

건전재정포럼 제33차 정책토론회

# 복지제도 이대로 좋은가? - 지속가능 재정을 위한 제언 -

**일시** 2021년 6월 24일(목) 14:30~17:00

**장소** 한국프레스센터 19층 국화실

**주최**  건전재정포럼

**후원**  한국경제신문



## 진행 순서

\* 사회: 안병우 건전재정포럼 고문(前 국무조정실장)

~ 14:30	등록 및 감염병 예방 조치
14:30 ~ 14:40	인사말 ◦ 최종찬 건전재정포럼 대표 (前 건설교통부 장관)
14:40 ~ 15:20	주제 발표 : 복지제도 이대로 좋은가? ◦ 김원식 건국대 경제통상학부 교수
15:20 ~ 16:20	지정토론 ◦ 김용하 순천향대 IT금융경영학과 교수 ◦ 양재진 연세대 행정학과 교수 ◦ 최 균 한림대 사회복지학과 교수
16:20 ~ 17:00	질의 및 종합토론



주제 발표

복지제도 이대로 좋은가?  
지속가능 재정을 위한 제언

김 원 식 교수  
건국대학교 경제통상학부



# 복지제도 이대로 좋은가?: 지속가능 재정을 위한 제언

김 원식 (건국대)

건전재정포럼

2021. 6. 24

## 목차

- I. 서론: 지속가능 복지 Stress Test
- II. 문재인정부의 복지 현실
- III. 코로나가 만든 복지 현실
- IV. 정책방향
- V. 결론: 지속가능 재정을 위한 복지혁신

- 본 발제문의 작성과정에 많은 고견을 주신 건전재정포럼의 최종찬 대표님 외 운영위원님들께 감사드립니다. 본 발제의 내용은 발제자의 책임하에 작성된 것입니다.

## I. 서론

# 복지비의 증가에도 불구하고 사회안전망 위기

- 노동시장의 불안으로 인한 실업으로 양극화 심화
  - 최저임금제, 주52시간제, 비정규직 제로화 등 친노동입법 및 실행
- 복지 불만족 심화
  - 양적 확대에 따른 질적 부실화
  - 주관적 복지 불만족인구 비율 19.2%: OECD 주요선진국의 2배 수준
- 복지비 부담이 재정불안정(국가부채 증가)으로 전이
  - 국민들의 복지비 부담 한계
  - 문재인정부(2017~2020) 국가채무 186.7조원 증가(적자성 채무 142.2조원), GDP대비 48.4%(2020)
  - 박근혜정부(2013~16) 국가채무 136.9조원 증가(적자성 채무 106.8조원), GDP대비 38.3%(2016)
- 복지관리비(인건비) 상승: 복지비 누수
  - 공공기관의 비정규직 정규직화
  - 공무원 증원
    - 문정부 출범 후 공무원 9만2천명 IMF~2017년 8만7천명 증가

# 복지비의 증가에도 불구하고 사회안전망 위기

- 복지시스템의 부실관리
  - 사각지대: 비정규직 증가 및 노동시장 이탈로 소득파악 곤란/ 긴급 대응 미흡
  - 중복급여: 중앙부처간, 중앙정부와 자치단체간 포퓰리즘 복지 경쟁
- 5대 사회보험의 재정부실화 및 시스템 낙후
  - 국민연금
  - 건강보험/ 장기노인요양보험
  - 고용보험
  - 산재보험 등
- 2000년 기초생활보장제도의 도입 및 정착에도 불구하고 기본소득 등 신제도 요구 및 양산 중

복지제도 이대로 좋은가?

5

# 지속가능 복지 Stress Test

- 복지비 지출이 빈곤률을 줄이고 있는가?
- 복지비 지출이 양극화를 해소하고 있는가?
- 복지제도가 다음세대에 부담을 전가하는가?
- 복지비 지출이 국민들의 복지만족도를 개선하는가?
- 복지제도가 장기적으로 생산성 향상에 기여하는가?

복지제도 이대로 좋은가?

6

## II. 문재인 정부의 복지 현실

### 문재인정부의 복지와 재정 1

- 정부예산의 48%(2021년도 기준)를 보건 복지 고용 및 교육 부문에 사용하면서도 사회안전망은 개선되지 못하고 있음: 2021년도 총지출 555.8조원, 보건·복지·고용 부문 199.9조원, 교육 부문 71조원.
  - 노동시장의 불안으로 인하여 실업으로 양극화 심화가 심화되고 있음.
    - 최저임금제, 주52시간제, 비정규직 제로화 등 친노동입법으로 청년, 노인, 여성, 중소기업 근로자들이 실업 및 비정규직 일자리로 내몰림.
  - 복지 불만족이 심화되고 있음.
    - 양적 확대에 따라 다양한 복지 욕구를 충족시키지 못하고 있음.
    - 국가비교에 있어서 '주관적 복지 불만족인구 비율'은 19.2%로 OECD 주요선진국의 2배 수준임: 미국 9.30%, 영국 6.005, 독일 9.3%, 프랑스 8.70% 등(OECD, Better Life Initiative 2020)

## 문재인정부의 복지와 재정 2

- 복지비 부담이 재정불안정 및 국가부채의 증가로 전이되고 있음: 2021년도 보건복지고용예산은 19조4천억원이 증가하면서 재정수지는 38조2천억원이 적자가 됨. 즉, 복지부문이 재정적자의 51.1%의 기여를 함.
  - 문재인정부(2017~2020) 국가채무 186.7조원 증가(적자성 채무 142.2조원), GDP대비 48.4%(2020)
  - 박근혜정부(2013~16) 국가채무 136.9조원 증가(적자성 채무 106.8조원), GDP대비 38.3%(2016)
- 국민들의 복지비 부담이 한계에 이르고 있음: 국민부담율은 2020년 27.7%임. 2017년 24.8%이후 7년 연속 상승 중임.
  - 사회보험의 적자 및 기초연금 및 무상복지의 확대는 향후 국민부담율을 더 끌어올릴 것임.
- 복지비의 증가와 함께 확대된 복지제도를 관리하기 위한 공공부분의 증원이 이어지고 있음: 우리나라는 선진국과 달리 정부예산에서 일반행정부의 비중(6.4%, 2021)이 늘어나고 있음.
  - 공공기관의 비정규직 정규직화가 이루어지고 있음.
  - 문재인 정부의 출범 이후 공무원은 9만2천명이 증가했고, 이는 IMF~2017년 8만7천명 증가 인원보다 많음.

복지제도 이대로 좋은가?

9

## 문재인정부 복지의 문제들 1

- 보편적 포용적 복지를 목표로 복지비 지출은 급격히 늘어나고 있음에도 비효율이 심각함: 사각지대와 중복급여
  - 사각지대가 감소하지 않고 있음.
    - 고용감소, 비정규직 증가 및 노동시장의 이탈로 생활이 어려워지는 근로자들이 늘어나고, 이들에 대한 긴급 생활지원이 부실함.
    - 사회보험의 가입률에서 비정규근로자들은 국민연금 61.7%, 건강보험 64.9%, 고용보험 74.4%에 불과함 (2020년도 기준). 반면 정규근로자들은 95%이상 가입 중임.
    - 빈곤층 대비 복지수혜 비율은 22.4%로보고됨(복지부, '2019년도 성과계획서').
      - 빈곤층 907만명 가운데 복지수혜 기초생활수급자와 차상위계층 203만 명임.
    - 복지사각지대 지자체별 처리현황에 따르면 35만명을 발굴하여 13만명만 지원함(사회보장정보원, 김승희 의원실, 2019.3).

복지제도 이대로 좋은가?

10

# 문재인정부 복지의 문제들 2

- **중앙부처간, 중앙정부와 자치단체간 포플리즘 복지 경쟁으로 중복급여가 늘어나고 있음.**
  - 사회보장급여의 이용·제공 및 수급권자 발굴에 관한 법률(제9조 1항)은 “사회보장급여는 지원대상자가 현재 제공받고 있는 사회보장급여와 보장내용이 중복되도록 하여서는 아니 된다.”

중복현금 지원대표 사례

노인 일자리	보건복지부	시니어인턴십	고령자 채용 후 3개월 이상 고용 유지 시 6개월까지 월 최대 45만원 지원
	고용노동부	신중년적합직무고용지원금	고령자 채용 시 월 최대 80만원 1년간 지원
노인 지원	보건복지부	기초연금	65세 이상 노인 중 소득 하위 70%에 월 최대 30만원 지급
	지방자치단체	각종 노인수당	기초연금 수급 여부와 상관없이 노인들에게 '공로수당' '노인수당' 등 지급
청년 자산 형성	중소벤처기업부	청년재직자 내일채움공제	청년재직자에게 2~3년 동안 일정 금액 지원
	전라남도	청년희망 디딤돌통장	청년과 지자체가 매달 10만원씩 36개월간 공동 적립
	경기양평군	청년 통장	청년과 지자체가 월 14만원씩 36개월간 공동 적립
청년 구직 지원	고용노동부	국민취업지원제도	취업 지원 목적으로 50만원씩 6개월간 지급
	서울시	청년수당	취업 지원 목적으로 청년 10만 명에게 월 50만원씩 6개월간 지급
	경기도	청년구직지원금	취업 지원 목적으로 월 50만원씩 6개월간 지급
아동 지원	보건복지부	아동수당	만 7세 미만 아동에게 월 10만원의 수당 지급
	충청남도	아기수당	12개월 이하 아이에게 매달 10만원씩 지급
	강원도	양육기본수당	48개월 이하 아이에게 4년 동안 월 30만원씩 지급

출처: 한국경제신문, “[단독] 내년 현금복지 ‘중복살포’ 만 23조”, 2019.11.14

○ 전체 복지사업 대비 중복사업 현황(사회보장정보시스템 등록기준, '17.8월)

구분	전체 사업			중복 사업		
	계	행복e음	범정부	계	행복e음 (사전차단)	범정부 (사후통보)
사업 수	347개	77개	270개	85개 (중복유형:163종)	60개 (중복유형:101종)	25개 (중복유형:62종)
사업 운영 예산 (추정치)	75.1조	42.8조	32.2조	36.2조	30.8조(85%)	5.4조(15%)

출처: 중앙일보, “[단독] 지난해 복지재정 최대 142억 중복지급...” 부처간 정보 교류 개선해야”, 2017.10.16

복지제도 이대로 좋은가?

