

복지지출과 재정개혁의 과제

Welfare Expenditure and Fiscal Reform

류덕현*

[국문요약]

한국사회의 인구구조는 저출산 장기화와 기대수명의 증가로 인한 고령화 심화, 그리고 인구감소 시대로의 전환이라는 급격한 변화의 과정에 놓여 있다. 이와 같은 급격한 인구구조 고령화는 경제와 재정에 심대한 영향을 미치는 요인이다. 특히 재정에 대한 고령화가 미치는 영향은 심대한데 대표적인 것이 중 정부 재정지출 중 복지지출이 급증한다는 것이다. 이러한 복지지출의 요구와 재원조달방안 사이의 상충관계가 집약되어 나타난 것이 바로 재정트릴레마이다. 즉, 복지지출확대와 재정건전성(낮은 조세부담률과 낮은 국가채무비율)은 동시에 달성하기가 어렵다는 명제이다. 더욱이 경제발전 속도와 같은 속도로 확대되지 못한 복지에 대한 국민적 열망과 매우 빠른 속도로 진행되고 있는 고령화는 재정트릴레마를 더욱 가중시킬 것이다. 따라서 재정규모는 복지지출소요의 확대에 맞춰 커질 것이며 이에 대한 재원조달의 문제가 재정정책 운용의 핵심인 것이다. 중장기적인 재원조달방안에 대한 책임있는 전망과 아울러 재정개혁의 과제를 제시하여 실천하는 것이 복지확대에도 불구하고 지속가능한 재정을 달성할 수 있는 길이다.

핵심주제어: 인구고령화, 재정트릴레마, 복지지출 확대, 재정개혁, 재정의 지속가능성

I. 서론

한국사회의 인구구조는 저출산 장기화와 기대수명의 증가로 인한 고령화 심화, 그리고 인구감소 시대로의 전환이라는 급격한 변화의 과정에 놓여 있다. 고령화 및 초고령화 사회의 급속한 도래와 이에 따른 성장잠재력 약화 그리고 복지확대에 따른 재정소요 급증 등은 이와 관련된 문제라고 볼 수 있다. 저출산과 고령화로 인한 인구구조의 급격한 변화는 한국사회에 미증유의 변화를 가져오고 있다. 이러한 추세가 크게 변화하지 않는 한 인구감소의 시대가 도래할 것이 전망되고 있으며, 과거 높은 성장률을 기록하여 기적적인 경제성장을 이룰 수 있었던 성장잠재력이 매우 약화될 것이다. 또한 경제위기가 발생할 때마다 튼튼한 버팀목이 되어 주었던 재정건전성이 무너질 가능성도 있어 이에

* 중앙대학교 경제학부 교수, E-mail: dhryu@cau.ac.kr

대한 대비가 필요한 시점이다. 이와 관련하여 한국정부는 어느 선진국보다도 급속하고 심각한 저출산·고령화에 따른 재정부담 증가에 대비하여 사회보험 등의 복지제도뿐만 아니라 세출 구조조정 및 효율화, 세원확충 노력의 심각성을 알리기 위해 2015년부터 5년마다 한 번씩 장기재정전망을 발표하고 있다.

한국은 노인인구가 늘고 생산가능 인구가 줄어드는 등의 인구구조변화도 문제지만 더 큰 문제는 고령화 속도가 매우 빠르다는 것이다. 한국은 지난 2000년 이미 고령사회(65세 이상 인구가 총인구 중 7% 이상)에 진입했으며 2018년에는 고령사회(14% 이상), 2025년에는 초고령사회(20% 이상)에 진입할 것으로 전망되고 있다. 특히, 우려스러운 것은 한국이 고령화사회에서 초고령사회에 불과 25년만에 도달하여 고령사회의 대표적인 일본의 36년보다 10년이나 더 빠르게 진행된다는 것이다. 또한 세계에서 가장 낮은 출산율은 이러한 인구고령화를 가속화시키는 요인임은 주지의 사실이다.

이와 같은 급격한 인구구조 고령화는 경제에 심대한 영향을 미치는 요인으로 작용한다. 창의적이고 투자지향적인 청년층 비중의 감소는 투자율을 하락시키는 요인으로 작용하며, 보수적이고 저축성향이 높은 장년층 비중의 증가는 소비보다는 저축비중을 늘리는 요인으로 작용한다. 이는 거시경제적으로 투자보다는 저축을 늘리는 효과를 가져오며 균형이자율의 하락, 경상수지 흑자 유발요인 증가, 노동투입과 자본투입의 감소, 나아가 경제활동력의 침체로 잠재성장률을 둔화시키는 결정적 요인으로 작용한다. 한편, 산업적 측면에서도 고령화로 인한 노동집약적 산업의 경쟁력 약화를 가져올 수 있는데 이는 일본 제조업에 대한 추격에 어느 정도 성공한 우리 수출 중심 제조업의 재편이 불가피해질 수 있다. 또한 부동산 시장이 큰 충격을 받을 수 있는데 집을 처분하고자 하는 중장년층의 비중이 늘고 집을 구입하고자 하는 청년층 비중의 하락은 주택시장의 미스매치를 가져와 자산시장 디플레에 대한 우려를 가져 온다. 이러한 현상은 지금으로부터 20년 전 일본경제에 발생한 일로 한국경제에도 서서히 나타나고 있는 것이 우연이 아니다. 하지만 고령화의 여파로 제일 큰 충격이 발생할 수 있는 부분은 재정이다. 고령화와 관련된 정부 재정지출 중 복지지출에 대한 비중이 급증하고 있는 것은 피할 수 없을 것이다. 일본의 20여년 전 비슷한 고령화 양상을 보이고 있는 우리나라도 일본의 경우와 견주어 비슷한 전철을 밟을 수 있다.

