

한국 복지제도의 개선을 위한 일 연구 -OECD 국가의 복지과 국가경쟁력 성과 비교를 중심으로-

A study on reform of welfare system in Korea
-Focusing on performance comparison on welfare and country
competitiveness in OECD countries-

이 상 직(Lee, Sangjik)*

ABSTRACT

The purpose of this study is to reform welfare system in Korea. For the purpose, first of all I analyze rapid change of low fertility and population aging, serious problems of Gini's coefficient, income bipolarization and relative poverty and welfare indicators between Korea and OECD countries. As a result of analysis, Korea must reform welfare system in the direction of achieving 'welfare and country competitiveness' simultaneously with keeping fiscal sustainability and aiming at strong welfare state. In Anglo-American countries, country competitiveness is more important than welfare in resulting performance comparison on 'welfare and country competitiveness' in OECD countries. Korea approaches to Anglo-American style countries. Nordic countries and Continental countries success to achieve 'welfare and country competitiveness' simultaneously. The alternative of Anglo-American countries is Nordic and Continental countries in Korea. According to experiences of Nordic and Continental countries, Korea needs to reform welfare system. First, in Nordic and Continental countries, central government debt is stable. Therefore it means to accomplish 'welfare and country competitiveness' simultaneously. Second, in Nordic and Continental countries, employment rate is very high. Korea also must aim at policy for increasing employment rate. Third, Korea has to raise taxes to achieve 'welfare and country competitiveness' simultaneously. According to experiences of Nordic and Continental countries, it is desired that tax system reforms VAT and personal income tax systems together. Finally, according to experiences of Nordic and Continental countries, the improvement of Korea's welfare system must reform many policies related welfare, labor market and education, etc at the same time.

Key words: Reform of welfare system, Welfare and country competitiveness, Nordic countries, Continental countries

I. 서론

이 연구의 목적은 우리나라 복지제도 개선 방안을 제시하는데 있다. 이를 위해 먼저 저출산·고령화 현상의 가속화, 소득불평등의 현황·소득양극화·상대적 빈곤의 심화 문제 그리고 우리나라와 OECD 국가의 복지에 관한 지표를 분석한다. 우리나라 복지제도 개선의 필요성을 좀 더 보기 위해 우리나라와 OECD 국가의 공공사회지출비 비중 증가

* 호서대학교 교수

을 비교, 우리나라 복지에산관련 지표의 변화 추이 그리고 이명박 정권에서 분야별 예산변동 내용을 비교해 본다. 우리 복지제도의 문제점을 제기한 후 OECD국가의 복지와 국가경쟁력의 성과 비교를 통해 우리나라 복지제도 개선 방안을 제시할 것이다. 복지는 지니계수, P90/P10, 상대적 빈곤율, 국민부담률, 공공사회지출비 그리고 국가채무율을 평가한다. 국가 경쟁력은 IMD와 WEF의 국가경쟁력 순위를 평가한다. OECD 국가의 복지와 국가경쟁력을 성과 비교한 결과 우리나라는 복지보다 국가경쟁력을 중시하는 영미권 국가에 접근하는 국가로 분류된다. OECD 국가 중 높은 수준의 국가경쟁력을 유지한 복지국가는 북유럽 국가와 유럽대륙 국가이다. 본 연구의 목적을 달성하기 위해서 ‘복지와 국가경쟁력’을 동시에 이룩한 북유럽 국가와 유럽대륙 국가의 경험을 바탕으로 우리나라의 복지제도 개선 방안을 제시하기 위한 시사점을 도출할 것이다.

II. 저출산·고령화의 가속화에 따른 복지제도 개선의 필요성

1. OECD 주요국과 출산율 비교

<표 1> OECD 주요국의 출산율 변화 추이

(단위:년,명)

연도	한국	일본	미국	캐나다	영국	프랑스	이탈리아	독일	스웨덴	OECD 평균
1960	6.00	2.00	3.65	3.90	2.72	2.74	2.41	2.37	2.20	3.23
1970	4.53	2.14	2.48	2.33	2.44	2.48	2.43	2.03	1.92	2.71
1980	2.82	1.75	1.84	1.68	1.90	1.95	1.68	1.56	1.66	2.14
1990	1.59	1.54	2.08	1.71	1.83	1.78	1.36	1.45	2.13	1.86
2000	1.47	1.36	2.06	1.49	1.64	1.87	1.26	1.38	1.54	1.64
2005	1.08	1.26	2.05	1.54	1.79	1.92	1.32	1.34	1.77	1.62
2006	1.12	1.32	2.10	1.59	1.84	1.98	1.35	1.33	1.85	1.65
2007	1.25	1.34	2.12	1.66	1.90	1.96	1.37	1.34	1.88	1.73
2008	1.19	1.37	2.08	1.68	1.96	1.99	1.42	1.37	1.91	1.71
2009	1.15	1.37	2.00	1.57	1.94	1.99	1.41	1.36	1.94	1.70
2010	1.23	1.39	1.93	1.67	1.98	1.99	1.41	1.39	1.98	1.70
출생율 최저	1.08	1.26	1.74	1.49	1.63	1.66	1.19	1.24	1.50	1.60
	2005년	2005년	1976년	2000년	2001년	1993년	1995년	1994년	1999년	2003년

자료: stats.oecd.org.

저출산과 고령화는 공공사회지출 증가의 가장 큰 원인이다. 저출산은 생산가능인구의 감소를 가져와 잠재성장률을 저하시키고 국가신인도를 하락시키는 주원인이다. 우리나라의 저출산·고령화는 어떤 다른 나라보다 빨라 경제에 직접 미치는 파급효과가 상당히 클 것이다. 건강 및 연금 보험과 관련한 재정건전성 문제와 이와 연계한 각종 경제·사회 문제도 심각할 것으로 예측된다. 우리나라 출산율은 1960년 6.0명을 기점으로

1980년 2.82명, 1983년 인구를 현상 유지하는 데 필요한 수준인 인구대체수준¹⁾ 2.08명을 기록한 후 2005년 사상 최저인 1.08명으로 급격하게 감소했다. OECD 주요 국가들은 일본, 독일 그리고 이탈리아를 제외하고 인구대체수준 이하로 낮아진 이후 지속적으로 1.5명 이상의 출산율을 유지하고 있으나 우리나라는 짧은 시간에 높은 출산율에서 아주 낮은 출산으로 바뀐 대표적인 국가이다. 출산율 향상 정책에 성공한 OECD국가들의 출산율은 평균 1.6명 이상을 유지한 한 후 출산율 평균은 2002년, 2003년 1.60명을 최저 이후 1.70명 이상인 상황이다.

2. 우리나라 저출산·고령화의 추이 및 특징

우리나라 총인구는 저출산과 고령화에 따라 2030년 5,216만 명을 최고점으로 2060년 4,396만 명으로 감소할 것으로 예상된다. 유소년인구의 뚜렷한 감소세와 노령인구의 증가추세에 따라 생산가능인구는 2016년 3,703만 명을 정점으로 감소하여 2060년에는 2187만 명이 될 것이다. 생산가능인구의 비중은 2010년 72.8%에서 2060년 49.7%로 급락할 것으로 예상된다. 연령별 인구구조 변화 예상 추이를 <표2>와 <그림1>에서 보면 1960년 총인구는 0~14세 유소년 인구가 1,058만 명으로 42.3%, 65세 이상 노령인구가 72만 명으로 2.9%였으나 2010년에는 각각 16.2%와 11.0% 이다가 2060년에는 그 비율이 유소년인구가 447만 명으로 총인구의 10.2%, 65세 이상 노령인구가 1,762만 명으로 총인구의 40.1%로 인구구조의 고령화가 매우 심각할 것으로 예측된다. 즉, 인구의 고령화가 급진전됨에 따라 총인구 중 65세 이상 비율이 1960년 2.9%→2000년 7.2%로 고령화 사회→2018년 14.5%로 고령사회→2026년 20.8%로 초고령사회로 진입한다. 노인인구가 2037년에는 총인구의 30.1%로 2060년에는 총인구의 40.1%로 예상된다.

그 결과 1960년에는 생산가능인구 18.8명당 노인1명을 부양했지만, 1980년에는 16.3명당 노인 1명, 2000년에는 10.0명당 노인 1명, 2010년에는 6.6명당 노인 1명, 2020년에는 4.5명당 노인 1명, 2040년에는 1.7명당 노인 1명, 2060년에는 1.2명당 노인 1명을 부양해야 할 것으로 전망된다. 생산가능인구가 부담해야 하는 총부양비는 1960년 82.6%로 높아졌다가 2000년 39.5%, 2010년 37.3%로 낮아진 후 2030년 77.0%, 2060년 101.0%로 가파르게 증가할 전망이다. 그 이유는 노년부양비가 크게 높아지기 때문이다. 총인구의 26.9%를 차지하고 있는 베이비 붐 세대가 은퇴하기 시작하는 2010년을 전후하여 시작되는 인구구조 변화는 경제에 큰 영향을 미칠 것이다. 따라서 저출산·고령화의 급속화가 경제 및 사회에 미칠 영향은 상당히 심각할 것으로 보인다.

1) 선진국은 약 2.1명이 인구대체수준 이다. 이 값은 유럽경제위원회(UNECE)에서 인구를 현상 유지 하기 위해서 임신 가능한 여성 1명당 2.1명의 자녀를 출산하여야 한다는 보고서에 의한 것이다. 개도국의 인구대체수준은 약 3명 내외이다. 그 이유는 영아의 높은 사망률 때문이다. 인구 관련 학자들은 인구대체수준 이하로 출산율이 떨어지면 저출산 사회로 규정한다.

<표 2> 연령별 인구1) 및 인구구조 변화 예상 추이

(단위:천명,년,%)

구분	1960	1970	1980	1990	2000	2010	2015	2020	2030	2040	2050	2060
2)총인구	25,012	32,240	38,124	42,870	47,008	49,410	50,617	51,435	52,160	51,091	48,121	43,959
0~14세	10,588	13,709	12,951	10,974	9,911	7,975	7,040	6,788	6,575	5,718	4,783	4,473
3)구성비	42.3	42.5	34.0	25.6	21.1	16.2	13.9	13.2	12.6	11.1	9.9	10.2
15~64세	13,698	17,540	23,717	29,701	33,702	35,983	36,953	36,563	32,893	28,872	25,347	21,865
4)구성비	54.8	54.4	62.2	69.3	71.7	72.8	73.0	71.1	63.1	56.5	52.7	49.7
65세이상	726	991	1,456	2,195	3,395	5,452	6,624	8,084	12,692	16,501	17,991	17,621
5)구성비	2.9	3.1	3.8	5.1	7.2	11.0	13.1	15.7	24.3	32.4	37.4	40.1
6)총부양비	82.6	83.8	60.7	44.3	39.5	37.3	37.0	40.7	58.6	77.0	89.8	101.0
7)유소년부양비	77.3	78.2	54.6	36.9	29.4	22.2	18.6	18.6	20.0	19.8	18.9	20.5
8)노년부양비	5.3	5.7	6.1	7.4	10.1	15.2	18.5	22.1	38.6	57.2	71.0	80.6
9)노령화지수	6.9	7.2	11.2	20.0	34.3	68.4	99.5	119.1	193.0	288.6	376.1	394.0

자료: 2011.12월에 작성한 통계청 장래인구추계,KOSIS

주: 1)인구는 국적에 관계없이 국내에 거주하는 인구임(외국인도 포함)

2)총인구 : 2010년까지는 확정인구이며, 2015년 이후는 다음 인구 추계 시 변경될 수 있음

3)0~14세 인구(유소년인구)구성비=(0~14세 인구)/총인구*100

4)15~64세 인구(생산가능인구)구성비=(15~64세 인구)/총인구*100

5)65세 이상 인구(노령인구)구성비=65세 이상 인구/총인구*100

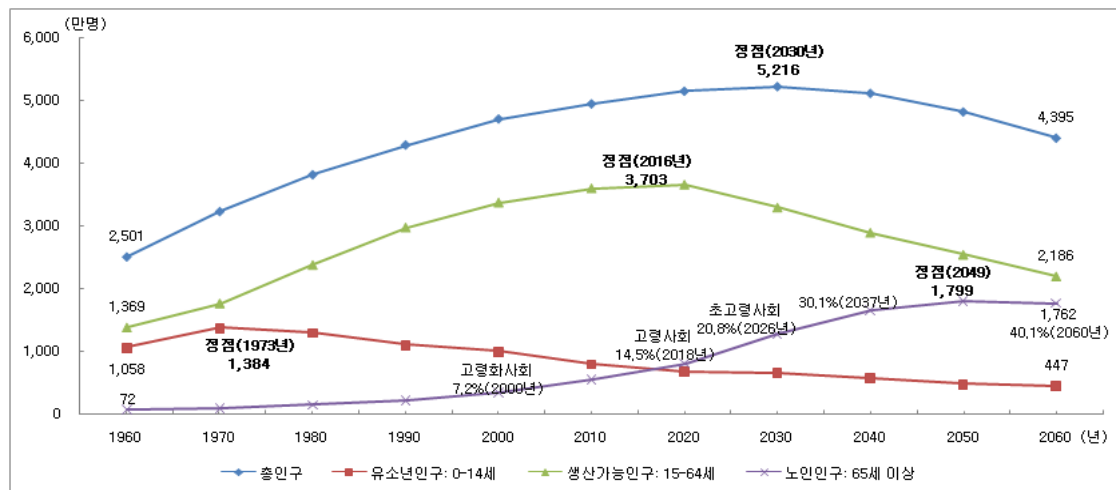
6)총부양비=유소년부양비+노년부양비

7)유소년부양비=(0~14세 인구)/(15~64세 인구)*100

8)노년부양비=(65세 이상 인구)/(15~64세 인구)*100

9)노령화지수=(65세 이상 인구)/(0~14세 인구)*100

<그림 1> 우리나라 인구구조 변화 예상 추이



3. OECD 주요국과 인구고령화 속도비교

우리나라는 2000년에 고령화사회로 진입하였으며 2018년에는 고령사회 2026년 경에는 초고령사회가 될 것으로 예측된다. 우리나라의 경우 저출산과 고령화의 속도가 어떤 다른 나라보다 빠르게 진행되고 있다. 고령화사회에서 고령사회로 도달하는데 우리나라는 18년 소요될 예정인 반면 프랑스는 114년, 미국은 72년, 이탈리아는 61년, 영국은 47년 걸렸다. 고령사회에서 초고령사회에 이르는 데 우리나라는 8년 걸릴 것으로 예상되는데 영국은 45년, 프랑스는 40년, 독일은 36년 걸릴 것으로 예측된다.

<표 3> OECD주요국과 인구고령화 속도 변화추이

국가	도달연도			소요연수	
	고령화사회	고령사회	초고령사회	고령화사회 →고령사회	고령사회 →초고령사회
캐나다	1945년	2010년	2024년	65년	14년
프랑스	1864년	1978년	2018년	114년	40년
독일	1932년	1972년	2008년	40년	36년
이탈리아	1927년	1988년	2007년	61년	19년
일본	1970년	1995년	2006년	25년	11년
미국	1942년	2014년	2031년	72년	17년
영국	1929년	1976년	2021년	47년	45년
한국	2000년	2018년	2026년	18년	8년

자료: 윤성식 외(2011), 저출산·고령화와 금융의 역할, 보험연구원, p.30재인용

영국은 차기정부정책과제3(2012),한국경제연구원, p159재인용

한국은 통계청(2011)인구추계,KOSIS

주: UN은 일반적으로 65세 이상 인구비율이 7% 이상 일 때 고령화사회(Aging Society), 14% 이상 일 때 고령사회(Aged Society), 20% 이상일 때 초고령사회(Super-aged Society)로 분류한다.

4. 소결2)

저출산·고령화에 따른 복지제도 개선의 필요성은 다음과 같다.

첫째, 저출산·고령화로 인해 재정건전성 문제가 발생하므로 이에 적극적 대처가 필요

- 2) 최연혁은 스웨덴의 사회보장제도, 한국보건사회연구원, 2012, p.92: 제3장 인구구조 및 인구문제의 『나오는 글』에서 다음과 같이 적고 있다. “스웨덴의 인구구조는 가파르게 고령화 되어가고 있고, 노동인구가 부양해야 할 인구비가 2020년에는 이미 1:0.8까지 치솟을 것으로 예상되기 때문에 다양한 사회적 논의가 진행되고 있다. 사회보장제도에 미치는 영향으로 복지기금의 고갈과 노동력 상실로 인한 생산성저하, 국가경쟁력의 저하라는 문제가 도래해 있는 상황으로 인식된다. 따라서 앞으로 75세 퇴직연령제도에 대한 사회적 동의과정은 탄력을 받을 것으로 보이며, 교육정책, 노동시장정책, 노인복지정책 등의 다양한 분야를 개혁할 필요성이 제기되고 있는 상황이다. ---” 즉 복지국가에서도 저출산·고령화는 경제 및 사회문제에서 가장 심각하고 근본적인 문제임을 알 수 있다. 우리도 이 문제의 심각성을 인식하고 종합적으로 접근할 필요가 있다.

