

# 남부유럽과 미국의 사례를 통해 본 한국 사회지출의 방향

적극적 사회지출만이 경제위기 극복의 길이다.

2011.9.29 | 이은경\_새사연 연구원 | eundust@saesayon.org

## 목 차

1. 유럽 재정위기, 복지병 때문이다?
2. 남부유럽 복지체제의 특징
3. 사회지출 및 사회정책의 체제별 차이
4. 미국 경제위기, 재정적자 때문이다?
5. 우리나라의 시사점



<http://saesayon.org>

## 본문

## 1. 유럽 재정위기, 복지병 때문이다?

유럽의 재정위기가 심각하다.

그리스는 재정위기에 대한 유일한 해답이 디폴트선언밖에 없다는 진단을 받고 있으며 그리스의 유로존 탈퇴와 디폴트 선언은 유럽의 재정위기를 더욱 가중시켜 스페인, 아일랜드, 포르투갈 등으로 이어지는 소위 PIGS 국가의 추가 위기직면에 영향을 미칠 것으로 예상되고 있다. 일각에서는 이러한 남부유럽의 경제위기는 과도한 복지지출로 인한 국가 재정악화가 핵심 원인이라고 주장하고 있다. 과연 그러한가?

남부유럽을 위시로 한 유럽의 재정위기는 유럽 경제체제 자체의 문제와 미국발 부실 금융위기의 결합이 원인이다. 유럽의 재정위기 원인은 유로존의 통합으로 단일 통화체계를 구축한 결과 독일 등 수출 경쟁력을 갖춘 국가들은 상대적으로 자국 환율이 저평가 되는 이익을 누리는 반면, 남유럽 국가들은 반대로 고평가 되면서 수출이 더욱 어렵게 되었고 이로 인해 경상수지 적자가 확대되어 온 구조적 한계에 있다. 여기에 다국적 금융회사들의 부실 거품 경영의 결과가 미국발 금융위기로 심각하게 표출되고 있는 것이다. 금융위기 이전까지만 해도 남유럽 5개 국가의 재정수지는 생각보다 심각하지 않았다. 국가채무 비율도 마찬가지다. 그리스와 이탈리아 정도가 GDP대비 100%전후의 부채가 있었다. 건전성에 문제가 없다고 할 수는 없지만 이 정도는 영국이나 일본에 비해 특별히 심각하다고 할 것은 아니었다. 그런데 재정적자와 부채가 폭발적으로 증가하면서 문제가 악화된 것은 남유럽 5개국의 국내 경제운용 실패가 아니라 2008년 금융위기 때문이었다.<sup>1)</sup> 취약한 경제구조에 단일 통화를 사용하는 '유로존'의 태생적 한계가 겹치면서 나타난 구조적 문제에 미국발 부실금융위기가 결정적 역할을 한 것이다.

남부유럽의 복지시스템은 효율적으로 작동하지 못하고 있다.

남부유럽 국가의 재정위기가 복지지출 때문이라는 지적은 옳지 않다. 앞서 설명한 것처럼 경제기초의 취약성에 금융위기가 덧붙여지면서 위기가 표출한 것으로 해석해야 한다. 오히려 효율적이지 못한 복지체계가 경제위기를 맞아 내수확대를 통한 경기회복과 사회불안정요인 해소라는 생산-복지 선순환구조를 만들지 못하고 있다

1) 새사연. 2011년 세계적 경제위기의 이해- 은행 파산과 국가 파산이 다른 이유. 20110911

는 점에 주목해야 한다. 그리스 복지체제의 문제는 복지지출이 과한 것이 아니라 합리적으로 제도를 설계하지 못한 나타나는 비효율에 있다. 2007년 GDP 기준 그리스의 공공지출 규모는 21.3%로 OECD 평균 19.3%를 웃도는 평균 이상의 지출을 하고 있다. 하지만 그리스에서 복지지출은 인적자본 구축, 여성의 사회진출 보장, 사회서비스 일자리 확충과 같은 생산-복지 연계 효과를 내지 못하고 사회구성원의 안전망의 역할도 제대로 못해온 것으로 평가되고 있다. 남부유럽, 그중에서 그리스는 복지유형에서 대표적인 가족중심 복지체제를 갖고 있는 것으로 알려져 있다. 이러한 복지체제는 남성가장의 소득, 연금에 집중적 투자를 해온 반면, 적극적 노동시장정책, 사회서비스 확충 등 사회투자적 성격의 지출은 매우 낮다는 특징을 지닌다. 이러한 복지체제는 재정압박 속에서 재량적으로 복지를 확충할 수 있는 재정여력을 감소시켜 생산-복지가 선순환될 수 있는 사회투자적 성격의 지출 확대가 어렵다. 또한 강력한 이해당사자가 존재하는 연금영역의 개혁이 쉽지 않은 탓에 복지지출의 합리적 개혁은 더욱 어렵게 되고 그 갈등이 청년세대의 갈등으로 표출되고 있는 것이다.

