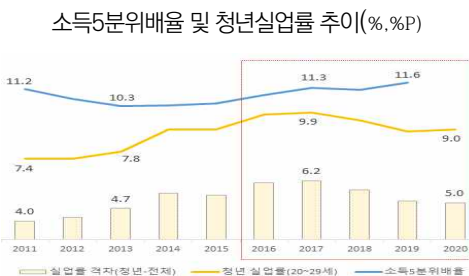
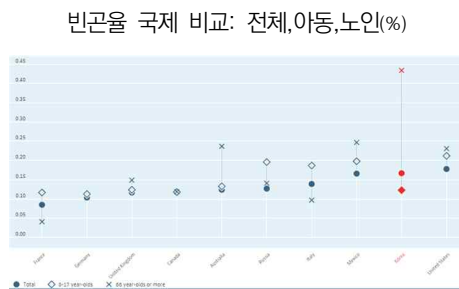


## 재정여건의 점검과 정책방향: 지속가능한 복지재정의 관점에서 사회경제적 환경

글로벌 금융위기 이후 정부 총지출은 보건·복지·고용 분야를 중심으로 확대되어 왔다. 매해 정부의 재정운용과 재원배분 계획이 반영되는 본예산 기준으로 보면, 보건·복지·고용 분야 재정지출 증가세는 2010~2022년 중 평균 8.5%로, 기간 중 총지출 6.2% 대비 2.3%p 높았다. 이는 동 시기 사회경제적 여건 변화가 반영된 것으로, 2000년대 이후 지속되는 초저출산 상황, 빠르게 높아지는 노인인구 비중과 노인빈곤 문제, 경제성장세 저하와 4차 산업혁명 영향에 따른 소득불평등 및 고용불안정 등 신사회 위험(new social risks)에 대한 정책 대응의 이루어진 결과이다. 보건·복지·고용 분야 재정지출은 특별히 2014~2015년과 2018~2021년에 높아 각각 평균 9.0%와 11.4%로 증가율을 기록했고, 이에 따라 총지출 중 비중이 2010년 27.7%에서 2020년 이후 35%를 상회하는 수준으로 높아졌다.



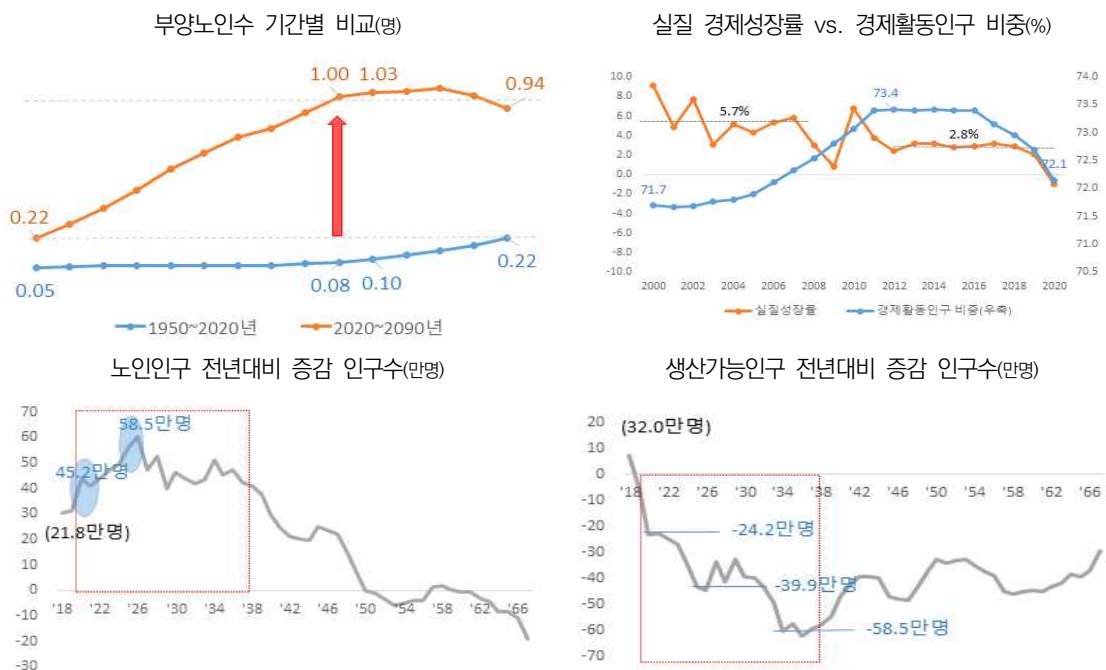
보건복지고용 분야 예산 추이(10조원, %)



\* 2010~2021년 재정지출은 본예산 기준이고, 2022년은 예산안 값임.

