

재정전망과 정책과제

- 복지재정을 중심으로 -

2011. 6

진병목

서 언

경제성장과 함께 인간다운 삶을 누리기 위한 국민들의 복지수요가 크게 증가하고 있다. 적절한 국민생활 수준을 유지할 수 있도록 하는 것이 국가의 중요 역할로 인식되고 있기 때문이다. 국가의 역할 증대 요구는 직접적인 국민 부담 증가를 요구한다. 국민부담 증가에 대한 전제가 없는 복지수요는 지속가능하지 않기 때문이다. 그러나 사전적으로 부담 증가에 대한 국민적 동의가능성을 평가하기는 어려우므로 복지수요에 대한 평가와 함께 적절한 자원조달 우선순위에 대한 검토가 현실적으로 필요하다. 사회보험 등으로 인해 복지재정 증가 규모가 예측될 수 있으므로 이를 조달하기 위한 자원조달의 우선순위를 제시하는 것이 중요하다. 자원조달의 우선순위에 따른 자원조달 노력은 장기적으로 국민들의 부담가능 수준까지 국민부담률을 높일 수 있기 때문이다.

본 보고서에서는 우리나라 장기 복지재정 규모를 인구구조 변화를 중심으로 살펴보았다. 이러한 미래 예상 재정수요를 바탕으로 이를 조달하기 위한 자원조달 우선순위를 제시하였다. 미래 재정지출 수요의 대부분은 현재 사회보험을 통해 나타나는데 이러한 재정소요를 충족하기 위해서는 먼저 사회보험에 대한 재정모니터링을 통해 그 실상을 정확히 인지하는 것이 중요하며 이후 각 사회보험의 지출효율화가 중요하다. 이러한 노력 이후 추가적인 자원조달 노력이 필요한데 소득투명성 제고와 사회보장기여금의 확충이 우선적으로 필요하다. 이후 필요재원은 자연세수를 확대하고 각종 사회적 외부성을 내부화를 통해 조달하는 것이 중요하다.

본 보고서의 내용은 전적으로 저자들의 견해이며 한국조세연구원의 공식적인 견해와는 다를 수도 있음을 밝혀두고자 한다.

2011년 10월

한국조세연구원

원장 원 윤 희

요약 및 정책시사점

- 최근 늘어나고 있는 복지수요에 대응하기 위해 복지수요를 평가하고 이에 대응한 정책방안을 강구하는 것이 중요
 - 본 보고서에서는 인구고령화에 의해 크게 영향을 받는 주요 복지지출에 대한 재정규모를 검토하고 이를 조달하기 위한 정책적 대응방안을 제시

- 한국조세연구원(2009년)의 연구결과 현 제도하에서 연금, 보건 의료, 장기요양, 노동, 교육 등 5개 항목의 인구고령화 관련 지출의 증가규모가 GDP 대비 비율로 13.9%p(2004년 8.5% → 2050년 22.4%) 증가할 것으로 추정
 - 다른 선진국들에 비해 매우 늦게(1988년) 도입된 국민연금의 급여지급이 본격화됨에 따라 전체 연금 지출규모가 6.55%p(1.84%(2009)→8.39%(2050))하였으며, 다음으로 건강보험 2.40%p(2.72%(2009)→5.12%(2050)), 노인·청소년 2.2%p(0.58%(2009)→2.78%(2050)) 등 기여할 것으로 전망
 - 2050년 인구고령화 관련 지출 수준은 GDP 대비 22.4%로 EU 전체의 26.8%(EU국가 평균 25.9%) 보다 소폭(3~4%p) 낮은 수준
 - 원활한 국제비교를 위해 OECD의 공공사회지출(SOCX) 통계기준으로 환산하더라도 우리나라 지출수준은 2009년 GDP

대비 8.6%에서 2050년 20.8%로 12.2%p 증가할 것으로 전망

- 이러한 결과는 현 제도 기준하에서도 제도 성숙으로 재정소요가 크게 증가하므로 최근 급증하는 복지수요에 신규제도로 대응할 여지가 크지 않을 수 있음을 보여줌

□ 복지재정 수요 증가에 대응하기 위해서는 중장기적인 시각에서 주기적인 재정추계 등을 통해 정책 모니터링을 강화하고 이후 재정지출 효율화, 사회보장기여금 확대 등으로 정책 노력을 확대할 필요

- 정책모니터링은 일정한 주기의 중장기 재정추계를 기초로 하며 이를 통해 사회보험을 포함한 각 제도의 유지가능성을 점검하고 정책 방향을 조정
 - 고령화로 인해 큰 지출증가가 예상되는 부과방식의 각종 연금, 보건분야에 대한 적극적 정책 모니터링 노력이 필요
- 정책 모니터링과 함께 개별 복지제도 자체에서 적용할 수 있는 수요 및 공급 구조의 효율화를 우선순위에 입각하여 추진할 필요
 - 장단기적으로 급격한 지출증가가 예상되는 공적연금과 건강보험에 대해 제도별 지출 합리화정책을 강력히 추진하여 재정수요 증가추세를 완화할 필요
 - 공적연금의 재정안정화를 위해 내재적 재정안정화 장치 (Built-in Stabilizer)의 도입을 추진하며 국민연금과 기초노령연금과의 구조조정이 필요
 - 건강보험제도의 경우 재정운영 체계의 조정, 보험료 부담구

조의 개선, 진료비 지불제도의 개선 등을 통해 지출 통제를 강화할 필요

- Pay-as-you-go(근로자가 은퇴자를 부양하는)방식의 노인 장기요양보험, 장애인장기요양보험 등은 향후 재정소요가 크게 증가할 가능성이 높으므로 운영과정에 대한 모니터링 강화 필요
- 복지재원 마련을 위해 기존 재정지출 구조의 조정, 전반적인 소득과약을 제고, 사회보장기여금의 확대, 사회적 외부성 교정을 위한 과세 확대 등이 중요
 - 복지재원 확보를 위해 전반적인 재정지출 구조의 조정을 통해 복지재원의 비중을 증가시켜 나갈 필요가 있으며 이후 전반적인 소득과약을 제고를 위해 과세기반을 넓힐 필요
 - 재원소요가 사회보험을 중심으로 증가한다는 점을 반영하여 사회보장기여금의 역할을 확대할 필요가 있으며 기존 주요 세수분야의 비과세·감면 증가를 억제하여 자연세수를 확보할 필요
 - 이후 담배, 주류, 공해, 금융 등 외부성 교정차원의 세목들을 검토하여 적극적인 세원을 확보할 필요

목 차

I. 최근의 재정상황	11
1. 국민부담률 증가	11
2. 사회복지지출 증가	13
3. 경제위기극복과 재정건전성 악화	15
II. 인구구조 변화와 재정부담	19
III. 정책 과제	27
1. 정책 모니터링 강화	29
2. 지출 합리화	30
3. 복지재정의 확보	33

표 차례

〈표 1〉 주요국의 재정규모(2008년)	11
〈표 2〉 주요 분야별 정부지출 변화	13
〈표 3〉 주요국의 공공부문 사회복지 지출 추이	14
〈표 4〉 사회복지 분야별 증가율	15
〈표 5〉 고령화 속도의 국제비교	19
〈표 6〉 우리나라의 잠재성장률 추이 및 전망	21
〈표 7〉 금변 위기와 인구고령화의 재정부담 비교	24
〈표 8〉 우리나라 복지제도의 도입 및 확대 추이	28
〈표 9〉 소득과세 및 사회보장기여금의 GDP 비중(2008)	35

그림 차례

[그림 1] OECD 국민부담률 증가율 (1975~1985, 1985~1995, 1995~2008)	12
[그림 2] G20 국가들의 재정수지 추이 및 전망	16
[그림 3] G20 국가들의 정부부채비율 추이 및 전망	17
[그림 4] IMF위기 당시와의 재정수지 추이 비교	18
[그림 5] 정부부채비율 추이 비교	18
[그림 6] 65세 인구비중의 변화 비교	20
[그림 7] 우리나라 인구구조의 변화	21
[그림 8] 2050년의 고령화 관련 지출추계 결과	25
[그림 9] 2050년의 OECD SOCX기준 공공 사회지출 수준	26

I. 최근의 재정상황

1. 국민부담률 증가

- 우리나라 국민부담률은 26.5%(2008년)으로 OECD 평균 38.1% (2008년)에 비해 낮은 수준이지만, 비유럽 국가인 일본(28.1%), 미국(26.1%) 등과는 거의 대등한 수준임
- 미국과 일본의 경우 조세부담률은 우리나라에 비해 낮은 반면 사회보장부담률이나 재정수지 적자의 규모가 크게 나타나고 있음
 - 두 나라의 경우 상당한 재정적자를 통해 전체 재정규모는 각각 32.4%(미국), 30.2%(일본)에 달해 우리나라의 25.3%(관리대상수지 기준 28.0%)와 격차
- 유럽국가들의 경우 우리에게 비해서 조세부담률이나 사회보장부담률, 재정수지적자(독일 제외) 등이 크게 나타나고 있음

