

저출산고령화에 대응한 지속가능한 재정지출과 재원조달

*Sustainable Public Financing and Spending in
Countering Low Fertility and Aging*



최성은 한국보건사회연구원 연구위원

인구구조의 변화로 인한 성장둔화를 미연에 방지하고, 미래성장동력 구축을 위한 선제적 투자라는 맥락에서 저출산대응을 위한 재정 지출에 대한 사회적 합의를 전제로 할때, 저출산대책의 효과성을 담보하기 위해서는 안정적 재원확보가 요구된다. 저출산대책과 함께 인구고령화로 인한 고령화관련 재정지출이 향후에 급격히 증가할 것으로 예상되는 가운데, 이를 위한 재원조달은 현행제도하에서의 재원배분의 문제를 넘어서게 될 가능성이 높다. 우선적으로는 세출구조조정, 예산 및 기금의 구조조정, 예산운용의 효율화 등 세출측면의 조정노력등을 통하여 재원을 확보하고, 이후에 추가적인 세원확대등을 고려해야 할 것이다. 우리사회의 추가적 부담에 대한 사회적 합의는 부담주체가 일반국민, 고용주, 피고용자, 특정 소비자들중 누가 되어야 하는지에 대한 논의도 포함할 필요가 있다. 또한 중앙정부와 지방자치단체의 책임분담에 대한 합의도 이루어져야 할 것이다. 사회적 합의가 이루어진다는 전제하에 재원부담과 관련된 단계적 방안이 필요할 것이다. 중장기적으로는 재정수요 증가와 재정여건의 변화등 변화하는 상황에 대응할 수 있는 현행 조세구조의 개편, 목적세나 사회보험의 신설, 민간의 역할강화, 고용주 기여를 통한 신규재원확보등의 패러다임 변화가 요구될 수도 있다. 무엇보다 저출산 고령화사업의 효율적인 정책효과를 달성하기 위하여 개별사업의 추진도 중요하지만, 전체 사업운영에 관한 중장기적 비전 및 정책목표 하의 일관성 있는 사업관리와 운용이 필요하다. 또한 사업의 성과관리나 평가도 개별사업별로 이루어지고 있지만, 저출산 고령화 전체 사업을 대상으로 국가적 기준을 설정하여, 지자체가 개별 사업을 수행함에 있어 국가적 기준하에 지역실정에 맞는 사업 성과관리를 위한 대응을 할 수 있도록 유도할 필요가 있다.

1. 서론

우리나라는 최근들어 저출산고령화로 인한 인구구조의 급격한 변화를 겪고 있다. 우리나라의 합계출산율은 2005~2010년의 경우 1.22명으로, 전세계 합계출산율 2.57명의 절반수준이다. 2040년 우리나라 합계출산율은 1.28명으로 전세계 2.04명을 못미치는 낮은 수준으로 전망되고 있다. 이러한 추세대로라면 2018년부터

인구감소국으로 전환할 것으로 전망되며, 생산가능인구(15~64세)는 2016년부터 감소하여, 2050년에는 약 1천 5백만명이 감소할 것으로 전망된다.

저출산으로 인한 생산가능인구의 급격한 감소와 함께, 인구고령화 속도도 급격히 진행되고 있다. 우리나라는 2000년에 고령화사회(노인비율 7%)에 진입하였고, 2018년에 고령사회(노인비율 14%)로, 2026년에는 초고령사회

(노인비율 20%)로 이행될 것으로 전망된다. 고령사회로의 진입에 18년, 초고령사회로의 진입에 8년이 걸리는 것으로 이는 외국의 사례에 비추어 보아도 매우 급격한 변화이다. 프랑스의 경우 고령사회로의 진입에는 115년이 걸렸으며, 미국의 경우는 고령사회진입이 72년에 걸쳐 일어났다. 저출산에 대한 선제적 대응을 통하여 45만명 출생을 유지할 수 있는 경우 2050년 노인인구비율은 34.4%에 달할 것으로 전망되어, 저출산현상이 지속되는 시나리오하에서의 2050년 노인인구비율 전망은 38.2%보다 노인인구비율을 3.8% 낮출 수 있는 것으로 나타나고 있다. 인구고령화는 향후 성장의 원동력이 되는 인적자본의 잠식을 의미하여, 잠재성장률을 하락시킨다. 또한, 고령화로 인한 국민의료비의 증가를 가져오며, 국민연금 급여지출과 기초노령연금등 노후소득보장, 노인장기요양보험등 고령화 관련 복지지출의 급격한 증대를 초래한다. 이러한 측면에서 불태도 평균수명 연장에 의한 고령화를 제외한, 저출산에 의한 고령화의 가속도는 선제적으로 대응할 필요가 있다.

