연구보고서 2023-48

사회보장 지출 관리를 위한 모니터링 체계 구축방안

하솔잎
황남희·송창길·조용찬·고경환

사람을
생각하는
사람들

KOREA INSTITUTE FOR HEALTH AND SOCIAL AFFAIRS

한국보건사회연구원
KOREA INSTITUTE FOR HEALTH AND SOCIAL AFFAIRS

연구진

연구책임자	**하솔잎**	한국보건사회연구원 부연구위원
공동연구진	**황남희**	한국보건사회연구원 연구위원
	송창길	한국보건사회연구원 부연구위원
	조용찬	한국보건사회연구원 연구원
	고경환	한국보건사회연구원 초빙연구위원

연구보고서 2023-48

사회보장 지출 관리를 위한 모니터링 체계 구축방안

발 행 일	2023년 12월
발 행 인	이 태 수
발 행 처	한국보건사회연구원
주 소	[30147]세종특별자치시 시청대로 370 세종국책연구단지 사회정책동(1~5층)
전 화	대표전화: 044)287-8000
홈페이지	http://www.kihasa.re.kr
등 록	1999년 4월 27일(제2015-000007호)
인 쇄 처	(사)아름다운사람들

ⓒ 한국보건사회연구원 2023

ISBN 978-89-6827-983-6 93330
https://doi.org/10.23060/kihasa.a.2023.00

발|간|사

사회보장 및 그 지출이 지속적으로 확장되는 기조에서 재정적 지속가능성에 대한 우려가 끊이지 않고 있다. 특별히 팬데믹 시기를 지나면서 새로운 사회위험에 대응하기 위한 신규사업들이 등장하고 전체 규모가 크게 증가하였다. 이와 같이 사회보험의 보장성 확대에 대한 요구는 계속적으로 늘어가지만 인구, 노동시장, 경기 변화 등으로 그 여력은 제한적인 상태에서 정치·사회적으로도 향후 전개 방향을 예측할 수 없는 것이 사실이다. 국가 수준에서는 다양한 주체들이 각자 사업들을 지속적으로 확장하고 있는 가운데 그에 대한 포괄적인 추적과 분석, 이를 통해 미래 재정적 위험에 대한 대비가 체계적으로 이루어지고 있는지 검토해 볼 필요가 있다.

본 연구는 이러한 배경에서 국가 재정 지속가능성과 사회보장지출의 관계, 그 거시경제적 중요성에 대하여 고찰하면서 모니터링 체계의 강화 필요성을 부각하고자 한다. 또한 각 사회보험 및 정부와 지자체를 포괄하는 재정지출에 대한 현재의 모니터링 체계를 각각 살펴보면서 개선과제들을 제안하였다. 궁극적으로는 사회보험을 포함, 전체를 포괄하는 모니터링 도구로써 정기 보고서(가칭 '사회보장 지속가능성 보고서')의 작성을 제안하였다. 유럽연합, 영국과 캐나다, 호주 등 주요 국가들에서는 인구 및 경제 환경 변화에 따른 국가 재정 지속가능성, 위기의 사전적 감지 등을 위해 이미 적절한 도구들과 검토의 틀을 마련하여 이를 주기적으로 모니터링하고 있다. 이를 통해 궁극적으로는 공적 지출의 효율성과 배분의 형평성 제고를 유도하고, 재정 현황과 전망의 공개보고(public reporting)를 통한 국민적 이해도와 투명성, 공적 영역에서 재정지출에 대한 책무성 제고에 기여할 수 있기를 기대한다.

본 연구는 하솔잎 부연구위원의 책임하에 원내의 황남희 연구위원, 송창길 부연구위원, 조용찬 연구원이 참여하였다. 연구진은 본 연구의 진행 과정에서 유익한 조언을 해주신 서울여자대학교 노용환 교수님과 원내 신화연 연구위원께 특별히 감사를 표한다. 마지막으로 본 연구결과는 연구원의 공식적인 견해가 아니라 연구진의 개별 연구활동의 결과임을 밝힌다.

2023년 12월

한국보건사회연구원 원장

이 태 수

목 차

Abstract ····· 1

요약 ····· 3

제1장 서론 ····· 7

제1절 연구 배경 ····· 9

제2절 연구 목적 및 내용 ····· 10

제2장 사회보장 지출 모니터링 체계 검토의 틀 ····· 13

제1절 재정건전성과 사회보장 지출 ····· 15

제2절 사회보장 지출 모니터링 체계 검토의 틀 ····· 51

제3장 사회보장 지출 모니터링 현황과 개선방향 ····· 57

제1절 공적연금 ····· 59

제2절 건강보험 ····· 113

제3절 노인장기요양보험 ····· 142

제4절 고용보험 ····· 169

제5절 일반재정사업 ····· 188

제4장 사회보장지출 모니터링 도구의 마련 ····· 209

제1절 사회보장지출 모니터링 도구의 필요성 ····· 211

제2절 사회보장지출 모니터링 도구의 작성 방안 ····· 224

제5장 결론 및 제언 ····· 231

참고문헌 ····· 239

표 목차

〈표 2-1〉 재정위험(fiscal risk)의 분류 ····· 17
〈표 2-2〉 플랫폼노동자의 사회보장급여 수혜 여부 및 사회보험 가입상태(2021년 조사) 25
〈표 2-3〉 2020, 2021년 추경예산 및 내용 ····· 26
〈표 2-4〉 활용 변수의 기초통계(1995-2019) ····· 30
〈표 2-5〉 정부 부채와 사회지출 간의 관계에 대한 동적 패널모형 추정결과 ····· 31
〈표 2-6〉 The main effects of public spending reforms on growth and inequality ·· 37
〈표 2-7〉 보건복지부 사회보장 사업 대상별 예산 비중('23) ····· 44
〈표 2-8〉 연도별 가구당 순조세편익 추이 ····· 46
〈표 3-1〉 공무원연금 재정수지1) 현황 ····· 61
〈표 3-2〉 군인연금 재정수지 현황 ····· 62
〈표 3-3〉 사학연금 기금조성 및 기금운용 현황 ····· 65
〈표 3-4〉 국민연금제도의 급여 종류 ····· 68
〈표 3-5〉 국민연금 기금조성 및 기금운용 현황 ····· 69
〈표 3-6〉 우리나라 노인빈곤율 국제 비교 ····· 74
〈표 3-7〉 국민연금의 실질소득대체율과 미래 빈곤율 추계 ····· 75
〈표 3-8〉 국가회계기준에 관한 규칙 제54조 ····· 79
〈표 3-9〉 공무원 및 군인연금 연금보고서 구성 및 주요 내용 ····· 79
〈표 3-10〉 사립학교교직원 및 국민연금 연금보고서 구성 및 주요 내용 ····· 80
〈표 3-11〉 국가재정운용계획 공적연금 관련 중기재정전망 결과 ····· 82
〈표 3-12〉 2020 사학연금 장기재정추계 목차 및 내용 ····· 88
〈표 3-13〉 2018 국민연금 재정계산 장기재정추계 보고서 목차 및 내용 ····· 92
〈표 3-14〉 국민연금 장기재정추계 결과(5차) ····· 95
〈표 3-15〉 국민연금 장기재정추계 민감도 분석 및 재정평가 결과 ····· 96
〈표 3-16〉 국민연금 재정추계 시기별 주요 제도 변화 ····· 97
〈표 3-17〉 독일 국민연금의 지속가능성 기금 유지를 위한 필요보험료율 추계 ····· 103
〈표 3-18〉 독일 국민연금의 소득대체율 추계 ····· 104
〈표 3-19〉 코로나19 대응 관련 건강보험 재정부담 현황 ····· 124

〈표 3-20〉 국민건강보험공단 중장기 재무관리계획 기본방향 및 목표 ····· 125
〈표 3-21〉 건강보험 지출·수입 항목별 추계방법 ····· 128
〈표 3-22〉 Health expenditure forecasting models reviewed ····· 129
〈표 3-23〉 국민건강보험공단 핵심재무위험지표 ····· 135
〈표 3-24〉 재무위험 인식 기준 ····· 135
〈표 3-25〉 2019년 보험료 수준별(5분위) 보험료부담 대 급여현황(적용인구 1인당 기준) ·· 136
〈표 3-26〉 지출 상한 초과 시 개입 규정 및 실행 경험 ····· 139
〈표 3-27〉 등급판정 기준 ····· 144
〈표 3-28〉 급여별 및 등급별 월 한도액(2023년 기준) ····· 146
〈표 3-29〉 노인장기요양보험 인정률 추이 ····· 148
〈표 3-30〉 노인장기요양보험료율 관련 주요 추이 ····· 151
〈표 3-31〉 노인장기요양보험 수입과 지출 추이 ····· 152
〈표 3-32〉 노인장기요양보험 재정 관련 모니터링 지표 ····· 161
〈표 3-33〉 고용보험기금 예산 구성 ····· 170
〈표 3-34〉 고용보험기금 보험료율(%) 추이 및 증감요인 ····· 171
〈표 3-35〉 구직급여 지출 관련 지표(2012-2021) ····· 174
〈표 3-36〉 계정별 적립배율(2011-2021) ····· 179
〈표 3-37〉 실업급여 부정수급 적발 현황 ····· 182
〈표 3-38〉 근로자유형별 실업급여 지급 실적 ····· 186
〈표 3-39〉 사업장 규모별 모성보험 지급 인원 현황 ····· 186
〈표 3-40〉 기초생활보장제도 급여별 선정기준 변화(기준중위소득 대비 %) ····· 192
〈표 3-41〉 기초연금 급여수준 추이 ····· 193
〈표 3-42〉 지자체 사회복지 분야 예산 구성 ····· 197
〈표 3-43〉 모형구축 분야: 주요 활용 변수 ····· 202
〈표 3-44〉 모형구축 분야 이외 일반재정지출 추계 방법 ····· 202
〈표 3-45〉 연도별 조세지출의 수혜자별 귀착비중 ····· 204
〈표 3-46〉 2022년 감면액 기준 상위 20개 항목의 수혜자 귀착 현황 ····· 205

〈표 4-1〉 사회보장 지출의 검토 도구(review tools)의 주기성에 따른 국가 분류 ····· 212
〈표 4-2〉 영국 예산책임청(OBR)의 주요 재정 모니터링 현황 ····· 218
〈표 4-3〉 주요 제도별 모니터링 보고서의 구성 및 내용 제안 ····· 225

그림 목차

[그림 2-1] OECD 국가별 공공사회지출 추이('90 vs. '20) ····· 19
[그림 2-2] 인구구조 변화 전망 ····· 20
[그림 2-3] 국가별 인구성장률 비교(중위 추계, 2022-2100) ····· 20
[그림 2-4] 연령대별 추계인구 및 노년부양비(2020-2070, 중위 추계) ····· 21
[그림 2-5] OECD 국가의 1인당 의료비 지출 증가율 및 경제성장률 전망 비교('00-'30) ·· 22
[그림 2-6] Change in ageing-related fiscal pressure between 2024 and 2040 ·· 22
[그림 2-7] 국가 경제수준별 보건 및 연금지출 전망 ····· 23
[그림 2-8] OECD 국가의 1인당 공공사회지출* 추이 ····· 23
[그림 2-9] EU 국가의 디지털 플랫폼 노동자 비율('22년 기준) ····· 24
[그림 2-10] 기후변화 및 물 관련 재난 발생 건수, 경제적 손실 규모 ····· 25
[그림 2-11] OECD 국가 평균 GDP 대비 공공사회지출 비중 추이(1980-2022) ····· 27
[그림 2-12] OECD 국가 평균 정부 부채, 정부 총지출, 사회지출 추이(1995-2019) ··· 29
[그림 2-13] The Risk Octagon ····· 32
[그림 2-14] 우리나라 성장 보정 이자율(growth-adjusted interest rate) 추이 ····· 33
[그림 2-15] Macro-criticality Channels of Social Spending ····· 34
[그림 2-16] 우리나라 공공사회복지지출 전망('20~'60) ····· 35
[그림 2-17] 고용형태별 사회보험 가입률('22년) ····· 36
[그림 2-18] 순사회지출과 소득분배지표 변화(2015 vs. 2019) ····· 38
[그림 2-19] 노인 및 유족 대상 현금급여 지출 수준과 노인빈곤율 변화(2015 vs. 2019) ·· 38
[그림 2-20] 보건지출과 회피가능한 사망률 변화(2010 vs. 2018) ····· 39
[그림 2-21] 가족 지출과 여성 경제활동참여율 변화(2010 vs. 2019) ····· 40
[그림 2-22] A conceptual illustration of VfM ····· 41
[그림 2-23] VfM Analysis-A conceptual framework ····· 42
[그림 2-24] Well targeted? Transfers received by low and high-income groups (Percentage of total cash transfers, working-age individuals, prior to COVID and cost-of-living crises) ····· 43
[그림 2-25] 보건복지부 사회보장 사업 대상별 예산 비중('23, 사회보험 제외) ····· 44

[그림 2-26] 연도별 가구당 순조세편익 추이 ····· 46
[그림 2-27] 소득수준별 가구당 순조세편익 추이 ····· 47
[그림 2-28] 소득수준별 가구당 순조세편익 추이(1분위 및 5분위 비교) ····· 47
[그림 2-29] 가구주 연령별 가구당 순조세편익 추이 ····· 48
[그림 2-30] 가구 특성별 가구당 순조세편익 추이 ····· 50
[그림 2-31] 사회보장 지출 모니터링 체계 검토의 틀 ····· 52
[그림 3-1] 국민연금 기금운용현황(금융부문사업 포트폴리오 추이) ····· 73
[그림 3-2] 중기자산배분과 연간 기금운용계획 간의 관계 ····· 78
[그림 3-3] 공무원연금 연금충당부채 산출 흐름도 ····· 85
[그림 3-4] 군인연금 연금충당부채 산출 흐름도 ····· 87
[그림 3-5] 사학연금 재정추계 모형의 흐름도 ····· 90
[그림 3-6] 국민연금 재정추계 모형의 흐름도 ····· 94
[그림 3-7] 2010년 이후 직역연금 연금개혁 주요내용 ····· 100
[그림 3-8] SOCX 9대 영역별 공공사회지출 추이(1990-2020) ····· 113
[그림 3-9] 건강보험 수입 추이 ····· 114
[그림 3-10] 건강보험 지출 추이 ····· 115
[그림 3-11] 건강보험 재정수지 추이 ····· 116
[그림 3-12] 연도별 직장가입자 보험료율 추이 ····· 117
[그림 3-13] 연도별 환산지수 추이(전체 평균) ····· 118
[그림 3-14] 연령대별 급여비 지출 추이 ····· 119
[그림 3-15] 65세 이상 노인진료비 증가 기여도 변화 ····· 120
[그림 3-16] 65세 이상 노인진료비 구성요인 변화 ····· 120
[그림 3-17] Exposure to financial risk for payers and providers ····· 123
[그림 3-18] 정신질환으로 인한 진료인원 및 진료비 추이 ····· 124
[그림 3-19] 건강보험 장기 재정전망 ····· 128
[그림 3-20] OECD 보건지출 관리 제도에 대한 조사결과 ····· 138
[그림 3-21] 국민연금 보험료율 및 소득대체율 추이 ····· 141

[그림 3-22] 장기요양인정 및 이용절차 ····· 144
[그림 3-23] 시설 및 재가급여 비중 추이 ····· 147
[그림 3-24] 노인장기요양보험의 주요 재원 ····· 150
[그림 3-25] 노인장기요양보험 재정 추이 ····· 153
[그림 3-26] 장기요양 전망(2023-2027) ····· 155
[그림 3-27] 노인장기요양보험 재정수지 및 누적준비금 추이: 2023~2032년 ····· 160
[그림 3-28] 고용보험기금 예산 구성 및 추이(2007-2023) ····· 170
[그림 3-29] 계정별 지출 추이(2011-2020) ····· 171
[그림 3-30] 모성보호 예산 추이(2001-2020) ····· 172
[그림 3-31] 재정수지 및 적립금 현황('95~'20년) ····· 173
[그림 3-32] 실업급여 지급액 추이(2009-2022) ····· 174
[그림 3-33] 구직급여 지출 변화 기여도 분해 결과 ····· 176
[그림 3-34] 노동시장 현황 ····· 177
[그림 3-35] 자영업자 실업급여 지출액(2013-2021) ····· 177
[그림 3-36] 고용형태별 고용보험 가입률(2007-2022) ····· 178
[그림 3-37] 최저임금 및 구직급여일액 상·하한액 등 추이(8시간 기준, 2016-2023) ·· 181
[그림 3-38] Korean unemployment benefit recipients lose money when taking up minimum wage jobs-Participation tax rates(2021) ····· 182
[그림 3-39] 연령대별 실업급여 지급액 비중(2009-2022) ····· 183
[그림 3-40] 중앙정부 보건·복지·고용 분야 지출 추이('10~'23) ····· 188
[그림 3-41] 지자체 사회복지 및 보건 지출 추이('10-'22) ····· 189
[그림 3-42] 조세지출 예산 추이 ····· 190
[그림 3-43] 국민부담률 및 조세부담률 추이('10-'21) ····· 191
[그림 3-44] 의무지출 규모와 비중 추이('12-'23) ····· 194
[그림 3-45] OECD 사회지출(SOCX) 중 가족 영역 지출 추이(한국, OECD 평균) ····· 195
[그림 3-46] 복지 다이아몬드 ····· 196
[그림 3-47] 연도별 신설·변경 협의결과(2013-2022) ····· 198

〔그림 3-48〕 광역 및 기초 지방자치단체 출산지원금 재정 규모(2017-2022) ····· 198
〔그림 4-1〕 Overview of the 2021 projection exercise ····· 213
〔그림 4-2〕 Projected change in age-related expenditure(2019-70), by expenditure component(%p of GDP) ····· 214
〔그림 4-3〕 Contribution to change in gross public pension expenditure; 2019- 2070(%p of GDP) ····· 215
〔그림 4-4〕 Range of results from different scenarios on health care in the EU ··· 216
〔그림 4-5〕 영국의 연간 주요 재정 보고서 ····· 217
〔그림 4-6〕 Non-pensioner welfare spending by category ····· 219
〔그림 4-7〕 Medium-term change in non-pensioner welfare spending after recessions ····· 220
〔그림 4-8〕 Drivers of the medium-term change in unemployment benefits spending after recessions ····· 221
〔그림 4-9〕 Increase in payments across the five main spending pressures (2022-23 to 2062-63) ····· 222
〔그림 4-10〕 Change in major payments from ageing, 2062-63 ····· 223
〔그림 4-11〕 사회보장정보시스템 내 관리 정보 및 구조 ····· 230

Abstract

Building a National Framework for the Monitoring of Social Spending

Project Head: Ha, Solleep

Social security expenditures have risen sharply in Korea in light of ongoing socioeconomic changes in the population, the industrial structure, and the labor market. This raises concerns about national fiscal sustainability and fiscal consolidation. However, empirical analysis in this study suggests that social expenditures are not a decisive factor in causing government fiscal crises. In addition, since Korea's social spending is still relatively small compared to countries with similar economic levels, it is appropriate at this stage to strengthen the monitoring of expenditure trends and drivers rather than impose direct constraints on social spending.

While most social security programs have mechanisms to monitor short-term cash flow and conduct long-term forecasts, they often lack adequate risk identification indicators and decision-making processes to preemptively respond to crises.

There is a growing need for a monitoring approach that covers the entire area of social security. This approach should involve: reviews of fiscal risk factors; analyses of expenditure

Co-Researchers: Hwang, Namhui · Song, Changgil · Cho, Yongchan · Gho, Gyeonghoan

trends and drivers; medium- and long-term fiscal outlooks; identification of sources of uncertainty; and the monitoring of equity in allocations as an outcome measure. Such a systematic monitoring approach can lead to greater efficiency and equity in the allocation of public spending and contribute to public understanding, transparency, and government accountability through public reporting on social spending.

Keyword : fiscal sustainability, fiscal crisis, social spending, monitoring

요약

1. 연구의 배경 및 목적

본 연구는 우리의 사회보장에 있어 나날이 다양한 주체들이 각자 사업들을 지속적으로 확장하고 있는 가운데 국가 수준에서 그에 대한 포괄적인 추적과 분석, 이를 통해 미래 재정적 위험에 대한 대비가 체계적으로 이루어지고 있는지 검토하는 것을 목적으로 한다. 즉, 우리나라 사회보장 지출과 성과는 어떻게 모니터링되고 있는가?, 모니터링 체계는 효과적인가?, 실효성이 있는가?, 부족한 부분은 없는가?, 모니터링 체계가 잘 갖추어졌을 때 이점은 무엇인가?, 이것에 노력을 기울일 이유는 무엇인가? 와 같은 질문들에서 출발하게 되었다.

이와 같은 배경에서 본 연구는 사회보장지출 모니터링 체계의 정의 및 목적과 필요성을 파악하고 재정적 지속가능성 및 거시경제적 중요성 관점에서 지출 모니터링 체계 검토의 틀을 설정하고자 하였다. 이를 기반으로 주요 제도영역별로 미래 재정적 위험요인과 모니터링 현황을 파악하고, 모니터링 강화를 위한 개선방향을 제시하였다. 마지막으로 주요 사회보장 제도별로 주기적인 사회보장 지출 모니터링 도구(가칭 '사회보장 지속가능성 보고서')의 작성을 제안하고자 한다.

2. 주요 연구결과

사회보장 지출은 인구구조, 산업구조, 노동시장 등의 환경변화와 맞물려 국가 재정 지속가능성에 대한 위험 요소로 꼽히고 있다. 이는 그 규모뿐 아니라 경직적 특성으로 인해 재정에 부정적 영향을 미칠 수 있는데, 다만 본 연구에서 국가별 데이터를 활용해 실증분석한 결과로는 사회보

장 지출이 정부 재정적으로 위기를 일으키는 결정적 요인은 아닌 것으로 추정된다. 또한 우리나라는 유사한 경제수준을 가진 국가들과 비교했을 때 아직은 그 규모가 상대적으로 크지 않기에, 현재 단계에서는 지출에 대한 직접적 제약을 가하는 접근보다는 지출과 성과의 추이에 대한 모니터링을 강화하는 것이 적절할 것으로 보인다.

우리 사회보장의 주요 제도별로 재정 위험요인과 모니터링 현황을 살펴본 결과는 다음과 같다. 먼저 공적연금, 특별히 국민연금의 경우에는 비교적 체계화되어 있는 재정계산 과정을 통해 미래 지속가능성을 어느 정도 가늠해 볼 수 있다. 다만 위기 대응 체계 차원에서는 그간의 재정계산을 통한 제도 개혁 사례가 재정 안정화에 크게 기여했다고 보기는 어렵다. 재정안정화와 관련한 문제는 합의에 이르지 못하고 있는 상황으로, 미래 재정운영 방식과 재정 목표에 대한 논의가 절실한 상황이다. 이에는 사회적·정치적 영향도 적지 않은 바, 독일이나 캐나다의 경우와 같이 재정적 위기 대응을 위한 자동조정장치, 혹은 제도요소(보험료율 및 급여산출식의 모수) 수정을 위한 기준지표와 목표치의 설정, 그에 따른 제도 조정의 결정 과정을 명확히 하는 것이 필요하다.

건강보험의 경우에는 일반재정 수준으로 재정정보가 공개될 필요가 있고, 노인의료비 등 위험 영역의 지출 증감에 대한 모니터링을 강화할 필요가 있다. 재정전망과 관련하여서는 전망방법 등의 공개 논의를 통한 공신력 제고와 모형 고도화, 정책 시나리오 분석 강화 등을 제안하였다. 위기 대응 체계 차원에서는 총지출에 대한 통제 기전이 전무하며 보험료율 상향 조정을 통한 수입 증대도 한계에 다다른 현재 상황에서, 수입 증가가 없을 경우 재정 위기 진단을 위한 지표들이 어느 시점에 임계치에 도달하게 될지 예측이 필요하고, 임계치에 도달했을 때 누가, 어떠한 의사결정과정을 통해 제도를 개편하고 조정할지에 대한 논의가 필요하다.

일반 재정사업의 경우, 사회보장 영역 및 수요의 확대로 각 부처 및 지자체를 포함하여 사업 실행의 주체가 점차 다양해지고 있어 전체적 수준에서 관리되기에는 쉽지 않은 것으로 보인다. 다만 재정 전망에 있어서는 모형의 정교성을 높일 여지가 많아 보이며, 전체 규모와 추이의 파악 뿐 아니라 집단별, 계층별 배분 현황, 사업별 지출 현황과 지출 변화의 추동요인, 경제·사회적 환경 변화에 따른 영향 등 조금 더 포괄적인 관점에서 상세한 정보들을 주기적으로 검토할 필요가 있다. 특별히 지자체 자체사업의 경우에는 정확한 사회보장 지출의 규모조차 파악하기 어려운 상황이기에 이를 위한 정보 수집의 법적 기반 및 인프라의 강화가 요구된다.

마지막으로 사회보험을 포함, 전체를 포괄하는 모니터링 도구로써 정기 보고서(가칭 '사회보장 지속가능성 보고서')의 작성을 제안하였다. 그 구성은 1) 경기, 노동시장, 인구구조 등 제도별 재정위험 요인에 대한 검토, 2) 단기 지출 실적 점검 및 지출 증가요인(drivers) 분석, 3) 중장기 재정전망과 불확실성 요인의 모니터링, 4) 성과관리 차원에서 배분의 형평성 파악이 주요한 내용으로 포함될 수 있을 것이며, 이를 위해 작성 주체와 필요 정보 수집을 위한 제도적 기반 마련이 요구된다.

3. 결론 및 시사점

사회 및 정책 환경변화에 따른 사회보장 재정지출의 체계적 모니터링을 통해 궁극적으로는 공적 지출의 효율성과 배분의 형평성 제고를 유도하고, 지출 현황에 대한 공개보고(public reporting)를 통한 국민적 이해도와 투명성, 공적 책무성 제고에 기여할 수 있기를 기대한다.

주요 용어 : 재정 지속가능성, 재정위기, 사회보장재정, 모니터링

제 1 장

서론

제1절 연구 배경
제2절 연구 목적 및 내용

제 1 장 서론

제1절 연구 배경

사회보장 및 그 지출이 지속적으로 확장되는 기조에서 재정적 지속가능성에 대한 우려가 끊이지 않고 있다. 특별히 팬데믹 시기를 지나면서 새로운 사회적 위험에 대응하기 위한 신규사업들이 등장하고 전체 규모가 크게 증가한 특징을 보이며, 사회보험의 보장성 확대에 대한 요구는 계속적으로 늘어가지만 인구, 노동시장, 경기 변화 등으로 그 여력은 제한적인 상태에서 정치·사회적으로도 향후 전개 방향을 예측할 수 없는 것이 사실이다.

이렇게 수많은 사업들, 다양한 사업주체들이 각자 사업들을 지속적으로 확장하고 있는 가운데 국가 수준에서 그에 대한 포괄적인 추적과 분석, 이를 통해 미래 재정적 위험에 대한 대비가 체계적으로 이루어지고 있는지 검토해 볼 필요가 있다. 본 연구는 이러한 맥락에서 우리나라 사회보장 지출과 성과는 어떻게 모니터링되고 있는가?, 우리의 모니터링 체계는 효과적인가?, 실효성이 있는가?, 부족한 부분은 없는가?, 모니터링 체계가 잘 갖추어졌을 때 이점은 무엇인가?, 이것에 노력을 기울일 이유는 무엇인가? 와 같은 질문들에서 출발하게 되었다.

사회보장 지출의 규모와 추이, 배분 현황, 성과 등에 대한 정보 제공은 사회적으로 합리적인 의사결정을 위한 기준자료로 활용될 수 있다. 즉, 사회보장 재정지출의 구조조정 실현을 위한 과정과 근거자료로써, 국민적 이해와 합의 도출을 위한 도구로써 지출의 추세와 상대적 수준, 배분 현황과 정책변화에 따른 영향 등을 파악하여 공개하는 모니터링 체계가 필요하다. 더불어, 총량적 관점에서 나날이 늘어가는 사회보장 재정지출

의 주요 동인(drivers)과 변동요인을 파악하고 그 영향을 정기적으로 점검하는 작업이 병행될 필요가 있다.

이에 본 연구는 사회보장지출 모니터링 체계의 정의, 목적과 필요성을 파악하고 재정적 지속가능성 및 거시경제적 중요성 관점에서 지출 모니터링 체계 검토의 틀을 설정하고자 한다. 이를 기반으로 주요 제도영역별로 미래 지출 위험요인과 지출 모니터링 현황을 파악하고, 모니터링 강화를 위한 개선방향을 도출해보고자 한다. 마지막으로 주요 사회보장 제도별로 주기적인 사회보장 지출 모니터링 도구(가칭 '사회보장 지속가능성 보고서')의 작성을 제안한다.

제2절 연구 목적 및 내용

본 연구는 총 다섯 개의 장으로 구성되며, 다음 두 번째 장에서는 사회보장재정, 특별히 지출에 초점을 맞춘 모니터링 체계의 정의와 그 적절성을 평가할 수 있는 틀에 대해 논의한다. 이를 위해 국가 재정의 지속가능성과 건전성, 재정위험의 개념을 검토하고, 전체 재정 관리 시각에서 사회보장 지출의 거시경제적 중요성에 대한 고찰을 통해 모니터링의 필요성을 살펴보았다. 또한 모니터링의 기본적인 요소로써 위험이나 성과의 식별지표, 지표의 임계치, 지속성(주기성), 법·제도적 기반 및 환류체계에의 활용 여부 등을 기준으로 3장에서 주요 제도별(공적연금, 건강보험, 노인장기요양보험, 고용보험, 일반 재정사업) 재정 모니터링 현황과 개선방향을 제시하였다. 각 제도 및 사업별 재정 모니터링 현황을 검토하는 과정에서는 각 관리기관별 담당부서와 세미나 및 자문회의를 통해 가급적 최신의, 정확성이 높은 정보들을 수집하고자 하였다.

4장은 2~3장의 검토 내용을 기반으로 사회보장 지출 모니터링 도구의 작성 방안, 목적 및 내용을 제안하였다. 모니터링 도구로써 주기적 보고서 작성을 제안하면서, 작성 주체 및 거버넌스 및 SOCX, 사회보장 중장기 재정추계 등 기존 보고체계와 역할 정립 방안을 함께 제시하였다. 이에 더해 보고서 작성에 필요한 정보 수집체계 구축을 위한 주요 과제 및 제도적 기반 마련의 필요성도 강조하였다. 마지막 5장은 앞의 각 장의 결과를 요약하면서 향후 과제를 제안하였다.

나날이 그 수준과 범위가 확장되어 가는 사회보장 재정지출의 관리와 정책 결정을 위한 정보 공유의 창으로써 모니터링 도구의 필요성은 점차 높아질 것이다. 또한 매년 각 부처와 기관의 중기 사업계획에 기반한 국가 재정운용계획의 수립, 그에 기반한 분야별·부처별 예산 편성과 집행이 이루어지는 과정에서 지출의 추이와 성과 모니터링 보고서는 다음 기의 계획 수립에 반영되어 환류체계가 작동되는 데 의미 있는 역할을 담당할 수 있을 것이다.

제2장

사회보장 지출 모니터링 체계 검토의 틀

제1절 재정건전성과 사회보장 지출
제2절 사회보장 지출 모니터링 체계 검토의 틀

제 2 장 사회보장 지출 모니터링 체계 검토의 틀

제1절 재정건전성과 사회보장 지출

1. 재정건전성과 재정위험 개념

재정정책(fiscal policy)의 주된 목적은 공적 재정의 지속가능성을 유지하고 재정적 위기를 예방하는 데 있다(Gerling K., Medas P., Poghosyan T., Farah-Yacoub J. & Xu Y. 2017). 일반적으로 재정위기(fiscal crisis)는 부채위기, 즉 재정건전성의 악화로 국채 차환(rollover)에 문제가 발생하는 경우를 의미한다. Gerling et al.(2017)은 재정위기를 조작적으로 "예산상의 어려움이 심화되어 정부가 예외적인 조치를 취한 기간"으로 정의하기도 하였고, Baldacci et al.(2011a)은 다음 네 가지 조건 중 하나에 해당하는 경우를 위기 상황으로 정의한 바 있다. - ⅰ) 디폴트(채무 불이행) 혹은 부채구조조정이 있을 경우, ⅱ) IMF 출자지분의 100%를 초과하는 규모의 구제금융을 지원받은 경우, ⅲ) 고물가 상황(연간 35% 이상), ⅳ) 국채 금리(sovereign bond yields) 스프레드가 커지면서(과거 국가 평균에서 표준편차 2배 이상) 시장에서 압력이 높아지는 경우가 해당된다. 그리고 이에서 더 나아가 국가가 원리금 상환에 실패하게 될 경우, 즉 국가 부도위기(sovereign default crisis)라는 경제적 혼란 상황을 앞의 재정위기와 구분하여 정의하기도 한다(이근태, 강중구, 2010).

국가의 채무상환능력(solvency)으로써 재정건전성은 통상 안정성(stability)과 지속가능성(sustainability)을 기준으로 판단되며, '안정성'은 전술한 국채 상환능력, 즉 유동성 확보 능력과 연관이 있다고 볼 수 있

다(최인방, 2012). 국가채무 관리 정책은 이러한 측면에서 '위험 관리'를 중심으로 추진되고 있으며, 정부는 재무위험을 최소화할 목적으로 포트폴리오를 적정하게 구성하고, 국채시장을 선진화하는 데 주안점을 둔다(홍인기·오유진, 2012). 재무위험은 크게 시장위험(market risk)과 차환위험(rollover risk)으로 나눌 수 있는데, 시장위험은 이자율, 인플레이션 등 시장요인의 변동으로 정부의 채무비용에 미치는 위험을, 차환위험은 "차환국채가 높은 금리로 발행되거나, 차환 자체가 이루어지지 않게 되는 위험"을 의미한다(홍인기·오유진, 2012).

크게 두 번째로 '지속가능성'은 장기적 관점에서 국가채무에 대한 상환능력이 확보되어 있는지에 관한 것으로, IMF(2002)에서는 재정 지속가능성(debt sustainability)을 "차입자가 미래 소득과 지출 규모에 대해 비현실적인 조정 없이 부채 상환을 계속할 수 있을 것으로 예상되는 상태"로 정의하였다. 또한 OECD(2013)에서는 재정 지속가능성을 "정부가 공공재정을 장기에 걸쳐 신뢰할 수 있는 원활한 상태로 유지하는 능력"(김명규·김민경, 2023)으로 정의하기도 하였다. Roubini & Hemming(2004)도 장기적 관점에서 '재정 지속가능성'이 재정정책의 궁극적 목표임을 강조하면서, 이를 위해 단기적으로는 '재원 조달가능성(financeability)'이 주요한 과제라고 설명하였다. 이러한 재정의 지속가능성 확보를 위해 정부는 미래 수입 및 지출에 대한 적절한 예측을 기반으로 적기에 필요한 조치들을 취할 수 있어야 한다.

재정 지속가능성 및 위험 모니터링의 대표적인 사례는 영국 예산책임청(The Office of Budget Responsibility, OBR)의 「재정위험보고서(Fiscal Risks Report, FRR)」를 들 수 있다.[1] 동 보고서에서는 장기적 재

1) 영국 예산책임청(OBR)에서는 2011년부터 매년 재정 지속가능성 보고서(Fiscal sustainability report)를, 2016년부터 재정위험 보고서(Fiscal risks report)를 발간해왔다. 그리고 2022년부터는 재정위험 보고서와 지속가능성 보고서를 통합(Fiscal risks and sustainability report)하

정 지속가능성을 위협하는 요인이나, 실제 재정 결과가 중기적 예측에서 벗어날 가능성을 중점적으로 검토하고 있다. '재정위험(fiscal risk)'은 구체적으로 재정 결과에 있어 전망과 실적에 차이(deviations)가 발생할 가능성으로 정의되는데(IMF, 2008; Kopits, 2014), 이는 정책 결정시점에서 참고한 기준 정보(전망치)와 실현된 결과(실적치) 간의 차이로 인해 재정관리 측면에서 마주할 수 있는 불확실성(uncertainty)으로 이해할 수 있다(Morettie, 2021). Morettie(2021)에서는 이러한 맥락에서 주요 국가의 사례들을 참고하여 재정위험에 대해 〈표 2-1〉과 같이 정리하였다. 이외에도 기술적 오류와 관련된 전망의 신뢰성에 대한 위험(Technical risks)을 들 수 있으며, 부채 위험(Debt risks)의 경우에는 표와 같이 별도의 범주로 분리되거나 다른 네 가지 범주 중 하나에 포함될 수도 있다.

〈표 2-1〉 재정위험(fiscal risk)의 분류

구분	설명
거시경제적 위험 (Macroeconomic risks)	경기의 구조적 변동(cyclical changes)에 따른 위험
정부 정책 위험(Government policy or programmes risks)	정부 수입 및 지출과 관련하여 계획하지 않았던 상황 (예: 새로운 프로그램의 도입)으로 인한 위험
우발채무 위험(Uncertain budgetary claims(contingent liabilities) risks)	사전에 예측하지 못하였거나 측정이 어려워 전망에 포함되지 못했지만 법적으로 지불의무가 있는 사안들과 관련된 위험
재무제표 위험 (Balance sheet risks)	정부 자산이나 부채의 가치 변동과 관련된 위험
부채 위험 (Debt risks)	이자율 및 환율 변동과 관련한 재정적 위험

자료: Morettie(2021)을 참고하여 저자 작성

여 발간하고 있다.

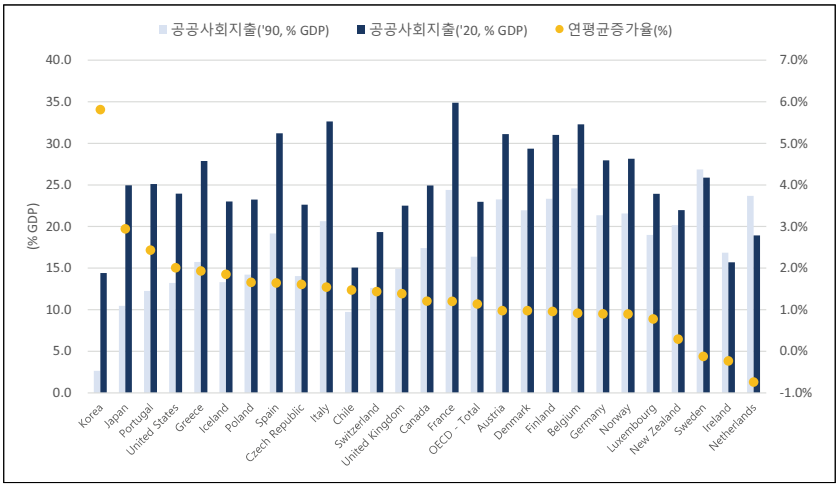
영국 OBR의 FRR에서는 단기(5년) 및 장기(50년) 전망에 있어 재정위험을 식별하는 것을 목적으로 하며, 이를 거시경제적 위험, 금융 부문의 위험, 수입 측면의 위험, 기초지출(primary spending) 측면의 위험, 재정상태표 위험, 채무이자 관련 위험으로 나누어 검토하였다(OBR, 2017). 거시경제적 위험에는 잠재성장률 변화, 경기침체, 세입구조의 변화 등이 주요한 요인으로 고려되고, 금융위기(financial crisis)로 인한 경기 전반에의 영향, 구제금융 및 회복을 위한 재정지출, 금융산업에서의 세입 감소 등이 금융 부문의 위험으로 검토된다. 수입 측면의 위험에 대해서는 과세 기반 감소, 조세 정책의 변화, 조세 부담의 집중도 증가 등이 포함된다. 이자 지출을 제외한 기초 재정지출은 정부의 순수 재정활동을 의미하며, 대표적으로 의료비 지출을 포함한 사회보장 지출은 인구 고령화 등으로 인해 장기적 재정 지속가능성에 대한 위험 요소로 꼽힌다. 지방정부 및 공기업, 공공기관 또한 미래 재정지출 압박 요소로 작용할 수 있으며, 정치적 환경변화 또한 (지출통제 수준에 영향을 미친다는 측면에서) 위험 요소로 꼽히고 있다. 재정상태표 위험, 혹은 대차대조표 위험은 대차대조표 거래, 이전, (환율 변동으로 인한) 자산과 부채 가치 변동 등의 사항이 해당되며, 특별히 공공부문의 순부채와 관련하여 재정환상(fiscal illusions) 위험이 실제 재정상태를 왜곡, 정책 결정에 부정적 영향을 미칠 수 있다. 마지막으로 채무이자 위험은 만기 및 이자율 등 공공부문 부채의 특성과 구성에 크게 영향을 받는다고 볼 수 있다. 또한 금리에 영향을 미치는 충격은 GDP와 재정수입에도 함께 영향을 미치는데, 이 때 금리의 상승 속도가 경제성장률에 비해 빠를 경우 GDP 대비 부채비율을 안정적으로 유지하기 위한 비용은 더 커진다고 볼 수 있다.

2. 사회보장 지출과 재정 지속가능성

가. 현황 및 미래 지출 증가 요인

앞서 살펴본 바와 같이 사회보장 지출은 인구 고령화, 노동시장 변화, 기술 진보, 기후 위기 등의 환경변화로 인해 재정 지속가능성의 위험 요인으로 지목되고 있다(IMF, 2019; OBR, 2017; Cottarelli, 2011; Baldacci, E., McHugh J. and Petrova, I, 2011b). 〔그림 2-1〕과 같이 OECD 국가들의 공공사회지출 규모는 '20년 기준 GDP 대비 23%이며, 우리나라는 같은 기간 연 5.8%씩 증가해왔고 2020년에 GDP 대비 14.4% 수준이다.

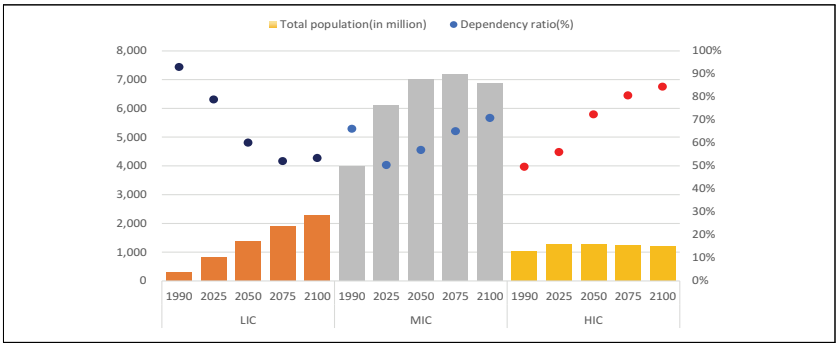
〔그림 2-1〕 OECD 국가별 공공사회지출 추이('90 vs. '20)



자료: OECD Statistics. https://stats.oecd.org에서 2023.09.30. 인출한 데이터를 기초로 저자 작성

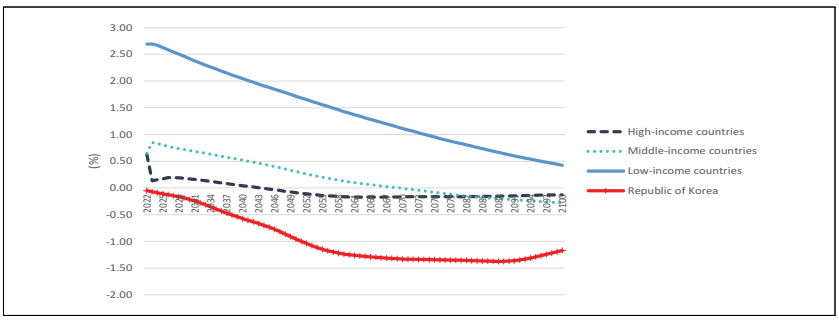
사회보장으로 인한 재정적 부담은 추후에도 계속 증가할 것으로 예상되는데, 가장 큰 원인으로 꼽히는 것은 인구구조 변화에 따른 수입 기반 약화와 관련 지출의 증대라고 할 수 있다(OECD, 2023). 이러한 변화는 국가별로 개발 수준에 따라 조금씩 다르게 나타나기는 하지만, 고소득 국가에 대해서는 추후 절대인구의 감소와 부양비의 증가가 예상된다(〔그림 2-2〕). 특별히 우리나라는 초저출산 현상으로 향후 인구감소가 매우 빠르게 진행되어, 2100년에는 총인구가 현재의 53%까지 감소할 것으로 전망된다(UN, 2022a).

〔그림 2-2〕 인구구조 변화 전망



자료: UN(2022)의 데이터를 기초로 저자 작성

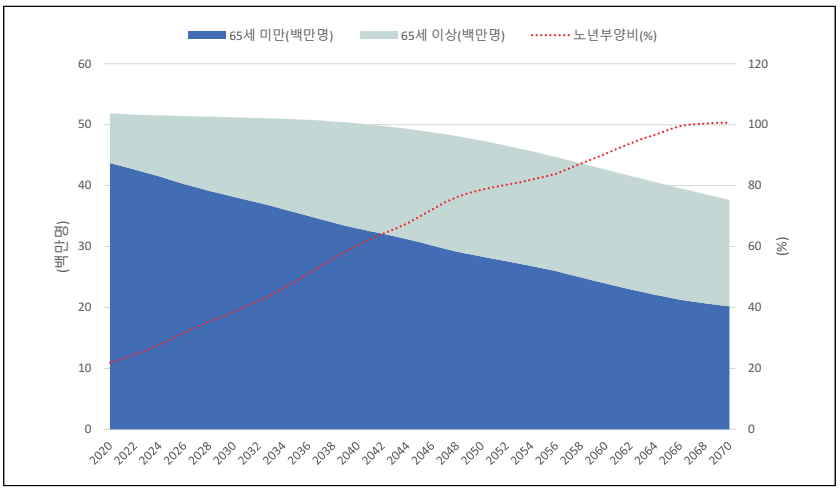
〔그림 2-3〕 국가별 인구성장률 비교(중위 추계, 2022-2100)



자료: UN, Department of Economic and Social Affairs, Population Division (2022a)의 데이터를 기초로 저자 작성

통계청 장래인구추계에 따르면 2020년 기준 노인인구 비율은 15.7%에서 2070년 46.4%까지 지속적으로 증가하여 노년부양비가 100%를 초과할 것으로 예상된다.

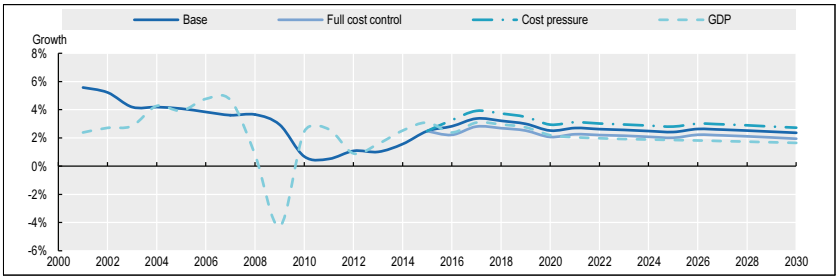
〔그림 2-4〕 연령대별 추계인구 및 노년부양비(2020-2070, 중위 추계)



자료: 「장래인구추계」, 통계청, https://kosis.kr/statHtml/statHtml.do?orgId=101&tblId=DT_1BPA001&conn_path=I3(23.10.07. 18:11 인출)의 데이터를 기초로 저자 작성

특별히 보건 지출은 공적연금과 함께 사회보장 지출 중 가장 큰 비중을 차지하는 영역으로, OECD(2019)에 따르면 OECD 국가의 의료비 지출 증가율은 시나리오에 관계없이 장기에는 경제성장률을 상회할 것으로 보인다(〔그림 2-5〕). 전반적으로 회원국 평균 2015년 GDP 대비 8.8%에서 2030년 10.2%까지 증가할 전망이며, 국가별로는 우리나라의 연간 증가율이 가장 높을 것으로 추정되었다.

〔그림 2-5〕 OECD 국가의 1인당 의료비 지출 증가율 및 경제성장률 전망 비교('00-'30)

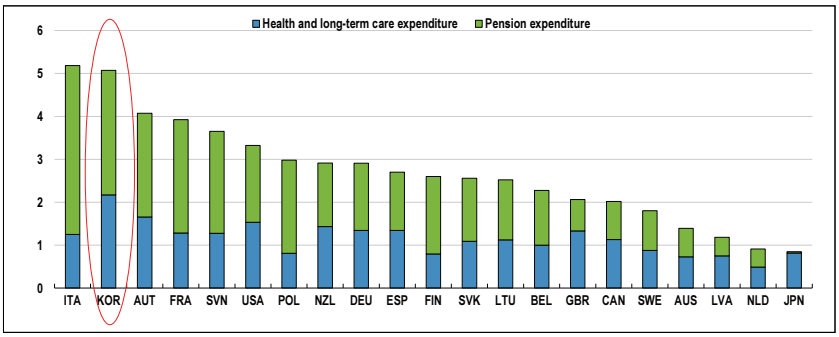


자료: OECD(2019), p.167, Figure 7.21.

또한 Guillemette & Château(2023)에 따르면, 인구구조 변화로 인해 2024년 대비 2040년의 우리나라 연금 지출은 약 2.9%p, 건강 및 장기요양 관련 지출은 약 2.2%p 증가할 것으로 예상되는데, 다음 그림을 살펴보면 다른 회원국들에 비해 매우 높은 수준임을 알 수 있다(〔그림 2-6〕).

