

kiri Weekly

2013.4.15 제229호

이슈

유럽복지정책이 우리나라에 주는 시사점

포커스

부동산 정책의 변화와 보험산업의 시사점
FY2012 자동차보험산업 성장률과 시사점

금융보험 해설

금융상품의 이해 (19): 부채담보부증권(CDO) (4)

글로벌 이슈

미국 양적완화 종료 논란과 시사점
엔화 약세가 국내 가계부채에 미치는 영향과 시사점

금융시장 주요지표

kiri 보험연구원
Korea Insurance Research Institute

이슈와 포커스는 연구자 개인의 의견이며, 보험연구원의 공식 견해가 아님을 밝힙니다.
서울시 영등포구 여의도동 35-4 8층 보험연구원 (문의: 김세환 부장 / 02-3775-9051)



유럽복지정책이 우리나라에 주는 시사점

임준환 선임연구위원, 이창우 연구위원

요약

- 박근혜 정부는 경제적 불평등 해소 및 사회보장기능 제고 차원에서 “맞춤형 고용” 복지모형을 제시하고 있는데, 국제적(OECD) 기준으로 볼 때 우리나라 복지지출 규모는 미미한 수준임.
 - 박근혜 정부의 복지정책 특징은 기초연금과 국민연금을 통합하는 국민행복연금 도입, 국민건강보험 적용 확대 등임.
 - 우리나라 복지지출 규모는 GDP대비 9.6%인데 반해 OECD 평균은 22% 수준(2009년 기준)임.
- 유럽 복지모형 사례를 살펴볼 때, 남유럽과 북유럽은 공통점을 갖고 있음에도 불구하고 많은 차이점이 발견됨.
 - 유럽 복지모형의 공통점은 “사회복지를 많이 받는” 구조로 세후 공평한 소득분배를 구현함.
 - 남유럽, 특히 그리스 복지모형은 “덜 내고 사회복지를 많이 받는” 구조로 재정건전성보다는 상대적으로 저소득(중위소득 이하) 계층의 형평성을 중시한 결과 금번 재정위기 발생의 한 요인으로 작용함.
 - 반면에 스웨덴은 “많이 내고 사회복지를 많이 받는” 구조로 재정건전성을 유지하는 범위 내에서 복지의 소득재분배 기능을 수행하고 비교적 높은 경제성장을 유지하는 소위 포용성장을 실현함.
- 유럽 복지모형의 특징으로부터 다음과 같은 시사점을 도출함.
 - 첫째, 우리나라 복지모형은 “세금을 적게 내고 사회복지를 적게 받는” 구조이며 유럽과는 달리 재정의 복지제공 기능이 크지 않음.
 - 둘째, 비록 우리나라의 소득불균형 정도는 상대적으로 낮지만 악화되는 추세를 감안할 때 복지제공 기능 약화는 소득불균형 악화를 방지하는 결과를 초래할 수 있음.
 - 최근 소득불균형 악화는 금융통신기술 발달, 글로벌화, 국제무역 확대 등 구조적인 요인에 기인하고 있기 때문에 소득불균형 문제를 방지할 경우 오히려 소득분배는 더욱 악화될(IMF 보고서) 가능성이 높음.
 - 셋째, 우리나라는 재정의 복지제공 기능을 강화할 필요가 있으며 이를 위해서는 먼저 복지지출 규모를 확대하고 재원을 마련하기 위한 수단인 조세제도 개편도 수반되어야 할 것임.

- 최소한의 정부 복지제공을 추구하는 미국의 경우에도 복지지출 규모(GDP대비 19%)는 우리나라 (9.6%)보다 2배 수준에 달함.
- 우리나라의 경우 간접세의 일종인 부가가치세가 국세 대비 50%를 차지하고 있는데 반해 OECD 국가는 평균 20%에 불과하다는 점을 감안하면 복지재원 조달방식은 소득역진적인 간접세 위주에서 벗어나 소득누진적인 직접세 비중을 확대하는 방향으로 이루어져야 함.

