

복지지출과 국가재정 지속가능성

김 용 하

1. 서언¹⁾

무상급식으로 촉발된 복지 논쟁이 대선을 앞두고 대규모의 일전을 준비하고 있다. 야당의 무상보육·무상의료 등 무상 시리즈에 대해 여당은 일자리·주택·교육 등의 약속 시리즈로 대응하고 있다. 보편적 복지와 생애주기별 맞춤형 복지가 전면전을 벌일 태세다. 선거에서 복지 공약(公約)으로 경쟁하는 것은 지역감정을 부추기거나 밀도 끝도 없는 네거티브 선거전을 펼치는 것보다는 바람직할 수 있다. 하지만 재원 대책이 없는 복지공약의 남발은 훨씬 더 큰 위험을 안고 있다.

서유럽 국가들이 이상적인 복지국가를 추구했던 시대는 세계경제 전반이 호황이었지만 지금은 1930년대 경제 대공황 이후 자본주의의 최대 위기라 할 수 있다. 대외의존도가 높은 우리나라도 올 들어 무역수지 흑자 기조가 흔들리고 유가가 들쭉이고 있으며 2013년 세계경제 전망 역시 밝지만은 않다. 이러한 해외 요인은 차치하더라도 한국의 잠재 경제성장률은 저출산 고령화로 인해 중장기적으로 1%대까지 떨어질 것으로 예측된다. 따라서 과거의 성장 패러다임에 기초한 복지 확대는 더 이상 유효하지 않을 가능성이 크다.

누가 대선에서 승리하더라도 현재 제시되고 있는 복지공약을 실현할 수 있을 만큼의 증세를 하기란 쉽지 않을 것이다. 대기업이나 상위 1%만 부담하는 부유세 등은 이래저래 만들 수 있겠지만 이것만으로는 필요한 복지 재정에 턱없이 부족하다. 결국 경제협력개발기구(OECD) 평균 수준인 GDP 20% 규모의 복지를 하기 위해서는 중산층이 현재보다 갑절 많은 세금 부담에 동의해야 하는데 이는 거의 불가능에 가깝다. 또한 일본의 경우처럼 복지 지출은 늘리면서 세금은 올리지 않는 부채(負債) 증식의 복지는 이미 선택의 대상이 되지 못한다.

본고에서는 경제적 및 재정적 지속가능성과 사회적 지속가능성을 함께 고려하여

1) 김용하·이태진 외(2011), 『지속가능한 한국형 복지체계 모색을 위한 선진 복지국가 경험의 비교연구』, 한국보건사회연구원 참조.

OECD 국가들의 복지체제 특성을 분석하였다. 분석자료는 OECD와 LIS의 변수별 각 년도의 자료를 재생성하여 사용하였으며, 구체적인 변수특성은 <표 1>로 정리하였다. 분석방법은 SPSS Program을 사용하여 상관관계분석(correlation analysis)과 중다선형회귀분석(multiple linear regression analysis)을 실시하였다. 또한 국가채무에 영향을 미치는 원인을 파악하기 위해 로지스틱 회귀분석(logistic regression analysis)을 하였다.

<표 1> 분석자료

구분	변수명	의미	년도	출처
재정	국가채무비율 (General government gross financial liabilities as a percentage of GDP)	정부의 총 금융채무 / GDP	1990~2008	OECD
	1인당 GDP(GDP per capita)	US dollars, current prices and PPPs	1960~2008	OECD
경제	경상수지비율 (Current account balance as a percentage of GDP)	경상수지 / GDP (국가 간 상품 및 서비스의 수출입, 자본 노동 등 생산요소의 이동에 따른 대가의 수입과 지급을 종합적으로 나타낸 것)	1990~2008	OECD
	경제성장률(Real GDP growth)	실질 GDP 성장률	1959~2008	OECD
	고용률(Employment rates)	15~64세 인구 중 취업자 수	1966~2008	OECD
복지지출	공공사회복지지출 비율 (Public social expenditure)	일반지출 + 사회보험지출 / GDP	1980~2007	OECD
복지수요	실업률(Unemployment rate)	경제활동인구 중 실업자의 수	1995~2008	OECD
	빈곤율(Relative Poverty Rates)	소득: 가처분소득 기준 빈곤선: 중위 50%	1967~2006	LIS
	지니계수(Gini coefficient)	소득: 가처분소득 기준	1967~2006	LIS
	노인인구비율 (Elderly population of total population)	전체 인구 중 65세 이상 인구	1950~2050	OECD

2. OECD 국가의 재정 및 복지 현황

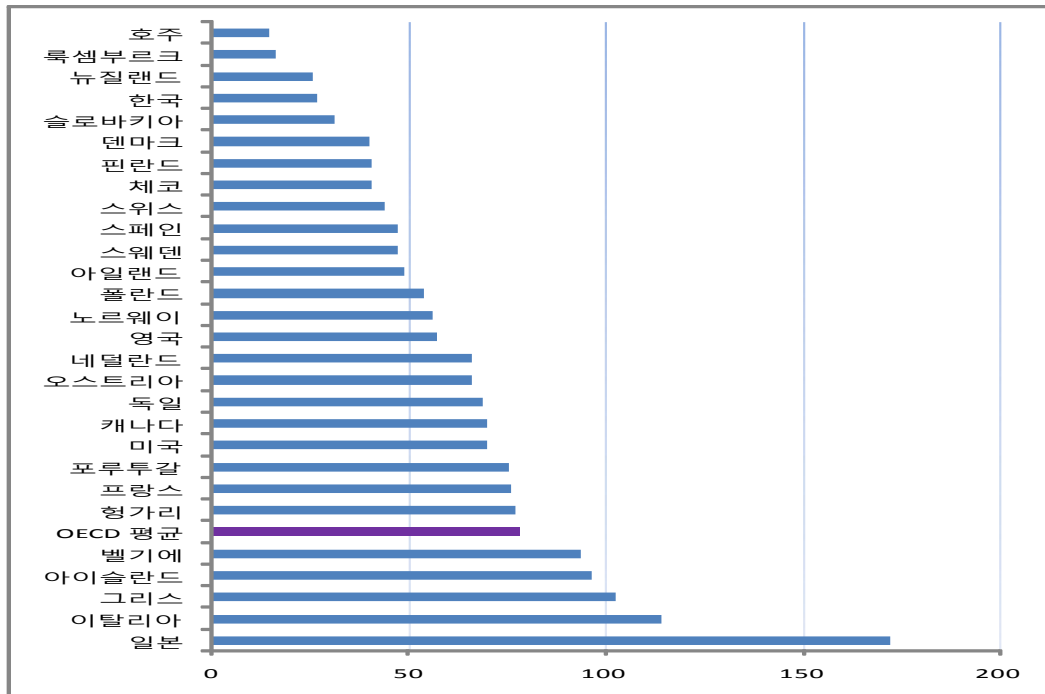
1) 국가채무

그리스 등 남유럽의 금융위기는 1990년대 이후 중남미 위기와 유사하게 정부에 의한 채무누적이 지역적 혹은 국제적 차원에서 심각한 금융위기로 발전할 수 있음을 보여주는 사례라 할 수 있다. 우리나라의 경우 현재 공공채무 비율이 낮은 수준에 있고, 외채 발행을 통한 조달 비율이 낮기 때문에 아직까지는 우려할 바는 아니지만, 급속한 인구고령화로 인한 재정부담의 증가, 국공채에 대한 외국인투자 비율 증가 등의 위험요인을 안고 있는 것은 부인할 수 없는 사실이다. 특히나 신흥시장에서는 재정적

자 이외의 다른 요인에 의해, 즉 평가절하나 이자부담, 보증으로 인한 우발채무 등의 다른 요인에 의한 채무증가가 훨씬 더 중요하게 영향을 미친다. 따라서 재정위기는 공공채무의 과도한 누적으로 채무의 일부 혹은 전액 상황이 어려워지는 형태로 표면화되기 때문에 엄밀히 말하면 공공채무위기라고 할 수 있을 것이다(박복영 외, 2010).

그렇다면 OECD 국가들의 GDP 대비 국가채무비율은 어떠한가? 2008년 현재 국가채무가 가장 높게 나타나고 있는 나라는 일본이다. 일본은 GDP 대비 국가채무비율이 172.1%로 OECD 평균 78.4%보다 2배 이상의 채무비율을 보이고 있다. 이탈리아(114.4%)와 그리스(102.6%), 아이슬란드(96.3%), 벨기에(93.5%)가 일본의 뒤를 잇고 있으며, 남유럽 재정위기국에 속하는 포르투갈이 헝가리, 프랑스 등의 국가들과 유사한 국가채무 수준(약 70%)을 보이고 있다. EU가 재정건전성을 위해 권고하는 국가채무 비율 60%²⁾를 기준으로 했을 때, 영국, 노르웨이, 폴란드, 아일랜드, 스웨덴, 스페인 등의 국가가 국가채무비율 40~50% 수준, 뉴질랜드와 덴마크 등의 국가가 20~30% 수준으로 국가채무수준에 있어 안정적이라고 평가할 수 있으며, 호주는 14.3%로 국가채무 비중이 가장 낮은 국가이다.

[그림 1] OECD 국가의 국가채무(GDP 대비 비율, 2008년)



주: 터키, 멕시코의 GDP 대비 국가채무 비율 보고되지 않음.

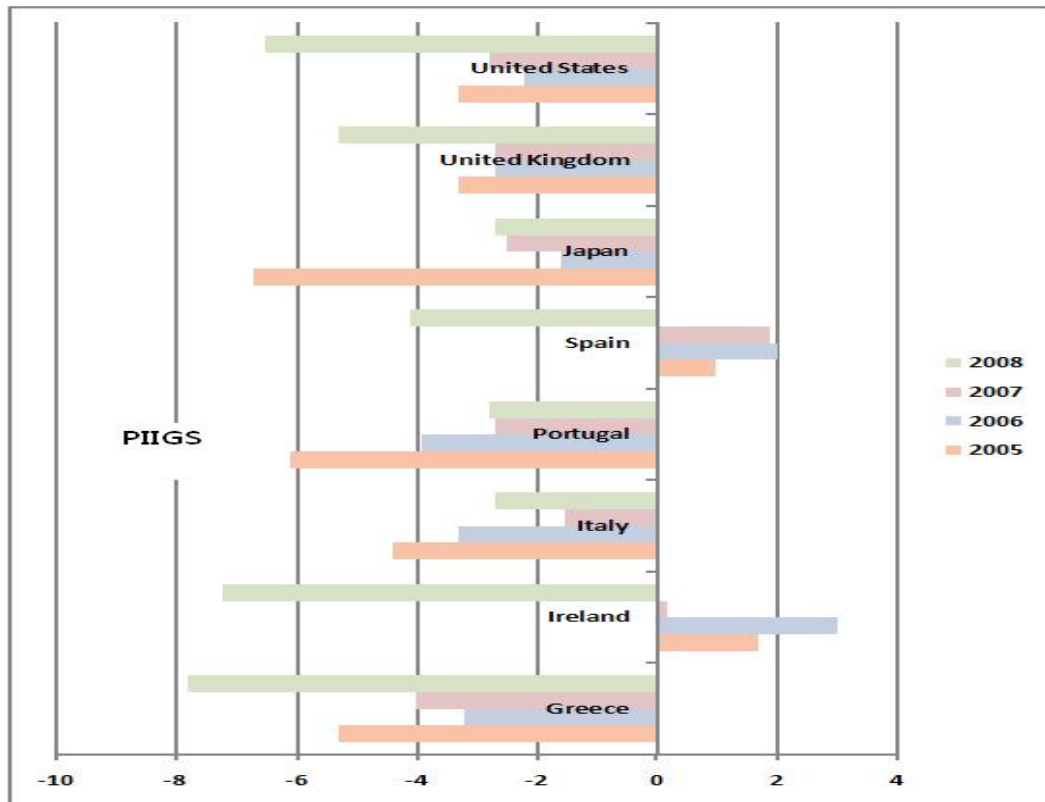
자료: OECD Factbook 2010.

2) EU는 1997년 마스트리히트 조약에서 정한 재정준칙에 의거하여 “안정 및 성장 협약(SGP : Stability and Growth Pact)”을 도입함으로써 준칙에 입각한 재정지출 규제책을 쓰고 있다. 본 협약은 재정적자를 GDP 대비 3% 미만으로 유지하고 국가채무를 GDP 대비 60%미만으로 유지할 것을 골자로 하여 중기적 재정 목표를 균형 또는 흑자 재정에 두도록 하고 있다.

앞서 언급했듯이 이번 남유럽 재정위기는 채무의 일부 혹은 전액 상황이 어려워진 공공채무의 위기라고 할 수 있다. 하지만 OECD 국가채무 상황을 살펴보면 국가채무가 높은 모든 국가가 이번 재정위기를 겪은 것은 아니다. 국가채무가 가장 높은 일본이 위기에 처하지 않았으며 EU가 권고하는 국가채무비율 60%이하인 아일랜드와 스페인이 위기에 처했다. 따라서 재정위기의 가능성은 국가채무의 절대적 규모로 전부 설명할 수 없다. 부채의 해외 의존도나 이외의 경제지표의 검토될 필요가 있다.

우선, 국가채무의 구성을 살펴보면 국가채무가 가장 높은 일본이 그리스나 스페인 등의 국가와 달리 재정위기에 처하지 않은 것은 국가 부채의 구성 때문이라고 지적되기도 한다. 2010년 일본의 부채 중 해외비중은 0%인 것에 비해 포르투갈과 스페인은 각각 48%, 15%로 재정위기에 처한 국가는 부채의 규모면에서 일본보다 양호하지만 해외부채 비중이 높은 특징을 보인다. 또한 국가채무의 위기는 지속적인 재정수지 악화로 인한 것으로 해석할 수 있는데, 그리스를 비롯한 남유럽 국가들은 금융위기 이전부터 방만한 재정운용과 국가채무 누적으로 재정부실이 심화되었다고 지적되곤 한다. 남유럽 PIIGS 국가의 재정적자 추이를 살펴보면 포르투갈, 이탈리아, 그리스의 재정수지는 2005년 이래 줄곧 재정적자를 기록하고 있었고 스페인과 아일랜드는 2005년 이후 재정흑자를 기록하였으나 2008년 미국발 금융위기 이후 재정수지가 급격히 악화되었다.

[그림 2] PIIGS 국가의 재정적자 추이(GDP 대비 비율)



일본이나 미국도 국가채무비율이 높고 재정적자도 심각하지만 위기의 징조를 찾을 수는 없다. 국가채무비율이나 재정적자비율은 선진국에 비해 신흥시장에 재정위기의 가능성을 높인다고 볼 수 있는 것이다. 이러한 이유는 재정수지와 공공채무 간의 낮은 상관관계 때문이라고 거론된다. 즉, 이론적으로 재정적자 규모는 당해 연도 말 국가채무 증가분과 일치해야 하지만 대부분의 경우 채무증가분이 재정적자 규모를 초과한다. 선진국보다 신흥시장에서 이러한 재정적자와 국가채무 간의 불일치가 높게 나타나고 있으며, 이는 평가절하에 따른 외채상환부담의 증가, 정부의 우발채무 등이 원인이지만 재정적자를 축소·은폐하려는 정치적 동기도 작용하고 있다고 지적된다(박복영 외, 2010).

2) 공공사회복지지출

복지국가에 대한 많은 연구들은 복지국가의 수준에 대한 측정의 문제에 있어 상당한 논의를 진행시켜왔고, 다른 한편에서는 그 수준의 단편적인 비교가능성에 대한 한계를 이유로 복지체계의 유형화 작업이 이루어져왔다. 복지국가의 수준을 측정하는 지표는 자료의 접근성과 활용가능성이 높은 GDP 대비 사회복지지출이 가장 대표적이라고 할 수 있다. 물론 GDP 대비 사회복지지출은 국가 간 비교연구에서 주로 활용되고 있음에도 불구하고 이론적 적절성에 대해서 많은 비판이 제기되고 있다.

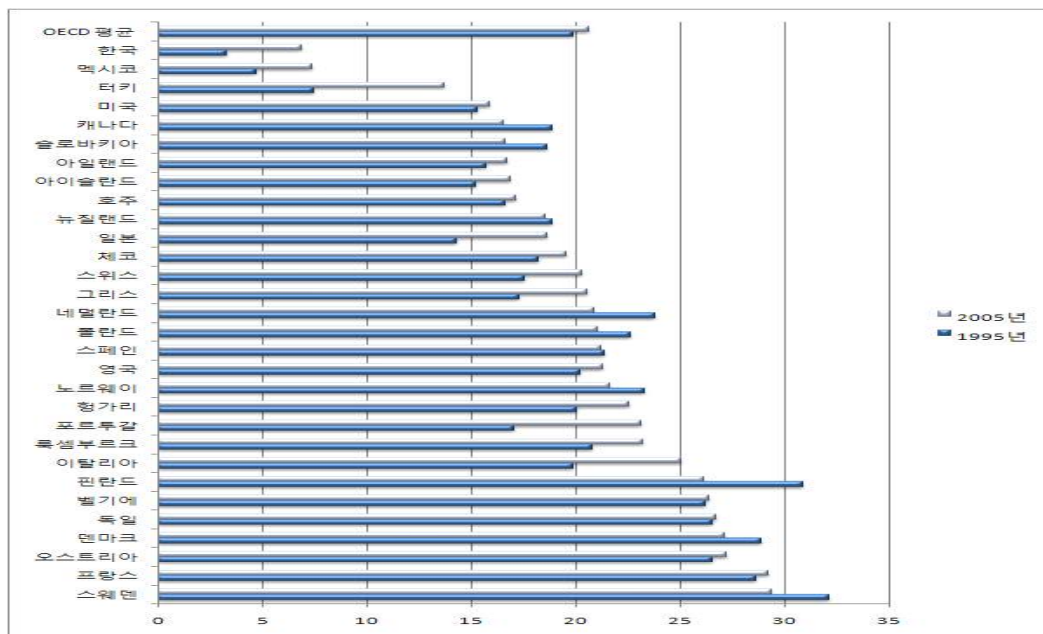
Green-Pedersen(2007)은 사회복지지출은 네 가지 측면에서 문제가 있다고 지적하고 있는데, 첫째, 사회복지지출은 국가 간 비교를 위해 GDP 대비 비율로 계산되기 때문에 경제성장에 영향을 받을 수밖에 없고, 둘째, 실업급여와 같은 현금이전 프로그램의 지출도 경제 상태에 많은 영향을 받기 때문에 경제 상황이 악화되어 실업이 증가하면 자연스럽게 실업급여도 증가하게 되며, 셋째, 시차의 문제로서 지출 데이터는 많은 법적 변화들을 즉각적으로 반영하지 못한다는 점이다. 일례로 연금개혁의 경우 장기적인 효과를 의도하여 계획되기 때문에 한 해의 지출변화가 복지수준의 변화를 수반한다고 보기 어렵다. 마지막으로 지출변수의 문제점은 수혜자의 입장에서 볼 때 유용성은 높지 않다는 점이다. 특히 보건의료 지출의 경우, 미국은 민간 지출까지를 포함하면 유럽대륙 국가들에 비해 2배 이상이지만, 15% 이상의 미국인들이 건강보험의 자격을 가지고 있지 않다는 사실이 이러한 사실을 여실히 보여준다. 이는 더 많은 복지 지출이 꼭 더 좋은 복지혜택을 나올 것이라는 예상과 상반되는 결과이다(김교성, 2010).

