

제2강. 복지국가론 개관

제1절. 접근

1. 중심과제

- 복지국가의 운영원리와 주요 정책들을 경제학이론을 토대로 설명
 - 복지국가의 정책목표는 무엇인가? ⇒ 규범적(normative) 문제
 - 이러한 정책목표를 가장 합리적으로 달성할 수 있는 수단은 무엇인가? ⇒ 실증적(positive) 문제

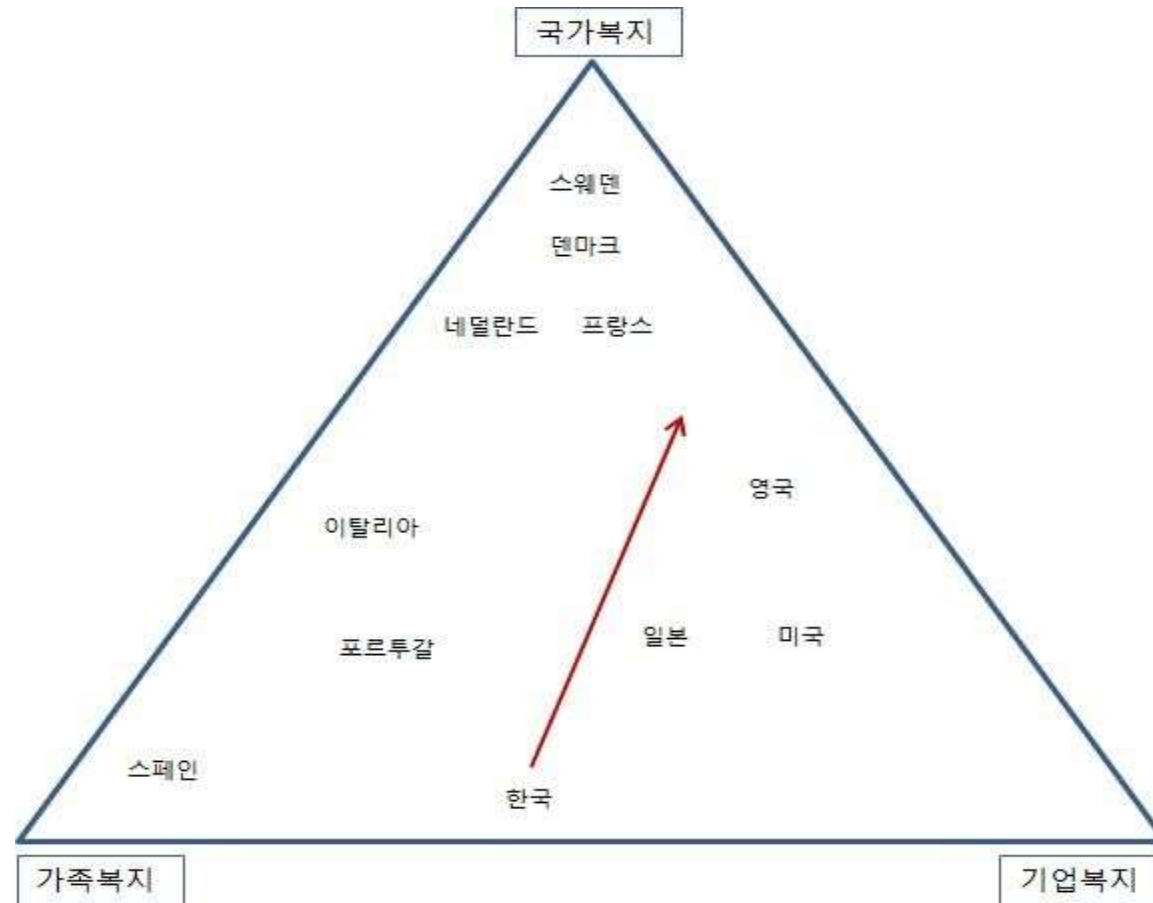
제2절. 복지국가와 정책목표

1. 복지국가의 정의

1) 원칙론적 차원의 복지국가: 복지국가의 특성

- ① **복지(welfare)**는 국가의 활동 이외에도 다양한 **원천**에서 생성
 - 노동시장에서 발생하는 임금소득, 법적 또는 자발적 기업복지
 - 가계부문의 자발적 민간보험과 저축
 - 가족구성원 상호간 소득이전 및 이웃 간 상부상조: 기부, 자선, 봉사
 - 국가에 의한 현금급여, 현물급여, 조세감면을 통한 복지활동 지원

<그림 1> 복지국가의 유형



출처: 윤영진 · 강병구 외, 『 한국형 복지모델 구축을 위한 조세 · 재정정책 방향』, 정책기획위원회, 2006.

