

사회보장 재원조달방안 연구

- 사회보장세를 중심으로

고속자

이지혜·이영숙·박종서·노대명·함영진
최한수·장익현·정재훈·윤상호·이창우



사람을
생각하는
사람들



KOREA INSTITUTE FOR HEALTH AND SOCIAL AFFAIRS



한국보건사회연구원
KOREA INSTITUTE FOR HEALTH AND SOCIAL AFFAIRS



■ 연구진

연구책임자	고속자	한국보건사회연구원 연구위원
공동연구진	이지혜	한국보건사회연구원 연구원
	이영숙	한국보건사회연구원 연구위원
	박종서	한국보건사회연구원 연구위원
	노대명	한국보건사회연구원 선임연구위원
	함영진	한국보건사회연구원 연구위원
	최한수	경북대학교 조교수
	장익현	한신대학교 조교수
	정재훈	서울여자대학교 교수
	윤상호	한국지방세연구원 연구위원
	이창우	Boston University 박사

연구보고서 2022-35

사회보장 재원조달방안 연구

- 사회보장세를 중심으로

발 행 일 2022년 4월
발 행 인 이 태 수
발 행 처 한국보건사회연구원
주 소 [30147] 세종특별자치시 시청대로 370
세종국책연구단지 사회정책동(1~5층)
전 화 대표전화: 044)287-8000
홈페이지 <http://www.kihasa.re.kr>
등 록 1999년 4월 27일(제2015-000007호)
인 쇄 처 (주)에이치에이엔컴퍼니

© 한국보건사회연구원 2022
ISBN 978-89-6827-899-0 93510
<https://doi.or.kr/10.23060/kihasa.a.2022.35>

발|간|사

2019년 기준으로 OECD 38개 국가의 GDP 대비 공공사회복지지출 비중은 평균 20%인데, 우리나라는 12.2% 수준에 머물러 있다. 그리고 인구 고령화 및 연금제도의 성숙 등에 따른 요인이 작용하여 사회보험의 재정지출은 2020년에 GDP 대비 8.0%에서 2060년에 22.8%로 증가할 것으로 전망된다. 한국 사회에서 매우 빠르게 진행되고 있는 고령화 경향은 설사 새로운 복지프로그램이 도입되지 않는다 하더라도 상당한 수준의 복지지출 증가의 압력을 불러일으킬 것이다. 여기에 거세진 보편적 복지국가에 대한 요구까지 고려하면 재정정책의 수행을 통한 국가의 적극적인 역할에 대한 기대가 높아질 수밖에 없다.

본 보고서는 이러한 사회적 이슈를 고려하여 사회보장지출 전망과 사회보장지출 증가 영역을 진단하고, 외국의 재원 조달 방안, 특히 사회보장제 형태의 재원 조달 방안을 검토하여, 우리나라의 사회보장 재원 조달 방안을 제안하고자 분석한 연구 결과물이다.

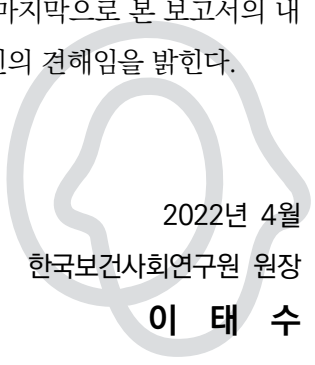
향후 전개될 인구 변화가 정부의 재정 측면에 미칠 영향을 고려해 볼 때, 총인구의 감소도 중요한 변수이지만, 연령구조의 불균형 확대가 사회적으로 큰 문제가 될 수 있다. 연령구조의 불균형 확대는 노동 인력의 수급에서 급격한 충격을 줄 수 있으며, 부양비의 증가는 재정 수입과 지출을 악화시킬 수 있다. 또한, 전통적인 근로 형태가 다변화하여 노동의 형태가 시간과 공간에 구애받지 않고 유연하게 일할 수 있는 구조로 확대되고 있고, 새로운 형태의 일자리를 통하여 소득 활동을 하는 근로자 비중도 증가하고 있어 기술혁신이 일자리에 미치는 영향과 함께 근로소득세가 감소할 것이라는 우려가 제기되고 있다.



본 연구는 지속 가능한 재정정책을 위한 사회보험의 지속적 인상과 사회보험을 보완하기 위한 조세의 역할을 설명한다. 또한, 여전히 존재하고 있는 복지제도 내의 사각지대를 줄이기 위한 투자로, 사회보험 소외계층을 사회보험으로 흡수하기 위해 조세를 통한 지원의 중요성을 강조한다. 그리고 부과 대상을 선택할 때는 소득을 먼저 파악하여 부담 능력을 적절히 파악한 다음 그 능력에 따라 공평하게 부담을 부과하여 사회보장 부담에 대한 국민의 이해를 얻을 수 있도록 해 나갈 필요가 있으며, 세대 간 형평의 관점에서 소득에 대해 적절한 방법으로 부담을 부과하는 방식도 검토할 필요가 있음을 강조한다. 또 지속 가능한 복지정책을 시행하는 데 소요되는 재원을 마련하기 위해 목적세 형식의 사회보장세가 필요하다는 점도 제안한다.

사회보장지출의 확대가 불가피한 상황 속에서 세대 간·세대 내의 효율성과 형평성을 확보할 수 있는 사회보장 재원 마련 방안에 대해 지속적인 논의가 수반되어야 경제 상황 변화에 따른 사회의 불확실성에 대응할 수 있을 것이다. 이러한 의미에서 본 연구의 결과는 재정의 지속성과 안정적인 사회투자를 확보하기 위한 미래 설계에 보탬이 되리라 기대한다.

본 연구진은 원내 워크숍에서 귀중한 논평을 해준 원·내외 자문위원 그리고 익명의 원·내외 평가자들에게 감사드린다. 또한, 본 연구진은 향후 더욱 완성도가 높은 연구를 수행할 예정이며, 마지막으로 본 보고서의 내용은 본원의 공식적인 의견이 아닌 연구자 개인의 견해를 밝힌다.



2022년 4월
한국보건사회연구원 원장
이 태 수

목 차

KOREA INSTITUTE FOR HEALTH AND SOCIAL AFFAIRS



Abstract	1
요 약	3
제1장 서 론	9
제1절 연구의 배경 및 목적	11
제2절 연구의 내용 및 방법	14
제2장 사회보장 지출 및 재원 현황	15
제1절 사회보장 지출 및 국민부담 현황	17
제2절 우리나라의 국민부담률 현황	24
제3절 사회경제구조 변화와 사회복지지출 전망	28
제3장 사회보장 재원의 유형과 쟁점	33
제1절 사회보장 재원의 유형	35
제2절 사회보장 재원별 논의 및 쟁점	49
제3절 사회보장 재원 조달 방안에 대한 최근 논의	60
제4장 주요 국가 사례 분석	69
제1절 프랑스	71
제2절 일본	92
제3절 독일	99
제4절 영국	112
제5절 소결 및 시사점	122

제5장 사회보장의 재원 조달 방안: 사회보장세(가칭)를 중심으로 ...	129
제1절 사회보장세 도입 타당성 검토	131
제2절 사회보장세 구성 및 부과방식	138
제3절 사회보장세의 활용	143
제4절 부과방식별 세수 규모	156
제5절 사회보장세 기반 마련을 위한 향후 방향	162
 제6장 결 론	 183
 참고문헌	 195

표 목차

KOREA INSTITUTE FOR HEALTH AND SOCIAL AFFAIRS



〈표 1-1〉 연도별 통계청 인구 추계 주요 결과 비교	12
〈표 2-1〉 국가별 GDP 대비 공공사회복지지출 비중의 변화(1990년~2019년)	19
〈표 2-2〉 사회보험 및 일반재정 지출의 GDP 대비 비중 및 구성비	20
〈표 2-3〉 공공사회복지지출의 현물·현금급여 구성(2020년 기준)	21
〈표 2-4〉 세원별 우리나라 조세의 분류	24
〈표 2-5〉 우리나라의 주요 세목별 세수 추이: GDP 대비	25
〈표 2-6〉 우리나라의 주요 세목별 세수 추이(2010년~2019년)	26
〈표 2-7〉 우리나라의 주요 세목별 세수 추이(2015년~2018년)	26
〈표 2-8〉 고령화율 25% 시점에서의 주요 사회복지지출 전망	29
〈표 2-9〉 1인당 GDP가 4만 달러 시점에서의 주요 사회복지지출 전망	30
〈표 2-10〉 직무대체에 의한 빈곤비용 증가율 및 근로소득세·사회보험료 감소율	31
〈표 2-11〉 직무대체에 의한 빈곤비용 증가율 및 근로소득세·사회보험료 감소율	32
〈표 3-1〉 사회보험료와 조세의 특징	37
〈표 3-2〉 수익·부담 관계와 한계적 지출 간의 구분	44
〈표 3-3〉 목적세의 장단점	47
〈표 3-4〉 사회복지 재원의 구성	49
〈표 3-5〉 주요 세목별 효율비용 비교	50
〈표 3-6〉 소득 10분위별 세금 납부 현황	51
〈표 3-7〉 소득세 누진도 강화에 따른 세 부담 변화	52
〈표 3-8〉 평균 소득세 상향에 따른 세 부담 변화	52
〈표 3-9〉 연령별·소득원천별 연평균 가구소득(2017년 기준)	53
〈표 3-10〉 인구구조 변화에 따른 소득별 영향 예측	54
〈표 3-11〉 소득세 및 소비세의 특징	59
〈표 3-12〉 사회보장세 부과 대상 세목별 고려사항	60
〈표 3-13〉 사회보장세의 포괄범위, 과세 대상 및 도입 시기	61
〈표 3-14〉 조승수 의원의 사회복지세 법안 발의 주요 내용	64
〈표 3-15〉 세목별 사회복지세 추정액	64

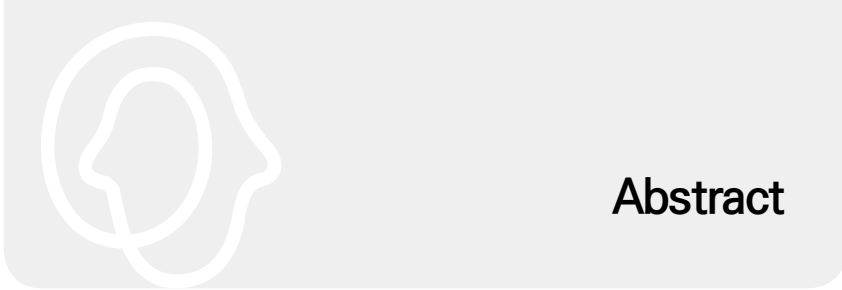
〈표 3-16〉 주요 내용	66
〈표 3-17〉 2017년의 사회복지세 법안 발의 주요 내용	66
〈표 4-1〉 2019년 프랑스 사회보장 부문 재정수지	74
〈표 4-2〉 프랑스 ITAF 구성	79
〈표 4-3〉 프랑스: 사회보험 요율(2020년 1월 기준)	82
〈표 4-4〉 프랑스: 사회보험료 감면 제도 연혁	87
〈표 4-5〉 영국의 세입예산	113
〈표 4-6〉 세출예산	115
〈표 4-7〉 영국 복지지출 전망치	121
〈표 4-8〉 주요 국가별 사회보장제도 특성	122
〈표 4-9〉 OECD 국가의 '사회보장세'(social security tax) 운용 사례	126
〈표 4-10〉 OECD 국가의 '부가세'(surtax) 운용 사례	127
〈표 5-1〉 복지영역에서의 사회연대 원리 적용 사례	133
〈표 5-2〉 사회보장세의 유형	136
〈표 5-3〉 복지 자원 마련 논의	139
〈표 5-4〉 제1~4차 저출산·고령사회 기본계획 영역별 과제 수	146
〈표 5-5〉 제4차 저출산·고령사회 기본계획 - 2021년도 시행계획 예산구성	147
〈표 5-6〉 소요재정 추계를 위한 3개 모델 유형	154
〈표 5-7〉 부가가치세와 지방소득세 세수 전망	158
〈표 5-8〉 부가가치세 세율 인상에 따른 추가 자원 규모	160
〈표 5-9〉 여러 복지자원 조달 방법의 장점과 단점	163
〈표 5-10〉 2020년도 소득세 결산 현황	166
〈표 5-11〉 로봇세 도입에 따른 세수 규모	178
〈표 6-1〉 국세 감면액 실적 및 전망	188
〈표 6-2〉 근로소득세 소득수준별 면세자 비율(2021년 기준)	189
〈표 6-3〉 실시간 소득정보 파악을 위한 소득세법 개정 사항	190

그림 목차

KOREA INSTITUTE FOR HEALTH AND SOCIAL AFFAIRS



[그림 1-1] 인구구조 변화	11
[그림 2-1] 국가별 GDP 대비 공공사회복지지출 비율 비교	18
[그림 2-2] 정책영역별 복지지출의 GDP 대비 비중	21
[그림 2-3] 사회보험별 장기재정 전망	23
[그림 2-4] OECD 국가들의 국민부담률(2019년~2020년)	25
[그림 2-5] OECD 국가의 사회보장지출 및 국민부담률: 2019년 기준	27
[그림 3-1] 복지 재원의 유형	35
[그림 4-1] 프랑스의 GDP 증가율 추이(1950년~2018년)	71
[그림 4-2] 프랑스의 경제활동참가율과 실업, 고용률 추이(2008년~2020년)	72
[그림 4-3] 2018년 이후 사회보장 지출, 수입, 차액 변화	73
[그림 4-4] 사회보장 부문 재정수지 추이 전망	75
[그림 4-5] 프랑스 사회보호 재원의 구성비 추이(1959년~2020년)	76
[그림 4-6] CSG에서 배분을 받는 모든 이들의 비율	81
[그림 4-7] 최저임금 수준에서 사용자의 실제 사회보험료 부담률의 변화: 총임금의 100분율(1980년~2011년)	88
[그림 4-8] 복지비 지출 구조: 영역별 비중	101
[그림 4-9] 사회보험 재정 지출 규모(2020년)	102
[그림 4-10] 사회예산 급여별 규모	103
[그림 4-11] 유럽 주요국 복지비 지출 비율(%) 구조	105
[그림 4-12] 국내총생산 대비 사회예산 비율	105
[그림 4-13] 연금지출 중 연방정부 지원 비율(1957년~2020년)	107
[그림 4-14] 의료보험재정 구조	108
[그림 4-15] 의료보험재정에 대한 연방정부 재정 지원 규모(2004년~2020년)	109
[그림 4-16] 국내총생산 대비 사회예산(총사회복지지출) 비율(1960년~2020년)	110
[그림 4-17] 국민보험기여금 수입 추이	118
[그림 5-1] 제1~4차 저출산·고령사회 기본계획 예산 증가 추이	146
[그림 5-2] 로봇세 도입방안의 논리적 구조	177



Abstract

A study on social security financing: Focused on social security tax

Project Head: Ko, Sukja

The ratio of public social expenditure to GDP of the 38 OECD countries averages 20%, while Korea remains at 12.2% in 2019, and the fiscal expenditure on social insurance is projected to rise from 8.0% of GDP in 2020 to 22.8% in 2060. This can be attributed to such factors as population aging and maturity of the pension system.

The rapidly aging trend in Korean society will generate a significant level of pressure for increase of social welfare spending in the future even if no new welfare programs are introduced. In consideration of the strong demand for a universal welfare state, expectations will inevitably rise for the state's role in implementing active fiscal policies. The main point of this issue is who will share the cost. The national taxes will be unavoidably increased as the fiscal expenditures for social security is generally financed through taxes and social insurance contributions rather than through national debt.

Fortunately, Korea seems to afford additional increases of income tax, consumption tax, and social insurance premiums.

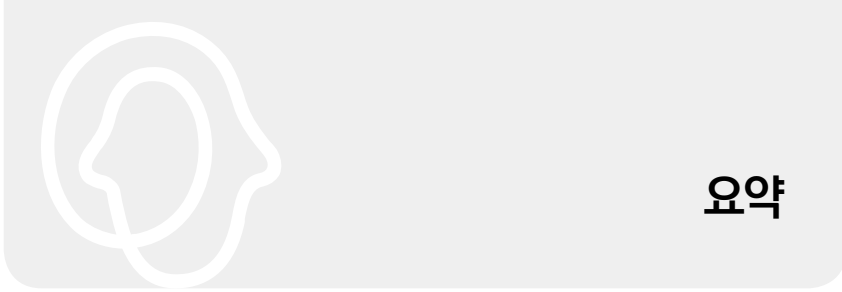
A social security tax in the form of an earmarked tax is needed to finance a sustainable welfare policy.

Co-Researchers: Lee, Jihye · Lee, Youngsuk · Park, Jongseo · No, Dae-Myung · Ham, Youngjin · Choi, Hansoo · Jang, Ikhyun · Jung, Jae-Hoon · Yoon, Sangho · Lee, Changwoo

2 사회보장 재원조달방안 연구 - 사회보장세를 중심으로

In order to respond to social uncertainty due to changes in economic conditions, continuous discussions should be accompanied on the measures how to secure social security funds with efficiency and intra- and inter-generational equity. If more burden is required by the cost increase in line with the progress of population aging, the basic structure of the system and financial resources should be continuously reviewed and discussed in more detail in order to obtain the understanding and acceptance of the payers.

Keyword : social security tax, earmarked tax, social expenditure, social security finance social protection



1. 연구의 배경 및 목적

향후 전개될 인구 변화로 정부의 재정 측면에서는 총인구의 감소 요인도 중요하지만, 연령구조의 불균형 확대가 더 큰 문제라고 볼 수 있다. 연령구조의 불균형 확대는 노동 인력의 수급에 급격한 충격을 줄 수 있으며, 부양비의 증가는 재정수입과 지출을 악화시킬 수 있다. 또한, 전통적인 근로 형태가 다변화하여 노동의 형태가 특정 장소에서 이루어지기보다는 시간과 공간에 구애받지 않고 유연하게 일할 수 있는 구조로 확대되고 있고, 새로운 형태의 일자리를 통하여 소득 활동을 하는 근로자 비중도 증가하고 있다. 이에 생산가능인구의 감소에 따라 근로자의 수가 감소하고, 4차 산업혁명이 본격화되면서 일자리가 감소할 것으로 예상되어 전체 근로소득세가 감소할 것으로 전망된다. 이에 본 연구에서는 사회보장지출 전망과 사회보장지출 증가 영역을 진단하고, 다양한 사회보장 재원조달 방안을 비교분석하고 적절한 재원조달 방안을 제안하고자 한다. 이를 위해 외국의 재원조달 방안, 특히 사회보장제 징수방안 등을 검토하여 새로운 재원조달 방안을 마련하고자 한다.

2. 주요 연구 결과

복지재원은 일반재원 또는 특정 수입(목적세, 기여금)을 활용하느냐에 따라 구분된다. 일반 조세는 소득과세, 소비과세, 재산과세로 구분되며, 국공채 발행은 현재의 자금을 확보하고 미래세대에 부담을 전가하는 형태를 지닌다.

GDP 대비 공공사회복지지출(Public Social Expenditure)¹⁾ 비율을 보면, 2019년 기준으로 OECD 38개 국가의 GDP 대비 공공사회복지지출 비중은 평균 20% 수준이었다. 우리나라는 12.2%로, 38개 국가 중 35위로 우리나라보다 비중이 낮은 나라는 터키, 칠레, 멕시코 단 세 나라뿐이다. 우리나라는 OECD 국가와 비교해서 조세부담률 및 국민부담률이 상대적으로 낮은 국가에 해당한다. OECD 국가의 평균 국민부담률은 2019년 기준으로 GDP 대비 33.8%인데 우리나라는 27.4%에 머물러 있다.

우리나라 사회보험의 재정지출은 2020년 GDP 대비 8.0%에서 2060년에는 22.8%로 증가할 것으로 전망되는데, 이는 인구 고령화 및 연금제도의 성숙 등에 따른 결과라 할 수 있다. 인구 고령화·연금제도 성숙 등으로 일반 재정지출과 사회보험의 재정지출 증가 속도가 빨라질 것으로 전망된다.

이에 사회보장제 도입의 필요성에 대한 구체적인 이유를 보면 다음과 같다. 첫째, 재정적 이유이다. 저성장 시기에는 임금의 정체, 피보험자의 감소, 비취업자의 증가 때문에, 취업자의 임금에 의존하는 보험료 수입이 감소하는 요인이 된다. 한편, 사회보장지출은 인구구조의 고령화 진행, 평균수명의 증가, 의료기술의 진보 등으로 인해 계속 증가할 것으로 전망되며, 이러한 사회보장재정의 증가에 대응하기 위한 사회보장 재원 마련의 필요성이 제기되고 있다. 그러나 더 중요한 것은 조세를 통한 재원 조달이 문제가 되는 출발점은, 보험료가 근로자의 소득을 부과 대상으로 하고 있지만, 사회보장 부담을 '보다 고용 촉진적'인 관점에서 재원 조달의 해법을 찾고 있다는 점에 한계가 있어, 보험료에 대한 문제가 제기되고 있다는 점이다.

1) OECD에서 사용하는 사회복지지출 통계(SOCX, Social Expenditure database)에서는 공공사회복지지출을 일반정부 지출과 사회보험지출로 나눈다. 전자에는 공공부조나 사회복지서비스가 포함되어 있고 후자에는 공적연금, 건강보험, 고용보험 등이 포함된다.

둘째, 경제적 이유이다. 사용자부담 보험료의 지출 때문에 인건비가 증가하여 기업의 고용 인센티브를 감소시킬 수 있다. 사용자부담 보험료는 기계화된 자본의존형 기업보다 노동력을 중점적으로 이용하는 기업에게 더 큰 부담이 될 수 있다. 즉, 자본집약형 기업보다는 노동집약형 기업이 사회보험에 더 큰 부담을 지게 된다는 것이다. 사회적으로는 고용보다 설비투자를 늘리는 것(노동에서 자본으로의 대체)이 지속적으로 증가하는 사용자의 사회보장 부담을 경감시킬 수 있어, 인건비를 감축하고 경쟁력이나 고용 증가에 영향을 줄 수 있다는 측면이 있다.

셋째, 공정의 이유이다. 공정이 언급되는 이유는 보험료가 자산소득(임대료나 투자에 의한 소득 등)을 대상으로 하고 있지 않기 때문이다. 자산소득은 일반적으로 고소득층에 해당하기 때문에, 기여 능력을 반영하는 재원(고소득층에 많은 부담을 요구하는 재원)에 근거하여 부과하는 것이 더 공정하다고 여겨진다.

넷째, 재원의 정합성 이유이다. 누가 사회보장 재원을 부담할 것인가에 관해서는 사회보장급여와 재원의 대응 관계로 언급할 수 있다. 근로소득을 대체하는 급여(상병 등에 의한 미취업기간의 근로소득을 보상하는 급여, 지급액이 근로소득과 상관하는 급여)의 재원이라 한다면, 취업자의 관점은 근로소득에 부과하는 보험료에 대한 재원을 기여금으로 하는 것이 논리적이라 할 수 있다. 그러나 상실한 근로소득의 보상을 목적으로 하는 것이 아닌 급여의 재원이라면, 조세를 통한 재원 마련으로 전 국민에 기여하는 것이 논리적이라 할 수 있다.

한국 사회에서 매우 빠르게 진행되고 있는 고령화 경향은 설사 새로운 복지프로그램의 도입이 없다고 하더라도 상당한 수준의 복지지출 증가의 압력을 불러일으킬 것이다. 여기에 거세진 보편적 복지국가에 대한 요구까지 고려하면 재정정책의 시행을 통한 국가의 적극적 역할에 대한 기대

는 높아질 수밖에 없다. 이러한 움직임의 자연스러운 귀결은 그렇다면 누가 그 비용을 분담할 것인가이다. 사회보장지출과 같은 지속적 재정지출은 국가부채보다는 조세(사회보험료 포함)를 통해 조달하는 것이 일반적이며, 따라서 증세는 불가피해 보인다. 다행히 우리나라는 소득세, 소비세, 그리고 사회보험료 모두 추가적인 증세 여력이 있다고 보이며, 이 중에서 소비세는 가장 사중손실의 정도가 낮을 뿐 아니라 충분한 재원 확보에도 유리해 보인다. 지속 가능한 복지정책을 시행하려면 이에 소요되는 재원 마련을 위해 목적세 형식의 사회보장세가 필요하다.

목적세에 대한 주된 비판은 목적세가 재정 칸막이로 작용하여 재정의 경직화를 가져온다는 것이며, 목적세보다 보통세가 효율적으로 예산을 활용할 수 있다는 점이다. 그러나 이러한 비판은 현재의 국가 재정에서 사회보장이 차지하고 있는 비중을 보았을 때 여전히 타당한가를 생각해 볼 수 있다. 현재 국가 재정에서 사회보장예산이 상당 부분을 차지하고 있으며, 앞으로도 삭감하는 것은 거의 불가능하다. 다시 말해서, 재정은 목적세화와 관계없이 이미 경직화되고 있다고 볼 수 있어, 재정 경직화를 논거로 목적세화를 비판하는 것은 다소 무리가 있다고 여겨진다. 그리고 목적세 도입과 이를 재원으로 하는 ‘사회보장 특별회계’를 만들어 수입과 지출이 투명하게 연계되어 관리할 수 있도록 하고, 경기변동에 적절하게 조정하여 부과한다면, 목적세의 투명성 문제나 도덕적 해이 문제의 대안이 될 수 있을 것이다.

3. 결론 및 시사점

GDP 대비 세수 비중을 OECD와 비교해 보면, 고용주의 사회보험료 부담 수준은 낮다. 그리고 개인소득세도 낮고, 소비세도 낮다.

우선 지속 가능한 재정정책을 위해서는 사회보험의 지속적 인상이 필요하고, 이외에 사회보험을 보완하기 위한 조세의 역할도 필요하다. 여전히 복지제도에서 사각지대가 존재하기 때문에 사회보험 소외계층을 사회보험으로 흡수하기 위해서는 조세를 통한 지원이 증대되어야 한다.

부과 대상을 선택할 때는 소득을 먼저 파악하여 부담능력을 적절히 파악한 다음 그 능력에 따른 부담을 공정하게 부과함으로써 사회보장 부담에 대해 국민의 이해를 얻을 필요가 있다. 보수 이외의 부담 능력도 주목해 보면 소비에 추가로 부과하는 기반을 확대할 수 있다. 금융자산 및 부동산자산을 보유하고 있는 고령자의 자산 소득에 세대 간 형평의 관점에서 적절한 방법으로 부담을 부과하는 방식도 검토가 필요하다.

현재 고령자나 피부양 배우자에 대해서는 각종 공제 등에 의해 부담이 경감되고 있지만, 세대 간 형평의 관점에서 부담의 적정화가 필요하다. 그리고 부모의 양육 부담을 경감하는 적절한 방법이 요구된다.

조세 비과세·감면이란 “납부해야 할 세금을 경제적·사회적 정책 목적을 위하여 면제하거나 경감해주는 제도”이지만, 고소득층일수록 세제 경감의 혜택이 증가하게 되므로, 근로소득세 부담의 누진성을 약화시키게 되어 수직적 형평성을 저해하는 요인으로 작용하므로, 소득에 따른 부담과 정부가 제공하는 공공재의 혜택에 대한 상호 간의 검토가 필요하며, 현재의 면세자 규모는 점차 축소해 나갈 필요가 있다. 현역세대의 부담 수준상한 설정에 대한 논의도 필요하다. 이를 위해서는 국민부담률을 대신하는 부담의 상한 기준이 되는 지표가 개발될 필요가 있다. 향후 고령화에 따라 사회보장 비용이 증가하더라도 현역세대의 부담이 지나치게 되지 않도록, 또한 고령세대와 현역세대의 형평을 도모하기 위해서도 부담 능력이 있는 고령자에게 적절한 부담이 필요하다. 소비 과세나 재산 과세 이외에 보험료나 이용에 따른 자기 부담액의 수준이나 고령자에 대한 급여 수준을 검토할 필요가 있다.

현재의 경제 상황을 고려하면 단기적으로 증세를 논의하기는 어려우나, 재정의 지속가능성 측면을 고려해 본다면, 더 늦기 전에 세대 간·세대 내의 효율성과 형평성을 확보할 수 있는 사회보장 재원 마련 방안에 대해 지속적인 논의가 수반되어야 경제 상황 변화에 따른 사회의 불확실성에 대응할 수 있을 것이다.

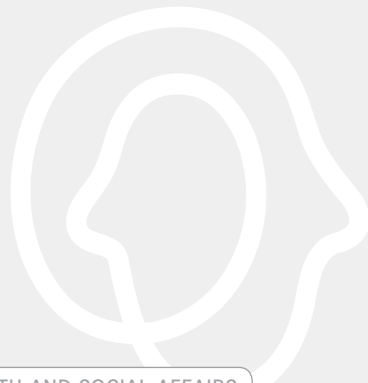
고령화의 진전 등에 따라 증가하는 비용에 대해 더 많은 부담을 요구해 나가면 부담자의 이해를 얻기 위해 제도의 기본적 사고방식이나 특성에 따른 재원의 존재 방식을 더욱 구체적으로 또 지속적으로 이론적인 검토나 논의를 할 필요가 있다.

주요 용어 : 사회보장세, 목적세, 사회보장지출, 사회보장 재원 사회보호, 재정

사람을
생각하는
사람들



KOREA INSTITUTE FOR HEALTH AND SOCIAL AFFAIRS



제1장

서론

제1절 연구의 배경 및 목적

제2절 연구의 내용 및 방법

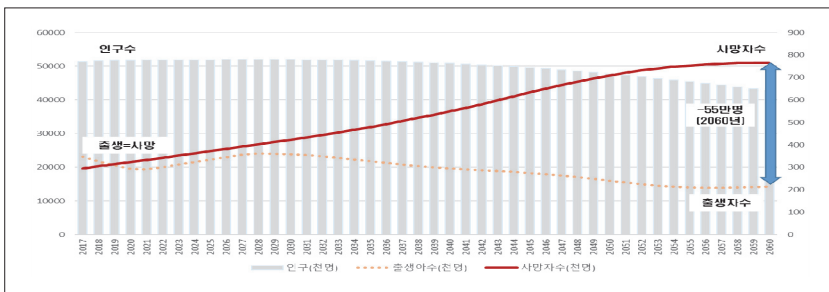
제 1 장 서론

제1절 연구의 배경 및 목적

우리나라는 지속적으로 사회보장지출을 확대하고 있으나, 고령화로 인한 사회복지 수요 증가, 기술변화에 따른 고용 형태 다변화로 사회적 위험에 노출될 계층이 증가할 것으로 전망되고 있다.

우리나라의 인구구조는 OECD 주요 국가와 비교할 때 고령화 속도가 급격히 진행되고 있어, 향후 공공사회복지지출도 빠르게 증가할 것으로 예상된다. 우리나라의 전체 인구 대비 65세 이상 노인인구 비중은 2020년에 15.7%에서 2060년에는 43.9%로 증가할 것으로 전망된다(통계청 사회통계국 인구동향과, 2019. 03. 28., p.13). EU 27개국의 경우 2020년에 노인인구 비중은 평균 20.3%, 2060년에는 30.3%를 차지하는 것과 비교해 보면, 우리나라의 고령화 속도가 재정에 미치는 영향이 더 크게 나타날 것이다.

[그림 1-1] 인구구조 변화



주: 자료를 활용하여 저자 작성.

자료: 통계청 사회통계국 인구동향과. (2019. 03. 28.). 장래인구특별추계: 2017~2067년. 통계청 보도자료. https://kostat.go.kr/portal/korea/kor_nw/1/1/index.board?bmode=read&bSeq=&aSeq=373873&pageNo=1&rowNum=10&navCount=10&currPg=&searchInfo=srch&sTarget=title&sTxt=%EC%9E%A5%EB%9E%98%EC%9D%B8%EA%B5%AC%EC%B6%94%EA%B3%84에서 인출.

통계청의 인구 추계결과가 최근 2016년, 2019년, 2021년에 순차적으로 발표되었으며, 이 세 번의 추계결과에 따르면 인구 변화 추세가 점차 가속화하고 있는 것을 알 수 있다. 2021년 인구 추계결과와 비교해 보면, 총인구의 감소 시점이 2016년 추계결과보다는 10년 이상, 2019년 추계결과보다는 8년이 앞당겨졌다(박종서, 2022). 2019년 특별 추계결과는 총인구가 2028년 정점에 이른 후 감소할 것으로 전망하였으나, 2021년 추계결과에 따르면 2020년 이후 감소하는 것으로 전망되고 있기 때문이다(박종서, 2022). 인구의 자연 감소 시점에 대한 전망도 점점 앞당겨지고 있는데, 2016년 추계결과에 따르면 2029년부터 인구의 자연 감소가 시작되는 것으로 전망되었으나, 2019년 추계결과에서는 2019년부터 자연 감소가 시작되는 것으로 전망하였다(박종서, 2022). 2016년 추계결과보다 이후 추계들에서 고령화도 더 빠르게 진행되고 있음을 알 수 있다.

〈표 1-1〉 연도별 통계청 인구 추계 주요 결과 비교

추계 연도	총인구	자연 감소	연령 구조
2021년 추계	2020년 5,184만 명에서 감소 2070년 3,766만 명	-	- 생산가능인구 비율: 72.1%(20)→46.1%(70) - 고령인구 비율: 15.7%(20)→46.4%(70) - 유소년 인구 비율: 12.2%(20)→7.5%(70)
2019년 특별 추계	2028년 5,194만 명 정점 이후 감소 2067년 3,929만 명	2019년부터 자연 감소 시작	- 생산가능인구 비율: 73.2%(17)→45.4%(67) - 고령인구 비율: 13.8%(17)→46.5%(67) - 유소년 인구 비율: 13.1%(17)→8.1%(67)
2016년 추계	2031년 5,296만 명 정점 이후 감소 2065년 4,302만 명	2029년부터 자연 감소 시작	- 생산가능인구 비율: 73.4%(15)→47.9%(65) - 고령인구 비율: 12.8%(15)→42.5%(65) - 유소년 인구 비율: 13.8%(15)→9.6%(65)

자료: 통계청 사회통계국 인구동향과. (2016. 12. 08.). 장래인구추계: 2015~2065년. 통계청 보도자료 & 통계청 사회통계국 인구동향과. (2019. 03. 28.). 장래인구특별추계: 2017~2067년. 통계청 보도자료 & 통계청 사회통계국 인구동향과 (2021. 12. 09.). 장래인구추계: 2020~2070년. 통계청 보도자료; 박종서. (2022). 2022년 인구정책 전망과 과제. 보건복지포럼, 2022(1), p.75인용.

2021년 추계결과에 따르면, 생산가능인구의 비율은 2020년 72.1%에서 2070년에 46.1%로 감소할 것으로 전망되며, 유소년 인구 비율은 같은 기간 12.2%에서 7.5%로 감소할 전망이다. 이로써 총부양비가 2020년에 38.7명에서 2070년에는 116.8명까지 증가할 전망이다(통계청 사회통계국 인구동향과, 2021. 12. 09.).

향후 전개될 인구변화를 고려해 볼 때, 정부의 재정 측면에서는 총인구의 감소도 중요하지만 연령 구조의 불균형이 확대된다는 점이 더 큰 사회적 문제를 발생시킬 수 있다. 연령 구조의 불균형 확대는 노동 인력의 수급에 급격한 충격을 주며, 부양비의 증가는 재정수입과 지출을 악화시킬 수 있기 때문이다. 고령인구의 증가는 노인의 의료비와 관련하여 국민건강보험과 장기요양보험 재정수지를 악화시키는 요인으로 작용할 것이다. 전반적으로 현재 급격히 진행되는 인구구조의 변화는 정부의 재정수지를 악화시킬 우려가 매우 크다.

이와 같은 저출산·고령화의 영향으로 근로소득은 지속해서 감소할 것으로 예상된다. 2030년대부터 생산가능인구의 감소에 따른 근로자 수가 감소하고, 4차 산업혁명이 본격화됨에 따라 일자리가 축소되면서 전체 근로소득세가 감소할 것으로 전망되기도 한다. 반면에, 사회복지지출은 인구 고령화가 급격히 진행되면서 국민연금 등의 공적 노후 소득보장제도의 지출과 건강보험, 장기요양보험을 중심으로 급격히 증가할 것으로 전망된다.

또한, 전통적인 근로 형태가 다변화하여 노동의 형태가 특정 장소에서 이루어지기보다는 시간과 공간에 구애받지 않고 유연하게 일할 수 있는 구조로 확대되고 있다(노대명 외, 2020). 이로 인해 새로운 유형의 고용 형태가 발생하고 있고, 새로운 형태의 일자리를 통하여 소득활동을 하는 근로자 비중도 증가하고 있다.

그러나 노동시장의 고용형태 변화에 따른 제도적 보완책이 마련되지 못하여 여전히 사회보장 사각지대로 남아 있다. 임금근로자의 사회보험

직장가입자 비율은 약 70% 수준에 머물러 있는데, 임금근로자의 2019년 사회보험 가입률은 고용보험 72.6%, 건강보험 76.7%, 국민연금 69.8%이며, 비정규직 근로자의 사회보험 가입률은 고용보험 46.1%, 건강보험 49.0%이다(통계청 사회통계국 고용통계과, 2020. 10. 27.).

이에 본 연구에서는 사회보장지출 전망과 사회보장지출 증가 영역을 진단하고, 다양한 사회보장 재원조달 방안을 비교하여 적절한 방안을 제안하고자 한다. 이를 위해 외국의 재원조달 방안, 특히 사회보장세 징수방안 등을 검토하여 새로운 방안을 마련하고자 한다.

제2절 연구의 내용 및 방법

본 연구에서는 사회보장 재원조달 방안을 논의하기 위해 우선 사회보장 재원의 유형과 사회보장지출 및 국민부담 현황을 살펴보고, OECD 38개 국가를 대상으로 사회보장지출, 조세부담률, 국민부담률 등을 비교하였다.

제3장에서는 사회보장 재원 마련과 관련한 선행연구를 정리하고 사회보장 재원의 방식으로서 목적세의 개념과 특성을 정리하였다. 그리고 소득과세, 소비과세, 재산과세로 구분하여 사회보장 재원별 논의와 쟁점 사항을 비교하였다.

제4장에서는 사회보장 재원 마련 방안에 관한 해외사례를 검토하였다. 사회보장 지출에 직면한 프랑스, 일본, 독일, 영국의 상황과 이에 대응하기 위한 사회보장 재원 마련을 위한 제도 변화 등을 살펴보았다.

제5장에서는 사회보장세 도입의 타당성을 검토하고, 사회보장세의 구성과 특성, 부과 방식을 논의하였다. 그리고 사회보장세로 확보한 재원의 활용방안 사례 및 신규 재원 마련 방안과 규모도 제시하였다.

마지막으로, 지속 가능한 복지정책을 시행하는 데 소요되는 재원 마련을 위해 목적세 형식의 사회보장세 도입방식을 제시하였다.



제2장

사회보장 지출 및 재원 현황

제1절 사회보장 지출 및 국민부담 현황

제2절 우리나라의 국민부담률 현황

제3절 사회경제구조 변화와 사회복지지출 전망

제2장 사회보장 지출 및 자원 현황

제1절 사회보장 지출 및 국민부담 현황

1. OECD 국가의 사회보장지출 현황

우선 우리나라의 사회보장지출 수준과 국민부담 현황에 대해 간략하게 살펴보고자 한다. OECD 국가의 GDP 대비 공공사회복지지출(Public Social Expenditure)²⁾ 비율을 보면, 2019년 기준으로 OECD 38개 국가는 평균 20% 수준이었다. 우리나라는 12.2%로, 38개 국가 중 35위이며, 우리나라보다 비중이 낮은 나라는 터키, 칠레, 멕시코이다(이윤경, 2021).³⁾

지난 30년간 OECD 38개 국가의 GDP 대비 공공사회복지지출 비율의 변화를 살펴보면, 그 사이에 개별 국가들의 복지지출 수준과 내용에 영향을 주는 여러 사건이 발생했을 수 있다. 복지정책의 관점에서, 하나의 분기점은 글로벌 금융위기가 발생한 2007년부터 2008년이 될 수 있다. 글로벌 금융위기에 따른 대규모의 경기부양 조치는 각국의 재정건전성을 악화시켰고, 특히 2010년 초 그리스의 구제금융 신청으로 본격화된 유럽의 재정위기는 이후 유럽 각국의 강도 높은 재정 긴축(austerity)을 불러

2) OECD에서 사용하는 사회복지지출 통계(SOCX, Social Expenditure database)에서는 공공사회복지지출을 일반정부 지출과 사회보험지출로 나눈다. 전자에는 공공부조나 사회서비스가 포함되어 있고 후자에는 공적연금, 건강보험, 고용보험 등이 포함된다.

3) 국제 비교에 있어 주의해야 할 점은 이것은 현재 상황을 보여줄 뿐 그 이상의 의미, 특히 규범적 의미를 부여해서는 곤란하다는 것이다. 즉 사회복지지출이나 국민(조세)부담률의 수준이 OECD 평균보다 낮다거나 혹은 (반대로) 높다거나 하는 사실을 확인할 수 있다. 하지만 이로부터 평균 수준으로 가야 한다는 주장을 펼치기 위해서는 더 많은 근거가 필요하다. 즉 OECD 평균이 한국의 복지국가가 지향해야 할 궁극적 목적지 혹은 중간단계이라는 전제가 있어야 하기 때문이다.

두 번째 그룹은 ‘2009년 이후 감소’한 그룹으로, 1990년 이후부터 2009년 이전까지는 GDP 대비 공공사회복지지출 비중이 계속해서 증가했으나 2009년을 기점으로 그 비중이 감소로 돌아선 국가들이다. 전통적 복지 강국인 북유럽의 스웨덴이나 룩셈부르크와 독일이나 영국과 같은 서유럽 국가들이 여기에 속한다. 2009년 금융위기 이후 재정적자와 정부 부채가 증가한 남유럽의 포르투갈과 스페인도 마찬가지다. 마지막 그룹은 1990년 이후부터 현재까지 GDP 대비 공공사회복지지출 비중이 계속해서 줄어든 ‘지속적 감소’ 그룹이다. 여기에 속한 국가는 네덜란드 1개 국가밖에 없다.

〈표 2-1〉 국가별 GDP 대비 공공사회복지지출 비중의 변화(1990년~2019년)

지속적 증가	증가하다가 2009년 이후 감소	지속적 감소
13개국 (프랑스, 핀란드, 벨기에, 이탈리아, 노르웨이, 그리스, 미국, 아이슬란드, 스위스, 콜롬비아, 코스타리카, 한국, 일본, 멕시코)	18개국 (덴마크, 오스트리아, 독일, 스웨덴, 포르투갈, 슬로베니아, 뉴질랜드, 영국, 스페인, 룩셈부르크, 터키, 칠레, 체코, 헝가리, 에스토니아, 리투아니아, 라트비아, 아일랜드)	1개국 (네덜란드)
30년간 한국은 4.7배, 일본은 2.1배 증가	2009년 전후의 세계 경제 위기와 이에 뒤따른 유럽 재정위기를 겪은 후 긴축재정으로 전환	1980년 이후 장기 경기침체와 고실업으로 급격히 늘어난 사회복지지출을 줄이기 위해 장해 급여와 상병급여 사용을 제한하는 개혁 조치 시행

자료: 이윤경. (2021). OECD 주요국의 공공사회복지지출 비교분석-OECD 사회복지지출통계(SOCX)를 중심으로, p.53 [표 17]의 내용을 필자가 일부 수정.

2. 우리나라의 사회보장재정 지출 전망

우리나라 공공사회복지지출을 2019년을 기준으로 하여 2060년까지 전망한 결과에 의하면, 공공사회복지 재정지출의 GDP 대비 비중은 2020년 12.5%에서 2060년 27.6%로, 2.2배 증가하는 것으로 전망되었다(사회보장위원회, 2020).

사회보험의 재정지출은 2020년에 GDP 대비 8.0%에서 2060년에 22.8%로 증가할 것으로 전망되는데, 이는 인구 고령화 및 연금제도의 성숙에 따른 결과라 할 수 있다. 일반재정분야는 2020년에 GDP 대비 4.5%에서 2040년에 5.1%로 증가하다가 2060년에는 4.8%로 감소하는 것으로 전망되었는데, 이는 저출산 및 고령화에 따른 인구요인이 반영된 결과라 할 수 있다. 이처럼 인구 고령화 및 연금제도 성숙 등으로 일반 재정지출보다는 상대적으로 사회보험을 중심으로 재정지출 증가 속도가 커질 것으로 전망된다.

〈표 2-2〉 사회보험 및 일반재정 지출의 GDP 대비 비중 및 구성비

(단위: GDP 대비 %, %)

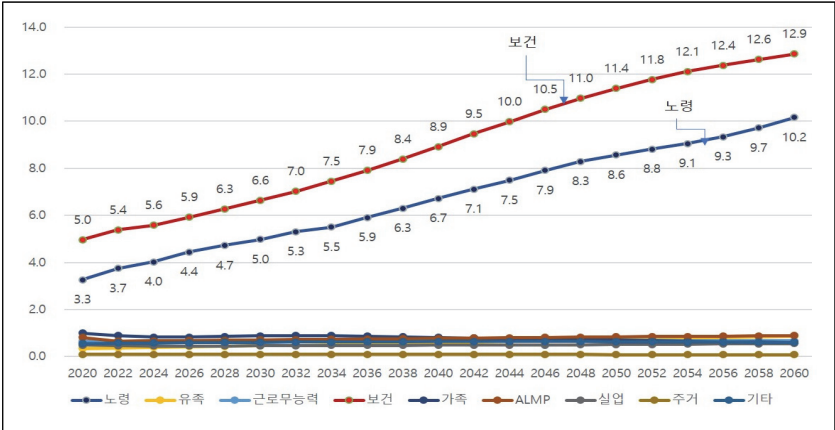
구분		2020년	2030년	2040년	2050년	2060년
일반재정	지출	4.5	4.8	5.1	5.1	4.8
	구성비	36.1	30.6	25.6	20.8	17.4
사회보험	지출	8.0	11.0	14.9	19.4	22.8
	구성비	63.9	69.4	74.4	79.2	82.6
공공사회복지재정지출		12.5	15.8	20.1	24.5	27.6

자료: 사회보장위원회. (2020). 제4차 중장기 사회보장 재정추계.

우리나라 공공사회복지지출을 기능별로 구분하여 전망한 결과를 보면, 노령영역은 2020년 GDP 대비 3.3%이었으나 2060년 10.2%로 증가하며, 보건 영역은 2020년 GDP 대비 5.0%이었으나 2060년 12.9%로 증가하는 것으로 전망된다.

[그림 2-2] 정책영역별 복지지출의 GDP 대비 비중

(단위: GDP 대비 %)



주: OECD STAT('20.8월 현재 확정지 기준), 지자체 자체 사업비는 제외한 결과.
자료: 사회보장위원회. (2020). 제4차 중장기 사회보장 재정추계.

분야별 지출을 현물급여와 현금급여로 구분하여 살펴보면, 건강보험, 노인장기요양보험, 의료급여 등과 같은 현물급여의 비중은 2020년에 53.5%, 그리고 국민연금 등 4대 공적연금, 기초연금, 기초생활보장급여 등의 현금급여는 2020년에 46.5%였으며, 이러한 구성비는 2060년에도 큰 차이가 없이 현물급여가 52.2%, 현금급여가 47.8%로 전망된다(사회보장위원회, 2020).

〈표 2-3〉 공공사회복지지출의 현물·현금급여 구성(2020년 기준)

(단위: GDP 대비 %)

구분	2020년	2030년	2040년	2050년	2060년
현물급여	6.1	7.7	10.0	12.4	13.8
현금급여	5.3	7.0	8.9	10.9	12.6

주: 지방 자체 사업비, ALMP는 제외한 결과임.
자료: 사회보장위원회. (2020). 제4차 중장기 사회보장 재정추계.

기획재정부의 보도자료(2015, 2020)에 의하면, 국민연금의 경우 장기적인 저출산 현상에 따라 신규 가입자 수는 감소하는 반면, 인구 고령화에 따라 수급자가 증가하게 된다. 그 결과 앞으로 20년 후인 2040년~2043년부터는 수지가 적자로 전환하게 된다(기획재정부, 2020). 2060년에는 한 해 약 4~6조 원 정도 규모의 적자가 발생할 것으로 예측된다.

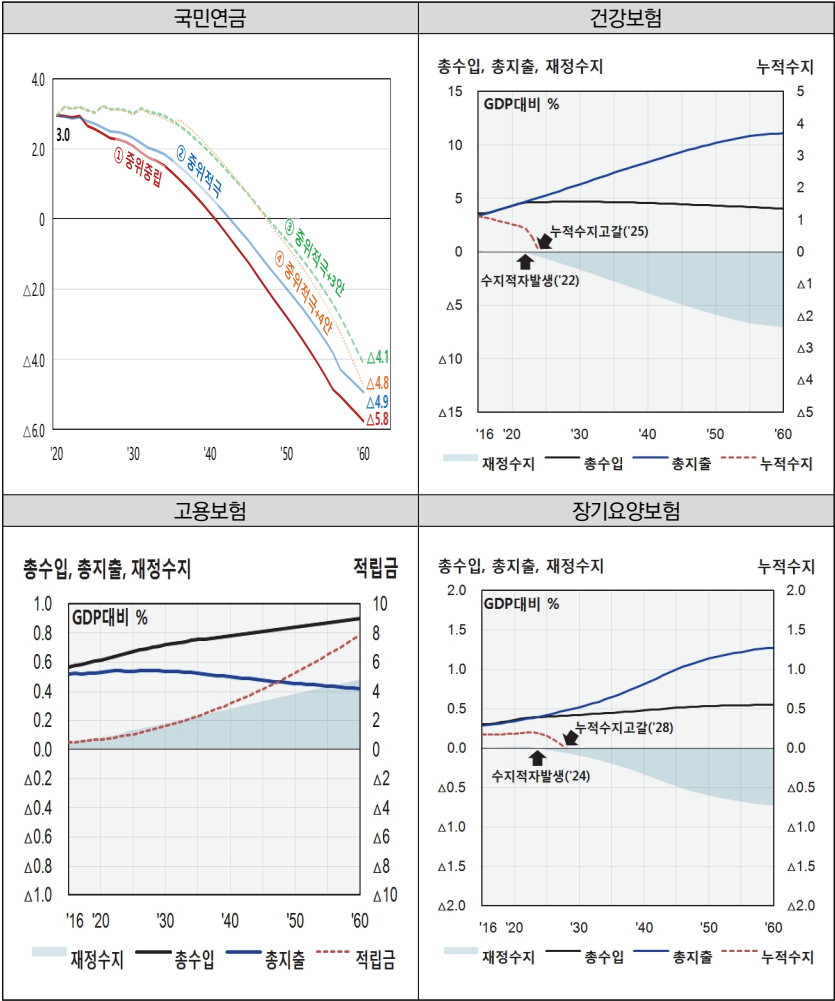
건강보험의 경우 고령화에 따른 의료비 지출의 증가로 2022년부터 적자가 발생하고, 2025년에는 그동안 누적된 흑자가 전부 소진되는 현상이 일어날 것으로 예측된다. 2050년에는 약 4.9조, 2060년에는 약 7조 정도의 재정적자가 발생할 것으로 보인다. 이는 국민연금보다 큰 규모이다. 고용보험의 경우는 앞의 두 보험보다는 상대적으로 안정적이어서 2060년까지는 재정에 특별한 문제가 발생하지 않는다. 하지만 장기요양보험의 경우는 국민연금이나 건강보험과 마찬가지로 고령화로 인해 2024년부터 적자가 발생하고, 2026년에는 그동안 누적된 흑자가 전부 소진되는 현상이 나타날 것이다(기획재정부 2015).⁴⁾

결과적으로 장기재정 전망의 관점에서 국민연금과 건강보험의 재정 건전성 문제는 앞으로 가시화될 가능성이 크며, 이를 그대로 방치한다면 국가 재정에 큰 부담이 될 것이다. 그러나 한편으로 이는 사회보험별로 재정의 건전성 확보를 위한 목소리가 힘을 얻기 시작하는 시기로 볼 수 있다.

4) 국민연금을 제외한 사회보험은 모두 2015년 기획재정부의 장기재정 전망자료에 근거한 것이다. 이를 국회예산정책처의 장기 전망과 비교했을 때 몇 가지 차이가 발생한다. 예컨대 건강보험의 경우 2019년부터 재정수지 적자가 발생하고 적립금은 2024년에 고갈된다. 장기요양보험의 경우 국회예산정책처의 예측에 따르면 2021년부터 재정수지 적자가 발생하고 적립금은 2023년에 고갈된다(국회예산정책처, 2019; 안종석, 전병목, 2020, p.40에서 재인용).

