

# 복지지출과 국가부채의 관계: OECD 국가 분석과 한국에의 시사점\*

김 태 일 (고려대학교 교수)

## 1. 서 론

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

최근 우리 사회에서 가장 중요한 이슈를 꼽자면 ‘복지’가 선두를 차지할 것이다. 복지에 대한 다양한 주제들이 논쟁거리가 되고 있는데, 그 중에서도 핵심은 복지재정에 대한 것이다. 복지재정에 대해서도 다양한 논쟁이 있는데, 그 가운데 찬반 양론이 팽팽히 맞서는 것이 복지지출과 국가부채의 관계이다.

복지지출과 국가부채의 관계가 뜨거운 논쟁거리가 된 데에는 다음과 같은 두 가지 사건이 중요한 계기가 되었다. 첫 째는 남유럽의 재정 위기이다. 남유럽의 재정 위기는 과도한 복지지출 혹은 복지 포퓰리즘의 결과라는 주장이 메이저 언론을 중심으로 대두되었고, 이에 대해 남유럽 재정 위기는 복지지출 때문이 아니라 다른 이유에 있다는 반론이 맞섰다. 둘째는 재작년부터 본격적으로 발표되고 있는 우리나라 복지재정의 장기 전망이다. 이에 의하면 ‘현행의 복지제도를 그대로 유지만 하여도’ 고령화와 복지제도의 성숙으로 인하여 2050년에는 공공 복지지출 수준이 GDP의 20%를 넘게 된다. 그리고 ‘현재의 세입 구조를 그대로 유지하면서’ 이 정도 규모의 복지지출을 하

---

\* 본 원고는 2011년도 한국경제학회 주최로 개최된 제3차 정책세미나(2011. 12. 12(월), 대한상공회의소 중회의실 B), 「한국경제의 복지지출확대와 재정건전성」에서 발표한 내용을 정리한 것임.

게 되면 2050년에는 국가부채 규모가 GDP의 130% 이상이 된다. 이러한 정부 발표에 대해 일부 진보측 학자들은 현 제도를 그대로 유지만 해도 2050년 GDP 대비 복지지출 수준이 20%를 넘는다는 것은 터무니없는 것이며 전혀 신뢰할 수 없다는 반박을 했다.

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

메이저 언론에서 주장하듯이 남유럽 재정 위기가 높은 수준의 복지지출 때문이라면, 향후 우리나라의 복지지출 확대는 억제되어야 하는 걸까? 정부(기획재정부)에서 발표하듯이 2050년 복지지출 수준이 GDP 대비 20%가 넘으면 국가부채 규모는 GDP 규모를 초과하게 될까? 현행 제도를 그대로 유지만 해도 2050년 복지지출 수준이 GDP 대비 20%가 넘는다면, 향후 우리나라의 복지지출 확대는 막아야 하는 걸까?

남유럽 재정 위기의 원인 규명이나 2050년 복지지출 규모 추정을 통상적인 실증연구 규범에 따라 엄격하고 정치하게 하는 것은 상당히 어려운 작업이다. 그러나 상식적인 수준에서 관련 자료를 검토하면, 비록 복지지출이 가장 중요한 혹은 직접적인 원인이었는지를 판단하는 것은 어렵더라도, 남유럽 재정 위기에 복지지출 부담이 상당한 영향을 미쳤을 것이라는 데 대체로 동의할 수 있을 것이다. 또한 우리나라의 고령화 속도를 감안하면 (현행 제도를 그대로 유지만 해도) 2050년 복지지출 규모가 20%를 넘을 것인지 여부는 알기 어렵더라도, 현행(보다 훨씬 커질 것임은 대부분 수긍할 수 있을 것이다.

그리고 조금만 더 곰곰이 따져보면 그런 사실들이 향후 우리나라의 복지지출 증가를 억제해야 한다는 주장의 근거가 될 수는 없다는 것도 알 수 있다. 나아가서 몇 가지 추가적인 자료 분석을 병행하면, 그런 사실들은 향후 우리나라의 복지지출과 관련하여 전혀 다른 방향의 함의를 갖는다는 것도 알 수 있다.

