

복지재정 확립과 복지정책 개혁

안 종 범

현재와 미래의 정치·경제·사회여건을 고려하여 우리에게 가장 적합한 복지국가유형과 복지재정 수준을 찾는 것은 매우 중요한 일이다. 단순히 복지재정을 확대해야 한다는 방향성을 넘어서 얼마나 늘이고 어떻게 늘여야 할지에 대한 과학적이고도 체계적인 논의가 요구된다. 특히, 국민들이 합의할 수 있는 조세부담의 수준과 이를 기초로 우리가 감당할 수 있는 복지지출 수준의 적정 조합을 찾아내야 한다. 이렇게 결정된 복지재정 수준을 기초로 복지정책의 우선순위를 설정해야 한다. 이러한 우선순위의 설정은 복지정책의 실효성에 대한 평가가 기초되어야 한다.

본 논문은 현 복지정책에서 나타나는 부처 간 칸막이, 사전·사후 평가의 부실, 그리고 전달체계 평가 미진 등의 문제를 지적하고 이에 대한 개선방안을 제시한다. 첫째, 복지전달체계의 개혁이다. 사회복지 전달체계란 공공부조와 사회복지서비스가 전달되는 흐름을 의미하는 것으로서 사회복지 전달체계 내에서 중요한 것은 ‘누가’, ‘무엇을’, ‘누구에게’, ‘어떠한’ 방식으로 배분되는가 하는 문제이다. 둘째, 복지재정통계의 정비가 시급하다. 셋째, 복지정책 평가를 위한 control tower를 만들어야 한다. 복지제도의 사전·사후 평가체제가 구축되기 위한 대안으로 우선 자료개발 및 수집, 실제 평가시행에 대한 책임주체를 명확히 해야 한다는 것이다. 마지막으로 사회보장기본법 전부개정은 사회보장 개별계획 간 통합·조정 기능을 제고하고, 복지의 전달체계 문제를 해소하기 위해 반드시 필요하다.

주제어: 복지지출, 복지정책

1. 서론

그동안 우리 사회는 복지재정 수준이 선진국에 비해 어느 정도인가를 놓고 오랜 기간 논쟁을 벌여왔다. 선진국에 비해 너무 낮으니 복지재정을 대폭 확대해야 한다는 진보진영과, 아직 본격적인 고령화가 진행되지 않았고 연금제도가 성숙하지 않았기에 복지재정을 미리 늘려서는 곤란하다는 보수진영 간의 논쟁은 좀처럼 좁혀지지 않고 있다. 나아가 진보진영에서는 우리가 지향해야 할 복지국가 모형은 스웨덴을 중심으로 하는 북구형이고, 이들 국가들이 높은 복지지출 수준을 보이고 있다는 점에서 우리의 복지재정도 하루빨리 대폭 확대되어야 한다는 주장을 하기도 한다. 한편, 보수진영에서는 북구형의 대표국가인 스웨덴

조차도 복지국가 모형의 변화를 시도하고 있고 민간의 역할을 강조하면서 복지재정의 확대도 더 이상 추진하지 않고 있다면서 우리의 복지재정 확대에도 신중을 기해야 한다고 주장한다.

그런데 이제 더 이상의 논쟁은 안 된다. 논쟁은 그 논쟁을 통해 발전의 계기가 마련될 때 유익하다. 그렇지 않고 논쟁자체로 끝나거나 아니면 또 다른 논쟁으로 이어질 경우 소모적이고 파괴적이 된다. 따라서 적어도 복지재정과 복지국가 유형을 놓고 벌여온 논쟁은 이제 정리하여 발전적으로 승화시켜가야 할 필요가 있다. 즉, 이제는 우리의 현재와 미래의 정치·경제·사회여건을 고려하여 우리만의 복지국가유형과 복지재정 수준을 찾는 데 함께 노력해야 한다. 이 때 분명한 것은 미래 경제사회 여건변화에 부응하는 복지재정 수준은 분명 현재보다는 높아져야 한다는 것이다. 그러나 이제는 단순히 복지재정을 확대해야 한다는 논의수준을 넘어서 얼마나 늘리고 어떻게 늘려야 할지에 대한 과학적이고도 체계적인 논의가 요구된다. 즉, 적정 복지재정수준을 도출하고 이를 위한 복지재원 조달방안을 모색하는 것이 중요한 과제가 되어야 할 것이다. 우리에게 최적의 복지재정수준을 도출해 보는 것이 본 논문의 첫 번째 과제이다. 즉, 복지재정을 확립하기 위해 국민부담수준을 고려한 적정복지재정 수준과 이를 위한 재원조달 방안을 모색하고자 하는 것이다.

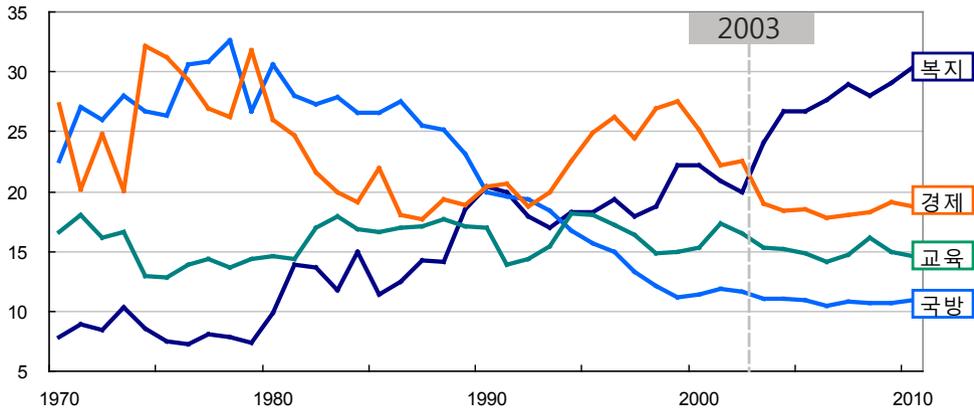
나아가 본 논문의 두 번째 과제는 이러한 복지재정의 확립을 기초로 복지정책의 실효성 제고와 최적화를 통한 복지정책의 개혁이라 할 수 있다. 이미 도출된 복지재정 수준을 기초로 복지정책의 우선순위를 설정하는 것이 중요한데, 우선순위의 설정은 복지정책의 실효성에 대한 평가가 기초되어야 한다. 바로 이 점에서 복지정책 평가체제의 확립이 중요하다. 본 논문은 이러한 평가체제를 기초로 설정된 우선순위에 따라 복지정책 실행 및 실효성을 극대화하기 위한 방안을 모색하고자 한다.

2. 복지정책과 복지재정의 확대과정 평가⁽¹⁾

2.1. 복지지출 확대과정

지난 20년간은 대한민국 건국 이래 최대의 복지확대기라 할 수 있다. 고도의 압축 경제 성장과정에 이은 압축 복지확대기라고 해도 과언이 아닐 정도다. 그런데 문제는 이러한 급속한 복지확대기에서 복지지출의 확장적 재정운용 기초가 지속되는 과정에서 비효율성이 누적되고 있다는 데 있다. 다시 말해서 ‘압축적 복지’ 과정에서 비효율성 문제가 발생한 것

(1) 본 장은 안중범(2011a)의 주요 내용을 발췌, 정리한 것이다.



〈그림 1〉 통합재정규모 대비 분야별 재정지출 비중

이다. 한국적 복지제도에 대한 밑그림 없이 ‘문제발생-대응’의 식으로 그리고 정치적 요구에 따라 복지제도를 도입하고 복지지출을 늘려 온 것이다. 선진국에서 50년에 걸쳐 도입한 제도를 외환위기 이후 10여 년 만에 도입하였기 때문이다.

2000년 이전의 경우 1989년 의료보험 전 국민 확대, 장애수당(1990)과 고용보험제도(1995)의 도입, 그리고 고용보험 전 사업장 확대(1998), 국민연금 전 국민 확대(1999), 산재보험 전 사업장 확대(2000) 등 4대 보험(국민연금, 건강·고용·산재보험)이 전 국민을 대상으로 확대가 이루어졌다. 2000년 이후 우리의 복지는 제도 측면에서 크게 확대되었고, 더불어 예산도 크게 증가하였다. 우선 제도 면에서는 2000년 국민기초생활보장제도의 도입을 시작으로 긴급복지(2006), 장애인 활동보조서비스(2007), 기초노령연금·노인장기요양보험(2008), 기초장애연금(2010) 등이 도입되었다. 이러한 제도의 확대과정은 국민연금 제도가 도입된 1988년 이후부터 지속되고 있다.

지나치게 빠른 속도로 진행된 재정지원 위주의 복지인프라 확충 역시 문제로 지적될 수 있다. 모든 사회문제를 재정으로 해결하려는 재정 만능주의적 접근이 재정건전성을 위협하고 있는 것이다. 특히 저출산, 고령화 그리고 통일이라는 불가항력의 미래변수를 감안하면 재정건전성 확보가 복지확대보다 우선순위가 높은 과제이다.

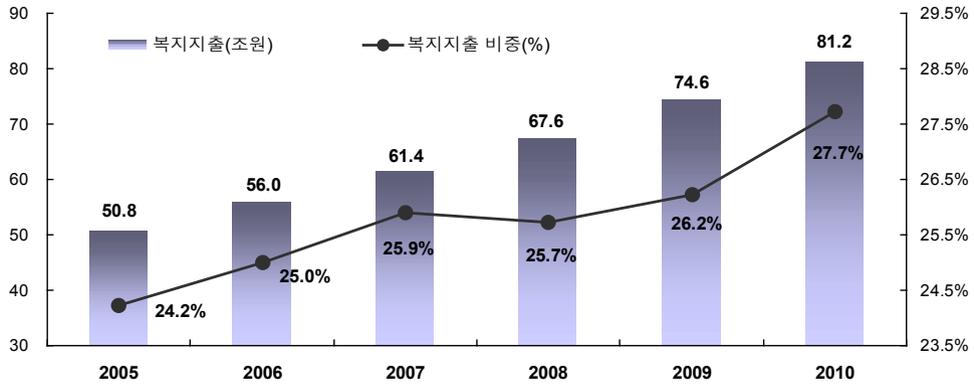
복지지출 면에서는 지난 10년간 증가가 두드러졌다. 김대중 정부 출범 이후 복지지출의 증가가 본격적으로 추진되었던 것이다. 김대중 정부 시기에 외환위기의 극복과정에서 증대된 복지수요에 수반되어 복지지출의 증대가 이루어졌다고 할 때, 본격적인 복지지출의 증대는 노무현 정부 출범 이후라고 하겠다. 1970년대 이후 꾸준히 증가해오던 복지지출은 노무현 정부 출범 이후 2003년에 이르러서는 경제분야 지출을 앞지르게 되었다(〈그림 1〉).

