사회보장세에 대한 고찰[1)]



안종석
한국조세재정연구원
명예선임연구위원
(jsan@kipf.re.kr)

Ⅰ. 서론

사회복지 지출이 빠른 속도로 증가하면서 사회보장제도의 지속가능성이 우려된다. 특히 국민연금과 건강보험 재정에 대한 우려가 크다. 국민연금은 보험 가입자가 납부한 금액보다 연금을 많이 받게 설계되어 있다. 국민의 평균수명이 높아지면서 연금 수령액과 납부한 기여금의 격차는 더 커질 것으로 예상된다. 건강보험은 수지 격차를 고려하여 매년 기여율을 조정한다. 그러나 보장성을 강화하는 방향의 제도 개편과 인구 고령화로 인해 건강보험 지출이 매우 빠른 속도로 증가할 것으로 전망되어 연도별 보험료 요율 조정을 통해 필요한 재원을 모두 조달할 수 있을지 우려된다. 이와 관련하여 국민연금과 건강보험 재원의 일부를 세금으로 보완하는 것이 타당한지, 타당하다면 어떤 방식으로 하는 것이 바람직한지 검토해 볼 필요가 있다.

사회보험 외에 사회부조 방식으로 제공되는 복지제도에서도 재원 확충은 중요한 관심사이다. 국민기초생활보장제도, 기초노령연금 등 사회복지제도가 도입되어 시행되고 있으며, 지원대상과 지원규모가 확대되는 경향을 보인다. 저성장, 고령화 추세와 제도의 확대에 대한 사회적 요구 등으로 인하여 사회부조 방식의 사회보장 지출도 빠른 속도로 증가할 것으로 예상된다. 이러한 사회복지제도는 정부 일반재원으로 지출하고 있는데, 지출이 계속 증가한다면 사회복지를 목적으로 하는 목적세를 도입하여 재원을 마련하는 방법도 고려해 봄직하다. 조세저항으로 인하여 세부담을 빠르게 증가시키지 못하는 상황에서 납세자를 설득시키려면 재원의 용도를 지정하는 것이 유리할 수 있기 때문이다.

이러한 점들을 고려하여, 본고에서는 사회보장 목적의 목적세인 사회보장세 도입에 대해 살펴본다. 한국에서 사회보장세 도입의 필요성, 도입방안 등에 대한 연구는 많지 않다. 연구내용은 대체로 복지재정의 지속가능성에 대한 우려와 함께

1) 본고는 안종석·전병목(2020)의 주요 내용을 요약·정리한 것이다.

다양한 수단으로 재원을 조달할 필요성이 있다는 점을 강조하고, 그 다양한 수단 중의 하나로 사회보장세가 언급되는 수준이다.[2] 한편 일부 연구에서는 사회보장세를 언급하지 않고 국고지원의 확대를 강조하기도 하였다.[3] 국외 연구들은 대체로 사회보장제도의 재원을 일반재정 재원으로 할 것인지, 특정 목적을 지정한 목적세로 할 것인지에 초점을 맞추고 있다.[4] 사회보장세는 목적세에 해당하며, 전 국민 의무가입 사회보험료 또한 전 국민이 납부의무를 가지며 특정 사회보험으로 용도를 지정한 것이므로 목적세로 본다. 그런데 사회보험료는 세금과 유사한 성격도 있고, 다른 점도 있다. 이러한 차이를 고려하여 새로운 유형의 목적세인 사회보장세를 도입할 필요가 있는지, 있다면 어떤 방식으로 하는 것이 적절한지 살펴보는 것이 본고의 목적이다.

좀 더 구체적으로 본 연구의 질문을 정리하면 다음과 같다. 첫째, 사회보장세의 개념 문제이다. 일반적인 개념에 따르면 사회보장세는 사회보장 재원 조달을 목적으로 하는 목적세를 의미하며, 사회보험료도 보험료 징수 목적의 목적세와 유사하다. 그런데 한국에서는 어떤 형태로 사회보장세를 도입하는 것이 가능한지, 현행 사회보험료와는 어떤 차이가 있을 것인지 검토할 필요가 있다.

둘째, 사회보장세의 포괄범위이다. 사회보장제도는 크게 사회부조와 사회보험으로 구분된다. 사회보장세를 도입한다면 사회부조 재원 조달을 목적으로 할 것인지, 사회보험 재정지원 확대를 목적으로 할 것인지, 사회보험료를 대체하기 위한 목적으로 할 것인지, 이러한 목적들을 결합한 어떤 형태로 할 것인지가 중요한 이슈가 된다.

셋째, 사회보장세 재원의 문제이다. 사회보험료는 주로 근로소득에 부과된다. 자영업자의 경우 종합소득이 부과대상이 되기도 하지만 근로소득이 핵심적인 재원이다. 정부의 사회부조 및 사회보험 지원 재원은 정부 일반재원이므로 보통세 전체가 재원이 된다. 이 양극단의 사이에서 어떤 세목을 사회보장세 과세대상으로 할 것인지에 대해서도 살펴볼 필요가 있다.

마지막으로, 사회보장세 도입시기 또는 도입에 필요한 전제조건이다. 현재까지의 연구나 정책적 논의는 '한국에서도 사회보장세를 도입할 필요가 있을 것이다'라는 다소 막연한 전망 또는 예상에서 크게 벗어나지 않은 상황이다. 본 연구에서는 한 걸음 더 나아가 어떤 상황에서 사회보장세 도입이 필요할 것인지에 대해 좀 더 구체적으로 논의한다.

본고에서는 새로운 유형의 목적세인 사회보장세의 도입 필요성과 적절한 도입방식에 대해 살펴본다.

2) 신기철(2015); 최성은(2011) 참조
3) 이호용·문용필(2017); 정창률·문용필(2017) 참조
4) Evans(2000); Wagstaff(2009) 참조

2018년 잠정치 기준으로 공공사회지출은 206조원 규모이며, 공공사회지출 중에서 사회보험 지출이 차지하는 비중은 61.7%로 상당히 높은 수준이다.

Ⅱ. 사회복지 재정 현황과 문제점

1. 공공사회지출 규모 및 구성

<표 1>에서는 한국의 공공사회지출 규모와 구성을 정리하였다. 2018년 잠정치 기준으로 공공사회지출은 206조원 규모이다. OECD 자료에 의하면, 2017년 국민부담률 26.9%의 39.5%인 10.9%가 공공사회지출이다.[5] 공공사회지출 중에서 사회보험 지출이 차지하는 비중은 61.7%로 상당히 높은 수준이다. 정부가 부담하는 부분은 37.5%인데, 그중 25.9% 포인트는 중앙정부가 부담하고 11.6% 포인트는 지방자치단체가 부담한다.

<표 1> 한국의 공공사회지출 구성

(단위: 십억원, %)

연도	공공 사회복지지출 (A=a+b+c)	정부일반지출(a)			사회보험 (b)	공기업 (c)
			중앙정부	지방자치단체[1), 2), 3)]		
2014	143,642	54,656	38,699	15,956	88,217	770
2015	159,738	62,568	45,681	16,888	96,343	826
2017	185,645	70,697	49,106	21,591	113,982	965
2018[p]	205,722	77,123	53,211	23,912	126,934	1,665
구성비	100.0	37.5	25.9	11.6	61.7	0.8
(2017~2018) 증감률	10.8	9.1	8.4	10.7	11.4	72.5

주: 1. p: preliminary(잠정)
1) 광역자치단체와 기초자치단체의 사회분야 국고사업에 대한 매칭펀드(보건복지부, 여성가족부, 기획재정부, 교육부, 농림축산식품부, 고용노동부, 해양수산부, 문화관광부와 법무부 포함)와 자체사업비(광역자치단체는 2012년부터) 포함
2) 국고보조사업의 지방비 매칭 16조 6,660억원, 광역 및 기초자치단체의 자체사업비 3조 9,100억원 포함
3) 2018년 지방재정365를 통한 시도 보조사업 3,337십억원 반영
출처: 고경환 외(2016), p. 93 <표 4-7>; 고경환 외(2019), p. 116 <표 4-8>

<표 2>에는 한국의 사회보험 지출을 보험제도별로 구분하여 정리하였다. 건강보험이 약 63조 3천억원(2018년)으로 전체(약 126조 9천억원)의 49.9%를 차지하였다. 다음으로 공적연금이 약 43조 1천억원으로 34.0%, 고용보험 약 10조 5천억원(8.3%), 산재보험과 장기요양보험이 각각 약 5조원(4%)으로 구성되어 있다. 사회보험 지출 중 빠른 증가 추세를 보인 것은 고용보험과 노인장기요양보험이다. 고용보험은 실업

5) OECD, OECD.stat, https://stats.oecd.org, 검색일자: 2020. 6. 8.

<표 2> 한국의 사회보험 지출

(단위: 십억원, %)

구분	2014		2015		2017		2018p	
	금액	비중	금액	비중	금액	비중	금액	비중
공적연금	31,420	35.6	34,485	35.8	40,101	35.2	43,148	34.0
고용보험	6,315	7.2	7,135	7.4	8,382	7.4	10,474	8.3
산재보험	4,022	4.6	4,178	4.3	4,536	4.0	5,015	4.0
건강보험	43,737	49.6	47,422	49.2	56,949	50.0	63,292	49.9
장기요양보험	2,723	3.1	3,123	3.2	4,014	3.5	5,005	3.9
합계	88,217	100.0	96,343	100.0	113,982	100.0	126,934	100.0

주: p: preliminary(잠정)

출처: 고경환 외(2016) p.95 <표 4-10>; 고경환 외(2019) p.118 <표 4-11>을 바탕으로 저자 작성

<표 3> 한국의 공적연금 지출규모

(단위: 십억원, %)

연금 구분	2014	2015	2017	2018p		증감률 (2017~2018)
				금액	구성비	
국민연금	13,780	15,184	19,084	20,753	48.1	8.7
공무원연금	12,590	13,726	14,953	15,818	36.7	5.8
사학연금	2,315	2,665	2,954	3,308	7.7	12.0
군인연금	2,692	2,869	3,066	3,220	7.5	5.0
별정우체국연금	43	42	45	49	0.1	9.5
계	31,420	34,485	40,101	43,148	100.0	7.6

주: p: preliminary(잠정)

출처: 국민연금공단, 『국민연금통계연보』(2015; 2018); 공무원연금공단, 『공무원연금통계연보』(2015; 2018); 사학연금공단, 『사학연금통계연보』(2015; 2018); 국방부, 『군인연금통계연보』(2015; 2018); 별정우체국관리단 내부자료(2015; 2018); 고경환 외(2016), p. 90 <표 4-3>; 고경환 외(2019), p. 114 <표 4-4>에서 재인용

한국의 사회보험 지출 중 빠른 증가 추세를 보인 것은 고용보험과 노인장기요양보험이며, 규모 면에서는 건강보험과 공적연금의 증가규모가 커 추가적 재원조달의 부담이 높아지고 있다.

률 증가와 가입자 확대 등으로 인해 비교적 빠른 증가 추세를 보였다. 노인장기요양보험도 고령화의 진전에 따라 빠르게 지출이 증가하고 있는 분야이다. 규모 면에서는 건강보험과 공적연금의 증가규모가 커 추가적 재원조달의 부담이 높아지고 있다.

<표 3>에는 공적연금의 지출구조를 정리하였다. 사회보장세 논의와 가장 밀접한 관련이 있는 것은 국민연금인데, 지출규모는 2018년 기준 약 20조 8천억원으로 전체 공적연금 지출(약 43조 1천억원)의 절반에 가까운 48.1%를 차지하였다. 국민연금은 아직 제도가 성숙한 단계에 도달하지 않아 본격적인 연금급여 지출이 발생하지 않는 상태이지만, 새로운 기여에 따른 미래 급여지급 부담이 누적되고 있으므로 제도개혁의 필요성이 상당히 크다.

