

조세 · 재정 BRIEF

복지재정 전망과 대응방안

요 약

- 급속한 인구구조 변화로 현 제도하에서 주요 복지재정 지출규모가 GDP 대비 8.5%(2004년)에서 22.4%(2050년)로 13.9%p 증가할 전망
 - 연금, 보건의료, 장기요양, 노동, 교육 등 5개 항목 중에서 공적연금 효과(8.3%p)가 가장 크게 나타남

- 중장기 복지재정 수요 증가에 대응하기 위해서는 우선적으로 강력한 복지지출 합리화정책을 추진할 필요
 - 공적연금제도의 경우 적립식 원칙에 맞도록 기여-급여 간 균형회복에 노력해야 하며
 - 국민연금제도 미성숙으로 인한 사각지대 문제를 해소하기 위해 도입된 기초연금제도의 향후 역할 축소 필요
 - 건강보험제도는 재정에 대한 국회 통제기능을 강화하고, 피부양자 요건 등 재정 위험요인을 반영한 부과체계 개선노력이 필요
 - 근로자가 은퇴자를 부양하는 방식의 노인장기요양보험, 장애인장기요양보험 등은 향후 재정증가 유인 통제를 강화

- 복지제도 합리화에도 불구하고 추가재원이 요구될 경우, 우선 자영자 소득과약 등 탈루소득에 대한 과세 강화와 함께 수익자부담원칙에 입각한 사회보장기여금 방식의 역할을 강화
 - 조세수입의 확충은 그 경제적 효과나 우리나라의 조세구조 등을 고려하여 개별소비세 인상을 우선 검토

I 배 경

- 인간다운 삶을 영위하기 위한 국민적 기대수준이 높아짐에 따라 이를 뒷받침하는 국가재정 부담도 크게 증가
 - 소득증가에 따라 저소득층, 노인, 장애인 등 사회적 약자계층에 대한 배려 요구가 높아졌고 이들을 지원하기 위한 국가 역할 증가
 - '05~'10년 기간중 연평균 복지지출 증가율은 9.8%로 총지출 증가율 6.8%을 크게 상회
- 개별적인 복지 확대 요구에 대응한 제도 확충 논의로 중장기적인 지속가능성 등 종합적인 관점에서의 검토 미흡
 - 제도적 기반 확대는 단기적 시각에서 재원확보 가능성을 검토하여 중장기적인 관점에서의 접근은 미흡
 - 그 결과 노인장기요양보험제도, 기초노령연금제도, 장애인장기요양보험제도, 중증장애인연금제도 등 향후 재원소요가 크게 증가될 제도가 집중 확대
- 현 제도하에서 향후 복지재정 규모를 전망하고 그 대응방안을 검토할 필요
 - 개별적 제도 도입 혹은 확장논의는 높은 고령화 추세, 국민들의 조세수용성 등으로 인해 재원조달 능력보다는 높은 지출수준을 초래할 가능성이 높기 때문

II 복지재정 전망

- 향후 급속한 인구구조 변화로 인해 현 제도하에서 주요 복지재정 지출규모가 2050년까지 GDP 대비 13.9%p 증가할 전망
 - 한국조세연구원(2009)의 연구결과에 따르면 연금, 보건의료, 장기요양, 노동, 교육 등 5개 항목의 고령화 관련 지출의 증가규모가 GDP 대비 13.9%p(2004년 8.5% → 2050년 22.4%) 증가할 전망
 - 다른 선진국들에 비해 매우 늦게(1988년) 도입된 국민연금의 미적립 부분(지출예상 부분 중 미적립분, 8.3%p)이 주된 원인이며 다른 4개 항목의 증가규모는 5.6%p 수준
 - EU(2009)의 장기재정전망 결과에 따르면 2010년부터 2060년까지 EU 전체의 고령화 관련 재정지출