1. 검토배경



■ 박근혜 정부가 들어서면서 경제적 불평등 해소와 사회보험기능 제고를 위해 “맞춤형 고용” 복지모형¹⁾을 제시

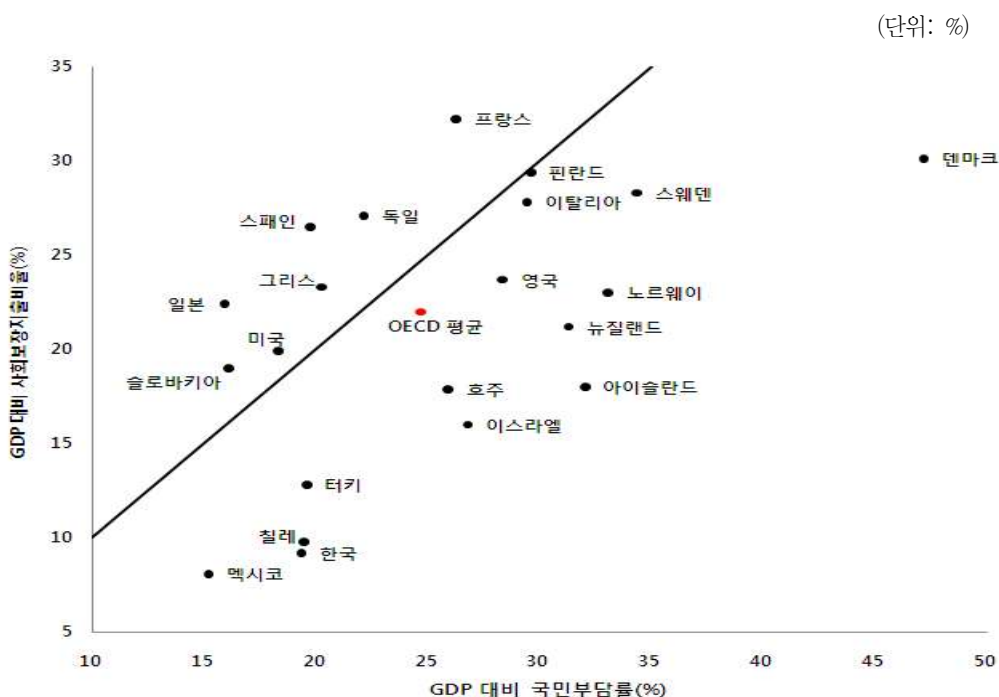
- 맞춤형 고용복지를 표방하는 박근혜 정부의 복지정책은 국민행복연금 도입, 4대 중증질환 건강보험 적용 등이 특징임.²⁾
- 노후생활보장을 위해 기초연금과 국민연금을 통합하는 국민행복연금이 도입될 예정
- 또한 국민건강보험 적용 확대를 통해 4대 중증질병 위험을 정부가 보장하는 공적 보건의료서비스 체계를 확대³⁾
 - 보장성 강화를 통한 의료비 부담 완화 및 의료체계 효율화를 통한 국민건강보험의 지속가능성 제고를 위해 본인부담 상한제 개선 방안을 제시⁴⁾

■ 그런데 우리나라는 복지지출 규모가 최소한의 복지정책을 표방하는 자유방임국가인 미국과 비교해 볼 때도 낮은 편임(〈그림 1〉 참조).