[그림 2-3] 사회보험별 장기재정 전망

(단위: % 조)



주: 국민연금은 기획재정부(2020), 나머지는 기획재정부(2015) 활용.
자료: 1) 기획재정부. (2015. 12. 4.). 기재부 2060년 국가채무비율 40% 이내로 관리. 대한민국 정책브리핑.
2) 기획재정부. (2020. 9. 20.). 재정혁신과 미래 성장동력 확충을 통해 60년 국가채무비율 60%대 수준으로 관리. 대한민국 정책브리핑.

제2절 우리나라의 국민부담률 현황

우리나라의 세원별 조세 분류는 아래의 표와 같이 크게 소득세, 소비세, 재산세 등으로 구분된다. 소득세는 근로소득세, 법인세 등이 있으며, 소비세는 부가가치세, 개별소비세 등으로 구성된다.

〈표 2-4〉 세원별 우리나라 조세의 분류

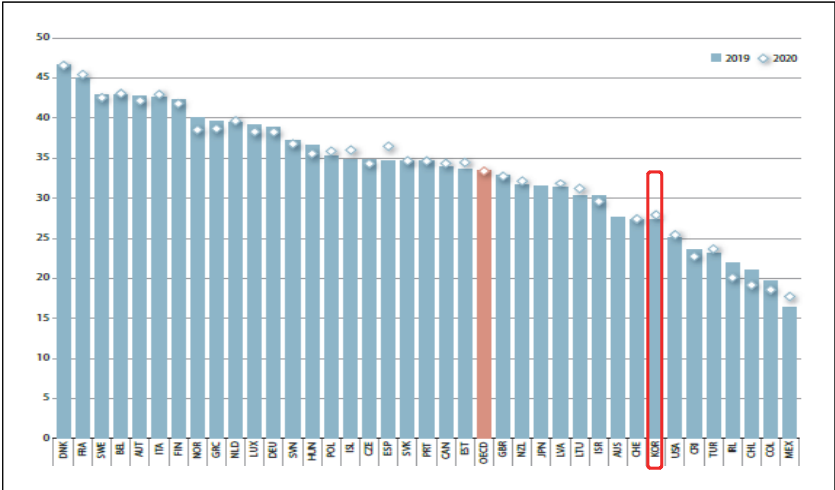
구분	소득과세	소비과세	재산과세	기타
국세	소득세 법인세	부가가치세 개별소비세 교통·에너지·환경세 주세 관세 농어촌특별세 (개별소비세· 관세감면 분)	상속세 증여세 종합부동산세 인지세 증권거래세 농어촌특별세 (증권거래세·종합부 동산세 분)	교육세
지방세	지방소득세 주민세(종업원분)	레저세 지방소비세 담배소비세 자동차세(주행분) 지방교육세 (레저세·담배소비세 분) 지역자원시설세 (특정자원분)	취득세 등록면허세 재산세 주민세(재산분) 자동차세(소유분) 지방교육세 (취득세·등록면허세 · 재산세 분) 지역자원시설세 (특정부동산 분)	

자료: 국회예산정책처. (2020a). 대한민국 조세. p11.

OECD 국가와 비교해 보면, 우리나라의 조세부담률 및 국민부담률은 상대적으로 낮다. OECD 국가의 평균 국민부담률은 2019년 기준 GDP 대비 33.8%인 반면에 우리나라는 27.4%에 머물러 있다.

[그림 2-4] OECD 국가들의 국민부담률(2019년~2020년)

(단위: %)



주: 붉은색 상자 안에 있는 것이 한국이고 붉은색 막대가 OECD 평균임.
자료: OECD. (2021b). Revenue Statistics 2021: The Initial Impact of COVID-19 on OECD Tax Revenues. p.6 그림 4 인용.

<표 2-5> 우리나라의 주요 세목별 세수 추이: GDP 대비

(단위: GDP 대비 %)

구분	2010	2011	2012	2013	2014	2015	2016	2017	2018	2019
소득세	3.2	3.4	3.6	3.6	3.8	4.1	4.4	4.5	4.9	4.8
법인세	3.1	3.6	3.5	3.2	3.0	3.1	3.4	3.6	4.2	4.3
재산세	2.5	2.6	2.5	2.4	2.6	2.9	2.9	3.0	3.1	3.1
소비세	7.5	7.2	7.4	7.1	7.0	6.7	7.0	7.0	7.0	7.1
기타	0.8	0.8	0.9	0.8	0.7	0.7	0.7	0.7	0.7	0.8
사회보장 기여금	5.2	5.6	5.9	6.1	6.3	6.3	6.5	6.5	6.8	7.3
국민부담률	22.4	23.2	23.7	23.1	23.4	23.7	24.7	25.4	26.8	27.4
OECD 평균	31.9	32.2	32.7	33.0	33.2	33.3	34.0	33.7	33.9	33.8

주: 지방세 포함.
자료: OECD.Stat. Revenue Statistics retrieved from <https://www.oecd-ilibrary.org/> 2021. 06. 30.

우리나라의 국세 수입 중에는 소득세, 법인세, 부가가치세가 가장 큰 세목이라 할 수 있으며, 2019년 기준으로 소득세는 GDP 대비 4.8%, 법인세 4.3%, 재산세 3.1%, 소비세 7.1% 등으로 구성되어 있다. 2018년 기준으로 소득세는 근로소득세 46.3%, 종합소득세 21.7%, 양도소득세 21.3%로 구성된다(국세청, 2019).

〈표 2-6〉 우리나라의 주요 세목별 세수 추이(2010년~2019년)

(단위: 조 원)

구분	2010	2011	2012	2013	2014	2015	2016	2017	2018	2019
소득세	42.1	47.3	51.2	53.3	59.5	67.6	75.7	83.1	93.3	91.7
법인세	40.8	49.5	50.8	48.5	46.9	51.6	58.8	66.3	79.7	82.3
재산세	33.5	36.6	36.2	35.8	40.3	48.6	49.8	54.4	58.8	59.7
소비세	99.8	100.6	106.4	106.7	109.5	110.3	121.2	129.1	133.1	135.3
기타	10.7	10.7	12.4	11.4	11.1	10.8	12.6	12.9	13.0	14.9
사회보장 기여금	69.1	77.2	84.4	91.6	98.2	104.7	112.7	119.7	128.7	140.1
국민부담액	296.0	321.9	341.3	347.3	365.4	393.6	430.8	465.5	506.5	524.0

주: 지방세 포함.

자료: OECD, (2013). Revenue Statistics 1965-2012. OECD. Retrieved from <https://www.oecd-ilibrary.org/> 2021. 06. 30.

〈표 2-7〉 우리나라의 주요 세목별 세수 추이(2015년~2018년)

(단위: %)

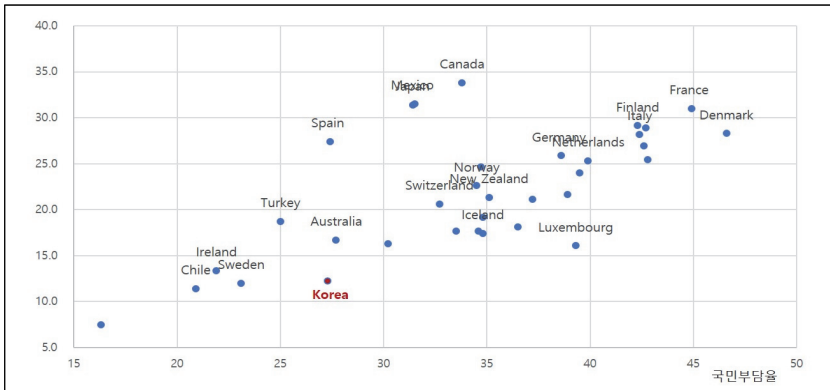
구분	2015년	2016년	2017년	2018년	2019년
소득세	60.7	68.5	75.1	84.5	28.8
법인세	45.0	52.1	59.2	70.9	24.2
상속증여세	5.0	5.4	6.8	7.4	2.5
부가가치세	54.2	61.8	67.1	70.0	23.8
기타	53.0	54.8	57.2	60.8	20.7
국세 합계	217.9	242.6	265.4	293.6	100.0

자료: 국세청. 각 연도, 2016년~2020년 국세통계연보.

한 국가의 사회복지지출 규모와 국민부담률⁵⁾은 양의 상관관계에 있다는 것은 널리 알려져 있다. 사회복지지출과 국민부담률의 수준에 따라 전 세계 국가들은 저부담-저복지, 중부담-중복지, 고부담-고복지 국가 중 하나로 분류할 수 있다. 한국의 경우는 흔히 저부담-저복지 국가로 분류된다. OECD 자료에 따르면 2019년 기준으로 한국의 국민부담률은 27.2%로 OECD 평균인 33.4%보다 약 6.2%p 낮다. OECD 국가 중 국민부담률이 가장 높은 나라는 덴마크(46.9%), 프랑스(44.9%), 스웨덴(42.8%) 순이며, 가장 낮은 나라는 멕시코(16.3%), 콜롬비아(19.7%), 칠레(21.0%) 순이다. 미국의 국민부담률은 한국보다 약간 낮은 25.2%이며, 영국은 OECD 평균에 가까운 32.2% 수준이다(OECD, 2021c).⁶⁾

[그림 2-5] OECD 국가의 사회보장지출 및 국민부담률: 2019년 기준

(단위: GDP 대비 %)



주: 2019년 자료가 없는 국가는 최근 자료를 적용함.

자료: 1) OECD. (2021a). Social Expenditure Database(Socx). Retrieved from <https://www.oecd.org/social/expenditure.htm> 2021. 12. 10.

2) OECD. (2021d). Global Revenue Statistics Database. Retrieved from https://stats.oecd.org/Index.aspx?DataSetCode=RS_GBL 2021. 12. 10.

5) 국민부담률은 조세와 공적연금이나 사회보험 납부액과 같은 사회보장기여금의 합이 GDP에서 차지하는 비율을 말한다. 조세부담률은 조세가 GDP에서 차지하는 비율로 정의된다.

6) 이 모든 수치는 OECD Tax revenue 데이터에 근거하여 작성된 것이다.

제3절 사회경제구조 변화와 사회복지지출 전망

1. 인구 고령화 비교

우리나라의 인구구조는 OECD 주요 국가와 비교할 때 고령화 속도가 급격히 진행되고 있어 향후 공공사회복지지출도 빠르게 증가할 것으로 예상된다. 우리나라의 전체 인구 대비 65세 이상 노인인구 비중은 2020년에 14.3%에서 2060년에 43.9%로 증가할 것으로 전망되며, 이와 비교하여 EU 27개국의 경우 2020년에 노인인구 비중은 평균 20.3%이었으나 2060년에는 30.3%로, 우리나라의 고령화 속도를 보면, 고령화가 미치는 영향이 매우 클 것으로 예상된다(EU, 2018).

OECD 국가의 경우 공공사회복지지출 중에 국민연금을 포함한 노령 영역의 비중은 GDP 대비 8.0%로 가장 높으며, 의료비 지출에 해당하는 보건 영역은 GDP의 5.7%로 그 다음으로 높은 영역에 해당한다(OECD, 2019).

국가마다 당면해 있는 고령화 수준이 다르므로, 고령화율을 동일하게 구성해서 OECD 주요국의 사회복지지출 수준을 살펴보면 다음과 같다. 고령화율이 25%에 도달할 시점에서 비교한다면, 우리나라는 2030년에 고령화율 25%에 도달하게 되며, GDP 대비 사회복지지출은 15.9% 수준일 것으로 전망된다. 반면에 독일, 영국, 프랑스의 경우 고령화율이 25% 수준이 되면 GDP 대비 사회복지지출은 25.6%~31.5%에 이를 것으로 전망된다.

〈표 2-8〉 고령화를 25% 시점에서의 주요 사회복지지출 전망

(단위: GDP 대비 %)

구분	한국	독일	영국	프랑스
고령화를 25% 시기	2030년	2030년	2060년	2040년
GDP 대비 복지지출	15.9	25.6	25.9	31.5
국민연금지출	2.7	11.5	8.9	15.1
보건지출	4.9	7.7	9.2	8.4
장기요양지출	0.8	1.7	2.6	2.3

자료: EU. (2018). The 2018 Ageing Report: Economic and Budgetary Projections for the EU Member States(2016-2070); 사회보장위원회. (2020). 제4차 중장기 사회보장 재정 추계.; 강지원 외. (2022). 2022년 중기 사회재정 전략 수립을 위한 제안. 세종: 한국보건사회연구원. p.19 재정리.

2. 경제 수준 대비 사회복지지출 수준의 비교

우리나라는 지속적으로 공공사회복지를 위한 투자를 증가시키고 있으나, 경제성장에 비해 사회복지 분야에 대한 투자가 상대적으로 낮아 향후 공공사회복지지출의 투자 확대가 필요하다. 우리나라의 경제 수준은 OECD 37개 회원국 중 9위이지만(OECD, 2018), 공공사회복지지출 수준은 하위권에 머물러 있어 경제 분야와 사회복지 분야에서의 투자 격차가 발생하고 있다. 2019년 OECD의 평균 공공사회복지지출은 GDP 대비 20.0%인 반면에 우리나라는 12.2%의 수준이다(통계청 e나라지표, 2021).

국가마다 당면하고 있는 경제 수준이 다르므로 1인당 GDP 수준을 동일하게 구성한 이후에 공공사회복지지출 수준을 비교하면, 독일, 영국, 프랑스의 1인당 GDP가 4만 달러에 이르는 시점은 우리나라보다 약 15년 앞서 있으나, GDP 대비 사회복지지출 수준은 18.3%~28.1%로 상당히 높다고 할 수 있다.

〈표 2-9〉 1인당 GDP가 4만 달러 시점에서의 주요 사회복지지출 전망

(단위: GDP 대비 %)

구분	한국	독일	영국	프랑스
1인당 GDP의 4만 달러 시기	2022년	2007년	2005년	2007년
GDP 대비 복지지출	13.2	24.1	18.3	28.1

자료: EU. (2018). The 2018 Ageing Report: Economic and Budgetary Projections for the EU Member States(2016-2070).; 사회보장위원회. (2020). 제4차 중장기 사회보장 재정추계 결과 재인용.

우리나라의 공공사회복지지출 수준은 OECD 국가와 비교해서 상당히 낮은 수준에 머물러 있다고 할 수 있으나, 향후 급격한 고령화 진행과 경제구조의 변화로 인한 소득 불평등 심화가 예상되므로, 사회복지지출 수준이 지금의 전망과는 달리 더욱 증가하게 될 것이다.

사회경제 구조의 변화, 노동시장 구조의 변화에 대응하고 소득 양극화 완화, 노후 소득보장 등을 위해서는 경제와 복지 전반적인 재설계가 필요하며, 사회경제의 지속가능성을 위해서도 지금보다는 두터운 사회복지지출이 요구된다. 이에 사회복지지출의 증가에 대비하기 위해서는 재원을 어떻게 마련할 것인지에 대한 논의가 필수적이며, 확보된 재원으로 어떠한 영역에 사회복지투자를 우선하여 확대할 것인지에 대한 검토가 필요하다.

3. 기술변화(노동의 자본대체)와 사회보장재정 수입의 감소

4차 산업혁명의 기술혁신으로 노동시장의 구조가 변화되면서 사회보장 재원 마련과 관련한 체계에 변화가 예상된다. 기술혁신에 따른 사회보장 재원조달 체계의 변화를 고려하기 위해, 4차 산업혁명의 기술혁신에 따른 직무대체의 사회적 비용을 제시한 연구가 있다(이채정, 조희찬, 장

윤정, 2021). 시나리오 1은 직무대체에 따른 빈곤비용 증가율과 근로소득세·사회보험료 감소율을 각각 가구주만 직무대체를 겪는 경우이고, 시나리오 2는 노동시장에 참여하는 가구원 모두 직무대체를 겪는 경우로 구분하여 소득세와 사회보험료에 미치는 영향을 제시하고 있다. 직무대체가 진행되면 직무대체 이전 대비 40~50%가 증가한 규모의 빈곤비용 부담이 발생하고, 근로소득세의 경우는 직무대체 이전 대비 시나리오 1은 약 45%, 시나리오 2는 약 57%가 감소하는 것으로 나타났다. 그리고 사회보험료는 직무대체 이전 대비 시나리오 1은 약 10%, 시나리오 2는 약 16% 감소하는 것으로 나타났다.

〈표 2-10〉 직무대체에 의한 빈곤비용 증가율 및 근로소득세·사회보험료 감소율

(단위: %)

구분	시나리오1	시나리오2
빈곤비용 증가율	41.91	53.83
근로소득세 감소율	△45.21	△56.87
사회보험료 감소율	△9.93	△16.11

자료: 이채정, 조희찬, 장윤정. (2021). 기술혁신에 따른 직무대체의 사회적 영향 탐색: 사회적 비용 추계와 사회적 인식 검토를 중심으로. p.256.

가구주가 4차 산업혁명의 기술혁신에 따른 직무대체를 경험하게 되면(시나리오 1) 약 38조 원의 사회적 비용이 발생하며, 노동시장에 참여하는 모든 가구원이 직무대체를 경험하게 되면(시나리오2) 약 52조 원의 사회적 비용이 발생하게 된다.

직무대체로 늘어난 빈곤층에게 생계급여를 제공하려면 1조 8,973억 원의 추가적인 빈곤비용이 필요하지만, 근로소득세와 사회보험료 수입은 약 36조 600억 원이 감소하게 되는 것으로 추정하였다.

32 사회보장 재원조달방안 연구 - 사회보장세를 중심으로

〈표 2-11〉 직무대체에 의한 빈곤비용 증가율 및 근로소득세·사회보험료 감소율

(단위: 억 원)

구분	2018년 실적치(A)	시나리오 1		시나리오 2	
		(B)	사회적 비용	(C)	사회적 비용
빈곤비용	45,271	64,244	18,973	69,640	24,369
근로소득세	535,304	293,293	242,011	230,877	304,427
사회보험료	1,193,993	1,075,429	118,564	1,001,641	192,352
합계	-	-	379,548	-	521,148

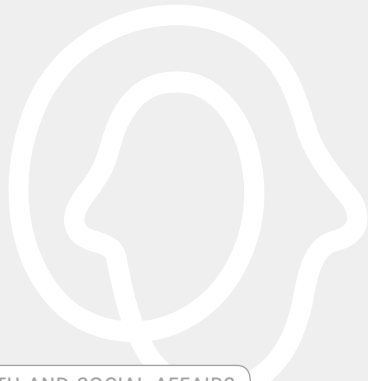
주: 1) 빈곤비용 실적치는 국비와 지방비를 합산한 수치임.

2) B와 C는 A에 각각 시나리오 1과 시나리오 2의 빈곤비용 증가율 및 근로소득세·사회보험료 감소율을 적용하여 산출한 값임.

3) 사회적 비용 산출 방법은 빈곤비용 증가분(시나리오 1: B-A와 시나리오 2: C-A)과 근로소득세 및 사회보험료 감소분(시나리오 1: A-B와 시나리오 2: A-C)을 합산하여 산출함.

자료: 이채정, 조희찬, 장윤정. (2021). 기술혁신에 따른 직무대체의 사회적 영향 탐색: 사회적 비용 추계와 사회적 인식 검토를 중심으로. p.257.

현재 사회보험료는 고령화 등에 의해 사회보장 부담이 증가할 수밖에 없는 사회적 구조를 지니고 있으나 이와 더불어 사회보장 재원을 확보하기도 더욱 어려워지고 있는 상황이다. 사회보험료 인상에 대한 부담, 자영업자의 소득이 충분히 파악되지 않는 불형평성이 높아지고 있으므로 부담능력을 적절히 파악하고 그 능력에 따른 부담을 공정하게 부과함으로써 사회보장 부담에 대해 국민의 이해를 얻을 수 있도록 해 나갈 필요가 있다. 이에 다음 장에서는 사회보장 재원의 유형인 소득, 소비, 자산 등의 부과 방법에 대한 특성을 중심으로 논의하고자 한다.



제3장

사회보장 재원의 유형과 쟁점

제1절 사회보장 재원의 유형

제2절 사회보장 재원별 논의 및 쟁점

제3절 사회보장 재원 조달 방안에 대한 최근 논의

제3장 사회보장 재원의 유형과 쟁점

제1절 사회보장 재원의 유형

일반적으로, 공적 사회보험의 재정수입은 일반재원, 목적세, 기여금의 형태가 혼재되어 있다(전병목, 박상원, 2011, pp.63-73). 보험료(기여금)만으로는 지출을 충당하기 어렵고, 일반재원, 목적세, 기여금이 혼합되어 있는 구조를 가지게 된다.

복지재원은 일반재원 또는 특정 수입(목적세, 기여금)을 활용하는지에 따라 구분된다. 일반조세는 소득과세, 소비과세, 재산과세로 구분되며, 국공채 발행으로 현재의 자금을 확보하고 미래세대에 부담을 전가하는 형태를 지닌다.

[그림 3-1] 복지 재원의 유형

	일반조세	특정수입
현세대	○ 소득과세 ○ 소비과세 ○ 재산과세	○ 조세: 목적세 ○ 준조세: 기여금(보험료) · 부담금
미래세대	○ 일반 국공채	○ 미래 부담금 인상 ○ 복지재원 사용 목적의 국공채

자료: 전병목, 박상원. (2011). 복지재원 조달정책에 관한 연구. p. 67을 재정리함.

1. 조세와 사회보험 방식의 특성

사회보장 재원은 정부예산으로 지출하는 경우와 사회보험 급여로 지출하는 방식으로 구분할 수 있다. 정부예산으로 지출하는 경우는 취약계층

의 사회보호를 위한 지출로, 세입-세출의 연계가 명확하지 않다. 반면에 사회보험료(기여금)를 주된 재원으로 하는 사회보험의 경우 수입-지출의 연계가 명확하다고 할 수 있다.

사회보험방식과 조세방식의 본질적인 차이는, 전자는 보험료의 부담이 급여의 요건이 되는 것이다. 예를 들어, 일반재정으로 운영되는 기초생활 보장제도는 조세부담 여부와 관계없이 저소득자에게 급여를 지급하지만, 사회보험방식에서는 보험료를 부담한 사람에게 급여를 한다. 조세는 법적 의무를 지니지만, 사회보험료는 대가성을 가지며, 납부액이 급여액에 반영되는 형태를 지니기 때문에 사회보험료에 기반한 제도는 수급자의 권리가 보다 강한 측면이 있다.

사회보험료는 보험료율과 소득 상한에 의한 부담액이 상세하게 설정되어 있어서 개인별 상황으로 귀착한 부담의 개별적 조정이 비교적 쉽지만, 조세는 다중 다양하게 징수를 하므로 개인 부담의 개별적 조정이 다소 어렵다.

수입의 안정성 측면에서 보면, 사회보험료는 사회보험 재원에 특정되어 있어 사용처가 정치적으로 좌우되지 않고, 정액 보험료나 소득비례 상한이 있어 경기변동에도 영향이 적다. 그리고 급여와 부담의 관계가 비교적 명확하므로 부담 인상 시 합의도출이 쉽다. 그러나 조세는 재원이 특정되어 있지 않기 때문에 사용처가 경제적 상황이나 정치적 요인에 좌우되기 쉬우며, 법인세나 소득세 등은 경기변동의 영향을 받기 쉽다.

사회보험료는 급여와 부담의 상관관계가 비교적 명확하므로 부담 인상을 통한 비용 인식이 높아, 급여 적정화의 인센티브로 움직이기 쉬우나 조세는 급여와 부담의 관계가 명확하지 않기 때문에 부담 인상을 통한 비용 인식이 높지 않고 급여의 적정화를 위한 인센티브가 작동하기 어렵다.

〈표 3-1〉 사회보험료와 조세의 특징

구분	사회보험료	조세
기본적 성격	• 보험급여를 전제로 한 특정 재원	• 특정 사용과 관계없이 충당 가능한 일반재원
부담의 개별적 조정	• 요율과 소득 상한에 따른 부담액이 상세하게 설정되어 있어, 개인별 상황으로 귀착한 부담의 개별적 조정이 비교적 용이	• 다중 다양한 조세의 징수를 위해 개인 부담의 개별적 조정이 어려움.
수입의 안정성	• 사회보험 재원에 특정되어 있어 사용처가 정치적으로 좌우되지 않음 • 경기변동에도 정액 보험료나 소득 비례 상한이 있어 영향이 적음. • 급여와 부담의 관계가 비교적 명확하므로 부담 인상 시 합의도출이 용이함	• 재원이 특정되어 있지 않아 사용처가 경제적 상황이나 정치적 요인에 좌우되기 쉬움. • 법인세나 소득세 등은 경기변동의 영향을 받기 쉬움
비용인식	• 급여와 부담의 상관관계가 비교적 명확하므로 부담 인상을 통한 비용 인식이 높아, 급여 적정화의 인센티브 작동 용이.	• 급여와 부담의 관계가 명확하지 않아 부담 인상을 통한 비용 인식이 높지 않고 급여의 적정화로의 인센티브 작동이 어려움.

자료: 저자 작성.

사회보험방식과 조세방식의 선택은 여러 측면이 있을 수 있으나, 강제 가입이라는 방식의 차이는 크지 않다. 전원 가입, 전원 부담이 담보된다면, 부담 정도에 관계없이, 그리고 부담한 자가 누구인지 간에 차이가 없게 된다. 실제로 많은 경제학 연구에서 강제가입은 양자가 동일시되고 있는 경우가 많다.

이외에 사회보험방식과 조세방식의 본질적인 차이점으로 지적되는 측면은 다음의 3가지가 있다. 첫째, 사회보험료의 강제력이 조세보다 약하다는 것이다. 예를 들어, 법률상에서는 보험료 규정에 따른 징수금은 법과 개별 규정에 따르고 있어, 조세와 동일한 강제력이 있다. 그러나 징수가 엄격하지 않게 운영되고 있는 이유 중 한 가지로, 보험료 미납이 있을 때 급여가 제한되거나 감액되는 수준에 머물러 있기 때문으로 보고 있다.

둘째, 강제저축의 자연적 경로는 적립방식, 그리고 전체 소득보장의 자연적인 형태는 부과방식으로 생각할 수 있으나 사회보험방식과 조세방식의 선택, 적립방식과 부과방식의 선택은 다른 차원의 논의로 생각할 수 있다. 실제 논의에서도 재정방식의 차이가 필연적으로 어떻게 되는 것이 아니라, 현실의 제도는 부과방식으로 운영되고 있으므로 부과방식에서 사회보험인지 조세인지를 선택한다.

셋째, 보험료와 조세의 부담 귀착을 분석하면 차이가 발생할 수 있다. 사회보험급여의 경우 보험료의 귀착은 부담과 급여라는 관계와는 상관없이 조세방식의 귀착이라는 동일한 형태로 생각할 수 있다. 그러나 Summers (1989)가 지적한 것처럼, 부담과 급여의 대응을 개인이 인식한다면 개인의 행동에 변화가 발생하고, 조세의 경우 다른 귀착이 발생할 수 있다. 건강보험을 예로 든다면, 사회보험이 아닌 경우에 개인이 민간보험으로 구매한 상품과 동일한 조건의 사회보험을 임금에서 보험료를 징수하는 형태로 제공했다고 해도 사회보험이 민간보험을 대체하는 것으로 되어 개인의 노동 공급에는 영향을 주지 않는다. 고용보험이나 현역세대의 건강보험과 같이 현역세대와 퇴직세대의 소득재분배가 없는 보험에서는 이와 같은 급여와 부담의 관계를 노동자가 인식하게 된다는 것을 고려할 필요가 있다. 보험료가 임금에 부과되면 노동 공급이 완전히 비탄력적으로 되고, 급여와 부담의 관계 인식 여부와 관계없이, 부담이 노동자에게 귀착하는 것이 되므로, 보험료와 조세의 귀착에 차이는 없게 된다. 사회보험료의 상당 부분은 임금 저하를 통하여 노동자에 귀착하는 것으로 고려되고 있다.

2. 목적세의 개념 및 특성

가. 목적세의 개념

목적세란 특정 공공서비스를 제공하는 목적으로 세수를 사용하는 것이 정해진 재원이다. 특정 용도를 정하지 않고 일반 경비용으로 충당하기 위해 부과하는 조세를 일반적으로 보통세라고 부르고, 특정 비용에 대한 경비를 충당하기 위한 과세 목적으로 부과하는 조세를 목적세라 한다. 목적세는 보통세의 반대 개념으로 사용되며, 특정 세수가 특정 서비스를 위한 지출과 제도적으로 관련된 조세이다(국세법령정보시스템, 2021).

가장 일반적인 공공서비스의 재원 조달 수단인 일반세(일반재원)는 공공서비스에 대한 사용 용도를 한정하지 않는 조세로, 예산 배분을 할 때 목적이 전혀 특정화되지 않기 때문에 효율적이라고 여겨진다.

공공서비스의 조세부담은 납세자의 부담 능력에 따라 조세를 부담하는 능력원칙(ability-to-pay principle) 또는 응능과세 원칙이라고 하며, 정부가 제공하는 공공서비스의 편익에 따라 세금을 부과하는 것을 편익원칙(benefit principle) 또는 응익과세원칙, 수익자 부담의 원칙이라 하는데, 실제 조세부담의 구조는 이 두 원칙에 근거하여 만들어지고 있다(국회예산정책처, 2017, pp.29-30). 수혜자가 식별되는 경우, 수혜자로부터 부담을 징수하는 것은 공공서비스를 낭비 없이 효율적으로 공급할 수 있다는 생각에 따른 것이다. 목적세는 아무런 관련이 없는 세금과 지출을 연계시키는 것이 아니라, 「수익자 부담의 원칙」에 따라, 특정의 공공서비스로부터 받은 편익에 따른 조세부담을 실현하고자 하는 메커니즘을 포함한다.

나. 목적세의 범위

목적세는 법률적·행정적 용어가 아니라서 정확하게 정의하기가 어렵기 때문에, 일반세와 목적세의 구분이 모호해지는 경우가 많다. 좁은 의미의 목적세(earmarked tax)는 우리나라의 교통세나 교육세와 같이, 징수 측면에서는 일반조세의 형태를 가지고 있으나 수입을 특정 분야에 사용하도록 명시하는 경우로 볼 수 있다. 넓은 의미의 목적세입(earmarked revenue)은 좁은 의미의 목적세뿐 아니라, 의료보험료, 연금기여금을 포함하며, 세금으로 분류되지 않으나 강제적으로 징수하여 특정 공공사업에 사용하는 경우라 할 수 있다(전병목, 박상원, 2011).

목적세와 수익자 부담금의 차이는, 수익자 부담금은 수익에 대응한 비용부담의 배분에 초점을 두지만, 목적세는 그 활용이 한정되어 있고 비용부담이 반드시 수익에 대응하는 것은 아니다. 예를 들어, 고령화로 인한 재정수요의 확대는 재정상의 사정(편의주의)으로 특정 재원의 세수입을 지출에 특정화하려는 것이지만 수익과 부담의 관계가 긴밀하지 않을 수 있다. 수익자 부담 원칙을 충족시키지 못하는 경우가 있으며, 실제로 많은 목적세가 수익자 부담의 원칙이라는 이념이 실현되지 않았음에도 불구하고 '편의주의'에 의해 존재하고 있다.

전통적인 재정학에서 정부지출을 위한 재원은 일반조세가 기본이며 목적세는 예외적 수단으로 알려져 있다. 목적세를 둘러싼 환경에는, 재정상의 편의주의에 따라, 어떤 세수를 어떤 지출로 특정화하려는 움직임이 항상 존재하고 있다. 그리고 이것은 목적 세수로 인해 직접적으로 이익단체의 편익이 될 수 있어, 목적세를 둘러싼 정치적 압력이나 이익단체의 활동도 관련될 수 있으므로 공공서비스의 수익과 부담에 현저한 괴리가 없는지에 대한 검토와 정치적 개입을 배제하는 것이 중요하다.

다. 목적세에 대한 견해

보통세와 비교한 목적세의 일반적 평가를 Deran(1965)의 정리에 따라 검토해 보면 다음과 같다.

우선 목적세에 비판적인 논점은 다음의 5가지로 들 수 있다.

① 목적세는 예산통제가 유효하지 않다. ② 목적세는 자금의 배분을 잘못할 가능성이 있다. 목적세로 설정된 세율로 예상 이상의 세수를 얻을 수 있고, 과도한 재원을 지출하여 공공서비스의 공급도 과잉이 될 수 있다. ③ 목적세는 세입 구조를 경직화시킨다. 왜냐하면 상황 변화가 발생하더라도 의회의 대응이 적절하게 조정되도록 작동하지 않기 때문이다. ④ 목적세는 이 재원의 필요성이 없어져도 즉시 폐기하지 못하고 기존의 구조가 존속되기 쉽다. ⑤ 목적세는 사용 용도가 한정되어 있으므로 예산 편성 등을 통한 정기적인 모니터링이 미치지 않을 가능성이 있다.

우선 ①의 논점에 대해서 살펴보면, 의회에 의한 행정부의 통제 문제로, 목적세의 성질이나 범위를 어떻게 정하는지에 따라 정도의 차이는 있다. ②, ③, ④의 논점은 경제적인 관점에서 지적되고 있으며, 효율성을 저해하는 것으로 이어진다. 그리고 ⑤의 논점은 의회 정세나 행정부의 조직 등에서 발생하는 제도 개정의 어려움을 지적하는 것이라고 할 수 있다.

우리나라에서 목적세 도입을 반대하는 이유 중 하나는 특정 지출의 보장으로 예산 배분의 경직성이 따른다는 측면도 있지만, 복잡한 조세-재정 구조를 야기하는 불투명성이 높다는 이유도 작용한다(박상원, 2008, p.167). 이는 특정 세출과 특정 세입을 연계하여 책임성과 비용부담에 대한 투명성을 높인다는 목적세의 원칙과는 반대로 발생하는 현상이라 할 수 있다. 또한 도입 초기에는 한시적 적용으로 조세 저항을 최소화하는 방법일 수 있으나, 한번 도입한 후에는 정치적 고려, 부처의 이익, 세수 확보 등으로

연장되고, 이는 정책의 신뢰성이 약화하여 중장기적으로는 정책적인 부담으로 작용한다는 것이다.

목적세에 대한 비판적 논의는 목적세를 일반재정으로 편입할 것을 주장한다. 이는 세입 구조의 복잡성과 특별회계로 편입시키는 세출 구조로 구분하여 설명한다. 특정 분야의 지출을 보장하는 것만의 문제라고 한다면 목적세를 폐지하고 본세에 포함하면 되지만, 부가세 형태의 세입 구조 혹은 연계성 부족의 문제라고 한다면 목적세를 폐지한 이후에 특정 분야의 지출을 보장할 만한 대안이 필요하다(박상원, 2008, p.170). 즉, 목적세를 도입하는 것은 칸막이 구조의 재정 운용을 감수하면서도 특정 재원을 보장할 필요가 있기 때문이다.

반면에, 목적세의 옹호론은 다음과 같이 정리할 수 있다.

① 목적세는 수익부담 원칙을 구체화한 것이다. ② 목적세는 정부 활동의 바람직한 지출에 대한 최소 수준의 재원을 보장한다. ③ 목적세는 특정 프로젝트의 지속성을 보장하기 때문에 자금 조달 비용을 감소시킬 수 있다. ④ 목적세는 신규 세원 도입과 세율 인상에 대한 납세자의 저항을 극복하기에 용이하다. ①과 ③은 경제 관점에서의 옹호이고, ②와 ④는 모두 행정과 정치의 관점이다.

라. 목적세의 특성

목적세의 현대이론은 공공 선택론에서 노벨경제학상을 수상한 제임스 뷰캐넌의 논의에서 시작한다. Buchanan(1963)은 두 종류의 공공재 모델을 사용하여 그 지출의 재원조달 측면을 정리하고, 일반재원으로 하는 것이 좋은지, 목적세로서 별도로 하는 것이 좋은지에 대해 검토하였다.

일반재원으로 조달하는 경우는 정부가 예산편성을 통제하고 2종류의 배분 비율을 결정한다. 유권자의 대표로 있는 중위투표자는 배분 비율을

조건으로 예산 규모를 결정하므로, 유권자는 예산 배분 비율을 변경할 수 없다는 제약을 받게 된다. 이에 반해 목적세의 경우 유권자의 대표인 중 위투표자는 어떤 지출에 대해 어떤 규모로 공급해야 하는지에 대해 세율 수준을 자유롭게 결정할 수 있다. 이 때문에 일반재원보다도 목적세가 유권자의 의향에 따라 효율적인 배분이 가능해진다고 말한다.

뷰캐넌의 논의는 정부 실패를 중시하고 있어서, 정치과정을 여러 이해관계자의 교섭 프로세스로서 공식화한 후, 일반재원보다는 목적세 쪽이 유권자의 의향에 따라 선택하는 것으로 생각하고 있다. 그러나 유권자의 의향이 투표에 적절하게 반영하더라도 현실적으로는 적용하기 어려울 수가 있다. 현실의 정책 결정은 의원선거를 통한 간접민주제로 이루어지기 때문에, 정책 사안의 선호를 둘러싼 유권자와 정치가 사이의 큰 격차로 유권자의 의향이 정책 결정에 적절하게 반영되지 않는 경우가 많다. 그러나 뷰캐넌의 문제 제기로 인해 목적세를 활용하는 적절한 방식이 있다는 것이 제시되었고, 이후에 활발한 논의가 이루어졌다.

이외에도 목적세의 수익과 부담의 조정기능도 논의되는데, 민간재의 경우는 시장 메커니즘에 따라 가격조정이 작동하여 수익과 부담의 균형을 달성할 수 있으나, 공공재의 공급은 엄격한 의미에서 시장 메커니즘이 작동하지 않지만 그중에는 부담을 통하여 수익과 균형을 이룰 수 있는 경우가 있다. 이럴 때 수익과 부담의 긴밀도가 강하면 과세를 해도 설득력을 구할 수 있으나, 긴밀도가 느슨한 경우에는 과세를 위한 다른 논거가 강하게 요구된다. 이처럼 공공재에서도 세율 변경을 통하여 가격에 가까운 기능을 하는 경우가 있다.

수익과 부담의 관계에 수익자부담의 원칙이 성립하는 경우 이외에, 원인자(오염자)부담의 원칙이 성립하는 경우를 생각할 수 있다. 원인자 부담의 원칙이란 공해 등의 원인자가 방지대책이나 보상 비용을 부담하는 원

칙을 말하는데, 예를 들어 탄소세와 환경세가 이에 속한다. 형식상으로 탄소세는 휘발유 과세라 할 수 있으나, 환경오염의 비용을 내부화하기 위해 부과하는 일종의 배출 부과금이며, 수익자부담원칙에 근거한 도로 정비를 위한 휘발유세와는 성격이 크게 다르다. 최근 유럽을 중심으로 한 탄소세 도입은 원인자부담원칙에 근거한 것이라 할 수 있다.

수익과 부담의 관계 정도에 따라 목적세의 성격과 실현성이 다르다. 아래의 표는 목적세에 관한 성격과 실현성에 관한 내용을 보여준다(Wilkinson, 1994). 비교적 작은 규모의 지출을 구별하고, 각 목적세의 모델에 대한 특징과 실현성을 검토하였다. (I)의 경우에는 수입을 폭넓은 지출에 대응시켜 그 지출에 필요한 비용은 모두 이 재원으로부터 충당해야 하며, 서비스의 제공 수준과 세율은 의회에서 결정한다. 재원이 필요보다 많이 모이면 세율을 낮춘다. 이 지출은 다른 수입에서 충당하지 않으므로 필요보다 재원이 부족한 경우에는 세율을 높이게 된다.

이와 같은 수입과 지출의 엄격한 연계 아래에서는 지출 대상이 유용하다면 유권자의 이해를 얻기가 쉽다. 그러나 실제로 운용을 해보면 광범위한 지출 대상이기 때문에 그 중의 특정 소항목마다 편익을 받는 집단이 분화해 나갈 가능성이 있다. 수익을 둘러싼 격차가 표면화되면 집단 간의 재원 획득 경쟁이 생겨 의회에서의 세율 결정도 쉽게 진행할 수 없는 상황이 될 수 있어 이 구조는 지속되지 않을 수도 있다.

〈표 3-2〉 수익-부담 관계와 한계적 지출 간의 구분

구분	강한 수익-부담관계	약한 수익-부담관계
광범위한 지출	(I)	(III)
제한적 지출	(II)	(IV)

자료: Wilkinson, M. (1994). Paying for public spending: is there a role for earmarked taxes?. Fiscal studies, 15(4), p.126 TABLE 3.

(II)의 경우에는 수입을 한정적인 지출에 대응시킨다. 예를 들어 도로 관리 재원은 모두 휘발유세만으로 충당한다. 사적재의 경우 가격을 통해 수급의 균형을 맞추는 것과 같이, 공공서비스에 대해서도 필요한 지출액과 수입액이 균형을 이루는 세율로 조정하게 된다. 이것은 지지를 얻기가 가장 쉬운 경우이며, 도로의 건설·유지에 충당하는 휘발유세가 전형적인 예로 꼽힌다. 그러나 이 경우에도 미래에 새로운 기술이 탄생하여 민간재와 마찬가지로 개인 도로 이용에 그다지 비용 없이 과금할 수 있게 된다면 목적세로 징수하는 의미가 사라진다. 목적세로 하는 근거가 과거에는 명확했더라도 상황 변화에 따라 근거가 희미해질 수도 있다. 이러한 의미에서 목적세에 대한 정기적인 재검토가 중요하게 작용한다.

(III)의 경우에는 광범위한 지출을 충당하기 위하여 독점적으로 이 수입을 충당하지만, 지출을 그 수입의 범위 내에 두지는 않는다. 세율을 인상하여 수입 증가를 도모할 수 있는 강한 정치적 기반이 있는 경우에는 수입을 필요한 지출 수준에 접근할 수 있다. 그러나 일반적으로 지출의 효율성을 높이는 인센티브를 적용하기 어렵다는 단점이 있다. 그러므로 지출 낭비를 제거하는 구조로 잘 정돈하고 꾸준히 실행해 나갈 수 있다면 지속 가능하나, 그렇지 않으면 신속하게 목적세를 폐지하는 것이 현명하다.

(IV)의 경우에는 제한된 지출을 이 수입으로 충당하지만, 부담의 범위 내에 수입을 가두지는 않는다는 것이다. 예를 들어, 특정 육아 대책의 지출을 충당하기 위해서 소득세를 1% 증세하여 그 증수분을 충당한다는 경우가 이에 해당한다. 지출과 세목 사이에 설득력이 있는 관계가 있으면 유권자의 수용이 가능하나, 설득력이 부족한 경우에는 유지할 수 없는 과세가 된다.

목적세는 수익자 부담의 원칙에서 수익과 부담의 연결이 긴밀할 때 정당화할 수 있다고 알려져 왔지만, 이것은 반대로 정부의 정책 결정에 대한 자유도를 속박하게 된다는 비판의 대상이 되고 있다. 그러나 최근 경

제 이론은 정부의 자유도를 제한하는 방식이 사회 전체의 경제 후생을 향상시킬 수 있다는 것에 주목한다. 목적세는 수익자 부담의 원칙에만 근거를 두는 것이 아니라, 시그널 기능 또는 약속(commitment) 기능에 주목하고, 수익자 부담과는 다른 관점에서 목적세의 근거를 제시하고 있다.

우선, 목적세의 기능 중 시그널 기능에 대해 브렛과 킨(Brett & Keen, 2000)의 연구 결과에 따르면, 목적세를 장래의 여당 정치가의 행동을 묶는 도구로 자리매김할 수 있다고 한다. 정치인이 선거에서 목적세화를 공약하면 선거 후에도 이 공약을 어길 수 없다는 모델을 상정할 경우에만, 목적세화를 공약하는 정치가는 좋은 정치가라는 시그널을 유권자에게 호소할 수 있게 된다는 것이다. 즉, 목적세를 통하여 유권자가 원하는 것과 동일한 정책을 추진하는 좋은 정치가로 확신을 주는 시그널 기능을 살리면, 유권자의 지지를 얻기가 더 쉬어질 수 있다고 한다.

그리고 마실리아니와 렌스트롬(Marsiliani & Renstrom, 2000)의 논의에 따르면, 목적세는 시간이 지남에 따라 원하는 정책을 변경할지도 모른다는 시간에 관한 부정합성을 고려한다면, 정부의 자유도를 속박하는 것으로도, 장기적인 국민의 경제 후생을 향상시킬 수도 있다고 한다. 예를 들어, 가구별로 소득격차가 존재하는 상황에서 휘발유세를 부과하면 소득재분배 효과가 발생할 것이며, 이는 향후 세율설정을 확약하는 것과 동일한 효과가 목적세에 의해 실현될 수 있다는 점이 된다. 장래에 걸쳐 세율을 약속할 수 없는 약한 정권에서도 목적세화로 이것과 비슷한 효과를 얻을 수 있음을 보여준다.

마. 목적세의 장단점

목적세는 수익자부담원칙을 강조하므로 세입과 세출 간의 연계가 높을수록 수용성이 높아진다. 복지예산을 확보할 수 있다는 장점이 있으며, 사회복지사업에 대한 지출목적으로 수용성이 높다고 할 수 있다. 반면에,

사회보험을 목적세인 조세로 부과하면 부담금(기여금, 세입)과 지출(급여, 세출) 간의 연계 또는 부담 주체와 수혜자 간의 연계를 명확하게 하기 어려운 측면도 있다(박기백, 박상원, 손원익, 2007, p.26; 전병목, 박상원, 2011, p.70; 최병호 외, 2014, p.66).

〈표 3-3〉 목적세의 장단점

구분	일반적 장단점		복지지출에 대한 목적세의 장단점	복지지출 적용 정도
	장점	단점		
예산 확보	- 예산의 변동이 적어 예측 가능성이 높음 - 최저한도의 예산 확보 가능 → 사업목적 달성용이	- 매년 정부예산 우선 순위 조정 어려움 - 재정의 칸막이식 운용, 특정 공공재의 과잉 공급 가능	- 복지재원의 경우 목적세와 일반세를 통한 자원 조달은 차이가 작음 - 복지지출은 대체로 법적·의무적 지출이어서 목적 재원이 부족하면 일반재원이 투입될 수밖에 없음	중
자원 배분 효율성	- 수익자부담원칙 적용 → 자원 배분의 효율성 제고	- 각 개인에게 적절한 가격을 부과해야 하므로 정보의 문제에 따라 현실적 적용이 어려움	- 자원 배분의 효율성은 복지재원의 경우 적용이 곤란함	하
수용성	- 자원 사용의 정당성 → 납세자의 수용성이 높아짐 - 조세 저항 최소화	- 특정 지출의 실질적 증가 없이 세수 확보 수단으로 악용 가능	- 복지사업은 정당성이 높아서 수용성은 높음 - 부담금(기여금)의 경우는 편익과 비용 일치 - 목적세의 경우 비용과 편익 간 괴리(예:사행산업에 대한 조세 수입을 복지목적세 화)	상
투명성	- 특정 사업의 비용 부담 주체를 알 수 있어 투명성 증대	- 특별회계, 기금 등이 많아짐에 따라 예산 구조가 복잡해 짐	- 부담금의 경우 비용부담 주체가 명확하여 투명성이 높음 - 목적세는 세입-세출 간 연계가 불명확하면 투명성이 낮아짐	중
도덕적 해이	- 특정 세입이 높아지면 자동으로 지출도 증가 → 해당 분야의 징수 노력 제고 가능	- 법적으로 지출이 보장된 경우 성과에 대한 점검 노력이 낮아지고 방만한 재정 운용 우려	- 지출이 정치적으로 결정되는 경우 방만한 운영에 대한 모니터링 기능이 약해질 수 있음	하

자료: 박기백, 박상원, 손원익. (2007) p.26; 전병목, 박상원. (2011). p.70; 최병호 외. (2014). p.66 표 재인용.

그러나 민주주의 과정을 통해 국민이 재정을 제어하는 기능을 감안하면, 세금은 재정 비용을 명시하고 '수익과 부담의 비교 균형'을 이행할 수 있게 되어 재정 규모를 제어할 수 있다. 목적세화함으로써 수익과 부담을 개별적으로 연결하여 국민에게 증세 또는 사회보장 제공 여부를 선택하게 할 수 있어, 최종적으로 효율적인 배분을 기대할 수 있다.

목적세는 유권자와 정치가 사이에서 정보가 교환되는 프로세스의 일부라고 생각하면 차기 정치가의 원치 않는 행동을 제약할 수 있다. 필요 없는 공공사업을 하는 것보다 복지에 세수를 배분하는 것이 유익하다고 유권자가 생각하면 목적세에 의해 보장할 수 있다.

목적세에 대한 주된 비판은 목적세화가 재정 칸막이로 작용하여 재정 경직화를 가져온다는 것이며, 목적세보다 보통세가 효율적으로 예산을 활용할 수 있다는 점이다. 그러나 현재의 국가 재정에서 사회보장이 차지하고 있는 비중을 보면 이러한 비판이 여전히 타당한가를 생각해 볼 수 있다. 현재 국가 재정에서 사회보장예산이 재정의 상당 부분을 차지하고 있으며, 이는 앞으로도 삭감하는 것은 거의 불가능하다. 다시 말해서, 재정은 목적세화와 관계없이 이미 경직화되고 있다고 볼 수 있어, 재정 경직화를 논거로 목적세화를 비판하는 것은 다소 무리가 있다고 여겨진다.

지금까지는 목적세보다 보통세가 예산을 효율적으로 활용할 수 있다고 알려져 왔다. 그러나 보통세의 경우 예산이라는 제약하에 사람들의 만족을 극대화하는 공공서비스의 조합을 선택한다. 즉, 필요하다고 생각되는 공공서비스에는 더 많은 예산을 배분하고, 필요하지 않다고 생각되는 공공서비스에는 예산을 적게 배분할 수 있어, 보통세의 경우 효율적인 공공서비스 조합을 선택할 수 있다.

그러나 보통세가 효율적인 공공서비스 조합을 선택한다는 가정에는 정부가 국민의 효용을 최대화한다는 가정에 기반하는데, 현실에서 정부가 국민의 효용 최대화만을 목표로 하여 행동하고 있다고는 생각하기 어렵다.

Buchanan의 모델에 살펴본 바와 같이, 자원배분 즉, 예산 규모의 효율성을 도모하기 위해서는 보통세보다 목적세가 유효한 정책 수단이 될 수 있다. 복지 목적으로 사용 용도를 특정화시키는 목적세를 도입하는 편이 바람직한 정책을 실현하는 데 더 적합하다고 할 수 있다.

그리고 목적세 도입과 이를 재원으로 하는 ‘사회보장 특별회계’를 만들어 수입과 지출을 투명하게 연계하여 관리할 수 있도록 하고, 경기변동에 따라 적정하게 조정하여 부과한다면, 목적세의 투명성 문제나 도덕적 해이 문제의 대안이 될 수 있을 것이다.

제2절 사회보장 재원별 논의 및 쟁점

일반적으로 사회복지 재원은 세입 구조로 구분하여 일반조세, 사회보장기여금, 투자소득(연기금 투자소득), 기타소득으로 구분된다. 다만 투자소득이나 기타소득의 경우에는 복지재원으로 활용하기는 어려운 재원이므로, 크게 일반조세, 사회보장기여금, 그리고 사회보장 목적성 조세로 구분할 수 있다. 우선 개별 재원에 대한 특성과 쟁점 사항을 중심으로 논의하고자 한다.

〈표 3-4〉 사회복지 재원의 구성

구분	재원별 특성
일반조세	일반세입을 통한 재원은 소득재분배기능이 높음 적용 대상 범위가 넓어 복지급여의 보편성에 용이 경기침체기에도 상대적으로 안정성과 지속성 확보
사회보장기여금	부담과 수혜의 일치로 조세저항이 적음 정부정책과 독립되어 재정 운영의 안정성 확보 소득재분배 기능이 약함(소득상한액→역진성) 세대 간 형평성 문제 경제위기 시 재정 불안정(노동수요 감소)
목적세	세수 및 지출이 법률로 규정 재원 배분 수준의 경직성 새로운 목적세 신설이나 인상에 대한 높은 수용성

자료: 저자 작성.

1. 조세부담의 효율성과 형평성

가. 조세부담의 효율성

조세의 한계효율비용이란 세수를 통해 나타나는 추가적인 비용으로, 아래의 표에서 제시하고 있는 바와 같이 1원의 세금을 징수하는 데 경제에 부과되는 비용은 일반소비세의 경우 1.155원, 노동과세 1.212원, 자본과세 1.298원에 이른다는 것을 의미한다(김승래, 김우철, 2007). 다시 말해서, 자본과세의 효율비용이 가장 높고 노동과세, 소비과세의 순서로 낮아진다. 이러한 효율비용의 원인은 조세 부과로 인한 경제주체들의 행태 변화에 기인한다.

