

복지재정 분야

지속가능한 복지재정 구축 방안

June 22, 2010

박능후

Korea's Leading Think Tank



CONTENTS



01. 문제의 제기
02. 복지재정 장기전망
03. 복지지출의 증가원인
04. 복지국가 유형별 복지지출수준 변화비교
05. 사회복지 재정의 지속가능성 확보를 위한 정책과제

Part-01 | 문제의 제기

KDI

01. 문제의 제기

- ☐ 우리나라 복지지출 규모는 선진국에 비해 낮은 수준이나, 최근 복지지출이 급격히 증가하고 있음
- 경제수준 세계 13위에 해당하는 한국이 복지부문에서는 여전히 OECD 국가 중에서 가장 낮은 복지지출을 하고 있음
 - 2005년 기준 GDP의 6.9%인 공공사회지출비의 비중은 OECD 평균(20.6%)의 1/3수준

<표 1> OECD 주요국의 GDP 대비 공공사회지출비중 (2005년)

(GDP 대비 %)

스웨덴	프랑스	독일	영국	일본	미국	한국	OECD평균
29.4	29.2	26.7	21.3	18.6	15.9	6.9	20.6

01. 문제의 제기

● 현재의 낮은 복지지출 수준에도 불구하고 복지재정 팽창에 대한 우려의 목소리도 높음

-1998년 국민의 정부 출범 이후 ‘생산적 복지’가 민주주의, 시장경제와 더불어 3대 국가목표의 하나로 대두

-참여정부의 국가장기발전계획 ‘비전 2030’에서 국민의 삶의 질 향상과 성장기반 확충을 위한 선제적 투자의 관점에서 복지분야에 대한 적극적 투자가 강조됨

→지난 10년간 복지분야가 차지하는 재정규모가 빠른 속도로 증가하여 국가재정운용에 어려움을 초래하고 있다는 시각이 대두

→복지지출 규모는 선진국에 비해 낮은 수준이나 고령화율과 재정여건 등을 고려할 때 장기적인 지속가능성에 대한 우려가 존재

01. 문제의 제기

- **한국의 공공사회지출비 규모는 1997년까지 GDP 대비 3%대에 머물고 있었으나, 경제위기로 인한 사회안전망 확충과정에서 일시에 규모가 증가하여 1999년에는 GDP 대비 6.3%로 상승**

-그러나 조속한 경제회복과 더불어 복지수요가 감소하면서 2000년에 공공사회지출비는 GDP의 5.0%로 하락한 바 있음. 이후 복지지출비는 지속적으로 증가하여 2007년에 7.4%, 2010년에는 9.0%로 추정됨

〈표 2〉 연도별 OECD 기준 공공사회지출(SOCX)의 GDP대비 비율(%)

연도	1995	1996	1997	1998	1999	2000	2002	2004	2005	2007	2009	2010
비율	3.3	3.5	3.8	5.2	6.3	5.0	5.3	6.3	6.9	7.4	8.8	9.0

01. 문제의 제기

- **현재의 복지지출 수준은 OECD 평균보다 현저히 낮지만, 빠른 속도로 증가하고 있는 복지재정지출에 대하여 다음과 같은 질문이 주어짐**

-현재의 증가속도로 복지재정이 확대된다면 일정기간 후 한국의 복지재정 지출 규모는 어디에 도달할 것인가? 특히 최근 심각한 사회·경제적 문제가 되고 있는 저출산·고령화가 지속될 경우, 재정에 미치는 영향은 어느 정도인가?

- 복지재정이 지속가능하려면 어떤 과제를 해결하여야 하는가? 어떻게 재원을 확보하며 지출효율화 방안은 무엇인가?

- **이러한 논의를 전개할 수 있는 준거로서 복지재정에 대한 장기전망 자료를 활용할 수 있음**

Part-02 | 복지재정 장기전망

KDI

02. 복지재정 장기전망

- ❏ 복지재정의 중장기 전망 필요성
- 복지지출은 여타 분야 지출과 달리 대부분 법정지출로서 경직적이라는 점, 복지사업은 반복적이며 영속적인 사업이라는 점, 초기에는 규모가 작지만 일정 시점부터 급속도로 증가하는 경향이 있다는 점 등의 특성을 가지고 있어 중장기전망의 필요성이 요구됨
- 우리나라의 저출산·고령화 속도는 선진국에 비해 훨씬 빠르므로 복지 지출이 급격히 증가하여 재정에 미치는 영향도 클 것으로 예상됨

02. 복지재정 장기전망

비전 2030의 복지재정 전망

“함께 가는 희망한국 VISION 2030”에서는 정책의지가 개입된 적극적인 복지재정 확충안이 제시된 바 있음

-동 계획서는 2030년까지 선제적 투자를 통해 공공사회지출 규모를 2001년 OECD 평균인 GDP의 21.2%까지 확대할 것을 제안

-이는 저출산·고령화 문제에 대처하여 연금재정 안정, 국민의 기본수요 충족을 위한 의료서비스 확충 등 수요증가에 대응하는 적극적 정책개입이 내포된 복지재정 확충방안임

- 다만, 늘어난 복지재정 수요를 어떻게 충당할 것인지에 대해서는 국민적 합의 위에서 추진하되 실제적 방안설계는 향후의 과제로 남겨 놓고 있어 실효성이 확보되지 않은 복지재정 확대 방안이라는 비판에 직면한 바 있음

02. 복지재정 장기전망

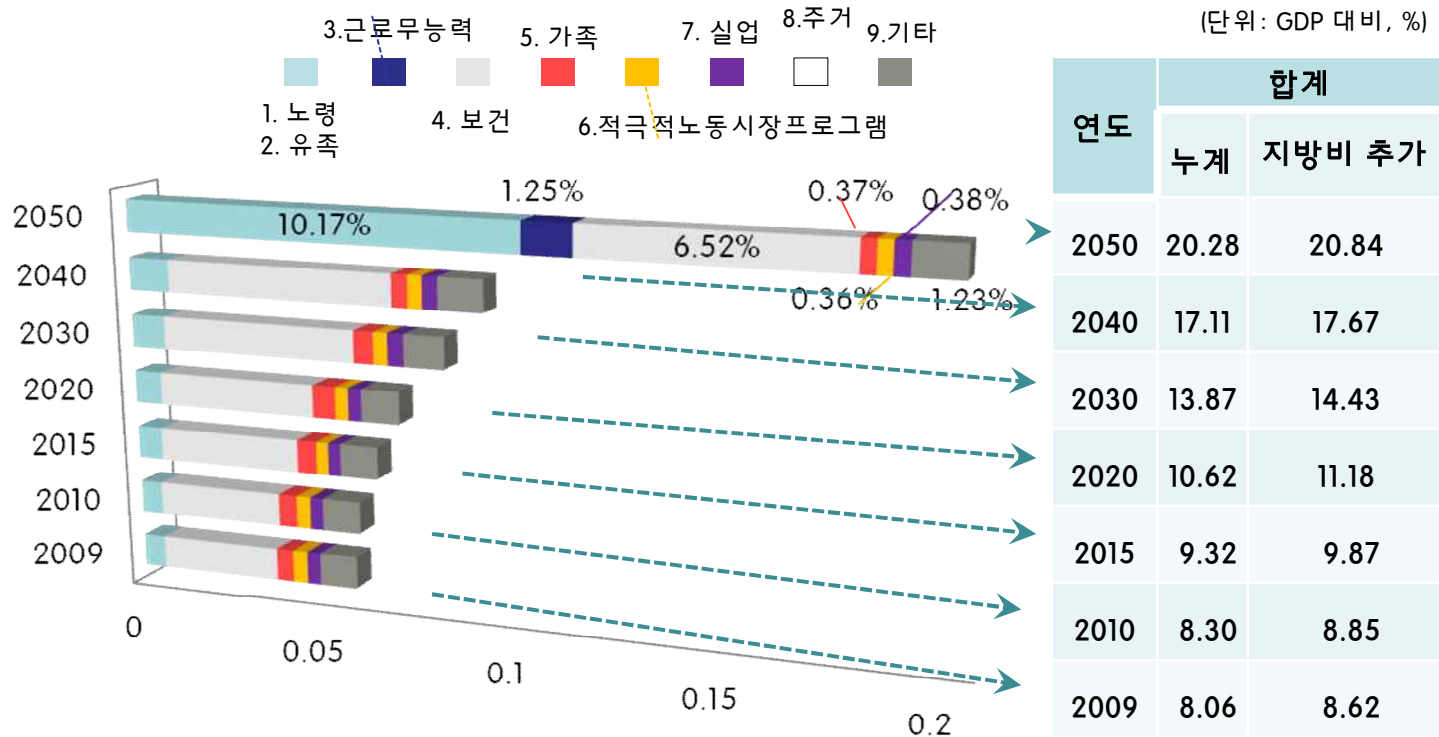
- ❏ 복지지출의 중장기 추계모형 기본구조: 조세연구원 모형(2009)
- 향후 복지지출에 대한 새로운 정책도입을 고려하지 않고 현재의 복지제도가 유지된다는 전제하에 독립적으로 중장기 복지재정 전망을 추계한 결과를 한국조세연구원이 제시
사회복지 분야를 건강보험, 노인장기요양보험, 국민연금, 특수직역 등 10개 분야로 구분한 후 각 부문별로 추계모형을 설정하고 여기에 별도의 인구추계 및 거시 경제변수 전망치를 적용하여 산출

-재원은 사회보장기여금과 국채발행을 통해 조달되는 것으로 설정하였으며 조세 부담율은 현재 수준이 유지되는 것으로 가정
- 그 결과 사회복지지출 수준과 재정규모 전망치 도출에 있어 부문별 정확도와 전체적 일관성을 겸비하였다는 장점을 지님

