



김 용 하
한국보건사회연구원 원장

복지, 지속가능성이 중요하다

최근 우리 사회에서는 무상급식, 무상보육, 무상의료, 반값주택, 반값등록금 등 다양한 복지정책에 대한 논쟁이 뜨겁게 이루어지고 있으며, 이러한 논쟁은 복지재원 조달 가능성에 대한 논의로 확대되고 있다. 이는 우리나라의 복지지출과 국민의 복지수요는 최근 빠르게 증가하고 있으나, 재원조달은 한계가 있는 상황을 반영하는 것이라 할 수 있다. 특히 보건복지정책의 지속가능성을 담보하기 위해서는 무엇보다 어느 정도 재원을 조달할 수 있는가를 우선적으로 고려해야 한다.

중앙정부와 지방자치단체의 복지지출은 2010년 100조원을 넘어 GDP 대비 9.0%에 이르렀다. 이는 OECD 국가의 평균 복지지출비율인 GDP 대비 20%에 비하면 절반에도 못 미치지만 1인당 국민소득 2만 달러, 노인 인구 11%라는 복지수요를 감안하면 대체로 선진국의 3분의 2 수준에 도달한 것으로 평가된다. 아직도

복지지출이 부족한 것은 분명하나, 최근 20년간 한국의 복지지출 증가율이 경제성장률보다 빨랐다는 점에서 속도 측면은 높은 평가가 필요하다.

복지는 새로운 부가가치의 창출이 아닌 재분배 정책이 핵심이다. 재분배에는 받는 사람이 있으면 부담하는 사람이 당연히 있고 부담(재원)은 주로 세금과 사회보험료 형태로 조달된다. 우리나라는 사회보험 중심으로 복지부담과 급여제공이 이루어지고 있어 사회보장 재원 중 상당부분은 사회보험료로 조달되고 조세는 보완적 기능을 수행하고 있다.

조세부담률은 2007년 21%를 기록한 이후 2008년 20.7%, 2009년 19.7%, 2010년 19.3%로 지속적인 하락 추세를 보이고 있다. 그러나 실질적으로 세금이라고 할 수 있는 사회보험료 부담률은 2010년 현재 5.7%로 조세부담률과 합한 국민부담률은 25% 수준이다. 경제협력개

발기구(OECD) 국가의 평균 조세 부담률은 26.7%이고 국민부담률은 35.8%로 현재 우리나라의 국민부담률은 높은 수준은 아니다. 2050년에는 복지확충이 없어도 복지지출은 현재의 두 배 이상인 GDP의 20%를 상회할 것으로 전망되어 조세와 사회보험료 부담의 증가는 불가피할 것으로 전망된다.

건강보험 재정위기는 현재 발등에 떨어진 불로 지속적인 우려를 낳고 있다. 2010년에는 1조 3,000억원의 당기적자를 기록했고, 2011년에도 보험료를 5.9%를 인상시켰지만 수지를 맞출 수 있을지 불안한 상태다. 급여가 늘어난 고용보험도 마찬가지이고, 2007년 말에 개정된 국민연금도 급여수준은 삭감했지만 보험료는 그대로 둔 상태다. 게다가 저출산을 극복하기 위해서는 보육료 지원 등 불가피하게 재정 부담을 올려야 하는 상태다. 또한 중앙정부의 사회복지지출이 급속하게 증가함과 동시에 지방자치단체의 사회복지지출도 급속히 증가하여, 지방자치단체의 복지지출은 전국 평균 지방자치단체 총예산의 약 19%를 차지하고 있다.

이웃인 일본을 사례로 살펴보면, 불안정한 고용상태 증가, 저출산·고령화 심화에 따른 생산기반 취약, 국가부채 증가 등 우리나라와 유사한 경제·사회적 변화를 경험하고 있으며, 복지에 대한 재정부담도 앞으로 더욱 확대될 것으로 전망된다. 실제로 일본은 세입 규모가 축소되고 있음에도 전체 일반회계 예산 중 사회보장지출 비율이 2000년대 이후 20%를 초과하여 지속적으로 증가하였다. 2011년 일반회계 예산 92.4조엔 중 사회보장 관련 비용은 28.7조엔으로 전체 예산의 31.1%를 차지하였다.

복지지출액의 3분의 2는 소득세적 성격의 사회보험료에 의존하고 있어서 2010년 기준 조세 부담률은 22%로 비교적 낮은 편이나, 일본 재무성은 2011년 사회보험료를 포함한 국민부담률을 38.8%로 전망하였다. 또한 국민부담률에 국가와 지방의 재정적자를 추가한 2010년 잠재적 국민부담률은 52.3%라고 발표한 바 있다. 무엇보다 일본의 국가부채 규모가 너무 크기 때문에 추가적인 복지지출의 확대는 조세확보가 전제되어야 할 것으로 판단되나, 증세에 대한 국민 거부감을 어떻게 해소할 것인가가 관건이다.

일본 정부는 자민당에서 민주당으로의 정권 교체 이후 선거공약에 따라 사회보장제도 전반에 대한 개혁을 추진하여 왔다. 그러나 지난 7월 22일 간 나오토 총리는 2009년 중의원 선거 당시 재원대책 없이 제시하였던 정책공약에 대해 공식적인 사과를 한 바 있다. 이와 같이 일본의 현 시점에서의 복지재정 문제는 미래 한국의 복지재정 문제가 될 수 있다는 점에서 우리는 일본의 시행착오를 최소화하는 방향으로 재원조달에 대한 생산적인 논의를 유도해야 한다.

단순히 조세나 사회보험료 부담을 높이는 재원조달방식에는 한계가 존재한다. 사회보험료는 인구고령화가 심화될수록 자연스럽게 높아질 수밖에 없으며, 복지제도 확충에는 세금이 필요하나 세율을 올리는 것은 쉽지 않다. 선진국과 비교할 때 부가가치세는 상대적으로 높고 소득세는 낮지만 소득세 성격인 사회보험료를 감안하면 그렇게 낮은 것도 아니다. 새로운 세목의 신설은 더욱 부담스럽다. 현실적으로 가장 용이한 것은 카지노·경마·복권 등 각종의 사

행사업과 담배와 술 같은 건강위해품목에 세금을 추가적으로 부과하는 방법이지만 궁극적인 해결책은 못된다.

따라서 국민의 경제적인 부담을 최소화하고 실현가능한 구체적인 자원계획을 구상할 필요가 있다. 복지에 사용하기 위한 가용재원을 먼저 추산하고 우선순위에 따라 복지영역을 선택하여 단계적으로 복지지출을 확대하는 전략을 수립하는 것이 현실적이라 할 수 있다. 형평성

이 결여되어 있거나 효율성이 낮은 복지제도의 개혁을 병행하는 것도 중요하다. 특히 현재와 같이 복지지출에 비해 국민만족도가 낮은 저효율적인 복지제도를 극복해야 한다. 복지는 이상적인 목표가 있어도 이를 충당할 자원 조달 계획이 없으면 무의미하므로 복지재원을 어느 수준까지 마련할 수 있을 것인가를 먼저 심각하게 검토해야 할 시점이다. **보건복지**