

우리나라 사회보장지출 전망과 향후 과제¹⁾

고제이(한국보건사회연구원 사회재정연구센터)

2014. 11. 20

1. 들어가며

우리나라의 사회보장제도는 1960년 공무원연금제도 도입을 시작으로 1962년 생활보호제도 시행과 함께 군인연금분리(1963) 산재보험제도(1963), 사립학교교직원연금(1975), 건강보험제도(1977) 및 국민연금제도(1988) 마련으로 근대 복지국가의 골격을 갖춘 이래 사회경제적 요구에 따라 정책 영역과 대상 그리고 범위를 확대하면서 발전해왔다. 특히 외환위기 이후 우리사회가 구조적 변환과정을 거치면서 나타나는 다양한 사회적 위험에 대하여 사안별로 정책대응이 이루어졌고, 그에 따라 기존제도의 확대나 새로운 급여가 만들어지면서 정책프로그램의 수나 재정규모 모두 급격한 증가세를 기록하고 있다. 이에 따라 인구고령화의 본격적인 영향이 발현되기 전임에도 불구하고 경기부진에 따른 세입기반 악화가 지속되면서 사회보장제도의 재정적 지속가능성에 대한 우려가 커지고 있다. 근래 들어 전 소득계층에 대한 보육지원이나 기초연금과 같은 보편적 사회급여가 시행되면서 정부 재정건전성을 위협하는 주요 원인으로 지목될 만큼 사회보장지출이 증가하고 있으나, 최근 송파 세모녀 사건이 보여주듯이 우리의 사회안전망의 공백은 여전히 존재한다. 이는 일련의 정책 프로그램이 유기적인 연계성을 갖추지 못한 채 외연적 성장에 그치고 있음을 보여주는 것이다. 이러한 사정은 전체 국가차원에서 사회보장지출의 적정수준에 대한 검토와 함께 제도의 지속가능성을 제고하고 효과성을 높이기 위한 제도합리화 노력을 요구한다. 이를 위해서는 국정의 핵심영역인 사회보장정책 수행과 재정운용에 대한 정확한 현안 인식과 미래의 재정위험에 대한 진단이 필요하다.

이와 관련하여 본고에서는 우리나라 사회보장재정 현황과 향후 재정소요를 검토하고, 정책적 대안을 탐색해보기로 한다.

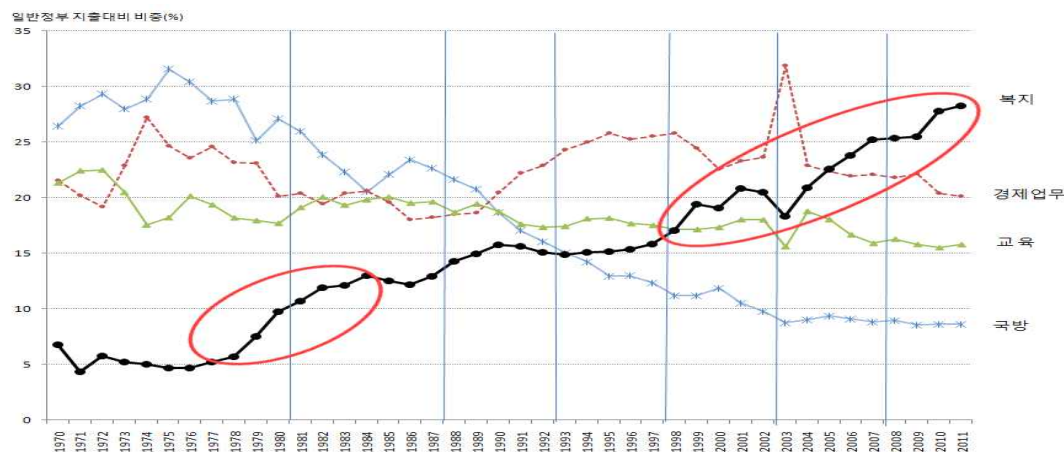
2. 사회보장 지출규모와 재원구조

정부의 재정운용을 보면 시대적 요구와 경제·사회 여건에 따라 분야별 재원배분의 중점이 변하고 있다. 1970년 이래 정부지출의 재원배분 구조와 추이를 살펴보면, 먼저 사회보장지출(또는 ‘복지

1) 본고는 제4회 갈등관리포럼(2014.11.20.) 발제를 위해 한국보건사회연구원 2014년도 연구보고서로 12월 발간예정인 [우리나라 복지레짐 전망과 부담수준에 관한 연구] 와 [인구구조변화와 사회보장재정(세부II)]의 주요 내용을 발췌·요약하여 구성하였음. 따라서 상기 보고서가 최종인쇄·배포되기 전까지는 저자의 사전 동의 없이 본고의 내용을 임의대로 인용 또는 활용할 수 없음.

지출'이라 한다)은 그 비중이 계속 상승하는 반면, 국방비 비중은 지속적으로 하락하는 양상을 띤다.

[그림 1] 분야별 자원배분 변동양상 (1970~2011)



주: 그림의 구분은 왼쪽부터 3, 4 공화국(1980년 이전), 5공화국(1981~1987), 6공화국(1988~1992), 문민정부(1993~1997), 국민의 정부(1998~2002), 참여 정부(2003~2007), 이명박 정부(2008년 이후) 순임.

자료: 국민계정통계(통계청 <http://kosis.kr> 검색일 2014. 1.15).

구체적으로 보면, 2011년 현재 일반정부 총지출²⁾(general government expenditures)에서 사회보장지출³⁾이 차지하는 비중은 28.3%로 지난 40여년간 21.5%p 상승하였다. 요약하자면, 1970년 이래 정부지출에서는 사회보장을 위한 자원배분이 지속적으로 늘어나는 추세가 견지되고 있다. 특히 건강보험제도가 도입된 1977년 이후 수년간과, 외환위기 이후 「국민의 정부」가 들어서고 2000년대로 이어지는 기간에 복지지출의 증가속도가 급속하였음도 특징적이다.

이상의 내용은 정부결산에 근거를 두는 국민계정통계이므로, 재정현황을 파악하는 데는 한계가 있다. 우리나라의 사회보장지출을 말할 때는 국가(중앙정부)의 사회보장지출⁴⁾이 자주 언급된다. 2014년 중앙정부의 총지출이 356조원인데, 이중 29.9%인 106조 4,300억원이 소위 말하는 복지 재정이다. 동 분야 지출규모는 지난 2008년 이후 연평균 7.5%씩 증가하여 국가 총지출보다 1.5배 빠른 증가속도를 보인다. 그런데 국가의 사회보장제도 운영에 따른 재정지출은 중앙정부 뿐 아니라 지방자치단체의 정책수행과도 직결된다. 동 기간 지방자치단체의 사회복지 및 보건분야 세출예산은 연평균 10.3% 증가하여 2014년 현재 당초예산(순계)기준 42.5조원이 계상되어 지자체 예산 규모의 26%를 차지하고 있다.

한편, 국제기준에 비추어보면 우리나라의 사회보장지출은 「국가재정법」과 「지방재정법」, 「지방

2) 「국민계정통계」(SNA)에 따르면, 중앙정부, 지방정부 및 사회보장기금으로 구성된다.

3) 정부지출에 대한 10대 기능별 분류(UN COFOG: Classification of the Functions of Government) 중 '보건'(health)과 '사회보호'(social protection)의 2개 분야 지출을 말한다.

4) 국가예산회계시스템(dBrain)에서 사회복지분야(080)와 보건분야(090) 지출을 말하며, 보건복지재정, 복지재정, 보건복지예산, 복지예산 등의 이름으로 일컬어진다.

교육자치에 관한 법률」 및 「지방교육재정교부금법」을 근거로 국가재정으로 운영되는 지출, 지방자치단체 및 지방교육단체의 사회보장지출, 그리고 현행법상 재정 외로 구분되는 국민건강보험과 노인장기요양보험 지출로 구성된다. 이를 재원을 기준하여 보면 크게 가입자 기여금을 주요 재원으로 하여 급여에 대한 가입자의 청구권이 부여된 사회보장성 보험지출(이하“사회보험지출”)과 조세와 각종 벌금, 가산금, 부담금 등 국민일반의 부담에 의존하는 지출(이하 “예산사업지출” 또는 “세출”과 병용)로 구분할 수 있다. 사회보험지출은 국가재정법 상 회계와 기금 간의 전입·전출을 통한 통합적인 재정운용이 제한된 4대공적연금기금(국민·공무원·군인·사립학교교직원 연금기금)과 고용보험기금 및 산업재해보상보험기금과 재정 외로 운영되는 국민건강·노인장기요양보험 사업(이하 “기금 외 사회보험”)으로 구성된다. 동 사회보험사업의 집행과 관리는 국가가 담당하며, 국가예산 투입을 통해 관련 사업을 수행하거나 운영비 등을 보조하고 있다. 다만, 노인장기요양보험의 의료급여지출은 국가와 지자체가 분담하고 있다.⁵⁾ 한편, 기초생활보장급여나 기초연금 등 예산사업 또는 세출사업의 경우 대체로 국고보조사업의 형태로 국가와 지자체가 재원을 분담하고 최종적인 집행을 지자체가 담당한다. ⁶⁾지자체의 재정은 지방세 등 자체수입 이외 지방재정조정제도를 통한 국가로부터의 이전수입으로 운용되며 지방교부금(내국세 총액의 19.24%)과 국고보조금이 핵심으로 기능한다.⁷⁾ 누리과정 등 OECD기준에 따른 영유아 관련 지방교육재정 사업지출 역시 국가와 지자체가 분담하여 지원하는 구조로 집행된다. 지방교육재정교부금법에 따라 국가는 교육세 수입전액과 목적세를 제외한 내국세 총액의 20.27%를, 지자체는 지방교육세 수입전액과 담배소비세 수입의 45%, 특·광역시도세 총액의 일정비율로 교육비특별회계 재원을 조성하여 지방교육재정사업을 지원한다.

