

응용경제 제15권 제2호  
2013년 9월, 한국응용경제학회

## 세대간 불평등도 해소를 위한 재정정책과제 -복지정책을 중심으로-\*

전영준\*\*

### 초록

본 논문은 정부재정의 유지가능성, 납세자의 증세 수용 가능성, 외국의 사례, 증세가 수반된 복지제도 확대에 대한 후생분석 결과를 바탕으로 정부재정의 유지가능성과 세대간 형평성을 제고하기 위한 정책개편 방향을 복지제도 개편을 중심으로 모색하였다. 본 연구에서 검토한 제반 사항을 바탕으로, 복지지출 증가를 최대한 억제하면서, 제한된 재원으로 사회복지제도 본연의 목적을 달성하기 위한 개편방향을 제시하였다. 공공부문의 제도는 취약계층, 즉 저소득층, 근로비능력자인 노인층, 장애인, 중증질환자 등을 목표집단으로 삼아 이들에 대한 지원을 강화할 필요가 있다. 그리고 중산층 이상 소득계층에 대해서는 공공부문을 통한 지원을 되도록 억제하면서 민간시장에서 각종 보험 상품 혹은 저축 상품을 구입하도록 유도함으로써 이들의 생활안정을 도모하는 것이 타당하다고 사료된다.

JEL 분류번호: H6, H53, E24

핵심주제어: 세대간 형평성, 복지제도, 재정적 유지가능성, 목표집단 효율성

투고: 2013년 8월 29일; 수정: 2013년 9월 6일; 게재확정: 2013년 9월 14일

\* 이 논문은 2012년 시장경제연구원의 연구비 지원으로 작성한 보고서를 수정·보완한 것이다. 수정·보완과정의 연구는 2011년 정부(교육과학기술부)의 재원으로 한국연구재단의 지원(NRF-2011-330-B00062)을 받아 수행되었다.

\*\* 한양대학교 경제금융학부 교수

주소: 서울시 성동구 왕십리로 222 (우: 133-791),

전화: 02)2220-1025, 팩스: 02)2296-9587, E-mail: yjchun@hanyang.ac.kr

## I. 서론

최근 한국의 재정정책은 복지정책을 중심으로 정책 기조의 변화가 나타나고 있다. 지난 20여 년간 복지제도가 빠른 속도로 확충되어 오고 있으나, 그간 복지지출 증가속도를 일정수준으로 제한하고자 하는 기조가 유지되었다. 그러나 최근 들어 정책기조에 변화가 나타나고 있다. 복지제도의 수혜범위를 중산층 이상 소득계층에도 확대하는 보편적 복제체제로 전환하여야 한다는 주장이 제기되고 있다. 예를 들어, 기초노령연금의 확대실시, 무상의료 실시, 무상급식, 무상보육 등을 통해 복지 제도 수혜대상자를 전 국민으로 확대할 필요가 있다는 주장이 제기되고 있다. 이러한 상황에서 정부재정의 건전성을 유지하기 위해서는 조세부담의 증가가 수반되어야 한다. 그러나 최근 증세 논란에서 볼 수 있듯이 납세자들의 증세에 대한 견해는 매우 부정적인 것으로 나타나고 있다. 복지 지출 증가에도 불구하고 적절한 수준의 조세수입이 확보되지 않을 경우 정부부채가 증가할 것이며, 이는 미래세대의 조세부담 증가로 나타나 세대간 형평성을 저해하는 결과가 유발될 것이다. 더욱이 저성장 기조가 지속되고 또한 인구의 고령화가 빠른 속도로 진행되고 있는 점을 감안하면 세대간 형평성 문제는 더욱 심각한 문제로 인식되어야 한다.

이러한 문제점의 인식하에서 본 논문에서는 정부 재정의 유지가능성과 재정부담의 형평성을 제고하기 위한 정책개편방안을 복지정책 개편을 중심으로 모색하였다. 본 연구의 초점을 복지정책에 맞춘 것은 다음과 같은 이유에서이다. 먼저, 최근 재정정책들에서 복지정책은 지출 증가속도 면에서 여타 재정정책에 비하여 높게 나타나고 있으며, 또한 정책 기조의 근본적인 변화의 가능성이 높은 점을 들 수 있다. 복지제도의 패러다임 전환, 즉 기존의 선택적 복지에서 보편적 복지로의 전환이 활발히 논의되고 있으며 최근 일부 정책들의 개편 논의가 이루어지고 있다. 다음으로, 복지정책은 다른 정책에 비하여 제도 실시에 따른 수혜자가 명확하다는 점을 들 수 있다. 국방서비스, 외교 안보, 경제개발 사업 등의 경우 수혜자가 누구인지 명확하지 않은 경향이 있으나, 복지제도의 경우 제도의 수혜자가 비교적 명확하다. 더욱이 현행의 복지정책하에서 다른 연령계층에 비하여 노인계층에 더 큰 규모로 복지급여가 지급되는 경향이 있으며, 최근의 복지정책 개편과 정책개편 논의가 이러한 경향을 강화하는 방향으로 이

루어지고 있다. 이러한 복지정책 개편은 노인세대와 청년세대간 그리고 현재세대와 미래세대간 재분배를 야기하여 세대간 형평성을 저해하는 문제점을 야기할 가능성이 높다.

이러한 관점에서 본 논문을 다음과 같이 구성하였다. II절에서는 재정추계와 세대간 회계를 통해 현행의 재정정책하에서 정부재정의 유지가능성에 대해서 살펴보았다. II절의 분석을 통해 현행의 제도를 그대로 유지하더라도 인구의 고령화와 복지제도의 성숙으로 인해 정부재정 수지 불균형이 예상되고 있어 향후 정부수지 개선을 위해 조세부담의 대폭적인 상향조정이 필요하여 이에 따라 미래세대의 조세부담이 대폭적으로 증가할 것으로 예상된다. 이러한 조세수입 증대의 필요성에도 불구하고 조세부담의 상향조정에는 부정적인 견해를 보이고 있는 설문조사에 대해 기술하였다.

III절에서는 현행의 복지제도의 구조적 문제점에 대해 기술하였다. 복지제도 본연의 목적과 현행의 제도의 구조가 본연의 목적에 부합되는지에 대해 살펴보고, 또한 세부 제도의 문제점에 대해 기술하였다.

IV절에서는 복지제도 개편 방향에 대해 기술하였다. 먼저, 세대간 형평성 제고와 정부재정의 안정성 제고를 위해 저부담-저급여 체제와 고부담-고급여 체제간의 선택 문제를 외국의 사례와 일반균형모형을 이용한 정책시뮬레이션 결과를 이용하여 분석하였다. 복지급여 확대와 수반된 조세부담률 상향조정(고부담-고급여)과 조세부담률 상승 억제에 대해 복지급여 증대를 되도록 억제하는 정책 개편 방안(저부담-저급여) 중 어느 방향의 정책개편이 이루어져야 하는지에 대해 논의하였다. 다음으로, II절과 III절, 그리고 고부담-고급여와 저부담-저급여간 선택에 대한 분석내용을 바탕으로 세부 복지정책의 개편방향을 제시하였다. 마지막으로 V절에서는 본 논문의 논의를 마무리하였다.

## II. 현행 복지정책의 유지가능성

본 절에서는 현행 재정정책의 유지가능성에 대해 살펴보려고 한다. [그림 1] ~[그림 4]는 현행 제도하에서 추계한 복지제도의 개별정책들의 수입과 지출 수준에 대한 추계와 국민계정이 규정하는 일반정부의 총지출과 총수입에 대한 추계결과를 나타내고 있다.

현행의 제도를 유지할 경우 공적연금 급여는 현행의 수준보다 큰 규모로 증가하는 반면 공적연금 보험료 수입은 줄어들 것으로 전망되며, 공적연금 급여지출액과 보험료 수입액의 차이는 장기적으로 GDP의 3.2% 수준에 이를 것으로 전망된다. 이는 국민연금제도의 성숙과 인구의 고령화로 인해 공적연금 급여 수준이 대폭적으로 증가하는 반면, 인구의 고령화로 인해 공적연금보험료 수입이 줄어드는 점에 상당부분 기인한다. 보다 근본적으로는 재정안정화 정책이 반영된 2007년 국민연금법 개정에도 불구하고 여전히 공적연금의 급여수준과 보험료 수준의 불균형이 존재하기 때문이다.

국민건강보험의 경우도 재정불균형이 심화될 것으로 전망된다. 인구의 고령화로 인한 의료비 지출이 증가함에 따라 건강보험급여 지출액이 증가하고 현행의 건강보험료율을 유지할 경우 건강보험료 수입이 현재 수준보다 줄어들 것으로 예상된다. 보험료 수입과 급여지출간의 차이는 장기적으로 GDP의 3% 수준을 상회할 것으로 전망된다. 또한 인구의 고령화의 진전에 따라 고령층에 대한 이전지출(기초노령연금, 장기요양보험급여)이 현 수준보다 높아질 것으로 전망된다.

복지지출의 증가와 정부수입의 감소로 인해 일반정부의 수입과 지출의 불균형이 심화될 것으로 예상된다. 2010년 시점에서 재정의 수지균형이 유지하는 상태에서 정부의 기초재정수지 적자규모가 GDP의 10%를 상회하는 수준에 이를 것으로 전망된다.

현행 제도하에서의 조세부담의 세대간 불평등도를 평가하기 위해 세대간 회계를 산출하였다. 산출한 세대간 회계 중 기준연도 출생세대(기준연도 현재 연령이 0인 현재세대)의 생애순조세부담과 기준연도 이후 출생한 미래세대의 생애순조세부담을 비교하는 세대간 불평등도(Generational Imbalance, GI)를 산출하였다. 기준연도에 출생한 현재세대와 미래세대간의 차이점은 현재세대의 순조세부담은 현행의 재정정책하에서 산출한 것인 반면 미래세대의 순조세부담은 정부수입과 지출간의 불균형을 해소하기 위해 미래세대가 모든 부담을 진다는 가정하에서 산출되었다는 것이다. 따라서 세대간 불평등도는 현행제도하에서 평생 동안의 순조세부담과 재정안정화를 미래세대가 평생 부담하여야 하는 순조세부담을 비교하는 것이다. 현행의 재정정책이 유지가능하기 위해서는 미래세대의 순조세부담이 현재세대 중 연령-0 세대의 순조세부담을 상회하여서는 안 되며, 만일 그렇다면, 미래 어느 시점에는 조세부담의 상향조정이 불가피하다는 것이다.

<표 1>에 의하면 세대간 불평등도의 규모 165%로서 매우 큰 것으로 나타나고 있다. 이것이 의미하는 바는 현재세대에게 현행제도가 적용되는 전제하에서 현재세대 중 연령-0인 세대의 순조세부담에 비하여 미래세대의 순조세부담이 165% 높은 수준이 되어야 정부의 장기재정균형이 회복된다는 것이다<sup>1)</sup>. <표 1>에 보고되어 있는 필요조세조정규모도 이러한 장기재정불균형을 잘 나타내고 있다. 필요조세조정규모는 장기재정균형을 회복하기 위한 조세부담 상향 조정 폭을 현행의 제도하의 조세부담 대비 비율로 환산한 것이다. 산출된 필요조세조정규모는 2015년 조정시 31.6%, 2020년(2025년) 조정시 36.0%(41.2%)로 전망된다. 이전지출을 조세부담 증액비율과 동일한 비율로 줄이는 것을 전제로 산출한 필요조세조정규모는 2015년 조정시 20.6%, 2020년(2025년) 조정시 23.0%(25.8%)로 전망된다.

현행 재정정책의 각 항목이 세대간 불평등에 어느 정도 영향을 미치는지에 대한 평가를 위하여 본 절에서는 다음과 같은 정책시뮬레이션을 행하였다. 재정정책 중 세대간 재분배와 관련성이 높은 정책들을 선정하여 개별 정책을 제외하여 세대간 회계를 산출하여 세대간 불평등도와 필요조세조정규모를 산출하였다. 모든 정책을 포괄하는 세대간 회계와 특정 정책을 제외한 회계를 비교하여 그 차이가 이 정책이 세대간 불평등도에 기여한 부분으로 해석하였다.

먼저 국민연금, 공무원연금, 사학연금을 포함한 공적연금을 제외한 세대간 회계를 산출하였다. 공적연금 제외한 세대간 회계는 공적연금 기금도 제외하고 산출한 경우와 공적연금 기금은 포함하고 공적연금 급여와 보험료 부담만 제외하고 산출한 세대간 회계를 제시하였다. 기금과 공적연금 급여와 보험료를 제외한 회계를 산출한 결과 세대간 불평등도는 165%에서 138%로 낮아지고 필요조세조정 규모도 2015년(2020년, 2025년) 조정시 31.6%(36.0%, 41.2%)에서 29.4%(33.5%, 38.4%)로 2.2%P(2.5%P, 2.8%P) 낮아지는 것으로 나타났다. 공적연금 기금을 제외하지 않고 공적연금급여와 보험료를 제외할 경우 세대간

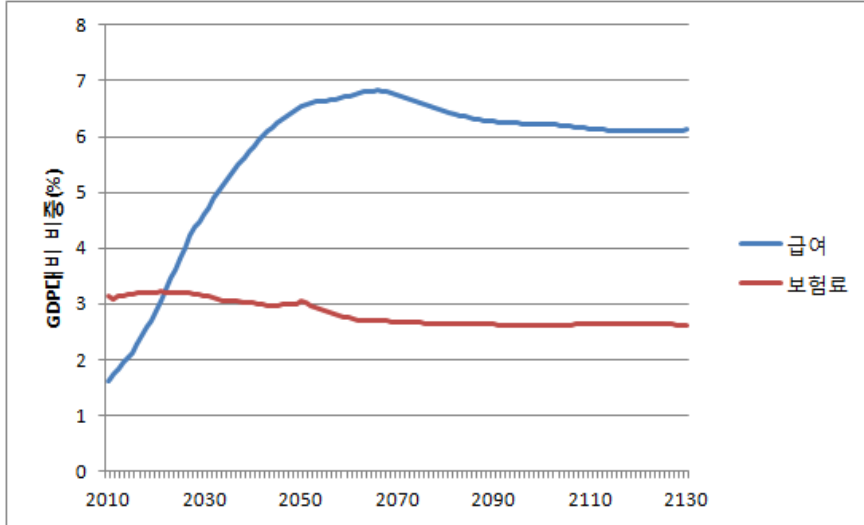
1) 현재세대와 미래세대의 순조세부담의 절대적인 수준도 높은 것으로 나타났다. 기준연도에 출생한 세대의 생애순조세부담은 2010년도 1인당 GDP의 약 5.79배이며, 미래세대의 순조세부담은 약 15.3배로 나타났다. 이 수준의 순조세부담을 평가하기 위해 기대수명을 약 80년으로 잡으면, 기대수명동안의 소득금액의 약 7.2%(=5.79/80×100)에 해당되는 금액으로 환산할 수 있다. 미래세대의 순조세부담은 기대수명동안의 소득금액의 약 19.1%(=15.3/80×100)로서 매우 높은 수준이라고 할 수 있다. 따라서 빠른 시일내에 재정건전성을 제고하는 조치가 이루어지지 않으면, 미래세대의 재정부담이 감내하기 어려운 수준으로 증가할 가능성이 높다고 사료된다.

불평등도는 165%에서 123%로 낮아지고 필요조세조정 규모도 2015년(2020년, 2025년) 조정시 31.6%(36.0%, 41.2%)에서 26.1%(29.8%, 34.1%)로 5.1%P (6.2%P, 7.1%P) 낮아지는 것으로 나타났다. 따라서 정책시뮬레이션 결과 현행의 공적연금의 재정부담이 상당히 높으며 미래세대의 재정부담 증가에 상당부분 기여하는 것으로 나타났다. 또한 현재 큰 규모로 적립된 국민연금기금이 미래세대의 재정부담을 상당부분 줄이는 역할을 할 것으로 전망된다.

