

조세 · 재정 BRIEF

2011. 6. 7(화)

복지재정과 정책과제

요 약

- 최근 복지관련 국가 역할에 대한 논의가 확산되고 국민들의 복지 기대수요가 높아감에 따라 복지재정의 평가 및 전망에 기초한 정책대응 방안 마련이 필요
 - 최근 복지지출의 기반 확대 및 증가 추세에도 불구하고 선진국들과의 단순 격차에 근거한 복지확대 요구가 높아짐
 - 기 구축된 복지제도의 성숙화, 인구 고령화 및 재원배분 구조 등 다양한 지출요인을 감안하여 복지재정 수요를 평가하고 이에 부합하는 대응방안 마련이 필요
- 향후 고령화와 기존 복지제도의 성숙으로 선진국과의 지출 격차는 대부분 축소되어 추가적인 재정 확대 여력은 제한적
 - 현 제도 기준 복지지출은 2050년 GDP 대비 22.4%로 상대적으로 높은 복지지출 수준을 보이는 EU 국가 평균 25.9%에 거의 근접
 - 건강보험 재정증가 추세를 감안할 경우, 2050년 EU 국가와의 복지지출 격차를 건강보험 지출 증가가 상쇄할 가능성 있음
- 지속가능한 국가재정을 위해 ① 재정전망 등 정책 모니터링 강화, ② 지출 및 재원배분 합리화, ③ 소득과약을 제고와 사회보장기여금 중심의 재원확보 노력이 필요
 - 정기적인 재정전망 및 투명성 제고를 통해 복지제도별 재정위험을 평가하고 재정 대응능력을 강화
 - 복지제도별 도입 목적, 자체 재원조달 가능성 등을 감안하여 지출요인을 통제하고 국가 재원배분 구조의 조정가능성도 검토
 - 재원조달을 위해 우선 과세투명성 제고 노력이 중요하며 이를 바탕으로 제도별 사회보장기여금의 역할을 강화

I 배경

- 최근 새로운 복지제도 확대 논쟁이 지속됨에 따라 개별 제도별 타당성이 아닌 전반적 국가재정의 지속가능성 측면에서 평가하고 대응방안을 마련할 필요
 - 반값등록금, 무상보육, 무상급식, 의료비 경감 등 복지수요가 급증하고 있으나 재원조달에 대한 계획은 상대적으로 미약
 - 재원규모가 작은 제도별 검토로 전반적 국가재정 건전성에 대한 영향 분석에 소홀하며 특히 고령화 등 중장기적 지출 증가유인은 고려치 않는 한계

- 주요 선진국들과의 단순비교에 근거한 복지지출 증가 요구에 대응하기 위해 기존 제도 중심 재정 추계를 통해 미래부담을 평가 필요
 - 즉 선진국들에 비해 상대적으로 낮은 복지지출이 제도적 기반이 부족함에 기인하는 것인지 제도 자체의 성숙도, 재원배분 구조 및 고령화 차이에 의한 것인지 평가
 - 복지지출 수준 격차의 원인을 규명함으로써 향후 정책대응 방향을 설정하는 데 기여할 수 있음

- 현재 재정상황에 대한 평가와 함께 미래 재정수요 분석 그리고 이에 부합하는 정책대응 방안을 제시

II 복지재정 현황 및 전망

1. 재정 상황

- 우리나라 국민부담률은 26.5%(2008년)으로 OECD 평균 38.1% (2008년)에 비해 낮은 수준이지만, 비 유럽 국가인 일본(28.1%), 미국(26.1%) 등과는 거의 대등한 수준임

- 미국과 일본의 경우 조세부담률은 우리나라에 비해 낮은 반면 사회보장부담률이나 재정수지 적자규모가 크게 나타남
 - 두 나라의 경우 상당한 재정적자로 인해 전체 재정규모는 각각 32.4%(미국), 30.2%(일본)에 달해 우리나라의 25.3%(관리대상수지 기준 28.0%)와 격차
- 유럽 국가들의 경우 우리에게 비해 조세부담률이나 사회보장부담률, 재정수지 적자(독일 제외) 등이 크게 나타나고 있음
- 재정적자를 통한 재정규모 증대는 지속가능하지 않은 방안