〔그림 2-6〕 Change in ageing-related fiscal pressure between 2024 and 2040

(단위: % pts of potential GDP)

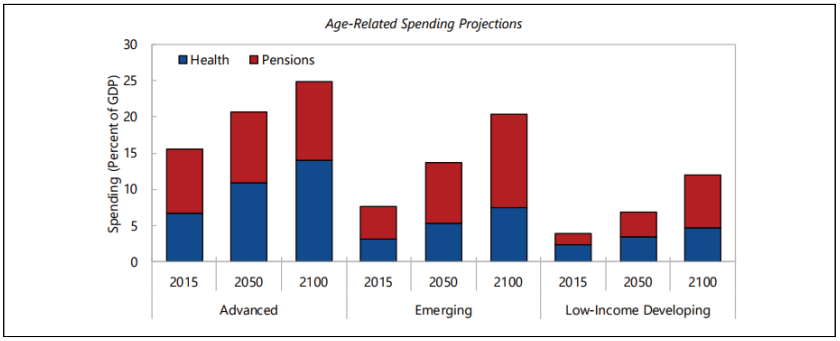


자료: Guillemette, Y. & J. Château (2023); OECD(2023), p.20, Figure 11-B에서 재인용

지출 증가 추세와 영역은 경제개발 수준에 따라 조금씩 다르게 나타나는데, 선도국들에서는 향후 인구 고령화로 인한 연금 및 보건 관련 지출 증가 압력이 상대적으로 높은 반면, 개발도상국은 인구 증가로 인한 교육과 보

건 지출에 대한 압력이 높을 것으로 보인다(IMF, 2019)([그림 2-7]).

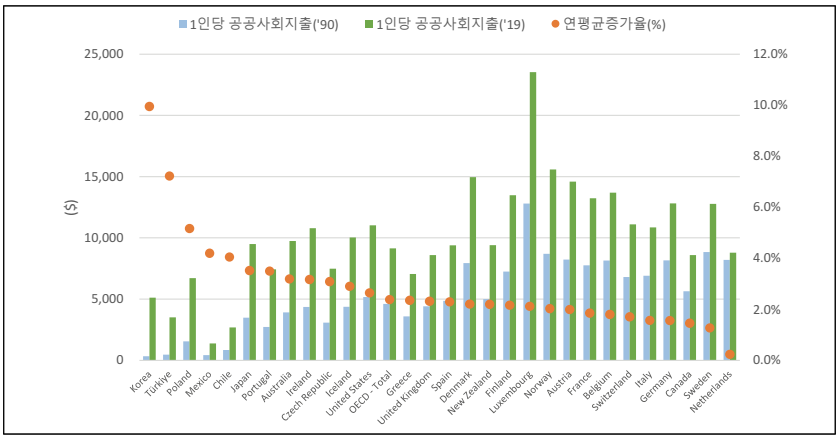
[그림 2-7] 국가 경제수준별 보건 및 연금지출 전망



자료: IMF(2019), p.24, Figure 7.

결과적으로 선진국들에 있어서는 1인당 지출의 증가율이 총지출 증가율보다 높게 나타나는데, 우리나라는 '90~'19년 사이 1인당 공공사회지출 증가율이 OECD 국가 중 가장 높은 수준을 보인다([그림 2-8]).

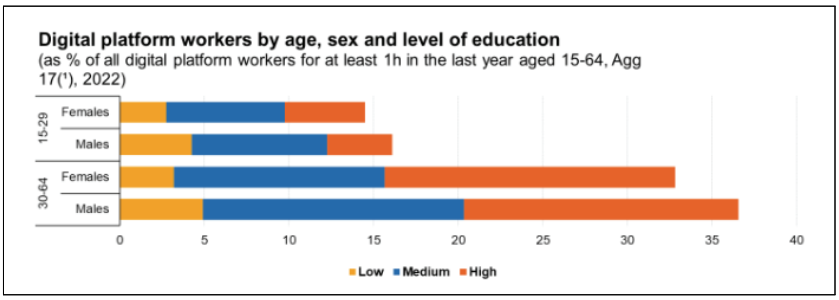
[그림 2-8] OECD 국가의 1인당 공공사회지출* 추이



* Per head, at constant prices (2015) and constant PPPs (2015), in US dollars
자료: OECD Statistics. https://stats.oecd.org에서 '23.09.30. 인출한 데이터를 기초로 저자 작성

또한 여성의 노동시장 참여율 증가, 인공지능(AI)의 등장과 같은 기술 진보, 비정형 근로의 증가 등 노동시장의 변화로 일차적으로는 돌봄 및 교육·훈련 등 관련 영역의 지출 증가와, 기존 사회안전망의 확장 및 구조 개편이 요구된다. 특별히 우리나라와 같이 "기여금 의존도가 높고 사회보험급여의 수급자격이 근로와 연계되어 있으며 소득비례방식이고 관리운영기구가 분권화되어 있는(Bonoli and Palier, 1998)" 국가의 경우에는 재정 긴축과 탈산업화, 그에 따른 구조적 변화에 제도적 부정합 차원에서 특히 취약하다(실리아 호이저만, 2015).

〔그림 2-9〕 EU 국가의 디지털 플랫폼 노동자 비율('22년 기준)



자료: eurostat(2023). Employment statistics - digital platform workers. https://ec.europa.eu/eurostat/statistics-explained/index.php?title=Employment_statistics_-_digital_platform_workers 에서 2023.10.02. 인출

특별히 코로나19 전후 비공식 근로의 급증은 사회보장 재정 측면에서 부정적 여건으로 거론된다. 즉, 플랫폼 노동, 1인 미디어·콘텐츠 창작 등 비공식 근로를 통한 소득파악의 행정적 어려움은 조세 및 사회보험료 징수의 어려움, 사회보장 급여의 부정수급 문제를 내포한다. 〈표 2-2〉에서 확인할 수 있는 바와 같이, 플랫폼 노동자 중 기초생활보장급여나 실업급여를 수급받는 경우가 존재하기도 하고, 플랫폼을 통해 노무제공자의 소득이 신고되는 비율은 50% 미만 정도인 것으로 추정된다(김문정, 최인혁, 2022).

〈표 2-2〉 플랫폼노동자의 사회보장급여 수혜 여부 및 사회보험 가입상태(2021년 조사)

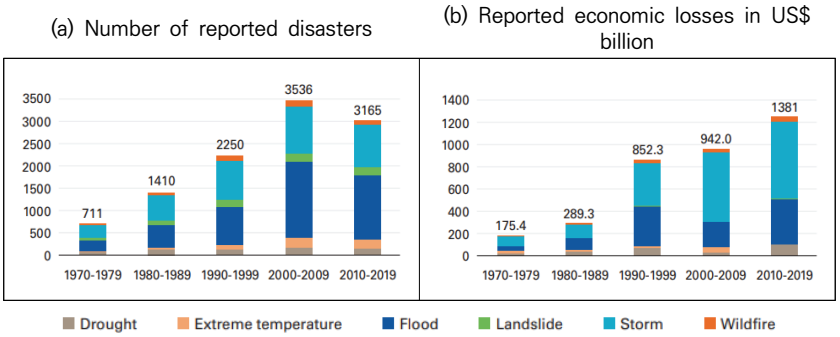
(단위: 비율)

주된 업종	정책 수혜 여부						사회보험 가입상태			
	기초생활보장급여	근로장려세제	실업급여	국민취업지원제도	코로나 정책금융	긴급고용안정지원금	고용보험	건강보험 직장가입	국민연금 직장가입	산업재해보험 특고가입
배달	0.04	0.18	0.21	0.08	0.07	0.14	0.52	0.44	0.40	0.17
퀵	0.06	0.24	0.20	0.06	0.08	0.27	0.29	0.24	0.22	0.10
화물택배	0.05	0.23	0.24	0.06	0.09	0.12	0.59	0.59	0.53	0.04
대리운전	0.06	0.25	0.20	0.07	0.10	0.23	0.48	0.46	0.43	0.02
택시	0.12	0.24	0.18	0.12	0.18	0.12	0.65	0.53	0.53	0.00
바이럴 마케팅	0.01	0.11	0.23	0.08	0.12	0.13	0.55	0.56	0.51	0.01
재능자문	0.03	0.14	0.25	0.08	0.07	0.06	0.52	0.49	0.43	0.02
돌봄가사	0.06	0.08	0.19	0.11	0.05	0.08	0.42	0.41	0.29	0.01

자료: 김문정, 최인혁(2022), p.56, 표 II-13.

한편 최근에는 코로나-19 이후 기후변화와 미래 질병으로 인한 사회보장 지출의 증가를 간과할 수 없으며, 팬데믹의 경험에서 알 수 있는 바와 같이 급격하고 광범위한 사회환경의 변화로 기존 사회보장 체계의 근본적 변화가 요구될 수도 있다.

〔그림 2-10〕 기후변화 및 물 관련 재난 발생 건수, 경제적 손실 규모



자료: WMO(2021), p.19, Figure 4.

이와 관련하여 2020년 팬데믹 발발로 우리나라는 총 네 차례의 추경을 통해 약 106.8조 원의 재정을 투입하였고, 2021년에는 61.8조 원을 추가 투입한 바 있다(〈표 2-3〉).

〈표 2-3〉 2020, 2021년 추경예산 및 내용

(단위: 조 원)

	2020				
	본예산	제1회 추경예산 (3.17.)	제2회 추경예산 (4.30.)	제3회 추경예산 (7.3.)	제4회 추경예산 (9.22.)
총수입	481.8	481.6	482.2	470.7	470.7
총지출	512.3	523.1	531.1	546.9	554.7
목적	코로나19 파급영향 최소화와 조기극복		코로나19 극복을 위한 긴급재난지원금	경제위기 조기극복과 포스트 코로나 시대 대비	맞춤형 긴급재난지원 패키지
주요 내용	• 소상공인지원(융자)(1.7) • 저소득층 한시 생활지원(1.0) • 예비비(의료기관 손실보상 등(1.0) • 일자리 안정자금 지원(0.5) • 고용창출장려금(0.4) • 감염병 대응 지원(0.4)		• 긴급재난지원금(12.2)	• 세입경정을 통한 경기대응(11.4) • 경기보강 패키지(10.4) • 고용·사회안전망 확충(10.0) • 위기기업 등 금융지원(5.0)	• 소상공인·중소기업 긴급 피해지원 패키지(3.8) • 긴급돌봄 지원 패키지 등(2.2) • 긴급 고용안정 패키지(1.4) • 저소득층 긴급 생계지원 패키지(0.4)
비고	국채발행(10.3)			국채발행(24.8)	국채발행(7.5)

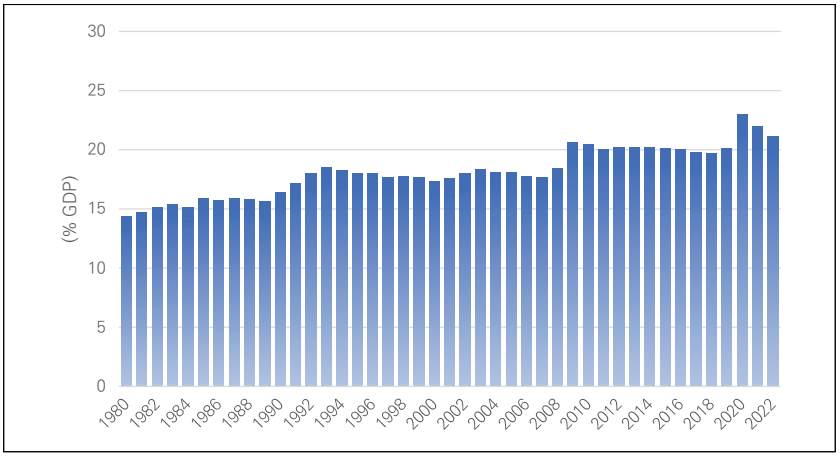
	2021		
	본예산	제1회 추경예산 (3.25.)	제2회 추경예산 (7.24.)
총수입	482.6	483.0	514.6
총지출	558.0	572.9	604.9
목적	맞춤형 피해지원 대책		코로나19 극복을 위한 상생과 피해회복 지원
주요 내용	• 소상공인 긴급 피해지원(7.3) • 고용취약계층 등 긴급 피해지원(1.1) • 긴급 고용대책(2.5) • 방역 대책(4.2)		• 소상공인 피해지원(5.3) • 코로나 상생 국민지원금(11.0) • 저소득층 소비플러스자금(0.3) • 상생소비지원금(캐시백)(0.7) • 백신 방역 보강(4.9) • 고용 및 민생안정 지원(2.5) • 지역경제 활성화(12.6)
비고	국채발행(9.9)		

자료: 한국재정정보원(2021), 재정통계 BRIEF No.15 제2회 추가경정예산(2021.8.).

나. 사회보장 지출과 정부 부채의 관계

앞서 사회보장 지출의 현재 수준 및 미래 증가 요인에 대해 살펴보았는데, 그렇다면 과연 실증적으로 사회보장 지출이 정부 재정여건에 유의한 영향을 미치는지 살펴볼 필요가 있다. 사회보장 지출의 정부 재정 안정성에 대한 영향은 일차적으로 그 규모 차원에서 점검해 볼 수 있다. OECD 평균 공공사회지출은 2019년에 GDP 대비 23% 정도를 차지하고, 과거에 비해 점차 증가하는 추세를 보인다(〔그림 2-11〕).

〔그림 2-11〕 OECD 국가 평균 GDP 대비 공공사회지출 비중 추이(1980-2022)



자료: OECD Statistics. https://stats.oecd.org에서 '23.09.30. 인출한 데이터를 기초로 저자 작성

두 번째로 사회보장 지출의 성질 차원에서는 노령연금 등 사회보장 지출 중 대부분이 의무 지출의 성격을 띄고 있다. 즉, 급여의 수준과 규모 등의 조정이 어려운 경직적 특성은 정부의 재정적 상황이 좋지 않을 때 그 부정적 영향이 더 클 수 있다. 이러한 특성으로 재정적 여력이 부족할 때 사회보장 지출의 증가는 정부 부채 증가의 원인이 될 수 있다. 반대로

높은 부채 수준은 사회지출의 감소를 가져올 수도 있는데, Eduardo & Mauricio(2006)은 실증분석 결과를 토대로 “사회적 지출을 보호하는 최선의 방법은 과도한 부채를 피하는 것”이라고 한 바 있다. 그러나 경기침체기에 정부의 재정적 여건이 좋지 않거나 정부 부채 수준이 높아지게 되면, 이러한 전반적 충격에 의해 사회보장 수요 증가와 그에 따른 지출 증가가 일어나기도 한다(Chun-Ping Chang, Chien-Chiang Lee, GenFu Feng & Shao-Lin Ning, 2016). 한편 Lee(2018)에 의하면 OECD 국가를 대상으로 한 실증연구에서 사회보장 지출은 정부 부채 수준에 유의한 영향이 없었다.

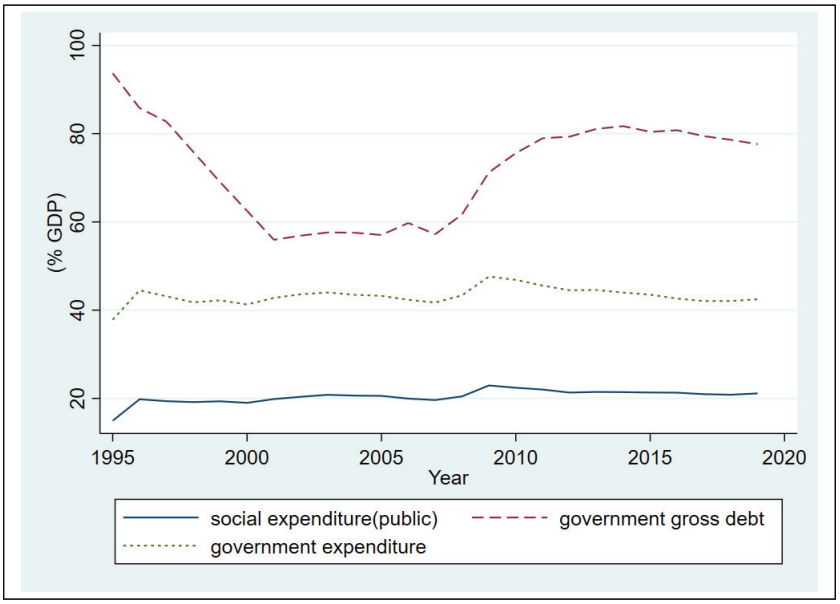
이처럼 선행연구에서는 사회보장 지출의 정부 부채에 대한 영향과 그 방향, 인과관계에 대해 일관된 결과를 보이지는 않는데, 본 연구에서는 사회지출의 정부 부채에 대한 영향을 실증적으로 검토하기 위해 Lee(2018)를 참고하여 아래와 같은 동적 패널 모형을 추정하였다. 그리고 이를 위해 종속변수 차분값의 과거값을 추가적인 도구변수로 사용하는 시스템 GMM(system General Method Moment)을 활용하였다.

$$y_{i,t} = \alpha + \gamma y_{i,t-1} + \beta s_{i,t} + \delta X_{i,t}' + u_i + e_{i,t}$$

종속변수 $y_{i,t}$는 i국가의 t년도의 GDP 대비 정부 부채(general government gross debt) 비중이고, 국가별로 전기($t-1$년도) 값을 설명변수에 포함하였다. $s_{i,t}$는 i국가의 t년도의 GDP 대비 공공사회지출(SOCX, public) 비중을 의미하고, $X_{i,t}'$는 i국가의 t년도의 주요 재정 관련 지표들 - GDP 대비 세입 비중, 정부지출 비중, 경제성장률, 환율, 은행위기 경험 - 의 벡터이다. 국가별 연도별 은행 위기 경험 여부는 Nguyen et al(2022)의 연구를 참고[2]하였는데, 여기서 은행 위기(banking crisis)란 대규모의 예금인출

사태 혹은 대출 손실 등으로 발현되는 은행의 재정적 어려움으로 정부의 개입, 즉 대규모의 공적자금 투입이 불가피한 상황을 가리킨다(Caprio & Klingbiel, 1996; Laeven & Valencia, 2020). 오차항 u_i는 시불변한, 관측되지 않는 국가별 이질성을 나타내고, $e_{i,t}$는 국가별로, 그리고 시간에 따라 변화하는 순수한 오차항을 의미한다. 은행 위기 경험 외의 변수들은 모두 OECD stat.[3]에서 국가별 데이터를 수집하였고, 분석은 총 30개 회원국에 대해 1995년부터 2019년까지의 기간을 대상으로 한다.

〔그림 2-12〕 OECD 국가 평균 정부 부채, 정부 총지출, 사회지출 추이(1995-2019)



자료: OECD Statistics. https://stats.oecd.org에서 '23.09.30. 인출한 데이터를 기초로 저자 작성

2) Nguyen et al(2022), pp.12-15, Table A2. Crises dates by country and type
3) OECD Statistics. https://stats.oecd.org에서 2023.09.30. 인출

〈표 2-4〉 활용 변수의 기초통계(1995-2019)

변수명	관측치 수	평균	표준편차
정부 부채(% GDP)	589	71.01	40.40
공공사회지출(% GDP)	589	20.86	5.02
세입(% GDP)	589	34.50	6.72
정부 총지출(% GDP)	589	43.56	7.19
ln(GDP)	589	13.15	1.44
경제성장률(%)	589	2.27	3.06
대미 환율	589	79.31	367.34
은행위기 경험(1 or 0)	589	0.12	0.32

자료: OECD Statistics. https://stats.oecd.org에서 '23.09.30. 인출한 데이터를 기초로 저자 작성

추정 결과는 〈표 2-5〉와 같은데, 오차항의 이분산성을 고려하지 않는 표준오차를 활용한 결과는 (1), (2) 컬럼과 같고, 이분산성을 고려한 결과는 (3), (4) 컬럼과 같다.

오차항의 이분산성을 고려하지 않는 표준오차를 기준으로 했을 때는 사회지출이 정부 부채 수준에 부정적 영향이 있는 것으로 보이지만, 기존의 연구결과와 같이 이분산성을 고려한 표준오차를 기준으로 하였을 때는 유의한 영향이 없었다. 그 외 설명변수들은 예상되었던 방향과 같은 결과를 보이는데, 변수의 구성이나 오차항의 이분산성을 고려한 여부와 관계없이 세입과 경제성장률은 재정적 건전성에 도움이 되는 방향으로, 정부 지출과 은행위기는 정부 부채에 부정적 영향이 있는 것으로 추정되었다.

과대식별의 적절성 검정으로써 이분산성에 유효한 Hansen test 결과 선택된 모든 도구변수들이 오차항과 상관관계가 없다는 귀무가설을 기각할 수 없었다. 또한 오차항의 자기상관 유무에 대한 검정 결과, 차분모형에서 오차항은 1계 자기상관은 갖지만 2계 자기상관은 존재하지 않는 것으로 나타났다. 즉, 오차항 $e_{i,t}$이 시점 간 서로 독립이기 때문에, 종속변수의 과거값을 도구변수로 사용하는 것이 적절한 것으로 보인다.

〈표 2-5〉 정부 부채와 사회지출 간의 관계에 대한 동적 패널모형 추정결과

Dependent variable: General government gross debt(% GDP)				
Independent variables	(1)	(2)	(3)	(4)
Lagged debt(% GDP)	0.940***	0.949***	0.940***	0.949***
	(0.006)	(0.005)	(0.016)	(0.014)
Social expenditure(% GDP)	**0.003*** **	**0.003** **	**0.003**	**0.003**
	(0.001)	**(0.002)**	**(0.003)**	**(0.004)**
Tax revenue(% GDP)	-0.999***	-0.918***	-0.999***	-0.918***
	(0.126)	(0.125)	(0.257)	(0.247)
Government expenditure(% GDP)	0.737***	0.567***	0.737***	0.567***
	(0.104)	(0.077)	(0.216)	(0.175)
ln(GDP)	0.001	-0.003	0.001	-0.003
	(0.007)	(0.007)	(0.014)	(0.015)
Growth rate of GDP(%)	-0.665***	-0.571***	-0.665***	-0.571***
	(0.047)	(0.031)	(0.160)	(0.131)
Currency exchange rate	0.000***	0.000***	0.000	0.000
	(0.000)	(0.000)	(0.000)	(0.000)
Banking crisis(=1)		0.032***		0.032***
		(0.001)		(0.007)
Constant	0.010	0.091	0.010	0.091
	(0.161)	(0.117)	(0.288)	(0.244)
Hansen J test p-value	0.995	0.995	0.997	0.997
No. of observations	589	589	589	589
No. of groups	30	30	30	30

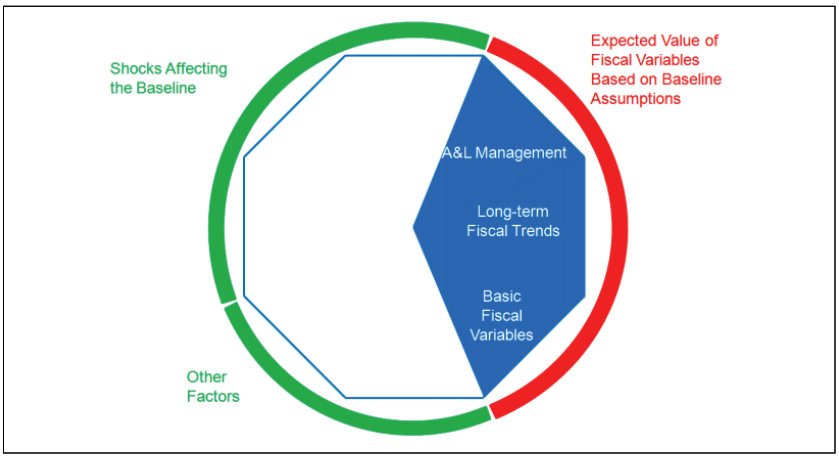
주: (3), (4) 컬럼의 괄호 안은 이분산성을 고려한 표준오차를 의미; **p<.05, ***p<.01.
자료: 저자 작성

다. 사회보장 지출의 거시경제적 중요성

Baldacci et al.(2011b)은 〔그림 2-13〕과 같이 Cottarelli(2011)에서 제시된 차환위험(rollover risk) 평가를 위한 개념적 틀에서 기본 시나리오에 영향을 미치는 요인들을 세 가지로 그룹화하였다. 첫 번째는 기본적인 재정지표에 관한 것으로, 국가 재정의 지불능력(solvency) 조건은 시

점 간 예산 제약(intertemporal budget constraint)이 충족될 때, 즉 “미래에 예상되는 기초재정수지의 누적합을 현재가치로 할인한 금액이 현재 시점의 국가채무를 상회하는 경우”(최인방, 2012) 달성된다고 볼 수 있다(Baldacci et al., 2011b).

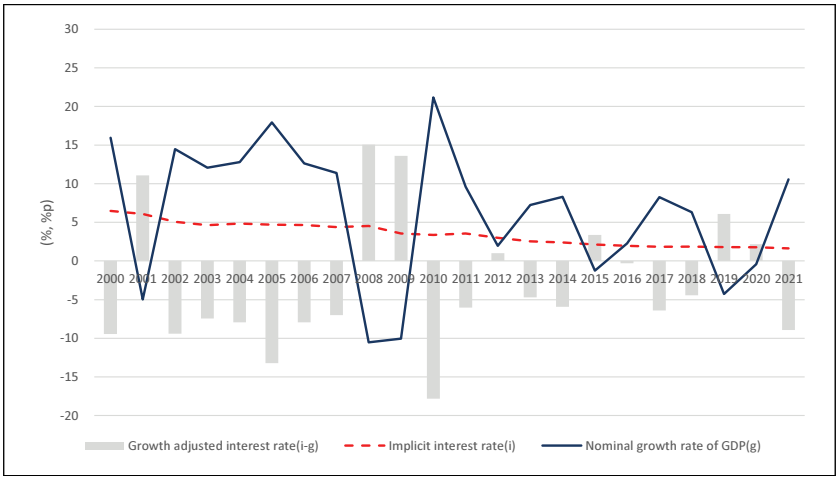
〔그림 2-13〕 The Risk Octagon



자료: Baldacci et al.(2011b), p.4

그리고 이러한 차원에서 차환위험을 평가하는 데 부채 규모, 재정수지, 성장 보정 금리(growth-adjusted interest rate)와 같은 지표들이 고려될 수 있다. 성장 보정 금리와 관련하여서는 부채 수준이 높은 국가의 경우 국채 금리가 경제성장률보다 높다면 기초 수지 안정화를 위한 노력이 요구된다고 볼 수 있다(Baldacci et al., 2011b). 우리나라의 경우 ’21년에 경제성장률이 이자율을 초과하여 성장 보정 이자율이 낮아지는 추세를 보인다(〔그림 2-14〕).

〔그림 2-14〕 우리나라 성장 보정 이자율(growth-adjusted interest rate) 추이



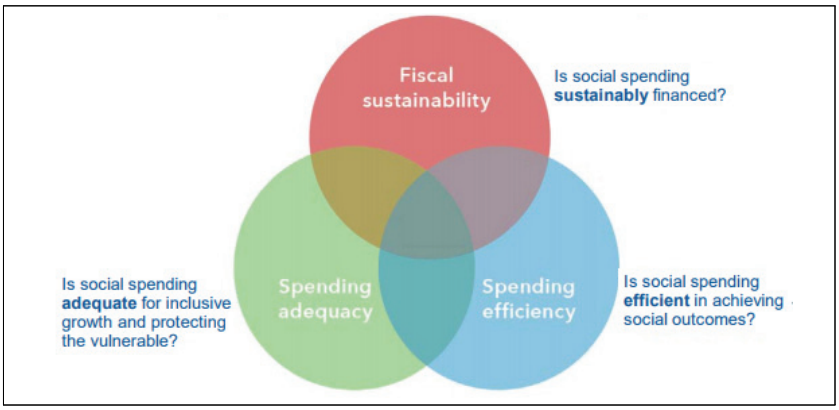
자료: IMF DATAMAPPER(https://www.imf.org/external/datamapper/profile/KOR, '23. 10.18. 인출)의 이자율 및 성장률 데이터를 기초로 저자 산출

두 번째는 장기 재정 추이 차원의 문제로, 국가의 지불능력은 전술한 단기적 재정수지 뿐 아니라 장기의 인구 및 경기 추세에도 영향을 받게 된다. 특별히 연금, 보건의료 지출과 같이 인구 고령화와 연관이 있는 제도들이 장기에 재정적 부담을 주는 요인으로 작용하며, 이러한 차원에서 미래 합계출산율 및 부양비 등이 미래 고령인구 부양 여력을 가늠하는 지표가 될 수 있다(Baldacci et al., 2011b). 세 번째는 자산 및 부채 관리 차원의 이슈이다. 즉, 국가별로 부채의 만기 구조나 대외적 시장위험(global markets risk)도 재정적 위험 요소가 될 수 있다(Baldacci et al., 2011b).

두 번째 이슈와 관련하여 사회보장 지출, 즉 건강 및 교육, 그리고 사회보호 차원의 지출은 그 중요성과 재정적 영향력이 증대하고 있고, 이제는 국가 경제 및 재정정책의 중요한 부분으로 자리 잡게 되었다. 전술한 바와 같이 미래 환경변화에 대응하여 제도를 안정적으로 유지하기 위해서

는 그 재원이 효율적이고 지속가능한 방식으로 조달되어야 한다. 이때 지출의 효율성 증대를 위해서는 기본적으로 공공재정관리(PFM, Public Financial Management) 시스템 차원에서 적절한 예산 편성, 집행, 모니터링 체계 구축이 선행되어야 한다(IMF, 2019). 나아가 성장이나 물가, 환율 등 대내외적으로 안정성에 부정적 영향이 예상될 경우 그에 대한 적극적 개입이 요구되기도 한다. IMF(2019)에서는 '국제금융체제의 안정'이라는 조직의 목적에 따라 일국에 대한 개입을 위한 기준으로써 사회보장 지출의 거시경제적 중요성(macro-criticality)에 대해 다음 세 가지 사항으로 설명한 바 있다. 〔그림 2-15〕와 같이 1) 재정적으로 지속가능한지, 2) 그 규모가 적절한지, 3) 의도한 성과(social outcomes)를 달성하는 데에 효율적인지에 대한 고려가 필요하며, 이 중 한 가지 이상 혹은 둘 이상의 어떤 조합에 있어 문제가 발생할 경우 사회보장 지출이 (개입이 필요한) 거시적으로 중요한 이슈라고 할 수 있다(IMF, 2019).

〔그림 2-15〕 Macro-criticality Channels of Social Spending

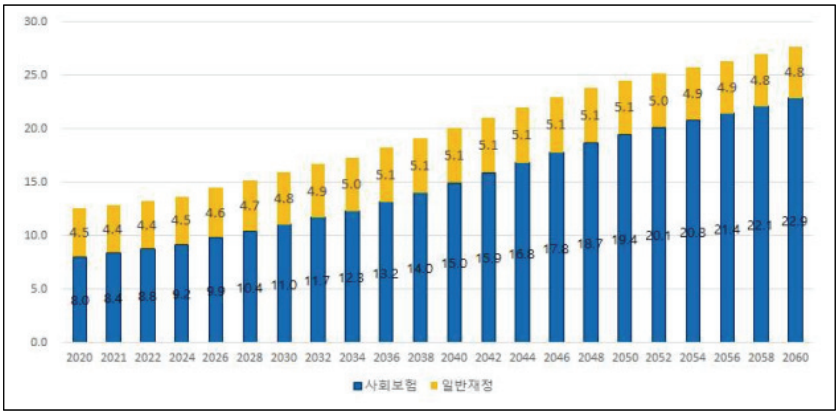


자료: IMF(2019), p.23, Figure 6.

1) 재정적 지속가능성은 앞서 설명한 지출 증가 압력에 대응하여 재원 조달이 지속 가능한지를 의미하며, 그 보장을 위해 제도의 구조적 개혁이 요구되기도 한다(IMF, 2019). 이와 관련하여 우리나라의 경우 제4차 중장기 사회보장 재정추계 결과(보건복지부, 2020)에 따르면, GDP 대비 공공사회복지 지출은 '20년 12.5%에서 '60년 27.6%로 2.2배 증가할 전망이며, 인구 고령화와 연금제도 성숙 등으로 사회보험 중심의 재정지출 증가속도가 빠를 것으로 예상된다. 특별히 건강보험은 '20년 GDP 대비 3.8%에서 '60년 8.9%로, 국민연금은 같은 기간 1.4%에서 8.2%로 가장 빠른 속도로 지출이 증가할 것으로 전망되었다(보건복지부, 2020).

〔그림 2-16〕 우리나라 공공사회복지지출 전망('20~'60)

(단위: GDP 대비 비중(%))

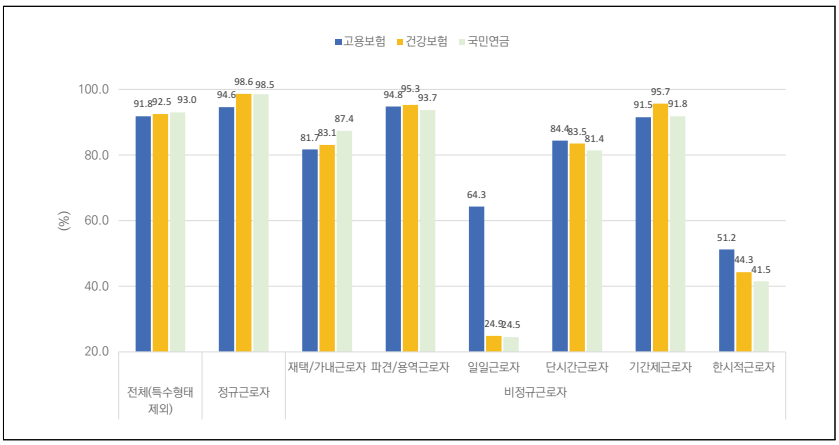


자료: 보건복지부(2020), p.12

2) 두 번째로 지출의 적정성은 취약계층 보호와 포용적 성장을 얼마나 중요하게 고려하고 있는가를 반영하는 지표로써, 그 평가에는 시기별로 경제적 상황이나 국가별로 역사적, 정치·사회적 맥락과 사회보장의 재원 구조 등이 고려되어야 한다(IMF, 2019). 앞서 살펴본 바와 같이 우리나

라의 경우 지출이 빠른 증가를 보이고 있지만 전반적인 지출의 수준은 선도국들에 비해 낮은 상황이다. 기본적인 사회안전망 수준으로써 사회보험 가입률을 살펴보면 국민연금의 경우 고용형태별로 차이를 보이고 있어, 노동시장에서 불안정한 지위를 가진 계층에 대해 사회보장의 갭(gap)을 채우기 위한 노력이 요구된다(〔그림 2-17〕).

〔그림 2-17〕 고용형태별 사회보험 가입률('22년)



자료: 고용노동부, 고용형태별근로실태조사(http://stathtml.moel.go.kr/statHtml/statHtml.do?orgId=118&tblId=DT_118N_LCE0008&conn_path=I3, '23.10.2. 인출)의 데이터를 기초로 저자 작성

3) 마지막으로 사회보장지출이 비효율적인 경우, 그 성과가 미비하거나 불필요하게 높은 지출로 인해 다른 우선순위의 지출이 밀려나거나 과세 증가로 이어질 수 있다(IMF, 2019). 이러한 경우에는 기능별 지출의 검토와 거버넌스 차원의 개선이 요구되며, 부처 간의 프로그램 정비 등을 통해 효율성 제고를 도모할 수 있다(IMF, 2019). 즉, 사회보장지출의 효율성이 그 규모와 비례 혹은 반비례한다고 볼 수 없으며, 그보다는 〈표 2-6〉과 같이 정부의 효율성이나 지출의 분야별 구성, 급여의 targeting

방식(선별 vs 보편 방식) 등과 연관이 있는 것으로 알려져 있다(Fournier & Johansson, 2016).

〈표 2-6〉 The main effects of public spending reforms on growth and inequality

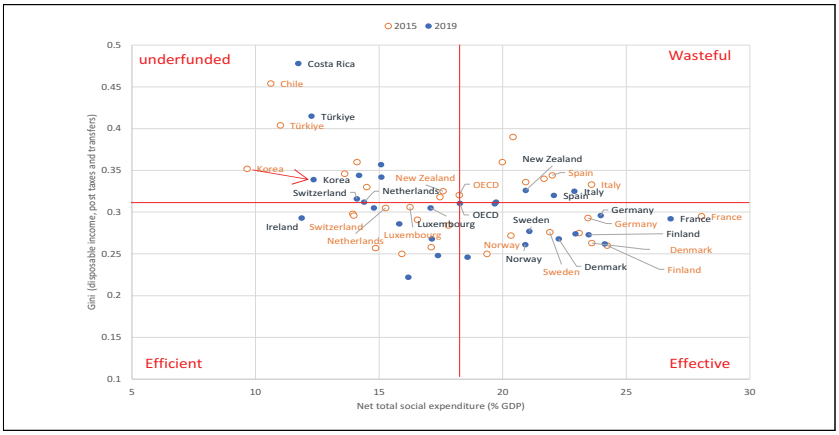
Policy		Growth	Equity	Income of the poor	Countries with the most room for growth gains
Decresing the size of government	Low to moderate government effectiveness	+	-	+	BEL, CZE, FRA, GRC, HUN, ITA, POL, PRT, SVN
	High government effectiveness	n.s.	-	-	
Increasing government effectiveness		+	+	+	FRA, GRC, HUN, ITA, SVN
Increasing education outcomes		+	0/+	+	CHL, GRC, MEX, PRT, TUR
Increasing public investment (including R&D)		+	n.s.	+	BEL, DEU, GBR, IRL, ISR, ITA, MEX, TUR
Pension reform		+	n.s.	+	AUT, DEU, FIN, FRA, GRC, ITA, JPN, POL, PRT, SVN
Increasing family benefits		n.s.	+	+	CHE, ESP, GRC, PRT
Decreasing public subsidies		+	-	n.s.	BEL, CHE

주: (+) 유의한 긍정적 영향 있음; (-) 유의한 부정적 영향 있음; (n.s.) 유의한 영향 없음.
자료: Fournier & Johansson(2016), p.7, Table 1.

지출의 효율성과 관련하여서 우리나라의 경우 사회보장 지출이 매우 빠른 속도로 증가해왔는데, 그에 따라 성과의 향상이 있었는지를 주요 지표를 통해 대략적으로 살펴보았다.

전체 지출의 효과 차원에서 〔그림 2-18〕을 살펴보면 팬데믹 이전까지 최근 5년간 소득분배에 있어서는 약간의 개선이 있었으나, OECD 평균과 비교하였을 때 전반적으로 지출 수준이 여전히 낮은 점과, 투입 증가 대비 성과의 향상이 상대적으로 낮았던 것으로 보인다(〔그림 2-19〕).

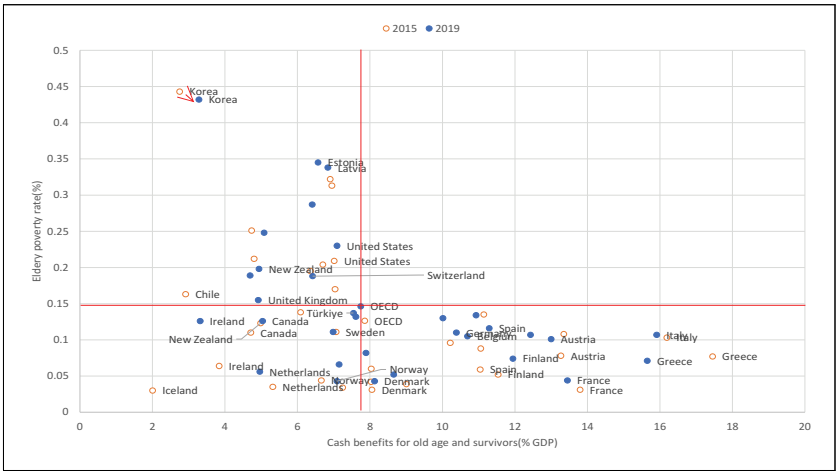
[그림 2-18] 순사회지출과 소득분배지표 변화(2015 vs. 2019)



자료: OECD Statistics. https://stats.oecd.org에서 '23.09.30. 인출한 데이터를 기초로 저자 작성

정책대상별로 살펴보았을 때, 우선 노인 및 유족 대상 현금급여 지출의 경우 우리나라의 노인빈곤율은 매우 높은 반면 그에 대한 지출 수준은 낮은데, 다만 해당 기간 노인빈곤율은 다소 개선된 것으로 보인다([그림 2-19]).

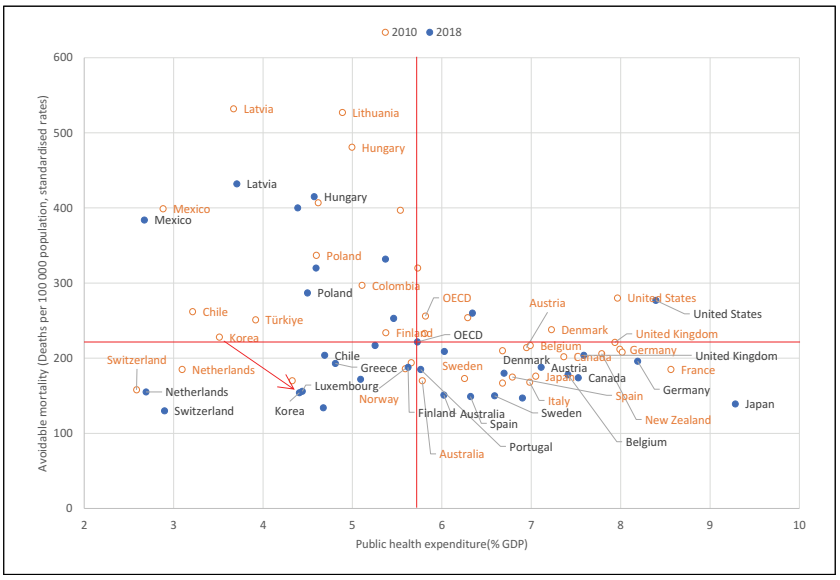
[그림 2-19] 노인 및 유족 대상 현금급여 지출 수준과 노인빈곤율 변화(2015 vs. 2019)



자료: OECD Statistics. https://stats.oecd.org에서 '23.09.30. 인출한 데이터를 기초로 저자 작성

보건의료 지출과 관련하여 대표적 성과지표인 회피가능한 사망률은 2010년 대비 2018년에 크게 개선된 것으로 보이는데, 다만 회원국들이 평균적으로 보건의료 지출 증가를 억제 혹은 감소시키면서 성과의 향상이 있었던 점을 고려하면 효율성 차원에서 크게 우월한 성과를 보이지는 못하고 있다(〔그림 2-20〕).

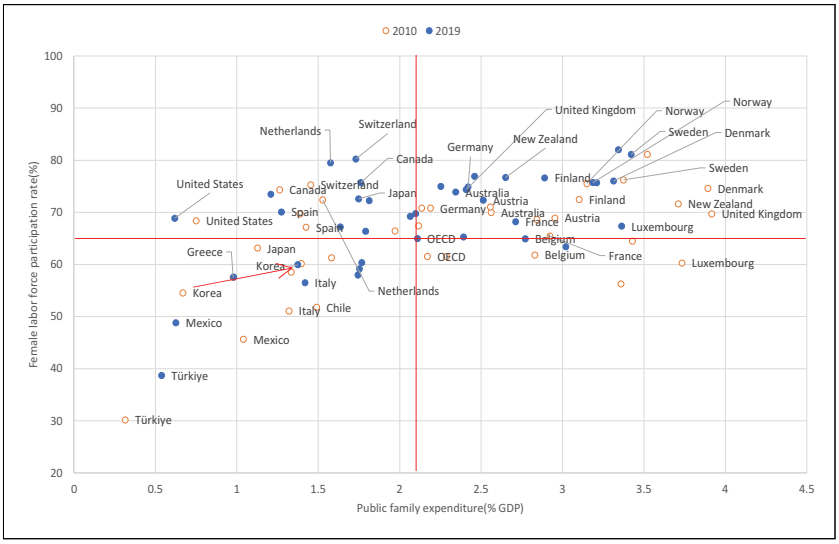
〔그림 2-20〕 보건지출과 회피가능한 사망률 변화(2010 vs. 2018)



자료: OECD Statistics. https://stats.oecd.org에서 '23.09.30. 인출한 데이터를 기초로 저자 작성

가족 관련 지출 또한 우리나라에서 최근 10년간 크게 증가한 부문 중 하나로, 성과지표로써 여성 경제활동 참여율의 향상이 확인된다. 그러나 보건의료 지출과 마찬가지로 다른 국가들의 경우 지출을 줄이면서 성과의 향상을 보였다는 점을 고려해야 한다(〔그림 2-21〕).

〔그림 2-21〕 가족 지출과 여성 경제활동참여율 변화(2010 vs. 2019)



자료: OECD Statistics. https://stats.oecd.org에서 '23.09.30. 인출한 데이터를 기초로 저자 작성

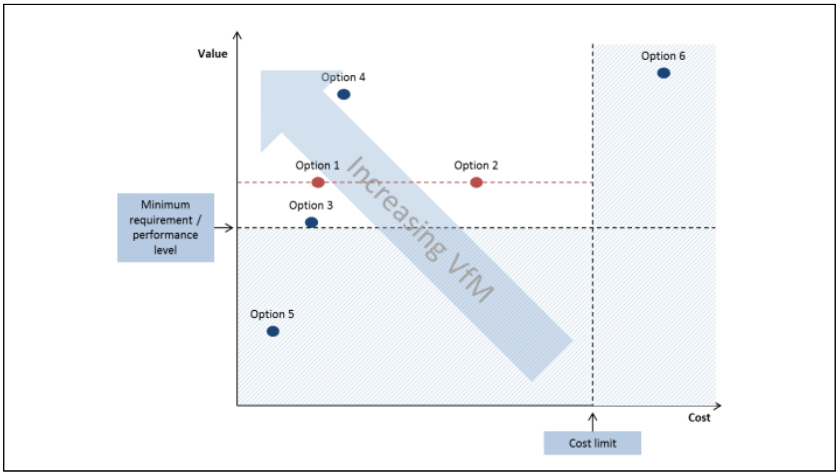
지출의 효율성과 관련하여 공적지출의 효과, 혹은 가치에 대한 개념적 틀로써 "Value for Money"(이하 VfM)를 생각해 볼 수 있다. VfM은 공공 부문의 책무성 차원에서 지출의 성과를 체계적으로 검증하고자 하는 틀로써, 1983년 영국 감사법(National Audit Act)의 제정과 함께 도입되었다(NAO, 2003).

당초 VfM은 개별 프로그램에 대한 투입 대비 효과 평가, 그에 따른 공적자금 투입의 타당성 판단에 활용되었다. 즉, 특정 사업이나 프로그램의 운영에 있어 선택할 수 있는 다양한 옵션들을 단순히 비용 차원에서만 비교하는 것이 아니라, 〔그림 2-22〕와 같이 비용(Time & Cost) 대비 성과 차원에서 우월한 옵션을 가려내는 것이다.

특별히 영국 국제개발부(DFID)는 개별 사업/프로그램 단위가 아닌 사회보호 시스템(social protection systems) 차원에서 가치 평가를 위한

안내서(DFID, 2015)를 발간하기도 하였다.

〔그림 2-22〕 A conceptual illustration of VfM

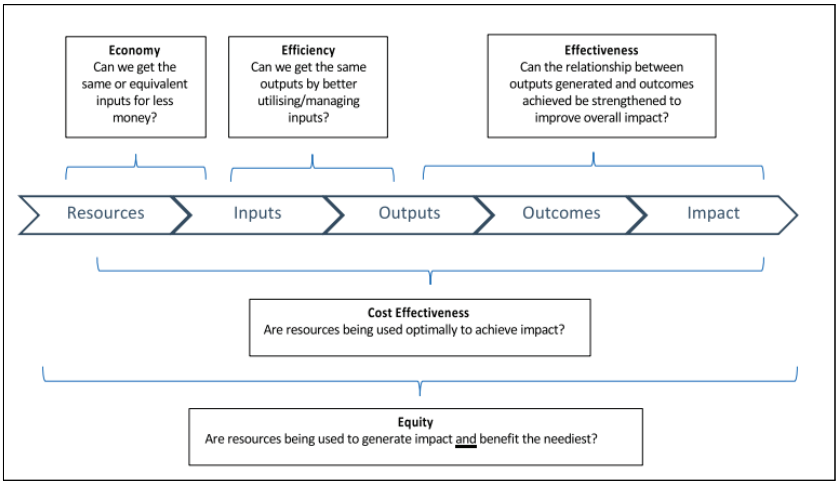


자료: EPEC(2015). p.8, Figure 1.

성과에는 당초 경제성(Economy), 효율성(Efficiency), 효과성(Effectiveness)의 세 가지 기준들이 고려되었는데, 경제성은 적절한 품질 유지를 전제로 한 자원의 사용(inputs) 최소화를, 효율성은 투입 대비 산출(outputs)의 극대화를, 효과성은 자원 투입을 통한 의도한 목표(outcomes or impacts)의 달성 정도를 의미한다(DFID, 2015). 최근에는 여기에 형평성(Equity)이 포함되는데, 이는 자원 투입 및 성과에 이르기까지의 분배적 정의(distributive fairness)를 의미한다(〔그림 2-23〕).

다만 개별 사업 단위가 아닌 전체 지출의 효과는 단기에 나타나지 않기에, 학술 연구 등을 통해 그 추이와 인과관계를 포괄적, 장기적 관점에서 심도 있게 살펴보아야 할 것이다. 본 연구의 목적인 지출의 주기적 모니터링 차원에 있어서는 직접적 효과로써 형평성(Equity)을 중심으로 살펴보는 것이 적절할 것으로 판단된다.

〔그림 2-23〕 VfM Analysis – A conceptual framework



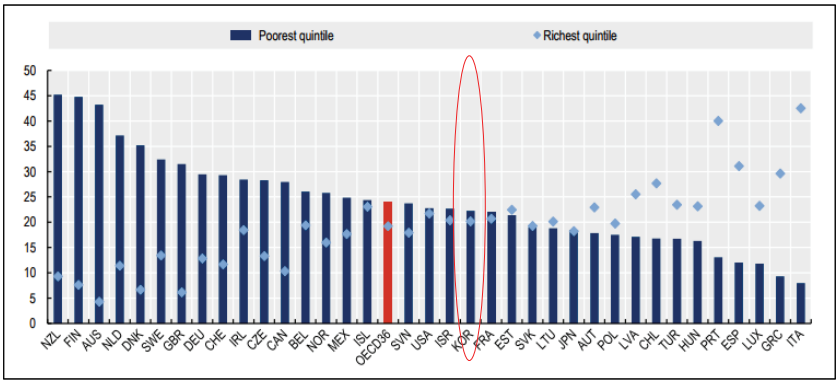
자료: Harris & Lawson(2022), p.1102, Figure 1.

