

# 복지재원 조달정책에 관한 연구\*

2011. 12

전병목 · 박상원

**Kipf** 한국조세연구원

---

\* 본 연구의 수행과정에서 주요국에 대한 자료 수집과 분석을 도와준 이은경 전문연구원과 Alberto Mondì 연구원에게 감사를 표한다.



## 서 언

최근 국민들의 복지 확대에 대한 요구는 나날이 높아지고 있다. 국내경제의 성장이 점차 둔화됨에 따라 개인의 일생 전반에 걸쳐 나타날 수 있는 실업, 보육, 교육, 건강, 은퇴 등의 다양한 위험에 대한 대응이 중요해지고 있기 때문이다. 동시에 자기 자신뿐만 아니라 소외계층을 포함한 사회 전반의 생활수준 향상에 대한 요구도 증가하고 있다.

고령화와 국민들의 의식 변화 등으로 늘어나는 복지수요를 어떻게 충당할 것인가는 국가적으로 매우 중요한 과제이다. 복지지출의 증가는 전반적인 국민의 생활수준을 향상시키지만 재원조달 과정에서는 근로계층의 활력을 낮추거나 정부재정을 악화시키기 때문이다. 국민들의 복지수요 또한 자신의 세부담 증가와 직접적으로 연관시키지 않고 표현되는 경우가 많아 복지재정 규모가 필요 이상으로 커질 가능성도 존재한다.

그러므로 우리나라 복지지출 규모를 다양한 기준에서 평가해 보는 것이 필요하다. 또한 복지지출을 결정하는 주요 요인의 변화에 따른 미래 지출 규모를 예상하고 현재 상황에서 어떻게 조정해 나가는 것이 필요한지 검토할 필요가 있다. 향후 정책논의에서는 우리나라에 대한 분석과 먼저 이 과정을 거쳐간 외국의 사례분석을 통해 복지재원 조달 정책에 대한 시사점을 얻는 것은 매우 중요하다.

본 보고서는 이러한 정책적 논의를 뒷받침하기 위해 수행되었다. 우선 우리나라 복지지출 규모를 평가하고, 그 주요 요인의 변화에 따라 향후 지출증가 압력을 분석하였다. 또한 복지재원 조달 유형에 따른 장단점을 분석하였다. 우리나라보다 먼저 복지지출 확대가 이루어진 외국의 재원조달 사례와 복지지출 증가 시기를 분석하여 우리나라에

의 시사점을 도출하였다. 이러한 분석을 바탕으로 우리나라 복지재원 조달정책의 방향을 제시하였다. 연구결과에 따르면 우리나라 복지지출 수준평가와 지출증가 압력 분석에서 현재의 복지지출 수준은 낮지만 향후에는 고령화와 소득증가 등으로 급격한 지출증가 압력에 노출될 것임을 보여 주었다. 이러한 복지지출 증가 압력은 단순히 새로운 재원조달을 통해서만 해결되지 않으며 상당한 지출구조조정이 필요함을 외국과의 비교를 통해 보여주었다. 주요 선진국들의 복지재원 조달 사례분석에서도 재원조달을 위해서는 사회적 신뢰관계 혹은 국가적 목표의 설정이 중요함을 보여주었다. 특히 스웨덴, 이탈리아, 독일은 복지재정 확대기에 국민부담률 인상 및 지출 구조조정 등을 통해 재정상황을 적절하게 관리하였다. 그러나 그렇지 못하였던 일본은 경기침체와 함께 재정수지 적자추세에서 벗어날 수 없었다. 주요국의 복지지출 급등사례를 살펴보면 경기불황기의 복지지출 증가에 대해 정책적 관심을 기울일 필요가 있으며 우리나라의 경우 복지지출 분야 중 보건 및 고령층 관련 지출 증가에 주의할 필요가 있다.

재원조달 정책에서는 효율성·형평성 등의 관점과 외국의 사례로부터 우선 개인소득과세의 확대가 중요함을 보여준다. 상대적으로 낮은 과세수준과 형평성 요구 등으로 동 부분의 역할 확대가 필요할 수 있다. 이후 복지지출의 상당부분을 차지하는 사회보험의 재정안정화를 통한 사회보장기여금 부분의 증대와 세원구조의 효율성 제고를 위한 소비세 부분의 역할 증대가 필요하다. 일각에서 논의되고 있는 복지재원을 위한 주류, 담배, 도박 등에 대한 목적세 부과는 이미 다른 목적의 목적세적 지출이 이루어지고 있고 세부담 수준이 높은 점을 감안하면 그 타당성은 크지 않은 것으로 보인다.

본 보고서는 본원의 전병목 박사와 함께 연구하다가 한국외국어대학으로 옮긴 박상원 교수가 공동으로 집필하였다. 저자들은 원내 세미나 등을 통해 유익한 도움 말씀을 주신 원내 연구위원들과 외부 위원들, 그리고 마무리 단계에서 유익한 논평을 해주신 익명의 두 논평자

에게 감사하고 있다. 또한 보고서 집필과정에서 자료수집과 분석에 많은 도움을 준 이은경 전문연구원, Alberto Mondì 연구원과 자료와 원고 정리에 도움을 준 장정순 주임연구행정원에게도 감사의 마음을 전하고 있다.

끝으로 본 보고서의 내용은 저자들의 개인적인 견해이며 본 연구원의 공식견해를 반영한 것이 아님을 밝혀둔다.

2011년 12월

한국조세연구원

원장 조 원 동

## 요약 및 정책시사점

고령화 등으로 늘어나는 복지재원을 어떻게 조달할 것인가는 국가적으로 매우 중요한 과제이다. 복지지출의 증가는 전반적인 국민의 생활수준을 향상시키지만 재원조달 과정에서는 근로계층의 활력을 낮추거나 정부재정을 악화시키기 때문이다. 복지재원 조달구조는 납세자들의 부담의사와 능력에 맞도록 설계되어야 한다. 납세자들의 부담의사와 능력은 직접적으로 측정하기 어렵다. 그래서 외국과의 비교와 주요 복지 선진국들의 과거 경험을 바탕으로 시사점을 도출하였다.

공공사회지출 수준으로 평가해 본 우리나라의 위치는 동일한 소득 및 국민부담률 수준의 외국에 비해 낮은 것으로 나타났다. 우리나라와 비슷한 경제·사회구조를 가진 일본과는 소득수준에서 유사한 발전 경로를 밟고 있다. 이는 우리나라의 공공사회지출이 국민부담률에서 차지하는 비중이 낮기 때문이다. 낮은 공공사회지출 수준은 우리나라 공공정책에서 중요한 역할을 하고 있는 주요 공기업 부문을 포함하더라도 크게 변화하지 않는다. 공공사회지출 구조는 보건부문의 비중이 상대적으로 높아 동 부문이 다른 복지정책보다 먼저 발전해 왔음을 알 수 있다.

상대적으로 낮은 공공사회지출 수준은 향후 우리나라 복지지출 증가 압력을 급격하게 높일 것이다. 현재 제도를 기준으로 한 실질적인 재정추계와 향후 고령자 비율 및 소득수준에 따른 외국과의 상대비교에서도 공공 사회지출이 크게 증가할 것임을 보여주고 있다. 복지지출 증가 압력에 대응하기 위해서는 신규 재원조달이 중요하나 신규재원만으로는 문제를 해결하기가 어렵다. 즉, 우리나라

가 외국과 유사한 복지확대 경로로 발전한다는 가정하에 2020년에 예상되는 고령자 비율과 소득수준에서 외국이 경험한 국민부담률과 공공사회지출 수준과의 격차를 살펴보면 국민부담률 격차보다 사회복지지출 격차가 더 크게 나타난다. 이는 우리나라의 재정지출 구조가 주요 선진국들과 상당히 달라 향후 신규 재원조달만으로는 선진국 수준의 사회복지지출 수준을 달성하기 어려움을 보여준다. 일례로 일본은 1978년 우리나라의 2020년 예상 1인당 GDP 수준을 달성하였는데, 당시 국민부담률은 우리나라의 2007년 수준보다 2.6%p 낮은 반면, 사회복지지출은 2.4%p 높아 경제·사회적으로 유사한 일본의 발전 경로를 따르기는 어려울 것으로 보인다. 이러한 결과는 재원조달 노력과 함께 전반적인 재원배분 구조의 조정도 함께 이루어져야 함을 시사한다. 재정지출 구조의 변경은 외국의 복지 확대 과정에서도 공통적으로 나타나는 현상이다. 재원배분 구조의 변경은 참여한 이해 당사자들 간의 의견충돌로 상당한 정책적 노력이 필요하다. 더구나 복지지출 증가는 상당히 장기간 이루어지므로 재원배분 구조 변화 역시 이에 상응할 수준으로 이루어질 필요가 있다.

장기적 지속가능성을 확보하지 못한 사례는 그리스, 포르투갈, 이탈리아, 스페인 등 주요 선진국가에서도 쉽게 발견할 수 있다. 일본 역시 복지재원 확대에 따른 신규 재원조달에 실패한 사례라 할 수 있다. 일본은 복지지출 확대 이후 총지출을 축소하는 등 상당한 노력을 기울였으나 다른 선진국들에 비해 월등히 낮은 국민부담률 제고에는 실패하여 큰 폭의 재정수지 적자를 보이고 있다. 일본과 사회·문화적 여건이 유사한 우리도 향후 신규 재원조달을 위한 국민적 합의 실패 가능성을 감안한 지출정책을 구성하여야 한다. 복지 지출 증가를 위한 기타 지출의 구조조정과 함께 재원조달을 위한 국민적 합의 도출이 매우 중요하다.

주요 복지 선진국인 독일, 스웨덴, 이탈리아 등의 유럽국가들과

일본의 국민부담률(1965년 이후) 및 공공사회지출 확대시기(1980년 이후)를 분석한 결과는 다음과 같다. 우선 초기 재정책대기에는 많은 국가들이 공공지출 확대와 함께 국민부담률 역시 높였으나 국민부담률 증가는 비교적 단기에 그쳐 재정수지가 악화되었다. 이후 재정건전화 노력이 시도되었는데 주로 재정지출의 축소로 나타났으며 추가적인 재원확보는 크지 않았다. 재정건전화 기간중에도 공공사회지출은 증가(혹은 유지)하였는데 이는 재정지출 규모의 축소와 함께 이루어져 상당한 재정지출구조의 변화가 동반되었기 때문이다. 한편 공공사회지출의 확대 과정에서 경기침체(스웨덴, 이탈리아, 일본)가 지출 증대의 중요한 시발점이 되었다는 점은 우리의 복지지출 확대정책에서 참고할 만하다. 공공사회지출 확대 양상은 유럽과 일본에서 차이점을 보이는데, 유럽국가들은 경기침체에 따른 실업관련 지출, 적극적 노동시장 관련 지출증가가 주요인으로 경기안정화 기능을 동시에 수행한 것으로 보인다. 반면 일본은 유사한 경기침체를 겪었지만 고령자 연금지출을 중심으로 지출이 늘어났다. 이는 두 그룹의 초기 공공사회지출 수준의 격차(일본은 GDP 대비 10%대, 유럽국가는 20%대)와 함께 실업 및 적극적 노동시장 정책에 대한 관점 차이에서 비롯된 것이다. 복지지출 수준이 낮았던 일본은 고령층의 소득보장이 우선적으로 필요하였으며 동 부분 정책을 시행하고 있던 유럽국가들은 실업 등에 대한 보장을 강화하였다.

독일, 스웨덴, 이탈리아 등 사례에서 재원조달방법은 상당한 유사점을 갖고 있다. 즉 1960년대 이후 각국의 재원조달 패턴을 분석하면 우선 소득과세의 증가가 먼저 일어났으며 이후 사회보장기여금, 소비세 등의 순서로 역할 확대가 이루어졌다. 독일의 경우 1960년대 국민부담 급등기에서는 소득세의 증가가 주도하였으며 이후 사회보장기여금과 소비세의 역할 증대가 뒤따랐다. 스웨덴도 1960년대 이후 소득과세, 사회보장기여금, 소비과세의 순으로 국민부담 증

가에 순차적으로 기여하였다. 이탈리아는 1974년 이후 국민부담 증대에 있어 유사한 순서 혹은 증가 기여도를 보여주고 있다. 이러한 추세는 세부담 증가 초기 복지수준도 낮아 담세능력에 맞는 과세라는 논리를 상당부분 수용하기 쉬웠기 때문이다. 소득과세 수준이 일정하게 높아짐과 함께 사회보험 형태로 운영되는 공공사회지출의 특성을 반영하여 각 제도별 재정 안정화에 노력하게 된다. 이는 부담과 수혜의 연계성을 높인다는 관점에서 국민들의 수용성이 높으므로 사회보장기여금의 비중 증대로 이어지게 된다. 그러나 소득과세와 사회보장기여금이 직접적인 노동 및 생산활동에 큰 왜곡을 초래한다는 점에서 두 부분의 과세수준이 일정수준으로 높아지면서 보다 효율적인 세원에 주목하게 되었다. 이 시기에서는 대부분의 국가들이 상당한 수준의 실업률을 보이고 있어 노동시장을 왜곡하는 소득과세 및 사회보장기여금을 높이기에는 부담스러운 상황이었다. 이러한 노력의 결과 새로운 세원으로 소비세의 역할이 강화된 것이다.

외국사례는 기존의 재원조달 관련 이론과도 잘 부합한다. 우리나라와 외국에 대한 많은 실증분석에서 나타난 바와 같이 효율성 측면의 우선순위는 재산과세, 소비과세, 개인소득과세, 자본과세 순이다. 반면 형평성 측면의 우선순위는 개인소득과세, 자본과세, 소비과세 순이다. 재원조달 수단 검토에 있어 과세의 중요한 두 원칙이 서로 상충되는 경우가 많다. 효율성을 높이기 위해서는 탄력성이 높은 부문에 대한 과세수준을 낮추는 것이 중요하나 탄력성이 상대적으로 높은 소득은 주로 소득수준이 높은 계층에서 발생하기 때문이다. 구체적으로 법인세와 같은 자본소득세의 경우, 조세부과의 비용은 크면서 재분배효과는 중간 정도이므로 효율성과 형평성 측면에서 우선순위가 높지 않은 재원조달 수단이라 할 수 있다. 반면 노동소득세는 누진소득세율 체제로 인해 소득재분배 효과가 높지만 효율성 측면에서는 자본소득세와 소비과세의 중간 정도에 위치하

고 있다. 그러므로 재원 확보와 소득재분배 기능의 제고를 필요로 할 때 그 역할 확대수단으로 적합하다. 소비세제는 개인의 재화 및 서비스 소비수준에 따라 부담하는 세금으로 소득재분배효과는 역진적이나 재원조달 비용은 가장 낮다. 이러한 관점에서 소비세제는 적절한 저소득층 지원이 이루어진 상태에서 대규모 재원조달이 필요할 때 바람직한 수단이 될 수 있다. 조세회피가 불가능하여 재원조달 수단으로서 효율성이 가장 높은 세목인 재산과세는 납세자들의 부담능력(즉 소득)과 연계성이 낮아 수용성이 낮은 세목이다. 특히 우리나라의 경우, 가계 자산의 높은 부동산 의존성과 소득수준에 비해 상대적으로 높은 부동산 가격을 감안하면 외국과 유사한 세율수준을 유지하더라도 수용성은 더 낮을 수밖에 없다. 이런 이유 때문에 대부분 국가들의 재산과세 비중은 크게 높지 않다.

## 정책시사점

우리나라 공공사회지출 수준의 평가결과는 중장기적으로 높은 복지지출 증가 압력에 노출된다는 것이다. 이러한 증가 압력에 대응하기 위한 재원조달 노력과 함께 기존 지출구조의 조정 노력도 매우 중요하다. 외국 사례는 이러한 신규재원 조달 노력과 지출구조 조정노력을 많이 보여주고 있으며 그 실패의 결과도 보여주고 있다.

구체적으로 외국의 사례가 우리나라에 주는 시사점은 상당하다. 우선 우리나라의 복지지출도 경기불황과 함께 크게 증가할 가능성이 높다는 점이다. 즉 불황과 함께 노동시장으로의 복귀와 생활 안정을 지원하기 위해 실업, 적극적 노동시장 정책, 가족 정책관련 지출이 증가할 유인이 크다. 동시에 낮은 복지지출 수준으로 해결되지 못한 빈곤문제로 인해 일본의 사례에서와 같은 연금지출 증가가 예상된다. 이는 최근 기초노령연금, 장애인연금 등 다양한 연금이

신설되고 지급 수준 인상 요구가 증가하고 있는 것에서 짐작할 수 있다. 그러므로 경기불황 이후 공공사회지출 증가 욕구를 적절한 속도로 관리해 나가는 것이 중요하다. 특히 복지지출은 상당히 높은 경직성을 보여주므로 이러한 특성을 충분히 감안하여야 할 것이다.

재원조달 측면에서는 외국 사례와 각종 연구결과가 동일한 방향성을 보여주고 있으므로 이를 반영할 필요가 있다. 우선 세부담 수준이 전반적으로 낮고 개인의 부담능력을 잘 나타내는 소득세제의 역할을 강화할 필요가 있다. 형평성 측면에서 우수하고 효율성 측면의 비용도 중간 정도 수준이기 때문이다. 동시에 사회보장기여금의 수준도 점차적으로 높여나갈 필요가 있다. 사회보장기여금은 사회보장제도의 핵심인 사회보험의 핵심 재원이므로 제도별 재정안정화 측면에서 조정해 나갈 필요가 있기 때문이다. 소비세제의 역할 확대는 노동 관련 세부담이 높아질 경우, 전반적인 세원의 효율성 제고 측면에서 조정해 나가는 것이 바람직하다. 이미 현재 소비세제의 세수 비중이 상당히 높기 때문이다. 이때 중요한 지표는 기업부문의 고용창출능력과 노동시장의 실업률 등이 될 것이다.

재정지출 측면에서 대부분의 국가가 공공사회지출 증가 이후 복지 재정지출에 대해 강력한 구조조정을 시행하였다. 국민부담률 증가가 상대적으로 호황기에 단기간에 걸쳐 이루어진다면 공공사회지출은 불황기를 중심으로 중장기적으로 증가하기 때문이다. 그러므로 공공사회지출의 증가 압력을 다른 부문 지출 구조조정의 동력으로 삼는 것이 중요하다. 우리나라와 비슷한 문화권인 일본의 사례를 살펴보면, 향후 고령 관련 지출의 급증에 대비할 필요가 있다. 즉 실업 및 고용 관련 서비스 등 노동문제에 대해 개인적 책임성도 중요한 원인으로 보는 반면 고령층에는 상대적으로 관대한 관점을 갖기 때문에 동 부문의 지출이 빠르게 증가할 수 있기 때문이다. 특히 우리나라가 다른 국가에 비해 빠른 고령화 속도를 보이고 있다는 점에서 노후소득 보장에 대한 요구 증가에 잘 대응해 나갈

필요가 있다.

구체적으로 개인소득과세의 역할 증대는 세부적으로 두 가지 관점에서 검토될 수 있다. 첫째는, 수직적 형평성 차원에서 세부담구조의 누진성을 높이는 것이다. 세부담 구조의 누진성을 높이는 것은 부담능력에 맞는 조세부과라는 원칙을 충족시키는 방안이다. 그러나 누진성 제고정책은 부담증대 대상이 소득이 많은 계층으로 한정되어 세수 수준이 크지 않고 소득재분배 개선효과 역시 제한적이다. 두 번째는, 수평적 형평성 차원에서 비과세·면세되는 부문의 과세를 강화하는 것이다. 현재 주식, 파생상품 등 각종 자본이득에 대해 과세가 효과적으로 이루어지지 않고 있으므로 동 부분에 대한 과세 노력을 강화하는 것이다. 주식 양도차익의 경우 대주주(거래소 상장기업의 경우 지분 3% 이상 혹은 시가총액 100억원 이상, 코스닥 상장기업의 경우 지분 5% 이상 혹은 시가총액 50억원 이상인 주주)에게만 부과되고 있다. 이러한 과세방법은 기업경영권 목적의 대주주를 제외한 대부분의 투자목적인 주식거래자 양도차익에 대한 과세를 하지 않은 것이다. 이러한 소득세 정책은 현재 과세표준 8,800만원 이상분에 대해 38.5%(지방세 포함)의 부담이 부과되는 것과 상당한 괴리가 있다. 또한 파생상품의 양도차익에 대해서는 과세를 하지 않고 있다. 반면 부동산 양도차익에 대해서는 종합소득세율을 기준으로 1세대 다주택자에게는 50~60%, 미등기자산에 대해서는 70%까지 과세하고 있어 자산종류 간 큰 과세 격차를 보이고 있다. 이러한 격차를 해소하는 것은 세부담의 형평성과 함께 자산시장의 왜곡을 방지하는 효과가 있다. 그러므로 소득세 역할 증대의 두 가지 방향 중 소득세 과세기반의 확대를 추진할 필요가 있다. 현재 비과세되고 있는 주식 및 파생상품 양도차익 과세는 수평적 형평성뿐만 아니라 수직적 형평성 개선에도 효과적이기 때문이다. 일반적으로 자산분포는 노동소득의 분포보다 그 격차가 크기 때문에 자산소득의 분포 역시 노동소득에 비해 격차가 크다. 소득

불균등을 더욱 심화하는 자산소득에 대해 과세범위를 확대하는 것이 소득재분배에 큰 효과를 발휘할 수 있다.

소비세를 이용하여 복지재원을 조달하자는 주장은 대부분 목적세 도입과 연계되어 있으며 효율성과 납세자 수용성 측면에서 우위에 있는 방안이다. 그러나 재원조달 과정에서의 재분배 측면에서는 상대적으로 열위에 있는 과세방안이다. 목적세를 통해 복지재원을 조달하는 방안은 쉽게 이루어지기 어렵다. 무엇보다 목적세는 비용 부담자와 수혜자 간의 연계가 무척 중요한데, 대부분의 과세대상은 복지지출의 수혜자와 거리가 있기 때문이다. 또한 공적연금, 고용보험, 산재보험 등의 사회보험처럼 비용부담과 수혜의 연계가 명확한 지출이 있다면, 목적세가 아닌 기여금 형태(각 연금 기여금)로 재원이 마련되는 것이 합리적이다. 술, 담배, 갬블과 같이 외부성이 있거나 사회적으로 소비를 억제하는 데 정당성이 있는 재화들은 이미 여러 종류의 목적세가 상당수준 부과되고 있어 추가적인 세금 도입이 적절하지 않은 것으로 판단된다. 또한 갬블의 경우 일부 수익금이 이미 특정 목적을 가진 기금으로 활용되고 있는데, 재원 활용에 있어 복지지출이 이들보다 정당성이 높다는 주장이 설득력을 얻을 수 있을지도 의문이다.

기여금 인상 등을 통한 복지재원 조달은 수입과 지출의 연계라는 목적세입 측면에서는 정당성이 높은 방안이다. 또한 우리나라 복지재정 증가의 주원인인 사회보험제도의 재원조달 방법이기도 하고 사회보험제도 자체가 기여-급여 간의 연계를 바탕으로 설계되었고 현재의 과세구조상 사회보장기여금의 확대 여력도 있기 때문이다. 그러므로 사회보험제도들의 재원증가 압력은 일차적으로 사회보장기여금의 조정을 통해 이루어지는 것이 바람직하다. 다만 사회보장기여금의 인상을 추진함에 있어 우선 자영업부문의 소득과악률 제고에 노력할 필요가 있다. 자영업 종사자들의 소득과악 개선은 소득기준 보험료 부과로 형평성을 달성하는 사회보험의 기본취지에

가장 중요한 요건이기 때문이다. 특히 향후 재정지출 증가의 주원인인 국민연금, 건강보험 등에서 나타나는 직종 간 보험료 부담형평성 문제가 요율 인상에 따라 큰 문제로 대두될 수 있다. 자영업자의 소득과약률을 단기적으로 높이기 어렵다면 정책가입 허용 등의 대안도 검토해 볼 수 있다. 즉, 소득변동이 심하고 소득노출을 꺼리는 자영업자들의 사회보험제도 거부감을 해소하기 위해 소득수준과 관계없이 가입이 가능한 정책가입제도가 일정한 역할을 할 수도 있기 때문이다.

구체적으로 사회보장기여금의 확대는 지출구조가 단순한 제도단위별로 접근하는 것이 바람직하다. 즉 건강보험, 국민연금, 실업보험 등은 그 규모가 상당하고 사업지출 성격이 쉽게 구분될 수 있으므로 제도별 접근이 바람직하다. 구분된 회계구조와 재원조달 수단을 통해 운영되면 비교적 쉽게 그 제도의 유효성과 문제점을 평가하고 개선해 나갈 수 있기 때문이다. 향후 각 제도의 재정안정성을 위해 검토될 보험료율 조정 및 지출 구조조정에서도 상대적으로 단순한 논의구조가 유지될 수 있을 것이다. 그러나 지출규모가 크지 않은 복지제도의 재원은 일반회계의 틀 안에서 지출 타당성에 대한 지속적인 검증을 받을 필요가 있다. 소규모 제도에 대해 별도의 회계로 구분하면 전문가 등 외부관계자들의 관심에서 소외될 가능성이 높아 이해당사자 중심으로 운영될 위험이 있기 때문이다.

사회보험제도의 운영에 있어 지출 결정 메커니즘의 조정도 필요하다. 비록 각 사회보험제도 관련 연기금의 운영 및 의사결정이 다양한 이해 당사자를 포괄한 위원회를 통해 이루어지고 있으나 실질적으로 비용부담자의 목소리를 반영하는지는 의문을 제기할 수 있다. 특히 관련 업계를 대표하는 사람들의 경우 지출확대에 대한 강한 선호를 가질 수 있기에 의사결정의 객관성을 잃을 가능성이 높다. 또한 잘 알려진 이론에 의하면, 소관 정부(정확하게 관료)는 자신의 영향력을 극대화하기 위해 공공지출을 확대하려는 경향이 있

어 지출 통제에 소극적일 수 있다. 그러므로 법률에 의하지 않고 요율을 결정하는 고용보험, 산재보험, 건강보험의 의사결정 메커니즘을 개선할 필요가 있다.

제시된 복지재원 조달정책을 실현하기 위해서는 무엇보다 공공부문의 신뢰성을 확보하는 것이 중요하다. 복지정책을 국민이 체감할 수 있고 효율적으로 집행된다는 믿음이 있다면 재원조달에 대한 국민적 동의는 보다 쉽게 이루어질 수 있기 때문이다. 세계 최고수준의 국민부담률을 유지하고 있는 스웨덴의 경우 사회시스템에 대한 국민적 신뢰가 국민부담 인상의 밑바탕이 되었다. 다른 대안으로 국민 전체가 공유할 수 있는 정책목표를 갖는 것도 재정조달의 중요한 동인이 될 수 있다. 독일의 경우 국민적 지지 속에 진행된 통일을 완성하기 위해 부담증대가 이루어졌고 이탈리아의 경우에도 유로 가입 등에 대해 국민적 동의가 있었기 때문에 그 조건을 달성하기 위한 국민부담률 증가가 이루어졌다. 그러나 국민적인 동의를 확보하기 어려웠던 일본의 경우, 재정지출 확대에 의해 정부 재정수지가 더욱 악화되었다. 우리나라의 경우에도 복지재정의 확충을 위해서는 국민이 공유할 수 있는 공동목표를 갖거나 공공부문의 신뢰성을 높이는 것이 중요하다. 모든 납세자들이 기꺼이 세부담 증가를 받아들일 수 있는 계기를 마련하는 것이 우리의 복지재정 조달정책에서도 중요하다.



# 목 차

I. 서 론 .....	27
II. 복지재정의 규모와 평가 .....	31
1. 우리나라 복지재정 현황 .....	31
2. 향후 복지재정 규모 .....	53
가. 주요 지표 기준 .....	53
나. 현행 제도기준 추계 .....	59
3. 복지재원 유형의 장단점과 분류 .....	63
가. 조성 유형의 분류와 장단점 .....	64
나. 우리나라 복지사업의 조달유형별 분류 .....	80
다. 소결 .....	107
III. 주요국의 자원조달 정책 .....	109
1. 독일 .....	109
가. 개요 .....	109
나. 주요 경제지표 추이 .....	114
다. 1차 국민부담률 급등시기(1968~1973) .....	119
라. 2차 국민부담률 급등시기(1976~1980) .....	120
마. 3차 국민부담률 급등시기(1989~1992) .....	121
바. 4차 국민부담률 급등시기(2006~2007) .....	125
사. 복지재정 규모 급등기의 자원조달정책 .....	127
2. 스웨덴 .....	132
가. 개요 .....	132

나. 주요 경제지표 추이 .....	135
다. 지속적인 국민부담 급등시기(1966~1990) .....	147
라. 1991년 이후 세제개혁 .....	150
마. 복지재정 규모 급등기의 재원조달정책 .....	154
3. 이탈리아 .....	157
가. 개요 .....	157
나. 1980~1983년 국민부담률 급등시기 .....	162
다. 1990~1993년 국민부담률 급등시기 .....	164
라. 1996~1997년 국민부담률 급등시기 .....	167
마. 복지재정 규모 급등기의 재원조달정책 .....	169
4. 일본 .....	173
가. 개요 .....	173
나. 주요 경제지표 추이 .....	176
다. 국민부담률 변화 .....	188
라. 복지재정 규모 급등기의 재원조달정책 .....	190
5. 소결 .....	194
IV. 복지재원 조달정책의 방향 .....	198
1. 재원조달 수단별 장단점 .....	198
2. 현 복지재원 조달 구조의 문제점과 대응방안 .....	205
3. 신규 목적세입의 타당성 검토 .....	215
가. 현행 목적세의 평가 .....	216
나. 신규 목적세의 세원별 검토 .....	219
다. 기여금 .....	230
V. 결    론 .....	234
참고문헌 .....	244
부    록 .....	248

## 표 목 차

〈표 II-1〉 주요국의 재정규모(2008년) .....	32
〈표 II-2〉 주요 분야별 정부지출 변화 .....	34
〈표 II-3〉 우리나라 복지제도의 도입 및 확대 추이 .....	35
〈표 II-4〉 국민부담률 대비 사회지출의 비율(2007년) .....	38
〈표 II-5〉 OECD 국가들의 사회지출 수준(GDP 비중, 2007)과 노인 부양비 .....	40
〈표 II-6〉 주요 국가별 공공 사회지출 수준 및 부문별 비중 (2007년) .....	41
〈표 II-7〉 주요 국가별 동일 소득수준에서의 사회지출 수준 .....	43
〈표 II-8〉 주요 국가별 동일소득 수준에서의 공공사회지출 구조 44	
〈표 II-9〉 주요 국가별 동일 국민부담수준에서 사회지출 수준 ..	45
〈표 II-10〉 주요 국가별 우리나라(2007)와 동일 소득 및 정부 규모 시점 .....	47
〈표 II-11〉 주요 국가별 동일 국민부담수준에서 공공사회지출 구조 .....	48
〈표 II-12〉 주요 국가별 동일 국민부담수준에서 수정 사회지출 수준 .....	49
〈표 II-13〉 사회복지 관련 사업을 수행하는 공기업에 대한 정부 지원(2007년) .....	51
〈표 II-14〉 주요 공기업별 부채수준과 변화액 .....	52
〈표 II-15〉 동일부담률 수준에서 공기업부문 지출을 반영한 공공사회지출 비교 .....	53

〈표 II-16〉 2020년 고령화(15.6%) 기준 OECD 국가와의 국민부담률, 사회복지지출 격차 .....	55
〈표 II-17〉 2020년 고령인구 비율(15.6%) 시 사회복지지출 구조 ·	56
〈표 II-18〉 우리나라 2020년 소득수준 시 선진국들의 국민부담률, 사회지출 수준 .....	58
〈표 II-19〉 우리나라 사회복지의 범위 .....	65
〈표 II-20〉 사회복지분야 지출 연도별 현황(본예산 기준) .....	66
〈표 II-21〉 복지재원의 유형 .....	67
〈표 II-22〉 목적세입의 장단점 .....	70
〈표 II-23〉 국공채 발행을 통한 복지재원 마련의 장단점 .....	73
〈표 II-24〉 지방세출 예산 구조(2007년까지) .....	76
〈표 II-25〉 지방세출 예산 구조(2008년 이후) .....	77
〈표 II-26〉 사회복지분야 국고보조사업 지출 추이 .....	78
〈표 II-27〉 국민연금기금 수입/지출 현황(실적 기준) .....	82
〈표 II-28〉 국민연금기금 조성 현황(실적 기준) .....	82
〈표 II-29〉 공무원연금기금 수입/지출 현황 .....	84
〈표 II-30〉 공무원연금기금 조성 현황(실적 기준) .....	85
〈표 II-31〉 공무원연금 연금계정 재정현황 .....	85
〈표 II-32〉 군인연금 관리 체계 .....	87
〈표 II-33〉 군인연금기금 수입/지출 현황(실적 기준) .....	88
〈표 II-34〉 군인연금기금 조성 현황(실적 기준) .....	88
〈표 II-35〉 사학연금 수입현황 .....	91
〈표 II-36〉 사학연금 기여금률 .....	91
〈표 II-37〉 산업재해보상보험 및 예방기금 수입/지출현황 (실적 기준) .....	93
〈표 II-38〉 산업재해보상보험 및 예방기금 조성 현황 (실적 기준) .....	94
〈표 II-39〉 고용보험 수입/지출 현황(결산기준) .....	96

〈표 II-40〉 산업재해보상보험 및 예방기금 조성 현황 (실적 기준) .....	97
〈표 II-41〉 국민건강보험 적용인구(2010년 기준) .....	98
〈표 II-42〉 국민건강보험 재정현황 .....	99
〈표 II-43〉 직장가입자의 보험료율 .....	101
〈표 II-44〉 지역가입자의 보험료 산정을 위한 점수당 금액 추이 ..	101
〈표 II-45〉 노인장기요양보험 재정현황 .....	103
〈표 II-46〉 사회복지지출의 재원 유형 .....	108
〈표 III-1〉 독일 재정관련 주요 변수(1965~2004년) .....	111
〈표 III-2〉 시대별 독일 집권당 및 주요 사건(1949년~현재) .....	113
〈표 III-3〉 1969~1973년 기간 세입변화 .....	120
〈표 III-4〉 1976~1980년 기간 세입변화 .....	121
〈표 III-5〉 1989~1992년 기간 세입변화 .....	123
〈표 III-6〉 주요 재정지표(1989~1999년) .....	124
〈표 III-7〉 2006~2009년 기간 세입변화 .....	125
〈표 III-8〉 독일 공공사회지출 급등기 복지지출 구조 변화 .....	128
〈표 III-9〉 공공사회지출 급등시기의 국민부담 변화 .....	131
〈표 III-10〉 국민부담률 추이 .....	133
〈표 III-11〉 스웨덴 세입 구성 변화 .....	139
〈표 III-12〉 정부지출의 기능별 분류 .....	141
〈표 III-13〉 국민부담 급등시기의 부담률 추이 .....	148
〈표 III-14〉 국민부담 급등시기의 재정상황 .....	149
〈표 III-15〉 국민부담률 추이(1991~2000년) .....	151
〈표 III-16〉 국민부담률 추이(2001~2009년) .....	153
〈표 III-17〉 공공사회지출 급등기의 복지지출 구조변화 .....	155
〈표 III-18〉 1974~1983년 이탈리아 재정 관련 지표 .....	163
〈표 III-19〉 1984~1993년 이탈리아 재정 관련 지표 .....	164

〈표 III-20〉 1994~1997년 이탈리아 재정 관련 지표 .....	168
〈표 III-21〉 공공사회지출 급등기의 복지지출 구조변화 (1980~1983년) .....	170
〈표 III-22〉 공공사회지출 급등기의 복지지출 구조변화 (1995~2006년) .....	171
〈표 III-23〉 일본 주요 국세 세목 비중의 추이 .....	181
〈표 III-24〉 일본 역대정권의 소비세 인상 추진 .....	182
〈표 III-25〉 일본의 일반회계 세출 추이 .....	183
〈표 III-26〉 공공사회지출 급등기의 복지지출 구조변화 (1990~2005년) .....	191
〈표 III-27〉 공공사회지출 급등기의 세입구조 변화 (1990~2005년) .....	192
〈표 IV-1〉 주요 세목별 효율비용 비교 .....	200
〈표 IV-2〉 주요국의 직접세 소득재분배 효과 .....	201
〈표 IV-3〉 개인소득세 1%p 인상의 소득계층별 귀착 .....	202
〈표 IV-4〉 법인세 1%p 인상의 소득계층별 귀착 .....	203
〈표 IV-5〉 부가가치세 1%p 인상의 소득계층별 귀착 .....	203
〈표 IV-6〉 현 제도하에서 복지지출 증가 압력을 반영한 재원조달구조 .....	207
〈표 IV-7〉 노동관련 세수의 GDP 비중(2008) .....	208
〈표 IV-8〉 근로소득 중 과세표준의 비중 .....	211
〈표 IV-9〉 교육세의 과세표준 및 세율 .....	217
〈표 IV-10〉 농어촌특별세 과세표준 .....	217
〈표 IV-11〉 담배 관련 제세공과금 .....	219
〈표 V-12〉 주류 관련 세금과 세율 .....	220
〈표 IV-13〉 담배가격 및 세금의 국제비교 (MPPC 기준, 2008년 1월) .....	221

〈표 IV-14〉 EU 회원국의 주세에 대한 통계(2006년) .....	222
〈표 IV-15〉 경마·경륜·경정 관련 세제 .....	225
〈표 IV-16〉 카지노 관련 세제 .....	226
〈표 IV-17〉 강원랜드의 조세 및 기금 납부금 현황 .....	226
〈표 IV-18〉 복권수익의 배분 .....	228
〈표 IV-19〉 사회보장제도의 기여금 요율 규정과 주요 위원회 ..	232
〈표 IV-20〉 입법 과정 .....	233

## 그림목차

[그림 II-1] OECD 국민부담률 증가율(1975~1985년, 1985~1995년, 1995~2008년) .....	33
[그림 II-2] 국민부담률과 공공사회지출과의 상관관계(2007) ....	36
[그림 II-3] 사회지출-노인부양비 상관관계(2007) .....	39
[그림 II-4] 2050년의 고령화 관련 지출추계 결과 .....	60
[그림 II-5] 2050년의 OECD SOCX기준 공공 사회지출 수준 ..	62
[그림 II-6] 국민연금 운용관련 의사결정 체계 .....	81
[그림 II-7] 군인연금 지급금 총당(부담금, 보전금) 추이 .....	90
[그림 II-8] 고용보험 의사결정 체계 .....	95
[그림 II-9] 국민건강보험제도의 운영구조 .....	102
[그림 III-1] 독일의 공공사회지출 변화와 국민부담률 변화 .....	128
[그림 III-2] 독일의 재정지출, 국민부담률, 사회지출 추이 .....	130
[그림 III-3] 스웨덴과 다른 국가들의 국민부담률 추이 .....	136
[그림 III-4] Sweden: Total Tax Revenues .....	137
[그림 III-5] 스웨덴 세입의 구성변화 .....	137
[그림 III-6] 스웨덴 정부지출 변화 추이(1960~1996년) .....	140
[그림 III-7] 스웨덴 정부 수입과 지출 변화추이 .....	141
[그림 III-8] 스웨덴 정부의 순차입과 국가부채 .....	142
[그림 III-9] 스웨덴의 재정수지 .....	143
[그림 III-10] 스웨덴의 실질GDP 추이(2009 USD, 1965~2009년) ·	145
[그림 III-11] 스웨덴의 실업률 추이 .....	146
[그림 III-12] 스웨덴의 공공사회지출과 국민부담률 변화 .....	154

[그림 Ⅲ-13] 스웨덴의 재정지출, 국민부담률, 공공사회지출 추이 .....	156
[그림 Ⅲ-14] 이탈리아의 정부지출 및 수입, 물가상승률 추이 ..	158
[그림 Ⅲ-15] 이탈리아의 공공부채 추이 .....	159
[그림 Ⅲ-16] 이탈리아의 국민부담률 및 경제성장률 추이 .....	160
[그림 Ⅲ-17] 이탈리아 세목별 세입구조(1970~2009년) .....	161
[그림 Ⅲ-18] 이탈리아의 공공사회지출과 국민부담률 변화 .....	170
[그림 Ⅲ-19] 이탈리아의 재정지출, 국민부담률, 공공사회지출 추이 .....	172
[그림 Ⅲ-20] 일본의 GDP 추이(경상가격 및 PPP) .....	178
[그림 Ⅲ-21] 일본의 세수입 추이(경상가격 및 PPP, 사회보장기여금 포함) .....	180
[그림 Ⅲ-22] 일본의 세입 구성 변화 .....	180
[그림 Ⅲ-23] 일본의 정부지출 추이 .....	184
[그림 Ⅲ-24] 일본의 정부지출과 사회복지지출 변화 .....	185
[그림 Ⅲ-25] 일본의 일반회계 지출 구성비 추이 .....	186
[그림 Ⅲ-26] 일본의 재정적자 추이 .....	187
[그림 Ⅲ-27] 일본의 공공부채(General government gross financial liabilities) 추이 .....	187
[그림 Ⅲ-28] 일본과 다른 선진국의 국민부담률 추이 비교 .....	189
[그림 Ⅲ-29] 세입별 국민부담률의 변화 .....	189
[그림 Ⅲ-30] 일본의 공공사회지출과 국민부담률 변화 .....	191
[그림 Ⅲ-31] 일본의 재정지출, 국민부담률, 공공사회지출 추이	193
[그림 Ⅳ-1] 경마 매출액의 사용(2009년 기준) .....	224
[그림 Ⅳ-2] 경륜·경정 매출액의 사용(2009년 기준) .....	224
[그림 Ⅳ-3] 카지노의 매출액 배분 .....	227



## I. 서론

사회가 발전함에 따라 인간다운 삶을 영위하기 위한 국민적 기대수준이 높아지게 되었다. 전반적 소득수준이 증가함에 따라 저소득층, 노인, 장애인 등 사회적 약자계층에 대한 배려요구도 높아졌고, 국가는 이러한 사회적 요구에 부응하기 위해 재정의 역할을 점진적으로 증대하고 있다. 2005~2010년 기간중 정부 분야별 재정지출 중 복지분야의 연평균 지출 증가율은 9.8%로 총지출 증가율 6.8%를 크게 상회하고 있다. 즉, 국민들의 요구에 따라 국가의 역할구조에서도 변화가 나타나고 있다.

이러한 복지재정의 증대 과정에서 우리나라 재정정책은 재정건전성의 관점에서 새롭게 도입되는 개별 복지제도 중심으로 관심을 가져왔다. 개별 복지제도가 야기하는 중기 이하의 재정부담에 중점을 두었으며 동 제도의 중장기적인 지속가능성, 다른 복지제도와의 역할분담 등 종합적인 관점에서의 검토는 상대적으로 미흡하였다. 이러한 영역은 실제 복지정책을 담당하는 부처의 주된 정책대상이며 동시에 중장기적인 재정부담 증대 가능성이라는 측면에서 재정당국의 관심도 필요한 부분이다. 특히 신규 제도의 도입과정에서 단기적 재원확보 가능성은 매우 중요한 고려임에도 중장기적 고려가 필요한 것은 대부분의 복지제도가 향후 빠른 고령화 등으로 인해 재정부담이 크게 증가할 가능성이 높기 때문이다. 최근 도입되고 있는 노인장기요양보험제도, 기초노령연금제도, 장애인장기요양보험제도, 중증장애인연금제도 등은 단기적 재정여력뿐만 아니라 중장기적 재정위험까지 함께 고려할 수 있는 체제가 필요하다. 그렇지 않을 경우, 예산제약으로 인한 제도 축소 운영 등으로 제도 도입 본연의 목적을 달성하기 어렵고 이는 정부정책

에 대한 국민들의 만족도를 낮추는 요인으로 작용하게 된다. 또한 복지제도의 중복 및 효율적 통합 문제는 정부부처 간 뿐만 아니라 부처 내부에서도 발생하는데 이를 조정하기 위한 메커니즘은 사실상 작동되지 않는다. 정부부처는 부처의 업무범위 내에서 부처 내 각 업무단위에서는 그 영역에 맞는 정책을 개발함으로써 많은 소규모 정책들을 양산하는 문제가 있다.

궁극적으로 복지제도의 미래는 국민들의 부담수준에 따라 결정되지만, 기도입된 복지정책 축소의 어려움 등으로 인해 그 이행과정에 대한 검토가 중요하다. 적극적인 국가 복지기능을 추구하였던 유럽국가들이 1990년대 이후 고령화와 재정여건의 악화로 복지재정 축소에 힘쓰고 있는 것은 우리나라의 최근 복지제도 확충 논쟁에 중요한 참고사항이 될 수 있다. 복지재정에 대한 논의를 위해서는 먼저 우리나라의 복지재정 현황에 대한 평가와 전망이 중요하다. 우리나라 복지재정의 현 주소가 국민소득, 국민부담률, 고령화 수준 등 주요 요인을 반영할 때 어떠한 단계에 있는지 평가해 볼 필요가 있다. 특히 이를 평가함에 있어 우리나라의 특수사정이 어떠한 영향을 미치는지 등에 대한 고려도 필요하다. 과거 정부재정이 충분하지 않아 직접적인 재정지원보다 간접적인 가격보조 등이 직접적 재정지출 중심의 통계에서 제외되는 경향이 있는 것 등은 현황을 평가하는 데 참고요인이 될 수 있다. 우리나라 복지재정 수준에 대한 평가가 이루어지면 향후 복지재정의 증가 가능성을 살펴보아야 한다. 우리나라가 도입한 제도를 기초로 추가적인 제도발전 가능성은 복지제도가 발달한 선진국 사례 등을 감안하여 평가해 볼 수 있다.

향후 우리나라 복지재정의 확대 과정에서도 어떠한 방식을 택하여야 할 것인지도 중요한 검토사항이다. 현재의 우리나라 복지수준과 미래의 적절한 복지수준 지표 사이를 어떻게 조절해 나갈 것인가에 대해서는 선진국들의 사례를 참고할 필요가 있다. 과거 선진국들의 복지재정 혹은 국민부담률 증가시기를 중심으로 누가 이러한 정책방향을 선

도하였으며 이를 어떻게 이해관계자들과 공유하며 발전해 왔는지는 우리에게 상당한 시사점을 제공할 수 있기 때문이다.

복지재정의 운용 형태도 중요한 고려요인이다. 일반회계를 이용하느냐 특정 복지제도와 연계된 특별회계 등의 독립된 회계를 이용하는냐는 재원조달 형태와도 직접적인 연관이 있기 때문이다. 재정운영 형태의 차이는 재정정책 측면뿐만 아니라 국민들의 제도 수용성 측면에서도 상당한 영향을 미친다. 따라서 이러한 복지재정의 운용 형태에 대한 이론적 분석과 우리나라의 과거 운영 경험 등에 대한 분석이 중요하다.

이러한 분석을 바탕으로 미래 우리나라 복지재정의 운영방안을 검토할 필요가 있다. 우리나라의 현재 복지재정 상황과 외국 사례 등에서 살펴본 장기적 국민부담 수준, 고령화 수준 등을 감안하여 복지재정 운영의 시사점을 제공하고자 한다. 즉 우리나라의 복지수준이 향후 어떻게 변해 갈 것이며 고령화에 따라 어떤 증가 압력에 노출될 것인지에 대한 분석을 바탕으로 신규 제도의 도입 혹은 기존 제도의 확장 논의가 진행되어야 한다. 본 보고서에서는 복지에 대한 다양한 논의과정에서 이용될 기초자료를 제공함과 동시에 복지재정의 확대 여력을 평가한다. 재정여력 평가와 함께 새로운 재원조달의 수단으로 복지지출의 효율성 제고와 재정배분의 우선순위조정, 그리고 신규 재원 조달에 대해 검토한다. 복지재정 규모 증가에 따른 재정운영방식의 개선점도 제시하고자 한다.

본 보고서의 구성은 다음과 같다. 제Ⅱ장에서는 우리나라 복지재정의 규모를 OECD 국가와의 비교 등을 통해 분석하고 재정추계에 따른 미래 증가 압력을 평가한다. 제Ⅲ장에서는 복지제도를 선도적으로 발전시킨 유럽 주요 국가들을 중심으로 재원조달 과정의 국민적 동의 확보과정 등에 대한 사례를 조사하고 이를 바탕으로 우리나라에 적합한 시사점을 도출한다. 제Ⅳ장에서는 재원조달의 유형별 이론적 근거와 장단점을 분석하고 우리나라에서의 운영경험을 평가한다. 제Ⅴ장에서

는 복지재정 증가 압력 속에서 자원조달 정책의 방향과 제도적 개선방향을 제시한다. 제Ⅵ장은 결론이다.

## II. 복지재정의 규모와 평가<sup>1)</sup>

### 1. 우리나라 복지재정 현황

단기적으로 정부재정 규모는 국민부담률뿐만 아니라 재정수지까지 포함하여 살펴볼 필요가 있다. 이를 감안한 우리나라 재정규모는 2008년 기준 OECD 국가의 GDP 대비 38.1% 수준보다 낮은 25.3~28.0% (관리대상수지 기준) 수준이다. 총 재정규모는 조세부담률, 사회보장부담률, 재정수지로 구성되는데 우리나라와 선진국과의 격차는 사회보장부담률, 조세부담률 순으로 작아진다. 그 중 큰 격차를 보이는 사회보장부담률은 주로 사회보험의 포괄 정도, 보장수준 등의 차이에 기인하는 것으로 판단된다. 우리나라의 경우, 상대적으로 사회보험 형태로 포괄하기 어려운 자영업부문의 종사자 규모가 외국에 비해 크고 급여수준 등에 있어서도 차이를 보이고 있기 때문이다. 2008년 사회보장부담률은 GDP 대비 5.8%로 OECD 평균 9.0%, 일본의 10.9%에 비해 상당히 낮은 수준이다.

한편, 총재정규모에 있어 재정수지 적자는 단기적인 영향만 미칠 것으로 판단된다. 유럽의 그리스, 포르투갈 등 일부 국가들의 재정위기에 서 알 수 있듯이 국제 금융시장에서의 신뢰도 등의 문제로 중장기적으로 재정수지 적자를 축소하는 등의 노력이 필요하기 때문이다. 재정수지 부문을 제외한 우리나라 국민부담률은 2008년 기준 GDP 대비 26.5%로 미국의 26.1%와 유사하며 일본의 28.1%에 비해서는 소폭 낮은 수준이다. 그러나 상대적으로 재정규모가 큰 유럽국가를 포함한

1) 본절 내용 중 일부는 2011년 6월 국제경제학회 하계정책학술포럼에서 발표되었음.

OECD국가 평균의 경우 34.8%로 상당한 격차를 보여준다.

〈표 II-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
총 재정규모(C-D)	25.3 (28.0)	30.2	32.4	36.9	40.5	46.5	38.1

주: ( ) 안은 관리대상수지 기준임.

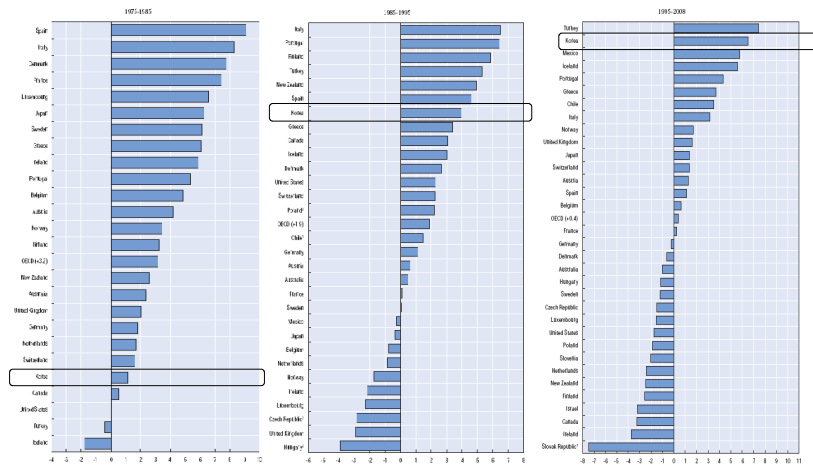
자료: OECD, *Revenue Statistics*, 2010; OECD, *Economic Outlook*, 2010.

복지재정의 근간이 되는 전반적인 정부재정 규모는 지속적으로 증가하여 왔다. 우리나라 국민부담률은 지속적인 증가추세를 보여 왔는데, 주요 선진국들에 비해 상대적으로 낮은 수준이므로 국민부담률 증가속도가 점차 빨라지고 있으며 이미 높은 수준에 있는 다른 선진국들의 경우 그 증가폭이 둔화되고 있다. 구체적으로 우리나라 국민부담률은 1975~1985, 1985~1995, 1995~2008년 기간 동안 각각 1.1%p (14.9%→16.1%), 4.0%p(16.1%→20.0%), 6.5%p(20.0%→26.5%) 증가하여 그 속도가 크게 빨라지고 있다. 반면 같은 기간 동안 OECD 국가 평균 국민부담률은 각각 3.2%p (29.4%→32.5%), 1.9%p(32.5%→34.4%), 0.4%p (34.4%→34.8%) 증가하여 그 증가속도가 둔화되고 있는 추세이다. 이러한 추세는 경제위기의 여파가 있는 2008년을 제외하여도 마찬가지로 1995~2007년 기간 동안 국민부담률은 1.0%p(34.4%→35.4%) 증가하여 둔화추세는 유지되고 있다. 우리나라 국민부담률의 증가속도는 1975~1985년 기간 동안 25개 OECD 국가 중 21위를

## II. 복지재정의 규모와 평가 33

기록한 것에 비해서, 1985~1995 기간 동안에는 30개국 중 7위, 그리고 1995~2008 기간 중에는 33개국 중 2위를 기록하였다.

[그림 II-1] OECD 국민부담률 증가율(1975~1985년, 1985~1995년, 1995~2008년)



자료: OECD, Revenue Statistics, 2010.

구체적으로 우리나라 복지제도는 1997년 외환위기 이후 사회보험제도를 중심으로 급격히 확대되기 시작하여 2000년대에는 적용범위 확대 등 지속적인 성장추세를 보여 왔다. 전반적인 재정규모(국민부담률)의 빠른 증가추세 속에서 사회복지지출은 더욱 빠르게 증가하였다. 정부지출(통합재정) 구조에서 복지부문의 지출증가율은 2000~2010년 기간중 연평균 8.7%에 달하여 통합재정규모 증가율 8.5%를 약 0.2%p 상회하였다. 이는 경제위기 여파로 2010년 예산에서 복지부문의 증가율이 1.0%로 크게 낮아졌는데 2009년까지의 복지지출 증가율은 연평균 9.6%로 매우 높았다. 반면 교육 및 SOC분야의 지출증가율은 동일 기간 중 각각 5.2%, 5.9%로 전체 재정 증가율보다 상당히 낮은 수준으로 나타났다.

〈표 II-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.

복지제도 팽창은 1990년대 후반 외환위기 이후부터 급격하게 이루어졌는데, 2000년대까지 제도적 기반 조성에 큰 성과가 있었다. 1998년 경로연금 도입과 함께 1999년에는 국민연금을 자영업자까지로 확대하여 전 국민연금을 실현하였다. 2000년대에도 국민의 최저생계를 보장하는 국민기초생활보장제도 도입(2000년), 건강보험제도의 통합(2000년), 고용보험 및 산재보험의 적용범위 확대가 지속적으로 이루어졌다. 2000년대 후반부에는 영유아 양육에 대한 다양한 지원정책(새싹플랜, 새로마지플랜, 아이사랑플랜 등)과 함께 노인계층에 대한 노인장기요양보험(2008년), 기초노령연금(2008년) 등을 시행하였다. 이러한 추세는 2010년 이후에도 지속되어 중증장애인 연금, 장애인장기요양보험 등의 도입 등으로 확대되고 있다.

우리나라 복지재정 지출현황을 평가하기 위해 우선 외국과의 비교를 시도한다. 각국의 사회문화적 요인과 함께 소득수준, 정부규모, 고령화 정도 등에 따라 복지재정의 발달 정도가 다를 수 있기 때문이다. 외국과의 비교를 통해 우리나라의 소득수준 향상, 고령화 진행 등에 따른 복지재정의 변화 양상을 짐작할 수 있다. 외국과의 복지재정 지출 비교 가능성을 확보하기 위해 OECD에서 제시한 기준에 따라 복지

지출을 집계하는 OECD 사회지출통계(SOCX)를 이용하였다.

〈표 II-3〉 우리나라 복지제도의 도입 및 확대 추이

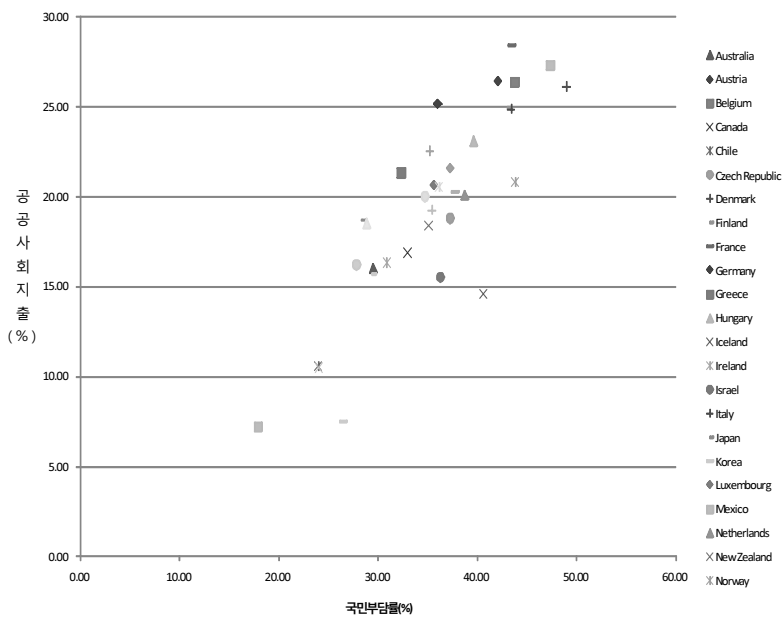
구 분		1980년대	1990년대	2000년대	2010년대
사회 보험	연금	▪ 국민연금 도입('88)	▪ 전국민 국민연금('99)	-	-
	의료	▪ 전 국민 의료보험('89)		▪ 건강보험으로 통합('00) ▪ 노인장기요양 보험('08)	▪ 장애인장기 요양보험 도입 ('11 이후)
	고용		▪ 고용보험 도입 ('95)	▪ 고용·산재보 험 적용확대 ('00~'05)	
공공 부조 · 복지 서비스	저소득		-	▪ 국민기초생활 보장 도입('00)	▪ 희망키움통장 도입('10)
	장애인		▪ 장애수당('90)	▪ 장애수당 확대 ('05)	▪ 중증장애인 연금 도입 ('10下)
	고령자		▪ 경로연금('98)	▪ 기초노령연금 도입('08)	
	영유아		▪ 영유아보육법 ('91)	▪ 새싹플랜/ 새로마지플랜 ('06) ▪ 아이사랑플랜 ('08)	

자료: 한국조세연구원 내부자료

사회지출 통계에 따르면 공공부문의 부담을 기준으로 할 때 2007년 OECD 국가 평균 (공공부문) 사회지출 수준은 GDP 대비 19.26%로 나타났다. 우리나라의 사회지출 수준은 GDP 대비 7.53%로 유럽국가들이 많이 포함된 OECD 평균에 비해 상당히 낮은 수준이며 미국의

16.2%, 일본의 18.7%에 비해서도 상당히 낮은 수준이다. 이에선 절대적인 지출수준 격차와 함께 상대적으로 늦게 도입된 연금제도 등 사회보장제도의 성숙도와 고령화 수준의 차이 등이 원인으로 작용한다<sup>2)</sup>.

[그림 II-2] 국민부담률과 공공사회지출의 상관관계(2007)



공공부문 사회지출(SOCX) 수준은 전반적인 국가규모를 나타내는 국민부담률과 밀접한 관계가 있다. 국민부담률이 높아 국가의 역할이 상대적으로 큰 국가들은 공공부문의 사회지출(SOCX) 수준도 높기 때문이다<sup>3)</sup>. 2007년 시점에서 평가한 OECD 국가들의 국민부담률 - 공공

2) 우리나라 국민연금은 1988년에 도입되었으나 일본은 1954년, 미국은 1935년으로 시행시기의 차이가 있고 적립방식도 우리나라 국민연금은 부과방식의 외국에 비해 실제 연금지급시기까지 상당한 시간 격차가 존재한다.  
 3) 그 인과관계의 방향은 추가적인 분석이 요구된다. 즉, 높은 국민부담률 수준(혹은 재정상황의 개선)이 사회복지 지출수준을 증대시킬 수 있고 반

사회지출 상관관계는 상당한 선형관계를 보이고 있다. 우리나라는 이러한 선형관계에서 주어진 국민부담률에 비해 상대적으로 낮은 공공지출 수준을 보인다.

국가의 공공사회지출 성향을 나타내는 국민부담률 대비 공공사회지출 비중은 우리나라의 경우 2007년 28.4%로 OECD 국가들의 평균 54.4%에 비해 상당히 낮은 수준이다. 각 국가의 개발단계에 따라 국가재정에서 공공사회지출이 변화할 수 있지만 이를 감안하더라도 우리나라는 개발도상국 단계에 있는 멕시코, 체코 등에 비해 낮은 수준이다. 낮은 사회지출 비율은 적립방식을 도입한 국민연금의 미성숙이 상당한 원인으로 작용하고 있다.

사회지출 수준을 결정하는 대표적인 수요측 요인은 노인부양비(65세 이상 노인인구/15~64세 인구 비중)이다. 사회복지지출의 상당부분이 고령계층의 소득보전, 건강유지 등을 위해 지출되기 때문이다. 수요측 요인과 공공사회지출 수준의 상관관계 분석에 따르면 우리나라는 OECD 국가들의 평균적인 추세를 보여주고 있다. OECD 국가의 2007년 공공사회지출-노인부양비 상관관계를 기준으로 할 때 일본, 이탈리아, 독일 등은 노인부양비에 비해 상대적으로 공공사회지출이 적은 나라이다. 반면 멕시코, 터키, 노르웨이, 헝가리, 핀란드, 스웨덴 등은 주어진 노인부양비에 비해 상대적으로 공공 사회지출이 많은 국가라고 할 수 있다. 노인부양비 대비 공공 사회지출 상관관계 분석에서 나타나는 국가 간 차이는 각 국가별 사회·문화적 특성 등 다른 요인의 영향으로 판단된다.

---

대로 사회복지지출수준이 크게 증가하여 이를 조달하기 위한 재원조달 활동이 강화되었을 수 있다. 그러나 외국의 사례를 살펴보면 분석방법론에 따라 그 인과관계의 방향성이 달라지기도 한다.

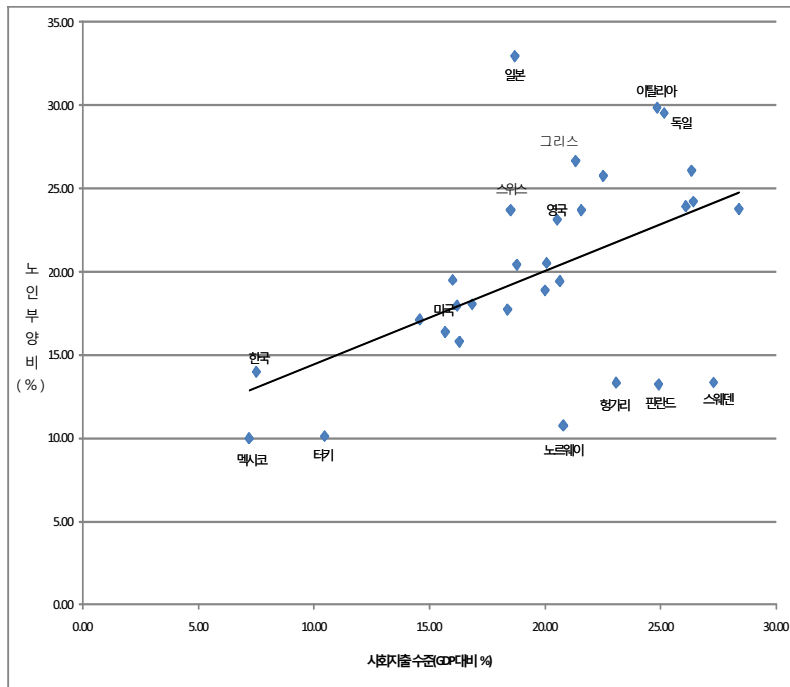
〈표 II-4〉 국민부담률 대비 사회지출의 비율(2007년)

(단위: GDP 대비 %, %)

국가	사회지출 수준	국민부담률	사회지출비율
호 주	16.02	29.53	54.2
오스트리아	26.42	42.08	62.8
벨기에	26.35	43.75	60.2
캐나다	16.86	33.00	51.1
칠레	10.56	23.99	44.0
체코	18.79	37.25	50.4
덴마크	26.10	48.98	53.3
핀란드	24.93	43.00	58.0
프랑스	28.40	43.45	65.4
독일	25.16	36.00	69.9
그리스	21.33	32.33	66.0
헝가리	23.09	39.66	58.2
아이슬란드	14.59	40.64	35.9
아일랜드	16.31	30.89	52.8
이스라엘	15.52	36.29	42.8
이탈리아	24.86	43.40	57.3
일본	18.70	28.34	66.0
한국	7.53	26.52	28.4
룩셈부르크	20.65	35.66	57.9
멕시코	7.21	17.92	40.2
네덜란드	20.08	38.72	51.9
뉴질랜드	18.39	35.11	52.4
노르웨이	20.80	43.82	47.5
폴란드	20.01	34.77	57.5
포르투갈	22.52	35.21	64.0
슬로바키아	15.69	29.43	53.3
슬로베니아	20.26	37.75	53.7
스페인	21.58	37.27	57.9
스웨덴	27.30	47.36	57.7
스위스	18.52	28.89	64.1
터키	10.48	24.08	43.5
영국	20.54	36.16	56.8
미국	16.20	27.86	58.1
OECD 평균	19.26	35.43	54.4

주: 사회지출 비율은 (사회지출/국민부담률)×100  
 자료: OECD.stat, 2011.

[그림 II-3] 사회지출-노인부양비 상관관계(2007)



자료: OECD.stat, 2011.

공공사회지출의 구성은 각 나라별 사회여건 등에 따라 다르게 나타나고 있다. 노인 부양비가 높은 일본, 이탈리아, 독일, 프랑스 등은 상대적으로 고령 관련 지출(연금, 재가돌봄 등) 비중이 높게 나타나며 가장 높은 노인 부양비 국가인 일본(32.9%)의 고령 관련 지출비중은 47.0%로 비교국가들 중 거의 최고 수준을 나타내고 있다. 그 외 중요한 지출부문은 보건부문과 가족, 장애부문으로 나타난다. 보건부문은 스웨덴, 이탈리아를 제외하고는 대부분 전체 공공사회지출의 30% 수준을 넘어서고 있으며 우리나라의 지출비중은 46.5%로 비교대상 국가 중 가장 높은 수준이다. 이는 전체 사회지출 정책의 발전과정에서 보건부문의 역할이 상대적으로 빠르게 성장한 결과로 볼 수 있다.