② 복지의 전달유형이 다양하다

- 국가가 사회복지서비스를 자체적으로 생산 및 제공
- 국가가 비용을 지불하고 민간이 생산 : 민간위탁
- 국가가 개인에게 현금급여를 제공 또는 조세감면

③ 복지국가의 활동영역이 명확하게 정의될 수 없다.

- 복지국가의 역할이 종종 과대평가되거나 과소평가
- 공중보건, 교육, 환경 등의 문제를 복지국가의 활동영역으로 포함할 것인가? : 가치재(merit goods)의 문제

<참고: 분야별 예산비중의 추이>

	예산(조원)							조세지출(억원)		합계(조원)	
	2023년		2024년		2025년			2025년		2025년	
	금액	증감율	금액	증감율	금액	증감율	비중	금액	비중	금액	비중
보건·복지·고용	226	3.8	242.9	7.5	249	2.5	36.4	371,146	49.9	286.1	37.7
일반·지방행정	112.2	14.4	110.5	-1.5	111.3	0.7	16.3	93,533	12.6	120.7	15.9
교육	96.3	14.4	89.8	-6.7	98.5	9.7	14.4	10,460	1.4	99.5	13.1
국방	57	4.4	59.4	4.2	61.6	3.7	9.0	346	0	61.6	8.1
산업·중소·에너지	26	-16.9	28	7.7	28.3	1.1	4.1	141,834	19.1	42.5	5.6
R&D	31.1	4.4	26.5	-14.8	29.7	12.1	4.3	29,939	4	32.7	4.3
SOC	25	-10.7	26.4	5.6	25.5	-3.4	3.7	11,203	1.5	26.6	3.5
농림·수산·식품	24.4	3	25.4	4.1	25.7	1.2	3.8	60,989	8.2	31.8	4.2
공공질서·안전	22.9	2.7	24.4	6.6	25.1	2.9	3.7	0	0	25.1	3.3
환경	12.2	2.5	12.5	2.5	13	4.0	1.9	21,824	2.9	15.2	2.0
문화·체육·관광	8.6	-5.5	8.7	1.2	8.8	1.1	1.3	2,887	0.4	9.1	1.2
외교·통일	6.4	6.7	7.5	17.2	7.8	4.0	1.1	7	0.001	7.8	1.0
합계	648.1	5.1	662	2.1	684.3	3.4	100.0	744,168	100	758.7	100.0

주: 2022~2024년 자료는 본예산 기준. 2025년은 예산안 기준. 자료: 기획재정부, 한국재정정보원.

○ 복지국가의 급여

- **현물급여:** 보육, 급식, 교육, 의료, 허약자 · 장애인 · 아동에 대한 돌봄서비스
- **현금급여:** 사회보험급여, 보편적 급여 / 선별적 급여, 사회부조
 - ▶ 사회보험급여: 사전적 기여와 명시된 위험의 발생을 기초로 소득이나 부의 조사 없이 지급
 - ▶ 보편적 급여(universal benefits): 기여나 소득조사 없이 사전적으로 명시된 위험을 대상으로 지급(영국의 아동수당)
 - ▶ 사회부조(social assistance): 소득조사에 기초해서 운영, 최후의 사회안전망(국민기초생활보장제도) ⇒선별적 급여

2) 실제적 차원의 복지국가

<그림 2> 공공사회복지지출의 복지국가 유형별 구성(2019년)

(단위: 재정지출 대비 %)

	전체	노인	유족	근로 무능력	보건	가족	주거	노동 시장	기타
스칸디나비아	53.1	20.2	0.6	7.6	12.6	6.3	1.0	3.1	1.7
앵글로색슨	49.3	13.0	0.7	4.3	18.6	5.0	1.6	4.1	2.1
서유럽	52.5	20.0	2.6	5.1	13.9	4.9	0.8	3.7	1.6
남유럽	55.1	25.9	4.9	4.1	13.1	3.1	0.1	3.0	0.9
한국	36.2	9.1	1.1	2.1	14.3	4.1	0.3	2.4	2.9
OECD 평균	47.7	17.4	1.8	4.7	14.2	5.0	0.8	2.7	1.3

주: 노동시장은 적극적 노동시장정책과 실업 관련 지출의 합.

자료: OECD, Stat, Social Expenditure Database.

