2014년 기존의 국가기초연금과 근로자 대상의 국가이층연금(S2P, State Second Pension)을 통합한 공적연금인 '신(新)국가연금'을 논의하기 시작해 2016년 도입함

- 프랑스 마크롱 행정부(2017년 집권)는 조기퇴직을 희망하는 자의 연금액을 줄이고, 현재 연금수급 기준 근로연령보다 오래 일한 사람들에게 연금액을 많이 지급하는 방안(현재 62세 퇴직연령을 65세로 높임)과, 직종별로 42개로 별개로 운영되고 있는 연금제도를 '포인트'를 기반으로 하나의 연금제도로 통합하는 방안을 제시함
- 핀란드의 2017년 연금제도 개혁은 1995년 출생자부터 최소 연금 수령 가능 연령을 단계적으로 상향하도록 하였고, 소득비례연금 의무 가입 연령을 만 18세에서 17세로 또 한 번 낮추었으며 매년 연금급여액 산정을 위해 해마다 다른 연금적립률이 적용되던 것을 간결하게 통합하여 고정 연금적립률(accrual rate) 1.5%를 적용하기로 하였으며, 2022년부터 적용함
- 한국은 2018년 국민연금 기준으로 최소 10년 이상 연금보험료를 납부했을 경우에 한해 만 60세부터 연금 수령이 가능함. 이미 고령사회에 진입한 영국에 비해 초고령화 사회로의 전환 속도가 높음에도 불구하고 비교적 연금 수령 연령이 낮음. 이에 연금수령 연령을 높이고, 퇴직연금 가입 의무화로 노후소득이 국민연금에만 의존하지 않도록 유도해야 할 것임

4장. 결론 및 정책적 시사점

1 OECD 국가 패널분석 결과 기반 정책적 시사점

❑ 고령자 대상 사회지출 영역 관련 주요 정책적 시사점

- **고령자 대상 사회지출 영역과 관련하여 현물 대비 현금급여 비율이 높아지고 비자산조사 방식의 수혜자 수 비율이 증가하는 모습이 나타나며 이는 소득불평등도에 부정적 영향을 미칠 수 있는 부분의 함의**
  - 최근까지 우리나라에서도 기본소득 논의나 기초연금의 전 국민 보장에 대한 논의가 이어지고 있으나 핀란드와 같이 이미 높은 수준의

현금급여 중심 포괄적 소득보장 중심 국가의 경우에는 재정건전성 문제와 행정적 효율성이 떨어진다는 판단 하 재정개혁이 시도되는 점을 유심히 살펴볼 필요 있음

- 최근 핀란드, 프랑스 등은 오래 일할수록 더 받는 구조로 연금 개혁을 시도하고 있는 점은 분석결과와 연계하여 고려 필요. 국가연금과 같은 최저생계비 이하 대상 자산조사 방식에 의한 제공부분과 본인 기여에 의한 소득비례 부분 중 어느 부분을 더 높여나갈 것인가에 대한 함의 제공

- **비자산조사 방식의 수혜자 수 규모 증가는 소득불평등도에도 부정적 영향을 미칠 수 있음과 동시에 재정건건성에도 문제가 될 수 있으며 선진국 사례를 참고하여 한국의 연금체제 변화 방향 고려 가능**

  - 최근 핀란드는 2017년부터 재정건전성을 위해 소득비례연금을 높이는 방식 즉 피고용자 임금의 24.4%로 증액하는 방안을 택함. 프랑스의 경우도 레짐별 연금체계를 간소화하는 대신 일할수록 더 받는 구조로 변경을 시도한 바 있음

  - 한국은 최저생계 보장 국가연금부분에 대한 자산조사를 강화하여 취약계층에 대한 복지 혜택수준을 제고(보장수준 상향)하려는 노력을 기울임으로써 소득불평등도 개선을 기대해 볼 수 있음. 그러나, 사회보험 기반의 한국의 경우에는 복지 사각지대가 넓고 선진국처럼 포괄적 소득보장을 제공하지 못하고 있기 때문에, 국가연금부분에 대한 자산조사 방식 강화만으로는 소득불평등도 개선에 한계가 있음

  - 따라서 사회보험 사각지대를 최소화하면서 공공부조 경계선에 놓인 취약계층에 대한 사회보험 지원 등을 통해 적극적으로 근로를 유도하고 공적연금 의무가입을 확대하는 국가적 노력 역시 병행 필요

❑ 가족 대상 사회지출 영역 관련 주요 정책적 시사점

- **현물비율지원 증가 추이로 동 분야에서 이는 소득불평등도 완화 효과**
  → 현물중심, 비자산조사방식 지원 비율 강화 고려

- **현물중심, 비자산조사방식의 수혜자수결정방식을 확대할 때 소득불평등도 개선에 기여할 수 있을 것으로 추정함**
  - 자산조사 수혜자수규모 비율 변화가 유의미하지 않은 영역으로, 방향성만을 보면 자산조사 증가추이를 보이는데, 동 영역에서는 자산조사 수혜자수규모 증대시 소득불평등도 높아짐

- **한국에서도 노인부양가족지원 및 양육지원방식 등 관련 비자산조사 방식의 보편적 현물지원 서비스 확대에 대한 고민이 필요**

❑ 실업자 대상 사회지출 영역 관련 정책적 시사점

- **노인부양비 증대에 따라 자산조사 방식 수혜자 수 규모 증가 추이를, 비자산조사 방식 수혜자 수 규모는 감소 추이를 보인 영역이나 동 추이는 소득불평등도 악화 가능성**
  - 적극적 노동시장 정책기조에 따라 자산조사 방식의 선별적 수혜자 수가 늘어나기 때문인 것으로 추정. 그러나, 이러한 방식은 분석결과에 따르면 소득불평등도를 악화시킬 가능성이 높게 나타남

- **실업정책 영역에서는 수혜자 수를 증가시켜 실업자를 구제함으로써 소득불평등도 개선 효과를 기대할 수 있고 특히 비자산조사 형태의 보편적 서비스 지원이 강화될 때 더욱 그 개선효과가 클 것으로 기대**

- **한국에서도 실업정책 관련, 실업수당 등 소득비례 부분과 기초지급 부분 비율 조정 문제 고민 필요**
  - 자산조사 방식의 사회보험 기반의 한국의 경우 제한된 재정여건 속에서 모색해 볼 수 있는 방안은 실업자들을 대상으로 하는 보편적 비자산조사 방식의 서비스 지원을 강화하고 사회보험 사각지대에 놓이거나 기여가 곤란한 취약계층에 대한 기초실업수당 부분을 자산조사를 통해 강화하는 노력을 병행하는 것이 필요
  - 실업함정이나 지나친 복지의존도를 낮추고 재정건전성을 유지하기

위해 소득비례실업수당과 기초실업수당과의 적정 비율을 모색하고 조정하는 등 노력이 필요하며 사회보험 사각지대를 해소를 위한 노력 역시 중요한 부분

2 복지레짐별 주요국 분석 결과 기반 정책적 시사점

❑ 한국의 고령화 현황 및 주요국 연금개혁 사례

- **한국은 OECD 국가 중 노인빈곤율이 가장 높은 수준임에도 불구하고, 아직 공적연금의 소득대체율이 낮은 편이고 공적연금의 사각지대와 낮은 급여 수준으로 노인 빈곤문제는 장기적으로 심각한 수준으로 유지될 가능성이 높음**

- **주요국의 복지재원의 지속가능성을 높이기 위한 연금개혁 단행 사례**
  - 영국은 2014년 기존의 국가기초연금과 근로자 대상의 국가이층연금(S2P, State Second Pension)을 통합한 공적연금인 '신(新)국가연금'을 논의하기 시작해 2016년 도입. 2018년 국가연금 기준으로 연금 수령 가능 시기가 만 66세이며, 연금 수령 연령을 점차 높이는 추세
  - 프랑스 마크롱 행정부(2017년 집권)가 제시한 개혁안은 조기퇴직을 희망하는 자의 연금액을 줄이고, 현재 연금수급 기준 근로연령보다 오래 일한 사람들에게 연금액을 많이 지급하는 방안(현재 62세 퇴직연령을 65세로 높임)과, 직종별로 42개로 별개로 운영되고 있는 연금제도를 '포인트'를 기반으로 하나의 연금제도로 통합하는 방안 제시
  - 핀란드의 2017년 연금제도 개혁은 1995년 출생자부터 최소 연금수령 가능 연령을 단계적으로 상향하도록 하였고, 소득비례연금 의무가입 연령을 만 18세에서 17세로 또 한 번 낮추었으며 매년 연금 급여액 산정을 위해 해마다 다른 연금적립률이 적용되던 것을 간결하게 통합하여 고정 연금적립률(accrual rate) 1.5%를 적용하기로 하였으며, 2022년부터 적용

❑ 고령화에 따른 한국이 복지체제 중 연금개혁 방향

- **한국의 경우 고령화와 노인부양비 증가 속도가 매우 높고, 복지정책 개혁 방향에서 중요 과제는 연금개혁이 될 수 있음**
  - 2018년 국민연금 기준으로 최소 10년 이상 연금보험료를 납부했을 경우에 한해 만 60세부터 연금수령이 가능
  - 이미 고령 사회에 진입한 영국에 비해 초고령화 사회로의 전환 속도가 높음에도 불구하고 비교적 연금수령 연령이 낮으므로 수령 연령의 상향조정 고려 필요
  - 퇴직연금 가입 의무화를 통해 노후소득이 국민연금에만 의존하지 않도록 유도해야 할 필요성 있음

- **현존 사회보험 기반 한국의 복지체제 내 가장 큰 문제점인 사회보험 사각지대 해소와 기여형 복지수혜 혜택에서 소외될 수 있는 취약계층에 대한 보호문제 동시 고민 필요**
  - 양적 패널분석결과에서 고령자 대상 사회지출에서 현금급여 중심 연금의존도가 높아지고 있는 반면 비자산조사 방식의 수혜자 수 규모 증가는 소득불평등도를 오히려 악화하는 방향으로 이어지고 있으므로 사회보험 기반 체제 내 기여형 복지수혜 제외자 보호 방안 모색 필요

제1장

서 론

제1절 연구배경 및 목적

제2절 연구범위와 추진체계

제3절 선행연구 검토 및 본 연구의 차별성

제1절 연구배경 및 목적

1 연구의 배경 및 필요성

세계 각국은 저출산, 고령화 및 고실업, 저성장 추세 속에서 특히 코로나 펜데믹(pademic)으로 가속화된 사회경제적 위기에 대응하여 복지패러다임 변화를 모색하고 있으며, 특히 사회정책 분야별 수요 증가에 따른 재원조달과 재원배분과 관련한 공통적 위기의식에 직면하면서 지속가능한성장을 염두한 복지체제 전환에 대한 관심이 고조되고 있다.

포스트 코로나 시대에는 단순히 바이러스 퇴치라는 생물학적 접근이 아닌 사회적 관점에서 우리 사회 전반적 시스템에 대한 재점검이 필요하며, 1990년대 메릴 싱어(Merrill Singer)라는 의료인류학자가 처음 사용한 바 있는 질병감염 외 정신적, 물질적 좌절감을 포함하는 소위 복합적 대유행인 '신데믹(syndemic)'에 대응하는 통합적 관점의 사회정책 재편 논의가 필요할 것이다.

한국의 경우 OECD 국가 중 사회복지지출 규모가 낮고 사회보험 사각지대가 넓어 새로운 사회적 위험에 노출되는 취약계층에 대한 보호문제가 심각하다. 디지털 대전환과 비대면으로 인해 새로이 출현하는 플랫폼 노동종사자 같은 신 노동계층에 대한 보호와 사회안전망 구축에 대한 요구, 저성장과 고실업으로 인한 청년층 및 중장년층 등의 기본소득 보호에 대한 문제, 고령화로 인한 노인계층의 노후소득 보장에 대한 문제 등에 이미 직면하였다. 특히, 현(現) 사회보장제도의 안전망 기능의 실효성에 대한 의문이 발생하고 사회수당 형태(아동수당, 청년수당, 기초연금 수혜범위 확대, 기본소득 등)의 보편적 복지수요가 증대하는 한편 보편적 복지 대 선별적 복지 논쟁이 이어지고 공공부조의 선별적(mean-tested) 기준의 적정성 논란 역시 제기된다. 무엇보다 증세없는 복지정책의 현실성이 낮다는 부분에 대한 경험으로 지속가능한 복지재정 마련을 어떻게 할 것인가에 대한 고민 역시 증대

하고 있다. 이는 사회보험 중심의 우리나라 복지체체에 대한 근본적 고민과 패러다임의 대전환 요구로 볼 수 있다.

증대하는 복지수요를 충족시키면서 효과적인 사회지출 방안을 모색하는 것 자체로도 어려운 과제이며 그에 대한 사회적 합의를 구하기 또한 쉽지 않은 일이다. 코로나(COVID-19), 고용없는 저성장, 저출산, 초고령화 등 세계 각국이 공통적으로 직면한 사회경제적 위기 속에서 한국을 포함한 세계 각 국은 사회복지지출 수요의 폭발적 증가에 대응하고 지속가능한 성장을 위한 재정건전성 유지를 위해 사회복지재원조달 방식을 어떻게 변화시킬 것인가에 대한 진지한 고민을 하게 된다. 그 과정에서 정치사회적, 역사적 맥락에 맞게 갖추어온 그간의 복지레짐 즉, 사회보험, 사회수당, 사회부조 방식의 조합으로 구성된 기존 사회보장제도의 틀 내에서 감당하기 곤란한 사회복지지출 재원조달 및 재원배분방식에 대한 변화를 모색하는 것으로 보이며 이에 대한 증거기반 실증적 분석 시도가 필요하다.

이에 본 연구는 고용없는 저성장, 고령화라는 세계적 위기에 대응하여 OECD 국가들의 복지체제 변화가 이루어지는 부분을 패널 양적분석과 복지레짐별 주요국가 질적 사례분석이라는 혼합적 연구방법을 적용하여 살펴보고자 한다.

2 연구의 목적

본 연구는 OECD 국가들을 대상으로 한 패널자료 구축 및 동태적 분석으로 체계적 실증분석을 시도하고자 한다. OECD 국가들의 ⅰ) 저출산, 고령화 등 환경변화에 따른 사회정책분야 재원조달과 배분방식의 변화 추이를 분석하고, ⅱ) 고령화에 따른 노인부양비 증가 등이 사회지출 분야 재원조달 및 재원배분 방식의 변화에 미치는 영향을 살펴봄으로써 OECD 국가 복지체제 전환 방향을 추정해보도록 한다. 또한 ⅲ) OECD 국가 복지체제 전환 방향 즉, 사회지출 분야 재원조달 및 재원배분 방식 변화가 궁극적으로 각 국의 국민 소득불평등도 개선에 미치는 영향을 분석한다.

양적, 질적 연구방법의 혼합적 방법 적용을 통해 보다 체계적으로 OECD 국가

전체의 전반적 복지체제 변화의 흐름을 파악하고, 사회정책 분야 재원조달과 지출 구조가 사회후생의 한 요소로 볼 수 있는 소득불평등도 개선에 미치는 영향을 분석한다.

선행연구들은 재원조달 또는 사회복지지출 등 어느 한 측면을 중심으로 결정요인을 도출하거나 시계열 추이 분석에 따른 특징 비교 제시 후 시사점 도출에 그치는 경우가 많고 OECD 국가 전체의 전반적 복지체제를 분석하기보다는 경제, 인구, 노동시장 변화 각 요인이 각 정책영역 혹은 정책대상에 미치는 영향을 분석하는 방식의 연구가 수행되어, 거시적인 틀에서의 복지체제 재편을 논의하는 데 한계가 있다.

반면, 동 연구는 OECD 국가 전체를 대상으로 재원조달과 사회복지지출의 결정요인, 추이분석뿐 아니라 패널자료 구축을 통한 동태적 패널분석으로 사회경제적 위기요인을 통제한 경우 재원조달 및 배분 방식의 변화로 OECD 국가의 소득불평등도 개선에 기여할 수 있는 유의미한 부분을 발견해봄으로써 향후 사회지출 재원조달 및 배분 방식을 중심으로 하는 복지체제 변화 방향에 대한 정책적 시사점을 보다 구체적으로 제시할 수 있다.

나아가, OECD 국가 중 에스핑 앤더슨(Esping-Adersen, 1990; 1999)의 복지레짐의 틀과 공공사회복지지출 규모 등을 고려하여 주요국 3개 국가(영국, 핀란드, 프랑스)를 선정하고 각 국의 고유 역사적, 사회경제적 맥락과 복지체제 특징을 감안하면서 복지국가 재원조달 및 재원배분 구조 변화에 있어서 공통적으로 나타나는 부분과 차이점을 파악하고자 한다. 이로써 계량분석에서 파악하지 못한 내용을 보완하고 분석의 엄밀성과 구체성을 높이고자 하였다.

제2절 연구범위 및 방법

1 연구 범위 및 추진체계

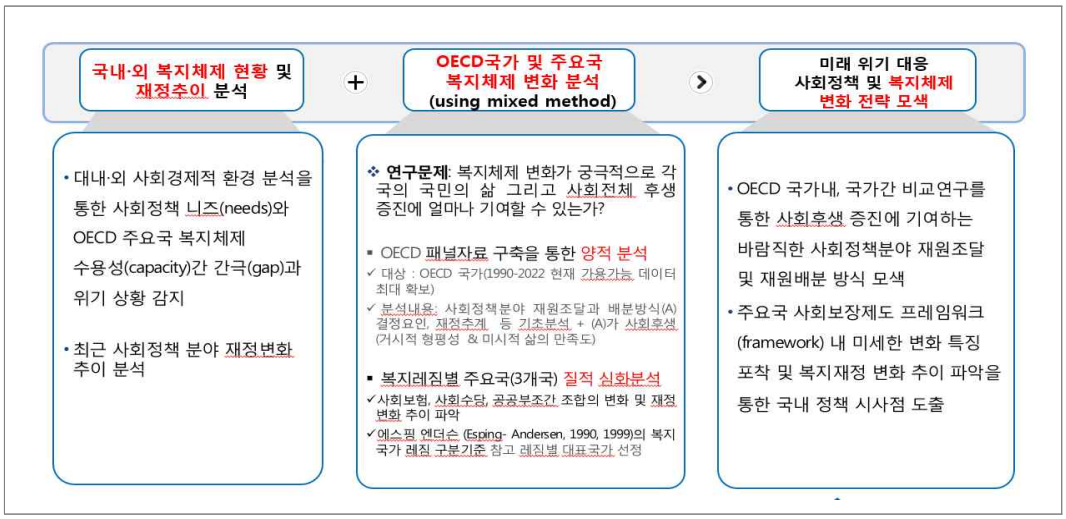
본 연구는 다음과 같은 절차적 과정과 연구방법론을 통해 수행된다.

첫째, 절차적 과정 측면에서 체계적 분석을 위한 패널DB 및 코드북 구축 후 전문가 상호교차 검증을 통해 데이터 오류를 최소화하고 분석의 엄밀성을 높이고자 한다. 사례분석 및 종합분석에 대한 정책 시사점 도출과정에서 연구진 분석결과 외 전문가 자문을 통한 보완 및 검증작업을 통해 결론의 타당성과 신뢰성을 제고하도록 한다.

둘째, 방법적 측면에서 문헌조사, 주요국 사회보장 관련 부처 홈페이지 분석, 동태적 패널분석, 사례분석 등 다각적 측면에서 혼합적 연구방법(mixed method)을 활용하여 선행연구와 차별화된 종합적 분석결과를 제시하고 연구의 체계성을 제고하고자 한다.

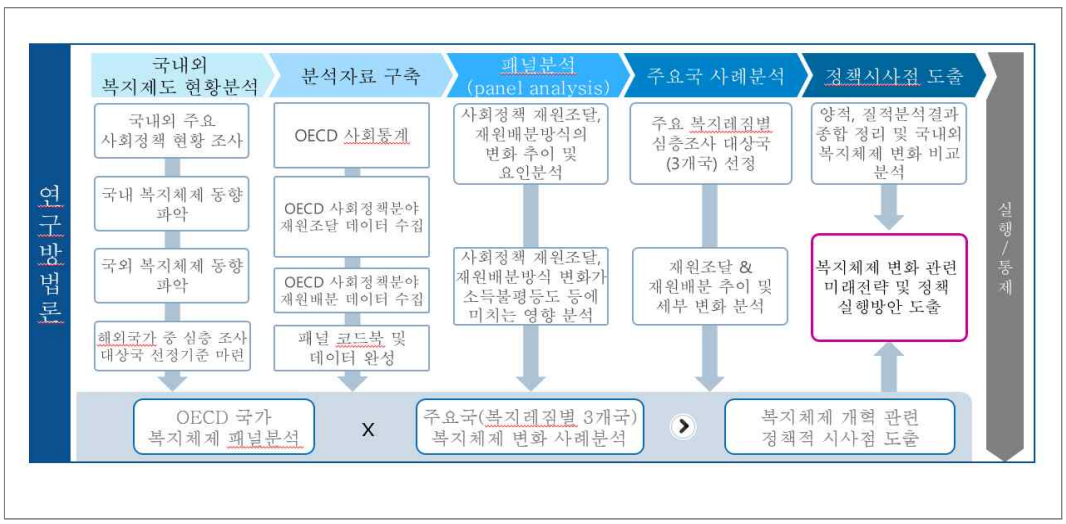
연구범위는 [그림 2-1]에 제시된 바와 같으며, 연구체계는 [그림 2-2]를 참고할 수 있다.

[그림 1-1] 연구 범위



자료: 저자 작성

[그림 1-2] 연구 추진체계



자료: 저자 작성

2 연구방법

본 연구는 OECD 국가들을 대상으로 사회정책 분야 재원조달 및 배분방식의 변화 측정에 대한 양적, 질적 혼합적 접근방법(Mixed methods)을 활용하여 분석한다.

첫째, 양적 패널분석과 관련하여 OECD 국가 통계자료(OECD Statistics Database) 및 SOCX[1] manual, Social Indicators 등 국제비교 가능 DB를 활용하여 연구목적에 맞게 변수를 결합한 양적 패널자료를 구축하고 분석변수 특성을 토대로 패널고정효과모형(Panel Fixed Effect Model), 패널고정효과SUR모형(Panel Fixed Effect SUR Model), 패널GMM모형(Panel GMM) 등의 분석방법을 적절히 적용한다. 우선, OECD 국가들이 직면하는 저출산, 고령화 등 환경변화와 사회정책분야 재원조달 및 재원배분 추이 변화(time-series)를 기초 분석하고 다음으로 핵심 영향요인인 고령화를 반영한 노인부양비 증대나 저성장을 반영한 실업률 등이 재원조달 및 재원배분 변화 방향(이하 '복지체제 변화')에 미치는 영향을 살펴본다. 나아가 이러한 복지체제 변화가 각 국의 소득불평등도 완화에 미치는 영향을 분석한다.

둘째, 질적 내용 및 사례분석과 관련하여서는 에스핑 앤더슨(Esping-Adersen, 1990; 1999)의 복지레짐별 유형 분류 기준, OECD 38개 회원국의 GDP 대비 공공사회복지지출 비율 등으로 고려해볼 때 복지레짐별로 상대적으로 GDP 대비 공공사회복지지출 규모가 큰 나라인 영국(자유주의 레짐), 프랑스(보수주의 레짐), 핀란드(사회민주주의 레짐)를 선정하였다. 우선, 선행연구와 각 국의 홈페이지, 현지 유학경험이 있는 전문가 자문 등을 토대로 각국의 사회보장체제(사회부조, 사회수당, 사회보험 등), 현존 법·제도 내용분석을 통해 복지체제 개요를 살펴보도록 한다. 다음으로 사회정책 분야 주요 부처 홈페이지 등 분석을 통한 재원조달 및 배분 동향 자료를 수집하여 분석한다. 복지체제 변화를 이끄는 역사적, 제도적 맥락을 고려하며 복지재원 조달 및 배분 구조 변화 추이와 내용분석을 중심으로 사회보장체제(사회부조, 사회수당, 사회보험의 조합 변화 중심) 변화 특징을 파악한다.

1) SOCX(social expenditure)는 총 사회적 지출의 추세를 모니터링하고 그 구성변화를 분석할 수 있는 도구이다(최은영, 홍영란, 2018: 491).

이와 더불어, 최근 주요국의 사회정책 분야 개혁 동향을 파악한다. 이로써 거시 계량데이터 분석인 양적 패널분석에서 확인되기 곤란한 사회정책분야 주요 제도 변화나 국가별 사회정책 개혁 동향 등 복지체제 변화 흐름과 질적 측면의 세부적 내용을 이해해 볼 수 있다.

제3절 선행연구 검토 및 본 연구의 차별성

1 선행연구의 검토

본 연구의 주 관심인 OECD 국가 등 주요국의 사회정책 재정(재원조달, 사회지출) 그리고 소득불평등도에 미치는 영향 중심 관련 선행연구들을 살펴보면 크게 다음과 같이 범주화할 수 있다. i) 한국과 OECD 국가 등 국가간 복지재원 현황 비교 연구, ii) 복지지출 확대를 위한 증세 관련 연구, iii) (전체 또는 영역별) 사회지출에 영향을 주는 요인 분석, iv) (전체 또는 영역별) 사회지출이 경제성장에 미치는 영향 분석, v) (전체 또는 사회정책 영역별, 현금급여 VS 서비스급여 방식) 사회지출이 소득재분배에 미치는 영향 분석 연구 등으로 이루어진다. 이하, 구체적 내용을 살펴보도록 한다.

첫째, 복지재원 조달, 복지지출, 빈곤율 등 주요국의 현황을 분석하여 비교한 연구이다. 국중호(2017)는 한국과 주요국 8개국(한국, 일본, 프랑스, 영국, 스웨덴, 독일, 미국, 캐나다) 대상 분석결과, 한국은 주요국 대비 조세 및 사회보장 부담액과 부담률, 소득에 대한 조세의 평균한계세율이 낮으나 조세 및 사회보장 부담의 소득탄력성이 높게 나타나 상대적으로 국민들에게 불안요인이 되고 있다고 하였다. 최은영, 홍영란(2018)은 2013년 단년도 자료를 활용하여 OECD 주요국을 대상으로 복지지출을 비교분석하였고, 국회예산정책처(2015)는 1998년부터 2013년 기간을 OECD 국가 일반정부 기준 재정지출 총규모 및 분야별 규모의 변화를 GDP와 정부총지출 관점에서 분석한 결과 국민부담률 증가없이 GDP 대비 정부 총지출이 증가한 국가들은 국가채무 비율이 증가하였음을 발견하였다.

둘째, 복지확대와 증세와의 관계를 다룬 선행연구들로, 재정적 측면에서 적정 조세부담률을 추정하거나, 장기적인 재정합리성 관점에서 증세가 가능한 세목을 분석하는 연구들이 주를 이루었다(김성욱, 2013; 양재진·민효상 2013). 한편 최근에는

복지확대를 위한 증세에 대한 사회구성원의 주관적 인식 즉, 정책수용성이나 정책 순응도가 미치는 영향에 대한 연구들이 이어졌으며 복지증세 영향요인으로 가계 환경요인과 개인심리요인 변수를 강조하였다(박경돈, 2015; 이승주·박소용, 2019; Blekesaune & Ouadageno, 2003; O'Toole, 1986; Rudolph & Evans, 2005). 또한, 양종민(2020), 이소영(2016)은 사회적 신뢰 수준, 세금징수 담당 정부에 대한 신뢰가 복지정책 확대를 위한 조세부담 의향에 영향 미침을 발견하였다.

셋째, 사회지출에 영향을 주는 영향요인을 분석한 연구이다. 전체 사회지출에 영향을 주는 요인을 분석한 연구로 김성태·임병인(2006) 등이 있고 고령화 등 구조적 요인이 재정이 미치는 영향을 강조하였다. 고영선(2004), 박형수(2005), 전승훈(2006), Sanz and Velazquez(2002) 등은 사회지출 분야별 지출수준을 국제 비교하였으며, 분야별 지출수준에 미치는 영향으로 소득, 연령별 인구구조, 제도적 요인, 다른 기능별 지출, 실업률, 불평등도를 들었다.

넷째, 사회지출이 경제성장에 미치는 영향을 분석한 연구이다. 정아현(2020)은 OECD 29개국의 1996년부터 2019년(총 24년) 기간 대상 균형패널자료를 활용하여 패널회귀모형, 고정효과모형을 적용분석한 결과, 유족, 장애, 보건, 가족, 적극적노동시장정책 관련 지출은 경제성장 유의미한 영향을 미치는 반면, 노령, 실업, 주택, 기타 영역의 지출은 경제성장에 유의미한 영향을 미치지 않음을 발견하였다. 또한, 사회지출 분야별 경제성장에 미치는 영향을 살펴본 국외 연구 상당수는 정부소비지출(% of GDP)과 1인당 실질 GDP의 평균증가율 간 유의미한 부(-)의 관계를 갖는다고 분석하였다(Aschauer, 1989; Barth and Bradley, 1989; Grier and Tullock, 1989; Landau, 1983, 1986). 한편, Kormendi and Mcquire (1985)는 OECD 47개국 대상으로 정부소비지출의 대 GDP 구성비, 정부소비의 절대규모와 증가율은 모두 실질 GDP에 부(-)의 방향의 영향을 미치나 통계적으로 유의미하지 않은 결과임을 밝혔다.

다섯째, 사회지출이 소득재분배에 미치는 영향에 관한 분석 연구이다. 최은영, 홍영란(2018)은 OECD국가 34개국의 순사회복지지출을 국가별로 비교한 결과 한국의 아동빈곤율은 낮고 가족 사회복지지출은 10~15%를 유지하나 노인빈곤율이 약 50%로 매우 높은 수준임을 제시하고 국가 사회복지지출의 증대 필요성을 강조

하였다.

사회복지지출의 재분배기능을 긍정적으로 평가하여 사회복지지출 증가는 절대적 또는 상대적 빈곤 감소에 영향을 미친다는 연구(Adema and Ladaique, 2005; Kenworthy, 1999)가 있는 반면, 사회복지지출의 재분배는 경제적 현상이 아닌 정치적 특성에 의해 결정된다는 주장(Castles and Obinger, 2007)도 있다. Kwon (1997)은 한국이나 일본은 다른 국가들에 비해 사회복지지출 규모가 적으므로 소득재분배에 미치는 영향도 미미하다고 보았다. 신현중(2017)은 2006~2013년 기간 OECD 18개 국가 대상 불균형 패널자료 분석 결과, 복지시스템 안정된 국가들은 그렇지 않은 국가들 (상대적으로 최근에 민주화 이루어진 국가들)보다 각 복지지출항목 변화에 따른 소득재분배 변동성이 작다고 하였으며 노령 및 유족연금이 일반적으로 소득불평등에 효과성 및 영향력을 가장 크게 영향을 미친다고 하였다.

총괄적 사회복지지출에 대한 연구결과가 상이하므로 사회지출 수혜대상 및 정책분야별 분석을 한 연구들(김영범, 2014; 김홍균·김태영, 2015, 이지은·이영범, 2017)이 있다. 특히 선별적 복지정책 또는 사회투자형복지지출이 소득불평등도 완화에 미치는 영향 분석을 시도하고 정책분야별 현금급여와 현물급여 즉, 사회서비스 여부에 대한 특성을 분석에 활용한 연구들이 있으며 주요 결과는 다음과 같다.

이지은, 이영범(2017)은 OECD 13개 국가의 1983년부터 2014년까지 자료를 활용하여 분석한 결과 사회투자형복지지출인 노령(현물), 가족(현물), 적극적노동시장프로그램으로 구성된 현물형 사회투자지출과 가족(현금), 실업으로 구성된 현금형 사회투자지출은 소득불평등을 완화하는 것으로 확인하였다. 또한 사회서비스를 중시한 국가들의 소득불평등 완화 효과가 더 크며 현금급여보다 사회서비스의 발전이 중요함을 보여준다[2].

반면, 현금급여의 중요성을 더욱 강조한 연구도 있는데 김태일(2021)은 한국은 복지지출 두 유형 중 현금급여가 서비스제공에 비해 더욱 규모가 작고, 그 결과 빈곤감소 효과가 매우 미약하다고 하면서 취약계층에 대한 현금급여(기초생활보장

2) 이 외 사회투자형복지지출과 소득보장형복지지출의 소득분배 효과를 분석하는 연구들로는 김교성(2008), 유희원·최영(2009), 유희원·김성욱(2012), 양종민(2013), 변영우(2014) 등이 있다.

제도, 산재고용사각지대 해소 등) 지출확대를 통하여 빈곤감소 기능을 강화할 필요성을 주장하였다. 본 연구에서는 서비스 제공은 간접적이고 대부분 전 계층 대상이기 때문에 빈곤감소 효과를 현금급여 대비 적다고 보았다.

이채정(2020)은 2008년부터 2015년까지의 유럽연합회원국 31개국에 대한 패널데이터를 사용하여 고정효과모형 분석 실시한 결과 보편적(non-means tested) 복지지출액과 선별적(mean-tested) 복지지출액 중 자산조사를 수행하는 선별적 복지지출액이 소득불평등을 완화하는데 효과적이라는 결론을 제시하면서 Korpi & Palme(1998)가 주장한 저소득층을 중심으로 복지정책을 실시하는 선별적 복지가 오히려 빈곤완화 효과를 감소시킨다는 '재분배의 역설(the paradox of redistribution)' 이 성립하지 않는다고 하였다.

2 본 연구의 차별성

본 연구는 OECD 국가 전체의 저출산, 고령화, 저성장 기조 속에서의 사회정책 분야 재원조달 및 배분방식의 변화 추이 현황을 살펴봄과 동시에 사회지출 전체 및 영역별 영향요인 분석에 그치지 않고, 세계 각국이 직면하는 신사회환경 위기 속에서 사회지출 재원 조달은 구체적으로 어떻게 변화하였으며, 재원배분 방식은 어떻게 배분하였는가를 패널분석을 통해 살펴보았다. 나아가, 각 국의 정치경제적 상황과 역사적 맥락을 함께 고려해야 하므로, 동태적 패널분석이라는 양적연구 외 질적연구의 내용을 참고하여 한국적 상황에 맞는 적합한 재정개혁 사례를 벤치마킹하기 위해 에스핑 엔더슨의 복지레짐 구분 기준을 참고하여 주요 3개국(영국, 프랑스, 핀란드)의 복지체제 변화를 사례분석하고 복지재정과 관련된 주요 개혁 사례를 제시하였다.

좀 더 구체적으로 다음과 같은 측면에서 본 연구는 선행연구와 차별성을 지닌다.

