

보건·복지 ISSUE & FOCUS

Korea Institute for Health
and Social Affairs

ISSN 2092-7117
제 234호 (2014-13) 발행일 : 2014. 04. 04

KIHASA 한국보건사회연구원
Korea Institute for Health and Social Affairs

사회보장 장기재정추계와 정책과제*

사회보장기본법 개정에 의해 2013년 정부차원에서 최초로 사회보장 장기 재정추계를 시행하였고 2014년 1월 전망결과 발표

장기재정추계결과, 현행 제도를 그대로 유지할 경우 2013년 GDP 대비 9.8%에서 2040년 22.6%로 급격하게 증가하여 2040년에 OECD 평균 수준인 22.1%(2009년 기준)를 상회하는 것으로 전망되고 2060년에는 29%로 증가

사회보장지출 대부분을 차지하는 사회보험의 경우 2013년 GDP 대비 6.3%에서 2060년에는 23.2%로 증가

사회보장지출 대부분이 노령, 보건 등 인구고령화 관련 정책영역에 집중되는 반면, 미래세대에 대한 투자 및 생산성 제고 등을 향상시킬 수 있는 가족정책 및 적극적노동시장정책(ALMP) 등의 지출 비중은 상대적으로 감소하는 것으로 전망

노령정책과 함께 생산연령 계층에 대한 적극적노동시장정책, 미래세대에 대한 가족정책 및 실업정책 등에 대한 지출확대와 발전방향 모색 등 지출구조 개편 필요

사회보장 재정추계를 토대로, 우리나라가 직면하고 있는 저출산 고령화, 연금 제도 성숙 등 사회보장지출 증가와 이에 따른 재정부담의 수용가능성 등을 종합적으로 고려하여 정책방향 모색



신화연

사회보장재정추계센터 부연구위원

* '신화연 외(2013). 사회보장 재정추계모형 개발 연구. 보건복지부 · 한국보건사회연구원'의 전망결과를 토대로 일부 발췌 및 수정 · 보완하여 작성

1. 사회보장 장기재정추계 시행

- 미래 사회보장지출 증가를 고려한 재정적 지속가능성과 보장성 및 급여수준 등 제도적인 측면을 함께 고려하여 사회보장제도의 중장기 발전방향을 논의할 필요가 있음
 - 최근 보육정책 및 기초노령연금 도입, 공적연금제도 성숙 등 양적인 측면에서 빠르게 확대되고 있음
 - 2014년 예산안의 보건복지부문 지출이 처음으로 100조원을 넘어섰는데, 저출산 · 고령화 대비, 취약계층을 대상으로 한 맞춤형 복지, 일을 통한 자립지원 강화 등에 초점을 맞추고 있음
 - 우리나라의 경우 사회보험이 사회보장지출 대부분을 차지하고 있음
 - 향후 국민연금제도 성숙 등으로 인해 사회보험 지출이 급격하게 증가할 것으로 예상되므로, 사회보험으로 편향된 지출구조는 더욱 심화될 것으로 보임
 - 지출규모는 확대되고 있으나, 복지 사각지대 존재 및 인구고령화, 노동시장 유연화 등 급변하는 사회경제적 위기에 유기적으로 대응하기에는 여전히 부족한 측면이 있음
- 사회보장재정의 장기지속가능성을 토대로 제도 발전방향 모색을 위해 정부차원에서 보다 신뢰성 있는 재정추계의 필요성 대두
 - 2013년 1월부터 시행되고 있는 사회보장기본법 개정(제5조제4항 및 시행령 제2조)에 의해 2013년부터 정부 차원에서 격년으로 사회보장 재정추계 및 결과 공표
 - 2013년 처음으로 정부차원에서 재정추계를 시행하였고 2014년 1월 28일 전망결과 발표
 - 사회보장 재정추계의 원활한 수행을 위해 사회보장위원회 직속 사회보장재정추계소위원회 2013년 5월 발족
 - 재정추계 모형구축 및 추계소위 운영지원 등을 위해 사회보장재정추계센터 본원에 설치
- 인구고령화 및 경제저성장 등에 대비한 세대별 맞춤형 사회보장제도에 대한 논의를 위해서 향후 2060년 까지 사회보장 장기재정추계
 - 정부차원에서 최초로 사회보장 장기재정추계 실시 및 결과 발표
 - 기존에는 공적연금 중심으로 각각의 제도별로 담당부처에서 장기재정추계를 시행하고 있었지만, 사회보장 제도 전반에 대한 재정추계는 정부차원에서 공식적으로 시행 및 발표한 바 없음
 - 사회보장 재정추계시 현행제도를 그대로 유지한다는 전제하에, 공적연금 등 사회보험과 일반재정 등에 대한 추계모형은 제도별 특성은 반영하되 인구 및 거시경제변수는 동일하게 적용
- 올해 처음 시행된 사회보장재정추계를 위해 추계범주, 추계기간 등 가정 설정과 모형구축 및 이를 통한 전망결과 분석
 - 장기재정추계를 위한 사회보장제도의 범주 정의 및 인구 · 거시경제변수와 제도관련 변수 설정 등 재정추계 모형 구축
 - 추계범주 및 가정변수 설정 등 재정추계방법은 사회보장재정추계소위원회에서 논의 및 심의
 - 사회보장 장기재정추계를 바탕으로 우리나라 사회보장 지출수준 전망과 지출구조 분석 및 국제수준과의 비교를 통한 시사점 도출