〈표 11-5〉 OECD 국가들의 사회지출 수준(GDP 비중, 2007)과 노인 부양비  
(단위: %)

국 가	공공 사회지출 수준	노인 부양비
프 랑 스	28.40	23.72
스 웨 덴	27.30	13.30
오스트리아	26.42	24.17
벨 기 에	26.35	26.02
덴 마 크	26.10	23.87
독 일	25.16	29.49
핀 란 드	24.93	13.19
이 탈 리 아	24.86	29.80
헝 가 리	23.09	13.29
포르투갈	22.52	25.71
스 페 인	21.58	23.66
그 리 스	21.33	26.61
노 르 웨 이	20.80	10.72
룩셈부르크	20.65	19.38
영 국	20.54	23.09
네 덜 란 드	20.08	20.47
폴 란 드	20.01	18.84
체 코	18.79	20.39
일 본	18.70	32.90
스 위 스	18.52	23.66
뉴 질 란 드	18.39	17.68
캐 나 다	16.86	18.01
아 일 란 드	16.31	15.77
미 국	16.20	17.90
호 주	16.02	19.45
슬로바키아	15.69	16.34
아이슬란드	14.59	17.06
터 키	10.48	10.06
한 국	7.53	13.95
멕시코	7.21	9.94

자료: OECD.stat, 2011.

II. 복지재정의 규모와 평가 41

우리나라 지출구조에서 특징적인 부분은 기타부문의 지출비중이 10.3%로 캐나다의 15.2%와 함께 상당히 높게 나타나고 있다는 것이다. 캐나다는 지방정부의 복지프로그램(Provincial Welfare Program)이 기타 지출의 80%로 동 부문 비중 증대에 큰 역할을 담당하고 있다. 우리나라는 기타 부문에서도 특정한 프로그램으로 분리될 수 없는 기타 현물급여(Other benefits in kind)가 83.5%로 그 상세한 내역에 대한 정보는 부족한 편이다.

<표 II-6> 주요 국가별 공공 사회지출 수준 및 부문별 비중(2007년)

(단위: %)

	캐나다	프랑스	독일	일본	이탈리아	영국	미국	스웨덴	한국
사회지출	16.9	28.4	25.2	18.7	24.9	20.5	16.2	27.3	7.5
부문별 비중									
고령	22.6 (18.0)	44.2 (23.7)	34.4 (29.5)	47.0 (32.9)	47.2 (29.8)	28.1 (23.1)	32.7 (17.9)	32.9 (13.3)	21.4 (14.0)
유족	2.3	7.0	8.2	6.9	9.7	0.7	4.3	2.0	3.4
장애	5.3	7.0	7.5	4.2	7.0	11.9	8.1	18.4	7.3
보건	41.6	29.9	31.2	33.7	26.7	33.3	44.7	24.1	46.5
가족	5.7	12.0	7.3	4.2	5.6	15.8	4.1	12.3	6.1
노동	1.7	0.0	2.9	0.9	1.8	1.5	0.7	4.0	1.7
실업	3.3	0.0	5.5	1.7	1.8	1.0	2.1	2.4	3.3
주택	2.3	0.0	2.4	0.0	0.1	7.0	0.0	1.7	0.0
기타	15.2	0.0	0.7	1.4	0.1	0.8	3.4	2.2	10.3
합계	100.0	100.0	100.0	100.0	100.0	100.0	100.0	100.0	100.0

주: ( ) 안은 노인 부양비.

자료: OECD.stat, 2011.

공공사회지출의 분야별 구성은 향후 우리나라의 공공사회지출 구조 변화에 대한 시사점을 제공한다. 우선 고령화 진전과 국민연금제도의 성숙(2008년부터 20년 가입 노령연금 수급자가 본격 발생)에 따라 고

령부문의 지출비중은 크게 증가할 것이므로 이를 감안하여 고령자 대상 신규 제도 확충은 신중하게 접근해야 할 것이다. 이미 연금제도가 성숙되고 사회지출 수준이 높은 캐나다, 영국 등 선진국의 공공사회지출 구성과 제도적 차이 등을 검토해 볼 필요가 있다. 특히 보건부문에 대한 사회지출은 상대적으로 높은 비중으로 향후 그 증가속도를 전체 사회지출 증가추세보다 낮은 수준으로 유지하려는 노력이 필요하다. 향후 급속한 고령화가 예상되고 있는 상황에서 보건부문의 지출속도에 대한 정책적 관리는 전반적인 재정 효율성 측면에서도 중요하다. 구체적으로 보건부문의 지출은 대부분 건강보험 지출이므로 건강보험의 지출증가세를 낮출 다양한 가격 및 공급정책을 고안할 필요가 있다.

우리나라의 사회지출 수준은 절대적 수준에서 외국에 비해 낮지만 이는 각 국가별로 큰 격차가 존재하는 소득수준, 국민부담률 등을 조정하여 살펴볼 필요가 있다. 즉, 일반적으로 소득수준이 높을수록 사회지출이 높을 것이며, 국민부담률이 높을수록 국가의 역할도 커지기 때문이다.

세계은행에서 제공하는 국가별 소득수준을 기준으로 할 때 2007년 우리나라의 1인당 GDP는 15,158USD(2000년 불변)로 주요 선진국들이 동 수준과 유사한 소득수준을 경험한 시기는 1970~1980년대이다. 구체적으로 살펴보면 상대적으로 빠른 성장추세를 보여준 미국, 스웨덴, 일본 등이 가장 빠른 1960년대에 동 소득수준을 경험하였으며 다른 국가들은 1970년대 후반에 도달하였다. 이탈리아의 경우 동일 소득시기가 1987년, 스페인은 가장 늦은 2003년으로 나타났다. 이상적인 평가를 위해서는 국가별 동일 소득시기의 사회지출 수준을 비교해야 하는데 OECD에서는 사회지출 통계(SOCX)를 1980년 이후부터 제공하고 있다. 개략적인 비교를 위해 1980년과 실제 동일 소득시기와의 사회지출 차이는 두 시점 간 국민부담률 차이와 동일하다고 가정하고 대리변수를 추정하였다. 즉, 1980년 이전의 사회지출 = 1980년 사회지출

II. 복지재정의 규모와 평가 43

× (목표연도 국민부담률/1980년 국민부담률)로 추정하였다.

동일 소득수준 시기로 비교시점을 조정할 경우, 주요 선진국과 사회 지출 수준격차는 상당히 줄어드는 것으로 나타났다. 특히 상대적으로 유사한 사회·문화 구조를 가지고 있는 일본과의 큰 격차는 1인당 소득수준으로 조정하였을 때는 0.2%p로 축소되었다. 2007년 소득수준과 동일한 일본의 1969년 사회지출 수준은 7.7%로 우리나라의 7.5%와 유사한 수준이다. 이러한 결과는 우리나라의 사회지출 증가과정이 일본과 유사한 소득성장 패턴을 보임을 알 수 있다. 유럽권 선진국들과의 격차는 소득수준 조정으로 축소되기는 하지만 여전히 상당한 수준이다. 복지지출 수준이 상대적으로 낮은 영미권 국가(캐나다, 영국)의 동일 소득수준에서의 사회지출수준이 각각 13.9%, 16.3%로 다른 유럽권 국가의 20%~21% 수준보다 낮아 그 격차가 작게 나타난다.

〈표 II-7〉 주요 국가별 동일 소득수준에서의 사회지출 수준

(단위: 2000 미 달러, GDP 대비 %)

국가	한국	캐나다	프랑스	독일	이탈리아	일본	영국	스웨덴	스페인
연도	2007	1976	1978	1978	1987	1969	1977	1968	2003
1인당 GDP	15,158	15,704	14,985	14,865	15,068	15,845	15,083	15,083	15,172
사회 지출	7.5	13.9	19.2	22.0	21.0	7.7	16.3	21.6	21.0

주: 1. 우리나라 2009년 기준 소득은 15,444달러로 비교연도의 차이는 거의 없음

2. 미국은 자료 구득이 가능한 시기인 1970년의 1인당 GDP가 18,229달러로 비교 가능연도를 구하기 어려워 제외

자료: World Bank Database, 2011.

공공사회지출 수준뿐만 아니라 동일 소득수준에서 나타나는 공공 사회지출의 부문별 비중도 최근 시점 비교와 유사한 결과를 보여준다. 우리나라의 상대적으로 높은 보건부문 지출비중과 상대적으로 낮은

고령부문 지출비중이라는 특성은 그대로 유지된다. 다만 유사한 사회 지출수준을 보이는 일본과는 보건부문의 격차가 크지 않다. 오히려 고령부문, 기타 부문, 유족부문의 사회지출 격차가 상당한 수준으로 나타난다.

〈표 II-8〉 주요 국가별 동일소득 수준에서의 공공사회지출 구조

(단위: %)

	한국	캐나다	프랑스	독일	이탈리아	일본	영국	스웨덴	스페인
연도	2007	1976	1978	1978	1987	1969	1977	1968	2003
사회지출	7.5	13.9	19.2	22.0	21.0	7.7	16.3	21.6	21.0
부문별 비중 <sup>1)</sup>									
고령	21.4	20.5	36.8	43.8	43.4	29.1	25.2	28.4	38.0
유족	3.4	1.5	9.1	3.9	10.9	9.9	10.5	2.2	2.7
장애	7.3	6.0	13.3	9.2	10.5	6.2	6.0	17.7	11.4
보건	46.5	37.5	27.1	30.0	26.7	43.4	29.4	30.4	27.3
가족	6.1	5.5	11.7	9.1	3.5	4.5	13.8	14.4	5.1
노동	1.7	0.0	0.0	0.0	0.0	0.0	3.3	0.0	3.3
실업	3.3	8.9	0.0	2.2	5.0	4.8	7.3	1.4	10.7
주택	0.0	5.6	2.0	0.5	0.1	0.0	0.8	4.0	0.7
기타	10.3	14.5	0.0	1.2	0.0	2.1	3.8	1.6	0.8
합계	100.0	100.0	100.0	100.0	100.0	100.0	100.0	100.0	100.0

주: 1) 우리나라 2007년과 동일 소득연도가 1980년 이전일 경우 1980년 부문별 비중

자료: OECD.stat, 2011.

국민들의 소득수준은 부담능력을 대표할 수는 있지만 실제 부담수준을 표시하지는 않으므로 국민들의 실제 부담수준인 국민부담률을 기준으로 복지지출 수준을 비교해 볼 수 있다. 이는 상대적인 정부규모를 바탕으로 공공사회지출 수준을 비교하는 방법이다.

2007년 기준 우리나라 국민부담률은 26.5% 수준으로 이는 주요 선

II. 복지재정의 규모와 평가 45

진국들의 1960년대~1980년대에 해당하는 수준이다. 앞서 검토한 1인당 국민소득에 비해 국민부담이 동일한 시기는 상대적으로 큰 시간격차를 보인다. 이는 각 국가별 정부 역할 정도 및 조세부담 수용성 등의 차이에서 비롯된 것으로 보인다. 유럽의 복지 선진국들 중 일부는 국민부담률 자료가 제공되는 1965년부터 이미 GDP 대비 30% 수준을 상회하고 있어 현재 우리나라와 유사한 국민부담률 수준에 대한 시기를 추정하기 어려워 비교대상에서 제외하였다.

〈표 II-9〉 주요 국가별 동일 국민부담수준에서 사회지출 수준

(단위: GDP 대비 %, %)

국가 <sup>1)</sup>	한국	캐나다	이탈리아	일본	미국	스페인
연도	2007	1966	1976	1983	1980	1984
국민부담률	26.5	26.8	26.3	26.7	26.1	26.4
사회 지출	7.5 (11.5) <sup>2)</sup>	11.8	15.9	11.7	13.2	17.2
65세 이상 비율	9.9	7.7	11.7('77)	9.8	11.3	11.8

주 1) 영국, 프랑스, 독일, 스웨덴은 OECD 자료가 제공되는 시기(1965년)에도 국민부담률이 30% 수준을 상회하여 동일 국민부담 시기를 추정할 수 없어 제외

2) 국민연금이 부과방식으로 운영된다고 가정할 경우 공공 사회지출 수준 자료: OECD.stat, 2011.

2007년 우리나라 국민부담률 수준과 동일 수준으로 비교 가능한 자료가 존재하는 선진국은 캐나다(1966년), 일본(1983년), 스페인(1984년) 등이다. 그 중에서 일본은 1인당 국민소득 수준과 비교할 경우 상대적으로 국민부담률 증가가 낮은 국가이다. 국민부담률 26% 수준에서 평가한 우리나라 사회지출 수준 7.5%는 비교대상 선진국들의 11% 이상 수준보다 낮은 수준이다. 비록 비교대상 국가들 중 수요측 요인인 65세 이상 인구비중이 9.9%로 유럽국가들에 비해 낮은 수준이지만 비슷한 수준인 일본, 캐나다도 우리보다 높은 사회지출 수준을 보여준

다. 소득수준별 평가에서 우리나라와 유사하였던 일본의 사회지출 수준도 국민부담률 기준 평가에서는 11.8%로 우리보다 높은 수준이다. 유럽권인 이탈리아, 스페인의 지출수준 15.9%, 17.2%를 제외하더라도 캐나다, 일본, 미국은 대부분 12% 수준으로 우리나라보다 높다.

다만 적립식으로 운영되어 지출에 포함되지 않고 있는 국민연금의 효과를 반영하기 위해 부과방식과 같이 약속된 국민연금 급여액이 지출된다고 가정하면 GDP 대비 약 4%p<sup>4)</sup> 지출이 증가한다. 이 경우 캐나다, 일본과 유사한 수준이 되며 비유럽국가와의 격차가 크게 줄어들게 된다.

동일 국민부담률 기준에서 나타나는 사회지출 수준 격차는 우리나라의 공공재원 배분이 이전의 선진국들과는 상당히 다름을 보여주는 결과라고 할 수 있다. 즉, 공공재원의 지출이 상대적으로 사회복지 외의 분야에 이루어진다는 것이다. 이는 국민연금의 적립성을 감안하면 크게 줄어들지만 비율은 작지 않다.

사회·문화적으로 유사성이 높은 일본에 비해서는 동일 소득수준일 때와 달리 동일 국민부담률 수준에서 사회지출 격차가 크게 나타나는 것은 우리나라의 소득수준 대비 국민부담률 수준이 높기 때문이다. 즉 2007년 우리나라 1인당 GDP와 동일한 일본의 1969년 국민부담률은 18.7%로 우리나라의 26.5%에 비해 크게 낮은 수준이다. 반면 유럽 선진국들은 동일 소득(1인당 GDP)시기보다 국민부담률이 동일한 시기가 훨씬 과거로 우리나라에 비해 상대적으로 정부규모 증가가 빨랐음을 알 수 있다.

우리나라 2007년과 동일한 소득수준 시점과 국민부담률 수준 시기를 비교하는 것은 각 국가별 소득 대비 국민부담(혹은 정부규모) 증가

4) 2007년 기준 국민연금 보험료 징수액은 24.6조원(GDP대비 2.5%), 급여지출은 5.2조원(GDP 대비 0.5%)으로 부과방식으로 운영됨을 가정하면 추가적으로 4%p(2.5% × 2 - 0.5%) 증가한다. 여기서 보험료 징수액의 2배가 지출된다고 가정한 것은 현재 설계된 국민연금의 수익비가 약 2.0배에 가깝기 때문이다.

속도를 보여준다. 즉 1인당 GDP가 동일한 시점과 국민부담률이 동일한 시점의 차이를 구하는데 동 격차가 (+), 소득 동일 시점이 국민부담률 동일 시점보다 최근일 경우에는 우리나라보다 소득 대비 국민부담 증가가 빨랐음을 의미한다. 반대의 경우에는 국민부담률 동일 시점이 소득 동일 시점보다 최근이므로 우리나라보다 국민부담(정부규모) 증가가 늦었음을 의미한다. 산정결과 두 시점의 격차가 (+)로 우리나라보다 국민부담 수준이 낮은(정부규모가 작았던) 국가는 미국, 일본이며 그 외 국가들은 (-)로 우리나라보다 높은 국민부담 수준을 보여주었다.

〈표 II-10〉 주요 국가별 우리나라(2007)와 동일 소득 및 정부규모 시점

국가	미국	캐나다	프랑스	독일	이탈리아	일본	영국	스웨덴	스페인
1인당 GDP(A)	1970 이전	1976	1978	1978	1987	1969	1977	1968	2003
국민 부담률(B)	1977	1966	1965 이전	1965 이전	1976	1983	1965 이전	1965 이전	1984
격차(A-B)	~-7	10	13~	13~	10	-14	12~	3~	19

주: 우리나라 2007년의 1인당 GDP 15,158달러, 국민부담률 26.5%와 동일한 수준을 달성한 주요 선진국들의 시기를 통해 우리나라와 소득수준 대비 국민부담 증가속도의 상대적 차이를 보여줌.

정부규모 증가속도의 차이에도 불구하고 상대적으로 낮은 소득수준에서 비슷한 정부규모를 보여주는 캐나다, 이탈리아, 스페인에 비해서도 낮은 사회지출 비중을 보여주는 것은 우리나라 재정배분구조에 대한 재검토가 필요함을 시사한다. 또한 사회지출의 구조 측면에서도 살펴볼 필요가 있다. 동일한 국민부담 수준에서 나타나는 공공사회지출의 부문별 구성을 비교하면 동일 소득수준의 비교 시와 동일한 경향을 보여준다. 즉, 고령부문의 상대적으로 낮은 지출비중, 보건부문의 상대

적으로 높은 지출 비중이 특징이다. 향후 고령부문의 낮은 지출비중은 국민연금의 성숙으로 상당부문 격차가 축소될 것이므로 현재 높은 수준인 보건부문이 전반적인 사회지출 증가추세보다 빠르게 증가하지 않도록 적절한 관리가 중요할 수 있다.

〈표 II-11〉 주요 국가별 동일 국민부담수준에서 공공사회지출 구조

(단위: GDP 대비 %)

국가	한국	캐나다	이탈리아	일본	미국	스페인
연도	2007	1966	1976	1983	1980	1984
사회 지출	7.5(11.5)	11.8	15.9	11.7	13.2	17.2
65세 이상 비율	9.9	7.7	11.7(77)	9.8	11.3	11.8
부문별 비중 <sup>1)</sup>						
고령	21.4	20.5	40.1	31.9	40.1	46.9
유족	3.4	1.5	9.2	9.4	8.0	15.1
장애	7.3	6.0	10.8	5.7	8.6	21.0
보건	46.5	37.5	30.7	42.3	28.0	37.5
가족	6.1	5.5	6.0	4.0	6.0	2.5
노동	1.7	0.0	0.0	0.0	0.0	2.2
실업	3.3	8.9	3.2	4.7	5.3	18.0
주택	0.0	5.6	0.0	0.0	0.0	0.1
기타	10.3	14.5	0.0	2.1	4.0	0.3
합계	100.0	100.0	100.0	100.0	100.0	100.0

주: 1) 우리나라 2007년과 동일 국민부담률(26.5%) 연도가 1980년 이전일 경우 1980년 부문별 비중. 한국의 괄호 안 사회지출 수준은 국민연금제도의 부과식 운영시 예상수준.

자료: OECD.stat, 2011.

공공부문 사회지출에 외생적 수요압력으로 작용하는 고령인구의 비중 차이에 따른 영향을 제거하기 위해 고령인구(65+) 비율을 통제한

II. 복지제정의 규모와 평가 49

사회지출 수준을 비교할 필요가 있다. 수정된 사회지출 비율(사회지출 비율/고령인구비율)도 아직 주요 선진국에 비해 낮은 수준이다. 우리나라의 수정 사회지출 수준은 0.754이나 비교대상 국가는 모두 1.0 수준을 상회하고 있어 고령화 요인을 통제하더라도 우리나라 사회지출 수준은 상대적으로 낮은 수준으로 볼 수 있다.

물론 적립단계인 국민연금의 효과를 고려할 필요가 있는데, 이 경우에는 1.162 수준으로 미국, 일본과 유사한 수준이 된다. 즉, 제도적 관점에서 사회지출을 결정하는 기반에 문제가 있는 것으로 판단할 수는 없다.

〈표 II-12〉 주요 국가별 동일 국민부담수준에서 수정 사회지출 수준  
(단위: GDP 대비 %)

국가	한국	캐나다	이탈리아	일본	미국	스페인
연도	2007	1966	1977	1983	1980	1984
국민부담률	26.5	26.8	26.3	26.7	26.1	26.4
수정 사회지출	0.754	1.536	-	1.196	1.163	1.455

주: 1. 영국, 프랑스, 독일, 스웨덴은 OECD 자료가 제공되는 시기(1965년)에도 국민부담률이 30% 수준을 상회하여 동일 국민부담 시기를 추정할 수 없어 제외

2. 수정 사회지출은 공공부문 사회지출 비중을 65세 이상 고령자 비율로 나눈 값

자료: OECD.stat, 2011.

그 외에도 우리나라는 OECD 공공사회지출 통계에 포함되지는 않지만 정부가 공기업을 통해 시행하는 사회지출사업이 다수 존재한다. 이는 공기업이 정부사업을 대행하면서 충분한 소득보전을 받지 못하는 등 생산물에 대한 정부통제 등의 형태로 나타난다. 전력, 교통 및 수도 부문 등에서 나타나는 광범위한 공기업 적자 등은 이러한 요인들의 영향이 있다. 그러나 실제로 공기업의 영업활동 중 정부 사업

을 대항하거나 가격영향 등으로 인한 효과부분을 별도로 구분회계하지 않고 있기 때문에 실질적인 수치는 파악할 수 없다.

다만 정부의 공기업부문에 대한 지원금 등을 통해 정부 역할 대항에 따른 개략적인 규모를 평가해 볼 수 있다. 가장 명확한 수치는 공기업 을 통한 정부 사회지출이 당해연도 정부의 지원금으로 나타난다는 가정하에서 정부지원금을 사회지출에 포함하는 방안이다. 이는 공기업의 사업활동 중 직접적인 정부지원금으로 행해지는 사업을 정부 대항 사업으로 보는 견해이다. 그러나 이 경우에는 정부 보조금 없이 정부가 가격관리를 하고 있는 전력, 석탄부문 등이 빠지게 되어 정부 사회지출의 하한으로서 의미를 지닐 수 있다.

또 다른 방안은 해당공기업의 일반사업이 수지균형에 있다고 가정하고 정부 대항사업 및 가격통제의 영향은 공기업의 재정수지 혹은 부채에 반영되므로 순부채 변화를 사회지출로 포함하는 방안이다. 이는 정부 대항사업 및 가격통제의 재정 영향을 매년 산정하더라도 정부의 지원이 매년 이루어진다고 보기 어렵고, 궁극적으로 정부가 공기업의 보증자로서의 역할을 한다는 측면을 반영하는 견해라 할 수 있다. 다만 일반사업을 영위하기 위한 부채 생성행위도 정부 사회지출에 포함될 수 있으므로 참고자료로서의 의미를 지닌다.

공기업 관련 주요 사회복지지출을 추정하기 위해 관련 사업을 시행하는 공기업으로 한국전력공사, 한국가스공사, 대한석탄공사, 한국지역난방공사, 한국도로공사, 한국철도공사, 한국수자원공사, 한국주택토지공사 등을 고려하였다. 동 공기업들의 주요 생산물 가격인 전기요금, 도시가스 및 지역난방 요금, 연탄가격, 고속도로 통행료, 철도요금, 수도요금 등에 대해 물가관리 차원에서 정부의 영향력이 강하게 작용하고 있기 때문이다. 또한 공공임대사업 등 주택 관련 정부 지출사업을 상당부분 담당하는 한국토지주택공사 역시 정부 사회지출 파악 과정에 포함할 필요가 있다.

먼저 정부 지원금을 기준으로 한 추가적인 2007년 정부 사회지출 수

II. 복지재정의 규모와 평가 51

준은 2.7조원(GDP 대비 0.28%) 수준이며 그 중 임대주택사업을 하는 한국토지주택공사에 대한 지원이 1.2조원으로 가장 크게 나타났다. 정부지원의 형태는 주로 출자금 형식인데 2007년 2.0조원이며 보조금은 0.7조원 수준에 불과하다. 주요 공기업에 대한 정부지원금 수준은 시점에 따라 소폭 변동을 보이나 대체적으로 일정한 수준을 유지하고 있다. 주요 공기업들에 대한 정부지원금은 2007년 2.7조원에서 2008년 1.7조원으로 소폭 감소하였다가 2009년에는 2.6조원으로 증가하였다.

〈표 II-13〉 사회복지 관련 사업을 수행하는 공기업에 대한 정부지원(2007년)

(단위: 백만원)

	출자금	보조금	합계
한국도로공사	932,000	0	932,000
한국철도공사	0	357,136	357,136
한국수자원공사	86,400	2,919	89,319
대한석탄공사	61,000	75,211	136,211
한국주택토지공사	967,822	256,828	1,224,650
한국전력공사	0	0	0
한국지역난방공사	0	0	0
한국가스공사	0	0	0
합 계	2,047,222	692,094	2,739,316

자료: 한국조세연구원 내부자료

두 번째 기준에 따라 공기업의 정부 사업대행에 대한 즉각적인 재정 지원이 이루어지지 않는다는 점을 감안하여 공기업의 부채증가를 사회지출로 가정할 경우, 그 수준은 2007년 기준 19.1조원 수준으로 GDP

대비 1.96% 수준에 이르는 것으로 나타났다. 2007년 기준 주요 공기업 부채 증가액 38.2조원 중 한국토지주택공사의 증가분이 16.5조원으로 전체의 86.3%로 대부분이며 그 외 한국도로공사 1.0조원, 한국전력공사 1.0조원 수준이다. 이 기준에 따를 경우 주요 공기업의 부채수준 변화는 2008년 GDP 대비 3.55%까지 증가하였다가 2010년 2.47%로 하락하였다. 그러나 동 기준은 각 공기업의 정상사업부문들이 수지 균형에 있다는 상당히 제약적인 가정에 근거하고 있다는 점에서 한계가 있다.

〈표 II-14〉 주요 공기업별 부채수준과 변화액

(단위: 백만원, %)

	2007	2008	2009	2010
한국도로공사	17,830,249	20,209,476	21,841,755	22,854,732
(부채증가액)	1,036,685	2,379,227	1,632,279	1,012,977
한국철도공사	5,948,515	6,796,309	8,754,665	9,657,975
(부채증가액)	332,770	847,794	1,958,356	903,310
한국수자원공사	1,575,552	1,962,286	2,995,639	7,960,714
(부채증가액)	-168,023	386,734	1,033,353	4,965,075
대한석탄공사	1,223,237	1,376,012	1,309,995	1,305,832
(부채증가액)	125,573	152,775	-66,017	-4,163
한국토지주택공사	66,908,860	85,752,512	109,242,832	125,469,223
(부채증가액)	16,478,747	18,843,652	23,490,320	16,226,391
한국전력공사	21,611,859	25,929,237	28,897,595	33,351,057
(부채증가액)	1,037,682	4,317,378	2,968,358	4,453,462
한국지역난방공사	12,79,359	1,666,963	2,032,852	2,250,314
(부채증가액)	237,227	387,604	365,889	217,462
한국가스공사	8,743,644	17,864,518	17,772,344	18,995,531
(부채증가액)	14,023	9,120,874	-92,174	1,223,187
합계	125,121,275	161,557,313	192,847,677	221,845,378
(부채증가액, A)	19,094,684	36,436,038	31,290,364	28,997,701
경상GDP(십억원, B)	975,013	1,026,451	1,065,036	1,172,803
GDP 대비 비중(% , A/B)	1.96	3.55	2.94	2.47

자료: 알리오 시스템

## II. 복지재정의 규모와 평가 53

정부역할의 대행이라는 측면에서 공기업부문을 통한 사회지출을 포함할 경우 2007년 GDP 대비 사회지출 규모는 이전보다 0.28%p~2.24%p 증가한 7.8%~9.7% 수준에 이를 것으로 보인다. 이는 우리나라와 유사한 정책환경을 가진 일본의 1인당 GDP가 같았던 시기(1969년) 사회지출수준 7.7%를 초과하는 수준이며 일본과 국민부담률이 같았던 시기(1983년)의 사회지출비율 11.7%와의 그 격차가 상당히 축소된 수준이다. 그러나 상대적으로 복지재정이 높은 수준으로 형성된 유럽국가들과의 격차를 큰 폭으로 축소하지는 못하고 있다.

〈표 II-15〉 동일부담률 수준에서 공기업부문 지출을 반영한 공공사회 지출 비교

(단위: GDP 대비 %)

국가	한국	캐나다	이탈리아	일본	미국	스페인
연도	2007	1966	1976	1983	1980	1984
65세 이상 비율	9.9	7.7	11.7('77)	9.8	11.3	11.8
직접 사회지출	7.5	11.8	15.9	11.7	13.2	17.2
공기업 사회지출	0.28~2.24	n.a	n.a	n.a	n.a	n.a
합 계	7.8~9.7	11.8	15.9	11.7	13.2	17.2

자료: OECD.stat, 2011

## 2. 향후 복지재정 규모

### 가. 주요 지표 기준

국민들의 복지수요가 크게 증가하고 있는 상황에서 복지재정의 규모에 대한 추계는 미래 복지구성을 예상하기 어려워 의미 있는 수치를 제시하기 어렵다. 이러한 한계를 감안하여 복지재정에 가장 큰 영향을 미치는 고령화율을 이용하여 외국과 비교하고 이를 기초로 향후 재정

증가 압력을 살펴보았다.

2006년 통계청에서 발표한 인구전망에 따르면 우리나라의 65세 이상 고령자 비율은 2009년 10.7% 수준에서 빠르게 증가하여 2020년 15.6%, 2030년 24.3%로 증가하며 2050년에는 38.2%까지 증가할 것으로 보았다. 특히 2020년 고령자 비율 15.6%는 이미 주요 선진국들이 경험한 수준으로 우리에게는 중기적인 재정 압력을 살펴볼 수 있는 좋은 지표이므로 이를 바탕으로 사회복지지출 증가 압력을 살펴보았다.

2020년 예상 고령자 비율 15.6% 수준을 경험한 OECD 국가는 15개국으로 일본과 유럽국가로 구성되어 있다. 우리나라의 예상 고령자 비율시점에서 15개국 평균 사회복지 지출수준은 22.2%로 2007년 우리나라 지출수준 7.5%에 비해 평균 14.7%p 높은 수준으로 나타났다. 또한 동 시점 정부규모(국민부담률)는 평균 38.3%로 2007년 우리나라 수준보다 11.8%p 높은 수준이다.

이는 고령자 비율 관점에서 본 2020년까지 우리나라가 경험할 복지 지출 수요 압력은 매우 강할 것이라는 것을 보여준다. 복지 지출 증가 압력이 상당할 것과 함께 이러한 복지 지출을 세금 인상 등 정부규모 증대로만으로도 해결하기에도 어려움이 있는 것임을 시사한다. 평균적인 정부규모 격차보다 사회복지지출 격차가 2.9%p(즉 14.7%p - 11.8%p) 크게 나타나기 때문이다.

특히 우리나라와 경제·사회구조가 유사한 일본과 비교할 때 15.6% 고령화율은 1997년에 경험하였으며 당시 사회지출은 14.7%로 우리나라 현 수준보다 7.2%p 높다. 일본의 고령화대응 지출정책 발전 경로를 따를 경우에도 2010년대 상당히 높은 사회복지지출 수요 증가에 직면할 것임을 틀림이 없다. 그러나 높은 복지 지출 격차에도 불구하고 국민부담률 수준 격차는 0.7%p에 불과하였다. 이는 일본과 우리나라와의 유사한 국민부담률 수용성을 가정할 때 2010년대 사회복지지출 수요를 새로운 세원 개발보다 기존 재정지출 구조의 재조정을 통해 이루어야 함을 강하게 시사하고 있다. 일본의 경우 1990년대 후반 이후 국

II. 복지재정의 규모와 평가 55

민부담률 증가보다는 재정수지 적자를 통해 재정을 조달하기도 하였으나 이는 국가부채 증가를 야기하여 지속가능하지 않은 방안으로 논의의 가치가 없는 것으로 판단된다.

〈표 II-16〉 2020년 고령화(15.6%) 기준 OECD 국가와의 국민부담률, 사회복지지출 격차

(단위: %, GDP 대비 %)

	고령자 비율	국민부담률	사회지출		
			격차(%p)		격차(%p)
덴 마 크	15.7	48.2	21.7	25.7	18.2
스 웨 덴	15.6	47.5	21.0	27.8	20.3
프 랑 스	15.6	44.4	17.9	28.6	21.1
벨 기 에	15.7	43.5	17.0	26.3	18.8
핀 란 드	15.7	43.5	17.0	26.0	18.5
오스트리아	15.7	43.4	16.9	27.7	20.2
이 탈 리 아	15.5	42.2	15.7	14.7	7.2
헝 가 리	15.6	37.4	10.9	21.8	14.3
독 일	15.7	37.0	10.5	26.3	18.8
영 국	15.6	36.2	9.7	17.5	10.0
포 르 투 갈	15.7	31.9	5.4	17.3	9.8
스 페 인	15.6	31.9	5.4	21.3	13.8
그 리 스	15.7	30.3	3.8	17.9	10.4
스 위 스	15.6	29.9	3.4	19.1	11.6
일 본	15.7	27.2	0.7	14.7	7.2
15개국 평균	-	38.3	11.8	22.2	14.7

주: 격차는 우리나라 2007년 국민부담률 26.5%와 사회복지지출 비율 7.5%와 우리나라 2020년 예상 고령화 비율 15.6%와 동일한 시기의 주요 선진국 국민부담률, 사회복지지출 비율과의 차이

자료: OECD.stat

동일한 노인인구 비중에서 우리나라는 사회복지지출 증가 압력과 함께 지출구조 측면에서도 상당한 변화 압력이 발생할 수 있다. 고령 관련 지출비중은 현재의 21.4%(2007)에서 영국(22.5%)을 제외하고는 상당히 증가할 것으로 예상되며 이는 국민연금의 성숙과 함께 자연스럽게 나타날 전망이다. 반면 보건부문의 경우, 현재의 비중 46.5%보다 상당히 낮아져야 할 것이며 선진국 중 높은 수준인 일본의 38.9%보다도 크게 높은 수준이다. 이는 향후 우리 복지구조를 일본과 유사하게 구성한다면, 보건부문 지출 증가율이 전체 사회복지지출 증가율보다 낮은 수준으로 유지되어야 함을 의미한다. 그러나 실제 건강보험지출을 기준으로 살펴보면 2000년대 이후 전체 사회복지지출 증가율보다 높은 수준을 보여주고 있으므로 이러한 추세를 전체 복지지출 증가율보다 낮게 관리하는 것이 어렵고도 중요한 정책과제라 할 수 있을 것이다.

〈표 II-17〉 2020년 고령인구 비율(15.6%) 시 사회복지지출 구조

(단위: GDP 대비 %)

국가	한국	프랑스	독일	이탈리아	일본	영국
연도	2007	1997	1993	1993	1997	1988
사회지출	7.5(11.5)	28.6	26.3	14.7	14.7	17.5
부분별 비중(%)						
고령	21.4	43.8	28.3	44.3	38.6	22.5
유족	3.4	6.6	10.4	10.3	7.3	7.4
장애	7.3	8.6	9.3	9.5	4.7	9.4
보건	46.5	29.7	29.4	28.3	38.9	27.0
가족	6.1	11.3	8.6	2.7	3.7	11.7
노동	1.7	0.0	5.3	1.1	2.2	4.0
실업	3.3	0.0	7.1	3.8	3.6	6.2
주택	0.0	0.0	1.2	0.0	0.0	6.1
기타	10.3	0.0	0.4	0.1	1.1	5.7
합계	100.0	100.0	100.0	100.0	100.0	100.0

주: ( )는 국민연금이 부과식으로 운영될 때를 가정한 공공사회지출 수준

## II. 복지재정의 규모와 평가 57

고령자 비율 이외의 요인으로 복지재정 규모를 결정하는 중요 요인은 소득수준이다. 우리나라의 과거 소득 증가추세와 외국의 동일 소득 수준 당시 사회복지지출 수준을 감안하여 미래 복지재정의 증가 압력을 평가해 볼 수 있다. 즉, 우리나라의 미래 소득수준을 예상하고 과거 동일 수준의 소득을 경험하였던 주요 선진국들의 지표를 통해 간접적으로 비교하여 소득 증가에 따라 표출될 수 있는 복지수요를 측정할 수 있다. 외환위기 이후 우리나라 경제구조가 크게 변화된 이후인 2000~2009년 기간의 1인당 GDP(세계은행 제공, 2000년 기준 미 달러)의 평균 증가율을 단순 연장하여 2020년의 소득수준을 예상할 수 있다. 우리나라 2000~2009년 1인당 GDP 증가율 3.5%의 약 80%수준을 2020년까지 유지한다는 가정하에 2020년의 1인당 GDP 수준을 도출하였다. 여기서 과거 추세의 80%를 적용한 것은 최근 경제위기 이후 구조적 변화, 인구 고령화 등으로 지속적인 잠재성장률 하락이 예상되고 있음을 개략적으로 반영한 것이다. 이에 따라 우리나라 1인당 소득수준은 2020년 20,898달러(2000년 불변) 수준에 이를 것으로 전망되며 이는 G7국가들의 1970~2000년대 수준과 유사하다. 상대적으로 소득수준이 높은 미국과 일본은 우리나라 2020년 예상소득을 각각 1976년, 1978년에 달성하였으며 소득수준이 상대적으로 낮은 이탈리아는 2007년 수준이다.

우리나라의 2020년 예상소득 수준에서 동 수준을 먼저 경험한 선진국들의 국민부담률, 사회복지지출과 우리나라 현 수준과는 상당한 지출 격차가 존재한다. 이는 향후 2020년까지 소득 증가에 따라 우리가 경험할 지출 증가 압력이라고도 할 수 있다.

구체적으로 캐나다를 제외하고는 국민부담률 격차보다 사회복지지출 격차가 크게 나타나, 우리나라의 재정지출 구조가 주요 선진국들과 상당히 차이를 보여주고 있다. 만약 G7국가들의 평균적인 재정규모 및 사회복지지출 성장패턴을 따를 경우, 향후 새로운 재원조달 정책만을

통해 선진국의 사회복지지출수준을 달성하기 어렵다. 즉 재원조달과 함께 전반적인 재원배분 구조의 조정도 사회복지지출 증가에 중요한 역할을 담당하여야 할 것이다. 그러나 재원배분 구조의 변경은 참여한 이해당사자들 간의 의견충돌로 상당한 정책적 노력이 필요한 부분이다. 일본의 경우, 1978년 우리나라의 2020년 1인당 GDP 수준을 달성하였는데, 국민부담률은 우리나라 2007년 수준보다 2.6%p 낮은 반면, 사회복지지출은 2.4%p 높아 일본의 발전 경로를 따르기에는 어려움이 있을 것으로 보인다.

〈표 II-18〉 우리나라 2020년 소득수준 시<sup>1)</sup> 선진국들의 국민부담률, 사회지출 수준

(단위: GDP 대비 %)

국가	캐나다	독일	프랑스	이탈리아	일본 <sup>3)</sup>	영국	미국 <sup>3)</sup>
달성연도	1997	1995	1998	2007	1978	1994	1976
국민부담	36.7	37.2	44.2	43.4	23.9	33.0	24.9
사회지출	17.4	26.8	28.8	24.9	9.9	20.1	12.4
한국 2007 수준과의 격차(%p) <sup>2)</sup>							
국민부담	10.2	10.7	17.7	16.9	-2.6	6.5	-1.6
사회지출	9.9	19.3	21.3	17.4	2.4	12.6	4.9

주: 1) 우리나라 2020년 소득수준(1인당 GDP)은 2000~2009년 소득수준 증가율 3.5%의 80% 수준을 적용하여 산정하였는데 20,898달러(2000년 불변) 수준

2) 격차는 우리나라의 2007년 국민부담 26.5%와 사회지출 7.5%와의 차이(%p)

3) 1980년 이전 SOCX 지출수준은 (1980년 SOCX 지출수준 × (달성연도 국민부담률/1980 국민부담률))로 추정

## II. 복지재정의 규모와 평가 59

한편 국민부담률 격차는 유럽대륙 국가와는 10%p 이상, 영미권과 아시아국인 일본은 크게 낮은 수준이다. 일본과 미국의 격차는 각각 -2.6%p, -1.6%p로 나타나 이들 국가들이 우리나라보다 동일 소득수준에서 상대적으로 정부 규모를 작게 유지하였음을 알 수 있다. 사회지출 수준 격차도 유럽국가들과는 상대적으로 크게 나타났고 일본과 영미권은 낮은 수준인데 이웃 국가인 일본과의 사회복지지출 격차는 2.4%p에 불과한 것으로 나타났다.

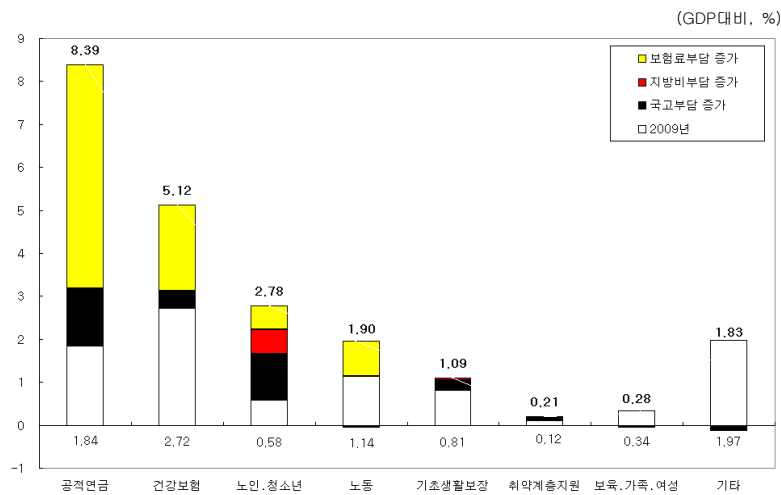
### 나. 현행 제도기준 추계

보건복지부·한국조세연구원(2009)에서는 현재의 복지제도를 그대로 유지한다는 가정하에서 인구구조변화에 따른 재정효과를 추계하였다. 추계대상은 사회복지재정의 주요 부문인 연금, 보건의료, 장기요양보험, 노동, 교육 등 5개 항목이다. 추계결과에 따른 인구 고령화 관련 복지지출의 증가규모가 GDP 대비 비율로 13.9%p(2004년 8.5% → 2050년 22.4%)에 달할 것으로 전망되었다.

구체적인 항목별로는 다른 선진국들에 비해 매우 늦게(1988년) 도입된 국민연금의 급여지급이 본격화됨에 따라 전체 연금 지출규모가 6.55%p(1.84%(2009)→8.39%(2050)) 증가하였으며, 다음으로 건강보험 2.40%p(2.72%(2009)→5.12%(2050)), 노인·청소년 2.2%p (0.58%(2009)→2.78%(2050)) 등이 전체 지출 증가를 주도할 것으로 나타났다. 이에 따라 2050년 인구 고령화 관련 지출 수준은 GDP 대비 22.4%로 복지재정이 크게 발달한 EU 전체에 대한 2050년 추계전망치 26.8%(EU국가 평균 25.9%)에 비해 소폭(3~4%p) 낮은 수준으로 나타났다. 이는 앞서 현황 분석에서 나타난 유럽 선진국가들과의 복지재정 규모 차이가 제도적 차이라고 규정하기에 어려움이 있음을 보여준다. 이러한 격차에는 선진국들과의 인구 고령화 차이 혹은 제도 성숙도 차

이가 상당한 영향을 미치고 있음을 알 수 있다. 동시에 최근 선진국들과의 복지재정 격차만을 이유로 제기되는 복지제도의 확충 혹은 신설 요구를 반영할 수 있는 중장기적 재정여력이 크지 않음을 알 수 있다.

[그림 II-4] 2050년의 고령화 관련 지출추계 결과



자료: 보건복지부·한국조세연구원(2009)

복지재정 규모에 대한 원활한 국제비교를 위해 OECD의 공공사회 지출(SOCX) 통계기준으로 환산한 결과에 따르면 우리나라 지출 수준은 2009년 GDP 대비 8.6%에서 2050년 20.8%로 12.2%p 증가할 것으로 전망되었다. 특히 이 수치에는 지방자치단체가 자체적으로 시행하고 있는 사업에 대한 지방비 부담 및 국비와의 매칭사업(2007년 기준 GDP 대비 0.55%)이 누락되어 있어 이를 포함할 경우 2009년 지출수준은 GDP 대비 9.2%에 달하며 2050년 지출수준 역시 지방재정 증가분까지 포함되어 20.8%보다 높은 수준이 될 것으로 판단된다.

현 제도에서 나타나는 2050년까지의 추가 지출 압력 12.2%p는 2007년 기준 OECD 국가와의 공공사회복지지출 수준 격차(11.7%p, 19.26%-

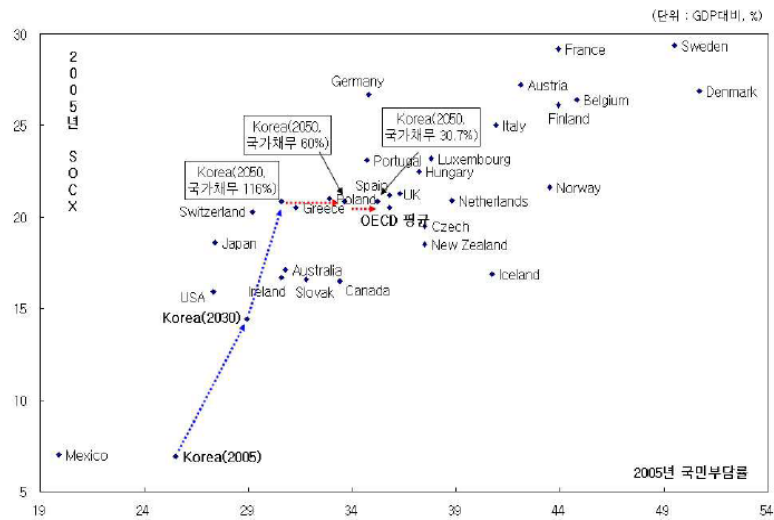
## II. 복지재정의 규모와 평가 61

7.53%)를 초과하는 수준이며 누락된 수치까지 감안하면 OECD 국가들의 수준을 상회하는 수준이다. 이미 상당히 높은 수준의 사회복지지출 수준을 보이며 그 증가세가 현저히 둔화된 OECD 국가들의 변화추세를 볼 때 2050년 수준에서 동 국가들과의 격차는 거의 사라질 것으로 판단된다.

복지재정 증가를 조세부담률은 20.8%로 유지하고 재정수지의 적자를 통해 조달할 경우에, 관리대상수지의 적자 증가로 2050년에는 국가채무규모가 GDP 대비 116%에 달할 것으로 전망되었다. 2050년 국가채무 수준 116%라는 장기전망 결과는 EU국가들의 2050년 국가채무비율 전망치 116% 또는 125%와 비슷한 수준이라 할 수 있다. 이러한 추계결과는 2007년 말 우리나라 국가채무비율이 30.7%로 EU국가 평균 65.9%에 비해 매우 양호한 상태이지만, 현 복지제도에서도 추가적인 재원발굴이 없을 경우 빠른 재정 악화로 이러한 국가채무비율 격차가 사라지게 될 것이다.

한편 조세부담률의 인상을 통해 재원을 조달하는 경우를 상정하면 우선 2050년 우리나라 국가채무비율을 EU의 가이드라인인 60% 수준으로 감축하는 경우 조세부담률을 2015년부터 매 5년마다 0.38%p씩 2050년까지 총 3.04%p를 인상해야 할 것으로 추정된다. 특히 우리나라 국가채무비율을 2007년 말 수준인 30.7%로 유지하는 경우에는 조세부담률을 매 5년마다 0.576%p씩 2050년까지 총 4.61%p 인상해야 할 것으로 추정된다.

[그림 II-5] 2050년의 OECD SOCX기준 공공 사회지출 수준



자료: 보건복지부 · 한국조세연구원(2009)

미래 주요 복지지출 증가의 주요인으로 지목되고 있는 건강보험의 경우, 신영석(2011)의 최근 추계결과가 보건복지부 · 한국조세연구원(2009) 수준보다 더욱 커지는 것으로 나타났다. 신영석(2011)은 건강보험 지출수준을 연령요인, 소득요인, 기타요인으로 구분하고 각 요인별로 적절한 가정을 적용하여 지출수준을 추계하였다. 결과에 따르면 과거 10여년 간의 보장성 확대 등의 비연령 · 비소득요인 증가세(연평균 4.99%)를 2050년까지 0%로 통제한다는 가정하에서 2050년 지출수준은 GDP 대비 8.46~8.97%(필요보험료율 14.9~15.7%)에 달할 것으로 예상하고 있다. 그 증가속도는 2020년까지 빠르게 나타나는데 2009년 총지출 수준은 GDP 대비 2.93% 수준에서 2020년에는 4.98~5.20%(필요보험료율 8.8~9.1%) 수준으로 증가할 것으로 전망했다. 이 추정치는 보건복지부 · 한국조세연구원(2009)의 2050년 추정치 5.12%보다 3%p 이상 높은 수준으로 2050년 기준 EU와의 예상 복지지출 수준 격

차(3~4%p)를 대부분 해소하는 수준이라 할 수 있다. 비관적 시나리오로서 비연령 및 비소득 요인의 증가세를 통제하지 못할 경우 건강보험지출 수준은 2050년 GDP 대비 21.2~21.7%(필요보험료율 37.3~38.2%)수준까지로 증가할 수 있다고 추정하였다.

### 3. 복지재원 유형의 장단점과 분류

지금까지 우리나라 복지재정의 규모를 살펴보고, 주요 지표에 기초하여 복지재정 수준에 대한 평가와 전망을 해 보았다. 국민소득, 인구구조, 국민부담률 등의 다양한 기준에 기초해 볼 때, 비록 국민부담률 증가로 모두 충당하기는 어렵더라도 복지지출은 지속적으로 늘어날 것임을 알 수 있었다. 따라서 복지지출을 위해 어떤 재원조성이 필요한지에 대한 질문이 생기는데, 이러한 논의에 앞서 본 소절에서는 복지재원의 유형을 재정 측면에서 분류해 보고자 한다. 특히 각 유형이 가지는 장단점을 간략히 알아보고, 우리나라 현행 주요 복지지출을 유형별로 구분해 보았다.

복지재원의 유형에 대한 논의는, 또한 현재 현상을 설명·분석하는 실증적 차원을 넘어서 실제 사람들의 후생을 결정짓는 매우 현실적인 문제 중 하나이다. 예를 들어 새로운 복지사업에 대한 수요가 발생하였고 이 사업의 재원을 확보해야 하는 상황을 상정해 보자. 이때 어떤 유형으로 재원을 충당하느냐에 따라 공공사업의 비용을 지불하는 사람들이 바뀌게 되고 이들의 상대적 후생은 크게 변하게 된다. 또한 어떤 방식에 의해 재원이 조성되었느냐는, 그 복지사업의 지출을 어떻게 조정하고 통제하느냐 하는 문제와도 밀접하게 관련되어 있어 중요한 연구 주제라고 할 수 있다.

## 가. 조성 유형의 분류와 장단점

### 1) 세입과 세출관계의 이론적 논의

국가가 재정으로 수행하는 공공사업은 다양한 목적을 가지고 있다. 대표적인 예로 공공재의 공급을 들 수 있다. 공공재는 배제 불가능성(non-excludability)이라는 특성을 가지고 있기 때문에, 공급하는 재화의 소비를 제한할 수 없고 소비 여부에 따라 사용료를 부과할 수도 없다. 따라서 국방, 치안, 인프라 시설 등의 순수 공공재 공급에 있어서는 정부 세입과 정부 세출의 분리가 자연스럽게 이루어진다. 즉 세금은 국민의 4대 의무 중 하나로 정부지출로부터 어떤 혜택을 얼마나 받느냐와는 무관하게 부과되며, 정부지출의 혜택도 그가 적절한 자격 조건을 갖추었느냐를 점검하는 경우만 있을 뿐 어떤 세금을 얼마나 납부했느냐와 상관없이 주어진다.

하지만, 현대 사회에서 국가의 역할은 점점 확대되고 있으며, 현재 국가가 수행하는 많은 일들은 공공재 공급과 그 성격이 다르다. 특히 공공기관이나 공기업 활동도 포함하는 넓은 의미의 공공사업을 이야기한다면, 세입과 세출을 연계시키는 것이 얼마든지 가능하다. 즉, 특정 사업의 세출을 특정한 형태의 세입으로 재원을 조달하는 것이 의미를 갖게 되는데, 이러한 사업의 예로 의료, 교육, 주택, 교통, 전기·수도 같은 것들을 들 수 있다.

국가의 사회복지정책도 마찬가지이다. 우리나라 사회복지지출의 범위와 사회복지의 공공지출 추이는 <표 II-19>와 <표 II-20>에 요약되어 있다. 사회복지지출은 정부부문의 예산지출, 사회보험급여, 기업의 복지성 급여 등으로 구분할 수 있다. 기업의 복지성 급여는 공공재정이 투입되는 것이라고 보기 어려우므로 별도로 취급하는 것이 바람직하다. 따라서 공공의 사회복지사업은 크게 사회보험의 형태와 일반 예산지출 형태로 크게 구별된다. 최저생계비 보조, 장애인 지원과 같이

## II. 복지재정의 규모와 평가 65

소외계층을 지원하기 위한 공적보조는 국가의 일반재원으로 수행하는 것이 보통이다. 소외계층을 지원하면서 그 재원을 수혜자로부터 충당한다는 것 자체가 모순이기 때문이다.

〈표 II-19〉 우리나라 사회복지의 범위

구 분	내용	상세 내용
사회복지 예산 지출	기초생활보장	○ 생계급여, 주거급여, 교육급여, 의료급여 등
	고령화 대비 및 취약계층지원	○ 장애인연금, 장애인수당 ○ 장애인활동 지원 ○ 아동복지 ○ 기초노령연금 ○ 노인장기요양보험 재정 지원
	저출산 대책	○ 영유아 보육료 지급 ○ 어린이집 지원 등
	4대 사회보험지원	○ 보험재정 국고지원
사회보험 급여	건강보험	○ 각종 보험급여비 제공
	공적연금	○ 국민연금 ○ 군인연금 ○ 공무원연금 ○ 사학연금
	산재보험	○ 요양, 휴업, 장애, 유족급여 등
	고용보험	○ 실업급여, 적극적 노동시장 정책
기업의 복지성 급여	퇴직, 휴직, 요양 지원	○ 법적퇴직금, 휴직수당, 병가수당

자료: 고영환(2003), 일부 수정

하지만 연금, 실업보험, 공공의료보험 같은 사회보장제도는 기본적으로 보험의 형태를 지니고 있기 때문에, 기여금(보험료)이 주된 재원이 된다. 민간 보험시장에서 보험금은 기본적으로 가입자가 지불하는 가격, 즉 보험료로 마련되는 것과 같은 원리인 것이다. 그런데 잠재적

수혜자가 지불하는 기여금만으로 사회보험 재정이 모두 충당되는 경우는 드물다. 대부분의 공적보험은 일반보험과는 다른 정책적 사업도 수행하기 때문에 기여금만으로는 모든 지출을 충당하기 어렵고 일반재원에서 지원을 받게 된다. 즉, 일반재원, 목적세, 기여금 형태가 혼재되어 있으며 각 방식은 서로 다른 효과를 가진다.

〈표 II-20〉 사회복지분야 지출 연도별 현황(본예산 기준)

(단위: 억원)

	2007	2008	2009	2010	2011
기초생활보장	65,831	68,577	71,428	72,937	75,240
취약계층지원	9,108	9,195	10,536	15,212	13,427
보육가족여성	12,173	16,190	19,297	23,694	28,759
노인, 청소년	7,495	22,058	32,534	36,630	35,759
주택	139,664	147,145	150,171	167,162	180,536
사회복지일반	2,726	3,797	3,924	4,642	5,455
공적연금	189,955	214,283	238,197	259,856	281,833
노동	104,294	104,936	117,547	122,935	126,180
보훈	29,752	31,291	33,597	36,093	38,737
총계	560,998	617,472	677,231	739,161	785,926

자료: 기획재정부, 이채정(2011)에서 재인용

사회복지 프로그램들의 재원은 그 조성 측면에서 목적세입(earmarked revenue), 일반세 징수, 국공채의 발행 등으로 유형을 구분할 수 있다. 〈표 II-21〉은 복지재원의 유형 구분을 정리한 것이다. 먼저 일반재원을 활용하느냐 아니면 특정 수입을 이용하느냐에 따라 일반조세와 특정 수입-목적세 또는 부담금·기여금-을 구별할 수 있다. 일반조세에 해당하는 세목은 각 나라마다 다르지만, 대체적으로 소득과세, 소비과세, 재산과세로 구분된다.

〈표 II-21〉 복지재원의 유형

		일반조세	특정 수입
부담 시점	현 세대	- 소득과세 - 소비과세 - 재산과세	- 세금 형태: 목적세 - 준조세형태: 기여금·부담금
	미래 세대	- 일반 국공채	- 복지채(福祉債) - 미래 부담금 인상

목적세 혹은 목적세입은 법률적·행정적 용어가 아니기 때문에 정확하게 정의하기 어려워서, 일반세와 목적세의 구분이 애매모호한 경우가 많다. 대체적으로 특정 지출에 사용하도록 징수 때부터 정해져 있는 세목 혹은 공공수입을 의미한다고 보면 될 것이다. 본 소절에서는 좁은 의미의 목적세(earmarked tax)와 넓은 의미의 목적세입(earmarked revenue)을 구분해서 사용하고자 한다. 목적세는 우리나라 교통세나 교육세가 그 예가 될 수 있는데, 징수 측면에서는 일반적인 조세 형태를 가지고 있으면서 그 수입이 특정 분야에 사용하도록 명시되어 있는 경우를 의미한다.

이에 비해 목적세입은 좁은 의미의 목적세뿐만 아니라 의료보험료, 연금 기여금과 같은 것도 포함한다. 이들은 세금으로 분류되지는 않지만 강제적으로 징수되며 특정 공공사업에 사용되는 것들이다. 이 때 기여금, 보험료, 부담금 등은 유사한 것들을 지칭하는데, 본 연구에서는 이를 혼용하여 사용한다.<sup>5)</sup> 물론 세금과 부담금(혹은 기여금)의 명칭 구분 자체에 너무 큰 의미를 부여할 필요는 없다. 예를 들어 우리나라처럼 사회보장제도를 위한 기여금을 세금에서 제외하는 나라도 있지만, 미국처럼 'payroll tax'에 포함시켜 조세로 분류하는 나라도 많기

5) 기여금은 보통 개인의 부담을, 부담금은 기업이나 국가가 부담을 지칭하는데 사용되곤 한다.

때문이다.

부담시점을 기준으로 현 세대에서 비용을 부담하는 방식과 미래 세대로 이를 전가하는 방식도 구분할 필요가 있다. 국공채를 발행하여 자금을 확보하는 것은 재원 부담을 미래로 전가하는 것이므로 일반조세나 목적세입과 같이 현재 정부수입을 이용하는 것과 확연히 구분된다. 국공채 발행에 있어서도 조달된 재원을 특정한 복지재원에 사용하겠다고 명시할 수도 있다. 예를 들어 만약 국민연금 부족분을 위해 사회보장채권을 발행한다면 이는 일반국공채 발행을 통한 재원조달과 구별된다. 또 비록 명시적으로는 그렇지 않다고 하더라도 특정 복지재원이 급격히 증가하면서 정부부채도 함께 늘어났다면, 표면적으로는 일반 국채를 통한 재원조달이지만 실질적으로는 복지채권을 발행한 것과 유사하다고 평가할 수 있다. 미래를 위해 사용되어야 할 적립금을 미리 사용하는 것도 가능하다. 만약 이 경우에 미래에 사용되어야 할 지출이 미래 부담금 인상을 통해 해결될 것으로 예상된다면, 현재 복지 지출을 위해 미래 세대에 준조세 형태의 부담을 추가로 지우는 것이 된다.

하나의 복지제도를 위해, 다양한 유형의 재원을 혼합하여 사용되는 경우도 흔히 볼 수 있다. 공적의료보험이나 공공연금의 경우 기여금으로 지출을 다 채우지 못하기 때문에 직접 정부재원을 투입하는 경우가 대표적인 예이다.

## 2) 복지지출의 특징과 목적세입의 장단점

재원조달의 유형별 장단점을 살펴보기 전에 먼저 정부의 복지지출이 가진 특징, 그 중에서도 재원조달과 관련된 사항을 이해할 필요가 있다.

첫째, 복지지출은 의무적 지출이 많아 재량적 지출과 그 성격이 다르다는 점이다. 재량적 지출과 의무적 지출의 구분은 때때로 작의적인

측면도 있지만 향후 재정 건전성을 논하는 데 매우 중요한 요소가 된다. 복지지출의 경우 법과 규정에 의해 수혜자격을 정하는 경우가 많은데 이 자격조건에 해당하는 사람에게는 국가가 의무적으로 지출을 해야 한다. 법과 제도가 변경되지 않는 한, 재량적으로 지출을 조정할 수 없고, 한번 도입된 복지지출은 쉽게 조정되지 않는 비가역성을 가진다. 따라서 다른 공공사업의 재원이 잠식당하는 것을 막기 위한 대책이나, 자동적으로 지출에 연동되어 수입이 늘어나는 메커니즘이 필요한 경우가 많다.

둘째, 복지지출은 이전지출적인 성격이 강하다는 점이다. 기본적으로 정부가 복지지출을 한다는 것은 경제적으로 불평등한 것을 완화시키거나 사회적으로 소외된 계층에게 인간다운 삶을 보장한다는 철학을 가지고 있기 때문이다. 따라서 현재 재정투여의 혜택이 향후에 나타나는 투자적인 지출과는 달리 한번 지출된 재원은 다시 회수되지 않는다. 물론 이러한 성격이 복지지출의 정당성을 낮추는 것은 아니다. 근본적으로 사회안전망의 역할을 하기 때문에 사회가 건전하게 유지되기 위한 필수요소이다.

셋째, 다른 지출에 비해 상대적으로 그 대상이 명확하고 수혜자들은 정치적으로 동질성을 가지는 경우가 많다. 예를 들어 최근 반값 등록금 논쟁, 무상급식 등 복지지출 자체가 첨예한 정치적 논쟁의 대상이 되기도 한다.

넷째, 재정지출의 대상 중에서 도덕적 해이 문제가 존재하는 영역이다. 즉, 복지사업이 확장됨에 따라 근로의욕이 저하된다든지, 부정수급자가 발생한다든지 하는 문제는 복지정책의 확대에 있어 중요한 걸림돌이 되곤 한다.

다섯째, 경기순환과 재정 측면에서 볼 때 모순적인 측면이 존재한다는 것이다. 복지사업이 가장 필요한 시기는 경제상황이 나빠져 많은 국민들의 삶의 수준이 크게 저하되었을 때이다. 실업보험과 같은 경우에 수혜대상자가 경기와 반비례하여 증가하는 것도 같은 맥락에서 볼

수 있다. 그런데 세입의 감소 때문에 국가의 재정여건 또한 경기가 하락할 때 동시에 나빠지게 된다. 따라서 복지재원의 경우 국가 재정여건이 풍족할 때 미래를 대비할 수 있는 메커니즘이 있어야 한다.

〈표 II-22〉 목적세입의 장단점

구분	장점	단점	복지지출 적용 정도
예산 확보 (혹은 편동) 측면	<ul style="list-style-type: none"> <li>○ 예산의 변동이 적어 사업의 예측 가능성이 높음</li> <li>○ 최저한도의 예산을 확보할 수 있으므로, 사업의 목적 달성이 용이</li> </ul>	<ul style="list-style-type: none"> <li>○ 매년 정부의 예산 우선순위 조정이 곤란</li> <li>○ 더 필요한 부분이 나타났을 경우에도 예산을 줄일 수 없다는 경직성 발생</li> </ul>	중
자원배분의 효율성	<ul style="list-style-type: none"> <li>○ 비용을 지불하면서 정부사업의 혜택을 선택할 수 있는 경우, 시장 메커니즘과 유사한 효율적 자원배분 달성 가능</li> </ul>	<ul style="list-style-type: none"> <li>○ 각 개인에게 적절한 가격을 부여해야 하므로 정보의 문제에 따라 현실적으로 적용이 어려움</li> </ul>	하
수용성	<ul style="list-style-type: none"> <li>○ 용처의 정당성이 높은 경우 조세에 대한 국민의 수용성이 높아짐</li> <li>○ 조세저항을 최소화</li> </ul>	<ul style="list-style-type: none"> <li>○ 실질적인 특정 지출증가 효과 없이 세수확보의 수단으로 악용가능</li> </ul>	상
투명성	<ul style="list-style-type: none"> <li>○ 특정 정부사업의 비용을 누가 부담하는지 알 수 있어 투명성이 높아짐</li> </ul>	<ul style="list-style-type: none"> <li>○ 특별회계·기금 등이 많아지면 예산구조가 복잡해지게 됨</li> </ul>	중
도덕적 헤이	<ul style="list-style-type: none"> <li>○ 특정 세입이 높아지면 자동적으로 지출도 증가하므로 해당 분야의 징수 노력 제고 가능</li> </ul>	<ul style="list-style-type: none"> <li>○ 법적으로 지출이 어느 정도 보장된 경우 사업성과에 대한 점검 노력이 낮아지고 방만한 재정운용이 우려됨</li> </ul>	상

자료: 박기백·박상원·손원익(2007) p. 26를 참조하여 재구성

## II. 복지재정의 규모와 평가 71

이제 이러한 복지지출의 특징을 염두에 두면서 목적세입과 일반조세의 경우를 비교해 보자. 먼저 목적세의 장단점은 <표 II-22>에 요약되어 있다. Bird(1997), Bird and Jun(2005), GAO(1990) 등은 목적세 및 목적세입에 대한 기존 문헌을 폭넓게 소개하고 그 특징을 잘 요약하였다. 또한 박기백·박상원·손원익(2008), 박상원(2008, 2010) 등의 국내 선행연구도 존재한다. 따라서 <표 II-22>의 내용을 단순 반복하여 설명하는 것은 큰 의미가 없으므로, 복지지출의 조달에 적용할 수 있는 점에 초점을 맞추고자 한다.

일반적으로 예산의 지속적 확보 측면에서 목적세입과 일반세의 이용은 큰 차이가 있다. 하지만 복지재원의 경우 그 효과가 상대적으로 작다. 예를 들어 공적보험에 있어 부담금이나 기여금으로 전체 지출을 충당하지 않는다면, 단기적으로 지출이 삭감되기보다는 일반재원이 투입될 것이다. 특히 복지지출이 의무적·법적 지출인 경우에는 더욱 그러하다. 지출이 법이나 규정에 의해 어차피 보장된 경우에는, 재정 건전성에 문제가 발생할 경우 일반예산이 투입될 수밖에 없으므로, 처음부터 일반재정을 이용하는 것과 차이가 없게 된다. 물론 지출에 비해 재원의 여유가 발생하는 경우에, 일반재원의 경우에는 예산이 삭감되는 것이 보통이지만 목적세입의 경우에는 남은 재원을 축적하여 향후에 활용할 수도 있기 때문에 양자는 차이가 있다.