우선, 양적분석에서 선행연구에서 거의 다루지 않았던 구체적 국가 사회지출 재원조달 방식의 변화(전체 세수대비 사회보장기여금 VS 재산세 등 기타 구체적 세금 영역간 비율 조정)를 살펴보았다. 또한 사회지출 배분방식과 관련하여서는 각 국의 복지수준의 차이를 통제하기 위해 각 국가사회지출 대상자 영역별로

고령화 등 신 사회 위험요인에 따라 각 영역별 대상자들이 수혜하는 현물 대비 현금급여의 상대적 비율, 사회지출 영역별 수혜자 결정방식(자산조사 VS 비자산조사)을 어떻게 변화시키는지를 분석하였다. 나아가 전체 사회지출 총액이나 분야별 사회지출 규모가 소득재분배에 미치는 영향 분석에 그치지 않고, 각 분야별 구체적 사회지출 재원조달 방식(사회보장기여금 VS 기타 세금) 및 재원배분 방식(현금 VS 현물, 자산조사 VS 비자산조사)의 변화를 중심으로 한 복지체제 변화 추이가 소득재분배에 미치는 영향을 분석하였다.

이러한 양적 분석결과의 정합성을 확인하고 한국 사회 복지체제 변화 방향에 대한 보다 유의미한 정책시사점 도출을 위해, 에스핑 앤더슨(Esping-Adersen, 1990; 1999)의 복지레짐별 유형 분류 기준, 복지레짐별로 상대적으로 GDP 대비 공공사회복지지출 규모가 큰 나라인 영국(자유주의레짐), 프랑스(보수주의레짐), 핀란드(사회민주주의레짐)를 선정하여 복지재원 조달 및 배분 구조 변화 추이와 내용 분석을 실시하였다. 이로써 거시계량데이터 분석인 양적 패널분석에서 확인되기 곤란한 사회정책분야 주요 제도 변화나 국가별 복지재정 개혁 사례 등 복지체제 변화 흐름과 질적 측면의 세부적 내용을 이해해 볼 수 있다.

제2장

OECD 국가 복지체제 변화 패널분석

제1절 연구설계

제2절 OECD 국가 복지환경 변화

제3절 OECD 국가 복지체제 변화 분석 : 사회지출 재원조달 및 재원배분 방식을 중심으로

제4절 소결

제1절 연구설계

1 자료원

본 연구에서는 OECD Database(https://data.oecd.org)를 기반으로 OECD 39개 국가 대상 최대 확보기간 기준 1990년 이후 부터 2020년까지(변수별로 데이터 확보기간 차이 존재)의 공공사회지출(SOCX: The OECD Social Expenditure database)[3] 자료를 수집하여 패널자료를 구축하였다. 각 국가의 기본현황 자료(1인당 GDP, 산업구조, 실업률 등) 및 정부재원조달 및 지출 일반, 세부 정책분야별 정부지출, 사회지출 세부자료(public, 현물 VS 현금급여 구분 자료), 사회지출 수혜자 수(자산조사 여부 구분 자료)를 활용하고 SOCX Manuel(2019), OECD statistical programme of work 2018(https://www.oecd.org/sdd/oecd-statistical-activities.htm) 등을 참고하였다.

패널자료를 구성하는 주요 자료 및 변수 목록은 다음 [표 2-1]과 같다.

3) 정부단위 지출과 사회보험급여를 포함한 일반재정 및 민간지출의 일부를 포함하는 포괄적 통계이다.

[표 2-1] 분석활용 주요 변수

구분	정의		자료 수집 기간(연도)
국가 기본 현황	국민계정(1인당 GDP, US dollars/capita)		1990-2020
	노인부양비(%)		1990-2021
	실업률(% of labour force)		1990-2020
	합계출산율(Children/woman)		1990-2021
	이민자 및 외국인 인구		2000-2019
	산업구조 (부가가치활동 산업별 비율 %, Value added by activity)	농림어업	1990-2020
		제조업	
		서비스업	
		2차 산업(ref.)	
정부재원조달 및 지출일반	정부수입		1995-2020
	정부지출		1990-2020
	정부적자(deficits)		1990-2020
	정부채무(debt)		1995-2020
사회지출 (총액 및 세부)	순 사회지출(net social expenditure, % of GDP)		1995-2019
	노령(old-age, cash & kind, % of GDP)		1990-2017
	유족(survivors, cash & kind, % of GDP)		
	근로무능력관련(Incapacity related, cash & kind, % of GDP)		
	가족(family, cash & kind, % of GDP)		
	실업(unemployment, cash, % of GDP)		
	보건(health, kind, % of GDP)		
	주거(housing, kind, % of GDP)		
	기타(other social policy area, cash & kind, % of GDP)		

자료: OECD Database(https://data.oecd.org) 기반 추출 분석대상 주요 변수 저자 작성

2 분석모델

본 연구의 분석은 크게 다음 세 파트로 구성되며 각 분석목적에 따라 적절하다고 판단한 분석모델로 '패널고정효과모형(Panel Fixed Effect Model)', '패널고정효과 SUR(Seemingly Unrelated Regression)모형', '패널GMM(Generalized Method of Moments)모형' 등을 다음과 같이 적용하였다.

첫째, OECD 국가들이 직면하는 환경변화에 따른 재원조달 및 배분에 대한 시계열 추이(time-series) 기초분석이다. 국가별 저출산(합계출산율), 고령화, 노인부양비(old-age dependency ratio), 저성장(실질GDP 성장률) 추이를 분석하고 정부 재원조달 및 지출 일반(정부수입, 정부지출, 재정적자, 정부채무) 등에 대한 패널 그래프를 통해 추이를 분석한다.

분석모형으로는 정부수입, 정부지출, 정부적자, 정부부채간 동시적 상관관계 존재를 가정하여 패널고정효과SUR모형을 적용하였다. 또한, 전기(t-1)의 정부수입 등 종속변수의 1기 시차변수를 설명변수에 포함하는 내생적 설명변수를 가진 동적 패널 모형으로 패널GMM 분석을 추가로 수행하였다.

둘째, OECD 국가들은 고령화 등 환경변화에 대응하여 재원조달 또는 재원배분 방식을 어떻게 변화시켜왔는가에 대한 분석이다.

우선, 재원조달 방식 변화 분석과 관련하여 고령화 등 환경변화에 따라 OECD 국가들의 전체 세수 대비 사회보장기여금 비중의 변화를 살펴보았으며 이는 패널 고정효과모형을 적용하여 분석하였다. 또한, 세수(tax revenue)를 구성하는 정부재원조달 유형별, 다시 말해 주요 세부 수입원(사회보장기여금, 소득·이윤및자본이득세, 급여및인력과세, 재산세, 재화및용역세) 등이 각각 GDP에서 차지하는 비율(% of GDP) 증감에 미치는 영향은 세부 수입원 간의 동시적 상관관계의 존재를 가정하여 패널고정효과SUR모형을 적용하여 추정하였다.

다음으로 사회지출 배분 방식 변화 분석과 관련하여, 고령화 등 환경변화에 따라 OECD 국가들이 각국의 순사회지출 총액의 GDP 대비 비율(% of GDP)의 증감을 어떻게 변화시켰는가, 순사회지출 총액 기준 지급방식 측면에서 '현물 대비 현금 급여의 상대적 비율'은 어떻게 변화하였는가, 순 사회지출 전체 중 '현금급여 비율'

또는 '현물급여 비율' 자체는 어떠한 변화를 보였는지를 패널고정효과모형을 적용하여 분석하였다. 또한, OECD 국가들이 고령화 등 환경변화에 따라 세부 사회지출 대상자 영역별(노령, 가족, 유족, 근로무능력, 기타 등) 현물 대비 현금급여 구성비율을 어떻게 변화하였는가를 패널고정효과모형과 종속변수의 1기 시차변수를 설명변수에 포함하는 내생적 설명변수를 가진 동적 패널 모형인 패널GMM모형으로 분석하였다.

추가적으로 환경변화에 대응하여 OECD 국가들이 사회지출 수혜자수(social benefit recipients) 결정 과정에서 자산조사 또는 비자산조사 방식으로 결정하는 총 인구 수 대비 수혜자 수 비율이 어떻게 변화하였는가를 패널고정효과모형을 적용하여 분석하였다.

셋째, 앞서 고령화 등 OECD가 직면하는 환경변화에 대응한 정부지출 재원조달 및 사회지출 배분방식의 변화추이가 각 국의 소득불평등도에 미치는 영향을 패널고정효과모형(Panel Fixed Effect Model)을 적용하여 분석하였다. OECD 국가 복지체제 변화는 복지재원조달 및 배분 방식을 중심으로 다음과 같이 조작화하였다. 우선, 재원조달 측면에서는 각 국의 '총 세수 대비 사회보장기여금의 상대적 비율' 변화를 주요 복지체제 변화 요인으로 보았다. 다음으로. 재원배분 측면에서는 주요 사회정책 영역 지출대상자별(고령, 가족, 유족, 근로무능력, 기타 등)로 '현물급여 대비 현금급여의 상대적 비율' 변화와 사회지출 영역별 수혜자 수 선정방식('자산조사 방식의 총 인구 수 대비 수혜자수 비율' 및 '비자산조사 방식의 총 인구 수 대비 수혜자 수 비율') 변화에 초점을 두고 이러한 복지체제 변화가 각 국의 소득불평등도에 미치는 영향을 분석하였다.

분석모형으로 활용한 패널고정효과, 패널고정효과SUR, 패널GMM 모형 등에 대해 좀 더 구체적으로 살펴보면 다음과 같다.

패널고정효과 모형은 식 (1)에서와 같이 시간에 따라 변하지 않는 패널 개체특성을 나타내는 u_i와 시간과 패널 개체에 따라 변하는 순수한 오차항인 e_{it} 로 구성되며 오차항 u_i를 확률변수(random variables)가 아니라 추정해야 할 모수(parameter)로 간주한다. 기울기 모수인 β는 모든 패널개체에 대해 서로 동일하지만 상수항($\alpha + u_i$)는 패널개체별로 달라진다.

식 (1) $y_{it} = \alpha + \beta x_{it} + u_i + e_{it}$

$i = 1,2,\cdots,n \quad t = 1,2,\cdots,T$

패널고정효과SUR모형은 Zellner(1962)의 외형상 무관해 보이는 회귀 모형으로 방정식 체계(systems of equations)를 추정하는 대표적 방법이다. 식 (2)에서 국가별로 관찰되지 않은 그룹 특성 u_i를 고정효과로 간주하기로 한다. 종속변수 y_{it}^* 가 변화할 때 새로운 방정식이 구성되는데, 기존 방정식과 새로운 방정식 내 e_{it} 간 상관관계가 있다고 가정하면 SUR 모형으로 추정할 수 있다. 예컨대 정부가 세수를 결정할 때 특정 세원으로부터의 세수가 감축될 경우, 다른 세원으로부터의 세수는 증가할 수 있다. 즉, 이러한 동시적 상관관계 가정하에 각 세원별 재원조달을 추정하는 경우 SUR 모형을 적용할 수 있으며 이는 기본적으로 GLS 접근법(Generalized keast Squares)을 사용한다(민인식, 최필선, 2012: 58).

식 (2) $y_{it}^* = \alpha + \beta x_{it} + u_i + e_{it}$

$i = 1,2,\cdots,n \quad t = 1,2,\cdots,T$

패널 GMM모형은 설명변수가 내생적인 동적 패널 모형(dynamic panel model)에서 많이 사용한다. 종속변수의 1기 시차(lag) 변수가 설명변수에 포함되어 있는 경우로 식 (3)과 같다.

식 (3) $y_{it} = \alpha + \gamma y_{it-1} + \beta_1 x_{it} + u_i + e_{it}$

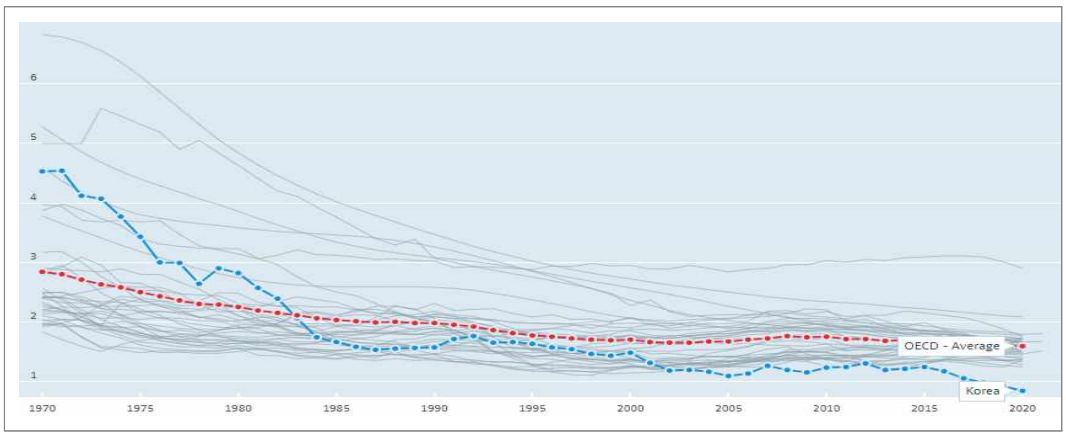
이 같은 동적 패널 모형에서 y_{it-1}은 내생적 설명수가 되며 설명변수가 내생적인 경우 OLS 추정량은 일치추정량이 될수 없으므로 적절한 도구변수를 이용하거나 GMM 추정량을 이용한다(민인식, 최필선, 2012: 92).

제2절 OECD 국가 복지환경 변화

1 저출산, 고령화, 저성장 추이

저출산은 OECD 국가 데이터에서 합계출산율(total fertility rates)에 대한 분석으로 추이를 확인할 수 있다. 합계출산율은 여성 한 명당 출산 아동수(children per woman)로 측정된다(OECD, 2022). 2020년 기준 OECD 평균 합계출산율은 1.59인 반면 한국은 0.84로 OECD 국가 중 출산율 최하위권, 저출산 국가에 속한다. [그림 2-1]은 합계출산율의 추이를 보여준다.

[그림 2-1] 합계출산율(Fertility rates Total, Children/woman, 1970-2021)

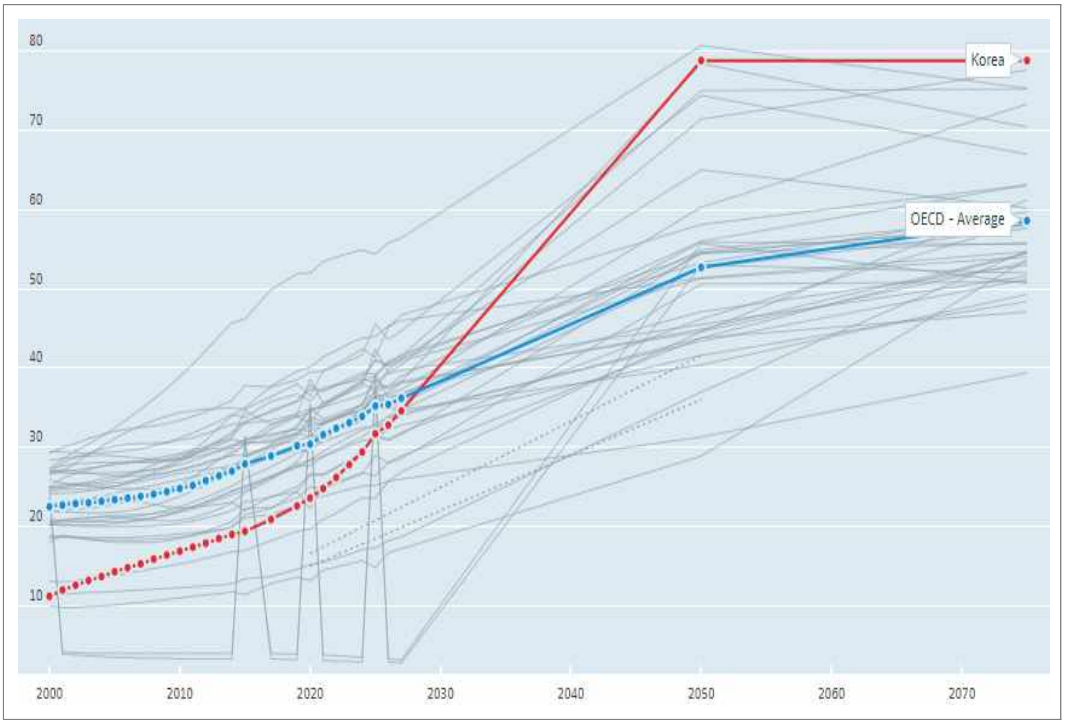


자료: OECD (2022), Fertility rates (indicator) doi: 10.1787/8272fb01-en (Accessed on 13 May 2022)

고령화 추세는 노인부양비(Old-age dependency ratio)로 추정가능하며 이는 20~64세 근로연령인구 대비 65세 이상 노령인구 비율로서 [그림 2-2]는 OECD 국가들의 고령화 추세에 따른 노인부양비 증가 추계를 보여준다. 연금수혜자수가 점차 급속히 증가할 것으로 추정된다. 2022년 기준 OECD 평균 노인부양비는

32.4%이고 한국은 26.2%로 OECD 평균보다 낮으나 한국의 급속한 고령화 추이 속도로 인해 시간이 지날수록 2030년 이후 한국의 노인부양비는 매우 가파르게 증가되어 2050년 78,8%로 OECD 국가 평균(52.7%)을 훨씬 상회할 것으로 추정된다.

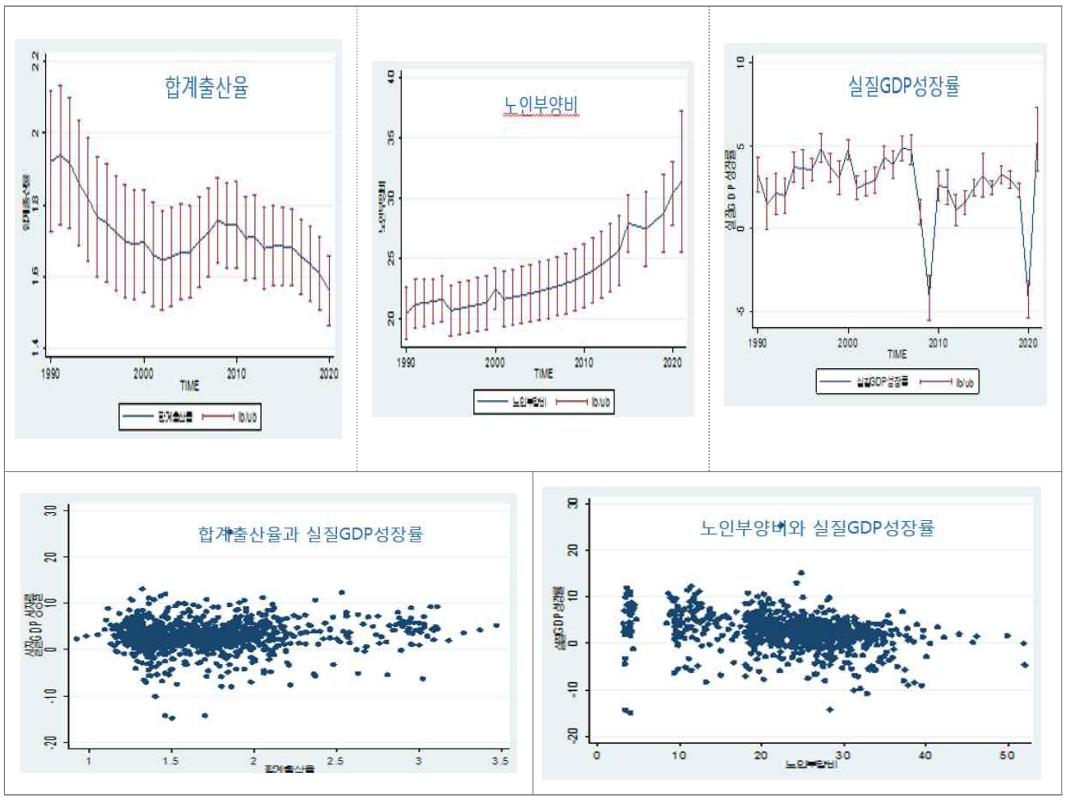
[그림 2-2] 노인부양비(Old-age dependency ratio)(Fertility rates Total, Children/woman, 2000-2075)



자료: OECD (2022), Old-age dependency ratio (indicator). doi: 10.1787/e0255c98-en (Accessed on 13 May 2022), Pensions at a Glance

[그림 2-3]은 패널자료 분석대상 OECD 39개국의 합계출산율의 저하 추이, 노인부양비의 급속한 증가 추이를 보여준다. 합계출산율과 실질GDP성장률의 관계에서는 뚜렷한 추이가 발견되지 않고 노인부양비와 실질GDP성장률 역시 상관관계만으로는 뚜렷하지는 않지만 합계출산율과의 관계에서 보다는 음(-)의 상관관계가 유의하게 나타남을 발견할 수 있다.

[그림 2-3] 저출산-고령화-저성장 추이 분석(OECD 39개국, 1990-2020)

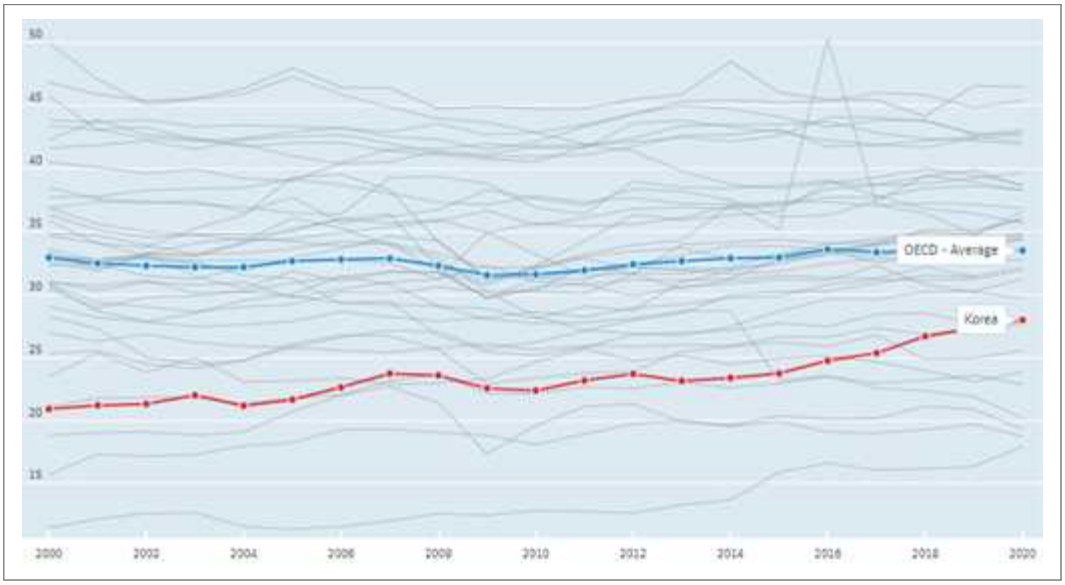


자료: 패널구축 원자료 분석

2 사회정책 재원조달 및 재원배분 추이

첫째, 조세부담률을 의미하는 총 조세수입(total tax revenue, % of GDP)은 2020년 기준 GDP 대비 27.98%로 OECD 평균 33.51% 대비 OECD 38개국 중 29위로 [그림 2-4]에 제시된 바와 같으며, 한국은 전형적인 저부담 조세 기조를 채택해 왔음을 알 수 있다.

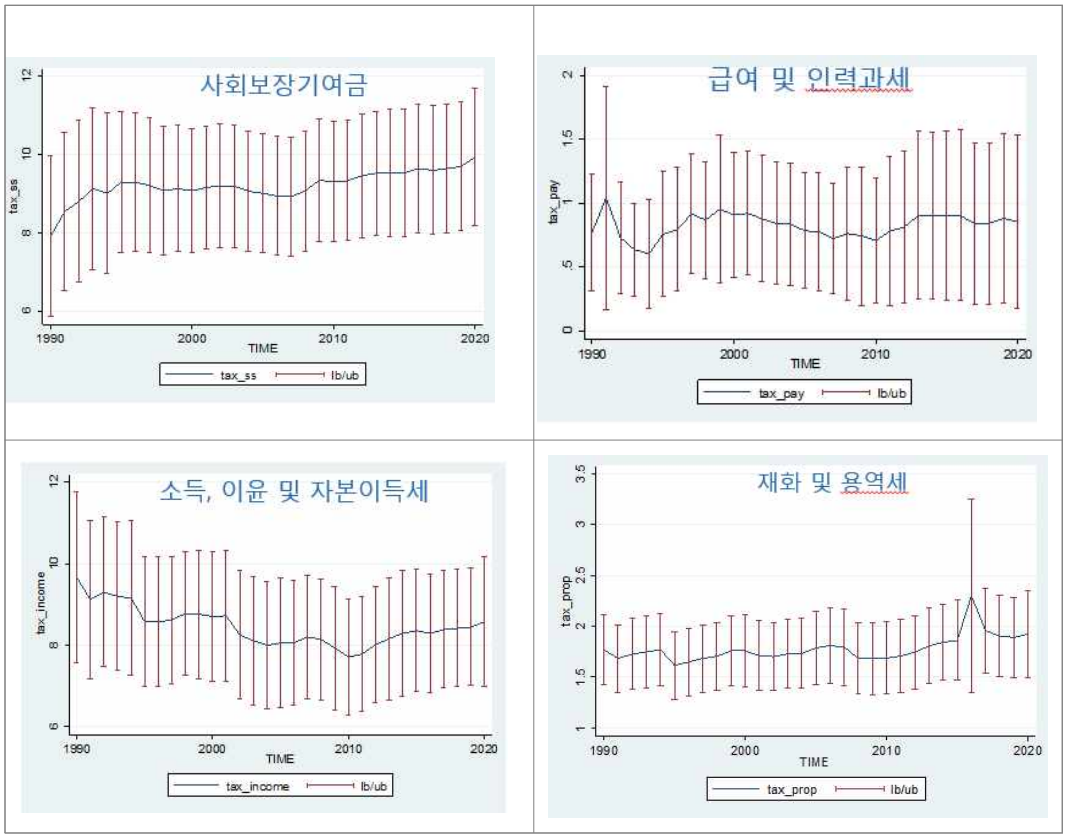
[그림 2-4] 총 조세수입(% of GDP, OECD 38개국, 2000-2020)



자료: OECD (2022), Tax revenue (indicator). doi: 10.1787/d98b8cf5-en (Accessed on 02 June 2022)(Accessed on 13 May 2022), Revenue Statistics: Comparative tables

사회정책 재원조달은 국제 조세 분류체계 등을 기준으로 OECD 데이터에서 제공하는 자료를 토대로 구축된 패널원자료를 사용하여 추이를 분석해볼 수 있다. 사회보장기여금(social security contributions), 재화및용역세(taxes on goods and services), 소득·이윤·자본이득세(taxes on income profits and capital gains), 급여및인력과세(taxes on goods and services) 등의 1990~2020년(단, 사회보장기여금은 2000-2020) 기간동안 1인당 GDP에서 차지하는 비율(% of GDP) 변화 추이를 살펴보면 [그림 2-5]와 같다.

[그림 2-5] 정부정책 재원조달 추이(% of GDP, OECD 39개국, 1990-2020)

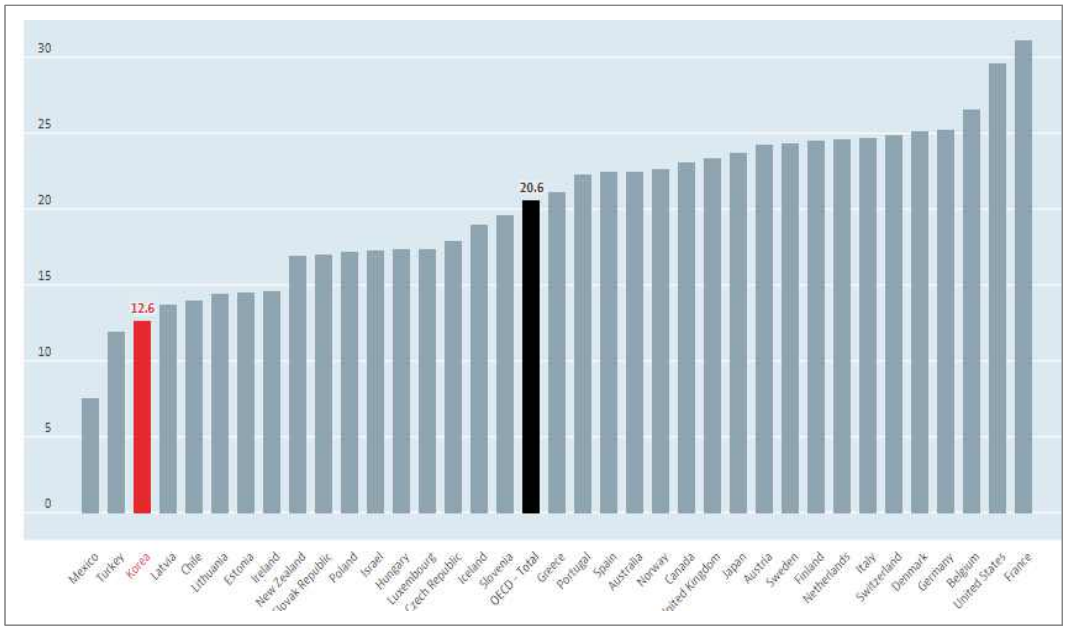


자료: 패널구축 원자료 분석

둘째, 사회지출(social expenditure)은 현금급여(cash benefits), 직접적 재화나 서비스 등 현물 제공(direct in-kind provision of goods and services) 그리고 세금 면제(tax breaks with social purposes) 등으로 구성된다. 이때 현금급여는 주로 저소득 가구, 고령층, 장애나 질병자, 실업자, 청년층을 대상으로 제공된다. 동 지표는 GDP의 %(a percentage of GDP or USD per capita)로 측정될수 있다 (OECD, 2022)

다음 [그림 2-6]은 OECD 국가 2017년 중심 최신 가용데이터를 기반으로 분석된 각 국의 GDP 중 사회지출이 차지하는 비율이다. 2017년 기준 한국은 12.6%로 OECD 평균 20.6% 대비 매우 낮은 수준이며 분석대상 국가 37개국 중 35위이다.

[그림 2-6] 사회지출(Social spending Total net, % of GDP, OECD 37개국, 2017)

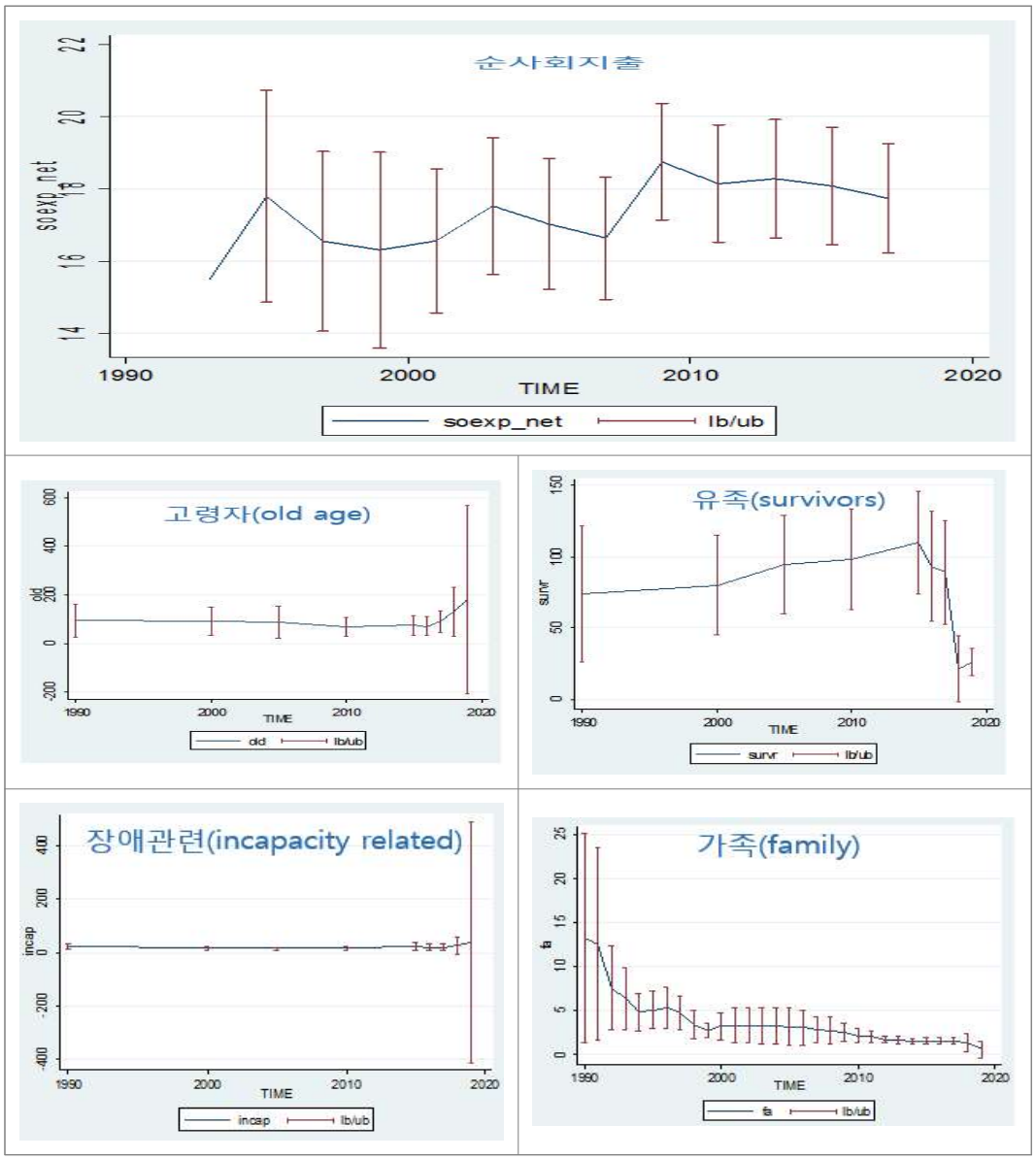


자료: OECD (2022), Social spending (indicator). doi: 10.1787/7497563b-en (Accessed on 13 May 2022), Social Expenditure: Aggregated data

[그림 2-7]은 패널자료 분석대상 OECD 39개국의 순사회지출 및 주요 사회정책 대상자별 지출 변화에 대한 패널 시계열 추이를 보여준다. 데이터 수집 범위에 따라 분석대상 기간이 순사회지출은 1995~2019년, 대상자별 지출은 1990~2017년으로 상이하게 된다.