〈표 3-5〉 주요 세목별 효율비용 비교

구분	연도	자본과세	노동과세	일반소비과세	수입과세
MEC (효율증수)	2000년	0.226	0.166	0.127	0.090
	2004년	0.298	0.212	0.155	0.096
효율비용의 상대적 크기 (소비과세=1, 2004년 기준)		1.92	1.37	1.0	0.62

주: MEC(조세의 한계효율비용 또는 한계초과부담)는 세수 징수 1단위당 유발하는 사회적 비용
세목별 평균 효율비용과 한계효율 비용이 동일하다고 가정한 상태에서 추정
자료: 김승래, 김우철. (2007). 우리나라조세제도의 효율비용추정. 한국조세연구원 07-13; 전병목,
박상원. (2011). 복지재원 조달정책에 관한 연구. 서울: 한국조세재정연구원. p.199 재인용.

나. 조세부담의 형평성

세목 자체의 부과방식에 따른 수직적 형평성을 보면, 개인소득세는 누진적 세율체계를 갖추고 있어 소득으로 대표되는 부담 능력에 기초할 수 있으므로 수직적 형평성을 확보한다고 할 수 있다. 그러나 소비세는 개인

의 소비량에 따라 세 부담 수준이 결정되므로 이 세목을 통해 수직적 형평성을 확보하기 어려우며 역진적이라 할 수 있다.

이러한 내용은 조세정책의 소득귀착효과를 분석한 결과로 확인할 수 있다(유혜미, 석병훈, 2018). 소득분위별 소득세 및 소비세 납부 현황을 보면, 소득세는 누진적 형태이므로 소득이 높을수록 소득에서 차지하는 소득세 비율이 증가하며, 소비세는 누진세가 아닌 단일세의 형태로 부과되므로 소득 대비 소비세 부담의 비율은 소득이 낮을수록 높아지는 추이를 보인다(유혜미, 석병훈, 2018).

〈표 3-6〉 소득 10분위별 세금 납부 현황

소득분위	소득세	소득세율(%)	소비세	소비세율(%)
1분위	0.037	8.75	0.052	12.51
2분위	0.063	9.45	0.069	10.40
3분위	0.078	9.76	0.097	12.10
4분위	0.104	10.14	0.093	9.09
5분위	0.117	10.30	0.108	9.47
6분위	0.141	10.55	0.138	10.32
7분위	0.178	10.88	0.123	7.52
8분위	0.204	11.06	0.146	7.94
9분위	0.273	11.47	0.169	7.11
10분위	0.438	12.15	0.205	5.70

주: 소득세율과 소비세율은 해당 분위별 소득 대비 소득세 및 소비세 납부액의 비율임.

자료: 유혜미, 석병훈. (2018). 일반균형모형을 고려한 조세정책의 소득귀착효과 분석. p.31.

소득세 누진도 강화에 따른 세 부담 변화를 보면, 총 세 부담은 상위 소득 20% 구간에 대해서만 증가하며, 소득세의 누진도 강화로 고소득자의 소비가 저소득자보다 상대적으로 더 줄어들면서 고소득자의 소비세 부담은 상대적으로 더 감소하게 된다.

〈표 3-7〉 소득세 누진도 강화에 따른 세 부담 변화

소득분위	소득	소비	총 세 부담 (소득+소비)	소득세	소비세
1분위	-0.17	0.59	-6.64	-17.21	0.57
2분위	-0.45	-0.42	-4.02	-7.96	-0.43
3분위	0.06	-0.59	-1.99	-3.70	-0.62
4분위	-0.49	-1.46	-0.81	-0.10	-1.39
5분위	-0.29	-0.77	0.49	1.71	-0.84
6분위	-0.10	-1.49	1.55	4.48	-1.45
7분위	-0.57	-1.78	3.35	6.84	-1.78
8분위	-0.40	-1.52	4.40	8.69	-1.57
9분위	-0.54	-2.13	6.49	11.87	-2.13
10분위	-0.64	-2.37	10.68	16.79	-2.39

자료: 유혜미, 석병훈. (2018). 일반균형모형을 고려한 조세정책의 소득귀착효과 분석. 내용을 바탕으로 정리.

평균 소득세 상승으로 인한 기준경제 대비 소득분위별 세 부담의 변화를 보면, 평균 소득세의 상승으로 저소득층의 소득세 부담이 고소득층보다 더 큰 비율로 증가함을 알 수 있다.

〈표 3-8〉 평균 소득세 상향에 따른 세 부담 변화

소득분위	소득	소비	총 세 부담 (소득+소비)	소득세	소비세
1분위	-0.10	-0.92	3.60	9.84	-0.96
2분위	-0.15	-1.17	3.71	9.08	-1.30
3분위	-0.04	-0.94	3.47	8.93	-0.93
4분위	-0.15	-1.36	3.79	8.45	-1.28
5분위	-0.11	-0.95	3.83	8.29	-1.02
6분위	-0.03	-0.97	3.67	8.18	-0.95
7분위	-0.16	-1.28	4.08	7.74	-1.30
8분위	-0.12	-1.03	4.00	7.66	-1.03
9분위	-0.13	-1.13	4.09	7.33	-1.12
10분위	-0.16	-1.10	4.29	6.81	-1.12

자료: 유혜미, 석병훈. (2018). 일반균형모형을 고려한 조세정책의 소득귀착효과 분석. 내용을 바탕으로 정리.

그러나 이와 같은 일반적인 논의와는 달리, 조세의 형평성 및 효율성에 대한 분석은 평생 세 부담의 측면에서 조세의 재분배 효과 분석이 필요하며(최준욱, 김우철, 박명호, 2007), 이에 대해 다음에 자세히 논의하도록 한다.

2. 사회보장 재원으로서의 소득세 논의

우리나라는 고령인구 증가에 따라 가계소득에서 근로소득 비중이 점차 감소하고 근로기간 동안 축적한 자본소득 비중이 증가하는 구조로 변화하고 있다. 조세수입을 목표로 한다면, 자본소득 과세가 우선시 될 수 있으나, 경제 선순환 구조 속에서 보면, 고령자의 자본소득에 대한 과세 강화는 소비심리를 악화하여 생산과 소비의 선순환 구조가 어렵기 때문에, 따라서 경제 선순환 구조를 만들기 위해서는 소득세의 구조를 재설계하는 관점에서 접근할 필요가 있다(고운성, 2021).

〈표 3-9〉 연령별 · 소득원천별 연평균 가구소득(2017년 기준)

(단위: 만 원)

연령	경상소득	근로소득	사업소득	재산소득	공적이전 소득	사적이전 소득
30세 미만	3,533	3,022	275	39	82	116
30~39세	5,756	4,551	910	128	110	57
40~49세	7,107	5,003	1,664	290	115	35
50~59세	7,292	4,882	1,790	415	161	44
60세이상	3,758	1,533	765	533	753	175
전체 (2017년 기준)	5,705	3,639	1,244	380	351	91
미래 (2060년 예측)	-	감소	감소	증가/감소	감소	감소

주: 통계청(2018), 통계청, 한국은행, 금융감독원, 「가계금융복지조사」 자료 활용.
자료: 고운성. (2021). 인구구조 변화에 따른 소득세 개선 방향. 조세연구, 21(1), p.45 인용.

인구구조변화에 따라 근로소득은 지속해서 감소할 것으로 예상된다. 2030년대부터 생산가능인구의 감소에 따라 근로자의 수가 감소하고, AI 등 첨단 기술로 인한 4차 산업혁명이 본격화되어 일자리가 감소함에 따라, 전체 근로소득세가 감소할 것으로 전망된다. 또한 고령자의 생산성 저하로 사업의 성장 및 확장이 감소하고, 고령자의 소비감소로 사업소득 및 사업소득세도 감소할 것으로 전망된다. 금융소득은 금융소득 단기 증가 후, 장기에는 감소할 것으로 예상된다.

〈표 3-10〉 인구구조 변화에 따른 소득별 영향 예측

구 분	2020	2030	2040	2050	2060
근로소득세	100	감(-)	감(-)	감(-)	감(-)
사업소득세	100	감(-)	감(-)	감(-)	감(-)
금융소득세	100	증(+)	증(+)	감(-)	감(-)
연금소득세	100	증(+)	증(+)	감(-)	감(-)
퇴직소득세	100	증(+)	증(+)	감(-)	감(-)
양도소득세	100	증(+)	증(+)	감(-)	감(-)

자료: 고윤성, (2021). 인구구조 변화에 따른 소득세 개선 방향. 조세연구, 21(1), p.48 인용.

국회예산정책처(2020)의 소득세 전망에 의하면, 소득세의 GDP 대비 비율은 2020년 4.5%에서 2033년 5.0%까지 상승한 이후, 2070년까지 4.4%로 하락할 것으로 제시한다(고윤성, 2021, p.45 재인용). 근로소득세와 종합소득세의 합은 2020년 3.0%에서 2033년 3.3%로 정점에 이른 후 취업자 증가율 하락 등의 영향으로 2070년 2.7%로 하락하며, 퇴직소득세 및 연금소득세는 퇴직 연령 인구의 증가 등으로 2070년까지 증가세가 지속할 것으로 보고 있다(고윤성, 2021, p.45).

사회보장의 재원을 마련하는 방법으로 소득세를 부과하면 노동시장에 미치는 영향이 우려될 수 있다. 이선경, 최창곤(2008)의 연구에서는 일자리결합모형을 이용하여 소득세와 급여세의 부과는 고용을 감소시키지만,

조세의 종류에 따른 감소 효과의 차이는 없었고 조세부담의 크기가 중요하다고 제시하고 있다.

한편, 소득세의 조세지출이 소득세 개편방안의 관점에서 논의되고 있다. 조세지출(tax expenditures)은 “표준과세체계(benchmark tax system)에서 벗어난 조세특례(special tax treatments)를 통한 납세자에 대한 재정지원으로 인해 발생하는 국가 세입의 감소(forgone revenue)”로 정의되며, 명시적 지출인 정부지출(government expenditures)에 대응되는 개념이라 할 수 있다(유한옥, 2016, p.75). 즉, 조세감면, 비과세, 소득공제, 세액공제, 우대세율 적용, 과세이연 등의 조세특례에 따른 재정지원으로 정의할 수 있다(유한옥, 2016, p.75).

근로소득자에 대한 조세지출은 소득공제와 세액공제(감면)로 나눌 수 있다. 소득공제는 총수입금액으로부터 필요경비, 개인적 지출, 소득 특성에 따른 특별공제, 인적공제 등을 차감함으로써 과세표준 자체를 낮추는 것이다(김태일, 박종수, 2010). 세액공제(감면)는 과세표준에 따라 확정된 세액에서 일정 금액을 공제(감면)하는 것이다. 근로소득 조세지출의 혜택은 소득이 높을수록 많으며, 소득이 증가함에 따른 혜택 규모 증가 수준이 매우 크기 때문에, 조세지출의 역진성(소득이 높을수록 더 많은 혜택을 받음)이 크다(김태일, 박종수, 2010).

소득세 감면제도는 누진적인 세율구조가 주는 소득재분배 효과를 상당부분 약화시키고 있으며, 개별 공제제도 중에서도 근로소득공제, 보험료 공제, 인적공제가 상대적으로 소득재분배 효과를 비교적 크게 약화시키고, 기부금 공제, 연금저축 공제, 신용카드 공제 등도 세후소득의 불평등도에 기여하고 있는 것으로 나타난다(임주영, 박기백, 김우철, 2014).

현행 근로·종합소득세의 과세자 비율이 상당히 낮다는 점을 감안할 때, 공제 수준의 확대는 누진도를 더욱 증대시키지만, 세수 감소와 소득재분

배 효과를 동시에 낮추는 것으로 추정되며, 반대로 공제 수준을 축소하면, 누진도의 감소에도 불구하고 소득재분배 효과는 커질 수 있음을 시사한다(성명재, 2016).

우리나라의 소득세제는 소득재분배기능이 약하다는 평가를 받는다. 이는 소득공제에 기인하는데(배우자공제, 기초공제, 공적연금공제, 급여소득공제, 비과세소득 등), 소득공제로 인하여 고소득자의 세 부담 경감효과가 크게 작용하기 때문이다. 세 부담 감면 효과는 소득 계층과 관계없이 동일해야 한다. 따라서 소득세 부과 기반의 측면에서 보면 소득세를 열거주의 방식으로 과세하는 문제가 제기된다. 소득세는 과세소득의 범위를 열거하는 방식으로 규정함으로써 법률에서 한정하여 열거하고 있지 않은 소득에 대해서는 소득세를 부과할 수 없어, 과세 기반 확대의 장애요인으로 작용한다는 것이다. 새로운 경제 유형으로 인한 경제적 이익을 과세 기반에 포함할 수 있으므로 자연스럽게 과세 베이스가 확대되는 방법으로의 소득세 개선의 필요성이 논의되고 있다(고윤성, 2021, pp.48~49).

3. 사회보장 재원으로서의 재산세 논의

자산에 대한 부과는 소득, 자산, 소비에 대해 균형 잡힌 부과를 하는 관점에 주목해야 한다. 특히 고령자 자산에는 세대 간 형평의 관점에서도 적절한 방법으로 부과하는 것을 생각해 볼 필요가 있다.

자산에 부과하는 방법에 대해서, 재분배는 세금의 역할이고, 본래 사회보험료는 고용에 근거한 임금 중심으로 부과하는 것이므로 자산에 부과하는 것은 적당하지 않다는 주장도 있다. 그러나 사회보장 재원의 부과 기반으로 자산에 주목하는 것은 자산 보유 자체가 아니라 자산을 기원으로 하는 소득(자산성 소득)에 부과해야 한다는 것이다. 이는 프랑스처럼 자산성 부과 기반에 더해 사회보장 목적세로 하고 있는 일반사회기여금

(소득형 부가가치세)이나, 독일처럼 자산성 소득에도 사회보험료의 부과 기반을 채택(자영업자 보험)한 사례가 있다.

4. 사회보장 재원으로서의 소비세 논의

소비과세는 효율성을 실현할 수 있으나 수직적 형평성을 실현하기 어려운 조세이고, 소득과세는 수직적 형평성을 실현할 수 있으나 효율성을 저해할 우려가 있는 조세라는 것이 일반적인 견해이다. 이의 균형을 생각한다면, 효율성을 실현하기 위한 소비과세, 수직적 형평성을 실현하는 소득과세를 하기 위한 역할 배분이 필요하다고 할 수 있다.

소비과세에서 누진과세의 실현을 기대하는 것은 다소 무리가 따른다. 소득과세와 소비과세의 어느 것을 어느 수준으로 과세하는가 하는 것은 필요한 과세를 확보하기 위해 효율성과 형평성의 어디를 어느 수준으로 중요하게 여기는가 하는 판단에 달려 있다.

그러나 고령자의 소비에도 주목하여 부담을 부과하는 것은 세대 간 형평성의 관점에서 바람직하다는 견해가 있다. 소비세를 인상하여 이를 사회보장 재원으로 충당하는 것은 사회보장 부담의 부과 기반 확대와 세대 간 형평에 기여한다는 것이다. 생애를 통해 지출되는 부담액은 동일하더라도 근로소득세 부담은 현역세대에 있으나, 소비세는 퇴직 후에도 조세부담이 있다. 근로소득세에서 소비세로 이행한 직후에는 은퇴 세대에게 새로운 조세부담이 발생한다. 이는 그 시점에 저축된 자산에 대해 일괄세로 기능한다. 근로소득세를 부담한 세대가 소비세도 부담한다고 하는 이중부담이 발생하기 때문에, 예전 세대부터 새로운 세대로의 세대 간 소득재분배가 발생하고, 이로 인해 예전 세대의 효용이 악화될 수 있다.

일반적으로 소비세는 고소득자보다 저소득자에게 부담이 무거워지는 역진성이 논점의 대상이 된다. 애초에 소비세에 역진성은 존재하는가, 존

재한다면 그 완화책으로서 어떤 수단이 있는가, 각각의 완화책의 장점과 단점은 무엇인가라는 문제이다. 또한 역진성 완화책과 관련하여 이를 실시하기 위한 인프라 정비 방안도 논점이 된다.

가. 세대 간 형평성

현재의 사회보장제도를 장래의 높은 부담이 발생할 것을 예상하고 평생의 수익과 부담의 차이로 보면 세대 간 격차가 발생하게 된다. 사람은 상대적으로 소득이 높은 현역기에 저축을 하고 퇴직 후에는 그 저축을 활용하여 소비에 충당할 것으로 생각되기 때문에 소득세 부담은 근로 세대에게 편중될 수 있다. 또한 공적연금소득에는 소득세가 부과되나 공제액이 크기 때문에 고령세대의 부담은 상대적으로 가벼워진다. 이에 비해 소비세는 재화나 서비스의 소비에 일반적으로 세 부담 능력을 인정하고 과세하기 때문에, 동액의 소비에 대해서는 고령세대에도 동일하게 과세되어 세대 간 부담의 평준화로 이어진다.

또한 급속한 저출산·고령화가 진행됨에 따라 노인 인구는 증가하는 반면 생산 연령 인구는 감소하기 때문에, 노인 1명을 보다 적은 인원수의 현역세대가 지원해야 한다. 이러한 상황에서 근로 세대에 무거운 부담으로 작용하는 소득세를 지속적으로 증세하기는 어렵다. 이처럼 소비세는 세대 간 형평성의 관점에서 재원 조달의 대상으로 볼 수 있다.

나. 재원 조달의 안정성

경기 순환에 따라 소득이 변동해도 의식주 등 일상생활을 영위하기 위한 소비는 그다지 변하지 않는다고 생각되기 때문에 소득에 대해 세금 부담을 요구하는 소득세나 법인세보다 소비에 일반적으로 과세하는 소비세

의 세수가 더 안정적이다. 또한 소비세는 과세 기준이 크기 때문에 세율 1% 인상만으로도 큰 규모의 세수가 전망된다.

다. 경제 활동에 대한 영향

소득세에는 세율을 누진구조로 함으로써 고소득자에게 더 많은 세금 부담을 요구(수직적 형평)할 수 있으나, 탈세·조세 회피에의 유인이 된다고 하는 단점이 있다. 법인세에 관해서는 세계적으로 세율을 낮추는 조류가 있어, 법인세 증세는 국내 기업의 경쟁력 저하나 산업 공동화로 이어질 수 있다는 우려가 있다. 소비세는 소득세나 법인세보다는 경제 활동에 주는 영향이 상대적으로 적게 작용한다.

그러나 아래의 표에서 알 수 있듯 소비세에는 단점도 있다. 따라서 증세가 필요하더라도 소비세율을 인상하는 것이 아니라 소득세의 누진 강화나 금융·자본소득에 대한 과세자산에 대한 과세를 강화해야 한다고 주장하는 견해도 있다.

〈표 3-11〉 소득세 및 소비세의 특징

구분	소득세	소비세
수직적 형평성	(↑) 누진적 세율구조를 통해 고소득자에게 고부담 요구 가능	(↓) 소비 수준에 따라 비례적으로 세 부담을 구할 수 있지만 소득 수준에 대한 부담의 역진성 발생
수평적 형평성	(↓) 소득 유형에 따라 과세 기반 파악의 차이 발생 우려. 동일한 소득 수준에도 세 부담의 차이 발생	(↑) 소득 유형과 관계없이 동등한 소비 수준에 동등한 부담 요구 가능
세대 간 형평	(↓) 세 부담이 근로 세대에 편중	(↑) 근로 세대뿐 아니라 모든 사회구성원이 부담
중립성	(↓) 누진구조에 따라서 근로의욕, 사업의욕 저하 가능성 우려	(↑) 소득에 과세하지 않고 소득 수준의 누진성이 약하여 근로의욕이나 사업의욕에 중립적

구분	소득세	소비세
용이성	(↓) 세율의 누진구조, 공제, 감면 등 예외적 규정으로 복잡	(↑) 예외적 규정이 적고 비교적 간소함.
세수 동향	(↑) 경기변동에 따라 세수가 변화하므로 경기의 자동안정화 기능 가능 (↓) 경기변동에 따라 세수가 변동하므로 안정적 공공서비스 제공이 어려움.	(↓) 경기변동에 따른 세수 변동이 적어 경기의 자동안정화 기능도 적음 (↑) 경기변동에 따른 세수 변동이 적어 안정적인 공공서비스 제공 가능

주: ↑은 장점, ↓은 단점을 제시한 것임.

제3절 사회보장 재원 조달 방안에 대한 최근 논의

1. 사회보장세의 도입

사회보장 재원 조달과 관련하여 사회보장세 도입이라는 최근 연구가 발표되었다(안종석, 전병목, 2020). 이 연구는 사회보장세의 개념을 명확하게 정의하고 있지는 않지만, 사회보장 재원을 세금을 통하여 조달하며, 이를 목적세 방식으로 활용하는 형태로 제시하고 있다.

〈표 3-12〉 사회보장세 부과 대상 세목별 고려사항

구분	소득과세	소비과세	재산과세
조세 저항	재산과세 및 소비과세에 비해 상대적으로 낮음	재산과세에 비해 낮음	가장 높음
경제효율성 (한계효율비용)	③ 근로소득세 ④ 종합소득세 (근로+자본)	② 부가가치세 ⑤ 법인세	① 재산과세 : 납세자의 행태에 미치는 영향이 가장 적음
세부담		부가가치세의 경우 대체효과(소비감소)와 소득효과 고려 ➢ 소득효과보다 대체효과가 나타날 수 있지만, 효과는 크지 않음.	

구분	소득과세	소비과세	재산과세
세대 내 재분배	누진세율체계 & 저소득층 면제 근로소득(종합소득)	부가가치세: 역진적 1~8분위: 비례적 9~10분위: 역진적	소득재분배와 직접적 연관은 없음 재산의 임대소득은 이미 종합소득에서 과세 ▶ 소득재분배를 보완하는 역할
세대 간 재분배		부가가치세와 재산세가 세대 간 재분배 기능 ▶ 단, 부가가치세는 역진적이므로 저소득층에 부담으로 작용	

주: ①~⑤은 높음~낮음으로의 순번을 말함.

자료: 안종석, 전병목. (2020). 사회보장세에 대한 기초연구. pp.153-198의 내용을 바탕으로 저자
작성.

〈표 3-13〉 사회보장세의 포괄범위, 과세 대상 및 도입 시기

구분	내용
포괄범위: 사회보장 프로그램 범위	- 사회부조(취약계층 지원)+국민연금+건강보험(장기요양) • 일반재정지원: 사회부조 • 국민연금: 부가가치세+재산세 ◀ 세대 간 재분배 문제 • 건강보험: 종합소득에 비례세율로 보험료 부과 ◀ 세대 내 재분배 문제, 협소한 세원 확대 문제
과세 대상	- 국민연금 및 건강보험의 정부 지원 확대의 측면 ▶ 사회보장세 - 건강보험 부과 체계를 소득에 부과방식으로 전환(부과 체계 개편) - 보험료+사회보장세의 통합징수 vs. 분리 징수의 경우 • 개별 보험별로 보험료와 사회보장세를 구분하여 징수 - 과세 대상 • 국민연금지원: 부가가치세 • 건강보험지원: 재산세 • 국세(부가가치세)와 지방세(재산세)이므로 공동활용도 검토
도입 시기 및 요건	- 소득세 조세격차(tax wedge) • 선진외국의 평균소득 수준과 비교하면, 근로소득세 및 사회보장기여금 부과 수준이 다른 국가에 비해 낮음▶노동시장 왜곡이 발생할 수준으로 크지 않음 ▶ 사회보장세 도입 전에 사회보험료 인상의 여지가 있음 - 조세격차가 일정 수준에 도달했을 때 사회보장세 도입 • 예, 조세격차 30% 내외, 소득세와 사회보험료 부담률이 20% 내외
기타	- 목적세의 칸막이 재정에서 오는 비효율성을 극복하기 위해 재원 활용방식을 명확히 할 필요가 있음.

자료: 안종석, 전병목. (2020). 사회보장세에 대한 기초연구. pp.153-198의 내용을 바탕으로 저자
작성.

2. 지방복지세의 도입

최병호 외(2014)는 「지방복지세 도입에 관한 연구」에서 “현재의 지방세 구조 및 중앙-지방간 재정 관계 하에서는 지방재정의 돌파구를 찾기는 사실상 불가능하며 지방의 재정적 압박은 심화될 것”으로 보았다. 따라서 사회복지 재원을 안정적으로 조달할 수 있는 새로운 세목을 설치하는 방안을 검토할 필요가 있으며, 이에 지방복지세의 도입은 지방자치단체의 사회복지 재원 조달을 위하여 사회복지지출만으로 용도를 제한하여 사용할 수 있는 목적세를 도입해야 한다고 주장한다(최병호 외, 2014).

다른 국가의 세 부담 수준을 비교하여 법인세와 부가가치세를 대상으로 과세 가능성을 검토하고 있다.

법인세의 경우, 재분배 차원에서 증세해야 한다는 주장과 부담이 이미 매우 높으며 경제적 왜곡이 우려되므로 증세해서는 안 된다는 주장이 대립된다. 우리나라는 법인세의 명목세율이 높은 편은 아니지만, GDP 대비 법인세 세수 비중이 상당히 높은 가운데 꾸준한 상승세를 보이는 것은 법인기업의 소득 총량이 빠르게 증가하기 때문이다. 따라서 GDP 대비 세수 비중이 높다는 사실에 근거하여 법인세 증세를 반대하는 것은 적절치 않다고 보았다. 법인세는 세 부담을 상향 조정하여 지방복지 재원과 연계하고, 법인세에 부가세 방식으로 지방복지세를 부과하는 방식을 제안하고 있다(최병호 외, 2014).

부가가치세의 경우, 개인소득세와 소비세 세수의 GDP 대비 비중이 작으므로 OECD(2013)에서 인상을 권고한 바와 같이 부가가치세는 가장 꾸준하고 안정적인 증가세를 보여 지방복지세의 중요한 과세 대상이 될 수 있을 것이며, 기타 주세 및 담배세, 상속세와 증여세에 부가세 형태로 과세하는 것을 검토할 필요가 있다고 제언한다(최병호 외, 2014).

3. 기타 자원 조달 방식

이외에도 최성은(2010, 2011, 2012)은 사행산업 등에 대한 과세를 통한 복지재원을 활용하자고 제안하고 있다. 외부효과가 있는 경마, 로또 등의 사행산업에 대해 고율의 조세를 부과하고, 단기적으로 경마, 경륜, 경정 등에 부과하는 레저세를 복지재원으로 활용하자는 견해이다. 그리고 담배, 주류 등에 사회보장세 일부를 부과하는 방안을 제안하고 있다.

김은경(2013)은 “프랑스의 복지재원 조달의 사례를 통하여 우리나라에도 사회복지세와 같은 목적세 도입의 고려가 필요함”을 제시하고 있다.

박기백(2013)은 “세율을 높이지 않는 넓은 세원 방식의 소득과세 강화는 왜곡이 많지 않을 것이며, 소득재분배 효과를 높이기 위해서도 법인세, 소득세를 우선으로 강화할 필요”가 있음을 제안한다.

4. 기존의 사회복지세 법안 발의 내용

사회복지세와 관련하여 2010년에 법안이 발의(조승수 의원)된 바 있다. 소득세, 법인세, 상속세 및 증여세, 종합부동산세에 대하여 15~30%를 가산하는 방식(surtax)의 사회복지세를 신설하고, 그 재원은 복지확충을 위해서만 사용하도록 하는 내용을 담고 있다(조승수, 2010).

소득세액 400만 원 이하 또는 법인세액 5억 원 이하와, 소득세법에 따라 퇴직소득에 부과되는 소득세는 면제하고, 이외에 지방교부세법의 일부 개정을 통하여 지방교부세에 사회복지세의 30%를 재원으로 하는 사회복지교부세를 신설하여 지방자치단체의 사회복지재정을 지원하는 내용을 발의하였다. 또한 지방교육재정교부금법도 일부 개정하여 사회복지세법에 따른 사회복지세 세입액의 20%를 재원으로 하는 교육복지교부금을 신설하는 등의 내용을 담고 있다.

〈표 3-14〉 조승수 의원의 사회복지세 법안 발의 주요 내용

구분	과세표준	세율
소득세할	400만 원 이하	0%
	400만 원 초과 1천만 원 이하	15%
법인세할	1천만 원 초과	90만 원+1천만 원 초과금액의 30%
	5억 원 이하	0%
	5억 원 초과 100억 원 이하	15%
	100억 원 초과	14억 2500만 원 +100억 원 초과금액의 30%
상속세 및 증여세할	상속세액 및 증여세액	과세표준의 30%
종합부동산세할	종합부동산세액	과세표준의 30%

주: 소득세법은 소득세법에 따라 납부해야 하는 소득액을 과세표준으로 함.

법인세법은 법인세법에 따라 납부해야 하는 법인세액을 과세표준으로 함.

자료: 사회복지세법안. 의안번호 7796(조승수의원 대표발의) (2010.3.3.)의 내용을 정리함.

이와 같은 2010년 사회복지세법안에 따라 사회복지세를 추정한 세액을 살펴보면 다음과 같다. 2009년 국세통계연보를 활용하여 사회복지세 부과 대상인 소득세, 법인세, 상속증여세, 종부세의 과세표준(결정세액)을 기준으로 산출하였으며, 각각 세목에 대한 결정세액에서 중복된 부분을 조정한 금액이다. 사회복지세를 추정한 결과, 약 14조 9,568억 원으로 추정되며, 개인의 경우 소득세 납세자의 5%가 부담할 것으로 예상하였으며, 법인의 경우 전체 40만여 개 기업 중에 5천여 개 기업이 부담할 것으로 추정하였다.

〈표 3-15〉 세목별 사회복지세 추정액

(단위: 억 원)

세목	세부 구분	과세표준	사회복지세 예상액	비고
소득세할	근로소득세	141,821	9,481	상위 5% 고소득층 부담
	종합소득세	118,394	22,160	상위 5% 고소득층 부담
	양도소득세	92,794	21,891	양도소득 과세표준 1억 초과자가 대상자가 95% 부담

세목	세부 구분	과세표준	사회복지세 예상액	비고
	금융소득 원천징수	45,773	5,254	-
	소계	-	58,786	-
상속증여 세할	상속세	12,603	3,781	고소득층이 부담
	증여세	17,788	5,336	고소득층이 부담
법인세할	법인세	373,068	74,681	전체 40만여 개 기업 중 상위 5천 개 기업만 부담. 이 중 370여 개 기업이 사회복지세의 88% 부담
종부세할	종부세	23,280	6,984	부유층이 모두 부담
전체	계	-	149,568	-

주: 과세표준은 2009년 국제통계연보를 활용.

자료: 조승수. (2010). 사회복지세 도입. 조세정의·복지확대를 위한 사회복지세 도입 토론회 자료 (2010. 04. 07).

사회복지세는 복지재원으로만 활용하는 목적세로, 세금에 대한 국민의 저항을 완화하는 역할을 하고, 복지 수요에 대한 국민의 요구를 만족시키는 장점이 있으며, 또한 조세를 통하여 소득재분배에 기여할 것으로 기대되는 반면에, 부유세 논란, 세 부담 가중에 따른 국제경쟁력 약화 등의 논점이 있었다.

2013년에는 시민단체의 청원(내가만드는복지국가, 노년유니온, 세상을바꾸는사회복지사, 복지국가소사이어티, 2013)을 통하여 사회복지세를 재원으로 하는 복지확충 특별회계 신설을 제안하고, 무상보육, 아동수당, 고교 무상교육, 기초연금, 장기요양 등 사회서비스와 사회수당이 보편복지로 구현되는 데 필요한 재정을 책임지도록 하는 청원이 제기된 바 있다. 여기에서는 소득세, 법인세, 상속세, 증여세, 종합부동산세에 20%의 단일세율을 적용하며, 이에 따른 세수 추계는 2013년 기준으로 연간 20조 원의 재원을 조성하는 것으로 제시하였다.

〈표 3-16〉 주요 내용

구분	현행세율	과세대상자 수	과세자 수	세수
소득세	6, 15, 24, 33, 38%	근로소득= 15,540,057명 종합소득= 5,419,245명	9,917,982명(64%) 3,998,259명(74%)	9.8조
법인세	10, 20, 22%	460,614명	247,719명(54%)	9.4조
상속세 및 증여세	10, 20, 30, 40, 50%	-	상속세=5,720명 증여세=126,409명	0.9조
종합부동산세	0.5~2.0%	-	248,477명	0.2조
계				20.4조

주: 국세청 국세통계연보 2012년 재구성. 과세자 수는 2011년, 세수는 2013년 추정.
 자료: 내가만드는복지국가, 노년유니온, 세상을바꾸는사회복지사, 복지국가소사이어티. (2013). 복
 지국가를 위한 소득별 복지증세 사회복지세를 제안합니다. 시민단체 청원(2013. 08. 08.).

이후에도 2014년 사회복지세 법안(심상정 의원), 2017년 사회복지세 법안(윤소하 의원)이 연이어 발의되었다. 사회복지세 법안의 주요 내용을 살펴보면, 소득세, 법인세, 상속세 및 증여세, 종합부동산세를 납부하는 개인과 법인의 기존 세금에 일정 비율(10~20%)을 추가로 부과하는 일종의 부가세(surtax)이면서 목적세의 성격을 지닌다.

사회복지세를 부과하면 2018년 13.9조 원, 2022년 23.5조 원 등 2018 ~ 2022년 동안 총 102.0조 원(연평균 20.4조 원)의 세수가 확보되는 것으로 추정하였다(윤소하 의원실, 2017. 07. 21.).

〈표 3-17〉 2017년의 사회복지세 법안 발의 주요 내용

구분	과세표준	세율
소득세	1천만 원 이하	10%
	1천만 원 초과	20%
법인세	100억 원 이하	10%
	100억 원 초과	20%
상속세 및 증여세	상속세액 및 증여세액	과세표준의 20%
종합부동산세	종합부동산세액	과세표준의 20%

자료: 윤소하 의원실. (2017. 07. 21.). 연평균 추가 세수 20조 사회복지세 도입 제정법 발의. 보도
 자료. 내용을 정리함.

지금까지 살펴본 사회보장 재원조달 방안으로 논의된 사회보장제는 목적세의 형태로 제시되고 있다. 사회보장목적세는 대표적으로 프랑스에서 사회정책의 효율적·효과적 실행을 위해 도입되었으며, 복지지출 규모가 크지만 복지재원 조달의 변화를 통하여 정부의 재정부담을 완화하고 있다.

다음 장에서는 목적세의 형태로 사회보장 재원을 조달하는 프랑스와 소비세 부과를 통하여 사회보장 재원을 마련하는 일본, 그리고 조세가 아닌 사회보험체계로 운영하는 독일, 조세로 사회보장 재원을 조달하는 영국을 대상으로 사례를 제시하고자 한다.

사람을
생각하는
사람들



KOREA INSTITUTE FOR HEALTH AND SOCIAL AFFAIRS



제4장

주요 국가 사례 분석

제1절 프랑스

제2절 일본

제3절 독일

제4절 영국

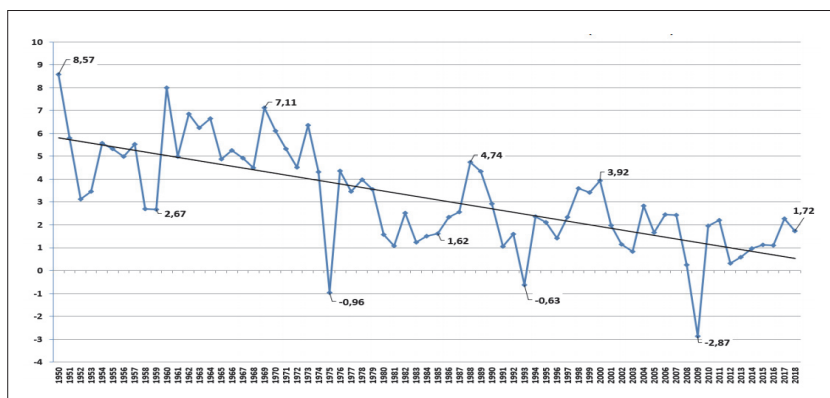
제5절 소결 및 시사점

제4장 주요 국가 사례 분석

제1절 프랑스

프랑스는 2차대전 이후 1950~1973년까지 연평균 5% 이상의 높은 경제성장률을 기록하면서 복지제도를 지속적으로 확대해 왔다. 그런데 이러한 흐름은 1970년 중반 이후 시작된 경기침체가 장기적으로 지속되며 전환을 모색하지 않을 수 없는 여건에 처하였고, 코로나 위기 이전에는 1%대의 경제성장률을 보여 왔다.

[그림 4-1] 프랑스의 GDP 증가율 추이(1950년~2018년)

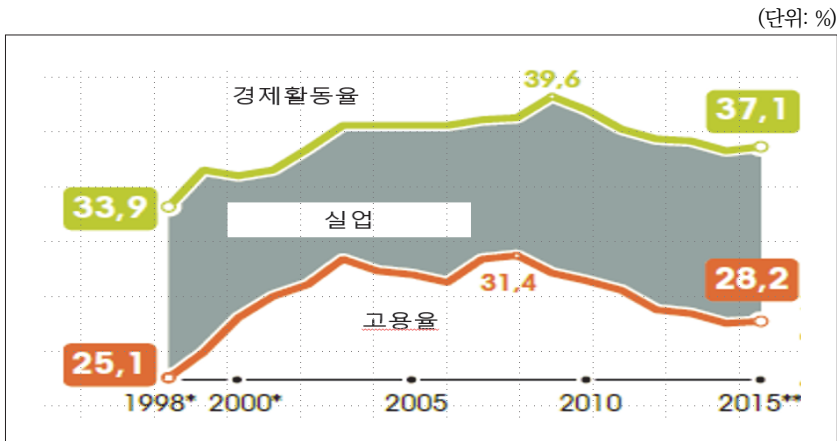


자료: Insee. (2019).; 손동기. (2022). 프랑스 가족정책 개혁 내용과 시사점: 아동수당을 중심으로. p.234 〈그림 2〉 재인용.

경제활동참가율은 1990년대 이후 점진적으로 증가하다가 2010년 이후 감소하고 있다. 고용률도 경제활동참가율과 비슷하게 1990년대 중반부터 2000년 초까지는 증가하다가 감소하고 있다. 프랑스의 경제활동참

가율과 고용률이 저조한 주된 원인은 남성 노동력의 경제활동참가율과 고용률이 낮기 때문이다(고경환 외, 2012, pp.131~132). 특히 다른 EU 선진국들에 비해 15~24세 및 55~64세의 고용률이 낮다(고경환 외, 2012, pp.131~132). 고용률과 경제활동참가율이 낮아지며 사회보장에 필요한 재원 충당이 어려운 상황이 되었다.

[그림 4-2] 프랑스의 경제활동참가율과 실업, 고용률 추이(2008년~2020년)



자료: LE DATA LAB. (2021). Taux d'activité et taux d'emploi des 15-25 ans en France, en %. Retrieved from <https://www.alternatives-economiques.fr/taux-dactivite-taux-demploi-15-25-ans-france-010220168892.html> 2021. 12. 03.

프랑스는 복지제도를 점진적으로 확대해 오다가 1970년대 이후 경기침체가 장기화하는 어려움에 부딪혔고, 이에 따라 사회보장 재원조달의 문제에 직면하며 복지재원의 조달방식도 변화시켜 온 역사적 경험이 있는 국가이다. 복지지출의 규모가 큰 국가이지만, 재정위기에 봉착하지 않고 복지재정이 관리되고 있는 프랑스의 복지지출 현황 및 복지재원조달을 어떻게 변화시켰는지 살펴보고, 이를 통해 복지지출의 본격적인 증가 기로에 서 있는 우리나라에 유용한 정책적 시사점을 도출해 보고자 한다.

1. 프랑스의 사회보장 재정

가. 프랑스의 사회보장재정 지출 및 재정수지 추이

프랑스의 사회보장재정은 2017년을 기점으로 재정 흑자를 기록하는데, 이렇게 흑자가 될 수 있었던 것은 세금과 공공기여금이 크게 증가했기 때문이다(손동기, 2022, p.235). 세금의 경우 2017년에 비해 2018년에는 11.5%나 증가했다(손동기, 2022, p.235). 프랑스는 지속적으로 GDP 대비 재정지출을 줄이기 위해 노력하고 있다. 이러한 노력은 2017부터 2022년까지 3% 이상 감축하는 것을 목표로 진행되고 있다(손동기, 2022, p.234). 이러한 노력으로 최근 프랑스는 GDP 대비 재정적자 편성이 2017년 2.9%, 2018년도 2.6%로 유럽연합 기준인 3% 이하를 달성하고 있다(손동기, 2022, p.234).

[그림 4-3] 2018년 이후 사회보장 지출, 수입, 차액 변화

(단위: 10억 유로)



주: 왼쪽 단위는 수입과 지출, 오른쪽 단위는 차액.

자료: DREES. (2020). La protection sociale en France et en Europe en 2018: Résultats des comptes de la protection sociale, p.9; 손동기. (2022). 프랑스 가족정책 개혁 내용과 시사점: 아동수당을 중심으로. p.235 <그림 4> 재인용.

프랑스의 공공지출과 공공수입은 유럽의 다른 나라와 비교했을 때 모두 크다(손동기, 2022, p.238). 사회적 지출이 많음에도 불구하고 최근 프랑스 재정적자는 2009년 이후로 지속해서 줄고 있다(손동기, 2022, p.238). 2010년부터 소득세 최고세율 인상, 법인세 비과세·감면 정책 정비, 부가세율을 19.6%에서 20%로 높이는 등 재정수입을 늘리기 위한 노력을 해왔다(손동기, 2022, p.239).

2019년 사회보장부문예산법안(Projet de loi de financement de la securite sociale pour 2019)은 공공지출을 줄이고 적자를 감축하기 위한 예산안을 제출했다. 프랑스는 8년 동안 누적된 적자에서 벗어나 2024년까지 사회보장예산이 균형을 유지하는 것을 목표로 하고 있다(박한준, 강희우, 이정인, 2018, p.18).

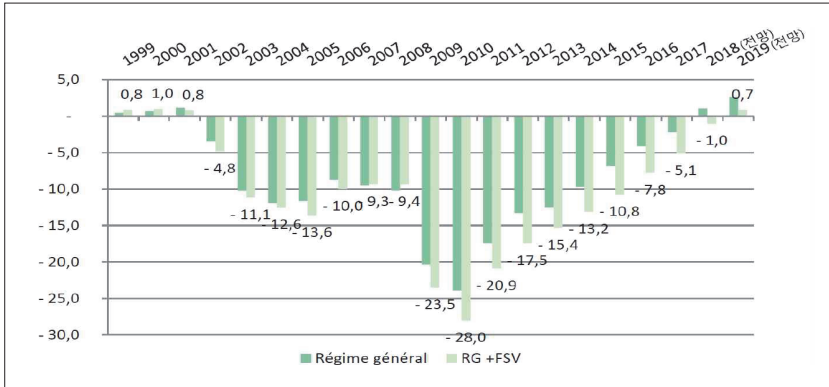
〈표 4-1〉 2019년 프랑스 사회보장 부문 재정수지

(단위: 10억 유로)

구분	2015	2016	2017	2018	2019
의료보험(CNAM- Maladie)	-5.8	-4.8	-4.9	-0.9	-0.5
산재보험(CNAM-AT-MP)	0.7	0.8	1.1	0.8	1.1
법정연금기금(CNAV)	-0.3	0.9	1.8	0.8	0.7
가족지원금(CNAF)	-1.5	-1.0	-0.2	0.4	1.2
일반체제(Régime Général) 수지	-6.8	-4.1	-2.2	1.1	2.5
노령연대기금(FSV)	-3.9	-3.6	-2.9	-2.1	-1.8
총재정수지(RG+FSV)	-10.8	-7.8	-5.1	-1.0	0.7

주: 2018~2019년은 전망치임.
 자료: 박한준, 강희우, 이정인. (2018). 2019 주요국 예산안 - 프랑스. 세종: 한국조세재정연구원 재정지출분석센터. p.18.〈표 9〉 인용.

[그림 4-4] 사회보장 부문 재정수지 추이 전망



자료: 박한준, 강희우, 이정인. (2018). 2019 주요국 예산안 - 프랑스. 세종: 한국조세재정연구원 재정지출분석센터. p.19.[그림 3] 인용.

2. 프랑스 사회보장财源의 구성

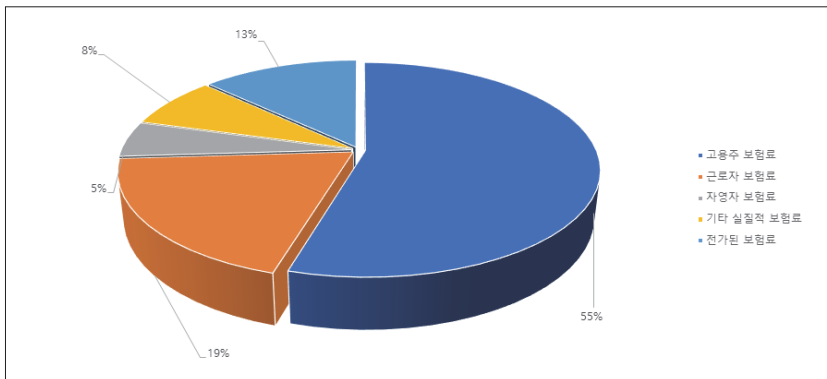
프랑스 사회보호시스템의财源은 사회보험료와 사회보장 연계 조세(ITAF), 국가 공공기여금의 3개 범주로 구분된다.

가. 사회보험료

사회보장 일반레짐의 보험료는 총임금에 근거하여 계산된다. 사회보장 관련 기여금에서 고용주 부담은 사회적 부담금(charges sociales)으로 명명되는데, 고용주는 이를 관련 기금에 납부하게 된다. 프랑스는 1990년대부터 노동비용을 낮추어 고용을 촉진하기 위해 고용주의 보험료 부담을 점진적으로 낮추어 왔으나 여전히 전체 부담에서 차지하는 비중은 높은 편이다. 비임금근로자들도 사회적 기여금을 부담하며 계산방식은 혜택에 따라 과세 대상이 다르므로 일반체제의 계산과 다르게 결정된다. 피보험자는 사회보장으로 환불되지 않거나 부담을 보장받지 못하는 건강지

출 부분에 대해 상호공제기관에 보험료를 지불한다. 가입자는 소득 수준과 나이에 따라 보험료를 내지만 모든 사람은 동일한 형태의 환급에 대한 권리를 가지며, 인구의 84%가 부가적인 건강보장보험에 가입되어 있다. 전체 사회보험료에서 고용주 부담이 55% 수준으로 가장 높고, 다음이 근로자 19%, 자영자 5% 등의 순서이다.

[그림 4-5] 프랑스 사회보호 재원의 구성비 추이(1959년~2020년)



- 주: 1) 실질적 보험료는 개인들과 그들의 고용주들이 사회보장행정과 민간레짐에 납입한 보험료로 고용주 부담 보험료, 근로자 부담 보험료, 자영업자 보험료, 고용되지 않은 사람들의 보험료 등으로 구성.
 2) 전가된 보험료는 고용주들이 근로자, 퇴직 근로자와 권리를 가지는 다른 자들에게 직접 제공하는 사회적 급여의 보상.

자료: DREES. (2020). La protection sociale en France et en Europe en 2018: Résultats des comptes de la protection sociale,

나. 사회보장세

사회보장세는 사회적 급여의 재원에 할당되거나 사회보험의 특정한 체제의 재원 조달에 할당된 조세 재원으로 사회보장 연계 조세인 ITAF의 핵심이다. 프랑스는 일자리와 투자를 위해 고용주들의 기여금 부담을 축소하면서도 사회복지지출 증가를 충당하기 위한 사회보장 재원으로서 관

런 조세를 지속적으로 확대하여 왔다. 사회보장세는 이른바 사회적 과세(prélèvements sociaux)로 사회보장, 일부분, 퇴직 및 적극적 연대소득(RSA)의 재원 조달을 위해 자산과 투자에 부과되는데, 일반사회기여금(CSG), 사회적 부채 상환기여금(CRDS), 연대징수, 사회적 과세(prélèvement social), 사회적 과세에 대한 추가기여금 또는 자율성을 위한 연대 추가기여금(CASA)으로 구성된다.

일반사회기여금인 CSG는 사회보장세의 주된 재원으로 과세 대상 소득은 두 가지 유형으로, 활동소득 및 대체소득과 자산 및 투자소득이 해당된다. 이러한 소득을 기반으로 하여 건강보험, 노령연금기금(FSV), 자율연대국가기금, 사회적 부채의 환불 등이 적용되고, 사회적 급여 및 가족 급여를 제외한 대부분 소득에 대해 원천징수 된다. 경제활동과 대체 수입에 대한 CSG는 경제활동 수입과 관련된 임금근로자, 비임금직업 수입(산업과 상업, 비상업, 농업 수익 등)을 대상으로 하고, 대체소득은 퇴직연금, 장애연금, 실업수당과 조기퇴직 수당, 질병 보상, 모성 등과 관련된 소득을 대상으로 한다. 경제활동에 대한 CSG는 고용주가 원천징수하고, 투자수익과 배당금 등은 투자수익 지급기관에 의해 원천징수 되고, 부동산수익과 특정 동산에 대해서는 시세차익에 대한 소득세로 정액 부과된다.

사회적 부채 상환기여금(CRDS)은 사회보장 부채의 축소를 목적으로 1996년 2월부터 도입되었다. 애초 CRDS는 사회적 부채 상각기금(CADES)의 재원을 위해 13년 동안 운용하는 것을 목표로 했으나, 1998년 사회보장재정법에 따라 2018년으로 연장되었고, 2004년에는 부채가 소멸할 때까지 무기한으로 부과되는 것으로 결정되었다. 프랑스에서 소득세를 납부하는 사람들은 CRDS를 납세해야 하며 CRDS는 CSG 보다 더 광범위한 과세 기반을 가져, 경제활동소득, 대체소득, 자산소득과 투자소득에서 0.5% 단일세율로 원천징수 되며, CSG가 면제되는 가족 급여나 주거수당

과 같은 특정한 수입에도 부과된다. CRDS의 징수방식은 CSG와 같으며 소득세 공제가 적용되지 않는다.

CASA는 0.3% 세율로 퇴직연금 및 장애연금, 조기퇴직 수당에 대해 부과된다. 프랑스에 거주하고 건강보험 의무레짐에 속하는 사람은 모두 납부 의무가 있으나, 일정한 요건이 충족되는 경우 면제된다. 2019년 1월 1일부터 시행되는 연대징수는 CSG와 동일한 과세 기반을 갖는다.

다. 사회보장 연계 조세(ITAF)

사회보장에 기여하는 조세인 ITAF는 사회적 급여의 재원에 할당되거나 사회보험의 특정한 체제의 재원 조달에 할당된다. ITAF는 상술한 사회보장세뿐만 아니라 사회보장 재원의 성격을 갖는 모든 조세적 부담을 포함한다. 2019년 사회보장재원조달법안에 따르면 ITAF에는 모두 49개의 항목이 포함되는데, CSG가 53.7%로 가장 높은 비중을 차지하고, 다음으로 순부가가치세(TVA nette)가 19.65%를 차지한다(김은경, 2022).

ITAF는 두 가지 유형의 조세로 구분되는데, 사회보장지원을 위해 오랫동안 유지해 온 조세로 알코올 및 담배 판매에 대한 조세 등 건강에 해로운 것으로 간주되어 공공건강의 지원 수단이 되어 온 조세와, 저임금이나 추가 노동시간에 대한 고용주 부담 사회보험료의 완화를 보충하기 위해 최근에 도입된 세금이 이에 해당된다.

ITAF 조세수입은 4가지 범주로 구분되는데, 첫째는 기업에 의한 기여금으로 1970년에 만들어진 C3S, 2004년에 도입된 C3S이고, 둘째는, 제약 산업에 부과하는 기여금으로 1983년에 도입된 다수의 조세와 1990년과 2004년에도 도입된 조세로 구성되고, 넷째는, 기타 조세 특히 보험상품에 대한 조세들은 사회보장과 결부된다. 이외 사회보장의 부담 완화로

발생한 사회보장수입의 손실을 보상하기 위해 9개의 ITAF가 사회보장에 결부되어 있다.