자료: 기획재정부, 통계청 자료를 이용하여 저자 작성

그런데 이러한 재정지출 증가세를 이끌었던 환경 요인들은 향후에도 커지며 사회적 부담이 높아지는 방향에서 구조화될 것으로 예상되고 있다. 2020년부터 시작된 1차 베이비부머 세대의 노인인구 편입이 2028년까지, 2035년 이후 2차 베이비부머 세대의 노인인구 편입이 진행되며, 우리 사회는 향후 5~6년 좀 더 길게는 20년 내에 세계적으로 유례를 찾아볼 수 없는 압축 고령경로에 놓여 있다. 이와 정반대로 미래 노인세대에 대한 사회적 부양여력 지표가 되는 합계출산율은 2019년 '1' 이하로 떨어진 이후 하락세를 지속하였고, 올해는 전대미문의 0.78명으로 예상되고 있다. 이는 2019년 통계청의 장래인구특별추계의 저위추계 값으로, 당시 중위 추계값 1.09명 대비 0.31명이 적은 수준이다. 합계출산율의 하락세는 2019년 예상했던 것보다 미래 경제활동인구 감소 폭이 클 수 있고, 이에 따라 부양노인수는 보다 많아지고 경제의 성장잠재력은 보다 약해질 수 있음을 시사한다. 2019년 통계청 중위기준 추계 기준으로 보아도, 노인인구는 2000~2019년 전년대비 연평균 21.8만명 증가에서 2020~2024년 45.2만명, 2025~2028년 54.3만명으로 2~2.5배 확대되는 반면, 생산가능인구는 2000~2019년 32.0만명 증가에서, 2020~2023년 24.2만명 감소해 고 2024~2033년 39.9만명, 2034~2039년 58.5만명 감소로 확대될 것으로 예상된다. 이러한 환경여건의 구조적인 변화에 코로나와 기후변화 이슈 등으로 높아진 국내외 경제의 불확실성을 감안하면, 향후 국가의 역할은 보다 높아질 것을 예상할 수 있다.



자료: 통계청, '장래추계인구', '인구동향조사'와 한국은행, '국민계정' 자료를 이용하여 저자 작성

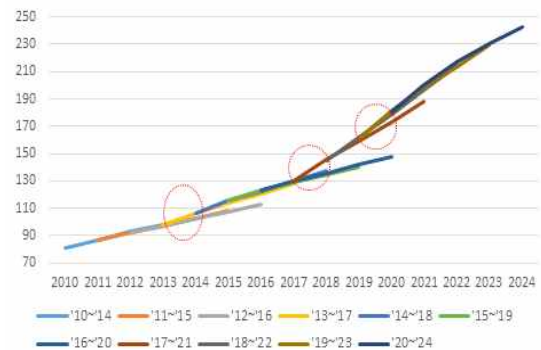
## 재정 여건

이러한 재정환경에 대한 인식은 정부의 국가재정운용계획에서도 확인된다. 1998년 외환위기와 2008년 글로벌 금융위기 이후 통합재정수지는 흑자로 전환되고 관리재정수지는 -1~-2%대 적자 수준으로 개선된 반면, 2021~2025년에는 경제가 회복되어도 통합수지가 -3%대 적자를 보이는 가운데 관리재정수지는 -4% 후반대의 적자가 지속될 것으로 예상되었다. 이는 향후 정부의 수입 여건 대비 지출소요가 커지는 구조를 반영하는 것이다. 그런데 미래 재정여건은 올해 정부가 국가재정운용계획에서 예상했던 것 보다 힘들어질 수 있을 것으로 예상된다. 2010~2020년까지 매해 국가재정운용계획의 보건·복지·고용 분야 지출 계획을 비교해 보면, 2013년, 2017년, 2019년과 같이 사회경제적 환경변화가 큰 시기에 국가재정운용계획의 지출계획이 전년도 대비 높아져 왔음을 볼 수 있다.