그러나 사회적 지출 변수의 위와 같은 한계에도 불구하고 GDP 대비 사회복지 지출 수준은 국가의 복지노력을 보다 쉽게 측정할 수 있는 지표로서 복지국가의 확장과 축소를 가늠하는 지표로 활용될 수 있다. 사회복지지출(Social Expenditure)이란 “복지에

악영향을 미치는 특정한 환경에 처해있는 가구 또는 개인이 공공 또는 민간 기관으로부터 수령하는 급여와 재정적 지원으로, 특정 재화나 용역에 대한 직접 지급이나 개별 계약 또는 이전을 포함하지 않는 것"을 의미한다. 즉, 현금 및 현물급여와 사회적 목적을 가진 조세혜택이 포함된다.

사회복지지출은 공공사회복지지출과 민간사회복지지출로 구성되는데 우리나라의 총 사회복지지출 수준은 2005년 9.4%로 OECD 평균 23.5%의 40%에 불과한 수준이다. 이는 다른 OECD 국가들에 비해 공공사회복지지출이 크게 낮기 때문이다. 민간사회복지지출은 2005년 2.5%로 OECD 평균 2.9%에 근접한 수준을 보여주고 있으나, 공공사회복지지출은 2005년 GDP 대비 6.9%로 OECD 평균 20.6%의 약30% 수준에 불과하다. OECD 국가들의 사회복지지출 수준을 살펴보면, 스웨덴과 덴마크 등과 같은 북유럽 국가들은 공공사회복지지출이 사회복지지출의 대부분을 차지하는 것에 비해 미국은 전체 사회복지지출에서 민간사회복지지출이 차지하는 비중이 상대적으로 높은 편이다.

[그림 3] 공공사회복지지출 추이(1995~2005년)



주: 자료의 한계로 헝가리는 2000년과 2005년, 포르투갈은 1995년 2004년 비교수치임.

또한 시기별로 살펴보면 네덜란드, 뉴질랜드, 노르웨이, 스웨덴 등의 공공사회복지지출이 상대적으로 높은 국가들은 1990년 이래로 다소 그 지출수준이 감소한 측면이 있으나, 다른 OECD 국가들은 지속적으로 증가추세에 있거나 그 수준을 유지하고 있다고 볼 수 있다. 총 지출측면에서는 OECD 국가들의 지출수준이 수렴양상을 보이고 있다고 할 수 있다. 최근 남유럽 재정위기로 이슈가 되었던 PIGS(포르투갈, 이탈리아, 그리스, 스페인)는 2005년 공공사회복지지출이 OECD 평균과 유사하거나 약간 상회하

는 국가들로서, 이들 국가들은 OECD 평균 이상의 공공사회복지지출 수준을 보이거나 이번 재정위기에 안정적인 모습을 보인 덴마크, 프랑스, 스웨덴 등의 국가들과 비교해 1990년에 비해 공공사회복지지출 수준이 급격히 증가하였다는 특징을 보인다. 스웨덴이나 프랑스는 1990년 이래로 GDP 대비 20% 이상의 꾸준한 공공사회복지지출 수준이었으나, 이번 재정위기를 맞은 국가들은 1990년대 GDP 대비 20% 이하의 공공사회복지지출 수준이었던 것이다.

캐슬(Castles, 2004)은 현상적으로 총지출 수준의 상대적인 크기에는 변화가 없었음에도 불구하고 사회적 공급의 구조에는 변화가 일어났을 가능성이 있다고 보고 정부지출 구조를 ‘사회보장’, ‘빈곤완화’, ‘정부서비스’³⁾로 구분지어 살펴보았다. 이러한 구분은 1990년 에스핑-앤더슨의 복지국가 유형-보수주의, 자유주의, 사회민주주의-을 정확하게 반영하고 있는데, 1980년과 1998년의 OECD 21개국의 사회적 지출 유형별 점유율을 살펴보면, 서유럽대륙의 사회보장국가는 총사회적지출 중에서 소득대체를 위한 지출의 비중이 50% 이상을 차지하고 빈곤완화와 건강보호를 위한 지출에 약 40% 정도를 지출하는 것으로 나타나고 있으며, 남유럽 국가군(이탈리아 등)도 이들 국가군과 유사한 형태를 취하는 것으로 나타나고 있다. 단지 남유럽 국가군은 서유럽 국가군보다 소득대체 목적에 보다 많이 지출하고 빈곤완화와 건강보호에 다소 적은 비중을 지출하고 있을 뿐이다. 이에 반해 영어사용권의 빈곤완화국가군은 빈곤완화 및 정부서비스 지출이 사회복지지출의 50% 이상을 차지하고 있으며, 특히 정부서비스 보다는 빈곤완화 및 건강보호 지출 비중이 큰 것으로 나타났다. 호주, 캐나다, 아일랜드, 뉴질랜드 등이 이 국가군의 대표적인 나라이며, 미국이나 영국은 빈곤완화 및 건강보호에 대한 지출 비중이 50%이하로 다소 낮지만, 이들 국가군과 큰 유사성을 보이고 있어 에스핑-앤더슨의 자유주의 복지국가 유형으로 구분 지을 수 있다. 마지막으로 스칸디나비아의 정부서비스국가군은 빈곤완화 및 정부서비스 지출의 비중이 소득대체적인 지출을 넘어서고 있으며, 그 중에서도 정부서비스 지출에 대한 지출이 다른 국가군에 비해 높은 특징을 갖는다.

3) 노인인구비율

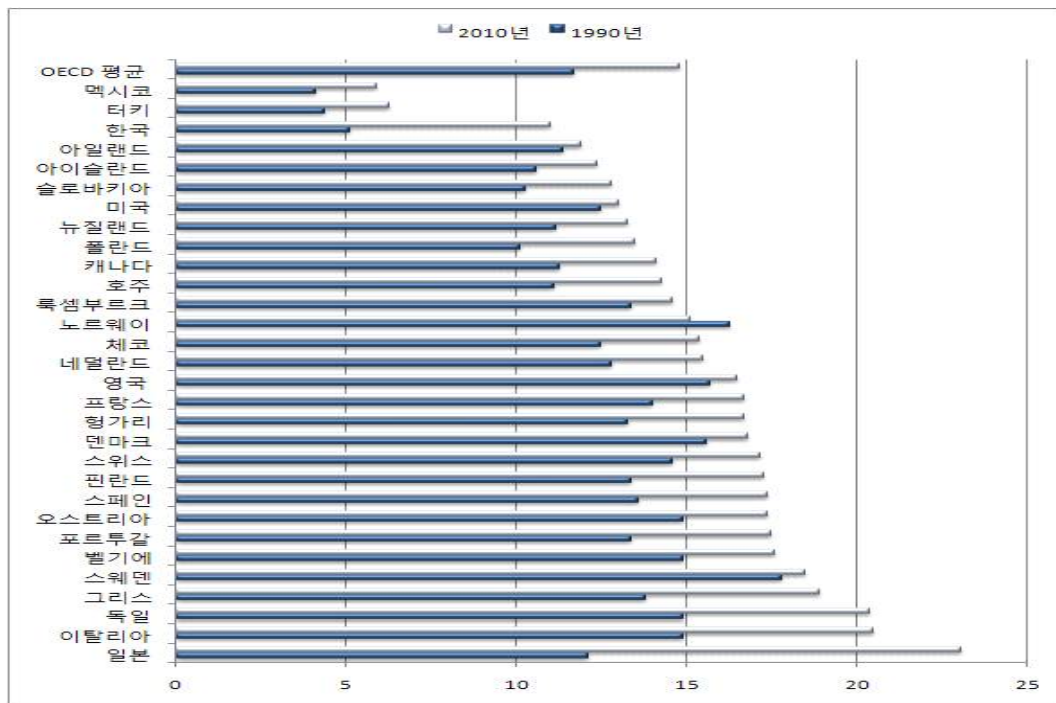
사회복지지출이 일반적으로 늘어나고 있다고 지적하는 관련 문헌들에서 지출 증가의 주요 요인은 인구고령화로 들고 있다. 인구고령화는 보건 및 기타 노인복지 등 다양한 분야에서 지출을 증가시켜 복지국가의 재정 상황을 불안하게 하는 복지국가의 위협요소로 제시되고 있다. 또한 생산가능인구의 감소를 가져와 노동생산성이 저하되는 동시에 노인인구에 대한 부양비용 증대라는 이중부담을 지운다. 월렌스키도 “복지지출의 가장 강력하고 유일한 직접적인 원인이 있다면, 그것은 고령인구의 비중이다”

3) ‘사회보장’은 시민들에게 다양한 권한을 제공하고, ‘정부서비스’는 시장역할의 대폭적인 축소를 가져온다. 에스핑-앤더슨의 관점에서 이 두 가지 유형 모두 탈상품화에 기여하나 ‘빈곤완화’는 시장기능의 결과를 보완하는 역할을 수행한다(우명동 외, 2007).

라고 주장(Wilensky, 1975)한 바 있으며, 가렛도 “인구통계적 상황의 변화는 사회민주주의적 조합주의 국가들을 포함한 모든 나라들의 국고를 점점 더 고갈시켜 갈 것”이라고 주장했다(Garrett, 1998). 그러나 인구고령화에 따른 노인복지지출의 증가는 노인 인구의 규모뿐만 아니라 노인복지와 관련된 제도들의 급여수준과도 관련된다. 또한 경제 상황 및 노령인구의 노동시장 참여 정도 등에 따라 달라질 수 있다. 이하에서는 이와 같은 내용들에 대해 OECD 국가들의 실태를 살펴보기로 한다.

먼저 OECD 국가들의 인구고령화 상황을 살펴보면, 2010년 현재 일본이 23.1%로 OECD 국가 중 가장 고령인구비율이 높은 국가이며, 이탈리아와 독일이 각각 20.5%, 20.4%로 그 뒤를 따르고 있다. OECD 평균은 14.8%로 오스트리아, 벨기에, 핀란드, 그리스, 포르투갈, 스페인, 스웨덴, 스위스 등이 17% 이상으로 다소 높은 고령인구비율을 보여주고 있다. 최근 재정위기 상황을 맞은 PIGS 국가인 포르투갈, 이탈리아, 그리스, 스페인이 모두 포함되어 있는 것은 어느 정도 고령인구비율이 복지국가의 재정상황을 압박하는 요인임을 보여준다고 할 수 있다. 그러나 이와 동시에 스웨덴, 핀란드 등이 이들 국가들 수준의 고령인구비율을 보이는 것은 고령인구비율로는 다 설명되지 않는 부분이 있음을 의미한다.

[그림 4] OECD 국가의 고령인구비율 추이



OECD 국가의 노인복지지출 수준은 어떠한가? 2005년 OECD 국가들의 GDP 대비 공공노인복지비율을 살펴보면, 오스트리아가 12.6%로 가장 높은 비중을 차지하고 있고, 이탈리아와 독일이 각각 11.6%, 11.2% 수준이고, 프랑스, 그리스, 폴란드가 10%를

약간 상회하는 수준을 보이고 있다. 이는 앞서 언급하였듯이 고령인구비율이 높은 국가가 노인복지지출이 높을 것이라는 가설을 지지한다. 하지만 고령인구비율이 가장 높은 일본은 OECD 평균(7.0%)보다 약간 높은 8.6%를 보이고 있어 인구 고령화에 따르는 노인복지지출 증가의 상관성이 경제적·문화적·제도적 요인으로 상당히 달라질 수 있다는 것을 보여주는 사례라 할 수 있다. 즉, 일본은 OECD 국가 중 가장 빠르게 고령화가 진행되었음에도 불구하고 사회지출 팽창률이 크게 증가하지 않은 것은 일본의 경제성장률이 높았고, 가족의 부양의무 문화가 남아있었기 때문이다.

우리나라의 GDP 대비 공공노인복지지출은 2005년 현재 1.5%로서 멕시코에 이어 두 번째로 낮은 국가에 속하며, 이는 OECD 평균의 20%수준이다. 2008년 도입된 기초노령연금이 우리나라의 공공노인복지지출 규모를 증가시켰을 것으로 예상할 수 있지만, 급여수준이 낮은 관계로 크게 증가하지는 않았을 것이다. 우리나라의 노인 빈곤율은 OECD 국가 중 최고인 것에 비추면 공공노인복지지출비율 수준이 낮음을 알 수 있다. 하지만 우리나라의 고령화는 매우 빠르게 진행 중이고 경제적·문화적·제도적 요인으로 복지지출과의 상관성을 완화시킬 수는 있지만 일정정도 복지지출을 증가시킬 것이 분명하기 때문에 중장기적인 복지 재정 계획을 수립하여 이에 대한 대비를 할 필요가 있다.

전문가들은 노인복지지출의 큰 부분을 차지하는 것이 노령연금이기 때문에 연금개혁을 이루어 낼 수만 있다면 고령자에 대한 보다 높은 지출을 불러오지 않을 수도 있다고 지적한다. 이는 재정위기의 근원이 인구고령화 자체에 있는 것이 아니라 오히려 개별 국가의 개혁능력에 있다는 사실을 말해주는 것이다. 참고로 OECD 국가들의 연금 소득대체율도 함께 살펴보면 중위소득자의 경우 그리스가 95.7%로 가장 높고, 그 다음은 아이슬란드(91.7), 룩셈부르크(90.1%), 네덜란드(88.9), 덴마크(88.0%) 순으로 나타나고 있다. OECD 평균이 60.8%인 것에 비추면 대체로 남유럽 국가(그리스 95.7%, 이탈리아 67.9%, 스페인 81.2%, 포르투갈 54.1%)들의 연금 급부율이 높은 수준으로 나타나고 영국(33.5%)이나 미국(40.8%)과 같은 영어사용권의 자유주의 국가들은 대체로 OECD 평균 이하의 낮은 급부율을 보이고 있다. 또한 동아시아를 대표하는 우리나라(45.1%)와 일본(35.7%)도 자유주의 국가들과 유사한 수준을 보이고 있다. 우리나라 아직은 고령화를 낮지만, 속도가 그 어느 국가보다도 빠르다. 65세 이상의 고령인구 비율이 7%에서 14%로 되는 기간이 영국은 45년, 프랑스는 115년, 서독은 45년, 스웨덴은 85년 걸린 데 비해 우리나라는 불과 22년이 걸릴 것으로 전망되고 있다. 2040년에는 OECD 국가 중 일본 다음으로 노령인구비율이 높은 국가가 된다. 따라서 노인관련 복지지출의 급부율은 단순히 그 수준을 비교하여 정책의 방향을 설정해서는 안 될 것이다.

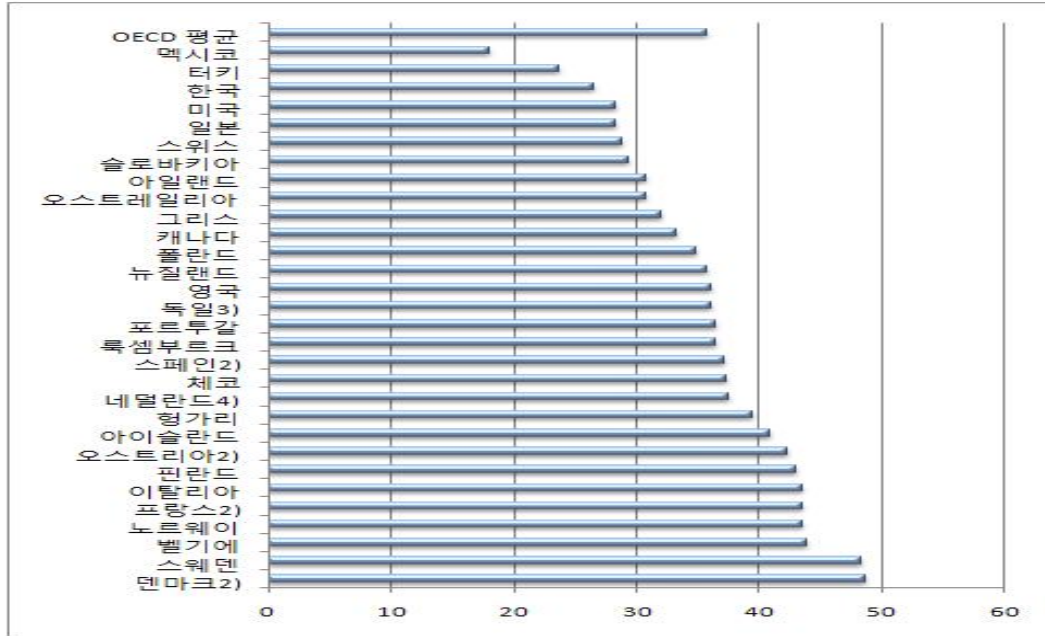
4) 국민부담률

보다 높은 삶의 수준, 사회권의 보장을 위해서는 복지지출을 늘려야 하고, 조세부담의 증가를 피할 수는 없다. 새로운 위험에 대한 새로운 제도의 도입이 필요하고 이에 따른 복지지출 증가를 감당하려면 무엇보다 복지재정이 안정적이어야 한다. 복지국가에 관한 최근의 연구에 의하면, 복지국가 발전과 조정은 국가의 재정능력 구축여부에 따라 달라진다고 한다(kato, 2003). 즉 경제적 상황이 비교적 좋았던 시기에 징세능력을 탄탄하게 갖춘 국가들은 복지국가 조정기에도 징세능력에 타격을 받지 않고 그에 대응할 수 있는 반면 그렇지 못한 국가들은 복지국가 조정기를 맞아 징세능력을 신장시키는 데 어려움에 직면한다는 것이다. 이처럼 한 국가의 징세를 통한 재정능력은 복지국가의 지속가능성을 위해 중요하다. 또한 공공사회복지지출 혹은 공공노인사회복지지출 수준을 선진국과 비교할 때에는 단순히 수치만을 비교하는 것은 적절하지 않다. 욕구의 수준을 대표하는 앞서 살펴본 노인인구비율이나 소득수준뿐만 아니라 복지제도의 성숙도, 복지재정의 여력을 나타내는 국민부담률 등을 함께 살펴보아야 한다.

그렇다면 OECD 국가들의 GDP 대비 국민부담률(조세+사회보장세) 수준은 어떠한가? 우리가 복지선진국이라고 일컫는 스웨덴, 덴마크, 노르웨이 등의 국가가 높은 공공사회복지지출을 할 수 있었던 것은 국민부담률 수준이 그만큼 높았기 때문임을 알 수 있다. 2007년 현재 국민부담률이 가장 높은 국가는 덴마크(48.7%)이며, 그 다음은 스웨덴(48.3%), 벨기에(43.9%), 이탈리아(43.5%), 프랑스(43.5%) 순이다. OECD 평균 35.8%에 견주어 미국, 캐나다, 스위스, 그리스 등이 평균보다 낮고, OECD 국가 중 가장 낮은 국가는 멕시코(21.1%), 두 번째로 낮은 국가는 우리나라(26.9%)이다. 이번 재정위기를 겪은 PIGS 국가들은 이탈리아 43.5%, 그리스 32%, 스페인 37.2%, 포르투갈 36.4%로 국민부담률 수준에서는 이탈리아를 제외한 세 국가가 OECD 평균수준 및 그 이하수준으로 나타나고 있어 이들 국가의 부담수준은 대체로 높지 않음을 알 수 있다.