건강보험과 장기요양보험의 2018년 잠정 기준 지출규모는 각각 약 63조원과 약 5조원으로, 향후 고령화 등으로 인해 지출이 크게 증가할 것으로 예상된다.

<표 4> 한국의 건강보험과 장기요양보험 지출규모

(단위: 십억원, %)

보험구분	프로그램	2017	2018p	증감률
건강보험	입원, 외래, 의약품, 건강검진 등	56,949	63,292	11.1
장기요양보험	방문요양, 방문목욕, 주야간보호, 단기보호, 복지용구, 노인요양시설, 노인공동생활가정 등	4,014	5,005	24.7

주: p: preliminary(잠정)

출처: 국민건강보험공단, 『건강보험통계연보』, 각 연도; 국민건강보험공단, 『장기요양보험통계연보』, 각 연도; 정형선 외, 『2017년 국민보건계정』, 2019; 고경환 외(2019), p. 115의 <표 4-6>을 재인용

사회보장세 논의와 직접적으로 연관될 수 있는 또 다른 분야는 건강보험과 장기요양보험이다. 이 두 보험의 경우, 기본적으로 연도별 지출을 연도별 수입으로 조달하는 부과방식으로 운영하고 있어 수입구조 변경이 적립방식에 비해 단순하다. 2018년 잠정 기준 지출규모는 각각 약 63조원과 약 5조원인데, 향후 고령화 등으로 인해 지출이 크게 증가할 것으로 예상된다. 그러므로 현재와 같은 노동소득 중심의 부과체계에서는 부담 수준에 따라 고용시장 왜곡이 가중될 수 있으므로, 고용시장 왜곡효과를 축소하기 위한 개선의 필요성이 제기될 수 있다.

2. 사회복지 재정의 문제점

가. 사회복지 지출 증가와 재정의 지속가능성

사회복지제도 자체에 대해서 다양한 문제점이 있을 수 있겠지만, 재정의 관점에서는 사회복지 지출의 빠른 증가와 재정의 지속가능성이 가장 중요한 문제일 것으로 판단된다. 한국의 사회복지 지출 증가세를 다른 국가들과 비교해 보면, 1990년에 한국의 사회복지 지출은 GDP의 2.7%로 OECD 회원국 중 가장 낮은 수준이었다. 한편, OECD 국가 평균치는 16.7%였다. 그런데 2018년에는 한국의 사회복지 지출이 GDP의 11.1%로 4.1배가 되었고, 증가폭은 8.4%p였다. OECD 국가 평균치는 20.1%로 증가율은 20.4%, 증가폭은 3.4%p였다. 1990년에는 한국이 OECD 평균치의 16%였는데, 2018년에는 55% 수준이 되었다.[6)]

앞으로 사회복지 지출은 더욱 빠른 속도로 증가할 것으로 예상된다. 사회부조 방식으로 운영되고 있는 취약계층 지원의 경우 고령화·저성장으로 지원대상이 확대될 것으로 예상되며, 지원규모의 증대와 지원대상의 확대 등 사회복지 확대에

6) OECD, OECD Social Expenditure database, www.oecd.org/social/expenditure.htm, 검색일자: 2020. 6. 22.

대한 사회적 요구도 큰 편이다.

사회보험제도에 대해서도 재정의 지속가능성에 대한 우려가 크다. 장기보험인 국민연금은 구조적인 재정불균형 상태에서 이의 개선이 쉽지 않은 실정이다. 구조적인 재정불균형이란 가입자의 근로기간 중 기여금 총액이 은퇴 이후 지급받게 될 것으로 예상되는 연금급여 총액보다 많다는 연금제도 구조의 문제에 따른 것이다. 즉 연금제도가 수입보다 많은 지출을 약속하는 형태로 설계되어 있다. 제4차 국민연금 재정계산 결과(2018년)에 따르면 구조적 재정불균형으로 인해 국민연금 재정수지는 2042년에 적자로 전환될 것으로 전망된다. 재정수지 적자 전환 이후 지속적으로 적자규모가 확대되어 GDP 대비 42.7%(2042년) 수준이었던 적립기금도 2057년에는 고갈될 것으로 전망된다. 이러한 적자 확대 추세는 적립기금 고갈 이후에도 지속되어 2080년에는 연간 수지 적자가 GDP 대비 6.6%에 달할 것으로 전망된다.

공적연금의 경우, 제도개혁의 효과가 개혁 이후 충분한 시간이 흘러야 나타난다는 점과 함께 미래에 큰 재정수지 적자가 예상된다는 점에서 기존의 연금기여금 외의 재정확보 수단에 대한 검토가 필요할 수 있다. 국민연금의 경우, 적립기금 고갈 이후 부과방식으로 전환할 경우 필요한 기여율이 26.8%(2060년), 29.2%(2065년), 29.7%(2070년)까지 증가해야 하는데, 이는 소득세와 다른 사회보장부담 등을 감안할 때 매우 높은 수준이라고 할 수 있다.[7] 만약 구조적인 수지 불균형 문제를 개선하는 노력과 함께 장기적으로 높아질 기여금 요율을 적절한 수준 이하로 통제해야 한다면, 기여금 요율의 통제 과정에서 필요한 추가적인 재정은 상대적으로 효율적인 과세대상을 목표로 한 사회보장세를 통해 조달하는 방안도 생각해 볼 수 있을 것이다.

부과방식 사회보험의 경우에도 중장기적으로 재정수지 악화가 예상된다. 특히 건강보험과 장기요양보험은 고령화의 영향을 크게 받아 재정 악화가 예상된다. 이 문제를 개선하기 위하여 지출 구조조정과 함께 적절한 세입 확보방안을 모색할 필요가 있다. 그런데 보험료율을 빠르게 상승시킬 경우 사회보험 부과대상인 노동활동에 부정적인 영향을 미칠 수 있다. 단기적으로는 부과방식의 단기사회보험이, 장기적으로는 연금보험이 노동활동에 대한 기여금 부담을 크게 높이는 요인으로 작용할 것이기 때문이다. 이러한 문제점을 완화하기 위한 수단으로 과세대상을 다양하게 설정할 수 있는 사회보장세가 제안되기도 한다.

재정의 관점에서는 사회복지 지출의 빠른 증가와 재정의 지속가능성이 가장 중요한 문제일 것으로 판단된다.

7) 국민연금재정추계위원회·제도발전위원회·기금운용발전위원회(2018)

제4차 국민연금 재정계산 결과(2018)에 따르면 구조적 재정불균형으로 인해 국민연금 재정수지는 2042년에 적자로 전환되고, 적립기금도 2057년에는 고갈될 것으로 전망된다.

<표 5> 국민연금 장기재정 전망 - GDP 대비 비율

(단위: 십억원, %)

연도	적립기금	수입			지출		수지차	GDP
		총수입	보험료 수입	투자 수익	총지출	연금 급여		
2018	37.2	4.1	2.4	1.6	1.3	1.3	2.8	1,806,963
2020	39.3	4.3	2.4	1.8	1.5	1.4	2.8	1,984,946
2030	47.1	4.5	2.4	2.1	2.5	2.5	2.0	2,924,580
2040	45.2	4.5	2.4	2.0	4.2	4.1	0.3	3,928,053
2042	42.7	4.3	2.4	1.9	4.5	4.5	−0.2	4,146,578
2050	24.4	3.6	2.5	1.1	5.9	5.8	−2.3	5,096,405
2060	–	2.4	2.4	–	7.5	7.5	−5.1	6,454,771
2070	–	2.6	2.6	–	9.0	8.9	−6.3	7,966,870
2080	–	2.8	2.8	–	9.4	9.4	−6.6	9,909,947

출처: 국민연금재정추계위원회(2018), p. 14.

<표 6> 건강보험과 장기요양보험 재정전망

(단위: 조원, %)

구분	2019	2020	2021	2022	2023	2024	2025	2026	2027	2028	평균 증가율
건강보험											
수입	67.8	74.3	81.3	87.7	94.1	102.4	111.1	119	124.9	131	7.6
지출	71.9	78.1	84.6	91.8	98.7	106.1	114.1	122.6	131.8	141.7	7.8
재정수지	−4.1	−3.7	−3.3	−4.2	−4.6	−3.8	−3.0	−3.7	−6.9	−10.7	–
적립금	16.5	12.8	9.5	5.3	0.7	−3.1	–	–	–	–	–
장기요양보험											
수입	7.5	9.6	10.7	11.6	12.6	13.8	15.1	16.3	17.4	18.5	10.6
지출	8.3	9.6	11	12.8	14.6	16.4	18.4	20.4	23	25.4	13.3
재정수지	−0.8	0	−0.4	−1.1	−2.0	−2.6	−3.3	−4.1	−5.6	−6.9	–
적립금	0.6	0.6	0.2	−0.9	–	–	–	–	–	–	–

주: 건강보험요율은 2021~2022년 매년 3.49%, 2023~2028년 매년 3.2% 인상 및 상한 8%를 가정
장기요양보험요율은 2019년 8.51%, 2020~2028년 10.25% 적용

출처: 국회예산정책처(2019), p. 14.

나. 사회보험 포괄범위의 제한

사회보험은 우리나라 공공 사회복지지출의 60% 이상을 담당하고 있다. 국민들이 경제·사회생활 가운데 직면하는 다양한 위험을 정부가 가입을 강제하는 사회보험의 형태로 대응하고 있기 때문이다. 특히 사회보험은 개별 위험에 대해 가입과 수혜자격을 직접적으로 연계함으로써 재원조달에 대한 가입자들의 순응성을 높일 수 있어 크게 확대되었다. 그러나 이러한 장점에도 불구하고 사회보험제도는 여러 가지 문제점을 가지고 있는데, 그중 하나가 사회보험의 포괄범위가 제한적이라는 점이다.

한국은 노동시장 특성상 자영업종사자가 많아 소득파악에 어려움이 있다. 이러한 특성은 직접적으로는 사회보험제도의 포괄범위를 제한하여 제도의 유효성을 낮추고, 간접적으로는 사회보험의 재원조달 능력을 낮추는 요인이 된다. 고용보험, 국민연금 등의 낮은 포괄성이 대표적 사례다. 고용보험의 경우, 근로자-고용주 관계에 기반하여 실업 시 구직활동 기간 동안 일정 소득을 보장해주는 사회보험이다. 그러나 근로자-고용주 관계에 있지 않은 자영업자의 숫자가 561만명(2019년)에 이르고, 동시에 일용직 등 고용관계 및 소득파악에 어려움이 있는 저소득 근로자 계층이 상당하다.[8] 이러한 여건으로 인해 고용보험(실업급여)의 포괄범위가 2019년 기준 49.1%에 그치고 있다. 즉 정책 대상인 경제활동인구 2,821만명 중 고용보험 가입자는 1,386만명에 그치고 있다. 이러한 한계를 극복하기 위한 적극적 노력이 필요하다.[9]

국민연금 역시 명확한 고용관계 또는 종합소득신고를 통해 소득이 파악되는 계층을 제외한 영세 자영업자, 일용직 저소득자 등 납부예외자가 많아 포괄성이 낮다. 실제 2019년 말 기준 국민연금 지역가입자는 723만명에 달하나 그중 328만명은 납부예외자이다. 납부예외자의 경우, 당연가입 대상임에도 불구하고 소득이 없음을 신고하여 보험료 납부의 예외를 인정받은 가입자이다. 납부예외자는 실질적으로 연금수급 자격을 결정하는 보험료 납부기간을 인정받지 못하므로 가입자라고 하기에는 한계가 있다. 국민연금제도는 경제활동인구의 64.2%인 1,811만 3천명만 실제적으로 포괄하고 있다. 모든 개인이 직면하게 되는 노령(또는 은퇴) 위험에서의 보호를 위한 제도로서 국민연금의 포괄범위는 아쉬움이 있다.[10]

포괄범위 제약으로 인한 사회보험의 제한적 보험제공 현실은 그 범위 확대의

한국은 노동시장 특성상 자영업종사자가 많아 소득파악에 어려움이 있는데, 이는 사회보험제도의 포괄범위를 제한하여 제도 유효성을 낮추고, 또한 사회보험의 재원조달 능력을 낮추는 요인이 된다.

