

사회보장 재정 위기 감지 및 대응을 위한 분석적 기반 연구 - III

고제이
이상호, 최은철, 하솔원, 조용찬



사람을
생각하는
사람들



KOREA INSTITUTE FOR HEALTH AND SOCIAL AFFAIRS



한국보건사회연구원
KOREA INSTITUTE FOR HEALTH AND SOCIAL AFFAIRS



■ 연구진

연구책임자	고제이	한국보건사회연구원 연구위원
공동연구진	이상호	동국대학교 교수
	최은철	고려대학교 연구교수
	하솔잎	한국보건사회연구원 부연구위원
	조용찬	한국보건사회연구원 연구원

연구보고서 2023-57

사회보장 재정 위기 감지 및 대응을 위한 분석적 기반 연구 - III

발행일 2023년 12월
발행인 이태수
발행처 한국보건사회연구원
주소 [30147]세종특별자치시 시청대로 370
세종국책연구단지 사회정책동(1~5층)
전화 대표전화: 044)287-8000
홈페이지 <http://www.kihasa.re.kr>
등록 1999년 4월 27일(제2015-000007호)
인쇄처 (사)대한민국공무원공상유공자회 인쇄사업부

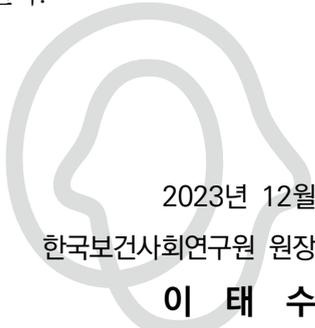
© 한국보건사회연구원 2023
ISBN 979-11-7252-014-4 [93330]
<https://doi.org/10.23060/kihasa.a.2023.57>

발|간|사

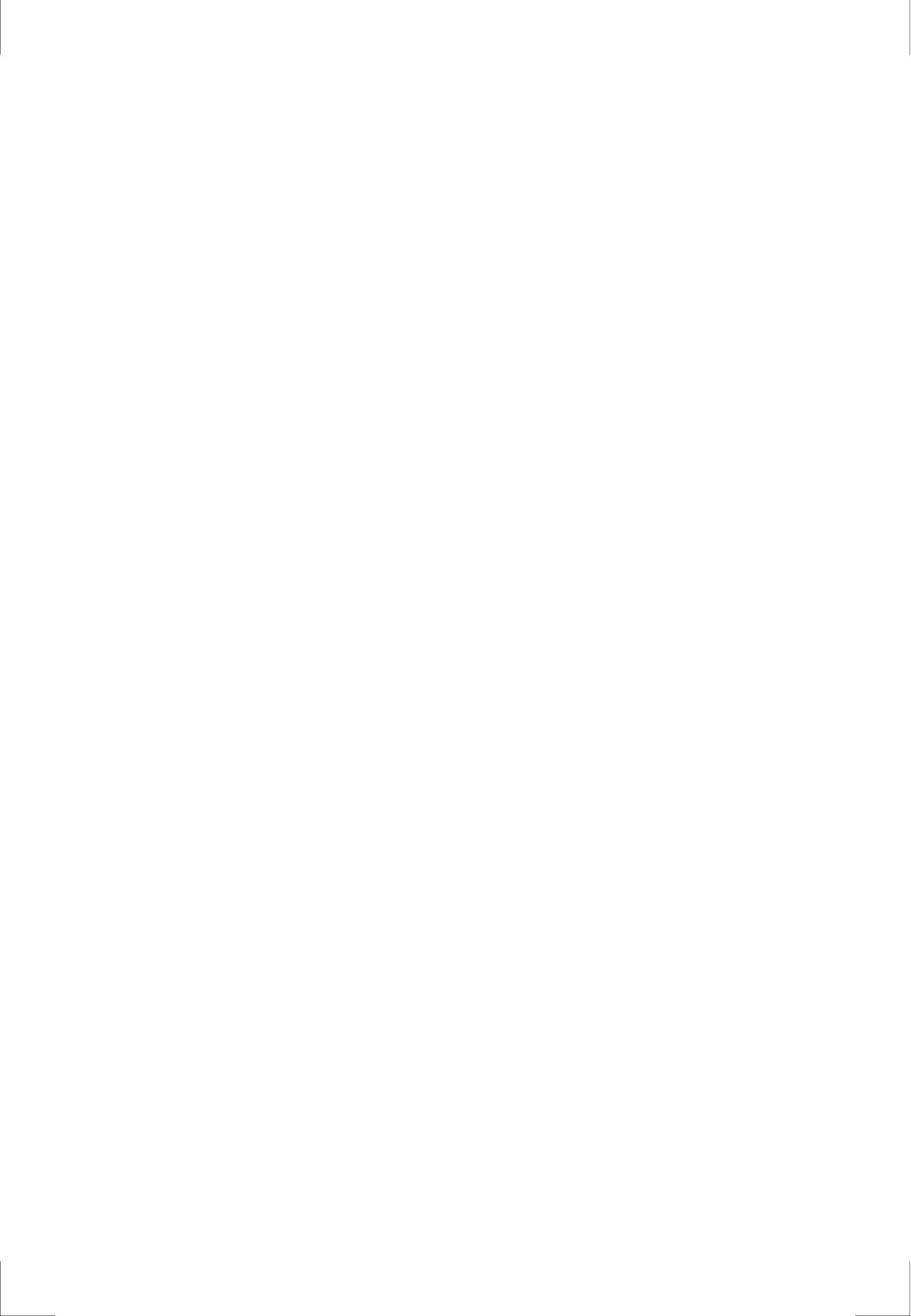
본 연구는 전 세계적으로 코로나19 대응 과정에서 나타난 대규모 적자 재정 운영과 이로 인해 증가한 재정 위기의 가능성을 배경으로 삼아, 한국의 사회보장제도가 직면한 재정적·제도적 위험 요인을 심층적으로 분석하고 효과적인 사회보장지출 관리를 위한 정책적 판단 기준을 발굴하는 것을 목적으로 하는 3차 연도 연구이다.

유럽 복지국가의 사회보장지출 관리 사례에 대하여 제도적 측면에 초점을 두고 재정준칙과 사회보장지출과의 관계를 심층적으로 검토한다. 또한 지난 연구에서 사회보장지출 수준의 적정성 진단 기준으로 제시한 국민들의 수요와 지불의사가 반영된 사회보장지출 총량의 측정 방법론과 분석자료를 보완하여 정책적 활용도를 점검한다. 이를 통해 재정 운용 측면에서 적절한 시사점을 제공할 수 있기를 기대한다.

본 연구는 고제이 연구위원의 책임하에 원내의 하술잎 부연구위원, 조용찬 연구원, 원외의 동국대학교 이상호 교수님, 고려대학교 최은철 교수님이 참여하였다. 연구진은 본 연구의 진행 과정에서 유익한 조언을 해주신 한국조세재정연구원 박노욱 박사님과 원내 우해봉 연구위원께 특별히 감사 را 표한다. 마지막으로 본 연구결과는 연구원의 공식적인 견해가 아니라 연구진의 개별 연구활동의 결과임을 밝힌다.



2023년 12월
한국보건사회연구원 원장
이 태 수



목 차

KOREA INSTITUTE FOR HEALTH AND SOCIAL AFFAIRS



Abstract	1
요약	3
제1장 서론	7
제1절 연구의 배경 및 목적	9
제2절 연구의 내용 및 방법	11
제2장 복지국가의 재정규율과 사회보장지출	13
제1절 재정규율의 유형과 운영 현황	15
제2절 지출준칙 시행 현황과 주요특징	32
제3절 지출준칙과 사회보장지출	43
제4절 소결	73
제3장 사회보장지출 수요의 추정	79
제1절 사회보장지출 총량 관리 실태와 한계	81
제2절 참조 예산 기반 사회보장 수요 추정	90
제3절 세 부담 인식과 주관적 사회보장 수요	101
제4절 소결	116

제4장 조건부 가치측정법을 활용한 지불의사 추정	119
제1절 방법론	121
제2절 분석 결과	133
제3절 소결	168
제5장 결론	171
참고문헌	179
부록	187

표 목차



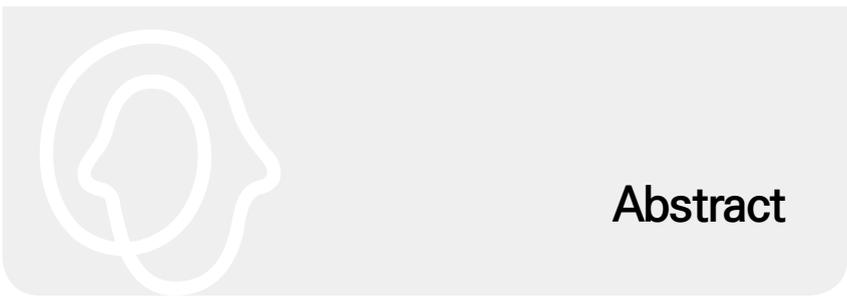
〈표 2-1〉 4가지 재정준칙 유형의 장단점	21
〈표 2-2〉 전 세계 재정준칙의 법적 근거 현황	27
〈표 2-3〉 OECD 회원국의 재정준칙 현황	28
〈표 2-4〉 초국가적 재정준칙 비교	31
〈표 2-5〉 지출준칙 운영 사례: 국가별 비교	33
〈표 2-6〉 유럽연합 재정준칙 주요 특성	35
〈표 2-7〉 유럽연합의 재정규율 연혁	41
〈표 2-8〉 덴마크 재정준칙 주요 특성	44
〈표 2-9〉 독일 재정준칙 주요 특성	46
〈표 2-10〉 주정부 헌법상 채무억제장치	53
〈표 2-11〉 주정부의 예산규정법상 채무억제장치	54
〈표 2-12〉 스웨덴 재정준칙 주요 특성	55
〈표 2-13〉 영국의 재정규율 연혁	59
〈표 2-14〉 정부 기능별 지출과 사회지표: 덴마크 2010~2021	65
〈표 2-15〉 정부 기능별 지출과 사회지표: 독일 2010~2021	66
〈표 2-16〉 정부 기능별 지출과 사회지표: 스웨덴 2010~2021	67
〈표 2-17〉 정부 기능별 지출과 사회지표: 영국 2010~2021	68
〈표 2-18〉 정부 기능별 지출과 사회지표: 벨기에 2010~2021	69
〈표 3-1〉 사회보장통계 관리 지표 현황	83
〈표 3-2〉 유사사업의 집행주체별 예산분류 비일관성 예시	86
〈표 3-3〉 가계금융복지조사의 가구지출 조사 항목	90
〈표 3-4〉 가구의 연간 필수 지출 규모	93
〈표 3-5〉 인구집단별 지출 항목별 개인화 지출(2022)	94
〈표 3-6〉 인구집단별 지출 항목별 개인화 지출 추이	95
〈표 3-7〉 가계의 재정적 수요(1인당 참조 예산)에 기반한 사회보장지출 규모의 추정(2022)96	
〈표 3-8〉 인구집단별 참조 예산(1인당, 필수 소비지출 기준) 추이	98
〈표 3-9〉 가계의 재정적 수요(1인당 참조 예산, 필수 소비지출) 기준 사회보장지출 총량 98	

〈표 3-10〉 인구집단별 참조 예산(1인당, 필수 소비지출+이자지출 기준) 추이	98
〈표 3-11〉 가계의 재정적 수요(1인당 참조 예산, 필수 소비지출+이자지출 기준)에 기반한 사회보장지출 규모의 추정	99
〈표 3-12〉 응답자 특성	102
〈표 3-13〉 정책 대상별 적용 인구수	112
〈표 3-14〉 희망 소비지출 기준 사회보장지출 총량	112
〈표 3-15〉 주관적 기대 수준에 따른 사회보장지출 총량 2	115
〈표 4-1〉 응답자 그룹	126
〈표 4-2〉 정책 영역별 지불의사액 분포 - 2022년 설문조사 결과	128
〈표 4-3〉 그룹별 초기 제시 금액	128
〈표 4-4〉 응답자 특성 - 그룹 1(노인 지원)	133
〈표 4-5〉 지불의사 분포 - 그룹 1(노인 지원)	134
〈표 4-6〉 모수 추정 분석 결과 - 그룹 1(노인 지원)	135
〈표 4-7〉 WTP 분석 결과 - 그룹 1(노인 지원)	136
〈표 4-8〉 공변량 분석 결과 - 그룹 1(노인 지원)	137
〈표 4-9〉 지불 거부 이유 - 그룹 1(노인 지원)	138
〈표 4-10〉 지불 거부 응답자 분석 - 그룹 1(노인 지원)	139
〈표 4-11〉 응답자 특성 - 그룹 2(아동 지원)	140
〈표 4-12〉 지불의사 분포 - 그룹 2	141
〈표 4-13〉 모수 추정 분석 결과 - 그룹 2(아동 지원)	142
〈표 4-14〉 WTP 분석 결과 - 그룹 2(아동 지원)	143
〈표 4-15〉 공변량 분석 결과 - 그룹 2(아동 지원)	144
〈표 4-16〉 지불 거부 이유 - 그룹 2(아동 지원)	145
〈표 4-17〉 지불 거부 응답자 분석 - 그룹 2(아동 지원)	146
〈표 4-18〉 응답자 특성 - 그룹 3(실업자 등 지원)	147
〈표 4-19〉 지불의사 분포 - 그룹 3(실업자 등 지원)	148
〈표 4-20〉 모수 추정 분석 결과 - 그룹 3	149

〈표 4-21〉 WTP 분석 결과 - 그룹 3(실업자 등 지원)	150
〈표 4-22〉 공변량 분석 결과 - 그룹 3(실업자 등 지원)	151
〈표 4-23〉 지불 거부 이유 - 그룹 3(실업자 등 지원)	152
〈표 4-24〉 지불 거부 응답자 분석 - 그룹 3(실업자 등 지원)	153
〈표 4-25〉 응답자 특성 - 그룹 4	154
〈표 4-26〉 지불의사 분포 - 그룹 4(장애인·저소득층 지원)	155
〈표 4-27〉 모수 추정 분석 결과 - 그룹 4(장애인·저소득층 지원)	156
〈표 4-28〉 WTP 분석 결과 - 그룹 4(장애인·저소득층 지원)	157
〈표 4-29〉 공변량 분석 결과 - 그룹 4(장애인·저소득층 지원)	158
〈표 4-30〉 지불 거부 이유 - 그룹 4(장애인·저소득층 지원)	159
〈표 4-31〉 지불 거부 응답자 분석 - 그룹 4(장애인·저소득층 지원)	160
〈표 4-32〉 응답자 특성 - 전체(일반 국민 지원)	161
〈표 4-33〉 지불의사 분포 - 전체(일반 국민 지원)	162
〈표 4-34〉 모수 추정 분석 결과 - 전체(일반 국민 지원)	163
〈표 4-35〉 WTP 분석 결과 - 전체(일반 국민 지원)	164
〈표 4-36〉 공변량 분석 결과 - 전체(일반 국민 지원)	165
〈표 4-37〉 지불 거부 이유 - 전체(일반 국민 지원)	166
〈표 4-38〉 지불 거부 응답자 분석 - 전체(일반 국민 지원)	167
〈표 4-39〉 WTP 분석 결과 요약	169
〈표 4-40〉 연령별 평균 WTP	169

그림 목차

[그림 2-1] 전 세계 재정준칙 시행 현황: 1990~2021	22
[그림 2-2] 주요국의 일반정부 채무 비율: 2000~2022	71
[그림 3-1] 가구의 연간 필수 지출 규모 추이(2019~2022)	92
[그림 3-2] 인구집단별 참조 예산(1인당, 필수 소비지출+이자지출, 전체 평균) 추이	99
[그림 3-3] 참조 예산 기반 사회보장 수요 총족률(OECD 공공사회복지지출 기준)	100
[그림 3-4] 월평균 가구소득	104
[그림 3-5] 월평균 가구소비	105
[그림 3-6] 항목별 세 부담 인식	106
[그림 3-7] 사회보장 혜택 대비 세금 수준	107
[그림 3-8] 사회보장 혜택 대비 사회보험료	108
[그림 3-9] 응답자가 기대하는 정책 대상별 필요소비와 정부 지원 비율	110
[그림 3-10] 응답자가 기대하는 정책 대상별 정부 지원 수준	114
[그림 4-1] 문화과학체육시설 등의 건립에 따른 편익 도출 과정	124



Abstract

Policy standards for managing the risk factors related to the Korean welfare state(3rd Year)

Project Head: Jayee Ko

The aim of this three-year study is to create a set of policy standards to evaluate and monitor the adequacy and efficiency of government social spending. The research conducted over the past two years has largely consisted of two main analyses. The first involves an in-depth investigation and analysis of the management of government social spending in European welfare states to derive policy implications. The second focuses on exploring specific management standards for government social spending. The third year of this study, which concludes the research, is structured similarly. First, it examines the relationship between fiscal rules and social security expenditure in the context of managing social security expenditure in European welfare states. Second, it assesses the policy relevance by enhancing the methodology and analytical data used in the previous study to measure the total social security expenditure, which reflects public demand and willingness to pay, thereby evaluating the adequacy of government social spending.

Key words : government social spending, fiscal rules, CVM, WTP

Co-Researchers: Sang-Ho, Lee · Choi, Euncheol · Ha, Solleep · Cho, Yongchan





1. 연구의 배경 및 목적

본 연구는 전 세계적으로 코로나19 대응 과정에서 나타난 대규모 적자 재정 운영과 이로 인해 증가한 재정 위기의 가능성을 배경으로 삼아, 한국의 사회보장제도가 직면한 재정적·제도적 위험 요인을 심층적으로 분석하고 효과적인 사회보장지출 관리를 위한 정책적 판단 기준을 발굴하는 것을 목적으로 하는 3차 연도 연구이다.

지난 두 해의 연구는 크게 두 가지 분석 내용으로 구성되었다. 첫 번째는 유럽 복지국가의 사회보장지출 관리 사례에 대한 심층적인 조사·분석을 통해 정책적 시사점을 찾는 것이고, 두 번째는 구체적인 사회보장지출의 관리 기준을 모색하는 것이다. 본 연구를 마무리하는 이번 3차 연도 연구 역시 이와 동일한 형태로 구성된다. 구체적으로는 유럽 복지국가의 사회보장지출 관리 사례에 대하여 제도적 측면에 초점을 두고 재정준칙과 사회보장지출과의 관계를 심층적으로 검토한다. 또한 지난 연구에서 사회보장지출 수준의 적정성 진단 기준으로 제시한 국민들의 수요와 지불의사가 반영된 사회보장지출 총량의 측정 방법론과 분석자료를 보완하여 정책적 활용도를 점검하고자 한다.

2. 주요 연구 결과

먼저 덴마크, 독일, 스웨덴, 영국, 벨기에 등 5개국에서 사회보장 관련 지출규율이 적용되고 있는 사례를 중심으로 한 재정준칙과 사회보장지출의 관계 분석 결과를 요약하면 다음과 같다. 첫째, 현재 전 세계적으로 다양한 유형의 재정준칙이 병행 적용되고 있으며, 특히 최근에는 지출준칙

4 사회보장 재정 위기 감지 및 대응을 위한 분석적 기반 연구: (III)

의 도입이 확대되고 있는 경향이 있다. 둘째, 국가별로 지출준칙을 다른 재정준칙과 결합하는 방식에 차이가 있으며, 분석된 5개국의 지출준칙 운영 방식도 다양하다. 셋째, 지출준칙의 적용범위에서 사회보장지출을 고려하는 방식에 있어서도 차이가 있다. 넷째, 지출준칙의 도입시점이 다르고 운영방식의 다양성에도 불구하고, 분석된 5개국 모두에서 사회보장 지출 증가가 통제되었고, 그에 따라 빈곤율 상승이나 기대수명 감소 같은 상당한 사회적 비용이 발생하였다. 다섯째, 성과 측면에서 보았을 때, 덴마크와 스웨덴은 재정 건전성을 확보하는 데 성과를 보였지만, 독일, 벨기에, 영국은 실패한 사례로 확인된다. 특히 영국은 다른 국가들 중에서 사회보장 지출에 가장 직접적이고 엄격한 통제를 강조했지만, 상당한 사회적 비용에도 불구하고 공공부채 관리에서 실패한 것으로 나타났다.

한편, 정책의 적용 가능성을 고려할 때, 참조 예산과 수요 조사 데이터의 시계열을 확장하여 생산된 지표의 시계열적 안정성에 대한 방법론적 타당성을 재검토한 결과는 다음과 같이 요약할 수 있다. 이전 연구와 동일한 방식으로 측정된 주관적 수요와 참조 예산을 종합하면, 사회보장지출 수요의 최소선은 GDP의 약 12%, 중위선은 약 15~16%, 최대선은 약 30~31%로 나타났다. 이러한 결과는 사회보장지출의 적정 규모를 진단하는 기준을 발굴하는 데 긍정적인 신호로 보인다. 따라서 앞으로도 반복적인 측정을 통해 실질적인 적용 가능성을 적극적으로 고려할 필요가 있다.

마지막으로, 이전 연구에서 확인된 사회보장 제도를 확대하는 것에 대한 국민의 지불의사액(WTP) 추정 시 발생 가능한 표본 선택 편익의 문제를 보완하기 위해 조건부 가치추정법을 적용하여, 증가된 사회보장지출에 대한 지불 능력을 추정한 결과는 다음과 같다. 먼저, 평균 지불의사액을 기준으로, 노인 지원 확대가 월평균 17,661.2원으로 가장 높게 나타났으

며, 그다음으로는 장애인과 저소득층 지원이 월평균 16,984원, 영유아 및 12세 미만 아동 지원이 월평균 15,878.4원, 실업자 및 한계근로자 지원이 월평균 10,272.8원, 일반 국민건강보험 등의 지원이 월평균 9,868.5원으로 나타났다. 둘째, 응답자 특성별 평균 지불의사액 분석과 응답 거부자에 대한 프로빗 분석 결과를 종합해 보면, 가구소득이 높을수록, 나이가 많을수록 사회보장 제도 확대를 위한 지불의사액이 일반적으로 크게 나타났으며, 관련 사회보장 제도를 통해 지원을 받은 경험이 있는 경우나 지원을 받을 가능성이 높은 경우에는 해당 제도의 확대를 위해 더 많은 조세나 사회보험료를 부담할 의사가 있다는 것을 확인하였다. 셋째, 지불의사액 추정 결과를 종합하면, 국민들이 사회안전망 확대를 위하여 지불하고자 하는 금액은 약 20.5조 원(2023년 GDP 대비 0.92%)으로, 이전 연구에서 파악한 21.7조 원(2022년 GDP 대비 1%)보다 다소 줄었다. 지불의사액 추정 방법과 조사 시점의 차이에도 불구하고, 두 차례 반복해서 측정한 사회보장 비용 추가 부담 규모가 GDP 대비 1% 수준으로 분석되어, 증가하는 사회보장지출 수요에 비해 자금을 확보할 수 있는 여력이 현저하게 낮다는 현실을 보여준다.

3. 결론 및 시사점

두 해에 걸친 수요조사 결과 사회보장지출에 대한 구체적인 정보의 유무가 국민들의 기대지출수준에 영향을 미친다는 사실이 확인되었다. 정책대상별로 지원수준에 대한 구체적인 정보가 없을 때 요구되는 사회보장지출수요가 더 크게 나타나는 경향을 보였다. 이는 사회보장지출 총량이나 수혜자 특성집단별 지원수준 등이 정확하고 신속하게 제공되었을 때 정확한 사회보장수요를 파악할 수 있다는 것으로 재정운용 측면에서 중요한 시사점을 제공한다.

특히 최근 이자지출이나 조세 등의 경직성 지출 부담이 커짐에 따라 가계의 소비 여력이 줄어들고 있다는 사실에 비추어보면, 국민들의 부담 능력은 시간이 흐를수록 위축될 것으로 보인다. 그에 반해 인구 고령화에 따른 사회보장지출의 자연 증가는 더욱 가속화할 것인 만큼 사회보장지출에 대한 관리체계의 정비가 요구된다. 그리고 이것은 무엇보다 국가재정과 지방재정(243개 지방자치단체), 그리고 재정 외로 구분되어 관리되고 있는 국민건강보험과 노인장기요양보험을 모두 포괄하여 우리나라 전체에서 한 해 동안 집행된 또는 집행 예정인 사회보장지출 총량이 얼마인지, 어떻게 구성되어 있는지에 대한 공식적인 통계의 작성과 공개에서부터 출발해야 할 것이다.

사람을
생각하는
사람들



KOREA INSTITUTE FOR HEALTH AND SOCIAL AFFAIRS



제 1 장

서론

제1절 연구의 배경 및 목적

제2절 연구 내용 및 방법



제 1 장 서론

제1절 연구의 배경 및 목적

이 연구는 전 세계적으로 코로나19 대응 과정에서 나타난 대규모 적자 재정 운영과 이로 인해 증가한 재정 위기의 가능성을 배경으로 삼아, 한국의 사회보장제도가 직면한 재정적·제도적 위험 요인을 심층적으로 분석하고 효과적인 사회보장지출 관리를 위한 정책적 판단 기준을 발굴하는 것을 목적으로 하는 3차 연도 연구이다.

첫해에는 기초연구로서 사회보장지출이 중장기 재정운용에 미치는 위험과 그 영향에 대하여 심층적으로 살펴보았다. 특히 우리나라의 사회보장체계 발전 과정과 부담과 편익 구조의 안정성에 대해 분석하고, 경제·재정 위기 시의 사회보장 위험을 평가하였다. 영국의 경제·재정 위기 사례를 중점적으로 검토하여 재정 위기와 사회보장 위기가 분리되지 않음을 확인하였고, 71개 국가에 대한 패널데이터를 분석하여 사회보장지출이 재정 위기 발생 가능성을 높이는 요인이라는 결과를 도출하였다. 사회보장지출 수요의 지속적 증가가 재정수입 기반을 약화시키고 재정 위기를 유발할 수 있다는 점에서, 사회보장제도의 중장기적 안정성을 확보하고 재정적 위험 요인을 사전에 진단하고 관리할 수 있는 기준을 마련해야 할 필요성이 강조되었고, 이와 관련해서는 특히 사회보장과 관련한 지출 목표의 설정이 중요하다는 점도 부각되었다.

이러한 기초연구 결과를 바탕으로 두 번째 연구에서는 특정 시점에서의 사회보장지출 총량과 배분 구조에 대한 적절성을 진단하고 관리하기 위한 기준을 발굴하고자 시도하였다. 이를 위하여 네덜란드와 스웨덴의

재정운용 사례를 조사하여 사회보장지출 관리에서 공통적으로 확인되는 요소를 파악하고 시사점을 도출하였다. 또한, 중장기적 시각에서 명확한 지출 총량 목표의 설정이 재정관리의 출발점이라는 사실과 함께 거시적 측면에서 사회보장지출의 효율성과 효과성을 평가할 필요가 있다는 점을 확인하였다. 이에 사회보장지출 관리에서 핵심인 지출 총량 목표를 설정할 때 무엇을 기준으로 해야 하는가에 대한 해답을 구하고자 하였다. 이와 관련하여 이 연구에서는 가계의 재정적 수요와 지불의사를 고려한 사회보장지출 규모를 파악하려고 시도하였다. 구체적으로는 1) 현행 공공부조 제도에서의 최소 보장 수준, 2) 기준 중위소득, 3) 미시 조사자료를 통해 파악한 참조 예산의 활용, 4) 대국민 조사를 통해 파악한 사회보장에 대한 수요와 지불의사를 고려하는 네 가지 방법을 적용하여 사회보장지출 수준의 적정성을 진단하는 기준으로 활용할 수 있는가를 살펴보았다. 결론적으로 사회보장지출 수준의 적정성 판단에 있어서는 국민들의 수요와 지불의사를 고려한 지출 목표의 설정 시 참조 예산과 수요 조사 결과를 활용하는 방법이 유용할 수 있다고 보았다. 또한, 사회보장지출의 효율성과 효과성을 재정적 기능에 초점을 두고 거시적 차원에서 평가하고자 소득재분배 기능과 경기 안정화 효과를 추정하는 방법에 대한 검토도 수행하였다. 소득재분배 기능의 평가에 있어서는 제도 영역별 효과를 분리·측정할 수 있는 새플리 값 분해 방법을 적용하였고, 경기 안정화 기능에 대해서는 OECD 방식의 분석과 실증분석을 통해 확인해 보았고, 이러한 평가 기준이 정책적으로 유용할 수 있음을 확인하였다.

지난 두 해의 연구는 크게 두 가지 분석 내용으로 구성되었다. 첫 번째는 유럽 복지국가의 사회보장지출 관리 사례에 대한 심층적인 조사·분석을 통해 정책적 시사점을 찾는 것이고, 두 번째는 구체적인 사회보장지출의 관리 기준을 모색하는 것이다. 본 연구를 마무리하는 이번 3차 연도 연

구 역시 이와 동일한 형태로 구성된다. 구체적으로는 유럽 복지국가의 사회보장지출 관리 사례에 대하여 제도적 측면에 초점을 두고 재정준칙과 사회보장지출과의 관계를 심층적으로 검토한다. 또한 지난 연구에서 사회보장지출 수준의 적정성 진단 기준으로 제시한 국민들의 수요와 지불 의사가 반영된 사회보장지출 총량의 측정 방법론과 분석자료를 보완하여 정책적 활용도를 점검하고자 한다.

제2절 연구의 내용 및 방법

이상의 연구 목적을 위하여 이 보고서는 다음과 같이 구성하였다. 제2장은 복지국가의 재정규율체계에서 사회보장지출이 어떻게 관리되고 있는가를 살펴본다. 이를 위하여 우선 재정준칙의 유형별 주요 특징과 함께 지출준칙의 시행 현황을 살펴보고, 덴마크, 독일, 스웨덴, 영국, 벨기에 5개국의 사례를 분석하여 지출준칙과 사회보장지출의 관계를 분석하고 정책적 시사점을 도출한다. 제3장에서는 우리나라의 사회보장지출 관리 실태를 살펴보고 개선 과제를 도출한다. 다음으로 지난 연구에 이어 가계의 재정적 수요와 주관적 수요를 반영한 사회보장지출 총량 수준을 도출하고, 사회보장지출의 적정성을 판단하는 기준으로서의 활용 가능성을 진단해본다. 가계의 재정적 수요는 참조 예산 방법을 응용하여 2019~2022년까지 가계금융복지조사 원자료를 통해 추정하였고, 주관적 수요는 지난 연구와 동일한 방식으로 전국의 만 19~79세의 가구주 또는 가구주의 배우자 총 3,073명을 대상으로 두 번째 “사회보장 수요 및 지출 부담 수준에 관한 인식 조사” 결과를 사용하여 추정하였다. 마지막으로 제4장에서는 사회보장의 적정성은 사회보장 수요를 기준으로 한 충분성 이외에도 재원 조달의 가능성까지 고려하여 판단되어야 한다는 점에서, 정확한

12 사회보장 재정 위기 감지 및 대응을 위한 분석적 기반 연구: (III)

지불의사의 측정을 위한 방법론으로 조건부 가치측정법의 적용을 검토하고, 그 정책적 활용 가능성을 진단한다. 제5장은 요약과 결론이다.



제2장

복지국가의 재정규율과 사회보장지출

제1절 재정규율의 유형과 운영 현황

제2절 지출준칙 시행 현황과 주요 특징

제3절 지출준칙과 사회보장지출

제4절 소결



제 2 장

복지국가의 재정규율과 사회보장지출

제1절 재정규율의 유형과 운영 현황

1. 재정준칙의 등장 배경

재정준칙(fiscal rules)은 재정의 지속 가능성을 확보하기 위한 재정운용 정책으로서, 재정수지, 재정지출, 국가채무 등 총량적인 재정지표에 대하여 구체적인 목표 수치(numerical numbers of targets)를 제시하고 이것을 통해 정책 당국의 재량적인 재정운용을 제한하는 방식으로 작동된다(김세진, 2011, p. 108). 유럽연합 회원국들의 의무적인 이행조건을 담은 ‘안정·성장 협약’(Stability and Growth Pact, SGP)¹⁾이나, 영국의 황금률(Golden Rule)²⁾ 등이 여기에 해당된다. 예를 들어, IMF의 단년도 혹은 중기 재정계획은 구조기금 지원을 통해서 재정 상태를 조정하는 과정에서 재정정책의 목표를 구체적인 수치로 제시하기도 하지만,

1) 유럽의 ‘안정·성장 협약’은 EU 통화 통합을 위한 정책에 따라 1997년에 제정되었다. 이 협약의 주요 내용에는 재정적자는 GDP 대비 3% 이내로 유지하고 국가채무는 GDP 대비 60% 이내로 유지하며, 중기재정목표를 설정하고 이 목표를 달성하기 위해 노력한다는 것 등이 있다. 이 중에서 재정적자는 GDP 대비 3% 준칙을 위반할 경우, 유럽연합 차원에서 거시경제 구조조정을 수반하는 ‘초과재정적자 시정 절차(Excessive Deficit Procedure, EDP)’가 실시된다(한국조세재정연구원, 2012, pp. 1-3).

2) 영국의 황금률(golden rule)은 “경기순환 기간 동안 정부는 투자목적에만 차입할 수 있고, 경상지출 조달 목적으로는 차입할 수 없다”는 말로 정의된다. 이것은 경상지출과 자본지출을 구분한 뒤, 경기순환 기간 동안 경상수입(current receipt)과 경상지출(current spending)의 균형(또는 흑자)을 요구하는 것으로서, 이것의 의미는 크게 두 가지로 요약된다. ‘경기순환 간 동안 정부는 투자 목적에만 차입할 수 있다’는 점과 ‘경상지출에 대한 재원 조달을 위해서는 차입할 수 없다’는 점이 그것이다(이성규, 2009, pp. 15-18).

재정준칙으로 정의되지는 않는다(박형수·류덕현, 2006, p. 21).

일반적으로 재정준칙은 크게 3가지 구성요소를 갖추었는지로 평가된다. 첫 번째 요소가 법적 근거(statutory basis)에 기초한 강제력이라면, 두 번째 요소는 총량적인 재정 목표가 구체적인 수치로 설정되어야 한다는 점이며, 세 번째 요소는 재정준칙을 이행하지 못했을 경우에 대한 제재 조치(sanctions)의 존재 여부가 된다. 이에 따라 재정준칙은 총량적인 재정지표에 대하여 구체적인 목표 수치를 동반한 재정운용 목표를 법제화한 재정운용 정책으로 정의되기도 한다. 이 밖에도 예산을 집행하는 정책 당국으로부터 독립적인 기구(independent authority)³⁾가 재정준칙을 집행하고 이것의 준수 여부를 감시하는 업무를 담당하고 있는지 여부도 이 준칙의 특징을 이해하기 위한 부가적인 구성요소로서 제시되기도 한다.

그렇지만 이러한 구성요소들을 모두 구비한 사례는 많지 않으며, 설령 갖추었다고 해도 나라마다 매우 상이한 모습을 보여준다(박형수·류덕현, 2006, pp. 22-24).

이러한 재정준칙은 1990년대 이후 전 세계로 확산되고 있는데, 처음에

3) 최근 재정준칙의 도입 움직임이 확산함에 따라 재정위원회(fiscal councils) 또는 독립적인 재정기관(Independent institutions)의 설립 움직임 또한 확산되고 있으며, 이것이 준칙 기반 재정운용 구조(rule-based fiscal framework)의 또 다른 축(pillar)으로 작용하고 있다. 재정위원회는 재정정책의 계획 및 공식화(formulation), 정책에 대한 경제적 평가 및 분석, 법적 절차나 예산 절차의 준수 여부 평가 등을 담당한다. 2021년 현재 49개 국가에서 51개 재정위원회가 존재하는데, 이는 2010년에 비해 재정위원회 숫자가 두 배로 증가한 규모이다. 2015년에는 초국가적 준칙의 실행을 감시하기 위해 유럽재정위원회(European Fiscal Board)가 설립되었다. 재정위원회는 입법부(의회예산처, parliamentary budget offices), 행정부에 소속되어 있거나, 독립된 기구(stand-alone entities)로 존재하기도 한다. 의회 예산처는 역사적으로 한국이나 미국 같은 대통령제 정치체제(presidential political systems)에서 등장했으며, 이후 호주, 캐나다, 조지아, 멕시코 등으로 확산되었다. 행정부 소속 재정위원회는 벨기에, 크로아티아, 네덜란드, 영국에 존재하며, 프랑스와 핀란드의 재정위원회는 최고 감사기관(supreme audit institution)에 소속되어 있다(Davoodi, H. R., Elger, P., Fotiou, A., Garcia-Macia, D., Han, X., Lagerborg, A., Lam, W. R. & P. Medas., 2022b, pp. 10-13).

는 이것이 주로 재정수지 적자나 채무 확대 등에 따른 재정 문제를 해결하거나 완화하기 위해 도입되었다면, 최근에는 고령화 등에서 비롯된 사회복지 수요의 증대가 재정의 장기적 지속 가능성(sustainability)을 위협하는 문제로 등장함에 따라 이에 대한 대안 차원에서 활용되고 있다. 다만 여기서 지역에 따라 약간의 차이가 존재한다. 1990년대에는 주로 유럽 지역에서 재정준칙의 도입이 확산되었다면, 2000년대 들어서는 신흥 개발도상국이나 저소득 국가들에서 재정준칙을 도입하려는 움직임이 활발하게 나타나고 있다(문지은, 2015, pp. 11, 18-22). 최근에는 코로나19 위기의 영향으로 대부분 국가에서 사회복지 관련 재정지출이 늘어나면서, 재정적자 문제를 해결하기 위해 재정준칙의 도입을 확대하는 추세이다. 그 결과, 2022년 12월 현재 재정준칙을 도입·운영하는 나라는 106개에 이르고 있다.⁴⁾

이와 함께 국가 간 협약을 통한 초국가적 재정준칙(Supranational Fiscal Rules)의 도입이 확산되고 있으며, 이러한 움직임이 다시 관련 국가들의 재정준칙 도입으로 이어지기도 한다.⁵⁾ 예를 들어, 1990년대 초반 유럽 내에서의 재정준칙 확산은 유럽연합 국가들이 마스트리히트 조약(Maastricht Treaty)을 1992년에 체결하면서 이루어졌으며, 이때 유럽연합에 참여하기 위한 조건으로 채무와 재정수지 적자 기준이 명문화되었다. 또한 2000년대 초반 신흥 개발도상국이나 저소득 국가들에서 재정준칙의 도입이 활발하게 나타난 데에도 이들 국가들에서 국가 차원의 재

4) IMF 홈페이지

(<http://www.imf.org/external/datamapper/FiscalRules/map/map.htm>, 검색 일자 2023.08.04.).

5) 현재 유럽연합(EU) 외에도, 중앙아프리카 경제공동체(Central African Economic and Monetary Community, CEMAC), 동아프리카 통화연합(East African Monetary Union, EAMU), 동캐리비안 통화연합(Eastern Caribbean Currency Union, ECCU), 서아프리카 경제통화연합(West African Economic and Monetary Union, WAEMU) 등에서 초국가적 재정준칙이 도입되어 시행되고 있다(황인욱, 2022, p. 12).

정준칙 도입이 활발하게 나타났다는 사실 외에 저개발국가들 사이에서 초국가적인 재정준칙의 도입 움직임 또한 확산되었다는 사실이 놓여 있다.⁶⁾ 그 결과, 유럽연합 같은 초국가적인(supranational) 기구에 의해 운영되는 초국가적인 재정준칙에 속한 국가가 이미 53개국에 달하며, 여기에 속하는 국가들은 대부분 내부에 국가 차원에서 시행하는 재정준칙이 보완적으로 존재한다(박노옥, 2022, pp. 8-10).

2. 재정준칙의 유형별 특징과 시행 추이

가. 재정준칙의 유형별 특징

IMF는 이미 1985년부터 재정준칙 데이터세트(Fiscal Rules Dataset)를 구축해서 운영해오고 있으며, 이 데이터세트를 통해 106개 국가들(2022년 1월 기준)의 재정준칙 운영 사례(1985~2021년까지)를 확인해볼 수 있다.⁷⁾ IMF에 따르면, 재정준칙은 예산제약 방식, 준칙의 '목적', 운영기준, 투명성 등에 따라 크게 채무준칙(Debt Rule), 지출준칙(Expenditure rules), 세입준칙(Revenue rules), 균형재정수지준칙(Budget balance rules)으로 구분된다.⁸⁾

6) 현재 EU, CEMAC, EAMU, ECCU, WAEMU 5개 국제기구에서 초국가적인 재정준칙을 도입해서 시행하고 있는데, EU를 제외하면 대부분의 재정준칙이 2000년대 들어 도입되었다(Davoodi, H. R., Elger, P., Fotiou, A., Garcia-Macia, D., Lagerborg, A., Lam, W. R. & S. Pillai., 2022a, pp. 133-136).

7) IMF Fiscal Rules Dataset: 1985-2021(January, 2022; <http://www.imf.org/external/datamapper/FiscalRules/map/map.htm> 2023.08.04.).

8) IMF와 달리, OECD는 재정준칙을 균형재정수지준칙(Budget balance rules), 구조적 균형재정수지준칙(Structural balance rules), 지출준칙(Expenditure rules), 세입준칙(Revenue rules)으로 구분한다(Rawdanowicz, Ł., Turban, S., Haas, J., Crowe, D., & V. Millot., 2021, p. 36).

재정준칙의 유형별 특징은 다음과 같다.⁹⁾

채무준칙은 GDP 대비 일정 비율 등의 방식으로 공공채무 수준의 기준을 설정하는 것이다. 이것은 채무 목표(debt target)를 지속 가능한 범위 안에서 통제하기 위한 것으로서, 목표를 공지하기(communicate)가 비교적 수월한 편이다. 그러나 국가채무는 이자율이나 환율 등 정부가 통제하기 힘든 요인의 영향을 받기 때문에, 채무준칙만으로는 재정정책에 대한 단기 지침(short-term guidance)을 제공하기 어렵다.

균형재정수지준칙은 주로 채무 비율에 영향을 주는 변수들을 통제하는 방식으로 작동된다. 그러므로 이 준칙은 명백한 기준이 정해져 있고 채무의 지속 가능성을 확보하는 데 도움을 줄 수 있다. 이 준칙은 총예산 차원의 재정수지를 기준으로 한 준칙(균형재정수지준칙)과 구조적 재정수지, 즉 경기변동 요인이 조정된 재정수지를 기준으로 한 준칙(구조적 균형재정수지준칙)으로 구분된다.¹⁰⁾ 전자는 경제 안정화 기능을 충분히 보여주지 어렵지만, 후자는 외부적으로 경제적 충격을 완화시키는 기능을 보여줄 수 있다. 그러나 경제 안정화를 위한 조정 기능은 주로 생산량 격차(output gap)를 이용해서 이루어지므로, 균형재정수지준칙을 공지하거나 이 준칙을 이용해서 모니터링을 진행하기가 어려우며, 또한 지출 경직성이 균형재정수지준칙의 구현을 복잡하게 만들 수 있다.

지출준칙은 정부의 총지출 한도를 설정하는 것이다. 이 한도는 전형적으로 절대값 혹은 성장률, 때로는 GDP 대비 비율로 정하며 향후 3~5년 사이의 범위를 두어 설정되기도 한다. 분야별 명목·실질 지출 한도, 명목·실질 지출 증가율을 설정하기도 한다. 이 준칙은 일시적인 호황기에

9) 이하 재정준칙의 유형별 특징에 관한 설명은 Davoodi et al.(2022b, pp. 27-28)을 참조해서 작성하였다.

10) 균형재정수지준칙이 총재정수지의 균형을 목표로 한다면, 구조적 균형재정수지준칙은 경기변동이 수입 및 지출에 미치는 영향을 고려하며 비정상적이거나 일회성인 사건의 효과를 제거한 재정수지의 균형을 목표로 한다(정성호, 2020a, pp. 177-178).

재정지출을 제한하는 데 효과적일 수 있으며, 경기변동이나 재량적인 요인에 따른 세수입 감소(cyclical or discretionary reductions in tax revenues)에 대한 조정을 요구하지 않기 때문에 경제에 부정적인 충격이 나타나는 시기에는 재정정책의 경제 안정화 기능을 제약하지도 않는다. 아울러 이 준칙은 실업 지원 같은 경기변동에 민감한 지출을 배제함으로써 부분적으로나마 경제 안정화 정책(counter-cyclical response)으로 기능할 수도 있다.

세입준칙은 세입의 한도(ceilings)나 최저점을 정하고, 세입 확보를 촉진하거나 과도한 조세 부담을 막기 위해 설정된다. 대부분 이 준칙은 지출을 제약하지 않으므로 공공채무를 직접 통제하지는 않는다. 대부분 세수입은 경기변동에 따라 달라질 수 있으므로, 세입준칙은 경제 안정화 기능이 약할 수 있으며, 오히려 경기 순행적인 재정정책(procyclical fiscal policy)으로 이어질 가능성이 높다.

〈표 2-1〉은 이상의 내용을 정리한 것이다. 이 표에서 알 수 있듯이, 재정준칙은 유형에 따라 서로 다른 장단점을 가지고 있다. 따라서 최근 들어서는 개별 준칙의 단점을 보완하고자 여러 가지 준칙을 혼합하여 사용하는 경향이 나타난다(문지은, 2015, pp. 9-10).¹¹⁾

11) IMF의 Fiscal Rules Dataset의 2019년 자료를 기반으로 해서 유럽 27개국과 아시아 13개국의 재정준칙 시행 효과를 분석한 연구에 따르면, 하나의 재정준칙만 도입한 국가들에서보다 두 개 이상의 재정준칙을 도입한 국가들에서 재정 건전성 개선 효과가 더 크게 나타났다(허경선·한종석·김나리·허윤지, 2022, pp. 15-24). 한편 재정준칙은 적용 범위에 따라 경제연합·공동체 단위의 초국가적 준칙(supranational rule)과 국가별로 운영하는 국가적 준칙(national rule)으로 나눌 수 있는데, 이 경우에도 두 가지 준칙을 동시에 적용하는 국가들이 존재한다. EU 회원국들이 대표적이다. 이 국가들은 EU 공통의 재정준칙과 국가 단위의 준칙을 모두 시행하고 있다.

〈표 2-1〉 4가지 재정준칙 유형의 장단점

종류	장점	단점
채무 준칙	·채무의 지속 가능성과 직접 연계 ·감독과 모니터링 용이	·채무 비율에 대한 정책의 영향력을 단기간 에 관리하기가 분명하지 않고 제한적임 ·경제 안정화 기능 미비(경기 순환적일 수 있음) ·한시적 조치가 될 수 있음 ·통제 불능 요인에 의한 채무 심화 우려
균형재 정수지 준칙	·명확한 운용지침 ·채무 지속 가능성과 밀접하게 연관 ·감독과 모니터링 용이	·경제 안정화 기능이 없음(경기 순환적일 수 있음) ·통제 불능 요인에 의한 채무 심화 우려
구조적 균형재 정수지 준칙	·상대적으로 명확한 운영기준 ·채무 지속 가능성과 밀접하게 연계 ·경기 안정화 기능(경기 대응적) ·일회적이고, 임시적인 요인들을 설 명할 수 있음	·구조적 경제변화 시 수정 어려움 ·재량적으로 준칙을 이용하지 않기 위해 일시 적인 요인들을 사전에 정의할 필요가 있음 ·모니터링 어려움
지출 준칙	·분명한 운영기준 ·경기 안정화 정책으로 이용 가능 ·정부 규모 조정 ·감독 및 모니터링 용이	·세입 측면에서 제약이 없어서 채무 지속 가 능성과 직접적인 연계는 없음 ·지출 한도를 충족시키기 위해서 지출 배분에 원하지 않는 변화가 발생할 수 있음
세입 준칙	·정부 규모의 조정 ·세입 정책과 행정을 개선할 수 있음 ·경기변동에 따른 지출 억제	·지출 측면에서 제약이 없어 채무 지속 가 능성과 직접적인 연계는 없음 ·경기 안정화 기능 없음(경기변동을 증폭시킬 수 있음)

자료: Schaechter, A., Kinda, T., Budina, N. & A. Weber (2012). p. 8.

1) 전 세계 재정준칙의 시행 추이

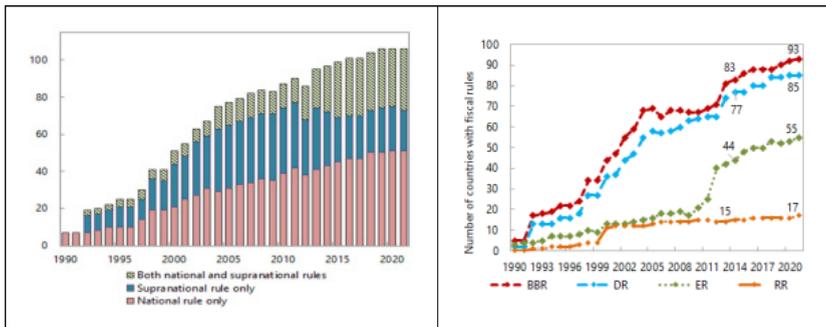
[그림 2-1]은 1990년부터 2021년까지 전 세계 재정준칙의 시행 추이를 보여준다. 이 그림에서 알 수 있듯이, 재정준칙의 도입·시행은 1990년대 초와 2000년대 초반에 확연히 증가했다. 1990년대 초반 재정준칙의 확대가 유럽이 경제통화동맹을 구축하기 위해 체결한 마스트리히트 조약(Maastricht Treaty)과 연결된다면, 2000년대 초반의 빠른 증가세는 신흥 경제국(emerging markets)에서 재정준칙의 도입이 확산¹²⁾되고 저

12) 2000년대 초반 신흥 경제국의 재정준칙의 도입 확산 움직임은 경제 위기로 인해 재정

22 사회보장 재정 위기 감지 및 대응을 위한 분석적 기반 연구: (III)

소득국에서는 초국가적 준칙의 채택을 확대한 결과로 설명된다. 현재 유형별로는 균형재정수지준칙과 채무준칙(Debt Rules)이 가장 많이 시행되고 있다. 채무준칙의 경우, 재정준칙을 도입·시행하는 국가들의 70%에서 확인될 정도이다. 그렇지만 2009년 세계금융위기 직후인 2009~2012년 동안에는 지출준칙(Expenditure Rules)을 도입·시행하는 국가들이 가파르게 늘어났던 것으로 나타났다(Davoodi et al., 2022b, pp. 6-7; 황인욱, 2022, p. 2).

