

국가재정과 사회보험재정, 문제없나?

2019. 10. 2.

박 형 수 (서울시립대)

목 차

I. 국가재정 건전성 분석

II. 8대 사회보험 재정분석

III. 재정건전성 유지 방안

Ⅰ . 국가재정 건전성 분석

■ **국가재정의 상태 분석** : 과거 4년(2015~2018년) + 현재(2019년) + 향후 4년(2020~2023년)

○ 국가재정 = 정부재정 상태 + 사회보험 적립금 규모 + 공공기관 재무상태 + **우발적인 채무/재정투입**

- 정부재정 : 세출규모가 세입규모를 초과하면 재정적자가 발생하고 적자의 누적은 국가채무 증가로 이어짐
- 사회보험 : 미래 지출을 대비해 일정 규모 적립금을 유지해야 하는데 이를 미리 털어 쓸 수 있음
- 공공기관 : 때로 정부재정을 대신하는 역할을 하며, 재무악화는 정부재정의 투입으로 이어질 수 있음
- 우발적인 채무/사건 : 정부보증채무나 외환위기 당시의 공적자금 투입과 같은 우발적인 정부재정의 소요

■ **정부재정은 ‘악어의 입’** 현상으로 재정적자와 국가채무가 지속적으로 악화되기 시작

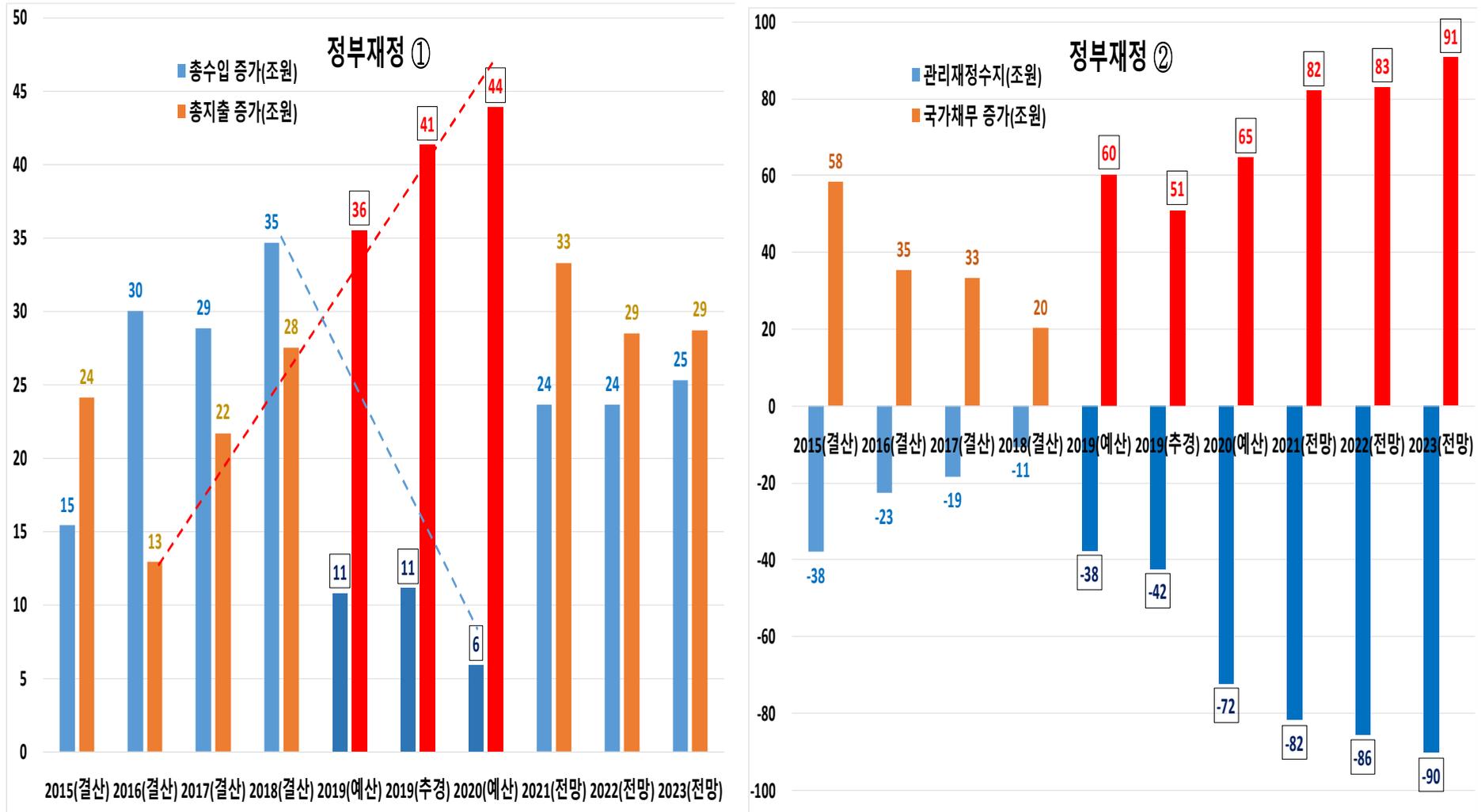
○ 2016~2018년 중 양호했던 재정수입이 2019년 들어 정체된 반면 재정지출은 2017년 이후 높은 증가세 유지

- 종합부동산 세율인상 · 공시가격 상향조정으로 부동산 보유세가 다소 증가하겠지만, 2017년 소득세 · 법인세 최고세율 인상에도 불구하고 경제성장률 하락 · 초과세수 감소로 세수증가가 지출증가를 상당폭 하회할 전망
- 특히 재정지출의 급증은 기초연금 인상 · 아동수당 도입 · 문재인 케어 등 대선공약 이행 이외에 최저임금 인상 · 고용부진 · 소득분배 등 경제악화에 따른 응급처방에 국가재정을 투입하고 있기 때문

- 지난 4년간 연평균 총수입 증가 27.2조원 → 2019년 추경 11.1조원 → 향후 4년간 연평균 19.6조원
(국세 수입) (22.0) (1.2) (10.4)
총지출 증가 21.6조원 → 41.3조원 → 33.6조원

○ 획기적인 지출감축 및 세입확대 정책이 추진되지 않는 한 내년 이후 재정적자 규모가 외환위기와 글로벌 금융 위기 때처럼 GDP대비 **3%**를 초과할 전망이며 국가채무비율도 GDP대비 **40%**를 넘어 지속적으로 증가할 전망

우리나라 정부재정의 과거-현재-미래



출처: 재정정보공개시스템 열린재정, 추경 국회확정 8월 2일자 기획재정부 보도자료, 2019~2023년 국가재정운용계획, 월간 재정동향

■ 정부재정(단기) : 2020년 정부예산안의 특징

○ 지난해 이후 3년 연속 재정지출 증가율이 경상성장률의 2배를 크게 초과하는 매우 이례적인 모습

	2015~2017년 결산	2018 결산	금년도 추경예산	내년도 정부예산안	2021~2023년 전망
총지출 증가율(A)	5.3%	6.8%	9.5%	9.3%	5.6%
경상 성장률 (B)	5.5%	3.1%	3.0%	3.8%	4.1%
배 수 (A/B)	1.0배	2.1배	3.2배	2.5배	1.4배

— 1980년 이후 재정지출 증가율이 경상성장률의 2배가 넘었던 적은 1998년 외환위기(마이너스 경상성장률), 2003년 카드사태(3.1배), 글로벌 금융위기(2008~2009년, 2.3~3.2배) 등 단 3차례의 경제위기 상황에서 뿐

○ 「2019~2023년 국가재정운용계획」에 따르면 2020~2023년 중 재정지출의 연평균 증가율도 6.5%로 경상성장률(4.0%)을 크게 상회할 전망이다. 반면, 재정수입 증가율은 연평균 3.9%에 그쳐 중기적으로도 급격하고 지속적인 재정악화는 불가피

○ 내년 3.6% 등 향후 GDP대비 3%가 넘는 재정적자가 불가피해졌는데, 관리재정수지가 작성되기 시작한 1990년 이후 단 3개 연도(외환위기 직후 2개년 및 글로벌 금융위기 직후)에만 재정적자가 GDP대비 3%를 초과

- OECD국가 중 미국(-6.6%), 이스라엘(-3.0%)의 2개 국가만 2018년 재정적자가 GDP대비 3%를 초과
- 이에 따라 국가채무비율 수준은 다른 OECD국가에 비해 양호한 편이지만 다시 증가 속도가 빨라질 전망이다(2019년 37.2%→2023년 46.4%)이므로 **재정건전성에 경고등**이 들어 온 상황으로 판단됨

■ **정부재정(중기) : 중기재정계획의 변경**

- 집권 후 처음으로 작성한 「국가재정운용계획 2018~2022」에 비해 정부예산안 제출시 변경한 국가재정운용계획을 보면 약 30조원 정도의 재정수지 악화는 2/3가 재정수입의 감소, 1/3이 재정지출의 증가 때문
- 재정지출 증가속도의 제어와 더불어 획기적인 세입확충이 없는 한 향후 급격하고 지속적인 재정악화는 불가피

국가재정운용계획 재정총량 변경내역

(단위 : 조원)

		2018년	2019년	2020년	2021년	2022년	2023년
재정수입	18~22계획(A)	447.2	481.3	504.1	525.4	547.8	-
	19~23계획(B)	-	476.1	482.0	505.6	529.2	554.5
	변경(B-A)	-	-5.2	-22.1	-19.8	-18.6	-
재정지출	18~22계획(A)	428.8	470.5	504.6	535.9	567.6	-
	19~23계획(B)	-	469.6	513.5	546.8	575.3	604.0
	변경(B-A)	-	-0.9	8.9	10.9	7.7	-
관리재정수지	18~22계획(A)	-28.5	-33.4	-44.5	-54.2	-63.0	-
	19~23계획(B)	-	-37.6	-72.1	-81.8	-85.6	-90.2
	변경(B-A)	-	-4.2	-27.6	-27.6	-22.6	-
국가채무	18~22계획(A)	708.2	741.0	790.8	843.0	897.8	-
	19~23계획(B)	-	740.8	805.5	887.6	970.6	1,061.3
	변경(B-A)	-	-0.2	14.7	44.6	72.8	-

출처: 2018~2022 국가재정운용계획, 2019~2023 국가재정운용계획

■ **정부재정(장기) : 복지지출 장기전망 및 장기재정전망**

- **현행 복지제도 및 조세제도를 그대로 유지할 경우** 인구 고령화 만으로 복지지출 규모가 지속적으로 증가
 - 사회보장위원회(2016.12)의 GDP 대비 공공사회복지지출(SOCX, Public Social Expenditure) 전망 결과
 - 2015년 10.6% → 2020년 12.6% → 2030년 16.3% → 2040년 20.1% → 2050년 23.7% → 2060년 25.8%
- 이와 같은 급속한 복지지출 증가는 중장기적으로 **매우 심각한 국가재정 악화를 초래**

기획재정부(2015년 12월)의 2016~2060년 전망

국회예산정책처(2018년 12월)의 2019~2050년 전망

(단위 : GDP대비, %)

(단위 : GDP대비, %)