〈표 4-2〉 프랑스 ITAF 구성

(단위: 10억 유로, %)

구분	2018	2019	2020
기타 제품세	30.1 (14.3)	30.0 (12.3)	32.0 (13.1)
임금 및 인력에 대한 과세	24.1 (11.4)	24.0 (9.9)	25.2 (10.3)
생산에 대한 순조세	4.9 (2.3)	5.3 (2.2)	5.7 (2.3)
CSG	125.3 (59.5)	126.2 (51.9)	123.4 (50.4)
기타 소득과세	17.3 (8.2)	11.8 (4.9)	13.5 (5.5)
부가가치세	9.1 (4.3)	46.0 (19.0)	45.3 (18.5)
조세수입 이전	-0.3 (-0.1)	-0.2 (-0.1)	-0.2 (-0.1)
총 사회복지세	210.5 (100.0)	243.2 (100.0)	244.9 (100.0)

자료: DREES. (2020). La protection sociale en France et en Europe en 2018: Résultats des comptes de la protection sociale,

라. 프랑스 사회보장 재원 구성별 현황

프랑스 사회보장 재원 조달은 독립적인 법률로 규정이 되어 있다. 사회 보장 재원인 사회보험기여금과 지출인 급여의 지급은 1996년 2월 22일 헌법 개정을 통해서 도입된 ‘사회보장재원조달법(loi du financement de la sécurité sociale)’에 근거해서 매년 의회에서 결정된다(김은경, 2022). 그런데 사회보장재원조달법에 대한 의회의 권한은 제한적이다. 의회는 사회보장의 수입을 스스로 결정할 권한을 가지지 않는다(김은경, 2022). 의회는 총지출을 증가시키지 않는 범위 내에서 세부적인 지출목표를 조정할 수 있다. 그리고 의회는 지출목적 및 4년 동안 일반레짐과 의

무레짐의 재정지원에 기여하는 기관의 수입 예상과 지출 정부 보고서를 승인한다(김은경, 2022). 사회보장재원조달법은 기본적인 사회보장인 의 무레짐과 일반레짐의 수입 예측과 재원 조달에 기여하는 기금들의 내용 규정 등 매년 레짐들과 기금들의 균형표(tableaux d'équilibre)를 만든다(김은경, 2022).

프랑스는 국가 예산을 통하면 사회정책의 효율성에 제약이 많이 발생할 수 있으므로 사회보장 재원을 국가 예산이 아닌 기여금을 통해서 대부분 조달하고 있다(손동기, 2022). 사회보장 분담금은 임금에 대한 부과금으로, 건강보험, 노령보험, 가족수당, 실업보험 등에 지출하기 위한 것이다. 사회보장 분담금은 사회보장을 위한 전체 지출의 54%를 차지하고, 국가의 공공기여금은 2%, 일반 사회기여기금이 26%에 해당한다(손동기, 2022). 사회보장 분담금을 구성하고 있는 고용주의 부담은 조금씩 감소하고 있지만, 노동자의 사회적 기여금에 대한 부담은 지속적으로 증가하고 있다(손동기, 2022).

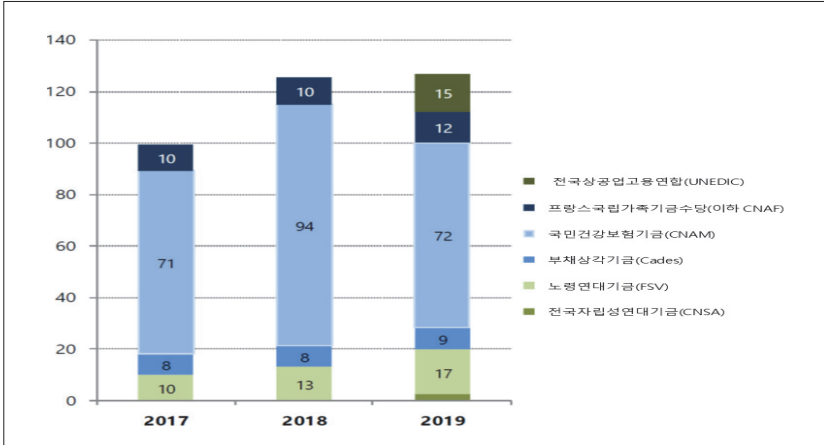
한편 프랑스 정부는 담배, 술, 자동차보험, 의약품 등에 대해 세금을 부과하여 사회부조 및 사회부담금 감면에 대한 부족분을 충당하고 있으나, 전체 사회보호(Protection Sociale)에 소요되는 비용의 2~3%에 불과하였다(손동기, 2022). 이에 1991년 프랑스 정부는 사회보장세로 조세수입을 주된 재원으로 사용하기 위해 일반사회기여금(Contribution Sociale Généralisée, CSG)을 도입했다.

일반사회기여금에서 국민건강보험기금으로 배분하는 비율이 72%(2019년 기준)로 가장 많으며, 가족기금수당과 노령연대기금의 비율이 증가하고 있다(손동기, 2022).

2019년 CSG 수입은 1,267억 유로로 전년도와 비교해서 1.1% 증가한 수치다. 수입의 구조는 2019년 기준 민간분야 66%, 공공분야 18.3%, 자영업자 12% 그리고 기타 3.7%로 되어 있다(손동기, 2022).

[그림 4-6] CSG에서 배분을 받는 모든 이들의 비율

(단위: 10억 유로)



자료: Jean-Pierre LABOUREIX. (2020). LES COMPTES DE LA SÉCURITÉ SOCIALE, p.48; 손동기. (2022). 프랑스 가족정책 개혁 내용과 시사점: 아동수당을 중심으로. p.232, <그림 1>재인용.

일반사회기여기금은 노동자들의 사회보험료 부담을 줄이고, 사회보장 급여의 보편화를 위한 새로운 재원 조달 방식으로 사회보험료가 아닌 가계의 소득 전체가 사회보장에 기여하도록 만들었다는 평가를 받고 있다(손동기, 2022). 즉 일반사회기여기금은 자산, 투자 등으로 발생하는 수입 및 소득⁷⁾에 부과된다.

일반사회기여기금은 가족 급여 또는 사회적 급여를 제외한 소득 대부분에 대해서 원천으로 징수된다. 일반사회기여기금의 세율은 소득 또는 상여금 등과 같은 것에 대해서는 7.5%, 투자 및 자산에 의한 소득에 대해서는 8.2%, 도박으로 인한 수입에는 9.5% 그리고 퇴직연금이나 실업수당과 같은 대체 소득에 대해서는 6.2% 또는 6.6%가 적용된다(손동기, 2022). 일반사회기여기금은 소득에 대해서는 5.1%까지, 대체소득에 대해서는 3.8% 또는 4.2%까지 소득세에서 일부 공제가 된다(손동기, 2022).

7) 소득에는 실업수당 등 모든 사회보장급여로 받게 되는 소득도 포함된다.

프랑스는 사회보장기금 적자를 최근 들어 비교적 많이 완화했다. 이를 위해 공적자금이 많이 들어가면서 정부의 재정부담이 컸다. 한편 기여금 인상은 노동자들의 임금에서 지속적으로 증가를 시켜왔다. 이로 인해서 노동자 1인당 부담해야 하는 사회보장 기여금은 기업의 노동비용 상승으로 나타났고 이로 인해서 일자리가 많이 만들어지지 않으므로 실업이 악화되었다. 이에 최근 프랑스 정부는 지속적으로 기업의 부담을 덜어주기 위한 노력을 하고 있다. 이렇게 기업의 사회보장기금에 대한 부담을 줄여줌으로써 국제경쟁력을 강화하고 일자리를 창출하고자 하는 것이다.

한편 프랑스는 소득 대비 사회보험료의 비중이 매우 높은 수준이다. 특히 사용자의 사회보험료 부담이 노동자보다 높아서 법인세는 사회보험료까지 포함되면 상당히 높은 수준이다.

〈표 4-3〉 프랑스: 사회보험 요율(2020년 1월 기준)

구분		노동자	사용자	비고
일반레짐	건강보험	0%	13% 또는 7%	
	연금보험	6.9%	8.55%	상한선 이내
		0.4%	1.9%	상한선 이상
	가족수당	0%	5.25% 또는 3.45%	
	산재보험	0%	기업에 따라 차등	
	일반사회보장기여금(CSG)	9.2%		
	사회부채상환기금(CRDS)	0.5%		
실업보험			4.05%	

주: 1) 2018년 사회보장기금법에는 프랑스 최저 임금의 2.5배를 초과하지 않는 연간 급여에 대해 2019년 1월 1일부터 7%의 사용자 건강·출산·장애·사망 기여금을 제정.

2) 상한선은 월 EUR 3,377.

3) 3.45% 요율은 일반적으로 기여금이 감소할 수 있는 사업체와 법적 최저임금(SMIC)의 3.5배 이하의 연봉에 적용.

4) CSG: Contribution sociale generalisee.

5) CRDS: Contribution au Remboursement de la Dette Sociale.

자료: CLEISS. (2019). The French Social Security System Social Security and unemployment contribution rates.; 김재진. (2019). 주요국 사회보험료 지원사업 분석을 통한 두루누리 정책 방향 제언, p.33 표 재인용.

3. 일반사회기여금(CSG)의 도입 및 변천

가. 일반사회기여금(CSG) 도입 배경

CSG(contribution sociale généralisée, 일반사회기여금)는 사회보장목적세로 1991년에 창설되었다. CSG를 도입한 이유는 다음의 3가지를 들 수 있다. ①사회보장을 위한 자원 증대, ②고용 비용 감소, ③전원이 급여를 받기 때문에 전원이 부담하도록 하는 것이다.

우선 세 번째의 경우부터 보면, 1970년대에는 가족 급여를 받기 위한 조건을 근로자로 제한하지 않았다. 실업률이 높아졌기 때문에 일할 수 없는 부모의 자녀에게도 가족 급여를 지급할 수 있도록 하기 위한 것이었다. 사용자에게 고용되지 않은 사람도 가족 급여를 받을 수 있게 되었지만, 가족 급여의 재원을 부담하는 것은 사용자만이 아니라 국민 전체에서 부담하게 했다. 가계의 보육비 부담을 줄이기 위한 가족 급여 제도의 재원은 자영업자의 경우를 제외하고는 사용자만이 부담하고 있었다. 그러나 1975년에 노동을 지급 요건으로 하지 않고 1978년 1월 1일부터 국적을 불문하고 거주요건만으로 가족수당을 지급하기로 했다. 가족수당은 일반화되어 일을 조건으로 하지 않고, 프랑스에 거주하고 있는 것만이 조건이 되었다(Dupeyroux, Borgetto, M., & Lafore, 2015, pp.694-695).

②는 고용 비용을 낮추고 고용을 창출하기 위해 CSG가 도입된 주요인이 된다. 프랑스는 기업이 부담하는 사회보험료에 해당하는 사회보장기여금의 70%는 고용주 부담이며, 이 수준은 다른 유럽 국가들과 비교해도 높다는 배경이 작용하였다.

1980년대 이후, 10% 전후의 만성적인 고실업률에 시달리고 있던 프랑스는 고용 비용을 인하하는 것이 시급하였고, 1991년 CSG(요율 1.1%) 도

입의 대가로 사용자가 전액 부담하고 있는 가족수당의 보험료율은 7%에서 5.4%로 인하되었다.

1990년대에 도입된 CSG의 기본 원리 중 하나는 사회보장기여금의 수준을 낮추는 것이다. 기업이 부담하는 사회보험료인 사회보장기여금은 고용 창출에 장애가 된다는 판단하에서, 고용을 창출하고 실업자의 사회적 배제를 줄이기 위해 프랑스 정부는 저임금 노동자와 관련된 기업부담의 사회보험료 삭감을 추진하였다.

일반사회기여금(CSG)은 두 가지 형태가 포함된 과세이며, 법적으로 혼합된 성격을 가진다. 의회에서의 승인이 필요하다는 점에서는 조세의 성격을 가지지만, 다른 한편으로 (가족 급여 등의) 급여 재원에 엄격하게 배분되어 사회보장의 보험료 징수기관에 의해 징수된다고 하는 점에서는 사회보험과 유사하다(김은경, 2018).

CSG는 1991년 애초에는 가족수당을 시작으로 충당되었으나, 1993년부터 CSG 요율이 인상되어 노령연금(저소득고령자에 지급되는 소득 조건부 비기여금제 연금의 재원이 됨)에도 충당되었고, 이후 건강보험에도 충당되었다.

건강보험에 CSG의 재원을 충당하는 것은 건강보험 재원과 비교하여 중요하게 고려할 수 있다. 1997년, 1998년, 피용자부담의 건강보험료를 인하하는 대신에 CSG 요율을 인상하는 개혁을 시행하여 인상분에 의한 수익을 건강보험 재원에 충당하도록 하였다. 2004년에는 건강보험에서 생긴 새로운 적자를 해소하기 위해, CSG 요율을 인상하고, 근로소득에 걸려있는 CSG의 과세기초를 확대하여 CSG로부터 얻을 수 있는 수입을 증대하는 개혁을 시행하였다. 1991년에 창설된 이후 근로소득에 부과하는 CSG는 공제 전 임금의 95%를 과세기초로 하였으나, 이를 97%로 인상하였다.

1991년에 창설된 일반사회기여금(CSG)는 다음과 같은 특징을 가진다. 첫째, 근로소득 및 대체소득, 자산소득, 투자소득을 과세 대상으로 하고, 특히 소득 유형에서도 소득세보다도 광범위한 소득을 과세 대상으로 한다. 둘째, 이러한 4가지 소득 유형은 다양한 개별적 방식으로 산출되고 징수된다. 셋째, 근로소득에 대한 CSG는 보험료와 동일하게 원천징수된다. 넷째, CSG의 일부는 소득세의 과세소득에서 제거되지 않는다. 다섯째, 세법상 프랑스에 거주하고 있고 강제 가입한 건강보험제도에 의한 보장을 받는 사람을 부과 대상으로 하며, 소득세와 주민세도 비과세가 되는 사람은 CSG를 면제한다.

보험료와 비교하면, CSG는 근로소득 이외의 소득을 과세 대상으로 하며(일반적으로 고소득층이 많음), 자산소득이나 투자액의 보유자에게 세 부담을 크게 부과하여 소득의 재분배에 적용하도록 한다. 그리고 CSG는 소득세의 과세소득에서 공제되지 않도록 소득 세수가 감소하더라도 소득세의 누진성에 해가 가지 않도록 한다.

다음으로 소득세와 비교하면, 비과세자가 많아서 부담이 집중되며 고액화하고 있는 소득세의 가점에 대해 광범위하게 인적 대상을 확대한다. 또한 세대에서 감소하는 개인을 과세 단위로 하고 있어, CSG의 부담이 가족구성에 크게 좌우되는 것은 아니다. 납세방식은 원천징수로 하여 조세 거부감을 완화하며 조세의 위험도를 감소하였다. 따라서 원천징수의 가능성이 있는 것은 소득세가 종합소득세로 되어 있으면 CSG를 분류소득세로 하고, 소득유형별로 상이한 기관에 징수를 위탁하여 해당 기관의 경험을 활용하여 징수를 효율화하고 있다.

또한, CSG는 사회보장 재원(가족수당, 노인연금, 의료보험)에 충당하는 목적세로 있어서 납세의무자가 심리적으로 수용하기가 쉽고, 안정적으로 재원을 확보하는 것이 가능하다.

나. 일반사회기여금(CSG) 도입 이후의 사회보험료 개혁

1) 사회보험료 지원제도

프랑스는 비숙련노동자의 임금 수준이 높아 고용에 큰 비용이 들어간다. 특히 고부가가치 산업이 커지면서 비숙련노동자들의 실업률이 높아지고 있다. 실업률이 높아지자 하향취업 현상이 발생하여 숙련근로자가 비숙련근로자의 일자리를 빼앗는 현상까지 나타나고 있다. 한편, 근로자를 고용해야 하는 기업들도 비숙련노동자들의 고용 비용에 대한 부담이 높다. 왜냐하면 노동생산성에 비해 부담해야 하는 임금이 지나치게 높다고 인식하고 있기 때문이다. 프랑스의 사회보장제도 재원의 절반 이상이 근로소득에 부과되는 사회보험료에서 충당된다. 이러한 부담을 덜어주기 위해서 프랑스 정부는 기업이 부담해야 하는 사회보험료 감면을 통해서 비숙련노동자를 고용하면 비용감축의 효과를 볼 수 있는 제도를 1993년부터 도입해서 시행하고 있다. 이러한 사회보험료 감면제도는 기업 대부분을 대상으로 하고 있다. 즉 사회보험료 감면제도는 노동시장에서 고용을 촉진하고자 하는 목적에서 시행되고 있다.

프랑스에서 사회보험료를 감면할 때는 최저임금(SMIC)의 1.6배 미만에서 이뤄진다. 2020년 최저임금은 시간당 10.15유로이다. 사회보험료 감면 대상은 노동자가 아니라 고용인의 건강보험료, 연금보험료, 가족수당 기여금이다. 2019년 노동자 20인 미만 기업은 노동자 1인당 연간 총임금의 최대 32.14%, 20인 이상 기업은 최대 32.54%까지 사용자의 보험료 부담이 줄어들게 되었다(김재진, 2019, p.35). 감면 규모는 노동자의 연간 총임금에 계수를 곱한 금액으로 계산이 된다.

〈표 4-4〉 프랑스: 사회보험료 감면 제도 연혁

구분	변경내용
1993년 7월 1일 이후	- 임금이 법정 연간 최저 임금(SMIC1))의 1배에서 1.1배 이하면 가족 수당 기여금의 100% 면제 - 임금이 SMIC의 1.1배에서 1.2배에 해당하면 가족수당 기여금의 50% 감액 - SMIC 수준에서 사용자의 부담률은 제도 도입 이전 30.70%에서 도입 이후 5.40%p가 감면된 25.30%로 감소
1995년 9월 1일 이후	- 최저 임금(SMIC)의 1.33배까지 감면 혜택 확대 - SMIC 수준에서 사용자의 부담률은 12.5%로 줄어들어 18.2%의 감면 혜택이 주어짐
1996년 10월 1일 이후	- 사회보험료 감면제도와 환급제도를 점진적 감면제도로 일원화
2000년 1월 1일 이후	- 35시간 근로제 시행 기업에 대해 추가적인 점진적 감면 혜택을 부여하는 제도 시행 - SMIC 수준에서 감면액은 연간 FRF 21,500, SMIC의 1.8배부터는 FRF 4,000 - SMIC 수준에서 사용자의 부담률은 4.7%로 축소되어 26%의 감면 혜택이 주어짐
2003년 7월 1일 이후	- 임금이 SMIC의 1.6배 미만이면 최대 26%까지 감면
2007년 7월 1일 이후	- 상시 근로자 수 20인 미만 기업의 감면 상한을 28.1%로 확대
2011년 1월 1일 이후	- 월 단위에서 연 단위로 감면액 산정기준 변경 - 감면 대상이 되는 사회보험료 종류에서 산재보험료 제외 - 감면 대상 보험료의 사용자부담률을 28.4%로 변경 - 상시 근로자 수 20인 이상 기업의 경우 SMIC 수준에서 최대 감면율이 26%이고, 사용자 부담률은 2.4%가 됨

자료: 이병희 외. ((2012). 사회보험 사각지대 해소 방안 -사회보험료 지원정책을 중심으로-. pp.166-167; 김재진. (2019). 주요국 사회보험료 지원사업 분석을 통한 두루누리 정책방향 제언, pp.34~35 표 재인용.

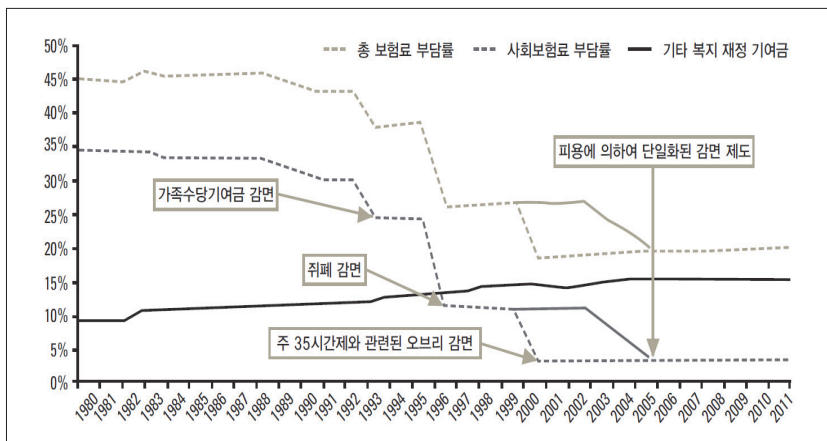
프랑스 기업들이 부담하고 있는 사회보험료는 1990년 중반 이후부터 실제 비율은 점차 낮아지고 있다. 사용자가 부담해야 하는 사회보장제도 이외에 실업보험이나 협정연금제도에 대한 사회보험료는 지난 20년 동안 4% 정도 상승했다(Pascale Turquet, 2011, p.9). 하지만 기업이 법적으로 부담해야 하는 사회보험료에 대한 부담은 낮아졌다. 이렇게 사회보험료가 낮아질 수 있는 것은 감면정책 때문이다. 이로 인해서 기업 즉 고

용주가 부담해야 하는 사회보험료는 실제 복지재정의 21.6%에 불과하다(Pascale Turquet, 2011, p.9).

법정 사회보장제도에서 사용자의 사회보험료는 총임금의 33%보다 좀 더 높은 수준에서 4.48%로 낮아졌다(Pascale Turquet, 2011, p.9). 이는 기본적으로 앞에서 설명한 감면정책에 기인한다. 오늘날 사용자의 사회보험료는 최저임금 수준에서 사용자가 부담해야 할 실제 복지재정 전체의 21.6%에 불과하다(Pascale Turquet, 2011, p.9).

[그림 4-7] 최저임금 수준에서 사용자의 실제 사회보험료 부담률의 변화: 총임금의 100분율 (1980년~2011년)

(단위: 총 재원 대비 %)



자료: Pascale Turquet. (2011). 프랑스의 사회보험료 감면정책, 국제노동브리핑, p.10.

일반감면 제도는 세금 일부를 사회보장기금의 손실을 충당하기 위한 중요한 조치인데, 이로 인해서 공공재정의 손실이 발생하게 된다. 사회보험료 감면에 대한 실효성은 여전히 논쟁이 지속되고 있다. 즉 기업에 감면을 해 주면 고용으로 이어진다는 효과에 대한 측정이 어렵기 때문이다. 그런데도 사회보험료는 프랑스 사회보장 제도 총비용의 3분의 2를 담당

하고 있다. 이 때문에 사회보험료를 줄이는 것과 복지재정에 대한 논쟁은 국가의 재정 상태에 따라 반복적으로 논란이 되고 있다.

2) 사용자부담 보험료의 감면분을 보충하는 재원

1994년(Veil법)의 시행일 이후에 실시한 보험료의 감면은 국가 예산 즉 예산교부금 또는 세입 배분의 조정으로 보상된다. 이러한 조치는 사회 보장제도의 수입이 국가의 정책적 선택에 좌우되지 않고 국가와의 관계에서 사회보장의 재정적 법률을 보장하는 것이다. 국가가 고용정책으로 사용자부담보험료를 경감하면 사회보장제도로 피해를 받는 감수분을 국가가 부담해야 한다는 것이다.

Aubry법에 의해 주 35시간 노동제로 이행하면서 생긴 신규 채용과 관련하여 감면된 사용자부담보험료는 국가 예산에 의해 대납하게 되었다. FOREC에서는 사회의 이익에 부과하는 사회기여금, 오염 활동에 부과하는 일반세 등 다양한 세수가 재원으로 할당된다. 담배세, 알코올세, 자동차보험세라는 종전 사회보험제도에서 충당되었던 세 재원도 포함하고 있다. 즉, 세수의 배분은 각 사회보장제도의 재정균형을 우선하는 것이라는 관점에서 변경되었다. FOREC가 폐지되면서, 사용자부담보험료의 감면에서 발생한 적자는 전액 국가 예산으로 보상하며, FOREC으로 충당되던 세수가 국가의 일반예산으로 할당되었다.

3) 사용자부담보험료의 감면이 사회보장 재원에 주는 영향

사용자부담보험료의 감면은 보험료만이 아니라 조세원에도 영향을 미친다. 우선 보험료는 소득수준별 사용자의 보험료 부담에 영향을 준다. 사용자부담 보험에 관여하는 개혁을 추진하면서 1945년 제도에서는 산정

기초상한액이 설정되어 있었기 때문에, 사용자부담보험료는 역진적이며 저임금계층도 상대적으로 사용자의 부담이 크게 되었다. 그러나 산정기초상한액이 1967년부터 단계적으로 폐지되어 1980년대 말에 완전히 폐지되면서 사용자의 부담이 임금비례적이 되었다. 1990년대까지는 저임금노동에 부과하는 보험료를 경감하는 정책에 의해 사용자부담보험료를 누진적으로 부과하여, 고임금 계층과 사용자의 부담이 증가되었다. 세 재원에 미치는 영향을 보면, 프랑스에서는 일정한 사회보장 부문에 CSG를 충당하는 직접적인 세 재원을 도입하고, 고용 정책의 하나로 사용자부담보험료의 감면에 따른 비용을 국가 예산으로 부담하는 간접적 조세화라는 새로운 형태의 조세화를 볼 수 있다.

4) 의료보험에서의 조세화

(1) 보험료의 산정기준 상한액의 폐지

보험료의 산정기초가 되는 임금에는 상한액을 설정하고 있었으나, 보험료가 소득의 재분배라는 역할을 고려하면 보험료의 산정기초상한액의 존재는 재분배를 제한하는 것으로 판단되었다. 왜냐하면 피용자의 임금이 높게 되는 만큼 (산정기초상한액을 상회할 정도로) 실질 보험료율은 감소하게 되는 보험료 부담의 역진성이 나타나기 때문이다.

따라서 1967년부터 산정기초상한액의 폐지라는 새로운 형태의 보험료 개혁이 단계적으로 이행되었다. 이로부터 소득 계층 간의 보험료 부담의 역진성을 해소할 수 있었다. 다만, 의료보험료는 최종적으로는 보험료를 인하여 산정기초상한액이 폐지되었기 때문에, 비숙련노동자(임금액이 산정기초상한액에서 도달하지 않는 경우가 많음)에게 고용을 제공하

는 기업은 부담을 경감하게 되었다. 산정기초상한액의 폐지는 의료보험료에서 시작하여 이어서 가족수당보험료와 산재보험료에 대해서도 이행되었다.

(2) 의료보험 재원에 보조적인 세수를 충당하는 개혁

의료보험료의 산정 기초상한액의 폐지로, 임금 전체를 통한 재분배가 가능하게 되었으나, 의료보험의 인적 적용 대상이 취업자 이외로 확대되면서, 의료보험의 재원을 근로소득에 기초한 보험료에 근거해 부과하는 것은 논리적으로 정합성을 상실하게 되었다.

이에, 의료보험료를 촉진하는 재원으로 세제가 활용되게 되었다. 대상이 되는 것은 자동차보험료에 부과하는 부담금, 알코올, 담배에 부과하는 세수의 일부, 제약 산업이 부담하는 일련의 부담금이 있다. 의료보험 재원을 이러한 세금으로 충당하는 것은 다양한 목적이 있다. 우선, 이러한 세금은 의료보험 재원에 대해 보조적인 수입이 된다. 그리고 의료보험지출에 영향을 주는 일련의 행동, 재화나 서비스의 소비에 대한 과세라는 의미가 있다. 즉, 이러한 세금은 일련의 재화나 서비스 소비를 감소하게 하여 당해 재화와 서비스에 관련하는 지출을 감소하게 하는 예방효과를 지니고 있다. 또한 특히 제약 산업에 대한 과세는 약제의 과잉 처방, 과잉 소비를 감소시키는 목적을 지니고 있다. 제약 산업이나 과잉 소비에서 편익을 얻고 있는 제약 산업 및 제약 판매 중개업자에게 부과하는 세금이 의료보험에 충당되고 있다. 예를 들어, 의약품의 광고비에 부과하는 세금이나 배급판매상의 판매에 부과하는 세금 등의 세수를 의료보험 재원에 충당하고 있는 것이다.

4. 소결

프랑스 사회보장 재원의 장기적 동향은 공적부담(조세) 비중의 증가, 사회보험료(이하, 보험료) 비중의 감소라는 특징을 가지고 있다. 사회보장 재원에 적극적으로 조세를 투입하여 재원의 조세 비중이 증가하는 경향을 지닌다. 그리고 조세화는 목적세의 비중 증가에 의한 부분이 높다. 일반화사회기여금(CSG: contribution sociale généralisée)이라는 소득에 대한 사회보장 목적세가 1991년에 설립되었고, CSG 인상과 함께 피보험자(또는 피용자)가 부담하는 보험료 인상이라는 개혁이 반복해서 이행되고 있다고 설명할 수 있다. CSG는 보험료에 대부분을 의존해왔던 프랑스의 사회보험 재원에 도입된 상설 세 재원으로, 도입 후 사회보장 재원을 포함한 비중을 차순위로 차지하고 있는중요성이 큰 재원이라 할 수 있다. 이뿐만 아니라, 조세와 보험료의 역할 부담 문제에 관하여 여러 각도로 장기 검토를 거쳐 도입되었기에 이론적으로도 매우 중요하다고 할 수 있다.

제2절 일본

일본은 기대수명과 노인인구가 급속히 증가하면서, 고령화율이 1970년에 이미 7%를 초과하는 고령화 사회가 되었고, 2013년에는 고령화율이 25%를 초과하는 초고령사회가 되었다(심우창, 2017, p.5). 반면에 일본의 합계출산율은 1980년대 이후에 급격히 감소하여 2015년에는 1.44명으로 감소, 저출산화가 급속히 진행되었다(통계청 KOSIS, 2022). 또한 가족 형태는 핵가족화가 주를 이루어, 향후 고령자 1인 가구가 더욱 증가할 것으로 전망된다. 지역사회에서는 가족의 도움으로 돌봄을 수행하던

기능이 약화되어 기존의 돌봄기능을 대체하는 새로운 지원체계가 필요하게 되었다.

고용상태에서도 대부분 정규직 형태의 종사자가 중심이었으나, 비정규직 근로자의 비율이 1990년대 이후 지속적으로 늘어나서 2015년에는 37.5%까지 상승하였다(오학수, 2016, p.115). 이러한 근로 형태의 변화로 말미암아 사회보장시스템도 변화에 대응할 수 있는 개혁을 요구하게 되었다.

1. 사회보장과 조세 개혁⁸⁾

이러한 사회변화에 대응하기 위해서는 사회보장의 확대와 안정화를 도모하기 위한 재원확보가 중요한데, 재정 면에서는 안정된 재원확보와 재정 건전화를 동시에 달성해야 하는 과제가 발생하였다. 이에 따라 사회보장과 조세의 일체 개혁이 추진되었으며, 2009년, 2012년 두 번의 정권교체에도 지속적으로 진행되었다. “사회보장과 조세의 일체 개혁(社会保障と税の一体改革)”은 ‘사회보장국민회의(2008)’의 논의를 시작으로 ‘안심사회실현회의(2009년 설치)’, 2009년 세제 개정법 부칙 제104조에 소비세 전액이 “제도로 확립된 연금, 의료 및 장기요양의 사회보장급여 및 저출산에 대응하기 위해 필요한 비용”에 충당하는 것을 포함하는 세제의 근본적 개혁을 시행하기 위해 법제상 조치를 2011년까지 마련할 것으로 명기하였다.

정권교체(2009년) 후, 민주당 정권하에서도 논의가 지속되어 2012년 2월에는 “사회보장 및 조세의 일체 개혁 대강(社会保障・税一体改革大綱)”

8) 知原信良. (2017). 消費税と社会保障目的税化 (特集 高齢社会をめぐる多角的検討). 杏林社会科学研究= Kyorin University, journal of social sciences, 33(3), 1-27의 내용을 주로 참조하여 정리함.

이 결정되었다. 국회는 이를 토대로 중참 양원 특별위원회에서 집중적으로 심의가 이루어졌으며, 이에 따라 제안된 소비세 비율 인상, 사회보장제도 개혁 추진법, 아동 및 육아 지원 관련 법안, 연금관련 법안 등이 2012년 8월에 가결·성립되었다.

이어서 내각에 사회보장제도 개혁 국민회의가 설치되어 2012년 8월 등 집중적으로 논의가 있는 후 개혁의 방향이나 진행 방법에 대한 법안이 제출되어 2013년 12월에 성립되었다. 이 법에 따라 사회보장과 조세의 통합개혁이 구체적으로 진행되고 있다.

사회보장제도개혁국민회의 보고서는 모든 세대를 지원의 대상으로 하며, 나이가 아닌 부담 능력에 따라 부담하고 서로 지지하는 구조를 목표로 함과 동시에, 아동 및 육아 지원을 충실히 도모하는 등, 일본의 사회보장제도를 1970년대 모델에서 21세기(2025년) 일본 모델로 전 세대형 사회보장으로의 전환을 목표로 하고 있다.

사회보장을 둘러싼 재원에 대해서는 앞서 언급한 바와 같이, 급속한 저출산화 등에 따라 사회보장지출 증가가 불가피한 상황이어서 사회보장의 안정적 재원확보와 재정 건전화의 동시 달성이 요구되고 있다. 이에 따라 성립된 '세제발본개혁법(税制抜本改革法)'에 근거하여 소비세율을 인상하게 되었다.

고령화 사회에서 사회보장의 안정 재원으로서 왜 소비세 인상이 필요한가에 대해서는 소비세가 다음의 네 가지 특징을 가지고 있기 때문임을 제시하고 있다.

첫째, 소비세는 높은 재원 조달력을 가지며, 둘째, 세수가 경제의 동향이나 인구구성의 변화에 좌우되지 않고 안정적이며, 셋째, 근로 세대와 같은 특정 계층에게 부담이 집중되지 않고 폭넓은 국민이 부담하게 되고, 넷째, 경제성장에 주는 왜곡이 적다는 특징을 제시하고 있다.

소비세율 인상을 둘러싼 ‘세제발본개혁법’의 규정에 따르면 소비세 비율은 2014년 4월에 8%로, 2015년 10월에는 10%로 인상하고자 하였으나 2013년 10월에, 2014년 4월의 소비세율 8% 인상률은 예정대로 시행하되 10%로의 인상은 2017년 4월로 연기하기로 결정하였다. 또한 2014년 11월에는 아베 총리가 10% 소비세의 재연기와 중의원의 해산을 표명하였고, 여당이 총선에 승리하면서 10%로의 소비세는 다시 2019년 10월로 연기되었다.

2. 소비세의 복지목적세화

사회보장의 재원으로서 소비세 수입(국가분)은 1999년 이후 매년 예산 총칙에서 연금, 고령자 의료, 장기요양 등 고령자의 지출비(高齡者三經費)를 충당하기로 하였다. 2014년도부터는 육아나 현역세대의 의료를 추가한 사회보장 4경비에 소비세 증가 세수를 모두 충당하도록 명기하였다. 전자를 ‘복지목적화’라 부르며, 후자의 ‘사회보장목적세화’와 구별하고 있다.

소비세의 복지목적화는 1998년 12월 자민당이 소비세의 복지목적세화를 내건 자유당과의 연합을 맺으면서 이슈화하여 1999년도 일반회계의 예산 총칙에 소비세의 활용에 관한 조치 규정을 둔 것으로 시작된다(권순미, 2016). 즉, 소비세(지방교부세 부분을 제외한 국가 분)의 수입에 대해서는 연도의 일반회계예산 총칙에 기초연금, 노인의료 및 장기요양의 복지예산에 충당하는 것이 명기되어왔다. 이는 소비세 수입은 일반이 아니라 복지 분야에 충당하는 것을 예산 총칙의 규정에 처음으로 공식화한 것이라 할 수 있다. 1989년 4월 세율 3%로 도입된 소비세는 1997년 4월 세율 5%로 증가시켰다(권순미, 2015). 이 중 국세는 4%이며, 새로

설립된 지방소비세 1% 상당(국세의 소비세액에 대해 25%)과 함께 세율은 5%가 된다(권순미, 2015). 국세 세수 중 29.5%는 지방교부세 교부금의 재원으로 간주되기 때문에 예산 배분은 중앙 대 지방이 56.4 대 43.6이었다(권순미, 2015).

3. 사회보장 목적세화 및 소비세 징수분의 활용

2012년에 “세제발본개혁법”에 의해 국가 분 소비세 수입의 사용에 대해 법률상 전액 사회보장4경비(연금, 의료, 장기요양, 저출산대책비용)로 한다는 것을 명확히 하였다(일본 소비세법 1조2항). 이에 따라 소비세의 8%로의 인상이 시행된 2014년 4월 이후 소비세의 사회보장 목적세화가 실현되어, 예산 등에 있어서 활용이 명확하게 규정되었다. 또한 지방소비세수(현행의 지방소비세 1%분을 제외한 분)에 대해서도 상기 사회보장 4경비를 포함한 사회보장대책에 필요한 경비에 충당하는 것으로 되어 있다(일본 지방세법 제72조의 116).

이 조치의 의미는 사회보장 조세 일체 개혁의 취지를 근거로 국민이 부담한 소비세는 연금, 의료, 장기요양, 저출산 대책의 형태로 국가가 국민에게 모두 환원하여 다른 경비에는 사용되지 않는다는 것을 소비세법상 명확하게 한다는 것이다.

소비세의 구체적인 활용에 대해서는 세제발본개혁법에 따라 10%로 인상되면 국가, 지방분을 합산하여 인상한 소비세율 5%에 대한 것으로, 약 14조 엔의 세수가 증가하게 되며, 사회보장 안정화에 약 4%, 사회보장 충실에 약 1%가 활용된다. 사회보장 안정화 분으로서는 기초연금 국고 부담 비율을 영구적으로 2분의 1로 하기 위해 약 3.2조 엔, 소비세율 인상에 의한 진료보수, 장기요양보상, 아동육아지원 등에 대한 물가상승 대

응에 약 0.8조 원, 사회보장 안정을 위한 다음 세대로의 부담을 완화하기 위해 7.3조 엔이 충당된다. 사회보장 충실로 2.8조 엔이 활용되며 이 중에서 아동 육아지원에 약 0.7조 엔, 의료 및 장기요양서비스에 약 1.5조 엔, 공적연금에 약 0.6조 엔을 할당하였다.

4. 사회보장 목적세화의 평가

소비세의 사회보장재원화에 관해 2000년대 중반이 되어 정부세제조사회에서 급여와 부담의 국민적인 논의가 진행되었다. 또 소비세에 대한 국민의 이해를 얻기 위해 세수의 사용을 복지 등에 한정하고, 특별회계를 마련하여 엄격하게 관리하는 목적세화의 필요성이 강하게 일어났다. 급여와 부담의 연계를 엄격하게 실행하는 재정규율을 확립해야 한다는 생각도 있었지만, 다음의 측면에서 부정적 견해도 존재하였다. 종래부터의 ①소비세와 복지는 부담과 수익의 관계가 아니며, ② 복지 관련 세출의 비대화 위험이 있고, ③ 다른 세출과의 우선순위 비교가 이루어지지 않는다면, 재정의 경직화를 초래하게 되며, ④ 조세 전체에서의 제도설계가 어려워진다는 비판적 사고방식에 더해, ⑤ 지출 규모의 확대에 따라 증세가 자동적으로 이루어지며, ⑥ 재원의 제약이 복지서비스의 무리한 억제로 이어진다는 등의 우려 또는 폐해가 지적되기도 하였다.

이와는 달리, 소비세와 사회보장지출에는 수익자부담과 같은 강한 관련성은 없지만, 국민이 체감할 수 있는 형태로 수익 환원이 이루어진다면 충분히 증세의 근거가 된다는 주장도 강하였다. 2012년에 여당의 민주당과 야당의 자민당, 공명당이 합의에 이른 것은 민·자 양 정당이 소비세의 증세와 사회보장목적세화에 대해, 당내에는 강한 반대론이 있었지만, 큰 방향에 있어서는 동일한 지향점을 가지고 있었기 때문이다. 완만한 형태

의 사회보장목적세화라고 하더라도, 오랜 기간 현안이었던 소비세 개혁의 실현을 우선시킨 것이라 할 수 있다.

그러나 연금, 의료, 장기요양 및 저출산 대책의 재원으로 할당되고 있는 소비세의 방식은 향후 증가하게 될 복지재원 마련을 위해 필요하다는 지속가능성이 논의되고 있다. 또한 국제 통화 기금(IMF)은 일본 경제를 분석한 보고서를 통해 2030년까지 소비세율을 15%까지, 2050년까지는 20%로 인상할 것을 제안하고 있다(이재준, 2019. 11. 25.). 경제협력개발기구(OECD)는 재정건전성을 확보하기 위해 소비세율을 장기적으로 20~26%로 인상할 필요성을 제기하였다(박세진, 2019. 04. 15.). 현재의 소비세 방식은 필요한 세원을 오히려 제한하여 사회보장 재원에 필요한 금액을 소비세만으로 충당하는 것은 불가능할 수 있다. 사회보장 재원의 문제를 더욱 밝히기 위해 그 재원으로 지정된 소비세가 사회보장과 관련된 국비 부담에 얼마나 기여하고 있는지에 대한 문제 제기가 있다.

다른 한편으로, 일본 경제는 버블 붕괴를 계기로 장기간에 걸친 경기침체 상태에 빠졌고, 일본 기업은 비용 절감에 의한 이익을 확보하기 위해 고용 조정과 임금 삭감이 이루어졌다. 임금이 부과되는 사회보험료 부담이 고령화에 의해 증대되고 있다. 임금이 증가하지 않았던 곳에도 고령화에 의한 사회보장 부담이 현역 노동자에게 집중되어, 저소득자의 부담이 증대하고 있다. 이로 인해, 사회보장제도의 재검토와 필요한 재원을 확보하면서, 현역 노동자, 특히 젊은·저소득 노동자의 부담을 과감히 낮출 필요성이 대두되었다. 세금과 사회보험료 부담을 일체로 생각하자는 것에 힘이 실리고 있다. 이처럼 사회보장과 세금, 나아가 보험제도에 이르기까지 국민이 안심하고 생활할 수 있는 경제정책이 국가의 급선무가 되고 있다.

제3절 독일

1. 복지재정 구조와 지출 규모

독일 사회보장 재정, 즉 복지재정의 70% 정도는 사회보험에서 조달한다(이명현, 임정현, 2011). 조세 기반 국가 재정은 가족 지원에 필요한 사회수당으로 아동수당(Kindergeld)과 부모수당(Elterngeld), 주거지원으로 주거수당(Wohngeld), 공공부조로 사회부조(Sozialhilfe)와 기초보장(Grundsicherung), 아동·청소년지원(Kinder- und Jugendhilfe) 등이 있다. 조세 기반 사회보장 재정이 총사회보장 지출에서 차지하는 비중은 30% 수준이다(이명현, 임정현, 2011).

복지재정 조달 형태를 조세 기반 국가 부담 비중, 사회보험 중 사용자와 노동자 부담 비중, 기타 비중으로 분류할 때, 독일은 지난 30년간 다음과 같은 변화를 보였다. 일단 독일에서 민간 영역이 차지하는 비중은 매우 낮은 수준으로 1991년 3.3%에서 2021년에는 1.6%로 감소하였다(Sozialpolitik aktuell in Deutschland, 2021a, p.1). 그런데 지난 30년간의 흐름을 보면 조세 기반 국가 비중이 높아지는 경향을 보인다. 국가 비중의 증가는 사회보험에서 사용자부담 비중의 감소로 이어지는 결과를 보인다.

1991년 국가 비중은 26.5%이었고 사회보험 비중이 사용자와 노동자 몫을 합쳐 70.2%를 차지하였다(Sozialpolitik aktuell in Deutschland, 2021a, p.1). 이후 하르쯔 개혁과 의료보험의 공동부담원칙(das paritätische Prinzip)에 변화가 오면서 사회보험에서 사용자부담 비중이 줄어들기 시작하였다. 1991년 사용자부담 복지재정 지출 비율이 42%이었는데 2000년에 38%로 줄어들었고, 하르쯔 개혁을 거친 2010년에는 33%까지 감소하

였다(Sozialpolitik aktuell in Deutschland, 2021a, p.1). 같은 기간 국가 부담 비율은 '26.5% → 31.8% → 35.6%'까지 증가하였다(Sozialpolitik aktuell in Deutschland, 2021a, p.1). 2010년을 정점으로 국가 부담 비율은 소폭 오르고 내림을 반복하면서 2021년 현재 34.8% 수준을 보이고 있다(Sozialpolitik aktuell in Deutschland, 2021a, p.1). 사용자 부담 비율도 국가와 비슷한 34.2% 수준이다(Sozialpolitik aktuell in Deutschland, 2021a, p.1). 사회보험료를 통한 노동자 부담 비율은 1991년 28.2%에서 지속적으로 증가하여 2017년에 31.1%까지 올랐다. 이후 감소 추세를 보이면서 2021년 현재 29.4% 수준이다(Sozialpolitik aktuell in Deutschland, 2021a, p.1).

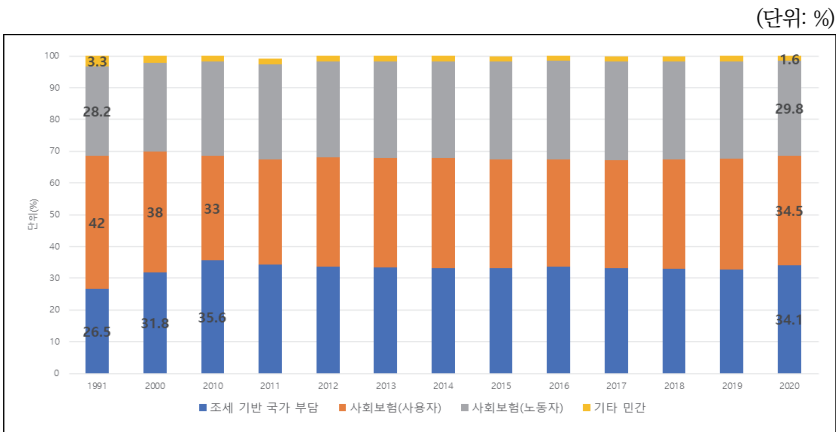
전체적으로 감소한 사회보험의 사용자부담 몫을 국가가 가져가면서 노동자 부담을 소폭 상승시키는 재정 조달 전략을 지난 30년간 시도한 셈이다. 1991년에서 2021년까지 복지재정에서 국가 부담이 차지하는 비율은 7.8% 포인트 증가하였다(Sozialpolitik aktuell in Deutschland, 2021a, p.1). 노동자 부담 몫은 1.2% 증가하였으며 민간 영역 비중은 1.7% 감소하였다. 반면 사용자부담 비율은 7.8%로 감소하였다(Sozialpolitik aktuell in Deutschland, 2021a, p.1).

전체적으로 사회보험이 재정 조달 형태에서 차지하는 비중은 같은 기간 70.2%에서 64.3%로 감소하였다(Sozialpolitik aktuell in Deutschland, 2021a, p.1). 조세가 차지하는 비율만큼 사회보험이 복지재정 형태로서 차지하는 비중이 감소하였음을 볼 수 있다. 그러나 이 추세가 사회보험 국가로서 독일 복지국가의 변화를 보여준다고 결론 내리기는 아직 이르다.

국가 재정 부담 비율 증가의 주요인은 연금보험과 의료보험에 대한 연방 정부 재정 지원이 늘어난 데에서 찾을 수 있다. 또한 2005년 하르프 개혁 이후 사회보험 기반 실업급여가 실업자 생계 지원에서 차지하는 비중이 줄

어플고 조세 기반 기초보장으로서 실업급여Ⅱ의 비중이 높아진 데에서도 국가 재정 부담 비율 증가의 또 다른 요인을 찾을 수 있다. 2020년 현재 실업자의 2/3 정도가 사회보험이 아닌 조세 기반 기초보장으로서 실업급여Ⅱ 수급자이다(Sozialpolitik aktuell in Deutschland, 2021a, p.2).

[그림 4-8] 복지비 지출 구조: 영역별 비중



주: 자료를 토대로 저자 재구성.

자료: Sozialpolitik aktuell in Deutschland. (2021a). Finanzierungsstruktur der Sozialleistungen nach Arten 1991-2020. Retrieved from www.sozialpolitik-aktuell.de 2021. 12. 27.

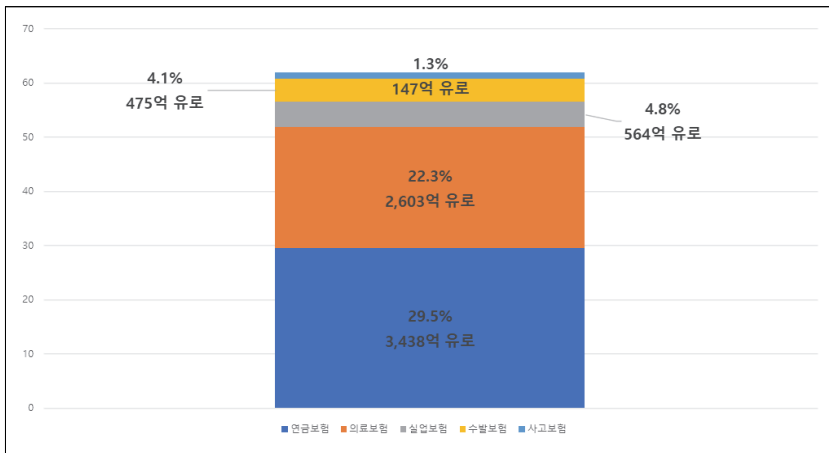
1) 사회예산 구조

공공과 민간을 모두 합친 복지지출을 나타내는 개념으로 사회예산(Sozialbudget)이 있다. 사회예산에서 가장 높은 비중은 사회보험이 차지하고 있다.

사회보험 지출은 2020년 현재 6,833억 유로이며 전체 복지재정 지출을 나타내는 사회예산(Sozialbudget) 1조1,194억 유로 중 비율은 62%이다(Sozialpolitik aktuell in Deutschland, 2021b). 사회보험 중에서는 연금보험 지출이 가장 높은 비중을 갖는다. 2020년 3,438억 유로로서

전체 사회보험 지출에서 차지하는 비율이 29.5%에 달했다. 그다음은 의료보험이 2,603억 유로(22.3%)로서 뒤를 잇고 있다. 실업보험 지출은 564억 유로(4.8%), 수발보험 지출이 475억 유로(4.1%), 사고보험 지출 147억 유로(1.3%) 순이다.

[그림 4-9] 사회보험 재정 지출 규모(2020년)



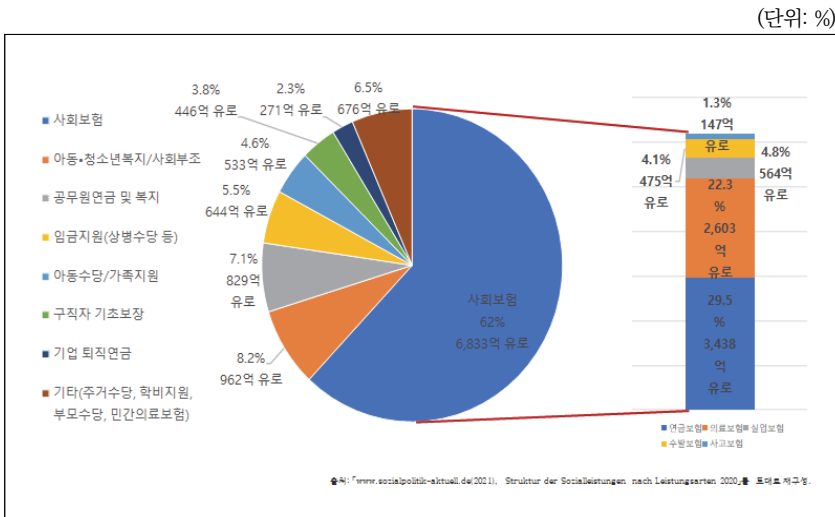
주: 자료를 토대로 저자 재구성.

자료: Sozialpolitik aktuell in Deutschland. (2021b). Struktur der Sozialleistungen nach Leistungsarten 2020. Retrieved from www.sozialpolitik-aktuell.de 2021. 12. 27.