## 2. 남부유럽 복지체제의 특징

### ① 노인연금지출 비중이 매우 높다.

PIGS 국가<sup>2)</sup>는 2005년 공공사회복지지출이 OECD 평균과 유사하거나 약간 상회하는 국가들로서, 이들 국가들은 OECD 평균 이상의 공공사회복지지출 수준을 보이거나 이번 재정위기에 안정적인 모습을 보인 덴마크, 프랑스, 스웨덴 등의 국가들과 비교해 1990년 이후 공공사회복지지출 수준이 급격히 증가해온 특징을 보인다. 이러한 공공사회복지지출의 가장 큰 영역은 연금지출로 상대적으로 관대한 연금제도에 고령화요인이 추가되면서 고정적 공적사회지출이 크게 증가했다. 이탈리아에서 2005년도 노령인구지출은 GDP의 11.6%에 달했고, 현재는 대략 14%에 이른다. 이와는 대조적으로 실업수당과 가족정책지출은 미비했다. OECD국가들의 평균 연금지출이 전체 예산대비 16%에 비해, 이탈리아는 연금지출이 예산의 약 30%정도를 차지한다. 실업수당은 GDP대비 0.5%에 불과했고 기타 다른 사회적 지출은 기본적으로 '0'에 수렴했다.(2005년) 고령화 지수는 OECD 평균은 14.8%로 오스트리아, 벨기에, 핀란드, 그리스, 포르투갈, 스페인, 스웨덴, 스위스 등이 17% 이상으로 다소 높은 고령인구비율을 보이고는 있지만 전체 사회지출에서 연금이 차지하는 비중이 상대적으로 높다.

2) PIGS 또는 PIIGGS는 2010년 유럽 국가부채위기가 닥친 포르투갈, 이탈리아, 아일랜드, 그리스, 스페인, 영국을 말한다. 원래는 PIGS 4개국이었었는데, I 아일랜드, G 영국이 추가되어 PIIGGS 6개국을 지칭한다.

## ② 노인지출 외 사회투자성격의 지출수준이 매우 낮다

전체 사회지출에서 연금이 차지하는 비중이 높다는 것은 연금지출수준이 높다는 해석보다는 다른 영역의 사회지출이 상대적으로 지체되어 있다고 보는 것이 타당하다. 노동시장정책에서 고용률 및 실업수당은 매우 낮다. 실업률이 매우 높아 고용률은 남자가 여자보다 훨씬 높으며 20-24세와 55-59세의 고용률은 50%에도 미치지 못하고 있다. 청년실업은 매우 심각하고(20-24세) 노년층(50세 이상)의 퇴직율도 매우 높다. 이는 교육연령의 증가와 관대한 연금정책으로 인한 조기퇴직으로 설명된다. 기한부 고용 계약직(fixed-term contracts)은 지난 10년간 기업들에게 선호되었고 이러한 단기 근로자(대부분 청년층)들은 복지보장의 부족으로 생활여건이 상대적으로 열악하며 기한부고용 계약직(fixed-term contracts)에서 개방형 계약직으로의 그 어떤 전환도 거의 나타나지 않는다고 보인다.

## ③ 남성가장위주의 생산-복지체제와 낮은 수준의 사회서비스

아래의 그림에서 보듯이 선진국가 중 그리스와 이탈리아 스페인 등 남부유럽의 여성고용률, 사회서비스 영역 고용율이 상당히 낮음을 알 수 있다. 사회복지 서비스를 국가나 사회에서 직접 제공하는 현물서비스가 아닌 세제혜택이나 이전지급(transfer payment) 등을 통해 가정에 부과하는 국가들은 국가나 민간 부문이 이러한 재화와 서비스를 주로 공급하는 국가에 비해 여성의 취업률이 낮다는 것이 정설이다. 대표적인 유형이 전통적 가족유형이 강한 남부유럽으로 남성가장위주의 현금지급체제와 낮은 여성고용율, 낮은 사회서비스 사회화 수준이 특징이다. 그림 1, 2를 보면 유럽 15개 국가의 성별간 취업률과 서비스 영역의 고용수준은 매우 낮음을 알 수 있다. 이는 여성의 사회진출과 가족내 돌봄노동의 사회화가 동시에 지체되어 있다는 것을 의미한다.