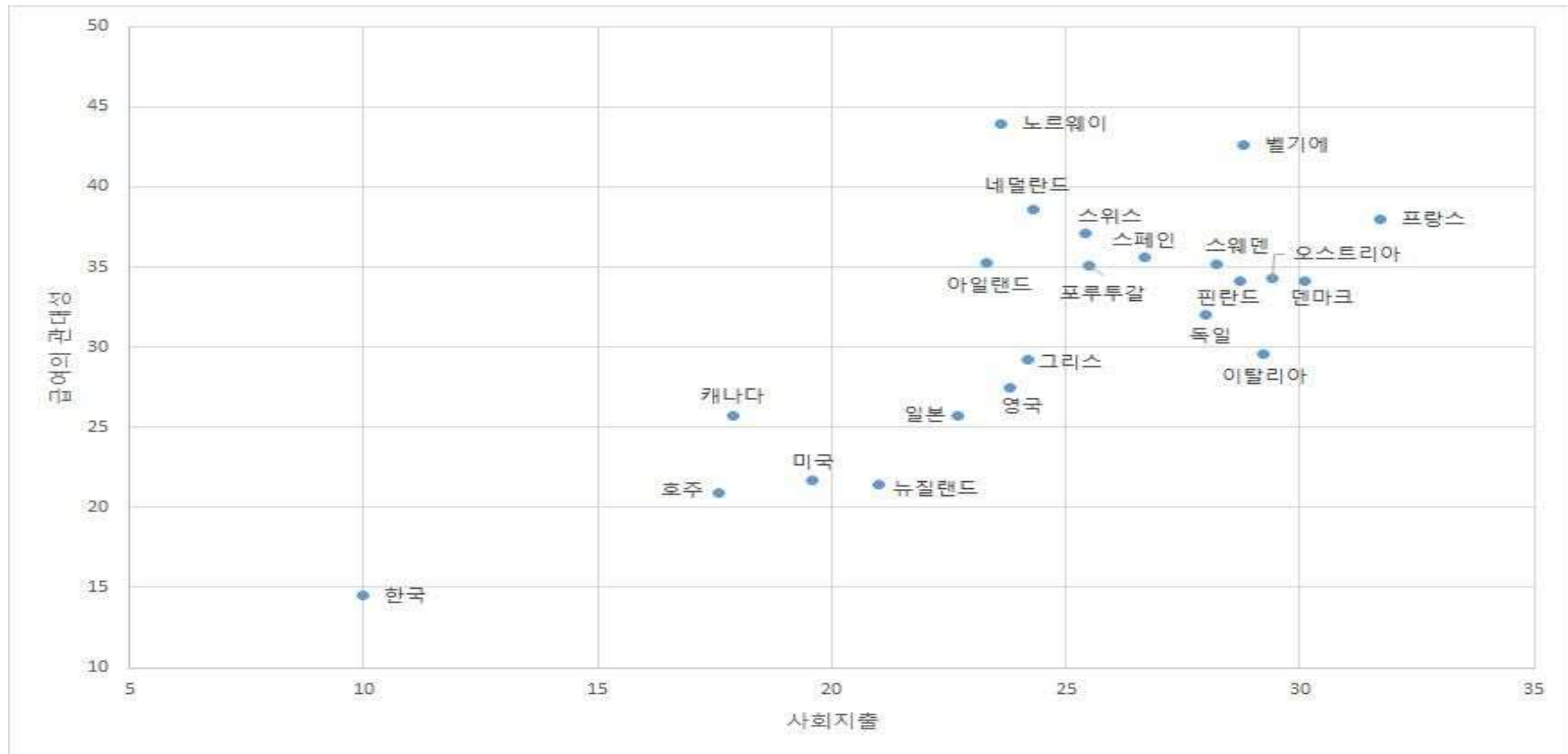
<그림 3> 국민부담률과 공공사회복지지출의 국제비교(2021년)

(단위: GDP 대비 %)



자료: OECD. Global Revenue Statistics Database. Social Expenditure. 2023.7.18. 추출.

<그림 4> 복지급여의 관대성과 사회지출의 국제비교



자료: Scruggs, Lyle, Detlef Jahn and Kati Kuitto. 2014. "Comparative Welfare Entitlements Dataset 2. Version 2014-03." University of Connecticut & University of Greifswald.

2. 복지국가의 목표

1) 자원배분의 효율성(allocative efficiency)

① 거시적 효율성

- 국민경제 차원에서 감당할 수 있는 수준의 복지정책
- 비용의 급증을 초래할 수 있는 복지정책의 왜곡 요인 제거

② 미시적 효율성

- 제한된 복지재정의 복지부문 간 효율적 배분 : 파레토 효율성

③ 인센티브

- 자원조달방식과 급여체계의 노동공급 · 고용 · 저축에 대한 역효과 최소화

2) 생활수준의 유지지원(supporting living standards)

- 확실성과 완전경쟁이 적용되는 시장에서 개인이 합리적으로 행동하는 세계에서 복지국가의 유일한 역할은 일부 계층을 대상으로 하는 빈곤 구제사업을 수행하는 것 : 잔여적 복지
- 그러나 정보가 불완전하고 위험 및 불확실성이 존재하며, 인간이 완벽하게 합리적이지 않은(bounded rationality) 세계에서 복지국가는 빈곤구제 뿐만 아니라 각종 사회보장문제에 개입