하다. 2010년 기준으로 GDP 대비 공공사회지출비의 비중은 OECD 평균은 22.0%인 반면 우리나라는 9.2%에 불과하다. 현재의 복지제도를 유지할 경우에도 GDP대비 공공사회지출비 비중은 박형수³⁾와 박형수·전병목⁴⁾ 연구에 따르면 2020년 11.3%, 2030년 14.5%, 2040년 17.9%, 2050년 21.0%로 증가할 것으로 전망되기 때문이다.

둘째, 저출산·고령화는 수요감소, 노동공급 감소, 자본축적 둔화, 저축률 하락 등을 야기 시켜 경제성장에 좋지 않은 영향을 미칠 것이다. 이에 대응하기 위해 출산율 및 영유아관련 정책을 활성화하고, 노동생산성 제고 및 여성의 고용률 향상을 위한 노력을 해야 한다.

셋째, 저출산·고령화는 공적연금과 국민건강보험제도 개선 문제와 맞물려 있다. 공적 연금은 심각한 노인빈곤문제, 기초노령연금과의 관계, 국민연금 등 연금운영 및 국민연금 미가입자 문제와 연계 되어있다. 또한 건강보험정책연구원의 보고서⁵⁾에 따르면 저출산·고령화로 건강보험의 연간 적자규모가 상당할 것으로 예상했다. 국민건강보험 재정적자 문제는 의료비의 가파른 상승과 OECD국가의 평균보다 낮은 우리의 보장성을 재정수지와 연동하면 생각보다 훨씬 심각 할 것으로 예측된다. 장래인구 추계를 재 활용하여 국민건강보험제도를 근본적으로 수정할 필요가 있다.

III. 소득불평등, 소득양극화 그리고 상대적 빈곤의 심화에 따른 복지제도 개선의 필요성

1. OECD국가와 비교

우리나라의 지니계수는 OECD 평균과 같은 0.314로 소득 분배가 약간 불평등하다. 다행히 18~64세 가구 즉 근로연령인구(working age population)의 지니계수 0.3은 OECD 평균인 0.313보다 작아 소득분배가 안정적이다. 그러나 65세 이상 은퇴가구의 지니계수는 0.405로 노인가구의 소득불평등도는 OECD 은퇴가구의 지니계수 평균 0.299보다 상당히 크다. OECD국가 34개국 중 32위인 노인 소득불평등도는 상당히 심각하다는 것을 알 수 있다. 빠른 고령화로 인해 노인빈곤의 문제가 가중될 것으로 보

3) 박형수, “장기재정전망 및 개선과제, 2011~2015년 국가재정운영계획-장기재정전망 분야-”, 공개토론회 자료집, 2011.

4) 박형수·전병목, “사회복지재정분석을 위한 중장기 재정추계모형개발에 관한 연구”, 보건복지부 용역보고서, 2009.

5) 연합뉴스, 2013년 2월24일 기사에 의하면 건강보험정책연구원의에 따르면 건강보험의 연간 적자 규모는 비관적 시나리오의 경우는 2030년 28조원, 2040년 65조6천억원, 2050년 102조2천억원, 2060년 132조원으로 예상하고 있다. 이와 달리 고령층 건강상태가 좋아지고 피부양률 감소추세는 현재와 비슷하다는 낙관적 시나리오의 건강보험 재정적자도 2030년 16조2천억원, 2050년 59조3천억원, 2060년 70조4천억원으로 예상했다.

인다. 소득양극화 지표인 5분위배율은 5.7과 P90/P10은 4.8로 2000년대 말 현재 OECD 국가의 5분위배율 평균 5.4와 P90/P10의 평균 4.3보다 커서 소득 양극화 문제도 상대적으로 심각하다. 상대적 빈곤율은 다른 지표보다 더 좋지 않다. 우리나라의 상대적 빈곤율은 15.2%로 OECD 평균 11.058% 보다 상당히 클 뿐 아니라 비교 대상 34개국 중 28위를 기록하고 있다.

<표 4> 2000년대 말 OECD국가의 복지주요지표 비교표
(가처분소득 기준, 단위 : 배, %)

국 가	지니계수			소득양극화 지표		상대적 빈곤율 (중위소득 50%미만)
	전체가구	18~64세 가구	은퇴가구 (65세이상)	5분위배율 (S80/S20)	P90/P10	
호주	0.336	0.324	0.328	5.7	4.5	14.64
오스트리아	0.261	0.261	0.26	3.8	3.2	7.919
벨기에	0.259	0.256	0.232	3.8	3.3	9.422
캐나다	0.324	0.328	0.28	5.4	4.2	12.043
칠레	0.494	0.496	0.474	12.8	8.5	18.351
체코	0.256	0.253	0.188	3.6	2.9	5.494
덴마크	0.248	0.243	0.218	3.5	2.8	6.08
에스토니아	0.315	0.306	0.259	5.1	4.3	12.459
핀란드	0.259	0.258	0.24	3.8	3.2	8.007
프랑스	0.293	0.292	0.291	4.3	3.4	7.2
독일	0.295	0.3	0.284	4.5	3.5	8.93
그리스	0.307	0.307	0.296	4.8	4.0	10.754
헝가리	0.272	0.279	0.2	3.9	3.1	6.378
아이슬란드	0.301	0.301	0.326	4.4	3.2	6.406
아일랜드	0.293	0.289	0.285	4.4	3.7	9.098
이스라엘	0.371	0.359	0.398	7.7	6.2	19.86
이탈리아	0.337	0.334	0.321	5.6	4.3	11.4
일본	0.329	0.323	0.348	6.0	5.0	15.701
한국	0.314	0.3	0.405	5.7	4.8	15.2
룩셈부르크	0.288	0.292	0.229	4.2	3.4	8.512
멕시코	0.476	0.469	0.524	13.0	9.7	20.975
네덜란드	0.294	0.297	0.253	4.4	3.3	7.182
뉴질랜드	0.33	0.323	0.305	5.3	4.2	11
노르웨이	0.25	0.256	0.222	3.7	3.0	7.79
폴란드	0.305	0.31	0.256	4.8	4.0	11.193
포르투갈	0.353	0.378	0.344	6.1	4.9	11.958
슬로바키아	0.257	0.266	0.206	3.7	3.1	7.219
슬로베니아	0.236	0.243	0.262	3.4	3.0	8.038
스페인	0.317	0.307	0.286	5.7	4.6	14.038
스웨덴	0.259	0.236	0.259	3.9	3.2	8.354
스위스	0.303	0.27	0.326	4.7	3.7	9.266
터키	0.409	0.42	0.399	8.1	6.2	17
영국	0.342	0.331	0.279	5.8	4.6	10.995

미국	0.378	0.373	0.386	7.7	5.9	17.325
OECD평균	0.314	0.313	0.299	5.4	4.3	11.058

자료: 지니계수와 상대적 빈곤율은 OECD.Stat, 소득양극화 지표는 OECD 2011, An Overview of Growing Income Inequalities in OECD countries:Main Findings의 ANNEX A1 Trends in Different Income Inequality Measures.

- 주: 1) 가처분소득=근로소득+사업소득+재산소득+공적이전소득(공적연금, 기초노령연금,사회수혜금, 세금환급금)-공적 비소비지출(경상조세, 연금, 사회보험)
 2) 지니계수⁶⁾(Gini's coefficient)는 이탈리아의 통계학자 C. 지니가 제시한 계수로 소득분배의 불평등도를 나타내는 수치
 3) 5분위배율⁷⁾(Interquintile share ratio)은 상위 20%(5분위)계층의 소득을 하위 20%(1분위) 계층의 소득으로 나눈 값
 4) P90/P10⁸⁾(Interdecile ratio)은 소득 상위 10%(10분위)의 경계소득(P90)을 소득 하위10% 경계소득(P10)으로 나눈 값
 5) 상대적 빈곤율⁹⁾은 소득이 중위소득(인구를 소득 순으로 나열했을 때 한 가운데 있는 사람의 소득)의 50% 미만인 계층이 전체 인구에서 차지하는 비율

<표4>에서 알 수 있듯이 지니계수, 소득양극화지표 그리고 상대적 빈곤율은 북유럽 국가, 유럽대륙국가 중 오스트리아, 벨기에, 네덜란드 그리고 동구권 국가들이 상당히 양호하다. 우리나라의 경우 지니계수만 OECD국가의 평균에 근접 할 뿐 노인의 소득불평등도, 소득양극화 및 상대적 빈곤 문제는 OECD 국가들과 비교해 보면 상대적으로 심각하다.

2. 우리나라의 소득불평등도 추이

1) 도시2인 이상 가구

<표5>와 <그림2>에서 1990년대 초반에는 우리나라 도시2인 이상 가구의 가처분소득 기준지니계수가 0.250대 이었지만, 1997년 외환위기 이후 1999년까지 0.288로 급등했다. IMF외환위기로 인해 소득격차가 커지면서 지니계수가 상승하였다. 지니계수는

- 6) 일반적으로 지니계수가 0.50 이상이면 고불균등분배, 0.50 이하 0.40 이상이면 중불균등분배, 0.40 이하이면 저불균등분배로 분류한다. 지니계수가 0.30 이하이면 소득분배가 양호한 것으로 평가한다.
- 7) 이 값이 커지면 상위소득과 하위소득의 격차가 커지는 것으로 해석하고 양극화가 심화되는 것으로 판단한다. 소득양극화는 소득분포가 특정 수준을 중심으로 두 개의 양극단으로 군집하는 것을 의미하며 가장 간단하게 소득5분위배율로 판단한다. 소득불평등을 측정하는 지니계수는 지표가 이질적 집단의 출현 또는 중산층의 붕괴를 제대로 측정하지 못하는 것을 보완하기 위해 도입된 개념이 소득양극화이다.
- 8) 경계소득은 소득 구간을 구분하는 경계가 되는 소득 금액이다. 소득 하위10%의 경계소득(P10)보다 낮으면 소득 하위 10%의 빈곤층에 해당되며, 소득 상위 10%의 경계선인 (P90)보다 높으면 상위 10%에 해당된다. P90/P10비율은 OECD에서 주로 사용하는 소득분배지표의 하나로 이 비율이 커면 소득 상하위층간의 소득격차가 커졌음을 의미한다.
- 9) 상대적 빈곤율은 예를 들어, 2009년도 우리나라 전체가구의 가처분소득 기준 상대적 빈곤율이 15.2%인데 이것은 우리나라 인구 전체를 연간소득 순으로 세웠을 때 정중간에 있는 사람의 소득이 5천만 이라고 하면 2천만5백원 미만인 사람의 비율이 15.2%라는 뜻이다. 상대적 빈곤율은 소득이 빈곤선도 안되는 빈곤층이 전체 인구에서 차지하는 비율로 상대적 빈곤율이 높다는 것은 그 만큼 상대적으로 가난한 사람이 많다는 것을 의미한다.

2001~2004년까지 등락을 거듭하면서 안정적 이다가 2007~2008년 글로벌 경제위기를 전후로 하여 가처분소득 기준 2005년 0.281, 2006년 0.285, 2007년 0.292, 2008년 0.294, 2009년 0.295로 커져 소득불평등도가 심화되었으나 2010~2011년 다소 안정을 찾고 있다.

<표 5> 소득불평등도 추이: 지니계수 변화

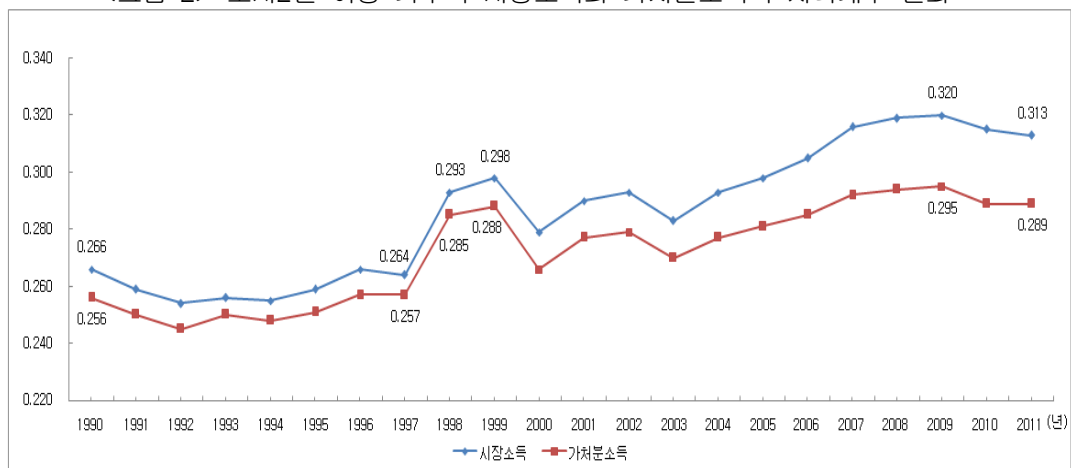
구 분		1990	1995	2000	2001	2002	2003	2004	2005	2006	2007	2008	2009	2010	2011
도시 2인이상 가구	시장 소득	0.266	0.259	0.279	0.290	0.293	0.283	0.293	0.298	0.305	0.316	0.319	0.320	0.315	0.313
	가처분 소득	0.256	0.251	0.266	0.277	0.279	0.270	0.277	0.281	0.285	0.292	0.294	0.295	0.289	0.289
2인 이상 비농가 가구	전체 가구	-	-	-	-	-	0.292	0.301	0.306	0.312	0.321	0.323	0.320	0.314	0.313
	가처분 소득	-	-	-	-	-	0.277	0.283	0.287	0.291	0.295	0.296	0.294	0.288	0.288
	근로연령 층 가구 (18~64세)	-	-	-	-	-	0.277	0.286	0.290	0.294	0.299	0.302	0.298	0.290	0.287
	가처분 소득	-	-	-	-	-	0.266	0.273	0.275	0.278	0.280	0.282	0.279	0.272	0.270
	노령자 가구 (65세 이상)	-	-	-	-	-	0.478	0.458	0.455	0.462	0.474	0.471	0.465	0.487	0.505
	가처분 소득	-	-	-	-	-	0.405	0.383	0.386	0.388	0.403	0.402	0.387	0.400	0.418
전체가구	시장 소득	-	-	-	-	-	-	-	-	0.330	0.340	0.344	0.345	0.341	0.342
	가처분 소득	-	-	-	-	-	-	-	-	0.306	0.312	0.314	0.314	0.310	0.311

자료: KOSIS, 단, 2인 이상 비농가가구의 전체가구 이외는 반정호(2013)자료 이용.

주: 1) 시장소득=근로소득+사업소득+재산소득+사적이전소득

2) 가처분소득=근로소득+사업소득+재산소득+공적이전소득(공적연금+기초노령연금+사회수혜금+세금환급금)-공적 비소비지출(경상조세+연금+사회보험)

<그림 2> 도시 2인 이상 가구의 시장소득과 가처분소득의 지니계수 변화



<그림2>에 의하면 도시2인 이상 가구의 시장소득과 가처분소득 기준 지니계수 차이는 지속적으로 확대되고 있음을 알 수 있다. 2006년부터 2011년까지 정부의 복지확대정책으로 소득재분배가 개선되었다. 즉 2006년~2011년까지 매년 0.02~0.026사이의 개선효과가 있었다. 도시2인 이상 가구의 가처분소득 기준 지니계수는 1990년 0.256에서 2011년 0.289로 약20년 간 0.033 상승하였고 도시2인 이상 가구의 시장소득 기준 지니계수는 같은 기간 0.266에서 0.313으로 상승하여 소득불평등도가 심화되고 있음을 알 수 있다.

2) 2인 이상 비농가가구

<표5>에서 2인 이상 비농가가구의 가처분소득 기준 지니계수는 2003년 0.277에서 글로벌 경제위기가 있었던 2007~2008년 사이에 0.295에서 0.296까지 증가했고 이후 점진적으로 하락해 2011년 0.288이다. 2011년 2인 이상 비농가가구의 가처분소득 기준 지니계수는 0.288로 2003년에 비해 0.011 증가했다. 2인 이상 비농가가구 중 18~64세까지의 근로연령층 가구 지니계수는 모든 소득유형에서 65세 이상 노령자 가구의 지니계수보다 작다. 2인 이상 비농가가구 중 18~64세까지의 근로연령층 가구의 가처분소득 기준 지니계수는 2003년 0.266에서 2011년 0.270로 조금 증가했으며, 시장소득 기준 지니계수 역시 비슷하게 0.010 증가했다. 반면 2인 이상 비농가가구 중 65세 이상 가구 지니계수는 18~64세 가구에 비해 상당히 큰 편이다. 2인 이상 비농가가구 중 65세 이상 가구의 가처분소득 기준 지니계수는 2003년 0.405로 소득불평등도가 매우 큰 편이었으며, 이후 등락을 거듭하다 2011년에는 0.418까지 상승하였다. 2인 이상 비농가가구 중 65세 이상 가구의 시장소득 기준 지니계수는 2003년 0.478에서 2011년 0.505로 상당히 증가하였다. 2인 이상 비농가가구의 전체 가처분소득 기준 지니계수는 0.300이하이지만 노동시장에서 은퇴한 65세 이상 노령자가구의 지니계수는 2003년을 기점으로 2007년 0.403, 2008년 0.402, 2010년 0.400이었고 2011년에는 0.418로 증가하여 노년층의 소득불평등도가 상당히 심각하다. 전반적으로 시장소득과 가처분소득 기준 지니계수 차이는 지속적으로 확대되었으나 정부의 소득재분배 정책과 복지의 확대로 2011년에는 전체 0.025, 18~64세 가구에는 0.017, 65세 이상 가구에는 0.087의 소득재분배 개선효과가 있었음을 알 수 있다.

