사업평가 14-12(통권 329호)

nabo
National Assembly Budget Office

우리나라 사회복지지출 수준의 국제비교평가

2014. 12

진 익 · 곽보영

국회예산정책처
National Assembly Budget Office

우리나라 사회복지지출 수준의 국제비교평가

사업평가 14-12(통권 329호)

우리나라 사회복지지출 수준의 국제비교평가

총 괄 | 조영철 사업평가국장

기 획 | 진 익 경제사업평가과장

작 성 | 진 익 경제사업평가과장, 곽보영 경제사업평가과 사업평가관

지 원 | 황수지 경제사업평가과 행정실무원

「사업평가 보고서」는 국가 주요사업에 대한 종합적이고 체계적인 평가를 통하여 주요 정책 및 사업에 대한 문제점을 진단하고 개선방안을 모색함으로써, 국회의 예산 및 법안 심사와 의제 설정을 실효성 있게 지원하기 위한 것입니다.

문 의 : **사업평가국 경제사업평가과** | 02) 788-3780 | peb1@nabo.go.kr

이 책은 국회예산정책처 홈페이지(www.nabo.go.kr)를 통하여 보실 수 있습니다.

우리나라 사회복지지출 수준의 국제비교평가

진 익·곽보영

2014. 12

국회예산정책처
National Assembly Budget Office

이 보고서는「국회법」제22조의2 및「국회예산정책처법」제3조에 따라
국회의원의 의정활동을 지원하기 위하여 작성되었습니다.

발간사

우리나라 복지분야 예산은 지속적으로 증가하여 2014년에는 처음으로 100조원을 넘어섰으며 2015년 예산안에는 115.5조원이 편성되어 총지출의 30.7%를 차지하고 있습니다. 한편, 최근 정부가 발표한 「제1차 사회보장기본계획(2014~2018년)」에 따르면 향후 5년간 동 계획에 소요될 총 투자 규모는 316.2조원에 달할 것으로 추정되고 있어, 복지재원의 확보 및 복지재정의 효율적 운용에 대한 사회적 관심이 커지고 있습니다.

이에 본 보고서는 우리나라의 사회복지지출 및 국민부담 수준에 대한 평가를 수행하고, 사회복지지출 및 국민부담이 재정건전성에 미치는 영향에 대해 분석하였습니다. OECD 복지지출자료(SOCX)를 활용한 실증분석을 통해 국제비교지수를 도출하고, 이를 근거로 우리나라 사회복지지출 및 국민부담 수준에 대한 평가를 수행한 것입니다. 그 결과 경제사회적 여건의 차이를 고려하더라도 우리나라 사회복지지출 및 국민부담 수준이 준거수준에 비해 낮은 것으로 나타났습니다. 또한 공적연금 미성숙과 같은 우리나라의 고유 여건이 그러한 차이에 큰 영향을 미치는 것으로 볼 수 있습니다.

또한 OECD 회원국들의 국제비교를 통해 향후 우리나라 재정건전성의 지속가능성에 대한 평가를 수행하였습니다. 향후 공적연금이 성숙단계에 진입하고, 노령화가 급속히 진행되면 재정건전성은 빠르게 악화될 것으로 보입니다. 따라서 국민부담을 합리적으로 조정하고 재정지출의 구성을 적극적으로 관리하는 등 재정건전성 유지를 위한 다각도의 노력을 기울일 필요가 있습니다.

본 보고서가 복지재정의 효율적 운용과 중장기적 재정건전성 문제에 관심을 가지고 계시는 의원님들의 의정활동에 기여할 수 있기를 바랍니다.

2014년 12월

국회예산정책처장 국 경 복

요 약

❑ 우리나라 사회복지지출, 국민부담 및 재정건전성 수준의 적정성에 대한 다양한 이견이 표출되고 있는 만큼, 본 보고서는 객관적인 통계분석을 토대로 사회복지지출 및 국민부담의 현 수준을 평가함.

❑ 국가별 경제사회적 여건 차이를 감안한 상태에서 국제 비교 시, 우리나라의 사회복지지출 및 국민부담 수준이 다른 OECD 회원국들에 비해 상대적으로 낮은 것으로 평가됨.

- ○ 2011년 'GDP 대비 공공사회복지지출 비율' 기준, OECD 평균(21.7%) 대비 우리나라(9.1%)의 상대적 수준을 보여주는 지수는 41.9임.
- ○ OECD 회원국들간 'GDP 대비 공공사회복지지출 비율'을 직접 비교하는 것은 국가별 경제사회적 여건의 차이를 고려하지 않는 한계가 있음.
- ○ 우리나라와 동일한 경제사회적 여건일 때 다른 OECD 회원국들에서 관측되리라 추정되는 사회복지지출 및 국민부담을 준거수준으로 설정하고, 동 준거수준 대비 실제수준의 비율로부터 '국제비교지수'를 도출함.
- ○ 국가별 경제사회적 여건 차이를 감안하더라도, 사회복지지출 및 국민부담 각각에서 우리나라와 다른 OECD 회원국들간 격차가 상당히 큰 상태임.
- ○ 우리나라 '사회복지지출 국제비교지수' 및 '국민부담률 국제비교지수'는, 2011년 기준으로 각각 65.5 및 78.4로서 다른 OECD 회원국들에 비해 낮음.

❑ 연금성숙도가 낮아 현 시점의 재정수지는 양호해 보이나 향후 급속한 노령화에 따라 큰 폭의 사회복지지출 증가가 예상되는 만큼, 그에 대응하여 국민부담률을 합리적으로 조정하려는 노력이 요청됨.

- ○ 2012년 기준 우리나라 'GDP 대비 통합재정수지 비율'의 실제수준(1.3%)이 준거수준(-2.1%)을 상회하는데, 그 갭(3.4%p)의 상당 부분이 사회보험성 기금의 흑자에 따른 것(2.6%p)으로서 향후 유지 가능성이 낮음.
- ○ 2011년 기준 '국민부담률'의 실제수준(25.9%)이 준거수준(33.1%)까지 높아지려면, 약 91.1조원 정도의 추가적인 수입을 확보할 필요가 있음.

1. 평가의 배경 및 목적

❑ 본 보고서는 OECD 복지지출자료(SOCX)를 사용한 실증분석을 통해 우리나라의 사회복지지출 및 국민부담 수준에 대한 평가를 수행하고, 사회복지지출 및 국민부담이 재정수지에 미치는 영향에 대해 분석함.

- ○ 우리나라 복지분야 예산은 지속적으로 증가하여 2014년 100조원을 넘어선 가운데, 사회복지지출 현 수준의 적정성 여부에 대해 다양한 견해가 존재함.
- ○ 이에 본 보고서는 우리나라 사회복지지출 수준에 대한 객관적 진단을 통해 향후 복지재정 운용 방향에 대한 시사점을 도출하고자 함.
- ○ 사회복지지출의 팽창에 따른 재정건전성 악화 위험이 중요한 쟁점으로 부각되고 있는 만큼, 사회복지지출 및 국민부담과 재정건전성의 관계에 대해 분석함으로써 향후 우리나라의 사회복지지출 확대여력을 평가하고자 함.

2. 우리나라 사회복지지출 현황 및 전망

❑ 사회복지지출이 총지출보다 빠르게 증가하고 있으며, 2015년 예산안에서 복지분야 예산은 115.5조원으로 편성되어 총지출의 30.7%를 차지함.

- ○ 2015년 예산안 기준 부문별 비중을 보면, '공적연금'이 34.3%로 비중이 가장 크고, 다음으로 '주택', '노동', '기초생활보장', '노인·청소년' 부문 순임.
- ○ 부문별 5년간 연평균 증가율을 보면, '노인·청소년' 부문이 19.7%로 가장 빠르며, 뒤를 이어 '보육·가족·여성', '사회복지일반', '취약계층지원' 순임.

❑ 「2014~2018년 국가재정운용계획」에 따르면, 2018년 우리나라 사회복지지출 예산은 137.7조원으로서 총지출의 32.5%에 달할 것으로 전망됨.

- ○ '노인·청소년' 부문의 연평균 증가율이 13.9%로 가장 빠르고, 다음으로 '공적연금', '취약계층지원' 부문 순으로 빠르게 증가할 것으로 전망됨.

3. 사회복지지출 수준 평가

가. 준거수준 설정

❑ 2011년 'GDP 대비 공공사회복지지출 비율' 기준, OECD 평균(21.7%) 대비 우리나라(9.1%)의 상대적 수준을 보여주는 지수는 41.9임.

○ OECD 회원국들간 'GDP 대비 공공사회복지지출 비율'을 직접 비교하는 것은 국가별 경제사회적 여건의 차이를 감안하지 않는 한계가 있으므로, 이를 고려한 비교 평가가 필요함.

❑ OECD 회원국들의 국가별 사회복지지출 수준을 비교 평가하기 위해, '사회복지지출 국제비교지수'를 산정하여 비교 평가 기준으로 사용함.

○ 22개년(1991~2012년) 동안 OECD 회원국들에서 관측된 '공공사회복지지출' 및 경제여건 변수를 대상으로 패널데이터모형을 설정함.

- 종속변수로 'GDP 대비 공공사회복지지출 비율'을, 설명변수로 인구구조 변수('인구증가율', '노령인구 비중') 및 경제여건변수('로그 1인당 실질 GDP', '실질GDP 성장률', 'GDP 대비 총지출 비율', 'GDP 대비 정부부채 비율', 'GDP 대비 대외부문 비율', '고용률 또는 실업률')를 사용함.

○ 우리나라와 같은 경제사회적 여건일 때 다른 OECD 회원국들에서 관측되리라 추정되는 '준거수준'(benchmark)을 설정하고, 해당 준거수준을 사용하여 우리나라의 '사회복지지출 국제비교지수'를 도출함.

- '국제비교지수'는 '준거수준'(회귀방정식으로부터 추정한 적합값(fitted value)) 대비 '실제수준'(actual value)의 비율에 100을 곱하여 도출함.

나. 우리나라 사회복지지출 수준 평가

❑ 경제사회적 여건 차이를 감안하고 'GDP 대비 공공사회복지지출 비율'로부터 도출된, 우리나라 '사회복지지출 국제비교지수'는 2011년 기준 65.5임.

○ '사회복지지출 국제비교지수'가 100보다 낮으므로, 우리나라 '공공사회복지지출' 수준이 다른 OECD 회원국들에 비해 상대적으로 낮다고 평가할 수 있음.

○ OECD 회원국들 중 15개 국가에서 '사회복지지출 국제비교지수'가 100보다 낮게 추정되는 가운데, 우리나라의 지수가 가장 낮은 수준임.

❑ 우리나라 사회복지지출 수준이 상대적으로 낮은 이유는, 우리나라와 다른 OECD 회원국들간 공적연금 성숙도 차이 때문인 것으로 보임.

○ 우리나라의 고유 여건('국제비교지수' 산정 시 고려된 경제사회적 변수들 이외의 요인) 때문에 사회복지지출 수준이 낮게 나타나는 것으로 평가됨.

○ 우리나라 고유 여건으로서, ① 공적연금이 성숙단계에 이르지 못한 점, ② 성장위주 정책기조가 장기간 유지되어 온 점, ③ 사회복지지출 확대에 대한 사회적 합의가 미흡한 점 등을 생각해 볼 수 있음.

4. 국민부담 수준 평가

가. 준거수준 설정

❑ 2011년 '국민부담률' 기준, OECD 평균(34.1%) 대비 우리나라(25.9%)의 상대적 수준을 보여주는 지수는 76.0임.

○ 국가별 경제사회적 여건의 차이를 감안하지 않은 상태에서 OECD 회원국들간 '국민부담률'을 직접 비교하는 것은 한계가 있음.

❑ OECD 회원국들을 대상으로 '국민부담률 국제비교지수'를 산정하여, 국가별 국민부담 수준을 비교 평가하는 기준으로 활용함.

○ 분석기간, 분석대상국가 및 분석기법은 앞서 사회복지지출에서와 동일함.

– 종속변수로 '국민부담률'을, 설명변수로 인구구조 변수('인구증가율', '노령인구 비중') 및 경제여건변수('로그 1인당 실질GDP', '실질GDP 성장률', 'GDP 대비 총지출 비율', 'GDP 대비 정부부채 비율', 'GDP 대비 대외부문 비율', '고용률 또는 실업률')를 사용함.

○ 앞서 사회복지지출에서와 동일한 방식으로 준거수준을 설정하고 '국민부담률 국제비교지수'를 도출함.

나. 우리나라 국민부담 수준 평가

❑ 국가별 경제사회적 여건 차이를 고려하고 '국민부담률'을 대상으로 산정한, 우리나라 '국민부담률 국제비교지수'는 2011년 기준 78.4임.

○ 100보다 낮은 '국민부담률 국제비교지수'를 참조할 때, 우리나라 '국민부담률' 수준이 다른 OECD 회원국들에 비해 상대적으로 낮다고 볼 수 있음.

○ OECD 회원국들 중 16개 국가에서 '국민부담률 국제비교지수'가 100보다 낮게 추정되는 가운데, 우리나라의 지수가 3번째로 낮은 수준임.

❑ 우리나라 국민부담 수준이 상대적으로 낮게 나타나는 이유는 우리나라와 다른 OECD 회원국들간 고유 여건의 차이 때문으로 볼 수 있음.

○ 우리나라 고유 여건이 국민부담에 미치는 영향을 추정해 보면, 동 영향은 우리나라 국민부담을 낮추는 방향으로 작용하고 있음.

5. 공공사회복지지출 및 국민부담과 재정건전성 관계

가. 준거수준 설정

❑ 2011년 우리나라 'GDP 대비 통합재정수지 비율'은 2.0%('GDP 대비 중앙정부의 관리재정수지 비율'은 -1.4%)로서, 동일 시점의 OECD 평균(-3.1%)을 상회함.

○ OECD 회원국들간 'GDP 대비 통합재정수지 비율'을 비교 시, 공적연금 성숙도를 비롯한 국가별 고유 여건에 따른 영향을 고려할 필요가 있음.

❑ 국가별 고유 여건에 따른 영향을 확인하기 위해 패널데이터모형을 사용하여 OECD 회원국들의 재정건전성 수준을 비교 평가함.

○ 분석기간, 분석대상국가 및 분석기법은 앞서와 유사함.

- 종속변수로 'GDP 대비 통합재정수지 비율'을, 설명변수로 재정 관련 변수('GDP 대비 공공사회복지지출 비율', '국민부담률'), 기능별 재정지출

항목('GDP 대비 경제업무 지출 비중', 'GDP 대비 국방 지출 비중') 및 경제여건변수('총산출갭', '로그 1인당 국민소득', '인플레이션률', 'GDP 대비 대외부문 비율', 'GDP 대비 정부부채 비율')를 사용함.

○ 국가별 고유 여건의 영향과, 연도별로 모든 OECD 회원국들에 공통적으로 미치는 영향을 고려하여 준거수준을 설정함.

나. 우리나라 고유 여건의 지속가능성 평가

❑ 우리나라 통합재정수지에서 관측되는 플러스(+) 갭은 우리나라의 고유 여건에 기인하는 것으로, 향후 급속한 노령화에 따른 재정부담을 고려할 때 재정수지 플러스 갭이 유지될 가능성은 매우 낮음.

○ 공적연금 성숙도 차이에 따른 영향을 감안하더라도, 현 시점에서의 우리나라 재정건전성은 다른 OECD 회원국들에 비해 양호하다고 볼 수 있음.

- 2011년 기준, 'GDP 대비 통합재정수지 비율'의 준거수준(-1.2%)이 동 비율의 실제수준(2.0%)에 비해 낮으며, 'GDP 대비 중앙정부의 관리재정수지 비율'(-1.4%)과 유사함.

○ 우리나라의 경우 급속히 진행되는 노령화의 영향으로 사회보험성 기금의 장기 재정이 불안정한 상태로, 향후 공적연금 성숙 과정에서 통합재정수지에서 관측되는 플러스(+) 갭이 빠르게 소멸될 것으로 보임.

- 2012년 기준 우리나라 통합재정수지에서 관측되는 플러스 갭(3.4%p)의 대부분이 사회보험성 기금의 흑자에 따른 것(2.6%p)임.
- 우리나라 노령인구 비중이 아직까지 OECD 회원국들에 비해 상대적으로 낮지만(2010년 기준 우리나라 11.0%, OECD 평균 14.7%), 노령화 진행속도는 OECD 회원국들 중 가장 빠르게 나타나고 있음.

❑ 향후 재정건전성을 유지하려면 국민부담률 상향 조정 등과 같은 세원확대 및 세수확충 방안을 마련할 필요가 있음.

○ 2011년 기준 우리나라 '국민부담률'의 실제수준(25.9%)과 준거수준(33.1%)간의 갭은 7.2%p로서, 해당 갭을 해소하려면 약 91.1조원 규모의 추가적인 수입 확대가 요구됨.

○ 국회예산정책처(2014)의 장기재정전망에 따르면, ‘조세부담률’을 현 수준보다 5.2%p 상향조정할 경우 2060년 기준 ‘GDP 대비 통합재정수지 비율’이 기준시나리오에 비해 4.6%p 개선되고, ‘GDP 대비 국가채무 비율’은 기준시나리오에 비해 80%p 낮아질 것으로 보임.

6. 시사점

❑ 공적연금 성숙도가 낮은 우리나라 고유 여건으로 인하여 사회복지지출 및 국민부담 수준은 다른 OECD 회원국들에 비해 보다 낮게, 반면 재정건전성은 상대적으로 높게 나타나는 경향이 있음.

❑ 향후 급속한 노령화와 저출산에 의한 잠재성장률 저하, 그로 인한 사회복지지출 증가 및 세입 감소 등에 따라 통합재정수지가 악화될 것으로 예상되는 만큼, 재정건전성 유지를 위한 다각도의 노력이 요청됨.

○ 사회복지지출 증가에 대응하여 국민부담을 합리적으로 조정하면 통합재정수지 개선효과가 클 것으로 예상되는 만큼, 복지재원을 마련하기 위한 다각도의 노력이 요청됨.

차 례

I. 서 론 / 1

1. 분석 목적 ····· 1
2. 분석범위 및 방법 ····· 2
3. OECD 복지지출자료 개요 ····· 4
   가. 개념 ····· 4
   나. 통계종류 및 포괄범위 ····· 6
   다. 우리나라 예산상 사회복지지출과의 차이점 ····· 7

II. 우리나라 사회복지지출 현황 및 주요 쟁점 / 9

1. 사회복지지출 추이 ····· 9
2. 사회복지지출 향후 전망 ····· 12
3. 사회복지지출 관련 주요쟁점 ····· 14
   가. 우리나라 사회복지지출 수준 평가의 필요성 ····· 14
   나. 선행연구 검토 ····· 16

III. 사회복지지출 및 국민부담 국제 비교 / 25

1. 사회복지지출 수준 평가 ····· 25
   가. 준거수준 설정 ····· 25
   나. 사회복지지출 결정요인 ····· 29
   다. '사회복지지출 국제비교지수' 결과 ····· 30
2. 사회복지지출 관련 우리나라 특수성 평가 ····· 32
   가. 국가별 고유 여건에 따른 영향의 크기 ····· 32
   나. 우리나라 사회복지지출 관련 시사점 ····· 33
3. 국민부담 수준 평가 ····· 35
   가. 준거수준 설정 ····· 36
   나. 국민부담 결정요인 ····· 37
   다. '국민부담률 국제비교지수' 결과 ····· 38

IV. **공공사회복지지출 및 국민부담과 재정건전성 관계** / 41

1. 준거수준 설정 ····· 41
   가. 경제사회적 요인 검토 ····· 41
   나. 재정수지와의 관계 설정 ····· 48
2. 재정수지 수준 평가 ····· 52
   가. 재정수지 결정 요인 ····· 52
   나. 재정수지 수준 국제 비교 ····· 54
3. 우리나라 고유 여건의 지속가능성 평가 ····· 55
   가. 재정수지 갭 평가 ····· 55
   나. 재정수지 갭 유지 가능성 ····· 60

V. **요약 및 결론** / 63

[부록 1] **국가별 및 연도별 편차의 유의성** ····· 65

[부록 2] **연금성숙도 대리변수 설정의 한계** ····· 71

참고문헌 / 73

표 차례

[표 1] OECD SOCX 9개 영역 ····· 5
[표 2] OECD SOCX와 우리나라 예산 상 사회복지지출의 구성항목 차이 ····· 8
[표 3] 우리나라 사회복지지출 추이 ····· 10
[표 4] 우리나라 OECD SOCX 공공사회복지지출의 추이 ····· 11
[표 5] 국가재정운용계획 상 사회복지지출 전망(2014~2018) ····· 12
[표 6] 우리나라 공공사회복지지출의 영역별 전망 ····· 13
[표 7] 우리나라 공공사회복지지출의 분야별 전망 ····· 14
[표 8] OECD 회원국들의 GDP 대비 공공사회복지지출 ····· 15
[표 9] 우리나라의 1인당 GDP·국민부담률·노령화 수준 ····· 16
[표 10] 공공사회복지지출의 추정치 및 실적치 비교 ····· 17
[표 11] 공공사회복지지출 및 사회복지지출의 국제비교(2001) ····· 18
[표 12] 공공사회복지지출의 국제비교 ····· 19
[표 13] 구조적 재정수지 결정요인의 고정효과모형 실증분석 결과 ····· 21
[표 14] 복지지출 증가에 따른 재정건전성의 변화 ····· 22
[표 15] 공공사회복지지출과 사회투자형 지출이 재정수지에 미치는 영향 ····· 23
[표 16] 연금, 의료, 사회투자형 지출이 재정건전성에 미치는 영향 ····· 23
[표 17] 사회복지지출 분석에 사용된 데이터 정의 ····· 26
[표 18] 사회복지지출 분석에 사용된 데이터 기초통계량 ····· 26
[표 19] 공공사회복지지출 결정요인 회귀분석 결과표 ····· 30
[표 20] 사회복지지출 국제비교지수(2011년 기준) ····· 31
[표 21] 국가별 평균 ····· 34
[표 22] 국민부담률 분석에 사용된 데이터 정의 ····· 36
[표 23] 국민부담률 결정요인 분석 결과 ····· 38
[표 24] 국민부담률 국제비교지수(2011년 기준) ····· 39
[표 25] 분석에 사용된 데이터 정의 ····· 42

[표 26] 분석에 사용된 데이터 기초통계량 ····· 43
[표 27] 분석에 포함된 변수들의 국가별 평균 (Ⅰ) ····· 44
[표 28] 분석에 포함된 변수들의 국가별 평균 (II) ····· 45
[표 29] 분석에 포함된 변수들의 국가별 평균 (III) ····· 46
[표 30] 분석에 포함된 변수들간 상관관계 ····· 48
[표 31] 통합재정수지 결정요인: 설명변수 그룹별 ····· 52
[표 32] 통합재정수지 결정요인: 추정방법별 ····· 54
[표 33] 국가별 통합재정수지 갭 (2011년 기준) ····· 55
[표 34] 재정수지 갭과 사회보험성 기금 수지 ····· 57
[표 35] OECD 회원국 연금제도 도입 시기 및 규모(2011년) ····· 59
[표 36] 조세부담률 조정 시 장기 재정전망 ····· 61

그림 차례

[그림 1] 보고서의 분석 범위 ····· 3
[그림 2] OECD SOCX의 포괄범위 ····· 6
[그림 3] 공공사회복지지출 관련 국가별 더미변수 ····· 33

I. 서 론

1. 분석 목적

우리나라 사회복지지출 수준에 대한 사회적 관심이 커지고 있다. 우리나라 사회복지지출을 OECD 회원국들과 비교했을 때 그 수준이 낮다는 점에 주목하여, 사회복지지출을 확대하자는 주장이 존재한다. 예를 들어, OECD 복지지출자료(SOCX: Social Expenditure database)의 '공공사회복지지출(Public Social Expenditure)'을 기준으로 할 때, 우리나라의 'GDP 대비 공공사회복지지출 비율'은 2013년 기준 9.8%이다. 다른 OECD 회원국들에서 관측된 해당 지표의 평균이 2009년 기준으로 22.1%임을 고려하면, 우리나라의 사회복지지출 수준이 상당히 낮다는 점을 부인하기 어렵다. 그러한 평가에 따라 복지사업 및 관련 재정투입의 확대가 필요하다는 공감대가 확산되고 있다. 2015년도 우리나라 사회복지지출 규모는 예산안 기준 115.5조원으로 전체 총지출 376조원의 30.7%를 차지하고 있다.