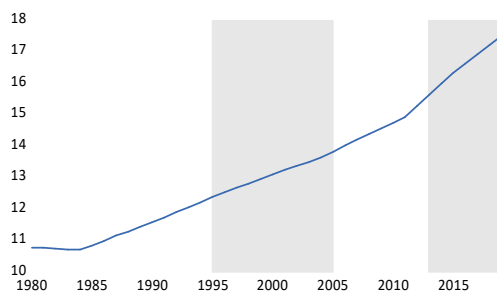
통합재정수지와 관리재정수지 추이(%)



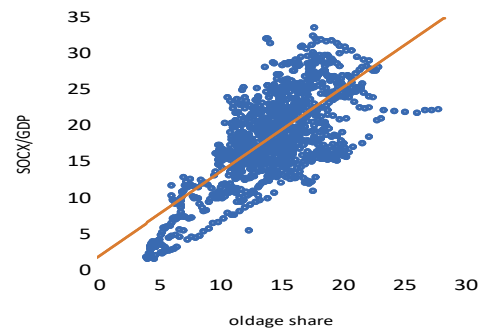
국가재정운용계획상의 보건·복지·고용 분야 재정지출(조원)



OECD 평균 노인인구 비중 추이: 1980~2019년(%)



사회보장재정지출 비중 vs. 노인인구 비중: 1980~2019년(%)



자료: 국회예산정책처 재정통계시스템, OECD, StatExtracts를 이용하여 저자 작성

정부 재원은 부채(국가채무비율)와 조세(국민부담률, 조세부담률)로 구분할 수 있는데, 2000~2025년 추이를 보면 2004년부터 재원의 부채 부담이 조세 부담보다 높아지는 구조로 바뀌어 2014년 이후에는 국가채무비율과 국민부담률간의 격차가 10%p 이상으로 확대되었고, 최근 코로나 위기 20%p에 근접해 확대된 것을 볼 수 있다. 국가채무비율은 2000년 17.1%에서 지속적으로 높아져 2015년 35%를 상회하였고, 최근 코로나 위기로 2021년 47.3%(잠정)로, 기간 중 30.2%p 높아졌다. 국민부담률은 20.9%에서 시작해 2021년 27.9%(잠정)로, 기간 중 7.0%p 높아졌고, 조세부담률은 17.4%에서 20.2%로 2.8%p 높아졌다. 즉, 전반적으로 국가의 부채 수준과 국민의 부담 수준이 모두 높아졌는데, 그동안은 주로 부채부담을 높이는 방향으로 재원조달이 이루어져왔다. 향후 사회경제적 환경 변화에 따라 급격하게 확대될 수 있는 재정소요를 충당하기 위해, 국가부채와 국민부담 간의 최적의 조합을 찾아야 하는 시점이다.

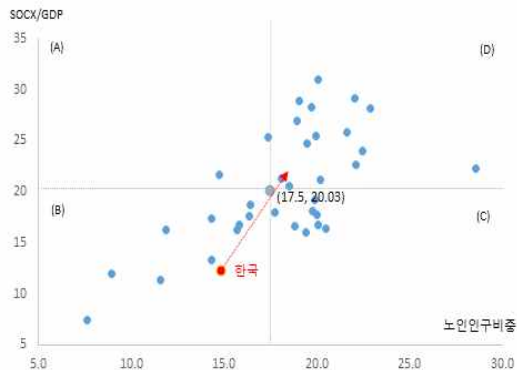


자료: 국회예산정책처 재정통계시스템을 이용하여 저자 작성

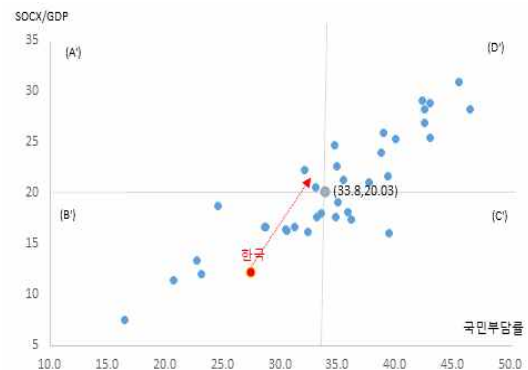
2019년 기준 OECD 국가 중 우리나라는 노인인구 비중(14.9%, 29위)이 높지 않은 가운데, 사회보장지출(SOCX) 비중(12.2%, 33위)과 국민부담률(27.3%, 31위)이 상대적으로 낮은 저부담·저복지 국가군에 속해 있다. 노인인구 비중이 20%대 OECD 국가들<sup>1)</sup>의 사회보장지출 비중과 국민부담률이 평균 21.4%와 32.3%로 우리나라 대비 각각 9.2%p, 5.0%p 높은 수준임을 감안할 때, 향후 2025년경 초고령사회로 진입하는 과정에서 사회보장지출이 확대되며 조세와 사회보장기여금 등 국민 부담이 높아지게 될 것임이 예상되는 부분이다. 그런데 이러한 부담상승은 경제활동에 미치는 영향이 매우 클 수 있어, 단계적으로 이루어져야 할 것이고 반드시 사회적 합의가 수반되어야 하는 부분이다.