본 논문은 한국의 인구고령화와 저출산에 기인한 인구구조의 변화를 염두에 두고 향후 늘어날 복지지출과 재정의 지속가능성에 대한 논의를 진행하고자 한다. 이 논문의 구성은 다음과 같다. 우선 2절에서는 인구고령화로 인해 발생하는 여러 문제점들을 적시하고 이것이 향후 재정정책의 주요 제약조건으로 작용하는 경로를 정리한다. 3절은 높은 복지지출-낮은 조세부담율-낮은 국가부채비율의 동시적 달성은 불가능하다는 이른바 ‘재정트릴레마’를 살펴보고 이를 극복하고 복지사회를 이루기 위한 중장기적인 재원조달방안에 대한 논의를 전개한다. 마지막 4절은 결론 및 정책적 시사점으로 재정의 지

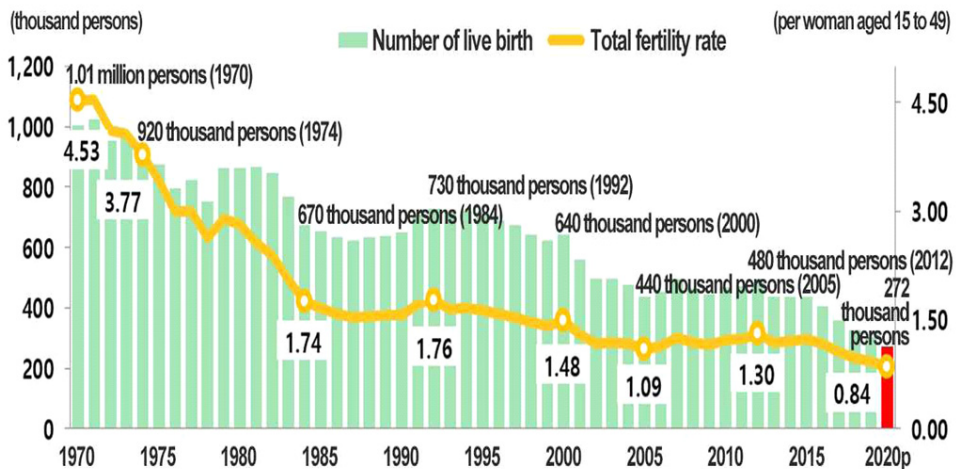
속가능성을 이루기 위한 재정개혁과제를 제시하면서 논문을 끝맺는다.

II. 한국의 저출산 고령화 현황

한국 사회의 급격한 인구구조 변화는 저출산 장기화, 기대수명 증가, 고령화 심화, 인구감소 시대로의 전환으로 요약할 수 있다.

먼저, 한국 사회는 저출산(총출산율 2.1명 미만) 영향으로 합계출산율(가임여성 1명당 평균 출생아 수)이 1960년 6.06명에서 1983년 2.06명으로 줄어든 이후 회복되지 않고 있다. 지난 15년간 초저출산(합계출산율 1.3명 미만) 현상이 지속되고, 합계출산율이 2001년 이후 1.3명 미만에서 등락을 거듭하면서 ‘저출산의 함정’이 우려된다.

<그림 1> 한국의 출생아수와 합계출산율 추이



자료: 통계청(2021).

또한 고령화 문제 역시 한국의 경우 심각한 상황이 시작되었다. 한국은 2025년에 초고령화 사회로 진입할 것이 예측되는데 고령인구는 2015년 662만명에서 2030년 1269만명으로 2배, 2050년에는 약 1800만명으로 3배가량 늘어날 전망이다. 통계청(2019)에 따르면 우리나라의 노인인구 비중은 2015년 13.1%에서 2030년 24.3%, 2050년 37.4%로 높아진다. 인구 후반부에서 노인인구(85세 이상) 비중이 15년 8.3%에서 2050년 20.6%로 증가해 고령화도 심화할 전망이다(<표 1> 참조).

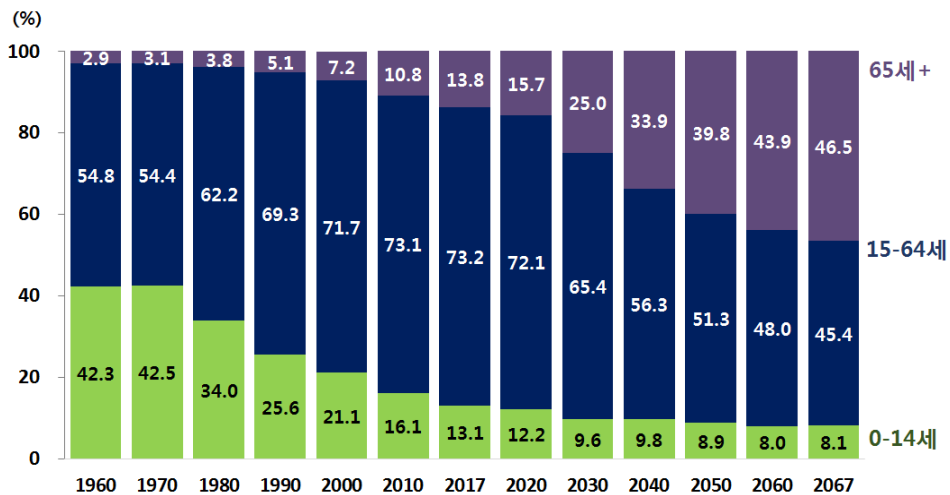
<표 1> 한국의 노인 인구 규모와 비중

(단위: 만명, %)

		'17	'20	'25	'30	'35	'40
		5,136	5,178	5,191	5,193	5,163	5,086
총인구	0-14	672	630	554	500	494	498
	15-64	3,757	3,736	3,585	3,395	3,145	2,865
	65+	707	813	1,051	1,298	1,524	1,722
(%)	0-14	13.1	12.2	10.7	9.6	9.6	9.8
	15-64	73.2	72.1	69.1	65.4	60.9	56.3
	65+	13.8	15.7	20.3	25.0	29.5	33.9

자료: 통계청(2019).

<그림 2> 연령계층별 인구 구성비, 1960~2067년(중위)



자료: 통계청 (2019).