그런데 국가별 경제사회적 여건 차이를 감안할 때 우리나라의 사회복지지출 수준이 다른 OECD 회원국들에 비해 그다지 낮지 않다는 평가도 존재한다. 동 견해는 각 국가마다 처한 여건이 상이하므로 사회복지지출 규모를 단순 비교하는 것은 부적절하다고 본다. 즉 국가들간 사회복지지출 수준을 비교하려면 소득수준, 인구구조, 국민부담 등 사회복지지출에 영향을 미칠 수 있는 요인들을 고려해야 한다는 것이다. 또한 국가별 경제사회적 여건 차이를 통제하고 나면, 우리나라와 다른 OECD 회원국들간 사회복지지출 수준의 격차가 크지 않다는 것이다.

우리나라 사회복지지출의 현 수준에 대한 객관적인 진단은 향후 복지재정 운영 방향을 결정하는데 기초가 된다는 점에서 매우 중요하다. 그러나 위에서 살펴본 바와 같이 그에 대한 상당한 인식 차이가 존재하므로 구체적 자료를 근거로 한 심층평가가 필요하다. 이에 본 보고서는 우리나라 사회복지지출 수준에 대한 평가를 첫 번째 분석 초점으로 삼고자 한다.

다음으로 사회복지지출 확대로 인한 재정건전성 문제 역시 중요한 쟁점으로 부각되고 있다. 최근 10년간 우리나라 사회복지지출 규모는 2배 이상 큰 폭으로 증

가하였다. 예를 들어, 2015년 복지 분야 예산안의 전년 대비 증가율은 8.5%로 정부 총지출 증가율인 5.7%를 상회한다. 그와 같은 추세에 따라 재정건전성 악화에 관한 우려가 커지고 있다.

저출산·고령화와 같은 인구구조 변화는 노령 및 보건 분야의 지출 증가를 직접적으로 가져올 것이다. 또한 인구구조 변화에 따른 생산가능인구의 감소, 경제성장의 둔화 등은 세입 기반 약화를 초래할 수 있다. 이와 관련하여 학계의 전통적인 견해는 사회복지지출 확대에 따른 영향이 재정건전성에 부정적이라는 것이다. 예를 들어, 사회복지지출 증대가 납세자들의 근로의욕을 약화시켜 세입을 감소시킬 수 있다. 반면 최근 들어 사회복지지출 확대가 장기적으로는 재정건전성에 긍정적 영향을 미칠 수 있다는 주장이 제기되고 있다. 사회복지지출의 사회 통합적 기능과 사회 투자적 성격이 장기적으로 생산성을 향상시켜 재정건전성에 기여할 수 있다는 것이다.[1)]

이와 같은 인식의 차이를 고려할 때, 사회복지지출과 재정건전성의 관계에 대한 정확한 평가가 요구된다. 동 관계에 대한 이해를 토대로 향후 우리나라에서 사회복지지출 확대 여력이 어느 정도인지를 평가할 수 있기 때문이다. 따라서 본 보고서의 두 번째 분석 초점은 사회복지지출과 재정수지간 관계를 검토하는 것이다.

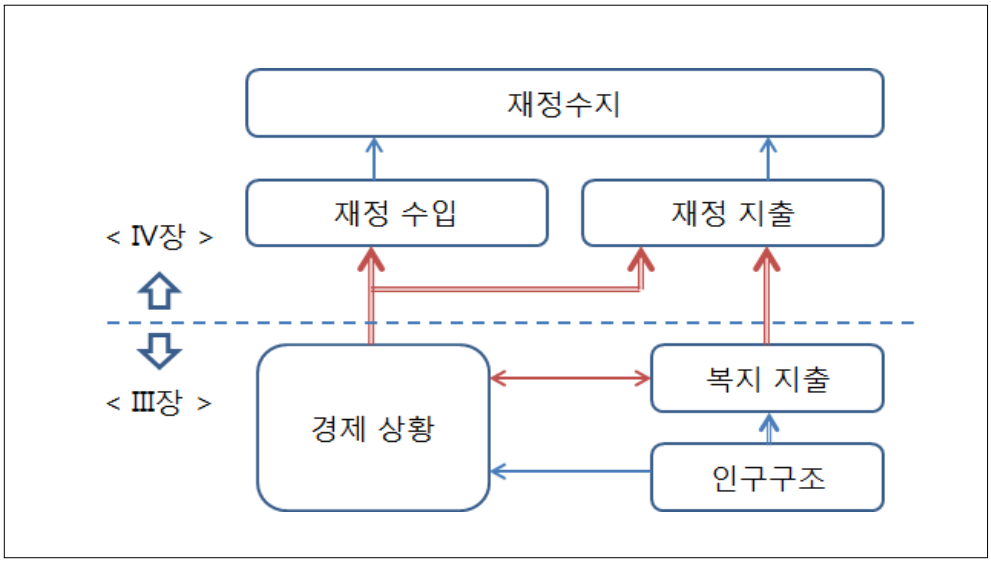
본 보고서의 구성은 다음과 같다. 서론에 이어 II장에서는 우리나라 사회복지지출의 현황과 주요 쟁점들을 살펴본다. III장에서는 사회복지지출 규모에 대한 국제비교를 통해 우리나라 현 수준에 대해 평가한다. IV장에서는 사회복지지출과 재정수지의 관계에 대해 분석한다. V장에서는 앞 장의 분석결과들을 요약정리하고 우리나라 복지정책 운영방향에 대한 시사점을 도출한다.

2. 분석범위 및 방법

본 보고서는 사회복지지출, 국민부담 및 재정수지에 대한 실증분석을 수행하고, 그 결과를 토대로 향후 우리나라의 복지정책 운영방향에 대한 시사점을 도출하고자 한다. 이를 위해 우리나라 사회복지지출 및 국민부담 수준에 대한 평가, 사회복지지출 및 국민부담이 재정수지에 미치는 영향에 대한 평가를 수행한다. 본 보고서의 분석범위 및 방법론을 개관하면 다음과 같다.

1) 정의룡 외(2012)를 참조한다.

[그림 1] 보고서의 분석 범위



자료: 국회예산정책처

먼저 III장은 기존 연구를 참조하여 OECD 회원국 대비 우리나라의 사회복지지출 수준을 분석한다. 이는 [그림 1]에 제시된 분석 범위 중 아래쪽 영역에 해당한다. 기본적인 방법론은 패널데이터모형(panel data model)을 추정하는 것이다. 동 방정식을 토대로 국가별 적합값(fitted value)을 도출하고 이를 실제값(actual value)과 비교하여 각국의 사회복지지출 수준을 평가한다. 국가별 경제사회적 여건 차이가 적합값에 제대로 반영될 수 있도록 관련 요인들을 설명변수로 포함한다.

OECD의 '공공사회복지지출'을 종속변수로 검토한다. '공공사회복지지출'은 민간부문의 지출을 제외하여 국가의 재정이 직접 투입되는 범위로 정부 예산상의 복지지출과 가장 유사하다. 때문에 많은 선행연구들이 '공공사회복지지출'을 종속변수로 하여 분석을 수행한 바 있고, 본 보고서도 동 지표를 종속변수로 사용한다. 또한 안종범 외(2004), 김혜원 외(2006), 남상호 외(2012), 전승훈(2014) 등의 선행연구를 참조하여, 인구구조, 경제 여건, 국민부담 관련 변수들을 설명변수로 설정한다.

다음으로 IV장에서는 OECD 회원국들 대비 우리나라의 재정건전성에 대한 평가를 시도한다. 이는 [그림 1]에 제시된 분석 범위 중 위쪽 영역에 해당한다. 국민부담이 사회복지지출의 재원임을 고려하여, 양자를 종합적으로 고려할 수 있는 통합재정수지를 대상으로 복지지출 확대 여력을 평가하려는 것이다. 복지지출 확대는

재정 총지출과 총수입 모두에 영향을 미칠 수 있다. 이때 재정지출 증가가 재정수입 증가를 넘어서면 통합재정수지는 악화될 것이다. 그런데 사회복지지출과 통합재정수지의 관계도 국가별 경제사회적 여건, 복지제도 등에 따라 다를 것으로 추론된다. 또한 통합재정수지에 미치는 단기적 영향을 고려할 때 사회복지지출 확대에 따른 부담을 피하기 어렵지만, 장기적으로는 경제사회적 여건의 개선을 유발하여 통합재정수지 개선에 기여할 가능성도 존재한다.

그러한 가능성을 평가하기 위한 분석방법으로서 OECD 회원국별 특성 및 연도별 특성을 고려한 패널데이터모형을 추정한다. 또한 표준화된(standardized) 추정계수를 중심으로 분석함으로써 각 경제사회적 요인들이 통합재정수지에 미치는 영향력의 상대적인 크기를 비교해 본다. 종속변수로는 OECD가 제공하는 국가별 '통합재정수지(net lending)'를 사용한다. 설명변수로는 김성태(2012), 정의룡 외(2012) 등의 선행연구를 참조하여 통합재정수입에 영향을 미칠 수 있는 사회복지지출, 국민부담, 경제여건 등에 관한 요인들을 설명변수로 포함한다.

3. OECD 복지지출자료 개요

본 보고서는 OECD의 복지지출자료에서 데이터를 추출하여 실증분석에 사용한다. 주요 분석대상은 34개 OECD 회원국들에서 22개년(1991~2012년) 동안 관측된 데이터이다.[2] OECD의 복지지출자료(이하 'OECD SOCX')의 내용을 간략히 소개하면 다음과 같다.

가. 개념

OECD SOCX는 노령·질병·실업·재해 등 사회적 위험(social risk)에 직면한 개인을 대상으로 제공되는, 공적제도에 의한 사회적 급여(현금·재화·서비스)나 재정적 지원을 보여준다.[3] 동 데이터는 국가별 사회복지지출의 수준, 구성 및 증감에 대한 정보를 제공하고 있어, 사회복지지출 국제비교를 위한 실증분석에 널리 활용되고

2) 해당 자료 중 결측치(missing data)의 발생으로 부득이하게 데이터가 축소되는 것을 제외하고 동 범위를 유지한다.

3) e-나라지표(www.index.go.kr)를 참조한다.

있다. OECD SOCX는 정책기능에 따라 9개 영역(노령, 유족, 근로 무능력, 보건, 가족, 적극적 노동시장, 실업, 주거, 기타)으로 분류되며, 영역별 정의는 아래 표와 같다.[4)]

[표 1] OECD SOCX 9개 영역

정책영역	주요 내용
노령 (Old-age)	· 노령연금에 관한 모든 현금 지출 - 노동시장에서 은퇴한 사람들에 대한 노령연금 제공 등 소득 보장(조기은퇴포함) · 돌봄·재활·가사보조 등 노인서비스 관련 지출
유족 (Survivor)	· 배우자나 부양자가 사망한 사람들에게 제공하는 급여 (현금·현물)
근로 무능력 (Incapacity-related benefit)	· 장애로 노동시장에 완전 혹은 부분적으로 참여할 수 없는 근로 무능력을 가질 때 지급하는 급여
보건 (Health)	· 보건의료관련 모든 공공재원 지출
가족 (Family)	· 자녀양육 및 기타 부양자를 지원하기 위한 비용으로 영유아, 아동, 청소년, 여성 및 가족관련 서비스 급여
적극적노동시장 (Active labor market)	· 수급자의 고용상황 개선이나 소득능력을 증가시키는 것을 목적으로 제공되는 지출
실업 (Unemployment)	· 실업자에게 지급되는 모든 현금 지출로 정리해고수당 및 실업에 대한 소득보상 등
주거 (Housing)	· 임대료 보조와 주거비용을 보조하기 위해 개인에게 지급하는 급여
기타 (Other social policy area)	· 다양한 이유로 관련 프로그램의 범위에서 배제된 사람들에게 임시적으로 제공되거나 다른 급여들이 욕구를 충족시키지 못할 때 제공되는 지출

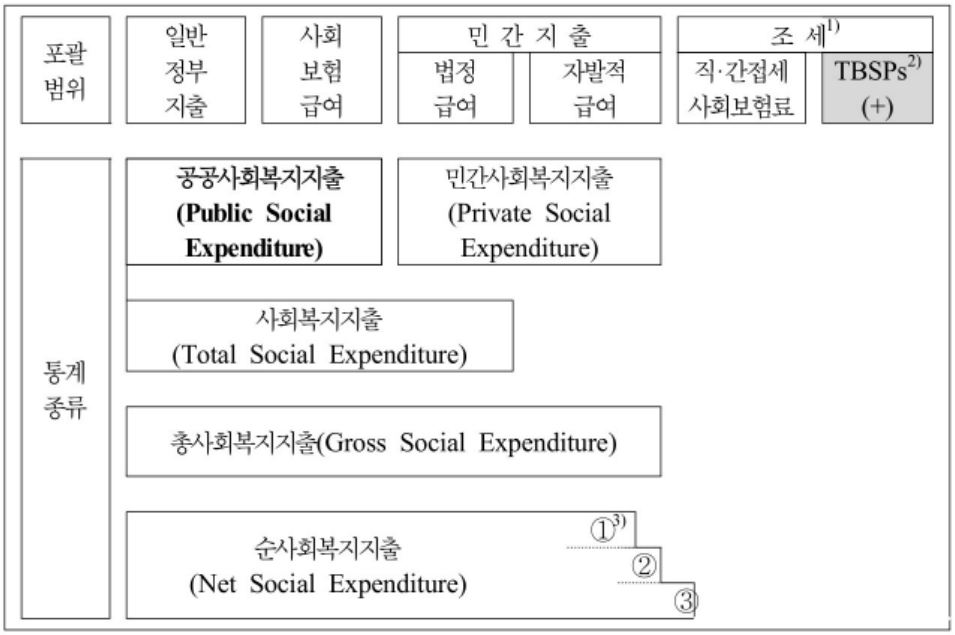
자료: 신화연 외(2013)를 바탕으로 국회예산정책처에서 작성

4) 우리나라 예산상 사회복지지출은 사회복지 분야의 9개 부문(기초생활보장, 취약계층지원, 공적연금, 보육가족여성, 노인청소년, 노동, 보훈, 주택, 사회복지일반)과 보건 분야의 3개 부문(보건의료, 건강보험지원, 식품의약안전), 총 12개의 부문으로 분류된다.

나. 통계종류 및 포괄범위

OECD SOCX는 포괄범위에 따라 5개 범주('공공사회복지지출', '민간사회복지지출', '사회복지지출', '총사회복지지출', '순사회복지지출')의 데이터가 존재한다. '공공사회복지지출'은 사회보험과 사회부조를 통해 일반 정부가 부담하는 사회지출이며, '민간사회복지지출(Private Social Expenditure)'은 법정민간사회지출과 자발적인 민간사회복지지출을 모두 포함하는 개념이다. 동 분류는 복지 관련 재정의 흐름을 공공과 민간 중 어디에서 통제하는가에 따라 구분된다. '공공사회복지지출'과 법정민간사회복지지출을 합한 것이 '사회복지지출'이며, 여기에 자발적 민간사회복지지출을 더한 것을 '총사회복지지출(Gross Social Expenditure)'이라 한다. 그리고 총사회복지지출에서 조세부담을 제하고 각종 조세혜택을 더한 것을 '순사회복지지출(Net Social Expenditure)'로 정의한다.

[그림 2] OECD SOCX의 포괄범위



주: 1. Tax: 이전소득자가 부담하는 직·간접세임.
2. TBSPs(Tax Breaks for Social Purpose): 비영리법인재산, 근로자소득공제, 지방세감면대상자, 장애인의료용구관세 등에 대한 조세혜택임.
3. ①은 Tax>TBSPs, ②는 Tax=TBSPs, ③은 Tax<TBSPs를 의미함.

자료: 원종욱 외(2012)

다. 우리나라 예산상 사회복지지출과의 차이점

OECD SOCX는 사회복지지출의 국제비교에 주로 활용되는 유용한 지표이지만, 우리나라 예산상의 사회복지지출 통계와 완전히 일치하지 않는다. 예를 들어, 우리나라 재정통계와 OECD SOCX는 영역 구분에서 상당한 차이가 존재한다. 우리나라 예산상 사회복지지출은 사회복지 분야의 9개 부문(기초생활보장, 취약계층지원, 공적연금, 보육가족여성, 노인청소년, 노동, 보훈, 주택, 사회복지일반)과 보건 분야의 3개의 부문(보건의료, 건강보험지원, 식품의약안전)을 포함하여 총 12개의 부문으로 분류된다. 반면 전술한 바와 같이 OECD SOCX는 정책기능에 따라 9가지 영역으로 분류된다.

또한 각 부문의 내용에서도 우리나라 중앙정부의 예산상 사회복지지출과 OECD SOCX 사이에 상당한 차이가 존재한다. 주요 차이점은 [표 2]에 제시된 바와 같이, 건강보험부문, 주택부문, 노동부문, 지방재정부문 등에서 나타나고 있다.

건강보험 및 노인장기요양보험과 관련하여 예산상 사회복지지출은 국고지원금만을 포함하나, OECD SOCX는 급여비 전체를 포함한다. 또한 지방재정부문은 우리나라 예산상 사회복지지출에서는 제외되나 OECD SOCX에는 포함된다. 이와 같은 구성항목의 차이는 우리나라 예산상 사회복지지출이 OECD SOCX에 비해 과소계상될 수 있음을 시사한다.

반면, 주택부문의 경우, 예산상 사회복지지출이 주택부문 전액을 포함하는데 반해 OECD SOCX는 공공임대주택건설비만을 포함시킨다. 또한 노동관련 정책에 있어서 우리나라 예산상 사회복지지출은 고용노동부의 세출예산과 각종기금(고용보험, 산재보험, 근로자복지기금 등)의 지출금액을 모두 합산하여 사용하나 OECD SOCX에서는 고용보험 및 산재보험 급여에 적극적 노동시장 관련 지출만을 포함한다. 이는 우리나라 예산상 사회복지지출이 OECD SOCX에 비해 과다계상될 수 있는 요인이다.

[표 2] OECD SOCX와 우리나라 예산 상 사회복지지출의 구성항목 차이

부문	OECD SOCX	우리나라 예산 상의 사회복지지출
건강보험	급여비 전체	국고부담분만 포함
노인장기요양보험	급여비 전체	국고부담분만 포함
주택	공공임대주택건설비	주택부문 전액
노동	실업급여와 산재보험급여 + 적극적노동시장관련	실업급여와 산재보험급여 + 노동부소관세출예산과 각종 기금지출액
지방재정복지지출	포함	제외

자료: 원종욱 외(2012)

Ⅱ. 우리나라 사회복지지출 현황 및 주요 쟁점

1. 사회복지지출 추이

우리나라 사회복지지출은 국가재정운용계획상 보건·복지·고용분야의 지출에 해당한다. 또한 예산상의 분류기준에 따를 경우에는 사회복지 분야 9개 부문과 보건 분야 3개 부문의 지출에 해당한다.

[표 3]은 최근 5개년간의 우리나라 사회복지지출 추이를 보여준다. 우리나라 복지예산은 2010년 이후 지속적으로 증가하여 2014년에는 처음으로 100조원을 넘어섰으며, 2015년 예산안에는 115.5조원이 복지분야에 편성되어 있다. 부문별 비중을 보면, 2015년 예산안 기준으로 공적연금 부문이 전체 사회복지지출 중 34.3%로 가장 큰 비중을 차지하게 될 것으로 보인다. 공적연금 부문의 지출은 연금수급인원의 증가, 평균수명증가에 따른 연금수급기간의 장기화 등으로 인해 향후에도 그 비중이 지속적으로 높아질 것으로 보인다. 다음으로 주택, 노동, 기초생활보장, 노인·청소년 부문 순으로 비중이 높다.

한편 부문별 증가율을 살펴보면 노인·청소년 부문의 5개년 연평균 증가율이 19.7%로서 가장 큰 비율로 증가될 것으로 보인다. 다음으로 보육·가족·여성, 사회복지일반, 취약계층지원, 식품의약안전 부문 순으로 증가율이 크게 나타날 것으로 보인다. 노인·청소년부문의 지출 증가는 기초연금제도의 도입 등으로 인한 노인관련 복지지출의 증가에 따른 것으로 보인다. 보육·가족·여성 부문의 증가는 만 5세 이하 영유아 계층에 대한 전면 무상교육 실시 등과 밀접한 관련이 있는 것으로 보인다.