이와 같이 실제 집행되는 사업을 기준으로 국제기준에 비추어 사회보장지출 규모를 파악해 보면 올해 정부총지출의 약 30%에 이른다고 알려진 106.4조원을 훨씬 초과한다. 소위 말하는 복지예산 106.4조원은 국가재정 기능분류상 12대 지출분야 중 사회복지·보건분야 지출로 여기에는 8대 사회보장성보험 중 국민건강보험과 노인장기요양보험, 영유아 또는 저소득층자녀 학비지원 등 국가 교육분야와 지방교육재정지출, 그리고 지자체의 사회복지분야 자체사업지출 및 관련 국고보조사업 부담비용이 제외된 것이다.

이러한 지출구조와 재정이전관계를 고려하여 정부의 재정통계 작성기준에 따라 살펴보면 2014년 기준 국가와 지자체의 사회복지·보건분야 재정규모는 125.9조원으로 추산된다. 국가가 지출하는 106.4조원에는 국고보조사업 수행을 위해 지자체로 이전되는 지출 23조 215억원이 포함되어 있다. 지방자치단체는 동 이전지출을 포함하여 회계연도 예산을 편성하는데, 2014년 예산순계 기준⁸⁾의 사회보장지출은 42조 5,000억원으로 편성되었다. 국비를 차감한 지자체의 순복지부담은 19

5) 2014년 노인장기요양보험 예산 수입규모는 41,509억원으로 이중 정부지원이 13,937억원에 이른다. 정부지원은 국고지원금 5,033억원과 의료급여부담금 8,904억원(국가 368억원, 지자체 8,536억원)으로 구성된다.

6) 2014년도 지자체 순계예산 상 보건 및 사회복지분야지출에서 보조사업이 차지하는 비중은 사업비총액을 기준으로 90%에 이른다.

7) 국가와 지자체간의 사회복지분야 지출 분담과 지방재정조정제도에 관한 자세한 내용은 고제이 외(2013) 참조.

8) 당초예산이며, 일부 기금지출을 포함하지 아니한다.

조 4,756억원이다. 이 비용은 자치단체 고유의 복지사무를 위한 지출소요를 제외하면 대부분 국고 보조사업 수행을 위한 대응부담이다. 이에 따라 자치단체의 순복지부담은 기초생활보장, 취약계층 지원, 노인, 보육, 보건의료 등의 공공부조와 사회서비스 기능 수행에 집중되며, 이를 위한 지출규모는 17조 9,460억원으로 순복지부담의 92%를 차지한다.⁹⁾ 이에 근거하여 중앙과 지방의 사회보장지출을 순계로 파악하면, 125조 9,000억원 규모로 산출된다. GDP 대비 8.9%에 해당한다. 동 규모가 현재 우리 정부가 채택하고 있는 중앙과 지방의 예산회계시스템에 따라 국가재정의 범주 내에서 운용하는 사회보장지출이라고 하겠다. 여기에 재정 외로 운용되는 국민건강보험과 노인장기요양보험을 반영하되, 이미 국가와 지자체 예산에 반영되어 있는 비용을 제외한 순규모를 합산하면, 2014년 현재 일반정부 2014년 현재 일반정부 사회복지·보건분야 지출규모는 약 154조원에 이르는 것으로 추정된다(〈표 1〉).¹⁰⁾

2014년 현재 일반정부 2014년 현재 일반정부 사회복지·보건분야 지출규모는 약 154조원을 기준으로 사회보장의 지출구조를 보면, 사회보험지출 비중이 65.4%에 이르고 공공부조와 사회서비스 지출비중이 30.1%를 차지한다. 나머지 4.5%의 지출은 보훈과 주택급여로 구성된다. 이것이 2014년 현재 우리나라 사회보장지출을 이루는 골격이라 할 수 있다.

〈표 1〉 사회보장지출: 2014년 주요 복지사업을 중심으로

(단위: 억원, %)

	중앙정부	지방자치단체 (순부담)	중앙과 지방 c=a+b	재정분담률		국가전체(국제기준) c + 재정 외 운용
	a	b		중앙	지방	
사회보장지출(총액, A)	1,064,253	194,756	1,259,009	84.5	15.5	1,540,188
주요 복지사업(B) (총액대비 비중, B/A)	251,610 (23.6)	179,457 (92.1)	431,067 (34.2)	58.4	41.6	463,826 (30.1)
기초생활보장	88,310	17,975	106,285	83.1	16.9	106,285
취약계층지원	17,987	37,880	55,867	32.2	67.8	55,867
보육·가족·여성	57,156	62,855	120,011	47.6	52.4	120,011
노인 청소년	65,619	44,419	110,038	59.6	40.4	137,365
사회복지일반	7,440	1,485	8,925	83.4	16.6	8,925
보건의료	19,451	15,922	35,373	55.0	45.0	35,373

자료: 기획재정부(나라살림 예산개요, 2014)와 안전행정부(지방자치단체 통합재정개요, 2014)를 토대로 작성

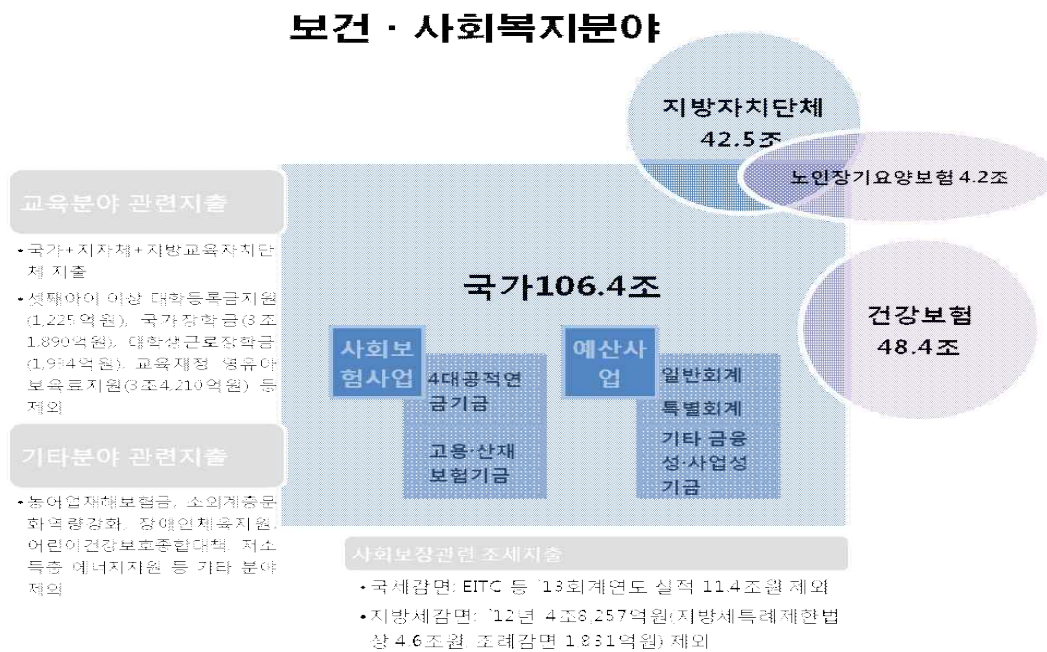
단, 여기에는 지방재정교육재정에서 지원하는 누리사업이나 저소득층 에너지지원과 같이 교육

9) 즉, 지자체의 사회복지 및 보건분야 지출증가는 동 분야 국고보조사업 확대에 기인하는데, '06~'12년 관련 국고보조금은 연평균 15%증가하였고, 이에 대한 지방매칭비는 연평균 24.7%증가하였다. 이 같은 지자체의 사회복지매칭부담은 현정부 국정과제 추진이 본격화 되는 2015년 이후 보다 심각해질 전망이며, 이에 따라 국가와 지자체간 재정분담을 둘러싼 대립이 심화될 것으로 예상된다.

10) 자세한 산출과정은 고재이 외(2014) pp.79-81.참조

분야나 기타분야 지출로 분류되지만 일반적으로 사회보장성 지출로 인식되는 사업비 규모가 누락되어 있고, 취약계층에 대한 국세 및 지방세 감면과 같은 일반정부의 간접적인 지출 역시 제외되었다. 이상의 설명에 기초하여 우리나라 사회보장 지출구조와 구성을 도식화하면 [그림 1]과 같다.