2. 저출산고령화 대응 재정지출 현황과 계획

현재 저출산고령화 대응 재정지출규모는 급속하게 증가하고 있다. 2011년 저출산고령사회 관련 총 예산은 지방비 포함 약 14.1조원으로 2010년 12.4조원 대비 14% 증가했다. 단기적으로는 우리사회의 출산과 양육에 관한 인프라구

축의 필요에 의해, 저출산대응부문에 대한 투자가 중점적으로 이루어지고 있다. 저출산대응 분야의 2011년 예산은 약 7.2조원으로 2010년 5.9조원 대비 22% 증가를 보였다. 고령화대응지출 예산은 2010년 약 5조원에서 2011년에는 5.4조원으로 8% 증가를 보였다. 2011년에는 특히 보육료 전액무상지원 대상이 소득하위 70%까지 확대되고, 양육수당이 확대되는 등 보육관련 지출의 확대가 크게 이루어졌다. 2015년까지의 중기투자계획을 살펴보면, 저출산고령화 대응 총지출은 2015년에는 16.2조원으로 증가하여, 2011년에서 2015년까지의 제2차 계획기간중 연평균 약 5.5%증가하는 것으로 계획되어 있다. 저출산고령화사업은 보건복지부를 포함한 12개부처의 사업으로 구성되어 있다. 부처별 예산규모를 살펴보면, 2010년의 경우, 총 12.4조원중 보건복지부소관 사업이 약 9.2조원이며, 노동부소관 사업이 약 1.7조원, 교과부소관이 약 1조원, 문체부소관사업이 약 0.2조원등이다. 지방비를 제외하고보면 2010년의 경우 저출산고령화사업예산은 정부 총예산의 약 2.6% 수준이며, 보건복지부 총 예산의 약 18%에 달하고 있다.

주요사업별 재정현황을 살펴보면 2010년의 경우 저출산대응부분 재정지출은 출산양육 지원부분에 국비 약 1.9조원과 지방비 약 2.8조원, 일과 가정양립 지원부분에 국비 약 4,033억원과 지방비 137억원, 미래세대 육성부분에 국비 1,737억원과 지방비 1,650억원 등이 소요되었다. 고령화대응부분 재정지출은 노후소득보장 부분에 국비 약 2.7조원과 지방비 약 1조원, 건강한 노후생활부분에 국비 5,394억원과 지방비

표 1. 연차별 투자계획

(단위: 조원)

구분	2009년	2010년	2011년	2012년	2013년	2014년	2015년	
계	11.0	12.4	14.1	14.6	15.2	15.7	16.2	
분야별	저출산	4.8	5.9	7.2	7.6	7.9	8.3	8.7
	고령화	4.7	5.1	5.4	5.5	5.7	5.8	5.9
	성장동력	1.5	1.4	1.5	1.5	1.6	1.6	1.6
국비	7.1	7.9	9.9	10.2	10.7	11.1	11.5	
지방비	3.9	4.5	4.3	4.4	4.4	4.6	4.7	

표 2. 부처별 저출산고령화부문 예산

(단위: 억원)

구분	2009년	2010년	증감		
				%	
계	110,149	123,840	13,691	12.4	
부처별	복지부	79,026	92,129	13,103	16.6
	노동부	17,698	16,520	-1,178	-6.7
	교과부	7,937	9,792	1,855	23.4
	문체부	1,934	2,112	178	9.2
	국토부	2,049	1,631	-418	-20.4
	농림부	825	823	-2	-0.2
	지경부	226	256	30	13.3
	농진청	107	75	-32	-29.9
	여성부	292	479	187	64.0
	금융위	30	0	-30	-100.0
	행안부	5	5	0	0.0
	법무부	19	18	-1	-5.7

출처: 보건복지가족부(2010), 내부자료.