8) 통계청 국가통계포털, 「경제활동인구조사, 종사상지위별취업자」, http://kosis.kr/index/index.do, 검색일자: 2019. 9. 21.

9) 고용노동부(2020); 국민연금공단(2019); 통계청 국가통계포털, http://kosis.kr/index/index.do, 검색일자: 2020. 6. 10.

10) 포괄되지 않는 계층 중 공무원연금(116만명, 2018년), 사학연금(32만명, 2018년), 군인연금(18만명, 2018년) 가입자는 노령위험으로부터 소득보장을 받고 있다. 이들을 제외하면 국민연금의 포괄범위는 실질적으로 노후소득보장이 필요한 경제활동 인구의 68.2%이다. 국회예산정책처(2019) 참조

어떤 재원에 어떤 체계의 요율을 적용하여 재원을 조달하는지에 따라 세대내 및 세대간 재분배 효과가 달라지므로 사회보장세의 도입방법에 대한 논의에서 소득재분배 문제도 중요하게 고려하여야 할 것이다.

필요성이 있음을 시사한다. 그러나 현재 사회보험 포괄범위에서 벗어나 있는 개인들의 경우, 노동시장의 특성, 근로 유형 등에 따라 소득파악에 어려움이 있는 경우가 대부분이다. 따라서 이들에게 기여금을 납부하도록 하는 사회보험 확대는 어려움을 야기할 것이다. 한편 기여금을 납부하지 않는 형태로의 제도 확대는 재정균형을 훼손할 것이며, 기존의 근로자 계층과의 형평성 문제를 낳을 수 있다. 이러한 문제에 대한 대응방안으로 정부 일반재정의 지원 확대, 사회보장세 등 다양한 방안을 검토할 필요가 있다.

다. 사회보험의 재분배 기능

원칙적으로 사회보험은 위험에 대한 보장을 목적으로 하며, 소득재분배와는 직접적인 관련이 없다. 그러나 제도의 설계에 따라 재분배 기능을 수행하는 경우도 있다. 국민연금의 경우, 일생 동안 기여한 기여금 총액 대비 수급액 비율을 보면 저소득층이 고소득층보다 높다. 이는 국민연금제도 자체가 소득재분배 기능을 수행함을 시사한다. 건강보험의 경우 기여금은 소득에 비례하여 납부하고, 수급액은 기여금의 규모와 관계없이 결정되므로 기여금 측면에서 재분배 기능을 수행한다고 할 수 있다.

그런데, 보다 중요한 것은 세대간 재분배 문제이다. 국민연금은 개인별 기여금 총액보다 수급액 총액이 더 많아지도록 설계되었는데, 이는 후세대가 이전 세대의 연금을 일부 부담해야 함을 의미한다. 최장훈(2015)에 따르면 2022년 62세 남성 수급자로서 평균임금의 50%일 경우 수익비는 3.70에 달하였고 평균임금의 150%인 경우 2.06으로 나타났다. 즉 소득수준에 따라 정도의 차이는 있지만 모두 미래세대로부터 소득을 이전받는 것으로 나타났다. 여성 수급자의 경우 수익비가 각각 4.25, 2.36으로 나타났다.[11] 건강보험은 부과방식으로 운영되지만, 고령화로 인하여 의료서비스를 많이 받는 노년층의 비율이 높아지면 의료비를 부담하는 청장년층의 부담률이 높아지게 되므로 세대간 재분배가 발생한다.

수입구조의 측면에서 보면, 근로소득에 비례적인 요율을 적용하여 부과하므로 세대내 재분배 효과가 큰 편은 아니다. 그런데 세대간 재분배의 관점에서 보면, 동일한 재원을 소득세를 통해서만 조달하는 경우에, 그 부담은 경제활동인구에 집중된다. 만약 부가가치세나 재산세를 통해 재원을 조달하면 부담의 일부가 노년층으로 분산될 가능성이 있다. 사회보장 재원의 조달에서 직접적으로 재분배

11) 최장훈(2015), p. 639 Table 5. 7.

문제를 고려하여 재분배 기능을 강화하는 방향으로 재원을 조달하는 것이 바람직한지에 대해서는 이견의 여지가 있다. 그러나 어떤 재원에 어떤 체계의 요율을 적용하여 재원을 조달하는지에 따라 세대내 및 세대간 재분배 효과가 달라지므로 사회보장세의 도입방법에 대한 논의에서 소득재분배 문제도 중요하게 고려하여야 할 것이다.

미국의 경우 사회보장제도를 정부에서 직접 운영하기 때문에 '보험료' 대신 '사회보장세'라는 명칭이 사용되긴 하지만 다른 국가의 연금보험과 같은 성격의 재원이라고 할 수 있다.

Ⅲ. 복지재원 조달방식의 구분과 특징 비교

1. 주요국의 복지재원 조달방식

사회보장 재원의 한 쪽 끝은 정부에서 모든 재원을 부담하고, 기여금의 기여 또는 보험 가입 여부와 관계없이 정부가 정한 규정에 따라 연령, 필요성 등을 고려하여 혜택을 제공하는 것이다. 다른 쪽 끝은 보험의 방식으로 특정 혜택을 받기 위해 보험에 가입하고 기여금을 납부하여야 급여를 받을 수 있으며, 보험을 운영하는 기관은 수령한 보험료 수입으로 가입자에게 보험금을 지급하는 것이다. 대부분의 국가가 이 두 가지 방식을 모두 사용하고 있으며, 그 외에도 중간적인 성격의 재원조달 방식이 사용되기도 한다.

주요국의 복지재원 조달방식을 보면 국가별로 특이한 부분들이 나타난다. 미국의 경우 사회보장세(Social Security Tax)라는 부담이 있는데, 근로자의 경우에는 임금의 일정 비율을 근로자·고용주가 분담하고, 자영업자는 전체 부담액을 본인이 직접 부담한다. 근로자의 경우 급여가 과세 기준이 되며, 사업자는 소득이 기준이 된다. 미국에서는 사회보장제도를 정부(Social Security Administration: SSA)에서 직접 운영하기 때문에 '보험료' 대신 '세금'이라는 명칭이 사용되긴 하지만 다른 국가의 연금보험과 같은 성격의 재원이라고 할 수 있다. 연금소득자로부터 징수하는 세금의 일부가 사회보장기금(Social Security Trust Fund)에 지원되는 것 외에 정부의 노령연금에 대한 지원은 없다.

영국은 다양한 개별 사회보험을 별도로 운영하지 않고 국민보험(National Insurance)이라는 이름으로 통합하여 운영하고 있다. 국민보험 가입자는 4개의 계급(classes)으로 구분되는데, Class 1은 근로자로서 보험료는 근로자와 고용주가

영국은 다양한 개별 사회보험을 별도로 운영하지 않고 국민보험으로 통합 운영하고 있다. 프랑스의 일반사회기여금은 통합 징수이긴 하지만, 급여제도별·소득종류별로 각각의 부담률을 구분지어 규정한다.

분담한다. 근로자 보험료는 12%이고, 고용주는 급여의 13.8%를 납부한다. Class 1의 국민보험은 기초연금(Basic State Pension) 및 추가연금(Additional State Pension), 실업보험, 상해보험, 출산급여, 유족급여 등을 포괄한다. Class 2는 소득이 일정 수준(2020년 6,475파운드) 이상인 자영업자에게 적용되며, 2020년 기여금은 주당 3.05파운드이다. Class 3은 기여금 미납부 부분을 보충하기 위한 자발적 기여이다. 소득이 Class 2 기준에 미달하지만 직업이 있는 자가 자발적으로 기여할 수 있다. Class 4는 소득이 일정 수준(2020년 9,501파운드) 이상인 자영업자에게 적용된다. 2020년 기준으로 소득 9,501~5만파운드에 대해서는 9%, 5만파운드 초과분에 대해서는 2%의 기여율이 적용된다. Class 2, 3, 4의 경우에는 추가연금, 실업보험, 산재보험, 출산급여, 유족급여 등이 포함되지 않는다.[12)]

영국의 국민보험을 개별 보험료 납부방식과 비교하면, 근로자의 경우에는 근로소득을 기반으로 하고 자영업자의 경우에는 소득을 기반으로 한다는 점에서는 차이가 없으나, 개별 보험별로 보험료를 책정하지 않고 하나의 요율을 적용하여 종합적으로 보험료를 징수한다는 점에서 차이가 있다. 각 보험의 위험을 종합하여 하나의 요율을 적용하므로 세금과 유사한 성격이라고도 할 수 있다. 한편, 의료서비스는 보편적 서비스로 제공되는데, 자영업자의 경우에는 국민보험료 중 15.5%가 보편적 의료 서비스 비용으로 배분되며, 근로자의 경우에는 별도로 기여금을 납부한다. 근로자의 부담률은 근로소득의 2.05%가 기본이고, 소득이 일정 수준을 초과하면 초과분에 대해 1%를 추가로 납부한다. 고용주는 종업원 급여의 1.9%를 보편적 의료서비스 기여금으로 납부한다.

프랑스는 여러 가지 사회보험의 보험료 징수 기반이 되는 소득을 근로소득뿐만 아니라 재산소득, 퇴직소득 등으로 확대하여 일반사회기여금(CSG)을 징수한다. 일반사회기여금으로 징수하는 사회급여는 가족수당, 건강보험, 사회적 부채 상각, 실업보험, 노년연대, 연대 자율성 등으로 범위가 넓지만 연금보험은 포함되지 않는다. CSG의 부과대상 소득은 재산소득과 연금소득, 급여, 퇴직소득, 게임·도박 등 사행소득, 장애연금, 실업소득을 포괄한다. 통합 징수이긴 하지만, 급여제도별·소득종류별로 각각의 부담률을 구분지어 규정하므로 영국의 통합 징수방식과는 차이가 있다. 통합 징수보다는 오히려 개별 보험료의 부과대상 소득범위를 확대한 것이라고 할 수 있다. 다만, 사회보험의 부과 기반을 확대하여 노동소득에 집중되는 부담을 분산시킨다는 점에서 의미가 있으며, 소득별로 사회보험료 총부

12) 영국정부 국민보험 홈페이지, https://www.gov.uk/national-insurance, 검색일자: 2020. 10. 19.

<표 7> 사회복지 재원조달 방식의 구분

재원조달 방법	부과 기반	사례	납부 주체	주요 용도
정부	중앙, 지방정부의 보통세	스웨덴 의료급여, 한국의 기초노령연금 등	모든 납세자	취약계층 지원, 보편적 급여, 개별 보험 재정 지원
목적세	소득세, 부가가치세 등	일본의 소비세율 인상 재원	대상 세목 납세자	취약계층 지원, 보편적 급여, 개별 보험 지원
통합보험료 – 프랑스형	근로소득, 재산소득 등	프랑스의 일반사회기여금	피보험자	부과방식(PAYGO)의 급여, 건강보험 등
통합보험료 – 영국형	근로소득, 자영업자 소득	영국의 국민보험	피보험자, 고용주	부과방식(PAYGO)의 급여, 건강보험 등
개별 보험료	소득, 재산 등	한국의 건강보험(지역)	피보험자	건강보험 등
개별 보험료	근로소득, 자영업자 소득	미국의 사회보장세 등	피보험자, 고용주	적립형 연금 등

출처: Social Security Administration(2018a; 2018b; 2019)의 한국, 일본, 영국, 프랑스, 스웨덴, 미국 편을 참조하여 저자 작성

대부분의 국가에서는 사회복지 재원조달에 있어 취약계층 지원 목적의 연금급여나 의료급여 재원은 정부에서 부담하고, 적립형 연금의 재원은 개별 보험료 방식으로 조달한다.