라. 재원 배분의 형평성 검토

사회보장 지출의 효과 혹은 성과 검토를 위해서는, 궁극적으로는 자원 투입으로 인한 목표지표(결과지표)의 변화를 추적하고 그 원인과 경로를 심층적으로 분석하는 데 있다고 볼 수 있다. 그러나 전술한 바와 같이 본 연구에서는 단기의, 정기적 모니터링 차원의 성과로써 자원의 투입, 즉 배분 차원에서의 형평성 현황을 간략히 살펴보았다.

우선 OECD(2022b)에 따르면, 우리나라는 팬데믹 이전 시기에 OECD 평균에 비하여 저소득 계층에 대한 현금이전 비율이 다소 낮았던 것으로 보인다. 반면 고소득계층에 이전되는 비중은 상대적으로 높은데, 이는 기여를 기반으로 하는 사회보험 급여의 영향이 일부 포함된 영향이거나, 혹은 저출산 지원 등 소득수준에 관계 없는 보편적 현금 지원의 영향일 것으로 추정되기도 한다(〔그림 2-24〕).

〔그림 2-24〕 Well targeted? Transfers received by low and high-income groups (Percentage of total cash transfers, working-age individuals, prior to COVID and cost-of-living crises)



Note: Ages 18-65, 2017 or latest pre-COVID year available. All public social cash transfers at the household level, including any old-age pensions that are available for this age group. Income groups refer to disposable incomes. All incomes are adjusted for household size.

자료: OECD(2022b), p.8, Figure 4.

실제 인구집단별 재원 배분 현황을 살펴보기 위해 보건복지부의 최근 예산자료에서 세부사업별 대상집단을 확인하고, 인구집단은 크게 노인, 저소득층, 아동양육가구, 장애인, 기타 취약계층, 요보호아동, 일반 국민, 실업자로 분류하였다. 사업별로 대상을 분류하여 집단별 지출 내역을 산출한 결과는 〈표 2-7〉 및 〔그림 2-25〕와 같다. 보건복지부의 2023년 예산 중 41.3%가 노인 대상 사업 예산이었고, 33.6%는 저소득층, 15%는 아동양육가구를 대상으로 하는 사업들에 재원이 투입되고 있다.

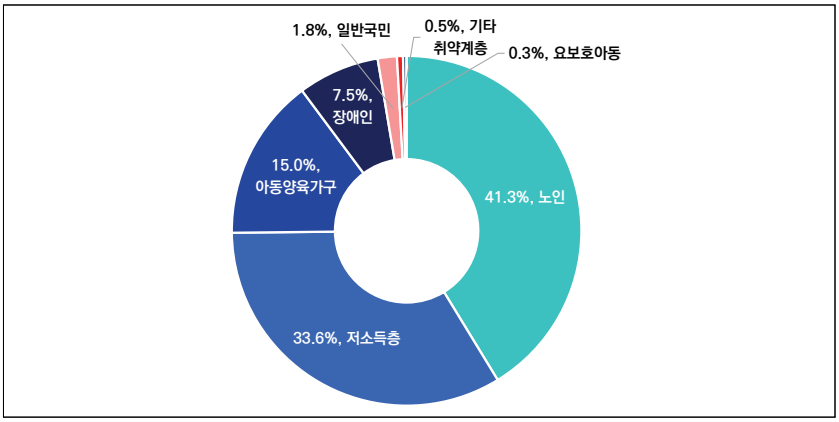
〈표 2-7〉 보건복지부 사회보장 사업 대상별 예산 비중('23)

(단위: 백만 원(%))

대상 구분	전체	사회보험 제외 시
노인	59,278,077 (59.3)	20,804,709 (41.3)
저소득층	16,915,116 (16.9)	16,915,116 (33.6)
일반국민	11,868,090 (11.9)	897,843 (1.8)
아동양육가구	7,545,904 (7.6)	7,545,379 (15.0)
장애인	3,805,641 (3.8)	3,805,641 (7.5)
기타 취약계층	275,052 (0.3)	275,052 (0.5)
요보호아동	166,347 (0.2)	166,347 (0.3)
실업	35,500 (0.0)	0 (0.0)
계	99,889,727 (100.0)	50,410,087 (100.0)

자료: 세출 세부사업 예산편성현황(순계, 추경포함)[4]을 기초로 저자 작성

〔그림 2-25〕 보건복지부 사회보장 사업 대상별 예산 비중('23, 사회보험 제외)



다만 이는 사업별 대상자 수나 평균 수급금액 등이 고려되지 않은 총예산의 배분 현황으로, 이번에는 미시자료를 활용하여 인구집단별 순조세편익을 비교해보았다. 자료는 한국조세재정연구원의 재정패널 4-14차(2012~2021년 조사. 가구소득 등 주요변수는 전년도 귀속) 조사 데이터

4) 열린재정(2023). 세출 세부사업 예산편성현황(순계, 추경포함). https://m.openfiscaldata.go.kr/op/ko/sd/UOPKOSDA01 에서 2023.11.14. 인출

를 활용하였다. 재정패널조사는 제주도 및 도서지역을 제외한 전국 15개 시도에 거주하고 있는 일반 가구 및 가구원을 대상으로 하고, 과세 관련 정보에 대해서는 응답자의 보고보다는 관련 정보를 증빙할 수 있는 서류(원천징수 영수증, 과세표준확정신고 및 자진납부계산서, 소득공제명세서 등)를 수집하여 정보의 정확성을 높이고 있다[5].

가구의 순조세편익 산출을 위해 우선 공적이전수입으로 사회보험 급여(연금, 건보, 고용/산재보험)를 포함하였고, 건강보험 급여 금액은 조사되지 않기에 연도별(귀속년도 기준) 건강보험통계연보에 발표되는 성·연령별(5세) 적용인구 1인당 평균 급여비를 적용하여 가구별 급여액을 추정하였다. 또한 정부 사회보장사업 급여(현물 포함) 및 조세혜택(근로장려금, 자녀장려금, 유가보조금)이 포함된다.

공적이전 지출에는 소득세, 재산세, 종합부동산세 등 조세 부담이 포함되고, 간접세 납부내역은 조사되고 있지 않아 보건의료지출, 교육비 지출, 주거비 지출 등 면세 항목을 제외한 가구 소비지출의 합계액의 10%로 이를 추정하였다. 건보료, 연금보험료, 고용보험료 등 사회보험 기여금 부담 또한 이에 포함된다.

이상과 같은 정의에 따라 가구별로 순조세편익을 산출하였고, 연도별, 소득수준별, 주요 인구집단별로 평균 수준을 비교하였다. 〈표 2-8〉을 살펴보면, 가구당 순조세편익은 조사년도 기준 2020년 이전까지 평균 150만 원 내외로 추정되는데, 2021년(소득 및 지출은 2020년 귀속)에는 두 배 이상 증가하였다. 이는 〔그림 2-26〕에서 확인할 수 있는 바와 같이 팬데믹 시기 정부 사회보장 사업의 급격한 확대로 인한 공적이전 수입 증가와 사회보험급여 수입의 증가가 일부 원인인 것으로 추정된다.

---

5) 재정패널조사. 조사개요. https://www.kipf.re.kr/panel/intro_Summary.do;jsessionid=389F34677DF8A9A3166BB44ADC99B940 에서 2023.11.30. 인출

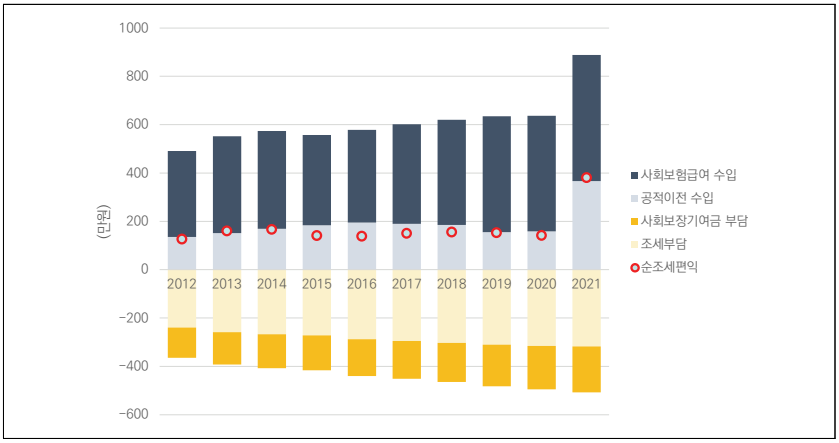
〈표 2-8〉 연도별 가구당 순조세편익 추이

(단위: 만 원)

연도	가구 수	조세부담	사회보험 기여금 부담	공적이전 수입	사회보험 급여 수입	순조세편익
2012	4,740	238.8	125.4	135.6	355.3	126.7
2013	4,756	259.0	133.0	151.8	400.2	160.0
2014	4,807	266.9	140.8	169.1	405.1	166.6
2015	4,819	272.3	144.0	183.5	374.1	141.2
2016	4,832	288.3	152.1	195.5	383.2	138.3
2017	4,790	295.0	155.7	189.2	412.2	150.8
2018	4,770	303.0	161.9	185.1	435.6	155.8
2019	4,765	310.4	171.7	155.1	479.9	153.0
2020	8,792	315.6	178.8	159.0	477.7	142.2
2021	4,763	317.5	190.2	366.2	522.3	380.7

자료: 한국조세재정연구원. 재정패널조사 4~14차 데이터를 바탕으로 저자 작성

〔그림 2-26〕 연도별 가구당 순조세편익 추이

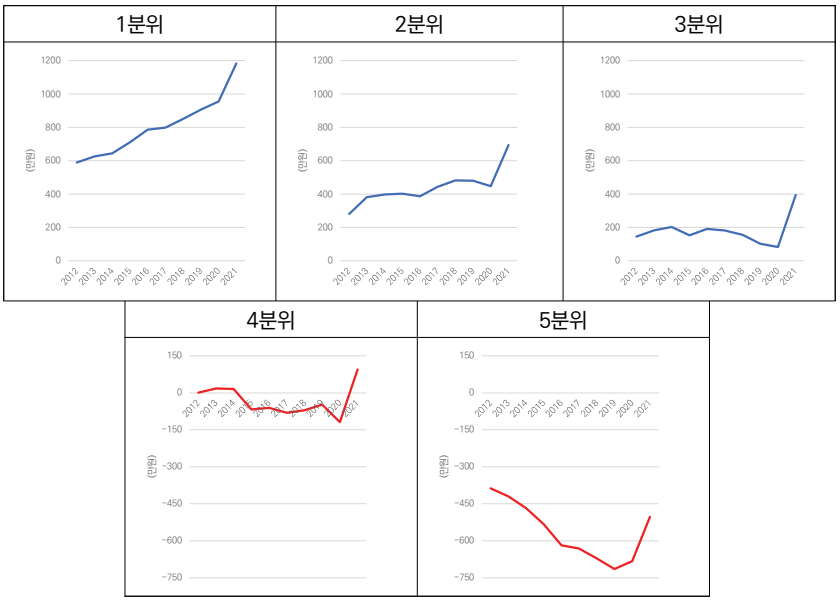


자료: 한국조세재정연구원. 재정패널조사 4~14차 데이터를 바탕으로 저자 작성

순조세편익을 가구 소득수준별로 비교하면, 모든 소득분위에 있어 2021년에 그 규모가 증가하였으나, 최고 소득분위는 이전수입 보다는 기여금 및 조세부담이 항상 더 크게 나타난다.

〔그림 2-27〕 소득수준별 가구당 순조세편익 추이

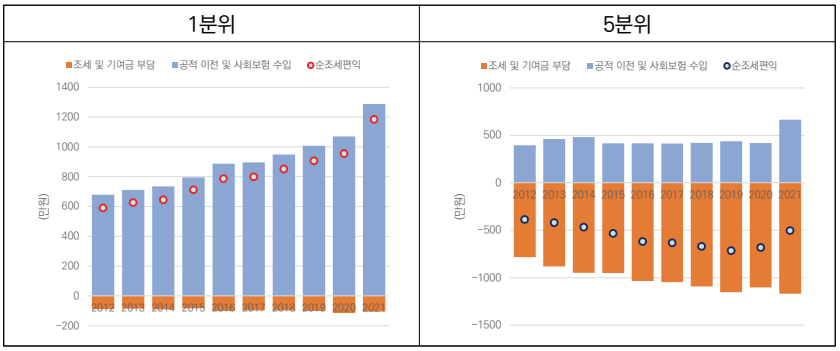
(단위: 만 원)



자료: 한국조세재정연구원. 재정패널조사 4~14차 데이터를 바탕으로 저자 작성

〔그림 2-28〕 소득수준별 가구당 순조세편익 추이(1분위 및 5분위 비교)

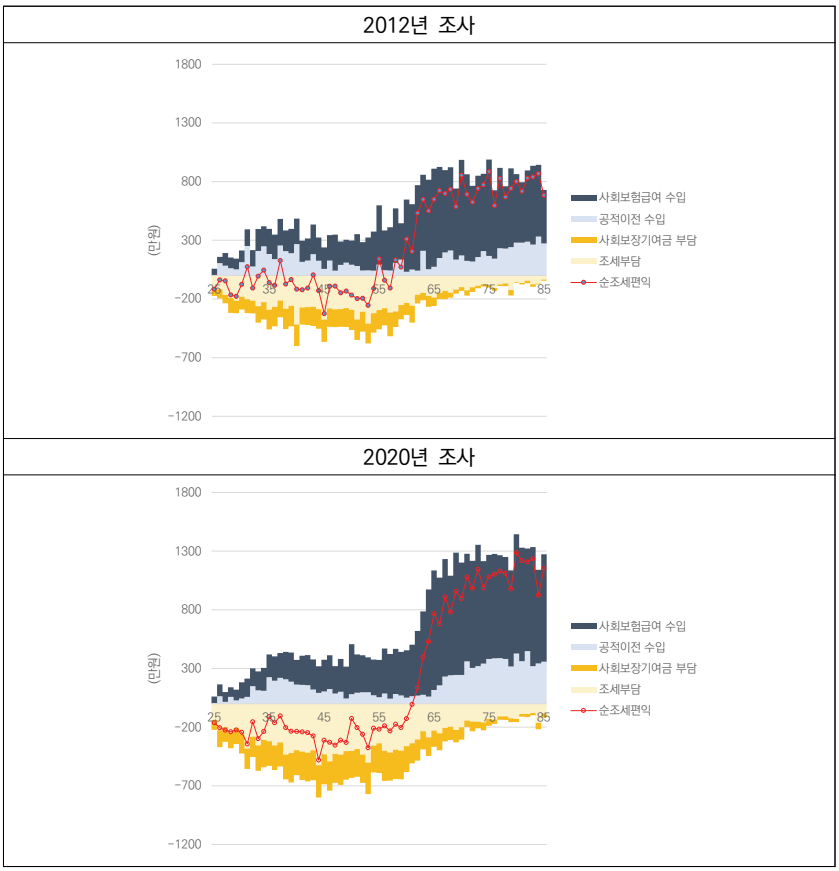
(단위: 만 원)



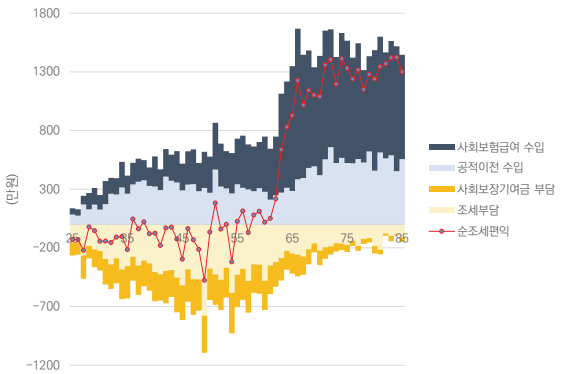
자료: 한국조세재정연구원. 재정패널조사 4~14차 데이터를 바탕으로 저자 작성

가구주의 연령별로 순조세편익을 비교해보면, 최근에 올수록 대부분의 연령대에서 그 규모가 점차 증가하는데, 특별히 65세 이상 노인 그룹에서 그 수준이 가장 높게 나타난다. 이는 은퇴 이후 공적연금 등 사회보험급여 수입이 증가한 영향이 가장 크고, 65세 이하의 생산가능인구 연령대의 조세편익 증가는 정부 및 지자체의 사회보장 급여 증가의 영향이 큰 것으로 보인다([그림 2-29]).

[그림 2-29] 가구주 연령별 가구당 순조세편익 추이



2021년 조사

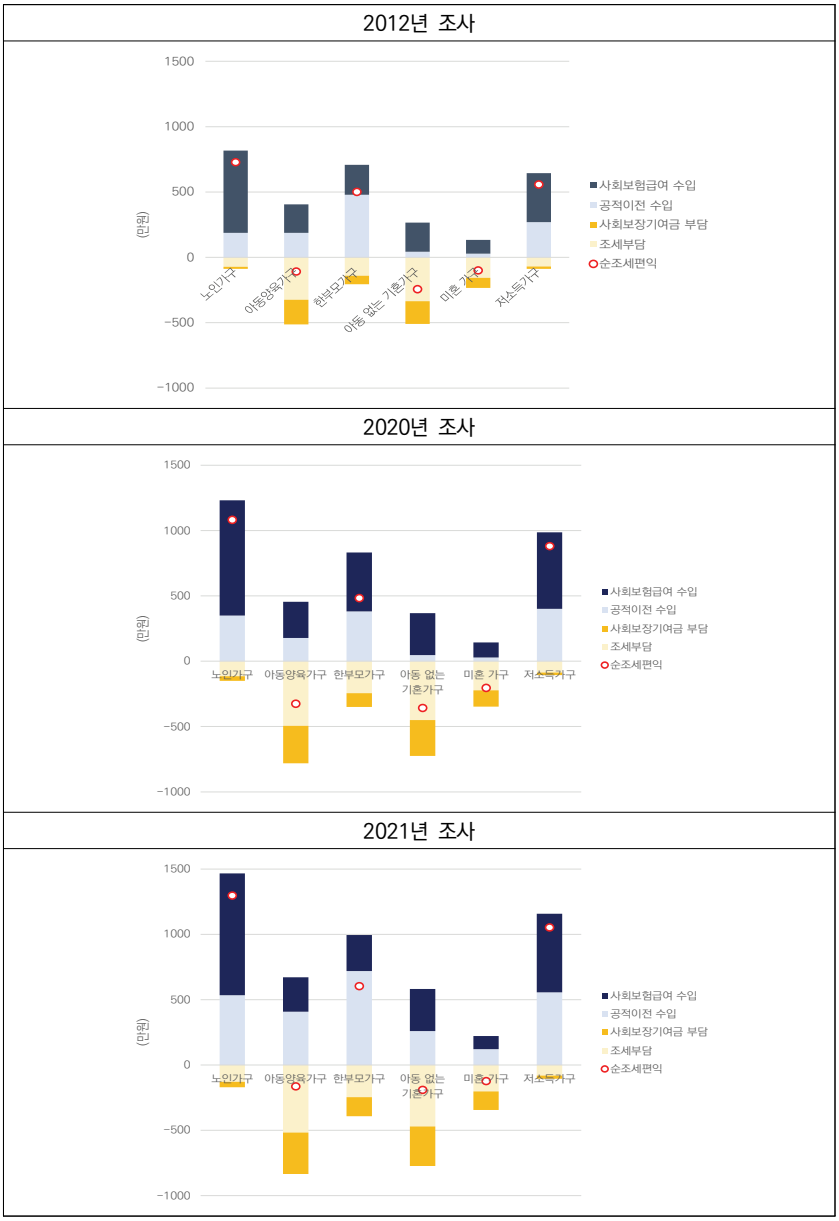


자료: 한국조세재정연구원. 재정패널조사 4~14차 데이터를 바탕으로 저자 작성

노인가구, 아동양육가구, 한부모가구, 미혼가구, 저소득가구 등 가구의 특성별로 편익의 규모와 추이를 살펴보면[6], 노인가구 및 저소득가구의 순조세편익이 가장 크고 최근에 증가도 비교적 크게 보인다. 아동양육가구의 경우에는 공적이전 수입의 비중이 비교적 높지만, 생애주기 특성상 기여금과 조세 부담이 더 커 순편익이 양(+)의 값을 보이지는 않는다. 2021년 조사 기준으로 순조세편익이 큰 집단은 노인가구 > 저소득가구 > 한부모가구 > 미혼가구 > 아동양육가구 > 아동 없는 기혼가구의 순이다([그림 2-30]).

6) 노인가구: 가구원 전체가 65세 이상 노인으로 구성된 가구
아동양육가구: 부부와 만 18세 미만 자녀로 구성된 가구
저소득가구: 가구 균등화소득(세전, 실질소득)이 중위소득의 50% 이하인 가구

〔그림 2-30〕 가구 특성별 가구당 순조세편익 추이



자료: 한국조세재정연구원. 재정패널조사 4~14차 데이터를 바탕으로 저자 작성

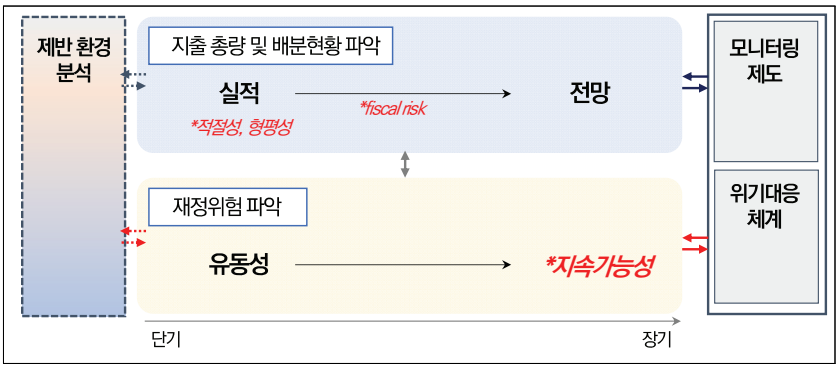
제2절 사회보장 지출 모니터링 체계 검토의 틀

본 연구는 사회보장 재정 측면에서 위험의 사전적 감지와 대응을 위한 기제로써 모니터링 체계의 현황을 검토하고 개선이 필요한 지점들을 밝히는 것을 주요한 목적으로 한다. 우선 대상 영역은 지출 비중이 가장 큰 주요 사회보험(공적연금, 건강보험, 노인장기요양보험, 고용보험)과 중앙정부 및 지자체의 일반 재정사업으로 한다. 또한 본 연구에서 '모니터링 체계'는 재정 건전성과 총량 관리를 위한 예산 편성, 승인, 집행 과정 등 재정관리(public financial management)에 대한 것이 아니라, 지출의 규모와 추이, 위험요인, 성과의 추적을 목적으로 하는 장치·절차들을 의미한다.

일반적으로 '모니터링(monitoring)'은 일정한 대상에 대하여 감시와 관찰을 통해 상황을 식별하고 위험이나 오류에 대비하는 작업을 의미한다. 개별 정책이나 사업이 그 대상이 될 경우, 모니터링은 "사업관리자 및 주요 이해관계자들에게 현재 추진 중인 사업의 추진현황, 목표달성도 및 배분된 재원의 사용현황을 알려주기 위한 것으로, 세분화된 지표에 대한 자료를 체계적으로 수집하는 지속적인 작업"으로 정의되기도 한다(KOICA & OECD, 2010). OECD에서는 모니터링을 "성과지표의 식별 및 추적과 사업의 이행을 점검하는 과정(a process of identifying and tracking performance indicators and reviewing the programme's implementation)"으로 정의한 바 있다(OECD, 2019). 또한 유럽사회정책네트워크(ESPN)의 연구에서는 사회보장 지출 모니터링이 "공적 사회보장 지출의 규모를 사후적으로 파악하기 위한 일련의 제도적 장치들"로 정의된 바 있다(Spasova, S., Atanasova. A. and Regazzoni, P, 2022). 이러한 내용들을 고려하였을 때, 모니터링의 기본적인 요소에는 현황을 파악하고 위험을 감지하기 위한 '식별지표'와 구체적 '임계치(threshold)', 해당 지표의 주기적이고 '지속적

인' 추적, 그리고 이러한 과정을 공식적으로 보장하기 위한 '제도적 기반'이 포함된다고 볼 수 있다. 이에 더하여 모니터링은 그 결과를 통해 문제를 발견하고 미래 정책방향을 조정(노화준(2015), 장덕제(2004), 김명수(2003); 김세진, 이선희, 최경덕, 유재언, 이윤경(2022, p.18)에서 재인용)하는, '환류체계'에서 중심적인 역할을 담당한다는 데에 큰 의의가 있다. 즉, 본 연구에서 각 영역별 지출의 모니터링 체계는 재정적 위험 식별지표 및 임계치 유무, 모니터링의 주기 및 지속성, 이를 의무화 하는 법·제도적 기반, 환류체계에서 활용 여부 등을 기준으로 검토하여 개선방향을 제시하고자 한다.

〔그림 2-31〕 사회보장 지출 모니터링 체계 검토의 틀



자료: 저자 작성

논의의 순서는 우선 각 영역별로 미래 재정적 위험 요인들을 포함하여 제반 환경을 대략적으로 살펴보고, 1) 모니터링의 내용 측면과, 2) 제도적 차원에서 모니터링의 법적 기반과 거버넌스를 검토한다.

구체적으로, 1) 모니터링의 내용에 있어서는 재정위기의 사전적 감지를 목적으로 하는 지출 총량의 파악 차원에서 단기 현금흐름 파악에서부터 미래 전망의 수행 여부와 그 적정성에 대해 살펴보도록 한다. 구체적으로 영역별로 지출 규모와 그 동인에 대한 명확한 (실제적이고 측정가능

한) 정의와 주기적 모니터링 체계 및 데이터 기반이 있는지, 지출목표 혹은 중장기 재정 계획 설정과 그에 따른 관리가 이루어지고 있는지, 지출 규모 등에 대한 대국민 공개보고 채널이 존재하는지 등의 사항들을 검토한다. 이와 같은 모니터링 내용의 검토 틀은 앞서 살펴본 재정건전성 및 재정적 위험 관련 개념과 IMF(2019)에서 설명된 사회보장 지출의 거시경제적 중요성 개념들을 참고하였다. 즉, 현재 지출 실적 파악과 미래 전망 과정들을 살펴봄으로써 재정건전성의 판단기준인 단기의 안정성(유동성 확보 능력)과 장기적 지속가능성이 실질적으로 모니터링되고 있는지를 검토하는 것을 궁극적인 목적으로 한다. 특별히 사회보험이 사회보장 지출에서 가장 큰 비중을 차지하고 있고, 인구구조가 최근 들어 매우 빠른 속도로 변화하고 있는 우리의 특성상 미래 재정 전망의 중요성은 매우 높다고 볼 수 있다. 이러한 맥락에서 각국은 주요 사회보장 제도에 대해서 주기적인 재정 전망을 통해 향후 정책방향 결정에 기준정보로 활용하는데, 전망과 실적에 차이가 발생하게 될 경우 (재정적, 혹은 사회보장의 성과 차원에서) 당초 의도했던 효과를 달성하지 못할 수 있다. 즉, 정책결정 시점에서 참고한 기준 정보와 실현된 결과 간의 차이로 인해 재정관리 측면에서 마주할 수 있는 불확실성(Morettie, 2021)으로써 재정위험(fiscal risk)의 파악 또한 중요한 이슈라고 할 수 있다. 이에 영역별 지출 모니터링 체계 검토에 있어 이러한 가능성에 대해서도 함께 검토하도록 한다.

2) 크게 두 번째로는 영역별로 지출 모니터링에 대한 제도적 기반과 재정위기에 대한 대응 기전이 갖추어져 있는지 검토를 수행한다. 지출 관리를 위한 근본적인 기반으로 전체 재정관리 차원에서 일정한 준칙을 두거나, 영국의 경우와 같이 복지지출에 상한을 두는 등 재정위기의 사전적 차단을 위한 장치들을 들 수 있다. 재정준칙(fiscal rules)은 구체적으로 재정수지나

지출, 국가 채무 등 “총량적인 재정지표에 대해 구체적인 목표치(targets)를 동반한 재정운용 목표(fiscal objectives)를 법제화한(legally provided) 재정운용 정책”을 의미한다(Kopits & Symansky, 1998; 김세진, 2011). 즉, 재정준칙은 ① 법적 근거와 ② 기준지표(총량)에 대한 정량적 목표, ③ 위반 시 제재조치(Kopits & Symansky, 1998; 박형수, 2007)의 세 가지 요소를 기초로 하는데, 현실적으로 이러한 구성요소를 모두 갖춘 경우는 (특별히 제재조치에 있어) 그리 많지 않다(박형수, 2007). 이와 관련하여 현 정부는 관리재정수지 적자 폭을 GDP 대비 3% 이내로 관리하되 국가채무비율이 GDP 대비 60%를 초과하는 경우에는 적자비율을 2% 이내로 축소하는 안으로 국가재정법 개정을 추진 중이다.

재정위기의 사전적 차단을 위한 장치로써 위와 같은 전체 재정지출에 대한 강력한 준칙이나 목표가 존재하지 않다고 하더라도, 지출 모니터링과 관련하여서는 위기 상황, 즉 개입이 필요한 시기를 판단하고 적절한 대응이 가능하도록 하는 제도적 기반이 마련되어 있는지 검토하고자 한다. 구체적으로 위기에 대응한 각 사회보장 제도의 요소 수정을 위한 객관적 기준으로써, 앞으로 예상되는 위기 대응을 위해 “어떤 방향으로” “얼마만큼” 제도와 개별요소를 수정해야 하는지 의사결정의 기준이 되는 정량적 지표가 추적관리 되고 있는지, 적기의 개입을 위한 지표의 임계치(threshold)가 설정되어 있는지, 그에 대한 의사결정과정은 어떠한지 검토할 필요가 있다. 이는 재정지출 수준의 적절성에 대한 판단은 차제하더라도, 재정적 위기 상황 즉, 채무 상환이나 유동성 부족 상황에 도래했을 때 신속하고 객관적인 정책 결정과 대응을 위한 준비 차원에서 필요성이 높다고 볼 수 있다.

마지막으로 사회보장 지출 모니터링의 궁극적 목적이 “지출의 효율성 점검을 통한 지속가능성 제고”라는 것을 고려하면, 전술한 바와 같이 단

기의 성과로써 지출의 형평성은 주기적 모니터링이 필요한 부분이라고 볼 수 있다. 또한 형평성, 혹은 재원의 인구집단별 배분 현황은 사회적·정치적인 차원에서 제도 지속가능성에 있어서도 중요한 이슈라고 할 수 있다. 이에 앞의 주요 정책영역별 지출 모니터링 점검과 함께, 전반적 지출의 형평성에 대해서도 관련 지표 추이에 대한 주기적 점검 여부, 즉 성과지표에 대한 명확한 (실제적, 측정가능한) 정의와 주기적 파악이 이루어지고 있는지, 인구집단별(예: 성, 연령, 소득수준, 가구구성 등) 배분 현황이 주기적으로 파악되고 있는지, 이를 위한 데이터 기반이 충분히 갖추어져 있는지, 그에 대한 대국민 공개보고 채널이 있는지 등을 중심으로 검토하고자 한다.

제3장

사회보장 지출 모니터링 현황과 개선방향

제1절 공적연금
제2절 건강보험
제3절 노인장기요양보험
제4절 고용보험
제5절 일반재정사업

제 3 장 사회보장 지출 모니터링 현황과 개선방향

제1절 공적연금

본 절에서는 공적연금의 재정 모니터링 현황에 대해 심층적으로 다룬다. 공적연금은 국민의 노후를 보장하며, 빈곤과 사회적 불평등을 완화하는 기능을 하는 대표적인 공적 노후소득보장제도이다. 이러한 공적연금의 지속가능성과 효율적인 운용을 위해서는 그 재정 상태를 정확하고 철저하게 모니터링하는 것이 필수적이다. 이에 본 절에서는 공적연금의 재정 모니터링 현황과 그 중요성을 이해하고, 이를 통해 공적연금 제도가 더욱 효율적이고 지속가능하게 운영될 수 있도록 하는 방안을 모색한다.

이를 위해 먼저, 국내 공적연금 재정 및 운영 방식에 대해 살펴본다. 현재의 운영 방식은 어떻게 되는지, 재정 관련 수입과 지출은 각각 어떻게 구성되는지 자세히 살펴본다. 두 번째로는 공적연금 제도의 환경을 분석한다. 특히 미래 재정적 위험 요인은 무엇이고, 어떤 측면에서 발생할 수 있는지 살핀다. 세 번째는 이러한 공적연금의 모니터링 체계에 대해 분석한다. 단기 및 중장기 재정추계와 같은 모니터링을 통해 미래 재정 운영 및 목표, 위기관리를 어떻게 하고 있는지 점검한다. 마지막으로 이러한 검토 결과를 토대로 향후 공적연금 모니터링 체계에 대한 개선 방향을 다루기로 한다.

1. 재정 및 운영 구조

가. 공무원연금[7)]

공무원연금제도는 1960년 1월 1일 법률 제533호로 공무원연금법이 제정·공포됨으로써 시행되었다. 직업공무원을 대상으로 하는 특수직역연금제도로서, 적용대상은 국가공무원법·지방공무원법 및 관련 법규에 의한 정규공무원과 국가 또는 지방자치단체에 근무하는 기타 직원(위원회 전임직원 등) 및 업무·보수 등을 고려하여 인사혁신처장이 인정하는 자이며, 군인과 선거로 취임하는 공무원은 적용대상에서 제외된다.

공무원연금제도의 재정운영방식은 법령 규정상 적립방식(Funded System)의 성격을 갖지만 실제 정부 부담금과 공무원의 기여금이 적립되지 못하고 매년 연금지출액으로 소요되고 있으며, 부족분에 대해 정부가 보전하기 때문에, 실제로는 부과방식(Pay-as-you-go System)으로 운영된다고 할 수 있다. 공무원연금제도의 비용 부담은 급여의 성격에 따라 달라진다. 연금충당부채 산정대상이 되는 퇴직급여와 퇴직유족급여에 소요되는 비용은 정부·공무원이 공동부담(기여제 방식)한다. 2000년 개정으로 기여금과 부담금을 초과해서 발생하는 연금수지 부족분에 대해서 국가와 지방자치단체가 추가로 부담(보전금)하게 되어 있고, 기여율과 부담률은 2016년 8%에서 단계적으로 인상되어 2020년 이후 9%로 설정되어 있다. 반면, 사용자 책임급여인 재해보상급여, 퇴직수당과 부조성격의 급여인 재난부조금, 사망조위금에 소요되는 비용은 국가나 지방자치단체가 전액 비용 부담(비기여제 방식)하는 방식으로 재원이 조달된다.

---

7) 2022년도 국가결산보고서(제3장 필수보충정보-2. 연금보고서-2장 ①공무원연금(p.1234~p.1297))의 내용을 발췌 정리하였다.

〈표 3-1〉 공무원연금 재정수지[1] 현황

(단위: 억 원)

구분	2013	2014	2015	2016	2017	2018	2019	2020	2021	2022
수입 (Ⅰ)	**74,854**	**77,148**	**83,562**	**97,712**	**105,559**	**113,845**	**125,187**	**130,268**	**134,480**	**137,233**
기여금, 부담금	74,302	76,601	81,664	96,392	103,823	113,111	121,891	129,346	132,469	135,914
연금이체 부담금, 기금전입금 등	552	547	1,898	1,320	1,736	734	3,296	922	2,011	1,319
지출 (Ⅱ)	**94,836**	**102,696**	**114,290**	**120,901**	**128,379**	**136,651**	**145,750**	**155,912**	**166,880**	**181,684**
퇴직연금	90,669	98,179	110,067	117,410	124,920	133,130	142,211	151,962	162,752	176,679
퇴직일시금 등	4,167	4,517	4,223	3,491	3,459	3,521	3,539	3,950	4,128	5,005
보전금 (Ⅱ-Ⅰ)[2]	**19,982**	**25,548**	**30,728**	**23,189**	**22,820**	**22,806**	**20,563**	**25,644**	**32,400**	**44,451**

주: 1) 국가부담의 퇴직수당과 재해보상급여 등 제외
2) 보전금 : 매년 연금수지 부족액에 대한 정부 추가 부담금

자료: 대한민국정부(2023a), 2022회계연도 국가결산보고서, p.1238.

공무원연금제도는 인사혁신처가 제도 전반을 관장하고 있으며, 공무원연금공단은 연금기금의 운용과 급여의 지급, 기여금 및 부담금의 징수 등 관리 집행업무를 담당하고 있다. 인사혁신처장은 연금제도의 개선연구, 연금관계 법령의 입안 및 해석, 기금운용 등 주요 정책사항의 결정과 공단에 대한 관리·감독 등의 기능을 수행한다. 다만 연금제도, 재정계산, 기금 및 복지사업 등 중요사항에 대해서는 공무원단체, 연금전문가, 시민단체에서 참여하는 「공무원연금운영위원회」가 심의하며, 매년 기금운용계획은 국가재정법에 따라 기획재정부와의 협의 과정을 거쳐 수립하고, 이를 국무회의 및 국회에 보고하여, 최종적으로 국회에서 심의·의결되고 있다.

나. 군인연금[8)]

군인연금제도는 복무한 군인이 퇴직·사망 또는 부상을 당한 경우, 본인이나 그 유족에게 국가보상적 급여를 지급함으로써 국가방위에 필요한 전력을 유지하기 위한 목적으로 1960년 1월 1일 공무원연금법과 공동으로 규정되었다. 이후 1963년 1월, 조기 전역 등 군복무의 특수성을 반영하여 공무원연금법에서 분리, 군인연금특별회계법을 제정하여 연금지급을 위한 특별회계와 연금지급 충당준비금을 조성하기 위한 기금으로 운영되었다. 2007년부터는 기금으로 일원화하여 운영 중이다.

〈표 3-2〉 군인연금 재정수지 현황

(단위: 억 원, %)

구 분	기금조성액		기금수입	기금지출	재산수입	
	금 액	증가율			금액	증가율
1996년	3,840	△9.7%	308	722	228	29.2%
1997년	4,144	7.9%	304	0.36	291	27.3%
1998년	4,642	12.0%	498	0.03	382	31.2%
1999년	3,880	△16.4%	413	1,175	327	△14.3%
2000년	3,401	△12.3%	459	938	457	39.7%
2001년	3,589	5.5%	188	0.04	187	△59.1%
2002년	4,551	26.8%	962	0	169	△9.6%
2003년	4,491	△1.3%	623	684	226	33.7%
2004년	2,505	△44.2%	△600	1,386	204	△9.8%
2005년	2,659	6.1%	154	0	154	△24.4%
2006년	3,410	28.3%	751	0	149	△3.1%
2007년	4,739	39.0%	19,397	18,068	212	42.2%
2008년	4,766	0.6%	19,350	19,323	287	35.2%
2009년	4,653	△2.4%	20,459	20,572	274	△4.7%
2010년	3,844	△17.4%	21,277	22,086	258	△5.7%
2011년	6,207	61.5%	25,521	23,158	193	△25.3%

8) 2022년도 국가결산보고서(제3장 필수보충정보-2. 연금보고서-2장 ②군인연금(p.1298~p.1347))의 내용을 발췌 정리하였다.

구 분	기금조성액		기금수입	기금지출	재산수입	
	금 액	증가율			금액	증가율
2012년	7,057	13.7%	25,680	24,830	173	△10.3%
2013년	8,624	22.2%	27,362	25,795	137	△20.8%
2014년	10,302	19.5%	28,634	26,956	171	24.8%
2015년	10,425	1.2%	28,826	28,704	164	△4.1%
2016년	11,042	5.9%	30,194	29,577	179	9.1%
2017년	11,676	5.7%	31,305	30,671	149	△16.8%
2018년	11,623	△0.5%	32,459	32,512	132	△11.4%
2019년	12,444	7.1%	34,481	33,660	181	37.1%
2020년	13,017	4.6%	35,070	34,497	178	△1.7%
2021년	13,483	3.6%	35,824	35,358	222	24.7%
2022년	12,071	△10.5%	25,882	37,293	221	0.9%

주: 1) 기금수입: 적립금, 결산잉여금, 전입금 및 기여금, 운용수익 등
2) 기금지출: 연금충당, 연금지급금, 관리비 등
3) 재산수입: 금융자산 이자수입, 건물대여료
자료: 대한민국정부(2023a). 2022회계연도 국가결산보고서, p.1309

군인연금제도의 재정운영방식 역시 법령 규정상 적립방식의 성격을 갖지만 실제 정부 및 군인의 기여금이 적립되지 못하고 매년 연금지출액으로 소요되고 있으며, 부족분에 대해 정부가 보전하기 때문에 부과방식으로 운영된다고 할 수 있다. 군인연금의 각종 급여에 대한 비용 부담은 공무원연금과 마찬가지로 급여의 성격에 따라 달라진다. 연금충당부채 산정 대상이 되는 급여에 소요되는 비용은 정부와 군인이 공동부담하며, 재정수지 부족분에 대해서 국가가 보전금으로 추가 부담한다.

다. 사립학교교직원연금[9)]

사립학교교직원연금(이하 사학연금)제도는 사립학교 교직원과 국·공립학교 교직원 간의 처우 형평성 유지 및 교직생활의 안정을 기하기 위해

9) 2022년도 국가결산보고서(제3장 필수보충정보-2. 연금보고서-2장 ③사립학교교직원연금 (p.1348~p.1397))의 내용을 발췌 정리하였다.

1975년에 도입되었다. 사학연금제도는 사회연대성의 원칙과 보험의 원칙을 적용하여 사회정책을 수행하기 위한 사회경제제도로서 사회보험의 성격을 지니고 있다.

사학연금제도 가입대상은 사학연금법의 당연 적용여부 또는 학교기관의 선택에 따른 적용 여부에 따라 그 대상이 당연적용 대상과 임의적용 대상으로 구분된다. 당연적용 대상은 사립학교법 제3조에 따른 사립학교 및 이를 설치·경영하는 학교경영기관과 초·중등교육법 제2조의 특수학교 중 사립학교 및 이를 설치·경영하는 학교경영기관에 근무하는 교원과 사무직원을 말하며, 임의적용 대상은 교육부장관이 지정하는 사립학교와 이를 설치·경영하는 학교경영기관에 근무하는 교원 및 사무직원을 의미한다. 2016년 3월 1일부터는 서울대학교병원 설치법 및 국립대학병원 설치법과 서울대학교치과병원 및 국립대학치과병원 설치법에 따라 법인으로 설치한 서울대학교병원. 서울대학교치과병원, 국립대병원 및 국립대학치과병원의 임상교수요원과 직원이 새로운 사학연금 가입대상으로 포함되었다.

급여는 크게 재직 중 급여와 퇴직 후 급여로 구분된다. 교직원의 직무로 인한 질병·부상 및 재해에 대하여는 재직 중 급여를 지급하고, 교직원의 퇴직·장해 및 사망에 대하여는 퇴직 후 급여를 지급한다.

사학연금제도의 재정운영방식은 가입자인 사립학교 직원과 사용자인 학교경영기관 및 국가가 각각 일정률씩 공동으로 비용을 부담한 부담금과 적립된 기금의 운용수익으로 재원을 조달하는 부분적립식이라고 할 수 있다. 다만, 재해보상급여에 대해서는 법인이 전액 부담하고 있고, 퇴직수당에 소요되는 비용에 대해서는 공단이 매년 236억 원을 부담하며, 나머지 금액에 대해서는 국가와 법인이 일부 또는 전액을 분담하는 비갹출형제도 방식을 취하고 있다. 사학연금은 급여 수준이 급여산식에 따라

사전적으로 결정되고 이를 충당하기 위한 재원조달은 사후적으로 결정되는 확정급여형 설계방식을 취하고 있다.

사립학교교직원연금기금은 사립학교교직원연금법 제53조의3의 규정에 의해 사립학교교직원연금공단(이하 사학연금공단)이 관리·운용하고 있으며, 국가재정법 제74조에 의한 기금운용심의회로 연금운영위원회를 두어 기금운용의 공정성과 투명성을 확보하고, 자산운용위원회가 국가재정법 제76조 제2항 각호의 규정에 따른 중요한 사항을 심의하고 있다. 연금급여, 인건비 및 관리비 등을 포함한 전체 기금운용계획은 이사회 및 연금운영위원회에서 심의하고 교육부를 경유하여 기획재정부에서 최종안을 작성하며, 국무회의 심의 후 최종적으로 국회의 심의·의결로 확정된다.

〈표 3-3〉 사학연금 기금조성 및 기금운용 현황

- 기금조성현황

(단위: 억 원, %)

구분	기금		수입	지출	포괄손익 누계액	조성액
	기금액	증가율				
2018년	182,846	0.4	40,526	40,909	1,138	755
2019년	204,940	12.1	52,920	34,498	3,671	22,093
2020년	229,566	12	49,113	33,606	9,120	24,627
2021년	257,659	12.2	57,679	36,295	6,709	28,093
2022년	237,607	△7.78	54,108	45,330	△28,830	△20,052

주: 1) 포괄손익: 매도가능증권 평가손익(자본조정 항목)
2) 2012년부터 국립대법인연금기금(기금액: 5,546억 원) 포함

- 기금운용현황(부문별 투자액과 비중)

(단위: 억 원, %)

구분	금융투자부문	대여사업부문	유형자산 등	기금 합계
액수	210,956	19,792	6,859	237,607
비중	88.8	8.3	2.9	100.0

(2022년 말 현재)

자료: 대한민국정부(2023a). 2022회계연도 국가결산보고서, p.1359, 표 2-1(일부수정), 표 2-2

라. 국민연금[10)]

국민연금제도는 국민의 노령, 장애 또는 사망에 대하여 연금급여를 실시함으로써 국민의 생활안정과 복지증진에 이바지하기 위해 1988년 1월 시행되었다. 국민연금제도는 사회보험 방식으로 운영되며, 국민연금법에 따른 대부분 국민이 가입 대상이 된다. 당연가입 적용이 되는 가입자는 사업장가입자와 지역가입자가 있고, 당연가입 적용에 예외되더라도 본인의 희망에 의해 가입을 신청하면 임의가입 또는 임의계속가입을 할 수 있다.

사업장가입자는 국민연금에 가입된 사업장의 18세 이상 60세 미만의 사용자 및 근로자로서 국민연금에 가입된 자를 말하며, 1인 이상의 근로자를 사용하는 사업장 또는 주한 외국기관으로서 1인 이상의 대한민국 국민인 근로자를 사용하는 사업장에서 근무하는 18세 이상 60세 미만의 사용자와 근로자는 당연히 사업장가입자가 된다. 또한 지역가입자가 사업장에 취업하면 자동으로 사업장가입자가 되고, 지역가입자 자격은 상실된다. 지역가입자는 국내에 거주하는 국민으로서 18세 이상 60세 미만인 자 중 사업장가입자가 아닌 사람을 말한다. 다만, 퇴직연금 등 수급권자,[11)] 국민기초생활보장법에 의한 수급자 중 생계급여, 의료급여 또는 보장시설 수급자, 소득활동에 종사하지 않는 국민연금 또는 다른 공적연금의 가입자나 수급권자의 배우자 및 보험료를 납부한 사실이 없고 소득활동에 종사하지 않는 27세 미만인 자는 지역가입자가 될 수 없다. 임의가입자는 사업장가입자와 지역가입자가 될 수 없는 사람[12)] 중 60세 이전에

---

10) 2022년도 국가결산보고서(제3장 필수보충정보-2. 연금보고서-2장 ④국민연금(p.1398~p.1435)), 국민연금 홈페이지 연금정보의 알기쉬운 국민연금(https://www.nps.or.kr/jsppage/info/easy/easy_02_01.jsp, 2023.11.20. 접속)의 내용을 발췌·정리하였다.

11) 「공무원연금법」, 「공무원 재해보상법」, 「사립학교교직원 연금법」 또는 「별정우체국법」에 따른 퇴직연금, 장해연금 또는 퇴직연금일시금이나 「군인연금법」에 따른 퇴역연금, 퇴역연금일시금, 「군인 재해보상법」에 따른 상이연금을 받을 권리를 얻은 자를 의미한다.

본인의 희망에 의해 가입신청을 하면 임의가입자가 될 수 있다. 임의계속 가입자는 납부한 국민연금 보험료가 있는 가입자 또는 가입자였던 자로서 60세에 달한 자가 가입기간이 부족하여 연금을 받지 못하거나 가입기간을 연장하여 더 많은 연금을 받기 원할 경우 65세에 달할 때까지 신청에 의하여 임의계속 가입자가 될 수 있다.

국민연금 급여는 크게 노령연금, 장애연금, 유족연금, 반환일시금, 사망일시금으로 구분된다. 연금급여는 국민연금법에 의해 정해져 있는 기본연금액을 기초로 하는 확정급여형 방식이다. 노령연금은 국민연금의 기초가 되는 급여로, 국민연금 가입자가 나이가 들어 소득활동에 종사하지 못할 경우 생활안정과 복지증진을 위하여 지급되는 급여로써 가입기간(연금보험료 납부기간)이 10년 이상이면 출생연도별 지급개시연령 이후부터 평생 매월 지급받을 수 있는 급여이다. 장애연금은 가입자나 가입자였던 자가 질병이나 부상으로 신체적 또는 정신적 장애가 남았을 때 이에 따른 소득 감소부분을 보전함으로써 본인과 가족의 안정된 생활을 보장하기 위한 급여로서 장애정도(1~4급)에 따라 일정한 급여를 지급하며, 유족연금은 국민연금에 일정한 가입기간이 있는 사람 또는 노령연금이나 장애등급 2급 이상의 장애연금을 받던 사람이 사망하면 그에 의하여 생계를 유지하던 유족에게 가입기간에 따라 일정률의 기본연금액에 부양가족연금액을 합한 금액을 지급하여 남아있는 가족들이 안정된 삶을 살아갈 수 있도록 하기 위한 연금이다. 반환일시금은 60세 도달, 사망, 국적상실, 국외이주 사유로 더 이상 국민연금 가입자 자격을 유지할 수 없고 연금수급요건을 채우지 못한 경우 그동안 납부한 보험료에 이자를 더해 일

12) 국민연금 가입자 또는 수급자의 소득 없는 배우자, 퇴직연금 등 수급권자나 그의 소득 없는 배우자, 국민기초생활보장법에 의한 수급자 중 생계급여, 의료급여 또는 보장시설 수급자 및 보험료를 납부한 사실이 없고 소득활동에 종사하지 않는 27세 미만인 자를 의미한다.