	2020	2030	2040	2050	2060	
총 수입	27.0	27.8	27.9	27.4	25.7	
총 지출	24.4	26.3	28.4	30.6	32.2	
통합재정수지	2.7	1.5	-0.5	-3.2	-6.4	
관리재정수지	-1.4	-1.7	-1.6	-1.6	-1.8	
국가채무	기준선	42.3	47.0	52.2	57.1	62.4
	시나리오 1	-	-	-	-	38.1
	시나리오 2	-	-	-	-	88.8
	시나리오 3	-	-	-	-	99.2

	2020	2030	2040	2050	
총 수입	25.6	24.9	24.0	23.2	
총 지출	26.0	27.0	28.5	30.3	
통합재정수지	-0.3	-2.1	-4.5	-7.1	
관리재정수지	-2.4	-2.9	-3.7	-4.5	
국가채무	기준선	39.5	50.5	65.6	85.6
	시나리오 1	-	-	-	73.8
	시나리오 2	-	-	-	92.9
	-	-	-	-	-

주: 시나리오 1 매년 자연증가하는 재량지출액 중 10%를 세출구조조정
 시나리오 2 2020년에 10조원 수준의 신규 의무지출 도입
 시나리오 3 기초연금 기준연금액을 매 5년마다 국민연금 가입자의 평균 소득에 연계·인상

주: 시나리오 1 2020~2050년 관리재정수지 한도 = -3.0%
 시나리오 2 2027~2050년 재량지출 = 12.0% → 12.3%

■ 국민연금을 제외한 **단기사회보험**은 중단기적으로 지출증가에 따른 수지 악화 및 **적립금 고갈** 문제에 봉착

- 국민연금은 중·단기적으로는 문제가 없겠지만 **건강보험, 고용보험, 산재보험**의 경우는 최근 복지확대에 따른 지출증가로 당기 수지가 악화되고 적립금이 고갈되고 있는 상황
 - 지금 당장은 기금 적립금이 있기 때문에 보험료 인상에 대한 큰 부담이 없이 복지지출을 늘릴 수 있지만, 조만간 적립금이 고갈되면 지출에 대한 통제가 없을 경우 급격한 보험료 인상이 불가피
 - 문재인 케어 등으로 국민건강보험이 가장 심각한 상황이고, 고용보험도 실업자 증가·최저임금 인상에 따른 급여인상 등으로 재정문제가 점차 심각해 지고 있음

사회보험별 재정의 과거-현재-미래

(단위 : 조원)

		2015 (결산)	2016 (결산)	2017 (결산)	2018 (결산)	과거4년 평균	2019 (예산)	미래4년 평균	2020 (예산)	2021 (전망)	2022 (전망)	2023 (전망)
건강 보험	지출 증가	4.3	4.4	4.7	5.0	4.6	8.5	5.9	5.9	5.1	6.9	5.6
	당기 수지	4.2	3.1	0.7	-0.2	1.1	-3.2	-1.6	-2.7	-1.1	-1.7	-0.9
	누적 수지	17.0	20.1	20.8	20.6	-	17.4	-	14.7	13.6	11.9	11.1
고용 보험	지출 증가	1.1	0.7	0.6	2.1	1.1	1.1	0.7	2.9	-0.3	0.2	-0.1
	당기 수지	0.9	1.4	0.7	-0.8	0.5	-0.4	-0.1	-1.4	-0.2	0.1	1.1
	적립금 증감	0.5	1.4	0.7	-0.8	0.4	-0.4	-0.1	-1.5	-0.2	0.1	1.0
산재 보험	지출 증가	0.3	0.2	0.2	0.6	0.3	0.0	0.6	0.9	0.5	0.5	0.5
	당기 수지	1.7	1.9	2.0	2.0	1.9	2.5	2.2	2.1	2.2	2.2	2.3
	적립금 증감	1.7	1.9	2.0	2.0	1.9	2.5	2.2	2.1	2.2	2.2	2.3

출처: 제1차 국민건강보험종합계획(2019~2023), 건강보험통계연보, 중장기 기금재정관리계획

■ 공기업 등 주요 공공기관도 **당기순이익의 감소**로 부채규모가 감소세에서 증가세로 반전되었으며, 이런 재무상황 악화는 중단기적으로 지속될 전망이다. 다만 **우발적인 채무/재정투입** 가능성은 작은 편임.

○ 2017년 이후 당기순이익이 감소하여 금년에는 적자를 보일 전망이며, 이에 따라 공공기관 부채규모가 다시 증가세로 반전됨

※ 338개 공공기관(2018년 기준) 중 자산 2조원 이상 또는 정부 손실보전 조항이 있거나 자본잠식인 공기업·준정부기관인 39개 재무관리 중점관리 대상은 매년 「공공기관 중장기 재무관리계획」을 정기국회에 제출

○ 연금충당부채, 비금융 공공기관 부채를 포함할 경우 2017년 정부부채 규모는 660조원에서 1,045조원으로 증가

○ 국가보증 채무는 공적자금 투입시 단행했던 예보채상환기금채권에 대한 지급보증 감소로 감소세 지속

39개 주요 공공기관의 과거-현재-미래 재무상황 (단위 : 조원)

	2015 (실적)	2016 (실적)	2017 (실적)	2018 (실적)	과거4년 평균	2019 (계획)	2019 (전망)	미래4년 평균	2020 (전망)	2021 (전망)	2022 (전망)	2023 (전망)
당기순이익	12.2	14.8	6.9	0.7	8.7	6.2	-1.6	5.6	4.8	6.4	4.9	6.3
부채 증감	-16.7	-4.3	-3.8	6.7	-4.5	12.8	19.9	23.6	19.7	27.4	27.0	20.4

출처: 2019~2023 공공기관 중장기 재무관리계획(기획재정부 9월 2일자 보도자료)

39개 주요 공공기관의 과거-현재-미래 재무상황 (단위 : 조원)

	2014(실적)	2015(실적)	2016(실적)	2017(실적)	2018(실적)
국가 채무 (D1)	533.2	591.5	626.9	660.2	680.5
일반정부 부채(D2)	620.6	676.2	717.5	735.2	-
공공부문 부채(D3)	957.3	1,003.5	1,036.6	1,044.6	-
국가보증 채무	29.2	26.4	24.2	21.1	17.0

출처: 월간 재정동향

II . 8대 사회보험 재정분석

■ 재정의 범위와 사회보험의 위상

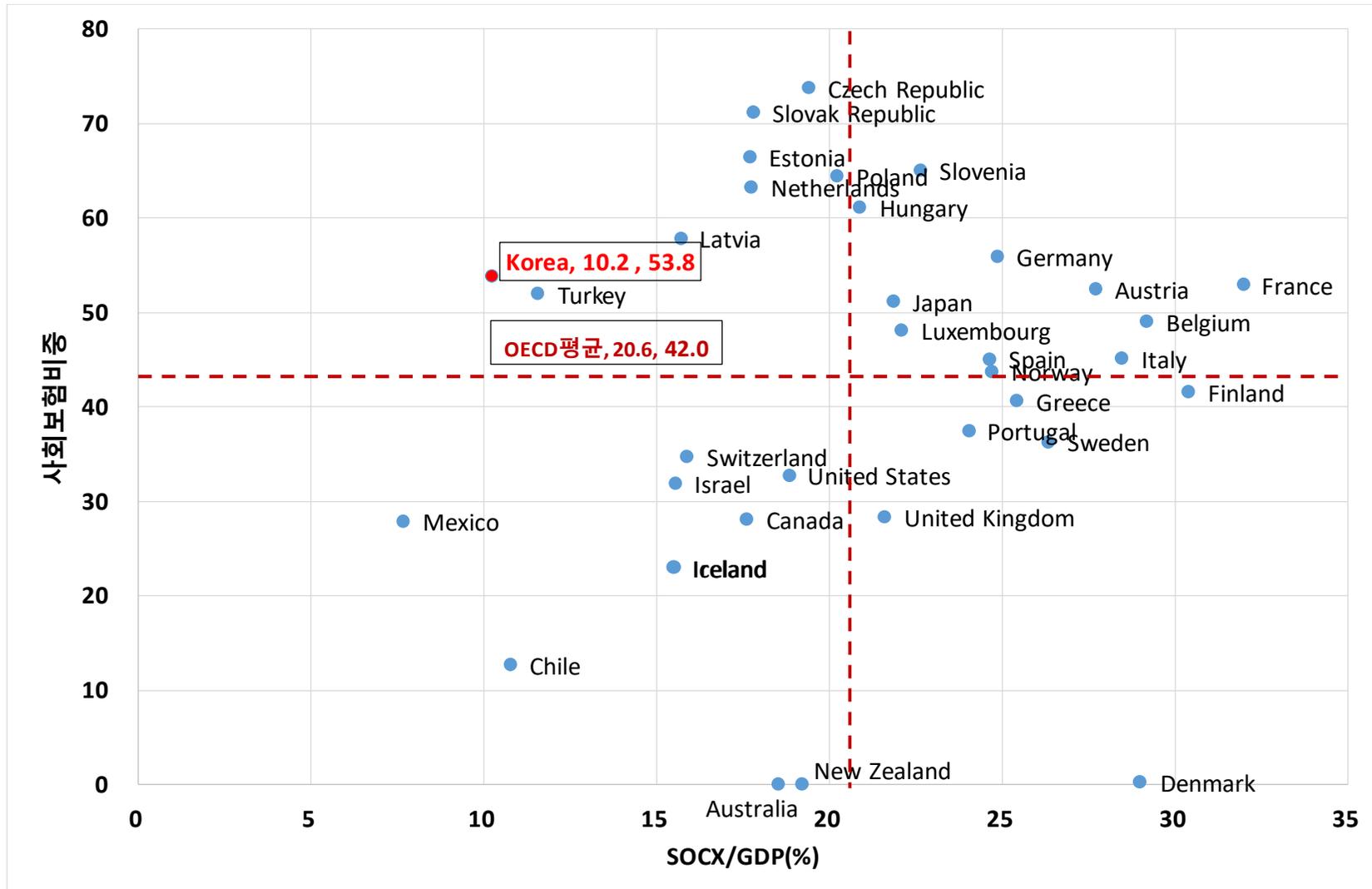
- 8대 사회보험은 건강보험, 장기요양보험을 제외한 6개는 중앙정부 재정의 67개 기금에 포함됨
 - 2017년 일반정부 재정규모 562.8조원 → 중앙정부 재정규모 379.8조원 → 기금 재정규모 105.8조원
→ **116.0조원** = 6개 사회보험 재정규모 56.0조원 + 나머지 2개 보험 60.1조원
 - 8대 사회보험: 장기보험인 4개 공적연금(국민연금, 사학연금, 공무원연금, 군인연금)
41.5 = 19.7 3.0(+용자1.1) 15.7 3.1
 - 단기보험인 2개 의료관련(건강보험, 장기요양보험)과 2개 노동관련(고용보험, 산재보험)
60.1 = 54.9 5.2 14.4 = 9.3 5.1

2017회계연도 결산 기준 재정지출 규모 (단위 : 조원)

중앙정부 (1) 379.8	지방정부 (243) 173.4	지방교육청(17) 56.9
· 일반회계(1) 225.5	· 일반회계(243)	
· 특별회계(18) 48.5	· 특별회계(2,080)	· 특별회계(17)
· 기 금(67) 105.8	· 기 금(2,370)	
+	+	
비영리공공기관 (217)	공사·공단 (97)	
중앙정부 450.1	지방일반재정 213.2	지방교육재정 65.4
	지방정부 263.7 (내부거래 14.9 제외)	
일반정부 562.8 (내부거래 151.1 제외)		