<표 1> 주요국의 재정규모(2008년)

(단위: %)

구 분	한국	일본	미국	독일	영국	프랑스	OECD
조세부담률(A)	20.7	17.3	19.5	23.1	28.9	27.1	25.8
사회보장부담률(B)	5.8	10.9	6.5	13.9	6.8	16.1	9.0
국민부담률(C=A+B)	26.5	28.1	26.1	37.0	35.7	43.2	34.8
재정수지(D)	1.2 (-1.5)	-2.1	-6.3	0.1	-4.8	-3.3	-3.3
총재정규모(C-D)	25.3 (28.0)	30.2	32.4	36.9	40.5	46.5	38.1

주: 괄호 안은 관리대상수지 기준임
 자료: OECD, Revenue Statistics, 2010, OECD, Economic Outlook, 2010.

- 재정규모(국민부담률)의 급격한 증가에 따라 사회복지지출도 크게 증가
 - 정부지출(통합재정) 구조에서 복지부문의 지출증가율은 2000년대 연평균 8.7%에 달하여 통합재정 규모 증가율 8.5%를 약 0.2%p 상회
 - 복지부문 지출은 2009년까지 연평균 9.6%로 증가하다가 2010년 예산 증가율은 소폭(1.0%)에 그침
 - 교육 및 SOC 분야의 지출증가율은 각각 5.2%, 5.9%로 전체 재정증가율보다 상당히 낮은 수준
- 구체적으로 우리의 복지지출(OECD SOCX 기준) 수준은 2007년 기준 7.5%로 OECD 국가 평균 및 미국, 일본 등에 비해서도 낮은 수준이나, 각종 복지제도의 확충으로 증가속도는 월등히 높은 수준

4 복지재정과 정책과제

- 공공부문 사회복지 지출 증가율은 5.43%(1990년대), 6.64%(2000년대)로 OECD 평균증가율 각각 0.70%, 0.27%뿐만 아니라 비슷한 재정규모를 가진 일본의 3.90%, 1.78%보다도 월등히 높은 수준
- 상대적으로 낮은 복지지출 수준은 선진국들에 비해 늦게 도입된 국민연금의 미성숙 등 시차효과에 의한 영향도 상당히 포함

<표 2> 주요 분야별 정부지출 변화

(단위: 조원, %)

	2000	2005	2009	2010(예산)	평균증가율(%)
통합재정 규모	129.3	187.9	272.9	292.8	8.5
교육 분야	23.0	27.6	38.2	38.3	5.2
SOC 분야	14.2	18.3	24.7	25.1	5.9
국방 분야	14.5	21.1	29.0	29.6	7.4
보건·복지·노동	35.2	50.8	80.4	81.2	8.7

자료: 기획재정부 Homepage, 재정통계(국가재정운용계획 각 연도), 2011. 5.

<표 3> 주요국의 공공부문 사회복지지출 추이

(단위: GDP 대비 %)