1,459억원이, 노인사회참여사업부문에 국비 1,623억원과 지방비 1,787억원이, 고령친화 생활환경사업에 국비 789억원 및 지방비 928억원이 소요되었다.

3. 저출산고령화 재원조달 방안

현재의 저출산고령화사업에 대한 재정지출은 인구구조의 변화에 따른 인적자본의 잠식과 성장의 둔화에 선제적으로 대응하고, 미래 성장

표 3. 주요사업별 재정 현황(2010년)

(단위: 억원, %)

분야별	중분류 사업	재정	금액	비중	비고
합계			123,840		
저출산	출산 양육 지원	계	51,039		
		국비	18,896	37.0	농특회계(농업인양육) 406
		기금	1,606	3.1	건강기금 1220, 고용기금(직장보육시설) 385
		지방비	28,287	55.4	
		기타	2,250	4.4	건보재정(산전검사 등) 2250
	일과 가정의 양립	계	4,170		
		국비	145	3.5	
		기금	3,888	93.2	고용기금 3613, 관광기금(가족여가) 275
	미래세대 육성	지방비	137	3.3	
		계	3,387		
		국비	1,582	46.7	
		기금	155	4.6	청소년 기금 155
	고령화	노후 소득 보장	지방비	1,650	48.7
계			37,150		
국비			27,242	73.3	
기금				0.0	
건강한 노후생활		지방비	9,908	26.7	
		계	7,375		
		국비	5,394	73.1	
노인 사회참여		기금	521	7.1	건강기금 438, 체육기금 61
		지방비	1,459	19.8	
		계	4,538		
		국비	1,623	35.8	광특회계 133
고령친화 생활환경		기금	1,128	24.9	체육기금 1078, 복권기금 50
		지방비	1,787	39.4	
		계	1,717		
		국비	789	46.0	광특회계 37
성장 동력		잠재인력 활용	기금	928	54.0
	계		2,087		
	국비		771	36.9	
	기금		1,072	51.4	고용기금 688, 복권기금 364
지방비	243	11.6			

〈표 3〉 계속

분야별	중분류 사업	재정	금액	비중	비고
성장 동력	인적자원 경쟁력 강화	계	12,030		
		국비	871	7.2	
		기금	10,960	91.1	고용기금 10018, 산재기금 932
	고령친화산업 육성	지방비	200	1.7	
		계	278		
		국비	189	68.0	
		기금		0.0	
교육 홍보	교육홍보	지방비	89	32.0	
		계	70		
		국비	62	88.6	
		기금		0.0	
		지방비	8	11.4	

출처: 보건복지가족부(2010). 내부자료.

동력을 확충하기 위한 선제적 투자로서 저출산 대책 부문 지출에 많은 재원이 투여되고 있는 실정이다. 이는 출산과 양육에 관한 우리사회의 인프라 구축이 미비하였고, 이에 대한 투자가 선행되어야 할 필요가 있었기 때문이다. 하지만 보다 장기적으로는 고령화의 급속한 진행으로 인하여 노인의 소득보장과 의료등 고령화 관련 지출이 급증할 것으로 예상할 수 있다. 저출산 대응 정책은 무엇보다 지출의 필요성에 대한 사회적 공감대의 형성과 사회적 합의를 전제로 한다. 저출산대응 정책은 재원등의 문제로 저소득층 중심으로 정책이 진행되는 경향이 있으나, 출산율제고라는 정책목표하에서는 정책대상이 보다 포괄적일 수록 정책효과가 크다. 출산율제고와 인적자본에 대한 선제적 투자의 성격을 띠고 있는 저출산 대책의 경우 그 정책적 효과가 장기간에 걸친 투자에 의해 나타난다. 즉, 정책과 효과의 시차가 존재할 수 있다. 이러한 경우

특히나 안정적 재원확보가 정책효과를 담보하게 되므로 이에 대한 사회적 합의가 선행되어야 할 필요성이 있다. 여기서는 저출산대응 지출과 보다 장기적인 측면에서 증가하는 고령화지출에 대한 지속가능한 추가적 재원마련 방안을 살펴보기로 한다.