둘째, 자원배분의 효율성은 경제학자들이 자주 언급하는 것임에도 불구하고 현실적으로 복지재원에 적용할 수 있다고 보기 어렵다. 이것은 기본적으로 소비자가 비용을 지불하면서 비용과 혜택의 크기를 비교하여 소비 여부를 결정할 수 있는 경우에 적용될 수 있는 것이기 때문이다. 이 때 소비자의 편익 크기에 따라 가격을 적절히 부여할 수 있다면 공공서비스의 적정 규모가 자동적으로 조정되는 메커니즘을 만들 수 있다. 하지만 공적 부조와 같은 이전 지출에 적용할 수 없는 것일 뿐 아니라, 가입 자체가 강제성이 있는 사회보험에도 해당된다고 볼 수 없다.

셋째, 국민들이 가지는 수용성이야말로 현실적으로 가장 중요한 차이일 것이다. 혜택을 입는 자들이 비용도 부담하게 된다면 이는 수혜와 비용부담이 다른 경우보다 쉽게 받아들이는 경향이 있다. 하지만 부담금(기여금)의 경우에는 이 논리가 잘 적용될 수 있으나, 목적세의 경우에는 비용이 반드시 혜택을 입은 자들에게 전가된다고 보기 어려운 경우도 많다. 예를 들어 사회적으로 인식이 좋지 않은 부분(예: 갬블, 술, 담배)에 많은 세금을 부과하고 이를 사회적으로 권장되는 부분(예: 교육, 보건)에 사용하는 경우이다. 따라서 국민들의 수용성이 높다고 해서 반드시 바람직하다고 평가할 수 있는 것은 아님을 명심할 필요가 있다.<sup>6)</sup>

넷째, 투명성의 경우에도 부담금과 목적세를 구분할 필요가 있다. 전자의 경우 혜택을 입는 쪽과 비용을 부담하는 것이 투명성 측면에서 큰 장점이 될 수 있다. 사회보험의 경우 대부분 기금으로 구분되어 있기 때문에 재원 여부와 상관없이 추가적인 예산구조의 불투명성을 야기하지 않는다. 이에 반해 목적세의 경우 세입 측면에서 복잡한 구조를 만들 가능성이 있다. 한국의 방위세, 교육세, 농어촌특별세가 비판받는 이유도 세입과 세출의 연계가 불분명하여 투명한 예산배분을 방해하는 측면이 있기 때문이다. 향후 복지재원을 목적세로 충당할 경우 지출과 적절히 연계된 세입을 찾기 어렵다면 세입구조 측면에서 투명성을 낮추는 결과를 야기할 것이다.

마지막으로, 도덕적 해이 문제도 복지지출에 있어 중요하게 다루어야 할 문제이다. 특히 앞에서 설명한 바와 같이 복지지출은 이전지출적인 성격이 강하고 제도가 정치적으로 운영될 가능성이 높다. 따라서 지출이 정치적으로 결정되는 경우 방만한 운영에 대한 모니터링 기능 역시 약해질 여지가 많다. 그런데 일반재원으로 마련되는 경우 매년 그 성과에 따라 재원의 배분이 결정되므로 모니터링 강화와 더불어 효

6) 이에 대한 자세한 논의는 박상원·민희철(2009)을 참조하기 바란다.

율적 지출 가능성이 높아질 것이다.

3) 복지재원의 세대 간 배분

〈표 II-23〉은 국공채 발행을 통해 복지재원의 부담을 미래로 전가시키는 것의 장단점을 요약하고 있다.

〈표 II-23〉 국공채 발행을 통한 복지재원 마련의 장단점

구분	장점	단점
세대 간 비용분담	<ul style="list-style-type: none"> <li>○ 세대간 세부담을 적절히 조정할 수 있음</li> <li>○ 현재 정부지출의 편익이 미래에 나타나는 경우 수익자에게 비용을 분담시킬 수 있음</li> </ul>	<ul style="list-style-type: none"> <li>○ 지출의 편익이 현 세대에 나타나는 경우 미래 세대에 부당한 비용 전가</li> <li>○ 비용을 분담하는 미래 세대는 현재 정치적 의견을 표출할 수 없음</li> </ul>
비용부담의 어려움	<ul style="list-style-type: none"> <li>○ 빠르게 성장하는 경제의 경우 동일크기의 재원이 미래에는 상대적으로 작은 부담임</li> </ul>	<ul style="list-style-type: none"> <li>○ 이자율이 높은 경제에서는 상환금이 체증(복리식)</li> </ul>
수용성	<ul style="list-style-type: none"> <li>○ 현재 납세자들의 부담이 작으므로 수용성이 높음</li> </ul>	<ul style="list-style-type: none"> <li>○ 재정건전성이 유지될 수 없을 정도로 과도하게 사용될 가능성이 있음</li> </ul>
기타		<ul style="list-style-type: none"> <li>○ 국채발행규모가 큰 경우 금융시장에 왜곡을 줄 수 있음</li> </ul>

사실 정부부채의 증가와 복지지출의 증가가 함께 발생하기도 한다. 또한 최근 발생한 남유럽 재정위기에서도 알 수 있듯이 한번 늘어난 복지지출은 정치적으로 쉽게 환원하기 어려운 반면, 정부부채의 증가는 당장의 고통을 수반하지 않아 오용될 소지가 있으므로 매우 조심해서 사용해야 한다. 특히 명시적인 미래 전가가 아니지만 실질적으로 부담이 이전되는 경우도 있을 수 있다. 예를 들어 연금을 적립식으로

설계하여 도입할 때 보험료 부담을 낮게 설정하고 미래에 사용하기 위해 초기 적립된 재원을 앞당겨 사용한다면 이는 미래에 비용을 분담시키는 결과가 된다. 이 경우에는 정치적으로 쉽게 수용될 수 있다는 장점을 잘못 이용하여 결국 미래의 큰 불안요인을 야기하는 것이므로, 그 단점에 대해 주목할 필요가 있다.

#### 4) 중앙정부와 지방정부의 복지재원 분담

중앙과 지방의 복지재원 분담은 지금까지의 언급한 구분과는 다르며, 엄밀한 의미에서는 유형에 따른 구분이라기보다는 부담주체별 구분이라고 말하는 것이 옳다. 하지만 복지 수혜자들의 비중이 지역별로 큰 차이가 있다면, 지방정부에 의한 재원조성이 강조될수록 수익자 부담원칙이 적용되는 것이므로 큰 틀에서는 유사한 측면도 있다. 또한 중앙정부의 입장에서는, 향후 복지사업의 확장에 따라 새로운 재원이 필요할 때 새로운 세입이나 지출 조정뿐만 아니라 지방정부에 분담시키는 것도 하나의 대안이 될 수 있다. 다시 말해, 지방에 의한 복지재원의 분담은 중앙정부의 입장에서는 일종의 또 다른 재원조성이라고 볼 수 있으므로, 그 장단점을 이해하고 적절한 부담원칙을 생각해 볼 필요가 있는 것이다.

만약 경제가 하나의 지역으로 나뉘어져 있거나 한 명의 납세자(혹은 대표 납세자)만 존재하는 가상적인 상황이라면, 일정한 금액의 세금이 중앙정부로부터의 과세된 것이든 아니면 지방정부로부터의 과세된 것이든 상관없다. 하지만 한 경제 내에는 여러 지방이 존재하여 서로 다른 경제주체들이 살고 있으며, 각 지역의 평균적 담세능력은 크게 차이가 나기 때문에, 중앙과 지방 중 어느 정부가 재원을 분담하느냐에 따라 세부담의 분포에 큰 차이가 발생하게 된다. 더군다나 중앙정부와 지방정부 사이에 복지사업에 대한 재정부담 능력이 서로 다르다면 어느 정부가 이를 담당하느냐에 따라 그 수준도 크게 달라질 것

이다.

특정 공공사업을 중앙정부와 지방정부 중 누가 담당해야 하는지를 결정하는 기준으로 여러 가지 원칙이 있지만, 가장 많이 언급하는 것은 공공사업의 유출효과(spillover effect) 혹은 지역 간 외부효과의 존재 여부이다. 만약 한 지역 공공지출의 혜택이 다른 지역에 추가적인 편익이나 피해를 가져온다면, 각 지역의 독자적 정책 결정은 국가 전체적 기준에서 볼 때 과소 또는 과다한 자원배분을 만들어 낼 것이다. 따라서 이 경우에는 국가 전체적 사업으로 추진하는 것이 좋다. 이러한 측면에서 볼 때 사회복지의 지방보다는 중앙정부의 정책에 포함되는 것이 일반적이다. 기본적으로 소비성 지출이며 수혜자에게만 편익이 국한되는 측면이 강하기 때문이다.

각 지역 주민의 선호가 얼마나 다양하고 상이한가 하는 점도 중요한 기준이 된다. 아무래도 중앙정부 정책은 각 지역에 획일적으로 적용될 가능성이 높기 때문이다. 이 경우에도 복지사업에 대해 동일한 결과를 얻게 된다. 사회복지는 기본적으로 최소한의 인간적 삶을 정부가 보장한다는 원칙에 기초하고 있는데, 최소한의 인간적 삶의 기준은 적어도 한 국가 내에서는 유사하다고 할 수 있기 때문이다. 형평성 측면에서도 마찬가지이다. 재원능력이 서로 다른 지방정부가 서로 다른 수준의 복지를 제공한다면 이는 한 국가 전체에서 볼 때 형평성 논란을 일으키게 될 것이다.

이론적인 기준 외에 실제 역사적으로 어떤 과정을 겪어 왔는지를 보아도, 사회복지는 중앙정부의 재정이 주된 역할을 해 왔음을 알 수 있다.<sup>7)</sup> 사실 근대 복지국가는 지방에서 담당하였던 사회복지 기능들이 중앙정부 차원에서 이루어지면서 발전해 왔다. 즉, 지방정부와 지역사회 민간단체들이 개별적으로 수행하였던 사회복지서비스의 공급을 중앙정부가 담당함으로써, 전 국가에 걸쳐 표준화된 복지서비스 공급체

7) 이어지는 문단의 내용은 이재원(2010)을 참조하였다.

계를 구축하게 된 것이다. 하지만 1980년대 꽃을 피웠던 중앙정부 주도의 사회복지의 재정위기 및 재원조성의 어려움이라는 현실적 문제에 부딪치면서 더 이상 확대되지 못하였다. 특히 주요 국가들은 중앙정부의 재정 문제를 타파하기 위해 지방정부에 복지사업을 이관하기 시작하였고 그 와중에서 정치적 마찰이 발생하기도 하였다. 우리나라도 마찬가지이다. 복지사업이 중앙정부로부터 지방으로 이전되었고 앞으로 더욱 그러할 것이라는 예측은 최근에 복지지출이 증가하였고 앞으로는 상당비중 늘어날 것이라는 점과 일맥상통한다.

〈표 II-24〉와 〈표 II-25〉는 지방세출 예산의 구조를 간략하게 보여주고 있다. 2008년 이후부터 분류가 바뀌어서 정확한 비교는 어렵지만, 세출 중에서 사회보장 혹은 사회복지비는 2000년대 초반 10%에 못 미치던 것이 꾸준히 상승하여 2010년에는 19%에 이르는 모습을 보이고 있다. 이와 더불어 2000년대에 들어서서 지방분권이 강화되면서 사회복지사업의 이관문제 및 재원분담과 관련한 다양한 이슈들이 생겨나게 되었다.

〈표 II-24〉 지방세출 예산 구조(2007년까지)

(단위: 억원)

	2002년	2003년	2004년	2005년	2006년	2007년
합 계	911,153	975,256	988,923	1,070,624	1,154,721	1,280,365
일반행정	130,228	142,507	159,554	173,229	185,069	200,460
사회개발	427,344	468,106	480,976	533,616	349,064	651,889
(사회보장)	86,481	94,263	106,678	128,857	153,219	188,102
경제개발	305,121	308,459	289,360	304,788	336,250	350,836
민방위비	15,282	17,724	18,576	19,700	22,145	23,424
기타경비	33,176	38,458	40,456	39,288	36,054	53,754
예비비	17,985	17,667	14,850	13,911	18,198	25,112

주: 순계 기준

자료: 재정고 홈페이지(지방재정연감)

II. 복지재정의 규모와 평가 77

〈표 II-25〉 지방세출 예산 구조(2008년 이후)

(단위: 억원)

	2008년	2009년	2010년
합 계	1,444,535	1,567,028	1,497,797
일반공공행정	126,958	118,443	126,338
공공질서 및 안전	23,480	26,506	27,542
교육	80,261	83,366	83,499
문화 및 관광	79,375	83,545	85,154
환경보호	153,822	168,952	158,292
사회복지	237,092	291,649	286,055
보건	21,655	24,264	23,968
농림해양수산	102,397	109,572	110,046
산업·중소기업	35,423	41,766	37,508
수송 및 교통	207,866	219,928	182,973
국토 및 지역개발	159,928	166,510	144,126
과학기술	7,659	7,670	4,532
예비비	27,836	19,655	18,980
기타	180,777	205,195	208,776

주: 순계 기준  
 자료: 재정고 홈페이지(지방재정연감)

특히 지방 세출에 있어 사회복지분야의 확대는 국고보조사업의 확대와 맞물려 있다. 우리나라의 지방 복지사업은 〈표 II-26〉에서 보이듯이 국고보조금 형태를 많이 지니고 있는데, 국고보조금의 지방비 부담 때문에 지방재정건전성이 악화될 수 있다는 우려가 계속 제기되었다.<sup>8)</sup> 이것은 지방의 자발적 복지정책이 온전히 자리 잡지 못한 가운데

중앙정부가 주도적으로 결정한 복지사업이 급속히 확산되었고, 중앙정부는 급증하는 복지부담을 지방정부가 분담하기를 희망한 반면 지방은 이를 그대로 수용할 형편이 못되었던 것이다.

〈표 II-26〉 사회복지분야 국고보조사업 지출 추이

(단위: 억원, %)

	국비	지방비	기타	계
2002	45,277 (69.9)	19,122 (29.5)	326 (0.6)	64,725 (100)
2003	48,491 (69.2)	21,108 (30.1)	513 (0.7)	70,112 (100)
2004	53,880 (67.4)	25,392 (31.8)	691 (0.9)	79,963 (100)
2005	52,166 (72.6)	19,644 (27.3)	58 (0.1)	71,868 (100)
2006	63,770 (73.1)	23,230 (26.6)	288 (0.3)	87,288 (100)
2007	81,562 (72.1)	31,004 (27.4)	486 (0.4)	113,052 (100)
2008	115,095 (68.0)	53,263 (31.5)	847 (0.5)	169,205 (100)
2009	140,676 (68.2)	64,921 (31.5)	700 (0.3)	206,297 (100)
2010	139,864 (67.7)	66,464 (32.2)	125 (0.1)	206,453 (100)
2011	148,621 (67.6)	71,062 (32.3)	175 (0.1)	219,858 (100)

자료: 보건복지부, 이채정(2011)에서 재인용

- 8) 이채정(2011)에 의하면, 210년 결산 기준 전국 229개 시군구의 사회복지분야 지출 대비 국고보조금의 평균 비율이 24.1%이며, 보건복지부의 2011년 예산 중 국고보조사업에 투입되는 규모가 사회복지분야 예산 34조 2,176억원의 43.4%에 해당하는 14조 8,621억원이다.

## II. 복지재정의 규모와 평가 79

중앙과 지방의 복지 재원 분담 문제의 가장 대표적인 예가 국고보조금사업의 정비와 분권교부세의 도입이다.<sup>9)</sup> 2004년 정부는 '국고보조금 정비방안'을 발표하였고, 이 방안에 따라 2005년부터 국고보조금 사업이 국가균형발전특별회계 사업, 지방이양 사업, 국고보조금 존치 사업 등으로 구분되었다. 지방이양 사업은 다양한 내용으로 구성되었지만, 처음부터 사회복지 관련 사업의 비중이 가장 많았으며 재원 측면에서의 중요성은 점차 더 커지고 있다. 지방이양 사업을 위한 재원은 애초부터 중앙정부가 지방의 일반재정을 지원하는 지방교부금(혹은 지방교부세)을 통해 마련한다는 것이었으나, 지방정부 재원 구조의 급격한 악화를 막기 위해 한시적으로 분권교부세를 도입하였다. 따라서 분권교부세는 내국세의 일정 비율<sup>10)</sup>이라는 측면에서는 지방교부세와 유사하지만, 지방교부금과는 다른 별도의 지원금이며 일시적이며 포괄적이지만 특정 사업에 사용한다는 특징을 가지고 있었다.

그런데 각 지방자치단체들은, 늘어나는 재정지출의 급증에 따라 지방의 부담액은 커지는 반면 분권교부세 증가는 이에 못 미쳐 재정난이 가중되었다고 주장하고 있다. 이러한 재정난은 분권교부세가 일반교부세로 통합되면 더욱 크게 나타날 것이며, 지방의 재원배분에 있어 의도하지 않은 요인들이 나타날 것이라는 주장이다. 결국 2009년 말 일반교부세로 통합될 예정이었던 분권교부세는 여러 가지 논란을 겪은 끝에 2014년까지 연장되었다. 또한 이와 더불어 구조조정을 통해 재원의 효율적 사용을 꾀한다는 계획도 발표되었다. 분권교부세 사례는 복지재원의 중앙·지방 역할 분담 문제가 바로 해결해야 할 당면 과제일 뿐 아니라 첨예한 이해가 얽혀있음을 보여주고 있다.

9) 분권교부세의 도입과 현황에 대해서는 김정훈(2008)을 참고하였다.

10) 도입 당시 내국세의 0.83%.

## 나. 우리나라 복지사업의 조달유형별 분류

이제부터는 우리나라 주요 복지프로그램을 간략하게 설명하고 그 조성재원의 유형을 분류해 보고자 한다. 사실 각 재원의 유형은 구체적인 수치가 없더라도 그리 어렵지 않게 분류할 수 있다. 따라서 유형 그 자체보다는 조성 재원의 비중이 최근 어떤 추이를 보였고, 앞으로 어떻게 변할 것인가를 이해하는 것이 더욱 중요하다고 하겠다.

### 1) 연금

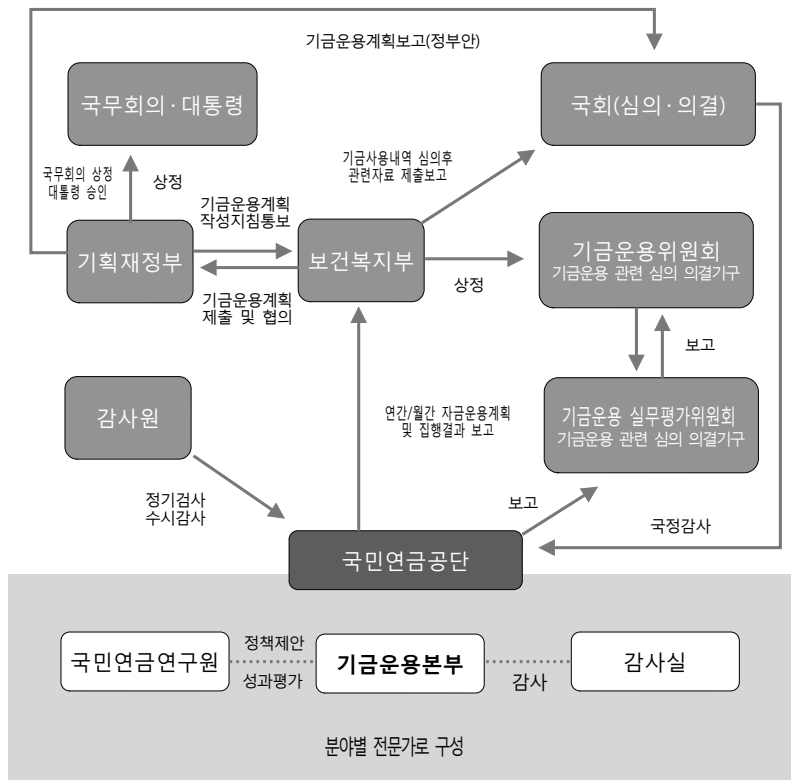
우리나라의 대표적 공적연금으로는 국민연금, 공무원연금, 군인연금, 사립학교교직원연금(이하 사학연금) 등이 있다. 국민연금은 가장 보편적으로 가입하는 대표적 공적연금으로, 1988년부터 만 18세 이상, 만 60세 미만의 국민을 대상으로 한다. 현재 국민연금기금은 수입금액의 대부분이 고용주와 피고용주가 부담하는 보험료로 구성된다.

현재 연금 보험료는 '가입자의 기준소득월액×연금보험료율'에 의해 산정된다. 기준소득월액이란 가입자가 신고한 소득월액이며, 최저 23만원에서 최고 375만원까지의 범위에서 결정된다. 또한 연금보험료는 소득의 9%에 해당하는 금액이며, 본인과 사업장의 사용자가 각각 절반, 즉 4.5%씩 부담한다. 보험료율은 「국민연금법」 제88조에 명시되어 있다. 따라서 보험료율의 조정은 기본적으로 법률개정 사항이다. 국민연금기금은 현재 보건복지부가 관리 운용하며, 징수 및 집행은 국민연금관리공단에 위탁된다.

보건복지부장관은 대통령령으로 정하는 바에 따라 5년마다 국민연금 재정수지를 계산하고, 국민연금의 재정 전망과 연금보험료의 조정 및 국민연금기금의 운용 계획 등이 포함된 국민연금 운영 전반에 관한 계획을 수립하여 국무회의의 심의를 거쳐 대통령의 승인을 받아야 한다. 또한 승인받은 계획을 국회에 제출하고 대통령령으로 정하는 바에

따라 공시하도록 되어 있다. 보건복지부는 국민연금과 관련된 의사결정을 위해 국민연금심의위원회와 국민연금기금운영위원회를 두고 있다. 국민연금심의위원회는 국민연금제도 및 재정 계산에 관한 사항, 급여에 관한 사항, 연금보험료에 관한 사항, 국민연금기금에 관한 사항 등을 심의·의결한다. 또한 보건복지부차관이 위원장이 되고, 부위원장은 공익을 대표하는 위원 중에서 호선하며, 사용자 대표 4명, 근로자 대표 4명 지역가입자 대표 6명, 공익 대표 전문가 5명을 위원장이 지명하거나 위촉하도록 되어 있다.

[그림 II-6] 국민연금 운용관련 의사결정 체계



자료: 국민연금공단 홈페이지

〈표 II-27〉 국민연금기금 수입/지출 현황(실적 기준)

(단위: 억원)

구 분		2006	2007	2008	2009	2010	
수입	자체수입	사회보장기여금	201,523	216,702	229,856	238,582	252,853
		재산수입	104,843	138,053	107,966	104,871	137,076
		재화 및 용역판매수입	604	334	291	289	305
		융자원금회수	569	438	330	284	230
	정부 내부수입	일반회계전입금	1,051	1370	189	192	101
		농특회계전입금	311	0	0	0	0
	여유자금회수	422,801	427,826	675,532	374,830	525,829	
합계		731,702	784,723	1,014,164	719,048	916,394	
지출	사업비	43,771	52,153	62,094	75,125	86,959	
	기금운영비	4053	4,107	4,090	4,254	4,098	
	여유자금운용	683,878	728,463	947,980	639,669	825,337	

자료: 기획재정부, 『기금현황』, 각 연도

〈표 II-28〉 국민연금기금 조성 현황(실적 기준)

(단위: 억원)

구 분		2006	2007	2008	2009	2010	2010년 말 누계
총 조성	출연금	1,362	1,370	189	192	102	5,650
	부담금	201,523	216,702	229,855	238,581	252,853	2,434,496
	운용수입	104,063	135,918	93,439	84,725	133,257	1,078,582
	소 계	306,948	353,990	323,483	323,498	386,212	3,518,728
총 사용	경상지출	43,372	51,956	61,889	74,796	86,427	567,215
	기타관리비	3,963	4,109	4,161	4,354	4,382	34,262
	소 계	47,335	56,065	66,050	79,150	90,809	601,477

자료: 기획재정부, 『기금현황』, 각 연도

〈표 II-29〉는 국민연금기금의 수입/지출 현황을 보여주고 있는데, 자체수입이 경상지출을 크게 웃돌아 기금이 적립되고 있음을 알 수 있다. 〈표 II-30〉의 기금조성 현황도 마찬가지다. 하지만 이는 국민연금이 적립식 형태를 가지고 있으며 아직 연금수급자가 본격적으로 나타나지 않았기 때문에 나타난 일이다. 정부출연금의 경우 2010년 기준 102억원 정도 있으나 이는 공단운영비 등의 명목이며 기금관리비용에도 미치지 못하므로 무시할 만한 수준이다. 따라서 현재까지 국민연금의 재원조성은 기여금형이라고 할 수 있을 것이다.

물론 국민연금 지출이 본격화되면 재원 고갈이 일어날 것이라는 예상을 많은 연구에서 하고 있다. 2008년의 제도개혁으로 인해 재정안정성이 어느 정도 개선되었지만, 현재 제도가 유지된다면 향후 부과방식으로의 전환이 불가피해질 것이다. 이러한 재정 불안정성은 근본적으로는 고령화에 따른 급여의 증가와 급여/보험료 수준 간의 불균형 때문에 발생한다. 따라서 획기적인 지출 축소, 보험료 증가, 고령화의 둔화 등이 없는 한 국민연금은 ‘기여금(부담금)+일반조세’라는 혼합 형태로 전환될 것이다.

공무원연금은 공무원의 노령·폐질·사망 등 소득상실 사유 발생시에 적절한 급여를 실시하는 공적연금제도로 1960년에 처음 만들어졌다. 공무원연금은 초기에 부분적립식으로 제도가 운영되어 기금을 적립해 왔으나, 점차로 급여지출이 증대함에 따라 기금이 소진되어 현재는 부과방식으로 전환되었다. 공무원연금은 수혜자인 공무원이 매월 보수월액의 6.7%를 기여금으로 납부하고 국가 또는 지방자치단체가 보수예산의 7%를 부담금으로 납부하고 있다.<sup>11)</sup> 제도 도입 초기에는 기여율이 2.3%이었으나, 1969년에 3.5%, 1970년에 5.5% 등 점차 상향 조정되었다.

공무원연금 기여금의 요율은 「공무원연금법」에 명시되어 있다. 연금은 행정안전부가 관리하는데, 공무원연금운영위원회를 통해, 공무원

11) 2012년부터 수혜자의 기여금이 7%로 인상될 예정이다.

연금제도에 관한 사항, 공무원연금 재정 계산에 관한 사항, 기금운용계획 및 결산에 관한 사항, 기금에 의한 공무원 후생복지사업에 관한 사항, 기금의 출연과 출자에 관한 사항 등을 심의·의결한다. 운영위원회는 위원장을 포함하여 15명 이상 20명 이하의 위원으로 구성되는데, 위원장은 행정안전부차관이 되고, 위원은 행정안전부장관이 여러 조건을 만족하는 중에서 지명하거나 위촉한다.<sup>12)</sup>

〈표 II-29〉 공무원연금기금 수입/지출 현황

(단위: 억원)

구 분		2006	2007	2008	2009	2010	
수입	자체수입	재산수입	3,023	3,673	2,065	3,186	2,563
		연금수입	47,152	51,146	58,244	60,111	68,907
		기타 경상이전수입	1,308	1,264	834	1,664	1,798
		재화및용역판매수입	6,829	7,916	5,246	6,000	6,909
		관유물매각대	331	632	548	925	255
		용자원금회수	8,148	8,910	9,467	9,247	9,706
	정부내부수입	일반회계전입금	14,717	15,970	16,632	19,646	18,758
		기타특별회계전입금	1,658	2,588	1,949	1,609	1,653
		공자기금예탁원금회수	100	0	0	102	0
		공자기금예탁이자회수	4	3	3	0	0
	차입금	1,058	368	76	59	496	
	여유자금 회수	20,379	20,666	30,995	19,927	22,426	
	합계	104,707	113,136	126,059	122,476	133,471	
	지출	사업비	78,775	85,685	97,691	95,919	102,322
기금운영비		570	630	549	499	681	
정부내부지출		1,581	2,453	2,407	2,318	4,115	
차입금원금상환		21	91	1	1	1	
차입금이자상환		32	43	60	85	95	
여유자금운용		23,728	24,234	25,351	23,654	26,257	

자료: 기획재정부, 『기금현황』, 각 연도

12) 구체적인 조건은 공무원연금업무와 관련한 중앙행정기관의 공무원, 공무원단체 소속 공무원, 퇴직연금수급자, 「비영리민간단체 지원법」 제2조에 따른 비영리민간단체에 소속된 자, 공무원연금에 관한 식건과 경험이 풍부한 자 등이다.

II. 복지재정의 규모와 평가 85

〈표 II-30〉 공무원연금기금 조성 현황(실적 기준)

(단위: 억원)

구 분		2006	2007	2008	2009	2010	2010년 말 누계
총 조성	부담금	63,020	69,043	74,752	78,727	86,826	886,251
	차입금	1,058	368	76	59	496	15,358
	운영수입	10,187	12,224	7,863	10,113	9,572	185,952
	소 계	74,265	81,635	82,691	88,899	96,894	1,087,561
총 사용	경상지출	68,212	74,425	85,805	84,021	90,466	1,010,866
	정부내부상환	1,481	2,453	2,407	2,318	4,115	17,505
	차입금원금상환	21	91	0	1	1	389
	차입금이자상환	32	0	0	0	95	401
	기금운영비 및 기타관리비	557	659	590	563	517	8,570
	소 계	70,303	77,628	88,802	86,903	95,194	1,037,731

자료: 기획재정부, 『기금현황』, 각 연도

〈표 II-31〉 공무원연금 연금계정 재정현황

(단위: 억원)

구 분		2008	2009	2010
수 익	연금수입	77,815	75,998	83,783
	- 연금기여금	23,452	23,079	28,140
	- 연금부담금	24,420	24,775	30,935
	- 보전금	14,294	19,028	13,072
	- 퇴직수당부담금	15,394	8,841	11,333
	- 연금이체부담금	255	275	303
	사업외수익 등	478	310	449
	합계	78,292	76,308	84,232
비 용	연금급여	77,890	75,964	83,877
	- 퇴직급여	62,457	67,079	72,490
	- 퇴직수당	15,394	8,841	11,333
	- 연금이체급여	39	44	54
	관리운영비	260	239	279
	- 인건비	211	189	199
	- 일반경비	49	50	80
	사업외비용 등	143	105	76

자료: 공무원연금공단 홈페이지

〈표 II-32〉와 〈표 II-33〉은 공무원연금기금의 수입·지출과 재원조성 현황을 보여주고 있다. 도입 이후 40여년이 지나면서 수입과 지출의 불균형이 심화되어, 2001년부터는 급여부족분 전액을 국가 또는 지방자치단체가 보전하고 있다.<sup>13)</sup> 연금지급액을 기여금과 부담금으로 모두 충당할 수 없기 때문에, 보전금이 지급되고 있는데 그 규모는 2010년 기준으로 1조 3천여 억원(2009년은 1.9조원)에 이르고 있다. 연금급여 외에도 재해보상급여, 재해부조급여, 퇴직수당 등의 사업도 제공하는데, 이들의 비용은 국가나 지방자치단체가 부담금 형태로 매년 담당하고 있다.

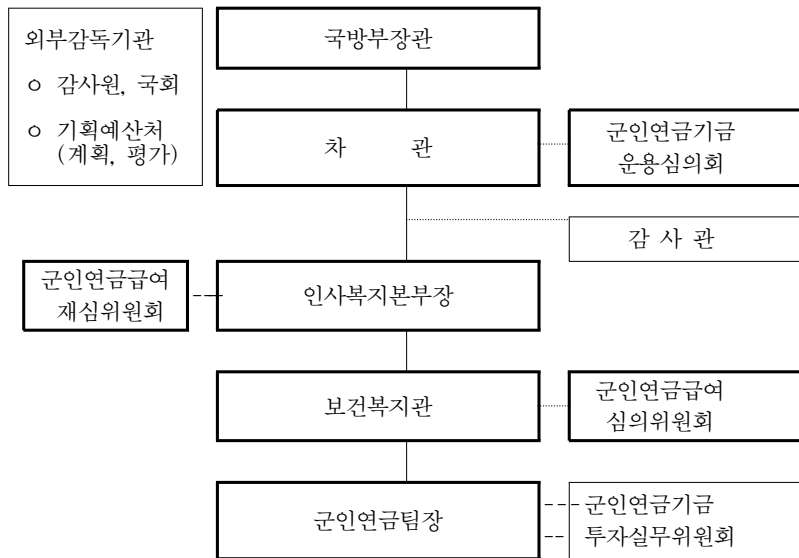
결론적으로 공무원연금은 ‘기여금(부담금)+일반조세’의 혼합형으로 분류할 수 있다. 물론 기여금이 재원의 가장 큰 부분을 차지하고 있지만, 현재 적립식이 아닌 부과방식으로 운영되고 있으며 기여금과 부담금 수입보다 연금 지급액이 커서 정부 보전액이 사용되고 있다. 또한 공무원의 특성상 사용자가 정부라는 점을 고려해야 한다. 예를 들어 정부의 부담금의 경우 결국 넓은 의미의 공무원급여에 포함되는 것으로 분류할 수 있으므로 본질적으로 일반재원의 지출이라고 볼 수 있기 때문이다.

군인연금은 1963년 공무원연금과 분리, 운영되면서 도입되었다. 퇴직 시에 연금 및 일시금을 지급하고, 공무 중 질병 또는 사고로 부상당하거나 사망한 때에는 군인 또는 그 유족에게 급여를 지급하는 제도이다. 현재 수혜자인 군인은 보수월액의 8.5%를 기여금으로 납부하며, 국가는 매년도 예산에 계상된 장기복무 부사관 이상인 군인 보수예산의 8.5%를 부담금으로 납입한다. 또한 국가는 급여에 소요되는 비용을 기여금·부담금으로 충당할 수 없는 경우에는 그 부족한 금액을 보전하도록 되어있다. 기여금 요율은 「군인연금법」에 정해져 있다. 급여와 운용에 관련된 사항을 심의하는 연금급여심의회, 연금기금운용심

13) 공무원연금은 연금회계와 기금회계로 구분하고 있으므로, 연금만의 재정을 살펴보기 위해서는 〈표 IV-8〉의 연금계정 회계 현황을 보아야 한다.

의회 등을 두고 있다.

〈표 II-32〉 군인연금 관리 체계



자료: 기금 존치보고서에서 발췌하여 수정

군인연금은 적립식 구조를 가지고 시작하였으나, 운영 초기부터 재정적으로 취약한 구조였다. 재정건전성을 위해 기여율을 초기 5.5%에서 1996년 6.5%로, 1999년에 7.5%로, 2000년부터 8.5%로 인상하였다. 또한 2000년에 전반적인 제도개편이 있었다. 먼저 기준보수를 최종보수월액에서 퇴직 전 3년 평균보수월액으로 조정하였고, 수급권자의 연금액 인상 방식도 보수인상률에서 물가인상률로 전환하였다. 2006년부터는 사업소득/근로소득자에 대한 소득심사제도를 실시하여 근로자 평균임금을 초과하는 소득에 대하여는 연금의 50% 범위에서 감액하고 있다. 이러한 노력에도 불구하고 적립금이 고갈되어 현재에는 부과식으로 운영되고 있으며, 매년 적자분을 국가에서 부담하고 있다. 특히 2000년부터는 적자를 국가가 보전하도록 법에 명문화되었다.

〈표 II-33〉 군인연금기금 수입/지출 현황(실적 기준)

(단위: 억원)

구 분		2007	2008	2009	2010	
수입	자체수입	이자수입	109	230	241	246
		건물대여료	36	31	22	5
		부동산매각대금	5	0	1	0
		연금기여금	3,083	3,128	3,127	3,223
		기타경상이전수입	614	40	50	63
	정부 내부수입	일반회계전입금	15,397	16,222	16,532	17,720
		공자기금예탁금회수	500	1,100	0	0
		공자기금예탁금이자	63	19	0	8
	여유자금회수	880	2,777	2,281	1,924	
합계	20,687	23,547	22,254	23,189		
지출	사업비	18,065	19,320	20,566	22,059	
	기금운영비	2	2	3	9	
	여유자금운영	0	0	200	300	

자료: 기획재정부, 『기금현황』, 각 연도

〈표 II-34〉 군인연금기금 조성 현황(실적 기준)

(단위: 억원)

구 분		2007년 <sup>1)</sup>	2008	2009	2010	2010년 말 누계
총 조 성	출연금	9,536	22,238	12,586	13,862	61,329
	부담금	5,860	849	7,124	7,155	21,008
	운영수입	3,911	-3,409	642	250	7,287
	평가계정		-219	198	10	-11
	소 계	19,307	19,459	20,550	21,277	89,613
총 사 용	경상지출	18,065	19,319	20,656	22,067	85,411
	기타관리비 및 기타비용	2	328	6	19	358
	소 계	18,067	19,647	20,662	22,086	85,769

주: 1) 2007년 1월 1일부로 군인연금특별회계를 폐지하고 군인연금기금으로  
일원화함

자료: 기획재정부, 『기금현황』, 각 연도

## II. 복지재정의 규모와 평가 89

군인연금의 재정이 취약한 것은 인구 고령화에 따른 지속적인 수급자 증가라는 일반적인 이유 이외에 구조적 원인이 존재하기 때문이다.<sup>14)</sup> 먼저 6.25전쟁, 월남전 등 우리나라의 특수한 상황으로 인해 연금제도 도입 초기부터 연금이 축적될 여력이 많지 않았다. 또한 군 복무의 특수성으로 인해 조기퇴직자가 많이 발생하는 등의 문제도 있다. 즉, 군 간부의 정년이 짧아 생애 최대지출시기에 퇴직하고 있으며, 재직자 2.5명당 수급자 1명을 부양하는 취약한 구조를 가지고 있는 것이다. 경제적 불안전성이 높아짐에 따라 일시금으로 퇴직금을 지급받는 것보다 연금을 택하는 비율이 지속적으로 상승하는 것도 재정건전성에 부정적인 영향을 미치고 있으며, 도입 초기에 수급산정 기준에 비해 낮은 기여율을 책정한 것도 재정 악화의 한 원인이 되었다. <표 II-33>과 <표 II-34>는 군인연금기금의 재정 현황을 보여주고 있는데, 사업비 지출의 대부분을 일반회계 전입금(정부 출연금)으로 충당하고 있다는 것을 알 수 있다. [그림 II-7]은 자체수입 및 법정부담금과 국고보전금의 추이를 보여주고 있는데, 국고보전금의 비율이 1990년대 초반에 비해 약간 낮아졌으나 여전히 자체 수입 및 법정부담금에 비해 46%에 이르고 있음을 알 수 있다.

결론적으로 군인연금은 ‘기여금(부담금)+일반재원’라는 혼합형으로 분류할 수 있다. 공무원연금과 같이 국가부담의 부담금 부분도 결국 국민의 세금으로 지급되는 것이므로, 이를 고려한다면 일반재원의 비중은 더욱 높다고 할 수 있다.

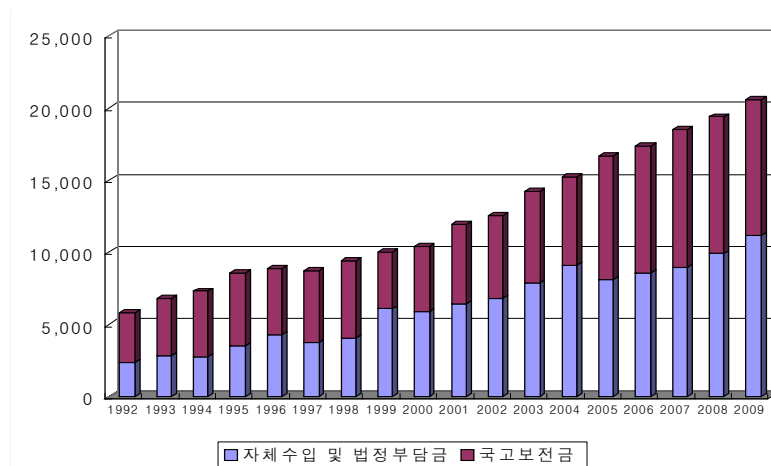
사학연금은 사립학교 교직원의 퇴직·사망 및 직무상 질병·부상·장애에 대하여 급여를 지급하는 제도로서, 1975년 1월 1일부터 시행되었다. 현재 연금급여재원은 기준소득월액을 기준으로 개인이 6.7%, 법인(학교기관)이 3.941%, 국가가 2.759%를 부담하는 형태이다. 이 기여율은 2010년부터 2012년까지 조금씩 약간 상향조정될 예정이다. 제

14) e-나라지표(<http://www.index.go.kr>)의 군인연금지출 추이에 대한 자료 설명을 참조하였다.

도 초기에는 개인의 비용부담률이 보수월액의 5.5%였으나 단계적으로 상향조정되어 현재에 이르고 있다. 연금급여 이외에 재해보상급여와 퇴직수당 및 부조적 성격의 급여인 사망조위금과 재해부조금은 법인 국가 및 공단이 매년 전액을 부담하고 있다.

[그림 11-7] 군인연금 지급금 총당(부담금, 보전금) 추이

(단위: 억원)



자료: 국방부, 『2009 군인연금통계연보』

기여금의 요율은 「사립학교교직원연금법」에 명시되어 있다. 또한 사립학교교직원 연금운영위원회를 운영하면서, 사립학교교직원 연금 제도에 관한 사항, 사립학교교직원 연금 재정계산에 관한 사항, 기금운용 계획 및 결산에 관한 사항, 기금에 의한 사립학교교직원 후생복지 사업에 관한 사항 등을 심의·의결하도록 하고 있다. 운영위원회는 위원장을 포함하여 15명 이상 20명 이하의 위원으로 구성하는데, 운영위원회의 위원장은 사학연금관리공단 이사장이 되고, 위원은 해당 조건을 충족하는 자로서 교육과학기술부장관이 임명하거나 위촉한다.<sup>15)</sup>

15) 해당조건이란, 기금 관련 중앙행정기관 소속공무원, 사립학교교직원 연

II. 복지재정의 규모와 평가 91

〈표 II-35〉 사학연금 수입현황

(단위: 억원)

수입명		'07수입	'08수입	'09수입
○용자 원금회수		10,376	11,670	13,186
○ 연금 수입	- 연금국가 부담금	2,141	3,146	3,112
	- 개인 부담금	5,617	5,862	6,000
	- 법인 부담금	4,027	4,210	4,291
	- 소급 부담금	231	264	220
	- 합산 반납금	285	359	343
	- 재해보상 부담금	256	266	272
○ 연금 외 일반회계 전입	● 퇴직수당 국가 부담금	1,281	1,386	1,850
	● 국고위탁 학자금	360	289	827
	● 국고위탁 전출금 이자	6	9	12
○ 예탁금 원금 회수 및 이자	1,000	1,700	1,603	
○ 여유자금 회수	36,028	23,288	30,810	
○ 기타 (이자, 재산 수입 등)	6,011	4,206	6,325	
합 계		67,880	56,875	68,851

자료: 기획재정부, 『2009년 기금준치평가보고서』

〈표 II-36〉 사학연금 기여금률

(기준소득월액 기준)

구분	2010년	2011년	2012년
개인부담금	63/1,000	67/1,000	70/1,000
법인부담금	3,705/6,300	3,941/6,700	41,17/1000
국가부담금	2,595/6,300	2,759/6,700	28.83/1000
계	126/1,000	134/1,000	140/1,000

금업무와 관련한 공단의 임원, 교직원 단체가 추천하는 사립학교 교직원, 사립학교 설립·경영자, 퇴직연금수급자, 「비영리민간단체지원법」 제2조에 따른 비영리민간단체에 소속된 사람, 사립학교교직원 연금에 관한 학식과 경험이 풍부한 사람 등을 의미한다.

〈표 II-36〉은 사학연금의 수입 현황을 보여주고 있는데, 용자원금 및 여유자금 회수 등을 제외한 순수수입은 대부분 연금 기여금 및 부담금이 차지하고 있으며, 연금부담금 이외의 일반회계 전입은 퇴직수당이나 위탁사업을 위한 것에 불과하다. 따라서 사학연금은 현재 부담금(기여금)형으로 분류될 수 있다.

사학연금은 공무원연금과 군인연금에 비해 늦게 제도를 도입하였기 때문에, 아직까지 재정 유지가 가능했으나 계속적으로 현재 수입과 지출의 불균형이 발생하고 있다. 2009년 제도개혁 이후 재정건전성이 다소 호전되었으나, 향후 개혁적인 제도 변화가 없는 한 재원고갈이 곧 나타날 것으로 예상된다. 이 경우 부족분 충당을 위해 정부가 직접 자금을 공급한다면, '기여금(부담금)+일반재원'의 혼합형으로 전환될 것이다.

## 2) 공적 보험

산업재해보상보험(이하 산재보험)은 근로자의 업무상 재해에 대해 신속하게 보상하고 재해 근로자의 재활 및 사회복귀를 촉진할 목적으로 설치된 공적 보험이다. 현재 산재보험 관련 사업은 산재보험급여, 산재근로자 재활사업, 산재근로자 복지사업, 산재보험시설 등으로 구성되는데 그중에서 산재보험급여가 핵심적인 위치를 차지한다. 산재보험의 재원은 보험가입자인 사업주가 납부하는 보험료로 조성된다.

현재 보험료는 사업장 내 임금총액에 산재보험료율을 곱하여 산정된다. 또한, 산정보험료율은 사업종류별 산재보험료율을 기본으로 하되 개별 실적을 감안하여 사업체별로 차등산정하는 구조를 가지고 있다<sup>16)</sup>. 산재보험의 보험금료율은 고용노동부령으로 규정한다. 다만 「산

16) 구체적으로 업종별 산재보험료율은 순보험료율(85%)과 부가보험료율(15%)로 구성되고, 순보험료율은 다시 보험급여지급률과 추가증가지출률로 구성된다. 순보험료율의 구성요소인 보험급여지급률은 과거 3년간 임금총액에 대한 산재보험급여 총액의 비율을, 추가증가지출률은 당해연도 임금총액 추정액에 대한 「산재보험법」에 따른 연금 및 급여개선 등

II. 복지재정의 규모와 평가 93

업재해보상보험법」에 “산재보험료율은 매년 6월 30일 현재 과거 3년 동안의 보수총액에 대한 산재보험급여총액의 비율을 기초로 하여, 「산업재해보상보험법」에 따른 연금 등 산재보험급여에 드는 금액, 재해예방 및 재해근로자의 복지증진에 드는 비용 등을 고려하여 사업의 종류별로 구분하여 고용노동부령으로 정한다”고 명시하여 산출 근거를 제시하고 있다. 산업재해보상보험 및 예방에 관한 중요 사항을 심의·의결하는 위원회는 고용노동부 산하의 산업재해 보상보험 및 예방 심의위원회이다. 당 위원회는 근로자를 대표하는 자, 사용자를 대표하는 자 및 공익을 대표하는 자로 구성하되, 그 수는 각각 같은 수로 정하게 되어 있다.

〈표 II-37〉 산업재해보상보험 및 예방기금 수입/지출현황(실적 기준)

(단위: 억원)

구 분			2006	2007	2008	2009	2010
수입	자체수입	사회보장기여금	37,495	44,315	48,460	47,364	46,353
		재산수입	1,009	1,302	2,053	2,325	1,356
		경상이전수입	1,238	1,201	1,327	1,286	1,162
		기타 잡수입	103	111	16	165	81
		관유물매각대	8	116	103	37	38
		용자원금회수	1,066	928	861	1,024	1,074
	정부내부수입	일반회계전입금	147	147	155	155	155
		공자기금예탁원금회수	500	0	0	0	0
		공자기금예탁이자회수	18	0	12	30	81
	여유자금회수		15,888	18,859	25,956	29,597	21,337
합계			57,472	66,979	78,943	81,983	71,637
지출	사업비		36,144	37,315	39,204	39,358	40,680
	기금운영비		2,469	2,508	2,642	2,738	2,651
	정부내부지출		0	0	500	1,500	1,500
	여유자금운용		18,859	27,156	36,597	38,387	28,604

자료: 기획재정부, 『기금현황』, 각 연도

당해 보험연도에 추가로 지급될 금액을 고려한 조정액의 비율을 의미하고, 부가보험료율은 산재예방·재해근로자 복지 등의 산재보험사업에 소요되는 비용으로서 전 사업에 균등하게 사용되는 비용과 재해발생 정도에 따라 사용되는 비용이 포함되며, 각각 사업종류별 임금총액의 구성비율과 보험급여 지급률의 구성비율에 따라 분할·가감하여 결정된다.

〈표 II-38〉 산업재해보상보험 및 예방기금 조성 현황(실적 기준)

(단위: 억원)

구 분		2006	2007	2008	2009	2010	2010년 말 누계
총 조 성	출연금	147	147	155	155	155	12,382
	부담금	38,733	45,516	49,787	48,649	45,937	459,377
	운영수입	1,138	1,530	2,183	2,557	4,384	27,607
	소 계	40,018	47,193	52,125	51,361	50,476	499,366
총 사 용	경상지출	34,714	36,162	38,065	38,288	42,488	423,881
	정부내부상환	0	0	0	0	0	7,199
	기금운영 및 기타관리비	2,469	2,508	2,642	2,738	2,693	13,330
	소 계	37,183	38,670	40,707	41,026	45,181	444,410

자료: 기획재정부, 『기금현황』, 각 연도

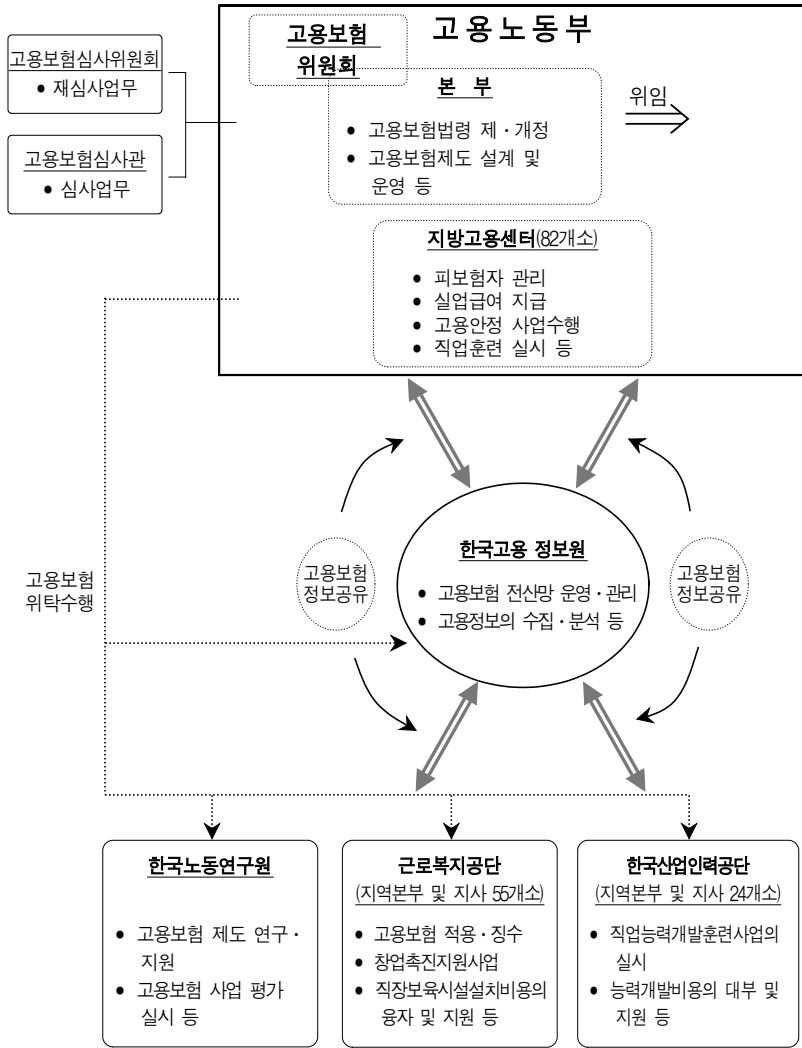
〈표 II-39〉와 〈표 II-40〉은 산업재해보상보험 및 예방기금의 조성  
과 수입·지출 현황을 보여주고 있다. 기여금이 경상비를 상회하는 등  
기금재원은 안정성을 보이고 있으며, 일반회계에서부터의 전입금은 전  
체 보험금 지급에 비해 매우 낮은 수준이다. 특히 기금사업은 산재예  
방사업도 포함하고 있는데, 이는 일반회계로부터 전입된 재원으로 충  
당하는 것이 적절하다고 할 수 있으므로, 순수한 급여사업은 보험료로  
조성된다고 할 수 있다. 따라서 산재보험은 기여금형으로 분류할 수  
있다.

고용보험은 근로자의 실업으로 인한 경제적 어려움을 해소하기 위  
해 실업급여를 지급하는 실업급여 사업과, 직업능력 개발, 실업예방 및  
고용기회의 확대 등을 도모하는 고용안정·직업능력개발사업으로 구  
성된다. 이들 사업의 재원은 주로 피보험자의 보험료로 이루어지는데,  
보험료는 사업장별 임금총액에 보험료율을 곱하여 산정된다. 고용보험

II. 복지제정의 규모와 평가 95

의 보험료율은 실업급여의 경우 사업주가 0.45%, 근로자가 0.45%를 담당하며, 적극적 노동정책인 고용안정·직업능력개발의 경우 상시근로자 규모별로 0.25~0.85%를 사업주가 부담한다.

[그림 II-8] 고용보험 의사결정 체계



자료: 2010년 『고용보험 백서』에서 발췌하여 수정

「고용보험법」은 “고용보험료율은 보험수지의 동향과 경제상황 등을 고려하여 1000분의 30의 범위에서 고용안정·직업능력개발사업의 보험료율 및 실업급여의 보험료율로 구분하여 대통령령으로 정한다.”고 명시하고 있다. 또한 고용보험료율을 결정하거나 변경하려면 고용보험위원회의 심의를 거쳐야 하도록 되어 있다. 고용보험위원회는 노동부 내에 설치된 위원회로 고용보험과 관련된 주요 사항을 심의·의결한다. 이전에는 고용정책심의회에서 주요 사항을 심의하여 왔었는데, 2008년 「고용보험법」이 개정되면서 고용보험위원회가 설치되어 그 기능을 담당하게 되었다. 고용보험위원회는 고용노동부차관을 위원장으로 하며 근로자대표·사용자대표·정부대표·공익대표 각 4인(총 16인)으로 구성되게 된다. 또한 고용보험위원회 아래에 고용보험에 관한 전문적 심의를 위해 고용보험운영전문위원회 및 고용보험평가전문위원회를 두고 있다.

〈표 II-39〉 고용보험 수입/지출 현황(결산기준)

(단위: 억원)

구 분		2006년	2007년	2008년	2009년	2010년	
수입	자체수입	사회보장기여금		36,374	39,685	41,892	42,184
		재산수입	5,235	3,465	3,512	3,712	3,214
		경상이전수입	570	651	674	742	903
		재화 및 용역판매수입	1	1	1	1	1
		융자금회수	779	821	874	1,031	1,113
	정부내부수입	일반회계전입금	102	102	102	102	102
		공자기금예탁원금회수	2,000	1,500	500	2,000	2,500
		공자기금예탁이자회수	159	180	211	174	190
	여유자금회수	77,933	65,531	44,665	37,643	25,957	
합계		120,907	108,625	90,224	87,297	76,164	
지출	사업비	37,672	46,492	49,760	66,188	58,963	
	기금운영비	865	866	996	1,057	1,048	
	정부내부지출	2,000	2,500	0	2,500	2,500	
	여유자금운용	80,371	58,767	39,467	17,552	13,653	

자료: 기획재정부, 『기금현황』, 각 연도

II. 복지재정의 규모와 평가 97

〈표 II-40〉 산업재해보상보험 및 예방기금 조성 현황(실적 기준)

(단위: 억원)

구 분	2006년	2007년	2008년	2009년	2010년	2010년 말 누계	
총 조 성	출연금	102	102	102	102	1,019	
	부담금	34,467	36,714	40,014	42,164	42,478	403,965
	운영수입	5,626	3,956	4,068	4,357	4,014	47,569
	소 계	40,195	40,772	44,184	46,623	46,594	452,553
총 사 용	경상지출	37,614	46,174	49,480	62,928	58,634	395,573
	기금운영 및 기타관리비	2	2	3	2	1	41
	소 계	37,616	46,176	49,483	62,930	58,635	395,614

자료: 기획재정부, 『기금현황』, 각 연도

〈표 II-41〉과 〈표 II-42〉는 고용보험의 수입/지출과 재원조성 현황을 보여주고 있다. 조성재원의 대부분이 보험기여금으로 구성되고 있기 때문에 기여금형으로 분류할 수 있다. 매년 102억원 정도의 일반회계 전입금이 있으나 이는 산전후휴가급여 사업(실업급여에 포함)과 고용보험 적용·징수위탁비 등 고용보험운영비 명목이므로 현재 분석에서 큰 의미를 가진다고 볼 수 없다.

국민건강보험제도는 4대 공적보험 중에서 국민연금 다음으로 규모가 크다. 또한 거의 모든 국민이 대상이 되는 중요한 제도이므로, 여러 가지 논란의 대상이 되기도 한다. 국가가 국민들의 건강과 의료서비스를 일정부분 보장하는 의료보장제도는 대부분의 선진국에서 갖추어져 있으나 그 형태는 조금씩 다르다. 이들은 크게 사회보험방식(SHI), 국민건강보험방식(NHI), 국가보건의서비스방식(NHS)으로 구분할 수 있다<sup>17)</sup>.

17) 각 방식에 대한 설명은 국민건강보험공단 홈페이지에서 발췌하였다.

〈표 II-41〉 국민건강보험 적용인구(2010년 기준)

(단위: 천명, %)

분 류		적용인구	비율
총계		50,425	100.0
건강보험	계	48,738	96.6
	직장	32,147	63.7
	지역	16,591	32.9
의료급여		1,688	3.4

자료: 국민건강보험공단 홈페이지

사회보험방식(SHI)은 민간보험자가 보험료로 재원을 마련하여 의료를 보장하는 방식으로 비스마르크방식이라고도 한다. 정부는 2차적 지원과 감독기능 등을 수행하지만, 민간기관에 상대적으로 많은 자율성을 부과하므로 시장의 역할이 중요하다. 사회보험방식(SHI)은 독일, 프랑스, 이탈리아 등에서 채택하고 있다. 국민건강보험방식(NHI)은 사회보험방식과 유사하지만, 여러 민간보험자가 존재하는 것이 아니라 공적인 보험 관리운영기구가 한 개 존재한다는 점에서 차이가 난다. 사회보험의 원리와 국가의 기능을 혼합하여 활용하는 형태라고 할 수 있으며, 우리나라도 이에 속한다. 국가보건서비스(NHS)방식은 정부가 일반조세로 재원을 마련하여 모든 국민에게 의료를 제공하는 방식이며, 조세방식 또는 비버리지방식이라고도 불린다. 의료기관의 상당부분을 국가가 직접 운영하기도 하는데, 영국, 스웨덴, 이탈리아 등이 이를 채택한 대표적인 국가이다.

건강보험은 단기보험을 표방하기 때문에 고용보험이나 국민연금 등과는 재정에 대한 접근방식이 조금 다르다. 즉 매년 급여비 지출 규모를 예측하고, 이를 충당할 수 있는 수준의 수입을 확보하여 당기수지의 균형을 맞추는 것을 목표로 한다. 〈표 II-42〉는 국민건강보험의 재

II. 복지재정의 규모와 평가 99

정현황을 요약해서 보여주고 있다. 현재까지 국민건강보험의 당기수지 추이는 지속적인 지출 확대와 이를 유지하기 위한 수입 인상의 순환적 모습을 보이고 있다. 2000년 건강보험 통합과 의약분업 실시 후 재정 적자가 심화되어 재정위기가 도래하였고 이를 극복하고자 보험료의 급격한 인상 등 여러 정책이 시행되었다. 그 결과 2003년 누적적자에서 벗어났으나, 2004년 이후 보장성 확대 등으로 다시 재정이 불안해졌다. 비록 2008년 경제위기 등의 원인으로 단기 흑자를 보이기는 했으나, 암환자 본인부담률 5%로 하향 조정, 희귀난치성질환 본인부담률 10%로 하향 조정, 소득수준별 본인부담 상한제 조정 등 보장성 확대의 지속으로 2010년에 다시 당기 1조 3천억원의 적자를 보였다.<sup>18)</sup>

〈표 II-42〉 국민건강보험 재정현황

(단위: 억원, %)

구분	2001년	2002년	2003년	2004년	2005년	2006년	2007년	2008년	2009년	2010년	연평균 증가율	
수입	계	116,423	138,903	168,231	185,722	203,325	223,876	252,697	289,079	311,817	333,138	12.47
	보험료 등	90,173	108,764	133,993	150,892	166,377	185,514	215,979	248,300	263,717	284,577	13.48
	국고지원금	26,250	25,747	27,792	28,567	27,695	28,698	27,042	30,540	37,838	37,930	4.53
	담배부담금	-	4,392	6,446	6,263	9,253	9,664	9,676	10,239	10,262	10,631	11.68
지출	계	140,511	146,510	157,437	170,043	191,537	224,623	255,544	275,412	311,849	347,660	10.63
	보험급여비	132,447	138,993	149,522	161,311	182,622	214,893	245,614	264,948	301,461	337,493	10.97
	관리운영비 등	8,064	7,517	7,915	8,732	8,915	9,730	9,930	10,464	10,388	10,167	2.60
당기수지	-24,088	-7,607	10,794	15,679	11,788	-747	-2,847	13,667	-32	-14,552		
누적수지	-18,109	-25,716	-14,922	757	12,545	11,798	8,951	22,618	22,586	8,064		

자료: 국민건강보험공단 홈페이지의 재정현황 각 연도, 신영석(2011)에서 재인용

18) 당기수지 추이에 대한 원인 설명은 국민건강보험 홈페이지에서 발췌하였다.

수입 측면에서 보면 국민건강보험방식의 특징, 즉 수혜자들의 기여금과 일반재원인 국고지원금이 혼재되어 있다는 것을 알 수 있다. 일반적인 보험재정국고지원금과는 달리 국민건강증진기금에서 일부 재원이 지원되고 있다.<sup>19)</sup> 즉 2002년부터 담배에 부과되는 건강증진부담금이 국민건강보험 재원으로 활용되고 있다. 담배에 부과되는 담배부담금은 형식적으로 부담금이어서 기여금 유형에 포함될 것처럼 보인다. 하지만 담배소비와 일반국민의 건강보험은 연계성이 높지 않고 그 성격도 담배에 부과되는 다른 세금과 동일하기 때문에 일반재원 유형으로 분류하는 것이 좀 더 적절해 보인다.

지출은 보험급여비가 대부분을 차지하며 일부 관리운영비가 존재하는데, 2001년부터의 연평균증가율이 10.63%으로, 매년 큰 폭의 증가를 보여주고 있다. 수입은 연평균증가율이 12.47%이어서 지출보다 크지만, 2000년대 초반 큰 당기 수지를 기록하였기 때문이다. 또한 2008년 경제위기 때에 흑자를 기록했을 뿐, 2006년, 2007년, 2009년, 2010년 모두 적자가 발생하여 누적적자가 증가하고 있다.

보험료는 직장가입자와 지역가입자 간에 산정방식에 있어 차이가 있다. 직장건강보험료는 {보수월액 × (보험료율의 1/2×2)} × 2라는 공식에 의해 산정되며, 보험료를 가입자와 사용자가 50%씩 공동으로 부담하는 것이 원칙이다. <표 II-43>은 직장가입자의 보험료율 추이를 보여주고 있는데, 꾸준히 보험료율이 인상되어서 2002년에 3.63%였던 것이 2011년에는 5.64%로 증가하였다.

19) 「국민건강보험법」 제92조는 국가가 매년 예산의 범위 안에서 당해연도 보험료 예상수입액의 100분의 14에 상당하는 금액을 국고에서 공단에 지원하도록 명시하고 있다.

〈표 II-43〉 직장가입자의 보험료율

적용 기간	보험료율
2002년 3월~2002년 12월	3.63%
2003년 1월~2003년 12월	3.94%
2004년 1월~2004년 12월	4.21%
2005년 1월~2005년 12월	4.31%
2006년 1월~2006년 12월	4.48%
2007년 1월~2007년 12월	4.77%
2008년 1월~2009년 12월	5.08%
2010년 1월~2010년 12월	5.33%
2011년 1월 이후	5.64%

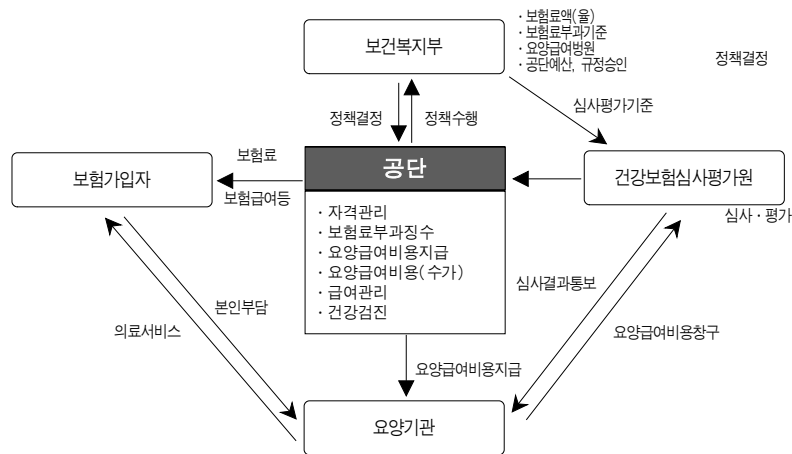
지역가입자의 보험료 부과는 가입자의 소득, 재산(전월세, 자동차 포함), 생활수준 및 경제활동참가율을 참작하여 정한 부과요소별 점수를 합산한 보험료부과점수에 점수당 금액을 곱하여 보험료를 산정한 후 경감률 등을 적용하여 세대단위로 부과한다. 〈표 II-44〉는 보험료 산정을 위한 점수당 금액 추이를 보여주고 있는데, 직장가입자의 보험료율과 마찬가지로 매년 지속적으로 인상되어 2002년에는 106.7원이었던 것이 2011년에는 165.4원으로 상승하였다.

〈표 II-44〉 지역가입자의 보험료 산정을 위한 점수당 금액 추이

기간	점수당 금액	기간	점수당 금액
2002년 3월~2002년 12월	106.7원	2003년 1월~2003년 12월	115.8원
2004년 1월~2004년 12월	123.6원	2005년 1월~2005년 12월	126.5원
2006년 1월~2006년 12월	131.4원	2007년 1월~2007년 12월	139.9원
2008년 1월~2008년 12월	148.9원	2009년 1월~2009년 12월	148.9원
2010년 1월~2010년 12월	156.2원	2011년 1월~2011년 12월	165.4원

보험료 요율은 대통령령으로 정해진다. 즉 「국민건강보험법」은 건강보험 가입자들이 납부하는 보험료 요율을 “1천분의 80의 범위 안에서 심의위원회의 의결을 거쳐 대통령령으로 정한다”고 명시하고 있다. 건강보험정책심의위원회는 「국민건강보험법」 제4조에 의해 명시된 보건복지부 소속의 위원회 조직이며, 요양급여의 기준, 요양급여비용, 가입자의 보험료 수준 등 건강보험에 관한 주요사항을 심의 의결한다. 총 25인으로 구성되는데, 보건복지부 차관이 위원장이며 가입자 단체 8인, 공급자단체 8인, 공공기관 4인 및 관련 전문가 4인으로 구성된다.