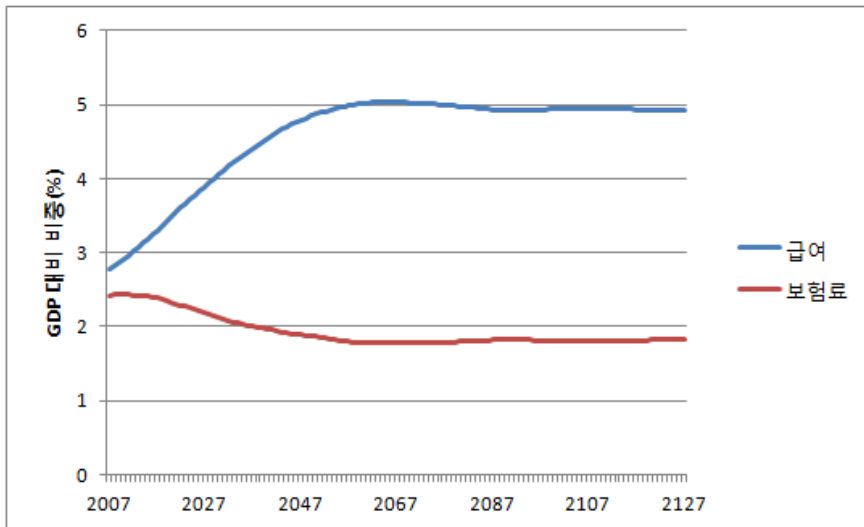
건강보험제도에 의한 세대간 불평등은 공적연금에 비하여 더 크게 나타나고 있다. 세대간 불평등도는 165%에서 109%로 낮아지고 필요조세조정 규모도 2015년(2020년, 2025년) 조정시 31.6%(36.0%, 41.2%)에서 24.1%(27.5%, 31.4%)로 7.5%P(8.5%P, 9.8%P) 낮아지는 것으로 나타났다. 이 결과에 의하면 건강보험이 공적연금보다 더 큰 규모로 세대간 불평등에 기여하고 또한 미래세대의 재정부담을 증가시키는 것으로 전망된다.

장기요양제도, 국민기초생활보장제도(이하, '기초생보'로 지칭), 기초노령연금을 제외한 세대간 회계를 산출한 결과 이들 개별제도의 효과도 상당히 큰 것으로 나타났다. 장기요양의 경우 여타 제도에 비하여 큰 규모는 아니지만 세대간 불평등도와 필요조세조정 규모에 상당부분 기여하는 것으로 보인다. 기초생보와 기초노령연금 두 제도는 세대간 불평등도와 필요조세조정규모에 거의 비슷한 규모로 기여하는 것으로 나타났다. 기초생보의 경우 수급대상자의 범위는 좁지만 수급자 1인당 급여가 높은 반면 기초노령연금은 1인당 급여는 낮지만 수급대상자 범위가 넓은 상반된 특징이 있다. 높은 1인당 수급액 혹은 넓은 수급대상자 범위로 인하여 두 제도로 인한 재정부담 증가 규모가 상당히 크게 나타나고 있다. 특히 기초노령연금의 경우 1인당 수급액을 현재 수준으로 고정시킨 상태에서 산출하였다. 최근 논의되고 있는 기초노령연금 확대 개편이 반영되면 기초노령연금에 의한 미래세대의 재정부담 증가가 상당히 클 것으로 예상할 수 있다.

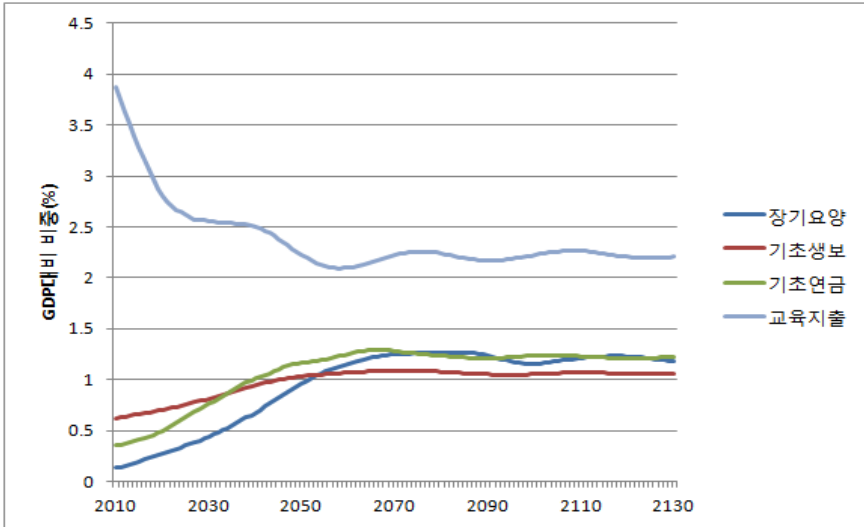
[그림 1] 공적연금급여 및 보험료 총액



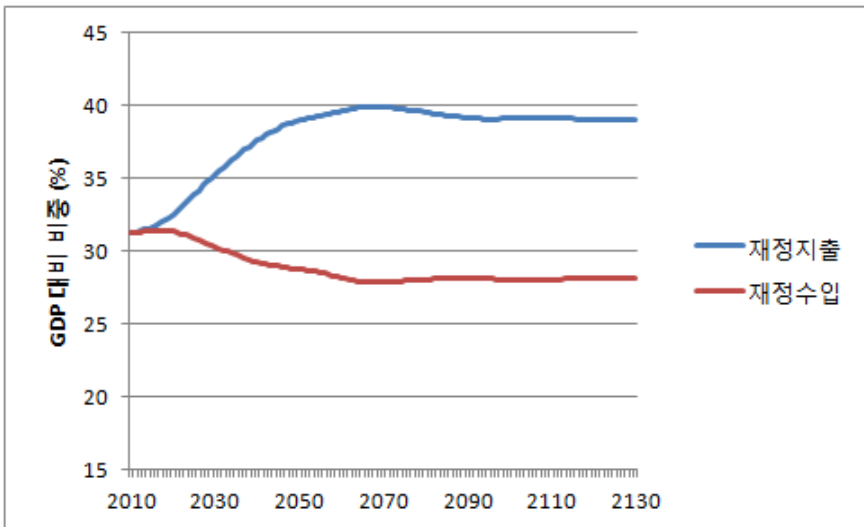
[그림 2] 건강보험급여 및 보험료 총액



[그림 3] 여타 급여지출 총액



[그림 4] 재정지출 및 재정수입 총액



<표 1> 세대간 불평등도 (GI) 및 필요조세조정 규모<sup>1)</sup>

(단위: %)

	전체 제도	제도 제외					
		공적연금 (기금 제외)	공적연금 (기금 포함)	건강 보험	장기 요양	기초 생보	기초노 령연금
GI	165	138	123	109	146	138	140
필요조세조정규모 <sup>1)</sup>							
현재세대 <sup>2)</sup>	38.7	35.9	31.9	29.6	34.8	33.6	33.6
미래세대 <sup>3)</sup>	100.1	94.5	83.9	77	90.6	87.6	87.7
2015 <sup>4)</sup>	31.6	29.4	26.1	24.1	28.4	27.4	27.5
2020 <sup>4)</sup>	36.0	33.5	29.8	27.5	32.4	31.3	31.3
2025 <sup>4)</sup>	41.2	38.4	34.1	31.4	37.1	35.9	35.9

주: 1) 정부 재정의 장기 균형 회복을 위한 조세부담 조정폭 (현행 제도하에서의 조세부담 대비 비율)

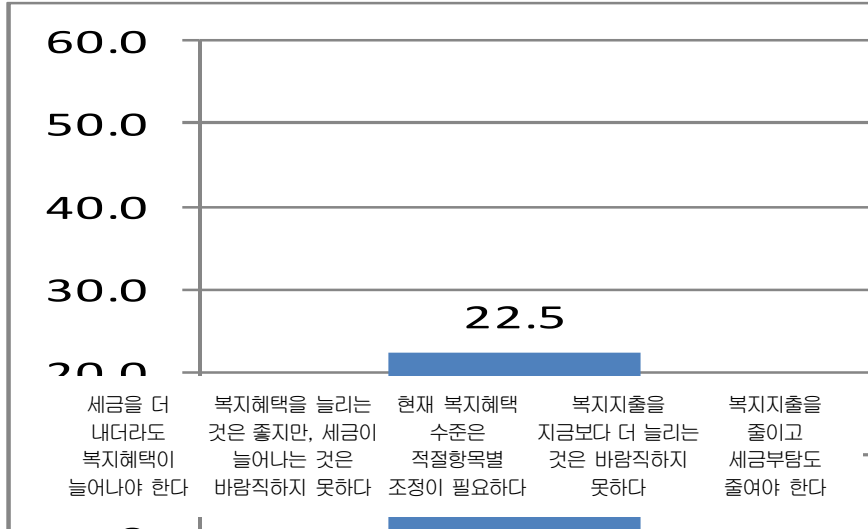
- 2) 현재세대의 조세부담을 조정하는 경우
- 3) 미래세대의 조세부담을 조정하는 경우
- 4) 해당연도와 그 이후 생존하는 사람들의 조세부담을 조정하는 경우

본 절의 재정분석에 의하면 현행의 복지정책을 유지하기 위해서는 재정지출을 대폭 줄이거나 조세부담을 늘릴 필요가 있다. 특히 복지정책의 경우 현행의 저부담-고급여 체제는 유지가능하지 못하며 저부담-저급여 혹은 고부담-고급여 체제로 전환되어야 할 것이다. 이러한 체제의 선택과 관련하여 박정수 외(2012)가 실시한 복지제도에 대한 한국인의 인식에 대한 조사 결과를 언급하고자 한다.

먼저, 복지지출 수준과 관련하여, 복지지출을 현재보다 늘려야한다는 조사대상자의 비중(71.5%)이 현행의 수준을 유지하거나 혹은 줄여야한다고 답변한 사람의 비중(28.5%)보다 압도적으로 높게 나타났다([그림 5]). 특히 복지급여 지출을 줄여야한다고 답변한 사람의 비중은 8.2%로서 매우 낮게 나타났다. 복지지출 확대를 위해 필요한 조세부담의 증가에 대해서는 부정적인 견해가 지배적이다. 복지지출이 증가할 때 응답자 자신의 조세부담 증가를 수용할 용의가 있는 질문에 대해서 더 많은 조세를 납부할 용의가 있다는 응답자의 비중이 28.3%로서, 현시점에서 한국인은 복지지출 증가의 필요성은 인정하지만, 복지지출 증가로 인한 자신의 조세부담 증가에는 부정적인 견해를 보이고 있다([그림 5]).

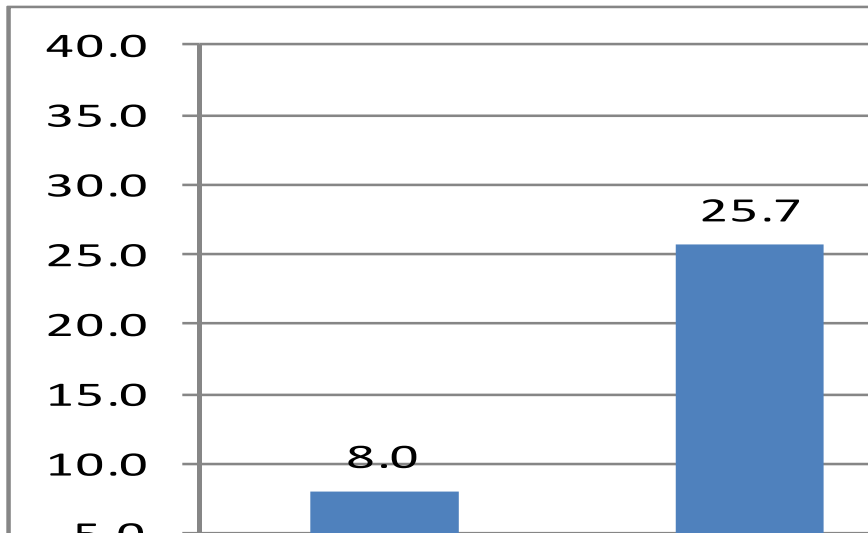
복지 지출 재원조달을 위해 조세부담 이외의 방식에 대한 견해는 다음과 같다. 복지부담이 아닌 다른 부문의 지출을 줄여야 한다고 응답한 사람의 비중(57.0%)이 이에 동의하지 않는다고 응답한 사람의 비중(10.7%)보다 더 높았으며, 복지관련 중 일부 지출을 줄여야 한다고 응답한 사람의 비중(41.7%)이 이에 동의하지 않는 사람의 비중(23.0%)보다 높은 것으로 나타났다([그림 6]). 따라서 재정지출을 줄이는 방식에 대해서는 복지지출보다는 비복지지출의 축소에 더 많은 사람들이 긍정적인 견해를 가지고 있는 것으로 보인다. 주목할 만한 사항은 복지지출을 늘리기 위해서 재정부담을 후세대에게 전가하는 것은 바람직하지 않다는 견해를 가진 사람들이 많다는 사실이다. 정부가 돈을 빌려서 재원을 조달하여야 한다고 응답한 사람의 비중은 18.5%인 반면, 이에 대해 부정적인 응답을 한 사람의 비중은 49.9%로서 높은 수준을 보이고 있다. 고소득층에 대한 조세부담을 대폭 늘려야 한다고 응답한 사람의 비중(75.7%)로서 부정적인 견해를 보인 사람의 비중(5.5%)에 비하여 압도적으로 높은 것으로 나타났다([그림 7]). 이 사안과 관련하여 고소득층의 의미에 관한 물음에 대해 상위 10%이상이라고 응답한 사람의 비중이 46.7%, 상위 20%이상이라고 응답한 사람의 비중이 78.6%이며 상위 5%라고 응답한 사람도 12.4%에 달하고 있다. 따라서 많은 사람들이 조세부담의 누진도를 높여서 복지지출 재원을 늘려야 한다고 생각하는 경향이 있는 것으로 보인다(<표 2>). 설문조사 결과에서 나타난 한국인의 복지제도에 대한 인식은 전반적으로 현행의 저부담-저급여 구조를 유지하는데 대해서는 부정적으로 나타나고 있다. 따라서 향후 복지급여 지출의 상향조정이 불가피해 보인다. 그러나 복지지출 재원을 충당하기 위해 자신의 조세부담 증가에 대해서는 부정적인 견해를 가지고 있다는 점이 문제점으로 지적될 수 있다. 문제는 조세부담을 고소득자들이 부담하여야 한다고 답한 사람의 비중이 매우 높은 점을 감안하면 높은 누진도의 조세구조를 선호하는 사람들이 많다는 점이다. 과연 누진도를 높일 수 있는 일부 세목의 증세와 그 증세도 고소득층에 집중적으로 이루어진다고 하더라도 늘어나는 재정부담을 감당하는 것은 사실상 어려울 것으로 사료된다. 따라서 최소한 중간소득계층 이상의 조세부담이 불가피할 것으로 보이는데, 이러한 조세부담 증가를 납세자들이 수용할 수 있을지가 향후 복지제도 개편에 중요한 이슈가 될 것이다.

[그림 5] 설문조사 결과(현행의 제도의 개편방향은?)