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

## 2. OECD 사례를 통해서 본 복지지출과 국가부채의 관계

### 1) 오래된 주제

복지제도 발달사를 보면 복지지출 증가가 국가재정 운영에 부담을 준다는 것은 오래 전에 확인

된 사실임을 알 수 있다. 일반적으로 서구를 대상으로 19세기 말 이후 복지국가의 변천 과정은 도입기-발전기-황금기-축소기-재편기로 구분한다. 19세기 말부터 사회보험을 중심으로 도입되기 시작한 복지제도는 20세기 전반을 통해 대체적인 틀을 갖추어갔으며, 2차 대전 이후 1970년대 초반까지 제도의 확충과 지출의 증가가 빠르게 그리고 비교적 순조롭게 진행되는 황금기를 갖는다. 그러나 이후 경제 성장 둔화 등을 겪으면서 복지지출로 인한 재정 부담을 줄이기 위하여 복지제도 감축을 시도하는 축소기를 맞게 되며, 이 과정에서 이전과는 다소 달라진 복지 제도를 구축하는 재편기에 이르렀다(이상의 단순한 구분과 간략한 설명에 대해서는 당연히 다른 견해가 있을 것이다. 그러나 이는 본 연구에서 중요한 주제가 아니므로 생략한다).

1980년대 서구 복지국가에서 진행된 복지제도 개편 과정과 관련하여 대체로 받아들여지고 있는 내용들을 정리하면 다음과 같다. 첫 째, 1970년대까지 계속 증가해 온 복지지출은 정부지출의 팽창을 초래함으로써 정부재정에 부담으로 작용하였고 다수 국가에서 국가 부채가 늘어나게 하였다. 둘 째, 이에 따라 대부분의 국가에서 복지지출을 줄이기 위한 제도 개편을 시도하였다. 셋 째, 다양한 제도 개편에도 불구하고 고령화의 진전에 따른 자연증가, 경제 성장 둔화에 따른 실업 증가 등의 이유로 복지지출 규모는 거의 줄어들지 않았다. 네 째, 복지지출 규모 자체는 과거보다 축소되지 않았으나, 제도 개편이 없었다면 더 크게 늘어났을 것이다. 즉 제도 개편이 없었다면 발생했을 상황(counter factual)과 비교하면 제도 개편은 일정 부분 복지지출 감소 효과가 있었다. 다섯 째, 제도 개편의 내용과 범위는 국가마다 차이가 있었는데, 이러한 차이는 이후의 복지지출 규모와 재정 건전성에 상당한 영향을 미쳤다.

## 2) 최근 주제

빠르게 증가하는 복지지출이 재정운용에 부담으로 작용함에 따라 서구 복지국가들은 1980년대에 복지제도 축소를 위한 다양한 복지제도 개편을 실행하였다는 것은 새삼스러운 것이 없는 널리 알려진 일이다. 본 연구와 관련하여 보다 더 관심을 가져야 할 것은 그 결과이다. 많은 국가들이 복지 제도를 개편하였는데, 그 이후 복지지출 규모는 어떻게 되었으며 재정 건전성에는 어떤 변화가 있었을까?

이를 파악하기 위하여 <표 1>과 <표 2>를 보자. 여기에는 주요 서구 복지국가들 및 일본을 북유럽, 중부유럽, 남유럽, 영미권 국가의 4개 집단으로 분류하고 각기 3-4개국을 포함한 15개국 통계를 제시하였다. 이 4개 집단은 에스핑 안데르센의 복지 레짐 분류에 따른 사민주의(북유럽), 보수주의(중부유럽), 자유주의(영미권)국가와 최근 재정위기 문제에 봉착한 남부유럽이다. 일본은 에스핑 안데르센의 분류에는 포함되지 않으나, 복지 제도의 특성을 감안하여 영미권의 자유주의 국가군에 포함시켰다.

〈표 1〉 OECD 국가의 유형별 GDP대비 복지지출 규모 변화(% , %P)

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

주) 증가분은 뒤의 연도 값에서 앞의 연도 값을 차감한 것임.