그림 1 유럽에서의 성별간 취업률 통합 : 1965~2006년 사이

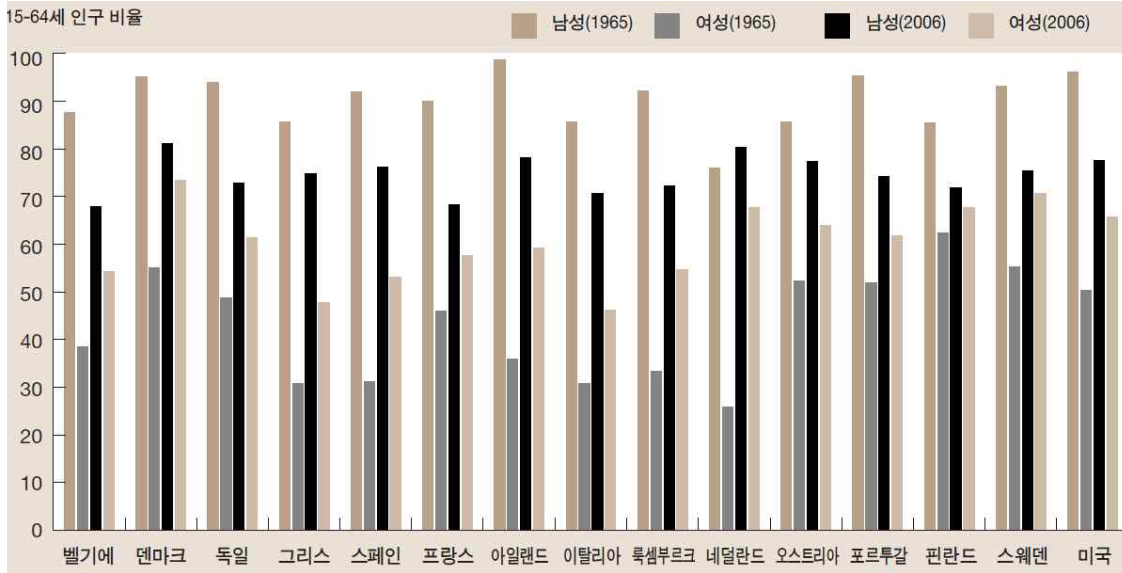
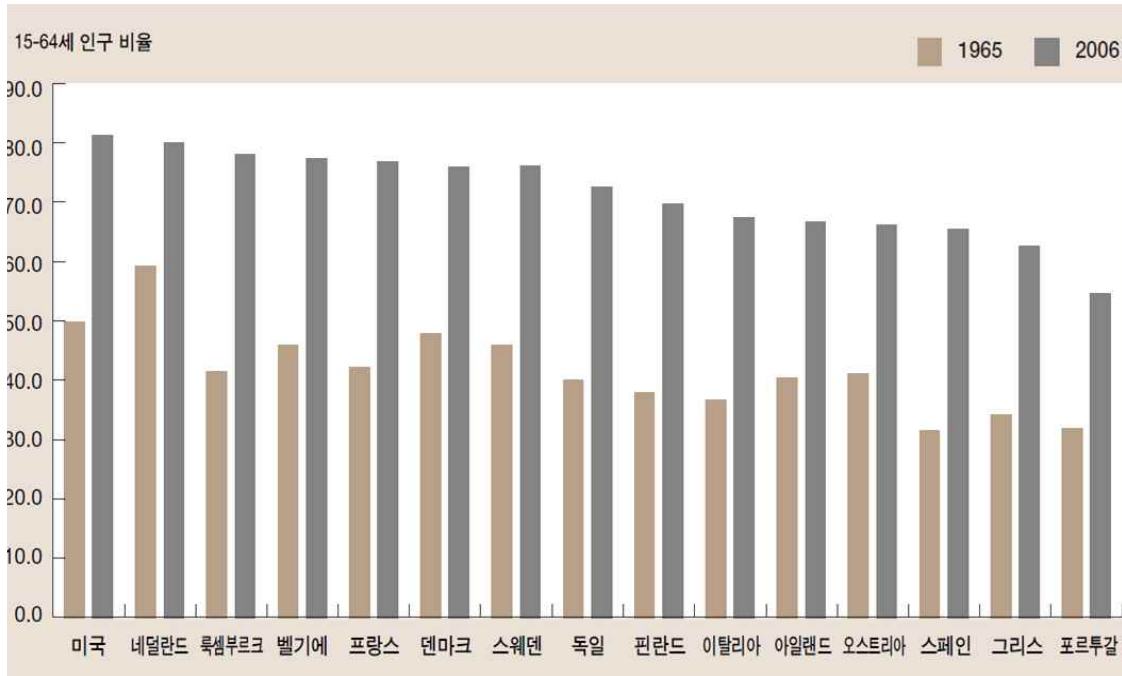


그림 2 서비스 부문의 고용 (전체 고용대비 비율) : 1965~2006년 사이



출처 : Gudrun Biffel 성 주류화를 통한 유럽 내 여성 고용촉진. 국제노동브리프. p4-25

반면, 그림 3, 4를 보면 성별에 따른 급여 차이와 직업에 따른 성 분리 수준은 남부유럽이 상대적으로 낮은 것으로 조사된다. 이는 가족 내 돌봄노동의 사회화가 사회적으로 낮은 임금수준의 일자리를 창출하게 된다는 현실을 반영한다. 남부유럽의 경우, 가족내 돌봄 노동의 사회화 수준과 여성의 사회진출이 낮은 반면, 여성 고용

의 대부분은 남성 일자리와 별 차이 없는 영역에 분포하고 있다는 것을 보여준다. 특히 오스트리아나 미국, 아일랜드 등과 같이 사회서비스 영역의 사회화가 크게 증가한 나라에서 성별 임금차이와 직종별 성분리 수준이 크게 증가하고 있다는 것은 여성의 사회진출이 처음에는 저숙련 돌봄노동 영역에 집중된다는 것을 보여준다. 하지만 직종분리가 확실하면서도 성별 임금격차가 크게 개선된 핀란드, 스웨덴의 사례를 보면 대부분 여성의 사회진출은 돌봄노동의 사회화→ 여성의 돌봄노동 영역으로의 진출→ 각종 노동시장 정책을 통한 직종별 임금격차 축소의 절차를 밟는다는 것을 보여준다. 남부유럽의 경우, 여성의 사회진출과 사회서비스 영역의 사회화가 제도적으로 뒷받침되지 못하고 대부분의 여성이 가정 내에 머무르고 있다는 것을 알 수 있다.