〈표 1〉 주요국의 재정규모(2008년)

(단위: %)

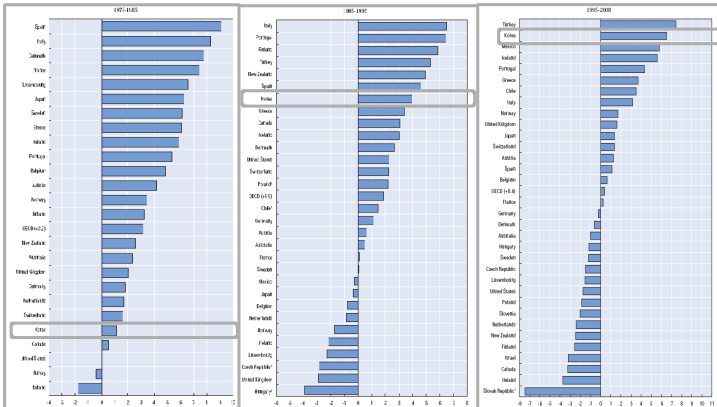
구분	한국	일본	미국	독일	영국	프랑스	OECD
조세부담률(A)	20.7	17.3	19.5	23.1	28.9	27.1	25.8
사회보장부담률(B)	5.8	10.9	6.5	13.9	6.8	16.1	9.0
국민부담률 (C=A+B)	26.5	28.1	26.1	37.0	35.7	43.2	34.8
재정수지(D)	1.2 (-1.5)	-2.1	-6.3	0.1	-4.8	-3.3	-3.3
총재정규모(C-D)	25.3 (28.0)	30.2	32.4	36.9	40.5	46.5	38.1

주: 괄호 안은 관리대상수지 기준임.

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

- 우리나라 국민부담률은 증가추세를 보이고 있는데, 주요 선진국들의 국민부담률 증가폭이 점차 감소하고 있는 것과 반대로 우리나라는 증가속도가 점차 빨라지고 있는 상황
 - 우리나라의 국민부담률은 1975~1985, 1985~1995, 1995~2008 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 높아지고 있음
 - 반면 같은 기간동안 OECD국가 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 둔화하고 있음
 - 경제위기의 여파가 있는 2008년을 제외하여도 1995~2007년 기간 동안 국민부담률은 1.0%p(34.4%→35.4%) 증가하여 둔화세 유지
 - [그림 1]에서 나타나고 있는 바와 같이 우리나라의 국민부담률의 증가속도는 1975~1985년 기간 동안 25개 OECD 국가 중 21위를 기록한 것에 비해서, 1985~1995년 기간 동안에는 30개국 중 7위, 그리고 1995~2008년 기간 중에는 33개국 중 2위를 기록하고 있음

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



자료 : OECD, Revenue Statistics, 2010.

2. 사회복지지출 증가

- 재정규모(국민부담률)의 급격한 증가에 따라 사회복지지출도 크게 증가
 - 정부지출(통합재정) 구조에서 복지부문의 지출 증가율은 2000년대 연평균 8.7%에 달하여 통합재정 규모 증가율 8.5%를 약 0.2%p 상회
 - 복지부문지출은 2009년까지 연평균 9.6%로 증가하다가 2010년 예산 증가율은 소폭(1.0%)에 그침
 - 교육 및 SOC분야의 지출 증가율은 각각 5.2%, 5.9%로 전체 재정 증가율보다 상당히 낮은 수준

〈표 2〉 주요 분야별 정부지출 변화

(단위: 조원, %)

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

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

- 구체적으로 우리의 복지지출 수준은 2007년 기준 7.5%로 OECD국가 평균 및 미국, 일본 등에 비해서도 낮은 수준이나, 각종 복지제도의 확충으로 증가추세는 월등히 높은 수준
 - 공공부문 사회복지지출 증가율은 5.43%(1990년대), 6.64%(2000년대)로 OECD 평균 증가율 각각 0.70%, 0.27%뿐만 아니라 비슷한 재정규모를 가진 일본의 3.90%, 1.78%보다도 월등

히 높은 수준

- 상대적으로 낮은 복지지출 수준은 선진국들에 비해 늦게 도입된 국민연금의 미성숙 등 시차효과에 의한 영향도 상당히 포함

〈표 3〉 주요국의 공공부문 사회복지 지출 추이

(단위: GDP 대비 %)

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

자료 : OECD.Stat Database Social Expenditure.

- 사회복지 분야별 지출구조는 보건부문이 가장 크며 2000년대에도 평균 14.6% 증가하여 전체 평균 증가율 14.2%를 소폭 초과
 - 2000년대에는 가족정책과 실업정책에 대한 평균 지출 증가율이 25% 이상으로 상대적으로 높은 증가율을 보이며 외환위기 이후 지출이 급증하였던 적극적 노동시장정책 관련 지출은 크게 하락
 - 노인 관련 지출은 국민연금 도입(1988)으로 1990년대 크게 증가하였으며 2000년대의 상대적으로 낮은 증가율은 2008년 본격적인 노령연금 지급이 시작됨에 따라 크게 증가할 전망

〈표 4〉 사회복지 분야별 증가율

(단위: 십억원, %)

	1990	1995	2000	2005	2006	2007	평균증가율	
							'90~'00	'00~'07
노인부문	1,166	4,346	7,479	12,390	13,881	15,707	20.43	11.18
유족부문	298	637	1,040	2,013	2,235	2,471	13.30	13.17
장애자부문	563	1,491	2,229	4,535	5,019	5,375	14.76	13.40
보건부문	2,938	5,923	13,148	25,833	30,252	34,112	16.17	14.59
가족정책부문	60	262	665	2,211	4,644	4,461	27.22	31.25
적극적노동정책	51	168	2,313	1,035	1,089	1,267	46.53	-8.24
실업부문	0	0	471	1,752	2,074	2,434	0.00	26.45
기타	335	451	1,600	6,018	7,488	7,547	16.91	24.81
합계	5,410	13,278	28,945	55,786	66,683	73,374	18.26	14.21

자료 : OECD, Stat Database Social Expenditure.

- 기존의 사회복지 프로그램에 추가하여 향후 새로운 프로그램이 추가 도입될 예정으로 있으며, 이는 우리 재정에 부담으로 작용하게 될 것임
 - 2011년 하반기에 도입 예정인 장애인연금, 향후 도입을 검토중인 장애인장기요양보험 등은 국민연금, 노인장기요양보험 등의 사례와 같이 도입 당시보다 중장기적으로 재정부담이 상당할 것으로 예상

3. 경제위기극복과 재정건전성 악화¹⁾

- 2009년 이후에는 미국 금융위기 발 경기침체를 극복하기 위해 적극적인 확대재정정책을 시행함으로써 재정이 급속히 악화
 - 세계 각국이 동시에 제2차 세계대전 이후 가장 심각한 재정악화

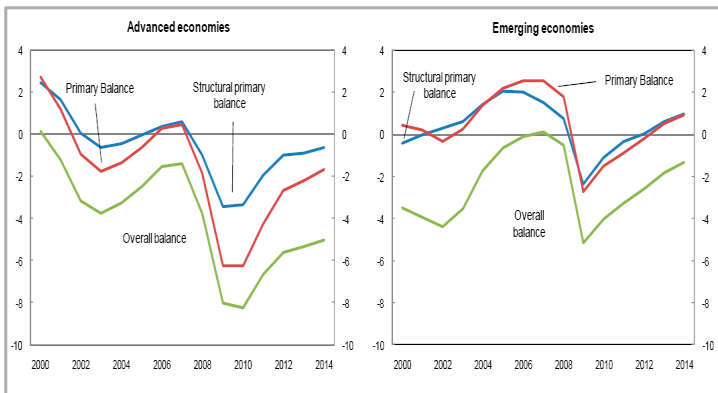
1) 한국조세연구원 내부자료에서 발췌

를 경험중

- IMF의 추정에 따르면 G20 선진국 평균 재정적자 규모는 2007년 GDP 대비 1.9%에서 2009년 9.7%로 무려 8%p나 악화되고, 5년 후인 2014년에도 재정적자 규모가 5.3%에 달할 전망
 - 이러한 대규모 재정적자로 G20 선진국 정부부채비율은 2007년 78.2%에서 2009년 98.9%, 2014년 118.4%로 무려 40%p 증가할 전망
 - 반면, G20 개도국은 재정수지가 균형(0.3% 흑자)에서 2009년 5.1% 적자로 악화되지만 2014년 적자규모가 1.3%로 감소되는 등 상대적으로 양호할 전망이며, 정부부채비율도 40% 미만의 낮은 수준에서 안정화될 전망
- 재정악화 정도와 회복속도 모두 선진국이 신흥시장국보다 심각한 상황