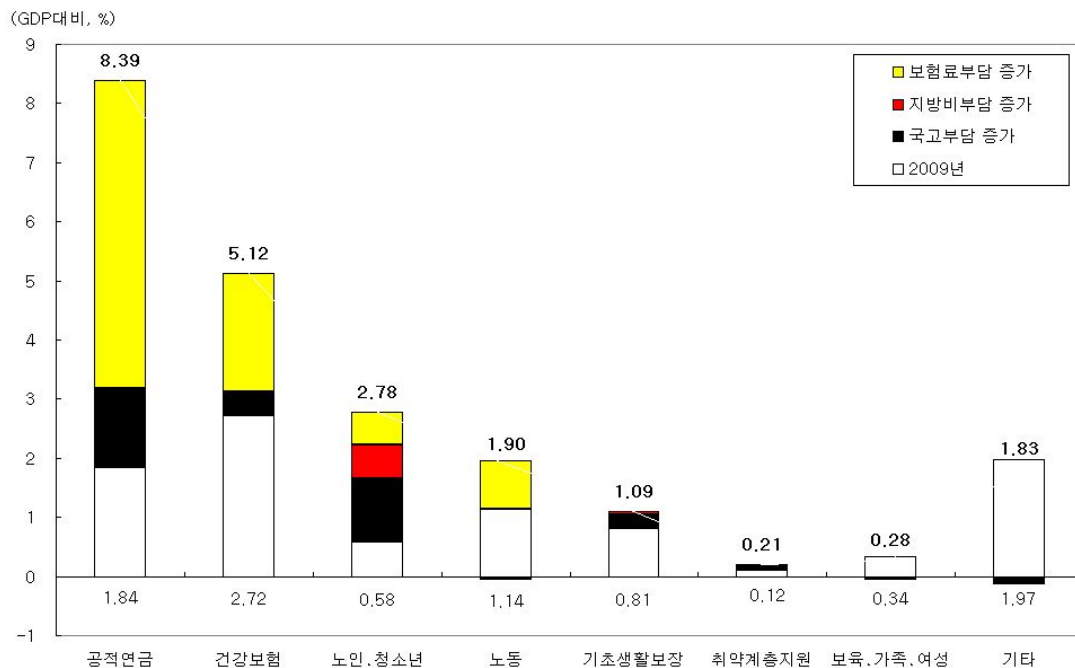
	1990	1995	2000	2005	2006	2007	평균증가율	
							'90~'00	'00~'07
한국	2.83	3.24	4.80	6.45	7.34	7.53	5.43	6.64
일본	11.28	14.28	16.54	18.59	18.44	18.70	3.90	1.78
미국	13.46	15.38	14.46	15.83	15.99	16.20	0.72	1.64
독일	21.73	26.76	26.56	27.23	26.15	25.16	2.03	-0.77
영국	16.75	19.91	18.60	20.57	20.36	20.54	1.05	1.43
이탈리아	19.95	19.90	23.28	24.98	25.09	24.86	1.55	0.94
OECD	17.62	19.46	18.89	19.79	19.53	19.26	0.70	0.27

자료: OECD.Stat Database Social Expenditure.

2. 복지재정 전망

- 한국조세연구원(2009년)에서는 현 제도하에서 연금, 보건의료, 장기요양, 노동, 교육 등 5개 항목의 인구고령화 관련 지출의 증가규모가 GDP 대비 비율로 13.9%p(2004년 8.5% → 2050년 22.4%)에 달할 것으로 추정
 - 다른 선진국들에 비해 매우 늦게(1988년) 도입된 국민연금의 급여지급이 본격화됨에 따라 전체 연금 지출규모가 6.55%p(1.84%(2009)→8.39%(2050)) 상승하였으며, 다음으로 건강보험 2.40%p(2.72%(2009)→5.12%(2050)), 노인·청소년 2.2%p(0.58%(2009)→2.78%(2050)) 상승할 것으로 전망
 - 2050년 인구고령화 관련 지출 수준은 GDP 대비 22.4%로 EU 전체의 26.8%(EU국가 평균 25.9%) 보다 소폭(3~4%p) 낮은 수준
 - 이는 현 제도 기준하에서도 제도 성숙으로 재정소요가 크게 증가하므로 최근 급증하는 복지제도 확충 및 신설 요구를 반영할 여지는 크지 않을 수 있음