그림 3 EU 15개국에서 성별에 따른 급여 차이  
남성의 총 시간당 급여의 비율로 나타낸 남성과 여성간 평균 시간당 급여의 차이

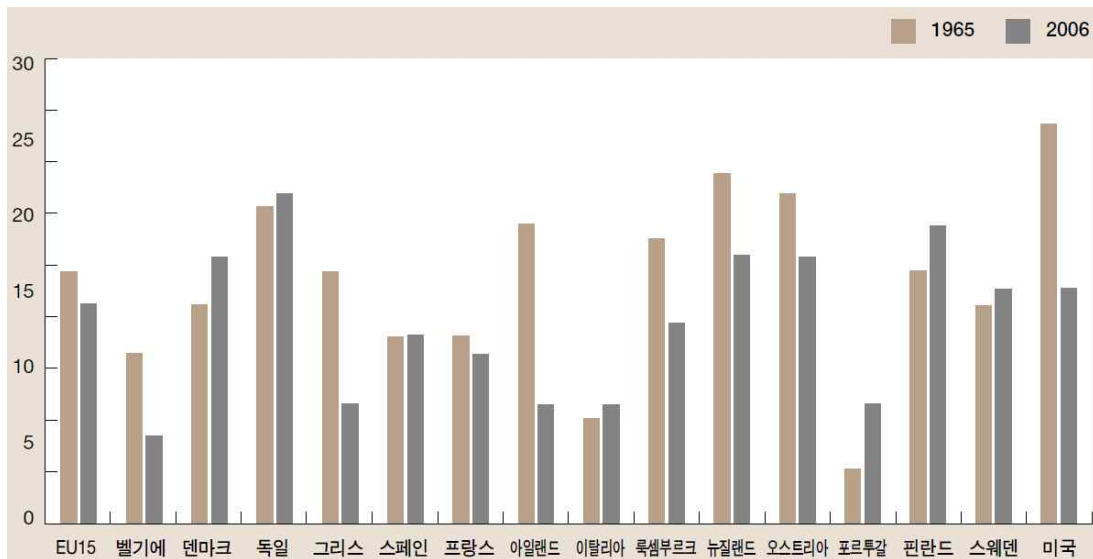
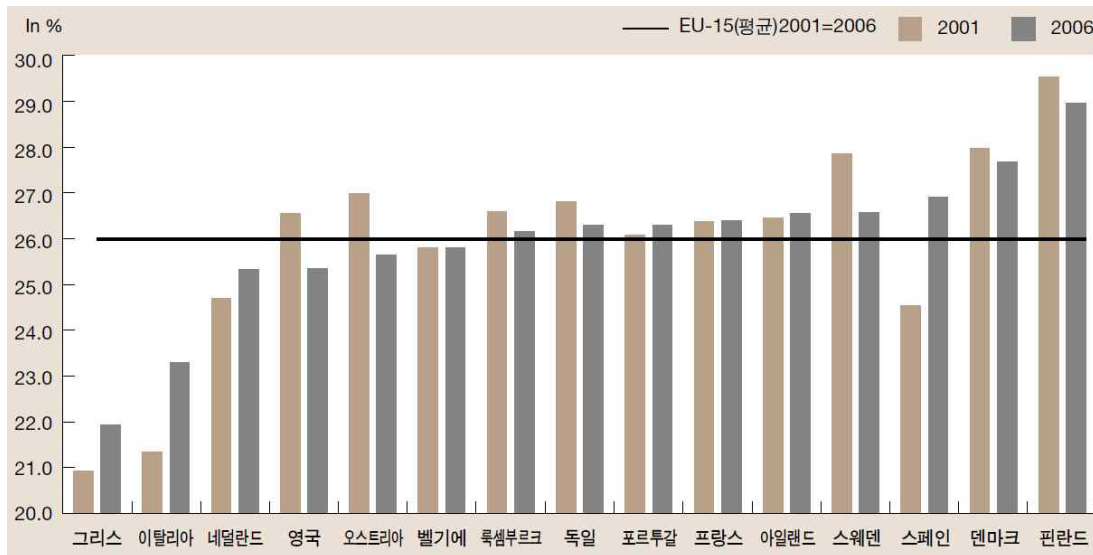


그림 4 직업에 따른 성분리



출처 : Gudrun Biffi 성 주류화를 통한 유럽 내 여성 고용촉진. 국제노동브리프. p4-25

#### ④ 1990년대 개혁의 한계

연금을 확정급여형 퇴직연금제도(DB: Defined Benefits)에서 확정기여형 퇴직연금제도(DC: Defined Contributions)로 바꾸어 제도를 완전히 탈바꿈하였으나 집행이 장기적으로 추진되면서 개혁의 효과는 젊은 세대들에게만 영향을 미치고 현 퇴직시기에 이른 노동자들에게는 거의 영향을 미치지 않았다.(연금 납부기간, 수혜자의 나이조건 등을 장기간에 걸쳐 점진적으로 증가시킴)

이탈리아 복지체제의 특징 중 하나는 지방정부의 분권수준이 높다는 점이다. 특히 남부와 북부의 경제적 수준이 매우 차이나는 상황에서 지역적으로 구축된 복지체제는 포괄적인 사회안전망을 도입하지 못하는 하나의 원인으로 작동한다. 특히 빈곤층의 문제가 심각하다. 이 문제는 특히 보호를 거의 받지 못하는 젊은 층과 실업자들에게 집중되고 있다. 젊은 층을 대상으로 한 최저 생계비 제도가 이탈리아의 몇몇 지방에서 실험 도입되었지만 여전히 난관을 겪고 있다. 이러한 이유로 이탈리아 복지 제도의 가장 중요한 도전은 근로자들과 자녀를 가진 가정, 일자리가 없는 사람들(특히 젊은 층)의 복지와 관련되어 있다.