국가별로 복지제도 수준의 차이가 있으므로 매년 GDP에서 차지하는 순사회지출 비율이 차이가 있으나, 평균적 추세를 살펴보면 순사회지출은 불규칙하나 순환주기가 존재하고 2010년 평균 순사회지출이 큰 폭으로 상승한 바 있고 전체적으로 상승 추이를 보인다. 또한 주요 사회정책 대상자(고령, 유족, 근로무능력, 가족, 기타 등)별 지출 비율이 차이가 있으나, OECD 국가 평균 고령 대상 GDP 대비 사회지출 비율은 특히 2015년 이후에 급격히 증가하는 모습을 보이며, OECD 국가 평균 GDP 대비 가족 대상 사회지출 비율은 꾸준히 감소추이를 보임을 발견할 수 있다.

[그림 2-7] 순사회지출 및 주요 사회정책 대상자별 지출 변화 추이
(% of GDP, OECD 39개국, 순사회지출: 1995-2019, 대상자별 지출: 1990-2017)



자료: 패널구축 원자료 분석

제3절 OECD 국가 복지체제 변화 분석

1 환경변화에 따른 OECD 국가 일반 재원조달 및 배분추이 분석

OECD 국가들이 직면하는 저출산, 고령화, 고실업 등 사회적 위험과 환경변화는 각 국의 일반 정부 재원조달과 배분 측면에서 어떠한 변화를 가져왔는가를 정부수입과 정부지출, 정부적자, 정부부채 4가지 측면에서 분석해보았고 분석결과는 [표 2-2]와 같다. 정부수입, 정부지출, 정부적자, 정부부채 간 동시적 상관관계 존재를 가정하여 Panel Fixed Effect SUR 모형을 적용하고, 종속변수의 1기 시차변수를 설명변수에 포함하는 내생적 설명변수를 가진 동적 패널 모형으로 패널 GMM 분석을 추가로 수행하였다.

[표 2-2]에서 보듯이, 노인부양비[4] 증대는 OECD 국가들의 GDP 대비 정부수입 비율을 기존 대비 증가시키고 한편 정부지출 비율은 축소하는 경향을 보인다. 후술하겠으나 GDP 대비 정부지출 비율 축소에도 불구하고 사회보호 분야 지출 비율은 복지수요 증대로 증가하는 모습을 보인다. 한편, GDP 대비 정부적자나 정부부채 비율은 유의미하게 증가한다. 다시 말해 고령화로 인한 노인부양비 증대는 정부수입을 늘리고 지출을 줄이는 긴축재정 정책을 촉진하지만 실제 복지수요 증가로 인해 정부적자를 감당하기 곤란하고 정부부채가 늘어났을 가능성을 추정해 볼 수 있다. 고령화는 정부재정건전성 악화와 사회보장 사각지대 발생문제를 심화시킬 가능성이 있는 것이다. 전기(t-1기)의 종속변수의 영향을 통제한 Panel GMM 분석에서도 Panel SUR 분석결과와 핵심내용은 같으나 정부부채 부분에 있어서만 노인부양비 영향력이 유의미성이 없어지는 것으로 나타났다.

기타 실업률이 증가할수록 OECD 국가들은 정부수입과 정부지출을 함께 증가시키고 정부부채를 늘리며 정부적자를 감소시키는 추세를 보인다.

---

4) 노인부양비는 생산연령인구(15~64세) 100명이 부양해야 할 고령인구(65세 이상)의 비를 의미한다. 수식은 다음과 같다. "노인부양비 = (65세 이상 인구 ÷ 15~64세 인구) × 100"

[표 2-2] 저출산, 고령화가 정부수입, 재정적자 및 정부채무 등의 증감율에 미치는 영향(1990-2020, OECD 37개국 대상)

	정부수입		정부지출		정부적자(deficit)		정부부채(debt)	
	coef. (s.e)		coef. (s.e)		coef. (s.e)		coef. (s.e)	
	Panel SUR	Panel GMM	Panel SUR	Panel GMM	Panel SUR	Panel GMM	Panel SUR	Panel GMM
(t-1)기 종속변수값	-	0.666***(.041)	-	0.549***(0.042)	-	0.359***(0.047)	-	0.765***(.029)
노인부양비	0.158***(.031)	0.067***(0.022)	-0.042***(.008)	-0.033***(0.008)	0.334***(.049)	0.244***(0.049)	2.631***(.246)	0.015(.150)
실업률	0.190***(.032)	0.127***(0.029)	0.054***(.008)	-0.002(0.009)	-0.193***(.052)	0.063(0.063)	2.632***(.262)	1.448***(.188)
합계출산율	0.557(.833)	-0.904(.749)	0.020(.219)	0.239(.233)	-3.000**(1.333)	-3.876**(1.622)	18.118***(6.729)	17.433***(5.069)
이민자 및 외국인인구	-0.133(.058)	-0.022(.055)	-0.081***(.015)	-0.085***(.017)	0.093(0.093)	0.014(.134)	-0.016(.468)	0.527(.440)
산업구조 (ref.2차산업)								
농림어업	-0.090(.222)	-0.123(.165)	-0.138**(.059)	-0.111**(0.050)	-0.531(0.356)	-0.366(.382)	7.416(1.797)	2.790**(1.173)
제조업	-0.480***(.066)	-0.423***(.054)	-0.020(.017)	0.004(0.017)	-0.211**(.105)	-0.321***(.120)	1.934(.532)	-0.666*(.362)
서비스업	-0.347***(.076)	-0.369***(0.062)	0.110***(0.020)	0.126***(0.018)	-1.218***(.122)	-1.145***(.142)	2.992(.615)	0.926**(.374)
상수항	59.946***(5.526)	43.074***(4.914)	3.274**(1.454)	-2.926**(1.406)	78.290***(8.835)	75.884***(10.429)	-264.701***(44.615)	-80.368***(26.965)
R-sq	0.963	-	0.926	-	0.772	-	0.885	-
Wald chi2(8)	-	411.19	-	465.34	-	355.13	-	2488.56
N(obs)	37(429)	30(357)	37(429)	30(357)	37(429)	30(357)	37(429)	30(357)

주1) 정부수입, 재정적자, 정부채무 측정단위 : ln(% of GDP), 개별 패널그룹별 계수는 생략

2) N은 패널그룹수, obs는 관측개체수

2 OECD 국가 복지체제 변화 분석: 재원조달 및 재원배분 방식 변화를 중심으로

가. 고령화 등 환경변화가 OECD 국가 정부재원 조달 방식(세수 구조)에 미치는 영향 분석

OECD 국가들이 직면하는 고령화 등 환경변화가 각 국의 재원조달 방식 특히 세수구조의 변화에 대응하는 방식을 살펴보기 위한 분석이다. OECD 국가들 중 각 국의 전체 세수 대비 사회보장기여금 비중의 변화 또는 세수(tax revenue)를 구성하는 정부재원조달 유형별, 다시 말해 주요 세부 수입원(사회보장기여금, 소득·이윤및자본이득세, 급여및인력과세, 재산세, 재화및용역세) 등이 각각 GDP에서 차지하는 비율(% of GDP) 증감에 어떠한 영향을 미치는가를 패널고정효과모형(Panel Fixed Effect Model)을 적용하여 분석한다. 또한, 세부 수입원 간의 동시적 상관관계의 존재를 가정하여 패널고정효과SUR모형(Panel Fixed Effect SUR Model)을 적용하여 추정한다. 이 같은 분석결과는 [표 2-3]에 제시된 바와 같다.

고령화로 인한 노인부양비가 증가할수록 OECD 국가들의 전체 세수 대비 사회보장금 기여금 비율은 감소하고, GDP 대비 비율로 책정된 사회보장기여금 비율 역시 감소한 반면, 재산세 또는 재화및용역세 비율은 유의미하게 높아지는 부분을 발견하였다. 이는 고령화의 진전시 사회보험 체계 내 사회보장기여금 의존도를 완화하고 재산세나 재화및용역세와 같이 세원을 다각화하여 재원을 조달해 온 것으로 해석할 수 있다.

이 외에도 유의미한 부분은 이민자 및 외국인인구수가 증가할 때 OECD 국가들은 각 국의 GDP 대비 소득·이윤·자본이득세, 재산세 또는 재화및용역세 과세 비율을 기존 대비 낮추고 급여및인력과세 비율을 증가시키는 경향이 있음을 확인할 수 있다. 외국인 근로자 유입에 따른 과세 부과를 통해 기여에 기반한 복지혜택 제공 부분을 추정할 수 있다.

[표 2-3] 고령화가 정부재원조달 방식 변화에 미치는 영향(1990-2020, OECD 국가 대상)

	전체 세수 대비 사회보장기여금 비중	사회보장기여금 (Social security contributions)	소득,이윤및자본이득세 (Taxes on income, profits and capital gains)	급여및 인력과세(Taxes on payroll and workforce)	재산세(Taxes on property)	재화및용역세(Taxes on goods and services)
	Panel Fixed Effect	Panel Fixed Effect SUR				
	coef. (s.e)					
노인부양비	-0.034***(.011)	-0.027**(.011)	0.001(.004)	-0.006(.017)	0.013**(.005)	0.004*(.003)
실업률	0.005(.010)	0.004(.010)	-0.011***(.004)	-0.026*(.016)	.008(.005)	0.004*(.002)
합계출산율	-.174(.208)	-0.332(.217)	-0.427***(.081)	-0.259(.340)	-0.238**(.110)	0.001(.051)
이민자 및 외국인인구	0.014(.018)	0.001(.018)	-0.017**(0.007)	0.107***(0.028)	-0.018**(0.009)	-0.010**(0.004)
산업구조(ref.2차산업)						
농림어업	0.013(.048)	.020(.048)	-0.015(.017)	0.145*(.075)	-0.008(.024)	.0003(.011)
제조업	0.035**(.015)	.014(.015)	-0.0001(.006)	0.021(.023)	-0.013*(.008)	-.034***(.004)
서비스업	0.022(.022)	.013(.021)	0.021**(.008)	0.089***(.033)	-.010(.011)	-.029***(.005)
상수항	-2.397(1.552)	1.588(1.409)	1.536***(.526)	-11.705***(2.211)	1.201*(.713)	4.810***(.333)
R-sq	within 0.106 between 0.019 overall 0.050	0.974	0.978	0.950	0.968	0.972
N(obs)	17(197)	22(181)				

주1) 사회보장기여금의 전체 세수 중 비율(사회보장기여금/전체 세수입), 정부재원조달 유형별 측정단위 : ln(% of GDP), 개별 패널그룹별 계수는 생략
2) N은 패널그룹수, obs는 관측개체 수

나. 고령화 등 환경변화가 OECD 국가 정부재원 배분 방식(현금급여 VS 현물급여)에 미치는 영향 분석

본 파트에서는 사회지출 배분 방식 변화 분석과 관련하여, 우선 고령화 등 환경 변화에 따라 OECD 국가들이 각국의 순사회지출 총액의 GDP 대비 비율(% of GDP)의 증감을 어떻게 변화시켰는가를 분석하였다([표 2-3] 참고). 또한, 순사회지출 총액 기준 지급방식 측면에서 '현물 대비 현금급여의 상대적 비율'은 어떻게 변화하였는가, 순 사회지출 전체 중 '현금급여 비율' 또는 '현물급여 비율' 자체는 어떠한 변화를 보였는지를 패널고정효과모형(Panel Fixed Effect Model)을 적용하여 분석하였으며 분석결과는 [표 2-4]에 제시된 바와 같다.

고령화에 따른 노인부양비가 증가할수록 OECD 국가들은 GDP 대비 순사회지출 총액 비율을 증가시키는 경향을 보이며, 별도 분석결과에서 세부적으로는 사회보호 부문 지출비율 역시 증대하며 특히 사회지출 대상자별로 세분화해볼 때, 고령자 대상 지출 비율은 증가하고, 유족, 장애, 가족 대상 지출 비율은 감소하는 것으로 파악된다.

한편 노인부양비 증대에 따른 순사회지출 총액 기준 지급방식 측면에서 '현물 대비 현금급여의 상대적 비율'의 유의미한 변화는 발견할 수 없었다. 이는 세부 영역별 상쇄효과에 기인했을 수 있기 때문에 추가로 세부 사회지출 대상자 영역별(노령, 가족, 유족, 근로무능력, 기타 등)로 각 국의 현물급여 대비 현금급여 비율의 변화 추이를 살펴볼 필요가 있다. 이 외에 실업률 증가시 순사회지출 총액은 유의미하게 증대하며, 사회지출 내 현물 대비 현금급여 비율(각 급여는 % of GDP)이 유의미하게 증가함을 발견할 수 있다. 이는 현금급여 형태로 지원되는 실업급여 증가에 따른 자연스러운 결론일 수도 있다. 한편 이민자 및 외국인인구수 증가시 현물 대비 현금급여 비율은 감소하는 모습을 보인다.

OECD 국가 사회지출 대상자 영역별로 노인부양비 증대에 따른 지출방식(현물 대비 현금급여의 상대적 비율) 변화를 동적 패널 모형인 패널 GMM(Generalized Method of Moments) 모형으로 분석한 결과는 [표 2-5]에 제시된 바와 같다.

[표 2-4] 고령화 등이 OECD 국가 순사회지출(총액 및 현금 VS 현물 방식)에 미치는 영향(1990-2017, OECD 국가)

	사회지출: 사회정책영역(Social Expenditure: social policy area)			
	순 사회지출 총액 ln(% of GDP)	ln(현금/현물)	사회지출 전체 중 현금비율 증가율ln(cash)	사회지출 전체중 현물비율 증가율 ln(kind)
	coef. (s.e)	coef. (s.e)		
노인부양비	0.004**(0.002)	0.000(0.003)	0.002(0.002)	-0.001(0.002)
실업률	0.006***(0.002)	0.013***(0.005)	0.015***(0.004)	0.002(0.004)
합계출산율	-0.048(.051)	-0.027(0.116)	-0.039(0.081)	0.013(0.088)
이민자 및 외국인인구	-0.002(.004)	-0.034***(0.009)	-0.014**(.006)	0.037***(0.007)
산업구조 (ref.2차산업)				
농림어업	-0.038***(.013)	-0.043(0.032)	-0.057***(0.022)	-0.003(0.023)
제조업	0.002(0.004)	0.017*(0.009)	0.015*(0.008)	-0.023(0.007)
서비스업	0.030***(0.005)	0.018(0.011)	0.039***(0.010)	0.005(0.008)
상수항	0.942***(0.333)	-0.631(0.789)	-0.134(0.707)	1.922***(0.594)
R-sq	within = 0.588 between = 0.379 overall = 0.375	within = 0.5190 between = 0.0564 overall = 0.1227	within = 0.5489 between = 0.0815 overall = 0.0483	within = 0.7921 between = 0.2561 overall = 0.4186
N(obs)	30(210)	19(64)	29(119)	22(72)

주1) 순총사회지출(Net Total Social Expenditure, % of GDP)의 로그변환값, 현금, 현물 각 (% of GDP)의 상대적 비율의 로그변환값을 종속변수로 함, 개별 패널그룹별 계수는 생략

2) N은 패널그룹수, obs는 관측개체수

[표 2-5] 고령화 등이 OECD 국가 세부 사회지출 대상 영역별 지출방식(현금 VS 현물) 변화에 미치는 영향(1990-2017, OECD국가)

	[세부] 사회지출 대상자 영역별 현물 대비 현금 구성비율 변화						
	노령(Old age)		가족(Family)		유족(Survivors)	근로무능력 (Incapacity related)	기타(Other)
	coef. (s.e)		coef. (s.e)		coef. (s.e)	coef. (s.e)	coef. (s.e)
	Panel Fixed Effect	Panel GMM	Panel Fixed Effect	Panel GMM			
(t-1)기 종속변수값	-	-0.817***(0.018)	-	0.793***(.035)	-	-	-
노인부양비	0.056***(.001)	0.074***(0.111)	-0.022***(.006)	0.005(.004)	-0.040(.024)	-0.008(.009)	0.013(0.014)
실업률	0.002(.001)	-0.003***(.000)	-0.028***(.007)	-0.013***(.005)	0.010(.021)	0.021(.015)	0.074***(.028)
합계출산율	0.076**(.030)	-.011(.012)	0.008(.180)	-0.099(.139)	-0.601(.515)	0.139(.303)	1.463***(.534)
이민자 및 외국인인구	-0.011***(.002)	-0.003***(.001)	-0.024*(.013)	-0.008(.010)	0.082**(.035)	0.021(.015)	0.017(.043)
산 업 구 조 (ref.2차산업)							
농림어업	-0.002(.008)	-0.017***(.002)	-0.121***(.044)	-0.054*(.031)	-0.080(.096)	0.008(.076)	0.165(.141)
제조업	0.006**(.002)	0.008***(.001)	0.025*(.014)	0.010(.010)	-0.021(.071)	0.048(.030)	0.217***(.063)
서비스업	-0.002(.003)	0.003***(.001)	0.021(.016)	0.008(.010)	-0.041(.068)	0.006(.036)	0.119*(.062)
상수항	1.762***(.205)	3.640***(.083)	-0.174(1.162)	-0.291(.756)	8.408(5.219)	0.082(2.565)	-13.830***(4.650)
R-sq	within = 0.883 between = 0.8585 overall = 0.8451	-	within = 0.115 between = 0.188 overall = 0.150	-	within = 0.2531 between = 0.0201 overall = 0.0260	within = 0.1599 between = 0.0132 overall = 0.0305	within = 0.2309 between = 0.0001 overall = 0.0018
Wald chi2(8)	-	48437.97	-	693.71	-	-	-
N(obs)	32(455)		32(429)	30(356)	17(60)	30(124)	29(117)

주 1) 각 사회정책영역 내 지출방식 즉, 현물 대비 현금 지출(각 % of GDP)의 상대적 비율의 로그변환값 ln(cash/kind)을 종속변수로 함. 개별 패널 그룹별 계수는 생략

2) N은 패널그룹수, obs는 관측개체수

[표 2-5]에 제시된 바와 같이, 유의미한 결과를 보여준 사회지출 대상자 영역은 노령자와 가족 대상 사회지출 영역이다. 구체적으로 살펴보면 노인부양비가 증가할 때 노령(old age) 대상 사회지출의 현물 대비 현금비율은 증가하는 모습을 보인다. 고령자 대상 지원의 대표적 방식인 연금 등 현물급여에의 의존도가 심화되는 경향을 발견할 수 있다. 한편, 가족(family) 대상 사회지출에서는 현물 대비 현금비율이 낮아지는 즉, 현물급여 비율이 높아지는 경향을 발견할 수 있다. 이는 미성년 아동을 포함 가족에 대한 지원방식으로 대표적인 현물중심의 서비스 지원 비율이 늘어나는 경향으로 파악할 수 있다.

이 외에도 노령, 가족 대상 사회지출에서 공통적으로 이민자 및 외국인 인구가 증가할 때 현금급여 대비 현물급여 중심의 지원 비율이 증가하는 것을 발견할 수 있다.

다. 고령화 등 환경변화가 OECD 국가 자산조사 VS 비자산조사 방식의 사회지출 수혜자 수 변화에 미치는 영향 분석

OECD 국가들이 환경변화에 대응하여 사회지출 수혜자 수를 결정하는 방식 즉 자산조사(mean-test) 또는 비자산조사(non mean-test) 방식에 있어서 변화가 있는지, 즉 선별적 복지로 볼 수 있는 자산조사 방식을 보다 강화하였을지 또는 보편적 복지를 지향하면서 비자산조사 방식의 수혜자 수를 늘렸을지를 분석해보고자 한다. 각 국의 자산조사 방식 또는 비자산조사 방식 수혜자 수 절대 규모는 복지수준에 따라 차이가 나므로 각 국의 총 인구 수 대비 수혜자 수 비율을 중심으로 기존 비율 대비 증가 추이를 살펴보고자 한다. 패널고정효과모형(Panel Fixed Effect Model)을 적용하여 분석하였으며 분석결과는 [표 2-6]에 제시된 바와 같다.

고령화에 따른 노인부양비 증가에 따라 유의미한 영향이 발견되는 연금(pension), 실업(unemployment), 가족(family) 분야를 대상으로 살펴보도록 한다. 우선, 연금 분야에서 노인부양비 증가는 전체 인구 중 자산조사 수혜자 수 비율 증감에 유의미한 영향을 미치지 않으나, 비자산 조사 수혜자 수 비율은 유의미하게 증가시키는

것으로 파악된다. 다음으로 실업 분야에서 노인부양비 증가는 자산조사 수혜자 수 비율을 유의미하게 증가시키는 반면, 비자산조사 수혜자 수 비율은 유의미하게 감소시키는 것으로 파악된다. 가족 분야에서는 유의미한 변화추이가 발견되지 않았다.

이 외 실업률이 높아지면 실업분야에서 유의미하게 자산조사 여부와 관계없이 수혜자 수가 증가한다. 다만, 계수(coef.)를 통한 효과크기(effect size) 비교시 실업률 증가시 자산조사 수혜자 수 비율의 증가 속도가 비자산조사 수혜자 수 비율 증가 속도 보다 약 3.25배 큰 것으로 추정되며 OECD된다. 한편, 합계출산율이 증가(감소)하면 가족 분야에서 자산조사 수혜자 수 비율이 유의미하게 증가(감소)하는 것으로 보인다.

종합하면 노인부양비 증가시 연금 분야에서는 자산조사 없는 보편적 수당 형태의 지원정책이 증가하는 추세를 보이는 것으로 추정되며, 실업자 지원의 경우는 자산조사를 보다 엄격히 하는 것으로 추정된다.

[표 2-6] 고령화가 주요 사회지출 영역별 수혜자 수(social benefit recipients) 증감율에 미치는 영향
: 자산조사(mean-tested) VS 비자산조사(non mean-tested) 대상자별(2007-2018, OECD 국가)

	Social benefit recipients					
	연금(Pension)		실업(Unemployment)		가족(Family)	
	coef. (s.e)		coef. (s.e)		coef. (s.e)	
	자산조사	비자산조사	자산조사	비자산조사	자산조사	비자산조사
ln(순사회지출)	0.907(.610)	0.161(.195)	-0.389(1.085)	**2.579***(.537)**	-2.687(1.814)	0.030(.616)
노인부양비	-0.002(.017)	**0.011***(.003)**	**0.050**(.024)**	**-0.016*(.009)**	0.024(.042)	-0.002(.010)
실업률	-0.014(.010)	-0.001(.004)	**0.117***(.021)**	**0.036***(.012)**	0.033(0.053)	-0.025(.017)
합계출산율	-0.318(.423)	-0.142(.105)	-0.344(.662)	**0.717**(.301)**	**3.088***(.954)**	0.090(.342)
이민자 및 외국인인구	0.013(.031)	**0.034***(.010)**	0.064(.042)	0.013(.026)	0.054(.069)	0.034(.032)
산업구조(ref.2차산업)						
농림어업	0.095(.090)	**-0.067**(.029)**	-0.116(.239)	0.142(.090)	-0.009(.439)	-.0033(.097)
제조업	0.018(0.019)	**0.018**(.008)**	-0.045(.033)	-0.001(0.022)	**-0.221**(.099)**	-0.015(.025)
서비스업	0.016(.031)	0.013(.011)	-0.074(.050)	-0.034(0.030)	0.071(0.078)	0.049(.034)
상수항	**9.459***(2.103)**	**12.879***(.693)**	**15.550***(3.229)**	**5.082**(1.946)**	**12.121*(6.369)**	**8.449***(2.272)**
R-sq	within = 0.138 between = 0.067 overall = 0.036	within = 0.406 between = 0.022 overall = 0.019	within = 0.541 between = 0.006 overall = 0.007	within = 0.421 between = 0.106 overall = 0.110	within = 0.4612 between = 0.0021 overall = 0.0223	within = 0.157 between = 0.040 overall = 0.037
N(obs)	17(83)	29(154)	16(86)	29(153)	9(43)	27(132)

주 1) 주요 사회지출 영역별 수혜자 수 비율은 총인구수 대비 수혜자 수(Number of Recipients)이며 동 수치의 로그변환값을 종속변수로 함. 개별 패널 그룹별 계수는 생략

2) N은 패널그룹수, obs는 관측개체수

3 OECD국가 복지체제 변화가 소득불평등도에 미치는 영향 분석

본 파트에서는 앞서 살펴본 OECD 국가의 고령화 등 환경변화에 따른 사회복지 재원 조달 및 배분 방식의 변화를 일련의 OECD 복지체제 변화의 흐름을 보여주는 대표적 양상으로 보고, 이러한 변화가 각 국의 소득불평등도에 미치는 영향을 패널 고정효과모형(Panel Fixed Effect Model)을 적용하여 분석해보고자 한다.

OECD 국가 복지체제 변화는 다음과 같이 조작화되었다. 재원조달 측면에서는 각 국의 '총 세수 대비 사회보장기여금의 상대적 비율' 변화를, 재원배분 측면에서는 i) 주요 사회정책 영역 지출대상자별(고령, 가족, 유족, 근로무능력, 기타 등)로 '현물급여 대비 현금급여의 상대적 비율' 변화 ii) 자산조사 VS 비자산조사 방식에 의한 사회지출 영역별 수혜자 수 비율 변화('자산조사 방식의 총 인구 수 대비 수혜자 수 비율' 및 '비자산조사 방식의 총 인구 수 대비 수혜자 수 비율') 변화에 초점을 두고 이러한 복지체제 변화가 각 국의 소득불평등도에 미치는 영향을 분석하였다.

또한 소득불평등도는 OECD 국가 대상 자료의 획득가능성이 가장 높았던 지니계수로 측정하였다. 지니계수는 인구분포와 가처분소득 분포의 관계를 기준으로 산출되는 수치로 0은 완전평등, 1은 완전불평등한 상태를 의미하고 수치가 클수록 소득불평등도가 심화되는 것을 의미한다.

가. OECD 국가 재원조달 방식 변화가 소득불평등도에 미치는 영향 분석

앞서 분석결과에서, 고령화에 따른 노인부양비 증가시 OECD 각 국의 '총 세수 대비 사회보장기여금의 상대적 비율' 은 낮아지는 추세를 보인 바 있다. 이는 복지수요 증가에 따라 사회보장기여금 의존도를 낮추고 세원을 다각화는 방식으로 각 국이 대응하는 부분으로 추정될 수 있었다. [표 2-7]은 이러한 복지체제의 변화가 소득불평등에는 오히려 악영향을 미칠 가능성을 보여준다. 패널고정효과모형과 전기(t-1기) 종속변수값을 설명변수로 반영한 패널GMM 모형에서 모두 유사한 결론이 도출된다.

[표 2-7] OECD 국가 재원조달방식(총 세수 대비 사회보장기여금 비율)의 변화가 소득불평등에 미치는 영향(2000-2020)

	소득불평등도(Gini)	
	Panel Fixed Effect Model	Panle GMM
	coef. (s.e)	
(t-1)기 종속변수값	-	0.277**(.128)
ln(사회보장기여금 / 총 세수)	-0.040***(0.014)	-0.047**(0.023)
노인부양비	-0.001(0.001)	0.0004(.002)
실업률	-0.00002(.001)	0.001(0.001)
합계출산율	-0.040***(.015)	0.010(.025)
이민자 및 외국인인구	0.002(.001)	0.004(.002)
산업구조(ref.2차산업)		
농림어업	-0.003(.004)	-0.004(.004)
제조업	-0.0004(.001)	-0.001(.001)
서비스업	-0.001(.001)	-0.002(.002)
상수항	0.258***(.097)	0.244*(.133)
R-sq	within = 0.265 between = 0.006 overall = 0.007	-
Wald chi2(9)	-	43.00
N(obs)	17(106)	11(62)

주 1) ln(사회보장기여금/전체 정부수입)을 종속변수로 함. 개별 패널그룹별 계수는 생략
2) N은 패널그룹수, obs는 관측개체수

이 외 별도 분석결과에서는 정부 세원 종류 중에서 소득세 비율을 증가시킬 때는 소득불평등도가 개선되고 일반소비세율이 증가하면 소득불평등도가 악화될 수 있다. 향후 좀 더 구체적 연구를 통해서 세금과 사회보장기여금의 조합 내지 세금 구조의 변화를 통해 소득불평등도를 개선하는 방안을 모색할 필요가 있다.

나. OECD 국가 사회지출 배분방식(현금 VS 현물) 변화가 소득불평등도에 미치는 영향 분석 : 사회지출 대상자 기준 정책 영역별

[표 2-8]은 주요 사회지출 대상자를 기준으로 한 영역별로, OECD 국가 사회지출 배분 방식의 하나로 현물 대비 현금급여 비율의 상대적 증가(감소)시 소득불평등도 변화에 미치는 영향을 분석한 결과이다. 유의미한 영향을 보이는 분야는 고령 분야와 가족 분야이다.

첫째, 고령 분야의 경우, 현물 대비 현금급여 비율의 증가는 소득불평등도를 악화시키는 것으로 나타난다. 앞서, 해당 사회정책 분야에서는 고령화에 따른 노인부양비 증가시 현금급여 중심 지원비율이 보다 증가하는 추세를 보인 영역으로, 이러한 배분방식 자체는 소득불평등도를 악화시키는 방향으로 작용할 가능성이 있다. 고령자를 대상으로 하는 현금급여 방식의 연금의존도는 높아지는 반면 이는 소득불평등도에 부정적 영향을 미칠 수 있음을 추정해 볼 수 있다.

둘째, 가족 분야의 경우 현물 대비 현금급여 비율의 증가는 소득불평등도를 악화시키는 방향으로 영향을 미치는 것으로 나타난다. 앞서 해당 사회정책 분야에서는 고령화에 따른 노인부양비 증가시 현물급여 중심 지원비율이 상대적으로 높아지는 추세를 보인 영역으로, 이는 해당 영역 수혜자들의 소득불평등도를 완화 즉 개선시키는 방향으로 작용할 가능성이 있다. 미성년 자녀를 포함하는 가족수당이 소득불평등도를 개선하는데 기여할 수 있다는 신현중(2017: 154)[5]의 분석결과와

5) 신현중(2017: 154)는 또한 노령 및 유족연금보다 소득불평등도 개선 효과는 미약할 것이라고 하였으며 동 연구결과에서도 노령 정책분야 소득불평등도에 미치는 계수는 가족분야의 계수 크기와 비교시 6배 이상 높게 나타난다. 다만, 각 사회정책영역별 수혜대상자 범위가 다르므로 양 집단의 소득불평등도에 미치는 효과를 동일선상에서 비교하기는 곤란하다.

[표 2-8] OECD 국가 사회지출 배분방식(현금 VS 현물) 변화가 소득불평등도에 미치는 영향(2000-2020)

: 사회지출 대상자 기준 정책영역별

	소득불평등도(Gini)				
	노령(Old age)	가족(Family)	유족(Survivors)	근로무능력 (Incapacity related)	기타(Other)
	coef. (s.e)	coef. (s.e)	coef. (s.e)	coef. (s.e)	coef. (s.e)
ln(cash/kind)	0.032**(.013)	0.005*(.003)	0.006(.011)	-0.009(.008)	-0.002(.004)
노인부양비	-.002**(.001)	-0.00004(.0003)	-0.005**(.001)	-0.0001(.0003)	-0.00001(.0004)
실업률	0.001**(.0003)	0.001**(.0003)	0.0003(.001)	0.0001(.001)	-0.001(.001)
합계출산율	0.003(.009)	0.011(.009)	-0.133***(.034)	-0.003(.016)	-0.014(.021)
이민자 및 외국인인구	0.002***(.001)	0.001*(.001)	0.007***(.002)	0.003*(.001)	0.003**(.001)
산업구조(ref.2차 산업)					
농림어업	-0.004(.002)	-0.003(.002)	-.008(.007)	-0.005(.005)	-0.013*(.007)
제조업	-0.001*(.001)	-0.001(.001)	-0.009*(.004)	-0.003(.002)	-0.002(.003)
서비스업	-0.001*(.001)	-0.001*(.001)	-0.010**(.004)	-0.004*(.002)	-0.005*(.003)
상수항	0.356***(.057)	0.379***(.054)	1.285***(.302)	0.629***(.153)	0.702***(.209)
R^2					
within	0.081	0.054	0.857	0.185	0.206
between	0.006	0.037	0.004	0.032	0.152
overall	0.011	0.008	0.0001	0.041	0.170
N(obs)	32(277)	31(261)	16(35)	28(83)	26(75)

주 1) 각 사회정책영역(social policy area) 내 사회지출(Social Expenditure) 방식 즉, 현물 대비 현금 지출(각 % of GDP)의 상대적 비율의 로그 변환값 ln(cash/kind)을 종속변수로 함. 개별 패널그룹별 계수는 생략

2) N은 패널그룹수, obs는 관측개체수

맥을 같이 하는 부분이라 할 수 있다.

향후 사회정책에서 사회지출 수혜대상자 영역을 고려하여 현물 또는 현금급여 배분 방식의 최적화된 조합을 모색함으로써 소득불평등도를 개선하는 방안에 대한 고민을 할 필요가 있다.

다. OECD 국가 사회지출 수혜자 선정 방식(자산조사 VS 비자산조사) 기준 사회지출 수혜자수 변화가 소득불평등도에 미치는 영향 분석 : 사회지출 영역별

주요 사회정책 영역에서 사회지출 수혜자를 선정하는 방식은 대표적으로 자산조사(mean-test)에 의한 선별적 복지 제공 방식과 비자산조사(non mean-test)에 의한 보편적 복지 제공 방식으로 나누어 볼 수 있다. OECD 데이터에서 주요 사회정책영역별로 자산조사 여부에 따른 수혜자 수를 파악하고 각 국의 총인구 수 대비 수혜자 수의 비율을 책정하였다. 각 국은 복지제도의 차이로 인해 자산조사 방식 또는 비자산조사 방식 그 자체로 인한 수혜자 수의 비율에 이미 차이가 존재할 것이다. 그러나, 기존 자산 또는 비자산조사 방식에 의한 수혜자 수의 증감에 따라 각 영역내 수혜자들의 소득불평등도가 어떻게 개선되었는가를 살펴봄으로써 OECD 복지국가 체제 변화 방식으로 지출배분 방식 중 하나인 자산조사 수행 여부의 증가 자체가 소득불평등도에 미치는 영향을 추정해 볼 수 있을 것이다.

[표 2-9]는 분석결과를 보여주며 주요 사회정책영역별로 살펴보면 다음과 같다.

첫째, 연금 정책 분야에서 자산조사 방식의 수혜자 수 비율이 기존 대비 감소할수록, 비자산조사 방식의 수혜자 수 비율이 기존 대비 증가할수록, 각 수혜자들의 소득불평등도에 부정적 영향을 미칠 것으로 추정할 수 있다. 앞서 고령화에 따라 노인부양비가 증가할 때 동 정책 분야에서는 비자산조사 수혜자 수 규모가 증가하였다. 그렇다면 이러한 측면에서 OECD 국가들의 복지체제 변화 흐름을 감안할 때, 동 정책분야의 소득불평등도는 악화될 가능성이 있음을 추정할 수 있다.