- 1) 복지정책 수단은 연금제도, 의료제도, 교육 및 고용정책 등으로 구성되며 복지정책의 역할에 관해서는 다음 장에서 논하고 있음.
- 2) “제18대 대통령직인수위원회 제안: 박근혜 정부 국정과제”(2013. 2)를 참조하였으며, 이하에서는 노후생활보장 및 의료보장성 강화 및 보건의료서비스체계에 관한 국정과제에 대해 주로 논하고자 함. 핵심 정책의 주요 내용으로 빈곤예방을 위해 저소득층 지원체계를 맞춤형으로 개편하는 생애주기별 맞춤형 급여체계가 제시됨.
- 3) 보험료 부과방식을 소득 중심 부과체제로 단계적 개편하기 위한 방안으로 의료 수가 및 지불제도 개선책을 제시하였으며 또한 효과적 의료 지원이 가능하도록 행위별 수가제 보완 및 약가제도 합리화를 제안함. 이 밖에도 예방건강관리, 의료공급체계 효율화, 응급의료, 공공의료, 노인의료, 인프라 강조 방안이 제시됨.
- 4) 현행 3단계 상한제를 7단계로 세분화하고, 저소득층의 상한액을 현재 200만 원에서 120만 원에 하향 조정하였으며 고소득자의 상한액을 400만 원에서 500만 원으로 상향 조정하였음.

- GDP 대비 복지지출 규모는 우리나라가 OECD 국가 중 멕시코를 제외하고 가장 낮음.
 - 우리나라 복지지출 규모는 GDP 대비 9.6%인데 반해 OECD 평균은 22% 수준(2009년 기준)
 - 이는 자유방임형 국가모형으로 분류되는 미국(19%)보다도 낮은 수준
- 또한 복지정책의 재원조달 측면에서 볼 때 우리나라 국민부담률(20% 내외)이 OECD 국가의 평균 25% 보다 낮은 수준

〈그림 1〉 주요국의 복지정책규모: 정부이전지출과 국민부담률



주: 1) 호주, 네덜란드, 폴란드, 일본은 2009년 수치 인용.
 2) 국민부담률 = 100 × (세금 + 사회보장기여금) / GDP
 자료: OECD(2012), "OECD Social Expenditure Database" 재구성.

■ 본고에서는 복지정책모형의 대표적인 유럽의 복지모형을 살펴보고 이를 토대로 우리나라 복지정책에 주는 시사점을 도출하고자 함.

- 먼저 글로벌 금융위기 이후 이슈가 되고 있는 스웨덴 복지모형과 그리스 복지모형을 각각 검토하고자 함.⁵⁾
- 다음으로 남북유럽 복지정책을 형평성과 재정건전성 관점에서 비교 평가하고자 함.
- 마지막으로 남북유럽 복지정책 사례가 우리나라에 주는 시사점을 도출함.

2. 유럽 복지모형의 특징



가. 유럽 복지정책의 역할 및 현황

■ 복지정책은 경제적 취약계층의 경제적 어려움을 경감시키거나 또는 미래 불확실성에 대한 사회적 보험 기능을 제공하는 정부지출 및 일련의 조세정책을 수반하는 정부의 예산활동을 의미⁶⁾

- 복지정책(사회적 이전지출)은 빈곤층에 대한 보조금 지급, 실업자 지원, 노년층에 대한 소득보장, 거액 의료비용 지출계층에 대한 의료비 지원 등 일련의 정부프로그램
 - 경제적 어려움은 일정소득 수준 이하에 해당되는 계층의 생활수준 및 사회적 이동(social mobility)의 어려움으로 정의
 - 사회적 보험기능이란 고용 불확실성(해고 가능성), 소득(은퇴이후 노후소득 불확실성) 및 건강 불확실성(질병발생 가능성)에 대해 국가가 개입하여 보험을 제공하는 제도를 말함.
- 보다 포괄적인 의미에서 복지정책은 정부의 예산활동뿐만 아니라 다양한 입법조치와 노동 및 재화 시장 규제 또는 시장개입을 포함하기도 함.
 - 입법조치에 대한 예는 최저 임금법, 최종 재화시장 규제 및 개입에 대한 예는 농산물 가격지지 정책 등이 있음.