3) 전체 가구

<표5>에서 전체가구의 가처분소득 기준 지니계수는 2006년 0.306에서 2007~2008년 글로벌 경제위기의 영향으로 2008년 0.314, 2009년 0.314로 소득불평등도가 심화되었으나 2010~2011년에는 다소 개선되는 추세이다. 전체가구의 2006년~2011년까지 시장소득과 가처분소득 기준 지니계수는 그 갭이 지속적으로 확대되고 있음을 알 수 있다. 정

부의 소득재분배정책과 복지확대정책으로 소득분배 개선효과는 2006년~2011년까지 매년 0.024~0.031사이의 개선 효과를 보이고 있다. 전체가구의 시장소득이나 가처분소득 기준 지니계수가 소득불평등도의 양호의 기준인 0.3을 넘어서고 있어 이의 개선을 위한 지속적인 정책 추진이 바람직하다.

3. 우리나라의 소득 양극화 추이

1) 우리나라 5분위배율 변화 추이

(1) 도시2인 이상 가구

<표6>에서 도시2인 이상 가구의 가처분소득 기준 5분위배율은 1990년 3.72에서 1997년 3.80으로 큰 변화를 보이지 않았다. <그림3>에서 보듯이 1997년 IMF 외환위기 이후 1998년 4.55, 1999년 4.62로 도시2인 이상 가구의 가처분소득 기준 5분위배율의 값이 갑자기 커져 소득양극화가 심화되고 있음을 보여 주고 있다. IMF 외환위기 전후로 인해 중간층이 현저하게 감소되었다고 볼 수 있다. 도시2인 이상 가구의 가처분소득 기준 5분위배율은 2000년 4.05 수준으로 작아졌지만 그 후 2006년지 4.62로 점진적으로 커졌다. 즉 소득양극화 현상이 빠르지는 않지만 도시2인 이상 가구에서 지속화 되고 있음을 알 수 있다. 그리고 2007~2008년의 글로벌 경제위기를 전후로 하여 도시2인 가구 이상의 가처분소득 기준 5분위배율은 2007년 4.84, 2008년 4.88, 2009년 4.97로 커지다가, 2010년 4.82, 2011년 4.82로 5분위배율이 다소 완화되었다. 그러나 공적이전소득프로그램과 사회보장정책의 확산에도 불구하고 1990년부터 2011년까지 약 20년간 도시가구의 소득양극화가 지속화 되어 중산층이 계속 감소한 것으로 보인다. 도시2인 이상 가구의 시장소득 기준 5분위배율도 가처분소득 기준 5분위배율과 거의 유사한 추세(1997년 IMF 외환위기와 2007~2008년 글로벌 경제위기 포함)로 변화했다. 그러나 도시2인 가구 이상의 가처분소득 기준 5분위배율이 1990년 3.72에서 2011년 4.82로 약30% 정도 그 배율이 커진 반면 시장소득 기준 5분위배율은 1990년 3.93에서 2011년 5.96으로 약 52% 정도 그 배율이 증가했음을 알 수 있다. 공적이전 지원프로그램이 도시 중산층의 붕괴를 상당한 부분 완화시키고 있다고 볼 수 있다.

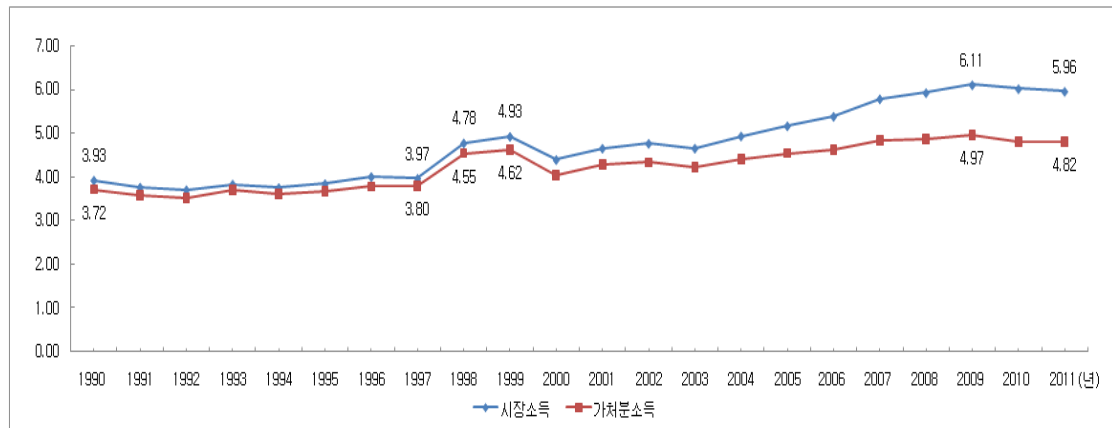
<표 6> 우리나라 소득양극화 추이: 소득 5분위배율

(단위 : 배)

구 분			1990	1995	2000	2001	2002	2003	2004	2005	2006	2007	2008	2009	2010	2011	
도시2인 이상 가구			시장 소득	3.93	3.85	4.40	4.66	4.77	4.66	4.94	5.17	5.39	5.79	5.93	6.11	6.02	5.96
			가처분 소득	3.72	3.68	4.05	4.29	4.34	4.22	4.41	4.55	4.62	4.84	4.88	4.97	4.82	4.82
2 인 이 상 비 농 가 가 구	전체가구	시장 소 득	-	-	-	-	-	5.00	5.27	5.53	5.74	6.05	6.16	6.14	6.03	6.00	
		가처분 소득	-	-	-	-	-	4.43	4.61	4.75	4.83	4.95	4.98	4.95	4.81	4.80	
	근로연령층가 구(18~64세)	시장 소 득	-	-	-	-	-	4.40	4.65	4.79	4.87	4.99	5.09	5.03	4.83	4.70	
		가처분 소득	-	-	-	-	-	4.09	4.28	4.35	4.36	4.39	4.41	4.41	4.26	4.16	
	노령자가구 (65세 이상)	시장 소득	-	-	-	-	-	22.0	16.6	18.6	19.4	19.2	20.6	25.9	27.0	31.1	
		가처분 소득	-	-	-	-	-	9.5	8.2	8.7	8.1	9.3	9.6	9.4	9.6	10.8	
전체 가구			시장 소득	-	-	-	-	-	-	-	6.65	7.09	7.38	7.70	7.74	7.86	
			가처분 소득	-	-	-	-	-	-	-	-	5.38	5.60	5.71	5.75	5.66	5.73

자료: KOSIS, 단,2인이상 비농가가구의 전체가구 이외는 반정호(2013)자료 이용.

<그림3>도시2인 가구 이상 시장소득과 가처분소득의 소득5분위배율 비교



(2) 2인 이상 비농가가구

<표5>에서 2인 이상 비농가가구의 가처분소득 기준 5분위배율은 2003년 4.43에서 글로벌 경제위기 전후인 2006년 4.83, 2007년 4.95, 2008년 4.98로 상당히 커졌다가 2009년 4.95, 2010년 4.81, 2011년 4.80로 2006년 수준으로 떨어지고 있다. 2인 이상 비농가가구의 시장소득 기준 5분위 분배율도 2003년 5.00에서 2008년 6.16을 정점으로 떨어지고 있다. 즉 2인 이상 비농가 가구에서는 글로벌 경제위기가 발생했던 2007~2008년 이후 소득양극화가 심화되었다가 서서히 완화되고 있다고 볼 수 있다. 2인 이상 비농가가구 중 18~64세의 근로연령층 가구에서도 비슷한 추세를 보이고 있는 반면 65세

이상 노령자 은퇴가구의 가처분소득 기준 5분위배율은 2003년 9.5였다가 2007~2008년 글로벌 경제위기 때 2007년 9.3, 2008년 9.6이었다가 2011년에는 10.8로 5분위배율이 오히려 더 커졌다. 또한 2인 이상 비농가가구 중 65세 이상 가구의 시장소득 기준 5분위배율은 2003년 22.0, 2008년 20.6으로 작아졌다가 2009년 25.9, 2010년 27.0, 2011년 31.1로 상당히 커졌음을 알 수 있다. 즉 2011년을 기준으로 2인 이상 비농가가구 중 65세 이상 가구의 경우 시장소득 기준 5분위배율 31.1을 가처분소득 기준 5분위배율을 10.8로 배율로 낮춘 것은 사회보장제도의 기능임을 알 수 있다. 그러나 2인 이상 비농가가구 중 65세 이상 은퇴자 가정의 경우 2011년 시장소득 기준 5분위배율 31.1은 소득양극화가 심각함을 보여 주고 있다. 빠른 고령화를 고려할 때 노인층의 소득양극화 현상은 매우 심각한 사회문제를 야기 시킬 수 있기 때문에 먼저 시장에서 이를 완화시킬 수 있는 방안을 적극적으로 강구해야 할 것이다.

(3) 전체가구

전체가구의 가처분소득 기준 5분위 배율은 2006년 5.38에서 2008년 글로벌 경제위기 이후 2009년 5.75를 정점으로 2010년 5.66, 2011년 5.73의 추세를 보이고 있다. 이는 전체가구에서 가처분소득 기준으로 소득양극화가 2010년 다소 완화되었다가 2011년 소득양극화현상이 다시 진행되고 있음을 보여 주고 있다. 그리고 전체가구의 시장소득 기준 5분위배율은 2006년 6.65에서 2008년 7.38, 2010년 7.74, 2011년 7.86으로 커져 소득양극화가 점점 심화되고 있음을 보여 주고 있다. 결국 전체가구에서 중간층의 비중이 감소하고 있으며 중간층 복원을 위해서는 공적이전 지출 등 지원프로그램의 활성화 뿐 아니라 시장소득의 향상을 위한 근본적 대책이 시급하다.

2) 우리나라 P90/P10 변화추이

(1) 도시2인 이상 가구

<표7>과 <그림4>에서 도시2인 이상 가구의 가처분소득 기준 P90/P10은 1990년 3.16에서 1997년 3.32로 큰 변화를 보이지 않았다. 1997년 IMF 외환위기 이후 도시2인 이상 가구의 가처분소득 기준 P90/P10은 1998년 3.82, 1999년 3.93으로 커져 소득양극화 현상이 심화되었음을 알 수 있다. IMF 외환위기로 중간층이 현저히 감소되었음을 알 수 있다. 도시2인 이상 가구의 가처분소득 기준 P90/P10은 2000년 3.50으로 낮아졌지만 2006년까지는 점진적으로 커졌다. 2007~2008년 글로벌 경제위기를 전후로 도시2인 이상 가구의 가처분소득 기준 P90/P10은 2007년 4.08, 2008년 4.20, 2009년 4.21로 커졌다가, 2010년 4.08, 2011년 4.04로 다소 작아지고 있다. 그러나 공적이전소득프로그램과 복지정책의 확대에도 불구하고 1990년부터 2011년까지 약 20년간 도시가구에서

중산층이 지속적으로 붕괴 된 것을 알 수 있다. 도시2인 이상 가구의 시장소득 기준 P90/P10도 가처분소득 기준 P90/P10과 거의 유사한 형태(1997년 IMF 외환위기와 2007~2008년 글로벌 경제위기 포함)로 바뀌었다. 그러나 도시2인 이상 가구의 가처분소득 기준 P90/P10이 1990년 3.16에서 2011년 4.04로 약28% 정도 증가한 반면 도시2인 이상 가구의 시장소득 기준 P90/P10은 1990년 3.30에서 2011년 4.86으로 약47% 정도 증가했다. 이는 각종 사회보장정책이 도시 중간층의 붕괴를 상당한 부분 완화시키는 긍정적인 역할은 했지만 공적 지원 프로그램만으로 문제를 근본적으로 해결 할 수 없다는 것을 보여 주고 있다.

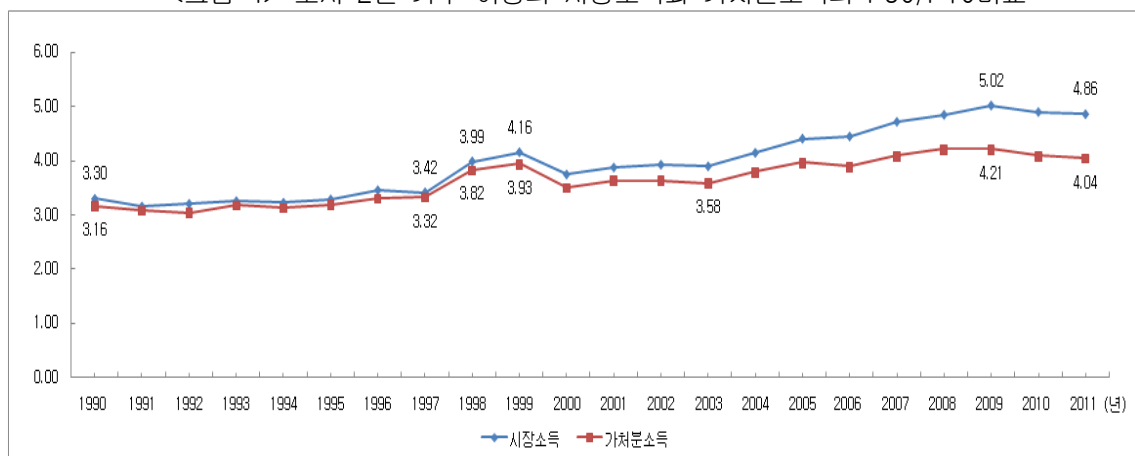
<표 7> 우리나라 소득양극화 추이: P90/P10비교

(단위 : 배)

구 분		1990	1995	2000	2001	2002	2003	2004	2005	2006	2007	2008	2009	2010	2011
도시2인 이상 가구	시장 소득	3.30	3.29	3.75	3.88	3.93	3.90	4.15	4.41	4.45	4.72	4.65	5.02	4.90	4.86
	가처분 소득	3.16	3.18	3.50	3.63	3.63	3.58	3.78	3.96	3.88	4.08	4.20	4.21	4.08	4.04
2인 이상 비농가 가구	시장 소득	-	-	-	-	-	4.12	4.39	4.58	4.74	5.05	5.08	5.06	4.97	4.86
	가처분 소득	-	-	-	-	-	3.75	3.96	4.11	4.04	4.19	4.24	4.22	4.07	4.02
전체 가구	시장 소득	-	-	-	-	-	-	-	-	5.57	5.81	6.12	6.43	6.55	6.75
	가처분 소득	-	-	-	-	-	-	-	-	4.53	4.69	4.81	4.79	4.80	4.82

자료: KOSIS

<그림 4> 도시 2인 가구 이상의 시장소득과 가처분소득의 P90/P10비교



(2) 2인 이상 비농가가구

2인 이상 비농가가구의 가처분소득 기준 P90/P10은 2003년 3.75에서 글로벌 경제위기 이후인 2007년 4.19, 2008년 4.24을 정점으로 2009년 4.22, 2010년 4.07, 2011년 4.02로 작아져 2006년 수준 이하로 떨어졌다. 2인 이상 비농가가구의 시장소득 기준 P90/P10은 2003년 4.12에서 2007년 5.05, 2008년 5.08을 정점으로 해서 2011년 4.86이지만 2006년 4.74보다는 크다. 이는 2006년보다 2011년 공적이전 지원프로그램이 더 작동되고 있다 할 수 있다. 또한 2009년 이후 2인 이상 비농가가구에서는 소득양극화가 완화된 중산층이 다소 복원되고 있다고 볼 수 있지만 2003~2011년 전체적인 추세는 소득양극화가 점진적으로 심화되어 중산층이 붕괴되고 있다고 할 수 있다.