④ 빈곤구제

- 개인이나 가계의 소득이 최저생계비수준 이하로 떨어지는 것을 방지
- 빈곤정책의 효과성 측정
 - ▶ 빈곤선 이하에 있는 사람의 수
 - ▶ 빈곤의 수준(빈곤갭)
 - ▶ 빈곤의 지속기간(생애주기와 세대간 문제)

⑤ 보험

- 사회보험: 국민연금, 건강보험, 고용보험, 산재보험, 노인장기요양보험
- 생활보장수준의 성과측정: 소득과 급여 상호간 대체율

(replacement ratio)

⑥ 평생소비의 안정화(smoothing)

- 생애주기에 걸친 안정적 소비생활을 위한 소득의 기간 재분배 (intertemporal redistribution of income)
- 보험수리(actuarial)의 원칙에 기초한 **적립식** 개인연금보험
부과방식(Pay-As-You-Go)에 의한 공적연금제도
다자녀 가정에 대한 사회적 지원
학생들에 대한 학비 대부제도

⑦ 수직적 형평성(vertical equity)

- 자산조사(means test)에 근거하여 운영되는 급여방식은 수직적 형평성이라는 정책목표에 상당히 기여
- 기초연금제도처럼 별도의 자산조사 없이 모두에게 동일하게 제공되는 급여방식 또한 저소득층에게 상대적으로 유리하게 작용
- 저소득층에게 상대적으로 높은 혜택이 돌아가도록 급여산정공식을 설계

⑧ 수평적 형평성(horizontal equity)

- 연령, 성, 가족의 규모 등 **소득이 아닌 다른 지표**를 토대로 이루어지는 재분배
- 급여의 내용이나 수준에서 개인별 차이는 사회적으로 용인될 수 있는 특징(부양가족의 수)에 근거하되, 인종 등과 같은 부적절한 요소들은 고려에서 배제

3) 사회통합

⑨ 존엄성(dignity)

- 제반의 현금급여와 의료서비스는 개인이 스스로 존엄성을 유지할 수 있고, 불필요한 낙인(stigma) 없이 전달되어야 함.

- “오늘날 강제적인 사회보험제도는 광범위한 대중적 지지를 받고 있다. 그 주된 이유로서 개인은 강제적 사회보험제도에 보험료를 납부함으로써 제반의 사회적 위험에 대비해 보호를 받을 수 있다는 확신을 가질 수 있고, 나아가 이러한 보호는 자선이 아니 하나의 권리로 보장받을 수 있기 때문이다” (Beveridge Report, 1942)

= = = (social right)

⑩ 사회적 연대성(social solidarity)

- 특히 유럽의 대륙권 국가들에서 강조
- 일반적으로 대다수의 사회복지제도들은 개인별로 사회 경제적 신분에 상관없이 제도의 적용과 급여를 제공함으로써 사회구성원 간 연대의식을 제고

4) 행정관리의 용이성(administrative feasibility)