# 문재인정부 복지의 문제들 3

- **5대 사회보험의 재정부실화 및 시스템 낙후가 심각함.**
  - 국민연금
    - 국민연금 4차재정재계산(2018)에서 2041년 수지균형이되고 기금고갈이 2057년으로 3차재계산보다 3년 단축되는 결과에도 불구하고 국민연금개혁에서 직무유기를 하고 있음.
    - 재계산위원회가 제출한 4지선다형 대안 역시 위원회의 독립성에 문제가 있음.
  - 건강보험
    - 2020년 건강보험 진료비는 86조9천억원으로 전년비 0.6% 증가함.
      - 65세 이상 노인진료비는 43.1%임. 2018년 40.8%, 2019년 41.4%였음. 노인인구 비율은 15.7%로 평균보다 약 2.9배 더 사용하고 있음.
    - 건강보험료는 2017년 6.12%에서 2021년 6.86%로 0.74%p인상됨. 요율인상율은 매년 2~3% 수준임.
    - 건강보험에서 원격의료, DRG(포괄수가제)의 확대, 진료체계 개혁 등 진료비 절감 노력은 거의 이루어 지지 않고 있음.
  - 산재보험
    - 산재보험의 흑자에도 불구하고 산재사망은 OECD최고 수준으로 줄지 않고 있음.
      - 산재사망율(만명당): 2020년 1.09, 2019년 1.08, 2016년 0.96(최저수준)
  - 고용보험
    - 코로나이전부터 급여확대가 이루어지고, 코로나로 실업자에 대한 지원이 폭증하면서 고용보험기금이 고갈되고 보험료 인상이 필요함.
    - 고용보험 적립금이 2017년 10조3천억원에서 **2021년 현재 2조7천억원의 적자로 추정됨.**

복지제도 이대로 좋은가?

## 문재인정부 복지의 문제들 4

- 2000년 기초생활보장제도의 도입 및 정착에도 불구하고 빈곤율이 감소하지 않고 있음.
  - 특히 비빈곤층을 대상으로 하는 보편적 복지, 기본소득 등 신제도의 도입 및 요구가 늘어나고 있음.
- 정부의 소득재분배정책이 거꾸로 소득재분배를 악화시키고 사회적 갈등을 유발하고 있음.
  - 코로나의 수혜자인 ICT 및 비대면 기업들은 성과급 잔치와 이에 따른 배분 등의 갈등을 낳고 있는 반면 피해기업들로서 대면이 필요한 영세 자영업자는 습관적 실업과 실업급여로 생계를 이어가고 있음.
  - 보편적 복지가 역진적으로 작동하고 있고 기본소득 논쟁은 기존의 소득재분배시스템을 붕괴시키고 있음.
  - 5030의 7번째 국가에 속하는 우리나라 빈곤층의 특성은 과거와 달리 열심히 노력해서 살아왔음에도 사회적 흐름에 편승하지 못한 낙오층(Left-behind)임.
    - 특히 평준화 공교육은 이들의 기회를 상실하게 하고, 부모찬스를 키우면서 양극화를 확대함.

복지제도 이대로 좋은가?

13

## 서론: 문재인정부 복지의 문제들 4

- 사회적으로 다양한 양극화가 심화되고 있고, 이에 따른 최근의 복지 논점들은 다음과 같음.
  - 기업
    - 대기업 vs 영세 중소기업/자영업
    - 대면기업 vs 비대면기업
    - ICT기업 vs 전통기업
    - 영업손실 보상해야 하나?
  - 개인
    - 고소득층 vs 저소득층(취약계층)
    - 대기업 정규직 vs 중소기업 비정규직
    - 중고령층 vs 청년층
    - 자산계층 vs 근로계층
    - 자가보유자 vs 무주택자
    - 자산양극화
      - 순자산5분위비율: 166.64배(2020), 125.60배(2019)
      - 부동산/자산 비율: 77.1%(5분위), 29.6%(1분위)
    - 기본소득 필요한가?

복지제도 이대로 좋은가?

14

# 복지비 추이

- 문재인정부의 보건·복지·노동의 예산 연평균 증가율은 총예산증가율보다 2.3%p 높고, 학령인구의 감소에도 불구하고 교육예산도 증가함.

<표> 연도별 복지예산 지출추이

(단위: 조원, %)

	보건·복지·노동		교육		예산총계
	금액	구성비	금액	구성비	
2014	106.4	29.9%	50.7	14.20%	355.8
2015	120.4	31.3%	52.9	13.80%	384.7
2016	126.9	31.8%	55.1	13.80%	398.5
2017	131.9	32.2%	59.4	14.50%	410.1
2018	144.6	33.4%	64.2	14.80%	432.7
2019	163.2	34.3%	70.8	14.80%	475.4
2020	180.5	35.2%	72.6	14.10%	512.3
2021	199.7	35.8%	71.2	12.76%	558.0
연평균 증가율 ('17~'21)	8.7%		3.8%		6.4%

- 출처: 국회예산정책처

복지제도 이대로 좋은가?

# 소득재분배효과 국제비교

- 2018년은 163조원의 복지예산으로 3.2%의 빈곤율을 낮춤(0.199에서 0.167로). 1%의 빈곤율을 낮추는데 50조9천억원의 비용이 듦.
- 2017년 131조원의 복지예산으로 빈곤율 2.4%, GINI계수 0.05 낮춤.

<표> 주요국 소득재분배 효과(빈곤율)

	소득재분배전			소득재분배후		
	2000	2010	2017	2000	2010	2017
스웨덴	0.27	0.28	('18) 0.25	0.05	0.09	('18) 0.09
노르웨이	0.24	0.26	('18) 0.26	0.06	0.08	('18) 0.08
덴마크	0.23	0.24	('16) 0.25	0.05	0.06	('16) 0.06
스페인	..	0.35	0.35	..	0.15	0.15
이탈리아	0.28	0.32	0.33	0.12	0.13	0.14
그리스	..	0.32	0.33	..	0.14	0.12
영국	0.31	0.32	('18) 0.29	0.11	0.10	('18) 0.12
미국	0.26	0.28	0.29	0.17	0.17	0.18
한국	..	0.17	0.20	..	0.15	0.17

출처: OECD

복지제도 이대로 좋은가?

# 소득재분배효과 국제비교

- 현재의 복지정책으로는 재정의 재분배정책 수행 불가능함.
  - 복지개혁이 전제된 재정지출이 필요함.

<표> 주요국 소득재분배 효과(지니계수)

	소득재분배전			소득재분배후		
	2000	2010	2017	2000	2010	2017
스웨덴	0.45	0.44	(‘18) 0.43	..	0.34	(‘18) 0.28
노르웨이	0.43	0.42	(‘18) 0.43	..	0.31	(‘18) 0.26
덴마크	0.42	0.43	(‘16) 0.45	0.23	0.25	(‘16) 0.26
스페인	..	0.51	0.51	0.26	0.25	0.33
이탈리아	0.47	0.50	0.52	..	0.34	0.33
그리스	..	0.52	0.53	0.36	0.38	0.32
영국	0.51	0.52	(‘18) 0.51	0.24	0.27	(‘18) 0.37
미국	0.48	0.50	0.51	0.35	0.34	0.39
한국	..	0.34	0.31	0.32	0.32	0.36

출처: OECD

복지제도 이대로 좋은가?

# 고령화

- 노인부양비는 한국은 2020년 22명에서 2060년 83.1명으로 가장 높은 수준이 됨.

<그림> OECD 국가별 노년부양비 비교: 2020 vs 2060연금

단위: 100명당 명



자료: OECD, 「OECD Economic Surveys: Korea 2020」, 2020

복지제도 이대로 좋은가?

## 고령화 재정리스크

- 2050년 세수증액이 안될 경우 누적된 국가부채총액은 2050년 306조원 (2020년 불변가격)이 됨. 이는 의무지출에 따른 고령화 국가부채가 됨.

<표> 문재인 정부의 노인재정 장기 추계 (2020 기준가격, 십억원)

연도	65세 이상 인구 (천명)	기초연금	건강보험		노인장기요양보험		정부 부담금합계	세수 증액 수요(1)
		정부 부담금	노인 급여비	정부 부담금	요양비	정부 부담금		
2015	7,847	10,334	24,482	3,011	7,533	1,507	14,852	-
2016	8,175	10,766	25,505	3,137	7,848	1,570	15,473	621
2017	8,595	11,319	26,815	3,298	8,251	1,650	16,267	794
2018	9,009	11,865	28,109	3,457	8,649	1,730	17,052	785
2019	9,444	12,437	29,464	3,624	9,066	1,813	17,875	822
2020	10,000	13,169	31,198	3,837	9,600	1,920	18,927	1,052
2030	15,957	21,015	49,784	6,124	15,318	3,064	30,202	7,130
2040	22,394	29,493	69,870	8,594	21,499	4,300	42,387	14,263
2050	26,465	34,854	82,569	10,156	25,406	5,081	50,091	15,807

- 출처: 김원식, 김상겸, "현 정부의 노인정책이 재정건전성과 국가부채에 미치는 영향, 한반도선진화재단, 2020.2
- 1인당 노인 비용을 추정하고, 노인인구 수를 적용함.
- (1) 재정적자 요인은 세수 연 2% 증가, 해당 부담금의 할당액이 세수의 6.48%(2020년 기준), 가정 시 추가적 세수증가액임.

복지제도 이대로 좋은가?

19

## 재정위기

- 재정구조의 이상 현상
  - 지출부문에서 의무지출 비중이 2018년 50.6%로 반을 넘어섰고, 2020년 49.9%다소 감소했으나 이후 계속 상승하여 2050년에는 60.2%로 추정됨 (국회예산정책처 추계).
  - 의무지출의 비중 상승은 정부의 재량적 지출을 줄여서 재정의 경기조절 능력을 상실함.
  - 국가부채의 급증은 대부분 재분배정책/복지 에서 발생하고 있음.
    - 재분배정책의 개선효과는 매우 낮음.
    - 우리나라 성장기의 부채는 성장정책에서 발생하고, 저성장기는 복지정책에서 발생하고 있음
- 불경기 및 코로나로 인한 연속된 추경으로 인한 국가부채 증가
  - 2020년 4차(2020년도 국가채무 106조원 증가), 2021년 2차 이상의 추경 가능성 높음.
  - 국가부채는 2020년 현재 GDP 대비 40%이상 상승 중이며, 실제로는 100%이상 수준임. 경제가 저성장할 경우 부채비율의 분모가 하락하여 비율이 급등할 것임.
- 잠재성장을 하락
  - OECD는 우리나라 잠재성장이 3.0%(2005~2020)에서 1.2%(2020~2060)로 하락할 것으로 추정함.
- 국가부채의 증가 → 국가신용도 하락 → 국채 이자율 상승 → 적자재정의 자금조달비용 상승 → 악순환
- 정부의 '재정준칙안'은 부채비율 한도 설정 후 곳감 빼 먹기와 같음. 이는 공유지의 비극의 형상으로 Tragedy of Free Money임.
- 해외 코로나 부도
  - 외국의 디폴트는 국내경제에 도미노현상으로 이어질 가능성이 높음.
    - IMF위기는 태국, 인도네시아, 한국, 러시아 브라질 순으로 진행됨.
    - 2020년 해외 디폴트 6개국: 아르헨티나, 벨리즈, 에쿠아도르, 레바논, 수리남, 잠비아)
    - 전세계 국내총생산 대비 총부채는 2019년말 320%, 2020년 365%(추정)

복지제도 이대로 좋은가?