(3) 전체가구

전체가구의 가처분소득 기준 P90/P10은 2006년 4.53에서 글로벌 경제위기로 2008년 4.81, 2009년 4.79로 커진 후 2010년 4.80, 2011년 4.82로 변화가 미미한 상태이다. 이로 볼 때 2008년 이후 전체가구의 공적이전 지원프로그램에도 불구하고 중산층 복원이 쉽지 않다는 것을 알 수 있다. 같은 기간 전체가구의 시장소득 기준 P90/P10은 2006년 5.57에서 2008년 6.12, 2009년 6.43, 2010년 6.55, 2011년 6.75로 커진 것은 전체가구의 소득양극화가 점점 심화되고 있다는 것을 의미한다. 결국 전체가구의 시장소득 기준으로 소득양극화 현상이 심화되어 중산층의 비중이 감소하고 있다고 할 수 있다. 중간층 복원을 위해서는 먼저 전체가구의 시장소득의 양극화를 완화시키는 방안이 검토되어야 하고 보완적으로 공적 이전 지출 등 지원프로그램의 활성화가 필요하다.

4. 우리나라의 상대적 빈곤율 변화 추이

<표 8> 우리나라의 중위소득 50% 미만 상대적 빈곤율 변화 추이

(단위:%)

구 분		1990	1995	2000	2001	2002	2003	2004	2005	2006	2007	2008	2009	2010	2011
도시2인 이상 가구	시장 소득	7.8	8.3	10.4	11.3	11.1	12.1	12.8	13.6	13.8	14.9	14.7	15.4	14.9	15.0
	가처분 소득	7.1	7.7	9.2	10.1	10.0	10.6	11.4	11.9	11.9	12.6	12.5	13.1	12.5	12.4
2인 이상 비농가가구	시장 소득	-	-	-	-	-	13.1	13.8	14.7	14.8	15.5	15.0	15.4	14.9	14.9
	가처분 소득	-	-	-	-	-	11.4	12.1	12.9	12.6	12.9	12.9	13.1	12.5	12.3
전체가구	시장 소득	-	-	-	-	-	-	-	-	16.6	17.3	17.5	18.1	18.0	18.3
	가처분 소득	-	-	-	-	-	-	-	-	14.3	14.8	15.2	15.3	14.9	15.2

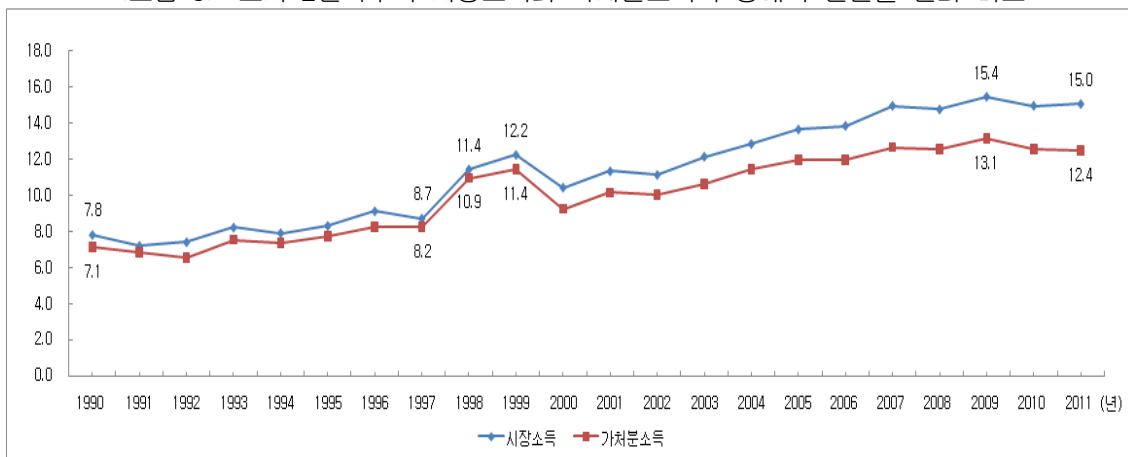
자료: KOSIS

1) 도시 2인 이상 가구

<표8>에서 도시2인 이상 가구의 가처분소득 기준 상대적 빈곤율은 1990년 7.1에서 1997년 8.2로 8년간 약 1%정도 상승하였다. <그림5>에서 보면 1997년 IMF 외환위기 이후 도시 2인 이상 가구의 가처분소득 기준 상대적 빈곤율은 1998년 10.9, 1999년 11.4로 그 비율이 급등하여 상대적 빈곤이 심화되었다는 것을 알 수 있다. IMF 외환위기로 상대적 빈곤율이 갑자기 커졌음을 알 수 있다. 도시 2인 이상 가구의 가처분소득 기준 상대적 빈곤율은 2000년 9.2로 낮아졌지만 2009년까지 13.1로 점진적으로 커졌다. 2009년을 정점으로 도시 2인 이상 가구의 가처분소득 기준 상대적 빈곤율이 2010년 12.5, 2011년 12.4로 그 비율이 다소 작아지고 있다. 그러나 공적이전소득프로그램의 확산에도 1990년부터 2011년까지 약 20년간 도시가구에서 상대적 빈곤층이 약 5.3% 대폭 늘어났음을 알 수 있다.

도시2인 이상 가구의 시장소득 기준 상대적 빈곤율도 가처분소득 기준 상대적 빈곤율 증가형태와 거의 유사(1997년 IMF 외환위기 포함)하게 변화였다. 단, 2007~2008년의 글로벌 경제위기는 도시 2인가구의 시장소득 기준 상대적 빈곤층 양산에 큰 영향을 미치지 않는다고 볼 수 있다. 도시 2인 이상 가구의 가처분소득 기준 상대적 빈곤율이 1990년 7.1에서 2011년 12.4로 약74% 정도 증가하였으나 도시 2인 이상 가구의 시장소득 기준 상대적 빈곤율은 1990년 7.8에서 2011년 15.0으로 약92% 정도 증가했다. 이는 공적이전 지원프로그램 등 각종 사회보장정책이 도시의 상대적 빈곤층을 감소시키는 긍정적 기능을 했지만 근본적 대책은 되지 못했다는 것을 보여주고 있다.

<그림 5> 도시 2인가구의 시장소득과 가처분소득의 상대적 빈곤율 변화 비교



2) 2인 이상 비농가가구

<표8>에서 2인 이상 비농가가구의 가처분소득 기준 상대적 빈곤율은 2003년 11.4에서 글로벌 경제위기 전후인 2007년 12.9, 2008년 12.9, 2009년 13.1을 정점으로 2010년 12.5, 2011년 12.3으로 다소 작아졌다. 2인 이상 비농가가구의 시장소득 기준 상대적 빈곤율도 2003년 13.1에서 2007년 15.5, 2008년 15.0, 2009년 15.4를 정점으로 역시 2010년 14.9, 2011년 14.9로 작아지고 있다. 이로 볼 때 공적이전 지원프로그램 등이 2003년 상대적 빈곤율을 1.7% 감소시켰을 뿐만 아니라 2006년 2.2%, 2007년 2.6%, 2008년 2.1%, 2009년 2.3%, 2010년 2.4%, 2011년에는 2.6% 감소시키는 등 좀 더 적극적 기능을 했음을 알 수 있다.

3) 전체가구

<표8>에서 전체가구의 가처분소득 기준 상대적 빈곤율은 2006년 14.3에서 글로벌 경제위기인 2008년 15.2, 2009년 15.3로 급속히 증가한 후 2010~2011년에는 그 변화가 미미하다. 같은 기간 전체가구의 시장소득 기준 상대적 빈곤율은 2006년 16.6에서 2008년 17.5, 2009년 18.1로 상승한 후에도 2010년 18.0, 2011년 18.3이므로 전체가구의 상대적 빈곤층이 점진적으로 증가하고 있음을 알 수 있다. 즉 공적이전 지원 프로그램이 전체가구 중 2006년 빈곤층을 2.3% 감소시킨 것에 반해 2009년에는 2.8%, 2010년에는 3.1%, 2011년에도 3.1% 감소시켰다. 시장소득 기준으로 볼 때 전체가구의 상대적 빈곤층이 전국적으로 증가하고 있다. 그러므로 정부가 상대적 빈곤층의 감소를 위해 공적이전 지출 프로그램으로 대응하고 있지만 근본적 문제를 해결하기에는 한계가 있다고 할 수 있다.

5. 소결

OECD 국가의 복지관련 지표를 비교 하였다. 다시 이 지표의 매년 변화율을 살펴 보았다. 그 내용은 다음과 같다.

첫째, OECD국가와 복지관련 지표를 비교한 결과는 다음과 같다. 우리나라의 지니계수는 OECD 평균과 비슷하지만 65세 이상 은퇴가구의 소득불평등도는 심각하여 OECD 국가 34개국 중 32위이다. OECD국가 34개 국가 중 소득 양극화 및 상대적 빈곤 문제도 상대적으로 심각하다고 할 수 있다. 둘째, 정부의 사회보장정책의 확대에도 불구하고 소득불평등, 소득양극화 그리고 상대적 빈곤율 변화 추이가 지속적으로 악화되고 있다는 것을 알 수 있다. 특히 65세 이상 노인층의 소득불평등과 소득양극화 현상은 노인 빈곤문제에 정부는 특히 많은 관심을 가져야 한다. 만약 정부가 빈곤문제의 개선을 위

해 근본적 해결책을 제시 않을 경우 우리 사회는 큰 혼란에 직면할 것으로 생각된다.

IV. OECD국가 중 하위권인 복지예산관련 지표 개선의 필요성

1. OECD국가의 복지예산관련 지표 비교

1) OECD국가의 복지예산관련 지표 비교

<표9>는 2010년 OECD국가의 복지예산관련 주요 지표이다.

2010년 OECD국가의 GDP 대비 사회보장부담률¹⁰⁾ 평균은 9.1%인데 우리나라는 5.7%를 부담하고 있다. 일본의 11.4%에 비해서도 상당히 낮은 편이다. 정부는 당분간 국가 재정건전성 유지의 명분과 우리나라의 사회보장부담률이 OECD국가의 평균보다 낮다는 이유로 사회보장부담률은 오를 것으로 보인다. 우리나라의 GDP 대비 조세부담률¹¹⁾은 2010년 19.4%로 OECD 국가의 평균인 24.7%의 약80% 수준이다. 이는 GDP대비 조세부담률이 가장 높은 덴마크 46.6%의 약42% 수준에 그친다. 우리 국민은 다른 OECD국가와 비교했을 때 ‘적은 세금’을 국가에 지불하고 있다.

<표 9> 2010년 OECD국가 복지예산관련 지표

(단위:GDP대비%, %)

구 분	사회보장 부담률 (A)	조세부담률 (B)	국민부담률 (C=A+B)	공공사회지출비 (D)	공공사회지출비율 ((D÷C)×100)	국가 채무율
호주	0.0	25.6	25.6	17.9	69.9	11.0
오스트리아	14.5	27.5	42.0	28.8	68.6	65.8
벨기에	14.1	29.4	43.5	29.5	67.8	96.8
캐나다	4.7	26.3	31.0	18.6	60.0	36.1
칠레	1.4	18.2	19.6	9.8	50.0	9.2
체코	15.3	18.9	34.2	20.8	60.8	36.6
덴마크	1.0	46.6	47.6	30.1	63.2	39.6
에스토니아	13.1	21.1	34.2	20.1	58.8	3.2
핀란드	12.7	29.8	42.5	29.4	69.2	41.7
프랑스	16.6	26.3	42.9	32.2	75.1	67.4
독일	14.1	22.0	36.1	27.1	75.1	44.4

10) 사회보장부담률은 사회보장기여금이 경상GDP에서 차지하는 비중이다. 사회보장기여금은 4대 공적연금(국민연금, 공무원연금, 군인연금, 사학연금)과 고용보험, 산업재해보상보험, 건강보험의 기여금을 의미한다.

11) 조세수입(국세 및 지방세 수입)이 경상GDP에서 차지하는 비중으로 국민들의 조세부담 정도를 측정하는 지표이다.

그리스	10.9	20.0	30.9	23.3	75.4	147.8
헝가리	11.9	26.0	37.9	22.6	59.6	73.9
아이슬란드	4.1	31.1	35.2	18.0	51.1	81.3
아일랜드	5.6	22.0	27.6	23.7	85.9	60.7
이스라엘	5.6	26.8	32.4	16.0	49.4	74.7
이탈리아	13.4	29.5	42.9	27.8	64.8	109.0
일본	11.4	16.2	27.6	22.4,1)	81.2	183.5,3)
한국	5.7	19.4	25.1	9.155	36.5	31.9
룩셈부르크	10.8	26.3	37.1	23.0	62.0	12.6
멕시코	2.9	15.9	18.8	8.1	43.1	27.5
네덜란드	14.1	24.6	38.7	23.5	60.7	51.8
뉴질랜드	0.0	31.5	31.5	21.2	67.3	30.5
노르웨이	9.7	33.2	42.9	23.0	53.6	26.1
폴란드	11.1	20.6	31.7	21.8	68.8	49.7
포르투갈	9.0	22.3	31.3	25.6	81.2	88.0
슬로바키아	12.3	16.0	28.3	19.0	67.1	39.1
슬로베니아	15.1	22.4	37.5	23.5	62.7	36.0
스페인	12.1	20.2	32.3	26.5	82.0	51.7
스웨덴	11.4	34.1	45.5	28.3	62.2	33.8
스위스	6.7	21.4	28.1	20.0	71.2	20.2
터키	6.1	19.6	25.7	12.8,2)	49.8	42.9
영국	6.6	28.3	34.9	23.7	67.9	85.5
미국	6.4	18.4	24.8	19.9	80.2	61.3
OECD평균	9.1	24.7	33.8	22.0	65.1	55.0

자료: stats.oecd.org.

주: 일본의 공공사회지출비(D)1) 및 국가채무율3)의 자료와 터키2)는 2009년 자료를 이용.

국민부담률¹²⁾은 조세부담률보다 국민부담 수준을 더 잘 표시한다. 우리나라의 GDP 대비 사회보장부담률과 조세부담률은 OECD 국가 34개국 중 각각 25위, 28위 인 반면 합산비율인 GDP 대비 국민부담률은 OECD국가 34개국 중 최하위 수준인 31위이다. 우리나라 보다 GDP 대비 국민부담률이 낮은 OECD국가는 미국, 칠레 그리고 멕시코 정도 이다. GDP 대비 공공사회지출비¹³⁾의 OECD국가 평균은 22.0%이다. 우리나라의 GDP 대비 공공사회지출비 수준은 9.155% 이다. 복지에 대해 소극적인 국가인 미국 19.9%과 일본22.4%에 비해서도 상당히 낮은 수준이다. 또한 GDP 대비 공공사회지출비율도 OECD국가 평균의 56% 수준인 36.5%이다. 공공사회지출비와 공공사회지출비율이 OECD 34개 국가 중 33위와 34위란 것은 국민부담률이 OECD국가 중 최하위권인 것과

12) 조세와 사회보장기여금이 경상GDP에서 차지하는 비중으로, 조세부담률보다 포괄적으로 국민부담 수준을 측정하는 지표이다. 즉 국민부담률=조세부담률+사회보장부담률이다.

13) 복지의 수준을 평가하는 지표 중 GDP 대비 공공사회지출이 가장 대표적인 지표이지만 이를 국가 간 비교연구에 활용하고 있는 것에 대해 여러 이유를 들어 부적절하다고 지적하는 경우도 있다.

는 성격이 다소 다른 것으로 볼 수 있다. 우리나라의 예산 편성에서 불필요한 예산은 없는지 분석해 볼 필요성이 있다. 우리나라 예산편성 내용을 복지국가의 예산편성 내용과 심도 있게 비교해 보아야 한다.

마지막으로 우리나라가 글로벌 경제위기를 세계에서 가장 빨리 극복하게 된 원인은 낮은 국가채무율¹⁴⁾ 때문이었다. 우리나라의 GDP 대비 국가채무율은 OECD 기준으로 31.9%이다. OECD국가의 평균 55.0%보다 낮지만 나라 간 단순 비교로 우리나라의 국가채무가 안전하다고는 해서는 안된다. 문외술의 연구에 따르면 2010년 현재 GDP대비 적정 국가채무 비율은 62%이고 EU SGP의 GDP 대비 적정채무 권고율은 60%이다.¹⁵⁾ 우리나라 GDP 대비 국가채무율은 OECD 기준으로 31.9%이므로 다른 큰 문제가 없다면 국가채무 수준은 건전하다고 볼 수 있다. 문외술의 연구¹⁶⁾에 의하면 향후 우리나라 적정 국가채무율은 50% 정도 될 것이며 2030년부터는 GDP 대비 국가채무율은 67.8%가 되어 2030년 적정 국가채무비율 GDP 대비 58%을 넘을 것으로 예상했다. 우리나라의 잠재성장률이 하락하고 대외신인도가 떨어지면 채무상환에 대한 문제가 발생하여 적정 국가채무율도 올라간다고 보고 있다. 그리고 우리나라는 빠른 저출산·고령화로 경제·사회적 여건의 많은 변화가 예상되므로 적절한 대응책이 필요하다.