[그림 2-1] 전 세계 재정준칙 시행 현황: 1990~2021



주: BBR: 균형재정수지준칙(Budget Balance Rules)
 DR: 채무준칙(Debt Rules)
 ER: 지출준칙(Expenditure Rules)
 RR: 세입준칙(Revenue Rules)

자료: Davoodi et al. (2022b). p.6, Figure 1; p.7, Figure 3.

구조조정에 대한 정치적 약속(commitment) 수단으로 나타났거나(콜롬비아, 브라질), 재정개혁을 더욱 공고히 하기 위해 나타났으며(멕시코, 폴란드), 또는 자연 자원의 가격 변화에 동행하는 재정지출을 피하기 위한 방안으로 추진되기도 했다(칠레, 러시아, 몽골)(박노욱, 2022, pp. 9-10).

이미 언급했듯이, 오늘날에는 개별 준칙의 단점을 보완하기 위해 복수의 재정준칙 유형을 동시에 도입·시행하려는 움직임이 확대되고 있는데, 이와 관련해서 가장 흔하게 이용되는 사례는 채무준칙을 지출준칙이나 균형재정수지준칙과 결합한 것이다. 2021년의 경우, 재정준칙을 보유한 국가들의 1/3에 해당되는 사례에서 채무준칙을 지출준칙과 결합해서 사용하고 있으며, 1/4에 해당되는 사례에서는 채무준칙을 균형재정수지준칙과 결합해서 사용하고 있다(Davoodi et al., 2022b, p. 7).

최근에 지출준칙의 도입이 점차 확산되는 추세이지만,¹³⁾ 그 이면에는 소득에 따른 차이가 존재한다. 지출준칙의 도입·시행은 주로 선진국에서 나타나기 때문이다. 재정준칙을 도입한 선진국의 3/4에 해당되는 사례에서 지출준칙이 확인되는데, 여기에는 부분적으로나마 몇몇 유럽 국가들(오스트리아, 크로아티아, 그리스, 이탈리아, 스페인)에서 '2011년 유럽 초국가적 재정운용 구조(European supranational framework in 2011)'의 지출 기준(expenditure benchmark)¹⁴⁾에 부합하기 위한 방안으로 지출준칙을 도입했다는 사실이 놓여 있을 것이다. 이와 달리 신흥시장(emerging markets)과 개발도상국에서는 지출준칙을 채택한 나라(브라질, 몽골, 파라과이)가 1/3 미만에 불과한데, 아마도 여기에는 세입 동원 노력을 통해 지출을 늘리려는 의도가 놓여 있을 것이다. 개발도상국

13) 세입준칙은 상대적으로 덜 이용되고 있는데, 이는 정부가 연간 세수입에 대한 통제력이 약하다는 사실이 부분적으로나마 반영된 결과일 것이다.

14) 이 기준은 중기예산목표(medium-term budgetary objectives, MTOs)와 관련하여 정부지출의 순증가율을 해당 국가의 중기 잠재경제성장률(medium-term potential economic growth rate) 이하로 통제하는 것을 주요 내용으로 한다. 이 기준 아래서 정부지출이 해당 국가의 중기 잠재경제성장률을 초과할 경우, 그 증가분은 재량적인 추가세 수입 크기(additional discretionary revenue measures)와 일치해야 한다. 이러한 지출 기준은 정부의 순지출을 지속 가능한 범위 이내로 통제하여, 중기예산목표(MTO)가 구현될 수 있도록 도와주기 위한 것이다(European Commission Home page, "Economy and Finance"; https://economy-finance.ec.europa.eu/economic-and-fiscal-governance/stability-and-growth-pact/preventive-arm/expenditure-benchmark_en. 2023.08.04.).

에서는 채무준칙이 일반적이다. 특히 신흥 시장 및 개발도상국(emerging market and developing economies, EMDEs)의 80% 이상에서 채무 준칙이 도입·시행되고 있다. 이 준칙을 채택한 국가에서는 채무 상한(a debt limit or ceiling)을 설정하는 방식이 일반적이지만, 일부 국가들(약 10%)에서는 이 준칙이 (중기) 기준지표(anchor) 개념으로 사용된다(핀란드, 영국 등; Davoodi et al., 2022b, pp. 7-8).

재정준칙이 효과적으로 집행되기 위해서는 법적 근거 및 강행 절차, 정부 외 감독 기능, 예외 조항 등이 필요하다. 이에 따라 IMF는 Fiscal Rules Dataset(1985~2021년)에서, 각 국가의 재정준칙의 주요 특징에 대해 정부 외 감시기구(Monitoring outside government), 즉 독립적인 재정기구의 존재 여부, 공식적 집행 절차(Formal enforcement procedures) 존재 여부, 적용 범위(Coverage), 법적 근거(Statutory basis)¹⁵⁾ 여부, 예외 조항(Escape clauses) 여부, 준칙으로부터 제외된 투자(Investment excluded from rules) 여부 등으로 나누어 보여주고 있다(Davoodi et al., 2022a).

15) IMF에 따르면, 재정준칙의 법적 근거는 국가에 따라 다양하지만, 크게 헌법, 법률, 정당 간 정치적 합의(agreement), 정치적 약속(political commitment), 국제협약 등으로 구분될 수 있다(Davoodi et al., 2022a).

나. 재정준칙의 법적 근거

이러한 측면에서도 최근에 몇 가지 변화가 관찰되고 있다. 예외 조항은 재정준칙에 유연성(flexibility)을 도입하기 위한 장치로서, 최근에는 일부 국가에서는 국가의 재정운용 구조(fiscal framework)에 예외 조항에 관한 추가 조항이 도입되거나(콜롬비아 2011년, 자메이카 2014년, 그레나다 2015년). 이 조항의 오용(misuse) 가능성¹⁶⁾을 제한하기 위해 기존 예외 조항의 활성화 조건(activation requirements)을 분명히 하려는 개선 노력이 나타났다. 또한 2000년에는 재정준칙을 채택한 국가들 중 30% 정도에서만 준칙이 법제화되었지만, 최근에는 60% 이상의 국가들에서 재정준칙이 법제화되었을 정도로, 최근에는 재정준칙에 대해 법적 강제조항이 추가되는 추세이다. 다만 재정준칙의 법제화 방식에서는 재정 책임성을 요구하는 법이나 예산운용 구조 관련 법(budget framework laws)으로 도입한 국가(아르메니아, 자메이카, 파라과이)가 있는가 하면, 헌법에 재정 책임성을 요구하는 내용을 도입한 국가(브라질, 덴마크)도 있다. 한편 재정준칙이 존재하는 국가들은 대부분 이 준칙의 공식적인 집행 메커니즘(formal enforcement mechanisms)을 갖추고 있는데, 이 메커니즘은 종종 재정 규칙을 연간 예산 준비체계나 중기 재정 운용 구조에 통합시켜 정부가 사후 준수(ex-post compliance)에 대해

16) 예외 조항은 대부분 경기침체 상황에 적용되지만, 자연재해 상황(브라질, 독일, 자메이카, 마우리티우스, 파나마, 페루, 슬로바키아, 스위스 등)이나 구제금융 시기(슬로바키아), 정부 통제 밖 사건(콜롬비아, 독일, 자메이카, 멕시코, 페루, 루마니아, 슬로바키아, 스페인 등) 등에 적용되기도 한다. 과거에는 예외 조항 규정이 부분적으로나마 불명확해서 오용의 가능성을 안고 있는 국가도 있었다. 예를 들어 독일의 경우 예외 조항의 조건이 거시경제적 균형에 심각한 불안한 조짐이 있는 경우로 규정되어 종종 적자 한도를 초과할 경우에 이것이 적용되기도 했으며, 인도에서는 예외 상황의 조건이 중앙정부가 구체적으로 정할 때라고 규정되어 있었다. 스위스와 스페인의 경우에도 예외 조항의 적용 조건이 상당히 폭넓게 규정되어 있어서 특정한 사건(예를 들어 자연재해, 경기침체 등) 등으로 그 의미를 분명히 할 필요가 있었다(문지은, 2015, pp. 35-37).

책임을 지도록 요구한다(Davoodi et al., 2022b, pp. 8-10).

〈표 2-2〉는 오늘날 전 세계 재정준칙의 법적 근거 현황을 보여준다. 이 표에서 알 수 있듯이, 전 세계에서 재정준칙은 주로 법률에 기반해서 작동되며, 국제조약에 따른 초국가적 준칙의 운영이 그다음 순위를 차지한다. 재정준칙 유형별로 법적 근거를 살펴보더라도, 이 순위는 달라지지 않는다. 한편, 〈표 2-2〉에서 재정준칙 유형별 시행순위를 살펴보면, 오늘날 전 세계적으로 가장 많이 시행되는 유형은 균형재정수지준칙이며, 그 다음으로 채무준칙, 지출준칙, 세입준칙 순이다. 그러나 OECD 회원국으로 범위를 좁힐 경우, 재정준칙 유형의 시행 순위는 균형재정수지준칙, 지출준칙, 채무준칙, 세입준칙 순으로 조금 달라진다. 아마도 여기에는 ‘재정준칙을 도입한 선진국의 3/4에 해당되는 사례에서 지출준칙이 확인되는’ 반면, ‘신흥 시장과 개발도상국에서는 지출준칙을 채택한 나라가 1/3 미만에 불과’하다는 사실이 놓여 있을 것이다.

〈표 2-2〉 전 세계 재정준칙의 법적 근거 현황

	세입 준칙	지출 준칙	균형재정수 지준칙	채무 준칙	합계
정치적 약속(commitment)	5(2)	10(4)	7(3)	7(1)	29(10)
정치적 합의(agreement)	2(2)	7(5)	4(3)	6(3)	19(13)
법률	3(1)	33(12)	60(26)	35(7)	129(46)
국제조약 (초국가적 준칙)	-	22(22)	39(22)	39(22)	100(66)
헌법		4(2)	9(4)	3(2)	16(8)
합계	10(5)	76(45)	119(56)	87(35)	

주: 1) 괄호 안 숫자는 OECD 회원국에만 해당되는 숫자이다.

2) 에스토니아, ‘법규와 정치적 합의(statutory and coalition agreement; Davoodi et al., 2022a, p. 49)’는 ‘법률’로 처리하였다.

3) 법률은 Davoodi et al.(2022a)에서 법적 근거의 ‘있음(yes)’으로 표기된 경우이다.

4) 국제조약(초국가적 준칙)에서 ()안의 숫자는 OECD 회원국 중 유럽연합의 22개 회원국(영국은 2020년 1월까지 회원국이었지만 현재는 아니므로 제외)에 적용되는 유럽연합 차원의 재정준칙(균형재정수지준칙, 지출준칙, 채무준칙) 사례를 지칭한다.

5) 저개발 국가 중에서는 해당 국가가 가입한 국제조직의 초국가적 준칙만 있고, 국가 차원의 준칙은 없는 사례도 많다. 예를 들어, 중앙아프리카 경제공동체(CEMAC)의 6개 회원국(Cameroon, Central African Republic, Chad, Republic of Congo, Equatorial Guinea, and Gabon), 동아프리카 통화연합(EAMU)의 1개 회원국(Burundi), 동카리브해 통화연합(ECCU)의 2개 회원국(St. Kitts and Nevis, St. Lucia), 서아프리카 경제통화연합(WAEMU)의 8개 회원국(Benin, Burkina Faso, Côte d’Ivoire, Guinea-Bissau, Mali, Niger, Senegal, Togo) 등이 이러한 사례에 속한다.

자료: Davoodi et al. (2022a). pp. 10-137.

〈표 2-3〉은 OECD 회원국의 재정준칙 운영 현황을 정리한 것이다. 이 표에서 알 수 있듯이, 현재 OECD 38개 회원국 중에서 대한민국과 튀르키예(Türkiye)를 제외한 36개국(94.7%)에서 재정준칙이 시행되고 있다. 국가별 평균 2.19개의 재정준칙이 작동되고 있는데, 1개의 재정준칙만 시행되는 나라가 9개국(23.7%), 2개의 재정준칙이 시행되는 나라가 14개국(36.8%), 3개의 재정준칙이 시행되는 나라가 12개국(31.6%), 4개의 재정준칙이 시행되는 나라가 1개국(2.6%)으로 각각 나타난다.

28 사회보장 재정 위기 감지 및 대응을 위한 분석적 기반 연구: (III)

〈표 2-3〉 OECD 회원국의 재정준칙 현황

국가	세입준칙	지출준칙	균형재정수지준칙	채무준칙	정부 외 감시기구	법적 근거	예외 조항	비고
오스트리아			○		없음	오스트리아 안정협약(ASP)	없음	
호주	○	○	○	○	없음	정치적 약속(commitment)	없음	
벨기에	○	○	○		있음	정치적 합의(agreement)	없음	
캐나다		○	○	○	있음	정치적 약속	없음	
칠레			○		있음	있음(yes)	없음	
콜롬비아		○	○		있음	있음	있음	
코스타리카		○	○		있음	있음	있음/없음	·예외 조항: 지출준칙에만 해당
체코			○	○	있음	있음	있음	
덴마크	○	○	○		있음/없음	헌법/정치적 약속	있음	·정부 외 감시기구: 세입준칙의 경우, 없음 ·법적 근거: 세입준칙의 경우, 정치적 약속이며, 다른 두 준칙은 헌법
에스토니아			○		있음	법규와 정치적 합의	없음	
핀란드		○	○	○	있음	정치적 합의	있음/없음	·예외 조항: 균형재정수지준칙에만 해당
프랑스	○	○	○		있음	있음	있음/없음	·예외 조항: 세입준칙의 경우, 없음
독일		○	○		있음/없음	헌법/정치적 약속	있음/없음	·정부 외 감시기구: 지출준칙의 경우, 없음 ·법적 근거: 지출준칙은 정치적 약속, 균형재정수지준칙은 헌법 ·예외 조항: 균형재정수지준칙에만 해당
그리스		○	○		있음	있음	있음/없음	·예외 조항: 균형재정수지준칙에만 해당
헝가리		○	○	○	있음	있음	있음/없음	·예외 조항: 지출준칙의 경우, 없음

국가	세입 준칙	지출 준칙	균형재 정수지 준칙	채무 준칙	정부 외 감시기구	법적 근거	예외 조항	비고
아이슬 란드		○	○	○	있음/없음	정치적 약속/있음	있음/ 없음	·정부 외 감시기구: 지 출준칙의 경우, 없음 ·법적 근거: 지출준칙의 경우, 정치적 약속 ·예외 조항: 지출준칙의 경우, 없음
아일랜드			○		있음	있음	있음	
이스 라엘		○	○		있음	있음	없음	
이탈 리아			○		있음	헌법	없음	
일본		○	○		없음	정치적 약속/있음	없음	·법적 근거: 지출준칙의 경우, 정치적 약속
라트 비아		○	○	○	있음	있음/헌법	있음	·법적 근거: 균형재정수 지준칙의 경우, 헌법
리투아 니아		○	○		있음	헌법	없음/ 있음	·예외 조항: 균형재정수 지준칙에만 해당
룩셈부 르크		○	○	○	있음	있음/정치적 합의	없음	·법적 근거: 균형재정수 지준칙의 경우, 있음. 다른 두 준칙은 정치적 합의
멕시코		○	○		없음	있음	없음/ 있음	·예외 조항: 균형재정수 지준칙에만 해당
네덜 란드	○	○	○		있음	정치적 합의/있음	없음	·법적 근거: 지출준칙과 세입준칙의 경우, 정치 적 합의
뉴질 랜드			○		없음	있음	없음	
노르 웨이			○		없음	정치적 약속	없음	
폴란드		○	○	○	있음/없음	있음/정치적 약속/헌법	있음/ 없음	·정부 외 감시기구: 지 출준칙의 경우에만 있음 ·예외 조항: 지출준칙의 경우에만 있음 ·법적 근거: 지출준칙의 경우 있음, 균형재정수 지준칙의 경우 정치적 약속, 채무준칙의 경우 헌법
포르 투갈			○		있음	있음	있음	
슬로바 키아			○	○	있음	있음/헌법	있음	·법적 근거: 채무준칙의 경우, 헌법

30 사회보장 재정 위기 감지 및 대응을 위한 분석적 기반 연구: (III)

국가	세입 준칙	지출 준칙	균형재 정수지 준칙	채무 준칙	정부 외 감시기구	법적 근거	예외 조항	비고
슬로베 니아			○	○	있음/없음	있음	없음	·정부 외 감시기구: 채 무준칙의 경우, 없음
스페인		○	○		있음	있음	있음	
스웨덴		○	○	○	있음	있음	없음	
스위스			○		없음	헌법	있음	
영국			○	○	있음	있음	있음	
미국		○	○		있음	있음	없음	
합계	5	23	36	13				

주: 1) Davoodi et al.,(2022a)에서 한국과 튀르키예는 OECD 38개 회원국 중 재정준칙에 관한 정보가 없는 두 국가에 속함.

2) 법적 근거의 경우, '있음'은 '법률'로 해석하였음.

자료: Davoodi et al. (2022a). pp. 18-129.

위 표에서 재정준칙 유형에 따라 살펴보면, 균형재정수지준칙이 OECD 38개국 중 36개국(94.7%)에서 발견되며, 그다음으로 지출준칙 23개국(60.5%), 채무준칙 13개국(34.2%), 세입준칙 5개국(13.2%) 순이다. 정부 외 감시기구는 7개국(오스트리아, 호주, 일본, 멕시코, 뉴질랜드, 노르웨이, 스위스)을 제외한 나라에서 존재하며, 6개국(덴마크, 독일, 아이슬란드, 폴란드, 슬로베니아)에서는 재정준칙 유형에 따라 정부 외 감시기구가 있는 경우와 없는 경우가 혼재하고 있다. 예외 조항의 경우, 16개국에서 발견되지 않으며, 10개국(코스타리카, 핀란드, 프랑스, 독일, 그리스, 헝가리, 아이슬란드, 리투아니아, 멕시코, 폴란드)에서는 준칙에 따라 예외 조항이 있는 경우와 없는 경우가 혼재하고 있다.

초국가적 재정준칙에서도 지역별 특성이나 차이가 확인된다. <표 2-4>는 초국가적 지출준칙을 국제기구에 따라 비교해서 보여준다. 이 표에서 알 수 있듯이, 균형재정수지준칙이나 채무준칙의 경우 모든 국제기구에서 시행되고 있지만, 세입준칙이나 지출준칙의 경우에는 각각 하나의 국제기구에서만 시행되고 있다. 지출준칙의 경우, 유럽연합에서만 시행되고 있는데, 아마도 여기에는 재정준칙의 도입·시행 과정에서 '소득에 따

른 차이'가 존재하며, 지출준칙의 경우 주로 선진국에서 나타난다는 사실이 놓여 있을 것이다. 그렇지만 국가별 재정준칙의 경우와 달리, 초국가적 재정준칙의 경우 정부 외 감시 기구의 존재 여부나 법적 근거에서는 큰 차이를 보이지 않는다. 초국가적 재정준칙의 경우, 예외 조항에서만 있는 경우와 없는 경우로 구분될 뿐이다.

〈표 2-4〉 초국가적 재정준칙 비교

	세입 준칙	지출 준칙	균형재정 수지준칙	채무 준칙	정부 외 감시기구	법적 근거	예외 조항
중앙아프리카 경제공동체(CEMAC)			○	○	있음	있음	없음
동아프리카 통화연합(EAMU)			○	○	있음	있음	없음
동카리브해 통화연합(ECCU)			○	○	있음	있음	없음
서아프리카 경제통화연합(WAEMU)	○		○	○	있음	있음	있음
유럽연합(EU)		○	○	○	있음	있음	있음

주: 1) 법적 근거의 경우, '있음'은 '법률'로 해석하였음.

자료: Davoodi et al. (2022a). pp. 133-136.

제2절 지출준칙 시행 현황과 주요 특징

1. 지출준칙 국제 비교

〈표 2-3〉과 〈표 2-4〉에서 알 수 있듯이, 재정준칙은 국가나 지역에 따라 매우 다양한 모습을 보여준다. 이러한 점에서, 지출준칙 또한 예외가 아니다. 지출준칙은 흔히 다른 준칙과 결합되어 시행되는데, 이 과정에서 소득 수준에 따른 차이를 보인다. 선진국에서는 지출준칙이 흔히 균형재정수지준칙과 결합되어 시행되는데, 신흥시장국가나 개발도상국에서는 채무준칙이 결합되어 시행되는 경우가 일반적이라고 평가되기 때문이다 (Cordes, T., Kinda, T., Muthoora, P. & A. Weber., 2015, p. 5). 그렇지만 소득 수준이 비슷한 국가들 사이에서도 지출준칙의 구체적인 시행 현황에서는 상당한 차이를 보인다.

〈표 2-5〉는 현재 지출준칙을 시행하고 있는 국가들의 현황을 정리한 것이다. 이 표에서 알 수 있듯이, 지출준칙의 구체적인 시행 현황은 국가나 지역에 따라 매우 다양한 모습으로 나타난다. 정부 외 감시기구나 예외 조항이 존재하는 나라가 있는가 하면, 그렇지 않은 나라도 있으며, 법적 근거에서도 정치적 약속이나 합의에 기반해서 지출준칙이 시행되는 나라가 있는가 하면, 헌법이나 법률에 기반해서 이 준칙이 시행되는 나라도 있다.

〈표 2-5〉 지출준칙 운영 사례: 국가별 비교

국가	정부 외 감시기구	법적 근거	예외 조항
호주	없음	정치적 약속(commitment)	없음
벨기에	있음	정치적 합의(agreement)	없음
캐나다	있음	정치적 약속(commitment)	없음
콜롬비아	있음	있음	있음
코스타리카	있음	있음	있음
덴마크	있음	헌법	있음
핀란드	있음	정치적 합의	있음
프랑스	있음	있음	있음
독일	없음	정치적 약속	없음
그리스	있음	있음	없음
헝가리	있음	있음	없음
아이슬란드	없음	정치적 약속	없음
아일랜드	있음	있음	있음
이스라엘	있음	있음	없음
일본	없음	정치적 약속	없음
라트비아	있음	있음	있음
리투아니아	있음	헌법	없음
룩셈부르크	있음	정치적 합의	없음
멕시코	없음	있음	없음
네덜란드	있음	정치적 합의	없음
폴란드	있음	있음	있음
스페인	있음	있음	있음
스웨덴	있음	있음	없음
미국	있음	있음	없음

주: 법적 근거의 경우, '있음'은 '법률'로 해석하였음.

자료: Davoodi et al. (2022a). pp. 18-129.

여기에 덧붙여, 초국가적 재정준칙까지 고려할 경우 지출준칙의 다양성은 더욱 커질 수 있다. 오늘날 초국가적 재정준칙을 시행하는 국제기구 중에서, 지출준칙은 오직 유럽연합에서만 시행된다(〈표 2-4〉 참조). 이는 곧 유럽연합 회원국의 경우에는 국가별 지출준칙 외에 유럽연합 차원의 지출준칙이 동시에 시행되고 있음을 시사한다.

이미 언급했듯이, 오늘날은 사회복지 수요의 확대가 복지재정 지출의

확대로 이어지는 상황이다. 사회보장 관련 지출의 확대는 증장기적 차원에서 재정의 건전성 또는 지속 가능성을 위협하는 요인으로 작용할 수 있다는 점에서, 사회보장 관련 지출을 관리하기 위한 제도의 필요성이 점점 더 높아지고 있다. 이에 따라 이하에서는 지출준칙을 중심으로 유럽연합의 초국가적 재정준칙과 이의 적용을 받는 유럽 복지국가의 재정준칙 운영 사례를 살펴본 후, 사회보장지출과의 관계를 파악해 본다.

2. 초국가적 지출준칙 시행 현황과 주요 특징

위의 <표 2-4>에서 알 수 있듯이, 현재 중앙아프리카 경제공동체(CEMAC), 동아프리카 통화연합(EAMU), 동카리브해 통화연합(ECCU), 서아프리카 경제통화연합(WAEMU), 유럽연합(EU) 총 5개의 국제기구에서 초국가적 재정준칙을 도입·시행하고 있다. CEMAC, EAMU, ECCU에서는 균형재정수지준칙과 채무준칙이, WAEMU에서는 세입준칙과 균형재정수지준칙, 채무준칙이, EU에서는 지출준칙과 균형재정수지준칙, 채무준칙이 각각 시행된다. 즉, 지출준칙은 오직 유럽연합에서만 시행되는 셈이다.

유럽연합은 2020년 1월 브렉시트(Brexit)로 영국이 탈퇴하여 2023년 10월 현재 27개 회원국¹⁷⁾으로 구성되어 있다. 그중에서 OECD 회원국은 22개 국가이다. 현재 EU 회원국들은 유럽연합의 재정준칙을 공동으로 따르면서 개별 국가별로 재정준칙을 함께 운영해 나가고 있다.¹⁸⁾ 유럽

17) 현재 유럽연합(EU)에는 오스트리아, 벨기에, 불가리아, 크로아티아, 키프로스, 체코 공화국, 덴마크, 에스토니아, 핀란드, 프랑스, 독일, 그리스, 헝가리, 아일랜드, 이탈리아, 라트비아, 리투아니아, 룩셈부르크, 몰타, 네덜란드, 폴란드, 포르투갈, 루마니아, 슬로바키아, 슬로베니아, 스페인, 스웨덴이 회원국으로 등록되어 있다.

18) 앞에서 살펴본 국가별 사례 중에서는 덴마크, 프랑스, 독일, 스웨덴이 이러한 경우에 해당될 것이다.

연합은 일반정부를 대상으로 지출준칙, 균형재정수지준칙, 채무준칙을 시행하고 있으며, 이와 관련해서 정부 외 감시기구, 예외 조항¹⁹⁾이 모두 존재한다(〈표 2-6〉 참조).

〈표 2-6〉 유럽연합 재정준칙 주요 특성

준칙 유형	정부 외 감시기구	공식적 집행 절차	적용 범위	법적 근거	예외 조항
지출준칙 (2012)	있음	있음	일반정부	초국가적	있음 (2012)
균형재정수지준칙 (1992, 2005, 2012)	있음	있음	일반정부	초국가적	있음 (2005)
채무준칙 (1992)	있음	있음	일반정부	초국가적	있음 (2005)

자료: Davoodi et al. (2022a). p. 133.

EU의 초국가적 재정준칙은 ‘안정·성장 협약(The Stability and Growth Pact, SGP)’에서 처음 제시되었다. SGP는 EU 국가가 재정능력 이상으로 지출하는 것을 방지하기 위하여 재정적자와 국가채무를 제한하는 일련의 재정규율이다. 이의 입법 기반은 1958년 1월 1일 발효된 ‘유럽연합 기능 조약(Treaty on the Functioning of the European Union, TFEU)’ 제121조 및 제126조로서 실제 협정은 1997년 7월 유럽연합의회 결의를 통해 공식화되었고 1999년 1월 1일 완전 발효되었다. 이후 2005년과 2011~2013년에 개정되었다.

SGP 도입 배경을 보면, 유로존 창설 당시 유럽중앙은행(ECB)은 금리

19) EU의 일반 예외 조항(General Escape Clause)은 2011년 SGP 개정안으로 발표한 6개 EU 법령의 총칭(Six Pack)에서 도입되었다. 2020년 3월 20일 유럽위원회(the European Commission)는 COVID-19로 인하여 심각한 경기침체가 올 것을 예측하고, 3월 23일에 EU 재무장관들(the EU ministers of finance)에게 예외 조항의 승인을 요청한 바 있다(Davoodi et al., 2022a, p. 135).

와 인플레이션 관리, 즉 통화정책을 담당하고, 재정정책은 각국의 주권으로 남겨졌다. 이러한 상황은 경제통화동맹(EMU) 내 개별 국가의 재량적 재정운용에 따른 과도한 적자지출로 인한 높은 인플레이션의 발생 시 통화 불안정성으로 이어질 가능성에 대한 우려를 키웠고, 개별 국가의 도덕적 해이를 방지하기 위한 재정규율 도입이 제안되었다. 이에 1992년 마스트리흐트 조약(Maastricht Treaty)²⁰⁾은 유럽연합의 경제통화동맹(EMU) 달성을 위하여 낮은 물가상승률, 저금리, 낮은 공공채무와 재정지출을 위한 통제를 목표로 하는 원칙을 제시하였으며, 이것이 1997년 ‘안정·성장 협약(SGP)’으로 구체화된 것이다. SGP는 유럽연합 회원국들에게 한 해의 예산²¹⁾ 적자가 GDP의 3%를 초과해서는 안 되며, 국가채무가 GDP의 60% 이하를 유지해야 한다는 의무를 부과하였으며, 이후 이것이 유럽연합 회원국 간 재정정책을 조정하는 초국가적인 법적 근거로 작용하고 있다.

이와 관련해서 유럽연합 집행위원회(Commission)와 이사회(Council)는 회원국의 재정정책이 유럽연합 기준에 맞는 지 여부를 감독하고, 위반 국가에 대해서는 일련의 경보 신호를 보낸 뒤 최종 위반 시에는 제재를 가하게 된다(김세진, 2011, p. 109).

또한 SGP는 회원국들에게 재정 불균형이 축적되는 것을 사전에 제어하기 위한 예방 장치(preventive arm)와 재정 불균형을 시정해 주기 위한 교정 장치(corrective arm)를 도입하였다. 유럽연합 집행위원회는 SGP의 예방 장치에 따라 회원국들에게 중기적으로 건전재정 방안을 보여주는 재정 안정화 프로그램을 매년 제출할 것을 요구하고 있으며, 교정

20) 유럽공동체 12개국이 1992년 2월 7일 네덜란드 마스트리흐트에서 서명하고, 1993년 11월 1일부터 발효되었다. 이 조약은 유럽연합(EU)의 정식 출범 및 단일 통화인 유로화 채택의 시작점이 되었다.

21) 지자체를 포함한 모든 공공예산을 포함한다.

장치에 따라 SGP의 기준인 GDP 3% 한계를 초과하는 예산적자에 대해서는 초과 재정적자 시정 절차(excessive deficit procedure, EDP)가 발동되도록 하였다. 유럽연합의 재정 안정화 프로그램은 ‘유럽연합 기능 조약(Treaty on the Functioning of the European Union, TFEU)’²²⁾에 근거한다. 특히 이 조약의 제121조²³⁾(구 99조)는 재정 안정화를 위한 조기경보체제의 다자간 감독체제를 규정하고 있으며, 동 조약 제126조 제2항²⁴⁾은 초과 재정적자 시정 절차(EDP)의 법적 근거로 기능한다(김세진,

22) 1993년 11월 1일, 마스트리히트 조약이 발효되면서 유럽연합이 출범하였다. 유럽연합은 단일통화정책을 통한 경기 대응의 제약을 해결하기 위해 ‘유럽연합 기능 조약(TFEU)’을 비준하였는데, 이 조약은 ‘안정과 성장에 관한 협약(SGP)’을 골자로 하며 예방적 수단(부채 60%, 적자 3% 기준)과 교정적 수단인 초과적자시정절차(EDP)가 포함되어 있다(정성호, 2020b, p. 5).

23) ‘유럽연합 기능 조약(TFEU) 제121조:

1. 회원국은 경제 정책을 공동 관심사로 간주하고 제120조의 규정에 따라 이사회(Council) 내에서 이를 조정해야 한다.

2. 이사회는 집행위원회(Commission)의 권고에 따라 회원국과 연합의 경제정책에 대한 광범위한 지침(broad guidelines) 초안을 작성하고 그 결과를 유럽이사회(European Council)에 보고해야 한다. 유럽이사회는 이사회에 보고서에 기초하여 회원국과 연합의 경제 정책에 대한 광범위한 지침에 대한 결론을 논의해야 한다. 이 결론을 바탕으로 이사회는 광범위한 지침을 제시하는 권고안을 채택해야 한다. 이사회는 권고사항을 유럽의회에 통보해야 한다.

3. 경제 정책의 긴밀한 조정과 회원국의 경제적 성과의 지속적인 수렴(convergence)을 보장하기 위해 이사회는 위원회가 제출한 보고서를 기반으로 각 회원국과 연합의 경제 발전을 감시해야(monitor) 한다. 또한 제2항(paragraph 2)에 언급된 광범위한 지침과 경제 정책의 일관성을 확인하고 정기적으로 전반적인 평가를 수행해야 한다.…….

4. 제3항에 언급된 절차에 따라 회원국의 경제 정책이 제2항에 언급된 광범위한 지침과 일치하지 않거나 경제 및 통화 동맹의 적절한 기능을 위태롭게 할 위험이 있는 것으로 확인된 경우, 집행위원회는 관련 회원국에 경고(warning)를 보낼 수 있다. 이사회는 집행위원회의 권고(recommendation)에 따라 관련 회원국에 필요한 권고 사항을 전달할 수 있다.…….

5. 이사회 의장과 위원회는 다자간 감시 결과를 유럽의회에 보고해야 한다. …….

6. 유럽의회와 이사회는 일반 입법 절차에 따른 규정을 통해 제3항과 제4항에 언급된 다자간 감시 절차에 대한 세부 규칙을 채택할 수 있다(법제처, 세계법제정보센터. “EU 조약 및 EU 기능 조약 통합본, https://world.moleg.go.kr/web/tl/themalgsReadPage.do?code=700206&CTS_SEQ=3141&AST_SEQ=93.에서 2023.08.04. 인출).

EU 조약 및 EU 기능 조약 통합본(Consolidated versions of the Treaty on European Union and the Treaty on the Functioning of the European Union).

24) 「유럽연합 기능 조약」(TFEU) 제126조(구 104조) 제2항:

“유럽연합 집행위원회(commission)는 중대한 오류를 식별하기 위해 회원국의 예산 상

2011, p. 109).

한편, 유럽연합은 2005년 SGP 개정을 통해 국가별 중기 재정 목표(Medium-Term Objectives, MTOs)를 설정하고 이 목표를 기준으로 해서 균형재정 여부를 판단하도록 하였다. 이에 따라 회원국들은 MTO를 준수하거나 적정 조정경로(매년 최소한 GDP의 0.5% 개선)를 통하여 MTO에 수렴하는 움직임을 보여야 하는 의무를 안게 되었다. 또한 유럽연합은 글로벌 금융위기와 유럽 재정 위기에 대응하는 과정에서 회원국들의 국가채무가 대폭 증가하자 이를 감축하기 위해 2011년에 SGP를 또 다시 개정하여 일명 ‘Six-Pack’을 도입하여 채무감축에 관한 이른바 ‘1/20 요건(the 1/20th requirement)’ 등을 추가하였다.²⁵⁾ 이와 함께 MT

항 및 정부 채무 규모의 추이를 감시해야 한다. 특히 다음 두 가지 기준에 근거하여 예산 규율 준수 여부를 조사해야 한다.

(a) 계획이나 실제 차원의 정부적자(the planned or actual government deficit)의 국내총생산(GDP) 대비 비율이 기준치(reference value)를 초과하는지 여부: 단,

- 이 비율이 상당히 지속적으로 감소하여 기준값(reference value)에 가까운 수준에 도달했거나,

- 또는 기준값 초과가 예외적이고 일시적일 뿐이며, 이 비율이 기준값에 가깝게 유지되는 경우는 제외

(b) 국내총생산(GDP) 대비 정부 채무 비율이 기준값을 초과하는지 여부. 단, 이 비율이 충분히 감소하여 만족스러운 속도로 기준값에 접근하는 경우는 제외.

기준값은 조약에 첨부된 초과재정적자시정절차(the excessive deficit procedure)에 관한 의정서에 명시되어 있다.(법제처 세계법제정보센터, EU 조약 및 EU 기능 조약 통합본:(https://world.moleg.go.kr/web/tl/themaLgslReadPage.do?code=700206&CTS_SEQ=3141&AST_SEQ=93에서 2023.08.04. 인출).

25) 2011년 발효된 ‘Six-Pack’은 SGP의 개선안으로서, 주요 내용은 다음과 같다. 첫째, 회원국은 MTO에 따라 일정 수준 이상 정부지출을 초과하지 못하도록 규정하였다. MTO를 달성한 회원국에게는 잠재 성장률 범위 안에서 지출 증가율을 유지할 수 있도록 하였으며, MTO를 달성하지 못한 회원국에게는 MTO 이행을 위한 조정 경로 범위 이내로 지출 증가율을 낮추도록 하였다. 또한 재정적자 위반에 대한 강제적 수단으로 재정적자가 GDP의 3%를 초과하는 경우, 둘째, 회원국은 적자감축 방안을 담은 MTO를 설정하도록 했으며, 국가채무가 GDP 대비 60%를 초과하는 경우 해당 회원국은 (GDP 대비 60%) 초과하는 채무액에 대해 연평균 1/20 이상씩 감축하도록 하였으며, 국가채무가 GDP 대비 60%를 초과하면서 실질적 채무가 감소하지 않는 회원국에 대해서는 이사회가 독자적으로 EDP를 개시할 수 있도록 하였다. 셋째, 기존 SGP의 예방적 수단이 효과적이지 못해 재정 위기를 예방하지 못했다는 반성에 기초하여 유럽연합이사회는 EDP 전이라도 금융제재를 부과할 수 있도록 하였다. 이 경우, MTO로부터 심각하게 이탈한 경우를 금융제재의 부과 기준으로 제시하였는데, 한 해 또는 2년 연속 GDP의

O의 이행을 평가하기 위해, 구조적 균형재정수지준칙(SBB rule)²⁶⁾과 함께 사용되는 예방 장치(preventive arm)에 지출준칙을 추가하였다. 이에 따라 회원국에게는 연 지출 증가율(실업급여 등 제외)이 중기적 잠재 GDP 성장률(medium-term potential GDP growth)을 초과해서는 안 된다는 의무가 부과되었다(Davoodi et al., 2022a, pp. 133-134).

유럽연합의 2012/13년 SGP 개혁은 새로운 재정협약(Fiscal Compact)²⁷⁾의 체결과 Two Pack의 도입으로 요약된다. 유럽연합은 이 개혁을 통해 감독(monitoring) 및 집행 절차를 더욱 강화하였다. 새로운 재정협

0.5% 이상 벗어난 경우가 여기에 속하는 것으로 규정되었다. 넷째, 회원국의 채무 수준과 재정수지에 문제가 없더라도, 유럽연합이 조기경보 조치를 취할 수 있도록 경상수지, 주택가격, 가계부채, 실업률 등 10개의 거시경제 지표를 모니터링하는 등 감시 권한을 강화하였다. 다섯째, 제재와 관련하여, 유럽연합 집행위원회의 역할을 강화하였다. 집행위원회는 MTO에서 크게 벗어나거나 이사회에 조정 권고를 이행하지 못한 회원국에 대해서는 이사회를 통해 전년도 GDP의 0.2%에 해당하는 벌금을 예치하도록 권고할 수 있게 되었다. 이러한 권고는 이사회가 2/3의 다수결로 반대 결정을 하지 않는 한 유효한 것으로 인정될 수 있도록 하였는데, 실제로는 제재금을 직접 부과하는 방식 대신 유럽연합에서 지원하는 보조금에서 제재금만큼 배정하지 않는 방식을 취하기도 하였다. 부정확한 재정통계에 대한 제재도 추가되었는데, 고의적 또는 중대한 오류에 의해 잘못된 통계수치를 보고하는 경우 단순 과반수 표결에 의해 GDP의 0.2%에 해당하는 벌금을 부과할 수 있게 되었다(정성호, 2020b, pp. 11-12).

이와 관련하여, 홍승현은 이상의 Six-Pack을 거시경제 불균형과 재정에 대한 감시 및 제재 강화를 위한 6개 법령으로 정의하면서, 6개의 법령을 크게 ① 지출 기준을 도입해 전반적인 정책 오류 방지, ② 채무 기준의 강화, ③ 회원국들의 최소한의 재정제도 구비 규정, ④ 새로운 제재 방식, ⑤ 거시 불균형의 예방과 교정을 위한 새로운 규칙, ⑥ 새로운 제재 방식으로 구분한다. 여기서 ①~③이 '재정준칙'에 해당된다면, ④는 '재정감독 강제수단'에 해당되며, ⑤가 '거시감독'에 해당된다면, ⑥은 '거시감독 강제 수단'에 해당된다(홍승현, 김윤지, 권나현, 2012, p. 31).

- 26) 구조적 균형재정수지(Structural Budget Balance, SBB)는 경기 순환 및 단 한 번(one-off)의 재정 조치 효과도 없을 때의 재정수지를 의미한다. 따라서, 구조적 균형재정수지를 산정하기 위해서는 경기 순환 및 일시적 정부 조치를 배제하게 된다.
- 27) 이 재정협약은 「안정, 협력 및 거버넌스 협약」(Treaty on Stability, Coordination and Governance in the Economic and Monetary Union, TSCG)으로 불리기도 하며, 2012년 3월 2일 공식적으로 체결되어 2013년 1월 1일부터 발효되었다. 이 협약은 회원국들에게 MTO를 포함한 재정준칙을 국내법으로 규정할 것을 요구하고 있으며, 아예 수 없이 채무 증가를 용인해야 하는 경우에도 사전에 유럽연합과 조율 과정을 거치도록 하였으며, 이 재정협약에서 체결된 재정준칙을 위반한 회원국에 대해서는 유럽연합 사법재판소가 수차례 개선 통보를 한 후 종국적으로 GDP의 0.1%에 해당하는 벌금을 부과하도록 규정하였다(정성호, 2020b, p. 12).

약이 체결되기 전에는 MTO와 관련된 집행 메커니즘이 마련되어 있지 않았지만, 유럽연합은 이 협약을 통해 회원국들에게 법적 구속력이 있는 구조적 균형재정수지준칙(structural budget balance rule, SBR)을 공식적으로 채택하도록 요구할 수 있게 되었다. 이에 따라 재정적자의 하한선이 GDP의 0.5%로 설정되었으며, 공공채무(public debt)가 GDP의 60%보다 실질적으로 낮은(substantially below) 데다 채무 지속 가능성 위험(debt sustainability risks)도 낮은 경우에는 이 하한선을 GDP의 1%로 설정하였다. 유럽연합은 회원국들에게 이러한 준칙을 법적 구속력이 있는 규정으로 명문화하도록 요구하였으며, 이것을 지키지 않는 회원국에 대해서는 유럽연합 사법재판소(Court of Justice)에 제소할 수 있도록 하였다. 2015년 SGP 이행에 대한 개정 지침에서는 투자 및 구조 개혁을 장려하기 위해 더 높은 채무와 적자를 허용하고, 예방 장치(preventive arm)에서 경기순환을 설명하기 위한 조항을 조금 더 자세히 설명함으로써 재정준칙의 유연성을 위한 기존의 조항을 더욱 분명히 하였다(Da voodi et al., 2022a, p. 134).

2013년 유럽의회와 이사회에서 채택된 Two-Pack(2013, EU 472와 473/2013)은 Six-Pack과 새로운 재정협약을 보완하는 두 가지 규정을 추가하였다. 그 내용은 회원국의 예산계획 초안 제출 의무에 대한 규정과 구제금융을 지원받고 있는 회원국에 대한 강화된 모니터링을 요구하는 것으로 구성되었다. 이에 따라 유럽연합 회원국들에게는 예산계획 초안을 위원회에 제출하고 평가받아야 하는 의무가 부과되었으며, 금융 안정성에 심각한 문제가 있어 타 회원국으로 부정적인 파급 효과가 예상되는 회원국에 대해서는 유럽연합 이사회의 경제·재정 감독 기능이 더욱 강화되었다(정성호, 2020b, p. 13).

〈표 2-7〉 유럽연합의 재정규율 연혁

연도	제도	주요 내용
1992	마스트리히트 조약	<ul style="list-style-type: none"> • EU 단일 통화 운영을 위한 경제 수렴 기준(convergence criteria)으로 재정지표 결정 - 재정적자 GDP 대비 3% - 공공채무 GDP 대비 60%
1997	안정·성장 협약	<ul style="list-style-type: none"> • 마스트리히트 조약의 재정적자 및 채무 한도를 강제하기 위해 회원국의 경제·재정 정책에 대한 감시와 조정을 강화하는 협약 - 회원국은 균형에 가깝거나 흑자인 중기재정목표(MTO)를 계획해야 함 - 교정적 조치: 초과 적자 시행 절차(EDP)를 마련하여 GDP의 3%를 초과하는 적자가 발생한 회원국에 대해 시정조치를 요구, 필요시 제재 부과 - 예방적 조치: 회원국이 과도한 재정적자가 발생하지 않도록 사전에 감독, 조기 경보
2005	안정·성장 협약 개정	<ul style="list-style-type: none"> • 경제 상황과 개별 국가의 특성을 고려한 기준 완화와 준칙 준수를 위한 구체적 근거 제시 - 교정적 조치: <ul style="list-style-type: none"> · 초과 적자 허용되는 심각한 경기침체 상황 정의 확대 · 과다 적자 시정 기한 연장 · 과다 적자 국가에게 연간 GDP의 0.5% 이상 구조적 재정적자 개선 노력 요구 - 예방적 조치: <ul style="list-style-type: none"> · 국가별 상황을 고려하여 GDP의 1% 적자, 균형 또는 흑자 범위에서 MTO 설정 · MTO 미달 국가는 연간 GDP의 0.5% 이상 구조적 재정적자 개선 · 구조 개혁 이행 국가는 MTO 일시적 이탈 가능
2011	Six-Pack	<ul style="list-style-type: none"> • 거시경제 불균형과 재정에 대한 감시 및 제재 강화를 위해 6개 법률 제·개정 - 교정적 조치 강화: <ul style="list-style-type: none"> · EDP 개시의 기준으로 재정적자 기준(3%)에 채무 비율 기준(60%) 추가 · 심각한 위반 있는 경우 GDP의 0.2%에 해당하는 무이자 지급부 예치금 예치 · 회원국은 MTO를 달성하기 위해 다년도 중기재정계획 채택 필요 - 예방적 조치 강화: <ul style="list-style-type: none"> · MTO 미달한 회원국은 연간 지출 증가율이 중기 GDP 성장을 기준치 초과 불가 · 회원국이 MTO 미달성 및 지출 기준 초과하면 GDP의 0.2%에 해당하는 이자지급부 예치금 제재 부과
2013	신재정협약 (Fiscal Compact)	<ul style="list-style-type: none"> • 회원국들은 협약 체결 후 1년 이내에 균형재정준칙 관련 사항을 국내법에 규정해야 함 · 연간 구조적 재정수지가 국가별 중기목표(MTO)를 충족하고 구조적 재정적자가 GDP의 0.5%를 초과할 수 없음

42 사회보장 재정 위기 감지 및 대응을 위한 분석적 기반 연구: (III)

연도	제도	주요 내용
		<ul style="list-style-type: none"> · 구조적 재정수지가 MTO를 달성하지 못한 국가는 신속하게 수렴하게 해야 함 · 구조적 재정수지가 MTO로부터 심각하게 이탈한 경우 자동 시정 메커니즘 발동 · 유럽사법재판소의 판단에 의해 GDP 대비 0.1%의 제재 부과 가능 • 재정적자 기준 위반 시 EDP 자동 발동 • 공공채무 발행 계획을 사전에 집행위원회와 이사회에 보고
2013	Two-pack	<ul style="list-style-type: none"> • Six-pack과 신재정협약을 보완하는 추가적인 두 개의 규정 도입 - 예산안 및 초과 적자 시정 관련 규정: 회원국에 대한 예산계획안 평가 등을 통해 회원국 예산안 감시 및 평가 강화, 회원국의 초과 적자 시정 규정 - 금융 불안정 국가에 대한 감독 강화 규정: 금융 안정성에 심각한 문제가 있어 다른 회원국에게 파급 효과가 우려되는 회원국에 대한 경제·재정 감독 강화
2015~2016	SGP의 유연한 적용	<ul style="list-style-type: none"> • 고용 및 성장 제고를 위해 SGP의 준칙과 구조개혁, 투자, 재정 책임 성과의 연계 강화 - 회원국의 구조 개혁, 투자 활동, 경기 상황을 고려해 안정성장 협약의 재정준칙 유연하게 적용
2021~2023	코로나 19 대응 일시적 적용 유예	<ul style="list-style-type: none"> • 코로나 19 팬데믹으로 2021년 EU 집행위원회는 SGP 일반회피조항 활성화, 2023년 말까지 SGP 재정적자 및 국가채무 한도 적용 유예 발표

자료: 국회예산정책처, (2020), pp. 140-141; 2021~2023년 추가 작성.

〈표 2-7〉은 1992년 마스트리히 조약 체결 이후 유럽연합에서 나타난, 재정규율 변화의 주요 특징을 요약한 것이다. 이 표에서 알 수 있듯이, GDP의 최대 0.5%까지 재정준칙 미준수 벌금을 부과할 수 있도록 함에 따라 유럽연합 회원국에 대한 강력한 재정규율로 기능하면서 결과적으로 각 회원국의 재정정책에 대한 주권은 현저히 축소되었다. 다음에서 보겠지만 2011년 Six-Pack에 따른 벌금 부과 가능성과 2013년 신재정협약에 의한 개별 국가 차원에서의 균형재정수지준칙의 법제화 요구에 따라 유럽연합 회원국은 적어도 1개 이상의 국가 재정준칙과 초국가적 지출준칙의 적용받게 되었고, Two-pack에 따른 SGP 준수 의무가 강화됨에 따라 개별 국가 차원에서의 지출준칙 도입이 활발히 진행되었다.

제3절 지출준칙과 사회보장지출

전체 재정지출에서 차지하는 사회보장지출의 비중이 크다는 점은 선진국 재정구조의 일반적 특징이다. 균형재정수지준칙이나 채무준칙 같은 재정규율은 비록 사회보장지출을 특정하지 않더라도 간접적으로 사회보장지출 증가(어떤 경우는 감축)를 억제하는 효과가 있다. 다만, 재정준칙의 유형별로 그 영향의 크기가 다를 수 있는데, 지출준칙의 영향이 더 크게 나타난다.

한편, 사회보장지출에 대한 지출준칙은 다양한 형태를 띠 수 있다. 국가별 다양성은 사회보장 관련 지출에 있어서도 나타난다. 지출준칙이 사회보장지출을 명시적으로 고려하는 국가가 있는 반면, 고려하지 않는 국가도 있으며, 간접적인 방식으로 사회보장지출이 고려되는 국가도 있다. 이러한 다양성을 염두에 두고 이번 절에서는 유럽연합 SGP 이외 개별 국가 차원에서 사회보장 영역에 대한 지출규율을 적용하고 있는 덴마크, 독일, 벨기에, 스웨덴, 영국의 재정준칙 운영 사례를 살펴보기로 한다.