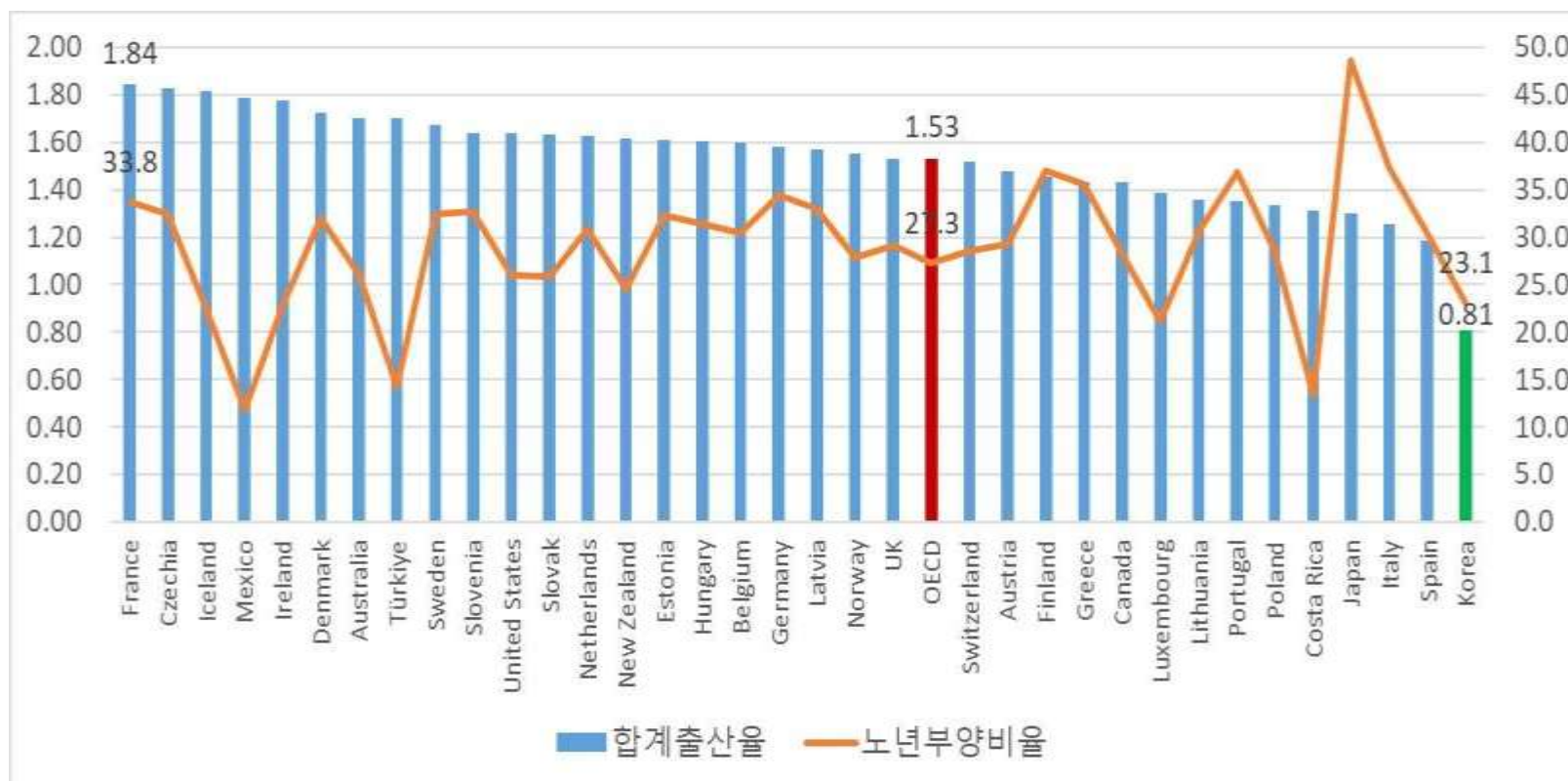
- ⑪ 명료함 : 단순하고 이해하기 쉬워야하며, 관리비용 최소화
- ⑫ 남용의 부재 : 급여의 남용이 가급적 작아야 함



제3절 변화하는 세계: 변화와 대응

1. 인구구조

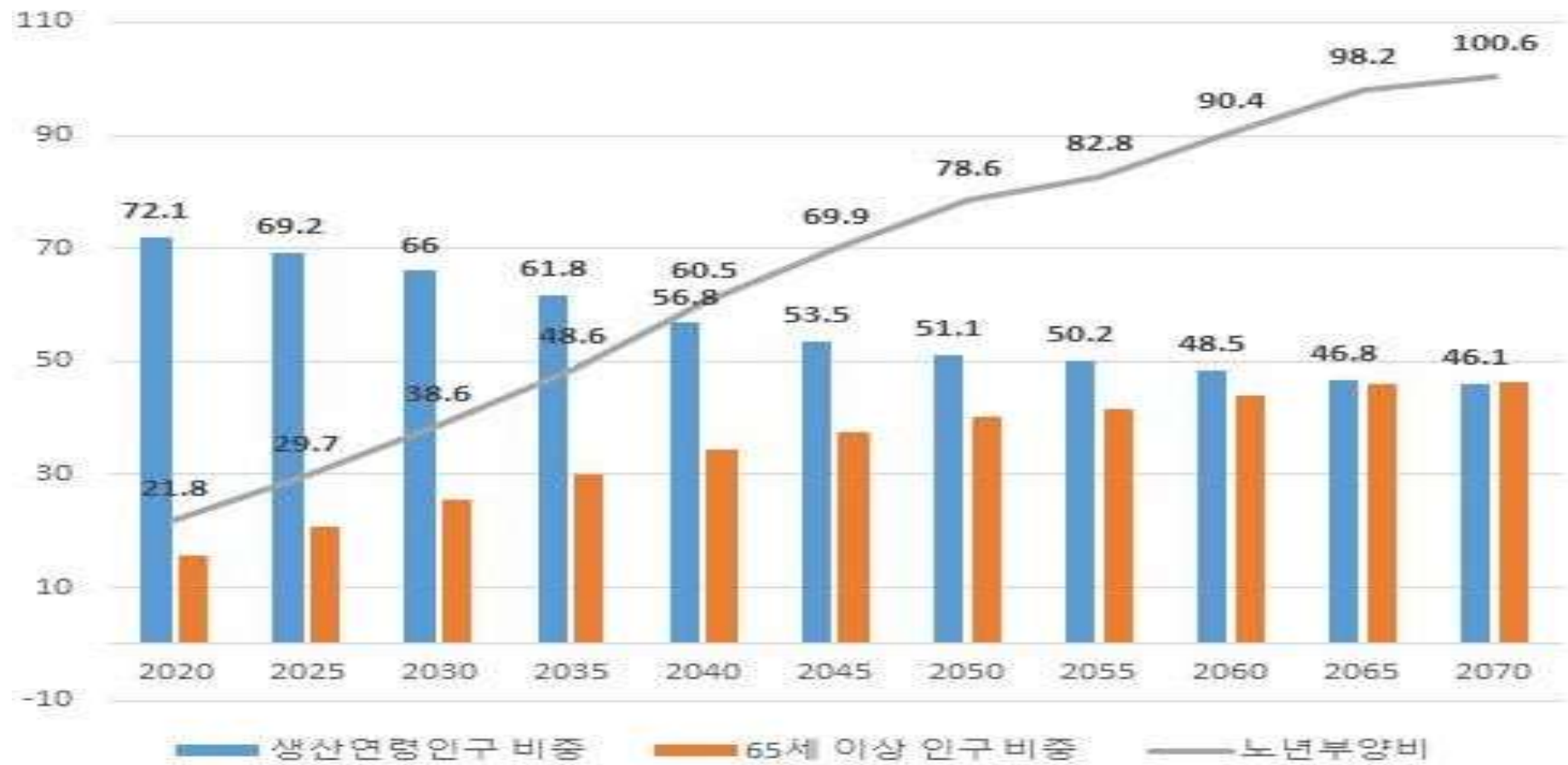
<그림 5> 출산율과 노년부양비(2021년)