〈表 1〉 복지지출의 증가추세

(단위: 조원, %)

| | '05 | '06 | '07 | '08 | '09 | '10 | 증가율 |
|------|-------|-------|-------|-------|-------|-------|-----|
| 복지지출 | 50.8 | 56.0 | 61.4 | 67.6 | 74.6 | 81.2 | 9.8 |
| 총지출 | 209.6 | 224.1 | 237.1 | 262.8 | 284.5 | 292.8 | 6.8 |

資料: 김영선(2011).



〈그림 2〉 복지지출의 비중의 증가

분야별 자원배분의 중점이 경제에서 복지로 전환된 것이다. 이러한 복지지출의 증가추세는 현 정부 출범 이후에도 이어져서 지난 5년간 연평균 복지지출 증가율은 9.8%로서 총지출 증가율 6.8%를 크게 상회할 정도다(〈表 1〉). 이러한 증가율(9.8%)은 OECD 국가의 평균 증가율(4.9%)의 2배로서 멕시코(14.3%)와 아일랜드(13.3%)를 제외하면 가장 높다. 복지지출이 총지출에서 차지하는 비중도 2005년 24.2%에서 2010년 27.4%로 5년 만에 3.5%p 커졌다(〈그림 2〉).

2.2. 복지정책의 평가

한국의 복지는 정부수립 이후 60년간 빠르게 성장해 왔다고 평가할 수 있다. 특히 선진국들의 복지가 100년 이상의 과정을 거쳐 발전된 것과 비교하면 괄목할 만한 성장과정이라고 할 수 있다. 60년대 이후 30년간 사실상 ‘선성장·후분배’ 논리에 의해 성장위주의 전략이 주축을 이룬 것이 사실이었다. 그러나 이러한 압축 성장 과정에서도 복지를 무시한 것이 아니라 복지의 기반은 구축해갔다는 것이 중요하다. 박정희 정부 당시 의료보험과 국민연금과 같은 사회보험제도의 기초를 닦은 것은 이러한 복지기반 구축의 핵심이 되었다고 할 수 있다. 즉, 선행된 제도적 기반을 바탕으로 외환위기 이후 김대중 정부와 노무현

정부에서 단기간 내에 사회보험 적용확대가 가능했던 것이다. 이른바 민주화 이후 성장과 실의 분배가 중요하다는 인식하에서 복지의 확대가 본격화 되는 과정도 압축 성장에 이어 압축복지의 전형을 보여주는 것이라 할 수 있다.

그러나 한국의 복지가 현 경제여건 등에 비추어 볼 때 상대적으로 열악하다는 것은 부정할 수 없다. GDP 대비 총 사회보장지출 비중이 OECD 국가 중 최하위권이라는 사실이 그것을 잘 설명해 주고 있다. 또한, 그동안 한국의 복지는 역대 정권출범과 함께 새로운 복지 국가를 지향하는 모습을 보여 왔다. ‘생산적 복지’와 ‘참여 복지’, 그리고 ‘능동적 복지’로 이어지는 최근 세 정권의 복지비전은 사실상 복지국가의 유형으로서 갖는 의미보다 슬로건 성격이 강했다. 생산적 복지라 할 때 ‘생산적’이라는 개념에 대한 해석상 혼란이 있었고, 참여복지의 경우도 정권 출범 한참 후에서나 사회투자국가라는 개념으로 나름대로 정리되었다. 그리고 현 정부의 능동적 복지 역시 기존 복지와 차별성을 부각하는 데 실패했다고 할 수 있다.

소위 ‘복지확대 시기’라고 불리는 김대중 및 노무현 정부의 복지는 OECD 국가 중 가장 열악한 사회보장수준을 관련복지제도의 정비와 확대 등을 통해 한 단계 업그레이드시킨 것으로써 긍정적으로 평가된다. 그러나 제도의 미완성 및 사각지대 등으로 인해 노령, 장애, 사망, 건강, 실업 등 기초적 삶의 분야에서조차도 많은 국민이 위험에 노출되어 있는 실정이다. 1997년 외환위기에 따른 중산층의 붕괴와 분배악화에 대해 김대중 정부는 사회보험의 보편적 확대, 노무현 정부는 기초보장의 강화 등에 초점을 두고 막대한 재원을 투입해 대응했으나 오히려 분배상황과 빈곤문제는 악화되었다.

이명박 정부의 능동적 복지는 빈곤층이 스스로 찾아와 복지급여를 신청하도록 기다리는 수동적인 자세에서 벗어나 행정력을 동원하여 빈곤계층을 찾아내고, 이들을 국가가 보다 적극적으로 보살피겠다는 의지의 표현이다. 대표적 복지정책으로 글로벌 금융위기에 대처하기 위한 희망근로사업의 실시와 복지수요의 조기 그리고 신속처리를 위한 통합복지콜센터의 설치, 장애인연금의 실시 등이 대표적이다. 이 외에는 아직까지 복지정책에서 실질적인 진전이나 혁신은 없다고 평가된다. 예를 들어, 인수위 시절 연금 사각지대 해소를 위한 기초연금의 도입 등을 중점 정책과제로 제시하였지만 해당부처는 검토조차 손 놓고 있는 실정이며, 앞으로도 크게 기대할 것이 없다는 비판을 받고 있다.

이처럼 우리의 복지는 단기간 급속한 성장과정을 거쳐 왔지만 실질적인 발전을 이루기에는 아직 수많은 과제를 안고 있다. 즉, 보수정권이든 진보성향의 정권이든 빈곤문제와 분배문제는 거의 개선되지 않고 있으며, 연금 등 사회보험제도들의 높은 사각지대는 분배 개선보다는 악화로 이어질 공산이 큰 실정이다. 외환위기와 글로벌 금융위기를 겪으면서

내실있는 복지국가에 대한 열망은 커지고 있으나, 여전히 내실을 기하기 위한 구체적인 전략과 정책은 마련되어 있지 못하다.

3. 복지재정 확립방향과 과제⁽²⁾

3.1. 복지재정전망과 장기재정위험

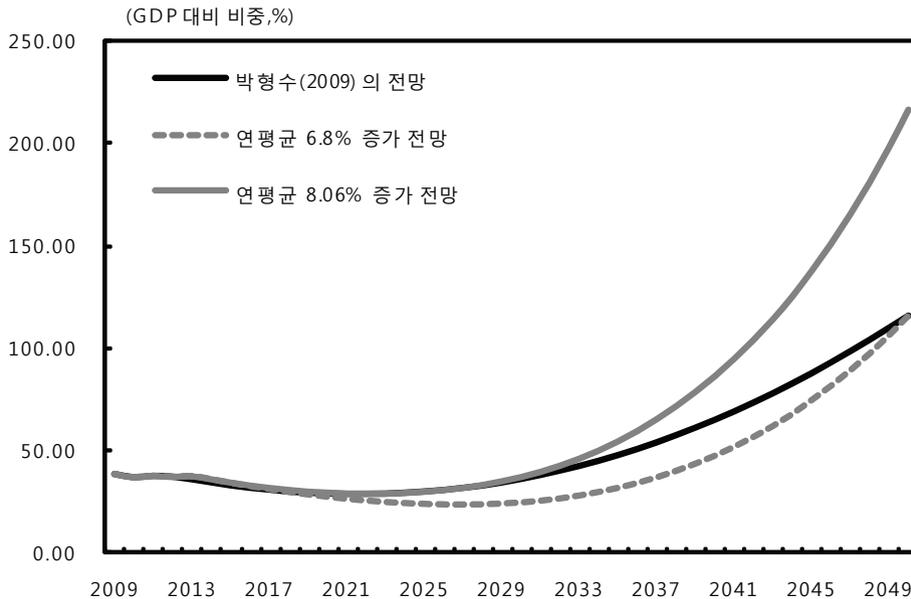
복지지출의 급격한 증가는 국가의 재정수지를 악화시키고 국가채무를 급격하게 증가시킬 수 있다. 그런데 높은 수준의 재정적자와 국가채무 수준은 국가 경제 전체에 커다란 부담으로 작용할 수 있다. 왜냐하면, 재정적자는 미래의 불확실성이 크거나 자본시장이 불안전하고 비왜곡적 조세장치가 결여되어 있을 경우 채무불이행의 위험을 증가시키고, 통화증발을 초래하며, 구축효과로 인한 이자율 상승으로 인해 투자를 감소시킬 수 있기 때문이다. 국채발행에 의한 정부차입은 미래세대로부터 현세대로, 청장년층으로부터 노령층으로 부(wealth)를 재분배하게 된다. 그런데, 한계소비성향이 상대적으로 높은 노령층으로의 소득 이전은 저축감소, 소비증가, 금리상승, 투자 감소로 이어지는 구축효과를 초래할 수 있다. 또한, 채권시장의 규모가 크지 않은 우리나라의 경우 일시적인 대규모 국채발행은 금리상승, 통화증발에 의한 인플레이, 경상수지 적자의 증가를 야기할 가능성을 배제할 수 없다. 그리고 세계경제 여건이 예상보다 악화되거나 정부지출 혹은 조세정책이 비효율적으로 운용되어 경기침체와 재정적자가 만성화된다면, 이자부담이 누적적으로 늘어나고 국가신인도가 크게 저하될 수 있다.

이처럼 국민의 복지수요 충족을 위한 복지지출의 증가가 재정 및 국가 경제에 커다란 부담으로 작용할 수 있으며, 이 경우 재정의 지속가능성뿐만 아니라 복지지출의 지속가능성 역시 커다란 위험에 처하게 된다. 따라서 복지지출을 증가시키고자 할 때에는 복지지출의 증가로 인한 장기재정위험에 대한 검토가 반드시 이루어져야 한다. 본 절은 복지지출의 증가에 따른 장기재정위험에 대해 간략하게 논의하기로 한다.

복지지출의 장기재정위험에 대해 논의하면서 다음과 같은 가정을 사용한다. 우선 복지지출의 전망치에 대해 세 가지 시나리오를 상정하였다. 첫 번째는 추정을 통해 2050년까지 복지지출이 연평균 8.06% 증가하는 시나리오이다. 두 번째는 2009~2013년 국가재정운용 계획에서와 같이 복지지출이 연평균 6.8% 증가하는 시나리오이다. 마지막으로 세 번째는 박형수 외(2009)에 제시된 복지지출 수준⁽³⁾이다.

(2) 본 장은 안중범(2011b)과 안중범·안상훈·전승훈(2010)의 주요 내용을 발췌·정리한 것이다.