1. 사회보장지출에 대한 지출규율의 적용 사례

가. 덴마크

아래 표에서 드러나듯이, 덴마크는 일반정부(general government)²⁸⁾를 대상으로 하여 균형재정수지준칙, 지출준칙, 세입준칙을 시행한다. 균형재정수지준칙과 세입준칙은 관련 법률에 근거해서 시행되지만, 지출준

28) 일반정부(General government)는 중앙정부와 지방정부, 정부에 의해 통제되는 사회보장기금(the social security funds)으로 구성된다(OECD iLibrary, "General government", <https://www.oecd-ilibrary.org/>.에서 2023.08.04.인출).

44 사회보장 재정 위기 감지 및 대응을 위한 분석적 기반 연구: (III)

칙은 헌법(제46조 제2항)²⁹⁾에 근거해서 시행된다. 세 준칙 모두 예외 조항이 허용되지 않으며, 세입준칙의 경우 독립적인 감시기구도 존재하지 않는다.

〈표 2-8〉 덴마크 재정준칙 주요 특성

준칙 유형	정부 외 감시기구	공식적 집행 절차	적용 범위	법적 근거	예외 조항
지출준칙 (1994; 2014)	있음	있음	일반정부	헌법	있음
세입준칙 (2001-2011)	없음	없음	일반정부	정치적 약속	있음
균형재정수지준칙(1992; 2014)	있음	없음	일반정부	헌법	있음

자료: Davoodi et al. (2022a). p. 43.

지출준칙의 경우, 1994~2006년에는 실질 공공 소비 증가율(real public consumption growth)을 연간 0.5%로 제한하였으며, 2002~2006년에는 이 증가율을 연간 1.0%로 제한하였다. 2007~2008년에는 이 준칙이 공공 소비의 목표(targets)가 경기변동 요인이 조정된 GDP(cyclically adjusted GDP)의 일정 비율과 공공 소비지출의 실질 성장률에 따라 정해지도록 하였으며, 2009년 이후 덴마크의 수렴화 계획(Convergence Program)³⁰⁾은 공공소비지출(public consumption)을

29) 덴마크 헌법(The Constitutional Act of Denmark) 제46조 제2항: 그 어떠한 지출도 의회(Folketing)의 의결을 거친 재정법(Finance Act)이나 추가예산법(Supplementary Appropriation Act), 또는 임시예산법(Provisional Appropriation Act)에 의해 규정되지 않는 한 집행될 수 없다.(덴마크 의회Folketing 홈페이지, “The Constitutional Act of Denmark”, (https://www.thedanishparliament.dk/-/media/sites/ft/pdf/publikationer/engelske-publikationer-pdf/the_constitutional_act_of_denmark_2018_uk_web.pdf. 에서 2023.08.04. 인출).

30) 유럽연합 회원국들은 1997년 ‘안정·성장 협약(SGP)’을 통해 재정적자를 경상 GDP의 3% 이하로 유지해야 하고 정부부채가 경상 GDP의 60%를 초과할 수 없게 되었다. SGP는 매년 유럽연합 경제통화동맹(The European Economic and Monetary Union, EMU)의 회원국들에게 재정운영 계획과 목표를 내용으로 하는 안정화 계획(stability programme)을, 이 동맹의 비회원국(영국, 스웨덴, 덴마크 등)에게는 수렴화 계획(conver

2015년까지 경기 조정된 GDP의 비율 기준으로 26.5%까지 감축할 것을 요구하였다(Davoodi et al., 2022a, p. 43).

2012년에는 유럽연합의 안정·성장 협약(SGP)을 더욱 잘 준수할 수 있도록 하기 위해 공공지출에 대한 재정준칙이 도입되었다. 이 준칙에 따라 공공지출의 실질 성장률이 잠재적인 GDP 성장률(potential GDP growth)을 초과할 수 없게 되었다. 공공지출이 잠재적인 GDP 성장률이 상으로 증가하는 경우, 특별한 재량적인 세입 조치(specific discretionary revenue measures)를 통해 자금을 조달해야 한다. 2014년에 발효된 “예산법(Budget Act)”은 지출 상한선을 도입했는데, 이것은 중앙정부(central government), 지방자치단체(municipalities) 및 지역(regions)의 지출에 대해 각각 법적 구속력이 있는 한도를 설정한 것이다 (“예산법” 제1조³¹⁾, 제2조 제2항³²⁾, 제5조³³⁾ 참조). 지출 상한선은 의회에서 채택되고 4년 동안 계속해서 적용되었다(Davoodi et al., 2022a, p. 43).

즉, 덴마크의 경우, 일반정부(general government)를 대상으로 하여 균형재정수지준칙, 지출준칙, 세입준칙을 시행하고 있지만, 일반정부는

gence programme)을 각각 유럽연합 집행위원회(European Commission)와 경제재정장관이사회(Economic and Financial Affairs Council configuration, ECOFIN)에 제출하도록 규정하고 있다(김은경, 2004).

- 31) 이 법은 재정 전반(overall public finances)의 균형 또는 흑자를 보장하고 국가, 지방자치단체, 그리고 지역의 적절한 지출관리(appropriate expenditure management)를 보장하는 것을 목표로 한다(<https://www.global-regulation.com/translation/denmark/612461/budget-act.html>,에서 2023.08.04. 인출).
- 32) 여기서 예산 균형(budgetary equilibrium)은 구조적 재정수지(structural balance)가 개정된 안정·성장 협약(Stability and Growth Pact)에 명시된 중기 목표 수준에 도달하고 구조적 재정적자(structural deficit)의 하한선인 GDP의 0.5% 기준을 충족하는 경우를 의미한다(<https://www.global-regulation.com/translation/denmark/612461/budget-act.html>,에서 2023.08.04. 인출).
- 33) 회계연도마다 국가(state), 지방자치단체, 지역에 대한 세 가지 지출 한도(expenditure ceilings)가 설정되어야 한다(<https://www.global-regulation.com/translation/denmark/612461/budget-act.html>,에서 2023.08.04. 인출).

중앙정부와 지방정부, 정부에 의해 통제되는 사회보장기금(the social security funds)으로 구성된다는 점에서, 지출준칙이 사회보장 관련 지출에 관한 관리를 명시적으로 고려하는 셈이다.

나. 독일

독일의 경우, 균형재정수지준칙과 지출준칙을 시행하고 있지만, 두 준칙 사이에 약간의 차이가 존재한다. 균형재정수지준칙은 중앙정부를 대상으로 시행되는 반면, 지출준칙은 중앙정부와 지방정부를 대상으로 시행된다. 또한 전자에서는 정부 외 감시기구나 예외 조항이 모두 존재한다면, 후자에서는 정부 외 감시기구나 예외 조항이 존재하지 않는다. 법적 근거에서도, 전자는 헌법에 근거를 두고 있다면 후자는 정치적 약속(commitment)에 기반을 두고 있다(〈표 2-9〉 참조).

〈표 2-9〉 독일 재정준칙 주요 특성

준칙 유형	정부 외 감시기구	공식적 집행 절차	적용 범위	법적 근거	예외 조항
지출준칙(1982)	없음	없음	중앙정부+ 지방정부	정치적 약속	없음
균형재정수지준칙(2009)	있음	있음	중앙정부	헌법	있음

자료: Davoodi et al. (2022a). p. 54.

독일에서 지출준칙은 1982년에 도입되었다. 이 준칙에 따르면, 지출은 평균적으로 세입보다 빨리 증가할 수 없으며, 지출 증가율은 연평균 1%의 한도를 가지고 있었다. 이 한도는 2008년까지 지켜졌지만, 2008년 6월에 '채무억제장치(a debt brake, Schuldenbremse)'로 불리는, 새로운 구조적 균형재정수지준칙이 독일의 헌법인 "기본법(Grundgesetz für

die Bundesrepublik Deutschland)”에 도입됨에 따라 지출준칙 또한 이 채무억제장치의 영향에 귀속되었다.³⁴⁾ 이 장치는 연방정부에 대해 구조적 재정수지 적자 규모를 2011년부터 2016년까지 GDP의 0.35% 수준으로 단계적으로 조정할 것을 요구했지만, 주정부에 대해서는 요구조건이 부여되지 않았다. 2020~2021년에는 코로나19 팬데믹에 대응하여, 독일은 채무억제장치에 대한 예외 조항을 활성화하였는데, 이 또한 EU 차원의 예외 조항에 따라(under EU-wide escape clause) 운영되었다(Davoodi et al., 2022a, p. 54).

독일에서 재정규율은 입법화 조치에 근거해서 시행된다. 채무억제장치의 경우, 독일의 헌법인 “기본법”³⁵⁾에 관련 사항을 규정하고 있으며, 구체적인 운용 사항에 대해서는 별도의 시행법과 시행령으로 규정하고 있다. 우선 “기본법” 제109조 제2항³⁶⁾과 제110조 제1항³⁷⁾에서는 유럽연합의 재정규율(Haushaltsdisziplin)을 준수하기 위한 지출과 수입의 균

34) 채무억제장치의 도입 이전, 독일의 균형재정수지준칙은 1969년에 도입된 황금률(a golden rule)에 따라 시행되었다. 이 황금률은 구(舊)“기본법” 제115조 제2항에 규정되어 있었는데, 이 조항에 따르면 연방정부의 순채무(net borrowing)는 경제 전체의 균형을 교란하는 시기를 제외하고 정부 투자 수준을 넘을 수 없었다. 이러한 황금률이 도입될 당시에는 정부의 채무 비율이 20% 수준이었지만, 2009년에 이르러서는 연방정부와 주정부의 채무 수준이 각각 43.7%, 21.9%로 상승(마스트리히트 협정 기준으로는 GDP 대비 73.2%로 상승)하였다. 이에 따라 국가채무를 GDP 대비 60% 이내로 유지해야 한다는 유럽의 ‘안정·성장 협약(SGP)’ 채무 기준을 준수하기 어려운 상황에 놓이게 되었으며, 이것이 채무억제장치를 도입하게 만든 요인으로 작용하였다(홍승현, 이지혜, 한혜란, 2014, p. 40).

35) 이하에서 독일 “기본법” 원문(2022년 12월 19일 개정)과 그 번역문은 법제처 세계법제정보센터 사이트를 참조하였다.(https://world.moleg.go.kr/web/wli/lgsInfoReadPa.ge.do?CTS_SEQ=37924&AST_SEQ=69&에서 2023.08.04. 인출).

36) “기본법” 제109조 제2항: 연방 및 주는 유럽공동체의 창설을 위한 조약 제104조에 근거하여 재정규율(Haushaltsdisziplin)의 준수를 위하여 유럽공동체의 법령으로부터 나오는 독일연방공화국의 의무를 공동으로 이행하고 이와 관련하여 전체 경제 균형의 요청(Erfordernissen des gesamtwirtschaftlichen Gleichgewichts)을 고려한다.

37) “기본법” 제110조 제1항: 연방의 모든 수입과 지출은 예산안(Haushaltsplan)으로 편성되어야 한다. 연방기업 및 특별자산의 경우에 전입금 또는 전출금만을 편성한다. 예산안은 수입 및 지출에 있어서 균형이 유지되어야 한다(in Einnahme und Ausgabe auszugleichen).

형 원칙이 명기되어 있다. 또한 동법 제109조 제5항³⁸⁾에는 유럽연합의 재정규율을 지키기 위한 연방정부와 주정부의 부담 비율이 명기되어 있다.

독일의 채무억제장치에 따르면, ‘연방 및 주의 예산은 원칙적으로 차입에 의한 수입 없이³⁹⁾ 수입과 지출의 균형’을 이루어야 한다. 여기서 균형 재정은 정상적인 경제 상황 아래서 신규 차입이 GDP의 0.35%를 넘지 않는 경우로 정의된다(“기본법” 제115조 제2항⁴⁰⁾). 다만 주정부에 대해서는 구조적 순차입의 범위에 대한 별도의 규정이 없다. 이 장치를 도입한 것은 유럽의 안정·성장 협약의 원칙에 부합하면서 연방 및 주 예산의 장기적 지속 가능성을 확보하기 위한 시도였지만, 이것의 도입에 따른 충격을 완화하기 위하여 “기본법” 제143d조 제1항⁴¹⁾에 경과 규정을 설정하

38) “기본법” 제109조 제5항: 유럽공동체 설립을 위한 조약 104조의 규정과 관련하여, 그 예산 원칙을 준수하도록 하기 위하여 취하여지는 유럽공동체의 제재조치는 연방(Bund)과 주(Länder)가 65 대 35의 비율로 부담한다. 모든 주는 주에 부과된 부담의 35퍼센트를 그 주민의 수에 따라 연대하여 부담하며, 주에 부과된 부담의 65퍼센트는 각 주가 원인기여도(Verursachungsbeitrag)에 따라 부담한다. 자세한 사항은 연방상원(Bundesrates)의 동의를 요하는 연방 법률로 정한다.

39) 다만 이미 발행한 국채의 원금이나 이자 상환을 위한 국채의 발행은 허용된다.

40) “기본법” 제115조 제2항: 수입과 지출은 원칙적으로 차입수입(Einnahmen aus Krediten) 없이 균형을 이루어야 한다. 차입수입이 명목 국내총생산의 0.35퍼센트를 초과하지 않을 때 위 원칙에 부합한다. 정상 국면을 벗어난 경기변동으로 인하여 추가적인 신용차입을 할 경우에는 경기 호황 및 침체 시의 재정에 대한 영향을 균형 있게 고려하여야 한다. 실제 이루어진 신용차입(Kreditaufnahme)이 제1문부터 제3문까지에 따라 허용되는 신용차입 상한(Kreditobergrenze)에서 벗어나는 경우 이는 통제계정(Kontrollkonto)에서 관리된다. 명목 국내총생산의 1.5퍼센트를 넘는 초과부담은 경기 상황에 맞추어 상환되어야 한다. 세부적인 사항, 특히 재정적 금융거래만큼의 수입 및 지출의 보정, 경기보정절차에 따른 경기변동을 고려하여 연간 순신용차입의 상한(Obergrenze der jährlichen Nettokreditaufnahme)을 산정하기 위한 절차, 실제 신용차입이 규정상 한계를 벗어나는 것에 대한 통제 및 조정 등은 연방 법률로 정한다. 국가의 통제를 벗어나고 국가의 재정적 기반을 현저히 잠식하는 자연재해 또는 비상적 긴급상황이 발생한 경우에는, 연방의회 재적의원 다수의 의결에 따라 이러한 신용차입 상한(Kreditobergrenzen)을 초과할 수 있다. 연방의회 의결 시 그 신용차입에 대한 상환계획도 함께 의결되어야 한다. 제6문에 따른 신용차입은 적절한 기간 내에 상환되어야 한다.

41) “기본법” 제143d조 제1항: 2009년 7월 31일까지 유효한 제109조 및 제115조는 최종적으로 2010년 회계연도 말까지 적용된다. 2009년 8월 1일부터 유효한 제109조 및

였다. 이 조항에 따르면, 2011년부터 재정적자의 단계적 감축을 시행하며, 연방정부는 2016년부터, 주정부는 2020년부터 완전한 효력이 발생하도록 하였다(홍승현 외, 2014, pp. 40-41). 아울러 독일은 “기본법 제 115조 시행을 위한 법률”(Gesetz zur Ausführung von Artikel 115 des Grundgesetzes)⁴²⁾과 “기본법 115조 시행법 제5조의 경기변동 요소 결정 절차에 대한 시행령”(Verordnung über das Verfahren zur Bestimmung der Konjunkturkomponente nach § 5 des Artikel 115-Gesetzes)⁴³⁾을 통해 이른바 예외 조항과 관련된 구체적인 절차와 기준을 제시하고 있다.⁴⁴⁾

제115조는 2011년 회계연도에 적용되며, 이미 예상된 특별 예산을 위하여 2010년 12월 31일에 구성된 신용도는 변경하지 아니한다. 주는 시행되는 주정부 법률 규정에 따라(nach Maßgabe der geltenden landesrechtlichen Regelungen) 2011년 1월 1일부터 2019년 12월 31일까지는 제109조 제3항의 지침과 다르게 할 수 있다. 주의 예산은 2020년 회계연도에 제109조 제3항 제5호의 지침을 충족하도록 편성하여야 한다. 연방은 2011년 1월 1일부터 2015년 12월 31일까지는 제115조 제2항 제2호의 지침과 다르게 할 수 있다. 발생한 적자의 보충은 2011년 회계연도에 시작하여야 한다. 연간 예산은 2016년 회계연도에 제115조 제2항 제2호의 지침을 충족하도록 편성하여야 하며, 자세한 사항은 연방 법률(Bundesgesetz)로 정한다.

- 42) 독일 법무부(Bundesministerium der Justiz) 홈페이지, “Gesetz zur Ausführung von Artikel 115 des Grundgesetzes(Artikel 115 - Gesetz - G 115)” (https://www.gesetze-im-internet.de/g_115/BJNR270400009.html. 에서 2023.08.04. 인출).
- 43) 독일 법무부(Bundesministerium der Justiz) 홈페이지, “Verordnung über das Verfahren zur Bestimmung der Konjunkturkomponente nach § 5 des Artikel 115-Gesetzes(Artikel 115-Verordnung - Art115V)” (<https://www.gesetze-im-internet.de/art115v/BJNR079000010.html>.에서 2023.08.04. 인출).
- 44) “기본법 제115조 시행을 위한 법률”은 차입 권한(Kreditermächtigungen), 지출을 충당하기 위한 차입의 추계 원칙(Grundsätze für die Veranschlagung von Kreditaufnahmen zur Deckung von Ausgaben), 금융 거래의 조정(Bereinigung um finanzielle Transaktionen), 허용된 구조적 차입의 결정 원칙(Grundlagen zur Bestimmung einer zulässigen strukturellen Kreditaufnahme), 경기변동 요소(Konjunkturkomponente), 예외적인 상황(Ausnahmesituationen), 통제계정(Kontrollkonto), 예산법 및 예산계획에 따른 추경 예산의 차액에 대한 권한(Abweichungsrechte bei Nachträgen zum Haushaltsgesetz und zum Haushaltsplan), 경과 규정(Übergangsregelung) 등에 대한 구체적인 규정을 보여주며, “기본법 제115조 시행법 제5조의 경기변동 요소 결정 절차에 대한 시행령”은 예산 편성 시(bei der Haushaltsaufstellung), 추

또한 독일의 헌법에는 자연재해 또는 정부 통제가 불가능하고 국가 재정 상태에 막대한 영향을 미칠 수 있는 예외적인 긴급상황이 나타난 경우에 수입과 지출의 균형 원칙에서 일시적으로 벗어날 수도 있는, 이른바 ‘예외 조항’이 담겨 있다. “기본법” 109조 제3항⁴⁵⁾이 바로 여기에 해당되는 조항이다. 아울러 독일은 예산 편성 및 집행 시 준칙의 구속력을 확보하기 위해 통제계정(control account)을 운영한다. “기본법” 제115조 제2항과 “기본법 제115조 시행을 위한 법률” 제7조에 따르면, 이 계정은 예산 집행 시 발생하는 실제 차입과 기준 한도의 편차를 기록하는 방식으로 운영된다. 회계연도 말에 실제 순차입이 허용된 순차입 최대 한도를 상회하면 통제계정에서 인출되고, 순차입이 한도를 하회하는 경우에는 적립된다. 이러한 통제계정의 적자는 명목 GDP의 1.5%를 초과할 수 없다(홍승현 외, 2014, pp. 43-48).

한편 독일은 재정준칙의 준수 여부를 감독하기 위해 연방의회에 재정안정위원회(Stabilitätsrat)를 설치·운영하고 있다. 이 위원회는 연방 상원⁴⁶⁾의 동의를 얻어, 연방과 주의 대표들로 구성된 감독 기관으로서, 이

경예산 편성시(bei Nachträgen zum Haushaltsgesetz), 회계연도 종료 시(nach Haushaltsabschluss), 각각의 경우에 대한 경기변동 요소(Konjunkturkomponente)의 결정 방식을 제시한다.

- 45) “기본법” 제109조 제3항: 연방과 주의 예산은 원칙적으로 차입수입(Einnahmen aus Krediten) 없이 균형을 이루어야 한다. 연방과 주는 정상 국면을 벗어난 경기변동의 영향(der Auswirkungen einer von der Normallage abweichenden konjunkturellen Entwicklung)을 경기 호황 및 침체 시에 균형있게 고려하기 위한 규정과 국가의 통제를 벗어나고 국가의 재정적 기반을 현저히 잠식하는 자연재해 또는 비정상적 긴급상황에 대한 예외규정(eine Ausnahmeregelung für Naturkatastrophen oder außergewöhnliche Notsituationen)을 제정할 수 있다.(……).
- 46) 독일 의회는 연방하원(Bundestag)과 상원(Bundesrat)으로 구성된다. 연방하원의 의원은 비례대표제와 소선거구제를 병용한 직접 선거인 정당명부식 비례대표제로 선출된다. 연방 상원은 각 주와 특별시에서 인구 비례에 따라 임명된 대표로 구성되며, 주정부는 이 상원을 통하여 연방의 입법과 행정 업무에 참여한다. 입법권은 하원과 상원 모두에 있으나 실질적 권한은 연방 하원에 있다(대한민국 시도지사협의회, “독일 Germany”, <https://www.google.com/url?sa=t&rct=j&q=&esrc=s&source=web&cd=&ved=2ahUKewjM8Zvaou6FAxUspVYBHTfHCwMQFn0ECBEQAQ&url=https%3A%2F%2Fw>

위원회의 도입은 “기본법” 제109a조⁴⁷⁾ 및 “재정안정위원회법”(Stabilitätsratsgesetz)⁴⁸⁾에 법적 근거를 두고 있다. 이 위원회는 차입, 국채의 발행, 보증 및 지출 등 준칙의 수행 여부를 통제하는 역할을 담당한다. 이를 위해, 동 위원회는 연방정부 및 주정부의 예산을 모니터링하고 재정 안정에 위해가 되는 긴급상황 발생 여부에 대해 결정할 수 있으며, 긴급 상황 발생 확정 시 구제프로그램 운영을 결정하는 권한을 지닌다. 동 위원회는 연례 안정성 보고서에서 4가지 지표(구조적 재정수지, 차입 대비 구조적 재정지출 비율, 이자지출 대비 조세수입 비율, 부채 규모)를 이용해서 연방정부 및 주정부의 재정 상황에 대해 평가하며, 주의가 필요하다고 판단되는 연방정부나 주정부에 대해서는 대해 평가위원회가 구성되어 심층 평가 및 건전화 계획을 수립한다(홍승현 외, 2014, pp. 43-48).

주정부에 관한 한, 독일의 채무억제장치(구조적 순차입의 범위에 대한 별도의 규정을 제시하지는 않았지만, 2020년 이후에는 연방정부와 주정부에 대해 신규 차입이 GDP의 0.35%를 넘어서는 안 된다는 균형재정의 원칙이 똑같이 적용되고 있다. 이와 관련해서, 독일 정부는 재정이 열악한 일부 주(Bremen, Berlin, Saarland, Sachsen-Anhalt, chles-

www.gaok.or.kr%2Fgaok%2Fcm%2Ffms%2FFileDown.do%3FatchFileId%3DFILE_00000000220953234329%26fileSn%3D1%26bbsId%3D&usg=AOvVaw25TpHHPOYuc6b6RyjUd3kF&opi=89978449.에서 2023.08.04. 인출).

47) “기본법” 제109a조:

(1) 재정공핍(Haushaltsnotlagen)을 방지하기 위하여 연방상원(1 Bundesrates)의 동의를 요하는 연방 법률로 다음 각 호의 사항을 정한다.

1. 공동의 위원회가 연방과 주의 재정 경영을 계속 감시(안정위원회Stabilitätsrat)

2. 급박한 재정공핍을 확정하기 위한 요건과 절차

3. 재정공핍 방지를 위한 개선 정책의 입안과 실시를 위한 기본 원칙

(2) 안정위원회는 2020년부터 연방과 주에 의한 제109조 제3항의 지침 준수를 감독할 의무가 있다. 이러한 감독업무는 재정규율(Haushaltsdisziplin)의 준수를 위한 유럽연합의 업무 방식에 관한 조약에 근거한 법률 행위에 의한 지침과 절차를 따른다.

(3) 안정위원회의 결의와 기초가 되는 심의자료는 공개하여야 한다.

48) 독일 재정안정위원회(Stabilitätsrat) 홈페이지, “Stabilitätsratsgesetz”, https://www.stabilitaetsrat.de/DE/Organisation/Gesetzliche-Grundlagen/Stabilit%C3%A4tsratsgesetz/Stabilit%C3%A4tsratsgesetz_node.html. 에서 2023.08.04. 인출.

wig-Holstein)에 대해 2020년 말까지 적자를 완전히 감축한다는 조건으로 2011~2019년까지 연방 예산으로부터 매년 총 8억 유로의 재정을 지원하였다. 그 결과, 브레멘 주 3억 유로, 자를란트 주 2.6억 유로, 베를린 주, 작센 안할트 주, 쉘레스비히-홀슈타인 주가 각각 0.8억 유로의 재정을 지원받았다(“기본법” 제 143d조 제2항⁴⁹⁾). “기본법” 제 143d조 제3항⁵⁰⁾에 따르면, 건전화 지원을 위한 재정 부담은 연방정부와 주정부가 각각 절반씩 부담하도록 하고 있다.

한편, 주정부 차원에서 채무억제장치를 적용한 사례도 존재한다. 기본법 및 관련 법률에서 지방정부의 채무억제장치에 관한 내용에 따르면, 주정부는 이 장치를 적용하는 과정에서 경기변동에 이른바 ‘예외 조항’을 고려할 수 있다. 다만 주정부에 적용되는 구조적인 부채 원인에 대해서는 명시적으로 규정되어 있지 않으며, 그래서 주정부에게 구조적 재량은 허용되지 않고 있다. 자연재해나 예상치 못한 비상사태 발생 시, 주정부도 부채 부담에 대한 예외 규정을 적용할 수 있지만, 이 경우에도 반드시 상환 계획을 포함해야 하며, 구체적인 절차는 주가 직접 법률로 정할 수 있다(홍승현 외, 2014, pp. 48-49). 이와 관련해서 일부 주는 이미 채무억제장치와 관련해서 주정부 헌법을 수정한 상태이며(〈표 2-10〉 참조), 일

49) “기본법” 제 143d조 제2항: 2020년 1월 1일부터 제109조 제3항의 지침을 준수하기 위한 보조금으로 베를린, 브레멘, 자를란트, 작센-안할트 및 쉘레스비히-홀슈타인 주에는 2011년부터 2019년까지 연방 예산에서 연간 총 8억 유로의 부채 통합보조금(Konsolidierungshilfen)을 제공할 수 있다. 여기에서 브레멘에는 3억 유로, 자를란트에는 2억 6천만 유로 그리고 베를린, 작센-안할트 및 쉘레스비히-홀슈타인에는 각각 8천만 유로를 제공한다. 보조금은 연방상원(Bundesrates)의 동의를 요하는 연방 법률에 따른 행정협정을 근거로 제공한다. 보조금 제공은 2020년 말까지 재정적자를 완전히 보충하는 것을 전제 조건으로 한다. 자세한 사항, 특히 재정적자의 연간 보충 액수, 안정위원회의 재정적자 보충의 감시 및 보충액수의 비준수 시의 결과는 연방의회의 동의를 요하는 연방 법률과 행정협정으로 정한다. 극심한 재정공핍에 의한 부채 통합보조금과 개선보조금을 동시에 제공하는 것은 불가능하다.

50) “기본법” 제 143d조 제3항: 부채통합보조금의 제공으로 인한 재정 부담은 연방과 주가 절반씩(hälftig) 부담하고, 나머지는 각자의 판매세 부분(Umsatzsteueranteil)으로 부담한다. 자세한 사항은 연방상원의 동의를 얻어 연방 법률로 정한다.

부 주에서는 헌법 대신 “예산규정법”(budgetary regulation laws)에 신규 차입 금지를 명시한 상태이다(〈표 2-11〉 참조).

〈표 2-10〉 주정부 헌법상 채무억제장치

주	일반 준칙	예외	예외 시 상황 계획
Hesse	·2020년부터 신규 차입 금지 ·2011년부터 적자 감축	·경기 순환적 영향의 대칭적 고려 ·자연재해 등	·적절한 기한 내 상황
Mecklenburg -West Pomerania	·2020년부터 신규 차입 금지 ·2012년부터 적자 감축	·경기 순환적 영향의 대칭적 고려 ·자연재해 등	·정해진 기한 내 상황
Rhineland- Palatinate	·2020년부터 신규 차입 금지 ·2011년부터 안정적인 구조적 적자 감축	·경기 순환적 영향의 대칭적 고려 ·자연재해 등 ·주 외부 법률 제정에 따른 수입·지출의 구조적 변화에 대한 조정	·경기 순환적으로 적절한 상황
Schleswig- Holstein	·2020년부터 신규 차입 금지 ·2011년부터 적자 감축(2010년 가치를 기준으로 한도를 매년 10%씩 감축)	·경기 순환적 영향의 대칭적 고려 ·자연재해 등(재적 3분의 2 승인)	·적절한 기한 내 상황
Lower Saxony	·2017년부터 신규 차입 금지 ·2011년부터 적자 감축(2011년 가치를 기준으로 한도는 매년 선형 감소)	·경기 순환적 영향의 대칭적 고려 ·자연재해 등(재적 3분의 2 승인)	·적절한 기한 내 상황

자료: Deutsche Bundesbank.(2011). “The Debt Brake in Germany - Key Aspects and Implementation.” Monthly Report. October 2011; 홍승현. (2014). p. 49에서 재인용.

〈표 2-11〉 주정부의 예산규정법상 채무억제장치

주	일반 준칙	예외	예외 시 상환 계획
Baden-Württemberg	·2008년부터 신규 차입 금지	·2008년 말 채무 수준까지 거시경제 균형 확보 ·전년 대비 1% 이상 세수 감소 ·자연재해 등	·일반적으로 7년
Bavaria	·2006년부터 신규 차입 금지	·거시경제 균형 확보	·규정 없음
Bremen	·건전화 요구(2011~2019) ·행정협정을 통한 상환		
Hamburg	·2013년부터 신규 차입 금지	·거시경제 균형 확보	·상환 계획은 있으나 기한은 없음
Saxony	·2009년부터 신규 차입 금지	·2008년 말 채무 수준까지 거시경제 균형 확보 ·세수 3% 이상 감소 ·자연재해 등	·일반적으로 5년
Saxony-Anhalt	·2012년부터 신규 차입 금지	·경기순환적 수입 부족 ·자연재해 등	·최근 차입으로부터 4년
Thuringia	·2011년부터 신규 차입 금지	·세수가 3년 평균을 하회 ·자연재해 등	·최초 예산 균형 후 5년

자료: Deutsche Bundesbank. (2011). "The Debt Brake in Germany - Key Aspects and Implementation." Monthly Report. October 2011; 홍승현. (2014). p. 50에서 재인용.

이와 같이 독일은 지출규율이 “지출이 평균적으로 세입보다 빨리 증가할 수 없다”는 원칙에 따라 작동되고, 헌법과 예산규정법의 채무억제장치를 통해 신규 차입을 통제함으로써 사회보장지출을 간접적으로 관리하는 방식을 취하고 있다.

다. 스웨덴

지난 연구를 통해 살펴본 바와 같이 스웨덴의 재정준칙은 지출준칙, 균형재정수지준칙, 채무준칙으로 구성된다. 이 중에서 지출준칙이 중앙정부와 사회보장기금에 적용된다면, 균형재정수지준칙과 채무준칙은 일반 정부에 적용된다. 독립적인 재정기구를 두고 준칙의 준수 여부를 감독하고 있으며, 3가지 유형의 준칙 모두 예외 조항을 인정하지 않는다(〈표 2-12〉 참조).

〈표 2-12〉 스웨덴 재정준칙 주요 특성

준칙 유형	정부 외 감시기구	공식적 집행 절차	적용 범위	법적 근거	예외 조항
지출준칙 (1997)	있음	없음	중앙정부 및 사회보장기금	있음	없음
균형재정수지준칙 (2000)	있음	없음	일반정부	있음	없음
채무준칙 (2019)	있음	없음	일반정부	있음	없음

자료: Davoodi et al. (2022a). p. 115.

지출준칙의 경우, 1997년에 도입되었다. 이것은 중앙정부와 연금체계에 대한 명목 지출 상한선이 3년 단위로 설정되어 있으며, 기술적인 쟁점이 나타난 경우가 아닌 한 이 상한선을 조정할 수 없다.⁵¹⁾ 균형재정수지준칙은 2000년에 도입되었다. 이것은 일반정부의 흑자 목표(surplus target)를 추구하지만 경제순환 주기(over the cycle)에 따라 목표가 조금씩 달라졌다. 2000~2007년에 이 목표가 GDP의 2%였다면 2007~2019년에는 GDP의 1%였으며, 2019년부터는 GDP의 1/3%로 변경되었다.⁵²⁾ 채무준칙의 경우, 2019년에 도입되었으며, 이것은 이른바 채무를 고정하는(부채 준거: debt anchor) 방식으로 작동된다. 이 방식에 따르면, 일반정부의 채무는 GDP의 35%±5%로 한도가 설정되어 있다(고제이 외, 2022, pp. 42-45).

오늘날 스웨덴의 재정준칙은 기본적으로 2011년에 재정된 “예산법(Budget Act, Budgetlagen)”⁵³⁾에 기대어 작동된다. 동법 2장은 ‘예산

51) 여기서 예산 여유분(budgetary margin)은 완충장치(buffer)로 사용되며, 이자지출은 상한선에서 제외된다.

52) 2019년에 흑자 목표가 GDP의 1%에서 1/3%, 즉 0.33%로 조정된 이유는 그간의 노력에 힘입어 재정 상태가 양호해졌고 국가의 채무 또한 감소함에 따라 합리적인 수준으로 흑자재정 목표를 조정했기 때문이다(양태건, 2020a, pp. 39-40).

53) 이하의 “예산법”의 조문은 스웨덴 정부 홈페이지(Government Offices of Sweden, “Budget Act (Budgetlagen)”: <https://www.government.se/contentassets/>

정책목표 및 그 가이드라인(Budget policy targets and guidelines)이라는 제목 아래 재정정책을 규범화하는 내용을 담고 있다. 제1조⁵⁴⁾는 재정수지의 흑자가 재정정책의 목표임을 명시하고 있다. 제2조⁵⁵⁾와 제3조⁵⁶⁾는 정부지출의 상한(Expenditure ceiling) 조건이 있고, 이것이 향후 3차 연도(third budget year) 예산까지 고려해서 시행되고 있음을 명시하고 있으며, 제4조⁵⁷⁾는 지출 상한을 초과할 위험이 있는 경우에 정부의 의무사항에 대해 기술하고 있으며, 제5조⁵⁸⁾는 정부의 예산 정책 목표의 달성 여부에 대한 평가 의무를 명시하고 있다.

이미 언급했듯이, 스웨덴의 재정준칙은 재정수지 흑자 목표(Surplus Target), 지출 상한제(Expenditure Ceiling), 부채 준거(Debt Anchor)라는 3가지 목표를 중심으로 작동된다.⁵⁹⁾ 이 3가지 목표는 각각 균형재정수지준칙, 지출준칙, 채무준칙으로 연결된다. 재정수지 흑자라는 목표의 경우, 이 목표에서 벗어날 위험이 있을 경우 정부는 목표 달성을 위한 방안을 모색해야 함과 동시에 이와 관련된 사항을 의회에 보고해야 한다

0d05209c49824d86bd3d977f4cfaa568/2011203- budget- act/ 에서2023.08.04. 인출)를 참조하였다.

- 54) “예산법” 제2장 제1조: 정부는 일반정부 재정수지 목표(흑자 목표surplus target) 안을 의회(Riksdag)에 제출해야 한다.
- 55) “예산법” 제2장 제2조(Section 2): 정부는 예산법안에서 중앙정부 예산안을 준비하고 예산 활동을 집행하는 데 사용될 중앙정부 지출에 대해 상한선(지출 상한expenditure ceiling) 을 제안하여야 한다. 이 제안에는 향후 3차 연도(third budget year)에 적용될 내용을 미리 언급하여야 한다.
- 56) “예산법” 제2장 제3조: 정부는 예산안에서 향후 2차 및 3차 예산연도(the second and third budget year ahead)의 예상수입 추정치(preliminary income estimates)와 지출 한도(expenditure limits)를 제시해야 한다.
- 57) “예산법” 제2장 제4조: 승인된 지출 상한(expenditure ceiling)을 초과할 위험이 있는 경우, 정부는 권한 범위 내에서 조치(measures)를 취하거나 이를 방지하기 위해 의회(Riksdag)에 필요한 조치(necessary measures)를 제안해야 한다.
- 58) “예산법” 제2장 제5조: 정부는 예산정책 목표들이 어떻게 달성되고 있는지에 대한 평가(evaluation)가 시행될 수 있도록 보장하여야 한다.
- 59) 스웨덴에서 위의 3가지 목표는 중앙정부의 재정정책에 해당되는 기준이다. 지방정부의 경우 위의 3가지 목표 외에 균형재정 요구 조건(balanced budget requirement)이 추가된다(Ministry of Finance, "Fiscal policy framework", 2018, pp. 22-23.).

(“예산법” 제2장 제1a조⁶⁰⁾ 참조). 지출 상한 목표의 경우, 정부는 이것을 달성하기 위해 춘계재정정책안(the Spring Fiscal Policy Bill)을 통해 향후 3개년도 상한을 미리 결정한다.⁶¹⁾ 의회의 예산심의회는 총지출 수준을 사전에 결정한 후 세부 분야별 재원 배분 및 세부지출 내역을 결정하는 하향식(Top down)으로 진행된다(국회예산정책처, 2020, p. 240).

이에 따라 정부의 예산안에서 지출 상한이라는 목표가 실제로 적용되는 모습은 어느 한 지출 영역에서 지출이 늘어나면 바로 같은 영역에서 다른 지출 감소를 통해 이를 조정해야 하는 방식으로 작동된다. 지출 상한 목표를 달성하기 위해, 정부는 일정한 예산 여유분(budgetary margin)을 설정해서 이것을 일종의 완충장치(buffer)로 이용한다. 이와 관련해서, 정부는 27개 예산 영역별로 각각의 지출 상한을 설정하되, 각 영역별로 예산 여유분을 2% 정도 설정해서 예측하지 못한 지출 증가에 대비할 수 있도록 하였다.

지출 상한제의 적용 범위는 법에서 특정하고 있지 않지만 제도 도입 이후 현재까지 중앙정부 채무에 대한 이자지출을 제외한 일반정부 지출 전반을 포함하며, 여기에는 재정 외 지출인 노령연금도 속한다(고제이 외 2022, p.42).

60) “예산법” 제2장 제1a조: 의회가 제1조에 언급된 흑자 목표를 결정하면 정부는 이 목표를 달성할 수 있는 방법에 관하여 최소 연 2회 의회에 보고하여야 한다. 이때 정부는 의회에서 채택한 예산정책조치들(budget policy measures)의 효과를 고려하여야 한다. 흑자 목표로부터의 이탈이 예측될 경우, 정부는 이 목표치로 복구할 수 있는 방법을 탐구하여 역시 보고하여야 한다.

61) 스웨덴의 경우, 예산안은 통합국고주의에 따라 예산 외에 별도의 기금을 두지 않으며, 재정수입은 7개 유형으로, 재정지출은 27개 분야로 각각 분류된다. 재정수입은 중앙정부 조세수입, 정부사업수입, 자산매각대, 융자회수, 귀속소득, EU 지원금(EU Grant), 세금환급으로 구성되며, 재정지출은 27개 분야에 걸쳐 기능별 세출 구조의 형태를 갖추고 있다. 한편, 정부 예산안은 정부가 각각 4월 15일과 9월 20일까지 의회에 제출해야 하는 춘계재정정책안(the Spring Fiscal Policy Bill)과 본예산안으로 구분된다. 전자가 경제·재정정책의 가이드라인을 의회에 제시하는 용도라면, 후자는 총지출 수준 및 27개 지출분야별 한도를 구체적으로 의회에 제시하는 것이다(국회예산정책처, 2020, pp. 237-240).

스웨덴의 경우에도 지출준칙이 중앙정부와 사회보장기금에 적용되는 반면 균형재정수지준칙과 채무준칙은 일반정부에 적용되지만, 일반정부가 ‘정부에 의해 통제되는 사회보장기금’까지 포함한다는 점에서 3가지 재정준칙 모두 사회보장 관련 지출에 관한 관리를 명시적으로 고려한다고 볼 수 있다.⁶²⁾

라. 영국

통화정책의 주권을 포기하지 않은 영국은 ‘영국 및 북아일랜드와 관련된 특정 조항에 관한 의정서(제15호)’를 통해 과도한 재정적자를 피한다는 조건으로 ‘유럽연합 기능 조약(Treaty on the Functioning of the European Union, TFEU)’에 따른 재정준칙의 적용에서 예외를 인정받았다. 그 대신에 자체적인 재정규율을 채택하여 EU SGP에 부합하는 노력을 수행해왔다.

영국 최초의 재정준칙은 1997년 신노동당 정부가 도입한 재정수입이 지출을 충당해야 한다는 ‘황금률’과 공공채무가 GDP의 40%를 초과하지 못한다는 ‘지속 가능한 투자규칙’으로, 2008년까지 10년 동안 실행되었다. 이후 현재까지 “2011년 예산 책임 및 국가감사법(Budget Responsibility and National Audit Act 2011)”에 따른 ‘예산책임헌장’을 통해 구체적인 재정 목표를 포함한 규율을 정의하는 방식으로 운영하고 있다 (<표 2-13> 참조).

예산책임헌장은 통상적으로 다음의 다섯 가지 사항에 대한 구체적인

62) 스웨덴에서 복지지출의 확대에 대한 통제는 국민적 합의에 기반해서 적절한 정부지출의 규모와 수준을 결정할 후 효율성을 위한 지출관리를 통해 우선순위에 있는 복지나 사업에 집중하는 모습을 보인다고 평가된다는 점에서, 우리나라에 대해 시사하는 바가 결코 적지 않을 것이다.

내용을 담고 있다. 첫째, 구체적인 수치로 제시된 재정 목표와 이를 달성하기 위한 정부의 정책 방향. 둘째, 예산보고서(Budget report)의 작성 빈도와 포함 내용에 대한 구체적인 내용과 의회의 보고서 검토 절차. 셋째, 예산보고서에 포함될 공식적인 경제재정전망을 제공하는 예산책임처(Office for the Budget Responsibility)의 역할. 넷째, 정부의 채무관리 목표. 다섯째, 정부의 채무관리 방법에 대한 구체적인 지침.

2011년 4월에 처음 도입된 예산책임헌장은 여러 차례 개정을 거쳐 현재 2023년 1월 헌장이 적용되고 있다.

〈표 2-13〉 영국의 재정규율 연혁

연혁	규율명	내용
1997~2009	Golden Rule	경제 주기 동안 정부는 투자 이외 경상지출을 충당하기 위한 차입을 할 수 없음(i.e. 재정수입이 지출을 충당해야 함)
	Sustainable investment Rule	경제 주기 동안 GDP 대비 공공부문 순채무 비율을 안정적인 수준(i.e. 40% 이하)에서 관리
2009~2010	Falling deficit	2010/11년부터 2015/16년 기간 동안 매년 재정수지적자(GDP %)는 전년도보다 적어야 함
	Halving deficit	2013/14년도 재정수지적자(GDP %)는 2009/10년도 수준(GDP %)의 1/2을 초과할 수 없음
	Debt Rule	2015/16년 공공부문 순채무(GDP %) 하락
2011년 4월 헌장	Fiscal Mandate	향후 5년 전망 기간 내 경기조정 재정수지 균형 달성
	Supplementary debt target	2015/16년 공공부문 순채무(GDP %) 하락 목표
2014년 3월 헌장	Fiscal Mandate	2011년 4월 헌장과 같음
	Supplementary debt target	2011년 4월 헌장과 같음
	Welfare Cap	가장 최근 재무성이 작성한 예산보고서에 향후 5년 전망 기간에 대하여 설정된 경제활동 인구에 대한 복지급여 지출은 사전에 설정된 한도를 초과할 수 없음

60 사회보장 재정 위기 감지 및 대응을 위한 분석적 기반 연구: (III)

연혁	규율명	내용
2014년 12월 현장	Fiscal Mandate	향후 5년 전망 기간의 3번째 해 말까지 경기 조정 재정수지 균형 달성
	Supplementary debt target	2016/17년 공공부문 순채무(GDP %) 하락 목표
	Welfare Cap	2014년 3월 현장과 같음
2015년 10월 현장	Fiscal Mandate	일반적인 기간에 대하여, 재정수지 흑자가 달성되면, 이후 매 회계연도 공공부문 순차입 흑자를 목표로 함 예외적인 기간에 대하여, 2019~2020년도 말까지 공공부문 순차입 흑자 목표
	Supplementary debt target	2019/20년까지 매년 공공부문 순채무(GDP %) 하락 목표
	Welfare Cap	2014년 3월 현장과 같음
2017년 1월 현장	Fiscal objective	차기 의회에서 최대한 빨리 공공재정 수지 균형 달성
	Fiscal Mandate	2020~2021년까지 경기조정 공공부문 순차입을 GDP의 2% 미만으로 감축
	Supplementary debt target	2020~2021년 공공부문 순채무(GDP %) 하락 목표
	Welfare Cap	2021~2022년 복지급여 지출에 대한 목표는 재무부가 2016년 가을 성명서에 설정한 한도와 마진을 초과할 수 없음
2022년 1월 현장	Fiscal Mandate	전망 기간의 세 번째 해까지 영국은행을 제외한 공공부문 순채무(GDP %) 감축
	Supplementary target	전망 기간의 세 번째 해까지 경상예산 수지 균형 달성 목표
	Welfare cap	복지급여 지출 목표는 재무부가 사전에 설정한 한도와 마진을 초과할 수 없음
	Investment limit	공공부문 순투자는 전망 기간 평균 GDP의 3%를 초과할 수 없음
2023년 1월 현장	Fiscal Mandate	전망 기간의 다섯 번째 해까지 영국은행을 제외한 공공부문 순채무(GDP %) 감축
	Supplementary target	전망 기간의 다섯 번째 해까지 공공부문 순차입은 GDP의 3%를 초과하지 못함
	Welfare cap	복지급여 지출 목표는 재무부가 사전에 결정한 한도와 마진을 초과할 수 없음

자료: 1997~2010년은 Pope & Hourston(2022); 2011년 이후는 Keep(2023). Appendix1.

지난 1차 연도 연구에서 상세히 살펴본 바와 같이 2014년 처음 도입된 ‘복지지출 총량제(Welfare Cap)’는 사회보장지출을 특정하여 통제하는 지출준칙이다. 전통적으로 영국의 공공지출은 부처지출 상한(Departmental Expenditure Limit, DEL)과 연간 관리지출(Annually Managed Expenditure, AME)로 구분되어 관리되어왔다. DEL은 교사 임금이나 정책 프로그램 재원과 같이 예측 가능한 지출로 각 부처가 직접적으로 통제하는 지출이다. 한편, AME는 정부 이자지출이나 사회보장지출과 같이 상대적으로 변동성이 큰 지출로, 현재 복지지출 총량제의 범위에 해당하는 지출 전체가 AME로 분류된다. 과거에는 DEL이 전체 공공지출에서 차지하는 비중이 컸지만 시간이 지날수록 통제하기 어려운 AME가 공공지출의 절반 이상을 차지하게 되었다. 2008년 글로벌 금융위기 이후 일련의 재정개혁을 통해 2013년부터 가구당 받을 수 있는 사회보장급여의 한도가 설정되었고(household benefit cap), 이어서 2014년에는 재정규율로서 복지지출 총량제가 도입되었다. 이로써 영국에서 NHS를 제외하고 조세를 재원으로 하는 모든 사회보장지출은 이 두 제도의 통제 속에 놓이게 되었다.⁶³⁾

이처럼 영국은 포괄적인 지출 범위를 기준으로 지출준칙을 적용하는 일반적인 형태와 달리 사회보장 영역을 특정하여 별도의 지출준칙을 운영하는 국가이다.

63) 사회보장급여 상한제(household benefit cap)와 복지지출 총량제(Welfare cap)에 대한 자세한 내용은 고제이 외 2021, pp.98~109 참조.

마. 벨기에

벨기에는 유럽연합 회원국으로 지난 2012년에 체결된 ‘신재정협약’에 따라 구조적 균형재정수지준칙을 도입하였다. 이 준칙은 정치적 약속에 의해 만들어졌는데, 안정화 프로그램에 명시된 것과 같이 구조적 적자 한도를 GDP의 0.5%로 설정하고 있다. 이 적자 한도는 GDP 대비 채무 비율이 60%보다 현저히 낮고 장기 재정 지속성이 확보되는 경우 GDP의 1% 수준까지 조정될 수 있다(Davoodi et al., 2022a, p. 20).

또한 벨기에는 1994년부터 중앙정부 보건지출에 대한 지출준칙을 운영하고 있다. 정치적 약속으로 중앙정부 보건지출의 실질 증가율에 대한 목표를 설정하는 방식이다. 실질 증가율 목표치는 준칙 도입 이후 수차례 조정되어 2015년부터 연간 1.5%로 고정되었다. 지난 2020년에 연정 합의로 2022년부터 연간 2.5%로 실질 증가율 목표치가 수정되어 현재까지 적용되고 있다(Bisciari et al., 2020, p.19).

이처럼 벨기에는 영국과 함께 사회보장 영역을 특정하여 지출준칙을 운영하는 국가이다.