1985-2007의 22년간 GDP 대비 복지지출 비중은 증가하였지만 시기별 그리고 집단별 증가 폭은 상이함을 알 수 있다. 이 표에서 흥미로운 것은 북유럽과 중부유럽 및 미국과 호주에서는 1985-1995 기간과 1995-2007의 비중 증가 경향이 확연히 구분된다는 점이다. 1985-1995 기간에는 복지지출 비중이 증가하였으나 1995-2007 기간에는 감소하였다(미국만 0.8%P로 약간 증가). 이는 1980년대에 이루어진 제도 개혁의 효과가 시차를 두고 발생한 것일 수도 있으며, 혹은 비록 1980년대부터 복지제도 축소 논의는 있었지만, 실제로 제도 개편이 이루어진 것은 시차를 두고 1990년대에 이루어졌기 때문일 수도 있다. 즉 제도 개편의 효과 발생에 시차가 존재하였거나 혹은 제도 개편의 논의와 실제 실행 사이에 시차가 존재하였기 때문일 수 있다.

15개국들 중에서 2007년 기준으로 복지지출 비중이 큰 순서를 보면 프랑스, 스웨덴, 오스트리아 순이다. 그런데 이들 국가들은 1985-2007 기간에 복지비중 증가폭이 가장 낮은 순위로 5위 안에 해당한다. 반면에 1985-2007 기간에 복지지출 비중 증가폭이 큰 순서를 보면 포르투갈, 일본, 그리스 순이다. 그런데 이들 나라의 복지지출 비중 크기 순서는 모두 중간 이하의 하위권에 속

한다. 즉 원래부터 복지 비중이 큰 국가들은 비중이 감소하거나(스웨덴) 혹은 약간 증가한 데 비해서, 복지 비중이 대폭 증가한 국가들은 대체로 원래부터 복지 비중이 크지 않았던 국가들임을 알 수 있다.

〈표 2〉 OECD 국가의 유형별 GDP대비 국가 부채 규모 변화(% , %P)

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

주) 1995년 통계임.

증가분은 2010년 값에서 2011년 값을 차감한 것임.

〈표 2〉를 보면 1993-2010의 17년간 전반적으로 GDP 대비 국가부채 비중은 증가하였지만 국가별로 증가폭은 상이함을 알 수 있다. 북유럽 사민주의 국가들의 경우 노르웨이만 전체 평균의 절반 정도인 11.7%P가 증가하였고 다른 세 국가는 모두 부채 비중이 감소하였다. 중부유럽 국가들 중 프랑스와 독일은 40%P가 넘어 평균의 두 배 가까이 증가하였다. 남유럽 국가들 중 그리스와 포르투갈은 각각 40%P와 30%P를 넘는 큰 폭으로 증가하였다. 영미권 국가의 경우 일본은 증가 폭이 100%P가 넘어서 15개국 중에서 가장 증가 폭이 큰 반면에 호주는 오히려 5.1%P가 감소하였다.

2010년 기준으로 국가부채 규모가 큰 국가 순서는 일본, 그리스, 이탈리아 순이다. 한편 국가부

채 규모가 작은 국가 순서를 보면 호주가 1위이고, 2-5위는 스웨덴, 노르웨이, 덴마크, 핀란드로서 모두 북유럽 사민주의 국가들이다. 이들 국가들은 노르웨이를 제외하면 모두 1993년에 비하여 2010년의 부채 비중이 감소하였다.

〈표 3〉 시기별 GDP대비 복지지출 비중 증가 비교(%P)

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

〈표 3〉에는 〈표 1〉에 국가들 중 일부에 대해 1960-1980 기간의 복지지출 비중 증가분과 1985-2007 기간의 복지지출 증가분이 제시되어 있다. 이를 보면 대부분의 국가에서 1985-2007 22년 기간의 복지지출 증가폭이 1960-1980 20년 기간의 증가폭에 비하여 대폭 감소하였음을 알 수 있다. 예외라고 할 수 있는 국가는 일본과 미국인데, 이 두 국가는 원래부터 복지지출 비중이 작았기 때문일 것이다. 이를 보면 1980년대 이후 복지지출 규모를 줄이기 위한 제도 개편은 대부분의 국가에서 비록 절대 규모를 줄이지는 못했어도 증가 속도를 늦추는 데는 기여한 것으로 생각된다. 절대 규모를 줄이지 못한 것은 고령화와 제도의 성숙 등에 따른 자연 증가분이 크기 때문일 것이다.