증가규모는 GDP의 약 5%p

- IMF(2009)에 따르면 G7국가 전체는 4%p, 미국은 약 4~6%p 정도로 추정

- 2050년 인구고령화 관련 지출 수준은 GDP 대비 22.4%로 EU 전체의 26.8%보다 낮게 추정되나, 향후 새로운 복지제도의 도입이나 기존 제도의 확대 시행으로 지출증가 규모가 추가적으로 늘어날 가능성이 높음

□ 반면, 저출산 · 고령화에 따른 잠재성장률 하락, 저축률 및 민간투자 감소, 경제의 서비스화 등에 따라 성장에 따른 재정수입 반응도는 이전보다 낮아질 가능성이 높음

- 고령자 비율 증대로 개인소득 구조가 상대적으로 저율과세되는 금융 등 자본소득 비중이 증가하여 소득관련 세수 감소 가능성
 - 다만 선진국들에 비해 소득세 비중이 낮아 인구구조 변화의 영향을 크게 받지 않을 것이며, 낮은 조세 · 국민부담률은 지출증가에 대응한 세입증대 정책도 가능케 할 수 있음

□ 사회복지지출 추계를 기초로 2050년까지의 중앙정부 재정을 전망한 한국조세연구원(2009)의 추계 결과에 따르면, 조세부담률을 20.8%로 유지할 경우 관리대상수지의 적자규모가 증가하면서 2050년에는 국가채무규모가 GDP 대비 116%에 달할 전망

- 2050년 116%라는 장기전망 결과는 EU국가들의 2050년 국가채무비율 전망치 116% 또는 125%와 비슷한 수준
- 이러한 추계결과는 2007년 말 우리나라 국가채무비율이 30.7%로 EU국가 평균 65.9%에 비해 매우 양호한 상태이지만, 향후 빠른 재정악화 속도로 2050년에는 이러한 국가채무비율 격차가 사라지게 됨을 시사

□ 한편 조세부담률을 고정시키지 않고 일정한 정책목표를 달성하기 위해서는 어느 정도의 조세부담률 인상이 필요한지를 계산해 볼 수 있음

- 2050년 우리나라 국가채무비율을 EU의 가이드라인인 60% 수준으로 감축하는 경우,
 - 조세부담률을 2015년부터 매 5년마다 0.38%p씩 2050년까지 총 3.04%p를 인상해야 하는 것으로 추정
- 2050년 우리나라 국가채무비율을 2007년 말 수준인 30.7%로 감축하는 경우,
 - 조세부담률을 매5년마다 0.576%p씩 2050년까지 총 4.61%p 인상해야 하는 것으로 추정됨

III

정책대응 방안

- 중장기 복지재정 수요 증가에 대응하기 위해서는 중장기적인 시각에서 주기적인 재정추계 등을 통해 정책모니터링 기능을 강화할 필요
 - 일정한 주기로 중장기 재정추계를 실시하고 이를 바탕으로 부처간 중장기 정책목표 및 재정정책 방향을 조정

- 구체적으로 재정 수요와 공급 측면의 정책노력을 우선순위에 입각하여 강화할 필요
 - 우선 강력한 복지지출 합리화정책을 통해 재정수요 증가추세를 완화할 필요
 - 지출 효율화 이후 재원마련 방안으로는 사회보장기여금 확충과 조세 등 일반재원 확충을 검토

- 한편 복지재원의 조달 문제에서 중앙정부와 지방자치단체의 분담구조는 지방자치단체의 재정능력을 감안하여 재평가 과정이 필요
 - 재정여력이 부족한 지방자치단체의 재정부담을 늘리는 방안은 장기적으로 지속가능하지 않기 때문