5) 복지모형 사례로 그리스를 선택한 것은 그리스 복지정책(공적연금)의 과다지출이 글로벌 금융위기 이후 재정위기의 한 요인으로 작용하였다는 주장에 근거(Greece: Letter of Intent, Memorandum of Economic and Financial Policies, and Technical Memorandum of Understanding, IMF, 2012. 12. 21). 한편, 글로벌 금융위기 이후 복지대안모형으로 스웨덴을 지적하고 있어 스웨덴을 선택하였음(The Economist, 2013. 2. 2).

6) 복지정책은 시행하는 목적에 따라 빈곤계층의 경제적 어려움(일정소득 수준 이하)을 경감시키는 소득재분배정책(Redistribution)과 미래 불확실성(고용, 소득 및 건강)에 대한 공적 보험기능을 제공하는 사회보험정책(Social Insurance)으로 분류할 수 있으나 이하에서는 이를 구분하지 않고 복지정책으로 통칭함.

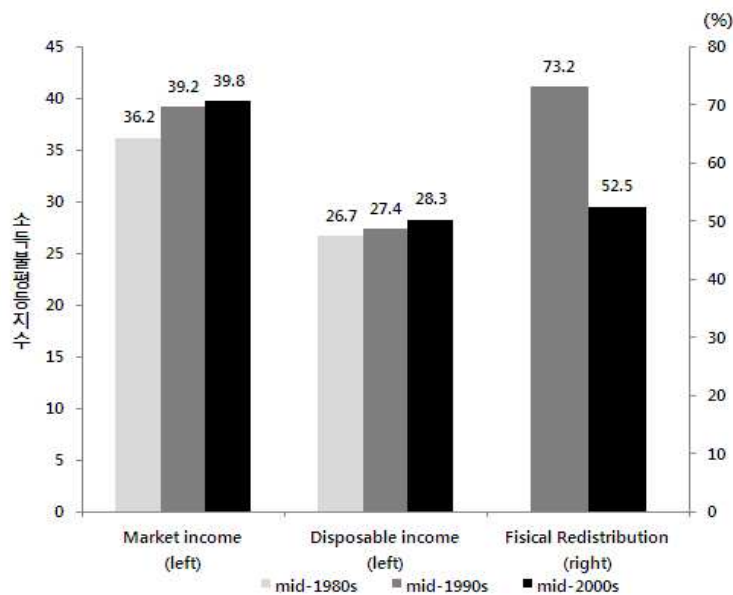
■ 복지 선진국인 유럽에서도 소득불균형은 90년대 중반 이후 계속 악화되는 추세를 보이고 있으나 적극적인 복지정책에 힘입어 악화 추세가 둔화⁷⁾

- <그림 2>는 주요국의 세전/세후 소득불균형 정도와 복지정책의 기여도를 보여주고 있음.
 - 세전소득불균형지수로는 시장소득(Market Income)을, 세후소득불균형지수로는 가처분소득(Disposable Income)을, 복지정책이 소득불균형 해소에 기여하는 정도는 재정재분배지수(Fiscal Redistribution)를 각각 사용
 - 재정재분배지수(세후소득불균형지수/세전소득불균형지수)가 낮(높)을수록 복지정책이 소득불균형을 해소하는 기여도가 큼(작음).
- 세계화, 기술 변화, 규제 완화, 노동시장 변화, 글로벌 금융위기 여파 등⁸⁾으로 소득불균형이 악화되어 2000년대 중반 세전소득불균형지수는 39.8이었으나 적극적인 소득재분배정책에 힘입어 세후소득불균형지수는 28.3으로 감소
 - 1990년대 중반에는 세후소득불균형이 복지정책으로 세전소득불균형지수의 73.2%(재정재분배지수)으로 감소하였고 2000년 중반에는 세후소득불균형지수가 세전불균형의 52.5%으로 대폭 감소
 - 이는 최근 들어 복지정책의 강도가 강해지고 있음을 시사

7) 지니계수는 소득불평등을 측정하는 지표 중의 하나로 모든 사람이 동일한 소득을 갖는 경우에는 0, 한사람이 모든 소득을 갖는 경우에는 1의 값을 갖게 됨. 전자(0)를 소득불평등이 없다고 보고 후자(1)를 소득불평등이 제일 심하다고 보는 경우로 현실에서는 소득불평등지수가 0과 1 사이임.