02. 복지재정 장기전망

▶ 연도별 공공사회복지지출 규모 추계 결과

〈표 3〉 공공사회복지지출 장기전망



자료출처: 박형수 · 전병목, 『사회복지재정분석을 위한 중장기 재정추계모형 개발에 관한 연구』, 2009. 한국조세연구원

02. 복지재정 장기전망

- **동 장기 전망자료에 의하면, 2050년 한국의 공공사회지출규모는 GDP의 20.84%로서 2005년 기준 OECD 국가의 공공사회지출규모의 평균치(20.6%)에 근접함. 지출면에서 中복지 유형에 속하게 되는 것임**

- 동일한 추계모형을 사용하면서 최근 실적을 반영하고 일부 가정을 보다 현실화할 경우, 2050년 한국의 공공사회지출규모는 GDP 24.7%로 추정
- 이 경우, 2050년 한국의 복지지출 수준은 OECD 평균을 훨씬 넘어서게 됨
- 두 추계 자료간에 차이나는 3.86%p는 대부분 건강보험에 대한 전망차이 2.78%p에 기인

02. 복지재정 장기전망

- **2050년 GDP의 20.84%에 이른 공공사회지출비 중 가장 큰 비중은 노령 및 유족(11.1%p)과 보건(9.3%p)으로서 두 항목을 합하면 전체의 80%에 이릅니다**

-향후 한국의 사회복지지출은 노령 및 유족을 위한 소득보장(공적연금)과 일반국민의 건강보장을 위한 건강보험 비용에 의해 주도될 것으로 전망

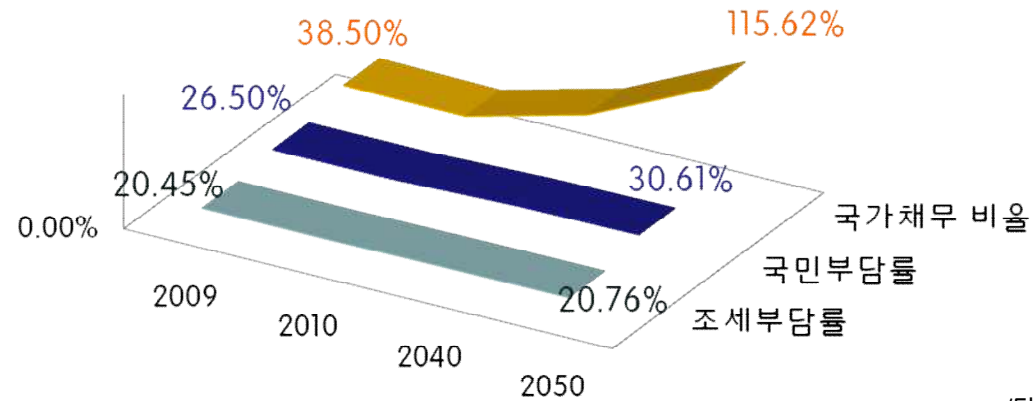
- **추계된 사회복지지출 규모를 기초로 2050년까지 중앙정부 재정을 전망할 경우, 2050년에는 GDP 대비 국가채무 비율이 116%에 달할 전망**

- 2050년 116%라는 장기전망 결과는 EU 국가들의 2050년 국가채무 비율 전망치 116% 또는 125% 수준과 비슷한 수준

- 우리나라 국가채무 비율이 현 수준에서는 양호하지만 향후 재정악화 속도가 EU 국가들에 비해 빨라 2050년에는 격차가 사라지게 됨을 시사함

02. 복지재정 장기전망

<표 4> 주요 재정지표에 대한 중장기 재정추계 결과



(단위: GDP 대비 비율, %)

	2009	2010	2040	2050
■ 조세부담률	20.45%	20.04%	20.76%	20.76%
■ 국민부담률	26.50%	26.40%	29.82%	30.61%
■ 국가채무 비율	38.50%	36.89%	64.91%	115.62%

02. 복지재정 장기전망

☐ 전망자료의 유용성과 함의

- 동 전망자료가 시사하는 바는 현재 복지제도의 기본틀을 유지하더라도 2050년 한국의 공공사회복지지출이 GDP의 20.84%가 되어 2005년 기준 OECD 평균에 도달하게 되며, 만약 확장속도가 빨라 24.7%가 된다면 고복지 국가로 전환하게 된다는 점임.

-전망자료는 물가, 성장률 등 거시변수에 대한 전망과 함께 현행복지제도 유지라는 가정을 전제로 도출한 것이므로 가정된 변수값에 변화를 주면 결과도 이에 따라 변화

-제시된 전망치들이 한국의 미래 모습을 정확하게 담고 있다고 확신할 수 없음

- 그럼에도 불구하고 조세연의 추계자료는 현재의 복지제도가 유지된다는 가정하에 최근의 변화추세를 미래까지 적용하여 도출된 전망치임으로 현재의 복지재정 운용방식을 되짚어 보는데 유용한 시각을 제공하고 있음

02. 복지재정 장기전망

- **특히, 현행 복지제도를 유지한다는 전제하에 추계된 베이스라인(Base-line) 이므로 향후 신규 제도도입 또는 기존제도 완화시 복지지출 규모는 더욱 증가할 수 있음**

-반면, 정부의 적극적인 대응으로 저출산·고령화 추세가 당초 예상보다 낙관적으로 변화한다면 재정부담은 줄어들 수 있음

- **현재 저수준에 머물고 있지만 향후 한국의 사회복지수준은 저복지 유지, 중복지 혹은 고복지로 전환 가능성을 모두 가지고 있으며, 어느 경로를 따라갈 것인지 예단할 수 없음**

-그러나 가족의 돌봄 기능약화, 급속한 고령화의 진전, 빈부격차 심화로 인한 불평등과 새로운 빈곤문제의 대두 등으로 복지수요는 예상보다 더 커질 가능성이 높음.

-따라서 지속가능한 복지재정 확보방안이 본격적으로 논의되어야 할 것임

Part-03 | 복지지출의 증가 원인

KDI

03. 복지지출의 증가 원인

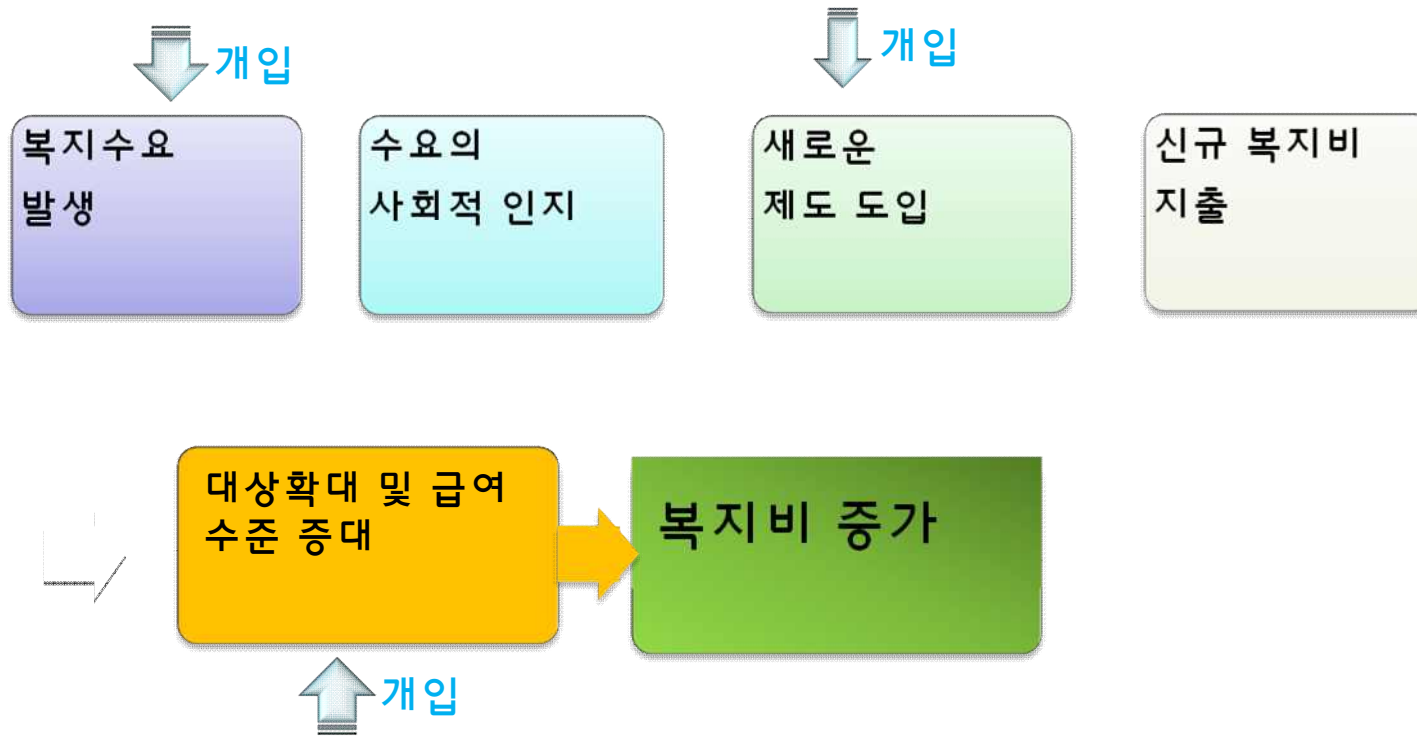
- ❏ 복지수요의 특성
- 복지수요는 경제적 수요(demand)와 구분되는 욕구(needs)임. 욕구는 단순한 바람(desire)과는 달리 삶을 유지하기 위하여 반드시 필요한 어떤 것으로 파악되는데, 기본적으로 의식주가 욕구의 대표적인 예임.
- 삶을 유지하기 위하여 반드시 필요한 욕구의 범위가 기본적인 의식주에서부터 건강, 교육, 사회적 관계망 형성으로 확대되고 있음. 또한 충족을 위한 욕구의 수준도 사회경제적 환경에 따라 가변적임
- 일단 발생한 복지수요는 어떤 형태로든 충족되어야만 하며, 원활한 욕구충족 과정이 제도화되어 있지 않을 경우, 사회적 갈등과 긴장이 고조되어 부가적인 사회적 비용을 지불하게 됨