20

# 국민부담의 한계

- OECD 국가 중 가장 빠른 국민부담을 증가율을 보임.
  - 27.3%(2019), 24.7%(2016), 23.1%(2013)
- 사회보험의 적자로 인한 보험료 인상요인이 매우 큼.
  - 국민연금의 재정안정화를 위하여 보험료를 9%에서 15~30%까지 인상해야 함.
    - 국민연금 개혁이 지연되면 지연될 수록 수급권이 급속히 늘어나므로 연금 개혁은 빠르면 빠를 수록 좋음.
  - 국민들의 보장성 강화요구 및 고령화로 건강보험료(6.67%) 및 노인장기요양보험 (6.67%의 10.25) 7%대에서 10% 이상까지 인상해야 함.
  - 고용보험기금의 고갈 및 향후 대량실업에 대응하기 위하여 고용보험료 2%대에서 3%대로 (실업급여보험료율 1.6%)인상해야 함.
    - 고용보험 적립금: 2017년 10조3천억원, **2021년 -2조7천억원(추정)**
- 근로자 부담의 한계
  - 저출산 심화됨: 세계 최저수준의 출산율 (0.84명, 2020)
  - 성장잠재력 및 생산성 하락으로 인한 임금상승률 저하

복지제도 이대로 좋은가?

# 재정현황

- 개인부채의 증가(1,998조원, 2020)는 금융시장의 붕괴로 이어지고 금융시장의 정상화를 위하여 정부재정이 투입될 가능성이 높음.
  - 금리인상으로 이자부담 증가할 가능성 높음 (2021년 기준금리 0.50%). 0.25%인상시 금리부담은 50%상승하는 결과 낡음.



출처: 중앙일보, "한 가계 빚 증가속도 1위... 기업 가계부채 4000조 돌파", 2021.4.14



복지제도 이대로 좋은가?

- 복지부문의 의무지출 가운데 연금부문의 의무지출(확정급여 형임을 가정) 비중은 2020년 43.3%에서 2050년 62.7%, 2070년 71.6%로 상승함.

<표> 복지분야 의무지출: NABO 장기전망

(단위: 조원, %)

항목	세부내역	2020	2030	2040	2050	2060	2070	연평균 증가율
복지분야 의무지출 (GDP 대비 비율)		127.5 (6.6)	193.2 (8.0)	263.8 (9.4)	333.0 (10.6)	393.7 (11.5)	437.6 (12.0)	2.5
공적 연금	국민연금	29.2	58.6	102.5	154.0	204.7	242.1	4.3
	사학연금	4.5	6.3	7.7	8.8	10.3	12.5	2.1
	공무원연금	18.2	26.2	33.2	40.2	45.9	49.8	2.0
	군인연금	3.5	4.6	5.7	6.7	7.7	8.7	1.8
	소 계	55.4	95.8	149.0	209.6	268.5	313.1	3.5
사회 보험	건강보험	10.1	17.2	19.2	20.4	21.2	21.7	1.5
	노인장기요양보험	1.4	2.5	2.7	2.9	2.9	2.9	1.5
	고용보험	14.6	13.1	14.3	15.2	15.7	16.2	0.2
	산재보험	5.6	6.7	7.4	7.7	7.8	7.8	0.7
	소 계	31.7	39.6	43.6	46.2	47.7	48.7	0.9
공공 부조	국민기초생활보장	13.5	20.5	26.9	30.3	31.4	31.2	1.7
	기초연금	13.3	22.3	30.1	33.8	34.1	32.5	1.8
	영유아보육	3.4	3.8	3.3	2.9	2.4	2.5	-0.6
	아동수당	2.3	1.8	1.5	1.1	0.8	0.7	-2.5
	소 계	32.5	48.4	61.8	68.1	68.7	66.8	1.5
복지 분야 기타	보훈	4.7	5.4	5.3	5.0	4.9	5.0	0.1
	기타 복지	3.2	4.0	4.1	4.1	4.0	4.0	0.5
기타	소 계	7.9	9.5	9.3	9.1	8.9	9.0	0.3

복지제도 이대로 좋은가?

## 사회안전망의 위기

- 비정규근로자의 사회보험 가입율은 개선되지 않고 있음.
- 경제구조의 변화에 따라 비정규근로자의 비중이 줄지 않을 것으로 보이므로 사회보험의 가입율은 상승하지 않을 수 있음.

<표> 근로자 사회보험 가입률(2020)

• 단위: %

	고용보험	건강보험	국민연금	산재보험	퇴직연금
전체근로자(특수형태제외)	90.3	91.1	91.3	97.8	50.2
정규근로자	94.4	98.5	98.3	97.9	58.9
비정규근로자(특수형태제외)	74.4	64.9	61.7	97.5	23.8
재택/가내근로자	76.2	78.7	80.2	100	30.2
파견/용역근로자	96.2	96.1	94.9	99.7	43.4
일일근로자	55.8	20.2	20.5	97.7	2.1
단시간근로자	81.1	79.0	77.6	95.7	20.3
기간제근로자	86.2	93.1	86.6	99	44.9
한시적근로자	43.9	41.4	39.5	85.4	7.6

• 출처: 고용노동통계, 통계DB

복지제도 이대로 좋은가?

# 빈곤층의 복지 소외

- 2021년 1/4분기 공적이전의 크기가 소득이 적은 1분위에서 가장 낮음. 전년 대비 증가율도 2, 3, 4 분위보다 낮음. 정부지출의 역진성이 심각함.
- 소득이 적은 1분위의 근로환경이 크게 악화됨을 보임.(근로소득 감소율 -3.2%)

<표> 코로나 소비 동향: 소득 5분위별 소비지출(2021 1/4)

단위: 천원, %, 전년동분기 대비

	1분위		2분위		3분위		4분위		5분위	
	증감(률)									
가구원수(명)	1.47		1.88		2.4		2.78		3.31	
가구주연령(세)	63.2		52.9		49.9		49.1		49.2	
소득	910	9.9	2,301	5.6	3,618	2.9	5,370	1.2	9,714	-2.8
경상소득	902	9.9	2,286	5.7	3,597	3.3	5,318	1.8	9,393	-1.8
근로소득	171	-3.2	1,150	-1.5	2,239	6.5	3,484	-0.7	6,842	-3.9
사업소득	87	-1.5	401	2.6	694	-11.8	1,042	-3.7	1,611	4
재산소득	13	21.7	20	7.2	23	-24.7	33	25.7	75	-28.8
이전소득	631	15.8	716	22	642	13.5	759	24.2	866	9.3
공적이전	436	23.1	508	37.0	458	29.5	540	48.2	542	8.5
사적이전	195	2.2	209	-3.6	184	-13.1	219	-11.2	324	10.5
비경상소득	8	5.2	15	-11.5	21	-33.8	52	-36.9	321	-24.7
가계지출	1,306	8.9	2,007	2.9	2,854	2.8	3,870	-1.6	6,417	-0.6
소비지출	1,125	9.8	1,623	2.3	2,217	5.7	2,845	-1	4,282	-0.7
비소비지출	182	3.4	385	5.6	637	-6.2	1,025	-3.1	2,135	-0.4
처분가능소득	728	11.6	1,917	5.6	2,981	5.1	4,345	2.2	7,580	-3.4
흑자액	-397	-6.7	294	28.4	763	3.5	1,500	8.9	3,297	-6.7
흑자율(%)	-54.5	-2.5p	15.3	2.7p	25.6	-0.4p	34.5	2.1p	43.5	-1.5p
평균소비성향(%)	154.5	-2.5p	84.7	-2.7p	74.4	0.4p	65.5	-2.1p	56.5	1.5p

- 출처: 가계동향조사

복지제도 이대로 좋은가?

25

## III. 코로나가 만든 복지 현실

## 국민(복지수요자)들의 수요 변화

- **코로나는 국민들의 건강 및 의료에 대한 관심을 극대화함.**
  - 스스로의 건강 관리 및 새로운 의료 기술에 대한 욕구가 증가함.
    - 방역과 백신에 대한 관심과 정부 정책에 대한 의료 수용도가 높아짐.
    - 병의원에 대한 방문이 어려워지면서 시범적 원격의료 기법들에 대한 국민들이 긍정적 평가를 하고 있음.
      - 복지부, 원격의료 시범사업분석결과, “전반적 만족도 77%”, 2015.5. 21
      - 은평성모병원, 전화진료만족도 87% (2021.2.23~3.8)
      - 일본은 2015년도 도입함.
    - 로봇 등 의료 신기술의 활용이 늘어남.
- **주택근무가 늘어남에 따라 주택의 활용도가 단순 주거에서 육아 및 업무로 확장됨.**
  - 주택근무를 위한 주거생활 환경에 대한 변화욕구가 발생함.
  - 정부의 주택정책 실패로 주택가격이 급속히 상승하고 가격상승에 대한 기대가 높아지면서 주거서비스 비용이 급등함.
    - 보유세 인상은 가정의 생활비를 인상시킴으로써 가처분소득을 감소시킴.
    - 주택가격의 상승은 주택관련 건강보험료 등 준세금의 증가로 이어짐.
    - 보유세의 인상은 전월세 세입자에 대한 전가로 이어지서 전월세가 상승하거나 품귀됨.
      - 주거서비스의 가격을 인하시키는 공공주택의 공급요구가 복지차원에서 제기됨.

## 국민(복지수요자)들의 수요 변화

- **경제사회적 불안이 무상복지를 정치적으로 활용하게 하고 국민들은 소득수준에 관계없이 소득보전의 수단으로 정부의존도를 높임.**
  - 재난지원금
    - 현금성 재난지원금에 대한 국민들의 요구가 높아짐.
  - 손실보상
    - 자영업자를 중심으로 정부의 강제적 lockdown에 대한 손실보상 요구함.
  - 기본소득
    - 대량실업의 우려에 대한 대안으로 적극적 경제활성화 보다는 기본소득이 정치적 이슈로 떠오름.

# 서론: 국민(복지수요자)들의 수요 변화

- **노동시장이 전통/내수산업의 근로자와 ICT를 중심으로 한 신산업/수출중심산업 근로자로 양극화 개편되고 있음.**
  - 내수산업에서 실업이 증가함.
  - 비대면 및 노동시장의 경직화는 정규직을 기피하게 되고 비정규직 채용을 늘임.
  - 재택근무는 집에서 머무르는 시간을 늘리고, work and life balanc를 선호하는 결과를 냄.
  - On-off line 병행
  - 일과 가정의 양립
- **교육시장이 급격히 변화하고 있음.**
  - 코로나사태로 비대면이 늘고, 이에 따른 소득계층간 학력 저하가 심각함.
    - 사교육 수요가 증가함.
  - On line 수업이 늘고, On-Off line 수업의 병행을 선호함.
  - 노동시장 수요의 변화에 따라 수학, 코딩 등 교육 내용의 혁신이 요구되고 이에 따른 인력 양성 수요가 증가함.
- **정부의존도가 높아지면서도, 정부에 대한 신뢰도가 하락함.**
  - 재난지원금의 지급과정에서 정치권의 늦장 대응은 국민들의 정부신뢰도를 낮춤.
  - 방역 중심의 코로나사태는 위기대응력의 한계를 보임.
  - 복지부분의 비효율적인 전달체계 및 공공 중심의 복지를 강화함에 따라 만족도가 떨어지고 예산이 낭비되고 있음.

복지제도 이대로 좋은가?