남부유럽의 복지체계에 대해서는 논란이 존재한다. Bonoli 분류표에 의하면 남부유럽의 재정은 주로 사회기여금에 의해 비스마르크적인 방식으로 조달되며, 다른 체제에 비해 상대적으로 낮은 사회지출수준을 갖고 있는 것으로 평가되고 있다. 또한 제도적으로 다양한 형태가 혼재되어 있어 남유럽국가들은 관대한 연금제도를 갖춤으로써 소득이전 분야에서는 비스마르크형이라고 볼 수 있으나, 보건분야에서는 보편적인 국가보건서비스를 확립함으로써 베버리지형이라고 부를 수 있는 혼합형 복지국가로 볼 수도 있다. 젠더관점에서는 가족주의가 매우 강한 형태로 에스핑-안데르센의 전통적 3체제 유형과는 다른 독특한 제 4유형으로 구분되기도 한다.<sup>3)</sup> 남부유럽의 복지체제에 대해서는 다양한 논의들이 있지만 공동적으로 지적하는 점은 연금과 의료 등 사회보험이외의 사회안전망이 충분히 발전되지 못하였고 가족이 여전히 복지체제를 뒷받침하는 데 있어 매우 중요한 역할을 한다는 것이다. 이에 따라 여성의 경제활동참여를 확대하기 어려운 상황이다. 또한 고용·인적자원개발을 위한 투자는 매우 낮은 수준에 머물고 있다. 이러한 이유로 남부유럽 국가들은 사회정책의 제도적 측면과 재원확충의 측면 모두에서 저발전 상태에 머물고 있다고 평가되며 이로 말미암아 1990년대의 경제침체 이후 사회적 보호에 있어 ‘항구적인 긴축’

3) 유럽 등의 선진복지국가에 대해서는 Esping-Andersen의 유형분류를 기본으로 하고, Esping-Andersen이 보수적인 조합주의적 국가의 미성숙 형태로 분류했던 남유럽국가 군을 독립적인 유형으로 하는 것이 가장 설득력이 있는 복지국가시스템의 유형분류라고 주장되고 있다(Dieckhoener and Peichl, 2009).

상태에 머물고 있다.

### 3. 사회지출 및 사회정책의 체제별 차이

Huber(Huber et al., 1997)의 연구에서 사회지출의 체제별 차이를 보면 사민주의 체제에서는 현금이전 이외의 비이전지출 규모가 다른 체제의 3배 수준이다.(9% / 3-4%) 사민주의체제에서는 가족지출, 즉 아동 노인 장애인 여성 등을 위한 사회서비스, 적극적 노동시장 정책과 관련된 서비스, 교육서비스 등 인적자본과 사회서비스 영역의 지출 비중이 매우 크다. 현금이전지출 측면에서는 보수주의체제의 비율이 높으나 사회서비스와 가족관련 지출의 규모에서 압도적 차이를 보이는 것이 사민주의 사회지출 규모를 키운 원인이다. Huber and Stephens(2001)은 사민주의와 보수주의의 차이를 설명하면서 총세율은 사민주의에서 월등히 높고 현금이전지출은 보수주의에서 월등히 높은 이유를 사민주의의 사회서비스 국가로서의 면모에 연결시키고 있다.

안상훈<sup>4)</sup>에 따르면 적극적 노동시장 정책(ALMP)은 사민주의에서만 다른 체제보다 유의미하게 큰 지출을 하고 있는 것으로 조사된다. 보수주의와 자유주의 사이의 차이는 주목할 만하지 못하다. 적극적 노동시장 정책에는 크게 두 가지의 정책이 포함된다. 그 하나는 역순환적 경기정책이고, 다른 하나는 노동시장 약자에 대한 지원 정책이다. 특히 전자는 대표적인 케인즈주의 정책으로서 불경기 시에 실업을 막음과 동시에 다가올 호경기의 노동수요에 발맞추어 인적자원을 관리한다. 높은 수준의 복지국가에서 완전고용에 노력함으로써 복지세수를 확대하고 노동자의 인적자원을 강화함으로써 노동자의 복지수준을 높이며, 동시에 자본의 노동수요에 부응하는 효과를 가진다. 완전고용을 국가가 적극적으로 보장하고자 노력하는 다른 이유는 매우 규모가 큰 복지시스템을 유지하는 비용은 결국 노동시장 소득에 부과되는 조세에서 얻어지기 때문이다.

공공고용률도 동일한 패턴을 보이는데, 사민주의가 다른 체제들과 통계적으로 유의미하게 큰 것으로 나타난다. 국민부담율 역시 체제구분에 중요한 역할을 한다. 2007년 현재 국민부담률이 가장 높은 국가는 덴마크(48.7%)이며, 그 다음은 스웨덴(48.3%), 벨기에(43.9%), 이탈리아(43.5%), 프랑스(43.5%) 순이다. OECD 평균 35.8%에 견주어 미국, 캐나다, 스위스, 그리스 등이 평균보다 낮은 국가에 속한다. 일각에서 주장하는 바대로 복지지출로 인해 경제위기가 초래된다면 사회지출의 비중, 사회지출의 국민부담율이 높은 북유럽국가가 가장 먼저 경제위기가 초래되어야 하나 실제로는 사회지출 비중이 그다지 높지 않으면서 경제 기초가 취약한 나라를

4) 안상훈. 생산과 복지의 제도적 상보성에 관한 비교연구: 선진자본주의 국가를 중심으로 Korean Journal of Social Welfare, Vol. 57, No. 2, 2005. 5, pp. 205-230.



중심으로 경제위기가 집중되고 있다는 사실에 주목해야 한다.