1) 세출구조조정

추가적인 재원마련을 위한 새로운 세원발굴이나 세율확대를 통한 세입마련에 앞서, 비효율적인 현행 세출구조의 정비를 통한 재원마련이 선행되어야 할 필요가 있다. 현행 조세지출제도(조세감면제도)의 정비와 일반회계 및 특별회계상의 세출구조와 세출비중의 재정비와 기금의 정비를 통하여 추가적 재원을 마련할 수 있다. 2008년 현재 총 189개의 조세지출항목에 대한 조세감면제도가 운용되고 있다. 조세감면제도

의 범위는 주로 근로자 및 농어민 등 서민층 지원, 중소기업과 R&D 및 설비투자지원, 교육, 문화, 환경 및 사회보장 지원, 국방 및 일반행정 지원 등으로 나뉘지고 있는데, 특정사항에 대해 조세감면이 집중화되고 기득권화되는 경향이 있다는 지적이 많다. 조세지출은 재정을 통한 직접적인 보조의 형태가 아닌 조세제도를 통한 암묵적인 보조의 형태이므로, 조세제도를 복잡하게 하고 세원 축소와 조세비용을 증가를 야기한다. 조세지출은 저소득층보다는 고소득층에게 더욱 혜택을 주는 역진성을 띄게 되고, 조세형평성에도 어긋난다. 또, 조세지출은 정치적으로 어필하기 쉬워, 정치적으로 남용되거나 특혜성 보조금으로 흐를 소지가 다분히 있다는 점에서 조세지출제도의 축소정비를 통한 세원확대의 필요성이 제기되고 있다. 대부분의 경우 조세지출제도는 일몰을 전제로 도입되지만, 일몰이 도래한 후에도 폐지되지 않고 지속되는 등 항구화 기득권화 현상이 보이고 있다. 조세지출은 감추어진 보조금의 역할을 함으로 조세제도에 조세지출이 많이 포함될 경우 재정이 비효율적으로 운영되는 문제점이 있다. 복잡한 조세지출제도는 조세체계를 왜곡하며, 명목세율과 실질세율간의 차이를 초래한다. 업종 간 중립성을 저해하여 기업의 납세협력비용 증가하는 문제점도 있다. 이러한 문제점을 개선하기 위하여

조세지출제도 정비 필요성이 제기되어 왔고, 장기적, 지속적으로는 조세지출제도를 정비한다는 기본방향하에 개선노력들이 이어져 왔다. 그러나 조세감면의 규모는 매년 증가하는 추세에 있다. 2009년도 총 조세감면액 규모는 28조 6천 억원으로 추정된다. 조세지출제도의 추가적 정비를 통하여 추가적인 재원마련을 유도하는 방안을 검토할 필요가 있다.

한편, 일반회계 및 특별회계상의 세출구조와 세출비중의 재정비와 기금의 정비도 고려할 수 있다. 일례를 들면, 예산편성과정상의 용이함 때문에 기금이 난립하는 경향이 있고, 정부의 각 부처가 경쟁적으로 기금을 설립하여 운영하는 점등이 재정운용의 효율성을 저하하고 있는 것으로 지적되고 있다. 중복되거나 필요성이 저감된 기금의 축소 및 통폐합을 통하여 재정운용의 효율성을 제고하고, 이를 통하여 추가적인 재원을 확보할 수 있다.

2) 효율적 예산제도 운영

현재 예산낭비 사업의 규모는 상당한 수준으로 파악되고 있다. 효율적인 예산제도운영을 통하여 예산낭비를 최소화하고, 재정사업들에 대한 평가체계 수립과 평가의 예산과정과의 연계를 통하여 재원의 효율적 배분을 추구하는 방안

표 4. 조세감면 증가율

(단위: %)

구분	2002년	2003년	2004년	2005년	2006년	2007년	2008년
조세감면 증가율	7.2	18.9	4.4	9.5	6.6	7.6	29

을 고려할 수 있다. 예를 들면, 성과주의 예산의 강화, 사후적 재정사업평가와 예산과정과의 연계를 통하여 예산운용의 효율성을 제고할 수 있다. 각 사업별 예산사용의 성격에 있어서도 경상경비 및 인건비등의 낭비를 절감하는 제도적 장치를 마련할 필요가 있다.