또한 이들 PIGS 국가들은 현재의 OECD 수준까지 증가되기까지 다른 국가들에 비해 급속한 국민부담률 증가를 경험했다. 2007년 이탈리아와 국민부담률 수준이 같은 프랑스와 비교해보면 이탈리아는 1975년 국민부담률이 25.4%로 같은 해 프랑스의 35.4%에 비해 훨씬 낮은 수준이며, 이러한 격차는 1990년대 이후 좁아지고 있음을 알 수 있다. 스페인의 경우도 2000년대에 접어들어서야 OECD 평균수준의 국민부담률을 보이고 있다. 앞서 이들 국가들은 사회복지지출 수준면에서 OECD 평균을 약간 상회하거나 평균 수준을 보이고 있음에 주목하면 이들 국가들은 저부담-고복지 국가로 표현할 수 있고, 재정측면에서 불안정하다고 평가할 수 있다.

[그림 5] 국민부담률1) 국제비교(2007년)



3. 국가재정위기의 원인과 위험도

1) 국가채무에 영향을 미치는 요인

남부유럽 복지재정위기의 많은 원인 가운데 장기간 높은 수준으로 지속되어 왔던 사회복지지출과 방만한 재정운동을 지적하고 있다. 특히, 그리스의 경우 민주화가 진행된 1970년대 이후 상당기간에 걸쳐 사회주의 정권이 집권하였으며, 분배를 강조하는 적극적 복지정책을 추진하였다. 문제는 그리스의 경제력을 뛰어넘는 수준이 되어 재정적자가 심화되고 국가부채 규모가 증가하였다는 것이다. 우리나라의 경우 2008년 기준으로 국가채무 비율이 26.8%로 OECD 30개국 중 비교적 낮은 수준에 있으므로 우려할 바는 아니지만, 급속한 인구고령화로 인한 재정부담의 증가, 국공채에 대한 외국인 투자 비율 증가 등의 위험요인이 존재하고 있다.

국가채무비율 변수 및 다른 변수들 간의 변동 크기의 정도와 방향을 살펴보기 위해 상관관계분석(Correlation Analysis)을 실시하였으며, 국가채무에 영향을 미치는 요인을 분석하기 위해 공공사회복지지출비율, 경제성장률, 경상수지 변수를 독립변수로 투입하여 중다선형회귀분석(Multiple Linear Regression Analysis)을 실시하였다. 변수들 간의 상관관계를 살펴보면 공공사회복지지출과 국가채무비율과는 양의 상관관계($r=.355, sig=.05$)가 나타났으며, 경제성장률과 국가채무비율과는 음의 상관관계($r=-.163, sig=.05$)가 나타났다. 반면에 경상수지 변수는 유의미하지는 않으나 약한 음의 상관관계를 갖는 것으로 나타났다.

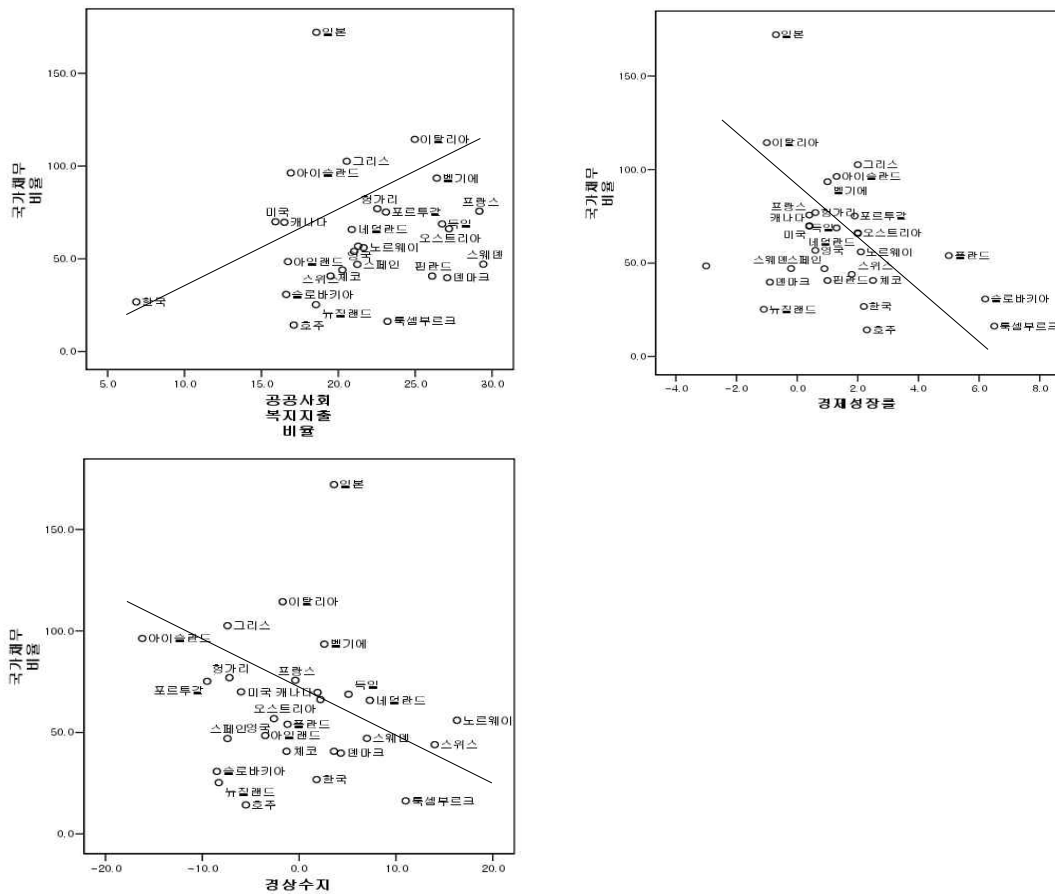
〈표 2〉 변수들 간의 상관관계

구분	공공사회복지지출 비율(1)	경제성장률(2)	경상수지(3)	국가채무비율(4)
공공사회복지지출비율(1)	1.000	-0.158*	0.229*	0.355*
경제성장률(2)		1.000	-0.056	-0.163*
경상수지(3)			1.000	-0.014
국가채무비율(4)				1.000

주: *p<0.05, **p<0.01, ***p<0.001

각 변수별로 상관관계를 살펴보면 [그림 6]과 같다. 이는 앞서 언급한 회귀분석 결과를 도식화하여 나타낸 것이다.

[그림 6] 변수별 산점도 1



공공사회복지지출비율(Public social expenditure, PEX), 경제성장률(Real GDP growth, RGDPG), 경상수지(Current account balance as a percentage of GDP, CAB) 변수를 독립변수로 투입하여 국가채무(General government gross financial liabilities as a percentage of GDP, GFL)에 영향을 미치는 원인을 분석한

결과, 공공사회복지지출비율 변수만 유의미하게 나타났다. 공공사회복지지출비율 계수의 t값과 확률을 살펴보면 유의성이 높게 나타나며, R^2 결정계수는 84.7%, F값은 51.635로 의미가 있는 것으로 나타난다. 공공사회복지지출이 늘어나면 국가채무가 증가하는 것으로 나타나며, 경제성장률이 저조하고, 경상수지가 적자일 경우 공공사회복지지출이 증가한다고 추정할 수 있다.

[식 1] 국가채무비율에 영향을 미치는 요인에 대한 회귀방정식

$$GFL = 1.705^{**} \times PEX - 1.047^{**} \times RGDPG - 0.631^{**} \times CAB$$

(11.248) (-3.562) (-3.252)

$$R^2 = .847, F=51.635$$

주: 국가채무(GFL), 공공사회복지지출비율(PEX), 경제성장률(RGDPG), 경상수지(CAB)

1) *p<0.05, **p<0.01, ***p<0.001

2) 괄호 안의 수치는 t값을 의미함.

2) 복지지출에 영향을 미치는 요인

우리나라의 총사회복지지출 규모는 2008년을 기준으로 살펴보면 112조 1,720억 원이다. 이는 2008년 GDP(국내 총생산) 대비 10.95%에 해당하는 규모이다. 총사회복지지출비용이란 정부 재정과 사회보험 등의 공공복지, 퇴직금, 기업 연금 등의 법정 민간복지, 기업의 사회 공헌 등의 자발적 민간 복지를 포함한 금액을 의미한다. 우리나라 사회 복지지출의 GDP 대비 비중 10.95% 가운데 공공사회복지지출은 GDP 대비 8.3%로 OECD 국가 중 7.6%의 멕시코를 제외하고는 가장 낮은 수준일 뿐만 아니라 OECD 평균 23.7%의 절반에도 못 미치는 비율이다. 독일, 프랑스, 스웨덴의 GDP 대비 공공사회복지지출은 30%에 달한다. 공공사회복지지출 비중이 높은 스웨덴, 독일 등은 상대적으로 소득 불평등 정도와 빈곤율이 낮으며, 공공사회복지지출이 낮은 우리나라와 영국, 미국 등은 소득불평등 정도나 빈곤율이 높게 나타난다. OECD 국가의 상대적 빈곤율의 평균비율은 약 10.4%이다. OECD 국가 가운데 미국, 멕시코, 터키 등의 빈곤율은 17%를 상회하는 반면, 복지제도가 발전한 덴마크와 스웨덴의 빈곤율은 6% 수준에 머무르고 있다. 빈곤율과 불평등에 관한 2009년 OECD 통계자료를 보면 한국의 경우 상대적 빈곤율이 6번째로 높은 반면 공공사회복지지출의 비중은 가장 적다.

공공사회복지지출 변수 및 다른 변수들 간의 상관관계분석을 실시하였으며, 공공사회복지지출에 영향을 미치는 요인을 분석하기 위해 1인당 GDP, 실업률, 빈곤율, 지니계수, 노인인구비율 변수를 독립변수로 투입하여 중다선형회귀분석을 실시하였다. 변수들 간의 상관관계를 살펴보면 빈곤율과 지니계수와의 강한 양의 상관관계($r=0.927$,

sig=.000)가 나타났는데, 이는 지니계수와 함께 소득불평등을 측정하는 지표로 상대적 빈곤율이 널리 사용되고 있으므로 두 변수 간의 성격이 유사하기 때문에 나타난 결과로 보인다. 공공사회복지지출이 높을수록 빈곤율이 낮은 음의 상관관계($r = -.758$, $sig = .01$)를 보이고 있으며, 공공사회복지지출이 높을수록 불평등지수가 낮은 음의 상관관계($r = -.769$, $sig = .01$)로 나타나고 있는데, 이는 우리가 예상하던 결과와 같다. 노인인구비율도 공공사회복지지출과 강한 양의 상관관계($r = .786$, $sig = .01$)를 보였다. 이는 고령화율이 공공사회복지지출 증가의 가장 큰 기여요인임을 시사하는 것이다.

〈표 3〉 복지지출에 영향을 미치는 요인들의 적률상관관계

구분	1인당 GDP(1)	실업률(2)	빈곤율(3)	지니계수(4)	노인인구 비율(5)	공공사회복지 지출비율(6)
1인당 GDP(1)	1.000	-0.436	-0.165	-0.236*	0.464	0.371
실업률(2)		1.000	0.039	0.254	0.083	0.209
빈곤율(3)			1.000	0.927**	-0.570*	-0.758**
지니계수(4)				1.000	-0.629*	-0.769**
노인인구 비율(5)					1.000	0.786**
공공사회복지 지출비율(6)						1.000

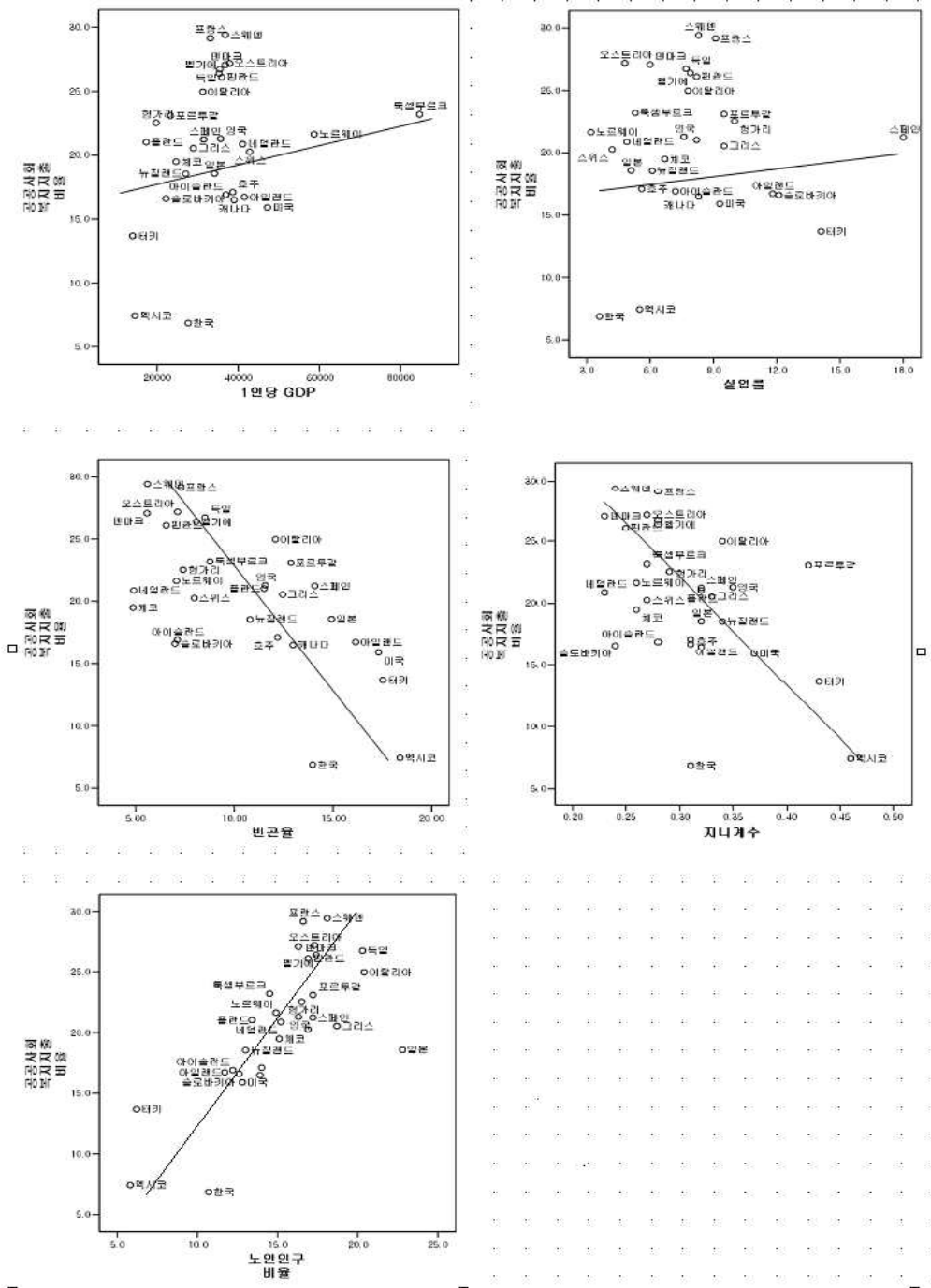
주: * $p < 0.05$, ** $p < 0.01$, *** $p < 0.001$

1인당 GDP(GDP per capita, PGDP), 실업률(Unemployment rate, Unemp), 빈곤율(Relative Poverty Rates, POV), 지니계수(Gini coefficient, GINI), 노인인구비율(Elderly population of total population, EP) 변수를 독립변수로 투입하여 공공사회복지지출비율(Public social expenditure, PEX)에 영향을 미치는 영향을 분석한 결과, 5개의 변수가 모두 유의미하게 나타났다. 각각의 계수들의 t값과 그 확률을 살펴보면 각 계수의 유의성이 높게 나타난다. 모형의 설명력인 R^2 결정계수는 84.8%이며, 모형의 유의성을 나타내는 F값은 65.997로 상당한 의미가 있는 것으로 나타난다. 경제발전수준(1인당 GDP)이 높을수록 공공사회복지지출은 높으며, 복지수요 증가에 기여하는 고령화율과 실업률이 높을수록 공공사회복지지출은 높아진다. 빈곤율이 낮을수록 공공사회복지지출은 높아진다. 이는 공공사회복지지출을 많이 투입하면 그 사회의 빈곤율이 낮게 관리된다는 것을 의미한다. 한편, 불평등지수는 여러 요인을 통제할 때, 불평등지수가 높을수록 공공사회복지지출이 함께 높은 것으로 나타났다. 이는 단순상관관계 결과와 상이한 것으로, 몇 가지 해석이 가능하지만, 잠정적으로 공공사회복지지출의 최종수혜 귀착이 기득권층의 계층유지에 기여하는 경우 불평등에 기여하는 결과를 초래할 수도 있다. 이는 국가들의 경험 속에서 복지체제 유형별로 보다 면밀히 확인해야 하는 문제이다. 한편, 빈곤율과 불평등지수는 강한 상관관계를 가지므로 동시에 변수투입을 하는 것이 적절하지 않지만, 빈곤율은 복지지출의 선별적 표적화에 기

여하는 정도를 볼 수 있고, 불평등지수는 복지지출의 보다 광범위한 계층격차 축소에 기여하는 점을 본다는 점에서 함께 투입하였다. 따라서 불평등지수가 복지지출과 정의 상관관계로 나타난 것은 빈곤율의 영향일 가능성도 크다고 보여, 제한적 해석이 요구된다.

각 변수별로 상관관계를 살펴보면 [그림 7]과 같다.

[그림 7] 복지지출에 영향을 미치는 요인들의 산점도



[식 2] 복지지출에 영향을 미치는 요인에 대한 회귀방정식

$$PEX = 9.030^* \times PGDP + 0.215^{**} \times Unemp - 0.317^{**} \times POV + 33.534^{***} \times GINI + 1.240^{**} \times EP$$

(1.519) (2.359) (-1.639) (2.262) (8.334)

$$R^2 = .848, F=65.997$$

주: 공공사회복지지출비율(PEX), 1인당 GDP(PGDP), 실업률(Unemp), 빈곤율(POV), 지니계수(GINI), 노인인구비율(EP)

1) *p<0.05, **p<0.01, ***p<0.001

2) 괄호 안의 수치는 t값을 의미함.