8) 소득불균형의 원인으로 세계화, 정보통신기술의 발달, 규제완화, 저숙련 노동자의 노동시장참여확대와 고 소득층 부부 및 한 부모 가정의 비중확대에 기인한다는 주장이 제기되었음. 세계화는 저숙련 근로자들의 임금소득에 하방압력으로 작용해 임금소득비중이 높은 저소득층의 실업을 증대하였고, 이러한 실업증대는 임금소득의 불균형을 심화시켰음. 정보통신기술의 발달은 고숙련 근로자들의 생산성을 증가시켜 고숙련자와 저숙련자 간의 소득불균형을 악화시켰음. 규제완화는 재화시장 및 생산요소시장에서 경쟁이 가열되어 노동자의 협상력 약화를 초래하여 소득불균형을 악화시켰음. 금융위기이후 재정건전성확보를 위한 정부의 복지지출 축소는 소득을 감소시키고 실업을 증대시킴으로써 소득불균형을 악화시켰음("Income Inequality and Fiscal Policy", IMF Fiscal Affairs Department, 2012. 9. 27 보고서 참조).

〈그림 2〉 복지정책이 소득불균형에 미치는 영향



주: Gini Coefficient는 지니계수에 100을 곱한 값인 소득불평등지수임.
 자료: IMF(2012), "IMF Staff Discussion Note".

■ 유럽 복지정책 수단은 공적 연금제도⁹⁾, 의료제도, 교육 및 고용정책으로 구성되어 있으며 지출구성면에서 연금이 가장 높은 비중을 차지

- 복지정책의 핵심적 역할을 담당하는 공적연금은 크게 소득재분배 또는 저축기능을 갖고 있음.
 - 소득재분배 기능은 노후 빈곤 예방을 목적으로 연금수급자에게 최저생계수준(minimum standard of living)을 보장
 - 저축 기능은 생애근로소득대비 노후 시 목표 생계수준(target standard of living)을 보장하는 기능
- 의료제도는 건강증진을 목표로 국가가 직접적으로 간여하는 영국식 의료제도(National Health Institute, NHI)와 국가가 간접적으로 간여하는 독일식 의료제도(National Health Fund, NHF)로 분류
 - NHI는 의료자원 및 전달체계에 있어서 국가가 직접 간여하고 조세에 의해 재원을 조달하여 의료서비스 제공
 - NHF는 국가가 건강보험료로 재원을 조달하여 조성된 적립기금으로 의료서비스 제공

9) 여기서 정부의 공적 연금은 노후 소득연금과 유가족 연금 및 장애인 연금을 포함.