03. 복지지출의 증가 원인

- ❏ 복지비 지출 구조와 정책 개입
- 미충족된 욕구가 존재할 경우, 사회적으로 인지하게 되고 이를 해결하기 위한 신규 복지제도가 도입되면서 신규복지사업비가 발생함. 도입된 제도에 대해 대상이 확대되거나 급여수준이 증대하게 되면 복지지출이 증가
- 정책적으로 개입하여 복지지출을 가감할 수 있는 지점은 복지수요발생 시점, 새로운 복지제도 도입시점, 기존 제도의 대상자와 급여수준을 변동하는 시점
임

03. 복지지출의 증가 원인

<그림 1> 복지비 지출 구조와 정책 개입 지점



03. 복지지출의 증가원인

☐ 복지비 지출 증가를 유발하는 요인

● 소득수준 증가와 소득격차 심화

- 국민소득 수준의 향상은 그 자체로서 복지비 지출 증가를 초래하는 요인이 되기도 함.
 - * 가입자의 평균소득에 연동하여 운영되는 국민연금보험급여의 A부문
- 소득분배의 불균형은 절대적 혹은 상대적 빈곤 인구를 증가시켜 사회복지제도에 의한 소득보장 수요를 발생시켜 복지비 지출을 초래함

● 기술진보

- 의료기술발전은 고가의 새로운 치료법 개발과 의료비용의 증대를 가져옴
- 생활 속의 기술진보 역시 재교육, 평생교육 수요를 증가시켜 복지지출 증가를 초래

03. 복지지출의 증가원인

● 인구의 노령화와 가족의 돌봄 기능 약화

- 인구의 노령화는 연금수급기간의 연장, 노인인구의 보건의료수요 증대로 지출증가를 가져옴
- 노인인구 증가는 돌봄서비스 수요를 증대시키고 이로 인한 비용증대를 초래함

● 실업인구의 증가

- 실업인구가 늘어나면 이들에 대한 소득보장과 재취업을 위한 사회정책의 확대로 비용이 증가하게 됨
- 1980년대 복지국가 위기 이후 실업인구의 증가는 각국의 사회복지비 지출을 증가시킨 주요한 요인이 됨

Part-04

**복지국가 유형별 복지지출수준
변화비교**

KDI

04. 복지국가 유형별 복지지출 수준 변화비교



선진국의 복지지출 추이 및 특성



선진국은 1960-80년대에 걸쳐 복지지출이 크게 증가했음. 1990년대 중반부터 전반적인 재정건전화 기조하에 재정지출 축소와 함께 복지지출도 정체 또는 감소함



복지국가 유형별 복지지출 수준을 비교해보면, 북유럽·서유럽권 국가는 높은 반면, 영미권은 낮음

-남유럽권 국가는 1990년대 후반부터 OECD 평균수준을 넘어서고 정체 또는 감소가 없이 지속적으로 증가했다는 점이 특징

04. 복지국가 유형별 복지지출 수준 변화비교



복지국가 유형별 사회복지지출 변화분석



스웨덴(북구 유럽형)

-스웨덴의 경우 공공사회복지지출은 1993년 GDP의 35.8%까지 도달.

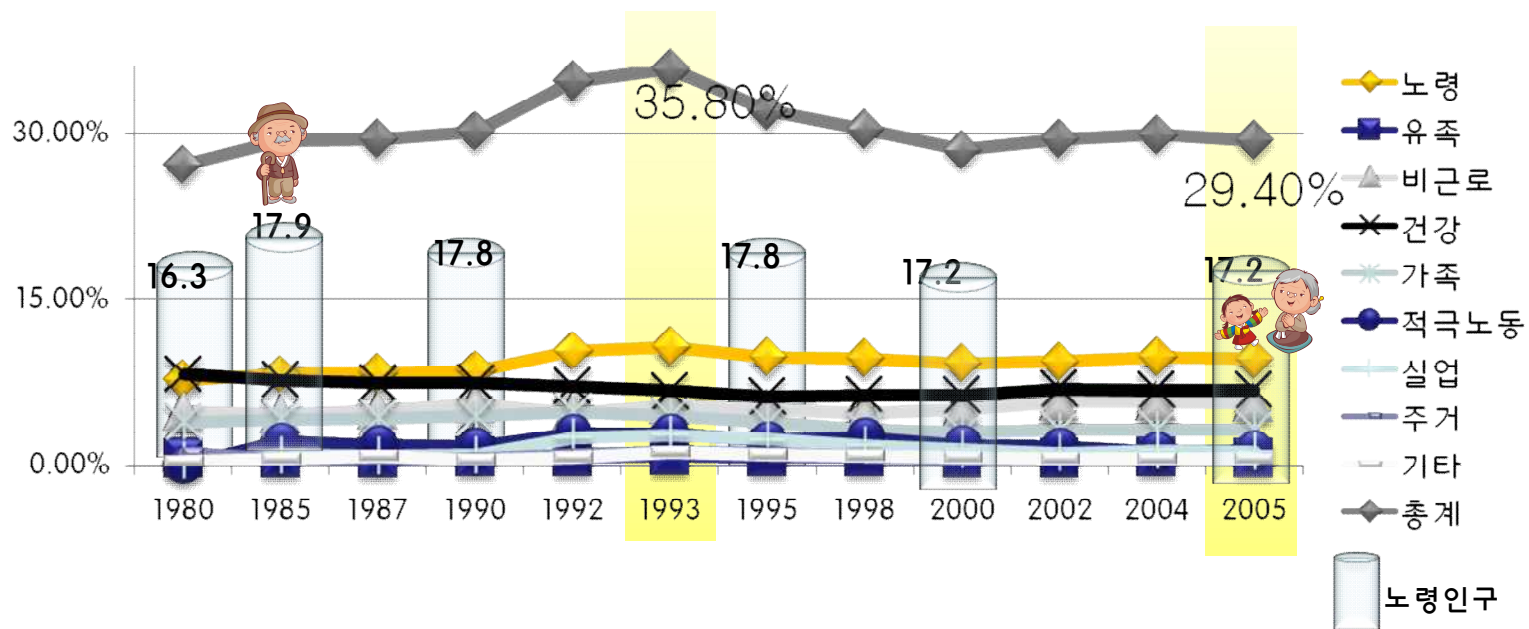
내역별로는 노령지출 10.7%, 건강분야 6.7%, 비근로계층 5.4%, 가족 4.4%, 적극적 노동시장 2.8%, 실업 2.7% 등으로 구성

04. 복지국가 유형별 복지지출 수준 변화비교

스웨덴(북구유럽형)

〈표5〉 연도별 부문별 GDP 대비 공공사회복지지출 비율 (스웨덴)

(단위: %)



04. 복지국가 유형별 복지지출 수준 변화비교

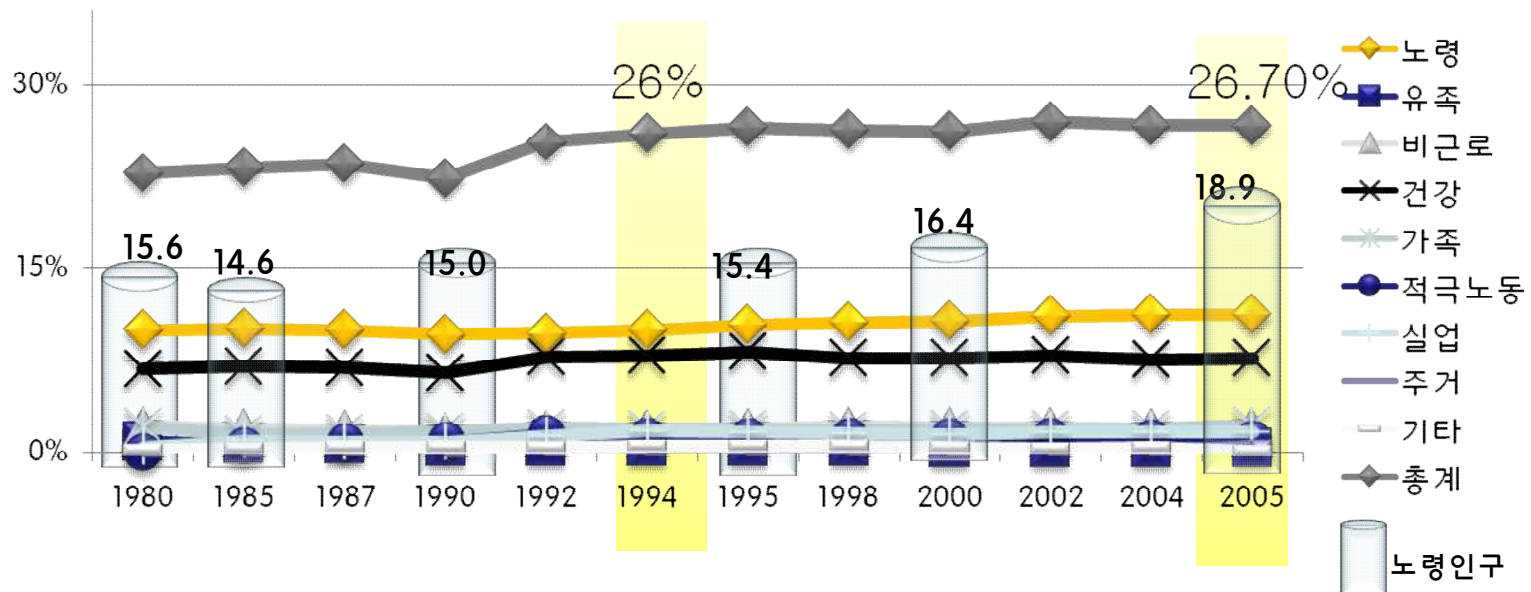
- 1980년대 복지국가 위기를 맞이하여 적극적 노동시장정책과 공공부문의 고용확대를 통한 노동수요 진작을 추진
 - 1990년대 중반 스웨덴은 공공부문 일자리 팽창으로 심각한 재정적자 직면
 - 임금의 유연성 확대와 공적연금제도 대대적 축소 개혁
- 위기가 지나간 2005년 현재 공공사회복지지출은 GDP 대비 29.4%로 축소
 - 각 부문별로는 노령지출 9.6%(1.1%p 감소), 건강분야 6.8%(0.1%p 증가), 비근로계층 5.6%(0.2%p 증가), 가족 3.2%(1.2%p 감소), 적극적 노동시장 1.3%(1.5%p 감소) 등으로 복지재정 지출이 이뤄짐
- 스웨덴의 경우 노령 및 유족 그리고 건강부문의 비중이 가장 높으며, 북구유럽형의 특징으로 꼽히는 적극적 노동시장과 가족부문, 비근로계층의 지출은 그 다음 비중을 차지