주: ()내는 갯수

- 우리나라는 공공사회지출(SOCX: Social Expenditure) 규모는 작지만 **사회보험 지출비중은 매우 높은 편**
- 복지제도 = 사회보험 + 공공부조 + 사회서비스



■ 국민연금: 관대한 제도도입 이후 예상보다 빠른 고령화로 급여를 70%→40%로 인하했으나 보험료는 유지

- 1973년 법 제정되었으나 1차 석유파동 발발로 대통령긴급조치로 유보 → 1986년 법 재제정해 1988년 시행
 - 제도도입을 위해 연금재정 안정성을 무시한 제도설계로 제도도입 직후부터 제도개혁 논의 불가피
 - 보험료율 3%(1988) → 6%(1993) → 9%(1998) & 40년 가입시 퇴직전 평균소득의 70%
 - 1998년 1차 제도개혁: 급여수준 70%→60%, 지급연령 60세→65세(2013~2033년)
 - 2007년 2차 제도개혁: 급여수준 60%→2008년 50%→매년 0.5%p씩 인하해 2028년 40%
 - **3차 제도개혁 추진 중:** 제4차 재정계산의 재정안정화 2개안→작년 11월 대통령 재검토 지시→경사노위
- 보험료 지원: 2008년부터 농어업인 연금보험료 50% 지원(2019년까지 한시적), 2012년부터 소규모 사업장의 저임금 근로자를 위한 두루누리사회보험지원사업, 2016년부터 구직급여 수급자에 대해 실업크레딧 등
- 가입기간 추가 산입: 2008년부터 출산크레딧과 군복무크레딧

(단위: 조원)

	실적								2019~2023년 중장기 기금재정관리계획				
	2011	2012	2013	2014	2015	2016	2017	2018	2019	2020	2021	2022	2023
수입	41.8	45.7	47.0	49.0	51.1	53.7	59.1	61.8	64.8	67.9	69.9	71.9	74.8
지출	10.3	12.1	13.8	14.4	15.9	17.7	19.8	21.4	23.8	27.8	30.7	34.5	37.1
당기수지	31.5	33.6	33.3	34.6	35.3	36.0	39.3	40.3	41.1	40.1	39.2	37.4	37.7
누적적립금	348.9	392.0	427.0	469.8	512.3	558.3	621.7	638.8	679.9	720.0	759.2	796.5	834.2
자산	355.9	381.7	426.8	463.1	507.8	550.6	597.9	663.2	680.0	720.2	759.5	796.9	834.6
부채	1.7	1.6	1.0	0.7	0.8	0.8	0.8	0.2	0.1	0.1	0.1	0.1	0.1
순자산	354.2	380.1	425.8	462.4	507.0	549.8	597.1	663.0	679.9	720.1	759.3	796.8	834.5

〈 참고 1 〉 국민연금 제도개혁 추이

- 1973년 12월, 「국민복지연금법」이 국회를 통과
 - 1차 석유파동 발발로 1974년부터의 실시가 대통령 긴급조치로 유보됨
- 1986년 11월, 「국민연금법」 국회통과로 1988년 1월부터 시행
 - 10인 이상 사업장 근로자의 의무가입
 - ※ 1992년부터 5~9인 사업장 근로자, 1995년 7월 농어민, 1999년부터 도시자영자에 확대 적용되어 전 국민 연금시대 시작
 - 국민경제 충격 감안해 보험료율 3%(1988) → 6%(1993) → 9%(1998)
 - 20년 가입시 퇴직전 평균소득의 30%~40년 70% 노령연금 지급
 - 재분배 기능을 위해 균등부분과 비례부분을 동일비중으로 설계
 - 기금운영위원회 위원장을 보건사회부 장관 → 경제기획원 장관
 - 제도도입을 위해 연금재정 안정성을 무시한 제도설계로 제도도입 직후부터 제도개혁 논의 불가피 + 예상보다 빠른 고령화도 한 몫
- 1998년 12월, 1차 제도개혁으로 제도도입 10년만에 제도 안착
 - 제도개선기획단(1996년 6월~1997년 12월) 최종안에 차가운 여론
 - 급여수준 70% → 40%(기초연금 16%+비례연금 24%)
 - 보험료율 9% → 최고 12.65%
 - 1998년 2월 후퇴한 정부안에 대해서도 양대 노총 극렬 반대

- 급여수준 70%→55% & 2010년 이후 보험료율 인상 & 지급연령 60세→65세(2013~2017년) & 재정재계산 & 기금운영위원장 보건사회부 장관
- 1998년 5월, 더 후퇴한 정부수정안이 국회에 제출됨
 - 급여수준 70%→55% & 보험료율 유지하되 2010년 이후 재정재계산 통해 필요시 인상 & 지급연령 60세→65세(2013~2033년) & 기금운영위원장 국무총리
- 1998년 12월, 더욱 더 후퇴한 국회통과 최종입법안
 - 보험료율 인상 완전철회 & 급여수준 70%→60% & 지급연령 60세→65세(2013~2033년) & 기금운영위원장 보건사회부 장관?

■ 2003년 제1차 재정계산

- 당시의 보험료율(9%)과 급여수준(60%) 유지 시 2036년에 수지적자 발생, 2047년까지 기금 보유
- 재정안정화 방안으로 3개안 제시
 - ① 급여율 60%, 보험료율 19.85%
 - ② 급여율 50%, 보험료율 15.85%
 - ③ 급여율 40%, 보험료율 11.85%
- ②안을 정부안으로 채택해 2003년 11월말 국회에 제출했으나 2004년 총선 앞두고 거의 주목받지 못하고 자동폐기

■ 2007년 7월, 2차 제도개혁으로 재정안정화 일부 달성

- ※ 2004년말 야당인 한나라당은 국민연금 균등부분 폐지(비례부분 연금 60%→20% + 보험료율 9%→7%) + 기초연금 도입 발의

※ 2005년 국회내 국민연금특위도 주도권 다툼만 하다 시한만료

○ 2007년말 대선을 앞두고 유시민 보건복지부 장관이 수정된 재정안정화 방안(60%→40% & 9%→12.9%) + 기초노령연금 도입 제안

→ 2007년 4월, 정부·여당의 기초연금안 & 국민연금개정안과 야당의 기초연금안 & 국민연금개정안의 4개 법안이 동시에 본회의 표결에서 경합해 정부·여당의 기초연금안만 통과

※ 유시민 장관사퇴의 변 “국민연금제도 개정이 입에 쓰기 때문에 일단 사탕(기초연금)하고 같이 넣은 건데 약사발(보험료 인상)은 얹어버리고 사탕만 먹어버렸다”

○ 2007년 7월, 여야 합의로 재정안정화 방안(급여수준 60%→2008년 50%→매년 0.5%p씩 인하해 2028년 40% & 보험료율 유지) 국회 통과

→ 2차 제도개혁은 급속한 인구고령화에 대응한 재정안정화 조치

■ 2008년 제2차 재정계산

○ 2007년 제도개혁으로 2036년→2044년에 수지적자 발생 / 2047년→2060년에 기금소진

○ 추가적인 재정안정화는 제3차 재정계산 시 검토기로 결정

■ 2013년 제3차 재정계산

○ 제2차 재정계산과 동일하게 2044년 수지적자, 2060년 기금소진

○ 재정안정화 방안으로 2개안 제시

① 부분적립방식을 장기적으로 유지하되 보험료율 상향

② 부과방식으로 연착륙 및 대안적 재정안정화 방안 모색

- 2015년 5월 공무원연금 개혁 당시 새누리당과 새정치민주연합(현 더불어민주당)은 국민연금의 소득대체율을 50%로 올리는 방안을 함께 추진하는 안에 합의했으나 청와대 반대로 최종 합의문에는 사회적기구를 설치해 '소득대체율 50% 등에 대한 적정성과 타당성을 검증한다'고만 명기한 바 있음
 - 이후 2015년 10월 보건복지부가 소득대체율 인상에 반대한다는 입장을 공식적으로 밝히면서 흐지부지 되었음
- 2018년 제4차 재정계산
 - 수지적자 발생 2044년→2042년, 기금소진 2060년→2057년
 - 재정안정화 방안으로 2개안 제시
 - ① 소득대체율 45%(현재 40%로 점차 인하 중)로 즉시 인상하되, 그에 필요한 보험료율(2%)은 즉각 인상. 이후 5년마다 재정계산 통해 향후 30년간 적립기금이 적립배율 1배를 달성
 - ② (1단계) 소득대체율은 40%(현행) 유지, 2019년부터 10년의 이행 기간을 설정해 보험료율 단계적 인상(~13.5%까지)
 - (2단계) 수급개시 연령 상향, 기대여명 계수 도입 등으로 약 4%의 보험료율 효과 모색
- 현재 3차 제도개혁 추진 중인데 과연 10년마다의 재정안정화 추가 조치 실현?
 - 작년 11월 대통령 전면 재검토 지시 → 12월 '제4차 국민연금종합운영계획안'의 4개안 → 경사노위
 - 지난 8월 경영계·노동계 반대로 경사노위 '국민연금개혁과 노후소득보장특별위원회' 단일개혁안 실패
 - 3개안 중 다수안은 소득대체율을 40%→45%로 올리고 보험료율을 9%→12%(즉시 1%p+10년간 2%p)
 - 보험료율 인상에 대한 국민설득 위해 급여수준 인상을 대체하는 기초연금액 인상 & 국가지급 명문화?