2. 재정추계방법

- 사회보장재정 추계기간은 장기재정추계를 주기적으로 하고 있는 해외국 사례와, 국가재정법에 의한 5년 주기로 시행하는 「장기재정전망협의회」와의 정합성 등을 종합적으로 검토하여 2060년까지로 설정
- 재정추계를 위한 기본가정은 크게 인구전제, 거시경제변수, 제도변수 등으로 구분할 수 있음
 - 인구전제는 통계청의 장래인구추계(2010~2060) 중위가정 결과 원용
 - 경제성장률, 실질금리, 임금상승률 등 거시경제변수의 경우 「장기재정전망협의회」 가정 원용
 - 장기재정추계시 반영하는 제도내용은 추계시점의 현행법령을 기반으로 하므로 2013년 예산에 반영된 제도가 향후에도 그대로 유지되는 것으로 가정
 - 단, 기초생활보장제도의 경우 2014년 10월 시행예정인 맞춤형 급여체계 개편안 반영¹⁾
- 사회보장지출 범주에 따라 사회보장 재정추계결과 및 추계방법이 달라질 수 있는데, 장기재정추계를 위한 지출범주는 사회보장 지출수준 등 국제비교를 위해 OECD SOCX (Social Expenditure DB) 공공사회복지 지출²⁾ 분류기준 적용
 - 사회보장 장기재정추계를 위한 지출범주는 실제 수요자에게 직접 전달되는 사회보장 급여지출을 대상으로 하는 OECD SOCX로 분류되는 지출범주 적용³⁾
 - 2013년 예산을 기준으로 OECD SOCX 9대 정책영역별(노령, 유족, 근로무능력, 보건, 가족, 적극적노동 시장정책(ALMP)⁴⁾, 실업, 주거, 기타)로 분류하여 재정추계 범주 설정
 - OECD SOCX 작성지침⁵⁾은 있으나 행정비용 등 세부적인 사항에 대해 다소 추상적인 부분이 있어, OECD SOCX 기준 적용시 우리나라 사회보장제도의 특수성을 고려하여 근본적인 원칙에 벗어나지 않는 선에서⁶⁾ 재정추계 범주 설정
- OECD SOCX 9대 정책영역으로 분류되는 사회보장제도를 대상으로 하여 사회보험 및 일반재정지출 등을 포괄하여 장기재정추계
 - 사회보험분야는 국민연금, 공무원연금 등 3대 특수직역연금, 건강보험, 노인장기요양보험, 산재보험, 고용보험 등 8개 제도로 구성
 - 일반재정지출의 경우 공공부조, 사회보상 및 사회서비스 급여지출로 구성되고, 중앙정부와 지방정부 지출 모두 포함