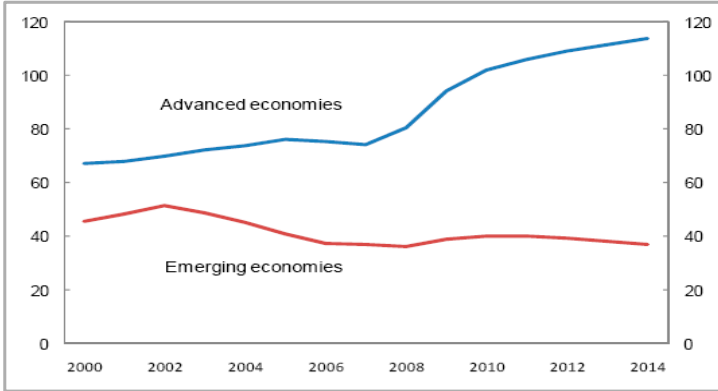
[그림 2] G20 국가들의 재정수지 추이 및 전망

(단위: GDP 대비 %)



[그림 3] G20 국가들의 정부부채비율 추이 및 전망

(단위: GDP 대비 %)

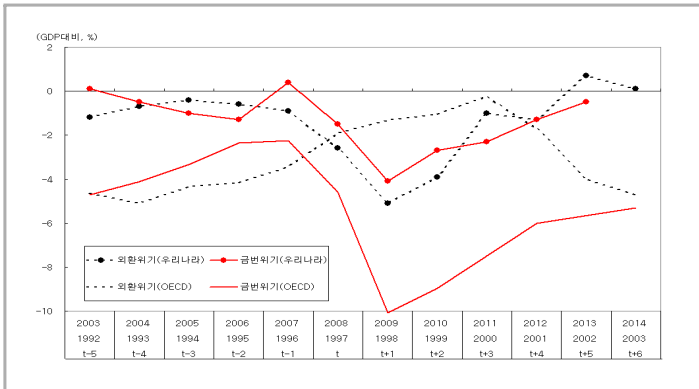


- 우리나라는 재정악화 규모가 과거 추이에 비해 매우 큰 편이지만, 주요 선진국들에 비해서는 상대적으로 양호한 편
 - 재정악화의 크기를 보면 OECD 전체의 재정적자 규모가 8%를 초과하여 제2차 세계대전 이후 최고 수준이며, 우리나라도 외환위기 이후 최대 적자
 - OECD 전체의 국가채무비율도 통계자료 입수가 가능한 1970년 이후 처음으로 90%를 넘어서고 있음
 - 우리나라도 2009년 적자규모(GDP 대비 4.1%)는 관리대상수지 통계를 작성하기 시작한 1988년 이래 외환위기 직후였던 1998년(5.1%) 한 해를 제외하고는 가장 큰 규모였으며, 33.8%의 국가채무비율도 국가채무 통계를 공식적으로 작성하기 시작한 1997년 이래 가장 높은 수준
 - 금번위기 발생 이전인 2008년 9월 수립된 『2008~2012 국가재정 운용계획』상의 2009년 수치와 2009년 추경예산(2009년 3월)을 비교해 보면, 총수입이 15.2조원 감소한 반면 총지출은 28.0조원 증가하여 관리대상수지가 40.6조원(GDP 대비 비율기준 4.0%p)

악화됨

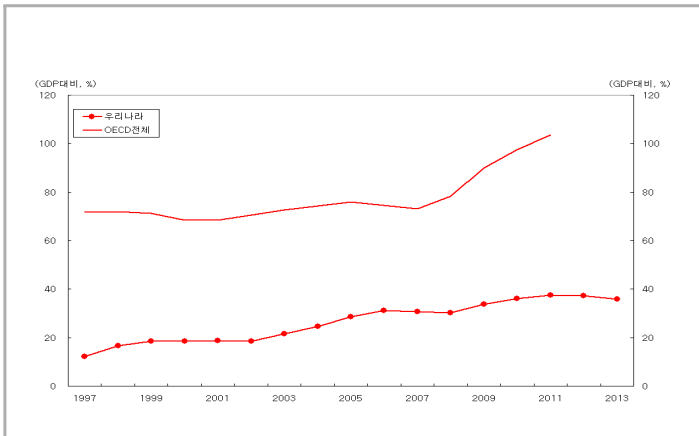
- 국가채무는 32.2조원(GDP 대비 비율로는 3.3%p) 증가

[그림 4] IMF위기 당시와의 재정수지 추이 비교



자료 : 한국조세연구원 내부자료

[그림 5] 정부부채비율 추이 비교



자료 : 한국조세연구원 내부자료

II. 인구구조 변화와 재정부담

- 우리나라는 저출산·고령화로 인해 전 세계에서 가장 급속한 인구 구조 변화 및 이에 따른 잠재성장률 하락에 직면해 있음
 - 우리나라 2005~2010년 합계출산율은 전 세계 2.57명의 절반수준인 1.22명으로, 조사대상 196개국 중에서 193위
 - 우리나라보다 합계출산율이 낮은 국가는 보스니아, 홍콩, 마카오 등 3개국
 - 2040년대에도 전 세계 2.04명 및 선진국 1.80명(UN)에 비해, 한국은 1.28명(통계청)에 머무를 것으로 전망
 - 우리나라는 2000년 고령화 사회에 진입한 이후 2018년 고령사회, 2026년 초고령 사회에 진입할 것으로 예측되는데, 이는 G7 국가 및 전 세계의 인구고령화 속도에 비해 매우 빠름
 - 사망률 감소로 기대수명이 1971년 62.3세 → 2000년 76.0세 → 2005년 78.6세로 지속적으로 높아지고 있으며, 앞으로도 2030년 83.1세, 2050년 86.0세로 상승할 것으로 전망

〈표 5〉 고령화 속도의 국제비교

국가	도달연도			소요연수	
	7%	14%	20%	7% → 14%	14% → 20%
캐나다	1945	2010	2024	65	14
프랑스	1864	1978	2018	114	40
독일	1932	1972	2008	40	36
이탈리아	1927	1988	2007	61	19
일본	1970	1995	2006	25	11
영국	n.a.	1975	2028	n.a.	53
미국	1942	2014	2031	72	17

〈표 5〉의 계속

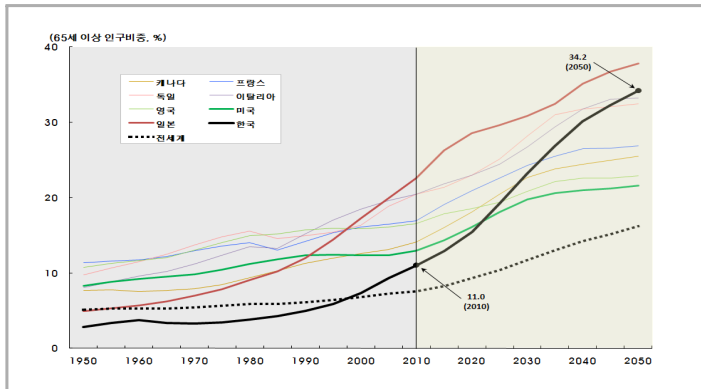
국가	도달연도			소요연수	
	7%	14%	20%	7% → 14%	14% → 20%
우리나라	1999	2018	2026	19	8
(통계청)	2000	2018	2026	18	8
전 세계	2002	2039	n.a.	37	n.a.