(3) 박형수 외(2009)는 인구구조의 변화에 따른 사회복지 수요를 고려할 경우 우리나라의 복지재



〈그림 3〉 국가채무 전망

복지지출의 장기재정위험에 대한 분석을 위해 사용하는 두 번째 가정은 재정수입에 대한 가정이다. 재정수입의 구성요소로는 조세부담, 사회보장기여금, 세외수입 등이 있다. 여기에서는 2009~2013년 국가재정운용계획에 제시되어 있는 2013년 조세부담률 20.76%가 2050년까지 유지된다고 가정하였다. 그리고 사회보장기여금과 세외수입 등은 박형수 외(2009)의 추계 결과를 사용하였다.⁽⁴⁾

마지막 가정은 복지지출을 제외한 재정지출에 대한 가정이다. 복지지출을 제외한 기타 지출항목의 경우 GDP대비 비중이 일정하게 유지된다고 가정하였다. 단, 이자지출의 경우 국가채무 수준의 변화를 고려하여 내생적으로 변하는 것으로 가정하였다.

〈그림 3〉은 복지지출에 대한 각 시나리오별로 국가채무 수준의 변화추이를 보여주고 있다. 우선 복지지출이 연평균 8.06% 증가할 경우 2050년 국가채무 수준은 GDP대비 216.35%로 증가할 것으로 전망되었다. 이는 2009~2013년 국가재정운용계획에서 예측하

정은 급속도로 증가하여 2050년에는 일반정부를 기준으로 볼 때 GDP대비 21.61%에 달할 것으로 전망하고 있다. 그 결과, 건강보험과 지방재정을 제외하고 중앙정부 통합재정을 기준으로 보더라도 2050년 복지재정규모는 GDP대비 15.64%에 달할 것으로 전망되었다.

(4) 박형수 외(2009)는 인구구조 변화에 대한 가정, 경상 GDP, 실업률 등에 대한 가정을 토대로 사회보장기여금과 세외자본수입 등을 추정하고 있다.

〈表 2〉 복지지출 수요 충족을 위한 조세부담률 수준: 복지지출 연 8.06% 증가 시

| | GDP대비 복지지출 비중 | | | | 조세 부담률 | 국민 부담률 | 국가채무 |
|------|---------------|-------|-------|-----------------|--------|--------|-------|
| | 통합재정 | 일반정부 | SOCX | SOCX (지방비포함) | | | |
| 2010 | 7.35 | 9.80 | 8.30 | 8.85 | 20.05 | 26.42 | 36.89 |
| 2020 | 7.99 | 11.76 | 10.48 | 11.04 | 20.20 | 27.38 | 35.14 |
| 2030 | 10.95 | 15.77 | 14.35 | 14.91 | 25.11 | 33.29 | 22.87 |
| 2040 | 17.28 | 24.28 | 22.09 | 22.65 | 31.08 | 40.13 | 21.21 |
| 2050 | 29.73 | 41.07 | 37.14 | 37.70 | 38.52 | 48.37 | 61.08 |

資料: 안중범(2011a).

고 있는 2013년의 GDP대비 국가채무 비중인 35.19%보다 6배 이상 높은 수준이다. 복지지출이 2009~2013년 국가재정운용계획에서와 같이 연평균 6.8% 증가하는 시나리오 하에서 2050년 국가채무 수준과 박형수 외(2009)에서 추정된 복지지출 수준 하에서의 2050년 국가채무 수준은 각각 GDP대비 116.43%와 115.62%로 전망되었다. 이상에서 추정된 복지지출 증가에 따른 국가채무 추정결과는 EU의 국가채무 가이드라인인 60%를 크게 넘어서는 수치로 복지지출의 급격한 증가가 재정건전성에 심각한 위협요소로 작용할 가능성이 크다는 점을 보여주는 결과이다.

간단한 정책 시뮬레이션을 통해 복지지출 비중이 연평균 8.06% 증가한다는 가정 하에, 재정건전성 확보를 위해 2050년 기준 국가채무 수준을 60% 수준으로 유지하는 데 필요한 조세부담률 수준을 측정해 보았다.⁽⁵⁾ 2009~2010년 국가재정운용계획에 따르면 2010년 조세부담률은 20.05%로 전망된다. 그러나 복지지출이 연평균 8.06% 증가할 경우, 이를 충족하기 위해서는 2050년까지 조세부담률이 38% 이상이 되어야 할 것으로 보인다. 여기에 사회보장기여금 등의 부담을 고려할 경우, 국민부담률은 48% 이상이 될 것으로 예상된다. 이러한 시뮬레이션 결과는 복지지출의 증가로 인한 국민부담의 증가가 국민들이 감내하기 어려울 정도로 높은 수준이 될 수도 있다는 점을 시사한다.

다만, 이상의 논의는 다양한 측면에서 재정위험을 과소평가하고 있다는 점에 주목할 필요가 있다. 첫 번째는 현행 복지제도 하에서 복지수요를 전망하고 있다는 점이다. 지난 외환위기 이후 실효성에 대한 검증 없이 다양한 복지제도가 도입된 바 있다. 이러한 추이가 향후 지속된다면 복지지출은 더 큰 폭으로 증가할 것이다. 두 번째로 이상의 추계에서는 복지지출 이외에 재정지출의 GDP대비 비중은 변하지 않는다고 가정하였다. 그러나 국방

(5) 국가채무 60% 기준은 EU의 국가채무 상한 기준을 사용하였다. EU에서는 재정수지적자가 3%를 초과하지 않고, 국가채무의 GDP대비 비중이 60%를 초과하지 않는 것을 목표로 하고 있다.

〈表 3〉 복지재정 부담과 복지지출수준

| 유형 | 성공 여부 | 내용 | 해당국가 |
|---------|-------|--|-------------------------------|
| 고부담-고복지 | 성공 | <ul style="list-style-type: none"> 재정건전성 유지 성장기반유지 국민만족과 사회안정 | 스웨덴, 독일, 덴마크(golden triangle) |
| | 실패 | <ul style="list-style-type: none"> 재정악화 저성장구조 고착화 국민불만증대와 사회불안 | 이태리 |
| 저부담-저복지 | 성공 | <ul style="list-style-type: none"> 재정건전성유지 성장기반유지 지속성장에 의한 분배구조개선 | 미국(?), 한국(현재까지) |
| | 실패 | <ul style="list-style-type: none"> 분배구조 개선실패 저성장구조고착 재정악화 | 일본 |
| 저부담-고복지 | 성공 | <ul style="list-style-type: none"> 지속불가능 장기적으로 재정위기와 경제위기 불가피 | |
| | 실패 | <ul style="list-style-type: none"> 재정위기와 경제위기 국민불만증대와 사회불안 | 그리스, 포르투갈, 스페인 |
| 고부담-저복지 | 성공 | 사례 없음 | |
| | 실패 | | |

資料: 안중범(2011b).

선진화, 4대강 사업 등 현재 산적해 있는 과제와 통일이 현실 문제로 다가오는 상황을 고려할 때 여타 재정지출의 GDP 대비 비중이 2050년까지 변하지 않을 것이라는 가정은 아주 강한 가정이다. 따라서 실제 복지지출 증가로 인한 장기재정위험은 위의 그림을 통해 추정된 것보다 훨씬 클 수 있다는 점을 염두에 둘 필요가 있다.

3.2. 복지지출과 국민부담의 연계

〈表 3〉은 주요 선진국의 복지재정 부담과 복지지출수준의 연계를 간략하게 정리한 것이다. 다만, 역사적 관점에서 복지국가의 유형을 살펴볼 때, 한 국가가 하나의 유형으로만 지속되지는 않는다는 것을 알 수 있다. 다양한 대내외적 환경에 조응하여 복지재정의 안정화를 통한 제도의 지속가능성을 고려하면서 다양한 형태의 복지국가 유형으로 진화 및 발전해가는 것을 관찰할 수 있다. 물론 이 같은 진화 및 발전과정에서 그 국가가 가지는 역사적 배경, 국민적 정서, 사회경제적 구조 등이 변화의 경로상 특징을 결정짓는다는 점을 지적할 수 있겠다.

다시금 복지국가 유형별로 정형화된 복지지출과 재원부담의 조합은 없다는 점을 강조한다. 아울러 어떠한 복지지출과 재원부담의 조합이 최적인지도 국가 혹은 각국의 상황에 따라 다르다고 할 수 있다. 다만, 경제성장에 따른 물적 토대가 뒷받침된 복지국가가 성장세가 중단되어 경제가 복지의 물적 토대를 제공하지 못하는 상황에서도 쉽게 복지지출 규모를 줄이지 않았다는 점이다. 복지지출은 경기침체에 수요의 증가에 따라 필연적으로 확대되거나 감소하더라도 그 폭에 제약이 따른다는 특징이 있기 때문에 사전에 재정균형을 위한 조치들을 마련할 필요가 있다. 복지지출의 재원이 기여와 급여가 긴밀하게 연계되어 있는 사회보험료 중심으로 마련되는지, 아니면 조세를 중심으로 마련되는지에 따라 경기변동에 복지재정이 반응하는 양태가 달라질 수 있을 것이다.

우리의 복지는 이대로는 갈 수 없다. 그것이 복지제도이든 복지지출이든, 이대로는 지속이 불가능하다. 다만 우리가 이해할 수 있는 것은 지금보다는 복지지출수준이 늘어날 수밖에 없다는 것이다. 각종 사회적 위험에 대한 보편적이고 기초적인 보장확대의 필요성과 인구고령화 등으로 복지수요는 크게 늘어날 것으로 전망됨에 따라 복지지출의 확대도 불가피한 상황이기 때문이다. 그렇다면 과연 어느 정도 수준의 복지지출수준까지 갈 것인가를 결정하는 과정이 중요하다. 복지지출 확대는 성장과 균형을 이루는 범위 내에서 이루어져야 지속가능하기 때문이다.

전체적으로 복지지출이 경기변동에 그렇게 뚜렷하게 반응한다고 보기는 어려운데, 이것은 복지지출이 경기침체의 재정정책에 의해서만 움직이는 것이 아니라 기존의 복지를 급격히 줄이지 못하게 하는 여러 가지 요인들 때문인 것으로 이해할 수 있다. 또한, 경기침체기일수록 실업과 빈곤이 확대됨으로써 복지지출의 수요가 더욱 커지기 때문에 필연적으로 복지지출이 확대되는 측면도 있을 것이다. 이 같은 논의에 따라 얻을 수 있는 시사점은 다음과 같다. 복지국가의 확립기에 있을 때 선진국들의 경험을 바탕으로 재정소요를 충분히 고려한 복지수요를 잘 예측하여 지속가능한 복지모델을 설계해야 한다는 점이다. 복지지출은 경기침체에 수요의 증가에 따라 필연적으로 확대되거나 감소하더라도 그 폭에 제약이 따른다는 특징이 있기 때문에 사전에 재정균형을 위한 조치들을 마련할 필요가 있다.