29

## IV. 정책방향



## 복지사각지대 해소

- 기초생활보장제도를 현금급여 중심에서 질적 서비스중심의 전환
  - 주택급여는 공공주택의 수혜로 전환 등
- 빈곤가구의 모니터링시스템 구축
  - 위치추적, CCTV, 빅데이터, AI 등 ICT기술 적극 도입
- 'Play or Pay' 도입 : 중앙정부의 복지예산을 자치단체에 이양하고, 일정 기준을 충족시키지 못하면 환수함.
  - 자치단체의 정책목표는 주민복지임.
- 자치단체별 상대적 빈곤인구 억제 목표를 설정하고 성과에 따른 차등 자치단체 교부금제도 적용.

## 중복복지 조정

- 각부처의 복지관련 업무를 조정할 수 있는 분야별 콘트롤 타워를 구축함.
  - 청년, 여성, 노인, 빈곤층 부문 등
- 부처간 지원대상을 중심으로 유사 업무 분야를 조정하고 집중화함.
  - 유사 복지정책 정리
  - 인적 조정
- 중앙정부의 개인별 투명한 공적이전 정보 통합시스템을 구축함.
  - 여러제도로 지원을 받을 경우 공적지원금 총액 상한제를 도입함.

## 사회보험시스템의 조정

- 사회보험료 징수시스템의 국세청 이관
  - 국민건강보험의 보험료 징수체계를 소득중심으로 전환하고 국세청에서 보험료 징수업무를 담당함.
- 건강보험과 산재보험 환자의 진료체계 통합
  - 작업장에서의 사고와 작업장외에서의 사고 구분이 어려움.
- 건강보험과 노인장기요양보험의 기능을 통합한 노인건강보험의 도입
  - 노인장기요양은 진료와 병행하는 것이 효과적임.
- 사회보험청의 신설
  - 각 사회보험시스템의 혁신과 사회적 변화에 대응하는 정책을 수행할 필요가 있음.
- 광역 자치단체별 재정 분리 및 사회보험 차별적 적용
  - 다양한 특성의 5천만 인구를 하나의 제도에서 운영하는 데는 한계가 있음.
  - 지역별로 차별화하는 것이 바람직함.
- 민영 사회보험 활성화로 사회적 위험에 대한 위험을 분산관리(Risk Pooling)함.
  - 국민연금, 퇴직연금, 개인연금, 노후일자리 간의 다층 구조화
  - 국민건강보험과 민영건강보험의 조화
  - 민영산재보험 활성화
  - 민영보험시장에 대한 규제 완화

복지제도 이대로 좋은가?

35

## 기초생활보장제도: 자치단체별 차등화 및 서비스중심의 급여 체계 구축 외

- 자치단체별로 차등화하여 급여수준을 결정함.
  - 5천만인구를 하나의 제도에서 운영할 경우 지역별 수혜만족도가 다름.
- 현금중심에서 바우처를 활용한 서비스 중심의 지원으로 전환함.
  - 현금급여는 복지공급체계가 충족되지 않으면 복지개선효과 없음. 복지서비스의 가격을 인상하여 실질 구매력이 하락함.
- 기초생활보장은 상시 가능하도록 하기 위하여 생계 위기에 대한 신속 지원시스템을 강화함.
- 기회의 형평성을 보장하여 빈곤의 탈출이 가능하도록 기회보장 시스템을 강화하고, 근로유인을 제고함.

복지제도 이대로 좋은가?

36



## 국민건강보험: 기금화, 자치단체별 재정분리 외

- 국민건강보험 재정을 기금으로 전환하여 국회에서 보험료를 결정함.
  - 보험료와 급여는 건강보험정책심의위원회에서 가입자, 공급자, 정부가 협의하여 결정됨.
    - 가입자의 급여확대 요구 및 공급자의 가격결정 요구로 건강보험 재정의 절감 노력이 부족함.
- 국고지원금제도(보험료 예상수입의 수입의 20%) 폐지하고 의료급여 재원을 전환함.
  - 정부지원금이 취약계층을 대상으로 사용되도록 함.
  - 정부지원금은 의료이용자 전체에 대한 평균적 지원임.
  - 의료이용액은 고소득자일 수록 높음.
- 광역별 건강보험 재정분리 운용하고 광역별 보험료를 차등화함.
  - 지역별 의료시스템을 구축하도록 하여 가입자들의 의료비를 절감하도록 함.

## 국민건강보험: 소득중심 부과체계, 노인건강보험의 도입 외

- 소득중심으로 건강보험료 부과체계를 개편함.
  - 재산에 대한 보험료 부과는 사실상 보유세를 부과하는 것이며 가입자의 생계비에 압박이 됨.
- 국민건강보험에 원격의료를 급여화함.
  - 코로나사태 이후 원격의료의 이용이 적용됨에 따라 만족도가 개선되는 것으로 보고됨.
- 국민건강보험과 민영건강보험간의 건강위험을 분산하도록 함.
  - 의료위험은 하나의 제도로 보장받는데 한계가 있음.
- 노인장기요양보험은 노인건강보험의 도입으로 전환함.
  - 75세 이상의 노인을 대상으로 진료와 요양을 급여로 하는 노인건강보험을 도입함.

## 고용/산재보험: 고용안정 능력개발사업 정부부담으로 복지공단과 산업안전보건공단 통합 외

- 고용보험
  - 실업급여사업의 보험증립적 원리를 적용함.
    - 실업급여의 수급 회수 및 총액을 제한함.
    - 실업급여 수급자 통계(등록실업율)를 이용하여 고용정책을 펴.
  - 고용안정 능력개발사업은 정부와 자치단체 예산으로 부담함.
    - 이들 사업은 보험과 관련이 없으며 자치단체 경제활성화의 수단임.
  - 실업급여사업은 복지급여와 연계하여 지급함.
  -
- 산재보험
  - 산재진료비 부담은 건강보험으로 전환함.
    - 작업장 산재와 작업장외 사고의 구분이 어려움.
  - 산재공단은 산재 보상 및 연금, 근로자 재활, 재교육 등 현장 복귀 중심으로 전환함.
  - 복지공단 및 산업안전공단 통합함으로써 산재억제의 효율성을 강화함.

복지제도 이대로 좋은가?

41

## 기본소득: 기초생활보장제도의 강화

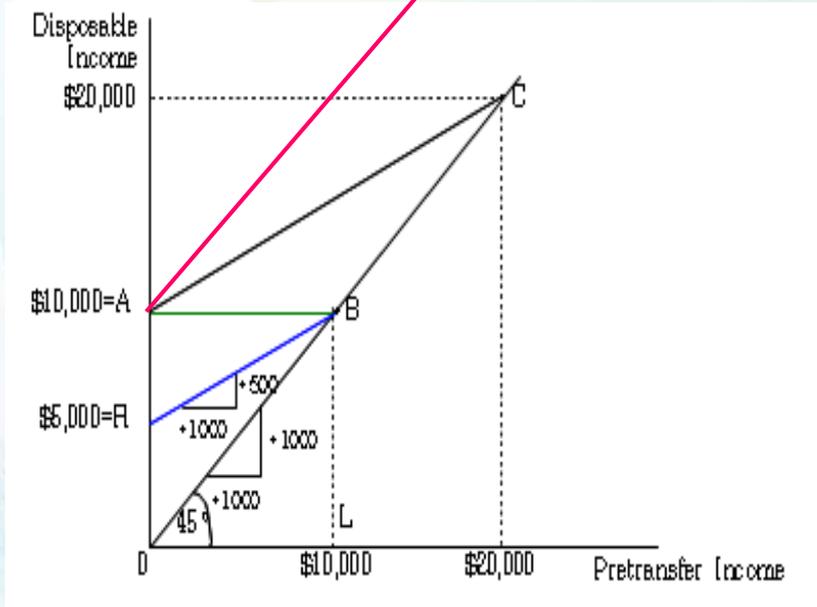
- 기본소득의 개념은 다양함.
  - Type A: 조건없이 모든 구성원에게 정기적으로 지급되는 수당
    - 미국 알래스카주
  - Type B: 조건없이 특정 구성원에게 정기적으로 지급되는 수당(무상복지)
    - 기초생활보장제도
    - 기초연금/ 노인수당
    - 청년수당
    - 아동수당
    - 육아수당
    - 실업수당 등
    - ➔ 역진적 소득재분배 제도면서 사회긍정적 효과 없음(청년실업증가, 출산율 저하 등)
  - Type C: 소득조사 후 조건없이 모든 구성원에게 기초생활에 충분하게 지급되는 수당
    - 기초생활보장급여
  - Type D: 소득조사/소득세신고 후 조건없이 모든 구성원에게 정기적으로 지급되는 수당
    - Negative Income Tax
    - Tax Return
- 기본소득의 방향
  - Type C의 강화
  - Type B + Type D
  - 지급 수단은 Voucher

복지제도 이대로 좋은가?

42

# 복지제도의 문제와 개혁방향: 기본소득

- Negative Income Tax <sup>Type A</sup>



$$T = r (B - Y)$$

출처: 김원식(역), 『재정학과 시장경제』, 시그마프레스, 2005, 제9장 참조

복지제도 이대로 좋은가?

## V. 결론: 지속가능 재정을 위한 복지혁신

## 결론: 정리

- **빈곤박멸(Poverty Eradication) 명확한 복지정책의 목표 설정함.**
  - 복지정책 vs 사회(발전)정책
    - 복지정책은 빈곤층을 대상으로 한 정책임.
    - 사회정책은 전국민을 대상으로 한 정책임.
  - 전국민 사회정책이 사회발전에 기여하지 못하면 국민들의 세금낭비임.
- **Intra-generational pay-as-you-go(세대내 부과방식) 예산시스템**
  - 복지비부담의 세대간 이전을 억제함.
  - 국민연금 개혁 촉진해야 함.
  - 건강보험/노인장기요양보험 노인의료비의 고령세대 부담 강화함.
  - 조세부담 공공부문의 자본집약적 개혁으로 복지비 지출 억제함.
- **복지지출의 재원조달을 위한 세제개혁**
  - 부가가치세율의 인상과 (의무적)복지지출과의 연동함.
    - 기초연금, 건강보험의 정부부담 20%, 노인장기요양보험의 국가부담 등.
- **복지지출은 현금 중심에서 (질적)서비스/voucher 중심으로 전환함.**
  - 복지서비스 공급자의 민영화를 추진함.
  - 복지서비스의 시장경쟁 제고: 질적 개선 가능함.

복지제도 이대로 좋은가?

45

## 결론: 정리

- **사회복지정책을 통제하고 발전시키는 컨트롤 타워를 수립함.**
  - 국민들의 다양한 복지요구를 충족시키기 위한 복지, 노동, 교육, 주거 등 부처간 경계를 넘어선 정책 혁신이 필요함.
  - 공공 중심의 복지를 민간 중심으로 전환시키면서 예산을 절감함.
- **혁신적이고 개방적 복지 환경을 조성함.**
  - 로봇, AI, 원격관리 등 노동집약적 복지부분에 자본적 투자를 유도함.
  - 복지서비스의 공급에 있어서 인허가를 완화하여 진입장벽을 제거함으로써 공공, 민간, 시민단체 간 네트워크를 구축함.
- **가족구성의 다양화에 따라 기존의 가족중심에서 개인별 복지 시스템으로 전환함.**
  - 개인별 정부에서 제공하는 복지총량(각종 급여총액 상한제)을 제한함.
    - 예를 들면, 기존제도에서 연금제도는 개인별제도로 전환함.
  - 공공 선택적복지제도: 기업부문에서 도입하고 있는 카페테리어플랜(선택적복지)을 복지정책으로 채택함.