[그림1] 우리나라 사회보장 지출구조: 2014



주: 정부 재정통계를 기준으로 작성

자료: 디지털예산회계시스템, 기획재정부 2014년도 예산 및 기금운용계획 심의자료, 국회 예산특위 심사자료

여기서 잠깐 사회보장지출의 재원구조를 보자. 전술한 바와 같이 국가주도로 운용되는 사회보험 사업은 가입자 기여금을 토대로 하므로 조세수입을 중심으로 하는 예산사업과 그 재원을 달리한다. 하지만, 경상운영비와 수지적자보전을 위해 적지 않은 국고지원이 이루어지고 있다. 국민연금의 경우 일반회계에서 국민연금제도운영, 공적연금연계제도 운영지원을 위해 지출하고 있다. 공무원연금과 군인연금의 수지적자는 예산으로 보전되며, 건강보험제도 운영과 관련하여 일반회계에서 건강보험 가입자지원, 공무원 및 사립학교교직원 국가부담금지원 그리고 국민건강증진기금에서 건강보험 가입자지원 사업을 수행하고 있다.

〈표 2〉는 이들 사회보험 기여금 수입과 국고지원규모를 비교하고 있다. 이에 따르면 사회보험지출에 대한 국가지원규모는 2014년 현재 21조원으로 전체 사회보험기여금(보험료)수입의 22%을 차지한다.

〈표 2〉 8대 사회보험관련 국가지원 내역:2014

(단위: 억원)

8대 사회보험	기여금수입	국가지원	지원내역
국민연금기금	359,000	102	전입금 102억원
공무원연금기금	36,066	90,772	국가부담금 6조3,025억원, 보전금 2조7,209억원, 전입금 20억원.
군인연금기금	4,972	23,505	국가부담금 9,563억원, 보전금 1조3,733억원.
사학연금기금	19,923	6,392	
고용보험기금	79,521	372	n/a
산재보상보험및예방보험기금	61,174	3,546	n/a
국민건강보험	361,257	69,977	가입자지원 6조 3,221억원, 공무원 및 사립학교직원 보험료 국고지원금 6,441억원, 정책관리 등 315억원.
노인장기요양보험	26,858	14,385	운영지원 5,033억원, 사업관리 10억원. 국가 의료급여부담금(기초생보자 외의 의료급여자 요양비용 368억원), 공무원 및 사립학교교직원 보험료 국고지원금 438억원, 동 지출은 사회복지분야 중 노인 지원부분에 포함됨. 지자체의 의료급여부담금(기초생활보호대상자 요양비용) 8,536억원 포함.
계	948,771	209,051	

주: 기여금은 기금운용수익이나 용자회수 등 보험료 이외의 자체수입을 제외한 금액이며, 건강보험의 경우 총수입예산 424,478억원 중 국가지원 63,221억원을 차감하여 계산한 값임.

자료: 국회예산정책처 재정통계, 디지털예산회계시스템, 2014년도 예산자료에 기초하여 작성.

그밖에도 국방이나 농림수산 등 기타분야 지출로 약 3,100억원 가량의 건강보험부담금 지원이 예상되어 있다.

즉, 우리나라의 사회보장체계가 사회보험 중심의 지출로 구성되어 있지만 그 재원은 가입자 기여금 등 사회보험 자체수입뿐만 아니라 공공부조나 기타 경기대응성 재량지출, 지방재정 등을 지원하는데 소요되는 국세수입에도 크게 의존하고 있음을 알 수 있다.

3. 사회보장 지출추이와 구조적 취약성

2012년 기준의 OECD 통계에 따르면, 우리나라의 공공사회지출(public social expenditure)¹¹⁾은 GDP 대비 9.3%로 나타난다. 이는 OECD 국가 평균(GDP 대비 21.8%)과 단순 비교할 때 43% 정도라고 할 수 있다.¹²⁾ 그러나 우리나라의 경우, 규모는 상대적으로 과소할지라도 2000년대 들어 공공사회지출의 증가속도가 OECD 어느 나라보다 빠르다는 사실이 주목된다. 2000~2010년 간 공공사회지출의 연평균 증가율은 우리나라가 13.6%인데 비해, OECD 국가는 평균 5.8% 수준이다. 우리나라의 경우, OECD-SOCX 데이터베이스에 공식적으로 등재된 공공사회지출 비중이 1990년 GDP 대비 2.8%에 불과하였으나, 2010년 9.2%, 2012년 9.3%로 나타난다. 그리고 앞서 추정한 결과에 따르면 2014년에는 GDP 대비 10% 정도¹³⁾로 나타난다.

11) 본장에서는 OECD 용어에 충실하게 공공사회지출로 한다. 이는 본고에서 사용한 사회보장지출과 동일한 개념이다.

12) 이하 OECD 통계는 OECD.Stat(<http://stats.oecd.org/> 검색일 2014. 4. 30)에 따른다.

무엇보다 근년에 이를수록 사회보장지출의 증가속도가 일반정부 총지출보다 더 빨리 증가하고 있는데 이는 법정지출 비중이 높은 동 영역의 특성상 기존법령에 따른 의무지출이 자동 증가할 뿐만 아니라 기초연금 도입 등 새로운 국정과제의 법제화로 지출확대가 견인되기 때문이다. 특히 저출산·인구고령화에 대응한 노인과 영유아 보육부분의 사업 확대가 주요 요인으로 파악된다. 하방 경직적 성격의 사회보장지출이 정부지출확대를 견인함에 따라 재량적 속성을 띠는 타 분야 지출은 예산운용에 상당한 제약을 받게 된다. 특히나 국가로부터의 이전재원의존도가 높은 지방재정의 구조적 취약성을 증폭하는 요인으로 작용하게 됨에 따라 사회적 우려가 커지고 있는 실정이다.

최근 들어 정부의 사회복지예산이 크게 증가하여 제반정책이 진전되었을 것으로 예상할 수 있지만, 근로와 연계가 취약한 ‘일하는 빈곤층’은 여전히 취업과 실업의 반복 속에서 사회주변부에 머무르고 있는 현상이 목격된다. 이것은 현행 우리나라의 사회보장체계가 가입자 기여금을 주요 재원으로 하는 사회보험지출이 주류이고 그 밖에서 공공부조가 보완하는 형태로 구성됨에 따라 구조적으로 ‘고용안정성이 확보된 근로자’나 ‘절대 빈곤층’ 사이의 광범위한 계층이 정책사각지대에 노출되고 있음을 의미한다. 더구나 최근의 사회복지예산이 ‘노인’과 ‘보육’에 절대적으로 집중됨에 따라 전통적인 빈곤층 지원이 재정적으로 취약해지고 있다. 인구고령화의 진전에 따라 저성장과 고용불안에 대한 전망이 지배적인 상황에서 앞으로 증가하는 복지지출과 사회안전망의 효과성을 제고하기 위해서는 빈곤층을 정확하게 조준하는데 재원이 보다 집중되어야 할 필요가 있다.

4. 사회보장제도의 재정적 지속가능성

잠재성장률 하락과 인구고령화 등으로 인해 앞으로 재정압박이 더욱 커질 것인 만큼, 늘어나는 사회보장지출을 위시한 공공재정소요를 여하히 조달해 나갈 것인가가 가장 중요한 문제로 대두되고 있다. 이와 관련하여 향후 우리나라의 사회보장 지출수준과 재정적 지속가능성을 진단해보기로 한다. 단, 우리나라 전체 사회보장지출 중 국가가 운영하는 사회보험지출이 절대적인 비중을 차지하고 있으며, 지방재정이 국가로부터의 재정이전에 크게 의존하고 사회복지 및 보건분야 세출 대부분이 국고보조사업의 형태로 수행되고 있다는 점에서 국가재정운용에 초점을 두고 살펴본다.¹³⁾

2013년 현재 우리나라의 65세 이상 고령인구 비중은 12.2%로 34개 OECD 회원국 중 30위에 머물고 있지만 고령인구 비중의 증가속도는 가장 빠른 것으로 보고되고 있다(산업연구원, 2013). 가장 중요한 경제요소인 생산가능인구가 2016년에 3,700백만으로 정점에 이르러 이후 감소할 것으로 예상되는 데, 이와 같은 급속한 인구고령화는 한편에서는 노인관련 사회지출수요 증가를 그리고 다른 한편에서는 저성장과 그에 따른 추가적인 재정지출수요 증가를 야기할 것으로 예상된다.

보건사회연구원의 최근 SOCX기준 사회보장지출의 장기재정전망에 따르면 인구고령화와 연금제

13) 10.9%로 추정되었으나, 일부 용자지출을 다시 차감시키면 비중은 조금 더 저하될 것이다.

14) 2014년 국회확정 지방교부금과 지방교육재정교부금은 각각 35.7조원과 40.9조원으로 지방재정이전규모는 국가총지출의 21.5%를 차지한다.

도 성숙으로 노인관련 의료비등 지출이 확대되면서 `13년 현재 명목GDP대비 9.8%인 공공사회복지지출은 2040년에 22.6%, 2060년에 29%에 이를 것으로 전망된다(신화연 외, 2013). 현재의 사회보험중심의 지출구조가 보다 공고화되면서 사회보험지출은 2013년 명목 GDP대비 6.3%에서 2060년 23.2%로 기하급수적인 증가가 예상된다. 이에 따라 2060년 전체 사회보장지출 대비 사회보험지출 비중은 80.2%에 이를 것으로 전망되고 있다. 한편 조세수입에 의존하는 예산지출은 2013년 현재 명목GDP의 3.5%에서 2060년 5.7%로 증가하는 것으로 나타나는데, 이중 기초연금이 절반을 차지한다.