2. 지출준칙과 사회보장

이상에서 살펴본 바와 같이 나라마다 고유한 방식으로 사회보장지출의 증가를 통제하고 있다. 사회보장지출을 특정하여 지출준칙을 적용하는 국가(영국, 벨기에)가 있는 반면, 사회보장지출에 한정하지 않고 이를 포함한 정부지출 전반에 대한 지출준칙을 운영하는 국가(덴마크, 스웨덴)가 있고, 사회보장지출을 직접적으로 고려하지 않지만 채무억제장치를 통해 간접적으로 사회보장지출의 증가를 통제하는 국가(독일)도 있다. 사회보

장 영역에 대한 지출규율의 적용 범위에 있어서도 상이한데, 사회보장지출 전반을 포괄하기도 하고(덴마크, 스웨덴, 독일), 중앙정부 보건지출에 한정하기도 하며(벨기에), 조세 기반의 복지급여 지출에 초점을 두고 적용되기도 한다(영국). 또한 균형재정수지준칙 등 다른 재정준칙과 결합하여 운영하는 방식도 다양하게 확인된다. 이처럼 다양성을 갖는 지출준칙은 정도의 차이는 있지만 이를 시행하고 있는 모든 국가에서 사회보장지출 증가세 둔화가 뚜렷이 관찰된다. <표 2-14>에서 <표 2-18>은 각각 덴마크, 독일, 스웨덴, 영국, 벨기에의 일반정부 기능별 지출과 사회지표의 최근 변화 추이를 정리해서 보여주고 있다. 2010년에서 2019년은 코로나19 팬데믹 발생 전까지 유럽연합의 재정규율이 강화되는 시기로, 이 기간 중 사회보호 지출은 벨기에를 제외하고 점진적으로 줄어들어 GDP 대비 비율로 0.5%p(독일)에서 최대 3.1%p(덴마크) 하락했다. 덴마크나 스웨덴에 비해 상대적으로 느슨한 재정준칙을 운영하고 있는 벨기에의 사회보호 지출은 느린 속도로 증가하여 2010년 대비 0.3%p 높아졌다(<표 2-18> 참조).

한편, 보건 지출은 사회보호 지출에 비해 증가세 둔화가 확연하게 드러나지 않는다. 보건 지출 수준을 보면 2010년 이후 정체(영국)하거나 느리게 감소(덴마크, 벨기에)하였지만, 독일과 스웨덴에서는 점진적으로 증가하는 모습을 보였다. 그럼에도 불구하고 2019년 코로나19 팬데믹에 따른 재정준칙 완화 이후 이전과 달리 급증하는 모습을 보았을 때, 지출준칙을 비롯한 재정규율 체계가 작동함으로써 전반적인 사회보장지출의 증가가 상당 부분 통제되었던 것으로 볼 수 있다.

그러나 이 같은 사회보장지출 증가에 대한 통제는 사회적 비용을 요구하였다. 코로나19 팬데믹 위기 이전까지 사회보호 지출에 대하여 매우 강한 통제를 시행했던 덴마크, 스웨덴, 영국에서 2010년과 비교했을 때 빈

곤율이 상승하고 세후소득 지니계수로 대표되는 분배 상태가 악화되었다. 반면 사회보호 지출에 대한 통제가 상대적으로 느슨했던 독일과 벨기에의 경우 빈곤과 분배 상태가 2010년에 비해서는 개선된 것으로 확인된다. 그리고 이 기간 중 이들 국가의 사회보호 지출과 빈곤·분배지표의 오르내림을 보면 약간의 시차를 두고 서로 반대 방향의 움직임을 보였다는 점도 확인된다.

또 다른 사회지표인 건강수명은 특히 보건 지출 변화와의 관계가 주목된다. 보건 지출이 감소하거나 정체한 덴마크, 벨기에, 영국의 건강수명은 2010년에 유럽연합 27개국 평균(61.8세) 이상이였지만 지출규모가 강화되는 2013~2016년부터 유럽연합 평균 수준 이하로 떨어졌다. 특히 사회보호 지출 또한 감소했던 영국(65.3세→2018년 61.2세)과 덴마크(62세→58.9세)에서 건강수명 하락폭이 크게 나타났다. 이에 비해 보건 지출이 점진적으로 증가했던 독일과 스웨덴의 경우 건강수명이 늘어났는데, 특히 사회보장지출에 대하여 상대적으로 느슨한 통제가 이루어졌던 독일의 건강수명은 2010년 58.3세로 유럽연합 27개국 평균보다 낮았지만 2015년부터 유럽연합 평균 이상으로 늘어나 2019년 66.3세로 약 10년 동안 8.1세 증가하였다.

〈표 2-14〉 정부 기능별 지출과 사회지표: 덴마크 2010~2021

(단위: GDP 대비 %, %, 세)

구분	2010	2011	2012	2013	2014	2015	2016	2017	2018	2019	2020	2021	2010-2021 (%)	2019-2021 (%)
합계(일반정부)	56.7	56.4	58.0	55.8	55.2	54.5	52.5	50.5	50.5	49.7	53.5	50.8	-7.0	1.1
일반공행정	8.0	8.2	9.2	7.5	7.3	7.4	6.6	5.9	6.3	5.9	6.3	6.0	-2.1	0.1
국방	1.3	1.3	1.4	1.3	1.1	1.1	1.1	1.2	1.2	1.1	1.2	1.2	-0.2	0.1
공공질서 및 안전	1.0	1.1	1.0	1.0	1.0	1.0	1.0	0.9	0.9	1.0	1.0	1.0	0.0	0.0
경제인무	3.4	3.4	3.6	3.5	3.6	3.6	3.3	3.3	3.3	3.1	5.0	4.1	-0.3	1.0
환경보호	0.4	0.4	0.4	0.5	0.5	0.4	0.4	0.4	0.4	0.4	0.4	0.4	0.0	0.0
주택 및 지역개발	0.3	0.3	0.3	0.3	0.2	0.2	0.3	0.2	0.2	0.2	0.2	0.1	-0.1	-0.1
보건	8.6	8.4	8.7	8.5	8.6	8.5	8.4	8.3	8.3	8.4	9.0	9.2	-0.2	0.8
오락문화 및 종교	1.8	1.8	1.8	1.8	1.7	1.8	1.7	1.7	1.6	1.6	1.7	1.6	-0.2	0.0
교육	7.1	6.8	7.0	6.9	7.1	7.0	6.8	6.4	6.4	6.3	6.4	6.0	-0.8	-0.3
사회보호	24.8	24.7	24.6	24.5	24.0	23.5	22.9	22.2	21.9	21.7	22.5	21.1	-3.1	-0.6
상대 빈곤율 (중위 60%)	13.3	12.1	12.0	11.9	12.1	12.2	11.9	12.4	12.7	12.5	12.1	12.3	-0.8	-0.2
상대 빈곤율 (평균소득 50%)	9.0	8.4	8.8	8.7	9.8	8.9	9.6	9.9	10.0	9.9	9.9	9.7	0.9	-0.2
가처분소득 지니계수	-	26.6	26.5	26.8	27.7	27.4	27.7	27.6	27.8	27.5	27.3	27.0	0.9	-0.5
건강수명	62.0	61.8	61.4	60.5	60.9	59.1	60.3	59.7	60.9	58.9	58.0	56.6	-2.9	-2.3
EU 27개국 평균 건강수명	61.8	61.4	61.3	61.0	61.3	62.8	64.0	63.9	64.0	64.6	64.0	63.6	2.8	-1.0

자료: Eurostat, 2023.12.6. 인출

(표 2-15) 정부 기능별 지출과 사회지표: 독일 2010~2021

(단위: GDP 대비 %, %, 세)

구분	2010	2011	2012	2013	2014	2015	2016	2017	2018	2019	2020	2021	2010-2019 (%)	2019-2021 (%)
합계(일반정부)	48.1	45.2	44.9	44.9	44.3	44.1	44.4	44.2	44.3	45.0	50.4	51.3	-3.1	6.3
일반공행정	6.8	6.9	6.7	6.5	6.3	5.9	5.8	5.7	5.7	5.8	6.1	6.2	-1.0	0.4
국방	1.0	0.9	1.1	1.1	1.0	1.0	1.0	1.0	1.1	1.1	1.1	1.1	0.1	0.0
공공질서 및 안전	1.6	1.5	1.5	1.6	1.6	1.5	1.5	1.6	1.6	1.6	1.7	1.7	0.0	0.1
경제업무	5.1	3.7	3.4	3.3	3.2	3.2	3.2	3.2	3.3	3.2	4.6	6.0	-1.9	2.8
환경보호	0.6	0.6	0.6	0.6	0.6	0.6	0.6	0.5	0.6	0.6	0.7	0.6	0.0	0.0
주택 및 지역개발	0.6	0.5	0.5	0.4	0.4	0.4	0.4	0.4	0.4	0.4	0.5	0.5	-0.2	0.1
보건	7.0	6.8	6.9	7.1	7.2	7.2	7.2	7.1	7.2	7.3	8.4	8.6	0.3	1.3
오락문화 및 종교	1.1	1.1	1.1	1.0	1.0	1.0	1.0	1.0	1.0	1.0	1.1	1.1	-0.1	0.1
교육	4.4	4.3	4.3	4.4	4.3	4.2	4.2	4.2	4.3	4.4	4.6	4.5	0.0	0.1
사회보호	20.1	18.9	18.9	19.0	18.8	19.1	19.5	19.4	19.3	19.6	21.6	20.9	-0.5	1.3
상대 빈곤율 (중위 60%)	15.6	15.8	16.1	16.1	16.7	16.7	16.5	16.1	16.0	14.8	16.1	16.0	-0.8	1.2
상대 빈곤율 (평균소득 50%)	13.7	13.5	13.6	14.3	14.6	14.8	14.0	13.6	13.9	12.1	14.4	14.8	-1.6	2.7
가처분소득 지니계수	-	29.0	28.3	29.7	30.7	30.1	29.5	29.1	31.1	29.7	30.5	31.2	0.7	1.5
건강수명	58.3	58.2	57.6	57.4	56.5	66.4	66.4	66.0	65.8	66.3	65.7	65.6	8.1	-0.7
EU 27개국 평균 건강수명	61.8	61.4	61.3	61.0	61.3	62.8	64.0	63.9	64.0	64.6	64.0	63.6	2.8	-1.0

자료: Eurostat, 2023.12.6. 인출

〈표 2-16〉 정부 기능별 지출과 사회복지: 스웨덴 2010~2021

구분	2010	2011	2012	2013	2014	2015	2016	2017	2018	2019	2020	2021	2010-2021 (%)	
	50.4	49.8	51.0	51.7	50.7	49.3	49.7	49.2	49.9	49.1	52.1	49.1	-1.3	
합계(일반정부)														0.0
일반공행정	7.5	7.7	7.7	7.8	7.4	7.0	6.7	6.8	7.0	6.9	7.0	6.6	-0.6	
국방	1.5	1.4	1.4	1.5	1.3	1.2	1.2	1.2	1.2	1.2	1.4	1.3	-0.3	
공공질서 및 안전	1.3	1.3	1.4	1.3	1.3	1.3	1.3	1.3	1.3	1.3	1.4	1.3	0.0	
경제업무	4.5	4.4	4.6	4.4	4.4	4.2	4.3	4.2	4.4	4.4	5.7	4.8	-0.1	
환경보호	0.4	0.4	0.5	0.5	0.4	0.4	0.4	0.5	0.5	0.5	0.5	0.5	0.1	
주택 및 지역개발	0.5	0.5	0.5	0.6	0.6	0.6	0.5	0.6	0.7	0.7	0.7	0.7	0.2	
보건	6.7	6.7	6.8	6.9	6.9	6.8	6.9	6.8	7.0	7.0	7.3	7.3	0.3	
오락문화 및 종교	1.3	1.3	1.3	1.3	1.3	1.3	1.3	1.2	1.3	1.3	1.4	1.4	0.0	
교육	6.4	6.3	6.4	6.5	6.5	6.4	6.6	6.7	6.9	6.9	7.0	6.6	0.5	
사회보호	20.3	19.6	20.4	21.0	20.5	20.1	20.6	20.0	19.6	19.0	19.6	18.5	-1.3	
상대 빈곤율 (중위 60%)	14.8	15.4	15.2	16.0	15.6	16.3	16.2	15.8	16.4	17.1	16.1	15.7	2.3	
상대 빈곤율 (평균소득 50%)	10.0	10.8	10.8	10.9	11.7	11.5	12.1	12.5	12.4	12.5	11.5	11.4	2.5	
가치분소득 지니계수	-	26.0	26.0	26.0	26.9	26.7	27.6	28.0	27.0	27.6	26.9	26.8	1.6	
건강수명	66.1	65.5	-	65.8	72.9	72.7	73.2	72.6	72.8	73.3	72.7	68.4	7.8	
EU 27개국 평균 건강수명	61.8	61.4	61.3	61.0	61.3	62.8	64.0	63.9	64.0	64.6	64.0	63.6	2.8	

자료: Eurostat, 2023.12.6. 인출

(단위: GDP 대비 %, %, 세)

(표 2-17) 정부 기능별 지출과 사회지표: 영국 2010~2021

(단위: GDP 대비 %, %, 세)

구분	2010	2011	2012	2013	2014	2015	2016	2017	2018	2019	2020	2021	2010-2021 (%)	2019-2021 (%)
합계(일반정부)	47.3	45.7	45.5	43.8	43.1	42.4	41.6	41.1	40.9	40.9	52.5	48.1	-6.4	7.2
일반공행정	5.4	5.7	5.3	5.4	5.1	4.6	4.6	4.8	4.7	4.4	5.4	4.7	-1.0	0.3
국방	2.5	2.5	2.4	2.2	2.1	2.0	1.9	1.9	1.8	2.0	2.2	2.2	-0.5	0.2
공공질서 및 안전	2.4	2.2	2.2	2.0	1.9	1.9	1.8	1.8	1.8	1.8	2.1	2.1	-0.6	0.3
경제업무	3.3	2.9	3.4	2.8	3.0	3.0	3.0	3.2	3.2	3.4	8.3	5.8	0.1	2.4
환경보호	1.0	0.9	0.8	0.8	0.8	0.8	0.7	0.7	0.7	0.6	0.7	0.7	-0.4	0.1
주택 및 지역개발	1.2	1.0	0.8	0.6	0.6	0.7	0.6	0.7	0.7	0.8	0.8	0.8	-0.4	0.0
보건	7.6	7.4	7.3	7.3	7.5	7.5	7.6	7.4	7.5	7.6	9.9	9.9	0.0	2.3
오락문화 및 종교	1.0	0.9	0.9	0.7	0.7	0.7	0.6	0.6	0.6	0.6	0.6	0.6	-0.4	0.0
교육	6.3	5.8	5.6	5.3	5.3	5.2	5.1	5.1	5.0	4.9	5.6	5.4	-1.4	0.5
사회보호	16.7	16.5	16.9	16.5	16.1	16.0	15.6	15.0	14.9	14.8	16.9	16.0	-1.9	1.2
상대 빈곤율 (중위 60%)	18.2	18.0	17.4	17.2	17.8	17.9	18.2	19.0	18.2	19.3	17.6	-	1.1	-0.6
상대 빈곤율 (평균소득 50%)	11.0	10.4	10.5	10.4	10.5	10.9	11.1	11.9	11.7	12.4	11.2	-	1.4	0.2
가치분소득 지니계수	35.1	35.4	35.1	35.8	35.6	36.0	35.1	35.7	36.6	36.6	35.5	-	1.5	0.4
건강수명	65.3	65.2	64.5	64.6	63.8	63.5	63.1	62.7	61.2	-	-	-	-4.1	-
EU 27개국 평균 건강수명	61.8	61.4	61.3	61.0	61.3	62.8	64.0	63.9	64.0	64.6	64.0	63.6	2.8	-1.0

자료: 정부 기능별 지출- OECD stat. <http://stats.oecd.org>에서 2023.12.06. 인출; 사회지표-Eurostat. 2023.12.6. 인출

〈표 2-18〉 정부 기능별 지출과 사회지표: 벨기에 2010~2021

(단위: GDP 대비 %, %, 세)

구분	2010	2011	2012	2013	2014	2015	2016	2017	2018	2019	2020	2021	2010- 2021 (%p)	2019- 2021 (%p)
	합계(일반정부)	53.9	55.3	56.5	56.1	55.6	53.7	53.1	52.0	52.3	51.9	58.9	55.5	-2.0
일반공공행정	8.6	8.8	8.8	8.6	8.4	8.0	7.9	7.2	7.1	6.9	7.3	7.0	-1.7	0.1
국방	1.0	0.9	0.9	0.9	0.9	0.8	0.8	0.8	0.8	0.8	0.9	0.9	-0.2	0.1
공공질서 및 안전	1.9	1.9	1.9	1.9	1.8	1.7	1.7	1.7	1.7	1.7	1.8	1.8	-0.2	0.1
경제업무	6.8	7.5	7.8	7.0	7.4	6.9	6.7	6.4	6.7	6.7	7.8	7.1	-0.1	0.4
환경보호	1.2	1.5	1.6	1.5	1.4	1.3	1.2	1.3	1.3	1.3	1.4	1.3	0.1	0.0
주택 및 지역개발	0.4	0.3	0.4	0.4	0.4	0.3	0.3	0.3	0.3	0.4	0.4	0.4	0.0	0.0
보건	7.8	7.7	7.9	8.0	8.0	7.8	7.6	7.6	7.6	7.6	8.8	8.6	-0.2	1.0
(중양정부 보건)	(1.1)	(0.8)	(0.8)	(0.9)	(0.8)	(0.8)	(0.8)	(0.1)	(0.1)	(0.1)	(0.4)	(0.4)	(-1.0)	(0.3)
오락문화 및 종교	1.3	1.3	1.4	1.3	1.3	1.2	1.3	1.2	1.3	1.3	1.3	1.2	0.0	-0.1
교육	6.0	6.2	6.3	6.4	6.3	6.3	6.2	6.2	6.2	6.1	6.6	6.3	0.1	0.2
사회보호	18.9	19.1	19.6	20.1	19.8	19.4	19.4	19.3	19.3	19.2	22.6	21.0	0.3	1.8
상대 빈곤율 (중위 60%)	14.6	15.3	15.3	15.1	15.5	14.9	15.5	15.9	16.4	14.8	14.1	12.7	0.2	-2.1
상대 빈곤율 (평균소득 50%)	10.8	10.9	10.9	10.8	11.1	10.4	11.4	11.1	11.5	9.3	9.3	8.3	-1.5	-1.0
기초분소득 지니계수	-	26.3	26.5	25.9	25.9	26.2	26.3	26.1	25.7	25.1	25.4	24.1	-1.2	-1.0
건강수명	63.3	63.5	64.6	63.9	64.1	64.2	63.7	63.7	63.4	62.4	63.8	64.6	-1.1	2.2
EU 27개국 평균 건강수명	61.8	61.4	61.3	61.0	61.3	62.8	64.0	63.9	64.0	64.6	64.0	63.6	2.8	-1.0

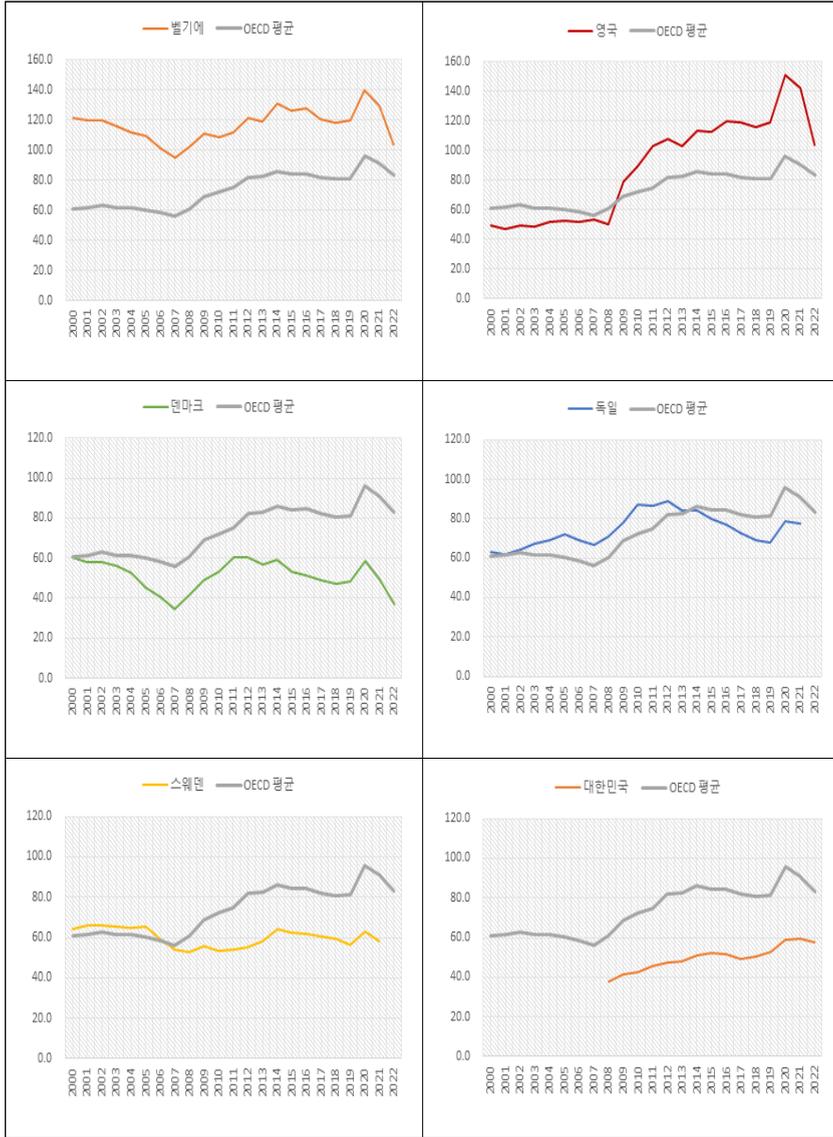
자료: Eurostat, 2023.12.6. 인출

요약하면, 사회보장 영역에 대한 지출준칙은 적용 범위나 다른 재정준칙과의 결합 관계, 그리고 법적 강제력 등에 따라 사회보장지출에 대한 통제력과 그로 인한 사회적 비용의 크기를 결정한다고 볼 수 있다. 이처럼 사회보장지출에 대한 통제를 하면 비용이 발생함에도 불구하고 유럽연합을 비롯한 많은 나라에서 지출준칙을 도입하여 운영하는 이유는 재정 건전성 확보, 더 구체적으로는 늘어가는 국가채무를 줄이고자 하는 목적이 있다.

이와 관련해서 [그림 2-2]에서 GDP 대비 일반정부 채무 비율 변화를 보면, 마스트리트 조약(1992) 체결 직후인 1994년부터 헌법에 지출준칙을 명시하여 운영하고 있는 덴마크의 일반정부 채무는 2000년부터 2022년 기간 중 2000년(60.5%), 2011년(60.1%), 2012년(60.6%)의 3년을 제외하고 채무 비율 상한선인 GDP 대비 60% 미만으로 관리되었다. 특히 유럽연합 SGP 강화와 함께 2014년 예산법에 지출 상한을 설정한 다음부터 채무 비율이 빠르게 하락하여 2022년 현재 37% 수준을 기록하고 있다. 또한 1997년부터 지출준칙을 도입하여 예외 조항 없이 운영하고 있는 스웨덴의 경우 일반정부 채무는 GDP 대비 최대 65%를 넘지 않는 수준에서 관리되었다. 특히 이 두 국가는 2009년 글로벌 금융위기 이후 경기침체나 2019년 코로나19 팬데믹 같은 경제적 충격에도 채무 비율 변동이 상대적으로 크지 않은 것으로 나타난다.

[그림 2-2] 주요국의 일반정부 채무 비율: 2000~2022

(단위: GDP 대비 %)



자료: OECD stat. (National Accounts at a glance) <http://stats.oecd.org>에서 2023.12.06. 인출.

한편, 이 기간에 독일, 벨기에, 영국의 일반정부 채무 비율은 상한선을 훨씬 초과한 수준에서 유지되었다. 독일의 경우 지출이 세입을 초과해서는 안 된다는 지출규율이 있음에도 불구하고 정부 채무가 GDP 대비 60% 이상을 초과하여 계속 누증되었다. 2008년 독일 헌법인 기본법에 구조적 균형재정수지준칙(채무억제장치)를 명시하여 지출준칙의 구속력을 간접적으로나마 확보한 이후부터 코로나19 팬데믹 이전까지 일반정부 채무 비율이 감소하는 모습을 보였다. 벨기에의 경우 1994년부터 중앙정부 보건지출에 대한 지출준칙을 운영해왔고 유럽연합 회원국으로 SGP의 적용을 받고 있음에도 불구하고 글로벌 금융위기와 코로나19 팬데믹으로 인해 늘어난 공공채무를 관리하는 것에서는 큰 성과를 보이지 못하고 있다. 이는 지출준칙의 적용 범위가 매우 한정적이며, 이에 추가하여 2012년에 도입한 구조적 균형재정수지준칙의 경우에도 정치적 약속에 의존하는 것이어서, 덴마크나 스웨덴에 비해 상대적으로 느슨한 재정규율을 적용한 것에 따른 결과로 보인다. 영국의 경우에도 1997년부터 황금률과 지속 가능한 투자원칙 운영, 2012년의 대대적인 복지개혁, 2013년의 사회복지급여 상한제, 2014년 복지지출 총량제 같은 사회보장지출 통제를 목적으로 한 재정규율을 도입하여 운영하였고, 그에 따른 상당한 사회적 비용을 치르고 있다. 그럼에도 불구하고 재정개혁의 궁극적 목적인 채무 비율 감축에는 성공하지 못한 것으로 보인다.

제4절 소결

이제까지 살펴본 5개국의 지출준칙 운용 사례는 우리에게 다음과 같은 시사점을 제공한다.

첫째, 오늘날 전 세계적으로 ‘개별 준칙의 단점을 보완하기 위해 복수의 재정준칙 유형을 동시에 도입·시행하려는 움직임이 확대되고 있’으며, 5개국의 지출준칙 운용 사례 또한 이러한 움직임에서 예외가 아니다.

둘째, 그렇지만 지출준칙을 다른 재정준칙과 결합하는 방식에서는 국가에 따라 조금씩 차이를 보인다. 이 준칙을 균형재정수지준칙과 결합한 사례(독일)가 있는가 하면, 세입준칙 및 균형재정수지준칙과 결합(덴마크)하거나, 균형재정수지준칙 및 채무준칙과 결합(스웨덴)한 사례가 있으며, 나머지 3개 재정준칙과 결합해서 운영하는 사례도 존재하기 때문이다.

셋째, 5개국의 지출준칙은 법적 근거에 기대어 작동된다는 점에서도 본질적인 차이를 보이지 않는다. 물론 이 측면에서도 국가별 차이 혹은 다양성이 존재하지 않는 것은 아니다. 예를 들어, 지출준칙의 도입·시행이 정치적 약속에 근거한 국가가 있는가 하면(독일, 벨기에, 영국), 헌법에 근거한 국가(덴마크)나 관련 법률에 근거한 국가(스웨덴)도 존재하기 때문이다.

넷째, 지출준칙 관련 국가별 다양성은 사회보장 관련 지출 측면에서도 나타난다. 지출준칙이 사회보장 관련 지출을 특정하여 적용하는 국가가 있는가 하면, 특정하지는 않지만 명시적으로 사회보장지출을 고려하는 국가도 있고 간접적인 방식으로 고려하는 국가가 있다. 지출준칙의 운용 과정에서 사회보장 관련 지출을 특정하는 국가로는 영국과 벨기에가 대표적이다. 사회보장지출이 명시적으로 고려되는 국가로는 덴마크와 스웨

덴이 있다. 덴마크의 경우, 일반정부(general government)를 대상으로 하여 균형재정수지준칙, 지출준칙, 세입준칙을 시행하고 있지만, 일반정부는 중앙정부와 지방정부, 정부에 의해 통제되는 사회보장기금(the social security funds)으로 구성된다는 점에서, 지출준칙이 사회보장 관련 지출에 관한 관리를 명시적으로 고려하는 셈이다. 스웨덴의 경우에도 지출준칙이 중앙정부와 사회보장기금에 적용되는 반면 균형재정수지준칙과 채무준칙은 일반정부에 적용되지만, 일반정부가 '정부에 의해 통제되는 사회보장기금'까지 포함한다는 점에서 3가지 재정준칙 모두 사회보장 관련 지출에 관한 관리를 명시적으로 고려한다고 볼 수 있다.⁶⁴⁾

사회보장 관련 지출이 간접적으로 고려되는 국가로는 독일이 있다. 독일의 경우 균형재정수지준칙과 지출준칙을 시행하고 있지만, 사회보장 관련 재정지출을 명시적으로 고려하지는 않고 있다. 그렇지만 앞에서 보았듯이 지출준칙이 '지출이 평균적으로 세입보다 빨리 증가할 수 없다'는 원칙에 따라 작동된다는 점에서 사회보장 관련 지출이 간접적으로나마 관리되고 있다고 볼 수 있다. 사회보장지출을 명시적으로 고려하지 않는 국가에서도 이 지출이 지출준칙을 통해 간접적으로나마 관리되는 것으로 볼 수 있다는 점에서, 5개국의 지출준칙 운용 사례는 사회보장 관련 지출을 고려하는 측면에서 정도의 차이는 있을지언정 본질적인 차이는 없다.

다섯째, 사회보장지출을 고려하는 방식이나 다른 재정준칙과의 결합 방법 등 지출준칙의 운용 방식은 다양하지만 어떤 경우이든 사회보장지출의 증가를 억제하거나 때로는 삭감함으로써 빈곤율 상승, 분배 악화 또는 평균적인 건강 수준의 하락 같은 사회적 비용을 초래한 것으로 확인된다.

64) 이미 언급했듯이, 스웨덴에서 복지지출의 확대에 대한 통제는 국민적 합의에 기반해서 적절한 정부지출의 규모와 수준을 결정한 후 효율성을 위한 지출관리를 통해 우선순위에 있는 복지나 사업에 집중하는 모습을 보인다고 평가된다는 점에서, 우리나라에 대해 시사하는 바가 결코 적지 않을 것이다.

마지막으로 재정 건전성 확보라는 공통적인 목표의 달성에 있어서는 성과를 보인 국가도 있지만(덴마크, 스웨덴), 실패한 국가도 있다(독일, 벨기에, 영국). 여기에서 영국의 사례는 특히 주목할 필요가 있는데, 우리가 살펴본 그 어떤 나라보다 사회보장지출 통제를 강조하였으나 공공채무 비율의 관리에는 실패하였고 상당한 사회적 비용을 치르고 있다. 이러한 차이는 여러 가지 원인으로 설명할 수 있으며, 이와 관련해서 더 심층적인 연구가 필요할 것이다. 다만, 여기서 단적으로 드러나는 몇 가지 사실이 있다.

그중 하나는 덴마크나 스웨덴의 경우 지출준칙을 포함해서 재정준칙이 효과적으로 작동되기 위한 기반이 상대적으로 잘 갖추어졌다는 점이다. 준칙의 준수 여부를 관리, 감독, 통제할 수 있는 정부 외 감시기구가 존재할 뿐만 아니라 입법화를 통해 비교적 강력한 구속력을 확보하였다. 이러한 맥락에서 지출준칙이 내각 결의나 정치적 합의에 따르는 독일, 벨기에, 영국의 경우 준칙의 법제화 수준이 약할 수밖에 없으며, 바로 이러한 이유에서 이 준칙이 사회적 비용을 초래함에도 불구하고 재정 건전성에 기여하는 정도가 약할 수밖에 없다. 그리고 무엇보다 두드러지는 사실은 지출준칙을 포함한 재정준칙의 입법화나 제도화가 금융위기 같은 외생적 충격이 발생하기 이전에 이루어져 사회보장지출 증가가 어느 정도 관리된 반면에, 특히 영국의 경우 위기 이후에 채무조정의 일환으로 사회보장지출에 대한 통제, 더 정확히는 삭감이 이루어졌다는 점이다.

이상의 시사점은 우리나라가 재정 건전성 확보를 중심으로 한 재정준칙의 도입을 모색하는 과정에서 반드시 고려해야 할 사안이다. 지출준칙을 포함해서 재정준칙의 도입이 재정 건전화에 비교적 성공적으로 기여하기 위해서는, 단순히 준칙의 법제화, 제도화만으로 부족할 수 있다. 스웨덴의 사례에서 알 수 있듯이, 준칙의 준수 여부와 관련된 정보가 의회,

정부, 시민 사이에서 투명하게 공유되면서 민주적인 소통 및 토론 과정을 통해 효과적인 재정 건전화 방안을 찾아가기 위한 노력 또한 필요할 것이기 때문이다.

우리나라는 저출산·고령화 등 인구 구조가 변화하고 있고, 경제가 장기 저성장 국면에 진입했으며, 이에 따라 재정 건전화의 필요성이 점점 더 높아지고 있다는 점에서, 재정준칙의 도입·시행은 시급한 과제이다. 그리고 우리나라 재정 당국 또한 이의 시급성을 인식하여 2016년부터 재정준칙의 도입을 꾸준히 추진하고 있다. 실제로도 코로나 팬데믹 이후 유럽과 중동의 정치 불안에 따른 세계경제 둔화가 예상되기 때문에 정부의 긴축 재정 기조에도 불구하고 상당 기간 관리재정수지 적자가 지속될 수밖에 없다는 것이 일반적인 예상이다. 이에 더하여 구조적인 재정 건전성 위협 요인-인구 고령화와 사회보장제도 성숙-이 상존하는 상황에서 빠르게 늘어나는 국가채무에 대한 경계의 목소리가 커짐에 따라 최근으로 올수록 재정준칙의 도입 움직임이 더 구체화하고 있다. 특히 현 정부는 관리재정수지 적자 규모를 GDP 대비 3% 이내로 제한하고, 국가채무 비율이 60%를 넘어서면 GDP 대비 2% 이내로 축소하는 것을 중심으로 한 채무관리 기준을 명시하는 국가재정법 개정안을 제출하였다. 통합재정수지를 기준으로 적자 한도를 정의하고 예외 조항과 시행령을 통해 필요시 국회 동의 없이도 적자 한도를 변경하여 적용할 수 있도록 한 지난 2021년의 개정안과 달리, 법률에 채무관리 기준을 명시하고 예외 조항이나 유예기간 없이 법 개정 후 즉시 시행하도록 하였다는 점에서 재정준칙의 법제화를 통해 정부지출 증가를 통제하고자 하는 재정 당국의 의지가 반영된 것으로 보인다. 그만큼 우리나라의 국가채무가 상당히 빠르게 증가하고 있다는 것을 의미하며, 위의 [그림 2-2]를 통해서도 이 사실을 확인할 수 있다. 아직까지 재정준칙의 법제화가 이루어지지 않는 않지만, 최근 긴축재정

기조에도 불구하고 국가채무 증가가 빠르게 진행되고 있어 머지않아 제안된 바와 같은 채무준칙과 구조적 균형재정수지준칙의 도입이 실현될 수 있을 것으로 보인다. 또한 사회보장지출의 자기확장적 특성과 국가채무와의 관계를 고려했을 때 지출준칙의 도입에 대한 실질적 검토 또한 가능할 것으로 예상된다.

이러한 점에서 이 장에서 구체적으로 살펴본 5개국의 재정준칙 운용 사례가 우리에게 던지는 시사점은 결코 가볍지 않다. 현재 정부가 추진하는 재정준칙은 채무준칙과 균형재정수지준칙을 중심으로 한 것으로, 늘어난 정부채무 조정을 위한 사후조치로 재정준칙을 도입한 선진국과 달리 선제적인 재정준칙의 법제화를 통해 장기적인 재정 안정성을 확보하고자 한다는 점은 분명 바람직한 방향이다. 하지만 다른 한편으로는 경기안정화나 소득재분배를 통한 정책 수단의 제약을 의미한다는 점에서 신중할 필요가 있다. 사회보장지출은 이에 대한 직접적인 지출준칙이 없더라도 채무준칙이나 균형재정수지준칙의 적용에 의해 간접적으로 통제되며, 상대적 크기는 작을 수 있지만 사회적 비용 역시 초래된다. 유럽 국가의 사례는 재정준칙이 작동함에 따라 사회보장지출이 필요 수준보다 제약될 경우 사회안전망의 보호 대상(수급자)이나 보호 수준(급여 수준)이 감소됨을 의미하는데, 그러한 충격이 빈곤율이나 건강수명 같은 사회지표의 악화로 반영되어 나타남을 보여준다. 따라서 현재 우리나라에서 재정준칙 도입을 논의할 때 필요 수준의 사회안전망이 기능할 수 있도록 적정 사회보장지출 수준을 담보할 수 있는 방안에 대한 검토 또한 요구된다. 이를 위해서 정부는 적어도 지출 총량으로 측정하는 사회안전망 수준이 현재 어느 정도인지 파악해야 한다. 즉, 국민의 부담 능력에 비해 과도하게 늘어나고 있는지, 혹은 사회적 요구 수준을 충족하고 있는 것인가에 대하여 가늠할 수 있어야 함을 뜻한다. 이질적인 사회구성원들에게 지급

되는 사회적 급여의 특성을 고려하여 사회보장지출 총량과 이의 배분에 대한 올바른 진단과 처방이 이루어질 때 비로소 합리적 사회보장정책의 수행이 가능한 것이다.

효율적 사회보장지출 관리의 중요성은 지금까지 수없이 강조되어 왔지만, 구체적인 절차나 관리기준에 대한 본격적인 검토는 이루어지지 못했다. 현실은 더욱 심각한데, 2023년 현재까지도 대한민국이라는 국가 전체에서 국가와 지방자치단체가 수행하는 사회보장사업을 통해 국민들에게 지급되는 급여의 총량이 얼마인지조차 공식적으로 집계되어 관리되지 못하고 있다. 이와 관련하여 다음의 장에서 사회보장지출 총량 관리 현황을 살펴보고 사회보장지출 수요를 추정해본다.



제3장

사회보장지출 수요의 추정

- 제1절 사회보장지출 총량 관리 실태와 한계
- 제2절 참조 예산 기반 사회보장 수요 추정
- 제3절 세 부담 인식과 주관적 사회보장 수요
- 제4절 소결



제3장 사회보장지출 수요의 추정

제1절 사회보장지출 총량 관리 실태와 한계

저출산·인구 고령화의 진전과 기술 발전에 따른 경제사회의 구조적 변화에 유연하게 대응하는 사회보장정책의 설계와 집행을 위해서는 국민들의 복지 수요 변화와 이를 위한 재정적 충당 능력에 대한 정확한 현안 인식이 무엇보다 중요하다. 이는 구체적으로 다음의 두 가지 질문에 대하여 정부가 즉각적으로 답을 할 수 있어야 함을 말한다. 첫째는 가장 중요한 질문으로, 현재의 사회보장지출 총량에 대한 검토 능력과 관련한 것이다. 즉, 현시점에서 사회보장급여 총량이 국민들의 복지 수요나 비용 부담 능력에 비해 과도하거나 과소하지 않은지 정책 영역별 배분은 적절한 것인가에 대한 질문이다. 두 번째는 재정추계를 통한 대안 모색 능력에 관련한 것으로, 인구 고령화 같은 구조적 사회보장 수요의 변화를 고려했을 때 요구되는 사회보장지출 총량이 얼마이며, 그 양은 국민의 부담 능력과 정책 대상별로 요구되는 적정 수준에 부합하는가이다.

이와 관련해서 현행 법제를 보면, 사회보장 정책을 수행하는 데 가장 우선적으로 요구되는 전반적인 사회보장지출의 관리에 관한 사항을 규정하고 있는 것은 2012년에 전부 개정된 「사회보장기본법(이하 “법”)」이 사실상 유일하다. 특히, 동법 제32조(사회보장통계)는 국가와 지방자치단체에게 사회보장에 관한 통계의 작성·관리 의무를 부과하고 있으며, 동법 제5조(국가와 지방자치단체의 책임)는 제3항에서 경제사회적 여건 변화에 ‘선제적’으로 대응하고 지속 가능한 사회보장제도 운영에 필요한 재원을 조달하는 책임이 국가와 지방자치단체에 있음을 규정하고, 이어서 제

4항에서는 격년 단위로 중장기 사회보장재정추계를 실시·공표할 의무를 국가의 책임으로 명시하고 있다. 즉, 이미 법에서는 이들 두 조항을 통해 총량적 측면에서 사회보장지출의 적정성에 관하여 국가가 관리할 것을 주문한 것이다. 그러나 법의 시행 사항을 보면, 아직까지 사회보장지출 총량 관리는 미비한 것이 현실이다.

우선 현재 법 제32조 및 이를 구체화한 동법 시행령 제18조에 따라 관리되고 있는 사회보장통계는 주요 사회보장제도를 중심으로 담당부서나 기관이 사업운영과 관련하여 보유한 통계나 각종 급여의 수급·집행과 관련한 통계를 수집·정리하는 것에 한정되어 있다. 현행 법령상 재정이전 관계를 고려한 사회보장지출 순계 총량의 집계나 정책 영역별 배분 상태를 파악할 수 있는 정보에 대한 관리는 요구되지 않는다. 구체적으로 보면 동법 시행령 제18조는 보건복지부 장관으로 하여금 사회보장통계 운영지침을 마련하고 이에 따라 각 중앙행정기관의 장과 지방자치단체의 장이 사회보장통계 목록을 작성하여 보건복지부 장관에게 제출하도록 하고 있다. 즉, 제출이 요구되는 개별 사업에 한정된 정보나 각 기관이 이미 내부적으로 작성하여 관리하고 있는 통계를 수집하는 것이 허용될 뿐이다. 시행령 제18조 제5항은 사회보장통계 작성이 필요한 경우 관계 부처나 지방자치단체에 통계 자료의 제출을 요청할 수 있다고 명시하고 있으나, 사회보장지출 총량과 관련된 통계는 여전히 현행 재정법상 국가와 지방자치단체 및 지방교육자치단체로 구분되어 각 행정 주체별로 관리하는 예결산 자료를 제출받아 이를 관리하는 데 그치고 있다. 실제로 가장 최근 발표된 사회보장통계(「통계로 보는 사회보장 2022」)를 보면, 사회보장지출 총량 규모와 이의 배분 구조에 관하여 사회재정 분야에서 8개의 지표로 구성하여 관리하고 있다. 그런데 <표 3-1>의 하단에서 볼 수 있듯이 행정 주체별로 구분된 통계지표가 제시될 뿐이며, 전국 차원에서의 사회보장지출 규모

에 대한 통계는 OECD가 국가 간 비교를 위하여 별도의 통계 작성 기준에 따라 작성·관리하는 공공사회복지지출(SOCX)이 유일하다.

〈표 3-1〉 사회보장통계 관리 지표 현황

범주	분야	지표명	지표 수
가족과 생애주기	1. 가족	1인 가구, 노인가구, 한부모가구, 국내외 입양아동 수, 다문화 가구, 출산전후휴가급여 수급자 수, 등	15
	2. 아동	아동 수면시간, 아동 인터넷(스마트폰)과 의존 위험군 비율, 아동 자살률 등	9
	3. 청년	청년고용률, 청년 비정규직 비율, 청년 고용보험 가입률, 청년 니트(NEET) 비율 등	10
	4. 노인	65세 기대여명, 노인의 ADL 제한율, 노인의 ADL 실천율, 노인 진료비, 노인의 공적 장기요양 보호율 등	8
	5. 장애인	등록장애인 수, 장애인의 ADL 제한율, 장애인 복지시설 수, 발달재활서비스 이용자 수 및 이용액 등	10
일과 소득보장	6. 근로	경제활동참가율, 고용률, 실업률, 실업급여 수급자 수, 정부 재정지원 일자리 대책 지원 규모 등	17
	7. 소득보장과 빈곤	국민기초생활보장 수급자 수 및 수급률, 차상위 확인서 발급 수급자 수, 상대적 빈곤율, 상대적 노인 빈곤율 등	10
삶과 사회서비스	8. 건강	기대수명, 조사망률, 저체중아 발생률, 자살률, 10대 다빈도 상병, GDP 대비 경상의료비 등	17
	9. 보육 및 교육	어린이집 및 유치원 수, 가정 양육수당 수급자 수, 학교 급별 취학률, 고등교육 이수율 등	14
	10. 문화	연간 문화예술행사 관람률, 연간 독서량, 생활체육 참여율, GDP 대비 문화예산 등	15
	11. 주거	최저주거기준 미달 가구 비율, 저소득층 주택개보수 지원 가구 수, 인구 천 명당 주택 수, 주거급여 지원 가구 비율 등	12
	12. 에너지	가전기기 보급률, 소득분위별 연료비 지출, 에너지 가격 할인 지원, 연료비 지원 등	9
	13. 환경	주요 도시 초미세먼지 오염도, GDP 대비 환경보호지출 비율, 상수도 보급률 등	8
사회재정	14. 사회재정	국가 사회복지·보건 분야 지출 비중 지방자치단체 사회복지·보건 분야 지출 비중 주요 사회복지 예산사업 규모 공적연금 수지 고용·산재보험 수지 국민건강·노인장기요양보험 수지 공공사회복지지출(SOCX) 비중	8

자료: 보건복지부·한국보건사회연구원. (2023). 통계로 보는 사회보장 2022. 기준 작성.

매년 국가와 지방자치단체는 각각 국가 예산과 해당 지자체 예산의 발표를 통해 사회복지·보건 분야의 예산을 공표하며, OECD는 격년 단위로 SOCX 데이터베이스를 통해 한국의 공공사회복지지출을 공개하지만, 지출 범주와 집계기준 등 작성 방식과 내용이 상호 차별적이라는 점에서 현재의 사회복지지출 총량과 배분 구조의 파악이 불가하다.

구체적으로 보면, OECD SOCX의 그 목적은 서로 다른 예결산 체계를 갖는 OECD 회원국들의 직접적으로 체감하는 사회보장 수준을 비교할 수 있게 하는 것에 있다. 따라서 결산을 기준으로 하여 최소 2~3년의 시차가 있는 지출통계가 제공되며, 수혜자가 체감하는 직접적인 혜택의 비교에 초점을 두기에 공무원 인건비 등의 행정비용이나 R&D, 용자지출, 시설투자·건설사업 등은 사회적 지출로 포함하지 않는다. 예컨대 2019 회계연도의 국가 사회복지 분야, 주택 부문의 국회 확정 예산은 25.7조 원이지만 거의 모든 지출이 용자지출이나 임대주택 건설 등이어서 OECD SOCX의 주거 영역에 기록할 수 없는 지출이다. OECD SOCX 작성 기준에 따르면, 주거 영역에는 국가 예산상, 사회복지 분야 기초생활 부문으로 편성된 주거급여 지원 총사업비(국비+지방자치단체 대응비)만 기록된다. 나머지 주택 부문의 국민임대출자, 다가구매입임대출자, 영구임대출자, 전세임대출자, 행복주택출자 등 임대주택지원 출자금과 노후공공 임대주택시설 개선이나 이차보전 지출은 OECD와의 별도 협의에 따라 2016년부터 SOCX의 '기타 사회정책' 영역으로 기록하고 있다.

정부와 지방자치단체가 매년 발표하는 사회복지·보건 분야 예산도 다음과 같은 이유로 인하여 우리나라 전체의 사회복지지출 총량 수준과 배분 구조를 설명하지 못한다. 우선 정부가 발표하는 소위 고용·보건·복지 예산은 「국가재정법」상 '재정의 범위'로 파악하는 지출에 한정되어 있다. 따라서 현재 보건복지부 장관이 관리주체인 국민건강보험과 노인장기요

양보험은 재정 외 지출이며, 정부가 발표하는 사회복지·보건 분야에는 포함되지 아니한다. 다만, 「국민건강보험법」 제108조의 2에 따른 건강보험제도 운영을 위한 국고지원은 정부의 보건 분야 예산으로 편성되며, 이는 국민건강보험공단의 이전수입이면서 가입자 및 피부양자에 대한 보험급여 등의 지출로 집행된다. 또한 정부 예산에는 지방자치단체와 분담하는 국고보조사업의 지방 대응비나 지방자치단체가 자체적으로 수행하는 사회복지급여 사업 지출이 누락되어 있다. 더불어 직접적인 재정사업을 통한 지출만 반영되며, 조세제도를 통한 관련 지출은 제외되어 있다. 영국 등 몇몇 선진국에서는 EITC나 CTC 같은 사회적 급여 성격의 조세지출을 예산에 포함하여 재정을 관리하고 있으며, OECD SOCX나 유럽연합의 ESSPROS 등 국제기구가 관리하는 사회보장지출 범위에는 사회적 목적을 갖는 조세 혜택을 포함하는 것이 일반적이다.

한편, 지방자치단체의 사회복지·보건 분야 지출은 정부 간 이전 관계를 고려하여 행정안전부가 순계예산을 발표한다. 여기에서는 국고보조사업 형태로 집행되는 급여사업비 총액(국비+지방 대응비)과 지방자치단체가 자체 재원으로 수행하는 자체 복지사업비만 포함되고, 국가 직접 수행 급여사업이나 사회보험은 제외되어 있다. 지방자치단체 역시 사회적 목적을 갖는 여러 가지 지방세 감면 제도를 운영하고 있지만, 국가의 경우와 마찬가지로 지방자치단체의 사회복지·보건 분야 지출에서 제외되어 있다.

마지막으로 현행 국가 및 지방자치단체의 예산편성 체계는 행정조직(국가의 경우 부처)을 중심으로 한 상향식 구조로, 인적 속성을 기준으로 집행하는 사회적 급여 성격의 사업임에도 불구하고 사회복지·보건 분야 이외의 분야로 편성될 수 있다. 예컨대, 최근 청년지원 정책의 대표적인 사업이라 할 수 있는 ‘청년희망적금’이나 ‘청년도약계좌’는 금융위원회가

수행하는 사업으로 일반·지방행정 분야, 재정·금융 부문으로 편성되어 있지만, 이와 유사한 청년 자산형성지원 사업으로 보건복지부가 수행하는 ‘청년저축계좌’는 사회복지 분야, 기초생활보장 부문에 편성되어 있다. 지방자치단체의 대표적인 청년지원 사업이라 할 수 있는 경기도의 ‘청년기본소득’의 경우, 경기 본청과 대부분의 경기도 기초자치단체에서는 사회복지 분야로 편성되지만, 안산시, 안양시, 시흥시 군포시에서는 일반공공행정 분야로 편성되어 있다. 이와 유사하게 서울 본청에서 수행하는 ‘서울 청년수당’ 역시 일반공공행정 분야로 편성되어 있다. 국가와 지방자치단체가 유관 사회복지·보건사업에 대하여 서로 다른 예산 분야로 관리하는 경우도 다수 확인된다(〈표 3-2〉 참고).