[표 3] 우리나라 사회복지지출 추이

(단위: 십억원, %)

	2010	2011	2012	2013	2014	2015(안)	연평균 증가율
○ 사회복지분야	73,916 (91.0)	78,893 (91.3)	84,772 (91.5)	90,474 (91.1)	97,205 (91.3)	105,149 (91.0)	7.3
■ 기초생활보장	7,294 (9.0)	7,524 (8.7)	7,910 (8.5)	8,776 (8.8)	8,831 (8.3)	9,339 (8.1)	5.1
■ 취약계층지원	1,521 (1.9)	1,343 (1.6)	1,395 (1.5)	1,685 (1.7)	1,799 (1.7)	2,342 (2.0)	9.0
■ 공적연금	25,986 (32.0)	28,183 (32.6)	31,268 (33.8)	33,138 (33.4)	36,403 (34.2)	39,658 (34.3)	8.8
■ 보육·가족·여성	2,369 (2.9)	2,876 (3.3)	3,385 (3.7)	4,543 (4.6)	5,716 (5.4)	5,337 (4.6)	17.6
■ 노인·청소년	3,663 (4.5)	3,876 (4.5	4,051 (3.2)	4,503 (4.5)	6,562 (6.2)	8,986 (7.8)	19.7
■ 노 동	12,294 (15.1)	12,618 (14.6)	13,124 (14.2)	14,036 (14.1)	14,459 (13.6)	15,542 (13.5)	4.8
■ 보 훈	3,609 (4.4)	3,874 (4.5)	4,054 (4.4)	4,315 (4.4)	4,458 (4.2)	4,636 (4.0)	5.1
■ 주 택	16,716 (20.6)	18,054 (20.9)	19,006 (20.5)	18,768 (18.9)	18,234 (17.1)	18,552 (16.1)	2.1
■ 사회복지일반	464 (0.6)	546 (0.6)	579 (0.6)	709 (0.7)	744 (0.7)	758 (0.7)	10.3
○ 보건분야	7,330 (9.0)	7,500 (8.7)	7,859 (8.5)	8,819 (8.9)	9,234 (8.7)	10,360 (9.0)	7.2
■ 보건의료	1,704 (2.1)	1,560 (1.8)	1,604 (1.7)	2,025 (2.0)	1,945 (1.8)	2,242 (1.9)	5.6
■ 건강보험	5,383 (6.6)	5,710 (6.6)	6,011 (6.6)	6,513 (6.6)	6,966 (6.5)	7,744 (6.7)	7.5
■ 식품의약안전	244 (0.3)	230 (0.3)	244 (0.3)	280 (0.3)	322 (0.3)	373 (0.3)	8.9
합 계	81,247 (100.0)	86,393 (100.0)	92,631 (100.0)	99,293 (100.0)	106,439 (100.0)	115,509 (100.0)	7.3

주: 1. 예산기준(2009년과 2013년은 추경예산기준)임.
2. ( )의 값은 비중임.

자료: 국회예산정책처(2014), 기획재정부 자료를 바탕으로 국회예산정책처에서 작성

우리나라 사회복지지출의 부문별 증가 양상은 OECD의 '공공사회복지지출' 추이에서도 동일하게 나타난다. [표 4]에 제시된 우리나라 '공공사회복지지출'의 영역별 추이를 보면, 2011년 기준으로 노령 및 보건 영역의 비중이 높다. 또한 7개년 연평균 증가율을 기준으로 할 때, 가족 및 적극적 노동시장 영역이 가장 큰 비율로 증가하고 있다. 전술한 바와 같이 연금급여와 의료서비스의 가장 큰 수혜자인 노인 인구의 증가와 보육서비스의 확대 실시 등에 기인한 것으로 볼 수 있다.

[표 4] 우리나라 OECD SOCX 공공사회복지지출의 추이

(단위: GDP 대비 %, %)

	2004	2005	2006	2007	2008	2009	2010	2011	연평균 증가율
노령	1.4 (23.0)	1.5 (23.1)	1.6 (21.3)	1.7 (22.1)	1.9 (22.6)	2.1 (21.9)	2.1 (23.1)	2.1 (23.1)	6.0
유족	0.2 (3.3)	0.2 (3.1)	0.3 (4.0)	0.3 (3.9)	0.3 (3.6)	0.3 (3.1)	0.3 (3.3)	0.3 (3.3)	6.0
근로 무능력	0.5 (8.2)	0.5 (7.7)	0.6 (8.0)	0.6 (7.8)	0.6 (7.1)	0.6 (6.3)	0.5 (5.5)	0.5 (5.5)	-
보건	2.8 (45.9)	3.0 (46.2)	3.4 (45.3)	3.5 (45.5)	3.6 (42.9)	4.0 (41.7)	4.1 (45.1)	4.1 (45.1)	5.6
가족	0.2 (3.3)	0.3 (4.6)	0.6 (8.0)	0.5 (6.5)	0.7 (8.3)	0.8 (8.3)	0.8 (8.8)	0.9 (9.9)	24.0
적극적 노동시장	0.1 (1.6)	0.1 (1.5)	0.1 (1.3)	0.1 (1.3)	0.3 (3.6)	0.6 (6.3)	0.4 (4.4)	0.4 (4.4)	21.9
실업	0.2 (0.2)	0.2 (3.1)	0.2 (2.7)	0.3 (3.9)	0.3 (3.6)	0.4 (4.2)	0.3 (3.3)	0.3 (3.3)	6.0
주거	-	-	-	-	-	-	-	-	-
기타	0.7 (11.5)	0.7 (10.8)	0.8 (10.7)	0.8 (10.4)	0.7 (8.3)	0.8 (8.3)	0.7 (7.7)	0.6 (6.6)	-2.2
전체	6.1 (100)	6.5 (100)	7.5 (100)	7.7 (100)	8.4 (100)	9.6 (100)	9.1 (100)	9.1 (100)	5.9
OECD 평균	19.8	19.7	19.5	19.2	9.9	22.1	22.1	21.7	1.3

주: 1. 2004~2009년까지는 OECD 기준, 2010~2011년은 보건복지부 「2011한국의 사회복지지출」 보고서 기준임.

2. OECD는 격년으로 해당자료를 요구하고 있으며 각 회원국이 제출한 자료를 검토하여 격년으로 공표함. 2014년 말 2010~2011년 자료 공표 예정임.

3. ( )의 값은 비중임.

자료: e-나라지표 자료를 바탕으로 국회예산정책처에서 작성

2. 사회복지지출 향후 전망

복지제도는 일단 도입되고 나면 다양한 이해관계가 발생하여 추후 축소나 폐지가 쉽지 않다. 특히 우리나라의 경우 사회복지지출 중 의무지출의 비중이 60%이상을 차지하고 있어 경직성이 더욱 강하다. 따라서 향후 저출산·고령화의 급속한 진행으로 인한 복지수요의 증대, 연금제도의 성숙으로 인한 사회복지지출 확대는 더욱 가속화될 것으로 예상된다.

[표 5]에 제시된 「2014~2018년 국가재정운용계획」은 그러한 예상을 잘 보여준다. 동 계획은 향후 노인인구 및 연금수급자의 증가에 따라 기초연금, 공적연금 등 법정지출이 빠른 속도로 증가할 것으로 전망하고 있다. [표 5]에 따르면 우리나라의 복지분야 지출은 2018년까지 연평균 6.7%로 증가할 것으로 보인다. 참고로 동 계획에 제시된 총지출의 연평균 증가율은 4.5%이다.

[표 5] 국가재정운용계획 상 사회복지지출 전망(2014~2018)

(단위: 십억원, %)

	2014	2015	2016	2017	2018	연평균 증가율
○ 사회복지분야	97,205	105,149	111,824	118,691	125,689	6.6
■ 기초생활보장	8,831	9,339	9,634	9,943	10,208	3.7
■ 취약계층지원	1,799	2,342	2,384	2,432	2,500	8.6
■ 공적연금	36,403	39,658	44,097	48,592	52,835	9.8
■ 보육·가족·여성	5,716	5,337	5,778	5,870	5,933	0.9
■ 노인·청소년	6,562	8,986	9,592	10,277	11,029	13.9
■ 노 동	14,459	15,542	16,110	16,590	17,625	5.1
■ 보 훈	4,458	4,636	4,783	4,890	5,025	3.0
■ 주 택	18,234	18,552	18,670	19,284	19,699	2.0
■ 사회복지일반	744	758	777	814	835	2.9
○ 보건분야	9,234	10,360	10,732	11,211	12,030	6.8
■ 보건의료	1,945	2,242	2,297	2,363	2,449	5.9
■ 건강보험	6,966	7,744	8,045	8,432	9,143	7.0
■ 식품의약안전	322	373	389	416	438	8.0
합 계	106,439	115,509	122,555	129,902	137,718	6.7

자료: 기획재정부(2014)

또한 정부가 발표한 '사회보장 장기 재정추계'에서도 동일한 전망을 확인할 수 있다. 정부는 「사회보장기본법」 개정에 따라 2013년 '사회보장 장기 재정추계'를 최초로 실시하여 2014년 1월 그 결과를 발표하였다. 동 추계는 OECD SOCX의 '공공사회복지지출'을 기준으로 향후 우리나라의 총 사회복지지출 규모와 영역별, 분야별 지출을 전망한 것이다. 본 추계에 따르면, 현행 제도를 그대로 유지할 경우 우리나라 사회복지지출은 향후 지속적으로 증가하여 2040년에는 'GDP 대비 공공사회복지지출 비율'이 22.4%에 이르게 된다. 이는 2009년 'GDP 대비 공공사회복지지출 비율' 기준으로 OECD 회원국들의 평균인 22.1%를 상회하는 것이다.

[표 6]에 제시된 영역별 증가 양상을 살펴보면, 노령 및 보건영역이 가장 큰 폭으로 증가할 것으로 전망된다. 두 영역이 전체 사회복지지출에서 차지하는 비중은 지속적으로 증가하여 2060년에는 85.9%에 달하는 등 사회복지지출의 대부분을 차지할 것으로 예상된다. 반면 가족 및 적극적 노동시장 영역은 현행 제도를 그대로 유지할 경우 전체 사회복지지출에서 차지하는 비중이 점진적으로 감소할 것으로 보인다.

[표 6] 우리나라 공공사회복지지출의 영역별 전망

(단위: GDP 대비 %, %)

	2013	2020	2030	2040	2050	2060
노령	2.3 (24.2)	3.4 (26.5)	5.4 (30.3)	7.7 (34.3)	9.6 (36.3)	11.1 (38.5)
유족	0.2 (1.9)	0.3 (2.0)	0.4 (2.0)	0.5 (2.3)	0.7 (2.5)	0.8 (2.7)
근로무능력	0.5 (5.5)	0.7 (5.3)	0.9 (5.0)	0.9 (4.2)	0.9 (3.4)	0.9 (3.3)
보건	4.2 (43.8)	5.7 (44.9)	8.3 (46.7)	10.9 (48.5)	12.9 (48.7)	13.6 (47.4)
가족	0.8 (8.6)	0.8 (6.4)	0.8 (4.4)	0.6 (2.9)	0.6 (2.2)	0.6 (2.0)
적극적 노동시장	0.6 (6.6)	0.6 (4.8)	0.6 (3.2)	0.5 (2.3)	0.5 (1.8)	0.5 (1.6)
실업	0.3 (3.0)	0.6 (4.4)	0.8 (4.6)	0.6 (2.7)	0.7 (2.7)	0.7 (2.4)
주거	-	0.1 (0.7)	0.1 (0.5)	0.1 (0.4)	0.1 (0.3)	0.1 (0.3)
기타	0.6 (6.4)	0.6 (4.9)	0.6 (3.4)	0.6 (2.6)	0.6 (2.1)	0.6 (1.9)
합 계	9.6 (100)	12.7 (100)	17.7 (100)	22.4 (100)	26.4 (100)	28.8 (100)

주: 1. 2013년 자료는 중장기 사회보장 추계 시점에 예측한 잠정치임.
2. ( )의 값은 비중임.

자료: 신화연 외(2013)를 바탕으로 국회예산정책처에서 작성

한편 [표 7]의 일반재정 분야와 사회보험 분야의 영역별 비중 추이를 보면, 일반재정분야의 비중은 감소하고 사회보험분야의 비중은 증가할 것으로 보인다. 일반재정분야가 전체 사회복지지출에서 차지하는 비중이 2013년 35.4%에서 2060년에 19.8%로 감소할 것임에 반해 사회보험분야는 2013년 64.6%에서 2060년에는 80.2%를 차지할 것으로 전망된다. 사회보험지출은 의무지출로서, 해당 비중의 증가에 따라 재정운용의 경직성이 향후 보다 심화될 수 있다.

[표 7] 우리나라 공공사회복지지출의 분야별 전망

(단위: GDP 대비 %, %)

	2013	2020	2030	2040	2050	2060
일반재정 분야	3.5 (35.4)	3.8 (29.6)	4.6 (25.5)	5.1 (22.4)	5.4 (20.4)	5.7 (19.8)
사회보험 분야	6.3 (64.6)	9.1 (70.4)	13.3 (74.5)	17.5 (77.6)	21.2 (79.6)	23.2 (80.2)
합 계	9.8 (100)	12.9 (100)	17.9 (100)	22.6 (100)	26.6 (100)	29.0 (100)

자료: 신화연 외(2013)를 바탕으로 국회예산정책처에서 작성

3. 사회복지지출 관련 주요쟁점

가. 우리나라 사회복지지출 수준 평가의 필요성

복지가 주요 사회적 이슈로 떠오르면서 복지에 관한 다양한 논의들이 이루어지고 있다. 그 중에서 본 보고서의 분석 초점과 연관성이 높은 쟁점은 복지재정과 관련된 것이다. 남유럽의 재정위기가 과도한 복지지출로 인해 초래되었다는 인식, 최근 10년간 우리나라 복지재정이 지속적으로 팽창하고 있다는 인식 등이 그 배경이다.

[표 8]을 보면 우리나라의 GDP 대비 공공사회복지지출 비율은 2009년 이후 9%대에 머물러 있는 것을 알 수 있는데, 이는 OECD 회원국들 평균의 절반에도 미치지 못하는 수준이다. 즉 GDP 대비 공공사회복지지출 비율을 기준으로 비교할 경우, 우리나라의 사회복지지출 수준은 OECD 회원국들에 비해 상당히 낮은 것으로 볼 수 있다.

[표 8] OECD 회원국들의 GDP 대비 공공사회복지지출

(단위: %)

국가	2009	2010	2011	2012
Australia	17.8	17.9	18.2	18.8
Austria	29.1	28.9	27.9	27.9
Belgium	29.7	29.5	29.7	30.5
Canada	19.2	18.7	18.1	18.1
Chile	11.3	10.8	10.4	10.2
Czech Republic	20.7	20.8	20.8	21
Denmark	30.2	30.6	30.6	30.8
Estonia	20	20.1	18.2	17.6
Finland	29.4	29.6	29.2	30
France	32.1	32.4	32	32.5
Germany	27.8	27.1	25.9	25.9
Greece	23.9	23.3	24.4	24.1
Hungary	23.9	22.9	21.9	21.6
Iceland	18.5	18	18.1	17.6
Ireland	23.6	23.7	23.3	22.4
Israel	16	16	15.8	15.8
Italy	27.8	27.7	27.5	28
Japan	22.2	22.3	-	-
Korea	9.6	9.2	9.1	9.3
Luxembourg	23.6	23	22.6	23.2
Mexico	8.2	8.1	7.7	7.4
Netherlands	23.2	23.4	23.4	24
New Zealand	21.2	21.3	21.4	22
Norway	23.3	23	22.4	22.3
Poland	21.5	21.8	20.5	20.6
Portugal	25.6	25.4	25	25
Slovak Republic	18.7	19.1	18.1	18.3
Slovenia	22.6	23.6	23.7	23.7
Spain	26	26.7	26.4	26.8
Sweden	29.8	28.3	27.6	28.1
Switzerland	-	20.6	19.5	18.8
Turkey	12.8	-	-	-
United Kingdom	24.1	23.8	23.6	23.9
United States	19.2	19.8	19.6	19.7
OECD 평균	22.1	22.1	21.7	21.8

자료: OECD 자료를 바탕으로 국회예산정책처에서 작성

그러나 우리나라와 OECD 회원국들간에는 주요 사회경제적 여건에 있어 상당한 차이가 존재한다. [표 9]를 보면, 우리나라는 사회복지지출에 영향을 미칠 수 있는 1인당 GDP나 국민부담률, 노령화 수준이 OECD 회원국들에 비해 낮은 것을 알 수 있다. 1인당 GDP의 경우 OECD 평균의 80.7% 수준이며, 국민부담률과 노인인구비중도 각각 OECD 평균의 76.0%, 74.8%로 낮은 수준이다. 따라서 이러한 특성을 고려할 경우 우리나라의 사회복지지출 수준이 OECD 회원국들에 비해 낮지 않다는 평가가 가능하다.

[표 9] 우리나라의 1인당 GDP·국민부담률·노령화 수준

(단위: %)

	우리나라 (A)	OECD 평균 (B)	OECD 평균 대비 비중 (A/B)
1인당 GDP(2012, USD, current PPP)	29,396	36,427	80.7
국민부담률(2011)	25.9	34.1	76.0
65세이상 노인인구비중(2010)	11.0	14.7	74.8

자료: OECD 자료를 바탕으로 국회예산정책처에서 작성

이처럼 사회복지지출에 대한 동일한 현상을 두고도 다른 시각이 나타날 수 있는바, 이하에서는 복지재정관련 주요 쟁점에 대해 살펴보고자 한다. 사회복지지출 수준의 국제비교, 사회복지지출과 경제성장과의 관계, 사회복지지출과 재정건전성과의 관계 등 본 보고서의 분석 초점과 연관성이 높은 선행연구에 대해 검토한다.

나. 선행연구 검토

우선 우리나라의 사회복지지출 현 수준에 관한 쟁점에 대해 검토한다. 기존 견해는 우리나라의 사회복지지출 수준이 선진국들에 비해 현저하게 낮다는 것이다. 그러나 최근 국가별 경제사회적 여건을 감안하면, 우리나라 사회복지지출의 현 수준이 그다지 낮지 않다는 주장이 제기되고 있다. 인구구조, 경제여건 등 사회복지지출에 영향을 미치는 여러 요인들을 통제할 경우, 우리나라와 다른 OECD 회원국들간 사회복지지출 수준에서의 차이가 심각하지 않다는 것이다.

안종범 외(2004)는 OECD 회원국들과 'GDP 대비 공공사회복지지출 비율'을 단순 비교하는 것은 적절한 분석이 될 수 없다고 본다. 국제비교시 각 국가가 처한 여건을 감안해야 한다는 것이다. 동 연구는 OECD 29개 회원국들의 20개년(1980~1999년)간 패널데이터를 사용하여 복지지출의 결정요인을 분석하였다. 주요 분석결과를 소개하면 [표 10]과 같다. 우리나라 'GDP 대비 공공사회복지지출 비율'을 OECD 회원국들과 단순 비교하는 경우, 1999년 기준 우리나라 복지지출은 OECD 평균 대비 약 32.6% 수준이다. 그런데 해당 연도의 경제사회적 요인들을 고려하여 도출한 복지지출 적합값 대비 실제값 비율은 약 81.6% 수준이다. 한편 연금성숙도를 고려하기 위해 노령, 장애, 유족연금을 제외한 경우, 우리나라 복지지출의 적합값 대비 실제값 비율은 104.2%이다. 즉 복지지출의 실제값이 평가기준인 적합값보다 높게 나타난다. 이처럼 경제사회적 여건을 고려하는지 여부에 따라 우리나라 복지지출 수준에 대한 평가가 달라질 수 있다.

[표 10] 공공사회복지지출의 추정치 및 실적치 비교

(단위: %)

	OECD회원국들의 GDP 대비 복지지출 비중의 평균	우리나라 복지지출의 OECD 평균 대비 비율	경제사회 여건 고려					
			노령·장애·유족연금 포함			노령·장애·유족연금 제외		
			적합값 (F)	실제값 (A)	A/F	적합값 (F)	실제값 (A)	A/F
1995	21.26	17.3	6.44	3.67	56.9	4.40	3.38	76.8
1997	21.16	20.2	7.15	4.28	59.8	4.90	3.85	78.6
1999	21.21	32.6	8.46	6.91	81.6	5.76	6.00	104.2
2001	21.21	28.9	9.31	6.12	65.8	6.28	5.31	84.5

자료: 안종범 외(2004)를 바탕으로 국회예산정책처에서 작성

김혜원 외(2006)은 동일한 맥락에서 우리나라 복지지출 수준의 국제비교를 수행하였다. 동 연구는 복지지출 결정요인에 대한 회귀분석을 수행하고 이를 토대로 '복지지출 국제비교지수'[5](International Expenditure Comparison Index)를 도출하였다. 분석결과는 [표 11]과 같다. 이를 보면, 2001년 '공공사회복지지출'을 사용하여 산정한 '복지지출 국제비교지수'는 51.95, '사회복지지출'을 사용하여 산정한 '복지지출 국제비교지수'는 70.43이다. 경제사회적 여건을 고려할 경우, 각 국가의 복지지출 수준에 대한 평가는 'GDP 대비 공공사회복지지출 비율'을 기준으로 평가할 때와 달라질 수 있다. 이를 토대로 동 연구는 우리나라 복지지출 수준이 다른 OECD 회원국들과 차이가 나는 이유는 소득수준, 노령인구 비중, 실업률 등이 낮기 때문이라고 보았다.

[표 11] 공공사회복지지출 및 사회복지지출의 국제비교(2001)

(단위: %)

	공공사회복지지출		사회복지지출	
	GDP 대비 비율	복지지출 국제비교지수	GDP 대비 비율	복지지출 국제비교지수
덴마크	29.22	127.69	29.47	123.75
프랑스	28.45	108.12	28.45	107.80
영국	21.82	89.00	22.35	90.63
:				
한국	6.12	51.95	8.7	70.43
:				
일본	16.89	61.26	17.47	61.90
스웨덴	29.78	111.66	30.37	113.89
미국	14.73	75.96	15.12	70.32
평 균	21.23	102.54	21.72	99.59

자료: 김혜원 외(2006)

5) '복지지출 국제비교지수'의 산정방법에 대해서는 Ⅲ장에서 소개한다.

전승훈(2014)도 같은 맥락에서 우리나라 복지지출 수준의 국제비교를 수행하였다. 그 결과를 보면, 우리나라의 '복지지출 국제비교지수'는 100보다 낮다. 즉 복지지출 수준의 실제값이 평가기준인 적합값에 미치지 못하고 있다. 예를 들어, [표 12]를 보면 2011년 기준 우리나라의 'GDP 대비 공공사회복지지출 비율'은 9.1%로 OECD 평균인 23.3%보다 낮다. 그러한 상황을 반영하여 해당 연도의 우리나라 '복지지출 국제비교지수'는 67.6로 100보다 낮다.

[표 12] 공공사회복지지출의 국제비교

(단위: %)

국가	연도	GDP 대비 비중	IEC지수
덴마크	2010	30.6	114.1
프랑스	2011	32.0	114.7
영국	2011	23.6	95.2
:	:	:	:
한국	2011	9.1	67.6
:	:	:	:
일본	2010	22.3	83.3
스웨덴	2011	27.6	102.1
미국	2011	19.6	86.0
평 균		23.3	100.2

자료: 전승훈(2014)를 바탕으로 국회예산정책처에서 작성

동 연구는 우리나라 '복지지출 국제비교지수'가 다른 OECD 회원국들에 비해 상대적으로 낮은 이유로서, 국가별 경제사회적 여건, 정책우선순위, 복지제도 성숙도 등에서의 차이를 언급하고 있다. 이 중 경제사회적 여건 및 복지제도 성숙도 등의 차이로 인한 격차는 향후 인구구조의 변화에 따라 줄어들 것으로 보는 반면, 그 이외의 차이는 정부의 정책우선순위가 변해야만 줄어들 수 있다고 지적하고 있다.

한편 복지재정에 관한 또 다른 쟁점 중 하나는 복지제도의 지속가능성에 관한 것이다. 최근 지속되고 있는 복지재정의 팽창이 동 논의의 배경이다. 복지지출과 재정건전성과의 관계, 사회복지지출과 경제성장간의 관계 등이 주요 논점이며, 지속가능한 복지제도 구축에 대한 논의로 이어지고 있다.