3) 재정위기에 영향을 미치는 요인

재정적으로 위험에 처한 국가로 분류되는 PIIGS(포르투갈, 이탈리아, 아일랜드, 그리스, 스페인)의 재정위기에 영향을 미치는 요인을 분석하기 위해 이분형 로지스틱 회귀 분석(Logistic Regression Analysis)을 실시하였다. 공공사회복지지출비율(Public social expenditure, PEX), 경제성장률(Real GDP growth, RGR), 경상수지(Current account balance as a percentage of GDP, CAB) 변수를 독립변수로 투입하여 종속변수인 재정위험에 처한 국가에(위험국가=1, 비위험국가=0) 영향을 미치는 요인을 분석하였다. 공공사회복지지출비율은 유의미하지 않으며, Wald값을 통해 살펴보면 변수 가운데 영향력이 가장 낮은 것으로 나타났다.

[식 3] 재정위기 결정요인 로지스틱 회귀방정식

$$\ln\left(\frac{p}{1-p}\right) = -6.553 + 0.209 \times PEX - 0.664 \times RGDPG - 0.286 \times CAB$$

(2.503) (1.248) (2.158) (3.642)

주: 공공사회복지지출비율(PEX), 경제성장률(RGDPG), 경상수지(CAB)

괄호 안의 수치는 Wald값을 의미함.

경상수지 변수의 경우 유일하게 유의미하게 나타났는데, 경상수지가 1단위 증가하면 재정위험에 처할 확률은 .752로 나타나 경상수지가 증가할수록 위험에 처할 확률이 낮아지는 것으로 나타났다. 한 나라의 경제가 이룩한 경제성과를 측정하는 지표인 경제성장률 변수의 경우 유의미하지는 않지만 경상수지 변수와 더불어 국가 재정을 나타내는 주요변수라 할 수 있다. 이는 국가가 재정위기에 처하지 않기 위해서는 국가의 경제성장률 향상과 더불어 상품과 서비스 등의 수출과 관련해 늘어나는 생산과 일자리가 수입으로 인해 줄어드는 것보다 큰 만큼 국민 소득 수준이 높아지고 고용이 확대되는 긍정적인 효과를 가져다주는 제도적인 장치가 필요하다는 것을 의미한다.

〈표 4〉 재정위기 결정요인 로지스틱 회귀분석 결과

구분	회귀계수	표준오차	승산비
	B	S.E.	Exp(B)
공공사회복지지출비율	.209	.187	1.233
경제성장률	-.664	.452	.515
경상수지	-.286*	.150	.752
상수	-6.553	4.574	.001
-2 Log 우도	18.451		
분류정확도(%)	83.3		

주: *p<0.05, **p<0.01, ***p<0.001

그렇다면 어느 국가가 재정위기의 위험에 처할 확률이 높은가? 로지스틱 회귀분석은 어떤 사건이 발생할 경우와 발생하지 않을 가능성을 예측할 수 있게 할뿐만 아니라 그 사건이 발생할 확률을 알려줄 수 있다는 점에서 본 연구에서 의의가 있는 분석 방법이라고 할 수 있다. 위의 로지스틱회귀 방정식을 이용하여 OECD 국가들의 재정 위기에 처할 가능성의 예측은 다음 식을 통해 계산한다.

$$\text{위험국가가 될 확률} = \frac{\text{EXP}(\text{LOGIT})}{(1 + \text{EXP}(\text{LOGIT}))}$$

예를 들어, 아이슬란드가 위험국가가 될 확률을 구하면 공공사회복지지출비율, 경제성장률, 경상수지는 각각 16.9%, 1.3%, -16.2%이기 때문에 로지스틱 회귀방정식에 의해 다음과 같이 추정된다.

예) 아이슬란드

$$\text{LOGIT} = -6.553 + 0.209 \times 16.9 - 0.664 \times 1.3 - 0.286 \times -16.2 = 0.75$$

$$\text{위험국가가 될 확률} = \frac{\text{EXP}(0.75)}{(1 + \text{EXP}(0.75))} = 0.68$$

이렇게 추정된 아이슬란드의 위험국가가 될 확률은 68%이며 다른 국가들의 확률은 다음 표와 같다. 위험국가가 될 확률이 가장 높은 아이슬란드(68%)나 그리스(19%)보다 확률이 높은 뉴질랜드(61%), 헝가리(45%), 프랑스(35%)가 재정위기가 아닌 국가임을 감안하면 위 결과를 도출한 회귀모형에 한계⁴⁾가 있다고 할 수 있다. 그러나 OECD 30개국 중 재정위기를 맞은 PIIGS 국가들의 위험국가가 될 확률이 비교적 높은 것으로 나타나고, 아이슬란드, 뉴질랜드 등의 국가는 재정건전성이 약한 국가들로

4) 본 연구의 회귀분석 모형이 다소 불완전하다. 추후 보다 적절한 모형에 의해 회귀계수 및 국가의 위험도 추정이 이루어져야 할 것이다.

언급되고 있기 때문에 제한적으로는 설명이 가능할 것이라고 본다.

위의 회귀값으로 확률계산이 가능하다. 우리나라가 위기국가가 될 확률은 네덜란드, 멕시코, 스위스, 노르웨이, 룩셈부르크와 같이 2008년 현재 0%에 가깝다. 아직은 사회복지지출수준도 낮고 경제성장률이 다른 선진 OECD 국가에 비해 양호하며 경상수지도 흑자를 기록하고 있기 때문이다. 우리나라는 현재 저출산·고령화, 여성의 노동시장참여 등으로 끊임없이 새로운 사회복지욕구가 만들어지고 있는 실정으로 사회복지지출이 늘어날 수밖에 없는 구조이다. 다른 영향 요인들이 변화가 없다는 가정 하에 사회복지지출비중의 증가에 따른 위험국가가 될 확률을 계산해보면, 사회복지지출 수준이 현재의 약2배(14%)가 되는 경우에도 위험도가 0%에 머물게 되며 3배(21%) 수준에 이르러서야 약1%의 위험확률을 갖게 된다. 모형에 한계는 있지만 현재 우리나라는 사회복지지출 증가로 인해 재정위기에 처할 확률은 지극히 낮다고 할 수 있다.

〈표 5〉 재정위험 국가가 될 확률

국가	LOGIT	위험국가가 될 확률	비고
아이슬란드	0.75	0.68	
뉴질랜드	0.43	0.61	
아일랜드	-0.06	0.48	PIIGS
헝가리	-0.18	0.45	
이탈리아	-0.18	0.45	PIIGS
포르투갈	-0.27	0.43	PIIGS
스페인	-0.60	0.36	PIIGS
프랑스	-0.61	0.35	
그리스	-1.47	0.19	PIIGS
덴마크	-1.52	0.18	
영국	-1.76	0.15	
미국	-1.78	0.14	
스웨덴	-2.27	0.09	
벨기에	-2.44	0.08	
핀란드	-2.79	0.06	
오스트리아	-2.83	0.06	
호주	-2.93	0.05	
터키	-2.98	0.05	
일본	-3.24	0.04	
독일	-3.28	0.04	
체코	-3.77	0.02	
캐나다	-3.91	0.02	
슬로바키아	-4.77	0.01	
폴란드	-5.13	0.01	
네덜란드	-5.61	0.00	
멕시코	-5.72	0.00	
한국	-7.09	0.00	
스위스	-7.52	0.00	
노르웨이	-8.09	0.00	
룩셈부르크	-9.17	0.00	

4. 결론

남유럽의 국가재정위기로부터 촉발된 복지지출에 대한 우려에 대하여 실증적 자료에 기반하여 OECD 국가들의 경험을 비교적 관점에서 분석함으로써, 복지지출과 국가재정위기 간의 관계가 단순한 상관관계로 설명될 수 없음을 볼 수 있었다. 높은 복지지출은 국가채무의 증가와 상관관계가 높지만, 다른 요인들을 통제하는 경우 복지지출은 국가채무에 다른 영향을 미치는 것으로 나타났다. 스웨덴 등과 같은 복지체제 국가군은 복지지출이 높음에도 불구하고 국가채무수준을 EU가 권고하는 수준인 GDP 60% 이하 수준에서 잘 관리하고 있는 것으로 나타났다. 반면, 이번에 국가재정 위험 국가로 분류된 국가들은 복지지출 수준도 높지만 불평등지수도 높다. 그만큼 공공사회복지지출이 높다 하더라도 사회복지지출이 사회통합을 강화하는 방향으로 사용되지 않고 있음을 보여주고 있다.

이러한 결과는 한국 사회의 발전경로 선택에 시사하는 바가 매우 크다. 첫째, 복지지출의 높고 낮음 그 자체가 국가재정 위기로 직접적으로 이어지는 것은 아니지만 복지지출의 규모는 직접적으로 국가재정에 부담을 줄 수 있다는 점이다. 둘째, 복지지출 수준과 함께 경제성장률과 경상수지 등의 경제적 요소가 국가재정의 지속가능성에 영향을 미친다는 점이다. 따라서 복지지출이 많다고 하더라도 경제가 받쳐줄 수 있으면 지속가능성은 유지된다고 할 수 있다. 대표적인 국가군이 북유럽 국가군이다. 셋째, 고용률을 높게 유지하는 것이 중요하다는 점이다. 고용률을 유지하는 것은 건전한 재정수입 창출 기반을 공고히 하는 것인 동시에 사회적지속가능성을 제고하는 데 기여하게 된다. 넷째, 복지수준이 유사하다 하더라도 복지지출의 귀착 혹은 복지지출이 사회통합에 기여하는 정도, 복지지출의 효율성에 따라서 복지지출은 국가재정의 지속가능성에 다른 영향을 줄 수 있다는 점이다.

한국의 미래는 불확실성이 크다. 2008년의 글로벌 경제위기가 아직은 해결되지 않은 상태에서 미국의 제 3차 양적 확대조치로 종합주가지수가 최근 2000선을 넘나드는 등 긍정적 신호도 있지만, 달러페임프가 몰고 올 세계적 인플레이션 압박이 기다리고 있고, 미국 등 선진국의 보호무역주의가 강화되고 있는가 하면, 중국과 일본간의 영토분쟁도 심상치 않는 국면으로 전개되고 있다. 그 외에도 이상기온으로 인한 식량파동, 에너지와 자원을 둘러싼 갈등 심화 등을 볼 때, 대한민국호가 과연 이러한 많은 파고들을 뚫고 지속적으로 생존할 수 있을지 확신할 수 없다.

세계에서 가장 빠른 고령화 속도를 가진 우리나라는 2050년대에는 일본과 함께 세계 최고령국가가 된다. 노령인구가 30-40%를 차지하는 사회에서 국가경쟁력을 유지할 수 있는 경제시스템은 무엇일까, 높아지는 양극화를 극복하기 위한 경제적 효율성을

유지하면서 분배의 형평성을 제고할 수 있는 방안은 무엇일까 등 불확실한 미래사회의 발전방향을 판단하기에 너무나 한계가 뚜렷하다. 물론 복지국가 체제별로 경제적 발전단계가 상이하고 고통화율이 상이하어, 선진국의 복지체제 유형들이 한국과 같은 복지후발국에서는 벤치마킹할 수 있는 선택대안을 제시하여 주는 측면이 있다. 그러나 복지 선진국이라고 할 수 있는 유럽의 대부분의 국가들이 크건 작건 재정위험에 직면하여 있고 저성장국면에서의 재정지속가능성이 검증되었다고 볼 수 없기 때문에 우리나라의 입장에서 특정국가의 모형을 전적으로 벤치마킹하기 어렵다.

특히, 우리나라 경제성장의 모델이라고 할 수 있는 일본경제가 장기적인 침체에서 벗어나지 못하고 있고 사회적으로도 세계 최고령국가로서 또한 국가부채 최상위 국가로서 명예롭지 못한 성과를 보이고 있어 한국의 발전모델도 일본과 같이 전락하지 않을까 우려되는 상황이다. 일본의 경우 다른 복지선진국과 비교하여 낮은 국민부담율을 유지하는데는 성공하였지만 GDP 대비 복지지출 비율은 20%수준에 이르고 있으면서도 국민의 복지수요는 충족시키지 못하고 있다. 결국, 최소한의 복지지출은 확대하여 왔지만 필요한 재원을 조세가 아닌 국공채로 조달하면서 결과적 세계 최대 정부채무국이 되어 버렸다. 즉, 재월이 뒷받침되지 않는 선심성 복지지출도 포퓰리즘이지만 필요한 복지재원을 조세가 아닌 정부채무로 해결하는 것은 더 심각한 포퓰리즘이라 할 수 있다. 복지지출 확대는 국민이 조세로 부담할 용의가 있는 한계까지 가능하고, 그 한계선이 고부담·고복지라 하더라도 충분히 수용할 수 있는 선택대안이 될 수 있지만 저부담·고복지 같은 조합은 선택가능하지 않은 대안이 될 것이다.

참고문헌

- 강명세(2007). “한국형 복지체제의 특성: OECD 국가들과의 비교 분석”, 『아세아연구』, 제50권 제3호, pp.95-127, 228.
- 강병구(2006). “고령화에 따른 복지지출 전망”, 『사회보장연구』, 제22권 제3호, pp.1-21.
- 고경환(2010). “사회복지 지출의 국제 비교”, 『보건복지 Issue&Focus』, 제23호(2010-6).
- 고마무라 코헤이(駒村康平)(2010). 「民主党政權下の社會保障制度の展望と課題」, 『週刊 社會保障』 No.2561.
- 김교성·김연명·최영·김성원·김병철(2010). 『동아시아의 사회복지와 사회투자전략』, 나눔의 집.
- 김교성·김성욱(2010). 복지국가의 변화 측정을 위한 새로운 시도, 한국사회복지학
- 김연명(2011). “한국에서 보편주의 복지국가의 의미와 과제”, 『민주사회와 정책연구』, 2011년 상반기(통권 19호)
- 김용하 외(2009). 『OECD 국가 행복지수 산정에 관한 연구』, 한국보건사회연구원
- 김용하 외(2011). 『지속가능한 한국형 복지체계 모색을 위한 선진 복지국가 경험의 비교 연구』, 한국보건사회연구원
- 김용하 이태진 외(2011). “보건복지 분야의 향후 국정방향과 과제,” <보건복지포럼> 166호
- 김용하 외(2011). 『지속가능한 선진복지모델 연구』, 한국보건사회연구원
- 김원섭, 양재진, 이주하(2010). 「최근 금융위기에 대한 서구 복지국가들의 사회정책적 대응: 독일, 영국, 미국의 비교연구」 『정부학연구』 16권3호, pp.57-89.
- 박복영, 양다영(2010). 유럽위기를 계기로 본 재정위기의 원인과 가능성, 대외경제정책연구원.
- 박인화(2010), 「복지재정 운용실태와 정책과제」, 예산현안분석, 국회예산정책처, 2010년 9월.
- 박형수(2010). “복지지출 장기 추계 및 정책과제,” 2010년도 한국재정학회 추계 정기학술대회 발표논문집, 한국재정학회
- 백승욱(2009). “역사적 맥락에서 본 신자유주의의 위기: 1930년대와 현 시기 경제위기에 대한 뒤메nil·레비의 비교를 중심으로”, 『경제와 사회』 2009년 가을호(통권 제83호).
- 신현중(2010). “남유럽국가들의 복지국가로의 발전 양상: 문화적 특성, 국민의 복지인식 및 복지지출규모를 중심으로”, 『한국사회와 행정연구』, 제20권 제4호, pp.239-268.
- 에스핑-앤더슨, G., 박시중 옮김(2006). 『복지체제의 위기와 대응: 포스트 산업경제의 사회적 토대』, 성균관대학교 출판부.

- 옥동석(2010b). “한국의 정부부채, 왜 논란이 거듭되는가?: 펀드단위 vs. 제도단위,” 「한국경제포럼」, 제3권 제3호, 2010년 가을, 한국경제학회.
- 이상이 편(2010b). <신자유주의를 넘어 역동적 복지국가로>, 민.
- 이태수(2009). “이명박정부 1년, 복지정책의 현주소와 향후 과제,” 한겨레신문, 이명박 정부 1년 평가와 2년 전망 토론회 발표논문.
- 전병목(2011). “복지수준의 평가 지표”, 미발간자료
- 황덕순·노대명·김재진(2010). 『근로유인형 복지제도의 국제비교와 한국의 근로유인형 복지제도 발전방안 연구』. 한국노동연구원.
- Andersen, Troben M., Bengt Holmström, Seppo Honkapohja, Sixten Korkman, Hans Tson Söderström, Juhana Vartiainen(2007). The Nordic Model: Embracing globalization and sharing risks, The Research Institute of the Finnish Economy(ETLA), Helsinki.
- Castle, Francis G(2004). The Future of the Welfare State, Oxford University Press
- Dostal, Jörg Michael(2008). "The Workfare Illusion: Re-examining the Concept and the British Case." Social Policy & Administration 42(1): 19-42.
- Elinor Ostrom(1990). Governing The Commons: The evolution of institutions for collective action, Cambridge University Press.
- Esping-Andersen, G.(1990). The Three Worlds of Welfare Capitalism. Cambridge: Polity Press.
- Esping-Andersen, Gosta.(1999). Social Foundations of Postindustrial Economies. Oxford.
- European Commission(2009). Sustainability Report 2009, European Economy 9/2009, Economic and Financial Affairs, European Commission, 2009.
- European Commission(2009). Sustainability Report 2009, European Economy 9/2009, Economic and Financial Affairs, European Commission, 2009.
- European Commission(2010). Public Finances in EMU 2010, European Economy 4/2010, Directorate-General for Economic and Financial Affairs.
- Freedom House.(2010). Freedom in the World, 각년도. [MRDF]. <http://www.freedom>
- Fukawa, Tetsuo & Itaru Sato, 2009, Projection of Pension, health and long-term care expenditure in Japan through macro simulation, The Japanese Journal of Social Security Policy, Vol. 8, No. 1
- Garrett(1998). Global markets and national politics: Collision course or virtuous cycle?. International Organization 52 (autumn), pp.787-824.
- Glennerster, Howard(2010). the Sustainability of Western Welfare State, Francis G.

- Castle et. al., eds, The Oxford Handbook of the Welfare State, Oxford University Press
- IMF(2010). "From Stimulus to Consolidation: Revenue and Expenditure Policies in Advanced and Emerging Economies" prepared by Fiscal Affairs Department (<http://www.imf.org/external/np/pp/eng/2010/043010a.pdf>)
- OECD(Organizations for Economic Co-ordination and Development)(2010). OECD Social Expenditure Database [MRDF]. <http://stats.oecd.org/index.aspx>. 2010년 11월 3일 추출.
- OECD(2010). OECD Factbook 2010
- OECD(2009). Society at a Glance.
- UK Department for Work and Pension, 21th Century Welfare, 2010.
- Vis, B., K. van Kersbergen and T. Hylands(2010). "Did the Financial Crisis Open up Opportunities for Welfare State Reform", Paper Prepared for the Workshop 'International Political Economy, May, 2010.
- Wilensky, H.(1975). The welfare state and equality: Structural and ideological roots of public expenditures. Berkeley, CA: University of California Press.