2) OECD국가의 공공사회지출비 비중 증가율 비교

연이은 오일쇼크 이후 OECD국가의 GDP 대비 공공사회지출비 비중은 1980~2010년 중 1995~2000년 사이에 소폭 상승한 것을 제외하면 꾸준히 증가하였다. 그러나 글로벌 경제위기와 그리스 발 남유럽 재정위기를 거치면서 OECD국가의 GDP 대비 공공사회지출비 비중도 2010~2012년 사이에는 평균 증가율이 (-)로 되었다.

오일쇼크 이후인 1980~1985년에는 OECD국가의 GDP 대비 공공사회지출비 비중은 평균 12.35% 수준으로 크게 증가하였다. 1985~1990년 사이에는 OECD국가의 GDP 대비 공공사회지출비 비중 평균 증가율은 9.49%였다. 1980년대 우리나라의 공공사회지출은 거의 전무한 상태였다.

14) 국가채무율을 복지 관련 지표로 둔 이유는 김용하의 논문에서 공공사회지출과 국가채무율은 양의 상관관계, 경상성장률과 국가채무율은 음의 상관관계로 나타났다. 이에 공공사회지출비율과 경제성장률 등의 변수를 독립변수로 투입하여 국가채무에 영향을 미치는 원인을 분석한 결과 공공사회지출이 증가하면 국가채무가 증가하는 것으로 나타났기 때문에 국가채무율을 공공사회지출과 같이 복지관련지표로 분류하였다.(복지지출과 국가재정 지속가능성, 한국경제연구원·한국재정학회공동정책토론회:복지정책과 복지재원, 2012, pp.11~13)

15) 문외술, CEO Information 제765호 국가채무의 적정 비율, 삼성경제연구소, 2010.

또한 EU EOFIN(경제재무각료이사회:European Council of Economic and Finance Ministers)은 SGP(안정 및 성장 협약:Stability and Growth Pact)에서 「유로존의 모든 나라가 GDP의 3 % 이하의 연간 예산 적자를 유지하는 것과 공공 부채도 GDP의 60 % 이하로 유지하는 것」을 규정하고 있고 예산 적자와 관한 규정을 3년 연속 어길 경우 법적으로 강제화 할 수 있는 규정도 있다.

16) 문외술(2010) 위의 보고서.

독일 통일과 동구권이 붕괴한 시기인 1990~1995년에는 OECD국가의 GDP 대비 공공사회지출비 비중 증가율은 평균 13.70% 수준으로 대폭 증가하였다. 즉 네덜란드, 뉴질랜드, 터키 그리고 이탈리아를 제외한 23개 국가들의 GDP 대비 공공사회지출비 비중이 크게 증가하였다. 우리나라도 14.29%의 증가 비율을 나타내면서 복지에 대한 관심을 가지기 시작한 시기였다. 1995~2000년에는 GDP대비 공공사회지출비 비중 증가율이 OECD국가는 평균 3.30%에 불과했다. 이 기간은 스웨덴을 포함한 북유럽 국가들은 1990년대 초 금융위기를 경험하고 이들 국가를 중심으로 긴축정책을 시행한 시기이다. 이 때 우리나라는 각종 사회보장제도 도입이었기 때문에 GDP 대비 공공사회지출비 비중 증가율은 무려 50.00%로 OECD국가 중 터키 75.00%에 이어 2위를 기록하였다. 이후 2000~2005년과 2005~2010년의 OECD국가의 GDP 대비 공공사회지출비 비중 평균 증가율은 각각 5.78%와 11.89%를 기록했으며 같은 기간 우리나라는 33.33%와 40.63%로 OECD 34개 국가 중 1위와 3위를 기록하며 사회보장에 대한 필요성을 인식하고 GDP 대비 공공사회지출비 비중을 확대시켜 나간 시기이다. 하지만 공공사회지출비의 절대 수준은 여전히 OECD 다른 국가와 비교하여 상당히 낮다.

2010~2012년에는 2000년대 말 글로벌 경제위기와 연이은 남유럽 재정위기의 여파로 OECD 국가 중 GDP 대비 공공사회지출비 증가율을 측정한 31개 국가 중 25개 국가가 증가율(-)을 기록하였다. 남유럽 재정위기는 유로존을 비롯한 전체 경제를 지속적으로 압박할 것으로 보여 OECD 다수 국가가 공공사회지출비 비중 감소폭을 늘릴 것으로 예상된다. 우리나라도 같은 기간 GDP 대비 공공사회지출비 비중 증가율은 7.78%에 불과했다. 그러나 이 비율은 OECD 국가 34개 국가 중 1위이며 글로벌 경제위기 하에서도 지속적으로 정부는 복지관련 예산의 비중을 늘려가고 있다는 것을 알 수 있다.

<표 10> OECD국가 공공사회지출비 비중 증가율

(단위:%,년)

구 분	1980~1985	1985~1990	1990~1995	1995~2000	2000~2005	2005~2010	2010~2012
호주	17.48	8.26	23.66	6.79	-4.62	0.61	-3.01
오스트리아	5.80	0.42	11.76	0.38	2.62	5.47	-2.77
벨기에	10.64	-4.23	5.62	-3.42	4.33	11.36	-2.72
캐나다	24.09	6.47	4.42	-12.70	3.03	13.53	0.00
칠레	-	-	-	15.79	-15.15	3.57	-
체코	-	-	13.75	8.79	-1.51	4.62	0.00
덴마크	-6.45	8.19	15.14	-11.07	5.84	10.66	-1.99
에스토니아	-	-	-	-	-6.38	49.24	-12.18
핀란드	24.86	7.52	27.16	-21.36	7.41	11.49	-3.78
프랑스	25.00	-4.23	14.58	-2.81	4.69	6.90	-3.55
독일	1.81	-3.56	23.50	-0.75	2.26	0.37	-5.49
그리스	56.86	3.13	4.85	10.98	9.38	10.48	-0.43
헝가리	-	-	-	-	11.33	3.98	-5.96
아이슬란드	-	-	10.95	0.00	7.24	-3.07	-11.39
아일랜드	27.55	-30.05	5.37	-15.29	18.80	44.30	-13.16
이스라엘	-	-	-	2.40	-3.51	-1.21	-3.68
이탈리아	15.56	-4.33	0.00	17.09	7.30	10.00	-4.00

일본	7.69	0.89	26.55	15.38	12.73	7.53	-
한국	-	-	14.29	50.00	33.33	40.63	7.78
룩셈부르크	-1.94	-5.45	8.90	-4.81	16.16	2.17	0.43
멕시코	-	94.12	30.30	23.26	28.30	20.59	3.66
네덜란드	20.16	1.19	-7.03	-16.81	4.55	9.18	-4.87
뉴질랜드	4.12	21.47	-13.02	2.14	-5.24	20.44	0.00
노르웨이	5.33	25.28	4.48	-8.58	1.88	10.60	-6.7
폴란드	-	-	51.68	-9.29	2.44	3.81	-3.21
포르투갈	2.02	23.76	32.00	14.55	21.16	13.97	-2.68
슬로바키아	-	-	-	-4.79	-8.94	11.66	-6.59
슬로베니아	-	-	-	2.23	-4.37	9.13	-0.84
스페인	14.84	11.80	7.54	-4.67	4.67	24.77	-5.24
스웨덴	8.46	2.37	5.96	-11.25	2.40	-3.09	-6.03
스위스	6.52	-8.16	29.63	1.71	13.48	-2.97	-5.61
터키	-3.13	83.87	-1.75	75.00	1.02	6.06	-
영국	17.58	-13.92	19.16	-6.53	10.75	18.45	-6.15
미국	-0.76	3.05	14.07	-5.84	8.97	29.11	-4.41
OECD평균	12.35	9.49	13.70	3.33	5.78	11.89	-3.70

자료: stats.oecd.org.

주: 슬로베니아의 1995~2000년은 1996~2000년, 일본의 2005~2010년은 2005~2008년, 터키는 2005~2010년은 2005~2007년, 멕시코는 2010~2012년은 2010~2011년 자료를 각각 이용.

2. 우리나라의 복지예산 관련 지표 변화 추이

1) 우리나라 복지예산 관련 지표 변화 추이

우리나라 복지제도 개선의 필요성을 제기 하기 위해 복지예산 관련 지표의 변화 추이를 살펴 볼 것이다. 앞에서 분석한 OECD국가의 복지예산관련 지표와 연계하여 비교한다.

<표 11> 우리나라 복지예산 관련 지표 변화 추이

(단위:GDP대비%,%,년)

구 분	사회보장 부담률(A)	조세 부담률(B)	국민부담률 (C=A+B)	공공사회지출비 (D)	공공사회지출비율 ((D÷C)×100)	국가 채무율
1971	-	-	-	-	-	14.3<기>
1972	0.1	12.4	12.5	-	-	-
1973	0.1	11.9	12.0	-	-	-
1974	0.2	13.0	13.2	-	-	-
1980	0.2	16.9	17.1	-	-	19.2<기>
1986	0.2	15.4	15.6	-	-	-
1987	0.3	15.7	16.0	-	-	16.4<기>
1988	0.6	15.4	16.0	-	-	-
1989	0.7	16.1	16.8	-	-	-
1990	2.0	17.5	19.5	2.8	14.4	-
1992	2.1	17.0	19.1	-	-	12.0<기>
1995	2.4	17.6	20.0	3.2	16.0	-

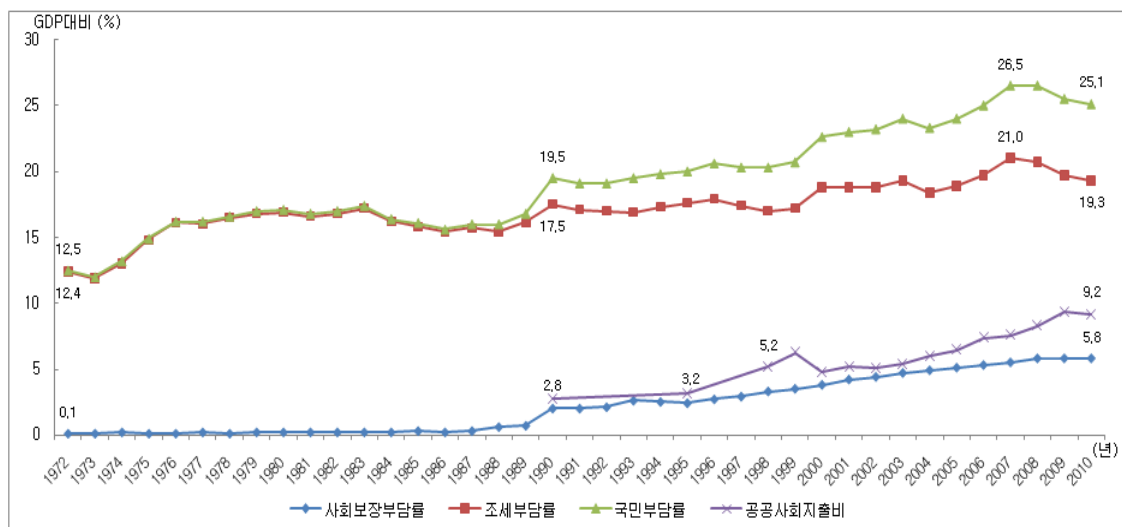
1996	2.7	17.9	20.6	-	-	-
1997	2.9	17.4	20.3	-	-	11.9
1998	3.3	17.0	20.3	5.2	25.6	16.0
1999	3.5	17.2	20.7	6.3	30.4	18.0
2000	3.8	18.8	22.6	4.8	21.2	18.4
2001	4.2	18.8	23.0	5.2	22.6	18.7
2002	4.4	18.8	23.2	5.1	22.0	18.6
2003	4.7	19.3	24.0	5.4	22.5	21.6
2004	4.9	18.4	23.3	6.0	25.8	24.6
2005	5.1	18.9	24.0	6.5	27.1	28.7
2006	5.3	19.7	25.0	7.4	29.6	31.1
2007	5.5	21.0	26.5	7.6	28.7	30.7
2008	5.8	20.7	26.5	8.3	31.3	30.1
2009	5.8	19.7	25.5	9.4	36.9	33.8
2010	5.8	19.3	25.1	9.2	36.7	33.4
2011	-	-	-	9.2	-	34.0

자료: 사회보장부담률, 조세부담률 국민부담률, 공공사회지출비는 stats.oecd.org.

국가채무율의 <기>는 기획재정부 2009~2103년 국가재정운영계획p.9를 다른 자료는 KOSIS 참조.

우리나라 사회보장제도 도입 순서는 대체로 다음과 같다. 1988년 국민연금제도 도입, 1989년 전 국민의료보험 시대 시작, 1990년 장애수당 도입, 1991년 영유아보육법제정, 1995년 고용보험제도 도입, 1998년 경로연금 신설, 1999년 전 국민 국민연금시대 시작, 2000년 국민기초생활보장제도 도입, 2000년 건강보험으로 단일의료보험 시대 시작, 2008년 기초노령연금제도 도입, 2008년 노인장기요양보험제도 도입, 2010년 장애인연금제도 도입, 2011년 장애인 활동지원제도 도입, 2013년 전계층 보육료 및 양육수당지급제도 도입 순으로 요약할 수 있다.

<그림 6> 우리나라 복지예산 관련 지표 변화 추이



국민연금제도 도입과 전국민의료보험 시대를 시작으로 GDP 대비 사회보장부담률이 2%와 GDP 대비 공공사회지출비가 3%에 접근한 때가 1990년이다. 이후 IMF 외환위기, 각종 사회보험제도 확대 그리고 저출산·고령화의 가속화 등으로 사회보장부담률 및 공공사회지출비가 급속히 팽창하였다. 그 후 2010년 현재 GDP 대비 사회보장부담률은 5.8%로 증가하였다. OECD국가의 GDP 대비 사회보장부담률 평균은 9.1%이므로 그 차이가 아직 크다는 것을 알 수 있다. 우리나라 GDP 대비 조세부담률은 1972년 12.4%에서 1980년 16.9%로 1990년에 17.5%로 가파르게 상승하다가 2000년 18.8%로 2007년 21.0%로 점진적으로 올라갔다. 그 후 GDP 대비 조세부담률은 2008~2010년 사이에 감소하고 있는 추세이다. 2010년 현재 우리나라 GDP 대비 조세부담률은 19.3%이므로 OECD 평균 24.7%와 비교하면 많이 낮다. 우리나라 GDP 대비 국민부담률은 경제개발기인 1972~1980년은 4.6% 포인트로 가파르게 상승했다가, 1980~1990년은 2.4% 포인트로 둔화되었다가, 1990~2000년은 3.1% 포인트로 증가하였으며, 2000~2010년은 2.5% 포인트만 증가하여 그 증가 속도가 느려져 지고 있다. 이러한 추세는 재정전전성에는 긍정적인 역할은 했다고 볼 수 있다. 1990년 이후 국민부담률 상승은 각종 사회보장제도가 도입되면서 조세부담률보다는 대체로 사회보장부담률이 주도한 것 같다. 반면 GDP 대비 공공사회지출비도 2010년과 2011년에 다소 감소하는 추세를 보이고 있지만 1990~2000년은 2% 포인트, 1995~2000년은 1.6% 포인트, 2000~2010년은 4.4% 포인트로 빠르게 증가하였다. 공공사회지출비율도 1990~2000년은 6.8% 포인트로 2000~2010년은 15.5% 포인트로 크게 증가하였다.

즉 사회보장제도와 관련된 수요가 국민부담률 보다 더 빠르게 증가하는 것으로 볼 수 있다. GDP 대비 국가채무율은 2010년 OECD국가의 평균보다 낮다. 우리나라 국가채무율은 주요 선진국과 비교해도 안정적이고 적정채무율 이하의 수준을 유지하고 있다고 한 바 있다. GDP 대비 국가채무율은 1971~1980년 4.9% 포인트로, 1980~1992년은 -7.2% 포인트로 1992~2000년은 6.4% 포인트로 점진적으로 올라가다가 2000~2011년은 15.6% 포인트로 가파르게 상승하였다. 특히 2002~2007년 사이 GDP 대비 국가채무율은 12.1% 포인트로 높아졌음을 알 수 있다.

2) 이명박정부의 분야별 예산변동 추이

이명박 정부의 정부예산기준 지출 구조에서 보건·복지·노동부문의 예산 지출증가율은 2009~2013년 기간 중 연평균 6.8%로 총지출 증가율 4.6%보다 약 2.4% 높다. 그리고 분야별 예산 내역 중 보건·복지·노동 예산의 구성비는 2009년 26.2%, 2010년 27.7%, 2011년 27.9%, 2012년 28.4%, 2013년 28.4%로 가장 높다. 2009~2013년의 SOC예산, 국방예산, 교육예산 등 주요 사업예산은 -0.5%, 4.9%, 4.5% 상승하는 데 그쳤다. 하지만 우리나라의 GDP 대비 공공사회지출비는 OECD국가의 GDP 대비 공공사회지출비의 평

균보다 상당히 낮다는 것을 이미 설명한 바 있다. 그러나 우리나라의 예산 편성에 있어 공공사회지출비와 관련된 예산 비중이 가장 높다는 것은 이 부분의 예산의 필요성과 수요가 가장 많다는 것을 정부는 인식하고 있다는 것이다. 또한 OECD국가 34개 국 중에서 최근 우리나라의 공공사회지출비 비중 증가율은 가장 높은 편이라는 것도 설명했다. 우리나라의 예산의 편성 시 복지예산 수요를 충분히 편성하기 위해서, 복지예산 이외 불필요한 예산구성은 없는지 분석해 보아야 할 것이다. 그리고 정부는 OECD 주요국의 예산 편성 내역과 우리나라의 예산 편성 내역도 비교하여 예산 편성 때 적극적으로 반영할 필요가 있다.