주 : UN은 65세 이상 인구비중이 7%, 14%, 20% 이상일 경우 각각 고령화사회 (Ageing Society), 고령사회 (Aged Society), 초고령사회 (Super-Aged Society)로 분류

자료 : UN(2009.4)의 중위추계 및 통계청 『장래인구추계 결과』(2006.11)의 중위추계

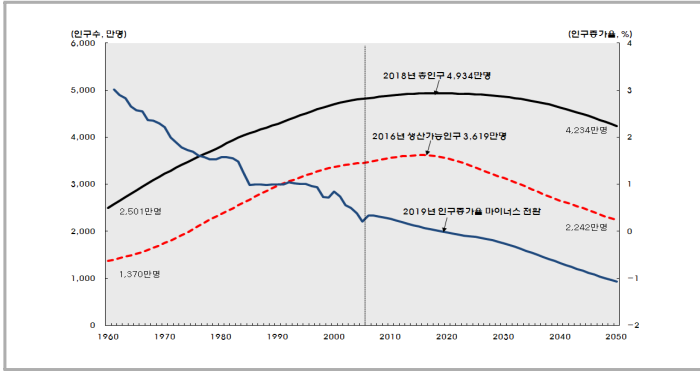
- 우리나라의 65세 이상 인구비중은 2010년 11.0%(통계청 11.0%)
→ 2050년 34.2%(38.2%)로 3.1배(3.5배) 늘어날 전망

[그림 6] 65세 인구비중의 변화 비교



- 이와 같은 저출산·고령화로 인해 우리나라 생산가능인구(15~64세)가 2016년부터, 총인구는 2018년부터 감소할 전망

[그림 7] 우리나라 인구구조의 변화



- 이러한 저출산·고령화에 따른 생산가능인구의 감소는 직접적으로 노동투입 저하를 야기하고, 간접적으로도 자본투입, 인적자본투자, 생산성 등의 하락을 초래하여 잠재성장률을 지속적으로 하락시킬 전망
- 저출산대책, 여성·고령자의 경제활동참가율 제고, 이민정책, 생산성 향상 등 정책대응을 통해 성장률 하락세를 부분적으로나마 상쇄시킬 수 있겠으나, 인구구조 변화에 따른 재정부담이 가속화될 경우 민간부문의 경제활력이 저하될 위험이 높음

〈표 6〉 우리나라의 잠재성장률 추이 및 전망

(단위: %)

한국조세연구원(2006년)

기 간	잠재 성장률	성장요인별 기여도				
		정부 부문	민간 부문	성장요인별 기여도		
				노동 투입	자본 투입	총요소 생산성
1982~90	8.62	6.61	9.28	1.16	4.73	3.14
1991~00	6.27	5.11	6.60	0.74	3.89	1.85
2001~10	4.62	4.12	4.74	0.48	1.94	2.25

〈표 6〉의 계속

기 간	잠재 성장률	정부 부문	민간 부문	성장요인별 기여도		
				노동 투입	자본 투입	총요소 생산성
				2011~20	4.27	3.57
2021~30	2.81	2.63	2.85	-0.70	1.65	1.90
2031~40	1.70	2.08	1.62	-0.87	0.87	1.62
2041~50	1.20	1.72	1.09	-0.90	0.47	1.52

KDI(2004년 및 2006년)

기 간	잠재 성장률	성장요인별 기여도			
		취업자수	인적 자본	자본 스톡	총요소 생산성
1981~90	8.29	1.91	0.78	3.27	2.33
1991~00	5.97	1.07	0.88	2.70	1.31
2001~10	4.40	0.79	0.52	1.58	1.16
2011~20	4.21	0.31	0.62	1.79	1.50
2021~30	2.91	-0.41	0.52	1.32	1.50
2031~40	1.60	-0.90	0.33	0.68	1.50
2041~50	0.74	-1.13	0.13	0.25	1.50

- 저출산·고령화에 따른 잠재성장률 하락, 저축률 및 민간투자 감소, 경제의 서비스화 등에 따라 재정수입은 감소하거나 증가하기 힘든 상황
- 예 : 취업자 수 감소로 인한 노동소득 분배율 감소로 소득세 비중 하락 위험, 고령자 증가는 상대적으로 저율과세되는 자본소득의 비중이 높고 소비수준을 낮추어 전반적인 소득세 및 소비세 비중 하락 위험 증대

II. 인구구조 변화와 재정부담 23

- 노령인구 증가에 따른 의료, 연금 등 복지지출 증가로 모든 국가들의 재정지출은 지속적으로 확대될 것임
 - EU(2009)의 장기재정전망 결과에 따르면 2010년부터 2060년까지 EU 전체의 고령화 관련 재정지출 증가규모는 GDP의 약 5% 정도
 - IMF에 따르면 G7국가 전체는 4%, 미국은 약 4~6% 정도로 추정

- 급속한 인구구조 변화는 향후 우리 재정에 심각한 부담을 야기할 전망이다, 그 규모는 다른 선진국들에 비해서 더욱 크게 나타날 것으로 추정되고 있음
 - IMF의 2007년 한국경제보고서(‘[참고 1] IMF의 2007년 한국경제보고서’ 참조)에서 2005년을 기준으로 2050년까지의 고령화 관련 재정지출 증가규모가 GDP 대비 약 11%p 정도로 추정
 - IMF(2009)는 2005년에 대비한 2050년까지의 고령화 관련 재정지출 증가규모를 13.4%p로 추정하고 있으며, 사회보장제도의 개혁과 더불어 폭증할 복지지출에 대비하여 재정여력을 확충할 것을 권고
 - 특히 금번 경제위기로 인한 재정악화의 현재가치는 G20 선진국 전체의 절반수준에 불과한 것에 비해서, 인구 고령화로 인한 재정부담의 현재가치는 선진국의 1.5배 수준으로 금번 재정악화 규모 대비로는 50배에 달할 것으로 추정

〈표 7〉 금번 위기와 인구고령화의 재정부담 비교

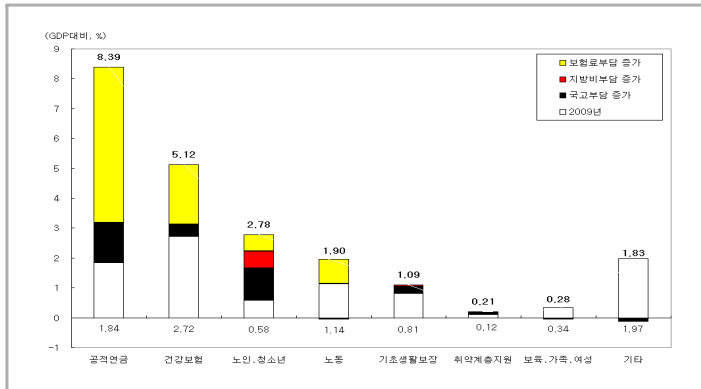
국가	금번 위기(A)	인구고령화(B)	A/(A+B)*100
	(GDP 대비, %)	(GDP 대비, %)	(%)
호 주	26	482	5.1
캐 나 다	14	726	1.9
프 랑 스	21	276	7.1
독 일	14	280	4.9
이탈리아	28	169	14.2
일 본	28	158	15.1
한 국	14	683	2.0
멕 시 코	6	261	2.2
스 페 인	35	652	5.1
터 키	12	204	5.6
영 국	29	335	7.9
미 국	34	495	6.4
G20 선진국 전체	28	409	4.9

자료 : IMF “The State of Public Finances : Outlook and Medium-Term Policies After the 2008 Crisis”(2009년 3월)

- 한국조세연구원(2009년)에서는 현 제도하에서 연금, 보건의료, 장기요양, 노동, 교육 등 5개 항목의 인구 고령화 관련 지출의 증가규모가 GDP 대비 비율로 13.9%p(2004년 8.5% → 2050년 22.4%) 증가할 것으로 추정
 - 다른 선진국들에 비해 매우 늦게(1988년) 도입된 국민연금의 급여 지급이 본격화됨에 따라 전체 연금 지출규모가 6.55%p(1.84%(2009)→8.39%(2050))하였으며, 다음으로 건강보험 2.40%p(2.72%(2009)→5.12%(2050)), 노인·청소년 2.2%p(0.58%(2009)→2.78%(2050)) 등 기여할 것으로 전망
 - 2050년 인구 고령화 관련 지출 수준은 GDP 대비 22.4%로 EU 전체의 26.8%(EU국가 평균 25.9%) 보다 소폭(3~4%p) 낮은 수준
 - 이는 현 제도 기준하에서도 제도 성숙으로 재정소요가 크게 증

가하므로 최근 급증하는 복지제도 확충 및 신설 요구를 반영할 여지는 크지 않을 수 있음

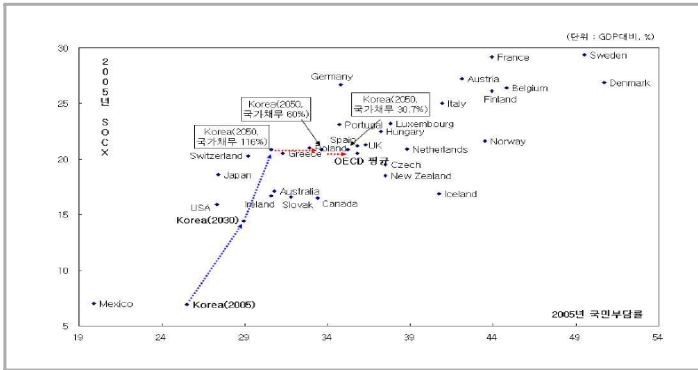
[그림 8] 2050년의 고령화 관련 지출추계 결과



자료 : 한국조세연구원(2009)