1) 2013년 추계시점 당시 법개정이 이루어지지 않았으나, 2014년 개편이 거의 확실시 되어 장기재정추계시 반영
 2) OECD SOCX는 공공사회복지지출, 법정민간사회복지지출, 자발적민간사회복지지출, 총사회복지지출, 순사회복지지출로 분류할 수 있는데, 이 중 공공사회복지 지출을 장기재정추계의 범주로 설정
 3) 국제기준으로는 OECD SOCX 이외에 UN 기준에 의한 정부예산가능별로 지출 범주를 분류할 수 있는데, 우리나라의 경우 OECD SOCX와 UN 기준 적용시 주로 건강보험 급여지출과 주거비 지원 등에서 차이 발생
 4) Active Labour Market Programmes
 5) Adema, W., P. Forn and M. Ladaiqui (2011). Is the European Welfare State Really More Expensive?, Social, Employment and Migration Working Paper, No. 124.
 6) 사회보장지출 범주 분류시 모호한 부분이 있는 대표적인 경우가 행정비용으로, 급여의 양 또는 질적인 측면을 고려하여 직접적인 급여인지, 급여전달에 영향을 미치는지 등의 여부를 고려하여 포함여부를 결정하였음. 예를 들어 교육, 홍보, 행사 및 인식개선 등의 비용과 ODA, 국제기구 분담금, 국제개발협력, R&D(연구 개발) 비용 등 전달체계가 직접적인 관련이 없는 행정비용은 지출 범주에서 제외하였음.

- 사회보장지출 중 사회보험의 경우 각각의 제도별로 담당부처에서 재정추계를 하고 있으므로 전망결과를 원용하고, 일반재정지출은 모형구축 등을 통해 지출추계
 - 국민연금과 공무원연금 등 공적연금과 건강보험 등 사회보험부문에 대해서는 각각의 제도별로 부처 또는 공단 등 추계담당기관에서 장기재정추계를 시행하고 있음
 - 정부차원에서 시행하는 사회보장 재정추계이므로 장기재정추계를 시행하고 있는 사회보험에 대해서는 재정 추계결과 원용⁷⁾
 - 사회보험을 제외한 일반재정지출에 대해서는 보육정책⁸⁾ 및 노인돌봄서비스 등 향후 인구구조변화와 밀접한 관련이 있고 장애인정책⁹⁾ 등과 같은 장기성 급여의 경우 향후 저출산 및 고령화 등을 반영하기 위해 추계 모형 구축
 - 보육정책 및 노인돌봄서비스, 장애인정책을 제외한 일반재정지출의 경우 급여의 특성 및 재정규모를 고려하여 기초생활보장급여, 적극적노동시장정책(ALMP), 국가보훈급여, 공공임대주택지원, 지방자체복지사업 등은 별도로 구분하여 추계
 - 기초노령연금을 제외한¹⁰⁾ 일반재정지출의 급여수준 및 인건비 인상률은 과거 실적치와 거시경제변수 가정 등을 고려하여 (명목)경제성장률로 가정

3. 전망결과

- 2013년 예산에 반영된 사회보장제도를 향후에 그대로 유지한다는 전제하에 사회보장 재정추계
 - 사회보장지출 전망결과, 2013년 GDP 대비 9.8%에서 2040년 22.6%으로 급격하게 증가하고 2060년에는 29.0%로 전망됨
 - 사회보험의 경우 2013년 GDP 대비 6.3%에서 2060년에는 23.2%로 증가
- 사회보장지출 중 건강보험과 국민연금 등 사회보험과 기초노령연금이 대부분을 차지하고 있음
 - 사회보험이 사회보장지출에서 차지하는 비중은 2013년 64.6%에서 점차 증가하여 2060년에는 80.2%(기초노령연금 포함시 89.9%)
 - 우리나라 사회보장제도의 특성상 사회보험지출이 대부분을 차지하는 구조가 향후에도 그대로 유지되는 것으로 전망되고, 특히 공적연금제도 성숙 이후에는 노후소득보장 등 인구고령화와 관련된 지출이 차지하는 비중이 더 높아지는 것으로 나타남
- 사회보험을 제외한 일반재정지출의 경우 2013년 GDP 대비 3.5%에서 2060년 5.7%로 증가
 - 사회보험을 제외한 일반재정지출 비중은 전체 사회보장지출 대비 19.8%(2060년 기준)로, 이 중에서도 기초노령연금이 절반을 차지하고 있음

7) OECD SOCX 공공사회복지지출에 포함되는 사학연금과 공무원연금의 재해보상급여 및 단기급여의 경우 기존 재정추계 지출범주에 포함되지 않아 별도로 추계