<표 12> 이명박 정부 분야별 예산변동 추이

(조원,%)

구분	2009년	2010년	2011년	2012년	2013년	연평균증가율
R&D 구성비	12.3 4.3	13.7 4.6	14.9 4.8	16.0 4.9	16.9 4.9	8.3
산업·중소기업·에너지 구성비	16.2 5.7	15.1 5.0	15.2 4.9	15.1 4.6	15.5 4.5	-1.0
SOC 구성비	24.7 8.8	25.1 8.5	24.4 7.9	23.1 7.0	24.3 7.1	-0.5
농림·수산·식품 구성비	16.9 5.9	17.3 5.9	17.6 5.6	18.1 5.5	18.4 5.4	2.1
보건·복지·노동 구성비	74.6 26.2	81.2 27.7	86.4 27.9	92.6 28.4	97.4 28.4	6.8
교육 구성비	38.2 13.4	38.3 13.0	41.2 13.3	45.5 13.9	49.8 14.6	4.5
문화·체육·관광 구성비	3.5 1.2	3.9 1.3	4.2 1.3	4.6 1.4	5.0 1.4	9.2
환경 구성비	5.1 1.9	5.4 1.8	5.8 1.8	6.0 1.8	6.3 1.8	5.4
국방(일반회계) 구성비	28.5 10.0	29.6 10.1	31.4 10.1	33.0 10.1	34.3 10.0	4.9
외교·통일 구성비	3.0 1.1	3.3 1.1	3.7 1.1	3.9 1.1	4.1 1.2	8.1
공공질서·안전 구성비	12.3 4.3	12.9 4.4	13.7 4.4	14.5 4.4	15.0 4.4	5.0
일반공공행정 구성비	48.6 17.2	48.7 16.6	52.4 16.9	55.1 16.9	55.8 16.3	4.0
총지출	284.51)	292.8	309.1	325.4	342.0	4.6

자료: 기획재정부 자료 및 『국가재정운용계획』 참조하여 구성함.

주: 1)2009년의 금융위기로 추경이 301.8조 편성되었음.

3. 소결

우리나라와 OECD 국가의 복지예산관련 주요 지표들을 비교·검토하였다. 우리나라의 복지예산 관련 지표의 변화추이와 이명박 정권 때 분야별 예산변동 내용도 비교하였다. 그 결과 다음과 같이 우리나라 복지제도 개선의 필요성이 제기 된다.

첫째, 2010년 현재 우리나라의 복지예산관련 주요 지표 순위는 OECD 국가 중 하위권이다. OECD 국가 중 하위권인 복지예산관련 지표를 고려할 때 정부는 적극적으로

복지제도를 개선하여야 한다.

둘째, 우리나라의 공공사회지출비 비중은 1990년 이후 큰 폭으로 증가하였지만 OECD 국가들과 비교했을 때 그 비중은 아직 미미한 상태이다. 정부의 복지에 대한 인식이 좀 더 적극적일 필요가 있다.

셋째, 우리나라의 복지예산관련 주요 지표 추이를 분석한 결과 GDP 대비 국민부담률은 1972년 12.5%에서 2010년 25.1%로 증가하였다. 그러나 1990년 이후 국민부담률의 상승은 조세부담률보다는 대체로 사회보장부담률 상승이 주도했음을 알 수 있다. GDP 대비 공공사회지출비 및 공공사회지출비율도 1990년 이후 현재까지 빠르게 증가하고 있다. 추세적으로 우리나라 복지관련 예산이 증가될 것으로 예상된다. 정부는 복지관련 예산을 증액할 때 계획적으로 편성하여야 할 것이다.

넷째, 우리나라의 분야별 예산변동 추이를 살펴보면 다음과 같다. 이명박 정부의 복지부문의 예산 지출증가율은 다른 주요 사업과 비교해 높다. 그리고 분야별 예산 내역 중 보건·복지·노동 예산의 구성비도 가장 높다. 우리나라의 예산 편성 때 공공사회지출비와 관련된 예산 비중이 가장 높다는 것은 이 부분의 예산의 필요성과 수요가 가장 많다는 것을 정부는 인식하고 있다는 것이다.

종합하면 우리나라의 복지예산 관련 주요 지표는 현재 OECD 국가 중 최하위권이지만 최근 우리나라의 공공사회지출비의 비중 증가 순위는 OECD 국가 중 최상위권이다. 이명박 정부 때 복지부문의 예산 지출증가율은 다른 주요 사업과 비교해 가장 높고, 분야별 예산 내역 중 보건·복지·노동 예산의 구성비는 또한 최고이다. 이러한 추세를 반영했을 때 우리나라의 복지예산은 당분간 팽창할 것 같다. 정치적 논리만 적용한 복지예산의 무분별한 확충은 기형적인 복지 예산편성이 될 가능성이 높기 때문에 복지정책과 연계되는 예산 편성은 좀더 종합적이고 계획적으로 편성하는 것이 바람직하다.

V. OECD 국가의 복지와 국가경쟁력의 성과 비교

1. 복지와 국가경쟁력

1) 복지제도 관련 문제점과 복지제도 개선 방안

우리나라 복지제도와 관련하여 문제점을 충분히 제기하였다. 그 내용은 다음과 같다.

우리나라는 급속한 저출산·고령화로 세수는 급감하고 공공사회지출비는 급증할 것이다. 저출산·고령화의 급속화로 공공사회지출이 크게 증가함에 따라 재정건전성은 악화될 것이다. 정부예산의 건전성과 저출산·고령화에 따른 사회문제를 예방하기 위한 각종 제도의 정비가 시급하다. 우리나라의 사회복지예산 관련 지표는 OECD 34개 국가 중

최하위권 수준이다. 적은 복지예산 투입의 결과로 인해 특히 노인빈곤문제는 심각하다. 또한 소득양극화 지수와 상대적 빈곤율을 비롯한 다른 지표도 OECD국가 34개국 중 하위권으로 예측된다. 이를 개선하기 위한 정부의 노력에도 불구하고 소득불평등, 소득양극화 그리고 상대적 빈곤 문제 등의 각종 지표는 더욱 악화되고 있다. 급속한 저출산·고령화로 자연스럽게 복지 및 조세제도의 개선이 예상된다. 복지관련 각종 제도를 개선하면서 국민부담률 등 현재의 원칙을 고수하면 소득불평등, 소득양극화 그리고 상대적 빈곤 문제 등 의 각종 사회복지관련 지표는 더욱 악화되어 사회문제화 될 것이다.

우리나라의 복지관련 문제점을 충분히 제기했다. 복지제도와 이와 관련된 제도의 개선은 우리나라의 잠재성장률의 급속한 저하를 막을 뿐 아니라 국가신인도를 안정적으로 유지하는 역할을 할 것이다. 즉 복지제도 개선은 단순히 복지의 확대가 아니라 ‘복지와 국가경쟁력’을 동시에 달성하는 방안인 것이다. 복지제도 개선 방안을 제시하기 위해 먼저 OECD 국가간 ‘복지와 국가경쟁력’의 성과 비교를 할 것이다. 그 결과 우리나라의 ‘복지와 국가경쟁력’의 위치를 알 수 있고 이를 동시에 달성한 국가도 있을 것이다. 본 연구는 ‘복지와 국가경쟁력’을 동시에 달성한 국가들을 있다면 이를 토대로 우리나라의 복지제도 개선의 방안을 모색하여 바람직한 방향의 복지제도를 도출하는데 있다.

2) OECD 국가의 복지와 국가경쟁력

우리나라의 복지제도의 개선 방안은 ‘복지와 국가경쟁력’을 동시에 달성하는 방안을 전제로 해야 한다. 본 연구에서 OECD 국가 중 ‘복지와 국가경쟁력’ 모두 비교 우위에 있는 국가를 찾아야 한다. 이러한 국가를 찾기 위해 ‘복지’는 지니계수, P90/P10, 상대적 빈곤율, 국민부담률, 공공사회지출비 그리고 국가채무율로 OECD 국가를 평가한다. ‘국가경쟁력’은 IMD 국가경쟁력과 WEF 국가경쟁력으로 OECD 국가를 평가한다. ‘복지와 국가경쟁력’은 OECD 국가 간 상대적 순위표를 만들어 평가한다.

OECD 국가의 ‘복지와 국가경쟁력’을 평가하는 것도 첫째, OECD 34개 국가를 평가한 경우, 둘째, 동구권 국가 및 기타국가를 제외한 24개 국가를 평가한 경우, 셋째, 우리나라를 포함한 유럽18개 국가를 평가한 경우로 나눌 예정이다. 평가한 내용을 에스핑 앤더슨(Esping-Andersen)의 복지국가의 분류¹⁷⁾와 안드레 사피르(André Sapir)분류¹⁸⁾를 혼합한 북유럽 국가, 유럽대륙 국가, 영미권 국가 그리고 지중해권 국가 등으로 나누어 비교·분석할 것이다. 평가한 결과에 따라 우리나라와 ‘복지와 국가경쟁력’을 동시에 달성한 국가들의 주요 지표를 비교함으로써 우리나라 복지제도 개선 방안을 모색하고 거기

17) Esping-Andersen, G., The Three Worlds of Welfare Capitalism, Princeton : Princeton University Press, 1990.

18) André Sapir, “Globalization and the Reform of European Social Models”, JCMS 2006 Volume44. Number 2, pp. 369~90.

에 따라 시사점을 도출 할 것이다.

(1) OECD국가의 복지

‘복지’는 앞에서 제시한 지니계수, P90/P10, 상대적 빈곤율, 공공사회지출비, 공공사회 지출비율 그리고 국가채무율을 6개 지표를 이용한다. OECD 국가 간 복지의 상대적 순위 비교표는 <표13>과 같다. 이 순위의 역순으로 배점하여 「OECD 국가의 복지와 국가경쟁력의 성과 비교」에 사용한다.

<표 13> OECD 국가간 복지의 상대적 순위 비교표

(단위:배,%,GDP대비%)

국 가	지니계수	P90/P10	상대적 빈곤율 (중위소득 50%미만)	국민부담률	공공사회 지출비	국가 채무율
호주	26	24	27	29	29	3
오스트리아	9	7	9	8	5	24
벨기에	6	11	17	4	3	31
캐나다	23	20	24	23	27	12
칠레	34	33	32	33	32	2
체코	4	2	1	15	22	13
덴마크	2	1	2	1	2	15
에스토니아	21	22	25	16	23	1
핀란드	6	7	10	7	4	16
프랑스	12	13	6	3	1	25
독일	15	15	14	13	8	18
그리스	19	18	19	24	15	33
헝가리	10	5	3	10	18	26
아이슬란드	16	7	4	14	28	28
아일랜드	12	16	15	27	11	22
이스라엘	30	31	33	17	30	27
이탈리아	27	22	22	5	7	32
일본	24	29	29	27	19	34
한국	20	27	28	31	33	9
룩셈부르크	11	13	13	12	16	4
멕시코	33	34	34	34	34	7
네덜란드	14	11	5	9	13	21
뉴질랜드	25	20	20	21	21	8
노르웨이	3	3	8	5	16	6
폴란드	18	18	21	20	20	19
포르투갈	29	28	23	22	10	30
슬로바키아	5	5	7	25	26	14

슬로베니아	1	3	11	11	13	11
스페인	22	25	26	18	9	20
스웨덴	6	7	12	2	6	10
스위스	17	16	16	26	24	5
터키	32	32	30	30	31	17
영국	28	26	18	18	11	29
미국	31	30	31	32	25	23

(2) OECD 국가의 국가경쟁력

‘국가경쟁력’은 복지관련 6개 지표에 대응하여 IMD와 WEF의 각각 최근 3개년도 국가경쟁력 순위를 이용한다. 이 국가경쟁력 순위를 OECD 34개 국가에 적용하여 상대적 순위 비교표를 만들면 <표14>와 같다. 이 표 순위의 역순으로 배점하여 「OECD 국가의 복지와 국가경쟁력의 성과 비교」에 적용 한다.

<표 14> OECD 국가간 국가경쟁력 상대적 순위 비교표

구 분	2010 (IMD)	2011 (IMD)	2012 (IMD)	2010-2011 (WEF)	2011-2012 (WEF)	2012-2013 (WEF)
호주	3	5	10	13	15	15
오스트리아	10	13	15	14	14	12
벨기에	19	17	18	15	11	13
캐나다	5	4	4	9	10	10
칠레	21	19	20	21	22	22
체코	22	22	23	24	25	25
덴마크	9	8	9	8	7	9
에스토니아	25	24	22	23	23	23
핀란드	13	11	11	6	3	2
프랑스	18	21	21	12	13	16
독일	11	6	6	4	5	5
그리스	30	34	34	34	34	34
헝가리	29	31	31	30	29	32
아이슬란드	23	23	25	22	21	21
아일랜드	15	18	14	20	20	20
이스라엘	12	12	13	19	16	19
이탈리아	28	30	29	29	27	27
일본	20	20	19	5	8	8
한국	17	16	16	17	18	14
룩셈부르크	7	7	8	16	17	17
멕시코	31	27	26	33	31	30
네덜란드	8	10	7	7	6	4
뉴질랜드	14	15	17	18	19	18
노르웨이	6	9	5	11	12	11
폴란드	24	25	24	25	26	26
포르투갈	27	29	30	28	28	29
슬로바키아	33	32	32	31	33	33

슬로베니아	34	33	33	27	30	31
스페인	26	26	28	26	24	24
스웨덴	4	2	3	2	2	3
스위스	2	3	2	1	1	1
터키	32	28	27	32	32	28
영국	16	14	12	10	9	7
미국	1	1	1	3	4	6

자료: IMD와 WEF

① IMD와 WEF의 국가경쟁력¹⁹⁾의 개념

IMD는 국가경쟁력을 ‘기업이 GDP와 생산성 증가를 위한 경쟁력을 유지할 수 있게 가장 효율적인 구조, 제도 및 정책적인 환경을 지원하는 국가의 능력’²⁰⁾으로 WEF는 국가경쟁력을 ‘지속적인 성장과 번영이 될 수 있도록 국가의 생산성 수준을 결정하는 제도·정책 및 관련 요소의 집합’²¹⁾으로 각각 정의한다.

② IMD와 WEF의 국가 경쟁력 내용

IMD(International Institute for Management Development : 국제경영개발원)는 매년 상반기 세계 경쟁력 보고서(World Competitiveness Yearbook)를 통해 59개 국가의 경쟁력 순위를 발표한다. IMD는 평가국가의 경쟁력 순위를 결정하기 위해 모두 4개 주요 부문으로 나눈 후 다시 18개의 작은 부문으로 분류하고 이를 다시 139개 통계와 115개 설문으로 구분하여 분석한다. IMD가 평가하는 주요 4개 부문은 경제성과(Economic Performance), 정부 효율성(Government Efficiency), 기업효율성(Business Efficiency) 그리고 인프라구축(Infrastructure)이다. WEF(World Economic Forum : 세계 경제 포럼)는 매년 140여 개 나라의 국가경쟁력보고서(The Global Competitiveness Report)를 발표한다. 국가경쟁력 평가 결과를 1979년 이후 IMD와 같이 발표했으나 1996년부터 각각 발표하고 있다. 일반적으로 IMD는 상반기에 WEF는 하반기에 국가경쟁력 평가 결과를 발표한다. WEF는 평가국가의 경쟁력 순위를 결정하기 위해 모두 3개 주요 부문으로 나누고 이를 다시 12개의 작은 부문으로 분류한 후 다시 139개 통계와 115개 설문으로 구분하여 분석한다. WEF가 평가하는 큰 3부문은 기본요인(Basic requirements), 효율성 향상(Efficiency enhances) 그리고 기업혁신 및 성숙도(Innovation and sophistications)이다.

19) IMD나 WEF의 경쟁력 평가가 수시로 평가기준을 변경하여 많은 국가들로부터 ‘신뢰성이 떨어진다’는 비판을 받는 측면은 있다. 그리고 IMD 지수는 평가 항목이 지나치게 기업 경쟁력 위주로 구성되어 있어 다른 요소인 사회 후생 등의 요소들이 제외 되어있다는 지적도 있다. 본 연구는 양 기관이 국제적인 평가 기관이란 점을 감안하여 평가 결과를 그대로 사용한다.

20) IMD, IMD World Competitiveness Yearbook 2012, p.480.

21) WEF, The Global Competitiveness Report 2012-2013, p.4.