둘째, 실업 정책 분야에서는 비자산조사 방식의 수혜자 수 비율이 기존 대비 증가할수록 각 수혜자들의 소득불평등도가 개선될 것으로 추정할 수 있다. 자산조사 방식의 수혜자 수 비율은 소득불평등도에 유의미한 영향을 미치지 않는 것으로 나타나며 방향성만을 보면 음(-)의 영향을 보이고 계수비교를 통한 효과크기는 비자산조사 수혜자 수 보다 적다. 앞서 고령화에 따라 노인부양비가 증가할 때 동 정책분야는 비자산조사 수혜자 수 규모가 감소하는 영역으로 이에 따라 소득불평등도가 악화될 가능성이 있음을 추정할 수 있다.

셋째, 가족 정책 분야에서는 자산조사 방식의 수혜자 수 비율이 기존 대비 증가할 경우 수혜자들의 소득불평등도가 악화될 가능성이 있다고 추정할 수 있다. 비자산조사 방식의 수혜자 수 비율은 소득불평등도에 유의미한 영향을 미치지 않는 것으로 나타나며 방향성만을 보면 정(+)의 방향으로 비자산조사 방식의 경우와 소득불평등도에 반대방향의 영향임을 알 수 있다. 앞서 고령화에 따른 노인부양시 증가시 동 정책분야는 자산조사, 비자산조사 수혜자 수 규모 변화가 유의미하지 않은 영역에 해당한다. 다만 만일 고령화에 따라 가족정책 분야 자산조사 수혜자 수 규모가 증가하고 비자산조사 수혜자 수 규모가 감소한다면(유의미하지 않으나 방향성만을 토대로 함) 소득불평등도를 악화시킬 가능성이 있으므로 유의할 필요가 있다.

[표 2-9] OECD 국가 사회지출 수혜자 선정 방식(자산조사 VS 비자산조사) 기준 수혜자 수 변화가 소득불평등도에 미치는 영향 분석 : 사회지출 영역별(2007-2018)

	소득불평등도(Gini)										
	Pension		Unemployment		Family		Incapacity related		Survivors	In work	
	coef. (s.e)		coef. (s.e)		coef. (s.e)		coef. (s.e)		coef. (s.e)	coef. (s.e)	
자산조사 수혜자수	-0.008* (0.005)	-	-0.002 (.003)	-	0.028*** (.008)	-	-0.010 (0.006)	-	-	-0.004 (.007)	-
비자산조사 수혜자수	-	0.023** (.010)		-0.009** *(.003)	-	0.001 (.005)	-	0.006** (.003)	0.008 (.008)	-	0.005** (0.002)
노인부양비	-0.002** (0.001)	-0.0001 (.0003)	-.0001 (.001)	0.016 (.010)	-0.001 (.001)	0.0001 (.0003)	-0.001 (.001)	-7.06e-06 (.0003)	6.91e-07 (.0003)	-0.007** (.003)	0.001 (.001)
실업률	0.001* (.0003)	0.0003 (.0003)	0.001 (.001)	0.001** (.0003)	-0.001 (.001)	0.0004 (.0004)	0.001 (.0005)	0.0002 (.0003)	0.0002 (.0003)	0.0004 (.001)	0.0003 (.001)
합계출산율	-0.025 (.017)	0.013 (.010)	-0.018 (.019)	0.016 (.010)	-0.096*** (.026)	0.013 (.011)	0.034* (.017)	0.005 (.011)	0.010 (.011)	-0.119** (.054)	0.003 (.020)
이민자 및 외국인인구	0.002** (.001)	0.002 (.001)	0.002 (.001)	0.003*** (.001)	-0.002 (.002)	0.002 (.001)	0.002 (.002)	0.002** (.001)	0.002** (.001)	0.006* (.003)	0.0004 (0.001)
산 업 구 조 (ref.2차산업)											
농림어업	-0.001 (.003)	-0.002 (.003)	0.008 (.005)	-0.003 (.003)	0.0004 (.008)	-0.002 (.003)	-0.007** (.003)	-0.002 (.002)	-0.001 (.003)	0.008 (.014)	0.004 (0.010)
제조업	0.0003 (.0001)	-0.001* (.001)	0.0001 (.001)	-0.001 (.001)	0.005 (.004)	-0.001 (.001)	-0.0005 (.001)	-0.001 (.001)	-0.001 (.001)	-0.0003 (.002)	0.002 (.003)

서비스업	0.001 (.001)	-0.001 (.001)	0.0002 (.001)	0.0002 (.001)	**0.002**** **(.001)**	-0.00003 (.001)	-0.001 (.001)	-0.0003 (.001)	-0.0003 (.001)	-0.001(.002)	0.001(.002)
상수항	**0.448***** **(.087)**	.003 (.143)	**0.338***** **(.092)**	**0.374***** **(.059)**	-0.042 (.116)	**0.268***** **(.079)**	0.479 (.104)	**0.231***** **(.067)**	0.210 (.125)	**0.762****(.285)**	0.117(.149)
R^2											
within	0.285	0.083	0.109	0.116	0.484	0.045	0.171	0.083	0.060	0.374	0.451
between	0.156	0.089	0.119	0.001	0.337	0.001	0.071	0.003	0.047	0.015	0.001
overall	0.086	0.150	0.032	0.003	0.309	0.015	0.084	0.022	0.126	0.020	0.022
N(obs)	16(95)	30(222)	16(119)	30(222)	8(48)	28(194)	15(108)	30(223)	29(217)	6(30)	12(64)

주 1) 각 사회지출(Social Expenditure) 영역별 수혜자 선정방식 즉, 자산조사(Means-tested) 여부(number of recipients)의 로그변환값을 종속변수로 함

2) N은 패널그룹수, obs는 관측개체수

3) 개별 패널그룹별 계수는 생략, 유족연금부문은 비자산조사 수혜자수만 존재

제4절 소결

지금까지 OECD 국가들을 대상으로 한 패널분석을 통해 분석된 결과를 요약해 보도록 한다. OECD 국가들은 노인부양비 증대에 대응하여 정부지출을 감소시키며 긴축재정 기조를 강화하면서도 늘어가는 복지수요를 충족하기 위해 세원을 다각화하여 정부수입을 증대시키려는 움직임을 포착할 수 있다. 그럼에도 불구하고 평균적으로 OECD 국가들의 정부적자와 정부채무는 최근까지 지속적으로 증가하고 있으므로 향후 좀 더 세밀한 세원구조의 변화나 지출방식 변화 등 복지체제 변화를 모색해야 할 필요가 있다.

신 사회위험에 노출된 OECD 국가들은 사회지출 수요에 대응하면서도 정부재정 건전성 악화에 대응하기 위해 사회지출 재원조달 및 배분방식에 있어서 변화를 모색하는 것으로 판단되며 동 연구에서 수행한 패널 분석결과에서 OECD국가들의 사회지출 재원조달 및 재원배분 방식에서의 변화는 1990년대 에스핑 앤더슨(Esping-Adersen, 1990; 1999)이 규정한 복지레짐의 경계를 넘어서는 일련의 공통적 복지체제 변화 흐름으로 읽혀지는 부분이 있다. 패널분석결과 주요 내용을 요약하면 다음과 같다.

첫째, OECD 국가들은 2000년대 이후 사회지출 재원조달 방식의 변화를 모색해 왔다. 재정건전성 악화 방지를 위해 각 국은 기존보다 세원에서 사회보장기여금 비율을 낮추는 즉 사회보험 의존도를 감소시키고 재산세, 재화및용역세 등 세원을 다각화하여 확보하고 기존 보다 그 비율을 증가시키는 모습이 관찰되었다. 그러나 실제 사회보장기여금 비율이 낮아질수록, 세수 중 특히 재화및용역세율이 증가할수록 소득불평등도에는 부정적 영향을 미칠 가능성이 있는 것으로 분석된다.

둘째, OECD 국가들은 정부지출 감축 기조 속에서도 노인부양비 증가에 대응하여 사회보호 부문 특히 고령자 대상 지출은 지속 증가시켜 왔다. 한편, 유족, 장애, 가족 대상 사회지출은 감소 추이가 발견되며 이는 고령자 대상 지출 증가를 위한 일종의 구축효과(crowding-out effect)로도 볼 수 있다.

셋째, 노인부양비 증가에 따라 OECD 국가들은 사회지출 대상자 또는 정책영역별로 다소 상이한 재원배분 방식의 변화추이를 보이고 소득불평등도에 미치는 효과도 상이하게 나타난다.

우선 '고령자(old age)' 대상 사회지출은 현물 대비 현금급여 비율이 더욱 높아지는 방향으로 변화하는 모습을 보이며 '비자산조사' 방식의 수혜자 수 비율이 증가하는 추이가 발견된다. 문제는 이러한 복지체제 변화 양상은 실제 소득불평등도에 부정적 영향을 미칠 수 있는 것으로 나타나는 점이다.

다음으로 '가족(family)' 대상 사회지출은 현금급여 대비 현물급여 지원 비율이 증가하는 추이를 보이며, 해당 분야에서는 현물급여의 상대적 지원 강화 추세가 수혜자의 소득불평등도 완화에 기여하는 것으로 추정된다. 다만, 자산조사 방식을 통한 수혜자수 규모 변화가 유의미하지 않은 영역으로 방향성만을 보면 증가 추이를 보이는데, 동 영역에서는 자산조사 수혜자 수 규모가 증대하면 소득불평등도는 악화될 가능성이 높아진다. 따라서, 가족 대상 사회지출과 관련하여서는 현물중심, 비자산조사 방식의 보편적 서비스 제공을 통해 수혜자들 간 소득불평등도 개선에 기여할 수 있을 것으로 추정된다.

마지막으로 '실업자(unemployment)' 대상 사회지출과 관련하여 자산조사 방식의 수혜자수 규모 증가여부는 수혜자간 소득불평등도에 유의미한 영향을 미치지 않는 반면 비자산조사 수혜자수 규모가 증가할 때 소득불평등도가 유의미하게 개선되는 것으로 나타난다. 그런데 주목할 점은 자산조사 방식 여부에 따른 소득불평등도에 미치는 영향의 방향성은 같으며(수혜자수 증가시 소득불평등도 개선), 다만 자산조사 방식에 의한 수혜자 수 규모 증감보다는 비자산조사 수혜자수 규모 증감 요인이 소득불평등도에 좀 더 민감하고 유의미하게 더 큰 효과크기로 영향을 미치는 것으로 볼 수 있다.

이상의 OECD 국가들을 대상으로 한 패널분석 결과를 토대로 한국의 복지체제 변화 방향에 대한 시사점은 제4장 종합 및 결론 파트에서 언급하기로 한다.

제3장

복지레짐별 주요 국가 복지체제 변화 사례분석

제1절 연구설계

제2절 자유주의 레짐: 영국의 복지체제 변화분석

제3절 보수주의 레짐: 프랑스의 복지체제 변화분석

제4절 사회민주주의 레짐: 핀란드의 복지체제 변화분석

제5절 소결

제1절 연구설계

1 주요국 사례 분석

거시계량데이터로 확인되기 곤란한 사회정책 분야의 주요 제도 변화와 국가별 사회정책 개혁 동향 및 흐름의 세부적 내용 파악을 위해 주요 복지국가 레짐별 대표 국가 1개국(영국-자유주의레짐, 프랑스-보수주의레짐, 핀란드-사회민주주의레짐), 총 3개 국가를 분석대상으로 선정하였다.

가. 분석대상 국가 선정

분석대상 국가 선정은 이론적 차원과 실무적 차원에서 검토하였다.

우선, 이론적 차원으로 에스핑 앤더슨(Esping-Adersen, 1990; 1999)[6]은 복지국가를 세가지로 유형화하였다. 영미계 국가들로 구성된 자유주의적 복지 체제에서는 시장의 역할이 강조되면서 급여의 대상으로 저소득층, 특히 노동력이 없는 빈곤층에 초점을 둔 공공부조가 발달했다. 여기에서의 전반적 복지제도는 잔여주의적 성격이 강하고 탈상품화의 효과는 낮은 수준이지만, 국가복지 수준은 나라별로 차이가 있다. 유럽대륙식 복지제도는 잔여주의적 성격이 강하고 탈상품화의 효과는 낮은 수준이지만, 국가복지 수준은 나라별로 차이가 있다.

유럽대륙식 보수주의적 혹은 조합주의적 복지 체제는 기업복지나 민간보험의 역할이 크지 않으며, 사회보험 위주의 복지제도가 발달했다. 복지 제공이 사회적 지위의 차이를 유지하는 경향이 크고 수급권이 남성 가장(male breadwinner) 중심으로 구성되어 있다. 스칸디나비아 국가들의 사회민주주의적 복지 체제는

6) Esping-Aderson, G.(1990). The Three Words of Welfare Capitalism. Cambridge: Polity Press.
Esping-Aderson, G.(1999). Social Foundations of Postindustrial Economies. Oxford: Oxford University Press.

평등과 연대를 바탕으로 보편주의 원칙에 의해 탈상품화 효과가 가장 큰 반면, 시장의 복지 기능은 최소화했다. 포괄적이고 관대한 급여뿐만 아니라 높은 수준의 다양한 사회 서비스를 국가가 직접 제공하고 있으며, 여성의 노동시장 참여율이 높고 가족 생활의 비용을 사회화했다. 아래 [표 3-1]와 같이 탈상품화란 근로자가 자신의 노동력을 상품으로 내다 팔지 않고도 살 수 있는 정도를 의미하는 것으로, 노동시장에서 일을 하지 못할 때 국가가 어느 정도 수준의 급여를 제공해 주는 가의 척도를 나타낸다. 또한 사회권은 교육, 근로, 복지 등과 같이 국민이 사회생활을 할 수 있도록 정부가 보장해 주는 정도를 의미한다. 에스핑 앤더슨(Esping-Adersen, 1990; 1999)의 복지국가 유형에서 알 수 있듯이, 실질적 복지국가의 실현은 이론적으로 보편적 사회권과 높은 탈상품화를 통한 분배적 정의 및 사회적 통합이 가능한 사회민주주의 복지국가가 가장 높은 수준을 보여주고 있다고 할 수 있을 것이다.

[표 3-1] 복지레짐의 주요 특징

평가기준	영미식 자유주의	유럽대륙식 보수주의	북유럽식 사회민주주의
복지레짐	◆ 미약한 국가 역할과 강력한 시장 기능 ◆ 낮은 수준의 탈상품화 ◆ 시장 중심의 연대 ◆ 욕구 중심의 사회권 ◆ 균일급여(flat bebefits) ◆ 미국, 캐나다, 호주, 영국 등	◆ 주변적 국가 역할과 미약한 시장 기능 ◆ 중간 수준의 탈상품화 ◆ 가족 중심의 연대 ◆ 고용 중심의 사회권 ◆ 기여에 의한 급여 ◆ 오스트리아, 프랑스, 독일, 이탈리아 등	◆ 강력한 국가 역할과 미약한 시장 기능 ◆ 높은 수준의 탈상품화 ◆ 국가 중심의 연대 ◆ 보편주의적 사회권 ◆ 재분배적 급여 ◆ 스웨덴, 덴마크, 노르웨이, 핀란드 등

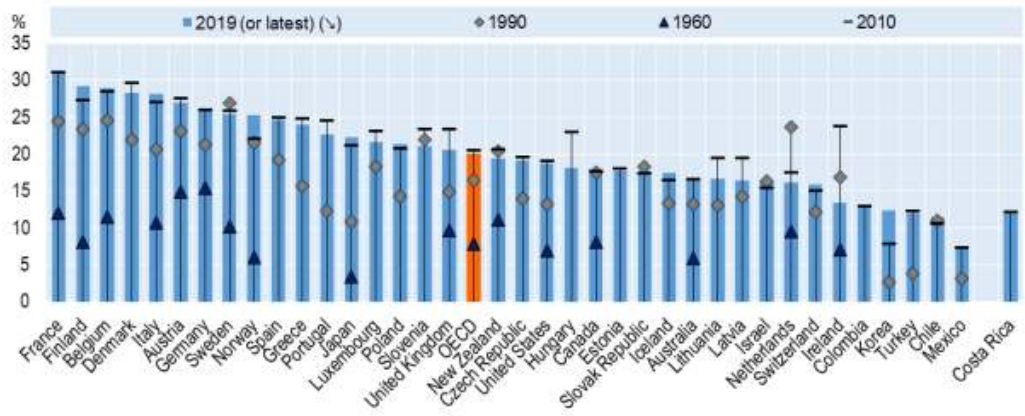
자료: Esping-Adersen(1990; 1999), 이주하(2010)에서 재인용 및 재구성

다음으로 1996년부터 OECD 회원국의 사회보장 현황 파악을 위해 자료를 구축하고 있는 OECD 공공사회복지지출(Social Expenditure database: SOCX) 통계를 통해, 에스핑 앤더슨(Esping-Adersen, 1990; 1999)이 유형화한 복지레짐별 국가의 주요특성을 파악하여 최종 분석대상을 선정하고자 한다.

OECD는 지출 주체를 공공과 민간으로 구분하고 있다. 구체적으로 공공사회복지지출(Public Social Expenditure), 법정민간사회복지지출(Mandatory Private Social Expenditure), 자발적민간사회복지지출(Voluntary Social Expenditure), 순사회복지지출(Net Social Expenditure)의 4개 지출통계를 제공하고 있으며, 지출을 9대 정책영역(노인, 유족, 근로 무능력, 보건, 가족,노동시장 프로그램, 실업, 주거, 기타)으로 분류하고 각 영역별로 급여유형을 현물과 현금으로 구분하여 제시하고 있다.

아래 [그림 3-1] 과 같이 OECD 38개 회원국의 GDP 대비 공공사회복지지출 비율은 국가마다 현저하게 다르며 평균은 20.0%이다. GDP의 30%를 약간 넘는 수준으로 프랑스가 가장 높은 공공사회복지지출 비율을 나타내고 있다. 핀란드, 오스트리아, 벨기에, 덴마크, 독일, 이탈리아, 노르웨이와 스웨덴 등은 GDP의 약 25%에서 약 28%를 차지하고 있다. 그에 반해서, 칠레, 콜롬비아, 코스타리카, 아일랜드, 한국, 멕시코, 터키와 같은 국가의 공공사회복지출은 GDP의 15% 이하를 차지한다. 한국은 2019년 GDP 대비 공공사회복지지출 비율이 12.2%로 OECD 평균 20.0% 보다 낮은 수준이지만, 1990년과 대비해 약 3배 이상 상승하여 OECD 회원국 중 가장 빠른 속도로 지출이 증가하고 있다.

[그림 3-1] 국가별 GDP 대비 공공사회복지지출 비율 비교



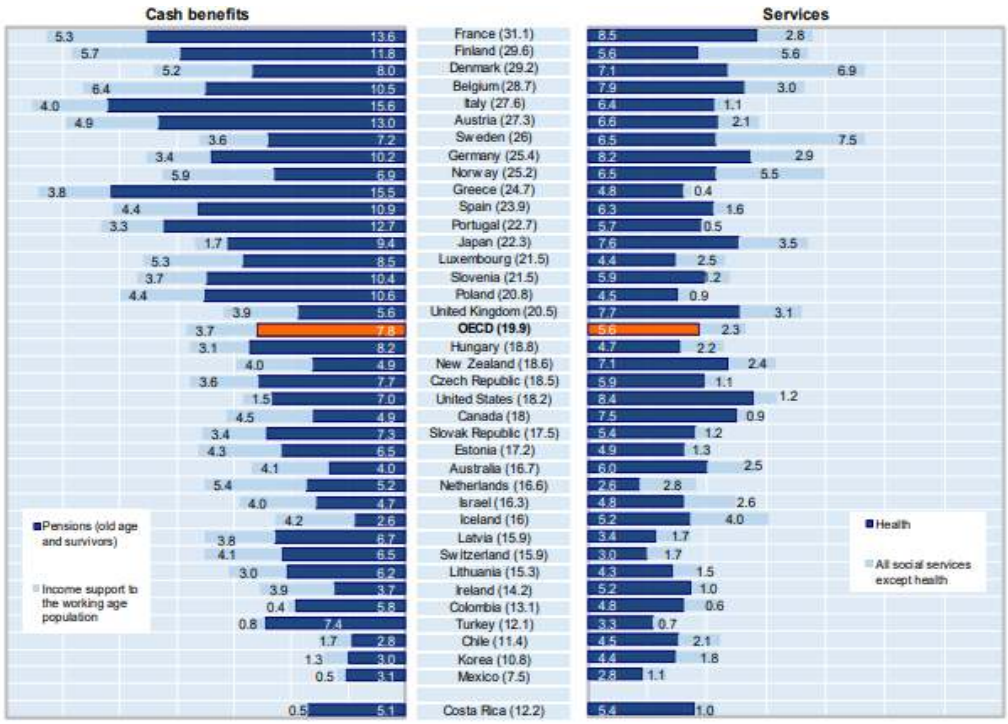
자료: OECD Social Expenditure (SOCX) Update(2020: 2)[7)]

7) OECD. (2016). Income Inequality Remains High in the Face of Weak Recovery. Income Inequality Update.

이와 더불어, OECD 회원국들의 지난 30년간 GDP 대비 공공사회복지지출 비율 변화는 크게 지속적 증가 국가(프랑스, 핀란드, 벨기에, 스위스, 콜롬비아, 코스타리카, 한국, 멕시코 등), 증가 후 감소 국가(2009년 전후로 글로벌 경제위기와 유럽재정위기를 겪은 후 긴축재정으로 전환하였으며, 영국이 대표적), 지속적 감소(네덜란드) 국가들로 구분되고 있다.

끝으로 OECD 회원국들의 국가별 공공사회복지지출의 현물·현금비율을 살펴보면 [그림 3-2] 와 같다. 보건 영역의 지출 비중이 높은 국가(한국, 영국, 미국)는 현물급여 비중이 우세하며, 노인 영역의 지출 비중이 높은 국가(프랑스, 독일 등)는 고령화에 따른 연금지출이 많아, 현금급여 비중이 우세한 것을 알 수 있다.

[그림 3-2] 국가별 공공사회복지지출의 현물·현금비율



자료: OECD Social Expenditure (SOCX) Update(2020: 3)[8)]

Paris: OECD Publishing. 2022. 5.10.접근
https://www.oecd.org/social/expenditure.htm 2022.5.10. 접근

8) https://www.oecd.org/social/expenditure.htm 2022.5.10. 접근

이상에서 논의 한 바와 같이, 에스핑 앤더슨(Esping-Adersen, 1990; 1999)의 복지레짐별 유형 분류 기준, OECD 38개 회원국의 GDP 대비 공공사회복지지출 비율 등으로 고려해볼 때 복지레짐별로 상대적으로 GDP대비 공공사회복지지출 규모가 큰 나라인 영국(자유주의레짐), 프랑스(보수주의레짐), 핀란드(사회민주주의레짐)를 선정하였다.

나. 분석내용 및 방법

연구방법으로는 문헌연구, 홈페이지 내용분석, 전문가 자문 등을 활용하였다. 사회보장 관련 주요 관련 부처(복지, 노동, 경제 등) 홈페이지 탑재 내용을 세부 분석하였으며, 사회정책 분야 전공 또는 관련 분야 연구를 진행한 경험이 있는 교수, 그리고 박사급 전문가를 대상으로 하여 자문을 실시하였다.

분석내용으로는 주요국인 영국(자유주의 레짐), 프랑스(보수주의 레짐), 핀란드(사회민주주의 레짐)의 복지재원 조달 및 배분 추이와 내용분석을 통한 사회보장체제(사회부조, 사회수당, 사회보험의 조합 변화 중심) 변화 특징을 파악하였다. 이와 더불어, 최근 주요국의 사회정책 분야 개혁 동향을 파악하였다.

제2절 자유주의 레짐: 영국의 복지체제 변화분석

1 복지체제 개요

영국은 캐머런 정부-메이 정부 -존슨 정부로 이어지는 보수당 정권체제를 유지하고 있으며, 2019년 7월 보수당 경선에서 66.4%의 지지를 통해 영국 총리로 선출된 보리스 존슨(Boris Johnson)은 EU로부터의 정치적인 독립을 강조하며 브렉시트를 주도하였다. [9]

보리슨 정부의 주요 정책방향을 살펴보면, Brexit 실현(deliver Brexit), 국가통합(unite the country), 제레미 코빈(노동당 당수)을 물리치며(defeat Jeremy Corbyn), 활기찬 국가건설(energisethe country) 등을 강조하였다. 특히 복지체제와 관련이 있는 일자리·저출산/인구 등 정책을 살펴보면 다음과 같다.

영국은 2019년 실업률이 1974년 이후 최저치(3.9%)를 기록하였다. 이는 중장년층이 저임금 노동 집약 직종에 재취업에 따른 결과로, 반대급로 청년 실업률이 증가하였다. 2021년 4분기 기준으로 청년(16세~24세) 실업이률 12.2%로 나타났다.[10] 이에 정부는 미래일자리기금을 운영하여 청년채용 지원[11], 견습생 제도(Apprenticeship)[12]를 통해 전문직 진출을 지원하였다. 이와 더불어, 노동연금부 내 고용센터 플러스, 킥스타트프로그램(Kickstart Scheme) 등 다양한 청년 고용 장려 및 훈련 정책[13]을 지원하였다.

---

9) https://www.parliament.uk/biographies/commons/Boris-Johnson/1423. 2022. 3. 27. 접근.
10) Powell, Francis-Devine and Clark(2021), "Youth Unemployment statistics", p. 5.
11) 미래일자리기금(Future Jobs Fund) : 6개월 이상 실직인 18~24세 청년을 대상으로 6개월간 주당 25시간 이상의 일자리 제공(10억 파운드 기금)
12) 연급여 총액 300만파운드 초과하는 기업은 급여 총액의 0.5%를 견습세(Apprenticeship levy)로 부과
13) 킥스타트 프로그램(Kickstart Scheme): 코로나 19 팬데믹으로 인한 고용충격을 완화하고 청년 실업 문제를 완화하기 위해, 영국 정부가 2020년 후순 부터 시행하고 있는 일종의 인턴십(job placements) 제공 프로그램이다. 견습[도제]제도는 일 기반 학습제도로 중졸 이상의 비취학 청소년을 위한 중급과정인 2년제 국가훈련생과 고급과정인 3년 현대 도제로 구성된 도제 과정을 의미한다.

저출산 등 정책을 보면, 영국 역시 출산율(2000년 1.60명 → 2013년 1.92명 → 2017년 1.74명) 감소 추세이며, 2008년에서 2018년까지 영국 가족 수는 1,770만에서 1,910만명으로 8% 증가하였다. 결혼한 가족은 2008년 69.1%에서 2018년 67.1%로 감소하였으나, 동거 가족은 2008년 15.3%에서 2018년 17.9%로 증가하는 등 가족지원정책에 있어 변화가 필요할 것으로 보인다. 이에 정부는 결혼·동거 구분 없는 육아지원책[14]을 강화하였다.

앞서 살펴본 주요 정책들을 담당하는 부처의 주요 변화를 살펴보면 다음과 같다. 영국은 메이 정부 당시, EU탈퇴에 대비하여 브렉시트부 및 국제통상부 신설하였던 부처를 폐지하고, 문화디지털미디어체육부, 보건사회부, 외무·연방·개발, 수준향상·주택·공동체부 등으로 조직명칭을 변경(19개 → 17개)하였다.

[표 3-2] 영국의 주요 부처 변화

정권	'13년 → '17년 개편 사항	'17년 → '21년 개편 사항
주요 특징	◆ ('13년 → '17년) 18부 → 19부 (+1) - 폐지(1) :에너지기후변화부 - 신설(2) : 유럽연합탈퇴부, 국제통상부 - 변경(1) : 기업혁신기술부 → 기업에너지산업전략부	◆ ('17년 → '21년) 19부 → 17부 (△2) - 폐지(2) : 유럽연합탈퇴부, 국제개발부 - 변경 * 문화미디어체육부 →문화디지털미디어체육부 ** 보건부 → 보건사회부 *** 외무연방부 → 외무·연방·개발부 **** 공동체지방자치부 → 수준향상·주택·공동체부

자료: https://www.gov.uk/government/organisations 2022.3.28. 접근

영국은 일반 국민을 비롯한 사회 취약계층에 대한 포용적 복지, 양성평등을 강조하는 추세로 보건·노동의 양대 기능과 함께 장관급 통합형 조직체계 내 사회복지 기능수행 또는 개별 기능 중심의 범부처간 정책연계를 강조한다. 즉, '일하는 복지' 관점에서 노동과 복지 업무의 연계를 강조한다는 점이다.

그 외: 연수 제도(Traineeships)와 평생역량보장(Life Skills Guarantee)

14) 육아수당: 첫 자녀에 주당 최대 20.7파운드(약3만500원)지급, 부모 개인 소득 5만 파운드 초과 시 세금 납부, 소득 6만 파운드 초과 시 지급중단/ 의료비 등 기타지원: NHS(국가건강서비스) 무상 의료

사회보장관리체계는 사회복지급여와 사회복지서비스(집행) 업무가 독립되고 중앙정부와 지방정부가 역할분담을 통해 업무를 분리 운영하면서도 사회복지서비스, 보건서비스, 교육, 주택 등 관련서비스가 상호보완적으로 작동될 수 있도록 중앙-지방정부-공공기관간 긴밀한 협업체계를 구축하고 있다.

노동연금부가 연금서비스청, 고용센터플러스, 장애인서비스센터 등을 활용하여 일반 노동인구 및 빈곤층, 아동, 장애인 등 사회취약계층 등의 사회보장과 고용지원 서비스를 연계, '일하는 복지(welfare to work)' 관점의 통합적 복지행정서비스 전달체계 구축하고 있다. 보건부는 보편적 보건의료서비스, 교육부는 아동·청소년·가족복지, 문화부는 여성권익 업무를 관장하고 있다.

기관별 주요 기능을 구체적으로 살펴보면, 노동연금부(DWP)는 구직자 취업지원·급여, 이혼(별거)가정 등의 자녀양육지원, 장애인 급여(간병인 수당, 장애생활수당 등) 지원 및 직업복귀 등을 통한 자립 지원, 산업안전공단(HSE)을 통한 산업재해감소, 노후 대비 퇴직연금 가입 장려 등 근로·복지 연계 사회보장 추진을 담당하고 있다. 연금자문서비스, 장애인고용공단, 산업안전공단, 연금보호기금 등 행정부 외 공공기관이나 산업재해자문위원회, 사회보장자문위원회 등 자문위원회와 같은 14개 집행기관(agencies) 및 공공기관(public bodies) 등과 연계 협력업무를 수행하며, 노동자 권익보호 및 최저임금, 생활임금 보장, 근로조건, 직장·가정균형 확립, 노사협력 등 노동업무는 기업·에너지·산업전략부(BEIS)가 담당하고 있다.

보건사회부(DHSC)는 공공보건·의료 등 사회적 돌봄관련 업무를 NHS, 지방정부 및 다양한 형태의 사회적돌봄서비스 제공기관들과 밀접한 연계·협력하여 업무를 담당(2020.12.31. 기준 전체 3,030명 정규직 근무)하고 있다. 국가보건서비스(NHS)를 통해 권역별로 보편적 의료서비스를 제공하며, 의약품 및 건강관리제품 규제청(MHRA), 영국보건안전청(UK HSA) 등 총 28개 집행기관 및 공공기관과 연계 협력업무를 수행하고 있다.

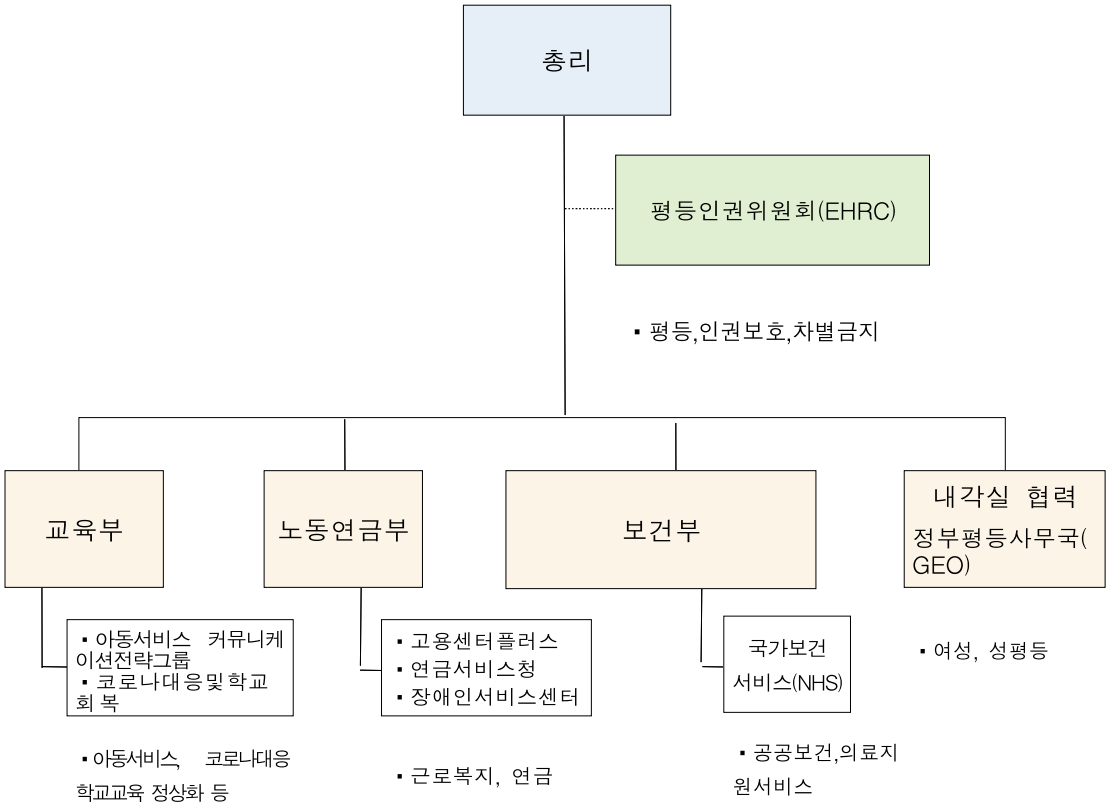
교육부(DE)는 아동가족담당 정무장관 및 집행국(이하 2개국)을 중심으로 코로나로 인한 학습결손 보완 등 학교교육 정상화 및 학교교육 연계 아동 사회복지서비스 정책을 담당하고 있다. 교육부장관 이하 아동가족담당 정무장관(Parliamentary Under Secretary of State, Minister for Children and Families)이 존재하며, 요

보호 아동의 사회적 케어, 특수교육니즈, 학교급식(무상급식 포함), 아동서비스 제공시 코로나 대응 등에 대한 책무를 지니고 있다.