04. 복지국가 유형별 복지지출 수준 변화비교

독일 (유럽대륙형)

<표6> 연도별 부문별 GDP 대비 공공사회복지지출 비율 (독일)

(단위: %)



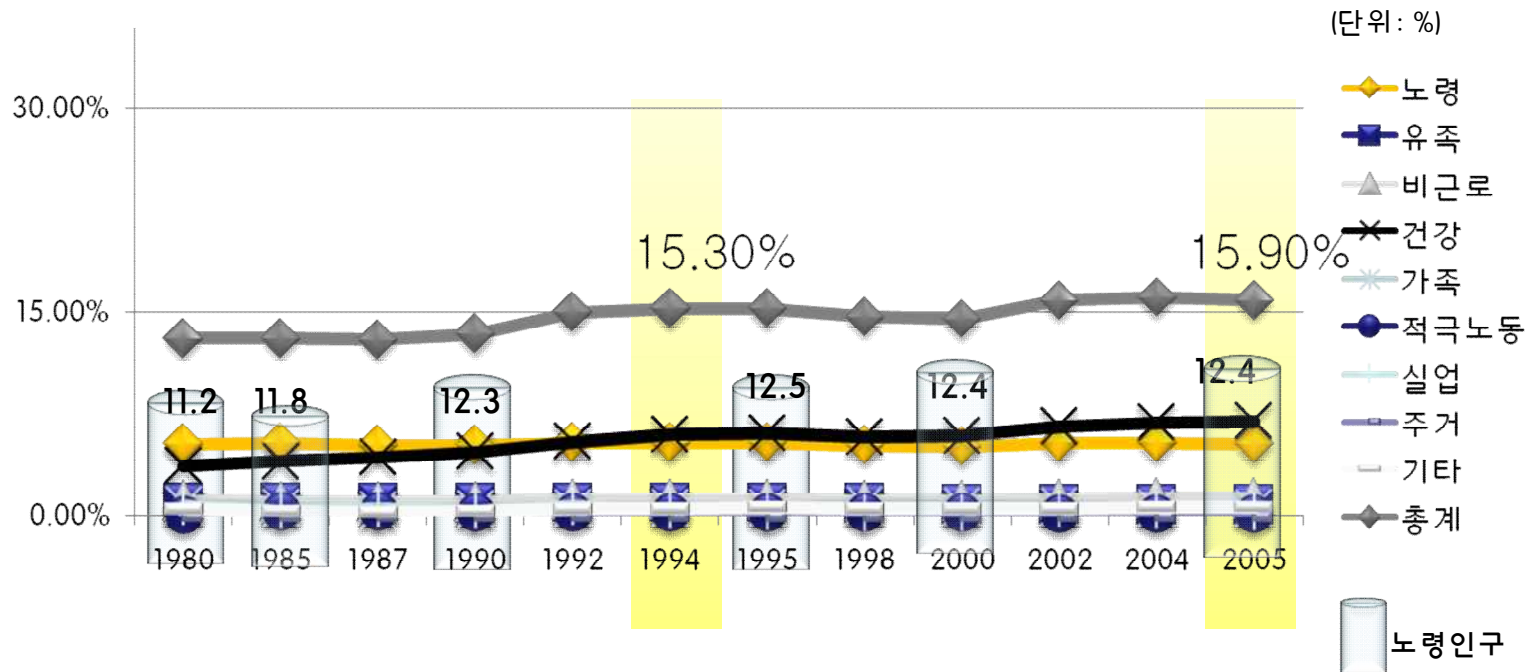
04. 복지국가 유형별 복지지출 수준 변화비교

- 독일은 1980-2005년의 25년에 걸쳐 공공사회복지지출의 GDP 비중이 22.7%-27.1% 사이에 안정적으로 유지. 특히 1994년 이후 10년간 거의 변동이 없음
- 1980년 이후 복지국가 위기시에 독일은 조기퇴직 장려를 통한 노동공급 감소를 유도하고 그 빈자리에 젊은 실업층을 취업시키는 전략을 구사. 그 결과 조기 퇴직자에 대한 연금부담의 증가로 재정적자에 직면하게 되어 연금개혁에 착수함
- 독일의 공공사회복지지출 역시 노령과 건강이 대부분을 차지하고, 다음으로 가족(2.2%), 비근로(1.9%), 실업(1.7%), 적극적 노동시장(1.0%) 등으로 구성 됨

04. 복지국가 유형별 복지지출 수준 변화비교

미국 (앵글로색슨형)

<표7> 연도별 부문별 GDP 대비 공공사회복지지출 비율 (미국)



04. 복지국가 유형별 복지지출 수준 변화비교

● 미국은 25년 기간 동안 노령화 진전 속도가 완만하였으며, 그 결과 노령분야지출은 GDP의 5%대에 계속 머물고 있음. 전체 공공사회복지지출 수준 역시 GDP의 3.1%p(13.0%-16.1%)내에서 변화

● 미국은 1980년대 이후 복지국가 위기하에서 노동시장의 유연성과 임금의 신축성을 통한 노동수요의 확대로 실업에 대처

→ 복지재정적자문제 최소화, 높은 고용증가율 유지

→ 근로빈곤문제, 불평등 문제 심화

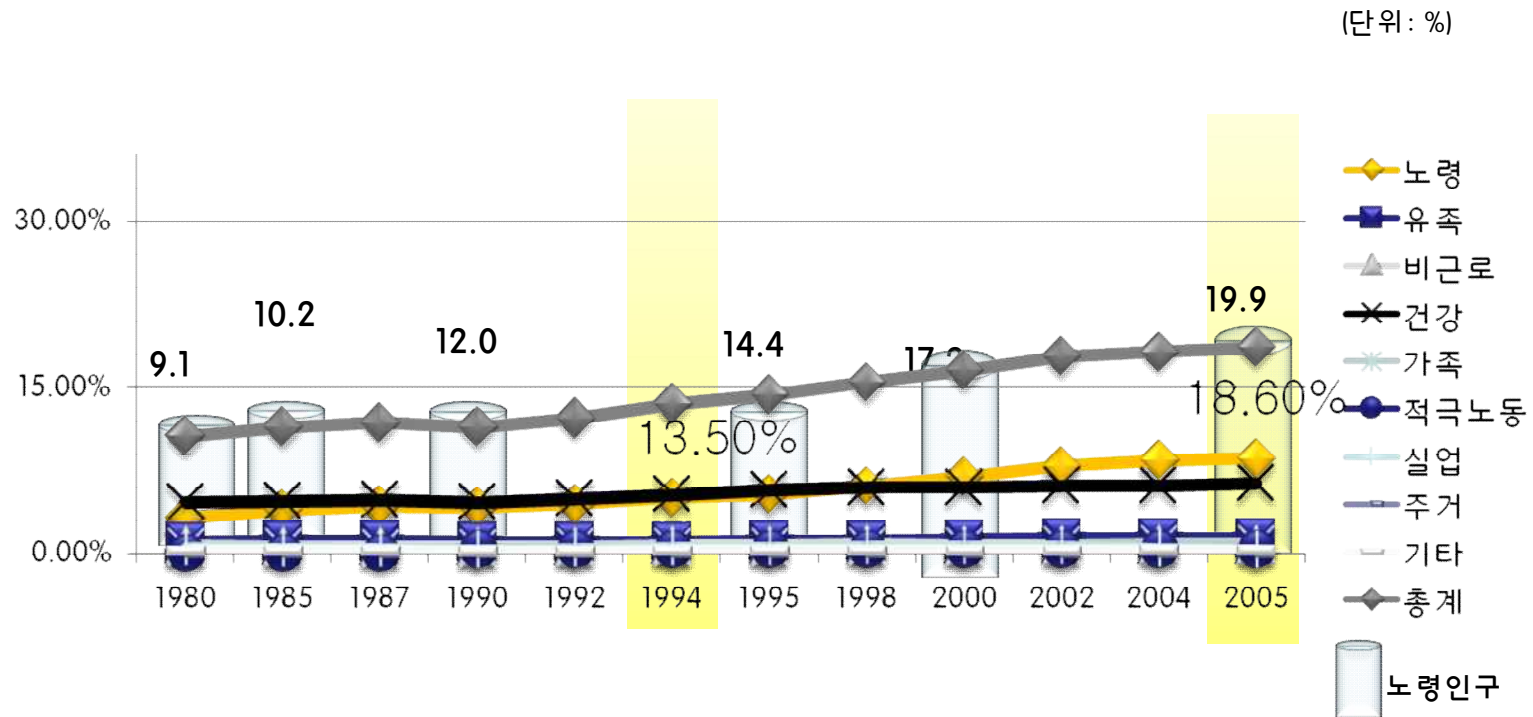
● 미국의 경우에도 노령과 건강부문에서 대부분의 지출이 이뤄지고 있으며, 다음으로 비근로 분야(1.3%)가 차지함.