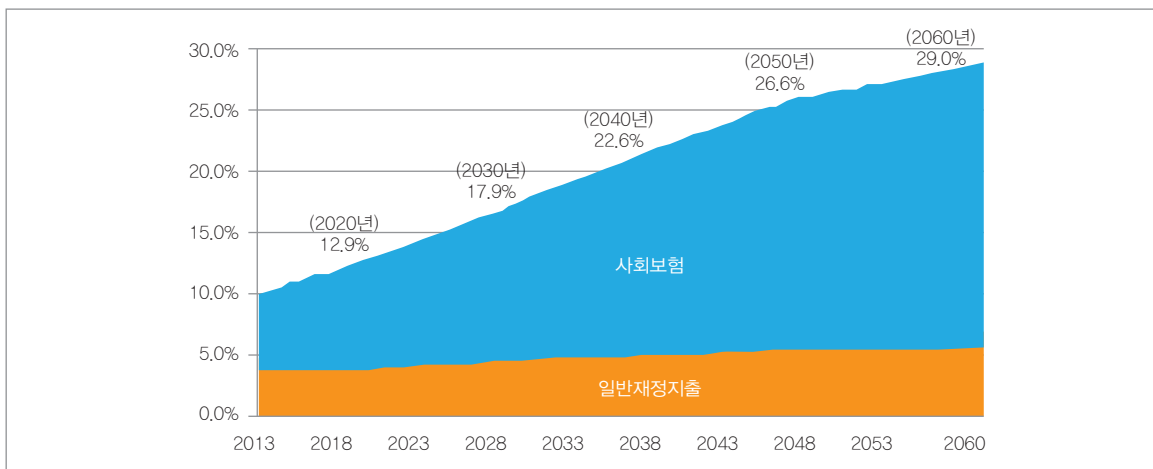
8) 보육료지원(누리과정), 가정양육수당, 보육돌봄서비스

9) 장애인연금, 장애수당, 장애인활동지원

10) 기초노령연금은 매년 국민연금 급여산식의 소득재분배부문(A값) 만큼 증가하도록 되어 있음.

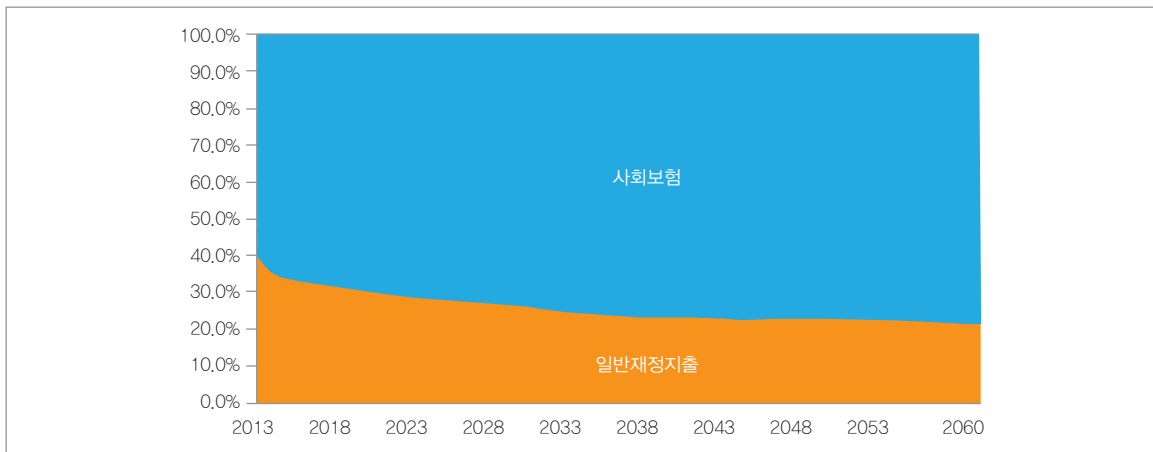
- 기초노령연금 급여지출은 2013년 GDP 대비 0.3%에서 2030년 1.5%으로 증가하여 2060년에는 2.8%
- 일반재정지출 중 인구고령화로 인해 기초노령연금 지출이 증가하여 2060년에는 일반재정지출의 49%(2013년 기준 8.6%)로 절반 수준에 육박할 것으로 전망
- 보육료지원 및 양육수당 등의 경우 저출산현상으로 인한 지원대상자수 감소로 인해 GDP 대비 0.8%에서 2060년 0.6%로 감소
- 기초생활보장제도, 적극적노동시장정책(일반재정지출)¹¹⁾, 국가보훈급여, 공공임대주택지원 등의 경우 GDP 대비 2.2%~2.3% 수준을 유지하는 것으로 전망됨