포플리즘 복지정책과 재정건전성*

조경엽** · 유진성***

요약

본 연구는 지난 총선에서 발표된 양당의 복지공약의 소요비용을 추정하고 이에 따른 재정의 지속 가능성을 Allen Schick(2005)이 제시한 지불능력(solvency), 안정성(stability), 성장(growth), 공정성(fairness) 측면에서 평가하고 있다. 향후 5년간 소요될 양당의 복지공약 비용은 간접비용을 포함하여 새누리당 총 270조원(연평균 54조원), 민주통합당의 경우 향후 5년간 총 571조원(연평균 114조원)으로 추정된다. 양당의 복지공약에 필요한 재원을 국채발생을 통해 조달할 경우 국가채무 비중이 60%를 초과 하는 시점이 새누리당은 2022년, 민주통합당은 2017년으로 추정된다. 이는 현행 복지체계가 유지된다는 가정 하에 추정된 기준 전망에 비해 새누리당 15년, 민주통합당은 20년을 앞 당겨 재정의 지불능력이 크게 위협받을 것으로 평가된다. 세금을 통해 복지비용을 조달할 경우 새누리당의 조세부담률은 2013년에 23%에서 2050년에는 29.6%까지 증가하고, 민주통합당의 조세부담률은 23.5%에서 2050년에는 33.1%까지 증가한다. 기준 전망에 비해 새누리당의 조세부담률은 최고 약 4%p 증가하고, 민주통합당의 조세부담률은 최고 약 10%p 증가하여 재정의 안전성도 약화될 전망이다. 양당의 복지비용을 세금을 통해 조달하던 국가채무를 통해 조달하던 경제성장을 둔화시킬 것으로 평가되고 있고, 과도한 세금 징수는 미래세대의 심각한 조세저항을 불러일으킬 가능성이 높다. 따라서 양당의 복지공약이 현실화 된다면 우리나라 재정의 지속가능성은 지불능력(solvency), 안정성(stability), 성장(growth), 공정성(fairness) 측면에서 크게 위협받을 것으로 평가된다.

* 본 연구는 한국경제연구원 2012 정책연구 “ 복지공약 비용추정 및 시사점”의 일부 내용을 수정 보완한 것이다.

** 한국경제연구원 선임연구위원 glcho@keri.org.

*** 한국경제연구원 연구위원 jsyoo@keri.org.

1. 서론

우리나라의 고령화는 세계에서 유례를 찾을 수 없을 정도로 빠르게 진행되고 있다. 고령화에 따른 절대 노동력의 부족으로 성장잠재력은 지속적으로 약화되고 있다. 성장이 둔화되면서 일자리의 불안정성은 높아지고, 실업률은 계속해서 늘어나고 있다. 고령화에 따른 노인빈곤문제, 성장둔화에 따른 실업문제, 일자리 불안에 따른 근로연령층의 빈곤문제 등이 사회적 갈등을 심화시키고 있다. 이러한 사회적·경제적 환경변화로 복지에 대한 국민들의 수요는 점점 높아지고 있다. 문제는 국민들의 복지수요에 부응하기 위한 정치권의 선심성 복지공약이 도를 넘고 있다는 점이다. 현재 진행되고 있는 남유럽 재정위기에서 보듯이 경제의 기초여건이 취약한 가운데 이루어진 선심성 복지정책은 오히려 복지수준을 낮추고 재정의 지속 가능성을 위협하기 마련이다.

지난 총선과정에서 제시된 복지관련 공약 건수는 새누리당 61개, 민주통합당 107개로 총 168개에 달한다. 더욱이 대선을 앞두고 있어 복지를 둘러싼 공약경쟁은 한층 더 치열해질 것으로 보인다. 우리가 직면한 대내외 환경을 고려할 때 현재 정치권이 앞 다퉈 복지공약을 남발하지 않아도 복지비용은 머지않아 우리가 감당하기 어려운 수준까지 도달할 것으로 전망된다. 현재 정치권에서 남발하는 포퓰리즘적인 복지공약을 모두 수용한다면 재정의 악순환이라는 최악의 경우도 배제하기 힘든 상황이다. 고령화에 따른 복지수요증가와 저성장, 일자리 감소, 추가적인 복지수요 발생, 재원 확보를 위한 세금인상, 국가채무 증가, 성장둔화 및 세입기반 약화, 일자리 감소, 복지수요증가라는 재정의 악순환을 막고 재정의 선순환 구조를 정착시킬 수 있는 방안을 마련해야 한다. 이를 위해서는 복지공약에 필요한 소요재원을 추정하는 것이 선행되어야 한다. 본 연구는 지난 총선에서 발표한 복지공약의 소요비용을 추정하고 장기적으로 지속가능한지를 평가하는데 목적을 두고 있다.

Allen Schick(2005)은 재정의 지속가능성을 담보하는 요인들로 지불능력(solvency), 안정성(stability), 성장(growth), 공정성(fairness)을 꼽고 있다. 이는 국가채무가 통제 가능한 수준인가, 현행 조세부담을 유지하면서 미래의 재정의무를 이행할 수 있는가, 경제성장을 지속적으로 뒷받침 할 수 있는가, 현재 세대와 미래 세대 간 재정의 혜택과 비용이 공정한가를 평가하는 문제이다. 재정의 지속가능성은 결국 재정지출 수준-국가채무-조세부담률-경제성장이라는 상호관계를 안정적으로 유지하는 문제로 요약할 수 있다. 이에 본 연구는 박형수·전병목(2009)가 추정한 경제성장, 인구구조, 분야별 복지지출 수요에 대한 장기전망을 기준전망으로 하고, 양당의 복지공약이 현실화 될 때 국가채무 수준과 조세부담률 수준의 변화를 기준선과 비교함으로써 우리나라 재정의 지속가능성을 평가하고 있다.

본 연구의 구성은 다음과 같다. 다음 장에서는 양당의 복지공약의 소요재원을 추정하고, 제 3장에서 복지공약에 따른 재정의 지속 가능성을 평가하기로 한다. 결론은 마지막 장에 수록하기로 한다.

2. 포플리즘 복지공약과 소요비용 추정

가. 양당의 주요 복지공약 내용

일본의 정권교체기에 보여준 민주당의 복지공약과 정책실행과정은 우리에게 많은 것을 시사해주고 있다. 일본 민주당은 고이즈미 정권이 추진한 신자유주의적 정책이 소득불평등, 실업, 의료 및 교육의 양극화, 지방과 중앙의 격차를 확대시켰다고 주장하면서 2007년에 정권교체에 성공하였다. 당시 민주당의 정책공약은 중소기업 지원, 비정규직 처우개선, 공적연금 및 고령자 급부의 회복, 육아수당, 고등학교 무상교육 등 보편적 복지실현에 초점이 맞춰져 있었다. 민주당 공약 실현에 필요한 재원은 4년간 약 67.9조엔 달하는 것으로 추정되는데 증세가 아닌 기존 시스템을 수정하거나 지출구조를 재편성하여 조달 하겠다고 발표하였다.¹⁾ 그러나 GDP대비 국가채무가 200%를 넘어 세계 최고수준에 도달한 상황에서 민주당의 새로운 복지구상은 근본적인 한계에 직면할 수밖에 없었다. 민주당의 기대와 달리 재원조달 실적은 부진하여 집권 1년차에 3.3조엔, 집권 3년차에 0.6조엔에 그치면서 초기의 많은 복지공약을 포기하고 성장-분배의 조화를 목표로 한 새로운 정책 대안을 제시하였으나 2010년 7월 참의원 선거에서 패배하였다.²⁾ 민주당의 패배는 포플리즘적인 복지공약은 재정건전성을 위협함으로써 성장을 둔화시키고 일자리를 줄여 오히려 복지의 수준이 낮아진다는 것을 시사해주고 있다.

지난 총선에서 보여준 여야의 복지공약은 정도의 차이는 있지만 일본 민주당의 선거공약과 같이 명확한 재원조달계획 없이 인기영합적인 복지공약이 경쟁적으로 제시되었다. 새누리당은 ‘새누리당이 드리는 진품(진실을 품은) 약속’이라는 총선공약의 틀에서 평생맞춤형 복지정책을 표방하고 있다. <표 1>에서 보듯이 고교 의무교육, 대학생등록금 부담 완화, 0-5세 양육수당 전계층 지원, 중증질환 부담 대폭 경감, 서민주거, 근로자·장애인 지원 정책 등을 포함하고 있다.

민주통합당은 보편적 복지를 명시적으로 천명하고 3+3정책에 장애인복지, 노인복지 정책을 추가하여 발표하였다. 3+3정책(무상급식, 무상보육, 무상의료 + 반값등록금, 일자리, 주거)에 장애인연금, 기초노령연금 등 취약계층을 위한 복지정책을 추가하였다. 민주통합당은 보장성을 확대하는 보편성에 초점을 맞추고 있으며, 새누리당은 저소득층 지원에 초점을 맞춘 정책기조를 지키려 했다는 점에서 차이점을 찾을 수 있다. 예를 들어, 기초노령연금이 있어서는 민주통합당이 연금액 2배 인상과 대상자 확대를 공약으로 하였으나, 새누리당은 관련 공약을 제시하지 않았다. 대학 등

1) 2013년의 재원조달계획을 보면 필요재원 16.8조엔 중 예산낭비억제(공공사업축소, 인건비, 특수법인개혁 등)를 통해 9.1조엔을 조달하고 나머지는 조세특별법폐지 등 세제개혁을 통해 달성하겠다고 발표

2) 미실시된 공약은 최저보장연금제, 후기고령자의료제도폐지, 의료보험의 일원화, 비정규직 노동자의 고용보험 확대적용, 어린이 수당지급 등이다.

록금 관련해서도 민주통합당은 반값 등록금을 중요한 공약으로 내걸었으나 새누리당은 대학등록금 인하 유도·장학금 지원 등에 중점을 두고 있다.

<표 1> 각 정당별 주요 복지공약

구분	새누리당	민주통합당
1. 사회복지분야		
1-1 기초생활보장	재산소득환산제, Senior - EITC	부양의무자 기준 완화, 상대적 빈곤선 도입 및 최저생계비 조정, EITC 확대
1-2 취약계층지원	장애인의료보장 강화, 교통수단 확충, 장애인 학습권보장, 다문화가정지원, 장애인 정규교육 강화, 한부모·조손가족지원	대통령직속 장애인 위원회 설치, 권역별 병원증설, 장애인 이동권 보장, 장애인 정책 패러다임 전환, 장애인 교육권, 성평등 기본법 제정
1-3 공적연금	장애인연금 현실화	장애인 연금 현실화
1-4 보육·가정·여성	양육수당, 보육비, 보육교사, 처우개선, 엄마품 온종일 돌봄교실, 임신·출산 필수의료검사, 정신건강증진센터	양육수당, 보육비, 아동수당, 돌봄서비스, 보육서비스, 출산크레딧, 고령산모 필수의료검사 지원, 불임부부 지원, 보육시설 확대, 육아휴직 확대
1-5 노인·청소년	아동청소년 생명지킴이	기초노령연금 2배 인상 및 대상 확대, 보건소 방문 건강관리 간호사 10,000명 확충
1-6 노동	비정규직 차별개선, 창업자금지원, 교대제 개선	동일가치노동 동일임금원칙, 비정규직 비율 절반으로 감축, 청년고용 의무화 당제, 최저임금을 근로자 평균임금의 50%로 현실화
1-7 주택	저소득층 전세자금, 공공임대주택 공급확대	추거취약계층에 주거복지 혜택 확대, 공공임대주택, 선진국수준 확충, 주택바우처
1-8 사회복지일반	사병 월급 2배 인상, 군의료 서비스 확대 및 인권 증진, 통신요금부담완화	사병사회복귀 지원금제도 도입, 군의료서비스 확대 및 인권증진, 가계통신비 경감, 고금리대출 서민부담 완화, 고유가로 인한 서민부담 경감, 금융수수료 서민 부담 경감
2. 보건분야		
2-1 보건의료	예방접종 지원 확대, 응급의료체제 개선	13세 미만 아동의 필수예방접종 국가 지원 확대, 보건 의료 인프라 개혁
2-2 건강보험	치매 노인에 대한 장기요양보험 확대와 돌봄 서비스 확충, 건강보험 보장성 확대	건강보험 사각지대 해소, 본인부담 상한제 기준금액 50% 인하, 입원진료보장률 상향조정, 치과진료비 부담 경감 및 구강보건 향상, 환자 간병의 건강보험 적용

3. 교육분야	방과후학교 자유수강권, 고교무상의무교육 단계적 확대, 111 프로그램으로 체험활동 강화, 전국 초·중·고교생 토요문화학교 지원, 학교폭력예방기지속추진, 대학생 등록금 부담완화, 학자금 대출이자 인하	고교무상의무교육 추진, 의무교육기관 친환경무상급식 실현, 학교폭력 없는 학교 만들기, 방과후학교 자유수강권 확대, 교육여건을 선진국 수준으로 개선, 16개 시도별 공립형 대안학교 설치, 교육복지투자우선지역 지원사업 확대, 100세 시대를 준비하는 평생학습진흥, 반값등록금 실현
---------	--	--

나. 정당별 복지공약의 소요비용 추정

본 연구에서 추정한 복지공약 비용은 간접비용을³⁾ 포함하고 있다. 예를 들어, 동일가치노동 동일임금원칙의 공약을 실행하게 되면 그 비용은 민간 기업이 부담하게 되어 민간 기업에 추가적인 비용을 발생시키게 되므로 이를 간접비용으로 고려하여 공약의 비용에 포함하였다. 복지공약에서 이행과정에 관한 명시적 문구가 없거나 복지공약의 성격이 단계적 이행과 관련이 있는 것으로 판단되는 경우 공약을 5년간 단계적으로 확대하며 이행하는 것으로 가정하고 추정하였다. 현 복지정책과 비교하여 각 정당의 복지공약으로 인하여 현재보다 추가적으로 발생하는 비용만을 고려하였다. 복지공약의 내용이 불분명하거나 해당 자료의 이용이 완전하지 않을 경우 이용 가능한 자료 내에서 최소비용을 추정하였다.⁴⁾

<표 2>는 「국가재정운용계획 2011~2015」에 나타난 사회복지보건 및 교육의 세부 항목별 지출 현황과 전망을 보여주고 있다. 표에서 보듯이 2012년 예산기준 사회복지·보건 및 교육부문에서의 우리나라 재정지출은 총 137.1조원에 달한다. <표 2>에서 보듯이 사회복지·보건 분야에서의 2012년 재정지출예산은 92조원(사회복지+보건분야)에 달하며, 교육분야의 지출예산은 45.1조원으로 편성되었다. 이하에서는 양당의 복지공약으로 인하여 추가적으로 증가하는 비용을 추계하기로 한다.

<표 2> 분야별 재원배분 현황 및 전망(조원)

구 분	2010	2011	2012	2013	2014	2015
총계	119.5	127.6	137.1	146.1	155.0	164.3
1. 사회복지분야	73.9	78.9	84.2	89.1	94.5	99.7
1-1 기초생활보장	7.3	7.5	7.9	8.4	8.3	8.7
1-2 취약계층지원	1.5	1.3	1.4	1.4	1.4	1.5
1-3 공적연금	26.0	28.2	31.4	34.9	39.6	43.9
1-4 보육·가정·여성	2.4	2.9	3.0	3.1	3.3	3.4
1-5 노인·청소년	3.7	3.9	4.0	4.1	4.2	4.4

3) 복지공약의 내용이 불분명하여 누가 비용을 부담하는지 명확하지 않거나 정당의 복지공약으로 발생한 추가 비용이 기업에게 귀속되는 비용을 의미함.

4) 양당의 복지공약에 대한 자세한 내용과 소요비용 추정방법은 조정엽·유진성(2012)에 수록되어 있다.

1-6 노동	12.3	12.6	12.8	13.4	13.6	14.1
1-7 보훈	3.6	3.9	4.1	4.3	4.3	4.5
1-8 주택	16.7	18.1	19.0	18.8	19.0	18.6
1-9 사회복지일반	0.5	0.5	0.6	0.6	0.7	0.6
2. 보건분야	7.3	7.5	7.8	8.2	8.3	8.6
2-1 보건의료	1.7	1.6	1.6	1.6	1.5	1.5
2-2 건강보험	5.4	5.7	6.0	6.4	6.5	6.8
2-3 식품의약품안전	0.2	0.2	0.2	0.3	0.2	0.2
3. 교육분야	38.3	41.2	45.1	48.8	52.2	56

자료: 「2011~2015년 국가재정운용계획」, 「나라살림 예산개요」 각연도, 기획재정부

간접비용을 포함하여 각 정당별 복지공약에 소요되는 비용을 추정한 결과 새누리당의 경우 향후 5년간 총 270조원(연평균 54조원)의 비용이 추가적으로 발생할 것으로 추정되며, 민주통합당의 경우 향후 5년간 총 571조원(연평균 114조원)이 필요할 전망이다. 이는 각 정당이 발표한 복지비용은 물론 기획재정부의 추정치를 훨씬 초과한 수준이다. 새누리당은 공약소요비용으로 향후 5년간 총 75.3조원(연평균 15조원)이 필요하다고 발표하였으며, 민주통합당은 향후 5년간 총 164.7조원(연평균 33조원)이 소요될 것으로 발표하였다. 기획재정부에서 올해 4월에 양당의 복지공약을 합하여 비용을 추계한 결과 5년간 총 268조원이 필요할 것으로 발표하였으나, 본원의 비용추계에 따르면 민주통합당의 복지공약 비용만 고려하더라도 5년간 총 571조원이 필요할 것으로 전망된다.⁵⁾

민주통합당의 복지공약 비용만을 고려하더라도 기획재정부 추정치의 2배가 넘는 수준이며 민주통합당의 연평균 114조는 2013년 사회복지·보건 및 교육의 전체 예산(146조)의 78%에 해당된다. 각 정당 및 기획재정부가 복지비용의 산정근거를 제시하지 않아 추정비용간의 차이가 발생하는 이유를 명확하게 말할 수는 없지만, 본 연구의 간접비용을 포함하고 등록금 평균값, 서비스 요금, 의료비, 인건비 등 현실적 비용과 통계들을 사용하여 각 정당 및 기획재정부의 추정치와는 차이가 있는 것으로 판단된다.

양당 모두 노동·주택 분야에서 복지공약비용이 크게 증가하는 것으로 나타났다. 민주통합당의 경우 기초생활보장 부문에서의 비용도 크게 증가할 것으로 전망된다.

5) 본원의 복지공약 비용추계에서는 간접비용을 모두 포함하였으나 기획재정부의 추계에서는 이를 고려하지 않았을 수 있음(기획재정부에서는 비용추계방식을 공개하지 않았음). 간접비용을 제외할 경우 새누리당의 복지공약 비용은 5년간 총 112조, 민주통합당의 복지공약 비용은 5년간 총 266조가 필요한 것으로 추정됨.