〈표 4〉 국가부채 규모, 복지지출 규모, 복지지출 증가속도 간의 상관관계

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

〈표 4〉는 〈표 1〉과 〈표 2〉에 제시된 국가부채 규모, 복지지출 규모, 복지지출 증가속도 간의 상관관계를 분석한 것이다. 이를 보면 국가부채와 복지지출 증가 속도 사이에는 뚜렷한 양의 상관관계가 있다. 반면에 복지지출 규모와 국가부채 사이에는 약한 음의 상관관계가 있다. 즉 복지지출 증가 속도가 빠른 국가는 국가부채 규모도 큰 경향이 뚜렷하지만, 복지지출 규모가 큰 국가는 작은 국가에 비하여 국가부채가 작은 경향도 어느 정도 존재한다. 복지지출 증가 속도가 빠른 국가가 국가부채 규모도 크다는 것은 충분히 이해할 수 있다. 하지만 복지지출 규모가 큰 국가가 작은 국가에 비하여 국가부채가 작은 경향이 있다는 것은 다소 의외이다. 왜 이런 현상이 존재할까?

국가부채는 재정적자의 결과이다. 정부가 수입보다 많은 지출을 하고, 이것이 쌓인 것이 국가부채이다. 복지지출이 많으면 그만큼 정부지출도 많을 것이다. 정부지출이 많음에도 국가부채가 커

지지 않으려면 수입도 많아야 한다. 결국 복지지출이 많으면서 국가부채가 적다는 것은 수입 즉 조세(+사회보험료)를 많이 걷는다는 것을 의미한다. 이러한 추론을 확인하기 위하여 국가부채, 복지지출 규모, 정부지출 규모, 국민부담률(조세+사회보험료), 재정적자에 대한 상관관계 분석을 하였다. <표 5>가 그 결과이다. 분석 대상은 지금까지 논의해 온 15개국이며, 국가부채는 2010년 기준이고 나머지 변수는 2007년 기준이다. ‘재정적자’는 정부지출에서 국민부담률을 차감한 것이다.

<표 5> 국가부채, 복지지출 규모, 정부지출 규모, 국민부담률, 재정적자 간의 상관관계

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

<표 6> 복지지출의 세부 구성(2007년 기준, GDP 대비 비중 %)

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

<표 5>는 재정적자가 많은 국가가 국가부채도 많다는 것, 국민부담률이 높은 국가는 재정적자와 국가부채가 적다는 것, 복지지출이 많은 국가는 정부지출도 많으며 국민부담률도 높다는 것을 보여 준다. 이는 복지지출이 많은 국가들은 국민부담률도 높아서 재정적자는 복지지출이 적은 국가들에 비하여 오히려 적고 그 결과 국가부채도 적다는 추론이 타당함을 보여 준다.

그렇다면 왜 복지지출이 많은 국가가 적은 국가에 비하여 재정적자, 즉 정부지출과 조세/사회보험료 수입 격차가 더 적을까? 여러 가지 이유가 있겠지만, 그 중의 하나로서 복지지출 구조 차이를 들 수 있을 것이다. 무슨 말인지 이해하려면 일단 <표 6>을 보자. 이 표에서 ‘연금’은 노령연금과 유족연금 지출 중에서 현금 급여지출만을 포함한다. 따라서 노령연금 제도 내에서 이루어지는 노인돌봄서비스 제공 등 현물급여는 사회서비스에 포함된다. ‘근로연령대 소득보조’는 실업급여, 가족수당, 공공부조 등 비노인 계층에 대한 소득보조 프로그램을 말한다. 그리고 ‘사회서비스’는 직업훈련 등의 적극적 노동시장 정책이나 보육 등 돌봄 서비스를 포함한다.

<표 6>을 보면 복지의 세부 분야별 지출 규모가 개별 국가 혹은 집단별로 상당히 다르다는 것을 알 수 있다. 그 중에서도 두드러지는 특징은 중부유럽과 남유럽 국가들은 연금급여 지출이 많은 반면에 북유럽 국가들은 사회서비스 지출이 많다는 점이다. 그리고 북유럽 국가들의 근로연령대 소득지원이 다른 국가군에 비하여 많다는 것도 다소 두드러진다.

복지의 세부 분야별 지출 규모 차이와 국가부채의 관계를 보다 명확하게 파악하기 위해 <표 6>의 분야별 지출과 국가부채 사이의 상관관계를 분석하였다. <표 7>이 그 결과이다.

**<표 7> 복지 분야별 세부 지출과 국가부채 사이의 상관관계**

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

주) 소득지원: 근로연령대 소득지원을 의미함.