[그림 1] 사회보장지출 전망 (GDP 대비)



자료: 신화연 외(2013)

[그림 2] 사회보장지출 전망 (구성비)



자료: 신화연 외(2013) 활용하여 작성

11) 적극적노동시장정책(ALMP)의 경우 일반재정으로 지출되는 사업과 고용보험기금으로 운영되는 고용안정직업능력개발사업과 모성보호사업 등을 포함하고 있는데, 사회보험과 일반재정으로 구분할 경우 고용보험기금으로 운영되는 사업은 사회보험으로 분류

■ 사회보장 재정추계결과를 토대로 한 OECD SOCX 정책영역별 지출구조의 변화¹²⁾

- 노령정책과 보건정책의 경우 각각 2013년 GDP 대비 2.3%, 4.2%에서 급격하게 증가하여 2060년에는 11.1%, 13.6%에 이를 것으로 전망됨
 - 노령정책과 보건정책지출이 점차 증가하여 장기적으로 전체 사회보장지출의 85.9%(2060년 기준)로 대부분을 차지하는 것으로 나타남
- 가족정책과 적극적노동시장정책(ALMP)은 현행제도를 그대로 유지할 경우 GDP 대비 지출 비중이 점차 감소할 것으로 전망됨
 - 전체 사회보장지출은 급격하게 증가할 것으로 전망되나, 가족정책 및 적극적노동시장정책의 경우 전체 지출에서 차지하는 비중이 장기적으로 감소하는 것으로 나타남
 - 가족정책은 전체 지출의 2.0%(2013년 8.6%), 적극적노동시장정책은 1.6%(2013년 6.6%)로 감소