〈표 3〉 사회보장지출 전망 (GDP 대비)

(단위: %)

구분	GDP 대비 (%)				
	합계	사회보험	공공부조	사회복지서비스	사회보상
2013	9.8	6.3	1.2	2.0	0.3
2020	12.9	9.1	1.7	1.9	0.2
2025	15.1	11.0	2.1	1.8	0.2
2030	17.9	13.3	2.6	1.8	0.2
2035	20.1	15.3	2.9	1.7	0.2
2040	22.6	17.5	3.2	1.6	0.3
2045	25.3	20.0	3.4	1.6	0.3
2050	26.6	21.2	3.6	1.5	0.3
2055	27.7	22.2	3.7	1.5	0.3
2060	29.0	23.2	3.8	1.5	0.4

주: 1) 사회보험은 국민연금, 공무원연금·사학연금·군인연금, 건강보험 및 노인장기요양보험, 고용·산재보험 등

2) 공공부조는 기초노령연금, 기초생활급여, 자활지원, 장애인연금, EITC 근로장려금 등

3) 사회보상은 보훈급여, 사할린 한인지원, 새터민 지원, 일본군위안부피해자생활안정지원, 의사상자예우, 긴급복지

4) 사회복지서비스는 노인·아동·장애인 및 여성 등에 대한 서비스로 구성

자료: 신화연 외(2013)

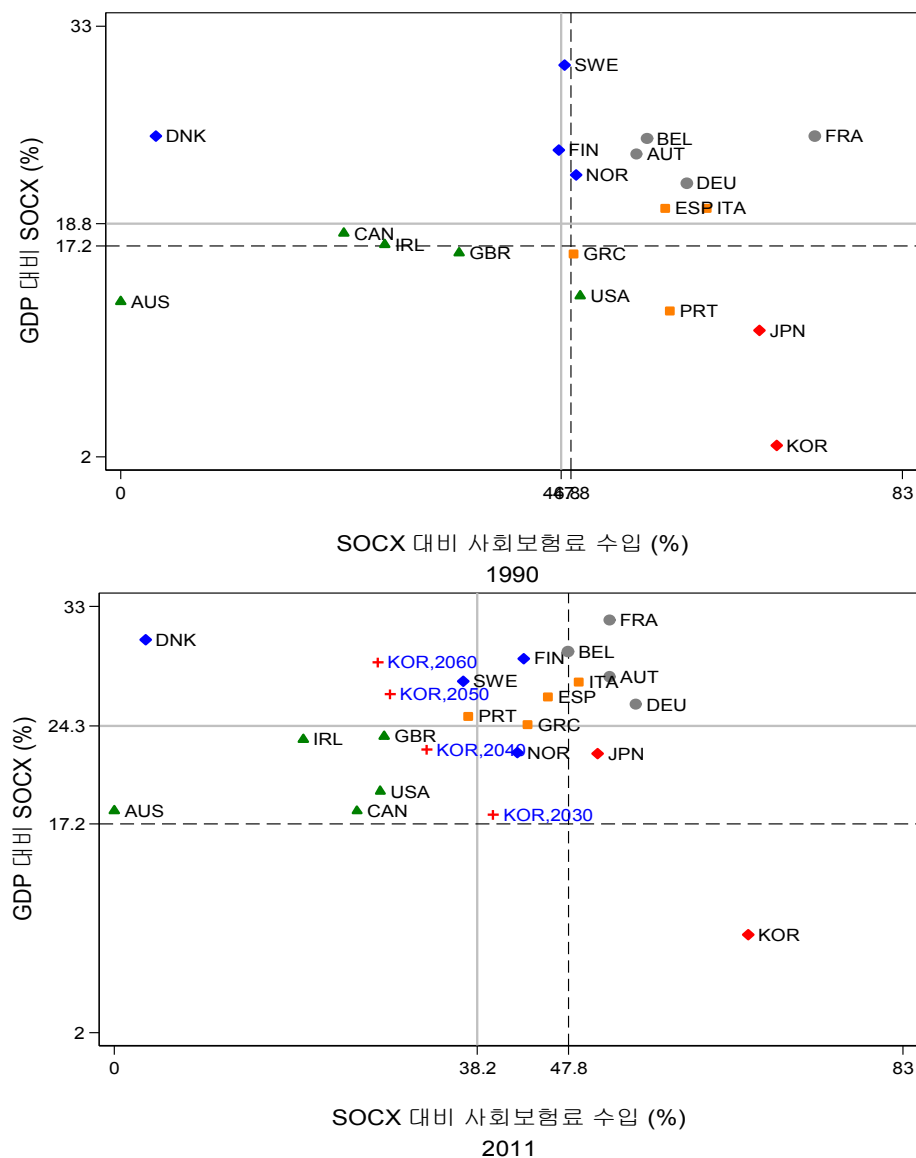
인구고령화는 곧 경제활동인구 비중 또는 절대규모의 감소를 의미하는데, 경제활동인구 중 일부가 사회보험가입자를 구성한다는 점에서 위와 같은 전망은 제도변화가 없을 경우 사회보험가입자수의 감소와 그에 따른 보험료수입 감소를 예상할 수 있다.¹⁵⁾ 제도적으로 일종의 목적세와 같이 운용되고 있는 사회보험수입의 특성상 그 과부족분은 결국 현세대와 후세대(부채) 대하여 부과하는 각종 세금과 부담금에 의존하는 국가예산으로 충당할 수밖에 없다. 이와 관련하여 우리보다 먼저 고령화를 경험한 선진복지국가들의 사회보장지출 재원구조가 어떻게 달라져 왔는지 살펴보기로 하자.

아래의 [그림 3]은 지난 30여 년간 OECD 19개국의 사회보장지출 재원구조가 어떻게 달라져왔

15) 국민연금기금의 경우에도 연금급여지출 증가에 따른 적립기금 감소로 자체운용수익 역시 급감할 것으로 보고되고 있다. 제3차 국민연금 재정추계에서는 2031년부터는 보험료수입이 연금지출을 초과하고, 2044년부터 수지적자가 발생하여 2060년에는 현재 GDP의 31.3%에 이르는 적립기금이 고갈될 것으로 전망한다.

능지를 보여준다. 그림의 점선은 1980년의 19개국 평균 사회보장지출수준과 사회보험료의 지출부양성 수준을 나타낸다. 실선으로 표시된 1990년과 2011년의 평균수준과 비교해보면, 국가별 제도 및 환경의 차별성으로 정도의 차이는 있지만 대부분 시간이 경과함에 따라 2사분면으로 이동해 왔음을 알 수 있다. 1980년 평균 GDP의 17.2% 수준이던 사회보장지출은 지난 30년에 걸쳐 7.1%p 증가하여 2011년 현재 GDP의 24.3%에 이른다. 동 기간 중 사회보험료에 대한 사회보장지출 의존도는 1980년 47.8%에서 2011년 38.2%로 9.6%p 낮아졌다. 이와 같은 궤적의 변화는 국가별로 상이한 지출과 부담에 대한 제도변화에 따른 결과일 것이나 인구고령화의 진행이 그 근간에 자리하고 있다.

[그림 3] OECD 19개국 사회보장지출 재원구조 추이:1980-2011

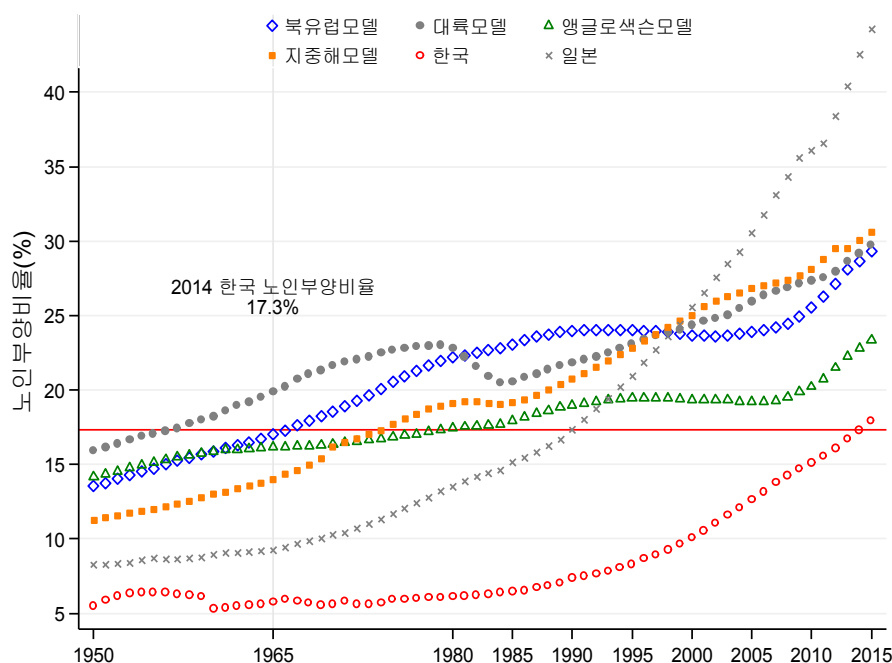


주: 한국의 이행좌표는 각 사회보험 소관부처의 장기재정추계 수입전망과 보건사회연구원(2013) SOCX전망에 기초하여 추정.
자료:OECD stat

일반적으로 인구고령화는 노인인구의 상대적 구성비 또는 경제활동인구 대비 노인인구 비중확대를 의미하므로, 직관적으로 제도변화가 없을 때 경제활동인구 중 일부로부터 징수되는 사회보험료 수입보다 더 빠르게 연금이나 의료등 관련 사회지출이 증가할 것으로 볼 수 있다. 실제로 [그림 4]의 국가군 별 고령화율의 장시기계열 추이와 비교해서 보면, 1980~2011년 기간 중 상대적으로 빠른 고령화가 진행되었던 일본, 프랑스 등 대륙국가군과 포르투갈을 비롯한 지중해국가들의 이행속도가 가장 빠른 것을 확인 할 수 있다.