[그림 II-9] 국민건강보험제도의 운영구조



자료: 국민건강보험공단 홈페이지

우리나라는 2008년 7월부터 국민건강보험과는 별도로 노인장기요양보험을 운영하고 있다. 국민건강보험은 병의원, 약국에서 제공하는 의료서비스를 대상으로 하는 반면, 노인장기요양보험은 노화 및 노인성 질환 등으로 인해 독자적인 생활 영위가 어려운 노인들에게 요양시설이나 재가 장기요양기관을 통해 신체활동 및 가사지원 등의 서비스를 제공하는 제도이다.

〈표 II-45〉 노인장기요양보험 재정현황

(단위: 억원)

구 분		2008	2009	2010
총 재 정	* 수 입	7,518	20,238	27,720
	- 요양보험료	3,723	11,371	17,509
	- 국고지원금	1,181	2,044	3,323
	- 의료급여부담금	2,564	6,637	6,655
	- 기타수입	51	186	233
	* 지 출	5,731	18,791	25,547
	- 요양급여비	4,585	17,236	23,916
	- 관리운영비	1,146	1,556	1,631
	* 당기수지	1,787	1,446	2,173
	* 누적수지	1,787	3,234	5,407
일 반	* 수 입	4,943	13,549	21,012
	- 요양보험료	3,723	11,371	17,509
	- 국고지원금	1,181	2,044	3,323
	- 기타수입	40	135	181
	* 지 출	3,759	12,725	18,984
	- 요양급여비	2,781	11,671	17,722
	- 관리운영비	978	1,054	1,262
	* 당기수지	1,184	824	2,028
* 누적수지	1,184	2,008	4,036	
의 료 급 여	* 수 입	2,575	6,689	6,708
	- 의료급여부담금	2,564	6,637	6,655
	- 기타수입	11	52	53
	* 지 출	1,972	6,066	6,563
	- 요양급여비	1,804	5,565	6,194
	- 관리운영비	168	501	368
	* 당기수지	603	623	145
* 누적수지	603	1,226	1,371	

장기요양보험 가입자는 건강보험 가입자와 동일하며 보험료 또한 건강보험료율에 장기요양보험료율을 곱하여 산정된다. 장기요양보험료율은 2008년에 4.33%, 2009년에 4.78%, 2010년 이후에는 6.55%로 설정되어 왔다. 국가는 매년 예산의 범위 안에서 당해 연도 장기요양보험료 예상수입액의 100분의 20에 상당하는 금액을 공단에 지원한다. 또한 국가와 지방자치단체는 의료수급권자의 장기요양급여비용 중 공단이 부담하여야 할 비용과 관리운영비의 전액을 대통령이 정하는 바에 따라 각각 부담하도록 되어 있다. <표 II-45>는 노인장기요양보험의 재정현황을 보여주고 있다. 당기수지는 흑자의 모습이지만 국고 지원금이 2010년 기준 3,300여 억원이 투입되었으며, 지방자치단체의 의료지원 부담금도 6,655억원에 이른다. 결론적으로 국민건강보험과 노인장기요양보험은 재원조달 측면에서 ‘기여금+일반재원’의 결합형이라고 할 수 있다.

### 3) 기타

기초노령연금은 우리나라 만 65세 이상 노인 중 대상에 해당하는 분들에게 매월 일정액의 연금을 제공하는 제도로써 2008년에 도입되었다. 기초노령연금은 국민연금의 재정 안정화를 위한 급여율이 하향 조정되었을 뿐 아니라 노령자 등의 연금 사각지대가 존재한다는 우려를 해소하기 위한 논의중에 도입되었으므로, 처음부터 국민연금과 밀접한 관련성을 가진다.

도입 당시에는 70세 이상에게 지급되었으나 2008년 7월부터 만 65세 이상으로 확대되었다. 현재 대상자는 65세 이상 노인 인구 중 소득과 재산을 기준으로 하위 70%에 해당하는 사람들이며, 2011년도에는 387만명이 수급대상이 될 것으로 예상된다. 선정기준은 매년 발표되는데, 2011년에는 1인 소득 인정액이 74만원이하, 부부의 경우 118.4만원 이하인 노령자가 대상이었다. 이 때 소득 인정액이란 노인가구의 월소

득과 재산가액에 연리 5%로 계산한 월액을 합한 금액이다. 연금액은 국민연금가입자의 연금 수급 전 3년간 평균소득월액의 5% 기준으로 책정되는데, 2011년 4월부터 2012년 3월까지 단독수급자는 매월 최고 91,200원, 부부수급자는 매월 최고 145,900원(단독가구 연금액에서 20% 감액)이 지급되게 된다.<sup>20)</sup> 현행 「기초노령연금법」에 의하면 2028년까지 국민연금가입자의 연금 수급 전 3년간 평균소득월액의 5%에서 10%까지로 인상하도록 되어 있다.

현재 재원은 전액 국고와 지자체에서 부담하고 있다. 국고 부담 비율은 최하 100분의 40, 최고 100분의 90으로, 지방자치단체의 노인인구 비율 및 재정여건 등에 차등 적용된다. 2011년 평균 국고보조률은 74.46%이며, 2011년 예산의 경우, 기초노령연금 예산 3조 7,904억원 중 국비는 2조 8,223억원, 지방비는 9,681억원이다.<sup>21)</sup>

기초노령연금은 여러 가지 특성을 가지고 있는데, 국민연금 급여 하락의 보완, 소득·자산조사에 기초하여 수급자를 선정하는 공공부조적 성격, 세대 간 부(副)의 이전을 유도하는 기초연금의 성격 등이 그것이다. 하지만 현재 재원의 100%를 모두 중앙정부와 지방정부가 일정 비율로 부담하는 것을 감안할 때, 자원 조달 측면에서는 연금이라는 타이틀에도 불구하고 공공부조에 가깝다고 할 수 있다. 유형 또한 '일반재원' 유형이라고 분류 가능하다.

장애인연금과 장애인 수당은 장애인 관련 현금 지원의 대표적인 제도이다. 장애인연금은 중증장애인들이 매월 일정금액을 연금으로 받는 제도로서, 2010년에 도입된 「장애인연금법」에 기초하고 있다. 장애인 연금은 기초급여와 부가급여로 구분된다. 기초급여는 소득보장 성격의 연금으로 국민연금 가입자 최근 3년간 월평균소득값의 5%가 지급되는데, 2011년 4월 이후 현재 매월 91,200원이 지급되고 있다. 부가급여는 추가 지출비용 보전 성격의 연금으로 기초생활수급자는 매월 6만

20) 기초노령연금 제도 소개는 홈페이지를 참조하였다. (<http://bop.mohw.go.kr>)

21) 김대현(2011)

원, 차상위계층은 매월 5만원, 65세 이상 차상위 초과자는 매월 2만 원이 추가 지급된다. 기초노령연금을 받는 수혜자들은 장애인연금 중 기초급여가 지급되지 않으나, 부가급여는 기초생활 수급자 및 차상위 계층에게도 지급된다. 또한 지방자치단체가 추가로 장애수당(장애인재활수당)을 지급하는 경우도 있다.<sup>22)</sup>

장애인연금은 지방자치단체의 재정 여건 등을 고려하여 대통령령으로 국가의 비용부담 비중을 정하고 있는데 「장애인연금법」 시행규칙 제14조에 따르면 특별시는 50%, 광역시·도·특별자치도는 70%이다. 따라서 무기여식 연금인 장애인연금의 재원조달은 당연히 ‘일반재원 유형’에 해당한다.

빈곤층에 대한 가장 기초적인 공적부조제도는 국민기초생활보장제도이다. 국민기초생활보장제도는 1961년부터 시행되었던 생활보호제도(생활보호법)를 대체하기 위해 2000년에 제정하였는데, 근로능력 유무와 상관없이 소득인정액 기준 최저생계비 이하의 계층에게 현금과 현물을 통하여 최저생계를 보장한다. 이 제도의 대상자는 소득인정액과 부양의무자 기준에 의해 선정되는데, 소득인정액은 소득평가와 재산의 소득환산액을 합산하여 평가된다. 국민기초생활보장제도의 수급자에게 지급되는 급여는 총 7가지로 구분되는데, 생계급여, 주거급여, 교육급여, 해산급여, 장제급여, 의료급여, 자활급여가 그것이다. 생계급여는 현금급여 기준에서 주거급여와 소득인정액을 제외한 금액으로 국민기초생활보장제도 중에서 가장 기초적인 급여라고 할 수 있다.<sup>23)</sup> 나머지 급여는 특정 소비를 최소한 규모에서 보장하기 위해 제공되지

22) 예를 들어 이전의 중증장애수당은 국고에서 50%, 지자체에서 50%를 부담하였는데, 서울시나 부산시 등의 지자체는 더 3만원에서 5만 원 정도를 더 추가로 지급해 왔다. 중증장애수당이 장애인연금으로 전환되면서 이 금액의 축소에 대한 논란이 있었는데, 원칙적으로 지자체의 장애수당은 자율적인 결정에 따라 진행되며 장애인연금과는 별도로 따라 자체 지방비 예산을 통하여 계속 지원이 이루어진다.

23) 현금급여기준은 최저생계비 품목 중에서 정부가 현물급여 형태로 지급되는 의료비, 교육비, 타법지원액을 차감한 금액이다.

만, 기본적으로 현금으로 지급되는 현물급여 형태를 지닌다. 기초생활 보장사업은 국고-지방비 매칭사업으로 서울의 경우 국고 50%, 지방비 50%이며, 지방의 경우 국고 80%, 지방비 20%이다.

#### 다. 소결

〈표 II-46〉은 지금까지 살펴본 주요 사회복지지출 재원의 유형을 요약한 것이다. 이로부터 몇 가지 특징을 찾을 수 있다. 첫째, 현재 우리나라에서 목적세로 복지재원을 사용하는 사례는 없다. 지금까지 목적세는 교육, 국방, 교통 인프라, 농어촌 지원, 지방개발 등에 사용되어 왔다. 목적세는 납세자와 수혜자 계층이 일치하지 않으면서도, 세입과 세출의 연계가 정당하다면 납세자들의 조세저항을 최소화한다는 특징을 가지고 있으면서, 복지재원의 한 방편으로 자주 언급된다. 따라서 제IV장에서 그 타당성을 집중적으로 살펴볼 것이다. 둘째, 사회보험의 경우 도입 초기에는 기여금 형태로 운영되다가 점차 일반재원이 투입되는 경우가 많다는 것이다. 군인연금과 공무원연금이 이런 전철을 밟았으며, 국민연금이나 사학연금도 향후 유사한 일이 나타날 가능성이 높다. 셋째, 공적 부조를 비롯한 다수의 사회복지지출은 국고보조 및 지방의 재정 매칭 형태로 유지되고 있어서, 향후 그 규모가 커질수록 지방의 부담이 증가할 것이라는 점이다. 사회복지지출에 있어 지방의 역할 증대는 이미 다른 선진국에서도 경험한 일이다. 그러나 수도권과 비수도권의 격차가 크고, 복지정책에 있어 각 지방 간에 평등한 대우를 요구하는 우리나라 경제·문화적 상황에 기초하여 중앙과 지방의 역할분담을 좀 더 명확히 할 필요가 있다.

〈표 II-46〉 사회복지지출의 자원 유형

복지프로그램		자원유형	중앙/지방
공적 부조	기초생활보장	일반재원	국고보조/지방매칭
	기초노령연금	일반재원	국고보조/지방매칭
	장애인연금	일반재원	국고보조/지방매칭
사회 보험	노인장기요양보험	기여금+일반재원	중앙정부 사업
	건강보험	기여금+일반재원	
	국민연금	기여금	
	군인연금	기여금+일반재원	
	공무원연금	기여금+일반재원	
	사학연금	기여금	
	산재보험	기여금	
	고용보험	기여금	
기타 사회복지지출	일반재원	다수의 국고보조/지방매칭	

### Ⅲ. 주요국의 재원조달 정책

#### 1. 독일

##### 가. 개요

1950년대 독일은 경제 기적(economic miracle)이라 불릴 만큼의 기록적인 경제성장을 경험하였다. 1950년과 1963년 사이 실질임금은 2배 증가하였으며, 근로시간은 20% 감소, 실업률은 8%에서 2%대로 급격히 감소하였기 때문이다. 이러한 경제성장을 바탕으로 1960년대 독일 정부는 신중하고 보수적인 재정운영을 하였고, 그 결과 건전한 공공재정을 확립하게 되었다. 1960년대 중반 재정지출은 GDP 대비 35% 수준이었으며, 1960년부터 1970년까지 10년 내내, 정부 부채는 꾸준히 GDP 대비 약 17% 내외 수준을 유지하였다.

그러나 1970년대 들어 공공재정 상황은 완전히 변하여 정부는 재정 수요에 보다 역점을 둔 확대재정정책(expansionary fiscal policies)을 광범위하게 시작하였다. '더욱 발전된 민주국가를 위하여(dare more democracy)'라는 슬로건 아래 정부는 공공부문의 임금수준을 인상하고 정부지출 및 사회이전 지출 역시 크게 증가시켰다. 이러한 지출 증가조치로 재정수지(budget balance)는 1970년 GDP 대비 0.2%의 소폭 흑자에서 1975년에는 GDP 대비 -5.5%의 큰 폭 적자로 악화되었다. 특히 이자납부액을 제외한 재정수지 적자(primary deficit) 규모<sup>24)</sup>는 GDP 대비 1.1%에서 GDP 대비 6%로 악화되었다. 그 원인은 주로 이

---

24) primary deficit = Fiscal deficit(재정적자) - interest payment(이자납부액)

전지출을 중심으로 한 재정지출이 GDP 대비 1970년 37.2%에서 1975년 47.1%로 10%p 가까이 증가하였기 때문이다.

1970년과 1975년 사이, 지출항목 중 이전 및 보조금 지출의 GDP 대비 비중(the ratio of transfers and subsidies to GDP)은 5.4%p 증가하였으며, 이 중 4.2%p는 사회보장혜택(social security benefits)의 증가 때문이다. 비록 동일 기간 동안 총세수가 GDP 대비 37.4%에서 41.6%로 증가하였음에도 불구하고 그 증가 폭은 지출증가 폭에 미치지 못하였다. 세수증가분은 사회보장혜택 증가분에 대한 자금조달만 가능한 수준이었고 나머지 지출항목의 증가분에 대한 재원은 재정적자의 형태로 나타났다.

이러한 재정적자 문제로 인해 1982년 정권을 장악한 'Kohl 정부'는 공공부문 적자 및 부채 확대 문제를 해결하고자 노력하였다. 그 결과 1980년대 후반 잠시나마 부채율의 안정화를 달성하였으며, 심지어 1989년에는 미미하나마 흑자재정을 달성하기도 하였다.

1990년 독일 통일 이후, 공공부문의 적자(public deficit)가 다시 증가하였다. 그 기간 동안 'Kohl 정부'는 노동시장문제를 해결하기 위해 사회보장제도를 대대적으로 활용하였으며, 더 나아가 통일 이후 발생한 국내 경제쇼크를 완화할 수 있는 프로그램에 대한 자금조달을 위해 다양한 예산 외(off-budget) 기금 등을 활용하였다. 1990년대 초반 6년간, 독일의 공공부문 적자는 약 3% 수준을 유지하였지만 마스트리히트 조약(Maastricht Treaty, 유럽통합조약)의 적자 기준 3%를 넘어서는 경우도 있었다. 독일정부는 EMU(유럽경제통화동맹) 가입을 위한 적자기준을 충족하기 위해 1996년과 1997년에 회계기준 변경등과 같은 조치들을 시행하였다. 동시에 부채수준은 예산 외 기관 채무액(the liabilities of off-budget entities)까지 포함되면서 1990년대 중반 대폭 상승하고 이후 지속적으로 증가하였다.

〈표 III-1〉 독일 재정관련 주요 변수(1965~2004년)

(단위: GDP 대비 비중 %)

연도	1960	1965	1970	1975	1980	1985	1990	1995	2002	2003	2004
재정수지	3	-0.6	0.2	-5.5	-2.8	-1.1	-1.97	-3.32	-3.68	-3.82	-3.89
국가부채	17.2	16.8	17.5	23.1	30.2	41.6	41.47	57.15	62.9	65.15	66.97
총 지출	31.2	35.3	37.2	47.1	46.5	45.6	44.46	49.43	48.75	48.82	47.78
- 이전지출	15.6	16.5	17.6	23	21.1	21	21.79	24.04	24.7	24.97	24.62
(사회보장)	12.6	13	13	17.2	16.6	16	14.67	18.07	19.44	19.73	19.54
- 급여	6.6	7.5	8.5	11.1	10.7	10.3	8.43	8.97	7.97	7.89	7.73
- 투자	3.2	4.5	4.5	3.8	3.5	2.3	2.48	2.28	1.7	1.5	1.36
- 이자지출	-1.2	-1.3	-1.3	-0.7	1.2	2.2	2.71	3.66	3.13	3.13	3.07
총 수입	34.2	34.7	37.4	41.6	43.7	44.5	42.5	46.11	45.07	44.99	43.89
- 직접세	9	9.7	10.5	11.6	12.3	11.04	11.13	10.78	10.62	10.28	11.04
- 사회보장	10	10.3	12.2	15.8	16.4	16.15	18.81	18.47	18.55	18.3	16.15
- 간접세	13.4	13.2	12.8	12.3	12.8	11.02	11.38	11.89	12.01	11.9	11.02

마스트리히트 조약 비준과정의 하나로 1994년부터 독일 정부는 '집중과 안정화 프로그램(Convergence and Stability Programs)'에 의해 중기재정목표를 제시하였으나 공공부문 적자가 GDP 대비 3% 이하로 축소할 것을 요구하는 마스트리히트 요건은 1997년 이후부터 충족되었다. 1999년 독일은 유로화를 부분적으로 채택하였으며, 2002년부터 유로화가 완전히 독일 마르크화를 대신하게 되었다.

2000년대 초반 실업과 고령인구가 급격하게 증가하자, 정부는 이러한 시대적 도전에 대응하기 위해 하르츠개혁(Hartz reform)을 추진하게 되었다. 노동개혁위원회 위원장 Peter Hartz의 이름을 딴 하르츠개혁은 실업자의 자기책임을 강화한 일련의 노동시장 정책방안을 일컫는다. 핵심적인 개혁내용으로 ① 직업교육 지원 ② 기업가를 위한 보

조금 ③ 장기실업수당의 축소 ④ 실업수당 수령조건의 제한 및 재정의 의를 포함하고 있다.

2000년에는 슈뢰더 정부가 대대적인 세제개혁을 단행하였다. 2000년 세제개혁은 민간소비 및 투자를 촉진하는 것 외에 기업 및 가계의 세부담 및 과세왜곡 축소를 목표로 하였다. 개혁목표는 구체적으로 2000년부터 2005년까지 소득세 최고한계세율은 51%에서 42%, 최저한계세율은 22.9%에서 15%로 인하하고, 기본공제는 6,902유로에서 7,664유로로 인상하는 것이다.

2003년 이후 연방정부는 '아젠다 2010'을 통해, 수많은 사회 및 보건 정책 개혁을 시행하였다. '아젠다 2010'은 지속가능한 사회보장시스템, 경제성장 및 실업 감소를 위해 독일의 사회시스템 및 노동시장 개혁을 목표로 하는 개혁 프로그램이다. 핵심적인 내용은 기본 소득세율 25% 인하, 의료비용 절감 그리고 연금 및 실업수당 축소이다. '아젠다 2010'은 EU 리스본전략<sup>25)</sup>의 목표연도를 2010년으로 선정하는데 기초가 되었다. '아젠다 2010'은 산업계 대표와 우파에 가까운 CDU(독일기독교민주연합: 기민당), CSU(독일기독교사회연합), FDP(자유민주당) 등의 정당은 강력하게 지지한 반면, 노동조합 및 SPD(독일사회민주당: 사민당)은 반대하였다. 독일헌법이 정치적으로 조장되는 파업을 금지하고 있어, '아젠다 2010'에 대한 파업사태는 없었으나, 노동조합이 주도한 시위 등은 발생하였다.

한편 메르켈 정부는 재정수입(public revenues)을 늘리기 위해 2006년 세제개혁을 단행하였다. 구체적으로 2007년 1월부터 정부의 실업보험 분담률을 6.5%에서 4.2%로 축소한 반면, 부가가치세를 1%p 인상시켜 사회보장재정 구조를 조정하였다. 또한 2008년부터는 법인에 대한 명목 세부담률을 38.7%에서 30%로 인하하였으며, 외국법인에게 독일 원천소득이 이전되는 경우 적용하던 일련의 세제혜택을 축소하였다.

25) 'Lisbon Strategy'는 2010년까지 세계 최고의 경쟁력을 가진 지식기반경제 구축을 목표로 한 EU의 중장기 발전전략

〈표 III-2〉 시대별 독일 집권당 및 주요 사건(1949년~현재)

기간	총리	집권당	주요사건
1949 ~63	콘라트 아데나워 (Konrad Adenauer)	기독민주연합 (Christian Democratic Union)	<ul style="list-style-type: none"> <li>• 통화개혁에 의해, 그 동안 사용해 오던 라이히스마르크(reichs mark) 화를 새로운 서독화폐인 독일마크(Deutsche mark)화로 대체</li> <li>• 마샬플랜에 따른 원조(약 14억달러)에 힘입어 유럽역사에서 최고의 경제성장을 경험. 제2차 세계대전 이후 이 시기동안의 경제발전을 보통 경제 기적(Wirtschaftswunder)이라 칭함</li> </ul>
1963 ~66	루드비히 에르하르트 (Ludwig Erhard)	기독민주연합 (Christian Democratic Union)	<ul style="list-style-type: none"> <li>• 콘라트 아데나워 내각의 연방경제 장관에 취임하여, 전후 서독 경제 재건 및 부흥을 위해 주도적인 역할을 하였으며 이전 정부의 정책 방향을 유지</li> <li>• 외교는 소련과의 관계개선을 위해 적극적으로 노력</li> </ul>
1966 ~69	쿠르트 게오르크 키징거(Kurt Georg Kissinger)	독일기독민주연합과 독일사회민주당의 연립내각 <sup>1)</sup>	<ul style="list-style-type: none"> <li>• 부가가치세를 실시하여 국가 수입을 증대시켰고, 독일 내 정치 안정을 위해 비상사태법 제정</li> <li>• 대외적으로는 중앙유럽의 체코슬로바키아, 루마니아, 유고슬라비아와 외교 관계를 정상화해 중앙유럽과의 관계 개선 기반을 형성</li> <li>• 그러나 키징거 정권은 자민당, 학생 및 노동조합 운동 등의 강력한 반대에 부딪힘</li> </ul>
1969 ~74	빌리 브란트 (Willy Brandt)	독일사회민주당과 자유민주당의 연립내각	<ul style="list-style-type: none"> <li>• 동독 및 소련영향하의 공산주의 국가들과 화해를 시도하는 동방정책(Ostpolitik) 실시</li> <li>• 사회복지(welfare state) 확대: 복지부문 공공지출 2배 증가</li> <li>• 연금개혁법(1972)</li> </ul>

〈표 Ⅲ-2〉의 계속

기간	총리	집권당	주요사건
1974 ~82	헬무트슈미트 (Helmut Schmidt)	독일사회민주당	<ul style="list-style-type: none"> <li>· 오일쇼크와 세계경제침 체기(1973)</li> <li>· 케인즈경제학의 지지자로서 확장적 통화정책 및 재정정책 추진</li> </ul>
1982 ~98	헬무트 콜 (Helmut Kohl)	독일기독교민주연합, 독일기독교사회연합, 자유민주당의 연립내각	<ul style="list-style-type: none"> <li>· 유럽통합을 위한 정책 및 조치를 강력히 지지</li> <li>· 1990년 독일통일(임금, 이자, 임대료에 대하여 동서독 마르크화를 1:1로 교환해주는 화폐통합조약 선행)</li> <li>· 마스트리히트 조약 서명(1994)</li> </ul>
1998 ~2005	게르하르트 슈뢰더	독일사회민주당	<ul style="list-style-type: none"> <li>· 에너지 정책에 있어 원자력 사용을 단계적으로 폐지, 신재생에너지에 대해서는 지원, 합법적 동성결혼 승인</li> <li>· 수정 '아젠다 2010'(2003): 건강보험, 실업수당, 연금 관련 사회보장성 지출 삭감, 세부담 인하, 고용 및 임금에 규제개혁</li> </ul>

주: 1) 야당에 머물던 사민당이 기민당과의 연정을 통해 집권당이 됨. 이 정권 하에서 기민당의 키징거가 수상으로, 사민당의 빌리 브란트가 부수장으로 임명

## 나. 주요 경제지표 추이

### 1) 조세부담률

독일의 조세부담률 변화를 살펴보면 과거 4차례의 급격한 부담률 상승이 있었다. 첫 번째는 빌리 브란트 집권기간인 1969년~1973년 기간에 일어났으며 두 번째는 헬무트 슈미트 집권기간인 1976년~1980년, 동독과의 통일 직후인 1991년~1992년 기간 그리고 마지막으로 앙겔라 메르켈 총리의 세제개혁이 있었던 2006년~2007년 기간이다.

독일의 세수는 지난 50여 년간 꾸준히 증가하였음에도 불구하고, 정부는 GDP 대비 비중이 40%를 넘지 않고 30%대를 유지해오고 있다. 즉, 독일의 GDP 대비 세수 비중은 OECD 회원국들의 평균치보다 다소 높기는 하나, 지난 30년간 프랑스 및 이탈리아 등 다른 유럽 강대국에 비해서는 상대적으로 낮은 수준이다.

독일의 세목별 GDP 대비 세수비중의 변화추이를 살펴보면 1970년대 크게 확대된 정부지출을 충당하기 위해 소득 관련 과세(개인소득세, 법인소득세, 자본이득 과세: Taxes on income, profits and capital gain)를 인상하였다. 늘어난 소득세수 비중은 1977년부터 1990년 독일 통일 이전까지 서서히 감소하였다. 1990년 이후, 정부는 민간소비와 투자를 부양하기 위해 사회보장기여금 및 소비세를 크게 인상하는 반면 개인소득 및 법인소득 관련 조세의 한계세율을 인하시켜 왔다. 한편 사회보장기여금은 복지지출의 확대에 따라 1965년 GDP 대비 9% 수준에서 현재 GDP 대비 15% 수준으로 지난 50여 년간 꾸준히 증가해 왔다. 다만 1990년대 후반 이후 사회보장기여금 부담은 이전의 증가추세에서 탈피하는 모습을 보여주고 있다. 독일은 사회보장기여금의 증대로 광범위한 사회보장제도의 혜택을 누릴 수 있었으나, 이는 장기간 정부재정의 부담을 증가하였을 뿐만 아니라 높은 실업률이라는 문제도 야기하였다.

## 2) 재정지출

1970년대 초반부터 브란트 정부는 경기 부양을 위해 공공재정(public finances)에 대한 엄격한 통제를 완화하였고 확장적 재정정책을 시행하였다. 확장적 재정정책의 주요 수단은 사회보장지출의 확대였다. 1970년대 초반 공공지출은 급격히 증가하였으며, 특히 정부소비지출이 각각 18.6%, 15.8%, 16.6%씩 증가한 1971년, 1973년과 1974년에 가장 높은 전년 대비 증가율이 나타나고 있다.

1981년 이후, 독일 정부는 소비지출을 연간 5% 이상 증가하지 않도록 하여 정부지출 비중을 축소하였다. 그러나 통일 이후 3년 동안(1990~1992년)에는 통일로 인한 실업률 악화, 사회적 분배구조 악화(social disparities), 전반적인 경제여건 악화 등에 대응하여 지출을 확대하여야만 했다. 사회복지지출(social expenditure) 수준은 1980년대 23% 수준에서 변화하다가 1990년대 통일 이후 크게 증가하였다. 즉 사회복지지출 수준은 1991년 GDP 대비 21%에서 5년 후인 1995년에는 약 27%까지 6%p 증가하여 통일로 인한 복지지출 증가가 상당하였음을 보여준다.

결국 독일 공공지출이 증가한 시기는 ①1970년부터 1982년의 브란트와 슈미트 정부 12년 ②1990년부터 1993년의 통일직후 기간 ③2008~2009년의 금융위기 극복을 위한 조치기간으로 구분할 수 있다. 전체 공공지출을 기능별로 구분해 보면 빌리 브란트가 세계에서 가장 폭넓은 사회복지제도 중 하나를 시행하게 되는 1970년대 초반 이후, 전체 공공지출에서 사회보장(Social protection) 및 보건 관련 지출 내역이 가장 큰 부분을 차지하고 있다. 통일 이후에도 사회보장지출이 전체 지출의 가장 큰 부분을 구성하는 것은 물론, 수년에 걸쳐 꾸준히 증가하여 2000년 이후부터는 전체 지출의 45% 이상을 차지하고 있다.

### 3) 정부부채 및 재정적자

독일은 1960년대 동안 높은 경제성장에 힘입어 꾸준히 재정흑자를 달성하였고, 국가부채비율은 GDP 대비 약 17% 수준을 유지하였다. 그러나 1970년대와 1980년대 재정지출 확대에 따라 재정상황은 악화되었고, 공공부문에서의 적자 및 부채수준은 증가하였다. 구체적으로 1975년 독일의 재정적자는 GDP 대비 5.5% 수준이었으며 국가부채는 이미 GDP 대비 23.1% 수준이었다. 이후 재정지출 증가로 인한 수치적자로 인해 10년 뒤인 1985년에는 GDP 대비 공공부채비중이 거의 2배

상승한 46.5%에 달하였다. 1980년대 후반 독일 정부는 낮아진 재정지출 증가율을 바탕으로 공공 부채수준을 안정화시켰으며, 심지어 1989년 한 해 동안은 재정흑자(a budget surplus)를 달성하기도 하였다.

1994년 마스트리히트조약 체결이후, 독일은 '3% 적자 기준(the three-percent deficit criterion)'을 1995~1996년과 2002~2005년의 4년간 달성하지 못하였다. 나머지 기간의 경우, 대부분 낮은 적자 수준을 유지하였는데 2000년, 2007년, 2008년에는 미미하나마 1.3%, 0.3%, 0.1%의 재정흑자를 달성하였다. 1995년 나타나는 재정적자 및 공공부채의 갑작스런 증가는 대부분 통계 산정기준에 예산 외 부채(liabilities of off-budget entities)를 포함하였기 때문이다.

#### 4) 국내총생산(GDP)

경제성장의 주요 지표인 국내총생산은 1960년대 5% 이상의 증가율을 꾸준히 달성하여 상당한 소득수준 증가가 이루어졌다. 1990년대 후반까지 독일의 경제성장은 상대적으로 빠른 속도로 계속되었는데 전 세계적으로 경제성장에 영향을 미친 1973년 오일쇼크의 영향으로 1974~1975년의 기간은 예외적으로 낮은 수준이다.

1980년대 초반, 국가 총수요(country's aggregate demand)<sup>26)</sup>를 늘리기 위해 확대재정정책에 의존하였던 것을 철회하면서 독일의 경제 상황은 매우 침체되었다. 이에 2차 석유위기에 따른 세계적인 경기 침체의 영향도 존재하였다.

베를린 장벽 붕괴 이전인 1988~1989년에 독일 경제는 각각 3.7%, 3.9%의 경제성장률을 기록하며 양호한 추세를 보였다. 그 후 통계 데이터로 살펴본 통일의 영향은 독일 경제에 매우 유익한 영향을 준 것으로 나타났다. 1991년 경제성장률은 서독 및 동독 경제 통합의 결과

26) 총수요는 '소비+투자+공공지출'로 이루어짐.

로 인해 30.7%라는 이례적인 수준을 보여주었다. 그러나 1995년 이후 2005년까지, 2000년과 2001년의 반짝 호황기를 제외하고 독일은 저성장의 덩어리에서 헤어나오지 못하고 있다.

근로소득에 대한 높은 세 부담과 실업자에 대한 높은 수당 제공은 직접적으로 경제성장에 악영향을 미칠 뿐 아니라 동일한 경제성장률 하에서 고용창출 능력도 낮추는 요인으로 작용하였다. 더욱이 정부는 이자 부담 및 이 전 지출(transfer spending)의 증가로 인해 인프라, 교육 및 연구 등에 공공투자(public investment)를 할 여력이 축소되어 장기적인 경제성장 잠재력이 축소되었다.

2006년 독일은 오랜 경기 침체에서 회복하여 모처럼 상대적으로 높은 경제성장률을 기록하였으나, 뒤이은 2008년 세계적인 금융위기로 호경기를 마감하였다.

##### 5) 실업 및 인플레이션

독일의 조세, 재정지출 및 GDP 성장률 추세를 바탕으로 실업률과 소비자물가지수 변화를 살펴보면 독일정부의 공공지출에 대한 의존성을 알 수 있다. 독일 정부는 최소한 1969~1974년, 1977~1980년, 1988~1993년의 시기 동안 경제성장을 지원하고 사회·노동시장 문제를 해결하는 데 있어 공공지출 증가에 크게 의존한 것으로 판단된다. 공공지출, 그 중에서도 사회보장부문의 지출이 증가했던 시기에는, 대부분 소득 관련 과세 및 사회보장세의 급격한 인상을 통해 재원을 조달하였다.

확대 재정정책의 시행은 각 시기마다 경제를 부양하고, 실업률을 줄이는 데 일정 부분 효과를 거둔 것으로 보인다. 그러나 이 정책은 재정 적자 및 이로 인한 정부부채 문제를 심화시키는 원인이 되었으며, 경제부양에 미치는 확대효과 역시 오래 지속되지 않은 것으로 보인다.

상대적으로 많은 공공지출이 이루어진 3개 기간은 소비자물가 변화

율에서 쉽게 파악할 수 있는데, 적자재정을 통한 급격한 재정지출 증가는 상당한 인플레이션을 유발하기 때문이다. 1970년대 중반과 1980년대 초반 소비자물가지수는 5% 이상으로 나타났으며, 이후 1980년대 중반의 몇 년 동안은 낮은 인플레이션이 유지되다가 1988~1993년에 다시 소비자물가지수가 급증하였다.

#### 다. 1차 국민부담률 급등시기(1968~1973)

독일에서는 1969년까지 대규모 확대 재정정책을 시행하지 않다가 빌리 브란트 정권이 집권하는 동안 재정지출이 크게 확대되면서, 1970년부터 1976년까지 매년 주기적으로 기초수지 적자(adjusted primary deficit)<sup>27)</sup>가 증가하였으며, 특히 1974~1975년의 경기침체에 가장 현저한 증가추이를 보인다. 확대된 재정지출을 충당하기 위해 정부는 세율인상 등 세수 인상 노력을 기울였다. 1969년, 1972년, 1973년에 가장 높은 세수 증가가 이루어졌으며, 이때의 세수 증가률은 각각 17.8%, 14.11%, 16.31%에 달하였다. 이러한 급작스런 재정 확대는 세수를 1969년 1,030억유로에서 5년 후 1,800억유로로 증가시키는 결과를 낳았다.

이러한 재정팽창에 대한 반대 의견도 제시되었으나 성공하지 못하였다. 1971년과 1972년, 재무부장관이었던 알렉스 뮐러(Alex Moeller)와 칼 실러(Karl Schiller)는 내각 및 총리 그 누구로부터도 지지를 받지 못한 '공공지출 삭감 및 긴축재정'을 강력히 주장하다 사임하였다. 1972년에 실러 후임 장관인 칼 슈미트(Schmidt)는 '인플레이션 호황(inflationary boom)'에 대한 대응수단으로 높은 사회적 가치를 갖는 프로그램에 대한 정부지출을 축소하거나 연기하는 것은 정당화될 수 없다고 주장하여 재정지출 확대를 지지하였다.

27) pure deficit이라고도 하며, 총재정적자 - 이자지불액을 의미

동 기간 세수 증가는 전적으로 사회보장기여금과 개인소득세 부담 상승에 기인하였는데 GDP 대비 세수비중이 각각 약 2%p씩 증가한 반면, 상품 및 서비스세(taxes on goods and services)는 감소하였다.

〈표 III-3〉 1969~1973년 기간 세입변화

	1966	1967	1968	1969	1970	1971	1972	1973	1974
국민부담률(%)	32.19	32.21	32.17	33.88	31.53	32.03	33.52	35.01	34.87
- 개인소득세	8.67	8.48	8.58	8.98	8.40	8.99	9.82	10.67	11.09
- 사회보장기여금	8.87	8.80	9.15	9.40	9.55	9.91	10.35	11.04	11.2
총세입(십억유로)	80.4	81.4	87.7	103.4	113.7	128.2	146.3	170.1	183.4
(증가율, %)	8.31	1.33	7.73	17.88	9.95	12.75	14.11	16.31	7.82

자료: OECD.stat, 2011.

## 라. 2차 국민부담률 급등시기(1976~1980)

케인즈 경제이론의 지지자였던 슈미트 정권 기간 동안, 경제성장 및 실업률 하락을 위해 확대통화정책 및 재정정책을 시행하였다. 확대 재정정책에 따른 결과로 1978~1979년에 의미 있는 고용 증가가 있었다. 확대 재정정책으로 민간부문에서 약 16만명, 공공부문에서 약 14만명의 고용이 창출된 것으로 평가되었다. 그러나 전체 실업률 하락에 미친 영향은 미미하게 나타났다. 확대 재정정책으로 고용증대가 나타났지만 엄청난 재정적자(1978년 312억 DM이던 것이 1981년에는 757억 DM으로 상승)를 감안할 때 그 비용은 상당히 높았던 것으로 판단된다. 1976~1977년 세부담 증가는 '사회보장기여금 및 상품·서비스세 부담증가'에 따른 것이며 동시에 개별 소비 및 투자가 급격히 하락하는 것을 막고자 '소득세 및 부유세(income and wealth taxes) 부담을

낮추는 조치도 동시에 시행하였다.

1970년대 서독은 다른 개도국에 비해 상대적으로 낮은 실업률과 물가를 유지하면서 전 세계적인 경제위기 상황을 극복하였다. 이처럼 긍정적인 경제성과는 슈미트 정권이 정치적·경제적 플랜을 실행하는데 국민의 열렬한 지지를 받게 만드는 요인이 되었다. 또한 세부담을 인상하더라도 동시에 높아진 은퇴연금(1969년과 1976년 사이에 거의 2배 인상)과 이전 소득의 68%를 지급하는 실업수당 등의 다양한 사회복지 증가가 있었기 때문에, 강력한 반대여론이 형성되지 않았다.

슈미트 정권 말기인 1980년대 초반, 슈미트 총리는 경제상황 악화와 소속당 당원들의 반대로 재정적자에 기인한 확대재정정책에서 중단하였다. 세수 증가율도 경제상황 악화에 따라 감소하였는데 1980년 7.1%에서 1981년과 1982년에는 3%로 크게 하락하였다.

〈표 III-4〉 1976~1980년 기간 세입변화

	1976	1977	1978	1979	1980
국민부담률(%)	35.29	36.66	36.66	36.38	36.43
- 소득과세	12.28	13.38	13.04	12.69	12.79
- 사회보장기여금	12.16	12.36	12.38	12.31	12.51
- 소비세	9.18	9.21	9.65	9.91	9.87
총세입(십억유로)	210.8	233.3	248.9	268.2	287.3
(증가율, %)	12.2	12.4	12.4	12.3	12.5

자료: OECD.stat, 2011.

#### 마. 3차 국민부담률 급등시기(1989~1992)

1982년에 헬무트 콜은 실업 감소 및 국가재정을 제대로 이끌어가겠다는 선거공약에 힘입어 집권하였다. 1980년대 초반 재정정책의 안정

화를 지향함에 따라, 1983년 이후 재정수지가 개선되었고, 기초수지 흑자(primary surplus)를 달성함으로써 정부 부채 수준 역시 안정화되었다. 집권 초기 경기의 급격한 회복을 통해 강화되었던 재정건전화 노력은, 사회보장수혜금(social security benefits) 지출비율을 1982년 GDP 대비 17.3%에서 1984년 16.3%로 낮추었다. 그 후 사회보장수혜금의 GDP 대비 지출 비율은 사실상 1989년까지 약 16% 수준을 유지하였다. 1985년 이후 공공부채 비율이 42% 수준에서 안정화된 것에는 낮은 임금 상승률도 일정 역할을 하였다. 경제전반의 낮은 임금 상승률은 공공부문의 임금 상승률도 낮추는 요인으로 작용하였기 때문이다.

이러한 재정 건전화노력은 성공적으로 평가된다. 1984~1988년의 기간 동안에 물가는 안정적으로 유지되었고 GDP는 국내외 수요증가로 꾸준히 성장하였다. 또한 국내외 부문의 수요증가는 높은 고용률, 균형 재정 및 GDP 대비 5% 수준의 무역흑자 등 양호한 경제성과로 나타났다.

그러나 재정건전화 정책은 독일이 통일되고 동독이 자본주의로 경제전환을 하게 되면서 중단되었다. 독일 정부는 통일 과정(reunification process)에서 나타나는 비용을 재정지출을 통해 감당할 수밖에 없었기 때문이다. 세수 측면에서도 재정수지 건전화를 위해 부분적인 조치를 시행하였다.

우선 1991년, 법인세 및 개인소득세에 대해 1992년 6월까지 한시적 수단으로 세액(tax liability)의 7.5% 사회연대 부가세(solidarity surcharge)를 도입하였다. 또한 사회보장기여율 인상과 유류 관련 세율 및 기타 소비세를 인상하였다. 국민부담률은 1990년 34.8%에서 1991년 36.0%, 1992년 37.0%까지 증가하였다. 각종 통일비용 조달을 위한 조세부과에 따른 부담 증가를 완화하기 위해 연금보험료율 및 건강보험료율을 1992년까지 한시적으로 인하하여 사회연대 부가세 부과의 효과를 줄이기 위해 노력하였다.

〈표 III-5〉 1989~1992년 기간 세입변화

	1989	1990	1991	1992	1993	1994	1995
국민부담률(%)	36.23	34.80	36.04	36.96	36.97	37.18	37.22
- 소득과세	12.70	11.27	11.47	11.90	11.42	10.99	11.27
- 사회보장기여금	13.14	13.04	13.77	14.04	14.19	14.40	14.50
- 소비세	9.28	9.30	9.75	10.01	10.35	10.74	10.41
총세입(십억유로)	435.0	454.8	553.0	608.6	626.5	662.0	688.0
(증가율, %)	13.1	13.0	13.7	14.1	14.2	14.4	14.5

자료: OECD.stat, 2011.

적극적인 재원 확보를 위해 1993년 '연방정부 재정건전화 프로그램(the Federal Consolidation Program)'과 '저축, 재정건전화 및 경제성장 프로그램(the Savings, Consolidation and Growth Program)'을 발표하고 1995년까지 시행하였다. 첫 번째 프로그램은 옛 동독 지역의 체제 전환을 위한 재정제도를 구축하고 1995년부터 연방 재원이전 시스템에 포함될 수 있도록 하는 것이 목적이었다. 재원 확보를 위해 1994년 석유 관련 조세가 인상되었고, 낡은 건물 소유주에게 부여하던 세금감면 혜택은 축소되었다. 1995년에는 7.5%의 세율로 사회연대 부가세(solidarity surcharge)가 재도입되었으며 보험세는 부가가치세율과 동일한 수준으로 기존 12%에서 15%로 인상되었다. 부유세는 기존 0.5% 세율에서 1%로 2배 인상하면서, 급격한 세부담 증가를 완화하기 위해 공제한도를 7만마르크에서 12만마르크로 인상하였다.

기업환경을 개선하기 위해, 유보이익(retained profits)에 대한 법인세율을 50%에서 45%, 배당소득에 대한 법인세율을 36%에서 30%로 인하하는 것을 내용으로 하는 「the Investment Location Law」을 1994년부터 시행하였다. 동시에 법인소득세 최고세율을 기존의 53%에서 47%로 인하하였다.

〈표 III-6〉 주요 재정지표(1989~1999년)

(단위: GDP 대비 비중, %)

	1989	1991	1994	1999
국가 부채		38.84	47.92	61.58
기초수지	2.4	-0.64	0.44	1.65
재정수지	0.07	-2.95	-2.4	-1.49
총수입	44.09	44.14	46.58	47.26
직접세	12.43	11.36	11.05	11.99
간접세	16.47	17.2	18.63	18.97
사회보장기여금	10.9	11.08	11.83	12.2
총지출	44.02	47.09	48.98	48.75
이전지출	22.2	22.2	23.84	24.63
급여지출	8.73	9	9.04	8.36
투자	2.53	2.74	2.65	1.91

주: 기초수지(The Primary Surplus/Deficit)는 '純흑자/純적자(the pure surplus/deficit)'라고도 하며, 재정적자에서 이자지불액을 공제하여 산정. 순흑자/순적자에 이자지불액을 합산하면 전체 재정흑자 및 적자가 계산됨.

자료: OECD.stat, 2011.

독일 통일 이후 달성된 재정건전화의 경우 이전의 추세와 달리 재정 수입의 확대에 기반을 두고 있다. 재정 수입 확보의 수단으로 급여와 연계관계가 높은 사회보장기여금이 중요한 조달원으로서의 역할을 하고 있다.

독일이 통일에 따른 충격에 잘 대처하였다고는 하나, 1993년의 경제 상황은 이전보다 악화되었다. 우선 GDP가 0.8% 감소하였고, 실업률은 거의 2배로 증가하였으며, 1993년 이전에 추진한 재정 확대는 예상치 못한 인플레이션을 초래하였다. 특히 동독에 대한 관대한 실업수당과 조기퇴직연금 등 서독 사회보험제도의 즉각적인 적용은 실업률이

10%에 달할 정도로 증가하여 노동시장 위기를 가져온 결정적 요인으로 작용하였다.

바. 4차 국민부담률 급등시기(2006~2007)

2006년 초 독일은 국가재정을 개선할 필요성에 직면하였는데, 이는 이전 4년 동안 마스트리히트 조약의 적자기준(deficit criterion)을 준수하지 못하였고 이것이 누적되면서 국가부채가 높아졌기 때문이다. 이에 독일 정부는 구조적 수지적자(structural deficit)를 신속히 축소하기 위해 부가가치세를 인상하기로 결정하였다. 이는 과거 감세정책으로 나타난 직접세 부문의 세수감소를 보충하기 위한 것이기도 하였다. 새롭게 조성된 세수는 사회보장기여금 요율 인하에 따른 세수손실을 보충하기 위해 상당부분 이용되었다.

<표 III-7> 2006~2009년 기간 세입변화

	2006	2007	2008	2009
국민부담률(%)	35.42	36.00	36.97	36.99
- 개인소득과세	8.60	9.03	9.60	9.33
- 법인소득과세	2.10	2.19	1.89	1.33
- 소비과세	10.03	10.52	10.55	10.97
- 재산과세	0.87	0.90	0.86	0.85
- 사회보장기여금	13.64	13.19	13.91	14.35
명목세율(법인세, %)	25.0	25.0	15.0	15.0
명목세율(VAT, %)	16.0	19.0	19.0	19.0
근로자 사회보장기여율 (1인당 GDP 대비 비율)	21.45	20.95	20.30	20.37
고용주 사회보장기여율 (1인당 GDP 대비 비율)	20.55	20.05	19.40	19.47

주: 법인세 명목세율은 중앙정부 명목세율 기준  
 자료: OECD.stat, 2011. 7.

독일 정부는 부가가치세 3%p 인상을 시행(2007년)하기 13개월 전에 공표함으로써 세금인상으로 인한 강한 인플레이션 효과를 초래하지는 않았다. 이미 2006년 내내 부가가치세 인상을 예상하여 가격을 완만하게 인상시킬 수 있었기 때문에 세금인상의 효과가 시행 후에 거의 나타나지 않았다는 주장도 있다. 부가가치세 인상에 따른 추가수입이 사회보장기여금 요율 인하에 따른 세수 보완에 사용됨에 따라, 정부는 소득관련 직접세를 동시에 인상하였다.

2006~2007년에 정부는 시민 및 경제전문가가 재정부문의 광범위한 개혁을 지속적으로 요구하자 새로운 재정건전화계획을 시행하였다. 특히 상속세 폐지, 세부담 구조의 이동성 과세베이스에서 비이동성 과세베이스로의 전환, 법인과세 베이스의 축소 등이 강하게 요구되었다. 이러한 세부담 증가조치의 효과는 2008년 발생한 세계적 금융위기와 뒤이은 경제위기로 파악하기 어렵게 되었다. 국가부채의 경우, 2005년 68%에서 2007년 64.9%로 감소하였으나, 정부가 금융위기에 대처하기 위해 공공지출을 확대하자 2008년과 2009년에 다시 상승하였다. 재정적자도 크게 개선되었는데 2005년 GDP 대비 3.3%였던 것이 2006년 1.6%로 축소되었으며, 2007년과 2008년에는 흑자로 전환되었다. 그러나 2009년 경제위기 대응정책으로 재정적자는 GDP 대비 3%로 확대되었다. 이 같은 추이는 경제성장률에서도 동일하게 나타나는데, 독일은 0.8% 경제성장을 했던 2005년과 비교하여, 재정건전화정책으로 2006년에는 3.2%, 2007년에는 2.5%의 경제성장률을 달성하였다. 경제위기가 발생하는 시기인 2008년에는 1.3%로 하락하였으며, 2009년에는 마이너스 성장률을 기록하였다.

독일의 총세수는 2006년부터 2009년까지 약 GDP 대비 1.5%p 증가하였으며 그 중 개인소득세는 상당부분 증가한 반면 간접세는 미미한 증가에 그치고 있다. 연방 법인세율은 2003년에 한번 인상(25%→26.5%)한 이후 2004년 다시 25%로 환원하였다가 2008년 15%로 인하였다. 이는 국가의 조세경쟁력 확보 및 기업투자의 유지 및 확대를

위해 적극적으로 노력한 결과이다.

한편 징수총액을 기준으로 산정한 사회보장기여금의 GDP 대비 비중은 감소하지 않았다. 실질적으로 1인당 GDP에 해당하는 소득 대비 고용주와 피고용자의 사회보장기여율은 인하되었는데, 이는 세수 수준을 유지하기 위해 과세표준을 우선 확대한 이후 사회보장기여율의 감소가 이루어졌기 때문이다.

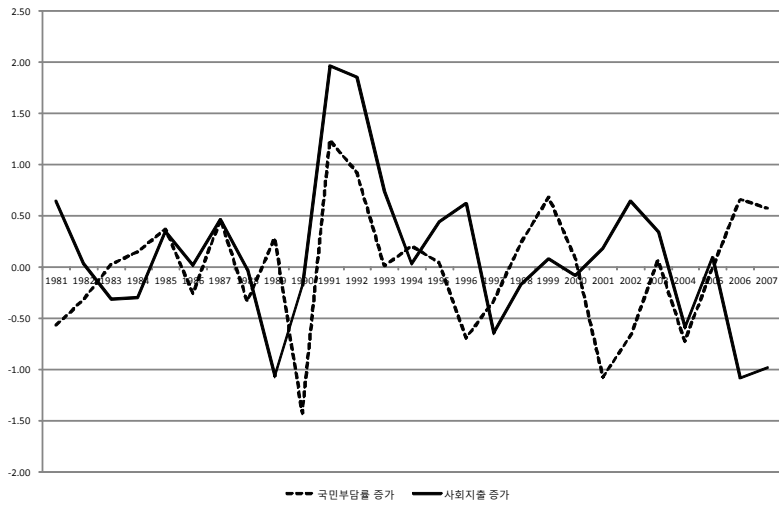
#### 사. 복지재정 규모 급등기의 재원조달정책

독일의 복지지출 급등기에 대한 재원대책을 살펴보기 위해 우선 복지지출 증가와 국민부담률 증가를 비교하였다. 이는 복지지출 증가가 단기적으로 새로운 재원조달을 통해 이루어졌는지를 평가할 수 있기 때문이다. 복지지출과 국민부담률 자료는 OECD에서 발표하는 자료를 이용하였으며 복지지출은 OECD의 SOCX 공공부문 사회지출을 이용하였다. 1980년 이후 독일 복지지출은 주기적인 변동성을 가져왔다. 사회지출은 2~3년 단위로 증가와 감소과정을 주기적으로 거쳐왔다. 이러한 1980년대 추세는 1990년 동서독 통일 조건에 따라 사회보장제도가 동독주민에게 동일하게 적용됨에 따라 크게 증가하였다. 1991~1996년 동안 지속적인 사회지출 증가가 일어났다. 이후에는 이에 대한 반작용으로 감소하였다가 2002년 이후 다시 감소추세로 전환되었다. 이러한 사회지출 변화추세는 일정부분 국민부담률 변화와 유사한 추세를 보여주고 있어 재원 마련 노력과 함께 공공 지출의 증가가 이루어졌음을 알 수 있다.

통일 이후 1990~1993년 기간 동안 공공사회지출은 연평균 16.2%의 높은 증가세를 보여주었다. 그 중에서도 상대적으로 낮은 비중을 차지하고 있던 유족, 실업 및 주택 관련 지출의 증가세가 높게 나타났다. 이는 통일 이후 동독지역 국민에 대해 서독지역 근로자와 동일한 실업, 주택, 노동, 가족 관련 정책을 시행함에 따른 결과이다.

[그림 Ⅲ-1] 독일의 공공사회지출 변화와 국민부담률 변화

(단위: GDP대비 %p)



자료: OECD.stat, 2011. 7.

<표 Ⅲ-8> 독일 공공사회지출 급등기 복지지출 구조 변화

(단위: 백만유로, %)

	1990	1991	1992	1993	평균증가율
고령	122,818	105,819	118,069	126,203	0.9
유족	7,004	40,165	44,030	46,306	87.7
장애	19,622	35,653	38,373	41,321	28.2
보건	82,521	105,468	128,415	131,002	16.7
가족	21,560	33,465	37,053	38,334	21.1
노동	11,215	17,667	24,461	23,619	28.2
실업	11,088	20,188	23,476	31,508	41.6
주택	1,891	3,835	5,200	5,337	41.3
기타	6,270	1,459	1,679	1,844	-33.5
지출합계	283,989	363,719	420,757	445,475	16.2

자료: OECD.stat.

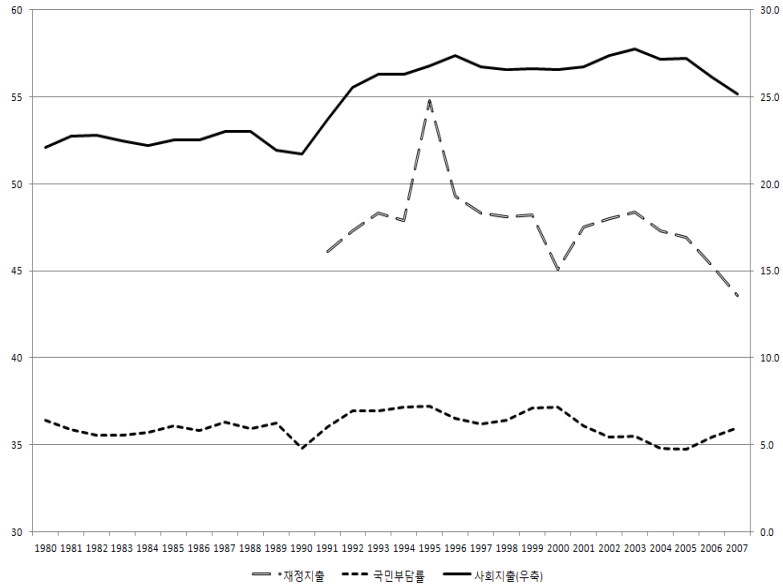
한편 공공사회지출 증가에 따른 재원조달 노력은 복지지출 수준 변화 국민부담률, 정부재정 지출 수준의 변화를 비교하면서 살펴볼 수도 있다. 복지지출 수준 변화를 통해 지출이 크게 증가한 시기의 재정지출 변화와 국민부담률 변화는 신규재원조달, 지출 구조조정, 재정적자 등 재원 조달에 이용된 방안을 보여줄 수 있기 때문이다. 복지지출 수준과 재정지출 수준이 같이 변화하였다면 복지지출의 변화가 재정지출 구조의 변화보다 재정규모 변화와 함께 이루어졌음을 보여준다. 이 경우 국민부담률 변화를 살펴봄으로써 신규재원 조달 혹은 재정적자 증대 등의 구체적 조달 수단에 대해 추론할 수 있다.

독일의 국민부담률, 재정지출 수준을 비교하면 국민부담률은 1980년대 이후 35~37% 수준에서 안정적으로 변화하고 있다. 반면 재정지출은 1990년대 초반 통일과 함께 증가하였고 1995년 GDP 대비 54.8%로 최고 수준에 도달하였다. 이후 40%대 후반 수준으로 낮아졌고 최근에는 40%대 초반 수준으로 지속적으로 줄어들고 있다. 반면 공공사회지출은 1980년대 22% 수준에서 통일과 함께 27% 수준으로 높아졌으며 최근에는 소폭 하락하였다. 이러한 거시변수들의 변화는 1990년대 독일의 공공사회지출이 소폭의 국민부담률 증대와 함께 재정수지 적자의 확대를 통해 조달되었음을 시사한다. 높아진 재정지출 수준이 이후 지속적으로 하락하고 있어 재정수지 측면의 부담은 크게 감소하였다.

독일은 통일에 따른 복지수요 급증에 대해 전반적인 재정지출 증대를 통해 대응하였다. 재정지출 증가에 대해 세입 측면의 대응 노력도 있었지만 이는 복지지출 증가폭에 비해 낮은 수준으로 재정수지 적자가 상당한 역할을 하였다. 이러한 재정수지 적자 규모는 점차 축소되었는데 이는 전반적인 재정지출의 효율화에 따른 결과이다. 2000년대 후반에는 공공사회지출 수준도 하락추세를 보이고 있어 동 부분의 효율화 노력도 진행되는 것으로 판단된다.

[그림 Ⅲ-2] 독일의 재정지출, 국민부담률, 사회지출 추이

(단위: GDP 대비 %)



자료: OECD.stat.

독일의 공공사회지출이 크게 증가한 1990~1993년 시기에는 국민부담도 상당히 증가하였다. 공공사회지출은 통일과 함께 즉각적으로 증가하였는데 1991년, 1992년에는 연간 GDP 대비 2%p 수준으로 증가하였으며 1993년 이후에는 안정적인 추세를 보인다. 통일 관련 재원 확보를 위한 노력도 즉시 이루어졌으며 이는 법인세 및 개인소득세에 대한 사회연대 부가세(Solidarity Surcharge) 부과, 사회보장기여율 인상, 유류세 및 소비세 인상 등을 시행하였다. 이러한 재원확보 노력으로 국민부담률도 공공사회지출 증가와 동시에 높아졌는데 주요 증가항목은 사회보장기여금, 소비세 등이다. 1990년 대비 1993년 GDP 대비 부담률 증가폭은 사회보장기여금 1.2%p, 소비세 1.1%p에 이른다.

〈표 III-9〉 공공사회지출 급등시기의 국민부담 변화

(단위: GDP 대비 %)

	1989	1990	1991	1992	1993	1994
공공사회지출(%)	21.9	21.7	23.7	25.6	26.3	26.3
국민부담률(%)	36.2	34.8	36.0	37.0	37.0	37.2
- 소득과세	12.7	11.3	11.5	11.9	11.4	11.0
- 사회보장기여금	13.1	13.0	13.8	14.0	14.2	14.4
- 소비세	9.3	9.3	9.8	10.0	10.4	10.7

자료: OECD.stat.

사회보장기여금의 인상은 재정지출의 증가를 주도한 것이 사회보장 관련 지출이었음을 반영한 것이다. 즉, 사회보장제도 지출증가에 대응하기 위해 제도의 주된 재원인 사회보장기여율을 높인 것이다. 사회보장제도 수혜층의 직접적인 부담을 높인 것으로 이해할 수 있다. 한편 일부 사회보장제도는 일반재원의 지원도 받고 있으므로 일반재원 확충수단으로는 효율성 측면에서 장점이 있는 소비세의 역할을 확대한 것으로 판단된다.

요약하면 독일에서 나타난 1990년대 초반 공공사회지출 증가는 동독지역 주민을 위한 사회보장제도의 적용에 따른 것이다. 동독지역 국민에 대해 서독지역 근로자와 동일한 실업, 주택, 노동, 가족 관련 정책을 시행함에 따라 동 분야의 지출이 크게 증가하였다. 이러한 사회보장지출이 예상됨에 따라 독일 정부는 다양한 통일재원 확보 노력을 기울였으며 이는 소득과세에 대한 부가세 부과, 사회보장기여금 인상 등으로 나타났다. 이러한 공공사회지출 증가는 전체 재정지출의 증가와 재정수지 악화로 이어졌는데 1995년 이후 적극적인 지출효율화 정책 추진이 바탕이 되었다. 지출 효율화정책으로 정부의 총재정지출은 GDP 대비 55% 수준에서 45% 수준으로 크게 낮아졌으나 공공사회지

출은 상대적으로 일정하게 유지되었다. 재정지출 구조의 조정을 통해 복지지출 증가와 재정의 지속가능성 유지라는 두 가지 정책목표를 달성하였다.

## 2. 스웨덴

### 가. 개요

스웨덴은 높은 세부담에 기초한 복지시스템을 구축·운영하는 것으로 유명하다. 실제 스웨덴은 덴마크와 함께 지난 30여년 동안 OECD 국가들 중에 가장 높은 조세부담률을 유지하여 왔다.

스웨덴의 현대사는 국가 통치 및 재정운영 방식에서 세 시기로 구분될 수 있다. 첫 번째 시기는 9세기 말부터 1960년까지로 동 기간 동안 스웨덴은 1인당 GDP 기준으로 세계 최빈국의 위치에서 3번째로 부유한 국가로 발돋움하였다. 자유주의로 알려진 시기로 자유주의 성향(liberal)을 가졌던 정부에 의해 기본적으로 안정으로 시장을 지원하기 위한 법제, 교육, 보건, 인프라를 제공하였다. 그러나 이 시기에는 아직 높은 수준의 관대한 사회복지가 구축되지 않았다.

두 번째 시기는 1960~1985년에 이르는 시기로, 이전 자유주의시기에 마련된 자유로운 무역제도가 유지 및 강화되었다. 그러나 이전 시기와 달리 포괄적이며 보편주의적인 복지제도 구축을 주도한 것은 정치권이었다. 이렇듯 자유로운 경제활동체제와 함께 정치적 요인에 의해 높은 수준의 사회복지제도를 구축한 이 시기의 경제모델을 스웨덴 모델로 인식하고 있다. 사회복지 제도 구축에 힘쓴 결과 공공지출 총 수준은 1960년 GDP 대비 약 30% 수준에서 1980년대 후반 무렵에는 60~65%까지 증가하였다. 이를 뒷받침하기 위해 전일근로자들에 대한 소득세 한계세율은 1960년 40% 수준에서 1980년대 후반 65~75%까지 상승하였다.

〈표 III-10〉 국민부담률 추이

(단위: %)

	1955	1965	1975	1985	1990
Sweden	25.5	35.2	43.6	50.4	56.9
USA	23.6	25.8	29	28.7	29.5
OECD					
Europe	25.1	27.5	34.1	38.8	40
Average(Unweighted)	24	26.7	32.9	37.1	38.6

자료: OECD.stat.

강력하고 중앙집권화된 무역조합(strong and centralized trade unions)으로 인해, 임금격차가 감소되고 기업이윤에 대해 높은 세율이 부과되었다. 이로 인해 근로와 저축, 창업 등에 대한 경제적 유인이 분명하게 줄어들었다. 또한 높은 세율체계는 불법적인 탈세와 합법적인 절세에 대한 경제적 유인을 높이는 결과를 야기하였다.

세 번째 시기는 1980년대 후반 이후로 자본시장 규제와 외국환 규제 폐지와 1990년대 초 EU의 가입으로 대폭적인 변화가 있었던 시기이다. 1991년 세기적 세제개혁으로 불릴 만큼 유명한 세제개혁이 이루어졌는데, 그 주된 내용은 전체 인구 중 많은 부분에 적용되는 소득세 한계세율이 10~20% 인하된 것이다. 이러한 개혁조치들로 인해 스웨덴 성장률은 1990년대 중반 조금 높아지기도 하였다. 그러나 여전히 스웨덴은 높은 복지의존형 국가로 특징지어지고 있다. 일례로 지난 10년 동안 근로 가능 인구의 약 23%가 임시 및 영구적 장애급여를 포함한 다양한 정부급여 혜택을 받았다. 또한 정부는 경제 거의 모든 부문에서 시장 자유화를 약속하였고, 공공기관의 민영화, 중소기업의 경영여건 개선을 추진하였다. 또한 개인 복지사업에 있어서는 수혜자의 선택에 대한 자유를 지속적으로 향상시켰다. 또한 정부는 재정 상황을 개

선하고 정부보조금보다는 근로가 경제적 가치가 높도록 하기 위해 급여에 대한 세금을 적절히 낮추고 관대한 복지급여를 소폭 축소하였다. 따라서 세 번째 시기는 일정부분 정부 간섭주의가 만연하기 이전인 1960년대 이전 자유주의 경제 시기로 돌아섰다고 할 수 있다.

정치적인 측면에서 스웨덴은 의회(내각) 책임의 민주적 입헌군주제(parliamentary representative democratic constitutional monarchy)를 취하고 있다. 정책 집행권은 수상이 이끄는 정부가 행사하고, 입법권은 '정부'와 복수정당제에서 선출된 '의회' 모두에 의해 행사되고 있다. 반면 사법권은 독립적으로 행사되고 있으며 그 인사의 구성은 정부가 임명하고 은퇴 시까지 고용이 보장되고 있다.

1930년 이후, 스웨덴은 야당 없이 약 65년간 정권을 주도한 사회민주노동당(Social Democratic Workers' Party)에 의해 대부분 통치되어 왔다. 그러므로 스웨덴의 정치는 단일성, 안정성, 연속성 등으로 특징 지을 수 있다. 그러나 단일 정부임에도 불구하고, 1970년대부터 1995년까지 스웨덴은 재정정책에서 큰 불안정성을 노출하였다. OECD 회원국 중 어떠한 국가에서도 스웨덴과 같이 많은 정책의 전환 혹은 반전을 발견하기 어려울 정도이다.

1970~1995년 시기 동안 스웨덴의 재정정책에는 어떠한 제한도 없었기 때문에 스웨덴의 재정정책은 OECD 국가들 중 가장 큰 변동성을 보였다. 예를 들어, 1970년대 후반에는 1973년 오일쇼크로 인한 경기침체를 벗어나기 위해 실시한 확대 재정정책 때문에 재정적자가 두드러지게 증가하는 특징이 나타났다. 반면 1980년대 후반에는 높은 경제성장과 함께 양호한 재정상황 시기가 뒤를 이었다. 구체적으로 1987년~1989년에는 OECD 회원국 중 가장 높은 재정흑자를 달성하였다. 그러다가 1990년대 초반에는 상황이 다시 변화하였다. 심각한 경제위기와 1991년 세계개혁으로 인해 재정적자가 다시 증가하게 되어 1993년에는 사상 최대의 재정적자를 기록하였다. 그로부터 4년 후 스웨덴은 정부재정 상태가 과거 OECD 회원국 중 가장 안정적인 상태에서 가장

불안한 국가로 전락하게 되었다.

악화된 국가 재정여건으로 인해 정부는 세금을 인상하였고, 엄격한 재정건전화 프로그램을 시행하였다. 이러한 노력으로 재정상황은 회복되었고 1990년대 말에는 재정흑자를 달성할 수 있는 정도로 개선되었다.