〈표 3-2〉 유사사업의 집행주체별 예산분류 비일관성 예시

구분	사업주체	사업명 (세부사업명)	분야	소관
청년 자산 형성 지원	국가	청년도약계좌/청년희망적금	일반·지방행정	금융위원회
		청년저축계좌(근로능력 있는 수급자의 탈수급 지원)	사회복지	보건복지부
		청년내일채움공제	사회복지	고용노동부
		청년재직자 내일채움공제플러스/청년연계형 내일채움공제(인력유입 인프라 조성)	산업·중소기업 및에너지	중소벤처기업부
	지자체	청년희망디딤돌통장사업	사회복지	전남 구례군
		청년희망디딤돌통장사업	일반공공행정	전남 고흥군, 보성군, 강진군, 영암군 등
		청년희망디딤돌통장사업	산업·중소기업 및에너지	전남 해남군, 영광군
		모다드림청년통장지원사업	산업·중소기업 및에너지	경남 통영시
		경남 청년통장지원사업	사회복지	경남 사천시
		청년 씨앗통장	일반공공행정	경남 남해군

구분	사업 주체	사업명 (세부사업명)	분야	소관
소득 지원	지자체	기본소득 사업 추진	일반공공행정	경기 본청
		경기도 청년기본소득	사회복지	경기 본청 등
		청년기본소득	일반공공행정	경기 안산시, 안양시, 시흥시, 군포시
		서울 청년수당	일반공공행정	서울 본청
이동 돌봄	국가	다함께돌봄사업	사회복지	보건복지부
	지자체	다함께돌봄센터종사자 처우개선비 지원	사회복지	부산 동구, 경기구리시 등
		다함께돌봄센터 종사자 인건비 추가 지원/처우개선비 지원/특수근무수당 지원	교육	경기 안산시
		다함께돌봄센터 텃밭교육	농림해양수산	부산 해운대구
		다함께돌봄센터 조성	국토및지역개 발	충남 아산시
		다함께돌봄센터 건립	일반공공행정	경북 예천군
국가	청년마음건강지원서비스	보건	보건복지부	
정신 건강 / 심리 상담	지자체	마음건강검진 및 상담지원	보건	서울 도봉구 등
		청년마음건강지원	일반공공행정	서울 본청
		청년마음돌봄사업(주민참여예산)	일반공공행정	대구 본청
		경기 중장년 마음돌봄 전화상담지원	사회복지	경기 본청
노인 돌봄	국가	노인맞춤돌봄서비스	사회복지	보건복지부
	지자체	어르신돌봄서비스 지원 강화	사회복지	서울 본청
		노인맞춤돌봄서비스사업	기타	대구 서구
		노인맞춤돌봄서비스 종사자 처우 개선	일반공공행정	인천 강화군
		독거노인지킴이사업	일반공공행정	인천 강화군

자료: 기획재정부 열린재정(<https://openapi.openfiscaldata.go.kr/TotalExpenditure5>, 2023.12.20. 접속); 행정안전부 지방재정365.

(<https://www.lofin365.go.kr/portal/LF610000.do?ntcaClsDvCd=FSL446&dtsSnu>
m=655066, 2024.02.19. 인출) 기준으로 저자 작성.

다양한 인적 속성에 따라 지원 수준이 결정되어 집행되는 복지급여의 특성과 현행과 같은 행정 주체별로 구분된 상향식 예산 편성 절차가 맞물리면서 급여의 수와 지출 규모가 계속 증가한다. 이러한 사정은 전국 차원의 사회보장지출 총량 수준에 대한 파악을 어렵게 만들고, 주어진 총량을 기준으로 어떤 영역에 우선적으로 배분할 것인가에 대한 전략적 결정도 힘들게 한다.

현재 국가와 지방자치단체는 법률에 따라 매년 예산을 편성하고, 국회와 지방의회의 심의·의결을 거쳐 지출을 확정하고 집행한다. 그리고 이러한 예결산 과정과 관련해서 수많은 시간과 비용이 투입되고 있다. 그럼에도 불구하고, 한 해 동안 대한민국 국민들을 위해 지출된 또는 지출이 계획되어 있는 사회보장지출의 총량이 얼마인지 공표하지 못하는 현실은 대단히 심각한 문제로 지적될 필요가 있다.

사회보장지출 총량을 파악하지 못하는 문제는 더 나아가 관련 지출을 전망하고 대안을 모색하는 기능을 크게 제약하는 원인이 된다. 법 제5조 4항 및 동법 시행령 제2조에 따라 정부는 격년으로 사회보장 재정추계를 실시하고 있지만 현재까지 미래 사회보장에 대한 대응력 측면에서 정책적으로 의미 있는 기능을 수행하지 못하고 있다. 사회보장 재정추계와 관련해 무엇보다 문제라고 지적할 부분은 추계의 내용이 지출에 한정되어 있어 재정적 지속 가능성이나 세대 간 부담과 혜택의 형평성 변화 등을 확인할 수 없다는 것이다. 또한 지출 추계도 기본적으로 OECD SOCX를 준용함에 따라 앞에서 언급한 바와 같이 직접적인 복지급여는 아니지만 이를 국민들에게 전달하기 위해 소요되는 행정비용 등의 각종 간접비용이 모두 제외되기 때문에 재정운용의 측면에서 활용도가 낮을 수밖에 없는 구조적인 한계를 지닌다.

이 연구에서 계속 강조한 바와 같이 사회보장 재정추계를 실시하는 목

적은 중장기적 재정 목표들에 대하여 단기적인 정책 방향을 설정하고 지출 수준이나 부담 수준을 조정하는 기능을 제공하는 것에 있다. 그리고 여기에서의 재정 목표는 현 제도 유지를 전제로 한 재정수지의 균형에 두는 것보다는 사회적 요구를 충족하는 사회안전망 수준의 달성에 두는 것이 더 바람직할 것이다. 즉, 현재와 미래 특정 시점에서의 사회보장지출 총량이 국민들의 사회보장 수요와 비용 부담 능력을 고려했을 때 적절한가에 대한 판단이 가능해야 할 것이다. 따라서 우리 연구에서는 바로 이러한 사회보장지출 총량의 적정성과 관련한 판단 기준을 발굴하고 활용 가능성을 검토하고자 한다. 지난 2차 연도 연구에서는 이미 사회보장지출의 적정성을 판단하는 기준과 관련하여 참조 예산과 주관적 수요 조사를 통한 사회보장지출 수요의 측정을 시도한 바 있다. 그리고 통계적 수치로 표현되는 지표 산출 시 요구되는 지표산출의 신속성, 용의성 측면에서 활용 가능성이 높은 것으로 확인하였다. 이번 연구에서는 정책적 활용도를 고려하여 참조 예산 및 수요 조사 자료의 시계열을 확장하여 산출 지표의 시계열적 안정성 측면에서 방법론적 타당성을 재검토하고자 한다.

제2절 참조 예산 기반 사회보장 수요 추정⁶⁵⁾

사회보장 재정 위기 감지 및 대응을 위한 분석적 기반에 대한 2차 연도 연구로 고제이 외(2022)에서는 가구와 개인이 일정한 수준의 생활을 영위하는 데 필요한 지출 수준으로서 참조 예산의 개념을 검토하고, 인구 규모를 반영한 국가 단위의 총량을 산출하여 적정 사회보장지출 규모의 범위를 파악한 바 있다. 이하에서는 지난 연구의 방법론을 2013~2022년도 「가계금융복지조사」에 적용하여 사회보장 수요 추이를 파악하고 방법론적 타당성을 검토한다. 가계금융복지조사에서 조사하는 가구지출 항목에 대하여 본 연구에서 정의하는 필수 소비지출과 경직성 지출은 <표 3-3>과 같다.

<표 3-3> 가계금융복지조사의 가구지출 조사 항목

구분	항목	필수 소비지출	경직성 지출	비고
소비 지출	식료품비(외식비 포함)	○		
	주거비(전기, 수도, 난방비 포함)	○		
	교육비(보육료 포함)	○		
	의료비	○		
	교통비(차량유지비 및 대중교통비 등)	○		
	통신비	○		
	기타 소비지출			
	- 오락, 문화	○		
	- 의류, 신발	○		2017년 신설
	- 가사용품, 가사서비스	○		2017년 신설
- 그 외 소비지출			2017년 신설	

65) 참조 예산의 주요 개념 및 방법 등에 대해서는 고제이 외(2022) pp. 53~65에 자세히 설명되어 있다.

구분	항목	필수 소비지출	경직성 지출	비고	
비소비 지출	세금		○		
	- 소득세				
	- 재산세				
	- 자동차세				
	- 기타(주민세 등)				
	공적연금, 사회보험료		○		
	- 국민연금 기여금				
	- 기타연금 기여금				
	- 건강보험료				
	- 고용보험료				
	가구 간 이전지출(생활보조금, 경조금 등)				
	비영리단체 이전지출(기부금, 직장노조비 등)				
	연간 지급이자(총액)		○		
	- 거주주택 구입금액		*		
	- 거주주택 이외 부동산 구입금액				
	- 거주주택 이외 부동산 구입(주택)				
	- 거주주택 이외 부동산 구입(주택외)				
	- 전세, 월세 보증금		*		
	- 금융자산 투자금액				
	- 부채상환금액				
- 사업자금					
- 교육비					
- 생활비					
- 기타 금액					

* 참조 검토 항목

자료: 연도별 가계금융복지조사표, 통계청·금융감독원·한국은행(2013-2022).

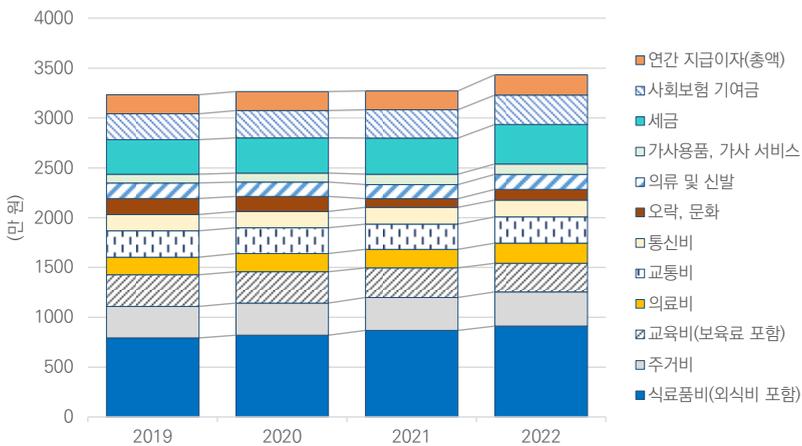
<https://www.narastat.kr/metascv/svc/SvcMetaDcDtaPopup.do?confmNo=930001>
에서 2023.10.11. 인출.

가구의 소비지출 중 필수 지출 항목에 대한 평균 지출은 2022년 조사 기준 약 2,540만 원이고, 이는 가구의 세전소득(시장소득⁶⁶)의 약 44.8%에 해당한다. 또한 가계가 그 규모를 임의로 조정하기 어려운 경직성 지출로 세금과 공적연금 기여금, 사회보험료, 연간 지급이자는 전체

66) 시장소득=근로소득+사업소득+재산소득+(사적이전소득-사적이전지출)

평균 1,002만 원 정도이며, 이는 당해 세전소득의 약 17.7%를 차지한다. 현재 각 가구에서 필수적으로 지출되는 내역을 제외하면 추가적으로 조세를 부담할 수 있는 여력의 ‘최대’ 수준은 세전소득의 약 37.4%이다.

[그림 3-1] 가구의 연간 필수 지출 규모 추이(2019~2022)



자료: 통계청. (2023). 가계금융복지조사 원자료(마이크로데이터 인가용서비스)[데이터파일].

가구의 시장소득 대비 필수 지출(=소비지출 중 필수 항목에 대한 지출 +세금 및 사회보험료+이자지출)의 비중은 2019년 63%에서 조금씩 감소하는 추세를 보인다.⁶⁷⁾ 다만 이 중 소비지출의 비중은 낮아지고, 비소비 지출(세금 및 사회보험료, 이자지출)의 비중은 조금씩 높아지는 추세이다.

67) 가계금융복지조사는 2019년부터 소비지출 및 일부 인식 항목에 대해 표본을 확대하고, 소득, 비소비지출, 처분가능소득 관련 항목은 조사자료를 행정자료로 보완하여 작성하는 등 조사의 개편이 있었기에 이전 연도와 시계열 추세 비교는 어렵다.

〈표 3-4〉 가구의 연간 필수 지출 규모

구분	항목	(단위: 만 원/연)										
		2013	2014	2015	2016	2017	2018	2019	2020	2021	2022	
소비 지출	식품품(외식비 포함)	312(18.0)	316(18.1)	329(18.6)	336(18.7)	354(18.6)	377(18.8)	793(24.0)	821(24.5)	869(25.8)	910(25.7)	
	주거비	151(8.7)	151(8.6)	151(8.6)	153(8.5)	151(8.0)	158(7.9)	315(9.5)	322(9.6)	329(9.8)	344(9.7)	
	교육비(보육료 포함)	170(9.8)	167(9.6)	160(9.1)	156(8.7)	158(8.3)	157(7.8)	318(9.6)	314(9.4)	297(8.8)	289(8.2)	
	의료비	69(4.0)	74(4.2)	75(4.3)	76(4.2)	81(4.2)	83(4.2)	177(5.3)	184(5.5)	186(5.5)	203(5.7)	
	교통비	134(7.8)	134(7.7)	133(7.5)	128(7.2)	130(6.8)	132(6.6)	263(8.0)	257(7.7)	254(7.5)	263(7.4)	
	통신비	87(5.0)	87(5.0)	88(5.0)	87(4.8)	86(4.5)	85(4.2)	166(5.0)	166(5.0)	168(5.0)	169(4.8)	
	오락, 문화	171(9.9)	165(9.4)	165(9.3)	174(9.7)	63(3.3)	76(3.8)	160(4.8)	150(4.5)	86(2.6)	105(3.0)	
	의류 및 신발	-	-	-	-	72(3.8)	76(3.8)	154(4.7)	145(4.3)	142(4.2)	152(4.3)	
	가사용품, 가사 서비스	-	-	-	-	35(1.8)	39(2.0)	89(2.7)	90(2.7)	104(3.1)	105(3.0)	
	소계	1,093(63.2)	1,094(62.5)	1,101(62.3)	1,110(61.9)	1,129(59.4)	1,184(59.0)	2,436(73.6)	2,448(73.2)	2,437(72.3)	2,539(71.7)	
비소 비 지출	세금	193 (11.1)	206(11.8)	213 (12.0)	215 (12.0)	296 (15.6)	328(16.3)	346(10.5)	353 (10.5)	363(10.8)	397 (11.2)	
	공적연금 기여금	132(7.6)	138(7.9)	142(8.0)	147(8.2)	151(8.0)	160(8.0)	167(5.0)	171(5.1)	183(5.4)	188(5.3)	
	사회보험료(건강, 고용보험)	128(7.4)	136(7.8)	141(8.0)	147(8.2)	156(8.2)	161(8.0)	171(5.2)	182(5.4)	197(5.9)	213(6.0)	
	연간 지급이자(총액)	184 (10.6)	176(10.1)	170 (9.6)	173 (9.7)	168 (8.8)	175(8.7)	190(5.8)	190 (5.7)	189 (5.6)	205(5.8)	
	소계	636(36.8)	657(37.5)	666(37.7)	682(38.1)	771(40.6)	824(41.0)	875(26.4)	895(26.8)	932(27.7)	1,002(28.3)	
계	1,729(100)	1,751(100)	1,767(100)	1,793(100)	1,900(100)	2,008(100)	3,310(100)	3,343(100)	3,369(100)	3,541(100)		

주 1) 괄호 안은 합계 대비 항목별 지출 금액의 비중(%)임; 모든 금액은 연도별 물가 변화를 반영하지 않은 명목 금액임.

주 2) 표의 연도는 조사 연도로서 조사된 지출은 전년도 기준임.

자료: 통계청, (2023). 가계금융복지조사 원자료(미이코르데이터 인가용서비스)[데이터파일].

이번에는 주요 사회보장급여의 대상이 되는 인구집단(노인, 아동, 장애인, 저소득층, 그 외 일반 국민)에 따라 가구의 필수 소비지출 실적을 개인화하여 집단별 총량을 파악해본다. 이하의 분석 기간은 가계금융복지조사 개편으로 시계열적 비교가 가능한 2019년 이후로 한정한다.

각 가구의 지출 금액을 개인화하는 방식은 현재 기준 중위소득 산출 시 사용되는 OECD의 균등화 지수를 활용하였다.

<표 3-5> 인구집단별 지출 항목별 개인화 지출(2022)

(단위: 만 원/연)

구분	항목	노인	영유아·아동	장애인	저소득층	그 외 일반 국민	전체
소비 지출	식료품비	367	481	357	327	500	457
	주거비	184	150	158	174	208	190
	교육비	1	261	51	27	100	106
	의료비	170	72	132	100	102	108
	교통비	65	125	90	62	162	130
	통신비	42	85	60	52	98	82
	오락, 문화	21	58	23	18	68	53
	의류 및 신발	37	81	48	35	93	76
	가사용품, 가사 서비스	33	57	35	23	63	52
	소계	921	1,370	953	817	1,395	1,253
비소비 지출	세금	73	243	69	28	224	180
	공적연금 기여금	1	114	45	20	117	87
	사회보험료(건강, 고용보험)	42	116	54	28	128	101
	연간 지급이자(총액)	41	128	50	49	112	97
	소계	157	601	218	125	580	465
계	1,078	1,971	1,171	942	1,975	1,718	

자료: 통계청. (2023). 가계금융복지조사 원자료(마이크로데이터 인가용서비스)[데이터파일].

위 표의 첫 번째 열(‘노인’)은 모든 가구원의 연령이 65세 이상인 것으로 조사된 가구의 가구원에 대한 평균 지출을, ‘영유아·아동’ 열은 12세

미만 아동을 양육 중인 가구의 가구원들에 대한 평균 지출을 의미한다. '장애인' 가구는 등록장애인이 속한 가구의 1인당 지출을, '저소득층' 열은 연간 처분가능소득이 중위소득 50% 이하인 가구의 개인화 지출을 나타낸다. 분석 결과 가구 구분별 개인화 지출은 그 외 일반 국민 > 영유아·아동 > 장애인 > 노인 > 저소득층 가구의 순으로 크게 나타난다. 또한 노인, 장애인, 저소득가구는 필수 지출 중 소비지출의 비중이 다른 그룹에 비해 크고, 영유아아동 양육 가구 및 그 외 가구들의 경우에는 조세, 사회보험료 및 이자지출(비소비지출)의 비중이 상대적으로 크다.

〈표 3-6〉 인구집단별 지출 항목별 개인화 지출 추이

(단위: 만 원/년)

구분	항목	노인	영유아·아동	장애인	저소득층	그 외 일반 국민	전체
2019	필수 소비지출	791	1,215	874	700	1,279	1,129
	세금+사회보험료	90	359	144	57	382	293
	연간 지급이자	30	107	53	43	98	84
	계	911	1,681	1,071	801	1,760	1,506
2020	필수 소비지출	847	1,267	898	729	1,301	1,156
	세금+사회보험료	100	400	157	63	393	308
	연간 지급이자	37	113	57	44	98	86
	계	984	1,780	1,112	836	1,792	1,550
2021	필수 소비지출	877	1,274	933	772	1,298	1,171
	세금+사회보험료	112	418	173	75	421	330
	연간 지급이자	36	112	57	54	98	87
	계	1,026	1,804	1,162	901	1,818	1,588
2022	필수 소비지출	921	1,370	953	817	1,395	1,253
	세금+사회보험료	116	472	168	76	469	368
	연간 지급이자	41	128	50	49	112	97
	계	1,078	1,971	1,171	942	1,975	1,718

자료: 통계청, (2023). 가계금융복지조사 원자료(마이크로데이터 인가용서비스)[데이터파일].

다음은 인구집단별 1인당 참조 예산을 기본적인 사회보장 수요라고 가정했을 때, 집단별 인구 규모를 반영하여 총지출 규모를 추정해보았다(다음 표). 인구집단별 대상 인구수는 연령별 인구수(노인, 영유아·아동), 등록장애인 수, 국민기초생활 수급자 및 차상위 수급자 수를 적용하였다. 그 외 일반 국민의 경우에는 12~64세 총인구수에서 저소득층 인구수와 등록장애인 수를 제외하고, 중복 계상 방지를 위해 장애수당 및 장애인연금 수급자 수는 포함하였다. 단, 이는 앞의 개인화 지출, 즉 1인당 참조 예산 수준 산출 시 적용한 정의와는 다소 차이가 있는데, 예를 들어 노인 가구의 경우, 노인만으로 구성된 가구에 속하는 가구원(노인)의 1인당 지출은 일반 가구에 속하는 노인의 1인당 지출보다 작을 수 있다. 따라서 전체 인구에 이를 곱하여 총규모를 추정할 경우 과소추정 문제가 발생 가능한 점을 염두에 두어야 한다. 추가로, 여기서의 인구집단 분류는 주요 사회보장 영역에 초점을 두고 연령과 인적 속성을 혼합한 기준을 적용했으므로 각 인구집단 수의 합계는 총인구수와 다른 개념임을 유의할 필요가 있다.

〈표 3-7〉 가계의 재정적 수요(1인당 참조 예산)에 기반한 사회보장지출 규모의 추정(2022)

구분	(1) 대상 인구수* (명)	(2) 필수 소비지출 (만 원/연)	(3) (2)+이자 지출 (만 원/연)	(4) (1)*(2) (백만 원/연)	(5) (1)*(3) (백만 원/연)
1) 노인(65세 이상)	9,010,544	921	962	82,984,343	86,680,195
2) 영유아·아동(12세 미만)	4,602,020	1,370	1,499	63,066,315	68,973,817
3) 장애인	2,652,860	953	1,003	25,279,865	26,601,998
4) 저소득층	2,977,681	817	866	24,335,083	25,783,985
5) 그 외 일반국민	32,773,226	1,395	1,506	457,070,063	493,622,500
	계			652,735,669	701,662,496

주: 5) 일반 국민은 추정치로서 여기에는 실업자와 한계근로자가 포함된 것으로 가정함.

자료: 1, 2) 통계청. (2022a). 인구동향조사.

자료: 3) 통계청. (2022c). 장애인현황.

자료: 4) 통계청. (2022b). 국민기초생활보장 수급자 현황.

자료: 5) 보건복지부. (2022). 복지포복지통계: 장애인연금 장애 정도별 소득계층별 수급자 수.

현재 우리 사회에서 개인이 평균적인 수준의 생활을 영위하기 위해 필요한 금액이 앞의 필수적 소비지출이라고 한다면, 그에 대한 인구집단별 지출 금액의 합계는 652.7조 원으로 조사 연도 GDP의 약 30.2%이다. 만일 필요한 금액을 필수 소비지출과 경직성 지출인 이자지출의 합계라고 한다면⁶⁸⁾ 그에 대한 인구집단별 지출 금액의 합계는 약 701.7조 원으로 조사 연도 GDP의 약 32.5%에 해당한다. OECD가 발표하는 공공사회복지지출을 우리나라 사회보장지출 총량으로 가정해서 보면, 가장 최근 발표된 OECD 공공사회복지지출 2022년 전망치 규모는 가계 지출수요의 정의에 따라 각각 49%와 45.6% 정도를 충족하고 있는 것으로 볼 수 있다.

인구집단별 참조 예산의 추이와 그에 따른 사회보장지출 규모를 추정해본 결과는 차례로 아래의 <표 3-8>~<표 3-11>과 같다.

68) 각 개인이 지불하는 공적이전지출(세금, 공적연금 및 사회보험료)의 합은 추후 정부가 다시 개인들에게 지급하여 그 수지가 0이라고 가정하였다.

98 사회보장 재정 위기 감지 및 대응을 위한 분석적 기반 연구: (III)

〈표 3-8〉 인구집단별 참조 예산(1인당, 필수 소비지출 기준) 추이

(단위: 만 원/연)

구분	2019	2020	2021	2022
노인(65세 이상)	791	847	877	921
영유아·아동(12세 미만)	1,215	1,267	1,274	1,370
장애인	874	898	933	953
저소득층	700	729	772	817
그 외 일반 국민	1,279	1,301	1,298	1,395
계	1,129	1,156	1,171	1,253

자료: 통계청. (2023). 가계금융복지조사 원자료(마이크로데이터 인가용서비스)[데이터파일] 기초로 저자 작성.

〈표 3-9〉 가계의 재정적 수요(1인당 참조 예산, 필수 소비지출) 기준 사회보장지출 총량

(단위: 백만 원/연, %)

구분	2019	2020	2021	2022
노인(65세 이상)	61,038,390	68,920,477	75,227,108	82,984,343
영유아·아동(12세 미만)	62,864,852	63,131,869	61,140,578	63,066,315
장애인	22,887,676	23,650,456	24,664,200	25,279,865
저소득층	16,426,969	19,270,359	22,381,054	24,335,083
그 외 일반 국민	437,583,881	438,517,107	430,746,012	457,070,063
계	600,801,767	613,490,268	614,158,951	652,735,669
GDP의 %	31.2	31.6	29.5	30.2
충족률(SOCX 기준)	39.3	45.5	50.5	49.0

주: 저소득층 및 장애인 관련 데이터 현행화에 따라 2021년 결과값이 고제가 외(2022)와 차이가 있음.
자료: 저자 작성.

〈표 3-10〉 인구집단별 참조 예산(1인당, 필수 소비지출+이자지출 기준) 추이

(단위: 만 원/연)

구분	2019	2020	2021	2022
노인(65세 이상)	821	884	913	962
영유아·아동(12세 미만)	1,322	1,379	1,386	1,499
장애인	927	955	990	1,003
저소득층	744	773	826	866
그 외 일반 국민	1,377	1,398	1,396	1,506
계	1,212	1,242	1,257	1,350

자료: 통계청. (2023). 가계금융복지조사 원자료(마이크로데이터 인가용서비스)[데이터파일] 기초로 저자 작성.

〈표 3-11〉 가계의 재정적 수요(1인당 참조 예산, 필수 소비지출+이자지출 기준)에 기반한 사회보장지출 규모의 추정

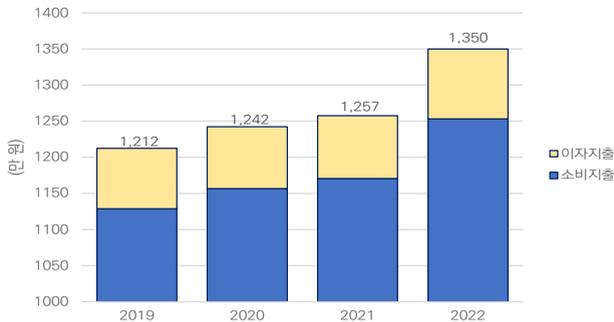
(단위: 백만 원/연. %)

구분	2019	2020	2021	2022
노인(65세 이상)	63,342,768	71,909,327	78,350,694	86,680,195
영유아·아동(12세 미만)	68,386,025	68,762,159	66,512,889	68,973,817
장애인	24,271,521	25,143,994	26,176,406	26,601,998
저소득층	17,443,379	20,440,740	23,945,510	25,783,985
그 외 일반 국민	471,203,982	471,383,511	463,272,343	493,622,500
계	644,647,675	657,639,731	658,257,842	701,662,496
GDP의 %	33.5	33.9	31.6	32.5
총족률(SOCX 기준)	36.6	42.5	47.1	45.6

주: 저소득층 및 장애인 관련 데이터 현행화에 따라 2021년 결과값이 고제가 외(2022)와 차이가 있음.
자료: 저자 작성.

연도별로 평균적인 참조 예산 규모는 2019년부터 계속 증가하는데 2022년에 전년 대비 증가율이 특히 높았다. 코로나19 방역 기간 동안 위축되었던 필수 소비지출이 증가한 것은 물론 이자 부담이 상대적으로 크게 늘어난 것에 기인한 것으로 보인다([그림 3-2]).

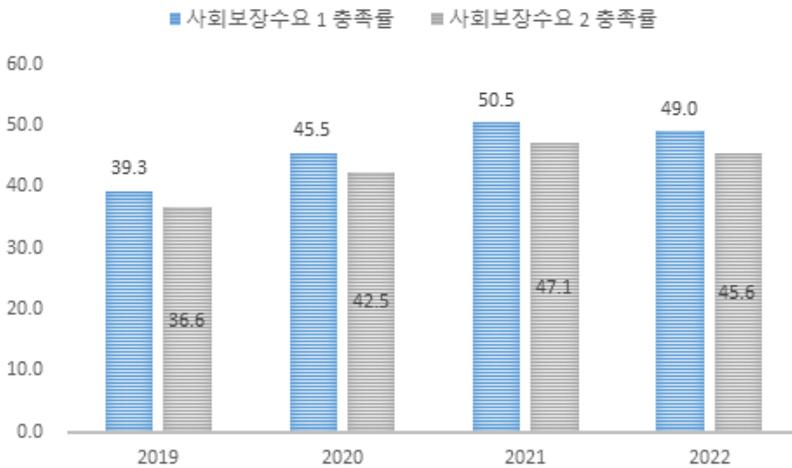
[그림 3-2] 인구집단별 참조 예산(1인당, 필수 소비지출+이자지출, 전체 평균) 추이



자료: 통계청, (2023). 가계금융복지조사 원자료(마이크로데이터 인가용서비스)[데이터파일] 기초로 저자 작성.

한편, 연도별 OECD 공공사회복지지출의 실적치와 전망치를 우리나라 정부와 지방자치단체가 사회보장을 위해 지출한 실제 지출 규모로 가정해서 비교해보면, 총량적 측면에서 사회보장 수요 대비 충족도가 어떻게 달라지는가를 구체적인 수치로 가늠해 볼 수 있다(그림 3-3). 다만, 2020년에서 2022년의 기간은 코로나19 팬데믹 대응과 관련한 지출이 크게 늘어난 시기라는 점에 유의할 필요가 있다. 또한 본 연구의 목적이 사회보장지출 총량 비교의 기준과 이를 추정하는 방법에 초점을 두는 것으로 이상의 비교 결과는 단순 예시로서 보아야 할 것이다.

[그림 3-3] 참조 예산 기반 사회보장 수요 충족률(OECD 공공사회복지지출 기준)



자료: 저자 작성.

제3절 세 부담 인식과 주관적 사회보장 수요

1. 조사의 개요와 세 부담 인식

주관적 사회보장 수요를 추정하기 위하여 이번 연구에서도 2차 연도 연구에 이어 전국의 만 19~79세의 가구주 또는 가구주의 배우자 총 3,073명을 대상으로 두 번째 “사회보장 수요 및 지출 부담 수준에 관한 인식조사”를 실시하였다. 조사 기간은 2023년 7월 6일부터 2023년 8월 4일까지 약 한 달간이며, 조사 전문업체인 (주)한국데이터연구소에 의뢰하여 온라인 조사로 수행하였다. 설문 표집은 만 19~79세 인구센서스 기준, 지역 및 성별을 고려하여 10세 단위로 할당하되, 60세 이상에 대해서는 60~64세와 65세 이상을 분리하였으며, 표집오차는 $\pm 1.8\%$ (95% 신뢰수준 기준)이다. 조사 내용은 비교분석을 위하여 2022년도 조사 설문과 거의 동일하게 구성하였다. 기본적인 조사 항목은 지난 조사와 마찬가지로 응답자 및 가구 특성 기본사항, 노인, 아동, 장애, 실업 및 한계근로자, 저소득가구 관련 정부 지원에 대한 각각의 수혜 경험 여부, 가구소득 및 소득 항목 구성, 가구지출 및 지출 항목 구성, 지출 항목별 체감하는 부담 수준(일상생활비, 교육비, 의료비, 조세 및 사회보험료), 그리고 정책 대상별 지출 수요와 정부 지원 수준 및 부담 의향에 대한 일련의 설문으로 구성하였다. 한편, 더 정확한 사회보장비용 지불의사를 측정하고자 이번 조사에서는 조건부 가치측정법 적용이 가능하도록 지불의사 관련 설문을 구조화하였다.

먼저, 응답자 특성을 보면, 남성이 50.6%로 지난 조사에 비해 0.3%p가 높았다. 응답자 연령은 만 19~29세가 16.3%, 만 30~39세가 16.0%, 만 40~49세가 19.2%, 만 50~59세가 20.6%, 만 60~64세가 10.6%, 만 65~79세가 17.2%로 지난 조사에 비해 만 60세 이상이 0.9%p 높아졌다

(26.9%→27.8%). 이들의 거주지역은 지난 조사와 마찬가지로 경기도가 25.9%로 가장 많았고, 다음으로는 서울 18.5%, 부산 6.7% 등의 순으로 나타났다. 응답자의 68.5%가 가구주로 가구주 비율이 지난 조사에 비해 1%p 올랐다. 최종 학력은 무학이 0.0%, 초등학교 졸업이 0.4%, 중학교 졸업이 0.8%, 고등학교 졸업이 24.0%, 대학교 졸업이 62.7%, 대학원 석사졸업이 10.3%, 대학원 박사졸업이 1.8%로, 지난 조사 결과와 같이 대졸자 비율이 가장 높았다. 경제활동 상태는 2022년 조사 결과와 같이 상용직 임금근로자가 50.6%로 가장 많고, 그다음으로는 비경제활동인구 18.8%, 임시직 임금근로자 9.1% 순이었다. 맞벌이 비율은 지난 조사보다 0.9%p 높은 49.7%로 가장 높았고, 평균 가구원 수는 2.6명으로 지난 조사 결과에 비해 0.1명 감소했다.

응답자의 66.5%가 사회보장급여를 1개 이상 수급한 경험이 있는 것으로 나타나 2022년 조사 결과에 비해 0.4%p 증가했다. 주요 제도별 수혜 경험은 연금 등 노인 관련 지원이 29.9%로 가장 높았고, 실업급여 및 일자리 취업 지원이 27.5%, 양육 지원 21.9%, 저소득가구 지원 5%, 장애인 지원 2.4%로 양육 지원을 제외하고(2.6%p 하락) 모든 제도 영역에서 증가했다.

〈표 3-12〉 응답자 특성

		사례 수(명)	%
▣ 전체 ▣		(3,073)	100.0
성별	남성	(1,555)	50.6
	여성	(1,518)	49.4
연령	만 19~29세	(501)	16.3
	만 30~39세	(493)	16.0
	만 40~49세	(589)	19.2
	만 50~59세	(633)	20.6
	만 60~64세	(327)	10.6
	만 65~79세	(530)	17.2

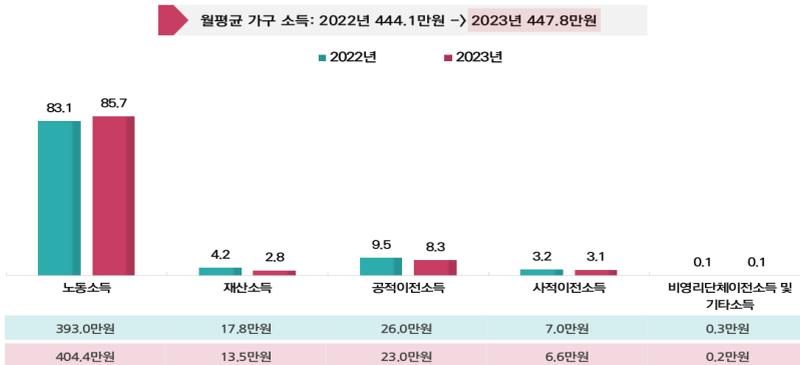
	사례 수(명)	%
경제활동 상태		
상용직 임금근로자	(1,554)	50.6
임시직 임금근로자	(281)	9.1
일용직 임금근로자	(101)	3.3
고용원 있는 자영업자	(93)	3.0
고용원 없는 자영업자	(197)	6.4
무급가족종사자	(66)	2.1
실업자	(203)	6.6
비경제활동인구	(578)	18.8
가구 특성		
노인가구	(702)	47.1
아동양육가구	(790)	53.1
장애인가구	(66)	4.4
가구소득 구간		
1분위	(608)	19.8
2분위	(600)	19.5
3분위	(614)	20.0
4분위	(641)	20.9
5분위	(610)	19.9
사회보장 수혜 경험		
경험 있음	(2,045)	66.5
경험 없음	(1,028)	33.5
공적연금 수급 경험		
경험 있음	(823)	26.8
경험 없음	(2,250)	73.2
연금 등 노인 관련 지원 수급 경험		
경험 있음	(920)	29.9
경험 없음	(2,153)	70.1
양육 지원 수급 경험		
경험 있음	(673)	21.9
경험 없음	(2,400)	78.1
장애인 지원 수급 경험		
경험 있음	(73)	2.4
경험 없음	(3,000)	97.6
저소득가구 지원 수급 경험		
경험 있음	(153)	5.0
경험 없음	(2,920)	95.0
일자리 취업 지원 수급 경험		
경험 있음	(846)	27.5
경험 없음	(2,227)	72.5

자료: 2023년 사회보장 수요 및 지출 부담에 관한 인식조사 결과.

경제 상태와 관련하여, 2023년 조사 결과, 지난 한 해(2022년) 기준 월평균 가구소득은 447.8만 원으로, 2022년 조사 결과(2021년)의 월평균 가구소득에 비해 3.7만 원 증가하였다. 이 중 노동소득의 비율이 85.7%로 가장 높았고, 다음으로 공적이전소득, 사적이전소득, 재산소득, 비영리단체 이전소득 및 기타 소득 순으로 나타났다.

[그림 3-4] 월평균 가구소득

(단위: %, 만 원, 전체(2022년: 3,038명, 2023년: 3,073명))



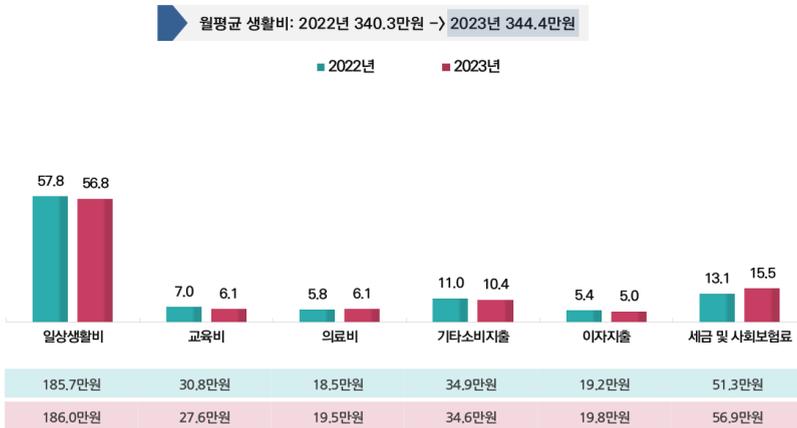
- Q. 지난 한 해(2022년) 기준으로 귀 가구 전체의 월평균 소득은 얼마입니까?
 Q. 앞서 응답하신 가구소득을 100%로 환산하였을 때, 각 항목의 대략적인 비중을 응답해 주세요.

지난 한 해(2022년) 기준 월평균 생활비는 344.4만 원으로 지난 조사 결과(2021년) 대비 4.1만 원 증가하였는데, 특히 세금 및 사회보험료 지출 증가에 기인한 것으로 나타났다. 가구의 경제 상황과 필요성에 비추어 보았을 때, 일상생활비 지출 정도가 적절하다고 응답한 비율이 57.9%로 가장 높았고, 그다음으로는 적절한 수준보다 많이 지출하고 있다 28.1%, 적절한 수준보다 적게 지출하고 있다 14.0% 순으로 나타났다. 2022년 조사 결과에 비해 일상생활비(식료품비+주거비+교통통신비) 지출 정도

가 적절한 수준보다 적다고 응답한 비율이 2%p 증가했다. 지출 항목별로 보면, 교육비 지출 정도가 적절한 수준보다 적다고 응답한 비율이 54.4%로 가장 높았고, 2022년 조사 결과에 비해 3.8%p 증가했다. 병원진료비나 약재비 등 직접적인 의료비 지출의 경우 적절하다고 응답한 비율이 56.3%로 가장 높았고, 적절한 수준보다 적게 지출한다는 31.5%로 지난 조사 결과에 비해 1.5%p 증가했다. 기타 소비지출(오락, 문화, 여가비용, 의류신발 구입, 가정용품 구입, 가사도우미서비스 이용비용 등)의 경우 가구의 경제 상황과 필요성에 비해 지출 정도가 적절하다는 응답률이 58.3%로 가장 높았고 적절한 수준보다 적게 지출한다는 응답은 지난 조사 결과보다 5.5%p 늘어난 30.8%로 나타났다.

[그림 3-5] 월평균 가구소비

(단위: %, 만 원, 전체(2022년: 3,038명, 2023년: 3,073명))



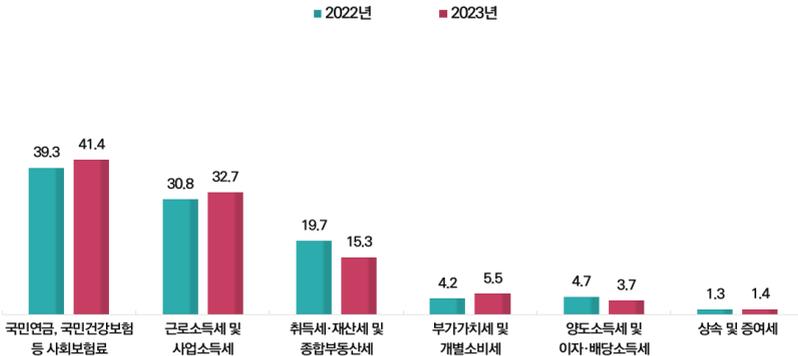
Q. 지난 한 해(2022년) 기준으로 귀 가구 전체의 월평균 생활비는 얼마입니까?

Q. 앞서 응답하신 가구생활비를 100%로 환산하였을 때, 각 항목의 대략적인 비중을 응답해 주세요.

세 부담 인식과 관련해서 보면, 응답자가 체감하는 세 부담 정도는 3.95점(점수가 높을수록 세 부담이 높음을 뜻함)으로 2022년 조사 결과에 비해 0.01점 상승했는데, 부담이 늘어났다(매우 늘어났다+다소 늘어났다)가 74.8%로 0.9%p 증가하였으며, 부담이 줄었다(매우 줄었다+다소 줄었다)가 2.1%로 0.1%p 감소하였다. 세 부담이 크게 늘었다고 응답한 항목으로는 국민연금, 국민건강보험 등 사회보험료가 41.4%로 가장 높고, 근로소득세 및 사업소득세 32.7%, 취득세, 재산세 및 종합부동산세 15.3%이다. 지난 조사 결과와 비교했을 때, 사회보험료와 근로·사업소득세 부담이 늘었다는 응답률이 상승한 반면에 취득세·재산세·종합부동산세와 양도소득세 및 이자·배당소득세의 경우 각각 4.4%p와 1%p 하락하였는데 이는 부동산경기 침체에 대응한 부동산 세제완화 조치의 영향이 반영된 것으로 보인다.

[그림 3-6] 항목별 세 부담 인식

(단위: %, 만 원, 전체(2022년: 3,038명, 2023년: 3,073명))

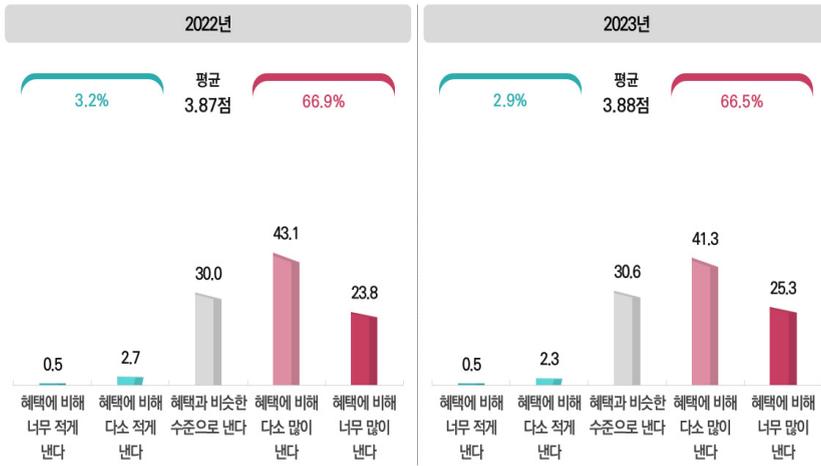


Q. 어느 항목에서 세 부담이 가장 크게 늘었다고 생각하십니까?

정부로부터 받은 사회보장 혜택 대비 응답자가 체감하는 세금 납부 수준은 3.88점(점수가 높을수록 사회보장 혜택 대비 세금을 많이 냄)으로, 2022년 조사 결과보다 0.01점 높아졌다. 혜택에 비해 많이 낸다(혜택에 비해 너무 많이 낸다+혜택에 비해 다소 많이 낸다)가 66.5%로 2022년 조사 결과보다 0.4%p 감소하였으며, 혜택에 비해 적게 낸다(혜택에 비해 너무 적게 낸다+혜택에 비해 다소 적게 낸다)가 2.9%로 0.3%p 감소하였다.

[그림 3-7] 사회보장 혜택 대비 세금 수준

(단위: %, 점, 전체(2022년: 3,038명, 2023년: 3,073명))



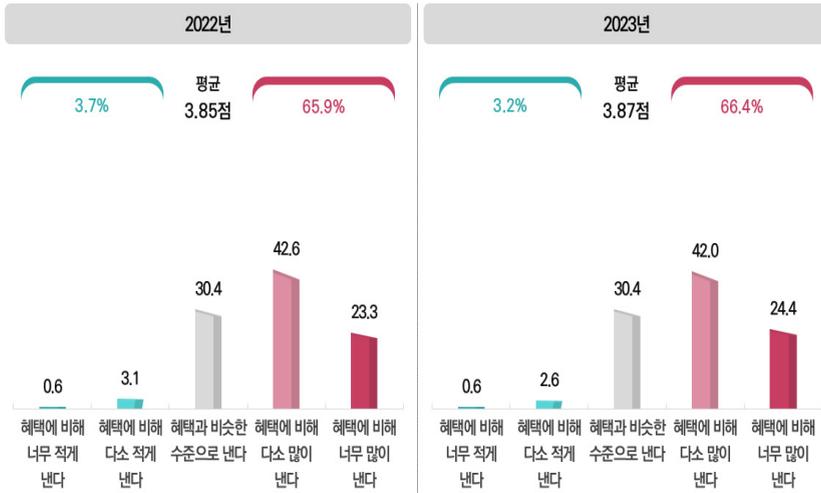
Q. 귀하 또는 가구가 정부로부터 받은 사회보장 혜택에 비해 납부하는 세금은 어느 정도 수준이라고 생각하십니까?

한편, 정부로부터 받은 사회보장 혜택 대비 응답자가 체감하는 사회보험료 납부 수준은 3.87점(점수가 높을수록 사회보장 혜택 대비 사회보험료를 많이 냄을 뜻함)으로, 2022년 조사 결과에 비해 0.02점 높아졌다. 혜택에 비해 많이 낸다(혜택에 비해 너무 많이 낸다+혜택에 비해 다소 많이 낸다)가 66.4%로 2022년 조사 결과보다 0.5%p 증가하였으며, 혜택

에 비해 적게 낸다(혜택에 비해 너무 적게 낸다+혜택에 비해 다소 적게 낸다)가 3.2%로 0.5%p 감소하였다.

[그림 3-8] 사회보장 혜택 대비 사회보험료

(단위: %, 점, 전체(2022년: 3,038명, 2023년: 3,073명))



Q. 귀하 또는 가구가 정부로부터 받은 사회보장 혜택에 비해 납부하는 사회보험료는 어느 정도 수준이라고 생각하십니까?

지난 조사와 마찬가지로 사회보장 혜택에 비해 세금이나 사회보험료가 많다고 느끼는 응답자가 10명 중 약 7명에 이르는 것으로 나타났다. 이는 우리 조사가 핵심 담세 계층이라 할 수 있는 연령대의 가구주와 배우자를 조사 대상으로 하고 있기 때문이다. 앞의 조사 응답자 분포에서 확인할 수 있듯이 응답자의 74.8%가 대졸 이상이고, 72.4%가 현재 취업상태에 있다. 따라서 우리나라의 조세·재정체계의 구조에서 사회보장 비용을 부담하는 계층과 사회보장 혜택을 받는 계층이 얼마나 괴리되어 있는가를 명확히 보여주는 결과로 이해할 수 있다.

한편, 지난 조사 결과와 정반대로 이번에는 사회보장 혜택에 비해 사회보험료를 많이 낸다는 응답률이 세금을 많이 낸다는 응답률보다 높아졌는데, 이는 최근 부동산 관련 세 부담 완화의 영향이 상당 부분 반영되었기 때문으로 보인다.

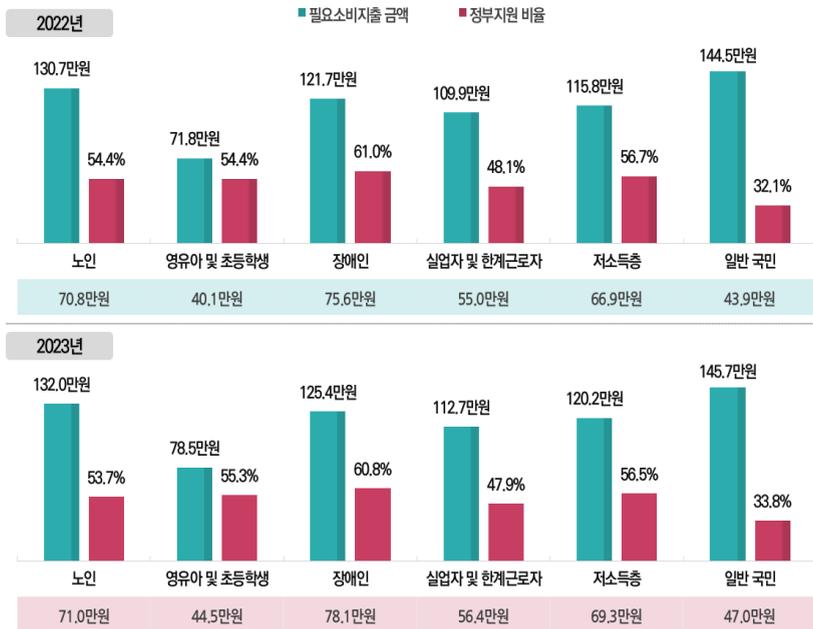
2. 주관적 기대수요에 기준한 사회보장지출 총량

지난 조사에서와 마찬가지로 정책 대상별 지원금액에 대한 정보 제공 여부에 따라 두 가지 방식으로 주관적 사회보장 수요를 확인하여 사회보장지출 총량을 파악해 보고자 하였다.