1. 복지지출 합리화

- 중장기 복지재정 증가를 합리적으로 관리하기 위해서는 먼저 기존 복지지출 관련 제도 합리화에 주력할 필요
 - 복지제도 합리화는 각 제도별 도입 목적 등을 평가하고 이에 부합하는 제도로 개선해 나가는 것
 - 공적연금제도의 개혁, 건강보험 체계 개선 등
 - 구체적으로 국민연금, 공무원연금 등을 포함한 공적연금제도는 적립식 원칙에 맞도록 기여-급여 간 균형회복에 노력할 필요
 - 국민연금 개혁 정도를 반영하여 공무원연금 등의 직역연금 개혁을 추진
 - 국민연금제도 미성숙으로 인한 사각지대 문제를 해소하기 위해 도입된 기초연금제도의 향후 역할 조정
 - 건강보험제도의 경우, 재정운영에 대한 국회의 통제기능을 강화하고, 피부양자 요건 등 재정위험 요인을 반영한 부과체계 개선노력이 필요

- 보험 수혜자의 의료서비스 비용 차등을 반영할 수 있는 피부양자 요건, 가입 및 보험료 부과 체계 개선이 중요
- Pay-as-you-go(근로자가 은퇴자를 부양하는) 방식의 노인장기요양보험, 장애인장기요양보험 등은 지원대상 확대 등의 재정증가 유인에 대한 통제를 강화할 필요
- 복지제도 합리화에도 불구하고 추가적인 재원확보 필요성이 제기될 경우, 구체적인 재원확보 노력에 앞서 자영업자 소득과약 강화 등 세원투명성 제고 노력이 필요하며 이는 전반적인 경제 효율성을 높이는 방안이기도 함
- 소득과약률 개선이 미흡한 상태에서의 사회보장제도 확대 및 신규재원 조달 노력은 국민연금, 건강보험 등에서 나타난 직종간 형평성 문제가 더욱 심각해질 수 있어 납세자의 수용성 저해

2. 사회보장기여금 확대

- 복지제도 합리화에도 불구하고 대규모 재원이 필요할 경우, 수익자부담원칙에 입각하여 독립된 특별회계로 운영되는 사회보장기여금 방식의 역할을 활용할 필요
- 다른 목적 사업으로의 재원이동 없이 제도 도입 목적에 부합하는 지출행위가 보장되므로 국민적 수용성이 상대적으로 높음
- 우리나라 사회보장기여금의 세수비중은 20.8%(2007)로 영국(18.4%)을 제외한 미국(23.4%), 독일(36.6%), 일본(36.4%) 등 주요국에 비해 상대적으로 낮은 수준
 - 사회보장기여금의 주 부과대상인 노동소득에 대한 과세수준도 상대적으로 낮은 수준
 - 지나치게 높은 사회보장기여금 부담은 기업 고용비용 증가, 근로유인 감퇴 등의 문제를 야기할 수 있으나 현 고용주 부담비중, 개인소득세수 수준은 상대적으로 낮은 수준
- 사회보장기여금 방식의 신규재원 조달은 개별 제도별 접근 노력과 함께 은퇴층 등 복지수혜계층과의 부담공유도 중요
- 사회보장기여금 확대를 통한 재원조달 방식은 투명성과 효율성 측면에서 개별 제도별로 접근할 필요
 - 다양한 지출목적들을 조달하기 위한 목적세 도입은 재정 유연성에 문제 초래(사례: 교통·에너지·환경세 폐지 실패)
- 다만 제도효율성 제고를 위해 전반적인 재정규모에 대한 국회 등의 통제 노력은 일반예산과 같은 수준으로 강화할 필요