저출산과 고령화로 인한 인구구조의 급격한 변화는 한국사회에 미증유의 변화를 가져오고 있다. 이러한 추세가 크게 변화하지 않는 한 인구감소의 시대가 도래할 것이 전망되고 있으며, 과거 높은 성장률을 기록하여 기적적인 경제성장을 이룰 수 있었던 성장 잠재력이 매우 약화될 것이다. 또한 경제위기가 발생할 때마다 튼튼한 버팀목이 되어 주었던 재정건전성이 무너질 가능성도 있다. 따라서 어느 선진국보다도 급속하고 심각한 저출산·고령화에 따른 재정부담의 증가는 재정정책의 가장 큰 제약 조건으로 작용하고 있다고 볼 수 있다.¹⁾

1) 류덕현(2017)은 일본의 잃어버린 20년의 시간과 2010년대의 한국을 재정지표를 중심으로 비교하고

급격한 인구구조 고령화는 경제에 심대한 영향을 미치는 요인으로 작용한다. 창의적이고 투자지향적인 청년층 비중의 감소는 투자율을 하락시키는 요인으로 작용하며, 보수적이고 저축성향이 높은 장년층 비중의 증가는 소비보다는 저축비중을 늘리는 요인으로 작용한다. 이는 거시경제적으로 투자보다는 저축을 늘리는 효과를 가져오며 균형이자율의 하락, 경상수지 흑자유발요인 증가, 노동투입과 자본투입의 감소, 나아가 경제활력의 침체로 잠재성장률을 둔화시키는 결정적 요인으로 작용한다. 류덕현(2020a)에 따르면 한국경제의 잠재성장률은 최근 3% 미만인 것으로 추정되며 2017년과 2018년 잠재성장률은 2.5, 2.6%로 추정된다. 정부 여러 기관들의 장기전망에 따르면 2030~60년 잠재성장률은 1.0%대를 보일 것으로 전망되어 매우 비관적이다. 잠재성장률 저하는 세입기반 저하로 작용하며 이렇게 낮은 세입기반은 세입저조-재정건전성 악화-재정지출 제약-성장기반 약화 등의 악순환을 가져온다.

한편으로는 과거 경제성장의 시기에 소외되었던 복지부문에 대한 국민들의 욕구가 크며 고령화와 인구구조변화에 따른 세대별/계층별 격차를 해소하기 위한 정책대안에 필요한 재정소요가 막대할 것으로 전망되고 있다. 2018년 우리나라의 사회복지지출 규모는 GDP 대비 11.1%로 OECD 평균인 20.1%의 절반 정도에 에 미치는 수준이나, 향후 인구고령화, 복지제도 성숙 등을 고려할 때 지출규모는 중장기적으로 빠르게 증가할 전망이다.

또한, 성장이 정체되는 상황에서 경제적 불평등이 확대·고착되어 하위 층의 경제적 어려움은 가중되고 있는 실정이다. 계층 간 소득불평등의 격차는 다른 나라와의 비교에 의해서도 그리고 시대적 비교에서도 확대되는 추세를 보이고 있다. 이미 1990년대 말 이후 하위층과 상위층 비중이 상승하고 중위층 비중이 하락하는 양극화 현상 출현했을 뿐만 아니라 최근 중위층 비중은 다시 상승하고 있으나 하위층의 소득 개선은 지속적으로 부진하여 소득재분배를 둘러싼 갈등은 확대되고 있다.

따라서 현재 한국의 재정정책 운용은 중장기적으로 위에서 설명한 여러 제약들에 사로잡힌 사면초가의 신세라고 볼 수 있다. 재정소요는 매우 크고 재정수입에 대한 기반이 확대되기는커녕 오히려 축소되어 가고 있는 실정에서 미래의 비전을 향한 재정운용은 매우 어려운 여건이라고 볼 수 있다. 한국의 조세부담률과 국민부담률은 주요국 대비 현저히 낮은 수준으로, 재정의 적극적인 역할을 뒷받침하기에는 부족한 수준인 것으로

있다. 1990년대 초의 일본과 20년이 지난 시점의 일본을 비교해보면 고령화와 성장정체로 인해 재정건성이 심대하고 붕괴하였음을 알 수 있다. 보다 자세한 논의는 류덕현(2017)을 참조할 수 있다.

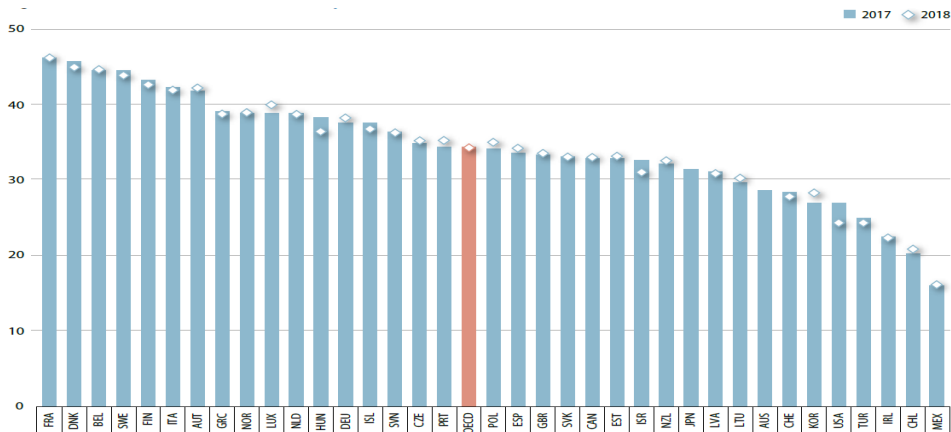
	구조적 재정수지	국가채무	조세부담률	정부지출	복지지출
일본 (1990-94)	-1.3	70.9	19.9	32.7	12.8
한국 (2010-14)	0.6	33.8	18.2	31.9	9.6
일본 (2010-14)	-7.8	212.9	17.0	41.8	22.4

주: 복지지출은 OECD 일반정부 기준인 SOCX를 의미함.

자료: OECD 통계데이터베이스, 류덕현(2017)에서 재인용.

평가되고 있다. 2018년 현재 한국의 국민부담률은 28.4%로 OECD 회원국 중 하위권에 위치하고 있는 실정이다. 국민부담률은 OECD 회원국 평균 34.3%보다 6%p 정도 낮은 수준이며, GDP 대비 7.2%인 사회보장기여금을 제외한 조세부담률은 21.2%이다.