■ 사학연금: 공무원연금제도와 동일한 재정구조이지만 기금재정 상태는 공무원연금에 비해 상대적으로 양호

- 1975년부터 시행되었으며, 부담률과 급여의 내용 등 제도의 근간이 공무원연금제도와 동일
 - 교원 뿐만 아니라 사무직원까지 적용되며, 사립학교중 유치원, 각종학교, 기술학교, 공민학교 등의 정규 교직원과 법률에 의해 대학원을 설치·운영하는 연구기관의 교직원 등도 그 대상이 될 수 있음
- 2015년 공무원연금개혁에 따라 사학연금 제도도 개혁됨
 - 가입자 개인은 기준소득월액의 8%에서 9%로, 법인의 경우 교원에 대해서는 4.705%에서 5.294%로, 직원에 대해서는 8%에서 9%로, 국가의 경우 교원에 대해 3.295%에서 3.706%로 2020년까지 단계적으로 인상됨
 - 연금개혁 효과: 적자전환 2022년 → 2028년, 기금고갈 2033년 → 2046년
 - 그럼에도 불구하고 현행 제도(국립대병원 가입 반영)가 지속될 경우 2035년 연금수지가 적자로 전환되고 **2051년에는 기금이 완전히 고갈될 전망**

(단위: 조원)

	실적								2019~2023년 중장기 기금재정관리계획				
	2011	2012	2013	2014	2015	2016	2017	2018	2019	2020	2021	2022	2023
수입	4.4	4.6	4.5	5.0	4.9	5.2	5.7	5.5	6.4	6.2	6.5	6.7	6.9
지출	3.4	3.5	3.7	3.9	4.2	4.0	4.2	4.4	4.4	5.0	5.3	5.4	6.1
당기수지	0.3	1.1	0.8	1.1	0.7	1.1	1.4	1.1	2.0	1.3	1.1	1.3	0.8
자산	13.0	14.2	15.5	16.1	16.6	17.7	18.7	20.8	20.8	22.0	23.2	24.3	25.4
부채	0.0	0.1	0.9	0.9	0.9	0.9	0.9	0.8	0.8	0.7	0.7	0.6	0.6
순자산	13.0	14.2	14.6	15.2	15.7	16.8	17.8	20.0	20.0	21.3	22.5	23.7	24.8

■ 공무원연금: 4차례에 걸친 연금개혁에도 불구하고 **매년 연금재정적자 보전을 위해 대규모 정부재정이 투입 중**

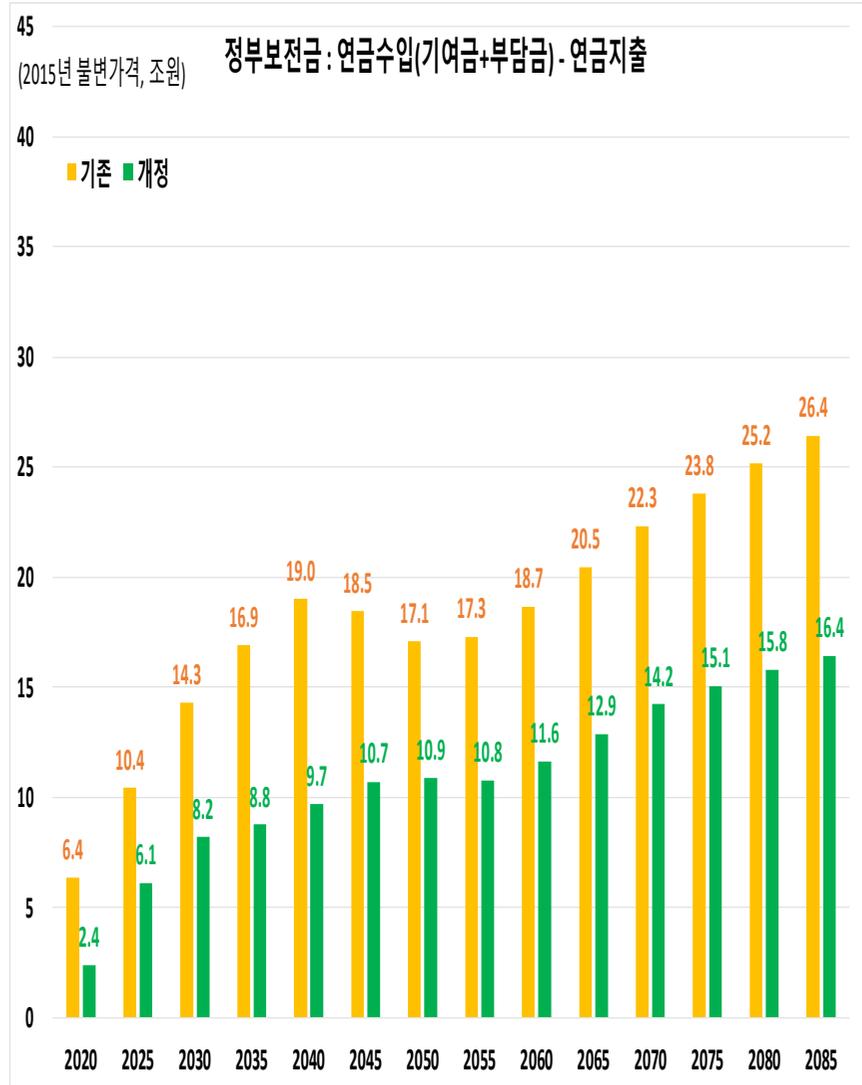
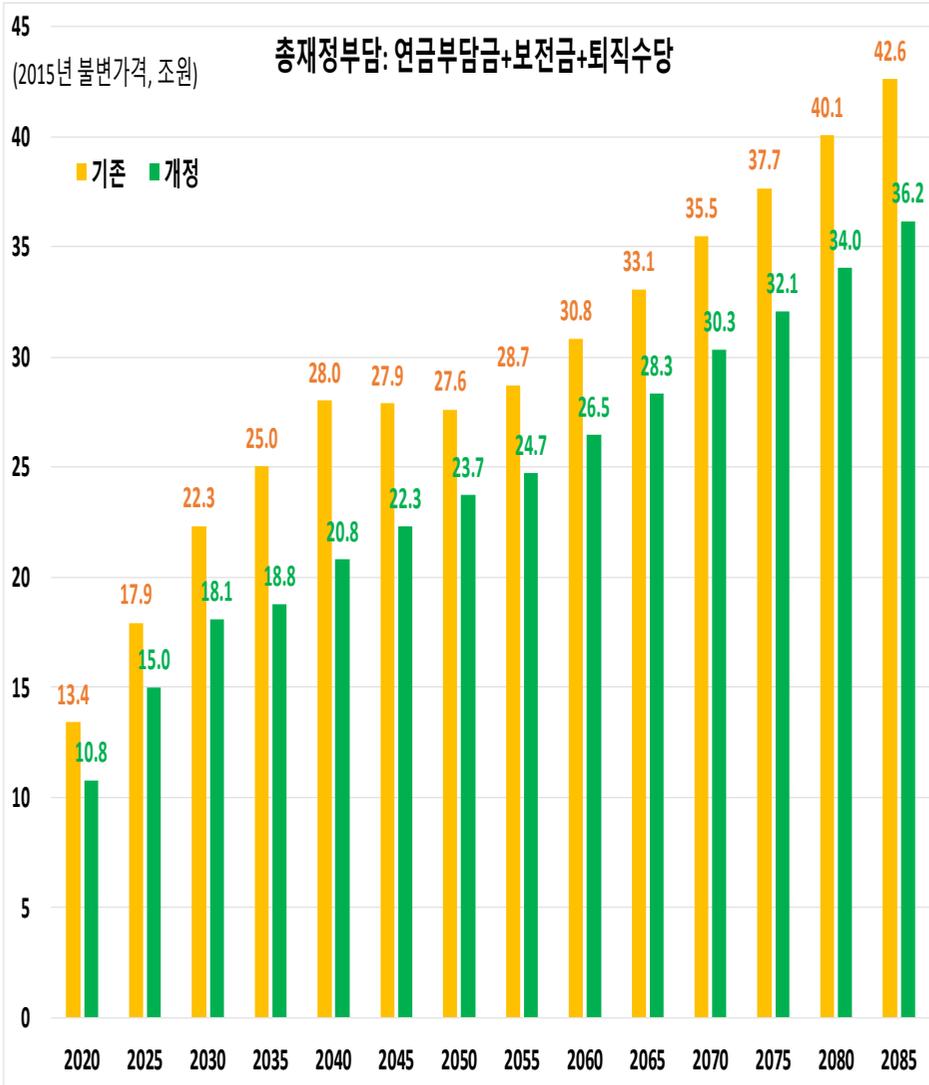
- 1960년 우리나라 공적연금 중 최초로 도입된 공무원연금 제도는 내부의 수급구조 문제, 인구고령화 등으로 1990년대 이후 재정문제가 가시화되어 1995년, 2000년, 2009년 3차에 걸친 연금개혁에도 불구하고 재정안정화 등이 여전히 해결해야 할 정책과제로 남음
- 2015년 공무원연금 개혁: 외국의 경우 공적연금 개혁을 장기간에 걸쳐 점진적으로 추진하는 것에 비해 우리나라는 단기간(2014년 2월~2015년 5월, 1년 4개월)에 개혁 추진
 - 2015년은 제3차 재정재계산 시기
- 최근 문재인 정부의 대선공약인 현장민생공무원 17.4만명 증원에 따른 연금재정 부담이 논란이 된 바 있음
 - 총 17조원 인건비 소요(국비 8.6조원 + 지방비 8.4조원)
 - 인사혁신처의 “공무원 충원계획에 따른 공무원연금 장기 재정추계”(2018.10.26.)에 따르면 공무원 17만 4천명 충원계획에 따른 공무원연금 장기 재정부담 규모는 향후 70년간(2018~2088년) 약 21조원으로 추산

(단위: 조원)

	실적								2019~2023년 중장기 기금재정관리계획				
	2011	2012	2013	2014	2015	2016	2017	2018	2019	2020	2021	2022	2023
수입	9.0	10.0	10.6	11.8	13.4	13.8	14.8	14.9	15.5	16.1	18.1	20.2	21.3
지출	11.0	12.7	13.1	14.7	15.8	16.1	17.0	17.8	18.7	19.9	22.4	24.1	26.4
당기수지	-2.0	-2.7	-2.5	-2.9	-2.4	-2.4	-2.2	-2.9	-3.2	-3.8	-4.3	-3.9	-5.2
자산	8.6	9.1	16.3	16.1	16.1	16.7	27.1	17.9	17.9	17.8	18.2	19.2	19.8
부채	2.3	2.4	7.2	7.4	7.3	7.5	6.4	6.8	7.0	6.5	6.6	7.3	7.5
순자산	6.4	6.7	9.1	8.7	8.8	9.1	20.7	11.1	10.9	11.3	11.6	11.9	12.3

〈 참고 2 〉 2015년 공무원연금 개혁의 추진과정 및 주요내용

- 단기간(2014년 2월~2015년 5월, 1년 4개월)에 개혁 추진
 - 2014년 2월, 대통령 담화를 통해 2015년까지 공무원연금개혁을 추진하겠다는 <경제혁신 3개년 계획> 발표
 - KDI 연구용역(2014년 10월)의 5가지 대안 발굴, 「공무원연금제도 개선 전문위원회」(2014년 3~6월) 운영
 - 새누리당 ‘경제혁신특별위원회’가 요구한 ‘한국연금학회’ 정책토론회를 통해 본격적인 공론화의 계기 마련
 - 2014년 10월, 새누리당 공무원연금법 개정안 발의
 - 여·야는 국회 내에 연금 특위 및 대타협기구를 구성하여 연금개혁 논의를 진행
- 개혁의 내용도 점진적 개혁을 하는 해외 사례와 비교하여 보다 혁신적 개혁에 해당
 - 현행대비 70년간 보전금은 497조, 총재정부담은 333조 절감
 - 기여율(7→9%)과 지급률(1.9→1.7%) 조정 외에 다양한 국민재정 부담 절감방안을 추가로 적용
 - ① 연금지급개시연령을 단계적으로 60세에서 65세로 연장
 - ② 매년 물가상승율 만큼 인상하던 기존 수급자(2014년말 현재 39만명) 연금액을 5년간(2016~2020년) 동결
 - ③ 유족연금 지급률을 퇴직연금의 70%에서 60%로 조정
 - ④ 기여금 납부기간을 33년에서 36년으로 연장
 - ⑤ 퇴직 시 민간 수준의 퇴직금을 지급하는 대신 퇴직수당(민간 퇴직금의 39%)을 지급 등
 - 국민연금과의 형평성 도모
 - 공무원연금의 수익비(연금총액÷보험료 총액) 2.08배→1.48배 ≈ 국민연금 300만원 소득자 1.5배 수준
 - 공무원연금 최초로 소득재분배 기능 도입해 상위직급 연금감액폭이 더 커지고 하위직급은 두텁게 보장