담이 명확하게 드러난다는 특징도 있다.

소득이 아닌 다른 세원에 부과하는 사회복지 재원에 대한 사례는 찾아보기 어렵다. 가장 유사한 사례가 일본의 소비세율 인상이라고 할 수 있을 것이다. 일본은 2012년에 5%인 소비세율을 10%로 인상하고, 그에 따라 증가되는 세수입은 모두 고령화로 인해 증가되는 사회보장비로 사용하겠다는 계획을 발표하였다. 이러한 계획을 바탕으로 2014년에 8%, 2019년에 10%로 소비세율이 인상되었다. 일본의 소비세율 인상분은 사회보장 목적의 목적세와 같은 성격을 가진다고 할 수 있다. 이러한 방식은 사회복지라는 지출 용도를 지정함으로써 보편적 세금인 소비세의 세율 인상에 대한 저항을 이겨낸 사례가 될 수 있으며, 소득에 과중하게 집중되는 사회복지비 부담을 소비세로 분산시키는 효과도 있을 것으로 판단된다.

재원의 용도별로 보면, 대부분의 국가에서 취약계층 지원 목적의 연금급여나 의료급여 재원은 정부에서 부담한다. 그리고 보편적 의료를 제공하는 스웨덴의

한국에서 사회보장세 도입 시 그 개념에 대한 구체화된 논의는 없으나, 사회보장세의 가능한 대안을 포괄범위에 따라 정리해볼 수 있다. 먼저 포괄형 사회보장세는 여러 가지 사회보장제도를 포괄하여 기여금 또는 세금을 징수하는 개념이다.

경우에는 의료비용 전체를 정부가 부담한다. 한편 대부분의 국가에서 적립형 연금의 재원은 개별 보험료 방식으로 조달한다. 한국의 국민연금도 이에 해당한다. 정부가 재원의 일부를 지원할 수도 있으나 재원의 중심은 피보험자와 고용주가 납부하는 보험료이다.

일본의 소비세 인상분은 복합적 목적으로 사용되며, 프랑스의 일반사회기여금은 건강보험과 실업보험 등 부과방식(PAYGO)의 사회보험에 적용된다. 프랑스에서도 노령연금은 개별보험료 방식으로 운영한다. 영국의 연금은 가입기간에 따라 정액으로 지급받는 급여도 있고 가입기간 중 평균소득에 따라 차등적으로 지급받는 급여도 있지만, 재정은 당해 연도 지출을 당해 연도 수입으로 충당하는 부과방식을 적용한다. 기금이 있기는 하지만 유동성 확보 정도의 기능만 하는 수준이고, 부족한 재원은 정부가 보전한다.

2. 사회보장세의 개념

한국에서 사회보장세를 도입해야 한다고 할 때, 그 사회보장세의 개념에 대해서는 아직 구체화된 논의가 없다. 사회보장세를 언급한 연구들에서도 명확하게 어떤 방식으로 하는 것이 좋겠다는 점을 제시하지 않았다. 사회보험 재정의 지속가능성을 위해 재원이 더 필요한데, 보험료 인상에 어려움이 있을 것으로 보이므로 다른 세원에 대한 세금을 통해서 재원을 조달하는 방안을 모색해야 하며, 필요하다면 목적세 방식을 활용할 수도 있을 것이라고 지적하는 수준에서 크게 벗어나지 않고 있다. 최성은(2011)은 세목별로 세수입 확대 방안을 제시하였으며, 병렬적으로 사회보장 목적세를 신설하는 방안도 제시하였다. 다음에서는 한국에서 사회보장세를 도입할 때, 어떤 형태의 사회보장세가 가능할 것인지 그 대안들을 살펴본다.

한국에서 사회보장 재원으로 사회부조에 활용하는 일반재원이 있으며, 개별 사회보험별로 징수하는 보험료가 있다. 일반재원은 보통세가 재원이 된다. 사회보험료는 근로자의 경우 근로소득이, 자영업자의 경우에는 종합소득이 부과 기반이 된다. 예외적으로 건강보험의 경우에는 근로자 중에 근로소득 외의 소득이 일정 수준 이상인 경우에 근로소득 외 소득도 부과대상이 되며, 자영업자를 위주로 하는 지역가입자는 소득과 재산을 결합하여 부과 기반을 결정한다. 이 두 가지 재원

<표 8> 사회보장세의 유형

포괄범위	적용대상 사회보장제도	가능한 부과대상[1)]
포괄형	취약계층 지원(복합적)	소득, 소비
	취약계층 지원, 사회보험 지원	소득, 소비, 재산
	두 가지 이상의 사회보험 지원	근로소득, 소득, 소비, 재산
개별형	취약계층 지원 등(개별 제도)	소득, 소비
	공적연금	소득
	건강보험	소득, 소비, 재산

주: 1) 소득은 근로소득 외 재산소득, 사업소득 등을 포괄하는 종합소득을 의미함
출처: 저자 작성

개별형 사회보장세는 개별 사회보험의 재원을 조달하려는 목적의 사회보장세로, 특정 취약계층 지원 목적의 사회보장세, 사회보험 재원조달을 목적으로 하는 사회보장세가 해당된다.

조달 방식은 앞의 <표 7>에 나타난 주요국의 사회보장 재원조달 방법 중 가장 위에 있는 일반재원과 가장 아래 두 행에 정리된 개별 보험료 징수방법에 해당한다. 그러므로 한국에서 사회보장세를 도입한다면 <표 7>에 나타난 재원조달 방식 중 음영으로 표시한 부분이 검토대상이 될 것으로 판단된다. 이를 바탕으로 사회보장세의 가능한 대안을 표로 정리하면 <표 8>과 같다.

사회보장세는 포괄하는 사회보장제도의 범위에 따라 포괄형과 개별형으로 구분할 수 있다. 포괄형은 여러 가지 사회보장제도를 포괄하여 사회보장세라는 개념으로 기여금 또는 세금을 징수하는 것을 말한다. 영국의 국민보험이 이에 해당한다. 저소득층 지원을 위주로 하는 사회부조를 위한 재원조달이 이에 해당될 수 있다. 지금까지는 정부 일반재원에서 사회부조를 위한 재원을 배정하였으며, 다른 국가의 경우에도 마찬가지이다. 그러나 사회부조가 빠르게 증가하는 경우에는 목적세를 통해 사회부조 재원을 조달하는 방안을 검토할 수 있을 것이다. 이 목적세는 저소득층 등 취약계층 지원제도를 포괄하는 목적으로 활용되므로 포괄형 사회보장세라고 할 수 있다. 두 가지 이상의 사회보험에 대한 지원을 목적으로 하는 사회보장세도 포괄형으로 분류하였다.

개별형은 개별 사회보험의 재원을 조달하려는 목적의 사회보장세를 말한다. 특정한 취약계층 지원을 목적으로 하는 정부 일반재원을 대체하기 위한 사회보장

조세는 기여금과 달리 납부와 수급 간의 연계성이 약해 사회보험 중에서 적용대상이 제한적이고, 적용대상별 위험의 편차가 커서 보편적 사회보장제도로 전환하는 것이 적절하지 않다. 이에 본고에서는 고용보험과 산재보험은 사회보장세 대상에서 제외하고 공적연금과 건강보험만을 고려하였다.

세, 특정 사회보험의 기여금을 조세의 형태로 전환하거나 특정 사회보험에 대한 정부 지원을 목적으로 하는 사회보장세가 이에 해당된다. 기여금을 조세의 형태로 전환한다는 것은 근로소득 등에 부과하는 기여금을 소득, 소비 등 조세의 부과대상이 되는 과세표준에 조세와 같은 성격의 세율을 적용하여 부과금을 결정하는 것을 말한다. 조세는 기여금과 달리 납부와 수급 간의 연계성이 약하다. 그러므로 사회보험 중에서 적용대상이 제한적이고, 적용대상별 위험의 편차가 커서 보편적 사회보장제도로 전환하는 것이 적절하지 않다. 이런 관점에서 본고에서는 고용보험과 산재보험은 사회보장세 대상에서 제외하고 공적연금과 건강보험만을 고려하였다.

<표 8>의 오른쪽 열에는 사회보장세의 포괄범위에 따라 고려할 수 있는 재원에 대해 정리하였다. 여러 가지 특성을 고려하여 나온 적절한 재원의 개념은 아니고, 최소한의 부적절한 재원을 제외하고 가능한 재원을 열거한 것이다. 취약계층 지원의 경우에는 포괄형, 개별형 모두 소득과 소비를 가능한 재원으로 제시하였다. 용도별로 적절한 재원에 대해서는 뒤에서 자세하게 논의한다.

법인소득은 사회보장세 부과대상 재원에 포함하지 않았다. 사회보장제도는 개인의 위험에 대한 보장을 목적으로 하므로 개인에 대한 과세를 통해 재원을 조달하는 것이 바람직하다. 다른 국가의 경우에도 일반재원으로 지출을 하므로 부득이하게 법인세가 포함되는 경우를 제외하고는 법인세를 특정하여 사회보장 재원을 징수하는 사례는 없다. 법인이 부담하는 것은 급여의 일정 부분을 부과하는 것으로서 부과대상은 '급여'이며 '법인의 이익'이 아니다. 뒤에서 좀 더 자세하게 논의하겠지만, 법인의 이익에 대한 과세는 다른 세목에 비해 경제의 효율성에 미치는 부정적 영향이 크다. 또한 법인소득은 경기변동의 영향을 많이 받으므로, 사회보장세를 법인소득 과세에 의존하는 경우에 안정적인 재원 확보가 어려울 수 있다.

3. 사회보장 재원조달 방식의 특징 비교

가. 평가 요소

안종석·전병목(2020)에서는 몇 가지 관점에서 다양한 복지재원 조달방식의 특징을 살펴보았다.[13] 특징을 검토하는 평가요소를 보면 첫째, 재원 확대 또는 지출 증대의 용이성이다. 사회보장세의 도입 필요성에 대한 논의가 사회보장 재원의

13) 안종석·전병목(2020), 제Ⅴ장 제4절.

<표 9> 사회보장재원 조달 방식 평가 요소와 평가대상

구분	평가 요소	대상의 포괄성	부과대상 세원
1. 재원조달의 용이성	1.1 정치적 수용성	○	○
2. 조세정책 관점	2.1 재원의 충분성		○
	2.2 경제적 효율성		○
	2.3 세대내 재분배		○
	2.4 세대간 재분배		○
3. 재정운영의 관점	3.1 재정의 투명성, 책임성	○	
	3.2 재정의 효율성	○	

출처: 저자 작성

일반적으로 조세정책에 대해 논의할 때 세대간 재분배 문제를 중요하게 고려하지 않지만, 사회보장세와 관련해서는 세대간 재분배가 중요한 의미를 갖는다. 고령화가 진전되면서 사회보장제도가 세대간 재분배를 유발하기 때문이다.

확대 필요성에서 비롯된 것이므로 현행의 개별 보험료 방식보다 용이한 재원조달 방식을 찾아야 할 것이다. 또한 일반재원으로 지원하던 부분을 사회보장세를 통해 재원을 조달한다면 일반재원, 즉 보통세보다 용이한 재원조달 방식을 찾아야 할 것이다. 이 문제에 대해 가장 중점적으로 검토하는 것은 정치적 수용성이다. 일반재원 대신 목적세를 활용하는 가장 중요한 이유 중 하나가 정치적 수용성이 높기 때문이라는 점에 착안한 것이다.