내각실 협력기관·정부평등사무국·GEO는 여성, 성지향성, 성전환자 등 성평등 및 성적 소수자 차별금지 업무, 고용주 성차별 임금격차 공표 등을 담당하고 있다.

내각실 협력기관·평등/인권위원회·EHRC는 성 평등 포함 인종·장애·기회 등 범국가 차원에서 평등·인권보호·차별금지·직장내다양성, 장애인근로환경, 동성커플 권리및보호, 공정채용, 공정조달 등을 담당하고 있다.

[그림 3-3] 영국의 추진체계



〈 주요 쟁점별 수행기구 〉

아동	청소년	노인	여성	장애인	가족	노동
교육부 (아동서비스 커뮤니케이션 전략그룹)	교육부 (아동서비스 커뮤니케이션 전략그룹, 코로나대응 학교교육회복국)	노동연금부 (연금서비스청) 보건부	정부평등사 무국	노동연금부 (장애인 서비스 센터)	노동연금부 (우수서비스실)	노동연금부 (고용센터)

2 복지국가 재원조달 및 재원배분 구조 변화

영국은 '19년 이후 브렉시트에 따른 경기 하락 리스크에 대응하기 위해 적극적인 재정정책을 제시하였다. EU에서 경제·법·제도 등의 완전 탈퇴(Hard Brexit)를 확정('17.1.18.)한 이후, 기업이탈 방지를 위해 법인세 인하(20% → 17%)를 비롯해 경제적 자유주의에 기반한 조세제도 개편안을 추진(중산층들을 대상으로 한 소득세 감면 추진)하였다.

글로벌 금융위기 이후 영국 정부는 새로운 재정준칙「2011년 예산책임 및 감사법을 도입하는 한편 세수 확보와 재정지출의 절감 및 효율성 제고(연금 수급 개시 연령 연장, 기여형 고용지원수당에 대해 기간 한도 설정, 가구별 소득에 따라 복지급여가 감소하도록 통합급여(Universal Credit)제도 도입, 소득에 따른 육아수당 감액 등)를 위해 노력하였다.

글로벌 금융위기 이후 영국은 재정건전성을 확보하려는 노력으로 2019년 기준 OECD 평균 재정수지 -3.3%로, 영국의 재정수지 및 정부부채는 상대적으로 양호한 수준이었다([그림 3-4]). OECD 통계수치와 영국이 글로벌 금융위기 이후 긴축 재정기조를 유지하게 된 원인은, 과거 노동당 정권 시절 포퓰리즘식 복지예산 남발에 대한 국민적 반감 혹은 반작용에 기인한다고 보여진다. 영국은 공공복지지출은 GDP 대비 25%를 넘지 않는 선에서 유지하려는 기조를 유지하고 있다.

하지만, 최근에는 코로나19 글로벌 재난위기 상황을 맞이하여 긴축정책을 종료하고 확장적 재정 기조로 전환하였다. 코로나19 펜데믹 상황으로 2020년 기준

OECD 평균 재정수지 -12.7와 비교하여 영국은 -14.2%, 2021년 OECD 평균 재정수지 -9.2와 비교하여 영국은 -12.1%로 나타났다(OECD outlook No. 106, 107).

[그림 3-4] 영국의 재정수지 및 정부부채

자료: OECD Statistics, Economic Outlook, No. 106, 2019.1/ 국회예산정책처(2020; 63) 재인용

[표 3-3]과 같이 영국의 결산보고서 지출을 살펴보면, 2016~2017년 지출이 760.7십억파운드이고 사회보장급여 지출이 223.7십억파운드로 총지출 대비 사회보장급여 지출 비율이 약 29%를 차지하고 있다. 2017~2018년 지출을 보면, 814.8십억파운드이고 사회보장급여 지출이 225.9십억 파운드로 총지출 대비 사회보장급여 지출 비율이 약 27%를 차지하고 있다.

코로나19 글로벌 재난위기 상황으로 긴축재정 기조에서 확장재정 기조로 전환한 영국은 2020~2021년 총 지출은 928.0십억 파운드이며, 사회보장급여 지출이 285.0십억 파운드로 총 지출 대비 사회보장급여 지출 비율이 약 32%를 차지하고 있다(https://www.gov.uk/government/ 3.28 접근). 코로나19 펜데믹 상황을 고려하더라도, 영국은 자유주의 레짐의 특성과 국민적 정서로 인해 총 지출 대비 사회보장급여 지출 비율을 약 25~30% 내외로 유지하고 있음을 알 수 있다.

[표 3-3] 영국의 결산보고서 수입과 지출

(단위: 십억파운드)

	2017-18	2016-17
수입	760.9	720.8
- 조세수입	661.6	628.1
- 기타 수입	99.3	92.7
지출	814.8	760.7
- 사회보장급여	225.9	223.7
- 인건비	215.8	191.1
- 재화 서비스 등의 구매	212.2	194.8
- 교부 및 보조금	51.2	53.6
- 감가상각 및 감손(impairment)	57.7	47.1
- 차입이자	36.8	31.8
- 충당금	15.2	18.6
순지출	53.9	39.9
연간순지출	212.4	97.8

자료: 국회예산정책처(2020; 90) 재인용/HM Treasury, 「Whole of Government Accounts: year ended 31 March 2018」, 2019, p.95

[표 3-4]와 같이 세입예산을 살펴보면, 2017~2020년까지의 사회보장기여금은 132.5십억 파운드, 136.9십억 파운드, 141.9십억 파운드로 증가율은 정체되고 있다. 반면에 개인소득세, 부가가치체, 자본이득세 등은 점진적 증가추세이다. 이는 지속적으로 증가하는 공공복지지출 재원을 다원화하고 있음을 알 수 있다.

영국에서 GDP대비 공공사회복지 지출은 2018년 기준 23.8%으로 나타났다. 공공사회복지지출의 변화추이를 보면 1990년에 16.7%에서 1993년 20.5%까지 증가하였다가, 다시 감소하여 1999년 18.5%까지 하락하였다. 그 이후 완만하게 증가하였다가, 2009년 24.1%로 2008년 21.8%에 비해 2.3%p 증가한 후 그 상태를 거의 유지하고 있다. 영국 국민의 복지예산 증가에 찬성하는 비율은 계속 감소하고 있으며, 과도한 복지예산 증가에 대한 반감 혹은 반작용으로 GDP 대비 공공사회복지 지출비율은 25% 선에서 유지하고 있음을 알 수 있다.

영국의 국민부담률은 GDP 대비 약 33.7%로 OECD 회원국 평균(약 33.8%)과 유사하다. 한편 GDP 대비 공공사회복지지출 비중(23.7%)은 OECD 회원국 평균 20% 보다 높은 수준이다.

[표 3-4] 영국의 세입예산

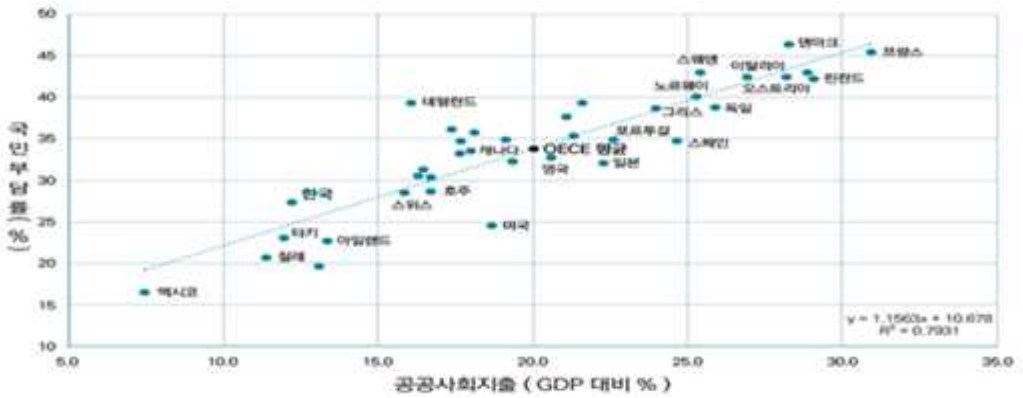
(단위: 십억파운드)

	2017-18	2018-19	2019-20
국민계정 세입	700.7	736.1	755.8
개인소득세	180.7	190.2	192.9
법인세	55.9	59.5	60.0
사회보장기여금	132.5	136.9	141.9
석유세	△0.6	△0.6	△0.7
부가가치세	125.3	132.2	137.2
부가가치세 환급	17.1	17.8	18.4
연료세(fuel duties)	27.9	28.3	28.3
비주거용재산세(business rates)	30.2	30.7	30.9
지방세(council tax)	32.1	34.2	35.9
자본이득세(capital gains tax)	7.8	8.7	9.1
상속세	5.2	5.5	5.7
부동산취득세	13.6	12.8	13.3
담배세	8.8	9.3	9.2
주세	11.6	12.3	12.7
보험료세(insurance premium tax)	5.9	6.3	6.3
기타국세(other HMRC taxes)	7.5	7.4	7.4
환경부담금	6.5	10.2	11.2
항공여객세	3.4	3.7	3.8
기후변화세	1.9	2.0	2.2
은행세(bank levy)	2.6	2.5	2.3
은행추가세(bank surcharge)	1.9	1.9	2.0
견습세(apprenticeship levy)	2.7	2.8	2.9
우회이익세(diverted profits tax)	0.2	0.1	0.1
설탕세(soft drinks industry levy)	0.0	0.3	0.3
디지털서비스세	0.0	0.0	0.0
자동차소비세	6.2	6.4	6.4
면허료 수입	3.2	3.3	3.3
환경부담금	6.5	10.2	11.2
EU ETS 경매세	0.4	0.6	1.6
기타 조세	6.9	7.2	7.5
EU분담금 공제	△3.4	△3.3	△3.3
이자 및 배당	7.1	8.8	10.7
총운영수지	46.4	42.1	42.9
기타수입	3.2	3.6	3.7
총경상수입	754.0	787.3	809.8

자료: 국회예산정책처(2020; 81) 재인용

2019년 한국의 공공사회복지지출은 12.2%, 국민부담율은 27.4%로 지속적으로 높아지는 추세이긴 하지만, 여전히 영국보다 낮은 수준을 기록하고 있으며, 특히 공공사회복지지출의 경우 매우 큰 차이를 보이고 있다.

[그림 3-5] OECD 국가들의 공공사회지출과 국민부담률



자료: OECD Social Expenditure database, OECD Revenue Statistics(2019)/김명환 외(2022; 289) 재인용

OECD 공공사회복지지출(Social Expenditure database: SOCX) 통계를 통해 9대 정책영역(노인, 유족, 근로 무능력, 보건, 가족, 노동시장 프로그램, 실업, 주거, 기타)을 4개 범주로 분류하였다. 보건이 37.4%, 노인이 28.9%, 기타(유족, 근로 무능력, 노동시장 프로그램, 실업, 주거 등)가 17.9%, 가족이 15.8%를 차지하고 있으며, 보건 영역 비중이 높은 것으로 보아 현물급여 비중이 현금급여에 비해 상대적으로 높은 것을 알수 있다.

[표 3-5] 영국의 공공사회복지지출 구성

	노인 (old-age)	보건 (health)	가족 (family)	기타 (유족, 근로무능력, 노동시장프로그램,실업, 주거 등의 합산)
영국	28.9	37.4	15.8	17.9
한국	26.4	40.7	10.9	21.9
OECD 평균	37.4	28.2	10.6	23.8

자료: OECD Social Expenditure database (2017)를 토대로 저자 정리

3 최근 복지정책 개혁 사례

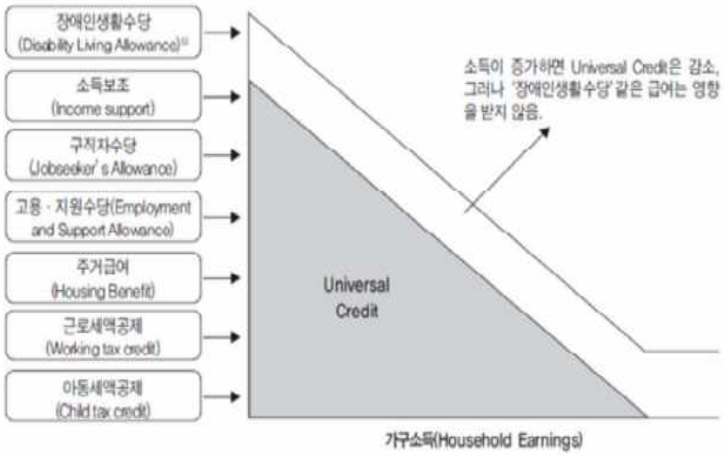
영국의 공적부조제도는 대공황 이후 1942년 베버리지 보고서가 발간되면서 사회보험과 국가부조의 근간을 마련을 마련하였다. 공공부조는 소득보조, 구직자 수당, 고용지원 수당(자산조사 기반)으로 구성되며 1948년 국가부조에서 1966년 보충급여로 전환되었고, 1970년 가족소득보조와 아동급여 외 40여개의 자산조사를 기반으로 하는 공공부조 체계를 갖추었다. 1970년대 말에서 1990년대 중반(보수당)까지는 근로연계 복지체계를 구축하였고, 1997년부터 2010년(노동당)까지는 보수당의 기조를 유지(근로연계 강화)하였으며, 2010년부터 현재까지 보수당의 기조인 근로연계 강화의 복지체제를 유지하고 있다.

2010년 이후 캐머런·메이·존슨 정부로 이어지는 보수당 정권에서는 근로연계 강화와 일하는 복지 기조를 강조하면서도, '기존의 사회보장제도가 높은 한계공제율로 인하여 근로 의욕 박탈을 부추기고, 매우 복잡하고 경직된 사회보장 급여'로

인하여 문제가 심화되면서, “Welfare Reform Bill 2011"을 2012년 3월 제정하게 되었다. 2012년, 영국에서는 캐머런(Cameron) 정부 주도로 유니버셜크레딧(Universal Credit) 제도가 도입되었다. 근로 연령층(16~64세)을 대상으로 하는 주요 사회부조 제도들을 하나의 체계로 묶는 시도로, 소득보조, 소득기초 구직자 수당, 주거급여, 아동세액공제, 근로세액공제를 연계하는 급여를 통합하였다. 수급자들이 소득변화에 따른 복지급여 변화를 쉽게 이해하여 근로유인을 높일 수 있도록 제도를 단순화하였으며, 구직활동 요건 미충족시 금전 제제 및 장애심사 강화 등 근로연계 강화하였다. 기존의 개별적 급여와 세액공제 담당 기관(노동연금부, 지자체, 국세청 등)을 노동연금부로 일원화하였다.

이 제도 도입의 주된 목표는 근로자를 증가시키고, 근로 무능력자의 급여 수급을 줄이는 것이었다. 궁극적으로 근로연계 강화 조치의 효과성을 도모하기 위한 것이었다. 이러한 정책의 효과성을 달성하기 위해, 노동공급의 유인을 위해 근로소득 공제 수준을 초과한 근로소득에 대한 유니버셜크레딧(Universal Credit) 감소 규모를 결정하는 단일 테이퍼(taper)를 적용(단일 감소율 65% 적용)하였다. 그러나 이러한 조치가 수급자의 탈빈곤과 노동공급 증가를 야기할 것인지에 대한 논쟁은 여전히 존재한다.

[그림 3-6] 유니버셜크레딧 제도



자료: 한국보건사회연구원(2015)

영국의 연금제도는 1909년부터 시작되었으며, 노후소득 보장체계는 '베버리지 보고서'에 기초하고 있다. 영국의 연금제도는 4대 연금(국민연금, 퇴직연금, 개인연금, 공무원연금)으로 크게 분류되며, '기초국민연금(Basic State Pension/BPS)'은 국민보험기여금(National Insurance Contributions/NICs) 납부자를 대상으로 30년 만기 납부자에게 2012년 기준 주당 107.45파운드가 지급되며, 65세부터 지급되는데 2020년까지 66세, 2028년까지 67세로 조정될 예정이다. 이와 더불어 근로자를 대상으로 1978년 도입된 소득연계 국민연금제도(SERPS)가 있는데, 이를 저소득층에게 더 유리하도록 2002년에 개편한 제2국민연금제도(S2P)라는 부가연금제도(Additional State Pension/AP)가 있다. 다만 현행 부가연금제도는 자영업자를 제외하고 있다는 측면에서 한계가 있다. 또한, 퇴직연금과 개인연금으로 구성된 사적연금제도가 있다. 영국 공적연금의 소득대체율은 32%로 낮고 공사연금 합산소득도 은퇴 전 소득의 41.5%에 불과하기 때문에 영국의 노인빈곤율은 1/3 수준으로 매우 높은 실정이다.

이에, 2014년 기존의 국가기초연금과 근로자 대상의 국가이층연금(S2P, State Second Pension)을 통합한 공적연금인 '신(新)국가연금'을 논의하기 시작해 2016년 도입되었다. 현재 영국 연금제도는 신(新)국가연금, 퇴직연금과 개인연금을 포함하여 총 3가지 연금 시스템으로 운영되고 있다.

영국 연금의 가장 큰 특징은 공·사 혼합이다. 국가연금의 주요 목적은 사회적 부의 재분배에 있다. 반면 노동자들의 근로소득에 기초한 퇴직연금과 사적 연금의 경우, 사회적 의미의 재분배보다는 한 개인의 일생에 거쳐 소득을 재분배 의미가 더 크다.

2016년부터 도입된 신국가연금 제도는 연금 수령 조건을 충족하기 위해 '정액 기여 정액 급여' 원칙에 따라 최소 10년에서 최대 35년 이상 국민보험료를 납부해야 한다. 연금기금은 기본적으로 가입유형이나 소득수준에 따라 차등 적용되는 국민보험료로 조달되며, 국고 보조는 없다. 반면, 저소득층·실직자를 비롯해 장애 및 돌봄 책임(자녀 양육·유급 육아 휴직) 등의 사유로 일을 할 수 없거나 보험료를 내지 못하는 사람들에겐 광범위한 연금 크레딧을 부여해 연금 수급권을 보장하고 있다. 이렇게 계산된 신국가연금은 2018~19년 기준, 매주 최대 164유로(한화 약 21만원)가 지급된다. 이는 영국 국민들의 주당 평균 소득의 24.1%에 해당하는 금액

이다.

영국은 2018년 국가연금 기준으로 연금 수령 가능 시기가 만 66세로 증가하였고, 영국 역시 현재 연금 수령 연령을 점차 높이고 있는 추세로 2028년에는 만 67세, 2046년까지는 만 68세로 올리려는 계획을 갖고 있다.

이와 더불어 영국은 퇴직연금 의무화로 국민연금 의존도가 낮아지고 있는데, 2018년 영국 연금노동청에서 발표한 2016~17년 기준 만 75세 미만 연금 수급자들의 연금 내역을 살펴보면 국민연금 34%, 퇴직연금 29%, 기타 사적 연금 및 투자·저축 소득이 37% 정도를 차지하고 있다. 연령대가 높아질수록 국민연금 비중이 점차 높아지는 양상을 보이지만, 퇴직연금으로 인해 노후소득이 국민연금에만 의존하는 양상을 띠고 있지는 않다.

영국의 연금개혁을 평가해 보면, 근로소득이 낮아 보험금 및 세금 분담이 적은 소외계층을 위한 연금 크레딧 제도는 실제 영국에서도 심각했던 노인 빈곤 해결에 도움이 되었으며, 신국가연금으로의 제도 개편은 최근 영국에서도 증가 추세인 자영업자에 대한 노후보장도 확대되고 있다. 최근 영국의 노인빈곤율은 지속적으로 감소하는 추세이며 퇴직연금, 사적 연금 및 저축을 활성화해 연금의 지속가능성 또한 높이고 있다.

이러한 영국의 사례를 통해 한국의 시사점을 도출하면 다음과 같다. 한국의 경우, 2018년 국민연금 기준으로 최소 10년 이상 연금보험료를 납부했을 경우에 한해 만 60세부터 연금 수령이 가능하다. 이미 고령 사회에 진입한 영국에 비해 초고령화 사회로의 전환 속도가 높음에도 불구하고 비교적 연금 수령 연령이 낮고, 최근 경기 불황과 조기 퇴직 등으로 인한 조기 수령 신청자가 증가추세이다. 한국도, 2016년부터 점진적으로 퇴직연금 가입 의무화를 진행해 오고 있는 상태이며, 연금수령 연령을 높이고, 퇴직연금 가입 의무화로 노후소득이 국민연금에만 의존하지 않도록 유도해야 할 것이다.

제3절 보수주의 레짐: 프랑스의 복지체제 변화분석

1 복지체제 개요

마크롱 정부는 2017년 출범하면서, 전방위 개혁(les réformstousazimuts) 시행을 단행하였다. 올랑드 정부가 정책기조로 성장중시 및 양극해 해소를 강조했다면, 상대적으로 분배중시, 소비 활성화, 근로장려를 강조 하였다. 집권이후 코로나19 글로벌 재난위기에 대응한 강력한 방역조치[15]의 여파로 GDP 성장률 하락[16]하였으며, 경기 회복 계획으로 가계에 대한 감세[17]를 통한 소비 활성화를 중점으로 단기적으로 총수요를 늘리는 기조를 펼쳤다. 최초 내각 구성시('17.5.14.) 17개 부(部)로 출범하여, '21년 16개로 축소(2개부 폐지, 1개부 신설)하였다. 진 카스테스 총리를 수반으로 장관 27명과 위임장관 15명 등 장관직 41명(장관 1명, 위임장관 1명이 2개 부처에 동시에 소속되어 있음[18])을 임명하였다.

일자리 창출과 관련된 근로 장려는 감세와 함께 마크롱 정부의 주요 정책 기조로, 임금근로자에게 부여하던 다양한 기여금 제도를 폐지하고 일반 사회 기여금(Contribution socialegénéralisée, CSG)[19]으로 이전하였다. 중소기업 근로자 대상으로 인센티브 보너스와 사용자와 이익 공유를 위한 면세 제도를 도입하였고, 초과근무에 대한 세금면제[20]와 직장 복귀를 장려하기 위한 고용 보너스(prime d'activité)를 지급하였다.

---

15) 2020년 1월 최초 코로나 환자 발생 이후 두 차례의 봉쇄령을 포함하여 상점·학교 등 폐쇄하는 조치를 취하였다.
16) 프랑스의 월별 2020년 GDP 성장률 추정치는 전년대비 8.3% 하락으로 1949년 집계가 시작된 이래 가장 큰 하락폭을 기록하였다.
17) 가계감세는 2018년 20억 유로 규모, 2019년 60억 유로 규모로 진행되었으며 마크롱 대통령은 5년 임기 동안 200억 유로 이상의 영구적 감세를 목표로 한다.
18) 영토화합·지방자치부와 경제재정회복부에 동시에 속해있는 디지털 전환 및 전자커뮤니케이션 장관과 유럽 외무부와 경제재정회복부에 동시에 속해있는 관광 위임장관이 있다.
19) CSG는 건강보험, 가족수당, 실업수당을 충당하는 세금으로 현재 프랑스에서 VAT 다음으로 중요한 세금이다.
20) 2019년부터 프랑스 정규 근무 시간인 주 35시간 초과 첫 시간부터 125% 임금 지불하며 연간 순액 5000 유로까지 세금을 면제한다.

복지와 노동분야의 주요 변화의 방향과 관련하여, 마크롱 정부는 프랑스 복지의 근간을 이루고 있는 연대성(SOLIDARITE)의 가치를 중심으로 사회보장제도가 가진 만성적인 재정 적자를 혁파하기 위한 효율적인 개혁안을 제시하였고, 또한 양질의 일자리 창출을 통해 경제성장을 도모할 수 개혁안을 제시하였다. 사회복지 재정의 절감을 위한 긴축과 일자리 창출을 위한 정부차원의 적극적인 투자의 균형을 도모하였다. 구체적으로는 공공부문의 일자리 삭감, 실업보험 개편, 건강보험개편 등을 통해 정부 재정을 확보 노력을 하였다(노대명, 2017). 이와 더불어, 코로나19 팬데믹을 겪으면서 예방적 헬스케어 정책을 강화하고, 응급치료를 위한 접근성을 높이는 방향으로 개혁을 진행하였다. 연금재정의 확보를 위해 현재 운영중인 프랑스 전력(EDF), 파리지하철공사(RATP)와 같은 특수 레짐의 경우 더 이상의 추가적인 신규가입을 제한하는 방안을 제시하였다.

[표 3-6] 2022년 프랑스의 마크롱 정부 주요 공약

정책	저출산고령화/ 보건의료	노동
주요 특징	◆ 최저 연금을 월 1100유로로 상승 ◆ 재택 노인서비스 강화 ◆ 50000여명의 간호사 추가 고용 ◆ 더 오래 일하고자 하는 은퇴자를 위한 추가 혜택 제공	◆ 증여시에 150000유로까지 과세하지 않음 ◆ 65세 이후로 연금수령시기 미룸 ◆ EDF, RATP와 같은 특수레짐(특수 직업군)의 경우 가입을 제한함 ◆ Prime Macron제도의 상한액을 3배로 올림.

자료: https://staging.avecvous.fr/wp-content/uploads/2022/03/Emmanuel-Macron-Avec-Vous-24-pages.pdf

프랑스의 사회보장제도는 의무가입 등 형태의 레짐(Regime)의 모자이크식 구조로 업종, 직종, 직업에 따라 상이한 레짐이 발전되어 왔으며, 사회보장조직중앙기금(ACOSS) 및 이해당사자 자치관리에 기반한 부문별 전국금고(caissenationale)로 재원을 운영하고 각 부문별(질병, 고령, 가족, 산업재해 등) 고용주, 근로자대표 등으로 구성된 위원회에서 관리한다.

기관별 주요 기능을 구체적으로 살펴보면, 프랑스 보건의료 시스템을 담당하는 기관은 사회연대와보건부(Ministère des Solidarités et de la Santé)[21]이며, 사회

연대와보건부 내 보건국(Direction générale de la santé , DGS), 의료공급국(Direction générale de l'offre de soins, DGOS), 사회보장국 (Direction de la sécurité sociale, DSS), 사회통합국 (Direction générale de la cohésion sociale , DGCS)이 보건의료와 관련된 직접적인 업무를 수행중이며, 그 외 인적자원관리, 디지털, 연구 및 통계, 법무, 재정, 커뮤니케이션국 등이 존재한다. 이 중 가장 핵심적인 역할을 하는 것은 사회보장국(Direction de la sécurité sociale , DSS)으로, 사회보장국은 재정부와 협의하여 실제 사회보장정책을 형성하고, 이를 집행하는 기관이다. 또한 산하기관들에 대해 사회보장정책 집행에 관한 지침을 제공하며, 개별 레짐들간에 재정적인 균형이 이루어지도록 감독한다.

사회보장조직중앙기금(ACOSS, Agence Central des Organism de Securite Sociale)/Urssaf(Au service de notre protection sociale)[22]는 국가행정관리기금 징수 및 급여 통합회계 담당기관으로 동 네트워크 조직을 통한 국가기금이 ACOSS로 연계 협력 및 공동심의회를 구성한다.

노동고용통합부(MTEI, ministère du Travail, de l'Emploi et de l'Insertion)[23]은 노동법상 근로조건 관리 및 분쟁해결, 출산휴가 및 육아휴직 지원 등 모성보호, 장애인근로자 지원고용, 직장내건강예방및모니터링, 퇴직연금 정보(42종 연기금) 지원 등 청년, 장애인, 여성 등 취약계층 포함 근로자 일반의 통합적 근로복지정책 지원을 한다. 장애인근로자 지원고용 및 직업재활, 빈곤예방 및 퇴치를 위한 공공통합및고용서비스(SPIE), 청년 대상 고용·교육·재정지원으로 "청년 1인당 솔루션 1개" 계획('1 Young Person 1 Solution' Plan) 및 26세 미만 젊은이들 대상 고용 및자립을 위한 계약지원(PACEA) 실시, 견습견습(도제 계약)및 전문화 계약, 인턴십 등 직업훈련 지원 등을 실시한다. 이와 더불어, 노동고용통합부 산하의 고용 일반에 관한 부서(DGT, direction ggénérale du travail)의 경우 고용 및 노동정책에 대한 전반적인 부분들을 수행하며, 방향성을 제시하고 있다.

---

21)자료: 프랑스 사회연대보건부 홈페이지를 참고. https://solidarites-sante.gouv.fr/ministere/organisation/organisation-des-directions-et-services/(접근 : 2022. 03. 26)

22) 자료: Urssaf 홈페이지 참고. https://www.urssaf.org/home/administrateurs/conseil-dadministration.html/ (접근: 2022.03.16.)

23) 자료: 프랑스 정부 홈페이지 참고. https://www.gouvernement.fr/en/composition-of-the-government. (접근: 2022.03.16.)

양성평등·다양성·기회균등부(MEDE)는 양성평등촉진, 연대보건부 사회통합총국(DGCS) 등 관련부처 연계 조정을 통한 양성평등 촉진, 직업적 다양성 확보 및 기회균등, 인신매매 근절 등 정책을 담당한다.

가족, 아동, 노인에 관한 최고정책회의(HCFEA: Haut Conseil de la famille, de l'enfanceet de l'âge)는 저출산 고령화와 관련하여 가장 핵심적인 조직으로, 수상 직속의 자문기구이다. 동 조직은 2016년에 설립되었으며, 그 이전에는 가족에 관한 내용만 다루었으나, 이후 고령화 문제가 심각해지면서 저출산과 고령화 문제를 함께 전담하는 자문기구로 개편하였다. 동 기구는 242명의 위원으로 구성되어 있으며, 프랑스에서 1945년에 설립된 가족협회와 밀접한 협력을 통해 정책을 제안하고 있다. 본 기구가 자문을 두는 정책은 가족, 돌봄, 고령화, 아동, 청소년 등에 관한 정책이다.

다음으로 입법부는 상원(Sénat)과 하원 (Assemblée nationale)[24]으로 나누어지는데, 사회보장정책에 대한 지휘와 감독을 담당하며, 사회보장정책에 대한 다양한 논의를 매년 진행한다. 또한 상원과 하원에서는 사회보장 세입과 세출을 예측하며, 사회보장재정법(lois de financement de la sécurité sociale ,LFSS)에 대해 투표를 진행하고 있다. 지방차원으로는 레지옹과 데파르트망[25]가 있는데, 레지옹 차원에서는 보건지역기관(agences régionales de santé , ARS)과 위생과 사회서비스에 관한 데파르트망 자문 위원회(conseils départementaux dans le domaine de l'action sanitaire et sociale)가 있다.

그 외 국가기관으로 최고보건청, 지방보건성, 기타가 있다. 최고보건청(Haute Autorité de santé)[26]은 프랑스 최고보건청은 법인격을 가진 과학적 성격의 독립행정청(autorité publique indépendante à caractère scientifique dotée de la personnalité morale)의 지위를 가지는 기관[27]으로 건강보험에 관한 2004년 8월

24) 자료: vie publique 홈페이지를 참조 (접근: 2022.03.16.)
https://www.vie-publique.fr/fiches/protection-sociale (접근 : 2022. 03. 26)
25) 프랑스의 행정구역은 레지옹, 데파르트망, 코뮌으로 구성된다. 그 외 특수지방단체로 프랑스령 해외영토, 리옹시, 파리시 등이 있다.
26) 자료: 최고보건청 홈페이지를 참조. https://www.has-sante.fr (접근 : 2022. 03. 26)
27) 프랑스의 독립행정기구(AAI, Authorités Administratives Indépendentes)는 권한에 있어 자문, 의사결정, 규제, 제재권한을 가짐. 행정적으로는 국가를 대신하는 권한의 행사하며, 행정부처 내 권력에서 완전하게 자유롭다는 특징이 있다. 특히 공권력이 개입할 수 없으며, 행정부가 인사권에도 개입할 수 없다(이유현·서인석, 2018).

13일의 법(loi française du 13 août 2004 relative à l'assurance maladie) 에 의해 2005년 1월에 새로이 창설된 기관이다. 최고보건청은 1)평가, 2)자문, 3)인증의 3가지 기능을 수행하고 있다. 우선 평가에 대해서는 의료제품, 의료행위, 의료기술 등애 대한 평가를 진행한다. 영미권 국가의 Health Technology Assessment (HTA)에 해당하는 평가를 수행한다고 볼 수 있다. 두 번째로 전문가와 환자에게 좋은 임상 결과, 공중 보건상의 자문, 의료경제학적 관점에서의 연구, 기타 관리 지침 등에 대해 자문을 제공한다. 또한 사회연대와보건부의 정책결정을 돕기 위한 전문적인 보건의료 자문을 제공한다. 마지막으로 의료기관과 의료실무자에 대한 인증 업무를 수행한다. 뿐만 아니라 인터넷상의 건강 관련 사이트와 건강검진 및 처방 관련 소프트웨어에 대한 인증도 수행한다. 지방보건청(Agence régionales de santé , ARS)[28]은 프랑스 전역의 레지옹 단위에 설치되어 있으며, 지역별로 300-350명, 총 9천여명이 근무하고 있다(보건사회연구원, 2017).

지방보건청은 보건위험 예방과 의료공급 관련 조정 및 규제 관련 업무를 수행하고 있다. 지방보건청은 특히 직장 내 공중보건, 지역 내 학교의 보건, 산모와 아동의 보건 등에 대해 지역수준의 보건정책을 시행하고 있다. 이에 더해 지역 사회의 의료-사회서비스 요구를 충족시키고 의료시스템의 효율성을 제고하기 위한 규제와 지침을 제공한다.

기타 기관으로 의료서비스를 공급하는 공공병원, 민간비영리병원, 민간영리병원에서 실제 의료서비스를 공급하고 있다. 또한 보건의료 관련 국가산하기관으로 바이오의약청(L'Agence de biomédecine)과 프랑스혈액청(L'Etablissement français du sang)등이 존재한다.

프랑스의 주요 복지제도는 국가보조금, 연금제도, 의료보장제도로 구성되어 있다. '알로까씨옹' 이라고 부르는 국가보조금은 '수당'의 형태로 지급되며, 그 종류는 가족수당(allocation familiale), 주거보조금(allocation de logement), 장애인 보조금, 실업수당 등을 포함한다. 이중 가족수당은 출산수당, 양육을 위한 아동수당, 18세 이하 아동의 학교 생활을 지원하는 학교진학수당, 저소득층 가정 아동을 위한 신

28) 지방보건청 홈페이지 내용을 참조. https://www.cleiss.fr/particuliers/venir/soins/ue/systeme-de-sante-en-france.html#national (접근: 2022. 03. 26).