먼저 아무런 정보를 주지 않은 상태에서 각 정책 대상 집단별로 필요소비지출과 희망 정부 지원 금액에 대한 조사 결과를 보면, 2022년 조사 결과에 비해 필요한 소비지출금액과 희망 정부 지원 금액이 모두 증가하였다. 각 정책 대상에 따른 응답 결과를 보면, 우선 ‘노인’의 월 필요소비지출 금액 평균값은 132.0만 원으로 응답되었으며, 이 중 희망 정부 지원 비율의 평균은 약 53.7%이고, 해당 비율을 고려한 희망 정부 지원 금액의 평균은 71.0만 원으로 나타났다. ‘영유아 및 초등학생’의 월 필요소비지출 금액 평균값은 78.5만 원으로 응답되었으며, 이 중 희망 정부 지원 비율의 평균은 약 55.3%이고, 해당 비율을 고려한 희망 정부 지원 금액의 평균은 44.5만 원이다. ‘장애인’의 월 필요소비지출 금액 평균값은 125.4만 원으로 응답되었으며, 이 중 희망 정부 지원 비율의 평균은 약 60.8%이고, 해당 비율을 고려한 희망 정부 지원 금액의 평균은 78.1만 원이다. ‘실업자 및 한계근로자’의 월 필요소비지출 금액 평균값은 112.7만 원으로 응답되었으며, 이 중 희망 정부 지원 비율의 평균은 약 47.9%이고, 해당 비율을 고려한 희망 정부 지원 금액의 평균은 56.4만 원이다.

‘저소득층’의 월 필요소비지출 금액 평균값은 120.2만 원으로 응답되었으며, 이 중 희망 정부 지원 비율의 평균은 약 56.5%이고, 해당 비율을 고려한 희망 정부 지원 금액의 평균은 69.3만 원이다. 마지막으로 위의 구분에 속하지 않는 ‘일반 국민’에 대해서는 월 필요소비지출 금액 평균값이 145.7만 원으로 응답 되었으며, 이 중 희망 정부 지원 비율의 평균은 약 33.8%이고, 해당 비율을 고려한 희망 정부 지원 금액의 평균은 47.0만 원으로 나타났다.

[그림 3-9] 응답자가 기대하는 정책 대상별 필요소비와 정부 지원 비율



- Q. 해당 국민이 인간다운 생활을 하는 데 필요한 소비지출 금액은 얼마라고 생각하십니까?
- Q. 사회복지장제도를 통해 해당 국민에게 필요 금액의 어느 수준까지 정부가 지원해야 한다고 생각하십니까?

이러한 결과를 기준으로 앞의 참조 예산 방법과 같이 각 정책 대상마다 인구수를 적용하여 사회보장지출 총량을 계산할 수 있다. 다만, 참조 예산 방식에서 '5) 일반 국민'에 포함된 '실업자 및 한계근로자'를 분리하여 적용하였다. '실업자 및 한계근로자' 규모는 정확한 통계가 제공되지 않아 편의상 통계청의 연도별 실업자 수와 고용노동부 재정 지원 일자리 예산 자료에 발표된 직접 일자리 수의 합계로 가정하였다(〈표 3-13〉). 또한, 정책적 활용도를 살펴보고자 하는 목적에서 매년 정부가 사회보장 수요를 조사하여 파악한다고 가정하고 2019~2023년의 기간에 대해서 필요소비 수준과 적정 정부 비율을 적용한 지원단가를 적용하여 각각의 사회보장지출 총량을 계산하고, 해당 연도에 대한 사회보장지출 실적과 비교하였다. 이때, 조사 결과값이 없는 2019~2021년의 지원단가는 2022년을 기준으로 소비자물가지수를 적용하여 당해 가격으로 변환하여 사용하였다. 마찬가지로 비교값인 사회보장지출 총량 실적은 OECD 공공사회복지지출(실적치 및 전망치)이라고 가정해서 기대수요 대비 충족도를 살펴보았다(〈표 3-14〉 및 〈표 3-15〉).

112 사회보장 재정 위기 감지 및 대응을 위한 분석적 기반 연구: (III)

〈표 3-13〉 정책 대상별 적용 인구수

(단위: 명)

구분	2019	2020	2021	2022	2023
1) 노인(만 65세 이상)	7,718,616	8,134,675	8,577,830	9,010,544	9,462,270
2) 영유아·아동(만 12세 미만)	5,172,224	4,984,578	4,798,202	4,602,020	4,379,399
3) 장애인	2,618,918	2,633,026	2,644,700	2,652,860	2,641,896
4) 실업자 및 한계근로자	1,848,000	2,053,000	2,079,000	1,891,000	1,831,000
5) 저소득층	2,345,973	2,643,210	2,898,981	2,977,681	3,077,061
그외 일반 국민	32,368,213	31,655,476	31,095,163	30,882,226	30,522,981

자료: 1) 과 2) 통계청. (2019-2023). 인구동향조사, 시군구/성/연령(1세)별 주민등록연앙인구.
 3) 통계청. (2019-2022). 장애인현황: 보건복지부(2023). 복지포복지통계.
 4) 통계청. (2019-2023). 경제활동인구조사, 성/연령별 실업자; 고용노동부. (2019-2023). 재정일자리 사업예산.
 5) 보건복지부. (2019-2023). 복지포복지통계: 장애인연금 장애 정도별 소득계층별 수급자 수 및 국민기초생활보장 수급자 현황.

〈표 3-14〉 희망 소비지출 기준 사회보장지출 총량

(단위: 백만 원/년, %)

구분	2019	2020	2021	2022	2023
노인(만 65세 이상)	111,782,688	118,440,619	128,015,274	141,321,372	149,882,349
영유아·아동(만 12세 미만)	41,149,193	39,869,220	39,337,947	39,651,000	41,253,934
장애인	35,316,043	35,696,910	36,751,558	38,742,367	39,755,251
실업자 및 한계근로자	22,503,974	25,134,575	26,089,211	24,938,508	24,762,444
저소득층	30,101,707	34,097,703	38,332,107	41,377,855	44,383,528
그 외 일반 국민	518,258,132	509,567,346	513,061,530	535,497,799	533,663,791
계	759,111,736	762,806,374	781,587,627	821,528,902	833,701,297
GDP 대비 비율	39.4	39.3	37.6	38.0	37.3
사회보장 수요 충족률(SOCX 기준)	31.1	36.6	39.7	38.9	-

주: 2022년도 연구 결과에서는 2022년 조사 결과를 2021년도 인구나 GDP에 적용, 2023년도 연구에서 활용한 자료의 시계열 차이가 존재함.
 자료: 저자 작성.

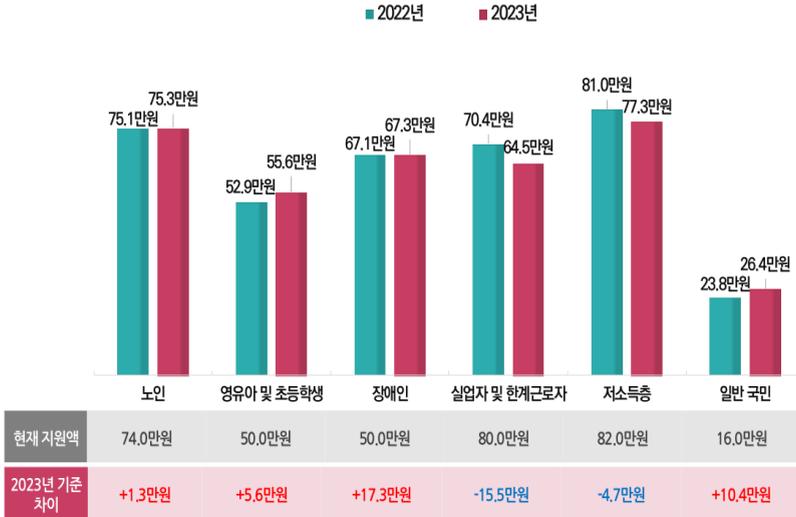
먼저 인간다운 생활을 누리기 위해 필요한 소비수준을 모두 충족시킨다고 가정할 경우 요구되는 사회보장지출 총량은 GDP의 37%~39% 수준으로 계산되었다. 이는 앞의 이자지출을 포함한 참조 예산 기반 수요에 비해 약 5%p 이상으로 큰 규모이며, 복지국가 역사상 최고 수준(1993년 스웨덴의 공공사회복지지출 GDP 대비 33.7%)을 훨씬 상회하는 수준이다(OECD stat. <http://stat.oecd.org/>에서 2023.12.06. 인출). 따라서 사회보장지출 총량의 적정 수준을 가늠하는 기준으로는 적합하지 않은 것이며, 이는 지난 연구에 이어 다시 한번 확인되었다.

반면에 정부가 지원해야 하는 적정 비율을 근거로 계산한 사회보장지출 총량은 GDP 대비 15% 수준으로 확인된다. OECD 공공사회복지지출을 실제 집행된 사회보장지출 총량이라 가정했을 때 이에 대한 충족률 추이는 <표 3-15>와 같다. 코로나19 팬데믹 대응 관련 정부 재정지출이 크게 발생함에 따라 2020년 충족률이 90% 이상으로 급격히 상승하여 현재 까지 유지되는 것으로 보인다.

한편, 정책 대상별로 평균적인 정부 지원 수준에 대한 정보를 제공한 후에 정부가 얼마를 지원해야 하는가를 물어본 결과는 다음과 같다.⁶⁹⁾

69) 2022년 조사에서는 정부 지원 금액을 제시하고 그 금액이 적정한지 여부를 물어본 뒤, 너무 적거나 많은 경우의 적정 지원액을 물어보고, 적당한 경우의 정부 지원 금액과 동일한 값으로 간주하여 평균 금액을 산출하였기에 결과 해석에 주의할 필요가 있다.

[그림 3-10] 응답자가 기대하는 정책 대상별 정부 지원 수준



Q. 귀하께서 생각하는 적절한 1인당 월 지원액은 얼마입니까?

2022년 조사 결과와 마찬가지로 ‘장애인’, ‘일반 국민’, ‘영유아 및 초등학생’의 경우 적정 지원금액은 현재 지원 수준보다 높게 나타난 반면에 ‘실업자 및 한계근로자’와 ‘저소득층’의 경우 현재 지원 수준보다 낮게 나타났다. 구체적으로 살펴보면, ‘노인’의 적절한 1인당 월 지원액의 평균 금액은 75.3만 원으로 현재 지원액보다 1.3만 원이 많았으며, 2022년 조사 결과에 비해서는 0.2만 원이 증가했다. ‘영유아 및 초등학생’의 적절한 1인당 월 지원액의 평균 금액은 55.6만 원으로 현재 지원액보다 5.6만 원이 많았으며, 2022년 조사 결과에 비해서는 2.7만 원이 증가했다. ‘장애인’의 적절한 1인당 월 지원액의 평균 금액은 67.3만 원으로 현재 지원액 보다 17.3만 원이 많았으며, 2022년 조사 결과에 비해서는 0.2만 원이 증가한 것으로 나타났다. 반면에 ‘실업자 및 한계근로자’의 경우 적절한 1인당 월 지원액의 평균 금액은 64.5만 원으로 현재 지원액보다 15.5

만 원이 적었다. 2022년 조사 결과에 비해서는 5.9만 원이 감소한 것으로 나타났다. '저소득층'의 적절한 1인당 월 지원액의 평균 금액은 77.3만 원으로 현재 지원액보다 4.7만 원이 적었으며, 2022년 조사 결과에 비해서는 3.7만 원 감소하였다. 마지막으로 '일반 국민'의 적절한 1인당 월 지원액의 평균 금액은 26.4만 원으로 현재 지원액보다 10.4만 원이 많았으며, 2022년 조사 결과에 비해서는 2.6만 원이 증가하였다.

동일한 방식으로, 요구되는 사회보장지출 총량을 추정해보면, GDP의 12% 수준으로 나타났다. 이를 기준으로 연도별 사회보장지출 총족률을 보면, 2019년에 이미 100%를 초과한 것으로 확인할 수 있다.

〈표 3-15〉 주관적 기대 수준에 따른 사회보장지출 총량 2

(단위: 백만 원/연, %)

구분	2019	2020	2021	2022	2023
노인(만 65세 이상)	64,230,144	68,055,780	73,557,361	81,203,023	85,501,067
영유아·아동 (만 12세 미만)	30,317,442	29,374,398	28,982,972	29,213,620	29,219,347
장애인	19,471,705	19,681,698	20,263,185	21,360,829	21,335,952
실업자 및 한계근로자	14,415,648	16,100,765	16,712,288	15,975,168	14,171,940
저소득층	21,055,598	23,850,725	26,812,614	28,943,059	28,542,818
그 외 일반 국민	85,360,163	83,928,739	84,504,252	88,199,637	96,696,802
계	234,850,700	240,992,106	250,832,672	264,895,336	275,467,926
GDP 대비 비율	12.2	12.4	12.1	12.3	12.3
사회보장 수요 총족률 (SOCX 기준)	100.5	115.9	123.6	120.8	-

주: 2022년도 연구 결과에서는 2022년 조사 결과를 2021년도 인구와 GDP에 적용, 2023년도 연구에서 활용한 자료의 시계열 차이가 존재함.

자료: 저자 작성.

제4절 소결

참조 예산과 함께 일정한 방식으로 주관적 수요를 조사하여 산출한 결과를 종합해보면, 사회보장지출 수요 최저선은 GDP의 12%, 중위선은 15~16%, 최대선은 30~31% 내외 수준으로 지난해의 연구 결과와 유사하다. 제1절에서 지적한 바와 같이 현재 우리나라 전체 사회보장지출 총량 규모가 얼마인지 집계되거나 공개된 바가 없기 때문에, 수요 대비 적절성을 정확하게 가늠해 볼 수는 없다. 다만, OECD 공공사회복지지출을 기준으로 살펴보았을 때, 우리나라의 사회보장지출 규모는 관련 수요의 최저선을 이미 2019년에 초과하였고 중위선을 충족하는 수준에 이른 것으로 볼 수 있다. 이 연구의 목적은 사회보장지출 규모의 적절성을 진단하는 기준을 발굴하는 것이다. 따라서 비록 2회에 한정된 측정에 불과하지만 일정한 결과값을 보이고 있다는 점은 긍정적이며, 이는 향후 반복 측정을 통해 실질적인 활용 가능성에 대하여 적극적으로 검토할 필요가 있음을 시사한다.

2년에 걸친 수요 조사를 통해 한가지 의미 있는 사실을 파악하였다. 바로 대상별 지원 수준에 대한 구체적인 정보를 갖고 있을 때의 기대 수준과 그렇지 않은 경우가 상당한 차이를 보이고, 특히 지원 수준에 대한 정보가 없을 때 요구되는 사회보장지출 수요가 크게 나타난다는 점이다. 이는 곧 사회보장지출 총량이나 수혜자의 특성 집단별 평균 지원단가 등이 국민들에게 정확하고 신속하게 제공된다면 더 정확한 수요를 파악할 수 있다는 것을 의미한다. 재정운용 측면에서 매우 유용한 도구를 제공할 수 있다는 점에서 재정 당국은 우리나라 전체 차원에서 이루어지는 사회보장지출에 대한 공식적인 통계를 작성하여 공개할 필요가 있다.

한편, 사회보장지출의 적정성은 국민들의 수요를 기준으로 한 충분성

뿐만 아니라 자원 조달의 가능성까지 고려하여 검토되어야 한다. 이에 2차 연도 연구에서는 개방형 설문을 통해 사회보장제도 확대에 대한 비용 지불의사를 살펴본 바 있다. 그런데 이와 같은 개방형 설문 방식의 경우 응답자가 경험이 없는 재화에 대한 가치를 응답할 때 너무 큰 금액을 제시하거나 반대로 응답을 거부하는 경향이 나타나는 문제가 있는 것으로 알려져 있다. 특히 온라인 조사의 경우에는 설문 마지막까지 응하는 사람들의 경우 기본적으로 관련 이슈에 관심이 있고 따라서 지불의사액이 높은 사람들이 있을 수 있기 때문에 정확한 지불의사를 파악하기 어렵다는 단점이 존재한다. 즉, 표본선택 편의로 인한 지불의사액(Willingness to pay, 이하 “WTP”)이 과대 추정될 가능성이 있다.

이에 이번 조사에서는 이러한 한계를 보완할 목적으로 인구집단별로 관련 사회보장제도에 대한 국민들의 인식을 조사하고, 조건부 가치측정법을 활용한 지불의사액을 산정해보았다. 다음 장에서는 지불의사액 측정 방법론에 대해 자세히 설명하고 그 결과를 살펴보기로 한다.



사람을
생각하는
사람들



KOREA INSTITUTE FOR HEALTH AND SOCIAL AFFAIRS



제4장

조건부 가치측정법을 활용한 지불의사 추정

제1절 방법론

제2절 분석 결과

제3절 소결



제4장

조건부 가치측정법을 활용한 지불의사 측정

제1절 방법론

1. 지불의사액과 조건부 가치측정법

경제학에서 지불의사액(WTP)은 특정 재화를 소비하기 위해 부담할 수 있는 비용을 의미한다. 일반적으로 상품의 가격보다 WTP가 크거나 같다면 상품을 구매하며, 그렇지 않다면 구매하지 않는다. 즉, 시장 가격이 하락하면 상대적으로 WTP가 낮은 소비자의 소비가 증가하고, 이를 통해 전체 시장 소비가 증가하게 되는데 이를 경제학에서는 수요의 법칙(Law of Demand)이라 한다. 이러한 관점에서, WTP는 비용과 동시에 상품에 대한 소비자의 가치를 화폐단위로 표현한 것으로 해석한다. 그러나 사회보장급여나 환경재 같은 비시장재화는 이를 거래할 수 있는 시장이 존재하지 않기 때문에 가치를 산정하기가 쉽지 않다. 따라서, WTP 추정을 위한 방법론을 적용할 필요가 있다.

비시장재화 가치 추정법은 크게 현시선호 접근법(reveal preference approach)과 진술선호 접근법(stated preference approach)로 구분한다. 여기서 현시선호 접근법은 대상 재화의 가치가 시장 재화 간의 대체 혹은 보완관계를 가지는 경우, 해당 시장 재화의 가치에 기반하여 비시장재화의 가치를 추정하는 방법론이다. 한편, 진술선호 접근법의 경우 설문조사에 기반하여 대상 재화의 지불의사액을 직접적으로 도출하는 방식으로 구성한다. 대표적으로는 조건부 가치측정법(Contingent valuation method, 이하 “CVM”)과 컨조인트 분석법(Conjoint analysis)이

있다. CVM은 설문조사를 통해 대상 재화에 대한 조건부 시장을 구성하고, 이에 기반하여 응답자의 WTP를 직접 이끌어내는 방법론이다. 컨조인트 분석법 역시 설문조사에 기반한다는 점에서는 CVM과 동일하지만, 대상 재화를 구성하는 속성에 대한 WTP를 산정한다는 점에서 차이가 있다.

이 중 CVM은 1989년 미국 알래스카에서 발생한 엑슨발데즈 원유 유출 사고(Exxon Valdez oil spill)의 피해 비용을 산정하기 위해 노벨경제학상 수상자인 케네스 애로우(Kenneth Arrow)와 로버트 솔로우(Robert Solow)를 위원장으로 하는 노아(National Oceanic and Atmospheric Administration, NOAA) 패널이 자연환경의 피해비용 평가를 위한 기초 자료로 신뢰성 있는 추정치를 제공한다는 결론을 내린 후 이를 적용하기 위한 가이드라인을 제시하였다(Arrow, K. et al., 1993). 이후 CVM은 주로 환경재의 가치를 산정하는 데 널리 활용되어 왔다. 동 방법론은 환경재 이외에도 다른 여러 비시장 재화에 유연하게 적용이 가능하기 때문에 최근 들어서는 의료서비스나 공공보건 등을 비롯하여 다양한 영역에서 활용하고 있다. 특히 국내에서는 총사업비가 500억 원 이상이면서 국가의 재정지원 규모가 300억 원 이상인 사업에 수행되는 예비타당성조사에서도 이를 활용해오고 있다. 이러한 점을 고려하여 본 연구에서는 사회보장제도의 지원 확대에 대한 국민들의 WTP를 산정하는 데 CVM을 적용하고자 한다. 특히 NOAA 패널 및 한국개발연구원(2012)에서 제시한 가이드라인을 준용하여, 분석 결과의 객관성을 높이고자 하였다.

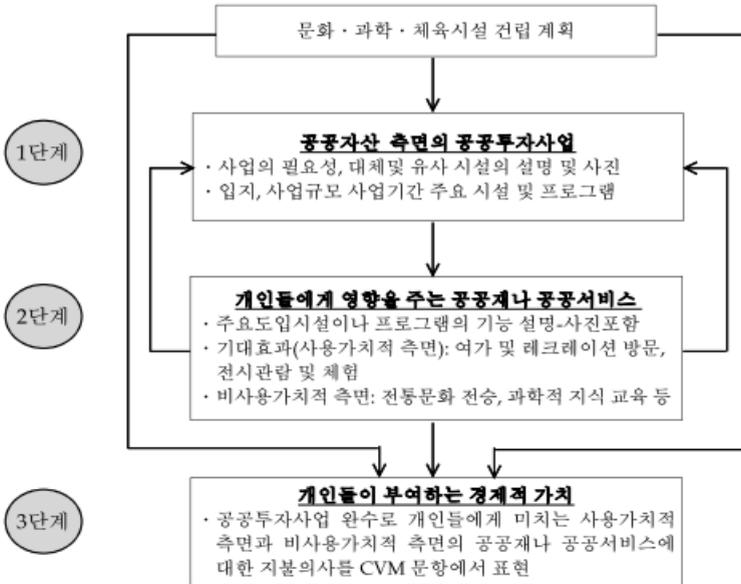
CVM의 적용은 전형적인 5단계 절차를 거치는데, 구체적인 내용은 다음과 같다. 1단계는 분석 대상의 설정이다. 2단계는 설정된 분석 대상 재화에 대하여 응답자들이 쉽게 이해할 수 있도록 설명하는 시나리오의 작

성이다. 3단계는 조건부 가치측정법을 적용할 때 발생할 수 있는 편의를 방지하기 위한 설문지의 보완이다. 특히 여기에서는 지불수단이나 지불 원칙 등이 중요하다. 4단계는 설문의 시행이며, 5단계는 응답 자료에 대한 분석을 통해 필요한 정보를 도출하는 것이다.

2. 조건부 시장 구축

CVM으로 적절한 결과를 얻기 위해서는 응답자들이 이해하기 용이하며, 설문조사 과정에서 현실적으로 받아들일 수 있는 조건부 시장을 설정하는 것이 필수적이다(한국개발연구원, 2012). 이를 위해서 한국개발연구원(2012)은 조건부시장 구축 과정에서 일반인들이 이해할 수 있는 용어를 사용할 것을 강조하였다. 특히, 설명 대상이 익숙하지 않을 경우, 시각적 자료 등을 적극적으로 활용함과 동시에 그럴듯한(plausible) 설명을 통해서라도 응답자가 해당 재화에 대해 이해할 수 있도록 도모할 것을 제안한다.

[그림 4-1] 문화과학체육시설 등의 건립에 따른 편익 도출 과정



자료: 한국개발연구원. (2012). p.90.

본 연구의 조건부 시장은 다음과 같이 구축하였다. 우선 응답자들에게 정책 영역별 주요 사회보장제도의 목적과 의미, 사회적 기능에 대해 일반적인 설명을 제시하였다. 이후 해당 제도의 현황을 제시하고, 그다음 단계로 해당 제도의 정책 대상 및 수준을 확대하기 위해 지불할 수 있는 금액에 대해 질문하였다. 그리고 각 과정에서 관련 제도 전문가와 일반인의 의견을 수렴하여 응답자들이 쉽게 이해할 수 있는 설명을 만드는 데 초점을 두었다.

3. 설문조사 대상 및 설문 방법

일반적으로 CVM 설문조사는 1:1 대면 조사 방식이 권장된다. 이 방식은 상당한 비용이 소요되지만 응답자의 이해를 돕는 조사원이 존재함에 따라 더 적절한 지불의사액을 구할 수 있다는 장점이 있다. 이러한 이유에서 한국개발연구원(2012) 또한 공공사업 예비타당성조사에 CVM을 적용할 경우 일대일 개별 면접조사를 수행해야 한다고 명시하고 있는 것이다.

일대일 개별면접을 수행할 것을 권고하는 이유는 응답자가 재화에 대한 경험이나 이해가 전혀 없는 상태이기 때문에 추진 사업에 대한 이해를 도모함으로써 지불의사를 측정하기 위함이다.

그런데 본 연구에서 다루는 사회보장제도는 설문조사 응답자의 66.5%가 사회보장제도의 수혜 경험이 있는 것으로 확인된 바와 같이(〈표 3-13〉 참고), 본인 또는 가족이 직접 혜택을 받고 있거나 혹은 관련된 세금이나 사회보험료를 납부하고 있어 다른 CVM 활용 연구에서 다루는 환경제나 특수한 공공사업과 달리 매우 친숙하다는 사실을 고려할 필요가 있다. 또한 주어진 예산제약하에서 더 많은 표본 수를 확보할 수 있다는 장점도 존재하므로 본 연구에서는 온라인 설문조사 방식을 채택하였다.

마지막으로 사회보장제도 영역을 노인 지원, 아동 지원, 실업자 및 한계근로자 지원, 장애인 및 저소득층 지원과 이에 해당하지 않는 건강보험 같은 보편적인 지원으로 구분하고 이들 각 제도 영역에 대한 WTP를 조사하였다. 이를 위하여 본 연구에서는 전체 응답자들을 지역/성별/연령을 기준으로 〈표 4-1〉과 같이 4개의 그룹으로 구분하였다. 각 그룹에는 약 770명의 응답자를 배정하였고, 건강보험 같은 보편적 사회보장제도의 경우 전체 응답자를 대상으로 조사하였다.

〈표 4-1〉 응답자 그룹

구분	내용
그룹 1	노인(만 65세 이상 은퇴자)에 대한 제도 확대 비용
그룹 2	영유아 및 초등학생(만 12세 미만) 양육 가구를 위한 제도 확대 비용
그룹 3	실업자 및 한계근로자 지원 제도 확대 비용
그룹 4	장애인, 저소득층 지원 제도 확대 비용
전체 응답자	건강보험 등 위 구분에 해당하지 않는 일반 국민을 위한 지원 제도 확대 비용

자료: 저자 작성.

4. 지불의사 유도 방법

CVM 연구에서 주로 적용되는 지불의사 유도 방법으로는 입찰 게임(bidding game), 개방형 질문형(open-ended question), 양분선택형(dichotomous choice, 이하 “DC”) 모형이 있다. 입찰 게임 방식은 경매 과정을 모방한 것으로 응답자들에게 계속 금액을 높여서 제시하여 최대 지불의사액을 이끌어내는 방식이다. 그런데 이 방법은 처음 시작하는 금액이 얼마인가에 따라 지불의사액이 달라지는 출발점 편의(starting point bias)를 갖는다는 한계가 있다. 두 번째 개방형 질문 방식은 출발점 편이는 존재하지 않지만, 응답자가 설문 대상 재화에 대하여 경험이 없을 경우 그 가치를 응답하기 어려워 너무 큰 금액을 말하거나 혹은 응답을 하지 않는 경향이 나타남에 따라 정확한 지불의사액을 측정하기 어렵다는 단점이 있다. 마지막으로 양분선택형(DC)의 경우, 미리 지불의사액을 설정해 두고 이에 대한 지불의사를 묻는 방식이다. 예컨대 “Y 제도의 정책 대상자나 지원 수준 확대를 위해 X 원을 추가적으로 지출할 수 있는가?”를 묻고 ‘예’와 ‘아니오’ 중 하나에 응답하도록 하는 것이다. 이 방법론의 장점은 다른 방법론에 비해 상대적으로 출발점 편이나 무응답

편의 발생 가능성이 낮다는 점이다. 또한 응답자가 ‘예’ 또는 ‘아니오’로 간단하게 지불의사를 선택하기 때문에 지불의사를 표시하는 데 곤란함으로 인해 발생할 수 있는 다른 여러 가지 편 의 가능성도 낮다. 이에 미국 해양대기청(National Oceanic and Atmospheric Administration, NOAA) 패널에서도 양분선택형 질문을 추천하고 있다(Arrow et al., 1993; Mitchell and Carson, 1989). 양분선택형은 다시 질문을 한번만 하는 단일 양분선택형(Single bounded dichotomous choice, SBDC)과 Haneman et al.(1991)이 제안한 이중 양분선택형(Double bounded dichotomous choice, DBDC)으로 구분되는데, 후자의 질문 방식이 분석의 효율성 측면에서 더 선호된다.

이에 본 연구에서는 실제 CVM 연구에서 널리 사용되고 있는 이중 양분선택형을 적용하여 설문을 진행하였다. 이중 양분선택형 질문법은 응답자에게 두 개의 금액을 제시하고 자신의 WTP가 제시된 금액보다 크거나 같은가에 대해 ‘예’ 또는 ‘아니오’로 응답하도록 한다. 첫 번째 금액에 대해 ‘예’로 응답한 경우 조금 더 큰 금액을 제시하고, ‘아니오’로 응답한 경우 조금 더 적은 금액을 제시하여 다시 한번 지불의사를 선택형으로 확인한다.

5. 제시 금액

2022년 설문조사에서는 각 제도 영역별로 대략적인 지불의사액을 수집한 바 있다. 그에 대한 지불의사액 분포는 다음 표와 같다.

〈표 4-2〉 정책 영역별 지불의사액 분포 - 2022년 설문조사 결과

(단위: 원)

	노인	영유아	장애인	실업자	저소득층	건강보험
최소	10	10	10	10	10	10
20% 분위수	3,000	3,500	3,000	1,500	2,000	2,000
80% 분위수	40,000	40,000	300,000	20,000	20,000	20,000
최대	100,000	100,000	100,000	50,000	60,000	70,000

자료: 고제이 외. (2022). 2022년 사회보장 수요 및 지출 부담에 관한 인식조사 결과 기초로 작성.

이 분포를 기준으로 각 그룹별로 다음과 같이 초기 제시 금액을 설정하였다.

〈표 4-3〉 그룹별 초기 제시 금액

(단위: 원)

그룹 1 (노인 지원)	그룹 2 (아동 지원)	그룹 3 (실업자 등 지원)	그룹 4 (저소득/장애인 지원)	전체 응답자 (건강보험 등 보편 지원)
3,000	3,000	2,000	3,000	2,000
5,000	5,000	3,000	5,000	3,000
7,000	7,000	4,000	7,000	4,000
9,000	9,000	5,000	9,000	5,000
10,000	10,000	7,000	10,000	7,000
11,000	11,000	9,000	11,000	9,000
12,000	12,000	10,000	12,000	10,000
15,000	15,000	11,000	15,000	11,000
20,000	20,000	12,000	20,000	12,000
25,000	25,000	15,000	25,000	15,000

자료: 저자 작성.

6. 분석방법론

가. 확률효용함수

Hanemann(1984)이 제시한 확률효용모형은 다음과 같다. 응답자의 소득(y)과 기타 사회경제적 요소(s)에 따른 분석 대상 재화의 공급 여부에 대한 만족도는 식(1)과 같이 효용함수($u(\cdot)$)와 간접효용함수($v(\cdot)$)로 표현할 수 있다.

$$u(j, y; s) = v(j, y; s) + \epsilon_j, \quad j = 0, 1 \quad (1)$$

여기서 j 는 분석 대상 재화의 공급 여부로 1이면 공급, 0이면 미공급이다. 마지막으로 ϵ_j 는 공급 여부에 따른 확률적 부분을 의미한다.

이때 “분석 대상 재화에 대해서 A 금액을 지불할 의사가 있는가?”라고 응답자에게 질문하였을 때, 해당 질문에 대해 지불의사가 있다고 응답한 사람의 효용함수는 식(2)와 같이 표현된다.

$$u(1, y - A) \geq u(0, y; s) \quad (2)$$

즉, 분석 대상 재화의 공급에 대하여 A 금액을 지불함으로써 응답자의 소득이 줄어들지만 이를 통해 얻는 효용은 지불하지 않았을 때보다 크거나 같다는 것이다. 이를 확률적인 부분과 그렇지 않은 부분으로 표현하면 식(3)과 같고,

$$v(1, y - A; s) + \epsilon_1 \geq v(0, y; s) + \epsilon_0 \quad (3)$$

다시 식(4)와 같이 효용격차함수(utility difference function)로 변형할 수 있다.

$$\Delta v = v(1, y - A; s) - v(0, y; s) \geq \epsilon_0 - \epsilon_1 = \eta \quad (4)$$

여기서 η 는 $\epsilon_0 - \epsilon_1$ 와 같은 확률변수이다.

한편, 분석 대상 재화가 공급됨으로써 응답자가 얻는 간접효용의 증가분(Δv)이 0 이상일 경우 지불의사가 있다고 답할 것이다. 이에 대한 확률은 다음의 식(5)와 같다.

$$\Pr(Yes) = \Pr(\Delta v \geq \eta) = F_\eta(\Delta v) \quad (5)$$

이때 $F_\eta(\cdot)$ 는 확률변수 η 의 누적분포함수(cumulative distribution function)이며, 아래와 같이 확률변수 WTP에 대한 누적분포함수로 표현할 수 있다.

$$F_\eta(\Delta v) = 1 - G_{WTP}(A)$$

나. WTP 분석 모형

앞에서 설명한 바와 같이, 본 연구에서는 이중 양분선택형 모형을 통해 응답자의 지불의사를 유도하고, 첫 번째 제시 금액(A_i^s)에 대하여 '예' / '아니오'로 답한 결과에 기초해서 WTP를 분석한다. 그런데 실제 설문 결과를 보면 A_i^s 보다 적게 제시된 금액에도 지불의사가 있다(예)고 답하거

나 단 1원도 지불할 의사가 없는가를 묻는 질문에 ‘지불의사가 있다’는 응답이 적지 않게 확인된다. 다시 말해서 첫 번째 제시 금액(A_i^s)에 대해 ‘아니오’라고 답한 응답자는 $WTP=0$ 인 경우와 $0 < WTP < A_i^s$ 인 경우로 양분되는 것이다. 따라서 이에 대한 통계적 처리가 필요하며, 이를 위해 Krström(1997)이 제안한 스파이크 모형을 적용하였다.

식(6)은 WTP 측정을 위해 사용한 로그-우도 함수이다.

$$\ln L = \sum_i I_i^{YY} \ln(1 - G_{WTP}(A_i^u; a, b)) + \quad (6)$$

$$I_i^{YN} (G_{WTP}(A_i^u; a, b) - G_{WTP}(A_i^s; a, b)) +$$

$$I_i^{NY} \ln(G_{WTP}(A_i^s; a, b) - G_{WTP}(A_i^l; a, b)) +$$

$$I_i^{NNY} \ln(G_{WTP}(A_i^l; a, b) - G_{WTP}(0; a, b)) +$$

$$I_i^{NNN} \ln(G_{WTP}(0; a, b))$$

$$\begin{cases} I_i^{YY} = 1 \text{ (} i \text{ 번째 응답자의 응답이 '예' - '예') } \\ I_i^{YN} = 1 \text{ (} i \text{ 번째 응답자의 응답이 '예' - '아니오') } \\ I_i^{NY} = 1 \text{ (} i \text{ 번째 응답자의 응답이 '아니오' - '예') } \\ I_i^{NNY} = 1 \text{ (} i \text{ 번째 응답자의 응답이 '아니오' - '아니오' - '예') } \\ I_i^{NNN} = 1 \text{ (} i \text{ 번째 응답자의 응답이 '아니오' - '아니오' - '아니오') } \end{cases}$$

이때 a 는 상수항, b 는 제시 금액에 대한 파라미터, A_i^s 는 초기 제시 금액이고 A_i^u 와 A_i^l 는 각각 제시 금액의 상한과 하한이다.

한편, $G_{WTP}(\cdot)$ 는 식(7)과 같은 로지스틱 분포로 가정한다.

$$G_{WTP}(A; a, b) = \begin{cases} 1/(1 + \exp(a - bA)) & \text{if } A \geq 0 \\ 0 & \text{otherwise} \end{cases} \quad (7)$$

스파이크는 $1/(1 + \exp(a))$ 이고, 최종적으로 평균 WTP는 다음 식(8)과 같이 계산된다.

$$WTP = (1/b) \ln(1 + \exp(a)) \quad (8)$$

제2절 분석 결과

1. 그룹 1(노인 지원) 분석 결과

노인 지원 제도 영역에 대한 WTP 추정을 위한 그룹 1의 응답자 특성은 다음의 표와 같다.

(표 4-4) 응답자 특성 - 그룹 1(노인 지원)

변수	정의	평균	표준편차
가구소득	월평균 세전소득	441.8377	250.8519
연령	응답자 연령(단위: 세)	47.8831	14.8976
교육 수준	응답자 교육 수준(1=무학, 2=초등학교 졸업, 3=중학교 졸업, 4=고등학교 졸업, 5=대학교 졸업, 6=대학원 석사졸업, 7=대학원 박사졸업)	4.8117	0.6666
성별	응답자 성별(0=남성, 1=여성)	0.4896	0.5002
비경제활동인구	비경제활동인구 여부(1=비경제활동인구, 0=그 외)	0.2000	0.4003
가구원 수	소득을 공유하는 가구원 수 (단위: 명)	2.5740	1.2005
공적연금	관련 지원 제도 수혜 여부(1=혜택 받음(받았음), 0=혜택 받지 않음)*	0.2844	0.5486
연금 외 노인소득 지원		0.1273	0.3335
노인 돌봄 지원		0.0416	0.1997
임신출산 및 영유아자녀 양육 지원		0.2221	0.4159
장애인 지원		0.0195	0.1383
저소득가구 지원		0.0545	0.2272
일자리·취업 지원		0.2714	0.4450

주: * 설문 과정에서 각각의 제도에 대해 수혜 여부 및 경험에 대해 질문하였음(설문지 참고)
자료: 저자 작성.

134 사회복지장 재정 위기 감지 및 대응을 위한 분석적 기반 연구: (III)

그룹 1의 제시 금액과 금액별 지불의사 분포는 <표 4-5>와 같다. 노인 지원 제도 확대를 위하여 추가적으로 비용을 지불할 의사가 없다고 한 응답자는 전체의 21%인 162명으로 나타났다.

<표 4-5> 지불의사 분포 - 그룹 1(노인 지원)

(단위: 원, 명)

초기 제시 금액	"예-예"	"예-아니오"	"아니오-예"	"아니오-아니오-예"	"아니오-아니오-아니오"
3,000	36	18	1	5	15
5,000	28	19	7	3	21
7,000	29	19	8	7	13
9,000	24	21	8	4	22
10,000	30	18	9	3	10
11,000	20	20	14	9	16
12,000	23	16	15	10	13
15,000	20	14	15	7	20
20,000	23	19	12	11	15
25,000	17	19	14	13	17
합계	250	183	103	72	162

자료: 저자 작성.

모수 추정 결과는 <표 4-6>에 요약되어 있다. Wald 통계량으로 볼 때, 추정방정식에 있는 모든 추정계수들의 값이 0이라는 귀무가설은 유의수준 1%에서 통계적으로 기각하는 것으로 나타났다. 또한 제시 금액 추정 계수가 양수로 추정되었는데, 이는 제시 금액이 높아질수록 '예'라고 응답할 확률이 낮아짐을 시사한다.

Spike 추정계수는 0.2421로 추정되었는데, 실제 WTP가 0인 응답자 비중이 21.0% 수준임을 고려해볼 때, 적절하게 추정된 것으로 판단된다.

<표 4-6> 모수 추정 분석 결과 - 그룹 1(노인 지원)

변수	추정 결과(t -값)
상수항	1.1414(14.7)***
제시 금액	0.0803(21.8)***
Spike	0.2421(17.0)***
관측치 개수	770
로그-우도값	-1219.727
Wald 통계량 (p-value)	487.7685 (0.0000)***

주: ***는 유의수준 1%에서 통계적으로 유의미함을 의미함.
자료: 저자 작성.

WTP 분석 결과는 <표 4-7>과 같다. 여기에는 CVM 설문, WTP 모형 추정 및 계산 과정에서의 불확실성을 고려하여 신뢰구간을 추정한 결과를 함께 제시하였다.⁷⁰⁾

분석 결과, 응답자들의 월평균 WTP는 17,661.2원 수준으로 산정되었다. 이를 모집단인 2022년 납세 인원 수(24,138,837명, 2023년 국세통계연보 기준)으로 확장하면 연간 약 5조1,158.5억 원에 이를 것으로 추정되었다.

70) 신뢰구간의 추정은 몬테칼로 시뮬레이션 기법을 적용하였으며, 무작위 반복 표본추출 회수는 5,000회로 하였다.

〈표 4-7〉 WTP 분석 결과 - 그룹 1(노인 지원)

평균 WTP(단위: 원/월) [95% 신뢰구간]	17,661.2 [16,283.2 - 19,203.2]
전체 모집단 수 (2022년 납세 인원)	24,138,837
연간 총 WTP(단위: 억 원)	51,158.50

자료: 저자 작성.

〈표 4-8〉은 공변량을 포함한 분석 결과를 제시하고 있다. 이에 따르면 가구소득이 높을수록, 연령이 높을수록, 교육 수준이 높을수록 그리고 남성일 경우 주어진 제시 금액에 대한 지불의사가 통계적으로 유의하게 높은 것으로 나타났다. 또한, 공적연금을 제외한 노인 소득지원 제도(예, 기초연금)와 저소득가구 지원 정책의 혜택을 받은 응답자들 역시 지불의사가 통계적으로 유의하게 높은 것으로 나타났다.

이와 달리 공적연금 혜택을 받거나, 임신 출산 및 영유아 자녀 양육 지원 제도의 혜택을 받은 응답자들의 경우 주어진 제시 금액에 대한 지불의사가 통계적으로 유의하게 낮은 것으로 나타났다.

〈표 4-8〉 공변량 분석 결과 - 그룹 1(노인 지원)

변수	추정 결과(t -값)
제시 금액	0.086(21.9)***
상수항	-0.8903(-1.4)
가구소득	0.0009(2.5)**
연령	0.0285(4.4)***
교육 수준	0.2577(2.5)**
성별	-0.6097(-4.4)***
비경제활동동인구	0.1295(0.7)
가구원 수	0.0239(0.3)
공적연금	-0.3908(-1.8)*
연금 외 노인소득 지원	0.4583(1.9)*
노인 돌봄 지원	-0.0427(-0.1)
임신출산 및 영유아자녀 양육 지원	-0.3981(-2.0)**
장애인 지원	-0.137(-0.3)
저소득가구 지원	0.859(2.8)***
일자리·취업 지원	0.211(1.4)
관측치 개수	770
로그-우도값	-1179.302
Wald 통계량	503.6018
(p-value)	(0.0000)***

주: ***, **, *는 각각 유의수준 1%, 5%, 10%에서 통계적으로 유의미함을 의미함.
자료: 저자 작성.

〈표 4-9〉는 그룹 1의 지불의사가 없는 응답자들이 지불을 거부하겠다고 밝힌 이유를 보여준다. 가장 많은 응답자가 “이미 납부된 세금으로 충당되어야 한다”라고 응답하였으며, “정부가 이미 이 분야에 돈을 너무 많이 쓰고 있다”, “나는 지불할 능력이 없다”라는 응답이 그 뒤를 이었다.

〈표 4-9〉 지불 거부 이유 - 그룹 1(노인 지원)

지불 거부 이유	빈도	비율
이미 납부된 세금으로 충당되어야 한다	68	42%
정부가 이미 이 분야에 돈을 너무 많이 쓰고 있다	34	21%
나는 지불할 능력이 없다	24	15%
추가적인 세금이 명시된 지원 확대를 위해 쓰이지 않을 것이다	14	9%
이 제도는 불필요하다	7	4%
이 문제는 우선순위를 둘 만큼 중요하지 않다	6	4%
이 제도는 나의 관심 대상이 아니다	5	3%
판단할 만한 충분한 정보가 주어지지 않았다	4	3%
합계	162	100.0%

자료: 저자 작성.

그룹 1의 ‘지불 거부 의사’ 응답자들을 대상으로 한 프로빗 분석 결과는 〈표 4-10〉과 같다. 이를 보면 연령이 낮을수록, 저소득가구 지원 제도의 혜택을 받은 응답자일수록 지불을 거부할 확률이 낮은 것으로 나타났다. 반면에 공적연금 혜택을 받은 응답자일수록 지불을 거부할 확률이 높은 것으로 나타났다.

〈표 4-10〉 지불 거부 응답자 분석 - 그룹 1(노인 지원)

변수	추정 결과 (z-값)
상수항	0.8471(1.7)*
초기 제시 금액	-0.0034(-0.4)
가구소득	-0.0002(-0.6)
연령	-0.0227(-4.5)***
교육 수준	-0.1055(-1.2)
성별	0.0655(0.6)
비경제활동인구 여부	-0.1145(-0.8)
가구원 수	-0.0085(-0.1)
공적연금	0.3123(1.8)*
연금 외 노인소득 지원	-0.3203(-1.5)
노인 돌봄 지원	0.2550(0.9)
임신출산 및 영유아자녀 양육 지원	-0.0712(-0.5)
장애인 지원	-0.2396(-0.5)
저소득가구 지원	-0.7207(-2.5)*
일자리·취업 지원	-0.1677(-1.4)
관측치 개수	770
AIC	779.29

주: ***, **, *는 각각 유의수준 1%, 5%, 10%에서 통계적으로 유의미함을 의미함.
자료: 저자 작성.

2. 그룹 2(아동 지원) 분석 결과

아동 지원 제도 영역에 대한 WTP 추정을 위한 그룹 2에 포함된 응답자 특성은 다음과 같다.

〈표 4-11〉 응답자 특성 - 그룹 2(아동 지원)

변수	정의	평균	표준편차
가구소득	월평균 세전소득	440.2351	239.4402
연령	응답자 연령(단위: 세)	47.9104	14.8423
교육 수준	응답자 교육 수준(1=무학, 2=초등학교 졸업, 3=중학교 졸업, 4=고등학교 졸업, 5=대학교 졸업, 6=대학원 석사졸업, 7=대학원 박사졸업)	4.8857	0.6550
성별	응답자 성별(0=남성, 1=여성)	1.4896	0.5002
비경제활동인구	비경제활동인구 여부(1=비경제활동인구, 0=그 외)	0.1857	0.3891
가구원 수	소득을 공유하는 가구원 수 (단위: 명)	2.6000	1.1634
공적연금	관련 지원 제도 수혜 여부(1=혜택 받음(받았음), 0=혜택 받지 않음)	0.2740	0.5537
연금 외 노인소득 지원		0.1247	0.3306
노인 돌봄 지원		0.0429	0.2027
임신출산 및 영유아자녀 양육 지원		0.2156	0.4115
장애인 지원		0.0299	0.1703
저소득가구 지원		0.0571	0.2323
일자리·취업 지원		0.2662	0.4423

주: * 설문 과정에서 각각의 제도에 대한 수혜 여부 및 경험에 대해 질문하였음(설문지 참고).
자료: 저자 작성.

그룹 2의 제시 금액과 금액별 지불의사 분포는 <표 2-12>와 같다. 영유아 및 아동 관련 지원 제도 확대를 위하여 추가적인 비용을 지불할 의사가 없다고 한 응답자는 전체의 25.2%인 194명으로 나타났다.

<표 4-12> 지불의사 분포 - 그룹 2

(단위: 원, 명)

초기 제시 금액	"예-예"	"예-아니오"	"아니오-예"	"아니오-아니 오-예"	"아니오-아니 오-아니오"
3,000	35	14	9	7	17
5,000	31	13	3	6	23
7,000	26	17	12	7	16
9,000	19	14	8	12	22
10,000	21	25	6	5	17
11,000	21	21	9	8	17
12,000	27	9	10	12	20
15,000	23	10	13	11	20
20,000	18	22	10	10	18
25,000	12	11	13	16	24
합계	233	156	93	94	194

자료: 저자 작성.

모수 추정 결과는 다음 표에 요약되어 있다. Wald 통계량으로 볼 때, 추정방정식에 있는 모든 추정계수들의 값이 0이라는 귀무가설은 유의수준 1%에서 통계적으로 기각하는 것으로 나타났다. 또한 제시 금액 추정계수가 양수로 추정되었는데, 이는 제시 금액이 높아질수록 ‘예’라고 응답할 확률이 낮아짐을 시사한다.

Spike 추정계수는 0.2839로 실제 WTP가 0인 응답자 비중이 25.2% 수준임을 고려해볼 때, 적절하게 추정된 것으로 판단된다.

〈표 4-13〉 모수 추정 분석 결과 - 그룹 2(아동 지원)

변수	추정 결과(t -값)
상수항	0.9253(12.4)***
제시 금액	0.0793(21.3)***
Spike	0.2839(18.7)***
관측치 개수	770
로그-우도값	-1225.881
Wald 통계량	458.6171
(p-value)	(0.0000)***

주: ***는 유의수준 1%에서 통계적으로 유의미함을 의미함.

자료: 저자 작성.

분석 결과, 응답자들의 월평균 WTP는 15,878.4원 수준으로 산정되었다. 이를 모집단인 2022년 납세 인원수(24,138,837명, 2023년 국세통계연보 기준)로 확장하면 연간 약 4조 5,994억 원에 이를 것으로 나타났다.

〈표 4-14〉 WTP 분석 결과 - 그룹 2(아동 지원)

평균 WTP(단위: 원/월) [95% 신뢰구간]	15,878.4 [14,540.5 - 17,381.8]
전체 모집단 수 (2022년 납세 인원)	24,138,837
연간 총 WTP(단위: 억 원)	45,994.33

자료: 저자 작성.