김성태(2012)는 OECD 20개 회원국들의 22개년(1990~2001년)간의 패널데이터를 이용하여 주요 재정관련 변수들이 구조적 재정수지[6]에 미치는 영향을 살펴보고 있다. '잠재GDP 대비 구조적 재정수지 비율'를 종속변수로 설정하고 전년도 '총산출갭',[7] 전년도 'GDP 대비 정부부채 비율', 'GDP 대비 국민부담률(혹은 조세부담률)' 및 부문별 재정지출의 GDP 대비 비중을 설명변수로 설정하였다. 주요 분석결과는 [표 13]과 같다.

분석결과를 보면, 부채수준이 높고 부문(사회보호, 보건, 경제업무)별 재정지출이 클수록 구조적 재정수지가 악화되는 경향이 있다. 특히 'GDP 대비 경제업무지출 비중'에 비해 'GDP 대비 사회보호 및 보건지출 비중'의 계수가 보다 큰 부(-)값을 갖는 것으로 나타난다. 이는 구조적 재정수지가 사회보호 및 보건지출에 보다 민감하게 반응하는 경향이 있음을 의미한다. 김성태(2012)는 동 결과를 토대로 구조적 재정수지를 안정적으로 유지하기 위해 사회보호 및 보건 부문의 지출 증가를 상쇄할 수 있는 수입확보 방안이 필요함을 주장하고 있다.

6) 구조적 재정수지(structural balance)란 재정수지 가운데 경기변동에 따른 수입 및 지출의 자동적인 증감을 제외하고 시산되는 재정수지를 말한다. 구조적 재정수지는 국내총생산(GDP)에서 경기변동요인을 제외한 잠재 GDP를 계산한 후, GDP에 대한 재정수입 및 재정지출의 탄력성을 바탕으로 추정하게 된다.

7) 총산출갭(GDP gap)이란 잠재GDP(물가상승률을 가속화시키지 않으면서 달성할 수 있는 최대 생산능력)와 실질GDP의 격차를 말한다.

[표 13] 구조적 재정수지 결정요인의 고정효과모형 실증분석 결과

	모형 1	모형 2	모형 3	모형 4	모형 5	모형 6
상수	-15.089 ***	-24.795 ***	-14.387 ***	-18.034 ***	-23.974 ***	-15.354 ***
총 산출갭	-0.151 ***	-0.068	-0.104 ***	-0.149 ***	-0.041	-0.089 **
정부부채	-0.009	-0.043 ***	-0.020 **	-0.011	-0.054 ***	-0.026 ***
경제업무	-0.092	-0.317 ***	-0.145 **	-0.109 *	-0.426 ***	-0.187 ***
사회보호	-0.834 ***			-1.055 ***		
보건		-0.499 ***			-0.606 ***	
사회보호 +보건			-0.573 ***			-0.708 ***
조세 부담률	0.980 ***	1.069 ***	0.971 ***			
국민 부담률				0.903 ***	0.819 ***	0.839 ***

주: ( ) 안은 t-값이며, ***, **, *가 표시된 경우는 각각 유의수준 1%, 5%, 10%에서 유의함을 나타냄.
자료: 김성태(2012)

안종범 외(2010)는 회귀분석을 통한 장기 추계방법을 활용해 우리나라 복지지출과 장기 재정위험에 대해 분석하고 있다. 동 연구는 OECD 회원국들을 대상으로 복지지출의 확대를 가져오는 요인에 대한 회귀분석을 수행하고, 이를 토대로 우리나라의 향후 복지지출을 추정하였다. 그리고 복지지출 증가에 따라 초래되는 관리대상수지 및 국가채무비중 변화를 사용하여 장기 재정위험을 검토하였다.

[표 14]는 복지지출 증가에 따른 관리대상수지 적자 규모 및 국가채무 비중 증가의 양상을 보여준다. 이에 따르면 2050년 관리대상수지 적자 규모는 GDP 대비 18.73%로, 국가채무는 GDP 대비 203.37%로 증가할 것으로 전망된다. 동 결과는 복지지출의 급격한 증가가 향후 재정건전성에 심각한 위험요소로 작용할 것임을 의미한다. 더욱이 향후 기존 복지제도 확대, 새로운 복지제도 도입, 복지지출 이외의 재정지출 증가 등을 고려할 때, 실제적인 장기 재정위험은 더욱 크다고 평가하였다.

[표 14] 복지지출 증가에 따른 재정건전성의 변화

(단위: 조원, GDP 대비 %)

	GDP	복지지출		중앙정부 관리대상수지	국가채무비중
		공공사회복지 지출	중앙정부 통합재정수지		
2010	1103.5	9.60	7.35	-2.97	36.89
2015	1569.2	11.98	7.66	-1.18	30.52
2020	2086.2	14.43	9.23	-2.18	20.04
2025	2651.5	17.34	11.09	-3.72	20.26
2030	3306.1	21.02	13.44	-6.00	29.77
2035	3944.9	25.33	16.20	-8.72	51.84
2040	4546.6	30.26	19.35	-11.89	86.76
2045	5175.5	35.55	22.73	-15.84	137.15
2050	5739.3	41.06	26.26	-18.73	203.37

주: 1. 중앙정부 통합재정수지는 회귀분석으로 추정한 공공사회복지지출증가율을 적용한 수치임.
2. 조세는 2013년 조세부담률이 유지된다고 가정하고, GDP, 세외수입 및 사회보장기여금은 박형수 외(2009)의 가정 및 추계결과 사용함.
3. 복지지출 이외의 재정지출비중이 일정하게 유지된다고 가정함.

자료: 안종범 외(2010)

한편 정의룡 외(2012)는 OECD 회원국들을 대상으로 '공공사회복지지출', 사회투자형 복지지출,[8] 연금 및 의료지출 등이 재정수지에 미치는 영향을 실증 분석하고 있다. 재정수지 및 '공공사회복지지출', 각 유형별 복지지출은 GDP 대비 비율로 산정하였다. 주요 분석결과는 [표 15]와 같다. 동 결과를 보면, 복지지출 총량이 증가하는 경우 재정수지가 악화될 수 있으나 사회투자형 복지지출의 경우는 재정수지에 긍정적 영향을 미친다.

8) 정의룡 외(2012)는 사회투자형 지출을 4가지 형태로 구성하고 있다.

구 분	내 용
사회투자형 복지지출 1	근로가정지원(현금)+사회서비스+적극적노동시장정책
사회투자형 복지지출 2	사회서비스+적극적노동시장정책
사회투자형 복지지출 3	근로가정지원(현금)+적극적노동시장정책
사회투자형 복지지출 4	적극적노동시장정책

[표 15] 공공사회복지지출과 사회투자형 지출이 재정수지에 미치는 영향

	모형1	모형2	모형3	모형4
공공사회 복지지출	-0.0847 *	-0.0404	-0.0881 **	-0.0347
사회투자1	0.133 ***			
사회투자2		0.0707 *		
사회투자3			0.135 ***	
사회투자4				0.0550 *

주: ( ) 안의 값은 표준오차이며, ***, **, *가 표시된 경우는 각각 유의수준 1%, 5%, 10%에서 유의함을 나타냄.
자료: 정의룡 외(2012)

또한 [표 16]은 복지지출 유형별로 재정수지에 미치는 영향을 보여준다. 동 결과에 따르면 'GDP 대비 의료지출 비율'은 대체적으로 재정수지에 부정적 영향을 미친다. 반면 'GDP 대비 사회투자형 복지지출 비율'의 경우, 모든 유형이 재정수지에 긍정적 영향을 미치는 것으로 나타난다. 'GDP 대비 연금지출 비율'은 통계적으로 유의한 결과를 보여주지 못하고 있다.

정의룡 외(2012)의 해석에 따르면, 동 결과는 사회투자형 복지 프로그램들이 고용률을 높여 조기퇴직과 실업률을 낮추고 공적부조 등 이전지출의 감소를 가져와 재정지출을 감소시킬 수 있기 때문이다. 그러한 해석을 토대로 복지재정의 운용에 있어서 복지지출의 총액보다 그 구성이 중요하다는 의견을 제시하고 있다.

[표 16] 연금, 의료, 사회투자형 지출이 재정건전성에 미치는 영향

	모형1	모형2	모형	모형4
연금지출	0.0141	0.000564	0.00707	-0.0107
의료지출	-0.0804 **	-0.0486	-0.0849 **	0.0426
사회투자1	0.124 ***			
사회투자2		0.0713 *		
사회투자3			0.127 ***	
사회투자4				0.0542 *

주: ( ) 안의 값은 표준오차이며, ***, **, *가 표시된 경우는 각각 유의수준 1%, 5%, 10%에서 유의함을 나타냄.
자료: 정의룡 외(2012)

Ⅲ. 사회복지지출 및 국민부담 국제 비교

본 장에서는 OECD 회원국들과의 비교를 통해 우리나라 사회복지지출 및 국민부담 수준을 평가한다. 이를 위해 사회복지지출 및 국민부담에 영향을 미칠 수 있는 경제사회적 요인들을 포함한 패널데이터모형을 분석한다.

1. 사회복지지출 수준 평가

가. 준거수준[9] 설정

Heller and Diamond(1990), 전승훈(2014), 서은숙(2014) 등의 분석례에 따라, '복지지출 국제비교지수'를 도출한다. 동 지수 산정에 사용한 방법론을 개관하면 다음과 같다.

(1) 데이터 및 변수

우선 공공사회복지지출 결정요인을 확인하기 위한 회귀방정식을 구성한다. 종속변수는 'GDP 대비 공공사회복지지출 비율'로 설정한다. 복지지출 관련 데이터는 OECD SOCX의 '공공사회복지지출'을 사용한다. '공공사회복지지출'은 민간부문의 지출을 제외한 것으로 일반정부가 부담하는 사회복지지출을 의미한다.

설명변수로는 사회복지지출에 영향을 줄 수 있는 변수들을 검토한다. 인구구조 변수('인구증가율', '노령인구 비중'), 거시경제변수('로그 1인당 실질GDP', '실질 GDP 성장률', 'GDP 대비 총지출 비율', 'GDP 대비 정부부채 비율', 'GDP 대비 대외부문 비율', '고용률 또는 실업률') 등이 그 예이다. 동 변수들은 복지수요에 영향을 미칠 뿐 아니라 재원확보와 관련해 사회복지지출에도 영향을 미칠 수 있다. 예를 들어, '노령인구 비중'(전체인구 대비 65세 이상 인구 비중)은 고령화를 반영하는 변수로 복지수요에 영향을 미치는 한편, 경제활동인구 비중의 감소를 가져와 복

9) 준거수준(benchmark)은 복지지출, 국민부담 및 통합재정수지의 국제비교를 위한 기준을 의미한다. 본 보고서에서는 패널데이터모형을 통해 추정한 해당변수의 적합값을 준거수준으로 사용한다.

지재원 확보에도 영향을 미친다. 종속변수 및 설명변수에 사용된 데이터의 정의는 [표 17]과 같다.

[표 17] 사회복지지출 분석에 사용된 데이터 정의

변수	산정방법	단위
GDP 대비 공공사회복지지출 비율	100 × (공공사회복지지출/GDP)	%
인구증가율	100 × ((비교연도인구-기준연도인구)/기준연도인구)	%
노령인구 비중	100 × (65세이상 인구/총인구)	%
로그 1인당 실질GDP	로그 1인당 실질GDP(US $1,000)	
실질GDP 성장률	100 × log(실질GDP/실질GDP$_{-1}$)	%
GDP 대비 정부총지출 비율	100 × (정부총지출/GDP)	%
GDP 대비 정부부채 비율	100 × (정부부채/GDP)	%
GDP 대비 대외부문 비율	100 × ((수입+수출)/GDP)	%
고용률	100 × (취업자/생산가능인구)	%
실업률	100 × (실업자/경제활동인구)	%

자료: OECD 자료를 바탕으로 국회예산정책처에서 작성

[표 18]은 사회복지지출 분석에 포함된 변수들의 기초통계량을 보여준다.

[표 18] 사회복지지출 분석에 사용된 데이터 기초통계량

변수	평균	표준편차	최소	최대
GDP 대비 공공사회복지지출 비율	21.60	4.99	5.40	34.40
인구증가율	0.59	0.59	-0.88	3.34
노령인구 비중	14.72	2.52	8.29	23.02
로그 1인당 실질GDP	10.23	0.32	9.17	11.21
실질GDP 성장률	1.77	2.78	-14.07	10.38
GDP 대비 정부총지출 비율	45.35	7.42	26.08	68.34
GDP 대비 정부부채 비율	64.32	33.25	6.67	193.32
GDP 대비 대외부문 비율	43.25	26.17	8.29	166.77
고용률	67.26	6.67	50.80	85.15
실업률	7.66	3.73	1.72	25.03

자료: OECD 자료를 활용하여 국회예산정책처가 추정

(2) 추정방법

국가별 고유 여건을 감안할 수 있는 고정효과(fixed effect) 패널데이터모형을 설정한다.[10] 종속변수인 'GDP 대비 공공사회복지지출 비율'과 내생성(endogeneity)이 상대적으로 강하리라고 예상되는 경제여건 변수('로그 1인당 실질GDP', '실질GDP 성장률', 'GDP 대비 정부총지출 비율', 'GDP 대비 정부부채 비율' 및 'GDP 대비 대외부문 비율')들의 경우에는, 내생성 통제를 위해 전년도 관측값을 사용한다.[11] 분석기간은 22개년(1991~2012년)으로 설정하고, 34개 OECD 회원국들의 연간 자료를 이용한다.

(3) 국제비교지수

전승훈(2014)의 분석례를 참조하여, 회귀방정식 추정을 통해 도출한 사회복지지출의 적합값 대비 사회복지지출 실제값의 비율로 '사회복지지출 국제비교지수'을 정의한다. 이때 적합값은 회귀방정식이 포함하는 여러 경제사회적 요인들을 고려한 상태에서 해당 국가가 지출하리라고 기대되는 수준을 의미한다.

$$'\text{사회복지지출 국제비교지수}' \equiv \frac{\text{사회복지지출 실제값}(actual\ value)}{\text{사회복지지출 적합값}(fitted\ value)} \times 100$$

'사회복지지출 국제비교지수'가 100이면 사회복지지출의 실제값이 적합값과 일치한다. 이는 국가별 경제사회적 여건 차이를 반영하여 평가할 때, 해당 국가의 사회복지지출이 다른 OECD 회원국들과 유사한 수준임을 의미한다. '사회복지지출 국제비교지수'가 100보다 크(작으)면, 해당 국가의 사회복지지출 수준이 다른 OECD 회원국들에 비해 상대적으로 높(낮)다고 해석한다.

동 지수를 해석할 때 주의할 점은, 분석을 통해 얻어진 적합값을 사회복지지출

10) 고정효과 패널데이터모형에 대한 개관은 IV장의 [Box 2]에서 소개한다. 계량경제학 문헌에 따르면 패널별 '미관측 이질성'(unobserved heterogeneity)이 존재할 것으로 예상되는 경우에 패널데이터모형이 사용된다. 본 보고서에서는 보다 직관적인 표현을 의도하여 '미관측 이질성' 대신 '고유 여건'이라는 표현을 사용한다.

11) 내생성 문제에 대응하기 위한 통상적인 방법은 도구변수(instrumental variable)를 활용하는 것이다. 그런데 사회복지지출 분석에서 내생변수의 선별, 도구변수 선택 등에 대한 컨센서스가 충분히 형성되어 있지 못하다. 본 보고서는 내생변수 및 도구변수 선택에서의 자의성을 피하고자, 내생성 문제가 우려되는 경제여건변수의 시차변수를 사용함으로써 내생성 문제에 대응한다.

의 이상적 혹은 적정한 수준으로 해석하기는 어렵다는 것이다. 적합값은 OECD 회원국들간 경제사회적 차이를 감안한 상태에서 사회복지지출 수준을 평가하기 위한 지표이다. 그런데 적합값은 회귀방정식에 포함된 설명변수의 내용 및 수에 따라 그 수준이 달라진다.[12] 따라서 개별 국가의 사회복지지출 수준에 대한 절대평가 기준으로 '사회복지지출 국제비교지수'를 활용하는 것은 적합하지 않다. 즉 동 지수는 OECD 회원국들간 사회복지지출 수준에 대한 상대평가 지표로 사용해야 한다는 점에 주의할 필요가 있다.

[Box 1]은 분석에 사용된 패널데이터모형, 추정방법 및 '사회복지지출 국제비교지수' 산정 절차의 개요를 보여준다.

[Box 1] '사회복지지출 국제비교지수' 추정 방법

'사회복지지출 국제비교지수'를 산정하기 위해 아래와 같은 패널데이터모형을 추정한다. 이때 $y_{i,t}$는 i국가 t년도 'GDP 대비 (공공)사회복지지출 비율', $x_{i,t}$는 설명변수들, 그리고 $e_{i,t}$는 일반적인 오차항을 의미한다.

$$y_{i,t} = \alpha + \beta x_{i,t} + e_{i,t} \qquad (1)$$

식(1)에서 얻어진 적합값 $\hat{y}_{i,t}(= \hat{\alpha} + \hat{\beta} x_{i,t})$ 대비 실제값 $y_{i,t}$의 비율로 '사회복지지출 국제비교지수'를 산정한다.

$$\text{'사회복지지출 국제비교지수'} \equiv \frac{y_{i,t}}{\hat{y}_{i,t}} \times 100$$

이때 적합값($\hat{y}_{i,t}$)은 모수 추정값($\hat{\alpha}$ 및 $\hat{\beta}$)의 선형결합이기 때문에 확률변수이다. 관련 불확실성 크기를 보여주는 추정오차($\sigma_{\hat{y}_{i,t}}$)에 따라 신뢰구간 $[c_l, c_h]$의 폭이 결정된다. 자유도가 $n-k$이고 오른쪽 꼬리확률이 2.5%인 t분포의 임계치가 $t_{0.025,n-k}$일 때, 해당 신뢰구간은 다음과 같다.

95% 신뢰구간 : $[c_l, c_h] = [\hat{y}_{i,t} - t_{0.025,n-k} \times \sigma_{\hat{y}_{i,t}},\ \hat{y}_{i,t} + t_{0.025,n-k} \times \sigma_{\hat{y}_{i,t}}]$

자료: 국회예산정책처

12) 전승훈(2014)를 참조한다.

나. 사회복지지출 결정요인

[표 19]는 '사회복지지출 국제비교지수' 산정의 토대가 되는 패널데이터모형의 추정결과를 보여준다. 주요 내용은 다음과 같다.

첫째, '인구증가율'은 공공사회복지지출을 유의미하게 증가시킨다. 인구증가율이 높아질수록 복지정책의 대상자 및 수혜자가 증가하게 되므로, 인구증가율이 사회복지지출 수요를 확대시키는 요인으로 작용할 수 있다. 다만, '실업률' 대신 '고용률' 변수를 사용한 경우 인구증가율과 공공사회복지지출과의 정(+)의 관계가 통계적으로 유의하지 않았다.

둘째, '노령인구 비중'의 계수는 정(+)의 값을 가지며 해당 값들이 통계적으로 유의하다. 노령인구는 65세 이상 인구에 해당하므로, 동 비중의 증가는 노동공급의 축소를 수반하여 세입기반을 약화시킨다. 한편, 노령인구 증가에 따라 사회복지지출(연금, 의료비 지출, 각종 사회서비스 등)이 확대될 가능성이 높다.

셋째, 전년도 '로그 1인당 GDP'는 사회복지지출을 증가시키며, 그 효과가 통계적으로 유의하다. 소득수준의 향상은 복지에 대한 국민들의 욕구를 증가시켜 복지수요에 영향을 미치는 한편, 삶의 질 향상으로 기대수명이 늘어나면 사회복지지출이 증가할 수 있다.

넷째, 전년도 'GDP 대비 정부총지출 비율' 은 공공사회복지지출을 유의미하게 증가시키는 것으로 나타났다. 정부총지출 규모가 커질수록 복지분야의 지출도 함께 증가하는 것으로 볼 수 있다.

다섯째, '고용률/실업률' 증가는 사회복지지출을 통계적으로 유의하게 감소(증가)시키는 것으로 나타난다. 고용률이 증가하면 한편으로 재정수입이 증가하여 사회복지지출의 확대여력이 커질 수 있다. 반면 고용률 증가에 따라 실업 급여 및 수당 등의 지급 필요성이 감소하여 사회복지지출이 감소할 수 있다. 이처럼 상반되는 두 효과들 중 어느 것이 보다 큰지는 선험적으로 판단하기 어렵다. 다만 본 장의 실증분석에서는 추정결과가 음(-)으로 나타난 만큼, 전자에 비해 후자의 영향이 보다 크다고 해석할 수 있다.

여섯째, 그 밖에 전년도 'GDP 대비 정부부채 비율'과 'GDP 대비 대외부문 비율'은 공공사회복지지출과 부(-)의 관계를 갖는 것으로 나타났다. 다만 'GDP 대비 정부부채 비율'의 경우 실업률을 사용한 경우에는 통계적으로 유의하지 않았다.

[표 19] 공공사회복지지출 결정요인 회귀분석 결과표

	GDP 대비 공공사회복지지출 비율	
	실업률 포함	고용률 포함
상수항	-39.956 ***	-45.789 ***
'인구증가율'	0.596 ***	0.125
'노령인구 비중'	0.615 ***	0.825 ***
전년도 '로그 1인당 실질GDP'	3.847 ***	5.844 ***
전년도 '실질GDP 성장률'	-0.112 ***	-0.118 ***
전년도 'GDP 대비 정부총지출 비율'	0.288 ***	0.240 ***
전년도 'GDP 대비 정부부채 비율'	-0.005	-0.012 **
전년도 'GDP 대비 대외부문 비율'	-0.023 **	-0.021 *
'실업률'	0.174 ***	
'고용률'		-0.210 ***
조정결정계수	0.703	0.735
데이터 수	592	411

주: *, **, ***는 각각 10%, 5%, 1% 수준에서 유의함.
자료: OECD 자료를 활용하여 국회예산정책처가 추정

다. '사회복지지출 국제비교지수' 결과

[표 20]은 경제사회 여건(거시경제, 인구구조 등)을 고려한 패널데이터모형을 통해 추정한 '사회복지지출 국제비교지수'를 보여준다. 이를 보면 우리나라의 2011년 기준 '사회복지지출 국제비교지수'는 65.5이다.[13] 동 지수가 100보다 낮은 것은, 우리나라 사회복지지출의 실제수준(GDP 대비 9.1%)이 실증분석을 통해 추정한 준거수준(GDP 대비 14.0%)에 미치지 못함을 의미한다.[14] 즉, 국가별 경제사회적 여건의 차이를 감안한 상태에서 비교할 때, 우리나라의 사회복지지출 수준이 다른 OECD 회원국들에 비해 상대적으로 낮은 것으로 평가된다. 분석 대상 OECD 회원국들 중 15개국에서 '사회복지지출 국제비교지수'가 100보다 낮게 관측되는데, 우리나라는 이 중에서도 가장 낮은 수준으로 나타나고 있다.