<표 3> 새누리당 복지공약 비용추정 개괄(간접비용 포함, 억원)

구 분	2013	2014	2015	2016	2017	연평균
총계	526,106	538,237	542,947	545,709	548,805	540,361
1. 사회복지분야	498,238	502,150	505,853	507,682	509,921	504,769
1-1 기초생활보장	3,502	3,685	3,889	4,112	4,333	3,904
1-2 취약계층지원	6,502	8,097	9,735	11,418	13,152	9,781
1-3 공적연금	136	280	864	1,054	1,743	815
1-4 보육·가정·여성	24,113	24,186	24,331	24,557	24,578	24,353
1-5 노인·청소년	469	469	469	469	469	469
1-6 노동	221,180	222,806	223,306	223,806	224,306	223,081
1-7 주택	214,000	214,000	214,000	214,000	214,000	214,000
1-8 사회복지일반	24,367	24,774	25,414	24,428	23,501	24,497
2. 보건분야	1,542	2,132	2,621	3,035	3,383	2,543
2-1 보건의료	929	1,015	1,095	1,182	1,274	1,099
2-2 건강보험	613	1,117	1,526	1,853	2,109	1,444
3. 교육분야	30,296	37,808	38,318	38,830	39,340	36,918

<표 4> 민주통합당 복지공약 비용추정 개괄(간접비용 포함, 억원)

구 분	2013	2014	2015	2016	2017	연평균
총계	598,339	893,796	1,169,072	1,410,885	1,638,573	1,142,133
1. 사회복지분야	496,941	747,091	967,030	1,172,442	1,363,603	949,422
1-1 기초생활보장	34,551	67,161	102,800	141,571	183,578	105,932
1-2 취약계층지원	6,458	7,642	8,826	10,009	11,194	8,826
1-3 공적연금	2,140	4,121	6,207	8,401	10,702	6,314
1-4 보육·가정·여성	57,379	81,912	94,816	107,736	120,137	92,396
1-5 노인·청소년	10,877	25,553	37,296	49,806	63,219	37,350
1-6 노동	214,150	380,292	527,647	656,214	765,995	508,860
1-7 주택	121,935	121,939	121,942	121,945	121,949	121,942
1-8 사회복지일반	45,471	54,606	63,639	72,909	82,979	63,921
2. 보건분야	33,803	62,359	91,017	119,796	148,649	91,125
2-1 보건의료	2,411	3,139	3,920	4,767	5,632	3,974
2-2 건강보험	31,392	59,220	87,097	115,029	143,017	87,151
3. 교육분야	71,576	88,210	114,881	122,497	130,171	105,467

다. 주요 부문별 양당의 복지공약 비교 및 비용추정

(1) 기초생활보장 부문

기초생활보장 관련 총 비용은 새누리당의 경우 5년간 연평균 3,904억원이 추가적으로 소요될 것으로 추정되며, 민주통합당의 경우 5년간 연평균 10조 6천억원이 추가적으로 필요할 것으로 전망된다. 2013년 우리나라 기초생활보장 예산 전망치가 8.4조원이라는 점을 감안하면 민주통합당의 공약은 2013년 예산을 훨씬 넘는 비용을 매년 추가로 부담해야 하는 상황이다. 민주통합당의 기초생활보장 복지비용 증가는 기초생활수급자 대상 확대 공약에 기인한다. 새누리당의 경우 Senior-EITC 도입으로 인한 비용이 상대적으로 큰 것으로 나타난다. 기초생활수급자로 선정되면 52가지의 혜택을 받게 되어 있어 기초생활수급자 대상인원이 증가하면 관련 복지혜택 비용도 추가적으로 증가한다. 본 연구에서는 기초생활수급자 관련 추가 복지비용은 아래 표의 기초생활수급자 혜택항목을 고려하여 계산(52가지 항목 가운데 비용항목이 아니거나 추계가 불가능한 부분은 제외)하였다. 민주통합당의 개별급여체제와 상대빈곤선 도입 공약은 기초생활수급 대상자수를 큰 폭으로 증가시켜 연평균 10조 5천억원의 비용을 발생시킬 것으로 전망(단계적으로 확대하는 방안을 가정하여 추정)된다.

〈표 5〉 새누리당 기초생활보장항목 비용추정(간접비용 포함, 억원)

구분	2013	2014	2015	2016	2017	연평균
(1) 재산소득환산제	701	719	740	768	781	742
1. 생계비	299	303	306	310	313	306
2. 주거비	76	77	78	79	79	78
3. 의료비	204	204	204	205	205	204
4. 출산비	0.5	0.5	0.5	0.5	0.5	1
5. 임신부의료비	0.3	0.3	0.3	0.3	0.3	0
6. 장례비	0.3	0.3	0.3	0.3	0.3	0
7. 화장시설 이용료	0.1	0.1	0.1	0.1	0.1	0
8. 초·중·고생 지원	17	17	17	17	17	17
9. 대학생 등록금	5	11	16	22	22	15
10. 정부보증 학자금	4	11	21	36	46	24
11. 양곡 할인	6	6	6	6	6	6
12. 급식지원	27	27	28	28	28	28
13. 우유급식지원	2	2	2	2	2	2
14. 집수리	26	26	26	26	26	26

15. WEST 체류비	0.03	0.03	0.03	0.03	0.03	0.03
16. 신용회복 지원	2	2	2	2	2	2
17. 디지털방송	1	1	1	1	1	1
18. 난방요금	1	1	1	1	1	1
19. 에너지 효율	7	7	7	7	7	7
20. (간접비용)	23	23	24	25	25	24
-인터넷	5	5	6	6	6	6
-상하수도	4	4	4	4	4	4
-주민세	1	1	1	1	1	1
-휴대폰	7	7	7	8	8	7
-유선전화	1	1	1	1	1	1
-전기세	3	3	3	3	3	3
-TV수신료	2	2	2	2	2	2
(2) Senior - EITC	2,801	2,966	3,149	3,344	3,552	3,162
기초생활보장 계	3,502	3,685	3,889	4,112	4,333	3,904

<표 6> 민주당합당 기초생활보장항목 비용추정(간접비용 포함, 억원)

구 분	2013	2014	2015	2016	2017	연평균
(1) 부양의무자·재산소득 기준안화	11,034	22,014	33,789	46,410	59,706	34,591
1. 생계비	4,313	8,718	13,216	17,807	22,491	13,309
2. 주거비	1,094	2,211	3,351	4,515	5,703	3,375
3. 의료비	2,939	5,878	8,816	11,755	14,694	8,816
4. 출산비	7	14	21	27	34	21
5. 임신부의료비	4	8	12	16	21	12
6. 장례비	4	7	11	15	19	11
7. 화장시설 이용료	1	1	2	3	4	2
8. 초·중·고생 지원	251	501	752	1002	1253	752
9. 대학생 등록금	78	234	467	779	1,090	530
10. 정부보증 학자금	51	205	512	1,023	1,688	696
11. 양곡 할인	89	187	294	409	490	294
12. 급식지원	395	1,186	2,373	3,955	5,932	2,768
13. 우유급식지원	27	80	160	266	399	186
14. 집수리	598	1209	1833	2470	3119	1,846

15. WEST 체류비	0.4	0.8	1.4	1.8	2.2	1
16. 신용회복 지원	27	55	82	109	136	82
17. 디지털방송	61	61	61	61	61	61
18. 난방요금	18	37	56	75	95	56
19. 에너지 효율	737	737	737	737	737	737
20. (간접비용)	340	684	1032	1384	1738	1,036
-인터넷	78	157	238	320	404	239
-상하수도	57	115	174	234	296	175
-주민세	14	29	44	60	75	44
-휴대폰	108	216	323	431	539	323
-유선전화	9	18	27	37	46	27
-전기세	49	98	148	197	246	148
-TV수신료	25	51	78	105	132	78
(2) 상대적 빈곤선 도입	33,306	65,916	101,555	140,326	182,333	104,687
(3) EITC	1,245	1,245	1,245	1,245	1,245	1,245
기초생활보장 계 ⁶⁾	34,551	67,161	102,800	141,571	183,578	105,932

(2) 취약계층지원 · 공적연금 부문

취약계층지원 및 공적연금 부문의 복지공약 이행을 위해서는 새누리당이 연평균 1조 595억원, 민주통합당이 연평균 1조 5천억원 추가적으로 필요할 것으로 전망된다. 취약계층 지원은 장애인 이동권을 보장하기 위한 버스, 택시, 인건비 등의 증가로 인한 복지비용이 많이 증가하는 것으로 나타났으며 공적연금에서는 민주통합당의 경우 장애인연금 현실화로 인한 복지비용이 큰 비중을 차지하는 것으로 나타난다. 새누리당의 장애인연금 현실화 공약은 장애인 연금을 2회에 걸쳐 총 5만원 증가시키는 방안이나 민주통합당의 장애인연금 현실화 공약은 지급대상도 확대하고 장애인 연금과 장애인 수당을 모두 인상하는 방안으로 새누리당의 공약보다 더 큰 비용을 수반하는 것으로 분석된다.

<표 7> 새누리당 취약계층지원·공적연금 항목 비용추정(간접비용 포함, 억원)

구분	2013	2014	2015	2016	2017	연평균
(1) 장애인의료보장 강화	488	488	488	488	488	488

6) 민주통합당의 기초생활보장의 합계에서는 부양의무자 및 재산소득 기준완화 항목은 제외(상대빈곤선을 도입하면 부양의무자 및 재산소득 기준완화 대상자도 개별급여체제로 전환하는 것으로 가정)

(2) 장애인 교통수단 확충	4,166	5,134	6,102	7,069	8,038	6,102
(3) 장애인 학습권 보장	924	1,140	1,356	1,572	1,788	1,356
(4) 다문화가정 지원	55	109	164	218	273	164
(5) 장애인 정규교육 강화	10	21	31	42	52	31
(6) 한부모·조손가족	859	1,205	1,593	2,027	2,511	1,639
(7) 장애인연금 현실화	136	280	864	1,054	1,743	815
취약계층·공적연금 계	6,638	8,377	10,598	12,470	14,893	10,595

<표 8> 민주통합당 취약계층지원·공적연금 항목 비용추정(간접비용 포함, 억원)

구 분	2013	2014	2015	2016	2017	연평균
(1) 대통령직속 장애인위원회	121	121	121	121	121	121
(2) 권역별 병원증실	528	528	528	528	528	528
(3) 장애인 이동권보장	4,166	5,134	6,102	7,069	8,038	6,102
(4) 장애인 정책 패러다임 전환	592	592	592	592	592	592
(5) 장애인 교육권	924	1,140	1,356	1,572	1,788	1,356
(6) 성평등	127	127	127	127	127	127
(7) 장애인연금 현실화	2,140	4,121	6,207	8,401	10,702	6,314
취약계층·공적연금 계	8,598	11,763	15,033	18,410	21,896	15,140

(3) 보육·가족·여성 및 노인·청소년 부문

동 부문에서 새누리당의 복지공약은 연평균 2조 5천억원의 추가 비용을 수반하며, 민주통합당은 연평균 13조원의 추가 비용이 필요할 것으로 추정된다. 민주통합당의 연평균 추가비용은 2013년 동 부문 우리나라 예산 전망치인 7.2조를 훨씬 능가하는 수준이다. 보육·가족·여성 항목에서는 양육수당과 보육비가 차지하는 비용이 상대적으로 큰 것으로 추정된다.⁷⁾ 민주통합당의 경우 아동수당 공약이 추가적으로 있어 비용을 더욱 증가시키고 불임부부의 시술전액지원으로 인하여 새누리당의 복지비용보다 크게 증가하는 것으로 나타난다. 노인·청소년 항목에서도 민주통합당의 기초노령연금 확대공약이 복지비용을 크게 증가시키는 것으로 나타난다. 민주통합당의 경우 기초노령연금급여 대상자를 80%~90%로 확대하고 연금을 2배로 인상하는 공약(추정시에 대상자를 단계적으로 확대한다고 가정)으로 인하여 복지공약 비용이 연평균 3조 7천억원 증가한다.

7) 새누리당의 보육비 공약은 현 정부의 정책과 동일하여 추가적으로 소요되는 비용이 없다고 가정하였다.

<표 9> 새누리당 보육·가족·여성·노인·청소년 항목 비용추정(간접비용 포함, 억원)

구 분	2013	2014	2015	2016	2017	연평균
(1) 양육수당	20,993	20,897	20,878	20,930	20,775	20,895
(2) 보육교사 처우개선비	1,204	1,282	1,360	1,439	1,517	1,360
(3) 엄마품 온종일 돌봄교실	65	130	195	260	325	195
(4) 임신·출산 필수의료검사	1,823	1,821	1,814	1,817	1,822	1,819
(5) 정신건강증진 센터	28	56	84	111	139	84
(6) 아동청소년 생명지킴이	469	469	469	469	469	469
계	24,582	24,655	24,800	25,026	25,047	24,822

<표 10> 민주통합당 보육·가족·여성·노인·청소년 항목 비용추정(간접비용 포함, 억원)

구 분	2013	2014	2015	2016	2017	연평균
(1) 양육수당	20,993	20,897	20,878	20,930	20,775	20,895
(2) 보육비	14,339	13,654	13,605	13,587	13,474	13,732
(3) 아동수당	-	16,356	21,792	27,204	32,640	19,598
(4) 돌봄 서비스	131	261	392	523	654	392
(5) 보육 서비스	1,125	2,520	2,520	2,520	2,520	2,241
(6) 출산크레딧	6,071	6,404	6,740	7,132	7,552	6,780
(7) 고령산모 필수의료검사	408	440	471	505	539	473
(8) 불임부부 지원	6,507	13,014	19,521	26,028	32,535	19,521
(9) 보육시설 확대	4,341	4,341	4,341	4,341	4,341	4,341
(10) 육아휴직 확대	3,464	4,025	4,556	4,967	5,107	4,424
(11) 기초노령연금급여 2배 인상/대상80%	10,645	25,089	36,600	48,878	62,059	36,654
(12) 보건소 방문 건강관리 간호사 10,000명 확충	232	464	696	928	1,160	696
계	68,256	107,465	132,112	157,543	183,356	129,747

(4) 노동·주택 부문

노동·주택 부문에서도 민주통합당의 복지공약 비용이 새누리당의 복지공약 비용

보다 큰 것으로 추정된다. 새누리당의 경우 연평균 43조 7천억원에 달하며, 민주통합당의 경우 연평균 63조 1천억원에 달한다. 비용의 차이는 양당간 노동부문의 복지공약 차이에서 기인한다. 특히 민주통합당은 동일가치노동 동일임금원칙, 비정규직비율 절반 감축 등의 공약으로 인하여 노동 복지비용이 크게 상승하는 것으로 나타난다. 민주통합당의 최저임금을 전체 노동자 평균의 50%로 현실화하는 공약도 최소비용만을 추계한 것이어서 실제비용은 이보다 훨씬 클 것으로 예상되어 민주통합당의 복지공약 실제비용은 더 늘어날 것으로 전망된다. 그 밖에 공공임대주택 확대 공약으로 인한 추가 복지비용도 양당에서 비중이 큰 것으로 나타난다.

<표 11> 새누리당 노동·주택 항목 비용추정(간접비용 포함, 억원)

구 분	2013	2014	2015	2016	2017	연평균
(1) 비정규직 차별개선	220,304	220,304	220,304	220,304	220,304	220,304
(2) 창업자금시장	500	1,000	1,500	2,000	2,500	1,500
(3) 교대제 개선	376	1,502	1,502	1,502	1,502	1,277
(4) 저소득층 전세자금	14,000	14,000	14,000	14,000	14,000	14,000
(5) 공공임대주택 공급확대	200,000	200,000	200,000	200,000	200,000	200,000
노동·주택 계	435,180	436,806	437,306	437,806	438,306	437,081

<표 12> 민주통합당 노동·주택 항목 비용추정(간접비용 포함, 억원)

구 분	2013	2014	2015	2016	2017	연평균
(1) 동일가치노동 동일임금원칙	94,106	188,213	282,319	376,425	470,532	282,319
(2) 비정규직 비율 절반으로 감축 ⁸⁾	59,564	100,341	122,332	125,535	109,951	103,545
(3) 청년고용 의무할당제 일자리 창출	29,223	29,223	29,223	29,223	29,223	29,223
(4) 최저임금 전체 노동자 평균 임금의 50%로 현실화 (최소비용)	31,257	62,515	93,773	125,031	156,289	93,773
(5) 주거취약계층에 주거복지혜택 확대	3	7	10	13	17	10
(6) 공공임대주택 선진국수준 확충	120,000	120,000	120,000	120,000	120,000	120,000
(7) 주택바우처 (최소비용)	1,932	1,932	1,932	1,932	1,932	1,932
노동·주택 계	336,085	502,231	649,589	778,159	887,944	630,802

(5) 사회복지일반 부문

사회복지일반 부문의 경우도 새누리당은 연평균 2조 4천억원, 민주통합당은 연평균 6조 4천억원 정도 소요될 것으로 추계되어 민주통합당의 복지공약에서 더 많은 비용이 발생할 것으로 추정된다. 양당에서 제시한 사병의 복지수준 확대공약으로 인한 복지비용이 4조에서 7조에 이르는 것으로 나타났으며(단계적 확대 가정), 통신요금 부담완화 공약도 13조~20조의 비용을 발생시킬 것으로 예상된다. 민주통합당이 제시한 가계통신비 경감, 고금리대출 서민부담 완화, 고유가로 인한 서민부담 경감 등은 사회복지일반 분야에서 민주통합당의 복지공약비용을 크게 증가시키는 요인으로 작용하고 있다.

<표 13> 새누리당 사회복지일반 항목 비용추정(간접비용 포함, 억원)

구 분	2013	2014	2015	2016	2017	연평균
(1) 사병 월급 2배 인상	1,688	3,377	5,065	5,065	5,065	4,052
(2) 군의료 서비스 확대 및 인권 증진	1,050	884	884	884	884	917
(3) 통신요금 부담 완화	21,629	20,513	19,465	18,479	17,552	19,528
사회복지일반 계	24,367	24,774	25,414	24,428	23,501	24,497

<표 14> 민주통합당 사회복지일반 항목 비용추정(간접비용 포함, 억원)

구 분	2013	2014	2015	2016	2017	연평균
(1) 사병 사회복지 지원금 제도 도입	2,268	4,536	6,804	9,072	11,340	6,804
(2) 군의료 서비스 확대 및 인권 증진	1,864	1,698	1,698	1,698	1,698	1,731
(3) 가계통신비 경감	4,895	9,205	13,089	16,537	19,704	12,686
(4) 고금리대출 서민부담 완화	3,226	5,591	8,062	11,149	15,252	8,656
(5) 고유가로 인한 서민부담 경감	28,746	28,625	28,505	28,385	28,266	28,505
(6) 금융 수수료 서민 부담 경감	4,472	4,951	5,481	6,068	6,719	5,538
사회복지일반 계	45,471	54,606	63,639	72,909	82,979	63,920

(6) 보건의료·건강보험 부문

보건분야에서 새누리당의 복지공약 추계비용은 연평균 2,543억원으로 예측되는

8) 동일가치노동 동일임금원칙의 공약과 동시에 시행될 경우 추가적으로 소요되는 비용만을 추정

반면⁹⁾ 민주통합당의 복지공약 비용은 연평균 9조 1천억원에 달할 것으로 예상된다. 민주통합당의 연평균 추가비용 9조 1천억원은 2013년 보건분야 전체 예산 전망치인 8조 2천억원보다도 큰 수치이다. 보건분야에서 민주통합당의 복지비용이 크게 증가한 이유는 무상의료공약에서 찾을 수 있다. 민주통합당의 입원진료 건강보험부담률 90% 확대 공약으로 인하여 보건의료 복지공약비용이 연평균 6조 5천억원 추가적으로 증가할 것으로 예상된다.