-가족(0.6%), 적극적 노동시장(0.1%), 실업(0.3%) 등은 모두 1%미만을 차지함

04. 복지국가 유형별 복지지출 수준 변화비교

일본(준 앵글로색슨형)

<표 8> 연도별 부문별 GDP 대비 공공사회복지지출 비율



04. 복지국가 유형별 복지지출 수준 변화비교

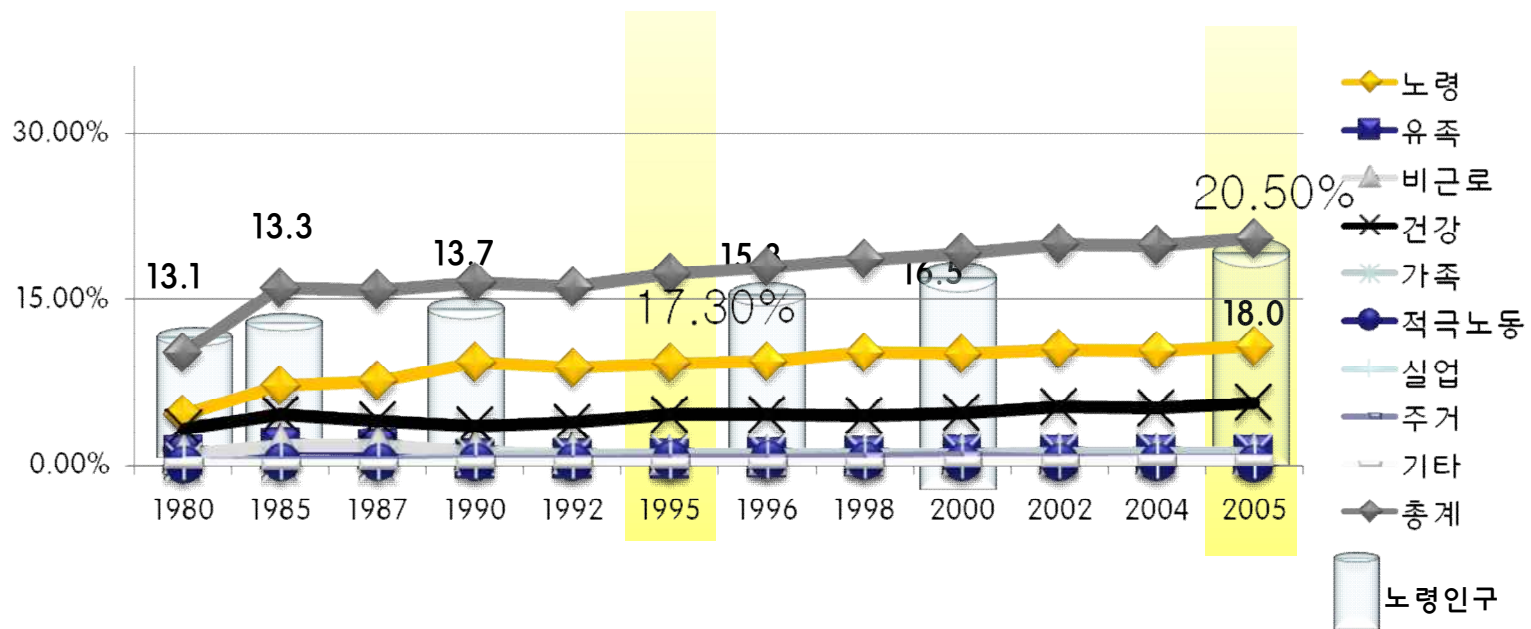
- 고령화가 가장 먼저 진척된 일본의 경우, 지난 25년간 공공사회복지지출이 8%p 증가함. 이 증가분은 대부분 노령(5.5%p 증가), 건강(1.7%p 증가)부문에 의해 이뤄짐. 노령, 유족, 건강부문을 제외한 나머지 분야는 지출수준이 모두 1% 미만에 그침
- 일본은 1980년 공공사회복지지출 비중이 미국(13.1%)보다 낮은 10.6%였지만 2005년에는 미국(15.9%)보다 높은 18.6%에 이르고 있음. 그러나 여전히 OECD 평균(20.6%)보다 낮은 지출 수준

04. 복지국가 유형별 복지지출 수준 변화비교

그리스(남유럽형)

<표 9> 연도별 부문별 GDP 대비 공공사회복지지출 비율

(단위: %)



04. 복지국가 유형별 복지지출 수준 변화비교

- 최근 재정위기에 직면하고 있는 그리스의 경우 1980년-2005년 간 공공사회 복지지출의 GDP 비중이 두 배(10.2%→20.5%)증가하여 국가재정압박의 원인이 됨
- 이 기간 동안 인구의 고령화(13.1%→18.0%)도 빠르게 진행되어 복지수요증가도 있었음. 그러나 노령부문 복지지출은 더 빨리 늘어나 (4.6%→10.8%) 재정악화의 요인이 됨

04. 복지국가 유형별 복지지출 수준 변화비교

- ❏ 국가유형별 복지지출 비교의 함의
- 복지국가 유형에 관계없이 지난 25년간 퇴직후 노령층의 소득보장을 위한 ‘노령부문’ (공적연금)과 국민의 건강보장을 위한 ‘건강보장’ (건강보험)이 가장 큰 비중을 차지하고 있음
 - 국가별 상이성보다 공통성이 더 강함을 알 수 있으며, 한국의 경우에도 고령화의 진전, 국민소득수준의 향상 등으로 유사한 복지수요에 직면하게 될 것임을 시사
- 공공사회복지지출 규모는 계속 증가만 하는 것이 아니라 상황변화에 따라 다소간 증감이 가능. 즉, 정책적 개입여하에 따라 지출비용의 상대적 비중 및 절대적 비용증감이 가능함을 보여 줌

04. 복지국가 유형별 복지지출 수준 변화비교

- 경제위기로 실업대란이 나면 적극적 노동시장 부문의 비중을 늘렸다가 경제가 안정되면 이를 축소
- 그러나 그 변동범위가 제한적이며, 큰 추세적 경향을 역전하기는 힘들

복지지출에 대한 의한 재정위기는 복지지출의 비중 못지 않게 이를 조달하는 국민부담율도 중요

- 고 복지국가인 스웨덴과 독일의 경우, 국민부담율은 OECD 평균을 넘어선 고부담국가이며, 국가채무는 OECD 평균이하
- 저 복지국가인 일본은 국민부담율 역시 OECD 평균이하인 저부담국가이지만 국가 채무비율이 높음
- 중복지국가인 그리스는 국민부담율은 OECD 평균을 밑도는 저부담국가이어서 장기적으로 복지재정이 불안정할 수 있는 구조를 가지고 있고 국가채무비율 높음

04. 복지국가 유형별 복지지출 수준 변화비교



한국에 주는 시사점



중립적인 장기전망자료에서 나타나듯이 고령화의 진전, 양극화의 심화, 국민소득의 증대 등으로 한국의 경우에도 복지수요증대와 이에 따른 지출증가는 불가피할 것임. 따라서 복지재정의 지속가능성을 확보하는 방안이 마련되어야 함

Part-05

사회복지 재정의 지속가능성 확보를 위한 정책과제

KDI

05. 사회복지재정의 지속가능성확보를 위한 과제

사회복지 재정 관리체계 정비

사회복지지출은 대상의 지속성과 급여수준의 영속성으로 인해 장기간에 걸쳐 재정이 투입되는 특성을 가지고 있어 장기 예측과 대비가 필요한 부분임

-5년 단위의 국가재정운용계획과 별도로 복지지출은 30-50년간 장기전망을 정기적으로 시행할 필요가 있음을 의미

-장기 전망을 토대로 복지제도 도입 및 확대여부, 정부의 지원방향 및 재원조달방안을 연계하여 공론화할 필요

향후 가장 빠른 지출증가가 예상되는 건강보험 부문은 정부가 부담하는 재정 부담뿐만 아니라 국민이 부담하는 보험료 부분까지 포함하여 관리하는 방식을 강구하여야 할 것임

- 구체적 방안: 건강보험 재정을 정부기금화 방안 검토할 수 있음

05. 사회복지재정의 지속가능성확보를 위한 과제



복지재정 확충



향후 복지지출 증가가 불가피하다면 국민적 합의에 기초하여 복지재정규모 자체를 확충하는 방안이 적극 추진되어야 함

- 복지재정 확충의 전제가 되는 국민적 합의가 도출되려면 복지지출증대에는 반드시 부담의 증가가 선행되어야 가능하다는 인식의 확산이 필요
- 지출증대에 소요되는 비용부담의 증액분을 사전에 명확히 밝히고 국민부담율과 복지지출 수준을 연계지어 증대해 나감으로써 복지재정의 지속성을 확보할 수 있도록 함
- 일차적으로 수요가 증가하는 영역별로 사회보험료율을 인상하여 재정의 건전성을 확보하여야 하며, 공공부조와 사회서비스 재원이 되는 조세부담율 인상을 적극적으로 고려해 보아야 함