복지제도 이대로 좋은가?

46

## 결론: 정리

- 소득역진적 사회복지정책을 형평성 중심으로 조정함.
  - 보편적 복지에서 선별적 복지로
  - 국민연금 소득공제 폐지
  - 건강보험 정부부담금 폐지
- 광역자치단체별로 복지제도의 유연화
  - 건강보험의 재정을 지역별로 분리 운용함.
  - 기초생활보장제도 지역별 차등화 허용함.
  - 최저임금을 지역별로 자율 차등화함
- 정부서비스 공급메카니즘의 다양화
  - 민간, 공공, 사회단체간 경쟁 및 역할 배분함.
  - 민간역할을 극대화함.
- 민간에서 자발적으로 해결하는 사중적 복지지출의 확대 억제
  - 고교 의무교육 확대적용
    - 근로자의 학자금은 기업에서 부담하다가 정부가 부담하게 됨.
  - 자립형 사립고교 폐지
    - 자립형 사립고의 폐지로 학비가 개인에서 정부로 이전됨. 재학생의 교육만족도 하락함.

복지제도 이대로 좋은가?

47



## 감사합니다!

복지제도 이대로 좋은가?



지정토론-1

# 지정토론 - 1

김 용 하 교수  
순천향대 IT금융경영학과



---

**건전재정포럼 :**  
**지속가능 재정을 위한 제언**  
**〈 토론문 〉**

---

2021. 6

**김용하 (순천향대)**

## 1 국민연금

- 국민연금 적립기금은 2040년대 초반까지는 증가하다가 감소하기 시작하여 2057년경에는 적립기금이 고갈될 전망
- 이때 부과방식보험료율은 2030년경에 현행 보험료율 수준인 9%를 넘어서 급속히 증가하여 2060년경이 되면 30%선으로 높아져서 그 당시 세대가 부담하기 불가능한 수준에 이를 것으로 전망됨
  - 이는 국민연금의 수급부담구조의 불균형과 평균수명의 연장에 따른 가입자 대비 수급자 부양비율이 급속히 증가하기 때문임.

〈표 1〉 국민연금 재정수지 전망

(단위: 10억원)

연도	총수입	운용수입	총지출	재정수지	적립기금
2019	66,934	21,460	23,137	43,796	682,577
2020	81,102	33,987	25,750	55,352	737,930
2021	84,700	35,920	28,704	55,996	793,926
2022	88,988	38,569	31,996	56,992	850,918
2023	93,392	41,305	33,654	59,738	910,656
2024	97,830	44,126	37,225	60,605	971,261
2025	102,208	46,977	41,208	61,000	1,032,261
2026	106,623	49,842	45,389	61,234	1,093,494
2027	111,267	52,712	50,097	61,170	1,154,664
2028	115,876	55,632	52,494	63,382	1,218,046
2029	120,714	58,597	57,607	63,107	1,281,153
2030	125,461	61,534	63,302	62,159	1,343,312
2031	127,531	61,725	69,717	57,814	1,401,126
2032	131,879	64,263	76,849	55,029	1,456,155
2033	136,078	66,750	80,502	55,576	1,511,731
2035	143,763	71,371	97,049	46,714	1,610,020
2040	158,402	77,971	149,434	8,968	1,737,831
2045	163,642	72,773	207,845	- 44,204	1,630,704
2050	156,707	54,924	276,283	- 119,576	1,187,322
2055	133,564	18,795	347,316	- 213,752	319,182
2060	125,490	-	431,447	- 305,958	-
2065	136,060	-	514,622	- 378,562	-

## 2 국민건강보험

- 인구의 고령화에 따른 영향을 가장 직접적으로 받을 것으로 예상되는 국민 건강보험의 재정부담은 빠르게 증가될 것으로 판단됨.
  - 2020~65년간 건강보험 재정지출의 연평균 증가율은 현재의 급여수준을 유지한다고 하더라도 매년 4.89%씩 급속한 증가세가 계속될 것으로 예상됨.

〈표 2〉 국민건강보험 재정수지 전망

(단위: 10억원)

연도	총수입	운용수입	총지출	재정수지	적립기금
2019	65,367	330	66,207	-841	19,755
2020	70,306	448	72,772	-2,466	17,289
2021	77,231	386	79,266	-2,035	15,254
2022	84,090	340	85,960	-1,870	13,384
2023	91,190	296	93,029	-1,839	11,545
2024	98,569	252	100,425	-1,856	9,688
2025	106,267	205	108,393	-2,126	7,563
2026	114,735	155	116,784	-2,048	5,514
2027	123,912	121	124,710	-798	4,716
2028	132,191	101	133,141	-951	3,765
2029	141,424	94	141,069	355	4,120
2030	149,742	99	149,595	147	4,267
2031	158,873	103	158,332	541	4,808
2032	168,090	120	167,111	979	5,787
2033	177,251	143	176,215	1,036	6,823
2035	197,165	183	195,783	1,382	8,736
2040	252,875	500	247,567	5,307	24,633
2045	311,597	1,332	303,097	8,500	64,095
2050	381,779	2,575	366,513	15,266	123,360
2055	456,433	4,526	437,017	19,416	213,123
2060	546,347	6,852	522,651	23,696	319,801
2065	655,300	9,721	622,929	32,371	462,925

### 3 노인장기요양보험

- 현재는 노인장기요양보험 부담이 차지하는 비중은 5대 사회보험 중 가장 낮지만, 향후에는 국민연금, 건강보험 다음으로 가장 높은 부담을 가진 사회보험제도로 전화할 것으로 전망됨.
  - 노인장기요양보험의 2020~65년 기간 중 재정지출의 연평균 증가율은 7.99%로 건강보험 지출 증가율보다 훨씬 높은 증가율을 보일 것으로 전망됨.
  - 5대 사회보험 재정 중 가장 재정적으로 불안한 것으로 평가됨. 외형적으로는 건강보험 보험료에 부가하여 보험료가 부가되므로 부담의 증가가 분명하지 않지만, 실제로는 가장 큰 폭으로 재정부담이 증가하고 있음.

〈표 3〉 노인장기요양보험 재정수지 전망

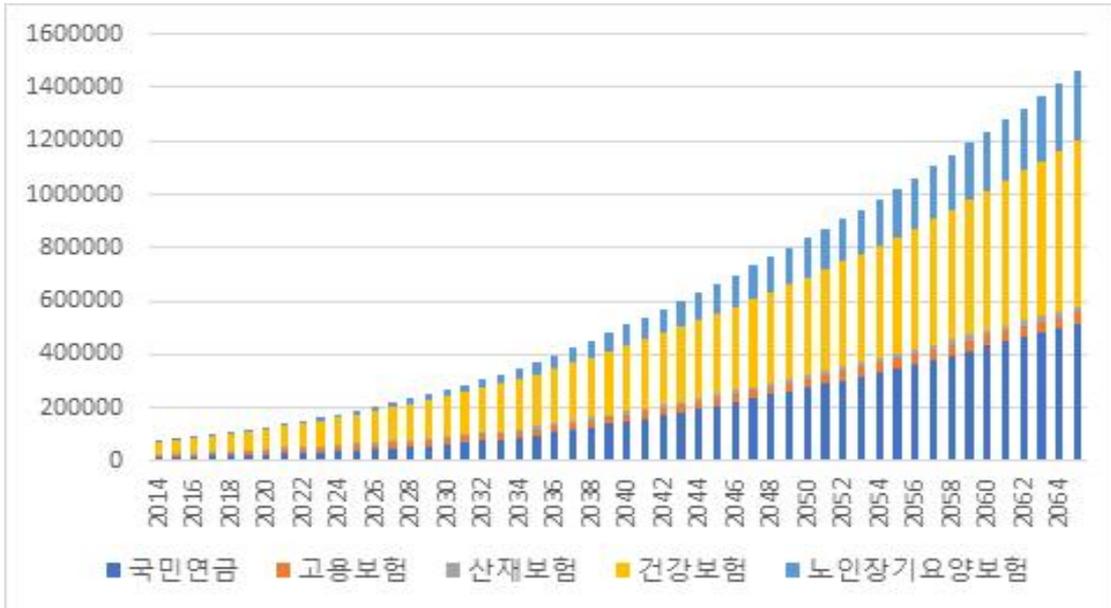
(단위: 10억원)

연도	총수입	총지출	재정수지	적립기금
2019	7,644	7,297	348	1,718
2020	9,890	8,166	1,724	3,442
2021	10,876	8,963	1,913	5,355
2022	12,342	10,120	2,222	7,577
2023	13,944	11,382	2,562	10,139
2024	15,624	12,726	2,899	13,037
2025	17,462	14,222	3,240	16,278
2026	19,185	15,662	3,524	19,802
2027	21,497	17,541	3,956	23,758
2028	23,975	19,563	4,412	28,169
2029	26,721	21,792	4,929	33,098
2030	30,403	24,760	5,643	38,741
2031	34,252	27,891	6,360	45,102
2032	38,537	31,416	7,121	52,222
2033	43,349	35,437	7,912	60,134
2035	54,745	45,291	9,454	78,224
2040	89,163	76,682	12,481	135,058
2045	122,853	108,785	14,068	202,905
2050	158,635	146,164	12,471	268,332
2055	191,132	181,813	9,319	322,793
2060	219,866	222,409	- 2,543	338,341
2065	238,272	259,302	- 21,030	272,318

#### 4 사회보험 지출 전망

- 한국의 사회보험 비용의 국민부담은 인구고령화가 진전됨에 따라서 급속히 높아질 것으로 분석됨.