13) 2011년 기준 '사회복지지출 국제비교지수'에 대한 95% 신뢰구간은 [63.0, 68.1]이다.

14) 2011년 기준 'GDP 대비 공공사회복지지출 비율'의 준거수준에 대한 95% 신뢰구간은 [13.4%, 14.5%]이다.

[표 20] 사회복지지출 국제비교지수(2011년 기준)

	실제수준 (A)	준거수준 (F)	지수 (I=100×A/F)	지수(I) 순위[1)]
Australia	18.2	20.5	88.7	24
Austria	27.9	25.5	109.5	4
Belgium	29.7	25.2	117.8	2
Canada	18.1	22.0	82.4	28
Czech	20.8	20.2	102.7	10
Denmark	30.6	27.2	112.5	3
Estonia	18.2	19.8	92.1	22
Finland	29.2	27.0	108.3	5
France	32.0	27.1	118.1	1
Germany	25.9	25.9	100.0	15
Greece	24.4	27.4	89.0	23
Hungary	21.9	21.5	102.1	12
Iceland	18.1	22.7	79.7	29
Ireland	23.3	26.8	87.3	25
Israel	15.8	18.3	86.4	27
Italy	27.5	26.7	103.0	9
Korea	9.1	14.0	65.5	30
Luxembourg	22.6	22.2	101.5	13
Netherlands	23.4	23.6	99.0	16
New Zealand	21.4	21.7	98.7	18
Norway	22.4	24.0	93.3	21
Poland	20.5	19.5	105.2	7
Portugal	25.0	25.3	98.7	17
Slovak	18.1	17.2	105.3	6
Slovenia	23.7	23.2	102.4	11
Spain	26.4	26.0	101.4	14
Sweden	27.6	26.4	104.3	8
Switzerland	19.5	20.5	95.1	20
UK	23.6	24.8	95.2	19
US	19.6	22.5	86.8	26

주: '사회복지지출 국제비교지수'를 기준으로 하여 분석대상 OECD 회원국들을 내림차순으로 정렬한 순위임.

자료: OECD 자료를 활용하여 국회예산정책처가 추정

2. 사회복지지출 관련 우리나라 특수성 평가

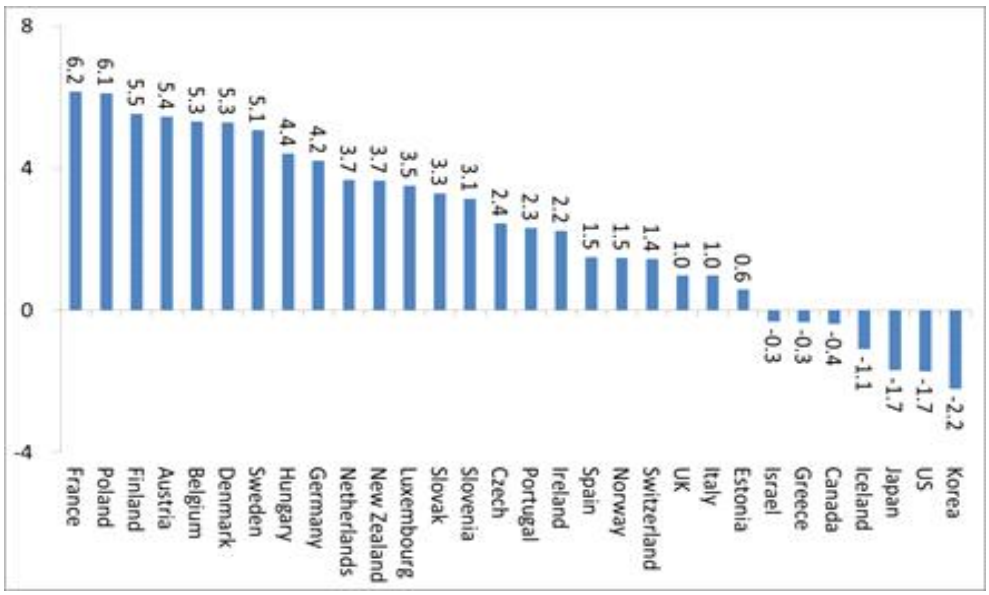
가. 국가별 고유 여건에 따른 영향의 크기

패널데이터모형을 통해 '복지지출 국제비교지수'를 산정한 만큼, 설명변수로 포함되지 않은 국가별 고유 여건을 검토할 필요가 있다. 이때 국가별 고유 여건은 사회복지지출에 영향을 미치지만 설명변수로 포함되지 않은 요인들을 포괄한다. 그러한 예로서, 연금성숙도, 복지제도 개혁 효과, 국민들의 선호체계, 정부의 정책우선순위, 역사적 요인, 정치적·이념적 요인, 노동조합의 파워, 노사 갈등 등을 생각해 볼 수 있다.

[그림 3]은 'GDP 대비 공공사회복지지출 비율'을 종속변수로 설정한 방정식에서 국가별 더미변수를 통해 추정한 국가별 고유 여건의 크기를 보여준다. 이를 보면 고유 여건의 편차가 상당히 큼을 확인할 수 있다. 예를 들어, 스웨덴의 경우 약 5.1%p로 나타나고 있다. 이는 국가별 고유 여건을 고려했을 때 스웨덴의 'GDP 대비 공공사회복지지출 비율'이 준거국가[15]인 호주 대비 평균적으로 5.1%p 정도 높다는 의미이다. 반면 우리나라의 경우, 고유 여건으로 인하여 'GDP 대비 공공사회복지지출 비율'이 호주 대비 평균적으로 2.2%p 가량 낮은 것으로 나타났다. 이는 설명변수로 관측되지 않는 우리나라의 고유 여건으로 인해 사회복지지출의 실제값이 평가기준보다 낮게 나타날 수 있음을 시사한다. 예컨대 우리나라의 경우, 연금성숙도가 낮다는 점, 성장 위주 정부정책이 장기간 지속되어 왔던 점, 복지에 대한 국민들의 기대 및 욕구가 상대적으로 낮았던 점 등의 영향이 반영된 것으로 보인다.

15) 더미의 특성을 설명하기 위해 임의적으로 하나의 국가를 준거국가로 선정한다.

[그림 3] 공공사회복지지출 관련 국가별 더미변수



자료: 서은숙(2014)을 참조하여 국회예산정책처가 추정

나. 우리나라 사회복지지출 관련 시사점

첫째, 우리나라의 사회복지지출 실제수준과 준거수준간 격차의 일부는 경제사회적 여건의 차이에서 기인한다. OECD 회원국들의 평균적인 '로그 1인당 GDP', '노령인구 비중', '국민부담률' 등은 우리나라에 비해 높은 상태이다. [표 21]에 제시된 분석대상 기간 중 해당 변수들의 국가별 평균을 통해 그러한 차이를 확인할 수 있다. 예를 들어, 우리나라 '로그 1인당 실질GDP'의 평균은 3.23%이고 전체 데이터의 평균은 3.30%이다. 또한 '노령인구 비중'의 평균은 우리나라가 10.06%이고, 전체 데이터의 평균은 15.25%이다. 더 나아가 '국민부담률'의 평균은 우리나라가 25.09%이고, 전체 데이터의 평균은 37.31%이다.

[표 21] 국가별 평균

	노령인구 비중	로그 1인당 실질GDP	국민부담률
Austria	16.18	3.48	43.00
Belgium	16.95	3.44	44.29
Canada	12.37	3.29	34.28
Czech	14.84	3.17	35.28
Denmark	15.46	3.38	48.55
Estonia	16.94	2.91	31.92
Finland	15.45	3.26	44.68
France	16.32	3.33	43.90
Germany	18.26	3.35	36.49
Greece	18.38	3.21	32.05
Hungary	15.88	2.83	38.50
Iceland	11.81	3.53	37.23
Ireland	11.19	3.58	29.40
Israel	9.89	3.24	33.45
Italy	18.46	3.26	41.93
Japan	21.72	3.48	27.83
Korea	10.06	3.23	25.09
Netherlands	14.13	3.47	38.99
Norway	15.31	3.60	42.41
Poland	13.27	2.76	32.90
Portugal	17.08	3.01	31.20
Slovak	11.85	2.77	31.81
Slovenia	15.90	3.22	37.74
Spain	16.59	3.21	33.76
Sweden	17.59	3.44	48.04
Switzerland	16.57	3.82	28.09
UK	15.88	3.29	34.76
US	12.66	3.61	26.02
전체 데이터 평균	15.25	3.30	37.31

자료: OECD 자료를 활용하여 국회예산정책처가 추정

이상과 같은 경제사회적 여건의 차이로 인하여 우리나라와 다른 OECD 회원국들간 사회복지지출 수준에서 차이가 나타날 수 있다. 따라서 국제비교 시 OECD 회원국들간 사회복지지출의 실제값을 단순 비교하는 경우, 우리나라 사회복지지출 수준이 현저히 낮게 나타난다. 그런데 경제사회적 여건의 차이를 반영하고 있는 '사회복지지출 국제비교지수'를 기준으로 사용하여 사회복지지출 수준을 비교하면, 우리나라와 다른 OECD 회원국들간 격차가 어느 정도 줄어든다.

둘째, 우리나라의 사회복지지출 실제수준과 준거수준(패널데이터모형을 통해 추정한 사회복지지출의 적합값)간 격차의 대부분이 국가별 고유 여건에 따른 것이다. 그러한 이질성의 대표적인 예로서 연금성숙도 관련 차이를 생각해 볼 수 있다. 우리나라의 경우 1960년 공무원연금의 도입을 시작으로 군인연금(1963), 사학연금(1975) 그리고 국민연금(1988)이 순차적으로 도입되었다. 국민연금의 경우 2008년에야 처음으로 20년 가입 완전노령연금수급자가 발생하였다. 대다수 OECD 회원국들에서 주요 사회보험제도가 19세기 말에서 20세기 초에 도입된 것과 대비된다. 즉, 우리나라의 경우 사회보험제도는 아직 본격적인 성숙단계에 진입하지 않았기 때문에 관련 지출이 다른 OECD 회원국들에 비해 낮다. 예를 들어 2009년 기준 우리나라의 'GDP 대비 공공부문 연금지출 비중'은 2.1%로서, OECD 회원국들의 평균인 7.8%에 크게 미치지 못한다.[16] 따라서 연금을 포함하는 사회보험의 성숙도에서의 차이가, 현재 우리나라 사회복지지출 수준이 다른 OECD 회원국들에 비해 과소하게 보여지는 원인 중 하나이다.

셋째, 사회의 선호도, 정부의 정책의지 등에서의 차이도 우리나라의 사회복지지출 실제수준이 준거수준에 미치지 못하고 있는 이유들 중 하나이다. 우리나라의 경우 경제성장을 우선시하는 정부의 기조에 따라 성장을 전제로 복지 확대를 도모하는 접근이 장기간 유지되어 왔다.[17] 그러한 소극적 복지정책이 2000년대 들어 그 범위 및 규모가 확대되기 시작하였으며, 현 정부의 보편적 복지로 이어지고 있다. 즉 우리나라의 경우 1990년대까지도 성장위주의 정책으로 인해 복지부문이 소외되어 온 측면이 적지 않다. 이러한 정책에 대한 정부의 우선순위와 같은 고유 여건이 현재 우리나라 사회복지지출의 수준에 영향을 준 것으로 볼 수 있다.

3. 국민부담 수준 평가

재정건전성 측면에서 볼 때, 사회복지지출 규모가 크게 증가하더라도 이에 대응한 재원 확보가 이루어진다면 재정건전성을 유지하는 것이 가능하다. 따라서 사회복지지출 수준과 함께 재원확보 측면의 검토도 함께 이루어질 필요가 있는바, 이하에서는 국민부담의 국제비교를 수행한다.

16) OECD Factbook 2014를 참조한다.

17) 최병호(2014)를 참조한다.

가. 준거수준 설정

(1) 데이터 및 변수

국민부담률 결정 요인에 대한 회귀방정식은 앞서 분석한 사회복지지출 결정 요인에 대한 분석에서와 마찬가지로 패널데이터모형을 사용한다. 종속변수인 'GDP 대비 국민부담률 비율'과 내생성(endogeneity)이 상대적으로 강하리라고 예상되는 경제여건 변수('로그 1인당 실질GDP', '실질GDP 성장률', 'GDP 대비 정부총지출 비율', 'GDP 대비 정부부채 비율' 및 'GDP 대비 대외부문 비율')들의 경우에는, 내생성 통제를 위해 전년도 관측값을 사용한다.

종속변수는 '국민부담률'이다. 설명변수는 사회복지지출 결정요인 회귀방정식에서 사용한 인구구조변수와 거시경제변수를 동일하게 사용하였다. 분석에 사용된 데이터의 정의는 아래 표와 같다.

[표 22] 국민부담률 분석에 사용된 데이터 정의

변수	산정방법	단위
국민부담률	100 × ((조세+사회보장기여금)/GDP)	%
인구증가율	100 × ((비교연도인구-기준연도인구)/기준연도인구)	%
노령인구 비중	100 × (65세이상 인구/총인구)	%
로그 1인당 실질GDP	로그 1인당 실질GDP(US $1,000)	
실질GDP 성장률	100 × log(실질GDP/실질GDP-1)	%
GDP 대비 정부총지출 비율	100 × (정부총지출/GDP)	%
GDP 대비 정부부채 비율	100 × (정부부채/GDP)	%
GDP 대비 대외부문 비율	100 × ((수입+수출)/GDP)	%
고용률	100 × (취업자/생산가능인구)	%
실업률	100 × (실업자/경제활동인구)	%

자료: OECD 자료를 바탕으로 국회예산정책처에서 작성

(2) '국민부담률 국제비교지수'

본 절에서는 '국민부담률 국제비교지수(International Tax Comparison Index)'를 사용하여 국민부담 수준의 국제비교를 수행한다. '국민부담률 국제비교지수'는, 앞서 정의한 '사회복지지출 국제비교지수'를 국민부담률에 적용한 지수로서, 회귀방정식 추정을 통해 도출한 국민부담률 적합값 대비 실제값의 비율이다.

$$'\text{국민부담률 국제비교지수}' \equiv \frac{\text{국민부담률 실제값}(actual\ value)}{\text{국민부담률 적합값}(fitted\ value)} \times 100$$

'국민부담률 국제비교지수'가 100이면 주어진 경제사회적 여건 하에서 해당 국가의 국민부담률은 OECD 평균 정도임을 알 수 있다. '국민부담률 국제비교지수'가 100보다 크(작으)면, 해당 국가의 국민부담률 수준이 다른 OECD 회원국들에 비해 상대적으로 높(낮)다고 해석한다.

나. 국민부담 결정요인

'국민부담률 국제비교지수'를 도출하기 위해 사용된 패널데이터모형의 추정결과는 [표 23]에 제시되어 있으며, 주요 내용은 다음과 같다.

첫째, '인구증가율'은 국민부담률을 유의미하게 증가시키며, '노령인구 비중'은 국민부담률을 감소시킨다. '인구증가율'과 '노령인구 비중'은 노동시장의 여건과 관련되는 변수로 조세수입 및 사회보장부담 수입에 영향을 미치기 때문으로 볼 수 있다. 다만, '노령인구 비중'은 실업률을 사용한 경우에는 동 결과가 통계적으로 유의하지 않았다.

둘째, 전년도 '로그 1인당 실질GDP'는 국민부담률을 감소시키는 것으로 나타났다. 이는 소득수준이 높아짐에 따라 조세수입 등 국민부담금이 증가하는 것보다 GDP의 증가속도가 더 빨라서 나타난 결과로 해석할 수 있다.

셋째, 'GDP 대비 정부총지출 비율' 및 'GDP 대비 정부부채 비율'은 대체로 국민부담률을 증가시키는 것으로 나타났다. 정부총지출 및 정부부채 증가 시, 재원확보를 위해 국민부담의 확대가 수반되는데 그 결과 국민부담률이 증가하는 것으로 볼 수 있다.

넷째, ‘고용률/실업률’의 증가는 ‘국민부담률’을 증가(감소)시키는 것으로 나타났다. 고용수준의 증가가 세입 혹은 사회보장부담 수입의 증가에 기여하기 때문으로 볼 수 있다.

[표 23] 국민부담률 결정요인 분석 결과

	국민부담률	
	실업률 포함	고용률 포함
상수항	32.407 ***	53.928 ***
‘인구증가율’	0.885 ***	0.421 **
‘노령인구 비중’	-0.571	-1.001 *
‘노령인구 비중’ 제곱	3.012 **	2.421
전년도 ‘로그 1인당 실질GDP’	-0.097	-2.814 ***
전년도 ‘실질GDP 성장률’	0.175 ***	0.079 ***
전년도 ‘GDP 대비 정부총지출 비율’	0.171 ***	0.036
전년도 ‘GDP 대비 정부부채 비율’	0.020 ***	0.035 ***
전년도 ‘GDP 대비 대외부문 비율’	-0.057 ***	-0.026 *
‘실업률’	-0.089 **	
‘고용률’		0.247 ***
조정결정계수	0.279	0.195
데이터 수	592	411

주: *, **, ***는 각각 10%, 5%, 1% 수준에서 유의함.
자료: OECD SOCX 자료를 활용하여 국회예산정책처가 추정

다. ‘국민부담률 국제비교지수’ 결과

각 국가의 ‘국민부담률 국제비교지수’의 추정결과는 [표 24]와 같다. 2011년 우리나라의 ‘국민부담률 국제비교지수’는 78.4로 나타났는데,[18] 이는 우리나라의 국민부담 수준이 다른 OECD 회원국들에 비해 상대적으로 낮음을 의미한다.

즉, 우리나라 국민부담 수준의 실제수준(GDP 대비 25.9%)은 실증분석을 통해 추정한 준거수준(GDP 대비 33.1%)에 미치지 못하고 있다.[19] 분석대상 OECD 회원들과 비교할 때, 우리나라의 ‘국민부담률 국제비교지수’는 3번째로 낮은 수준이다.

18) 2011년 기준 ‘국민부담률 국제비교지수’에 대한 95% 신뢰구간은 [76.4, 80.5]이다.

19) 2011년 기준 ‘국민부담률’의 준거수준에 대한 95% 신뢰구간은 [32.2%, 33.9%]이다.

[표 24] 국민부담률 국제비교지수(2011년 기준)

	실제수준 (A)	준거수준 (F)	지수 (I=100×A/F)	지수(I) 순위[1)]
Australia	26.5	35.7	74.3	29
Austria	42.3	38.4	110.2	7
Belgium	44.1	37.6	117.0	3
Canada	30.4	37.4	81.4	25
Czech	34.9	34.2	102.0	13
Denmark	47.7	38.5	123.9	1
Estonia	32.3	32.7	98.6	15
Finland	43.7	39.4	110.8	6
France	44.1	40.3	109.3	8
Germany	36.9	40.2	91.8	17
Greece	32.2	39.1	82.4	24
Hungary	37.1	35.0	106.0	10
Iceland	36.0	35.8	100.5	14
Ireland	27.9	35.4	78.8	27
Israel	32.6	37.2	87.6	21
Italy	43.0	41.8	102.8	12
Korea	25.9	33.1	78.4	28
Luxembourg	37.0	30.1	123.0	2
Netherlands	38.6	35.9	107.3	9
New Zealand	31.5	36.9	85.5	22
Norway	42.5	37.0	115.0	4
Poland	32.3	36.3	89.1	19
Portugal	33.0	39.2	84.1	23
Slovak	28.7	31.7	90.5	18
Slovenia	37.1	35.6	104.1	11
Spain	32.2	36.3	88.6	20
Sweden	44.2	39.3	112.4	5
Switzerland	28.6	35.5	80.4	26
UK	35.7	38.4	93.1	16
US	24.0	37.6	63.8	30

주: '국민부담률 국제비교지수'를 기준으로 하여 분석대상 OECD 회원국들을 내림차순으로 정렬한 순위임.

자료: OECD SOCX 자료를 활용하여 국회예산정책처가 추정

Ⅳ. 공공사회복지지출 및 국민부담과 재정건전성 관계

공공사회복지지출 확대와 관련하여 주요 논점은 재정건전성이 중장기적으로 유지될 수 있는가라는 점이다. 우리나라의 경우 현재 공공사회복지지출 확대에 대한 요구가 강하고, 향후 그 확대 필요성을 부인하기 어렵다. 그러나 재정수지에 대한 부담이 큰 만큼, 공공사회복지지출 확대에 대한 제약도 존재한다. 본 장에서는 공공사회복지지출 및 국민부담과 재정건전성간 관계를 분석함으로써, 향후 공공사회복지지출 확대 여력을 가늠해 보고자 한다.

1. 준거수준 설정

가. 경제사회적 요인 검토

(1) 데이터

본 장에서는 경제사회적 요인들이 재정수지에 미치는 영향을 분석한다. 이를 위해 종속변수($y_{i,t}$)로서 'GDP 대비 통합재정수지 비율'을 사용한다. 통합재정수지의 흑자에는 국민연금기금 등 사회보장성 기금의 흑자가 상당 부분 기여하고 있다. 특히 우리나라의 경우 OECD 회원국들에 비해 노령화 수준이 상대적으로 낮아 그 영향이 큰 상태이다. 즉 통합재정수지를 기준으로 국가간 재정건전성을 비교할 경우 우리나라의 재정건전성이 상대적으로 양호한 것으로 나타날 가능성이 높다. 그런데 향후 노령화가 진행될수록 사회보장성 기금의 적자로의 전환은 불가피하다. 따라서 재정건전성을 보다 명확히 판단하기 위해서는 통합재정수지에서 사회보장성기금 수지를 제외한 관리재정수지를 사용하는 것이 적절하다. 하지만 OECD 회원국들의 관리재정수지 자료를 확보할 수 없는 만큼 국제비교를 위해 통합재정수지를 종속변수로 사용한다. 대신 국가별 고유 여건에 따른 영향을 고려하기 위해 패널데이터모

형(panel data model)을 사용한다.

설명변수($x_{i,t}$)로는 선행연구에서 재정수지에 영향을 미치는 것으로 분석되었던 요인들을 고려한다. 우선, 분석 목적에 따라 재정 관련 변수들을 설명변수로 설정한다. 공공사회복지지출 및 국민부담과 통합재정수지간 관계를 살펴보기 위해 'GDP 대비 공공사회복지지출 비율'과 '국민부담률'을 설명변수로 설정한다.

한편 본 장의 분석 초점은 아니지만 분석의 엄밀성을 위해 통제변수들을 고려한다. Giorno et al.(1995), 김성태(2012) 등의 재정수지 관련 선행연구에서 공통적으로 검토하였던 변수들을 포함한다. 기능별 재정지출 항목들 중 'GDP 대비 경제업무지출(economic affairs) 비중'과 'GDP 대비 국방(defence) 지출 비중'이 그 예이다. 또한 '총산출갭', '로그 1인당 국민소득', '인플레이션률', 'GDP 대비 대외부문 비중' 등의 영향을 검토한다. 더 나아가 과거 재정수지 적자가 누적된 저량(stock)의 영향을 파악하기 위해 'GDP 대비 정부부채 비율'을 포함한다.