<그림 3> OECD 국민부담률



향후 예상되는 의무지출 증가와 국민들이 복지에 대한 요구 확대 등을 고려할 때 국민부담률을 제고하는 세원 확충이 여러모로 필요한 실정이다. 저출산 고령화 등 인구구조 변화에 따라 연금 및 복지, 의료지출 등을 중심으로 의무지출이 크게 늘어날 전망이어서 세원 확충이 절실하다.

III. 재정트릴레마의 극복과 재원 조달 방안

1. 재정 트릴레마(Fiscal Trilemma)의 뜻

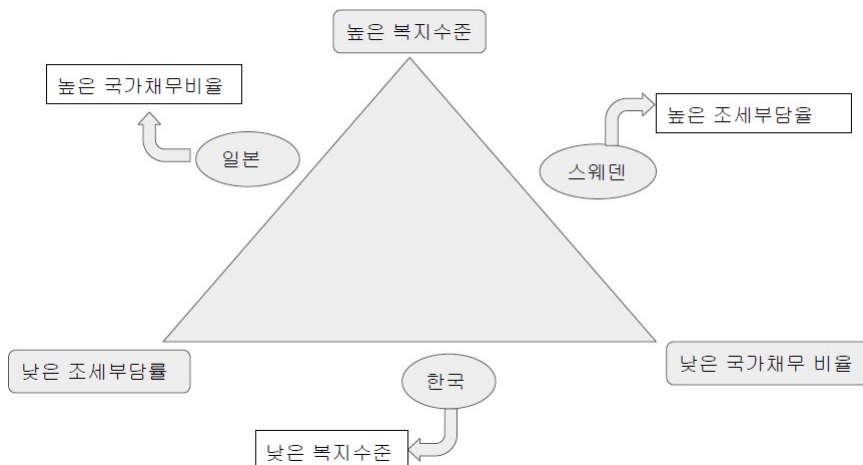
우리나라는 지난 50년간 세 번의 큰 경제위기를 극복한 경험이 있다. 첫 번째 경제위기는 1979~80년 경제위기이고 두 번째 위기는 1998년 IMF 외환위기이며 마지막 세 번째 위기는 2008년 글로벌 금융위기이다. 이 모든 위기에 우리는 잘 대처해 왔다. 특히, 1980년대 초반 한국의 위기 극복과 성공은 중남미 국가들과의 갈림길이 되어 왔다. 경제위기 극복의 요인으로 여러 가지를 고려할 수 있지만 그 중 하나로 적절한 재정정책을 통한 대응이다. 1980년대 초에는 강력한 재정 안정화 정책이, 1998년 위기에는 국가채무를 통한 적극적 공적자금 투입이, 그리고 마지막으로 2008년 위기 역시 적극적 재정정책이 수행되었다. 이 모든 경제위기에 재정은 적극적인 역할을 수행하여 위기탈출

에 큰 도움이 되었음은 부인할 수 없는 사실이다. 또한 아직도 진행중인 코로나19 경제 위기 역시 다른 선진국들과 마찬가지로 한국정부도 재정의 적극적인 지원으로 경제위기를 넘어 가고 있는 실정이다.

현재 한국의 복지수준과 재원분담수준은 1인당 소득수준 3만불 이상이며 인구 5천만이 넘는 나라 중에서 가장 낮은 나라로 간주되고 있다. 현재와 같은 인구구조의 고령화가 진행되고 삶의 질을 높이기 위해서는 복지부문에 대한 지출을 높일 수밖에 없다. 그런데 복지지출의 증대와 재원분담에 대한 논의수준은 과거 정부때부터 ‘증세없는 복지’ 프레임에서 한 발짝도 진전되지 못한 상태, 즉 이른바 복지수준-조세부담률-국가채무의 재정 트릴레마(Fiscal Trilemma)의 문제에 빠져 있다고 볼 수 있다.

재정 트릴레마는 세 가지 좋은 정책판단 기준인 ‘높은 복지수준-낮은 조세부담률-낮은 국가채무 비율’을 동시에 만족시키기는 불가능하며, 이 셋 중 둘을 만족시키면 다른 하나는 희생될 수밖에 없는 모순적 상황을 나타낸다. 가령, 아래 그림에서 스웨덴과 같이 높은 복지수준을 누리면서 국가채무비율을 낮게 유지하려면 대폭의 조세부담률의 상승이 불가피하며, 낮은 조세부담률을 유지하면서 높은 복지수준을 누리려면 일본과 같이 높은 국가채무를 필요로 하는 상황이 바로 재정 트릴레마의 예라고 할 수 있는 것이다. 현재 한국은 ‘낮은 조세부담률-낮은 국가채무비율’ 등 재정건전성은 유지하였지만 복지수준은 OECD에서 가장 낮은 수준이다. 따라서 복지수준-조세부담률-국가채무비율의 세 가지 축 중 복지수준 향상을 정책우선순위로 둔다면 국가채무비율의 증가 혹은 조세부담률 증가는 필연적이라고 할 수 있다.

<그림 4> 복지수준-조세부담률-국가채무의 트릴레마



자료: 류덕현(2018).

<표 2> 재정트릴레마의 예

(단위: 만명, %)

	복지수준 (2017년)	조세부담률 (2015년)	국가채무비율 (2015년)
한국	(저) 10.1%	(저) 18.5% (25.2%)	(저) 45.8%
스웨덴	(고) 27.8%	(고) 33.6% (43.3%)	(저) 51.7%
일본	(고) 23.7%	(저) 18.6% (30.7%)	(고) 221.8%

주: 수치들은 일반정부 기준의 GDP 대비 비율이며 일본의 국가채무비율은 2014년 기준임.

자료: 류덕현(2018).

2. 고령화와 재정 트릴레마

우리 사회의 빠른 고령화 속도를 보면 2025년 경에 고령화 비율(65세 이상 인구비율)이 20%를 초과하는 초고령화 사회를 맞을 것으로 예상된다. 고령화 정도와 복지수준은 매우 밀접한 관계에 있으므로 이에 대한 대비가 필수적이다. 일본과 스웨덴은 각각 2006년과 2017년에 초고령화 사회로 접어들었다. 이 때의 복지지출/GDP 비중은 일본과 스웨덴 각각 18.1%와 26.7%였다. 일본의 경우 낮은 조세부담률을 유지하였지만 높은 국가채무로 대응하였으며, 스웨덴은 높은 조세부담으로 이러한 높은 복지수준을 유지할 수 있었던 것이다. 한국은 2017년 현재 14%의 고령화율을 보이고 있는데 10.1%의 복지수준이 적어도 2006년의 일본수준으로 되려면 GDP 대비 8% 만큼의 복지지출이 증가해야 한다. 즉, 1년에 1%씩 2025년까지 8년 정도 남은 시간에 8%의 GDP에 해당하는 재원이 필요하다고 할 수 있다. 이에 대한 자원조달을 일본처럼 할 것인지 아니면 스웨덴처럼 할 것인지가 관건이다.