안중범·안상훈·전승훈(2010)은 복지지출이 증가한다는 가정 하에, 재정건전성 확보가 가능한 조세부담률과 국민부담률 수준을 측정해 보았다. 이때 재정건전성의 기준은 관리대상수지 적자폭을 3% 이내로 유지하는 것과 국가채무 비중을 60% 이내로 관리하는 것으로 삼았다.⁽⁶⁾ 분석결과에 따르면, 국가채무 비중을 60% 이내로 관리하기 위해서는 2037년

(6) 국가채무 60% 기준은 EU의 국가채무 상한 기준을 사용하였다. EU에서는 재정수지적자가 3%를 초과하지 않고 국가채무의 GDP대비 비중이 60%를 초과하지 않는 것을 목표로 하고 있다.

〈表 4〉 복지지출 수요 충족을 위한 조세부담률 수준

| | 국가채무 60% 이내 관리 | | 관리대상수지 -3% 이내 관리 | |
|------|----------------|-------|------------------|-------|
| | 조세부담률 | 국민부담률 | 조세부담률 | 국민부담률 |
| 2010 | 20.05 | 26.42 | 20.05 | 26.42 |
| 2020 | 20.43 | 27.61 | 20.43 | 27.61 |
| 2023 | 20.43 | 27.61 | 20.46 | 27.92 |
| 2030 | 20.43 | 28.61 | 24.35 | 32.53 |
| 2037 | 25.91 | 34.69 | 29.47 | 38.25 |
| 2038 | 29.70 | 38.56 | 30.30 | 39.16 |
| 2039 | 30.66 | 39.61 | 31.16 | 40.11 |
| 2040 | 31.63 | 40.68 | 32.04 | 41.09 |
| 2050 | 42.64 | 52.49 | 40.98 | 50.83 |

資料: 안중범(2011b).

에는 조세부담률을 25.91%로 높여야 하고, 2050년까지 42.64%로 높여야 하는 것으로 나타났다. 이에 따른 국민부담률은 약 52.49%로 추정되었다. 관리대상수지 적자규모를 3% 이내로 관리하기 위해서는 2050년에는 조세부담률이 40.98%, 국민부담률이 50.83%에 달해야 할 것으로 나타났다. 추가적으로 세금부과에 의한 비효율성 비용(초과부담, excess burden)을 고려하면, 경제 전체적으로는 조세부담률(43%) 이상의 비용을 초래하는 것으로 해석될 수 있다.⁽⁷⁾ 즉, 초과부담을 대략적으로 30% 정도로 추정할 경우 조세부담률은 55%까지 도달하는 것이다.

이처럼 복지지출 수요 충족을 위해 무조건 조세부담률 수준과 국민부담률 수준을 높이는 데에는 한계가 있다. 조세부담 증가가 국민경제에 미치는 영향을 고려할 필요가 있으며, 무엇보다 조세부담 수준 증가에 국민적인 합의가 이루어질 수 있는가도 문제로 지적할 수 있다. 이에 여기에서는 재정건전성 목표 하에서 국민들이 일정수준의 조세부담률 및 국민부담률 수준을 합의한다고 가정할 때 복지지출 수준을 어느 정도까지 확대할 수 있는가가 중요하다. 이러한 시도는 국민들이 합의할 수 있는 조세부담의 수준과 그러한 조세부담 수준 하에서 우리가 감당할 수 있는 복지지출 수준의 적정 조합을 찾아낸다는 점에서 의미가 있는 작업이라 할 수 있다.

보다 구체적으로 국가채무를 GDP대비 60% 이내로 유지한다는 목표 하의 조세부담률(국민부담률)과 복지지출 규모를 연계 지으면 다음과 같은 세 가지 메뉴가 등장할 수 있

(7) 초과부담(혹은 사중손실, deadweight loss): 과세로 인한 자원배분의 왜곡인 효율성 비용과 조세제도를 운영하는데 필요한 운영비용.

〈表 5〉 복지지출과 재원부담의 연계 메뉴

| | 메뉴 A 저부담-저복지 | 메뉴 B 중부담-중복지 | 메뉴 C 고부담-고복지 |
|-------|-----------------|-----------------|-----------------|
| 조세부담률 | 25 | 30 | 35 |
| 국민부담률 | 35 | 40 | 45 |
| 복지지출 | 14.7 | 18.5 | 22.4 |

資料: 안중범(2011b).

다. 메뉴 A는 2050년까지 조세부담률을 25% 수준(국민부담률은 34.85% 수준)으로 높일 경우 복지지출 수준은 14.71%로 증가 가능하다는 것이다. 메뉴 B는 2050년까지 조세부담률을 30% 수준(국민부담률은 39.85% 수준)으로 높일 경우 복지지출 수준은 2050년까지 18.54%로 증가가능하다는 것이다. 메뉴 3은 2050년까지 조세부담률을 35% 수준(국민부담률은 44.85% 수준)으로 높일 경우 복지지출 수준은 2050년까지 22.36%로 높일 수 있다는 것이다. 메뉴 A를 저부담 저복지, 메뉴 B를 중부담 중복지, 메뉴 C를 고부담 고복지라고 할 경우 국민들로 하여금 이 세 가지 중에 한 가지를 선택하도록 하자는 것이다.

향후 저출산·고령화 등 복지수요의 급증을 감안하면 복지지출수준의 상승은 불가피 할 것이라는 점에서 복지지출은 국민부담 수준과 함께 논의되어야 한다. 국민부담가능성을 고려해서 적정 복지지출수준을 국민 스스로가 선택하도록 하는 것은 정치적 측면에서도 중요하다. 사실, 같은 지출수준을 보이는 나라들이라고 해도 소수의 취약계층에만 혜택이 집중된다면 전체 납세자의 정치적 지지를 확보하기 힘들다. 반대로, ‘고부담-고복지’의 국가에서도 국민부담수준이 지속적으로 과도하게 유지될 경우, 이 또한 국민이나 국가경제가 감내하기가 쉽지 않다.

따라서 정책수단의 선택에 있어서 핵심과제는 재원조달 가능성과 실효성 확보라고 할 수 있다. 아울러 복지재원 조달문제는 복지지출에 대한 국민의 재원부담능력과 부담의사에 기초한다. 다시 말해 우리의 복지는 국민이 선택한 부담수준과 복지수준을 기초로 이에 걸맞은 개별 복지프로그램들의 우선순위를 설정하는 것이라 할 수 있다.

3.3. 복지재정 확충의 원칙과 과제

복지지출은 늘려야 한다. 더 이상 국제비교를 해서 복지지출이 적으니 늘려야 한다는 식의 논의는 의미가 없다. 이제는 복지지출을 얼마나 늘려야 하고, 그리고 어떻게 늘려야 하는가에 논의를 집중해야 한다.

먼저 ‘얼마나’ 늘려야 하는가는 현재와 미래의 복지환경과 여건에 대한 전망이 기초가 되어야 한다. 저출산·고령화 사회, 그리고 통일이라는 미래상황에 걸맞은 복지정책과 이를

실현하는데 소요되는 복지재정 규모가 정해져야 하는 것이다. 특히 이러한 복지재정소요가 그대로 복지지출로 확정되는 것이 아님을 분명히 해야 한다. 왜냐하면 재정을 건전하게 유지하는 상태에서 국민들이 부담할 수 있는 최대한의 세부담과 사회보험부담을 기초로 복지재정 규모가 최종적으로 확정될 수 있기 때문이다. 미래상황에 대응하는 복지정책 모두를 수행하는데 소요되는 복지재정이 아니라 국민이 감내할 수 있는 부담수준 하에서의 복지재정 규모가 결정되어야 하며, 이를 기초로 복지정책의 우선순위가 정해져야 한다.

얼마나 늘려야 하는가가 결정되면 ‘어떻게’ 늘릴 것인가의 논의가 필요하다. 우선순위를 어떻게 책정하며, 이를 기초로 어떤 정책을 어떻게 시행하고 관리할 것인가가 중요하다. 개별사업 하나하나를 놓고 실효성을 기초로 사전에 타당성을 과학적으로 평가한 뒤 여기에서 통과한 사업들 간 우선순위를 정해서 전체적인 재정여건에 부합하는 사업까지 시행하는 것이 필요한 것이다. 다시 말해서 장기적인 비전과 재정계획을 수립하고, 이에 대한 국민 합의를 거친 뒤 복지정책의 우선순위를 정해야 한다.

우선순위를 정하는 사전 타당성 조사는 투입되는 예산대비 효과로 비용효과성(cost-effectiveness)과 대상 집단의 후생증진정도, 즉, 목표효율성(target efficiency)이 기본 지표가 되어야 한다. 즉, 비용효과적이면서 목표효율적인 정책프로그램을 마련해야 하는 것을 궁극적인 목표로 삼아야 한다. 이러한 정책은 한 부처에 국한되는 것이 아니라 부처를 초월하거나 아우르는 정책조합(policy-mix)이 되어야 한다. 나아가 정책추진과 자원조달에 있어서 중앙과 지방간의 역할분담을 확립하고, 아울러 정부만이 아니라 민간과의 협력 체제를 구축하는 과정이 요구되기도 한다.

4. 복지정책의 평가체제 개선과제

4.1. 복지정책 평가체제의 문제점

4.1.1. 부처 간 칸막이

2010년 현재 총 9개 부처에서 249개에 이르는 복지사업을 시행하였으며, 이에 따라 부처 및 사업 간 중복, 복지예산에 대한 관리 미흡으로 인한 사각지대의 발생과 중복 수혜, 공무원의 부정 및 횡령 등 재정 누수현상 문제가 꾸준히 지적되고 있는 실정이다. 부처 및 사업 간 중복에 따른 예산 관리 미흡이 비단 복지사업에서만 드러나는 것이 아니다. 2003년부터 2008년(노무현 정부)까지 일자리 지원사업의 경우도 청년실업대책, 사회적 일자리 창출사업 및 취약계층 일자리 창출사업, 직업훈련 등 사업을 총 15개 부처에서 관장하였고, 2009년 일자리 사업의 경우 총 19개 부처에서 관장하였다. 결과적으로 현재 예산편성에서 심의

에 이르기까지 복지 및 일자리 관련 대책은 정부 부처별로 이루어지고 있어서 부처 간 사업의 경우 중복과 낭비가 크게 발생할 소지가 충분하다.

기초보장 수급자를 대상으로 한 여러 부처의 각종 복지지원의 집중과 중복 문제도 심각한 실정이다. 기초보장 수급자에게는 국민기초생활보장제도에서 생계급여를 포함한 의료급여, 교육급여 등이 지급되고 있고, 기초생활보장제도 외에 교과부, 국토부, 방통위, 복지부, 지경부 및 행안부 등의 다양한 복지사업은 차상위계층을 수급대상으로 포함하기도 하지만, 그 경우에도 기초보장 수급자를 우선대상으로 하고 있다. 이는 수급자보다 차상위계층의 지원 후 소득이 더 작은 소득역전현상도 야기하고 있다. 2006년 차상위계층 실태조사에서도 소득인정액 120% 미만인 차상위계층의 월평균 경상소득은 57.17만원으로 수급가구의 70.74만원에 비해 13.57만원 더 낮아 소득 역전 현상이 나타났다.