실증분석에는 OECD가 제공하는 복지지출자료(SOCX: social expenditure database), 국민계정자료(national account database), 경제전망자료(economic outlook database) 등에서 추출한 데이터를 사용한다. 분석대상 기간은 22개년(1991~2012년)이다. 종속변수인 통합재정수지를 비롯하여 분석에 포함한 설명변수들의 정의는 [표 25]와 같다.

[표 25] 분석에 사용된 데이터 정의

변수	산정 방법	단위
GDP 대비 통합재정수지 비율	100 × (통합재정수지/GDP)	%
GDP 대비 공공사회복지지출 비율	100 × (공공사회복지지출/GDP)	%
국민부담률	100 × ((조세+사회보장기여금)/GDP)	%
총산출갭	100 × ((실제GDP/잠재GDP) - 1)	%
GDP 대비 정부부채 비율	100 × (정부부채/GDP)	%
GDP 대비 경제업무지출 비율	100 × (경제업무지출/GDP)	%
GDP 대비 국방지출 비율	100 × (국방지출/GDP)	%
인플레이션률[1)]	100 × log(P/P_{-1})	%
로그 1인당 국민소득	로그 1인당 국민소득(US $1,000)	
GDP 대비 대외부문 비율	100 × (0.5×(수출+수입)/GDP)	%

주: 인플레이션률은 GDP 디플레이터를 사용하여 산정함.
자료: OECD 자료를 바탕으로 국회예산정책처에서 작성

(2) 기초통계량

[표 26]은 분석에 포함된 변수들의 기초통계량을 보여준다. 분석에 사용된 관측값 수는 418개이다.[20] 변수에 따라 평균 및 표준편차가 상당히 다름을 알 수 있다. 따라서 설명변수별 단위 및 스케일 차이를 통제하고 개별 요인의 한계효과 크기를 상대평가하기 위해, 표준화된 추정계수를 중심으로 분석하는 것이 적절하다.

[표 26] 분석에 사용된 데이터 기초통계량

변수	평균	표준편차	최소	최대
GDP 대비 통합재정수지 비율	-2.23	4.98	-30.61	18.79
GDP 대비 공공사회복지지출 비율	22.25	5.16	5.40	33.20
국민부담률	37.31	6.63	23.27	51.44
총산출갭	0.29	3.16	-12.33	13.66
GDP 대비 정부부채 비율	68.02	30.95	7.31	193.32
GDP 대비 경제업무지출 비율	4.72	1.85	-0.38	24.72
GDP 대비 국방지출 비율	1.68	1.07	0.01	8.02
인플레이션률	0.95	0.16	0.48	1.58
로그 1인당 국민소득	3.15	0.31	2.27	3.77
GDP 대비 대외부문 비율	44.16	20.20	9.95	95.68

자료: OECD 자료를 활용하여 국회예산정책처가 추정함.

(3) 국가별 편차

국가간 통합재정수지를 비교분석할 때 각국의 경제사회적 여건의 편차를 고려할 필요가 있다. 동 편차는 일차적으로 설명변수를 통해 분석에 반영된다. [표 27]~[표 30]에 제시된 설명변수들의 국가별 평균에서 해당 편차를 확인할 수 있다.

20) OECD DB에서 28개국(전체 34개 회원국 중 Australia, Chile, Luxembourg, Mexico, Netherlands, Switzerland는 일부 변수의 데이터가 존재하지 않아 분석에서 제외)의 22개년간 자료를 추출하여 균형패널(balance panel)을 구성하였는데, 전체 관측값 616개 중 종속변수 및 설명변수에서 존재하는 결측치(missing value)로 인하여 198개 관측값이 제외되었다.

[표 27]을 보면 우리나라의 'GDP 대비 통합재정수지 비율' 평균이 전체 데이터 평균에 비해 높다. 'GDP 대비 공공사회복지지출 비율' 및 '국민부담률'에서는 우리나라의 평균이 전체 데이터 평균에 비해 낮다. 즉 경제규모를 보여주는 GDP 대비 비율을 기준으로 평가할 때, 우리나라의 재정규모는 다른 OECD 회원국에 비해 상대적으로 작으면서, 통합재정수지는 양호한 상태이다.

[표 27] 분석에 포함된 변수들의 국가별 평균 (Ⅰ)

(단위: %)

	GDP 대비 통합재정수지 비율	GDP 대비 공공사회복지지출 비율	국민부담률
Austria	-2.29	27.17	43.00
Belgium	-1.73	27.04	44.29
Canada	-1.44	17.93	34.28
Czech	-3.59	19.54	35.28
Denmark	-0.10	28.07	48.55
Estonia	0.56	15.42	31.92
Finland	0.05	27.92	44.68
France	-3.75	30.17	43.90
Germany	-2.56	26.56	36.49
Greece	-9.23	22.74	32.05
Hungary	-4.87	22.14	38.50
Iceland	-2.11	16.66	37.23
Ireland	-3.74	17.71	29.40
Israel	-3.81	15.78	33.45
Italy	-4.49	23.97	41.93
Japan	-4.53	20.03	27.83
Korea	2.24	7.72	25.09
Netherlands	-1.89	21.59	38.99
Norway	11.19	22.43	42.41
Poland	-5.02	21.16	32.90
Portugal	-4.92	21.45	31.20
Slovak	-5.37	17.46	31.81
Slovenia	-3.16	21.79	37.74
Spain	-3.51	22.13	33.76
Sweden	0.02	29.21	48.04
Switzerland	0.46	19.36	28.09
UK	-4.12	20.57	34.76
US	-4.99	16.32	26.02
전체 데이터 평균	-2.23	22.25	37.31

자료: OECD 자료를 바탕으로 국회예산정책처에서 작성

[표 28]을 보면 '총산출갭'에서 우리나라의 평균이 전체 데이터 평균에 비해 높다. 또한 우리나라의 'GDP 대비 정부부채 비율' 평균은 전체 데이터 평균에 비해 낮다. 한편 'GDP 대비 경제업무지출 비율' 및 'GDP 대비 국방지출 비율'에서 우리나라의 평균이 전체 데이터 평균에 비해 높다. 즉 분석대상 기간 중 우리나라 경제여건이 양호하게 유지되고, 정부부채 규모는 상대적으로 작은 가운데, 재정지출 구성 측면에서 우리나라가 다른 OECD 회원국들과 상당히 다른 특징을 가지고 있다.

[표 28] 분석에 포함된 변수들의 국가별 평균 (II)

(단위: %)

	총산출갭	GDP 대비 정부부채 비율	GDP 대비 경제업무지출 비율	GDP 대비 국방지출 비율
Austria	0.74	70.92	5.33	0.88
Belgium	0.17	106.99	5.21	1.14
Canada	-0.19	91.18	3.80	1.23
Czech	0.81	38.72	7.09	1.21
Denmark	0.37	62.04	3.43	1.65
Estonia	0.93	9.50	4.33	1.60
Finland	-0.95	54.17	5.66	1.63
France	0.50	77.69	3.72	2.01
Germany	-0.47	65.06	4.25	1.19
Greece	0.33	140.24	4.07	2.72
Hungary	-0.01	72.98	6.19	1.19
Iceland	0.97	60.43	7.19	0.04
Ireland	3.51	55.17	5.97	0.50
Israel	1.47	73.40	2.67	7.02
Italy	-0.10	122.76	4.11	1.33
Japan	0.14	175.32	3.91	0.86
Korea	0.66	26.99	6.64	2.57
Netherlands	0.35	68.56	5.21	1.59
Norway	0.35	41.53	4.65	1.88
Poland	-0.35	56.10	4.53	1.16
Portugal	0.31	80.04	4.80	1.41
Slovak	0.03	45.18	5.76	1.77
Slovenia	0.69	39.41	4.60	1.35
Spain	0.64	64.15	5.12	1.12
Sweden	-0.22	60.93	4.35	1.95
Switzerland	0.55	50.33	4.48	0.98
UK	-0.19	55.10	2.76	2.67
US	-0.47	69.45	3.70	3.88
전체 데이터 평균	0.29	68.02	4.72	1.68

자료: OECD 자료를 바탕으로 국회예산정책처에서 작성

[표 29]를 보면 '인플레이션률' 및 '로그 1인당 국민소득'의 경우 우리나라의 평균이 전체 데이터 평균에 비해 다소 낮다. 반면 'GDP 대비 대외부문 비중'에서는 우리나라의 평균이 전체 데이터 평균과 유사하다. 즉 우리나라 경제적 여건은 다른 OECD 회원국들과 크게 다르지 않다.

[표 29] 분석에 포함된 변수들의 국가별 평균 (III)

	인플레이션률(%)	로그 1인당 국민소득	GDP 대비 대외부문 비중(%)
Austria	0.99	3.31	47.90
Belgium	0.88	3.29	75.31
Canada	0.82	3.22	35.54
Czech	1.03	2.81	64.88
Denmark	0.95	3.25	42.97
Estonia	1.14	2.62	76.70
Finland	1.02	3.13	36.70
France	0.98	3.27	26.21
Germany	0.98	3.28	34.39
Greece	1.10	3.00	28.70
Hungary	1.02	2.53	75.12
Iceland	1.14	3.23	42.71
Ireland	0.96	3.30	83.15
Israel	0.98	3.10	37.16
Italy	0.92	3.12	24.96
Japan	0.97	3.21	15.13
Korea	0.93	3.03	44.29
Netherlands	0.94	3.37	65.07
Norway	0.72	3.65	35.86
Poland	1.05	2.54	39.44
Portugal	0.93	2.83	33.83
Slovak	0.93	2.52	77.30
Slovenia	1.37	2.99	64.16
Spain	0.85	3.07	28.04
Sweden	0.88	3.31	42.91
Switzerland	1.05	3.51	46.96
UK	0.84	3.27	28.27
US	0.87	3.54	12.28
전체 데이터 평균	0.95	3.15	44.16

자료: OECD 자료를 바탕으로 국회예산정책처에서 작성

(4) 국가별 및 연도별 고유 여건에 따른 영향 고려

[표 27]의 첫 번째 열은 종속변수에 해당하는 'GDP 대비 통합재정수지 비율'의 국가별 평균을 보여준다. 동 비율을 참조하면 우리나라의 경우 분석기간 동안 대체적으로 재정수지 흑자였던 반면, OECD 전체를 보면 전반적으로 재정수지 적자 상태였다. 또한 [표 27]의 나머지 열들과 [표 28]~[표 29]은 분석에 포함된 설명변수들의 국가별 평균을 보여준다. 전반적으로 설명변수로 포함되는 경제사회적 요인에서 상당한 수준의 국가별 편차가 존재함을 알 수 있다.[21]

특히 본 장의 분석 초점인 'GDP 대비 통합재정수지 비율'의 경우, 우리나라의 평균이 전체 데이터의 평균에서 크게 벗어나 있다. 전술한 바와 같이 우리나라의 통합재정수지에서 관측되는 큰 폭의 흑자는 사회보장성기금의 흑자에서 기인한다. 예를 들어, 우리나라의 경우 사회보장성기금이 다른 OECD 회원국들에 비해 뒤늦게 도입된 관계로, 연금성숙도에서 다른 OECD 회원국들과의 차이가 크다. 국가별 비교가 가능한 연금성숙도 데이터가 존재하는 경우, 해당 데이터를 설명변수로 설정하여 분석을 수행하는 것이 가능하다. 그러나 OECD를 비롯한 국제기구들은 관련 데이터를 제공하고 있지 않다.

따라서 통합재정수지를 대상으로 국제 비교분석을 수행할 때 연금성숙도, 산정기준 등에서의 국가별 차이를 고려할 필요가 있다. 이를 고려하여 본 장은 국가별 고유 여건에 따른 영향을 분석에 반영할 수 있는 패널데이터모형을 사용한다. 즉 국가별 더미변수를 통해 국가별 고유 여건에 따른 영향을 통제한다.[22]

한편 우리나라의 'GDP 대비 통합재정수지 비율' 수준과 해당 비율의 OECD 회원국 평균간 연도별 변화 양상이 유사하다. 예를 들어, 'GDP 대비 통합재정수지 비율'과 관련하여 우리나라의 연도별 변화와 OECD 회원국 평균의 연도별 변화 사이의 상관관계는 0.57이다. 이는 연도별로 모든 OECD 회원국의 통합재정수지에 공통적으로 영향을 미치는 연도별 고유 여건이 존재함을 시사한다. 이를 고려하여 연도별 더미변수를 분석에 포함한다.[23]

---

21) 예를 들어, OECD 통계에 따르면 2012년 우리나라의 일반정부 재정수지는 GDP 대비 1.0% 흑자이며, 이는 일본(-9.5%), 미국(-9.3), OECD 전체(-5.9%) 등에 비하여 상대적으로 양호한 수준이다.

22) 국가별 더미변수 설정의 적정성에 대한 통계 검정은 [부록 1]에 제시한다.

23) 연도별 더미변수 설정의 적정성에 대한 통계 검정은 [부록 1]에 제시한다.

나. 재정수지와의 관계 설정

(1) 변수들간 상관관계

한편 [표 30]은 분석에 포함된 변수들간 상관관계를 보여준다. 단순상관계수를 기준으로 볼 때, 가장 큰 양(+)의 상관관계는 'GDP 대비 공공사회복지지출 비율'과 '국민부담률' 사이에서 나타난 0.77이다. 반면 'GDP 대비 통합재정수지 비율'과 'GDP 대비 정부부채 비율' 사이에서 나타난 -0.41은 가장 큰 음(-)의 상관관계이다. 여타 설명변수들간 상관관계가 -0.5~0.8 범위의 값을 가지는 것을 감안하면, 회귀분석 시 다중공선성(multicollinearity) 문제가 심각하지 않을 것으로 판단된다.

[표 30] 분석에 포함된 변수들간 상관관계

	GDP 대비 통합재정수지 비율	GDP 대비 공공사회복지 지출 비율	국민 부담률
GDP 대비 공공사회복지지출 비율	-0.11		
국민부담률	0.30	0.77	
총산출갭	0.39	-0.29	-0.04
GDP 대비 정부부채 비율	-0.41	0.30	0.08
GDP 대비 경제업무지출 비율	-0.33	-0.05	-0.05
GDP 대비 국방지출 비율	-0.11	-0.19	-0.19
인플레이션률	-0.18	0.07	-0.06
1인당 국민소득	0.38	0.18	0.18
GDP 대비 대외부문 비율	0.05	-0.11	0.03
	총산출갭	GDP 대비 정부부채 비율	GDP 대비 경제업무지출 비율
GDP 대비 정부부채 비율	-0.30		
GDP 대비 경제업무지출 비율	-0.11	-0.09	
GDP 대비 국방지출 비율	-0.09	-0.02	-0.26
인플레이션률	-0.02	-0.01	0.07
1인당 국민소득	0.16	0.07	-0.24
GDP 대비 대외부문 비율	0.14	-0.27	0.29
	GDP 대비 국방지출 비율	인플레이션률	1인당 국민소득
인플레이션률	-0.22		
1인당 국민소득	0.10	-0.13	
GDP 대비 대외부문 비율	-0.36	0.33	-0.33

자료: OECD 자료를 활용하여 국회예산정책처가 추정

(2) 추정방정식

본 장은 OECD 회원국들의 다년도에 걸친 현황을 대상으로 공공사회복지지출과 통합재정수지간의 관계를 분석한다. 이때 사용되는 패널데이터모형은 설명변수의 구성 및 고유 여건의 취급에 따라 다양한 형태로 구축될 수 있다.

설명변수 구성과 관련하여 본 장은 두 가지 그룹을 대상으로 분석을 수행한다. 우선 김성태(2012)의 분석 예를 참조하여 5개 요인('GDP 대비 공공사회복지지출 비율', '국민부담률', '총산출갭', 'GDP 대비 정부부채 비율', 'GDP 대비 경제업무지출 비율')만으로 구성된 설명변수 그룹을 대상으로 분석한다. 이는 재정수지 관련 선행연구를 참조하여 본 장의 분석을 설계하고, 설명변수 설정에서의 자의성을 통제하려는 취지이다. 이때 종속변수인 'GDP 대비 통합재정수지 비율'과 내생성이 상대적으로 강하리라고 예상되는 '총산출갭' 및 'GDP 대비 정부부채 비율'의 경우에는, 내생성 통제를 위해 전년도 관측값을 사용한다.

다음으로 다른 4개의 요인('GDP 대비 국방지출 비율', '인플레이션률', '로그 1인당 국민소득', 'GDP 대비 대외부문 비율')을 추가한 설명변수 그룹을 검토한다. 여기서 고려하는 변수들은 선행연구를 통해 재정수지에 영향을 미치는 요인으로 확인된 것들과 대동소이하다. 이는 본 장의 주요 분석 초점인 재정 관련 변수들에 대한 분석결과의 강건성(robustness)를 확인해 보려는 의도이다.

(3) 추정방법

패널데이터모형 분석에서는 국가별 및 연도별 고유 여건을 어떻게 설정하는지에 따라 주요 분석결과가 다르게 나타날 수 있다. 따라서 본 장은 더미변수 포함 여부에 따라 세 가지 추정방법, 즉 최소자승추정법(OLS: ordinary least squares), 일원 고정효과모형(one-way fixed effect model), 이원 고정효과모형(two-way fixed effect model)을 사용하고 해당 결과들을 함께 제시한다. 최소자승추정법은 더미변수를 포함하지 않는 방법이고, 일원 고정효과모형은 국가별 더미변수를 포함하는 방법이며, 이원 고정효과모형은 연도별 더미변수까지 추가하는 방법이다. 본 장은 통합재정수지에 대한 국가별 및 연도별 고유 여건의 영향을 적극적으로 탐색하고자 하므로, 이원 고정효과모형을 중심으로 분석을 진행한다. [Box 2]는 각 추정방식의 개념 및 주요 특징을 개관하고 있다.

한편 본 장은 표준화된 추정계수를 기준으로 결과를 해석한다. 이는 각 경제사회적 요인이 재정수지에 미치는 영향력의 크기를 상대평가하려는 취지이다. 즉 각 설명변수의 측정단위가 다른 만큼, 통상적인 계수 추정값을 직접 비교하여서는 각 요인이 통합재정수지에 미치는 한계효과의 크기를 상대평가하기 어렵다. 그런데 모든 변수들을 표준화(standardize)하여 추정하면, 요인들간 측정단위의 차이가 통제되므로 각 요인별 한계효과를 직접적으로 비교하는 것이 가능하다. 즉 표준화된 추정계수들을 비교하여 한 값이 다른 값에 비해 2배 크면, 통합재정수지에 미치는 한계효과에서 2배의 차이가 있다고 해석한다.

[Box 2] 패널데이터모형 추정방법

공공사회복지지출과 통합재정수지간 관계를 분석하기 위해 다음과 같은 패널데이터모형을 사용한다. 여기서 $y_{i,t}$는 i국가의 t년도 'GDP 대비 통합재정수지 비율'을, $x_{i,t}$는 국가와 연도에 따라 변하면서 재정수지에 영향을 미치는 요인들의 그룹(행벡터)을 의미한다. D_i는 국가별 더미변수, S_t는 연도별 더미변수, 그리고 $\epsilon_{i,t}$는 일반적인 오차항을 나타낸다. n은 분석에 포함된 OECD 회원국 수를, T는 분석대상 기간의 길이를 각각 나타낸다.

$$y_{i,t} = \alpha + \beta x_{i,t} + \sum_{i=1}^{n-1} \gamma_i D_i + \sum_{t=1}^{T-1} \delta_t S_t + \epsilon_{i,t} \qquad (1)$$

본 장은 식(1)을 추정함에 있어 세 가지 추정방법을 활용한다. 우선 국가별 및 연도별 더미변수를 제외한 방정식에 대해 '최소자승추정법'을 사용한다. 즉 지난 22개년 동안 OECD 회원국에서 실현된 관측 값을 하나의 데이터로 통합하고, 국가별 및 연도별 고유 여건을 고려하지 않은 채 설명변수로 관측되는 요인들의 영향을 확인한다.

다음으로 식(1)에서 국가별 더미변수(D_i)를 포함하는 방정식을 대상으로 회귀분석을 수행한다. 동 모형은 '일원 고정효과모형'에 해당한다. 시간에 따라 변하지 않는 국가별 고유 여건을 국가 더미변수 D_i를 통해 추정하려는 것이다.

마지막으로 식(1)에서 국가별 더미변수와 연도별 더미변수(S_t)를 모두 포함하는 방정식을 대상으로 회귀분석을 수행한다. 모든 국가에 공통적으로 영향을 주는 연도별 고유 여건을 추정하기 위해 연도 더미변수(S_t)를 추가한 것이다. 동 모형은 '이원 고정효과모형'에 해당한다.

한편 국가별 및 연도별 고유 여건을 고려하여 더미변수를 포함하는 고정효과모형은 해당 이질성을 추정해야 할 모수(parameter)로 간주한다. 반면 해당 이질성을 확률변수로 간주하면 확률효과모형(random effect model)이 된다.

자료: 국회예산정책처

2. 재정수지 수준 평가

가. 재정수지 결정 요인

(1) 설명변수 그룹별 결과

[표 31]은 패널데이터모형에 대한 추정결과로서, 설명변수 구성에 따라 구분한 (그룹 A)와 (그룹 B)를 비교하여 보여준다. 각 추정결과는 국가별 및 연도별 더미변수를 포함하는 이원 고정효과모형을 사용하여 얻은 것이다.

우선, 첫 번째 열의 (그룹 A)는 김성태(2012)에서 검토하였던 5개 요인들로 구성된 설명변수 그룹에 대한 추정결과이다. 요인별 부호 및 통계적 유의성은 선행연구와 같다. '국민부담률'의 계수는 정(+)의 값이면서 신뢰수준 1%에서 통계적으로 유의하다. 반면 전년도 '총산출갭'의 계수도 부(-)의 값이지만 통계적 유의성은 상대적으로 낮다. 전년도 'GDP 대비 공공사회복지지출 비율', 'GDP 대비 정부부채 비율' 및 'GDP 대비 경제업무지출 비율'의 계수는 부(-)의 값을 가지고 신뢰수준 1%에서 통계적으로 유의하다. 특히 공공사회복지지출이 통합재정수지에 미치는 부정적 한계효과가 경제업무지출의 부정적 한계효과에 비해 더 크다.

[표 31] 통합재정수지 결정요인: 설명변수 그룹별
(국가 더미변수 & 연도 더미변수)

	설명변수 그룹 A	설명변수 그룹 B
'국민부담률'	1.294 ***	1.340 ***
'GDP 대비 공공사회복지지출 비율'	-1.085 ***	-0.989 ***
전년도 '총산출갭'	-0.046 *	-0.067 **
전년도 'GDP 대비 정부부채 비율'	-0.281 ***	-0.283 ***
'GDP 대비 경제업무지출 비율'	-0.385 ***	-0.377 ***
'GDP 대비 국방지출 비율'		-0.242 ***
전년도 '로그 1인당 국민소득'		0.153 *
'인플레이션률'		0.100 **
'GDP 대비 대외부문 비율'		0.147 *
조정결정계수	0.932	0.936

주: *, ** 및 ***은 각각 신뢰수준 1%, 5% 및 10%에서 통계적으로 유의함을 나타냄.
자료: OECD 자료를 활용하여 국회예산정책처가 추정

다음으로, 두 번째 열의 (그룹 B)는 경제여건 관련 다른 요인들을 포함하는 설명변수 그룹에 대한 결과이다. 보다 많은 통제변수를 포함한 이후에도 앞서의 분석결과가 강건한지를 확인하려는 취지이다. 그런데 재정 관련 요인들('GDP 대비 공공사회복지지출 비율', '국민부담률')에 대한 결과가 안정적으로 유지되고 있다. 즉 해당 요인별 부호 및 통계적 유의성이 앞서와 동일하다. 따라서 본 장의 주요 분석결과가 강건하다고 평가할 수 있다.