나. 북유럽 복지모형: 스웨덴

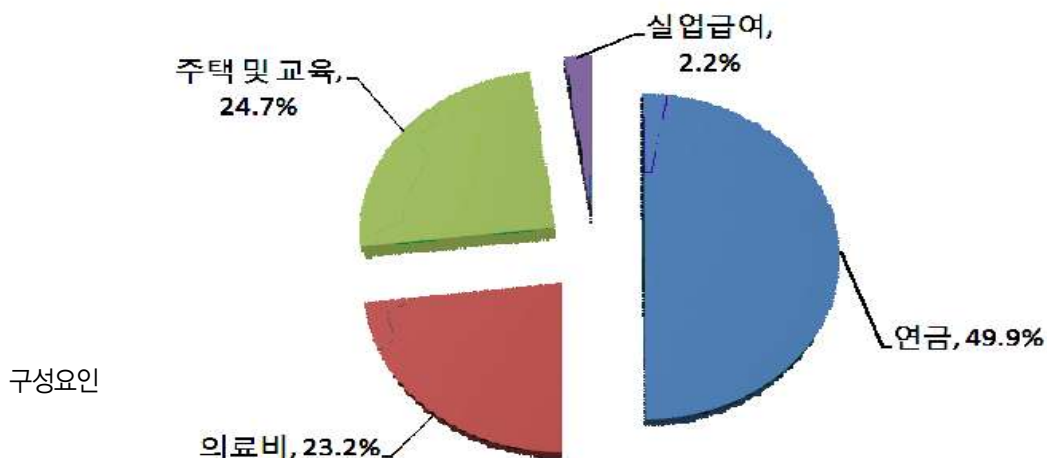
■ 스웨덴의 경우 다른 국가대비 세전소득불평등이 높은 편이나 적극적인 복지정책에 힘입어 세후 가장 공평한 소득분배를 달성한 국가

- 정부개입 이전의 소득불평등은 42.6으로 OECD 국가 평균 수준이나 정부개입 이후 매우 낮은 수준(25.9)으로 하락(2009년 기준)
- 복지정책에 의한 재정재분배지수는 61%로 OECD 평균(69%)을 하회하여 가장 공평한 소득분배를 달성한 국가 중의 하나

■ 스웨덴의 소득불균형 개선은 공적 연금 복지정책과 국민의료 복지정책에 기인(〈그림3〉 참고)

- 정부의 사회복지지출 규모는 GDP 대비 27.3%에 달하며 연금이 사회복지지출의 약 50%로 가장 높고, 공적 의료비, 공공주택 제공과 공교육 순임.
- 공적 연금은 65세 이후 퇴직한 노령자들의 빈곤문제를 경감하는데 기여
 - 노후 소득대체율¹⁰⁾은 연금의 평균소득 기준으로 58.4%으로 OECD 평균(57.3%)을 상회(2009년 기준)

〈그림 3〉 스웨덴의 복지지출



자료: OECD(2013), "Social Expenditure Database(SOCX)".

10) 소득대체율은 평균 근로생애소득대비 연금급여액 비율로 정의하며 노후 연금소득의 적정성을 측정하는 지표

다. 남유럽 복지모형: 그리스

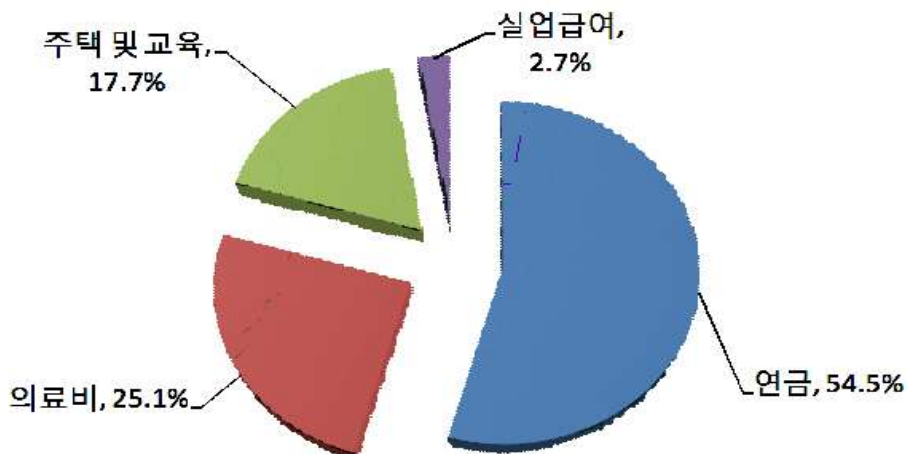
■ 그리스의 세전소득불균형지수도 스웨덴의 경우와 유사한 수준이나 세후소득불균형지수는 스웨덴보다 높은 수준

- 정부개입 이전의 소득불평등지수는 스웨덴과 유사하게 43.6이나 분배정책 이후 소득불균형지수는 30.7으로 하락(〈그림 4〉 참조)
- 복지정책에 의한 소득불균형 개선 효과(재정재분배지수)는 70%에 달해 OECD 평균(69%)에 근접

■ 그리스는 GDP 대비 약 24%를 정부의 복지지출에 투입하며 이중 공적연금지출이 절반 이상을 차지하고 다음으로 국민의료지출 비중이 높음.