학기 수당, 장애아동 교육수당 등이 있다. 노인수당으로는 장기요양수당제도 등을 도입하였으며, 이를 위한 재원은 별도의 자립성연대기금(CNSA, Caisse Nationale de Solidarité pour l'autonomie)을 수립하여 지원하고 있다. 또한 공공에서 의료진을 갖춘 주거시설(EHPAD,Établissement d'hébergement pour personnes âgées dépendantes) 을 운영하여 건강상 우려가 있는 노인들을 돌보고 있으며, 방문서비스도 제공하고 있다.

프랑스의 공적연금은 직종별로 일반레짐, 자영업레짐, 농업레짐, 특별레짐 등 4가지로 구분되며, 강제가입을 원칙으로 하고 있다.

프랑스의 의료보장제도는 의료보험제도와 의료부조로 구분되어 있더, 이 중 의료부조의 경우에는 재택의료 부조, 입원부조, 의료부조 수급자 수당 등이 포함된다. 이중 보편적 의료보장(CMU)은 2000년 1월 1일 보편적 의료보장 지원법이 실시됨에 따라 프랑스에 합법적으로 거주하는 모든 사람(외국인 포함)에게 기본 건강보험을 제공하여 보편적 의료서비스 제공을 목적으로 하고 있다.

2 복지국가 재원조달 및 재원배분 구조 변화

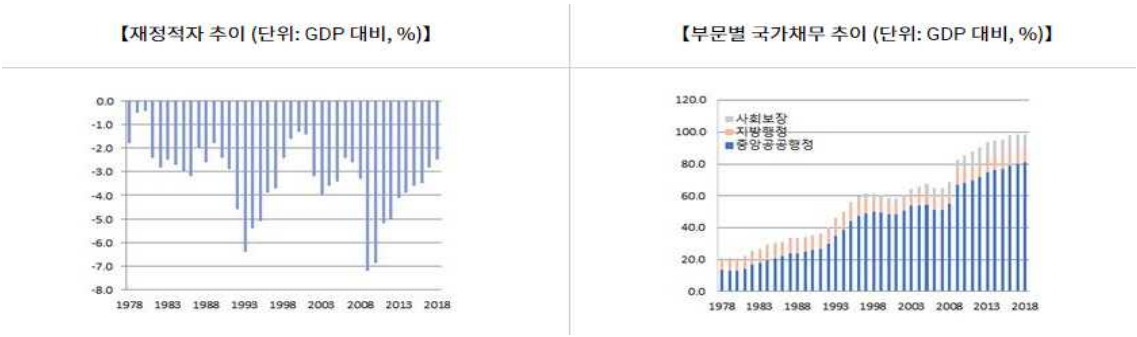
프랑스는 재정적자를 지속적으로 심화시켰으며, 정부지출도 2000년 이후 지속적으로 증가하였다. 중앙정부가 가장 많은 부채를 가지고 있으며, 특히 사회보장 부문의 부채폭의 증가가 가장 두드러진다(외교부 홈페이지).

프랑스의 중앙공공행정 부채는 1978년 기준 13.4%였던 수준이 2018년 기준 81.0%로 증가하였고, 사회보장 부문의 부채는 1978년 기준 1.0%에서 2018년 기준 8.7%로 8배 증가하였다. 따라서 사회보장 재정규모를 줄이고, 건전성을 확보하는 것이 가장 시급한 과제로 부상하였다. 그러나 마크롱 1기 정부의 강력한 재정개혁 노력을 통해 전체적인 재정적자는 3%미만(EU상한선) 수준을 달성하였다(외교부 홈페이지).

마크롱 행정부의 개혁으로 2006년 이후 2019년 프랑스의 GDP대비 재정적자 비율은 가장 낮은 수치를 기록하였으며, 20년 만에 처음으로 프랑스 공공지출 비

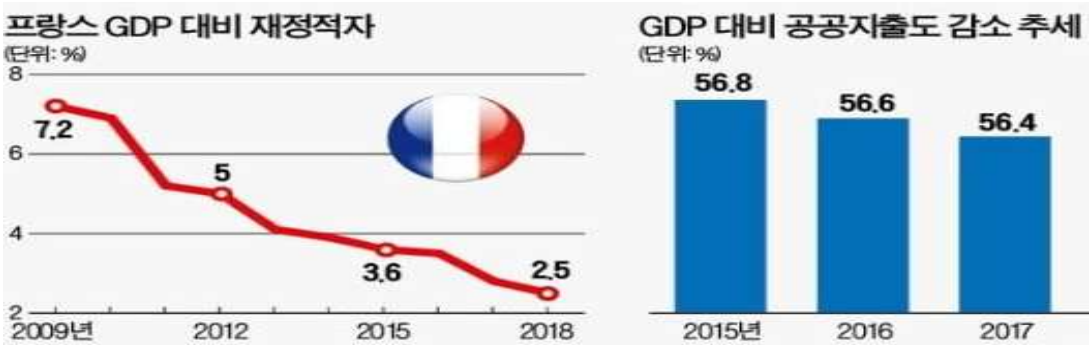
중이 감소세로 전향하였다.

[그림 3-7] 프랑스의 재정수지 및 정부부채



자료: 외교부(2022)

[그림 3-8] 프랑스 GDP대비 재정적자 및 GDP대비 공공지출도 감소추세



자료: https://www.hankyung.com/international/article/2019032724231

프랑스의 복지재원조달은[29] 총 6가지 종류의 사회보장재원에 근거한다. 가장 큰 비중을 차지하고 있는 것은 사회보장기여금(cotisation sociales)이다. 전체에서 차지하는 비중은 1994년부터 2014년까지 기간동안 평균적으로 60%이상이다.

29) https://www.cleiss.fr/particuliers/venir/soins/ue/systeme-de-sante-en-france.html#financement (접근: 2022. 03. 26)

두 번째는 일반사회공헌금(CGS, contribution sociale généralisée)이다. 세 번째는 세금 및 기타 사회공헌금(impôts et taxes et autres contributions sociales)이다. 네 번째는 이전금액이며, 다섯 번째는 국가(공공)기여금(contributions de l'Etat)이다. 마지막은 기타(autre recettes)이다. 여기서 사회보장기여금은 노동자 및 고용주가 사회급여에 대한 권리를 취득하기 위해 지급하는 의무지급금이다. 예컨대 건강, 산모, 장애, 사망, 노인연금 보험료 등이다. 세금의 경우 지정된 세금이며, 특정 사회복지 지출에 필요한 재원을 조달하기 위해 사용되는 세금원이다. 프랑스의 경우 사회보장재원으로 제품세(주류 및 담배에 대한 소비세, 자동차보험체, 오염활동세 등)와 소득세와 재산세를 일반사회공헌금(CGS)로 재원을 충당하고 있다.

프랑스의 사회보장 재정에 대한 지출구조를 살펴보면, 노인에 대한 지출이 39.6%로 가장 큰 비중을 차지하며, 그 다음이 보건으로 27.8%, 기타(유족, 근로무능력, 노동시장 프로그램, 실업, 주거 등)가 23.4%, 가족이 9.1%를 차지하고 있다. 노인 영역이 높은 프랑스는 고령화에 따른 연금지출이 많아 현금급여 비중이 우세한 것으로 판단된다.

[표 3-7] 프랑스의 공공사회복지지출 구성

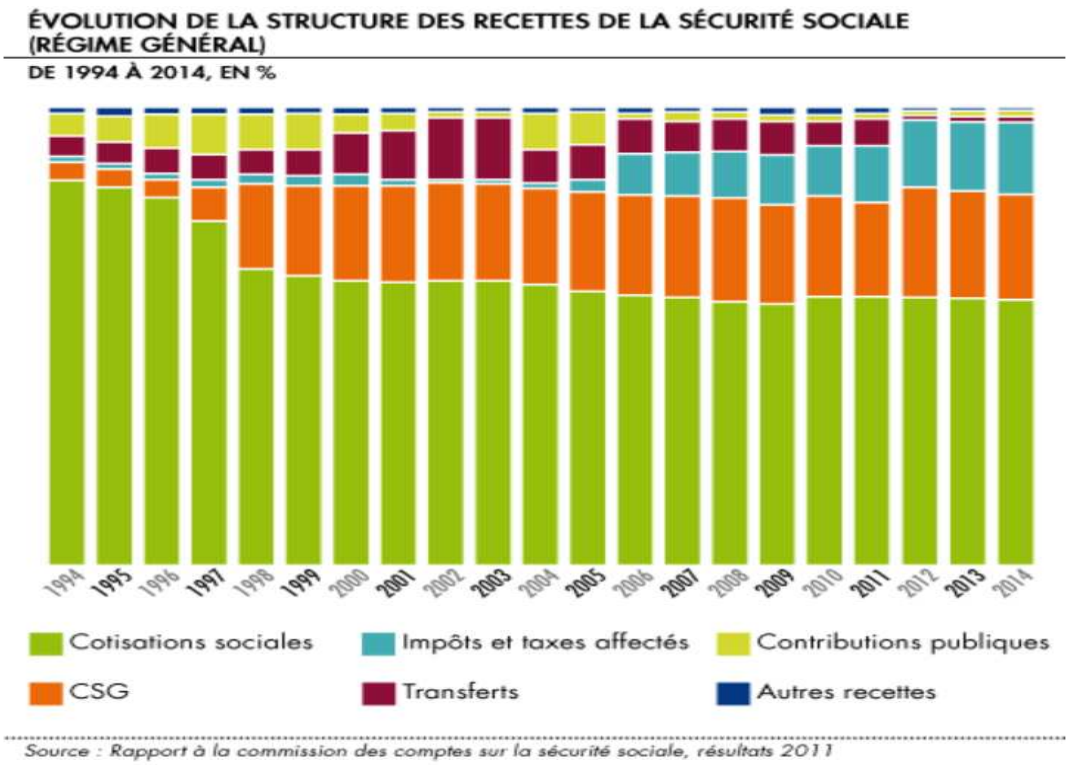
	노인 (old-age)	보건 (health)	가족 (family)	기타 (유족, 근로무능력, 노동시장프로그램,실업, 주거 등의 합산)
프랑스	39.6	27.8	9.1	23.4
한국	26.4	40.7	10.9	21.9
OECD 평균	37.4	28.2	10.6	23.8

자료: OECD Social Expenditure database (2017)를 토대로 저자 정리

아래 [그림 3-9]과 같이 프랑스의 사회보장재원 변화 추이(21994-2014)를 살펴보면, 가장 큰 재원인 사회보장기여금의 비중이 1998년을 기점으로 점진적으로 줄어드는 경향을 볼 수 있다. 반면에 기여도 2위인 일반사회공헌금(CGS)의 비중은 역시 점진적으로 비중이 증가하고 있는 경향을 볼 수 있다. 이는 사회보장기금을 주된 재원으로 하는 구조에서 탈피하여 다양한 제품세, 소득세, 부유세 등에서

재원을 조달하려고 하는 경향으로 해석할 수 있다.

[그림 3-9] 프랑스 사회보장재원 변화 추이(일반레짐 기준)



자료: 프랑스 재정경제부 홈페이지
https://www.economie.gouv.fr/facileco/comptes-publics/comptes-securite-sociale/접근 2022.03.26.

2022년 기준 사회보장 재원조달의 구성을 보면, 사회보장기여금 58%, 일반사회공헌금 20%, 세금 및 기타 사회공헌금 18%, 순전입금 2%, 기타 1% 등이다[30].

프랑스 복지재정은 지속적으로 악화되고 있다. 프랑스 복지재정 적자는 20년 동안 반복적으로 제기되어온 문제였으며, 이에 따라 현 마크롱 정부는 다양한

30) https://www.lafinancepourtous.com/decryptages/politiques-economiques/economie-francaise/comptes-publics/les-comptes-de-la-securite-sociale/ (접근 : 2022. 03. 26)

보완적 조치를 통해 재정적자 현상을 타개하고 재정균형점을 찾고자 노력하였다. 일반레짐의 재정적자는 비교적 양호한 편으로, 2010년 이후 적자 감소세를 보이고 있으며, 2019년 9월에서 균형회복이 예상되기도 하였다. 기본적으로 사회보장재원적자는 2010~2018년 까지 감소하고 있으며, 2018년 기준 사회보장제도의 적자는 12억 유로이었으나, 2019년 이후 코로나19 팬데믹 현상과 함께 다시 재정적자 폭이 크게 확대되고 있다.

프랑스에서 사회보장재원 적자 문제를 해결하기 위해 도입한 가장 효과적인 수단은 후술하게 되는 사회보장재정법의 이행이다. 사회보장재정법은 과학적 관리기법에 의해 사회보장재원의 세입과 세출을 정확하게 예측하는 재무모델로, 매해 정부에 의해 발의되고, 의회에 의해 검토된다. 2022년 사회보장재정법(LFSS, 아래 설명 참조)에 따르면 2022년 일반레짐과 노후연대기금적자가 각각 337억, 214억 유로에 달할것으로 예상하고 있다.

[표 3-8] 프랑스의 사회보장재정법

재원 조정 도구(outil de pilotage)로써의 사회보장재정법
(La loi de financement de la Sécurité sociale, LFSS)

1996년 2월 22일 헌법 개정 이후, 프랑스 의회는 매년 사회보장재정법(LFSS)을 승인하고 있다. 이 법의 목적은 "사회보장재정 균형에 대한 일반적인 조건"을 결정하고 "지출 목표"를 "수익 예측"에 기초하여 매년 설정하는 것이다. LFSS는 사회보장기구가 가입할 수 있는 현금차입 한도를 정한다. 또한 LFSS는 다년 프레임워크에 세입 및 세출에 대한 예측을 포함시켜, 과학적인 예측에 기반한 재무법 모델을 설립하였다는 점에 의의가 있다. 특히 해당 모델을 통해 "목표-결과" 접근 방식을 도입하여 세입과 세출의 예측치에 대한 정교함을 제고하고 있다. 동법 매해 늦어도 매년 10월 15일까지 정부에 의해 발의되며, 의회는 50일 동안 검토할 수 있다.

3 최근 복지정책 개혁 사례

프랑스의 연금제도는 재정 관점에서 만성적인 적자, 연금보험료에 대한 현 세대의 납부 부담 누적 등으로 지속적인 문제제기가 되어왔던 부분들이다. 프랑스 정부는 1993년 연금제도 개혁을 시작으로 2003년 노령연금 수급을 위한 가입 기간 연장,

2010년에 연금수급 개시 최소연령을 60세에서 62세로 연장하고, 2013년에 완전 연금수급을 위한 필요가입기간을 50년에서 43년으로 확대하는 등 점진적인 연금 개혁을 추진해왔으나, 연금재정의 적자문제가 해소되지 않았다 (한국노동연구원, 2019)[31]. 이에 현 마크롱 행정부는 대선공약으로 연금개혁을 내세웠고, 집권 이후 연금개혁을 추진하였다. 마크롱 행정부가 제시한 개혁안은 우선 조기퇴직을 희망하는 자의 연금액을 줄이고, 현재 연금수급 기준 근로연령보다 오래 일한 사람들에게 연금액을 많이 지급하는 방안과, 직종별로 42개로 별개로 운영되고 있는 연금제도를 '포인트'를 기반으로 하나의 연금제도로 통합하는 방안이다. 해당 연금 개혁안은 노란조끼시위, 코로나 사태 등으로 실제 이행되지 못하였다[32].

[표 3-9] 프랑스의 연금 개혁 주요 내용

연도	주요내용
1993	◆ 연동기준을 임금상승률에서 물가상승률로 변경 ◆ 급여계산을 위한 기준임금 산출기간 확대(10년 평균 → 25년 평균) ◆ 완전연금수급을 위한 필요가입기간 확대(40년)
2003	◆ 완전노령연금 수급을 위한 일반제도 가입기간 연장(40년 → 41년) ◆ 부문연금 기산을 위한 일반제도 가입기간 연장(37.5년 → 40년) ◆ 조기연금수급자격 완화 ◆ 60세 이후 퇴직 시 연금가산율 적용 ◆ 사용자에 의한 직권퇴직처분 도입 ◆ 근로-퇴직 중첩금지 조항 완화
2010	◆ 연금수급 개시 최소연령(퇴직연령)의 점진적 연장(60세 → 62세) ◆ 가입분기부족감액면제 수급연령 연장(65세 → 67세) ◆ 장기근로조항 도입 ◆ 신체 마모도에 의한 퇴직가능 ◆ 공무원보험금 납부액 인상 ◆ 퇴직기금의 조기사용가능

31) 한국노동연구원 2019. 프랑스 연금제도의 변화와 최근 개혁안, 국제노동브리프 2019년 10월호 76-81.
32) "Macron delays pension reform, unlikely before 2022 election" November, 10, 2021 https://www.reuters.com/world/europe/macron-delays-pension-reform-unlikely-before-2022-election-2021-11-09/

연도	주요내용
	◆ 공무원퇴직연금 재정을 위한 국가보조 동결 ◆ 퇴직연금 납부기간(연금기여기간) 연장(41년 → 41.5년) ◆ 퇴직연금 재정 마련을 위한 세금 도입 및 인상
2013	◆ 완전연금수급을 위한 필요가입기간 확대(40년 → 43년) ◆ 기여율 증가
마크롱 정부 개혁안	◆ 근로연령 연장에 동의한 사람들 연금을 늘리고, 조기퇴직한 사람들 연금을 줄임 ◆ 현재 62세 퇴직연령을 65세로 높임 ◆ 프랑스의 현행 직종별 42개의 연금제도를 '포인트'기반으로 하나로 통합

자료 : 한국노동연구원(2019)토대로 저자 재구성

마크롱 정부는 최근 연금개혁을 통해, 기존의 4개로 구분된 레짐별 연금체계를 간소화하고, 하나의 통합된 연금제도를 새로이 도입할 계획이었으나 노란조끼 시위 등 강력한 항의로 인해 개혁을 무기한 연기하였다. 대신, 기존 특수레짐, 예컨대 프랑스 국영철도공사처럼 고연금액을 수혜받게 되는 특수레짐에 대한 신규가입을 제한하는 수준에서 연금개혁을 진행하였다. 결론적으로 근로자들이 더 오래일하도록 하여 은퇴시기를 늦추고, 단일연금체계로 전환을 통해 연금 관련 재정부담을 줄여보려고 했지만, 프랑스 국민들의 강력한 반발과 코로나19 팬데믹 영향으로 실질적 개혁이 중단된 상황이다. 다만, 2022년 4월 재선에 성공한 마크롱 대통령이 기존의 연금개혁안을 보다 온건한 방식으로 이어서 추진하겠다는 의지를 밝힌바, 금년부터 시행되는 마크롱 행정부 2기의 경우에는 보다 차별화 되는 연금 개혁이 시행되리라 예상된다.

프랑스는 2019년 지역차원의 의료시스템을 개선하기 위해 Ma Santé 2022법안을 발의하였다. 동법은 지역의료시스템의 중심에 환자치료를 우선시 하고, 의료전문 조직을 개혁하는 것을 통해 지역의료격차를 해소하는 것을 목표로 하고 있다(한국보건사회연구원, 2022)[33]. 본 법안에서 이행하고자 하는 핵심적인 개혁안은 총 4가지로 1) 의료보조인력 대폭 지원등을 포함한 지역보건 전문커뮤니티 수립 2) 지역병원 추가지정을 통한 지역의료서비스 개선 3) 원격의료를 위한 건강데이터

33) 한국보건사회연구원(2022) 주요국의 보건의료 정책개혁 동향, 보건복지포럼(2022.1.)

플랫폼 수립(간호사에게 원격의료권한 부여) 4) 의대 정원 제한 폐지를 통한 의사 수 증대 등으로 요약할 수 있다. 동 법 시행을 통해 2022년까지 500-600개 지역 병원을 지정하여 의료서비스를 강화하고, 지역 전문 커뮤니티를 설립하여 지역 내 의료전략 수립 권한을 이양하는 방안을 추진할 계획이다. 또한 의사 외 의료보조 인력(의사에게 배치되는 보조인력)을 지원하여 의료서비스의 질을 높이는 방안을 계획 중이다. 또한 건강데이터 플랫폼을 생성하여 간호사에게도 원격의료를 제공할 권한을 부여함으로써 지역의 의료접근권을 제고하고, 의대 진학인원에 대한 규제를 완화하면서 프랑스 내 총 의사 숫자를 20%이상 증가시키는 것을 목표로 하고 있다.

[표 3-10] Ma Santé 2022 법안의 주요 내용

Ma Santé 2022법안의 주요 내용 (목표 : 지역의료격차 해소)
① 지역 보건 전문 커뮤니티(CPTS: COMMUNAUTÉS PROFESSIONALNELLES TERRITORIALES DE SANTÉ)의 창설
◆ CPTS는 인구집단의 사회학적·역학적 데이터(노인인구, 중독 현상, 유병률 등)를 통해 보건의료전문가(의사, 약사, 구급대원 등)들이 적절한 헬스케어 전략을 세울 수 있도록 주도권을 주고자 하는 아이디어에서 비롯되었으며, 2022년까지 최소 1,000개 창설하는 것이 목표임
◆ 프랑스 정부는 2019~2022년 4,000명의 의료보조인력(일반의 및 민간 전문의에게 배치)을 창출하는 것을 목표로 삼고 있으며, 의료보조인력은 예약, 기록 작성, 예방접종 및 검사 확인 등의 업무와 사전 상담 단계(환자맞이, 체중·혈압 측정 등)에서 의사를 지원하는 역할을 수행함으로써 의사들이 의료적인 과정에 더 많은 시간을 할애할 수 있도록 기여함
② 지역병원 개혁
◆ 2022년까지 500~600개 병원을 '지역병원'으로 지정하여, 일상적인 의료서비스(일반의학, 요양, 재활서비스) 제공에 중점을 두는 역할을 부여함
③ (건강 데이터 플랫폼 생성을 통한) 원격의료 촉진: 건강 데이터 활용을 촉진하고, 환자를 위한 디지털 건강 공간을 만드는 등 디지털 헬스케어를 개발 및 촉진함
◆ 간호사에게 원격의료를 제공할 권한을 부여함[환자에 대한 헬스케어 플랜(health-care plan)을 만들고, 전화 또는 온라인 상담을 통해 정기적으로 환자 상태를 확인함]
④ 2020년 9월부터 의학, 치과, 약학 및 조산사 2학년 학생 수의 제한이 폐지됨(훈련된 의사 수 20% 증가 목표)
◆ 첫해 말 선발 과정은 그대로 유지되나, 시험문제 유형을 다양화함(객관식으로만 구성 → 사회적 기능 등을 확인하는 문제 유형 추가)

자료 : 한국보건사회연구원(2022).

제4절 사회민주주의 레짐: 핀란드의 복지체제 변화분석

1 복지체체 개요

2019년에 수립된 핀란드 연합정부는 2023년 4월까지 운영할 '포용적이고 유능한 핀란드(Inclusive and competent Finland)'라는 제목의 새 행정부 프로그램을 발표하였다. 핀란드 행정부 프로그램의 궁극적인 목표는 '사회적, 경제적, 생태적으로 지속가능한 사회'를 구축하는 것이다. 이를 위해 전략적으로 역량을 집중할 7가지 테마가 다음과 같이 선정[34]되었다.

① 생물다양성 보호를 위한 탄소 중립적인 핀란드

② 세계적으로 영향력 있는 핀란드

③ 법 규범을 바탕으로 구축된 안전한 핀란드

④ 역동적이고 번영하는 핀란드

⑤ 신뢰와 노동시장의 평등을 바탕으로 한 핀란드

⑥ 공정하고 평등하며 포용적인 핀란드

⑦ 경쟁력, 교육, 문화, 혁신을 증진시키는 핀란드

이 가운데 여섯 번째 테마가 새 행정부가 추진할 보건복지 프로그램의 내용을 담고 있다. 핀란드 보건복지 현황에 대한 진단으로 시작되는 이 프로그램은 핀란드가 건강과 웰빙에 있어 여전히 상당한 수준의 불평등을 겪고 있고, 개인들이 겪는 박탈은 여러 세대에 걸쳐 대물림되고 있음을 지적한다. 또한 분절된 행정조직과 절차, 재원의 부족, 변화하는 서비스 욕구, 기술 부족 등의 문제로 인한

34) Finnish Government (2019) INCLUSIVE AND COMPETENT FINLAND – a socially, economically and ecologically sustainable society. Programme of Prime Minister Antti Rinne's Government 6 June 2019. Publication of the Finnish Government 2019:25. Helsinki

보건복지서비스의 성과 저해 역시 극복되어야 할 과제로 파악하고 있다. 이와 같은 상황을 타개하기 위해 핀란드 행정부는 이 프로그램을 통해 '웰빙 증진과 불평등 완화', '아동 및 가족 친화적 사회 추구', '고령 친화적 사회 구축', '보건복지서비스 개선' 등 네 가지 주요 목표를 설정하고, 개별 목표 달성을 위한 구체적인 정책 수단들을 제시한다.

우선 "웰빙 증진과 불평등 완화"와 관련하여 장애인과 소수민족의 욕구를 반영한 서비스 제공, 법제도 정비를 통한 서비스 이용자의 자기결정권 강화, 무료 보건복지서비스 범위 확대, 이용자부담금제도 개편, 약물·알코올·도박 등 중독 예방서비스 구축, 국가 수준에서의 정신보건전략 수립 등이 추진될 것으로 보인다. 두 번째로 "아동 및 가족 친화적 사회 추구"를 위해서는 아동의 권리에 관한 유엔 협약 집행 촉진, 아동·청소년의 예산 편성 참여 보장, 아동의 웰빙에 대한 지식 증대, 성교육 강화, 괴롭힘과 따돌림 예방 대책 마련, 불임부부를 위한 불임치료 지원 확대, 아동보호 및 가족상담서비스 개선, 가정폭력 피해자들을 위한 보호시설 확대 및 개선 등이 제시되었다. 다음으로 "고령 친화적 사회 구축"을 위한 정책수단에는 기억력장애 및 기타 만성질환 예방을 위한 포괄적 정책 수립, 노인 권리 보호를 위한 옴부즈맨제도 운영, 새로운 형태의 돌봄서비스 개발, 노인복지서비스의 범위, 품질, 효과성 증대를 위한 법령 개정, 자택 거주 노인들을 위한 비공식케어 지원 확대, 서비스 감시·감독 강화 등이 포함되어 있다. 마지막으로 "보건복지서비스 개선"은 1,000여 명의 일반의 고용을 통한 보건서비스 대기시간 단축, 보건복지서비스 인력의 과업 재편 및 업무 환경 개선, 이용자 중심의 서비스 제공, 서비스에 대한 접근성 향상, 미등록 이민자들을 위한 치료 및 서비스 보장, 보건복지서비스 전달체계 개편을 위한 프로젝트 실시 등을 통해 시도될 것으로 보인다.

이와 더불어 핀란드 행정부의 보건복지 프로그램은 점차 그 규모가 늘고 있는 노인들과 아이를 키우는 가족들에게 더 안정적인 소득을 보장하고, 경제적 불평등을 줄이기 위해 현금급여 관련 제도 개선 의지를 표명하고 있다.

2020년 2월, 핀란드 산나 마린(Sanna Marin) 내각은 육아휴직제도와 사회보장제도의 개선 계획을 발표[35]하였다. 현 정부는 핀란드 사회를 더욱 공정하고 평등

35) 핀란드 사회보건부 홈페이지 https://stm.fi/en/projects-and-legislation/key-projects).

하며 포용적으로 만들겠다는 의지를 표명하며 보건복지부문에서 다양한 제도 개혁을 추진하고 있는데 그 중 이 두 가지 제도 개선에 대한 계획을 가장 먼저 발표한 것이다.

아이노-까이사 뻬꼬넨(Aino-Kaisa Pekonen) 핀란드 보건사회부 장관은 2월 5일 기자회견을 통해 육아휴직제도 개선안을 소개했다. 개선안의 핵심 내용은 부부 사이에 유급 육아휴직 기간을 평등하게 법적으로 보장한다는 것이다. 현행 육아휴직제도 하에서 부부는 자녀가 만 2세가 될 때까지 약 12.7개월 동안 유급 육아휴직을 이용할 수 있지만 여성들이 이 휴직 기간 대부분을 이용하는 것이 현실이다. 이런 불평등한 상황을 바꾸기 위해 핀란드 정부는 유급 육아휴직 기간을 약 14개월로 늘리고, 부모 양측이 동일하게 약 6.6개월씩 유급 육아휴직을 평등하게 사용하는 방안을 제시하였다. 단, 탄력적인 활용이 가능하도록 부모 사이에 최대 69일까지 휴가의 양도를 가능하도록 하고 있다. 이와 함께 양성부부도 평등하게 유급 육아휴직을 누릴 수 있도록 육아수당 수급에 있어 성별의 조건은 삭제할 계획이다. 핀란드 사회보건부는 이 개선안이 집행될 경우 연간 약 1억 유로의 예산이 추가적으로 필요할 것으로 예측하고 있다.

핀란드 정부가 이렇게 육아휴직제도 개선을 통해 달성하고자 하는 목표는 다음과 같다. ① 육아휴직과 육아 부담을 부부 사이에 공평하게 나눈다. ② 모든 형태의 가족이 평등한 대우를 받는다. ③ 직장 내 반차별과 평등이 증진됨은 물론 임금과 연금수령액과 관련된 양성 차별을 없앤다. ④ 유연한 육아휴직 활용을 통해 가족의 일상생활 영위를 돕는다. ⑤ 일-생활 균형에 관한 EU 지침에 맞게 법령을 수정한다. 이 개선안의 성공적인 도입과 집행을 위해서는 노동계와 재계의 이해와 협력이 있어야 한다는 것이 핀란드 정부의 입장이다. 따라서 구체적인 집행 계획과 일정을 도출하기 위해 2019년 12월에 구성된 노사정협의체를 통해 개선안을 구체화하는 작업을 진행하였다.

현 정부는 2021년 2월 핀란드 사회보장제도 개선 추진 방안에 대한 발표를 하였으며 지난 정권에서 보편적 기본소득 도입에 대한 논의가 있었던 반면 현 정부는 기본소득제도가 아닌 사회보장제도 개선을 통해 국민들의 소득보장 수준과 제도의 효율성을 높이려는 의지가 담겨 있다고 해석할 수 있다. 이미 핀란드는

높은 수준의 현금급여를 통해 폭넓은 소득보장을 실시하고 있지만, 현금급여의 종류가 너무 다양해서 행정적으로 효율성이 크게 떨어진다는 점, 탈산업화로 인해 노동시장 구조가 변화하고 있지만 산업화시대에 도입된 현행 제도는 이러한 변화를 반영하지 못하여 복지 사각지대가 발생한다는 점, 인구 고령화가 급속히 진행됨에 따라 현행 제도 유지를 위한 재정부담이 커지고 있다는 점 등이 문제점으로 지적되고 있다.

발표된 사회보장제도 개선 추진 방안에 따르면, 2021년 사회보장제도위원회가 구성되어 활동을 시작하고 2022년에는 국민적 합의를 바탕으로 제도 개선을 위한 2027년까지의 로드맵을 제시하는 것으로 되어 있다. 국립보건복지연구원의 빠시 모이시오(Pasi Moisio) 박사가 이 위원회의 위원장으로 임명되었다. 현행 제도의 문제점 파악과 광범위한 주제에 대한 검토와 분석은 과학적 연구를 토대로 이루어져야 한다는 기조에 따라 연구자가 위원장을 맡은 것으로 보인다. 2023년에 핀란드 의회선거가 예정되어 정권이 바뀔 가능성이 있지만, 이번에 구성될 사회보장제도 위원회는 정권의 변화와 상관없이 2027년까지 사회보장제도 개선 작업을 추진할 계획이다.

핀란드 정부가 사회보장제도 개선을 통해 달성하고자 하는 목표는 다음과 같다. ① 국민들을 위해 더 분명하고 더 기능적인 제도를 구축한다. ② 사회적 위험에 직면하는 국민들에게 사회적 정의와 소득을 보장한다. ③ 고용, 창업, 자영업, 사회참여, 평생교육을 지원한다. ④ 개인의 권리와 의무 사이의 균형을 맞춘다. ⑤ 사회보장에 대한 인식과 지식을 높이고, 사회보장의 가치와 원칙에 대한 공공의 논의를 유도한다.

핀란드의 주요 복지제도는 보편복지의 철학을 바탕으로 생애주기별 욕구와 사회적 위험에 따른 개인의 노동시장 이탈에 대비하여 세밀하게 설계된 소득보장 프로그램을 구축·운영하고 있다.

핀란드에서 복지 보편주의는 동일한 급여와 서비스를 모든 사람에게 동일하게 제공한다는 의미가 아니다. 동일한 급여와 서비스 제공으로 보편주의를 이해한다면 소득보장의 핵심수단으로 활용되고 있는 소득비례실업수당과 소득비례연금과 보육서비스 이용자 부담금의 차등 적용은 복지 보편주의에 반하는 제도로 이해될

수 있다.

복지 보편주의는 모든 이에게 평등한 기회를 보장하고, 사회적 위험에 직면한 사람에게는 누구나 적절한 수준의 보호를 제공하기 위한 사회시스템을 구축하려는 사회적 합의로 이해된다. 때때로 보편주의는 특권주의를 방지하기 위한 논리로 활용된다. 보편주의 가치를 바탕으로 보건의료서비스와 사회서비스 제공에 있어 공공부문의 역할을 중시하고 누구든 감당할 수 있는 비용으로 보편적 서비스를 이용하게 함으로써 특권적 서비스와 불평등의 확대를 억제한다.

기관별 주요 기능을 구체적으로 살펴보면, 핀란드 중앙부처인 사회보건부(Ministry of Social Affairs and Health)가 사회보장제도 관련 정책의 수립과 관리를 전반적으로 담당한다. 분야별 정책의 운용과 집행은 분야에 따라 다양한 기관이 담당한다. 아동수당, 육아수당, 출산수당, 주택수당, 학업수당, 기초실업급여, 국가연금(기초연금) 등 현금 급여와 중앙정부가 지급하는 보건사회서비스 비용은 핀란드 사회보험청(The Social Insurance Institution of Finland; Kansaneläkelaitos)이 담당한다. 소득비례연금은 핀란드연금센터(Finnish Centre for Pensions)의 감독 아래 산업 부문별 연금기금에 의해 관리된다. 소득비례실업급여는 산업부문별 노동조합과 제휴를 맺은 16개 실업기금(unemployment funds), 노동조합과 관계없이 설립된 일반실업기금(general unemployment fund; YTK), 자영업자를 위한 실업기금에 의해 관리된다. 현재 보건사회서비스 제공은 309개 기초지방정부(municipalities)가 담당하고 있지만, 2023년부터 헬싱키를 제외한 다른 지역에서는 새로운 광역행정구역인 21개 복지서비스자치주(wellbeing services counties)가 담당할 예정이다.[36] 교육정책, 청년정책, 주택정책, 문화정책 등은 복지서비스자치주 구성 이후에도 기초지방정부가 계속 담당하고 있다. 공공고용서비스(public employment service)는 경제고용부(Ministry of Economic Affairs and Employment) 산하기관인 전국 15개 지역별 경제개발·운송·환경센터(Centres for Economic Development, Transport and the Environemt)가 담당하고, 직접적인 서비스는 전국적으로 약 120곳에 설치되어 있는 TE-office를 통해 제공된다.