<표 15> 새누리당 보건의료·건강보험 항목 비용추정(간접비용 포함, 억원)

구 분	2013	2014	2015	2016	2017	연평균
(1) 예방접종 지원 확대	729	735	735	742	754	739
(2) 응급의료체제 개선	200	280	360	440	520	360
(3) 치매 노인에 대한 장기요양보험 확대와 돌봄서비스 확충	613	1,117	1,526	1,853	2,109	1,444
보건의료·건강보험 계	1,542	2,132	2,621	3,035	3,383	2,543

<표 16> 민주통합당 보건의료·건강보험 항목 비용추정(간접비용 포함, 억원)

구 분	2013	2014	2015	2016	2017	연평균
(1) 13세 미만 아동의 필수예방 접종 국가지원	1,006	978	965	977	965	978
(2) 보건 의료 인프라 개혁	1,405	2,161	2,955	3,790	4,667	2,996
(3) 건강보험 사각지대 해소	458	447	436	426	417	437
(4) 본인부담 상한제 기준금액 50% 인하	4,104	4,244	4,388	4,536	4,688	4,392
(5) 입원진료보장률 상향 조정	11,318	38,134	64,950	91,766	118,582	64,950
(6) 환자 간병의 건강보험 적용	15,512	16,395	17,323	18,301	19,330	17,372
보건의료·건강보험 계	33,803	62,359	91,017	119,796	148,649	91,125

(7) 교육분야

교육분야에서도 민주통합당의 복지공약 비용이 새누리당의 복지공약 비용보다 큰 것으로 나타난다. 새누리당의 경우 연평균 3조 7천억원이며, 민주통합당의 경우 연

9) 새누리당의 보건분야 공약은 현재 정부에서 시행중이거나 이미 공표한 내용과 상당부분이 겹치는 관계로 추가 비용만을 고려하는 본 비용추정에서는 해당 공약의 비용이 제외된 관계로 낮은 비용이 산출되었음.

평균 10조 5천억원의 추가비용이 발생한다. 민주통합당의 경우 고교무상의무교육 추진, 의무교육기관 친환경 무상급식 실현, 반값 등록금 실현 등의 공약에 소요되는 비용이 큰 것으로 추정된다. 고교무상교육의 경우 새누리당은 도서벽지 및 농어촌 지역으로 한정하는데 반하여(기타 지역은 재정여건을 고려하여 확대한다는 조건) 민주통합당은 전 지역까지 단계적으로 확대하는 방안이어서 민주통합당의 비용이 더 큰 것으로 추정된다. 대학등록금도 새누리당은 대학생 등록금을 완화하겠다는 취지의 공약을 제시하였으나 민주통합당은 반값등록금 실현 공약을 명시적으로 제시하여 비용이 더 큰 것으로 나타난다.

<표 17> 새누리당 교육분야 비용추정(간접비용 포함, 억원)

구 분	2013	2014	2015	2016	2017	연평균
(1) 고교무상의무교육 단계적 확대(최소)	2,489	2,489	2,489	2,489	2,489	2,489
(2) 111프로그램으로 체험활동 강화	1,825	1,952	2,079	2,206	2,333	2,079
(3) 전국 초,중,고교생 토요일문화학교 지원	151	303	454	605	757	454
(4) 학교폭력 없애기 지속 추진	38	77	115	154	192	115
(5) 방과후학교 자유수강권	2,317	2,328	2,339	2,350	2,360	2,339
(6) 대학생 등록금 부담 완화	23,000	30,000	30,000	30,000	30,000	28,600
(7) 학자금 대출이자 인하	476	659	842	1,026	1,209	842
교육분야 계	30,296	37,808	38,318	38,830	39,340	36,918

<표 18> 민주통합당 교육분야 비용추정(간접비용 포함, 억원)

구 분	2013	2014	2015	2016	2017	연평균
(1) 고교무상의무교육 추진	178	2489	21600	21600	21600	13,493
(2) 의무교육기관 친환경무상급식 실현	7,950	18,470	22,168	25,867	29,565	20,804
(3) 학교폭력 없는 학교 만들기	444	708	972	1,236	1,500	972
(4) 방과 후 자유수강권 확대	2,360	2,800	3,240	3,680	4,120	3,240
(5) 교육여건을 선진국 수준으로 개선	2,064	4,185	6,363	8,598	10,891	6,420
(6) 16개 시도별 공립형 대안학교 설치	96	96	96	96	96	96

(7) 교육복지투자 우선지역 지원사업 확대	96	192	288	384	480	288
(8) 100세 시대를 준비하는 평생학습진흥	888	1770	2654	3536	4419	2,653
(9) 반값 등록금 실현	57,500	57,500	57,500	57,500	57,500	57,500
교육분야 계	71,576	88,210	114,881	122,497	130,171	105,466

3. 재정의 지속가능성 평가

가. 장기전망

본 절에서는 양당의 복지공약이 실행된다는 가정 하에 재정의 지속가능성을 평가하기로 한다. 이를 위해 양당의 복지공약의 소요비용으로 인해 조세부담률과 국가채무 변화에 대한 장기전망을 수행하였다. 기준선 전망은 현행 복지체계가 유지된다는 전제하에 추정된 박형수·전병목(2009)의 분석결과를 활용하였다.¹⁰⁾ 박형수·전병목(2009)과 같이 본 연구도 현행 복지체계가 2050년까지 유지된다는 가정에서 출발하고 있다. 본 연구가 박형수·전병목(2009)과 다른 점은 한국경제연구원의 잠재성장률 전망치를 사용했다는 것과 2015년까지 기획재정부가 발표한 「2011년 ~ 2015년 국가재정운용계획」의 전망치를 사용했다는 점이다.¹¹⁾

<표 19>는 박형수·전병목(2009)에서 가정한 것과 같이 2016년부터 조세부담률이 20.8%로 유지된다고 가정하고 기준선 전망과 양당의 복지공약에 대한 소요비용이 국채발행을 통해 조달될 때 국가채무변화를 보여주고 있다. 양당의 복지공약 비용의 효과에 초점을 맞추기 위해 사회복지를 제외한 기타 분야의 GDP대비 비중은 2016년부터 14.5%로 고정된다고 가정하였다. 현행 복지체계에 필요한 재원을 국가채무를 통해 조달할 경우 차기정부가 끝나는 2017년에 GDP대비 국가채무는 31%에 달하고 2020년에 30.4%으로 추정된다. 「2011 ~2015, 국가재정운용 계획」에 나타난 재건전성 목표를 정부가 차질 없이 이행한다면 2020년까지 국가채무 비중은 현재보다 낮은 수준에서 안정적으로 유지될 전망이다. 우리나라의 사회복지지출 수준은 베이비붐 세대들이 완전히 은퇴하는 2020년 중반이후부터 급격히 증가하여 2030년이 되면 국가채무 비중은 41%에 달하고 2030년 중반 이후 EU의 재정협약에서 권고

10) 박형수·전병목(2009)은 사회복지지출을 세분화하고 이를 인구-거시경제-재정부문과 명시적으로 연계하여 사회복지재정을 분야별로 추정하고 있다.

11) 박형수·전병목(2009)는 2013년까지는 “2009~2013, 국가재정운용계획”의 재정 전망치를 사용하고 2013년 이후부터 분야별로 재정지출을 전망하고 있다. 따라서 2011년~2015년 기간에 대한 이들 전망은 “2011~2015, 국가재정운용계획”과 차이가 발생하고 있다. 박형수·전병목(2009)의 전망을 바로 적용할 경우 2016년에 급격한 브레이크 현상이 발생한다. 이러한 문제점을 줄이기 위해 박형수·전병목(2009)의 전망을 증가율로 전환하여 반영하였다.

하는 60% 수준을 넘어설 전망이다. 이후 GDP 대비 국가채무 비중은 급속히 증가하여 2040년에 76.3%, 2050년에 143%에 달할 전망이다.

앞서 살펴보았듯이 새누리당의 복지공약에 소요되는 비용은 간접비용을 포함하면 연평균 54조원에 달하며 간접비용을 포함하지 않으면 연평균 약 22조원에 달한다. 이를 국채발행을 통해 조달한다고 가정하면, 2013년의 GDP 대비 국가채무 비중은 35.6%(33.3%), 2014년에 36.6%(32.1%), 2015년에 37.4%(30.9%), 2016년에 41.1%(32.6%), 2017년에 44.7%(34.4%)에 달할 전망이다.¹²⁾ 이는 기준 전망에 비해 2.5%p (0.2%p) ~ 13.6%p (3.3%p) 높은 수치이다.

2017년 이후부터는 더 이상 새로운 복지제도가 도입되지 않고 유지되는 상황에서 박형수·전병목(2009)이 추정된 사회복지분야별 재정지출 증가 추세를 따라간다고 가정하면, 2020년에 GDP 대비 국가채무 비중은 53.8%(36.8%)에 달하고, 2030년에 92.4%(60.2%), 2050년에 236.3%(179.9%)에 달할 전망이다. 기준 전망과 비교하면 새누리당의 복지공약이 도입되면 장기적으로 GDP대비 국가채무는 2030년에 51.5%p (19.3%p) 증가하고 2040년에 74.2%p(28.9%p), 2050년에 93.4%p(36.9%p) 증가할 전망이다. EU 재정협약을 기준으로 평가하면 새누리당의 복지공약은 2022년(2030년)부터 60%를 넘을 것으로 전망되어 기준전망에 비해 15년(7년) 일찍 EU 재정협약 기준을 초과할 것으로 평가된다.

민주통합당의 복지공약에 소요되는 비용은 간접비용을 포함하면 연평균 약 114.2조원에 달하며, 간접비용을 포함하지 않으면 연평균 약 52.7조원에 달한다. 국채발행을 통해 소요비용을 조달한다고 가정하면, 2013년의 GDP대비 국가채무 비중은 36.1%(33.9%), 2014년에 39.6%(34.1%), 2015년에 44.4%(34.9%), 2016년에 53.3%(39.1%), 2017년에 63.1%(43.9%)에 달할 전망이다. 이는 기준전망의 국가채무 수준에 비해 3.0%p (0.9%p) ~ 32.1%p (12.8%p) 높은 수치이다.

새누리당의 경우와 마찬가지로 2017년 이후부터는 더 이상 새로운 복지제도가 도입되지 않고 도입된 제도가 유지된다고 가정하면 2020년에 GDP 대비 국가채무 비중은 91.7%(56.6%)에 달하고 2030년에 186.1%(105.6%), 2050년에 413.1%(264.9%)에 달할 전망이다. 새누리당의 복지공약으로 인해 장기적으로 GDP대비 국가채무는 기준전망에 비해 2030년에 145.1%p(64.6%p) 증가하고 2040년에 212.8%p (95.7%p), 2050년에 270.1%p(122%p) 높아질 전망이다. 민주당의 경우 차기정부가 끝나기 전인 2017년에 이미 EU 재정협약 기준인 60%를 넘을 것으로 평가된다. 이는 기준선에 비해 약 20년이나 먼저 EU 재정협약 기준을 넘어설 전망이다.

<표 20>은 양당의 복지공약 비용을 세금을 통해 조달한다고 가정하고 추정한 조세부담률 변화를 보여주고 있다. GDP 대비 국가채무 비중이 2015년까지는 「2011년 ~ 2015년 국가재정운용계획」과 동일하다고 가정하고 2016년부터 점진적으로 증가하여 2050년까지 60% 수준에 도달한다고 가정하였다.

기준전망에서 보듯이 현행 복지체계가 유지된다면 조세부담률은 2017년에 20.1%,

12) 이하 ()의 수치는 간접비용을 포함하지 않았을 경우의 GDP대비 국가채무 비중을 나타낸다.

2020년에 20.9%, 2030년에 21.7%, 2040년에 24.4%, 2050년에 27.8%에 달할 전망이다. 새누리당의 복지공약에 소요되는 비용을 세금을 통해 조달할 경우 조세부담률은 2013년에 23%(20.7%)에 달하고 2017년에 23.9%(22.1%)에 달해, 기준전망에 비해 세부담이 3.8%p(1.5%p) ~ 3.1%p (1.3%p) 추가적으로 증가할 전망이다.¹³⁾ 이후 조세부담률은 점진적으로 증가하여 2020년에 24.1%(22.2%), 2030년에 24.2%(22.8%), 2040년에 26.5%(25.3%), 2050년에 29.6%(28.5%)에 달할 전망이다. 민주통합당의 복지공약에 소요되는 비용을 세금을 통해 조달할 경우, 2013년의 조세부담률은 23.5%(21.3%), 2017년에 30.2%(25.1%)에 달할 전망이다. 기준전망에 비해 2013년에 4.3%p(2.1%p), 2017년에는 9.4%p(4.3%p) 추가상승할 전망이다. 이후 조세부담률이 꾸준히 증가하여 2020년에 30.4%(25.2%)에서 2050년에는 33.1%(30.2%)에 달할 전망이다.¹⁴⁾

13) 일인당 세부담은 2013년에 1,047,610원(406,516원)에 달하고, 2017년에는 1,184,178(498,274원)에 달해, 5년간 연평균 일인당 세부담은 1,121,019원(457,800원)에 달하는 것으로 추정된다.

14) 일인당 조세부담액은 2013년에 1,191,443원(584,925원)에 달하고, 2017년에 3,535,614원(1,619,368원)에 달해, 5년간 연평균 일인당 조세부담액은 2,390,126(1,102,982원)원에 달한다.

<표 19> 양당의 복지공약 평가: 국가채무 변화

(단위: GDP 대비 %)

	조세부담률 고정	기준시리오	새누리당		민주당	
			간접비용 포함	간접비용 비포함	간접비용 포함	간접비용 비포함
2012	19.2	34.2	34.2	34.2	34.2	34.2
2013	19.4	33.1	35.6	33.3	36.1	33.9
2014	19.5	31.6	36.6	32.1	39.6	34.1
2015	19.7	30.2	37.4	30.9	44.4	34.9
2016	20.8	30.6	41.1	32.6	53.3	39.1
2017	20.8	31.0	44.7	34.4	63.1	43.9
2018	20.8	31.2	48.2	36.0	73.2	48.6
2019	20.8	30.7	51.0	36.8	82.6	52.6
2020	20.8	30.4	53.8	37.8	91.7	56.6
2021	20.8	30.6	57.2	39.4	101.3	61.2
2022	20.8	31.1	60.7	41.2	110.9	65.8
2023	20.8	31.5	64.0	42.8	120.0	70.2
2024	20.8	32.2	67.6	44.7	129.4	74.9
2025	20.8	33.2	71.4	46.9	138.7	79.7
2026	20.8	34.3	75.3	49.2	148.2	84.6
2027	20.8	35.7	79.4	51.7	157.6	89.7
2028	20.8	37.1	83.5	54.3	166.9	94.7
2029	20.8	38.9	87.9	57.1	176.4	100.1
2030	20.8	41.0	92.4	60.2	186.1	105.6
2031	20.8	43.4	97.4	63.8	196.0	111.5
2032	20.8	46.2	102.6	67.6	206.1	117.6
2033	20.8	49.0	107.8	71.3	215.9	123.6
2034	20.8	52.0	113.1	75.4	225.8	129.8
2035	20.8	55.3	118.7	79.6	235.9	136.2
2036	20.8	58.9	124.5	84.2	246.1	142.9
2037	20.8	62.8	130.6	89.0	256.6	149.8
2038	20.8	67.0	137.0	94.1	267.3	156.9
2039	20.8	71.5	143.6	99.5	278.1	164.3
2040	20.8	76.3	150.4	105.1	289.1	172.0
2041	20.8	81.5	157.7	111.2	300.4	180.0
2042	20.8	87.0	165.3	117.6	312.0	188.3
2043	20.8	92.9	173.1	124.3	323.8	196.8
2044	20.8	99.0	181.2	131.2	335.8	205.7
2045	20.8	105.5	189.6	138.5	348.0	214.8
2046	20.8	112.3	198.3	146.2	360.5	224.2
2047	20.8	119.5	207.4	154.1	373.3	234.0
2048	20.8	127.0	216.8	162.4	386.3	244.0
2049	20.8	134.9	226.4	171.1	399.6	254.4
2050	20.8	143.0	236.3	179.9	413.1	264.9

<표 20> 양당의 복지공약 평가: 조세부담률 변화

(단위: GDP 대비 %)

	국가채무 고정	기준시리오	새누리당		민주당	
			간접비용 포함	간접비용 비포함	간접비용 포함	간접비용 비포함
2012	34.2	19.3	19.3	19.3	19.3	19.3
2013	33.1	19.2	23.0	20.7	23.5	21.3
2014	31.6	19.4	23.1	20.9	25.5	22.2
2015	30.2	19.5	23.0	20.9	27.0	22.9
2016	30.3	20.1	23.4	21.4	28.6	23.9
2017	30.7	20.8	23.9	22.1	30.2	25.1
2018	31.1	20.5	23.9	22.0	30.5	25.1
2019	31.3	20.1	23.4	21.5	29.9	24.6
2020	30.8	20.9	24.1	22.2	30.4	25.2
2021	30.4	21.4	24.5	22.7	30.8	25.7
2022	30.7	20.9	24.0	22.2	30.1	25.1
2023	31.1	20.7	23.6	21.9	29.4	24.7
2024	31.5	21.1	24.0	22.3	29.7	25.1
2025	32.3	20.9	23.8	22.1	29.4	24.8
2026	33.2	21.0	23.8	22.2	29.3	24.8
2027	34.3	21.0	23.7	22.2	29.1	24.7
2028	35.4	21.1	23.7	22.2	28.9	24.7
2029	36.5	21.4	24.0	22.5	29.2	25.0
2030	37.7	21.7	24.2	22.8	29.3	25.2
2031	38.8	22.1	24.6	23.2	29.6	25.5
2032	39.9	22.4	24.8	23.4	29.7	25.7
2033	41.0	22.4	24.8	23.4	29.5	25.6
2034	42.1	22.7	25.0	23.7	29.6	25.9
2035	43.2	22.9	25.2	23.9	29.7	26.0
2036	44.4	23.2	25.5	24.2	29.9	26.3
2037	45.5	23.5	25.7	24.5	30.1	26.5
2038	46.6	23.9	26.0	24.8	30.3	26.8
2039	47.7	24.1	26.3	25.0	30.5	27.0
2040	48.8	24.4	26.5	25.3	30.6	27.3
2041	49.9	24.9	26.9	25.7	31.0	27.7
2042	51.1	25.2	27.2	26.0	31.2	27.9
2043	52.2	25.5	27.5	26.3	31.4	28.2
2044	53.3	25.8	27.8	26.6	31.7	28.5
2045	54.4	26.1	28.0	26.9	31.9	28.7
2046	55.5	26.5	28.4	27.3	32.2	29.1
2047	56.6	26.8	28.7	27.6	32.4	29.4
2048	57.8	27.2	29.0	27.9	32.7	29.7
2049	58.9	27.5	29.3	28.2	32.9	30.0
2050	60.0	27.8	29.6	28.5	33.1	30.2

나. 양당의 복지공약에 따른 재정의 지속가능성 평가

Allen Schick(2005)은 재정의 지속가능성을 평가하는데 있어 다음 4가지를 핵심요소로 꼽고 있다.¹⁵⁾

- 지불능력(solvency) - 국가채무에 대한 지불능력.
- 성장(growth) - 지속적인 경제성장을 견인할 수 있는 능력
- 안정성(stability) - 현행 조세부담을 유지하면서 미래의 재정의무를 이행할 수 있는 여력.
- 공정성(fairness) - 미래세대에 부담을 전가하지 않고 현재의 재정의무를 이행할 수 있는 여력.