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

[그림 9] 2050년의 OECD SOCX기준 공공 사회지출 수준



자료 : 한국조세연구원(2009)

- 특히 미래 주요 복지지출 증가원인의 하나로 지목되는 건강보험의 경우, 신영석(2011)의 지출 추계결과가 한국조세연구원(2009) 수준보다 더욱 커지는 것으로 추정하고 있어 전반적인 복지재정 증가추세가 예상보다 크게 높아질 것임
- 신영석(2011)의 건강보험 지출추계에 따르면 과거 10여년간의 보장성 확대 등의 비연령·비소득 요인 증가세(연평균 4.99%)를 2050년까지 0%로 통제하더라도 2050년 지출수준은 GDP 대비 8.46%~8.97%(필요보험료율 14.9%~15.7%)에 달할 것으로 예상
 - 건강보험 지출증대는 2020년까지 빠른 속도로 나타나는데 2009년 GDP 대비 2.93%수준에서 2020년에는 4.98~5.20%(필요보험료율 8.8%~9.1%)수준으로 증가 전망
- 동 추정치는 한국조세연구원(2009) 2050년 추정치 5.12%보다 3%p이상 높은 수준으로 2050년 기준 EU와의 예상 복지지출 수준 격차(3~4%p)를 해소하는 수준
 - 연령 및 소득 외 요인의 증가세를 통제하지 못할 경우 건강보험 지출수준은 2050년 GDP 대비 21.2~21.7%(필요보험료율 37.3~38.2%) 수준까지로 증가

Ⅲ. 정책 과제

- 향후 재정정책에 있어 경제위기 극복과정에서 악화된 재정의 건전성을 회복하고 미래 복지지출의 증가, 통일 등에 대비하기 위한 재정여력을 확보하기 위한 노력이 중요
 - 복지지출 중심의 재정추계 결과에 따르면 우리나라 복지지출 수준은 신규 제도 도입 없이도 제도 성숙에 따라 장기적으로 EU 수준과 근접하게 늘어날 전망으로 복지제도 신규 확충의 여력이 높지 않은 상태
 - 건강보험의 현실적인 증가추세를 감안하면 EU수준과 거의 동일하거나 이를 초과할 수 있는 수준
 - 재정지출과 수입부분에서 적절한 대응정책의 마련이 필요

- 구체적으로 중장기 복지재정 수요 증가에 대응하기 위해서는 중장기적인 시각에서 주기적인 재정추계 등을 통해 정책 모니터링 기능을 강화할 필요
 - 일정한 주기로 중장기 재정추계를 실시하고 이를 바탕으로 제도의 유지 가능성을 점검하고 정책 방향을 조정
 - 특히 고령화로 인해 큰 지출 증가가 예상되는 부과방식의 각종 연금, 보건분야에 대한 적극적인 정책 모니터링 노력이 필요
 - 각종 연금은 도입시기에 낮은 지출로 시작되지만 고령화 등으로 인해 중장기적인 지출 증가가 큰 대표적인 분야
 - 건강보험 등 의료분야도 기술발전 등에 따른 의료서비스 비용 증가, 정보의 비대칭성에 따른 공급자 중심 서비스 제공, 느슨한 피부양자 관리 등으로 인한 수요 증가가 큰 분야

- 정책 모니터링과 함께 개별 복지제도 자체에서 적용할 수 있는 수요 및 공급 구조의 효율화를 우선순위에 입각하여 추진할 필요
- 먼저 증가하는 복지지출 수준을 각 제도별 지출 합리화정책을 강력히 추진하여 재정수요 증가추세를 완화할 필요
- 강력한 지출 효율화 이후 재원마련 방안으로는 전반적인 소득 파악률 제고와 함께 사회보장기여금 형태의 재원확보 노력이 필요

〈표 8〉 우리나라 복지제도의 도입 및 확대 추이

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

1. 정책 모니터링 강화

- 전반적으로 재정추계에 바탕을 둔 신뢰성 있는 재정계획과 목표를 수립하고 이를 달성할 수 있는 정책의지 및 수단을 확보할 필요
 - 중기재정목표를 설정하고 재정수지적자 감축 일정, 관련 세입·세출 조정항목 등을 명확하고 구체적으로 제시해야 함
 - 지속가능한 재정준칙과 강력한 실행 기제를 마련해야 함

- 과거 주요 선진국의 재정위기 원인 중 하나가 복지지출 증가였으며, 이후 재정건전화 과정에서 경제·복지분야의 세출축소와 더불어 지출통제의 제도적 장치가 큰 역할
 - 주요 선진국의 과거 경험을 분석해 보면 심각한 재정악화는 사회복지지출이 지속적으로 증가하는 가운데, 경제침체 장기화 또는 심각한 경제위기 발생에 직면하거나 지출감축이 수반되지 않은 무리한 감세정책이 추진될 경우 발생
 - 1960~1970년대 스웨덴, 1970년대 미국, 일본의 사례
 - 재정위기를 성공적으로 극복한 선진국 사례를 분석해 보면 세입 증대의 경우는 예외적이며, 경제부문 및 복지지출 등의 세출 축소와 더불어 지출통제의 제도적 장치를 둔 경우가 많았음
 - 1990년대 미국, 스웨덴의 사례

- 주요 복지정책들 중 고령화 영향 혹은 공공부문의 민간구축 효과 등으로 지출수준이 크게 증가할 수 있는 각종 연금, 건강보험 등에 대한 정기적 재정추계를 강화하고 전반적 제도 투명성을 높일 필요
 - 현재 4대 공적연금의 근거법인 「국민연금법」, 「공무원연금법」, 「군인연금법」, 「사학연금법」에는 각각 각 연금의 수지균형을 맞추기 위해 5년마다 재정수지를 재계산하는 ‘공적연금 재정계산 제도’를 도입하고 있으나, 국민연금을 제외하고는 계산과정의

투명성 확보 및 결과의 공개가 제대로 되지 않고 있음

- 그 외에도 중증장애인연금 등에 대해서도 적절한 관리체계가 필요
- 노인 장기요양보험, 장애인 장기요양보험 등의 경우, 고령화 진전과 민간부문의 구축효과로 인해 수요가 크게 늘어날 수 있으므로 대응 정책 마련이 중요

2. 지출 합리화

- 중장기 복지재정 증가를 합리적으로 관리하기 위해서는 먼저 기존 복지지출 관련 제도 합리화에 주력할 필요
 - 복지제도 합리화는 각 제도별 도입목적 등을 평가하고 이에 부합하는 제도로 개선해 나가는 것
 - 각종 연금, 건강보험 체계 개선 등
 - 구체적으로 국민연금, 공무원연금 등을 포함한 공적연금 제도는 중장기적으로 세대간 소득재분배를 야기하지 않도록 기여-급여간 균형을 회복할 필요
 - 국민연금 개혁 정도를 반영하여 공무원연금, 사학연금 등의 직역연금 개혁을 추진

- 재정수지 적자규모가 확대되고 있는 공무원연금의 경우, 다양한 급여결정 요인을 반영하여 수지균형 회복을 위한 정책적 노력이 강화되어야 함
 - 이러한 정책적 노력은 정기적인 재정재계산으로 촉발될 수 있으며, 그 과정에서 공무원연금 결정의 다양한 요인 분해, 국민연금과 달리 소득계층간 재분배기능이 없는 특성 등을 감안하여야 할 것임
 - 수지균형을 달성하지 못한 연금제도는 고령화에 매우 취약하므로

로 고령화 위험이 큰 우리나라에서 특별한 정책적 관심을 기울일 필요

- 국민연금의 경우, 2008년 급여 축소 측면의 재정개혁을 실시하였으므로 보다 중기적인 관점에서 수입기반 확대를 위한 개혁을 검토할 필요
 - 특히 납부예외 등을 통한 국민연금 사각지대 문제를 개선하기 위해 자영업자 등 비임금근로자에 대한 정액보험료 가입방안 등을 검토할 필요
 - 저소득 자영업자 등의 경우, 실질적인 소득수준의 부족 문제와 함께 연금가입이 초래하는 다른 부담(다른 사회보험 등), 소득수준에 따른 기여금 증대 등의 문제가 크게 느껴질 수 있기 때문
 - 국민연금 기여요율 인상은 가입률 증가를 위한 정책방안 시행이 후에 점진적으로 추진할 필요
 - 장기적으로 수지균형을 위한 내재적 안정화장치(Built-in Stabilizer)를 고안할 필요
 - 평균수명 연장에 따라 급여수준 혹은 수급기간 조정방안을 내재화함으로써 고령화 위험을 자동적으로 관리하는 방안