사회예산에서 사회보험 다음으로 높은 비중을 차지하는 분야는 아동·청소년복지와 사회부조이다. 2020년 현재 962억 유로를 지출하였으며 사회예산 중 8.2%를 차지한다. 그다음은 공무원연금 및 복지가 829억 유로 지출로서 7.1%의 비중이다. 그리고 상병수당, 휴가수당, 초과근무수당 등 임금 지원 규모가 644억 유로로서 사회예산 전체에서 5.5%를 차지한다. 아동수당과 가족 지원 비용이 뒤를 이어 533억 유로, 4.6%의 비중이다. 구직자 기초보장 규모는 446억 유로, 3.8%의 비중이다. 마지막으로 기업 퇴직연금 규모가 271억 유로이며 비중은 2.3%이다. 주거수당,

학비 지원, 부모수당과 민간의료보험 등 기타 영역이 사회예산에서 차지하는 비중은 6.5%이며 재정 지출 규모는 676억 유로에 달한다([그림 4-10] 참조).

[그림 4-10] 사회예산 급여별 규모



주: 자료를 토대로 저자 재구성.

자료: Sozialpolitik aktuell in Deutschland. (2021b). Struktur der Sozialleistungen nach Leistungsarten 2020. Retrieved from www.sozialpolitik-aktuell.de 2021. 12. 27.

2) 사회예산 변화 추이

조세와 사회보험, 민간 등 복지재정 지출 주체를 모두 포함한 사회예산이 2020년 현재 독일의 국내총생산에서 차지하는 비중은 33.6%이다([그림 4-12] 참조). 이 중 연금보험, 의료보험, 실업보험, 수발보험, 사고보험 등 사회보험이 국내총생산에서 차지하는 비율은 20.5%이다([그림 4-12] 참조).

조세 기반 지원/보호로서 구직자 기초보장(Grundsicherung für Arbeitssuchende), 사회부조/사회통합지원(Sozialhilfe u. Eingliederungshilfe), 아동·청

소년복지(Kinder- und Jugendhilfe), 주거수당(Wohngeld), 부모수당(Elterngeld), 아동수당/가족지원(Kindergeld u. Familienleistungsausgleich), 교육지원(Ausbildungs-/Aufstiegsförderung)의 총액이 2,073억 유로로 국내총생산에서 차지하는 비율이 6.2%이다([그림 4-12] 참조).

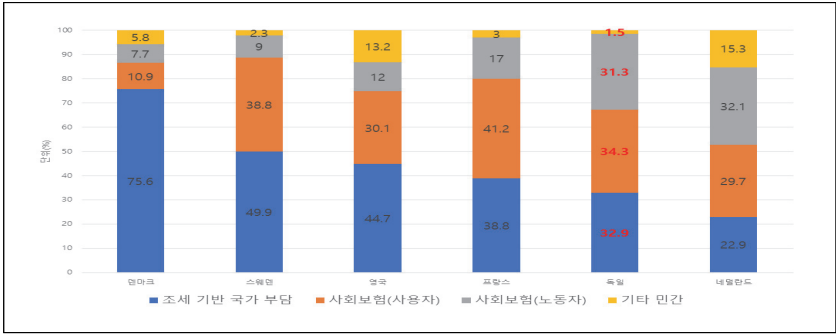
공무원연금/지원으로서 공무원연금(Pensionen)과 공무원복지 지출 비용을 모두 합치면 879억 유로로서 국내총생산 중 2.6%를 차지하고 있으며, 민간연금/의료보험 등 민간 주체 복지지출 규모가 394억 유로이다([그림 4-12] 참조). 국내총생산 대비 2.6%의 비율이다. 사용자 부담/기업지원 규모는 1,068억 유로로서 비율은 3.2%이다. 그 외에 국가보상(Entschädigung) 규모는 29억 유로, 0.1%의 비율이다([그림 4-12] 참조).

2. 복지재원 조달 형태

지난 30년간 사회보험이 복지재원 조달 형태로서 차지하는 비중이 감소하였지만, 독일은 사회보험료 부담 비중이 높은 국가이다. 국민부담률에서 사회보험 부담이 높기 때문이다. 사회복지지출(social expenditure) 전체를 100으로 볼 때, 독일의 경우 사용자부담 사회보험료 비중이 2018년 현재 34.3%이다. 노동자 부담 동 비중은 31.3%이다. 반면 조세 기반 국가 부담 비중은 32.9%이다. 복지비 지출의 65% 이상을 사회보험료로 조달하는 셈이다. 참고로, 유럽 국가 중에 스웨덴의 경우에는 국가 49.9%, 사용자부담 38.8%, 노동자부담 9.0% 수준을 보이며, 영국도 스웨덴과 마찬가지로 국가 부담과 사회보험 부담이 비슷한 수준을 보이지만, 사용자부담보다 노동자 부담 비중이 더 크다.

[그림 4-11] 유럽 주요국 복지비 지출 비율(%) 구조

(단위: %)



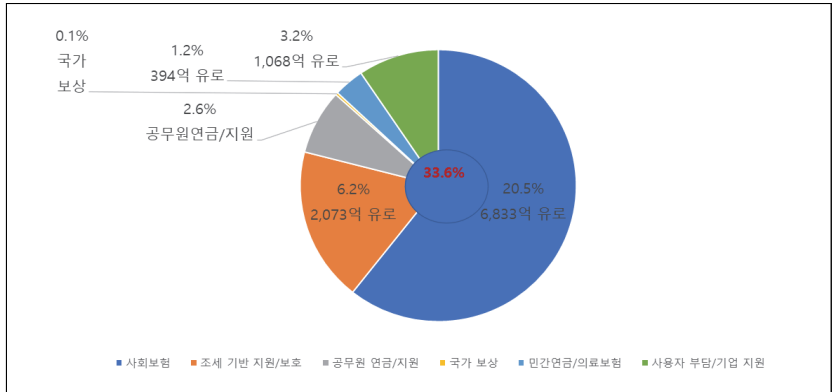
주: 자료를 토대로 저자 재구성.

자료: Eurostat. (2021). Einnahmen des Sozialschutzes, ESSOSS.

국내총생산 대비 사회예산, 즉 총사회복지지출이 차지하는 비중은 1960년 18.3%에서 시작하여 1970년에 20%대를 넘었으며 2009년에는 30%대에 이르렀다. 이후 다시 29%대 수준을 보이다가 2019년 30.3%가 되었으며 2020년에는 33.6%로 높아졌다.

[그림 4-12] 국내총생산 대비 사회예산 비율

(단위: %)



주: 자료를 토대로 저자 재구성.

자료: Sozialpolitik aktuell in Deutschland. (2021c). Sozialbudget - Leistungen nach Institutionen u. Systemen 2020. Retrieved from www.sozialpolitik-aktuell.de 2021. 12. 27.

가. 연금재정에 대한 국가 지원 규모

사회보험 재정은 사용자와 노동자가 부담하는 보험료로 조달하는 것이 원칙이다. 그러나 분배정책의 필요에 따라 지출하게 되는 연금보험을 가입자만 부담하는 것은 공평하지 않다. 예를 들어, 1990년 통일 이후 연금 수급을 하게 된 동독 지역 연금수급자의 재정을 가입자의 보험료로만 조달할 수 없다. 동독 지역 연금수급자는 통일 이전에 보험료 납부를 통해 연금재정에 기여한 바가 없으므로 이들을 대상으로 지급하는 연금을 현재 취업 활동을 하면서 연금보험료를 납부하는 가입자만 부담하는 것은 형평의 원리에 어긋난다. 따라서 모든 국민이 부담한다는 차원에서 조세를 토대로 한 연방정부 재정이 연금재정으로 흘러가게 된다. 같은 논리에서 제이차세계대전 이후 전쟁피해자나 전후이주민(Spätaussiedler) 등에 대한 연금 지급도 연금가입자의 보험료가 아닌 조세로 조달하는 연방정부의 재정 지원을 통해 받게 된다.

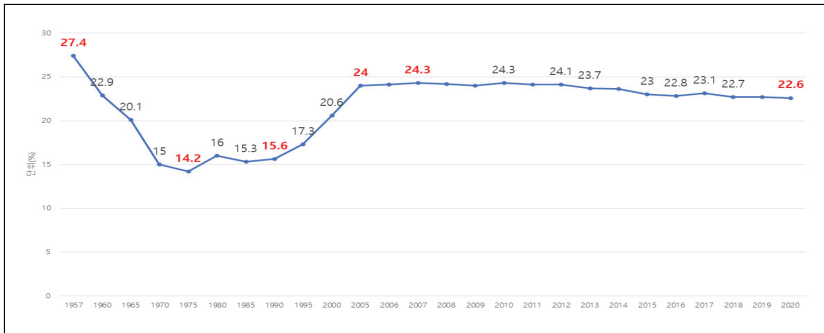
독일은 1990년 통일 이후 늘어난 연금 재정 수요를 충당하기 위하여 부가가치세(Mehrwertsteuer)를 인상하였다. 1968년 처음 도입할 때 10%이었던 부가가치세율은 통일 이전 14%까지 올랐었다. 그러나 통일 후 1993년부터 15%, 1998년 16%로 단계적 인상이 있었으며 2007년 19%까지 오른 후 지금까지 그 수준을 유지하고 있다.

연금재정에 대한 연방정부 지원은 1950년대 말 적립방식에서 부과방식으로 재원 조달 방식이 전환된 1950년대 말 27.4%로서 오늘날보다 높은 수준에서 출발하였다. 그러나 보험료 조달 재정이 안정되면서 1970년대 중반에는 14.2%까지 감소하였다. 1990년 통일 이후 급증하는 연금재정 수요를 충당하기 위하여 연방정부 지원 재정의 비율이 전체 연금지출에서 차지하는 비율은 지속적으로 상승하여 2008년에는 24.3%까지 올

랐다. 이후 소폭 오름내림을 반복하면서 2020년 현재 동 비율은 22.6%를 보이고 있다. 1,026억 유로를 연방정부가 지출하였는데, 이는 연방정부 전체 예산 4,418억 유로의 1/4 수준에 달한다(Sozialpolitik aktuell in Deutschland, 2021d).

[그림 4-13] 연금지출 중 연방정부 지원 비율(1957년~2020년)

(단위: %)



주: 자료를 토대로 저자 재구성.

자료: Sozialpolitik aktuell in Deutschland. (2021e). Anteil der Bundeszuschuss an den Gesamtausgaben der Rentenversicherung. Retrieved from www.sozialpolitik-aktuell.de 2021. 12. 27.

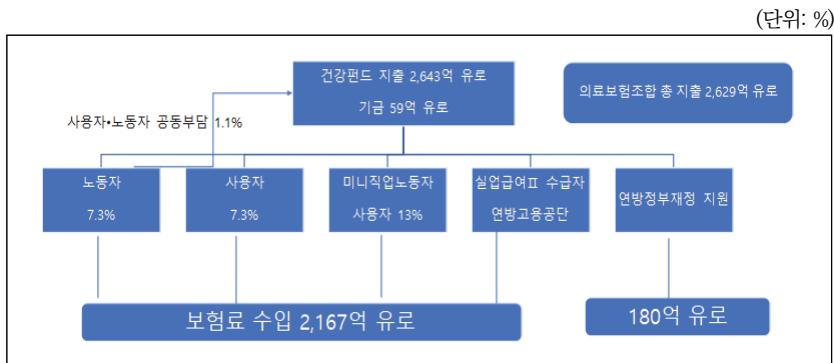
나. 의료보험재정에 대한 국가 지원 규모

의료보험재정은 사용자와 노동자 공동 부담 의료보험료, 월 임금 450유로 이하 미니직업(Minijob) 노동자의 사용자부담 의료보험료(보험료를 13%), 실업급여II(노동능력자 기초보장급여) 수급자의 연방고용공단 의료보험료,⁹⁾ 그리고 연방정부 예산지원(Bundeszuschuss)으로 구성하는 건강펀드(Gesundheitsfond)에서 운영한다. 2019년부터 사용자와 노동자가 공동부담하는 추가기여율 1.1%에서 발생하는 보험료는 건강펀드에 속하지 않는다.

9) 실업급여II 수급자의 자산 상태까지 고려하여 납부 보험료 수준을 결정한다.

2020년 현재 건강펀드는 2,643억 유로를 지출하였으며, 59억 유로를 잔여 기금으로 남겨두고 있다. 잔여 기금 조성 기준은 월 의료보험재정 지출 규모의 20% 이상이다. 추가기여금까지 포함한 의료보험조합의 모든 지출 금액 규모는 2,629억 유로로서 건강펀드 지출 규모를 초과한다. 연방정부 재정 지원은 180억 유로 규모로서 의료보험조합 지출 규모의 6.8% 수준이다. 연방정부 재정 지원에도 불구하고 법률로 정해놓은 14.6%의 보험료율을 기반으로 조성하는 건강펀드 재정 여건이 악화될 경우 의료보험조합은 1.1% 범위에서 사용자·노동자 공동부담으로 추가기여율을 적용할 수 있다.¹⁰⁾ 하지만 추가기여율을 적용하면 보험 가입자가 조합을 옮길 수 있는 권리를 갖게 되기 때문에 조합이 무조건 추가기여율을 적용할 수 없는 상황도 있다.

[그림 4-14] 의료보험재정 구조



주: 자료를 토대로 저자 재구성.

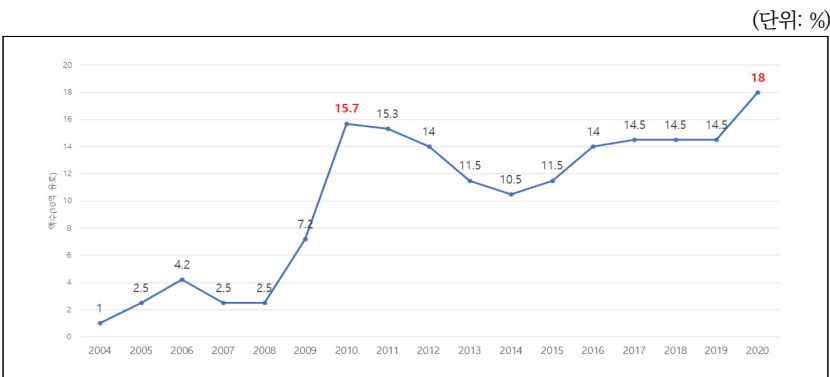
자료: Sozialpolitik aktuell in Deutschland. (2021f). Finanzierung der gesetzlichen Krankenversicherung über den Gesundheitsfonds und Zusatzbeiträge 2020. Retrieved from www.sozialpolitik-aktuell.de 2021. 12. 27.

10) 2021년부터 추가기여율은 1.3%가 된다.

연방정부 재정 지원은 실업을 증가나 인구학적 요인 등으로 보험료 수입이 감소할 경우 이를 보전해 주는 차원에서 이루어진다. 따라서 매년 경기 변동과 보험료 수입 재정 상황에 따라 연방정부 재정 지원 규모가 달라진다. 2013년에서 2015년까지 보험료 수입 상황이 양호했을 때는 연방정부 재정 지원 액수가 감소하였다. 연방정부 재정 지원으로 조성된 기금은 상병수당 지급 등 주로 보험 외적 급여(versicherungsfremde Leistungen) 지출에 쓰이게 된다.

2004년 10억 유로에서 시작한 연방정부 지원 규모는 2008~2009년 세계금융위기의 여파로 급증한 실업자 수에 따른 보험료 수입 감소와 지출 증가로 인하여 157억 유로까지 급증하였다. 전년도 대비 두 배 이상 증가한 것이다. 2011년 이후 감소하였던 재정 지원은 2016년부터 145억 유로 수준을 유지하였다. 코로나19 집단감염 사태의 여파로 의료보험 재정 지출이 급증하면서 연방정부 지원 규모도 2019년과 비교할 때 35억 유로가 늘어난 180억 유로가 되었다.

[그림 4-15] 의료보험재정에 대한 연방정부 재정 지원 규모(2004년~2020년)

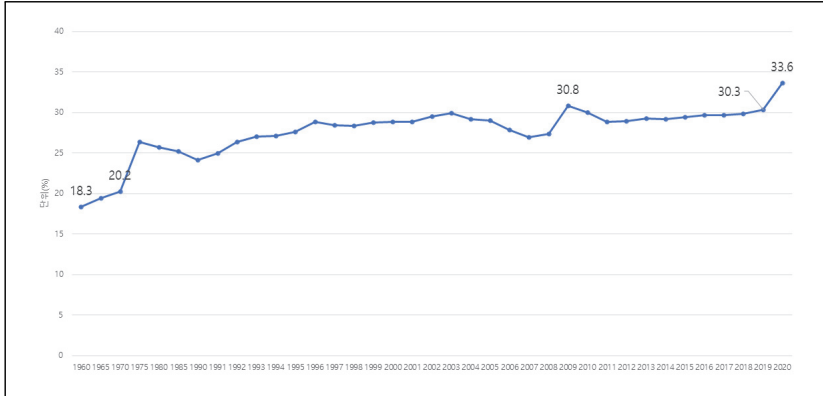


주: 자료를 토대로 저자 재구성.

자료: Sozialpolitik aktuell in Deutschland. (2021g). Bundesbeteiligung an den Einnahmen der GKV u. des Gesundheitsfonds 2004-2020. Retrieved from www.sozialpolitik-aktuell.de 2021. 12. 27.

[그림 4-16] 국내총생산 대비 사회예산(총사회복지지출) 비율(1960년~2020년)

(단위: %)



주: 자료를 토대로 저자 재구성.

자료: Sozialpolitik aktuell in Deutschland. (2021h). Sozialleistungsquote 1960-2020. Retrieved from www.sozialpolitik-aktuell.de 2021. 12. 27.

3. 소결

독일은 전형적인 사회보험료 중심 재정 조달 구조를 보이고 있다. 지난 30년 동안 국가 부담이 증가하기는 하였지만, 덴마크와 같이 극단적인 조세 기반 복지국가로 변화할 가능성은 보이지 않는다. 국가 부담 증가가 복지재정에서 차지하는 사회보험 비중의 감소로 이어졌다고 일반화하기 어려운 점이 있는 것은 복지재정에서 노동자가 사회보험을 통해 부담하는 몫이 증가하였기 때문이다. 반면 사용자부담은 노동자 부담 비율보다 상당히 감소하였다. 그러나 사용자부담의 경감이 노동자의 일방적 희생의 결과라고만 보기는 어렵다. 연금보험에서는 노동자와 사용자 공동부담 원칙이 지켜져 왔고 의료보험에서도 몇 년간의 실험 끝에 최근 동 원칙을 재 도입하였다. 보험 재정 적자를 보전하기 위한 국가의 개입도 확대되었다. 또한 지난 30년간 사회보험료율은 경기 변동에 따라 탄력적으로 변하였고, 그 결과 사회보험 재정의 지속가능성에 대한 기대를 높이고 있다.

사회보험의 경우 자기책임과 가입자 간 연대원리를 강화하는 방향의 움직임을 볼 수 있다. 연금보험은 매년 물가상승률과 평균 임금 수준을 고려하여 보험료율을 결정하고 있다. 그 결과 지속적인 인구 고령화에도 불구하고 실업률 감소와 경제 활성화의 결과로서 연금보험료율이 과거보다 낮아지고 연금재정도 안정화되는 현상을 보인다. 의료보험의 경우에는 추가기여율 개념을 통해 의료보험조합의 재정 상황 및 보험가입자 개인의 비용 유발 규모를 보험료 결정에 반영하고 있다. 필요할 때는 수익자부담 원칙에 따라 노동자 부담 보험료율만 인상하는 변화도 보였다.

실업보험도 보험조합의 재정 상황에 따라 탄력적인 보험료율 변화가 있었다. 이는 장기실업자를 실업보험 적용 대상에서 국가 지원 대상으로 전환함으로써 취업 활동 집단 간 연대와 자기책임 원칙에 따라 실업보험을 운영할 길을 열어놨기 때문에 가능하였다. 수발보험도 '부양·돌봄 비용을 지원하는' 특성상 미래의 돌봄비용 부담자로서 자녀를 출산·양육하지 않는 무자녀 집단의 보험료 책임을 더 무겁게 하는 자기부담 원칙을 구현하고 있다. 또한 재정 상황에 따라 1~2년에 한 번씩 보험료율을 인상하고 있다.

사회보험의 자조·자립과 가입자 간 연대원리를 중요시하면서도 사회보험 재정 안정을 위한 국가 개입도 확대되는 추세이다. 통일 이후 늘어난 연금재정 수요에 대응하기 위하여 부가가치세 인상 등을 통한 조세 기반 연금재정 지원을 확대하였다. 의료보험도 건강펀드 재정 상황에 따라 탄력적으로 재정 지원을 하고 있다. 실업보험의 경우에는 장기실업자를 기초보장 수준인 실업급여Ⅱ 수급자 집단으로 분류하여 국가가 직접 지원하는 방식으로 전환함으로써 실업보험의 재정부담을 완화하였다. 취업 활동 집단의 연대와 자조 원리에 따른 사회보험을 가능케 함과 동시에 장기실업자 등 취업 약자 집단을 대상으로 하는 국가 지원을 확대하는 방식의 결과이다.

그러나 한국은 사회보험제도를 갖고 있음에도 불구하고 독일처럼 사회보험료 운영이 탄력적이지 않다. 보험료율의 변화가 노동시장이나 경제

성장 상황을 신속하게 반영하지 않고 있다. 취업 능력이 부족한 집단을 사회보험 가입으로 지원해야 할지, 독일의 경우처럼 사회보험에서 분리하여 지원해야 할지에 대한 정책적 합의가 전반적으로 이루어지지 않고 있다. 사회보험을 독일의 경우처럼 1차 노동시장 취업활동자 중심으로 운영하면서 1차 노동시장 진입이 어려운 취업약자 집단을 대상으로 기초보장을 확대할 것인지에 대한 정책 로드맵 설정이 필요한 때이다.

제4절 영국

1. 영국의 재정구조

영국의 예산은 세입과 세출로 구성되며, 세입의 경우 중앙정부의 조세 수입, 지방세 등으로 구성된다. 세출의 경우 공공부문의 총지출은 총관리 지출(TME), 그리고 부처별 지출 상한을 통제 관리하는 부처별 지출한도(Departmental Expenditure Limits: DEL)와 사회보장지출/세액공제 등 예측과 통제가 비교적 어려운 지출을 연간관리지출(Annually Managed Expenditure: AME)로 나누어서 구분한다(국회예산정책처, 2020c).

세입예산을 편성하는 것은 재무성의 업무이다. 재무성은 전통적으로 예산안 편성에서 전년도 11월에 사전예산안을 편성하여 제출하였으나, 2010년부터는 이것이 가을보고서(Autumn Statement)로 대체되었다. 세입예산을 구성할 때는 과세의 기준 및 유형과 변동사항, 조세 관련 행정의 변동사항을 포함하여 개인소득세, 지방세 등을 포괄한 총 경상수입을 표시한다.

〈표 4-5〉는 영국의 세입예산의 내용을 나타낸 것이다. 2019~20년 자료는 결산자료이며 다른 자료는 예산안 및 전망치에 대한 자료이다. 보는

바와 같이 가장 큰 부분을 차지하는 것은 소득세, 사회보장기여금, 부가가치세이며 이러한 비중은 시간의 흐름과 관계없이 일정하게 그 영역을 차지하고 있는 것으로 보인다.

〈표 4-5〉 영국의 세입예산

항목	2019~20	2020~21	2021~22
소득세	193.6	194.8	198.2
사회보장기여금 (National insurance contribution)	145.0	143.8	170.8
부가가치세	133.8	119.9	127.9
법인세 (Corporate tax)	48.4	45.5	40.3
석유세 (Petroleum revenue tax)	-0.4	-0.3	-0.2
연료세 (Fuel Duties)	27.6	21.5	26.0
비주거용 재산세 (Business rate)	31.0	18.1	23.8
지방세 (Council tax)	36.3	38.1	39.9
부가가치세 환급	19.0	21.5	26.0
자본이득세	9.8	10.1	8.7
상속세	5.1	5.2	6.0
부동산거래세(Property transaction Taxes)	12.5	9.6	12.3
주식취득세 (Stamp Taxes on Shares)	3.6	3.5	3.4
담배세	9.7	9.0	9.6
주세	11.5	12.7	12.4
항공여객세 (Air Passenger duty)	3.7	0.6	1.3
보험료세 (Insurance premium tax)	6.5	6.3	6.5
기후변화세	2.1	1.7	2.1
은행세 (Bank Levy)	2.5	1.9	1.0
은행추가세 (Bank Surcharge)	1.5	1.2	1.2
견습세 (Apprenticeship levy)	2.8	2.9	2.9
설탕세 (Soft Drinks Industry Levy)	0.3	0.3	0.3
디지털 서비스세	0.0	0.3	0.4
기타 국세 (Other HMRC Tax)	7.3	6.7	7.0
자동차소비세	6.8	6.9	7.0
면허료 수입	3.3	3.8	3.8
환경부담금 (Environmental Levies)	8.0	9.5	10.2
경매세 (EU ETS Auction receipts)	1.6	1.1	1.3
기타 조세	10.2	8.0	8.8
국세 수입	743.0	704.2	731.6
EU 부담금	-3.2	-2.1	0
이자 및 배당	26.5	23.5	25.1
총운영 수지 (Gross Operating Surplus)	57.0	56.5	58.7
기타수입	4.8	4.1	3.9
총수입	828.2	786.3	819.3

자료: HM Treasury. (2021). Autumn Budget and Spending review 2021. HM Government. p.96

세출과 관련해서, 영국 정부는 2~4년마다 지출검토(Spending review)와 세출예산을 편성하여 의회에 제출하는데, 지출검토는 예산과는 별개로 영국 정부가 중장기적인 관점에서 재정의 운용전략과 배분의 방향 등을 제시하고 정부의 재원 배분의 우선순위를 확인함으로써 정부의 재정건전성을 확인할 수 있도록 하는 것이다. 이는 법적 요구 사항은 아니나, 정책 목표와 각 부서의 지출 연관성을 높일 수 있도록 장기적인 관점에서 부처별 지출한도(DEL)를 설정하고, 여러 경제적 여건, 정부의 전략적·정책적인 목표를 관리하기 위해서 영국 정부가 작성한다. 지출검토와 관련해서 몇 가지 살펴볼 것은, 우선 2007년의 포괄적 지출검토(Comprehensive Spending Review 2007)가 있다. 이 지출검토가 중요한 것은 크게 3가지 이유로 볼 수 있는데, 우선은 지출검토를 통해 영국 정부 재량으로 재정건전화(Fiscal consolidation)를 이룰 수 있는지 테스트해볼 수 있었다는 것이다. 전의 내용들을 보면 공공지출은 지속적으로 증가하여 1999~2000년의 GDP 대비 37%에서 2007~08년도에는 42%에 이르렀다. 이에 영국 정부는 공공지출의 실질 성장률을 매년 4% 수준에서 2007년 이후 3년간은 2%로 낮출 것을 선언하였다(House of Commons, 2007). 두 번째는 2007년 지출검토의 특징은 영국 정부의 공공관리자들에게 미래의 예산에 대한 확실성을 부여했다는 점이고, 세 번째는 영국 정부가 가지고 있는 110개에 달하는 부처 기반의 공공서비스 동의안(Departmental-based Public Service Agreements)이 30개의 부처 간 동의안(Inter-departmental Agreements)으로 줄었다는 점이다. 이후 2010년 지출검토, 2015년 지출검토가 제출되었고, 가장 최근의 지출검토는 2020년에 제출되었다. 2020년 지출검토의 경우는 다소 특이한 점이 있는데, 2~4년의 중장기 계획을 담았던 과거의 지출검토와는 달리 코로나 상황으로 인해 2020년의 지출검토는 1년의 지출내용만을 담고 있다.

세출예산안의 경우 영국 재무성은 부처별 지출한도(DEL), 연간관리지출(AME)를 포함하여 예산을 작성하고 본 세출예산을 봄에 의회에 제출하며, 추가경정예산이나 잠정예산, 초과지출서 등은 다음 해에 제출한다.

〈표 4-6〉 세출예산

(단위: 10억 파운드)

구분	2020~21	2021~22	2022~23	2023~24	2024~25
경상 AME	494/0	422.9	435.6	450	463.4
경상 DEL 감가상각 제외	506.1	439.6	397.0	412.8	430.5
핵심 경상 DEL	369.9	384.6	397.0	412.8	430.5
코로나 19 예산	141.1	55.0	0	0	0
링-펜스 감가상각	28.8	30.3	31.3	32.5	33.9
총 경상지출	1028.9	892.8	863.8	895.3	927.8
자본 AME	29.4	18.3	19.4	22.9	23.3
자본 DEL	106.3	100.4	107.3	109.1	112.8
핵심 (Core) 자본 DEL ¹¹⁾	97.2	99.8	107.3	109.1	112.8
코로나 19 펀딩	9.1	0.6	0	0	0
총지출	1164.6	1011.5	990.5	1027.4	1064.0
GDP 대비 %	56.3	45.6	42.1	42.1	42.0

자료: HM Treasury. (2020). spending review . HM government.

2. 사회보장을 위한 세입 구조

영국의 조세 제도 중에 가장 많은 부분을 차지하는 4개는 소득세, 국가 보험기여금(National Insurance Contributions), 부가가치세, 그리고 법인세인데, 1999~2000년 이후 지속적으로 거론되고 있다(〈표 4-5〉참조). 이 4개 분야의 세수를 총합하면 99~00년 당시 영국 전체 GDP의

11) Core Capital DEL: 2020~21년에 지출된 1회적인 지출 (one-off expenditure) 일자리 자본 패키지 등과 같은 지출 등에 대한 감가상각을 포함하고 있음

23.2%를 차지하였고 그 후로 22.2%~24.3% 사이를 오르락내리락하였는데 2019/20년에는 23.2%를, 2020/21년에는 23.8%를 차지하였다.

가. 소득세

영국의 소득세는 급여, 자영업자 소득, 은퇴연금, 자산을 통한 이득, 예금에 대한 이자, 투자에 대한 배당 등을 포함한다. 개인적으로 받는 여러 복지급여(공공부조 프로그램)의 합계가 연간 12,570파운드 이하라면 복지급여에서 받는 소득은 세금이 부과되지 않는다. 다만 결혼 수당을 받거나, 맹인수당(Blind person's Allowance)을 받는다면 이 금액은 더 늘어날 수 있고, 만약 본인의 소득이 연간 100,000파운드를 넘게 된다면 더 작아질 수 있다.

소득세와 관련해서는 세금감면(Tax Relief)이 있다. 세금감면이란 자신이 소비한 어떤 특정한 것과 관련해서 세금을 내지 않거나 다시 환급받는 것을 의미한다. 세금감면은 크게 4가지의 영역으로 나누어질 수 있는데, 연금 기여금, 비영리단체 기부금, 생활 유지를 위한 비용 (Maintenance payments), 그리고 영국 외 해역에서 선상 노동임금에 대한 부분에 적용된다(GOV.UK, 2021a). 연금 기여금은 개인이 사적연금에 가입하면 최대 100%까지 연간 소득에서 공제될 수 있다. 일반적으로 20%의 소득세를 적용받는 경우, 연금 기여금을 지급하는 고용주가 신청하면 자동으로 소득에서 사적연금에 대한 부분을 공제해준다(GOV.UK, 2021b). 생활 유지를 위한 비용의 경우, 전 배우자나 파트너에게 관계가 종료된 이후에도 생활비를 준다면 이것에 대해서 소득공제를 받을 수 있다. 지출된 생활비의 최대 10%까지 공제받을 수 있으며, 금액으로는 연간 353파운드까지 공제받을 수 있다(GOV.UK, 2021a).

또한, 자영업자의 경우 자신이 사업을 운영하는 데 드는 비용은 소득에서 공제받을 수 있으며, 임금노동자라고 할지라도 직업 활동에서 스스로 지출해야 할 비용이 있다면 소득에서 공제받을 수 있다.

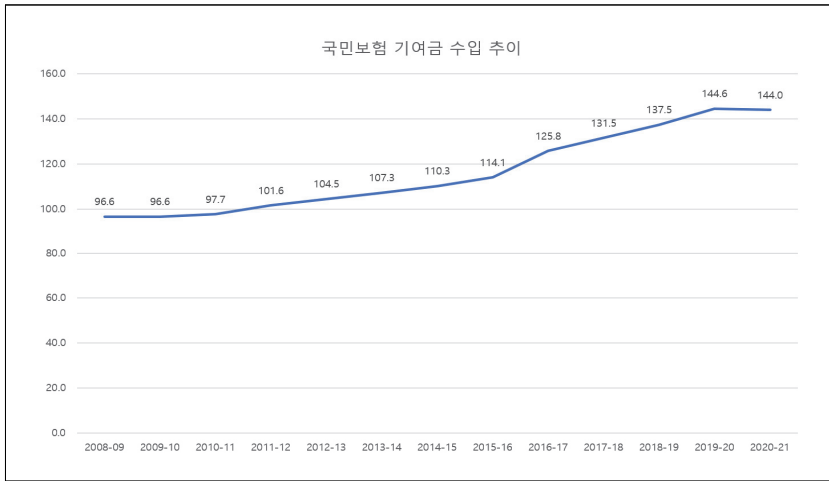
나. 국가보험기여금 (NICs: National Insurance Contributions)

국가보험 기여금은 자영업자와 임금노동자 모두의 소득에 부과되는 것이다. NICs의 비중은 1999~00년 GDP의 5.4%에서 2019~20년 GDP 대비 6.4%, 2020~21에는 6.7%로 소폭 증가하는 모습을 보이고 있다 (OBR, 2021a). 기여율은 2003~04년에 1%p 증가한 반면 부과되는 소득 기준은 동일하게 유지되었는데 결과적으로 GDP에서 차지하는 비중은 2002~03년의 5.3%에서 03~04년에 5.9%로 증가하였고 증가한 부분은 NHS의 추가적인 비용지출을 위해서 사용되었다(House of Commons, 2021). 이후 2011~12에도 다시 기여율을 1%p 올렸고, 동시에 NICs를 지급해야 하는 소득수준 역시 증가시켰다. 이는 Employment Allowance라는 이름으로 2014년 4월에 도입되었는데, 그 내용은 각 고용주에게 NICs를 부과하는 소득에서 2,000 파운드를 공제해주기로 한 것이다 (OBR, 2020). 2016~17년부터는 NICs가 차지하는 GDP 대비 비중이 지속적으로 6.2%를 상회하고 있다.

2022년 4월부터 NICs의 기여율은 1.25%p 한시적으로 증가하였는데, 2023~24년부터는 이러한 한시적 증가율을 대체하는 차원에서 별도의 1.25%의 세율을 가진 제도가 확장될 것이다. 현재는 국민연금의 은퇴 연령 이상이 되는 개인의 소득에 대해서는 NICs가 부과되지 않으나, 향후 이들의 소득에도 NICs가 부과되는 것이다. 이 역시 의료 및 사회적 돌봄 (Health and Social Care)에 사용될 것으로 예정되어 있으며, 전망에

따르면 추가적인 수입은 약 170억 파운드(2025~26년 전망)가 될 것으로 예측된다(HM Treasury, 2021).

[그림 4-17] 국민보험기여금 수입 추이



주: 자료를 활용하여 저자 작성.

자료: Office for Budget Responsibility(OBR). (2021a). Public Finance DataBank.
Retrieved from <https://obr.uk/data/> 2021. 11. 29.

다. 부가가치세 (VAT)

부가가치세는 재화와 용역의 구매에 부과되는 세금이다. 2008~09년의 금융위기 이전 부가가치세의 규모는 전체 GDP의 5.2%에서 5.5% 정도였다(House of Commons, 2021). 2008년 글로벌 금융위기 이후로는 GDP의 5% 이하로 떨어졌는데 2008년 12월 1일부터 2009년 12월 31일까지 13개월 동안 부가가치세의 표준세율이 17.5%에서 15%로 감소한 것이 주요 원인으로 보인다. 이는 한시적으로 경제위기를 극복하고 소비를 진작시키기 위해서 시행되었다. 이후 2010년부터 다시 17.5%로

유지되고 있다가, 2011년부터 20%로 상승하여(Seely, 2013) 코로나 팬데믹 이전까지 지속적으로 전체 GDP 대비 5.8%에서 6.1%를 유지하고 있는 것으로 나타났다. 부가가치세의 비중은 2019~20에는 5.9%에서 2020~21년 5.5%로 떨어졌는데, 이는 여행/숙박/관광업과 관련된 상품에서의 부가가치세가 2020년 7월 15일부터 일시적으로 감소했기 때문이다. 2022년 4월부터는 다시 20%로 원상 복귀될 예정이다. 코로나로 인한 침체기에 경제 활성화를 위해 부가가치세를 일시적으로 낮춘 것이다.

라. 법인세 (Corporation tax)

법인세 수입의 대부분은 주식회사, 유한회사 등의 수익으로부터 다양한 공제를 제하고 난 뒤에 부과된다. 역외법인세(Offshore corporation tax)는 영국의 가스 및 석유 사업 수익에 부과되는 것이다. 법인세 수입은 1999~00년 GDP 대비 3.3%에서 2019~20년 2.3%로 떨어졌다. 1999~00년 이후 영국의 법인세 수익은 2005~06년에 3.2%에 달했을 뿐이고 그 외에는 항상 그 이하였다. 2005~06년에는 역외법인세의 수입이 가장 높은 수준이었는데, 그 대부분은 북해 유전에서 나온 것이었다. 2008년 금융 위기를 거치면서 법인세의 비중은 2007~08년 3%에서 2008~09년에 2.4%로 감소했다. 법인세의 세율은 2010~11년부터 감소했으나 법인세의 비중은 다소 증가한 편인데, 이는 기업들의 수익 증가, 세금을 낼 수 있는 수익을 내는 기업 수의 증가 등으로 설명할 수 있다(OBR, 2020).

3. 사회보장을 위한 세출 구조

먼저 영국의 사회보장지출에 대해서 살펴보면, OBR에서는 매년 복지재정보고서(Welfare Trend Report)를 발간하고 있다. 여기서 말하는 복지재정은 다양한 의미를 담을 수 있다. 가장 넓게 따지면 복지재정은 복지국가가 제공하는 모든 서비스, 즉 의료, 사회적 돌봄, 교육, 사회주택, 사회보장급여, 세금 크레디트까지 포함하는 것으로 볼 수 있다. 또한 코로나 팬데믹으로 인한 지출 중 코로나 일자리 유지 기금(CJRC: Coronavirus Job Retention Scheme)이나 자영업자 소득지원 프로그램(SEISS: Self-employed Income Support Scheme) 등까지 다 포함할 수도 있다. 다양한 기준이 있을 수 있지만, 예산책임청에서 발간하는 복지재정보고는 사회보장급여와 세금 크레디트를 복지재정으로 정의하고 이에 대해서 분석하고 있다(OBR, 2021b). 따라서 공식적인 예산상으로는 CJRC나 SEISS 모두 보조금(Subsidy)으로 분류되고 있으며 복지재정에는 포함되지 않는다.

현재 영국 복지재정의 등락을 결정하는 가장 큰 요인은 일반수당의 존재이다. 비연금지출의 비중이 2020~21년에 약 173억 파운드, GDP 대비 4.5%에서 5.6%로 1.1%p 증가하며 2009~10년 이후 최고치를 기록했다. 일반적으로는 연금지출이 2009~10년 이후로 GDP 대비 약 6% 이상을 차지하고 비연금지출의 경우 4%대 수준을 계속 유지하였으며 2008~09부터 2015~16년까지는 5%대 초반을 기록하였으나 2016~17년 4.8%로 떨어진 이후로는 계속 4%를 유지하다가 2020~21년에 5.6%로 증가한 것이다(OBR, 2021b).

OBR에서 2021년 3월에 제시한 중기재정 전망은 다음 표와 같다. 지출액으로 보면 국민연금이 가장 많은 부분을 차지한다. 그리고 증가 폭도 2019~20년 1,116억 파운드에서 2025~26년까지 1,426억 파운드로 다

른 지출에 비해 급속한 속도로 증가하는 양상을 보여주고 있다. 반면 일
반수당의 경우 643억 파운드에서 766억 파운드로 비교적 일정한 수준을
보여주고 있으나 소폭 증가할 것으로 예상되고, 장애인급여 관련 지출도
증가할 것으로 전망되고 있다. 반면 아동수당의 경우 거의 증가하지 않고
일정한 수준을 유지할 것으로 예측되고 있음을 알 수 있다.

〈표 4-7〉 영국 복지지출 전망치

구분	£ billion						
	실제지출	전망치					
		2019~20	2020~21	2021~22	2022~23	2023~24	2024~25
연금지출	111.6	114.0	118.4	124.8	130.8	136.4	142.6
국가 연금	98.8	101.2	105.3	111.7	117.7	123.1	129.1
연금자 주택 급여	5.8	5.8	6.1	6.1	6.2	6.4	6.5
연금 크레딧	5.1	5.1	5.0	5.0	4.9	4.8	4.8
겨울철 연료비 지급	2.0	2.0	2.0	2.0	2.1	2.1	2.1
일반수당 및 기타	64.3	79.5	77.6	74.5	74.3	75.1	76.6
일반수당 및 기타	18.2	37.7	41.3	42.2	46.0	52.2	61.5
개인 세금 크레딧	18.0	15.1	11.0	8.4	6.4	4.3	2.0
무능력 급여	14.0	13.5	13.5	13.2	12.8	11.2	8.2
근로 연령자 주택 급여	12.1	11.1	10.4	9.6	8.5	6.9	4.7
비장애인 소득보장	1.4	1.1	0.8	0.6	0.5	0.3	0.1
구직자 급여	0.7	1.0	0.6	0.4	0.2	0.2	0.2
장애급여	26.1	27.5	28.6	30.5	32.2	33.8	35.8
자립 지원 수당	13.0	15.1	16.5	18.3	19.8	21.4	23.4
장애 생활 수당	7.2	6.5	6.2	6.1	6.0	5.7	5.4
출석 수당	5.9	5.9	5.9	6.1	6.4	6.7	7.0
아동수당	11.5	11.6	11.6	11.8	11.9	11.9	11.9
기타 복지 지출	14.4	15.4	16.2	16.9	17.7	18.6	19.6
북아일랜드 사회보장	6.4	7.1	7.5	7.8	8.3	8.7	9.0
돌봄노동자 수당	3.2	3.3	3.5	3.8	4.0	4.3	4.7
모성 및 부성 수당	2.5	2.6	2.6	2.7	2.8	2.8	2.9
산업재해 수당	0.8	0.8	0.8	0.8	0.7	0.7	0.7
사망 수당	0.4	0.4	0.4	0.4	0.3	0.3	0.3
아동돌봄 세금 감면	0.2	0.2	0.4	0.5	0.6	0.7	0.9
기타 복지 지출	0.9	0.9	1.0	1.0	1.0	1.0	1.1
총복지지출	228.0	248.0	252.4	258.4	267.0	275.8	286.5

자료: Office for Budget Responsibility(OBR). (2021b). Welfare Trends Report. OBR.

제5절 소결 및 시사점

주요 외국의 사례를 비교하면 다음과 같은 특징을 지닌다. 전반적으로 사회보장제도 중에서 연금의 비중이 높으며 아동 및 실업 관련 제도에 대한 비중이 낮다. 재원은 사회보험 중심으로 운영이 되며, 다만 보험과 제세가 함께 재원이 투입되는 구조를 지니고 있다.

〈표 4-8〉 주요 국가별 사회보장제도 특성

구분	특징	국가
사회보험 모델	기여에 맞춰진 급여 (특히 연금, 현금급여의 비중이 높음) 피고용자 중심 재원은 사회보험 중심	독일, 프랑스, 일본
보편주의 모델	대규모 사회보장급여 (특히 복지서비스의 비중이 높음) 전체 국민 대상 재원은 조세 중심	영국

자료: 저자 작성.

앞서 살펴본 바와 같이, 프랑스의 일반 사회기여세는 다양한 형태의 개인소득에 대해 기존 소득세의 부가세 형식으로 세금이 매겨지고 있다. 즉 노동자의 근로소득 외에 투자나 자산소득, 그리고 사회보장급여 등 광범위한 소득에 부과된다. 재산소득에 부과되는 사회기여세는 연금 재원 조달에, 그 외의 소득에 부과되는 사회기여세는 건강보험 재원 조달에 쓰이고 있다. 일반 사회기여세는 임금노동자의 근로소득 외에 재산 및 이자소득, 실업급여, 퇴직연금에도 과세하는데, 이는 사회보장 수지의 적자를 메우는 데 임금 노동자들만이 전적으로 부담하는 기여금 외의 다른 이해관계자들도 비용을 분담한다는 것을 의미한다.

일본, 독일의 경우는 증세를 통해 확보된 조세수입을 복지예산에 우선 배정할 것을 선언하고 증세를 추진한 사례로, 주로 소비세 증세의 형식의

로 진행하였다. 일반적으로 소비세 인상은 구매력의 감소로 이어져 단기적으로 경기에 부정적 영향을 미칠 수밖에 없는데, 일본의 경우 이러한 단기 소비세 인상 충격 때문에 애초에 예정했던 소비세 인상 일정을 몇 번이나 연기했으나, 복지목적을 강조하면서 사회적 합의를 도출하고자 하였다.

프랑스는 복지재정 확보를 위해 목적세인 일반 사회기여세(CSG, Contribution Sociale Généralisée)¹²⁾를 신설하여 다양한 형태의 개인소득에 대해 기존 소득세의 부가세 형식으로 세금이 매겨지고 있다. 즉 노동자의 근로소득 외에 투자나 자산소득, 그리고 사회보장급여 등 광범위한 소득에 부과된다. 개인소득에 부과되는 만큼 법인의 소득에는 부과되지 않는다. 일반 사회기여세는 소득세로 분류되지만 같은 유형의 소득에 대해서는 단일세율을 적용한다는 점에서 누진세는 아니다. 일반 사회기여세 수입의 용도는 그 부과 대상 소득에 따라 다르다. 재산소득에 부과되는 사회기여세는 연금 재원 조달에, 그 외의 소득에 부과되는 사회기여세는 건강보험 재원 조달에 쓰이고 있다(안종석, 전병목, 2020, p.87). 또한 프랑스의 일반 사회기여세의 도입을 통한 증세는 사회보험료의 감면과 연계하여 진행되었다(Pascale Turquet, 2011, p.12). 일반 사회기여세의 도입은 사회보장제도에서 세금이 차지하는 비중이 획기적으로 증가하는 계기가 되었다고 평가받고 있다. 프랑스 사회보장 재원에서 세금이 차지하는 비중은 1990년에는 17.8%에 불과했지만, 일반 사회기여세가 도입된 1991년 이후 그 비중은 빠르게 늘어 2000년에는 32.0%, 2010년에는 34.2%로 증가했음을 알 수 있다.

프랑스처럼 목적세 형식은 아니지만 일본, 독일, 스위스의 경우처럼 증세를 통해 확보된 조세수입을 복지예산에 우선 배정할 것을 선언하고 증

12) 참고로 OECD 조세 통계에서 일반 사회기여세는 사회보험료가 아니라 개인소득세로 분류된다고 한다(은민수, 2012, p.223).

세를 추진한 사례도 있다. 이는 주로 소비세 증세의 형식으로 진행되었는데 일본이나 독일은 성공했으나 스위스는 좌절되었다. 현실적으로 한국에서도 경제적으로 실현 가능한 대규모 증세는 소비세 인상을 통해 진행될 가능성이 크다는 점에서 이 과정을 살펴볼 필요가 있다.

독일은 1970년대에 크게 확대된 정부지출을 주로 소득세 인상을 통해 해결하였다. 하지만 독일 통일의 후유증으로 경제성장이 주춤하자 민간 소비와 투자를 늘리기 위해 소득세 대신 소비세나 사회보장기여금을 인상해왔다(전병목, 박상원, 2011, pp.114-115). 2005년에 재정적자를 줄이기 위해 당시 16%였던 부가가치세율을 19%까지 인상하였다. 이 제안은 부가세 인상에 대한 대중적 반감이 있었지만, 2008년 금융위기 이전 독일 정부의 재정건전성을 강화한 선제적 조치로 높이 평가받았다.

일본의 사례는 사회보장 재원의 안정적 확보를 보편적이며 흔히 소득 역진적이라고 평가받는 소비세 증세의 명분으로 내건 경우이다. 이를 통해 세율 인상에 대한 저항을 이겨낸 사례이기도 하지만 동시에 그 과정이 얼마나 어려운가를 보여주는 사례이기도 하다. 2012년 일본 정부는 “사회보장과 조세의 일체 개혁”이라고 명명한 소비세 인상 계획안을 발표했다. 계획안에 따르면 소비세율은 2014년 5%에서 8%로, 그리고 2015년 8%에서 10%로 2차례에 걸쳐 단계적으로 인상하고 연금이나 의료보험과 같은 고령자를 대상으로 한 사회보장 분야에 사용하기로 선언했다. 하지만 이 과정은 순탄하지 못했다. 1988년과 1997년 두 차례의 소비세 인상 직후 발생한 경제위기로 인해 소비세 인상이 일본 경제의 위기를 초래한다는 트라우마가 생겼기 때문이다(김양평, 2014). 2014년에도 비슷한 상황이 연출되었다. 소비세 인상 이후인 2014년 2/4분기 GDP 성장률이 전기 대비 -1.8% 감소했기 때문이다(한국은행, 2014). 이러한 경제적 충격으로 인해 예정되었던 2015년의 두 번째 인상 계획은 2017년으로 미

루어지고, 또다시 2019년으로 미루어져 결국 같은 해 10월 10%로 인상되었다. 일반적으로 소비세 인상은 구매력의 감소로 이어져 단기적으로 경기에 부정적 영향을 미칠 수밖에 없다. 일본의 경우 이러한 단기 소비세 인상 충격으로 애초에 예정했던 소비세 인상 일정을 몇 번이나 연기했던 사례로 평가될 수 있다.

특정한 용도의 재원 확보를 위해 목적세를 부과하는 대표적인 사례로 과거 독일의 통일과정에서 도입된 ‘연대세’(solidarity tax)를 들 수 있다. 독일은 통일 재원 마련을 위한 한시적인 목적세로 소득세액과 법인세액을 과세 베이스로 하는 부가세(surtax)를 도입하였다. 애초에 1991년 7월부터 1년간 한시적으로 소득세 및 법인세의 세액을 과세 대상으로 하여 7.5% 세율을 적용하였으나, 정부의 재정적자가 커지자 1995년 1월부터 과세 기한 없이 연대세를 다시 부과하였고, 이후 조세저항이 커짐에 따라 1998년부터 세율을 5.5%로 인하하였다. 독일의 연대세는 2012년 기준 총조세 대비 1.3%, 명목 GDP 대비 약 0.51%의 비중을 차지하였다.

이외 복지재원 확보를 위해 ‘사회보장세’ 형식으로 별도의 목적세를 부과하는 경우가 있는데, 이에 해당하는 국가 사례는 프랑스와 아일랜드, 룩셈부르크 3개국밖에 없고, 대부분 국가는 재정건전성 회복 등 단기 정책 수단으로 목적세를 운용하고 있다.

프랑스는 개인에 대해 일반사회기여금(CSG: Generalized social contribution)과 사회보장적자기여금(CRDS: Social security deficit contribution), 수동소득 사회부과금(social levy)을 부과하고, 기업에 대해 사회연대세(social solidarity tax)를 2017년까지 한시적으로 부과한 바 있다.

일반사회기여금은 일정 규모 초과 시 근로소득 7.5%, 부동산·투자소득 8.2%, 연금소득 6.6%를 부과하고, 세액을 개인소득세에서 소득공제하고, 사회보장적자기여금과 수동소득 사회부과금은 각각 0.5%, 6.8%의 일정

률을 부과하되 소득공제는 배제하였다. 사회연대세는 기업의 직전 연도 매출액에서 VAT와 EUR 3.25백만의 연간 공제 후 0.16% 세율을 적용하되, 과세액은 법인세에서 소득공제하였다.

아일랜드는 개인에 대해서만 일정 규모를 초과하는 총급여에 대해 1.5~8%의 초과 누진세율로 보편사회세(USC: universal social charge)를 부과한 바 있다. 룩셈부르크는 실업펀드(unemployment fund)의 재원 마련을 위해 개인소득세에 대해 소득 구간별로 7%~9%를 적용하고, 법인세에 대해서는 7%의 목적세를 부과한 바 있다.