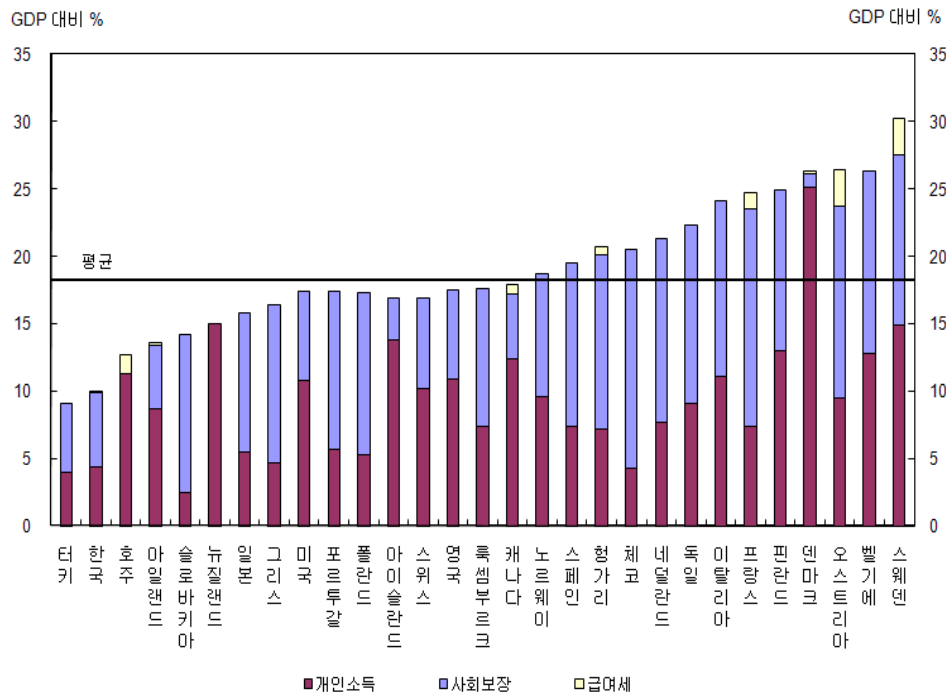
6 복지재정 전망과 대응방안

- 건강보험의 경우 흑자시 보장성 강화를 통한 지출증대, 적자시 효율인상이 번갈아 이루어짐으로써 지속적인 부담증가 야기
- 급격한 고령화추세를 감안할 경우 고령화의 복지재정 영향을 축소하기 위해 은퇴계층과의 부담공유도 중요
- 사회보장기여금의 부과범위를 기존 근로소득(종합소득)에서 자본소득 등 다른 형태의 소득과 소비행위로 확대할 필요
- 부담 및 혜택 계층의 연계노력도 강화할 필요(예시: 건강보험의 고령자 개별가입 의무화 등)

3. 조세부문의 역할 강화

- 사회보장기여금 외의 신규재원 조달방안은 우리나라 현 조세구조에서 효율성, 소득재분배 기능 등을 종합적으로 고려하여 구성
- 현 조세구조상 노동과세(개인소득세, 사회보장기여금, 급여세)의 비중이 낮아 소득재분배 측면 등을 감안하여 향후 비중확대 가능
- 노동과세의 경제적 왜곡효과가 법인세를 제외한 다른 세목보다 크게 나타나나 소득재분배 측면에서 일정 역할이 필요하기 때문
 - 우리나라 노동관련 세부담은 GDP 대비 10.1%(2007)로 OECD 평균 18.8%, 유사한 세제구조를 지닌 일본의 15.8%보다 상당히 낮은 수준
 - 노동관련 세수구성도 개인소득세 4.4%, 사회보장기여금 5.5%로 OECD국가 평균 9.4%, 9.1%에 비해 개인소득세 비중이 낮음
 - 다만 좁은 세원구조하에서의 세부담 증가는 상대적으로 큰 경제적 왜곡을 초래하기 때문에 공제제도 축소 등 세원확대 노력을 병행할 필요

[그림 1] 노동관련 세부담 수준(2007)



자료: OECD, Revenue Statistics, 2009

<표 1> 세원별 조세수입의 국제비교(2007)

(단위: %)