뿐만 아니라, 그동안 재정자금의 투입에도 빈곤과 소득분배와 더불어 청년실업문제 등의 고용문제가 악화되고 있는 실정이다. 즉, 재정사업의 효과성 측면에서도 복지 및 고용정책 사업의 총체적인 정책부실로 인한 예산낭비가 발생하고 있다. 이와 같은 문제는 부처 간 총괄적 조정기능 미흡, 사업 간 기능조정 내지 효과성 제고 부족과 더불어 평가체제 부재로 인한 예산배분의 효율성 제고, 효과성 제고, 사후관리체제가 부재하고, 평가를 위한 인프라가 미비하다는 점이 주요 원인이라 하겠다.

4.1.2. 사전·사후 평가의 부실

예산사업의 경우 사후평가가 제대로 이루어 지지 않을 경우 실효성이 검증되지 않은 사업이 계속 시행되어 낭비를 초래하게 된다. 특히 전년대비 증가율에만 초점을 맞추는 우리의 예산편성과 심의과정에서 사후평가의 소홀은 치명적이다. 외환위기 이후 복지지출이 크게 증가하였지만, 실제 복지제도의 실효성에 대한 검증 없이 제도가 도입 및 확대되면서 낭비적인 요소가 많다는 지적이 끊임없이 제기되었다.⁽⁸⁾

일례로 일자리 대책의 경우 이를 수행하는데 소요되는 재원은 일반회계뿐만 아니라 기금으로부터도 조달되고 있다. 고용부가 관장하는 기금은 고용보험기금, 근로복지진흥기금, 산업재해보상보험기금, 임금채권보장기금, 장애인고용촉진 및 직업재활기금의 다섯 가지가 있다. 하지만, 예산과 기금 간 그리고 부처 간 중복요인을 점검하고 사업의 실효성을 평

(8) 김을식(2007)은 성향점수매칭(propensity score matching) 이중차이(difference in differences)라는 준실험적 방법을 사용하여 국민기초생활보장제도의 사중손실과 이를 반영한 빈곤감소효과를 추계한 결과, 사중손실규모가 가구당 97.92만 원으로 가구당 급여액 334.38만 원의 29.28%를 차지한다는 결과를 제시한 바 있음. 이를 국민기초생활보장제도 관련 예산에 적용하면 2005년의 경우 1조 3,267억 원의 낭비가 발생한 것으로 추산됨.

〈表 6〉 일자리 예산 중 재정지원 일자리 예산 현황

| | '11년 | '12(안) | 증감 | % |
|-------------|---------------------|---------------------|-------------------|-----|
| 재정지원 일자리 | 89,574 | 94,530 | 4,956 | 5.5 |
| ① 직접일자리 창출 | 23,651 (54.1만 명) | 25,026 (56.2만 명) | 1,375 (2.1만 명) | 5.8 |
| ② 고용서비스 인프라 | 65,923 | 69,504 | 3,581 | 5.4 |

資料: 기획재정부(2011).

〈表 7〉 복지예산 예산 현황

| | '11년 | '12(안) | 증감 | % |
|--------------|---------|---------|--------|---------|
| 합 계 | 208,246 | 252,007 | 43,761 | 21.0 |
| ① 보육 | 4,784 | 13,799 | 9,015 | 188.5 |
| ② 교육 | 1,349 | 16,578 | 15,229 | 1,128.8 |
| ③ 문화 | 381 | 573 | 192 | 50.3 |
| ④ 주거·의료 | 152,366 | 162,507 | 10,142 | 6.7 |
| ⑤ 저소득층 | 296 | 2,700 | 2,404 | 811.5 |
| ⑥ 장애인 | 1,242 | 3,696 | 2,454 | 197.5 |
| ⑦ 노인 | 6,276 | 6,798 | 522 | 8.3 |
| ⑧ 다문화가족 | 468 | 524 | 56 | 12.0 |
| ⑨ 농어업인 | 3,782 | 4,358 | 575 | 15.2 |
| ⑩ 장애인 및 전·의경 | 12,687 | 13,887 | 1,200 | 9.5 |
| ⑪ 국가유공자 | 24,615 | 26,587 | 1,972 | 8.0 |

資料: 기획재정부(2011).

가하는 체제를 갖추지 못하고 있는 실정이다. 또한 의약분업과 국민기초생활보장제도 도입 11년이 경과했음에도 불구하고 제대로 된 사후 평가(효과성)는 이루어지지 않고 있다. 도입 당시 항생제 남용을 막을 목적으로 시행된 의약분업이 과연 어느 정도 성과가 있었는지, 또한 빈곤대책의 획기적 개선을 위해 도입된 국민기초생활보장제도의 빈곤탈출효과가 어느 정도인지 적절한 평가가 수반되지 않고 있다는 것이다.

복지 및 일자리 정책은 예산배분의 효율성과 지출의 효과성을 담보하지 못하는 실정 하에서 지속적으로 확대되어 예산 누수 및 정책부실이 확대 재생산되고 있다고 평가된다. 참고로 2012년 예산(안) 중 복지 분야는 25.2조 원으로 2011년 대비 21.0%, 일자리 예산(안)의 경우 10.1조 원으로 2011년 9.5조 원 대비 6.8% 증대되었다. 결과적으로 복지 및 일자리 정책은 사업 확대 및 그에 따른 예산 확대에 비추어 여전히 지출의 효율성과 효과성이 담보되지 못한 실정이라 평가할 수 있다.

〈表 8〉 사회복지 전달체계 개선종합대책의 주요 내용

| 분 야 | 개선대책 | |
|---------------|--|--------------------------------|
| 인력보강 · 기능조정 | 사회복지직렬 공무원 결원충원 동 「팀장」 폐지 시군구 · 읍면동 기능조정 | |
| 사회복지 통합관리망 구축 | 복지사업 통합 공적자료 연계 | |
| | 현금급여 부정방지 | 계좌등록 급여생성 전자결제연계 사후관리 |
| 급여지급 관리 강화 | 복지관리계좌 도입 별칙 강화 | |
| 민간복지시설 효율화 | 사회복지시설 유형 조정 사회복지시설 분포의 지역 간 격차 완화 민 · 관 협력 강화 | |

資料: 국회예산정책처(2011).

4.1.3. 전달체계 평가 미진

복지전달체계의 평가 미진 논의의 핵심은 예산이 수급자에게 정확하고 공정하게 전달되어 당초 목표 혹은 예상한 효과를 시현하였는가의 문제이다. 하지만 우리의 전달체계는 복지서비스의 기획, 수요 반영, 민관 협력, 맞춤형 서비스 등의 제공이 미흡했다는 점을 포함하여 급여 및 서비스의 중복수급, 사회복지 담당 공무원의 횡령 등을 모니터링하고 관리할 수 있는 시스템이 갖추어져 있지 못한 것이 현실이다.

2008년도 국정감사에서는 기초생활보장제도의 사각지대 문제, 전달체계 미비로 인해 복지 담당자의 업무과중과 이에 따른 전달자와 수혜자를 잇는 효과적인 서비스 전달 부실, 그리고 수급자 선정 및 사후관리 미흡 등이 지적되었다. 이와 같은 문제 제기에 따라 감사원은 「사회복지제도 및 전달체계 운영실태」에 대한 특별감사를 실시⁽⁹⁾하였고, 2009년 6월 정부는 사회복지전달체계 개선종합대책을 마련 · 실시하기에 이른다.

이에 따라 정부는 2009년 6월 사회복지 전달체계 개선종합대책을 발표(〈表 8〉)하고, 후속 조치로 개선대책에 대한 성과를 평가하였다.⁽¹⁰⁾ 하지만, 사회복지 전달체계 개선종합대

(9) 본 결과는 국회예산정책처(2011)에서 재인용하였으며, 25개 시군구에서 복지급여 등을 횡령한 33건의 사례를 적발하였고, 복지관련 급여 총 587억 원이 부정 수급된 점을 보고하였다.

(10) 국회예산정책처, 『사회복지 전달체계 개선종합대책』의 주요 성과 평가는 일선 사회복지 담당

책의 시행에도 불구하고 그간 제기된 근본적인 문제점들은 해소 또는 개선도가 낮음을 알 수 있다. 첫 번째로 현행 지방자치단체 인력 및 조직을 통해 사회복지 업무의 전문성과 효율성을 제고하는 데 한계가 있다. 둘째, 사회복지 담당 공무원 부족현상에 대응하기 위한 복지인력의 확충이 미흡하다. 셋째, 공적복지와 민간복지전달체계와의 연계성이 미흡하다.

4.2. 복지정책 평가의 기본방향

복지정책에 소요되는 예산과 기금 간 그리고 부처 간 중복요인을 점검하고 사업의 실효성을 평가하는 체제가 갖추어져야 한다. 우리의 경우 국회 내 예산결산위원회를 상임위가 아닌 특별위원회로 두고, 임기 1년의 위원을 모든 지역구 의원들이 한 번씩 돌아가면서 맡게 된다. 다만, 9월 결산심사, 10월 국정감사를 거친 뒤 11월부터 한 달도 안 되는 기간 동안 진행되는 예산심사는 시간마저 절대적으로 부족한 실정이다. 우리의 현실에 비교하여 미국의 경우 1996년 클린턴 대통령이 단행한 복지개혁에 대한 평가가 정부나 의회 차원에서 아직도 진행 중에 있다. 뿐만 아니라, 의회에서의 예산심사과정 자체를 개혁하기 위해서도 끊임없이 노력하고 있다. 이와 같은 결과로 예산심사가 잠시라도 소홀해지지 않도록 이중·삼중 장치를 마련하고 있으며, 다음과 같은 절차를 따른다. 우선 상원과 하원 모두에 예산위원회(budget committee)를 두어 예산총량과 각 상임위별 배정 예산규모를 결정한 뒤, 이를 각 상임위에 전달한다. 이후 상임위는 사업인준위원회(authorization committee)가 되어 이미 배정된 상임위 예산한도 내에서 개별사업에 대한 인준을 실시한다. 마지막으로 상임위별로 인준된 예산은 다시 한 번 상·하원별로 지출승인위원회(appropriation committee)에서 최종적으로 점검을 받은 뒤 확정하게 된다.

4.2.1. 정책조합(policy-mix) 확립

그동안 복지정책은 소외계층에 대한 지원에만 초점을 맞춘 기존의 복지(welfare)에서 탈피하여, 소외탈출의 기본 동력이 되는 일자리를 제공하는 일하는 복지(workfare), 그리고 보다 나은 일자리, 오래 가는 일자리를 보장해주는 학습복지(learnfare)로 발전되었다. 향후 과제는 정책조합 체제를 확립하기 위해 사전적 정책 연계시스템을 도입하고, 소외발생 이전에 이루어지도록 ‘복지-노동-교육 연계’가 강화되어야 할 것이다.