주: 노년부양비는 생산연령인구(15~64세) 100명에 대한 고령(65세 이상)인구의 비

<그림 6> 노년부양비(2020-2070년)

단위: %



주: 중위 시나리오 기준

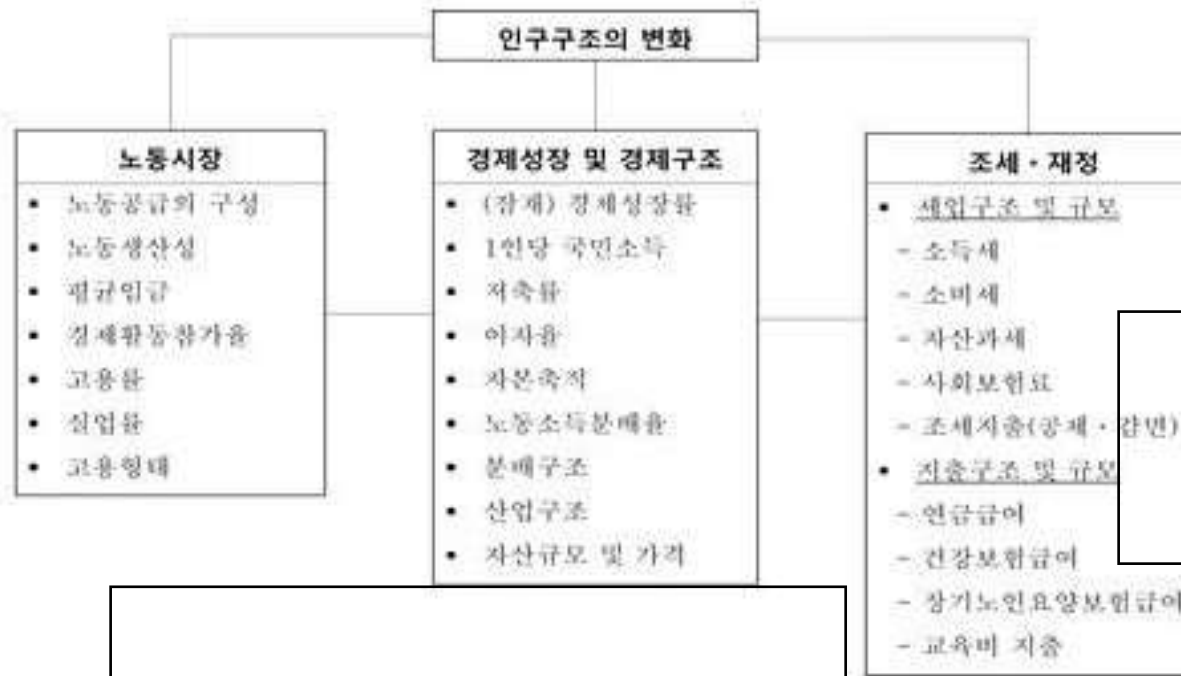
출처: 통계청(2021), 「장래인구추계 2020~2070년」

- 2000년 우리나라는 **고령화사회**(65세 이상 노인인구 비중 7.2%)를 통과하였고, 2018년 **고령사회**(12%)를 지나 2026년에는 **초고령사회**(16.8%)로의 진입이 예상되고 있다.