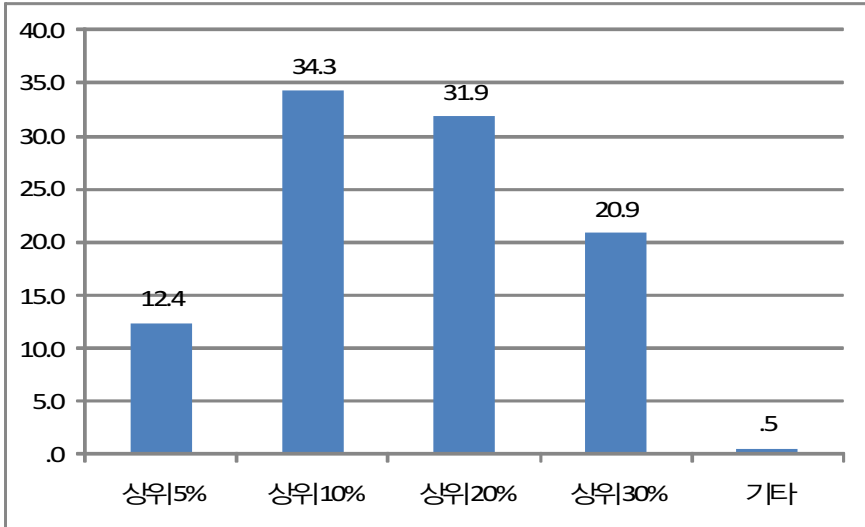
자료: 박정수 외 (2012)

[그림 6] 설문조사 결과(조세부담 증가 감수할 용의는?)



자료: 박정수 외 (2012)

[그림 7] 설문조사 결과(고소득층은 어느 계층인가?)



자료: 박정수 외 (2012)

<표 2> 증세 이외의 대안에 대한 견해

(단위: %)

	비복지부문 지출축소	복지지출 관련지출 일부축소	국채발행	고소득층 세부담증가
전혀 동의하지 않음	1.9	4.8	25.5	0.9
다소 동의하지 않음	8.8	18.2	24.5	4.6
중립(보통)	32.3	35.3	31.6	18.8
다소 동의함	35.2	31.0	13.5	34.5
전적으로 동의함	21.8	10.7	4.9	41.2

자료: 박정수 외 (2012)

### Ⅲ. 현행 복지정책의 문제점

#### 1. 복지정책의 실효성

복지제도 본연의 기능, 혹은 복지제도 고유의 목적에 대한 견해는 사람마다 다를 수 있다. 이러한 점을 인정한 상태에서 복지제도 본연의 목적을 다음과 같이 규정하고자 한다. 시장경제에서 사회보장제도의 존재 의미는 사회에 각종 위험이 존재하기 때문이다. 이러한 위험에는 노령, 질병, 실업, 재해, 빈곤 등으로 나눌 수 있다.

‘노령’이라는 위험은 각 개인의 수명에 대해 확실하게 알지 못하는데서 발생하는 위험이다. 다시 말하면, 특정 개인이 당초의 예상보다 오래도록 생존하여 노년기에 소비에 충당될 수 있는 자산을 충분히 축적되어 있지 못하여 빈궁한 생활을 하게 되는 위험을 의미한다. 질병, 실업, 재해 등은 각 개인이 삶을 살아가면서 질병에 감염되고, 직장을 잃고, 또한 재해를 당할 경우 각 개인은 경제적 위험에 직면하게 된다. 빈곤의 경우도 위험으로 해석될 수 있다. 여기서 말하는 빈곤이라는 위험은 각 개인에 실업, 질병 등으로 인해 예기치 못하게 닥치는 금전상의 어려움을 의미한다. 빈곤이 개인의 태만 혹은 각 개인의 도덕적 해이(moral hazard), 다시 말하면, 근로능력이 있는 사람임에도 불구하고 태만으로 인해 노동활동에 참여하지 않아 발생하는 빈곤이 아니라 개인의 의지와 상관없이 예기치 않게 닥칠 수 있는 빈곤을 의미한다.

만일 개개인에게 닥칠 수 있는 이러한 위험을 시장경제에서 이들 위험에 적합한 보험 상품이 제공된다면 국가가 굳이 나서서 이러한 위험에서 각 개인을 보호할 필요가 없을 것이다. 그러나 시장경제가 제대로 작동되지 못하여 이러한 보험시장이 존재하지 못할 경우에는 국가가 나서서 이러한 위험으로부터 국민을 보호하여야 할 것이다. 복지제도의 존재 기반이 되는 시장실패는 역선택, 도덕적 해이, 보다 근본적으로는 정보의 불확실성으로 인해 발생하게 된다. 다시 말해서 제도의 성격상 민간연금제도에는 수명이 길 것이라고 기대하는 사람들이 참여하고 수명이 짧을 것이라고 기대하는 사람들은 참여하지 않을 것이며, 민간건강보험제도에는 상대적으로 질병발병율이 높은 사람들이 참여하여 제도자체가 유지되기 어렵게 하는 역선택의 문제가 발생할 가능성이 높다. 또한 빈곤에 대비한 민간보험이 존재한다면 가입자의 도덕적 해이로 인해 제도가 유지되

기 어려울 것이다.

이러한 관점에서 복지정책은 각 개인의 위험을 사회 전체가 공동 부담하는 수단이라고 할 수 있다. 이러한 공동부담은 구체적으로 사회구성원간의 재분배로 나타난다. 노령이라는 위험으로부터 보호를 그 목적으로 하는 복지정책인 공적연금의 경우 재분배가 청년층으로부터 노년층으로, 혹은 일찍 사망하는 사람으로부터 장수하는 사람으로 이루어진다. 건강보험은 질병이라는 위험을 사회전체가 공동으로 부담하는 것으로서 건강한 사람으로부터 질병이 있는 사람으로 재분배가 발생한다. 산재보험과 재해 구호 등은 재해로부터의 보호가 그 목적이며, 재해를 입지 않은 사람으로부터 재해를 입은 사람에게 재분배가 발생한다. 고용보험은 실업이라는 위험을 사회가 공동으로 부담하는 것으로서 취업자로부터 실업자 혹은 불안정 취업자로 재분배된다. 빈곤을 사회전체가 공동부담하기 위해 실시되고 있는 공적부조는 자원을 일반 납세자로부터 빈곤계층으로 재분배한다.

일단 복지제도의 고유 기능을 각종위험으로부터 각 개인을 보호하는 것으로서 그 구체적인 수단이 재분배를 통하여 이러한 위험을 사회전체가 공동 부담하는 것이라고 규정한다면, 이러한 보호기능과 공동부담의 규모와 구조가 적절히 규정되어 있는지를 살펴보아야 한다. 다시 말하면, 복지정책을 통한 지원대상이 적절하게 설정되어 있는지, 그 지원수준이 적절한 지, 제도의 구조가 적절한지에 대해 살펴보아야 한다. 또한 인구의 고령화와 제도의 구조적 문제점으로 인해 현행의 재정정책이 유지가능하지 못한 점을 감안하여 제도 운영시 비용증가를 최소한으로 하는 비용 효과적 구조인지에 대한 검토가 필요하다.

박형수(2012)는 주요 복지제도의 기능성을 복지제도의 사각지대 측면에서 평가하였다. 박형수(2012)는 현행 복지제도의 생활보장성 기능의 문제를 복지제도의 넓은 사각지대에서 찾았다. 국민연금의 경우 납부예외자(학생, 의무복무 군인 등), 미납자(실업자 등)가 이에 속하며 가입 가능 인구의 16.5% (542만명)가 제도의 사각지대에 속하는 계층이다. 미납자의 경우 고용의 안정성이 결여된 일용직, 임시직 근로자 그리고 소규모 사업장의 근로자들일 가능성이 높으며, 가입가능 인구를 제외한 인구에 속하는 전업주부 등이 이에 속하며 이중 상당 부분이 연금 사각지대에 속할 가능성이 높다. 반면 국민연금과 특수직역연금(공무원연금, 사학연금, 군인연금)의 경우 고용의 안정성이 비교적 높은 계층에 속하는 집단에 제도가 적용되고 있다. 특히 국민연금의 경우 연금급여 수준이 2007

년 국민연금법 개정으로 하향 조정된 반면 고용의 안정성이 일반근로자보다 높은 특수지역연금의 급여수준인 여전히 높은 수준을 유지하고 있다. 따라서 공적 연금의 혜택이 절실한 계층이 제도 수혜에서 배제된 반면 혜택의 필요성이 상대적으로 적은 계층에 높은 수준의 연금급여가 보장되어 있다는 문제점이 있다.

공적연금의 사각지대와 관련하여 현시점에서의 노인 빈곤층에 대한 지원이 부족하다. 현재 우리나라의 노인빈곤율이 45.1%로서 OECD 평균인 13.5%의 3.34배에 달하고 있다(박형수(2012)). 높은 노인빈곤율은 국민연금의 역사가 짧아 연금수급권을 획득한 사람이 적어 국민연금급여지급액이 아직 크지 않기 때문이다. 따라서 국민연금이 성숙됨에 따라 노인빈곤율이 낮아질 것으로 예상된다. 그러나 현시점의 노인빈곤문제를 해소할 대책이 필요하다. 이러한 취지에서 기초노령연금이 도입되었으나 제도의 특성상 빈곤 노인층에 충분한 지원을 할 수 없다. 현시점에서 최대급여액이 월 10만원 정도로 1인당 급여액이 작음에도 불구하고 수급대상자가 65세 노인인구의 70%이므로 총지급액은 상당히 클 수밖에 없다. 따라서 이 제도의 확대 혹은 급여수준의 대폭적인 인상은 어려울 것이다. 노인빈곤층에 대한 지원 수단으로 이용될 수 있는 제도로 기초생보 제도가 있는데 이 제도도 노인 빈곤층에 대한 지원을 충분히 하지 못하고 있다. 가구소득이 기초생계비 미만인 가구 중 부양의무자 기준을 충족하지 못하여 급여를 수급하지 못하는 가구가 인구의 2.4%에 달하는데 이중 많은 부분이 빈곤노인 계층으로 구성되어 있다. 실질적으로 자녀로부터의 보조가 이루어지지 않는 데도 불구하고 부양의무자 범주내에 있는 자녀의 존재로 인해 빈곤노인층에 지원이 이루어지지 않고 있다.

질병으로부터 발생하는 위험으로부터 보호하기 위한 제도인 건강보험의 경우도 장기체납 등으로 보험적용인구의 6.5%인 232만명이 건강보험혜택의 사각지대에 있다. 이들 계층도 대부분 저소득층에 속하는 계층으로서 제도 수혜의 필요성이 높은 사람들로 구성되어 있다. 이들은 기초생보 제도하에서 제공되고 있는 '의료급여'제도의 수혜대상에서도 제외되어 있는 계층으로 질병발생으로 인한 소득위험에 취약한 계층이다.

고용보험의 경우 가입대상이 임금근로자의 84.2%인 1,435만명 중 21.6%인 310만명이 사각지대에 있는 것으로 파악되는데, 이 경우도 고용이 불안정한 집단일 가능성이 높다. 산재보험의 경우도 사각지대가 넓게 존재한다. 당연적용자의 40.3%, 임의가입 중소기업의 99.35%, 특수 형태 근로자의 91.45%가 사각

지대에 속하는 것으로 분류된다.

우리나라의 복지정책은 현행의 제도하에서 높은 수준의 재정지출을 유발하여 향후 조세부담과 사회보험료 부담 수준이 현행의 수준보다 높아지는 것이 불가피할 것으로 예상되나, 제도별 사각지대가 넓게 존재하며 그 사각지대를 구성하는 사람들이 제도 수혜의 필요성이 높은 집단으로 구성되어 있어 복지제도 본연의 기능을 수행하고 있다고 보기 어렵다. 이러한 문제점은 복지제도 도입 초기에 나타날 수 있는 문제이다. 복지제도 도입시 제도를 용이하게 적용할 수 있는 집단에 먼저 제도를 실시하는 경우가 많은데 제도 수혜의 필요성이 많은 계층일수록 수혜자 관리와 같은 행정측면의 어려움으로 인해 제도 적용이 지체될 수 있다. 복지제도의 기본 틀이 대체적으로 갖추어진 현시점에서는 제도의 목적과 기능을 감안하여 제도 수혜의 필요성이 큰 집단을 위주로 지원이 이루어지는 제도개편이 이루어질 필요가 있다. 또한 예산제약하에서 재원이 각 제도에 적절하게 배분하는 노력이 필요하다.

복지제도의 기능과 역할 수행과 관련하여 우리나라 복지제도는 목표집단의 설정 면에서 적절하지 못한 것으로 보이며, 현행의 복지제도를 통해 큰 규모의 지출이 이루어질 것을 예상되나 제도의 목적 달성과 기능수행이 어려운 구조인 것으로 평가될 수 있다.

## 2. 주요 세부 정책에 대한 논의

여기서는 주요 세부정책의 구조적 문제점에 대해 논의하기로 한다. 논의될 정책은 공적연금과 건강보험, 기초생보 제도로서 사회보험과 공적부조의 주축을 구성하는 정책들이다. 제도의 구조적 문제점을 복지제도 본연의 기능을 수행하기 위한 제도 수혜대상자의 선정문제, 급여구조 및 지원수준의 적절성, 제도와 관련된 정부실패 문제, 제도가 시장에 미치는 영향의 관점에서 평가하고자 한다. 아래에 기술될 제도들은 제도 운용을 위해 향후 높은 수준의 재정부담을 부담하여야 할 것으로 예상되는 제도들이다. 큰 재정부담을 투입될 것으로 예상되는 이 제도들이 복지제도의 기능을 제대로 수행하지 못하고 또한 경제주체들의 의사결정을 왜곡하고 또한 시장에 악영향을 미치는 문제점에 대해 기술하고자 한다.

## 가. 공적연금

우리나라의 공적연금은 국민연금과 특수직역연금으로 구성되며 특수직역연금은 공무원연금, 사립학교교직원연금, 그리고 군인연금으로 구성된다. 국민연금과 특수직역연금의 저부담-고급여 구조로 인해 연금재정 건전성 문제가 제기되어 왔다. 이러한 문제점은 2007년 국민연금법 개정과 2009년 공무원연금법 개정으로 다소 완화되었다고 평가된다.

국민연금의 경우 평균소득자의 국민연금 임금대체율이 40년 가입시 60%이던 것이 단계적으로 인하여 2020년대 중반이 되면 임금대체율이 40%로 인하될 예정이다. 이 수준은 OECD 30개국 평균 53.6%보다 낮은 수준이며 기초노령연금과 소득비례연금 이원체제를 유지하고 있는 OECD 10개국 평균인 51.4%보다도 낮은 수준이다(이용하(2007)). 국민연금급여의 적정수준은 은퇴 후 소비수준, 민간연금 자산을 포함한 축적 자산의 규모, 기대수명 등에 영향을 받을 것이므로 일률적인 평가를 하기 어렵다. 그러나 국민연금급여수준은 현재 수준보다 더 낮아질 여지는 없는 것으로 평가된다.

국민연금재정의 문제는 보험료 수준이 여전히 연금재정의 장기 균형을 위해 상향조정될 필요가 있다는 것이다. 현행의 보험료 수준 9%와 급여수준을 그대로 유지할 경우 국민연금기금은 2040년에 GDP 대비 29.6%인 최고 1,570조원에 이르고(GDP 대비 기금적립금의 최고점은 2029년 36.5%), 2040년경에 수지적자가 발생한 이후 2050년대 초·중반에는 기금이 고갈될 전망이다(국회예산정책처 (2012)). 국민연금기금이 큰 규모로 증가하였다가 빠른 속도로 감소하는 상황이 발생하면 거시경제와 금융시장에 큰 영향을 미칠 것이다. 국민연금기금 증식 기간 동안은 국민연금기금이 국내의 금융자산에서 차지하는 비중이 높아짐으로 인해 이 기금의 시장지배력이 높아져 금융시장의 혼란을 야기할 가능성이 있다. 이러한 문제점의 인식하에 기금의 일부를 민간금융기관에 위탁하여 운용하고 있다. 위탁 운용방식은 거대 기금을 분할하고 독립적으로 운영함으로써 거대 단일 기금으로 운영할 때 발생할 수 있는 문제를 완화할 수 있다는 의미가 있으나 위탁받은 민간금융기관의 경우도 일정한 가이드 라인하에서 기금을 운용할 수밖에 없어 국민연금기금의 시장지배력 문제 완화 효과가 크지 않을 수 있다.