05. 사회복지재정의 지속가능성확보를 위한 과제



복지영역간 지출 비중 조정



현 제도의 틀을 유지한다는 전제하에 추계된 장기전망자료에 의하면, 2050년 우리의 복지지출은 노령(10.17%)과 건강분야(6.52%)에 지나치게 편중되고, 가족(0.37%), 적극적 노동시장(0.36%) 등은 소홀히 될 전망

- 노령층을 위한 복지지출 이 과도하게 늘어날 위험이 있는 반면, 미래의 근로계층인 아동에 대한 복지지출은 과소 반영될 위험이 있음
- 아동, 보육부문에 대해서는 선제적 투자의 관점에서 정책적 으로 복지지출의 우선순위를 높일 필요가 있음



노동시장의 유연안정성이 강화되고 있는 추세에 비추어 볼 때, 향후 적극적 노동시장에서의 정부역할 강화가 요구되며, 이를 뒷받침할 수 있는 복지지출의 증대가 필요함

05. 사회복지재정의 지속가능성확보를 위한 과제

공적연금제도의 재정건전성 확보

국민연금, 공무원·군인·사학연금 등 특수 직역연금 등의 공적연금제도는 저부담-고급여 구조로 인하여 장기적인 재정불안 요소를 안고 있어 개혁이 필요함

-국민연금의 경우, 수 차례의 개혁으로 상당기간 재정안정이 예상되고 있으므로 당분간 재정개혁 논의는 불필요하지만, 정기적인 재정재계산을 통해 지속적으로 재정상태를 모니터링하고 장기전략을 수립할 필요는 여전히 남아 있음

-국고지원이 매년 이뤄지고 있는 특수직역연금, 특히 공무원연금제도는 보험원리에 충실하도록 저부담-고급여 구조를 개혁할 필요가 있음

05. 사회복지재정의 지속가능성확보를 위한 과제

☑ 의료보장 부문이 의료비 지불체계 개편과 수익자 책무성 강화

● 장기전망에서 가장 빠른 지출증대가 예상되는 의료부문은 강도 높은 지출 효율화가 강구되어야 함

- 행위별수가제를 포괄수가제 혹은 총액계약제로 전환하는 의료비 지불체계의 개편
- 의료비 지불체계 개편이 현실적으로 실현되려면 새로운 의료비지불체계를 받아들일 공공의료체계가 일정수준 이상 확보되어야 하므로 이는 곧 공공의료체계강화와 연결됨
- 공공의료체계 강화를 위해 공공자금을 새로 투자해 의료시설을 신설하는 방안과 기존의 민간의료시설을 일정요건 하에서 공공의료시설로 편입하는 방안을 동시에 추진할 수 있을 것임
- 먼저 출시된 복제약을 항구적으로 우대하는 가격구조를 개선하여 복제약 가격거품을 제거하고, 시장형 실거래가제 도입을 통해 가격경쟁을 유도하고 리베이트 관행을 근절할 필요가 있음

05. 사회복지재정의 지속가능성확보를 위한 과제



건강보험 재정의 확충

- 지출효율화의 속도보다 의료비 지출증가속도가 더 빠른 현실에서 건강보험재정 확충은 긴요한 문제임
- 건강보험재정의 일부가 국고지원에 의해 충당되고 있지만, 부족한 건강보험 재정을 메우기 위해 일반조세에 재원을 둔 국고지원에 의지하기 보다는 수익자 책임성의 관점에서 보면, 가입자의 보험료를 인상을 통해 건강보험재정의 건전성을 유지하는 것이 더 바람직함

- | 감사합니다.

KDI



보건·복지분야

2010~2014 국가재정운용계획 수립사업 공개토론회

June 22, 2010

노대명, 보건사회연구원

Korea's Leading Think Tank



Part-02 | 기초생활보장제도의 탈수급 촉진방안

KDI

CONTENTS



문제제기

이론적 검토

기초보장제도의 수급 및 탈수급 사례

기초보장제도의 탈수급 촉진방안

맺으며

I | 문제제기

KDI

1. 빈곤정책의 패러다임 전환이 필요

- 기초보장제도는 빈곤층 소득보장의 전환점을 이룬 제도이나, 시행 과정에서 몇 가지 문제, 특히 탈수급 효과 부진 문제에 직면
 - 2008년 기초보장제도의 탈수급율은 5%미만으로 추정. 정책개입의 효과가 낮은 <자연 탈수급율> 수준
 - 기초보장제도의 탈수급 효과가 낮은 것은 기초보장제도 수급자격을 가져야 기타 복지제도 접근성이 높기 때문

- 탈수급 효과를 제고하기 위해서는 <기초보장제도 개편>, <기타 공공부조제도 개편>, <복지지출 확대>를 아우르는 <빈곤정책의 패러다임 전환>이 필요
 - 기초보장제도에 대한 의존성을 줄이고, 기타 복지제도에 대한 접근성을 높이는 전략이 균형을 이루어야 하는 것임

2. 제도개편은 현실 인식에서 시작해야

□ 하지만 제도개편의 필요성을 강조하는 주장과 그 역효과를 우려하는 비판이 평행선을 달리고 있어 제도개편이 지연되고 있음.

- 한편에는 기초보장제도가 복지의존성을 심화시키고 있어, 이를 개편하는 작업이 선행되어야 한다는 주장이 존재
- 다른 한편에는 추가적 지출확대 없이는 기초보장제도 개편이 보장성 약화를 초래할 것이라는 주장이 존재

□ 문제 해결의 출발점은 **각 주장이 가진 한계를 인정하고 단계적인 제도개편과 지출확대를 통해 정책성과를 제고하는 것임.**

- 기초보장제도 개편없이 비수급 빈곤층에게 복지지원을 확대하는 방안은 <상당기간> 탈수급을 촉진하기 곤란
- 기타 복지제도를 강화하여 기초보장제도 <외부에서> 탈수급을 촉진하지 않고서는 정책효과를 기대하기 곤란

|| 이론적 검토

KDI

1. 탈빈곤의 경로와 시사점

- 탈빈곤은 가구소득이 빈곤선을 넘어서는 이행상태를 의미하며, 그것은 소득요인과 지출요인의 조합에 의해 결정됨
- 빈곤탈출에 가장 큰 영향을 미치는 요인은 <취업을 통한 근로소득 증가>이지만, 일자리의 질 또한 중요한 고려사항
 - 저임금과 고용불안에 노출된 일자리는 탈빈곤이 아니라 반복빈곤을 초래할 개연성이 높기 때문
 - 2003년~2006년 3년간 우리사회에서 전체 빈곤가구 중 반복적으로 빈곤을 경험하는 가구(반복빈곤층)는 약 16%
- 표준화된 소득빈곤선이 가구특성별·생애주기별 지출욕구를 정확하게 반영하지 못한다는 점에서 빈곤층의 다양한 욕구를 효과적, 효율적으로 충족시키는 방안이 필요

2. 탈수급 문제와 기초보장제도

- 이론적으로는 <탈빈곤 → 탈수급>의 경로를 가정할 수 있지만, 현실에서는 탈빈곤이 항상 탈수급으로 이어지는 것은 아님
 - <탈빈곤 → 탈수급>은 가장 이상적인 형태
 - <탈빈곤 ⇄ 탈수급>은 사실상의 부정수급 상태
 - <수급 ⇄ 탈빈곤 ⇄ 탈수급>은 수급자의 취업과 탈빈곤을 촉진하는 기능이 취약하며, 설사 탈빈곤 하더라도 탈수급을 유인하는 행정관리체계가 취약하다는 것을 의미

- 기초보장제도는 한편으로 <수급 → 탈빈곤> 효과가 불안정하고, 다른 한편으로 <탈빈곤 → 탈수급> 효과 또한 저조한 상황
 - 기초보장제도의 탈빈곤 및 탈수급 효과가 부진한 원인은 수급자의 취업(특히 공식부문 취업)을 촉진하는 기능이 취약하고, 수급자격 관리시스템 또한 취약하기 때문

3. 각국의 공공부조와 탈수급 촉진 정책

□ 각국의 공공부조제도는 대부분 욕구별 급여체계 형태를 띠고 있고, 근로능력자와 무능력자 대상 소득보장제도를 구분하여 운영

- 생계급여와 주거급여, 의료급여 등 주요 욕구별 급여가 독립된 선정기준과 급여방식에 기초해 <분리> 운영
- 대상집단별 제도는 ①근로능력자 vs. 노인·장애인 대상 제도(미국), ②인구 특성별로 3개 이상 제도로 분리(프랑스), ③공공부조 vs. 실업부조로 역할을 분담(영국)로 대별
- 일본의 생활보호제도는 주로 근로무능력자 중심 제도로 운영되어 왔으며, 최근 근로빈곤층 증가에 따라 제도개혁의 압력이 강해지고 있는 상황