시금으로 지급하는 급여이며, 사망일시금은 가입자(였던 자) 또는 연금수급권자(노령연금 또는 장애등급 3급 이상 장애연금)가 사망하였으나 국민연금법 제73조에 의한 유족이 없어 유족연금 또는 반환일시금을 지급받을 수 없는 경우 더 넓은 범위의 유족에게 지급하는 장제부조적·보상적 성격의 급여이다.

〈표 3-4〉 국민연금제도의 급여 종류

구분	종류	내용
연금급여 (매월 지급)	노령연금	노후 소득보장을 위한 급여 - 국민연금의 기초가 되는 급여
	장애연금	장애로 인한 소득감소에 대비한 급여
	유족연금	가입자의 사망으로 인한 유족의 생계보호를 위한 급여
일시금급여	반환일시금	연금을 받지 못하거나 더 이상 가입할 수 없는 경우 청산적 성격으로 지급하는 급여
	사망일시금	유족연금 및 반환일시금을 받지 못할 경우 장제비적 성격으로 지급하는 급여

자료: 대한민국정부(2023a). 2022회계연도 국가결산보고서, p.1401

국민연금제도의 재정운영방식은 부분적립식으로, 재원조달은 연금보험료, 기금운용수익금, 적립금 및 공단의 수입지출, 결산상 잉여금으로 한다. 국민연금보험료는 사업장가입자의 경우, 사용자와 근로자가 각 4.5%씩 기준소득월액의 9%를 부담하며, 자영업자 등 지역가입자는 본인이 9% 전부를 부담한다.

국민연금 기금의 관리 및 운용에 대한 의사결정 체계는 국민연금법에 규율되고 있다. 기금의 운용 계획을 비롯한 성과평가 등의 주요 사안은 근로자 대표·지역가입자 대표·사용자 대표, 유관 정부기관 등이 참여하는 국민연금기금운용위원회가 심의·의결하며, 보건복지부 장관은 국민연금기금의 관리·운용 사업을 관장하되 그에 따른 업무를 공단에 위탁하여 투자 전문가로 이루어진 기금운용본부로 하여금 수행하도록 하고 있다.

〈표 3-5〉 국민연금 기금조성 및 기금운용 현황

- 기금조성현황

('22.12월말 기준, 단위: 조 원, %)

조성		지출		운용	
1,190.0		299.5		890.5(100.0)	
연금보험료 등	738.7	연금급여	288.6	금융부문	889.8(99.9)
운용수익	451.3	관리운영비 등	10.9	복지·기타	0.6(0.1)

* 금액은 반올림처리로 인해 합계에서 단수차이가 발생할 수 있음

- 기금운용현황

(시가기준, 단위: 억 원, %, %p)

구 분		2022년 말(A)		2021년 말(B)		증감(A-B)	
		금액	비중	금액	비중	금액	비중
금융부문[1]		8,898,353	99.9	9,481,060	99.9	△582,707	0.0
	주 식	3,662,671	41.1	4,224,324	44.5	△561,653	△3.4
	채 권	3,764,909	42.3	4,063,681	42.8	△298,772	△0.5
	대체투자	1,462,322	16.4	1,193,054	12.6	269,268	3.8
복지부문[2]		2,036	0.02	2,005	0.02	31	0.00
기타부문[3]		4,267	0.05	4,128	0.04	139	0.01
기금자산 계		8,904,657	100.0	9,487,194	100.0	△582,537	-

1) 금융부문: 환헤지를 위한 통화선도 평가금액은 각 자산군에 배부할 수 없으나 금융부문에 가산되므로 각 자산군별 합산 금액이 금융부문 금액과 상이할 수 있음
2) 복지부문: 복지타운건립, 보육·노인시설 대여, 생계자금·신용회복지원자금, 노후긴급자금
3) 기타부문: 공단사옥건립비 등
* 금액은 반올림처리로 인해 합계에서 단수차이가 발생할 수 있음

자료: 대한민국정부(2023a). 2022회계연도 국가결산보고서, p.1403

2. 공적연금 환경 분석 – 미래 재정적 위험 요인

1) 인구구조 변화: 수급 부담 구조의 한계

공적연금제도는 국민의 주요 노후소득보장제도 중 하나이다. 노년기 근로능력에 대한 사회보험 제도이기 때문에 기대수명의 증가와 노년기 인구의 증가와 같은 인구학적 변화는 공적연금제도의 지출을 크게 증가

시키는 요인이라고 할 수 있다. 특히 우리나라의 고령화 속도는 세계에서 가장 빠를 것으로 예상되기 때문에 공적연금제도의 안정적 운영을 위해서는 미래 고령기 인구 변화를 면밀히 관찰할 필요가 있다. 여기에 더해, 최근 우리나라의 저출산 현상 역시 세계에서 유래가 없는 수준에까지 이를 정도로 심각하다. 이는 연금급여의 재원을 부담하고 있는 노동기 인구의 급격한 감소를 의미한다. 즉, 공적연금제도 운영에 있어서 수입 측면에서의 가장 핵심적 요인인 노동기 인구의 급격한 감소가 예상됨과 동시에 지출 측면에서 가장 핵심적 요인인 고령층의 급격한 증가가 동시에 예상되기 때문에, 공적연금의 재정 안정성과 관련한 문제가 가장 큰 이슈가 되고 있다고 할 수 있다.

이미 공무원과 군인연금의 경우 보험료만으로는 연금급여를 감당하지 못하기 때문에 국가보전금이 투입되고 있으며, 사학연금과 국민연금도 현 제도 유지 시 기금 소진을 막기 어려운 구조이다. 특히, 국민연금의 경우 1,000조에 가까운 천문학적 기금을 보유하고 있지만 현재의 인구구조와 현행 제도를 유지할 경우, 30년 후에는 적립된 기금이 모두 소진되는 것을 예상할 정도이다. 이러한 문제는 기금 소진 이후에 전통적으로 공적연금제도를 운영하는 방식인 부과방식(pay-as-you-go)으로의 전환도 쉽지 않다는 것을 의미한다. 즉, 가입자가 납입하는 보험료로 노인 세대의 연금급여 지출을 충당하기 어렵다는 것이다. 실제, 국민연금 5차 재정계산 결과에 따르면 국민연금기금이 소진된 이후 시점인 2055년에 예상되는 부과방식 비용률은 26.1%이며, 이후 2080년 최대 34.9%까지 증가하는 것으로 전망하고 있어, 현행 제도가 유지될 경우, 기금 소진은 물론 부과방식으로의 전환도 쉽지 않다는 결과를 보여준다(국민연금 재정추계전문위원회, 2023). 국민연금 재정추계에서의 부과방식비용률 지표를 분해해 보면, 국민연금 부과대상자의 '총소득'이 분모이고, 국민연금 '총급

여지출'이 분자가 된다. 부과대상자의 총소득은 가입자와 가입자의 평균소득의 곱으로 표현할 수 있고, 총급여지출은 수급자와 수급자의 평균급여의 곱으로 표현할 수 있다. 즉, 부과방식비용률은 수급자를 가입자로 나눈 제도부양비와 평균급여를 평균소득으로 나눈 소득대체율의 곱으로 분해가 된다. 즉, 공적연금제도가 성숙하여 가입자와 수급자의 비율이 대부분의 국민을 포괄한다면, 제도부양비는 앞서 언급한 노인부양비와 유사한 수준이 될 것이며, 2070년 경 100%를 초과하는 수준이 된다. 예컨대, 부과방식 비용률이 2070년 30%이고, 제도부양비가 100%이면, 2070년의 국민연금 소득대체율은 자연스럽게 30%로 계산된다. 다시 말해, 제도부양비는 예상되는 인구 수준이기 때문에 고정된 값으로 바꿀 수 없다면, 가입자가 30%를 부담해야 수급자의 소득대체율이 30%가 된다는 의미이다. 즉, 현행 제도인 9%의 보험료율로는 2070년의 소득대체율은 9% 수준 밖에 보장할 수 없다는 의미가 된다. 따라서 예상되는 인구구조 하에서는 재정 측면의 어려움뿐만 아니라, 국민연금제도의 근본적인 목표인 노후소득을 보장하는 측면에서도 제도의 기능을 유지하기 쉽지 않다는 결론에 이르게 된다. 만약, 노인부양비가 50% 수준(2070년 OECD 평균 수준, 현행의 절반)이 된다고 가정한다면, 현행 제도인 9%의 보험료율로 18%의 소득대체율을 보장한다는 의미가 되며, 실제 선진국의 보험료율 수준인 20% 수준의 보험료율을 납부한다면, 연금제도가 보장할 수 있는 소득대체율은 40% 수준에 이르게 된다. 이처럼 인구구조의 변화는 공적연금제도의 수급 부담 구조를 크게 변동시킬 수 있고, 나아가 공적연금제도의 전체적인 운영 방향이 바뀔 수 있는 주요 요인이므로, 현행 우리나라 연금제도의 운영 방향 역시 이러한 급격한 변화를 고려하여 그 위기를 적절히 개선해 나갈 필요가 있다고 하겠다.

2) 거시경제 불안정성 및 기금 운용 리스크

공적연금제도의 재정은 거시경제적 환경변화와도 밀접한 관련이 있다. 전술하였듯이 공적연금제도의 수입과 지출은 가입자의 소득과 수급자의 급여에 의해 전적으로 결정된다. 이러한 수입은 거시경제 지표 중 임금상승률에 직접적으로 영향을 받으며, 연금급여의 경우 물가상승률에 연동되기 때문에 최근 고물가 추세 지속과 같은 거시경제 상황에서는 재정 수지가 예상치와 큰 차이를 보일 수밖에 없다. 국민연금이나 사학연금의 경우 아직은 보험료 수입이 연금급여 지출에 비해 크기 때문에, 단기적인 거시경제 상황이 큰 위기 요인이 아닐 수 있으나, 공무원연금과 군인연금의 경우에는 보험료 수입은 덜 걷힐 것이며, 급여 지출은 더 늘어나기 때문에 실제 정부가 예상하고 있는 정부 보전금을 더 늘려야 하는 상황이 될 수 있다. 또한 이러한 상황이 장기적으로 지속될 경우, 국민연금 및 사학연금의 경우에도 재정 수지가 악화되어 운용 자금이 줄어들게 되고, 예상하고 있는 기금 소진 시점 등의 중요한 지표들이 바뀌게 되는 등 악재로 작용할 수 있다.

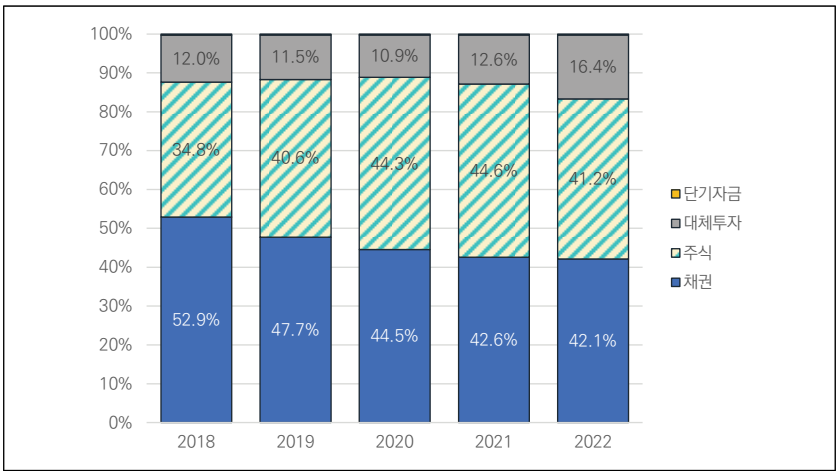
또한 거시경제 환경변화에 따른 금융시장의 변동성도 불확실성 요인으로 작용할 수 있다. 단일 기금 규모로 세계적으로 상위권에 있는 우리나라의 국민연금은 경제 규모와 금융시장 규모에 비해 거대하여 시장에서 가격 순응자의 입장을 넘어 가격 결정자로서의 영향력이 확대되고 있다(김용하, 2014). 이와 같은 상황에서 수익성 제고를 위하여 주식투자 비중을 지속적으로 확대하고, 채권투자 비중은 하향 조정하고 있어(〔그림 3-1〕), 불확실성 차원에서 대내외 경기변동 및 금융시장 변화에의 영향은 더욱 커질 것으로 예상된다.

기금 운용 성과를 조금 더 자세히 살펴보면, 사학연금과 국민연금은 기

금운용액이 2022년 기준 각각 24조, 890조 원에 달한다. 최근 코로나 위기로 인해 국민연금기금의 운용 수익률은 2022년 -8.2%로, 약 80조 원에 달하는 손실이 발생했으며, 사학연금 역시 -7.8%, 약 2조 원에 달하는 손실이 발생했다.

재정추계 시 기금운용 수익률 민감도 분석 결과에 의하면, 기금운용수익률이 매 연도 +- 0.5%p 변화하게 되면 기금소진 시점 기준으로 사학연금과 국민연금 모두 +-1~2년이 변동되기 때문에(대한민국정부, 2023a; 국민연금 재정추계전문위원회, 2023), 기금운용과 관련한 리스크는 공적연금제도 운영에 있어서 상당히 비중이 높은 위험 요소라고 할 수 있다.

〔그림 3-1〕 국민연금 기금운용현황(금융부문사업 포트폴리오 추이)



자료: 국민연금공단, 국민연금통계, https://kosis.kr/statHtml/statHtml.do?orgId=322&tblId=DT_32202_B095&conn_path=I3에서 2023.10.18. 인출

3) 사회적 합의를 통한 제도개혁의 어려움

앞서 잠시 언급하였듯이 국민연금제도의 근본적인 목표는 국민들의 노후소득보장이다. 현재 우리나라 노인빈곤율은 OECD 최고 수준이기 때문에, 공적연금 개혁 방향에서 수시로 언급되는 이슈가 보장성을 확대하는 즉, 소득대체율을 인상하는 방향이기도 하다.

〈표 3-6〉 우리나라 노인빈곤율 국제 비교

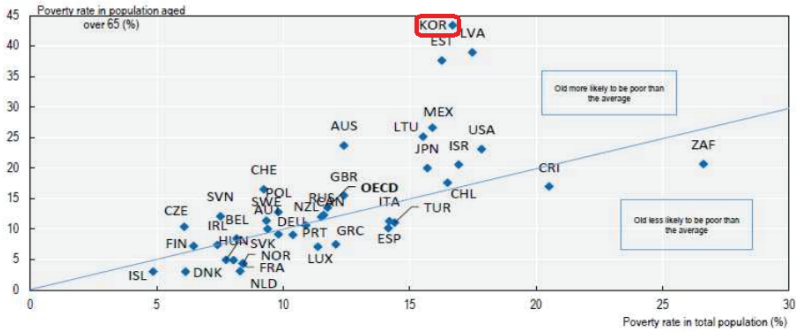
65세 이상 노인과 근로연령인구(18~64세)의 상대 빈곤율

(단위: %)

	2011	2012	2013	2014	2015	2016	2017	2018	2019	2020
근로연령 인구	14.0	13.9	13.8	13.7	12.9	12.9	12.6	11.8	11.1	10.6
65세 이상	46.5	45.4	46.3	44.5	43.2	43.6	42.3	42.0	41.4	38.9

주: 가처분 중위소득 50% 기준으로 산출한 상대빈곤율
자료: 통계청 KOSIS

OECD 국가 빈곤율(y축-65세 이상 고령, x축 - 전체 인구)



자료: 통계청 KOSIS(2023.11.20. 추출), OECD(2021). 2021 Pensions at a Glance.; 정인영(2022.11.10.). p.3, 표 1, 그림 1 재인용

특히, 국민연금은 2008년의 연금 개혁으로 인해, 2028년까지 명목소득대체율을 40%로 인하하고 있어, 이로 인한 미래 실질 소득대체율 수준은 25% 정도로 예상된다. 직접적인 비교는 어렵겠지만 이러한 현행 국민연금의 보장 수준(소득대체율)이 주요 국가들에 비해 상대적으로 낮은 것으로 평가되고 있기 때문에 현행 빈곤 수준을 크게 개선할 수 있는 수치로 보기 어렵다는 의견도 존재한다. 현재로써는 연금수급자가 많지 않은, 우리나라 공적연금이 성숙단계에 이르지 못한 초기 단계이기 때문에 모든 수치를 전망에 의존해야 하는 경향이 있지만, 이러한 통계들에 기반하여 향후에도 지속적으로 노후소득보장 수준을 개선해야 한다는 목소리가 커질 수 있다.

〈표 3-7〉 국민연금의 실질소득대체율과 미래 빈곤율 추계

국민연금 노령연금 신규수급자의 평균가입기간 및 실질소득대체율

(단위: 년, %)

연도	평균가입기간	실질소득대체율
2020	18.6	24.2
2030	20.4	23.2
2040	21.5	22.0
2050	23.3	22.3
2060	27.3	24.9

주: 신규수급자 기준으로 산출
자료: 국민연금연구원 내부자료

빈곤율 예측 결과 – 중위소득 50%

(단위: %)

연도	2022	2035	2045	2055	2065	2075	2085
노인빈곤율	39.12	34.32	31.49	27.91	25.10	24.37	26.24
전체빈곤율	15.35	16.77	17.22	16.39	15.76	15.35	16.22

자료: 통계청 가계금융복지조사(2021)와 국민연금연구원 내부자료를 활용하여 국민연금연구원 산출

자료: 통계청 KOSIS(2023.11.20. 추출), OECD(2021). 2021 Pensions at a Glance; 정인영(2022.11.10.). p.4, 표 1, p.11, 표 6 재인용

다만 연금 개혁은 사실상 경제적 문제보다는 정치적 문제에 가까우며, 현재의 의사결정을 통한 제도개혁의 효과는 먼 미래에 나타나게 된다. 이러한 상황에서 정치적 갈등을 유발하는 개혁 논의에 있어 정부는 가능한 많은 정치 세력이나 사회적 구성원들을 연금 개혁 과정에 참여시켜 절차적 정당성을 확보하고자 하는 경향이 있다(류재린 외, 2022). 그리고 이에 참여하는 집단들의 정치적 이해관계가 충돌하게 되면, 위기 상황에 대한 유연성 있는 대처와 사회적 합의를 통한 의사결정 및 개혁 추진은 점차 어려워질 수 있다. 이에 더해 최근 일반재정으로 운영되는 기초연금의 급여 수준이 점차 상향 조정되면서 국민연금과 형평성 논란의 원인이 되고 있으며, 이는 연금 기여금 납부에 대한 저항으로 작용할 수 있을 것으로 보인다.

3. 모니터링 체계

가. 중장기 재정 운영 계획 및 목표 관리

연금기금의 경우 국가재정법에 의해 매년 중장기 기금 '재정관리' 계획과 기금 '운용관리' 계획을 제출토록 되어 있고, 기금 재정관리 계획은 국가재정운용계획에 반영되는 구조이다. 구체적으로 국가재정법 제73조의4에 의하면, 연금급여 및 보험사업 수행을 목적으로 하는 기금 등에 대해서는 그 관리주체가 매년 5개년도 이상의 기간에 대해 "중장기 기금재정관리계획"을 수립하여 기획재정부 장관에게 제출해야 하고, 이는 국가재정운용계획에 반영된다. 중장기 기금재정관리계획에는 재정 수지 등의 전망과 근거 및 관리계획, 부채의 증감에 대한 전망과 근거 및 관리계획, 전년도 계획 대비 변동사항, 변동요인 및 관리계획 등에 대한 평가·분석

등의 내용이 포함되어야 한다(국가재정법 제73조의 4).

또한 기금관리주체는 국가재정법 제66조 제5항에 따라 매년 1월 말까지 5개년도 이상의 기간에 대한 기금운용계획을 재정당국에 제출해야 한다. 기금운용계획안은 운용총칙과 자금운용계획으로 구성되며, 운용총칙에는 기금의 사업목표, 자금의 조달과 운용(주식 및 부동산 취득한도를 포함) 및 자산취득에 관한 총괄적 사항을 규정하고, 자금운용계획은 수입계획과 지출계획이 포함된다(국가재정법 제67조).

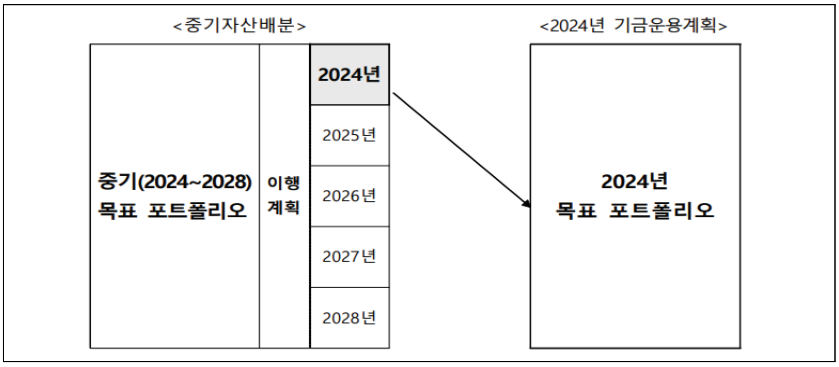
국민연금의 경우에는 기금의 5년 단위의 중기자산배분안, 즉, 5년 후의 목표수익률[13]과 위험한도를 설정하고 이를 달성하기 위한 자산군별 목표 비중을 결정한다. 이에 따라 자산군별 기대수익률과 위험, 자산군간 상관관계, 정책조건 등을 기반으로 주어진 위험한도 내 최적 자산배분안을 도출하고, 이러한 중기자산배분(안)의 자산군별 목표비중에 따라 기금운용계획을 작성한다(국민연금기금운용본부 홈페이지 참조[14]). 즉, '중기자산배분(안)'을 통해 매년 향후 5년 후의 자산배분 목표를 설정하고, 5년 후 목표비중을 달성하기 위한 연도별 이행계획을 수립하는데, '기금운용계획'은 그에 따른 연도별 운용계획에 해당한다(〔그림 3-2〕). 연도별 기금운용계획에는 몇 가지 자산배분 목표(안)에 따른 수입 및 지출계획, 여유자금 운용계획이 담겨있으며 기금운용위원회의 의결 및 국무회의 심의를 거쳐 대통령이 승인하고(국미연금법 제107조 제1항), 기금운용계획 정부안은 회계연도 개시 120일 전까지 국회에 제출하도록 되어 있다(국가재정법 제68조).

---

13) 목표수익률은 '실질경제성장률+소비자물가상승률±조정치', 위험한도는 'CVaR(α=0.05) -15% 이내'로 규정(기금운용지침)

14) https://fund.nps.or.kr/jsppage/fund/prs/policy02.jsp, 23.11.30. 인출

〔그림 3-2〕 중기자산배분과 연간 기금운용계획 간의 관계



자료: 보건복지부(2023a), p.24

나. 단기 재무 상태 모니터링

국가결산보고서는 「국가회계법」에서 정하는 바에 따라 회계연도마다 작성하여 대통령의 승인을 받고 다음 연도에 감사원에 제출되는 정기 보고서이다. 국가결산보고서는 「국가재정법」 제4조에 따른 일반회계 및 특별회계를 비롯하여, 「국가재정법」 제5조제1항에 따라 설치된 기금의 결산 및 재무제표, 성과보고서 등을 포함하고 있다. 따라서 이 보고서에는 공적연금 기금에 대한 상세한 회계 및 재무 정보도 포함되며, 이 중에서도 「국가회계기준에 관한 규칙」 제54조(필수보충정보)에 따라 각 연금별로 작성되는 '연금보고서'에는 각각의 공적연금 제도, 즉, 공무원연금, 군인연금, 사립학교교직원연금, 그리고 국민연금의 재무 상태와 현금흐름뿐만 아니라 재무제표상 나타나지 않는 연금 사업의 수행과 관련한 상세한 정보를 제공하고 있다(〈표 3-8〉 참조).

〈표 3-8〉 국가회계기준에 관한 규칙 제54조

제54조(필수보충정보) ① 필수보충정보는 재무제표에는 표시하지 아니하였으나, 재무제표의 내용을 보완하고 이해를 돕기 위하여 필수적으로 제공되어야 하는 정보를 말한다.
② 필수보충정보는 다음 각 호의 정보를 말한다.
1. 유산자산의 종류, 수량 및 관리상태
2. 연금보고서
3. 보험보고서
4. 사회보험보고서
5. 국세징수활동표
6. 총잉여금·재정운영결과조정표
7. 수익·비용 성질별 재정운영표
8. 그 밖에 재무제표에는 반영되지 아니하였으나 중요하다고 판단되는 정보
③ 필수보충정보의 작성기준과 서식은 기획재정부장관이 정하는 바에 따른다.

자료: 국가법령정보센터(https://www.law.go.kr)

연금보고서의 주된 내용으로는 먼저, 연금사업의 개요로써 각 제도에 대한 설명과 현황, 비용부담 및 재정운영 방식, 관리감독 체계를 담고 있으며, 두 번째로는 각 제도에서 운영되는 기금의 조성과 운용체계, 투자관리 및 운용 성과에 대한 내용을 담고 있다. 세 번째로는 각 제도의 미래 재정위험을 다루는 부분인데, 공무원 및 군인연금과 사립학교교직원 및 국민연금의 연금보고서 구성에 주요한 차이가 있다. 공무원 및 군인연금은 해당 부분에서 연금충당부채의 평가 방법과 결과를 다루며, 사립학교교직원 및 국민연금은 장기재정추계의 방법과 결과를 다룬다(〈표 3-9〉, 〈표 3-10〉 참조).

〈표 3-9〉 공무원 및 군인연금 연금보고서 구성 및 주요 내용

공무원연금 구성	군인연금 구성
1장 공무원연금 개요	□ 연금사업의 개요
1.1 제도 일반	1. 설치 목적
	2. 주요 연혁
1.2 인원과 재정 현황	3. 연금사업 현황
1.3 급여 구성과 내용	4. 연금사업의 급여구성과 내용
1.4 비용부담방식과 재정운영방식	5. 재원조달 방식과 비용부담 방식

공무원연금 구성	군인연금 구성
1.5 관리감독체계	6. 관리감독체계(관리기관의 주요 사업)
2장 공무원연금의 기금운용	□ 연금사업의 기금운용
2.1 기금의 조성과 운용	1. 기금의 조성과 운용 현황
2.2 기금운용체계	2. 기금운용체계
2.3 기금투자관리	3. 기금투자관리
2.4 기금운용성과	4. 기금운용성과
3장 공무원연금의 연금충당부채 평가	□ 주요현황
3.1 연금충당부채 평가대상 급여 종류	1. 연금충당부채 평가대상 급여 종류
3.2 연금충당부채 평가대상 인원 현황	2. 연금충당부채 평가대상 인원 현황
3.3 연금충당부채 평가방식	3. 연금충당부채 평가방식
3.4 보험수리적 가정의 적용내역과 산출 방식	4. 보험수리적 가정의 적용내역과 산출 방식
3.5 연금충당부채의 산정결과	5. 연금충당부채의 산정결과
3.6 회계연도별 연금충당부채의 변동내역	6. 회계연도별 연금충당부채의 변동내역
3.7 주요 보험수리적 가정에 대한 민감도 분석	7. 주요 보험수리적 가정에 대한 민감도 분석
3.8 연금충당부채 평가 관련 기타 사항: 표준 보험료	8. 퇴직수당충당부채 산정내역
소부록 1: 「연금 회계처리지침」에 대한 설명	[부록] 주요 인구통계적 가정의 세부 적용내역
소부록 1: 공무원연금 연금충당부채의 평가 모형에 대한 설명	

자료: 2022회계연도 국가결산보고서 발췌 저자 정리

〈표 3-10〉 사립학교교직원 및 국민연금 연금보고서 구성 및 주요 내용

사립학교교직원연금 구성	국민연금 구성
1. 연금사업의 개요	1. 연금사업의 개요
1) 연금사업 특성 및 연혁	1) 연금사업 연혁
2) 연금사업 현황	2) 연금사업 현황
3) 사학연금제도 가입대상 및 급여내용	3) 연금사업의 급여구성과 내용
4) 관리감독체계	4) 재원조달방식과 비용부담 방식
	5) 감독관리체계
2. 연금사업의 기금운용	2. 연금사업의 기금운용
1) 기금의 조성과 운용	1) 기금의 조성과 운용 현황
2) 기금운용체계	2) 기금운용체계
3) 기금투자관리	3) 기금투자관리
	4) 기금운용성과
3. 연금사업의 장기 재정추계	3. 연금사업의 장기재정추계
	Ⅰ. 장기재정추계의 요약

사립학교교직원연금 구성	국민연금 구성
1) 장기 재정추계 모형과 방법	Ⅱ. 장기재정추계 방법
2) 보험수리적 가정	Ⅲ. 주요가정
3) 장기재정 전망 결과	Ⅳ. 추계결과
4) 민감도 분석	Ⅴ. 민감도분석
5) 재정평가	
4. 주요 통계	
[부록] 재정추계 기초율	

자료: 2022회계연도 국가결산보고서 발췌 저자 정리

이러한 규정과 지침을 통해 얻어진 회계 정보는 공적연금의 단기적 현금흐름에 대한 깊이 있는 이해를 가능케 하며, 이를 바탕으로 공적연금의 효율적인 운용과 단기적 재정 상태를 평가할 수 있게 된다. 다만, 공적연금의 경우 워낙 장기적 현금흐름을 다루기 때문에 충당부채나 장기재정추계와 관련한 정보가 매우 중요하게 다뤄지고 있다고 할 수 있으며, 특히 우리나라 공적연금의 경우에는 그 역사가 짧고, 아직까지 수급자 규모가 크지 않기 때문에 실제 단기적 정보만으로는 그 실체를 파악하는데 한계가 있다. 이는 이후 기술할 장기재정추계에서 더 자세히 다루도록 한다.

다. 재정 전망

1) 중기 재정전망

단기적 현금흐름 모니터링은 일정기간 동안의 현금 수입과 지출을 관리하고 분석하는 과정으로, 관찰하고자 하는 특정 기금 등의 재정 상태와 유동성을 정확히 평가하는데 중점을 둔다. 이 과정에서 '단기적'이라는 용어는 일반적으로 1년 또는 그 이하를 의미하지만, 공적연금의 본질적 특성으로 인해 1년 이상의 장기간의 현금흐름도 포함하게 된다. 이러한

배경을 감안하여, 본 논의에서는 1년 이상 10년 이하의 중기적인 시간 범위를 고려하여 공적연금의 재정 전망 현황을 살펴보고자 한다.

공적연금 재정 전반에 걸친 중기적 현금흐름을 모니터링하는 주요한 장치로는 국가재정법 제7조에 따라 기획재정부에서 발표하는 향후 5년간 「국가재정운용계획」이 있다. 이는 국가재정운용 전략과 목표의 수립을 목적으로 중기적 시계에서 대내외 경제 상황과 여건의 변화를 파악하기 때문에 공적연금의 지출을 포함한 국가 재정 전반의 현금흐름을 전망한다. 국가재정운용계획에서 공적연금을 포함하는 정보로는 의무지출 부분에서는 별도의 파트로 4대 연금에 대한 지출 및 지출 증가율의 전망 결과를 제시하고 있다(〈표 3-11〉 참조).

〈표 3-11〉 국가재정운용계획 공적연금 관련 중기재정전망 결과

4대 공적연금 의무지출 전망

(단위: 억 원, %)

	’23	’24	’25	’26	’27	연평균 증가율
【합계】	676,915	776,343	835,821	895,046	960,366	9.1
• 국민연금	362,287	433,729	464,542	498,488	533,413	10.2
• 공무원연금	226,980	248,837	266,765	283,001	303,542	7.5
• 사학연금	49,185	53,369	59,569	65,079	71,117	9.7
• 군인연금	38,463	40,408	44,944	48,478	52,294	8.0

자료: 기획재정부(2023). p.31.

개별 공적연금에서 중기 시계의 재정 전망은 국민연금공단에서 수행한다. 국민연금공단의 중기재정전망은 매년 수행되며, 이는 익년도의 국민연금 기금운용계획 수립을 위한 기초자료로 사용된다. 국민연금 중기재정전망은 주로 국민연금보험료 수입과 국민연금 급여지출의 전망을 포함하며, 이를 통해 신규로 조성되는 여유자금의 규모를 가늠한다. 이러한

전망이 전술한 국가재정운용계획에 인용된다. 국민연금에서는 중기재정전망을 수행하기 위해, 자체 구축한 중기 재정추계모형을 활용한다. 이 모형은 매월 단위로 재정의 수입과 지출을 파악하며, 국민연금 가입자의 가입상태와 소득의 변화, 그리고 거시경제변수의 변화 등을 반영한다. 또한, 기금운용수익과 회수자금 규모의 파악을 위해 중기 전망 시점에서 투자되어 있는 상품에 대한 원리금 추심계획에 나타난 수익금과 회수계획을 반영한다. 또한 향후 투자분에 대해서는 국민연금기금 중기자산배분계획에 의거한 투자계획을 반영하고 있다. 다만, 국민연금의 중기재정추계에서도 향후 5년간의 시계를 다루지만 실질적으로 다음 연도의 재정에 초점을 맞추고 실행한다고 할 수 있다.

두 번째로는 국회의원의 의정활동 지원의 일환으로 작성되는 국회예산정책처의 중기재정전망이 있다. 국회예산정책처의 중기재정전망은 국가재정운용계획에서 제공하는 정보와 유사하게 향후 10년의 사회보험 및 공적연금에 대한 정보로, 사회보장기여금, 연금수입, 공적연금지출, 공공부조, 사회보장성기금수지 등을 제공하고 있다. 다만 두 보고서 모두 공적연금의 5~10년 시계 내에서의 수입과 지출의 흐름 정보만을 파악할 수 있을 뿐 별도의 재정위험이나 성과를 파악할 수 있는 지표를 제공하고 있진 않다.

또 다른 사례로는 2016년 기획재정부 주관하에 '사회보험 재정건전성 협의회'가 진행한 '사회보험 중기재정추계(2016~2025)'결과가 있다. 최근 10년간의 지출 규모 및 재정수지를 파악함과 동시에 연기금의 자산운용 규모와 수익률, 자산군별 실적 등을 자세히 다뤘다고 할 수 있다. 또한 후속 계획으로 사회보험별 추계모델 표준화 및 중장기 전망을 위한 공통지침 가이드라인을 마련했다는 점에서 의의가 크다고 할 수 있다. 그러나 해당 추계 역시 법적인 근거가 없이 수행되었으며, 일회성에 그쳤기 때문

에 제대로 된 재정위기 대응 전략이나 공적연금 지출 성과 지표 등을 모니터링할 수 있는 장치로 평가하기에는 한계가 있다.

2) 장기 재정추계[15)]

각 연금제도는 공적연금의 핵심 목적인 노후소득 보장과 빈곤 감소라는 중장기적인 목표를 달성하기 위해 장기적인 시계에서 제도의 지속가능성을 점검하는 체계를 갖고 있다. 아직까지 우리나라의 공적연금은 도입된 역사가 길지 않아, 연금 수급자가 적고, 급여 지출이 크지 않은 상황이기 때문에 단기나 중기의 재정 상황보다는 70년 이상 장기적인 시각에서 재정 상황과 더불어 제도의 지속가능성을 평가하는 방식으로 모니터링 체계를 갖추고 있다. 이러한 장기 모니터링 체계는 미래의 불확실성을 고려하여 제도의 지속가능성을 평가하고, 제도 개선 방안을 도출하는 데 큰 도움을 줄 수 있다.

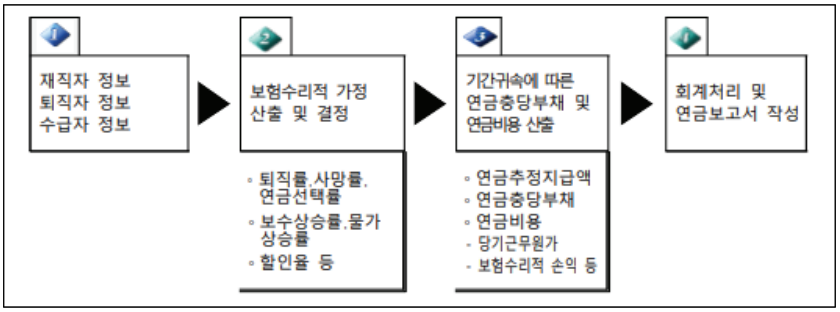
먼저, 공무원연금은 1990년대부터 연금 수급 대상자의 증가와 함께 수지 불균형 문제가 점차 부각되기 시작했고, 특히, 1993년부터 수지 적자가 발생한 공무원연금은 국가보전금으로 그 적자를 메우는 방식을 채택하게 되었다. 이로 인해 1995년 법적 근거를 마련하여 재정계산 제도를 도입하게 된다(공무원연금법 제66조 ①). 다만 재정계산에 대한 근거 법령만이 존재할 뿐 공무원연금에 대한 장기재정보고서 공개를 의무화하지

15) 본 소절에서 공무원 및 군인연금의 연금충당부채 산출 방식은 2022년도 국가결산보고서(제3장 필수보충정보-2. 연금보고서-2장 ① 공무원연금(pp.1234~1297), ② 군인연금(pp.1298~1347))의 내용을 발췌·정리하였고, 사학연금의 장기재정추계 방법 및 결과는 같은 문헌의 2장 ③ 사립학교교직원연금(pp.1348~1397) 및 2020 사학연금 장기재정추계 보고서의 내용을 발췌·정리하였다. 국민연금의 장기재정추계 방법 및 결과도 같은 문헌의 2장 ④ 국민연금(pp.1398~1435), 2018 국민연금재정계산 국민연금 장기재정추계(2018), 국민연금 재정추계전문위원회 제22차 회의자료(2023)를 발췌·정리하였다.

는 않고 있다. 이에, 구체적인 재정추계 방법과 결과들은 국가결산보고서에 제공되는 충당부채 산출 방식과 결과, 또는 사회보장위원회의 사회보장재정추계에 제공되는 결과 등을 통해 확인할 수 있다.

공무원연금의 연금충당부채와 연금비용은 급여/근무연수 방식인 '예측단위적립방식(Projected Unit Cost Method)'을 사용하여 산정하며, 재무상태표일 현재의 연금수급권 획득 여부와 관계없이 장래의 보수상승과 미래재직기간을 고려한 예측급여채무(Projected Benefit Obligation) 개념을 적용하는 것을 원칙으로 한다. 공무원연금 연금부채 산출은 〔그림 3-3〕과 같은 프로세스를 따른다.

〔그림 3-3〕 공무원연금 연금충당부채 산출 흐름도



자료: 대한민국정부(2023a). 2022회계연도 국가결산보고서. p.1261.

공무원연금제도 연금충당부채는 2022년 회계연도 기준 940조 원 수준이다. 이 중 연금수급자 연금충당부채는 385조 원, 재직자 연금충당부채는 555조 원 가량이다. 할인율에 따른 민감도는 0.5%p 변동을 주었을 때 100조 원 수준의 변동을 보였고, 보수상승률에 따른 민감도는 0.5%p 변동을 주었을 때 30조 원 수준의 변동을 보였다(대한민국정부, 2023a).

군인연금은 제도 초기부터 재정 상태를 단순하게 파악하기 위한 간단한 장기재정추계를 실시하였다. 이후 2002년에 군인연금법이 개정되면

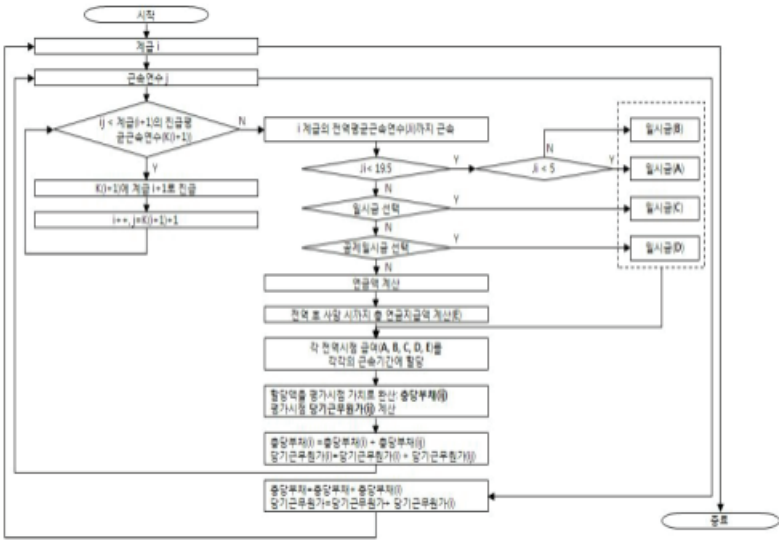
서, 군인연금 역시 다른 특수직역연금과 같이 재정추계를 통해 재정 소요액을 판단하고 재정 안정화 방안을 모색하도록 법적 근거가 마련되었다(군인연금법 제44조 ①). 군인연금의 특성상 군의 인력 운영과 보수의 특성을 반영하기 위해 한국국방연구원에서 재정추계모델을 개발하여 운영 중에 있지만, 보안 등의 이유로 구체적인 인력 전망 등이 포함된 장기재정보고서는 공개되지 않고 있다. 군인연금의 장기적 재정 안정성을 평가할 수 있는 구체적인 재정추계 방법과 결과들 역시 국가결산보고서에 기술된 충당부채 부분과, 사회보장위원회의 사회보장재정추계에 제공되는 결과들이다.

군인연금의 연금충당부채와 당기근무원가 역시, 급여/근무연수방식인 예측단위적립방식을 사용하여 산정하며, 재무상태표일 현재의 연금수급권 획득 여부와 관계없이 미래의 재직기간과 보수상승을 고려하는 예측급여채무 방식을 적용한다. 군인연금 연금부채 산출은 아래 그림의 프로세스와 같이 크게 재직자와 수급자의 연금부채 산정 과정을 나누어 산출한다(〔그림 3-4〕 참조).

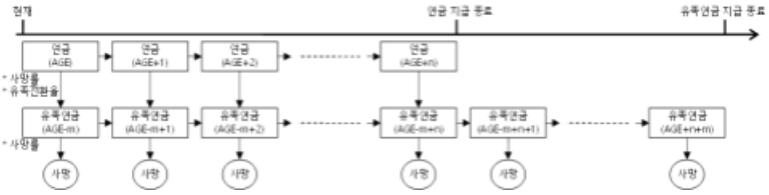
군인연금제도 연금충당부채는 2022년 회계연도 기준 242조 원 수준이다. 이 중 연금수급자 연금충당부채는 82조, 재직자 연금충당부채는 약 160조 원으로 나타났다. 할인율에 따른 민감도는 0.5%p 변동을 줬을 때, 약 30조 원의 변동을 보였고, 보수상승률에 따른 민감도는 0.5%p 변동을 줬을 때, 약 7조 원 수준의 변동을 보였다(대한민국정부, 2023a).

[그림 3-4] 군인연금 연금충당부채 산출 흐름도

▸ 재직자



▸ 수급자



자료: 대한민국정부(2023a). 2022회계연도 국가결산보고서, p.1314

한편, 사학연금은 사학연금법 제43조에 따라 5년마다 재정추계를 실시하고 있다. 제도 도입 초기 공단의 규모와 인력의 한계로 인해 1, 2차 재정재계산은 외부인력을 통해 이루어졌으나 3차부터 점차 공단 주도 하의 장기재정추계가 수행되었으며, 최근의 5차(2020년) 재정추계 결과까지 홈페이지에 공개하고 있다. 보고서의 주된 내용은 제도의 설명과 더불

어 재정계산 수행의 법적 근거와 추진 체계를 기술하고 있고, 어떤 가정과 어떤 방법을 토대로 장기 70년에 대한 재정추계를 하고 있는지, 또, 그 결과는 어떻게 표현되고, 어떤 평가 지표들을 산출하고 있는지, 해당 방법론의 불확실성을 보완하기 위한 민감도 분석은 어떻게 수행하는지 등을 다루고 있으며, 주된 결과로는 향후 70년에 대한 보험료 수입과 급여지출, 기금운용수익 등의 추이를 담고 있고, 추가적으로 주요 가정에 대한 민감도 분석, 재정평가 방법 및 결과를 정리하고 있다. 최근의 5차(2020년) 재정추계 결과는 다음과 같은 목차로 보고되고 있다.

〈표 3-12〉 2020 사학연금 장기재정추계 목차 및 내용

목차	내용
Ⅰ. 사학연금제도의 운영현황	
1. 제도의 개요	제도 연혁 및 2015년 제도 개선 주요 내용
2. 재정운영 현황	최근 5년 가입 및 수급자수, 재정수지 현황
Ⅱ. 재정재계산 추진경과	
1. 관련근거	법적 근거
2. 그간의 재정재계산	기존 재정재계산
3. 추진방향과 체계	추진 방향, 추진 체계
4. 추진경과	위원회 구성 및 회의 일자 등 추진 경과
Ⅲ. 추계모형과 방법	
1. 재정추계 모형의 개요	추계모형의 변천, 모형의 전반적 구조
2. 추계방법	가입자, 수급자, 급여, 기금 등의 추계방법
Ⅳ. 주요 가정	
1. 거시경제변수	명목임금상승률, 금리, 물가상승률
2. 제도변수	가입자수, 기준소득증가율, 탈퇴력, 사망률, 연금선택률, 기타 제도변수
Ⅴ. 재정추계결과	
1. 추계기간의 설정	추계기간 70년 설정의 근거
2. 전망결과	가입자, 수급자, 급여, 기금 등의 전망결과
3. 제4차 재정재계산 결과와의 비교	지난 추계와의 결과 비교
Ⅵ. 민감도 분석	
1. 분석의 개요	시나리오(인구 및 거시경제 가정 조합) 설정
2. 분석결과	시나리오별 재정수지전망 결과 비교
Ⅶ. 재정평가	

목차	내용
1. 재정평가 기준	4가지(추계연도말 기준 – 적립배율 1배, 2배, 수지적자 미발생, 일정한 적립배율)
2. 재정목표 달성을 위한 부담률	4가지 평가기준별 재정수지 및 부담률
Ⅷ. 부록	기초율, 추계결과, 민감도분석결과, 재정평가결과, 재정계산위원회 구성 현황 등

자료: 사학연금재정재계산위원회(2020)

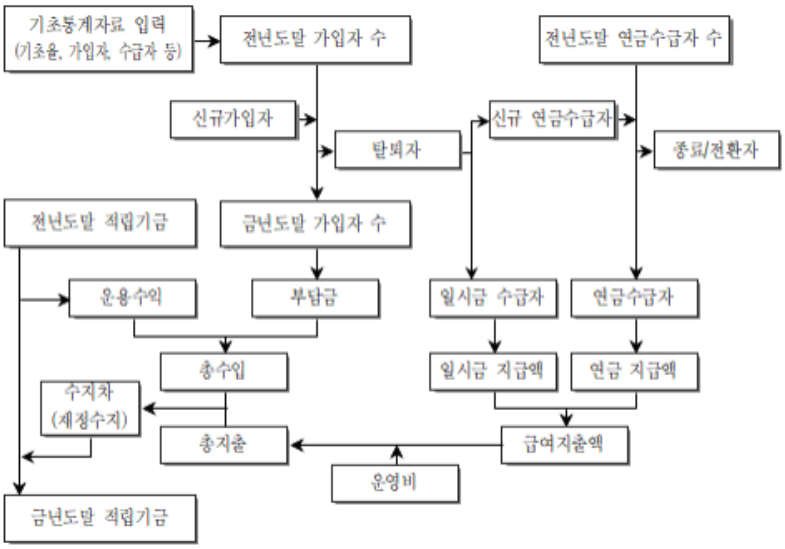
사학연금 재정추계모형은 〔그림 3-5〕와 같이 가입자 개인별 확률모형으로써 인원수 추계와 수입 및 지출 추계, 그리고 재정수지 추계로 구분된다. 인원수 추계는 가입자 부문과 연금수급자 부문으로 구성된다.

가입자 수는 학령인구의 전망치를 기초로 사립학교교직원에 대한 수요로써 산출된다. 대학 부속병원 직원의 경우에는 전체 인구수, 5세 연령군단별 인구비중 및 각 연령군단별 의료비 지출 전망을 이용하여 별도로 산출한다. 신규가입자 수는 연말 가입자 수 추계치와 퇴직자수[퇴직력] 및 사망자 수[사망률]에 기반하여 산정된다. 연금수급자 수는 가입자 수 추계과정에서 산출된 퇴직자를 대상으로 연금선택률을 적용하여 신규 퇴직연금, 유족연금, 연계연금수급자로 구분된다. 재정수입은 부담금 수입과 기금운용수익의 합으로 계산된다. 부담금 수입은 가입자를 대상으로 산출되고, 운용수익은 전년도 적립기금과 금년 재정수지를 재원으로 하며 이에 운용수익률을 적용하여 추계한다. 재정지출은 급여지출액과 운영비로 이루어진다. 급여지출액은 퇴직자 및 연금수급자를 대상으로 급여산식에 의해 산출하며, 운영비는 개인부담금 납부액에 일정 비율을 곱하여 산정한다. 최종적으로 금년 총수입과 총지출의 차이인 재정수지를 연초 기금적립액에 합산함으로써 연말 기금적립액을 계산한다.

주요 보험수리적 가정으로는 거시경제변수와 제도변수, 인구변수를 가정한다. 최근 재정추계의 거시경제변수는 기획재정부의 장기재정전망협의회가 제시한 「장기재정전망공통지침」(2020년 3월)의 거시경제변수가

적용되었다. 제도변수로는 퇴직력, 기준소득증가율, 연금선택률, 연금실권율, 유유족률, 부부연령차 등이 있으며, 과거 경험 실적치를 기초로 산정된다. 인구변수에는 신규가입자 수와 사망률이 있다. 신규가입자는 사학연금 전체 가입자 규모를 결정짓는 핵심요소로 연도 말 가입자 수 추계를 바탕으로 일정 산식을 이용해 산출(신규가입자 수 = 전년도말 가입자 - 당년도말 가입자 + 사망자 + 퇴직자)한다. 사망률은 1999년부터의 재직자 및 수급자의 사망 자료를 이용, 정합적 사망률 모형인 Li-Lee 모형을 적용하여 산출한다.