공변량을 포함한 분석 결과, 남성일수록, 일자리 및 취업 지원 제도의 혜택을 받은 응답자일수록 주어진 제시 금액에 대한 지불의사가 통계적으로 유의하게 높은 것으로 나타났다. 이와 달리, 노인돌봄 지원 제도의 혜택을 받은 응답자일수록 제시 금액에 대한 지불의사가 통계적으로 유의하게 낮은 것으로 나타났다(〈표 4-15〉).

144 사회보장 재정 위기 감지 및 대응을 위한 분석적 기반 연구: (III)

〈표 4-15〉 공변량 분석 결과 - 그룹 2(아동 지원)

변수	추정 결과(t -값)
제시 금액	0.0825(21.3)***
상수항	2.2426(3.5)***
가구소득	0.0005(1.4)
연령	0.0051(0.8)
교육 수준	-0.1049(-1.0)
성별	-0.8017(-5.7)***
비경제활동인구	0.2515(1.3)
가구원 수	-0.1183(-1.6)
공적연금	0.2915(1.3)
연금 외 노인소득 지원	0.0453(0.2)
노인 돌봄 지원	-0.5877(-1.8)*
임신출산 및 영유아자녀 양육 지원	0.1865(0.9)
장애인 지원	-0.0044(0.0)
저소득가구 지원	0.2467(0.8)
일자리·취업 지원	0.4775(3.1)***
관측치 개수	770
로그-우도값	-1200.665
Wald 통계량	472.3478
(p-value)	(0.0000)***

주: ***, **, *는 각각 유의수준 1%, 5%, 10%에서 통계적으로 유의미함을 의미함.
자료: 저자 작성.

〈표 4-16〉에 정리된 지불의사가 없는 응답자들의 지불 거부 이유를 보면, 앞의 그룹 1과 마찬가지로 “이미 납부된 세금으로 충당되어야 한다”라는 응답이 가장 많았고, “정부가 이미 이 분야에 돈을 너무 많이 쓰고 있다”, “나는 지불할 능력이 없다” 등의 순서로 나타났다.

〈표 4-16〉 지불 거부 이유 - 그룹 2(아동 지원)

지불 거부 이유	빈도	비율
이미 납부된 세금으로 충당되어야 한다	69	35.6%
정부가 이미 이 분야에 돈을 너무 많이 쓰고 있다	44	22.7%
나는 지불할 능력이 없다	19	9.8%
이 제도는 나의 관심 대상이 아니다	18	9.3%
이 제도는 불필요하다	16	8.2%
추가적인 세금이 명시된 지원 확대를 위해 쓰이지 않을 것이다	12	6.2%
판단할 만한 충분한 정보가 주어지지 않았다	8	4.1%
이 문제는 우선순위를 둘 만큼 중요하지 않다	8	4.1%
합계	194	100.0%

자료: 저자 작성.

〈표 4-17〉의 지불 거부 응답자들에 대한 프로빗 분석 결과를 보면, 일자리·취업 지원 수혜 경험이 있는 응답자일수록 지불을 거부할 확률이 낮은 것으로 나타났다.

146 사회복지장 재정 위기 감지 및 대응을 위한 분석적 기반 연구: (III)

〈표 4-17〉 지불 거부 응답자 분석 - 그룹 2(아동 지원)

변수	추정 결과(z -값)
상수항	-1.315(-2.7)**
초기 제시 금액	0.0083(1.1)
가구소득	-0.00004(-0.2)
연령	-0.0032(-0.6)
교육 수준	0.1161(1.4)
성별	0.1524(1.5)
비경제활동인구 여부	-0.088(-0.6)
가구원 수	0.0339(0.6)
공적연금	-0.2802(-1.6)
연금 외 노인소득 지원	-0.1009(-0.5)
노인 돌봄 지원	0.3525(1.4)
임신출산 및 영유아자녀 양육 지원	0.0043(0.0)
장애인 지원	-0.598(-1.6)
저소득가구 지원	0.0417(0.2)
일자리·취업 지원	-0.3158(-2.6)**
관측치 개수	770
AIC	871.58

주: ***, **, *는 각각 유의수준 1%, 5%, 10%에서 통계적으로 유의미함을 의미함.
 자료: 저자 작성.

3. 그룹 3(실업자 등 지원) 분석 결과

실업자 및 한계근로자 지원 확대에 대한 WTP 추정을 위한 그룹 3에 포함된 응답자 특성은 다음과 같다.

〈표 4-18〉 응답자 특성 - 그룹 3(실업자 등 지원)

변수	정의	평균	표준편차
가구소득	월평균 세전소득	453.8991	250.3742
연령	응답자 연령(단위: 세)	47.7706	14.8069
교육 수준	응답자 교육 수준(1=무학, 2=초등학교 졸업, 3=중학교 졸업, 4=고등학교 졸업, 5=대학교 졸업, 6=대학원 석사졸업, 7=대학원 박사졸업)	4.9174	0.7171
성별	응답자 성별(0=남성, 1=여성)	1.4915	0.5003
비경제활동인구	비경제활동인구 여부(1=비경제활동인구, 0=그 외)	0.1848	0.3884
가구원 수	소득을 공유하는 가구원 수 (단위: 명)	2.5282	1.1773
공적연금	관련 지원 제도 수혜 여부(1=혜택 받음(받았음), 0=혜택 받지 않음)	0.2529	0.5650
연금 외 노인소득 지원		0.1140	0.3180
노인 돌봄 지원		0.0236	0.1519
임신출산 및 영유아자녀 양육 지원		0.2084	0.4064
장애인 지원		0.0210	0.1434
저소득가구 지원		0.0419	0.2006
일자리·취업 지원		0.2752	0.4469

주: * 설문 과정에서 각각의 제도에 대한 수혜 여부 및 경험에 대해 질문하였음(설문지 참고).
자료: 저자 작성.

그룹 3의 제시 금액과 금액별 지불의사 분포는 다음 표와 같다. 추가적인 지불의사가 없는 응답자는 전체 응답자의 27.7%인 211명으로 나타났다.

〈표 4-19〉 지불의사 분포 - 그룹 3(실업자 등 지원)

(단위: 원, 명)

초기 제시 금액	”예-예“	”예-아니오“	”아니오-예“	”아니오-아니오-예“	”아니오-아니오-아니오“
2,000	23	13	8	4	24
3,000	24	15	8	8	18
4,000	25	18	3	10	21
5,000	26	18	5	9	20
7,000	18	15	13	7	24
9,000	19	14	11	9	24
10,000	22	12	11	13	18
11,000	23	15	11	8	21
12,000	15	15	8	17	20
15,000	16	17	12	14	21
합계	211	152	90	99	211

자료: 저자 작성.

모수 추정 결과는 다음 표에 요약되어 있다. Wald 통계량으로 볼 때, 추정방정식에 있는 모든 추정계수들의 값이 0이라는 귀무가설은 유의수준 1%에서 통계적으로 기각하는 것으로 나타났다. 또한 제시 금액 추정 계수가 양수로 추정되었다.

Spike 추정계수는 0.3107로 실제 WTP가 0인 응답자 비중이 27.7% 수준임을 고려해볼 때, 적절하게 추정된 것으로 판단된다.

〈표 4-20〉 모수 추정 분석 결과 - 그룹 3

변수	추정 결과(t -값)
상수항	0.7969(10.9)***
제시 금액	0.1138(21.3)***
Spike	0.3107(19.8)***
관측치 개수	763
로그-우도값	-1234.763
Wald 통계량	453.9265
(p-value)	(0.0000)***

주: ***는 유의수준 1%에서 통계적으로 유의미함을 의미함.

자료: 저자 작성.

분석 결과, 응답자들의 월평균 WTP는 10,272.8원 수준으로 산정되었다. 이를 모집단인 2022년 납세 인원 수(24,138,837명, 2023년 국세통계연보 기준)로 확장하면 연간 약 2조 9,757억 원에 이를 것으로 나타났다.

150 사회보장 재정 위기 감지 및 대응을 위한 분석적 기반 연구: (III)

〈표 4-21〉 WTP 분석 결과 - 그룹 3(실업자 등 지원)

평균 WTP(단위: 원/월) [95% 신뢰구간]	10,272.8 [9,378.2 - 11,288.7]
전체 모집단 수 (2022년 납세 인원)	24,138,837
연간 총 WTP(단위: 억 원)	29,756.81

자료: 저자 작성.

〈표 4-22〉의 공변량을 포함한 분석 결과를 보면, 가구소득이 높을수록, 연령이 높을수록, 남성일수록 주어진 제시 금액에 대한 지불의사가 통계적으로 유의하게 높은 것으로 나타났다. 또한, 일자리 및 취업 지원 제도의 혜택을 받은 응답자일수록 제시 금액에 대한 지불의사가 통계적으로 유의하게 높은 것으로 나타났다.

〈표 4-22〉 공변량 분석 결과 - 그룹 3(실업자 등 지원)

변수	추정 결과 (t-값)
제시 금액	0.1206 (21.2)***
상수항	0.7223 (1.2)
가구소득	0.0008 (2.1)**
연령	0.0266 (4.0)***
교육 수준	-0.1361 (-1.4)
성별	-0.5108 (-3.6)***
비경제활동인구	0.1706 (0.9)
가구원 수	-0.0844 (-1.1)
공적연금	-0.0694 (-0.3)
연금 외 노인소득 지원	0.1987 (0.8)
노인 돌봄 지원	0.8123 (1.5)
임신출산 및 영유아자녀 양육 지원	-0.2065 (-1.0)
장애인 지원	-0.3726 (-0.8)
저소득가구 지원	0.4603 (1.3)
일자리·취업 지원	0.5499 (3.6)***
관측치 개수	763
로그-우도값	-1201.078
Wald 통계량	467.9467
(p-value)	(0.0000)***

주: ***, **, *는 각각 유의수준 1%, 5%, 10%에서 통계적으로 유의미함을 의미함.
자료: 저자 작성.

그룹 3의 지불의사가 없는 응답자들의 지불 거부 이유를 보면, 앞의 그룹 1과 2와 마찬가지로 “이미 납부된 세금으로 충당되어야 한다”는 응답이 가장 많았고 이어서 “정부가 이미 이 분야에 돈을 너무 많이 쓰고 있다” 역시 주요 거부 이유로 나타났다.

〈표 4-23〉 지불 거부 이유 - 그룹 3(실업자 등 지원)

지불 거부 이유	빈도	비율
이미 납부된 세금으로 충당되어야 한다	74	35.1%
정부가 이미 이 분야에 돈을 너무 많이 쓰고 있다	71	33.6%
나는 지불할 능력이 없다	17	8.1%
이 제도는 불필요하다	16	7.6%
추가적인 세금이 명시된 지원 확대를 위해 쓰이지 않을 것이다	13	6.2%
이 문제는 우선순위를 둘 만큼 중요하지 않다	7	3.3%
이 제도는 나의 관심 대상이 아니다	7	3.3%
판단할 만한 충분한 정보가 주어지지 않았다	6	2.8%
합계	211	100.0%

자료: 저자 작성.

〈표 4-24〉의 지불 거부 의사 응답자들을 대상으로 한 프로빗 분석 결과에 따르면, 연령이 낮을수록 지불 거부 확률이 높은 것으로 나타났다. 이와 달리, 저소득가구 지원 제도와 일자리 및 취업 지원 제도의 혜택을 받은 응답자일수록 지불 거부 확률이 낮은 것으로 나타났다.

〈표 4-24〉 지불 거부 응답자 분석 - 그룹 3(실업자 등 지원)

변수	추정 결과(z -값)
상수항	-0.2297(-0.5)
초기 제시 금액	-0.0089(-0.7)
가구소득	-0.00004(-0.2)
연령	-0.0135(-2.7)**
교육 수준	0.0839(1.1)
성별	0.0988(0.9)
비경제활동인구 여부	-0.2011(-1.3)
가구원 수	-0.0168(-0.3)
공적연금	0.0273(0.2)
연금 외 노인소득 지원	-0.1814(-0.9)
노인 돌봄 지원	-0.0816(-0.2)
임신출산 및 영유아자녀 양육 지원	0.0606(0.4)
장애인 지원	0.0617(0.2)
저소득가구 지원	-0.7797(-2.1)*
일자리·취업 지원	-0.4148(-3.5)***
관측치 개수	763
AIC	885.24

주: ***, **, *는 각각 유의수준 1%, 5%, 10%에서 통계적으로 유의미함을 의미함.
 자료: 저자 작성.

4. 그룹 4(장애인·저소득층 지원) 분석 결과

장애인과 국민기초생활보장 수급자 등 저소득층 지원 확대에 대한 WTP 측정을 위한 그룹 4에 포함된 응답자 특성은 <표 4-25>와 같다.

<표 4-25> 응답자 특성 - 그룹 4

변수	정의	평균	표준편차
가구소득	월평균 세전소득	455.1675	270.7777
연령	응답자 연령(단위: 세)	47.9169	14.6806
교육 수준	응답자 교육수준(1=무학, 2=초등학교 졸업, 3=중학교 졸업, 4=고등학교 졸업, 5=대학교 졸업, 6=대학원 석사졸업, 7=대학원 박사졸업)	4.8714	0.6787
성별	응답자 성별(0=남성, 1=여성)	0.5052	0.5003
비경제활동인구	비경제활동인구 여부(1=비경제활동인구, 0=그 외)	0.1818	0.3859
가구원 수	소득을 공유하는 가구원 수 (단위: 명)	2.6312	1.2064
공적연금	관련 지원 제도 수혜 여부(1=혜택 받음(받았음), 0=혜택 받지 않음)	0.2597	0.5612
연금 외 노인소득 지원		0.1078	0.3103
노인 돌봄 지원		0.0416	0.1997
임신출산 및 영유아자녀 양육 지원		0.2299	0.4210
장애인 지원		0.0247	0.1552
저소득가구 지원		0.0455	0.2084
일자리·취업 지원		0.2883	0.4533

주: * 설문 과정에서 각각의 제도에 대한 수혜 여부 및 경험에 대해 질문하였음(설문지 참고).
자료: 저자 작성.

〈표 4-26〉은 그룹 4의 제시 금액과 금액별 지불의사 분포를 보여준다. 추가적인 지불의사가 없는 응답자는 전체 응답자의 22.6%인 174명으로 나타났다.

〈표 4-26〉 지불의사 분포 - 그룹 4(장애인·저소득층 지원)

(단위: 원, 명)

초기 제시 금액	“예-예”	“예-아니오”	“아니오-예”	“아니오-아니 오-예”	“아니오-아니 오-아니오”
3,000	43	12	4	3	15
5,000	27	13	3	9	24
7,000	25	18	8	10	14
9,000	24	20	11	5	17
10,000	24	21	13	6	12
11,000	29	11	13	14	14
12,000	18	16	13	13	19
15,000	18	21	10	4	25
20,000	22	14	14	7	16
25,000	19	11	12	18	18
합계	249	157	101	89	174

자료: 저자 작성.

〈표 4-27〉은 모수 추정 결과를 요약하고 있다. Wald 통계량을 보았을 때, 추정방정식의 모든 추정계수들의 값이 0이라는 귀무가설은 유의수준 1%에서 통계적으로 기각하는 것으로 나타났다. 또한 제시 금액 추정계수가 양수로 추정되어 제시금액이 높아질수록 ‘예’라고 응답할 확률이 높아짐을 보인다.

Spike 추정계수는 0.2621로 추정되었고, 실제 WTP가 0인 응답자 비중이 22.6% 수준임을 고려해볼 때, 적절하게 추정된 것으로 판단된다.

〈표 4-27〉 모수 추정 분석 결과 - 그룹 4(장애인·저소득층 지원)

변수	추정 결과 (t-값)
상수항	1.0349(13.7)***
제시 금액	0.0788(21.5)***
Spike	0.2621(17.8)***
관측치 개수	770
로그-우도값	-1224.58
Wald 통계량 (p-value)	468.9566 (0.0000)***

주: ***는 유의수준 1%에서 통계적으로 유의미함을 의미함.
자료: 저자 작성.

분석 결과, 응답자들의 월평균 WTP는 16,984.0원 수준으로 산정되었다. 이를 모집단인 2022년 납세 인원 수(24,138,837명, 2023년 국세통계연보 기준)로 확장하면 연간 약 4조 9,197억 원에 이를 것으로 나타났다.

〈표 4-28〉 WTP 분석 결과 - 그룹 4(장애인·저소득층 지원)

평균 WTP(단위: 원/월) [95% 신뢰구간]	16,984.0 [15,600.5 - 18,483.9]
전체 모집단 수 (2022년 납세 인원)	24,138,837
연간 총 WTP(단위: 억 원)	49,196.88

자료: 저자 작성.

〈표 4-29〉의 공변량을 포함한 분석 결과에 따르면, 가구소득이 높을수록, 연령이 높을수록, 남성일수록 주어진 제시 금액에 대한 지불의사가 통계적으로 유의하게 높은 것으로 나타났다. 또한 장애인·저소득층뿐만 아니라 일자리·취업 지원 제도의 혜택을 받은 응답자일수록 제시 금액에 대한 지불의사가 통계적으로 유의하게 높은 것으로 나타났다.

158 사회복지 재정 위기 감지 및 대응을 위한 분석적 기반 연구: (III)

〈표 4-29〉 공변량 분석 결과 - 그룹 4(장애인·저소득층 지원)

변수	추정 결과(t -값)
제시 금액	0.0817(21.4)***
상수항	-0.1156(-0.2)
가구소득	0.0008(2.5)**
연령	0.0149(2.2)**
교육 수준	0.1518(1.4)
성별	-0.3898(-2.8)***
비경제활동인구	0.1961(1.1)
가구원 수	-0.1017(-1.4)
공적연금	-0.2586(-1.2)
연금 외 노인소득 지원	0.3335(1.4)
노인 돌봄 지원	-0.0822(-0.2)
임신출산 및 영유아자녀 양육 지원	0.1667(0.9)
장애인 지원	0.9532(2.0)**
저소득가구 지원	0.6255(1.9)*
일자리·취업 지원	0.4458(3.0)***
관측치 개수	770
로그-우도값	-1202.636
Wald 통계량	479.9452
(p-value)	(0.0000)***

주: ***, **, *는 각각 유의수준 1%, 5%, 10%에서 통계적으로 유의미함을 의미함.
자료: 저자 작성.

그룹 4의 지불의사가 없는 응답자들의 지불 거부 이유를 보면, 앞에서와 마찬가지로 많은 응답자가 “이미 납부된 세금으로 충당되어야 한다”라고 응답하였다. 다음으로는 “나는 지불할 능력이 없다”와 “정부가 이미 이 분야에 돈을 너무 많이 쓰고 있다”가 그 뒤를 이었다.

〈표 4-30〉 지불 거부 이유 - 그룹 4(장애인·저소득층 지원)

지불 거부 이유	빈도	비율
이미 납부된 세금으로 충당되어야 한다	67	38.5%
나는 지불할 능력이 없다	35	20.1%
정부가 이미 이 분야에 돈을 너무 많이 쓰고 있다	30	17.2%
추가적인 세금이 명시된 지원 확대를 위해 쓰이지 않을 것이다	10	5.7%
판단할 만한 충분한 정보가 주어지지 않았다	9	5.2%
이 제도는 나의 관심 대상이 아니다	9	5.2%
이 문제는 우선순위를 둘 만큼 중요하지 않다	8	4.6%
이 제도는 불필요하다	6	3.4%
합계	174	100.0%

자료: 저자 작성.

〈표 4-31〉의 지불 거부 의사 응답자들을 대상으로 한 프로빗 분석 결과에 따르면, 가구소득이 낮을수록, 연령이 낮을수록, 경제활동 인구일수록 지불 거부 확률이 높은 것으로 나타났다. 또한, 저소득가구 지원 제도와 일자리 및 취업 지원 제도의 혜택을 받은 응답자일수록 지불 거부 확률이 낮은 것으로 나타났다.

〈표 4-31〉 지불 거부 응답자 분석 - 그룹 4(장애인·저소득층 지원)

변수	추정 결과(z -값)
상수항	0.6854(1.4)
초기 제시 금액	0.0005(0.1)
가구소득	-0.0007(-2.6)***
연령	-0.0131(-2.6)**
교육 수준	-0.1319(-1.6)
성별	0.1049(1.0)
비경제활동인구 여부	-0.3916(-2.5)**
가구원 수	0.0615(1.1)
공적연금	0.1141(0.6)
연금 외 노인소득 지원	-0.1715(-0.8)
노인 돌봄 지원	-0.0721(-0.2)
임신출산 및 영유아자녀 양육 지원	-0.0894(-0.6)
장애인 지원	-0.3824(-1.0)
저소득가구 지원	-0.5791(-1.9)*
일자리·취업 지원	-0.3989(-3.3)***
관측치 개수	770
AIC	807.27

주: ***, **, *는 각각 유의수준 1%, 5%, 10%에서 통계적으로 유의미함을 의미함.
 자료: 저자 작성.

5. 일반 국민 대상 보편적 사회보장제도 관련 전체 응답자 분석 결과

국민건강보험처럼 앞의 그룹 1~4에 포함되지 않는 보편적 사회보장제도의 확대에 대한 WTP는 전체 응답자를 대상으로 조사하였다. 전체 응답자의 특성은 <표 4-32>와 같다.

<표 4-32> 응답자 특성 - 전체(일반 국민 지원)

변수	정의	평균	표준편차
가구소득	월평균 세전소득	447.7709	253.0873
연령	응답자 연령(단위: 세)	47.8705	14.7999
교육 수준	응답자 교육 수준(1=무학, 2=초등학교 졸업, 3=중학교 졸업, 4=고등학교 졸업, 5=대학교 졸업, 6=대학원 석사졸업, 7=대학원 박사졸업)	4.8715	0.6804
성별	응답자 성별(0=남성, 1=여성)	0.494	0.5
비경제활동인구	비경제활동인구 여부(1=비경제활동인구, 0=그 외)	0.1881	0.3908
가구원 수	소득을 공유하는 가구원 수 (단위: 명)	2.5835	1.1871
공적연금	관련 지원 제도 수혜 여부(1=혜택 받음(받았음), 0=혜택 받지 않음)	0.2678	0.5571
연금 외 노인소득 지원		0.1185	0.3232
노인 돌봄 지원		0.0374	0.1898
임신출산 및 영유아자녀 양육 지원		0.219	0.4136
장애인 지원		0.0238	0.1523
저소득가구 지원		0.0498	0.2175
일자리·취업 지원		0.2753	0.4467

주: * 설문 과정에서 각각의 제도에 대한 수혜 여부 및 경험에 대해 질문하였음(설문지 참고).
자료: 저자 작성.

162 사회보장 재정 위기 감지 및 대응을 위한 분석적 기반 연구: (III)

전체 응답자에 대한 제시 금액과 그에 따른 지불의사 분포는 <표 4-33>과 같다. 국민건강보험 등 일반 국민을 대상으로 하는 사회보장제도를 확대하는 데 소요될 비용에 대한 지불의사가 없다고 밝힌 응답자는 749명으로 전체 응답자의 24.4%로 나타났다.

<표 4-33> 지불의사 분포 - 전체(일반 국민 지원)

(단위: 원, 명)

제시 금액	"예-예"	"예-아니오"	"아니오-예"	"아니오-아니오-예"	"아니오-아니오-아니오"
2,000	144	67	25	9	64
3,000	122	70	21	21	74
4,000	112	78	32	24	65
5,000	109	77	29	20	71
7,000	72	69	50	28	82
9,000	62	78	48	40	79
10,000	66	77	43	39	75
11,000	64	54	65	44	79
12,000	62	56	64	50	77
15,000	51	54	59	69	83
합계	864	680	436	344	749

자료: 저자 작성.

〈표 4-34〉는 모수 추정 결과를 요약해서 보여준다. 모든 추정계수들의 값이 0이라는 귀무가설을 유의수준 1%에서 통계적으로 기각하며, 제시 금액 추정계수가 양수로 추정되었다.

Spike 추정계수는 0.2769로 지불의사가 없는 응답자 비중을 보았을 때 적절하게 추정된 것으로 판단된다.

〈표 4-34〉 모수 추정 분석 결과 - 전체(일반 국민 지원)

변수	추정 결과(t -값)
상수항	0.9601(25.7)***
제시 금액	0.0843(42.8)***
Spike	0.2769(36.9)***
관측치 개수	3073
로그-우도값	-4949.340
Wald 통계량 (p -value)	1859.872 (0.0000)***

주: ***는 유의수준 1%에서 통계적으로 유의미함을 의미함.

자료: 저자 작성.

분석 결과, 국민건강보험 등 일반 국민에 대한 보편적인 사회보장제도 확대에 대한 응답자들의 월평균 WTP는 9,868.5원 수준으로 산정되었다. 이를 모집단인 2022년 납세 인원 수(24,138,837명, 2023년 국세통계연보 기준)로 확장하면 연간 약 2조 8,586억 원에 이를 것으로 나타났다.

〈표 4-35〉 WTP 분석 결과 - 전체(일반 국민 지원)

평균 WTP(단위: 원/월) [95% 신뢰구간]	9,868.5 [9,466.2 - 10,303.2]
전체 모집단 수 (2022년 납세 인원)	24,138,837
연간 총 WTP(단위: 억 원)	28,585.69

자료: 저자 작성.

〈표 4-36〉의 공변량 분석 결과를 보면, 가구소득이 높을수록, 연령이 높을수록, 남성일수록 주어진 제시 금액에 대한 지불의사가 통계적으로 유의하게 높은 것으로 나타났다. 제도별 수혜 여부를 고려해서 보면, 연금 외 노인소득 지원 제도와 저소득가구 지원 제도, 일자리·취업 지원 제도의 혜택을 받은 응답자일수록 제시 금액에 대한 지불의사가 통계적으로 유의하게 높은 것으로 나타났다.

〈표 4-36〉 공변량 분석 결과 - 전체(일반 국민 지원)

변수	추정 결과(t -값)
제시 금액	0.1351(44.2)***
상수항	1.3039(4.3)***
가구소득	0.0003(1.9)*
연령	0.0096(3.0)***
교육 수준	-0.0407(-0.8)
성별	-0.4777(-7.0)***
비경제활동인구	0.1077(1.2)
가구원 수	-0.0405(-1.1)
공적연금	-0.103(-0.9)
연금 외 노인소득 지원	0.2285(2.0)**
노인 돌봄 지원	-0.194(-1.1)
임신출산 및 영유아자녀 양육 지원	0.0109(0.1)
장애인 지원	0.2851(1.3)
저소득가구 지원	0.3496(2.2)**
일자리·취업 지원	0.3417(4.6)***
관측치 개수	3073
로그-우도값	-4797.676
Wald 통계량	1983.212
(p-value)	(0.000)***

주: ***, **, *는 각각 유의수준 1%, 5%, 10%에서 통계적으로 유의미함을 의미함.

자료: 저자 작성.

지불의사가 없는 응답자들의 지불 거부 이유를 보면 앞의 결과와 마찬가지로 가장 많은 응답자가 “이미 납부된 세금으로 충당되어야 한다”라고 응답하였고, 다음으로 “정부가 이미 이 분야에 돈을 너무 많이 쓰고 있다”와 “나는 지불할 능력이 없다”가 그 뒤를 이었다(〈표 4-37〉).

〈표 4-37〉 지불 거부 이유 - 전체(일반 국민 지원)

지불 거부 이유	빈도	비율
이미 납부된 세금으로 충당되어야 한다	388	51.8%
정부가 이미 이 분야에 돈을 너무 많이 쓰고 있다	109	10.4%
나는 지불할 능력이 없다	76	8.5%
추가적인 세금이 명시된 지원 확대를 위해 쓰이지 않을 것이다	68	8.3%
판단할 만한 충분한 정보가 주어지지 않았다	41	3.7%
이 제도는 불필요하다	29	3.1%
이 문제는 우선순위를 둘 만큼 중요하지 않다	22	2.1%
이 제도는 나의 관심 대상이 아니다	16	1.7%
합계	749	100.0%

자료: 저자 작성.

〈표 3-38〉의 지불 거부 의사를 보인 응답자 대상 프로빗 분석 결과에 따르면, 연령이 낮을수록, 가구원 수가 많을수록 지불 거부 확률이 높은 것으로 나타났다. 수혜 경험과 관련해서는 노인 돌봄 지원 제도의 혜택을 받은 응답자일수록 지불 거부 확률이 높은 것으로 나타났다. 반면에, 장애인 및 저소득가구 지원 제도, 일자리·취업 지원 제도의 혜택을 받은 응답자일수록 지불 거부 확률이 낮은 것으로 나타났다.

〈표 4-38〉 지불 거부 응답자 분석 - 전체(일반 국민 지원)

변수	추정 결과(z -값)
상수항	-0.615(-2.6)***
초기 제시 금액	0.012(2.0)**
가구소득	-0.0001(-1.2)
연령	-0.0076(-3.1)***
교육 수준	0.0356(0.9)
성별	0.0585(1.1)
비경제활동인구 여부	-0.0674(-0.9)
가구원 수	0.0529(1.9)*
공적연금	-0.0367(-0.4)
연금 외 노인소득 지원	-0.1335(-1.4)
노인 돌봄 지원	0.2494(1.8)*
임신출산 및 영유아자녀 양육 지원	-0.1176(-1.6)
장애인 지원	-0.5001(-2.5)**
저소득가구 지원	-0.2887(-2.2)**
일자리·취업 지원	-0.2717(-4.6)***
관측치 개수	3073
AIC	3374.9

주: ***, **, *는 각각 유의수준 1%, 5%, 10%에서 통계적으로 유의미함을 의미함.
 자료: 저자 작성.

제3절 소결

이번 장에서는 조건부 가치측정법을 활용하여 사회보장제도 영역별 지출 확대를 위한 지불의사액을 추정해 보았다. 추정된 평균 WTP를 기준으로 보면, 노인 지원 확대를 위한 WTP가 월 1,7661.2원으로 가장 높고, 다음으로 장애인을 포함한 저소득층 지원(월 1,6984원), 영유아 및 12세 미만 아동 지원(월 15,878.4원), 실업자 및 한계근로자 지원(월 10,272.8원), 국민건강보험 등 일반 국민 지원(월 9,868.5원) 순으로 나타났다. 이러한 순서는 지난 연구 결과와 상이한데, 지불의사액 추정 방법론상의 차이에서 비롯된 것으로 직접적으로 비교하기는 어렵다. 하지만 제도 영역별 추가 지불의사는 곧 국민들의 사회보장 욕구를 반영한다고 볼 수 있으므로 재원 배분 시 우선순위를 결정하는 과정에서 활용될 수 있는 정보일 것이다. 따라서 정확한 지불의사액의 추정이 무엇보다 중요하다. 이러한 점을 고려하여 이번 연구에서는 2022년 연구의 오픈형 설문 방식에 따른 표본선택 편이 가능성을 보완하고자 하였다.

〈표 4-39〉는 응답자 특성에 따른 WTP 분석 결과를 요약해서 보여준다. 이에 따르면, 가구소득이 높을수록, 나이가 많을수록 대체로 사회보장제도 확대를 위한 지불의사액이 크게 나타났다. 또한 공공부조 성격의 지원 제도 수혜 경험이 있는 경우 지불의사액이 높은 것으로 확인되었다. 연령별로 구분해서 보면, 20~30대의 경우 영유아·아동 지원 확대에 대한 평균 WTP가 노인 지원 확대에 비해 높지만 40대 이상부터는 노인 지원 확대에 대한 평균 WTP가 가장 높게 나타났다(〈표 4-40〉). 이와 함께 지불 거부 응답자 분석 결과를 종합해서 보면, 관련 사회보장제도를 통해 지원을 받은 경험이 있거나 지원을 받을 수 있는 가능성이 높을수록 해당 제도 확대를 위하여 조세나 사회보험료를 더 많이 부담할 의사가 있음을 확인할 수 있다.

〈표 4-39〉 WTP 분석 결과 요약

구분	그룹 1	그룹 2	그룹 3	그룹 4	응답자 전체
	노인 지원 확대	영유아·아동 지원 확대	실업자 등 지원 확대	장애인·저소득층 지원 확대	건강보험 등 일반 국민 지원 확대
가구소득	+		+	+	+
연령	+		+	+	+
교육 수준	+				
남성	+	+		+	+
수혜경험	공적연금	-			
	연금 외 노인소득 지원	+			+
	노인 돌봄 지원		-		
	임신출산 및 영유아자녀 양육 지원	-			
	장애인 지원				
	저소득가구 지원	+			+
	일자리·취업 지원		+	+	+

자료: 저자 작성.

〈표 4-40〉 연령별 평균 WTP

(단위: 만 원/월)

구분	그룹 1	그룹 2	그룹 3	그룹 4	응답자 전체
	노인 지원 확대	영유아·아동 지원 확대	실업자 등 지원 확대	장애인·저소득층 지원 확대	건강보험 등 일반 국민 지원 확대
20대	11,460	13,093	7,093	12,004	10,921
30대	9,149	12,227	7,197	15,444	11,014
40대	15,489	11,621	6,729	13,705	11,892
50대	18,962	13,633	10,639	17,323	15,124
60대	16,272	15,983	11,606	13,923	14,459
70대	15,500	15,100	12,707	13,869	14,313

자료: 저자 작성.

이상의 분석 결과, 각 제도 영역에서 지출 확대를 위하여 추가로 납부할 의사가 있는 금액의 총량은 약 20.5조 원으로 지난 조사에서의 21.7조 원보다 다소 낮게 나타났다. 해당 조사 연도별 GDP 대비 비율로 보면 각각 1%와 0.92%이다. 물론 조사 시점과 지불의사 측정 방법에서 차이가 존재하지만, 2회에 걸친 조사 결과 사회보장제도 확대에 대한 국민들의 추가 부담 의사가 GDP 대비 1% 수준으로 분석되어, 늘어나는 사회보장지출 수요에 비해 자원 조달 여력이 현저히 낮은 현실을 다시 한번 확인해준다.

사람을
생각하는
사람들



KOREA INSTITUTE FOR HEALTH AND SOCIAL AFFAIRS



제5장

결론



제 5 장 결론

사회안전망을 제공하는 것은 현대 국가에서 가장 중요한 정부의 역할이라 할 수 있다. 우리나라 또한 예외가 아니며, 이는 현재 정부의 총지출에서 사회보장지출이 가장 큰 비중을 차지하고 있는 사실에서 확인할 수 있다. 이것은 결국 재정 위기와 사회보장 위기가 서로 분리될 수 없음을 의미하며, 따라서 정부의 재정운용에 문제가 발생하게 되면 사회보장제도나 이의 재원 배분에도 영향이 미친다. 대부분의 사회보장급여는 다양한 인적 속성에 따라 수급 자격을 부여하고 지원 수준을 결정하는 방식으로 집행된다. 따라서 지원 대상의 규모와 지원 수준이 절대적으로 줄어들지 아니하는 한 사회보장지출은 인구 고령화로 인하여 사회경제적 여건 변화와 무관하게 계속 증가하는 경직성을 갖는다. 이러한 사회보장지출의 특성은 재정 관리를 어렵게 만들며, 결과적으로 새로운 급여 제도의 도입이나 확대를 제한할 수 있고 나아가 사회안전망의 미비로 인한 더 큰 사회적 손실을 초래할 수 있다. 이러한 이유에서 사회보장지출과 관련한 재정적 위험 요인을 모니터링하고, 효율적인 재원 배분을 통해 효과적인 사회안전망을 제공할 수 있는 관리체계를 마련해야 한다. 이에 본 연구는 복지국가의 경제·재정 위기를 중심으로 사회보장지출 관리 사례를 심층적으로 조사·분석하여 시사점을 찾고, 사회보장지출의 적정성을 판단하는 기준을 발굴하여 제시하고자 지난 2021년부터 연구를 수행해왔다.

첫해에는 주제별 기초분석에 집중하여, 우리나라 사회보장제도의 형성 과정과 현재 상황을 진단하고, 사회보장지출과 재정 위기 간의 관계를 분석하여 재정 위기 가능성을 높이는 요인을 식별하였다. 이를 바탕으로 다

음과 같은 주요 연구 결과를 도출하였다. 첫째, 현재 우리나라의 사회보장 수입-지출 구조는 인구 고령화와 제도 성숙에 따른 사회보장 수요 증가에 적절히 대응하지 못하고 있으며, 이로 인해 장기적으로 재정 위기 가능성이 증가할 것으로 분석되었다. 둘째, 연금제도의 성숙과 인구 고령화가 맞물리면서 세대 간 순조세편익의 격차가 커지고 있으며, 이는 재원 조달과 관련해 세대 간 갈등의 원인이 될 수 있음을 확인하였다. 셋째, 71개 국가를 대상으로 한 패널데이터 분석을 통해 GDP 대비 사회보장지출 비중이 커질수록 재정 위기 발생 가능성이 증가함을 실증적으로 확인함에 따라 적정 수준의 사회보장지출 관리의 필요성이 확인되었다. 마지막으로 사회보장지출의 경직성을 고려할 때, 성과 관리와 평가를 통해 지출 구조를 효율적으로 관리하는 것이 재정 위기를 예방하고 대응하는 핵심 수단임이 강조되었다.

두 번째 해의 연구는 네덜란드와 스웨덴의 재정운용 사례에 대한 심층 분석 결과를 바탕으로 사회보장지출의 경직성에서 비롯되는 재정적 위험을 효과적으로 관리하기 위한 사회보장지출 총량 목표 설정의 필요성에서 출발하여, 사회보장지출의 적정 규모와 재정적 기능(소득재분배와 경기 안정화)에 대한 평가 방식을 검토하는 것에 초점을 두었다. 연구 결과, 사회보장지출의 적정성을 평가하기 위한 다양한 진단 기준이 검토되었다. 이 중에서 참조 예산을 활용하여 가계의 재정적 수요를 기반으로 한 사회보장지출 규모를 추정하는 방법과 대국민 조사를 통해 얻은 주관적 수요에 기반한 추정 방식이 유용할 것으로 확인되었다. 이러한 기준은 국민의 수요를 어떻게 반영하며 재정 건전성을 유지할 수 있는지를 평가하는 데 중요한 도구를 제공할 것으로 기대되었다. 추가로 거시적 차원에서 사회보장지출의 기능적 효율성을 평가하기 위한 진단 기준을 모색해보았다. 정책 영역별로 소득재분배 효과를 평가하기 위하여 새플리 값 분해

방법론의 적용을 검토하고, OECD 방법론과 시계열 방법론을 활용하여 경기 안정화 기능을 평가해보았다.

마지막 세 번째 해에 진행한 이번 연구는 유럽 복지국가의 사회보장지출 관리 제도화 현황 분석을 중심으로 재정준칙과 사회보장지출과의 관계를 살펴보고, 국민들의 수요와 지불의사를 반영한 사회보장지출 총량 규모의 측정 방식과 자료의 보완을 통해 정책적 활용 가능성을 신중하게 검토해보았다.

먼저 현재 사회보장 관련 지출규율이 적용되고 있는 덴마크, 독일, 스웨덴, 영국, 벨기에 5개국의 재정준칙 운영 사례를 중심으로 재정준칙과 사회보장지출과의 관계 분석에서 확인된 결과를 요약하면 다음과 같다. 첫째, 현재 전 세계에서 여러 유형의 재정준칙을 병행하여 운영하고 있으며, 특히 최근 들어 지출준칙의 도입이 확대되고 있다. 둘째, 국가별로 지출준칙을 다른 재정준칙과 결합하는 방식에는 차이가 있으며, 분석 대상인 5개국의 지출준칙의 운영 방식 또한 다양하다. 셋째, 지출준칙의 적용 범위와 관련해서 사회보장지출을 고려하는 방식에서도 다양성이 확인된다. 일부 국가는 특정 사회보장 관련 지출에 한정하여 적용하고 있고, 간접적인 방식으로 사회보장지출을 통제하는 국가도 있다. 넷째, 지출준칙을 운영하는 방식의 차이에도 불구하고, 모든 국가에서 사회보장지출 증가가 통제되고 그에 따라 정도의 차이는 있지만, 빈곤율 상승이나 기대수명의 감소 등 적지 않은 사회적 비용이 발생하였음을 확인하였다. 다섯째, 성과 측면에서 보았을 때, 덴마크와 스웨덴은 재정 건전성을 확보하는 데 성과를 보였으나, 독일, 벨기에, 영국은 실패한 사례로 확인된다. 특히 영국은 분석 대상 국가 중에서 사회보장지출에 대하여 가장 직접적이고 강력한 통제를 강조하여 상당한 사회적 비용에도 불구하고 공공채 무관리에 실패한 것으로 나타났다. 이러한 차이의 원인은 다양할 것이나,

금융 위기 같은 외부 충격이 발생하기 이전부터 지출준칙을 포함한 재정 규율이 강력한 구속력을 갖고 작동하고 있었는지(스웨덴, 덴마크), 혹은 재정 위기 이후 채무조정을 위한 후속 조치로서 도입되었는지(영국)에 따른 결과로 보인다.

한편, 정책적 활용도를 고려하여 참조 예산 및 수요 조사 자료의 시계열을 확장하여 산출 지표의 시계열적 안정성 측면에서 방법론적 타당성을 재검토한 결과를 요약하면 다음과 같다. 첫째, 지난 연구에 이어 일정한 방식으로 측정된 주관적 수요와 참조 예산을 활용한 결과를 종합해서 보면, 사회보장지출 수요에 대한 최저선은 GDP의 12%, 중위선은 15~16%, 최대선은 30~31%로 나타났다. 현재 우리나라의 사회보장지출 총량은 정확하게 집계되거나 공개되지 않기 때문에 수요 대비 적절성을 정확하게 평가하기 어렵다. 그러나 OECD 공공사회복지지출을 기준으로 볼 때, 우리나라의 사회보장지출 규모는 이미 2019년에 최저선을 초과하고 중위선을 충족하는 수준에 이른 것으로 볼 수 있다. 이러한 결과는 사회보장지출 규모의 적절성을 진단하는 기준을 발굴하는 데 긍정적인 신호로 보인다. 따라서 향후 반복적인 측정을 통해 실질적인 활용 가능성에 대하여 적극적으로 검토할 필요성이 있음을 강조한다.

마지막으로 지난 연구에서 개방형 설문을 통해 확인한 사회보장제도 확대에 대한 국민들의 지불의사액(WTP) 추정 시 발생할 수 있는 표본 선택 편익의 문제를 보완하기 위하여 조건부 가치측정법을 적용하여 사회보장지출 증가에 대한 지불 여력을 추정하였다. 분석 결과를 요약하면, 첫째, 평균 WTP를 기준으로, 노인 지원 확대를 위한 금액이 월 17,661.2원으로 가장 높게 나타났고, 그다음으로 장애인과 저소득층 지원이 월 16,984원, 영유아 및 12세 미만 아동 지원이 월 15,878.4원, 실업자 및 한계근로자 지원이 월 10,272.8원, 국민건강보험 등의 일반 국민 지원이

월 9,868.5원 순으로 나타났다. 이 순위는 이전 연구 결과와 차이가 있으나, 이는 지불의사액 추정 방법론의 차이에서 비롯된 것으로, 직접적으로 비교할 수 없다. 추가로, 제도 영역별 지불의사액은 국민들의 사회보장 욕구를 반영하므로 자원 배분 우선순위 결정에 활용될 수 있다. 따라서 정확한 지불의사액 추정이 중요한데, 이번 연구에서는 2022년의 설문 방식을 보완하여 표본 선택의 편의성을 개선하고자 하였다. 둘째, 응답자 특성별 평균 WTP 분석과 응답 거부자에 대한 프로빗 분석 결과를 종합해서 보면, 가구소득이 높을수록, 나이가 많을수록 사회보장제도 확대를 위한 지불의사액이 일반적으로 크게 나타났고, 관련 사회보장제도를 통해 지원을 받은 경험이 있는 경우나 지원을 받을 가능성이 높은 경우에는 해당 제도의 확대를 위해 더 많은 조세나 사회보험료를 부담할 의사가 있다는 것을 확인하였다. 셋째, WTP 측정 결과를 종합하면, 국민들이 사회안전망 확대를 위하여 지불하고자 하는 금액은 약 20.5조 원(2023년 GDP 대비 0.92%)으로 지난 연구에서 파악한 21.7조 원(2022년 GDP 대비 1%)보다 다소 줄었다. 지불의사액 측정 방법과 조사 시점의 차이에도 불구하고, 두 차례 반복해서 측정된 사회보장 비용 추가 부담 규모가 GDP 대비 1% 수준으로 분석되었는데, 이는 증가하는 사회보장지출 수요에 비해 자금을 확보할 수 있는 여력이 현저히 낮다는 현실을 보여준다.

최근으로 올수록 이자지출이나 조세 등의 경직성 지출 부담이 커짐에 따라 가계의 소비 여력이 줄어들고 있다는 사실에 비추어보면, 국민들의 부담 능력은 시간이 흐를수록 위축될 것으로 보인다. 그에 반해 인구 고령화에 따른 사회보장지출의 자연 증가는 더욱 가속화할 것인 만큼 사회보장지출에 대한 관리체계의 정비가 요구된다. 그리고 이것은 무엇보다 국가와 243개 지방자치단체, 그리고 재정 외로 구분되어 관리되고 있는

국민건강보험과 노인장기요양보험을 모두 포괄하여 우리나라 전체에서 한 해 동안 집행된 또는 집행 예정인 사회보장지출 총량이 얼마인지, 어떻게 구성되어 있는지에 대한 공식적인 통계의 작성과 공개에서부터 출발해야 할 것이다.



- 고용노동부. (2019-2023). 재정일자리 사업예산.
- 고제이, 이아영, 하솔잎, 박소은, 안영, 이동진, 유경원, 윤홍식, 황진태, 이재민, 박노옥. (2021). 사회보장 재정 위기 감지 및 대응을 위한 분석적 기반 연구 - 재정구조 및 관리체계의 현황과 진단, 한국보건사회연구원.
- 고제이, 하솔잎, 박노옥, 안 영. (2022). 사회보장 재정 위기 감지 및 대응을 위한 분석적 기반 연구 - (II) 사회보장 지출의 적정성 진단 기준, 한국보건사회연구원.
- 국세청. (2023). 2023년 국세통계연보.
- 국회예산정책처. (2020), 「2020 주요국의 재정제도」, 2020.06.
- 기획재정부 열린재정.
<https://openapi.oepnfiscaldata.go.kr/TotalExpenditure5>에서 2023.12.20. 인출
- 김도승, 이상경, 정철준. (2010). 미국 재정법상 PAYGO 준칙에 관한 연구. 서울: 한국법제연구원.
- 김세진. (2011). 재정위기와 재정준칙의 법제화 필요성, 경제규제와 법, 4(2), 105-115.
- 김은경. (2004). 안정 및 성장협약(Stability and Growth Pact): 쟁점과 평가. 경제논집, 43(1-2). 서울대학교 경제연구소.
- 대한민국 시도지사협의회. “독일 Germany”.
https://www.google.com/url?sa=t&rct=j&q=&esrc=s&source=web&cd=&ved=2ahUKEwjM8Zvaou6FAxUspVYBHTfHCwMQFnoECBEQAQ&url=https%3A%2F%2Fwww.gaok.or.kr%2Fgaok%2Fcm%2Fms%2FfileDown.do%3FatchFileId%3DFILE_000000000220953234329%26fileSn%3D1%26bbsId%3D&usg=AOvVaw25TpHHP0Yuc6b6RyjUd3kF&opi=89978449에서 2023.08.04. 인출

덴마크 “예산법(Budget Act)”

<https://www.global-regulation.com/translation/denmark/612461/budget-act.html>. 에서 2023.08.04. 인출

덴마크 의회(Folketing) 홈페이지, “덴마크 헌법(The Constitutional Act of Denmark)”

https://www.thedanishparliament.dk/-/media/sites/ft/pdf/publikationer/engelske-publikationer-pdf/the_constitutional_act_of_denmark_2018_uk_web.pdf. 에서 2023.08.04. 인출

독일 “기본법(Grundgesetz für die Bundesrepublik Deutschland)”

<https://www.bundestag.de/parlament/aufgaben/rechtsgrundlagen/grundgesetz>.에서 2023.08.04. 인출

독일 법무부(Bundesministerium der Justiz) 홈페이지. “기본법 제115조 시행을 위한 법률」(Gesetz zur Ausführung von Artikel 115 des Grundgesetzes (Artikel 115 - Gesetz - G 115)”

https://www.gesetze-im-internet.de/g_115/BJNR270400009.html.에서 2023.08.04. 인출.

독일 법무부(Bundesministerium der Justiz) 홈페이지, “Verordnung über das Verfahren zur Bestimmung der Konjunkturkomponente nach § 5 des Artikel 115-Gesetzes(Artikel 115-Verordnung - Art115V)”

<https://www.gesetze-im-internet.de/art115v/BJNR079000010.html>.에서 2023.08.04. 인출.

독일 재정안정위원회(Stabilitätsrat) 홈페이지, “Stabilitätsratsgesetz”,

https://www.stabilitaetsrat.de/DE/Organisation/Gesetzliche-Grundlagen/Stabilit%C3%A4tsratsgesetz/Stabilit%C3%A4tsratsgesetz_node.html. 에서 2023.08.04. 인출.

문지은. (2015). 재정준칙 활용에 관한 주요국 사례분석 - IMF 재정준칙 Dataset를 활용한 OECD 국가 운용사례, 국회예산결산특별위원회.

- 박노욱. (2022). 재정혁신을 위한 재정준칙 도입 방안: 주요 쟁점과 정책과제. 재정포럼, 2022.8.
- 박형수, 류덕현. (2006). 재정준칙의 필요성 및 도입방안에 관한 연구. 서울: 한국조세재정연구원.
- 법제처 세계법제정보센터. “EU조약 및 EU기능조약 통합본”.
https://world.moleg.go.kr/web/tl/themaLgslReadPage.do?code=700206&CTS_SEQ=3141&AST_SEQ=93.에서 2023.08.04. 인출.
- 법제처 세계법제정보센터, “독일 「기본법」 원문(2022년 12월 19일 개정)”
https://world.moleg.go.kr/web/wli/lgslInfoReadPage.do?CTS_SEQ=37924&AST_SEQ=69에서 2023.08.04. 인출.
- 보건복지부. (2019-2023). 복지로 복지통계: 장애인연금 장애정도별 소득계층별 수급자 수 및 국민기초생활보장 수급자 현황.
- 보건복지부·한국보건사회연구원. (2023). 통계로 보는 사회보장 2022.
- 스웨덴 정부 홈페이지. “예산법Budget Act (Budgetlagen)”.
<https://www.government.se/contentassets/0d05209c49824d86bd3d977f4cfaa568/2011203-budget-act/>.에서 2023.08.04. 인출
- 스웨덴 재무부(Ministry of Finance, 2018), "Fiscal policy framework",
<https://www.government.se/globalassets/government/dokument/finansdepartementet/the-s-dish-fisca-policy-framework.pdf>
 에서 2023.08.04. 인출
- 양태건. (2020a). 복지시대의 국가재정 건전성 강화를 위한 법제 개선방안 연구 - 스웨덴 및 영국 재정법제 사례를 중심으로. 서울: 한국법제연구원.
- 이성규. (2009). 재정준칙을 넘어 재정정책위원회 설립까지. 서울: 자유기업원.
- 정성호. (2020a). 재정준칙의 법제화, 선결 조건과 전제 조건, 한국비교정부학보, 24(1). 173-204.
- 정성호. (2020b). 유럽연합(EU)의 재정준칙. 월간 나라재정, 43. 4-15.
- 통계청. (2019-2023). 인구동향조사. 시군구/성/연령(1세)별 주민등록연앙인구.
- 통계청. (2019-2022). 장애인현황.