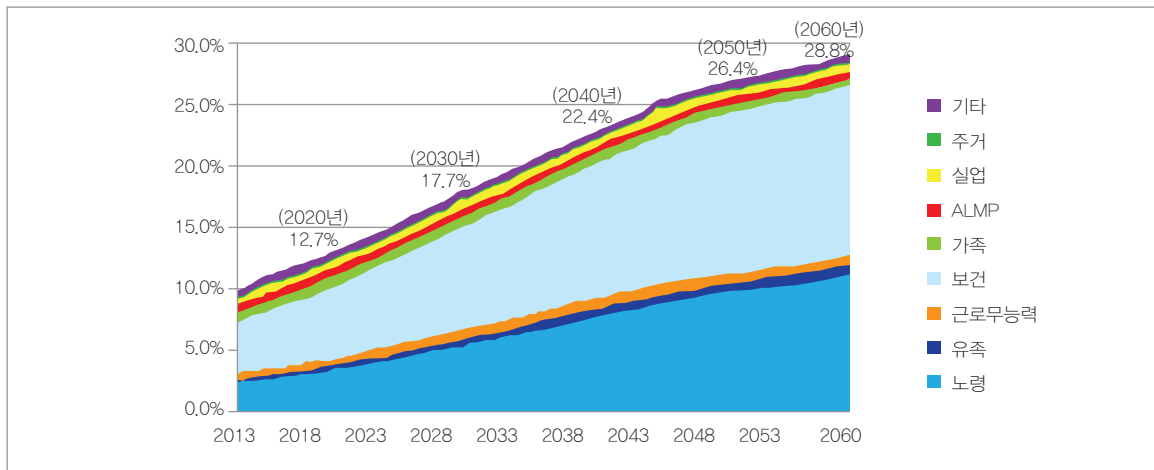
■ OECD SOCX 정책영역별 지출전망

- 2013년 기준으로 살펴보면, 전체 사회보장지출 중 보건정책이 43.8%를 차지하고 그 다음 순은 노령정책(24.2%)으로 나타나, 보건과 노령정책이 전체 지출 대비 68% 차지
 - 향후에도 보건과 노령정책 비중은 점차 증가하여 2060년에는 전체 지출 대비 85.9%로 전망됨
- 노령정책 지출규모는 향후 공적연금과 기초노령연금 등의 급격한 증가로 인해 2013년 GDP 대비 2.3%에서 2060년에는 11.1%로 나타남
 - 전체 사회보장지출 중 노령정책이 차지하는 비중 또한 2060년 38.5%(2013년 24.2%)로 증가
- 유족정책 지출은 2013년 GDP 대비 0.2%에서 2060년에는 0.8%로 증가하고, 전체 사회보장지출에서 차지하는 비중 또한 증가할 것으로 전망됨(2013년 1.9%에서 2060년 2.7%로 증가)
- 근로무능력정책 지출은 2013년 GDP 대비 0.5%에서 2060년 0.9%로 증가하나, 현행제도를 그대로 유지할 경우 전체 사회보장지출 대비 근로무능력정책은 2013년 5.5%에서 2060년 3.3%로 감소
- 사회보장지출 중 가장 큰 비중을 차지하는 보건정책의 경우 건강보험지출 증가로 인해 2013년 GDP 대비 4.2%에서 2060년에는 13.6%로 전망됨
 - 전체 지출 중 보건정책이 차지하는 비중은 2013년 43.8%에서 2044년 48.9%로 증가한 이후에는 소폭 감소하여 2060년 47.4%
- 가족정책의 경우 2013년 GDP 대비 0.8%에서 2060년 0.6%로 감소하는 것으로 전망됨
 - 현행제도를 그대로 유지할 경우 저출산 등으로 인한 영유아수, 아동수 등 지원대상자수 감소로 전체 사회보장지출에서 차지하는 비중 또한 2013년 8.6%에서 2060년 2.0%로 감소

12) 지방자체복지사업(2013년 예산기준 2.3조원)은 정책영역별 분류시 제외되므로 전체 지출규모와 차이가 있음.

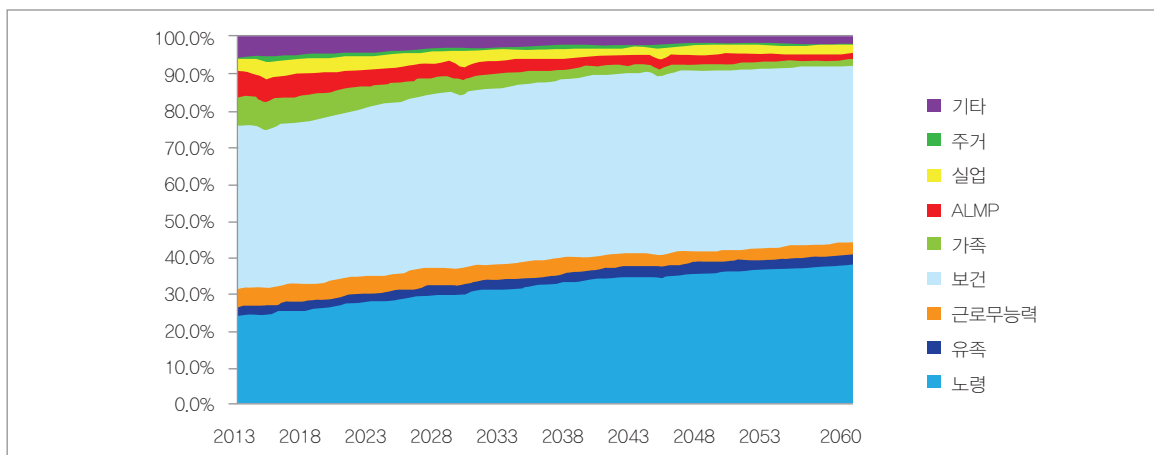
- 적극적노동시장정책(ALMP)은 2013년 GDP 대비 0.6%에서 2060년에는 0.5%로 감소하고 전체 사회보장지출 중 차지하는 비중 또한 2013년 6.6%에서 2060년 1.6%로 감소
- 실업정책은 2013년 GDP 대비 0.3%에서 2045년 1.1%까지 증가한 이후 점차 감소하여 2060년 0.7%로 전망됨
 - 전체 사회보장지출 중 차지하는 비중은 2013년 3.0%에서 2030년 4.6%로 증가한 후 점차 감소하여 2060년 2.4%로 나타남
- 주거정책지출의 경우 2014년 기초생활보장제도를 맞춤형급여체계로 개편한다는 가정하에서 2015년부터 개별급여로 도입될 주거급여를 주거정책영역으로 포함하여 GDP 대비 0.1%를 유지하는 것으로 전망
- 기초생활보장급여 등 기타정책 지출규모는 GDP 대비 0.6%를 유지하는 것으로 전망됨
 - 전체 사회보장지출에서 차지하는 비중은 2013년 6.4%에서 2060년 1.9%로 감소