[그림 1] 사회보험 제도별 총지출액 전망



- 국민연금의 국내총생산 대비 비율은 2020년 현재 1.28%에서 2065년에는 7.13%로 높아질 것으로 전망됨
- 고용보험의 국내총생산 대비 비율은 2020년 현재 0.74%에서 2065년에는 0.60%로 낮아질 것으로 전망됨
- 산재보험의 국내총생산 대비 비율은 2020년 현재 0.34%에서 2065년에는 0.29%로 낮아질 것으로 전망됨
- 국민건강보험의 국내총생산 대비 비율은 2020년 현재 3.60%에서 2065년에는 8.62%로 높아질 것으로 전망됨
- 노인장기요양보험의 국내총생산 대비 비율은 2020년 현재 0.40%에서 2065년에는 3.59%로 높아질 것으로 전망됨
- 전체 사회보험의 국내총생산 대비 비율은 2020년 현재 6.37%에서 2065년에는 20.22%로 높아질 것으로 전망됨





지정토론-2

# 지정토론 - 2

양 재 진 교수  
연세대학교 행정학과

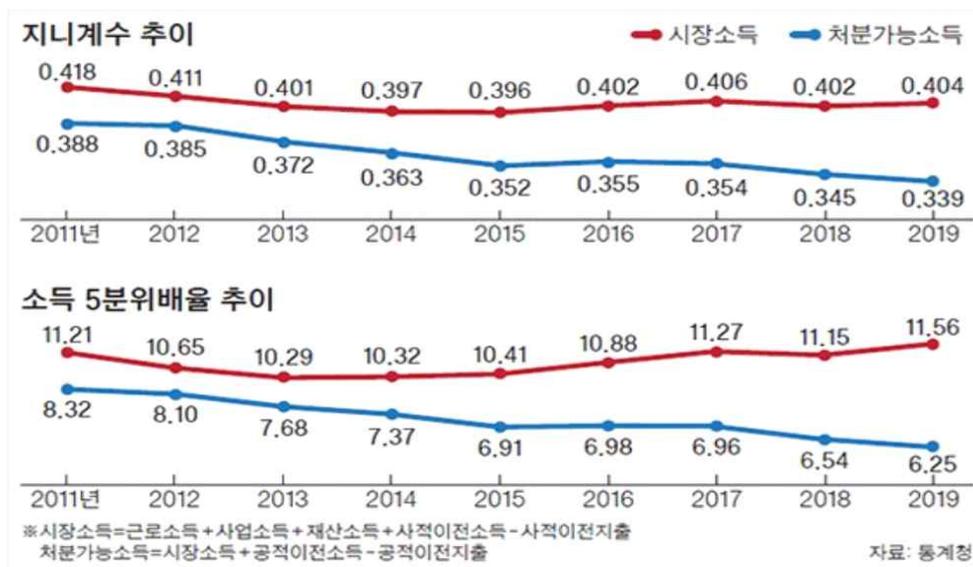


## 토 론 문

양재진 (연세대 행정학과)

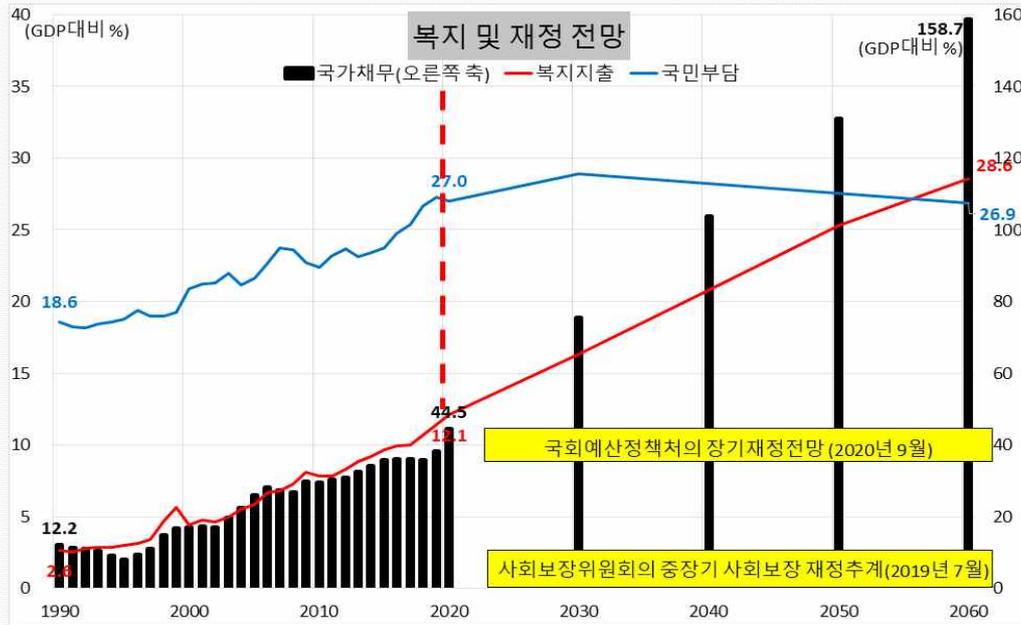
1. **한국복지국가의 소득재분배:** 한국의 소득재분배는 악화되고 있는 게 아니라 개선되고 있다. 아직 유럽 복지국가 수준은 못되나, 사회보장제도가 작동하고 있음을 뜻한다. 지속적으로 사회보장제도를 개혁하고 확충하면 더 나은 사회를 만들어낼 수 있다.

<한국의 소득재분배 추이>

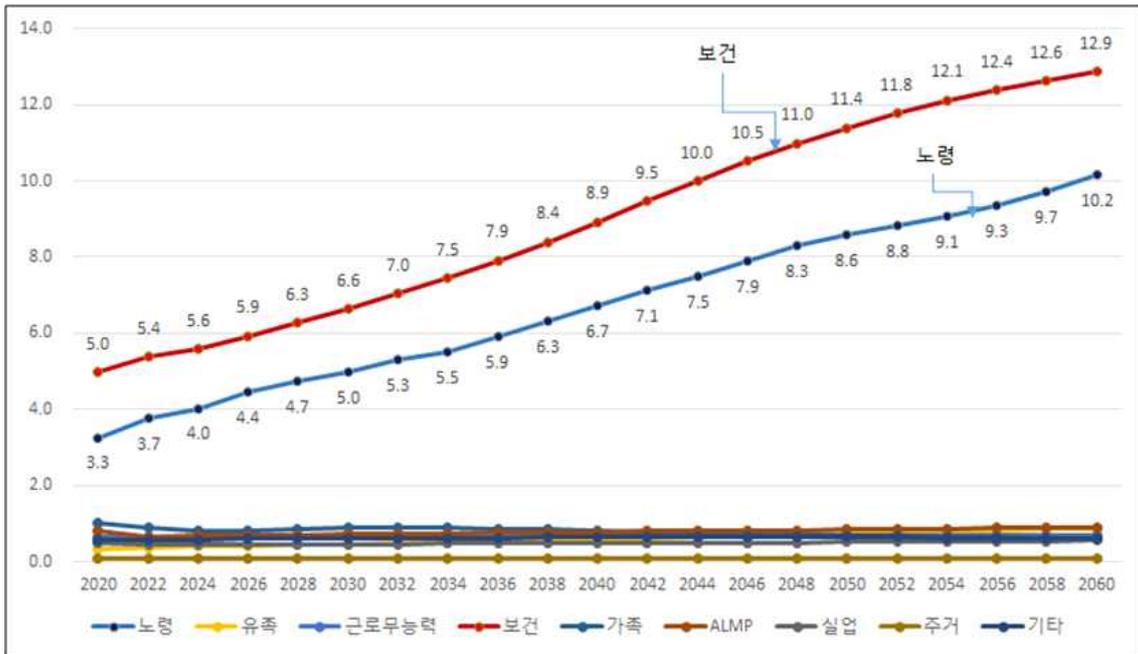


2. **한국의 공공사회지출:** OECD의 평균 공공사회지출이 GDP의 20%인데, 한국 12%로 작은 복지국가인 것은 맞으나, 제도상으로는 16~18% 수준의 복지국가로 최소한 미국, 캐나다, 호주, 스위스 등 자유주의 복지국가 수준은 된다. 제도상의 수준보다 지출이 낮은 이유는 노인인구비율이 아직 서구 복지국가보다 적고, 늦게 시작한 국민연금이 보험료만 거둬 들일 뿐 본격적인 지출은 아직 일어나고 있지 않아서 그렇다. 지금 제도 그대로 유지해도 고령화와 더불어 베이비붐어 은퇴하면 곧 OECD평균 수준 지출하게 된다. 문제는 고령인구 관련 지출이 과다하게 늘어나는 점이다. 연금과 의료보장 제도개혁을 통해 근로연령대 인구에 대한 생산적 복지지출이 늘어날 수 있게 해야 한다.

### <복지지출과 국민부담을 전망>



### <한국 공공사회지출 프로그램별 장기전망>

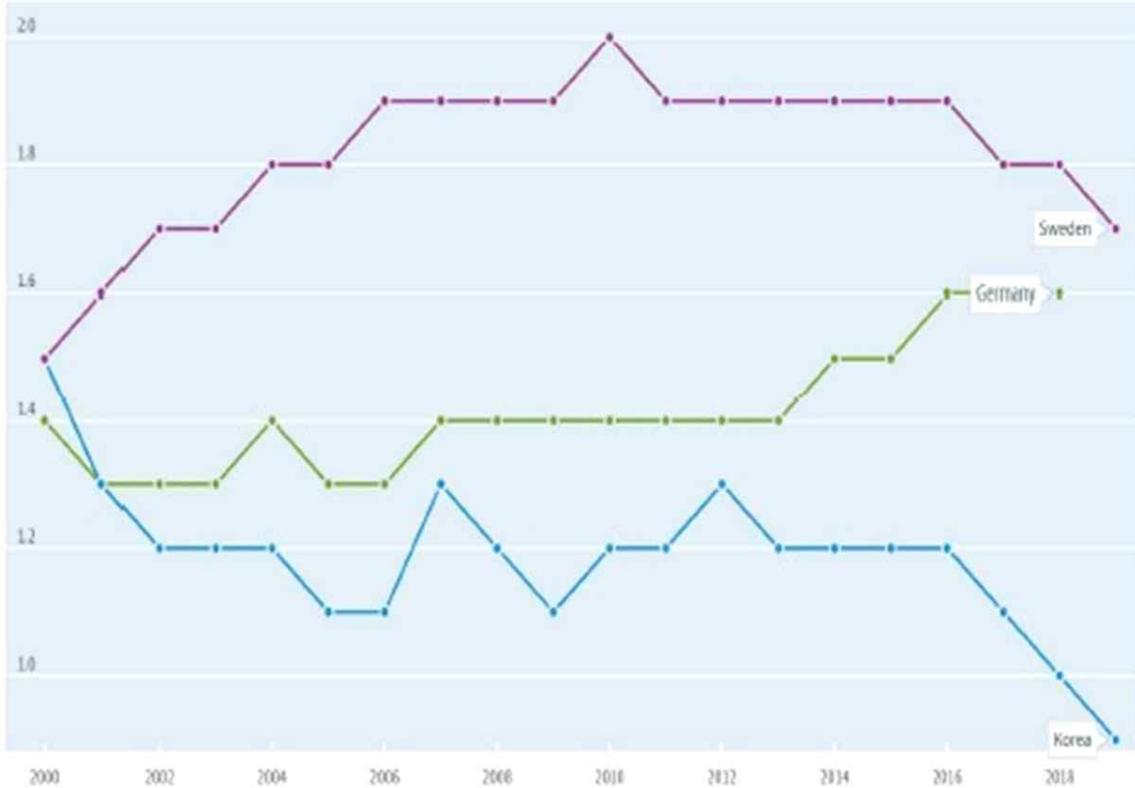


출처: 보건복지부. 2020. 제4차 중장기 사회보장 재정추계

3. **문재인 정부 복지정책 평가:** 우리가 걱정해야 할 것은 초저출산.초고령화 사회 한국에서 급격히 늘어날 수밖에 없는 복지지출의 합리적 배분이다. 이런 관점에서, 문재인정부의 복지정책은 낙제는 아니나 c학점이다. 지출확대만 생각했지 제도의 지속가능성을 위한 개혁은 외면했기 때문이다. 김대중 정부의 의보통합이나 노무현 정부의 국민연금의 재정안정화 개혁같은 어려운 길은 피하고 있다.