우선 교육제도의 개혁, 직업훈련, 재취업 교육 등 고용구조 개선이 중요한 과제이다. 예로 교육제도의 개혁을 통하여 분배구조 개선과 빈곤축소가 가능하기 때문에 장기적으로 복지수요를 충족시킬 수 있을 것이며, 이를 통해 복지지출의 급격한 증가를 방지할 수 있을 것이다. 현재 직업훈련·재활·보육 등 사회복지서비스의 활성화를 추진할 필요가 높아

공무원을 대상(800명)으로 설문조사, 면담, 실지조사를 통해 이루어졌다.

지고 있으나, 현실은 이러한 생산적 복지부분에 대한 투자가 사실 매우 미흡한 실정이다. 특히 여성, 장애인, 노인, 청년, 실업자 등 언제든지 누구든 직업훈련과 재할 및 취업지원서비스를 받을 수 있도록 해야 할 것이다. 이들은 고용보험 등 사회보험의 자격대상이 되지 않는데다 고용보험을 제외한 사회보장제도들은 그러한 복지서비스를 거의 제공하지 않고 있어 사회적 서비스의 사각지대이다. 기껏해야 기초생활보장제도 등의 대상자가 되어야 서비스의 접근이 가능한 정도이다.

또한 고용정책은 예산과 세제와도 밀접한 관련을 갖지만, 사회보험과 사회복지 관련 정책과도 밀접한 관련을 갖고 있다. 고용보험과 국민연금과 같은 사회보험과 국민기초생활보장제도와 같은 사회복지제도가 고용에 미치는 영향이 상당히 클 것이다. 단기적으로는 고용보험제도와 국민기초생활보장제도가 갖는 고용에의 영향에 대한 분석이 필요하고, 이를 근거로 제도개선의 논의가 필요한 것이다. 특히, 고용보험 사업 내 직업훈련사업과 함께 국민기초생활보장제도의 자활프로그램의 경우 대상 근로자들의 고용창출과 유지에 큰 영향을 미치게 된다. 장기적으로는 국민연금제도가 고령자의 노동공급에 영향을 미칠 수 있다는 점에서 국민연금제도의 주요 모수의 변화가 고용에 미치는 영향을 검토하고 이를 기초로 제도개선 방안을 모색하는 것이 필요하다.

4.2.2. 목표효율성(target efficiency)과 비용효과성(cost-effectiveness) 확립

복지정책의 경우 부처별 평가가 아닌 사업별 평가(program evaluation)를 통해 중복 및 낭비를 점검하고, 이를 사전에 제거함으로써 사업의 비용효과성(cost-effectiveness), 효율성, 중복성 해소를 제고하는 방안을 모색해야 한다. 복지제도 도입 이전에 그 타당성을 검토하고, 제도 도입 이후에는 사후적인 평가를 통해 제도가 수정 보완될 수 있는 시스템이 마련되어야 한다는 것이다.

이미 살펴보았듯이, 정부의 사각지대 축소를 위한 제도적·행정적 노력 부족에도 불구하고 복지혜택 전달의 한계가 존재하고 있다. 이와 같은 상황 하에서 재정확대는 기존 수혜자만 혜택을 받고, 사각지대에 놓인 대상자의 불만은 가중되어 복지재정확대에도 불구하고 악순환이 계속되고 있는 것이다. 우선 지속적이고도 과학적인 사후평가체제 구축을 위해 재정사업 사후평가위원회의 신설을 모색할 수 있다. 또한 정책에 따른 행태변화(behavioral response)에 주목해야 한다. 예로 초과부담(excess burden)과 조세귀착(tax incidence)을 분석하여 이에 근거한 조세정책을 실시해야 하며, 복지정책에 따른 행태변화에 따라 재정소요를 추계함으로써 목표효율성을 극대화해야 한다.

결과적으로 ‘사전적(예비)타당성조사 → 예산편성 → 예산심의 → 예산집행 → 사업 사후평가 → 추후 정책 및 예산편성에 반영’을 예산과정의 하나로 자리잡게 해서 복지실효성

과 비용효과성을 높이는 환류체계(feedback system)를 구축해야 한다. 더불어 복지제도의 사전·사후 평가체제가 구축되기 위해서는 우선 자료개발 및 수집, 실제 평가시행에 대한 책임주체가 명확해져야 한다.

4.3. 복지정책 평가의 개선과제

4.3.1. 복지전달체계 개혁

사회복지 전달체계란 공공부조와 사회복지서비스가 전달되는 흐름을 의미하는 것으로서 사회복지 전달체계 내에서 중요한 것은 ‘누가’, ‘무엇을’, ‘누구에게’, ‘어떠한’ 방식으로 배분되는 것인지가 중요한 문제이다.

복지전달체계의 근본적인 개선을 위해 사회복지 전담 행정기관을 설치하는 문제를 검토할 필요가 있다. 이를 통해 기초생활보장제도 등 복지업무를 통합하여 관리 집행함에 따라 여타 자치단체의 행정업무로부터 벗어나 사회복지 업무를 전담할 수 있는 여건이 마련될 수 있을 것이다. 또한 이는 사회복지 인력의 집중을 통한 분업화와 전문화 체계로의 개선을 시도하는 것으로 업무생산성 제고에 크게 기여할 것으로 기대할 수 있다.

더불어 우리나라의 사회보장제도는 공급자 중심으로 설계되어 있어 중복·과잉급여와 중복관리에 따른 비효율성 문제를 안고 있다. 복지제도와 전달체계를 결과 및 수요자를 중심으로 개편하여 자원의 낭비는 줄이고 복지만족도를 높여야 할 것이다. 이를 위해 제도 간 연계를 강화하고 노동과 복지서비스가 서로 통합적으로 제공되도록 복지와 노동담당 부처를 통합하는 방안도 검토할 필요가 있다.

4.3.2. 복지재정통계 정비⁽¹¹⁾

향후 복지정책 정책개선 방향을 마련하는 데 기존 복지통계지표 체계의 문제점을 확인하고 개선하는 것이 중요한 과제이다. 첫째, 제공기관별 상이한 분류기준의 통일·통합이 요구된다. 기존 복지통계지표들은 분류기준, 제공기관에 따라 체계와 내용이 상이하다. 대체로 복지 관련 사업(사회보험, 공적부조, 사회복지서비스 등)을 중심으로 한 분류기준과 복지사업의 대상(노인, 여성, 아동, 장애인, 부랑자, 청소년 등)을 중심으로 한 분류기준이 주가 되고 있다. 이러한 분류기준은 이용의 편의성은 있으나, 이론적 근거가 부족하다. 즉, 체계적으로 현재의 복지 상황을 파악하고, 정책의 성과 등을 평가하기 위한 잣대로 사용하기에는 상당히 미흡하다.

둘째, 양적·객관적 지표에의 편중성을 해소해야 한다. 주로 객관적인 현황을 제시하는 지표들, 즉, 대부분 보고통계 지표들이다. 물론 이와 같은 양적·객관적 지표가 기본적인

(11) 본 항은 2011년 11월 안중범 외 4인이 한국조세연구원 재정네트워크 세미나 중 발표한 “한국 복지정보·통계체계 개선과제”의 주요 내용을 발췌·정리한 것이다.

로 제공되어야 한다는 점에는 이견이 있을 수 없다. 다만, 삶의 질에 대한 만족도, 정부에서 제공하고 있는 복지급여 및 서비스에 대한 만족도, 복지에 대한 인식 등 주관적인 지표들은 거의 제공되고 있지 않은 상황은 조속한 개선이 요구된다. 즉, 객관적인 상황을 보여주는 지표들과 함께 주관적인 인식을 반영한 지표들을 적극 개발할 필요가 있다는 것이다.

셋째, 통계자료의 낮은 활용성을 제고해야 한다. 복지 분야에서 많은 조사 및 보고가 이루어지고 있는데 반해, 기존 통계들에서 추출·제공하는 지표들의 수가 충분하지 않다. 복지 관련 통계지표들을 주로 제공하고 있는 곳은 주로 보건복지통계연보, 보건복지부 통계포털, 통계청의 e-나라지표, 통계청 국가통계포털⁽¹²⁾ 등이다. 관련되어 있는 부처들 및 기관은 보건복지부뿐만 아니라, 여성부, 노동부, 교육인적자원부, 국가보훈처, 통계청, 국민연금공단, 국민건강보험공단, 근로복지공단, 한국노동연구원, 한국여성정책연구원, 한국보건사회연구원 등 매우 다양하다. 그러나 한국의 복지 상황, 복지제도 발전 상황을 보여주기에는 양적으로 충분하지 않다. 즉, 국가통계포털에서 제공하고 있는 조사통계를 토대로 복지 지표들을 발굴하여 제공할 필요가 있다는 것이다.

넷째, 성과 측정 지표의 미비성을 개편해야 한다. 기존의 복지지표들은 정책 현황을 파악하는 것이 중심이고, 성과를 측정하는 지표가 매우 부족한 상황이다. 정책수립을 위한 기초 통계지표가 가장 많은 비중을 차지하고 있고, 다음으로 정책상황을 점검하기 위한 지표가 있으며, 정책성과를 측정하기 위한 지표는 소수에 불과하다. 보다 큰 문제는 위와 같은 구분 자체가 임의적이라는 것이다. 이론적 근거를 가진 정확하고 구체적인 기준에 의해 구분된 것이 아니라, 담당자의 주관적 판단에 의해 임의로 이루어진 것이기 때문이다.

본 연구는 기본적으로 OECD의 사회지표 분석틀을 기반으로 하는 동시에 EU 사회보호 위원회의 분석틀을 참조하여 새로운 복지지표 통계 분석틀을 제안한다.⁽¹³⁾ 새로운 분석틀은 ① 사회지표의 두 가지 목표인 사회변화에 대한 감시기능과 복지측정이라는 두 목표를 충실히 따르며, ② 현재의 정책 효과성을 평가하고 정책변화를 제안하며, ③ 물질적 요인과 탈물질적(non-monetary) 요인, 객관적 요인과 주관적 요인이 동시에 나타나게 될 것이며, ④ 비교 가능한 분석틀과 지표들로 구성되어야 할 것이다. 이와 같은 새로운 복지지표 통계 분석틀을 확립하고 운용하기 위한 방안은 국회 내 복지정보화 전문위원회의 설치·운영을 통해 중복과 누락의 방지하도록 하고, 국제비교를 통한 정책성과의 공시체계 마련,

(12) 국가통계포털에서 제공하고 있는 지표들은 객관적인 지표뿐만 아니라 주관적인 지표들도 다수 포함하고 있어 유용하다.

(13) 보다 구체적인 내용은 안중범 외 4인의 한국조세연구원 재정네트워크 발표자료를 참고하면 된다.