[그림 1] 2050년의 고령화 관련 지출추계 결과

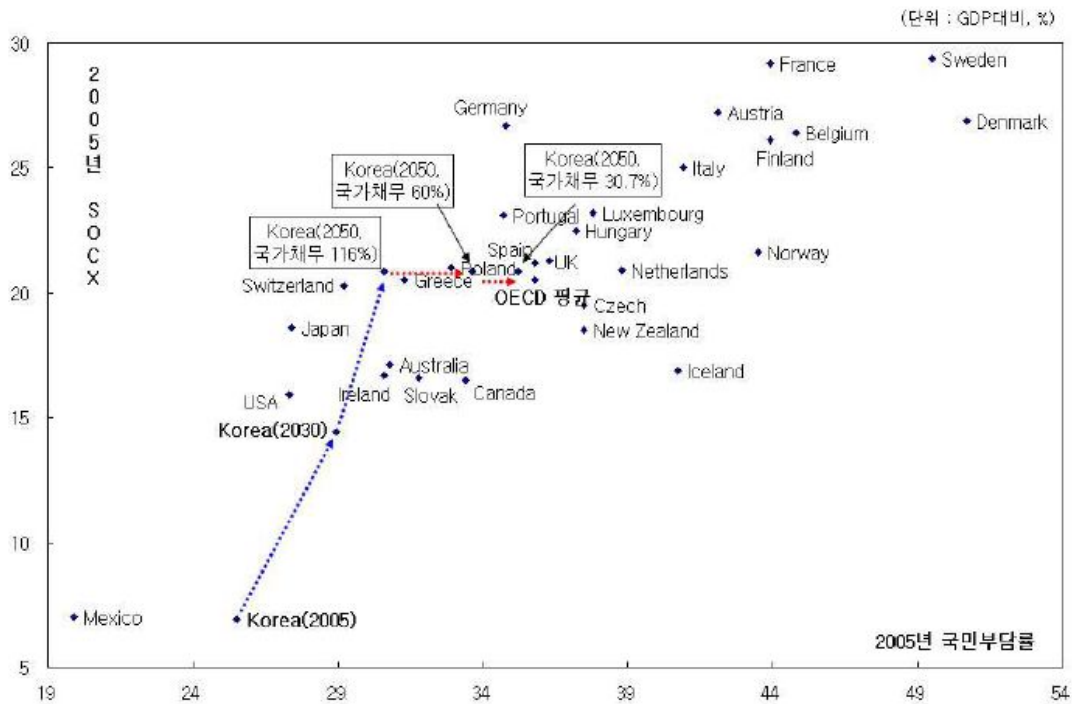


자료: 한국조세연구원(2009)

6 복지재정과 정책과제

- 원활한 국제비교를 위해 OECD의 공공사회지출(SOCX) 통계 기준으로 환산하더라도 우리나라 지출수준은 2009년 GDP 대비 8.6%에서 2050년 20.8%로 12.2%p 증가할 것으로 전망
 - 동 수치에는 지방 자체산업에 의한 지방비 부담 및 국비와의 매칭사업(2007년 기준 GDP 대비 0.55%)이 누락
 - 현 제도하에서 2050년 추가 지출 압력 12.2%p는 2007년 기준 OECD 국가와의 공공 사회복지 지출 수준격차(11.7%p, 7.53% v.s. 19.26%)를 초과하며 누락된 수치를 감안하면 격차는 더욱 확대
 - 이러한 추정결과는 우리나라의 사회복지정책에서 제도적 기반은 이미 OECD 국가와 큰 차이가 없는 수준으로 구축되어 있음을 보여주며 현재의 국가간 격차는 상당부분 제도 성숙도와 고령 화율 차이에 의해 발생함을 시사

[그림 2] 2050년의 OECD SOCX 기준 공공사회지출 수준



자료: 한국조세연구원(2009)

- 특히 미래 주요 복지지출 증가 원인의 하나로 지목되는 건강보험의 경우, 신영석(2011)의 지출 추계결과가 조세연구원(2009) 수준보다 더욱 커지는 것으로 추정하고 있어 전반적인 복지재정 증가 추세가 예상보다 크게 높아질 것임

- 신영석(2011)의 건강보험 지출추계에 따르면 과거 10여년간의 보장성 확대 등의 비연령 · 비소득 요인 증가세(연평균 4.99%)를 2050년까지 0%로 통제하더라도 2050년 지출수준은 GDP 대비 8.46~8.97%(필요 보험료율 14.9~15.7%)에 달할 것으로 예상
 - 건강보험 지출증대는 2020년까지 빠른 속도로 나타나는데, 2009년 GDP 대비 2.93% 수준에서 2020년에는 4.98~5.20%(필요 보험료율 8.8~9.1%) 수준으로 증가 전망
- 동 추정치는 조세연구원(2009) 2050년 추정치 5.12%보다 3%p 이상 높은 수준으로 2050년 기준 EU와의 예상 복지지출수준 격차(3~4%p)를 해소하는 수준
 - 연령 및 소득 외 요인의 증가세를 통제하지 못할 경우 건강보험 지출수준은 2050년 GDP 대비 21.2~21.7%(필요 보험료율 37.3~38.2%) 수준까지 증가