〔그림 3-5〕 사학연금 재정추계 모형의 흐름도



자료: 대한민국정부(2019). 2018회계연도 국가결산보고서, p.1245, 그림 3.1.

재정추계 주요 결과로, 2029년에 최초의 재정적자 발생 이후 적자 규모가 계속 늘어, 2049년에 적립기금이 소진되는 것으로 나타났다. 주요 재정지표로는 부양률, 지출률, 수입률, 수지율, 적자보전율을 보고하고

있다. 재직자 수 대비 연금수급자 수로 정의되는 부양률은 지속적으로 상승하여 2090년 200%를 초과할 것으로 전망되고 있고, 총소득 대비 지출 비율인 지출률도 장기적으로 54% 수준까지 증가하는 것으로 나타났다(사학연금재정재계산위원회, 2020).

그리고 그 밖에 재정추계 민감도 분석 결과로, 인구 및 거시경제 가정에 대한 조합시나리오 및 기금운용수익률, 임금상승률, 물가상승률, 연금선택률, 퇴직력, 사망률, 연계연금선택률, 부담률 등의 개별 변수 민감도 분석 결과를 제시하고 있다. 또한 재정평가 지표로써 재정안정 목표를 충족시키는 비용부담률을 계산하여 제시하고 있다.

국민연금 역시 국민연금법 제4조 및 동법 시행령 제11조에 따라 5년마다 재정계산을 실시하고 있다. 4차 재정계산에서는 3개 위원회(제도발전위원회, 재정추계위원회, 기금운용발전위원회)를 구성하여 재정계산을 수행하였고, 가장 최근의 5차 재정계산에서는 4차와는 달리 재정계산위원회에서 제도에 대한 전반적인 논의와 동시에 제도개혁 방안을 마련하되, 재정추계 및 기금운용 분야는 전문위원회를 구성하여 재정계산위원화와 전문위원회 간 논의 연계 및 효율성을 제고하고자 하였다. 5차(2023년) 재정추계 결과는 최근 공표되었지만, 관련 보고서는 작성 중에 있어, 4차 재정추계의 목차를 제시하였으며 일반적으로 국민연금의 재정추계 결과는 다음과 같은 목차로 보고되고 있다.

〈표 3-13〉 2018 국민연금 재정계산 장기재정추계 보고서 목차 및 내용

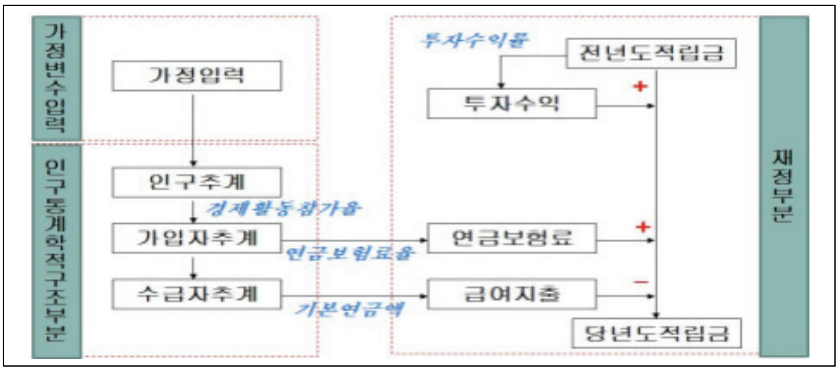
목차	내용
제1장 추진경과	
1. 국민연금 재정계산의 도입배경 및 추진근거	도입배경, 추진근거
2. 제 1·2·3차 재정계산 추진 개요	각 차수별 재정계산 추진 개요
3. 추진여건과 기본방향	현행 추계의 추진여건, 기본방향
4. 추진체계	위원회 구성 사항 및 역할
5. 추진경과	4차 추계 추진 경과
제2장 재정추계의 여건변화	
1. 인구 및 경제여건의 변화	장래 인구구조 변화, 경제 변화
2. 제도여건의 변화	가입자 분포 변화, 주요 법개정 사항
제3장 추계방법	
1. 추계모형	모형의 특징, 구조
2. 추계방법	인구, 가입자, 수급자, 수입 및 급여, 기금
제4장 주요가정	
1. 인구변수 가정	출산, 사망, 국제이동 등
2. 경제변수 가정	노동(경활) 및 가격변수(물가,임금,금리)
3. 기금투자수익률 가정	수익률 가정 방법론 및 자산배분 가정 등
4. 제도변수 가정	가입, 지역가입자, 납부예외자, 징수율 등
제5장 추계결과	
1. 추계기간	추계기간 70년 설정 근거
2. 인구구조	인구구조 및 가입 및 수급자 구조
3. 재정추계결과	재정수지, 부과방식비용률, GDP대비 비율 등
4. 저출산을 고려한 재정추계결과	저출산 시나리오에 따른 재정전망 결과
제6장 민감도분석	
1. 민감도분석을 위한 시나리오	시나리오 설정 방법(개별, 조합 등)
2. 민감도분석 결과	시나리오별 재정전망 결과
제7장 재정평가	
1. 재정평가 방법 및 기준	4가지(추계연도말 기준 - 적립배율 1배, 2배, 수지적자 미발생, 일정한 적립배율)
2. 재정목표 달성을 위한 보험료율	4가지 평가기준별 재정수지 및 부담률
부록	추계모형설명, 지난 추계와 비교, 민감도 상세, 재정평가 상세, 추계위원회 구성 및 회의일지, 용어정리 등

자료: 2018 국민연금재정계산 국민연금 장기재정추계(2018)

국민연금 재정추계모형은 〔그림 3-6〕과 같이 가입자가 연금제도에 가입하여 사망으로 연금수급을 마감하기까지의 전 과정을 연금제도 내용에 맞추어 세부적으로 구현하고 이를 통해 가입자, 보험료수입, 수급자, 급여지출 등을 계산하는 연금 수리적 모형(actuarial model)이다. 재정추계모형은 크게 "가정변수입력부분", "인구통계학적 추계부분", "재정추계부분"으로 구분된다.

인구추계 결과는 통계청의 추계 결과를 원용하며, 가입자 추계는 인구추계결과를 바탕으로, 성, 연령, 가입종별 가입자 수를 저량(Stock)방식으로 산출 후, 성, 연령, 가입종별 및 특수직역연금으로의 이동을 고려하여 가입기간별 가입자 수를 산출한다. 임의 및 임의계속가입자 및 추납, 반납 제도의 반영은 4차 재정계산부터 적용되었다. 수급자 추계는 크게 노령연금, 장애연금, 유족연금, 반환일시금 및 사망일시금 추계로 나뉘며, 성, 연령, 가입기간별 가입자 추계 결과에 따라 국민연금제도에 맞게 유량(Flow) 방식으로 정해진다. 인구통계학적 가입자 및 수급자가 정해지면 인구통계학적 결과와 거시경제변수(명목임금상승률, 물가상승률 등)를 토대로 보험료수입과 연금급여지출 등의 재정수지를 산출하고, 그 밖에 거시경제변수 및 기금운용수익률 가정을 활용하여 전체적인 국민연금기금의 추이를 계산한다.

〔그림 3-6〕 국민연금 재정추계 모형의 흐름도



자료: 대한민국정부(2023a). 2022회계연도 국가결산보고서, p.1410.

제5차 재정계산의 재정추계 주요 결과로, 2041년에 최초의 재정적자 발생 이후 적자 규모가 계속 늘어, 2055년에 적립기금이 소진되는 것으로 나타났다. 주요 재정지표로는 GDP 대비 부과대상총소득 비율, GDP 대비 급여지출비율, 부과방식비용률 등을 보고하고 있다. 부과대상자 총소득 대비 급여지출 비율인 부과방식비용률은 장기적으로 30% 수준까지 증가하며, GDP 대비 급여지출 비율은 장기적으로 9% 수준까지 증가하다가 후반부에 소폭 감소하는 것으로 나타났다. 민감도 분석 결과로는 인구 및 거시경제 가정에 대한 조합시나리오와 초저출산 시나리오를 다뤘으며, 그 밖에 개별 변수로는 기금투자수익률과 임금상승률을 다뤘다. 또한 재정평가 지표로써 재정안정 목표를 적립배율(1배, 2배, 5배)을 기준으로 한 경우와, 추계기간 말까지 수지적자가 발생하지 않는 경우, 추계기간 말 직전 일정기간 동안 적립배율 수준이 일정하게 유지되는 목표를 가정했을 때 이를 충족시킬 수 있는 보험료율 수준을 계산하여 제시하고 있다.

〈표 3-14〉 국민연금 장기재정추계 결과(5차)

▸ 재정수지표

(단위: 경상가, 십억 원, %)

연도	적립기금	수입	지출	수지차	적립배율	보험료율	적립기금 (23년 불변가격)
2023	950,344	101,735	40,341	61,394	22.0	9.0	950,344
2025	1,078,065	114,368	50,380	63,987	20.1	9.0	1,036,202
2030	1,387,291	137,489	79,227	58,262	16.8	9.0	1,207,720
2035	1,642,021	162,775	118,324	44,451	13.5	9.0	1,294,722
2040	1,754,934	182,144	176,850	5,293	9.9	9.0	1,253,308
2041	1,748,949	183,700	189,686	-5,985	9.3	9.0	1,224,543
2045	1,592,327	175,407	246,445	-61,037	6.7	9.0	1,029,979
2050	1,026,886	174,279	323,669	-149,390	3.6	9.0	601,614
2055	-47,436	136,630	402,151	-265,522	0.5	9.0	-25,171
2060		147,610	496,638	-349,028		9.0	
2065		163,868	599,872	-436,004		9.0	
2070		183,218	693,290	-510,072		9.0	
2075		201,873	786,959	-585,086		9.0	
2080		226,504	896,581	-670,077		9.0	
2085		262,772	992,669	-729,897		9.0	
2090		302,559	1,056,953	-754,395		9.0	
2093		325,848	1,098,851	-773,003		9.0	

▸ 주요 재정지표

(단위: 경상가, 십억 원, %)

연도	(가) 보험료 부과대상 소득총액	(나) 급여지출	(다) GDP	GDP 대비 부과대상소득 총액(=가/다)	GDP 대비 급여지출 (=나/다)	부과방식 비용률 (=나/가)
2023	662,683	39,521	2,267,074	29.2	1.7	6.0
2025	714,606	49,494	2,246,266	29.2	2.0	6.9
2030	805,570	78,152	2,927,643	29.1	2.7	9.2
2035	996,554	117,020	3,448,493	28.9	3.4	11.7
2040	1,159,896	175,274	4,001,328	29.0	4.4	15.1
2045	1,278,202	244,538	4,556,410	28.1	5.4	19.1
2050	1,415,163	321,370	5,114,346	27.7	6.3	22.7
2055	1,529,636	399,392	5,726,186	26.7	7.0	26.1
2060	1,653,534	493,337	6,389,066	25.9	7.7	29.8
2065	1,841,509	595,931	7,075,018	26.0	8.4	32.4
2070	2,058,805	688,578	7,796,786	26.4	8.8	33.4
2075	2,266,053	781,333	8,585,402	26.4	9.1	34.5
2080	2,550,422	889,877	9,469,884	26.9	9.4	34.9
2085	2,967,134	984,690	10,465,305	28.4	9.4	33.2
2090	3,410,661	1,047,454	11,619,190	29.4	9.0	30.7
2093	3,668,224	1,088,305	12,417,173	29.5	8.8	29.7

자료: 국민연금 재정추계전문위원회. (2023). 국민연금 재정추계전문위원회 제22차 회의자료. p.11, 요약 표 1(일부 수정), p. 12, 요약 표 2.

〈표 3-15〉 국민연금 장기재정추계 민감도 분석 및 재정평가 결과

▸ 민감도분석 결과

(단위: 경상가, %)

시나리오			적립기금		노인부양비			부과방식비용률			GDP 대비 급여지출		
			수지적자	기금소진	2060	2070	2093	2060	2070	2093	2060	2070	2093
기본가정(중위중립)			2041년	2055년 (-47조)	94.2	104.4	92.8	29.8	33.4	29.7	7.7	8.8	8.8
조합 시나리오	저위중립		2041년	2055년 (-132조)	99.9	115.0	112.2	32.6	38.6	37.6	8.2	9.7	10.6
	고위중립		2041년	2056년 (-209조)	89.0	95.9	82.2	27.3	29.5	25.2	7.3	8.1	7.7
	중위낙관		2042년	2056년 (-259조)	94.2	104.4	92.8	28.0	31.2	27.4	7.2	8.2	8.0
	중위비관		2040년	2055년 (-121조)	94.2	104.4	92.8	32.0	36.0	32.2	8.3	9.6	9.6
	출산율 OECD 평균		2041년	2055년 (-14조)	90.6	96.5	비공개	28.7	31.1	25.3	7.6	8.5	7.9
	초저출산(코로나19 장기영향)		2041년	2055년 (-207조)	108.5	129.1		34.3	42.0	42.1	8.3	10.0	11.2
개별 변수 시나리오	기금 투자 수익률	기본가정 +0.5%p	2043년	2057년 (-81조)	94.2	104.4	92.8	29.8	33.4	29.7	7.7	8.8	8.8
		기본가정 -0.5%p	2040년	2054년 (-194조)	94.2	104.4	92.8	29.8	33.4	29.7	7.7	8.8	8.8
	임금 상승률	기본가정 +0.4%p	2041년	2055년 (-23조)	94.2	104.4	92.8	28.3	31.6	27.8	8.4	10.0	10.8
		기본가정 -0.4%p	2041년	2055년 (-66조)	94.2	104.4	92.8	31.5	35.5	31.7	7.1	7.8	7.1

주: 1) 18~64세 인구 대비 65세 이상 인구 비율
2) 통계청의 출산율 OECD 평균, 코로나19 장기영향 특별시나리오로 통계청에서는 추계기간 (향후 50년)인 2020~2070년의 추계결과만 공개

자료: 2022년도 국가결산보고서

▸ 재정목표 달성을 위한 보험료율

보험료율 인상시점	재 정 목 표				
	적립배율 1배	적립배율 2배	적립배율 5배	수지적자 미발생	일정한 적립배율유지 (적립배율)
2025년 일시인상	17.86%	18.08%	18.71%	19.57%	20.77% (14.8배)
2035년 일시인상	20.73%	21.01%	21.85%	22.54%	23.73% (11.7배)

자료: 2022년도 국가결산보고서

자료: 국민연금 재정추계전문위원회. (2023). 국민연금 재정추계전문위원회 제22차 회의자료. p.15, 요약 표 3, p. 18, 요약 표 4.

라. 재정적 위험 식별지표의 관리 및 위기대응체계

공적연금 모니터링 체계에 있어 현재 위기 식별을 위한 제도상 기준지표나 기준치는 설정되어 있지 않은 것으로 보인다. 다만 각 연금의 재정계산 시기에 맞추어 그 결과에 기반하여 전반적인 제도개혁 논의가 이루어지고 있다. 이와 관련하여 국민연금의 재정계산 시점별 제도 변화를 요약하면 〈표 3-16〉과 같다.[16)]

〈표 3-16〉 국민연금 재정추계 시기별 주요 제도 변화

시점	~2000	2001~2005	2006~2010	2011~2015	2016년~
시행	'98: 추계 도입	'03: 1차 추계	'08: 2차 추계	'13: 3차 추계	'18: 4차 추계
주요 결과	-	• 1차 재정개혁 반영 • 기금최고점: 2035년 • 최고적립금: 1715조원 • 수지적자 시점: 2036년 • 기금소진 시기: 2047년	• 2차 재정개혁 반영 • 기금 최고점: 2043년 • 최고 적립금: 2465조원 • 수지적자 시점: 2044년 • 기금소진 시기: 2060년	• 기금 최고점: 2043년 • 최고 적립금: 2561조원 • 수지적자 시점: 2044년 • 기금 소진 시기: 2060년 • 재정안정화 방안 제시 1안) 부분정립 방식 유지, 보험료율 상향 조정 2안) 부과방식 연착륙 및 대안적 재정안정화 방안 모색	• 기금 최고점: 2041년 • 최고 적립금: 1778조원 • 수지적자 시점: 2042년 • 기금 소진 시기: 2057년 • 급여-패키지 2개안 제시 가) 소득대체율 45%인상, 보험료율 2%p 즉시 인상, 30년 후 적립배율 1배 달성을 위한 단계적 보험료율 인상(상한 18%) 나) 소득대체율 40% 유지, 10년 내 보험료율 13.5%까지 단

16) 이하 국민연금 및 직역연금 개혁에 대한 주요 내용은 송창길, 고경표, 최현수, 김지운(2022)을 발췌·인용하였다.

시점	~2000	2001~2005	2006~2010	2011~2015	2016년~
					계적 인상, 29년 이후 수급연령 상향, 기대여명계수 도입, 보험료 추가 인상 등 실시
제도 변화	• '88: 국민연금 제도 실시 • '95: 농어촌지역 연금 확대 적용, 임의가입자제도 시행 • 1차 재정개혁('98): 보험료율 9%, 소득대체율 70→60%, 수급개시 연령 60→65세(5년마다 1세씩 상향) • '99: 도시지역 연금 확대 적용	• '03: 사업장 적용 범위 1단계 확대(근로자 1인 이상 법인전문직종사업장) • '03.10. 국민연금법 개정안(보험료율 15.9% 인상, 소득대체율 50%로 인하) 무산 • 2차 재정개혁('07): 보험료율 9%, 소득대체율 60→50%(매년 0.5%p 인하 후 28년부터 40% 유지), 수급 개시 연령 60→65세, 기초노령연금 도입	• '06: 사업장 적용범위 확대 완료(근로자 1인 이상 사업장 전체) • '08: 기초노령연금 시행 • '09: 국민연금과 4대 직역연금 가입기간 연계 사업 시행	• '12: 10인 미만 사업장 저소득근로자에 대한 국민연금 보험료 지원 사업 시행(두루누리 사업) • '14: 기초연금 시행(기초노령연금→기초연금 변경) • '15: 18세 미만 근로자, 사용자 동의없이 사업장 가입	• '16: 구직급여 수급자 대상 실업크레딧 시행, 경력단절 여성 대상 추후납부 확대(1국민 1연금 시대) • '18: 국민연금기금 수탁자 책임에 관한 원칙(스튜어드십 코드) 도입

자료: 송창길. 고경표. 최현수, 김지운(2022). p.18, 표 2-1.

1998년도에 단행된 국민연금 1차 개혁에서는 소득대체율을 인하하고 보험료율을 상향하였지만, 2003년 수행된 제1차 재정계산에서는 국민연금의 적립기금은 2047년에 소진되는 것으로 추계 되었고, 기금 소진 이후 부과방식으로의 전환을 가정할 경우 필요보험료율은 2050년 30.0%, 2070년 39.1%로 증가하는 것으로 추계 되었다. 이에 제1차 재정계산에 의한 제도개혁 방향 역시 국민연금의 재정안정화 방안에 초점을 맞추게 된다. 이후 단행된 2007년 국민연금 2차 개혁에서는 보험료율은 현행을

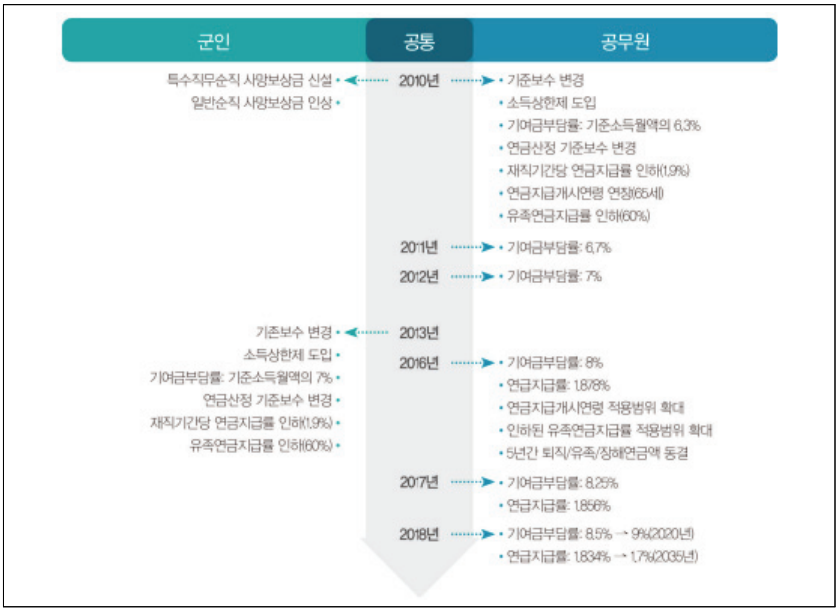
유지하되 소득대체율은 최종적으로 40%까지 인하[17]하였다. 2008년 수행된 국민연금 제2차 재정계산은 바로 직전 연도의 제도개혁으로 인해 또 다른 제도개혁 방안을 제시하는 목적보다는 새롭게 추계되는 결과에 입각하여 제도운영과 기금운용에 대한 향후 방향의 제시를 목적으로 수행되었으며, 재정안정을 위한 필요보험료율[18] 산출 및 민감도 분석[19], 잠재부채 분석 필요성 등을 재정계산 보고서에 수록하고 있다. 이후 재정계산과 제도 개선 방향은 기존 재정안정화를 위한 개혁이라기보다는 제도 내실화에 초점을 두고 있다. 주요 내용으로, 크레딧 확대 보험료 지원사업, 적용 대상 체계 개편 등의 방안이 담겨있고, 부과 및 급여 합리화 방안에는 소득 상·하한선 기준 개선, 장애 및 유족연금 제도 강화 및 급여 수준 제고 방안 등을 제시하고 있다. 이후의 국민연금 재정 안정화 방안으로는 보험료 인상, 수급연령 상향 등의 모수 개혁 방안과 기초연금과 직역연금, 퇴직연금을 아우르는 구조적 개혁방안 등이 논의되고 있으나 수지 불균형 해소와 지속가능성을 높이자는 주장과 노후소득보장제도로서 적정 수준으로 보장을 강화해야 한다는 서로 상반되는 두 입장이 강하게 대립하는 상황이 이어지고 있다.

직역연금은 총 네 차례의 연금 개혁이 단행되었는데, 제1차 개혁인 1995년에는 비용부담률을 보수월액의 5.5%에서 7.5%로 인상했으며, 1996년 이후 임용자들에 대해서는 연금지급개시연령제가 도입되었다. 2000년 2차 개혁 시에는 비용부담률을 보수월액의 7.5%에서 8.5%로 인상했으며 연금지급개시연령을 '95년 이전 임용자도 60세로 단계적 상향 조정하였으며 또한, 연금액의 인상 기준을 기존 보수인상률에서 CPI(물

17) 소득대체율을 2008년 60%에서 50%로 인하, 이후 2028년까지 매년 0.5%p씩 인하하여 2028년 이후 소득대체율을 40%로 설정하였다.
18) 적립배율 2배, 5배, 수지적자미발생, 일정적립배율 유지 달성을 위한 필요보험료율이다.
19) 재정추계 가정변수에 대한 조합 및 개별 변수에 대한 민감도 분석을 의미한다.

가상승률)에 정책적으로 일부 조정할 수 있도록 변경되었다. 제3차 개혁인 2010년에는 비용부담률을 기준소득월액의 7%(기존 보수월액기준 10.8%) 수준으로 인상했으며, 연금지급개시연령 65세(2010년 이후 임용자 대상), 연금액의 인상 기준 CPI(2015년 이후) 등 보험료율 인상과 연금수급개시연령 상향, 연금액 인하 등의 조치를 취했다. 2015년 제4차 개혁 시에는 기여율 인상, 연금지급률 인하, 연금수급요건 조정, 재직기간 상한 연장, 지급개시연령 인상 등 주요 굵직한 제도가 개정되었으며, 특히 '연금액 5년간 한시 동결('16~'20)'과 같은 기존에 비해 강도 높은 재정 안정화 조치가 이뤄졌다. 단, 군인연금의 경우 제3차 개혁은 다른 직역연금과는 시간차를 두어 2013년에 적용되었으며, 제4차 개혁은 미적용 상태이다.

[그림 3-7] 2010년 이후 직역연금 연금개혁 주요내용



자료: 국회예산정책처(2018), p.5, 그림 1.

4. 모니터링 체계 개선방향

가. 공적연금 재정 관리지표의 설정

1) 재정방식과 재정목표[20)]

공적연금의 성과를 측정하는 지표들은 연금제도의 다양한 측면을 고려하여 설계된다. 이러한 지표들은 연금제도의 적정성, 효율성, 재분배, 포괄성, 그리고 재정적 지속가능성 등을 평가함으로써, 연금제도가 그 목적과 원칙을 얼마나 잘 이행하고 있는지를 판단하는 근거가 될 수 있다. 다만 공적연금에 대한 재정평가나 재정위험 식별 지표에 대해 논하기 위해서는 공적연금의 재정방식과 재정목표에 대해 먼저 살펴볼 필요가 있다. 재정방식과 재정목표에 따라 재정위험을 정의하는 방식 역시 달라질 수 있기 때문이다.

먼저, 재정방식의 유형은 일반적으로 부과방식(pay-as-you-go), 완전적립방식(full-funding), 그리고 그 중간적 형태인 부분적립방식(partial funding)으로 나뉜다. 부과방식은 앞서도 설명하였듯이 급여지출에 대한 재원을 가입자와 사용자, 정부 등이 부담한다. 이론적으로 제도가 성숙하고 인구구조가 안정되었을 경우 그리고 임금상승률은 상대적으로 높고 투자수익은 상대적으로 낮은 환경에서, 본 방식은 안정적으로 유지될 수 있다(Office of the Chief Actuary, 2007; 국민연금연구원(2016)에서 재인용).

이와 관련하여 독일의 사례를 살펴보면, 노후소득보장 체계는 우리나

20) 본 소절에서 주요국의 공적연금의 재정방식에 대한 부분은 국민연금연구원(2016) “재정목표 및 재정지표의 국제비교 연구”의 내용을 발췌·정리하였다.

라와 유사한 형태로, 0층은 기초보장, 1층은 법적연금(GRV), 2층과 3층은 각각 기업연금, 개인연금으로 구성된다. 공무원연금은 1~2층에 위치한다. 전형적인 사회보험방식의 비스마르크적 형태로써 주로 근로자를 대상으로 하며, 사용자와 근로자가 납부하는 보험료를 주된 재원으로 활용하며, 연금급여의 결정은 소득비례원칙이 적용된다. 독일 국민연금의 재정방식은 부과방식으로 별도로 운용되는 적립기금은 없지만 사회법전 VI 154조에 따라, 연금공단은 한 달 지출의 0.2~17배에 해당하는 준비금을 유지해야 한다.

독일은 매년 장기적인 재정추계도 수행하고 있으며, 최근에는 2020년부터 2035년까지의 재정추계 결과를 발표하였다. 독일은 사회법전 제154조와 제158조에 따라 공적연금의 재정평가 및 보고를 실시하며, 제154조는 매년 11월 15일까지 공적연금의 재정상황을 평가하고, 그 결과를 연금보고서(Rentenversicherungsbericht)로 작성하여 연방정부에 제출하도록 규정하고 있으며, 제158조에는 공적연금의 보험료율을 산출하는 방법과 재정균형을 유지하기 위한 기준이 명시되어 있다. 독일의 국민연금은 보험료율이 매년 10월 1일에 결정되며, 그 다음 해 1월 1일부터 적용된다. 보험료율은 제도부양비가 증가할수록 연금액을 감액하는 자동조정장치인 지속가능인자에 의해 결정된다. 최근 보고서에 따르면, 공적연금의 보험료율은 2025년까지 18.6%로 유지되다가, 2035년에는 21.9%로 상승할 것으로 예상되며, 공적연금의 급여수준은 2020년에는 평균소득의 48.2%였으나, 2035년에는 44.3%로 감소할 것으로 예상하고 있다.

즉, 독일의 국민연금은 재정목표를 명시적으로 공식화하고 있지 않지만 매년 수입과 지출을 맞추고 있다는 측면에서 재정 목표는 매년 수지균형, 즉 단기적 균형이라고 해석할 수 있으며(김성숙, 신승희(2010); 국민연금연구원(2016)에서 재인용), 추가적으로 2004년 개혁[21]을 통해 이런

균형 달성을 위한 세 가지를 법적으로 규정하고 있다. 첫째, 보험료율의 상한을 2030년까지 22% 상한을 두는 것, 둘째, 소득대체율을 2030년까지 43%로 하한을 두는 것, 셋째, 완충기금을 1개월 연금지출의 0.2~1.5배 사이로 두는 것이다(§ 158 SGB Ⅵ).

독일은 이러한 목표 하에, 재정추계 시 다음의 세 가지 지표를 활용하여 재정을 평가한다. 첫째, 재정추계를 통해 완충기금이 법적으로 규정하는 수준을 유지할 수 있도록 필요보험료율을 산출한다. 두 번째 지표는 목표 소득대체율이다. 목표 소득대체율에 대한 이해를 위해 필요보험료율, 표준연금, 소득대체율, 리스터연금을 포함하는 다층체계에 대한 추계 결과도 동시에 점검한다.

〈표 3-17〉 독일 국민연금의 지속가능성 기금 유지를 위한 필요보험료율 추계

(단위: %)

구분	지속가능성 기금(0.2~1.5) 유지 위한 필요 보험료율								
	저임금 수준			중간임금 수준			고임금 수준		
	1	2	3	1	2	3	1	2	3
2015	18.7	18.7	18.7	18.7	18.7	18.7	18.7	18.7	18.7
2016	18.7	18.7	18.7	18.7	18.7	18.7	18.7	18.7	18.7
2017	18.7	18.7	18.7	18.7	18.7	18.7	18.7	18.7	18.7
2018	18.7	18.7	18.7	18.7	18.7	18.7	18.7	18.7	18.7
2019	19.0	18.7	18.7	18.7	18.7	18.7	18.7	18.7	18.7
2020	19.5	19.1	18.7	19.3	18.7	18.7	18.8	18.7	18.7
2021	19.7	19.5	19.0	19.6	19.3	18.7	19.5	18.7	18.7
2022	19.9	19.7	19.5	19.8	19.6	19.0	19.8	19.5	18.7
2023	20.4	20.1	19.8	20.3	20.0	19.8	20.1	19.9	19.2
2024	20.7	20.4	20.1	20.5	20.2	20.0	20.4	20.1	19.9
2025	20.8	20.5	20.2	20.7	20.4	20.0	20.6	20.3	20.0
2026	21.1	20.8	20.4	21.0	20.7	20.3	20.9	20.6	20.2
2027	21.4	21.0	20.7	21.3	20.9	20.6	21.2	20.8	20.5
2028	21.6	21.4	21.0	21.5	21.2	20.9	21.4	21.1	20.7
2029	22.0	21.6	21.3	21.9	21.5	21.1	21.7	21.3	21.0

주: 숫자의 의미는 고용률 증가의 수준을 의미함(1. 낮은 수준, 2. 평균 수준, 3. 높은 수준)
자료: BMAS(2015: 38); 국민연금연구원(2016, p.69, 표 Ⅳ-13)에서 재인용.

21) 독일의 연금 개혁 사례에 관한 자세한 내용은 신화연, 송창길, 성혜영, 황안나. (2022), p.101-107의 내용을 참고하기 바란다.

〈표 3-18〉 독일 국민연금의 소득대체율 추계

(단위: 유로, %)

구분	필요보험료율	표준연금 (월)	표준소득 대체율(세전 소득 대비)	리스터 연금	총 연금액	명목소득 대체율 (리스터 포함)
2008	19.9	1,195	50.5	0	1,195	50.5
2009	19.9	1,224	52.0	0	1,224	52.0
2010	19.9	1,224	51.6	32	1,256	53.0
2011	19.9	1,236	50.1	39	1,275	51.7
2012	19.6	1,263	49.4	46	1,309	51.2
2013	18.9	1,266	48.9	54	1,320	50.9
2014	18.9	1,287	48.1	61	1,349	50.4
2015	18.7	1,314	47.5	70	1,384	50.0
2016	18.7	1,372	47.7	80	1,451	50.5
2017	18.7	1,402	47.9	90	1,492	51.0
2018	18.7	1,437	47.6	101	1,538	51.0
2019	18.7	1,478	47.6	112	1,590	51.2
2020	18.7	1,517	47.6	125	1,641	51.5
2021	19.3	1,556	47.5	138	1,693	51.7
2022	19.6	1,585	47.3	151	1,736	51.8
2023	20.0	1,620	46.9	165	1,784	51.7
2024	20.2	1,645	46.4	179	1,824	51.5
2025	20.4	1,680	46.0	194	1,875	51.3
2026	20.7	1,717	45.7	211	1,928	51.3
2027	20.9	1,751	45.3	228	1,979	51.2
2028	21.2	1,788	45.0	246	2,034	51.2
2029	21.5	1,824	44.6	265	2,089	51.1

자료: BMAS(2015: 38); 국민연금연구원(2016, p.70, 표 Ⅳ-14)에서 재인용.

크게 두 번째로 완전적립방식은 계리적 균형상태를 이루는 재정방식으로, 모든 연금지출의 현재가치와 모든 기여자에 의하여 적립된 연금 수급권의 현재가치의 합이 매 시점의 적립금과 일치한다고 할 수 있다. 그러나 공적연금은 의무가입과 세대 간 연대를 원칙으로 항구적 지속성을 가정하므로 일반적으로 완전적립방식으로 운영되지 않고 있다.

세 번째로 부분적립방식은 재정측면에서의 제도 역사, 제도의 성숙도, 가입자들의 수용 가능한 보험료율 등에 의하여 다양한 형태로 운영될 수 있으며, 단계보험료 방식(classical scaled premium), 적립률 방식

(reserve ratio system), 평준보험료방식(the general average premium) 등이 포함된다.

단계보험료 방식은 균형기간 동안(일반적으로 15~20년) 보험료가 고정된 후, 균형기간 말 재정목표를 재고한 후 보험료를 상향조정하는 구조이다. 이러한 단계보험료 방식은 평준보험료방식에 비하여 제도 초기의 보험료율이 낮기 때문에 이에 대한 가입자들의 저항감은 낮게 나타난다. 그리고 긴 시간을 두고 보험료율이 증가하기 때문에 정치적 부담이 낮은 장점이 있다. 해당 방식으로 공적연금제도를 운영하는 사례로는 일본의 후생연금이 있다. 평준보험료방식(the general average premium)은 특정기간 동안 급여 지급이 가능하도록 책정된 평준보험료율을 활용한다. 특정 기간이 길어질수록 영속적인 재정균형이 가능한 방식이나, 제도 초기 과도한 보험료 부담으로 인하여 현실에서 거의 사용되지 않고 있다.

부분적립방식의 또 다른 형태로 적립배율(reserve ratio system) 방식이 있다. 적립배율은 특정연도의 급여지출대비 적립기금 규모로 정의되기 때문에, 목표 적립배율은 제도의 성숙도에 따라 다양하다. 적립배율 방식 역시 이상적인 적립배율은 없으며, 제도의 성숙도, 부과방식비용 수준, 수용가능한 보험료율 기대치 등에 따라 결정될 수 있다. 이러한 적립배율 방식으로 공적연금을 운영하는 국가는 1997년 이후 캐나다 CPP가 대표적이다.

캐나다의 경우 노후소득보장제도 1층에 해당하는 기초연금(OAS: Old Age Security)이 있고, 2층에는 소득비례연금인 CPP(Canada Pension Plan)와 QPP(Quebec Pension Plan)를 두고 있다.[22] 이 중 우리나라 국민연금에 해당하는 CPP는 1966년에 도입되어 운영되고 있고, 제도 도

22) QPP는 퀘벡주만을 대상으로 하며 CPP는 나머지 전 지역을 대상으로 하는 제도이다. 다만 CPP와 QPP는 일반적인 제도 내용은 동일한 수준이다.

입 당시는 기금을 일부 보유한 부과방식으로 운영되었다. 1998년 재정안정화를 주된 목적으로 연금 개혁을 단행하면서 재정방식을 기존 부과방식에서 우리의 국민연금과 같은 부분적립방식으로 전환하여 운영 중이다. CPP의 의무가입대상은 18세 이상 70세 미만의 소득이 있는 자이며, 보험료 부담은 우리나라 국민연금과 같이 근로자의 경우 사용자와 절반씩, 자영자는 본인이 전액 부담한다. 기본 보험료율은 9.9%이지만 최근 소득대체율 인상 개혁에 따라 추가적으로 2025년까지 2.9%p 인상될 예정이다(Department of Finance Canada).

CPP에 대한 재정계산은 CPP 법 제113조와 제115조(Minister of Justice. 2020, Canada Pension Plan Acts, 113.1, 115.1)에 근거를 두고 있으며, 해당 법에 따라 매 3년 캐나다 금융감독원의 수석계리인을 통해 향후 75년 시계에 대한 재정계산보고서(actuarial report)를 발간하고 있다. CPP법 제 115조에는 수입, 지출, 투자수익에 대한 추계결과, 향후 75년 간 매 5년마다 부과방식 보험료율의 추정, 그리고 2016년 연금개혁[23]에서 인상된 소득대체율의 재원확보를 위한 추가 보험료율 등의 구체적 사항을 명시하고 있다. CPP는 보험료율은 고정하면서 '미래 예측 가능한 기간 동안 적립배율이 일정수준 유지되게 하는 최소 보험료율 수준을 평가하는 것'을 재정목표로 설정하고 있으며, 재정계산보고서는 이를 평가하는 주된 역할을 한다. 또한 제도의 성숙을 반영하는 지표로 가입자 수와 수급자 수 추이 등을 제시하고 있고, 재정수지를 반영하는 지표로는 연도별 수입, 지출, 수지차, 부과방식 비용률 등의 추이를, 적립기금의 상황을 반영하는 지표로 연도별 적립기금과 적립배율 등을 제시하고 있다. 또한, 연금부채(obligation) 평가 방법으로는 개방집단 방식의 재정상태표(Open

23) 캐나다의 연금 개혁 사례에 관한 자세한 내용은 신화연, 송창길, 성혜영, 황안나. (2022), p.101-107의 내용을 참고하기 바란다.

Group Balance Sheets)를 제시하고 있다. 재정상태표는 기금의 자산과 연금부채의 차이를 보여주며, 이를 통해 자산의 규모가 연금부채를 어느 수준까지 충당할 수 있을지에 대한 정보를 확인할 수 있다.

연금의 근본적인 재정목표는 재정균형을 유지하는 것이지만(ILO, 2000; 국민연금연구원(2016)에서 재인용), 재정균형을 단기적으로 평가할 것인지, 아니면 장기적으로 평가할 것인지는 공적연금의 재정운영 방식에 따라 차이가 있을 수 있다. 단기 재정균형은 한 해에 수입과 지출이 균형을 이루는 것으로 볼 수 있기 때문에, 부과방식의 재정운영 방식에서는 단기적 균형이 재정 목표가 될 수 있다. 반면 완전적립방식은 모든 미래 지출의 현재가치와 미래 수입 및 기금의 현재가치가 균형을 이뤄야 하기 때문에 단기적 균형보다는 장기적 재정균형이 재정 목표가 되어야 한다. 그러나 이보다 더 구체화 된 재정목표는 이러한 재정균형과 매해의 유동성 요건을 계리적 균형에 관한 법적 개념으로 명시하는 것이며, 이는 어떤 시점에서 공적연금이 보유해야 하는 적립기금의 크기 등으로 적시될 수 있다고 하겠다. 즉, 장기적 재정균형에 관한 추상적 산식을 구체화할 필요가 있으며, 이를 연금의 재정평가 시 활용해야 한다. 공적연금제도에 있어 선진국들은 그들의 정기 재정계산 보고서에서 현재와 미래의 연금 재정상태가 재정목표(법률로 명시된 계리적 균형)를 준수하고 있는지 평가하고 있으며, 재정계산 결과 이러한 계리적 균형을 유지하지 못하는 경우, 계리적 균형을 이룰 수 있는 방안들을 제시하여 연금의 지속가능성을 제고하고 있다.

우리나라의 공적연금 중 공무원연금과 군인연금의 경우 독일과 유사한 부과방식으로 운영 중에 있어, 독일의 운영사례와 각종 평가지표를 참고할 만하다. 다만, 독일의 경우 완전 부과방식으로 운영되고 있어 지출을 감당하기 위한 보험료율 수준을 점검하고, 그에 대비한 완충기금을 설정

하는 반면, 우리나라 공무원과 군인연금의 경우, 상당한 금액을 정부 보전금으로 충당하고 있는 실정이기 때문에 관련 상황을 면밀하게 검토하고 관련 지표들을 설정할 필요가 있다. 국민연금과 사학연금은 캐나다의 CPP와 마찬가지로 부분적립방식으로 운영되고 있다. 두 기관 모두 재정수지를 반영하는 지표로, 연도별 수입, 지출, 수지차, 부과방식 비용률 등의 추이를, 적립기금의 상황을 반영하는 지표로 연도별 적립기금과 적립배율 등을 제시하고 있으나, 재정목표가 부재하다고 할 수 있고, 빠른 속도의 인구구조 변화로 인해 적립배율을 활용한 재정목표를 설정한다고 하더라도, 실제 장기적 균형을 달성하기에는 어려운 실정이기 때문에 역시 관련 상황을 면밀하게 검토하여 관련 지표들을 설정하고 개선할 필요가 있다고 하겠다.

2) 재정 관리지표의 설정

공적연금 제도의 대표적인 성과지표로는 소득대체율을 들 수 있다. 이는 공적연금 급여의 적정성과 관련한 지표로써, 연금제도를 통해 얼마나 적정한 노후 소득을 보장받을 수 있는지를 의미한다. 소득대체율 지표는 명목소득대체율과 실질소득대체율로 나눌 수 있으며, 두 지표의 차이는 말 그대로 명시적으로 제도에 제시된 수치와 실제 체감하는 수치로 구분될 수 있다. 예컨대, 현재 국민연금의 소득대체율은 2028년까지 40%로 하향 조정되며, 2028년 이후 40%가 유지된다. 이 소득대체율 수치는 명목소득대체율로, 평균소득으로 40년간 가입하는 가입자가 연금을 수급하게 될 경우 받게 되는 연금액이 평균소득 대비 40%가 됨을 의미한다. 이를 직역연금의 가입 1년 당 연간 연금지급률로 환산하면 1%가 된다. 공무원연금과 사학연금은 지급률을 2035년 1.7%까지 하향조정하고 있으며, 군인연금

은 1.9% 수준을 유지하고 있다. 실질소득대체율 지표는 실제 공적연금에 가입한 기간을 고려한 지표라고 생각할 수 있다. 즉, 국민연금에만 가입한 기간이 20년이면, 실질소득대체율은 약 20% 수준이 되며, 군인연금에 가입한 기간이 1.9%이면, 실질소득대체율은 약 38%가 된다. 따라서 명목소득대체율은 제도의 현황을 통해 알 수 있고, 실질소득대체율은 각 직역연금 가입자의 수급연령 도달 시 평균적인 가입기간을 계산하면 자연스럽게 유추할 수 있다. 특히, 공무원이나 군인연금 가입자들은 한 번 가입하게 되면 타 제도로의 이동이 드물기 때문에 제도에서 제시하는 지급률만으로도 노후에 어느 정도 소득을 보장받을 수 있을지에 대한 정보를 유추할 수 있다. 반면, 국민연금과 사학연금의 경우 상대적으로 이동이 잦기 때문에 해당 연금 가입자의 생애기간 동안의 평균 가입기간 정보를 계산해야 실질소득대체율 정보를 정확히 산출할 수 있다. 다만, 재정계산 결과에는 평균적인 가입기간 정보가 제공되고 있지 않아, 국민연금과 사학연금의 실질소득대체율 정보는 다른 지표를 통해 유추해 볼 수 있다.

주요 재정 관련 지표로써 부과방식비용률은 해당연도 연금급여 지출을 위해 해당연도 가입자들의 소득 대비 걷어 들여야 하는 보험료율 수준을 의미한다. 사학연금이나 국민연금의 경우, 기금이 소진된 이후 부과방식으로 전환되는 것을 가정했을 때 가입자가 부담해야 할 비용으로 정의할 수 있다. 즉, 해당연도 총급여지출 대비 총부과대상소득의 비율을 의미하며, 이는 정확히 소득대체율(=평균기여/평균급여)과 제도부양비(=가입자/수급자)의 곱으로 분해된다. 즉, 앞선 모니터링 방식을 통해 부과방식비용률과 제도부양비는 전망되고 있으므로, 이를 통해 해당연도의 소득대체율을 유추해 볼 수 있다. 이는 앞서 언급한 실질소득대체율과는 차이가 있지만 특정 시점 가입자들의 평균소득 대비 동 시점 수급자들의 평균급여액을 의미하므로, 연금에 의해 대체될 수 있는 구매력 수준을 보다 잘 나타낸다고 할 수 있다.

세 번째로는 연금제도의 포괄성을 나타내는 '연금수급률'을 들 수 있다. 우리나라의 경우 직역연금의 규모가 미미하기 때문에 국민연금의 수급률만으로도 연금제도의 포괄성을 어느 정도 평가할 수 있다. 국민연금 4차 재정계산 결과에 의하면 2020년의 65세 인구 대비 노령연금 수급자 비율은 38.3%이며, 장애연금과 유족연금을 포함하면 44.3%이다. 이는 우리나라 국민연금제도의 도입이 1988년으로 제도의 역사가 짧은 탓에 실제 연금 수급의 요건을 채울 수 있는 이들의 비율이 높지 않기 때문이기도 하다. 다만 연금제도가 어느 정도 성숙될 것으로 판단되는 2060년의 연금 수급률은 88.9%로 크게 증가할 것으로 예상되며, 직역연금을 포함한다면 90% 이상의 거의 모든 고령자가 공적연금에 의해 일정 수준의 노후소득을 제공받게 된다.

네 번째로는 재정적 지속가능성을 평가하기 위한 지표로써 '적립배율'을 들 수 있다. 적립배율은 익년도 급여지출 대비 당해연도 적립기금의 비율로 정의되며, 당해연도의 적립기금으로 몇 해의 급여지출을 충당할 수 있을지에 대한 정보라고 할 수 있다. 다만 우리나라 공무원과 군인연금의 경우에는 적립기금이 이미 소진되어 없고, 국민연금과 사학연금 역시 기금소진을 예상하고 있어, 실질적인 의미 부여가 어렵다. 다만, 제도의 지속가능성 평가를 위해 추계기간말 특정 적립배율 수준을 목표로 필요한 보험료율을 산출함으로써 재정적 지속가능성을 높이기 위한 보험료율 수준을 평가하고 있다는 것에 의의를 둘 수 있다.

앞서 검토한 현재의 재정 모니터링 체계 내에서 소득대체율과 연금수급률 등의 전망치는 그 수치가 비교적 안정적으로 관찰되고 있어, 현 제도의 미래 상황을 판단하는 지표로는 큰 무리가 없어 보인다. 그럼에도 불구하고 현 공적연금제도의 지속가능성은 매우 낮게 평가되고 있기 때문에, 연금제도의 개혁은 불가피해 보이며 건강한 제도로의 개혁을 위해

서는 추가적인 지표들이 뒷받침될 필요가 있다고 하겠다. 특히, 연금제도의 세대내·세대간 형평성 및 공정성, 경제적 효율성 등의 지표를 활용하여 다양한 시뮬레이션 결과를 도출하고, 이를 토대로 제도 개혁 방향을 설정해 나갈 필요가 있으며, 이런 주요한 개혁 방안과 관련한 핵심 지표들은 주기적인 모니터링을 통해 그 강건성을 평가해야 할 것이다. 이러한 과정에서 기존의 수급부담 관련 연구 및 경제적 효율성 평가와 관련한 연구가 중요한 역할을 할 수 있을 것이며, 관련 전문가들과의 협업 역시 중요한 과제가 될 것이다.

나. 재정 목표 설정과 위기 대응체계의 마련

전술한 우리나라의 공적연금 개혁 사례가 실제 재정안정화에 기여했는지에 대해서는 비관적으로 접근할 수밖에 없다. 공무원연금과 군인연금은 제도개혁 이후에도 재정수지 적자분을 국가보전금으로 매년 충당해야 하는 상황이며, 실제 재정적으로 안정화되는 시점 역시 먼 미래에 나타나는 개혁이기 때문에 재정안정화 문제를 후세대로 미뤘다는 비판으로부터는 자유롭지 못하다. 국민연금의 경우에도 최근 재정안정화와 관련한 문제는 합의에 이르고 있지 못하는 상황으로, 미래 재정운영 방식과 재정 목표에 대한 논의가 절실한 상황이다.

공적연금의 재정위기는 오랜 기간의 현금흐름이 누적되어 나타나기 때문에 단기적인 관점보다는 장기적 관점으로 평가되어야 한다. 특히, 우리나라의 경우 현재로서는 연금수급자가 많지 않은 상황이기 때문에 단기적 평가만으로는 크게 비관적이지 않을 수 있다. 그러나 앞선 독일의 사례에서 보았듯이 고령화가 고착화되고 재정이 소진된 상황에서는 단기적인 경기변동, 실업 충격, 대내외 경제적 충격이 장기에 걸친 연금재정 부담으로 다

가올 수 있다. 특히 우리나라는 향후 급격한 인구 변동이 예상되고, 예측의 오차가 크지 않기 때문에 공적연금에 대한 제대로 된 장기적 평가와 더불어 위기 인식을 강화할 필요가 있다. 또한 앞서 독일이 부과식 제도를 운영하면서도 다시 적립식 재정방식으로의 환원이 검토되기도 하였듯이, 현 재정방식에 대한 고민과 재정 목표 설정을 위한 제도적 장치가 필요하다. 즉, 재정적 위기와 그 시기를 감지할 수 있는 주요한 지표를 설정하고, 그에 대한 임계치(threshold)를 사전에 설정하여 해당 지표가 임계치에 다다랐을 때 정치적 환경변화와 관계없이 일정한 의사결정조직과 과정을 통해 재정 운영방향과 모수 조정 등이 이루어지도록 사전에 체계를 갖추어 둘 필요가 있다. 일례로 독일의 경우에는 '지속가능인자'를 설정하여 자동적으로 기여와 급여가 조정되어 재정적 안정을 도모할 수 있는 장치를 두고 있다.