- 국민연금은 정부 복지지출의 54.5% 달하는 등 가장 높은 비중을 차지하고 있으며 다음으로 의료비지출(25.1%)과 주택 및 교육 지출 순임.
- 그리스 연금의 소득대체율은 생애근로소득의 95.7%로 OECD 국가 중 가장 높은 수준(2009년 기준)
 - 그러나 높은 소득대체율은 그리스 정부의 재정부담을 악화시켜 재정위기의 한 요인으로 작용

〈그림 4〉 그리스의 복지지출 구성요인



자료: OECD(2013), "Social Expenditure Database(SOCX)".

3. 북유럽/남유럽 복지모형 비교 평가



■ 유럽복지정책의 공통점과 차이점을 살펴보면 아래와 같음.

- 스웨덴과 그리스 복지정책의 공통점은 적극적인 복지정책 시행으로 비교적 공평한 소득분배를 달성하였다는 것임.
 - “사회복지를 많이 받는” 구조로 되어 있으며 복지정책에 힘입어 세후소득불균형지수가 세전대비 크게 개선
- 스웨덴 복지정책은 “세금을 많이 내고 사회복지를 많이 받는” 형태로 재정건전성을 확보하고 있는 것에 반해 그리스는 “세금을 덜 내고 사회복지를 많이 받는” 복지정책으로 재정에 부담
 - 스웨덴은 45도 기울기를 갖는 직선 하단(재정흑자)에 위치하고 있는 반면 그리스는 45도 기울기를 갖는 직선의 상단(재정적자)에 위치(〈그림 1〉 참조)
- 그리스 연금제도는 급부금의 과다 지급과 조기은퇴 등으로 노령층의 빈곤문제를 경감시키는데 기여하였지만 연금적자를 세금지원으로 충당하여 재정부담이 증가

■ 따라서 형평성(equity)과 재정건전성(fiscal consolidation) 측면에서 스웨덴과 그리스의 복지정책을 평가할 필요가 있음.

- 형평성의 차원에서만 노후 소득보장 및 건강보장을 중시하는 복지정책은 복지제공에 따른 재정부담으로 경제성장에 부정적인 영향을 미칠 수 있음.
- 그리스는 소득불균형 해소라는 형평성을 중시한 나머지 상대적으로 재정건전성을 소홀히 하였던 반면에 스웨덴은 형평성과 재정건전성이라는 두 목표를 동시에 도달