〈표 4-9〉 OECD 국가의 ‘사회보장세’(social security tax) 운용 사례

구분	개인	법인
프랑스	일반사회기여금 (CSG: Generalized social contribution) - 예외 규정이 없는 한 모든 소득이 과세 대상임. 근로 소득의 경우 EUR 152,160까지 98.25%, 초과분은 100%를 과세 대상으로 함 - 세율은 근로소득 7.5%, 부동산이나 투자소득 8.2%, 연금 등 소득 6.6% 부과 - 각 과세에 대해 5.1%, 5.8%, 4.2%씩 소득공제	사회연대세 (social solidarity tax) 2017년까지 한시적 부과 - 직전 연도 매출액에서 VAT와 EUR 3.25백만 연간 공제를 제외한 금액에 대해 총 0.16% (0.13% + 추가 0.03% 기여금) 부과
	사회보장적자기여금 (CRDS: Social security deficit contribution) CSG 과세 대상 소득원에 0.5% 부과(소득공제 배제)	
	수동소득에 대한 사회부과금 (social levy) 부동산, 투자소득에 한해 총 6.8% (4.5% 부과금+0.3% 추가기여금+2% 연대부과금) 단, 소득공제 배제	
아일랜드	사회보편세 (USC: universal social charge) - 총급여에 대해 EUR 12,012 초과분부터 1.55/3/5%/7%/8% 부과 70세 이상이나 의료카드 소지, 소득 EUR 60,000 이하인 경우 1/5/3.5/3.5/n.a.로 경감 - 자산 운용가의 경우 11% 구간 추가	해당 사항 없음
룩셈부르크	실업펀드용으로 개인소득 구간별 7%/9% 부과	연대부가세 (solidarity surcharge) 법인세액의 7%

자료: IBFD - Tax Research Platform. (2015). OECD countries tax 자료를 인출(2015.5.)하여 작성.

국가의 세입이 감소하는 상황에서 복지지출이 유지·확대됨에 따라 재정건전성 회복을 위한 목적세의 도입도 넓은 의미에서 사회복지 재원 마련을 위한 것으로 볼 수 있다. 이러한 목적에서 프랑스, 이탈리아, 포르투갈, 벨기에, 체코 5개국은 개인소득세와 법인세 부문을 통해 부가세 방식의 목적세를 운용하였다.

〈표 4-10〉 OECD 국가의 '부가세'(surtax) 운용 사례

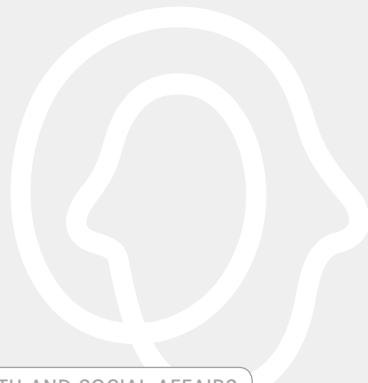
	개인소득세	법인세
프랑스	• 해당 사항 없음 - 단, 고소득층에 예외적 기여금 부과 : 연 소득 EUR 2.5만~5.0만 3%, EUR 5.0만 초과 4%	• 사회부가세(social surcharge) : 매출액 EUR 7.63백만 초과이면서 이윤 EUR 2.289백만 초과, 과세액 EUR 7.63만 초과인 법인세액의 3.3% 부과
이탈리아	• EUR 3십만 초과 소득에 3% 부가세를 2016년 말까지 한시적으로 운용, 단 납부세액은 소득공제 됨 • 특별연대기여금(special solidarity contribution): 2010~2014년 EUR 12,000 초과 순 개인소득에 대해 1~4% 부과 • 특별연간영업부과금(special annual entrepreneurial levy): 2013년부터 전문가와 사업소득에 대해 EUR 400/500/650 부과	• 법인세액의 6.5% 부과, 2011~2013년 10.5%에서 인하
벨기에	• 해당 사항 없음	• 긴축부가세(austerity surcharge) : 모든 법인세 구간에 3% 추가
포르투갈	• 연대부가세(solidarity surtax): 소득 EUR 8만~25만 2.5%, EUR 25만 초과 5% 부과 • 특별부가세: 2013~2015년에 한시적으로 3.5% 부과	• 국가부가세(national surtax): 2011년부터 운용하기 시작해 단계적으로 확대, 현재 소득 EUR 1.5백만, 7.5백만, 35.0백만 기준 3%/5%/7% 부과
체코	• 연대부가세(solidarity surcharge) : 2013~2015년 일정 규모 이상의 근로소득, 사업소득, 전문소득에 대해 7% 부과	• 해당 사항 없음

자료: IBFD - Tax Research Platform. (2015). OECD countries tax자료를 인출(2015.5.)하여 작성.

최근 사회보험의 재원에 관한 정책은 사회보험료에서 조세 쪽으로 진행하는 큰 방향 전환이 행해지고 있다. 이러한 정책 전환의 중요한 계기가 된 것은 사회보험재정의 악화에 따른 사회보험료율의 상승과 경기침체 상황의 발생이다. 국제경쟁이 치열해지는 가운데, 국제적으로 보면 이미 높은 수준에 있던 사회 보험료율이 더 이상 상승하는 것은 임금 비용을 증가시킴으로써 기업의 국제경쟁력을 약화해 국내 고용 상황을 더욱 악화시키는 점을 우려하기 때문이다. 사회보험료를 경감하고 국내 고용의 개선을 도모하는 한편, 재원 조달 방식을 둘러싼 이론적인 검토나 논의가 전문가들 사이에서 활발히 일어나고 있다.

그중에도 사회보험 급여를 세 재원으로 충당하는 것과 사회보험료 재원으로 충당하는 것을 구분하는 방식이 검토, 제시되고 있다. 이러한 방식에 근거하여, 실제로 행해지고 있는 사회보험의 급여 중 원칙적으로 세 재원에 의해 부담되어야 할 항목을 구체적으로 특정하고 있다. 이에 따라 현재의 국고보조가 세 재원에 의해 부담되어야 할 금액을 충분히 커버하고 있는지, 또 커버할 수 없다고 하면 어느 정도의 국고보조가 더 필요한가를 제시한다.

고령화의 진전 등에 따라 증대하는 사회보험의 지출을 충당하고 보다 큰 비용 부담을 요구하기 위해서는 비용을 부담하는 사람들의 사회보험에 대한 신뢰를 높여 추가 부담에 대한 확신을 얻는 것이 필수적이다. 이를 위해서는 사회보장 재원의 존재 방식을 이론적으로 명확히 하고 그것에 근거하여 취해야 할 조치를 구체적으로 제시하는 것이 중요하다. 고령화의 진전 등에 따라 증가하는 비용에 대해 부담자의 이해와 납득을 얻기 위해 제도의 기본적 사고방식이나 특성에 따른 재원의 존재 방식을 이론적인 검토나 논의를 통하여 더욱 구체화할 필요가 있다.



제5장

사회보장의 재원 조달 방안: 사회보장세(가칭)를 중심으로

제1절 사회보장세 도입 타당성 검토

제2절 사회보장세 구성 및 부과방식

제3절 사회보장세의 활용

제4절 부과방식별 세수 규모

제5절 사회보장세 기반 마련을 위한 향후 방향

제 5 장

사회보장의 재원 조달 방안: 사회보장세(가칭)를 중심으로

제1절 사회보장세 도입 타당성 검토

우리나라의 사회보장지출은 고령화로 인해 급격히 증가할 것으로 예상된다. 향후 사회보장의 재정적 과제는 어떻게 보험료나 조세의 재원을 확보하는가이다. 사회보장의 재원을 사회보험료 부담방식 또는 조세 방식으로 할지에 앞서, 국민에게 부담을 요구하기 위해서는 어떻게 국민의 수용성을 얻는가가 선행되어야 한다. 국민 전체로 보면 보험료 부담의 경감을 위해 '국고 부담'이 사용되더라도, 단순히 보험료로 재원을 부담하지 않고 국세로 부담하기로 했다고 부담을 면하는 것은 아니다. 보험료이든 조세이든, 재정 지출의 증가에 연동하여 부담을 부과하는 것은, 어느 방식을 선택하더라도 부담증가에 대한 강한 반대가 국민으로부터 일어날 수밖에 없어, 사회보장제도의 지속가능성에 대한 우려를 초래할 수 있다. 따라서 본 고에서는 사회보장제도의 지속가능성을 고려하면서 사회보험과 조세를 통한 재원 확보 방안을 사회보장세의 측면에서 살펴보고자 한다.

1. 사회보장세의 개념

사회보장세는 사회복지세 등의 용어로 함께 사용되고 있으나, 구체적인 개념으로 정리된 바는 없고 사회복지재정의 부족 문제와 지속가능성을 위해 재원 확보가 필요하며 목적세의 형태로 재원을 조달해야 한다는 큰 틀에서 논의되고 있다.

다른 한편으로는 사회연대세의 개념을 논의하기도 한다. 사회연대의 개념은 사회보장 또는 사회보험에서 자주 언급되고 있다. 사회연대 원리의 개념이 법적으로 활용되면 ‘소득재분배’, ‘보험급여 수혜자 아닌 제3자의 사회보험료 납부 의무’, ‘강제가입 의무’ 등을 정당화하며, 국가가 사회현상에 개입하고 분배의 역할을 하는 근거로 기능한다고 할 수 있다(정우찬, 2019). 헌법재판소는 사회보장법상의 사회보험체계에서 사회연대 원리를 다음의 5가지를 정당화하는 원리로 제시하고 있다.

“ 보험료의 형성에 있어서 사회연대의 원칙은 ①보험료와 보험급여 사이의 개별적 등가성의 원칙에 수정을 가하는 원리일 뿐만 아니라, 사회보험체계 내에서의 ②소득의 재분배를 정당화하는 근거이며, 보험의 급여수혜자가 아닌 ③제3자인 사용자의 보험료 납부 의무(소위 ‘이질 부담’)를 정당화하는 근거이기도 하다. 또한 사회연대의 원칙은 사회보험에의 ④강제가입 의무를 정당화하며, ⑤재정구조가 취약한 보험자와 재정구조가 건전한 보험자 사이의 재정조정을 가능하게 한다.”

자료: 헌법재판소 판결문(2000. 6. 29. 선고 99헌마289); 정우찬. (2019). 사회연대 원리의 규범적 의미와 그 효력. 법학 연구. 22(4), p.120.

개별적 등가성의 원칙은 납입한 보험료와 보험급여가 비례하도록 해야 한다는 것을 의미하지만, 이를 수정하여 소득수준에 비례하여 부과된 보험료에 비해 보험급여는 사회적 위험으로부터 보호를 필요로 하는 사람에게 동일하게 급여하도록 하고 있다. 또한 소득수준이 높은 고소득자에게 보험료를 많이 부과하도록 하여 사회보험 가입자의 소득재분배의 역할을 하게 된다. 이처럼 개별적 등가성의 원칙을 수정하고 소득의 재분배를 정당화하는 근거가 사회연대 원리라고 할 수 있다(정우찬, 2019).

〈표 5-1〉 복지영역에서의 사회연대 원리 적용 사례

구분	내용
사회보험법	- 사보험제도와와의 비교를 통한 사회연대 원리의 특징 • 개별적 등가성 원칙 수정 • 소득의 재분배 • 제3자(사용자)의 보험료 납부 의무(이질 부담) • 강제가입 의무(연대 의무 부과방식) • 재정통합
의료법	사회연대의 본질 - 사회연대 의식의 정도

자료: 정우찬. (2019). 사회연대 원리의 규범적 의미와 그 효력. 법학 연구, 22(4), p.123.

사회연대를 기반으로 경제적인 약자에게도 기본적인 사회보험의 급여를 주고자 하는 사회보험의 목적을 달성하기 위해 강제가입은 불가피한 것이며, 사용자와 근로자의 상호 연대적 관계로 사용자가 보험료를 납부할 의무를 지닌다(정우찬, 2019; 장승혁, 2017). 그리고 재정구조가 취약한 보험자와 재정구조가 건전한 보험자 사이에 재정조정을 가능하게 하는 근거에도 사회연대의 원리가 작용하게 되는데, 이 경우에 정확한 소득 파악이라는 조건이 충족되면 사회연대의 원리에 정당성을 부여받을 수 있다(정우찬, 2019).

현재 사회보험료는 질병 또는 고령 시점에서 급여되는 보험료와 세대 간 부담의 조합 또는 사회연대라 할 수 있는 재분배 기능이 보험료에 혼재되어 있다. 근로 세대에 보험료를 부과하는 것은 사회보험의 성격이라 할 수 있고 급여와 부담에 관한 세대 간 격차는 사회연대(재분배)를 기반으로 한다.

최근에는 코로나 위기의 대응 방안으로 사회연대세를 제안하기도 한다. 정세은(2021)은 참여연대(2021)에서 제안한 안¹³⁾과 유사한 방식으

13) 소득세와 법인세에 대해 3년간 한시적인 증세를 하되 소득세 과표 4,600만 원 초과 구간부터, 그리고 법인세 과표 200억 초과 구간부터 소득세를 인상.

로 하되, 근로소득, 사업소득, 양도소득을 과세 대상으로 하며 새로운 목적세로 설계하거나, 한시적으로 소득세와 법인세의 구조를 조정하는 방식을 제안하고 있다(정세은, 2021). 다만 자산에 부담시키는 부유세 도입에 대해서는 장기적 계획으로 접근할 필요가 있다고 제시한다. 최근 중부세 강화로 상위 과표구간의 세율이 높아져서 이미 부유세와 유사한 역할을 하게 되어 있기 때문이다. 사회연대세의 도입은 의미 있는 큰 규모의 재원 확보는 아니지만, 복지를 위한 증세 과제로 중요한 역할을 할 수 있을 것이며, 이후에 사회보장세로 확대 개편의 교두보 역할을 할 것으로 기대된다.

IMF에서는 COVID-19의 회복을 위해 고소득계층을 대상으로 개인소득세에 부가적으로 세금을 부과하는 방안을 제시한 바 있다(Klemm, Hebous, Michielse, & Nersesyan, 2021). 코로나19 극복 방안으로 소득에 대해 기여금(COVID-19 Recovery Contribution)을 부과하는 방안이 상대적으로 용이하게 실행할 수 있음을 제안하고 있다. 이는 기존의 조세 기반에 부가(surcharge or surtax)하는 방식 또는 새로운 조세 기반에 새로운 조세를 부과하는 방식이라 할 수 있다. 첫째, 개인소득세에 부가(surcharge)하는 방식은 상대적으로 어려움 없이 즉각적으로 시행할 수 있는 방식으로, 고소득 계층에게 보다 중점을 두어 부과하는 누진적 방식이라 할 수 있다. 고소득자에 대한 사회연대적 부과는 기존의 소득세와 같은 행태를 왜곡시킬 수 있으므로 임시적인 부과 형태가 되어야 하며, 만약 장기화한다면 조세에 대한 신뢰성을 상실할 수 있다.

둘째, 기업을 대상으로 소득세를 부과하는 것은 경제적 렌트(rent) 즉, 초과 이익에 조세를 부과하도록 설계하여 가장 수익이 높은 기업을 대상으로 부과할 것을 제안하고 있다. 셋째, 예상하지 못한, 회피할 수 없는 일회성 부유세(levy on wealth)를 제안하고 있다. 즉, 예상치 못할 경우

라면 조세를 회피하기 위한 행태로 왜곡하지 않을 것이며, 일시적이라면 미래의 의사결정에 영향을 주지 않기 때문에 세수 확보의 잠재성이 높다고 할 수 있다. 다만 실제로 예상치 못한 그리고 일시적 조건을 실행하기에는 다소 제한이 있음을 언급하고 있다.

이처럼 사회적 연대에 기반하여 임시로 경제적 초과 이익(excess profit)에 대해 조세를 부과함으로써 사회적 위기를 극복해 나가는 동력을 제공해 줄 수도 있다.

안종석, 전병목(2020)에 의하면, 사회보장세는 사회보장제도의 범위에 따라 포괄형과 개별형으로 구분하고 있다. 포괄형은 사회보장제도를 포괄하여 사회보장세라는 개념으로 기여금 또는 세금을 징수하는 것을 의미하며, 개별형은 특정한 하나의 사회부조제도 또는 개별 사회보험에 대한 자원 조달을 목적으로 기여금 또는 세금을 징수하는 것을 의미한다(안종석, 전병목, 2020, pp.157-158).

취약계층을 지원하는 사회보장세의 부과 대상은 포괄형과 개별형 모두 소득과 소비를 재원으로 제시하고 있으며, 재산에 대한 과세는 중앙정부의 일반재원에서 지원하는 사회보장제도를 대체 또는 보완하기 위한 사회보장세 재원으로는 적합하지 않다고 보고 있다(안종석, 전병목, 2020, pp.159-160). 그리고 공적연금을 대체 또는 지원하기 위한 부과 대상으로 소득을 제시하고 있는데, 연금은 소득 대체를 목적으로 하고 있으므로 소비 또는 재산으로 확대하기보다는 소득에 부과할 것을 제안한다. 그러나 건강보험의 경우 세대 간 형평성 문제를 고려하여 소득, 소비 이외에 재산에도 부과하는 것을 제안하고 있다(안종석, 전병목, 2020, pp.159-160). 그리고 사회보장제도가 개인의 위험에 대한 보장을 목적으로 하고 있으므로 법인소득은 사회보장세 부과 대상의 재원에서 제외하는 것이 타당하다고 본다.

〈표 5-2〉 사회보장세의 유형

포괄범위	적용 대상 사회보장제도	가능한 부과 대상
포괄형	취약계층 지원(복합적)	소득, 소비
	취약계층 지원, 사회보험 지원	소득, 소비, 재산
	두 가지 이상의 사회보험 지원	근로소득, 소득, 소비, 재산
개별형	취약계층 지원 등(개별 제도)	소득, 소비
	공적연금	소득
	건강보험	소득, 소비, 재산

주: 부과 대상으로 소득은 근로소득 외에 재산소득, 사업소득 등을 포괄하는 종합소득을 의미함.
자료: 안종석, 전병목. (2020). 사회보장세에 대한 기초연구. p.158

보험료 부담이 한계가 있는 사회보험방식에 조세 재원이 투입되는 구도가 있으며, 명확한 이념에 근거한 보험료와 조세의 역할 부담이 되어야 한다.

2. 사회보장세 도입의 필요성

가. 재정적 이유

저성장 시기에는 임금의 정체, 피보험자의 감소, 미취업자의 증가를 초래하기 때문에, 취업자의 임금에 의존하는 조세 및 보험료 구조는 수입을 감소시키는 요인이 된다. 사회보장지출은 인구구조의 고령화 진행, 평균수명의 증가, 의료기술의 진보 등으로 인해 계속 증가할 것으로 전망되는 상황 속에서 사회보장재정의 증가에 대응하기 위한 사회보장 재원 마련의 필요성은 더욱 가속화될 것이다.

그러나 더 중요한 것은 보험료에 대한 문제 제기에 조세를 통한 재원 조달이 언급되는 것은 보험료가 근로자의 소득을 부과대상으로 하고 있으나 사회보장 재원 조달의 해법을 '보다 고용촉진적'인 관점에서 찾고 있다는 점에서 한계가 있다.

나. 경제적 이유

‘고용 촉진적’의 의미는 사용자부담 보험료의 크기 때문에 인건비가 증가하여 기업의 고용 인센티브를 감소시킬 수 있다는 점이다. 기업 측면에서는 기계화된 자본의존형 기업보다 노동력을 중점적으로 이용하는 기업에 더 큰 부담이 될 수 있다는 것이다. 기업으로서는 자본집약형보다는 노동집약형이 사회보험에 더 큰 부담을 지게 되기 때문이다. 사회적 측면에서는 고용보다 설비투자를 촉진하는 것(노동에서 자본으로의 대체)에 대한 대응이 필요하다. 세 재원을 통하여 지속적으로 증가하는 사용자의 사회보장 부담을 경감시킬 수 있어, 인건비를 감축하고 경쟁력이나 고용 증가에 영향을 줄 수 있다는 측면이 있다.

다. 공정의 이유

보다 공정하다는 것은 보험료가 자산소득(임대료나 투자에 의한 소득 등)을 대상으로 하고 있지 않다는 것에 있다. 자산소득은 일반적으로 고소득층에 해당하기 때문에, 기여 능력을 반영하는 재원(고소득층에 많은 부담을 요구하는 재원)에 근거하여 부과하는 것이 더 공정하다고 여겨진다.

라. 재원의 정합성 이유

누가 사회보장 재원을 부담할 것인가는 사회보장급여와 재원의 대응 관계로 언급할 수 있다. 근로소득을 대체하는 급여(상병 등에 의한 미취업기간의 근로소득을 보상하는 급여, 지급액이 근로소득과 상관하는 급여)의 재원이라 한다면, 취업자의 관점은 근로소득에 부과하는 보험료에

대한 재원을 기여금으로 하는 것이 논리적이라 할 수 있다. 그러나 상실한 근로소득의 보상을 목적으로 하는 것이 아닌 급여의 재원이라 한다면, 조세를 통한 재원 마련으로 전 국민에 기여하는 것이 더 논리적이라 할 수 있다.

보험료의 납부가 보험급여로 연계(대가성)되는 것에 대해, 조세를 납부해도 특정 급여에 연계할 필요는 없다(비대가성)고 한다면, 보험료와 조세의 사이에는 기여금과 급여의 대가성 여부가 존재한다.

제2절 사회보장세 구성 및 부과방식

1. 조세 유형의 구성

국민이 기대하는 정부의 역할은 ①자원배분 기능, ②소득재분배 기능, ③경제안정 기능의 3가지로 여겨진다. 그리고 재정에 기대되는 소득재분배는 최소한의 소득보장과 불평등의 완화로 나눌 수 있다. 최소한의 소득보장은 기초생활보장제도가 이에 해당한다. 불평등의 축소를 직접 실현하고 있는 것은 소득이나 자산의 금액이 클수록 높은 부담률로 과세하지만, 재정은 세금과 세출 전체를 통하여 재분배의 효과를 가져온다.

현대사회에서 재분배 정책의 기둥이 되는 틀이 사회보장제도이다. 사회보장은 시스템 자체가 사회에 필요한 공공재인 동시에 다양한 소득재분배 기능을 수행한다. 연금제도는 현역세대에서 고령세대로의 재분배로, 적립방식은 같은 연령의 사람을 청년기부터 노년기로의 재분배, 부과방식은 같은 시기에 있는 청년층에서 고령층으로의 재분배 역할을 한다. 또한 의료보험제도는 건강한 사람으로부터 상병으로 인해 진료받는 사람에게로의 재분배이다. 위험이 모여 자신이 필요할 때 보상을 받는 것이

보험의 기능이지만, 공적인 사회보험은 위험에 따른 부담을 요구하는 것은 아니기 때문에, 젊은층으로부터 질병의 위험이 큰 고령층으로의 재분배가 발생한다.

〈표 5-3〉 복지 자원 마련 논의

구분		주요 논의
소득비례 부담방식	노동소득(현역세대) 자본소득(노인세대)	고전적 견해: 자본소득세는 가계의 소비-저축을 왜곡 →경제성장에 부정적 생애주기 소득: 노인 계층의 자본소득세가 경제성장 유인 • 노동소득세 의존: 고령화가 복지축소로 작용 • 고령화국가: 자본소득세가 불평등완화+경제성장
징수방식	직접세(누진적) 간접세(역진적)	간접세 증가→불평등 증가 • 직접세(법인세) 증가→GDP 감소, 사회지출감소 • 간접세 증가→GDP 증가, 사회지출증가 부가가치세: (경제성장기) 복지자원 확대 (저성장기) 정치적 저항
부담조정 방식 (가계, 기업)	법인세와 개인소득세의 상쇄 효과	- 법인세의 실질적 귀착이 개인 또는 가구 - 법인세율 인하는 개인소득 세율의 인상으로 상쇄 →개인의 세 부담 증대와 대체효과로 근로 동기 약화, 가처분 소득 상실

자료: 저자 작성.

가. 소득과세

사회보장제도는 노동력, 그리고 소득의 증가를 배경으로 성립해 온 것이다. 특히 인구구성에 대해서는 적어도 당시의 상황이 유지되는 것이 전제였다. 그러나 인구구성 중 고령자의 비율이 높아지면 급여와 부담의 균형이 무너지고, 급여를 줄일지, 그 재원을 확대할지, 또는 그 조합을 고려할지에 대응해야 한다.

세금은 가처분소득을 감소시킴으로써 과세 전과 과세 후의 분배상황을 변화시킨다. 특히 고소득층일수록 세 부담률이 높아지는 누진적인 부담 구조를 가진 소득세는 소득분배의 불평등도를 낮추는 효과가 있다.

나. 소비과세

소비세와 소득세의 비교를 보면, 먼저 소비세는 효율성을 실현할 수 있으나 수직적 형평성은 실현하기 어려운 조세이며, 소득세는 수직적 형평성을 실현할 수 있으나 효율성을 저해할 우려가 있는 조세라고 할 수 있다. 이러한 균형을 고려하면 효율성을 실현하기 위해 소비세의 수직적 형평성을 실현하기 위해 소득세를 부과하는 역할 분담이 필요하다. 소득세와 소비세를 어느 정도 과세할지는 필요한 세수를 확보하는 데 효율성과 형평성 중 어느 것을 얼마나 중시하는지에 따라 판단해야 한다.

사회보장 재원으로서 어떤 조세 유형을 선택하는 것이 바람직한가를 생각해 보자. 사회보험료는 주로 소득비례로 징수되고 있으므로 여기에 더해 국고 부담분을 소득세 재원으로 충당한다면 사회보장급여는 거의 소득세로 충당하는 상태가 된다. 소득격차를 시정하기 위한 소득재분배 효과는 사회보장 재원의 징수단계에서 강하게 나타난다. 그러나 이미 은퇴하여 연금생활자가 된 고령자에게는 이러한 소득세는 거의 부담증가가 되지 않는다. 현재 사회보장을 둘러싸고 문제시되고 있는 세대 간 격차를 해소해야 하는 측면에서 보면 소득세를 사회보장급여의 국고 부담의 재원으로 충당하는 것은 문제 해결에 그다지 기여하지 못한다.

하지만 국고 부담의 재원을 소비세로 충당한다면, 고령자에게도 일부 부담을 주는 것이 가능해진다. 소비세로 사회보장급여의 국고 부담을 충당하는 것은 사회보장을 둘러싼 세대 간 격차를 완화하는 측면에서 정당화할 수 있다.

그렇다면 소비세가 역진적이라는 문제를 어떻게 해결해야 할 것인가가 남는다. 역진적이라는 배경에는 사람들의 소비 행태를 어느 한 시기에만 한정해 보고 있어서 발생한다. 고소득자는 평생을 통해 많이 소비하기 때문에 그만큼 많은 소비세를 부담한다. 저소득자는 소비도 적은 만큼 소비

세의 금액도 적다. 소비세의 부담은 평생 소득이 높으면 그만큼 많아지므로 세금 부담은 평생 소득에 비례적으로 되어 역진성이 생각만큼 높지 않다고 볼 수 있다.

다만, 소비세를 사회보장을 위해 목적세화 하더라도 폐해는 있을 수 있다. 고령화의 진전에 따라 고령자는 상대적으로 인구가 늘어나 정치력도 높아지기 때문에 사회보장지출의 통제 효과가 없고, 소비세율이 고정되어 버린다는 우려도 있을 것이다. 이러한 우려를 감안하면 목적세화할 때에는 세입-세출의 원칙을 지켜나갈 수 있는 구조를 명확히 할 필요가 있다. 즉, 사회보장지출에서 조세부담은 원칙적으로 예정된 소비 세수의 범위 내로 제한하고, 부족(과잉)한 경우에는 그 재원을 일반조세에 의존하는 것이 아니라 소비세율을 인상(인하)하여 지출 변화에 대응하도록 하는 것이다. 그리고 세율 조정 및 지출 범위 등에 대한 규칙을 사전에 설정하도록 한다. 이렇게 함으로써 사회보장급여의 확대는 소비세의 부담 없이는 할 수 없게 되고, 급여 증가에 따른 소비세율의 인상 시에는 급여 수준의 타당성을 국민에게 설명하고 동의를 얻는다는 재정규율을 만들어야 한다.

전술한 바와 같은 소비세율의 인상을 한다면, 저소득자를 위해 경감세율을 마련하라는 주장도 있지만, 세율은 진정으로 저소득자를 위해서가 경감되지 않는다. 경감세율의 혜택은 저소득자뿐만 아니라 고소득자에도 동시에 미치기 때문이다. 저소득자를 위해서라면 소득세의 공제 등을 마련하여 과세 최저한을 올리는 등 소득세제로 대응하여야 하며 소비세의 경감세율로 대응해서는 안 된다. 예를 들어, 식료품의 경감세율을 보면, 패스트푸드점의 가게에서 같은 물품을 주문해도 테이크아웃 하면 식료품이니까 경감세율이 되지만, 가게에서 먹으면 표준세율이 된다. 경감세율을 마련하여 경제거래에 무의미한 왜곡을 주어서는 안 된다.

다시 말하면 소비세의 사회보장목적세화라는 재정규칙은 고령화로 증대하는 사회보장비에 대응하는 소비세 수입의 충당, 그 외 세출은 기초적 재정수지흑자 확보, 이를 위해 철저히 삭감하는 중기적인 재정규율을 명확하게 내놓을 수 있다고 생각된다. 반드시 증세 우선이라는 논의일 필요는 없고, 사회보장비를 포함한 세출에 대해 철저한 효율화·삭감을 시행해야 하며, 그 결과를 우선은 국민에게 보여주어야 한다. 과연, 세출 삭감만으로는 재정재건은 달성할 수 없다는 것도 국민에 맞춰 설명하고, 납득이 가는 증세를 위한 조기 합의 형성이 요구된다. 소비세의 사회보장목적세화는 이를 위한 유효하고 중요한 장치이다.

2. 부가세(Surtax) 부과 및 운영 방식

사회보장세는 단일 세목에 부과하여 목적세로 운영하는 형태를 지닐 수 있지만, 또 다른 형태로는 부가세(surtax) 방식으로 부과하는 방안을 고려할 수 있다. 소득세, 소비세 등에 부과 기반을 토대로 목적세 형태의 부가세를 부과하고 이를 사회보장 재원으로 활용하는 것이다.

사회보장세를 부가세로 신설하는 것은 단일 세목만을 재원으로 하면 앞으로 예상되는 사회보장지출의 규모가 크기 때문에 이를 충당하기 어렵다는 점이다. 또한 조세지출의 삭감 또는 세출의 구조조정을 통해서 확보한 재원으로 복지 재원에 활용한다고 하더라도, 예상되는 재원의 규모가 크지 않고, 부유층을 대상으로 하는 추가 세수 부담은 상징성은 있으나 실질적 증세 효과는 크지 않다.

따라서 주요 세원을 부과 기반으로 하면 크고 안정적인 세수 확보가 가능하다는 장점이 있으며 또한 과세 대상이 광범위하므로 보편적 복지를 위해 국민 전체가 책임을 분담해야 한다는 취지에도 타당성을 지닌다(국회입법조사처, 2015, p299).

복지지출 전망에 근거하여 필요한 세입을 투명하게 결정할 필요가 있다. 서울은 부가세 조합이 경제성장과 소득재분배 효과에 미치는 영향을 고려하되, 3년 또는 정기적으로 부가세율을 조정하는 것이 필요하다(국회입법조사처, 2015, p.299).

사회보장세라는 목적세 도입과 이를 재원으로 하는 ‘사회보장 특별회계’를 만들어 수입과 지출이 투명하게 연계되어 관리할 수 있도록 하는 방안이다.

제3절 사회보장세의 활용

1. 저출산 고령사회 정책 예산의 현황과 쟁점

인구 변화는 사회 변화를 반영하면서도 동시에 사회 변화를 유발하기도 한다. 집계 수준에서 인구 변화는 총인구 규모, 인구성장률, 연령별 구성비를 나타내는 부양비, 지역별 인구 분포와 같은 주요 지표로 드러나는가 하면, 다른 한편에서는 출생, 사망, 이동과 같은 인구변동의 주요 지표로 드러나기도 한다. 인구변동 요인인 출생, 사망, 이동은 미시적 수준에서 개인의 행위 선택의 과정과 결과를 나타내기 때문에 이 과정에서 사회 변화를 반영하게 된다.

미시적 수준의 개인 행위 선택이 집계 수준의 인구변동으로 전개되고, 이와 같은 인구변동은 다시 사회제도에 영향을 미친다. 이 영향은 개인, 가족, 사회체계 등 사회를 구성하는 제반 요소에 광범위하게 작용한다. 이렇게 인구 변화와 사회 변화는 상호작용을 하게 된다.

인구변동의 메커니즘에서 이렇게 사회와 상호작용함으로써, 정책적 차원에서도 사회, 경제 등 제반 영역의 정책과 복잡한 영향 관계를 형성하

게 된다. 즉 집계 수준에서 인구변동은 노동 인력의 수급, 학령인구 변화, 국방자원의 변화와 함께 산업정책, 노동정책, 복지정책, 국토의 이용 계획 등과 연계되며, 관련 정책 및 제도의 국가 재정과 밀접한 연관관계를 형성하게 된다. 또한 사회정책 차원에서 고령자 인구 증가에 따른 인프라와 복지지출, 인적 자원 역량 개발 관점의 사회투자, 직업교육과 직업훈련, 가족과 여성 정책 등과 밀접한 관계를 맺고 있기도 하다.

정부는 그동안 인구 변화에 대응하기 위하여 종합적인 정책을 추진해 왔다. 대표적으로 2006년부터 시작한 저출산·고령사회 기본계획을 중심으로 인구 변화에 대응하기 위한 정책과 제도를 발전시켜왔고, 이를 위해 정부 재정을 투입해왔다. 인구 변화 대응 정책은 그 범위가 방대하여서, 저출산·고령사회 기본계획뿐만 아니라 국가균형발전 정책, 지방자치제도 관련 정책, 지역 인구 정책 등도 광의의 인구 변화 대응 정책으로 볼 수 있다. 이처럼 인구 변화 대응 정책의 범위를 넓게 잡는다면, 앞으로 인구 변화가 더 급격하게 진행될 경우 정부 재정 수요는 지속적으로 확대될 수 있다.

인구 변화가 더 급격히 진행되면 그 충격은 사회 전반에 더 크게 작용할 것이며, 정부의 재정적 측면에서도 수입 및 지출 양방향 모두에서 크게 작용할 수 있는데 그 충격은 긍정적이기보다는 부정적일 가능성이 매우 크다. 따라서 향후 인구 변화에 효과적으로 대응하기 위해서 인구변동 과정을 세심히 모니터링하고 정부의 정책 방향을 정립할 필요가 있다. 이런 관점에서 여기서는 인구 변화에 대응한 정부의 정책 추진 현황을 살펴보고, 재원 투입 현황 및 쟁점을 고찰하고자 한다.

가. 저출산 고령사회 정책 추진 현황

우리 사회에 인구 문제가 본격적으로 부각된 것은 2005년 합계출산율 쇼크 때문이었다. 2006년에 발표된 2005년 TFR 1.08은 한국 사회 전반

에 큰 충격을 주었다. 당시 각 언론은 출산율 하락을 큰 쟁점으로 다루었는데, ‘출산율 1.08’ 너무 떨어진다’(권태호, 2006. 5. 8.), “출산율 1.08 쇼크 이대로 가면 한국 사회는”(박현진, 신수정, 2006. 5. 9.), “출산율 1.08명 ‘사상 최저’…美의 1/2”(미디어칸 뉴스팀, 2006. 5. 8) 등과 같은 기사 제목으로 당시의 위기 상황을 보도하였다.

이를 계기로 정부는 정책의 법적 근거와 추진체계를 구성하였다. 저출산·고령사회 정책의 기본방향 및 추진체계를 규정한 「저출산·고령사회 기본법」을 제정하고, 대통령 직속 저출산·고령사회위원회를 설치하였다. 범정부 차원으로 「저출산·고령사회 기본계획(’06~’10)」을 수립하여 추진하였으며, 2021년부터 제4차 기본계획이 추진되고 있다.

제1~4차까지 저출산·고령사회 기본계획은 영역별로 정책 추진과제를 포함하고 있다. 제1~3차 기본계획은 대체로 저출산 대응, 고령사회 대응, 성장동력 영역으로 구분할 수 있으며, 4차 기본계획은 인구구조변화에 대한 적응 영역을 추가하였다. 1차 기본계획은 총 237개 과제, 2차 기본계획은 231개 과제, 3차 기본계획은 134개 과제, 4차 기본계획은 177개 과제로 구성되어 있다(대한민국정부, 2006; 2011; 2016; 2021a). 저출산 대응 영역의 주요 정책은 보육, 아동정책, 임신·출산 지원, 일·가정양립 정책, 다양한 가족지원 정책 등을 포함하고 있다. 고령사회 대응 영역의 주요 정책은 노후 소득보장, 건강보장, 사회참여 정책 등이 해당한다. 성장동력 영역은 여성 경제활동 활성화, 고령자 경제활동 지원, 외국인 인력 활용 방안, 교육개혁, 고령 친화 산업 육성, 재정 지속가능성 확보 등의 정책과제를 포함하고 있다(대한민국정부, 2006; 2011; 2016; 2021a).

〈표 5-4〉 제1~4차 저출산·고령사회 기본계획 영역별 과제 수

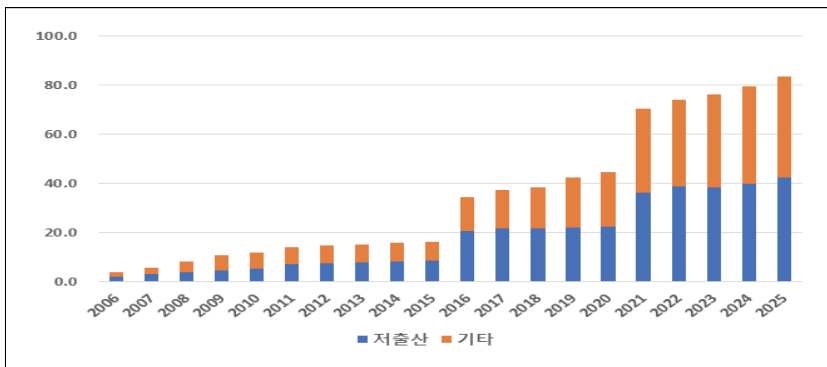
구 분	1차	2차	3차	4차
계	237	231	134	177
저출산	96	95	47	44
고령화	66	78	34	50
성장동력	71	58	44	42
기타(4차:인구구조 변화 적응과제)	4		9	41

자료: 대한민국정부. (2006, 2011, 2016, 2021a); 강동수 외. (2022). 인구변화의 구조적 위험과 대응전략(총론). p.25 〈표 2-1〉 인용.

정부는 저출산·고령사회 기본계획을 추진하면서 재정 투입을 지속적으로 확대해 왔다. 제1차 기본계획 추진 당시인 2006년 전체 예산은 3.7조 원 규모였고, 그중 저출산 대응 예산이 2.1조 원 등으로, 1차 기본계획 추진 기간 5년 동안 약 40.3조 원 규모를 투입하였다. 제2차 기본계획 추진 기간 총투자 규모는 약 75.8조 원, 3차 기본계획 추진 기간 총투자 규모는 197.5조 원, 4차 기본계획 추진 기간 총투자 규모는 383.8조 원 규모로 급격히 증가하였다(대한민국정부, 2006; 2011; 2016; 2021a).

〔그림 5-1〕 제1~4차 저출산·고령사회 기본계획 예산 증가 추이

(단위: 조원)



자료: 1) 대한민국정부. (2006). 제1차 저출산·고령사회기본계획(보완판)(2006~2010).

2) 대한민국정부. (2011). 제2차 저출산·고령사회기본계획(2011~2015).

3) 대한민국정부. (2016). 제3차 저출산·고령사회기본계획(2016~2020).

4) 대한민국정부. (2021a). 제4차 저출산·고령사회기본계획(2021~2025).

현재 추진 중인 제4차 저출산·고령사회 기본계획의 예산 구조를 살펴보면 몇 가지 특징이 나타난다. 제4차 저출산·고령사회 기본계획의 2021년 시행계획은 총 356개 과제(저출산 129개, 고령사회 60개, 인적 자원 개발 지원 99개, 인구구조 대응 68개)가 포함되어 있다(대한민국정부, 2021a).

2021년 시행계획에 따르면 전체 356개 과제에 총 72.7조 원을 투입할 계획이다(대한민국정부, 2021b). 저출산 분야의 경우 가장 큰 비중을 차지하는 것은 주거 지원정책으로 49.2%에 해당한다(대한민국정부, 2021b). 다음은 영유아보육료 및 누리과정 지원으로 24.5%를 차지하고, 다음은 육아휴직 급여, 출산 전후 휴가 급여, 아동수당 등 현금 지원이 13.2%를 차지하고 있다(대한민국정부, 2021b). 저출산 분야 전체 예산 46.7조 중에서 세 분야 정책예산이 40.6조 원으로 86.9%를 차지한다(대한민국정부, 2021b). 고령사회 분야 예산은 기초연금예산에 편중된 특징이 나타난다. 고령사회 분야 전체 예산 26조 원 중에서 기초연금 예산이 18.9조 원으로 전체의 72.5%를 차지하고 있다(대한민국정부, 2021b). 제1~3차 기본계획(지난 15년) 추진 기간에도 이와 같은 예산의 편중은 거의 유사하게 나타나고 있다.

〈표 5-5〉 제4차 저출산·고령사회 기본계획 - 2021년도 시행계획 예산구성

(단위: 억 원, %)

구 분	'21년 예산(비율)	비율
총계	726,799(100.0)	
저출산 분야 소계	466,846(64.2)	100.0
(현금) 육아휴직, 출산휴가, 아동수당 등	61,791	13.2
(서비스) 영유아보육료, 누리과정 등	114,570	24.5
(의료비) 임신부, 영아 건강관리, 난임 지원 등	3,038	0.7
(고용) 청년 구직/창업/내일채움공제/저축 계좌 등	42,198	9.0
(주거) 신혼부부, 다자녀가구, 청년 주거 지원	229,833	49.2
(교육) 교육 급여 등	6,496	1.4
(기타) 인식 개선, 시스템 구축 등	8,919	1.9

구 분	'21년 예산(비율)	비율
고령사회 분야 소계	259,953(35.8)	100.0
(기초연금) 기초연금	188,581	72.5
(취업 지원) 직업훈련, 국민취업지원제도 등	44,181	17.0
(복지·의료) 생계급여, 치매 관리 등	21,557	8.3
(기타) 노인보호구역 확대 등	5,635	2.2

자료: 대한민국정부. (2021b). 제4차 저출산·고령사회 기본계획-2021년도 시행계획; 강동수 외. (2022). 인구변화의 구조적 위협과 대응전략(총론). p.39 <표 2-8> 인용.

2. 저출산·고령사회 정책예산 관련 주요 쟁점

출산율이 인구 대체 수준(합계출산율 2.1명) 이하로 내려가면서 저출산 수준에 진입한 것은 1983년 이후부터였지만, 정부가 본격적으로 종합 대책을 시작한 것은 2006년부터였다. 제1차 저출산·고령사회 기본계획이 수립되던 2005년 당시 고령인구 비율은 9.3%였다. 제1차 기본계획이 추진되면서 저출산·고령사회 정책이라는 이름으로 예산이 배정되고 점차 확대되었다. 물론 1차 기본계획에 포함된 정책은 기존에 각 정부 부처에서 추진하던 사업이기도 했다. 그러나 저출산·고령화라는 정책 의제가 부상하면서 기본계획에 포함되었고, 이후 이 사업 예산이 증가하는 계기가 된 것도 분명하다.

이후 출산율 수준은 더욱 하락하였고, 고령인구 비율은 더욱 증가하였다. 앞서 살펴본 바와 같이 통계청의 인구추계는 최근으로 올수록 인구 변화 추세를 앞당기고 있다. 이와 같은 인구 변화는 저출산·고령사회 정책의 예산 증액 요구가 가속화하는 계기가 될 것이다.

정부 재정과 관련하여 국민연금이나 국민건강보험 및 장기요양보험과 같은 전통적인 고령화 의제뿐만 아니라, 그 외의 복지지출 수요가 증가할 것으로 예상된다. 저출산·고령사회 기본계획에 포함된 정책 중에서 앞으로 예산 증액 요구가 더욱 커질 몇몇 분야를 예상할 수 있다. 우선 저출

산 대응 정책 영역에서는 아동 대상 현금 지원 정책, 초등돌봄 정책, 일·가정양립 정책, 청년 세대 주거지원 및 고용지원 정책 등이 주요하게 예산 확대 요구가 커질 것으로 예상된다.

아동 대상 현금 지원 정책과 관련하여 아동수당 제도의 발전이 예상된다. 현재 만 8세까지 아동을 대상으로 월 10만 원씩 지급하는 아동수당 제도의 확대 요구가 커지면서 아동 연령을 만 18세까지 확대하는 방안과 수당 금액을 증액하는 방안이 검토되고 있기 때문이다. 초등학교 아동 대상 돌봄 정책의 확대 요구가 커질 것이다. 만 0~2세 영유아 대상 보육서비스는 보편적 수준에 도달해 있으나 초등학교 취학 아동의 경우 돌봄서비스가 수요에 비해 매우 미흡하기 때문이다. 현재 초등돌봄교실은 주로 1~2학년의 저학년 학생을 대상으로 제공되고 있으며, 이용 학생 수는 2019년 기준으로 전체 초등학생의 10% 수준에 그쳐 수요를 충족시키지 못하고 있다(김은정, 이희현, 이해숙, 임성은, 오신희, 2021).

일·가정양립 제도와 관련하여 출산 전후 휴가와 육아휴직 제도는 고용보험 제도 틀에서 작동하고, 특히 급여의 일부 또는 전부가 고용보험기금에서 지급되고 있다. 따라서 고용보험의 사각지대는 곧 육아휴직 제도의 사각지대이기도 하다. 이 때문에 육아휴직 제도의 사각지대 해소를 위한 일반회계 전입금을 증액하는 방안 또는 대안적 사회보험제도 도입의 필요성이 논의되고 있다.

저출산 현상이 청년 세대의 가족 형성의 어려움과 연관된 점을 고려하면, 향후 청년 세대에 대한 주거와 고용의 지원 역시 강화하자는 요구가 증가할 것이다. 현재 주거지원 규모는 극히 작아서 정책 체감도가 매우 낮은 수준이다. 따라서 청년 세대가 정책 대상으로 더욱 부상하고, 저출산 현상에 대한 대책으로 공감대가 형성되면 주거와 고용 지원의 확대 요구는 분명히 커질 수 있다.

고령인구가 급격히 증가함에 따라 전통적인 재정 안정화 의제인 국민연금, 국민건강보험 및 장기요양보험 재정 문제를 제외하고도 정부의 재정 수요는 증가할 것으로 예상된다. 고령사회 영역에서 향후 예산 확대 요구가 증가할 것으로 예상되는 부분은 기초연금 및 의료비, 돌봄 시설과 종사자 등 인프라 확대 등을 들 수 있다. 기초연금의 경우 현재의 저출산·고령사회 기본계획의 고령사회 영역 전체 예산의 72.5%를 차지하는 만큼 노인인구의 증가에 따라 기초연금 예산 규모의 증가가 예상된다. 특히 돌봄 인프라와 관련하여 현재 공공 장기요양기관은 전체 요양기관 중 1.0% 수준에 불과하므로 향후 요양기관의 공공성 강화를 위해 예산 요구가 증가할 것이다. 또한 노인 돌봄 종사자도 향후 노인인구 증가에 따라 수요가 급격히 증가할 것인데, 현재 처우 수준 개선 요구가 시급한 현안 이어서 앞으로는 이 부분 예산 확대가 불가피할 것으로 보인다.

이처럼 향후 인구 변화가 급격히 진행될수록 저출산 대응 정책 예산과 노인인구 증가에 따른 정부 예산 확대 요구는 지속적으로 증가할 것으로 전망된다.

가. 저출산 특별회계 논의

저출산·고령사회 정책이 본격 추진되면서 안정적 재원 확보 방안에 대한 논의가 지속되어 왔다. 제1차 기본계획(보완판)에 따르면, 계획을 차질없이 추진할수 있는 재원 마련 노력이 필요함을 명시하고 있다. 예를 들어 세출구조 조정과 과세 기반 확충을 통해 우선적으로 재원을 마련할 필요가 있다는 것이다. 또한 안정적 재원 확보를 위해 국민적 동의 등 여건 성숙 이후 중장기적으로 신규 세원 발굴을 검토할 것을 명시하고 있다(대한민국정부, 2006, p. 280).

2010년 제2차 기본계획 수립을 준비하면서, 저출산·고령사회 정책을 위한 목적세와 특별회계도입 필요성 논의가 진행되었다. 당시 국회에 ‘저출산특별대책위원회’가 설치되었고, 특위 위원장이 관련 예산의 특별회계 편성의 필요성을 강조하였다(권순철, 2010. 10. 12.). 그 이후에도 지속적으로 저출산 특별회계 편성 논의가 진행되어 왔고, 최근 연구에서 저출산 특별회계도입의 필요성이 제기되고 있다. 연구에 따르면, 저출산 정책이 개별부처 중심으로 단일사업 단위로 추진되는 문제를 해결하고, 저출산 정책을 단일목표로 통합적으로 추진하기 위하여 저출산 특별회계의 도입을 검토할 수 있는데, 동일 정책 목표를 가진 주요 정책들을 대상으로 저출산 특별회계를 편성한다면, 재원 배분의 효율성과 정책 효과 개선을 기대할 수 있다는 것이다. 특별회계는 대상 사업이 분명하고 외부 재원 상황에 크게 영향을 받지 않으면서 매년 우선순위를 가지고 안정적으로 정책을 추진할 수 있기 때문이다(김은정, 오신희, 장인수, 정종석, 전주열, 2020, p.200). 그러나 특별회계 설치의 연관된 정부 부처 간의 협의와 조정절차를 거쳐야 하며, 국민적 합의 과정 역시 중요할 것이다.

나. 부모보험(가칭) 제도 도입 논의

저출산·고령사회 기본계획이 추진되면서 점차 주목받았던 정책이 일·가정양립 정책이다. 주로 고용보험 기금에서 급여를 지원하는 모성보호 사업의 일환인 출산 전후 휴가와 육아휴직 제도가 대표적이다. 그러나 이 제도는 기본적으로 고용보험제도 틀 내에서 작동하고 있어서 고용보험의 사각지대와 기업 문화 등으로 보편적으로 활용되지 못하고 있다.

그동안 육아휴직과 출산 전후 휴가 활용을 장려하기 위하여 급여 수준을 인상해왔지만 최근 이용자가 정체 추세에 접어들어 고용보험 제도의 사각

지대 한계를 벗어나지 못하고 있다. 이런 문제를 개선하기 위하여 대안적 사회보험체계(가칭 부모보험)에 대한 논의가 진전되고 있다. 부모보험 제도 도입에 대한 논의는 제3차 기본계획 수립 시기인 2015년에 논의가 진행되었다. 당시 정부가 부모보험 제도 도입을 검토하였지만 결국 3차 기본계획에 포함되지는 않았다(중앙일보 사설, 2015. 12. 11.). 최근 부모보험 제도 도입 논의는 법안 발의와 함께 다시 활발히 진행되고 있다. 부모보험 제도 도입 필요성이 주장되는 이유는 현재의 출산 전후 휴가와 육아휴직 제도가 임금근로자를 중심으로 설계되어 있고, 고용보험 피보험단위기간 180일 요건을 적용함에 따라 취업자 중에서도 광범위한 사각지대가 존재하기 때문이다. 더 보편적 관점에서는 취업 여부와 무관하게 출산하는 가정에 (가칭)출산 급여를 지급할 필요가 있고, 이를 위한 재원 확보를 위해 대안적 사회보험 도입이 필요하다는 주장이 제기되고 있다.

【 2020년 입법 사례 】

- 법안 명칭: 부모보험법
- 가입자: 국민건강보험 가입자
- 급여의 종류: 출산급여, 육아급여(8세이하 아동 양육자에게 12개월간 지급)
 - 출산 급여 수급자: 아이를 출산 한 사람
 - 육아 급여 수급자: 8세 이하 아동을 양육하는 사람
- 재원: 부모보험료와 보험료 예상 수입의 20%에 해당하는 일반회계
- 부과 체계 및 관리 주체: 국민건강보험료 통합징수, 공단이 관리 운영
- 특징: 수급자의 소득수준, 취업 여부 등의 자격 제한을 두지 않는 완전 보편적 급여의 성격

법안 사례의 내용을 살펴보면, 부모보험은 국민건강보험 가입자를 부모보험의 가입자로 규정하며, 아이를 출산한 사람과 8세 이하 아동을 양육하는 사람에게 보편적으로 출산 급여와 육아 급여를 지급하는 내용이다. 이 제도에서는 가입자나 수급자의 자격으로 취업 여부를 제한하지 않고 있다.