<표 3> 고령화와 재정트릴레마

(단위: %)

	초고령사회 진입 시점	복지수준	조세부담률	국가채무	1인당GDP
한국	2017=>2025	10.1	18.5	45.8	38,350
스웨덴	2017	26.7	33.6	51.7	50,179
일본	2006	18.1	17.1	161.8	33,103

주: 1) 한국의 2017년 고령화 비율은 14%임.

2) 1인당 GDP는 미국 달러 PPP 기준임.

3) 복지수준, 조세부담률, 국가채무는 일반정부 기준의 GDP 대비 %비율임.

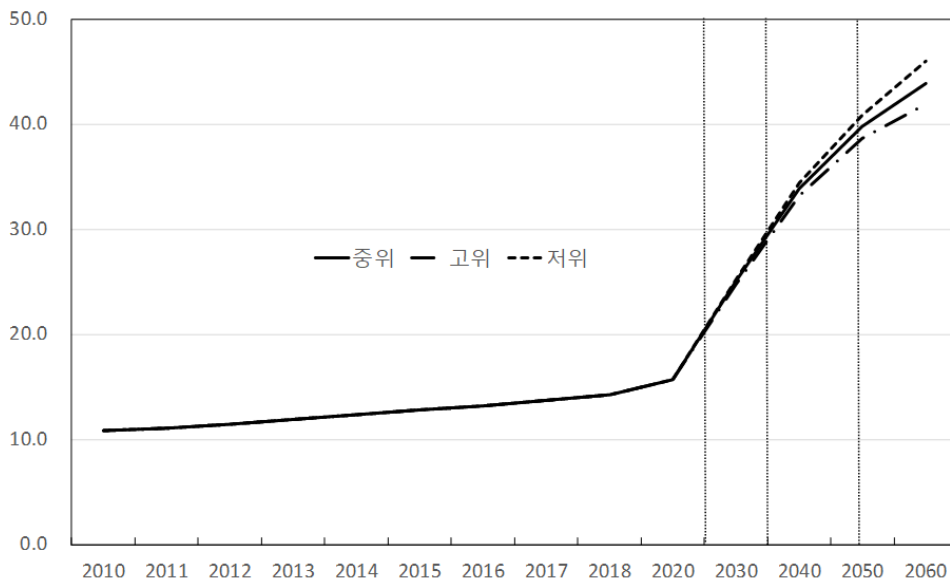
자료: 류덕현 (2018).

다음으로는 우리나라가 현재 어느 정도 재정에 여유가 있어 충분한 재정지출을 할 수 있는지를 사전에 가늠해보는 것이다. 이를 위한 개념이 바로 재정여력(fiscal space)인

데 이는 특단의 조치를 취하지 않으면 채무불이행을 선언하게 될 수준의 국가채무 비율과 현재 국가채무비율 간의 차이로 정의된다. 이 수치가 124%p를 초과하면 안전한 것으로 평가된다. Moody's는 2014년 보고서에서 한국의 재정여력은 241.1%p로 확장적 재정정책이 충분히 가능한 상황이라고 평가하고 있다. 물론 재정건전성이 심히 의심받고 있는 일본, 이탈리아, 그리스, 사이프러스 등은 재정여력이 '0'이다. IMF의 2018년 최근 재정전망 보고서에서도 한국은 '상당한 정도'(substantial)의 재정여력이 있는 것으로 조사되었다. 따라서 총지출 증가율 또는 복지지출 비중 등 정태적 재정목표보다는 재정정책 집행에 따라 변화하는 사회경제의 동태적 상태를 감안하여 재정지출을 결정하는 정책집행 패러다임 전환이 필요하다고 할 수 있다.

우리나라의 고령화 속도를 보면 2025년에 초고령 사회로 진입할 것으로 전망되고 있다. 통계청(2019)에 따르면 한국은 2025년에 고령화 비율이 20%를 넘길 것으로 전망된다. 그리고 2030년에 25%, 2035년에 30%에 육박할 것으로 전망되며 2050년에는 전 인구의 40% 정도 65세 이상 인구로 구성되는 것으로 전망되고 있다. 또한 세 개의 시나리오로 구분하여 중위, 저위, 고위의 인구전망을 하고 있으며 이에 따른 고령화 비율도 세 개의 시나리오별로 전망이 2050년까지 되고 있다. 이들 시나리오에 따르면 고령화비율은 거의 비슷한 패턴으로 진행되고 있음을 알 수 있다.

<그림 5> 고령화 비율에 대한 시나리오별 전망



자료: 통계청 (2019)을 참고하여 저자 작성.