III

정책과제

- 향후 재정정책에 있어 경제위기 극복과정에서 악화된 재정의 건전성을 회복하고 미래 복지지출의 증가, 통일 등에 대비하기 위한 재정여력 확보 노력이 중요
 - 복지지출 중심의 재정추계 결과에 따르면 우리나라 복지지출 수준은 신규 제도 도입 없이도 제도 성숙에 따라 장기적으로 EU 수준과 근접하게 늘어날 전망으로 복지제도 신규 확충의 여력이 높지 않은 상태
 - 건강보험의 현실적인 증가추세를 감안하면 EU 수준과 거의 동일하거나 이를 초과할 수 있는 수준
 - 재정지출과 수입부분에서 적절한 대응정책의 마련이 필요
- 구체적으로 중장기 복지재정 수요 증가에 대응하기 위해서 주기적인 재정추계 등을 통해 정책 모니터링 기능을 강화할 필요
 - 일정한 주기로 중장기 재정추계를 실시하고 이를 바탕으로 제도의 유지가능성을 점검하고 정책 방향을 조정
 - 특히 고령화로 인해 큰 지출증가가 예상되는 부과방식의 각종 연금, 보건분야에 대한 적극적 정책 모니터링 노력이 필요

8 복지재정과 정책과제

- 각종 연금은 도입시기에 낮은 지출로 시작되지만 고령화 등으로 인해 중장기적으로 지출증가가 큰 대표적인 분야
- 건강보험 등 의료분야도 기술발전 등에 따른 의료서비스 비용 증가, 정보의 비대칭성에 따른 공급자 중심 서비스 제공, 느슨한 피부양자 관리 등으로 인해 수요 증가가 큰 분야

□ 고령화 영향 혹은 공공부문의 민간구축 효과 등으로 지출수준이 크게 증가할 수 있는 각종 연금, 건강보험 등은 정기적 재정추계와 함께 제도 투명성을 높일 필요

- 현재 4대 공적연금의 근거법인 「국민연금법」, 「공무원연금법」, 「군인연금법」, 「사학연금법」에는 각각 각 연금의 수지균형을 맞추기 위해 5년마다 재정수지를 재계산하는 ‘공적연금 재정계산제도’를 도입하고 있으나, 국민연금을 제외하고는 계산과정의 투명성 확보 및 결과의 공개가 제대로 되지 않고 있음

- 그 외에도 중증장애인 연금 등에 대해서도 적절한 관리체계가 필요

- 노인 장기요양보험, 장애인 장기요양보험 등의 경우, 고령화 진전과 민간부문 구축효과로 인해 수요가 크게 늘어날 수 있으므로 대응 정책 마련이 중요

□ 정책 모니터링과 함께 개별 복지제도 자체에서 시행할 수 있는 수요 및 공급구조의 효율화를 우선순위에 입각하여 추진할 필요

- 먼저 증가하는 복지지출 수준을 각 제도별 지출합리화 정책을 통해 강력히 추진하여 재정수요 증가추세를 완화할 필요
- 강력한 지출효율화 이후 재원마련 방안으로는 전반적인 소득과약을 제고와 함께 사회보장기여금 형태의 재원확보 노력이 필요

□ 구체적으로 국민연금제도 미성숙으로 인한 사각지대 문제를 해소하기 위해 도입된 기초노령연금 제도는 향후 국민연금 가입자 확대에 따라 조정해 나갈 필요

- 현행 65세 이상 고령인구의 70%에 대해 지원하는 방안은 국민연금 수급대상 확대에 따라 비수급 노령층으로 조정하여 지원의 실효성을 높임으로써 제도 간 보완관계를 강화할 필요