한편 본 장은 표준화 계수를 기준으로 분석결과를 해석하는 만큼, 요인들간 한계효과의 크기를 상대평가 하는 것이 가능하다. 긍정적 한계효과와 관련하여서는 '국민부담률'의 영향이 크고, 부정적 한계효과로서는 'GDP 대비 공공사회복지지출 비율'의 영향이 두드러진다. 그리고 기능별 지출 항목들간 부정적 한계효과 크기를 비교하자면, 공공사회복지지출, 경제업무지출, 국방지출 순이다.

(2) 추정방법별 결과

[표 32]는 국가별 및 연도별 더미변수 포함 여부에 따라 구분되는 세 가지 추정방법에 대해, 각 추정결과를 비교하여 보여준다. 세 번째 열의 이원 고정효과모형에 대한 결과는 [표 31]의 두 번째 열(그룹 B)을 다시 보여주고 있는데, 이는 국가별 및 연도별 더미변수를 포함하기 이전 결과와 상호 비교하려는 취지이다.

무엇보다도 본 장의 분석 초점인 재정 관련 요인들('GDP 대비 공공사회복지지출 비율', '국민부담률')에 대한 추정결과는 국가별 및 연도별 더미변수 포함 여부에 별다른 영향을 받지 않는다. 이는 주요 분석결과가 강건함을 보여준다.

[표 32] 통합재정수지 결정요인: 추정방법별

	최소자승 추정법	일원 고정효과모형	이원 고정효과모형
'국민부담률'	0.778 ***	1.490 ***	1.340 ***
'GDP 대비 공공사회복지지출 비율'	-0.752 ***	-1.079 ***	-0.989 ***
전년도 '총산출갭'	-0.058 *	-0.076 ***	-0.067 **
전년도 'GDP 대비 정부부채 비율'	-0.304 ***	-0.289 ***	-0.283 ***
'GDP 대비 경제업무지출 비율'	-0.376 ***	-0.387 ***	-0.377 ***
'GDP 대비 국방지출 비율'	-0.255 ***	-0.300 ***	-0.242 ***
전년도 '로그 1인당 국민소득'	0.333 ***	0.260 ***	0.153 *
'인플레이션률'	-0.093 ***	0.075 **	0.100 **
'GDP 대비 대외부문 비율'	0.023	0.229 ***	0.147 *
국가별 더미변수	미포함	포함	포함
연도별 더미변수	미포함	미포함	포함
조정결정계수	0.679	0.930	0.936

주: *, ** 및 ***은 각각 신뢰수준 1%, 5% 및 10%에서 통계적으로 유의함을 나타냄.
자료: OECD 자료를 활용하여 국회예산정책처가 추정

나. 재정수지 수준 국제 비교

[표 33]은 2011년 기준 국가별 통합재정수지의 실제수준을 앞서의 패널데이터모형을 통해 추정한 준거수준, 갭 및 갭 순위와 함께 보여준다.

동 결과를 참조하면, 2011년 기준 우리나라 통합재정수지의 실제수준은 GDP 대비 2.0%로서 추정된 준거수준(GDP 대비 -1.2%)을 상회한다.[24] 즉 우리나라와 동일한 경제사회적 여건일 때 다른 OECD 회원국들에서 관측되리라 추정되는 'GDP 대비 통합재정수지 비율'에 해당하는 준거수준은 적자인 반면, 실제수준은 흑자를 유지하고 있다. 또한 분석대상 OECD 회원국들 중 11개국에서 통합재정수지의 실제수준이 준거수준보다 높게 유지되는 플러스(+) 갭이 관측된다. 그런데 해당 플러스 갭의 크기를 OECD 회원국들간 비교해 보면 우리나라가 6번째로 크다.

24) 2011년 기준 'GDP 대비 통합재정수지 비율'의 준거수준에 대한 95% 신뢰구간은 [-3.5%, 1.1%]이다.

[표 33] 국가별 통합재정수지 갭(2011년 기준)

국가	실제수준 (A) (GDP 대비 %)	준거수준 (F) (GDP 대비 %)	갭 (G=A-F) (GDP 대비 %p)	갭(G) 기준 순위[1)]
Austria	-2.44	-0.63	-1.81	19
Belgium	-3.99	-2.80	-1.19	17
Czech	-3.19	-1.76	-1.43	18
Denmark	-2.04	4.46	-6.50	25
Estonia	1.11	2.25	-1.14	16
Finland	-1.04	-0.54	-0.50	12
France	-5.17	-4.17	-1.00	13
Germany	-0.82	-3.44	2.62	8
Greece	-9.64	-12.64	3.00	7
Hungary	4.24	-3.22	7.45	1
Iceland	-5.57	2.63	-8.20	26
Ireland	-13.05	-11.95	-1.10	15
Israel	-3.94	-4.28	0.34	11
Italy	-3.62	-2.59	-1.03	14
Korea	1.95	-1.18	3.13	6
Netherlands	-4.28	0.08	-4.35	23
Norway	13.60	6.23	7.37	2
Poland	-5.06	-5.74	0.69	10
Portugal	-4.31	-9.86	5.54	3
Slovak	-4.76	-2.85	-1.91	20
Slovenia	-6.38	-0.69	-5.69	24
Spain	-9.56	-11.22	1.66	9
Sweden	-0.01	2.60	-2.61	21
Switzerland	0.74	-4.74	5.48	4
UK	-7.62	-3.33	-4.29	22
US	-10.59	-15.38	4.79	5

주: 통합재정수지 갭을 기준으로 분석대상 OECD 회원국들을 내림차순으로 정렬한 순위임.
자료: OECD 자료를 활용하여 국회예산정책처가 추정

3. 우리나라 고유 여건의 지속가능성 평가

가. 재정수지 갭 평가

(1) 연금성숙도에 따른 영향

통합재정수지 기준으로 국제 비교 시, 연금성숙도와 같은 국가별 고유 여건에서 우리나라와 다른 OECD 회원국들간 편차가 크다는 점을 고려할 필요가 있다.

이를 위해 '사회보험성 기금 수지'가 통합재정수지에 미치는 영향을 제외한 후의 우리나라 재정건전성을 살펴본다. [표 34]는 최근 10개년(2003~2012년)간 관측된 'GDP 대비 통합재정수지 비율'의 실제수준 및 준거수준, 그리고 'GDP 대비 사회보험성 기금 수지 비율'을 함께 보여준다. 첫 번째 열은 OECD 자료에서 추출한 우리나라 'GDP 대비 통합재정수지 비율'의 실제수준이고, 두 번째 열은 본 장의 분석을 통해 추정한 'GDP 대비 통합재정수지 비율'의 준거수준이다.

그리고 세 번째 열은 기획재정부에서 공표하는 'GDP 대비 중앙정부의 통합재정수지 비율'에서 'GDP 대비 중앙정부의 관리재정수지 비율'을 차감하여 산정한, 'GDP 대비 사회보험성 기금 수지 비율'이다. 현재 국민연금을 비롯한 사회보험성 기금은 초기단계로서 아직 연금수급자가 본격적으로 발생하지 않고 있어 보험료 수입이 계속 누적되는 관계로 큰 폭의 흑자가 발생하고 있다. 즉 '사회보험성 기금 수지'가 흑자인 것은 낮은 연금성숙도에 따른 영향에 해당한다.

[표 34]의 2012년을 기준으로 우리나라에서 관측되고 있는 재정수지 갭을 평가하면 다음과 같다. 첫째, 'GDP 대비 통합재정수지 비율'의 준거수준(-2.1%)이 'GDP 대비 관리재정수지 비율'(-1.3%)에 비해서도 낮다.[25] 즉 연금성숙도 차이에 따른 영향을 감안하더라도, 현 시점에서의 우리나라 재정건전성은 다른 OECD 회원국들에 비해 다소 양호하게 나타난다.

둘째, 우리나라 통합재정수지에서 관측되는 플러스(+) 갭의 지속가능성은 상당히 낮은 것으로 보인다. 세 번째 열은 'GDP 대비 통합재정수지 비율'의 실제수준에서 준거수준을 차감하여 산정한 '재정수지 갭'을 보여주는데, 2012년 기준으로 3.4%p이다.[26] 그런데 네 번째 열의 'GDP 대비 사회보험성 기금 수지 비율'을 보면 2.6%이다. 즉 우리나라 통합재정수지에서 관측되는 플러스(+) 갭의 상당 부분이 사회보험성 기금의 흑자에 따른 것으로 볼 수 있다. 그런데 우리나라의 경우 급속히 진행되는 노령화의 영향으로 사회보험성 기금의 장기 재정이 불안정한 상태이다. 따라서 국민부담 확대 등의 선제적인 대응이 수반되지 않는다면, 우리나라 통합재정수지에서 관측되는 플러스(+) 갭은 장기적으로 지속되기 어려울 것이다.

---

25) 2012년 기준 'GDP 대비 통합재정수지 비율'의 준거수준에 대한 95% 신뢰구간은 [-4.4%, 0.3%]이다. 한편 기획재정부가 공표하는 'GDP 대비 중앙정부의 관리재정수지 비율'로서, 통계청 e-나라지표 자료를 참조한다.

26) 2012년 기준 재정수지 갭에 대한 95% 신뢰구간은 [1.0%p, 5.7%p]이다.

[표 34] 재정수지 갭과 사회보험성 기금 수지

(단위: GDP 대비 %, %p)

	통합재정수지		재정수지 갭 (G=A-B)	사회보험성 기금 수지[3]
	실제수준(A)[1]	준거수준(B)[2]		
2003	0.5	-3.8	4.2	0.8
2004	2.7	-1.1	3.8	1.0
2005	3.4	-1.3	4.7	1.2
2006	3.9	-1.0	4.9	1.5
2007	4.7	-0.1	4.8	2.9
2008	3.0	-1.0	4.0	2.5
2009	-1.1	-5.0	3.8	2.3
2010	1.3	-3.0	4.3	2.4
2011	2.0	-1.2	3.1	2.8
2012	1.3	-2.1	3.4	2.6
평균	2.2	-2.0	4.1	2.0

주: 1. OECD Economic Outlook을 참조함.
2. OECD 자료를 토대로 패널데이터모형을 통해 추정함.
3. 통계청 e-나라지표 자료를 토대로 통합재정수지에서 관리재정수지를 차감하여 산정함.
자료: OECD 자료, 기획재정부 자료 등을 바탕으로 국회예산정책처에서 작성

(2) 국가별 연금성숙도 편차 검토

우리나라 고유 여건에 따른 영향이 강하게 나타나고 있는데, 공공사회복지지출 관련 선행연구들은 우리나라의 고유 여건으로서 연금성숙도를 지목하고 있다. 연금성숙도는 연금 가입자 대비 연금 수급자 비율을 통해 파악할 수 있다. 그런데 OECD Database는 회원국들의 연금성숙도 지표를 제공하고 있지 않다. 다만 국민부담률, 노령인구 비중, 국가별 연금제도 운영 기간, 연금총자산 규모 등의 대리변수를 통해, 국가별 연금성숙도의 차이를 간접적으로 비교 평가해 볼 수 있다.

안종범 외(2004)는 연금성숙도의 영향이 큰 영역(노령, 장애, 유족연금 등)을 제외한 상태에서 OECD 회원국들의 공공사회복지지출 수준을 비교 평가하였다.

고경환 외(2003)은 연금성숙도를 보여주는 대리변수로 '국민부담률'을 검토하였다. 국가별 사회보장제도 및 각 제도의 성숙도에 따라 급여수준과 더불어 복지재원도 영향을 받는다는 점에 주목한 것이다. 그런데 본 장의 분석은 '국민부담률'을 설명변수에 포함하고 있다. 따라서 추정된 국가별 더미변수 크기(국가별 고유 여건에 따른 영향의 크기)는 '국민부담률'로는 설명되지 않는 부분이다.

서은숙 외(2014)는 고령화 관련 비율인 '65세 이상 인구비중', '노인부양비(dependency ratio)', '고용률 대비 65세 이상 인구비중' 등을 연금성숙도의 대리변수로 간주하고 있다. 그러나 해당 지표들은 노령인구의 연금제도 가입률, 사각지대, 연금급여 수준 등을 반영하지 못하는 한계가 있다. 즉, 국가별 공공사회복지지출 규모를 인구구조 변화에 직접적으로 연동되는 물량 요소와 보장수준과 관련된 단가요소로 구분할 때, 상기 지표들은 국가별 단가요소의 차이를 보여주지 못한다.[27]

다음으로 백화종(2003)의 분석례를 참조하여 '연금제도 운영기간'을 기준으로 국가별 연금성숙도를 비교해 볼 수 있다. 동 기준에 따른 우리나라의 연금성숙도는 다른 OECD 회원국들에 비해 상당히 낮다. 이는 [표 35]의 국가별 연금제도 도입시기와 연금 규모를 통해 확인 가능하다. 대부분의 OECD 회원국들은 1900년대 초에 연금제도를 도입하였고, 오래 전부터 연금수급이 시작되었다. 반면 우리나라에서는 국민연금이 1988년에 도입된 후, 20년 가입 완전노령연금 수급은 2008년부터 이루어지고 있다. 이와 같은 연금제도의 이력을 감안할 때, 연금성숙도 차이로 인한 국가간 고유 여건의 편차가 상당히 클 것으로 추정된다.

한편 두 번째 열과 세 번째 열은 국가별 'GDP 대비 연금총자산 비율'을 보여준다. 동 비율을 통해서도 국가별 연금성숙도 차이의 일면을 살펴볼 수 있다. 공적연금이 충분히 성숙하면 수입(기여금 적립)에 비해 지출(연금급여 지급)이 보다 커져 연금총자산 규모가 감소하는 경향이 있다. 다만 국가별 공적연금 제도에서 상당한 차이가 존재하는 만큼, 연금총자산 규모 자체만으로 연금성숙도를 평가하기 어렵다는 점에 주의해야 한다.

네 번째 열은 각 국가의 연금 소득대체율[28]을 보여준다. 소득대체율은 연금이 은퇴이전의 소득을 얼마나 대체해주는가를 나타내는 지표인데, 2011년 한국의 연금 소득대체율은 47.5%로 OECD 회원국들의 평균인 50.1%에 미치지 못하고 있다. 소득대체율이 높을수록 은퇴 이후에도 은퇴 이전과 같은 방식의 삶을 안정적으로 꾸리는 것이 가능해진다는 측면에서 볼 때 우리나라 공적연금의 보장수준이 상대적으로 낮다고 볼 수 있다.

---

27) 고령화 관련 비율들이 국가별 단가요소의 차이를 보여주지 못하는 예시는 [부록 2]에 제시한다.

28) 연금 소득대체율이란 전체 연금 가입자의 평균소득 수준인 자가 가입시점부터 지급연령까지 가입을 가정하여(평균 40~45년 가입) 보험료를 납부한 경우 전체 가입기간의 평균 소득 대비 연금액의 비율을 말한다. [표 35]의 데이터는 각 국가의 공적연금 소득대체율 보여준다.

[표 35] OECD 회원국 연금제도 도입 시기 및 규모(2011년)

(단위: 년, %)

국가	도입시기	GDP 대비 연금총자산 비율		연금 소득대체율
		연금 펀드	공적 연기금	
Australia [1)]	1908	93.2	5.0	14.8
Austria	1887	4.9	n.a.	89.9
Belgium	1900	4.2	5.0	52.1
Canada [1)]	1927	63.7	10.9	50.4
Chile	1924	58.5	1.9	4.6
Czech Republic	1906	6.5	n.a.	62.2
Denmark	1891	49.7	n.a.	32.6
Estonia	1924	5.3	n.a.	31.0
Finland	1937	75.0	n.a.	65.2
France	1910	0.3	4.3	60.4
Germany [1)]	1889	5.5	n.a.	56.0
Greece	1934	0.0	n.a.	111.2
Hungary	1928	3.8	n.a.	62.1
Iceland	1909	128.7	n.a.	15.7
Ireland [1)]	1908	46.2	8.6	31.3
Israel	1953	49.4	n.a.	21.9
Italy	1919	4.9	n.a.	71.7
Japan [1)]	1941	25.1	23.2	39.7
Korea	1988	4.5	28.2 [2)]	47.5
Luxembourg	1911	1.9	n.a.	94.0
Mexico	1943	12.9	0.1	4.2
Netherlands	1901	135.5	n.a.	33.1
New Zealand [1)]	1898	15.8	8.8	41.1
Norway [1)]	1936	7.4	5.0	52.4
Poland	1927	15.0	0.8	33.2
Portugal	1935	7.7	5.2	69.2
Slovak Republic	1906	8.4	n.a.	33.6
Slovenia [1)]	1922	2.9	n.a.	85.4
Spain	1919	7.8	6.2	84.9
Sweden	1913	9.2	25.0	35.4
Switzerland	1946	110.7	n.a.	38.2
Turkey	1949	4.1	n.a.	93.1
United Kingdom	1908	95.8	n.a.	37.4
United States	1935	72.2	17.8	47.3
OECD 평균	1922	73.8	18.9	50.1

주: 1. 연금총자산에 포함되는 범위에 있어 국가별 편차가 존재함. 해당 국가들의 연금총자산 산정 기준에 대한 자세한 내용은 OECD(2013)를 참조 바람.

2. 우리나라의 경우 공적연금 자산 규모의 증가 속도가 빠른 관계로 2011년 이후 해당 비율이 상당히 높아졌을 것으로 보임. 예를 들어, 2013년 말 기준 GDP 대비 국민연금 적립규모는 약 29.9%이며, 다른 공적연금을 포함하면 2013년 기준 'GDP 대비 공적 연기금 비율'이 30%를 넘을 것으로 추정됨.

자료: 국민연금, OECD(2013), 서은숙(2014) 등을 바탕으로 국회예산정책처에서 작성

나. 재정수지 갭 유지 가능성

앞에서 살펴본 바와 같이 현재 우리나라는 국가 고유의 영향으로 인한 통합재정수지 플러스(+) 갭이 상대적으로 크게 나타나고 있다. 그러나 향후 공적연금이 성숙단계에 진입하고 초고령 사회가 도래할 경우, 플러스(+) 갭의 영향이 지속될 가능성은 크지 않아 보인다. 따라서 향후 재정건전성이 악화될 수 있는 가능성에 대한 대비가 필요하다.

그러한 대응 중 하나는 세원 확대 및 세수확충일 것이다. Ⅲ장의 '국민부담률 국제비교지수' 결과에 따르면, 2011년 기준 우리나라 국민부담률의 실제수준(GDP 대비 25.9%)은 실증분석을 통해 추정한 준거수준(GDP 대비 33.1%)에 미치지 못하고 있다. 이를 기준으로 볼 때, 우리나라 국민부담률을 준거수준까지 높이기 위해서는 약 91.1조원의 추가적인 재원이 필요할 것으로 보인다.

따라서 사회적 합의를 전제로, 국민부담을 확대할 수 있으면 그에 따른 통합재정수지 개선효과는 상당히 클 것으로 보인다. 국회예산정책처(2014)는 인구구조 변화 및 사회복지지출 규모 등을 고려한 조세부담률의 국제적 정상패턴을 검토하고 있다.[29] 그리고 향후 우리나라의 고령화 속도 및 사회복지지출 비중을 적용하여 향후 조세부담률을 전망하고 있다. [표 36]은 기준선 전망과 비교하여 조세부담률 조정 시의 재정 전망 결과를 보여준다. 주요 내용은 다음과 같다.

첫째, 고령화 속도 및 사회복지지출 수준을 고려하여 우리나라의 조세부담 확대 시나리오를 검토하였다. 동 시나리오에서는 2014년 조세부담률 19.4%에 비해 2060년 조세부담률이 24.1%로 높아질 것으로 설정하였다. 이는 2060년 조세부담률이 18.9%로 낮아질 것으로 설정한 기준선 전망에 비해, 조세부담률이 5.2%p 상향 조정된 상황을 상정하는 것이다.[30]

둘째, '조세부담률' 인상은 장기재정 개선으로 연결될 수 있다. 조세부담 확대 시나리오에서 'GDP 대비 총수입 비율'은 2014년 26.2%에서 2060년 25.8%로 낮아질 것으로 예상된다. 그런데 동 수준은 조세부담 확대를 감안하지 않은 기준선 전망(2060년 21.3%)에 비해 높다.

---

29) 국제적 정상패턴은 회귀식에 포함된 여러 가지 설명변수를 고려한 하나의 국제적 '평균치'일 뿐이며, 그 자체가 '적정' 수준을 의미하는 것은 아니라는 점에 유의할 필요가 있다.

30) 국세부담률 기준으로는 2060년 기준선 전망 14.7%에 비해 4.6%p 상승한 19.3%를 가정하였다.

셋째, ‘조세부담률’ 인상 시 ‘GDP 대비 관리재정수지 비율’의 하락폭이 줄어들 것으로 전망된다. 조세부담 확대 시나리오에서 ‘GDP 대비 관리재정수지 비율’이 2014년 −1.8%에서 2060년 −3.6%로 낮아질 것으로 예상된다. 동 수준은 기준선 전망(2060년 −8.2%)에 비해 4.6%p 개선되는 결과이다.

넷째, ‘GDP 대비 국가채무 비율’ 측면에서도 ‘조세부담률’ 인상 효과가 클 것으로 전망된다. 조세부담을 확대하면 국가채무 증가 속도를 상당 폭 늦출 수 있다. 예를 들어, 기준선 전망에서는 ‘GDP 대비 국가채무 비율’이 2014년 37.0%에서 2060년 168.9%로 높아지는 것으로 나타났다. 동 수준은 우리나라 재정이 지속가능하기 위한 ‘GDP 대비 국가채무 비율’의 상한을 초과하는 것이다.[31] 그런데 조세부담 확대 시나리오에서는 2060년 비율이 88.9%로 전망되어, 기준선 전망 대비 80.0%p 낮을 것으로 예상된다.

요컨대, 인구구조 변화에 따른 세입감소와 사회복지지출 증가 등으로 향후 재정건전성이 악화될 위험이 크다. 재정수지 적자의 확대를 억제하려면 세원확대 및 세수확충을 위한 노력이 요청된다. 향후 사회적 합의를 전제로 국민부담이 확대되면 재정건전성 악화 추세가 둔화될 수 있다.