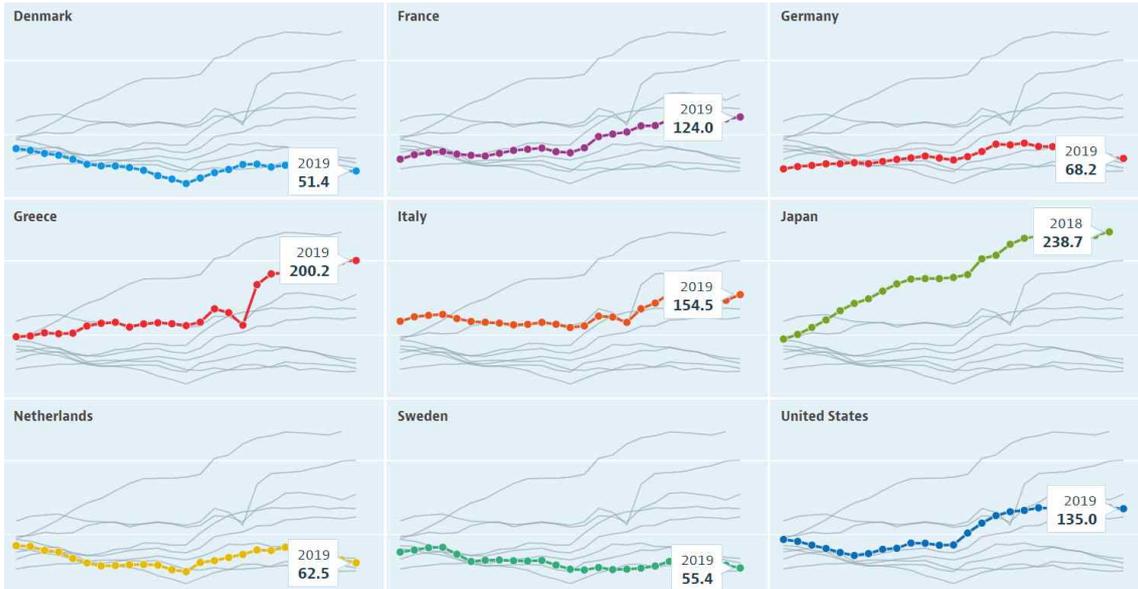
- 문재인케어의 보장성 강화조치로 급여는 크게 확대되고 있으나, 의사가 반대하는 의료비 지불제도 개혁이나 국민이 싫어하는 과다이용 억제는 손도 못대고 있다. 비급여가 계속 늘어나고 상급병원 이용만 늘어나 보장율은 제자리에 지출만 커지고 있다.
- 국민연금의 저부담-고급여 체제는 크게 변함이 없다. 베이비붐어가 은퇴한 후 기금이 고갈되면, 고갈 시점의 후세대는 소득의 30%가량을 보험료로 납부해야 한다. 이 충격을 완화하려면 베이비붐어와 현노동세대가 보험료 부담을 더해서 연기금을 채워 넣어놔 적어도 베이비 붐어가 돌아가실 때 까지는 축적된 연기금을 활용해 당시 노동세대의 급격한 보험료 부담을 완화시켜 줘야 한다. 이런 와중에 문정부의 보험료 인상 없는 급여 인상 정책은 단기 인기영합 정책으로 비판받아야 한다.
- 퇴직연금은 매년 2019년 현재 34조원을 보험료로 고용주가 지출하고 있다. 국민연금의 70%에 달하는 막대한 돈이다. 그런데, 연금으로 받는 사람은 거의 없다. 대부분 퇴직금식으로 일시금으로 받는다. 퇴직연금이 실제 연금화하면 부족한 국민연금을 크게 보완할 수 있다. 그런데, 퇴직연금의 연금화 과제는 중소기업과 노동계의 반대한다는 이유로 표류하고 있다.
- 세계 최저의 출산율 0.84를 맞이하고도 정부는 이 문제를 정면으로 다루고 해결책을 제시할 의지와 관심이 없어 보인다. 2000년대 초 출산율 1.3 쇼크로 저출산대책 마련에 나섰던 한국과 독일이 지금은 악어의 입처럼 출산율 격차를 보이고 있다. 독일은 공보육에 더해 전국민부모급여를 도입해 출산과 육아로 인한 소득상실에 대한 보상도 크게 강화했다. 배워야 한다.

### <출산율 국제 비교>



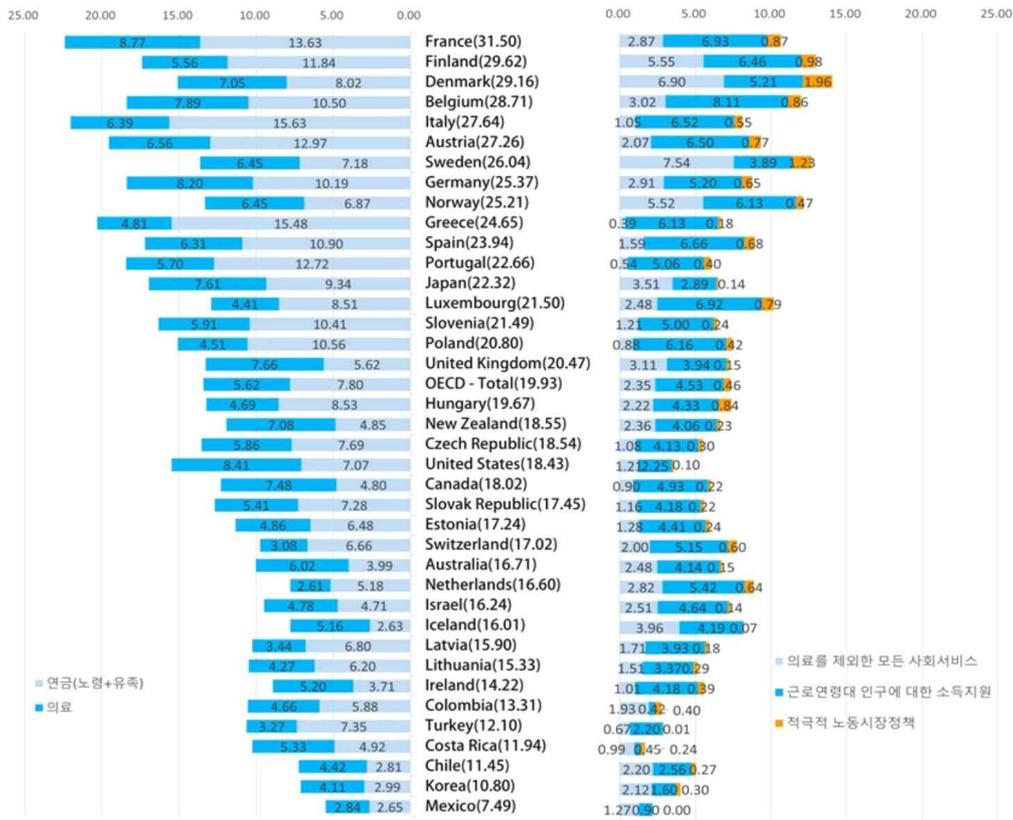
자료: OECD Stat (<https://data.oecd.org/pop/fertility-rates.htm>)

4. **고용보험 사각지대:** 초저출산·고령화 문제와 더불어 고용보험의 사각지대에 대한 제도적 해법이 필요하다. 기본소득과 아이디어를 같이 하는 전국민재난지원금 같은 실효성 없는 정책을 남발하려 하지 말고, 사각지대의 실업자와 폐업자 그리고 취업희망자를 직접 타겟하는 실업부조와 직업훈련의 확대, 장기적으로는 소득기반 고용보험제도가 필요하다.
  
5. **복지증세:** 복지 확대를 위해 보편적 증세가 필요하다. 부자증세, 핀셋증세, 대기업 증세로는 필요재원 마련하지 못할 뿐 아니라, 조세부담의 형평성이 무너지고 경제활동에 부작용만 커진다. 손쉽게 부채를 동원하려는 유혹은 삼갔으면 한다. 미래세대와 한국경제의 건강한 발전을 위해서, 복지는 SOC 사업 같이 단기간에 비용지출이 마무리되지 않는다. 이 세상에 부채로 제대로 된 복지국가 건설한 나라 없다. 스웨덴을 위시한 유럽의 복지국가들의 재정건정성을 본 받아야 한다.

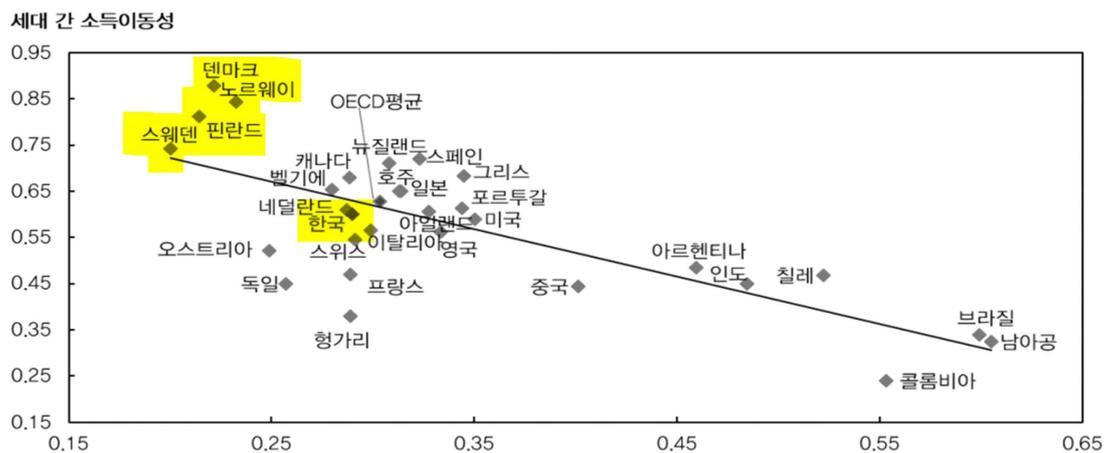


6. **미래 복지개혁 방향:** 앞으로의 복지정책 방향은 복지-고용-경제-재정이 선순환 구조를 그릴 수 있게, 사회투자성 복지를 늘여야 한다. 사후적인 소득보장과 이에 따른 재분배에 역점을 두는 것을 넘어서서, 아동기부터 성인기까지 인적자원개발에 과감한 공적 투자를 통해 사전적으로 적극적인 기회의 평등을 달성해 사회적 이동성을 높여야 한다. 계층 격차가 계급사회로 전이되지 않게 하는 것은 사회적 이동성의 제고에 달려있다. 사후적 재분배로 계층구조가 바뀔 수는 없다. 완화는 될지언정.

## <북구와 남부유럽 복지국가의 사회지출 구성 비교: 후발주자 한국은 어디로 가야하나?>



## <사회적 이동성 국제비교>



주: 소득이동성은 1에서 아버지와 아들 간 세대 간 소득탄력성을 뺀 값으로 추정했음. 지니계수는 1980년대 중반부터 1990년대 초반을 기준으로 측정된 값을 사용했음.

자료: OECD, 2018: 36.