부모보험 제도의 도입은 여러 가지 쟁점이 해결되어야 하는 큰 구조 개편에 해당한다. 고용보험제도와 독립적으로 설계된 부모보험 제도라면 고용보험 기금과 분리된 부모보험 기금을 조성하여 출산 전후 휴가 및 육아휴직 제도의 사각지대를 해소하고, 아동 양육 가구의 일·가정양립 지원을 목적으로 할 수 있다. 그러나 전체 취업자 중심의 출산 전후 휴가 급여 및 육아휴직 급여의 보편화만을 목적으로 할 것인지, 아니면 추가로 전체 출산(또는 양육) 가구 또는 개인을 대상으로 취업 여부와 무관한 보편 급여를 지급하는 것을 목적으로 포함할지 결정해야 할 것이다. 이에 따라서, 보험료와 급여 수준, 소득비례에 의한 차등적용 여부를 검토해야 하며, 급여의 종류에 따른 기존 보편적 보육서비스, 아동수당, 양육수당, 영아수당 등과의 중복성 검토 및 급여 통폐합도 검토되어야 한다. 이뿐만 아니라 고용보험 제도와의 관계, 부과 체계와 관리 주체 등도 중요한 검토 대상이 될 것이다.

3. 상병수당 도입

기존의 사회보험제도는 상용직 근로자를 중심으로 하여 제도가 도입되었기 때문에 사회보험의 사각지대가 여전히 잔존하고 있다. 특히, 코로나바이러스-19의 상황을 경험하면서 플랫폼 노동자를 중심으로 한 비정형·비전형 근로자를 중심으로 사회보장제도의 취약성이 높아지고 있다. 이에 정부는 2020년 7월에 한국판 뉴딜 종합계획을 발표하면서 고용안전망을 강화하고 이의 일환으로 한국형 상병수당 도입을 제시하였다. 2022년 현재 상병수당 시범사업이 도입되어 제도의 도입 타당성이 검토되고 있다.

코로나19 이후에, 아픈 근로자가 쉴 수 있도록 소득을 보장해 줌으로써 근로자와 근로자 가족의 빈곤 위험과 건강 위험에서 어려움을 겪지 않도록 상병수당 도입에 대한 설계가 추진 중이다.

상병수당제도를 도입하기 위해 건강보험료를 부과하는 방식도 있을 것이고, 일부 조세로 지원하는 방식도 있을 것이다. 상병수당제도는 설계 유형에 따라 소요되는 재정 규모도 상이할 것이다. 임승지 외(2019)의 연구에서는 3개의 설계모형에 직장, 공무원·교직원, 지역, 의료급여 대상자를 모두 포함하였고, 독일 등의 OECD 국가 사례에서와 같이 공무원·교직원 혹은 의료급여 근로자를 모델에서 제외하였을 때, 소요재정의 변화를 확인할 수 있도록 각각의 자격대상자별 소요재정 분석을 시도하였다.

〈표 5-6〉 소요재정 추계를 위한 3개 모델 유형

구분		모델1	모델2	모델3
대상1)		직장/지역/공교/ 의료급여	직장/지역/공교/ 의료급여	직장/지역/공교/ 의료급여
연령		15세 이상	15세 이상	15세 이상
피부양자		미포함	미포함	≤3세 자녀 포함
근로 능력 상실	자격2)	입원+외래	입원+외래	입원+외래
	일수	3일 초과	3일 초과	3일 초과
소득 기준		근로, 사업소득이 있는 자	근로, 사업소득이 있는 자	근로, 사업소득이 있는 자
대기 기간	직장	7일 (100% 고용주 부담)	3일	3일
	지역	7일	3일	3일
보장 기간	직장	입원+외래 180일/ 360일	입원+외래 180일/ 360일	입원+외래 180일/ 360일
	지역	입원+외래 180일/ 360일	입원+외래 180일/ 360일	입원+외래 180일/ 360일 자녀 10일
보장 방식	직장	정률	정률	정률
	지역	정률	정률	정률
보장 수준	직장	이전 근로소득의 50%/ 66.7%	이전 근로소득의 50%/ 66.7%	이전 근로소득의 50%/ 66.7%
	지역	사업·근로소득의 50%/ 66.7%	사업·근로소득의 50%/ 66.7%	사업·근로소득의 50%/ 66.7%

구분		모델1	모델2	모델3
보장 범위	하한3)	직장가입자 월 평균소득의 30%	직장가입자 월 평균소득의 30%	직장가입자 월 평균소득의 30%
	상한4)	직장가입자 월 평균소득의 100%	직장가입자 월 평균소득의 100%	직장가입자 월 평균소득의 100%

주: 1) 직장, 공교, 지역, 의료급여 근로자 중에서 공교, 의료급여 근로자 제외 전후 비교

2) 입원과 외래는 병원, 종합병원, 상급종합병원 포함

3) 하한: 직장가입자 평균소득(월 330만 원)의 30%(월 99만 원, 일 3만3천 원),

4) 상한: 직장가입자 평균소득의 100%(월 330만 원, 일 11만 원)

5) 최대 180일 보장과 최대 360일 보장에 대한 소요재정 변화 민감도분석

6) 근로능력 상실 전 소득의 50% 보장과 66.7%(2/3) 보장에 대한 소요재정 변화 민감도분석

7) 정액 보장인 100만 원, 법정최저임금(2019년 월 1,745,150원), 실업급여 상한액(19년 월 1,980,000원) 적용에 따른 비교

자료: 임승지, 김나영, 이정면, 조정완, 김용빈, 김윤희. (2019). 상병수당제도 도입연구 I: 기초연구.

원주: 국민건강보험 건강보험연구원, pp. 201~205.

이러한 상병수당의 도입으로 소요되는 재정을 추계해 보면, 15세 이상 소득근로자 2,124만 명 중에서 3일을 초과해 병원급 이상 요양기관에 입·내원한 165만 명에게 보장 수준에 따른 제도모형별 최소 8,055억 원에서 최대 1조 7,718억 원의 재정이 소요될 것으로 예상된다(임승지 외, 2019, p.209).

고령화 문제뿐 아니라, 사회보험의 사각지대 해소를 위해서는 지속적으로 사회보장 재원 마련이 필요하며, 다양한 근로 형태의 변화에 대응하고 불확실한 사회의 미래에 대응하기 위해서도 지속적으로 사회보장 재원 마련에 대한 논의가 이루어질 필요가 있다.

제4절 부가가치세별 세수 규모

1. 부가가치세율 인상에 따른 세수 규모

최근에 부가가치세율 인상을 통하여 복지재원을 조달하는 방안이 논의되고 있으며, 또한 지방의 복지재원을 확보하기 위하여 부가가치세율의 인상에 관한 주장도 많이 있다.

현재 도입되어 운영되고 있는 각종 세제를 고려할 때 지방소비세 혹은 지방소비세가 기반하고 있는 부가가치세는 생산과정에서 발생할 수 있는 왜곡 현상을 최소화하며 인상이 가능한 대표적인 세목으로 평가될 수 있다(전병목, 김학수, 오종현, 2018). 특히 경제적 왜곡현상을 최소화할 수 있는 조세의 중립성과 효율성을 담보할 수 있는 세목임에도 불구하고 지방소비세의 기반이 되는 부가가치세는 1977년 도입 당시에 설정된 10% 세율이 그대로 유지되고 있어 세율 인상의 논란에서 어느 정도 자유로운 세목으로 판단될 수도 있다(전승훈, 2014).

또한 김승래, 박명호, 홍범교(2007)와 성명재(2012)는 복지지출의 증가로 인해 증가할 것으로 예측되는 재정 수요에 대처할 수 있는 적합한 세수 확충 방안으로 부가가치세의 세율을 인상하고 과세 기반을 확충하는 방안을 제시한 바 있다. 즉 사회보장제도의 지속성을 유지하기 위한 재원 조달 수단으로서 현재 운영되고 있는 각종 세목을 활용한 증세 방안 중에서 지방소비세 혹은 지방소비세가 기반하고 있는 부가가치세를 활용한 방안이라 평가할 수 있다.

지방세인 지방소비세는 국세와 지방세 간의 재정조정을 통한 재정 분권을 실현하기 위해 설치된 세목으로 국세인 부가가치세액의 21%를 지방세로 이양받는 형태로 운영되고 있다(최성민, 한예슬, 황아람, 2021). 또한 국세에서 지방세로 이양된 지방소비세 세수는 기본적으로 수도권과

비수도권, 광역시와 도로 구분된 안분기준을 적용해 각각의 광역자치단체에 배분되고 있다. 부가가치세 일부를 중앙정부에서 지방자치단체로 이양하는 지방소비세는 지난 2010년에 도입되었으며 중앙정부와 지방자치단체 간의 재정 관계를 형성시켜주는 일종의 공동 과세 제도로도 이해가 될 수 있다. 또한 2022년부터 시행되는 제2차 재정 분권을 통해 지방소비세의 비율이 향후 부가가치세액의 25.4%로 인상될 계획이 수립되어 있다(최성민 외, 2021).

지방소비세가 도입된 2010년에 부가가치세액의 5%로 설정되었던 지방소비세 세율은 세제의 변화로 감소한 지방세수의 보전과 지방재정의 확충을 위해 실행된 제1차 재정 분권의 추가적 이양 조치에 따라 2014년에 11%로, 2019년에 15%로, 2020년에 21%로 이미 순차적으로 인상된 바가 있다(최성민 외, 2021). 다만 현재까지 이루어진 혹은 향후 25.4%로 인상하는 지방소비세의 세율 인상은 지방소비세의 과세표준인 부가가치세액 자체의 결정과정에 대한 변화가 부재한 상태에서 부가가치세액의 지방소득세 이양 비율만을 인상하는 제도적 변화에 불과하였다. 반면 신규 사회보장 재원으로서 역할을 분담할 수 있는 실질적인 추가 재원확보 방안으로서 지방소비세 혹은 지방소비세가 기반하는 부가가치세의 제도적 변화를 모색한다면 부가가치세액을 증가시킬 수 있는 부가가치세의 세율 인상과 함께 그에 따른 지방소비세의 확충이 동시에 모색되어야 한다.

지방소득세 혹은 지방소득세가 기반하는 부가가치세의 확충을 통해 조달이 가능할 것으로 추정되는 재원 규모를 산출하기 위해 우선 국회예산정책처(2020b)가 제시한 국세 수입 전망자료를 살펴보면 <표 5-7>과 같이 부가가치세의 장기적인 변화가 예측된다. 다만 국회예산정책처(2020b)는 다양한 국세 세목의 수입을 전망하며 기본적으로 세목에 따른 전체 수입의 전망치를 제시하고 있다. 다만 전체 수입에 대한 전망치를 제시하고 있는 다른 국세 세목과 달리 부가가치세의 경우 지방소비세로 이양되는

부분을 차감한, 즉 부가가치세로 부과되나 추후 지방소비세로 이양되는 부분을 제외한 세수를 부가가치세의 전망치로 제시하고 있다. 따라서 부가가치세로 부과·징수된 전체 세액에 대한 전망치를 제시하기 위해서는 국회예산정책처(2020b)의 자료를 역산하는 과정이 필요하다.

〈표 5-7〉 부가가치세와 지방소득세 세수 전망

(단위: 조 원(2020년 불변가격))

구분	2020	2030	2040	2050	2060	2070
합계	80.6	104.4	121.6	136.3	149.0	160.1
부가가치세	63.7	82.5	96.1	107.7	117.7	126.5
지방소비세	16.9	21.9	25.5	28.6	31.3	33.6

주: 예산정책처의 부가가치세 장기 전망에 따라 현재의 지방소비세 세율인 21%를 적용해 지방소비세 세수를 산출한 결과로 합계가 부가가치세액을 의미. 2022년의 제2차 재정 분권에 따른 부가가치세액의 추가적인 지방세 이양은 〈표 4〉의 부가가치세와 지방소비세 간의 비율을 조정할 뿐 추가적인 세수 확보는 부재.

자료: 국회예산정책처. (2020b). 2020 NABO 장기 재정 전망. 서울: 국회예산정책처; 윤상호. (2020). 기본소득 재원 마련을 위한 신세원 발굴 및 현행 세제의 합리적 증세 방안. p.57 〈표 IV-4〉 인용.

〈표 5-7〉은 국회예산정책처(2020b)가 제시한 부가가치세 수입 전망에 지방세 이양분이 21%에 달한다는 점을 감안해 지방소비세 수입 전망을 역산하는 과정을 통해 산출한 결과이다. 즉 〈표 5-7〉에서 나타내고 있는 부가가치세와 지방소비세 수입 전망은 79:21의 비율로 부가가치세액을 각기 부가가치세와 지방소비세로 배분하는 제도가 유지된다는 가정에 산출된 수치로 이해할 수 있다. 또한 지방소비세의 세율 인상 과정에서 설명된 바와 같이 지방소비세는 부가가치세액의 일정 비율을 배분하는 방식으로 세수가 결정되고 있어 추후 지방소비세의 세율이 인상되어도 〈표 5-7〉의 합계(부가가치세액) 전망치는 불변하며 부가가치세와 지방소비세 간의 비율만이 조정되게 된다.

부가가치세와 지방소비세 간의 비율 조정이 아닌 사회보장제도의 지속성을 유지하기 위해 실질적으로 추가적인 재원을 확보하는 방안으로 부가

가치세의 점진적인 인상을 고려해 볼 수 있다. 또한 설정된 점진적인 인상안을 <표 5-7>에 적용하면 세율 인상에 따라 확보가 가능할 것으로 예측되는 추가 재원의 규모를 추정할 수 있다. 본 고에서는 부가가치세 세율을 현행 10%에서 1%p씩 점진적으로 인상하는 방안(10% → 11%, 12%, 13%, 14%, 15%)을 고려하고자 한다. 또한 이러한 세율 인상안을 적용하면 <표 5-8>에서 제시하고 있는 추가 재원의 확보가 가능할 것으로 예측된다.

우선 부가가치세 세율을 10%에서 11%로 1%p 인상하면 2020년 기준 약 89조 원의 부가가치세액 부과·징수를 통해 약 8조 원의 추가 재원이 확보되며, 2030년 기준 약 114조 원의 부가가치세액 부과·징수를 통해 10조 원의 추가 재원이, 2040년 기준 약 134조 원의 부가가치세액 부과·징수를 통해 12조 원의 추가 재원이 확보될 것으로 전망된다. 또한 부가가치세율을 추가로 1%p씩 인상하는 방안에 따르면 부가가치세액과 추가 재원이 2020년 기준 8조 500억 원의 폭으로 추가 증가할 것으로 예측되며 2030년 이후의 시점에서도 동일한 규모의 증가 폭으로 추가될 것으로 예측된다.

〈표 5-8〉 부가가치세 세율 인상에 따른 추가 자원 규모

(단위: %)

구 분	2020		2030		2040		2050		2060		2070		
	세수	추가분	세수	추가분	세수	추가분	세수	추가분	세수	추가분	세수	추가분	
11% (+1%p)	합계	88.7	8.1	114.9	10.4	133.8	12.2	150.0	13.6	163.9	14.9	176.1	16.0
	부가가치세	70.1	6.4	90.8	8.3	105.7	9.6	118.5	10.8	129.5	11.8	139.2	12.7
	지방소비세	18.6	1.7	24.1	2.2	28.1	2.6	31.5	2.9	34.4	3.1	37.0	3.4
12% (+2%p)	합계	96.8	16.1	125.3	20.9	146.0	24.3	163.6	27.3	178.8	29.8	192.2	32.0
	부가가치세	76.4	12.7	99.0	16.5	115.3	19.2	129.2	21.5	141.2	23.5	151.8	25.3
	지방소비세	20.3	3.4	26.3	4.4	30.7	5.1	34.4	5.7	37.5	6.3	40.4	6.7
13% (+3%p)	합계	104.8	24.2	135.8	31.3	158.1	36.5	177.2	40.9	193.7	44.7	208.2	48.0
	부가가치세	82.8	19.1	107.3	24.8	124.9	28.8	140.0	32.3	153.0	35.3	164.5	38.0
	지방소비세	22.0	5.1	28.5	6.6	33.2	7.7	37.2	8.6	40.7	9.4	43.7	10.1
14% (+4%p)	합계	112.9	32.3	146.2	41.8	170.3	48.7	190.9	54.5	208.6	59.6	224.2	64.1
	부가가치세	89.2	25.5	115.5	33.0	134.5	38.4	150.8	43.1	164.8	47.1	177.1	50.6
	지방소비세	23.7	6.8	30.7	8.8	35.8	10.2	40.1	11.5	43.8	12.5	47.1	13.5
15% (+5%p)	합계	120.9	40.3	156.6	52.2	182.5	60.8	204.5	68.2	223.5	74.5	240.2	80.1
	부가가치세	95.6	31.9	123.8	41.3	144.2	48.1	161.6	53.9	176.6	58.9	189.8	63.3
	지방소비세	25.4	8.5	32.9	11.0	38.3	12.8	42.9	14.3	46.9	15.6	50.4	16.8

자료: 윤상호 (2020). 기본소득 재원 마련을 위한 신세원 발굴 및 현행 세제의 합리적 증세 방안. p.59 〈표IV-5〉 인용.

다만 <표 5-8>에서 제시된 세율 인상에 따른 부가가치세액 증가 규모는 부가가치세 세율 인상에 따른 소비자의 행태 변화가 부재한다는 전제하에 추정된 값이다. 반면 부가가치세의 세율이 인상되면 최종 소비재의 가격이 인상될 가능성이 존재하며, 따라서 소비자의 지출 규모 감소와 함께 <표 5-8>에서 제시된 추가 재원 규모 또한 감소할 가능성이 존재한다. 즉 시각에 따라 <표 5-8>에서 제시된 부가가치세 세율 인상에 따른 추가 재원 규모를 과다 추정된 값으로 간주할 수 있다.

반면 부가가치세 세율 인상에 따른 소비자 행태 변화가 매우 제한적이고 과다 추정에 따른 오차 또한 미미할 것으로 예측된다. 이는 부가가치세 세율의 1%p 인상에 따른 최종재의 실질적인 가격 인상이 가지는 한계 효과가 매우 제한적일 것으로 판단되기 때문이다. 한 예로 10,000원 상당의 물품에 부과되는 부가가치세액은 10%의 세율이 적용될 시 1,000원이며 1%p의 세율이 인상되어 11%의 세율이 적용될 시 1,100원으로 인상되게 된다. 즉 10,000원 상당의 물품을 구매하는 소비자에게 부가가치세 세율의 1% 인상이 가지는 한계 효과, 즉 세액 인상액은 100원에 불과하며 그에 따른 소비자의 행태 변화 또한 매우 제한적일 것이라고 판단할 수 있다.

또한 김승래, 김우철(2007)의 분석에 따르면 부가가치세가 포함되는 소비과세의 한계효율 비용이 자본과세와 노동과세에 비해 상대적으로 낮은 것으로 나타난다. 이는 세 개의 과세 방식 중 소비과세에 따른 경제적 왜곡 현상이 가장 작고 납세자의 행동에 미치는 영향이 가장 미미하다는 것을 의미한다. 즉 부가가치세 세율 인상을 통해 조달이 가능할 것으로 <표 5-8>에서 제시된 추가 재원 규모의 추정치는 소비 행태의 변화가 부재하다는 가정의 적용으로 인해 과다 추정되었을 가능성에도 불구하고 믿을 만한 수준의 오차 범위 내에 위치한 추정치로 간주될 수 있다.

이상에서 같이, 지방소비세 및 부가가치세를 활용한 재원 확보 규모 현행 세목 중 재원 확보가 가장 수월하고 조세의 왜곡 현상이 가장 적은 것으로 판단되는 지방소비세 및 부가가치세의 세율 인상을 통해 확보할 수 있는 재원 규모를 추정하였다. 부가가치세 세율을 1%p 인상한다면 2020년 기준 약 8조 원의 추가 재원을 확보할 수 있을 것으로 추정되었다.

제5절 사회보장세 기반 마련을 위한 향후 방향

지금까지의 논의를 정리하면 다음과 같다. 한국 사회에서 매우 빠르게 진행되고 있는 고령화 경향은 설사 새로운 복지프로그램의 도입이 없다고 하더라도 상당한 수준의 복지지출 증가의 압력을 불러일으킬 것이다. 게다가 거세진 보편적 복지국가에 대한 요구까지 고려하면 재정정책의 시행을 통한 국가의 적극적 역할에 대한 기대는 높아질 수밖에 없다. 이러한 움직임의 자연스러운 귀결은 그렇다면 누가 그 비용을 분담할 것인가이다.

경제적 측면만 보면 사회보장지출과 같은 지속적 재정 지출은 국가부채보다는 조세(사회보험료 포함)를 통해 조달하는 것이 일반적이다. 따라서 증세는 불가피해 보인다. 다행히도 우리는 소득세, 소비세, 그리고 사회보험료 모두 추가적인 증세 여력이 있다고 보인다. 이 중에서 소비세는 가장 사증손실의 정도가 낮을 뿐 아니라 충분한 재원확보에도 유리해 보인다.

그러나 해외의 실제 사례들을 보면 복지 확대를 위한 증세의 의사결정을 단순히 경제문제로 보는 관점을 넘어서야 할 것을 주문한다. 사실 증세는 정치문제이다. 따라서 증세안에 대한 대중의 지지, 그리고 이를 제도화하는 주체인 정치체제의 이해관계를 고려하는 정치·경제학적 접근법이 필요하다.

복지예산 증대를 위한 증세 전략의 정치적 실현 가능성은 단순히 증세 목적을 모든 국민이 혜택을 받는 보편 복지의 확대라고 선언한다고 해도 높아지지 않는다. 그에 앞서 (1) 공정성과 효율성 사이의 난제(dilemma), (2) 정치적 실현 가능성과 재정 확보 딜레마의 문제를 해결해야 한다. 이러한 관점에서 본 연구는 다양한 방식의 증세 방안이 갖는 장단점을 검토하였다 (〈표 5-9〉 참고).

〈표 5-9〉 여러 복지재원 조달 방법의 장점과 단점

세목		장점	단점
사회보험료		비용부담자와 수익자가 일치하기 때문에 수용성 높음 지출과 운영에 있어 노사정 대표가 관여할 여지가 생김	법인세와 달리 고정비용의 성격을 갖고 있으며 기업의 고용 결정에 큰 영향을 미쳐 비효율성이 큼
개별 세목 증세	근로 소득세	충분한 세수 확보 가능 소득재분배의 역할	노동 공급에 부정적 영향을 주어 비효율성 발생 공정성 관념에 반하므로 조세 저항이 거셀
	자본 소득세	소득재분배의 역할 공정성 인식에 부합하여 수용성 높음	자본축적에 부정적 영향을 주어 비효율성 발생
	재산세	소득재분배의 역할 축적된 재산을 가지고 있는 중·고령층이 부담하게됨으로 세대 간 불평등 완화 일부 자산(토지)은 비탄력적이어서 증세의 사중손질 낮음	소득흐름이 창출되지 않는 상황에서의 과세임으로 조세저항이 거셀, 확보되는 세수가 적음
	소비세	충분한 세수 확보가 가능 노령층도 세 부담을 함으로써 세대 간 불평등 완화 다른 세목에 비해 증세의 사중손질 낮음	소득 역진적이기 때문에 공정성 관념에 반하므로 조세저항이 거셀
	기타 세목	신규재원의 발굴이라는 측면에서 긍정적	충분한 세수를 거둘 수 없음
사회보험세		증세의 목적과 수혜자가 분명해짐으로써 수용성 높음	'간막이 현상'으로 인한 재원 조달과 운영의 비효율성 예산 구조의 복잡성

자료: 저자 작성.

지속 가능한 복지정책을 시행하려면 이에 들어가는 재원 마련을 위해 목적세 형식의 사회보장세가 필요하다. 코로나19로 인해 발생한 사회경제적 피해로 위축된 경제를 회복하기 위한 확장정책과 인플레이션으로 조세부담에 대한 우려가 클 것으로 예상되므로 이를 설득하기 위한 과정이 필요하다.

즉, 사회보장세 도입에 앞서 선행되어야 할 것은 국가의 ‘사회보장 비전’을 제시하는 것이다. 조세의 부담을 지고 있으나 지속 가능한 사회보장제도의 설계, 재정 지출, 재원 확보 방안 등에 대한 국가의 복지 비전과 로드맵을 제시하여 부담과 수혜의 연계성을 명확히 보여주어야 한다.

그리고 복지재원 확보를 위한 적절한 시점 선택과 속도조정, 조세저항을 최소화할 수 있는 사회적 분위기와 합의를 조성하는 것이 선결과제라 할 수 있다.

1. 사회보장세 확대를 위한 정치·경제적 제약

가. 경제적 제약

안종석, 전병목(2020)은 사회보장 분야에 사용할 재원 마련을 위해 ‘사회보장세’ 형식의 목적세를 도입하려 할 때 반드시 검토해야 하는 여러 이슈를 다음과 같이 정리하고 있다. 사회보장 재원의 확보 수단을 선택하는 데는 먼저 ① 재원의 충분성 및 경제적 효율성을 고려할 것을 제안한 뒤, 다음으로 ② 정치적 수용성 ③ 동일 세대 간 계층적 형평성 ④ 동시대의 세대 간 형평성을 따져볼 것을 제안한다. 그런데 ① 재원의 충분성 및 경제적 효율성의 관점을 제외한 나머지 요인들은 모두 증세의 ‘정치적 제약 (political constraint)’에 해당한다. 따라서 본 항목에서는 우선 사회보장 재원 마련을 위한 증세의 ‘경제적 제약’에 대해 검토할 것이다. 증세의 정치적 제약은 다음 항목에서 검토하기로 하자.

경제적 관점에서 '복지 확대를 위한 증세'는 다음과 같은 측면을 고려해야 한다. 무엇보다도 증세로 인한 효율성의 감소를 최소화하도록 노력해야 한다. 예컨대 근로소득세율을 인상하는 방식으로 복지재정을 충당하려 할 때 이러한 증세의 결과 고용이 얼마나 감소할 것인지를 고려해야 한다. 자본소득세율¹⁴⁾의 인상도 마찬가지이다. 이 역시 자본소득세율을 인상했을 때 이것이 자본축적에 어느 정도의 부작용을 발생시킬 것인지를 고려해야 한다. 효율성의 관점에 보면, 소비세(현실에서는 부가가치세)는 근로 소득세나 자본 소득세(법인세)와 달리 생산과정에 적용되는 세금이 아니므로 이론적으로는 다른 두 세금에 비해 상대적으로 경제에 미치는 부작용이 덜하다. 소비세는 ① 넓은 과세 기반을 갖추고 있고, ② 생산과정과 직접적 관련이 없으며 ③ 단일 세율(flat tax)인 경우가 많은 점에서 효율성의 손실이 상대적으로 적기 때문이다. 이러한 판단은 경제학자들 사이에서 비교적 일반적으로 받아들여지고 있다. 예컨대, 김승래, 김형준, 이철인(2008)은 일반적 증세의 경우 부가가치세가 소득세나 법인세와 비교해 비용-효율적이라고 판단하고 있다.

경제적 관점에서 복지 확대를 위한 증세가 고려해야 하는 또 다른 측면은 증세를 통해 복지 수요를 충족시킬 수준의 충분한 재원이 마련되어야 한다는 점이다. 증세로 인한 효율성의 상실은 증세의 결과로 추가로 거두어들일 수 있는 세수의 사용에 따른 사회 후생(social welfare)의 증가로 상쇄될 수 있다. 따라서 증세의 대상 세목을 정할 때 이를 통해 충분한 재원이 마련될 수 있는 세금을 선택하는 것이 중요하다. 이러한 측면에서 보면 증세의 대상은 국세의 14개 세목 중 상위 3개로 압축된다. 바로 소득세, 부가가치세, 법인세가 그것이다.

14) 자본소득세(capital income tax)는 자본의 소유자에게 그 사용수익을 부과하는 세금을 말한다. 배당이나 이자수익이 그것이다. 상장이나 매각과 같은 자본 이득의 실현도 여기에 포함된다. 자본소득세는 자본의 수익에 대한 과세이므로 부 자체에 대해 과세하는 재산세(wealth tax)와는 다르다. 법인세는 자본소득세나 근로소득세와 다르다. 경제학적으로 법인은 개인과 달리 실체가 없기 때문이다.

2020년 기준으로 내국세 247조 중 소득세, 부가가치세, 법인세 이 세 항목이 차지하는 비중은 약 87%(213.5조) 수준이다. 소득세가 93.1조로 가장 많고, 다음이 부가가치세 64.9조, 법인세가 55.5조 수준이다. 국세에서 그다음으로 큰 규모의 세수는 교통, 에너지, 환경세인데 13.9조 원 수준인데 이는 법인세의 1/4 수준에 불과하다(국회예산정책처, 2021). 일반적으로 과세의 효율성은 해당 과세 대상 재화의 과세 탄력성에 반비례한다. 이런 측면에서 가장 효율적인 세금은 토지 보유에 대해 부과하는 세금이다. 문제는 토지 보유에 대한 세금 그 자체는 그다지 규모가 크지 않다는 것이다. 2020년 기준으로 부동산 재산세(지방세)는 약 14.0조이고, 종부세(국세)는 1.5조 수준이다. 재산세나 종부세 모두 토지 외에 건물에도 부과되는 세금이므로, 토지에 대한 세금을 그 절반이라고 가정하면 토지분 재산세수는 8조가 채 되지 않는다. 토지에 대한 과세를 통해 복지재원을 조달하는 것의 한계가 바로 여기에 있다.

〈표 5-10〉 2020년도 소득세 결산 현황

(단위: 조 원, %)

구분	2019 실적 (A)	2020					
		예산 (B)	결산 (C)	전년 대비(C-A)		예산 대비(C-B)	
				증감액	증감률	증감액	증감률
소득세 계	83.6	88.5	93.1	9.5	11.4	4.6	5.2
신고분	32.9	34.4	39.7	6.8	20.8	5.4	15.6
종합소득세	16.8	17.0	16.1	△0.7	△4.2	△0.9	△5.2
양도소득세	16.1	17.4	23.7	7.6	46.9	6.3	35.9
원천분	50.7	54.1	53.4	2.7	5.3	△0.7	△1.3
이자소득세	2.6	2.8	2.6	0.0	0.0	△0.2	△7.2
배당소득세	3.0	3.2	3.2	0.3	8.5	0.1	1.7
사업소득세	3.2	3.5	3.3	0.1	3.6	△0.2	△6.5
근로소득세	38.5	40.6	40.9	2.4	6.3	0.3	0.7
기타소득세	2.0	2.2	1.8	△0.2	△11.6	△0.4	△20.3
퇴직소득세	1.3	1.5	1.4	0.1	5.5	△0.1	-6.9

자료: 국회예산정책처, (2021). 2020회계연도 총수입 결산분석. 서울: 국회예산정책처. p.47.

나. 정치적 제약

앞에서 복지 확대를 위한 증세의 경제적 제약을 살펴보았다. 이는 효율성과 충분성 사이에서의 균형잡기로 요약할 수 있다. 그러나 현실에서 증세의 관건은 그것이 경제적으로 효율적인가 보다는 정치적으로 실현 가능한가에 달려 있다. 이제 그 문제를 다루어보자.

재정학에서의 최적조세이론에 따르면 최적 최고세율(optimal taxation)은 다음의 세 변수에 의존한다. 먼저 과세 대상 소득의 분포이다. 즉 한 사회의 소득이나 부의 대다수를 소수가 독점하고 있으면 최고세율을 올릴수록 충분한 세수의 확보가 가능하다. 두 번째는 세율 인상에 따른 경제주체의 행동 변화 정도, 즉 과세소득 탄력성이다. 세율의 인상이 납세자의 경제적 의사결정을 크게 왜곡시키지 않는다면 세율의 인상 폭은 커진다. 마지막으로 소득이 가장 낮은 계층의 후생 증가에 주어지는 고려이다. 이들에 대해 더 많이 고려할수록 세율의 인상 폭은 커진다.

하지만 정치적 측면에서의 최적 최고세율, 혹은 증세의 가능성은 다른 요인에 의존한다. 사회복지세가 필요하다고 주장하는 사람들은 복지개혁을 통해 많은 사람이 이득을 본다고 생각하면 그 복지개혁을 뒷받침하는 증세가 가능할 것이라고 말한다. 즉 증세의 순편익이 증가하는 사람들이 다수가 되는 순간 복지재원의 마련을 위한 증세안이 국회를 통과할 수 있다는 것이다.

그러나 현실은 이보다 좀 더 복잡하다. 실제로는 복지재원의 마련을 위한 증세가 가능해지는 것은 중위소득 계층의 순편익이 늘어난다고 생각할 때이다. 문제는 여기서 발생한다. 복지제도는 중산층보다 저소득층에게 유리하게 설계되는 것이 일반적이며, 따라서 복지 목적의 증세라 할지라도 중산층은 이에 대해 거부감을 느낀다. 2015년의 연말 정산 파동은 이러한 논리를 대표적으로 보여주는 사례이다.

정부는 2013년 소득세법 개정을 통해 과세 형평성을 높일 목적으로 일부 항목의 소득공제를 세액공제로 전환하였다. 누진세 체계하에서 세액공제보다 소득공제가 고소득층에게 더 큰 혜택을 주는 것은 자명하다. 누진세율 아래에서 소득공제를 통해 과세의 대상이 되는 과표가 감소하면 높은 누진세를 적용받는 고소득층의 세금이 그렇지 않은 저소득층보다 더 많이 감소하기 때문이다. 당시 정부는 소득세법 개정의 명분으로 이를 통해 마련된 재원을 근로장려세제나 자녀장려세제와 같은 저소득층의 지원에 사용하겠다는 계획을 세웠다(김재진, 2016, p.7). 그러나 2016년에 들어와 전년도 소득에 대한 연말정산이 시작되자 직장인들을 중심으로 소득세 개편에 관한 여론이 급격히 나빠지기 시작했다. 연말정산 결과 전년도 보다 환급액이 더 줄어들고 일부는 추가 금액까지 세금으로 내게 되었기 때문이다. 결국 정부는 연말정산에 대한 보완대책을 마련하여 불과 한 달 만에 개정 세법이 국회를 통과했다. 더 역설적인 사실은 당시 여론의 저항에 밀려 소득세법 개정 전보다 근로소득세의 면세자 비율이 더 많이 증가했다는 것이다. 2014년 기준으로 근로소득세 면세비율은 전체 납세대상자의 약 31% 수준이었는데 2015년에는 48%로 다시 늘어났다.

그렇다면 문제가 된 2013년 소득세법 증세로 인해 국민의 세 부담은 얼마나 늘었을까? 기재부 자료에 따르면 개정 이후 연 근로소득 5,500만 원 이하 구간에 있는 1,361만 명은 오히려 세 부담이 평균 3.1만 원 줄었다. 근로소득 구간 5,500~7,000만 원에 속해있는 114만 명은 세 부담이 증가했지만, 이는 1인당 평균 3천 원 수준에 불과했다. 다만 7,000만 원 초과와 근로소득자 144만 명의 세 부담은 과거와 비교해 109만 원 증가했다(기획재정부, 2015; 오건호, 2016에서 재인용).

절대적 액수는 크지 않으나 이를 중위소득자의 시각에서 다시 살펴볼 필요가 있다. 2015년 근로소득자 1,600만 명의 중위소득은 2,300만 원

수준이다(김상조, 2015. 5. 19.). 그런데 연 근로소득이 2,500~4,000만 원 대의 142만 명은 1인당 약 8만 원 세금을 더 냈다(김재진, 2015, p.12). 즉 중위소득자 입장에서는 그 제도 개혁의 취지가 무엇이든 간에 이는 증세로 받아들여진 것이다. 더군다나 증세를 통해 혜택을 보게 되는 것은 본인들이 아니라 저소득층이다.

결국 증세를 정치 경제학적 측면에서 바라보았을 때 얻게 되는 직관 중 하나는 중위소득자가 증세에 대해 어떤 태도를 보이는가가 증세의 성패를 좌우한다는 것이다. 따라서 경제 이론적으로 선정된 최적 최고세율이 중위소득자에게 거부된다면 이러한 증세안은 거부될 수밖에 없다.

일반적으로 중위소득계층은 현재 자신의 세 부담 수준이 충분히 높다고 생각하는 경향이 있기에 증세의 필요성을 인정한다고 하더라도 그 대상은 자신이 아닌 고소득층이나 법인이 되어야 한다고 생각한다. 복지를 위한 증세 의향 질문에 대한 답변을 분석한 한 연구는 사람들이 복지 확대를 위한 증세에 찬성한다고 하더라도 그 비용부담자는 자신보다는 남이 되기를 기대한다. 이 연구는 복지 확대를 위한 증세에 대한 찬성자가 약 60%에 이르더라도 보편 증세에 대한 찬성(약 24%)보다는 부자 증세에 대한 찬성(약 74% 찬성)이 압도적으로 높다는 것을 보여준다(양재진, 장우윤, 윤성원, 2021, p.10). 따라서 자연스럽게 증세 방법도 자신이 부담할 가능성이 있는 소득세나 소비세 인상에 대한 동의는 상대적으로 낮고(각각 16%와 14% 수준), 반면 부자나 대기업과 같은 '가진 자'들이 부담할 가능성이 큰 법인세(54%)나 재산세 (44%) 인상에 대한 선호가 더 높다(양재진 외, 2021, p.11).

또한 사람들은 증세를 통해 얻는 이익이 증세의 비용보다 월등히 크기를 원한다. 즉 단순히 순편익이 좀 더 크다는 것만으로는 증세에 우호적인 모습을 보이지 않는다. 예컨대 년 30만 원 수준의 편익 제공(이는 설문

에서 기본소득의 지급으로 주어졌다)을 가정했을 때 추가로 납부할 의향이 있는 세액 수준은 년 10만 원 정도였다. 지급 액수를 더 크게 늘리면 그 수준이 떨어졌다. 예컨대 년 360만 원 수준의 편익 제공을 약속하면 그 수준은 앞의 경우보다 크게 떨어져 부담할 추가 세금 액수는 년 35만 원 수준에 불과했다(양재진 외, 2021, p.15). 더 나아가 사람들은 증세의 편익을 상대적으로 고려한다. 즉 나의 순편익이 0보다 크다는 것 외에 빈곤층과 순편익을 비교했을 때도 어느 정도 비슷하기를 원한다.

요점은 정치적으로 실현 가능한 증세는 중위소득 계층의 지지를 얻어야 하고 이는 결국 중산층의 세 부담이 거의 늘어나지 않는 방식의 증세 방법을 선택할 수밖에 없다는 것이다. 문제는 이 경우 증세로부터 얻을 수 있는 세수가 제한적이라는 것이다.

증세의 또 다른 정치적 제약은 공정성과 효율성 간의 갈등에 있다. Stantcheva(2021)에 따르면 일반인들이 증세를 대하는 태도는 경제학자나 정부 관료와 다르다고 한다. 학자나 관료들은 증세의 경제적 효율성을 중시하여 증세를 통해 세수는 얼마나 늘어날 것인지, 아니면 증세가 기업의 생산활동과 사람들의 소비활동에 어떠한 영향을 미칠 것인가를 고민한다. 반면 일반인들에게 이러한 우려들은 부차적인 문제이다. 이들의 주된 고민은 ‘증세가 얼마나 공정하게 진행될 것인가’에 있다. 즉 공정성이 증세안을 바라보는 주요한 기준인 것이다.

이의 정책적 함의는 아무리 효율성 측면에서 노동이나 자본소득에 대한 증세보다 소비 과세가 우월한 선택지라 할지라도 공정성 측면에서 소비세는 항상 후순위의 선택지가 될 수밖에 없다는 것이다. 소비과세는 소득 역진적이기 때문이다. 따라서 소비세의 인상은 쉽지 않으며, 형평성 논란이 불거질수록 증세의 정치적 동력은 사라지게 마련이다.

2. 최적 사회보장 자원 믹스

이제 OECD 각국의 공공사회복지지출에 필요한 자원의 조달 방식(‘사회보장 자원 믹스’)에 대해 알아보자. 재정학의 일반 이론에 따르면 정부는 재정지출에 필요한 자원을 조세나 국채를 통해 마련한다. 따라서 재정지출의 일부인 공공사회복지지출 자원 마련을 위해 정부는 세금을 거두거나 국채를 발행할 수밖에 없다. 그렇다면 정부는 어느 경우에 세금을 통해 자원을 마련하고 어떤 경우에는 국채를 통해 자원을 마련해야 할까?

이에 대한 일반적 답변은 재정지출의 성격에 따라 다르다는 것이다. 일회적 혹은 단기간 지출의 성격을 가진 재정지출은 국채를 통해 그 자원을 조달하는 것이 맞다. 코로나19 시기의 경기부양책은 부채를 통해 그 자원을 조달해도 무방하다. 그러나 기초연금의 신설이나 건강보험의 보장성 강화와 같이 한번 도입되면 지속해서 재정지원이 필요한 정책은 세금을 통해 그 자원을 조달해야 한다.

반면 공공사회복지지출의 자원을 마련하는 데 세금과 사회보험료 중 어느 것에 더 의존할 것인가에 대한 재정학의 일반적 원칙은 없어 보인다. 일반적으로 경제학 이론에서는 의료보험이나 고용보험의 자원을 세금이 아닌 사회보험료로 마련하는 것이 어떠한 차이를 가져올 것인가에 대해서는 그다지 주의를 기울이지 않는다. 따라서 이 문제는 논리적이라기보다는 역사적인 문제, 혹은 경로 의존적인 문제로 국가마다 다를 수 있다. 예컨대 한국에서 고용보험료와 건강보험료의 형태로 마련하는 사회보험 재원을 미국은 급여세(payroll tax)라는 세금을 통해 마련한다. 더 나아가 같은 사회보험이라 할지라도 한국처럼 각 위험에 따라 개별 사회보험을 고용보험, 의료보험 등으로 구분한 뒤 다른 요율로 보험료를 걷어 운영하는 나라도 있지만, 영국처럼 국민보험이라는 단일하고 통합된

형태로 운영하고 그 비용 역시 단일세율로 한 번에 징수하는 나라도 있다. 세금으로 거두는 경우도 마찬가지 문제가 있다. 복지재원을 마련하는 방법으로 재원의 용도를 공공사회복지지출로 한정하는 목적세를 사용할지, 아니면 일반세로 거둔 뒤 그 수익의 일부를 공공사회복지지출로 사용할 것인지를 선택지가 있다(각국의 복지재정의 재원 조달 방법에 대한 정리로는 <표 1-2>를 참고하라).

경제학은 이에 대해 특별히 언급하고 있지 않지만, 사회복지학계나 정치학계는 다르다. 이 분야의 연구에 따르면 복지재원을 조달하는 데 조세와 기여금 중 어느 것이 선호되는가는 급여의 성격 및 복지국가 유형에 의해 주로 영향을 받는다고 한다. 흔히 비스마르크(Bismarckian)형 복지제도라고 불리는 유럽의 조합주의 복지국가의 경우 보험원리에 따라 복지재원을 주로 기여금에 의존하기 때문에 조세의 역할은 상대적으로 크지 않다. 반면에 비버리지(Beveridge)형 복지제도의 원조인 영국의 경우 복지지출의 약 50%가 일반조세로 조달되고 있다(전승훈, 2014, p54). 그러나 이러한 ‘보험원칙과 연대원칙의 대비’에 근거한 분류는 많은 경우 이념형에 따른 분류에 불과하다. 현실에서는 여러 복지국가가 자신의 출발 당시의 원형과 상관없이 조세와 기여금 모두에 의존하고 있는 것이 일반적이다. 오히려 이 둘 사이의 관계를 결정하는 것은 징수 당시의 경제·사회적 여건이다. 실제 유럽 국가들의 경우를 살펴보면 전체 사회보장 재원의 약 54%를 사회보험료로 충당한다. 반면 영국과 미국의 경우는 사회보험료 비중이 각각 46%, 33%로 이보다 낮다. 한국과 일본의 경우는 유럽 국가들보다는 낮지만, 영국과 미국보다 높은 48%와 51% 수준이다(양재진 외 2019, p. 24).

조달방식과 관련된 마지막 중요한 문제는 구체적 방식에 대한 것이다. 이는 증세의 목적이 무엇인가에 달려 있는데, 그 목적이 구체적일수록 이

와 관련된 소득에 부과하는 것이 맞다. 예를 들어 보편적 복지급여에 사용하는 자원은 중앙정부의 보통세에 의존하는 게 자연스럽다. 반면에 사회보험의 재정건전성 강화를 위한 증세의 경우 일차적으로 그 사회보험의 수익자에게 비용을 좀 더 부담하도록 하는 것이 맞다. 그러나 실제로는 경제 상황이 좋지 않을 때 조세, 특히 개인소득세를 통해 조달하기도 한다. 사회보험을 인상하면 개인뿐 아니라 기업의 부담금도 함께 올라가게 되기 때문이다.

앞서 이론적 측면에서 복지지출의 재원을 세금과 사회보험료 중 어느 것에 더 의존할 것인가에 대한 보편적 원칙은 없다고 언급했었다. 하지만 정치적 측면에서 두 수단은 각기 다른 정책적 함의가 있다.

조세를 통해 복지재원을 충당하면 기여금을 낼 형편이 되지 못하는 저소득층까지도 그 혜택을 누리게 할 수 있다는 장점이 있다. 더 나아가 노동 소득에 대한 과세를 통해 복지재원을 마련할 때 누진세율이 적용됨에 따라 계층 간 소득재분배의 효과가 발생한다. 반면 보험가입자의 필요와 위험 수준에 근거하여 부과되는 사회보험료를 통해 복지재원을 충당하면 조세와 비교해 상대적으로 기여자의 저항이 덜하다. 이는 사회보험료가 기여자 자신이 직면하게 될 위험에 대비하게 해주는 ‘강제저축’의 성격을 갖고 있기 때문이다. 또한 사회보험의 특성상 기여가 없는 집단에게까지 보험금이 지급되지 않는다는 것을 기여자 스스로가 확신하기 때문이다. 하지만 사회보험료는 단일 요율로 계산되는 것이 일반적이므로 조세에 비하여 계층 간 소득재분배 효과는 미약할 수 있다.

사회보험료에서는 세대 간 소득재분배 문제가 발생한다. 예컨대 어떤 사회보험이 Pay-As-You-Go 시스템이나 부분 적립 시스템으로 운영되어 사회보험료와 사회보험금의 격차가 너무 큰 경우에는 (즉 내는 것에 비해 급여가 지나치게 관대한 경우) 세대 간 재분배 문제가 발생할 수 있

다. 즉 후속 세대의 부가 현재 세대로 이전되는 것이다. 따라서 사회보장 재원의 조달에 있어 세대 간 부담의 형평성 문제를 고려할 때는 사회보험료가 아니라 소비세 등을 통해 조달하는 방법을 고민해볼 수 있다.

3. 사회보장 신규재원 마련

가. 신규재원 방안으로서의 로봇세 도입방안

4차 산업혁명으로 인한 고용감소 가능성으로 인해 노동 소득에 기반하고 있는 사회보장제도의 재원과 함께 국가 혹은 지방자치단체의 세원도 줄어들 가능성이 커지고 있다. 따라서 사회보장제도의 재원을 적절하게 조달하는 방안에 대한 논의가 활발하게 진행되고 있으며 특히 자본의 노동 대체라는 현상에 근거해 대표적 자본재인 로봇에 부과하는 로봇세의 신설 및 도입방안이 모색되고 있다. 이에 따라 본 절에서는 로봇세의 구체화를 통한 재원 규모의 추정에 앞서 4차 산업혁명에 따른 세원 확보 방안으로 정부 내외에서 논의되고 있는 각종 로봇세 도입방안을 소개하고자 한다.

윤상호, 정승영, 오경수(2020)는 정부 내외에서 논의되고 있는 각종 로봇세 도입방안을 소개하며 지방세제적 보유과세 측면이 고려된 과세방안을 적합성 및 정합성이 높은 로봇세 도입방안으로 제시한 바 있고, 본고의 경우에도 3절에서 윤상호 외(2020)가 제시한 동일한 과세 방안이 도입될 경우를 가정해서 세수의 추정을 시도하였다. 다만 지방세제 적 보유과세 측면이 고려된 로봇세에 따른 본격적인 세수 추정에 앞서 윤상호 외(2020)에서 소개된 다양한 과세 방안을 우선 살펴보고자 한다. 로봇에 대한 과세방안을 간략히 소개하면 로봇을 활용해 창출된 수익에 부과하는 소득세제 성격의 과세방안과, 로봇의 재산 가치에 대해 부과하는 보유세

제 성격의 과세방안으로 구분할 수 있으며 각각의 방안에 대한 간략한 설명은 다음과 같다.

우선 로봇에 대한 소득세 과세방안을 세부적으로 살펴보면 인격 존재로 간주되는 법인의 사례와 동일하게 로봇을 인격 존재로 인식해 로봇을 활용한 수익에 대해 과세하는 방안과 로봇의 도입을 통해 추가로 창출된 수익에 대해 과세하는 방안 등이 존재한다. 또한 보유세 과세방안을 세부적으로 살펴보면 로봇의 자산가치에 기반해 과세하는 방안과 로봇을 취득하거나 등록하는 행위에 대해 과세하는 방안 등이 존재한다. 또한 이외에 소비세 측면에서 접근해 로봇의 소비가치나 부가가치에 대해 과세하는 방안도 존재한다.

다만 윤상호 외(2020)는 로봇 과세가 내재하고 있는 특수성과 용이성에 기반해 국제 조세의 주요 논의 이슈에서 비교적 벗어나 있는 지방세 체계를 활용해 로봇에 대한 과세 논의를 시도하는 것이 합리적인 방안으로 판단된다고 주장하고 있다. 이들의 주장은 로봇에 대한 과세권을 설정하며 나타날 수 있는 논란의 해소 가능성과, 특히 과세권의 분배 과정에서 나타날 수 있는 복잡한 이해관계의 상충 문제에 기반하고 있다.

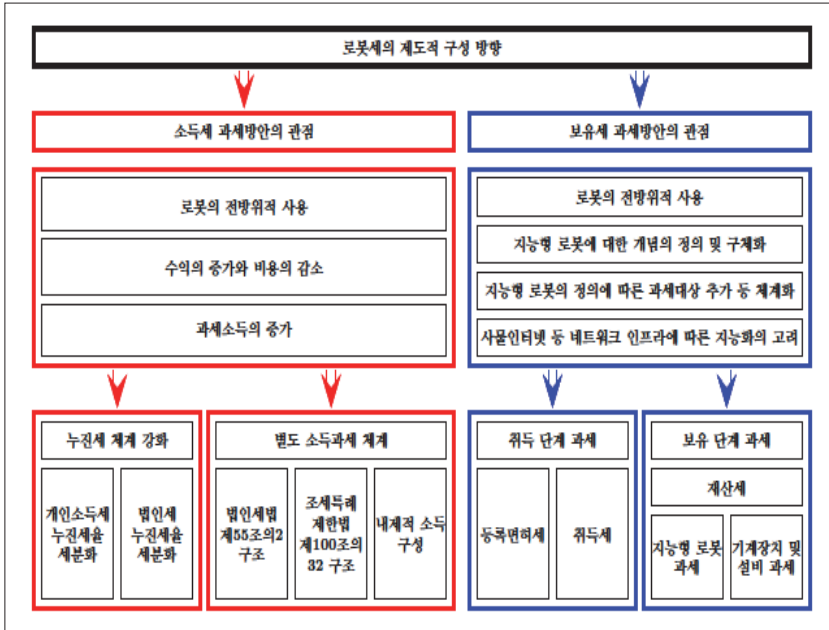
새로운 경제적 가치수단이 과세대상에서 제외되었거나 고정사업장 개념을 기반으로 과세권을 분배하는 현행 국제 조세 체계에 대한 문제는 디지털 경제가 부상하며 지속적으로 제기되었으며 4차 산업혁명이 본격화되며 더욱 논란이 가속화되어 왔다. 반면, 대부분 국가에서 국제 조세 체계 하에서 소득세 과세가 이루어진다는 점을 전제하면 소득세 과세 방식을 통한 로봇세의 구현은 새로운 과세 준거점을 설정하는 등 국제 조세협약에서 다루고 있는 영역과 연계하여 소득에 대한 이중과세 및 조세 회피에 따른 국가 경쟁력의 하락 문제까지 고려된 매우 정교한 설계 과정을 거친 구축방안이 제시되어야 한다.

반면 지방세 체계를 중심으로 한 보유세 과세방안은 특정한 지리적 위치에 설치된 로봇 혹은 기계장치로 대상을 제한해 과세하는 지리적 과세 체계로서 국제 조세 체계와의 정합성을 불문하고 도입할 수 있다는 이점을 활용할 수 있다. 또한 소득세 과세방안과 보유세 과세방안을 이미 우리나라의 지방세 체계가 포괄하고 있어 양방향적(소득세+보유세)으로 로봇세의 도입방안을 동시에 추진할 수 있다. 즉 소득세 과세로만 구현이 가능하고 국제 조세 체계적 논란이 불가피할 것으로 예측되는 국제 체계하의 로봇세 도입방안보다는 보유세 과세방안에 근거한 지방세 체계하의 로봇세 도입방안이 현실적 측면에서 더욱 용이하고 논란의 소지가 적은 과세방안으로 판단될 수 있다.