기금 증식기보다 기금 감소기에 더 큰 문제가 발생할 수 있다. 국회예산정책

처(2012)의 재정추계와 같이 연금재정 수지적자 발생 시기부터 연금기금고갈 시기까지의 기간이 길지 않다면 연금기금 자산의 처분이 빠른 속도로 이루어져야 하며, 연금기금보유 자산의 가치 하락이 발생할 가능성이 높다. 따라서 연금기금의 고갈시기가 더 앞당겨질 가능성이 높다. 또한 금융시장에서의 자금의 수요 증가로 인해 이자율의 급속한 상승과 같이 거시경제에 악영향을 미치는 현상이 벌어질 수 있다. 연금기금의 대규모 축적과 빠른 소진이 야기하는 문제점은 국민연금 재정안정화를 위해 국민연금보험료를 상향조정하면 더 심각해질 가능성이 있다. 연금기금이 더 큰 규모로 증식하며, 연금기금을 일정한 수준으로 유지될 만큼 큰 규모의 연금보험료 상향조정이 이루어지지 않는다면 연금기금 고갈시기가 늦추어질 뿐 연금기금 감소에 따른 문제점은 그대로 남게 된다.

기초노령연금과의 관련성의 관련성도 문제가 될 수 있다. 현행의 제도하에서는 국민연금급여와 기초노령연금을 중복수급이 가능하다. 국민연금급여의 적정 수준에 대해서는 향후 검토되어야 할 문제지만 두 급여의 중복수급에 대해 향후 검토될 필요가 있다. 예를 들어 일정수준의 연금수급자에게는 기초노령연금을 지급하지 않는 방안도 검토될 필요가 있다. 이미 언급한 바와 같이 1인당 기초노령연금 수준은 낮은 반면 제도 적용대상이 넓어서 향후 이 제도로 인한 재정부담이 클 것으로 전망되므로 기초노령연금 수급대상에 대한 재검토가 필요할 것이다.

특수직역연금의 경우 연금재정안정화 문제가 더 심각하게 제기되어 왔다. 2009년 공무원연금법 개정<sup>2)</sup>으로 인해 연금급여 수준이 다소 낮아지고 연금보험료 부과 기준이 되는 소득의 범위가 넓어졌으나 여전히 연금보험료 부담과 연금급여간의 불균형이 존재하며 불균형의 정도가 국민연금의 경우보다 더 심각한 실정이다.

특수직역연금의 연금급여산식상에도 문제가 있다. 급여산식상 소득재분배 요소가 없다는 것이다. 급여산식상 소득재분배 요소가 필요한 것인지에 대해서는 별

2) 2009년 공무원연금법 개정으로 연금급여의 임금대체율이 33년(연금급여 산정시 최대적용기간) 가입시 76%이던 것이 74.7%로 낮아졌다. 더욱 중요한 것인 연금급여 산정기준이 퇴직 전 최종 3년 평균이던 것이 전 재직 기간 평균으로 변경되었다. 연금개시 이후 연금급여의 실질가치를 보전해주기 위해 '전국소비자물가변동률이 공무원보수변동률과 3%이상 차이가 발생한 경우' 각 연도별로 공무원보수변동률과의 차이가 3%가 초과하지 않도록 조정하던 것이 물가변동률만을 적용하도록 하였다.

도의 이슈가 될 수 있으나 문제가 될 수 있는 것은 고소득 가입자의 연금급여 수준이 과도하게 높아질 가능성이 있다는 것이다. 더욱이 국민연금제도와 달리 연금급여 산정 기준 소득에 상한이 존재하지 않아 고소득 가입자의 연금급여 수급액이 과도하게 높아질 가능성이 높다. 따라서 연금제도 수혜의 필요성이 상대적으로 적은 고소득층에 높은 연금을 지급하는 반면, 수혜의 필요성이 많은 저소득층 가입자에게 지급되는 연금급여수준은 낮을 가능성이 있어 복지제도 본연의 기능을 충분히 발휘하지 못하는 문제점이 있다.

연금지급개시연령에 대한 규정도 문제가 있다. 법 개정으로 연금지급 개시연령을 60세에서 65세로 조정하였으나, 많은 예외 규정이 존재한다. ‘60세 미만 정년·근무상한 연령이 되었을 때부터 5년이 경과한 때’, ‘계급정년이 되어 퇴직한 때부터 5년이 경과한 때’, ‘직제와 정원 개폐 또는 예산감소로 퇴직한 때부터 5년이 경과한 때’, ‘대통령령으로 정하는 장애상태가 된 때’에는 연금수급이 개시될 수 있다. 연금수급이 지연령층부터 이루어질 경우 연금수급기간이 늘어나 연금급여 지출 증가요인으로 작용할 수 있다. 특수직역연금의 경우 향후에도 추가적인 재정안정화 방안이 강구될 필요성이 있다.

#### 나. 건강보험

현행의 건강보험제도하에서는 인구의 고령화로 인한 의료비 증가에 따라 건강보험급여지출이 빠른 속도로 증가할 것으로 예상되는 반면 건강보험료 수입이 줄어들어 건강보험재정의 불균형이 불가피할 것으로 예상된다([그림 2]). 이와 동시에 건강보험의 보장률이 낮다고 평가되고 있다. ‘건강보험관리공단의 보도자료’에 의하면, 2010년 현재 건강보험 환자 보장률<sup>3)</sup>은 2009년에 비하여 1.3%p 하락하여 2010년 현재 62.7%로 추계되고 있다. “건강보험 환자 보장률이 낮아진 것은 건강보험급여대상 진료의 범위는 넓어졌으나 비급여 부문(초음파, MRI 검사료, 식대 등) 지출이 빠르게 증가한 결과이다. 중증질환에 대한 보장률은 71.4%로서 2009년에 비하여 3.6%p 증가하였다. 암, 심장질환, 뇌혈관 질환에 대한 본인부담분이 10%에서 5%로 감소하는 등 중증질환에 대한 보장성이 강화되었기 때문이다(2012년 2월 7일 보도 건강보험관리공단 보도자료)”.

3) 건강보험 환자 보장률은 건강보험공단이 부담하는 급여비를 전체의료비로 나눈 값이다.

<표 3>에 의하면 총진료비 중 법정 본인부담률과 비급여 본인 부담률을 합한 본인 부담률이 2010년 현재 37.3% 수준으로서 높은 수준에 속한다. 따라서 현행의 제도는 건강보험지출을 증가를 억제하면서 본인부담분을 줄여 건강보험 보장률을 제고하여야하는 과제를 안고 있다. 이러한 두 가지 정책과제의 달성을 위해 건강보험 급여지출 증가요인을 의료시장의 수요측면, 공급측면, 그리고 건강보험 정책입안자 및 보험자의 유인 구조 측면에서 살펴볼 필요가 있다.

[그림 8]와 [그림 9]은 환자 1인당 진료비 수준별 진료비 대비 건강보험급여 비율을 보이고 있다<sup>4)</sup>. 입원의 경우 환자 1인당 진료비 수준별 진료비 수준이 높아짐에 따라 급여비율이 낮아졌다가 다시 상승하는 패턴을 보이고 있으며, 외래의 경우 급여비율이 일정한 수준을 유지하다가 환자 1인당 진료비가 높은 수준에서 급여비율이 높아지는 경향을 보이고 있다. 대체적으로 환자 1인당 진료비가 매우 높은 수준에서 급여율이 높은 경향을 보이는 것은 최근 암, 심장질환, 뇌혈관 질환에 대한 건강보험의 보장성 강화에 기인하며 이러한 추세의 변화는 바람직하다고 사료된다.

그러나 환자 1인당 진료비가 낮은 경우에도 건강보험급여율이 높은 수준을 유지하고 있어 향후 건강보험급여지출 증가요인으로 작용할 가능성이 높다. 보험자(국민건강보험공단)에 의한 진료비 제3자 지불로 인해 환자의 본인부담분이 줄어들으로써 발생하는 의료서비스 수요자의 도덕적 해이가 유발될 수 있기 때문이다. 특히 도덕적 해이는 의료서비스 수요의 탄력성이 높은 중증질환 진료비 상승을 유발할 가능성이 높다.

또한 (환자 1인당 진료비가 높은 경향이 있는) 중증질환의 경우 건강보험급여 비율이 높아지더라도 건강보험 비급여 항목이 빠르게 증가하고 있어 건강보험 보장률이 대폭적으로 높아지지 않을 가능성이 높다. 따라서 중증질환 발병시 발생할 수 있는 경제적 위험으로부터 충분히 보호하기 어려운 면이 존재한다.

4) 진료비 대비 건강보험급여 비율은 『2010년 건강보험통계연보』에 수록되어 있는 298 질병군별 진료비와 보험급여 자료를 이용하여 산출하였다. <표 3>에 제시되어 있는 건강보험 보장률과 다른 점은 건강보험 보장률은 비급여 본인부담분을 포함하여 산출된 반면 건강보험급여비율은 법정본인부담분만 포함하여 산출하였다는 것이다.

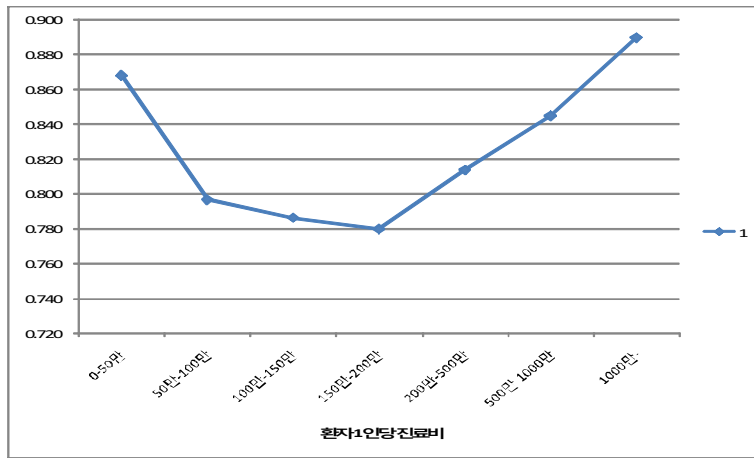
<표 3> 건강보험 보장률

(단위: %, %p)

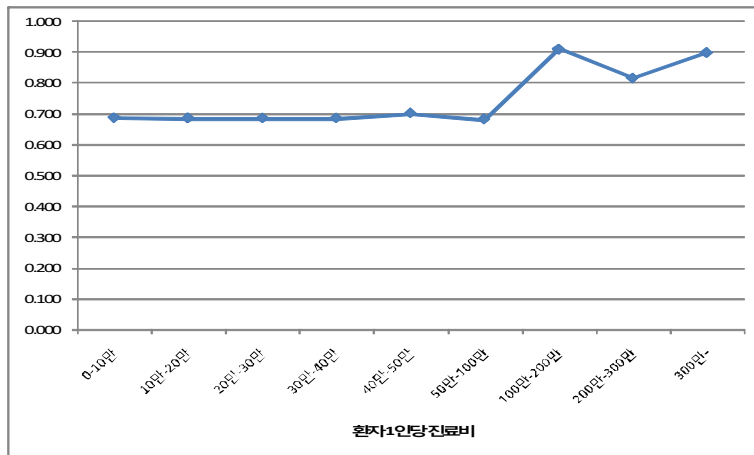
2009년(A)			2010년(B)			증감률(B-A)		
건강보험 보장률	법정 본인부담률	비급여 본인부담률	건강보험 보장률	법정 본인부담률	비급여 본인부담률	건강보험 보장률	법정 본인부담률	비급여 본인부담률
64.0	22.7	13.3	62.7	21.3	16.0	△1.3	△1.4	2.7

자료: 건강보험공단 보도자료(2012년 2월 7일, 보도)

[그림 8] 건강보험급여율(입원)



[그림 9] 건강보험급여율(외래)



의료서비스 공급측면의 왜곡요인은 무엇보다도 진료비 지불체계에서 찾을 수 있다. 우리나라 건강보험은 도입 이래 비용조장적인 행위별수가제도를 운영함으로써 의료서비스 공급자에게 과잉진료의 유인을 제공하고 있다. 최근 7개 질병군(백내장, 항문수술, 탈장수술, 맹장수술, 백내장 수술, 치질수술, 제왕절개)에 대해 포괄수가제가 전면적으로 실시되고 있으나, 사후적 진료비 지불체계인 행위별수가제도가 거의 모든 질병에 대해 적용되고 있어 과잉진료가 유발되고 이로 인해 건강보험지출이 과도하게 증가할 가능성이 높다.

건강보험급여지출이 필요이상으로 증가할 위험성은 건강보험재원조달 방식에서도 찾을 수 있다. [그림 2]에서 볼 수 있듯이 현행의 건강보험급여체계를 유지하고 보험료율을 현행수준으로 유지하면 건강보험재정 불균형이 심화될 것으로 예상된다. 건강보험재정균형을 유지하기 위해서는 보험료율이 장기적으로 15~16% 수준으로 높아져야 한다(전영준(2011)). 문제는 건강보험 재정수입을 건강보험료에 과도하게 의존하는 것이 어려울 수도 있다는 것이다. 국민연금제도의 수지균형을 위해 향후 최소한 국민연금보험료가 12~13%까지 상향조정되어야 하는 것을 전제로 한다면, 사회보험료율이 최소한 25~26%를 상회하는 수준이 되어야 한다. 따라서 향후 건강보험 재원조달을 일반재정에서 일부 충당하는 것이 불가피할 것으로 보인다. 이 경우 건강보험제도 입안 부처(보건복지부)와 제도 운영자(국민건강보험공단)의 건강보험급여체계 개편과 보험료 수입 확보 노력, 건강보험급여 부정수급에 대한 조사 및 관리에 대한 인센티브가 줄어들 가능성이 있다. 다시 말하면 지출과 수입의 차액을 정부가 보존해주므로 보험료 수입 확보를 위한 노력이 줄어들 수 있고, 수입확보에 대한 부담이 없는 상태에서 지출증가 억제 혹은 감축을 위한 노력이 줄어들 가능성이 있다. 이러한 경향은 실증분석에서도 그 가능성을 확인할 수 있다. 전영준·정기택(2012)은 OECD Health Data를 이용하여 공공의료비 지출에서 건강보험기금 기여분 비율이 낮아질수록 국민의료비 지출액과 공공의료비 지출액이 증가하는 경향이 있음을 보였다. OECD Health data상의 건강보험기금은 “사회보험제도로써 사회의 전체 혹은 일부를 포괄하는 제도이며, 정부에 의해 통제되는 제도로서 건강보험기금제도는 일반적으로 피용자와 고용주에 대한 강제 보험료 부과와 건강보험급여지급에 대해 규정한다.”라고 정의되어있다. 건강보험기금의 수입은 주로 건강보험료로 구성되어 있으므로 건강보험기금 비중이 높을수록 건강보험수입을 건강보험료에 더 많이 의존하는 것을 의미한다. 따라서 건강보험지출 혹은

공공의료비 지출 재원을 건강보험료 보다 일반재원에 더 많이 의존할 경우 의료비지출이 증가할 가능성이 높다고 해석될 수 있다.

본 절에서 현행의 건강보험제도의 문제점을 의료서비스 수요자 측면, 의료서비스 공급자 측면, 건강보험 정책입안자와 보험자의 유인 구조 측면에서 살펴보았다. 현행의 제도는 의료서비스 수요자의 과잉 수요와 공급자의 과잉진료를 유발할 뿐만 아니라 건강보험 정책입안자와 보험자가 건강보험지출 억제 노력을 할 유인을 제공하지 못할 가능성이 있다. 또한 비급여 항목의 광범위한 존재로 인해 중증질환 발생시 경제적 위험으로부터 보호하는 보험의 기능도 부족하다고 평가된다.