소득보장제도의 관리와 운영을 총괄하는 중앙정부 조직은 사회보험청(Kela;

36) 헬싱키는 기초지방정부지만, 인구와 자원이 많아 새롭게 구성된 복지서비스자치주에 포함되지 않았다.

The Social Insurance Institution of Finland)으로 기초실업수당, 노동시장보조금, 육아휴가수당, 주택수당, 학업보조금, 국가연금, 공공부조 등 다양한 급여가 이 기구를 통해 지급한다. 공공부조에 앞서 지급되는 현금 급여가 많으므로 공공부조는 소득보장을 위한 최후의 수단으로 활용된다. 핀란드의 실업급여는 소득비례실업수당, 기초실업수당, 노동시장보조금 등 세 가지 종류로 나누어지는데, 소득비례실업수당과 기초실업수당은 일정 기간 이상 고용되었던 실업자에게 지급되는 반면, 노동시장보조금은 고용기록이 없는 실업자와 장기실업자에게 지급된다. 출산과 육아를 위해 휴가에 들어가는 부모에게 지급되는 육아휴가수당은 그 급여액이 임금에 비례하여 구간별로 결정되고, 고용 상태에 있는 사람뿐 아니라 출산 전, 학생이거나 실업이었던 부모에게도 최저 급여액이 지급된다. 주택수당은 가구 소득을 기준으로 수급 자격과 수급액이 결정되는데 매년 핀란드 전체 가구 중 25% 정도가 이 수당을 받고, 부모에게서 독립하여 개별 가구를 이루고 있는 전업학생, 저소득가구, 은퇴자 등이 주로 신청한다. 독립 가구를 구성하는 만 17세 이상 전일제 학생은 소득 수준과 상관없이 자녀 유무에 따라 월 250~360유로의 학업보조금을 받는다. 연금은 소득비례연금과 국가연금으로 구성되는데 소득비례연금 수급액이 최저생계비(2021년 기준 월 837.59유로) 이하인 노인에게는 국가연금을 통해 최저생계비를 보장해 준다.

핀란드 보건의료서비스는 영국처럼 조세를 기반으로 한 국가보건서비스(National Health Service) 방식으로 운영되어 공공부문의 역할이 크다. 요양서비스를 포함한 보건의료서비스는 아직 기초지방정부에 의해 제공되고 있지만, 2023년부터는 최근 선거를 통해 구성된 복지서비스자치주(wellbeing services counties)에게 그 권한과 책임이 이양될 예정이다. 1, 2차 보건의료서비스 제공을 위해 민간 의료기관의 참여가 확대되고 있지만, 여전히 공공의료기관 중심으로 보건의료서비스가 제공된다.

보육서비스 제공은 기초지방정부가 담당한다. 기초지방정부는 직영 어린이집을 설립·운영하거나 민간 어린이집 이용에 필요한 비용을 지원하는 방법으로 보육서비스를 제공한다. 만 3세가 될 때까지는 부모나 조부모가 직접 집에서 아이를 돌볼 경우, 사회보험청은 보육 전담자에서 자택보육수당을 지급한다. 법률에 따라

어린이집 이용 시 사용자 부담금은 소득에 따라 0~300유로 사이에서 차등 부과된다. 만 6세부터는 유치원(preschool) 교육이 의무교육이므로 이 부분은 무상으로 제공된다.

핀란드의 공공부조는 지급가능한 모든 현금 급여가 제공되었음에도 소득이 부족하여 최소생계비를 충당할 수 없을 때 마지막 수단으로 지급된다. 따라서 다른 현금 급여와 비교하면 공공부조 수급자 수는 적은 규모이다. 부양의무자가 양육비나 생활비를 지급하지 않아 생계가 어려울 때는 사회보험청이 우선 공공부조를 제공하고 부양의무자에게 그 비용을 청구한다. 부부와 법적으로 등록된 동거 연인은 서로에게 부양의무가 있고, 부모는 자녀가 18세가 되기 전까지 부양의무를 진다. 즉, 부부는 이혼하면서, 동거 연인은 동거가 끝나면서 서로에 대한 부양의무가 사라지고, 부모는 자녀가 18세가 되면 더는 부양의무가 없다. 결론적으로 18세가 되면 부모의 경제 상황에 상관없이 필요하다면 누구나 공공부조를 받을 수 있도록 제도가 설계되어 있다. 공공부조 자격 여부와 급여액 결정을 위해 가족의 모든 소득, 자산, 지출이 평가되는데 이때 가족은 같은 가구에 거주하는 부모, 미성년자녀(입양아 포함), 배우자, 동거 연인 등이 포함된다. 18세 이상 성인 자녀는 부모와 같은 집에 거주하더라도 같은 가구의 구성원으로 인정되지 않기 때문에 만약 필요하다면 성인 자녀는 별도로 공공부조 신청서를 제출해야 한다.

핀란드의 공공부조는 기본공공부조(basic social assistance), 보충공공부조(supplementary social assiatnace), 예방적공공부조(preventive social assiatance) 등 세 가지 종류로 구성된다. 기본공공부조는 중앙정부인 사회보험청 담당인 반면, 나머지는 기초지방정부가 관리한다. 즉, 중앙정부가 기본공공부조를 제공한 후에도 경제적으로 어려운 가구에 기초지방정부는 법령과 재정적 여력에 따라 보충공공부조나 예방적공공부조를 추가로 지급할 수 있다.

핀란드 정부는 공공부조 급여액 산출을 위해 매년 기본액(basic amount)을 설정한다. 기본액은 음식, 옷, 기초의료, 개인위생, 청소, 대중교통, 신문, 전화, 인터넷, 취미활동, 기타 일상생활에 최소한으로 필요한 1인당 금액을 의미하는데 2021년 금액은 다음 [표 3-11]과 같다. 예를 들면, 12세와 9세 자녀를 둔 한부모가구의 기본액 합계는 1219.82유로(574.63+352.84+292.35유로)이므로 이 가구의 월세는

1000유로이고, 월수입은 노동시장보조금 750유로와 일반주택수당 700유로가 전부라면, 총생활비는 2219.82유로로 간주되는 반면, 총수입은 1450유로에 그치기 때문에 그 차액인 769.82유로가 공공부조로 지급된다. 2019년에 공공부조를 받은 사람은 총 274,408명으로 전체 인구 552만 명의 약 5%였다. 이 가운데 1인 가구에 해당하는 사람은 205,585명으로 수급자 가운데 약 75%였다.

[표 3-11] 핀란드 공공부조 기본액 (2021년)

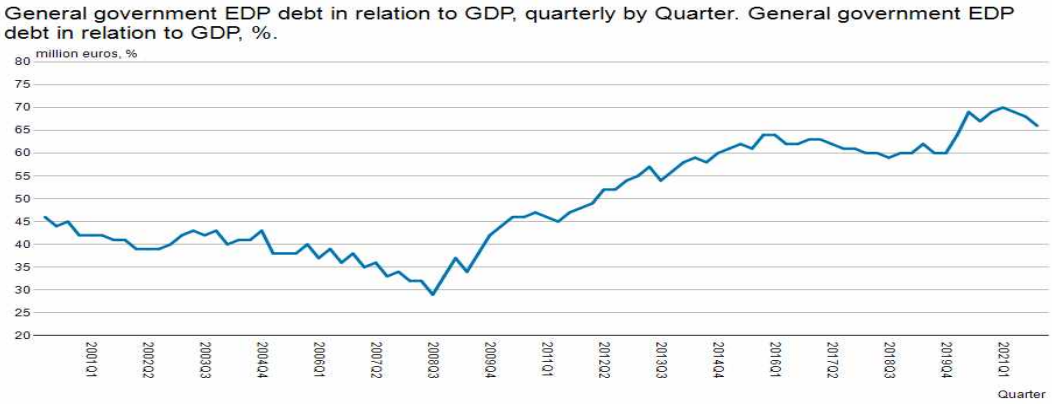
대상			금액(유로)
성인	자녀 없는 독신 가구		504.06
	부모가 아닌 다른 가족과 함께 거주하는 18세 이상 성인		428.45
	한부모		574.63
	부모와 함께 사는 18세 이상 성인		367.96
미성년 자녀	10~17세	첫째 자녀	352.84
		둘째 자녀	327.64
		셋째 및 다른 자녀	302.44
	10세 미만	첫째 자녀	317.56
		둘째 자녀	292.35
		셋째 및 다른 자녀	267.15

자료 : https://www.kela.fi/web/en/social-assistance-basic-amount?inheritRedirect=true

2 복지국가 재원조달 및 재원배분 구조 변화

핀란드의 GDP대비 일반정부 중앙공공행정 부채는 2001년 기준 45%였던 수준이 2018년 기준 약 60%로 증가하였고, 코로나19 펜데믹 상황인 2021년 기준 약 70%로 증가하였다.

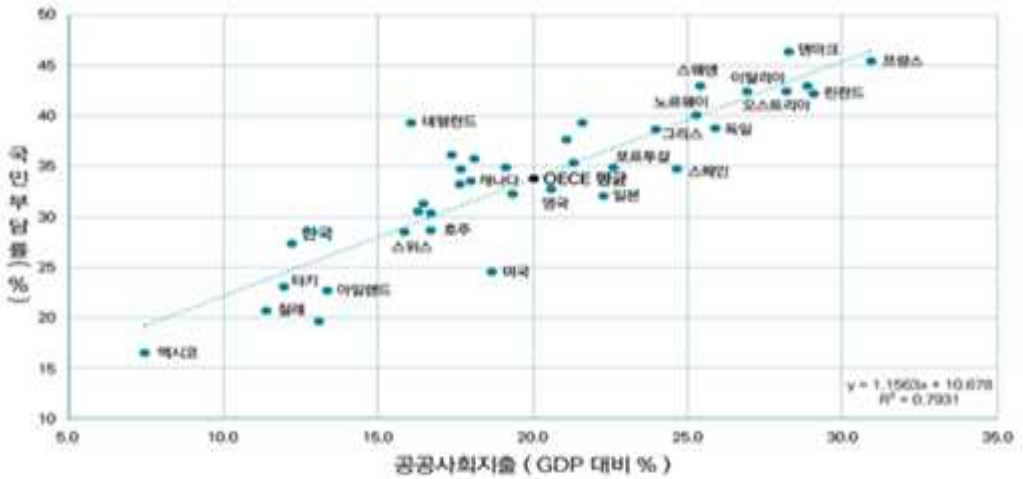
[그림 3-10] 핀란드의 재정수지 및 정부부채



자료: OECD Statistics, Economic Outlook
https://pxweb2.stat.fi/PXWeb/pxweb/en/StatFin/StatFin__jyev/?tablelist=true 검색일: 2022.5.9

핀란드의 국민부담률은 GDP 대비 약 43%로 OECD 회원국 평균(약 33.8%)보다 높은 수준이다. 이와 더불어 GDP 대비 공공사회복지지출 비중(27%)은 OECD 회원국 평균 20% 보다 높은 수준이다.

[그림 3-11] OECD 국가들의 공공사회지출과 국민부담률



자료: OECD Social Expenditure database, OECD Revenue Statistics(2019), 김명환 외(2022; 289) 재인용

핀란드의 사회보장 재정에 대한 지출구조를 살펴보면, 노인에 대한 지출이 33.9%로 가장 큰 비중을 차지하며, 기타(유족, 근로 무능력, 노동시장 프로그램, 실업, 주거 등)가 29.2%, 보건으로 24.5%, 가족이 13.7%를 차지하고 있다. 자유주의 레짐 국가인 영국은 보건이 우세하고, 보수주의 레짐 국가인 프랑스는 노인이 우세하다. 반면에 핀란드의 사회보장 재정에 대한 지출구조는 보편적 복지를 강조하는 정책기조와 유사하게 타 복지레짐에 비해 상대적으로 고른 분포를 보인다.

[표 3-12] 스칸디나비아형의 공공사회복지지출 구성

	노인 (old-age)	보건 (health)	가족 (family)	기타 (유족, 근로무능력, 노동시장프로그램,실업, 주거 등의 합산)
스칸디나비아형	33.9	24.5	13.7	29.2
한국	26.4	40.7	10.9	21.9
OECD 평균	37.4	28.2	10.6	23.8

자료: OECD Social Expenditure database, (2017)를 토대로 저자 정리

주 1) 스칸디나비아형(덴마크, 핀란드, 노르웨이, 스웨덴)

핀란드의 주요 복지재원은 국세, 지방세, 고용기금(employment fund), 연금기여금 등으로 구성된다. 중앙정부는 사회보험청을 통해 지급되는 대부분의 현금급여와 보편적 보건사회서비스 제공을 위한 보조금에 필요한 재원을 국세를 통해 마련한다. 국세의 대부분은 근로소득세, 법인세, 자본소득세로 이루어지고, 지방세는 근로소득세, 법인세, 재산세 등으로 구성되는데, 근로소득세와 법인세가 국세와 지방세로 나누어 징수되는 것이 특징이다. 중앙정부가 거두는 근로소득세는 소득구간에 따라 누진세율이 적용되고, 기초지방정부가 거두는 근로소득세는 지역에 따라 18~26%의 고정세율이 적용된다. 법인세의 경우, 중앙정부가 전체 법인세 가운데 약 4/5를 세입으로 차지하고 기초지방정부는 약 1/5을 갖는다.

기초지방정부는 직접 거둔 지방세를 활용하여 보건의료서비스를 비롯해 각종 사회서비스를 제공한다. 기초지방정부 예산 가운데 절반 정도가 아동보육서비스,

노인 및 장애인복지 서비스, 1차 의료서비스, 치과 진료 서비스, 주거환경 개선 서비스 등 사회복지 및 보건의료서비스를 위해 사용된다. 일반적으로 기초지방정부의 재원 가운데 50% 정도는 근로소득세를 통해 마련되고, 중앙정부의 보조금은 20~30%를 차지하며 나머지는 재산세, 법인세, 사용자 부담금, 수익사업을 통한 수입 등으로 조성된다. 인구가 적은 기초지방정부는 재정의 절반 이상을 중앙정부의 보조금에 의존하기도 한다.

고용기금은 소득비례실업보험의 기여금으로 마련된다. 고용기금은 실업 발생 시 소득비례실업수당과 노동자들의 직업훈련 참여를 위해 사용된다. 보험 기여금은 피고용자의 임금에 비례하여 부과되는데 고용자의 기여금은 임금의 1.5%로 고정되어 있고, 피고용자의 기여금은 산업 부문별로 다르지만, 평균적으로 1.5% 수준이다. 핀란드에서 소득비례실업보험 가입 여부는 노동자가 자율적으로 결정할 수 있으므로 피고용자가 이 보험에 가입하지 않으면 해당 기여금을 내지 않고, 추후 실업을 당하면 사회보험청이 지급하는 기초실업수당을 받게 된다. 전체 피고용자 가운데 약 85% 정도가 소득비례실업보험에 가입하고 있다.

연금기여금은 고용자와 피고용자의 기여금으로 마련되는데, 그 기여율은 아래 [표 3-13]과 같다.

[표 3-13] 핀란드 산업부문별, 직종별 연금기여율 (2021년 기준)

구분	총 임금에 대한 연금기여율(%)	종업원/자영업자의 기여율 (%)	
		53세 미만 및 63세 이상	53세 이상 62세 이하
민간 산업부문	24.4	7.15	8.65
선원	19.0	7.15	8.65
공공부문	28.3	7.15	8.65
중앙정부	24.4	7.15	8.65
교회	28.97	7.15	8.65
자영업	23.1	24.1	25.6
농부 및 보조금수령자	-	최소 13.014 최대 24.10	최소 13.824 최대 25.60

주: 농부 및 보조금수령자의 기여율은 소득 수준에 따라 다름

핀란드의 주요 복지재원조달과 관련된 최근의 동향을 살펴보면, 핀란드의 소득세율은 이미 매우 높은 상황이므로 복지재원을 확대하기 위해 세율을 높이는 방안은 고려되지 않았다. 고령화에 따라 의료비 지출이 더욱 확대될 것으로 예측하여 보건의료서비스 관련 정책과 전달체계를 개선함으로써 재정의 지속가능성을 높이려는 시도를 지속하는 것으로 파악된다. 노인이 자택에서 독립적인 생활을 최대한 오래할 수 있도록 커뮤니티케어(community care)를 강화함으로써 시설 입소를 최소화하고자 한다. 현재 진행 중인 복지서비스자치구 구성을 통한 보건의료서비스 전달체계 개편 역시 서비스 전담 행정구역을 광역화함으로써 서비스 효율성을 개선하기 위한 전국적인 개혁이다.

2010년대 중반부터 핀란드는 경제 침체를 겪고 있었고, 2015년에 집권한 중도우파 연합정부는 정부의 재정건전성을 높이기 위한 다양한 방안을 추진하였다. 이러한 방안 가운데 하나로 핀란드 정부는 2016년부터 실업급여 지급 기간을 줄이기로 하였다. 기존 실업수당의 지급 기간은 500일(주 5일 기준), 즉 100주였지만, 기단 단축 결정으로 3년 이상 근속 노동자에게는 400일, 3년 미만 근속 노동자에게는 300일이 적용되고 있다. 다만 실업수당 지급 기간이 종료된 이후에도 실업인 사람에게는 노동시장보조금이 지급되는 방식에는 변화가 없었다. 노동시장보조금은 지급 기간에 제한이 없다.

3 최근 복지정책 개혁 사례

핀란드의 연금은 소득비례연금(earnings-related pension)과 국가연금(national pension)으로 구성된다. 소득비례연금은 노동기간과 연금기여분에 비례하여 그 급여액이 결정되는 연금이고, 국가연금은 은퇴연령 전 노동기록이 없거나, 소득비례연금에 가입되어 있지만 그 급여액이 일정 수준 이하인 사람들에게 지급되는 연금으로서 노인이나 장애인들에게 최소한의 소득을 보장해주기 위한 제도이다. 국가연금은 조세를 재원으로 핀란드 사회보험청(KELA)에 의해 운영되는 반면, 소득비례연금은 고용자, 노동자, 자영업자 등의 연금기여금을 재원으로 정부의 규제와 감독을 받는 복수의 연금관리기관들에 의해 운영된다. 이와 같이 소득비례연금에는

다양한 이해당사자들이 참여하고 있기 때문에 제도의 변화가 필요할 때에는 노동자단체, 고용자단체, 중앙정부로 구성된 3자 협의체의 논의를 거쳐 그 내용이 결정된다. 핀란드 역사상 가장 광범위한 연금제도 개혁은 3자 협의체에서 2002년에 가결되어 2005년부터 적용되기 시작되었다.[37]

가장 최근의 연금 개혁안은 2017년도에 단행[38]되었으며, 2022년부터 핀란드에서는 새로운 연금 개혁안이 실행된다.[39] 주요 내용은 다음과 같다. 첫째, 기존 만 63세였던 은퇴연령을 단계적으로 늘려 2027년에는 만 65세까지 높일 계획이다. 즉, 1955년생의 은퇴연령을 63세 3개월로 조정하고, 출생연도가 1년씩 늦어질수록 은퇴연령을 3개월씩 증가시켜 최종적으로 1962년생부터는 은퇴연령이 65세가 되도록 만드는 것이다. 예외적으로 신체적으로나 정신적으로 부담이 큰 업무를 수행하는 노동자들에게는 위 조정과 관계없이 63세의 은퇴연령을 적용한다([표 3-14] 참고).

둘째, 피고용인의 연금 가입 최소연령을 기존 만 18세에서 17세로 낮추고, 2017년부터 연금수령액 계산식의 연금적립률(accrual rate)을 1.5%로 정하였다. 다만, 2017년부터 2025년까지 53세에서 62세에 해당하는 사람들에게는 1.7%의 연금적립률을 적용한다. 즉, 2016년까지의 소득에 대해서는 기존 계산식을 바탕으로 연금수령액을 산출하고 2017년부터는 새로운 계산식을 적용하는 것이다.[40]

셋째, 은퇴연령 이후에도 추가적으로 노동시장에 참여하고 연금 수령 시기를 미룰 경우, 연금수령액은 1개월마다 0.4%씩 1년에 총 4.8% 증액되도록 결정했다.

---

37) 이 개혁의 목적은 기대수명이 늘어난 현실을 반영하여 조기퇴직연금의 급여액을 축소하고, 최소은퇴연령을 63세로 높임으로써 평균 은퇴연령을 2~3세 상승시키는 것이었다. 이 개혁안에 따른 연도별 계획들은 2016년까지 단계적으로 추진한다.

38) 2014년 9월, 점차 늘어나는 기대수명과 고령화되는 인구구조를 고려하여 기존 연금제도를 지속가능하도록 개편하려는 목적에서 새로운 개혁안에 대한 논의가 시작되었고, 2016년 9월에 3자 협의체는 최종 개혁안을 승인하였다. 승인 과정에서 개혁안의 연금수령액 계산기준에 대한 이견으로 전문직과 관리직 노동자들을 대표하는 노동조합연맹인 Akava의 반대가 있었지만, 다른 노동조합연맹들과 고용자단체가 모두 동의하면서 개혁안이 확정되었다.

39) 핀란드 연금센터 홈페이지 http://www.etk.fi/en 참고

40) 2017년부터 노동시장에 참여하기 시작하는 사람들이 은퇴 후 받을 연금수령액은 다음 계산식에 따라 결정된다.

연금수령액 = 총 노동기간의 연간 평균임금 × 노동기간(年) × 1.5%

반면, 은퇴연령에 도달하기 전 만 61세부터는 연금수령액의 25% 또는 50%를 미리 수령할 수 있도록 하되 은퇴 전 수령액에서는 1개월마다 0.4%씩 감액하도록 했다.

넷째, 연금의 재정건전성을 확보하기 위해 2017년부터 연금기여금을 피고용자 임금의 24.4%로 증액하기로 결정했다. 만 53세 미만 또는 63세 초과의 피고용자는 임금의 6.15%, 만 53세 이상 63세 이하는 7.65%를 기여금으로 내고, 나머지는 고용자가 부담한다. 고용자 부담액은 평균 피고용자 임금의 17.95%인 것으로 나타났다.

[표 3-14] 출생연도별 최소 연금 수령 가능 연령 조정 계획

출생연도	은퇴 연령	연금 가입 강제 종료 연령
1954년 이전	63세	68세
1955년	63세 3개월	68세
1956년	63세 6개월	68세
1957년	63세 9개월	68세
1958년	64세	69세
1959년	64세 3개월	69세
1960년	64세 6개월	69세
1961년	64세 9개월	69세
1962-1964년	65세	70세
1965년 이후	미정	70세

자료: 핀란드 연금센터 홈페이지 http://www.etk.fi/en 참고

핀란드 보건복지서비스 전달체계 개혁을 살펴보면, 핀란드는 매우 낮은 수준의 인구밀도와 겨울철 혹독한 추위를 나타내는 냉대기후로 인해 보건복지서비스의 효율적이고 평등한 제공에 오랫동안 어려움을 겪고 있었다. 1992년 "사회복지와 보건서비스 기획 및 정부 보조금에 관한 법률(The Act on Planning and Government Grants for Social Welfare and Health Care 733/1992)"이 제정되면서 기초지방정부가 보건사회서비스 기획과 제공 책임을 지고 있으나 300개 이상의 기초지방정부가 각각 보건복지서비스를 기획하고 전달하다 보니 비효율과 고비용의 문제가

발생하고, 서비스 품질과 접근성에 있어 지역 간 불평등이 크며 급속한 인구 고령화로 보건복지서비스 비용이 꾸준히 증가하였다.

이러한 문제 해결을 위해 최근 핀란드는 보건복지서비스 전달체계 개혁안을 확정하고 그 계획에 따라 개혁을 추진하고 있다. 현재 사회민주당(Social Democratic Party), 중앙당(Centre Party), 녹색당(Green League), 좌파연합당(Left Alliance), 스웨덴인민당(Swedish People's Party) 등 5개 정당이 참여하는 중도좌파 연합정부인 산나 마린(Sanna Marin) 내각은 2020년 12년 개혁안을 마련하여 의회에 제출하였고, 2021년 6월 핀란드 의회는 표결을 통해 현 정부의 보건사회서비스 개혁안을 가결했다.

이번 개혁안의 가장 핵심적인 내용은 21개 복지서비스자치주를 새롭게 구성하여 기초지방정부의 보건사회서비스 제공 권한과 책임을 복지서비스자치주로 이양하는 것이다. 각 주는 복수의 기초지방정부를 통합시켜 구성될 예정이지만, 예외적으로 수도인 헬싱키는 인구밀도와 재정자립도가 가장 높으므로 기초지방정부인 헬싱키가 기존 방식을 유지하며 독자적으로 보건사회서비스를 제공할 계획이므로 핀란드의 보건사회서비스 담당 행정구역은 21개 복지서비스자치주와 헬싱키로 구성된다. 복지서비스주의회 구성과 보건사회서비스 제공의 권한 및 책임 이양을 추진하기 위해 핀란드는 우선 2021년에 “보건서비스 및 사회복지서비스 조직에 관한 법률(Laki sosiaali- ja terveydenhuollon järjestämisestä 612/2021)”을 비롯해 12개의 법률을 제정했고, 100개 이상의 관련 법률을 수정했다. 이를 바탕으로 2022년 1월 23일에 핀란드 역사상 처음으로 복지서비스주의회 구성을 위한 선거를 실시하여 복지서비스주의회를 구성하였고, 2023년 1월 1일부터 복지서비스자치주 중심의 보건복지서비스 전달체계가 작동할 예정이다.

보건사회서비스 최종개혁안은 서비스의 양과 접근성을 개선하고, 건강과 복지와 관련된 불평등을 줄이며, 전문 인력에 대한 접근성을 확보하고, 고령화와 저출산의 문제에 대응 등을 목표로 삼고 있다. 이러한 목표 달성을 위해 마린 내각은 공공부문 보건사회서비스 인력 수급 및 양성을 위한 정책에 재정 투입을 늘리고 있고, 의료서비스 품질 제고를 위해 민간 의료기관의 역할 확대가 아닌 공공의료 인력에 대한 처우 개선에 중점을 두고 있다. 복지서비스 주의회의 구성으로 기초지방정

부의 세입과 예산제도에도 큰 변화가 예상된다. 현재 기초지방정부가 주민들의 소득을 대상으로 직접 지방세를 거두어 보건사회서비스 재정을 마련하고 있지만, 새로운 전달체계가 완성되면 지방세 비율이 크게 낮아져 기초지방정부의 세입은 크게 줄어들었다. 반면 중앙정부가 걷는 소득세율이 높아지고 이에 따라 늘어난 중앙정부의 세입은 복지서비스주의회에 배분될 예정이지만, 국민 개인이 부담하는 세금 규모는 변화가 없을 것이라고 핀란드 정부는 밝히고 있다. 보건사회서비스 인력 약 17만 명의 소속이 현재 기초지방정부에서 복지서비스자치주로 바뀔 것으로 예상되지만, 개인의 고용 형태나 신분은 바뀌지 않을 전망이다. 복지서비스 주의회는 또한 보건사회서비스 제공을 위해 기초지방정부가 기존에 구축한 자산과 채무를 모두 이전받게 된다. 핀란드의 이러한 개혁 사례는 과감한 행정체계와 제도의 개편을 통해 지방의 역량을 활용하고 주민들의 의견을 수렴하려는 노력을 보여준다.

핀란드의 개혁 사례가 한국에 주는 함의는 다음과 같다. 한국은 사회보장제도 운영과 관리에 있어 지방자치단체의 예산과 권한이 핀란드를 비롯한 유럽 복지국가에 비해 매우 작은 수준이고, 중앙정부 중심의 전달체계는 지방자치단체의 역량 증진에 부정적인 영향을 미치는 경향이 있으므로 핀란드 사례가 보여주는 것처럼 우리나라도 사회보장제도와 관련하여 중앙과 지방의 관계를 과감하게 개편하는 방안을 고려할 필요가 있을 것이다. 이와는 별개로 전체 핀란드 사례에서 가장 중요한 시사점은 핀란드 국민이 매우 높은 수준의 세금과 사회보험 기여금을 받아들고 있다는 것이다. 한국 복지국가의 발전을 위해 무엇보다 중요하고 필요한 것은 세금을 얼마만큼 어떻게 늘릴것인지를 고민하여 적절한 방안을 찾고, 그 방안으로 국민을 설득하는 것이라고 생각한다. 세금을 당장 올릴 수 없다면 현재 상황에서 세원을 정확히 파악하여 정확한 세금과 사회보험료 납부가 이루어져야 한다. 이를 위해 국세청의 실시간 소득 파악 시스템을 통한 정보와 데이터가 사회보험료 계산 및 납부에 적극 활용되어야 하지만, 국세청의 비협조적인 태도로 현재 이러한 활용이 불가능하다.

제5절 소결

지금까지 주요국인 영국(자유주의 레짐), 프랑스(보수주의 레짐), 핀란드(사회민주주의 레짐)의 복지재원 조달 및 배분 추이와 내용분석을 통한 사회보장체제(사회부조, 사회수당, 사회보험의 조합 변화 중심) 변화 특징을 파악하였다. 이와 더불어, 최근 주요국의 복지정책 분야 개혁 동향을 파악하였다. 각 국은 기존 복지레짐이 갖는 특성을 유지하면서도 변화의 정도 차이가 있지만 공통적으로 국가재정건전성 확보 노력을 기울였고 또한 복지재원 조달 및 배분 방식의 변화를 모색하였다. 주요 내용을 요약하면 다음과 같다.

1 주요국의 재정건전성 확보 노력 : 재정수지 및 국가채무비율 조정

영국은「2011년 예산책임 및 감사법」도입하여 세수확보와 재정지출의 절감 및 효율성 제고를 위해 노력하였으며, 코로나19 글로벌 재난위기 상황을 맞이하여 긴축정책을 종료하고 확장적 재정 기조로 전환하였다.[41] 2018년 기준 재정적자 -2.0%를 유지하면서 양호한 수준이다[42]. OECD 통계수치와 영국이 글로벌 금융위기이후 긴축 재정기조를 유지하게 된 원인은, 과거 노동당 정권 시절 포퓰리즘식 복지예산 남발에 대한 국민적 반감 혹은 반작용에 기인한다고 보여진다. 영국은 공공복지지출은 GDP 대비 25%를 넘지 않는 선에서 유지하려는 기조를 유지하고 있다. 그러나, 코로나19 펜데믹 상황으로 2020년 기준 OECD 평균 재정수지 -12.7와 비교하여 영국은 -14.2%, 2021년 OECD 평균 재정수지 -9.2와 비교하여 영국은 -12.1%로 나타났다(OECD outlook No. 106, 107).

41) 자료: OECD Statistics, Economic Outlook, No. 106, 2019.1/ 국회예산정책처(2020; 63) 재인용
42) 자료: OECD Statistics, Economic Outlook, No. 106, 2019.1/ 국회예산정책처(2020; 63) 재인용

프랑스는 1978년 대비 2018년 사회보장지출규모가 8배 증가하면서 사회보장 재정규모를 줄이고, 건전성을 확보하는 것이 가장 시급한 과제로 부상하였다. 2019년 마크롱 1기 정부의 강력한 재정개혁 노력을 통해 전체적인 재정적자는 -3%미만(EU상한선) 수준을 달성하였다(외교부 홈페이지). 이와 더불어 프랑스에서는 사회보장재원 적자 문제를 해결하기 위한 정책수단으로 사회보장재정법의 이행을 통해 재정건전성 강화 노력을 하고 있다.

핀란드는 2020년 기준 GDP 대비 재정적자 -2.6%, 2020년 1분기 공공 EDP 부채(정부 및 공공기관 부채)가 64.3%(2019년 59.6%)으로 나타났다[43]. EU회원국 권고안을 준수하려는 노력을 하고 있다. 핀란드의 소득세율은 높은 상황이므로 복지재원을 확대하기 위해 세율을 높이는 방안은 고려하지 않고 있으며, 실업급여 지급 기한을 축소하고, 보건의료서비스 관련 정책과 전달체계를 개선 및 연금개혁 등의 재정건전성 확보를 다각화 노력을 하고 있다.

한편, 한국의 2019년 재정수지 비율은 GDP 대비 -0.6%로 OECD 평균 -3.3%보다는 건전하다. 코로나19 이후 2020년 3차 추경 기준 재정수지 비율은 -3.9%로 하락했으나 OECD 국가 중 두 번째로 건전하다. 2021년 예산안을 보면, 재정수지 비율은 2020년보다 다소 개선된 -3.6%이다. OECD 2021년 재정수지 비율 평균인 -9.2%보다 크게 건전한 것으로 OECD 재정 건전성 순위 2위를 유지하였다. 재정수지 비율은 양호한 편이지만, 한국은 재정적으로 작은 정부이기 때문에 복지예산 편성 및 배분에 있어서 다양한 노력을 기울여야 할 것이다.

43) OECD Statistics, Economic Outlook. https://pxweb2.stat.fi/PXWeb/pxweb/en/StatFin/StatFin__jyev/?tablelist=true (접근: 2022.5.9.)

[표 3-15] OECD 재정수지 예측치와 우리나라 재정수지 예산안 비교

국가	2019	순위	국가	2020	순위	국가	2021	순위
노르웨이	6.4	1	노르웨이	-2.4	1	노르웨이	-0.1	1
덴마크	3.7	2	한국 통합재정	-3.9	2	한국 통합재정	-3.6	2
룩셈브르크	2.2	3	한국 관리재정	-5.8	3	스위스	-4.3	3
독일	1.4	6	콜롬비아	-6.1	4	캐나다	-4.9	4
호주	0.7	8	스웨덴	-8.8	12	한국 관리재정	-5.4	6
스웨덴	0.5	10	독일	-9.1	13	호주	-6.8	12
캐나다	-0.3	18	캐나다	-9.2	15	일본	-7.4	16
한국 통합재정	-0.6	19	프랑스	-12	27	독일	-7.5	19
이태리	-1.6	24	호주	-12.2	29	프랑스	-8.2	23
영국	-2.1	27	스페인	-12.5	30	스웨덴	-8.5	25
일본	-2.6	28	**OECD Total**	**-12.7**		**OECD Total**	**-9.2**	
한국 관리재정	-2.8	30	이태리	-12.8	33	스페인	-9.6	29
프랑스	-3	32	일본	-12.9	34	이태리	-9.7	30
OECD	**-3.3**		영국	-14.2	35	미국	-11.8	34

자료: OECD Statistics, Economic Outlook, No. 106, 2019.1./대한민국 정부 결산 및 예산안(2019, 2021), 기획재정부 3차 추경(2020).