## 나. 주요 경제지표 추이

### 1) 세수

스웨덴은 오랜 시간 GDP 대비 세수 비중이 OECD 국가들 중 가장 높은 수준을 유지한 국가였는데 2003년에만 덴마크가 스웨덴을 앞질렀다. 스웨덴의 조세부담률은 재정정책에 대한 제한 없이 복지정책을 펼치기 시작하여 1965년부터 1975년까지 꾸준히 증가하였다. 동 기간 동안 총세수는 1965년 444억 6,700만크로네(GDP 대비 33.36%)에서 1975년 1,319억 7,300만크로네(GDP 대비 41.34%)로 약 197% 증가하였으며 GDP 대비 비중으로는 7.98%p 상승하였다. 이후 GDP 대비 세수 비중은 45~47%로 안정적인 수준을 유지하다가 1986년 다시 급증하기 시작하여 1990년에는 52.25% 수준까지 증가하였다.

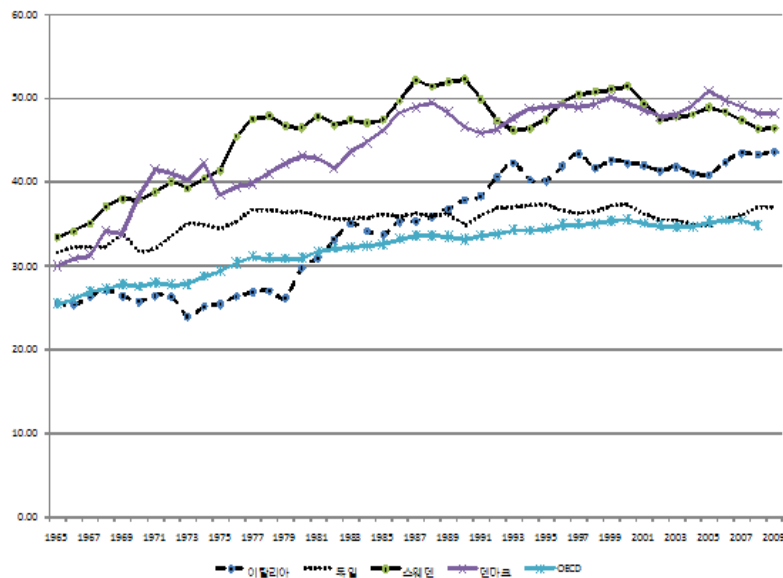
1991년 세계개혁 이후 스웨덴 정부는 연달아 2년간(1992년, 1993년) 세금을 인하함으로써, 총국민부담률은 각각 2.56%p, 1.17%p 축소되었고, GDP 대비 총세수 비중은 약 46% 수준으로 낮아졌다. 이런 추세는 1990년대 중반 이후 정부가 GDP 대비 80%에 육박하는 국가부채 문제를 해결하기 위해 노력을 집중하면서 바뀌어졌다. 1997년부터 2000년까지 세부담 수준은 다시 GDP 대비 50%를 초과하였고, 2001년부터 세부담 수준은 감소하여 50% 이하 수준으로 계속 유지되고 있다.

지난 45년간의 스웨덴 세수 추이를 살펴보면 수차례의 변화를 겪었

음을 알 수 있다. 첫 번째는 1960년 말부터 1980년 말까지의 시기로 10% 내외의 지속적이고도 일관적인 세수증가가 있었던 시기로 이를 이용하여 세계에서 가장 포괄적이고 보편적인 사회복지제도를 마련할 수 있었다. 두 번째는 재정 안정화를 위해 1991년 세제개혁을 도입한 시기로, 구체적으로 개인 및 법인 소득의 한계세율 인하, 사회보장기여금 축소, 과세표준 확대 등을 추진하였다. 이러한 영향으로 세수증가율은 1990년대 초반 크게 낮아졌다. 그러나 경기침체가 마무리됨에 따라 1995년부터 1999년까지 세입 증가율은 5~10%수준으로 빠르게 회복되었다. 이렇게 증가한 세수는 1992~1993년 경기침체 이후 진행된 경기 부양을 위해 정부지출을 조달하는 데 사용되었다.

[그림 Ⅲ-3] 스웨덴과 다른 국가들의 국민부담률 추이

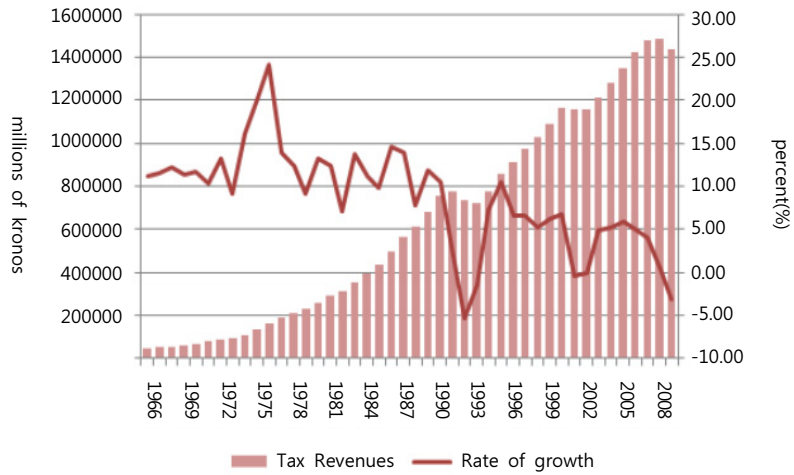
(단위: GDP 대비 비중 %)



자료: OECD.stat.

III. 주요국의 재원조달 정책 137

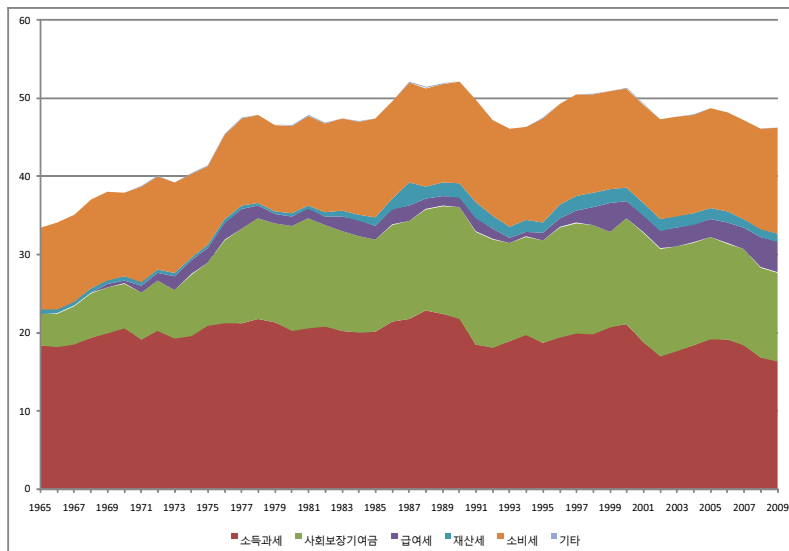
[그림 III-4] Sweden: Total Tax Revenues



자료: OECD.stat.

[그림 III-5] 스웨덴 세입의 구성변화

(단위: GDP 대비 비중(%))



자료: OECD.stat.

다음 시기는 2000년부터 2002년까지로 「2000년 소득세법」 도입으로 3년 동안 세수가 감소한 시기이다. 「2000년 소득세법」은 기존 「1947년 소득세법」을 대체한 것으로, 스웨덴에서 이윤 및 자본이득에 대한 세금을 지속적으로 인하하는 등의 개편이다. 이후 2003년부터 2008년 세계 금융위기까지의 시기는 다시 세수증가율이 5% 수준으로 유지하는 기간이다. 세수증가의 주요 원인은 고용주가 부담하는 고용 관련 세금과 물품 및 서비스 소비세 증가라 할 수 있다.

앞서 언급한 바와 같이, 스웨덴 총세수 중 가장 높은 비중을 차지하는 세목은 소득세이며, 물품과 서비스에 대한 소비세와 사회보장기여금이 그 뒤를 따르고 있다. 1991년 세제개혁 이후 정부는 소득세 부담 감축을 위해 노력하였으며, 이로 인한 소득세수 감소분 충원을 위해 재산세와 급여 및 급여세를 인상하였으나 그 규모 면에서 세수감소분과 비교할 정도는 아니었다. 사회보장기여금은 1970년대 중반까지 세수에서의 구성비가 상대적으로 크지 않은 세목이었으나, 1975년 이후 사회보장제도의 확충에 따라 급격히 증가하였다. 이에 따라 사회보장기여금의 세수수준은 GDP 대비 12~13% 비중인 VAT와 비슷한 세수 규모를 보이게 되었다.

특이한 사실은 1960년대 이후 복지제도가 완비됨에 따라 높았던 소득과세의 비중이 점차적으로 축소되고 있다는 점이다. 이러한 역할 축소는 전체 국민부담률의 상승기에도 동일하게 적용되는데 성장과 복지정책의 균형을 위한 노력으로 판단된다. 대신 복지지출과 직접적으로 연관되는 사회보장기여금 비중은 크게 상승하였다. 사회보장기여금도 대부분 고용소득을 기준으로 부과되고 있다는 점에서 노동부분 과세라고 할 수 있다. 소득세제와 사회보장기여금의 비중을 함께 고려할 경우, 세수입중 비중은 2005년까지 65% 이상을 꾸준히 유지하다가 최근에 59.6% 수준으로 하락하였다.

〈표 III-11〉 스웨덴 세입 구성 변화

(단위: %)

	1965	1970	1975	1980	1985	1990	1995	2000	2005	2009
소득세제	54.9	54.2	50.5	43.5	42.2	41.6	39.3	40.9	39.1	35.2
사회보장	12.1	14.9	19.5	28.8	25.0	27.2	27.6	26.4	26.7	24.4
급여세	0.0	1.1	4.3	2.6	3.7	2.5	2.1	4.3	4.7	8.5
재산세	1.8	1.5	1.1	0.9	2.3	3.5	2.7	3.4	3.0	2.3
소비세	31.2	28.2	24.3	24.0	26.6	25.0	28.1	24.6	26.1	29.1
기타	0.0	0.1	0.2	0.2	0.1	0.2	0.2	0.1	0.1	0.1

자료: OECD.stat.

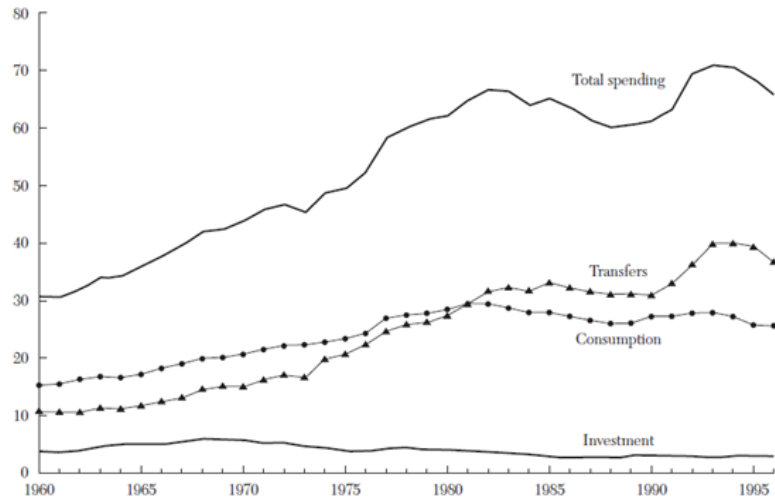
## 2) 정부지출

1960년 이후 스웨덴 정부 재정지출 규모는 꾸준히 증가하여 왔다. 1973~1974년 오일쇼크 이후, 스웨덴의 정부지출 증가로 GDP 대비 50% 수준을 초과하기 시작하였다. 이후에도 꾸준히 증가추세를 보여 주다가 1980년대 후반에는 소폭 감소하였다가 다시 증가하여 1990년대 최고 국가경제의 70% 수준까지 증가하기도 하였다.

1993년 스웨덴 정부는 기록적인 재정적자(GDP 대비 10%내외)에 시달렸으며 심각한 경기침체를 겪게 되자, 공공부문 지출의 대폭적인 축소를 주축으로 한 재정건전화 정책을 추진하였다. 구체적으로 재정지출 축소를 위해 공공부문 직원 수 축소, 공공부문에서 시장경쟁이 가능토록 개방, 정보통신기술의 적극적 이용과 공공부문 근로자에 대한 교육확대를 추진하였다. 이러한 재정건전화 정책은 단기적 관점 뿐만 아니라 중기적 관점에서도 매우 성공적이었다. 그 결과 1998년에 다시 재정흑자를 달성하였으며, 정부지출 규모도 GDP 대비 약 55%였던 1970년대 수준으로 회귀하였다. 그러나 이러한 지출 축소 노력에도 불구하고 스웨덴의 재정지출 규모는 유럽에서 가장 높은 수준을 유지하고 있다.

[그림 Ⅲ-6] 스웨덴 정부지출 변화 추이(1960~1996년)

(단위: GDP 대비 비중 %)



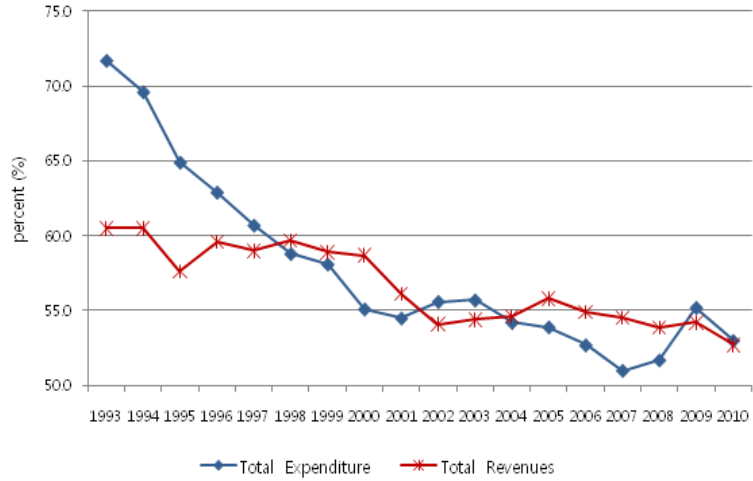
자료: Lindbeck A. (1997), "The Swedish Experiment", Journal of Economic Literature

또한 재정건전화 정책의 일환으로, 1997년 스웨덴 의회는 중앙정부의 연간 최대 지출수준을 설정하는 중앙정부 지출상한제를 도입하였다. 적용되는 지출상한은 의회에 의해 지출대상 연도의 3년 전에 결정하게 된다. 이는 경제정책에 보다 장기적인 시각을 갖도록 하며 동시에 의회와 정부가 모두 중앙정부 재정발전에 큰 통제력을 갖도록 하기 위한 것이다. 재정 지출상한제도에 적용되는 정부지출 부문은 중앙정부 예산에 의한 지출과 노령연금 지출을 포함한다. 다만 중앙정부 부채로 인한 이자지출은 재정지출 상한에 포함되지 않는다.

현재 스웨덴 정부지출의 40% 이상을 사회보장지출이 차지하고 있으며, 교육과 보건 분야는 각각 총지출에서 13% 수준을 차지하는 주요 지출분야이다. 그 외에는 일반공공서비스 부문이 13.6%를 차지하는 중요한 지출분야이다.

[그림 III-7] 스웨덴 정부 수입과 지출 변화추이

(단위: GDP 대비 비중 %)



<표 III-12> 정부지출의 기능별 분류

	2001	2002	2003	2004	2005	2006	2007	2008	2009
일반공공서비스	15.05	15.58	14.01	13.76	14.09	14.54	14.78	14.8	13.57
국방	3.99	3.73	3.63	3.46	3.16	3.19	3.02	2.84	2.72
치안	2.46	2.48	2.49	2.44	2.44	2.52	2.6	2.61	2.6
경제	7.09	7.42	7.51	7.48	7.94	7.7	7.87	8.17	8.53
환경보호	0.54	0.57	0.57	0.62	0.73	0.75	0.71	0.68	0.65
주택및주거환경	1.76	1.57	1.58	1.53	1.55	1.41	1.43	1.47	1.45
보건	11.93	12.19	12.49	12.42	12.48	12.57	12.99	13.27	13.47
문화,종교,여가	1.99	1.93	1.9	1.88	1.93	2.06	2.08	2.2	2.18
교육	13.11	13.1	12.98	13.05	13.05	13.09	13.08	13.23	13.2
사회보호	42.09	41.43	42.84	43.36	42.63	42.17	41.44	40.74	41.63

자료: 스웨덴 재정부

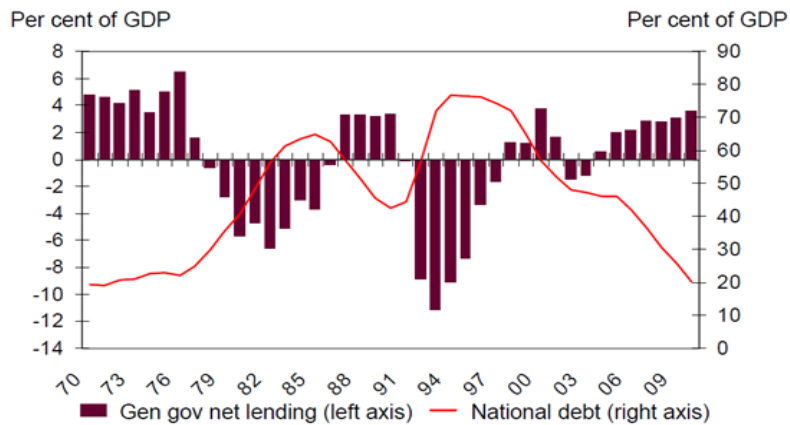
### 3) 정부부채 및 재정적자

스웨덴 정부의 재정상황을 살펴보면 지난 40년간 스웨덴 집권당은 수차례 재정정책 추세의 변화를 시도해 왔음을 알 수 있다. 이러한 재정정책의 변화로 인해 국가 재정의 흑자와 적자를 주기적으로 경험하였다.

첫 번째 재정적자가 심각했던 시기는 1980년 초중반으로 동 시기에 지속된 경제성장 및 세수증가에도 불구하고 발생하였다. 이러한 지속적인 재정적자의 원인은 높은 수준의 복지제도 유지 및 경제성장 유지를 위한 정부지출의 급속한 확대라 할 수 있다. 동 시기에는 제2차 오일쇼크가 발생하였던 시기로 이로 인한 세계적 경기침체가 있었다.

두 번째 재정적자 시기는 1993~1997년 기간으로 1993년 스웨덴의 금융위기와 그에 따른 결과를 해결하기 위한 정부의 노력에 기인하고 있다. 즉, 금융위기 극복을 위한 정부재정의 투입이 크게 증가하여 재정수지 적자가 지속되었다.

[그림 III-8] 스웨덴 정부의 순차입과 국가부채

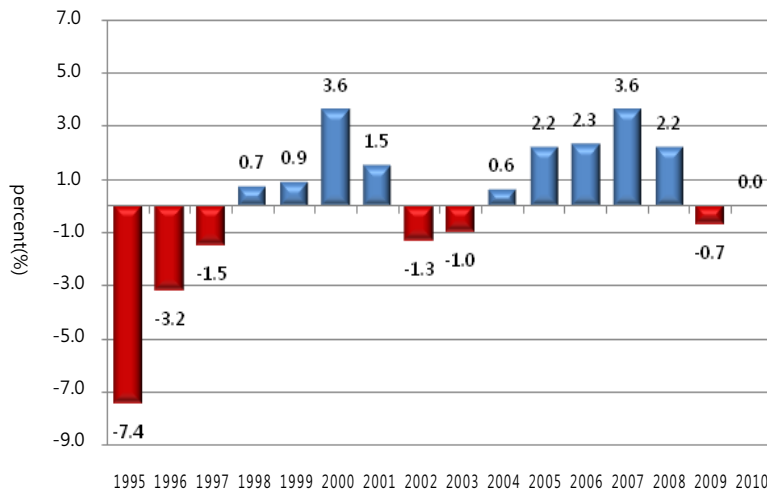


자료: Bergvall D. (2008), Fiscal Rules and the Budget Process, Sweden Ministry of Finance.

스웨덴의 국가부채 수준은 1970년대 중반까지 상대적으로 낮은 수준을 유지하여 왔다. 그러나 1973년 1차 오일쇼크 이후 세계 경기침체로 정부 지출이 증가함에 따라 재정적자가 발생하였고 이는 1970년대 후반부터 국가부채의 증가로 나타났다. 중앙정부는 재정적자를 보전하기 위해 필요한 자금을 해외에서 차입하였고 이에 따라 국가부채 수준이 GDP 대비 20%대에서 1979년에는 40% 이상으로 급증하게 되었다.

[그림 III-9] 스웨덴의 재정수지

(단위: GDP 대비 비중 %)



자료: OECD.stat.

정부 재정수지 적자가 지속된 1987년까지 높은 수준의 국가채무를 보였으나 이후 재정건전화를 통해 재정수지가 흑자로 전환되었다. 국가부채는 2차 오일쇼크 시기 수준인 GDP 대비 약 40% 수준으로 낮아지게 되었다. 그러나 이는 1990년 경제위기로 인해 다시 증가하게 되었다. 경제위기 이후 4년 만에 국가 부채규모가 6천억크로네에서 1조 3천억크로네로 2배 이상 수준으로 증가하였다. GDP 대비 비중으로도

44%에서 78% 수준으로 급격하게 상승하였다.

국가부채 수준은 경기회복과 함께 다시 낮아지게 되었는데 이는 정부 재정수지 흑자 전환에 기인한다. 즉, 1998~2001년 4년 동안 정부 재정수지가 흑자로 전환되었는데 이에선 증권시황 개선에 따른 세수 증가가 큰 기여를 하였다.

스웨덴은 2000년대 비교적 건전한 재정운영에 성공하여 소폭의 재정흑자를 달성하였으며 이를 통해 국가부채를 GDP 대비 34.9% 수준까지 낮출 수 있었다.

#### 4) 국내총생산(GDP)

스웨덴은 수십년간 지속적이고 높은 경제성장을 이루어 1970년경 세계에서 네번째로 높은 1인당 GDP 수준에 도달하였다(Lindbeck A., 2007). 더구나 관대한 복지제도와 우호적인 노동정책을 구축함으로써 교육 및 보건부문을 중심으로 측정하는 '삶의 질 지표(quality of life indicators)'에서 정상을 차지하였다. 공평한 소득분배로 빈곤문제를 해결하였으며 폭넓은 근로복지 프로그램을 시행함으로써 실업률을 3% 미만으로 유지하였다.

그러나 경제호황기에 구축된 경제사회적 체계는 1980년대 들어 여러 가지 문제점을 노출하기 시작하였다. 상대적으로 관대하게 설계된 병가제도(Sick Leave)는 노동자들의 결근을 증가시켰고, 균등한 임금 체계는 노동자로 하여금 기술능력의 개발 및 교육에 대한 의지를 낮추게 되었다. 더구나 상대적으로 높게 설정된 소득세율체계는 근로유인 하락을 더욱 가속화하였다.

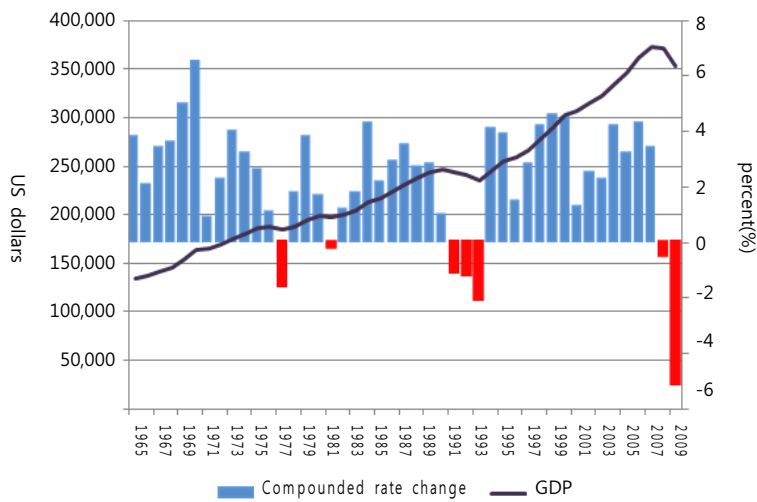
이에 따라 스웨덴의 국가경쟁력 역시 하락하게 되었다. 국가경쟁력의 하락 원인은 민간고정자본 투자 감소로 인한 생산성 증가율의 하락과 노용비용의 상승이다. 국가경제의 생산성 증가율은 1961~1973년 기간 평균 3.2% 수준에 달하였으나 1973~1979년 사이에는 0.6%로 떨어

어졌다. 노동비용 역시 1965~1970년 기간 동안 평균 8.4% 상승하였으나 1970~1975년 기간 동안 평균 12%로 크게 높아졌다.

이에 따라 경상수지는 1974년 적자로 돌아섰으며, 그 규모도 185억 크로네로 GDP 대비 3.5% 수준에 달하였다. 1997년 경기침체에 직면하자 정부는 총수요 확대정책으로 대응하였으며, 동시에 실업문제 완화를 위한 적극적인 노동시장정책, 산업정책 그리고 공공부문 확대 등을 실시하였다.

1981년에도 GDP가 0.2% 감소하는 미미한 경기침체를 경험하였으나 곧 회복하였다. 다시 1990년 초반 전 세계적인 경기침체에 따라 경제규모가 축소되었으며 이는 1992~1993년의 심각한 금융위기를 유발하는 계기가 되었다. 1993년에 발생한 금융위기는 이전부터 존재하던 금융제도의 취약점과 함께 급작스럽게 나타난 부동산 가격폭락에 기인하고 있다.

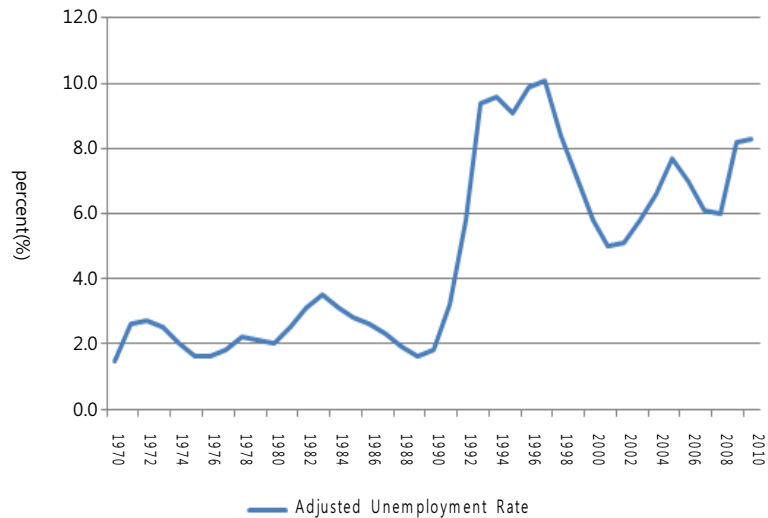
[그림 III-10] 스웨덴의 실질GDP 추이(2009 USD, 1965~2009년)



자료: OECD.stat.

스웨덴은 1980년대에 높은 인플레이션을 경험하였다. 이는 고정환율제가 수출주도형 경제에 불리하게 작용하는 것을 감안하여, 정부가 1981년과 1982년에 화폐가치 하락을 추진하였기 때문이다. 이와 같은 자국 화폐가치 하락은 스웨덴 기업을 상대적으로 유리하게 만들면서, 1983~1984년 기업의 수출 이윤을 2배로 증가시켰고, 각종 산업 부문(철강업, 임업, 엔지니어링 산업 등)이 크게 성장하는 데 도움을 주었다. 아울러 상업용지, 단기금융시장, 주식시장에 대한 투자가 호황을 이루었고, 역사적으로 최저 수준의 실업률을 달성할 수 있었다.

[그림 Ⅲ-11] 스웨덴의 실업률 추이



자료: OECD.stat.

부동산 시장의 경우 이용가능한 공간보다 상업 및 오피스 용지에 대한 수요가 더 많아지면서 부동산 가격이 지속적으로 상승하였다 또한 주거용 주택 대출이자에 대한 세금공제, 높은 물가, 금융부문의 규제완화는 지속적인 가격상승으로 투자인센티브가 높아진 부동산 부문에

엄청난 투기를 야기하였다. 이와 같이 형성된 부동산 거품은 많은 은행들의 부동산 투자를 중개하던 부동산 금융회사인 Nycklen사가 갑작스런 부동산 가격 급락 이후 지불능력을 상실하고 파산을 선언하면서 붕괴되었다. Nycklen사는 공격적으로 고위험 투자를 해왔으며, 이에 부채비율(debt-to-equity ratio)이 100% 수준에 달하였다. 스웨덴 경제가 위기상황에서 벗어난 1994년까지 모든 주요 도시 상업용지 가치는 이전에 비해 70~80% 하락할 정도로 급락하였다(Jonung L., 2009).

이러한 금융시스템의 위기는 스웨덴 경제 및 금융제도에 큰 영향을 미치게 되었다. 총대손액(total credit loss)은 2천억크로네로 추정되며, 모든 유형의 은행이 그 영향을 받았으며 주요 3대 은행은 완전히 지분 구조를 재편해야만 하였다. 구체적으로 스웨덴정부는 위기 극복을 위해 일부 주요은행은 국영화하였고, 이들 은행의 부실자산을 정리하였다. 이러한 적극적 조치들은 매우 성공적이었고 이를 바탕으로 1994년부터 다시 경제성장 궤도로 복귀할 수 있었다.

1990~1993년 기간의 경제위기에서 회복된 이후, 스웨덴은 2008년 세계적 금융위기까지 상대적으로 높은 성장세를 유지해 왔다. 그러나 이와 같은 경제회복 추세에도 불구하고, 1970년대의 낮은 실업률 수준으로 돌아가지는 못하고 있다.

#### 다. 지속적인 국민부담 급등시기(1966~1990)

세입추이에서 살펴보았듯이 스웨덴은 OECD 회원국 중 GDP 대비 세수 비중이 가장 많이, 가장 오랫동안 증가한 국가 중 하나이다. 1966년 이후 1990년에 이르는 기간까지 경기상황에 따른 소폭의 변동이 있었지만 전반적으로 국민부담이 지속적으로 증가하였다. 동 기간 동안 국민부담률이 가장 급등한 시기는 1976년으로 전년 대비 4.0%p까지 증가하였는데 세입 증가율은 무려 24.2%에 달하였다. 그 외에도 국민부담률이 2%p 이상 상승한 시기는 1968년, 1977년, 1986년, 1987년으

로 상당한 부담증가가 이루어졌다. 세입증가율도 각각 12.2%, 13.9%, 14.7%, 14.0%로 상대적으로 큰 폭으로 증가하였다.

이러한 세부담 급등에 대해 스웨덴 국민들은 항상 수용적인 자세를 취했다. 이는 스웨덴에서 세금인상 등에 대한 반대 캠페인이나 시위 등을 찾아볼 수 없는 데서 알 수 있다. 오히려 스웨덴 국민은 전통적으로 높은 조세부담에 대한 반대급부로 광범위한 사회보장혜택을 누리려는 것을 선호했다. 이러한 사회보장혜택은 보건, 연금, 보육, 노인 요양, 교육, 사회서비스, 그리고 각종 사회보장급여를 포함하고 있다.

그러므로 높은 세부담 수준은 사회적 이슈가 되지 않았고 국민들은 국가가 제공하는 사회서비스의 품질에 더욱 관심을 두고 있다. 정치 참여자들도 이러한 국민적 성향에 따라 조세부담 인하가 선거 승리에 부정적으로 작용할 수 있음을 잘 이해하고 있다.

〈표 Ⅲ-13〉 국민부담 급등시기의 부담률 추이

(단위: %, %p)

연도	1966	1967	1968	1969	1970	1971	1972	1973	1974
국민부담률	34.1	35.0	37.0	38.0	37.9	38.7	40.0	39.2	40.4
증가폭	0.7	0.9	2.0	1.0	-0.1	0.8	1.3	-0.8	1.1
세입증가율	11.2	11.5	12.2	11.4	11.8	10.4	13.2	9.1	16.2
연도	1975	1976	1977	1978	1979	1980	1981	1982	1983
국민부담률	41.3	45.4	47.5	47.9	46.7	46.5	47.8	46.8	47.4
증가폭	1.0	4.0	2.1	0.4	-1.2	-0.2	1.3	-1.0	0.7
세입증가율	20.3	24.2	13.9	12.4	9.2	13.2	12.4	7.1	13.7
연도	1984	1985	1986	1987	1988	1989	1990		
국민부담률	47.0	47.4	49.6	52.1	51.4	51.9	52.2		
증가폭	-0.4	0.4	2.2	2.5	-0.7	0.5	0.4		
세입증가율	11.2	9.8	14.7	14.0	7.7	12.0	10.6		

자료: OECD.stat.

III. 주요국의 재원조달 정책 149

그러나 대부분의 스웨덴 국민이 국가 조세체계 및 부담수준을 기꺼이 받아들이고 있다고 할 수 있지만, 실제로 국민 개인생활의 경제행위 통계를 보면 조세부담을 회피하기 위한 노력도 많이 시도되고 있다. 우선 스웨덴 국민들은 노동 관련 조세 및 부가가치세를 회피하기 위해 외부 전문가를 고용하기보다는 스스로 관련 서비스를 제공한다. 즉 주택 및 차량 유지 관련 행위, 건축, 조경 등 각종 가정 관련 서비스가 그 대상이다. 그러므로 이러한 모든 행위는 공식적인 국내총생산 통계에 포함되지 않는 비공식경제 부문으로 남아 있다. 1998년 스웨덴 조세위원회(Swedish Committee on Taxation)의 조사에 의하면 스웨덴의 지하경제 규모는 GNP의 18~23%에 이르는 것으로 나타났다. 더구나 이러한 지하경제 규모는 점차 증가하여 왔는데 1998년 기준 지하경제 규모는 1960년 대비 925%에 이르는 것으로 추정된다. 다른 국가들에 비해 상대적으로 낮은 수준인 경제활동참가율도 비공식적 경제활동에 대한 지표가 될 수 있다. 또한 스웨덴에 만연한 근로자의 결근문제도 심각한 문제이다.

〈표 III-14〉 국민부담 급등시기의 재정상황

(단위: GDP대비 %, %)

	1966	1970	1975	1980	1985	1990
국민부담률	34.1	37.9	41.3	46.5	47.4	52.2
- 소득과세	18.1	20.5	20.9	20.2	20.0	21.8
- 사회보장	4.3	5.7	8.1	13.4	11.8	14.2
- 소비과세	11.1	10.7	10.1	11.2	12.6	13.0
GDP성장률	2.1	6.5	2.6	1.7	2.2	1.0
재정수지	-	4.8	5.0	-5.7	-3.7	3.4
인플레이션	6.4	7.0	9.8	13.7	7.4	10.4

자료: OECD.stat.

비공식 경제활동에의 참여 이외에도 세가지 유형의 적극적인 조세 회피가 시도되고 있다. 이는 부가가치세 탈루, 고세율 물품의 밀수, 물물교환의 활성화 등이다. 25% 수준에 이르는 부가가치세의 탈루는 거래과정에서 영수증을 주고받지 않아 일어나게 된다. 이러한 활동의 많은 부분은 주택과 관련된 페인팅, 목공예, 배관작업 등에서 나타난다. 높은 소비세가 부과되고 있는 담배, 휘발유, 술 등은 불법적 거래 혹은 밀수의 주요 대상이다. 즉, 스웨덴의 남부 국경지대에 거주하는 사람들은 프랑스 혹은 덴마크에서 상대적으로 낮은 가격으로 동 재화를 구매하여 불법적으로 국내시장에서 거래하고 있다. 마지막으로 스웨덴 지하경제에서 많이 이용되는 방법은 교환거래(Barter)이다. 많은 스웨덴 국민들은 자신들이 제공하는 서비스와 다른 서비스를 교환하고 있으며, 종종 이러한 교환시스템은 시장 거래시스템보다 선호되고 있다.

지금까지, 스웨덴 조세위원회는 지하경제활동에 대해 여러 가지 불이익을 주었는데 주로 조세회피에 대한 강한 처벌에 의존하여 왔다. 또한 1984년 이후 시행된 수차례의 조세개혁에서 조세제도로 인한 경제적 왜곡을 줄이는 것을 주요 목표로 삼고 노력해 왔다. 이러한 노력에도 불구하고 지하경제활동은 상당히 스웨덴 사회에 존재하고 있으므로 조세시스템의 지속적인 개선이 필요하다.

#### 라. 1991년 이후 세제개혁<sup>28)</sup>

1990~1991년 기간 스웨덴에서는 중요한 세제개혁이 이루어졌다. 세제개혁의 주요 목표는 소득 및 저축 관련 세금은 인하하고, 소비와 대출관련 세금은 인상하는 것이다. 또한 소득과 자본에 대해 유사한 과세방식을 도입한 것이었다. 이러한 개혁을 통해 자본과세 분야에 있어 과세기반이 크게 확대되었다. 또한 대부분의 근로소득자, 특히 고소

28) 자료는 Norrman E. and McLure C. E. Jr.(1997)과 Sweden Ministry of Finance에서 발췌

득자에 대한 한계세율을 낮추는 추세전환의 시발점이 되었다. 그러나 소득재분배 측면에서 중립적으로 작용하도록 하는 것이 세계개혁의 또 다른 목표였으므로 한계세율 인하로 인한 부정적인 재분배 측면의 영향을 아동수당 및 주택수당의 증가를 통해 보완하였다.

1991년 조세개혁 이전 1985년부터 스웨덴의 조세정책 변화가 시작되었고 이는 1991년의 큰 변화를 거쳐 1994년까지 지속되었다. 다른 나라들과 마찬가지로 정책적 관심이 '재분배 및 투자촉진'에서 '수평적 형평성과 경제적 중립성 강화'로 전환됨에 따라 투자 관련 우대조치를 과감히 축소하였다. 세입 중립성을 달성하는 가운데 이러한 과세기반 확대 노력은 개인소득세 및 법인세의 한계세율을 낮추는 요인으로 작용하였다. 더구나 이러한 과세표준 확대는 고소득자가 전형적으로 누리는 부가혜택(Fringe benefits)이 저율과세됨으로 인해 발생하는 누진성 약화를 방지하는 효과가 있다.

노동 관련 최고 한계세율은 1985년 80%에서 1991년 51%로 인하하 되었으며 과세기반 확대를 위해 대부분의 부가혜택(fringe benefits)은 시장가치로 평가하여 과세대상 소득에 포함하였다. 또한 이자 지출액에 대한 조세지원은 50%에서 30%로 축소하였다.

〈표 III-15〉 국민부담률 추이(1991~2000년)

(단위: %, %p)

연도	1991	1992	1993	1994	1995	1996	1997	1998	1999	2000
국민부담률	49.8	47.3	46.1	46.3	47.5	49.4	50.5	50.7	51.1	51.4
증가폭	-2.4	-2.6	-1.2	0.2	1.1	1.9	1.1	0.2	0.4	0.4
세입증가율	2.8	-5.4	-1.4	7.3	10.5	6.5	6.6	5.3	6.3	6.7

자료: OECD.stat.

몇 가지 중요한 추가적인 개혁들은 1991년 이후 자본이득 과세분야

에서 이루어졌다. 자본소득에 대한 모든 수익은 인플레이션을 고려하지 않고 30%로 과세하는 것이 일반적인 원칙이었으나 1992년 25%로 인하하였다. 자본이득의 경우 발생시점이 아닌 실현시점에 부과하는 원칙은 유지되었다. 추가적으로 자본소득에 대한 과세방식은 기존의 누진과세 방식에서 비례과세 방식으로 대체되었는데 이로 인해 비율과세되는 자본소득과 누진과세되는 노동소득을 구분할 필요가 있게 되었다.

또한 법인소득에 대한 과세방식 역시 중립성을 강화하는 방향으로 개정되었다. 법정세율은 30%로 인하한 반면 법인의 비과세되는 자본축적 가능성은 실질적으로 크게 축소하였다. 1994년 30%이던 법인세 법정세율은 28%로 인하되었으며, 신규 취득주식 배당금에 대한 공제 제도는 폐지하였다. 대신 일반에 공개된 법인의 주식 배당금에 대해서는 면세하고 자본이득에 대한 세율은 다시 12.5%로 인하하였다. 동시에 이익에 기초한 조세 지원체제로 전환하였다.

세제개혁에 의해 변화된 가장 중요한 특징은 다음과 같이 여섯 가지로 요약할 수 있다. 첫째, 이전에 시장가치보다 상당히 낮은 가액으로 산정해왔던 부가혜택(Fringe benefits)에 시장가액 전체를 반영하여 과세하게 되었다. 이처럼 부가혜택에 대해 전액 과세함으로써 서로 다른 유형의 소득에 대한 과세제도의 균형을 이루었다. 둘째, 중앙정부 소득세는 일정 기준소득 수준을 초과한 부분에 대해서만 부과되고 동 기준소득을 초과하지 않는 소득자는 지방정부 소득세만 납부하게 된다. 중앙정부의 경우 소득세율이 20%이며 지방정부의 평균 30% 수준으로 최고 한계 소득세율은 50%에 이른다. 셋째, 자본소득은 근로소득과 구분되어 과세된다. 자본소득에 대해서는 30%의 비례세율로 과세되며 국세이다. 넷째, 부가가치세 과세대상에 서비스부문의 대부분을 포함할 수 있게 되었다. 과거에는 물품과 함께 서비스부문의 일부분만 과세대상에 포함되었던 것에서 과세기반이 확대되었다. 세제개혁 이후 부가가치세 세율은 25%로 설정되었다.

다섯째, 법인세율은 52%에서 28%로 인하한 반면, 법인 이득의 비과세 부문으로의 전환은 엄격히 제한하였다. 여섯째, 화석연료에 포함된 탄소와 유황성분에 대한 과세를 시행함으로써 전반적인 재정상황 개선에 기여하였다.

세제개혁을 통해 세원의 일부가 조정되었다. 중앙정부 소득세는 과세 최저한 이상의 소득에 대해서만 부과되기 때문에 중앙정부 세입에서 상대적으로 작은 부분을 차지하게 된 반면 새로운 세목이 신설되고 세율이 인상된 소비세 부문에서 재화 및 용역 거래액의 중요성은 높아졌다. 한편 지방정부와 사회보험부문의 과세베이스는 증가하였다. 법인세 부문은 세율인하와 세원확대가 동시에 추진되어 세수측면에서 전반적으로 큰 변화가 없었다. 그러나 산업별로 미치는 효과는 세원확대 조치의 적용 여부에 따라 상당한 차이가 있었다.

〈표 III-16〉 국민부담률 추이(2001~2009년)

(단위: %, %p)

연도	2001	2002	2003	2004	2005	2006	2007	2008	2009
국민부담률	49.4	47.5	47.8	48.1	48.9	48.3	47.4	46.3	46.4
증가폭	-2.1	-1.9	0.3	0.3	0.8	-0.6	-1.0	-1.1	0.1
세입증가율	-0.5	0.0	4.8	5.2	5.8	5.1	4.1	0.5	-3.1

자료: OECD.stat.

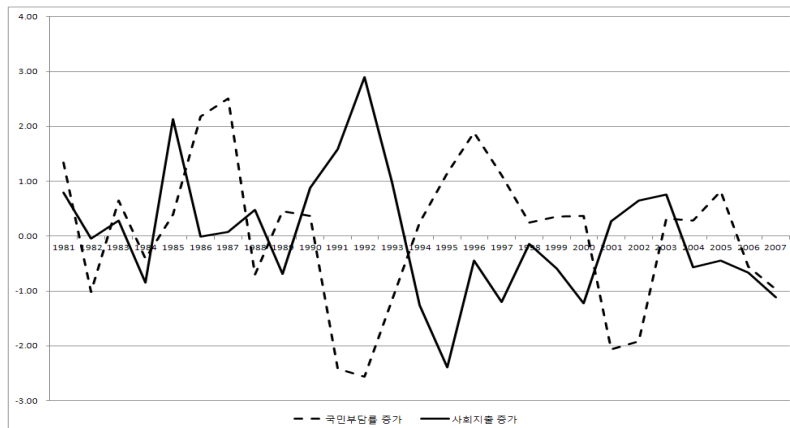
현재까지 1991년 세제개혁의 주요 특징들은 유지되고 있다. 가장 중요한 변화는 개인소득세에서 과세 최저한 이상의 중앙정부 소득세율이 25%로 인상한 것이다. 다음으로는 25% 단일세율이 적용되는 부가가치세를 재화 및 서비스 유형에 따라 복수세율 체계로 전환한 것이다. 일반세율로 25%를 유지하면서 음식 및 숙박(단, 조식은 25%) 부문에는 12%, 인쇄물, 문화 및 운송서비스에 대해서는 6%로 차등화하였다.

### 마. 복지재정 규모 급등기의 재원조달정책

1980년대 이후 스웨덴에서 사회복지지출이 크게 증가한 시기는 1990년대 초반이라 할 수 있다. 공공사회지출 수준이 1989년 GDP 대비 29.3%에서 1990년 30.2%, 31.8%(1991), 34.7%(1992), 35.7%(1993)까지 급격하게 증가하였다. 이러한 사회복지지출 증가는 1990~1993년간의 경제위축에 따른 것으로 판단된다. 동 기간 동안 스웨덴의 GDP성장률은 각각 1.0%, -1.1%, -1.2%, -2.1%로 불황을 경험하였기 때문이다. 1989~1993년 기간 동안 스웨덴의 공공사회지출은 연평균 9.8%의 높은 성장률을 보여주었다. 그 중에서도 가장 높은 성장률을 보여준 것은 실업 관련 지출로 연평균 50.7%의 폭발적 증가추세를 보이며 경기불황에 따른 정부 대응을 보여준다. 동시에 실업자의 훈련 등을 포괄하는 적극적 노동시장 정책관련 지출도 연평균 21.7%의 높은 성장세를 보이며 공공사회지출 증가를 주도하였다.

[그림 III-12] 스웨덴의 공공사회지출과 국민부담률 변화

(단위: GDP 대비 %p)



주: 전년 대비 변화폭  
자료: OECD.stat.

그러나 이러한 공공사회지출 증가추세에도 불구하고 동기간 국민부담률은 오히려 감소하였다. 경기불황을 극복하기 위해 근로소득 및 저축에 대해 적용되던 높은 세율을 인하하고 대신 각종 부가급여를 소득세 과세대상에 포함시키는 수평적 형평성 강화정책을 취하였기 때문이다. 또한 법인세율 역시 인하하였으며 부가가치세는 비과세부문을 축소하는 정책을 시행하여 세수감소 요인으로 작용하였다. 그러나 국민부담률은 1990년대 초반 경기침체에서 회복되기 시작하자 증가하기 시작하였으며, 공공사회지출은 이와 반대로 실업급여를 중심으로 하락 혹은 정체 추세를 보였다.

그 외 1985년 공공사회지출의 큰 폭 증가가 있었는데 이는 적극적 노동시장정책의 지출이 증가하였기 때문이다. OECD 데이터베이스에 따르면 스웨덴의 적극적 노동시장정책 지출부문은 1985년부터 분리되어 제공되었는데, 동 연도에 제도 확대 등을 통한 대폭적인 지출 증가가 존재하였을 것으로 판단된다.

〈표 III-17〉 공공사회지출 급등기의 복지지출 구조변화

(단위: 백만크로네, %)

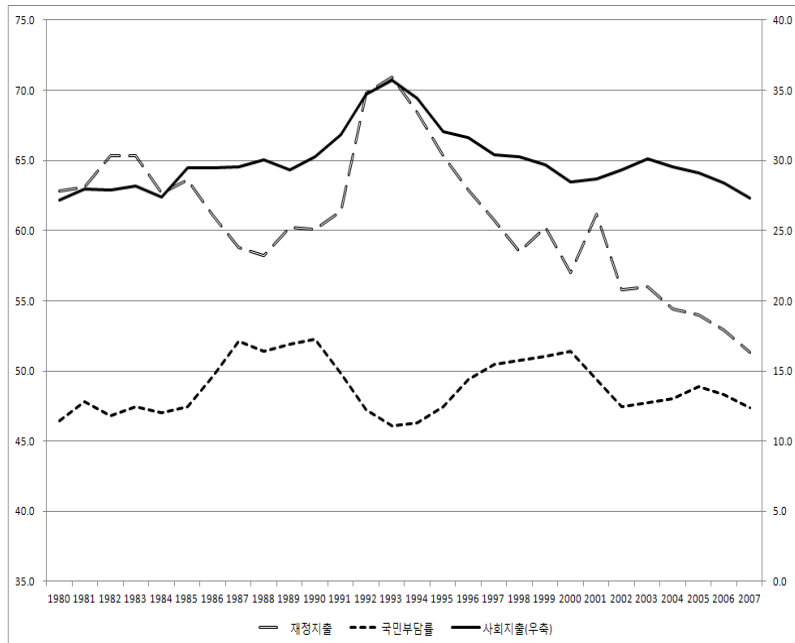
	1989	1990	1991	1992	1993	평균증가율
고령	111,081	123,737	136,851	161,557	168,372	11.0
유족	8,585	9,463	10,714	11,581	11,952	8.6
장애	73,928	80,174	82,403	72,902	84,001	3.2
보건	96,821	107,189	110,492	111,169	105,335	2.1
가족	53,180	63,917	74,458	75,474	69,051	6.7
노동	19,934	23,678	35,164	43,562	43,763	21.7
실업	8,259	12,480	24,001	39,047	42,629	50.7
주택	8,316	9,324	12,860	14,234	18,142	21.5
기타	6,630	7,473	9,217	10,512	17,966	28.3
지출합계	386,734	437,435	496,160	540,037	561,211	9.8

자료: OECD.stat.

공공사회지출이 크게 증가하였던 시기의 재원조달 측면을 분석하기 위해 전체 재정지출과 국민부담률을 동시에 살펴본다. 공공사회지출의 증가가 일어난 1990년대 초반에는 전체 재정지출이 공공사회지출 증가 폭보다 더 크게 증가하였다. 이는 경제침체를 벗어나기 위한 정부의 지출확대정책이 복지부분뿐만 아니라 다른 부분에서도 이루어졌음을 알 수 있다. 또한 경제위기 이후 공공사회지출은 점진적으로 위기 이전 수준으로 회복되었으며 재정지출규모는 오히려 위기 이전보다 낮아졌다. 이러한 변화는 1990년대 초반 경제위기 이후 재정지출 구조에 대한 변화가 상당하였음을 보여주며 이는 비복지 분야 지출에서 더욱 크게 조정되었음을 보여준다.

[그림 Ⅲ-13] 스웨덴의 재정지출, 국민부담률, 공공사회지출 추이

(단위: GDP 대비 비중 %)



자료: OECD.stat.

한편 국민부담률은 경기침체와 조세개혁으로 크게 낮아지게 되어 전반적인 정부 재정수지는 크게 악화되었다. 스웨덴 정부의 재정수지는 1990년 GDP 대비 3.4%의 흑자에서 재정지출 증가와 국민부담률 하락 속에서 1993년 -11.2%까지 급격히 악화되었다. 이러한 재정수지 적자추세는 재정지출의 지속적인 규모축소와 국민부담률의 회복 등으로 인해 1998년에야 흑자로 전환되었다.

요약하면 1985년의 공공사회지출 증가는 적극적 노동시장 정책의 확대에 따라 나타났는데 국민부담률 증가와 동반하여 나타났다. 재정지출 증가폭은 상대적으로 공공사회지출 증가폭보다 낮아 재정지출 구조의 변화도 동시에 발생하였음을 알 수 있다. 높아진 사회복지지출 수준은 지속적으로 유지되었으며 다른 재정지출 수준을 지속적으로 축소하여 전반적인 재정지출 구조 혁신이 비복지부문에 활발하였음을 알 수 있다. 한편 1990년대 초반의 공공사회지출 증가는 상당부분 경제위기의 영향에 따른 것인데 경기침체와 함께 발생하는 실업부문과 적극적 노동시장 정책부문의 지출 증가가 그 원인이다. 경기침체로 전반적인 재정지출이 증가하는 가운데 공공사회지출도 증가한 반면 국민부담률은 하락하여 정부 재정수지가 크게 악화되었다. 위기 이후 공공사회지출은 이전 수준으로 점차 줄어들었으며 재정지출은 이전보다 낮은 수준으로 낮아졌다. 이는 경제위기 이후 재정지출 축소 노력이 비복지부문에 크게 발생하였음을 보여준다. 결국 스웨덴은 공공사회지출의 증가 이후에는 적극적인 재정지출 축소와 재원확보 노력이 동시에 이루어져 재정건전성을 유지하였다.

### 3. 이탈리아

#### 가. 개요

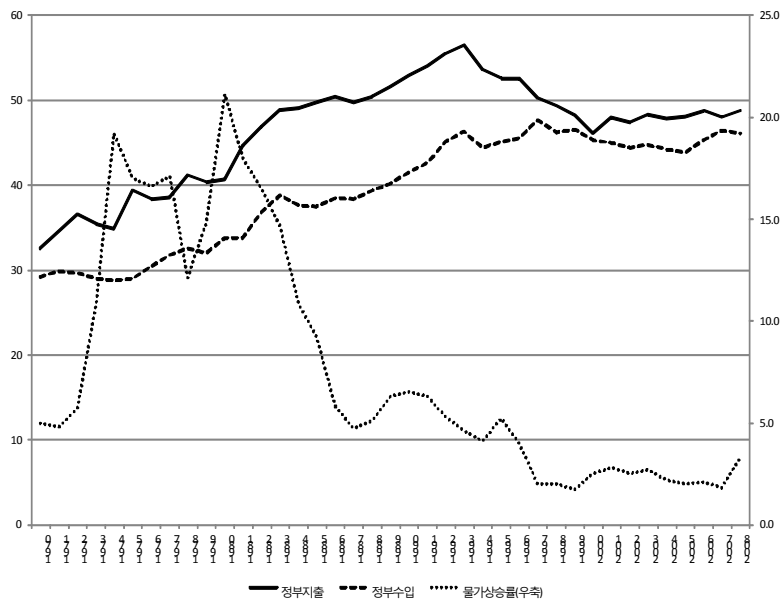
이탈리아는 1970년 이후 지속적인 재정적자를 보여오고 있다. 이러

한 재정적자의 확대에는 정부지출의 빠른 증가가 기여하였다. 즉, 1970년 GDP 대비 32.5% 수준이었던 정부 지출수준은 1993년 56.4%까지 증가하며 최고수준을 기록하였다. 동 기간 정부의 재정수입도 29.2%에서 46.3%로 크게 증가하였지만 그 격차인 재정수지는 -3.2%에서 -10.1%로 크게 악화되었다.

재정지출의 증가는 과거 높았던 인플레이션에 따라 국민생활 안정을 위한 재정부담이 늘어났기 때문이다. 연금 등 다양한 복지 수요는 인플레이션이 높아짐에 따라 더욱 높아졌기 때문이다. 1970년대에서 1980년대 중반까지 이탈리아의 인플레이션율은 10% 이상으로 다른 선진국들에 비해 높은 수준이었다. 이러한 높은 인플레이션 수준은 1980년대 중반부터 10% 이하 수준으로 낮아져 안정화된 상태이다.

[그림 III-14] 이탈리아의 정부지출 및 수입, 물가상승률 추이

(단위: GDP 대비 %, %)



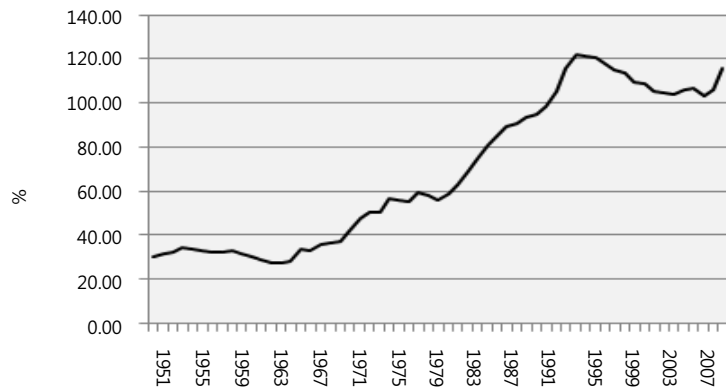
자료: OECD.stat.

III. 주요국의 재원조달 정책 159

이와 같은 꾸준한 재정지출 증가추세로 인해 1960년대 초반 이후 지속적으로 재정지출이 재정수입을 초과하였으며 이는 공공부채의 기하급수적인 증가를 초래하였다. 따라서 이 시기는 계속된 재정수입 증가에도 불구하고 더욱 높은 재정지출증가가 이루어져 긴축 재정정책시기를 할 수 없다. 특히 재정적자로 인해 공공부채가 누적되기 시작하자 1970년부터 '정부차입이자'가 국가재정에 큰 부담이 되기 시작하였으며, 1980년에는 전체 정부지출의 10.7%를 차지하는 수준이 되었다. 정부지출의 엄청난 증가는 일반적으로 사회복지지출(welfare expenditure), 생산 관련 보조금(subsidies on production), 이자지불액(interest payments) 등에 기인하는 것으로 평가되고 있다.

[그림 III-15] 이탈리아의 공공부채 추이

(단위: GDP 대비 %)



자료: IMF database.

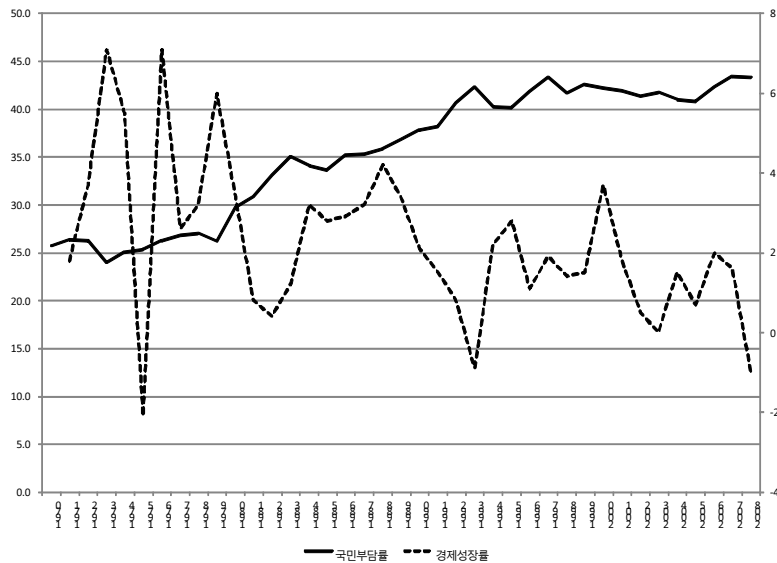
한편 이탈리아의 국민부담률은 1960년대부터 꾸준히 증가했다. 국민부담률은 1965년 25.5%에서 1975년까지는 25~26% 수준을 꾸준히 유지하다가 1980년 이후 급속하게 증가하기 시작하였다. 이러한 국민부담률 증가는 1970년대부터 지속적이고 빠른 속도로 증가하기 시작

한 정부지출로 인해 재정적자가 확대되었기 때문이다. 즉 높은 인플레이션의 지속 등으로 인해 재정지출의 확대요구가 높아진 상황에서 재정적자의 급속한 증가를 막기 위해 국민부담률을 높여 나간 것으로 판단된다. 1970년대의 높은 인플레이션은 이탈리아 산업의 국제경쟁력을 위하여 정부가 지속적으로 리라화의 평가절하를 추진하였기 때문이다<sup>29)</sup>.

구체적으로 1975~1985년 기간 동안, GDP 대비 국민부담률은 8.3%p 증가하였고 1985~1995년의 기간에도 6.5%p 증가하여 OECD 회원국들 가운데서도 가장 빠르게 증가한 국가이다. 1975~1985년 기간 동안 국민부담률 증가 폭 8.3%p는 동 기간의 재정지출 증가폭 10.5%p를 대부분 감당할 수 있을 수준이다. 그러나 여전히 적자를 벗어나지 못하여서 국가부채의 증가는 지속되었다.

[그림 III-16] 이탈리아의 국민부담률 및 경제성장률 추이

(단위: GDP대비 %, %)



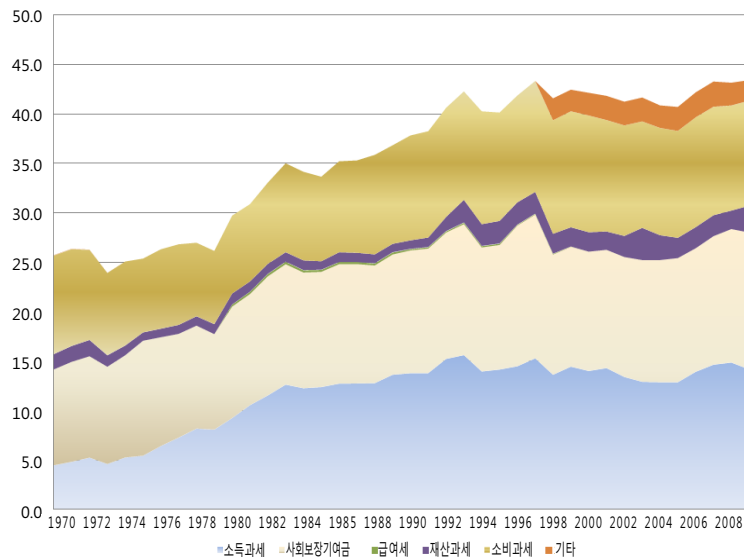
자료: OECD database.

29) 이탈리아 Ministry of Economy and Finance의 관계자 면담 결과

경제성장 수준은 1970년대 환율조정으로 인해 3~4% 수준의 실질 성장률을 유지하였으나 1992년 금융위기를 경험하고 난 이후에는 2% 수준으로 크게 낮아졌다. 즉 유럽통합을 위한 노력이 단계적으로 강화됨에 따라 경제성장을 뒷받침하기 위한 재정 및 환율정책을 시행할 수 없었기 때문이다. 실제 1992년 조인된 마스트리스 조약은 각 회원국가의 재정규율을 규정함으로써 이전의 막대한 재정적자 유지가 어렵게 되었으며 유로화 도입을 위한 EMU 체제의 강화는 환율의 조정을 어렵게 만들었기 때문이다.

[그림 III-17] 이탈리아 세목별 세입구조(1970~2009년)

(단위: GDP 대비 %)



전반적인 국민부담률 증가추세에서 주목할 만한 시기는 1980~1983년 기간과 1990~1993년 기간이다. 동 기간은 상대적으로 국민부담률 증가가 가속화되었던 시기이다. 1980~1983년 기간(4년) 동안에는 국민부담률이 약 8.8%p 증가하여 연간 약 2.2%p씩 국민부담률이 증가하였다. 이 기간의 경제성장률은 연평균 1.5% 수준에 불과해 경기불황

기에 국민부담이 급격하게 증가한 시기라 할 수 있다. 또 다른 국민부담률 급등시기인 1990~1993년기간(4년)에는 국민부담률이 5.4%p 증가하여 연평균 1.4%p씩 증가하였다. 역시 경제상황은 불황기를 경험하였는데 연평균 0.9%로 낮은 수준이었으며 1993년 경제성장률은 -0.9%로 경제규모 자체가 줄어든 시기이다.

### 나. 1980~1983년 국민부담률 급등시기

1980년대 초반의 국민부담률 급등기는 이전 시기의 높은 인플레이션, 테러 등 정치·사회적 불안에 대한 대응의 성격을 지니고 있었다. 이탈리아의 인플레이션 수준은 1972년 5.7%에서 1974년 19.2%로 급격히 높아졌는데 이후 10년간 10% 이상의 극심한 인플레이션을 경험하였다. 이는 이탈리아 수출과 산업의 국제경쟁력 강화를 위해 자국화폐인 리라(lira)의 가치를 지속적으로 하락시키는 정책을 취하였기 때문이다. 이러한 환율 평가절하 정책은 유럽통화제도(European Monetary System)에 가입연도인 1979년에만 중단되었는데 이는 EMS의 가입조건으로 이탈리아 리라 화폐가치를 상대적으로 안정적인 독일 마르크화 가치에 고정하는 고정환율제를 요구했기 때문이다.

리라화의 평가절하를 통한 국제경쟁력 강화로 GDP 성장률은 1975년의 경기침체기(스태그플레이션 시기)를 제외하고 1970년대 후반까지 상당히 높은 수준으로 지속될 수 있었다. 1975년에는 경제규모 축소를 경험하였는데 이는 1973~1974년의 중동 오일쇼크와 미국 주식시장 붕괴의 영향을 받았기 때문이다.

정치적·사회적 측면에서 이탈리아는 1960년대 후반부터 1980년대 후반까지 현대사에서 가장 폭력적 시기중 한 시기를 겪었다. 'The years of the lead'로 알려진 그 시기 동안 광범위한 사회적 충돌 및 좌익·우익 정치그룹에 대한 전례 없는 테러행위가 발생하였다. 1969년에서 1981년 사이 폭탄테러, 암살 및 적대적인 민병대 간 거리전쟁 등

의 정치적 폭력으로 인해 거의 2,000명에 가까운 살인이 발생하였다. 이러한 테러조직의 목적은 집권 정당인 기독교민주당(Christian Democracy Party) 정부를 불안정하게 만드는 데 있었다. 기독교민주당은 좌익 및 우익 당파가 모두 포함된 포괄적인 정당으로 1944년부터 1992년까지 약 50여년 간 이탈리아 정치를 주도하였다.

국민들의 관심은 주로 극심한 인플레이션, 정부 차입이자 증가 및 사회·정치적 혼란 등에 있었으며 사회안정을 위해 조세 인상에 대해 크게 반대하지 않았다. 오히려 악화된 국가경제 상황을 극복하기 위해 필요한 조치로 받아들였다. 구체적으로 세목별로는 1980~1983기간 동안 크게 증가한 항목은 소득 관련 과세이다. 소득 관련 세수는 1980년 GDP 대비 9.3%에서 1983년 12.6%로 3.3%p 증가하였다. 이는 동 기간 국민부담률 증가폭 5.3%p의 60% 이상을 차지하고 있다. 소비과세의 기여폭도 동기간 1.1%p에 달하였으며 노동소득에 대해 부과되는 사회보장기여금은 0.9%p 기여하였다.

〈표 III-18〉 1974~1983년 이탈리아 재정 관련 지표

(단위: GDP 대비 %, %)

	1974	1975	1976	1977	1978	1979	1980	1981	1982	1983
국민부담률	25.1	25.4	26.3	26.8	27.0	26.1	29.7	30.9	33.0	35.0
- 소득과세	5.3	5.4	6.4	7.3	8.2	8.1	9.3	10.6	11.5	12.6
- 사회보장	10.3	11.6	11.0	10.5	10.4	9.7	11.3	11.3	12.1	12.2
- 소비과세	8.5	7.4	8.0	8.1	7.4	7.4	7.9	7.8	8.2	9.0
GDP성장률	5.5	-2.1	7.1	2.6	3.2	6.0	3.4	0.8	0.4	1.2
재정수지	-6.3	-10.3	-7.9	-7.0	-8.5	-8.3	-7.0	-10.9	-10.0	-10.1
인플레이션	19.2	17.0	16.6	17.1	12.1	14.8	21.1	18.0	16.5	14.6
공공부채	50.2	56.6	56.2	55.2	59.5	58.3	56.1	58.5	63.1	69.4

자료: OECD.stat, IMF Database.