<표 7>을 보면 복지 분야별 세부 지출과 국가부채의 상관관계가 극명하게 대조됨을 알 수 있다. 연금급여 지출은 국가부채와 뚜렷한 양의 관계가 있는 반면에 근로연령대 소득지원과 사회서비스는 국가부채와 뚜렷한 음의 관계에 있다. 또한 연금 지출과 의료 지출은 분배의 평등성과 별 관계가 없거나 관계가 있다면 분배 상태를 악화 시키는 방향이지만, 근로연령대 소득지원과 사회서비스는 분배의 평등성과 뚜렷한 양의 관계에 있다.



왜 연금급여 지출은 국가부채와 양의 관계에 있고 ‘근로연령대 소득지원’과 ‘사회서비스’는 국가 부채와 음의 관계에 있을까? ‘근로연령대 소득지원’과 ‘사회서비스’ 지출 재원은 대부분 조세이며, 지출 규모는 고령화와 별 관련이 없다. 이에 비하여 ‘연금’ 재원은 중부와 남유럽의 경우 대부분 사회보험료이며, 지출 규모는 고령화와 밀접하게 관련되어 있다.

조세를 재원으로 하는 지출은 국민에게 반드시 제공해야 한다는 의무적 성격이 약하지만, 사회 보험료를 재원으로 하는 지출은 자신이 낸 보험료에 대한 대가를 받는 것에 해당하므로 의무적 성격이 강하다. 의무적 성격이 약한 지출은 의무적 성격이 강한 지출에 비해서 상황에 따라 축소하는 것이 상대적으로 용이하다. 연금은 젊었을 때 이미 납부한 보험료에 대해 노년에 급여를 받는 것이므로 다른 사회보험보다 특히 변경이 힘들다.

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

〈표 8〉 1985-2007 기간 GDP 대비 연금급여 지출 변화(단위: %P)

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

연금은 고령화가 진행됨에 따라 지출도 함께 늘어나야 하는데, 이의 충당을 위해서 보험료를 올리는 것도 쉽지 않으며 그렇다고 급여 수준을 낮추기도 힘들다고 했다. 보험료 수입으로 급여 지출을 충당하지 못하면 조세로 메꾸거나 빚을 질 수 밖에 없다. 사회보험료 방식의 노령연금을 택하고 있는 중부유럽과 남유럽 국가들은 대체로 다른 국가들에 비하여 연금급여가 소득 비례적이며(재분배 성격이 약하며), 소득 대체율도 높은 편이다.<sup>1)</sup> 이에 따라 <표 6>에서 보듯이 연금급여 지출 비중이 다른 국가군들에 비하여 높다. 그리고 고령화에 따른 급여지출 증가폭도 다른 국

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

가운데에 비하여 상대적으로 큰 편이다. 참고로 <표 8>에는 1985-2007 기간 GDP 대비 연금급여 지출이 얼마나 늘었는가를 제시하였다. 그리스 3.31은 1985년에 비하여 2007년의 GDP 대비 연금급여 비중이 3.31%p 높아졌음을 의미한다.

연금 급여지출 증가가 복지지출 증가 및 국가채무에 미치는 영향을 파악하기 위하여 이들 변수 간의 상관관계를 분석하였다. 그 결과는 <표 9>에 제시되어 있다. 편상관계수는 국가부채에 대한 다른 변수들의 편상관계수이다.

<표 9> 연금지출증가, 복지지출증가, 국가부채간의 상관관계

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

<표 9>를 보면 복지지출 증가보다 연금 급여지출 증가가 국가부채와 더 밀접한 관련이 있음을 알 수 있다. 특히 국가부채와의 편상관계수를 보면 연금지출 증가를 통제할 때 복지지출 증가와 국가부채는 오히려 음의 관계가 발생하고 있어서, 복지지출과 국가부채의 양의 관계는 거의 전적으로 연금 급여지출 증가에 기인함을 알 수 있다.

- 지금까지의 분석을 통하여 다음과 같은 잠정적인 결론을 도출 할 수 있다.
- 첫 째, 복지지출 크기 자체는 국가부채 규모와 직접적인 관련성이 약하며, 그보다는 복지지출의 재원이 조세와 사회보험료 등을 통하여 충분히 조달되고 있는가가 중요하다.
- 둘 째, 적자재정 및 국가부채와 밀접하게 관련되어 있는 복지지출은 연금급여 지출이다.
- 세 째, 근로세대 소득지원과 사회서비스는 국가부채와 음의 관계에 있다.