둘째, 조세정책적 특징이다. 조세정책적 측면에서 고려하여야 할 요소는 재원의 충분성과 경제적 효율성, 재분배 효과이다. 재원의 충분성은 세목별 세수입을 고려하여 충분한 세수입을 확보할 수 있도록 부과대상 세목을 설정해야 함을 의미한다. 경제적 효율성은 조세가 경제의 효율성에 미치는 부정적 영향을 최소화해야 함을 의미한다. 재분배 효과는 세대내 재분배와 세대간 재분배로 구분할 수 있다. 세대내 재분배는 동일 세대내에서의 소득계층 간 재분배를 의미하며, 세대간 재분배는 연령계층 간 재분배를 의미한다. 일반적으로 조세정책에 대해 논의할 때 세대간 재분배 문제를 중요하게 고려하지 않지만, 사회보장세와 관련해서는 세대간 재분배가 중요한 의미를 갖는다. 고령화가 진전되면서 사회보장제도가 세대간 재분배를 유발하기 때문이다.

셋째, 재정운영 측면에서의 특징이다. 재정은 투명하게 운영되어야 하며, 책임성이 확보되어야 하고, 효율적으로 운영되어야 한다. 재정의 효율적 운영은 재정

재원조달의 용이성을 평가해 보면, 일반적으로 개별 보험료 방식이 가장 우월하며, 그다음이 목적세 방식, 일반재원의 순이다. 재원의 용도를 특정하면 납세자의 저항을 줄일 수 있기 때문이다.

이 낭비 없이 효과적으로 운영되어야 함을 의미한다.

이상의 평가요소를 정리하면 <표 9>와 같다. 표의 오른쪽에 있는 두 개의 열에는 사회보장재원 조달 방식에 따라 어떤 평가요소들이 적용되는지를 표시하였다. 재원조달의 용이성, 즉 재원 부담에 대한 정치적 수용성은 사회보장재원을 조달할 때 다양한 사회보장제도를 포괄하여 징수하는지 여부와 밀접한 관계가 있다. 특정 제도를 운영하기 위한 재원과 사회복지에 대해 포괄적으로 재원을 부담하는 자의 입장이 달라질 수 있기 때문이다. 또한 부과대상 세원에 따라 정치적 수용성이 달라질 수 있다. 세목에 따라 납세자의 저항 정도가 다르기 때문이다. 조세정책 관점에서의 평가는 몇 가지 제도를 포괄하여 징수하는지 여부보다는 어떤 세원에서 징수하는지에 초점을 맞춰 평가할 필요가 있다. 세목별로 충분성, 효율성, 재분배 효과가 달라지기 때문이다. 재정운영의 관점에서 평가는 몇 가지 또는 어떤 사회보장제도를 통합하여 포괄적으로 재원을 조달하는지에 따라 달라질 수 있다. 사회보장제도의 재정운영 평가는 어떤 세목에서 징수하는지와는 큰 관계가 없다.

나. 평가결과

안종석·전병목(2020)에서는 사회보장재원 조달방식을 앞의 <표 9>에 정리된 평가요소에 따라 평가하였는데, 그 평가결과를 복지재원 조달방식별로 종합하여 정리하면 <표 10>과 같다.[14)]

재원조달의 용이성을 평가해 보면, 일반적으로 개별 보험료 방식이 가장 우월하며, 그다음이 목적세 방식, 일반재원의 순이다. 재원의 용도를 특정하면 납세자의 저항을 줄일 수 있기 때문이다. 특히 보험료의 경우, 보험료의 납부가 급여 혜택과 직결되므로 저항이 가장 약하다. 일반재원은 그 사용에 대해 정부에 완전히 위임하는 것이므로 납세자 입장에서는 재원의 부담이 그다지 반갑지 않다. 그러므로 일반재원보다는 재원의 용도를 특정한 목적세가 납세자의 저항을 완화하는 데 유리하다.

세목별로 보면, 소득세가 비교적 용이한 편이며, 그다음이 부가가치세, 재산세의 순이다. 소득세는 소득이 발생하였을 때 그중 일부를 세금으로 납부하는 것이므로 비교적 납세자의 저항이 적다. 부가가치세는 소비에 대해 가격을 지불하면서 세금을 같이 납부하는 것으로 소득세보다는 저항이 클 수 있으나 재산세에

14) 안종석·전병목(2020) 제Ⅴ장 제4절

<표 10> 사회보장재원 조달방식 특징 종합

구분		대상의 포괄성	부과대상 세원
1. 재원조달의 용이성	1.1 정치적 수용성	① 개별보험료, ② 목적세, ③ 일반재원	① 소득세, ② 부가가치세, ③ 재산세
	(저소득층 지원)	① 일반재원, ② 목적세, ③ 개별보험료	① 보통세, ② 부가가치세
2. 조세정책 관점	2.1 재원의 충분성		① 소득세, ② 부가가치세, ③ 근로소득세, ④재산세
	2.2 경제적 효율성		① 재산세, ② 부가가치세, ③ 근로소득세, ④ 소득세
	2.3 세대내 재분배		① 소득세, ② 근로소득세, ③ 부가가치세
	2.4 세대간 재분배		① 재산세, ② 부가가치세
3. 재정운영의 관점	3.1 투명성, 책임성	① 개별보험료, ② 일반재원, ③ 목적세	
	3.2 효율성	① 개별보험료, ② 일반재원, ③ 목적세	

출처: 저자 작성

재원의 충분성 관점에서 보면, 사회보장세는 세수입이 충분히 많아야 한다.

비해서는 저항이 상당히 작다. 재산세는 소득, 소비 등 경제활동과 관계없이 납부하는 세금으로서 조세저항이 상당히 크다. 경우에 따라서는 재산은 있지만 소득이 세금을 납부할 만큼 충분히 많지 않은 경우도 있을 수 있다. OECD 국가의 세수입 구조를 살펴보면, 재산세 수입의 비중이 소득세 및 부가가치세에 비해 상당히 낮은데, 이는 재산세에 대한 조세저항이 매우 크다는 점을 시사한다. 법인세는 복지재원으로 적절하지 않다는 판단에 따라 표에 포함하지 않았다.

한편 저소득층 지원제도에 국한하여 보면, 개별 보험방식보다는 일반재원 방식이 우월하다. 저소득층 지원만을 목적으로 중·고소득층으로부터 충분한 재원을 조달하기가 용이하지 않을 것으로 보이기 때문이다. 목적세 방식은 양극단의 중간에 위치한다고 할 수 있다. 세목별로 보면, 중·고소득층이 주로 부담하는 소득세, 재산세보다는 부가가치세가 저소득층 지원만을 목적으로 하는 복지재원으로 적절할 것으로 판단된다. 부가가치세는 저소득층도 어느 정도의 세금을 부담한다. 다만 부가가치세 수입으로 저소득층을 지원하는 경우에는 그로 인한 저소득

경제적 효율성 관점에서 보면, 조세가 경제활동에 영향을 거의 주지 않는 세목은 한계효율비용이 상당히 작을 것이며 영향을 많이 주는 세목은 한계효율비용이 클 것이다. 그러므로 재산세의 한계효율비용이 가장 작고 법인세의 한계효율비용이 가장 클 것으로 예측할 수 있다.

층의 세금 증가분을 상쇄하기 위해 지원규모를 확대해야 할 필요가 있다는 점을 인식할 필요가 있다.

재원의 충분성 관점에서 보면, 사회보장세는 세수입이 충분히 많아야 한다. 사회보장세의 대상이 되는 사회보장제도는 크게 취약계층에 대한 소득지원, 국민연금, 건강보험으로 구분할 수 있다. 이 중 취약계층에 대한 정부지원은 앞으로 얼마나 확대될 것인지 예측하기 어렵다. 한편 국민연금과 건강보험의 경우에는 전망치 자료가 있는데, 국민연금재정추계위원회의 추정치에 따르면 2042년에 재정수지가 적자로 전환될 것으로 예상되며, 점차 적자가 확대되어 2060년에는 GDP의 5.1%, 2080년에는 6.6%가 될 것으로 전망된다.[15] 건강보험의 경우 국회예산정책처 추정에 따르면 2028년에 10조원 이상의 재정수지 적자가 발생할 것으로 전망된다. 건강보험 재정 적자는 2025년 이후 빠른 속도로 증가할 것으로 예상된다.[16] 이와 같은 전망치는 예상되는 재원부족액을 사회보장세를 통해 조달한다면 그 재원규모가 상당히 커야 한다는 것을 보여준다.

이러한 관점에서 보면, 소득세가 가장 우월하고 부가가치세가 그다음이다. 소득세에 포함되는 일부분인 근로소득세는 재원의 충분성 측면에서 부가가치세보다 상당히 약하다. 재산세는 2018년 세수입이 11조원으로 각각 86조, 70조, 39조원인 소득세, 부가가치세, 근로소득세에 비해 세수입이 상당히 적다.[17] 또한 세율 인상에 대한 납세자의 저항이 강하여 복지재원의 중심이 되는 재원으로 활용하기에는 적절하지 않다. 다만 세대간 불평등 문제의 완화를 위해 보완적인 재원으로 활용할 수는 있을 것으로 판단된다.

조세의 경제적 효율성은 조세가 경제에 미치는 부정적 영향을 최소화시키는 것을 말한다. 경제의 효율성을 평가하는 지표는 한계효율비용(Marginal Efficiency Cost: MEC)이라고 표현할 수 있는데, 조세가 경제주체의 경제활동을 변화시킴으로 인해 발생하는 효율비용을 의미한다. 세목별로 보면, 경제활동에 영향을 거의 주지 않는 세목은 한계효율비용이 상당히 작을 것이며 영향을 많이 주는 세목은 한계효율비용이 클 것이다. 그러므로 재산세의 한계효율비용이 가장 작고 법인세의 한계효율비용이 가장 클 것으로 예측할 수 있다. 재산세는 이동 또는 변화가 곤란한 재산에 대해 부과하는 세목이다. 장기적으로 세금이 재산의 형성에 영향을 줄 수도 있으므로 영향이 전혀 없다고 할 수는 없으나 다른 세원들과 비교해 보면 영향이 상당히 작다는 점은 부인하기 어렵다. 한편 법인세는 법인의

15) 본고 p. 36 <표 5> 참조
16) 앞의 <표 6> 참조
17) 국세청(2019), <표 2-1-2>; 행정안전부(2019), p.5

사업장에 귀속되는 소득에 대해 과세하는데 법인의 사업장은 비교적 쉽게 이동할 수 있다. 특히 경제활동의 세계화가 상당히 진전되어 중소기업조차도 두 개 이상의 국가에 사업장을 두고 사업을 하는 경우가 많은 상황에서는 더욱 그러하다.

개인은 국경 간 이동이 가능하기는 하지만 법인처럼 용이하지는 않다는 점에서 개인에게 부과하는 소득세가 법인세에 비해 효율비용이 낮을 것으로 평가된다. 특히 근로소득의 경우에는 주로 생계를 목적으로 하는 경제활동으로서 세부담 변화에 대한 탄력성이 낮을 것으로 판단된다. 한편 저축이나 투자활동은 노동의 공급에 비해 조세에 더 탄력적일 것으로 판단되는 바, 개인의 소득에 대한 과세도 근로소득에 대한 과세가 자본소득에 대한 과세보다 더 효율적일 것으로 판단된다.