= ?

- 캐나다, 일본, 뉴질랜드, 영국의 경우 1997년 65세 이상 노인인구의 평균진료비는 비노인인구에 비해 각각 5.0배, 4.9배, 4.3배, 3.4배를 기록. 또한 75세 이상 노인인구의 경우 65세 미만 인구에 비해 평균 진료비가 각각 6.6배, 5.7배, 6.4배, 4.6배 높음.

인구구조 변화의 파급경로



출처: 홍승안(2014) 「중장기 재정운용의 선행과 문제점」, 한국조세재정연구원, 참조하여 재작성

2. 세계화(globalization)

- 국가간 교역이 빠른 속도로 증가하고, 경제활동의 중심이 전통적인 제조업에서 서비스업으로 이전
- 세계화는 국가간 경쟁의 심화로 개별 국가들이 기존의 사회복지제도를 독립적으로 운영할 수 있는 능력을 제약(race to the bottom)
- 반면에 고령화에 따른 노인인구의 증가, 세계화의 추세에 따른 고용 불안과 비정규직 취업의 증가, 가족의 해체 등으로 인해 복지국가에 대한 수요 증가(steady-state welfare state)

3. 가족구조의 변화

- 핵가족화의 심화와 가족해체에 따른 아동의 양육, 여성의 노후소득 보장 문제
- 여성의 경제활동참가 증가에 따른 새로운 복지국가 모형의 요구

4. 직업구조의 변화

- 후기산업사회에서 노동시장은 고도의 전문성과 숙련기술을 갖춘 노동력에게 유리하게 되면서 미숙련노동력에 대한 수요 감소
- 노동시장의 이중구조 심화: 중심부와 주변부
- 주변부 노동자는 사회보험의 적용과 급여에서 광범한 사각지대 형성

: [4], (2020)

5. 복지국가의 지출 증가

- 소득수준의 증가에 따른 보험급여의 인상과 빈곤선의 상향 조정
- 의료기술의 발전에 따른 의료비 지출 증가와 급속한 기술발전에 따른 학교교육, 재교육, 향상교육, 평생교육에 대한 수요 증가
- 인구의 고령화에 따른 연금, 보건의료 및 기타 사회적 보호를 위한 지출 증가

6. 도전과 대응

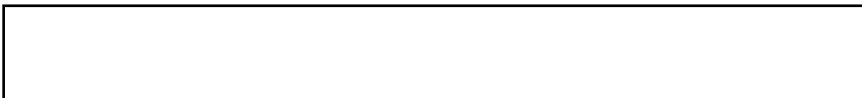
- 현행 복지국가의 전략적 설계는 높은 수준의 고용과 안정적인 전일제 근로가 보편적인 과거의 사회질서에 기반
- 경제성장과 평등의 충돌 심화

○ 1970년대 이후 복지국가의 대응 전략:

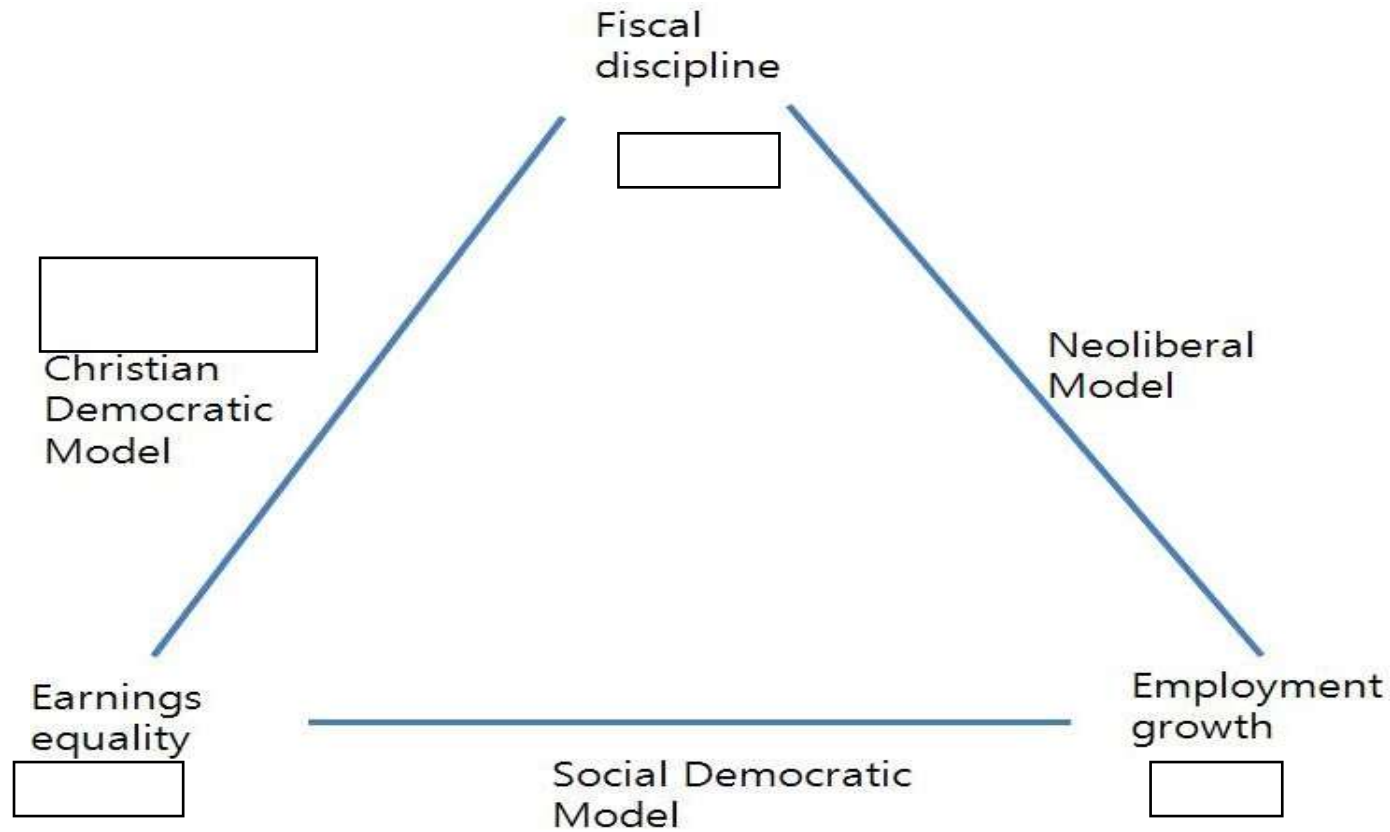
Gosta Esping-Andersen, The Three Worlds of Welfare Capitalism,
Princeton Univ. Press, 1990

홍기빈, 2011, 『비그포르스, 복지국가와 잠정적 유토피아』, 책세상.

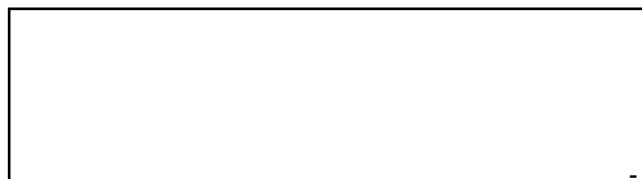
- **사민주의 복지국가** : 적극적 노동시장정책, 공공부문의 고용확대, 막대한 수준의 비용 초래, 1990년대 중반 이후 스웨덴에서 임금의 유연성 확대와 공적 연금제도의 개혁
- **조합주의 복지국가** : 공적 연금제도나 기타 사회보장제도를 통해 조기 퇴직을 유도, 막대한 사회보장비용 발생
- **신자유주의 복지국가** : 노동시장의 유연성과 임금의 신축성을 통한 노동수요의 확대로 과도한 재정부담의 문제가 발생하지 않음. 고용율의 증가. 미숙련 근로계층을 중심으로 불평등과 빈곤의 문제 발생



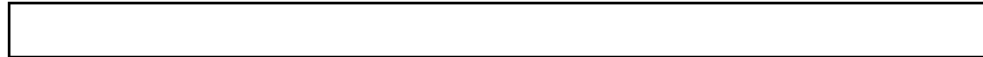
<그림 7> The Trilemma of the Service Economy



출처: T. Iversen and A. Wren, "Equality, Employment, and Budgetary Restraint", *World Politics* 50, 1
998



- Iversen and Wren(1998)은 서비스 부문의 비중이 커지면서 재정건전성, 공평한 소득분배, 고용 증대는 동시에 달성하기 어려운 **트릴레마(trilemma)**의 관계에 있으며, 개별 국가가 어떠한 조합을 선택할 것인가는 해당 국가의 정치연합, 제도, 정치경제적 제약 조건 등에 따라 달라진다고 주장했다.



- **북유럽 복지국가**의 역사적 경험을 통해 불평등의 축소와 인적자본에 대한 투자 증대가 생산성 향상과 고용 창출을 유발하고, 세수 기반의 확충으로 이어져 재정건전성도 유지하게 된다는 사실을 확인할 수 있다. 우리는 **한국 사회에 고유한** 방식으로 분배와 고용, 재정건전성의 선순환에 기여할 수 있는 **고유의 조세체계를** 구축하고 발전시켜야 한다.