1) 고부담/고복지 유형의 프랑스, 스웨덴 등은 제외하였다.

OECD: 노인인구비중 vs. 사회보장재정지출비중(%)



OECD: 사회보장재정지출비중 vs. 국민부담률(%)



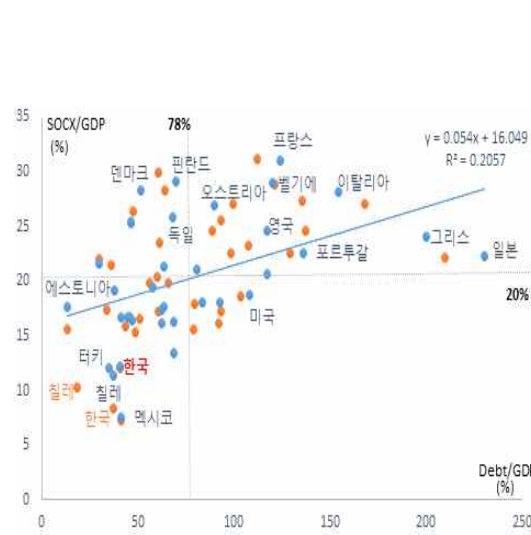
자료: OECD. StatExtracts를 이용하여 저자 작성

2006~2019년 OECD 국가들의 사회보장지출과 국가부채 부담을 같은 방향으로 움직여 온 것을 볼 수 있다. 기간 중 사회보장지출비중과 국가부채비율 평균이 각각 20%와 78%로, 우리나라는 아직까지 OECD 국가군 중 사회보장지출 비중과 국가부채비율이 평균 대비 낮은 저부담·저복지 군에 속해 있다.

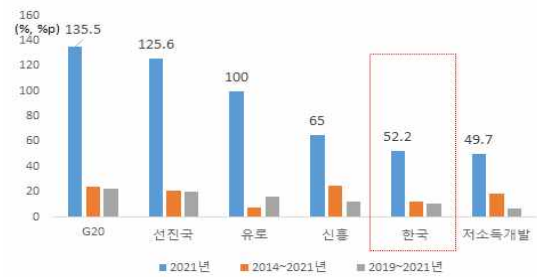
발제 자료를 재가공해 2014~2021년 중 국가부채비율 및 기간 중 변화폭을 비교하면, 2021년 기준 우리나라의 국가부채비율은 52.2%로 신흥국과 저소득개발국 사이에 위치하고, 2014년 이후 변화폭이나 2019년 이후 변화폭도 중간 수준이다. 따라서 현재 시점에서 글로벌 국가들과의 비교해 볼 때, 우리나라 국가부채 조달 여력이 앞으로의 사회보장지출 확대를 어느 정도는 감내할 수 있을 것으로 볼 수 있다.

그런데 일찍이 고령사회와 초고령사회 진입을 경험한 주요국의 경우를 보면, 노인인구비중이 고령사회의 14%에서 상승하며 국가부채비율이 평균 64%p 가량 높아진 것으로 나타난다. 노인인구 비중이 20%인 시점과 비교한 독일의 국가부채비율은 총 56%p, 일본은 68.1%p 높아졌고, 17% 시점과 비교한 영국은 53.3%p, 프랑스는 78.1%p 높아졌다. 2021년 우리나라 노인인구 비중은 16.5%이고 2025년경 초고령사회 기준이 되는 20%를 상회할 것으로 예상되는 점을 감안하면, 주요국들의 과거 경험은 향후 국가의 재정부담이나 이를 충당하기 위한 부채부담의 상승 속도가 매우 가파를 수 있음을 시사한다.