부가가치세의 경제적 효과는 소득효과와 대체효과로 구분해 볼 수 있는데, 세부담이 증가하면 소득효과에 의해 소비가 다소 줄어들 수 있다. 세부담이 증가할 때 다른 활동(소비)으로의 이전 가능성을 의미하는 대체효과의 경우에는, 그 효과가 크지 않을 것으로 판단된다. 시장 내에서 거래되는 모든 상품에 대해 동일한 세율로 세금이 부과되기 때문이다. 부분적으로 여행 등을 통해 다른 시장에서 상품을 구매하는 방식으로의 이전이 있기는 하지만, 그 효과가 부가가치세 전체에 중요한 영향을 줄 정도로 크지는 않을 것으로 판단된다.

이상의 논의를 종합하여 세목별 한계효율비용을 순서대로 정리하면 ① 재산세가 가장 작고, 그다음이 ② 부가가치세, ③ 근로소득세, ④ 소득세, ⑤ 법인세의 순이라고 할 수 있다. 여기서 소득세는 근로소득세와 자본소득세를 포괄하는 종합소득세를 의미한다. 안종석·김승래(2008)에서는 세목별 한계효율비용을 추정한 실증분석 연구결과들을 조사·정리하였는데, 대체로 앞에서 논리적 논의를 통해 도출한 한계효율비용의 순서와 일치되는 결과가 나타나는 것을 확인하였다.[18] 좀 더 최근의 연구로 IMF(2013; 2015)에서도 법인세의 효율비용이 가장 크고, 그 다음이 노동소득세, 간접세, 재산세의 순으로 효율비용이 낮다고 기술하고 있다.

세대내 소득재분배 관점에서는 소득세가 독보적이라고 할 수 있다. 소득세는 명시적으로 소득재분배를 고려하여 정책을 운용한다. 일반적으로 누진세율체계를 적용하며, 일정 수준 이하의 저소득층에는 세부담을 면제하기도 한다. 근로소득세와 종합소득세에서 종합소득은 근로소득 외 재산소득, 사업소득도 포괄하므로 근로소득세보다는 종합소득세가 재분배 효과가 크다고 할 수 있다. 부가가치

세대내 소득재분배 관점에서 보면 소득세가 독보적이라고 할 수 있으며, 세대간 재분배의 관점에서는 재산세와 부가가치세가 우월하다.

18) 안종석·김승래(2008), pp. 58~62.

재정운영의 관점에서 보면, 투명성·책임성 측면에서 개별보험료가 목적세보다 우월하며 일반재원도 목적세보다 우월하다.

세는 소비에 대한 비례적인 세목으로서, 다소 역진적인 성격이 있는 것으로 평가된다.[19] 법인세는 소득재분배와 직접적인 관계가 없다. 소득재분배는 개인의 소득에 대한 문제이고, 법인세는 법인의 소득에 대한 과세이기 때문이다. 재산세의 경우에도 소득재분배와 직접적인 관계가 없다. 재산과 소득이 직접적인 관계가 없기 때문이다. 재산세 누진세율체계는 재산에 적용되는 것이며, 소득에 적용되는 것이 아니다. 일반적으로 소득이 더 많은 사람이 재산도 많이 가지는 경향이 있긴 하지만 그렇지 않은 경우도 많다.

세대간 재분배의 관점에서는 재산세와 부가가치세가 우월하다. 노년층도 어느 정도 세금을 부담하여 노년층을 위한 복지의 재원부담이 청장년층에 집중되는 것을 다소나마 완화할 수 있기 때문이다. 부가가치세는 소비에 대해 부과하는 세목인데, 노년층은 소득이 적어도 어느 정도의 소비는 불가피하다. 청장년 시기에 저축을 하여 재산을 축적한 노년층이 납부하는 재산세도 노인 복지를 위한 재원부담이 청장년층에 집중되는 현상을 완화하는 역할을 할 수 있다.

재정운영의 관점에서 보면, 투명성·책임성 측면에서 개별보험료가 목적세보다 우월하며 일반재원도 목적세보다 우월하다. 개별보험료는 수입과 지출이 명확하게 연계되므로 재정의 투명성과 책임성이 우월하다. 일반재원의 경우에는 정부의 예산배정 과정에서 어느 정도의 투명성과 책임성을 확보할 수 있다. 한편 목적세는 이러한 수입과 지출이 연계되지도 않으며, 정부의 예산배정 과정을 거치치도 않는다. 그러므로 투명성·책임성 측면에서 문제가 있다. 개별보험료와 일반재원을 비교하여 일방적으로 어느 쪽이 우월하다고 하기는 어렵다. 만약 정부의 예산심의 및 배정 과정에 불투명성과 비효율성이 발생한다면 중간에 정부와 의회라는 대리인이 개입하지 않는 개별보험료 방식이 우월할 것으로 판단된다.

재정운영의 효율성과 관련해서는 재정운영을 감시하고 평가하는 절차와 감시·평가의 주체가 중요하다. 개별 보험료 방식의 경우에는 개별 보험료 납부자가 감시·평가의 주체가 되고, 일반재원의 경우에는 예산을 심의하고 배정하는 정부와 의회가 감시·평가의 주체가 된다. 일반재원의 경우 예산편성 과정이 재정운영의 감시 통제 절차가 된다. 개별 보험료 방식의 경우에는 보험료 인상을 위해 피보험자를 설득하는 과정이 재정운영의 감시·평가 과정이 될 것이다. 이 중 어느 쪽이 더 우월할지에 대해서는 단언하기 어렵다. 다만 일반재원의 경우에는 중간에 개입하는 정부나 의회에서의 의사결정이 불투명할 수 있으며, 그러한 경우에는 일

19) 부가가치세의 소득재분배 효과에 대해서는 성명재(2012) 참조

반재원에 비해 개별 보험료 방식이 우월하다고 할 수 있다. 목적세 방식은 특정 세수입을 아무런 조건 없이 특정한 지출에 자동적으로 배정하는 것으로서 칸막이 효과로 인해 재정운영의 효율성이 저해된다. 특히 재원배분의 목적이 달성된 이후에도 목적세가 폐지되지 않고 유지된다는 점이 문제로 지적된다.

4. 복지 프로그램의 특성에 따른 재원조달 방식 차이

가. 저소득층 등 취약계층 지원

저소득층 등 취약계층 지원은 소득평가를 통하여 지원대상자를 선정하고, 선정된 대상자에게 소득지원을 하거나 보험료를 지원하는 방식을 말한다. 기초생계 보호를 위한 지원이 가장 기본적인 취약계층 지원제도이다. 기초노령연금은 보편적 지원으로 인식되지만 특정 연령 이상으로서 소득이 일정 수준 미만인 노령층에게 지원되는 것이므로 취약계층 지원에 해당한다. 최근에 취약계층을 지원하기 위한 복지프로그램은 적용대상이 확대되고, 지원규모도 확대되는 경향을 보여주었다. 그뿐만 아니라 일부에서는 기본소득제를 도입하자는 주장도 있어 앞으로도 지원규모는 더욱 확대될 것으로 전망된다. 기본소득제가 소득평가를 하지 않고 모든 국민에게 일정한 수준의 소득을 지원하는 것을 의미하지만, 고소득층은 지원받은 금액보다 더 많은 금액을 세금으로 납부할 것을 전제로 하는 것으로서 보편적 지원의 틀을 빌려 취약계층을 지원하는 데 궁극적인 목표가 있다고 할 수 있다.

취약계층 지원을 위한 복지 프로그램 재원조달 방식과 관련하여 중요하게 고려하여야 할 점은 재원 부담자와 수혜자가 다르다는 점이다. 이러한 프로그램에 대해서는 자발적인 기여를 기대하기 곤란하고 정부가 강제로 징수한 세금을 활용하여 프로그램을 운영하는 것이 바람직하다. 정부가 납세자의 의견을 반영하여 정부 재정을 운영한다면, 취약계층 지원을 위해 사회적 합의를 도출하고, 그 합의를 기반으로 프로그램을 설계하고 재원을 부담해야 할 것이다. 그러므로 취약계층 지원에 가장 적합한 재원은 정부의 일반재원이다. 예산편성 과정을 통해서 다른 분야 지출과의 우선순위를 비교평가하고 국회의 심의를 거쳐 지출 계획을 설정하고 집행해야 하기 때문이다. 그러므로 다른 국가들도 대부분 취약계층 지원 프로그램은 정부 일반재정에서 재원을 부담하고 있다.

취약계층 지원에 가장 적합한 재원은 정부의 일반재원이다. 예산편성 과정을 통해서 다른 분야 지출과의 우선순위를 비교평가하고 국회의 심의를 거쳐 지출 계획을 설정하고 집행해야 하기 때문이다.

국민연금의 가장 적절한 재원은 소득을 기반으로 부과하는 기여금이므로, 기여금을 최대한 인상하여 세대간 재분배를 축소할 필요가 있다. 그러나 기여금 인상이 한계에 도달했다고 판단되는 상황에서는 정부의 부분적인 재정지원이 필요할 수 있다.

나. 국민연금

국민연금은 피보험자에게만 혜택이 제공되고, 적립식으로 운영되며, 급여액(연금)이 기여액과 연계된다. 제도의 도입 초기에는 직장 근로자를 대상으로 하였으나 적용대상이 확대되어 소득이 있는 18세 이상 60세 미만의 국민은 의무적으로 가입해야 한다. 국민연금은 급여액이 기여금액과 연계되며 적립식으로 운영되므로 개인의 소득을 기준으로 부과하는 보험료를 재원으로 하는 것이 가장 적절하다. 2020년 기준으로 적용되는 방식을 보면, 기준소득월액을 설정하고, 기준소득월액에 연금보험료율을 곱하여 보험료를 산정한다. 보험료율은 9%이며, 근로자(사업장 가입자)는 근로자와 고용주가 절반씩 부담하고, 근로자 외 가입자(지역가입자)는 본인이 전액 부담한다. 사업장 가입자의 기준소득금액은 급여를 말하는데, 보험료가 부과되는 월소득 하한은 32만원이고 상한은 503만원이다. 지역가입자의 경우에는 가입자가 신고한 소득금액이 기준소득금액이 된다.

그런데 국민연금 재정은 한 가지 중요한 문제점을 가지고 있다. 적립방식을 적용함에도 불구하고 개인별 기여금 납입액 총액보다 연금 수령액 총액이 더 많아지도록 제도가 설정되어 있다는 점이다. 이에 대해 국민연금공단은 미래세대가 현재의 노인세대를 지원하는 세대간 재분배를 통해 국민연금제도 도입 초기단계 가입자의 순응성을 높이고자 하였다고 설명하고 있다.[20] 경제가 빠르게 성장하고 인구가 증가하는, 즉 팽창하는 경제에서는 미래세대가 과거세대의 연금을 일부 부담하는 데 큰 문제가 없을 수도 있다. 그런데 제도 도입 초기에 생각했던 것과는 달리 저성장이 지속되고 인구가 지속적으로 감소하는 상황에서는 세대간 재분배가 심각한 문제가 된다. 세대간 재분배로 인해 미래세대의 부담이 그 세대가 감당할 수 없을 정도로 커질 수 있기 때문이다.

국민연금의 가장 적절한 재원은 소득을 기반으로 부과하는 기여금이다. 그러므로 기여금을 최대한 인상하여 세대간 재분배를 축소할 필요가 있다. 그런데 기여금 인상만으로 세대간 재분배를 완전히 해소하지 못할 가능성도 있다. 즉, 피보험자의 저항, 경제적 비효율성 등 여러 가지 이유로 세대간 재분배가 발생하지 않는 수준까지 기여금을 인상하지 못할 수도 있다. 이러한 상황, 즉 기여금 인상이 한계에 도달했다고 판단되는 상황에서는 정부의 부분적인 재정지원이 필요할 수 있다. 정부 일반재정에서 일부를 지원하는 방안도 생각할 수 있으며, 목적세 제도를

20) 국민연금공단 홈페이지, https://www.nps.or.kr/jsppage/info/easy/easy_01_03.jsp, 검색일자: 2020. 11. 16.