1) 로봇세 도입방안의 논리적 구성

위에서 현실적으로 가장 타당한 로봇세 과세 방식으로 특정화된 지방세 체계 중심의 보유세 과세방안을 포함한 로봇세 과세 방식을 현행 세제적 구성 논리에 적용해 논의하면 [그림 5-2]와 같은 논의 체계가 구축될 수 있다. 우선 소득세 과세방안의 측면에서 로봇세를 모색하면 기존의 개인소득세 및 법인세를 활용하는 방안, 혹은 별도의 소득과세 체계를 구축하는 방안 등 크게 두 가지로 설정할 수 있다. 두 개의 방안 중 소득세 및 법인세의 활용 방안을 보면, 노동자를 대체해 로봇을 생산활동에 투입하여 발생하는 수익에 대해 근로소득 과세의 소실분을 고려한 누진세율 체계를 개편하는 방안을 생각할 수 있다. 또한 소득과세 체계를 별도로 구축하는 경우 특정 유형의 소득에 대해 차등적으로 설정된 세율을 적용하거나 특정한 조건에 부합하지 않는 사업자에 대해 추가로 과세하는 방안, 익금산입 범위를 조정해 과세하는 방안 등을 생각해 볼 수 있다.

[그림 5-2] 로봇세 도입방안의 논리적 구조



자료: 윤상호, 정승영, 오경수. (2020). 4차 산업혁명이 지방세제에 미치는 영향에 대한 연구. 한국 지방세연구원.

또한 보유세 과세 방안의 관점에서 로봇세를 구축하는 방안은 취득·거래 단계에서 세를 부과하는 취득세 혹은 등록면허세를 활용하는 방안과 보유·소유 단계에서 세를 부과하는 재산세를 활용하는 방안을 고려할 수 있다. 취득세 혹은 등록면허세가 활용되는 경우 법률적으로 개념이 명확히 정의된 로봇을 새로운 과세대상으로 설정해 부가가치세 등과 같은 유사 관련 과세와 상충되는 부분을 해소해 보는 방안을 고려할 수 있다. 재산세를 활용하는 경우 로봇을 새로운 과세대상으로 포섭하거나 로봇을 포괄하고 있는 기계 장비와 설비를 과세대상으로 포섭해 구현하는 방안을 생각해 볼 수 있다.

2) 로봇세 도입에 따른 세수 규모

우선 <표 5-11>에서 제시된 과세표준에 따라 5개년 간의 평균에 근거해 과세표준 규모를 살펴보면 약 305조 2,911억 원 수준이 될 것으로 예측되며 과세표준 평균 규모에 일본에서 적용되고 있는 세율인 1.40%를 적용하면 약 4조 2,740억 원의 재원이 조달될 것으로 예상된다. 다만 정책적 환경 및 경제적 제약조건이 일본과 상이한 우리나라의 경우 일본과 동일한 세율을 적용하기는 어려울 수도 있다. 다만 경험적 요소에 따른 적정 세율을 고려할 시 1.4%에 근접한 세율을 적용한 로봇세가 도입될 수 있다고 판단된다.

<표 5-11> 로봇세 도입에 따른 세수 규모

(단위: 백만 원)

구분	합계	비금융업			금융업	
		기계장치	중장비	시설 장비	업무용 동산	시설 장치
과세표준 평균	305,291,105	292,013,105	269,152	11,494,771	1,507,999	6,648
적 용 세 율	0.50%	1,526,458	1,460,066	1,346	57,474	7,540
	1.00%	3,052,917	2,920,131	2,692	114,948	15,080
	1.40%	4,274,083	4,088,183	3,768	160,927	21,112
	1.50%	4,579,375	4,380,197	4,037	172,422	22,620
	2.00%	6,105,834	5,840,262	5,383	229,895	30,160

주: 업종별·연도별 과세표준 규모에 해당 세율을 적용해 산출된 세수 규모.
 자료: 윤상호. (2020). 기본소득 재원 마련을 위한 신세원 발굴 및 현행 세제의 합리적 증세 방안.
 p.54 <표IV-3> 재구성.

3) 소결

본 절에서는 사회보장제도의 지속성을 유지하기 위한 재원 조달 방안으로 로봇세의 도입방안을 구체화하고 그에 따른 추가 재원 확보 규모를 제시하였다. 비록 많은 한계를 지닌 분석으로 판단될 수 있으나 여기서 제시된 로봇세의 도입에 따른 재원 규모 추정은 로봇세 등에 대해 향후 진행될 여러 분석의 선행 연구로서 그 의미를 가진다고 판단될 수 있다. 본 장에서 제시된 주요 내용은 다음과 같이 요약할 수 있다.

4차 산업혁명과 사회보장제도의 지속 가능성: 사회보장제도의 지속성에 가장 위협적인 요소로 떠오르고 있는 현상은 기술의 발전으로 인한 자본의 노동 대체 현상이라 할 수 있다. 소위 4차 산업혁명으로 거론되는 각종 경제적 활동의 구조적 변화는 생산활동에서 필요한 노동력을 점차 감소시키고 있으며 인공지능형 로봇 등으로 대체되는 속도가 점차 빨라지고 있다. 기업의 목적이 효율성을 극대화해 최소한의 비용으로 최대한의 생산을 이끌어낸다는 점을 감안하면, 기술의 발전에 따른 노동 대비 자본의 상대적 가격 인하는 노동을 통한 소득의 기회를 점차 사라지게 하고 있으며 이는 노동 소득에 기반한 사회보장제도의 재원이 점차 축소되는 반면 사회보장제도의 사회적 요구는 점차 증가한다는 것을 의미한다. 이것이 사회보장제도의 지속 가능성을 유지하기 위한 새로운 재원의 모색이 필요한 이유며 노동을 대체하는 자본을 중심으로 재원 확보 방안이 논의되는 이유이기도 하다.

4차 산업혁명과 고용의 구조적 변화: 고용의 구조적 변화는 기술의 발전에 따른 기업의 생산활동 구조 변화에 따른 매우 간략한 경제학적 모형을 통해 도출될 수 있다. 위에서 언급된 바와 같이 기업은 항시 생산활동의 효율성을 담보할 수 있는 기술을 선택한다. 즉 기업은 노동 대비 자본

의 상대적 생산성(상대적 비용 대비 생산량)에 근거해 생산활동에 투입되는 노동과 자본의 양을 결정하며 기술의 발전을 통해 자본의 상대적 가격이 낮아지면 노동을 대체해 자본을 생산활동에 투입하게 된다. 자본에 의해 노동이 대체되는 현상은 1차 산업혁명 후 꾸준히 지속된 전혀 새로운 현상이 아니다. 다만 4차 산업혁명이 시사하는 바는 꾸준한 기술의 발전이 아닌 각종 경제활동과 연계된 체계의 대전환(paradigm shift)이 의미하는 급진적이고 파괴적인 현상을 의미한다. 새로운 직업을 찾을 수 있는 기회가 보장되지 않는 고용시장의 구조적 변화가 사회보장제도의 지속 가능성에 미칠 수 있는 영향 또한 파격적일 가능성이 매우 농후한 것으로 판단해 볼 수 있다.

사회보장제도의 신규 재원과 로봇세 과세 방안: 4차 산업혁명이 사회보장제도의 지속 가능성에 미치는 영향을 감안하면 노동을 대체하는 자본재 중 가장 대표적인 유형인 로봇에 대한 신규 과세 방안을 고려해 볼 수 있다. 또한 현행 과세제도를 고려하면 로봇세는 크게 소득세제와 보유세제라는 두 가지 측면의 도입방안을 구축해 볼 수 있다. 다만 로봇 과세가 내재하고 있는 특수성과 용이성을 고려하면 국제 조세의 주요 논의 이슈에서 벗어날 수 있는 지방세 체계하에서 로봇에 대한 과세 방안을 모색하는 것이 좀 더 합리적인 방안이라고 평가할 수 있다. 특히 로봇에 대한 과세권을 설정하며 나타날 수 있는 복잡한 이해관계의 상충 문제를 고려하면 지방세 체계에서 설정된 보유세 과세 방안은 특정한 지리적 위치에 설치된 장치를 과세 대상으로 제한하는 지리적 과세체계로서 과세권에 대한 논란과 무관하게 설정이 가능할 것으로 판단된다.

로봇세 도입에 따른 재원 확보 규모: 지방세 체계를 중심으로 한 보유세 과세방안으로 사업용 기계장치 및 설비 등과 같은 사업용 유형자산에 과세하는 방안을 고려해 그에 따른 재원 확보 규모를 추정하였다. 이와

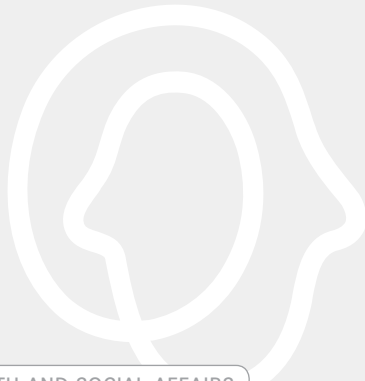
유사한 과세방안은 이미 미국의 여러 연방 주와 일본에서 고정자산세로 도입된 바가 있어 도입 가능성 측면에서 가장 높은 설득력을 가지고 있다고 판단된다. 상장사를 대상으로 사업용 기계장치 및 설비에 해당하는 과세표준을 산출한 후 일본과 동일한 1.4%의 세율을 적용한 결과 4.3조 원의 재원 확보가 가능할 것으로 추정되었으며 2.0%의 세율을 적용하면 6.1조 원에 달하는 재원이 확보될 것으로 추정되었다.

〈표 5-11〉에서 추정된 바와 같이 로봇세의 도입에 따라 조달될 수 있을 것으로 예상되는 재원 규모는 최대 6조 1,058억 원 수준으로 추정된다. 과소 추정된 값으로 예상됨에도 불구하고 400조 원에 육박하는 우리나라의 조세 규모와 200조 원을 초과하는 사회복지지출 규모를 감안할 때 로봇세의 도입을 통한 6조 원의 추가 세수는 상대적으로 매우 약소한 수준으로 생각될 수 있다. 특히 신규 사회보장 재원의 역할을 담당하기 위해 요구되는 재원 규모를 감안하면 사회보장제도의 지속성을 유지하기 위한 기능에 부합하지 못할 가능성이 매우 크다. 즉 본고에서 모색한 로봇세 도입방안을 통해 조달되는 신규 재원 외에 현재 운용되고 있는 여러 세목 중 추가 세수를 가장 수월하게 확보할 수 있는 세목의 발굴이 필요하다.

사람을
생각하는
사람들



KOREA INSTITUTE FOR HEALTH AND SOCIAL AFFAIRS



제6장

결론

제6장 결론

우리나라의 공공사회복지지출은 OECD와 비교해 볼 때 매우 낮은 수준이며 사회안전망과 고용안전망의 자동안정장치가 작동하기에는 여전히 제한적이다. 특히, 현재와 같은 코로나-19 상황 속에서는 재량적 재정 정책이 더욱 필요하지만 활용할 수 있는 재원이 충분하지 못한 실정이다. GDP 대비 세수 비중을 OECD와 비교해 보면, 고용주의 사회보험료 부담 수준은 낮고 개인소득세와 소비세도 낮다.

우선 지속 가능한 재정정책을 위해서는 사회보험의 지속적 인상이 필요하며 사회보험을 보완하기 위한 조세의 역할도 필요하다. 복지제도에 는 여전히 사각지대가 존재하며, 사회보험 소외계층을 사회보험으로 흡수하기 위해 조세를 통한 지원이 증대되어야 한다. 부과 대상을 선택할 때는 소득 파악을 전제로 부담 능력을 적절히 파악하고 그 능력에 따른 공평한 부담을 부과하여 사회보장 부담에 대해 국민의 이해를 얻을 수 있도록 해 나갈 필요가 있다.

우리나라는 OECD 국가에 비해 소득세가 낮은 수준에 머물러 있어 증세의 가능성이 크다고 할 수 있다. 이는 소득세의 재분배 기능이 높지 않다는 것을 말해 준다. 이러한 낮은 소득세 부담은 다양한 비과세·감면제도와 자영업자의 소득 파악 문제에 기인한다고 볼 수 있다. 따라서 소득세의 역할에 대해 재검토가 필요하며 이의 관점에서 소득세 구조가 소득 분배라는 제 역할을 충실히 할 수 있도록 구조의 정상화가 검토되어야 하며, 누진적 증세를 통해 소득재분배 기능을 증가시켜야 한다(국회 예산특별위원회, 2021).

보수 이외의 부담 능력도 주목해야 한다는 점에서 소비에 대한 추가 부과는 부과 기반을 확대할 수 있다. 고령자의 소비에도 주목하여 부담을 부과하는 것은 세대 간 형평의 관점에서도 바람직하다. 개인마다의 소비를 파악해 사회보험료를 부과하는 구조는 현행의 제도에서는 어렵기 때문에 현행의 소비세 제도를 활용하는 것이 적당하다. 소비세를 인상하여 이를 사회보장 재원으로 충당하는 것은 사회보장 부담의 부과 기반 확대와 세대 간 형평에 기여할 것으로 생각된다. 다만, 소비세는 역진성을 지니므로 적절한 재분배가 행해지는 정도의 확보로 소비세 부과가 필요하며, 부과된 소비세는 재분배 기능을 하기 위해 지출할 것을 명시할 필요가 있다.

금융자산 및 부동산자산을 보유하고 있는 고령자의 자산 소득에 적절한 방법으로 부담을 부과하는 방식도 세대 간 형평의 관점에서 검토가 필요하다. 사회보험료의 부과 기준으로 자산소득에 부과하는 사례는 사회보장목적세로 운영하는 프랑스의 일반사회기여금(소득형 부가세)이나, 자산성 소득에 사회보험료의 부과 기반을 채택(자영업자)한 독일의 예가 있다.

현재 고령자나 피부양 배우자에 대해서는 각종 공제 등으로 부담이 경감되고 있지만, 세대 간 형평의 관점에서 부담의 적정화가 필요하다. 그리고 부모의 양육 부담을 경감하는 적절한 방법이 요구된다. 고령자의 경우 연금은 종합과세 원칙이라는 관점에서 부과하고 있으나, 세대 간 공평의 관점에서 세 부담의 적정화를 도모할 필요가 있다. 연금수급자의 국민건강보험료 부담은 건강보험에서의 세대 간 형평성에, 고령세대 내의 부담의 적정화에도 기여할 수 있을 것이다. 또한 공제, 경감을 재검토하여 발생한 재원은 고령자 연금 급여나 아동 관련 급여를 위한 재원에 이용하는 방안을 고려할 수 있을 것이다. 다만, 아동부양공제를 축소하여 아동

수당 확충에 재원을 충당하는 방법은 아이를 가진 가정 간에 재배분에 불과하므로, 별도로 재원을 확보하고 아이를 가진 가정의 부담에 대한 경감책을 취해야 한다.

시간제 등 단시간 근로자에 대해서는 현재 사회보험 제도에서는 보험에 가입하지 않고 월 소득 220만 원 미만의 경우는 피부양 배우자로 되어 국민연금 보험료도 내지 않고 있어, 피부양자가 아닌 사람과 비교하여 불공평하다고 할 수 있다. 단시간 노동자의 피용자 보험적용에 대해서는 소득을 명확하게 파악할 수 있는 부담 능력이 있거나, 임금이 없는 사람으로부터도 건강보험이나 국민연금에 대한 부담을 요구하고 있어, 적용 확대와 단시간 노동 여부의 구별 없이 원칙적으로 모든 근로소득을 대상으로 사회보험료 부담을 부과해야 할 필요가 있다.

전 국민의 보험을 전제로 한 보험제도에서는 보험료 부담이 곤란한 저소득계층의 사람을 어떻게 커버하는가가 문제가 된다. 보험료 감면이나 국고 부담 투입으로 저소득자도 사회보험을 커버하고 있지만, 국민 전체를 사회보험으로 커버하고 소득에 따른 부담을 요구한 후에 최저 보장에 부족한 부분은 조세 재원으로 보전하는 형태를 취하는 방향으로 개선될 필요가 있다.

조세 비과세·감면이란 납부해야 할 세금을 경제적·사회적 정책 목적을 위하여 면제하거나 경감해주는 제도로, 납세의무가 성립하지 않도록 하거나(비과세), 과세권자가 납세의무를 전부 또는 일부를 소멸해 주는 것(감면)이다(이삼주, 2013, pp.7-9). 조세 비과세·감면은 정부가 의도하는 방향으로 비과세·감면을 받는 특정 집단의 행태를 유도하는 수단이라는 점에서 간접적 규제 수단이라 할 수 있으며, 조세 비과세·감면은 조세 지출, 조세지원, 조세우대, 세제혜택이라는 용어로도 사용되고 있다. 현재의 문제점은 비과세·감면으로 인해 소득 역진성이 높은 것이라고 할 수 있다.

2020년의 국세 감면액은 약 52.9조 원이었으며, 2021년은 55.9조 원으로 전망된다. 여기서 국세 감면은 조세특례제한법과 개별 세법상의 비과세, 세액공제·감면, 소득공제 등의 조세지출에 해당하는 것으로, 2021년에 국세 감면율의 법정한도인 14.3%와 동일한 수준에서 국세 감면을 할 것으로 전망된다(기획재정부, 2021. 8. 27.).

〈표 6-1〉 국세 감면액 실적 및 전망

구 분	2020년(실적)	2021년(전망)	2022년(전망)
○ 국세 감면액 (A)	529,357억 원	559,366억 원	595,208억 원
○ 국세 수입 총액1) (B)	3,036,717억 원	3,327,157억 원	3,588,658억 원
○ 국세 감면율 [A/(A+B)]	14.8%	14.3%	14.2%
○ 국세 감면율 법정 한도2)	13.6%	14.3%	14.8%

주: 1) 국세 수납액에 지방소비세 액을 포함한 금액(국가재정법 시행령 제41조)

2) 국세 감면율 법정한도(권고치) = 직전 3년 국세 감면율 평균 + 0.5%p

자료: 기획재정부. (2021. 8. 27.). 2022년도 조세지출예산서 국회제출. 보도자료.

현재 근로소득세는 의료비, 보험료, 교육비 등에 특별공제로 하여 일정 한도와 비율로 세액공제를 제공함으로써 근로소득자에게 소득세의 부담을 경감시켜 주고 있다. 그러나 이와 같은 의료비, 보험료, 교육비는 고소득층일수록 세제 경감의 혜택이 증가하게 되므로, 근로소득세 부담의 누진성을 약화시켜 수직적 형평성을 저해하는 요인으로 작용한다.

현행 과세표준 금액별 소득세율은 1천200만 원 이하 6%, 1천200만 원~4천600만 원 15%, 4천600만 원~8천800만 원 24%, 8천800만 원~1억 5천만 원 35%, 3억 원~5억 원 40%, 5억 원 초과 42%다(국세청, 2021b).

2021년을 기준으로 하여 근로소득세의 면세자 비율을 보면, 소득 1천만 원~2천만 원 구간에서는 63.0%이고 2천만 원~4천만 원 구간에서는 30.6%가 해당한다. 면세자를 어느 정도로 해야 적절한지에 대한 비율을 정확하게 제시하기는 어려우나, 소득에 따른 부담과 정부가 제공하는 공

공재의 혜택에 대한 상호 간의 검토가 필요하며, 현재의 면세자 규모는 점차 축소해 나갈 필요가 있다.

〈표 6-2〉 근로소득세 소득수준별 면세자 비율(2021년 기준)

구분	결정세액이 있는 자(명)	결정세액이 없는 자(명)	면세자 비율(%)
1천만 원 이하	20	3,072,187	100.0
2천만 원 이하	1,037,842	1,765,258	63.0
4천만 원 이하	4,911,555	2,169,501	30.6
6천만 원 이하	2,845,248	235,044	7.6
8천만 원 이하	1,616,925	10,747	0.7
1억 원 이하	913,453	1,115	0.1
1억 원 초과	915,120	1,344	0.1
전체	12,240,163	7,255,196	37.2

구분	결정세액이 있는 자의 급여액(십억 원)	결정세액이 없는 자의 급여액(십억 원)	면세액 비율(%)
1천만 원 이하	0	14,787	100.0
2천만 원 이하	17,844	24,832	58.2
4천만 원 이하	142,332	60,837	29.9
6천만 원 이하	140,375	10,765	7.1
8천만 원 이하	112,404	725	0.6
1억 원 이하	81,407	111	0.1
1억 원 초과	143,615	232	0.2
전체	637,976	112,289	15.0

자료: 국세청. (2021a). 2021년 국세통계연보. 표 4-2-4를 재정리함.

조세 및 사회보험기여금의 소득중심 부과 기반을 확대하고 피부양자 및 예외(면제)자의 축소가 필요하다. 이를 위해서는 조세 및 사회보험의 부과 기반을 소득중심으로 일원화할 수 있는 방향으로 설계할 필요가 있다.

최근에 일용근로소득, 인적용역 사업소득을 지급하는 원천징수 의무자는 사업소득의 지급명세서를 매월 제출하도록 하고 있으며, 실시간 소득 파악 체계 구축을 위해 일용근로자, 인적용역 제공 사업자에 대한 소득자

료 제출 주기를 매월로 단축하였다. 또한 원천징수 되지 않는 플랫폼 종사자의 관련 소득자료(사업장제공자 등의 과세자료) 제출 주기도 매월 제출로 단축하고 있다.

실시간 소득정보에 기반하여 사회보험 사각지대를 축소하고 소득 파악을 위한 부과 기반이 점차 확대될 필요가 있다.

〈표 6-3〉 실시간 소득정보 파악을 위한 소득세법 개정 사항

구분	변경 전	변경 후
일용근로소득 지급명세서	분기별로 1, 4, 7, 10월 말까지 제출	일용근로소득 지급일이 속하는 달의 다음 달 말일까지 예) 10월 지급분 ▶ 11월 말까지 제출
사업소득 간이지급명세서	반기별로 7, 1월 말까지 제출	사업소득 지급일이 속하는 달의 다음 달 말일까지 예) 10월 지급분 ▶ 11월 말까지 제출
사업장제공자 등의 과세자료	연 제출	매월 제출

주: 제출 대상: 모든 일용근로소득, 사업소득자의 소득
자료: 국세청. (2021c). 실시간 소득파악 제도 안내. www.nts.go.kr에서 2021. 11. 15. 인출.

현역세대의 부담 수준에 대한 상한을 어떻게 설정할지에 대한 논의가 필요하다. 사회보장 부담 수준에 대해서는 질, 수준, 효율 측면에서 국민이 만족할 수 있는 급여를 보장하는 수준이 필요하다. 다만, 각 분야의 부담을 합산한 전체 부담 수준에 대해서는 국민소득이나 가계소득의 어느 정도를 재분배하고 있는지의 국민 선택 문제이므로, 급여와의 균형을 생각하여 국민이 납득하고 부담을 감수할 수 있는 설명이 필요하다.

이를 위해서는 국민부담률을 대신하는 부담의 상한 기준이 되는 지표가 개발될 필요가 있다. 급여와 부담을 연결할 때 단기성 보험과 장기성 보험이 달라서 이에 적합한 기준을 마련하기에는 어려움이 존재한다. 따

라서 국민경제에서 차지하는 비중이 아니라 국민의 부담감을 상세히 설명하는 것으로 조세 사회보험료가 가계에서 차지하는 부담이 몇 %인지, 이러한 부담이 증가하여도 노동생산성이 상승하고 임금이 실질적으로 증가하여 가처분소득이 증가하기 때문에 이의 관계 속에서 부담의 상한을 논의할 필요가 있다.

향후 고령화에 따라 사회보장 비용이 증가하지만, 현역세대의 부담이 지나치게 되지 않도록, 또한 고령세대와 현역세대의 형평을 도모하기 위해서도 부담 능력이 있는 고령자에게 적절한 부담이 필요하다. 소비과세나 재산과세의 활용에 의한 것 이외에 보험료나 이용에 따른 자기부담액의 수준이나 고령자에 대한 급여 수준을 검토할 필요가 있다.

세대 간 형평을 고려하면 현재의 고령세대와 현역세대의 균형뿐만 아니라 세대 코호트 간의 평생을 통한 균형(세대회계)을 생각할 필요가 있다. 다만, 이는 사회보장제도 안에서의 균형만을 논하고 사회보장이 미성숙한 시대의 사적인 부양 부담을 고려하지 않는 등의 문제가 있다. 따라서 향후 저출산·고령화의 진행을 예상한 뒤 중장기적으로 세대 간에 어떻게 부담을 나누는가 하는 관점에서 미래의 보험료 인상 방법에 대해 한층 더 논의가 이루어져야 할 것이다.

고령화가 심화함에 따라 기여와 부담의 균형을 맞추는 것이 보험원리로는 해결하기 어려운 계층이 증가하여, 기초연금, 고령자 의료, 장기요양(복지)은 조세 부분의 비중이 점차 확대할 것으로 전망된다.

향후 사회보장지출이 증가할 것으로 전망되므로, 사회보험방식과 조세방식, 사회보험 재원과 세 재원을 적절하게 조합하여 국민이 수용할 수 있는 부담 수준을 구성해갈 필요가 있다. 사회보험 방식에 세 재원을 투입해야 하는 이유는 재정력이 낮은 보험자가 증가하고, 보험료의 인상에 따라 상대적으로 저소득이 되어 부담 능력이 낮은 계층이 증가하고 있는

것, 사회보험료의 인상이나 피용자 보험가입자의 증가에 의한 사회보장 비용 전체에서 차지하는 공공 부담 비율의 감소, 조세에 의한 재분배 수준(지니계수)의 하락이 보이고, 세금에 의한 부담, 부과 기반 확대가 요구되는 등, 사회보험료의 적절한 인상이 필요하지만 동시에 국고 부담 비율의 인상이 요구되고 있기 때문이다.

현재 사회보험료는 지속적으로 상승하고 있어 추가적인 인상에 대한 사회적 불만이 강해지고 있으며, 사회보험과 세금의 역할에 대한 논의가 요구되고 있다.

재원 조달의 사회보험과 조세의 역할 분담이나 급여와 부담의 견인성(급여가 부담의 대가적 성격을 지는 것) 등 사회보험료에 대해서는 국민의 이해를 얻기 쉬운 것 등을 고려하여 사회보험료 인상과 증대하는 국고 부담의 확보를 적절한 조합으로 해 나갈 필요가 있다.

사회보험에도 그 목적에 비추어 본래는 세금에 의해 충당되어야 할 지출임에도 불구하고, 실제로는 사회보험료에 의해 충당되고 있는 지출이 존재할 수 있다. 사회 정책상의 목적을 가진 지출을 사회보험재정으로 전환하여 공적 재정의 부담경감을 추진한 것은 ‘잘못된 재원 조달’이라 할 수 있다. 저소득층의 지원을 위해 사회보험에서 지출이 계속 발생하지만, 그에 대한 비용을 사회보험료가 아닌 공적 재정에서 사회보험으로 투입되어야 하는 경우가 증가될 것이다. 현재의 경제 상황을 고려하면 단기적으로 증세를 논의하기는 어려우나, 재정의 지속 가능성 측면을 고려해 본다면, 더 늦기 전에 세대 간·세대 내의 효율성과 형평성을 확보할 수 있는 사회보장 재원 마련 방안에 대해 지속적인 논의가 수반되어야 경제 상황 변화에 따른 사회의 불확실성에 대응할 수 있을 것이다. 사회보험료의 급격한 증가를 완화하고 경감하는 관점에서 국고보조의 증액 및 사회보장세와 같은 새로운 국고보조의 형태를 만드는 방안이 검토될 필요가 있다.

복지재원의 목적세화(가칭 사회보장세)에 대한 논의는 수익자 부담의 원칙에 근거하는 목적세가 아니고, 저출산·고령화에 대응한 복지서비스를 제공하기 위한 목적세화의 필요성 때문에 보다 많은 부담이 필요하다는 것, 그리고 재정지출의 타당성을 국민에게 납득시키는 것이 필수적이다.



- 강지원 외. (2022). **2022년 중기 사회재정 전략 수립을 위한 제안**. 세종: 한국보건사회연구원.
- 강동수 외. (2022). **인구변화의 구조적 위험과 대응전략(총론)**. 세종: 경제인문사회연구회, 한국개발연구원.
- 고경환, 윤영진, 강병구, 김은경, 김태은. (2012). **복지정책의 지속가능성을 위한 재정정책-스웨덴, 프랑스, 영국을 중심으로**.
- 고윤성. (2021). 인구구조 변화에 따른 소득세 개선 방향. **조세연구**, 21(1), 37-57.
- 국세법령정보시스템. (2021). **용어사전 - 목적세**. https://txsi.hometax.go.kr/docs_new/customer/dictionary/view.jsp?word=&word_id=579에서 2021. 11. 30. 인출.
- 국세청. (2016). 2016년 국세통계연보.
- 국세청. (2017). 2017년 국세통계연보.
- 국세청. (2018). 2018년 국세통계연보.
- 국세청. (2019). 2019년 국세통계연보.
- 국세청. (2020). 2020년 국세통계연보.
- 국세청. (2021a). 2021년 국세통계연보.
- 국세청. (2021b). **과세표준과 산출세액**. <https://www.nts.go.kr/nts/cm/cntnts/cntntsView.do?mi=6594&cntntsId=7873>에서 2021. 12. 08. 인출.
- 국세청. (2021c). **실시간 소득파악 제도 안내**. www.nts.go.kr에서 2021. 11. 15. 인출.
- 국회 예산특별위원회. (2021). **2022년도 예산안 및 기금운용계획안에 대한 공청회(2021.11) 자료집**.
- 국회예산정책처. (2017). **2017 조세의 이해와 쟁점**. 서울: 국회예산정책처.
- 국회예산정책처. (2019). **2019~2028년 8대 사회보험 재정전망**. 서울: 국회예산정책처.

- 국회예산정책처. (2020a). **대한민국 조세**. 서울: 국회예산정책처.
- 국회예산정책처. (2020b). **2020 NABO 장기 재정 전망**. 서울: 국회예산정책처.
- 국회예산정책처. (2020c). **주요국의 재정제도**. 서울: 국회예산정책처.
- 국회예산정책처. (2021). **2020회계연도 총수입 결산분석**. 서울: 국회예산정책처.
- 국회입법조사처. (2015). **복지재원 확보를 위한 정책간담회 자료집**.
- 권순미. (2015). 일본 민주당 정권의 정책 전환: 증세 없는 복지에서 복지를 위한 증세로. **한국정당학회보**, 14(1), 37-62.
- 권순미. (2016). **일본 민주당의 소비세 인상과 비난 완화 정치**. 한국정치연구 (Journal of Korean Politics), 25.
- 권순철. (2010. 10. 12.). [정치]저출산 최종대책 진전있을지 회의. **주간경향**. <https://www.weekly.khan.co.kr>에서 인출.
- 권태호. (2006. 5. 8.). ‘출산율 1.08’ 너무 떨어진다. **한겨레**. https://www.hani.co.kr/arti/society/society_general/121726.html에서 인출.
- 기획재정부. (2015. 4. 7.). **연말정산 보완대책**. 보도자료.
- 기획재정부. (2015. 12. 4.). **기재부 2060년 국가채무비율 40% 이내로 관리**. 대한민국 정책브리핑.
- 기획재정부. (2020. 9. 20.). **재정혁신과 미래 성장동력 확충을 통해 60년 국가채무비율 60%대 수준으로 관리**. 대한민국 정책브리핑.
- 기획재정부. (2021. 8. 27.). **2022년도 조세지출예산서 국회제출**. 보도자료.
- 김상조. (2015. 5. 19.). 연말정산 파동의 불편한 진실. **경향신문**.
- 김승래, 김우철. (2007). **우리나라 조세제도의 효율비용 추정: 주요 세목 간 비교를 중심으로**. 연구보고서 07-03. 조세재정연구원.
- 김승래, 김형준, 이철인. (2008). **직정 조세체계에 관한 연구**. 서울: 한국조세재정연구원.
- 김승래, 박명호, 홍범교. (2007). **우리나라 부가가치세제 정책과제의 경제적 분석: 과세베이스 확대를 중심으로**. 연구보고서 07-14. 조세재정연구원.
- 김양평. (2014). 일본 소비세 인상의 배경과 영향. **산업경제분석**(2014. 05.), 69-78.

- 김은경. (2013). **프랑스의 복지재원 조달시스템 연구**.
- 김은경. (2018). **정부재정과 사회보장재정. 주요국 사회보장제도: 프랑스편(pp. 139-170)**. 세종: 한국보건사회연구원.
- 김은경. (2022). 프랑스 사회보장재정 운영체제와 특징 - 사회보장재원을 중심으로. **한국보건사회연구원 연구세미나 발표자료(2022. 02. 04.)**.
- 김은정, 오신휘, 장인수, 정종석, 전주열. (2020). **재정지원 방안 연구: 저출산특별회계를 중심으로**. 세종: 한국보건사회연구원.
- 김은정, 이희현, 이혜숙, 임성은, 오신휘. (2021). **포스트코로나 시대의 초등 학령기 아동 돌봄체계 대응 방안 연구**. 세종: 한국보건사회연구원.
- 김재진. (2016). 연말정산 대란과 보완대책, 그리고 남은 과제들. **재정포럼**, 241, 6-33.
- 김재진. (2019). **주요국 사회보험료 지원사업 분석을 통한 두루누리 정책방향 제언**.
- 김태일, 박종수. (2010). 근로소득 조세지출의 수직적 형평성 분석. **정부학연구**, 16(3), 115-141.
- 내가만드는복지국가, 노년유니온, 세상을바꾸는사회복지사, 복지국가소사이어티. (2013). **복지국가를 위한 소득별 복지증세 사회복지세를 제안합니다**. 시민단체 청원(2013. 08. 08.).
- 노대명, 정세정, 박윤경, 이지혜, 임지영, 이호근. (2020). **고용형태 다변화에 따른 사회보장 패러다임 재편방안 연구**. 세종: 한국보건사회연구원.
- 대한민국정부. (2006). **제1차 저출산·고령사회기본계획(보완판)(2006~2010)**.
- 대한민국정부. (2011). **제2차 저출산·고령사회기본계획(2011~2015)**.
- 대한민국정부. (2016). **제3차 저출산·고령사회기본계획(2016~2020)**.
- 대한민국정부. (2021a). **제4차 저출산·고령사회기본계획(2021~2025)**.
- 대한민국정부. (2021b). **제4차 저출산·고령사회기본계획-2021년도 시행계획**.
- 미디어칸 뉴스팀. (2006. 5. 8.). 출산율 1.08명 '사상최저'...美的 1/2. **경향신문**. <https://www.khan.co.kr/national/national-general/article/200605081232531>에서 인출.
- 박기백. (2013). 복지재원 조달방안. **한국정책학회 하계학술발표논문집**, 2013(1), 409-418.

- 박기백, 박상원, 손원익. (2007). **목적세의 정치경제학적 모형과 실증분석**. 서울: 한국조세재정연구원.
- 박상원. (2008). **목적세의 이해와 개편방향**.
- 박세진. (2019. 04. 15.). OECD "日 소비세를 최고 26%로 올려야". **연합뉴스**.
<https://www.yna.co.kr/view/AKR20190415125700073>에서 인출.
- 박종서. (2022). 2022년 인구정책 전망과 과제. **보건복지포럼**, 2022(1), 73-86.
- 박한준, 강희우, 이정인. (2018). **2019 주요국 예산안 - 프랑스**. 세종: 한국조세재정연구원 재정지출분석센터.
- 박현진, 신수정. (2006. 5. 9.). 출산을 1.08 쇼크 이대로 가면 한국 사회는.... **동아일보**. <https://www.donga.com/news/Economy/article/all/20060509/8304716/1>에서 인출.
- 사회보장위원회. (2020). **제4차 중장기 사회보장 재정추계**.
- 사회복지세법안. 의안번호 7796(조승수의원 대표발의) (2010.3.3.).
- 성명재. (2012). 부가가치세를 조정의 소득재분배 효과: 복지지출 확대와의 연계 가능성. **재정포럼 제196호**, 18-33.
- 성명재. (2016). 소득세 부담의 누진도와 소득재분배 효과의 상관관계 분석. **재정학연구**, 9(2), 47-77.
- 손동기. (2022). 프랑스 가족정책 개혁 내용과 시사점: 아동수당을 중심으로. **유럽연구**, 40(2), 219-250.
- 심우창. (2017). **일본의 고령화 현황 및 고령사회 대책**. 청주: 한국보건산업진흥원.
- 안종석, 전병목. (2020). **사회보장세에 대한 기초연구**. 세종: 한국조세재정연구원.
- 양재진, 고경환, 이윤경, 변영환, 김상철, 권명중 ... 설진배. (2019). **사회보장제원 구성에 관한 기초연구**. 서울: 보건복지부, 복지국가연구센터.
- 양재진, 장우윤, 윤성원. (2021). 한국인의 복지 및 기본소득 관련 증세 태도 연구. **예산정책연구**, 10(2), 1-28.
- 오건호. (2016). **2015년 연말정산 파동의 평가와 과제**. 서울: 내가만드는복지국가.
- 오학수. (2016). 일본의 비정규직 문제의 현상과 전망. **일본비평**(Korean Journal of Japanese Studies), 15.

- 유한옥. (2016). 우리나라 조세지출에 대한 고찰. **사회과학연구**, 42(3), 73-92.
- 유혜미, 석병훈. (2018). **일반균형모형을 고려한 조세정책의 소득귀착효과 분석**.
- 윤상호, 정승영, 오경수. (2019). **4차 산업혁명이 지방세제에 미치는 영향에 대한 연구**. 한국지방세연구원.
- 윤상호. (2020). **기본소득 재원 마련을 위한 신세원 발굴 및 현행 세제의 합리적 증세방안: 로봇세와 지방소비세를 중심으로**.
- 윤소하의원실. (2017. 07. 21.). **연평균 추가 세수 20조 사회복지세 도입 제정법 발의**. 보도자료.
- 은민수. (2012). 복지국가와 역진적 조세의 정치: 스웨덴, 프랑스, 일본의 부가세와 보편적 사회기여세(CSG)의 개혁과정. **한국사회정책**, 19(4), 207- 250.
- 이명현, 임정현. (2011). **독일의 재정제도**. 서울: 한국조세연구원.
- 이병희, 강성태, 은수미, 장지연, 도재형, 박귀천, 박제성. (2012). **사회보험 사각 지대 해소 방안 -사회보험료 지원정책을 중심으로-**. 서울: 한국노동연구원.
- 이삼주. (2013). **지방세 비과세·감면제도의 개선방안**. 한국지방행정연구원.
- 이선경, 최창곤. (2008). 조세구조와 노동시장: 사회보험재원으로서 소득세와 급여세의 비교. **재정정책논집**, 10(1), 89-106.
- 이윤경. (2021). OECD 주요국의 공공사회복지지출 비교분석-OECD 사회복지지출통계(SOCX)를 중심으로. **NABO 추계&세제 이슈**, 14호, 50-60.
- 이재준. (2019. 11. 25.). 일본 소비세 2030년 15%로 인상 필요 IMF 촉구. **뉴시스**. https://newsis.com/view/?id=NISX20191125_0000840575에서 인출.
- 이채정, 조희찬, 장윤정. (2021). 기술혁신에 따른 직무대체의 사회적 영향 탐색: 사회적 비용 추계와 사회적 인식 검토를 중심으로. **사회과학연구**, 60(1), 233-271.
- 일본 소비세법. (2016). 세계법제정보센터.
- 일본 지방세법. (2017). 세계법제정보센터.
- 임승지, 김나영, 이정면, 조정완, 김용빈, 김윤희. (2019). **상병수당제도 도입연구 I: 기초연구**. 원주: 국민건강보험 건강보험연구원.
- 임주영, 박기백, 김우철. (2014). 소득세 감면제도의 재분배 효과. **세무와 회계저널**, 15(2), 207-226.

- 장승혁. (2017). 사회보험법과 사회연대 원리. **사회보장법학** 6(1). 한국사회보장법학회.
- 전병목, 김학수, 오종현. (2018). **저성장시대의 조세정책 방향 -생산성, 투자, 고용을 중심으로-**. 세종: 한국조세재정연구원.
- 전병목, 박상원. (2011). **복지재원 조달정책에 관한 연구**. 서울: 한국조세재정연구원.
- 전승훈. (2014). 복지재원과 조세 구조: 미국, 영국, 프랑스, 스웨덴의 조세 구조 변화와 시사점. **동향과 전망**, 92, 51-92.
- 정세은. (2021). **K양극화 극복을 위한 증세 돌파구로서의 사회연대세**. 예산춘추.
- 정우찬. (2019). 사회연대 원리의 규범적 의미와 그 효력. **법학 연구**, 22(4), 115-146.
- 조승수. (2010). **사회복지세 도입. 조세정의·복지확대를 위한 사회복지세 도입 토론회 자료(2010. 04. 07)**.
- 중앙일보 사설. (2015. 12. 11.). 저출산 대책 일부 진전 ... 과감성 부족은 여전. **중앙일보**. <https://www.joongang.co.kr/article/19230141#home>에
서 인출.
- 최병호, 김우철, 이용식, 박기정, 한종철, 이재환, 안정숙. (2014). **지방복지세 도입에 관한 연구**. 서울: 한국지방세연구원.
- 최성민, 한예슬, 황아람. (2021). **예산안분석시리즈Ⅱ - 2022년도 예산안 위원 회별 분석**. 서울: 국회예산정책처.
- 최성은. (2010). 경마, 경륜, 경정 등 사행산업 재정정책과 복지재원조달. **보건복지포럼**, 2010(6), 76-85.
- 최성은. (2011). 저출산고령화에 대응한 지속가능한 재정지출과 재원조달. **보건복지포럼**, 2011(2), 35-43.
- 최성은. (2012). 복지재정과 재원조달방안. **한국재정학회 학술대회 논문집**, 936-967.
- 최준욱, 김우철, 박명호. (2006). **평생세부담 분석을 통한 조세의 재분배 기능 고찰**. 서울: 한국조세연구원.
- 통계청 사회통계국 인구동향과. (2016. 12. 08.). **장래인구추계: 2015~2065년**. 통계청 보도자료. https://kostat.go.kr/portal/korea/kor_nw/1/1/index.

board?bmode=read&bSeq=&aSeq=357935&pageNo=1&rowNum=10
&navCount=10&currPg=&searchInfo=srch&sTarget=title&sTxt=%EC
%9E%A5%EB%9E%98%EC%9D%B8%EA%B5%AC%EC%B6%94%EA%B3%
84에서 인출.

통계청 사회통계국 인구동향과. (2019. 03. 28.). **장래인구특별추계: 2017~2067년.**

통계청 보도자료. [https://kostat.go.kr/portal/korea/kor_nw/1/1/index.
board?bmode=read&bSeq=&aSeq=373873&pageNo=1&rowNum=
10&navCount=10&currPg=&searchInfo=srch&sTarget=title&sTxt=
%EC%9E%A5%EB%9E%98%EC%9D%B8%EA%B5%AC%EC%B6%94%
EA%B3%84](https://kostat.go.kr/portal/korea/kor_nw/1/1/index.board?bmode=read&bSeq=&aSeq=373873&pageNo=1&rowNum=10&navCount=10&currPg=&searchInfo=srch&sTarget=title&sTxt=%EC%9E%A5%EB%9E%98%EC%9D%B8%EA%B5%AC%EC%B6%94%EA%B3%84)에서 인출.

통계청 사회통계국 인구동향과. (2021. 12. 09.). **장래인구추계: 2020~2070년.**

통계청 보도자료. [https://kostat.go.kr/portal/korea/kor_nw/1/1/index.
board?bmode=read&bSeq=&aSeq=415453&pageNo=1&rowNum=
10&navCount=10&currPg=&searchInfo=srch&sTarget=title&sTxt=
%EC%9E%A5%EB%9E%98%EC%9D%B8%EA%B5%AC%EC%B6%94%
EA%B3%84](https://kostat.go.kr/portal/korea/kor_nw/1/1/index.board?bmode=read&bSeq=&aSeq=415453&pageNo=1&rowNum=10&navCount=10&currPg=&searchInfo=srch&sTarget=title&sTxt=%EC%9E%A5%EB%9E%98%EC%9D%B8%EA%B5%AC%EC%B6%94%EA%B3%84)에서 인출.

통계청 사회통계국 고용통계과. (2020. 10. 27.). **2020년 8월 경제활동인구조
사 근로형태별 부가조사 결과.** 통계청 보도자료. [https://kostat.go.kr/
portal/korea/kor_nw/3/index.board?bmode=read&aSeq=385786&
pageNo=25&rowNum=10&amSeq=&sTarget=&sTxt=](https://kostat.go.kr/portal/korea/kor_nw/3/index.board?bmode=read&aSeq=385786&pageNo=25&rowNum=10&amSeq=&sTarget=&sTxt=)에서 인출.

통계청 e나라지표. (2021). **사회복지 지출규모.** [https://www.index.go.kr/
potal/main/EachDtlPageDetail.do?idx_cd=2759](https://www.index.go.kr/potal/main/EachDtlPageDetail.do?idx_cd=2759)에서 2021. 12. 07.
인출.

통계청 KOSIS. (2022). **합계출산율(OECD).** [https://kosis.kr/statHtml/statHtml.
do?orgId=101&tblId=DT_2KAA207_OECD](https://kosis.kr/statHtml/statHtml.do?orgId=101&tblId=DT_2KAA207_OECD)에서 2022. 02. 23. 인출.

한국은행. (2014). **소비세 인상 이후의 일본경제 평가 및 주요 현황 과제.** 동향분
석 자료.

헌법재판소 판결문. (2000. 6. 29. 선고 99헌마289).

- 知原信良. (2017). 消費税と社会保障目的税化 (特集 高齢社会をめぐる多角的検討). 杏林社会科学研究= Kyorin University, *journal of social sciences*, 33(3), 1-27.
- Brett, C., & Keen, M. (2000). Political uncertainty and the earmarking of environmental taxes. *Journal of Public Economics*, 75(3), 315-340.
- Buchanan, J. M. (1963). The economics of earmarked taxes. *Journal of political economy*, 71(5), 457-469.
- CLEISS. (2019). *The French Social Security System Social Security and unemployment contribution rates*. Retrieved from https://www.cleiss.fr/docs/regimes/regime_france/an_a2.html 2019. 09. 30.
- Deran, E. (1965). Earmarking and expenditures: A survey and a new test. *National Tax Journal*, 18(4), 354-361.
- EU. (2018). *The 2018 Ageing Report: Economic and Budgetary Projections for the EU Member States(2016-2070)*.
- GOV.UK. (2021a). *Claim Income Tax reliefs*. Retrieved from <https://www.gov.uk/income-tax-reliefs> 2021. 12. 08.
- GOV.UK. (2021b). *Tax on your private pension contributions*. Retrieved from <https://www.gov.uk/tax-on-your-private-pension/pension-tax-relief> 2021. 12. 08.
- HM Treasury. (2020). *spending review*. HM government.
- HM Treasury. (2021). *Autumn Budget and Spending review 2021*. HM Government.
- House of Commons. (2007). *The 2007 Comprehensive spending review: First Report of Session 2007-08*. Treasury committee·House of Commons Library.
- House of Commons. (2021). *Tax Statistics: an Overview*. House of Commons Library.

- IBFD – Tax Research Platform. (2015). *OECD countries tax*.
- Insee. (2019). *GDP*. Retrieved from <https://www.insee.fr/en/accueil>.
- Klemm, A., Hebous, S., Michielse, G., & Nersesyan, N. (2021). *COVID-19 recovery contributions*. IMF Special Series on COVID-19.
- Marsiliani, L., & Renstrom, T. I. (2000). Time inconsistency in environmental policy: tax earmarking as a commitment solution. *The Economic Journal*, 110(462), C123-C138.
- OECD.Stat. *Revenue Statistics*. Retrieved from <https://www.oecd-ilibrary.org/> 2021. 06. 30.
- OECD. (2018). *OECD경제보고서 - 한국*. Retrieved from <https://www.oecd.org/economy/surveys/Korea-2018-OECD-economic-survey-overview-Korean.pdf> 2021. 12. 07.
- OECD. (2019). *Social expenditure update 2019 - Public social spending is high in many OECD countries*. Retrieved from <https://www.oecd.org/social/soc/OECD2019-Social-Expenditure-Update.pdf> 2021. 12. 07.
- OECD. (2021a). *Social Expenditure Database(Socx)*. Retrieved from <https://www.oecd.org/social/expenditure.htm> 2021. 12. 10.
- OECD. (2021b). *Revenue Statistics 2021: The Initial Impact of COVID-19 on OECD Tax Revenues*. OECD Publishing, Paris, Retrieved from <https://doi.org/10.1787/6e87f932-en> 2021. 12. 10.
- OECD. (2021c). *Tax revenue*. Retrieved from <https://data.oecd.org/tax/tax-revenue.htm> 2021. 12. 10.
- OECD. (2021d). *Global Revenue Statistics Database*. Retrieved from https://stats.oecd.org/Index.aspx?DataSetCode=RS_GBL 2021. 12. 10.
- OBR(Office for Budget Responsibility). (2020). *The evolution of Public Sector receipts over the past decade*. OBR working paper.
- OBR(Office for Budget Responsibility). (2021a). *Public Finance DataBank*. Retrieved from <https://obr.uk/data/> 2021. 11. 29.

OBR(Office for Budget Responsibility). (2021b). *Welfare Trends Report*. OBR.

Pascale Turquet. (2011). *프랑스의 사회보험료 감면정책*. 국제노동브리핑,

Seely, A. (2013). VAT:the new 20% standard rate. House of Commons research Brief.

Stantcheva, S. (2021). Understanding tax policy: How do people reason?. *The Quarterly Journal of Economics*, 136(4), 2309-2369.

Summers, L. H. (1989). Some simple economics of mandated benefits. *The American Economic Review*, 79(2), 177-183.

Wilkinson, M. (1994). Paying for public spending: is there a role for earmarked taxes?. *Fiscal studies*, 15(4), 119-135.

Eurostat. (2021). *Einnahmen des Sozialschutzes*. ESSOSS.

Sozialpolitik aktuell in Deutschland. (2021a). *Finanzierungsstruktur der Sozialleistungen nach Arten 1991-2020*. Retrieved from www.sozialpolitik-aktuell.de 2021. 12. 27.

Sozialpolitik aktuell in Deutschland. (2021b). *Struktur der Sozialleistungen nach Leistungsarten 2020*. Retrieved from www.sozialpolitik-aktuell.de 2021. 12. 27.

Sozialpolitik aktuell in Deutschland. (2021c). *Sozialbudget - Leistungen nach Institutionen u. Systemen 2020*. Retrieved from www.sozialpolitik-aktuell.de 2021. 12. 27.

Sozialpolitik aktuell in Deutschland. (2021d). *Ausgabenstruktur des Bundeshaushaltes nach Funktionen 2021*. Retrieved from www.sozialpolitik-aktuell.de 2021. 12. 27.

Sozialpolitik aktuell in Deutschland. (2021e). *Anteil der Bundeszuschuss an den Gesamtausgaben der Rentenversicherung*. Retrieved from www.sozialpolitik-aktuell.de 2021. 12. 27.

- Sozialpolitik aktuell in Deutschland. (2021f). *Finanzierung der gesetzlichen Krankenversicherung über den Gesundheitsfonds und Zusatzbeiträge 2020*. Retrieved from www.sozialpolitik-aktuell.de 2021. 12. 27.
- Sozialpolitik aktuell in Deutschland. (2021g). *Bundesbeteiligung an den Einnahmen der GKV u. des Gesundheitsfonds 2004-2020*. Retrieved from www.sozialpolitik-aktuell.de 2021. 12. 27.
- Sozialpolitik aktuell in Deutschland. (2021h). *Sozialleistungsquote 1960-2020*. Retrieved from www.sozialpolitik-aktuell.de 2021. 12. 27.
- DREES. (2020). *La protection sociale en France et en Europe en 2018: Résultats des comptes de la protection sociale*.
- Dupeyroux, J. J., Borgetto, M., & Lafore, R. (2015). *Droit de la sécurité sociale*. Dalloz.
- Jean-Pierre LABOUREIX. (2020). *LES COMPTES DE LA SÉCURITÉ SOCIALE*, LE DATA LAB. (2021). *Taux d'activité et taux d'emploi des 15-25 ans en France, en %* Retrieved from <https://www.alternatives-economiques.fr/taux-dactivite-taux-demploi-15-25-ans-france-010220168892.html> 2021. 12 . 03.