### 다. 1990~1993년 국민부담률 급등시기

1990년대 초반의 국민부담률 증가시기를 앞둔 1989년 이탈리아 재정정책의 조정(fiscal adjustment)이 시작되었다. 이는 1980년대 들어 10% 이상 수준으로 확대된 재정수지 적자로 인해 공공부채가 급격하게 증가하였기 때문이다. 1980년대 적극적 재정지출로 인해 3% 내외 수준의 경제성장률을 달성하였지만 재정 유지 가능성 등의 측면에서 재정정책의 조정이 시작되었다. 우선 가계가 부담하는 조세 및 사회보장기여금이 증가하였으며, 정부지출 삭감조치도 이어졌다. 이러한 조치들로 이탈리아 재정수지는 점차 개선되었으며 국가부채는 시차를 가지고 개선되는 추세를 보였다. 그러나 1992~1993년의 세금 인상은 일시적인 조치였으며, 1994~1995년에 세금 인하 조치가 다시 뒤를 이었다.

〈표 III-19〉 1984~1993년 이탈리아 재정 관련 지표

(단위: GDP 대비 %, %)

	1984	1985	1986	1987	1988	1989	1990	1991	1992	1993
국민부담률	34.1	33.6	35.2	35.3	35.8	36.8	37.8	38.2	40.6	42.2
- 소득과세	12.3	12.4	12.7	12.7	12.8	13.6	13.8	13.8	15.2	15.6
- 사회보장	11.7	11.7	12.1	12.1	11.9	12.2	12.4	12.6	12.8	13.3
- 소비과세	8.9	8.5	9.2	9.3	10.0	10.0	10.6	10.7	11.0	10.9
GDP성장률	3.2	2.8	2.9	3.2	4.2	3.4	2.1	1.5	0.8	-0.9
재정수지	-11.5	-12.4	-11.9	-11.5	-11.0	-11.4	-11.4	-11.4	-10.4	-10.1
인플레이션	10.8	9.2	5.8	4.7	5.1	6.3	6.5	6.3	5.3	4.6
공공부채	74.9	80.9	85.1	89.1	90.8	93.3	95.2	98.6	105.5	115.7

자료: OECD.stat, IMF Database.

1990~1993년 국민부담률 증가 폭 4.4%p(37.8%→42.2%)에 가장 큰 기여를 한 것은 역시 소득과세이다. 소득과세 비중은 동 기간 1.8%p 증가(13.8%→15.6%)하여 국민부담률 증가에 크게 기여하였다. 사회보장기여금 부문도 0.9%p(12.4%→13.3%)기여하였으며 소비과세는 0.3%p로 소폭 기여하였다.

지출 축소 및 세입증가를 목표로 한 재정정책 조정으로 경제는 강력한 긴축기조로 전환되었다. 이로 인해 GDP 성장률은 1988년 4.2%를 정점으로 하락하기 시작하였고 1993년에는 경기침체로 -0.9%까지 낮아졌으며 민간투자 크게 낮아졌다.

1990~1993년 기간의 국민부담률 증가는 이탈리아 역사의 주요한 정치적 위기의 하나인 'Mani Pulite'라는 부패추방운동이 전개되는 가운데 이루어졌다. 'Mani Pulite'는 1992년부터 이탈리아에서 전국적으로 전개된 '부패추방운동'으로, 당시 정부 및 집권 정당의 와해를 이끌었다. 또한 많은 정치인과 기업가들이 부패혐의로 체포되었으며 자살하기도 하였다. 이러한 노력의 과정에서 1992년에는 반마피아 재판을 담당한 지방치안판사 2명이 암살되기도 하였다. 이러한 정치적 위기 가운데 의회는 새로운 정부를 구성할 수 없어 이전 국영은행장을 정부수반으로 임명하였다. 따라서 정치적 영향력을 받지 않은 전문적인 정부(technical government)가 탄생하여 보다 경제적 논리에 입각한 재정건전화 정책을 추진할 수 있었다. 이후 정부재정지출 수준은 1993년 이후 급격하게 감소하였다.

보다 직접적으로 이탈리아 정부가 경제상황 극복을 위해 세금을 인상한 이유는 1992년 7월에 서명한 'Treaty of Maastricht(유럽 정치·경제통합조약)' 요건의 준수 필요성이다. 이 조약은 EU 회원국에 EMU(European Monetary Union, 유럽통화연맹) 3단계 가입과 자국화폐 대신 유로화를 채택하기 위해 몇 가지 기준(some criteria)을 준수하도록 의무를 부여하였기 때문이다.

〈마스트리히트 조약 제121조 (1)에 규정되어 있는 주요 기준〉

- 1) 물가상승률: EU 회원국 중 가장 낮은 물가상승률을 달성한 3개 국가의 평균 물가상승률보다 1.5%p 이상 높지 않을 것
- 2) 정부 재정:
  - a. 연간 재정적자: GDP 대비 연간 재정적자율은 이전 회계연도 기준으로 3%를 초과해서는 안 됨. 만일 이를 준수하기 어려울 경우에는, 최소한 3%에 가장 근접한 수준일 것을 요구
  - b. 정부 부채: GDP 대비 전체 정부 부채율은 이전 회계연도 말 기준으로 60%를 초과해서는 안됨. 만일 특별한 상황 때문에 이 부채율 기준을 준수할 수 없다면, 적절한 속도와 금액에 의해 충분히 낮추어가야만 함.
- 3) 환율: 조약 가입 희망국들은 2년 연속으로 EMS(유럽통화제도)의 (ERM II) 환율메커니즘에 가입해야 하며, 그 기간 동안 자국화폐의 가치를 절하해서는 안 됨.
- 4) 장기이자율: 명목상의 장기이자율은 가장 낮은 물가인상률을 달성한 3개 국가보다 2%p 이상 높지 않을 것

Main criteria from Article 121(1) of the Treaty of Maastricht

1. Inflation rates: No more than 1.5 percentage points higher than the average of the three best performing (lowest inflation) member states of the EU.
2. Government finance:
  - a. Annual government deficit: The ratio of the annual government deficit to gross domestic product (GDP) must not exceed 3% at the end of the preceding fiscal year. If not, it is at least required to reach a level close to 3%. Only exceptional and temporary excesses would be granted for exceptional cases.
  - b. Government debt: The ratio of gross government debt to GDP must not exceed 60% at the end of the preceding fiscal year. Even if the

target cannot be achieved due to the specific conditions, the ratio must have sufficiently diminished and must be approaching the reference value at a satisfactory pace.

3. Exchange rate: Applicant countries should have joined the exchange-rate mechanism (ERM II) under the European Monetary System (EMS) for two consecutive years and should not have devalued its currency during the period.
4. Long-term interest rates: The nominal long-term interest rate must not be more than 2 percentage points higher than in the three lowest inflation member states.

#### 라. 1996~1997년 국민부담률 급등시기

이탈리아는 1990년대 초반 재정건전화 정책을 시행한 결과 재정수지가 개선되었고 수출호조와 함께 경제성장률도 회복되었다. 1994년과 1995년에 수출량(export volume)은 GDP의 약 4%에 달하는 무역흑자와 더불어 각각 10.7%, 13.6%씩 증가하였다. 이러한 수출부문의 호조는 이전의 경험과 같이 자국 화폐 리라의 평가절하에 기초하였다. 유럽 단일통화 도입을 위한 범유럽 국가의 노력이 지속되는 가운데 리라화의 평가절하가 가능하였던 것은 1992년 경제위기를 겪으면서 이탈리아가 유럽의 유럽통화제도(EMS)에서 탈퇴하였기 때문이다. EMS는 장기적인 단일통화 도입을 위해 통화가치의 안정을 요구하였는데 이는 수출을 통한 경기회복을 추구하는 이탈리아로서는 받아들이기 어려웠기 때문이다.

1996년의 대폭적인 국민부담률 증가(1.7%p)는 이전의 시기와 달리 사회보장기여금의 증가로 초래되었다. 사회보장기여금 부담률은 1995년 GDP 대비 12.6%에서 1996년 14.3%로 1.7%p 증가하여 전체 국민부담률 증가폭과 동일한 증가세를 보였다. 사회보장기여금은 주로 근

로자를 각종 은퇴, 실업 등의 위협으로부터 보호하기 위해 고용주와 나누어 부담하게 되는 넓은 의미의 노동 관련 과세라 할 수 있다.

〈표 III-20〉 1994~1997년 이탈리아 재정 관련 지표

(단위: GDP 대비 %, %)

	1994	1995	1996	1997
국민부담률	34.1	33.6	35.2	35.3
- 소득과세	14.0	14.2	14.5	15.3
- 사회보장	12.6	12.6	14.3	14.6
- 소비과세	11.4	10.9	10.8	11.2
GDP성장률	3.2	2.8	2.9	3.2
재정수지	-9.1	-7.4	-7.0	-2.7
인플레이션	10.8	9.2	5.8	4.7
공공부채	74.9	80.9	85.1	89.1

자료: OECD.stat, IMF Database.

한편 수출회복 등으로 경기상황이 개선됨에 따라 이탈리아는 유럽 통화연합(EMU)에 다시 가입하기 위하여 그 전제조건인 재정상황의 개선을 추진하였고 이를 위해 조세부담을 증대시켰다. 첫 번째 세금인상은 1995년 1월부터 1996년 5월까지 이탈리아를 통치한 무정파 정부(non-party technical government)에 의해 도입되었으며, 두 번째는 중도좌파 정부에 의해 도입되었다. 이러한 국민부담 증대 조치로 이탈리아는 EU 통화기구 가입을 위한 재정요건을 충족할 수 있었으며, 이에 따라 다시 1998년 5월 EMU에 가입을 승인받게 되었다.

이탈리아의 국민부담률 증가시기인 1990~1993년과 1996~1997년의 정책변경 요인은 EU 회원국 요건(EU's requirements) 및 EMU 가

입을 위한 기준(criteria for being part of the EMU) 충족 등의 필요성에 의해 추진되었으며 국민적 동의를 얻었던 것으로 판단된다. 이탈리아 국민들의 EU 통합에 대한 우호적인 인식으로 인해 이를 달성하기 위한 노력으로서 국민부담률 인상은 국민적인 공감대가 높았던 것으로 판단된다.

#### 마. 복지재정 규모 급등기의 재원조달정책

이탈리아의 공공사회지출 수준은 1980년대 초반과 1990년대 후반 이후 꾸준한 증가추세를 보이고 있다. 1981~1983년 기간 동안 사회지출 증가는 매년 약 1.0%p 씩 빠른 속도로 증가하였으며 이후 안정적인 추세를 보였다. 1996년 GDP 대비 2.1%p에 달하는 상당한 지출증가 이후 소폭이지만 꾸준한 증가추세를 보이고 있다. 1980년대 이후 대부분의 기간에는 공공사회지출의 증가와 함께 동 수준을 초과하는 국민부담률 증가가 있었다. 즉, 공공사회지출의 증가와 함께 국민부담률 또한 증가하였으므로 복지지출 증가로 인한 추가적인 재정수지 압박은 없었던 것으로 보인다. 다만 2000년대 초반에는 국민부담률 증가폭을 상회하는 공공사회지출 증가가 있어 재정수지에 부정적인 영향을 미쳤을 것으로 판단된다.

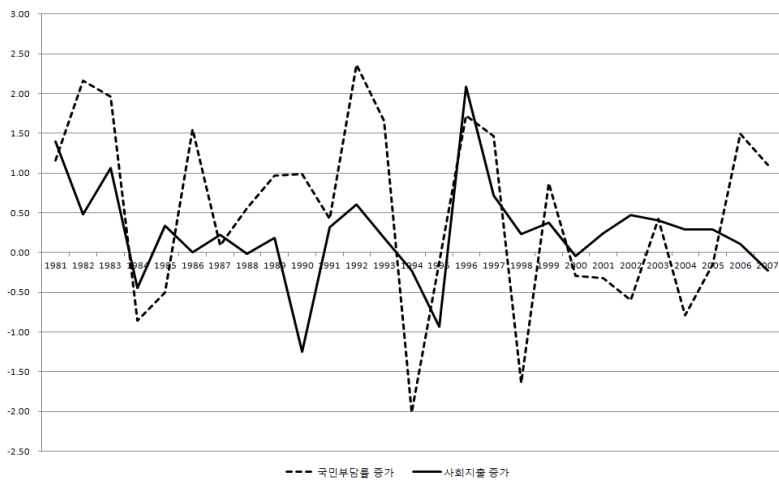
1980년대 초반의 빠른 공공사회지출 증가는 그 중에서도 연금과 실업관련 지출의 증가가 크게 기여하였다. 공공사회지출은 1980~1983년 기간 동안 연평균 24.2%씩 증가하였는데 부문별로는 고령 관련 연금지출, 유족 관련 지출, 실업 관련 지출의 증가속도가 높았다. 특히 고령자 연금지출은 가장 비중이 높은 지출부문이면서 동 기간 동안 두배정도 지출규모가 증가하여 복지지출 증가를 주도하였다.

보다 장기간에 걸쳐 지속적으로 공공사회지출 수준이 증가한 시기인 1995~2006년 기간 동안에는 가족부문과 적극적 노동시장 관련 지출이 빠른 증가추세를 보였다. 동 기간 공공사회지출 증가율은 평균

7.1% 수준인 데 비해 가족부문 지출은 14.6%, 적극적 노동시장 관련 지출은 11.3%의 높은 증가율을 보여준다. 증가 규모 측면에서는 가장 지출비중이 큰 고령자 연금 관련 지출 측면에서 기여한 바가 크다.

[그림 Ⅲ-18] 이탈리아의 공공사회지출과 국민부담률 변화

(단위: GDP 대비 %p)



주: 전년 대비 변화폭(%p)

자료: OECD.stat.

<표 Ⅲ-21> 공공사회지출 급등기의 복지지출 구조변화(1980~1983년)

(단위: 백만유로, %)

	1980	1981	1982	1983	평균증가율
고령	14,648	19,194	23,508	29,421	26.2
유족	3,371	4,641	5,776	7,125	28.3
장애	3,948	5,353	5,980	7,410	23.4
보건	11,214	12,841	15,387	18,200	17.5
가족	2,190	3,125	3,245	3,642	18.5
노동	-	-	-	-	-
실업	1,184	2,040	3,184	4,217	52.7
주택	9	7	9	10	3.8
기타	0	0	0	0	-
지출합계	36,565	47,200	57,090	70,025	24.2

자료: OECD.stat.

〈표 III-22〉 공공사회지출 급등기의 복지지출 구조변화(1995~2006년)

(단위: 백만유로, %)

	1995	2000	2005	2006	평균증가율
고령	88,549	133,167	165,211	172,648	6.9
유족	19,534	29,312	35,363	35,867	6.3
장애	17,294	19,403	24,615	25,442	3.9
보건	48,659	69,639	97,379	102,571	7.7
가족	5,262	13,710	18,701	20,611	14.6
노동	2,528	6,769	8,145	7,386	11.3
실업	6,553	4,789	6,965	7,337	1.1
주택	71	120	270	294	15.3
기타	45	257	399	452	25.9
지출합계	188,495	277,166	357,048	372,609	7.1

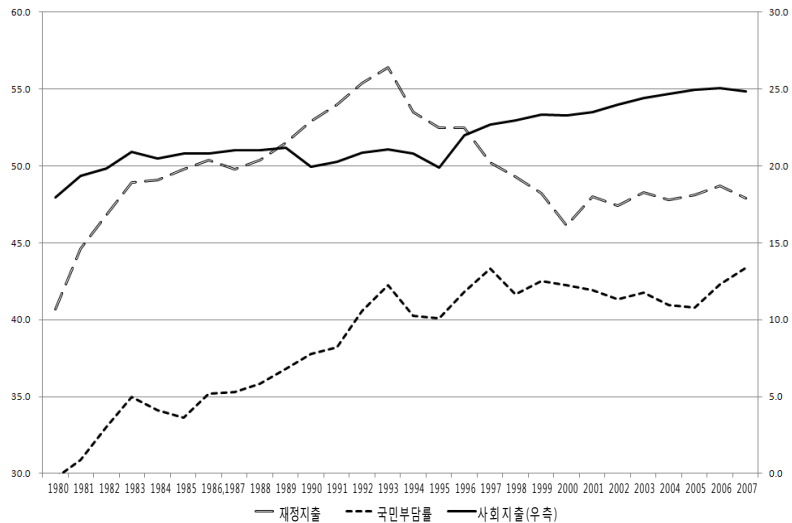
자료: OECD.stat.

공공사회지출이 증가한 시기 동안 상대적으로 국민부담률이 증가규모가 더 크게 나타나 복지지출로 인한 재정압박은 크지 않았던 것으로 판단된다. 그러나 1980년대 이후 1990년대 중반까지 정부 재정지출이 상당히 빠른 속도로 증가하여 재정수지는 지속적으로 -10% 수준 내외를 유지하였다. 즉, 복지부문을 제외한 다른 부문의 정부지출이 크게 증가하여 빠른 국민부담률 증가에도 불구하고 재정수지의 개선이 이루어지지 않았다.

1993년 이후 2000년까지는 정부지출의 축소가 빠르게 이루어졌는데 특기할 만한 것은 동 기간 동안 공공사회지출도 꾸준히 증가하였다는 것이다. 즉, 복지지출의 증가폭을 상회하는 지출축소가 다른 부문에서 이루어졌다는 것이다. 이러한 노력을 통해 이탈리아는 2000년대 중반까지 재정수지를 크게 개선할 수 있었다.

[그림 III-19] 이탈리아의 재정지출, 국민부담률, 공공사회지출 추이

(단위: GDP 대비 비중 %)



자료: OECD.stat.

요약하면 이탈리아의 1980년대 이후 공공사회지출 급등은 주로 국민부담률 증가 혹은 다른 지출부분의 구조조정과 함께 이루어져 총재정규모에 부담을 가중시키지는 않았다. 1990년대 초반까지의 급속한 재정지출 증가추세에서 국민부담률도 높아졌고 복지지출도 소폭 증가하였지만 전체 재정수지는 큰 폭의 적자를 유지하였다. 즉, 국민부담률 증가에도 불구하고 비복지부분의 지출이 더욱 크게 증가하여 전반적인 재정수지가 -10% 수준에 가깝게 악화되었다. 1980년대 초반의 복지지출 증가는 연금 및 실업 관련 지출이 주도하였으며 국민부담률 증가는 소득과세와 사회보장기여금이 주도하였다.

의미있는 변화는 1995년 이후 총재정지출의 적극적인 축소와 함께 복지지출의 꾸준한 증가가 이루어졌다는 점이다. 동 기간 동안 국민부담률의 큰 폭 증가가 없는 가운데 총재정지출은 급속히 줄어들었으며 공공사회지출은 꾸준히 증가하였다. 10여 년간 지속된 공공사회지출

증가는 전통적인 고령자 연금부문과 함께 가족 관련 지출, 적극적 노동시장정책 관련 지출이 주도하였다. 1992년의 경제위기를 겪으면서 이탈리아는 유럽통화제도(EMS)에서 탈퇴하였으며 주요 복지지출을 증대시켰다. 이후 전반적인 경기상황의 개선은 공공사회지출의 증가에도 불구하고 비복지부문의 지출 구조조정이 급격하게 이루어질 수 있도록 하였으며 전체 정부지출은 2000년까지 크게 줄어들었다. 지속적인 재정건전화를 가능케 한 것은 1998년 EMU 가입을 위한 재정요건을 충족하기 위한 목적도 있었다. 그럼에도 불구하고 동 기간은 복지지출 증가를 재정지출의 구조조정을 통해 상쇄하여 성공적인 복지 확대의 사례라 할 수 있다.

#### 4. 일본

일본은 우리나라와 지리적·문화적 유사성 때문에 좋은 정책사례를 제공한다. 특히 저출산·고령화가 중요한 화두인 현 시점에서, 일본의 경험에 더욱 주목할 필요가 있다. 일본은 다른 선진국들과 다른 형태의 복지시스템을 강조해 온 것으로 알려져 있다. 서구 사회가 세계 대전 이후 경제 팽창기에 복지에 대한 수요가 급증하고 정부의 적극적 사회보장제도가 확립된 것에 비해, 일본은 정부보다는 기업과 개인의 역할이 상대적으로 강조되었다. 따라서 기타 선진국에 비해 공공복지 노력이 낮은 편에 속했다. 하지만 고령화와 더불어 사회복지지출의 확대가 요구되었고, 1990년대 이후 장기적 경기침체가 이어지면서 복지는 국가재정의 큰 부담으로 작용하였다.

##### 가. 개요<sup>30)</sup>

박병현 외(2007)는 마사유키(2006)가 1945년 이래 일본의 복지제도

---

30) 박병현 외(2007)에서 발췌

진개를 다섯 단계로 구분하여 소개하고 있다. 즉, 1940년대 후반의 제도성립기, 1960년까지의 제도정비기, 1970년대의 수준확대기, 1980년대의 제도 조정기, 1990년 이후의 구조개혁기로 구분하였다.

1940년대와 1950년대는 복지3법, 사회복지사업법 등이 연합국 총사령부에 의해 도입되면서 복지정책이 태동하기 시작한 때이다. 특히 1946년 11월 연합군 총사령부에 의해 제정된 새 헌법에 생존권 조항이 포함되었고, 이에 따라 공공부조제도의 개선이 이루어졌다. 1947년 제정된 아동복지법, 1949년 도입된 신체장애자복지법, 1950년 제정된 (신)생활보호법은 이른바 복지 3법으로 불리는데, 이들은 전후(戰後) 시기에 빈곤계층에게 공공부조를 베푸는 것이 당시 복지정책의 주된 기조였음을 보여준다. 또한 이들과 더불어 구축된 사회복지 전달체계는 이후 1990년대 말까지 이어졌다.

1950년대 말부터 1960년대에 이르는 고도 성장기에는 고용 증진 등을 통해 국민의 후생이 크게 향상되었고, 이와 더불어 사회보장 및 국민복지에 대한 요구가 높아졌다. 또한 1960년대는 고령화 문제가 본격적으로 대두되기도 하였으며, 사회복지 재정이 지속적으로 증가한 동시에 사회보장체계가 전 국민으로 확대된 시기이기도 하다. 특히 1958년 국민건강법의 개정과 1959년 국민연금법의 제정이 이루어지면서, 보편적인 국민건강보험 및 국민연금에 기초한 사회보장체계가 확립되었다. 일본의 의료보험은 의료보험법에 의해 1927년부터 시행되었으나 이는 사업장에 고용된 근로자만을 대상으로 한 것이었다. 이후 1938년 국민건강보험법의 제정, 1942년 보편적 국민보험운동, 1961년 모든 국민으로 대상 확대 등을 거쳐 보편적인 국민건강보험 체계가 확립되었다.

연금은 의료보험에 비해 늦게 출범하였다. 1942년 처음으로 실시된 노동자연금보험은 전시총동원체제의 일환이었는데, 1959년 국민연금법이 제정되면서 무기여방식의 복지연금제도가 도입되었다가, 1961년 기여방식의 국민연금이 실시되면서 보편적인 국민연금체계가 마련되었다. 사회복지서비스에 있어서는 1960년에 정신박약자복지법, 1963년

노인복지법, 1964년 모자복지법이 제정되어 기존의 복지 3법과 더불어 복지 6법 체제가 확립되었다.

1970년대 사회복지분야에서 가장 중요한 연도는 바로 '복지원년'이라고 불리는 1973년이다. 당시 이케다 내각은 '고도 경제성장'에서부터 '사회복지의 충실화'로 노선을 전환할 것을 표방하면서 복지원년을 선포하였다. 이에 따라 노인의료비 공공부담제도, 연금의 불가연동제 도입, 연금 강화, 건강보험의 가족급여율 인상 등의 대책을 발표하였다. 하지만 이와 같은 사회복지 정책의 확충은 1973년 가을 1차 석유파동이라는 큰 장애를 만나게 된다. 유럽 국가들이 경제적 호황기에 복지정책이 대대적으로 도입되었고 상당 정도 성숙한 단계에 이른 후에 경기침체를 맞은 것에 비해, 일본은 막 복지정책을 강화하려던 시기에 경제적 위기를 맞은 것이다. 하지만 석유파동의 여파는 오래가지 않았고 이미 1970년대에 고령사회에 접어든 사회 환경 때문에, 복지지출은 1970년대 말까지 지속적으로 증가하였다. 흥미로운 사실은 1973년 선포된 복지원년이 1975년부터 재검토 과정을 거치게 된다는 것이다. 재검토 요구는 일본의 가족과 지역사회가 가진 전통적인 미풍양속을 살려 복지정책을 추진해야 한다는 생각이었으며, 이는 향후에도 일본형 사회복지를 추구해야 한다는 정책으로 이어졌다.

1980년 초반에는 경제침체가 이어지면서 재무행정 및 공기업 민영화 등이 추진되었고 복지정책도 조정기를 거치게 된다. 먼저 1982년 제정된 노인보건법은 의료보험에서 노인 자신에 의한 일부 본인부담이 다시 도입되었고 공적부담은 완화되었다. 이는 고령화가 급속히 진행되던 상황에서 의료비 지출의 급증 및 건강보험 재정악화를 막기 위한 조치였다. 연금도 마찬가지이다. 1985년 연금개혁을 통해 종전의 소득비례 일원화 방식에서부터 기초연금과 소득비례연금의 이원화로 전환되었다. 이는 모든 국민에게 적용되는 국민연금을 기초로 하고 그 위에 직역에 따라 소득비례연금이 추가되는 이원구조인 것이다. 사회복지서비스에서는 재정축소와 사무분권화가 동시에 추진되었다. 즉,

1985년에 중앙정부의 국고보조율이 종전의 80%에서 50%로 하향 조정되었고, 상당한 정도의 사무권한이 지방정부로 이전되었다.

1990년대 이후 일본의 사회복지에는 인구 고령화에 대한 대처와 사회복지서비스의 지방화 등을 특징으로 한다. 1989년에 고령화 보건복지 추진 10개년 전략(골드플랜)이 발표되었는데, 이에 따라 10년간 예산의 3배에 달하는 6조엔의 사업비가 책정되었다. 또한 복지관련 8법 개정이 이루어졌으며, 1994년과 1995년에는 신골드플랜과 엔젠플랜, 장애자플랜 등의 후속조치가 이어졌다. 그런데 지금까지의 복지정책은 가족과 지역을 기반으로 하는 일본적 특성을 전제로 한 것이었으나, 1990년대 경기 침체가 장기화되고 실업률이 증가하면서 사회보장제도의 개편이 불가피하게 하게 되었다. 이에 따라 1990년대 후반부터는 일본형 복지사회로부터의 탈피가 어느 정도 이어졌다. 마지막으로 2000년대는 고령화로 인한 급격한 복지부담 증가와 2008년 금융위기 극복을 위한 대규모 경기부양책 실시 등이 특징이다.

일본은 다른 선진 국가에 비해 일본은 복지에 있어 국가책임이 강조되고 있다고 보기는 어렵다. 따라서 일본은 높은 소득수준에도 불구하고 서구와 달리 공적부문의 사회보장은 제도 면에서나 지출 측면에서도 강하지 못한 편이라고 할 수 있다.

## 나. 주요 경제지표 추이

일본의 1940년대 경제는 제2차 세계대전을 겪으면서 파괴되고 남은 산업 시설을 기반으로 하였기에, 1950년대 초반까지 후진국에 속할 정도였다. 하지만 1950년대와 1960년대에 연평균 8% 이상의 경제성장을 기록하면서, 유례 없는 발전을 이룩하였다. 개인의 높은 저축률과 민간분야의 설비투자, 확고한 직업윤리를 바탕으로 하는 양질의 노동력 공급, 석유를 비롯한 저렴한 자원의 공급, 혁신적인 기술 및 민간경제에 대한 정부의 적절한 정책 등이 일본 경제 발전의 원동력이라고 할 수

있다. 이러한 고도성장을 기반으로 하여 일본은 1960년대 말에 미국에 이어 세계 2위의 경제대국으로 부상하게 되었다.<sup>31)</sup>

1970년대와 1980년의 일본 경제는 여러 위기 속에서도 성숙 국면으로 접어들었다. 1973년 오일 쇼크에 따라 두 자리 수의 인플레이션을 경험하였고, 이는 에너지 비용 상승과 민간분야의 투자 감소로 이어졌다. 1970년대 초반 10%대에 이르던 경제성장률은 1970년대 후반 3%대로 추락하였다가 1980년대에는 평균 4.4% 정도를 기록했다. 하지만 1979년 제2차 오일 쇼크는 산업구조를 중공업 중심에서 반도체 산업 등 기술집약산업 중심으로 경제구조가 변화하는 계기가 되기도 하였고, 수출은 이 시기에도 지속적으로 일본 경제 성장의 밑거름이 되었다.

1990년대 들어 일본경제는 소위 잃어버린 10년을 경험하면서 디플레이션과 높은 실업률, 저성장의 늪에 빠진다. 일본경제의 잃어버린 10년을 대표할 수 있는 현상은 부동산을 비롯한 자산가격 거품 붕괴라고 할 수 있다. 1980년대 말 주가가 상승하면서 기업의 투자가 급증하였고, 은행들은 남아도는 자금을 해소하기 위해 부동산 개발에 박차를 가했다. 지가(地價)는 2배로 상승하였고, 주가도 180% 상승하는 거품 현상이 발생하였다. 이윽고 정부의 금융규제 강화와 더불어 주가와 지가가 순식간에 폭락하는 경험을 하게 되는데, 1990년대 말에는 주식가치가 35%나 감소하였다. 1995년과 1996년에 경제가 일시적인 호황을 맞이하기도 했으나 거품경제의 붕괴는 1990년 후반을 지나 2000년대에도 계속 이어졌다. 특히 1998년 이후 금융기관의 파산, 고용감소, 소비하락 등으로 인해 실질GDP가 연속으로 마이너스 성장을 기록하였다.

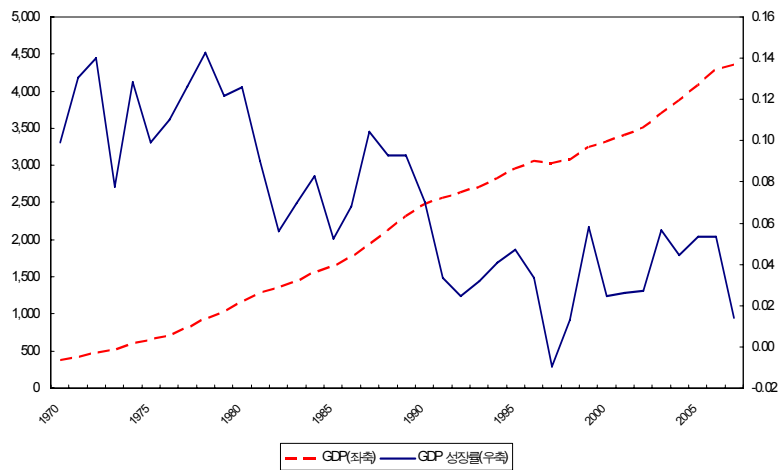
일본경제는 2000년대 장기불황의 끝을 맞이하면서 점차 회복하는 모습을 보였다. 2002~2007년 일본은 신흥시장의 부상과 미·중 경기 호조를 배경으로 호황을 맞이하였는데, 엔화 약세와 임금 감소가 일본 기업의 가격경쟁력을 강화한 덕분이라고 할 수 있다. 하지만 2008년 9

31) 간략한 일본경제의 시기별 개관은 Web-Japan을 참고하였다.

월 리먼 브라더스 사태와 함께 시작된 미국발 금융위기는 일본경제에도 큰 타격을 주었다. 사실 전 세계적 경제위기 가운데에서도 일본의 금융부문은 상대적으로 적은 영향을 받았다. 하지만 일본의 실물경제는 다른 선진국에 비해 큰 타격을 받았는데, 2008년 4분기 일본의 GDP 성장률(연율 기준)은 12.1%나 감소하였다. 이후에 일본경제는 2011년 대지진 충격, 정치적 리더쉽의 약화 등으로 여전히 어려움을 겪고 있다.

[그림 III-20] 일본의 GDP 추이(경상가격 및 PPP)

(단위: 십억 US \$)



자료: OECD.stat.

[그림 III-21]은 일본의 세수입 추이를 보여주고 있는데, 일본의 GDP 추이와 유사하다. 1980년까지는 매년 두 자리 숫자의 증가율을 보였으나, 1981년부터는 한 자리 숫자의 증가율에 그치고 있다. 국세수입은 1983년 32.4조엔에서부터 1990년 60.1조엔까지 증가하였으나, 그 후 계속 감소하여 2003년에는 43.3조엔까지 하락하였다. 특히 1990년

대부터 2000년 초반까지 마이너스 성장률을 세 차례나 기록하여 세수입 측면에서 큰 어려움을 겪고 있음을 간접적으로 보여준다.

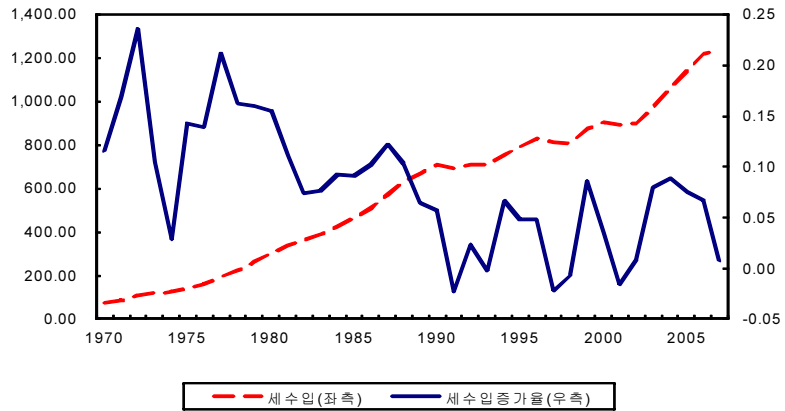
1990년대 일본은 경기 회복을 위해 재정정책에 크게 의존하였고, 이는 이후 재정위기의 단초를 제공하였다. 베이비붐 세대의 은퇴로 인해 세수가 빠르게 줄어드는 상황에서 대규모 공공프로젝트를 시행하는 동시에, 여러 차례 감세를 단행하며 재정이 급격히 악화되었다. 일본의 세수 감소는 1994년부터 2002년까지 적극적인 감세정책을 펼쳤을 뿐 아니라, 급격한 경기침체, 고령화로 인해 세원 감소 등이 동시에 발생하였기 때문이다. 세수 부족에 대처하기 위해 1997년 4월 소비세율을 기존 3%에서 5%로 2%p 인상하는 조치를 단행했지만, 세율 인상이 세수증가로 강하게 이어지지 못하였다. 특히 1997년 후반부터 발생한 아시아 경제위기로 말미암아 경제가 급격히 하락하자 재정건전화 정책을 포기하였다. 즉, 1998년 특별감세조치로 인해 경기를 부양시키려 하였으며, 1999년에 또 다시 정률 감세 등으로 인해 세수입은 더욱 악화되게 된 것이다.

일본의 세제는 제2차 세계대전 이후 샤우프 사절단이 일본을 방문하여 직접세를 중심으로 하고 소비세 등의 간접세를 보조적인 세제로 디자인한 세제개혁 권고를 그 시발점으로 하고 있다. 이후 포괄적 소득과세는 그 모습이 많이 사라졌으나 직접세 중심의 세제모습은 아직도 유지되고 있다.<sup>32)</sup> 최근에는 저출산·고령화라는 사회구조 변화에 대처하기 위해 1989년 일본소비세를 도입하는 등의 세제개혁을 단행하는 등 많은 변화를 겪고 있다.

---

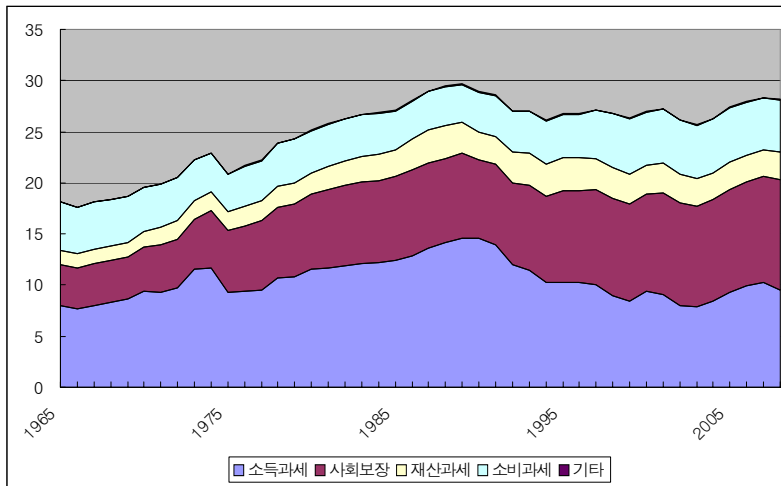
32) 국중호(2009).

[그림 III-21] 일본의 세수입 추이(경상가격 및 PPP, 사회보장기여금 포함)  
(단위: 십억달러)



자료: OECD.stat.

[그림 III-22] 일본의 세입 구성 변화  
(단위: GDP 대비 비중 %)



자료: OECD.stat.

〈표 III-23〉 일본 주요 국세 세목 비중의 추이

(단위: 억엔, %)

연도	국세규모	소득세	법인세	상속증여세	소비세
1989	571,361	37.4	33.2	3.5	5.7
1990	627,798	41.4	29.3	3.1	7.4
1991	632,110	42.3	26.3	4.1	7.9
1992	573,964	40.5	23.9	4.8	9.1
1993	571,142	41.5	21.3	5.1	9.8
1994	540,007	37.8	22.9	4.9	10.4
1995	549,630	35.5	25.0	4.9	10.5
1996	552,261	34.3	26.2	4.4	11.0
1997	556,007	34.5	24.2	4.3	16.7
1998	511,977	33.2	22.3	3.7	19.7
1999	492,139	31.4	21.9	3.8	21.2
2000	527,209	35.6	22.3	3.4	18.6
2001	499,684	35.6	20.5	3.4	19.5
2002	458,442	32.3	20.8	3.2	21.4
2003	453,694	30.7	22.3	3.2	21.4
2004	481,029	30.5	23.8	3.0	20.7
2005	552,905	29.8	25.4	3.0	20.2
2006	541,169	26.0	27.6	2.8	19.3
2007	541,793	29.7	29.5	2.8	19.5
2008	551,399	29.5	30.3	2.8	19.4

자료: 국중호(2009)

〈표 III-23〉과 [그림 III-22]는 일본의 세입 구성의 변화를 보여주고 있다. 소득과세의 비중은 1980년 후반까지 꾸준히 상승하여 GDP 대비 10% 이상을 기록하였으나, 거품 붕괴와 더불어 크게 하락한 모습을 보였다. 1990년 후반, 기간세로서의 소득세 기능 회복을 위한 정책을 펼친 덕분에 소득과세의 비중이 일시 상승하였으나, 2007년 소득세 일부를 지방세인 주민세로 전환한 점, 2008년 경제위기로 인한 법인세 감소 등으로 이후 현재 GDP 대비 8% 이하에 그쳤다.

소득과세의 상대적인 비중 감소와는 반대로 소비과세의 비중은 증

가하여 왔다. 1989년 3%의 일반소비세가 과세되기 시작하여 1996년까지 세율이 유지되어 왔으나 전체 세입에서 차지하는 비중은 꾸준히 증가하였다. 소비세의 비중 증가는 1997년 소비세 세율 인상에 의해 더욱 강화되었다. 1997년 4월부터 소비세율이 5%로 인상되면서, 소비세가 GDP에서 차지하는 비중은 현재 5% 정도의 모습을 보이고 있다(전체 국세 대비 19% 정도). 사실 소비세의 강화는 이미 여러 내각에서 꾸준히 시도되어 온 정책이다(〈표 Ⅲ-24〉 참조). 하지만 그 때마다 강한 정치적 저항에 부딪혔고 아직까지 일본의 일반소비세율은 전 세계적으로 낮은 편에 속한다.

〈표 Ⅲ-24〉 일본 역대정권의 소비세 인상 추진

시기	내각	주요내용
1978	•오하라 내각	•일반소비세 도입을 추진하였으나 여론의 반발로 철회하였으며 총선에서도 참패
1987	•나카소네 내각	•세율 5%의 매상세 법안을 국회에 제출했으나 당 내부에서도 반발함에 따라 법안 폐기
1988	•다케시타 내각	•야당 반대하에 소비세법 강행 통과
1989	•다케시타 내각	•일본 최초로 세율 3%의 소비세법 실시(4월 1일). 이후 소비세 실시를 고려한 예산심의 과정시 난관에 봉착, 수상 사퇴
1989	•우노 내각	•소비세 도입 여파로 참의원 선거에서 대패
1990	•가이후 내각	•야당이 소비세 폐지법안을 제출했으나 부결
1994	•호소카와 내각	•소비세를 폐지하고 세율 7%의 국민복지세 도입안을 제시. 이후 여론의 반발로 철회된 거시 내각 붕괴의 요인으로 작용
1996	•무라야마 내각	•무라야마 수상(사회당)은 자민당과 연립정권을 출범시킨 후 소비세율 5% 인상 법안을 관철
1997	•하시모토 내각	•소비세율 5%(지방소비세 1% 포함) 법안시행(4월 1일)
1998	•하시모토 내각	•참의원선거에서 대패. 수상 퇴진
2003	•고이즈미 내각	•소비세 과세업자의 면세점을 매출액 3,000만엔에서 1,000만엔으로 인하
2004	•고이즈미 내각	•가격에 세금 포함 표시 의무화
2009	•하토야마 내각	•민주당. 수상임기(4년간)중 소비세 인상 불실시 공약 제시, 정권교체
2010	•간 내각	•간 수상, 소비세율 인상에 적극적 입장 표명. 참의원 선거 참패(7월 11일)

자료: 권승혁·김아현(2010)

〈표 III-25〉 일본의 일반회계 세출 추이

(단위: 억엔, %)

	총세출		국채비			지방교부금 등			일반세출		
	금액	증가율	금액	증가율	비중	금액	증가율	비중	금액	증가율	비중
1965	36,581	12.4	221	51.5	0.6	7,162	15.3	11.0	29,198	12.8	8.9
1966	43,143	17.9	489	121.6	1.1	7,507	4.8	11.2	35,147	20.4	9.2
1967	49,509	14.8	1,153	135.9	2.3	8,981	19.6	11.0	39,376	12.0	8.7
1968	58,186	17.5	2,013	74.6	3.5	10,923	21.6	10.8	45,250	14.9	8.3
1969	67,396	15.8	2,788	38.5	4.1	13,334	22.1	10.6	51,274	13.3	8.0
1970	79,498	18.0	2,909	4.3	3.7	16,629	24.7	10.9	59,960	16.9	8.1
1971	94,143	18.4	3,193	9.8	3.4	20,544	23.5	11.5	70,406	17.4	8.8
1972	114,677	21.8	4,554	42.6	4.0	21,954	6.9	12.4	88,169	25.2	9.6
1973	142,841	24.6	7,045	54.7	4.9	27,812	26.7	12.7	107,984	22.5	9.3
1974	170,994	19.7	8,622	22.4	5.0	33,823	21.6	13.8	128,550	19.0	10.2
1975	212,888	24.5	10,394	20.6	4.9	44,086	30.3	13.7	158,408	23.2	10.8
1976	242,960	14.1	16,647	60.2	6.9	38,096	-13.6	14.3	188,217	18.8	11.0
1977	285,143	17.4	23,487	414.1	8.2	46,221	21.3	15.3	215,435	14.5	11.7
1978	34,295	20.3	32,227	37.2	9.4	53,967	16.8	16.3	256,756	19.2	12.3
1979	386,001	12.6	40,784	26.6	10.6	52,882	-2.0	17.2	292,336	13.9	12.6
1980	425,888	10.3	53,104	30.2	12.5	65,752	23.8	17.7	307,332	5.1	12.6
1981	467,881	9.9	66,542	25.3	14.2	80,835	23.5	18.0	320,504	4.3	12.4
1982	496,808	6.2	78,299	17.7	15.8	92,309	14.2	17.3	326,200	1.8	12.0
1983	503,796	1.4	81,925	4.6	16.3	73,151	-20.8	17.7	326,195	-0.0	11.5
1984	506,272	0.5	91,551	11.7	18.1	88,864	21.5	16.9	325,857	-0.1	10.9
1985	524,996	3.7	102,242	11.7	19.5	96,901	9.0	16.3	325,854	-0.0	10.2
1986	540,886	3.0	113,195	10.7	20.9	101,850	5.1	15.8	325,842	-0.0	9.8
1987	541,010	0.0	113,335	0.1	20.9	101,841	0.0	16.2	325,834	0.0	9.8
1988	566,997	4.8	115,120	1.6	20.3	109,056	7.1	16.2	329,821	1.2	9.6
1989	604,142	6.6	116,649	1.3	19.3	133,688	22.6	16.9	340,805	3.3	9.5
1990	662,368	9.6	142,886	22.5	21.6	152,751	14.3	15.8	353,731	3.8	8.9
1991	703,474	6.2	160,360	12.2	22.8	159,749	4.6	15.2	370,365	4.7	8.5
1992	722,180	2.7	164,473	2.6	22.8	157,719	1.3	14.9	386,988	4.5	8.8
1993	723,548	0.2	154,423	-6.1	21.3	156,174	-1.0	15.8	399,168	3.1	10.0
1994	730,817	1.0	143,602	-7.0	19.6	127,578	-18.3	15.4	408,548	2.3	9.7
1995	709,871	-2.9	132,213	-7.9	18.6	132,154	3.6	15.5	421,417	3.1	10.3
1996	751,049	5.8	163,752	23.9	21.8	136,038	2.9	15.6	431,409	2.4	9.5
1997	773,900	3.0	168,023	2.6	21.7	154,810	13.8	15.5	438,067	1.5	9.3
1998	776,692	0.4	172,628	2.7	22.2	158,702	2.5	17.0	445,362	-1.3	10.5
1999	818,601	5.4	198,319	14.9	24.2	135,230	-14.8	18.0	468,878	5.3	10.9
2000	849,871	3.8	219,653	10.8	25.8	149,305	10.4	17.0	480,914	2.6	9.6

주: 1. 계수는 당초예산 기준

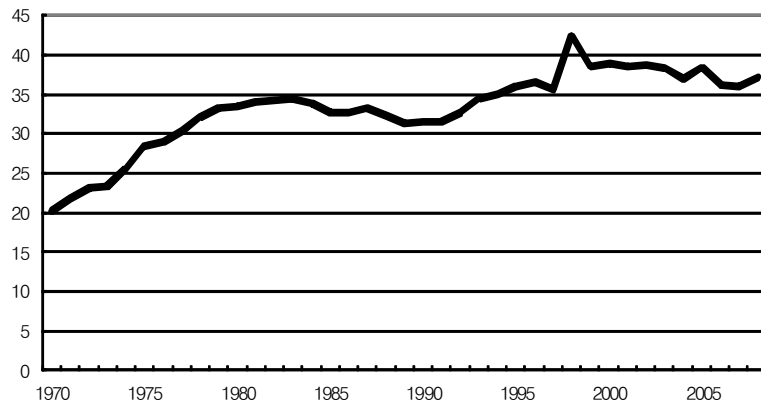
자료: 재정정책연구회, 최광(2001)에서 재인용하여 업데이트

사회보장기여금의 급격한 상승도 일본 세입 구성 추이의 또 다른 특징이라고 할 수 있다. 사회보장기여금은 현재 GDP 대비 10.87%를 차지하고 있어 가장 큰 비중을 차지하고 있다. 현재 복지지출액의 3분의 2는 소득세적 성격의 사회보험료이다. 따라서 조세부담률은 20%로 선진국 중 가장 낮은 수준이지만, 사회보험료를 포함한 국민부담률은 30%가 넘는 모습을 보이고 있다.

[그림 Ⅲ-23]은 일본 정부지출의 GDP 대비 비중 추이를 보여주고 있다. 1970년 초반에는 20% 초반에 이르던 것이 2008년도에는 37%~38%에 육박하고 있다. GDP 대비 정부지출은 1970년대 가파른 상승을 보였다. 이 기간 GDP 자체가 고도성장을 하였음을 감안할 때, 정부지출의 증가폭은 상당히 컸음을 할 수 있다. GDP 대비 정부지출 크기는 1980년대 초중반부터 감소하기 시작하여 1990년에 최저점을 기록하였으나, 1990년대 초반부터 다시 증가하기 시작하였다. 이후 2000년 초반에는 주춤한 모습을 보였으나, 최근 경제위기 이후 정부가 실시하는 적극적 재정정책으로 인해 다시 상승할 조짐을 보이고 있다.

[그림 Ⅲ-23] 일본의 정부지출 추이

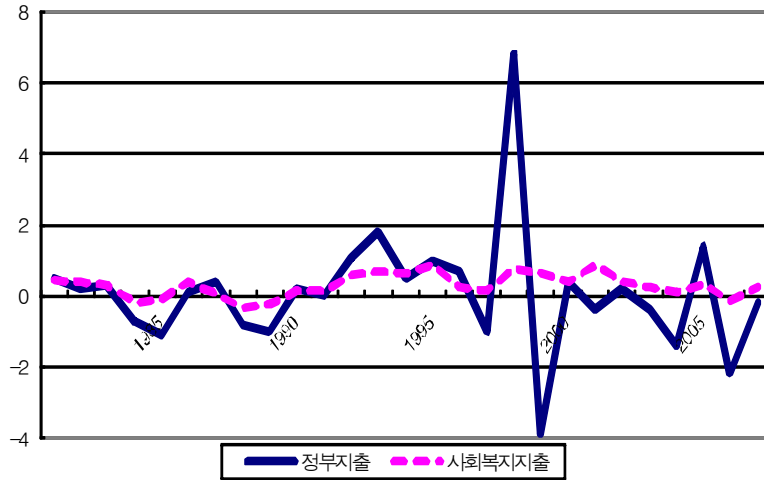
(단위: GDP 대비 %)



자료: OECD.stat.

[그림 III-24] 일본의 정부지출과 사회복지지출 변화

(단위: GDP 대비 %p의 변화)



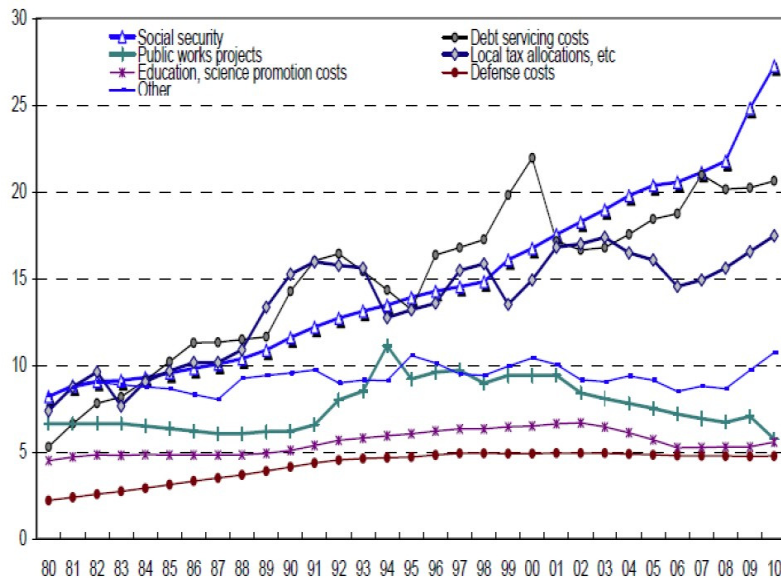
[그림 III-24]는 GDP 대비 일본 정부지출과 사회복지지출 규모의 변화 추이를 보여주고 있다. 양자는 1990년대 후반까지 유사한 추이를 나타내나, 그 이후에는 약간의 차이가 존재한다. 즉 1980년대 초반의 증가, 1980년대 중반과 후반의 감소, 1990년 중후반의 증가가 유사한 모습이다. 하지만 정부지출은 1990년 후반 감소 혹은 증가폭이 작은 모습을 보이는 반면, 사회복지지출은 꾸준히 양(+)의 증가를 보여주고 있다. [그림 III-25]는 일본의 일반회계지출 구성비의 추이를 보여주고 있다. 국가 채무 상환비용, 사회보장지출, 지방교부세가 상대적으로 다른 부문 예산에 비해 상당히 높은 증가 속도를 보여주고 있음을 알 수 있다.

현재 일본은 국가채무가 GDP 170%에 이르며 재정적자 또한 GDP 대비 3~4%를 차지하고 있어, 선진국 중에서도 재정건전성이 가장 나쁜 편에 속한다. 높은 국가채무가 상환이자의 증가로 이어지고, 이는 다시 예산 및 재정정책의 신축적 운영을 어렵게 하여 투자와 소비

의 위축을 야기하는 악순환에 봉착할 가능성이 높다. 그 정도에 대해서는 논란의 여지가 있으나, 고령화를 비롯한 복지지출이 일본의 재정적자에 나쁜 영향을 미치고 있다는 사실은 많은 이들이 동의하고 있다. 즉, 일본 재정악화의 원인은 정부가 장기불황을 타개하기 위해 지출 확대와 감세정책을 지속적으로 병행하였을 뿐만 아니라 고령화 등으로 인해 사회보장 지출이 확대되었기 때문이라는 것이다<sup>33)</sup>.

[그림 Ⅲ-25] 일본의 일반회계 지출 구성비 추이

(단위: 조엔)

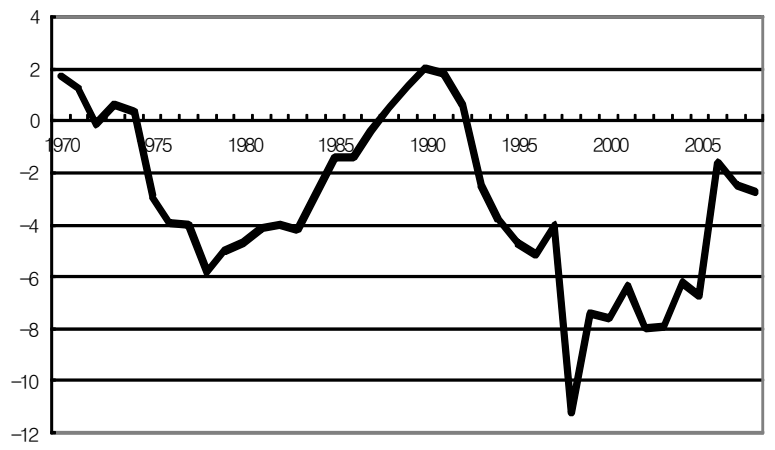


자료: 도쿄은행, 김필현(2011)에서 재인용

33) 대표적인 예로 삼성경제연구소(2008), 김필현(2011), 기획재정부(2011) 등을 들 수 있다.

[그림 III-26] 일본의 재정적자 추이

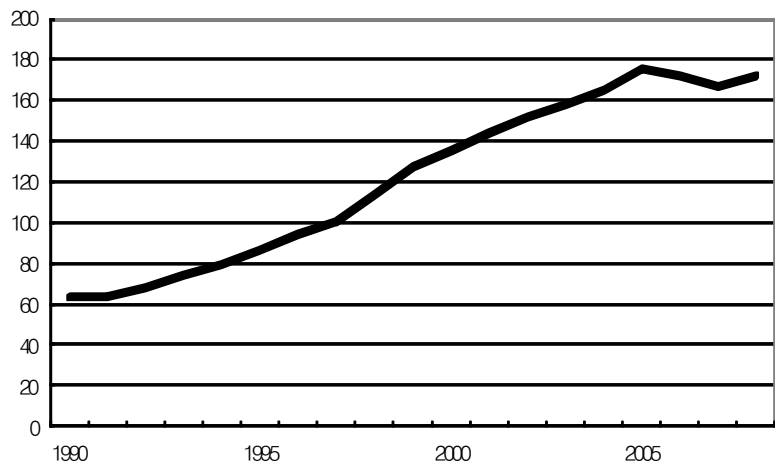
(단위: GDP 대비 %)



자료: OECD,stat

[그림 III-27] 일본의 공공부채(General government gross financial liabilities) 추이

(단위: GDP 대비 %)



자료: IMF database

1990년대 버블 붕괴 이후 9차례 경기부양책을 추진하였는데, 이는 주로 공공사업을 확대하는 것이었으므로 재정이 많이 투입되었다. 하지만 당시에 시행된 일본의 공공사업은 경기부양 효과가 미미하여 재정에만 지속적 부담을 가져오게 되었다는 평가가 일반적이다. 또한 소득세와 법인세 등의 감세정책을 꾸준히 펼쳤고, 인구 고령화로 인한 사회보장지출도 2005년에 30조엔에 이르는 듯 크게 증가하여 재정을 압박하였다.<sup>34)</sup> 특히 제1차 베이비붐 세대(1930~1940년생)의 은퇴가 본격화되면서 세수가 급격히 줄어든 대신, 사회보장 관련 각종 비용이 폭발적으로 증가하게 되었다. 이에 따라 2004년 기초연금(국민연금)의 국고부담 비율을 기존 3분의 1에서 2분의 1로 상향 조정하고, 의료보험의 보험료를 2004년부터 매년 0.354%씩 인상하여 2017년까지 18.3%에 도달하게 하는 등의 연금제도 개혁을 단행하기에 이르렀다.

#### 다. 국민부담률 변화

[그림 III-28]은 일본과 몇몇 국가들의 국민부담률 추이를 보여주고 있다. 일본은 스웨덴과 같은 복지지향 국가는 말할 것도 없고, 독일이나 OECD 평균보다도 낮은 국민부담률을 보인다. 물론 추세적으로는 국민부담률이 꾸준히 상승하여 1990년대 초반에는 30%에 육박하게 되었다. 그러나 장기침체에 접어드는 1990년 중반부터 2000년대 초반까지 다시 20%대 중반까지 정체되어 있다가, 최근 다시 상승하는 모습을 보이고 있다.

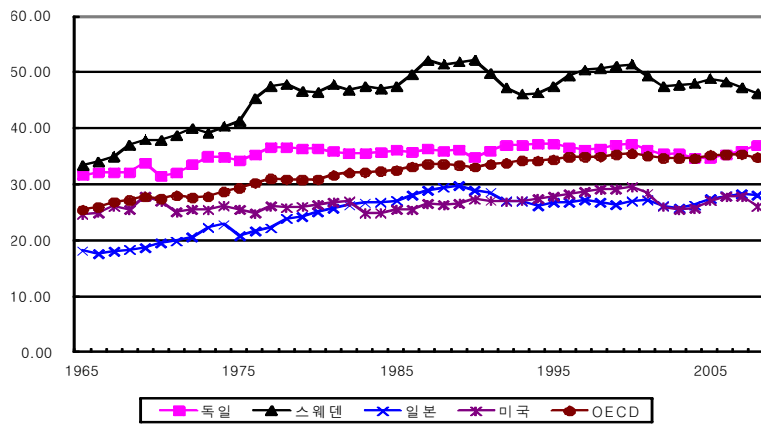
다른 나라와 마찬가지로 국민부담률은 몇 차례의 급등하는 모습을 보인다. 먼저 1.7%p 넘게 상승하였던 1973년도이다. 1978년도에도 1.67%p 상승한 모습을 보였으며, 1986~1987년도에는 2년 연속 매년 1%p 가까

34) 1994년, 1995년 각각 소득세에 대한 특별감세조치, 1999년 소득세의 정률감세 조치가 이루어졌다. 1998년에는 법인세율을 3%포인트 인하하였고, 1999년에는 다시 4.5%p 인하하였다.

이 상승하였다. 마지막으로 2005년도는 국민부담률이 1.1%p 이상 상승하였다. [그림 III-29]는 국민부담률이 증가한 각 시기에 여러 종류의 세입이 어떻게 증가하였는지 보여주고 있다.

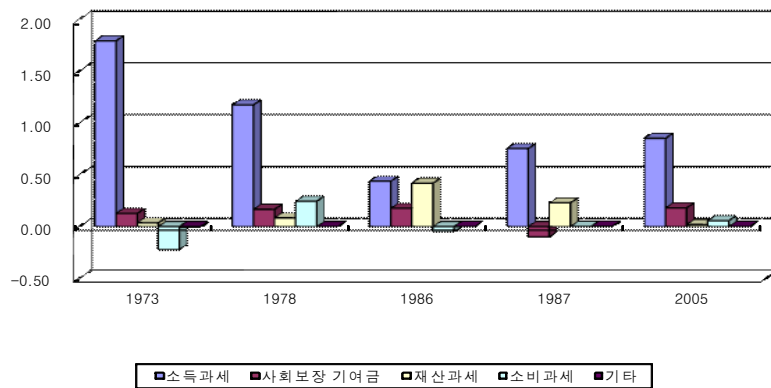
[그림 III-28] 일본과 다른 선진국의 국민부담률 추이 비교

(단위: GDP 대비 %)



[그림 III-29] 세입별 국민부담률의 변화

(단위: GDP 대비 %p)



자료: OECD.stat.

[그림 III-29]의 가장 큰 특징은 먼저 소득과세의 변화가 가장 크다는 것이다. 1986년을 제외하면 국민부담률의 변화는 소득과세의 변화가 주도하였다. 다음으로 변화폭이 큰 세입은 사회보장기여금이다. 이는 사회보장정책의 변화가 국민부담률의 변화를 일정 부분 초래하였다는 예측을 가능하게 한다.

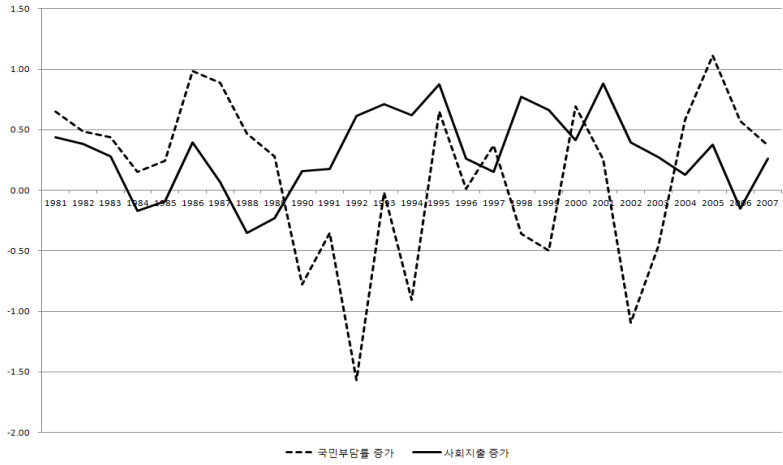
### 라. 복지재정 규모 급등기의 재원조달정책

일본의 공공사회지출은 1990년 이후 2000년대 중반까지 꾸준히 증가하였다. 1980년대에는 공공사회지출의 변화에도 불구하고 전반적인 국민부담률이 높아졌지만 1990년 이후 2000년대 중반까지는 국민부담률보다 높은 복지지출 증가추세를 보여준다. 이는 1990년대 경기침체의 영향도 상당히 존재한다. 즉, 경기침체로 각종 복지지출에 대한 수요는 증가하는 반면 경제활동의 위축으로 국민부담률은 줄어들기 때문이다. 1990년대 공공사회지출 증가는 새로운 재원의 확보가 뒷받침되지 않은 상태에서 10년 이상 지속된 것이다. 이러한 추세는 2000년대 중반 이후 국민부담률이 증가추세로 바뀌고 공공사회지출 증가가 둔화되면서 바뀌고 있다.

1990~2005년 기간의 공공사회지출 증가는 연평균 6.3%에 이른다. 그 중에서도 가장 지출비중이 큰 연금 등 고령자 관련 지출이 연평균 9.0%의 높은 증가세를 보여 전체 규모증가를 주도하였다. 그 외에도 가족 관련 지출이 규모는 적지만 연평균 9.5%의 높은 증가추세를 보였다. 반면 유럽국가들과는 달리 적극적 노동시장 정책 및 실업 관련 지출은 지출 증가율이 매우 낮거나 오히려 감소하였다. 적극적 노동시장정책 관련 지출은 15년 동안 연평균 -1.4%의 축소추세를 보여주었으며 실업 관련 지출도 1.5%의 낮은 성장률을 보였다.

[그림 III-30] 일본의 공공사회지출과 국민부담률 변화

(단위: GDP 대비 %p)



자료: OECD.stat.

<표 III-26> 공공사회지출 급등기의 복지지출 구조변화(1990~2005년)

(단위: 백만엔, %)

	1990	1995	2000	2005	평균증가율
고령	18,374,168	26,409,063	34,770,363	43,367,845	9.0
유족	4,233,400	5,358,492	5,979,949	6,481,680	4.4
장애	2,620,058	3,466,465	3,733,345	3,526,946	3.0
보건	20,261,900	28,167,869	29,765,692	31,795,019	4.6
가족	1,637,470	2,568,117	3,241,782	4,073,502	9.5
노동	1,469,099	1,568,459	1,419,600	1,277,545	-1.4
실업	1,447,792	2,588,889	3,064,780	1,685,865	1.5
주택	0	0	0	0	-
기타	653,948	915,629	978,807	1,328,511	7.3
지출합계	50,697,836	71,042,984	82,954,318	93,536,913	6.3

자료: OECD.stat.

〈표 Ⅲ-27〉 공공사회지출 급등기의 세입구조 변화(1990~2005년)

(단위: GDP 대비 비중 %)

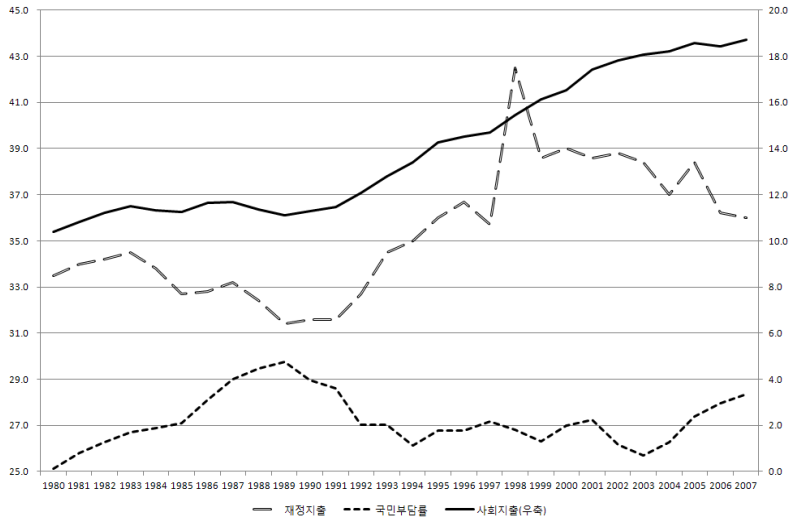
	1990	1995	2000	2005
국민부담률	28.96	26.78	27.00	27.40
- 소득과세	14.54	10.25	9.40	9.27
- 사회보장	7.66	8.97	9.49	10.09
- 재산과세	2.72	3.26	2.84	2.65
- 소비과세	3.97	4.24	5.20	5.32

자료: OECD.stat.

공공사회지출의 중장기적인 증가추세는 1980년대 후반 재정수지가 급격하게 호전되자 시작되었다. 즉 1980년대 정부 지출규모는 지속적으로 축소된 반면 국민부담률은 지속적으로 증가하여 1970년대 중반부터 시작된 재정수지 적자가 1988년 흑자로 전환되었다. 이는 이전까지 안정적 추세이던 공공사회지출을 증가추세로 바꾸는 데 큰 역할을 한 것으로 보인다. 동 기간 정부 전체 재정지출은 공공사회지출보다 더욱 빠른 속도로 증가하였는데 이는 국민부담률 하락과 함께 재정수지의 급격한 악화(1998년 GDP 대비 -11.2%)를 초래하였다. 1999년 이후 정부 총재정지출은 하락추세로 전환되었으며 현재까지 재정건전화에 노력하고 있다. 즉 일본의 공공사회지출 증가기간 중에서 1990년대 후반까지는 전반적인 재정규모 확대와 함께 재정지출이 증가한 것에 비해 그 이후에는 재정규모 축소와 함께 공공사회지출 증가가 이루어졌다. 이는 국민부담률을 높이는 데 실패함에 따라 재정수지가 악화되었고 재정건전화 차원에서 총재정지출에 대한 축소가 이루어졌음을 보여준다. 동 기간에는 비복지부문의 대폭적인 지출조정이 이루어지면서, 공공사회지출 부분의 증가가 이루어졌다.