이제 곧 연금제도가 성숙하고 고령사회로의 이행기에 접어든 우리나라 역시 전형적인 고령화의 경로를 따라 2사분면으로 빠르게 이동할 것으로 보인다.

[그림 4] OECD 19개국 국가군별 노인부양비율:1950-2014



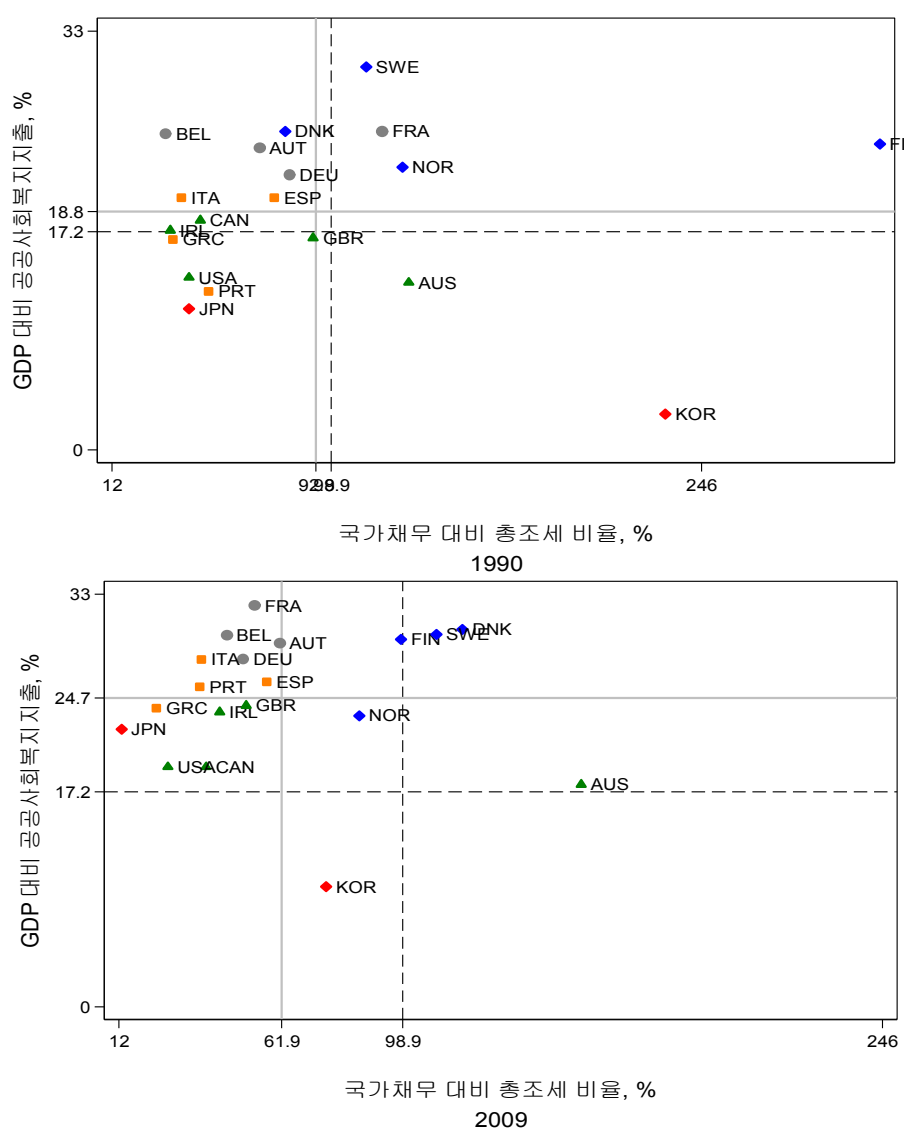
주: 국가군별 노인부양비율은 각 그룹에 속하는 국가들의 연도별 노인부양비율(15-64세 경활인구기준)의 산술평균값임.
자료:OECD stat

한편, 현재 우리나라의 사회보험료는 비례세율 체계로 전적으로 가입자 수에 의존하도록 되어있다. 경제활동인구 급감과 그에 따른 사회보험가입자 수 감소가 예상되는바, 보험수입을 초과하는 지출규모는 지속적으로 확대될 것이다. 전술한 바와 같이 이 경우 예산으로 충당하게 되는데, 그 재원은 현재의 경제활동주체가 납부하는 조세와 미래 경제활동주체들에게 부담을 전가하는 국공채발행을 통해 조달된다. 이와 관련하여 사회보장지출의 사회보험료 의존비율 대신 국가채무 대비 총조세 수입 비율로 주요국의 변화과정을 보자([그림 5]).

이전과 달리 국가별로 이행궤적에 상당한 차이가 나타나는데, 특히 성공적인 복지국가로 주목받고 있는 노르딕국가들의 궤적이 두드러진다. 전반적으로 사회지출규모가 확대되면서 국가채무 대비

총조세수입 비율이 감소하는 즉, 재정이 악화되고 있는 양상을 보이고 있다. 그런데 핀란드를 제외한 노르딕국가들은 오히려 재정건전성이 강화된 것으로 나타난다. 이는 '90년대 경제위기를 겪으면서 강력한 세출구조조정 등 재정개혁의 성과로 볼 수 있다. 실제 스웨덴의 경우 '93년 GDP의 71%를 차지하던 정부지출 비중은 2013년 53%수준으로 급감하였고, 법인세율 인하 등의 조세·재정개혁이 이루어졌다.

[그림 5] OECD 19개국 사회보장지출 재원구조 추이:1980-2009



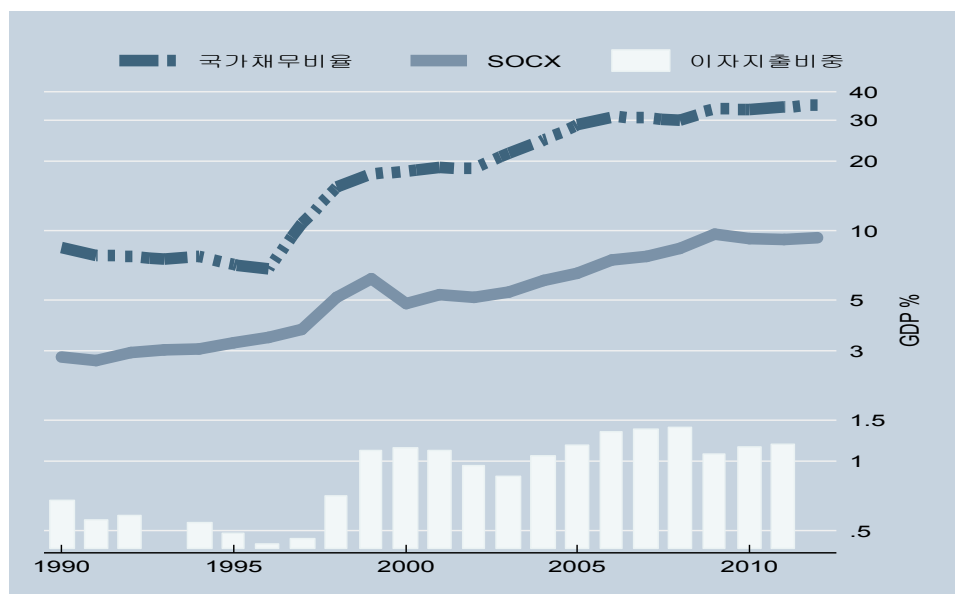
자료: OECD stat.; IMF historical debt data.

지난 역사를 보면 정치적으로 증세가 여의치 않은 경우 대부분 부채를 통해 필요한 재원을 조달해 왔다. 이러한 선택은 결국 누적된 채무에 대한 추가적인 정부재원을 요구한다. 정부지출은 긍정적인 경제효과를 초래할 수 있지만, 채무비용 즉 이자지출은 순수한 재정손실이다. 따라서 부채증가와 그

에 따른 재정손실 확대는 소규모 개방경제라는 우리나라의 경제 구조적 한계에서 국채금리 상승 요인으로 작용할 수 있다. 그 결과 실물경제 침체, 세수감소, 이자지출을 포함한 기타 법정지출의 증가와 경기대응성 재량지출 수요증가로 다시 부채가 증가하는 악순환이 되풀이 될 수 있는 것이다. 2011년 420.5조원(GDP의 34%)에 불과했던 국가채무에 대하여 지불한 이자만 GDP의 1.2%에 달한다.