이 밖에도 공적연금의 재정 모니터링 체계와 관련하여 재정 전망 수행 주기와 시계에 대한 재검토 필요성이 논의되기도 한다. 공적연금의 장기재정전망은 수행 주기가 5년으로, 독일(1년)이나 캐나다(3년) 등에 비해 비교적 긴 편이라고 할 수 있다. 최근까지의 결과로는 5년의 주기가 길다고 이야기할 만큼 추계 결과의 변동이 크지는 않았으나, 베이비부머 세대의 은퇴 등 급격한 인구 변동이 예상되고 있는 만큼 이에 따른 모니터링 주기 역시 검토될 필요가 있다.

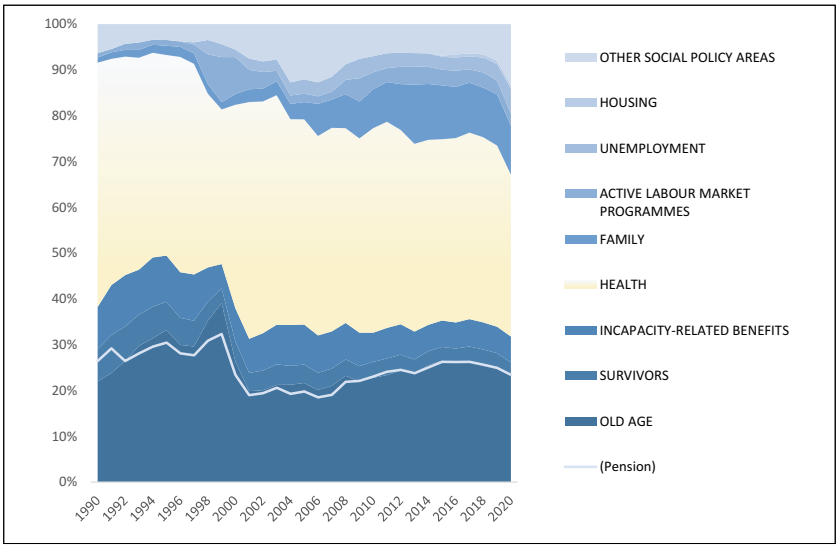
장기전망 시계에 대한 검토 또한 필요하다는 의견이다. 공무원연금과 군인연금의 경우 독일과 같이 재정운영방식이 부과방식 형태이기 때문에 장기전망 시계의 중요도가 떨어질 수 있다. 그러나 국민연금과 사학연금의 경우, 70년 이상의 시계를 관찰하여 현 방식에 의해 감당할 수 없는 급여 지출에 대한 규모를 파악해 볼 필요가 있다. 이에 따라 부과방식으로의 전환이 적절한지, 아니면 전반적인 구조적 개혁이 필요한지 등의 제도 개혁 논의가 가능할 것으로 판단된다.

제2절 건강보험

1. 재정 및 운영 구조

우리나라 공공사회보장 지출(SOCX)의 구성을 살펴보면(〔그림 3-8〕), '20년 기준 전체 공공사회지출 279.3조 원 중 보건 분야가 98.7조 원(35.3%)[24]으로, 가장 큰 비중을 차지한다. 건강보험 지출은 '21년 기준 약 79조 원으로, 같은 해 예산 기준 사회복지 분야 지출 185조 원과 비교했을 때 42.7% 수준이고, 교육 분야 지출 71.2조 원[25]보다 더 큰 수준이다.

〔그림 3-8〕 SOCX 9대 영역별 공공사회지출 추이(1990-2020)

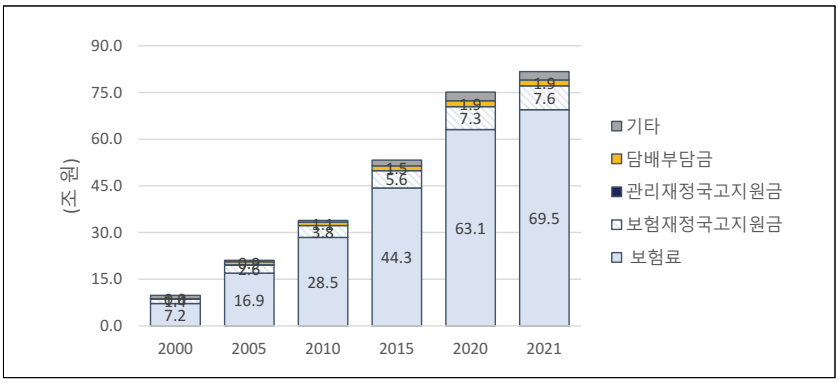


자료: OECD Statistics. https://stats.oecd.org에서 2023.09.30. 인출한 데이터를 기초로 저자 작성

24) OECD.Stat - SOCX(https://stats.oecd.org/), 2023.10.10. 인출
25) 열린재정, 분야별 세출 예산, https://www.openfiscaldata.go.kr/op/ko/sm/UOPKOSMA08, 2023.10.10. 인출

건강보험은 가입자의 보험료를 주된 재원으로 하고, 정부지원금(국고지원금 및 건강증진기금)과 기타 연체금, 부당이득금, 기타징수금 등을 수입으로 하여 운영된다. 국고지원금은 「국민건강보험법」 제108조에 의거 매년 예산의 범위 안에서 당해연도 보험료 예상수입액의 100분의 14에 상당하는 금액을 지원할 수 있도록 하고, 건강증진기금은 당해연도 보험료 예상수입액의 100분의 6에 상당하는 금액을 지원할 수 있다(「국민건강증진법」 부칙 제6619호 ②항). 다만 최근에 올수록 정부지원금의 비중이 작아지는 추세이며, 2021년 기준 보험료 수입은 약 69.5조 원으로 전체 수입의 85%를, 정부지원금은 9.6조 원으로 약 13.8%를 차지한다(국고지원금 11%, 담배부담금 2.8%).

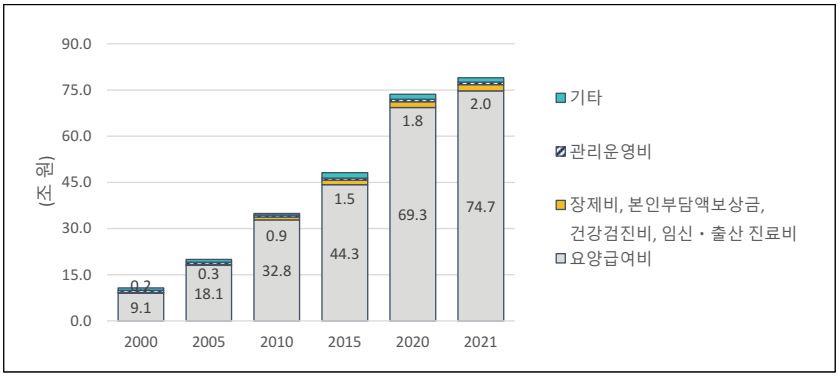
〔그림 3-9〕 건강보험 수입 추이



자료: 국민건강보험공단(2010, 2022)의 데이터를 기초로 저자 작성

건강보험 지출은 크게 보험급여비(현물, 현금)와 관리운영비가 해당되며, ’21년 기준 요양급여비가 약 74.7조 원으로 전체 지출 중 94.6%를 차지하고 그 외 건강검진비, 본인부담금액보상금 등이 약 2조 원으로 2.5%, 관리운영비가 약 9천억 원으로 1.1%를 차지한다.

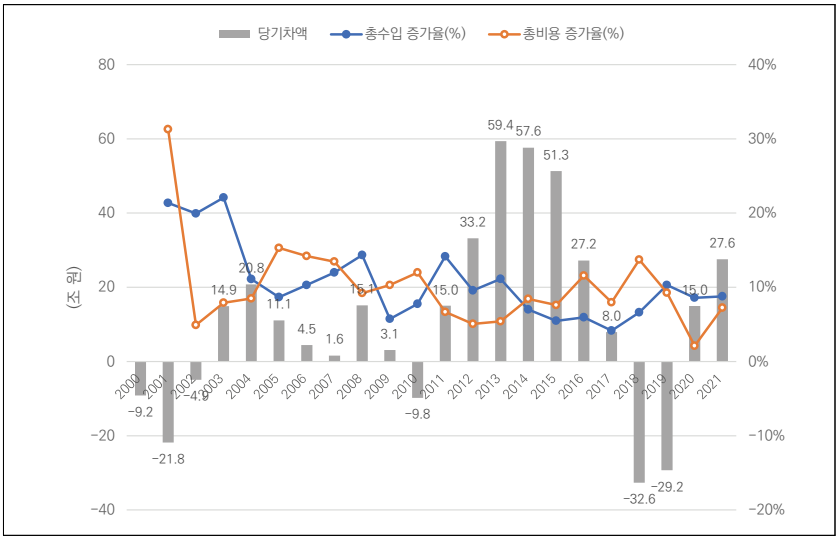
〔그림 3-10〕 건강보험 지출 추이



자료: 국민건강보험공단(2010, 2022)의 데이터를 기초로 저자 작성

〔그림 3-11〕과 같이 건강보험 재정은 2000년 단일보험으로 통합 출범하여 2002년까지 당기수지 적자를 보이다가 2010년 이후에는 안정적인 수치를 보였다. 이후 2018년에 다시 적자로 전환되었지만 코로나19 발발의 영향으로 지출 증가 속도가 느려지면서 2020년 다시 흑자로 전환되었다. 다만 2021년 지출 증가율이 다시 큰 폭으로 높아졌고, 그에 비해 수입 증가율은 - 건강보험료 부과체계 2단계 개편, 지역가입자 재산공제 확대 등의 영향으로 - 둔화된 상황이다(국민건강보험공단, 2022a).

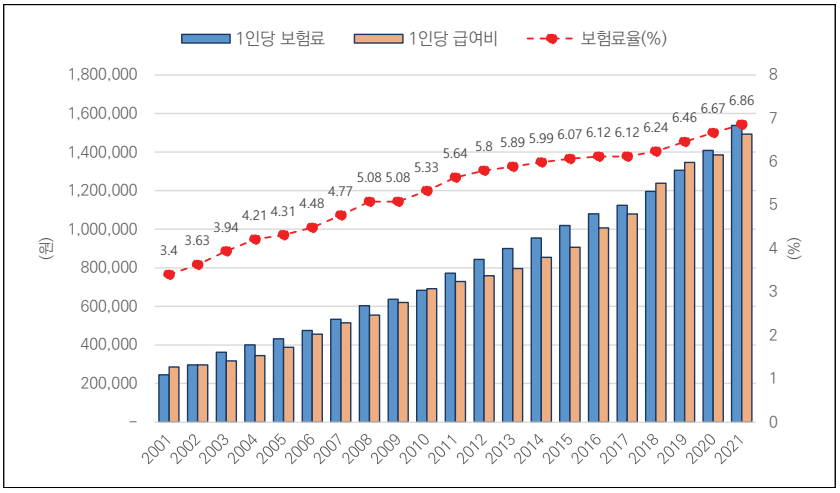
〔그림 3-11〕 건강보험 재정수지 추이



자료: 국민건강보험공단(2010, 2022)의 데이터를 기초로 저자 작성

건강보험의 주된 수입인 보험료율(직장가입자의 보험료율, 지역가입자의 보험료부과점수당 금액)은 건강보험심의위원회(이하 '건정심')의 의결을 거쳐 결정되는데, 국민건강보험법 제73조에서 직장가입자의 보험료율은 1천분의 80의 범위 내로 한정되어 있다. 보험료율은 국민건강보험공단의 단기 재정전망, 즉 정책과 지출계획, 수입 기반 등 환경변화를 고려하여 결정된다. 2000년부터 2021년까지 직장가입자 보험료율은 연평균 3.6%씩 증가했으며, '22년 기준 6.99%이다. 한편 이와 같은 양출제입(量出制入) 방식의 재정운영은 지속가능성 측면에서 부정적으로 평가되고 있다(감사원, 2022).

〔그림 3-12〕 연도별 직장가입자 보험료율 추이



자료: 국민건강보험공단(2022), 2021년 건강보험 주요통계를 기초로 저자 작성

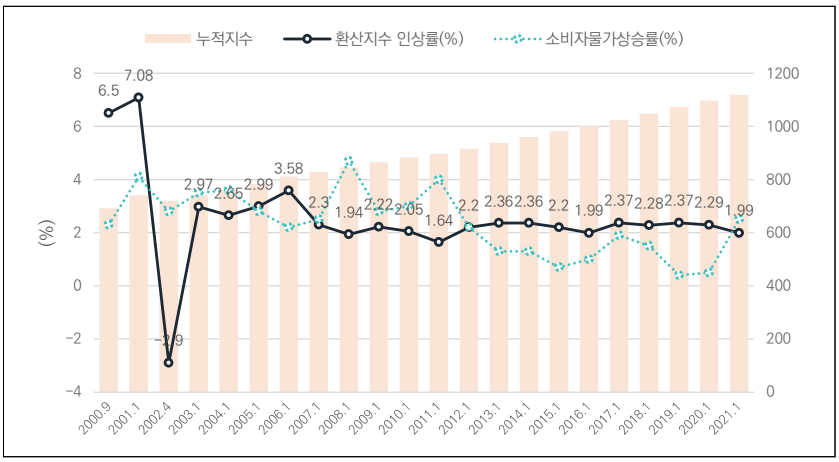
지출의 대부분을 차지하고 있는 요양급여비용의 결정에 있어 상대가치점수는 보건복지부장관이 건정심의 심의·의결을 거쳐 고시하고, 상대가치점수의 점수당 단가(환산지수)는 건강보험공단 이사장과 요양기관 유형별 대표자 간의 계약을 통해 정한다(국민건강보험법 시행령 제21조). 즉, 연도별 환산지수 결정에 있어서는 의약단체와 건강보험공단, 재정운영위원회가 협상 당사자로 참여하며, 건강보험 가입자를 대표하는 기구로써 재정운영위원회는 요양급여비용의 계약에 관한 사항 이외에도 결손처분 등 보험재정에 대한 관리·감독 기능을 담당한다(보건복지부, 2019).

한편 행위별 상대가치점수는 2008년 1차 개편, 2017년 2차 개편을 거쳤고, 최근에는 3차 개편을 추진 중이며 이를 통해 보상체계의 균형을 제고하는 노력을 지속하고 있다. 다만 신의료기술이나 새로운 정책에 따른 수가 도입, 보장성 강화 등으로 상대가치점수의 신설, 변경이 건정심 심의를 통해 수시로 이루어지는데, 이에 따른 기존 행위의 점수 조정이 이

루어지지 않는다는 점에서 총점 관리가 엄격하게 이루어지고 있다고 보기는 어렵다.

환산지수는 유형별 계약이 적용된 2009년부터 2021년까지 연평균 약 2.2%씩 증가했으며, 2012년부터 2020년까지는 평균적으로 연간 물가 상승률보다 높은 수준으로 결정되어 왔다.

〔그림 3-13〕 연도별 환산지수 추이(전체 평균)



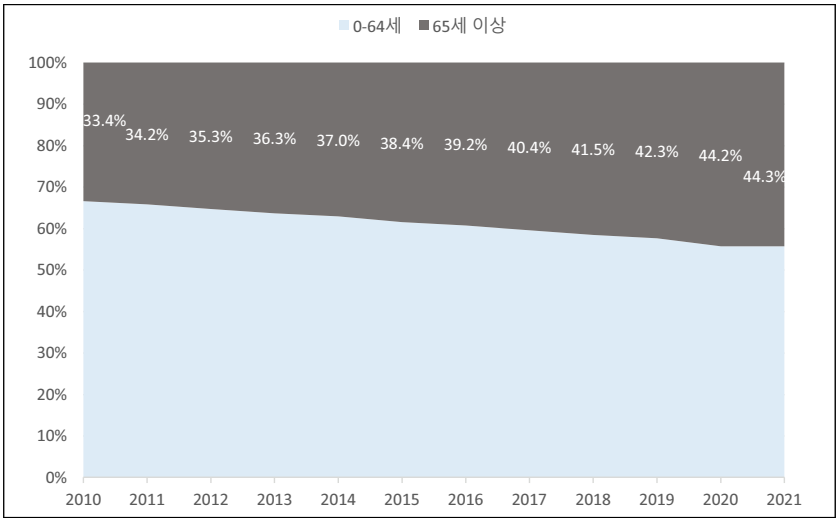
자료: 국민건강보험공단(2022), 2021년 건강보험 주요통계를 기초로 저자 작성

2. 환경 분석 – 미래 재정적 위험 요인

1) 노인의료비

건강보험통계연보에 따르면 ’21년 기준 65세 이상 노인 대상 진료비는 총 41.4조 원이고 급여비는 총 31.7조 원 지출되었으며, 이는 전체 진료비의 약 43.4%, 급여비 기준으로는 44.3%를 차지한다(〔그림 3-14〕).

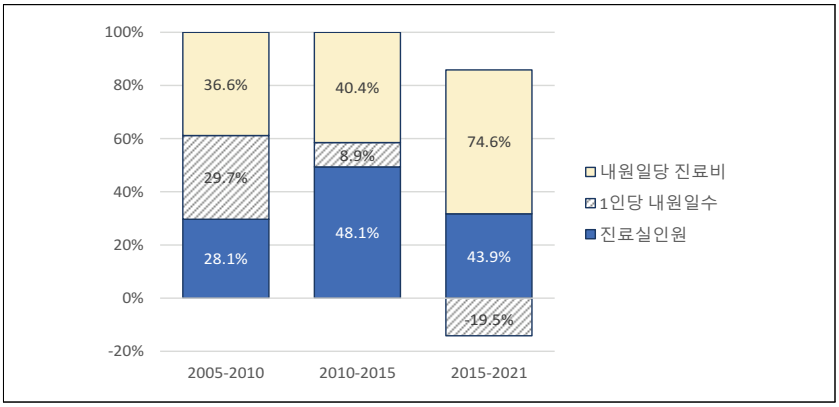
〔그림 3-14〕 연령대별 급여비 지출 추이



자료: 국민건강보험공단, 건강보험심사평가원, 「건강보험통계」 - 연령별 성별 급여실적(총계) (https://kosis.kr/statHtml/statHtml.do?orgId=350&tblId=TX_35001_A043&conn_ path=I3에서 23.10.10. 인출)의 데이터를 기초로 저자 작성

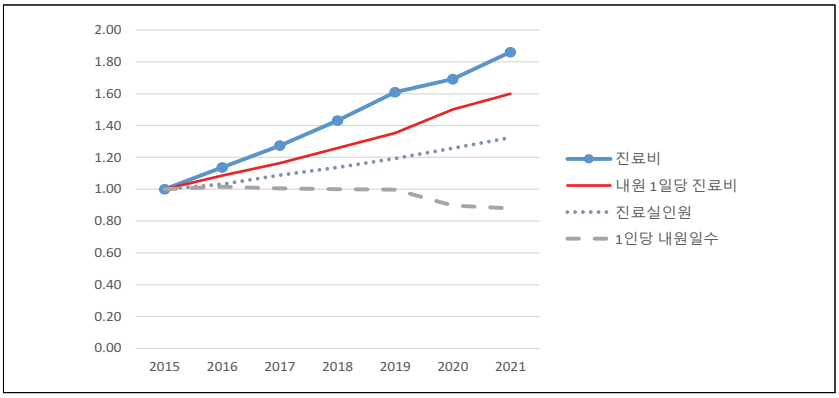
노인 진료비는 2015년에서 2021년까지 연평균 10.9%의 속도로 증가하였는데, 이에 대하여 1인당 내원일수는 팬데믹 이후 크게 감소하였고, 최근에 올수록 일당 진료비의 증가가 1인당 진료비 증가에 가장 크게 기여한 것으로 보인다(〔그림 3-15〕). 이러한 방문당 진료비 변화는 제도적으로는 수가의 변화, 보장성 확대로 인한 급여 범위의 증가, 신의료기술의 발전으로 인한 급여 행위의 단가 변화, 공급자의 진료행태의 영향일 수 있고, 이용자 측면에서는 질병구조나 중증도 변화에 기인할 수도 있다.

〔그림 3-15〕 65세 이상 노인진료비 증가 기여도 변화



자료: 국민건강보험공단(2006, 2011, 2016, 2022), 연도별 건강보험통계연보를 기초로 저자 작성

〔그림 3-16〕 65세 이상 노인진료비 구성요인 변화



자료: 국민건강보험공단(2016-2022), 연도별 건강보험통계연보를 기초로 저자 작성

2) 국고지원 감소

전술한 바와 같이 건강보험공단은 법률상 국고지원금과 건강증진기금에서 당해연도 보험료 예상수입액의 20%까지 지원을 받을 수 있다. 다만 2021년 기준 전체 수입 중 국고지원금 및 담배부담금 수입은 13.8%에

불과하고, 이러한 비중은 최근에 올수록 더욱 작아지고 있다. 당초 국고지원은 2022년 말에 종료 예정이었으나 2023년 3월 법률 개정을 통해 2027년까지 5년을 연장한 상황이며, 한시적 국고지원 규정은 이번이 네 번째 연장에 해당한다. 일몰제가 완전히 폐지되지 않는 이상 수입 차원에서 이는 재정(재원조달)의 지속가능성 측면에서 부정적 요인이라고 할 수 있다.

3) 보험료율의 법정 상한 근접

국고지원의 근거도 안정적이지 않은 상황에서 건강보험료율은 최근 법률상 상한(8%)에 근접하고 있다. 이는 법률 개정이 없이는 지금까지 지출 증가에 대응하였던 방식, 즉 보험료 인상을 통한 재원조달에 곧 한계가 도래함을 의미한다. 국민건강보험공단의 장기재정 전망에 따르면, 2026년 보험료율이 법정 상한에 도달한 후에는 보험재정은 매년 적자를 기록할 것으로 예측된다(국민건강보험공단, 2020; 감사원, 2022에서 재인용).

또한 2022년 9월부터 2단계 부과체계 개편 - 지역가입자 소득 기반의 부과체계 강화, 직장가입자 보수외 소득에 대한 보험료 인상, 피부양자 제도 개선 등 - 을 추진하면서 연간 약 2조 원 가량 보험료 수입이 감소할 것으로 예상된다(보건복지부, 2022).

4) 건강보험 보장성 및 공급자 보상 확대 압박

그간 공보험으로써 전국민에 대해 낮은 부담으로 적절한 혜택을 제공하는 우리나라 건강보험의 성과가 다른 국가들에 비해 두드러지기 시작하면서 정치적, 사회적으로 건강보험의 보장성 확대 압박은 지속되어 왔다.

이에 2017년 8월에는 모든 의학적 비급여에 대한 급여화가 시도된 바 있지만, 비급여 풍선효과로 인해 보장률 지표는 개선이 어려운 구조이다. 또한 신종감염병 등 새로운 질병이 등장하고 의료기술이 계속 발전하고 있는 상황에서 보장성 확대와 개별 행위의 가격 상승 압박은 지속될 전망이다.

최근에는 소아과, 응급의료, 산부인과 등 필수의료 이슈를 통해 의료계에서도 보상 확대 압박이 점차 커지고 있으며, 의료 인력 및 인프라의 지역간 격차 이슈도 이와 유사한 맥락에서 향후 지출 증가 요인으로 판단된다.[26]

5) 지불제도(행위별 수가제)의 한계

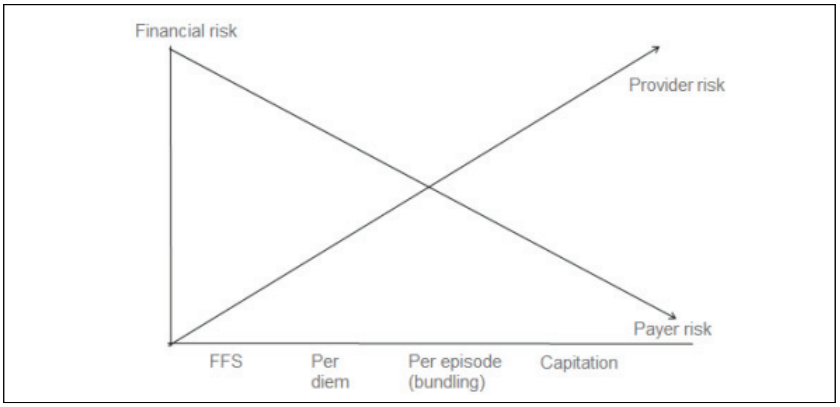
우리 건강보험의 주요 지불제도로써 행위별 수가제는 의료비 지출 확대의 주요 요인으로 꼽히며(OECD, 2016), 이에 국제사회에서는 2000년대 초반부터 대안적 지불제도에 대한 논의가 활발히 진행되고 있다. 현재 요양급여 적정성평가 등 일부 질환과 의료기관에 대해 성과 기반 보상제도나 포괄수가제가 운영되고 있으나, 행위별 수가제를 통한 지출 비중은 전체 진료비 중 93.4%로 여전히 대부분을 차지한다.[27]

---

26) "분만·소아·응급 등 필수의료 기피에 '보상 확대' 처방만", 한겨레신문, 2023.1.31., https://www.hani.co.kr/arti/society/health/1077776.html.

27) 국민건강보험공단 홈페이지(2023); 김진현(2023), 건강보험 보상체계 성과와 한계, 지역·필수의료 강화 등을 위한 건강보험 지불제도 혁신방향(제3차 의료보장혁신포럼 발표자료, 보건복지부·한국보건사회연구원)에서 재인용

〔그림 3-17〕 Exposure to financial risk for payers and providers



자료: OECD(2016), p.41, Figure 1.1.

재정 지속가능성 차원에서는 의료비 지출 관리와 지출의 성과 향상을 위한 지불제도 개편의 필요성이 인정되며, 국내외의 다양한 연구들을 통해 시험해 볼 수 있는 주요 대안들도 주어져 있는 상황이라고 할 수 있다. 그러나 현실적으로 제도 개편을 위해서는 보건의료체계 내의 이해관계자 - 의료계와 정부, 가입자 - 간의 사회적 합의가 필수적이며, 합의가 이루어진다고 하더라도 의료현장에 적용과 실행을 위한 물리적, 내용적 시스템 구축이 선행되어야 하기에 지불제도를 단기간에 크게 변화시키기는 어려울 것으로 판단된다.

6) 미래 질병 위험

최근에는 기후변화 등 환경변화로 인한 신종감염병의 등장과 자연재난이 의료비 지출 증가의 위험요인으로 꼽히고 있다(이은경, 2023). 일례로 지난 2020년 코로나19 대응을 위해 건강보험 재정이 약 7조 2천억 원 사용되었고, 이 중 격리치료비가 45.9%, 검사비가 약 40%를 차지하였다(다음 표).

〈표 3-19〉 코로나19 대응 관련 건강보험 재정부담 현황

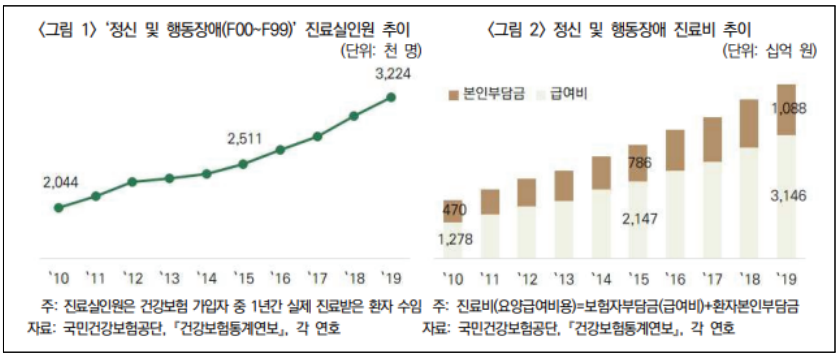
(단위: 억 원(%))

구분	건강보험 부담
치료비(격리치료비)	33,060 (45.9)
진단검사비	9,498 (13.2)
한시적 신속항원검사	19,975 (27.7)
예방접종비	8,843 (12.3)
감염관리지원금	700 (1.0)
합계	72,076 (100)

출처: 남인순 의원실(2023)

또한 최근에는 정신건강 문제로 인한 관련 진료비 지출 부담이 증가하는 추세이다. 특별히 코로나19 확산 기간 중 타 진료과목의 의료이용량은 감소하였던 반면, 정신질환으로 인한 진료인원은 증가하였다(김동겸·정인영, 2021).

[그림 3-18] 정신질환으로 인한 진료인원 및 진료비 추이



자료: 김동겸, 정인영(2021), p.2, 그림 1, 그림 2

3. 지출 및 성과 모니터링 체계

가. 중장기 재정 관리 계획 및 목표관리

재정 운영에 대한 장기적 관점의 전반적 틀로써, 국민건강보험공단은 「공공기관의 운영에 관한 법률」 제39조의 2에 의거하여 매년 5회계년도 이상의 '중장기 재무관리계획'을 수립하여 재정당국과 주무기관장에게 제출한다. 이에는 기관의 경영목표, 사업계획 및 투자방향, 재무 전망, 부채관리계획 등이 포함되며 건강보험공단의 경우 ① 재원확보, ② 부채 관리, ③ 유동성 확보, ④ 균형 유지의 기본방향을 설정하여 목표지표를 관리하고 있다. 구체적으로 ① 재원확보 차원에서는 미청구 급여비 지급 등에 필요한 1.5개월 이상의 준비금(자본)을 유지하도록 하고, ② 자본 대비 보험급여 충당부채 비율이 120%를 초과하지 않도록 하며, ③ 단기보험의 특성 및 적정 준비금 유지를 고려하여 유동부채(지급예정 보험급여비) 충당을 위해 150% 이상의 지급여력을 확보하는 것을 목표로 한다. ④ 마지막으로 건강보험 사업에 대해서 신규 보장성 확대를 고려하여 수입 대비 급여 비중이 최대 10%를 초과하지 않도록 수지 균형을 확보하고자 한다(국민건강보험공단, 2022).

〈표 3-20〉 국민건강보험공단 중장기 재무관리계획 기본방향 및 목표

◇ **(기본방향)** 건전성 및 안정성 고려, 지속가능한 제도운영기반 확보
◇ **(목표)** 기본방향을 토대로 4가지 중장기 재무목표 선정

기본방향	재무목표	선정근거
건전성	**준비금**	제도 지속 운영을 위한 적정 준비금 유지 필요
	부채비율	무차입 경영 유지 및 타 기관과 재무건전성 비교
안정성	**유동비율**	급여비 적기지급을 위한 지급여력 확보 필요
	부담대비지원율	양출제입원칙 기반 수입·지출관리로 균형성 유지 필요

자료: 국민건강보험공단(2023). 2023년~2027년 국민건강보험공단 중장기 재무관리계획. p.18.

재정당국은 이러한 중장기 재무관리계획의 이행 실적 등 재무운용의 건전성 및 예산 절감노력을 기관의 경영평가에 반영하여 관리 중인데, 평가 결과 경영실적이 부진한 기관에 대하여는 운영위원회의 심의의결을 거쳐 기관장의 임명권자에게 그 해임을 건의할 수 있다(공운법 제48조).

또한 국민건강보험공단은 자체적으로 '재정건전화추진단'을 구성하고 중기 재정건전화 계획을 수립하여 과제별 이행실적과 대응방안, 주요 현안 관련 전략 등을 주기적으로 논의한다.[28] 이는 재정당국의 '재무위험 공공기관 집중관리제도'[29] 도입에 따른 선제적 대응 차원의 의미도 가지는데, 이는 재무위험이 드러난 기관에 대한 사후적 개입이며 건강보험공단의 중기 재정건전화 계획의 이행이나 목표지표의 관리 차원에서 법률적 근거는 미비한 상황이다.

나. 단기 현금흐름 모니터링[30]

건강보험공단은 제도 운영의 단기적 안정성 차원에서 실무부서에서 일, 월, 연 단위로 현금흐름 모니터링을 시행 중으로, 실시간 수지관리를 통한 이상징후 파악과 의료정책 및 보건의료 환경변화 등에 따른 수지 변동 규모를 모니터링 중이다. 일일재정현황은 수입과 지출, 당기수지 및 누적수지의 항목별 증감을 일 단위로 파악하여 선제적 재정관리를 도모

28) 이형규(2023.02.17.). 공단 2023년 주요 사업 추진 방향, '지원 강화·재정 건전화. 메디포뉴스. https://www.medifonews.com/news/article.html?no=175596에서 2023.10.02. 인출

29) 기재부의 재무위험 공공기관 집중관리제도는 재무상황평가 결과가 일정 수준 이하인 기관을 '재무위험기관'으로 선정하여 부채감축 및 자본확충을 위해 자산매각, 경영효율화 등 5개년에 걸친 재정건전화계획을 수립하도록 한다.

30) 국민건강보험공단의 단기 현금흐름 모니터링 관련 내용은 본 연구의 일환으로 진행된 '보사연 건강보험 지출 모니터링 및 관리지표' 자문회의 자료(국민건강보험공단 재정관리실, 2023.4.21.)를 참고

하며, 재무위험 사전 방지를 목적으로 월 단위의 수입 및 지출 변동요인을 상세 분석하여 관련 내외부 조직에 공유한다. 연 단위 모니터링을 통해서는 계획 범위 내 지출 모니터링 및 관련 이슈 대응에 활용한다.

이렇게 전국민의 의료서비스 이용 및 관련 지출, 수입 현황을 단기간 단위로 파악하기 위해서는 정보 수집 및 분석시스템이 전제되어야 하는 바, 건강보험공단은 '19년부터 재정분석시스템을 본격 개발하여 재정 변동요인에 대한 위계적 추적이 가능하도록 분석기능을 강화하고 그 외 재정 관리 차원에서 필요한 기능들을 보완하는 등 시스템 고도화를 추진 중이다.[31)]

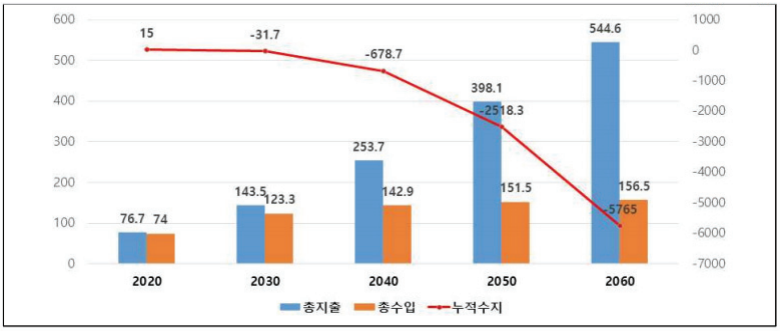
다. 재정 전망

건강보험공단은 중장기 재무관리계획 수립 및 요양급여비용 계약 등에 활용할 목적으로 매년 현금흐름 기준의 중장기 재정전망(5회계연도)을 수행하고 있다. 즉, 전망결과는 수가(환산지수) 인상률 및 보험료율 결정, 중장기 재무관리계획 수립, 정부지원금 수준 결정, 기관의 자금운용계획에까지 영향을 미치게 된다. 재정전망은 내외부 전문가 자문 등을 거쳐 전망치를 산출한 후, 재정전망협의체(복지부, 건강보험공단 실무부서, 건강보험연구원 등)에서 방법론 등 의견수렴 및 조율을 거쳐 확정한다. 그 결과는 건정심의 심의를 거쳐 5년마다 건강보험 종합계획에 포함하여 국회 소관 상위위원회에 보고한 뒤 공개하고 있다.

31) 이혜경(2019.09.10.). 건보재정 모니터링 지원분석 시스템에 45억 원 투입. 데일리팜. https://www.dailypharm.com/Users/News/NewsView.html?ID=256577에서 2023.10.02. 인출

〔그림 3-19〕 건강보험 장기 재정전망

(단위: 조 원)



주: ① 보험료율: 2026년 법정 상한 8%에 도달 후 유지, ② 정부지원: 보험료 수입의 14% 등 가정
자료: 건보공단 자료 재구성

자료: 감사원(2022), p.10, 도표 1.

〈표 3-21〉 건강보험 지출·수입 항목별 추계방법

구분				추계방법
지출	보험급여비	현물급여비	자연증가 급여비	• 1인당 급여비 × 건강보험 적용인구 ※ 1인당 급여비는 [과거 연도별 현물급여비 실적 - (수가 인상 영향 + 보장성 강화 실적)]을 기초로 산출
			수가인상 추가소요재정	• 자연증가급여비 × 수가점유율주) × 수가인상률
			보장성 강화 소요재정	• "2017년 건강보험 보장성 강화 대책" 및 "제1차 종합계획" 등에 따른 계획 금액
		현금급여비		• 요양비 + 본인부담상한제 + 임신출산진료비 등 • 사업부서 실적 및 과거 증가율을 반영한 계획 금액
		건강검진비		• 사업부서 실적 및 과거 증가율을 반영한 계획 금액
	기타사업비			• 인건비 + 기본경비 + 사업비용 등 • 사업부서 실적 및 과거 증가율을 반영한 계획 금액
수입	보험료 수입		직장보험료	• (가입자 수 × 보수월액 × 보험료율 × 징수율) + 연말정산 + 부과체계 개편 효과
			지역보험료	• (세대주 수 × 평균보험료 × 징수율) + 부과체계 개편 효과
	정부지원금			• 해당연도 예상 보험료 수입액 × 전년도 정부지원 비율
	기타수입			• 차상위지원금 + 연체금 + 기타징수금 + 관리재정 + 이자수입 등

주: 전체 급여비 대비 수가 인상 시 영향을 받는 기본진료료와 진료행위료의 비율
자료: 감사원(2022), p.62, 표 30.

다만 장기 재정전망에 있어 구체적인 방법에 대해서는 공개되고 있지 않고 있어 그 적절성과 활용된 모수의 내역과 추이, 주요 시나리오별 전망 결과, 결과의 강건성 등은 확인하기 어려운 실정이다. 또한 단기 결과에 대해서만 구체적인 수치 확인이 가능하고, 장기 전망은 기관 자체적으로는 공개하지 않고 기재부의 「장기재정전망」을 통해 확인이 가능하다. 현재 전망 방법에 대해 참고할 수 있는 자료로써 감사원의 감사결과보고서(2022)에 따르면(〈표 3-21〉), 급여비 추계에 있어서는 제도적 요인을 제외하고 1인당 급여비의 자연증가율과 적용인구 추정을 기반으로 한다. 이 때 1인당 급여비는 과거 실적을 토대로 추정하는 것으로 보이는데, 이에는 이용량과 서비스 강도의 영향 - 질병구조 변화, 인구집단별 건강수준 변화, 신의료기술 등장으로 인한 가격 변화 및 치료의 효과 변화 등 다양한 요인이 반영된 - 이 혼합되어 있다고 볼 수 있다. 한편 다른 국가들의 경우 〈표 3-22〉과 같이 인구 변화, 연령구조 변화, 기술 변화, 소득 변화, 주요 질환의 유병률 등 의료비 지출 증가 요인들을 개별적으로 고려한다는 점과 비교했을 때 추계 모형의 정교성을 높일 여지가 많은 것으로 보인다. 수입 차원에서 정부지원 비율은 최근에 올수록 계속 감소하여, 이를 반영하지 않을 경우 수입 과대추계의 가능성이 있다.

〈표 3-22〉 Health expenditure forecasting models reviewed

국가	담당기관	추계방법	추계요소(Health expenditure drivers)
호주	Australian Institute of Health and Welfare (AIHW)	Component -based	• population growth • age structure • impact of technological change • proximity to death expenditures • difference between health inflation and general inflation • obesity ‘epidemic’

국가	담당기관	추계방법	추계요소(Health expenditure drivers)
	National Centre for Social and Economic Modelling (NATSEM)	Combined component -based & macro-level CGE	• Population dynamics • Risk factors(income, waist circumference, blood pressure, abnormal cholesterol, physical activity and smoking history) • Prevalence of diabetes • Employment hours • General conditions of the economy as well as commodity • industry-specific technological change
	Australian Government, Productivity Commission	Macro-level	• New technology: - Volume: number of cases eligible for the new technology - Unit cost per year - Cost savings: reduction in prevalence or complications - Health inflation • Current technology: - Volume: number of cases eligible for the current technology - Unit cost per year - Cost savings: reduction in prevalence or complications - Health inflation
	Australian Government, The Treasury	Component -based	• age-weighted population growth • growth in health prices • a health technology growth factor
캐나다	Canadian Institute for Health Information (CIHI)	Macro-level	• Provincial governments budgets
	Parliamentary Budget Officer (PBO)	Component -based	• Income - expressed as previous nominal GDP • Aging - expressed as the component of health expenditure attributed to aging • Technological change - estimated residually and identified as an enrichment factor

국가	담당기관	추계방법	추계요소(Health expenditure drivers)
	Statistics Canada /Population Health Model (POHEM)	Microsimulation	• Population dynamics • Distribution of health risk factors(e.g. smoking, obesity, hypertension, cholesterol) • Disease prevalence and severity • Utilisation of diagnostic tests and health-care therapies • Cost of diagnostic tests and health care therapies
EU	European Union/Ageing Working Group	Component-based	• Population • Age-related expenditure profiles • Unit cost development • Elasticity of demand
프랑스	Direction de la recherche, des études de l'évaluation et des stat. (DRESS)	Component-based	• Aging • Income • Excess growth
	Sénat	Macro-level	• Growth in the size of the population • Change in the age structure of the population • The price of care relative to general prices expressed as the ration of the health sector price index and the GDP price index, • Time - representing two factors: general technological progress and country specific organisation of the health system • Residual expressed as statistical difference
이탈리아	Ministry of Health/Università di Roma Tor Vergata	Macro-level	• Health spending (lagged) • Income (at constant prices) • Income deflator • Population aged 〉65 years • Expenditure on pharmaceutical research (proxy of expenditure on research) • Dummy1, which equals 1 in 1974 (and 0 in any other year) • Dummy2, which equals 1 in 1989 (and 0 in any other year)

국가	담당기관	추계방법	추계요소(Health expenditure drivers)
	Ragioneria Generale dello Stato	Component -based	• Pure ageing scenario: - Demographic factors (population growth and changes in the age structure of the population) - GDP per capita, - Age and sex consumption profiles (assumed constant over time) - Unit cost of each type of provision grow with GDP per capita • Reference scenario(For acute health care expenditures): - Dynamic age consumption profiles: death-related costs approach - Unit costs of each type of provision linked to GDP per capita growth - Income elasticity
네덜란드	Bureau for Economic Policy Analysis (CPB)	Component -based	• The change in the size and the age composition of the population • Shift in health expenditure profiles due to increased healthy life expectancy • The macroeconomic costs of policy changes • A residual component comprising all factors that were not identified separately, such as technological developments, real sector-specific price changes due to the Baumol effect, etc
뉴질랜드	Ministry of Health and Treasury	Component -based	• population(both size and aging structure) • health status(distance to death and disability) • coverage • prices(technology, expectations, government policies, and inflation of input factors)
OECD	Economics Department	Component -based	• Health care demographic drivers • Health care non-demographic drivers
영국	HM Treasury/ Office for Budgetary Responsibility (OBR)	Component -based	• size, age structure and health status of the population • healthy life expectancy • volume of activities • the availability of new medical technologies • productivity improvements

국가	담당기관	추계방법	추계요소(Health expenditure drivers)
	National Heart Forum Microsimulation Model (Foresight)	Microsimulation	• Population dynamics • Distribution of the body mass index • Prevalence of diseases related to obesity • Annual public costs of each incident disease
미국	Centers for Medicare & Medicaid Services	Combined component-based & macro-level	• Growth in the number of beneficiaries • Increases in the prices paid per service • Increases in the average number of services per beneficiary("utilisation") • Increases in the average complexity of services("intensity") • Applicable legislated limits on payment updates • Workloads(for administrative services)
	Congressional Budget Office (CBOLT)	Combined component-based and microsimulation	• Growth in the number of beneficiaries or recipients (Medicare, Medicaid, CHIP, and exchange subsidies) • Population aging(Medicare and Medicaid) • Population in proximity of death(Medicare) • Growth in real GDP per capita • Excess cost growth (ECG) relative to potential GDP
	The Future Elderly Model (CMS/RAND)	Microsimulation	• Population dynamics • Distribution of risk factors • Prevalence of chronic diseases • Annual costs of disease treatment
	U.S. Department of Veterans Affairs	Component-based	• Enrolment • Enrolee reliance on VA services • Utilisation rates • Unit costs
	Comprehensive Assessment of Reform Efforts*(COMPARE)(RAND/USDL/USDHHS)	Microsimulation	• Number of workers and their dependents receiving Medicaid • Government insurance premium subsidies and cost-sharing subsidies • Revenue from penalties for non-compliance with a reform

자료: Astolfi R., Lorenzoni L., & Oderkirk J. (2012), p.23, Table 1을 일부 수정

또한 장기전망의 핵심적 목적이자 기능인 지출 적정화를 위한 정책적 노력에 따른 시나리오 분석은 시행되지 않는 것으로 보인다. 재정 지속가능성, 혹은 재정수지 유지를 위한 개입의 필요성과 그 방향, 구체적인 시나리오에 대한 논의가 선행되어야 하겠지만, 일반적으로 다른 국가들의 경우에는 개입에 따른 전망 결과를 함께 비교하고 실행을 위한 근거자료로 활용하고 있는 점을 참고할 필요가 있다.

또한 경기변화에 따른 소득 충격 및 노동시장 구조 변화와 같은 거시경제적 위험, 신종 감염병의 등장 가능성이나 질병구조·중증도의 변화 등 우발채무 위험과 관련된 시나리오 분석 결과는 확인할 수 없었다. 즉, 전망과 실적의 차이가 발생할, 불확실성 차원에서 재정위험(fiscal risk)의 파악은 미비한 수준인 것으로 판단된다.

라. 재정적 위험 식별지표의 관리[32)]

건강보험공단은 2015년부터 중장기 경영전략에 따라 대표성, 측정가능성, 선행성을 고려한 8개 재무위험지표를 발굴, 매월 모니터링하고 있다(〈표 3-23〉). 이 때 '재무위험'은 보험료 수입 감소 또는 보험급여비용 증가 등으로 '보험급여비를 정상적으로 지급할 수 없는 상태'로 정의되며, 지표별 위험수준을 4단계(양호, 관심, 경계, 심각)로 구분하여 모니터링 중이다.

32) 국민건강보험공단의 단기 현금흐름 모니터링 관련 내용은 본 연구의 일환으로 진행된 '보사연 건강보험 지출 모니터링 및 관리지표' 자문회의 자료(국민건강보험공단 재정관리실, 2023.4.21.)를 참고

〈표 3-23〉 국민건강보험공단 핵심재무위험지표

핵심위험지표(KRI)		정의
종합	① 당월수지	월 수입액에서 월 지출액을 차감한 금액
	② 지급여력준비율	향후 1.5개월분 예상 지출액 대비 현재 적립한 준비금
수입	③ 직장징수율	직장 부과보험료 대비 직장 징수보험료 비율
	④ 지역징수율	지역 부과보험료 대비 지역 징수보험료 비율
	⑤ 직장가입자 수 증가율	전월 대비 직장가입자 수 증가율
	⑥ 지역가입자 수 증가율	전월 대비 지역가입자 수(세대주 수) 증가율
	⑦ 직장 평균보험료 증가율	전월 대비 직장 평균보험료 증가율
	⑧ 지역 평균보험료 증가율	전월 대비 지역 평균보험료 증가율
지출	⑨ 인당 급여비 증가율	전월 대비 인당급여비 증가율
	⑩ 수진자 수 증가율	전월 대비 수진자 수 증가율
	⑪ 입내원일당 급여비 증가율	전월 대비 입내원일당 급여비 증가율
	⑫ 입내원일수 증가율	전월 대비 입내원일수 증가율
	⑬ 현금급여 신청건수 증가율	전월 대비 현금급여비 신청건수 증가율
	⑭ 건강검진 수검자 수 증가율	전월 대비 건강검진 수검자 수 증가율
보조	⑮ 부채비율	부채총액을 자기자본으로 나눈 비율
	⑯ 유동비율	유동자산을 유동부채로 나눈 비율

자료: 국민건강보험공단 재정관리실(2023). p.9.

지표별로 모니터링 결과 〈표 3-24〉와 같이 재무위험 인식 기준에 도달 시, 재무위험상황으로 판단하고 재무위험경보를 발령, 기관 내 재정위기 상황대책단이 가동된다.

〈표 3-24〉 재무위험 인식 기준

핵심위험지표(KRI)		위험인식 기준
종합지표	당월수지	경계 이상 단계 3개월 이상 지속 발생
	지급여력준비율	경계 이상 단계 3개월 이상 지속 발생
수입·지출지표		경계 이상 단계 3개월 이상 지속 발생
보조지표		*누적개념 지표로 연도말에 위험인식이 가능하며, 위험인식기준을 미포함

자료: 국민건강보험공단 재정관리실(2023). p.10.

마. 부담과 급여의 형평성 파악

건강보험의 경우 2019년까지 보도자료를 통해 보험료 부담 대비 급여비 현황 분석 결과를 발표하였다. 2019년 분석 결과를 살펴보면(〈표 3-25〉), 보험료 부담이 가입자 소득수준과 비례한다는 가정 하에, 대체로 소득수준이 낮을수록 보험료 대비 급여 혜택이 높은 구조를 보인다. 다만 건강보험은 국고지원금이 수입의 20%(규정상)를 포함하고 있기 때문에, 계층별 부담에 가입자 보험료만을 반영하여 제도의 형평성을 점검하는 방식은 전체의 결과를 보여주지 못한다는 단점이 있다. 조세 부담을 포함한다고 해도 형평성 차원에서 전반적 결과가 크게 달라질 것으로 보이지는 않으나, 정책 및 주요한 의사결정을 위한 근거로 활용되기 위해서는 연령 표준화 등 소득수준별 인구 특성의 차이 보정과 건강보험의 전체 수입 구조를 반영, 계층별 조세 부담을 포함하여 급여의 형평성이 점검될 필요가 있다.