이는 복지지출에 대한 지출이 국가채무와 조세부담을 급격히 높이지 말아야 하며 지속적인 경제성장을 유지하면서 세대간 형평을 기해야 한다는 의미를 내포하고 있다.

양당의 복지공약이 현실화 된다는 가정 하에서 우리나라의 재정의 지속가능성을 Allen Schick(2005)의 기준에 따라 평가하면 다음과 같다. 우선 지불능력(solvency) 측면에서 평가하기로 하자. 현행 복지체계가 유지되더라도 베이붐 세대가 완전히 은퇴하는 2025년 이후부터 사회복지지출이 급속히 증가하여 GDP대비 국가채무가 2037년에 60%를 넘을 것으로 전망된다. 새누리당의 복지공약이 현실화 된다면 EU 재정협약 기준이 60%를 넘는 시점이 2022년(2030년)으로 앞당겨지고, 민주당의 공약이 현실화 된다면 2017년(2021년)으로 앞당겨질 것으로 전망된다. 이는 다른 분야에 대한 재정지출 비중이 고정되어 있다는 강한 가정 하에 추정된 수치이기 때문에 현실에서는 이보다 빠른 시점에서 국가채무 비중이 60%를 넘을 것으로 판단된다. 따라서 양당의 복지공약이 현실화 된다면 지불능력(solvency) 측면에서 재정의 지속가능성이 매우 취약해 질 것으로 평가된다.

현행 복지 체계가 유지되는 경우에도 재정의 안정성(stability)은 높지 않은 것으로 평가된다. 재정의 지속가능성을 평가하는 항목으로서 안정성은 현재의 조세부담률을 미래에도 유지하거나 인하할 수 있느냐의 문제이다. Commonwealth of Austria(2002)은 현재의 조세부담률을 유지하면서 30~40년간 균형재정을 달성할 수 있느냐가 재정의 지속가능성을 담보하는 핵심 요소라고 주장하고 있다.¹⁶⁾ 이러한 측면에서 보면 현행 복지체계가 유지되는 경우에도 2025년 이후부터 조세부담률이 21%를 넘어 2040년에 24.4%, 2050년에는 27.8%까지 증가할 전망이다. 새누리당의 복지공약이 현실화 된다면 2030년부터 조세부담률이 23%를 넘어서 현행 수준이

15) Allen Schick(2005), "Sustainable Budget Policy: Concepts and Approaches", OECD Journal on Budgeting, Vol 5, No 1.

16) Commonwealth of Austria(2002), "Intergenerational Report 2002-03" Budget Paper, No. 5. 4 May, The Treasury, Parkes ACT, <http://www.treasury.gov.au>. Commonwealth of Austria가 평가한 Austria의 재정은 현재의 재정지출 증가추세가 지속된다면 미래의 세 부담 증가 또는 국가채무 증가가 불가피하여 지속 가능하지 않다고 결론을 내리고 있다.

20%내외를 유지하기 힘들 것으로 평가된다. 민주통합당의 경우 새누리당의 조세부담률 증가폭보다 커서 2013년에 23.5%에 달하고 2050년에는 33%를 넘어설 것으로 전망되고 있다. 양당의 복지공약이 현실화 된다면 재정의 안정성이 크게 위협받을 것으로 평가된다.

경기가 하강 국면으로 접어들 때마다 선후진국을 막론하고 예외 없이 재정확대 정책을 사용하고 있다. 재정지출이 경제성장에 미치는 효과는 경제규모나 경제발전 단계에 따라 다르게 나타나지만, 경제규모가 커질수록 재정지출의 경기활성화 능력은 점점 약해지고 있다.¹⁷⁾ 경기침체 후 장기성장 추세로 빠르게 회복했던 과거와 달리 장기성장 추세를 회복하지 못하는 이유에 대해 논쟁의 여지가 있지만 정부지출의 효과가 과거에 비해 크게 떨어진 것은 분명하다.¹⁸⁾ 복지지출을 확대하고 복지재원 마련을 위해 세금을 인상한다면 경제성장의 둔화는 불가피할 전망이다. Romer and Romer(2010)은 조세부담률을 1% 증가시키면 GDP는 3% 감소한다는 것을 실증적으로 보여주고 있다. 복지비용을 국채발행을 통해 조달하는 경우에도 현재의 소비와 투자가 감소하여 성장이 둔화된다. 국가채무가 증가하면 단기적으로 이자율이 상승하여 성장이 둔화되고 장기적으로는 미래의 세금이 오를 것으로 누구나 예측하기 때문에 저축을 늘리고 현재의 소비를 줄이는 구축효과가 발생하여 성장이 둔화되게 된다.¹⁹⁾ 따라서 양당의 복지공약이 현실화되면 성장이 추가적으로 둔화되고 세수입이 감소하여 세부담과 국가채무 비중은 본 연구에서 추정된 것보다 높아질 전망이다.

세대 간 조세부담과 공공서비스에 대한 수혜가 공정한가를 평가하기는 쉽지 않다. 재정의 공정성은 규범적인 문제로 사회적 계약(contract) 또는 합의를 전제로 하고 있다. 미래의 세대가 현재보다 부유하기 때문에 좀 더 부담해야 한다는 논리가 설득력을 얻을 수 있다. 그러나 현재의 세대에게 혜택을 주기 위해 미래 세대가 감당하기 어려울 정도로 세부담을 전가해서는 안 된다. Britain's Long-Term Public Finance Report에서는 재정정책의 근본적인 목적을 세입과 세출의 효과를 세대 간 그리고 세대 내 공평하게 배분하는데 있다고 정의하고 있다.²⁰⁾ 그러나 미래 세대가

17) Bergh and Henrekson(2011)은 기존연구에 대한 문헌조사를 통해 정부규모가 10%p 커지면 성장은 0.5 ~ 1%p 감소한다는 것을 보여주고 있다.

18) 1930년 초에 발생한 세계 대공황이후 미국 경제성장률은 1934년에 10.9%, 1935년에 8.9%, 1936년에 13.1%를 기록하여 침체 이후 경기반등효과가 매우 강했음을 알 수 있다. 1980년대 초에 겪었던 더블딕 경기 침체 이후에도 비교적 강력한 경기회복을 보여주고 있는데, 1983년에 4.5%, 1984년에 7.2%, 1985년에 4.1% 성장률을 기록하였다. 그러나 최근의 글로벌 금융위기 이후 성장률은 2010년에 3.0%, 2011년에 1.7%를 기록하였으며 2012년의 경제성장률도 2.1%로 전망되고 있어 침체 이후의 반등효과가 상대적으로 저조함을 알 수 있다. 최근 경기회복 정도는 2차 세계대전 이후의 평균 성장률 3.4%를 밑돌고 있으며, 1977년 이후의 평균성장률 3.0%보다도 낮은 수치이다. 이러한 저성장으로 인해 현재의 미국경제 규모는 장기성장 추세에서 달성할 수 있는 규모에 비해 12% 축소되었다. Lazear(2012)는 경기침체 이후 더딘 경기회복을 지난 세입 인상, 규제강화, 정부지출 증가, 자유무역에 역행하는 정책 등 시장의 신뢰를 얻지 못하는 정부정책 때문인 것으로 분석하고 있다. Lazear(2012)는 미국경제가 장기추세로 빠르게 복귀하기 위해서는 생산성과 임금을 높이는 투자에 우호적인 환경을 조성하는데 초점을 맞춰야한다고 주장하고 있다.

19) 이와 같이 정부지출이 민간 소비와 투자를 구축하는 현상은 리카르디언 가설로 알려져 있음. Barro(1989)은 이스라엘(1983년 ~1987년)을 대상으로 정부지출이 민간의 소비를 구축한다는 사실을 실증적으로 보여주었으며, Reynolds(1992)는 영국, 스웨덴, 노르웨이, 일본에서 이와 같은 현상을 발견하고 있음.

얼마나 더 세금을 지불해야 합당한지는 국가마다 처한 환경에 따라 달라질 수 있고 국민적 합의가 필요한 사항이다. 분명한 것은 과도한 세부담은 정치적·경제적으로 지속 가능하지 않다는 점이다.²⁰⁾ 몰수에 가까운 세금 징수는 미래세대의 심각한 조세저항을 불러일으킬 뿐만 아니라 근로유인 저하, 저축과 투자 감소로 성장이 둔화되어 국민의 복지와 건강은 오히려 악화될 가능성이 높다.

4. 결론

본 연구는 지난 총선에서 발표된 양당의 복지공약의 소요비용을 추정하고 이에 따른 재정의 지속 가능성을 Allen Schick(2005)이 제시한 지불능력(solvency), 안정성(stability), 성장(growth), 공정성(fairness) 측면에서 평가하였다. 본 연구는 박형수·전병목(2009)의 분석결과를 활용하여 현행 복지체계가 유지된다는 가정 하에 기준전망을 2050년까지 수행하였다. 그리고 양당의 복지공약에 따른 소요비용을 추가적으로 반영하여 국가채무와 조세부담률을 추정하였다.

우선 양당의 복지공약에 소요되는 비용을 요약하면 다음과 같다. 간접비용을 포함하여 각 정당별 복지공약에 소요되는 비용을 추정한 결과 새누리당의 경우 향후 5년간 총 270조원(연평균 54조원)의 비용이 추가적으로 발생할 것으로 추정되며, 민주통합당의 경우 향후 5년간 총 571조원(연평균 114조원)이 필요할 전망이다.

현행 복지 체계가 유지되는 가운데 복지재원을 국채발행을 통해 조달할 경우 GDP대비 국가채무는 2037년에 EU 재정협약이 권고하는 수준을 초과할 전망이다. 기준전망과 같은 조세부담률 수준을 유지하는 가운데 양당의 복지공약에 필요한 재원을 국채발행을 통해 조달할 경우 국가채무 비중이 60%를 초과 하는 시점이 새누리당은 2022년(2030년), 민주통합당은 2017년(2021년)으로 추정된다. 이는 기준 전망에 비해 새누리당 15년(7년), 민주통합당은 20년(16년) 앞 당겨 재정의 지불능력을 크게 위협할 것으로 평가된다.

양당의 복지공약의 소요비용을 세금을 통해 조달한다고 가정하면 새누리당의 조세부담률은 2013년에 23%(20.7%)에서 2050년에는 29.6%(28.5%) 증가하고, 민주통합당의 조세부담률은 23.5%(21.3%)에서 2050년에는 33.1%(30.2%)로 증가한다. 기준 전망에 비해 새누리당의 조세부담률은 최고 약 4%p 증가하고 민주통합당의 조세부담률은 최고 약 10%p 증가하여 재정의 안전성을 크게 약화 시킬 것으로 평가된다.

양당의 복지비용을 세금을 통해 조달하든지 국가채무를 통해 조달하든지 양당의 복지공약이 현실화되면 경제성장은 둔화될 전망이다. 조세부담률의 증가는 투자와 근로의욕을 저하시키고 산업경쟁력을 약화시켜 성장의 둔화로 이어진다. 국가채무를 통해 조달하는 경우에도 재정적자가 민간의 투자와 소비를 구축하기 때문에 성장이 둔화된다. 재정의 공정성은 사회적 합의를 요구하는 문제이지만 과도한 세부

20) H.M. Treasury(2004), "Long-Term Public Finance Report: An Analysis of Fiscal Sustainability," H.M. Treasury, London, December, <http://www.hm-treasury.gov.uk>.

21) Allen Schick(2005) 참조. 반액과세의 원칙이란 세금이 소득의 50%를 초과해서는 안 된다는 것을 의미한다.

담은 정치적·경제적으로 지속 가능하지 않다는 것이다. 과도한 세금 징수는 미래 세대의 심각한 조세저항을 불러일으킬 뿐만 아니라 근로유인 저하, 저축과 투자 감소로 성장이 둔화되어 국민의 복지와 건강은 오히려 악화될 가능성이 높다. 따라서 양당의 복지공약이 현실화 된다면 우리나라 재정의 지속가능성은 지불능력(solvency), 안정성(stability), 성장(growth), 공정성(fairness) 측면에서 크게 위협받을 것으로 평가된다.

최근 남유럽 국가에서 보았듯이 지불능력에 문제가 생길 때 성장이 둔화되고 세입기반이 약화되면서 미래 세대의 복지수준이 떨어지게 된다. 재정의 지속가능성은 지불능력-성장-안정성-공정성이 함께 담보될 때 강화된다. 재정수입 여력이 약한 가운데 정부지출이 탄력적으로 감소하지 못하면 지불능력에 문제가 발생하기 마련이다. 경제성장이 둔화되면 재정수입은 감소하고 재정적자가 누적되고 국가채무가 증가하게 된다. 국가채무의 증가는 단기적으로 이자율을 상승시켜 가계의 소비와 기업의 투자를 구축하는 효과를 유발한다. 그리고 장기적으로는 미래 세대의 세금 부담을 증가시켜 성장을 둔화시킨다. 국가채무 증가로 성장이 둔화되고 지불능력이 불확실해지면 남유럽 국가에서 경험한 바와 같은 급속한 자본 이탈과 국가부도 위기가 초래된다. 남유럽 국가는 마이너스 성장률, 높은 실업률, 낮은 국내 저축률, 만성적인 경상수지 적자, 높은 지하경제 비중, 낮은 제조업 비중 등 성장 모멘텀이 매우 취약한 모습을 보이고 있다.²²⁾ 낮은 저축률과 경상수지 적자가 지속되는 가운데 재정적자가 만성적으로 지속된다면 자본의 해외 의존도가 급속히 증가할 수밖에 없다. 경제의 펀더멘털이 취약한 국가는 높은 국공채 이자율에 직면하게 되고 이는 재정건전성을 더욱 악화시키는 방향으로 작용하게 된다. 외채비율이 높은 상황에서 신용등급이 하락하게 되면 자본이탈이 빠르게 일어나게 되고 높은 이자율에도 불구하고 자본을 조달할 수 없는 상황에 직면하게 된다. 결국 채무불이행이라는 국가부도 사태가 발생하게 된다.

재정의 지속가능성을 강화하기 위해서는 재정지출을 지속적으로 증가시키는 분야에 대한 지출을 가능한 억제하는 노력이 선행되어야 한다. 또한 경제의 펀더멘털과 세입기반을 튼튼히 하는 노력도 병행해야 한다. 경제성장을 통해 세입기반을 강화하고 경상수지 적자를 줄여 자본의 해외 의존도를 낮출 때 지불능력은 향상되게 된다. 해외자본에 대한 의존도가 높은 상황에서 지불능력이 저하되면 급속한 자본이탈이 나타나고 국가신용도가 하락하게 된다. 국가신용도가 낮아지면 높은 이자로 국공채를 발행해야하고 나아가 이자를 지급하기 위해 국공채를 발행하는 악순환에 빠지게 된다. 미래의 조세부담을 유지하거나 낮추기 위해 현재의 재정지출 압력을 제거하는 것은 현재의 조세부담이 높은 나라든 낮은 나라든 상관없이 매우 중요문제이다.

22) 지난 3년간 평균 (2007~2009년) 경제성장률은 포르투갈 -2.7%, 이탈리아 -5%, 그리스 -2%, 스페인 -3.6%로 마이너스 성장률을 기록했으며, 경상수지 적자는 포르투갈 -10.4%, 그리스 -13.3%, 스페인 -8.3%를 기록하였다. 2009년도 실업률은 포르투갈 9.5%, 이탈리아 7.8%, 그리스 9.4%, 스페인 18%를 기록했으며, 저축률은 포르투갈 12%, 그리스 9%, 스페인 21%에 불과하다. 지하경제 비중은 포르투갈 20.3%, 이탈리아 23.1%, 그리스 26%, 스페인 20.2%에 달하고 있다. 서비스업 비중은 포르투갈 75.9%, 이탈리아 72.8%, 그리스 79.5%, 스페인 71.4%에 달한다.

참고문헌

- 고영선, 『우리나라 논쟁의 문제점과 대안』, KDI, 2011
- 강석훈, 『소득처분과 소득금액변동통지에 관하여』, 한국세법학회, 2006
- 노대명 외 3명, 『보건복지부문 제3섹터에 대한 연구』, 한국노동연구원, 2009
- 대한민국정부(2011) 『2011~2015년 국가재정운용계획』, 2010.
- 기획재정부, 『나라살림 예산 개요』 각연도 (2004~2012)
- 박인화, 『복지재정운용실태와 정책과제』, 국회예산처. 2010
- 박형수·전병목, 『사회복지 재정분석을 위한 중장기 재정추계모형 개발에 관한 연구』, 한국 조세연구원, 2009.10
- 통계청, 『장래인구추계;2010년~2060년』, 2011.
- 조경엽·유진성 『복지공약 비용추정 및 시사점』, 한국경제연구원, 2012.
- Allen, Schick (2005), “Sustainable Budget Policy: Concepts and Approaches”, OECD Journal on Budgeting, Vol5, No1.
- Andrea, Bergh and Mangnus, Henrekson (2011), “Government Size and Growth: A Survey and Interpretation of the Evidence”, Journal of Economic Survey.
- Arnold, Harberger (1995.01), “Tax Lore for Budding Reformers”, Reform Break (1978)
- Carmen, M. Reinhart and Kenneth, S. Rogoff (2009.01), “The Aftermath Of Financial Crises”, National Bureau of Economic Research.
- Christina, D. Romer and David, H. Romer (2010.06), “The Macroeconomic Effects Of Tax Changes: Estimates Based On A New Measure Of Fiscal Shocks”, American Economic Review, Vol.100, No.3.
- Commonwealth of Austria(2002), “ Intergenerational Repor 2002-03” Budget Paper, No.5. 4 May, The Treasury, Parkes Act, <http://www.treasury.gov.au>.
- David, F. Bradford (1978), “Factor prices may be constant but factor returns are not”, Economics Letter, Vol.1, Issue 3. 199-203p.
- Edward, p. Lazear.(2012.04.02.) “The Worst economic recovery in history”, The National Bureau of Economic Research. Wall Street Journal.
- European Commission(2004), “Public Finances in EMU, Office for official Publications of the European Communities, Luxembourg, <http://www.europa.eu.int>
- H.M. Treasury (2004). “Long-Term Public Finance Report: An Analysis of Fiscal Substantiality”, H.M, Treasury, London, December, <http://hm-treasury.gov.uk>
- John, B. Talyor (2010) “Macroeconomic Lessons from the Great Deviation”,

Remarks at the 25th NBER Macro Annual Meeting.

United Nations:: Population Division, Department of Economics and Social Affairs:
Population Ageing 2002

U,S department of Commerce, Bureau of Economics Analysis, www.bea.gov