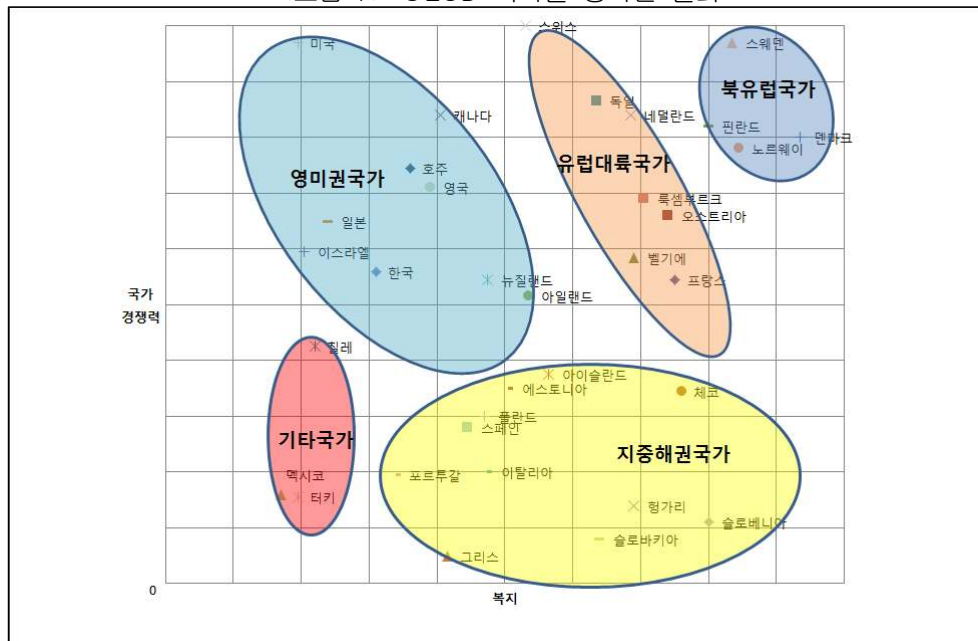
2. OECD 국가의 복지와 국가경쟁력 성과 비교

‘복지’축에는 복지관련 지표의 순위를 상대적 점수화하고 ‘국가경쟁력’의 축에는 이 지표에 대응한 IMD와 WEF의 최근 3개년도 상대적 국가경쟁력 순위를 점수화하여 적용한 결과가 바로 「OECD 국가의 복지와 국가경쟁력 성과 비교」이다.

1) OECD 국가를 평가한 결과

OECD 34개 국가를 평가한 결과는 다음과 같다. 먼저 국가경쟁력에 중점을 두는 동시에 높은 수준의 복지를 유지하고 있는 북유럽 국가(스웨덴, 덴마크, 핀란드, 노르웨이), 둘째, 국가경쟁력을 강조하는 동시에 제한된 복지를 제공하는 유럽대륙 국가(스위스, 독일, 네덜란드, 룩셈부르크, 벨기에, 오스트리아, 프랑스) 셋째, 국가경쟁력에 중점을 두면서 낮은 복지를 제공하는 영미권 국가(미국, 캐나다, 호주, 영국, 일본, 이스라엘, 한국, 뉴질랜드, 아일랜드), 넷째 국가경쟁력보다는 상대적으로 복지를 더 중시하여 사회복지가 관대한 지중해권 국가(포르투갈, 그리스, 스페인, 이탈리아, 폴란드, 아이슬란드, 체코, 헝가리, 슬로베니아, 슬로바키아, 에스토니아) 끝으로 국가경쟁력과 복지 모두 낮은 기타 국가(멕시코, 터키, 칠레)로 나눌 수 있다. OECD 34개 국가에 ‘복지와 국가경쟁력’을 평가한 결과 한국은 국가경쟁력에 중점을 두면서 낮은 복지를 제공하는 영미권 국가로 분류할 수 있다.

<그림 7> OECD 국가를 평가한 결과



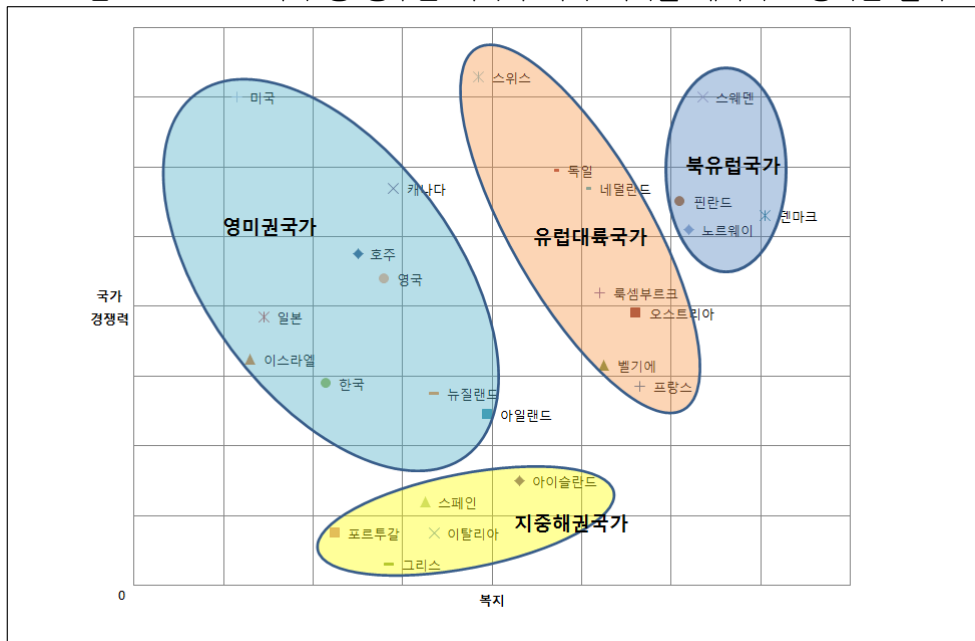
2) OECD 국가 중 동구권 국가와 기타 국가를 제외하고 평가한 결과

OECD 34개 국가를 평가한 결과 중 국가경쟁력 보다 지나치게 복지에 중점을 두고 국가를 운영하고 있는 동구권 국가와 국가경쟁력과 복지 모두 낮은 국가인 멕시코, 칠레, 터키를 제외하고 평가한다. 이들 국가를 제외하고 각 지표를 적용하여 평가한 결과는 다음과 같다.

첫째, 북유럽 국가(스웨덴, 핀란드, 노르웨이, 덴마크), 둘째, 유럽대륙 국가(스위스, 독일, 네덜란드, 룩셈부르크, 벨기에, 오스트리아, 프랑스), 셋째, 영미권 국가(미국, 캐나다, 호주, 영국, 일본, 이스라엘, 한국, 뉴질랜드, 아일랜드), 넷째, 지중해권 국가(포르투갈, 그리스, 스페인, 이탈리아, 아이슬란드)로 나눌 수 있다.

OECD 주요 24개 국가를 ‘복지와 국가경쟁력’으로 평가한 결과도 한국은 국가경쟁력에 중점을 두면서 낮은 복지를 제공하는 영미권 국가로 분류할 수 있다.

<그림 8> OECD 국가 중 동구권 국가와 기타 국가를 제외하고 평가한 결과



3) OECD 국가 중 한국과 유럽 국가를 평가한 결과

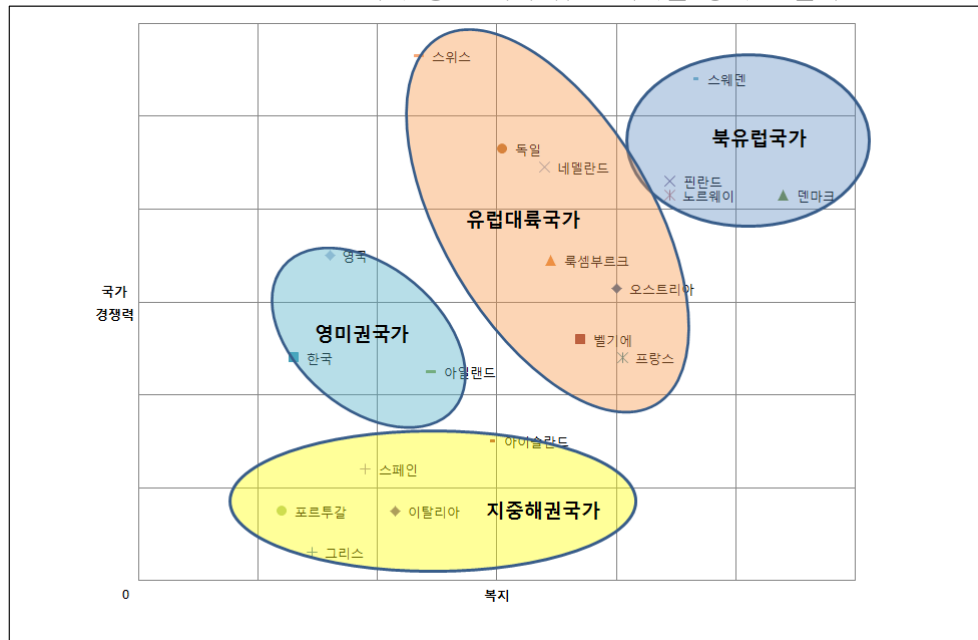
앞의 평가 1)과 2)의 결과 OECD 국가 중 우리나라가 속한 영미권 국가는 대체로 국가경쟁력은 뛰어나나 복지는 상대적으로 떨어지는 국가로 판단된다. 이 연구의 목적은 ‘복지와 국가경쟁력’을 동시에 달성한 국가들을 찾는 것이기 때문에 영미권 국가(미국,

캐나다, 호주, 일본, 이스라엘, 뉴질랜드)를 제외하고 분석한다. 비교·분석의 다양성을 위해 유럽 국가들은 모두 포함했다. 우리나라와 유럽 18개 국가를 평가하여 분류하면 다음과 같다.

첫째, 북유럽 국가(스웨덴, 핀란드, 노르웨이, 덴마크), 둘째, 유럽대륙 국가(스위스, 독일, 네덜란드, 룩셈부르크, 벨기에, 오스트리아, 프랑스), 셋째, 영미권 국가(영국, 한국, 아일랜드) 넷째, 지중해권 국가(포르투갈, 그리스, 스페인, 이탈리아, 아이슬란드)로 나눌 수 있다.

여기에서도 한국은 국가경쟁력에 중점을 두면서 낮은 복지를 제공하는 영미권 국가로 분류된다.

<그림 9> OECD 국가 중 한국과 유럽 국가를 평가한 결과



3. OECD 국가의 성과 비교와 우리나라 복지제도 개선 방안

「OECD 국가의 복지와 국가경쟁력 성과 비교」 결과 '복지와 국가경쟁력'을 동시에 달성한 국가는 북유럽 국가와 유럽대륙 국가이다. 우리나라와 비교하여 북유럽 국가는 '복지와 국가경쟁력' 모두 비교 우위에 있다. 유럽대륙 국가 중 국가경쟁력은 스위스, 독일, 네덜란드가 복지는 룩셈부르크와 오스트리아가 각각 상대적 우위에 있는 국가임을 알 수 있다. 반면 벨기에와 프랑스는 우리나라와 비교하여 복지는 우위에 있지만 국가경쟁력은 비슷하므로 '복지와 국가경쟁력'을 동시에 달성하는 것을 전제로 한 것이 연구의 목적이므로 연구에서 제외한다. 비슷한 이유에서 영미권 국가와 지중해권 국가

도 연구에서 제외한다. 또한 본 연구에서는 우리나라의 국가경쟁력 개선측면은 IMD와 WEF의 각종 지표를 분석하는 것으로 하고 차후의 과제로 돌린다.

우리나라의 ‘중장기 복지정책’의 방안을 마련하기 위해 우리나라를 포함한 북유럽 국가와 유럽대륙 국가 중 스위스, 독일, 네덜란드, 룩셈부르크, 오스트리아의 복지·노동 및 조세관련 주요 지표를 비교하고 분석할 것이다. 이 평가는 우리나라의 ‘복지 및 노동’관련 정책의 최적 조합을 위한 방안을 도출하는데 중요한 시사점을 제시할 것이다.

1) 복지관련 지표 비교분석

10개국의 복지와 관련된 지표만 다시 비교하여 국민부담률을 ‘부담’으로 공공사회지출비를 ‘혜택’으로 표시하면 우리나라는 ‘저부담-저혜택’국가, 유럽대륙 국가는 ‘중부담-중혜택’국가 그리고 북유럽 국가는 ‘고부담-고혜택’국가로 분류할 수 있다. <표15>에서 ‘고부담-고혜택’인 북유럽 국가는 유럽대륙 국가와 한국보다 지니계수, P90/P10, 상대적 빈곤율이 훨씬 안정적인 것을 알 수 있다. 즉 적극적인 사회보장정책이 소득불균형, 소득양극화 그리고 상대적 빈곤 문제들을 완화 시킨다는 것을 보여 주고 있다. 또 이 표에 따르면 복지가 국가부채를 증가시키고 성장을 저해한다는 논리는 적용되지 않는다.

<표 15> 주요 10개국 복지 관련 지표

(단위:배,%,GDP대비%,US\$)

구 분		2000년대말 지니계수	P90/P10	상대적 빈곤율 (중위소득50%미만)	국민 부담률	공공사회 지출비	국가 부채율	1인당 GDP
북 유럽 국 가	덴마크	0.248	2.8	6.08	47.6	30.1	39.6	59,928
	핀란드	0.259	3.2	8.007	42.5	29.4	41.7	49,350
	노르웨이	0.25	3.0	7.79	42.9	23.0	26.1	97,255
	스웨덴	0.259	3.2	8.354	45.5	28.3	33.8	56,956
	평균	0.254	3.1	7.558	44.6	27.7	35.3	65,872
유럽 대 륙 국 가	오스트리아	0.261	3.2	7.919	42.0	28.8	65.8	49,809
	독일	0.295	3.5	8.93	36.1	27.1	44.4	43,742
	룩셈부르크	0.288	3.4	8.512	37.1	23.0	12.6	113,533
	네덜란드	0.294	3.3	7.182	38.7	23.5	51.8	50,355
	스위스	0.303	3.7	9.266	28.1	20.0	20.2	81,161
	평균	0.288	3.4	8.3618	36.4	24.5	39.0	67,720
한국		0.314	4.8	15.2	25.1	9.2	31.9	22,778
전체평균		0.277	3.4	8.724	38.6	24.2	36.8	62,467

자료 : stats.oecd.org., 단, 1인당 GDP는 WEF의 The Global Competitiveness Report 2012-2013

주 : 지니계수, P90/P10, 상대적 빈곤율은 2000년말, 국민부담률, 공공사회지출비, 국가채무율은 2010년, 1인당 GDP는 2011년

2) 노동관련 지표 비교분석

<표16>에서 북유럽 국가와 유럽대륙 국가의 고용률은 비슷하나 여성고용률은 북유럽 국가가 유럽대륙 국가보다 훨씬 높다는 것을 알 수 있다. 즉 북유럽 국가의 여성의 사회적 참여가 유럽대륙 국가보다 훨씬 앞선다는 것이다. 비슷한 고용률 하에서 실업률은 북유럽 국가보다 유럽대륙 국가가 훨씬 낮다. 적극적 사회보장정책이 실업률을 높이는 역할을 하고 있다고 해석할 수 있다. ‘고혜택’의 복지가 실업률을 상승시키는 요인이라면 이에 대응할 대책을 세워야 할 것이다. 우리나라는 상대적으로 실업률이 이들 나라들과 비교하여 안정적이지만 고용률을 고려하면 실업률은 무의미하다는 것을 알 수 있다. 우리는 성장과 안정적 복지를 위해 고용률을 제고해야 하며 그 중 여성의 고용률을 향상시키기 위한 정책이 요구된다.