■ **군인연금**: 수차례에 걸친 부담금 인상에도 불구하고 **매년 연금재정적자 보전을 위해 대규모 정부재정이 투입** 중

- 1957년 ‘군인전역급여규정’ → 1960년 ‘공무원연금법’의 별도조항으로 운영 → 1963년 ‘군인연금법’ 제정
 - 법 제정시 기여율 인상(2.3%→3.5%), 연금지급율 인상(40~50%→50~70%)
 - 6.25 및 월남전 등 전투기간을 3배 계산하여 수급액을 산정하거나 계급정년에 따라 본인의 뜻에 반하여 조기 전역(45~53세에 연금수급자의 50%이상이 퇴직)하는 특수성이 있음

- 이후 4차례나 더 기여율을 인상
 - 1970년 기여율 인상(3.5%→5.5%), 1980년 연금지급율 인상(70%→75%), 1996년 기여율 인상(5.5%→7.5%), 2001년 기여율 인상(7.5%→8.5%)
 - 2013년 기여율 및 급여산정 기준보수 변경(보수월액→기준소득월액)과 더불어 공무원연금과 동일한 수준으로 기여율(기준소득월액의 5.5%→7%) 및 월 지급률(1.9%) 조정

(단위: 조원)

	실적								2019~2023년 중장기 기금재정관리계획				
	2011	2012	2013	2014	2015	2016	2017	2018	2019	2020	2021	2022	2023
수입	0.4	0.4	0.5	0.5	0.5	0.6	0.6	0.6	0.6	0.7	0.7	0.7	0.8
지출	2.3	2.5	2.6	2.7	2.9	3.0	3.1	3.2	3.4	3.5	3.6	3.8	3.9
당기수지	-1.9	-2.1	-2.1	-2.2	-2.3	-2.4	-2.5	-2.6	-2.7	-2.8	-2.9	-3.0	-3.2
자산	0.4	0.8	0.8	0.9	1.0	1.0	1.1	1.2	1.2	1.2	1.2	1.3	1.3
부채	0.0	0.0	0.0	0.0	0.0	0.0	0.0	0.0	0.0	0.0	0.0	0.0	0.0
순자산	0.4	0.8	0.8	0.9	1.0	1.0	1.1	1.2	1.2	1.2	1.2	1.3	1.3

■ **건강보험**: 인구고령화 요인에 더해 보장성 강화정책으로 **지출증가 속도가 매우 빨라** 국민부담 증가를 초래 중

- 우리나라 사회보험은 1963년 「사회보장법」이 공포되고 1964년 산재보험, 의료보험이 도입되면서 본격 시작
 - 현행 건강보험제도는 1977년 직장가입자부터 조합방식의 의료보험이 시작되어 1988년 농어민, 1989년 도시자영업자까지 포함 → 1차 통합논쟁(1980~1983년), 2차 통합논쟁(1988~1990년)거쳐 2003년 7월부터 구분 계리했던 직장가입자와 지역재정을 통합 → 이후 급여 확대와 보장성 강화 정책 추진 중
- 2018년 7월부터 추진되고 있는 2단계의 「건강보험료 부과체계 개편」으로 근로소득외 소득이 많은 고소득 직장가입자의 부담이 증가하는 반면, 평가소득 폐지 등 지역가입자의 부담은 경감
- 금년 5월 발표된 「제1차 국민건강보험종합계획(2019~2023)」으로 문재인케어가 완성되어 건강수명 연장(2016년 73세→2023년 75세), 건강보험 보장률 향상(2017년 62.7%→2022년 70.0%) 도모 BUT 재정부담 가중
 - 보험료율 연 3.2%(2018~2023년) 인상 + 정부지원 지속 확대 + 2023년 이후에도 적립금 10조원 이상 유지

(단위: 조원)

	실적								2019~2023년 중장기 기금재정관리계획				
	2011	2012	2013	2014	2015	2016	2017	2018	2019	2020	2021	2022	2023
수입	38.0	41.8	45.2	48.5	52.4	55.7	58.0	62.1	67.7	74.0	80.7	87.0	93.5
지출	37.4	38.8	41.5	43.9	48.2	52.6	57.3	62.3	70.8	76.7	81.8	88.7	94.3
당기수지	0.6	3.0	3.6	4.6	4.2	3.1	0.7	-0.2	-3.2	-2.7	-1.1	-1.7	-0.9
누적적립금	1.6	4.6	8.2	12.8	17.0	20.1	20.8	20.6	17.4	14.7	13.6	11.9	11.1
자산									30.9	29.2	29.4	28.9	29.3
부채									13.2	14.0	14.8	15.7	16.7
순자산									17.7	15.2	14.5	13.1	12.6

〈 참고 3 〉 건강보험료 부과체계 개편의 주요내용

- 2017년 3월 정부안의 ‘국민건강보험법’ 국회 수정 통과로 2018년 7월부터 보수외 소득보험료 부과대상 확대 등 소득부과 비중을 늘려 재분배 효과를 높이는 건강보험료 부과체계 개편 1단계 조치가 실행되었고, 2022년 7월부터는 2단계가 실행될 예정
- 이에 따라 지역가입자 약 589만 세대의 보험료가 월 평균 2만 2천원(21%) 줄어들고, 고소득 피부양자, 상위 1% 직장인 등 84만 세대는 보험료를 새로 납부하거나 보험료가 인상

당초 보건복지부의 건강보험 부과체계 개편안 (2017년 1월)

구분	직장가입자		지역가입자		구분	피부양자	
	1단계	3단계	1단계	3단계		1단계	3단계
적용 대상	1,581만 세대(보수외 소득보유자는 214만)		757만 세대		적용 대상	2,049만명 (有소득자는 279만명)	
보험료 인하	-	-	583만 세대	606만 세대	지역가입자 전환	7만 세대 (10만명)	47만 세대 (59만명)
보험료 인상	13만*	26만*	34만**	16만**	소득기준 초과	6만 세대	21만 세대
보험료 무변동	1,568만	1,555만	140만	135만	재산기준 초과	1만 세대	2만 세대
연간 수입증가	+0.22조원	+0.36조원	▲1.28조원	▲3.10조원	형제·자매제외	0	24만 세대
					연간 수입증가	+0.15조원	+0.43조원

* 보수외 3,400만원(2인 가구 기준중위소득 수준, 2017년)을 초과하는 종합과세소득이 있는 경우 부과하고 2단계 2,700만원(80%), 3단계 2,000만원(60%) 초과로 강화

**상위 2% 소득, 상위 3% 재산 부과 확대시 재산공제 1단계 500~1,200만원 → 3단계 5,000만원으로 상향

■ 장기요양보험: 인구고령화 요인에 더해 수혜 대상자 확대정책으로 **지출증가 속도가 매우 빠름**

○ 2008년 7월부터 「노인장기요양보험법」 시행으로 도입된 후 인구고령화와 정책적 노력 등으로 대상자가 지속적으로 확대 중

－ 노인장기요양보험 인정자수: 2008년 21.4만명 → 2018년 6월말 62.7만명

－ 2018년 6월말 재가 장기요양기관 1만 5,390개소, 시설 장기요양기관 5,284개소

요양보호사 36만 3,568명, 사회복지사 2만 531명, 간호사 2,993명, 간호조무사 10,266명

(단위: 조원)

	실적								2019~2023년 중장기 기금재정관리계획				
	2011	2012	2013	2014	2015	2016	2017	2018	2019	2020	2021	2022	2023
수입	3.3	3.6	3.8	4.1	4.4	4.7	5.1	6.1	7.4	8.1	8.9	9.6	10.4
지출	2.8	2.9	3.3	3.8	4.3	4.7	5.6	6.7	7.6	8.5	9.3	10.3	11.4
당기수지	0.5	0.6	0.5	0.3	0.1	0.0	-0.4	-0.6	-0.2	-0.3	-0.4	-0.7	-1.1
누적적립금	0.7	1.1	1.1	1.3	1.5	1.7	1.9	1.4	1.3	1.0	0.6	-0.2	-1.2
자산													
부채													
순자산													

■ 고용보험: 실업자 증가, 보장성 강화 등으로 **실업급여 계정의 재정압박**이 높아지고 있음

- 2017년말 고용보험 보장성 개선을 위해 고용보험법 개정안을 국회에 제출했으나 노동현안에 밀려 계류 중
 - 지급수준 인상(평균임금의 50% → 60%) 및 지급기간 연장(3~8개월 → 4~9개월로 30일 이상)
 - 연간 2조 원 이상의 재정이 추가 소요되므로 이를 위해 실업급여 보험료율을 1.3%에서 1.6%로 인상(0.3%p 인상, 노사 각각 0.15%p 인상)에 따라 노동자는 연간 4.1만원, 사업주는 42.8만원의 추가 부담 예상
- 최근 실업자 증가 및 최저임금 인상 등으로 실업급여 계정의 재정압박이 높아지는 가운데, 실업초기 소득대체율과 지급기간을 OECD 평균(65% 및 15개월) 수준으로 높이기 위해 추가적인 개선 조치가 필요하다는 주장도
 - 특수고용직·예술인의 고용보험 적용, 두루누리 사업 확대 등 소규모 사업장 저임금근로자 가입도 추진 중

(단위: 조원)

	실적								2019~2023년 중장기 기금재정관리계획				
	2011	2012	2013	2014	2015	2016	2017	2018	2019	2020	2021	2022	2023
수입	5.6	6.6	7.1	8.4	9.0	10.2	10.1	10.8	12.3	14.1	15.1	15.6	16.4
지출	5.9	6.0	6.5	7.0	8.1	8.9	9.5	11.6	12.7	15.5	15.3	15.4	15.3
당기수지	-0.3	0.6	0.6	1.3	0.9	1.4	0.7	-0.8	-0.4	-1.4	-0.2	0.1	1.1
적립금(실업)	1.8	1.7	2.0	2.9	3.8	4.9	5.8	5.5					
적립금(고용안정)	3.0	3.6	3.9	4.4	4.4	4.6	4.4	3.9					
자산	5.6	7.1	8.3	10.5	11.7	12.9	12.8	15.7	11.9	10.4	10.2	10.3	11.3
부채	8.1	8.1	8.8	9.4	10.3	9.3	13.2	14.7	17.1	0.2	20.8	21.2	21.3
순자산	-2.5	-1.0	-0.6	1.0	1.4	3.7	-0.3	1.0	-5.2	10.2	-10.6	-10.9	-9.9

■ **산재보험**: 지급요건 완화, 적용대상 확대 등에도 불구하고 **재정상황은 양호**

- 우리나라 사회보험은 1963년 「사회보장법」이 공포되고 1964년 산재보험, 의료보험이 도입되면서 본격 시작
- 최근 지급요건 완화, 적용대상 확대 등 고용안전망 보호수준 강화 정책 추진
 - 2017년말 시행령 개정: 산재보험 지급요건 완화(출퇴근 재해, 업무상 질병에 대한 입증책임 완화 등) 및 산재보험 적용대상 확대(상시근로자 1인미만 사업장, 무면허업자가 시공하는 2천만원 미만/100m²이하 건설공사 적용으로 영세 사업장에 종사하는 취약 노동자 19만명 및 영세 1인 자영업자 5.6만명이 산재보험 혜택)
 - 2018년말 시행령 개정: 건설기계 특수형태근로종사자 적용 확대(약 11만명) 및 1인 자영업자 가입허용업종에 음식점업, 소매업, 도매 및 상품중개업, 기타 개인서비스업 등 4개 업종 추가(약 65만여명)