- 국민연금제도 미성숙으로 인한 사각지대 문제를 해소하기 위해 도입된 기초노령연금제도는 향후 국민연금 가입자 확대에 따라 조정해 나갈 필요
 - 현행 65세 이상 고령인구의 70%에 대해 지원하는 방안은 국민연금 수급대상 확대에 따라 비수급 노령층으로 조정하여 지원의 실효성을 높이므로 제도간 보완관계를 강화할 필요

- 건강보험제도의 경우 재정운영 체계의 조정, 보험료 부담구조의

- 개선, 진료비 지불제도의 개선 등을 통해 지출 통제를 강화할 필요
- 2000~2009년 기간 연평균 12.7%의 지출 증가율은 향후 적극적인 지출 통제 노력이 없을 경우 지속가능성에 문제
 - 건강보험료는 소득에 대해 균등세율로 부과되기 때문에 요율 인상에 따른 저소득층의 상대적 부담이 큼
 - 재정운영에 대한 통제방식을 개선할 필요
 - 건강보험 제도 확대와 부담주체의 부담의사를 조화시킬 수 있는 방안으로 전환할 필요가 있으며 그 과정에서 국회의 역할도 강화될 필요
 - 크게 증가하고 있는 진료량을 통제하기 위해 정보량이 많은 공급자의 책임을 강화하는 진료비 지불제도 마련(DRG 등)
 - 외래진료의 경우 주치의 방식(환자 수 기준) 혹은 의료저축계좌 등을 통해 의료량 공급/수요의 자체 조절 메커니즘을 제공
 - 보험료 체계도 보다 보험원리에 충실하게 개선할 필요
 - 피부양자 인정범위를 대폭 축소
 - 보험료 부과체계도 피부양자 수에 따라 조정할 수 있는 체계로 변화
- 그 외에도 Pay-as-you-go(근로자가 은퇴자를 부양하는)방식의 노인장기요양보험, 장애인장기요양보험 등은 고령화 및 지원대상 확대 요구 등으로 재정소요가 크게 증가할 가능성이 높으므로 확대 및 운영과정에 대한 모니터링 강화 필요
- 새로운 제도를 도입할 경우에도 근로자가 은퇴자를 부양하는 방식의 재원조달 방안은 제도 초기와 달리 고령화에 따라 재정소요가 크게 증가할 수 있으므로 면밀한 사전 검토가 필요
- 복지지출의 구조조정과 함께 전반적인 재정지출 구조의 조정을 통해 국가 재원배분구조의 조정도 검토

- 복지지출 수준은 전반적인 국민부담률과 정부내 지출구조에 의해 결정되는데, 총괄적인 국민부담률 논의와 함께 정부 재정 내 복지부문의 비중에 대한 검토도 중요
 - 총괄적인 국민부담률 수준은 중장기적으로 사회적 합의를 도출할 필요
- 우리나라의 정부규모 중 공공 사회지출의 비중은 선진국들에 비해 상대적으로 낮으므로 재정지출 구조의 개혁을 통한 복지재원 확보도 검토할 필요
 - 각 국가별 경제사회 여건의 차이로 부문별 지출구조의 차이가 발생할 수 있지만 우리나라와 여건이 유사한 일본과도 격차가 발생하기 때문
 - 공공 사회지출 중 상대적으로 높은 보건부문 비중도 향후 고령화 추세를 감안할 때 상당한 관리 노력이 필요할 것임

3. 복지재정의 확보

- 복지제도 및 재정지출 구조의 합리화에도 불구하고 추가적인 재원 확보 필요성이 제기될 경우, 구체적 재원확보 노력에 앞서 자영업자 소득과약 강화 등 세원투명성 제고 노력이 필요하며 이는 전반적인 경제 효율성을 높이는 방안
- 소득과약률 개선이 미흡한 상태에서의 사회보장제도 확대와 신규재원 조달노력은 국민연금, 건강보험 등에서 나타난 직종간 형평성 문제가 더욱 심각해질 수 있어 납세자의 수용성 저해
 - 각종 소비행위와 소득신고를 연계할 수 있는 조세 관리시스템을 구축하여 경제활동을 반영하는 성실한 소득신고를 유도(납세안내, 세무조사 등)
- 중하위 소득층에 대해서는 상대적으로 높은 자영업 종사자 비중(총취업자의 25% 내외)이 선진국 수준(10~15% 내외)으로

안정화될 때까지 자영사업자에서 근로자로의 전환을 지원할 수 있는 교육·훈련 프로그램을 강화할 필요

- 소상공인 지원 등 자영사업으로의 인력공급을 확대시키는 정책은 청년층 등을 중심으로 성공확률을 높일 수 있도록 특성화할 필요

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

- 다른 목적 사업으로의 재원이동 없이 제도도입 목적에 부합하는 지출행위가 보장되므로 요율 변경 등에 대한 국민적 수용성이 상대적으로 높음
- 우리나라의 OECD평균 대비 사회보장기여금 세수수준의 비율은 64.4%로 전체 국민부담률 상대비율 76.1%에 비해 낮으며
 - 사회보장기여금의 주 부과대상인 노동소득에 대한 과세수준도 상대적으로 낮은 수준이므로 동 부분의 과세여력 존재
 - 지나치게 높은 사회보장기여금 부담은 기업 고용비용 증가, 근로유인 감퇴 등의 문제를 야기할 수 있으나 현 고용주 부담비중, 개인소득세수 수준은 상대적으로 낮아 그 정도는 크지 않음
 - 사회보장기여금의 GDP 대비 비중은 5.8%(2008)로 미국(6.5%), 영국(6.8%), 일본(10.9%)에 비해서 상대적으로 낮음

〈표 9〉 소득과세 및 사회보장기여금의 GDP 비중(2008)

(단위: %)

	한국 (A)	미국	일본	독일	영국	OECD (B)	A/B
개인소득세	4.0	9.9	5.6	9.6	10.7	9.0	44.4
법인소득세	4.2	1.8	3.9	1.9	3.6	3.5	120.0
사회보장기여금	5.8	6.5	10.9	13.9	6.8	9.0	64.4
근로자부담	2.4	2.9	4.8	6.1	2.6	3.3	72.7
고용주부담	2.6	3.3	5.0	6.5	3.9	5.2	50.0
국민부담	26.5	26.1	28.1	37.0	35.7	34.8	76.1

자료 : OECD, Revenue Statistics 2010.

- 사회보장기여금 방식의 신규재원 조달은 제도별 접근 노력과 함께 은퇴층 등 복지 수혜계층과의 부담 공유도 중요
 - 사회보장기여금 확대를 통한 재원조달 방식은 투명성과 효율성 측면에서 큰 제도단위별로 접근할 필요(국민연금, 건강보험 등)
 - 다양한 지출목적들을 이루기 위해서는 일반재정 내에서 우선순위 평가가 이루어져 지출하는 것이 바람직
 - 다양한 목적의 목적세 도입은 재정 유연성에 문제 초래(사례 : 교통·에너지·환경세, 교육세, 농어촌특별세 폐지 실패)
 - 다만 제도 효율성 제고를 위해 전반적인 재정규모에 대한 국회 등의 통제 노력은 일반예산과 같은 수준으로 강화할 필요
 - 건강보험의 경우 흑자시 보장성 강화를 통한 지출 증대, 적자시 효율 인상이 번갈아 이루어짐으로써 지속적인 부담 증가 야기
 - 급격한 고령화추세를 감안할 경우 고령화의 복지재정 영향을 축소하기 위해 은퇴계층과의 부담 공유도 중요
 - 사회보장기여금의 부과범위를 기존 근로소득(종합소득)에서 연금소득, 이자 및 배당소득 등 다른 형태의 소득으로 확대할 필요

- 부담 및 혜택 계층의 연계노력도 강화할 필요

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

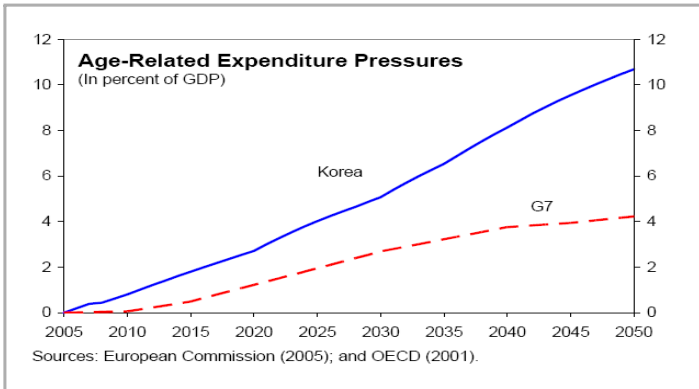
□ 그 외 추가적인 재원조달을 위해서는 기본적으로 자연세수를 최대한 활용하되 담배, 주류, 공해, 금융 등 외부성 교정 차원의 세목들은 보다 적극적인 세원 확보가 바람직