도입하여 재원을 보충하는 방안도 생각해 볼 수 있을 것이다. 이때 목적세는 세대 간 재분배를 완화할 수 있는 세목에 부과하는 것이 바람직하다.

건강보험료를 세금의 관점에서 보면, 수평적 형평성 문제와 피보험자가 일생 동안 납부하는 부담과 혜택의 관계 문제, 재정의 지속가능성에 대한 문제점을 가지고 있다.

다. 건강보험

건강보험의 경우에는 현행 보험료 자체가 조세의 성격이 강하다. 전 국민을 대상으로 하는 보험이므로 적용 기준을 충족하면 의무적으로 보험료를 납부하여야 한다. 그리고 보험료 납부액과 관계없이 의료서비스의 내용과 비용에 따라 급여가 결정된다. 부양가족의 수에도 제한이 없다. 가족 중 소득이 일정 수준 이상인 경우에만 피부양자에서 제외된다. 부과대상은 소득과 재산이다. 근로자로 구성된 직장가입자는 근로소득이 부과대상이며, 지역가입자는 소득과 재산을 종합적으로 고려하여 보험료를 부과한다. 직장가입자의 경우에도 종합소득에 포함되는 '보수외 소득'이 연간 3,400만원(2020년 기준) 이상이면 보수외 소득도 건강보험 부과대상이 된다. 보수에 대한 보험료는 근로자와 고용주가 반씩 부담하지만 보수외 소득에 대한 보험료와 지역가입자 보험료는 피보험자가 모두 부담한다.

한편 세금의 관점에서 보면, 건강보험료는 몇 가지 중요한 문제점을 가지고 있다. 첫 번째는 수평적 형평성 문제이다. 직장가입자는 근로소득에 대해서만 기여금을 납부하는데, 지역가입자의 경우에는 소득과 재산이 모두 부과대상이 된다. 부과방법이 완전히 달라서 같은 수준의 소득을 가진 자가 어느 쪽 가입자가 되는지에 따라 부담액이 상이할 수 있다. 재산의 경우에는 재산소득이 지역가입자 소득에 포함되어 있는데, 재산 자체가 또 부과대상이 되어 그에 따른 이중부과의 문제도 있다. 직장 가입자의 경우, 평생 보험료를 납부하였으며 퇴직 후에는 소득이 대폭 축소되었음에도 불구하고 근무기간 중에 형성한 재산으로 인하여 많은 보험료를 납부하게 될 수도 있다. 보험료 납부 후의 소득을 축적하여 형성한 재산임에도 불구하고 퇴직 후에 지역가입자가 되어 재산이 보험료 부과대상이 되는 데 대해 피보험자 입장에서는 매우 불만스러울 수 있다. 특히 같은 재산이 있는 자가 근로소득이 있을 때는 그 재산에 대해 보험료를 납부하지 않다가 퇴직 이후에 소득이 대폭 줄어들었는데 재산으로 인하여 많은 금액의 보험료를 납부해야 한다는 점은 납득하기 어렵다.

두 번째 문제는 피보험자가 일생 동안 납부하는 부담과 혜택의 관계 문제이다. 세금은 소득이 있을 때 납부하며, 소득이 없는 자는 세금을 납부하지 않고 정부가

건강보험료의 문제 해결을 위해 수평적 형평성 문제를 해소하는 방향으로 보험료 부과방식을 개편하고, 세대간 재분배 완화를 위해 부가가치세와 재산세를 통해 재원의 일부를 조달하되, 재정의 지속가능성을 함께 고려하여야 할 것으로 판단된다.

제공하는 공공서비스 혜택을 받는다. 개인의 일생주기 관점에서 보면, 경제활동 기간에는 공공서비스 혜택에 비해 많은 세금을 부담하고, 그 기간이 지나면 납부하는 세금에 비해 많은 공공서비스 혜택을 받는다. 건강보험도 개인의 일생주기 관점에서 보면 경제활동 기간에는 지급받는 급여보다 보험료를 많이 납부하고, 노령층이 되면 급여를 더 많이 받게 되는 것이 보험의 원리에 부합할 뿐만 아니라 공공서비스의 원리에도 부합한다. 그런데 건강보험은 부과방식으로 운영되므로 경제성장률이 낮고 저출산 고령화가 지속되는 상황에서는 세대간 이전이 발생하게 된다. 청장년 시기에 납부하였던 보험료 총액에 비해 퇴직 후에 받는 급여 혜택의 총액이 더 많게 되는 상황이 발생하며, 시간이 갈수록 그 격차는 더 커질 것이기 때문이다. 이러한 문제를 완화하기 위해서는 고령층이 비용의 일부를 부담하도록 하여 건강보험의 세대간 이전을 최소화하는 것이 바람직할 수 있다. 건강보험 재원의 일부를 노년층도 공동으로 부담하는 부가가치세나 재산세로 충당하면 이러한 문제를 완화할 수 있다.

세 번째 문제는 재정의 지속가능성 문제이다. 건강보험은 단기적으로 재정균형을 유지하도록 운영되고 있다. 즉, 매년 보험료율을 조정하여 수지 균형을 맞춘다. 그러므로 현행 제도가 유지된다면 재정 적자를 크게 우려하지 않아도 된다. 그런데 지속적으로 보험재정 수지의 문제가 제기되는 것은 보험의 보장성이 확대되는 방향으로 제도가 개편되고 있으며, 고령화가 급속도로 진전되어 보험의 세대간 재분배가 커져 미래세대의 부담이 감당할 수 있는 수준을 넘어서게 되지 않을까 하는 우려 때문이다. 보험료는 비교적 좁은 범위의 세원에 부과되고 있는데, 지출이 빠른 속도로 확대되면 보험료 인상에 대한 피보험자의 저항이 커질 수 있으며, 경제의 효율성 측면에서도 감당하기 어려운 상황이 될 수 있다. 이러한 상황에서 보험재정의 수지를 어떻게 맞춰갈 수 있을지에 대한 고민이 필요하다.

이러한 문제들에 대한 대응방안을 살펴보면, 먼저 수평적 형평성 문제를 해소하는 방향으로 보험료 부과방식을 개편할 필요가 있다. 처음 제도를 도입할 때는 근로자를 대상으로 시작하였으며, 그때는 근로소득을 기반으로 보험료를 부과하는 것이 타당하였으나 전 국민 보험으로 확대된 이후에는 '근로자의 건강'보다는 '국민의 건강'이 건강보험의 주된 관심사이고 근로자의 경우에는 근로소득만을 부과대상으로 하여 지역가입자와 달리 취급하는 것은 타당하지 않다. 근로소득보다는 종합소득이 부과대상이 되어야 하며, 지역가입자의 경우에 재산과 소득을

종합하는 방식은 폐지하는 것이 타당하다. 이 문제는 사회보장세 문제라기보다는 건강보험료 부과체계 개편의 문제라고 할 수 있다.

세대간 재분배 완화를 위해서는 소득에 대한 부과 외에 다른 재원으로 보충할 필요가 있는데, 세대간 재분배 문제를 완화하는 세원은 부가가치세와 재산세이다. 부가가치세와 재산세를 통해 건강보험 재원의 일부를 조달하는 문제는 세 번째 문제인 재정의 지속가능성과 함께 고려하여야 할 것으로 판단된다. 건강보험료 부담이 과중하여 더 이상 보험료를 인상하기 곤란한 상황에는 정부가 재정지원을 확대하여 재정의 안정성을 확보해야 할 것인데, 이때 부가가치세와 재산세 재원을 활용하여 정부의 건강보험 지원을 확대한다면 세대간 재분배 문제를 완화하면서 건강보험 재정의 적자를 방지할 수 있을 것으로 판단된다.

이와 관련하여 주의해야 할 점이 있다. 현재 「국민건강보험법」 제73조에 직장가입자의 보험료율은 8% 범위 내에서 심의위원회의 의결을 거쳐 대통령령으로 정하게 되어 있다. 앞에서 언급한 건강보험료 부담이 과중하여 더 이상 보험료를 인상하기 곤란한 상황은 이 법률적 제약을 의미하는 것은 아니다. 그보다는, 뒤에서 좀 더 자세하게 논의하겠지만, 국민연금과 건강보험, 그리고 소득에 대한 과세를 종합적으로 고려한 노동소득의 부담이 과중하여 경제에 미치는 부정적인 영향이 심각한 경우를 말한다. 즉, 경제적인 관점에서 감당하기 곤란한 수준의 부담을 말하는 것이며, 그런 상황에서 정부지원금을 확대해야 한다는 것이다. 현재 정부는 예상보험료 수입의 20%를 지원하고 있다. 법정 상한 8%를 그대로 유지하면서 정부지원 확대를 통해 부족한 재원을 조달하게 되면 건강보험 재정의 위험을 정부가 부담하는 결과가 나타나므로 재정의 책임성과 효율성이 저해될 가능성이 있다. 또한 아직은 경제적 효율성 측면에서 우월한 노동소득에 대한 부담을 다른 세목으로 확산시키는 결과가 나타날 수 있다.

한국에서 사회보장세의 대상이 될 수 있는 정도의 중요한 복지프로그램은 취약계층 지원을 위한 사회부조제도와 사회보험 중 국민연금, 건강보험 (장기요양보험 포함)을 들 수 있다.

Ⅳ. 결론: 사회보장세 도입 필요성 및 방향에 대한 논의

본고에서는 논의를 시작할 때 서론에서 네 가지 문제를 제기하였다. 첫 번째는 도입형태에 대한 것이며, 두 번째는 사회보장세의 포괄범위, 세 번째는 부과 세목에 대한 것이다. 그리고 마지막으로 도입시기 또는 도입 요건이 네 번째 질문이다.

명확한 목적 없이 목적세를 설정하면 재정의 투명성과 효율성이 저해되며 비효율적 재정운영을 피하기 어렵다. 이에 두 개 이상의 프로그램을 포괄하는 복합적 목적의 사회보장세보다는 프로그램별로 구분되는 재원조달체계를 마련하는 것이 바람직하다.

다음에서는 이 네 가지 질문에 대해 답을 하는 방식으로 사회보장세 도입 필요성과 도입 방향에 대해 논의한다.

사회보장세의 개념과 관련하여 명확하게 하나의 과세형태를 특정하기는 어렵다. 다만 정부의 일반재원 지원 및 현행 사회보험료와 다른 형태를 생각한다면 하나 이상의 사회보장 프로그램을 포괄하는 목적세를 생각할 수 있으며, 그 재원으로는 소득세, 부가가치세, 재산세 등을 생각할 수 있다. 한국에서 사회보장세의 대상이 될 수 있는 정도의 중요한 복지프로그램은 취약계층 지원을 위한 사회부조제도와 사회보험 중 국민연금, 건강보험(장기요양보험 포함)을 들 수 있다. 이 중 어떤 한 프로그램을 위한 사회보장세를 도입할 수도 있으며, 둘 이상의 프로그램을 위한 사회보장세를 도입하는 것도 가능하다.

그런데 사회보장세를 도입할 때는 지출의 용도를 명확하게 설정할 필요가 있다. 막연하게 사회복지 부문의 지출이 증대할 것으로 예상되므로 사회보장세를 통해 재원을 확보해야 한다는 정도로 사회보장세를 도입하는 것은 바람직하지 않다. 목적세는 보통세와 달리 특별회계로 관리되기 때문에 예산편성 과정에서 엄밀한 검증이 이루어지지 않는다. 그러므로 명확한 목적을 설정하지 않고 목적세를 설정하면 재정의 투명성과 효율성이 저해되며, 비효율적 재정운영을 피하기 어렵다. 이러한 관점에서 보면, 두 개 이상의 프로그램을 포괄하는 복합적 목적의 사회보장세보다는 프로그램별로 구분되는 재원조달체계를 마련하는 것이 바람직하다.