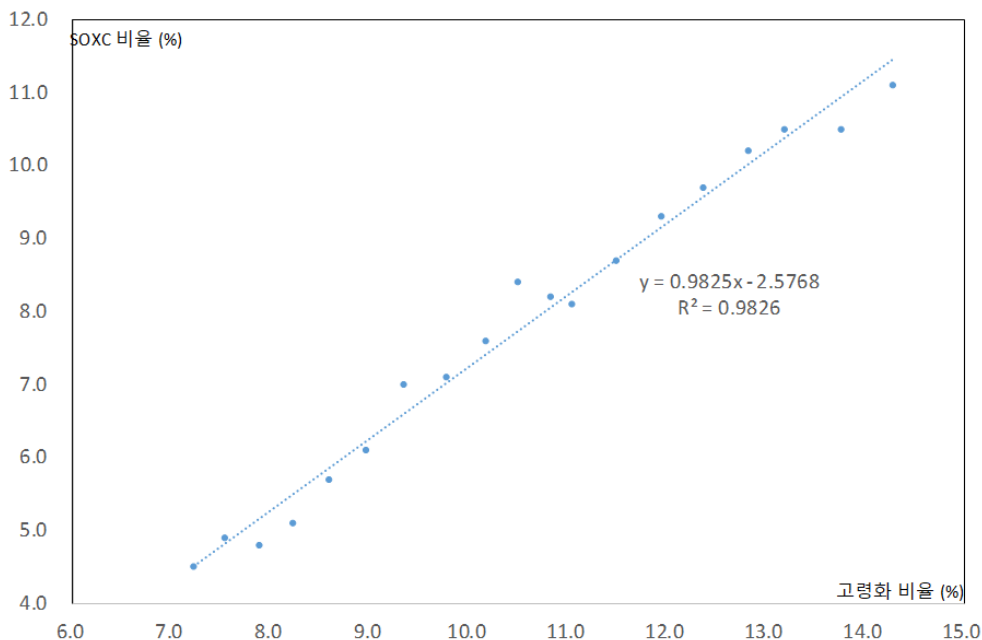
<표 4> 통계청(2019)의 시나리오별 고령화 비율

시나리오	2018년	2020	2025	2030	2035	2040	2045	2050
중위	14.3	15.7	20.3	25.0	29.5	33.9	37.0	39.8
고위	14.3	15.7	20.1	24.7	29.0	33.2	36.1	38.7
저위	14.3	15.7	20.3	25.2	29.8	34.4	37.7	40.9

자료: 통계청 (2019)을 참고하여 저자 작성.

아래 그림에서 알 수 있듯이 우리나라의 고령화비율과 사회복지지출의 상관관계는 거의 1:1 대응이다. 이는 고령화 비율 1% 올라갈 때마다 사회복지지출도 GDP 대비 1% 증가한다는 것이다. 앞서 살펴보았듯이 우리나라의 고령화는 매우 빠른 속도로 진행되고 있다. 물론 고령화 비율이 올라간다고 사회복지지출이 무한정 따라 증가하지는 않을 것이다. 하지만 장기재정전망이나 장기 국민연금 재정수지 전망 같은 작업에 인구적인 요인 그 중에서 고령화 비율에 대한 전망이 가장 중요한 요인이다. 따라서 고령화비율에 견주어 향후 사회복지지출이나 재정규모를 전망하는 것도 현실에 크게 비껴나는 것은 아니다.

<그림 6> 고령화와 사회복지지출 상관관계 (2000-2018년)



주: 고령화는 65세이상 인구비중이며, 사회복지지출은 GDP 대비 SOCX 비율을 각각 나타냄.
 자료: 통계청 (2019).

3. 재정트릴레라 극복을 위한 미래 재원조달방안

인구요인 그중에서 고령화 비율이 중장기적 재정소요에 가장 중요한 요인으로 작동한다는 것을 전제로 향후 복지재정규모와 이에 대한 재원조달에 대한 전망을 하여 보자.²⁾ 복지재정규모에 대한 전망과 재원조달을 3단계에 걸쳐 나누어 살펴보고자 한다.

우선, 1단계는 2025년으로 예상되고 있는 초고령사회 진입시점까지의 재정전망이다. <표 3>은 한국, 스웨덴, 일본을 예를 들어 초고령사회 진입시점에서의 복지수준과 조세 부담률 그리고 국가채무비율 수준을 각각 보여주고 있다. 스웨덴은 2017년에 초고령사회에 진입했는데 이 당시 GDP 대비 사회복지지출 비율은 26.7%였다. 일본은 2006년에 진입했으며 18.1%의 비율이었다. 한국은 2017년 현재 13.8%의 고령화비율이 2025년에 20.3%로 될 것으로 전망되어 이른바 초고령사회로 진입할 것이 확실시 되고 있다. 그러면 2025년 경 복지지출 비율이 현재 수준에 비해 1%p씩 늘어 GDP 대비 18% 수준으로 될 것으로 전망된다.

2단계는 우리나라의 고령화 비율이 30% 수준이 되는 2035년의 시점의 복지지출 수준을 전망하고 이를 위한 재원조달 방식을 고려하는 것이다. 2025년에 20%의 고령화 비율이 10년이 지나 30%가 되는 시점이 불과 10년 만에 될 것이라는 전망은 매우 충격적이다. 고령화 비율과 복지지출간의 1:1 관계를 고려하면 거의 복지지출 규모가 거의 10%p가 증가해야 하지만 이는 재원조달의 관점에서는 너무 급속한 비중의 상승이다. 따라서 적절한 조정을 통해 GDP의 25% 수준으로 하여 전망하기로 한다.

3단계는 고령화 비율이 약 40%가 될 것으로 전망되는 2050년까지의 복지지출 전망과 재원조달의 과정이다. 2단계에서 고령화비율은 15년만에 10%p 증가하였다. 복지지출에 대한 조정과 재원조달을 고려할 경우 2050년 복지수준을 GDP 대비 35%로 전망하는 것은 적절한 것으로 보인다.

아래 표는 위의 3단계 접근을 통해 단계별 시점, 고령화비율, 그리고 복지지 비율을 요약한 것이다.

2) 고령화와 관련된 복지재정소요는 대부분 공적연금과 관련된 부분이 제일 크다고 할 수 있다. 물론 취약계층에 대한 일반적인 지원이나 여타 보육, 양육, 장애인 지원 및 법적인 의무지출 등에 대한 재정소요는 고령화와 반드시 관련되지는 않는다. 본 연구에서는 고령화 요인만으로도 향후 복지재정소요가 매우 크다는 것을 강조하기 위해 다른 복지재정소요에 대한 전망에는 포함시키지 않았음을 밝힌다.

<표 5> 고령화 비율과 복지지출 비율에 대한 단계적 접근

	시점	고령화 비율	복지지출 비율
1단계	2018년 → 2025년	14.3%→20.3%	11.1%→18.0%
2단계	2026년 → 2035년	21.4%→29.5%	18.0%→25.0%
3단계	2036년 → 2050년	30.5%→39.8%	25.0%→35.0%

자료: 류덕현 (2020b).