- 우리나라 세수의 GDP 탄력성은 약 1.10 수준으로 높으므로 정상적인 성장을 통한 조세부담률 증가가 수용성이 높으며, 이 때 각종 비과세·감면 등의 신설을 최대한 억제함으로써 증가속도를 더욱 높일 수 있음
- 외부성 교정 차원에서 담배, 주류, 에너지 및 환경관련 사업, 사행산업 등에 부과하는 조세는 지속적인 사회공헌화 과정을 통해 높여 나갈 필요

참고 1 : IMF의 2007년 한국경제보고서

인구 고령화 관련 재정지출 증가규모

- 한국경제는 급속한 인구 고령화로 2050년 재정지출 규모가 2005년에 비해 GDP 대비 11% 정도 증가할 것으로 추정되어 통일비용을 감안할 때 세입 확대를 위한 조세정책·세정 강화, 세출개혁 등 조속한 대책 마련 필요



장기 재정전망

- 한국의 국가채무비율이 33% 수준에서 2050년 223%까지 상승하여 재정이 지속가능하지 않을 것으로 전망되어, 연금개혁 및 세입확대 정책 필요
 - 다만 건강보험재정에 대한 국고보조를 예상 보험료 수입의 20%로 제한하고 있는 현행법제가 유지될 경우 채무비율이 79%로 하락하겠지만, 약 3배 정도 인상되어야 할 국민들의 보험료 부담 증가는 비현실적
 - 2011~2030년중 국민연금 보험료를 9%에서 18%로 인상하더라도 2050년 국가채무비율은 114%로 한국 재정을 지속가능하게

만들지는 못함

- 따라서 한국 재정을 지속가능하게 하기 위해서는 이러한 연금개혁과 더불어 2021~2035년중 소득세 실효세율을 7.5%p 정도 인상하는 등의 추가적인 세입확대가 필요

〈자료 : 조세연구원 내부자료〉

참고 2 : 한국조세연구원의 2009년 보고서

중장기 복지재정 추계모형

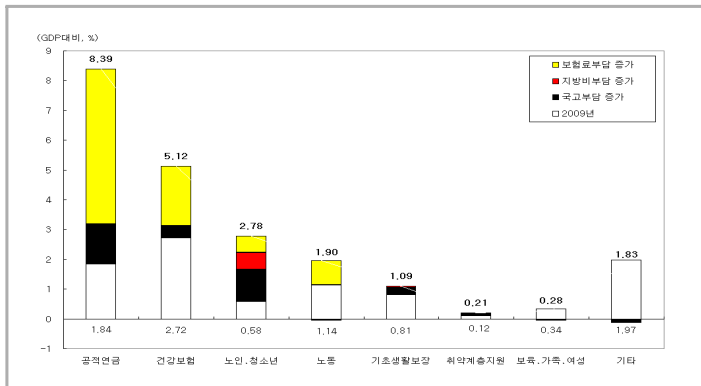
- 한국조세연구원(박형수·류덕현, 2006년) 『한국의 장기재정모형』을 통해 개발된 인구-거시경제-재정부문을 모두 통합한 장기재정모형을 기본으로 보건복지부가 중기재정전망에 활용하고 있는 세부모형을 결합
 - 10개 세부모형 : 건강보험, 노인장기요양보험, 국민연금, 기초노령연금, 기초생활보장, 취약계층지원(장애인장기요양·중증장애인연금·장애수당), 보육, 고용보험, 산재보험, 특수직역연금
 - 10개 항목별 사회복지지출 간 체계적으로 연계된 재정추계
 - 10개 항목 이외의 복지지출은 『2009~2013 국가재정운용계획』상의 2013년도 GDP 대비 비율이 유지되는 것으로 전제

- 인구구조, 거시경제에 대한 시나리오가 바뀔 경우 우리나라 재정이 어느 정도 영향을 받는지 일관성 있게 분석할 수 있는 장기재정추계모형
 - 2050년까지의 인구 고령화 관련 지출 증가규모, 복지지출의 재원구조, OECD SOCX와의 비교, 장기재정전망, 복지재정지출 수요를 충당하기 위해 필요한 세입 또는 세출 조정규모 시뮬레이션 등 가능

- 본 모형은 현행 복지제도가 그대로 유지될 경우에 대해 복지재정을 추계하므로, 향후 새로운 복지제도의 도입이나 기존 제도의 확대시행으로 지출증가 규모가 추가적으로 늘어날 가능성이 높음에 유의해야 함

보건 및 사회복지 지출 장기전망 결과

- 보건 및 사회복지분야 지출총액은 2009년 GDP 대비 9.51%에서 2050년 21.61%로 12.10%p 증가
 - 보건분야 : 2009년 2.88% → 2050년 5.29%(2.41%p 증가)
 - 사회복지 : 2009년 6.64% → 2050년 16.31%(9.67%p 증가)
- 이러한 사회복지지출 증가에 따른 재원추계 결과를 보면 중앙정부의 국고부담이 2.87%p(4.16%→7.03%), 지자체의 지방비 부담이 0.63%p(0.50%→1.13%), 국민들의 보험료 부담이 8.59%p(4.85%→13.44%) 증가
 - 지방 자체사업에 의한 지방비 부담분 제외



- 급격한 인구고령화 및 연금제도의 성숙으로 우리나라의 인구구조

- 변화 관련 지출이 13.9%p EU국가(4.2%p)에 비해 3배 이상 급격히 증가
- EU에서 2006년 실시한 인구구조 변화 관련 지출(연금, 보건의료, 장기요양, 노동, 교육 등 5개 분야)의 장기재정전망 결과와 비교
 - 그럼에도 불구하고 2050년 기준 우리나라 인구 고령화 관련 지출규모는 GDP 대비 22.4%로 EU국가의 25.9%에 비해 여전히 낮음
- 복지지출 추계 결과를 OECD의 사회보장비(SOCX) 통계기준으로 환산해본 결과, 우리나라의 OECD 기준 공공사회지출 규모는 2009년 GDP 대비 8.6%에서 2050년 20.8%로 12.2%p나 증가하는 것으로 나타남
- 동 수치에는 지방 자체사업에 의한 지방비 부담 및 국비와의 매칭사업 중 누락분(2007년 기준 약 5.4조원, 2007년 GDP 대비 0.55%) 포함
 - 2050년 20.8%는 2005년 OECD국가 평균 공공사회지출 규모(20.5%)와 비슷한 수준

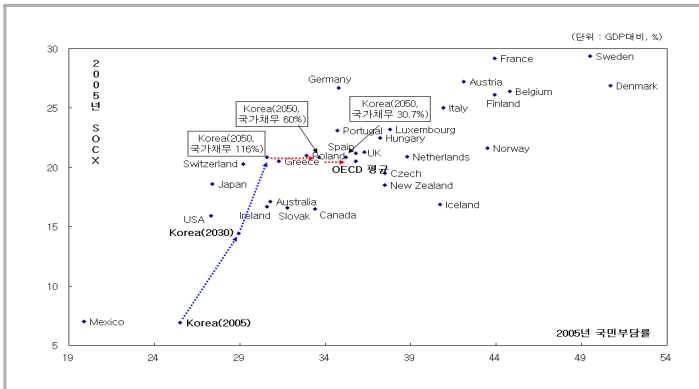
장기 재정전망 결과

- 이성과 같이 추계된 사회복지지출 규모와 『국가재정운용계획』을 기준으로 2013년 이후 조세부담률을 20.8%로 고정시켜 2050년까지의 중앙정부 재정을 전망한 결과 2050년 국가채무비율이 116%에 달함
- 2050년 116%라는 장기전망 결과는 EU국가들의 2050년 국가채무비율 전망치(125%)와 비슷한 수준
 - 이러한 추계결과는 2007년 말 우리나라 국가채무비율이 30.7%로 EU국가 평균 59.3%에 비해 매우 양호한 상태에서 출발하지

만, 향후 재정악화 속도가 EU국가들보다 빨라 2050년에는 이러한 국가채무비율 격차가 사라지게 됨을 시사

- 2050년 국가채무 116%를 EU국가 상한(60%) 또는 2008년 수준(30.7%)으로 줄이기 위해 조세부담이나 사회보험 부담을 증가시킬 경우 국민부담률은 당초 30.6%에서 33.7% 또는 35.2%로 3.04%p 또는 4.61%p 상승