2013 회계연도 결산에 따르면, 공공기관을 제외한 일반정부 채무는 2년간 100조원 증가한 521조원에 이르러 2013년 명목국내총생산의 36.5%를 차지한다. 연금충당부채 등 최근 발표된 공공기관 전체의 부채까지 포함할 경우 총부채비율은 GDP의 78.2%수준까지 육박하는 것이다. 지난 16년간 공공기관 부채를 제외한 국가채무 증가율은 연평균 14%로 나타나는데, 이는 최근 심각한 재정 위기에 처한 남유럽국가들보다 훨씬 빠른 수준이다. 더불어 국채의 해외투자자 비중이 높고, 외부충격에 취약한 소규모 개방경제라는 우리경제 구조의 특성을 고려해보면, 국채발행을 통한 자원조달의 여력은 매우 제한적이라 할 수 있다.

[그림 6] 한국의 공공사회지출, 국가채무 및 이자지출 추이



자료: OECD stat.

한편, 최근의 정부 재정현황을 보면 아직 인구고령화의 영향이 본격화되기 전임에도 세입여건이 지속적으로 악화되고 있다. 2013 회계연도 결산결과 세제잉여금은 2012년 0.1조원 적자에 이어 0.8조원의 적자를 기록하였는데, 통합재정수지는 14.2조원의 흑자가 발생했지만 사회보장성기금을 제외한 관리재정수지는 21.1조원 적자로 6년연속 10조원 이상의 막대한 적자가 지속되고 있다. 이처럼 관리재정수지가 계속 악화되고 있다는 것은 정부의 세입기반이 흔들리고 있다는 것을 말한다. 최근 국회예산정책처의 국세수입 전망에 따르면 2013년 8.5조원의 국세수입 결손에 이어 올해

에도 적게는 3.4조원에서 최대 10조원까지 세입결손이 전망된다. 4년연속 세수결손이 우려되는 상황은 내국세 수입에 연동되어 지방으로 이전되는 지방재정교부금이나 교육재정교부금이 감소함을 의미한다. 그에 비해 지방의 매칭비 등 복지비 부담은 계속 증가함에 따라 사무수행주체간 재정분담의 책임을 둘러싸고 벌어지는 대립과 갈등이 격화될 것으로 예상된다. 이에 따라 원활한 복지사무수행에 차질이 빚어질 수 있는데, 정작 모든 정부활동의 재원을 부담하는 주체이자 사회보장정책의 궁극적 대상이 되는 국민들의 복지가 위협받는 역설적인 상황이 해마다 되풀이 되고 있는 상황은 우리나라 사회보장지출체계 전반에 대한 근본적인 재검토와 조정이 필요하다는 것을 시사한다.

5. 재정운용 방향

이상의 상황은 무엇보다 정부재정의 확충을 필요로 하는데, 이는 곧 정부 지출과 수입 양 측면에서의 정책대응을 요구하는 것이다. 국공채 발행을 통한 재원조달이 여의치 않은 상황에서 증가하는 사회보장 재정소요를 감당하기 위해서는 정부지출의 효율화를 통해 가용재원을 확보하거나 국민부담률의 조정이 필요하다. 그런데 2011년 현재 GDP 대비 일반정부 총지출 비중이 30.2%인 정부규모를 고려해보면 세출구조조정을 통한 재원확보 역시 기대하기 어려울 것으로 보인다. 국제비교가 가능한 2011년을 기준으로 정부지출규모가 OECD 평균의 64%에 머물고 있다는 사실은 사회보장 지출 뿐만 아니라 다른 분야 지출수준도 상대적으로 낮다는 것으로 세출구조조정의 여지는 사실상 그리 크지 않음을 의미하기 때문이다. 다만, 주요 분야별 지출효율성 제고를 통한 간접적인 지출총량 및 분야부문별 재원배분을 조정하는 방향을 모색할 필요는 있다.

이에 사회복지·보건분야 지출효율성 제고를 통한 제도내실화 및 수입측면에서의 재원확보 방향을 제시하면서 결론에 갈음하기로 한다.

가. 사회보장지출 효율화

우리나라 전체의 사회보장지출 구조에서 보았을 때, 제도가 완비된 사회보험의 급여비 지출이 매년 자동적으로 증가하면서 정부지출 증가를 주도하고 있다. 사회보험제도가 성숙기에 들어서고 평균수명연장에 따라 수급기간도 늘어나면서 사회보험급여에 대한 지출부담은 앞으로 심각하게 커질 것으로 예상된다. 따라서 사회보험의 재정건전성이 확보되지 못할 경우 향후 복지재원 확보와 관련된 중대한 제약요인이 될 수 있다는 점에서 지속적인 개혁노력이 필요하다.

이를 위해서는 첫째, 현재 재정 외로 운영되고 있는 건강보험과 노인장기요양보험의 통합재정 내 편입이 추진될 필요가 있다. 향후 국민연금제도나 퇴직연금제도 지원 등 추가적인 재정 부담이 적지 않은 상황 속에서 현재처럼 건강보험등 보험료수입과 지출이 국회의 통제 없이 이루어질 경우 전체 사회보장 재정안정화에 관한 종합적 검토와 안정화방안에 대한 사회적 합의 도출을 어렵게 하는 부

정적인 요인으로 작용할 가능성이 크기 때문이다. 또한, 정부 재정통계에 따른 지출규모가 국제기준이나 현실과 상이하게 나타나게 되어 정책진단에 오류가 생기고 이에 따라 정책방향을 잘못 설정할 수 있다는 점에도 주목해야 한다. 따라서 상기 보험제도의 재정편입을 통해 제도전반에 대한 포괄적인 검토와 분석에 기초하여 사회보장 지출총량을 관리할 필요가 있다.

둘째, 사회보장정책 합리성제고 노력이 요구된다. 이를 위해서는 먼저 국제기준에 부합하도록 사회보장 재정통계시스템을 정비해야 한다. 앞서 살펴본 바와 같이 정부재정통계에 따른 사회보장 지출규모는 국제기준이나 현실과 상이하¹⁶⁾다. 이 경우 이 경우 정책진단에 오류가 생기고 이로 인해 정책사각지대 파악이나 우선순위 설정 등 정책방향을 제대로 잡지 못할 수 있다. 이러한 오류를 사전에 차단하려면, 무엇보다 정책입안의 근거가 되는 정보와 통계가 국제기준에 따라 생산되도록 재정시스템을 정비해 나가야 할 것이다. 특히 국정의 핵심영역으로 자리하고 있는 사회보장정책과 이에 수반되는 재정지출의 성과를 담보하기 위해서는 중앙부처나 지자체 또는 교육자치단체 등 다양한 행정주체별로 분산 추진되고 있는 사회보장성 프로그램에 대한 통합적인 관리가 필요하다. 현재 이와 관련해서 사회복지통합관리망(행복e음), 범정부 사회보장정보시스템, 사회서비스 전자바우처, 보육통합정보시스템, 지역보건의료정보시스템, 사회복지시설정보시스템, 복지로 등 다양한 관리시스템이 존재한다. 역시 하지만 이들 시스템에 탑재된 사회급여의 항목이나 정보 등이 서로 상이하며 관리시스템간 연계가 되지 않고 있다. 더구나 사회보장성 기금으로 운용되는 보험급여 이외의 사업들의 경우 별도의 관리주체에 의해 상이한 관리체계를 통해 운용되고 있어, 그 현황을 파악하기조차 어려운 실정이다. 이 경우 국가 전체적으로 얼마만큼의 재정이 어떤 계층의 국민들에게 어떻게 지급되고 있는지에 대한 현황파악은 물론 정책효과성에 대한 정확한 진단이 불가하다. 이러한 정책수행은 재정의 투명성과 성과관리를 담보하기 어려우며, 무엇보다 정책수요자이면서 재원을 부담하는 주체인 국민들로부터의 신뢰확보를 가로막는 요인이 되고 있다. 확대일로의 사회보장사업에 대한 체계적인 관리체계를 구축하는 것이야 말로 제도내실화의 첫 걸음이라 할 수 있다. 이를 위해서는 우선 사업현황조사가 우선되어야 할 것이며 관련 부처간의 협의 등으로 사업정보의 누락이 없어야 할 것이다. 이러한 통합정보에 기초하여 합리적인 정책영향 평가를 통해 유사·중복사업의 조정하고 합리적 규모의 재원을 필요 계층에게 집중함으로써 정책효과성 제고를 모색할 필요가 있다.

셋째, 중앙-지방의 사회복지 사무기능·재정책임의 정립이 필요하다.¹⁷⁾ 최근 사회보장지출수요가 증가하면서 비용분담을 둘러싼 중앙과 지방간 해묵은 대립과 갈등이 이제는 법적분쟁과 국민의 후생을 볼모로 하는 예산게임의 양상으로까지 치달고 있다. 이는 복지국가의 관점에서는 물론 지방자치제도 본연의 취지에 비추어보아도 결코 바람직한 현상이라 할 수 없다. 지금까지의 재정분담과 관련한 대안은 현행 지방재정조정제도의 틀 내에서 이전재원의 확대를 골자로 하는 미세조정에 그쳤다. 지방의 취약한 재정상황에 대한 일종의 동정적인 조치로써 지방의 국가재정의존가 심화되는 결

16) 예컨대 현재 보편-선별적 복지노정의 중심에 있는 교육부 및 교육재정교부금 사업으로 집행되는 유아교육이나 국민건강보험 등은 정부의 사회복지 및 보건분야 지출규모에서 포착되지 않는다.