그럼 이러한 고령화 단계별로 복지지출 증가에 대한 재원조달을 어떻게 할 것인가? 재원조달은 크게 보아 국민부담(조세부담 포함) 상향과 국가채무 증가에 의한 방식으로 구분할 수 있다.³⁾ 그러면 국가채무 증가와 국민부담률 상향 등에 대해 어떤 방식으로 배분할 것인가의 문제로 결국에는 귀결된다고 볼 수 있다. 가령, 1단계의 시작과 끝 연도의 복지지출비율은 7%p가 증가할 것으로 전망하였는데 국가채무비율과 국민부담률을 어느 정도 배분하는 것이 적절한가를 결정하는 것이 단계별 접근에서 논의할 중요한 가름자인 것이다.

통상적으로 단기적인 재정소요가 예상되는 지출에는 국채발행을 통한 재원조달방식(debt-financing)이 적절하고 장기적인 재정소요가 예상되는 지출에는 조세를 통한 재원조달방식(tax-financing)이 적절한 것으로 알려져 있다. 가령, SOC 인프라에 대한 투자를 위해서는 국채발행 재원조달방식이, 복지지출의 재원마련을 위해서는 조세를 통한 재원조달방식이 적절하다. 그러면 우리나라의 고령화로 인한 복지지출에 대한 소요는 앞서 정의한 단계별로 어떻게 조달하는 것이 적절한지 살펴보도록 하자.

우선 1단계에 해당하는 2025년 즉, 초고령화 사회로 진입하는 시점까지의 복지지출은 GDP 대비 18.0%가 될 것으로 전망할 수 있다. 최근 한국경제의 침체 상황과 정치적으로 증세와 사회보장기여금 부담금을 일시에 올리는 것이 어려운 상황이므로 국가채무비율에 의한 재원조달을 조세부담률(국민부담률) 상향을 통한 재원조달보다 더 높은 비중을 두는 것이 적절할 것으로 보인다. 즉, 국가채무비율: 국민부담율의 분담비율을 7:3의 비중으로 하는 것이 1단계에서는 적절하다.

2단계에서는 고령화 비율이 30%에 육박하고 복지지출비율은 GDP 대비 20%에 육박하여 2018년 OECD 수준이 되는 것을 상정하고 있다. 이는 초고령 사회에 진입한 후 10년 동안 GDP대비 복지지출 비율이 7%p 증가할 것으로 전망한 것인데 이에 대해서는 국가채무비율과 국민부담률 비율이 5:5로 균등하게 배분하는 것이 적절할 것으로 보인다. 2단계에서는 복지지출소요를 장기적인 재정소요로 인식하여 보다 조세나 사회보장기여

3) 물론 지출구조조정을 통한 재정지출효율화를 통해서도 가능할 수 있을 것이다. 하지만 중장기적인 재원조달과 관련해서는 한 해 몇 조원 단위의 재정지출 효율화 방안으로는 상당히 부족하다고 할 수 있다.

금의 분담몫이 더 커지도록 재원조달을 하는 방식으로 대응하는 것이라고 볼 수 있다.

마지막 3단계에서는 2050년에 고령화 비율 40%에 복지지출 비율이 35%에 도달할 것으로 전망하는 것인데 이 단계에서는 국가채무비율: 국민부담률이 3:7로 배분되는 것으로 상정하는 것이다. 즉, 증세 혹은 사회보장기여금 상승을 통해 많은 부분 늘어난 복지재정소요를 충당하는 것이다. 이렇게 하기 위해서는 국민연금과 각종 사회보장관련 제도를 근본적으로 개정하는 작업들이 선행되어야 한다.

<표 6> 고령화 비율과 복지지출 비율에 대한 단계적 접근

	시점	복지지출 증감	국가채무비율 증감	국민부담률 증감
1단계	2018년 → 2025년	7%p	4.9%p	2.1%p
2단계	2026년 → 2035년	7%p	3.5%p	3.5%p
3단계	2036년 → 2050년	10%p	3.5%p	7.0%p
종합	소계	24%p	11.4%p	12.6%p
	2018→ 2050년	11.1%→35.0%	35.9%→47.3%(+1)	26.8%→39.4%+

주: 1)은 2050년의 국가채무비율이 고령화로 인한 복지지출의 증가 뿐만 아니라 다른 재정지출 소요에 의해 증가할 것을 감안하면 47.3% 이상이 될 것이라는 전망을 반영하는 것임.

자료: 류덕현 (2020b).

IV. 결론 및 정책적 시사점

복지재정 확장으로 향후 어떤 형태로든 국민들의 부담이 증가할 것은 확실하다. 즉, 앞서 제기한 대로 재정 트릴레마를 해결하기 위해서는 국민부담을 늘리든지 아니면 중국적으로 국민의 부담으로 귀결되는 국가채무를 증가시키는 것은 불가피하다. 하지만 적극적인 재정개혁 역시 필요하다. 그 이유는 재정확대와 같은 ‘쉬운 정책’만을 쓰기보다는 ‘어려운 정책’이라고 할 수 있는 재정개혁을 실천하는 것이 중국적으로 증세 혹은 국가채무비율 증가를 위해 국민들을 설득할 수 있는 논의의 정당성을 제공하기 때문이다.

앞으로의 재정정책은 과거의 성장 패러다임과는 전혀 다른 정책환경에 놓여 있다. 우선, 세입 측면에서는 인구고령화, 저성장 기조의 고착화 등으로 세입기반이 약화되고 있으며 추가적인 세입확대에 대한 제약요인이 늘어나고 있다. 세출 측면에서도 저출산·인구고령화로 인해 기초연금 등 복지예산 자연증가분이 급격히 늘어나는 한편, 4차 산업혁명에 따른 노동대체와 양극화 심화는 재분배정책 강화에 대한 사회적 합의 가능성을 높여 이 역시 복지지출 확대요인으로 작용하고 있다. 요약하자면 고령사회와 저성장 시대가 도래함에 따라 복지분야에서 정부가 담당해야 할 역할은 커지는 한편 지출을 지원하기 위한 예산 확보의 어려움은 심화되고 있는 것이다.

이러한 정책제약환경에서 어디까지 정부 재정규모를 늘려야 하며, 분야별 배분은 어떻게 할 것인지에 대한 논의가 필요하다.