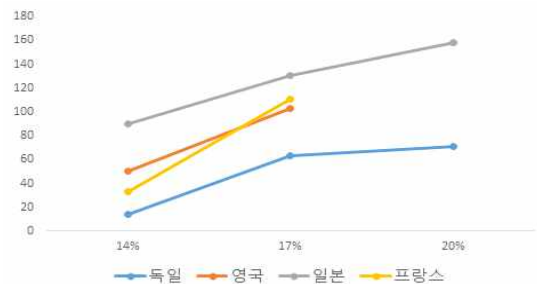
사회보장지출 비중 vs. 국가부채비율: 2006년, 2019년(%)



국가부채비율 및 변화폭: 2014~2021년(%,%p)



주요국의 노인인구 비중과 국가부채비율(%)



자료: OECD, StatExtracts, 김우철(2021.10), 국회예산정책처 “2020회계연도 결산 총괄분석 I”을 이용하여 저자 재작성

## 지속가능한 복지재정을 위해

앞서 살펴본 바와 같이 사회경제적 환경이 구조적으로 크게 바뀌는 시점에서 복지국가로의 전환기에 주어진 국가적 과제와 이를 감내하기 위한 재정의 과제를 풀어내기는 쉽지 않은 일이다. 이를 위해서는 재정의 투명성과 국가의 중장기 플랜, 국민적 합의가 필수적인 요소가 될 것이다. 당연히 무엇보다 가장 효과적인 것은 국가의 성장잠재력을 높이고 이를 사회구성원 전체의 혜택이 될 수 있도록 하는 방향일 것인데, 이를 차치하고라도 향후 복지재정의 지속가능성을 확보하기 위한 실질적인 대안의 검토와 실행이 필요한 시점이다. 이를 위해 그 어느 때 보다도 국가 재정의 효율적 운영이 필요한 것으로 보인다. 이를 위해 정부는 2025년 재정준칙(채무비율 60%, 통합재정수지 3%) 도입을 계획하고, 이번 국가재정운용계획에서 부처간 협업예산 활성화 등의 대안을 담았다. 그런데 지금의 부처 단위의 칸막이 예산구조 하에서 지출의 구조조정과 다부처간 예산의 공동운영 등 재정관리 방안은 그 실효성이 제약될 수 있다. 실제로 이를 가능하게 하기 위한 보다 근본적인 대안의 모색이 필요해 보인다. 불필요한 국가의 재정부담이 발생하는 부분을 최소화 하기 위해 그동

안 압축 복지의 경로에서 재정누수나 비효율적 지출이 이루어진 부분을 찾고, 국가의 재원이 필요한 부분에 배분될 수 있도록 성과목표를 분명히 하는 가운데 통합적으로 운영·관리될 수 있도록 하는 방향의 대안 모색이 필요해 보인다.

다음으로 국가의 부채수준이 60% 수준으로 빠르게 높아지고 있어, 부채 외 조세와 사회보장기여금의 부담 수준을 높이는 대안도 준비되어야 할 것이다. 그런데 이는 경제활동에 미치는 부정적 효과나 사회적 합의의 어려움 등을 감안할 때, 기존의 부담 수준을 높이기 보다는 효율성과 형평성 측면에서 부담의 주체와 범위를 확대하는 방향에서 우선적으로 검토되어야 할 필요가 있어 보인다. 당면하고 있는 사회경제적인 환경 변화는 경제구조가 바뀌면서 새로운 세원이 나타남을 의미하는 것이기도 하다. 공평과세를 실현하는 방향에서 우선 디지털 기업에 대한 과세 등 글로벌 조세환경의 변화에 조응하며 새로운 소득원이나 소비활동 등에 대한 적극적인 과세를 통해 재원을 확보할 필요가 있겠다. 이와 함께 현재의 조세구조와 과세체계에 대한 면밀한 검토를 통해 추가적인 과세 대상을 발굴하는 부분도 필요하겠다. 사회보장기여금의 경우에도 제도내 혹은 제도간 형평성과 연계 강화, 부담과 급여 체계의 합리화, 공공부조와의 역할 분담, 통합적인 운영·관리 등을 통해 적정한 부담과 불필요한 지출 축소가 가능하도록 하는 제도 개선이 이루어져야 할 것이다.