<표 16> 주요 10개국 노동관련 지표

(단위:%,가처분소득대비%,GDP대비%)

구 분		실업률	고용률	여성 고용률	가계저축률 (순저축)	1인당 연평균 노동시간	공공지출 적극적 노동시장정책
북 유 럽 국 가	덴마크	7.7	73.1	70.4	-0.6	1,522	1.9
	핀란드	7.9	69.2	67.5	1.1	1,684	1.0
	노르웨이	3.3	75.3	73.4	7.8	1,426	0.6
	스웨덴	7.6	74.1	71.9	10.0	1,644	1.1
	평균	6.6	72.9	70.8	4.6	1,569	1.2
유 럽 대 륙 국 가	오스트리아	4.2	72.1	66.5	7.4	1,600	0.8
	독일	6.0	72.6	67.7	10.4	1,413	0.9
	룩셈부르크	4.9	64.6	56.9	-	1,601	0.5
	네덜란드	4.4	74.9	69.9	5.0	1,379	1.2
	스위스	4.2	79.3	73.2	12.7	1,632	0.6
	평균	4.7	72.7	66.8	8.9	1,525	0.8
한국		3.5	63.9	53.1	3.1	2193	0.4
전체평균		5.4	71.9	67.1	6.3	1609	0.9

자료: stats.oecd.org.(2011년)

그리고 우리의 정년 연령은 북유럽 국가와 유럽대륙 국가에 비해 빠르기 때문에 고용률이 상대적으로 더 낮다. 퇴직 연령층의 일자리의 수급의 균형을 위해 ‘공공지출 적극적 노동시장정책’에 더 많은 예산을 투입하여 재취업프로그램을 활성화하는 것이 바람직하다. ‘적극적 노동시장정책’으로 고용률 상승은 각종 복지지표를 안정화시키는 출발점이 될 수 있다는 것을 정부는 인식해야 한다. 우리나라의 1인당 연평균 노동 시간은 이들 국가들과 비교하여 700시간 정도 많다. 정부는 이를 개선하기 위해 노동생산성 향상 방안과 일자리를 나누어 고용률을 높이기 위한 대책을 세워야 할 것이다. 우리나라의 가계저축률은 가처분소득 대비 평균 3.1%로 이들 국가들보다 상당히 낮은 국민부

담률에도 불구하고 가계저축률이 더 낮은 원인을 찾아서 적극적으로 대응할 필요가 있다.

3) 조세관련 지표 비교분석

북유럽 국가나 유럽대륙 국가의 경우 덴마크를 제외하고 국민부담률(=조세부담률+사회보장부담률)중 조세부담률 대 사회보장부담률의 비율이 약 2~3대 1 정도인 반면 우리나라는 3.5 대 1 정도 이므로 정부가 국민부담률을 올릴 경우 증세보다는 사회보장비를 인상할 것 같다. 현 정부는 모자라는 복지재원을 확보하기 위해 지하경제의 양성화 방법 등을 택한다고 한다. 이러한 정부의 노력에도 불구하고 재원 부족으로 복지관련 문제에 적극적 대응하기 어려울 것으로 보인다. 결국 정부는 증세 이외는 대안이 없어 보인다.

만약 증세를 할 경우 먼저 법인세율은 논의의 대상이다. 현재 우리나라의 법인세율은 22%로 독일의 15.8%와 스위스의 8.5% 다음으로 낮다. 그러나 2011년 현재 GDP 대비 법인세 비중은 비교 대상 국가 10개국 중 노르웨이와 룩셈부르크를 제외하고는 가장 높은 4%이다. 최근 일자리 창출을 위한 해외자본유치와 국내 기업 투자 활성화를 위해 법인세를 내리는 것²²⁾이 일반적 추세이다. 증세를 할 경우에도 법인세율 인상은 어려울 것 같다.

<표 17> 주요 10개국 조세관련지표 및 조세부담률

(단위:GDP대비%,%)

구 분		GDP대비 법인세 비중	GDP대비 소득세 비중	GDP대비 부가가치 세비중	법인 세율	명목최고 소득세율	부가가치 세율	조세 부담률	사회보장 부담률
북 유 럽 국 가	덴마크	2.8	24.5	15.3	25	60.2	25	46.6	1.0
	핀란드	2.7	12.8	14.1	24.5	49.0	23	29.8	12.7
	노르웨이	11.0	10.0	11.4	28	40.0	25	33.2	9.7
	스웨덴	3.5	12.3	12.9	26.3	56.6	25	34.1	11.4
	평균	5	14.9	13.4	26.0	51.5	24.5	35.9	8.7
유 럽 대 륙 국 가	오스트리아	2.2	9.4	11.7	25	50.0	20	27.6	14.5
	독일	1.7	9.3	10.8	15.8	47.5	19	22.0	14.1
	룩셈부르크	5.0	8.2	10.1	22.1	41.3	15	26.3	10.8
	네덜란드	2.2	8.6	11.9	25	52.0	19	24.6	14.1
	스위스	2.9	9.1	6.4	8.5	41.7	8	21.1	6.7
	평균	2.8	8.9	10.2	19.3	46.5	16.2	24.3	12.0
한국		4.0	3.8	8.1	22	41.8	10	19.4	5.7
전체평균		3.8	10.8	11.3	22.2	48.0	19.0	28.5	10.1

자료: stats.oecd.org.

주 : 각 세금 비중은 2011년, 세율은 2012년, 조세부담률·사회보장부담률은 2010년 자료.

22) 스웨덴도 2013년부터 법인세를 기존 26.3%에서 우리나라와 같은 22%로 내렸다.

우리나라의 부가가치세율은 2012년 현재 스위스의 8%를 제외하고는 가장 낮은 10%이고 GDP 대비 비중도 2011년 현재 스위스 6.4%에 이어 8.1%로 낮다. 2012년 현재 북유럽 국가의 부가가치세율 평균은 24.5%로 우리나라의 부가가치세율 10%보다 약 2.5배 높다. 유럽대륙 국가의 부가가치세 평균은 16.2%로 우리나라의 부가가치세율보다 약 1.5배 정도 이다. GDP 대비 부가가치세 비중은 북유럽 국가가 우리나라의 약 1.7배이고 유럽대륙 국가는 약 1.3배 이다.

우리나라의 명목 최고 소득세율은 2012년 현재 41.8%로 비교 대상 국가 중 중하위권이며 GDP 대비 소득세 비중은 3.8%로 10위로 9위인 룩셈부르크의 8.2%와 비교하여도 현저히 낮다. GDP 대비 소득세 비중은 북유럽 국가가 우리나라의 약 3.9배이고 유럽대륙 국가가 우리나라의 약 2.3배이다.

조세 체계를 분석한 결과 증세를 하면 세율 면에서는 부가가치세 구조를 개선해야 하고 GDP 대비 세수 비중 면에서는 소득세 구조를 개선해야 할 것이다. 부가가치세는 간접세이면서 역진세이다. 소득세는 직접세이면서 누진세이다. 이를 감안할 때 부가가치세 구조와 소득세 구조를 동시에 개선하는 것이 복지세수를 안정적으로 확보하고 재정건전성을 유지하는데 바람직하다고 생각된다.

4) OECD 국가 성과 비교와 우리나라 복지제도 개선 방안

「OECD 국가의 복지와 국가경쟁력 성과 비교」의 결과 한국은 복지보다 국가경쟁력을 중시하는 영미권 국가에 근접한다는 것을 알 수 있다. 최근 우리나라에서는 각종 복지지표가 악화되면서 영미식 자본주의에 대한 부정적 인식이 확산되고 있다. 우리나라는 '복지와 국가경쟁력'을 동시에 달성한 북유럽 국가와 유럽대륙 국가를 국가운영의 대안으로 설정하기 위해서는 그 성공요인에 주목 할 필요가 있다. 북유럽 국가와 유럽대륙 국가의 '노동, 복지 그리고 조세' 관련 지표를 우리나라의 지표와 비교하면 우리나라의 복지제도 개선 방안을 마련하는데 중요한 시사를 할 것이다.

먼저 복지관련 지표를 분석한 결과 '고부담-고혜택'인 북유럽 국가는 유럽대륙 국가와 한국보다 복지관련 지표가 훨씬 안정적이었다. 또한 북유럽 국가나 유럽대륙 국가 모두 국가부채율이 건전하다. 복지가 국가부채를 증가시키고 성장을 저해한다는 논리는 이들 국가에 적용되지 않았다. 즉 '복지와 국가경쟁력'을 동시에 달성할 수 있다는 것이다.

둘째, 우리나라의 고용률은 북유럽 국가와 유럽대륙 국가의 고용률보다 약 10% 정도 낮다. 우리는 복지와 국가경쟁력의 동시 달성을 위해 고용률을 제고해야 한다. 우리나라는 고용률을 향상을 위한 노력과 공공지출 적극적 노동시장정책에 많은 예산을 편성할 필요가 있다. 북유럽 국가와 유럽대륙 국가보다 많은 노동시간 문제를 개선을 위해 노동생산성 향상과 고용률 제고 방안을 동시에 모색하여야 한다.

셋째, 정부는 복지 세수 확보를 위한 노력에도 불구하고 결국 증세의 필요성을 인식

할 것이다. 증세를 하면 북유럽 국가와 유럽대륙 국가의 경험에 따라 법인세 개정보다는 부가가치세 개정과 소득세 개정을 동시에 하는 것이 바람직하다고 할 수 있다.

VI. 결론 : ‘복지와 국가경쟁력’을 동시에 달성한 국가가 우리에게 주는 시사점

이 연구의 목적은 우리나라 복지제도 개선 방안을 제시하는데 있다. 이를 위해 먼저 저출산·고령화의 가속화, 소득불평등·소득양극화·상대적 빈곤의 심화 문제 그리고 OECD국가와 우리나라의 복지 지표들을 비교·분석하였다. 우리나라는 급속한 저출산·고령화로 세수는 급감하고 공공사회지출은 급증할 것으로 예측된다. 우리나라는 OECD 국가 중 복지관련 예산은 하위권이다. 그 결과 특히 노인빈곤문제는 심각한 상황이다. 소득양극화 및 상대적 빈곤의 문제 등 복지 관련 지표의 수준도 OECD국가와 비교하여 하위권이다. 정부는 복지 수준을 향상시키기 위해 노력하였지만 각종 관련 지표는 지속적으로 악화되고 있다. 우리나라는 재정건전성을 유지하면서 건강한 국가를 지향하기 위해서는 ‘복지와 국가경쟁력’을 동시에 달성하는 국가로 복지제도를 개선하는 것이 바람직할 것이다.

「OECD 국가간 복지과 국가경쟁력 성과 비교」의 결과 한국은 복지보다 국가경쟁력을 중시하는 영미권 국가에 근접하는 국가이다. ‘복지와 국가경쟁력’을 동시에 달성하는 국가들은 북유럽 국가와 유럽대륙 국가이다. 영미권 국가의 대안인 북유럽 국가와 유럽대륙 국가들의 성공요인을 분석하면 우리에게 시사하는 바가 클 것이다. 북유럽 국가와 유럽대륙 국가들의 복지와 관련된 경험을 정리하면 다음과 같다.

먼저, ‘고부담-고혜택’인 북유럽 국가는 유럽대륙 국가와 한국보다 복지관련 지표가 훨씬 안정적이었다. 북유럽 국가나 유럽대륙 국가 모두 국가부채율도 건전하다. 복지가 국가부채를 증가시키고 성장을 저해한다는 논리는 이들 국가에 적용되지 않았다. 즉 ‘복지와 국가경쟁력’을 동시에 달성할 수 있다는 것이다.

둘째, 북유럽 국가와 유럽대륙 국가는 모두 고용률이 높다. 우리나라도 고용률 제고를 해야 하고 또한 노령층의 일자리 제공은 복지재원을 안정적으로 운영하는 근거가 될 수 있다. 정부는 근로자의 과도한 노동시간 문제도 고용률 향상을 위해 노력하여야 할 것이다.

셋째, 정부는 복지 세수 확보를 위한 현재의 노력에도 불구하고 결국 증세의 필요성을 인식할 것이다. 만약 증세를 하면 북유럽 국가와 유럽대륙 국가의 경험에 의해 법인세 개정보다는 부가가치세 개정과 소득세 개정을 동시에 하는 것이 바람직하다고 볼 수 있다.

마지막으로 ‘복지와 국가경쟁력’을 동시에 달성한 북유럽 국가와 유럽대륙 국가의 교훈에 따르면 복지제도의 개선을 복지 분야에 국한하는 것은 바람직하지 않다는 것이다. 즉 개혁의 효과를 최대화하기 위해서 복지·노동시장·교육 정책 등 관련 여러 정책을 동시에 개선할 필요성이 있다.

참 고 문 헌

- 기획재정부 홈페이지(www.mosf.go.kr/)의 예산변동추이와 해당연도 자료 및 「국가재정운용계획」 해당연도 자료 참조.
- 김용하. (2012). 복지지출과 국가재정 지속가능성, 한국경제연구원·한국재정학회공공정책토론회:복지정책과 복지재원.
- 문외술. (2010). CEO Information 제765호 국가채무의 적정 비율, 삼성경제연구소.
- 반정호. (2013). 우리나라 소득불평등 실태와 재분배 정책의 효과, 「월간 노동리뷰21013년1월호 통권제94호」, 한국노동연구원.
- 박형수. (2011). 장기재정전망 및 개선과제, 2011~2015년 국가재정운영계획-장기재정전망 분야-, 공개토론회 자료집.
- 박형수·전병목. (2009). 사회복지재정분석을 위한 중장기 재정추계모형개발에 관한 연구, 보건복지부 연구보고서.
- 연합뉴스 기사, 건강보험정책연구원의 인구구조변화에 따른 건강보험 수입지출 구조 변화와 대응방안 보고서, 2013년 2월24일 기사.
- 윤성식 외. (2011). 저출산·고령화와 금융의 역할, 보험연구원.
- 통계청 홈페이지 KOSIS(www.kostat.go.kr/)의 각 해당 연도 자료.
- 최연혁. (2012). 스웨덴의 사회보장제도(주요국의 사회보장제도 스웨덴편), 한국보건사회연구원.
- 한국경제연구원. (2012). 차기정부정책과제3, 한국경제연구원.
- André Sapir. (2006). Globalization and the Reform of European Social Models, *JCMS 2006 Volume44. Number 2*.
- Esping-Andersen, G. (1990). The Three Worlds of Welfare Capitalism, Princeton : Princeton University Press.
- IMD 홈페이지(www.imd.org/)의 각 해당 연도 자료.
- IMD. (2012). IMD World Competitiveness Yearbook 2012, IMD.
- OECD 홈페이지(www.oecd.org/)의 각 해당 연도 자료.
- OECD. (2011). An Overview of Growing Income Inequalities in OECD Countries : Main Findings의 ANNEX A1 Trends in Different Income Inequality Measures, OECD.
- WEF 홈페이지(www.weforum.org/)의 각 해당 연도 자료.
- WEF. (2012). The Global Competitiveness Report 2012-2013, WEF.

투고일자 : 2013. 04. 25

수정일자 : 2013. 06. 05

게재일자 : 2013. 06. 20

국문초록

한국 복지제도의 개선을 위한 일 연구 -OECD 국가의 복지와 국가경쟁력 성과 비교를 중심으로-

이상직(호서대)

이 연구의 목적은 우리나라 복지제도의 개선의 방향을 제시하는데 있다. 우리나라 복지제도의 개선을 위해 저출산·고령화의 가속화, 소득불평등·소득양극화·상대적 빈곤의 심화 문제 그리고 OECD국가와 우리나라의 복지 관련 각 지표들을 비교·분석하였다.

우리나라는 급속한 저출산·고령화로 세수는 급감하고 공공사회지출은 급증할 것으로 예측된다. 저출산·고령화의 급속화의 여파로 재정건전성은 악화 될 것이다. 또한 우리나라는 OECD 국가 중 GDP 대비 사회보장률, 조세부담률, 국민부담률, 공공사회지출비는 OECD 국가 중 하위권 이다. 부족한 복지 예산 편성 결과 복지 관련 지표(=노인빈곤문제, 소득양극화, 상대적 빈곤)가 OECD국가와 비교하여 하위권 이다. 복지와 관련한 정부의 개선 노력에도 불구하고 각종 지표가 악화되고 있다. 우리나라는 재정건전성을 유지하고 건전한 복지국가를 지향하기 위해 ‘복지와 국가경쟁력’을 동시에 달성할 수 있는 방향으로 복지 제도를 개선해야 할 것이다.

「OECD 국가간 복지와 국가경쟁력을 성과 비교」한 결과 한국은 ‘복지보다 국가경쟁력’ 중시하는 영미권 국가에 근접하는 국가이다. 영미권 국가의 대안으로 ‘복지와 국가경쟁력’을 동시에 달성하는 국가들은 북유럽 국가와 유럽대륙 국가이다. 우리나라는 북유럽 국가나 유럽대륙 국가의 경험에 따라 ‘복지와 국가경쟁력’을 달성하기 위해서는 다음과 같은 방향에서 복지제도를 개선하여야 할 것이다.

첫째, 북유럽 국가나 유럽대륙 국가는 국가부채율도 안정적이다. 그러므로 이는 ‘복지와 국가경쟁력’을 동시에 달성할 수 있다는 것을 의미이다.

둘째, 북유럽국가와 유럽대륙 국가는 모두 고용률이 높다. 우리나라는 고용률을 높이기 위한 정책에 제1목표로 하여야 한다.

셋째, 우리나라는 ‘복지와 국가경쟁력’을 동시에 달성하기 위해서는 증세를 해야 한다. 증세는 북유럽 국가와 유럽대륙 국가의 경험에 의하면 부가가치세법 개정과 소득세법 개정을 동시에 하는 것이 바람직하다고 볼 수 있다.

마지막으로 우리나라의 복지제도의 개혁은 복지·노동시장·교육 정책 등 관련 여러 정책을 통합하여 개혁하여야 한다.

주제어: 복지제도의 개선, 복지와 국가경쟁력, 북유럽 국가, 유럽대륙 국가