〈表 9〉 2010년 7월 말 기준 보건복지부 소관 승인통계 현황(총 43종)

| | | |
|--------------|--------|--|
| 보고통계 (17) | 복지(10) | 가정위탁국내입양소년소녀가정현황, 국민기초생활보장수급자현황, 노인복지사업현황보고, 노인학대현황, 등록장애인현황, 보육시설및이용자통계, 아동복지시설보호아동및중사자현황보고, 요보호아동현황보고, 장애수당수급자현황, 학대아동보호현황 |
| | 보건(6) | 결핵관리현황, 공중위생관계업소실태보고, 법정전염병발생보고, 보건소및보건지소운영현황, 압등록통계, 한센병관리사업실적 |
| | 사회(1) | 사회복지자원봉사현황 |
| 조사통계 (24) | 복지(8) | 노인실태조사, 보육실태조사, 사회복지서비스산업실태조사, 아동발달분야사회복지서비스수요조사, 아동종합실태조사, 장애인실태조사(지정통계), 장애인편의시설설치현황조사, 최저생계비계측조사 |
| | 보건(15) | 국민건강영양조사(지정통계), 국민구강건강실태조사, 국민보건의료실태조사, 선천성이상아통계조사, 영아모성사망조사, 의료기기, 화장품 제조 유통 실태조사, 의약품소비량및판매액통계, 인수공통전염병위험군의감염실태조사, 전국장애인기생충실태조사, 정신질환자실태조사, 지역사회건강조사, 청소년건강행태온라인조사, 퇴원손상심층조사, 환자조사, 흡연실태조사 |
| | 인구(1) | 전국결혼및출산동향조사 |
| 가공통계 (2) | 복지(1) | 한국의 사회복지지출 |
| | 보건(1) | 국민의료비추계및국민보건계정 |

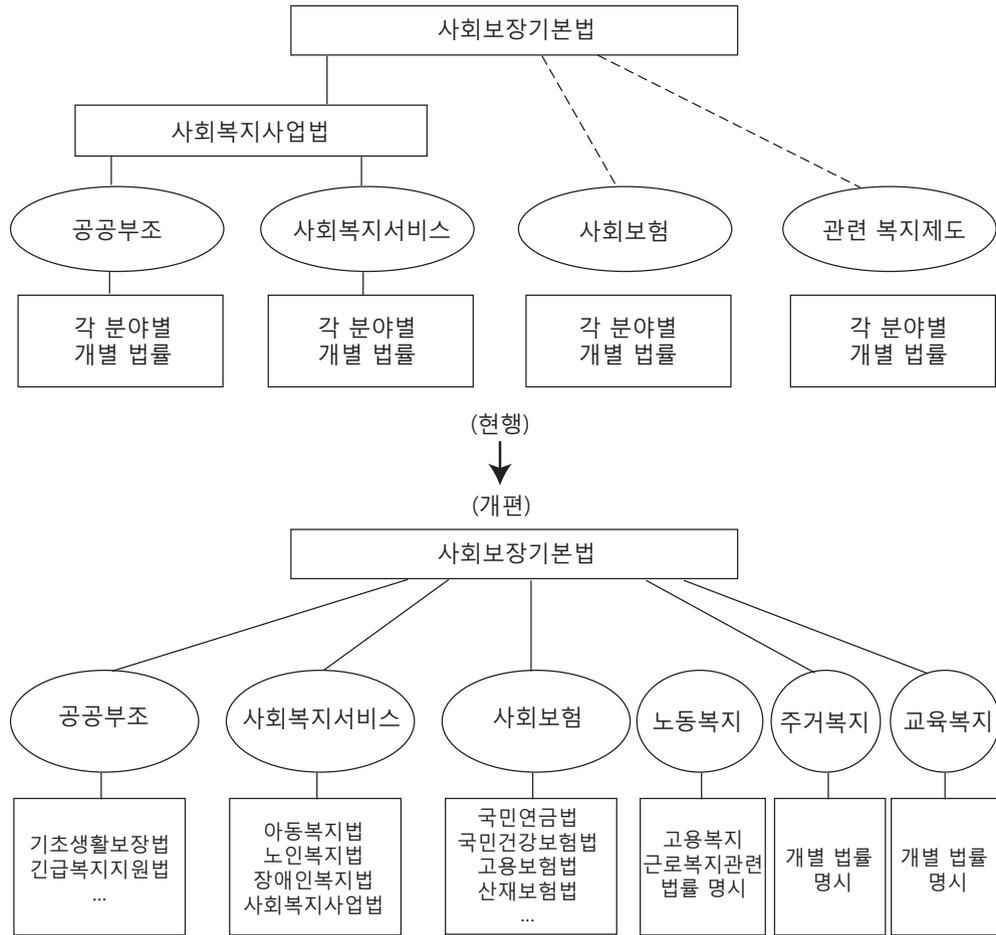
資料: 안중범 외 4인(2011).

정책 평가를 위한 정보망 개편 및 일원화 등이 필요하다.

4.3.3. 복지정책 평가를 위한 control tower 설립

복지제도의 사전·사후 평가체계가 구축되기 위해서는 우선 자료개발 및 수집, 실제 평가시행에 대한 책임주체가 명확해져야 하는데, 미국의 기획·평가차관보실(Assistant Secretary for Planning and Evaluation; ASPE) 같은 기구가 복지부 산하에 있을 필요성이 제기된다. 현재는 지자체 선거 등으로 민원 발생을 의식하여 사후관리를 적극적으로 할 수 없는 상황도 중요한 요인이며, 중앙정부나 지방정부의 체계적인 모니터링 시스템 및 조직이 부재하며, 지자체나 중앙정부의 일상적인 감사는 인력부족으로 제한적이다. 뿐만 아니라, 복지정책 전반에 대한 사후관리 및 부정수급 관리, 사각지대 발굴 및 권리구제, 행정처분 및 법적 조치 등을 전담할 수 있는 조직 및 인력 확충이 필요한 실정이다.

더불어 복지정책 평가 통합기구는 사전·사후평가의 연계체계 구축을 위해 객관적이고 과학적인 평가 지표의 개발을 하는 것이 중요하다. 평가의 기준은 현행의 정적(static)인 평가에서 동적(dynamic)으로, 대상자의 현재 상태(current status)가 아닌 움직임(behavioral



〈그림 4〉 사회보장법 개정에 따른 사회복지법 체계 개편 개요

response)으로, 총론이 아닌 각론으로, 그리고 철학이 아닌 과학으로 전환되어야 할 것이다. 또한 새롭게 개발한 지표 및 평가방법으로 정책에 따른 행태변화를 관찰하고, 이를 통해 사회적 실험(social experiment) 또는 준실험적(quasi experiment) 방법 등 정책효과를 과학적으로 평가하는 방법을 적극적으로 활용하는 복지정책 평가시스템을 구축하는 방안이 모색되어야 한다.

4.3.4. 사회보장기본법 전부개정의 중요성

현행 사회보장기본법 체계는 사회보장기본법을 필두로 하여 사회보험관련법, 공공부조 관련법, 사회복지서비스관련법, 그리고 기타 복지제도 관련법 등 각 범주별 개별 법률들로

구성되어 있다.⁽¹⁴⁾ 그러나 기본법을 통해 서로 긴밀하게 엮여져 있지 않아 선진복지국가처럼 제도 간 연계성과 통합성이 결여되어 있고, 이로 인해 사회보장제도의 효과성과 효율성이 저하되고 있는 실정이다. 즉, 기본법이 개별제도들을 꿰여주고 묶어주는 역할(통합과 조정)을 해야 함에도 불구하고 관련규정의 미비, 부재 등으로 제대로 작동하지 않고 있다는 것이다.

우선 사회보장기본법 전부개정의 중요성은 법률상 지위와 기능 측면에서 기본법 중심의 사회보장법률체계의 확립 및 법률 간 정합성을 제고한다는 점이다. 즉, 사회복지사업법의 조항 중 지역사회복지계획과 관련된 사항을 기본법으로 이관하고 다른 법률과의 관계를 명확히 한다.⁽¹⁵⁾

이미 제기한 바와 같이 중앙부처의 사회보장발전계획과 둘 이상의 부처가 관련되는 사회보장정책의 심의조정기능을 부여받은 사회보장심의회(실무위원회 포함)는 전문성의 취약 등으로 실질적인 조정기능을 수행하지 못하고 있는 실정이다. 즉, 복지정책은 확대·다양화되고 있으나 통합적으로 조정되지 못하고 있으며, 현장의 여건을 고려하지 않고 다양한 제도를 도입하거나 확대함으로써 전달과정에서 국민의 체감만족도를 제고하지 못하고, 오히려 다양한 부작용이 발생하고 있다고 평가할 수 있다. 또한 복지정책의 사후관리 및 모니터링 전담조직 및 인력의 운영이 필요하다. 복지예산 중 비중이 큰 국민기초생활보장제도에 있어 수급자 확인조사 및 부적정 급여지급 사례 발견, 급여조정 및 보장비용 징수, 체납처분 등 사후관리 업무를 일선의 사회복지 전담 공무원 및 각 지자체에서 책임지고 수행하도록 하고 있으며, 장애수당 등 타 제도에 대해서 이러한 모니터링 체계가 제대로 구축되어 있지 않은 실정이다.

국회에 발의된 사회보장기본법 전부개정은 사회보장 개별계획 간 통합·조정 기능을 제고하고, 복지의 전달체계 문제의 해소하기 위해 반드시 필요하다.

첫째, 사회보장 장기발전계획을 수립하여 기존법에는 계획의 성격이 약한 사회보장 장기발전 '방향'을 수립하도록 하고 있으나 개정법에서는 장기발전 '계획'을 수립하도록 하여

(14) 사회보장기본법 제3조(정의)는 우리나라 사회보장에 대한 개념과 영역을 정의하고 있는데, 이러한 사회보장의 범위와 영역에 대한 규정은 선진복지국가에 못지않게 포괄적이라고 평가된다.

(15) 사회복지사업법은 그 동안 공공부조 및 사회복지서비스분야에서 사회보장기본법이 제 역할을 수행하지 못하는 상황에서 두 분야의 상위 절차법으로 기능해 왔기 때문이다. 즉, 사회보장기본법 전부개정은 부처를 초월하여 사회복지 영역의 개별 법률의 상위법으로 위상이 제고될 것으로 예상된다.