3) 세원확대: 담배, 주류, 경마나 도박 등 독성이 강한 외부불경제 품목에 대한 과세 강화

(1) 담배

흡연으로 인한 사회경제적 비용은 총 2조 8,358억원(2001년)으로 추정된다(한국보건사회연구원, 2005). 흡연은 비정상재(demerit good)로서, 흡연율을 저감하기 위하여 담배가격 인상의 필요성이 있다고 볼 수 있다. 담배가격 인상은 흡연자에게 흡연의 외부성으로 인한 사회적 비용을 부담하게 한다. 우리나라의 경우 담배가격이 인상되었던 2001년(121원 인상), 2002년(160원 인상), 2004년(500원 인상) 직후는 흡연율이 저하되는 것을 볼 수 있었으나, 2009년 남성 흡연율이 다시 급격한 상승 기세에 있다. 우

리나라의 담배가격은 1994년부터 2002년까지 7차례에 걸쳐 인상되었으나, 해외국가에 비교하면 여전히 낮은수준으로 논의되고 있다. 담배가격인상을 통한 추가적 세수확보분을 추가재원으로 활용하는 방안을 고려할 수 있다.

(2) 경마, 경륜, 경정, 카지노 등 사행산업 관련세 강화

우리나라의 사행산업 매출액은 급격하게 증가하여 왔다. 2009년 경기침체에도 불구하고 사행산업 매출은 증가하여 2010년 총매출액은 16조 6천억원에 달하였다. 1997년 4조원이던 우리나라 사행산업 매출 규모가 2008년 16조 원으로 4배나 증가하면서 도박중독 등 사행산업으로 인한 사회적 부작용이 우려할 만한 수준에 이르고 있는 실정이다. 사행산업은 중독성이 있어 제어가 되지 않은 상태에서 계속 이를 추구하다가도 이후에는 자신의 소비를 후회하게 되는 경향이 있으므로, 조세를 통하여 사행산업 소비를 억제하는 것이 바람직하다. 사행산업은 소비자뿐 아니라 비소비자에게도 부정적인 영향을 미칠 수 있으므로, 외부성이 있고, 사회적비용이 존재하게 된다. 또한 사행산

표 5. 성인남녀 흡연을 추이(20세 이상)

(단위: %)

구분	2000년	2001년	2002년	2003년	2004년	2005년	2006년	2007년	2008년	2009년 상	2009년 하
남자	67.6	61.8	60.5	56.7	57.8	52.3	44.1	42.0	40.9	41.1	43.1
여자	3.0	5.4	6.0	3.5	4.8	2.7	2.3	4.6	4.1	3.6	3.9
전체	34.5	30.4	32.5	29.6	30.4	27.2	22.9	23.0	22.3	22.1	23.3

자료: 2001년 국민건강영양조사, 2000~2008(한국갤럽·한국금연운동협의회) 흡연실태조사, 2009년 보건복지부.

표 6. 담뭏값의 국제비교(2007년 2월)

국가	소매가격	종량세	종가세	부가가치세	총세금	세금/가격
오스트리아	2.36	0.33	1.01	0.39	1.73	73.6%
벨기에	2.69	0.22	1.41	0.47	2.09	77.7%
불가리아	0.90	0.10	0.43	0.15	2.09	76.2%
키프로스	1.92	0.28	0.86	0.25	1.39	72.1%
체코	1.08	0.36	0.27	0.17	0.80	74.2%
덴마크	2.85	1.15	0.39	0.57	2.11	74.0%
에스토니아	0.84	0.24	0.22	0.13	0.58	69.5%
핀란드	2.76	0.20	1.38	0.50	2.08	75.4%
프랑스	3.37	0.20	1.95	0.55	2.71	80.4%
독일	3.17	1.11	0.80	0.51	2.42	76.4%
그리스	1.89	0.07	1.02	0.30	0.39	73.5%
헝가리	1.26	0.39	0.35	0.21	0.94	75.0%
아일랜드	4.75	2.04	0.84	0.82	3.71	78.1%
이탈리아	2.22	0.08	1.22	0.37	1.67	75.1%
라트비아	0.42	0.16	0.08	0.07	0.31	72.6%
리투아니아	0.73	0.19	0.11	0.11	0.41	55.6%
룩셈부르크	2.05	0.21	0.97	0.27	1.45	70.6%
몰타	2.43	0.23	1.25	0.37	1.85	76.1%
네덜란드	2.69	0.98	0.55	0.43	1.97	73.0%
폴란드	0.99	0.26	0.31	0.18	0.75	76.2%
포르투갈	2.02	0.79	0.47	0.35	1.60	79.2%
루마니아	0.88	0.23	0.25	0.14	0.63	71.4%
슬로바키아	1.61	0.43	0.37	0.26	1.06	65.8%
슬로베니아	1.35	0.20	0.59	0.22	1.01	75.2%
스페인	1.62	0.11	0.92	0.22	1.26	77.6%
스웨덴	3.28	0.42	1.29	0.66	2.36	71.9%
영국	5.23	2.10	1.15	0.78	4.03	77.1%
한국	1.42	0.76	-	0.13	0.89	62.7%