분야별 재원배분의 대개혁은 복지분야 재정지출 확대에 앞서 우선적으로 추진되어야 한다. 가령, 복지부문 비중 확대를 위해 경제부문과 교육지출 등의 비복지부문 비중 축소를 위해 이들 부문에 한시적으로 지출증감율 한도를 설정하는 것을 고려해 볼 수 있다. 가령, 우리나라는 2025년에 초고령사회로 진입할 것이 확실시 되고 있다. 이렇게 되면 1인당 GDP나 노인인구 비중 등 복지지출 주요 결정요인이 OECD 21개국의 2015년 기준과 유사한 수준에 도달하게 된다. 이 전망을 토대로 하여 OECD 21개국의 20년간 (1995~2015년) 복지지출 결정요인을 우리나라에 적용하여 복지지출을 편성한다고 하면 2025년 사회보호 부문 지출 구성비는 23.1%로 OECD 21개국 평균인 38.4%를 크게 하회하는 수준에 머무르게 된다. 반면 동일한 방법으로 사용하여 교육부문 지출을 전망하면 OECD 평균 11.7%보다 높은 16%가 되는 것으로 전망된다.⁴⁾ 즉, 미래의 ‘복지지출은 과소편성-교육지출은 과다편성’인 셈이다.

또한, 복지지출의 연령대별 재정귀착(fiscal incidence)은 조정할 필요가 있다. 청장년 세대는 현재와 미래의 조세부담에 비해 재정으로부터 받는 혜택은 매우 작다. 특히, 20~30대 청년계층에 대한 재정귀착 규모를 크게 늘릴 필요가 있다. 2018년 복지예산 중 근로가능연령에게 돌아가는 복지지출 비중 예산대비 5.1% 정도에 불과하다. 한편, 저출산 관련 지원대책을 기존 복지정책과 구분하여 출산-보육-교육 등 전주기적 지원체계를 갖추도록 개편할 필요가 있다.

가장 중요한 문제는 복지지출에 대한 막대한 재원을 어떻게 조달할 것인가이다. 인구구조에 대한 전망과 복지수준에 대한 국민들의 선택을 기초로 향후 재원조달 방식과 규모에 대한 논의를 진척시켜야 하는 것이다. 현재의 재정여력이 충분하다고 해서 언제까지 국가채무에 의한 재원조달을 할 수는 없지만 현재 논의되고 있거나 도입될 예정인 복지정책들은 막대한 재원이 영구히 필요한 것들이 많다. 이를 위해서는 ‘증세없이 복지 없다’는 인식을 바탕으로 책임있는 정책설계가 필요하다.

이를 위해 대표적인 재정개혁 방안중 하나로 국고보조금과 비과세감면 및 조세지출의 개혁을 생각해 볼 수 있다. 국고보조금은 한 해 거의 100조원에 달하며 비과세감면 등과 같은 조세지출은 70조원에 달한다. 복지지출의 많은 부분은 국조보조금이나 조세지출의 형태로 집행된다. 근 100조원에 달하는 국고보조금과 조세지출에 대해서 ‘아껴쓰고 잘쓰는’ 재정개혁은 추가적인 재원조달을 위한 국민부담 증가 논의의 정당성을 제공할 뿐만 아니라, 튼튼하고 효율적인 재정시스템 확보를 위해서도 필요한 조치이다. 즉, 이는 효율적인 재원배분 및 예산낭비 방지를 위한 제도 개혁에 필수적인 조치인 것이다.

4) 보다 자세한 논의는 이선화·류덕현(2018)를 참고하라.

우선, 국고보조금에 대한 개혁은 100조원에 달하는 전체 보조금에서 재량적 지출의 비중을 대폭 감축하는 것을 고려해 볼 수 있다. 국고보조금에 대한 연도별 사업별 한도를 설정하는 가칭 ‘국고보조금총량제’ 등과 같은 정책을 실시하여 점증적으로 늘고 있는 낭비성, 선심성, 이벤트성 국고보조금이 신설되지 않도록 강력하게 관리할 필요가 있다. 한편, 비과세감면 등 조세지출 역시 상당폭 축소할 필요가 있다. 가령, 비중이 높은 산업·중소기업·에너지 부문을 중심으로 현재보다 대폭 축소하여 과세기반을 확대할 필요가 있다. 그러나 국고보조금이나 조세지출 등은 그것이 귀속되는 수혜계층이 있기 때문에 개혁하기란 무척 어려운 일이다. 왜냐하면 이러한 ‘어려운 정책’인 재정개혁은 미루어지거나 추진되지 않기 때문이다. ‘쉬운 정책’과 ‘어려운 정책’이 병행하여 성공하기 위해서는 재정정책 수립의 원칙과 재정개혁 추진을 위한 제도적 뒷받침이 반드시 필요하다. 재정 트릴레마는 숨긴다고 해서 숨길 수 있는 것도 아니고 또 이를 극복하기 위한 묘수가 하늘에서 떨어지는 것도 아니다. 재정정책 당국과 국민의 뜻을 만드는 정치권이 ‘어려운 정책’을 추진할 것을 약속하고 이를 제도화하기 위한 장치를 마련할 필요가 있다.

참고문헌

- 류덕현(2017), “고령화의 재정:일본 경험으로부터 배울 것은?,” 이근·박규호 편, 『2018 한국경제대전망』, 21세기 북스, 25-33.
- 류덕현(2018), “복지수준-조세부담률-국가채무의 재정 트릴레마,” 이근·류덕현 편, 『2019 한국경제대전망』, 21세기 북스, 136-143.
- 류덕현(2020a), “한국경제의 잠재성장률 추정,” 『재정정책의 장기효과 분석』, 한국조세재정연구원, 16-29.
- 류덕현(2020b), 『재정리스크를 고려한 중장기 재정정책 방향』, 한국사회과학회.
- 이선화·류덕현(2018), “복지재정과 교육재정 적정성 전망과 지방재정 운용에의 시사점,” 『경제발전연구』 24(4), 1-22.
- 통계청(2019), “장래인구 특별추계: 2017-2067년”.
- 통계청(2021), “출생·사망통계(잠정)”.