[표 36] 조세부담률 조정 시 장기 재정전망

(단위: %)

	2014	2060	
		기준선	조세부담률 인상
조세부담률	19.4	18.9	24.1
국세부담률	15.2	14.7	19.3
총수입	26.2	21.3	25.8
관리재정수지 적자	-1.8	-8.2	-3.6
통합재정수지 적자	0.8	-11.4	-6.8
국가채무	37.0	168.9	88.9

자료: 국회예산정책처(2014)

31) 국회예산정책처(2014)에 따르면 국가채무비율인 65.2%는 지속가능성 검정(Bohn’s Test)를 통해 우리나라의 재정이 제 역할을 수행할 것으로 기대되는 마지막 연도인 2033년의 GDP 대비 국가채무비율이다.

V. 요약 및 결론

복지재정의 팽창과 이로 인한 재정건전성 확보의 문제는 우리나라가 당면한 과제이다. 그러나 현재, 사회복지지출 확대의 필요성에 대한 사회적 합의가 부족하고, 사회복지지출의 확대가 재정건전성에 미치는 영향에 대해서도 상당한 견해의 차이가 존재한다. 이에 본 보고서는 OECD 복지지출자료를 대상으로 패널데이터모형을 분석하고, 우리나라 사회복지지출 및 국민부담의 현 수준에 대한 평가를 시도하였다. 또한 사회복지지출, 국민부담 및 통합재정수지간의 관계에 대한 평가를 수행하였다.

사회복지지출 및 국민부담의 현 수준에 대한 평가로부터의 주요 시사점은 다음과 같다. 첫째, 국가별 경제사회적 여건의 차이를 고려한 '사회복지지출 국제비교지수'를 기준으로 할 때, 우리나라의 복지지출 수준은 다른 OECD 회원국들에 비해 상대적으로 낮은 것으로 평가된다. 이는 사회복지지출을 보다 확대하기를 원하는 사회적 요구가 클 수 있음을 시사한다. 향후 인구구조를 비롯한 경제사회적 여건이 변화함에 따라 우리나라의 사회복지지출은 다른 OECD 회원국들과 유사한 수준으로 수렴할 것으로 예상된다.

둘째, 우리나라 사회복지지출의 현 수준이 다른 OECD 회원국들에 비해 낮게 나타나는 이면에는 우리나라의 고유 여건에 따른 영향이 자리하고 있다. 국가별 고유 여건의 예로서 공적연금 성숙도, 국민들의 선호체계, 정부의 정책우선순위 등을 생각해 볼 수 있다. 국가별 고유 여건에 따른 영향의 크기를 보면, 우리나라와 다른 OECD 회원국들간 사회복지지출 격차의 대부분에 해당하는 것으로 평가된다. 즉 우리나라의 경우 인구구조 변화에 따른 의무성지출의 급속한 확대가 예정되어 있는데, 그 영향을 반영한 기준으로 보면 우리나라의 사회복지지출 수준이 다른 OECD 회원국들에 근접해 있다는 평가도 가능하다.

셋째, 사회복지지출 증가에 대응하여 복지재원 확보를 위한 노력이 요청된다. 인구구조에 따른 사회복지지출 증가를 피하기 어려운 점, 우리나라의 복지수준이 낮다고 보는 사회적 인식이 강한 점 등을 감안할 때 향후 사회복지지출의 증가를 피하기 어려울 것이다. 반면 복지재원의 토대가 되는 국민부담 확대 여력은 크지

않다. 따라서 세원 확대 및 세수확충을 통해 복지재원을 확보하는 것과 함께 국민부담 확대에 대한 사회적 공감대를 형성하려는 노력이 요청된다.

한편 사회복지지출 및 국민부담과 통합재정수지간 관계에 대한 분석으로부터의 주요 시사점은 다음과 같다. 첫째, 현 시점에서 우리나라 통합재정수지의 실제수준은 경제사회적 요인을 고려한 준거수준(우리나라와 동일한 경제사회적 여건일 때 다른 OECD 회원국들에서 관측되리라 추정되는 수준)에 대비하여 높은 상태이다. 그런데 관리재정수지와 비교 시 해당 플러스(+) 갭의 대부분이 우리나라의 고유 여건(사회보험성 기금의 흑자)에 따른 것으로 보인다. 또한 다른 고유 여건(공적연금 성숙도, 재정건전성에 대한 사회적 선호도, 균형재정에 대한 정책의지 등)도 재정건전성에 긍정적으로 작용하는 것으로 보인다.

둘째, 향후 인구구조 변화가 진행되는 과정에서, 우리나라의 고유 여건을 그대로 유지할 수 있는지 여부에 따라 재정건전성이 크게 달라질 수 있다. 향후 플러스(+) 갭을 유지하는 경우에는 공공사회복지지출 증가를 수용하면서도 재정건전성을 유지할 수 있을 것이다. 반면 공적연금 성숙 과정에서 플러스(+) 갭이 소멸되는 것에 적절히 대응하지 못하는 경우, 공공사회복지지출 확대는 제약받을 수밖에 없다.

셋째, 공공사회복지지출 증가 속도에 맞추어 국민부담을 합리적으로 조정하는 방안을 모색할 필요가 있다. 향후 공공사회복지지출 증가에 따라 통합재정수지가 악화되는 것을 피하기 어려울 것으로 보인다. 국회예산정책처(2014)의 기준선 전망에 따르면, 향후 공공사회복지지출 확대로 재정수요가 지속적으로 증가하는 반면 잠재성장률의 하락 및 우리나라 조세체계의 특징으로 인해 조세부담률은 현행 수준보다 소폭 낮아질 것으로 예상된다. 이로 인해 세입과 세출의 갭이 지속적으로 확대되고, 현 시점의 양호한 통합재정수지가 유지되기 어려울 것이다. 따라서 향후 큰 폭의 증가가 예상되는 공공사회복지지출을 안정적으로 뒷받침할 수 있는 국민부담 확대를 검토할 필요가 있다. 다만 국민부담 확대는 사회적 합의를 전제로 하는 만큼, 우리나라가 처한 경제사회적 여건을 고려하여 합리적 국민부담률 수준에 관한 심층적인 논의를 전개해갈 필요가 있다.

[부록 1] 국가별 및 연도별 편차의 유의성

1. 국가별 편차: 더미변수 설정의 적정성 검정

설명변수들의 기초통계량을 살펴 볼 때 기술한 바와 같이, 국가들간 경제사회적 여건의 편차가 상당히 크다. 또한 설명변수를 통해 관측되는 요인들 이외에 국가별 고유 여건도 적지 않은 것으로 보인다. 이를 고려하면 국가별 더미변수를 분석에 포함하는 것이 적절하다. 그 적정성을 논리적으로 확인하는 차원에서 국가별 더미변수 포함의 적정성에 대한 통계적 검증을 수행하였다. 동 검정에 대한 개관은 아래와 같다.

그룹별 더미변수 설정의 적정성 검정

패널데이터모형 분석 시 그룹별 더미변수를 포함하는 것이 적절한지 여부는 F-검정을 통해 확인 가능하다. 해당 검정 통계량은 아래와 같이 표현되는 방정식 추정을 통해 얻어진다.

$$y_{i,t} = \alpha + \beta x_{i,t} + \sum_{i=1}^{n-1} \gamma_i D_i + \sum_{t=1}^{T-1} \delta_t S_t + \epsilon_{i,t} \qquad (1)$$

우선 국가별 고유 여건을 대상으로 하는 F-검정에서 귀무가설은 모든 국가에서 고정효과가 없다는 것(즉 $D_i = 0$)이다. 동 귀무가설이 기각되지 않으면 국가별 더미변수를 포함하지 않고 최소자승추정법을 사용해도 무방하다. 반면 동 귀무가설이 기각되면 국가별 고유 여건을 명시적으로 고려할 필요가 있다. 다음으로 국가별 더미변수를 포함한 모형에서 연도별 고유 여건에 대한 유의성을 살펴볼 수 있다. 이때 귀무가설은 모든 연도별 더미변수(S_t)가 0이라는 것이다.

자료: 국회예산정책처

[부표 1]에서 국가별 더미변수의 유의성에 대한 F-검정 결과를 보면, p-값이 작아 국가별 고유 여건이 존재하지 않는다는 귀무가설을 신뢰수준 1%에서 기각할 수 있다. 이는 패널데이터모형 회귀방정식에 국가별 더미변수를 포함하는 것이 적절함을 의미한다.

[부표 1] 국가별 더미변수 유의성 검정

귀무가설(H_0)	F-통계량	p-값
모든 i에 대해 $D_i = 0$	50.75	0.000

자료: OECD 자료를 바탕으로 국회예산정책처에서 작성

2. 국가별 편차: 확률효과 대비 적정성 검정

전술한 바와 같이 이원 고정효과모형은 국가별 및 연도별 고유 여건을 추정해야 할 모수로 간주한다. 그런데 해당 이질성을 확률변수로 간주하는 것도 가능하며, 이는 확률효과모형에 해당한다. Baltagi(2008)에 따르면, 고유 여건을 고정효과 혹은 확률효과 중 어느 것으로 간주할지를 결정함에 있어 가장 중요한 기준은 패널 개체의 특성에 대한 직관적 추론(inference)이다. 패널 개체들이 모집단에서 무작위로 추출된 표본에 해당하면, 고유 여건이 확률분포를 따른다고 간주할 수 있다. 그러나 각 패널 개체가 (모집단에서 무작위로 추출된 표본이 아닌) 특정 모집단 그 자체라면, 고유 여건이 확률분포를 따른다고 보는 것은 부적절하다. 본 장에서 사용하고 있는 OECD 회원국 패널데이터의 경우, 패널 개체가 모집단에서 추출된 표본의 일부분이라고 보기는 어렵다. 그보다는 경제사회적 요인의 국가들간 편차가 상당히 큰 점을 감안하면, 고유 여건을 고정효과로 간주하는 것이 보다 적절하다.

한편 기술적인 측면에서 보면, 두 모형 중 어느 것을 사용하는 것이 보다 적절한지는 하우스만(Hausman) 검정을 통해 확인 가능하다. 하우스만 검정은 계량경제학 이론을 토대로 하고 있으며, 실증분석에서 활용도가 높은 기법이다. 하우스만 검정에서 귀무가설이 기각되지 않으면 확률효과모형을 선택하고, 귀무가설이 기각되면 고정효과모형을 선택하는 것이 적절하다. 동 검정에 대한 개관은 다음과 같다.

확률효과 대비 고정효과 적정성 검정

패널데이터모형을 분석함에 있어서 고정효과 즉 국가별 및 연도별 더미변수(D_i 및 S_t)를 포함하는 방법 대신, 확률효과 즉 국가별 및 연도별 고유 여건을 확률변수(u_i 및 μ_t)로 설정하는 방법도 가능하다. 이때 고정효과와 확률효과 중 어느 것을 사용하는 것이 보다 적절한지를 판단하는 기준으로서 직관적 추론이 가장 중요하다. 그런데 보완적으로 하우스만 검정을 통해 확률효과 대비 고정효과의 적정성을 평가해 볼 수 있다. 해당 검정 통계량은 아래와 같이 표현되는 방정식 추정을 통해 얻어진다.

$$y_{i,t} = \alpha + \beta x_{i,t} + u_i + \mu_t + \epsilon_{i,t} \qquad (1)$$

하우스만 검정의 귀무가설은 고유 여건을 보여주는 오차항(u_i 및 μ_t)과 설명변수로 표현되는 관측 요인들 사이에 상관관계가 존재하지 않는다는 것($cov(x_{i,t}, u_i) = 0$)이다. 즉 확률효과는 국가별 혹은 연도별 미관측 요인을 나타내는 확률변수와 다른 설명변수들 사이의 공분산이 0이라는 가정을 사용하는데, 하우스만 검정은 동 가정이 성립하는지 여부를 평가한다. 만약 동 가정이 성립하면 두 모형에서 구한 추정량 모두 일치추정량(unbiased estimate)이지만, 확률효과모형이 더 효율적인 추정량(efficient estimate)을 제공한다. 하지만 동 가정이 성립하지 않고 귀무가설이 기각되면 확률효과 모형은 일치추정량이 될 수 없다.

자료: 국회예산정책처

[부표 2]는 확률효과모형 대비 고정효과모형의 적정성에 대한 하우스만 검정 결과를 보여준다. 우선 국가별 고유 여건을 대상으로 수행한 하우스만 검정 결과를 보면 p-값이 0.01보다 작다. 즉 다른 관측 요인(설명변수)들과 국가별 고유 여건간 상관성이 없다는 귀무가설이 신뢰수준 1%에서 기각된다. 따라서 국가별 고유 여건을 고려함에 있어 확률효과모형이 아닌 고정효과모형을 사용하는 것이 적절하다.

[부표 2] 확률효과모형 대비 고정효과모형 유의성 검정

귀무가설(H_0)	χ^2-통계량	p-값
$cov(x_{i,t}\ ,\ u_i)=0$	34.70	0.000

자료: OECD 자료를 바탕으로 국회예산정책처에서 작성

요컨대, 직관적 추론에 따르던 하우스만 검정 결과에 따르던, 국가별 고유 여건은 더미변수로 설정하는 것이 적절하다고 판단된다.

3. 연도별 편차: 더미변수 설정의 적정성 검정

본 장의 분석기간 중 1990년대 말 아시아 외환위기, 2000년대 초 IT 버블 붕괴, 2000년대 말 글로벌 금융위기 등이 포함되어 있다. 이는 연도별 미관측 요인도 상당할 수 있음을 시사한다. 따라서 국가별 더미변수를 포함한 상태에서, 연도별 더미변수를 추가하는 것의 유의성을 확인해 보았다.

관련 F-검정 결과에서 연도별 고유 여건이 존재하지 않는다는 귀무가설이 신뢰수준 5%에서 기각된다. 따라서 패널데이터모형 회귀방정식에 연도별 더미변수까지 포함하는 것이 적절하다.

[부표 3] 더미변수 유의성 검정

귀무가설(H_0)	F-통계량	p-값
D_i를 포함한 상태에서, 모든 i에 대해 $S_t=0$	1.72	0.029

자료: OECD 자료를 바탕으로 국회예산정책처에서 작성

4. 연도별 편차: 확률효과 대비 적정성 검정

국가별 더미변수가 포함된 모형에서, 연도별 고유 여건을 대상으로 하우스만 검정을 수행하였다. 동 결과에서도 신뢰수준 5%에서 귀무가설이 기각되어, 고정효과모형을 선택하는 것이 보다 적절하다고 볼 수 있다([부표 4] 참조).

[부표 4] 확률효과모형 대비 고정효과모형 유의성 검정

귀무가설(H_0)	χ^2-통계량	p-값
$cov(x_{i,t}\,,\,\mu_t)=0$ & $cov(D_i\,,\,\mu_t)=0$	33.06	0.046

자료: OECD 자료를 바탕으로 국회예산정책처에서 작성

국가별 고유 여건은 더미변수로 유지하는 상태에서, 연도별 고유 여건을 확률변수로 설정하여 분석한 결과를 보면 [부표 5]와 같다. 그런데 이는 연도별 고유 여건을 더미변수로 설정한 경우와 별다른 차이가 없다(IV장 [표 31] 참고). 계수의 크기에서 다소간의 차이가 보이지만, 전반적으로 요인별 부호 및 통계적 유의성은 동일하게 나타나고 있다. 즉 연도별 고유 여건과 관련하여 고정효과모형과 확률효과모형 중 어떤 것을 선택하든 그에 따른 영향은 미미하다. 따라서 본 보고서는 국가별 및 연도별 고유 여건을 모두 더미변수로 설정한 모형, 즉 이원 고정효과모형으로부터 추정한 결과를 중심으로 시사점을 정리한다.

[부표 5] 통합재정수지 결정요인: 설명변수 그룹별
(국가 더미변수 & 연도 확률변수)

	설명변수 그룹 A	설명변수 그룹 B
'국민부담률'	1.208 ***	1.490 ***
'GDP 대비 공공사회복지지출 비율'	-0.923 ***	-1.079 ***
전년도 '총산출갭'	0.029	-0.076 ***
전년도 'GDP 대비 정부부채 비율'	-0.202 ***	-0.289 ***
'GDP 대비 경제업무지출 비율'	-0.445 ***	-0.387 ***
'GDP 대비 국방지출 비율'		-0.300 ***
전년도 '로그 1인당 국민소득'		0.260 ***
'인플레이션률'		0.075 **
'GDP 대비 대외부문 비율'		0.229 ***

주: *, ** 및 ***은 각각 신뢰수준 1%, 5% 및 10%에서 통계적으로 유의함을 나타냄.
자료: OECD 자료를 바탕으로 국회예산정책처에서 작성

[부록 2] 연금성숙도 대리변수 설정의 한계

일부 선행연구에서 '65세 이상 인구비중', '노인부양비(dependency ratio)', '고용률 대비 65세 이상 인구비중' 등을 연금성숙도의 대리변수로 간주하고 있다. 그러나 해당 지표들은 노령인구의 연금제도 가입률, 사각지대, 연금급여 수준 등을 반영하지 못하는 한계가 있다. 동 지표들의 한계를 확인하기 위해, 국가별 공공사회복지지출 규모를 인구구조 변화에 직접적으로 연동되는 물량 요소와 보장수준과 관련된 단가 요소로 구분해 본다.

OECD는 공공사회복지지출 수준의 국가간 비교에 이용될 수 있는 다양한 지표들을 제시하고 있다. 달러 표시 경상가격으로 산정된, '전체 인구 대비 공공사회복지지출 비율'이 그 중 하나이다. 동 지표는 물량 요소(지급대상 인구 비중)와 단가 요소(지급대상 1인당 지출)로 분해될 수 있다. 예를 들어, 노령 영역 지출은 다음과 같이 지급대상('노령인구 비율')과 지급단가('노령인구 1인당 지출')의 곱으로 분해 가능하다.

$$\frac{(\text{노령 영역 지출})}{(\text{총 인구})} = \frac{(\text{노령 영역 지출})}{(\text{노령 인구})} \times \frac{(\text{노령 인구})}{(\text{총 인구})}$$

[부표 6]은 2009년 기준 노령 영역 지출을 물량 요소와 단가 요소로 구분하여 국가간 비교하고 있다. 우리나라의 경우 다른 OECD 회원국들에 비해 물량('노령인구 비중')이 적은 것을 확인할 수 있다. 그러한 격차는 향후 인구구조 변화에 따라 점차적으로 해소될 것으로 보인다. 그런데 단가('노령인구 1인당 지출')도 OECD 평균에 비해 낮은 상태이다. 동 격차는 '노령인구 비중'을 통해 확인되기 어려운 연금제도 내용, 사각지대, 연금성숙도 등에서의 편차에 해당한다. 즉 '노령 인구비중'을 연금성숙도의 대리변수로 사용하는 것도 한계가 있다.

[부표 6] 2009년 기준 1인당 공공사회복지지출 (노령 영역)

국가	총인구 대비 공공사회복지지출 비율		노령인구 비중		노령인구 대비 공공사회복지지출 비율	
	달러	순위[1)]	비중	순위[1)]	달러	순위[1)]
Canada	1,581	25	0.139	22	11,368	27
France	4,132	4	0.167	11	24,686	4
Germany	3,288	9	0.208	2	15,809	15
Japan	3,379	8	0.227	1	14,853	18
Korea	564	32	0.107	30	5,281	32
UK	2,317	19	0.158	17	14,656	21
US	2,764	14	0.129	25	21,403	6
평 균	2,426		0.149		15,601	

주: OECE 회원국인 34개국 내 순위를 의미함.
자료: OECD 자료를 바탕으로 국회예산정책처에서 작성

참고문헌

고경환·장영식·김현아·김진욱·이정우·강지원·정영애, 「2011년 기준 한국의 사회복지지출 추계」, 한국보건사회연구원, 2013.

국회예산정책처, 「2012~2060년 장기 재정전망 및 분석」, 2012.

_____, 「2013회계연도 결산 분야별 분석 I」, 2014.

_____, 「2014~2060년 장기 재정전망」, 2014.

기획재정부, 「2014~2018년 국가재정운용계획」, 2014.

김성태, 「구조적 재정수지를 이용한 우리나라의 재정정책 평가」, 한국개발연구원, 2012.

김혜원·김은경·전승훈, 「사회안전망의 경제적 분석: 노동시장효과를 중심으로」, 한국노동연구원, 2006.

백화종, 「사회보장 발전의 중장기 전망과 방향」, 한국보건사회연구원, 2003.

서은숙·민익식·민지원, 「복지재정 지출수준에 관한 국제비교 연구」, 국회예산정책처 정책연구용역보고서, 2014.

신화연·원종욱·허재준·서윤희·강미나·이선주·김태은, 「사회보장 재정추계모형 개발연구」, 한국보건사회연구원, 2013.

안종범·김을식, 「복지지출수준의 국제비교」, 한국재정학회, 2004.

안종범·안상훈·전승훈, 「복지지출과 조세부담의 적정 조합에 관한 연구」, 한국사회보장학회, 2010.

원종욱·신화연·임완섭·김태은, 「사회보장 재정추계 방법론 개발을 위한 기초연구」, 한국보건사회연구원, 2012.

원종욱·이주하·김태은 「OECD 국가의 사회복지지출과 재정건전성 비교연구」, 한국보건사회연구원, 2012.

전승훈, 「복지지출 국제비교 및 경제적 효과 분석」, 한국경제의 분석 4월, 한국금융연구원, 2014.

_____, 「분야별 재원배분에 대한 국제비교 연구」, 국회예산정책처, 2006.

정의룡·임진영·양재진, 「복지와 재정건전성의 관계분석: OECD 국가들의 사회투자형 복지지출을 중심으로」, 한국행정학회, 2012.

최병호, 「우리나라 복지정책의 변천과 과제」, 한국보건사회연구원, 2014.

최준욱·류덕현·박형수, 「재정지출의 분야별 재원배분에 관한 연구」, 한국조세연구원, 2005.

Baltagi, B, *Econometric Analysis of Panel Data*, Wiley & Sons, 2008.

Giorno, C., P. Richardson, D. Roseveare, and P. van den Noord, "Estimating Potential Output, Output Gaps and Structural Budget Balances," OECD Economics Department Working Paper, No. 152, OECD, 1995.

Heller, Peter S. and J. Diamond, "International Comparisons of Government Expenditure Revisited: The Developing Countries – 1975-86," Occasional Paper No. 69, Washington: International Monetary Fund, 1990.

OECD, Factbook 2014: Economic, Environmental and Social Statistics, 2014.

_____, Global Pension Statistics, 2013.

e-나라지표 www.index.go.kr

사업평가 14-12(통권 329호)

우리나라 사회복지지출 수준의 국제비교평가

발간일 2014년 12월 3일

발행인 국경복 국회예산정책처장

편 집 사업평가국 경제사업평가과

발행처 **국회예산정책처**
서울특별시 영등포구 의사당대로 1
(tel 02·2070·3114)

인쇄처 맥향커뮤니케이션 (tel 02·2272·7890)

1. 이 책의 무단 복제 및 전재는 삼가주시기 바랍니다.
2. 내용에 관한 문의는 국회예산정책처 경제사업평가과로 연락해주시기 바랍니다. (tel 02·788·3780)

ISBN 978-89-6073-792-1 93350

© 국회예산정책처, 2014