(단위: 조원)

	실적								2019~2023년 중장기 기금재정관리계획				
	2011	2012	2013	2014	2015	2016	2017	2018	2019	2020	2021	2022	2023
수입	5.2	5.9	5.7	6.3	6.6	7.1	7.3	8.0	8.4	9.0	9.5	10.0	10.6
지출	4.5	4.7	4.6	4.7	5.0	5.1	5.3	6.0	6.0	6.9	7.3	7.8	8.4
당기수지	0.7	1.2	1.2	1.7	1.7	1.9	2.0	2.0	2.5	2.1	2.2	2.2	2.3
누적적립금	6.3	7.5	8.6	10.3	11.9	13.9	15.8	17.9	20.4	22.5	24.7	26.9	29.2
자산	8.4	9.3	11.0	13.5	14.9	16.6	18.7	21.4	23.7	25.4	27.8	30.4	33.3
부채	3.5	3.8	3.9	3.9	4.1	4.3	4.3	4.5	4.6	5.4	5.7	6.1	6.5
순자산	4.9	5.5	7.1	9.5	10.8	12.3	14.4	16.9	19.0	20.0	22.1	24.3	26.8

Ⅲ. 재정건전성 유지 방안

■ 국가재정 건전성 유지 방안

① 재정건전성의 중요성에 대한 재인식 및 재정규율 재확립

- 국가재정은 시장의 역할을 대신할 수 없고 정부가 해야 할 일에만 충실해야 함
- 우리나라와 같은 소규모 개방경제에서 재정건전성은 경제 및 국가운영의 최후의 보루(last resort)
 - 재정규율(fiscal discipline)이 재정건전성 유지에 매우 중요
- 재정건전성 관련 현행 법령
 - 헌법: 제57조 국회는 정부의 동의없이 정부가 제출한 지출예산 각항의 금액을 증가하거나 새 비목을 설치할 수 없다.
 - 국가재정법“ 제38조(예비타당성조사) 및 제5장 재정건전화 장의 제86조(재정건전화를 위한 노력), 제87조(재정부담을 수반하는 법령의 제정 및 개정), 제88조(국세감면의 제한), 제89조(추가경정예산안의 편성), 제90조(세계잉여금 등의 처리), 제91조(국가채무의 관리), 제92조(국가보증채무의 부담 및 관리) 등
 - 고용보험법 제84조(기금의 적립), 국민건강보험법 제38조(준비금), 노인장기요양보험 제51조 등
- 최근 재정건전성 관련 법령의 입법취지에 반하는 재정운용 사례들은 재정규율이 악화되고 있다는 증거
 - 예비타당성 조사 면제: 2009년 4대강 사업에 이어 금년에도 24조원대 23개 지역균형발전 사업 예타 면제
 - 추경편성: 2007년 국가재정법 시행 이후 5년간 2차례 → 2013년~금년 7년간 2014년 제외 6차례
 - 국세감면을 제한: 2007년 국가재정법 시행 이후 2008년, 2009년에 이어 금년도 한도초과(13.9% > 13.5%)
 - 고용보험기금 적립금: 2018년 실업급여 계정 적립금 0.7배 + 금년 적자 1.3조원 < 연간지출액 1.5~2.0배
 - 건강보험기금 준비금: 2018년 준비금 0.33배 + 금년 적자 3.2조원 < 연간지출액 0.5배
 - 노인장기요양보험 준비금: 3년 연속 적자 + 2018년 준비금 0.2배는 2022년 소진 < 연간지출액 0.5배

② 국가재정에 대한 투명한 정보공개

- 현재 및 향후 재정여건, 복지 및 국가재정의 지속가능성에 대한 정보를 국민에게 투명하게 공개해야 함
- 무엇보다 시급히 공적연금, 의료, 고용 등 각종 사회보험의 중장기 재정전망과 최근 복지확대에 따른 중장기 재정부담 규모 및 자원조달 상황을 모두 포함한 「**장기재정전망 보고서**」를 작성·공개(2015년 이후 중단)
 - ※ 국가재정법 제7조 ② 국가재정운용계획에는 다음 각 호의 사항이 포함되어야 한다.
 - 제2호 중·장기 재정전망 및 그 근거
 - 국가재정법 시행령 제2조 ③ 기획재정부장관은 법 제7조 제2항 제2호에 따른 장기 재정전망을 할 때에는 40회계연도 이상의 기간을 대상으로 적어도 5년마다 실시하여야 한다.

③ 재정건전성 관리를 위한 특별법 제정

- 중장기 재정건전성 확보를 위해 「**재정건전화특별법**」 제정을 재추진해야 함
 - 2016~2017년 「재정건전화법」 제정을 통해 재정적자·국가채무 한도 등 범정부적인 재정건전성 관리를 위한 법적·제도적 기반을 추진한 바 있음
 - 국민연금 등 사회보험의 중장기 재정 지속가능성을 점검하고 필요시 제도개혁을 추진하도록 함
- 현재 재정상황 및 향후 여건을 감안할 때 PAYGO 원칙을 법제화하여 엄격하게 집행할 필요
 - 미국사례 : 재정적자 억제를 위해 1990~2002년 시행 및 2010년 재도입
 - 재정지출 증가 또는 감세를 초래하는 법안에 대해서는 그에 상응하는 자원조달 법안(다른 부분의 지출 삭감 또는 증세)을 의무화
 - 현재도 법안 발의시 비용추계서, 자원조달계획서를 첨부하도록 하고 있으나 형식적으로 운용되고 있으며, 법안심의·확정 과정에서 수정내역을 반영해 자원조달 여부를 재확인하는 과정도 미흡

④ 재정당국은 보다 강력한 지출구조조정을 통해 가능한 국민부담을 크게 늘리지 않고 재정을 운용해야 함

－ 복지재원 = 증세 + 다른 분야 지출 삭감 + 국가채무 증가

- 복지 이외 분야의 재정지출을 구조조정해 복지재원으로 활용할 수 있지만 과거에 비해 여지가 많지 않음

이명박의 대선공약 : 2009년 24.0조 = 세출절감 20.0조(83%) + 증세 4.0조(17%)

박근혜의 대선공약 : 5년간 134.5조 = 세출절감 81.5조(61%) + 증세 53.0조(39%)

문재인의 대선공약 : 5년간 178.0조 = 세출절감 95.4조(54%) + 증세 82.6조(46%)

- 국가채무를 늘려 복지재정에 충당할 여지는 다소 있지만 이는 일시적인 미봉책

2018년말 OECD기준 국가채무/GDP 비율은 우리나라가 43%로 OECD평균(81%) 대비 다소 여유

－ 기존과 달리 보다 과감한 지출구조조정을 위해 **전략적 지출검토**(strategic spending review)를 도입하는 등 재정지출 증가속도를 줄이는 노력을 강화

- 특히 여러 부처에 흩어져 제대로 효과를 내지 못하고 있는 각종 유사·중복 예산사업들을 통·폐합하고 정책 우선순위에 입각하여 보다 과감하게 기존 예산사업들을 근본적으로 재검토

－ 복지 이외 재정규모는 OECD국가 평균 수준이므로 결국 복지지출의 증가속도 제어만이 조세부담의 지나친 증가를 막는 유일한 길 → 복지정책의 가성비를 높이는 **맞춤형 복지 강화**

- 서민·취약계층 포용과 양극화 완화의 실효성을 높일 수 있도록 정책대상을 선별하고 타겟팅하여 집중적으로 사회안전망과 복지인프라를 두텁게 하여 비용을 줄이고 국민체감은 높임
- 현금으로 지원하는 것을 지양하고 생애근로복지 구축 차원에서 복지 및 고용 서비스 확대에 주력

⑤ ‘넓은 세원, 낮은 세율’이라는 국제적인 조세정책의 큰 흐름에 따라 **세입을 확충**하는 노력도 병행해야 함

－ 현 정부의 복지지출 증가율을 하향조정하더라도 인구고령화 및 국민요구에 따른 복지지출의 지속적 증가는 불가피하므로 중장기적으로 연평균 0.2%p를 넘지 않는 속도로 **완만하지만 지속적인 증세** 추진

- 1972~2016년 기간 중 조세부담률 증가 규모는 연평균 0.16%p
- 국민의 정부 0.23%p, 참여정부 0.37%p, MB정부 -0.20%p, 박근혜정부 0.18%p, 문재인정부 2년 0.90%p
- 우리나라 2017년 국민부담률 · 조세부담률은 OECD 평균의 80% 수준으로 증세여지가 있음

－ 지난 10년간 조세지출 축소, 세율인상 등 증세정책이 고소득층, 대기업, 자산가의 세부담만 증가시킴

→ 경제왜곡, 조세회피를 유발하는 반면 지나친 면세자 양산 등 부작용이 크고 지속적인 증세를 어렵게 함

－ ‘넓은 세원, 낮은 세율’이라는 원칙 하에 우리 경제가 감내할 수 있는 범위 내에서 지속가능한 증세정책을 일관성있게 추진해야 함. 특히 증세가 경제활성화에 걸림돌이 되지 않도록 OECD국가에 비해 세수비중이 현저학 낮은 소득세와 소비관련 조세부담을 주로 늘리되, 법인세와 상속증여세 부담은 다소 인하할 필요

■ 소득세: 과표 1억원 초과 계층(근로소득자 상위 2.5%, 종합소득자 상위 5%)의 세부담만 지속 상승

→ 지속가능한 증세를 위해 증세대상을 현재보다 넓힐 필요(예: 중산층 이상 대상의 근로소득공제 등 조세감면 축소를 추진해 세수증대, 소득세의 누진구조 강화, 면세자 축소의 3가지 정책목적을 동시에 달성)

※ 2011년 이후 1억원 이하 근로소득자의 실효세율은 하락한 반면, 1억원 초과는 2~4%p 상승

※ 종합소득자도 과표 8천만원 이하는 실효세율이 하락했으나 2~5억원은 2%p, 5억원 초과는 4%p 상승

- 소비세: 환경, 술, 담배, 도박, 유흥 등 유해행위에 대한 세부담을 강화해 나가면서, 세수비중, 세율 등이 OECD국가에 비해 현저하게 낮은 부가가치세 세율 인상은 중장기적으로 검토
 - 법인세: 2009년 이후 조세감면 축소, 최고세율 인상으로 과세표준 10억원 이하 기업의 실효세율은 하락한 반면 500억원 초과 기업은 1~2%p 상승 → 기업규모에 따른 법인세 부담 격차를 축소하기 위한 과표 구간 수 축소, 대기업에 대한 세율 인하 및 조세지원 강화
 - 상속·증여세: 부의 대물림과 관련된 부분이 아닌 가업승계, 사전증여 등 일자리 창출 및 소비 활성화에 도움이 되는 부분에 대해 감세 추진
 - 부동산 관련 세금: 보유세를 강화하고 거래세를 인하하되 일부 계층의 세부담이 단기간에 급등하지 않도록 지속적이고 완만한 증세정책 추진
- － 국세감면이 법정한도를 초과할 정도로 남발되지 않도록 조세지출에 대한 예비타당성 조사와 성과관리 강화