	한국	미국	프랑스	독일	일본	이탈리아	영국
소득과세	31.8	49.0	23.8	31.2	36.4	33.7	39.5
· 개인소득	16.7	38.1	17.0	25.1	19.6	25.6	30.1
· 법인소득	15.1	11.0	6.8	6.1	16.8	8.8	9.4
사회보장기여금	20.8	23.4	37.0	36.6	36.4	30.0	18.4
· 근로자	11.6	10.3	9.3	16.1	15.9	5.3	7.5
· 고용주	9.1	11.8	25.1	17.4	16.5	20.5	10.2
급여세	0.2	0.0	2.8	0.0	0.0	0.0	0.0
재산과세	12.8	11.0	8.0	2.5	9.0	4.9	12.6
소비과세	31.3	16.6	24.7	29.3	18.0	25.2	29.2
기타	3.2	0.0	3.4	0.0	0.2	5.9	0.0

자료: OECD, Revenue statistics, 2009.

8 복지재정 전망과 대응방안

- 소비과세의 역할증대는 효율성 측면의 장점으로 최근 선진국들을 중심으로 나타나는 자연스러운 현상
 - 유럽지역은 최근 소비세 인상을 통한 사회보장재원 조달(독일 2007), 위기 극복 이후 재정건전성 확보를 위해 부가가치세 등 소비세 인상을 적극 추진
 - 독일: 16%→19%(2007), 영국: 17.5%→20.0%(2011), 그리스: 19%→21%(2010), 핀란드: 22%→23%(2010), 스페인: 16%→18%(2010)

<표 2> 최근 유럽국가의 부가가치세율 인상사례(표준세율)

국가		2008.1.1	인상률(%p)	2010.7.1	비고
발트해	에스토니아	18%	2 ↑	20%	· 2009.7.1: 2%p 인상
	라트비아	18%	3 ↑	21%	· 2009.1.1: 3%p 인상
	리투아니아	18%	3 ↑	21%	· 2009.1.1: 1%p 인상 · 2009.9.1: 2%p 추가 인상
서유럽	영국	17.5%	-	17.5%	· 2008.12.1: 2.5%p 인하 · 2010.1.1: 2.5%p 인상 · 2011.4.1: 2.5%p 인상 발표
	아일랜드	21%	-	21%	· 2009.1.1: 0.5%p 인상 · 2010.1.1: 0.5%p 인하
	스위스	7.6%	-	7.6%	· 2011~2017: 8% 적용 (0.4%p 인상)
북유럽	아이슬란드	24.5%	1 ↑	25.5%	· 2010.1.1: 1%p 인상
	핀란드	22%	1 ↑	23%	· 2010.7.1: 1%p 인상
남유럽	그리스	19%	2 ↑	21%	· 2010.3.15: 2%p 인상 · 추가 2%p 인상계획 발표
	스페인	16%	2 ↑	18%	· 2010.7.1: 2%p 인상
동유럽	헝가리	20%	5 ↑	25%	· 2009.7.1: 5%p 인상
	체코	19%	1 ↑	20%	· 2010.1.1: 1%p 인상

- 소비과세 중 개별소비세의 역할 증대를 우선적으로 추진할 필요가 있으며 부가가치세는 중기적 관점에서 검토할 필요
 - 개별소비세는 외부효과 교정을 통해 전반적인 효율성을 제고할 수 있으며 납세자의 불만도 상대적으로 적은 장점 존재
 - 구체적으로 주류, 담배, 에너지 등에 대한 세율인상(혹은 과세기반 확대)을 통한 자원조달이 바람직
 - 부가가치세율 인상은 향후 통일 등 상당한 재원소요가 발생했을 때 중폭의 인상방안으로 검토할 필요
 - 1~2%p 내외의 소폭 세율인상은 향후 지속적인 세율인상 요구를 야기할 것이며, 이는 미래 대비, 전반적인 지출효율화 노력에 부정적인 영향을 미칠 수 있음

문의처 : **전병욱** 한국조세연구원 기획조정실장(byungj@kipf.re.kr, 02-2186-2120)