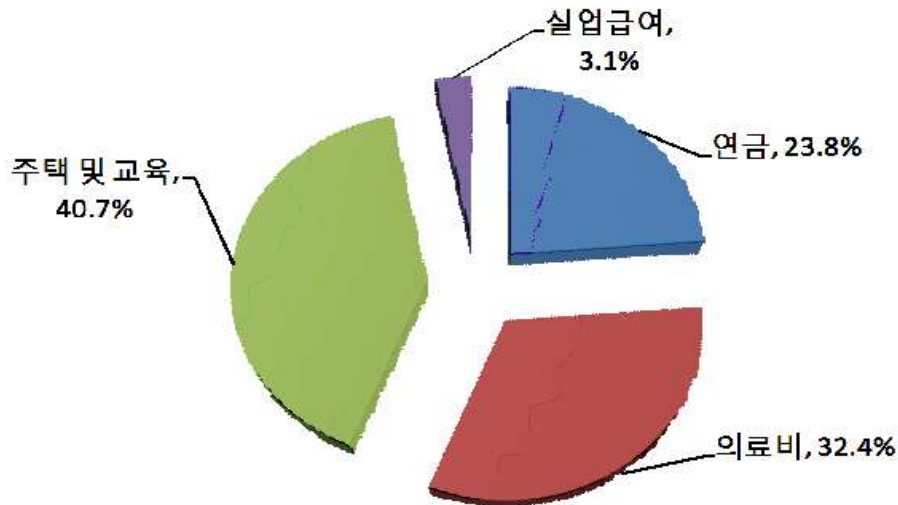
4. 우리나라에 주는 시사점



- 우리나라 소득 불균형은 국제적으로 비교해 볼 때 낮은 수준이나, 유럽과 달리 소득불균형을 해소하기 위한 재정의 복지제공 노력은 미흡한 것으로 평가(〈그림 5〉 참조)
 - 우리나라 소득불균형지수는 낮지만 정부의 복지정책 기여도도 낮은 편

- 소득불균형지수는 2011년 말 기준으로 세전 34, 세후 31로 복지정책의 소득불균형 개선 효과가 크지 않음.
- 재정재분배지수가 91%로 OECD 평균(68%)을 하회하며 멕시코를 제외하면 최하위 수준
- 낮은 복지지출 수준과 낮은 조세부담으로 우리나라 재정의 복지제공 기능은 미흡¹¹⁾
 - 우리나라는 2000년 이후 소득불균형지수가 크게 악화된 국가들 중의 하나로 분류
 - IMF 보고서¹²⁾에 따르면 우리나라는 1990년에서 2000년 사이 소득불균형지수가 5 이상 악화된 국가들(중국 인도네시아, 한국, 라오스, 네팔, 스리랑카)로 분류

〈그림 5〉 우리나라의 복지지출 구성요인



자료: OECD(2013), "Social Expenditure Database(SOCX)".

■ 따라서 소득불균형 악화를 시정하기 위해서는 우리나라 재정의 복지기능을 강화할 필요

- 최근 소득불균형 악화는 금융통신기술 발달, 글로벌화, 국제무역 확대 등 구조적인 요인에 기인¹³⁾
- 구조적인 요인에 기인한 소득불균형 문제를 방지할 경우 오히려 소득분배가 더욱 악화될 수 있음.
- 따라서 우리나라의 경우 형평성 제고 차원에서 재정의 복지기능이 지금보다 확대될 필요

11) 정부 재정은 크게 정부소비(공무원 월급 지급), 정부투자(사회간접투자), 공공재제공(국방 및 법률서비스 제공), 그리고 복지제공 기능이 있음.

12) IMF(2012), "IMF Staff Discussion Note)" 참조.

13) IMF(2012), "IMF Staff Discussion Note)" 참조.

- 현재로서는 우리나라가 스웨덴의 복지모형을 수용한다는 것이 복지지출 규모 및 자원조달 면에서 시기 상조이나 분명한 것은 현재보다 복지지출 규모를 확대하고 이에 대한 자원확보 방식이 소득누진적인 직접세의 비중을 높이는 방향으로 전환될 필요
 - 우리나라 복지지출 규모는 현재 GDP 대비 9.6%의 수준이나 이러한 규모는 최소한의 정부복지 제 공을 지향하는 미국(19%)보다 낮은 수준
 - 복지재원 조달방식은 소득역진적인 간접세 위주에서 벗어나 소득누진적인 직접세 비중을 높이는 방식으로 전환될 필요
 - 우리나라의 경우 간접세의 일종인 부가가치세가 국세 대비 50%를 차지하고 있으며 OECD 평균(20%)을 크게 상회
 - 간접세 비중이 높은 것은 직접세에 비해 낮은 조세저항이 낮고 징수가 용이하다는 점을 반영하고 있으나 다른 한편 저소득계층에 소득 역진적이라는 부작용을 가져옴. [kiri](#)