노동시장체제는 고용보호제도와 실업자에 대한 보호제도, 평생학습, 고용에 따른 조세부담 등을 이용해서 구분한다. EC(2006) 유형별 특징을 보면 사민주의형은 높은 실업자에 대한 보호수준, 중간이나 높은 수준의 노동시장 유연성, 중간이나 높은 수준의 조세부담을 지니고 대륙유럽형은 중간이나 높은 수준의 실업자에 대한 보호, 중간이나 낮은 수준의 노동시장 유연성, 중간이나 높은 수준의 조세부담이 특징이며 자유주의(앵글로색슨)형은 낮은 수준의 실업자에 대한 보호, 높은 수준의 노동시장 유연성, 낮은 수준의 조세부담, 남유럽형은 낮은 수준의 실업자 보호, 낮은 수준의 노동시장 유연성, 특정한 경향이 나타나지 않는 조세부담을 보인다.

#### 4. 미국 경제위기, 재정적자 때문이다?

미국의 경제위기는 재정적자만이 문제가 아니라 더블딥이 다가오고 있다는 점이다. 경제위기는 실물경기 침체로 이어지고 있으며 재정건전화만으로 문제를 해결할 수 없다는 것이 광범위하게 인정되고 있다. 미국 정부는 8월 초에는 대규모 재정긴축 정책을 발표했으며 9월 에는 반대로 대규모 경기 부양책을 발표했다. 이는 실제 내용상으로 충돌하고 있으며 재정긴축을 통한 재정수지안정화와 경기부양 사이에서 방향을 제대로 잡고 있지 못한 것으로 보인다. 현재 미국의 경제위기를 재정위기와 국가채무위기로 규정하는 것은 이데올로기적인 공세 측면이 강하다고 볼 수 있으며, 현실은 재정지출의 효율성을 극대화하여 경기침체를 막는 것이 오히려 주요 과제이다.<sup>5)</sup> 미국의 재정긴축안의 핵심은 2단계에 걸쳐 2.1~2.4조 달러 규모의 국가채무 한도를 확대하고, 향후 10년간 약 2.4조 달러의 재정지출을 축소하는 것이다. 미국 재정긴축 계획은 세수 확대 보다는 재정지출 축소를 통해 이루어질 것으로 예측되며 계획 초기에는 축소 폭을 작게하고 후기로 갈수록 점차 축소 폭을 확대한다는 계획이다. 이러한 재정긴축과 9월 8일 발표한 경기부양책은 서로 충돌하고 있다. 전체 경기부양 규모도 1차 부양시기의 8780억 달러의 절반에 불과하고 그나마 감세 등을 제외하면 실제 투입될 자금은 다시 그 절반으로 떨어진다. 7월에 부채한도 증액을 놓고 홍역을 치른 미국 의회가 이를 통과시켜줄지도 미지수이며 재정긴축상황에서 경기부양에 사용할 자금 마련도 쉽지않아 보인다.

IMF(2010)의 실증분석 결과에 따르면, GDP 대비 국가채무의 1% 감소는 2년 안에 GDP의 0.5% 감소로 이어질 수 있다고 지적하고 있으며 GDP 대비 국가채무 1%의 감소는 0.3%의 실업률 상승과 1%의 소비, 투자 감소를 가져오며 재정지출 축소를

5) 미국의 경제위기가 재정위기가 아닌 실물경제의 위기이며 국가의 적극적 역할을 통해 실물경제와 사회안전망 구축에 나서야 한다는 주장은 새사연보고서(새사연, 2011년 세계적 경제위기의 이해- 은행 파산과 국가 파산이 다른 이유, 20110911)를 참조

통한 재정건전화는 세수 확대를 통한 재정건전화보다 단기적인 경기위축 효과가 적다는 것을 지적한 바 있다. 더구나 실제 축소될 것으로 보이는 재정지출은 주로 노인층을 대상으로 한 공적 의료보험인 Medicare 영역과 저소득층 대상의 사회안전망 영역일 것으로 보이며 이는 그렇지 않아도 취약한 미국 사회안전망의 심각한 위협으로 작용할 것이다.

며칠 전 발표한 미국 가계소득, 빈곤, 건강보장에 관한 통계치에서는 경제위기 이후 그 파장이 미국민의 중산층 이하 가구의 삶에 심각한 영향을 미치고 있다는 사실을 단적으로 보여준다. 경제위기 이후 일년간 가계소득의 낙폭이 이번 경제위기 이후 가장 크며(-2.3%) 중상층 중 15-24세와 장애인 가구의 소득감소가 제일 컸다. 빈곤율은 1983년 15.2% 이후 두번째로 높은 15.1%, 빈곤수는 통계작성 이후 최대치를 보였으며 역시 18세 미만 아동빈곤율의 상승이 가장 높았고 특히 여성가구주 아동 빈곤율은 40.7%에 달했다. 실업률이 크게 증가하는 상황에서 기업건강보험 가입율은 87년 62.1%에서 2010년 55.3%로 감소했고 그 결과 공공보험 비율은 상승했음에도 불구하고(23.3%→31%) 전체 비보험비율은 12.9%에서 16.3%로 크게 상승했다. 아동에 대한 보험확대 정책의 결과 24세 미만의 비보험비율은 2%감소했으나 35-65세 사이의 비보험비율이 상승한 것으로 조사되어 실제 경제위기와 실업으로 인한 실업자의 건강보험 문제가 심각한 상황임을 알 수 있다. 이런 상황에서 미정부가 발표한 재정긴축안이 시행된다면 1조원을 투입하기로 한 건강보험 미가입자 해소정책은 표류될 가능성이 높다. 또한 연달아 추진될 사회안전망 축소정책은 심각해지고 있는 중산층의 소득감소, 저소득층의 빈곤, 건강보험 미적용자 문제를 더욱 악화시킬 것으로 전망된다.