#### 다. 국민기초생활보장제도(기초생보)

기초생보 제도는 가구소득이 기초생계비 미만인 가구에 가구소득과 기초생계비간의 차액을 급여로 지급하는 제도이다. 이러한 ‘보충급여’ 방식의 급여체계는 저소득 가구의 노동에 대한 100% 암묵적 한계세율을 부과하는 문제점이 있다. 저소득가구가 추가적인 노동을 함으로써 가구소득이 증가하게 되면 소득 증가액만큼 기초생보 급여가 줄어들어 가구의 가처분소득에는 변화가 없다. 따라서 이 제도는 저소득 근로자의 노동에 대한 100% 조세부과와 실질적으로 동일하므로 이들이 근로의욕을 저해할 가능성이 높다.

저소득 근로자의 근로의욕에 영향을 미치는 요인으로 높은 급여수준을 들 수 있다. 2012년 현재 기초생보가 규정하는 빈곤선(기초생계비)는 1인 가족 월 553,354원, 2인 가족 월 942,197원, 3인 가족 월 1,218,873원, 4인 가족 1,495,550원, 5인 가족 1,772,227원이다. 이를 2012년 현재 최저임금수준 시급 4,580원을 월급으로 환산하면(하루 8시간 노동 주 5일 근무 기준), 월 957,220원인데 이 수준을 고려하면 기초생활보장급여 수준이 상당히 높은 수준이라고 할 수 있다<sup>5)</sup>.

일체형 급여구조도 빈곤탈출유인을 줄일 가능성이 높다. 현행제도하에서는 수급자격을 획득하면 생계급여, 의료급여, 교육급여, 해산급여, 장제급여, 자활급여,

5) 기초생보 급여 수준은 미국의 TANF에서 보장하는 최대급여액보다도 높은 편이다. TANF의 최대급여액은 주마다 다르기 때문에 특정 주(일리노이주)의 수준(2004년 현재, 1인 \$223, 2인 \$292, 3인 \$396, 4인 \$435)이 2006년 현재 기초생보 급여(현금급여 기준, 1인 357천원, 2인 599천원, 3인 804천원, 4인 1,001천원)보다 상당히 낮은 수준이었다.

주거급여 모두를 수급하게 되어있지만, 가구소득이 기초생계비를 상회하여 수급 자격을 잃게 되면 모든 급여수급으로부터 배제되는 문제점이 있다. 따라서 빈곤 탈출 유인이 줄어들 가능성이 높다.

기초생보로 인한 저소득층 근로자의 도덕적 해이가 우려되는 것은 이 제도가 근로능력에 상관없이 급여수급 자격을 부여하기 때문이다. 반면 근로무능력자임에도 불구하고 부양자의무자 기준을 충족하지 못하여 수혜대상이 되지 못하는 가구가 다수 존재한다. 특히 노인가구의 경우 부양자 의무기준으로 인해 급여수급자가 되지 못하는 경우가 많다. 따라서 이 제도가 노인빈곤을 위해 효과적으로 대응하지 못하고 있다.

기초생보 제도는 근로능력자의 도덕적 해이를 유발하는 반면 근로무능력자인 노인에게 대한 지원이 미흡하여 복지제도의 기능을 충분히 하지 못하고 있다고 평가된다.

#### IV. 정책개편방향

##### 1. 복지제도 유형간 선택문제(고부담-고급여 vs. 저부담-저급여)

II절의 재정추계에 따르면 현행의 복지제도는 재정적으로 유지가능하지 못한 것으로 나타났다. 유지가능한 제도가 되기 위해서는 국민부담률을 상향조정하여 고부담-고급여 구조로 전환하든지, 복지급여지출을 억제하는 제도 개편으로 영미형의 저부담-저급여 구조로 전환하여야 할 것이다. 문제는 두 가지 구조 중 우리나라가 어느 유형으로 전환하는 것이 타당한가 하는 것이다. 두 유형간의 선택은 단순한 문제가 아니며, 평가자의 관점에 따라 상이한 평가가 가능하다.

본 절에서는 고부담-고급여 유형의 대표적인 나라인 스웨덴과 덴마크와 저부담-저급여 유형의 대표적인 나라인 미국을 비교 분석한 두 연구(송원근(2012), 원종욱 외 (2012))를 소개하고자 한다. 송원근(2012)는 스웨덴 등 노르딕 국가(덴마크, 핀란드, 노르웨이) 경제의 특징을 다음과 같이 정리하였다. “높은 복지 지출을 포함한 정부지출 규모가 크에도 불구하고 심각한 재정건전성 문제를 겪고 있지 않으며, 부채도 유로존 및 OECD 평균 수준에 비해 낮은 수준이다. 복지 지출을 포함한 막대한 재정지출을 과세를 통한 높은 수준의 재정수입으로 충

당한다.” 또한 미국의 정부재정을 “GDP 대비 정부수입과 정부지출의 비중이 모두 낮은 수준이나 글로벌 금융위기로 인한 정부수입 감소와 경기부양책으로 인한 정부지출 증가가 최근 재정건전성 악화의 원인되었다”로 특징짓고 있다. 반면, “스웨덴은 강력한 재정준칙의 도입, 연금제도를 비롯한 복지제도의 개혁으로 재정건전성을 제고하였다”라고 평가하였다. 그러나 이러한 스웨덴식의 고부담-고급여 구조는 경제성장을 지체하는 문제를 야기하였다고 평가하였다. “스웨덴식 복지시스템이 확연해진 1970년대 초반부터 경제성장세가 상대적 정체현상을 보였는데, 이는 높은 과세와 복지지출이 근로유인과 저축유인을 감소시켜 노동공급의 감소와 저축률의 감소로 이어졌다”라고 평가하였다. 송원근(2012)이 제시한 아래 [그림 10]은 서유럽 선진 16개국 평균 대비 스웨덴의 1인당 GDP 수준을 보이고 있는데, 1970년대 이래 하락하는 하다가 재정적자를 줄이고 복지지출을 줄이기 시작한 1990년대 중반부터 그 수준이 회복되고 있는 것을 보이고 있다.

고부담-고급여 구조의 복지제도가 경제에 부정적인 영향을 미친다는 견해와 상반된 견해도 존재한다. 원종욱 외(2012)에 의하면 유럽국가 중 덴마크와 네덜란드의 경우 다른 유럽국가와 아시아국가에 비하여 사회경제지표가 더 좋게 나타나고 있다는 것이다. 예를 들어 OECD Stats (2012)에 의하면 덴마크와 이탈리아의 실업률과 출산율이 남유럽국가 들뿐만 아니라 동아시아 국가들과 비교해서도 더 좋은 상태이거나 비슷한 상태라는 것이다<sup>6)</sup>. 복지지출수준이 높은 두 국가의 공통점은 노동시장의 유연성을 들 수 있다. 사회적 합의의 전통이 강한 네덜란드의 경우 해고를 엄격히 제한하는 등 고용보호의 전통이 강하다. 이러한 상황에서 “사회적 합의에 의해 노동자들의 임금인상을 억제하는 한편, 기업주와 정부는 노동시장 단축과 시간제 및 임시직 고용 활성화를 통해 일자리를 늘리고 기업경쟁력을 향상시켰다. 동시에 임금과 복지에 있어서 시간제 및 임시직 노동자들에 대한 차별을 금지하고 해고를 어렵게 만들었다.”(원종욱 외(2012)). “덴마크의 노동시장은 80%에 가까운 기업이 피고용자 10인 미만일 정도로 중소기업이 압도적인데 이로 인해 높은 노동시장 유연성을 유지할 수

6) 2008년 현재 덴마크와 네덜란드의 실업률은 각각 3.4%, 3.1%, 합계출산율은 1.89, 1.77로서 남유럽국가군에 속하는 이탈리아(실업률, 출산율 각각 6.8%, 1.42), 스페인(11.4%, 1.46), 포르투갈(8.5%, 1.37), 그리스(7.7%, 1.51)보다 좋은 상태를 보이고 있을 뿐만 아니라 동아시아 국가군에 속하는 한국(3.2%, 1.19), 일본(4.0%, 1.37)에 비하여 나쁘지 않은 상태를 보이고 있다(원종욱 외(2012)).

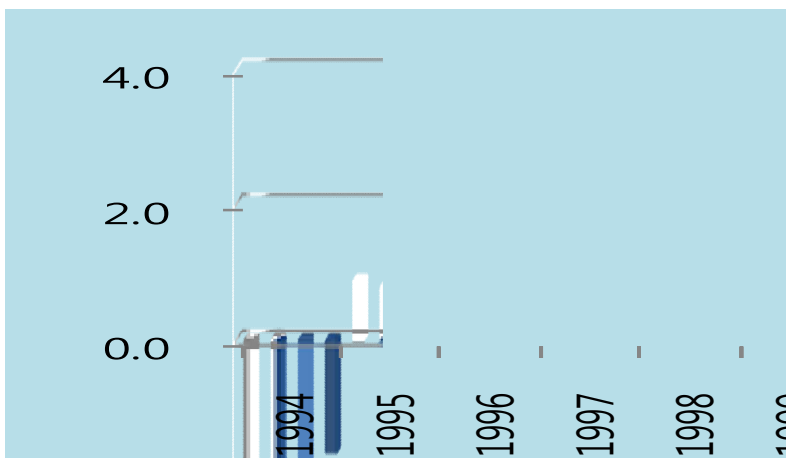
있었으며, 노동력 이동성은 매우 높고 노동자들의 평균 근속기간은 짧은 편이었다.”(정원호(2005), 원종욱 외(2012)에서 재인용). “덴마크의 경우 정규직의 해고가 수월한 대신 소득보장과 적극적인 노동시장정책을 더욱 강화하는 쪽으로 유연성과 안정성 사이의 균형을 추구하였다.”(원종욱 외(2012)).

[그림 10] 서유럽 선진 16개국 평균 대비 스웨덴의 1인당 GDP



자료: 송원근(2012)

[그림 11] 스웨덴의 GDP 대비 재정적자 비중 변화



자료: 송원근(2012)

복지제도의 구조를 향후 유럽형 복지국가 방식의 고부담-고급여로 개편하여야 할지 아니면 영미형 시장경제체제와 부합되는 저부담-저급여 구조로 개편하여야 할지에 대해서는 일률적인 평가가 어렵다. 유럽형 복지국가 방식이 경제적 위험으로부터 보호하는 장점에도 불구하고 경제의 각종 지표에 부정적인 영향을 미치는 것은 부인할 수 없다. 반면 저부담-저급여 체제는 고부담-고급여 체제에 비하여 상대적으로 좋은 경제지표를 보이고는 있으나 경제적 위험으로부터의 보호 측면에 미약한 면이 있을 수 있다.

저부담-저급여 체제와 고부담-고급여 체제 중 선택의 문제를 일반균형모형을 이용한 정책 시뮬레이션을 통해 분석한 전영준 외(2013)의 분석결과는 다음과 같다. 이 연구에서는 기존의 선택적 복지, 즉 복지제도의 수혜의 필요성이 큰 집단에 대해 선별적으로 복지제도를 적용하는 체제와 전소득계층에 복지급여를 지급하는 보편적 복지의 효과를 비교분석하였다. 보편적 복지 체제를 채택할 경우 기존의 제도하에서 저소득층에 주로 지급되던 복지급여를 전소득계층으로 수혜계층을 확대함으로써 고급여 체제로 전환하여, 각종 경제적 위험으로부터 국민을 보호하는 기능은 강화되는 반면, 고급여 체제를 유지하기 위해서는 필연적으로 조세부담이 증가하게 된다. 조세부담의 증가는 고용률과 저축률을 낮추어 중국에는 가처분소득과 소비수준을 낮추어 후생을 저해하는 요소로 작용할 수 있다. 복지지출 증가의 경제적 위험으로부터 보호 기능 제고를 통한 후생증진 효과와 조세부담률 증가에 의한 경제활동 위축 및 후생저해 효과를 상호비교하기 위해 한국 경제의 경기변동과 개인 차원에서의 개별적 위험(idiosyncratic risk)을 반영한 모형을 이용하여 분석하였다.

정책시뮬레이션을 위하여 선택적 복지제도와 보편적 복지제도를 세분화하여 상정하였다. 기존의 선택적 복지제도를 분석하기 위해서 현행의 제도(Sel1) 우리나라 복지제도의 기본이 되고 있는 기초생보 제도의 확대(Sel2)와 시장친화적인 복지제도의 예인 근로장려세제(EITC)를 확대 개편하는 상황(Sel3)을 상정하였으며, 보편적 복지제도는 전국민에서 동일한 급여를 지급하는 가장 단순한 형태의 보편적 복지제도를 상정하였다(<표 4>). 보편적 복지급여 수준은 현행의 1인당 복지급여 수준(UV1)에서 현행수준의 10배 수준(UV10)까지 상향조정하는 방안을 상정하였다.

분석결과는 다음과 같이 요약될 수 있다. [그림 12]와 [그림 13]에서 볼 수 있듯이, 보편적 복지제도하에서 복지급여 수준이 높아짐에 따라 가처분소득, 소

비, 고용률, 자산 수준이 전반적으로 낮아지는 경향이 있는 것으로 나타났다. 반면 복지지출 수준이 높아질수록 이들 지표의 변동성은 전반적으로 낮아지는 경향을 보이고 있다. 그러나 고소득층의 경우 이러한 현상이 명확하게 나타나고 있으나 저소득층의 경우는 복지지출의 증대에 의한 소득 및 소비의 변동성 완화효과가 나타나고 않았다. 선택적 복지제도하에서는 복지제도를 시장친화적 제도를 위주로 개편할지 여부에 따라 그 효과가 상이하게 나타나고 있다. 시장친화적인 근로장려세제를 확대개편할 경우 가처분소득, 소비, 고용률, 자산의 평균 수준이 전반적으로 호전되는 반면, 시장친화적이지 못한 기초생활보장제도가 강화되는 경우 이들 수준이 전반적으로 악화되고 있다. 반면, 이들 지표의 변동성 측면에서는 가처분 소득, 소비의 경우 기초생활보장제도를 확대개편할 경우 변동성이 상대적으로 낮은 것으로 나타났다.

후생효과 측면에서 보면, 보편적 복지하에서 복지급여 수준이 높아질수록 저소득층의 후생수준이 높아지는 반면, 고소득층의 경우 조세부담의 증대로 인해 후생수준이 낮아지는 경향을 보이고 있다. 선택적 복지체제하의 근로장려세제 강화시 고소득층의 조세부담 경감에 따른 후생수준 증가와 저소득층의 여가소비 감소(노동시간 혹은 고용율 상승)에 따른 후생수준 하락이 나타났다. 반면, 기초생보 제도 강화시에는 고소득층의 조세부담 증가에 따른 후생수준 하락과 저소득층의 여가소비 증가(노동시간 혹은 고용율 감소)에 따른 후생수준 상승이 나타났다. ‘공리주의적 사회후생함수’와 Sen (1974)의 사회후생함수를 기준으로 사회전반의 후생수준을 평가한 결과, 보편적 복지제도로의 전환은 복지급여수준이 지나치게 높지 않으면, 사회후생수준을 다소 높이거나 체제 전환에 따른 후생비용이 높지 않은 것으로 예상할 수 있으나, 최근 논의되고 있는 복지급여 증대의 논의를 바탕으로 복지급여 수준을 대폭적으로 높일 경우 사회의 전반적인 후생증진 효과를 기대하기 어려울 것으로 사료된다. 또한 후생수준이 복지지출의 확대에 따른 가처분소득과 소비의 변동성 감소보다는 소득과 소비의 평균수준과 여가소비의 변동에 더 큰 영향을 받는 것으로 나타났다. 이러한 점을 고려하면 보편적 복지체제로 개편하는 경우 복지지출 증대에 따른 사회후생 증진을 기대하기 어려울 것으로 보인다. 선별적 복지체제하에서는 시장친화적 복지개편이 요청된다. 본 연구에서 기초생보 제도의 확대는 저소득층 근로자의 도덕적 해이 문제를 더 악화시켜 보편적 복지제도보다 거시경제에 대한 악영향이 더 크게 나타나는 것으로 나타났다. 반면 시장친화적인 제도로 알려져 있는 근로장

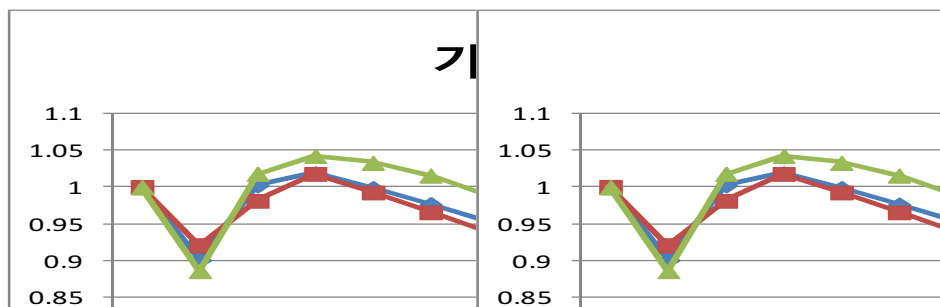
려세대의 경우 제도의 확대는 거시경제에 큰 영향이 없어 저소득층의 후생을 증진시킬 수 있을 것으로 예상된다. 이러한 분석결과들을 감안하면, 고부담-고급여체제인 보편적 복지제도로의 전환보다는 선택적 복지체제하에서 시장친화적인 제도를 강화하는 것이 타당하다고 사료된다.