□ 외국 공공부조제도는 사회보험제도의 포괄범위와 경제사회여건, 기존 제도의 경로의존성 등의 문제에 따라 상이한 형태로 제도화

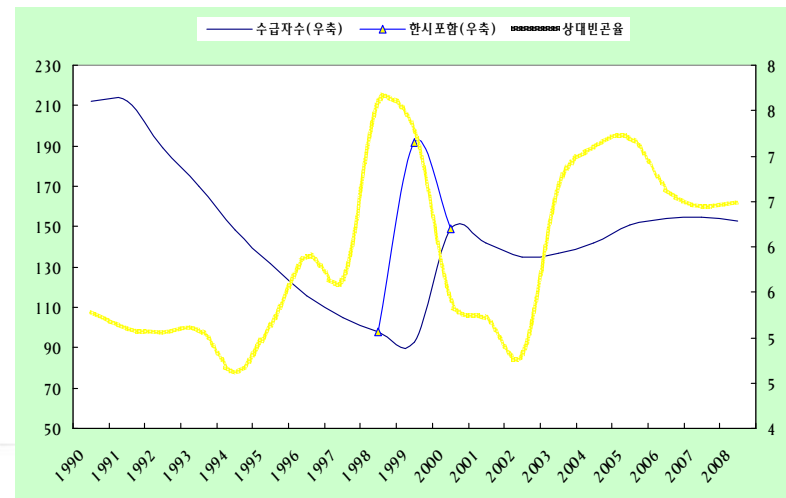
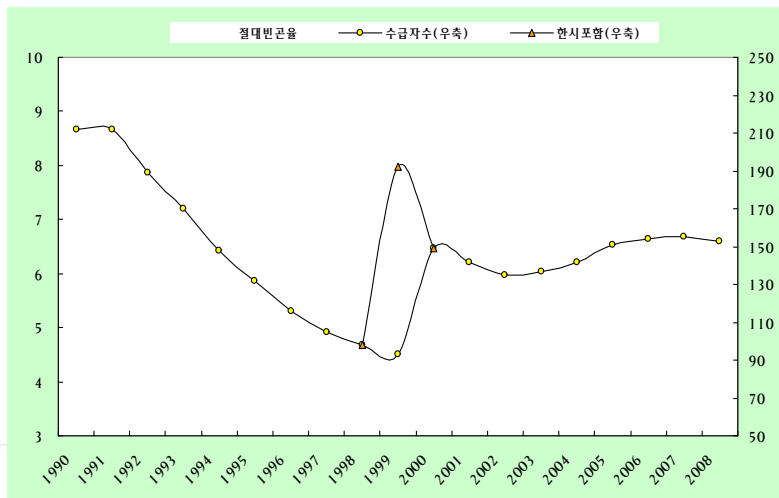
- 보편적 경향은 탈빈곤 및 탈수급 정책의 강화와 전문화

III | 기초보장제도의 수급 및 탈수급 실태

KDI

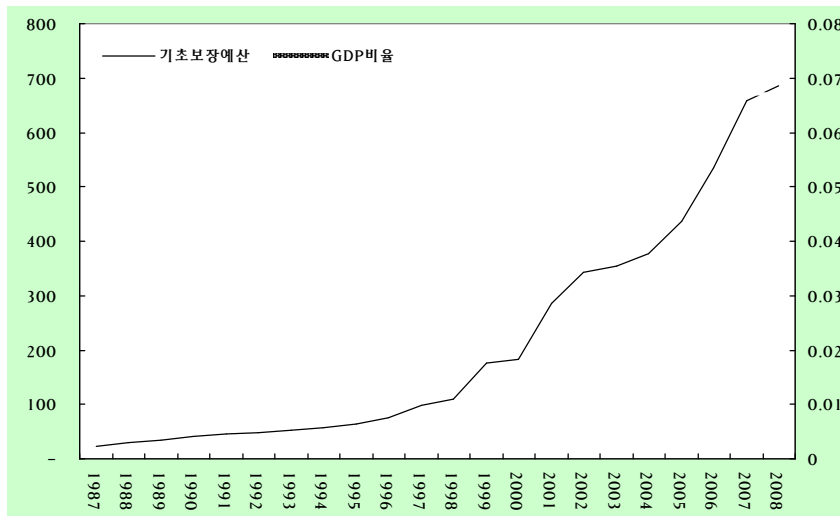
1. 기초보장제도의 수급실태

- 2008년 말 현재 기초보장제도 수급자는 153만명으로 전체 인구의 3.2%, 근로능력 수급자는 27.6만명으로 전체 수급자의 18%
- 근로능력자는 기초보장제도에서 매우 중요. 근로능력자가 포함된 가구원이 전체 수급자에서 차지하는 비중은 54.1%,
- 절대, 상대빈곤율 추이와 수급자 규모를 비교하면, 향후 확대해야 할 지원대상과 급여에 대해 시사점을 얻을 수 있음



2. 기초보장제도의 예산추이와 그 시사점

- 지난 10년간 기초보장제도 수급자 규모가 약 10만 명 내외로 소폭 증가하였음에 비해, 투입된 예산은 매우 큰 폭으로 증가
 - 기초보장제도는 지원대상보다 지원수준 확대에 주력해 왔음
 - 외국 사회보장제도의 지출과 비교할 때, 기초보장제도는 주거급여, 가족수당, ALMP 등의 지원확대가 필요



	한국(A)	OECD(B)	A/B(%)
합계	6.9	20.6	33.5
노령	1.5	7.0	21.4
장애	0.6	2.3	26.1
보건	3.2	6.2	51.6
가족	0.3	2.0	15.0
ALMP	0.1	0.6	16.7
실업	0.2	1.0	21.1
주거	0.0	0.4	-
기타	0.7	0.5	140.0

3. 기타 복지제도의 운영실태

□ 기초보장제도 수급자는 기초보장 급여 외에 80개 이상의 복지지원 을 받을 수 있는 자격을 갖고 있음.

- 기초보장제도 수급자가 받을 수 있는 일부 복지지원은 금액이 커서 연간 현금급여를 초과
- 탈수급자는 기타 복지지원을 받지 못 해 가처분소득이 감소할 수 있는 상황

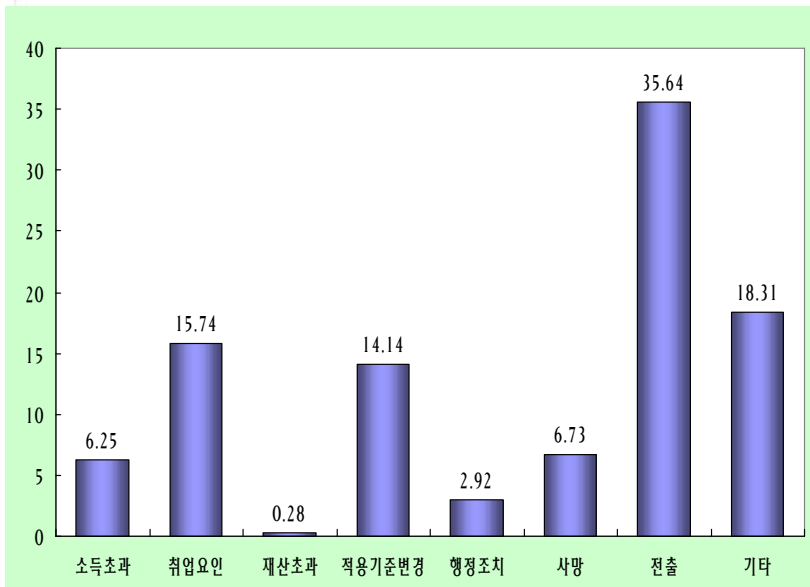
□ 비수급 빈곤층과 차상위층을 판별 할 수 있는 거의 유일한 행정인프라 는 지자체 사회복지 전담공무원과 사회복지통합관리망

영역		기초보장제도	
		수급자	탈수급자
감면	주민세 비과세	68.1	11.9
	TV수신료 감면	62.7	13.4
	전기요금 할인	79.2	14.4
	집 전화 기본요금	73.1	15.3
	인터넷 요금 감면	54.7	5.9
	음식물 쓰레기/	74.7	15.3
주거	영구임대아파트	35.6	22.8
영유아	보육료 지원	7.0	1.0
아동 청소년	인터넷 수능방송	3.0	-
	장학금 지원	24.0	1.5
	학자금 대출	6.9	2.0
	신입생 교복지원	7.6	.5
	방과 후 공부방	16.1	3.0
자활사업	자활사업	6.2	1.5
장애수당	장애수당	22.4	5.0
기 타	한시생계비 지원	15.6	1.0

4. 기초보장제도의 탈수급실태

□ 기초보장제도 수급자 중 탈수급자 현황은 수급이탈과 실질적 탈수급자를 구분하는 것에서 출발해야 함

- 수급이탈자는 12.5%, 실질적 탈수급자는 약 3~5%
- 취업상태변화 등 **가시적 변화가 탈수급 판정에 큰 영향을 미침**



	탈수급 사유	전체의 %	항목별 비율
취업상태 불변	근로소득	12.82	81.95
	기타소득	1.83	11.70
	사업소득	0.50	3.22
	재산소득	0.49	3.12
	소 계	15.64	100.00
취업상태 변화	자활자립	17.45	20.69
	취업	64.33	76.25
	창업	2.50	2.96
	자금융자	0.09	0.10
	소 계	84.36	100.00
전체		100.00	

5. 탈수급 부진의 원인

□ 기초보장제도의 탈수급율이 낮은 원인은 ①가구지출요인과 ②노동 시장요인, ③기타 복지제도요인으로 대별할 수 있음

□ 기초보장제도 수급자격이 주는 실질적 편익의 크기가 핵심

- 기초보장 수급자의 탈수급을 촉진하는 각종 정책이 좌절했던 경험을 보면, 그 원인은 분명 → 복지부 <희망키움통장>의 사례

□ 문제는 **탈수급 부진이 악순환 하고 있다는 점** → 자연탈수급율

- 사회복지전담공무원은 명시적 변화가 있어야 탈수급 판정이 용이
- 탈수급자의 부정적 경험으로 수급자의 탈수급 기피 경향 확산
- 참고로 취업수급자들이 공식부문에서 비공식부문으로 이동하는 주된 이유는 소득파악에 대한 우려 때문이라는 점