## 5. 우리나라의 시사점

한국에서는 PIGS국가와 미국의 사례를 들어 적극적 재정긴축과 부자감세를 추진하는 목소리가 높아지고 있으나 실제 내용을 들여다보면 이들 나라에서 추진하는 재정긴축과 복지지출 축소는 더욱 심각한 실물경기 침체와 사회불안을 확대시킬 것으로 전망된다. 그리스를 비롯한 남부유럽의 사례는 생산-복지체제의 제도적 정합성과 시장조정형 생산-복지 체제 구축의 필요성을 단적으로 보여준다. 남부유럽의 경우, 90년대 들어 고령화가 진전되면서 급격히 공공사회지출을 늘려왔다. 하지만 생산체제에 조응하는 복지시스템을 구축하지 못한 채 가족복지와 시장에 의존적이며, 사회변화에 제대로 대응할 수 없는 경직된 사회시스템을 유지해왔다. 그 결과 여성의 경제활동참가율을 저하되고, 인적자본에 대한 투자에 소홀해졌다. 더불어 적극적 노동시장정책이 부족하여 소극적 정책인 ‘현금 지원’ 위주의 복지를 제공한 결과, 적극적 사회서비스 투자에 대한 재량적 지출을 감당할 수 없게 되면서 생산-복지연계가 취약해졌다. 여기에 경제위기가 덧붙여지면서 재정긴축에 돌입하자 전통적

소득보장영역마저 취약해지고 그 피해는 청년층과 저소득층에게 집중되고 있는 것이 현 남부유럽의 상황인 것이다.

한국의 공적사회지출 규모를 점검하기 위해서는 기존의 통계가 갖는 문제점을 인지해야 한다. 공적사회지출통계에서 건강보험관련 지출은 제외되어 있으며 주택관련 지출은 과다하게 포함되어 있다. 또한 고령화 수준으로 인한 복지수요 등도 국제비교에 포함되어야 한다. 건강지출이 포함되어야 하고(+) 주택관련 비율은 조정되어야 하며(-) 고령화 지수와 경제규모를 분석에 추가해야 한다. 그렇게 계상했을 경우, 2011년 현재 우리나라의 공공사회복지비지출비는 86조 4,820억원이며 GDP대비 7.37%로 계산되나 여기에는 건강보험료가 제외되어 있고(+ 33.5조 2010년 기준) 주택관련 예산은 과도하게 책정되어 있다.(-18.0조) 이상을 포함하면 약 GDP의 9%정도에 달한다고 볼 수 있다. 이는 여전히 매우 낮은 수준의 공적사회지출 규모를 갖고 있다고 해석된다. OECD 평균 19.3%에 비해 약 GDP 10%, 올해 경상금액으로 120조원 이상 부족하다(2011년 경상 GDP 1240조원).<sup>6)</sup>

하지만 현 사회지출을 분석할 때 고령화지수와 사회보험과 사회서비스를 포함한 사회시스템의 문제를 함께 고려해야 한다. 연금 및 의료관련 지출은 고정적 지출이며 고령화 지수에 민감하게 반응한다. 남부유럽의 사례를 보면 상대적으로 관대한 연금 및 의료지출 외에 사회투자 성격이 지출을 하지 못하고 사회서비스 부담이 가족에게 집중되면서 생산-복지의 선순환 구조를 구축하지 못했음을 알 수 있다. 현재 낮은 사회지출은 고령화 수준이 낮아 상대적으로 복지수요가 크지 않은 현실을 반영한다. 하지만 급격한 고령화 추이는 매우 큰 폭의 복지 수요 증가를 예견할 수 있으며 한국 사회가 매우 빠르게 공공사회지출을 늘려야 하는 상황임을 보여준다.

한국보건사회연구원<sup>7)</sup>에서 조사한 우리나라 사회지출 분석 연구를 보면 항목별 국제비교의 경우, Health와 Other social policy areas의 두 항목이 OECD단순평균의 45% 및 55% 수준으로 상대적으로 높은 편이고 Housing, Family, Unemployment는 OECD단순평균의 15% 미만으로 나타나고 있다. 고령관련 지출 비중이 높은 편이나 연금지출은 2003년에 GDP대비 4.05%로 OECD단순평균(12.51%)의 32% 수준에 불과하다. 국가별 1인당 GDP 수준차를 감안하여 연금지출 규모를 국제비교할 경우에도 우리나라 연금지출 규모가 매우 작은 것으로 나타나지만 고령화지수를 포함하면 큰 차이를 보이지 않고 있다. 보건의료지출은 2003년에 GDP대비 3.06%로 OECD단순평균(6.56%)의 47% 수준이며, 연금지출의 경우와 비슷하게 1인당 GDP 수준을 감안한 국제비교에서는 우리나라의 보건의료지출

6) 오건호 복지국가 실현을 위한 복지재정전략. 사회공공연구소. 2011

7) 박형수 외. 사회지출과 거시변수 간 경로분석 연구. 한국보건사회연구원. 경제·인문사회연구회 협동연구총서 08-15-06 협동연구 2008-02-6

규모가 매우 작은 것으로 나타나지만 역시 고령화 지수를 포함하면 격차가 다른 영역에 비해 크지 않은 것으로 보여진다. 반면, 실업급여지출은 2003년에 GDP대비 0.14%에 불과한 OECD 단순평균(1.07%)의 13% 수준에 머물러, 1인당 GDP 수준이나 노인인구 비율을 감안한 국제비교에서 모두 우리나라의 실업급여지출규모가 매우 작은 것으로 나타난다. 이상의 결과를 보면 우리나라 사회지출은 건강보험과 연금 등 고정적 지출규모가 매우 크고 교육, 실업, 사회서비스 분야 등 인적자본과 사회투자적 성격의 지출은 매우 낮은 것을 알 수 있다.