[그림 III-31] 일본의 재정지출, 국민부담률, 공공사회지출 추이

(단위: GDP 대비 비중, %)



자료: OECD.stat.

요약하면 일본의 공공사회지출 증가는 1990년대 초반 이후 15여년에 이르도록 꾸준하게 이루어졌다. 이러한 복지지출 증가를 가능하게 한 것은 1980년대 경제활황으로 인한 재정수지의 급격한 개선과 경기침체였다. 과거 심각한 재정수지 적자는 재정지출 축소와 국민부담률 증가로 1988년 흑자로 전환되었고 뒤를 이어 1990년대 초반 경기침체가 이어졌기 때문이다. 동 시기를 기점으로 총재정지출은 증가세로 전환되었으며 공공사회지출은 더욱 빠른 속도로 증가하기 시작하였다. 이러한 공공사회지출 증가는 연금 등 고령 관련 지출이 주도하였는데 이는 상대적으로 높은 고령화율(11.6%)<sup>35)</sup>에 기인한 것으로 보인다. 그러나 경기침체로 재정지출 증가 속에 적절한 세원확보가 이루어지지 않음에 따라 재정수지는 크게 악화되었고 이는 1999년 이후 재정지

35) 일본의 65세 이상 인구비율은 1989년 11.6% 수준(자료: OECD.stat.)

출 규모의 축소를 야기하였다. 동 시점 이후에도 공공사회지출은 지속적으로 증가추세를 유지하였는데, 이는 비복지부문의 강도 높은 지출 축소에 기반한 것이다.

## 5. 소결

주요 복지선진국인 독일, 스웨덴, 이탈리아 등의 유럽국가들과 일본의 국민부담률 및 공공사회지출 확대시기를 분석하면 다음과 같은 시사점을 얻을 수 있다. 우선 국민부담률 증가는 재정확대기와 재정건전화시기로 구분할 수 있다. 즉, 초기 재정확대기에는 많은 국가들이 재정확대와 함께 국민부담률 역시 높여왔다. 그러나 국민부담률 증가추세는 이탈리아를 제외하고는 비교적 단기간에 그쳤고 재정확대는 상대적으로 장기간 지속되었다. 이러한 정책으로 인해 국가부채 등 재정상황이 악화되었으며 이는 재정건전화 정책으로 나타났다. 재정건전화 정책은 주로 재정지출의 축소를 통해 나타났으며 추가적인 재원확보 노력은 크지 않았다. 즉, 최근의 재정건전화 기간 동안 각국의 재정수지 개선은 대부분 재정지출 축소에 기반하고 있다. 이러한 재정건전화 기간중에도 공공사회지출은 증가(혹은 유지)하였다. 동 기간 공공사회지출 증가(혹은 유지)는 절대 재정지출 규모의 축소와 함께 이루어져 의미있는 재정지출구조의 변화가 있었음을 알 수 있다.

둘째, 공공사회지출의 확대는 경기침체(스웨덴, 이탈리아, 일본)가 중요한 복지지출 증대의 시발점이 되었다는 것이다. 스웨덴의 경우, 1990년대 초반 경제위기 시 전반적인 재정지출 증가와 함께 공공 사회지출 확대가 시작되었고 경제회복과 함께 이전 수준으로 축소되었다. 이탈리아의 공공 사회지출 증가도 1992년 경제위기를 지난 직후인 1995년 이후부터 지속적으로 높아졌다. 이러한 배경으로 인해 공공 사회지출 증가를 이끈 지출부문도 적극적 노동시장 정책, 연금, 실업관련 지출이다. 일본의 경우에도 재정상황 개선에 뒤이은 경기침체가 공공

사회지출 증가의 시발점이 되었다. 즉, 1980대 후반 고성장으로 국민부담률이 크게 상승하고 재정지출은 소폭 하락세를 보이는 등 재정수지가 급격히 개선되어 흑자전환(1988)된 상황에서 경기불황에 직면하자 사회복지지출이 크게 증가하기 시작하였다. 독일은 통일로 인한 재정소요 확대가 공공 사회지출 확대의 큰 요인이나 역시 통일의 여파로 상당한 경기침체를 겪었다.

셋째, 공공사회지출 확대의 양상이 유럽과 일본에서 차이점을 보이고 있다. 즉, 유럽국가들의 공공사회지출 증가를 주도한 것은 경기침체와 함께 실업관련 지출, 적극적 노동시장 관련 지출로 사회보험 등의 경기안정화 기능이 상당히 작용한 것으로 보인다. 다만 경기회복이후에도 공공사회지출이 원래 수준으로 회귀하는 데에는 어려움이 있었다. 이에 반해 일본의 경우 유사한 경기침체를 겪었지만 실업 및 적극적 노동시장 관련 지출이 크게 증가하지는 않았다. 오히려 고령자에 대한 연금지출이 지속적으로 늘어났다. 이러한 지출패턴의 차이는 유럽국가와 일본의 초기 공공사회지출 수준의 격차와 함께 실업 및 적극적 노동시장 정책에 대한 관점 차이에서 비롯된 것으로 보인다. 이미 공공사회지출이 GDP 대비 20%대 이상을 유지하고 있던 유럽국가들은 연금 등 상당한 사회보장제도가 구축되어 경제적 불황에 따라 실업 및 적극적 노동시장 정책에 집중된 정책대응이 이루어졌다. 반면 일본은 상대적으로 낮은 GDP 대비 10%대 초반의 공공사회지출 수준에서 고령층에 대한 연금 중심으로 소득보장정책이 이루어진 것으로 판단된다. 실업 등에 대해서도 유럽국가들의 경우 생계보장을 위한 사회적 책임이 강조되는 반면 일본은 개인적 책임성이 상대적으로 강조되고 있다.

넷째, 각 국가들의 재원조달방법의 유사성이다. 즉 재원조달에 있어 우선 소득과세의 증가가 먼저 일어났으며 이후 사회보장기여금, 소비세 등의 순서로 역할 확대가 이루어졌다. 독일의 경우에도 1960년대 국민부담 급등기에서는 소득세의 증가가 주도하였으며 이후 사회보장

기여금과 소비세의 역할 증대가 뒤따랐다. 스웨덴도 1960년대 이후 소득과세, 사회보장기여금, 소비과세의 순으로 국민부담 증가에 순차적으로 기여하였다. 이탈리아의 경우에도 1974년 이후 국민부담 증대에 있어 유사한 순서 혹은 증가 기여도를 보여주었다. 이러한 경향은 세부담 증가 초기에 있어서는 담세능력에 맞는 과세라는 논리에 따라 상당부분 추가과세가 가능하기 때문이다. 소득과세 수준이 일정하게 높아짐에 따라 사회보험 형태로 운영되는 공공사회지출의 특성을 반영하여 각 제도별 재정 안정성을 취하게 된다. 이는 비용-수혜의 연계성을 높인다는 관점에서 국민들의 수용성이 높으므로 사회보장기여금의 비중이 높아지게 된다. 그러나 소득과세와 사회보장기여금이 직접적인 노동 및 생산활동에 큰 왜곡을 초래한다는 점에서 두 부분의 과세수준이 높아지게 되면서 보다 효율적인 세원에 주목하게 되었다. 이러한 노력의 결과 새로운 세원으로 소비세의 역할이 강화된 것으로 판단된다.

이상의 외국 사례가 우리나라에 주는 시사점은 상당하다. 우선 우리나라의 복지지출도 경기불황과 함께 크게 증가할 가능성이 높다. 즉, 불황과 함께 노동시장으로의 복귀와 생활 안정을 지원하기 위해 실업, 적극적 노동시장, 가족정책 관련 지출이 증가할 유인이 크다. 동시에 빈곤 완화 차원에서 고령화에 따른 연금지출의 증가는 일본의 사례에서 확인할 수 있다. 그러므로 경기불황 이후 공공사회지출 증가 욕구를 적절하게 관리해 나가는 것이 중요하다. 재원조달 측면에서는 우리나라도 상대적으로 낮은 수준이며 부담능력을 잘 대변하는 소득세제의 역할을 우선 강화할 필요가 있다. 동시에 외국에 비해 여전히 낮은 수준이 사회보장기여금의 수준도 점차적으로 높여 나갈 필요가 있다. 사회보장기여금은 사회보장제도의 핵심인 사회보험의 핵심 재원이므로 제도별 재정안정화 측면에서 조정해 나갈 필요가 있을 것이다. 소비세제의 역할 확대는 노동 관련 세부담이 높아질 경우, 전반적인 세원의 효율성 제고 측면에서 조정해 나가는 것이 바람직하다. 재정지출 측면에서도 대부분의 국가가 공공사회지출 증가 이후 비복지부문의

### III. 주요국의 재원조달 정책 197

재정지출에 대한 강력한 구조조정이 이루어졌다. 국민부담률의 증가는 상대적으로 호황기에 단기간에 걸쳐 이루어진다면 공공사회지출은 불황기를 중심으로 중장기적으로 증가하기 때문이다. 공공사회지출의 증가 압력을 다른 부문 지출 구조조정의 동력으로 삼는 것이 중요하다.

우리나라와 비슷한 문화권인 일본의 사례를 살펴보면, 향후 고령 관련 지출의 급증에 대비할 필요가 있다. 즉 실업 및 고용관련 서비스 등 노동문제에 대해 개인적 책임에 가까운 시각을 가지고 있다면 취약계층인 고령층에 대한 복지지출이 빠르게 증가할 수 있기 때문이다. 우리나라가 다른 국가들에 비해 빠른 고령화 속도를 보이고 있다는 점에서 노후소득보장에 대한 요구가 급속히 증가할 수 있다. 그러므로 고령 관련 지출의 증가 압력에 적극적으로 대응해 나갈 필요가 있다.

## IV. 복지재원 조달정책의 방향

### 1. 재원조달 수단별 장단점<sup>36)</sup>

재원조달에 있어 각 수단별 장단점에 대한 검토는 중요하다. 각 세목 혹은 조달 수단에 따라 효율성과 형평성 측면의 영향에 차이가 있기 때문이다. 같은 재원규모를 조달하면서 가급적 경제적 비용은 최소화하는 것이 바람직하며 동시에 부담능력에 비례하여 징수할 수 있어야 한다. 또한 세금 납부를 위한 납세자들의 부담도 낮을수록 바람직하다. 이러한 조달원칙은 재원조달 방안의 검토에 있어 중요한 판단기준이 된다.

먼저 효율성 관점에서 세목별 우선순위를 평가할 수 있다. 조세부과와 관련된 효율비용에 대한 이론적 논의는 김승래·김우철(2007)<sup>37)</sup>에서 잘 정리되어 있다. 요약하면 조세부과로 야기되는 경제 내 균형소비량의 변화는 동 시장에서의 사회적 편익을 감소시키게 되는데 이러한 감소된 사회적 편익의 크기를 단위세수 기준으로 측정한 것이 효율비용이다.

세목별 조세부과에 따른 경제적 왜곡효과를 측정하는 연구는 상당히 많다. 국제 비교연구로 OECD(2008)<sup>38)</sup>에 따르면 동일한 세원을 조

---

36) 재원조달 수단에 대한 논의는 세목별 접근에 중점을 둔다. 목적세, 기여금, 차입 등의 형식에 관한 논의는 제II장에서 다루고 있으며 목적세, 기여금, 차입 등의 재원조달도 구체적 부과부문에 따라 세목별 논의에 포함되기 때문이다.

37) 김승래·김우철, 『우리나라 조세제도의 효율비용 추정』, 한국조세연구원 07-13, 2007.

38) OECD, "Tax and Economic Growth," ECO/CPE/WP1(2008)4.

달함에 있어 효율성, 즉 성장에 유리한 세원 구조를 계량분석을 통해 연구하였다. 여기서 효율성의 개념은 경제성장에 기여하는 정도로 평가되었다. 분석결과 가장 성장친화적인 세원은 주거자산으로 재산과세 중 부동산세가 포함된다. 즉, 주어진 세부담 수준에서 상대적으로 재산과세의 비중이 늘어날수록 성장에 긍정적인 영향을 미치는 것으로 나타났다. 다음으로는 소비과세의 효율성이 높으며, 개인소득과세, 기업소득과세의 순으로 왜곡효과가 높아졌다. 즉, 경제성장을 기준으로 살펴본 세원구조는 향후 재산세, 소비과세의 비중을 늘리는 것이 바람직하다.

세목별 효율비용을 직접적으로 추정한 연구도 있다<sup>39)</sup>. 우리나라에 대한 가장 최근의 연구는 김승래·김우철(2007)이다. 김승래·김우철(2007)은 일반균형모형을 이용해 주요 과세분야별 한계효율비용을 추정하였다. 1970년 이래 각 세목들의 한계 효율비용은 꾸준히 증가하여 왔으며 2004년 기준 효율비용은 일반소비세 15.5%, 수입세 9.6%, 노동과세 21.2%, 자본과세 29.9%에 이르고 있다. 효율비용이란 세수를 징수함에 의해 나타나는 추가적인 비용이라 할 수 있다. 즉 1원의 세금을 징수함에 있어 경제에 부과되는 비용은 일반소비세의 경우 1.155원, 노동과세 1.212원, 자본과세 1.299원에 이른다는 것이다. 세목별 분석에 따른 결과는 OECD(2008)의 성장률 관점에서의 분석결과와 유사하게 나타난다. 즉, 자본과세의 효율비용이 가장 크게 나타나고 노동과세, 소비과세의 순서로 낮아진다. 이러한 효율비용의 원인은 조세부과로 인한 경제주체들의 행태 변화에 있다.

이러한 세목별 세목별 효율비용은 전반적으로 세부담 수준이 높아짐에 따라 증가하는데 노동과세의 효율비용은 2000년 0.166에서 2004년 0.212로 높아졌으며 자본과세 역시 0.226에서 0.298로 상승하였다. 그러나 세목별 상대적 순위는 변하지 않고 유지되고 있다.

39) 자세한 선행연구 내용은 부록을 참조

〈표 IV-1〉 주요 세목별 효율비용 비교

		자본과세	노동과세	일반소비과세	수입과세
MEC(효율승수) <sup>1)</sup>	2000	0.226	0.166	0.127	0.090
	2004	0.298	0.212	0.155	0.096
효율비용의 상대적 크기 (소비과세=1, 2004기준)		1.92	1.37	1	0.62

주: 1) MEC(조세의 한계효율비용 또는 한계초과부담)는 세수징수 1단위당 유발하는 사회적 비용을 의미하며, 세목별 평균효율비용과 한계효율 비용이 동일하다고 가정한 상태에서 추정

자료: 김승래·김우철, 『우리나라 조세제도의 효율비용 추정』, 한국조세연구원 07-13, 2007.

세원 확보를 위한 노력에 있어 세목의 효율비용과 함께 형평성 측면의 관점도 고려되어야 한다. 형평성은 소득종류에 따른 차등이 없는 수평적 형평성과 소득수준에 따른 수직적 형평성으로 나눌 수 있다. 여기서 수평적 형평성은 세목에 관계없이 그 과세범위를 어떻게 규정하느냐에 따라 결정되므로 재원조달 수단 고유의 문제로 보기는 어려워 논의에서 제외한다. 재원조달 수단의 검토에서 수직적 형평성문제는 각 세목에 따라 다르게 나타난다. 즉, 세목 자체의 부과방식 등 특징에 따라 수직적 형평성<sup>40)</sup>을 잘 반영할 수 있는 세목과 그렇지 않은 세목이 있기 때문이다. 일례로 개인소득세는 누진적 세율체계를 갖추고 있어 소득으로 대표되는 부담능력에 기초할 수 있으므로 수직적 형평성을 달성하기에 유리한 세목이다. 그러나 소비세는 개인의 소비량에 따라 세부담 수준이 결정되므로 이 세목을 통해 수직적 형평성을

40) 수직적 형평성은 기본적으로 부담능력에 맞는 세부담을 의미하므로 소득수준에 따라 어느 정도 세부담 수준이 이에 부합하는지는 상대적이라 할 수 있다. 일반적으로 소득에 정비례한 세부담을 기준으로 이보다 높은 세부담 수준의 경우 누진적 구조라 하며 수직적 형평성에 부합한다고 말할 수 있다. 그러나 비례세율 자체가 수직적 형평성을 만족하는 것인지에 대한 것은 보는 관점에 따라 달라질 수 있다.

강화하기에는 어려움이 많다.

이러한 개념적인 형평성 문제는 정량적인 분석으로 보다 객관화 될 수 있다. 즉, 각 세목별 변화가 소득계층별로 어떠한 효과를 미치는지 살펴볼 수 있다. 우선 소득세의 경우 성명재(2011)는 가계조사 자료를 이용 직접세<sup>41)</sup> 소득재분배효과를 추정하였는데 우리나라 소득재분배는 직접세로 인해 4.1% 개선되는 것으로 나타났다. 동 수준은 일본의 2.5%보다는 높지만 미국, 영국, 캐나다 등의 수준보다는 낮은 것으로 나타났다. 이는 우리나라 개인소득세 과세표준이 상대적으로 좁게 설정되어 유사한 누진구조에도 불구하고 재분배효과가 낮게 나타나고 있다<sup>42)</sup>.

〈표 IV-2〉 주요국의 직접세 소득재분배 효과

(단위: %)

	한국	미국	영국	일본	뉴질랜드	캐나다
직접세	4.1	5.9	7.7	2.5	4.7	8.9

주: 소득재분배 효과는 지니계수의 변화율로 추정  
 자료: 성명재, 「조세·재정지출 분포의 현황과 국제비교」, 『재정포럼 2011』, 9월호, 한국조세연구원

김승래·김형준·이철인(2008)<sup>43)</sup>은 주요 세목별 세율변화가 소득 10분위 계층에 미치는 영향을 분석하였다. 소득세율 1%p 인상의 소득

41) 직접세에는 소득세와 재산세가 포함되어 있는데 소득세가 대부분을 차지하고 있음. 우리나라의 경우 2009년 가계의 평균 소득세액은 1,304천 원이며 재산세액은 151천원으로, 직접세에 대한 분석결과를 소득세 분석결과와 유사한 의미로 사용

42) 조세의 소득재분배효과는 누진도효과와 세부담효과로 분해될 수 있으며 자세한 사항은 전병목(「조세의 소득재분배 효과」, 『재정포럼』 2005년 1월호, 한국조세연구원)를 참조바람.

43) 김승래·김형준·이철인, 『적정 조세체계에 관한 연구』, 한국조세연구원 08-08, 2008.

분위별 귀착효과는 소득세율의 누진구조로 인해 상당히 누진적으로 나타나고 있다. 즉, 가장 소득이 높은 10분위 계층의 세부담액은 가장 소득이 낮은 1분위 계층의 396배에 달하고 있다. 자신의 소득 대비 세부담 증가액의 비중도 10분위는 평균 0.59%로 1분위 0.01%에 비해 59배에 달하고 있다. 이러한 분석결과는 개인소득세가 부담능력에 맞는 세부담이라는 형평성을 반영하기에 좋은 세목임을 보여준다.

〈표 IV-3〉 개인소득세 1%p 인상의 소득계층별 귀착

(단위: 천원, 2007년 기준)

	1분위	2분위	3분위	4분위	5분위	6분위	7분위	8분위	9분위	10분위
소득세 부담변화	1	10	21	36	58	90	115	189	265	514
소득대비 비중	0.01%	0.07%	0.10%	0.14%	0.20%	0.26%	0.28%	0.40%	0.45%	0.59%
상대비	0.01	0.08	0.16	0.27	0.45	0.69	0.89	1.45	2.04	3.96

주: '세부담 변화'는 계층별 후생손실을 의미하며, 세부담의 '소득 대비 비중'은 경상소득 기준. 그리고 '상대비'는 전체 평균 세부담 대비 분위별 세부담의 비율  
 자료: 김승래·김형준·이철인, 『적정 조세체계에 관한 연구』, 한국조세연구원, 2008.

한편 조세부과의 효율비용이 가장 크게 나타났던 자본과세(법인세가 대표적)의 분배효과는 개인소득세에 비해 소득수준 간 격차가 크게 줄어들었다. 세율 변화에 따른 세부담 변화를 소득 대비 비중으로 환산할 때 중산층의 부담이 가장 낮고 저소득 및 고소득 계층의 부담이 커지는 결과를 보여주고 있다. 이러한 결과는 법인세율 인상으로 인한 소비감소 및 소득감소 효과가 저소득층과 고소득층에 집중되고 있음을 보여준다. 이러한 분석결과는 법인세가 형평성 개선의 목적으로 이용되기에는 한계가 있는 세목임을 시사한다.

〈표 IV-4〉 법인세 1%p 인상의 소득계층별 귀착

(단위: 천원, 2007년 기준)

	1분위	2분위	3분위	4분위	5분위	6분위	7분위	8분위	9분위	10분위
법인세 부담변화	13	26	29	36	43	48	57	73	100	217
소득대비 비중	0.23%	0.19%	0.15%	0.14%	0.14%	0.14%	0.14%	0.15%	0.17%	0.25%
상대비	0.20	0.40	0.46	0.55	0.67	0.75	0.89	1.14	1.56	3.38

주: '세부담 변화'는 계층별 후생손실을 의미하며, 세부담의 '소득 대비 비중'은 경상소득 기준. 그리고 '상대비'는 전체평균 세부담 대비 분위별 세부담의 비율  
 자료: 김승래·김형준·이철인, 『적정 조세체계에 관한 연구』, 한국조세연구원, 2008.

대표적인 소비세인 부가가치세의 세율인상에 따른 소득계층별 효과는 각 소득계층별 소비성향 등에 따라 결정된다. 소득 대비 세부담 비중은 고소득층일수록 세부담 증가의 소득 중 비중이 낮아지는 역진적인 현상을 보여주고 있다. 이는 상당부분 소득 증가에 따라 소비성향이 낮아지는 것에 기인하고 있다. 즉, 실제 부가가치세 부담 증가액은 10분위가 1분위에 비해 4배 정도 높으나 이보다 더 큰 소득격차로 인해 소득 중 부가가치세 부담증가액 비중은 낮아지고 있다. 이러한 결과는 부가가치세 역시 형평성 개선을 목적으로 이용하기에 효과적이지 않음을 알 수 있다.

〈표 IV-5〉 부가가치세 1%p 인상의 소득계층별 귀착

(단위: 천원, 2007년 기준)

	1분위	2분위	3분위	4분위	5분위	6분위	7분위	8분위	9분위	10분위
부가가치세 부담변화	80	102	128	145	163	184	202	221	253	371
소득대비 비중	1.40%	0.73%	0.64%	0.58%	0.55%	0.52%	0.50%	0.46%	0.43%	0.42%
상대비	0.43	0.55	0.69	0.78	0.88	0.99	1.09	1.19	1.37	2.00

주: '세부담 변화'는 계층별 후생손실을 의미하며, 세부담의 '소득 대비 비중'은 경상소득 기준. 그리고 '상대비'는 전체평균 세부담 대비 분위별 세부담의 비율  
 자료: 김승래·김형준·이철인, 『적정 조세체계에 관한 연구』, 한국조세연구원, 2008.

한편 재원조달에 있어 세제 단순성의 확보도 중요하다. 단순성은 납세와 관련한 납세협력비용을 줄일 수 있는 요건이기 때문이다. 즉, 납세자들 개인이 납세의무 이행을 위해 지불하는 금전적·시간적 비용으로 각 세목이 보다 단순하게 운영될수록 납세순응비용이 낮아지기 때문이다. 이를 감안하면 앞서 제시된 효율성의 개념으로 포함될 수 있을 것이다. 그러나 효율성·형평성과 달리 세율수준에 따라 변화하는 정도는 크지 않다. 그러므로 세부담 수준과 관계없이 단순화를 통해 납세순응비용을 낮추는 노력이 필요한 부분이다. 김승래·김형준·이철인(2008)은 여러 연구에서 제시된 세목별 납세협력비용 추정치를 세수액과 비교하여 법인세, 종합소득세, 부가가치세의 세액 대비 납세협력비용 비중을 산출하였다. 그 결과 종합소득세가 7.64%로 가장 높고 법인세 4.41%, 부가가치세 3.08%로 나타났다. 단순성 관점에서 납세협력비용을 낮추는 것은 세원조달의 비용을 낮추는(즉 효율성을 높이는) 방안이 될 것이다.

이러한 재원조달에 있어 중요한 원칙들은 서로 상충될 때가 많다. 즉 효율성을 높이기 위해서는 탄력성이 높은 부문에 대한 과세수준을 낮추는 것이 중요하나 탄력성이 상대적으로 높은 소득은 주로 소득수준이 높은 계층에서 발생하기 때문이다. 이러한 세목별 특성 차이를 고려하여 재원조달 수단을 검토하여야 한다. 이러한 논의를 실제 세원에 적용하면 법인세와 같은 자본소득세의 경우, 조세부과의 비용은 크면서 재분배효과는 제한적이라 효율성과 형평성 면에서 우선순위가 낮은 재원조달 수단이라 할 수 있다. 반면 노동소득세는 누진소득세율체제로 인해 소득재분배 효과가 높지만 효율성 측면에서는 자본소득세와 소비과세의 중간 정도에 위치하고 있다. 그러므로 재원 확보와 소득재분배 기능을 높여야 할 때 그 역할 확대를 검토할 만하다. 소비세제는 개인의 재화 및 서비스 소비수준에 따라 부담하는 세금으로 소득재분배효과는 역진적<sup>44)</sup>이나 재원조달 비용은 가장 낮다. 이러한 관점에서 소비세제는 대규모 재원조달이 필요할 때 바람직한 수단이 될

수 있다. 단 이 경우에는 재정지출 등으로 저소득층에 대한 적절한 소득지원 정책이 시행되고 있거나 동시에 시행할 수 있으면 수용성이 높을 것이다. 조세회피가 불가능하여 재원조달로서 효율성이 가장 높은 세목인 재산과세는 납세자들의 부담능력(즉 소득)과 연계성이 낮아 수용성이 낮은 세목이다. 더구나 우리나라 가계가 보여주는 자산의 높은 부동산 의존성<sup>45)</sup>과 소득수준에 비해 상대적으로 높은 부동산 가격<sup>46)</sup>을 감안하면 외국과 유사한 세율수준을 유지하더라도 수용성은 더 낮을 수밖에 없다. 또한 보유 관련 재산과세는 지방세 항목이므로 지역주민과 밀접한 관계를 형성하고 있는 지방자치단체가 동 부담을 높일 유인도 높지 않다. 그러므로 재산과세는 높은 효율성에도 불구하고 세원으로서 역할 증대에는 한계가 뚜렷한 세목이라 할 수 있다. 외국의 사례에서도 재산과세의 세부담 비중은 크게 높지 않음을 확인할 수 있다.

## 2. 현 복지재원 조달 구조의 문제점과 대응방안

제Ⅱ장에서 살펴본 바와 같이 현재의 제도구성과 예상된 고령화 추세를 감안할 경우 우리나라 향후 복지지출 증가 압력은 매우 높다. 한국조세연구원(2009)에서 나타난 지출 증가 압력이 실제화된다는 가정 하에서 현 복지재원 조달구조의 지속가능성을 살펴보았다.

2050년까지 각종 복지지출이 GDP 대비 12.07%p 증가하는 중에서도 국민연금(6.55%p), 건강보험(2.40%p)의 증가폭이 가장 크다. 우리

44) 일부 연구결과에서는 분배중립적임을 보여주기도 하지만 대체적으로 소비과세는 분배에 대해 역진적이라는 주장이 우세하다.

45) 2009년 9월 15일 「매일경제신문」 기사에 따르면 우리나라 가계 자산 중 부동산의 비중은 76.8%로 미국 3.2%, 일본 38%, 영국 54%에 비해 월등히 높은 수준

46) 「국내 주택가격 적정성 분석」(산업은행경제연구소, 2010)에 따르면 2008년 기준 한국의 가구소득 대비 주택가격 비율은 6.26배로 미국의 3.55배, 일본의 3.72배에 비해 월등히 높은 수준

나라 복지제도에서 가장 주축을 이루고 있는 제도로서 향후 증가 압력도 가장 크다. 미래 부담구조는 각 제도별 보험료 및 국고부담 수준을 감안하여 추정하였다. 이를 OECD 평균 수준과 비교할 경우, 전반적으로 고령화에 따른 복지지출 변화에 따라 국민부담률은 현재 OECD 국가 평균수준을 상회할 것으로 나타났다. 전반적인 국민부담의 격차는 2.89%p로 나타나 큰 격차를 보이지 않았으나 그 구성은 상당한 격차를 보여주고 있다. 즉, 국민부담률을 구성하는 조세부담률과 사회보장부담률에서는 큰 차이를 보여준다. 정부 일반재원으로 많이 이용되는 조세부담률은 2009년 19.73%에서 2050년에 22.73%로 큰 변화를 보여 주지 않는다. 이는 우리나라 복지재정의 증가 압력이 주로 사회보험제도를 통해 나타나기 때문이다. 예상 조세부담률은 현재 OECD 국가의 평균인 25.74%에 비해 약 3.0%p 낮은 수준이다. 반면 사회보장기여율은 2050년 기준 14.92%로 OECD의 9.0%에 비해 6%p 가깝게 높은 수준이다. 이는 향후 예상되는 복지지출 증가가 주로 사회보험을 통해 나타나기 때문이다.

이러한 재원조달 구조의 변화는 장기적으로 복지재원을 조달할 때 사회보험 자체만의 수지 균형을 통해 조달하기에 한계가 있음을 보여준다. 즉, 주로 비례세율로 부과되는 사회보장기여금은 그 수준이 높아짐에 따라 기업의 고용유인을 약화시키기 때문이다. 현재 유럽에서 높은 사회보장부담률을 보이는 독일(14.4%), 프랑스(16.4%), 스웨덴(11.3%)<sup>47)</sup> 등의 사례를 보더라도 우리나라의 예상 사회보장부담률 수준은 상당히 높다. 이렇게 높은 사회보장부담률을 보이는 국가들은 기업활동 및 고용 활성화를 위해 사회보장예산에 대한 일반예산 지원을 높이고 있다. 독일의 경우, 2000년대 중반 부가가치세율 인상을 통해 조성된 재원을 법인세율 인하와 사회보장재원 조달에 활용하여 세 부담구조의 효율화를 추진하였다.

47) 2009년 기준 OECD.stat

그러나 중기적으로는 현재의 사회보장부담률이 크게 낮기 때문에 이를 먼저 상향조정해 나갈 필요는 있다. 즉, 현재의 GDP 대비 5.85%의 사회보장부담률은 OECD국가의 9.01%에 비해 상당히 낮으므로 사회보험의 자체적 재원조달 노력이 상당수준으로 이루어질 필요가 있다<sup>48)</sup>.

〈표 IV-6〉 현 제도하에서 복지지출 증가 압력을 반영한 재원조달구조

(단위: GDP 대비 비중, %)

	2009(A)	2050(B)	OECD(C)	격차(%p)	
				현재(A-C)	미래(B-C)
소득관련세수	7.33	8.44	12.47	-5.14	-4.03
급여세수	0.06	0.07	0.44	-0.38	-0.37
재산세수	2.99	3.45	1.80	1.19	1.64
소비세수	8.19	9.43	10.81	-2.62	-1.38
기타세수	1.16	1.33	0.22	0.94	1.12
조세부담률	19.73	22.73	25.74	-6.01	-3.02
사회보장부담률	5.85	14.92	9.01	-3.16	5.91
국민부담률	25.57	37.64	34.75	-9.18	2.89

주: OECD는 2008년 기준

한편 사회보장기여금은 주로 노동소득에 부과되고 있다. 사회보장제도의 대상이 되는 국민들의 소득획득 시 고용주와 함께 공동으로 부

48) 우리나라의 2050년 국민부담 예상수준 및 구조와 현재의 OECD 평균을 비교하는 것 자체에 한계가 있다. 우리나라가 OECD 국가들과 같은 발전경로를 택할 것인지 선진국가들의 국민부담 및 조달구조에 큰 변화가 없을 것인지 의문이기 때문이다. 그러나 세계경제가 통합화되고 각종 경제정책의 공조가 중요해지고 있는 현실을 감안하면 전반적인 발전흐름은 유사해질 가능성이 크다. 또한 국민부담률 수준도 과거 높았던 수준에서 하향안정화되고 있는 추세이므로 우리나라에도 이러한 외국의 경험치 범위내에서 움직임 확률이 높을 것이다.

담하고 있기 때문이다. 이런 재원조달 구조는 사회보험의 형태를 취하면서 기여와 급여의 연계가 중요하기 때문이다. 노동소득에 부과되는 측면에서 소득관련세수 중 개인소득세수와 사회보장부담률은 함께 고려될 필요가 있다. 지나치게 높은 세부담이 노동소득에 부과될 경우, 개인의 근로유인 약화와 기업의 고용비용 증가로 고용능력을 약화시킬 수 있기 때문이다.

노동 관련 세수는 현재 시점에서 선진국들의 재원조달구조에서 보다 낮은 역할을 하고 있다. 노동관련 세수 중에서 특히 개인소득세와 고용주의 사회보장부담이 상대적으로 낮게 나타난다. 개인소득세 세수 수준은 OECD 평균수준 대비 40%수준으로 전체 국민부담률 상대수준 73.6%보다 현저히 낮다. 고용주의 사회보장부담 수준도 OECD의 50% 수준이다. 반면 개인이 직접부담하는 근로자분 사회보장부담은 전반적인 국민부담률 상대수준과 유사한 수준을 보여주고 있다. 이러한 결과는 향후 재원조달 과정에서 개인소득세와 고용주 사회보장부담 수준의 역할 증대가 필요함을 보여준다.

〈표 IV-7〉 노동관련 세수의 GDP 비중(2008)

(단위: GDP 대비 비중(%))

	한국		미국	일본	독일	OECD (C)	상대비율(%)	
	2009(A)	2050(B)					A/C	B/C
개인소득세	3.6	4.71)	9.9	5.6	9.6	9.0	40.0	52.2
개인사회보장	2.4	7.22)	2.9	4.8	6.1	3.3	72.7	218.2
고용주사회보장	2.6	7.8	3.3	5.0	6.5	5.2	50.0	150.0
노동 합계	8.6	19.6	16.1	15.4	22.2	17.5	49.1	112.0
법인소득세	3.7	-	1.8	3.9	1.9	3.5	104.7	-
국민부담	25.6	37.6	26.1	28.1	37.0	34.8	73.6	108.0

주: 1) 2050년 개인소득세수 비중은 전체 소득관련세수에서 법인소득세수 등의 비중이 2009년 실적치(3.7%)로 고정되었다는 가정하에서 도출

2) 전체 사회보장부담률 중 개인부담분은 2009년 개인·고용주 부담비율을 적용하여 도출

자료: OECD, *Revenue Statistics* 2011.

개인소득세는 소득에 따른 누진과세 체계를 채택하고 있으므로 세 부담의 형평성에도 기여할 수 있는 세목이다. 또한 선진국들의 국민부담률 증가시기에서도 우선적으로 부담능력과 직접적인 연관이 있는 소득 관련세제의 역할이 증대되어 왔다. 이러한 점을 고려할 때 우리나라에서도 향후 소득세 과세기반 확대와 함께 점진적인 소득세 역할 확대를 위해 노력할 필요가 있다. 소득재분배의 관점에서 재정부출 정책과 함께 조세분야가 일정부분 역할을 수행하여야 한다는 점을 감안할 때 소득세의 역할 증대는 바람직한 방향이다.

소득세의 역할 증대는 소득세 외부적 여건 개선과 내부여건 개선의 두 가지 관점에서 검토될 수 있다. 외부적 여건 개선은 과세 투명성을 제고하여 과세기반을 늘리는 것이고 내부적 여건 개선은 수평적·수직적 형평성 관점의 개선노력이다. 과세 투명성 이슈는 다음 사회보장기여금 논의에서 다루기로 하고<sup>49)</sup> 여기서는 내부여건 개선문제에 대해 살펴본다. 수직적 형평성 문제는 세부담구조의 누진성을 높이는 것이다. 세부담 구조의 누진성을 높이는 것은 부담능력에 맞는 조세부과라는 원칙을 충족시키는 방안이다. 그러나 누진성 제고정책은 부담증대 대상이 소득이 많은 계층으로 한정되고 전반적인 세수증가에는 제한적이므로 소득재분배 개선에는 한계가 있다. 수평적 형평성 개선은 비과세·면세되는 부문의 과세를 강화하는 것이다. 현재 주식·파생상품 등 각종 자본이득에 대해 과세가 효과적으로 이루어지지 않고 있으므로 동 부문에 대한 과세노력을 강화하는 것이다. 주식 양도차익의 경우 대주주(거래소 상장기업의 경우 지분 3% 이상 혹은 시가총액 100억 이상, 코스닥 상장기업의 경우 지분 5% 이상 혹은 시가총액 50억 원 이상인 주주)에게만 부과되고 있다. 이러한 과세방법은 기업경영권 목적의 대주주를 제외한 대부분의 투자목적 주식거래자 양도차익

49) 사회보장기여금은 기여-급여가 연계된 사회보험제정의 원천이므로 과세 투명성 저하는 국민연금, 건강보험 등 단일제도 내에서 바람직하지 못한 소득재분배를 야기할 수 있기 때문이다.

에 대한 과세를 하지 않은 것이다<sup>50</sup>). 이러한 소득세 정책은 현재 과세 표준 8,800만원 이상분에 대해 38.5%(지방세 포함)의 부담이 부과되는 것과 상당한 괴리가 있다. 또한 파생상품의 양도차익에 대해서는 과세를 하지 않고 있다. 반면 부동산 양도차익에 대해서는 종합소득세율을 기준으로 1세대 다주택자에게는 50~60%, 미등기 자산에 대해서는 70%까지 과세하고 있어 자산종류간 큰 과세격차를 보이고 있다. 이러한 격차를 해소하는 것은 세부담의 형평성과 함께 자산시장의 왜곡을 방지하는 효과가 있다.

소득세 역할 증대의 두 가지 방향을 검토할 때 우선 소득세 과세기반의 확대가 필요하다. 현재 비과세되고 있는 주식 및 파생상품 양도차익 과세는 수평적 형평성뿐만 아니라 수직적 형평성 개선에도 효과적이기 때문이다. 일반적으로 자산분포는 노동소득의 분포보다 그 격차가 크기 때문에 자산소득의 분포 역시 노동소득에 비해 격차가 크다. 그러므로 소득불균등을 더욱 심화하는 자산소득에 대해 과세범위를 확대하는 것이 소득재분배에 큰 효과가 있다. 자산 양도소득에 대한 과세와 함께 개인 부가급여(Fringe Benefits) 과세에 대한 노력도 강화하여야 한다. 일례로 근로자가 일정 직급 이상일 경우 업무용 차량을 지원받거나 각종 복리후생 지원이 늘어나는데 이러한 부분에 대한 과세노력도 필요하다. 기존 소득세원을 넓히기 위해서는 각종 소득(세액)공제의 증가를 완화할 필요가 있다. 2009년 귀속 근로소득 중 과세 표준의 비율은 32.8%에 불과하여 과세기반 잠식이 상당하다. 이러한 과세기반을 일정수준 이상으로 유지할 필요가 있다.

50) 주식양도차익에 대한 본격적인 과세는 기존 증권거래세 폐지 논쟁으로 이어질 수 있다. 증권거래세(0.15%, 코스닥은 0.3%)를 폐지하면 외국인 거래분 등의 세수가 감소할 수 있으므로 세수측면의 고려가 필요하다는 레프리의 지적이 있었다. 세수감소의 위험은 영국, 프랑스와 같이 증권거래세와 양도차익과세를 병행하거나 주식양도차익을 종합과세를 통해서 누진과세할 경우 보완될 수 있다.

〈표 IV-8〉 근로소득 중 과세표준의 비중

(단위: 십억원, %)

	총 급여	비과세 소득	소득공제	과세표준	과표비율
2008	361,879	9,284	234,547	118,048	32.6
2009	369,571	8,109	240,144	121,318	32.8

주: 과표비율은 (과세표준/총 급여)

자료: 국세청, 『2010 국세통계연보』, 2010에서 저자가 계산

개인소득세 이외에도 고용주의 사회보장부담도 점차적으로 높여 나갈 필요가 있다. 비록 법인소득세 부담률이 상대적으로 높은 수준<sup>51)</sup>이긴 하지만 법인소득세와 고용주 사회보장부담을 합한 전체 부담률은 여전히 선진국에 비해 낮은 수준이다. 이는 고용주의 사회보장부담률이 선진국에 비해 크게 낮기 때문이다. 고용주의 사회보장부담률 상향은 전반적인 고용비용을 높여 기업고용에 부정적으로 작용할 수 있으나 우리나라의 실업률 수준, 노동 소득세율 등을 감안할 때 단기적으로 우려할 만한 수준은 아닌 것으로 보인다. 실업률 등의 고용관련 지표의 변화 등을 고려하여 점진적으로 고용주 사회보장부담 인상을 검토할 필요가 있다.

향후 주요 재원조달 수단으로 소비세의 역할은 지속적으로 강화할 필요가 있다. 경제적으로 효율적인 세원에 속하지만 소득재분배 측면에서 기능이 떨어지는 소비세제는 지속적인 복지재정의 확충으로 소득분배가 개선됨에 따라 그 역할을 확대할 필요가 있다. 주요 선진국들의 국민부담률 확대시기 분석에서도 나타난 바와 같이 소득세와 사회보장기여금, 복지지출의 적절한 확대가 이루어진 이후에는 상대적으로 효율적인 세원인 소비세의 역할이 증대하기 때문이다.

51) 그러나 명목 법인소득세율은 최고세율 22%로 주요 선진국(미국 35%, 일본 30%, 영국 28%, 프랑스 34.43%)에 비해 낮은 수준을 유지하고 있다. 우리나라보다 낮은 세율의 국가는 독일(15.825%), 캐나다(19%) 정도이다.

우리나라 복지재정 증가의 주 요인인 사회보험제도의 재원조달을 위해서는 보다 세밀한 접근이 필요하다. 우선 사회보험제도들의 재원 증가 압력은 일차적으로 사회보장기여금의 조정을 통해 이루어질 수밖에 없다. 사회보험제도 자체가 기여-급여 간의 연계를 바탕으로 설계되었기 때문이다. 앞서 논의한 바와 같이 현재의 과세구조상 사회보장기여금의 확대 여력도 있기 때문이다.

그러나 사회보장기여금의 인상을 추진함에 있어 자영업부문의 소득과악률 제고에 우선 노력할 필요가 있다. 자영업 종사자들의 소득과악 개선은 소득기준 보험료 부과로 형평성을 달성하는 사회보험의 기본 취지에 가장 중요한 요건이기 때문이다. 특히 향후 재정지출 증가의 주 원인인 국민연금, 건강보험 등에서 나타나는 직종 간 보험료 부담 형평성 문제가 요율 인상에 따라 큰 문제로 대두될 수 있다. 건강보험의 경우, 소득에 따라 보험료가 부과되는 직장가입자와 달리 지역가입자는 소득이 없을 경우, 자산 등 다양한 요건을 기준으로 하여 부담능력을 반영하지 못해 가입자들의 불만이 증가하고 있다. 이러한 상황에서 보험료의 인상<sup>52)</sup>은 납세능력을 반영한 형평성 있는 부과 요구리는 원칙론적 반발에 직면할 수 있다. 국민연금의 경우에도, 소득자료 확보의 어려움으로 인해 지역가입자의 상당수가 납부예외자<sup>53)</sup>로 제도에서 제외되어 근로계층의 노후소득 보장이라는 본래 취지에 부합하지 못하는 문제가 있다. 그러므로 소득기반 보험료 부과에 가장 큰 장애요인인 자영업자의 소득과악에 노력을 기울여야 할 것이다. 자영업자의 소득과악률을 단기적으로 높이기 어렵다면 정액가입 허용 등의 대안도 검토할 수 있다. 즉, 소득변동이 심하고 소득노출을 꺼리는 자

52) 건강보험 보험료율은 2000년대 들어 재정건전화를 추진하면서 2009년을 제외하고 매년 인상되었다.

53) 2010년 말 기준 국민연금 지역가입자는 867.4만명으로 그 중 보험료 납입이 중단된 납부예외자는 약 510만명으로 58.8%에 달하고 있다. 납부예외사유는 실적이 385.1만명으로 가장 많으며 사업중단 42.0만명, 학교재학 32.1만명 등이다(2010 국민연금통계연보).

영사업자들의 사회보험제도 거부감을 해소하기 위해 소득수준과 관계 없이 가입이 가능한 정액가입제도가 일정한 역할을 할 수도 있기 때문이다.

구체적으로 사회보장기여금의 확대는 지출구조가 단순한 제도단위 별로 접근하는 것이 바람직하다. 즉 건강보험, 국민연금, 실업보험 등은 그 규모가 상당히 사업지출 성격이 쉽게 구분될 수 있으므로 제도별 접근이 바람직하다. 구분된 회계구조와 재원조달 수단을 통해 운영되면 비교적 쉽게 그 제도의 유효성과 문제점을 평가하고 개선해 나갈 수 있기 때문이다. 따라서 향후 각 제도의 재정안정성을 위해 검토될 보험료를 조정 및 지출 구조조정에서도 상대적으로 단순한 논의구조가 유지될 수 있을 것이다.

그러나 지출규모가 크지 않은 복지제도의 재원은 일반회계의 틀 안에서 지출 타당성에 대한 지속적인 검증은 받을 필요가 있다. 그 이유는 소규모 제도에 대해 별도의 회계로 구분하면 전문가 등 외부관계자들의 관심에서 소외될 가능성이 높아 이해당사자 중심으로 운영될 위험이 있기 때문이다. 또한 다양한 복지제도의 재정조달을 위해 별도의 종합회계와 재원조달 수단을 갖는 것도 바람직하지 않다. 별도의 회계를 통할 경우, 개별 복지제도에 대한 평가가 어려운 점은 그대로 유지되는 반면 회계 수입구조에 대한 조정에는 어려움이 있기 때문이다. 이는 재정운영의 경직성이 나타나 비효율성을 유발할 수 있다. 실제로도 다양한 목적의 지출사업을 위해 운영되는 목적세는 다양한 폐지노력에도 불구하고 이루어지지 않았다. 교통시설 특별회계에 귀속되는 교통·에너지·환경세, 교육부문 지출에 소요되는 교육세, 농어촌특별세 등의 폐지가 이해당사자들의 반대로 실패한 사례라 할 수 있다.

한편 사회보험제도에 대한 일반재원의 지원요구도 높아지고 있다. 사회보험제도 자체의 재원조달 구조에서 재정안정을 취하기 어렵기 때문이다. 재정 불안정성의 원인은 크게 두 가지로 나누어 볼 수 있다. 첫째는 제도 자체의 재정안정성 확보 노력이 미흡한 경우이며 둘째는

사회보험원리와 다른 정부지원정책이 포함되어있는 경우이다. 전자의 사례는 수입보다 빠른 재정지출이 나타나는 건강보험이 될 수 있으며 후자는 제도와 관계없이 지속적인 취약계층에 대한 사회보험료 감면 등이 초래할 수 있는 잠재적 위험이다. 재원조달 측면에서 전자에 따른 불안정성은 제도 자체의 구조개선을 통해 대응하는 것이 바람직하며 후자는 일반재원의 지원이 필요하다. 일반재원의 지원에는 정확한 지원목적 및 용도의 설정이 재정운영의 책임성을 높이는 데 중요하다.

복지재정의 장기적 지속가능성을 위해서는 복지지출에 큰 영향을 미치는 고령화 등 사회구조 변화에 민감하지 않은 재원조달 구조를 갖출 필요가 있다. 이를 위해서는 급격한 고령화에 재원조달구조가 크게 변화하지 않도록 은퇴계층과의 부담 공유에 노력할 필요가 있다. 예를 들면 각종 사회보장기여금의 부과대상을 기존 근로소득에서 사업소득, 연금소득 등 정기적인 다른 소득형태를 포괄할 수 있도록 하는 것을 검토할 수 있다. 동시에 부담-혜택 구조의 직접적인 연계를 강화할 필요가 있다. 건강보험제도에 존재하는 피부양자 가입자에게도 적절한 비용부담체계를 구축하여 도덕적 해이문제를 해소해 나갈 필요가 있다. 지출 측면에서도 급격한 고령화 등의 영향을 완화할 수 있는 시스템적 접근이 필요하다. 15~64세의 생산가능인구가 2017년부터 줄어들기 시작하는 전망<sup>54)</sup>을 감안할 때 연금, 건강보험 등에 대한 지출제도 개혁이 중요하다. 근로기간 동안 발생한 개인의 기여를 바탕으로 은퇴 후 연금을 지급하는 국민연금의 경우, 평균수명연장에 따른 재정적자유인을 제어하기 위해 기여총액과 평균수명을 반영하여 급여를 조정할 수 있어야 한다. 즉, 수급기간이 길어지면 급여수준을 하향조정할 수 있는 구조적인 재정안정화 시스템을 구축하는 것이 필요하다<sup>55)</sup>.

54) 통계청, 『장래인구추계 결과』, 2006. 11.

55) 스웨덴, 독일 등의 연금개혁사례에서 나타나는 내재된 자동안정화장치(Built-in Stabilizer)로서 평균 잔여수명 임금상승률, 근로인구 감소율 등의 전망에 따라 연금급여의 수준을 조절하는 방식

위에서 언급한 복지재원 조달정책을 실현하기 위해서는 공공부문의 신뢰성을 확보하는 것이 중요하다. 목적세 제도의 운영 등은 비교적 단순한 재정구조를 통해 정책의 신뢰도를 높이기 위한 한 방안이라 할 수 있다. 복지정책을 위한 재원조달이 국민이 체감할 수 있고 효율적으로 집행된다는 믿음이 있다면 재원조달에 대한 국민적 동의는 쉽게 이루어질 수 있을 것이다. 세계 최고 수준의 국민부담 수준을 유지하고 있는 스웨덴의 경우 사회시스템에 대한 국민적 신뢰가 그 밑바탕이 되었다<sup>56)</sup>. 또한 국민 전체가 공유할 수 있는 정책목표를 갖는 것도 재정책대의 중요한 동인이 될 수 있다. 독일의 경우 국민적 지지 속에 진행된 통일을 완성하기 위해 부담증대가 이루어지고 이탈리아의 경우에도 유로 가입 등에 대해 국민적 동의가 이루어졌기 때문에 그 조건을 달성하기 위한 국민부담률 증가가 이루어졌다. 그러나 국민적인 동의를 확보하기 어려웠던 일본의 경우, 재정지출 확대에 의해 정부 재정수지가 더욱 악화되었다. 우리나라의 경우에도 복지재정의 확충을 위해서는 국민이 공유할 수 있는 공동목표를 갖거나 공공부문의 신뢰성을 높이는 것이 중요하다. 모든 납세자들이 기꺼이 세부담 증가를 받아들일 수 있는 계기를 마련하는 것이 우리의 복지재정 조달정책에서도 중요하다.

### 3. 신규 목적세입의 타당성 검토

앞으로 그 중요성이 높아질 것으로 예상되는 공공복지 재원 마련을 위해, 목적세의 도입이 종종 언급되곤 한다.<sup>57)</sup> 목적세의 장단점에 대해서는 제Ⅱ장에서 자세히 다루었으므로 본절에서는 현재 언급되고 있는 세원에 대해 그 정당성을 살펴보고자 한다.

56) 스웨덴, 재무부 인사의 면담결과.

57) 대표적인 예로 최성은(2010)을 들 수 있다.

### 가. 현행 목적세의 평가

현재까지 복지사업에 필요한 재원마련을 위한 목적세가 존재하지는 않았다. 하지만 복지재원을 안정적으로 확보하기 위해 목적세 도입을 검토해야 한다는 의견이 있다. 이러한 주장의 타당성을 검토하기 전에, 먼저 현재 존재하는 목적세의 적절성을 살펴볼 필요가 있다. 현재 운영되는 목적세의 장단점을 살펴봄으로써 복지재원을 위한 목적세 운영모습을 예상할 수 있기 때문이다. 우리나라는 교통·에너지·환경세, 교육세, 농어촌특별세라는 3대 목적세를 가지고 있다. 지방세 중에서도 지역자원시설세와 지방교육세가 목적세로 분류된다. 주세와 담배소비세 세수도 각각 광역·지역발전특별회계와 지방자치단체교육비특별회계의 재원이 되므로 실질적으로는 목적세라고 분류할 수 있다. 또한 일반회계 내국세의 일정부분이 교육과 지방교부금으로 사용되는 것도 광의의 목적세라고 할 수 있다.

그러나 현재의 목적세는 많은 재정학자와 조세전문가로부터 그다지 높은 평가를 받지 못하며, 목적세를 개편해야 한다는 주장이 지속적으로 제기되고 있다. 현행 목적세에 대한 비판은 다음과 같이 요약될 수 있다.

첫째, 세입과 세출의 연계가 부족하여 목적세의 존재 의의가 약하다는 점이다. 현재 교육세는 금융·보험업자의 수익금액, 특별소비세액, 교통세액, 주세액에 부가세(surtax) 형태로 부과되고 있다. 그런데 왜 이들에 대한 세금이 교육에 투자되어야 하는지 그 이유가 불분명하다. 농어촌특별세의 경우도 마찬가지이다. 각종 조세감면액, 특별소비세액, 증권거래금액, 취득세 등에 부가세 형태로 부과되고 있는데, 이들과 농어촌 개발의 연관관계를 찾기 어렵다.<sup>58)</sup> 현재의 목적세 유지는 세입과 세출의 연계를 통해 효과적 재정운명을 하겠다는 것 보다는 특정 지출을 안정적으로 확보하겠다는 의도가 크다. 이는 역으로 매년

58) 교육세와 농어촌특별세의 세입구조는 과거 방위세의 유산이라고 할 수 있다. 이에 대한 자세한 논의는 박상원(2008)을 참조하기 바란다.

우선순위에 따라 예산배분이 이루어지지 못하게 만들어 경직성을 야기하므로 비판의 여지가 높다. 따라서 이들을 모두 본세에 통합시켜 그 재원을 일반회계에 편입시킨 후, 일반회계 예산배분에 의해 사업이 이루어지는 것이 타당하다는 대안이 제시되고 있다<sup>59)</sup>.

〈표 IV-9〉 교육세의 과세표준 및 세율

과세 표준	세율
○ 금융·보험업자의 수익금액	0.5%
○ 특별소비세액	30%(등유, 증유, 수송용부탄의 경우 15%)
○ 교통세액(휘발유, 경유)	15%
○ 주세액	10%(주세율 70%이상인 주류의 경우 30%)

자료: 기획재정부, 『조세개요』 (2010)

〈표 IV-10〉 농어촌특별세 과세표준

과세 표준	세율
○ 조세감면액 (내국세감면, 관세감면, 지방세감면)	20%
○ 저축감면	10%
○ 특별소비세액	10%(골프장 입장 30%)
○ 증권거래금액	0.15%
○ 취득세액	10%
○ 레저세액	20%
○ 종합부동산세액	20%

자료: 기획재정부, 『조세개요』 (2010)

둘째, 한시적으로 운용하겠다는 정부의 약속이 잘 지켜지지 않았다. 교육세는 1982년에 도입되면서 5년간 한시적으로 운영될 예정이었으나, 1990년에 방위세 일부 세율이 흡수됨과 동시에 영구화되었다. 교통·에너지·환경세는 1994년부터 2003년까지 10년간 한시적으로 도입될 예정이었는데, 2003년 말, 2006년 말, 2009년 말에 각각 3년씩 연

59) 2008년 정부는 세계개편안을 통해 3대 목적세(교통·에너지·환경세, 농어촌특별세, 교육세)의 폐지를 추진하였으나 이해당사자들과 국회의 반대로 성공하지 못하였다.

장되었다. 방위세의 경우 1975년에 도입되었다가 1990년에 폐지된 목적세인데, 5년간 한시적으로 운용될 예정이었으나 2차례 연장되어 총 15년 이상 유지되었다.<sup>60)</sup> 물론 일몰제라는 것이 일정 기간이 지난 후에 그 존재 필요성을 다시 검토한다는 의미가 강하며, 반드시 초기 설정된 기한이 지켜져야만 하는 것은 아니다. 하지만 목적세에 대한 비판적 시각은 이러한 일몰 연장이 결국 정부의 본래 의도를 반영한 것이라는 점을 강조한다. 즉, 대부분의 경우 목적세 도입과 더불어 세 부담이 증가하는데, 일단 도입을 위해서는 조세저항을 최소화해야 하므로 일몰 적용을 강조하다가 막상 일몰이 도래하면 연장해 온 것이다.<sup>61)</sup> 이는 납세자들은 새롭게 세금이 도입되는 경우에는 크게 반발하지만 한번 만들어진 세금이 연장되거나 전환되는 데에는 상대적으로 덜 저항한다는 사실을 이용하는 전략이다.

셋째, 목적세는 이해당사자 간의 갈등을 유발할 가능성이 있고, 이때문에 재정논의를 지극히 정치적으로 만드는 경향이 있다. 예를 들어 일반적인 조세의 도입 여부를 결정하는 경우에는, 효율이나 과세표준을 정함에 있어 일반적 조세원칙이 강조된다. 즉 '과연 이 세금의 부과 목적이 정당한지?', '납세자들의 가지는 부담이 너무 과도하지는 않은지?', '경제적인 효율성을 저해하거나 형평성에 문제는 없는지?', '국가 재정에 도움이 되는지?' 하는 점들이 검토된다. 그런데 만약 목적세로 도입되는 경우에는 일반적 조세원칙보다는 특정 세출분야의 필요성이 강조된다. 여기에 이해당사자들의 주장이 함께 어우러져 복잡한 정치적 논쟁을 일으킨다. 예를 들어, 농어촌특별세의 논의는 단지 납세자와 재정당국 간의 문제가 아니라, 농촌 관련 사람들의 정치적 문제로 확

60) 농어촌특별세는 1994년에 20년을 기한으로 도입되었으며 아직 일몰이 도래하지 않았다.

61) 물론 교통·에너지·환경세는 이전에 존재하였던 특별소비세 세원 일부를 전환한 것이므로 완전히 새롭게 세 부담을 증가시킨 것은 아니다. 하지만 과거 교통세 도입 당시 세율이 크게 증가하였으므로 납세자들은 일몰 종료와 함께 다시 세율인하를 기대할 수도 있었다.

대된다. 즉 농어촌특별세의 존재 문제는 조세구조와 정부재정의 문제가 아니라, 도·농간의 형평성, 농어촌 지원의 필요성, 농어촌 지원의 공공성 등과 맞물려 매우 정치적인 이슈로 발전되게 되며, 그 과정에 사회적 갈등이 야기되게 된다.

### 나. 신규 목적세의 세원별 검토

지금까지 언급한 현행 목적세의 문제점을 염두에 두면서 복지재원 조달을 위해 제기되고 있는 목적세 과세 대상의 적정성을 검토해 볼 필요가 있다. 가장 많이 언급되는 있는 분야는 술, 담배, 갬블과 같이 외부성이 있으면서 건강에 유해하다고 여겨지는 재화이다.<sup>62)</sup>

〈표 IV-11〉 담배 관련 제세공과금

(단위: 원/갑)

	2005.1~	2008.1~
담배소비세	641	641
지방교육세	320.5	320.5
폐기물부담금	7	7
국민건강증진기금 부담금	354	354
연초생산안정화기금 지원금	15	0
소계	1337.5	1322.5
부가세	227.27	227.27
총계	1,564.77	1,549.77
판매가	2,500	2,500

주: 1. 부가가치세를 제외한 모든 세율은 갑당 정액임.  
 2. 부가가치세는 공급가의 10%

자료: KT&G, 성명재 외(2008)에서 재인용

62) 신영석 외(2010)와 같이 일반소비세인 부가가치세에 부가하여 건강보험 관련 목적세를 부과하는 의견도 있지만, 현실적인 대안이 되기 어려우므로 논의를 생략하였다.

다음 표들은 각각 담배와 술에 부과되는 제세공과금을 요약해서 보여주고 있는데, 담배에는 담배소비세, 교육세, 건강증진부담금 등이, 술에는 주세와 교육세 등이 부과되고 있다. 이러한 과세구조 및 복지재원과 관련하여 몇 가지 사항들을 지적할 필요가 있다.

〈표 V-12〉 주류 관련 세금과 세율

주세				교육세	부가세
발효주		증류주			
탁주	5%	증류식소주	72%	주세 세액의 10% (주세율 70% 이상인 주류의 경우 30%)	10%
약주	30%	희석식소주	72%		
청주	30%	위스키	72%		
맥주	72%	브랜디	72%		
과실주	30%	일반증류주	72%		
		리큐르	72%		

자료: 기획재정부, 『조세개요』, 2010년

첫째, 술과 담배에 부과되는 세금의 대부분이 이미 목적세라는 점이 다. 담배소비세는 일반적인 지방세로 분류되지만 시의 담배소비세 45%가 지방자치단체교육비특별회계에 전입되므로 일정부분 목적세라고 할 수 있다.<sup>63)</sup> 국민건강증진부담금은 엄밀하게 말해 세금은 아니지만, 세금과 쓰임이 유사하다. 국민건강증진기금의 수입이 되어 국민건강보험 재원으로 전입되기 때문이다. 담배에 부과되는 지방교육세가 목적세임은 자명하다. 주류의 경우도 마찬가지이다. 교육세는 말할 것도 없고, 주세도 실질적인 목적세 역할을 한다. 세수입 전부가 광역·지역발전특별회계로 전입되기 때문이다. 이처럼 술과 담배는 고세율의 목적세가 이미 복잡하게 부과되고 있는데, 복지를 위한 목적세를 새롭게 추가한다는 것이 얼마나 큰 설득력이 있을지 의문이다.

63) 교육세가 처음 도입되면서 담배판매액의 10%가 과세대상에 포함되어 있었는데, 1989년에 담배 관련 세금이 정비되면서 교육세 과세표준에서 담배판매수입이 제외되었다. 이 제외된 재원을 보충하기 위해 담배소비세의 일정부분이 교육재정에 포함시킨 것으로 판단된다.

IV. 복지재원 조달정책의 방향 221

〈표 IV-13〉 담배가격 및 세금의 국제비교(MPPC 기준, 2008년 1월)

(단위: £/갑(20개비 기준), %)

	소비자 가격	상대가격 (한국=1)	세금				세금 비중	1인당 GDP(\$)
			종량세	증가세	부가가치세	계		
아일랜드	5.52	4.23	2.38	0.99	0.96	4.33	78.40	52,256
영국	5.44	4.16	2.17	1.20	0.81	4.18	76.80	39,260
프랑스	3.93	3.01	0.24	2.28	0.64	3.16	80.40	36,660
스웨덴	3.78	2.89	0.49	1.48	0.76	2.72	72.10	42,279
독일	3.49	2.67	1.23	0.86	0.56	2.64	75.80	35,058
벨기에	3.36	2.57	0.24	1.76	0.58	2.58	76.80	37,784
핀란드	3.19	2.44	0.22	1.59	0.58	2.39	75.10	40,045
덴마크	3.18	2.43	1.27	0.43	0.64	2.34	73.40	50,712
네덜란드	3.04	2.33	1.11	0.62	0.49	2.22	73.00	40,441
오스트리아	2.67	2.04	0.40	1.15	0.45	1.99	74.50	38,674
말타	2.67	2.04	0.25	1.37	0.41	2.03	76.10	15,841
이탈리아	2.52	1.93	0.10	1.38	0.42	1.89	75.20	31,494
포르투갈	2.41	1.84	0.96	0.55	0.42	1.93	80.20	18,409
룩셈부르크	2.37	1.81	0.24	1.13	0.31	1.67	70.40	89,966
그리스	2.22	1.70	0.08	1.20	0.36	1.63	73.50	22,021
사이프러스	2.08	1.59	0.30	0.92	0.27	1.50	72.20	-
스페인	1.85	1.42	0.12	1.06	0.26	1.43	77.40	27,909
슬로바키아	1.81	1.39	0.67	0.43	0.29	1.39	76.80	10,226
체코	1.69	1.29	0.58	0.47	0.27	1.32	78.30	13,917
슬로베니아	1.63	1.25	0.24	0.71	0.27	1.22	74.90	18,642
헝가리	1.28	0.98	0.45	0.36	0.21	1.02	79.50	11,225
폴란드	1.18	0.90	0.33	0.40	0.21	0.95	79.90	8,880
루마니아	1.12	0.86	0.31	0.30	0.18	0.79	70.70	5,661
라트비아	1.06	0.81	0.38	0.34	0.16	0.88	83.20	8,788
에스토니아	1.00	0.77	0.26	0.26	0.15	0.67	67.30	12,246
불가리아	0.99	0.76	0.28	0.34	0.16	0.78	79.10	4,056
리투아니아	0.91	0.70	0.28	0.14	0.14	0.56	61.40	8,742
미국	2.32	1.78	0.75	0.11	0.00	0.86	36.98	43,741
캐나다	4.13	3.16	2.54	0.00	0.43	2.98	72.09	38,960
호주	4.71	3.60	2.53	0.00	0.42	2.96	62.76	35,430
뉴질랜드	4.10	3.14	2.37	0.00	0.47	2.84	69.23	25,082
일본	1.43	1.10	0.82	0.00	0.07	0.89	62.39	34,125
대만	0.75	0.58	0.35	0.00	0.07	0.42	56.09	15,948
말레이시아	1.33	1.01	0.53	0.00	0.04	0.57	43.00	5,704
한국	1.31	1.00	0.70	0.00	0.12	0.82	62.39	18,374

주: 1. 유럽의 경우는 소비비중이 가장 높은 가격군(MPPC) 기준임  
 2. 캐나다는 3개의 담배세 부과종류(PST+GST, GST, HST)를 평균한 값임  
 3. 호주는 2005년 가격기준이며, 25개비 기준임  
 4. 뉴질랜드는 2006년 기준임  
 5. 일본은 2006.7 기준임  
 자료: 영국 담배제조자협회, 각국의 담배 관련 협회 및 사이트 참조, 성명제 외(2008)에서 재인용

〈표 IV-14〉 EU 회원국의 주세에 대한 통계(2006년)

국가	주세(유로)			부가세	알코올에대한세율 (증류주대비)	
	맥주 0.5L	와인 0.75L	증류주 0.70L		맥주 (알코올5%)	와인 (알코올12%)
E U - 1 5	0.33	0.58	5.36	19.8	53	21
스 웨 덴	0.79	1.78	15.08	25	59	37
아 일 랜 드	0.99	2.05	10.99	21	101	58
영 국	0.95	1.90	8.05	17.5	136	73
핀 란 드	0.97	1.59	7.91	22	138	63
덴 마 크	0.34	0.62	5.63	25	68	34
벨 기 에	0.09	0.35	4.91	21	20	22
네 델 란 드	0.13	0.44	4.21	19	33	33
프 랑 스	0.13	0.03	4.06	19.6	36	2
독 일	0.04	0.00	3.65	16	12	0
그 리 스	0.06	0.00	3.05	19	21	0
룩셈부르크	0.04	0.00	2.92	15	15	0
오스트리아	0.10	0.00	2.80	20	40	0
포르투갈	0.08	0.00	2.62	21	35	0
스 페 인	0.05	0.00	2.32	16	22	0
이탈리아	0.12	0.00	2.24	20	59	0
E U - 1 0	0.13	0.14	2.83	18.7	33	16
말 타	0.04	0.00	6.52	18	6	0
폴 란 드	0.09	0.26	3.25	22	30	25
에스토니아	0.19	0.50	2.72	18	76	57
리투아니아	0.10	0.33	2.59	18	44	39
라트비아	0.09	0.32	2.53	18	41	40
체 코	0.04	0.00	2.51	19	18	0
헝 가 리	0.10	0.00	2.46	20	46	0
슬로바키아	0.06	0.00	2.04	19	35	0
슬로베니아	0.34	0.00	1.95	20	20	0
사이프러스	0.24	0.00	1.71	15	16	0
E U - 2 5	0.25	0.41	4.35	19.4	45	19

주: Cnossen(2006), 박상원·민희철(2010)에서 재인용

둘째, 현재 담배에 부과되는 국민건강증진기금 부담금은 국민건강보험에 사용되고 있는데, 이에 대한 찬·반 양론이 존재한다. 찬성하는 입장에서는 부담금을 크게 인상하여 이를 국민건강보험 재정 안정화에 사용하자는 방안을 제기한다.<sup>64)</sup> 하지만 2003년과 2006년 기금준치 보고서와 같이 국민건강보험은 대부분의 국민과 관련된 보편적 의료보험이므로 담배 관련 부담금은 좀 더 금연과 같은 담배 관련 사업에 활용해야 한다는 주장도 있다. 물론 국민건강증진부담금을 차별적 보험료-즉 담배로 인해 건강이 나빠지는 사람에게 건강보험 지출이 많아질 가능성이 높으므로 이들에게 높은 보험료를 부과한다는 논리-로 해석할 수도 있다. 하지만 건강보험 지출과 관련된 수많은 활동 중에서 왜 반드시 담배에만 차별적 보험료를 부과해야 하는지는 설명할 수 없어 그 정당성이 높다고는 할 수 없다.