지정토론-3

# 지정토론 - 3

최 균 교수  
한림대학교 사회복지학과



<토론문>

문재인정부 4년, 복지제도 이대로 좋은가?  
: 지속가능 재정을 위한 제언

최 균  
(한림대, 사회복지학)

1. '포용 복지'가 '배제(?) 복지'로

- 포용국가를 표방하면서 등장한 현 정부가 소득주도성장의 정책 기조 하에서 추진한 최저임금 인상, 주 52시간 노동제 도입 등과 같은 정책은 실업 증가, 근로자 실질 소득 감소 등과 같은 부정적인 성과를 거둠. 이 결과 제도권 외부에 존재하는 한계계층을 제도권 내로 포용하여 국민의 생활 안정을 도모하기보다는 오히려 국민을 보호체계로부터 배제하여 생활 불안을 가중시키는 결과를 초래함.
- 복지체계의 사각지대 해소를 위한 제도 개선에는 소홀하면서 국가재정사업을 확대하거나 새로운 제도 시행을 통해 중복 급여를 양산하는 방향으로 정책을 전개하여 '퍼주기식 복지'의 확산이라는 우려를 낳고 있음.

2. 복지정책의 방향

- 전국민을 대상으로 하는 복지. 보건·의료, 고용, 교육, 주거, 문화, 환경 분야에서의 사회보장 급여를 포괄하는 사회정책의 개념 도입에 적극 공감함. 단, 복지정책을 탈빈곤정책, 노동시장의 보완재와 같이 협의의 개념으로 파악하는 데에는 무리가 있는데, 이는 국민들의 삶에서 경제시장과 구별되는 사회시장의 영역이 삶의 질 향상에 중요한 역할을 수행하고 있기 때문임.
- 증가하는 복지제도 체계의 합리적인 조정과 관리, 전국민을 대상으로 하는 보편적 사회정책의 통합적 실시를 위해 '복지 컨트롤 타워'의 설치 필요성에는 전적으로 공감함. 여러 부처 간의 사업과 이해관계를 중재, 조정할 수 있는 새로운 정부 내 전담조직의 설치와 기능 강화가 필요함.

- 사회보장 급여의 중복 지급 문제를 해결하기 위해서는 현재 개인 단위로 제공하고 있는 각종 사회보장급여의 분석 단위를 가구 단위로 조정하는 것이 바람직함. 이를 통해 사회보장 급여의 중복과 누락현상을 종합적으로 파악할 수 있을 것으로 기대함. 또한 이는 각종 사회수당의 통합을 전제로 하는 기본소득제도를 도입할 경우에도 유용할 것임.
- 복지에 대한 ‘무상’ 인식을 개선하고 실질적 수요를 충족하기 위해서는 현금급여의 범위를 축소하고 서비스 형태의 급여를 확대하는 것이 바람직하며, 이와 함께 수익자 부담의 원칙을 적용하는 것이 복지재정의 안정적 운용을 위해 훨씬 효율적임.

### 3. 복지제도 개혁 방안

- 복지사각지대 축소를 위한 국민기초생활보장제도의 적용 확대를 통해 각종 지원으로부터 배제되어 있는 차상위, 차차상위계층을 대상에 포괄함으로써 최저소득계층의 생활 안정을 확보할 수 있음. 한편, 적용 확대를 추진할 때 고려해야 할 점이 몇 가지 있음.
  - 첫째, 현재 기초생활수급자 수는 약 190만 명(전국민의 약 3.8%)이며, 2021년 중앙정부 예산 총액은 13.4조원 수준임(주거급여 2조, 교육급여 0.1조 포함). 수급자 기준 완화와 급여별 수급자 수를 확대할 경우 막대한 예산 투입이 필요함. 특히, 적용 확대의 걸림돌이 되는 것이 바로 부양의무자 조건인데, 부양의무자 기준을 무한 완화할 경우 공공부조 지출이 급증할 것임.
  - 둘째, 노동 유능자가 ‘빈곤의 덫(poverty trap)’에 빠지지 않도록 하는 장치를 마련해야 함. 이를 위해 복지총량상한제(수급기간 제한 등)의 도입과 함께 근로 유인을 강화하는 제도 개선이 필요함.
- 사회보험(특히, 연금)의 재정 위기를 해결할 수 있는 대책 마련이 시급한데, 이는 재정 차원의 문제뿐만 아니라 후세대에게로의 부담 전가라는 도덕적 해이의 문제, 향후 발생할 세대 간 갈등문제를 심각하게 고려해야 함. 이는 복지제도의 지속가능성뿐만 아니라 복지재정 부담을 고려한 미래 발전 전략 설계와도 관련 있음.
  - 초고령사회의 진입에 대비하여 연금재정의 효율적 관리와 제도 개혁을 위한 조치가 시급하게 이뤄져야 함. 특히, 특수직역연금(공무원, 군인, 사립

학교 교직원)의 개혁과 함께 장기적으로 국민연금과의 통합도 추진해야 할 것임.

- 건강보험 재정안정화를 위해서는 현재의 과도한 의료서비스 수진율(외래 : OECD 평균의 2.3배, 입원기간 2위)과 민간 실손보험에 의한 과소비, 노인 의료비의 급증 등과 같은 요인을 개선해야 함. 따라서 의료전달체계의 개선과 함께 실손보험의 적용 범위 조정, 노인의 의료서비스 이용 일부 제한 등과 같은 의료서비스 과소비를 억제하는 전략의 적용이 우선 필요할 것임. 또한 의료서비스의 공급체계 개선을 위한 조치가 필요함(의료인력 : 한국 < OECD, 병상 수 : 한국 > OECD).
  - 세대 내 부과방식을 통한 노인의료비의 고령세대 부담 강화는 고령자세대의 지불 능력 등을 고려하여 신중하게 접근할 필요가 있으며, 공공부문에서의 보건서비스 확충을 통해 의료서비스 이용 절감효과를 기대할 수 있을 것임.
  
- 노인장기요양보험 개선과 관련한 내용 중 검토할 사항이 있음.
  - 첫째, 건강보험 정부지원금은 지역가입자의 보험료 부담을 완화할 목적으로 도입한 것인데, 이를 폐지할 경우 건강보험료의 인상이 불가피하며 특히 지역가입자의 부담이 증가할 가능성 있음.
  - 둘째, 현행 노인장기요양보험은 '전국민 보험료 - 65세 이상 서비스'와 같은 세대간 재분배 특징이 강한 구조를 형성하고 있음. 이의 개선을 위해와 같이 '40세 이상 보험료 - 40세 이상 서비스' 방식의 도입을 검토할 필요 있음(일본의 개호보험).
  
- 급여의 형태를 현금으로부터 바우처(voucher) 또는 서비스로 전환하는 것이 바람직함. 바우처나 서비스의 급여 형태는 실수요자에게 직접적인 급여를 제공할 수 있고, 고용을 창출할 수 있을 뿐만 아니라 공급자의 도덕적 해이와 계약의 실패를 보완할 수 있는 대리구매(proxy shopping)의 이점을 활용할 수 있기 때문임.
  - 사회서비스시장에서 양질의 서비스 개발 및 제공을 위해서는 다양한 주체(민간, 시장)의 참여를 촉진하여 경쟁의 원리를 강화할 필요 있음. 이를 위해서는 기존의 주된 재정지원방식인 보조금제를 성과계약제로 전환하고, 사회서비스시장의 개방을 통해 기존 '보호된 시장(protected market)'의 울타리를 제거해야 함.



약 력

사회자

- 안병우 건전재정포럼 고문(전 국무조정실장)

발제자

- 김원식 건국대 경영경제학부 교수

토론자

- 김용하 순천향대 IT금융경영학과 교수
- 양재진 연세대 행정학과 교수
- 최 균 한림대 사회복지학과 교수



## 사회 : 안병우 건전재정포럼 고문

### □ 학력

- 서울대학교 법학 학사

### □ 주요 경력

- 국무조정실장(장관급)
- 중소기업특별위원장(장관급)
- 예산청장(차관급)
- 재정경제원 차관보, 예산실장
- 국립충주대학교총장
- 서울대법인 초대이사
- 한반도발전연구원 이사장
- 건전재정포럼 운영위원장
- 현) 天古법치문화재단 이사

## 발제 : 김원식 건국대 경제통상학부 교수

### □ 학력

- 서강대학교 경제학 학사, 석사
- Texas A&M Univ 경제학 박사

### □ 주요 경력

- 21세기 근로복지연구회 초대회장 (2001)
- SBS FM 김원식의 경제레이더 진행 (2001)
- 공무원연금개혁위원회 제도개혁소위원회 위원장 (2006)
- 한국사회보장학회 회장 (2009)
- 한국연금학회 초대회장 (2010)
- 사회통합위원회 위원 (2011)
- 노사정위원회 세대간상생위원회 위원장 (2012)
- 한국재정학회 회장 (2015)
- 현) 건국대 경제통상학부 교수

## 토론1 : 김용하 순천향대 IT금융경영학과 교수

### □ 학력

- 성균관대학교 경제학 학사
- 성균관대학교 대학원 경제학 석사
- 성균관대학교 대학원 경제학 박사

### □ 주요 경력

- 제9대 한국보건사회연구원 원장
- 제14대 한국재정정책학회 회장
- 제10대 한국보건사회연구원 원장
- 제4대 한국연금학회 회장
- 한국경제연구학회 회장
- 한국사회보장학회 회장
- 현) 순천향대학교 글로벌경영대학 IT금융경영학과 교수

## 토론2 : 양재진 연세대학교 행정학과 교수

### □ 학력

- 연세대학교 행정학 학사
- 연세대학교 대학원 행정학 석사
- 럿거스대학교 대학원 정치학과 박사

### □ 주요 경력

- 연세대학교 복지국가연구센터 소장
  - 연세대학교 행정대학원 부원장
  - 한국복지국가연구회 회장
  - 한국사회보장학회 부회장
  - 사회보장위원회 평가전문위원회 위원장
- 현) 연세대학교 행정학과 교수

## 토론3 : 최 균 한림대학교 사회복지학과 교수

### □ 학력

- 서울대학교 사회복지학 학사
- 서울대학교 사회복지학 석사
- 서울대학교 사회복지학 박사

### □ 주요 경력

- 사회보장심의위원회 위원
- 한림대학교 사회복지대학원장
- 현) 한림대학교 사회복지학과 교수





# 복지제도 이대로 좋은가? - 지속가능 재정을 위한 제언 -

## 건전재정포럼

2012년 이래로 국가재정의 건전성을 지키고자 재정 분야 전직 경제관료, 전·현직 언론인, 재정학자 등이 주축이 되어 결성된 건전재정포럼은 국가재정의 건전성과 효율성을 위한 각종 정책제안 및 공론화 활동을 통해 국정운영의 주요 현안들에 대한 미래지향적 토론의 장으로서의 역할을 추구하고 있습니다.

## 국가경영전략연구원

국가경영전략연구원은 국가운영전략에 대한 각종 연구와 시대에 필요한 Agenda Setter로서의 역할을 합니다. 학술적 접근을 지양하고 ‘공론(公論)의 장’에서 국민들의 속의를 통한 사회적 합의를 모색할 수 있는 다양한 접근법을 채택하여 이를 통한 사회적 Impact를 추구합니다.