■ 사회보험재정 건전성 유지 방안

① 사회보험 재정에 대한 투명한 정보공개

- 장기보험인 4대 연금: 적립방식 하에서는 미래 연금지급을 위해 기금을 축적 ※ 부과방식(pay-as-you-go)
 - 2018년말 순자산규모 695조원: 국민연금 663, 사학연금 20, 공무원연금 11, 군인연금 1
 - **공무원연금**과 **군인연금**은 사실상 기금이 고갈되어 기금적자를 국고에서 충당
 - 2018년 정부지원규모: 공무원연금 4.0조원, 군인연금 2.6조원
 - **사학연금**은 2051년, **국민연금**은 2057년 경에 기금이 고갈될 전망
- 5년마다 실시하는 재정재계산 결과를 공개하는 등 장기재정전망 정보공개 ※ 특히 공무원연금, 군인연금
 - 적립방식에 기초한 연금재정이 장기적인 수지균형을 유지할 수 있도록 5년마다 기금재정을 재계산(장기추계)하고 이에 기초하여 연금제도 개선 필요성을 점검하도록 법으로 규정

4대 공적연금 재정재계산 현황

	국민연금	사학연금	공무원연금	군인연금
법적근거 (설치연도)	국민연금법 제4조 (1998년) 국민연금법 시행령 11조	사립학교교직원연금법 제43조 (1995년)	공무원연금법 제66조 제1항 (1995년)	군인연금법 제36조 제1항 (2006년)
실시주기 (실시연도)	매 5년 4차례(2003년, 2008년, 2013년, 2018년 실시)	최소 5년마다 4차례(2001년, 2006년, 2010년, 2015년)	최소 5년마다 3차례(2005년, 2010년, 2015년)	최소 5년마다 ??차례(2007년,??)
가장최신 추계기간	2018 ~ 2088년 (71년)	2015 ~ 2084년 (70년)	?? (70년)	?? (63년)

■ 국민연금 재정재계산 결과 추이(2003년 → 2008년 → 2013년 → 2018년)

· 적자전환 연도: 2036년 → 2036년 → 2044년 → 2042년

기금고갈 연도: 2047년 → 2060년 → 2060년 → 2057년

(단위: 조원)

	2003년 재계산				2008년 재계산				2013년 재계산				2018년 재계산			
	총 수입	총 지출	연금 수지	적립 기금	총 수입	총 지출	연금 수지	적립 기금	총 수입	총 지출	연금 수지	적립 기금	총 수입	총 지출	연금 수지	적립 기금
2010	29.7	4.2	25.5	160.4	50.9	10.3	40.5	325.3								
2015	50.1	11.1	39.0	328.7	75.7	17.6	58.1	575.1	69.6	18.4	51.1	514.1				
2020	74.7	19.1	55.6	571.8	109.9	31.8	78.1	924.0	109.1	33.9	75.2	847.2	84.7	29.2	55.6	780.6
2025	109.1	35.0	74.1	908.0	135.4	55.2	80.2	1,304.4	144.6	56.3	88.3	1,260.7	107.5	48.3	59.2	1,078.7
2030	135.2	64.9	70.3	1,256.2	176.1	86.3	89.8	1,738.9	186.9	90.0	97.0	1,732.4	132.9	73.5	59.4	1,378.5
2035	170.6	111.1	59.5	1,581.6	204.3	129.6	74.8	2,131.0	225.1	138.8	86.3	2,184.2	156.1	109.6	46.4	1,641.9
2040	186.0	181.2	4.9	1,715.4	240.8	198.7	42.2	2,413.6	258.4	213.8	44.7	2,494.5	174.9	163.7	11.1	1,776.3
2045	189.1	201.5	-12.4	1,703.0	262.1	280.8	-18.7	2,440.5	289.4	306.8	-17.4	2,541.4	183.7	227.2	-43.6	1,673.9
2050	191.2	289.2	-98.0	1,447.8	279.0	377.9	-98.9	2,110.2	309.8	414.1	-104.3	2,200.5	182.9	298.9	-116.0	1,244.3
2055	164.8	414.3	-249.6	526.5	265.0	476.0	-210.9	1,286.4	301.0	525.4	-224.4	1,334.5	162.5	377.1	-214.6	385.0
2060	201.8	895.0	-693.2		231.7	596.8	-365.1	-214.2	263.4	657.8	-394.4	-280.7	157.7	485.3	-327.6	
2065					266.9	725.9	-459.1		307.2	806.9	-499.8		180.9	607.8	-426.9	
2070	271.2	1,286.5	-1,015.3		308.7	843.1	-534.4		358.1	948.3	-590.2		208.6	713.1	-504.5	
2075					356.3	963.9	-607.6		414.6	1,089.6	-675.0		238.4	815.3	-576.9	
2080									477.9	1,263.7	-785.8		274.1	931.1	-657.1	
2085													313.1	1,045.1	-732.0	

■ 사학연금 재정재계산 결과 추이(2010년 → 2015년) ※2001년, 2006년은 외부전문가 연구용역보고서 수준

· 적자전환 연도: 2023년 → 2028년

기금고갈 연도: 2033년 → 2046년

(단위: 조원)

	2010년 재계산				2015년 재계산			
	총수입	총지출	연금수지	적립기금	총수입	총지출	연금수지	적립기금
2010	2.4	1.3	1.0	10.9				
2015	3.8	2.4	1.4	17.4	2.8	2.2	0.6	15.4
2020	5.2	4.3	0.9	23.3	4.3	3.3	1.1	20.7
2025	6.3	7.4	-1.1	21.7	5.4	4.9	0.4	24.3
2030	7.5	11.1	-3.6	9.0				
2035	9.1	15.4	-6.4		7.3	8.3	-1.0	20.5
2040	11.6	20.6	-8.9		8.3	10.1	-1.8	13.4
2045	14.4	26.4	-12.0		9.3	12.6	-3.2	0.5
2050	17.7	33.1	-15.4		10.7	15.7	-5.0	
2055	21.4	42.5	-21.2		12.0	19.4	-7.3	
2060	25.5	54.6	-29.1		13.4	24.0	-10.6	
2065	30.2	69.3	-39.1		15.0	29.6	-14.6	
2070	35.4	87.0	-51.7		16.8	35.9	-19.0	
2075	41.1	107.9	-66.8		18.9	42.6	-23.7	
2080	47.5	132.1	-84.6		21.3	49.7	-28.4	
2084					23.4	55.6	-32.2	

〈 참고 4 〉 재정재계산 관련 법령

- **국민연금법 제4조(국민연금 재정 계산 및 장기재정균형 유지)** ① 이 법에 따른 급여 수준과 연금보험료는 국민연금 재정이 장기적으로 균형을 유지할 수 있도록 조정(調整)되어야 한다. ② 보건복지부장관은 대통령령으로 정하는 바에 따라 5년마다 국민연금 재정 수지를 계산하고, 국민연금의 재정 전망과 연금보험료의 조정 및 국민연금 기금의 운용 계획 등이 포함된 국민연금 운영 전반에 관한 계획을 수립하여 국무회의의 심의를 거쳐 대통령의 승인을 받아야 하며, 승인받은 계획을 국회에 제출하고 대통령령으로 정하는 바에 따라 공시하여야 한다. ③ 이 법에 따른 연금보험료, 급여액, 급여의 수급 요건 등은 국민연금의 장기재정 균형 유지, 인구구조의 변화, 국민의 생활수준, 임금, 물가, 그 밖에 경제사정에 뚜렷한 변동이 생기면 그 사정에 맞게 조정되어야 한다.

국민연금법 시행령 제11조(국민연금의 재정계산 등) ① 보건복지부장관은 법 제4조제2항에 따라 매 5년이 되는 해의 3월 31일까지 법 제101조에 따른 국민연금기금(이하 "기금"이라 한다)의 재정계산을 하고, 국민연금 재정 전망 및 연금보험료 조정 등을 포함한 국민연금 운영 전반에 관한 계획을 수립하여 국민연금심의위원회의 심의를 거쳐 해당 연도 9월 말일까지 대통령의 승인을 받아 해당 연도 10월 말일까지 국회에 제출하여야 한다. ② 보건복지부장관은 국민연금 재정 전망 등을 포함한 국민연금 운영 전반에 관한 계획을 「신문 등의 진흥에 관한 법률」 제9조제1항에 따라 전국을 보급지역으로 등록한 일반일간신문 1개 이상 및 경제 분야 특수일간신문 1개 이상에 각각 공시하여야 한다.

- **사립학교교직원 연금법 제43조(비용 부담의 원칙)** 급여나 그 밖에 이 법을 운용하기 위하여 필요한 비용은 그 비용의 예상액과 개인부담금, 국가부담금, 법인부담금, 재해보상부담금 및 그 예정운용수익금의 합계액이 장래에 균형이 유지되도록 하여야 한다. 이 경우 급여에 드는 비용은 적어도 5년마다 다시 계산하여야 한다.

- **공무원연금법** 제66조(비용부담의 원칙) ① 제28조에 따른 급여 중 퇴직급여, 퇴직유족급여 및 비공무상 장애급여에 드는 비용은 공무원과 국가 또는 지방자치단체가 부담한다. 이 경우 퇴직급여 및 퇴직유족급여에 드는 비용은 적어도 5년마다 다시 계산하여 재정적 균형이 유지되도록 하여야 한다.
- **군인연금법** 제36조(비용부담의 원칙) ① 제6조제1호부터 제4호까지 및 제7호부터 제10호까지의 규정에 따른 급여와 같은 조 제6호에 따른 급여(제26조제1항제1호에 해당하는 경우로 한정한다. 이하 이 항에서 같다)에 드는 비용은 군인과 국가가 부담한다. 이 경우 급여에 드는 비용은 적어도 5년마다 다시 계산하여 재정적 균형이 유지되도록 하여야 한다.