[그림 3] OECD SOCX 정책영역별 지출 전망 (GDP 대비)



자료: 신화연 외(2013)

[그림 4] OECD SOCX 정책영역별 지출 전망 (구성비)



자료: 신화연 외(2013)

4. 정책제언

- 향후 인구고령화 및 공적연금제도 성숙 등으로 급속한 복지지출 증가를 경험하게 될 우리나라와 OECD 주요국과의 비교를 통한 시사점 모색
 - 장기재정추계결과, 사회보장지출은 2013년 GDP 대비 9.8%에서 2040년 22.6%로 급격하게 증가하여 2040년에 OECD 평균수준인 22.1%(2009년 기준)를 상회하는 것으로 전망되고 2060년에는 29%로 증가
 - 우리나라는 주요 선진국에 비해 사회보험제도 도입시기가 늦어, 이미 복지개혁을 거쳐 제도 안정기에 들어선 OECD 주요국보다 사회보장지출 증가속도가 빠를 것으로 예상됨
 - 우리나라의 경우 지난 20년간(1990년~2009년) 제도 도입 및 확대 등으로 사회보장지출 증가율이 경제성장률보다 10.62%p 높게 증가하였음
 - OECD 주요국의 경우 동일한 기간에 경제성장률 증가보다 1.6%p 높았음
 - 향후 2010년~2030년 동안에도 3.86%p 높게 증가할 것으로 전망
 - 급속한 사회보장지출 증가에 대비하여 제도 및 재정적인 측면에서 안정적으로 운영될 수 있도록 중장기적 안목에서 검토할 필요가 있음
- 전망결과에 의하면 우리나라의 경우 장기적으로 노령, 보건 등 정책영역에 사회보장지출 집중
 - 반면 미래세대에 대한 투자 및 생산성 제고 등을 향상시킬 수 있는 가족정책 및 적극적노동시장정책(ALMP) 등의 지출 비중은 상대적으로 감소하는 것으로 전망됨
 - OECD 주요 복지국가의 경우 가족정책, 적극적노동시장정책 및 실업정책 등을 통해 인적자본 양성, 고용 창출 및 사회통합에 긍정적인 영향을 끼치고 있음
 - 이에 따라 노령정책과 함께 생산연령 계층에 대한 적극적노동시장정책, 미래세대에 대한 가족정책 및 실업정책 등에 대한 지출확대와 발전방향 모색 등 지출구조 개편 필요
- 사회보장 장기재정추계를 토대로 우리나라가 직면하고 있는 인구고령화 및 연금제도 성숙 등 사회보장 지출 증가와 이에 따른 재정부담의 수용가능성 등을 종합적으로 고려하여 정책방향 모색 필요
 - 장기재정전망을 통해 현 세대 뿐만 아니라 미래 세대를 함께 고려하여 장기적인 시각을 가지고 정책을 수립하는 계기가 될 것으로 기대
 - 향후 건강보험 보장성 확대, 국민연금 제도개선 등 중장기 사회보장 정책방향 수립시 기초자료로 활용
 - 향후 지출수준과 재정적 지속가능성 등을 고려한 한국형 사회보장제도 수립에 대한 논의를 위해 정부차원에서 보다 신뢰성 높은 재정추계자료를 제공하고 이를 공론화할 필요가 있음

집필자 | 신화연 (사회보장재정추계센터 부연구위원) 문의 | 02-380-8139

발행인 | 최병호 발행처 | 한국보건사회연구원

(122-705)서울특별시 은평구 진흥로 235 | TEL 02)380-8000 | FAX 02)352-9129 | <http://www.kihasa.re.kr>

한국보건사회연구원 홈페이지의 발간자료에서 온라인으로도 이용하실 수 있습니다. <http://www.kihasa.re.kr/html/jsp/publication/periodical/focus/list.jsp>