IV | 기초보장제도의 탈수급 촉진 방안

KDI

1. 기초보장제도의 개편 원칙

□ 탈수급 촉진을 위한 세 가지 원칙

- 탈수급은 근로능력자를 대상으로 한다는 점
- 모든 복지제도로부터의 탈수급은 현실적 정책목표가 아니라는 점
- 기초보장제도로부터의 Push와 기타 복지제도로의 Pull이 균형을 이루어야 탈수급 촉진이 용이하다는 점

□ 기초보장제도 개편은 **현상유지/부분개편/전면개편**의 대안이 존재

□ 중장기 관점에서 보면, <**기초보장제도 및 기타 고용복지제도의 전면개편**>이 필요한 상황

- 기초보장제도 중 생계급여 수급자 규모를 통제하고, 교육급여, 주거급여, 의료급여를 분리한 뒤 수급자를 각 급여제도의 특성에 따라 독자적으로 확대하는 방식이 필요

2. Push & Pull 전략의 균형이 전제조건

□ 기초보장제도에 대한 의존성을 줄이는 Push 전략은 크게 두 가지

- 네거티브전략: 수급기간 제한 및 급여수준 하향조정 등의 방식
- 포지티브전략: 자활사업, 취업패키지 등 ALMP 강화 방식

□ 수급자의 탈수급을 촉진하는 Pull 전략 또한 크게 두 가지

- 재정적 인센티브: EITC, 취업장려금 등
- 현물급여(주거, 교육, 의료 등) 및 사회서비스 공급 확대

□ 문제의 핵심은 위에 언급한 네 가지 조건을 동시에 충족시키기 힘들며, 이를 이유로 개편을 미루면 문제해결이 요원하다는 점

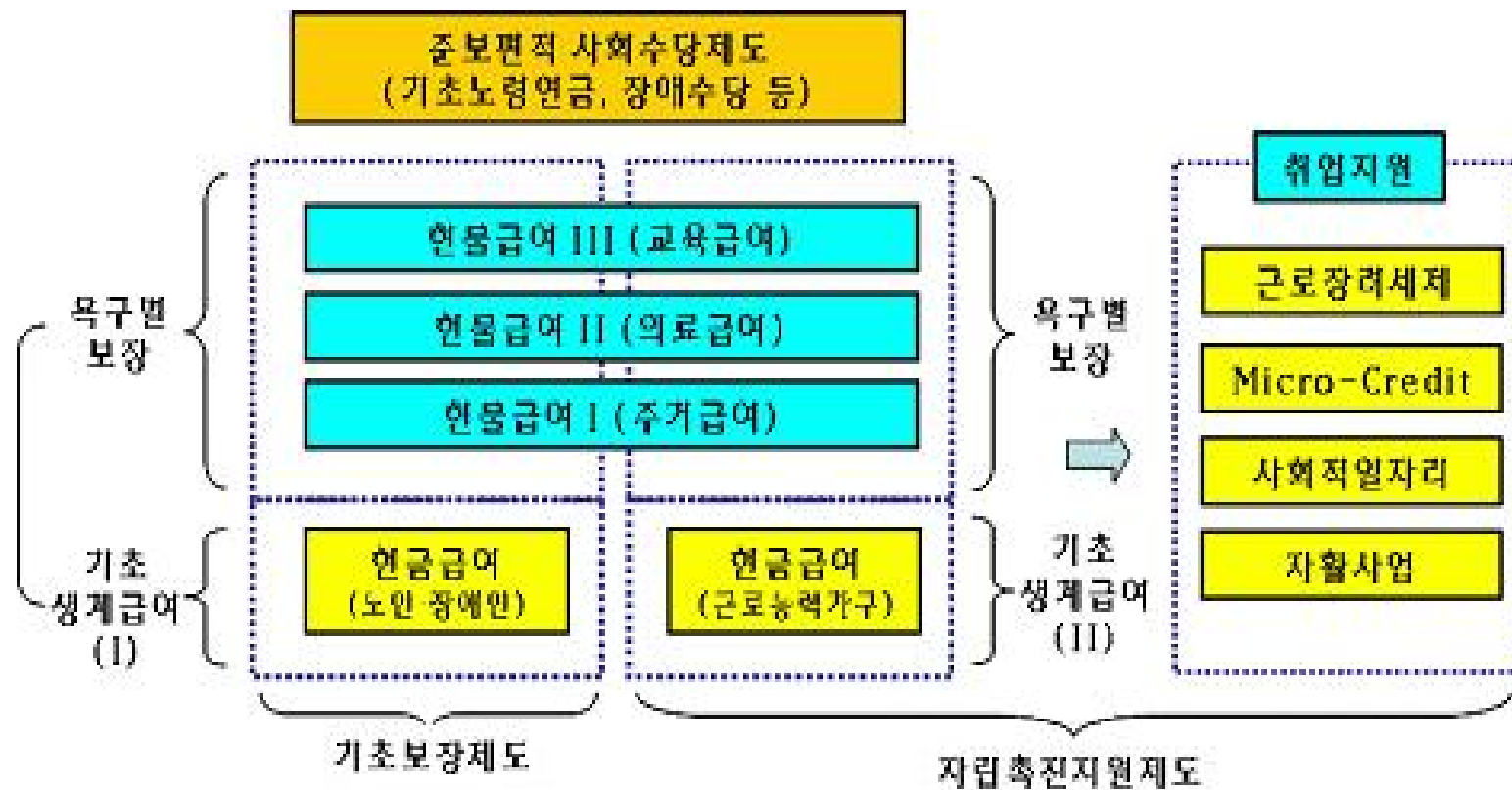
- 제도개편과 관련해서 중장기계획수립과 그 실천이 필요

3. 기초보장제도의 개편방향

- 기초보장제도를 <기초생계급여제도>와 <기타 급여제도> (교육급여, 주거급여, 의료급여 등)로 분리
 - 분리란 <선정기준과 급여기준 그리고 예산>을 독립적으로 설정하고 편성한다는 것을 의미
 - <기초생계급여제도> 수급자에게만 다른 모든 현물급여를 수급할 수 있는 자격을 부여 → 자동적 급여수급을 제한
- <기초생계급여제도>는 노인·장애인 대상 제도와 근로능력가구 대상 제도로 분리하는 방안을 검토 → 제안사항
- <기타 현물급여제도>는 소득기준에 따라 모든 빈곤층에게 획일적으로 보장하기보다, 소득기준과 욕구기준 그리고 기타기준에 따라 단계적으로 지원을 확대하는 방안을 강구

3. 기초보장제도의 개편방향

□ 기초보장제도 및 관련 복지제도의 개편방향



4. 근로빈곤층 대상 <자립촉진지원제도>(가칭) 도입

□ 자립촉진지원제도는 <근로능력자 대상 공공부조제도와 취업·창업 지원제도 그리고 재정적 인센티브제도를 결합시키는 방식>을 의미

- 현재의 자활사업을 해체하여 취업 및 창업지원 프로그램을 보다 유기적으로 연계한 새로운 제도로 구성

□ 수급자의 특성에 따라 지원프로그램을 특성화

- 취업자 대상으로 근로장려세제 적용, 사회보험 미가입자의 사회보험 가입 촉진 프로그램을 강화
- 미취업자 대상으로 중소기업 취업시 고용주에게 생계급여를 지원하고, 실질임금과의 차액을 지불하는 프로그램 도입 검토
- 재정일자리 사업은 중복된 사업을 통합하고, 사회서비스 공급확대전략과의 연계를 강화

5. 제도개편의 실효성 제고 방안

□ 취업수급자의 소득파악 시스템 개편

- 취업수급자의 최저소득을 자활사업 평균임금으로 설정하고, 그 이하로 신고하는 집단에 대한 자산조사 강화
- 부정수급자 및 취업기피자 등에 대해서는 일정 기간(2~3년) 긴급복지급여를 제외한 급여의 수급을 제한하는 방안을 검토 → 지역단위 <심사위원회>를 통한 판정 및 구제기구 설치

□ 기초보장제도의 탈수급 효과를 제고하기 위해서는 전달체계 개편 또한 매우 중요한 사항

- 근로능력 및 직업능력 판정, 각종 욕구파악 등을 담당하는 초기 상담기구 (Gateway)를 설치
- 지역단위에서 고용과 복지서비스를 연계할 수 있는 명실상부한 One-Stop Service 조직을 설치

v | 맺으며

KDI

□ 기초보장제도의 문제점과 개편 필요성에 대해서는 그 어느 때보다 사회적 합의수준이 높은 상황

- 단기적으로 개편을 미룰 수는 있겠지만, 결국 더 큰 문제를 야기할 개연성이 존재한다는 점 또한 분명

□ 현재 제도개편을 가로막는 것은 <원칙론>과 <단기실용론>

- 문제발생의 원인을 둘러싸고 책임을 전가해서는 문제해결이 더욱 난망해지고, 단기 예산절감만을 목표로 해서는 어떠한 가시적 성과도 얻기 힘들 것임

□ 빈곤정책에서 <권리와 의무의 조화>는 피할 수 없는 문제

- 중장기 종합계획을 수립하고, 단계적으로 기초보장제도 개편과 관련 복지제도 개편을 추진해야 할 것임
- 구체적인 실천방안은 아직 열려져 있으며, 어떤 경우에도 외국 제도를 그대로 수입하려는 시도는 자제해야 할 것임