- 통계청. (2019-2023). 경제활동인구조사. 성/연령별 실업자.
- 통계청. (2022a). 인구동향조사.
- 통계청. (2022b). 국민기초생활보장 수급자 현황.
- 통계청. (2022c). 장애인현황.
- 통계청. (2023). 가계금융복지조사 원자료(마이크로데이터 인가용서비스).
- 통계청. 경제활동인구조사.
- 통계청·금융감독원·한국은행. (2013-2022). 연도별 가계금융복지조사표.
<https://www.narastat.kr/metascv/svc/SvcMetaDcDtaPopup.do?confmNo=930001>에서 2023.10.11. 인출
- 한국조세재정연구원. (2012). 금융위기 전후 EU 재정관리 재정관리 주요 변화.
서울: 한국조세재정연구원.
- 한국개발연구원. (2012). 예비타당성조사를 위한 CVM 분석지침 개선 연구. 한국개발연구원.
- 행정안전부 지방재정365.
<https://www.lofin365.go.kr/portal/LF6100000.do?ntcaClsDvCd=FSL446&dtsSnum=655066>에서 2024.02.19. 인출
- 허경선, 한종석, 김나리, 허윤지. (2022). 국가간 분석을 통한 재정준칙의 재정건전화 효과 실증분석. 예산정책연구, 11(4). 1-29.
- 홍승현, 김윤지, 권나현. (2012). 호주의 재정제도. 서울: 한국조세재정연구원.
- 홍승현, 이지혜, 한혜란. (2014). 주요국의 재정준칙 운용사례-영국, 스웨덴, 독일, 스위스, 오스트리아, 브라질. 세종: 한국조세재정연구원.
- 황인욱. (2022). 해외 주요국의 재정준칙 시행 현황과 시사점. 국회입법조사처. 외국 입법·정책 분석, 22호.
- Arrow, K., Solow, R., Portney, P. R., Leamer, E. E., Radner, R., and Schuman, H. (1993). Report of the NOAA panel on contingent valuation. Federal register, 58(10). 4601-4614.
- Bisciari, P., Godefroid, H., Melyn, W., Schoonackers, R., Stinglhamber, P. and Van Meensel, L. (2020). Belgium's fiscal

- framework: what is good and what could be better?. NBB, Economic Review.
- Consolidated versions of the Treaty on European Union and the Treaty on the Functioning of the European Union. <https://eur-lex.europa.eu/legal-content/EN/TXT/?uri=celex%3A12016ME%2FTXT>에서 2023.08.04. 인출.
- Cordes, T., Kinda, T., Muthoora, P. & A. Weber. (2015). Expenditure Rules: Effective Tools for Sound Fiscal Policy?. IMF Working Paper, WP/15/29.
- Davoodi, H. R., Elger, P., Fotiou, A., Garcia-Macia, D., Lagerborg, A., Lam, W. R. & S. Pillai. (2022a). Fiscal Rules at a Glance: An update 1985-2021. International Monetary Fund.
- Davoodi, H. R., Elger, P., Fotiou, A., Garcia-Macia, D., Han, X., Lagerborg, A., Lam, W. R. & P. Medas. (2022b). Fiscal Rules and Fiscal Councils Recent Trends and Performance during the COVID-19 Pandemic. IMF Working Paper, WP/22/11.
- European Commission. Economy and Finance. https://economy-finance.ec.europa.eu/economic-and-fiscal-governance/stability-and-growth-pact/preventive-arm/expenditure-benchmark_en에서 2023.08.04. 인출
- Eurostat. (2023). <https://ec.europa.eu/eurostat/web/main/data/database>에서 2023.12.06. 인출.
- Hanemann, M., Loomis, J., and Kanninen, B. (1991). Statistical efficiency of double-bounded dichotomous choice contingent valuation. American journal of agricultural economics, 73(4). 1255-1263.
- Hanemann, W. M. (1984). Welfare evaluations in contingent valuation

experiments with discrete responses. *American journal of agricultural economics*, 66(3). 332-341.

IMF. (2023).

<http://www.imf.org/external/datamapper/FiscalRules/map/map.htm>에서 2023.08.04. 인출

IMF. Fiscal Rules Dataset: 1985-2021.

<http://www.imf.org/external/datamapper/FiscalRules/map/map.htm>에서 2023.08.04. 인출.

Keep, M. (2023). The UK's Fiscal Targets. Number CBP 9329, House of Commons Library.

Kriström, B. (1997). Spike models in contingent valuation. *American journal of agricultural economics*, 79(3). 1013-1023.

Mitchell, R. C. and Carson, R. T. (1989). Using surveys to value public goods: the contingent valuation method. Routledge.

OECD iLibrary, "General government",

<https://www.oecd-ilibrary.org/>에서 2023.08.04. 인출.

OECD stat. <http://stats.oecd.org>에서 2023.12.06. 인출.

Pope, T. and Hourston, P. (2022). Fiscal rules in the UK since 1997.

https://www.instituteforgovernment.org.uk/explainer/fiscal-rules-history#footnoterefundefined_4s4c3ye 에서 2023.10.05. 인출

Rawdanowicz, Ł., Turban, S., Haas, J., Crowe, D., & V. Millot. (2021). Constraints and Demands on Public Finances: Considerations of Resilient Fiscal policy. OECD ECONOMICS DEPARTMENT WORKING PAPERS, No. 1694.

Schaechter, A. Kinda, T., Budina, N. & A. Weber. (2012). Fiscal Rules in Response to the Crisis—Toward the ‘Next-Generation’ Rules. A New Dataset. IMF Working Paper, WP/12/187.

[법령 및 판례]

국가재정법. 법률 제19430호. (2023).

국민건강보험법. 법률 제19420호. (2023).

사회보장기본법. 법률 제18215호. (2021).





[부록 1] 사회보장수요 및 지출부담 수준에 관한 인식조사

사회보장수요 및 지출부담 수준에 관한 인식조사

안녕하십니까?

한국보건사회연구원은 보건복지정책의 현안을 분석하고 이에 근거한 정책 방안 마련을 목적으로 하는 국무총리실 산하 국책연구기관입니다. 본 연구는 한국 복지국가의 재정위기 요인을 진단하고, 사회보장재정 관리체계 구축 방안을 마련하기 위한 연구입니다. 본 연구의 일환으로 「사회보장수요 및 지출부담 수준에 관한 인식조사」를 실시하고자 합니다.

본 조사는 온라인조사(모바일조사)로 응답에는 약 30분이 소요될 예정이며 개인정보별정보를 삭제하기 때문에 조사 참여에 따라 예상되는 위험 및 손실, 이득은 없습니다. 또한 응답해주신 내용은 연구 이외의 목적으로 사용하지 않으며, 한국보건사회연구원에서 제공하는 개인정보 보안 프로그램이 설치된 컴퓨터에 입력 후 익명처리된 파일의 형태로 보관하고, 연구의 최종결과물(연구보고서, 마이크로데이터 등)은 「공공데이터의 제공 및 이용 활성화에 관한 법률」 제26조(공공데이터의 제공)에 의해 개인정보 비식별화 절차를 거친 이후 공개될 수 있습니다. 조사가 진행되는 도중이라도 응답하기 불편한 내용은 답변하지 않으셔도 됩니다. 또한, 언제라도 동의를 철회하고 연구 참여를 중단하셔도 되며, 이에 따른 어떠한 불이익이나 차별도 없을 것입니다.

더불어 본 연구에 참여하시어 모든 문항에 답변하실 경우, 조사 업체를 통해 소정의 사례금이 지급될 예정입니다.

추가적으로 본 연구에 대해 질문이 있거나 연구 중간에 문제가 생길 시 다음 연구 담당자에게 연락하십시오.

- 연구책임자: 사회보장재정데이터연구실 고재이 연구위원(044-287-8107)
- 담당자: 사회보장재정데이터연구실 조용찬 연구원(044-287-8290)

본 조사가 국가 정책 수립과 추진에 소중한 자료로 활용될 수 있도록 귀하의 적극적인 참여와 정확하고 솔직한 응답을 부탁드립니다. 감사합니다.

2023년 7월
한국보건사회연구원

188 사회보장 재정 위기 감지 및 대응을 위한 분석적 기반 연구: (III)

SQ. 선정 질문

SQ1. 귀하의 성별은 어떻게 되십니까?

- 1) 남성
- 2) 여성

SQ2. 귀하의 만 연령은 어떻게 되십니까? ()세

- 1) 만 19-29세 2) 만 30-39세 3) 만 40-49세 4) 만 50-59세 5) 만 60-64세 6) 만 65-79세

SQ3. 귀하의 거주 지역은 어디입니까?

- 1) 서울
- 2) 부산
- 3) 대구
- 4) 인천
- 5) 광주
- 6) 대전
- 7) 울산
- 8) 경기
- 9) 강원
- 10) 충북
- 11) 충남
- 12) 전북
- 13) 전남
- 14) 경북
- 15) 경남
- 16) 제주
- 17) 세종

SQ4. 귀하께서는 가구주입니까?

- 1) 가구주
- 2) 가구주의 배우자
- 3) 기타

SQ5. 아래의 연구 참여 동의서를 읽으신 뒤, 해당 조사 참여 동의 여부를 응답해주시길 바랍니다.

■ 본인은 본 조사의 내용을 충분히 이해하고 자의(自意)에 의해 본 조사에 참여하는 것을 동의합니다.

■ 이후 연구와 관련하여 궁금한 사항이 있을 경우, 언제라도 담당자에게 문의 할 수 있습니다.

■ 본인은 본 조사 수행과 관련 통계작성의 과정에서 필요한 개인정보를 한국보건사회연구원에 제공하는데 동의합니다.

[조사·이용 목적] ① 복지에 대한 국민인식 파악 ② 포용 정책 수립 위한 정책 수립 근거 마련
[개인정보 조사 항목] 이름
[민감정보 조사 항목] 소득, 생활비 등
[보유 및 이용기간] 상기 「개인정보의 조사·이용목적」을 달성하는데 필요한 기간 동안에 한하여 보유가 가능하며, 연구 목적에 한하여 이용됩니다.

■ 본인이 원하지 않으면 언제든지 조사에 참여하는 것을 거절할 수 있고, 거절하더라도 아무런 불이익이 없음을 이해하였습니다.

■ 본인은 한국보건사회연구원에 자신의 정보에 대한 열람, 정정, 삭제, 처리정지 등의 요구를 언제든지 요청할 수 있음을 이해하였습니다.

- 1) 동의함(이름 기재 ())
- 2) 동의하지 않음

DQ. 가구 일반 사항

DQ1. 귀하의 최종 학력을 응답해주시길 바랍니다.

※ 재학중 및 중퇴는 한 단계 아래 학력 (예, 중학교 재학 또는 중퇴는 초등학교 졸업) 으로 응답하시면 됩니다.

- 1) 무학
- 2) 초등학교 졸업
- 3) 중학교 졸업
- 4) 고등학교 졸업
- 5) 대학교 졸업
- 6) 대학원 석사졸업
- 7) 대학원 박사졸업

DQ2. 귀하의 경제활동 상태는 어떻게 되십니까?

※ 일시적인 휴직(예, 육아휴직, 병가 등)의 경우 근로하는 것으로 보고 응답해주시면 됩니다.

- 1) 상용직 임금근로자
- 2) 임시직 임금근로자
- 3) 일용직 임금근로자(공공근로, 자활근로, 노인 일자리 포함)
- 4) 고용원 있는 자영업자
- 5) 고용원 없는 자영업자(본인 1인 또는 무급가족종사자 사업장 운영)
- 6) 무급가족종사자
- 7) 실업자 (현재 구직활동 중)
- 8) 비경제활동인구(근로 시업소득 없는 65세 이상 노인 포함, 주부, 학생, 군복무 등)

[SQ4에서 2번 선택 시 2]배우자 없음 선택 불가

DQ3. 귀하께서는 배우자가 있으십니까?

- 1) 배우자 있음(별거 배우자 및 사실혼 배우자 포함) -> DQ3-1로 이동
- 2) 배우자 없음 -> DQ4으로 이동

DQ3-1. 귀하께서는 외벌이와 맞벌이 중 어디에 속하십니까?

※ 일시적인 휴직(예, 육아휴직, 병가 등)의 경우 근로하는 것으로 보고 응답해주시면 됩니다.

- 1) 외벌이
- 2) 맞벌이
- 3) 해당 없음/기타

190 사회보장 재정 위기 감지 및 대응을 위한 분석적 기반 연구: (III)

DQ4. 현재 귀대에 생계를 같이 하는 가구원 수는 몇 명입니까? 직장으로 인해 따로 사는 가장, 학생 등 같이 살고 있지 않지만, 소득을 공유하는 가족은 포함하여 응답해주시길 바랍니다. 본인 포함 ()명

DQ4-1. 앞서 응답한 가구원(DQ4 응답결과) 중 아래와 같은 가구원이 있으십니까? 없으시면 0으로 입력해 주시기 바랍니다.

	구분	가구원 수
1	가구원 중 만 65세 이상 노인 수 (본인 포함) ※ 주민등록 기준 1958년 9월 10일 이전 출생	()명
2	가구원 중 국민연금 등 공적연금 수급자 수 (본인 포함) ※ 공적연금 수급자: 매월 국민연금이나, 공무원연금, 사학연금 또는 군인연금 급여 수령	()명
3	가구원 중 만 18세 미만 아동 수 ※ 주민등록 기준 2005년 9월 10일 이후 출생	()명
4	가구원 중 장애인 수 (본인 포함) ※ 등록장애인(1-6등급) 기준, 국가보훈처 등록장애인은 제외	()명

A. 가구 소득 및 지출

A1. 지난 한 해(2022년) 기준으로 귀 가구 전체의 월평균 소득은 얼마입니까? 세금과 사회보험료 공제 전 세전 소득을 기준으로 말씀해주세요.

<p>< 가구 소득에는 아래와 같은 항목이 포함됩니다.></p> <ul style="list-style-type: none"> ● 노동소득: 근로소득, 사업소득 ● 재산소득: 주식배당금, 예금이자, 개인 연금소득, 부동산 임대소득 등 재산운용을 통해 얻는 소득(주식이나 부동산 등의 자산 매각을 통한 양도소득은 제외합니다) ● 공적이전소득: 국민연금, 기초연금, 기초생활보장급여, 아동수당, 장애수당 등 정부와 지자체로부터 받은 현금과 현물 ● 사적이전소득: 생계를 같이 하지 않는 부모, 자녀, 친지, 지인 등으로부터 받은 현금과 현물 ● 비영리단체이전소득 및 기타: 자선단체나 노동조합, 종교단체 등 민간으로부터 받은 구호품이나 장학금 등의 현금과 현물
--

월 평균 ()만원

A1-1. 앞서 응답하신 가구소득(월 평균(A1응답값/인원))을 100%로 환산하였을 때, 각 소득 항목의 대략적인 비중을 응답해주세요. 소득 항목 중 해당하지 않는 항목에 대해서는 '0'을 입력해 주시면 됩니다.

구분	설명	비중
노동소득	근로소득+사업소득	()%
재산소득	주식배당금, 예금이자, 개인 연금소득, 부동산 임대소득 등 재산운용을 통해 얻는 소득(주식이나 부동산 등의 자산 매각을 통한 양도소득은 제외)	()%
공적이전소득	국민연금, 기초연금, 기초생활보장급여, 아동수당, 장애수당 등 정부와 지자체로부터 받은 현금과 현물	()%
사적이전소득	생계를 같이 하지 않는 부모, 자녀, 친지, 지인 등으로부터 받은 현금과 현물	()%
비영리단체이전소득 및 기타	자선단체나 노동조합, 종교단체 등 민간으로부터 받은 구호품이나 장학금 등의 현금과 현물	()%
가구 총 소득 (세금공제전)		100%

A2. 지난 한 해(2022년) 기준으로 귀 가구 전체의 월평균 생활비는 얼마입니까?

(가구 생활비에는 아래와 같은 항목이 포함됩니다.)

- 일상생활비: 식료품비(와식 포함), 주거비(월세, 관리비, 상하수도 및 전기료 등 포함), 교통통신비(자동차 구입 비용을 제외한 차량유지비, 대중교통비용, 전화/인터넷 이용료 등)
- 교육비: 본인이나 가족의 학교 등록금, 보습교육, 어린이집, 학원비, 교재비 등
- 의료비: 병원진료, 약제비 등 직접 비용(의료실비보험, 보장성 보험 등의 민간건강보험 보험료는 제외)
- 기타소비지출: 오락/문화/여가 비용, 의류/신발 구입, 가정용품 구입이나 가사도우미 서비스 이용 비용 등 포함
- 이차지출: 전세/주택담보대출, 카드론 등의 월이자 지급 비용
- 세금 및 사회보험료: 소득세, 재산세 등 납부세액, 국민연금, 국민건강보험 등의 사회보험료 합계

※ 신규 예금, 부동산, 자동차, 주식/채권 등의 자산 구입과 관련된 지출은 제외해야 합니다.
 ※ 경조사비, 가구간 이전(예, 부모님 생활비 등), 기부금 및 종교활동비 등은 제외해야 합니다.

월 평균 ()만원

A2-1. 앞서 응답하신 가구생활비(월 평균 (A2응답값/인원))을 100%로 환산하였을 때, 각 지출 항목의 대략적인 비중을 응답해주세요. 생활비 항목 중 지출하지 않은 항목에 대해서는 '0'을 입력해 주시면 됩니다.

구분	설명	비중
일상생활비	식료품비(와식포함)+주거비(월세, 관리비, 상하수도 및 전기료 등 포함)+교통통신비(자동차 구입 비용을 제외한 차량유지비, 대중교통비용, 전화/인터넷 이용료 등 포함)	() %
교육비	본인이나 가족의 학교 등록금, 보습교육, 어린이집, 학원비, 교재비 등	() %
의료비	병원진료, 약제비 등 직접비용(의료실비보험, 보장성 보험 등의 민간건강보험 보험료는 제외)	() %
기타소비지출	오락/문화/여가 비용, 의류/신발 구입, 가정용품 구입이나 가사도우미 서비스 이용 비용 등 포함	() %
이차지출	전세/주택담보대출, 카드론 등의 월이자 지급 비용	() %
세금 및 사회보험료	소득세, 재산세 등 납부세액, 국민연금, 국민건강보험 등의 사회보험료 합계	() %
가구 생활비		100%

A3. 귀 가구의 경제상황과 필요성에 비추어보았을 때, 다음의 소비항목에 대해 현재 어느 정도 쓰고 있다고 생각하십니까?

	구분	설명	적절한 수준보다 많이 지출하고 있다	적절하게 지출하는 편이다	적절한 수준보다 적게 지출하고 있다
			1	2	3
1	일상생활비	식료품비(와식포함)+주거비(월세, 관리비, 상하수도 및 전기료 등 포함)+교통통신비(자동차 구입 비용을 제외한 차량유지비, 대중교통비용, 전화/인터넷 이용료 등 포함)			
2	교육비	본인이나 가족의 학교 등록금, 보습교육, 어린이집, 학원비, 교재비 등			
3	의료비	병원진료, 약제비 등 직접비용(의료실비보험, 보장성 보험 등의 민간건강보험 보험료는 제외)			
4	기타소비지출	오락/문화/여가 비용, 의류/신발 구입, 가정용품 구입이나 가사도우미 서비스 이용 비용 등 포함			

B. 세부담 인식

B1. 귀하가 체감하는 세부담(세금과 사회보험료)은 최근 3년간 어떻게 변했습니까?

< 세금과 사회보험료에는 아래와 같은 항목이 포함됩니다.>

- **세금**
 - 근로소득세 및 사업소득세
 - 양도소득세 및 이자·배당소득세
 - 취득세·재산세 및 종합부동산세
 - 부가가치세 및 개별소비세
 - 상속 및 증여세
- **사회보험료**
 - 국민연금 등 공적연금보험료, 국민건강보험료, 노인장기요양보험료, 고용/산재보험료

- 1) 매우 늘어났다 → **B1-1로 이동**
- 2) 다소 늘어났다 → **B1-1로 이동**
- 3) 거의 변동이 없다 → **B2로 이동**
- 4) 다소 줄었다 → **B2로 이동**
- 5) 매우 줄었다 → **B2로 이동**

B1-1. 어느 항목에서 세 부담이 가장 크게 늘었다고 생각하십니까?

- 1) 근로소득세 및 사업소득세
- 2) 양도소득세 및 이자·배당소득세
- 3) 취득세·재산세 및 종합부동산세
- 4) 부가가치세 및 개별소비세
- 5) 상속 및 증여세
- 6) 국민연금, 국민건강보험 등 사회보험료

B1-2. 어느 항목에서 가장 세 부담이 높다고 생각하십니까?

- 1) 근로소득세 및 사업소득세
- 2) 양도소득세 및 이자·배당소득세
- 3) 취득세·재산세 및 종합부동산세
- 4) 부가가치세 및 개별소비세
- 5) 상속 및 증여세
- 6) 국민연금, 국민건강보험 등 사회보험료

B2. 귀 가구가 정부와 지자체로부터 받은 사회보장혜택 경험에 대한 질문입니다. 본인이나 귀 가구는 아래와 같은 혜택을 받고 있거나 받아본 경험이 있습니까? 제도 및 정책 항목에 제시된 혜택 중 1개라도 해당하는 경우 있다(있었다)로 표기해주시길 바랍니다.

	구분	제도 및 정책 항목	있다(있었다)	없다(없었다)
			1	2
1	공적연금	국민연금, 공무원연금, 사학연금, 군인연금		
2	연금 외 노인소득지원	기초연금, 노인수당, 장수수당, 장수축하금 등		
3	노인 돌봄지원	노인(맞춤)돌봄서비스, 노인장기요양보험 서비스, 노인여가복지지원 등		
4	임산출산 및 영유아자녀 양육지원	육아휴직급여, 아동수당, 가정양육수당, 아이행복카드(보육료지원/어린이집)/유아학비(유치원지원), 아이돌봄서비스, 방과후돌봄/초등돌봄, 지자체 출산지원금 등		
5	장애인지원	장애연금, 장애수당, 장애아동수당, 장애인활동지원(바우처), 발달장애인지원서비스, 장애아기돌양육지원 등		
6	저소득가구지원	생계급여/주거급여/교육급여 등 기초생활보장급여, 긴급복지지원금, 한부모가족지원, 국세청 근로장려금/자녀장려금, 에너지바우처/문화바우처 등		
7	일자리-취업지원	구직급여(실업급여), 실업자 직업훈련, 취업촉진수당, 국민내일배움카드, 취업성공패키지, 노인일자리, 공공근로 등		

B3. 귀하 또는 가구가 정부로부터 받은 사회보장혜택에 비해 납부하는 세금과 사회보험료는 어느 정도 수준이라고 생각하십니까?

< 세금과 사회보험료에는 아래와 같은 항목이 포함됩니다.>

- **세금**
 - 근로소득세 및 사업소득세
 - 양도소득세 및 이자·배당소득세
 - 취득세·재산세 및 종합부동산세
 - 부가가치세 및 개별소비세
 - 상속 및 증여세
- **사회보험료**
 - 국민연금 등 공적연금보험료, 국민건강보험료, 노인장기요양보험료, 고용/산재보험료

		혜택에 비해 너무 많이 낸다	혜택에 비해 다소 많이 낸다	혜택과 비슷한 수준으로 낸다	혜택에 비해 다소 적게 낸다	혜택에 비해 너무 적게 낸다
1	세금	1	2	3	4	5
2	사회보험료	1	2	3	4	5

194 사회보장 재정 위기 감지 및 대응을 위한 분석적 기반 연구: (III)

C. 사회보장수준에 대한 의견

〈대한민국 헌법은 제34조에서 모든 국민이 인간다운 생활을 할 권리를 갖으며, 국가는 이를 위하여 사회보장 증진에 노력할 의무가 있다고 명시하고 있습니다.〉

C1. 다음과 같은 상태에 있는 사람들에게 대하여 귀하가 생각했을 때 인간다운 생활을 하는데 필요한 소비지출금액은 얼마이며, 이에 대해 사회보장제도를 통해 정부가 얼마만큼을 지원해야 한다고 생각하십니까? 1인당 월평균 금액을 기준으로 응답해 주십시오

※ 한계근로자: 일하려는 의지가 있는 실업자나 풀타임 일자리를 찾지 못하여 시간제로 일하는 사람을 통틀어 이르는 말

소비지출은 식비, 주거비, 교육비, 돌봄비용, 의료비, 의료 및 신발구입, 교통통신비, 오락 여가 등 일상생활을 위해 소비하는 상품이나 서비스에 대한 지출 비용을 의미합니다.(세금이나 사회보험료, 이자지출, 예금, 부동산 구입 등과 관련된 지출은 제외합니다.)

참고로, 최근 통계청이 발표한 2023년 1분기 가계동향조사에 따르면 전국 가구 평균 소비지출은 1인당 월 124만3천원으로 1인당 경상소득 월 217만7천원 대비 약 55%입니다.

	구분	필요 소비지출 금액	어느 수준까지 정부가 지원해야 한다고 생각하십니까?
1	노인 (만 65세 이상 은퇴자)	1인당 월 ()만원	필요금액의 ()%
2	영유아 및 초등학교생(만 12세 미만)	1인당 월 ()만원	필요금액의 ()%
3	장애인	1인당 월 ()만원	필요금액의 ()%
4	실업자 및 한계근로자	1인당 월 ()만원	필요금액의 ()%
5	저소득층 (기초생활수급자 및 차상위계층 이하)	1인당 월 ()만원	필요금액의 ()%
6	위 구분에 해당하지 않는 일반 국민	1인당 월 ()만원	필요금액의 ()%

C2. 귀하는 다음의 각 집단에 대하여 사회보장제도를 통해 정부가 지원하는 수준은 어느 정도라고 생각하십니까?

구분	주요 지원제도	현재 우리나라의 재정여건을 고려했을 때			
		적정수준보다 많이 지원하고 있다	적정한 수준이다	적정수준보다 부족하게 지원하고 있다	
		1	2	3	
1	노인 (만 65세 이상 은퇴자)	국민연금, 기초연금, 노인일자리지원 등			
2	영유아 및 초등학교생(만 12세 미만)	아동수당, 아동수당, 무상보육, 육아휴직, 아이돌봄, 방과후돌봄지원, 각종 임신출산지원 등			
3	장애인	장애인연금, 장애수당, 장애인활동지원, 장애아특수교육, 기타 할인 및 추가지원			
4	실업자 및 한계근로자	공공근로, 취업성공패키지, 구직급여 등			
5	저소득층 (기초생활수급자 및 차상위계층 이하)	생계급여, 주거급여, 교육급여 등 기초생활보장제도, 긴급복지지원, 근로장려금, 기타 할인 및 저소득층 추가지원			
6	위 구분에 해당하지 않는 일반 국민	국민건강보험			

C3. 정부가 사회보장제도를 통해 각 대상자 1인당 매월 아래와 같은 금액을 지원한다고 했을 때, 귀하가 생각하시기에 적절한 금액은 얼마입니까? 대상자 1인당 적정 지원금액을 만원 단위로 기입해주시기 바랍니다.
지원하지 않아야 한다고 생각하는 경우 0으로 기입하셔도 됩니다.

	구분	1인당 정부 지원금액	적정한 지원액
1	노인 (만 65세 이상 은퇴자)	월 74만원	1인당 월()만원
2	영유아 및 초등학생(만 12세 미만)	월 50만원	1인당 월()만원
3	장애인	월 50만원	1인당 월()만원
4	실업자 및 한계근로자	월 80만원	1인당 월()만원
5	저소득층 (7(초생활수급자 및 차상위계층 이하)	월 82만원	1인당 월()만원
6	위 구분에 해당하지 않는 일반 국민	월 16만원	1인당 월()만원

D. 지불의사 - 그룹별

[D파트는 그룹별 다르게 제시(제도1~4), E파트는 동일]

	D파트	E파트
그룹1	제도1 - 노인 (만 65세 이상 은퇴자)에 대한 제도 확대 비용	제도5 - 건강보험 등 위 구분에 해당하지 않는 일반 국민을 위한 지원제도 확대 비용
그룹2	제도2 - 영유아 및 초등학생(만 12세 미만) 양육 가구를 위한 제도 확대 비용	
그룹3	제도3 - 실업자 및 한계근로자 지원 제도 확대 비용	
그룹4	제도4 - 장애인, 저소득층 지원제도 확대 비용	

제도1(노인 지원)

< 아래의 노인(만65세 이상 은퇴자)에 대한 제도 설명을 읽어주시기 바랍니다.>

- 노인세대를 위한 지원 정책은 은퇴후 소득활동 중단에 의한 빈곤 위험 해소를 위한 소득보장과 신체적 기능 상실에 대한 사회적인 지원인 돌봄 지원 정책으로 구성되어 있습니다. 해당 제도를 통해 노인 세대의 건강한 노후 생활뿐만 아니라, 노인 부양에 따른 개별 가정의 경제적, 정신적 부담을 경감시킬 수 있습니다.
- 노인세대를 위한 복지는 크게 소득보장과 돌봄 지원으로 구분할 수 있습니다. 소득보장의 대표적인 제도로 국민연금과 기초연금이 있습니다.
 - 국민연금은 간단히 말해서 여러분들이 일을 할 수 있는 젊은 시절에 본인 소득의 일부를 회사(고용주)와 함께 납부하고, 은퇴 연령인 65세부터 사망에 이를 때까지 매월 급여의 형태로 나누어 받는 구조입니다. 가입자들이 납부한 보험료는 국민연금 기금으로 모아져 운용되고 이를 통해 발생한 수익은 다시 기금으로 적립되며, 연금수급자들에게 연금급여로 지급됩니다. 이때 정부는 제도 운영을 위한 운영비를 세금으로 일부 지원하며, 국민연금공단이 연금보험료의 징수와 운용 및 지급 등에 대한 제도 운영을 담당하고 있습니다. 현재 국민연금제도의 급여구조는 본인이 납부한 보험료보다 훨씬 더 많은 금액을 수령하도록 설계되어 있어, 급속한 인구고령화로 인하여 국민연금기금 수지불균형에 대한 우려가 큰 상황입니다.
 - 기초연금은 65세 이상 노인의 소득 하위 70%에 대해 매월 최대 30만 원을 지급하는 제도로, 노인 빈곤 문제에 대응하기 위해 도입된 제도입니다. 기초연금의 주요 재원은 국민들이 납부한 조세수입이며, 국민연금 수급여부와 수급금액에 따라 감액되어 지급됩니다.
- 노인 돌봄제도에는 대표적으로 노인장기요양보험과 노인돌봄서비스가 있습니다.
 - 노인장기요양보험은 고령이나 치매 등 노인성 질병으로 일상생활이 어려운 노인들에게 가사활동 지원이나, 간병 서비스를 제공하는 제도로 국민건강보험료와 연계하여 별도로 납부하는 장기요양보험료와 정부의 국고지원(국민 세금)으로 운영됩니다.
 - 노인돌봄서비스는 65세 이상의 노인 중 가구소득과 건강상태를 고려하여 청소, 세탁 등 가사서비스나 목욕, 식사 도움 등 일상활동지원 서비스를 정부가 세금으로 지원하는 제도입니다. 신청자의 소득수준과 건강 상태에 따라 지원 여부가 결정되며, 소득수준과 서비스 내용에 따라 이용자부담액도 달라집니다.

< 아래의 설명을 읽고, 이어지는 문항에 응답해 주시기 바랍니다.>

노인 소득·돌봄 지원 제도의 정책대상이나 급여수준을 확대한다고 했을 때 필요한 비용 중 일부는 각종 세금으로 충당될 수 있습니다.

만약 많은 사람들이 그 비용을 지불하지 않는다면 지원대상이나 급여수준 확대에 어려움이 있을 수 있습니다.
반면 많은 사람들이 그 비용을 지불하는데 동의한다면 제도 확대가 가능할 수 있습니다.

이제 이 제도의 확대를 위해 귀하가 얼마나 지불하실 의향이 있는지 알고자 합니다.

만약 귀하가 지불에 동의하신다면 노인 소득·돌봄지원 제도를 확대하는 데 필요한 비용은 향후 5년간 귀하가 추가적으로 부담하는 소득세로 충당될 것입니다.

한편, 이 제도 이외에도 다양한 복지제도들이 운영되고 있습니다. 또한 귀하의 소득은 제한되어 있고 그 소득은 여러 용도로 지출되어야 한다는 사실을 고려하신 후 다음 질문에 신중히 대답하여 주시기 바랍니다.

제도2(아동 양육 지원)

< 아래의 영유아 및 초등학교(만 12세 미만) 양육 가구에 대한 제도 설명을 읽어주시기 바랍니다.>

- 아동에 대한 양육지원은 누구나 거치게 되는 생애 초기부터 경제적 결핍을 최소화하고 돌봄과 교육기회를 동등하게 제공하여 아동의 건강한 성장을 뒷받침하고, 한편에서는 사회초년생으로 소득이 불안정한 젊은 부모세대가 겪는 자녀 출산과 양육으로 인한 경제적, 시간적, 정신적 부담을 덜어줌으로써 가정과 직장에서의 안정을 찾을 수 있도록 지원하는 데 목적이 있습니다.
- 아이의 출산과 양육에 대한 정부의 대표적인 소득지원제도에는 출생 시 200만원의 첫만남 이용권을 지급하고, 만 8세까지 매월 10만원을 지급하는 아동수당, 그리고 영아기 부모의 경제적 부담 완화를 위하여 0~1세 영아에게 추가로 매월 70만원(1세는 35만원)을 지급하는 영아수당/부모급여가 있습니다. 아동 돌봄과 관련하여는 미취학 아동을 대상으로 하는 무상보육/유아교육 지원 이외에도 다함께돌봄, 아이돌봄지원서비스 등 다양한 돌봄 서비스가 제공되고 있습니다. 장애아나 저소득가정 아동에 대해서는 추가적인 지원이 이루어지고 있습니다. 이러한 정부지원제도는 국민이 납부한 세금으로 운영됩니다.
- 그밖에 근로기준법에 따라 근로자의 경우 임신출산 전후 3개월 간 산전후휴가가 주어지고 그 기간 동안 고용주와 고용보험기금에서 출산급여를 지급합니다. 또한 고용보험에 가입한 근로자에게는 만 8세 이하 자녀 양육을 위해 부모 각각 1년 이내의 유급휴직이 제공되며, 이 기간 동안 고용보험기금에서 육아휴직급여를 지급합니다. 고용보험기금은 근로자와 고용주가 절반씩 부담하는 고용보험료로 운영됩니다.

198 사회보장 재정 위기 감지 및 대응을 위한 분석적 기반 연구: (III)

[별도INFO2]

아동양육지원 제도의 정책대상이나 급여수준을 확대한다고 했을 때 필요한 비용 중 일부는 각종 세금으로 충당될 수 있습니다.

만약 많은 사람들이 그 비용을 지불하지 않는다면 지원대상이나 급여수준 확대에 어려움이 있을 수 있습니다.

반면 많은 사람들이 그 비용을 지불하는데 동의한다면 제도 확대가 가능할 수 있습니다.

이제 이 제도의 확대를 위해 귀하가 얼마나 지불하실 의향이 있는지 알고자 합니다.

만약 귀하가 지불에 동의하신다면 아동양육지원 제도를 확대하는 데 필요한 비용은 향후 5년간 귀하가 추가적으로 부담하는 소득세로 충당될 것입니다.

한편, 이 제도 이외에도 다양한 복지제도들이 운영되고 있습니다. 또한 귀하의 소득은 제한되어 있고 그 소득은 여러 용도로 지출되어야 한다는 사실을 고려하신 후 다음 질문에 신중히 대답하여 주시기 바랍니다.

제도3(실업/일자리 지원)

(아래의 실업자 및 한계근로자에 대한 제도 설명을 읽어주시기 바랍니다.)

- 실업과 그에 따른 소득상실은 일을 하는 사람이라면 누구에게나 발생할 수 있는 위험입니다. 사람마다 실업의 위험이 다를 수는 있지만 갑작스러운 경제위기로 대규모의 구조조정이 있을 수 있고, 그 결과 본인이나 친구, 혹은 부모님이나 자식이 실업상태에 처할 수 있습니다.
- 실업상태에 있거나, 나이가 많거나, 경험이나 숙련도가 낮아 고용이 불안정한 취약한 근로자를 위하여 다양한 정부지원이 이루어지고 있습니다.
- 우선 고용보험에 가입한 근로자의 경우, 고용보험기금을 통해 훈련지원이나 실직 시 재취업훈련비용을 지원받을 수 있습니다. 실직 시 재취업활동을 하는 기간에는 고용보험 가입기간과 연령에 따라 120일에서 최대 240일 간 구직급여(1일 상한액 66,000원 한도)가 지급됩니다. 그밖에 직업능력개발 수당이나 광역 구직활동 시 활동비용에 대한 지원, 조기재취업 수당 등의 지원을 받을 수 있습니다. 고용보험기금은 근로자와 고용주가 절반씩 부담하는 고용보험료로 운영됩니다.
- 고용보험과 별개로 정부는 국민취업지원제도를 통해 18~34세 청년과 저소득 실업자에게 구직촉진수당이나 취업성공수당 등을 지급하여 구직활동을 지원하고 있습니다. 또한 내일배움카드를 통해 신청자의 소득 및 자격조건에 따라 1인 당 300~500만원, 훈련비의 45~85%까지 직업능력개발훈련을 지원하고 있습니다. 그밖에도 노인일자리나 자활근로, 공공일자리 사업 등을 통해 구직이 어려운 취약계층에 대해 근로기회를 제공하고 그에 따른 급여를 지원하고 있으며, 취업과 고용안정을 위한 다양한 정책들이 이루어지고 있습니다. 이러한 정부지원제도는 국민의 세금을 주요 제원으로 하여 운영됩니다.

[별도INFO2]

〈 아래의 설명을 읽고, 이어지는 문항에 응답해 주시기 바랍니다. 〉

실업/일자리 지원 제도의 정책대상이나 급여수준을 확대한다고 했을 때 필요한 비용 중 일부는 각종 세금으로 충당될 수 있습니다.

만약 많은 사람들이 그 비용을 지불하지 않는다면 지원대상이나 급여수준 확대에 어려움이 있을 수 있습니다. 반면 많은 사람들이 그 비용을 지불하는데 동의한다면 제도 확대가 가능할 수 있습니다.

이제 이 제도의 확대를 위해 귀하가 얼마나 지불하실 의향이 있는지 알고자 합니다.

만약 귀하가 지불에 동의하신다면 실업/일자리 지원 제도를 확대하는 데 필요한 비용은 향후 5년간 귀하가 추가적으로 부담하는 소득세로 충당될 것입니다.

한편, 이 제도 이외에도 다양한 복지제도들이 운영되고 있습니다. 또한 귀하의 소득은 제한되어 있고 그 소득은 여러 용도로 지출되어야 한다는 사실을 고려하신 후 다음 질문에 신중히 대답하여 주시기 바랍니다.

제도4(장애인, 저소득가구 등 취약계층 지원)

〈 아래의 장애인, 저소득가구 등 취약계층에 대한 제도 설명을 읽어주시기 바랍니다. 〉

- 장애나 질병으로 인하여 근로를 통해 생계를 이어갈 수 없는 취약계층에 대하여 정부는 다양한 지원제도를 통해 돕고 있습니다. 대표적으로 국민기초생활보장제도를 통해 저소득가구에 대하여 출산/장제비, 생계비, 주거비, 의료비, 교육비를 지원하고 있습니다. 그 외 근로능력이 있는 기초생활보장수급자의 자활을 위한 직업훈련과 일 자리를 지원합니다. 갑작스러운 경제적 위기에 처한 저소득가구에 대해서는 긴급복지지원제도를 통해 한시적으로 생계, 의료, 주거 등 필요한 지원을 제공하고 있습니다.
- 한편, 장애로 인하여 근로상실이나 근로가 어려운 저소득 중증장애인에겐 소득수준에 따라 매월 최대 323,180원의 장애인연금 지급되며, 만18세 이상 기초생활수급자 및 차상위 계층의 경증장애인에겐 자격요건에 따라 월 최대 6만 원의 장애수당, 만18세 미만인 경우 자격요건에 따라 월 3만 원에서 최대 22만 원의 장애 아동수당이 지급됩니다. 장애인 소득보장 이외에 장애인일자리 지원, 재활, 교육 및 활동지원을 위한 다양한 제도가 운영되고 있습니다.
- 그 외에도 장애인이나 경제적 취약계층에 대해서는 각종 공과금 감면, 교통비 지원, 에너지 바우처 등 열요금 지원 등 정부와 지방자치단체를 통해 다양한 혜택이 제공되고 있습니다. 이러한 저소득 취약계층에 대한 지원제도는 국민의 세금으로 운영됩니다.

200 사회보장 재정 위기 감지 및 대응을 위한 분석적 기반 연구: (III)

[별도INFO2]

< 아래의 설명을 읽고, 이어지는 문항에 응답해 주시기 바랍니다. >

장애인·저소득가구 등 취약계층 지원 제도의 정책대상이나 급여수준을 확대한다고 했을 때 필요한 비용 중 일부는 각종 세금으로 충당될 수 있습니다.

만약 많은 사람들이 그 비용을 지불하지 않는다면 지원대상이나 급여수준 확대에 어려움이 있을 수 있습니다.

반면 많은 사람들이 그 비용을 지불하는데 동의한다면 제도 확대가 가능할 수 있습니다.

이제 이 제도의 확대를 위해 귀하가 얼마나 지불하실 의향이 있는지 알고자 합니다.

만약 귀하가 지불에 동의하신다면 장애인·저소득가구 지원 제도를 확대하는 데 필요한 비용은 향후 5년간 귀하가 추가적으로 부담하는 소득세로 충당될 것입니다.

한편, 이 제도 이외에도 다양한 복지제도들이 운영되고 있습니다. 또한 귀하의 소득은 제한되어 있고 그 소득은 여러 용도로 지출되어야 한다는 사실을 고려하신 후 다음 질문에 신중히 대답하여 주시기 바랍니다.

D1. 귀하는 정부가 이 제도를 확대한다고 했을 때, 매월 소득세로 월 [제시금액X]원을 추가적으로 지불하실 의사가 있습니까?

- 1) 있다 → D2로 이동
- 2) 없다 → D3로 이동

D2. 그렇다면, 매월 소득세로 월 [제시금액*2(X*2)]원을 지불하실 의사가 있습니까?

- 1) 있다 → D5로 이동
- 2) 없다 → D5로 이동

D3. 그렇다면, 매월 소득세로 월 [제시금액/2(X/2)]원을 지불하실 의사가 있습니까?

- 1) 있다 → D5로 이동
- 2) 없다 → D4로 이동

D4. 그렇다면, 귀하는 매월 단 1천이라도 지불할 의사가 있으십니까? 아니면, 적어도 1천 이상은 지불하실 의사가 있습니까?

- 1) 지불할 의사가 있다 → D6로 이동
- 2) 지불할 의사가 없다 → D6로 이동

D5. 그렇다면, 귀하가 이 제도의 확대를 위해 향후 5년 동안 추가적으로 매월 지불할 수 있는 소득세의 최대금액은 얼마입니까?

=> 향후 5년 동안 매월 ()원

[D5의 응답 범위값]

D1	D2	D3	D4	D5응답값 범위
1) 있다	1) 있다	-	-	2*X원 이상
1) 있다	2) 없다	-	-	X원 이상 ~ (2*X)원 미만
2) 없다	-	1) 있다	-	X/2원 이상 ~ X원 미만
2) 없다	-	2) 없다	1) 있다	1원 ~ X/2원 미만
2) 없다	-	2) 없다	2) 없다	해당 없음(응답 받지 않음)

→ 응답 후 [E파트 별도 INFO]로 이동으로 가입시오.

D6. 귀하께서는 제도 확대를 위해 지불하실 의사가 없는 이유는 무엇입니까? 아래 중 귀하의 의견과 가장 가까운 이유를 응답해 주시기 바랍니다.

- 1) 이미 납부된 세금으로 충당되어야 한다
- 2) 판단할 만한 충분한 정보가 주어지지 않았다
- 3) 이 문제는 우선순위를 둘 만큼 중요하지 않다
- 4) 정부가 이미 이 분야에 돈을 너무 많이 쓰고 있다
- 5) 이 제도는 나의 관심 대상이 아니다
- 6) 이 제도는 불필요하다
- 7) 나는 지불할 능력이 없다
- 8) 추가적인 세금이 명시된 자원확대를 위해 쓰이지 않을 것이다

E. 지불의사 - 공통

제도5(일반국민 지원)

[별도INFO1, 최소체류시간: 20초]

< 아래의 일반국민에 대한 제도 설명을 읽어주시기 바랍니다. >

<ul style="list-style-type: none"> ○ 우리나라의 보건의료서비스는 가장 대표적인 일반 국민에 대한 보편적인 사회보장제도입니다. ○ 국민들이 납부하는 국민건강보험료로 운영되는 국민건강보험제도를 통해 소득이나 연령 등의 자격조건 없이 누구나 저렴한 비용으로 질병의 예방과 치료를 받을 수 있습니다. 가입자가 납부하는 건강보험료는 소득수준에 따라 달라지지만, 동일한 처지에 대하여 부담하는 비용 즉, 혜택은 소득수준과 상관없이 동일하게 설계되어 있는데, 그 이유는 건강과 관련한 위험은 나이나 소득과 상관없이 누구에게나 보편적으로 적용될 수 있기 때문입니다. ○ 그밖에 국민들이 납부하는 세금은 건강보험 운영을 지원하고 응급의료, 국립병원 운영, 만성질환 예방 및 관리, 감염병 예방, 공공보건의료 인프라 지원 등에 사용되고 있습니다.
--

202 사회보장 재정 위기 감지 및 대응을 위한 분석적 기반 연구: (III)

[별도INFO2]

< 아래의 설명을 읽고, 이어지는 문항에 응답해 주시기 바랍니다.>

보건의료서비스의 질 제고나 지원대상 등 제도 확대에 필요한 비용 중 일부는 각종 세금으로 충당될 수 있습니다.

만약 많은 사람들이 그 비용을 지불하지 않는다면 지원대상이나 급여수준 확대에 어려움이 있을 수 있습니다. 반면 많은 사람들이 그 비용을 지불하는데 동의한다면 제도 확대가 가능할 수 있습니다.

이제 이 제도의 확대를 위해 귀하가 얼마나 지불하실 의향이 있는지 알고자 합니다.

만약 귀하가 지불에 동의하신다면 보건의료서비스 지원 제도를 확대하는 데 필요한 비용은 향후 5년간 귀하가 추가적으로 부담하는 소득세로 충당될 것입니다.

한편, 이 제도 이외에도 다양한 복지제도들이 운영되고 있습니다. 또한 귀하의 소득은 제한되어 있고 그 소득은 여러 용도로 지출되어야 한다는 사실을 고려하신 후 다음 질문에 신중히 대답하여 주시기 바랍니다.

E1. 귀하는 정부가 이 제도를 확대한다고 했을 때, 매월 소득세로 월 [제시금액(X)]원을 추가적으로 지불하실 의사가 있습니까?

- 1) 있다 → E2로 이동
- 2) 없다 → E3로 이동

E2. 그렇다면, 매월 소득세로 월 [제시금액*2(X*2)]원을 지불하실 의사가 있습니까?

- 1) 있다 → E5로 이동
- 2) 없다 → E5로 이동

E3. 그렇다면, 매월 소득세로 월 [제시금액/2(X/2)]원을 지불하실 의사가 있습니까?

- 1) 있다 → E5로 이동
- 2) 없다 → E4로 이동

E4. 그렇다면, 귀하는 매월 단 1원이라도 지불할 의사가 있으십니까? 아니면, 적어도 1원 이상은 지불할 의사가 있으십니까?

- 1) 지불할 의사가 있다 → E5로 이동
- 2) 지불할 의사가 없다 → E6로 이동

E5. 그렇다면, 귀하가 이 제도의 확대를 위해 향후 5년 동안 추가적으로 매월 지불할 수 있는 소득세의 최대금액은 얼마입니까?

=> 향후 5년 동안 매월 ()원

[E5의 응답 범위값]

E1	E2	E3	E4	E5응답값 범위
1) 있다	1) 있다	-	-	2*X원 이상
1) 있다	2) 없다	-	-	X원 이상 ~ (2*X)원 미만
2) 없다	-	1) 있다	-	X/2원 이상 ~ X원 미만
2) 없다	-	2) 없다	1) 있다	1원 ~ X/2원 미만
2) 없다	-	2) 없다	2) 없다	해당 없음(응답 받지 않음)

E6. 귀하께서는 제도 확대를 위해 지불하실 의사가 없는 이유는 무엇입니까? 아래 중 귀하의 의견과 가장 가까운 이유를 응답해 주시기 바랍니다.

- 1) 이미 납부된 세금으로 충당되어야 한다
- 2) 판단할 만한 충분한 정보가 주어지지 않았다
- 3) 이 문제는 우선순위를 둘 만큼 중요하지 않다
- 4) 정부가 이미 이 분야에 돈을 너무 많이 쓰고 있다
- 5) 이 제도는 나의 관심 대상이 아니다
- 6) 이 제도는 불필요하다
- 7) 나는 지불할 능력이 없다
- 8) 추가적인 세금이 명시된 자원확대를 위해 쓰이지 않을 것이다