2 주요국 복지체제 변화 추이: 복지재원 조달 및 배분, 공공사회복지지출규모 및 구성 변화 중심

주요국의 복지재원 구성을 살펴보면 다음과 같다.

영국은 2017~2020년까지의 전체 예산 중 사회보장기여금 평균 비중이 25~30% 내외를 유지하면서, 개인소득세, 부가가치세, 자본이득세 비중이 늘어가는 추세이다.[44] 핀란드의 복지재원 구성은 국세, 지방세, 고용기금(employment fund), 연금 기여금 등으로 이루어져 있다. 2021년 기준으로 전체 예산 중 사회보장기여금 비중이 24.5%를 유지하고 있으며, 개인소득세, 부가가치세, 자본이득세의 비중이 미미하게 늘어가는 추세이다.[45] 프랑스의 복지 재원 구성은 사회보장기여금의 비중이 1998년을 기점으로 점진적으로 줄어들고, 일반사회공헌금(CGS)의 비중은 점진적으로 증가하는 추세이다. 사회보장기금을 주된 재원으로 하는 구조에서 탈피하여 다양한 제품세, 소득세, 부유세 등에서 재원을 조달하려고 하는 경향으로 해석할 수 있다.[46]

주요국의 국민부담률과 공공복지지출비율[47]을 살펴보면 [그림 3-12]와 같다.

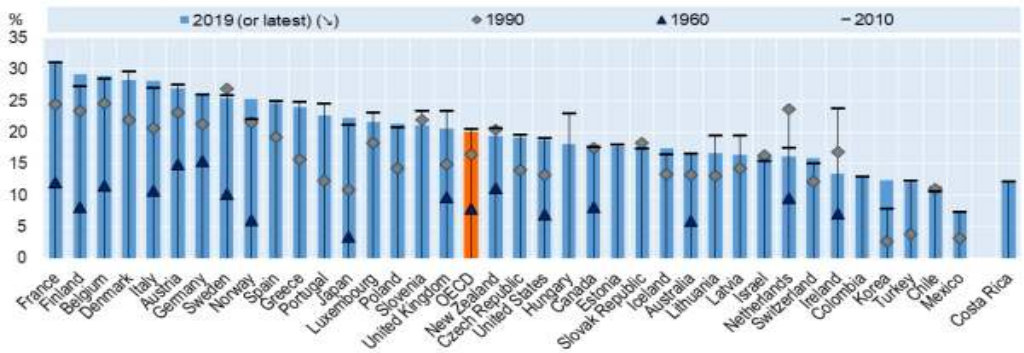
---

44) 자료: 국회예산정책처(2020: 81, 90) 재인용/HM Treasury, 「Whole of Government Accounts: year ended 31 March 2018」, 2019, p.95

45) https://pxweb2.stat.fi/PXWeb/pxweb/en/StatFin/StatFin__jyev/?tablelist=true

46) 자료: 프랑스 재정경제부 홈페이지. https://www.economie.gouv.fr/facileco/comptes-publics/comptes-securite-sociale (접근: 2022.03.26.)

47) [각주 그림] OECD 국가별 GDP 대비 공공사회복지지출 비율 비교

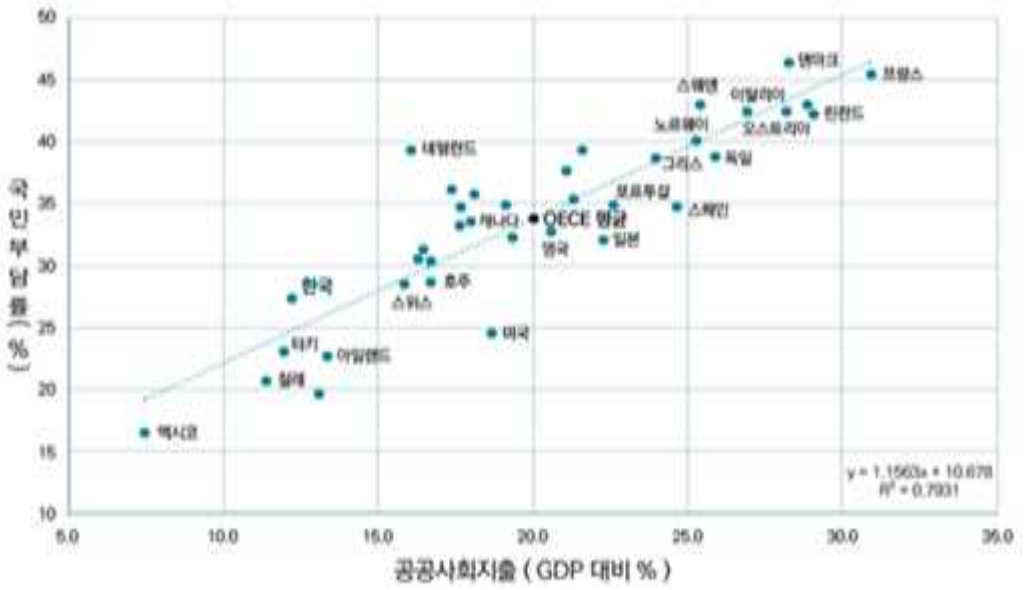


자료: OECD Social Expenditure (SOCX) Update(2020: 2).

영국의 국민부담률은 GDP 대비 약 33.7%로 OECD 회원국 평균(약 33.8%)과 유사하다. 한편 GDP 대비 공공사회복지지출 비중(23.7%)은 OECD 회원국 평균 20% 보다 높은 수준이다. 영국 국민의 복지예산 증가에 찬성하는 비율은 계속 감소하고 있으며, 과도한 복지예산 증가에 대한 반감 혹은 반작용으로 GDP 대비 공공사회복지 지출비율은 25% 선에서 유지되고 있다. 핀란드의 국민부담률은 GDP 대비 약 43%로 OECD 회원국 평균(약 33.8%)보다 높으며, GDP 대비 공공사회복지지출 비중(27%) 역시 OECD 회원국 평균 20% 보다 높은 수준이다. 프랑스의 국민부담률은 GDP 대비 45%, 공공사회복지지출 비중이 31%으로 나타나, OECD 국가들 중 국민부담률과 공공사회복지지출 비중이 가장 높은 나라에 속한다.

2019년 한국의 공공사회복지지출은 12.2%, 국민부담율은 27.4%로 지속적으로 높아지는 추세이긴 하지만, 여전히 OECD 평균인 20%(공공사회지출)와 33.8%(국민부담율)보다는 낮은 수준으로, 한국은 다른 복지선진국에 비해 작은 정부에 속한다고 할 것이다.

[그림 3-12] OECD 국가들의 공공사회지출과 국민부담률



자료: OECD Social Expenditure database, OECD Revenue Statistics(2019)/김명환 외(2022; 289) 재인용

OECD 공공사회복지지출(Social Expenditure database: SOCX) 통계를 통해 노인·보건·가족·기타 유형별로 공공사회복지지출 규모를 분류하였다.

영국의 공공사회복지지출 구성을 살펴보면, 보건이 37.4%, 노인이 28.9%, 기타가 17.9%, 가족이 15.8%를 차지하고 있으며, 보건 영역의 비중이 높은 것으로 보아 현물급여 비중이 현금급여에 비해 상대적으로 높은 것을 알수 있다. 프랑스는 노인에 대한 지출이 39.6%로 가장 큰 비중을 차지하며, 보건이 27.8%, 기타가 23.4%, 가족이 9.1%를 차지하고 있다. 노인 영역이 높은 프랑스는 고령화에 따른 연금지출이 많아 현금급여 비중이 우세한 것으로 판단된다. 핀란드는 노인이 33.9%, 기타가 29.2%, 보건으로 24.5%, 가족이 13.7%를 차지하고 있다. 자유주의 레짐 국가인 영국은 보건이 우세하고, 보수주의 레짐 국가인 프랑스는 노인이 우세하다. 반면에 핀란드의 사회보장 재정에 대한 지출구조는 보편적 복지를 강조하는 정책기조와 유사하게 타 복지레짐에 비해 상대적으로 고른 분포를 보인다.

한국은 보건에 대한 지출이 40.7%로 가장 큰 비중을 차지하며, 노인이 26.4%, 기타가 21.9%, 가족이 10.9%를 차지하고 있다. 노인에 대한 지출을 살펴보면, OECD 평균 37.4%와 비교하여 현저히 낮은 수준이다. 한국은 OECD 국가 중 가장 높은 수준의 노인빈곤율을 보이고 있음에도 불구하고, 아직 공적연금의 소득대체율이 낮은 편이다. OECD(2017)[48] 보고서에 따르면, 66~75세의 한국 노인의 상대적 빈곤율이 OECD 평균의 4배인 42.7%, 76세 이상의 노인빈곤율은 60.2%로 38개 회원국 중 1위를 차지했다. 그럼에도 불구하고 공적연금의 사각지대와 낮은 급여 수준으로 노인 빈곤문제는 장기적으로 심각한 수준으로 유지될 가능성이 크다(이주하, 2018).

48) https://www.oecd.org/health/preventing-ageing-unequally-9789264279087-en.htm

[표 3-16] 복지 레짐별(자유주의·보수주의·사회민주주의) 공공사회복지지출 구성

	노인 (old-age)	보건 (health)	가족 (family)	기타 (유족, 근로무능력, 노동시장프로그램,실업, 주거 등의 합산)
스칸디나비아형	33.9	24.5	13.75	29.2
독일	33.2	32.3	9.2	25.3
프랑스	39.6	27.8	9.1	23.4
미국	35.1	45.7	3.4	15.8
영국	28.9	37.4	15.8	17.9
한국	26.4	40.7	10.9	21.9
OECD 평균	37.4	28.2	10.6	23.8

자료: OECD Social Expenditure database (2017)를 토대로 저자 정리

주 1) 자유주의 레짐국가: 영국, 미국

보수주의 레짐국가: 프랑스, 독일

사회민주주의 레짐국가: 스칸디나비아형(덴마크, 핀란드, 노르웨이, 스웨덴)

제4장

결론 및 정책적 시사점

제1절 OECD 국가 패널분석 결과 기반 정책적 시사점

제2절 복지레짐별 주요국 분석 결과 기반 정책적 시사점

제1절 OECD 국가 패널분석 결과 기반 정책적 시사점

OECD 국가들은 공통적으로 4차 산업혁명과 더불어 가속화된 저성장 및 고실업이라는 사회위험에 직면해 있으며, 저출산, 고령화로 인한 노인부양비 증가로 인해 각 국의 복지수준이나 체제 특성 차이에도 불구하고 모두 기존 복지체제로는 높아지는 복지수요와 사회지출을 감당하기 힘든 여건을 맞고 있다.

이에 OECD 국가들은 복지재원의 마련과 재원의 지출 방식에 있어서 어떠한 변화를 모색하고 있는지를 양적 패널 실증분석을 통해 파악해보았다. 양적 분석의 한계이자 국가간 비교 연구의 한계이기도 한 부분은 평균적 의미의 추정치가 갖는 의미가 과연 역사적, 사회적 맥락이 서로 다른 국가에 대해 어느 정도의 설명력을 지니는가라는 문제일 것이다. 이에 연구자들은 각 국의 기존 복지체제 특징을 기준(baseline)으로 상대적 변화율을 파악하고 분석변수 간 상호의존성이나 설명변수와 종속변수 간 내생성 등을 감안하여 고급패널분석 기법을 적용하고 체계적 분석을 시도함으로써 완벽할 수는 없으나 모형의 설명력과 해석의 타당성을 높이려는 노력을 기울였다. 그 결과 도출된 주요 분석결과를 토대로 다음과 같이 한국정부의 복지체제 변화 방향에 대한 정책적 시사점을 도출하고 제언하고자 한다.

첫째, 고령자 대상 사회지출 영역과 관련하여 현물 대비 현금급여 비율이 높아지고 비자산조사 방식의 수혜자 수 비율이 증가하는 모습이 나타나며 이는 소득불평등도에 부정적 영향을 미칠 수 있음을 살펴보았다.

최근까지 우리나라에서도 기본소득 논의나 기초연금의 전 국민 보장에 대한 논의가 이어지고 있다. 그러나, 핀란드와 같이 이미 높은 수준의 현금급여 중심 포괄적 소득보장 중심 국가의 경우에는 재정건전성 문제와 행정적 효율성이 떨어진다는 판단 하 재정개혁이 시도되는 점을 유심히 살펴볼 필요가 있다.

최근 핀란드, 프랑스 등은 오래 일할수록 더 받는 구조로 연금 개혁을 시도하고 있는 점은 분석결과와 연계하여 생각해 볼 수 있다. 국가연금과 같은 최저생계비

이하 대상 자산조사 방식에 의한 제공부분과 본인 기여에 의한 소득비례 부분 중 어느 부분을 더 높여나갈 것인가에 대한 함의를 제공한다.

고령자 대상 사회지출의 가장 중요한 부분이 연금이고 최근 공적연금 의무가입 역시 강조되고 있는 추세에서 현금급여 중심으로 지원방식이 변화할 수 있는 부분은 자연스러울 수 있다. 그러나 비자산조사 방식 수혜자 수 증가가 소득불평등도를 오히려 악화시킨다면 선진국에서 주로 발견되는 사회수당 형태의 보편적 포괄적 복지 지원정책이 문제가 되거나 사회보험기여에 의한 복지혜택이 공정하지 않을 가능성을 고민해 볼 필요가 있다.

비자산조사 방식의 수혜자 수 규모 증가는 소득불평등도에도 부정적 영향을 미칠 수 있음과 동시에 재정건건성에도 문제가 될 수 있다. 최근 핀란드는 2017년부터 재정건전성을 위해 소득비례연금을 높이는 방식 즉 피고용자 임금의 24.4%로 증액하는 방안을 택하였다. 프랑스의 경우도 레짐별 연금체계를 간소화하는 대신 일할수록 더 받는 구조로 변경을 시도한 바 있다.

한국은 최저생계 보장 국가연금 부분에 대한 자산조사를 강화하여 취약계층에 대한 복지 혜택수준을 제고(보장수준 상향)하려는 노력을 기울임으로써 소득불평등도 개선을 기대해 볼 수 있다. 그러나, 사회보험 기반의 한국의 경우에는 복지 사각지대가 넓고 선진국처럼 포괄적 소득보장을 제공하지 못하고 있기 때문에, 국가연금 부분에 대한 자산조사 방식 강화만으로는 소득불평등도 개선에 한계가 있다. 특히 새로운 사회위험으로 인해 다양한 형태의 취약계층이 등장하고 복지 사각지대가 더욱 확대되는 문제에 직면하고 있기 때문이다. 따라서 사회보험 사각지대를 최소화하면서 공공부조 경계선에 놓인 취약계층에 대한 사회보험 지원 등을 통해 적극적으로 근로를 유도하고 공적연금 의무가입을 확대하는 국가적 노력 역시 병행될 필요가 있다.

둘째, 가족 대상 사회지출 영역에서는 현물급여 지원 비율 증가 추이로 동 분야에서 이러한 변화는 소득불평등도 완화 효과를 기대할 수 있다. 따라서, 향후에도 현물중심, 비자산조사 방식 지원 비율 강화하는 부분을 고려 가능하다. 다만, 자산조사 수혜자 수 규모 비율 변화가 유의미하지 않은 영역으로, 방향성만을 보면 자산조사 증가 추이를 보이는데, 동 영역에서는 자산조사 수혜자 수 규모 증대시

소득불평등도가 높아질 수 있다. 즉 현물중심, 비자산조사 방식의 수혜자 수 결정 방식을 확대할 때 소득불평등도 개선에 기여할 수 있을 것으로 추정된다. 한국에서도 노인부양 가족지원 및 양육지원방식 등 관련 비자산조사 방식의 보편적 현물지원 서비스 확대에 대한 고민이 필요하다.

셋째, 실업자 대상 사회지출 영역은 노인부양비 증대에 따라 자산조사 방식 수혜자 수 규모는 증가 추이를, 비자산조사 방식 수혜자 수 규모는 감소 추이를 보인 영역이다. 적극적 노동시장 정책기조에 따라 자산조사 방식의 선별적 수혜자 수가 늘어나기 때문인 것으로 추정된다. 그러나, 이러한 방식은 분석결과에 따르면 소득불평등도를 악화시킬 가능성이 높게 나타났다. 실업정책 영역에서는 수혜자 수를 증가시켜 실업자를 구제함으로써 소득불평등도 개선 효과를 기대할 수 있고 특히 비자산조사 형태의 보편적 서비스 지원이 강화될 때 더욱 그 개선효과가 클 것으로 기대된다.

자산조사 방식의 사회보험 기반의 한국의 경우 제한된 재정여건 속에서 모색해 볼 수 있는 방안은 실업자들을 대상으로 하는 보편적 비자산조사 방식의 서비스 지원을 강화하고 사회보험 사각지대에 놓이거나 기여가 곤란한 취약계층에 대한 기초실업수당 부분을 자산조사를 통해 강화하는 노력을 병행하는 것이 필요하다고 판단된다. 실업함정이나 지나친 복지의존도를 낮추고 재정건전성을 유지하기 위해 소득비례실업수당과 기초실업수당과의 적정 비율을 모색하고 조정하는 등 노력이 필요하며 사회보험 사각지대를 해소를 위한 노력 역시 중요한 부분이다.

제2절 복지레짐별 주요국 분석 결과 기반 정책적 시사점

앞서 OECD 국가들의 복지체제 변화 분석결과를 좀 더 깊이 이해하고 양적분석에서 파악하기 곤란한 개별 국가 내에서의 복지체제 변화 내용을 파악하기 위하여 에스핑 앤더슨(Esping-Adersen, 1990; 1999)의 복지레짐별 유형 분류 기준을 기반으로 복지레짐별 상대적으로 GDP대비 공공사회복지지출 규모가 큰 나라인 영국(자유주의 레짐), 프랑스(보수주의 레짐), 핀란드(사회민주주의 레짐)를 선정하여 분석하였다.

복지재정과 사회경제적 요인들과의 상호작용을 통한 복지재정 개혁 방향 등을 살펴보기 위해 구체적으로 국가재정건전성(재정수지 및 국가채무 등), 복지재원 추이, 공공사회복지지출규모(GDP 대비 공공사회복지지출과 국민부담률) 및 구성, 주요국의 복지정책 개혁 동향 등에 대해 국가간 비교를 통해 함의를 도출하고자 하였다. 이하에서는 주요국 대상 분석결과를 토대로 한국 복지체제 변화 방향에 대한 정책적 시사점과 제언을 제시하도록 한다.

우선, 주요국의 공공사회지출과 국민부담률과 비교할 때 한국의 복지체제 현황을 개략적으로 살펴보도록 한다. 2019년 한국의 공공사회복지지출은 12.2%, 국민부담율은 27.4%로 지속적으로 높아지는 추세이긴 하지만, 여전히 OCED 평균인 20%(공공사회지출)와 33.8%(국민부담률)보다는 낮은 수준으로, 한국은 다른 복지선진국에 비해 작은 정부에 속한다고 할 것이다.

한국은 보건에 대한 지출이 40.7%로 가장 큰 비중을 차지하며, 노인이 26.4%, 기타가 21.9%, 가족이 10.9%를 차지하고 있다. 노인에 대한 지출을 살펴보면, OECD 평균 37.4%와 비교하여 현저히 낮은 수준이다. 한국은 OECD 국가 중 가장 높은 수준의 노인빈곤율을 보이고 있음에도 불구하고, 아직 공적연금의 소득대체율이 낮은 편이다. OECD(2017)[49] 보고서에 따르면, 66~75세의 한국 노인의 상

49) https://www.oecd.org/health/preventing-ageing-unequally-9789264279087-en.htm

대적 빈곤율이 OECD 평균의 4배인 42.7%, 76세 이상의 노인빈곤율은 60.2%로 38개 회원국 중 1위를 차지했다. 그럼에도 불구하고 공적연금의 사각지대와 낮은 급여 수준으로 노인 빈곤문제는 장기적으로 심각한 수준으로 유지될 가능성이 크다(이주하, 2018).

그렇다면 고령화와 노인부양비 증가에 따라 한국의 복지정책 개혁 방향에서 중요한 과제는 연금개혁이 될 수 있다.

주요국들은 복지 재원의 지속가능성을 높이고 위해 연금개혁을 단행하였다. 영국은 2014년 기존의 국가기초연금과 근로자 대상의 국가이층연금(S2P, State Second Pension)을 통합한 공적연금인 '신(新)국가연금'을 논의하기 시작해 2016년 도입하였다. 현재 영국 연금제도는 신(新)국가연금, 퇴직연금과 개인연금을 포함하여, 총 3가지 연금 시스템으로 운영하고 있다. 2018년 국가연금 기준으로 연금수령 가능 시기가 만 66세이며, 연금수령 연령을 점차 높이고 있는 추세이다. 프랑스의 마크롱 행정부(2017년 집권)가 제시한 개혁안은 조기퇴직을 희망하는 자의 연금액을 줄이고, 현재 연금수급 기준 근로연령보다 오래 일한 사람들에게 연금액을 많이 지급하는 방안(현재 62세 퇴직연령을 65세로 높임)과, 직종별로 42개로 별개로 운영되고 있는 연금제도를 '포인트'를 기반으로 하나의 연금제도로 통합하는 방안을 제시하였다.

핀란드의 2017년 연금제도 개혁은 1995년 출생자부터 최소 연금수령 가능 연령을 단계적으로 상향하도록 하였고, 소득비례연금 의무 가입 연령을 만 18세에서 17세로 또 한 번 낮추었으며 매년 연금급여액 산정을 위해 해마다 다른 연금적립률이 적용되던 것을 간결하게 통합하여 고정 연금적립률(accrual rate) 1.5%를 적용하기로 하였으며, 2022년부터 적용한다.

그렇다면 한국의 경우는 어떠한지 살펴볼 필요가 있다. 한국은 2018년 국민연금 기준으로 최소 10년 이상 연금보험료를 납부했을 경우에 한해 만 60세부터 연금수령이 가능하다. 이미 고령 사회에 진입한 영국에 비해 초고령화 사회로의 전환 속도가 높음에도 불구하고 비교적 연금수령 연령이 낮다. 이에 연금수령 연령을 높이고, 퇴직연금 가입 의무화로 노후소득이 국민연금에만 의존하지 않도록 유도해야 할 필요성이 있다.

특히 앞서 양적 패널분석결과에서도 고령자 대상 사회지출에서 현금급여 중심 연금의존도가 높아지고 있는 반면 비자산조사 방식의 수혜자 수 규모 증가는 소득 불평등도를 오히려 악화하는 방향으로 이어지고 있으므로 현존 사회보험 기반 한국의 복지체제 내 가장 큰 문제점인 사회보험 사각지대 해소와 기여형 복지수혜 혜택에서 소외될 수 있는 취약계층에 대한 보호문제를 고민할 필요가 있다.

참고 문헌

1. 문헌 자료

2. 웹 사이트

참고 문헌

1 문헌 자료

고영선. (2005). 「재정지출의 생산성 제고를 위한 연구」, KDI 연구보고서 2004-07, 한국개발연구원.

국중호. (2017). "한국과 주요국의 조세 및 사회보장 부담에 관한 비교 분석.", 질서경제저널, 20(2): 1-23.

국회예산정책처. (2015). 「OECD 국가의 지출 구조조정 사례분석과 시사점」.

_____. (2020). 「2020년 주요국의 재정제도」.

_____. (2021). 「OECD 주요국의 공공사회복지지출 현황」, Nabo Focus, 제30호.

김교성. (2008). 사회투자전략에 기초한 복지국가의 유형과 성과. 사회복지정책. 35: 29-59.

김교성·유희원. (2015). "복지국가의 변화:신·구 사회정책에 기초한 이념형 분석.", 사회복지연구. 46(1): 433-467.

김명환 외. (2022). 「공공가치 이론과 실제」, 윤성사.

김성욱. (2013). "적정조세부담률 추정을 통한 한국 복지국가 증세가능성에 관한 연구", 한국사회 정책. 20(3): 77-115.

김영범. (2014). "임금불평등과 사회복지지출:선진국가들의 경험을 중심으로.", 한국사회정책. 21(1): 77-103.

김태일. (2021). "한국의 복지지출 규모 및 향후 방향.", 한국사회정책, 28(1): 315-342.

김홍균·김태영. (2015). "OECD 국가들의 공공사회복지지출의 효율성 분석: 확률적

변경모형(SFM) 중심으로.”, 재정학연구. 8(3). 27-57.

노대명. (2017). 「프랑스 사회보장제도의 최근 개편 동향:마크롱 정부의 대선 공약을 중심으로」, 국제사회보장리뷰, 2017년 여름 창간호, 41-57.

민인식, 최필선. (2012). 고급패널데이터, 한국STATA 학회, ㈜ 지필미디어.

_____. (2013). 패널데이터, 한국STATA 학회, ㈜ 지필미디어.

박경돈. (2015). “복지증세에 대한 인식과 영향요인.”, 한국행정연구, 24(3): 91-119.

박형수, (2005). “분야별 재정지출의 국제비교.”, 재정포럼, 2월호, 한국조세연구원, 26-53.

변영우. (2014). “사회지출구조에 의한 소득분배 효과와 경제적 성과: OECD 국가 경험에 대한 실증분석.” 41(4): 351-376.

양재진·민효상. (2013). “한국 복지국가의 저부담 조세체계의 기원과 복지증세에 관한 연구.”, 동향과 전망, 88: 48-96.

양종민. (2013). 시장개방에 따른 사회적 위험을 해결하기 위한 국가의 복지지출 구성과 경제적 성과: 1980-2007년 OECD 19개국을 중심으로. 한국사회학. 47(1): 107-147.

_____. (2020). “한국 사회의 복지태도에 대한 연구 : 정부의 책임성, 증세, 조세 시스템에 대한 태도를 중심으로.”, 비판사회정책, (68): 79-112.

외교부 홈페이지. https://mofa.go.kr/www/index.do

유희원·김성욱. (2012). “사회투자모델의 유형과 성과.”, 사회복지정책. 39(1): 257-281.

유희원·최영. (2009). “사회투자정책의 경제적 성과에 관한 연구: 소득보장정책과의 상호작용효과를 중심으로.”, 사회보장연구. 25(2): 141-169.

이소영. (2016). “복지정책 확대를 위한 추가 조세 부담 의향에 영향을 미치는 요인에 관한 연구.”, 「2016년 재정패널 학술대회 논문집」

이승주·박소영. (2019). “정부의 복지정책에 대한 인식이 증세태도에 미치는 영향에 관한 연구.”, 지방정부연구, 23(2): 153-173.

이유현·서인석. (2018). 「시민참여를 통한 절차적 에너지 정의의 모색: 프랑스의 에너지 정책형성과정에 대한 사례분석」, 분쟁해결연구, 16(3), 통권 40호, 33-79.

이주하. (2010). 「민주주의의 다양성과 공공성: 레짐이론을 중심으로」, 행정논총, 48(20): 145-168.

_____. (2018). 「전환기의 사회정책과 불평등 해소를 위한 정부의 역할」, 정부학연구, 24(2): 85-122.

이지은·이영범. (2017). "소득불평등 완화를 위한 복지지출 구성에 관한 연구. 한국정책과학학회보.", 21(3): 69-91.

이채정. (2020). "복지지출의 관대성이 재분배에 미치는 영향 분석: 2008~2015년 유럽연합 회원국을 중심으로.", 사회과학연구, 32(2), 53-76.

이현주. (2015). 「영국 사회부조의 최근 동향: 유니버셜크레딧의 도입과 그 배경」, 보건복지포럼 2015년 8월, 통권 제226호, 105-117.

정아현 (2020). "사회복지지출과 경제성장: OECD 29개국을 중심으로.", 한국지역개발학회 학술대회, 63-71.

전승훈. (2006), 「분야별 재원배분에 대한 국제비교 연구」. 경제현안분석 제7호, 국회예산정책처.

최복천 외. (2018). 「영국의 사회보장제도」, 나남.

최은영·홍영란. (2018). 「OECD 주요 국가들의 빈곤율과 사회복지지출」, 인문사회 21, 9(4): 489-502.

한국노동연구원. (2019). 「프랑스 연금제도의 변화와 최근 개혁안」, 국제노동브리프 2019년 10월호, 76-81.

한국보건사회연구원. (2022). 「주요국의 보건의료 정책개혁 동향」, 보건복지포럼 (2022.1)

홍서인 외(2018), 「비취학 청년들을 위한 한국의 일기반 학습 프로그램 개선방안 연구: 영국과 비교」, p.104

Adema, W., & Ladaique, M. (2005). "Net social expenditure.", 2005 edition:

More comprehensive measures of social support.

Aschauer, D. A. (1989). “Does public capital crowd out private capital?.”, Journal of monetary economics, 24(2): 171-188.

Barth, J. R., & Bradley, M. D. (1988). “The impact of government spending on economic activity.”, National Chamber Foundation.

Blekesaune, M., & Quadagno, J. (2003). “Public Attitudes toward Welfare State PoliciesA Comparative Analysis of 24 Nations.”, European sociological review, 19(5): 415-427.

Castles, F. G., & Obinger, H. (2007). “Social expenditure and the politics of redistribution.”, Journal of European Social Policy, 17(3): 206-222.

Esping-Aderson, G. (1990). “The Three Words of Welfare Capitalism.”, Cambridge: Polity Press.

_____. (1999). “Social Foundations of Postindustrial Economies”, Oxford: Oxford University Press.

Grier, K. B., & Tullock, G. (1989). “An empirical analysis of cross-national economic growth, 1951–1980.”, Journal of monetary economics, 24(2): 259-276.

Kenworthy, L. (1999). “Do social-welfare policies reduce poverty? A cross-national assessment.” Social Forces, 77(3): 1119-1139.

Kormendi, R. C., & Meguire, P. G. (1985). “Macroeconomic determinants of growth: cross-country evidence.”, Journal of Monetary economics, 16(2): 141-163.

Kwon, H. J. (1997). “Beyond European welfare regimes: comparative perspectives on East Asian welfare systems.”, Journal of social policy, 26(4): 467-484.

Landau, D. (1983). “Government expenditure and economic growth: a cross-country study.”, Southern economic journal, 783-792.

_____. (1986). “Government and economic growth in the less developed countries: an empirical study for 1960-1980.” Economic Development and Cultural Change, 35(1), 35-75.

OECD. (2016). “Income Inequality Remains High in the Face of Weak Recovery.”, Income Inequality Update, Paris: OECD Publishing.

_____. (2017). “Preventing Ageing Unequally”, Paris: OECD Publishing.

_____. (2019). “OECD Statistics, Economic Outlook”, No. 106, 2019.1.

_____. (2019). OECD Social Expenditure database.

https://www.oecd.org/social/expenditure.htm

_____. (2020). Revenue Statistics 2020. Paris: Oecd Publising.

_____. (2022). Fertility rates (indicator). doi: 10.1787/8272fb01-en.

_____. (2022). Old-age dependency ratio (indicator). doi: 10.1787/e0255c98-en.

_____. (2022). Social spending (indicator). doi: 10.1787/7497563b-en, Social Expenditure: Aggregated data.

O'Toole, L. J. (1986). Policy recommendations for multi-actor implementation: An assessment of the field. Journal of public policy, 6(2): 181-210.

Powell, Francis-Devine and Clark(2021), “Youth Unemployment statistics”, p.5

Rudolph & Evans. (2005). “A tale of political trust in American cities.”, Public opinion quarterly, 69(4): 530-560.

Sanz, I., & Velázquez, F. J. (2002). “Determinants of the composition of government expenditure by functions.”, (No. 13). European Economy Group.

2 웹 사이트

[영국]

영국 교육부 홈페이지.

https://www.gov.uk/government/organisations/department-for-education영국 정부 홈페이지, https://www.gov.uk/government/organisations

영국 내각실 홈페이지.

https://www.gov.uk/government/organisations/cabinet-office

영국 노동연금부 홈페이지,

https://www.gov.uk/government/organisations/department-for-work-pension

영국 보건사회복지부 홈페이지.

https://www.gov.uk/government/organisations/department-of-health

영국 정부평등사무국 홈페이지.

https://www.gov.uk/government/organisations/government-equalities-office

영국 평등인권위원회 홈페이지. https://www.equalityhumanrights.com/en.

https://www.parliament.uk/biographies/commons/Boris-Johnson/1423

[핀란드]

핀란드 공공부조 홈페이지.

https://www.kela.fi/web/en/social-assistance-basic-amount?inheritRedirect=true

핀란드 공공사회복지지출 홈페이지.

https://pxweb2.stat.fi/PXWeb/pxweb/en/StatFin/StatFin__jyev/?tablelist=true

핀란드 사회보건부 홈페이지 .

https://stm.fi/en/projects-and-legislation/key-projects

핀란드 연금센터 홈페이지. http://www.etk.fi/en

Finnish Government (2019) INCLUSIVE AND COMPETENT FINLAND-a socially, economically and ecologically sustainable society

Programme of Prime Minister Antti Rinne's Government 6 June 2019.

Publication of the Finnish Government 2019:25. Helsinki

[프랑스]

프랑스 노동고용통합부 홈페이지. https://travail-emploi.gouv.fr/

프랑스 사회보장재원 홈페이지.

https://www.lafinancepourtous.com/decryptages/politiques-economiques/economie-francaise/comptes-publics/les-comptes-de-la-securite-sociale/

프랑스 사회보장조직중앙기금 및 Urssaf 홈페이지. https://www.urssaf.org/home.html.

프랑스 사회연대보건부 홈페이지.

https://solidarites-sante.gouv.fr/ministere/organisation/organisation-des-directions-et-services/

프랑스 재정경제부 홈페이지.

https://www.economie.gouv.fr/facileco/comptes-publics/comptes-securite-sociale

프랑스 정부 홈페이지.

https://www.gouvernement.fr/en/composition-of-the-government

프랑스 vie publique 홈페이지.

https://www.vie-publique.fr/fiches/protection-sociale

프랑스 지방보건청 홈페이지.

https://www.cleiss.fr/particuliers/venir/soins/ue/systeme-de-sante-en-france.html#national

https://www.reuters.com/world/europe/macron-delays-pension-reform-unlik

ely-before-2022-election-2021-11-09/

https://www.hankyung.com/international/article/2019032724231

https://staging.avecvous.fr/wp-content/uploads/2022/03/Emmanuel-Macron-Avec-Vous-24-pages.pdf

프랑스 최고보건청 홈페이지. https://www.has-sante.fr

[OECD]

OECD 데이터베이스, https://data.oecd.org

OECD 통계 http://stats.oecd.org