### 3. 우리나라의 복지지출 장기전망 결과의 의미

우리나라 복지재정의 장기 전망에 대한 보고서는 박형수·전병목(2009), 전병목(2010), 박형수(2011) 등이 있다. 이들에 제시된 추계 결과는 <표 10>에 제시되어 있다. 가장 최근의 추계 결과인 박형수(2011)를 기본으로 하되, 거기에 없는 항목은 박형수·전병목(2009)의 것을 적용하였다.

<표 10>에 의하면 현행 제도를 유지했을 때 고령화의 진전 및 제도 성숙에 따라 2050년 우리나라의 복지지출은 GDP 대비 21%에 달해서, 멕시코와 터키를 제외한 다른 OECD 국가들의 2007년도 평균 복지지출 규모와 유사해진다. 그리고 앞에서 분석한 OECD 15개국 평균인 22.6%

보다는 다소 낮아진다.

〈표 10〉 복지지출 규모 장기 전망(GDP대비 비중, 단위: %)

2020	2030	2040	2050
11.3	14.5	17.9	21.0

2050년 우리나라의 고령화율은 2007년 OECD 국가들의 평균 고령화율보다 훨씬 높다. 2050년 복지재정 추계에서는 2050년 고령화율을 38.2%로 가정하였다. 다른 OECD 국가들의 2007년 평균 고령화율은 멕시코와 터키를 제외하면 15.2%이며, 앞에서 분석한 15개국 평균 고령화율은 16.2%이다. 2050년 우리나라의 고령화율은 다른 OECD 국가들의 2007년도 고령화율의 두 배를 훨씬 넘는다고 전제하였으므로 (현행 제도를 유지했을 때) 2050년 우리나라의 복지지출 수준이 다른 OECD 국가들의 2007년 복지지출 수준과 유사해진다는 것은 우리나라의 현행 복지지출 수준이 다른 OECD 국가들에 비하여 매우 낮다는 것을 보여 준다.

〈표 10〉의 추계는 현행 제도를 유지한다는 가정 하의 추계이다. 그런데 향후 복지제도는 현행 보다 확대될 것이 분명하므로 이를 반영한다면 2050년의 복지지출 수준은 GDP 대비  $21\% + \alpha$  (제도 확충분)가 될 것이다. 제도 확충분인  $\alpha$ 의 크기는 어떤 제도를 얼마나 확충하는가에 달려 있다. 연금, 의료, 근로연령대소득지원, 사회서비스의 네 유형 중에서 연금과 의료는 포괄 대상이 광범위하며 고령화에 따라 지출이 증가한다. 이에 비하여 근로연령대 소득지원과 사회서비스는 포괄 대상도 상대적으로 좁으며 노인 관련 서비스를 제외하면 지출 규모는 고령화와 별 관련이 없다. 따라서 연금과 의료의 확충은 근로연령대 소득지원과 사회서비스의 확충에 비하여  $\alpha$ 의 크기가 커지게 된다.

〈표 11〉 현행 복지제도 유지했을 때 복지지출 규모 전망(GDP대비 비중, 단위: %)

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

〈표 11〉에는 현 제도를 유지했을 때 2030년과 2050년의 복지제도 유형별 지출 규모 추정치가 제시되어 있다. ‘의료’ 지출에는 건강보험지출만이 포함되며, 장기요양보험 지출은 사회서비스에 포함하였다. 우리나라의 향후 복지지출 수준의 높낮이를 가늠하기 위하여 앞서 분석한 OECD 15

개국의 통계를 함께 제시하였다. 11개국 통계는 이 15개국 중에서 국가부채 규모가 GDP의 100%를 초과하는 4개국(일본, 그리스, 이탈리아, 포르투갈)을 제외하고 계산한 것이다. 4개국을 제외한 11개국의 2010년도 GDP 대비 국가부채 비중 평균은 67.1%이다.