특히 고령화지수를 포함할 경우, 고정적으로 지출해야 하는 의료와 연금지출 규모가 매우 커질 것으로 예상되어<sup>8)</sup> 그 외 사회변화에 따른 재량적 사회지출을 할 수 있는 재정시스템을 구축하지 못한다면 남부유럽의 사례에서 보듯이 연금 및 의료영역의 고정 지출외에 생산-복지 연계 체제를 구축할 수 있는 재량적 사회지출을 할 수 있는 여지를 갖지 못할 것으로 판단된다. 한국보건사회연구원의 사회지출 장기전망 결과를 보면, 2050년까지 인구구조 변화에 따른 재정지출 증가소요가 GDP대비 9.2%p(사회지출에 해당되지 않는 교육을 제외할 경우 8.6%p)로 다른 EU국가들(EU전체 3.4%p, EU25개국 평균 4.2%p)에 비해 큰 것으로 나타나고 있다. 국민연금이 2030년에 2011년 대비 9.3배, 노인장기요양이 6.3배, 그리고 건강보험급여비가 5.9배 증가하여 OECD국가들에 비해서는 상대적으로 낮으나 사회지출 전체에서 차지하는 절대액이 커, 2030년 급여비는 198조 6,460억원, 2050년에는 404조 7,410억원으로 사회보험 중 가장 지출규모가 클 것으로 예상된다.<sup>9)</sup>

이러한 분석결과는 한국사회에서 사회지출 총량에 대한 새로운 합의가 필요함을 역설한다. 자연 증가되는 고령관련 사회지출을 감당하기도 어려운 재정현황에서 4대 보험 기금고갈론을 내세운 복지축소 목소리가 커지는 것도 이러한 현실에서 출발한다. 하지만 사회지출은 그 사회가 필수적으로 달성해야 할 공적 가치를 달성하기 위한 수단이며 새로운 경제체제의 파고 속에서 경제위기를 타개할 수 있는 위력한 수단이기도 하다. 빈곤층이 빠르게 증가하고 복지가 사회안전망의 역할을 하지 못하고 있는 상황에서 사회불안요소는 확대되고 있다. 전통적 복지확충의 필요성은 매우 시급하다고 할 수 있다. 여기에 생산-복지 선순환 구조를 구축하기 위한 사회투자성격의 사회지출의 필요성이 추가로 제기된다. 서구의 사례는 전통적 사회위험인 고령, 의료, 빈곤 부조 등을 튼튼하게 구축한 토대위에 적극적 공적사회서비스 구축, 인적자본과 사회투자성격의 사회지출을 통해 적극적 사회정책을 집행하는 시스템의 우월성을 보여준다. 한국의 상황은 현재 수준에서 사회지출을 점차적으로 증가시켜서는 해결할 수 없는 구조적 한계에 도달해 있다. 빠르게 증가하는 고령인

8) 2010년 노인인구는 560만명에서 2020년 847만명(1.51배 증가), 2030년 1,302만명(2.3배 증가), 2050년 1,754만명(3.12배 증가)으로 급증하여 자격성급여 및 서비스지출의 급증 원인이 되고 있음

9) 한국의 사회복지지출 현황과 정책과제. 보건복지이슈, 한국보건사회연구원. 2011

구는 현 사회지출 재정의 획기적 전환없이 현존하는 기본적 복지도 충당할 수 없는 상황임을 보여주고 있다. 여기에 생산-복지가 선순환할 수 있는 시스템 구축을 위한 지출도 매우 시급하다. 저출산을 선택할 수 밖에 없는 현실은 사회서비스 확충을 통한 여성일자리 문제와 노동시장의 양극화문제를 같이 풀어야 함을 보여준다.

답은 명확하다. 적극적 재정정책을 통한 세수확보, 국가의 적극적 역할을 통한 공적 사회지출의 확대, 사회서비스 확충, 합리적 사회보장시스템의 구축 등이 그것이다. 또한 시간이 많지 않다. 서구에서는 우리보다 3-5배 늦은 고령화속도에 나름대로 대응해 왔으나 여전히 세대간 갈등은 심하고 안정적 사회시스템 구축에 어려움을 겪고 있다. 10년후 세계에서 가장 많은 노인인구를 가진 국가 중 하나가 될 것이 확실한 상황에서 사회지출 총량에 대한 사회적 합의와 신뢰에 기반한 국가의 적극적 역할은 더 이상 미룰 수 없는 시급한 과제이다. 이미 상당수준의 조세확충과 그를 통한 적극적 사회지출을 하고 있는 선진국에서조차 금융거래세, 부유세, 탄소세 등 부유층에 대한 증세 논의가 활발하다. 대기업과 부유층의 사회기여도가 매우 낮은 한국 상황에서 부자감세, 수출중심의 대기업 활성화를 통한 적하효과는 더이상 논의할 가치가 없는 대안이다. 지금 당장 사회적 합의와 강제를 통한 부자증세를 도입하고 적극적 사회지출의 합리적 방안을 모색해야 한다.