사회복지 프로그램 중 취약계층 지원을 위한 사회부조제도는 정부의 일반재정에서 지원하는 것이 적절하다. 취약계층 지원을 위한 복지 프로그램은 재원을 부담하는 자와 혜택을 받는 자가 다를 수밖에 없으므로 제도의 도입 및 확산을 위해서는 사회적 합의가 필요하다. 정부의 예산편성 과정이 그 합의를 도출하는 역할을 할 것으로 판단된다. 정부는 예산을 편성하는 과정에서 제시된 복지프로그램에 대한 지출이 다른 지출에 비해 더 시급하다는 점을 입증해야 하며, 그 점에 대해 의회의 승인을 받아야 한다. 다른 국가들도 거의 예외 없이 취약계층 지원 프로그램은 정부 일반재정에서 재원을 부담하고 있다.

국민연금은 현행 보험료 체계를 유지하는 것이 바람직하지만, 보험료가 과도하게 높아지는 경우에는 정부의 지원으로 재원을 보충할 필요가 있다. 이때 정부지원의 재원으로 사회보장세를 고려할 수 있을 것이다. 국민연금이 적립식으로

운영되는 보험제도임에도 불구하고 사회보장세를 통해 정부지원을 확대해야 한다는 논리는 세대간 재분배가 계속 확대될 것이라는 전망에 따른 것이다. 고령화로 인하여 미래세대의 부담이 과도하게 커지게 되면 정부지원을 통해 미래세대의 연금보험료 부담을 조금이나마 완화하는 방안을 모색할 필요가 있다. 이때 부가가치세와 재산세가 적절한 재원이 될 것으로 판단된다. 소득세보다 부가가치세와 재산세가 효율성 관점에서 우월하며, 세대간 재분배 문제를 완화하는 효과가 있다.

건강보험의 경우에는 보험료의 수평적 형평성 제고 문제, 세대간 재분배 문제, 협소한 세원의 확대 문제, 보험료율 인상의 한계 문제를 복합적으로 고려할 필요가 있다. 수평적 형평성 문제와 협소한 세원 확대 문제를 개선하기 위해서는 직장가입자와 지역가입자로 구분된 보험료 부과체계를 일원화하는 방안을 모색할 필요가 있다. 종합소득에 대해 비례세율로 보험료를 부과하는 방안이 하나의 대안이 될 수 있을 것이다. 세대간 재분배 문제와 보험료율 인상의 한계 문제를 극복하기 위해서는, 국민연금의 경우와 마찬가지로 정부의 지원 확대를 통해 재원을 보충할 필요가 있다. 이때 정부 지원의 확대가 사회보장 목적의 목적세를 통해서 이루어질 수 있을 것이다. 재원은 부가가치세나 재산세가 적절할 것으로 판단된다.

이상의 논의를 종합하면, 국민연금과 건강보험의 보험료를 확대하여 각각 재원을 보완하는 것을 기본으로 하되, 보험료 확대가 한계에 도달했을 때 사회보장세를 통해 정부지원을 확대하여야 할 것으로 판단된다. 이 경우에 두 제도를 통합하여 사회보장세를 징수하는 것보다는 개별 보험별로 구분하여 보험료를 징수하는 것이 재원에 대한 정치적 수용성, 재정운영의 투명성, 책임성, 효율성 측면에서 우월하다. 예를 들면, 프랑스의 일반사회보장기여금(CSG)은 소득에 사회보험료를 부과하는 제도인데, 소득별·보험별로 구분하여 요율을 적용하고 있다.

사회보장세의 도입시기와 관련해서는 국민연금과 건강보험의 재원조달의 우선순위를 먼저 고려할 필요가 있다. 재원조달의 용이성, 재정의 투명성, 책임성, 효율성 측면에서 개별보험료를 징수하는 방식이 우월하므로, 경제적 효율성 측면에서 큰 문제가 없는 한 사회보험료 확대를 통해서 재원을 조달하는 것이 바람직하다. 사회보험료 인상이 한계에 도달했다고 판단되는 경우에 보조적으로 사회보장세를 통해 재원을 보완할 수 있을 것으로 판단된다.

사회보험료 인상의 한계 도달 여부는 명확하게 평가하기는 어렵지만 다른 국

한국에서도 소득세 부담이 증가되고 건강보험, 장기요양보험, 고용보험 등의 보험료도 꾸준히 증가하고 있어 앞으로 조세격차가 상승하는 경향을 보일 것으로 판단된다.

만약 노동소득에 대한 조세격차가 현재의 주요 선진국 수준인 30% 내외에 도달하게 되면 한국에서도 사회보장세 도입을 본격적으로 검토할 필요가 있을 것으로 보인다.

가와의 비교를 통해서 어느 정도의 감은 잡을 수 있을 것으로 판단된다. 안종석·전병목(2020)에서는 노동소득에 대한 조세격차(tax wedge)를 다른 국가들과 비교하여 판단의 근거로 삼았다. 조세격차는 소득세와 사회보장기여금이 노동비용에서 차지하는 비중을 의미한다. 2019년 기준으로 한국의 노동소득에 대한 조세격차가 23%인데, 미국, 영국, 캐나다는 각각 29.8%, 30.9%, 30.5%로 우리나라보다 높다.[21] 이는 아직 한국은 노동소득에 대한 사회보험료를 인상할 여지가 있음을 시사한다. 한국에서도 소득세 부담이 증가되고 건강보험, 장기요양보험, 고용보험 등의 보험료도 꾸준히 증가하고 있어 앞으로 조세격차가 상승하는 경향을 보일 것으로 판단된다. 만약 노동소득에 대한 조세격차가 현재의 주요 선진국 수준인 30% 내외에 도달하게 되면 한국에서도 사회보장세 도입을 본격적으로 검토할 필요가 있을 것으로 보인다. 그 외에 지금까지 없었던 사회보장제도의 도입, 예기치 못했던 지출의 급증 등의 상황이 발생하면 이들을 포괄하는 사회보장세 도입을 검토할 수 있을 것이다.

사회보장 목적세를 도입할 때는 목적세 도입으로 발생하는 문제를 완화하기 위해 주의를 기울여야 한다. 특히 개별 보험의 보험료를 사회보장세로 대체하는 효과가 나타나지 않도록 해야 한다. 또한 사회보장세의 존재로 인해 재정운영의 효율성이 저해되는 것을 방지하여야 한다. 이를 위해서는 사회보장세와 보험료의 역할을 명확하게 설정할 필요가 있다. 사회보장세로 부담하는 부분은 보험료의 일정 비율 이내로 설정하고, 추가적인 수입 확보는 보험료 인상을 통하도록 하여 보험재정의 책임성을 확보해야 한다. 즉, 보험재정 운영의 위험은 개별 보험에서 부담하도록 하여야 한다. 보험재정 적자를 조건 없이 사회보장세로 보전하는 방식은 바람직하지 않다. KiPF

21) OECD, OECD.stat, https://data.oecd.org 검색일자: 2020. 10. 5.

<참고문헌>

고경환·장영식·이기호·강지원·김솔휘·정영애, 『2015년 기준 한국의 사회복지지출 산출』, 정책보고서 2016-99, 보건복지부·한국보건사회연구원, 2016.

고경환·이기호·이혜정·최영준·진재현·한솔희·정영애, 『한국의 사회복지지출(SOCX) 산출: 2018년』, 정책보고서, 보건복지부·한국보건사회연구원, 2019.

고용노동부, 「2019년 12월 고용보험통계표」, 2020. 1.

공무원연금공단, 『공무원연금통계연보』, 2015; 2018.

국민연금공단, 「국민연금 공표통계(2019년 12월말 기준)」, 2019. 12.

_____, 『국민연금통계연보』, 2015; 2018.

국민연금재정추계위원회, 『제4차 국민연금 재정계산 장기재정전망 결과(공청회 설명자료)』, 2018. 8.

국민연금재정추계위원회·제도발전위원회·기금운용발전위원회, 『2018년 재정계산 결과를 바탕으로 한 국민연금제도개선 방향에 관한 공청회 자료』, 2018.

국방부, 『군인연금통계연보』, 2015; 2018.

국세청, 『국세통계연보』, 2019.

국회예산정책처, 『2019~2028년 8대 사회보험 재정전망』, 2019.

별정우체국관리단, 내부자료, 2015; 2018.

사학연금공단, 『사학연금통계연보』, 2015; 2018.

성명재, 「부가가치세율 조정의 소득재분배 효과: 복지지출 확대와의 연계 가능성」, 『재정포럼』, 한국조세연구원, 2012. 9, pp. 18~33.

신기철, 「건강보험 재원조달정책에 관한 비교연구 - 사회보험방식 9개 OECD 회원국을 중심으로」, 『한국사회보장연구』, 한국사회보장학회, 2015. 8, pp. 119~144.

안종석·김승래, 「효율적 조세체계(tax mix)의 모색」, 성명재·박형수(편), 『한국의 조세·재정정책: 새 정부의 조세·재정 개혁방안』, 한국조세연구원, 2008, pp. 38~82.

안종석·전병목, 『사회보장세에 대한 기초연구』, 한국조세재정연구원, 2020.

이호용·문용필, 「인구 고령화에 따른 노인장기요양보험 재정전망」, 『사회보장연구』, 한국사회보장학회, 2017. 5, pp. 129~151.

정창률·문용필, 「건강보험료 부과체계 개편 평가 및 향후 과제」, 『사회보장연구』, 한국사회보장학회, 2017. 8, pp. 223~251.

정형선·문선웅·오하린·최지숙·한승진·김예지·민하주·김희년·이영우·김소연, 『2017년 국민 보건계정』, 보건복지부·연세대학교 산학협력단·한국보건사회연구원·국민건강보험공단·건강보험심사평가원, 2019.

최성은, 『사회보장재정과 재원조달에 관한 연구』, 연구보고서 2011-13, 한국보건사회연구원, 2011.

최장훈, 「국민연금 노령연금 수급자의 기대여명과 이를 적용한 수익비 산출」, 『응용통계연구』, 28(4), 2015, pp. 621~641.

행정안전부, 『지방세통계연감 2019』, 2019.

Evans, R. G., "Financing Health Care: Taxation and the Alternatives," Centre for Health Services and Policy Research 2000:15d, University of British Columbia - Centre for Health Services and Policy Research, 2000.

IMF, Taxing Times, Fiscal Monitor, IMF, October 2013.

_____, Fiscal Policy and Long-term Growth, IMF Policy Paper, June 2015.

Social Security Administration, Social Security Programs Throughout the World: Asia and the Pacific, Washington, DC, 2018a.

_____, Social Security Programs Throughout the World: Europe, Washington, DC, 2018b.

_____, Social Security Programs Throughout the World: The Americas, Washington, DC, 2019.

Wagstaff, Adam, "Social Health Insurance vs. Tax-Financed Health System - Evidence from the OECD", Policy Research Working Paper 4821, The World Bank Development Research Group, 2009.

<홈페이지 - 국내>

국민연금공단 홈페이지, https://www.nps.or.kr/, 2020. 6. 11., 검색일자: 2020. 11. 16.

통계청, 국가통계포털, http://kosis.kr/index/index.do, 최종 검색일자: 2020. 9. 21.

<홈페이지 - 국외>

영국정부 국민보험 홈페이지, https://www.gov.uk/national-insurance, 검색일자: 2020. 10. 19.

OECD, OECD Social Expenditure database, www.oecd.org/social/expenditure.htm, 검색일자: 2020. 6. 22.

_____, OECD.stat, https://stats.oecd.org, 최종 검색일자: 2020. 10. 5.