〈표 3-25〉 2019년 보험료 수준별(5분위) 보험료부담 대 급여현황(적용인구 1인당 기준)

(단위: 명, 원)

직역	분위	적용인구	1인당 월평균					
			보험료 (A)	급여비 (B)	(B/A)	진료비	본인 일부 부담금	개인 부담금
전체	전체	46,906,369	93,789	106,562	1.14	135,240	28,678	122,467
	1	9,381,273	1,573	134,947	85.80	168,292	33,345	34,917
	2	9,381,274	3,974	124,664	31.37	157,478	32,814	36,788
	3	9,381,274	33,731	107,805	3.20	135,904	28,100	61,831
	4	9,381,274	113,571	82,133	0.72	105,700	23,567	137,138
	5	9,381,274	316,095	83,262	0.26	108,826	25,564	341,659

주: 1) 1인당월평균 본인일부부담금 = 1인당월평균 진료비 - 1인당월평균 급여비
2) 1인당 월평균 개인부담금 = 1인당 월평균 보험료 + 1인당 월평균 본인일부부담금

자료: 국민건강보험공단 보도자료. “2019년 1인당 월평균 보험료 93,789원, 혜택은 106,562원으로 1.14배… 영유아기 14.85배, 노년기 7.04배, 학령기 5.55배 순(順)”(20.8.25.)에서 발췌.

4. 모니터링 체계 개선방향

지금까지 건강보험 지출에 대한 모니터링 체계를 검토한 바에 의하면, 우선 투명성 차원에서 다른 제도에 비해 미흡한 측면이 있다. 기금을 포함한 정부 재정의 집행내역은 단위사업 단위로 온라인(열린 재정[33])을 통해 일별 및 월 단위로 파악이 가능한데, 건강보험의 경우에는 분기 단위로 「건강보험 주요통계」를 통해 급여지출 총액과 집계된 자료(지역별, 요양기관 종별, 성·연령별 등) 형태로만 확인이 가능하다. 또한 재정전망의 구체적인 방법과 활용된 통계, 모수에 대한 정보는 전혀 공개되고 있지 않고 법률상 의무사항에 해당하는 최소한의 수준에서 전망결과만이 공개되고 있다.

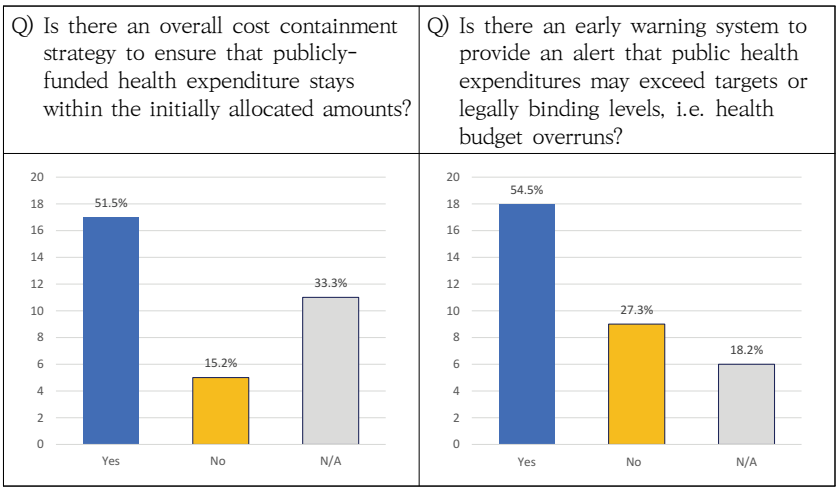
다만 건강보험의 경우 단기 제도 운영의 안정성 차원에서 현금흐름 파악, 기간별 재정 현황 파악과 변동요인 분석, 재무위험지표의 관리 등 모니터링의 내용 차원에서는 비교적 체계적으로 관리되고 있는 것으로 보인다. 다만, 현재와 같이 보장성 강화 등 지출 방향과 규모를 먼저 설정하고 이에 따라 보험료율을 결정하는 방식은 제도의 지속가능성 차원에서 위험 요인이라고 할 수 있다. 즉, 건강보험은 예상 지출에 맞추어 수입을 결정하는 운영방식으로 지금까지 재정적 안정성을 보장해 온 측면이 있는데, 총지출에 대한 통제 기전이 전무하며 보험료율 상향 조정을 통한 수입 증대도 최근에는 한계에 다다랐다고 볼 수 있다. 이렇게 수입 증가가 어려울 경우 중장기 재무관리계획의 목표지표들과 핵심재무위험지표들이 어느 시점에 임계치에 도달하게 될지 예측이 필요하고, 그에 대한 적절한 대응방안을 강구해야 할 시점이다.

---

33) https://www.openfiscaldata.go.kr/op/ko/index

2016년 OECD의 국가별 보건의료시스템 특성 조사(Health System Characteristics Survey)에 따르면, 대상 국가 중 51.5%는 공적 의료비 지출에 대한 상한 통제 장치(지출 억제 전략)가 있다고 응답하였고, 54.5%는 지출 목표치 초과에 대한 조기 경보 시스템이 존재한다고 응답하였다([그림 3-20]). 조사 대상 33개 국가 중 21개국(63.6%)은 지출 억제 전략 혹은 조기 경보 시스템 중 한 가지 이상을 갖추고 있다.

[그림 3-20] OECD 보건지출 관리 제도에 대한 조사결과



자료: OECD Health System Characteristics online database(https://qdd.oecd.org/subject.aspx?Subject=hsc, 2023.10.10. 인출)의 데이터를 기초로 저자 작성

〈표 3-26〉 지출 상한 초과 시 개입 규정 및 실행 경험

(단위: 개(%))

개입 방법	규정 있음	최근 4년간 실행 경험 있음
추가 예산 책정(Supplemental budget appropriations are made)	21 (13.2)	17 (15.2)
건강보험기금 적자 누적(Health insurance fund deficits increase)	7 (4.4)	5 (4.5)
지방정부 예산 적자 누적(Local government budget deficits increase)	9 (5.7)	5 (4.5)
병원 등 공급자 적자 누적(Providers (e.g. hospitals) accumulate deficits)	16 (10.1)	14 (12.5)
수가(병원 대상) 삭감(Cuts in payment rates to hospitals)	13 (8.2)	10 (8.9)
보건의료인력 임금 삭감(Cuts in health personnel wage bill)	9 (5.7)	5 (4.5)
수가(의사 대상) 삭감(Cuts in physicians' fees)	9 (5.7)	4 (3.6)
의약품 조달 감축(Cuts in procurement of medicines)	7 (4.4)	2 (1.8)
의약품 가격 조정(Cuts in pharmaceutical prices)	13 (8.2)	10 (8.9)
약제비 보장성 축소(Cuts in pharmaceutical reimbursement)	13 (8.2)	8 (7.1)
보장항목 축소(Cuts in the benefit package(delisting of services))	10 (6.3)	5 (4.5)
본인부담 상향 조정(Increase in patients fees/co-payments/deductibles)	12 (7.5)	9 (8.0)
급여범위 제한(할당)(Rationing of health services(strict budgets for providers))	15 (9.4)	13 (11.6)
보험급여 환수(Claw-back requested from providers)	5 (3.1)	5 (0.0)
계	159 (100)	112 (100)

자료: OECD Health System Characteristics online database(https://qdd.oecd.org/subject.aspx?Subject=hsc, 2023.10.10. 인출)의 데이터를 기초로 저자 작성

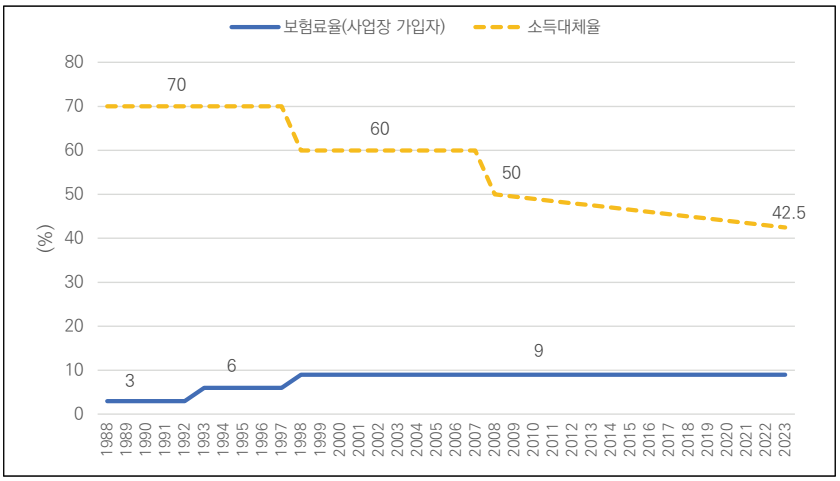
앞의 내용을 바탕으로 건강보험 재정 모니터링 체계의 개선과제를 꼽아보면, 첫째, 일반재정 수준으로 재정정보, 즉 수입과 지출에 대한 투명한 공개가 이루어져야 할 것이다. 두 번째로는 노인의료비 등 지출 증가 위험 영역에 대한 면밀한 모니터링을 통해, 그에 대한 개입의 필요성과 개선방향에 대한 근거를 제공할 필요가 있다. 셋째, 재정전망에 있어서는 전망 방법과 관련하여 공개 논의를 통해 공신력을 제고하고, 모형의 고도화, 정책 시나리오 분석, 경기 및 관련 불확실성 요인을 반영할 필요가 있다.

넷째, 제도를 통한 자원배분 성과(형평성)는 제도의 지속가능성과 긴밀한 연관이 있다고 볼 수 있다. 건강보험은 규정상 국고지원금이 수입의 20%를 차지하는 구조로, 계층별 인구구성의 특성 등을 반영하지 않고 부담 측면에서도 보험료만을 고려하여 제도의 형평성을 점검하는 현재의 체계는 전체의 결과를 보여주지 못하고, 정책적 의사결정에 활용하기 위해서는 정확성을 높이기 위한 노력이 필요하다. 마지막으로 재정 건전성을 담보할 수 있도록 재정 지속가능성 혹은 재정적 위기상황에 대한 식별지표와 지표의 임계치(threshold) 설정, 그리고 그에 따른 개입절차를 마련할 필요가 있다. 특별히 현재와 같은 양출제입의 운영 체계에서는 이러한 작업이 필수적이라고 할 수 있다. 현재도 재무위험지표를 내부적으로 관리하고 있지만 위기 시 조치에 대해서는 규정이나 법률적 근거가 미비하여 강제성이 부족한 측면이 있다. 위험 관리가 건강보험공단 개별 기관 차원의 재무관리 차원이 아니라, 국가정책으로써 방향성과 구체적인 전략에 대한 논의가 필요한 시점이다.

위의 논의와 별개로, 재정 수지 및 성과 모니터링 차원에서는 국가 전체 재정의 상황을 파악하기 위해 건강보험 재정 또한 국가 재정관리 체계 내로 포함되는 것이 바람직하다고 할 수 있다. 이와 연관하여 건강보험 운영의 주요한 의사결정이 국회를 거치지 않는 구조적 문제 또한 종종 지적되고 있다. 그러나 사실상 건강보험 재원의 전반적인 투입 규모와 방향은 현재의 거버넌스 체계나 그 구성원의 영향보다는 정부의 정책기조에 더 큰 영향을 받고 있는 것으로 보인다. 건강보험 재정의 기금화 등 국가 재정관리체계로 전환된다고 할 때 이러한 정치적 영향은 더 커질 수 있고, 환경변화에 따른 제도의 유연한 대응이 어려울 수도 있다. 일례로 국민연금의 경우, 인구 고령화 등 환경변화에 따라 재정적으로 지속가능성이 우려되고 있지만 수년간 보험료율의 인상이나 세대간 부담 형평화를

위한 개혁에 대해 사회적 합의와 진척이 어려운 실정이다(〔그림 3-21〕 참고). 건강보험의 경우에는 특별히 수요에 따른 부담 증가가 적기에 이루어지지 않을 경우 의료서비스의 질과 성과를 담보할 수 없게 된다. 현재 우리에게 가능한 옵션들의 타당성과 지속가능성 차원에서 이러한 사항들을 다각적으로 검토하면서, 질 높은 의료서비스의 지속적인 제공을 위해 지출과 성과에 대한 모니터링 체계와 재정적 위기 상황에 대한 대비를 공고히 하는 작업이 선행되어야 할 것이다.

〔그림 3-21〕 국민연금 보험료율 및 소득대체율 추이



자료: 보건복지부(2023.10.30.). 제5차 국민연금 종합운영계획(안)을 참고로 저자 작성

제3절 노인장기요양보험

본 절에서는 노인장기요양보험의 지출 모니터링 현황을 검토한다. 앞 절에서 살펴본 건강보험과 다른 노인장기요양보험의 특성에 따른 재정 및 운영구조를 짚어본 후, 최근의 노인장기요양보험의 정책 환경 분석과 지출 모니터링 체계를 파악한다. 한국의 낮은 저출산과 빠른 고령화의 진행은 향후 노인장기요양보험의 확대와 재정구조의 위험 부담을 높일 것으로 예상되므로 노인장기요양보험 정책 운영에 따른 환경을 분석하는 것이 중요하다. 마지막으로 이러한 제도 특성과 정책환경의 변화, 모니터링 체계 현황 등을 종합하여, 노인장기요양보험 모니터링 체계를 평가하고 향후 개선방향을 제시하고자 한다.

1. 재정 및 운영 구조

가. 재정관리 측면에서 제도 특성[34)]

노인장기요양보험의 재정을 살펴보기에 앞서, 건강보험과 비교한 노인장기요양보험의 관리기전을 살펴볼 필요가 있다. 노인장기요양보험은 수급자, 급여내용, 재정, 부담 측면에서 건강보험과 다른 특성이 있다.

먼저 급여내용 측면에서 건강보험의 의료서비스는 '단기간 내 회복'을 위한 치료로 수술, 처치, 예방, 응급, 재활 등이 해당되나, 노인장기요양보험의 장기요양서비스는 신체활동, 일상생활 지원 등 '장기적인 생활'을 지원한다. 재정 측면에서 건강보험은 '개인의 욕구'를 토대로 행위별 수가를 적

34) 본 소절은 본 연구의 일환으로 2023년 5월 4일 진행된 '노인장기요양보험 재정 특징 및 재정관리 지표' 자문회의 자료(국민건강보험공단 건강보험연구원 장기요양연구실, 2023a)와 자문내용을 주로 참고하여 작성하였다.

용하여 서비스가 이루어지지만, 노인장기요양보험은 '인정조사'를 토대로 '일당(시간당) 정액'을 적용하여 서비스가 제공된다. 부담 측면에서 건강보험은 전 국민을 대상으로 실시되는 제도로 '부담자와 수급자가 일치'되지만, 노인장기요양보험은 건강보험에 부가된 방식으로 전 국민을 부담자로 하지만[35] 수급자는 심신기능이 취약한 노인으로 '부담자와 수급자가 일치하지 않는다.'

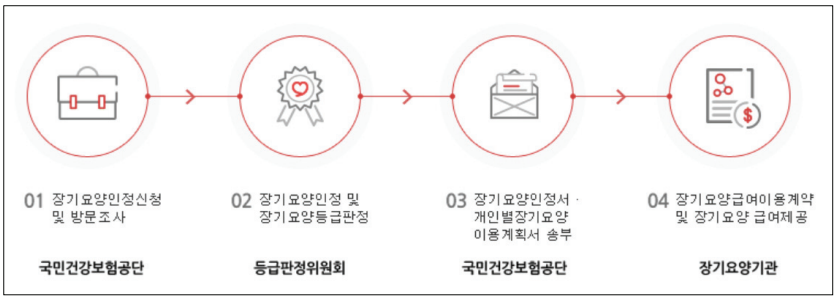
나. 제도 개요[36]

노인장기요양보험은 고령이나 노인성 질병 등으로 일상생활을 혼자 수행하기 어려운 고령자 등에게 신체활동 또는 가사활동 지원 등의 장기요양 급여를 제공하는 사회보험이다. 노인장기요양보험은 노인 본인에게는 노후의 건강증진과 생활안정을 지원하며, 노인 가족에게는 돌봄 부담을 덜어줘 국민의 삶의 질을 향상하기 위한 목적으로 실시되고 있다.

장기요양서비스는 〔그림 3-22〕와 같이, 서비스 신청자가 국민건강보험공단에 장기요양인정을 신청하면서 절차가 시작된다. 이후 국민건강보험공단에서 인정조사를 실시하고 노인장기요양보험 등급판정위원회의 등급판정이 이루어진다. 위원회의 등급판정 이후 장기요양 급여가 필요하다고 인정되는 경우 수급자에게 장기요양인정서와 개인별 장기요양이용계획서를 작성하여 송부하고, 수급자와 그 부양가족은 스스로 선택한 장기요양기관에서 이용계약을 통해 장기요양급여를 이용할 수 있다. 한국의 노인장기요양보험제도는 개인의 기관 선택권 강화에 비중을 두고 운영되고 있다.

35) 노인장기요양보호법 제7조 제3항에 의해 건강보험 가입자는 노인장기요양보험 가입자이다.
36) 본 소절은 국민건강보험공단 노인장기요양보험 홈페이지를 이용하여 주로 작성하였다. (https://www.longtermcare.or.kr/npbs/indexr.jsp에서 2023.10.15. 인출)

〔그림 3-22〕 장기요양인정 및 이용절차



자료: 국민건강보험공단 노인장기요양보험. https://www.longtermcare.or.kr/npbs/indexr.jsp 에서 2023.10.15. 인출

장기요양인정 및 이용절차 과정에서 장기요양인정 등급판정에 대해 자세히 살펴보면, 공단 소속 직원이 인정 신청을 요청한 가정을 방문하여 심신의 기능상태에 따라 일상생활에서 도움이 필요한 정도를 지표화한 장기요양인정점수에 의해 6등급으로 판정한다.

장기요양인정 등급판정은 장기요양인정 신청 이후 간호사, 사회복지사, 물리치료사 등으로 구성된 공단 소속장기요양 직원이 가정을 직접 방문하여 “심신의 기능상태에 따라 일상생활에서 도움(장기요양)이 얼마나 필요한가?”를 지표화한 장기요양인정점수를 기준으로 다음과 같이 6개 등급으로 판정한다.

〈표 3-27〉 등급판정 기준

장기요양등급	심신의 기능상태
1등급	심신의 기능상태 장애로 일상생활에서 전적으로 다른 사람의 도움이 필요한 자로서 장기요양인정 점수가 95점 이상인 자
2등급	심신의 기능상태 장애로 일상생활에서 상당 부분 다른 사람의 도움이 필요한 자로서 장기요양인정 점수가 75점 이상 95점 미만인 자
3등급	심신의 기능상태 장애로 일상생활에서 부분적으로 다른 사람의 도움이 필요한 자로서 장기요양인정 점수가 60점 이상 75점 미만인 자

장기요양등급	심신의 기능상태
4등급	심신의 기능상태 장애로 일상생활에서 일정 부분 다른 사람의 도움이 필요한 자로서 장기요양인정 점수가 51점 이상 60점 미만인 자
5등급	치매환자로서(노인장기요양보험법 시행령 제2조에 따른 노인성 질병으로 한정) 장기요양인정 점수가 45점 이상 51점 미만인 자
인지지원등급	치매환자로서(노인장기요양보험법 시행령 제2조에 따른 노인성 질병으로 한정) 장기요양인정 점수가 45점 미만인 자

자료: 국민건강보험공단 노인장기요양보험 홈페이지(2023.10.15.).

장기요양서비스의 급여종류와 내용을 보다 구체적으로 살펴보면, 노인장기요양보험의 급여는 재가·시설급여를 기본으로 하며, 일정 조건이 충족되면 특별현금급여(가족요양비)를 적용받을 수 있다. 시설급여는 노인요양시설이나 노인요양공동생활가정에 입소하여 장기요양서비스를 받게 되는데 이들 시설은 입소 정원(규모) 면에서 큰 차이가 있다. 노인요양시설은 입소 정원이 10명 이상이어야 하며, 장기간 입소한 수급자에게 신체활동 지원 및 심신기능의 유지와 향상을 위한 교육·훈련 등을 제공한다. 반면 노인요양공동생활가정은 입소 정원이 5~9명인 경우에 해당되며 장기간 입소한 수급자에게 가정과 같은 주거 여건에서 신체활동 지원과 심신기능의 유지 향상을 위한 교육·훈련 등을 제공한다.

재가급여는 방문요양, 주·야간 보호, 방문목욕, 방문간호, 단기보호, 기타재가급여(복지용구)가 있으며, 치매수급자의 경우 인지활동형 방문요양이 추가된다. 특히 방문요양은 장기요양인력이 수급자의 가정 등을 방문하여 신체활동, 가사활동 등을 지원하며, 인지활동형 방문요양은 1~5등급 치매수급자에게 인지자극활동과 잔존기능의 유지 및 향상을 위한 일상생활 함께하기 훈련을 제공하는 급여이다. 즉 인지활동형 방문요양은 기존의 방문요양과 다르게 빨래, 식사준비 등의 가사지원은 제공하지 않고, 잔존기능을 인지하고 향상할 수 있도록 수급자와 함께 옷 개기, 요리하기 등의 서비스를 제공한다. 주·야간 보호는 수급자를 하루 중 일정

한 시간 동안 장기요양기관에 보호하여 목욕, 식사, 기본간호, 치매관리, 응급서비스 등 심신기능을 유지하고 향상을 위한 교육·훈련 등을 제공한다. 이에 반해 단기보호는 월 9일 이내의 기간 동안 장기요양기관에서 보호하며 장기요양급여를 제공한다.

한편 노인장기요양보험의 급여는 장기요양인정점수에 의한 6개 등급별로 매년 월 한도가 정해지며, 재가급여와 시설급여의 수가 차이가 있다. 월 기준으로 시설급여 수가가 재가급여 수가보다 1.34배(1등급)에서 1.42배(3등급) 높다. 현재 정부가 추진하는 지역사회통합돌봄은 '정든 곳에서 살기(Aging In Place, AIP)' 실현을 위해 재가급여 이용을 지향하고 있는데, 이는 재정적으로도 큰 이점이 있다고 볼 수 있다(국민건강보험공단 건강보험연구원 장기요양연구실, 2023a).

〈표 3-28〉 급여별 및 등급별 월 한도액(2023년 기준)

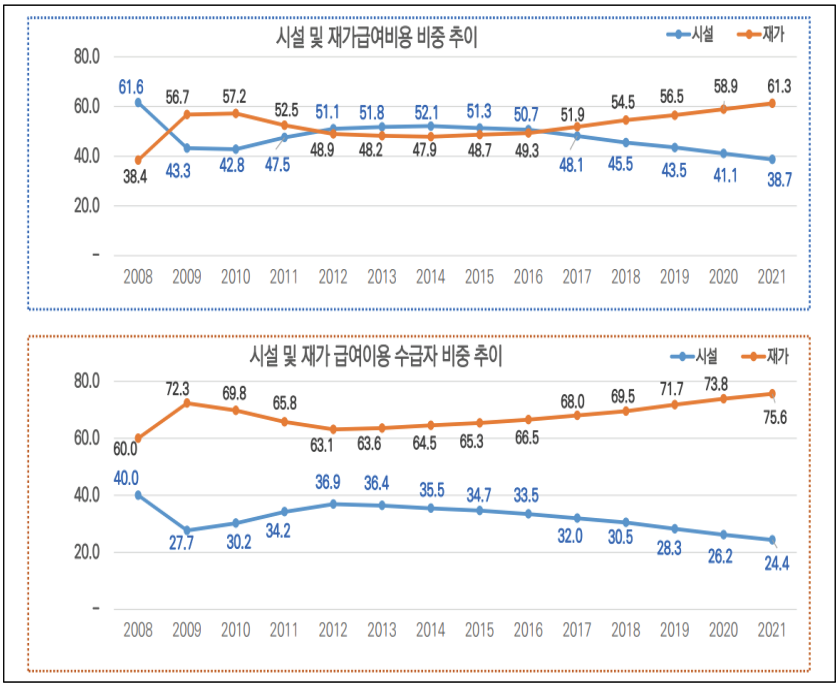
구분		1등급	2등급	3등급	4등급	5등급	인지지원
시설급여	노인요양시설	81,750 (78,250)	75,840 (72,600)	71,620 (66,950)			-
	노인요양공동생활가정	68,780	63,820	58,830			-
재가급여		1,885,000	1,690,000	1,417,200	1,306,200	1,121,100	624,600

주: 1) ( )는 요양보호사가 입소자 2.3명당 1명 미만인 시설
2) 시설급여는 1일 급여비용으로 월간 일수를 곱하여 산출
자료: 국민건강보험공단 노인장기요양보험 홈페이지(2023.10.15.).

〔그림 3-23〕과 같이, 2021년 기준 '재가급여 이용자' 비중이 75.6%임에도 불구하고, '재가급여 비용'의 비중은 이보다 낮은 61.3%라는 점에서 시설급여와 재가급여의 비용 차이를 알 수 있다. 연도별 추이를 살펴보면, 2010년대 초중반 시설급여 이용자 비중이 증가하던 추세에서는 시설급여 비용이 재가급여보다 더 높은 비중이었으나, 이후 재가급여 이용

자 비중이 증가하여 2017년부터 재가급여 비용 비중이 다시 시설급여 비용 비중보다 높은 수준을 유지하고 있다(국민건강보험공단 건강보험연구원, 2023).

〔그림 3-23〕 시설 및 재가급여 비중 추이



자료: 국민건강보험공단 건강보험연구원(2023). p.14.

한편 노인장기요양보험은 인정자 규모 확대가 곧 재정지출 확대로 이어지는 구조이다. 노인장기요양보험은 장기요양인정을 받은 자 중에서 장기요양급여를 신청하여 이용할 수 있으며, 인정자의 대부분이 장기요양서비스를 받고 있기 때문이다. 2008년 제도 도입 이후 인정자 수는 2022년 4.8배 수준으로 증가하였다. 특히 2013년에서 2021년까지 매년

10% 이상 큰 폭으로 인정자 수가 증가하였으나, 최근으로 오면서 인정자 증가율이 하락하고 있다. 2022년 인정자 증가율은 6.9%로 한 자리 수에 머물렀다.

〈표 3-29〉 노인장기요양보험 인정률 추이

구분	65세 이상 노인인구수	노인 인구비율	인정자수	인증자 증가율	인정자 증가수	인정률
2008년	4,988,592	10.2	214,480	-	-	4.3
2009년	5,176,886	10.5	286,907	33.8	72,427	5.5
2010년	5,366,109	10.8	315,994	10.1	29,087	5.9
2011년	5,515,179	11.0	324,412	2.7	8,418	5.9
2012년	5,766,729	11.5	341,788	5.4	17,376	5.9
2013년	6,022,659	11.9	378,493	10.7	36,705	6.3
2014년	6,277,126	12.4	424,572	12.2	46,079	6.8
2015년	6,541,168	12.8	467,752	10.2	43,180	7.2
2016년	6,757,083	13.2	519,850	11.1	52,098	7.7
2017년	7,066,060	13.8	585,287	12.6	65,437	8.3
2018년	7,366,085	14.3	670,810	14.6	85,523	9.1
2019년	7,688,994	14.9	772,206	15.1	101,396	10.0
2020년	8,151,867	15.7	857,984	11.1	85,778	10.5
2021년	8,571,347	16.6	953,511	11.1	95,527	11.1
2022년	9,018,412	17.5	1,019,130	6.9	65,619	11.3

자료: 국민건강보험공단 건강보험연구원(2023). p.4, 65세 이상 노인인구 수 및 비율은 통계청 장래인구추계에서 재인용

다. 재정 및 운영[37)]

노인장기요양보험은 노인장기요양보험법에 근거하여 건강보험과 별개의 독립적인 제도로 운영되는데, 관리운영은 효율성을 위해 건강보험과 함께 국민건강보험공단에서 담당하고 있다. 노인장기요양보험은 사회보험방식을 기본으로 하며 국고 지원이 가미된 방식이다. 즉, 노인장기요양보험은 사회보험 방식으로 운영되며, 재정상황을 고려하여 1년 단위로 보험료율을 산정하고 당기수지는 이월되어 누적 준비금 형태로 적립된다. 따라서 노인장기요양보험은 단기적으로 지출 규모에 맞춰 수입 규모가 조정되는 방식으로, 상시적으로 수지균형을 모니터링하는 것이 중요하다고 할 수 있다.

노인장기요양보험 운영 재원을 수입과 지출로 구분하여 보다 자세히 살펴보면 다음과 같다. 먼저 노인장기요양보험 수입은 ① 가입자가 납부하는 노인장기요양보험료, ② 국가와 지방자치단체 부담금(국고지원금, 의료급여 부담금), ③ 장기요양급여 이용자가 부담하는 본인부담금, ④ 기타수입이다.

노인장기요양보험법 제8조 및 제9조에 의해, 노인장기요양보험 가입자는 건강보험 가입자와 동일하며 노인장기요양보험료는 건강보험료액에 건강보험료율 대비 노인장기요양보험료율의 비율을 곱하여 산정한다. 2023년 기준 노인장기요양보험료율은 0.9082%이며,[38)] 이는 매년 보건복지부장관 소속 장기요양위원회의 심의를 거쳐 대통령령으로 정한다.

---

37) 본 소절은 국민건강보험공단 노인장기요양보험 홈페이지를 이용하여 주로 작성하였다. https://www.longtermcare.or.kr/npbs/indexr.jsp (검색일: 2023.10.15.)

38) 2022년 0.85%에서 증가한 수치이다. 노인장기요양보험료율은 산식은 2022년까지 건강보험료×장기보험료율이었으나, 2023년부터 건강보험료×장기보험료율/건강보험료율(소득 대비 보험료율)로 변경하여 사용하고 있다.

노인장기요양보험 수입 중 국가 부담은 장기요양법 제58조에 규정되어 있으며, 국고지원금과 국가 및 지방자치단체 부담으로 구분된다. 국고지원금은 국가가 매년 예산의 범위 안에서 해당 연도 노인장기요양보험료 예상 수입액의 100분의 20에 상당하는 금액을 공단에 지원한다. 국가 및 지방자치단체 부담은 의료급여수급권자에 대한 장기요양급여비용, 의사소견서 발급비용, 방문간호지시서 발급비용 중 공단이 부담해야 하는 비용과 관리운영비 전액을 부담한다.

〔그림 3-24〕 노인장기요양보험의 주요 재원

국민건강보험법의 적용을 받는 건강보험가입자의 장기요양보험료

$$[\text{건강보험료액} \times \frac{\text{장기요양보험료율}(0.9082\%)}{\text{건강보험료율}(7.09\%)} \text{ (2023년도 보험료 기준)}]$$

국가 및 지방자치단체 부담

장기요양보험료 예상수입액의 20% + 공적부조의 적용을 받는 의료급여수급권자의 장기요양급여비용

자료: 국민건강보험공단 노인장기요양보험 홈페이지(2023.10.15.)

본인부담금은 수급자가 장기요양기관에 직접 납부해야 하는 비용이며 재가급여의 경우 장기요양급여의 15%, 시설급여의 경우 20%를 부담해야 하나 국민기초생활보장의 의료급여 수급자는 본인부담금을 전액 면제받는다(노인장기요양보험법 제40조). 이외에도 의료급여법, 국민건강보험법 및 시행규칙 등에 의해 본인부담금의 40~60%를 경감받을 수 있다. 여기서 본인부담 경감 대상자는 제도 개선을 통해 지속적으로 확대되어 왔는데, 전체 노인장기요양보험 이용자 중 비중이 2008년 0.3%에서 2017년 18.7%, 2022년 37.5%로 증가하였다. 본인부담 경감 대상자의 확대는 곧 노인장기요양보험의 재정 부담으로 이어질 수 있다는 점에서 눈여겨볼 필요가 있다(국민건강보험공단 건강보험연구원, 2023, p. 15).

노인장기요양보험요율은 재정 현황 등을 고려하여 매년 결정되는데, 2018년과 2019년 최저임금의 큰 폭의 인상 영향으로 보험료율이 증가하였다. 노인장기요양보험은 요양보호사가 요보호 노인을 돌보는 노동집약적 특성이 큰 제도이므로, 최저임금의 직접적인 영향을 받는 장기요양인력의 임금수준은 최저임금의 급격한 증가로 인해 큰 폭으로 인상되었으며, 이는 장기요양 수가에 직접 영향을 미치며 제도의 재정안정성과 관련이 높다.

〈표 3-30〉 노인장기요양보험료율 관련 주요 추이

구분	장기요양 수가	최저임금 인상률	명목임금 상승률	건강 보험료율	장기요양 보험료율	소득대비 보험료율	소득대비 보험료율 증가율
2008년	-	8.33	4.12	5.08	4.05	0.21	-
2009년	2.05	6.10	2.08	5.08	4.78	0.24	18.02
2010년	0.65	-	6.49	5.33	6.55	0.35	43.77
2011년	-	8.00	-0.61	5.64	6.55	0.37	5.82
2012년	1.86	6.02	5.55	5.80	6.55	0.38	2.84
2013년	4.67	6.11	3.68	5.89	6.55	0.39	1.55
2014년	4.60	7.20	2.86	6.07	6.55	0.40	3.06
2015년	-	7.10	3.29	6.12	6.55	0.40	0.82
2016년	0.97	8.06	3.95	6.12	6.55	0.40	-
2017년	4.08	7.30	1.65	6.12	6.55	0.40	-
2018년	11.34	16.38	5.02	6.24	7.37	0.46	14.73
2019년	5.36	10.89	2.80	6.46	8.51	0.55	19.54
2020년	2.74	2.87	0.06	6.67	10.25	0.68	24.36
2021년	1.37	1.51	5.29	6.86	11.52	0.79	15.59
2022년	4.32	5.05	5.02	6.99	12.27	0.86	8.53

자료: 국민건강보험공단 건강보험연구원(2023). p.6.

〈표 3-30〉에 제시된 구체적인 수치로 살펴보면, 최저임금의 인상폭이 16.38%로 컸던 2018년 장기요양수가가 11.34%로 전년도 4.08%에 비해 크게 증가하였다. 또한 2010년부터 6.55%로 유지되던 장기요양보험

료율이 7.37%로 증가하였다. 그러나 이후 2020년과 2021년 코로나19의 영향으로 최저임금 증가폭이 낮아지면서 장기요양수가는 안정되었으나 장기요양보험료율은 지속적으로 증가하여 2022년 12.27%이다. 최근 장기요양보험료율의 표기방식이 변경된 소득 대비 보험료율은 0.86%이다.

노인장기요양보험의 지출은 크게 요양급여비와 관리운영비로 구성된다. 요양급여비는 수급자의 증가, 수가인상 등으로 인해 지속적으로 증가하고 있는 추세이다. 〈표 3-31〉에 제시된 연도별 노인장기요양보험의 수입과 지출, 누적수지를 살펴보면 2015년 누적수지는 23,524억 원으로 최고 정점에 달한 후 2016년에서 2019년 동안 수입보다 지출이 많은 적자상태였으나 2020년 이후 흑자로 전환되었다. 제도 도입 당시인 2008년 노인장기요양보험의 수입은 7,518억 원, 지출은 5,731억 원으로 누적수지 1,787억 원이었으나, 이후 제도 확대와 수급 규모 증가로 2022년 기준 수입은 136,605억 원, 지출은 119,941억 원이다. 누적재정수지는 34,071억 원이다.

〈표 3-31〉 노인장기요양보험 수입과 지출 추이

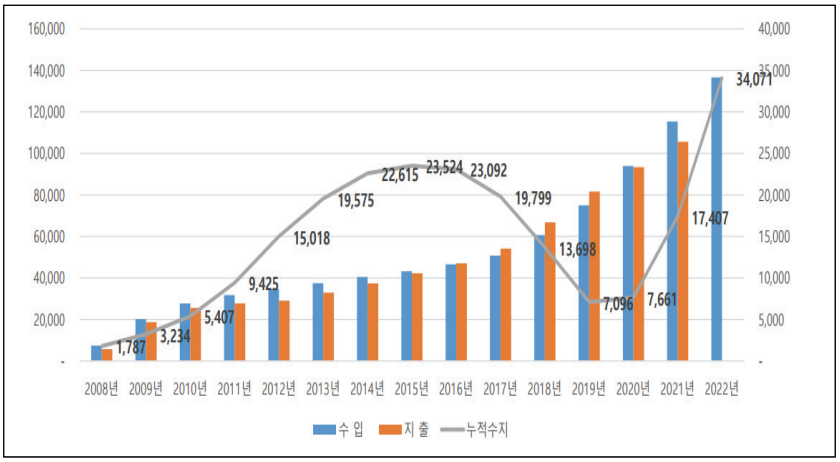
(단위: 억 원)

구분	수입(A)	지출(B)	누적수지 (A-B)	구분	수입(A)	지출(B)	누적수지 (A-B)
2008년	7,518	5,731	1,787	2016년	46,635	-47,067	23,092
2009년	20,238	18,791	3,234	2017년	50,846	-54,139	19,799
2010년	27,720	25,547	5,407	2018년	60,657	-66,758	13,698
2011년	31,732	27,714	9,425	2019년	74,977	-81,579	7,096
2012년	34,706	29,113	15,018	2020년	94,001	93,436	7,661
2013년	37,472	32,915	19,575	2021년	115,414	105,668	17,407
2014년	40,439	37,399	22,615	2022년	136,605	119,941	34,071
2015년	43,253	42,344	23,524				

주: 현금흐름 기준임
자료: 국민건강보험공단 건강보험연구원(2023). p.7.

〔그림 3-25〕 노인장기요양보험 재정 추이

(단위: 억 원)



주: 현금흐름 기준임
자료: 국민건강보험공단 건강보험연구원(2023). p.7.

2. 정책 환경 분석

1) 노인 규모 확대와 신노년층 등장에 따른 장기요양 수급자 확대

급속한 인구고령화는 노인장기요양보험의 지속적인 재정위험 요인이다. 인구고령화는 노화와 관련 높은 치매, 만성질병 등을 보유한 환자 증가와 함께 요양 및 돌봄서비스의 수요 확대를 야기한다. 한국은 현재 베이비붐 세대가 노인인구로 단계적으로 편입되고 있으며, 2024년 노인 인구 1천만 명 시대에 돌입할 것으로 전망되고 있다. 또한 2025년 초고령사회에 진입한 후[39] 불과 5년 만인 2030년 고령화율이 25%에 달할 것으로 전망된다. 장기요양 수요는 노인인구 내에서도 후기 노인에서 높은데,

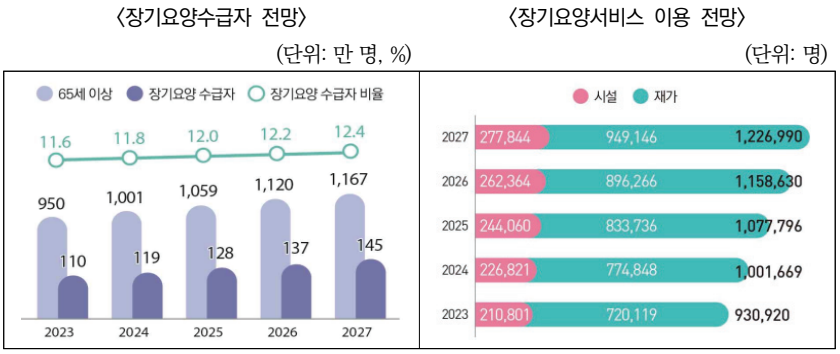
39) 2025년은 노인인구 1,059만 명, 전체 인구 대비 노인인구 비율(고령화율) 20.6%로 예상된다.

75세 이상 인구가 2023년 399만 명에서 2027년 473만 명, 2030년 550만 명으로 증가할 것으로 전망된다(보건복지부, 2023).

이러한 노인인구의 양적인 확대와 베이비붐세대의 고령화를 보다 구체적으로 살펴보면, 한국 전쟁 이후 1955~1963년에 출생한 베이비붐세대는 전체 인구의 약 13.6%를 차지하며(국가통계포털 홈페이지), 2020년부터 노인인구에 진입을 시작으로 2028년에 모두 노인인구에 편입된다. 특히 베이비붐세대가 80세로 진입하는 2035년 노인장기요양보험의 수요 및 지출 부담이 크게 증가할 것으로 예상된다. 이들은 건강과 소득 등에서 현재 노인과 크게 다르다는 점에서 향후 부양방식, 노인가구 구성, 서비스 기대 수준 등에서 변화가 전망되고 있다. 2023년 8월에 발표된 제3차 장기요양기본계획(2023~2027)에 의하면, 현재 노인세대와 다른 신노년층의 장기요양 욕구 변화를 대비하여 장기요양 급여의 다양화와 관리체계 마련, 복지용구 관리체계 개선 등을 추진할 예정이다.

그리고 이러한 인구구조의 변화는 장기요양 수급자의 확대로 이어질 전망이다. 장기요양 수급자는 2022년 101.9만 명으로 전체 노인인구의 10.9% 정도이다. 제도 도입 당시인 2008년 수급자 수는 21.4만 명으로 절대적 규모가 약 5배 증가하였고, 전체 노인 중 수급자 비율은 4.2%로 이 비율은 '22년까지 2배 이상 증가하였다. 이러한 수급자 증가 추세는 앞으로 더욱 확대되어, 2027년 전체 수급자 수는 145만 명까지 확대될 것으로 예상된다. 급여유형별로는 재가급여 이용자의 경우 2022년 66.8만 명에서 2027년 94.9만 명으로 증가하여, 시설급여 이용자의 경우 같은 기간 19.5만 명에서 27.8만 명으로 늘어나는 것보다 증가 규모와 비율이 압도적으로 클 것으로 예상된다(보건복지부, 2023).

〔그림 3-26〕 장기요양 전망(2023-2027)



주: 장기요양 단기('23-'27) 추계(건강보험연구원)
자료: 보건복지부(2023b), 제3차 장기요양보험기본계획(2023~2027), 2023.8. p.5

한국보다 고령화율이 높은 일본과 독일의 경우 수급자 비율이 한국(2022년 10.9%)보다 높은 18.9~23.8%(2020년 기준)라는 점에서도 향후 한국의 장기요양보험 수급자의 확대를 쉽게 예견할 수 있다. 장기요양보험의 GDP 대비 지출 비중이 한국의 경우 0.55%로 1%에도 미치지 못하지만 일본과 독일은 한국의 3배 수준인 1.73%와 1.39%에 달한다(보건복지부, 2023). 한국의 노인장기요양보험은 일본, 독일의 제도를 참조하며 도입·발전하고 있는데,[40] 일본(29.9%)은 OECD 회원국 중 노인인구 비율이 가장 높고, 독일(22.4%)은 유럽에서 이탈리아(24.1%), 핀란드(23.3%), 포르투갈(22.9%), 그리스(22.8%)에 이어 다섯 번째로 노인인구 비율이 높다(국가통계포털 홈페이지).[41]

40) 국민건강보험공단 노인장기요양보험 홈페이지 참조, https://www.longtermcare.or.kr/npbs/indexr.jsp에서 2023.10.15. 인출.
41) 통계청은 UN「World Population Prospects 2022」(https://population.un.org/wpp, 2022.7)를 이용하였다.

2) 서비스 질 관리, 인프라 확충 등 지속적인 제도 확대 요구

노인장기요양보험제도는 2008년 7월 제도 시행 이후 인정 등급의 확대 및 본인부담 경감 등 장기요양 인정자가 크게 증가, 노인인구 확대에 따른 수요 증가에 대응해 지속적으로 그 규모를 증대시키고 있다. 이는 향후 노인인구 증가와 함께 베이비붐 세대의 노인인구 진입 등에 따라 장기요양 수요의 질적 변화와 맞물려 노인장기요양보험의 제도 확대, 그로 인한 재정 부담 위험으로 작동할 가능성을 높이고 있다.

그간 노인장기요양보험 제도의 주요 변화를 살펴보면, 본인일부부담금 감경제도 도입(2009년 1월), 치매특별등급 도입으로 기존 3등급에서 5등급제로 전환(2014년 7월), 인지지원등급 신설로 6등급으로 확대(2018년 1월), 본인일부부담금 감경대상 확대(2018년 8월) 등이 있었다. 앞에서 살펴본 것처럼 장기요양등급의 등급 체계는 요양 필요도에 따라 등급을 구분·판정하는 것으로 장기요양 1~5등급, 인지지원등급을 포함하여 현재 6등급제로 운영되고 있다. 즉 노인장기요양보험의 수급자는 중증에서 경증까지 넓은 대상을 포함한다.

이러한 제도 개편에 따른 대상자 확대와 함께 2019년 12월 장기요양기관 지정제 및 지정갱신제, 장기요양 부정 인정자 직권 재조사 제도의 시행 등 요양서비스 질 관리를 위한 노력을 추진하고 있다(황남희 외, 2021).[42] 향후 기대여명의 증가로 인한 후기노령인구의 급증, 독거노인의 증가, 돌봄의 사회화 요구 지속, 노인성 질환의 다양화 등으로 등급체계의 변화, 서비스의 질적인 내실화 등에 대한 요구는 지속될 가능성이 높다.

---

42) 지정제는 장기요양기관 진입기준을 강화하는 것으로 부실기관에 대한 관리를 위해 도입되었다. 장기요양 부정 인정자 직권 재조사 제도는 거짓이나 부정한 방법 또는 고의로 사고발생, 본인의 위법행위에 기인하여 장기요양인정을 받은 경우 직권 재조사를 실시하는 것이다.

장기요양기관은 2008년 제도 도입 당시 8.4천 개소에서 2022년 2.7만 개소로 크게 증가하였지만, 이용자의 증가 등을 고려하면 현재 공급부족 상황이다. 2027년 주·야간보호기관 약 3.1천 개소, 입소시설 약 1.6천 개소 등이 추가 필요한 것으로 전망되고 있다(보건복지부, 2023).

장기요양인력은 2025년부터 공급보다 수요가 더 많아질 것으로 전망된다. 지역에 따라 이미 장기요양인력 부족을 경험하고 있는 곳도 있지만(황남희 외, 2021), 국가 전체 차원에서 2022년 요양보호사 종사자는 60.1만 명이나 2027년 68만 명이 필요하여 약 7.5만 명의 장기요양인력 부족할 것으로 예상된다. 따라서 향후 시설과 인력 등 장기요양 인프라 확충에 요구되는 재정 규모는 상당할 것으로 전망된다(보건복지부, 2023).

3) 인구사회학적 변화에 따른 보험료 부과기반 약화

다른 사회보험과 마찬가지로 노인장기요양보험 역시 생산연령인구 감소에 따라 보험료를 부담하는 인구구조 변화의 영향을 받는다. 저출산·인구고령화는 총인구 내에서 경제활동에 참여하며 보험료와 조세를 납부하는 생산연령인구를 감소시켜, 장기요양보험 재정에 부정적인 영향을 미칠 수밖에 없다. 또한 4차 산업의 발전과 새로운 라이프스타일로 인해 전통적인 노동시장에서 찾아볼 수 없는, 킥경제, 플랫폼 노동 등으로 일자리 형태가 다변화되며 고용에 근거한 보험료 부과의 어려움이 가중되고 있다. 전 세계적인 저성장 시대의 돌입으로 청년층의 교육 후 노동 이행 시기가 늦어지며 생애 근로기간이 짧아지는 것 역시 장기요양보험 재정에 부정적일 수밖에 없다.

3. 지출 모니터링 체계

가. 중장기 재정 관리 계획 및 목표관리

노인장기요양보험의 관리운영기관인 국민건강보험공단은 건강보험과 동일하게 「공공기관의 운영에 관한 법률」에 의해 매년 5개년의 재무목표와 관리 방안을 반영한 재정계획을 수립한다(제39조의 2). 즉 노인장기요양보험법은 재정 운용 계획에 대해 별도의 규정을 두지 않고, 공공기관 운영에 관한 일반적인 규정을 적용받는다. 또한 노인장기요양보험은 국민건강보험공단 회계로 편성되어 국가 재정 외로 운영되기 때문에,[43] 수입과 지출의 예·결산에 대한 국회 심의를 받지 않는다(박선아, 2023, p.35).

또한 2013년부터 5년마다 수립하는 장기요양보험기본계획에 재정운용 방향이 포함되어 있다.[44] 2023년 8월에 발표된 제3차 기본계획에서 재정 운용의 기본방향은 보험료, 국고 지원으로 수입과 지출의 균형 원칙을 준수하고 지속가능성 확보 노력을 지속하는 것으로 제시하였다. 이를 위해 수입 측면에서는 인정자 수, 국민 부담 수준, 준비금 등을 종합적으로 고려하여 적정 보험료율 수준을 결정하고 적정 국고를 지속적으로 지원하는 내용을 포함하고 있다. 지출 측면에서는 이용자 개인별 요양 필요도에 맞게 적정한 서비스를 제공하고 사후관리와 불필요한 지출 관리 등을 통해 재정누수 요인을 차단한다.

---

43) 다만 노인장기요양보험에서 국가가 지원하는 의무지출에 한해 국가 재정에 포함된다. 좀더 설명하면 노인장기요양보험 수입 중 국고지원금, 공무원·교원 등의 장기요양보험료 중 국가가 부담하는 금액, 의료급여 수급권자 급여 중 국가가 부담하는 금액은 국가 재정에 포함된다(박선아, 2023, p.15).

44) 다음 내용은 보건복지부(2023b), 제3차 장기요양보험기본계획(2023~2027)-V. 재정운용 방향을 참고

한편 정부는 노인장기요양보험 재정 운용의 중기목표로 재가급여와 시설급여 간의 지출 적정비율 7:3을 제시하고 있다. 앞에서 살펴본 것처럼, 한국의 시설급여와 재가급여는 현재 약 6:4이나 OECD 평균은 7:3이라는 점에서 재가급여의 비중 증가를 중기목표로 설정하였다. 일반적으로 재가급여의 경우 시설급여에 비해 한도액이 낮기 때문에 재가급여 비중을 높이면 재정건전성 제고를 기대할 수 있다.