〈表 10〉 사회보장기본법 전부개정안의 기대효과

| 구분 | 현행법 | 개정안 | 기대효과 |
|---------------------|--|---|--|
| 사회보장정책의 목표 (복지비전) | 노인세대와 빈곤층 중심의 소득보장 | 경제 및 사회적 참여와 자아 실현 보장(제2조) | 보다 예방적·선제적 복지 |
| 사회보장급여의 구성(복지국가유형) | 소득보장 중심의 비용상 승형의 전통적 복지국가 | 소득+사회서비스의 균형적 보장으로 미래지향적 복지국가(제4장) | 복지국가의 장기 지속 가능성 제고 |
| 사회보장 급여의 특징(복지의 범위) | 공공 부조 | 집단별 특수성 고려한 맞춤형 복지(제4장) | 복지체감도 및 실효성 제고 |
| | 사회 서비스 | 저소득층 중심의 제한적 사회서비스 | |
| 사회보장 장기 발전계획 | 분절적(중앙과 지방, 중앙 부처간 복지계획이 제각각) | 통합적(장기발전계획이 모든 사회보장관련계획의 기본이 됨) (제17조, 제19조) | 정책의 연계성/법률간 <u>정합성</u> /기본법의 모범 기능 제고 |
| 사회보장정책의 조율 기능 | 부처간 칸막이로 공급자 중심 복지(대상자선정기준 등 제각각), 사회보장 심의위원회가 있으나 형식적 | 중앙과 지방간, 중앙 부처간 정책의 사전 조율 의무 부여, 사회보장위원회로 격상(실질적 최상위의 정책 조율 기능 부여) (제20조, 제27조 등) | 부처간 칸막이 제거로 <u>수요자중심의 복지정책 수립 및 운영</u> 가능 복지실효성 및 만족도 증대 |
| 사회보장의 전달 및 정보체계 | 전달체계의 깔때기 현상, 사회보장정보와 통계의 분산 및 사후관리 부재 등으로 재정누수 초래 | 정책의 사전조율기능, 모니터링·사후관리 및 통합정보·종합통계체계 확립 (제27조, 제31조, 제33조, 제37조 등) | <u>복지체감도의 획기적 개선</u> 및 정책의 피드백이 용이하여 효율성과 효과성 제고 |
| 국가와 국민의 책임 | 복지국가 건설에 대한 국가와 국민의 책임이 소극적 | 국가(제5조 제1항)와 국민(제7조 제2, 3항)의 적극적 책임 부과 | <u>복지재정 확보</u> 를 위한 법률적 기반 마련 |
| 국민경제적 효과 | 복지지출이 소비적·소모적 성격 | 생산적·투자적(사회서비스 확대로 고용창출, 여성고용 확대) | <u>성장</u> 과 <u>복지의 균형</u> (경제정책과 사회정책의 효과적 통합) |

계획의 구속력을 강화시킨다.⁽¹⁶⁾

(16) 장기발전계획은 다른 법령에 수립되는 사회보장에 관한 계획에 우선하며 그 계획의 기본으로 함(제17조)으로써 계획의 통일성을 제고한다. 또한 사회복지사업법에 규정된 지역사회복지계

둘째, 사회보장심의위원회(안)의 실질적 기능을 강화한다. 즉, 기본법은 명확한 복지국가 비전(목표)과 개별 정책의 추진방향 등을 제시하여 줌으로써 개별 법률의 제·개정 시 실질적인 지침이 될 수 있고 그로써 법률적 구속력과 위상을 갖출 수 있을 것이다. 또 제·개정된 개별 법률들이 서로 균형과 조화를 이루면서 체계적으로 발전할 수 있도록 통합 조정하는 기능을 발휘할 수 있어야 한다. 이를 위해서 위원회의 기존 심의사항에 특히 ‘국가와 지방자치단체의 역할 및 비용 분담’, ‘사회보장 관련 통계의 종합·조정’을 추가하고,⁽¹⁷⁾ 보건복지부의 책임 하에 사회보장통계연감 형태 등으로 사회보장 종합통계를 매년 생산하고 이를 위원회에 심의를 받도록 한 후 공표토록 의무화할 수 있다.

셋째, 사회보장기본법 개정은 복지정책 사후관리 및 모니터링, 전담조직의 인력운영이나 정보공개 관련 법적근거를 제공한다. 대상은 당초 기초생활보장제도 및 의료급여 중심에서 중앙정부 및 지방정부에서 운영하고 있는 각종 복지정책 전반으로 확대하고, 사회복지통합관리망의 정보 인프라를 활용한 모니터링 및 조사를 수행할 수 있도록 확대할 필요가 있다. 또한 소득재산 중심의 사후관리 및 부정수급 단속은 전담 공무원이 수행하기 불가능한 업무구조임에도 부담만 지우고 있으므로, 이를 소수의 정예 인력 및 조직이 전담함으로써 현장에서 복지대상자를 찾아가는 서비스 제공하고 사례관리 업무비중을 높일 수 있도록 하는 것이다. 마지막으로 사후관리 전담조직 신설은 일선 지자체의 부담을 감소시켜 실질적으로 사례관리 서비스 제공에 투입하도록 함으로써 복지인력을 충원하는 효과도 기대할 수 있다.

5. 결 론

복지개혁 추진의 궁극적인 목표는 복지지출 수요에 대응하면서도 재정건전성을 훼손시키지 않는 지속가능한 복지체계의 구축하는 것이다. 이를 위해서는 복지개혁 방향을 기초로 하여 우리나라의 복지제도가 선진화·정상화되는 것이 필요하다. 이를 위해서는 복지제

획을 기본법으로 이관하여 전체 사회보장 계획이 일관되게 추진될 수 있도록 위해 지역사회 복지계획은 장기발전계획에 연계하여 수립하도록 한다(제19조).

(17) 복지부 또는 타 부처의 복지제도 도입 및 확대 시 재정 및 전달체계(인력소요)에 대한 영향을 사전에 평가하여 이에 대한 대응책을 마련하도록 규정한다. 또한 관계부처 및 지자체는 새로운 복지정책 도입 시 보건복지부 장관과 사전 협의하도록 하고, 보건복지부 장관은 사회보장제도 간 정합성, 예산 및 전달체계, 사회복지인력의 업무부담 및 인력소요에 미치는 영향 등을 종합 평가하여 사회복지통합관리망을 활용한 지원 대상 선정 등 효율적 정책설계 및 집행을 위한 조정방안을 제시한다.

도에 대한 사전·사후 평가시스템의 구축, 복지전달체계의 개혁 등이 이루어져야 한다. 또한 복지정책에 필요한 충분한 자원 마련을 위해서는 분야별 재정지출의 조정을 통한 복지 지출 자원 확보, 소득재분배적 성격을 지니는 조세제도 등 관련 제도 정비를 통한 간접적인 복지재원의 확보, 그리고 조세부담률 수준의 제고가 이루어져야 할 것이다.

하지만, 조세부담률 제고는 국민들에게 직접적인 세부담으로 이어지고, 조세에 대한 불만을 증폭시킬 수 있다는 점에서 신중해야 한다. 국민들의 세부담 수준과 복지지출 수준이 연계될 수밖에 없다는 점을 고려하여 적정 복지지출 수준과 이에 상응하는 적정 조세부담 수준에 대한 국민적 합의를 이루어 내는 것이 필요하다. 또한 조세저항의 정도가 납세자와 수혜자의 일치성에 의해 영향을 받는다는 점을 고려할 때 복지지출을 위한 조세부담률의 제고는 '전 국민 대상의 수혜균형'이라는 개혁방향과 함께 추진되어야 할 것이다.

복지재정 확립과 복지정책 개혁이 성공적으로 이루어지려면 국민들의 신뢰를 회복하고 국민과의 소통이 선결되어야 한다. 정부-국회-전문가-언론에 대한 신뢰는 갈수록 추락하고 있는데, 이러한 저신뢰는 결국 경제위기 상황에서 어떠한 정책도 효과를 발휘하기 힘들게 만들어 국가위기로 이어질 수도 있다. 후쿠야마 교수는 '신뢰(trust) = 사회적 자본(social capital)'으로써, 사회나 시장에서 신뢰가 형성되어야 거래비용과 분쟁이 줄어들어 저비용-고효율 경제가 비로소 가능하다는 것을 주장한다. 따라서 지금 우리에게 절실히 필요한 것은 관료, 정치인, 학자, 언론, 시민단체 등 주도세력들의 철저한 자기반성과 책임있는 행동이다.

성균관대학교 경제학부 교수

110-745 서울시 종로구 명륜동 3가 53

전화: (02)760-0435

팩스: (02)765-8138

E-mail: cban@skku.edu

참 고 문 헌

고영선(2011): “분배구조의 변화와 사회정책의 방향(I),” 한국개발연구원.

국회예산정책처(2011): “사회복지전달체계 개선종합대책 평가,” 사업평가보고서.

김음식(2007): “성향점수 매칭과 정책영향 평가,” 『평가리뷰』, 2007년 봄호, 감사원 평가연구원.

- 문형표 외 편(2008): “우리나라 노후소득보장체계 구축에 관한 종합연구,” 한국개발연구원.
- 박형수 · 전병목(2009): “사회복지 재정분석을 위한 중장기 재정추계모형 개발에 관한 연구,” 보건복지부 용역보고서.
- 안중범(2011a): “저출산 · 고령화에 대비한 장기 복지 재정계획 수립 방향,” 기획재정부 용역보고서.
- _____ (2011b): “한국형 복지모형과 복지재정,” 『응용경제』, **13. 2**, 241-271.
- 안중범 · 안상훈, 전승훈(2010): “복지지출과 조세부담의 적정 조합에 관한 연구,” 『사회보장연구』, **26. 4**, 293-324.
- 안중범 외 4인(2011): “한국 복지정보 · 통계체계 개선과제,” 재정네트워크 세미나 발표자료, 한국조세연구원.
- 통계청(2010): 『고령자 통계』.
- 한국보건사회연구원(2010): 『빈곤통계연보』.
- 기획재정부 웹사이트(www.mosf.go.kr).

Abstract

Financing and Reforming Welfare

Chong-Bum An

Considering the current and future political, economic and social circumstance, we have to find both the most suitable model of welfare state and the level of welfare budget. Instead of simply showing the direction of expanding welfare budget, we need a systematic discussion of how much to expand welfare budget and how to finance it. In particular, we need to find the best combination of the tax burden and the welfare budget with which majority of people agree. Based on such the welfare budget of consensus, the priority setting should be given to the welfare policies and programs. In turns, such the priority should depend on the legitimate evaluation of the concurrent welfare policies.

In this paper, I attempt to reevaluate Korea's welfare state and programs. Then I suggest the welfare reform to improve the policies and financial substantialities. Firstly, we should improve welfare delivery system in terms of installing an administrative institution. Secondly, we must develop the appropriate official data and statistics to evaluate welfare programs. Thirdly, we construct a standardized policy evaluation system including the establishment of an control tower. Finally, a major amendment to the Social Welfare Basic Law plays a major role in enhancing the coordination and fine-tuning of various welfare programs and in improving the delivery system of welfare programs. These efforts give rise to guarantee the efficient and sustainable welfare budget.

Keywords: Welfare programs, Welfare expenditures