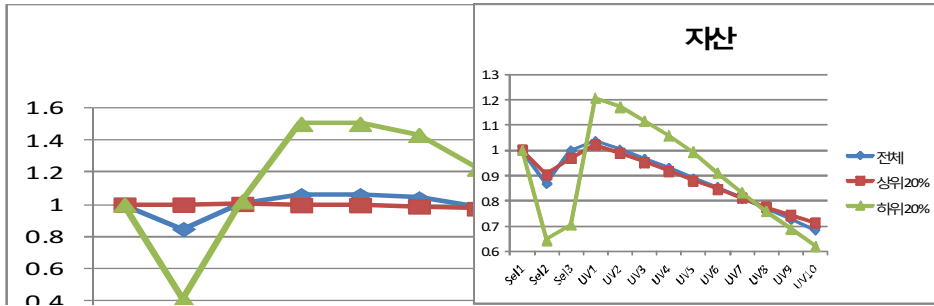
<표 4> 정책 대안

복지제도 유형	정책시나리오		비고
기준경제	Sel1	현행의 복지제도	국민연금, 실업보험, 기초생보, EITC
선택적 복지	Sel2	기초생보 확대	기초생보 수혜대상자 확대 기초생계비(소득기준) 150% 상향조정
	Sel3	EITC 확대	최대급여액, 급여 수혜자 소득상한 150% 상향조정
보편적 복지	UV1	보편적 복지 1	전 국민에게 현 수준의 1인당 복지급여 지급
	UV2	보편적 복지 2	전 국민에게 현 수준의 1인당 복지급여의 2배 지급
	UV3	보편적 복지 3	전 국민에게 현 수준의 1인당 복지급여의 3배 지급
	UV4	보편적 복지 4	전 국민에게 현 수준의 1인당 복지급여의 4배 지급
	UV5	보편적 복지 5	전 국민에게 현 수준의 1인당 복지급여의 5배 지급
	UV6	보편적 복지 6	전 국민에게 현 수준의 1인당 복지급여의 6배 지급
	UV7	보편적 복지 7	전 국민에게 현 수준의 1인당 복지급여의 7배 지급
	UV8	보편적 복지 8	전 국민에게 현 수준의 1인당 복지급여의 8배 지급
	UV9	보편적 복지 9	전 국민에게 현 수준의 1인당 복지급여의 9배 지급
	UV10	보편적 복지 10	전 국민에게 현 수준의 1인당 복지급여의 10배 지급

자료: 전영준 외 (2013)

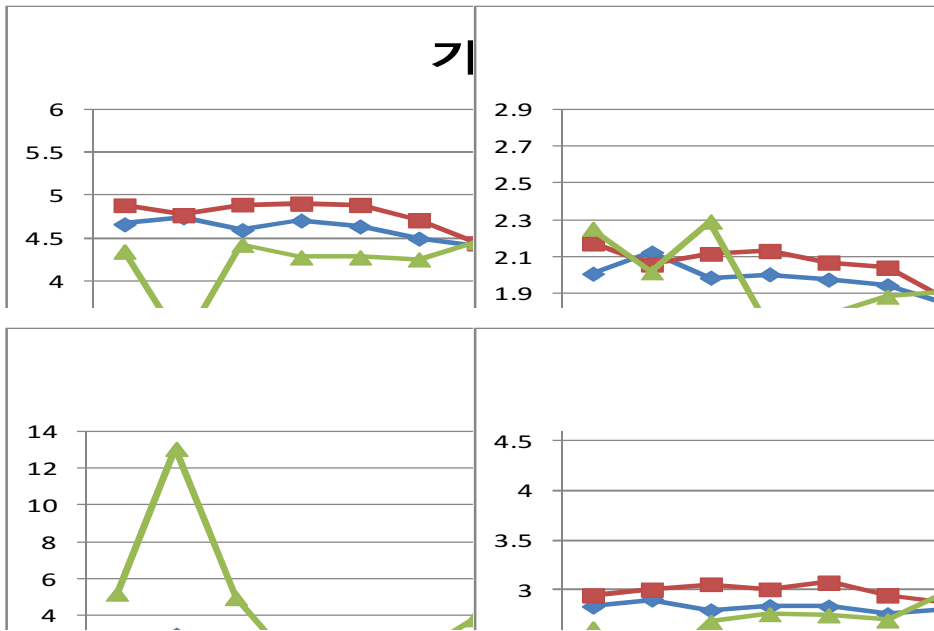
[그림 12] 정책대안별 평균<sup>1)</sup>





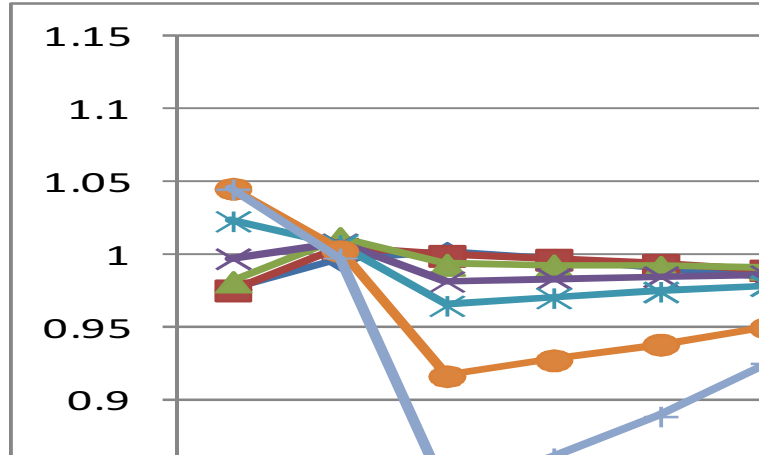
주: 1) 기준경제 후생수준 대비 값  
 자료: 전영준 외 (2013)

[그림 13] 정책대안별 변동성<sup>1)</sup>



주: 1) 평균수준대비 호황기와 불경기간 변수 값의 차이 (%)  
 자료: 전영준 외 (2013)

[그림 14] 소득계층별 후생효과<sup>1)</sup>

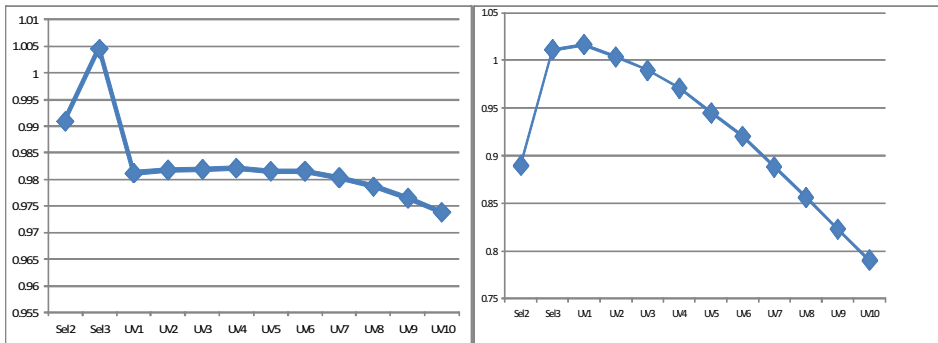


주: 1) 기준경제 후생수준 대비 값

[그림 15] 사회후생 효과<sup>1)</sup>

<공리주의적 사회후생함수 기준>

<Sen(1974)의 사회후생함수 기준>



주: 1) 기준경제 사회후생수준 대비 값  
자료: 전영준 외 (2013)

## 2. 세대간 형평성 제고를 위한 제도 개편 방향

Ⅲ절에서 살펴본 바와 같이 한국의 현행의 복지제도는 재정적 안정성 면이나 사회복지제도 본연의 목적, 노령, 질병, 실업, 재해, 빈곤 등 각종 위험으로부터 국민을 보호한다는 면에서 미흡한 점이 많은 것으로 판단된다. Ⅱ절에서 기술한 바와 복지지출 증가에 대한 요구가 많음에도 불구하고 복지재원 조달을 위한 비용부담에는 부정적인 견해를 지닌 경우가 많은 것으로 나타났다. 또한 제Ⅱ절의 재정추계에 의하면 현행의 제도를 유지하더라도 국민연금제도를 비롯한 공적연금 급여지출의 증가와 고령화에 따른 건강보험 급여지출액이 증가하여 복지지출액이 현 수준보다 상당 수준 높아질 것으로 전망된다. 또한 본 절에 기술하였듯이 고부담-고급여 구조의 유럽형 복지국가의 경제지표가 저부담-저급여 구조의 영미국가군에 비하여 좋지 못한 경향을 보이고 있으며, 또한 선별적 복지제도로 부터 재정지출액이 필연적으로 높아져야 하는 보편적 복지제도로의 전환을 통해 국민의 후생복지 증진 효과를 기대하기 어려울 것으로 보인다.

이러한 점들을 고려하건데, 복지지출 총액의 증가를 되도록 억제하면서 복지제도의 수혜가 절실한 소득계층에 우선적으로 지원이 이루어질 수 있도록 하여야 할 것이다. 따라서 복지제도의 주요 목표집단이 저소득층, 중증질환자, 근로비능력자 등이 될 필요가 있다. 따라서 소득계층에 관계없이, 그리고 근로능력에 관계없이 모든 사람에게 부여되는 복지정책은 재원확보 면에서 그리고 정책이 실효성, 특히 목표집단 설정 면에서 타당하지 못하다.

복지제도와 관련해서 민간부문의 역할이 제고될 필요도 있다. 공공부문의 역할은 취약계층에 집중하면서 중산층 이상 고소득층의 경우 이들의 자발적 의사결정을 통해 복지제도가 추구하는 목표를 달성하도록 하는 것이 타당하다. 예를 들어 노후소득보장을 위해 공공부문은 취약계층을 주요 목표집단으로 설정하여 제도를 개편하고, 중산층 이상 고소득층의 경우 민간연금 가입을 유도하기 위한 조세지원 등 각종 유인책을 제공하는 것이 타당하다. 또 하나 고려하여야 하는 사항은 복지제도로 인한 도덕적 해이를 최소화하여야 한다는 것이다. 복지제도 수혜자들의 근로의욕 저해의 문제점을 최소화할 필요가 있다는 것이다. 이러한 관점에서 본 절에서는 경제적 위험들 중 ‘노령’, ‘질병’, ‘빈곤’ 등에 대한 복지정책 개편 방향에 대해 기술하고자 한다.

### (1) 노후소득보장수단 정비

현행의 노후소득보장정책은 다층구조로 구성되어 있다. 1층의 기초노령연금, 2층의 국민연금과 특수직역연금으로 구성된 공적연금, 3층의 퇴직금 혹은 퇴직연금제도, 그리고 4층의 개인연금으로 구성되어 있다. 기초노령연금과 공적연금 제도는 공공부문에서 그리고 퇴직금 혹은 퇴직연금과 개인연금은 민간부문에서 운용되고 있다.

안정적인 노후소득이 보장되기 위해서는 이들 제도의 안정적 유지가 필요하다. 공적연금의 경우 제도의 안정성을 확보하기 위해서는 무엇보다도 연금재정의 유지가능성이 확보되어야 하며, 연금급여 수급의 필요성에 따라 제도의 혜택이 부여될 필요가 있다. 퇴직연금의 경우는 정부가 재정적인 뒷받침을 할 필요가 없으나 민간의 연금시장이 잘 작동하기 위해서는 관련제도와 규제 및 감독이 적절히 이루어져야 할 것이다.

다층노후소득보장을 위한 공공부문의 정책인 기초노령연금과 국민연금을 비롯한 공적연금 급여수준을 전반적으로 높이는 것이 어려운 상황에서 정부지출 수준 증가를 가능한 범위내에서 억제하고 지출 재원을 효율적으로 배분할 필요가 있다. 또한 노후소득보장수단의 일부를 민간연금시장에 의해 조달되는 것이 불가피할 것이다. 이를 위해서는 민간연금에 대한 일정수준의 조세지원이 필요하다. 조세지원이 이루어지는 연금제도에 대한 적격요건을 개선하여 조세지원 적격요건을 갖추어 조세지원이 이루어지고 있는 퇴직연금제도를 근로자로 하여금 식별할 수 있게 하고 이들 제도에 가입한 경우 안정적인 노후소득수단의 역할을 할 수 있도록 사전적 사후적 규제와 감독이 이루어질 필요가 있다.

제한된 재원의 제약하에서 노후소득보장수단을 통한 지원의 필요성이 큰 집단을 우선적으로 목표집단으로 선정하여야 할 것이다. 기초노령연금과 공적연금을 통한 노후소득보장은 저소득층 노인층에 우선적으로 지원하는 구조가 되어야 할 것이다. 현재 65세 인구의 70%에 대해 일정금액을 지급하는 기초노령연금의 효과성에 대해 재고할 필요가 있다. 수혜자 1인당 지급액은 적으나 수혜대상자가 많아 향후 재정부담이 매우 클 것으로 예상된다. 더욱이 우리나라의 고령화 진전속도가 전세계에서 가장 빠른 편에 속하므로 제도 수혜자의 수가 급격히 증가할 것으로 예상된다. 제도의 정책목표 달성에 대한 효과성 측면에서 보면 제도의 수혜 필요성이 작은 노인에게까지 지원하는 제도로서 재정부담에

비하여 제도의 효과성이 높다고 보기 어렵다. 이 제도가 가지는 의미는 현시점에서 국민연금수급권을 확보하지 못한 노인들에 대한 부분적인 지원을 한다는 점에서 찾을 수 있으나, 국민연금급여 수급자가 늘어나 수급자의 가처분소득이 늘어나는 추세를 감안하여 제도 개편이 이루어질 필요가 있다. 제도의 수혜자를 저소득층 노인으로 축소하면서 수급자 1인당 급여 수준을 점진적으로 일정수준까지 상향조정하는 방향으로 개편될 필요가 있다. 이 과정에서 기초생보 제도도 함께 개편되어야 할 것이다. 근로무능력자인 노년층에게는 부양의무자 기준을 완화하여 제도 수혜를 늘릴 필요가 있으며, 기초생보 제도 수혜 목표집단과 기초노령연금의 수혜 목표집단을 적절히 설정하여 노인층에 대한 지원이 이루어질 필요가 있다.

국민연금을 비롯한 공적연금제도와 운용 면에서 개편이 이루어질 필요가 있다. 국민연금의 경우 2007년 국민연금법 개정으로 연금급여 수준이 낮아진 상태이기 때문에 추가적인 급여수준 조정은 필요하지 않는 것으로 사료된다. 국민연금제도의 재정안정화를 위해서는 보험료율의 인상이 불가피 할 것이며, 보험료율 인상은 조기에 이루어져야 한다. 만일 보험료율 인상에 의한 재정안정화를 미룰수록 연금재정이 악화될 뿐만 아니라 국민연금제도 존속자체에 위협이 될 수 있다. 또한 재정안정화 시기를 미룰수록 향후 재정안정화를 위해 필요한 연금보험료 혹은 조세부담의 상향조정 규모가 증가하여 미래세대의 부담을 가중시킨다.