－ 4개 의료 및 노동관련 단기보험: 현행 5년 단위의 중장기 기금재정관리계획의 현실성을 높이고, 급여의 원활한 지급을 위해 마련된 법 규정을 준수해 연간 지급규모의 일정비율 이상을 준비금으로 적립해야 함

- **건강보험**: 2018년 준비금 0.33배 → 2023년 0.12배 < 법정 준비금 0.5배
- **장기요양보험**: 2018년 준비금 0.20배 → 2022년 고갈 < 법정 준비금 0.5배
- **고용안정·직업능력개발사업 계정**: 2018년 준비금 1.06배 → 2023년 1.1배 > 법정 준비금 1.0~1.5배
- **실업급여 계정**: 2018년 준비금 0.70배 → 금년 적자 1.3조원 < 법정 준비금 1.5~2.0배
- **산재보험**: 2018년 준비금 3.59배 → 2023년 3.93배 > 법정 준비금 1.0배

－ 현재 국가재정에서 제외되고 있는 건강보험과 장기요양보험은 공공기금으로 전환시켜 재정에 포함시킬 필요

- 재정개혁특별위원회의 ‘상반기 재정개혁 권고안’(2018년 7월)에도 국민건강보험기금 및 노인장기요양보험기금 설치 등 기금화를 위한 법제화를 2022년까지 추진하도록 권고

〈 참고 5 〉 준비금 적립 관련 법령

- **국민건강보험법 제38조(준비금)** ① 공단은 회계연도마다 결산상의 잉여금 중에서 그 연도의 보험급여에 든 비용의 100분의 5 이상에 상당하는 금액을 그 연도에 든 비용의 100분의 50에 이를 때까지 준비금으로 적립하여야 한다.
- **노인장기요양보험법 제51조(권한의 위임 등에 관한 준용)** 「국민건강보험법」 제32조 및 제38조는 이 법에 따른 이사장의 권한의 위임 및 준비금에 관하여 준용한다. 이 경우 "보험급여"는 "장기요양급여"로 본다.
- **고용보험법 제84조(기금의 적립)** ① 고용노동부장관은 대량 실업의 발생이나 그 밖의 고용상태 불안에 대비한 준비금으로 여유자금을 적립하여야 한다. ② 제1항에 따른 여유자금의 적정규모는 다음 각 호와 같다.
 1. 고용안정·직업능력개발 사업 계정의 연말 적립금: 해당 연도 지출액의 1배 이상 1.5배 미만
 2. 실업급여 계정의 연말 적립금: 해당 연도 지출액의 1.5배 이상 2배 미만
- **산업재해보상보험법 제99조(책임준비금의 적립)** ① 고용노동부장관은 보험급여에 충당하기 위하여 책임준비금을 적립하여야 한다. ② 고용노동부장관은 회계연도마다 책임준비금을 산정하여 적립금 보유액이 책임준비금의 금액을 초과하면 그 초과액을 장래의 보험급여 지급 재원으로 사용하고, 부족하면 그 부족액을 보험료 수입에서 적립하여야 한다. ③ 제1항에 따른 책임준비금의 산정 기준 및 적립에 필요한 사항은 대통령령으로 정한다.
산업재해보상보험법 시행령 제90조(책임준비금의 산정 기준 등) ① 고용노동부장관은 법 제99조제3항에 따라 매년 12월 31일을 기준으로 전년도 1월 1일부터 12월 31일까지 지급 결정한 보험급여의 총액을 다음 연도의 책임준비금으로 산정하여야 한다. ② 고용노동부장관은 제1항에 따라 산정된 책임준비금을 초과한 적립금 보유액이 있는 경우에는 장래의 보험급여 지급에 사용하기 위하여 적립하여야 한다. ③ 고용노동부장관은 징수한 보험료의 총액과 지급한 보험급여의 총액을 3년마다 분석하여 수입과 지출의 균형을 유지하도록 노력하여야 한다.

② 장기보험인 연금재정은 장기적 수지균형을, 단기보험은 가급적 매년 수지균형을 유지할 수 있도록 보험급여 증가에 대응한 재원마련과 더불어 중장기적으로 지출증가 속도를 국민이 부담할 수 있는 수준으로 억제할 필요

－ 사회보험료 각출 구조: 근로자·기업·정부가 사회보험료를 분담하고, 나머지 복지재원은 조세로 충당

(2014년 지출 144 · 재원 170조원)		근로자(53.4)	기업(44.8)	정부(71.8)	
사회 보험 (88.1)	국민연금 (13.8) *18.9 흑자	직장가입자	4.5%	4.5%	-
		지역가입자	9.0%	-	- (두리누리 사업)
		농어민가입자	4.5%	-	4.5%
	공무원연금(12.6)		8.5%	-	8.5% + 적자보전(2.6)
	사학연금(2.3)		8.5%	5.0%	3.5%
	군인연금(2.7)		7%	-	7% + 적자보전(1.4)
	건강보험 (43.7) *5.8 흑자	직장가입자	3.12%	3.12%	-
		공무원	3.12%	-	3.12%
		교원	3.12%	1.872%	1.248%
		지역가입자	부과점수당 183.3원	-	(보험료 지원)
	장기요양 보험(2.8)		건강보험료의 7.38%		
	고용보험 (6.3)	실업급여	0.65%	0.65%	- (두리누리 사업)
고용안정 등		-	근로자수에 따라 0.25~0.85%	-	
산재보험(4.0)		-	업종에 따라 0.85~28.25%	-	
공공부조, 사회서비스 (55.8)		-	-	조세로 운용	

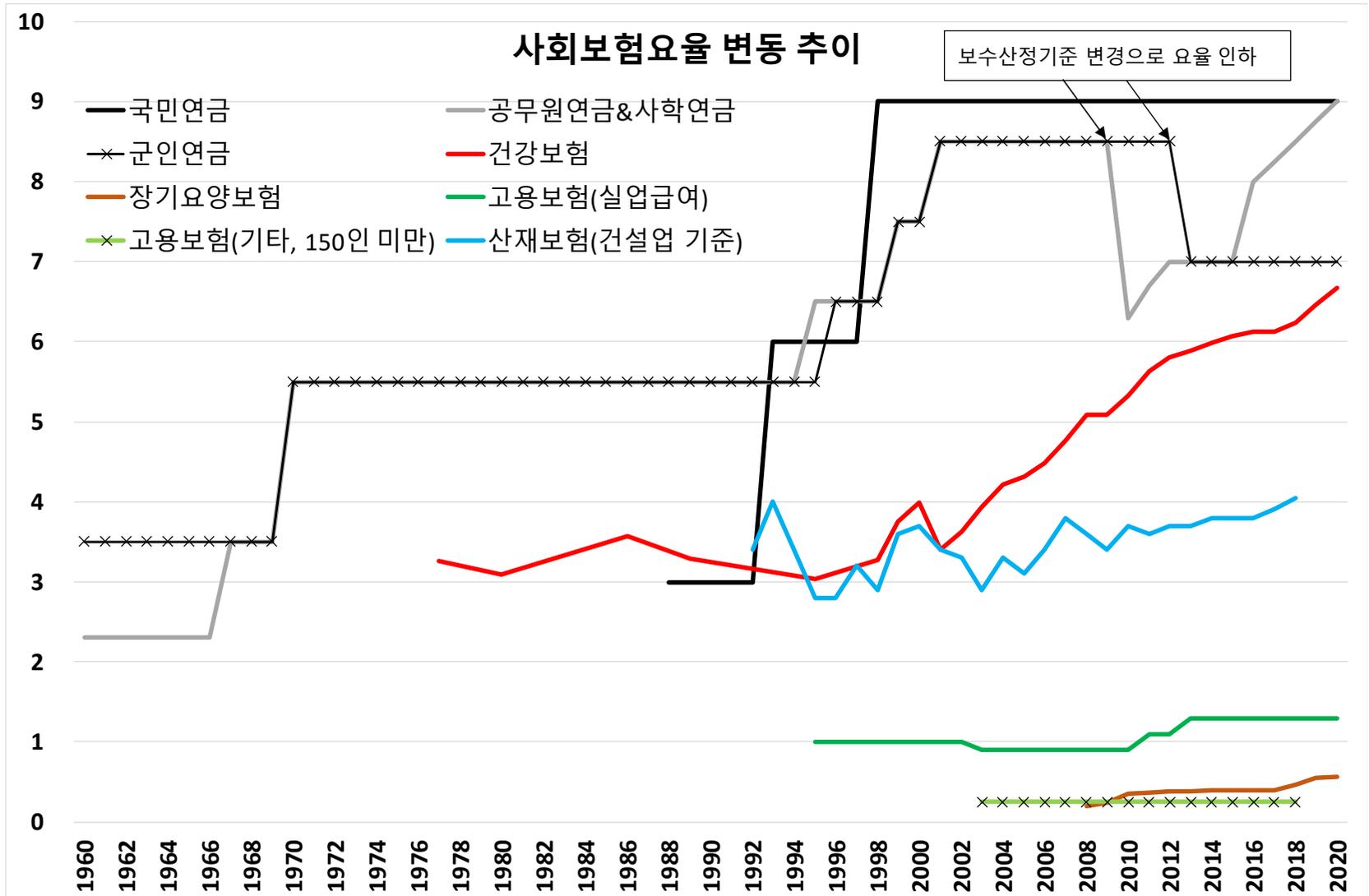
■ 사회보험료 부담 수준

최저임금 근로자의 사회보험료 부담 수준

(단위 :원)

		2019년		2020년		증감 (B-A)
		금액(A)	요율	금액(B)	요율	
급여액	최저 시급	8,350		8,590		240
	최저 주급	400,800		412,320		11,520
	최저 월급	1,745,150		1,795,310		50,160
	최저 연봉	20,941,800		21,543,720		601,920
공제액	국민연금	78,532	4.50%	80,789	4.50%	2,257
	건강보험	56,368	3.23%	059,874	3.34%	3,505
	장기요양보험	4,797	0.27%	5,095	0.28%	298
	고용보험	11,343	0.65%	11,670	0.65%	326
	산재보험	0	0.00%	0	0.00%	0
	근로소득세	13,880	간이세액표	14,910	간이세액표	1,030
	지방소득세	1,388		1,491		103
	공제 합계	166,309		173,828		7,520
실수령액		1,578,841		1,621,482		42,640

－ 보험요율 인상 가능성: 장기보험인 공적연금은 부담수준은 높지만 보험요율의 인상은 매우 간헐적인데 반면, 단기보험은 상대적으로 보험요율 인상이 용이



- 공적연금 중 정부가 직접 고용하여 연금지급의 법적 의무가 있는 공무원연금과 군인연금의 총당부채 문제
 - 연금총당부채는 결산일 기준(2018년 말) 재직자.연금수급자에게 미래 장기에 걸쳐 지급할 연금액을 추정하여 현재가치로 환산(국채수익률 최근 10년 평균을 적용)한 금액
 - 그러나 연금총당부채는 미래의 연금수입은 고려하지 않고, 연금지출액만을 추정한 금액
 - 2018회계연도 결산결과 재무제표상 부채는 1,682.7조 원으로 전년대비 126.9조원(8.2%) 증가
 - 재무제표상 부채는 연금총당부채 등 발생주의 회계에 따른 비확정 부채(1,127.9조 원)를 포함 **연금총당부채(939.9)**, 퇴직수당총당부채 등 기타총당부채(58.6), 주택도시기금 청약저축(68.2) 등
 - 연금총당부채의 증가(94.1조 원) = 할인율 인하 등으로 인한 재무적요인 (79.9조 원, 84.9%)
재직자의 근무기간 증가 등 실질적요인(14.2조 원, 15.1%)

2018회계연도 재무제표상 부채 증감 요인 (단위: 조 원)

	2017년(A)	2018년(B)	증감(B-A)
부채 총계(1+2)	1,555.8	1,682.7	126.9
1. 확정부채(①+②)	533.1	554.8	21.7
① 국가채무	627.4	651.8	24.4
a. 국채	623.3	648.4	25.0
b. 차입금	3.8	3.2	-0.6
c. 국고채무부담행위	0.2	0.2	0.0
② 국가채무와의 차이조정	-94.3	-97.0	-2.7
a. 포괄범위 차이	20.9	19.3	-1.6
b. 인식범위 차이	-115.2	-116.3	-1.1
2. 비확정부채(③+④)	1,022.7	1,127.9	105.2
③ 연금총당부채	845.8	939.9	94.1
④ 기타 비확정부채	176.9	188.0	11.1