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

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

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

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

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

2050년에  $21+\alpha$  %까지 복지지출이 늘어날 경우 국민부담률은 얼마가 되어야 하는지에 판단하기 위해 <표 12>에 관련 통계를 제시하였다. 이는 박형수(2011)에 제시된 것으로서 2050년 21% 복지지출 수준을 가정한 것이다.<sup>2)</sup>

〈표 12〉 2050년 재정지출 수준에 상응하는 국민부담률과 국가부채비율 조합(GDP대비 비중, 단위: %)

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

〈표 12〉를 보면 복지지출 증가에 따른 국가부채 비율은 조세부담률 수준에 따라 크게 달라짐을 알 수 있다. 2010년도 조세부담률인 19.7%를 40년간 계속 유지할 경우 국가부채 비율은 GDP의 137%까지 상승한다. 그러나 조세부담률을 조금씩 높여서 2050년까지 2010년보다 4%p를 높이면 국가부채 비율은 60%가 되며, 2010년보다 5.5%p를 높이면 국가부채 비율은 30%가 되어서 현행보다 오히려 줄어들게 된다.

물론 〈표 12〉는 현행 복지제도를 유지해서 2050년 복지지출 수준이 21%가 될 것을 가정한 것이다. 실제의 2050년 복지지출 수준은  $21+\alpha$  %가 될 것이므로 목표한 국가부채 비율을 유지하려면 실제의 조세부담률과 국민부담률도  $\alpha$ 에 비례하여 높아져야 한다. 그런데 2050년 국가부채비율 60% 혹은 30%를 목표로 할 때의 조세 및 국민부담률이 감당하기 어려울 만큼 높은 것일까?

앞에서 분석한 OECD 15개국의 2007년 복지지출 규모 평균은 GDP 대비 22.7%이고, 국가부채비율이 100%를 넘는 4개국을 제외한 11개국의 2007년 복지지출 규모 평균은 GDP 대비 23.0%이다. 그리고 북유럽 4개국의 복지지출 평균은 24.8%이고 중부유럽 3개국의 복지지출 평균은 26.7%이다. OECD 15개국 중 다수는 20여년 전인 1980년대부터 GDP 대비 20% 내외의 복지지출 수준을 유지해 왔다. 다수의 OECD 국가들이 20여년 전부터 해 오던 복지지출 수준을 우리나라는 40년 뒤에야 달성한다는 것인데 그것이 그렇게 감당하기 어려울 정도로 큰 규모일까? 지금 당장 GDP 대비 21% 이상 지출한다는 말이 아니다. 10년 뒤에는 12% 이상, 20년 뒤에는 15% 이상 등 조금씩 늘려가서 40년 뒤에 21%를 넘게 된다는 얘기이다.

40년 뒤 우리나라의 경제력 수준은 20여년 전 OECD 15개 국가 평균은 물론이고 지금의 이들 국가들 평균보다도 훨씬 높을 것이다. 따라서 이들 국가들의 20여년 전이나 현재에 비해 재정 지출을 감당할 여력도 더 많을 것이다. 다른 국가들의 경험과 장래의 여건을 고려해 보면 40년 뒤에야 달성된다는  $21+\alpha$  %의 복지지출 규모가 국가 재정에 감당하기 어려울 정도의 큰 부담이 된다는 것은 그다지 타당성이 높은 것 같지 않다.

2) 이 표에서 국민부담률의 해석은 주의가 필요하다. 2009년 국민부담률은 25.6%이다. 그런데 조세부담률을 2010년도 수준으로 유지할 때 2050년 국민부담률이 29.3%로 늘어나는 것은 건강보험료 부담 증가를 반영했기 때문이다. 건강보험 재원 구성에서 현행의 보험료 : 조세 비율을 동일하게 유지하는 것을 가정하였기 때문이다.

## 4. 결 론

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

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

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

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

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

## ■ 참고문헌

김영순(1996), “복지국가의 위기와 재편,” 서울대학교 출판부.

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

박형수(2011), 장기재정전망 및 개선과제. 2011-2015년 국가재정운용계획 - 장기재정전망 분야 - 공개토론회 자료집.

원용찬(1998), “사회보장발달사,” 신아.

전병목(2010), “사회보험재정전망과 정책과제,” 한국조세연구원 연구보고서.

Pierson, Paul(1994), “Dismantling the Welfare State? Reagan, Thatcher, and Politics of Retrenchment,” 박시  
종(2006) 번역본, 성균관대학교 출판부.

OECD 홈페이지 자료.