공무원연금, 군인연금, 사립학교교원연금(사학연금)으로 구성된 특수직역연금의 재정안정화를 위한 제도개편이 필요하다. 급여수준이 현저하게 낮아진 국민연금제도와 달리 특수직역연금의 경우 급여수준이 여전히 높은 수준이다. 2009년도 제도개편을 통해 보험료 징수 대상 소득범위가 넓어지고 또한 급여의 임금대체율이 조정되었으나 이러한 제도개편의 재정안정화 효과는 크지 않는 것으로 평가되고 있다(전영준(2012)). 징수대상 소득범위가 넓어졌으나 연금보험료율이 하향 조정되었으며, 급여산정 기준 소득도 함께 넓어져서 급여지출 증가요인이 존재하기 때문이다. 연금기금이 이미 고갈된 공무원연금과 군인연금의 경우 연금재정의 적자를 정부지원금으로 충당되고 있어 납세자의 조세부담이 증가할 것이다. 또한 사학연금의 경우 공무원연금과 군인연금과 달리 급여지급이 국가에 의해 보장되지 않으므로 조기에 재정안정화 조치가 시행되지 않으면 가입자의 수급권이 보장되기 어려운 상황까지 초래할 가능성이 있다. 특수직역

연금의 연금급여수준을 하향조정하여야 하는 또 다른 이유는 특수직역연금 가입자 중 저소득층에 속하는 가입자의 비율이 국민연금 가입대상자보다 낮은 가능성이 높고 고용의 안정성이 민간기업보다 높아 연금제도 수혜의 필요성이 상대적으로 낮을 수 있는 점에서도 찾을 수 있다.

중산층 이상의 소득계층이 노후소비 재원을 공적연금에 크게 의존하지 않고 민간연금에서 상당부분 충당하게 하기 위해서는 민간연금제도가 안정적인 제도임을 확신할 수 있게 하여야 한다. 안정적인 민간연금제도 특히 퇴직연금제도를 선별하기 위해 근로자들은 여러 가지 정보가 필요하다. 예를 들어 연금기금의 운용실적에 대한 정보의 공시가 적절히 이루어져야 할 것이다. 그러나 연금기금의 운용방식 및 실적 등에 대한 정보를 수집하고 이를 적절히 해석하는 것은 개별 가입자에게는 용이하지 않을 수 있다. 정부가 개별 연금제도의 구조와 운용방식의 적절성에 대한 평가를 내리고 연금제도가 안정적으로 운용되고 있다고 평가되는 연금제도에 대해 조세지원을 허용하고 그렇지 못한 경우 조세지원을 허용하지 않지 않음으로써 개별가입자의 연금제도 선택을 용이하게 하고 제도의 안정성에 대한 확신을 가지게 할 수 있을 것으로 기대된다. 이러한 면에서 조세지원 적격요건의 정비는 중산층 이상 소득계층의 민간연금가입을 촉진하는 요소로 작용할 수 있다.

민간연금제도 특히 퇴직연금제도의 안정성에 가장 중요한 요소는 재정안정화와 관련된 규정이다. 재정안정화관련 규정은 특히 확정급여형 연금제도에 더욱 중요한 사안이다. 이와 관련된 규정이 최근 상당 수준 개선된 것을 사실이나 사전적 규제와 사후적 규제 면에서 개선되어야 할 점이 존재한다. 무엇보다도 재정건전성에 대한 평가의 기준인 ‘최소적립금’ 규모를 현시점에서 ‘책임준비금’의 60%에서 2017년 말까지 점진적으로 80%로 상향조정할 계획이지만 이 비율을 조기에 100%로 상향조정하는 사전적 규제를 위한 규정이 개정될 필요가 있다. 또한 적립금이 최소적립금 규모에 미달할 경우 3년 이내에 시정하는 계획서를 작성하고 보관하여야 한다는 규정이 있으나, 이러한 계획의 이행을 강제하는 규정과 미이행시 벌칙에 대한 별도의 규정이 없는 문제가 있어 사후적 규제와 감독의 실효성이 의문시 된다.

이 이외에도 범칙금과 과태료 수준이 사용자와 퇴직연금 사업자의 과실의 심각성에 비하여 지나치게 낮게 규정되어 있어 이들의 불법행위를 방지할 수 있는 가능성이 제한적이므로 범칙금 및 과태료 수준을 높여 사전적 규제와 사후

적 규제의 실효성을 높일 필요가 있다.

저소득층의 제도 수혜에 대한 고려가 우선적으로 이루어져야 하는 기초노령 연금과 공적연금제도와 달리 민간연금의 경우 중산층에 대한 지원에 대한 고려가 우선적으로 이루어질 필요가 있다. 강제저축인 공적연금과 달리 민간연금은 민간경제주체의 자발적인 선택으로 가입이 결정된다. 저소득층의 경우 민간연금에 가입에 관심이 있어도 재원의 부족으로 가입이 용이하지 않아 민간연금제도의 주요 목표집단은 중산층 이상의 소득계층이 될 수밖에 없다. 여기서 추가적으로 고려하여야 하는 것은 민간연금제도 가입을 유도하기 위해 부여되는 조세 지원 혜택이 과도하게 고소득층에 귀착되는 것을 지양하여야 한다는 것이다. 이와 관련하여 퇴직연금 적격요건 중 ‘무차별 조건’과 ‘고급여 종업원에 대한 기여금 및 급여 상한’ 관련 규정이 정비될 필요가 있다. 고급여 종업원의 기여금과 급여 상한을 뚫으로써 고소득층에 조세지원의 혜택이 과도하게 귀속되는 것을 방지할 필요가 있다.

다층노후소득보장수단에서 가장 상층에 있는 개인연금저축의 경우도 조세지원이 이루어지고 있다. 제도의 성격상 고소득층 가입자 비중이 높아 조세지원의 혜택이 고소득층에 편중될 가능성이 높다. 이러한 점을 감안하여 개인연금저축에 대한 조세지원 규모를 소득계층별로 차등화 할 필요가 있다. 미국의 경우는 AGI(Adjusted Gross Income)을 기준으로 연금보험료에 대한 소득공제 금액 상한을 다르게 규정하고 있다(US Mater Tax Guide 참조).

## (2) 건강보험제도 개편

건강보험제도 개편의 과제는 건강보험의 보장성을 높이는 동시에 건강보험 급여지출을 억제하는 두 가지 목표를 달성하여야 한다는 것이다. 건강보험 보장성을 높이는 것이 필요하나, 급여구조의 개편 없이 전반적으로 보장률을 상향조정하기는 어렵다. 급여구조 개편 없는 전반적인 상향조정은 건강보험제정의 불안정성을 유발할 것이다. 이를 위하여 먼저 건강보험보장성의 의미를 정립할 필요가 있다. “참여정부 이후 건강보험 보장성의 의미를 OECD 공공지출 비중과 혼용하여 이를 보장성의 수치적 목표로 설정하였다. 그러나 이러한 개념의 보장성 개념은 경제적 충격으로부터 보호기능과 무관하게 정의된다는 문제가 있다(윤희숙·고영선(2009))”. 따라서 보장성의 개념은 경제적 충격이 큰 고액의료

비 부담(중증질환 치료비)을 줄이는 것과의 관련성에서 정의되어야 하며, 모든 사람 그리고 모든 질병에 대한 보장률을 높이는 것은 타당하지 않다.

“공적의료보장성의 개념을 재정립하기 위해, 기존의 건강보험급여율과 같은 개념의 사용을 지양하고, ‘필수적인 의료를 이용하는 경제적 부담을 공적으로 어느 정도 보장하는지’에 초점을 맞출 필요가 있다. 필수적인 진료가 아닌 수요자가 선택할 여지가 많은 ‘선택적 서비스’의 경우 공적의료체계에서 보장될 필요가 없다(윤희숙·고영선(2009))”. 의료보장성 개념강화와 함께 건강보험재정 안정화를 위해서는 건강보험 급여항목을 정비 필요가 있다. 필수적인 의료서비스와 환자의 선택의 여지가 많은 의료서비스에 대한 급여항목 정비를 위해 급여대상 진료 결정의 원칙과 기준에 대한 논의가 필요하다<sup>7)</sup>.

공적의료 보장성 강화와 건강보험재정 건전성 제고라는 두 가지 정책적 목표를 달성하기 위해서는 의료서비스 수요 측면과 공급측면과 관련된 개편이 필요하다. 수요측면에서 먼저, 건강보험급여 구조를 진료비가 적은 경증질환에 대한 급여 하향조정, 진료비가 많은 중증질환에 대한 급여 상향조정으로 개편할 필요가 있다. 경증질환의 경우 진료에 소요되는 치료비가 작아 질병 발생시 질병치료에 따른 비용이 크지 않아 환자에게 가해지는 경제적 위해가 작으므로, 건강보험급여의 필요성이 작다. 그러나 중증질환의 경우 진료비가 과중하여 질병 발생시 질병치료에 따른 비용과 경제활동 중단에 따른 비용이 커서 건강보험급여 지급의 필요성이 크다. 또한 경증질환의 경우 건당 진료비는 작으나 발생빈도가 높아 경증질환에 대한 급여지급을 줄일 경우 절약되는 금액이 크다. 반면 중증질환의 경우 건당 진료비는 크나 발생빈도가 낮아 경증질환에 대한 급여지급을 줄여 중증질환에 대한 보장성 상향조정이 가능하다<sup>8)</sup>.

7) 윤희숙·고영선(2009)은 필수적인 의료서비스의 판단기준의 원칙을 제시하였다. 영국의 NICE는 임상적 효과성과 비용효과성을 기준으로, 스웨덴(Swedish Health Care and Medical Priorities Commission)의 경우 생명을 위협하거나 장애에 이를 수 있는 증상에 대한 진료인지, 예방과 검진, 비급성기와 만성질환 진료, 기타 순서로 선정하며, 노르웨이(Core Services Committee)의 경우 효용, 돈의 가치, 공적자금 이용의 형평성, 정치적 과정이 지역사회 가치를 적절히 반영하였는가? 등 기준을 기준으로 하며, 네덜란드는 필수성, 효과성, 효율성, 개인 책임성 등을 판단의 기준으로 한다.

8) 전영준(2004)는 『건강보험통계』를 이용하여 건당 진료비 100만 원 이상 300만원미만 진료에 대해서는 현행의 건강보험자의 진료보상(가입자 입장에서는 보험급여) 수준을 50% 상향조정하고 건당 300만 원 이상의 진료에 대해서는 100% 상향조정함으로써 증가하는 건강보험급여 지출 재원을 건당진료비 50만원미만 진료비에 대한 보험자 부담수준을 20% 삭감하여 조달가능하다는 것으로 보였다. 그러나 이 결과의 해석시 다음과 같은 점이 감안

경증질환 진료비 지출을 억제하기 위해 연간 일정 금액 범위내에서 본인이 전액 진료비를 부담하는 제도(deductible)제도를 도입을 검토할 필요가 있다. 장기적으로는 건강저축계정(Health Savings Account, HSA)제도 도입에 대한 검토가 필요하다. HSA는 각 개인에게 건강저축계정이라는 계좌를 열게 하고 이 계좌에 근로자와 고용주가 자금을 적립하게 하는 제도이다. 계좌에 적립되는 자금은 비과세 혜택을 부여하며, 질병치료시 계좌에서 자금을 인출하여 사용할 수 있게 하는 제도이다. 이 계좌에서 인출하지 않은 자금은 은퇴후 노후자금 혹은 최초 주택구입시 사용할 수 있게 함으로써 경증진료인 경우 의료서비스 소비를 억제하는 효과를 기대할 수 있다. 이 제도가 제대로 작동하게 하기 위해서는 중증진료에 대해 보장률이 높은 재난보험(Catastrophic Insurance)적 성격의 보험이 전제되어야 한다. 재난보험은 수요자 측면에서 도덕적 해이 발생 가능성이 낮은 중증질환 발생시 보장률이 높은 급여지급이 이루어지는 보험을 말한다. 필수적인 질병치료항목을 급여항목으로 적절히 지정할 경우, 본인부담상한제로부터 재난보험적인 성격의 효과를 일부 기대할 수 있을 것으로 사료된다.

의료서비스 공급측면과 관련하여 다음과 같은 개편이 필요하다. 의료서비스 공급자의 책임성 강화를 위하여 외래의 경우 인두제를 통한 주치의 방식의 환자관리 필요하다. 각 건강보험자에게 주치의를 정하고 주치의가 3차 진료기관 등 고비용이 소요되는 병원의 외래진료 이용을 억제하는 문지기(gate keeper) 역할을 하도록 하여야 한다.

의료서비스 공급자의 행동에 가장 큰 영향을 미치는 제도는 진료비 지불제도이다. 현행의 '행위별 수가'제도는 사후적 진료비 지불제도이다. 진료행위에 따라 진료비가 지불되는 제도로서 의사와 병원의 과잉진료를 유발하는 제도이다. 따라서 이러한 과잉진료를 완화하기 위해서 진료비 지불 제도를 '사전적 지불제도'로 전환할 필요가 있다. 특히, 입원의 경우 포괄수가제(Diagnosis-Related Groups, DRG)와 총액예산제와 같은 사전적 지불제도의 도입 및 순차적인 확

---

되어야 한다. 경증질환에 대한 급여를 줄일 경우 본인부담분 비중이 높아져 경증질환 의료 서비스에 대한 수요가 줄어들 가능성이 있다. 경증질환의 경우 수요의 가격탄력성이 비교적 높아 서비스 수요가 대폭 줄어들어 건강보험 급여지출 억제효과가 강화될 수 있다. 반면 중증질환에 대한 급여 증가로 인해 본인부담분이 줄어들 경우 중증질환에 대한 수요가 늘어날 가능성이 있다. 중증질환의 경우 수요의 가격탄력성이 낮아 수요가 대폭적으로 증가할 가능성이 낮을 수 있다. 그러나 본인부담분의 감소로 인해 이전에 중증질환 치료가 불가능하던 저소득층의 수요가 증가하는 효과도 발생할 수 있다.

대가 필요하다. 사전적 지불제도는 의료서비스 공급자의 의료서비스의 양과 상관없이 진료비가 사전에 정해져 있는 제도로서 의료서비스 과잉공급을 완화할 것으로 기대된다. “OECD국가 중 행위별 수가제도가 입원 진료에 대한 지배적인 지불제도인 경우는 한국이 유일하다. 이들 국가들은 1970년대에서 1990년대 사이에 대부분 총액예산제 혹은 포괄수가제도를 도입하였다. 이는 이 기간 동안 의료비 지출 증가속도가 높아 기존의 행위별 수가제도하에서는 의료비 증가 속도를 억제하기 어렵다는 점에 기인한다(최병호·신운정(2003))”.

건강보험재정을 통합재정수지 범위에 포함하여 중앙정부의 건강보험재정에 대한 국회와 정부의 통제기능을 강화할 필요가 있다. 건강보험급여지출액이 공공부문의 재정활동으로 중요한 부분을 차지하고 있는 건강보험재정이 통합재정수지에 포함되지 있지 않는 것은 매우 이례적인 일이다. 2000년 건강보험재정이 통합되기 이전에 ‘조합주의’방식으로 공공의료보험이 운영된 관계로 의료보험 재정을 통합 운영하는 것이 어려웠으나, 건강보험 재정통합이후에도 여전히 통합재정에 포함되지 않는 것은 타당하지 못하다.