주: 한국의 경우 일반적인 담배의 소매가격인 2,500원에 £1당 1,759원의 환율을 적용한 수치
 종가세에는 각종 부담금을 포함한 수치임.

자료: 영국담배제조협회(<http://the-tma.org.uk/>)(2007). EU Cigarette Price and Tax Breakdown.
 강은정 외, 2009에서 재인용.

업은 비권장재(demerit good)로 간주할 수 있으므로 이에 대한 과세의 타당성이 있다. 정신적,

신체적 건강이라는 측면에서도 타당성을 확보할 수 있다. 현재 경마등에 부과되는 레저세를

표 7. 사행산업매출액

(단위: 억원, %)

구분	2000년	2001년	2002년	2003년	2004년	2005년	2006년	2007년	2008년	2009년	2010년 예상	연평균 증가율
총매출액	66,977	96,448	126,516	142,355	123,928	118,888	121,321	145,815	160,040	159,960	166,340	9.52
순매출액	21,149	31,849	39,356	36,026	51,489	49,880	51,167	60,465	66,177	63,385	67,456	12.30

자료: 2008년 사행산업 현황(2008) 재인용,
사행산업통합감독위원회 2010.3.3.보도자료

강화하여 추가적 재원으로 활용하는 방안을 고려할 수 있다.

4. 결론

인구구조의 변화로 인한 성장둔화를 미연에 방지하고, 미래성장동력 구축을 위한 선제적 투자라는 맥락에서 저출산대응을 위한 재정지출에 대한 사회적 합의를 전제로 할때, 저출산대책의 효과성을 담보하기 위해서는 안정적 재원 확보가 요구된다. 저출산대책과 함께 인구고령화로 인한 고령화관련 재정지출이 향후에 급격히 증가할 것으로 예상되는 가운데, 이를 위한 재원조달은 현행제도하에서의 재원배분의 문제를 넘어서게 될 가능성이 높다. 우선적으로는 세출구조조정, 예산 및 기금의 구조조정, 예산 운용의 효율화등 세출측면의 조정노력등을 통하여 재원을 확보하고, 이후에 추가적인 세원확대등을 고려해야 할 것이다. 우리사회의 추가적 부담에 대한 사회적 합의는 부담주체가 일반국민, 고용주, 피고용자, 특정 소비자들중 누가 되어야 하는지에 대한 논의도 포함할 필요가 있

다. 또한 중앙정부와 지방자치단체의 책임분담에 대한 합의도 이루어져야 할 것이다. 사회적 합의가 이루어진다는 전제하에 재원부담과 관련된 단계적 방안이 필요할 것이다. 중장기적으로는 재정수요증가와 재정여건의 변화등 변화하는 상황에 대응할 수 있는 현행 조세구조의 개편, 목적세나 사회보험의 신설, 민간의 역할 강화, 고용주 기여를 통한 신규재원확보등의 패러다임 변화가 요구될 수도 있다. 무엇보다 저출산 고령화사업의 효율적인 정책효과를 달성하기 위하여 개별사업의 추진도 중요하지만, 전체 사업운영에 관한 중장기적 비전 및 정책목표와의 일관성 있는 사업관리와 운용이 필요하다. 또한 사업의 성과관리나 평가도 개별사업별로 이루어지고 있지만, 저출산 고령화 전체사업을 대상으로 국가적 기준을 설정하여, 지자체가 개별 사업을 수행함에 있어 국가적 기준하에 지역실정에 맞는 사업 성과관리를 위한 대응을 할 수 있도록 유도할 필요가 있다. 보급
복지