17) 이와 관련해서는 고제이 외(2013)의 일부 내용을 요약·정리하였다.

과만 초래해 왔다. 전술한 바와 같이 앞으로 노인관련 지출급증이 예상되고 있으며, 현재 일각에서 계속 제기되고 있는 보육관련 지원 단가 인상이 실현될 경우 중앙-지방간 대립은 심각한 국면으로 까지 변질 수 있다. 종래와 같은 미시적 대안보다는 중앙-지방 갈등의 근본적인 원인에 대한 해법이 필요한 시점이다. 현재 공공부조와 사회서비스(교육분야 영유아 보육지원 포함)영역에서 빚어지고 있는 행정주체들간의 대립과 갈등의 원인은 모호하고 복잡한 책임구조에서 찾을 수 있음을 인식해야 한다. 사회보장이라는 특수한 공공재적 성격과 다층화된 정부 및 행정구조 그리고 그에 따른 재정관계의 복잡성이 문제의 핵심이다. 특히 행정주체들간의 사무권한이나 기능에 대해서 명료하게 규정하지 못하는 실정법상의 한계가 대립과 갈등을 증폭시키고 있다는 점에 주목해야 한다.¹⁸⁾ 사회복지사무의 성공적 수행과 건강한 지방자치 발전을 위해서는 행정주체들간의 합리적 기능배분과 이에 따른 개별법제의 정비가 필수적이다. 따라서 최적의 사무권한 배분과 재정분담의 제도화를 위한 규범적 원리와 구체화된 기준을 마련해야 할 것이다.

마지막으로 사망자정보의 통합관리체계 정비 및 효율화가 필요하다. 인구고령화의 진전에 따라 노인관련 지출증가와 수급자고령화가 함께 진행될 것으로 예상되는바, 사망정보의 효율적 관리를 통해 급여의 과오지급에 따른 재정누수를 방지해야 한다.

나. 수입구조 합리화: 조세수입 확충

이상의 지출효율화 방안이 가시적인 성과를 보이기 위해서는 지속적이고 장기적인 정책노력이 요구된다. 그런데 이를 달리 해석하면 중장기적으로 사회보장제도가 재정적으로 지속가능해야함을 뜻한다. 지출효율화를 통해 확보할 수 있는 재원의 총량을 사전적으로 파악하기는 어렵지만 그 효과가 점진적으로 나타날 것이라는 점에서 그리 크지 않을 것으로 예상할 수 있다. 이러한 사정은 결국 확대일로의 사회보장지출을 감당하기 위해서는 국민부담률의 조정이 불가피함을 의미한다.

사회보험료든 조세든 국민들에게 추가적인 부담을 요구한다는 점에서 사회적 합의가 필요한 사안이며 이를 위해서는 무엇보다 세대간 부담과 혜택의 배분상태와 사회경제적 효율성을 함께 고려해야 한다. 그 어떤 나라보다 경제활동인구비중이 빠르게 감소할 것으로 예견되는 현 상황에서 누가, 언제, 어떻게 부담할 것인가는 앞으로 우리나라 복지정책의 장기발전 방향을 결정하게 된다. 이는 앞으로 면밀한 연구와 논의가 필요한 영역이다. 본고에서는 다만 어떤 항목의 수입을 확보할 수 있을지 대략적인 방향성을 가늠하는 데 한정하기로 한다.

OECD 18개국과 비교가 가능한 2012년 현재 우리나라 조세부담률과 사회보험료부담률은 각각 20.2%와 6.6%로 총조세부담률(이하“국민부담률”과 병용)은 26.8%이다. 이는 2012년 현재 OECD 18개국 평균 조세부담률(28%), 사회보험료부담률(10.1%) 및 총조세부담률(38.3%)과 비교했을 때 대략 65~70%수준이다. 한편, 노인부양비율이나 정부규모가 현재 우리나라와 비슷한 수준으로 확

18) 고제이 외(2013) 제2부“사회보장과 지방분권에 관한 법리적 검토” 참조.

인되는 1965년의 OECD 18개국 평균 총조세부담률 26.2%를 초과한 수준으로 확인된다. 특히 연금제도가 늦게 도입되었음에도 불구하고 사회보험료부담률은 대단히 빠르게 증가하여 2012년 현재 1965년 기준 선진국 평균 4.8%보다 1.8%p 높게 나타난다. 이것은 가입자의 명목소득에 대한 비례세율을 적용하는 사회보험료 부과방식과 1975년 사학연금제도와 1977년 의료보험제도 도입을 시작으로 1988년 국민연금제도의 본격 시행이후 제도의 적용대상 확대, 이 기간 동안 경제활동 인구비중이 급격하게 증가해온 인구구조의 변화에 기인하는 것으로 해석할 수 있다. 이를 반대로 보면 앞으로 고령화에 따른 성장둔화효과를 상쇄하고 고성장을 견인할 수 있는 기술혁신이나 사회보험료 부과체계 개혁이 없을 경우 보험료납부자 비중 급감에 따른 사회보험 재정악화라는 결과를 예상할 수 있다. 일부에서는 사회보험지출 증가가 재정압박의 주요원인인 관계로 국민부담률 조정에 있어 사회보험료의 인상이 필요하다는 강력한 요구가 있다. 하지만 이러한 주장은 전체적인 사회보험지출 및 재원구조에 대한 이해를 먼저 필요로 한다. 앞서 사회보험지출이라 하여도 국가예산이 지원되고 있으며, 그 재원은 국세수입에 크게 의존하고 있음을 보았다. 또한 직접적인 예산지출뿐만 아니라 국세수입의 감소를 야기하는 간접적인 사회보험지원규모가 숨어있고 무엇보다 사회보험료에 대한 공제가 상당히 크다는 사실에 주목할 필요가 있다. '13년도 사회보험에 대한 조세감면액은 4.4조원으로 총국세수입의 2.2%에 이른다.¹⁹⁾ 이와 관련하여 고제이·권혁진(2014a)은 2014~2100년 장기 동태미시모의실험에서 국민연금보험료를 인상 시 최대 7.7%까지 소득세수가 감소하고 소득세의 재분배 기능이 저하되는 것으로 보고하고 있다. 이러한 결과는 사회보험료를 인상이 사회보험체정의 운용측면에서는 바람직해보이지만 그로 인해 초래되는 조세비용까지 고려할 경우 그 효과성이 반감될 수 있음을 의미한다. 더구나 역진적인 보험료부담구조와 중장년층에 상대적으로 유리하게 설계되어 있는 현행 사회보험체계를 고려했을 때, 보험료인상은 세대내·세대간 갈등을 격화시키는 요인으로 작용할 수 있다는 사실에 주목해야 한다.

이상의 논의를 종합해보면 결국 필요재원은 조세수입 확충을 통해 조달되어야 한다는 결론에 이르게 된다. 그리고 고령화로 인해 늘어날 지출은 주로 소득세, 법인세, 소비세와 같은 현존하는 주요 세목들을 통해서 확보할 수밖에 없다. 환경세 등의 추가적인 세원을 발굴할 수 있겠으나 그 규모는 크지 않을 것이므로, 기간 세목들을 통한 세수 확보는 더욱 중요해진다.

세수 확보는 크게 두 가지 접근법을 통해서 가능한데, 첫째는 과세기반을 확대하는 것이다. 이는 곧 비과세·감면을 줄이는 작업과 맞물려 있다. 둘째는 법정세율을 인상하는 방식이다. 그 구체적인 실천방향에 대해서는 세목별 파급효과 등 심층적인 분석과 기타 관련 제도에 대한 재정영향까지 면밀하게 살펴볼 필요가 있다. 여기서는 다만 큰 틀에서 고령사회에 적합한 조세체계로의 개편방향에 대해서 논하기로 한다.

우선 법정세율 인상과 같은 직접적인 증세 이전에 과세기반 확대를 위한 노력이 선행되어야 할 것

19) 2015년도 조세지출예산서 기준 2013년도 실적합계(국민연금보험료 소득공제, 보험료특별공제, 국민건강보험료 등 사용자 부담금 비과세, 중소기업고용증가인원에 대한 사회보험료 세액공제)

이다. 이를 위해서는 먼저 비과세·감면제도의 정비가 요구된다. 직접적인 재정지출과 정책의 대상이나 목적이 유사한 조세지출항목을 점검하고 현재 정부가 추진 중인 유사·중복사업의 조정과 연계하여 비효율적인 조세감면제도를 정비할 필요가 있다.