보험자인 건강보험관리공단과 정책당국의 건강보험재정안정화 노력을 유도할 수 있는 건강보험 수입구조를 마련할 필요가 있다. 인구의 고령화와 더불어 건강보험급여 지출 재원을 건강보험료 수입만으로 충당하기 어려운 상황이 도래할 것으로 예상된다. 2000년경 건강보험 재정위기를 겪으면서 중앙정부의 재정보조와 국민건강증진기금으로부터 재정보조가 이루어지고 있다. 이러한 재정보조는 향후 확대될 가능성이 높다. III절에서 기술한 바와 같이 건강보험재원 중국고지원금이 차지하는 비중이 높아짐에 따라 건강보험제도 입안자와 제도 운영자는 건강보험료 징수에 대한 노력을 기울일 인센티브가 줄어들 수 있다. 또한 건강보험급여 부정수급을 적발하고 관리하며 예방할 노력을 기울이는 인센티브도 줄어들 가능성이 있다. 전영준·정기택(2012)가 제시하였듯이, 국고보조의 비중이 증가할수록 국민의료비와 공공부문의료비 지출이 증가하는 경향이 OECD 국가에서 전반적으로 나타났다. 만일 이러한 경향이 한국에도 나타나면 건강보험 급여 지출의 추가적인 증가요인으로 작용할 수 있다. 이러한 점을 감안하여 건강보험 수입구조가 결정될 필요가 있다고 사료된다.

최근 실손형 민영보험 가입자가 증가하고 있는 추세이다. 의료보험 시장은 시장실패가 발생하는 대표적인 시장이므로 민영보험과 공적보험간의 역할 분담과 관련해서는 신중한 접근이 필요하다고 사료된다. 실손형 민영보험이 국민건강보

험의 비급여 항목과 급여항목에 대한 본인부담분을 지급하도록 하는 현행 체제를 당분간 유지할 필요가 있다. 민영보험과 국민건강보험 가입자를 분리하는 방안, 즉, 국민건강보험 가입자로 하여금 민영보험과 국민건강보험을 선택하게 할 경우 역선택이 발생할 가능성이 있다. 국민건강보험 가입자 중 소득이 높거나 질병확률이 낮아 건강보험으로부터의 순편익이 음(-)인 사람들이 민영보험으로 이전할 가능성이 높다. 이 경우 건강보험 재정 악화가 우려된다<sup>9)</sup>. 실손형 민영보험이 비급여 항목과 본인부담분이 적용될 경우 의료서비스 소비 비용이 낮아져서 의료서비스 소비가 증가할 가능성이 있으나, 아직 이러한 현상이 발생하였다는 증거는 발견되지 않았다(윤희숙(2008)). 그러나 실손형 민영보험 가입이 증가하고 이에 대한 인지도가 높아질 경우 실손형 민영보험이 도덕적 해이를 유발하고 이에 따라 국민건강보험 재정에 악영향을 미칠 가능성도 있다.

마지막으로, 보건의료시장의 정보의 비대칭성 해소를 위한 조치가 필요하다. 보건의료시장의 특성상 의료서비스 질과 효능에 대한 정보를 의료서비스 소비자에게 부족한 것이 일반적이다. 이러한 상황에서 의료서비스 가격경쟁이 이루어지기 어렵다. 병원 의료서비스의 가격과 질에 대한 정보공개를 통해 정보의 비대칭성이 해소할 조치가 필요하다.

### (3) 공적부조제도 개편

Ⅲ절에서 기술하였듯이 한국의 공적부조제도의 근간을 이루는 기초생보 제도는 저소득가구의 탈빈곤의 노력을 줄이고 빈곤을 고착시킬 가능성이 있다<sup>10)</sup>. 이러한 문제를 완화하기 위해서 무엇보다도 급여수급자의 근로유인을 제공하는 제도 개편이 필요하다. 먼저 급여수급요건을 근로능력자와 근로무능력자에 대해 차별적인 접근을 하여야 한다<sup>11)</sup>. 근로능력자에 대해서는 미국의 TANF 제도의

9) 미국의 Medicare 가입자에게 Medicare 대신 민영보험인 HMO에 가입을 허용한 적이 있는데, 이때 역선택의 문제가 발생하였다고 평가되고 있다(Rosen and Gayer (2009), p215 참조).

10) 김혜련(2009)은 빈곤탈출 확률이 2006~2007년 기간 동안 31.8%에서 2008~2009년 기간에는 20.9%로 줄어들었다. 비빈곤층의 빈곤층 진입확률도 동기간동안 4.5%에서 5.8%로 증가하였다. 이러한 변화가 경기하락에 상당부분 기인한 것으로 보아야 할 것이다. 그러나 현행의 기초생보 제도도 제도의 구조상 빈곤가구의 탈빈곤 유인을 주지 못하고 오히려 빈곤을 고착화시킬 가능성이 높다.

11) 미국의 경우 1996년 사회복지개혁으로 인해 복지급여수급자와 급여수급액이 대폭적으로 줄어들었다. 이와 관련된 연구는 Schoeni and Blank (2000)와 CEA (1999) 참조.

요소인 ‘근로참가 의무기준’과 ‘생애수급기간제한’<sup>12)</sup> 등의 도입을 검토할 필요가 있다. 급여수급을 위해서는 일정시간 이상의 근로활동에 참가하여야 하며, 생애기간동안 일정기간(예를 들어 미국과 같이 5년)을 초과하여 급여를 수급하지 못하도록 하는 수급요건을 두어 저소득가구의 도덕적 해이를 완화할 필요가 있다. 반면 근로무능력자에 대한 수급요건을 완화할 필요가 있다. 특히 노인층에 적용되는 ‘부양의무자’ 기준을 완화할 필요가 있다. 실제로 자녀 등 부양의무자의 부양을 받지 못하는 경우에도 급여수급에서 배제되는 문제점을 완화할 필요가 있다.

급여수준에 대한 재검토가 필요하다. III절에서 기술한 바와 같이 기초생보 급여 수급기준이 되는 기초생계비가 높은 편으로 평가된다. 기초생계비를 하향조정하고 근로무능력자들에 대한 수혜의 폭을 넓일 필요가 있다.

급여구조 측면에서 현재 일체형, 급여수급자로 선정될 경우 생계급여와 같은 현물급여뿐만 아니라 의료급여, 주택급여, 교육급여 등 현물급여도 함께 수급하는 구조를 분립형, 각각의 급여를 급여수급의 필요성이 큰 집단에 각각 지급하는 구조로 전환할 필요가 있다. 현행의 일체형 제도하에서 제도 수혜에서 벗어나면, 현금급여 뿐만 아니라 현물급여도 수급하지 못하므로 빈곤층의 탈빈곤을 저해하는 요소로 작용하고 있다. 특히 무상의료혜택을 부여하는 의료급여 수급으로부터 배제되는 것에 대한 우려로 인해 기초생보 급여 탈수급을 저해할 가능성이 높다. 이러한 문제점을 완화하기 위한 급여구조의 개선이 필요하다.

## V. 결론

최근의 복지정책 확대 요구와 이에 따른 복지정책기조의 변화로 인해 복지지출이 대폭적으로 증가할 것으로 예상되는 반면, 복지지출 증대에 수반되어야 하는 조세부담 증가에는 일반 국민은 매우 부정적인 견해를 보이고 있다. 복지지출 증대와 더불어 조세부담율의 상향조정이 이루어지지 않을 경우, 재정부담은 미래세대로 전가될 수밖에 없으므로 이를 방지하기 위한 정책방안이 모색되어야 한다. 이러한 문제점의 인식하에서 본 논문에서는 재정부담의 세대간 형평성

12) Grogger(2004)는 TANF 수급여부가 자녀의 연령에 영향을 받는다는 것을 보임으로써 생애기간동안의 수급기간 제한 규정의 효과가 발생한다는 연구결과를 제시하였다. Grogger(2004)에 의하면 자녀의 연령이 낮을수록 급여수급율이 낮고 부양자녀 기준인 자녀 연령 18세에 가까울수록 수급률이 높아지는 것을 보였다.

제고를 위한 정책과제에 대해 기술하였다.

정책과제에 대한 논의에 앞서 본 연구에서는 현행의 재정정책하에서 정부재정의 유지가능성에 대해서 기술하였다. 현행의 제도를 그대로 유지하더라도 인구의 고령화와 복지제도의 성숙으로 인해 정부재정 수지 불균형이 예상되고 있어 향후 정부 수지 개선을 위해 조세부담의 대폭적인 상향조정이 필요하며 이에 따라 미래세대의 조세부담이 대폭적으로 증가할 것으로 예상된다. 또한 최근 논의되고 있는 복지급여 증대가 정책에 반영될 경우 이러한 세대간 불평등 문제가 심화될 것이다. 더욱이 일반 국민들이 복지지출 증가를 선호하는 경향이 있는 반면 복지 지출 재원을 조달하기 위해 필요한 조세부담의 상향조정에는 부정적인 견해를 보이고 있어 조세수입 증대를 위한 제도개편도 용이하지 않을 것으로 예상된다.

복지급여 지출이 증가할 경우, 세대간 형평성 제고와 정부재정의 안정성 제고를 위해서는 조세부담의 상향조정이 그 시행의 어려움에도 불구하고 이루어져야 할 것이며, 또한 조세부담률의 대폭적인 상향조정을 방지하기 위해서는 선별적 복지하에서 복지수혜 필요성이 많은 계층을 중심으로 부여되는 저부담-저급여 체제의 유지가 필요할 것이다. 이러한 저부담-저급여와 고부담-고급여 체제 간 선택의 문제와 관련하여, 외국의 사례와 일반균형모형을 이용한 정책시뮬레이션 결과를 살펴보았다. 이들 기존 연구의 분석결과에 의하면 고부담-고급여 체제가 저부담-저급여 체제보다 경제활동을 위축시킬 가능성이 높은 경향을 보이고 있으므로, 경제활동 위축을 감내하더라도 복지지출 수준을 복구형 고부담-고급여 체제로 전환하는 것이 타당하지도 않으며 국민들이 이에 대한 준비가 되어 있지 않은 것으로 보인다.

이러한 점들을 감안하건데, 향후 복지제도는 복지지출 증가를 최대한 억제하면서, 제한된 재원으로 사회복지제도 본연의 목적을 달성할 수 있게 재편되어야 할 것이다. 공공부문의 제도는 취약계층, 즉 저소득층, 근로비능력자인 노인층, 장애인, 중증질환자 등을 목표집단으로 삼아 이들에 대한 지원을 강화할 필요가 있다. 그리고 중산층 이상 소득계층에 대해서는 민간시장에서 생활안정에 필요한 각종 보험 상품 혹은 저축을 구입하도록 유도할 필요가 있다. 이를 위해 일정수준의 조세지원이 허용되어야 할 것이며, 이 조세지원의 혜택도 고소득층에 편중되지 않도록 조세지원 구조가 개편되어야 할 것이다. 또한 각종 보험 상품과 저축, 특히 연금상품이 안정적으로 운용될 수 있도록 정책당국의 관련제도 및 규제 및 감독의 개선이 필요하다고 사료된다.

## 참 고 문 헌

- 국민건강보험공단·건강보험심사평가원, 「2010년 건강보험통계연보」, 국민건강보험공단, 2011. 12
- 국민건강보험공단, 「2010년도 건강보험환자 진료비 실태조사 결과」, 보도자료, 2012. 2. 7
- 국회예산정책처, 「2012~2060년 장기 재정전망 및 분석」, 국회예산정책처, 2012. 6
- 김혜련, “근로빈곤의 동태적 분석”, 통계개발원 2009년 하반기 연구보고서 제Ⅲ권 5장, 통계개발원, 2009.
- 박형수, 「장기재정전망과 재정정책 운용방향」, 한국조세연구원 개원 20주년 기념 심포지엄 발표 논문, 2012. 9. 20
- 송원근, “유럽재정위기와 복지지출”, 한국경제연구원 세미나 자료, 2012. 11. 29.
- 박정수·권남훈·김병연·김진영·전영준·최성호, 『시장경제인식 제고 및 정책 대응에 대한 연구: 적정시장-정부 관계 정립 방향 모색』, 연구보고서, 시장경제연구원, 2012.
- 원종욱·신화연·윤문구·김문길·강지원·남궁은하, 『사회복지 재정추계 모형개발 연구』, 연구보고서 2011-17-6, 한국보건사회연구원, 2011.
- 원종욱·이주하·김태은, 『OECD 국가의 사회복지지출과 재정건전성 비교연구』, 연구보고서 2012-27, 보건사회연구원, 2012.
- 윤희숙, “민간의료보험 가입이 의료이용에 미치는 영향”, 『한국개발연구』, 제30권 제2호, 2008, 99-128
- 윤희숙, 고영선, 『의료서비스산업 선진화를 위한 제도개선과제』, 연구보고서 2009-01, 한국개발연구원, 2009.
- 이용하, 『국민연금 급여수준의 국제비교 연구』, 연구보고서 2007-17, 국민연금연구원, 2007.
- 전영준, “건강보험 재정부담의 귀착: 세대간 회계를 이용한 접근”, 『경제학연구』, 제52집 2호, 2004, 193-240
- 전영준, “건강보험 재원조달 방식 개편에 대한 연구”, (백용기·류덕현·이영·이철인·전영준 저) 『재정건전성을 위한 거시재정 정책과제의 분석 및 개선방안』 6장, 2010 재정전문가 네트워크 거시재정분과, 2011.
- 전영준, “세대간 회계를 이용한 세대간 재정부담분석”, 용역보고서, 예산정책처, 2012
- 전영준·정기택, “재정효율화 방안연구: 보건·의료 분야”, 용역보고서, 조세연구원·시장경제연구원, 2012.
- 전영준·김진영·김성태, “복지패러다임 전환의 경제적 효과 - 보편적 복지 vs. 선택적 복지 -”, 『경제학연구』, 제 61권, 2호, 2013, 69-111.
- 정원호, “네덜란드와 덴마크의 유연안정성 비교”, 「국제노동브리프」, 3(12), 2005, 35-43
- 최병호·신윤정, 『국민건강보험 총액예산제 도입방안 연구』, 연구보고서 2003-08, 한국보건사회연구원, 2003.
- CCH Tax Law, U.S. Master Tax Guide, each year
- Chang, Ha-Joon, ‘No industrial policy please, we’re British’ is out of date, The Guardian, September 12, 2012.
- Council of Economic Advisers(CEA), “Economic Expansion, Welfare Reform, and the Decline in Welfare Caseloads: An Update: Technical Report,”

Washington, D.C.: Executive Office of the President of the United States, 1999.

Grogger, Jeffery, "The Behavioral Effects of Welfare Time Limits," *The American Economic Review*, Vol. 92, No. 2, May 2002, 385-389.

Rosen, H. and T. Gayer, *Public Finance*, Columbus, Ohio: McGraw-Hill, 2009

Schoeni and Blank, "What Has Welfare Reform Accomplished? Impacts on Welfare Participation, Employment, Income, Poverty, and Family Structure.", NBER working paper No. 7627, 2000.

## Policy suggestions for improving generational equity with special consideration of social welfare policies

Young Jun Chun\*

### Abstract

We suggest a policy reform plan to improve the generational equity, based on the analysis on the sustainability of current fiscal policies and the taxpayer's compliance, related case studies, and the welfare analysis on the expansion of the welfare policies accompanied by tax increase. Our analysis indicates that in order to improve the welfare of future generations, who are expected to take heavier net tax burden than current generations under the current welfare policies, the excessive welfare expenditure increase should be prevented and the target efficiency of the welfare policies needs to be improved. Therefore, the welfare policies of the public sector should be targeted to the social groups, that are vulnerable to the income risks, such as the elderly with limited work ability, the invalid, the low-income classes and the patients suffering from severe or chronic diseases. On the other hand, it is necessary to induce higher income classes to prepare themselves for the risks by increasing savings and purchasing appropriate private insurances. For this purpose, tax incentives and reinforcement of regulations and supervision on the private insurance arrangements are needed.

JEL classification: H6, H53, E24

Keywords: generational equity, welfare policies, fiscal sustainability,  
target efficiency

---

\* Professor, Division of Economics and Finance, Hanyang University