장기재정 시뮬레이션

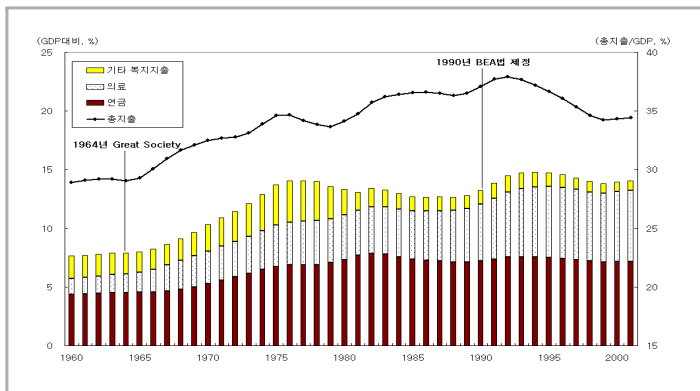


자료 : 조세연구원 내부자료

참고 3 : 주요 선진국의 재정악화 사례

미 국

- 1964년 빈곤퇴치와 인종차별 철폐를 위해 Lyndon B. Johnson 대통령의 제안으로 시작된 ‘Great Society’사업은 이후 Medicare(1965년), Medicaid(1966년) 등 의료지출 및 교육, 도시문제 해결을 위한 재정지출의 급증을 초래
- 2차 석유파동 등 1970년대 말 경기불황·인플레이션·이자율 상승, 1980년대 레이건 행정부의 지출감축 노력이 수반되지 못한 감세정책 추진으로 1980년대 및 1990년대 전반에 재정적자 문제가 매우 심각한 상태에 도달
- 이후 1990년 BEA법 등 클린턴 행정부의 세출억제 및 증세 노력과 IT산업 활성화 등에 따른 신경제(New Economy)에 의한 경기호황 및 세입 증대로 2000년 전후로 재정수지 흑자를 시현

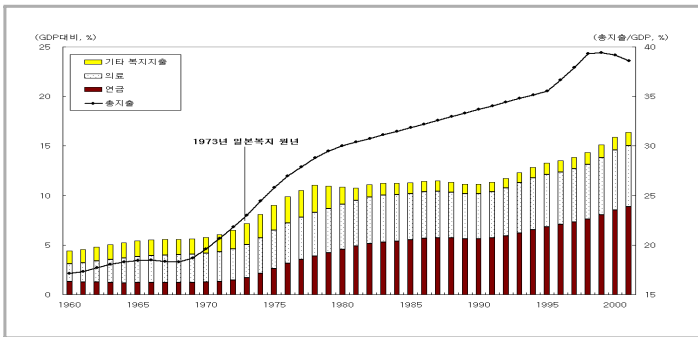


일본

- 사회보장 확대, 인구 고령화로 사회보장지출이 1970년대 후

반부터 급증

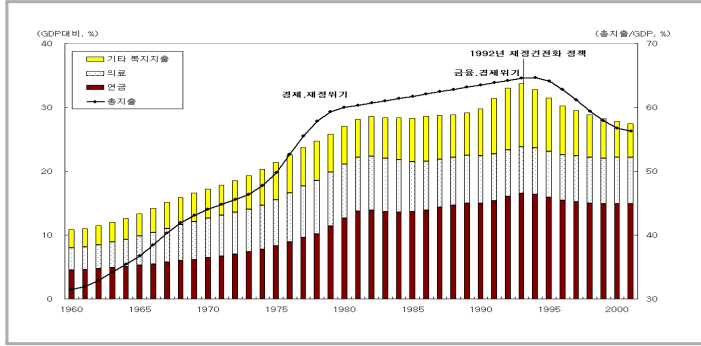
- 1973년 공적 연금제도의 급부율 인상, 노인의료비 무상화 등 사회보장제도의 획기적 개선으로 '복지 원년'으로 불림
- 이에 따라 사회보장급부비가 GDP 대비 5.7%(1970년) → 12.4%(1980년), 13.4%(1990년) → 20.5%(2000년)로 급증
- 이런 고령화로 인한 사회보장지출 증가에 1990년대 '잃어버린 10년' 동안의 장기경제 침체를 극복하기 위한 세출 증대·감세정책에 따른 재정부담이 가중되면서 최근까지도 심각한 재정위기 상황에서 벗어나지 못하고 있음



스웨덴

- 대표적인 복지국가로 사회복지 분야의 재정지출 규모가 큰데, 1970년대 말~1980년대 초의 2차 석유파동으로 인한 경기침체 및 이로 인한 복지지출 증대로 재정적자가 큰 폭으로 증가
- 이후 잠깐 동안의 재정건전화 기간을 거친 후 1990년대 전반의 세계경제 불황, 버블경제의 붕괴, 금융위기 등으로 스웨덴 경제가 매우 심각한 상황에 처하자 10년 내에 재정위기가 재발할 정도로 세입(소득세 등) 및 복지지출(실업급여

등)이 경기에 대해 너무 민감



자료 : 조세연구원 내부자료

참고 4 : 주요 선진국의 재정건전화 사례

미 국

- '1990년 예산강제법(Budget Enforcement Act of 1990)'을 제정하여 재량지출과 법정지출을 구분하여 지출 유형에 따른 지출 통제제도를 도입
- 재량지출(예산승인에 따른 지출로 총지출의 $\frac{1}{3}$)에 대해서는 지출한도 설정
- 세법개정 및 복지지출 등 법정지출에 대해서는 PAYGO (Pay-as-you-go) 방식을 도입하여 지출 증대 또는 세입 감소를 초래하는 법안의 경우 이를 상쇄시키는 세입 증대 또는 지출감축 법안이 동시에 제안·심의되어야 함
- 재량지출에 대한 상한과 PAYGO 원칙 위배시 행정부는 일률적으로 당해 유형별 지출을 일괄 감축

스웨덴

- 은행위기의 성공적 극복을 통해 추가적 재정지출 소요 감소
- 복지제도의 개혁을 통해 사회보장지출 증가세를 억제
 - 복지급여수준(주택보조금, 질병수당, 실업보험, 산업재해보험)의 인하와 급여요건의 강화
 - 의료, 학교, 탁아 등 복지서비스 공급 권한을 지방정부로 이전하고 지방정부 수준에서 경쟁원리의 도입과 시행기관의 민영화 추진
- 1992년 총 3차에 걸쳐 경제긴급조치 발표
 - 제1긴급조치(9월 20일) : 재정지출의 감소, 세원증가 또는 감소 방지
 - 국방, 후진국 원조, 주택보조 등 각종 세출 삭감

- 자본소득세 인하시기 연기, 이자소득세율 인상
- 휘발유세 및 담배세 인상
- 1994년 폐지 예정이던 유동자산세 폐지의 보류
- 연금지급액 2% 인하, 퇴직정년의 연장
- 일반 자녀수당 인상 계획 취소

제2긴급조치(9월 30일) : 재정적자 감소 및 기업활동 고취

- 고용주 사회보장 부담금 4~5% 인하
- 1991년 추가된 유급휴가 중 추가분 2일 폐지
- 인하 예정인 부가가치세의 인하를 무기한 보류
- 차등 적용하던 식료품 부가가치세의 차등적용 폐지

제3긴급조치(11월 19일) : 1, 2차 긴급조치의 보완

- 고용주 요금 인하폭 상향조정, 7% 인하
 - 부분연금 폐지 등 연금제도 개혁으로 60억~100억크로나 지출 감축
 - 질병·산재·실업보험 보상비율 인하로 50억~70억크로나 지출 감축
 - 주택보조 추가 삭감, 기초공제액 수준 인하
- 1994년 9월 이후 다년도 예산계획, 하향식(top-down) 예산 편성 및 예산심의 방식, 재정준칙(2% 재정수지 흑자, 제정 지출 한도, 지방재정 수지균형) 등 재정건전화 방안들을 공표·실행

〈자료 : 조세연구원 내부자료〉

〈著者略歷〉

전병목

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

재정전망과 정책과제 - 복지재정을 중심으로 -

2011년 6월 23일 인쇄

2011년 6월 30일 발행

저 자 전병목

발행인 원윤희

발행처 한국조세연구원

138-774 서울특별시 송파구 가락동 79-6

전화 : 2186-2114(대), www.kipf.re.kr

등 록 1993년 7월 15일 제21-466호

조판및 삼신인쇄

인 쇄

© 한국조세연구원 2011

* 잘못 만들어진 책은 바꾸어 드립니다.