둘째, 소비과세 강화를 중심으로 조세체계를 개편할 필요가 있다. 현재 우리나라의 조세·재정 구조는 철저하게 기성세대에 유리하게 설계되어 운용되고 있다.²⁰⁾ 현행 조세·재정체계에서는 현재 일을 하고 있는 젊은 세대들에게 상대적으로 많은 부담과 과소한 혜택이 주어지는데, 이의 근간에는 과거 개발시대의 낡은 틀에 갇혀 있는 조세·재정구조가 자리하고 있다. 과거 우리정부의 최우선 정책목표는 바로 경제개발과 성장에 있었고 정부의 지출은 수출산업이나 특정 육성산업에 집중되었다. 이와 같은 개발우선 정책목표는 우리나라 조세체계의 틀 역시 구성하고 있는데, 6-70년대 개발 시대에 정책적으로 육성하고자 하는 산업이나 기업체를 지원하기 위하여 도입되었던 각종 조세혜택들은 시간이 흐름에 따라 그 형태와 내용을 달리하면서도 여전히 유효한 산업보조금으로 기능하고 있다. 이러한 정부의 직·간접적인 산업육성정책은 과거 우리경제의 눈부신 성장을 견인해왔던 것이 사실이다. 그런데 여기서 우리가 간과하지 말아야 할 점은 바로 당시 우리의 인구구성이 급속한 경제성장을 뒷받침 할 수 있는 구조였다는 것이다. 세수측면에서는 법인세와 개인소득세 등 소득과세에 절대적으로 의존하고 있다. 지금까지는 젊은 노동자들이 지속적으로 산업에 투입됨에 따라 경제가 성장하고 소득과세 기반도 확대되어 그에 따른 재정수입이 정부가 필요로 하는 재원을 충분히 조달할 수 있을 정도로 빠르게 신장해 왔다. 하지만 지금 우리의 상황은 반대로 고령사회 지출압력이 커지는 반면에 저성장이 고착화되면서 소득과세 기반은 점차 축소되고 있는 실정이다.

이처럼 현재 일하는 세대의 소득에 대한 과세에 의존하여 재원을 조달하는 구조에서는 인구고령화가 진행될수록 재정여력이 위축되기 쉽고 그에 따라 미래세대에게 추가적인 부담을 요구할 수밖에 없다. 즉, 현행 조세체계에서 인구고령화는 세대간 형평성을 크게 훼손할 수 있는 요인으로 작용할 수 있다. 생애주기별로 보면 젊은 시절에는 근로를 통해 저축을 하고 나이가 들어서는 이를 소비한다. 소득원을 보면 젊은 세대는 노동소득에 의존하고 노인세대는 자본소득에 의존한다. 소비에 있어서도 세대간 차이가 나타나는데, 젊은 세대는 주로 재화소비가 중심이지만 노인세대는 재화보다는 서비스를 주로 구매한다. 반면에 현행 과세체계에서는 자본소득보다는 노동소득에 대해 상대적으로 높은 실효세율이 부과된다. 소비의 경우 대부분의 시장재화에는 부가가치세가 부과되지만 금융서비스를 비롯한 대부분의 서비스는 비과세된다.

단순히 세대간 조세형평성만을 고려할 경우, 자산과 소비에 대한 과세강화를 요구할 수 있다. 하지만, 조세개혁방향을 논함에 있어 조세의 경제적 효율성까지 고려해야 하는데, 세목별 효율성 손실

20) 국회예산정책처(2012)는 현재의 조세 및 재정지출 체계가 2060년까지 그대로 유지될 경우, 1956년 이전 출생자들은 조세부담보다 더 큰 이전소득 혜택을 누리는데 비해서, 1957년 이후 출생자들은 혜택보다 더 큰 부담을 짚어지는 것으로 추산했다. 이러한 연령대별 또는 세대별 순조세부담의 차이는 젊은 세대에게 더욱 불리하게 나타나는데, 2012년에 태어난 신생아는 현재 50세인 사람의 3,815만원과 비교할 때 생애 전반에 걸쳐 순조세부담이 거의 9배인 3억 4,026억원에 달하는 것으로 나타난 것이다. 게다가 순조세부담액이 생애소득에서 차지하는 비중은 2012년 태어난 신생아의 경우 22.2%에 달하는 반면, 1957년생은 1.6%에 그치게 되어, 현재 우리나라의 조세·재정지출 구조가 철저하게 기성세대에게 유리한 구조를 띄고 있음을 보여준다.

규모를 보면 자본과세(29.8%)가 가장 크고 일반소비과세(15.5%)가 가장 낮게 나타난다(김승래·김우철, 2007). 즉, 세대간 세부담의 형평성을 제고하면서도 경제적 비효율을 최소화 방향은 일반소비과세 중심으로의 조세개혁이라 할 수 있다. 과세기반을 확충하고 세율을 높이는 경우, 되도록 법인세나 자본과세가 아니라 소비세제의 강화를 필요로 하는 것이다. 지금까지 우리사회는 감정적으로 때로는 정치논리에 의해서 지출과 부담을 연계하여 논의하기를 꺼려왔다. 더구나 소비세와 같이 역진적 성격의 세목에 대한 조정은 재원조달과 관련된 방안에서 원천적으로 배제되는 경향이 있어왔다. 현시점에서 소비세는 분명 역진적인 조세이다. 하지만 생애 소득과 소비 사이클을 고려했을 때 이러한 역진성의 문제는 상당부분 해소된다.

셋째, 조세정의의 실현 측면에서 상가권리금 양도차익에 대한 징세를 강력하게 추진할 필요가 있다. 상가권리금 양도소득은 현행 소득세법상 과세대상으로 규정되어 있으나 과세당국에 의해 실질적으로 탈세가 용인되고 있다. 상가권리금 시세추이까지 공개되고 있지만 어떤 이유에서인지 관련 세수는 거의 징수하지 않고 있다. 조세정의의 확립은 직·간접적인 증세에 대한 사회적 합의의 선결요건이 되므로 현행 과세행정시스템 합리화 노력이 절실하다.

마지막으로 사회적 합의 도출을 위한 정책적 노력이 필요하다. 특정 세목이나 지출항목에 대한 조정은 필연적으로 사회경제적 갈등을 초래하며, 경제적 유인체계를 통해 다른 세목의 수입이나 지출 규모에도 영향을 줄 수 있기 때문이다. 특히 어떤 세목을 통한 세수확보는 언제나 연관 세목이나 지출항목과 함께 고려해야만 하며, 이는 다시 전체적인 조세·재정체계의 변화를 염두에 두지 않고 따로 떼어 논의하거나 추진하는 것은 바람직하지 않다. 결국 하나의 조세-재정-복지제도의 큰 틀에서 정합성을 확보하는 방향을 모색해야 한다. 이를 위해서는 인구구조 변화에 따른 각 경제주체들의 부담과 혜택의 배분상태에 대한 면밀한 고찰을 통해 대안을 마련하고, 이를 공개적으로 검토하는 자세가 필요하다.

더불어 조세개혁에 따른 저항을 최소화하기 위한 사회적 분위기 조성을 염두에 두어야 한다. 어떤 방식의 조세개혁이라 할지라도 필연적으로 현행 세부담 구조의 변화를 야기하는데, 이로써 조세저항과 갈등이 촉발될 수 있다. 이를 최소화하기 위해서는 사회적 토론의 장을 활성화하여 공개적으로 대안을 논의할 필요가 있다. 이러한 의미에서 무엇보다 현재의 세출과 조세행정의 투명성 제고는 사회적 합의를 도출하기 위한 선결과제이며, 증세를 통한 복지재원 조달과 관련한 갈등에서 초래되는 사회적비용을 최소화 하는데 기여할 것이다.

그리고 증세에 대한 사회적 합의를 이끌어 내고 효과성을 극대화하기 위해서는 적절한 시점을 선택하여 추진해야 한다. 과거 주요선진국의 경험에서 보면, 증세의 시점을 경기순환과 연계하되 확장기에 시행되도록 하는 것이 바람직해 보인다. 고령사회에 대응 가능한 조세·재정체제로의 전환을 위한 큰 틀을 갖추기 위해서는 상당한 시간이 소요될 것이므로 이와 관련한 공개적 논의를 서둘러야 할 시점이다.

〈참고문헌〉

- 고제이 외(2013) 「중앙과 지방의 사회복지재정 형평화 연구: 재정분담체계 재구조화를 중심으로」, 연구보고서, 한국보건사회연구원.
- 고제이 외(2014) 「우리나라 복지레짐 전망과 부담수준에 관한 연구」, 연구보고서, 한국보건사회연구원(발간예정).
- 고제이·권혁진(2014a) “인구고령화에 따른 연금소득 증가와 장기 소득세전망: dynamic micro-simulation 분석모형의 결과를 중심으로”, 한국재정정책학회 2014 추계학술대회 발표논문, 한국재정정책학회.
- 고제이·권혁진(2014b) 「인구구조변화와 사회보장재정-세부(II): 인구구조변화와 조세수입전망」, 연구보고서, 한국보건사회연구원 (발간예정).
- 국회예산정책처(2012) 「2012-2060년 장기재정전망 및 분석」
- 김승래·김우철(2007), 「우리나라 조세제도의 효율비용 추정: 주요 세목 간 비교를 중심으로」, 연구보고서, 한국조세재정연구원.
- 신화연 외(2013) 「사회보장 재정추계모형 개발 연구」, 용역보고서, 보건복지부·한국보건사회연구원.