- 건강보험제도의 경우 재정운영 체계의 조정, 보험료 부담구조의 개선, 진료비 지불제도의 개선 등을 통해 지출통제를 강화할 필요
 - 2000~2009년 기간 연평균 12.7%의 지출 증가율은 향후 적극적인 지출통제 노력이 없을 경우 지속가능성에 문제
 - 재정운영에 대한 통제방식을 개선할 필요
 - 건강보험제도 확대와 부담 주체의 부담 의사를 조화시킬 수 있는 방안으로 전환할 필요가 있으며 그 과정에서 국회의 역할도 강화될 필요
 - 크게 증가하고 있는 진료량을 통제하기 위해 정보량이 많은 공급자의 책임을 강화하는 진료비 지불제도 마련(DRG 등)
 - 외래진료의 경우 주치의 방식(환자 수 기준) 혹은 의료저축계좌 등을 통해 의료량 공급/수요의 자체 조절 메커니즘을 제공
 - 보험료 체계도 보다 보험원리에 충실하게 개선할 필요
 - 피부양자 인정범위를 대폭 축소
 - 보험료 부과체계도 피보험자 수에 따라 조정할 수 있는 체계로 변화

- 복지지출의 구조조정과 함께 전반적인 재정지출 구조의 조정을 통해 국가 재원배분 구조의 조정도 검토
 - 복지지출 수준은 전반적인 국민부담률과 정부 내 지출구조에 의해 결정되는데, 총괄적인 국민부담률 논의와 함께 정부재정 내 복지부문의 비중에 대한 검토도 중요
 - 총괄적인 국민부담률 수준은 중장기적으로 사회적 합의를 도출할 필요

- 복지제도 및 재정지출 구조의 합리화에도 불구하고 추가적인 재원확보 필요성이 제기될 경우, 구체적인 재원확보 노력에 앞서 자영자 소득과약 강화 등 세원투명성 제고 노력이 필요하며 이는 전반적인 경제 효율성을 높이는 방안
 - 각종 소비행위와 소득신고를 연계할 수 있는 조세관리시스템을 구축하여 경제활동을 반영하는 성실한 소득신고를 유도(납세안내, 세무조사 등)
 - 중하위 소득층에 대해서는 상대적으로 높은 자영사업 종사자 비중(총취업자의 25% 내외)이 선

10 복지재정과 정책과제

진국 수준(10~15% 내외)으로 안정화될 때까지 자영업자에서 근로자로의 전환을 지원할 수 있는 교육·훈련 프로그램을 강화

□ 복지재정의 추가 확보는 수익자부담원칙에 입각하여 운영되는 현재 사회보장기여금 방식의 강화를 통해 달성할 필요

○ 다른 목적 사업으로의 재원 이동 없이 제도 도입 목적에 부합하는 지출행위가 보장되므로 요율 변경 등에 대한 국민적 수용성이 상대적으로 높음

- 우리나라의 OECD 평균 대비 사회보장기여금 세수수준의 비율은 64.4%로 전체 국민부담률 상대비율 76.1%에 비해 낮으며

- 사회보장기여금의 주 부과대상인 노동소득에 대한 과세수준도 상대적으로 낮은 수준이므로 동 부분의 과세여력 존재

○ 사회보장기여금 방식의 신규재원 조달은 제도별 접근 노력과 함께 은퇴층 등 복지수혜계층과의 부담공유도 중요

- 사회보장기여금의 부과범위를 기존 근로소득(종합소득)에서 연금소득, 이자 및 배당소득 등 다른 형태의 소득으로 확대할 필요

- 부담 및 수혜계층의 연계 노력도 강화할 필요

※ 건강보험의 경우, 개인단위 의료저축계좌, 전년도 의료서비스 이용실적에 따른 보험료 할증/할인 시스템 등을 통해 수요의 자체조절 기능 부여 가능

- 사회보장기여금 확대를 통한 재원조달 방식은 투명성과 효율성 측면에서 큰 제도단위별로 접근할 필요(국민연금, 건강보험 등)

□ 그 외 추가적인 재원조달을 위해서는 기본적으로 자연세수를 최대한 활용하되 담배, 주류, 공해, 금융 등 외부성 교정 차원의 세목들은 보다 적극적인 세원확보가 바람직

작성자 : **전병목** 한국조세연구원 기획조정실장(02-2186-2217)