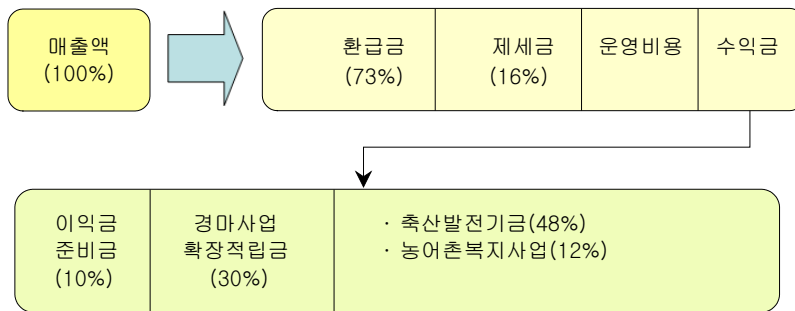
셋째, 담배와 술에 부과해야 하는 세부담의 크기 결정과 그 사용처 판단은 별개의 이슈라는 점이다. 술과 담배는 외부성이 있기에, 대부분의 나라에서도 높은 세율로 과세된다. 또한 국가 간 세부담 비교가 세율 인상 혹은 인하 주장의 근거로 사용되기도 한다. 이론적으로 효율적인 자원배분을 위해서는, 외부성이 존재하는 재화에 부과해야 하는 세금의 양과 한 단위 소비가 야기하는 외부성의 크기가 같아야 한다. 따라서 현재 우리나라에서 부과되는 세금의 크기가 외부성보다 작다고 여겨진다면 세율 인상이 정당하다. 하지만 이러한 정당성이 반드시 복지재원을 위한 목적세 부과와 정당성으로 이어지지 않는다는 것이다. 술과 담배는 많은 목적세 도입 주장의 타깃이 되는 대표적 재화이지만 과연 복지재원의 대상이 될 만큼 연계성이 높다고는 볼 수 없기 때문이다.

경마, 경륜, 경정, 카지노 등의 사행산업도 복지재원 조달을 위한 목

64) 이들은 재정적 이유보다 흡연으로 인한 건강 손실과 사회적 피해를 강조하며, 이를 해결하기 위한 방편으로 부담금의 인상을 주장한다. 하지만 흡연 억제를 목적으로 한다면 반드시 건강증진부담금이 아니라 다른 세금을 부과하여 달성할 수도 있을 것이다.

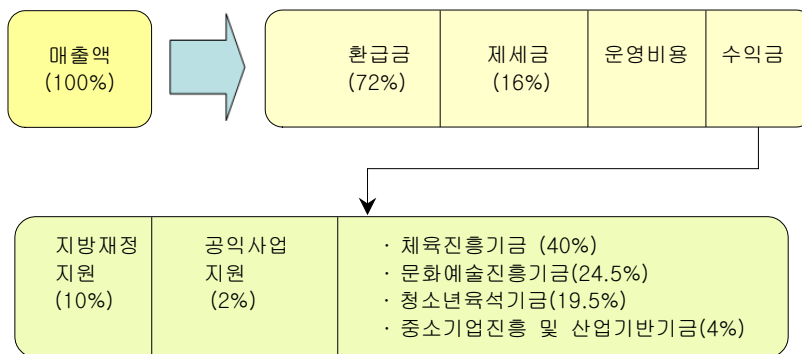
적세 과세대상으로 자주 언급된다. 이의 타당성을 위해 먼저 현행 과세체계를 살펴볼 필요가 있다. 먼저 경마와 경륜·경정의 경우 총매출액에서 제세금이 차지하는 비율은 16% 정도가 된다. 마찬가지로 본세라고 할 수 있는 레저세와 특별소비세에 부가적으로 목적세인 교육세, 지방교육세와 농어촌특별세로 구성된다.

[그림 IV-1] 경마 매출액의 사용(2009년 기준)



자료: 사행산업통합감독위원회, 『사행산업통계집』(2009)

[그림 IV-2] 경륜·경정 매출액의 사용(2009년 기준)



자료: 사행산업통합감독위원회, 『사행산업통계집』(2009)

〈표 IV-15〉 경마·경륜·경정 관련 세제

세 목		과 세 표 준	세 율
소비 및 소득 관련	레저세	투표권 발매금액	10/100
	지방교육세	레저세액	40/100
	농어촌특별세	레저세액	20/100
	기타소득세	환급금 100배 초과 시 소득금액	20/100
	기타소득주민세	기타소득세액	10/100
입장 관련	특별소비세	입장 횟수	500원1)
	교육세	개별소비세액	10/100
	부가가치세	순입장료+개별소비세+교육세	10/100

주: 1. 경륜, 경정의 경우 200원

사실 경마, 경륜, 경정과 같이 공공기관이 운영하면서 배팅 금액 중 정해진 비율이 환급되는 갬블의 경우 소득금도 사실상의 세금이라고 할 수 있다. 예를 들어 경마 배팅액의 73%(연·단승식 80%)는 배팅자에게 환급되며, 나머지 27%가 공공재원이 된다. 배팅액의 18%(레저세 10%, 지방교육세 4%, 농특세 2%, 법인세 2%)를 세금으로 납부되면, 소득금이 남는데 이 중에는 상금을 포함한 경마시행 비용이 포함된다. 비용을 제외한 나머지가 마사회의 이익금인데 이 이익금 중 10%는 이익준비금, 30%는 경마사업 확장적립금으로 적립되며, 60%는 축산발전기금(48%), 농어촌복지사업(20%)에 사용된다. 경륜과 경정도 유사한 구조를 가지는데, 일정 금액이 배팅자에게 환급되고 세금과 비용을 제외한 나머지 이익금의 일부가 각종 기금의 기여금으로 활용된다.

카지노의 경우 전체 드롭액(배팅액)에서 고객에게 환급되는 비율은 다른 갬블에 비해 가장 높은 비율인 82~83% 정도이다(머신게임의 경우 92~93%). 카지노가 얻은 순매출액(드롭액-고객환급금)의 10% 정도는 법인세로 납부되며, 16~17% 정도는 관광진흥개발기금과 폐광지역개발기금에 전입된다.<sup>65)</sup> 순매출액에서 27~28% 정도를 차지하는 수익

금은 주주에게 배당되는 배당금과 사업확장적립금으로 나뉘어진다.<sup>66)67)</sup>

〈표 IV-16〉 카지노 관련 세제

세 목		과 세 표 준	세 율
소득 관련	기타 소득세	슬롯머신 등의 당첨금	20/100
	기타 소득주민세	기타소득세액	10/100
입장 관련	특별소비세	입장 횟수	3,500원
	교육세	개별소비세액	10/100
	부가가치세	순입장료+개별소비세+교육세	10/100

주: 2012년부터 매출액에 0~4% 세율의 개별소비세 적용

〈표 IV-17〉 강원랜드의 조세 및 기금 납부금 현황

(단위: 억원)

		2000	2001	2002	2003	2004	2005	2006	2007	2008	2009
국 세	법인세	200	1,075	889	1,024	1,115	1,194	893	1,241	1,297	1,210
	소득세	4	40	50	76	105	83	103	142	178	111
	특별소비세	7	31	32	54	51	68	60	85	101	106
	교육세	2	9	10	16	15	19	18	25	30	32
	부가가치세	1	5	5	4	-	0.01	-	-	3.2	-
	농어촌특별세	3	1	1	23	6	9	126	5	7	22
소 계		217	1,162	987	1,198	1,293	1,373	1,200	1,498	1,617	1,481
기 금	관광진흥 개발기금 (문화체육관광부)	83	448	463	650	731	805	797	965	1,061	1,156
	폐광지역 개발기금 (강원도)	58	318	315	329	391	451	719	906	994	1,115
	소 계	141	766	778	979	1,122	1,256	1,516	1,871	2,054	2,271

자료: 사행산업통합감독위원회, 『사행산업통계집』(2009)

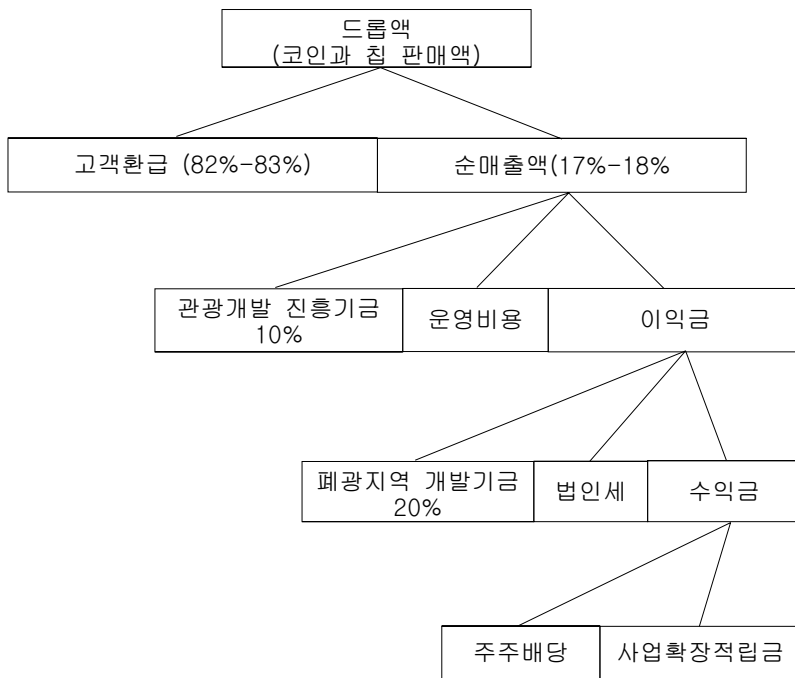
65) 관광개발진흥기금은 (순)매출액의 10% 이내에서 매출액에 따라 차등부과되며, 폐광지역개발기금은 법인세 차감전 순이익금의 20%로 정해져 있다.

66) 사행산업통합관리위원회(2008) 참조

67) 순매출액에서 법인세, 기금기여금, 배당금 등을 제외하고 남은 약 46%는 운영비용 등의 매출원가이다.

복권은 명목적으로는 세금이 부과되지 않으나, 오직 정부만 복권 발행을 할 수 있고 이익금이 모두 공공사업에 사용되기 때문에, 사실상 세금 부과가 이루어지고 있다고 볼 수 있다. 복권은 판매액의 50~51%가 당첨금으로 환급되며, 발행 및 유통 경비를 제외한 나머지 수익금은 기금기여와 공공복지사업에 사용된다.<sup>68)</sup> 수익금 중 10분의 3은 여러 기관을 통해 기금(10가지)에 배분(과학진흥기금, 국민체육기금, 근로자복지진흥기금 등)되며, 10분의 7은 각종 복지공공사업에 사용된다.

[그림 IV-3] 카지노의 매출액 배분



주: 2012년부터 매출액에 0~4% 세율의 개별소비세 적용

68) 경비에는 부가세와 주민세가 포함되며, 당첨금에는 소득세와 주민세가 부과된다.

〈표 IV-18〉 복권수익의 배분

(단위: 억원)

구 분		2004	2005	2006	2007	2008	2009
법정 배분 사업	지방자치단체 지원	574	651	603	560	391	441
	제주도개발특별회계	574	651	603	560	391	441
	사회복지공동모금회	142	162	150	139	97	111
	산림환경기능증진자금	194	220	204	189	132	151
	한국보훈복지의료공단	213	242	225	208	146	166
	과학기술진흥기금 전출	418	474	440	408	285	325
	국민체육진흥기금 전출	345	391	362	336	235	268
	근로자복지진흥기금 전출	176	200	186	172	120	137
	중소기업진흥및산업기반기금	211	240	222	206	144	164
소 계	2,847	3,231	2,995	2,778	1,941	2,204	
공익 사업	국민주택기금 전출	3,851	4,886	4,900	4,610	4,647	5,547
	보훈기금 전출	411	364	360	329	200	169
	문예기금 전출	445	498	538	485	198	218
	여성발전기금 전출	76	111	125	121	41	54
	장애인기금 전출	244	26	82	82	74	90
	근로복지기금 전출	42	7	19	100	0	0
	청소년육성기금 전출	0	0	0	7	3	9
	복지부	1,173	1,051	1,331	1,254	551	812
	문화재청	90	137	133	114	68	88
	법무부	0	0	13	101	23	53
	여성부	0	0	0	0	0	35
	지경부	0	0	0	0	0	285
	중기청	0	0	0	0	0	100
	문화부	0	0	0	0	0	5
	교육부	0	0	180	250	0	0
재해재난대비긴급구호	0	0	41	3	0	10	
소 계	6,332	7,080	7,722	7,456	5,805	7,475	

자료: 사행산업통합감독위원회, 사행산업통계집(2009)

지금까지 살펴본 갬블 관련 현황의 가장 큰 특징은 다양한 부처에서 관리하는 기금 기여금이 존재한다는 것이다. 이 기금 기여금은 세금처럼 잘 드러나지는 않지만 갬블의 소비자가 납부하는 일종의 준조세로서, 관련 소관부처 사업의 재원이 된다. 따라서 이 부분을 복지재원으로 활용하지는 의견이 있을 수 있다. 현재의 갬블 수익금 사용 구조는 복잡할 뿐만 아니라 비효율적으로 사용될 여지가 많은 구조를 가지고 있으므로 개선할 여지가 있어 보인다. 특히 ‘왜 특정 공공사업이 갬블 수익으로부터 혜택을 얻고 있느냐?’ 혹은 ‘이들 사업에 대한 성과평가가 정확히 이루어지고 있느냐?’ 등을 엄밀히 검토해야 한다. 그러나 개선의 필요성이 있다는 사실이 복지지출로 활용되도록 전환되어야 한다는 것을 의미하지는 않는다. 즉 현재 구조의 변경과 각종 기금으로 활용되고 있는 갬블 수익을 복지재원으로 활용한다는 것은 별개로 검토되어야 하는 사항이다. 현재 기금 수익의 사용에 있어 낭비적 요소를 내포한다면 일반적인 재정수입으로 포함시켜 문제를 해소할 수 있기 때문이다.

먼저, 각 기금 이해당사자들이 크게 반발할 것인데 이를 설득시킬 명분이 있느냐는 점이다.<sup>69)</sup> 현재 각 기금은 소관 부처에서 관리하며 이 부처 사업들은 나름대로 갬블과 일정한 관련성을 가지고 있다. 예를 들어 경마는 말과 관련되어 있으므로 그 수익금의 일부가 당연히 축산발전이나 농어촌복지에 사용되어야 한다는 주장이며, 마사회도 농림부 소관 공공기관으로 되어 있다. 복권의 경우 9개 법정사업이 존재하는데, 이들은 로또복권이 탄생하기 전에 각종 복권을 발행하고 있었던 주체로서 기득권을 인정받고 있다. 이는 즉, 복지사업과 갬블의 연계성이 무척 낮다는 사실과 연관된다. 이들 갬블에 얼마만큼의 세부담(운영자의 이득금 포함)이 부과되어야 하는지에 대해서는 다양한 의견이 있을 수 있다. 그런데 이들이 미치는 외부성 혹은 사회적 폐해가

69) 최근 정부가 카지노에 고세율의 특별소비세를 부과하려 하였으나, 이해 당사자들의 반발로 인해 세율이 매우 낮은 수준으로 결정되었으며 실시 또한 2012년으로 연기되었다.

크므로 더 높게 과세해야 된다는 주장이 타당하다고 하더라도, 그 수입을 반드시 복지재원에 활용해야 할 특별한 근거는 없어 보인다.

요약하건데, 복지재원을 목적세로 마련한다는 것은 몇몇 연구에서 주장하듯이 쉽게 이루어질 수 있는 것이 아니다. 무엇보다도 목적세는 비용부담자와 수혜자 간의 연계가 무척 중요한데, 대부분의 과세대상은 복지지출의 수혜자와 거리가 멀다. 또한 공적연금, 고용보험, 산재보험 등의 사회보험처럼 비용부담과 수혜의 연계가 명확한 지출이 있다면, 아예 목적세가 아닌 기여금 형태로 재원이 마련되는 것이 합리적이다. 술, 담배, 갬블과 같이 외부성이 있거나 사회적으로 소비를 억제하는 데 정당성이 있는 재화들은 이미 여러 종류의 목적세가 부과되고 있어서 추가적인 세금 도입이 적절해 보이지 않는다. 또한 갬블의 경우 일부 수익금이 이미 기금으로 활용되고 있는데, 재원 활용에 있어 복지지출이 이들보다 정당성이 높다는 주장이 설득력을 얻을 수 있을지도 의문시된다.

#### 다. 기여금

사회보장제도를 위한 각종 기여금도 넓은 의미의 목적세입이라고 할 수 있으므로, 목적세와 동일한 측면에서 평가할 수 있다. 특별히 세입과 세출의 연계라는 측면에서 본다면 연금과 공적보험을 위한 기여금은 다른 재원조달 유형보다 높은 정당성을 가진다. 그럼에도 불구하고 향후 증가될 복지재원을 위해 기여금을 증가시키는 방안은 조심스럽게 접근할 필요가 있다.

첫째, 기존의 사회보장제도 외에 저출산·고령화 등의 새로운 복지수요에 의해 노동소득에 신규 기여금을 부과하는 방안은 연계성이 높지 않다는 단점이 있다. 연금이나 고용보험, 산재보험 등과는 달리 저출산·고령화의 영향은 근로자나 고용주에 국한되는 것이 아니라 사회 전반에 걸쳐 나타나는 것이기 때문이다. 따라서 저출산·고령화 사업은

기여금 보다 일반재원으로 수행되는 것이 적절해 보인다. 또한 대부분의 (잠재적) 목적세는 소비세인 반면 기여금은 노동에 부과되는 준조세이므로, 노동공급의 감소 등의 효율성 저하도 고려해야 한다.

둘째, 물론 각종 사회보장 기여금은 세출과 세입의 연계라는 측면에서 정당성이 높지만, 복지지출의 특성 때문에 수익자부담 원칙의 일부 장점이 잘 나타나지 않는다. 이론적으로 수익자부담 원칙의 가장 큰 장점은 비용을 부담하는 사용자가 혜택의 정도를 스스로 결정하도록 함으로써 효율적인 자원배분을 유도한다는 점이다.<sup>70)</sup> 하지만 사회보험은 역선택 방지를 위해 관련된 사람들이 모두 강제로 가입하도록 되어 있으며, 혜택 혹은 이에 따른 비용의 크기를 스스로 결정하지 못한다. 즉, 수익자부담 원칙의 효율성 자원 배분 작동이 원천적으로 차단되어 있는 것이다.<sup>71)</sup>

마지막으로 현재 요율을 비롯한 사회보장제도의 주요 결정이 비용 부담자와 수혜자의 의견을 잘 반영하는지 검토할 필요가 있다. 만약 복지지출이나 기여금 부담 결정이 비용 부담자의 후생을 적절히 반영하지 못한다면, 수입과 지출의 연계가 주는 장점이 상당 부분 퇴색한다. 무엇보다도 건강보험, 고용보험 등과 같은 주요 사회보험의 의사결정이 국민들의 의견을 반영하지 못한다는 비판이 존재한다.

예를 들어 보험료 요율은 일반 조세와 다른 과정을 거쳐 결정되곤 한다. 세금은 조세법률주의, 즉 세율과 과세대상 등이 법률에 명시되기 때문에 국회에 의한 견제와 균형의 원리가 작동할 수 있다. 이에 비해 사회보험제도는 관련 업계를 비롯한 이해당사자들의 영향력이 더 많이 작용하기 쉽다. 주요 사회복지지출의 기여금 요율이 규정되어 있는 법령을 다음과 같다. 공적연금의 경우 요율이 법률에 명시되어 있어 일반 조세와 같이 법개정 절차가 필요한 반면, 보험은 대통령령 심지어 장관령에 명시되어 있어 개정이 손쉬운 편이다. 물론 대통령령의

70) 전기료와 같은 사용료 지불이 대표적인 예이다.

71) 수익자부담 원칙은 효율적 자원배분 유도 외에도 다른 장점이 존재한다.

경우에도 당정협의, 국무회의 심의, 대통령 재가 등의 과정을 거치지  
만, 법 개정예 비해 국민들의 의사반영이 제한적일 수밖에 없다.

객관성을 유지하기 위해, 각 사회보험제도 관련 연기금의 운영 및  
의사결정이 위원회를 통해 이루어지도록 되어 있다. 또한 대부분의 위  
원회가 여러 이해당사자들과 전문가들을 포괄하여 구성하도록 되어  
있다. 하지만 위원회의 구성이 다양하다는 것과 실질적으로 비용부담  
자의 목소리를 반영하고 있다는 것은 별개의 문제이다. 특히 관련 업  
계를 대표하는 사람들의 경우 지출확대에 대한 강한 선호를 가질 수  
있기에 의사결정의 객관성을 잃을 가능성이 높은 것이다. 또한 잘 알  
려진 이론에 의하면, 정부(정확하게 관료)는 자신의 영향력을 극대화  
하기 위해 공공지출을 확대하려는 경향이 있다. 따라서 소관부처 또한  
지출 통제에 소극적일 수 있다.

결론적으로 기여금 인상이나 신설을 통한 복지재원의 조달은 수입  
과 지출의 연계라는 목적세입 측면에서는 정당성이 높지만, 좀 더 객  
관적인 입장에서 의사결정이 이루어지도록 보완할 필요가 있다.

〈표 IV-19〉 사회보장제도의 기여금 요율 규정과 주요 위원회

이름	요율 명시 법령	소관부처	관련 주요 위원회
고용 보험	대통령령 (「고용보험법」 시행령)	고용노동부	고용보험위원회
산재 보험	고용노동부령 (「산업재해보상보험법」 시행규칙)	고용노동부	산업재해 보상보험 및 예방 심의위원회
건강 보험	대통령령 (「국민건강보험법」 시행령)	보건복지부	건강보험정책심의위원회
국민 연금	「국민연금법」	보건복지부	국민연금심의위원회 국민연금운용위원회
군인 연금	「군인연금법」	국방부	군인연금급여심의회 군인연금급여재심위원회
사학 연금	「사학학교교직원연금법」	교육과학 기술부	연금운영위원회
공무원 연금	「공무원연금법」	행정안전부	공무원연금운영위원회

〈표 IV-20〉 입법 과정

법률	대통령령	총리령·부령
1) 입법계획의 수립 2) 법령안의 입안 3) 관계 기관과의 협의 4) 당정협의 5) 입법예고 6) 규제심사 7) 법제처 심사 8) 차관회의·국무회의 심의 9) 대통령 재가, 국무위원 부서 10) 국회 제출 11) 국회 심의·의결 12) 공포안 정부 이송 13) 국무회의 상정 14) 공포	1) 입법계획의 수립 2) 법령안의 입안 3) 관계 기관과의 협의 4) 당정협의 5) 입법예고 6) 규제심사 7) 법제처 심사 8) 차관회의·국무회의 심의 9) 대통령 재가, 국무위원 부서 10) 공포	1) 입법계획의 수립 2) 법령안의 입안 3) 관계 기관과의 협의 4) 당정협의 5) 입법예고 6) 규제심사 7) 법제처 심사 8) 공포

자료: 법제처 홈페이지

## V. 결 론

고령화 등의 요인으로 늘어나는 복지재원을 어떻게 조달할 것인가는 국가적으로 매우 중요한 과제이다. 복지지출의 증가는 전반적인 국민의 생활수준을 향상시키지만 재원조달 과정에서는 근로계층의 활력을 낮추거나 정부재정을 악화시키기 때문이다. 그러므로 복지재원 조달의 문제는 정부재정의 악화 혹은 지나친 경제활동의 위축을 피하면서 부담능력에 맞는 부담이 될 수 있도록 하여야 한다.

우선 우리나라의 공공사회지출은 주요 선진국들에 비해 상당히 낮은 수준으로 나타났다. 이는 소득수준별로 평가하였을 경우 과거 일본의 소득 대비 공공사회지출 수준의 발전 경로와 유사하다. 국민부담수준별로 공공사회지출 비중을 평가하더라도 주요 선진국들에 비해 낮은 수준이다. 즉, 동일한 국민부담수준에서 지출 자원배분 중 공공사회지출의 비중이 낮게 나타나 동 정책의 중요성이 상대적으로 낮게 반영되어 있는 것으로 판단된다. 낮은 공공사회지출 수준은 우리나라 공공정책에서 중요한 역할을 하는 주요 공기업 부문을 포함하더라도 크게 변화하지 않는다.

낮은 공공사회지출 수준은 향후 고령화 진행에 따라 우리나라가 급격한 복지지출 증가 압력에 노출될 것임을 시사한다. 현재 제도를 기준으로 한 실질적인 재정추계와 향후 고령자 비율 및 소득수준에 따른 외국과의 상대비교에서도 공공사회지출이 크게 증가할 것임을 알 수 있다. 공공사회지출 증가 압력과 함께 재원조달의 구조에 있어서도 상당한 어려움이 있을 것으로 예상된다. 즉 2020년에 예상되는 고령자 비율과 소득수준에서 외국의 국민부담률과 공공사회지출 수준과의 격차를 따져보면 국민부담률 격차보다 사회복지지출 격차가 크게 나타났다. 이는 우리나라 재정지출 구조가 주요 선진국들과 상당히 다르다

는 것을 보여주고 있다. 만약 향후 G7국가들의 평균적인 재정규모 및 사회복지지출 성장패턴을 따를 경우, 새로운 재원조달 정책만을 통해 선진국의 사회복지지출수준을 달성하기 어려움을 시사한다. 즉, 향후에는 재원조달 노력과 함께 전반적인 재원배분 구조의 조정도 동시에 이루어져야 선진국 수준의 사회복지지출수준을 달성할 수 있다는 것이다. 이러한 재정지출 구조의 변경은 외국 사례에서도 발견되는 현상이다. 그러나 재원배분 구조의 변경은 참여한 이해당사자들 간의 의견 충돌로 상당한 정책적 노력이 필요하다. 일본의 경우, 1978년 우리나라의 2020년 1인당 GDP 수준을 달성하였는데, 국민부담률은 우리나라 2007년 수준보다 2.6%p 낮은 반면, 사회복지지출은 2.4%p 높아 경제·사회적으로 유사한 일본의 발전 경로를 따르기에 상당한 재원배분 구조조정이 필요할 것으로 보인다. 특히 일본은 상당한 재원을 정상적으로 조달하지 못하고 재정수지 적자에 의존하고 있다. 즉, 유사한 상황이라면 우리나라에서도 향후 신규 재원조달을 위한 국민적 합의가 실패할 수 있는 가능성이 높기 때문이다. 이러한 사례는 일본뿐만 아니라 최근 그리스, 포르투갈, 이탈리아, 스페인 등 남유럽의 주요 국가에서 쉽게 발견할 수 있다. 이러한 사례는 우리나라에서도 복지지출 증가를 위한 기타 지출의 구조조정과 함께 재원조달을 위한 국민적 합의 도출이 매우 중요함을 시사한다.

한편 주요 복지 선진국인 독일, 스웨덴, 이탈리아 등의 유럽국가들과 일본의 국민부담률(1965년 이후) 및 공공사회지출 확대시기(1980년 이후)를 분석하면 다음과 같은 시사점을 얻을 수 있다. 우선 국민부담률 증가는 재정책대기와 재정건전화 시기로 차별화된다. 즉, 초기 재정책대기에는 많은 국가들이 재정책대와 함께 국민부담률 역시 높여왔다. 그러나 국민부담률 증가추세는 이탈리아를 제외하고는 비교적 단기간에 그쳤고 재정책대는 상대적으로 장기간 지속되었다. 이는 복지정책의 관성이 상당히 높음을 보여준다. 그 결과 국가부채 등 재정상황이 악화되었으며 이는 재정건전화 노력으로 나타났다. 재정건전화

정책은 주로 재정지출의 축소를 통해 나타났으며 추가적인 재원확보 노력은 크지 않았다. 즉, 최근의 재정건전화 기간 동안 각국의 재정수지 개선은 대부분 재정지출 축소에 기인하고 있다. 재정건전화 기간중에도 공공사회지출은 증가(혹은 유지)하였는데 이는 재정지출 규모의 축소와 함께 이루어져 상당히 의미 있는 재정지출구조의 변화가 동반되었기 때문이다.

둘째, 공공사회지출의 확대는 경기침체(스웨덴, 이탈리아, 일본)가 중요한 복지지출 증대의 시발점이 되었다는 것이다. 스웨덴의 경우, 1990년대 초반 경제위 기시 전반적인 재정지출 증가와 함께 공공 사회지출 확대가 시작되었고 경제회복과 함께 이전 수준으로 축소되었다. 이탈리아의 공공사회지출 증가도 1992년 경제위기를 지난 직후인 1995년 이후부터 지속적으로 높아졌다. 이러한 배경으로 인해 공공 사회지출 증가를 이끈 지출부문도 적극적 노동시장 정책, 연금, 실업관련 지출이다. 일본의 경우에도 재정상황 개선에 뒤이은 경기침체가 공공 사회지출 증가의 시발점이 되었다. 즉, 1980대 후반 고성장으로 국민부담률이 크게 상승하고 재정지출은 소폭 하락세를 보이는 등 재정수지가 급격히 개선되어 흑자전환(1988)된 상황에서 경기불황에 직면하자 사회복지지출이 크게 증가하기 시작하였다. 독일은 통일로 인한 재정 소요 확대가 공공사회지출 확대의 큰 요인이거나 역시 통일의 여파로 상당한 경기침체를 겪었다.

셋째, 공공사회지출 확대의 양상이 유럽과 일본에서 차이점을 보이고 있다. 즉, 유럽국가들의 공공사회지출 증가를 주도한 것은 경기침체와 함께 실업관련 지출, 적극적 노동시장 관련 지출로 경기안정화 기능도 상당히 수행한 것으로 보인다. 다만 경기회복 이후에도 공공 사회지출이 원래 수준으로 회귀하는 데는 어려움이 있었다. 이에 반해 일본의 경우 유사한 경기침체를 겪었지만 실업 및 적극적 노동시장 관련 지출이 크게 증가하지는 않았다. 오히려 고령자에 대한 연금지출이 지속적으로 늘어났다. 이러한 지출패턴의 차이는 유럽국가와 일본의

초기 공공사회지출 수준의 격차와 함께 실업 및 적극적 노동시장 정책에 대한 관점 차이에서 비롯된 것으로 보인다. 이미 공공사회지출이 GDP 대비 20%대 이상을 유지하고 있던 유럽국가들은 연금 등 상당한 사회보장제도가 구축되어 경제적 불황에 따라 실업 및 적극적 노동시장 정책에 집중된 정책대응이 이루어졌다. 반면 일본은 상대적으로 낮은 GDP 대비 10%대 초반의 공공사회지출 수준에서 고령층에 대한 연금 중심으로 소득보장 정책이 이루어진 것으로 판단된다. 실업 등에 대해서도 유럽국가들의 경우 생계보장을 위한 사회적 책임이 강조되는 반면 일본은 개인적 책임성이 상대적으로 강조되고 있다.

넷째, 각 국가들의 재원조달방법의 유사성이다. 즉, 1960년대 이후 각국의 재원조달 패턴을 분석하면 우선 소득과세의 증가가 먼저 일어났으며 이후 사회보장기여금, 소비세 등의 순서로 역할 확대가 이루어졌다. 독일의 경우에도 1960년대 국민부담 급등기에서는 소득세의 증가가 주도하였으며 이후 사회보장기여금과 소비세의 역할 증대가 뒤따랐다. 스웨덴도 1960년대 이후 소득과세, 사회보장기여금, 소비과세의 순으로 국민부담 증가에 순차적으로 기여하였다. 이탈리아의 경우에도 1974년 이후 국민부담 증대에 있어 유사한 순서 혹은 증가기여도를 보여주었다. 이러한 경향은 세부담 증가 초기에 있어서는 담세능력에 맞는 과세라는 논리가 상당히 수월하게 받아들여졌기 때문이다. 소득과세 수준이 일정하게 높아짐에 따라 사회보험 형태로 운영되는 공공사회지출의 특성을 반영하여 각 제도별 재정안정성을 취하게 된다. 이는 부담-수혜 연계성을 높인다는 관점에서 국민들의 수용성이 높으므로 사회보장기여금의 비중이 높아지게 된다. 그러나 소득과세와 사회보장기여금이 직접적인 노동 및 생산활동에 큰 왜곡을 초래한다는 점에서 두 부분의 과세수준이 높아지면서 보다 효율적인 세원에 주목하게 되었다. 이 시기에서는 대부분의 국가들이 상당한 수준의 실업률을 보이고 있어 노동시장을 왜곡하는 소득과세 및 사회보장기여금을 높이기에는 부담스러운 상황이었다. 이러한 노력의 결과 새로운 세원에

로 소비세의 역할이 강화된 것이다.

외국 사례가 우리나라에 주는 시사점은 상당하다. 우선 우리나라의 복지지출도 경기불황과 함께 크게 증가할 가능성이 높다는 점이다. 즉 불황과 함께 노동시장으로의 복귀와 생활 안정을 지원하기 위해 실업, 적극적 노동시장, 가족정책 관련 지출이 증가할 유인이 크다. 동시에 빈곤 완화 차원에서 고령화에 따른 연금지출의 증가는 일본의 사례에서 확인할 수 있다. 그러므로 경기불황 이후 공공사회지출 증가 욕구를 적절하게 관리해 나가는 것이 중요하다. 재원조달 측면에서는 세부담 수준이 외국에 비해 상대적으로 낮으나 부담능력을 잘 대변하는 소득세제의 역할을 우선 강화할 필요가 있다. 동시에 외국에 비해 여전히 낮은 수준인 사회보장기여금의 수준도 점차적으로 높여 나갈 필요가 있다. 사회보장기여금은 사회보장제도의 핵심인 사회보험의 핵심 재원이므로 제도별 재정안정화 측면에서 조정해 나갈 필요가 있을 것이다. 소비세제의 역할 확대는 노동 관련 세부담이 높아질 경우, 전반적인 세원의 효율성 제고 측면에서 조정해 나가는 것이 바람직하다. 재정지출 측면에서도 대부분의 국가가 공공사회지출 증가 이후 비복지 재정지출에 대한 강력한 구조조정이 이루어졌다. 국민부담률의 증가는 상대적으로 호황기에 단기간에 걸쳐 이루어진다면 공공사회지출은 불황기를 중심으로 중장기적으로 증가하기 때문이다. 공공사회지출의 증가 압력을 다른 부문 지출 구조조정의 동력으로 삼는 것이 중요하다. 우리나라와 비슷한 문화권인 일본의 사례를 살펴보면, 향후 고령 관련 지출의 급증에 대비할 필요가 있다. 즉, 실업 및 고용 관련 서비스 등 노동문제에 대해 개인적 책임에 가까운 시각을 가지고 있다면 취약계층인 고령층에 대한 복지지출이 빠르게 증가할 수 있기 때문이다. 우리나라가 다른 국가들에 비해 빠른 고령화 속도를 보이고 있다는 점에서 노후소득 보장에 대한 요구가 급속히 증가할 수 있다. 그러므로 고령 관련 지출의 증가 압력에 적극적으로 대응해 나갈 필요가 있다.

이러한 외국 사례의 시사점은 기존의 재원조달 관련 이론과도 잘 부합한다. 우리나라와 외국에 대한 사례연구에서 나타난 바와 같이 효율성 측면의 우선순위는 재산과세, 소비과세, 개인소득과세, 자본과세 순이다. 반면 형평성 측면의 우선순위는 개인소득과세, 자본과세, 소비과세 순이다. 그러므로 재원조달 수단 검토에 있어 중요한 원칙들은 서로 상충되는 경우가 많다. 왜냐하면 효율성을 높이기 위해서는 탄력성이 높은 부문에 대한 과세수준을 낮추는 것이 중요하지만 탄력성이 상대적으로 높은 소득은 주로 소득수준이 높은 계층에서 발생하기 때문이다. 구체적으로 법인세와 같은 자본소득세의 경우, 조세부과의 비용은 크면서 재분배효과는 중간 정도여서 효율성과 형평성 면에서 우선순위가 높지 않은 재원조달 수단이다. 반면 노동소득세는 누진소득세를 체제로 인해 소득재분배 효과가 높지만 효율성 측면에서는 자본소득세와 소비과세의 중간 정도에 위치하고 있다. 그러므로 재원확보와 소득재분배 기능의 제고를 필요로 할 때 그 역할 확대수단으로 적합하다. 소비세제는 개인의 재화 및 서비스 소비수준에 따라 부담하는 세금으로 소득재분배효과는 역진적이나 재원조달 비용은 가장 낮다. 이러한 관점에서 소비세제는 적절한 저소득층 지원이 이루어진 상태에서 대규모 재원조달이 필요할 때 바람직한 수단이 될 수 있다. 조세회피가 불가능하여 재원조달 수단으로서 효율성이 가장 높은 세목인 재산과세는 납세자들의 부담능력(즉 소득)과 연계성이 낮아 수용성이 낮은 세목이다. 더구나 우리나라 가계가 보여주는 자산의 높은 부동산 의존성과 소득수준에 비해 상대적으로 높은 부동산 가격을 감안하면 외국과 유사한 세율수준을 유지하더라도 수용성은 더 낮을 수밖에 없다. 외국의 사례에서도 재산과세의 세부담 비중은 크게 높지 않음을 확인할 수 있다.

개인소득과세의 역할 증대는 두 가지 관점에서 검토될 수 있다. 첫째는 수직적 형평성 차원에서 세부담구조의 누진성을 높이는 것이다. 세부담 구조의 누진성을 높이는 것은 부담능력에 맞는 조세부과라는

원칙을 충족시키는 방안이다. 그러나 누진성 제고정책은 부담 증대 대상이 소득이 많은 계층으로 한정되어 세수 수준이 크지 않게 되어 소득 재분배 개선효과는 제한적이다.

두 번째는 수평적 형평성 차원에서 비과세·면세되는 부문의 과세를 강화하는 것이다. 현재 주식, 파생상품 등 각종 자본이득에 대해 과세가 효과적으로 이루어지지 않고 있으므로 동 부분에 대한 과세 노력을 강화하는 것이다. 주식 양도차익의 경우 대주주(거래소 상장기업의 경우 지분 3% 이상 혹은 시가총액 100억원 이상, 코스닥 상장기업의 경우 지분 5% 이상 혹은 시가총액 50억원 이상인 주주)에게만 부과되고 있다. 이러한 과세방법은 기업경영권 목적의 대주주를 제외한 대부분의 투자목적 주식거래자 양도차익에 대한 과세를 하지 않은 것이다. 이러한 소득세 정책은 현재 과세표준 8,800만원 이상분에 대해 38.5% (지방세 포함)의 부담이 부과되는 것과 상당한 괴리가 있다. 또한 파생상품의 양도차익에 대해서는 과세를 하지 않고 있다. 반면 부동산 양도차익에 대해서는 종합소득세율을 기준으로 1세대 다주택자에게는 50~60%, 미등기자산에 대해서는 70%까지 과세하고 있어 자산종류 간 큰 과세 격차를 보이고 있다. 이러한 격차를 해소하는 것은 세부담의 형평성과 함께 자산시장의 왜곡을 방지하는 효과가 있다. 그러므로 소득세 역할 증대의 두 가지 방향 중 소득세 과세기반의 확대를 추진할 필요가 있다. 현재 비과세되고 있는 주식 및 파생상품 양도차익 과세는 수평적 형평성뿐만 아니라 수직적 형평성 개선에도 효과적이기 때문이다. 일반적으로 자산분포는 노동소득의 분포보다 그 격차가 크기 때문에 자산소득의 분포 역시 노동소득에 비해 격차가 크다. 소득 불균등을 더욱 심화시키는 자산소득에 대해 과세범위를 확대하는 것이 소득재분배에 큰 효과를 발휘할 수 있다.

한편 복지재원을 소비세를 이용하여 조달하자는 주장도 상당하다. 이러한 주장은 대부분 목적세 도입과 연계되어 있으며 효율성과 납세자 수용성 측면에서 우위에 있는 방안이다. 그러나 재원조달 과정에서

의 재분배 측면에서는 상대적으로 열위에 있는 과세방안이다. 목적세를 통해 복지재원을 조달하는 방안은 몇몇 연구에서 주장하듯이 쉽게 이루어질 수 있는 것이 아니다. 무엇보다 목적세는 비용부담자와 수혜자간의 연계가 무척 중요한데, 대부분의 과세대상은 복지지출의 수혜자와 거리가 있기 때문이다. 또한 공적연금, 고용보험, 산재보험 등의 사회보험처럼 비용부담과 수혜의 연계가 명확한 지출이 있다면, 목적세가 아닌 기여금 형태로 재원이 마련되는 것이 합리적이다. 술, 담배, 갬블과 같이 외부성이 있거나 사회적으로 소비를 억제하는 데 정당성이 있는 재화들은 이미 여러 종류의 목적세가 상당수준 부과되고 있어 추가적인 세금 도입이 적절하지 않은 것으로 판단된다. 또한 갬블의 경우 일부 수익금이 이미 특정 목적을 가진 기금으로 활용되고 있는데, 재원 활용에 있어 복지지출이 이들보다 정당성이 높다는 주장이 설득력을 얻을 수 있는지도 의문이다.

기여금 인상 등을 통한 복지재원 조달은 수입과 지출의 연계라는 목적세입 측면에서는 정당성이 높은 방안이다. 또한 우리나라 복지재정 증가의 주원인인 사회보험제도의 재원조달 방법이기도 하고 사회보험제도 자체가 기여-급여 간의 연계를 바탕으로 설계되었고 현재의 과세 구조상 사회보장기여금의 확대 여력도 있기 때문이다. 그러므로 사회보험제도들의 재원증가 압력은 일차적으로 사회보장기여금의 조정을 통해 이루어지는 것이 바람직하다. 우선 사회보장기여금의 인상을 추진함에 있어 자영업부문의 소득과약을 제고에 노력할 필요가 있다. 자영업 종사자들의 소득과약 개선은 소득기준 보험료부과로 형평성을 달성하는 사회보험의 기본취지에 가장 중요한 요건이기 때문이다. 특히 향후 재정지출 증가의 주원인인 국민연금, 건강보험 등에서 나타나는 직종 간 보험료 부담 형평성 문제가 요율 인상에 따라 큰 문제로 대두될 수 있다. 자영업자의 소득과약을 단기적으로 높이기 어렵다면 정책가입 허용 등의 대안도 검토해 볼 수 있다. 즉, 소득변동이 심하고 소득노출을 꺼리는 자영업자들의 사회보험제도 거부감을 해소

하기 위해 소득수준과 관계없이 가입이 가능한 정액가입제도가 일정한 역할을 할 수도 있기 때문이다. 구체적으로 사회보장기여금의 확대는 지출구조가 단순한 제도단위별로 접근하는 것이 바람직하다. 즉, 건강보험, 국민연금, 실업보험 등은 그 규모가 상당하고 사업지출 성격이 쉽게 구분될 수 있으므로 제도별 접근이 바람직하다. 왜냐하면 구분된 회계구조와 재원조달 수단을 통해 운영되면 비교적 쉽게 그 제도의 유효성과 문제점을 평가하고 개선해 나갈 수 있기 때문이다. 향후 각 제도의 재정 안정성을 위해 검토될 보험료를 조정 및 지출 구조조정에서도 상대적으로 단순한 논의구조가 유지될 수 있을 것이다. 그러나 지출규모가 크지 않은 복지제도의 재원은 일반회계의 틀 안에서 지출 타당성에 대한 지속적인 검증을 받을 필요가 있다. 소규모 제도에 대해 별도의 회계로 구분할 경우 전문가 등 외부관계자들의 관심에서 소외될 가능성이 높아 이해당사자 중심으로 운영될 위험이 있기 때문이다.

또한 사회보험제도의 운영에 있어 지출 결정 메커니즘의 조정도 필요하다. 비록 각 사회보험제도 관련 연기금의 운영 및 의사결정이 다양한 이해당사자를 포괄한 위원회를 통해 이루어지도록 하고 있지만 실질적으로 비용부담자의 목소리를 반영하고 있는 데는 의문을 제기할 수 있다. 특히 관련 업계를 대표하는 사람들의 경우 지출 확대에 대한 강한 선호를 가질 수 있기에 의사결정의 객관성을 잃을 가능성이 높다. 또한 잘 알려진 이론에 의하면, 소관 정부(정확하게 관료)는 자신의 영향력을 극대화하기 위해 공공지출을 확대하려는 경향이 있어 지출 통제에 소극적일 수 있기 때문이다. 그러므로 법령에 의하지 않고 요율을 결정하는 고용보험, 산재보험, 건강보험의 의사결정 메커니즘을 개선할 필요가 있다.

위에서 언급한 복지재원 조달정책을 실현하기 위해서는 무엇보다 공공부문의 신뢰성을 확보하는 것이 중요하다. 목적세제도 운영 등은 비교적 단순한 재정구조를 통해 정책 신뢰도를 높이기 위한 한 방안이라고 할 수 있다. 복지정책을 위한 재원조달이 국민이 체감할 수 있고

효율적으로 집행된다는 믿음이 있다면 재원조달에 대한 국민적 동의는 보다 쉽게 이루어질 수 있을 것이다. 세계 최고 수준의 국민부담수준을 유지하고 있는 스웨덴의 경우 사회시스템에 대한 국민적 신뢰가 높은 국민부담의 밑바탕이 되었다. 또한 국민 전체가 공유할 수 있는 정책목표를 갖는 것도 재정조달의 중요한 동인이 될 수 있다. 독일의 경우 국민적 지지 속에 진행된 통일을 완성하기 위해 부담증대가 이루어져고 이탈리아의 경우에도 유로 가입 등에 대해 국민적 동의가 이루어졌기 때문에 그 조건을 달성하기 위한 국민부담률 증가가 이루어졌다. 그러나 국민적인 동의를 확보하기 어려웠던 일본의 경우, 재정지출 확대에 의해 정부 재정수지가 더욱 악화되었다. 우리나라의 경우에도 복지재정의 확충을 위해서는 국민이 공유할 수 있는 공동목표를 갖거나 공공부문의 신뢰성을 높이는 것이 중요하다. 모든 납세자들이 기꺼이 세부담 증가를 받아들일 수 있는 계기를 마련하는 것이 우리의 복지재정 조달정책에서도 매우 중요하다.

## 참고문헌

- 고영환·장영식·김수봉·유진석, 『복지지출수준의 평가와 적정수준 제고방안』, 한국보건사회연구원, 2003.
- 권승혁·김아현, 「일본의 소비세 인상 논란의 배경과 전망」, 『해외경제정보』 제2010-31, 한국은행, 2010.
- 국세청, 『국세통계연보』, 2010.
- 국중호, 『주요국의 조세제도: 일본편』, 한국조세연구원, 2009.
- 기획재정부, 「일본 국가채무 현황 및 증가원인」, 2011년 7월 보도참고자료.
- \_\_\_\_\_, 『기금현황』, 각 연도
- 김대현·이수진, 『기초노령연금법 일부개정법률안 검토보고』, 국회, 2011년 6월.
- 김승래·김우철, 『우리나라 조세제도의 효율비용 추정』, 한국조세연구원 07-13, 2007.
- 김승래·김형준·이철인, 『적정 조세체계에 관한 연구』, 한국조세연구원, 2008.
- 김필현, 「일본의 재정건전성 악화 동향과 향후 전망」, KERI Brief 11-02, 2011.
- 박기백·박상원·손원익, 『목적세에 관한 연구: 정치경제학적 모형과 실증분석』, 한국조세연구원, 2007년 12월.
- 박상원, 『목적세 정비 등 조세체계 간소화 방안』, 한국조세연구원 용역보고서, 2008.
- 박상원, 「목적세의 도입과 폐지: 정치경제학적 모형과 이해」, 『재정학연구』, 제2권 제2호, 2009년 6월.

- 박상원·민희철, 『담배·주류·갬블 재화에 대한 과세 연구: 서울결  
정요인을 중심으로』, 한국조세연구원, 2009. 12.
- 박형수·전병목, 『사회복지 재정분석을 위한 중장기 재정추계모형 개  
발에 관한 연구』, 보건복지부·한국조세연구원, 2009.
- 보건의료미래기획단, 「건강보험 지불제도 개편 방향」, 보건의료미래  
위원회 회의록, 2011년 8월.
- 삼성경제연구소, 『재정적자 팽창과 일본경제의 미래: 인구감소와 재  
정전망을 중심으로』, 이슈 페이지, 2008.
- 산업은행경제연구소, 「국내주택가격 적정성 분석」, 2010.
- 성명재·김진수·박상원·손원익·우석진·원종학·권순만, 『흡연  
관련 국민부담의 합리적 조정을 위한 정책과제』, 한국조세연구  
원 용역보고서, 2008.
- 신영석, 「건강보험 재정건전화 방안」, 『보건복지포럼』, 한국보건사회  
연구원, 2011년 8월호.
- 신영석·황도경·남궁은하·최인덕, 『건강보험 재정평가』, 한국보건  
사회연구원, 2010.
- 이재원, 「중앙과 지방의 복지재정관계 개편 과제」, 『보건복지포럼』,  
한국보건사회연구원, 2011년 8월호.
- 이정남·윤철재, 「고령자 관점에서 본 일본 사회보장제도의 역사적 전  
개에 관한 연구」, 『한국의료복지시설학회지』, V16. n.3, 2010년  
8월호.
- 이채정, 『사회복지분야 국고보조사업의 문제점 및 개선과제』, 국회예  
산정책처, 2011.
- 전병목, 「조세의 소득재분배 효과」, 『재정포럼』 2005년 1월호, 한국조  
세연구원, 2005.
- 최 광, 『일본의 경제정책과 재정정책』, 한국조세연구원, 2002.
- 최성은, 「경마, 결론, 경정 등 사행산업 재정정책과 복지재원조달」, 『보  
건복지포럼』, 한국보건사회연구원, 2010년 6월.

한국보건사회연구원, 『국민건강보험제도의 발전과 기금화의 상관성 연구』, 2005.

Koester G. B., "The political economy of tax reforms: Evidence from the German case 1964-2004," *Humboldt University Berlin*, Department of Economics, 2005.

Koske, I., "After the Crisis: Bringing German Public Finances back to a Sustainable Path," *OECD Working Paper*, Paris, 2010.

Lindbeck A., "The Swedish Experiment," *Journal of Economic Literature*, Vol. XXXV, 1997, pp. 1273~1319.

Mutén L., "The Development of Capital Income taxation in Sweden 1928-2002," Stockholm Institute for Scandinavian Law, contribution to the special 2001 issue of *Skattenytt*, Stockholm, 2001.

Norrman E., McLure C. E. Jr., "Tax Policy in Sweden," National Bureau of Economic Research, chapter of the volume *The Welfare State in Transition: Reforming the Swedish Model*, 1997, pp. 109~154.

Oates Oates, W., *Fiscal Federalism*, New York: Harcourt Brace Jovanovich Web Japan, Japan Fact sheet, 1972.

OECD, "Economic Survey of Germany 2006," OECD, Paris, 2007.

OECD, "Tax and Economic Growth," ECO/CPE/WP1(2008)4.

Olsson G., "Introduction to Taxes and Tax Administration in Sweden," *Swedish National Tax Board*, Working Paper, 1997.

Swedish National Tax Board, "Taxes in Sweden 2000," *Swedish*

*National Tax Board*, Stockholm.

Von Hagen J., Strauch R. R. and Bünger K., "German Public Finances: Recent Experiences and Future Challenges," *Center for European Integration Studies*, Paperprepared for the International Conference "Long Term Budget Challenge: Public Financeand Fiscal Sustainability of the G7," Washington D.C., 2-4 June 2005.

OECD, OECD.stat, 2011.

## 부록 1: 공공사회지출 결정요인에 대한 패널분석

### 가. G7 선진국(1980~2007)

□ 분석대상 국가: 미국, 영국, 일본, 독일, 프랑스, 이탈리아, 캐나다

□ 분석모형: 공공사회지출 수준

$$\ln(PSE_{i,t}) = \alpha_i + \beta_i \ln(TB_{i,t}) + \gamma_i \ln(OLD_{i,t}) + \delta_i \ln(PCG_{i,t}) + \epsilon_{i,t}$$

여기서 PSE = 공공사회지출(GDP 대비 비중, %), TB = 국민부담률(%),

OLD = 65세 이상 인구비율(%), PCG = 1인당 GDP(1990 불변 \$)

- 관측치: 196

- Prob > F(10,186) = 0.0000

- Adj R-squared = 0.9995

#### 공공사회지출 결정요인 추정결과

변수명	추정계수	표준오차	t-통계량	p-value
ln(TB)	-0.020835	0.09631	-0.22	0.829
ln(OLD)	0.576149***	0.051978	11.08	0.000
ln(PCG)	0.09913**	0.044162	2.24	0.026
캐나다	0.497979	0.442635	1.13	0.262
프랑스	0.796402*	0.444794	1.79	0.075
독일	0.680637	0.434918	1.56	0.119
이탈리아	0.559545	0.43562	1.28	0.201
일본	0.170301	0.421949	0.40	0.687
영국	0.434476	0.432653	1.00	0.317
미국	0.264747	0.43379	0.61	0.542

주: \*, \*\*, \*\*\* 는 유의수준 10%, 5%, 1%에서 유의함을 의미

□ 분석모형: 고령 관련 지출 수준

- 관측치: 196
- Prob > F(10,186) = 0.0000
- Adj R-squared = 0.9977

고령 관련 지출 결정요인 추정결과

변수명	추정계수	표준오차	t-통계량	p-value
ln(TB)	-0.12863	0.13148	-0.98	0.329
ln(OLD)	1.11457***	0.07096	15.71	0.000
ln(PCG)	-0.09546	0.06029	-1.58	0.115
캐나다	0.02768	0.60426	0.05	0.964
프랑스	0.71368	0.60721	1.18	0.241
독일	0.53243	0.59373	0.90	0.371
이탈리아	0.62218	0.59469	1.05	0.297
일본	0.11237	0.57602	0.20	0.846
영국	-0.01227	0.59064	-0.02	0.983
미국	0.29267	0.59219	0.49	0.622

주: \*, \*\*, \*\*\* 는 유의수준 10%, 5%, 1%에서 유의함을 의미

□ 분석모형: 보건 관련 지출 수준

- 관측치: 196
- Prob > F(10,186) = 0.0000
- Adj R-squared = 0.9982

보건 관련 지출 결정요인 추정결과

변수명	추정계수	표준오차	t-통계량	p-value
ln(TB)	-0.15161	0.11153	-1.36	0.176
ln(OLD)	0.02861	0.06019	0.48	0.635
ln(PCG)	0.60774***	0.05114	11.88	0.000
캐나다	-3.91493***	0.51259	-7.64	0.000
프랑스	-3.74365***	0.51509	-7.27	0.000
독일	-3.71930***	0.50366	-7.38	0.000
이탈리아	-3.90338***	0.50447	-7.74	0.000
일본	-4.06782***	0.48864	-8.32	0.000
영국	-3.99646***	0.50103	-7.98	0.000
미국	-4.22415***	0.50235	-8.41	0.000

주: \*, \*\*, \*\*\* 는 유의수준 10%, 5%, 1%에서 유의함을 의미

## 나. G7 선진국과 우리나라(1990~2007)

□ 분석대상 국가: 미국, 영국, 일본, 독일, 프랑스, 이탈리아, 캐나다, 한국

□ 분석모형: 공공사회지출 수준

$$\ln(PSE_{i,t}) = \alpha_i + \beta_i \ln(TB_{i,t}) + \gamma_i \ln(OLD_{i,t}) + \delta_i \ln(PCG_{i,t}) + \epsilon_{i,t}$$

여기서 PSE = 공공사회지출(GDP대비 비중, %), TB = 국민부담률(%),

OLD = 65세이상 인구비율(%), PCG = 1인당 GDP(1990 불변 \$)

- 관측치: 144

- Prob > F(10,133) = 0.0000

- Adj R-squared = 0.9992

### 공공사회지출 결정요인 추정결과

변수명	추정계수	표준오차	t-통계량	p-value
ln(TB)	0.75441***	0.16997	4.44	0.000
ln(OLD)	0.92037***	0.08917	10.32	0.000
ln(PCG)	0.00708	0.08394	0.08	0.933
캐나다	-2.18024***	0.73799	-2.95	0.004
프랑스	-2.11574***	0.73503	-2.88	0.005
독일	-2.09712***	0.72316	-2.90	0.004
이탈리아	-2.39971***	0.72410	-3.31	0.001
일본	-2.40162***	0.70312	-3.42	0.001
한국	-2.68074***	0.70178	-3.82	0.000
영국	-2.32300***	0.72022	-3.23	0.002
미국	-2.18199***	0.734179	-2.97	0.004

주: \*, \*\*, \*\*\* 는 유의수준 10%, 5%, 1%에서 유의함을 의미

□ 분석모형: 고령 관련 지출 수준

- 관측치: 144
- Prob > F(10,133) = 0.0000
- Adj R-squared = 0.9964

고령 관련 지출 결정요인 추정결과

변수명	추정계수	표준오차	t-통계량	p-value
ln(TB)	-0.11175	0.23544	-0.47	0.636
ln(OLD)	1.24792***	0.12351	10.10	0.000
ln(PCG)	-0.13172	0.11627	-1.13	0.259
캐나다	0.01141	1.02224	0.01	0.991
프랑스	0.68341	1.01813	0.67	0.503
독일	0.38629	1.00169	0.39	0.700
이탈리아	0.52544	1.00299	0.52	0.601
일본	0.06113	0.97393	0.06	0.950
한국	-0.66915	0.97208	-0.69	0.492
영국	0.01542	0.99762	0.02	0.988
미국	0.263321	1.016955	0.26	0.796

주: \*, \*\*, \*\*\* 는 유의수준 10%, 5%, 1%에서 유의함을 의미

□ 분석모형: 보건 관련 지출 수준

- 관측치: 144
- Prob > F(10,133) = 0.0000
- Adj R-squared = 0.9980

## 보건 관련 지출 결정요인 추정결과

변수명	추정계수	표준오차	t-통계량	p-value
ln(TB)	0.50119***	0.16885	2.97	0.004
ln(OLD)	0.42330***	0.08858	4.78	0.000
ln(PCG)	0.50368***	0.08338	6.04	0.000
캐나다	-6.15895***	0.73312	-8.40	0.000
프랑스	-6.22407***	0.73017	-8.52	0.000
독일	-6.09994***	0.71838	-8.49	0.000
이탈리아	-6.41751***	0.71932	-8.92	0.000
일본	-6.26301***	0.69847	-8.97	0.000
한국	-6.54679***	0.69714	-9.39	0.000
영국	-6.34883***	0.71546	-8.87	0.000
미국	-6.21121***	0.729329	-8.52	0.000

주: \*, \*\*, \*\*\* 는 유의수준 10%, 5%, 1%에서 유의함을 의미

## 부록 2: 조세효율 비용 추정 관련 기존 연구

기존 연구	주요 특징	MEC 추정치
Browning(1976)	부분균형모형(노동과세, 미국경제)	0.09~0.16(노동)
Hausman (1981, 1985)	부분균형모형(노동과세, 미국)	0.184~0.221(노동)
Stuart(1984)	단순 일반균형모형(노동과세, 미국)	0.207(노동)
Hanson and Stuart(1985)	2부문 단순 일반균형모형 (노동과세, 스웨덴)	0.69~1.29(노동)
Ballard, Shoven and Whalley(1985)	일반균형모형 (조세시스템 전반, 1973, 미국)	0.33(조세시스템 전반) 0.23(노동) 0.46(자본)
OECD(1997)	문헌조사	0.56(개인소득) 0.17(소비) 1.55(법인소득)
Diewert and Lawrence(1996)	일반균형모형(조세시스템 전반, 자본과세 제외, 1972~1991, 뉴질 랜드)	0.083(소비) 0.026(수입) 0.095(노동) -0.025(자동차)
김성태 외(1999)	BFSW일반균형모형 (조세시스템 전반, 1993, 한국)	0.42(부가세) 1.03(소득세) 1.86(물품세)
Diewert and Lawrence(2002)	부분균형모형 (자본과세, 1967~1997, 호주)	0.262(법인) 0.402(재산)
Jorgenson and Yun(2001)	일반균형모형 (조세시스템 전반, 1996, 미국)	0.404(노동) 0.266(조세시스템 전반)

주: 1. 한계효율비용(MEC) 추정치는 자국 화폐단위로 평가한 세수 1단위당 한계초과부담액임.

2. Diewert and Lawrence(1996, 2001)의 경우는 분석기간내 표본평균(sample average)임.

자료: 김승래·김우철(2007) p.40.

<국문요약>

## 복지재원 조달정책에 관한 연구

전병목 · 박상원

본 보고서는 우리나라의 복지지출의 현재와 미래를 평가하고 외국의 재원조달 사례를 감안하여 복지재원 조달정책 방향을 제시하였다. OECD 통계를 기준으로 우리나라 공공사회지출 수준은 소득수준 및 국민부담률 등을 감안하더라도 주요 선진국들에 비해 낮은 수준으로 나타났다. 다만 유사한 문화를 가진 일본과는 소득수준 관점에서 유사한 복지재정 경로를 보인다. 우리나라 공공정책에서 많은 역할을 수행하는 주요 공기업부문을 포함하면 선진국들과의 공공사회지출 격차는 줄어들었다. 복지지출의 주요 결정요인인 국민부담률, 고령자 비율, 평균소득 등을 감안할 때 2020년까지 재정소요는 크게 증가할 것으로 보이며 이는 외국과 비교해 볼 때 국민부담률의 인상만으로 조달할 수 없는 수준으로 재정지출 구조의 조정이 필요하다.

주요 국가들의 복지재원 조달 과정을 살펴보면 공공부문에 대한 신뢰 혹은 국가적 목표가 중요함을 보여준다. 스웨덴의 경우 공공부문에 대한 사회적 신뢰가, 이탈리아는 EU체제 편입, 독일은 통일 등이 재원조달 정책의 기반이 되었다. 이러한 공동의 목표 혹은 신뢰가 없었던 일본의 경우 적자재정을 통해 재원을 조달하고 있다. 복지재정의 증가는 주로 경기불황기를 시점으로 특정 지출부문을 중심으로 확대되었는바 우리나라에서도 경기불황기 이후 고령 관련 지출의 증가(국민연금, 기초노령연금, 장애인 연금 등)에 주의할 필요가 있다.

재원조달 정책에서 효율성과 형평성, 주요 선진국 사례 등을 감안할 때 우선 개인소득과세 비중과 사회보장기여금의 역할을 확대할 필요가 있다. 이후 사회복지 수준과 고용여건 등을 감안하여 소비세 인상

을 통한 재원구조 효율화가 필요하다. 복지재원 조달을 위한 주류·담배·갬블 등에 대한 목적세 부과는 이미 다른 목적세적 세입-세출구조 운영, 상대적으로 높은 세부담 수준 등을 감안할 때 그 타당성이 높지 않다. 한편 향후 재원규모가 증가할 건강보험, 고용보험, 산재보험에 대해서는 요율·지출 결정 시스템을 개선하여 지출증가 유인을 억제할 수 있는 구조를 갖추어야 한다.

〈Abstract〉

## Welfare Financing Policy; Present and Future

Byung Mok Jeon · SangWon Park

This book suggests a welfare financing policy based on current welfare expenditure, future burden, and experience of advanced countries. Korea's welfare expenditure is smaller than advanced countries's despite of individual income and tax burden adjustment. Korea shows similar income-welfare expenditure growth pattern as Japan. The pattern is not changing whether expenditure through State-Owned Entities is included. Considering the growth of income and the change of old age people share, Korea would confront significant welfare demand. Unfortunately, welfare demand cannot be met simply by increasing tax because the welfare expenditure difference is bigger than tax burden difference with other advanced countries.

Other advanced countries's financing experiences imply that social trust or national agenda can be important factors. Sweden shows that social trust can play an important role in tax increase. Joining EU system or reunification is the pivotal factor of Italy's and Germany's tax increase. Japan without them failed tax increase and suffered serious budget deficit. Foreign experiences also suggest that we need to be cautious on increase of old age expenditure during economic recession.

Efficiency, equity, and foreign experiences suggest that top priority

of welfare financing policy would be individual income taxation and social security contribution. Then increase of consumption tax would be an option for efficiency and employment purpose. Additional ear-marked tax on alcohol, tobacco, and gambling for welfare would not be a strong option since we have already other ear-marked taxes and current tax level is high enough. Improving governance structure of social insurances is also important to reduce economic incentive for expenditure increase.



## 〈著者略歷〉

### 전병목

서울대학교 자원공학과 졸업  
미국 Rice University 경제학 박사  
현, 한국조세연구원 연구위원

### 박상원

서울대학교 경제학과 졸업  
미국 Columbia University 경제학 박사  
현, 한국외국어대학교 국제통상학과 교수

### 자료 수집 및 정리

이은경 한국조세연구원 전문연구원  
Alberto Mondì 한국조세연구원 연구원

## 研究報告書 11-08

### 복지재원 조달정책에 관한 연구

---

2011년 12월 23일 인쇄  
2011년 12월 30일 발행

저 자 전병목·박상원  
발행인 조원동  
발행처 한국조세연구원

138-774 서울특별시 송파구 가락동 79-6

전화 : 2186-2114(대), www.kipf.re.kr

등록 1993년 7월 15일 제21-466호

조판및  
일 지 사

인 쇄  
© 한국조세연구원 2011

ISBN 978-89-8191-557-5

---

\* 잘못 만들어진 책은 바꾸어 드립니다.

값 9,000원