나. 단기 현금흐름 모니터링

노인장기요양보험 관련 일반 현황 자료는 국민건강보험공단의 홈페이지를 통해 공개된다. 현금흐름 기준은 수입과 지출 현황으로 분기 및 연간 자료로, 결산 기준은 노인장기요양보험 통계연보로 공단 홈페이지에 공개되고 있다(국민건강보험공단 홈페이지). 앞서 건강보험 재정 관리 체계에서 살펴본 바와 같이, 건강보험공단에서 개발·운영 중인 재정분석시스템에서 장기요양보험까지 포괄하여 일·월·분기 단위로 모니터링되고 있는 것으로 보인다.

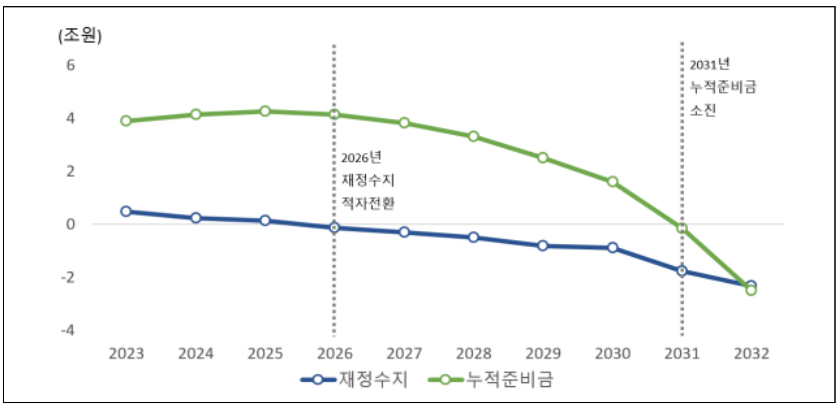
다. 재정 전망

국민건강보험공단에서는 장기요양보험 재정전망을 내부적으로 실시하고 있는 것으로 짐작되나 그 결과는 공식적으로 외부에 공개되지 않고 있다. 이는 전망의 가정에 따라 결과가 매우 달라진다는 측면에서 내려진 보수적인 결정으로 생각된다. 이와 관련하여 박선아(2023)는 노인장기요양보험은 안정적인 재정운용방향을 결정하는데 반드시 요구되는 분석과 논의가 심도 있게 진행되지 않고 있다고 지적하며 재정 전망 결과를 투명

하게 공개할 필요가 있다고 주장하였다. 이처럼 재정전망 모형과 그 내용에 대한 사항들이 공개되어 있지 않아 그에 대한 검토와 평가가 어려우나, 우선 수입 측면의 경우 현재의 보험료 부과 구조상 건강보험료 수입과 연계되어 추정될 것으로 예상된다. 지출 측면에서는 인정률이나 수가 등 정책적 요소들을 제외하면 인구구조 변화에 큰 영향을 받을 것으로 예상된다. 또한 노인장기요양보험도 건강보험과 마찬가지로 다음 연도의 지출 규모를 먼저 추정한 후 단기 수지균형을 맞추는 방식으로 요양보험료율을 정하는 양출제입(量出制入)의 원칙을 따른다.

참고로 국회예산정책처에서는 국회의 예산안과 법률안의 심사를 지원하기 위해 노인장기요양보험 재정전망을 실시하고 대외적으로 그 결과를 공개하고 있다. 2023년 발표된 보고서에서는 2023~2032년까지의 노인장기요양보험의 수입, 지출, 재정수지, 누적적립금을 전망하였다. 현재 노인장기요양보험료율이 인상 수준이 유지될 경우 2026년에 재정수지 적자가 발생되고 2031년에 누적적립금이 소진될 것으로 전망되었다([그림 3-27]).

[그림 3-27] 노인장기요양보험 재정수지 및 누적준비금 추이: 2023~2032년



자료: 박선아(2023). 2023~2032년 노인장기요양보험 재정전망, 국회예산정책처, [그림 13] 노인장기요양보험 재정수지 및 누적준비금 추이:2023~2032년, p.58.

라. 재정적 위험 식별지표의 관리

노인장기요양보험의 중장기 재정관리계획과 재정분석·전망, 통계연보 등을 통해 〈표 3-32〉와 같은 지표들이 모니터링되고 있는 것으로 보인다. 국민건강보험공단에서는 이를 명시적으로 재정 관련 주요 지표로 설정하여 모니터링하고 있지는 않지만, 이들 지표는 현재 운용 현황과 함께 재정 전망에 활용되고 정부의 재정 운용 중기목표 성과관리에 활용되고 있다.

〈표 3-32〉 노인장기요양보험 재정 관련 모니터링 지표

구분			정의
종합	당기재정수지		당해연도 수입액에서 지출액을 차감한 금액
	재정누적수지		당해연도 누적 수입에서 당해연도 누적 지출을 차감한 금액
수입	소득 대비 보험요율		건강보험료에 건강보험료율 대비 장기요양보험료율의 비율을 곱하여 산정
	국고지원금 비중		예상 보험료 수입의 (최대) 20%에 해당하는 금액
	의료급여 부담금		의료급여수급자 해당 국가 및 지자체 부담금
지출	요양급여비	자격별 및 등급별 수급자 수	자격별 및 등급별 수급자 수
		자격별 및 등급별 수급자 증가율	자격별 및 등급별 전년 대비 수급자 증가율
		자격별 및 등급별 이용률	자격별 및 등급별 수급자의 이용 비율
		자격별 및 등급별 한도액 사용률	자격별 및 등급별 월 한도내의 사용 비율
		보험자부담률	보험자의 부담 비율
		인정률	전체 노인 인구 대비 인정자의 비중
		인정증가율	전년 대비 인정자 증가율
		등급별 비중	전체 등급내 6등급별 비율
		급여별 월 한도액	자격별 및 등급별 월 최대 사용 가능한 금액
		재가급여 이용자 비율	전체 이용자 중 재가급여 이용자 비율
		재가급여 비용 비율	전체 급여 중에서 재가급여 비용 비율
		자격별 인구 비율	이용자 중 일반, 경감, 기초 대상자 비중
		1인당 요양급여비	총 요양급여비를 이용자 수로 나눈 비율
	관리운영비		보험자 제도 운영시 필요한 인건비, 제반 경비 등

자료: 저자 작성

각 지표를 구체적으로 살펴보면, 종합 재정 측면에서 당기재정수지와 재정누적수지이다. 당기재정수지는 당해연도 수입액에서 지출액을 차감한 금액이다. 재정누적수지는 당해연도 누적 수입에서 당해연도 누적 지출을 차감한 금액이다. 노인장기요양보험은 양출제입의 단기보험이라는 점에서 당기재정수지를 파악하는 것이 중요하며, 당기수지가 이월되어 누적 준비금 형태로 적립되기에 재정누적수지 역시 중요한 모니터링 지표가 된다.

수입 측면의 모니터링 지표는 소득 대비 보험요율, 국고지원금 비중, 의료급여 부담금이다. 노인장기요양보험의 주요 수입원으로 그 중요성이 있다. 소득 대비 보험요율은 건강보험료에 건강보험료율 대비 장기요양보험료율의 비율을 곱하여 산정하며, 국고지원금은 예상수입액 대비 최대 20%에 해당하는 금액이다. 의료급여 부담금은 의료급여 수급자를 대신하여 국가 및 지방지치단체에서 전액 부담하는 금액이다.

지출 측면의 모니터링 지표는 크게 요양급여비와 관리운영비로 구분된다. 재정 전망에 활용되는 모니터링 지표 중 요양급여비는 수급자 수와 수급자 증가율, 이용률 및 사용률, 보험자 부담률 등이다. 수급자 수는 노인장기요양보험의 인정자 중 실제 장기요양보험을 수급하는 자로 자격별 및 등급별로 산출한다. 수급자 증가율은 전년 대비 수급자 증가율이다. 이용률은 수급자의 급여 이용 비율을 의미하며, 한도액 사용률은 월 한도 내에서 사용 비율을 의미한다. 보험자부담률은 장기요양급여비에서 본인이 부담하는 비중이다.

이외에도 지출 측면에서 상시적인 통계 생산 및 관리와 운용 점검, 국제비교 등을 위해 인정률 및 인정증가율, 등급별 비중, 급여별 월 한도액, 재가급여 이용자 및 비용 비중, 자격별 인구 비율, 1인당 요양급여비 등을 모니터링할 필요가 있다. 해당 자료는 노인장기요양보험 통계연보 등을

통해 매년 생산 및 관리, 발표되고 있다. 여기서 인정률은 전체 노인인구 대비 인정자의 비중을 의미하며, 노인장기요양보험의 대상 포괄성에 대한 국제 비교를 위해 활용된다. 인정증가율은 전년 대비 인정자 증가율을 의미한다. 등급별 비중은 6개 장기요양등급의 각각의 비율을 의미하며, 급여별 월 한도액은 한도액 사용률을 산출하기 위한 기초자료로 자격별 및 등급별로 월 최대 사용가능한 금액을 의미한다. 재가급여 이용자 비율은 전체 장기요양보험 이용자 중 재가급여 이용자의 비율을, 재가급여 비용 비율은 전체 장기요양급여 중 재가급여의 비용 비율을 의미한다. 2023년 수립된 제3차 장기요양기본계획의 재정 운용 중기 목표로 재가급여와 시설급여의 비용 지출을 제시하고 있으며, 국제적으로 장기요양보험은 '지역사회에 계속 거주하기(Aging in Place, AIP)'를 지향한다는 점에서 재가급여와 관련한 이용자 및 이용 비율은 중요한 모니터링 지표로 포함할 필요가 있다. 자격별 인구 비율은 급여의 본인부담 감면·면제와 관련되는 일반, 경감. 기초 대상자의 비중을 의미한다. 1인당 요양급여비는 총 요양급여비를 이용자 수로 나눈 비율을 의미한다.

관리운영비는 보험자 제도 운영시 필요한 인건비, 제반 경비 등이며, 상대적으로 요양급여비에 비해 모니터링의 중요성은 낮지만 지출 측면에서 지속적으로 살펴볼 필요가 있다.

4. 모니터링 체계 평가 및 개선방향

가. 모니터링 체계 평가

노인장기요양보험은 다른 보험에 비해 재정안정성이 높은 편이며, 제도 운영 과정에서 재정 통제가 가능하다는 특성이 있다. 장기요양보험 도

입은 다른 보험에 비해 늦은 2008년으로 운영 기간이 15년에 불과하다. 그간 제도 운영의 문제점들을 도입 과정에서부터 반영할 수 있었다는 점과 아직 제도의 확대 기로에 있다는 점에서 현재 노인장기요양보험의 재정 부담 수준은 높지 않은 상황이다. 그러나 노인장기요양보험은 우리나라의 급속한 고령화 진행 속도로 인해, 향후 재정적 지속가능성, 즉 재정관리의 중요성이 부각될 것으로 전망되며 현 시점에서는 다음과 같은 사항에 대한 고려가 요구된다.

첫째, 지출 관리 측면에서 장기요양보험의 운영 방향성 확정이 선행될 필요가 있다. 현재 장기요양보험제도는 노인인구 비율의 증가와 더불어 등급체계의 확대와 본인부담 경감자 확대 등의 제도 개선을 통해 수급자 규모가 크게 확대되고 있다. 본 제도가 도입된 2008년 인정자 수는 21만 4,480명에서 2022년 101만 9,130명으로 약 15년 만에 약 5배가 증가하였다. 장기요양보험 지출은 2008년 5,731억 원에서 2022년 119,941억 원으로 더욱 크게 증가하였다(약 21배). 이와 같은 추세에서 보험료 부담 인구는 비고령 및 청장년 세대이며 제도 수혜 인구는 고령 세대라는 점에서 세대 간 형평성을 고려하여 향후 제도를 확대할 것인지 반대로 억제할 필요가 있는지 신중한 결정을 해야 할 것이다. 전체 인구 대비 고령인구 비율이 2022년 기준 17.5%이나 2070년에는 46.4%가 될 전망이라는 점에서 이러한 장기요양보험의 부담자와 수혜자 불일치 문제, 세대간 형평성 문제는 앞으로 더욱 강조될 것으로 예상된다. 이러한 점을 염두에 두고 장기적인 시각에서 장기요양보험의 운영 방향성을 검토해야 할 것이다.

둘째, 장기요양보험의 지출 관리는 정책의 영향에 크게 좌우될 수 있다. 즉 장기요양보험은 제도 개선 과정에서 현재가 아닌 미래를 염두에 되고 운영되어야 할 부분이다. 2009년 본인일부부담금 감경제도가 도입

된 시기의 인정자 증가율은 33.8%, 2014년 등급제가 기존 3등급에서 5등급으로 전환된 시기의 인정자 증가율은 12.2%, 2018년 인지지원등급이 신설된 시기의 인정자 증가율은 14.6%로, 대상자 기준 완화는 재정지출 증가와 밀접한 관련이 있다. 다만 향후에도 지속적으로 대상자 기준을 완화하여 늘어나는 노인인구와 그 수요에 대응해야 하는지, 재정적으로 대응이 가능할지, 어떻게 대응할 것인지-예를 들어 건강보험과 같이 지속적으로 보험료율을 증가시키는 방향으로 이를 대응할 것인지, 재정적 여력이 되지 않는다면 폭증하는 수요를 국가 차원에서 어떻게 충족시키고 돌볼 수 있을지에 대해 조금 더 포괄적인 시각에서 방향성과 대책을 고민할 필요가 있다.

한편 노인장기요양보험의 모니터링 체계를 재정계획 수립 여부, 모니터링의 관점에서 평가하면 다음과 같다. 먼저 재정계획은 1년, 5년 단위로 수립되고 있다. 「공공기관의 운영에 관한 법률」에 의해 매년 5년의 재무목표와 관리 방안을 반영한 재정계획을 수립하고 있으며, 장기요양보험기본계획에서도 재정운용의 기본적인 방향과 목표를 포함하고 있다. 이와 관련된 내용은 국가 재정 당국인 기획재정부, 노인장기요양보험 주무부처인 보건복지부 등의 중장기 재정관리계획, 중장기 노인장기요양보험 기본계획 등을 통해서 부분적으로 파악가능한 상태이다.

두 번째로 단기 모니터링은 국민건강보험공단에서 상시적으로 현금흐름을 관리할 것으로 짐작되나 이와 관련된 정보는 대외적으로 전혀 공개되지 않고 있는 상황이다. 앞에서 살펴본 것처럼 국민건강보험공단은 건강보험을 관리운영하는 기관으로 사회보험 관련 운영 경험과 노하우가 있다. 따라서 국민건강보험공단은 노인장기요양보험 역시 일별 월별 분기별 등 관리 주기별로 재정현황을 모니터링하며 재정 분석 및 재정 관리를 하고 있을 것으로 쉽게 예상된다. 노인장기요양보험 관련 연간 재정

현황은 공단 홈페이지를 통해 제한적인 범위에서 통계자료로 공개하고 있는 상황이다. 따라서 노인장기요양보험은 재정 현황 모니터링 지표, 핵심관리지표 등을 어떻게 설정하고 있으며, 어떠한 기준을 적용하여 재정 안정과 위험을 판단하는지 등 모니터링 체계에 대한 정보를 투명하게 공개할 필요가 있다.

세 번째로 중장기 모니터링은 국민건강보험공단의 재정 전망을 통해 중장기 재무관리를 위해 실시되고 있으나, 구체적인 추계방법은 공개되지 않고 있다는 점에서 개선의 여지가 있다. 국민건강보험공단의 건강보험연구실에서는 노인장기요양보험 재정추계 모형 개발 연구를 진행한 바 있으며(이호용, 문용필, 나영균, 2017), 정책적으로 보험료율을 판단하기 위해서는 과거 실적과 함께 향후 재정 전망 자료가 필수적으로 요구된다.

나. 모니터링 체계 개선방향

1) 재정 전망의 공식화

노인장기요양보험은 건강보험과 같이 재정전망을 실시하도록 법으로 규정하고, 전망 결과를 대외적으로 투명하게 공개할 필요가 있다. 건강보험법은 제3조의 2에 의해 5년마다 종합계획 수립 시 중장기(5년) 재정전망을 포함하도록 규정하고 있지만, 현재 노인장기요양보호법 상에는 재정전망과 관련된 규정이 없다. 건강보험 역시 노인장기요양보험과 마찬가지로 국가재정 외로 운영되고 있다는 점에서 이와 같은 재정전망의 법규화에 대한 당위성은 충분하다고 판단된다. 노인장기요양보험 재정전망 실시에 대한 법적 규정 마련과 재정 전망 결과의 투명한 공개는 향후 안정적인 재정운용 방안을 위한 다양한 논의를 위해 반드시 요구되는 사항이다(박선아, 2023).

노인장기요양보험 재정전망 방법과 결과의 투명한 공개는 재정관리 현황에 대한 정보 역시 투명하게 공개되는 수순으로 이어질 수 있다. 단기 재정현황 및 중장기 모니터링 결과는 보험료율 산정 등 정책 결정을 위해 중요한 기초자료로 활용된다는 점에서 대외적으로 투명하게 공개될 필요가 있다.

2) 중장기 모니터링 체계의 개선

대부분의 OECD 국가에서 지난 15년 동안 전체 의료비 또는 GDP에서 노인장기요양이 차지하는 비중이 크게 증가하고 있으며, 특히 한국의 경우 GDP 대비 비중이 크게 증가한 점에서 주목을 받고 있다(OECD, 2022c). 노인장기요양보험 지출의 빠른 증가는 인구고령화와 공공서비스의 확대로 인해 발생하고 있다(OECD, 2022c). 따라서 한국에서는 노인장기요양보험의 사회지출 모니터링을 통해 중장기적 대응책을 마련할 필요가 있다.

이를 위해 노인장기요양보험은 재정 전망 모형의 정교화를 지속적으로 추진할 필요가 있다. 그 과정에서 재정 전망 모형의 대외 공개가 함께 고려되어야 할 것이다. 본 연구 추진과정에서 국민건강보험공단은 자체적으로 재정건정성을 제고하기 위한 활동을 추진하고 있으며, 정책 결정 자료로 활용되는 만큼 재정 추계 방법을 정교화하기 위한 많은 노력을 쏟고 있는 것으로 확인되었다.

그럼에도 불구하고 전망 방법을 완전히 모형화하는 데는 한계가 있으며, 추계방법과 가정에 따라 전망치가 달라질 수 있는 여지가 있을 수 밖에 없다. 가령 일반적으로 요양급여비를 구성하는 수급자, 이용률 등의 수치는 안정적인 추이가 아니며 불안정한 추세를 보이므로 과거 실적을

입력하고 전망하는 과정을 반복하여 상향 혹은 하향의 추세를 파악하고, 이때 과거 실적치를 몇 개년 평균으로 할 것인지 등의 이슈가 매번 발생할 수밖에 없다. 즉 전망은 과거 이용자 수와 수가에 근거하여 그 추세를 이용한다는 점에서 미래의 다양한 불확실성을 반영하는데 한계가 있을 수 밖에 없다. 그러나 이러한 추계방법에 대한 불안정성은 노인장기요양보험에 국한된 것이 아니며, 한국에만 해당되는 것도 아니다. 향후 보다 많은 자료 축적과 방법론적 발전 등을 통해 장기적으로 개선해야 할 과제이다.

3) 모니터링 결과의 환류 체계 마련

사회보장 재정의 모니터링은 재정의 지속가능성 확보를 목적으로 실시되므로, 단순한 재정의 수지 균형이나 수치적인 이상을 발견하는데만 집중하고 재무적인 환류에 머무를 가능성이 높다. 그러나 모니터링은 이를 활용하여 제도 자체의 개선이 이루어지는 것을 궁극적인 목적으로 한다. 이와 관련하여 노인장기요양보험은 사회환경 변화에 따른 재정 위기뿐 아니라 재정 이상을 면밀하게 모니터링하여 제도의 인위적인 조정 여지를 제거할 필요가 있다.

장기요양등급 인정 과정에서 인정자 통제를 통해 지출을 관리하는 단점이 발생하지 않도록 점검할 필요가 있어 보인다. 공교롭게 코로나19를 겪으며 사회적 거리두기로 노인장기요양보험 인정자 증가율이 크게 감소하여 재정 부담에 긍정적인 것으로 나타났다. 2019는 인정자 증가율은 15.1%였으나 코로나19가 확산된 2021년과 2022년 각각 11.1%, 2022년 6.9%로 크게 감소하였다. 코로나19의 확산은 통계적으로도 노인장기요양보험의 인정자 수와 장기요양보험 급여비를 낮추는 방향으로 작용하

며 노인의 제도 이용에 불편함을 야기한 것으로 밝혀지고 있다(이현복, 이호용, 2021). 코로나19 사태는 제도의 인위적인 조정이 아닌 자연발생적으로 나타난 상황이지만, 코로나19로 발생하는 이러한 불편함과 이용의 제한을 확인하고도 제도 개선을 통해 즉각적으로 바로잡지 않는 것은 큰 문제이다. 재정건정성이라는 미명 하에 요양 욕구가 있는 노인들을 돌봄 사각지대로 방치하는 사태로 이끌 수 있다는 점에서 바람직하지 않다. 어떠한 환경 속에서도 돌봄에 대한 필요도가 있는 노인은 장기요양서비스를 받을 수 있도록 해야 하며, 인위적인 재정관리를 위한 수단으로 악용되지 않도록 사전에 관련 제도를 정비할 필요가 있다.

제4절 고용보험

1. 재정 및 운영 구조

정부는 1995년 고용안정·직업능력개발사업, 실업급여 등 고용보험사업의 재원 충당을 위해 고용보험기금을 설치하고, 보험료와 징수금, 적립금, 기금운용수익 등으로 기금을 조성하여 운영 중이다[45]. 고용보험기금 계정은 고용안정·직업능력개발사업, 실업급여, 자영업자의 고용안정·직업능력개발사업, 자영업자 실업급여로 구분하여 관리하며(고용보험법 제82조), 기금의 수입구조는 고용주 및 피고용자의 기여금(보험료), 징수금, 적립금, 기금운용 수익금 등으로 구성된다(고용보험법 제78조).

’23년 기준 고용보험료 수입은 전체 예산의 약 78.6%를 차지하고, 이

45) 고용노동부 홈페이지, https://www.moel.go.kr/info/astmgmt/employ/list.do, 23.11. 21. 인출.

비율은 보험료율 인상 등과 함께 대체로 증가하여 왔다(〈표 3-33〉 및 〔그림 3-28〕 참고). '20~'22년의 경우 팬데믹의 영향으로 지출의 급격한 확대가 필요하였고, 이에 정부 재정지원의 비중이 확대된 바 있다(고용노동부, 2021).

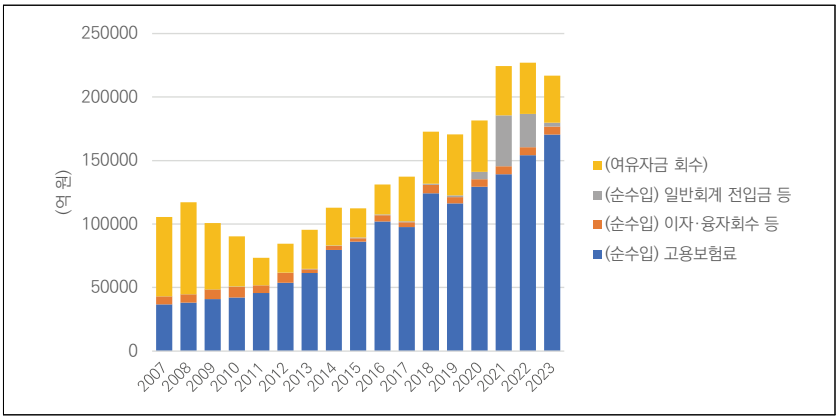
〈표 3-33〉 고용보험기금 예산 구성

(단위: 억 원(%))

구분	2021	2022	2023
□ 순수입	185,499 (82.7)	186,586 (82.2)	179,832 (82.9)
○ 고용보험료	139,160 (62.0)	154,179 (67.9)	170,431 (78.6)
○ 이자·융자회수 등	38,337 (17.1)	19,407 (8.5)	6,401 (3.0)
○ 일반회계전입금	8,002 (3.6)	13,000 (5.7)	3,000 (1.4)
○ 기금예수금	32,000 (14.3)	13,000 (5.7)	0 (0.0)
□ 여유자금회수	38,849 (17.3)	40,462 (17.8)	36,968 (17.1)
총 계	**224,348 (100)**	**227,049 (100)**	**216,800 (100)**

자료: 열린재정-고용노동부 예산편성현황(총액)(https://www.openfiscaldata.go.kr/op/ko/sd/UOPKOSDA01, 23.11.21. 인출)의 데이터를 기초로 저자 작성

〔그림 3-28〕 고용보험기금 예산 구성 및 추이(2007-2023)



자료: 열린재정-고용노동부 예산편성현황(총액)(https://www.openfiscaldata.go.kr/op/ko/sd/UOPKOSDA01, 23.11.21. 인출)의 데이터를 기초로 저자 작성

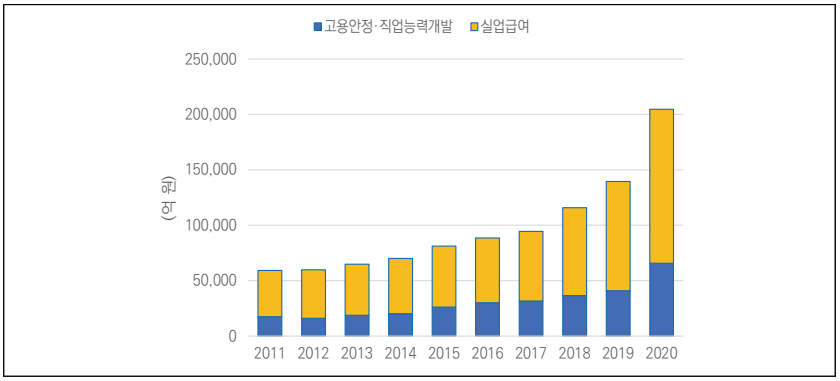
〈표 3-34〉 고용보험기금 보험료율(%) 추이 및 증감요인

변경일	실업급여 (근로자/사용자 부담)	고용안정·직업능력개발 (사용자만 부담)	증감 요인
'95.7.1	0.6	고용안정 0.2 직업능력 0.1~0.5	-
'99.1.1	1.0	고용안정 0.3 직업능력 0.1~0.7	IMF 외환위기에 따른 지출증가 (적립금 감소)
'03.1.1	0.9	고용안정 0.15 직업능력 0.1~0.7	적립금 증가에 따른 인하
'06.1.1	0.9	0.25~0.85	고용안정, 직업능력개발 계정 통합
'11.4.1	1.1	0.25~0.85	글로벌 금융 위기에 따른 지출 증가(적립금 감소)
'13.7.1	1.3	0.25~0.85	글로벌 금융위기 영향 제한적 지속에 따른 지출증가(적립금 감소)
'19.10.1	1.6	0.25~0.85	실업급여 보장성 강화 (지급수준 +10%p, 지급일수 +30일)

자료: 고용노동부(2021.9). 고용보험기금 재정건전화 방안, p.16

고용보험사업은 고용안정·직업능력개발 사업, 실업급여, 육아휴직 급여 및 출산전후휴가 급여 등으로 구성되고(고용보험법 제4조), '20년 기준 실업급여가 약 13.9조 원, 고용안정·직업능력개발 사업에는 약 6.6조 원이 지출되었다. 지출 합계는 2011년부터 2020년까지 연평균 14.7%씩 증가하였다.

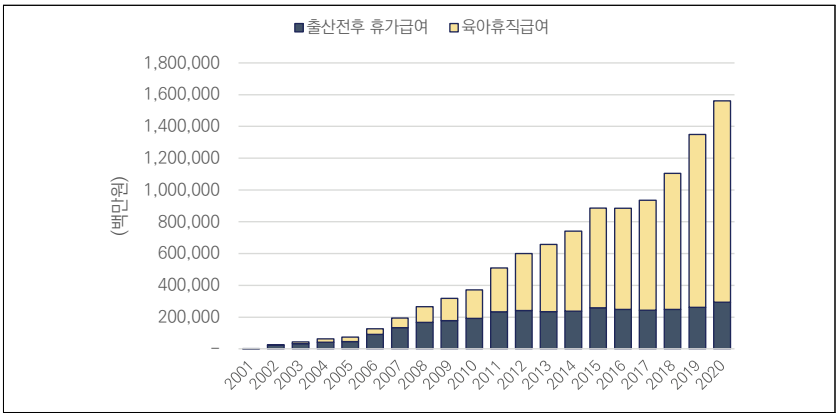
[그림 3-29] 계정별 지출 추이(2011-2020)



자료: 고용노동부(2021.9). 고용보험기금 재정건전화 방안, p.14의 표를 기초로 저자 작성

모성보호사업(출산전후 휴가급여, 육아휴직 급여)에는 '20년 기준 약 1.56조 원이 지출되었고, 이는 당해 실업급여 계정 지출 총액의 약 11.2%에 해당한다. 해당 지출은 2011년부터 2020년까지 연평균 약 13.3%씩 증가하였다.

〔그림 3-30〕 모성보호 예산 추이(2001-2020)



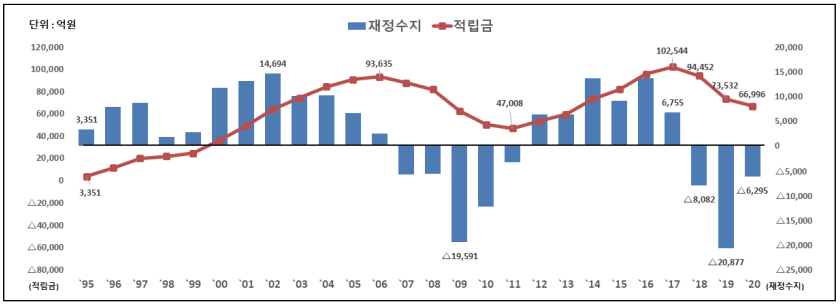
자료: 고용노동부(2021.9). 고용보험기금 재정건전화 방안, p.15의 표를 기초로 저자 작성

2020년 팬데믹의 영향으로 고용시장이 악화, 고용 유지 및 취약계층 생활안정을 위해 대규모의 지출이 있었고[46], 이로 인해 당해 재정수지는 약 6,295억 원의 적자를 보였으며(고용노동부·한국고용정보원, 2021), 2021년에는 1.05조 원의 적자를 보였다(고용노동부·한국고용정보원, 2022). 적립금은 2017년 10.3조 원에서 이후 점차 감소하여 2021년 기준 5.6조 원까지 하락하였다(고용노동부·한국고용정보원, 2022). 다만 2021년 9월 재정건전화 방안이 발표되면서 관련한 제도 개선이 시행되고 있고, 코로나19 사태로 인한 고용 충격의 해소, '22년부터는 실업급여 보험료 인상 등의 요인

46) '20-'21년 고용안정·직업능력개발 계정에 일반회계 1.8조 투입(고용노동부, 2021.9.)

으로 인해 재정수지가 점차 개선될 전망이다.[47]

〔그림 3-31〕 재정수지 및 적립금 현황('95~'20년)



자료: 고용노동부(2021.9). 고용보험기금 재정건전화 방안, p.3.

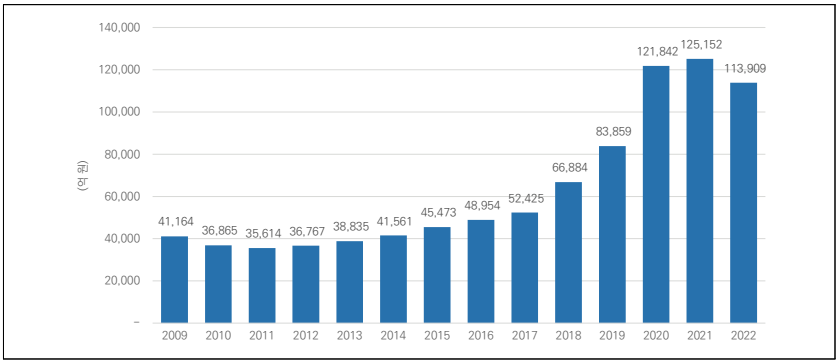
2. 환경 분석 – 미래 재정적 위험 요인

1) 고용안전망 확대 정책과 비공식 노동의 증가

고용보험 지출의 가장 큰 비중을 차지하는 실업급여는 '22년 약 11.4조 원이 지출되었고, 특별히 2018~2020년에는 전년 대비 각각 27.6%, 25.4%, 45.3%씩 큰 폭으로 증가하였다. 2018년에는 최저임금의 대폭 상승(시간급 6,470원 → 7,560원)과, 2019년에는 급여 수준 상향(실업급여 상한액: 퇴직 전 평균임금의 50% → 60%), 지급일수 확대(90~240일 → 120~270일) 등 보장성 강화 정책의 영향인 것으로 추정된다. 2020년에는 코로나19 사태의 영향으로 최근까지 전례 없는 규모의 지출을 보인다(〔그림 3-32〕).

47) 뉴스핌, "내년 고용보험기금 9000억 흑자 전망... 6년 만에 흑자전환", 2022.11.21., https://www.newspim.com/news/view/20221121000623.

[그림 3-32] 실업급여 지급액 추이(2009-2022)



자료: 한국고용정보원, 고용행정통계(https://eis.work.go.kr/eisps/rpt/olap/selectReptOlapPpupDtal.do?menuId=020030040, 23.11.21. 인출)의 데이터를 기초로 저자 작성

〈표 3-35〉을 살펴보면 2012년부터 2021년까지 10여년간 구직급여 지출은 연평균 15%씩 증가해왔고, 수급자는 5.2%, 평균 수급일수는 약 4%씩 증가했다.

〈표 3-35〉 구직급여 지출 관련 지표(2012-2021)

연도	경제활동인구 (천 명)	고용보험 피보험자 (천 명)	실업률 (%)	구직급여 수급자 (천 명)	구직급여 평균 수급일수 (일)	구직급여 지출 (백만 원)
2012	25,781	11,152	3.2	1,146	114.8	3,431,424
2013	26,108	11,571	3.1	1,162	114.6	3,611,415
2014	26,836	11,931	3.5	1,206	119.1	3,966,862
2015	27,153	12,363	3.6	1,235	121.2	4,369,655
2016	27,418	12,655	3.7	1,218	123.1	4,671,572
2017	27,748	12,959	3.7	1,212	123.8	5,009,912
2018	27,895	13,432	3.8	1,333	128.3	6,436,738
2019	28,186	13,864	3.8	1,457	136.2	8,076,322
2020	28,012	14,112	4.0	1,718	163.2	11,845,590
2021	28,310	14,550	3.7	1,806	163.2	12,057,900
연평균 증가율	1.0%	3.0%	1.6%	5.2%	4.0%	15.0%

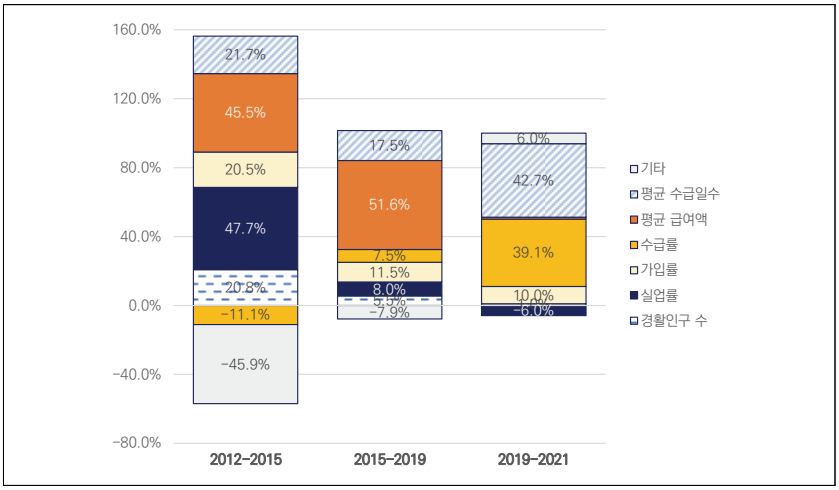
자료: 1) 경제활동인구, 실업률: 통계청, 「경제활동인구조사」, 성별 경제활동인구 총괄(https://kosis.kr/statHtml/statHtml.do?orgId=101&tblId=DT_1DA7001S&conn_path=I2, 23.11.25. 인출)
2) 그 외: 고용노동부·한국고용정보원(2022). 2021 고용보험통계연보

전술한 바와 같이 이러한 지출 증가가 제도적 원인에 기인한 것인지, 경제활동인구나 실업률 증가 등 경기 및 구조적 요인에 의한 것인지 파악하고자 다음과 같은 항등식을 설정하여 간단하게 기여도 분해를 시행해 보고자 한다.

구직급여 지출 = [경제활동인구 × 실업률 × 취업자 중 가입자 수(가입률) × 가입자 중 수급자 수(수급률)] × 수급자 1인당 일당 평균 급여액 × 1인당 평균 수급일수 × 기타

구직급여 지출 증가에 대해 실업률과 같은 경제적 지표들의 영향을 살펴보고자 하지만 유관기관에서 발표하는 가용한 지표들을 수집하여 분석을 실시할 수 밖에 없는 한계가 존재하여, 마지막 '기타' 항에는 이러한 차이들(취업자와 실업자의 가입률 차이 등)과 모형에 포함하지 못한 기타 제도적 요인들이 모두 포함된다. 결과는 〔그림 3-33〕과 같은데, 2012-2015년 기간에는 실업률의 증가, 경제활동인구 수의 변화, 평균 급여액의 증가 등이 지출 변화에 가장 큰 영향을 미쳤다. 이후 2015-2019년 기간에는 1인당 일당 평균 급여액의 증가가 전체 지출 증가의 51.6%를 차지하고, 2019-2021년 기간에는 1인당 평균 수급일수의 증가가 42.7%를, 다음으로 수급률(가입자 중 수급자 수) 증가가 39.1%를 차지한다. 이러한 변화는 전술한 바와 같이 2019년 있었던 급여 수준의 상향 조정과 지급일수의 확대 등 보장성 강화의 영향과, 팬데믹 사태로 인한 수급자 수의 증가에 기인했을 것으로 추정된다.

[그림 3-33] 구직급여 지출 변화 기여도 분해 결과



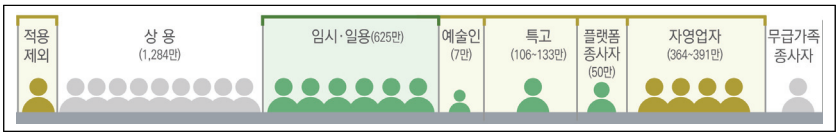
자료: 저자 작성

한편 정부는 2020년 말 기존 제도의 보장성 확대와 더불어 사각지대 해소를 위해 자영업자, 특수형태근로종사자, 플랫폼 종사자, 예술인 등을 포함, 모든 취업자에게 보편적 고용안전망 제공을 목표로 하는 "전국민 고용보험 로드맵"을 발표하였다(관계부처 합동, 2020). '플랫폼 노동'은 산업구조 변화와 정보통신기술 발전으로 디지털 플랫폼을 통해 노동이 작은 단위로 세분되어 중개될 수 있게 되면서, 고용관계 다변화의 극단적 형태로써 등장하였고, 플랫폼 노동자의 경우 고용과 실업의 경계가 모호하며 정규 근로자와 같은 정해진 규모의 지속적 소득 획득을 기대하기 어려운 것도 사실이다(김주호, 2021). 이러한 비공식 노동은 코로나19 사태 이후 일하는 방식의 변화, 디지털 경제의 확산 등으로 더욱 확대되었다(고용노동부, 2022b).[48] 그리고 이러한 현상은 기존의 표준적 고용체

48) 김준영, 권혜자, 최기성, 연보라, 박비곤. (2018)에 의하면 2018년 플랫폼경제 종사자 수는 46.9~53.8만 명 정도로 추산되었고, '21년에는 약 66만 명, '22년에는 약 80만 명으로 증가하였다(고용노동부, 2022b).

계를 전제로 하는 사회보장시스템에서 단기적으로는 사각지대의 확대를, 중장기적으로는 그 구조 변화에 따른 비용이 추가적으로 요구된다는 것을 의미한다.

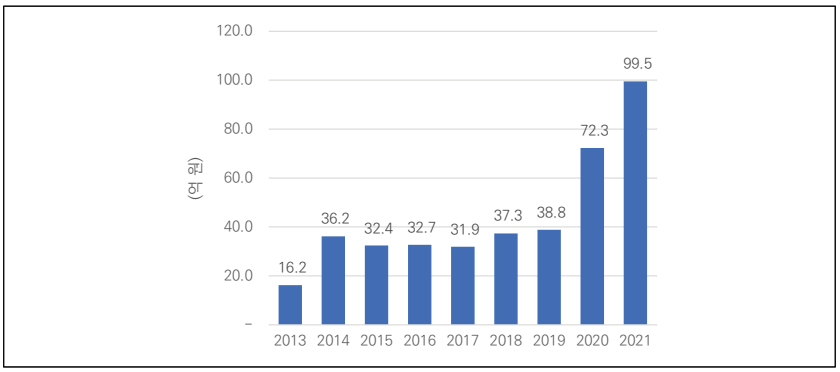
〔그림 3-34〕 노동시장 현황



자료: 관계부처 합동(2020). p.2.

이와 같은 정책 변화 및 팬데믹 시기라는 특수성이 결합되어 2020년 자영업자 실업급여는 전년 대비 약 2배 증가하였고, 2021년에는 전년 대비 37.7% 증가하여 약 99.5억 원이 지출되었다(〔그림 3-35〕).

〔그림 3-35〕 자영업자 실업급여 지출액(2013-2021)

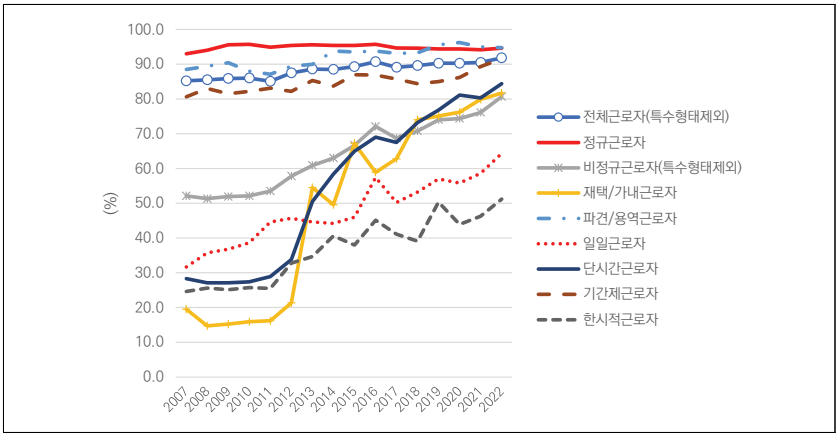


자료: 열린재정-고용노동부 세출/지출 결산현황(https://www.openfiscaldata.go.kr/op/ko/sd/UOPKOSDA01, 23.11.21. 인출)의 데이터를 기초로 저자 작성

고용형태별 고용보험 가입률은 재택/가내근로자, 단시간 근로자, 한시적 근로자 등 그룹에서 빠른 속도로 증가하고 있고(〔그림 3-36〕), 2022년 1월

1일부터 4월까지 고용보험에 가입한 플랫폼 종사자는 총 249,932명, 사업장은 총 26,390개소에 이른다(고용노동부, 2022a).

〔그림 3-36〕 고용형태별 고용보험 가입률(2007-2022)



주: 교육서비스업, 65세 이상, 60시간 미만 시간제 근로자 제외
자료: 고용노동부, 고용형태별근로실태조사(http://stathtml.moel.go.kr/statHtml/statHtml.do?orgId=118&tblId=DT_118N_LCE0008&conn_path=I3, 23.11.21. 인출)의 데이터를 기초로 저자 작성

비공식 근로자나 고용상태의 불안정성이 높은 그룹을 포괄하고자 하는 정책방향은 구조적으로 구직급여 지출의 확대를 의미한다. 즉, 지출 증가가 반복수급 등 피보험자의 도덕적 해이 혹은 행태 차원의 문제이기 전에, 노동 유연화라는 환경변화가 현재 제도 설계 상 수급 자격자 확대로 이어지는 자연스러운 현상일 수 있다.

전국민 고용보험 로드맵은 “기존의 사업장(사업주) 중심의 사회보험체계에서 ‘일하는 사람’을 중심으로 관리되는 체계(portable)로의 전환”을 의미하며(관계부처 합동, 2020), 이와 같이 노동시장에서 지위보다는 소득을 기반으로 하는 보편적 사회안전망으로 개편을 위해서는 정부 재정의 투입 증대가 불가피하다(노대명 외, 2020).

2) 탄력적 재정운영 장치의 부재

고용보험법 제84조에 의하면 고용보험의 경우 대량 실업의 발생 등 고용상태 불안에 대비한 준비금으로써 적립배율을 일정 수준 이상 유지하여야 하는데, 고용안정·직업능력개발 사업 계정의 연말 적립금은 해당 연도 지출액의 1~1.5배 미만, 실업급여 계정은 1.5~2배 미만으로 규정되어 있다. 그러나 〈표 3-36〉과 같이 실업급여 계정은 2011년부터 최근까지 적립배율은 1배가 채 되지 않고, 고용안정·직업능력개발 사업 계정의 경우에는 2019년 이후 1배 이하 수준으로 유지되고 있다.

〈표 3-36〉 계정별 적립배율(2011-2021)

(단위: 억 원, 배)

계정	구분	2011	2012	2013	2014	2015	2016	2017	2018	2019	2020	2021
고안·직능	지출	17,463	16,007	18,732	20,344	26,229	30,077	31,712	36,579	40,914	65,716	66,335
	적립금	29,635	36,100	39,207	43,928	44,351	46,272	44,337	38,959	31,795	27,881	13,262
	적립배율	1.7	2.3	2.1	2.2	1.7	1.5	1.4	1.1	0.8	0.4	0.2
실업급여	지출	41,876	43,873	46,080	49,682	55,016	58,595	62,895	79,199	98,602	138,937	144,242
	적립금	17,374	17,250	20,472	29,433	37,755	49,578	58,207	55,493	41,737	39,115	43,224
	적립배율	0.4	0.4	0.4	0.6	0.7	0.8	0.9	0.7	0.4	0.3	0.3

자료: 고용노동부(2021.9). 고용보험기금 재정건전화 방안, p14.; 고용노동부·한국고용정보원(2022), p.68 〈표 4-1〉을 기초로 저자 작성

불경기에 수입이 감소하고 지출이 늘어나는 고용보험의 특성상, 충격의 규모에 비해 적립금 수준이 낮을 경우 대부분 공공자금관리기금에 의존해왔다. 코로나19 시기('20-'22) 공자기금에서 차입한 9조 1,997억 원은 2030년부터 상환기간이 도래하는데, 고용노동부가 2021년 9월 발표한 재정건전화 방안의 실행과 노동시장에 추가적 충격이 없을 것을 전

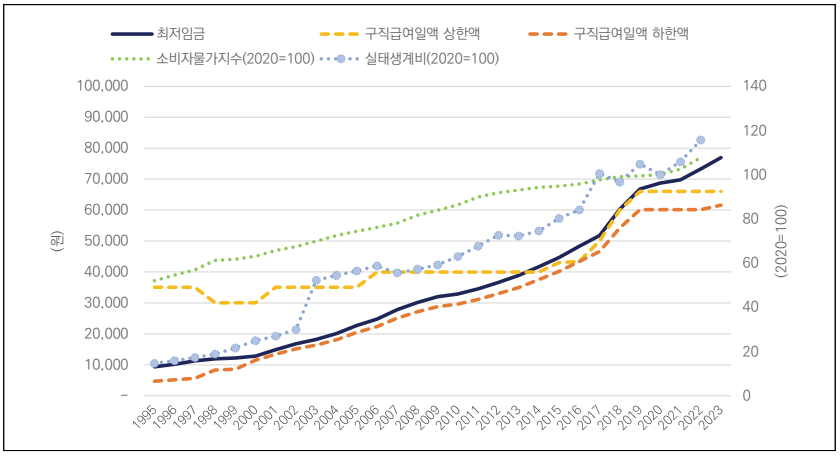
제로 실업급여 계정 및 고안·직능 계정이 적립배율이 1.0을 넘어서는 해는 각각 '29년, '27년으로 예상된다(고용노동부, 2021.9).

이와 관련하여 예상치 못한 충격에 대비하여 국외의 경우에는 경험요율제도, 적립금 수준에 따른 보험료율 자동조정 등의 탄력적 재정운영 장치를 두기도 한다(허재준, 김동헌, 성재민, 2002). 충격 완화 장치를 마련하거나 충격의 영향에 대한 모니터링을 강화하여 사전에 충분한 재정을 준비해두지 않는다면, 보장성을 대폭 축소하거나 큰 규모의 정부 재정 투입이 이루어져야 하고, 이는 전체 재정건전성에 대한 위험요소로 작용할 수 있다.

3) 물가 상승 및 생계비 부담의 증가

현재 법률상 구직급여일액의 하한액은 최저임금 수준과 연계되어 있고(고용보험법 제45조, 46조), 최저임금은 근로자의 생계비, 유사 근로자의 임금, 노동생산성 및 소득분배율 등을 고려하여 정한다(최저임금법 제4조). 〔그림 3-37〕과 같이 2018년에는 정부 정책기조의 영향으로, 이후 팬데믹을 지나면서는 높은 물가 상승과 생계비 부담 증가로 최저임금도 비교적 큰 폭으로 상승한 것으로 보인다. 정치·사회적으로 기본적 소득보장 수준에 대한 요구가 높아짐과 동시에, 경제적으로 생계비 부담의 증대는 급여수준 상향 요구 및 지출 증가의 원인이 될 수 있다. 최근에는 재정적 부담 증가로 최저임금과 구직급여 간 연계성을 낮추려는 제도 개편 논의도 있는 것으로 보이는데, 다만 생계비 부담 증가의 폭이 매우 크거나 경제 위기 시 취약한 계층에 대한 상대적 보호를 강화해야 할 필요성과, 도덕적 해이 예방 및 재정적 지속가능성 제고라는 가치 사이의 중요성에 대한 (사회적 합의를 통한) 명확한 판단이 더 어려울 수 있다.

〔그림 3-37〕 최저임금 및 구직급여일액 상·하한액 등 추이(8시간 기준, 2016-2023)

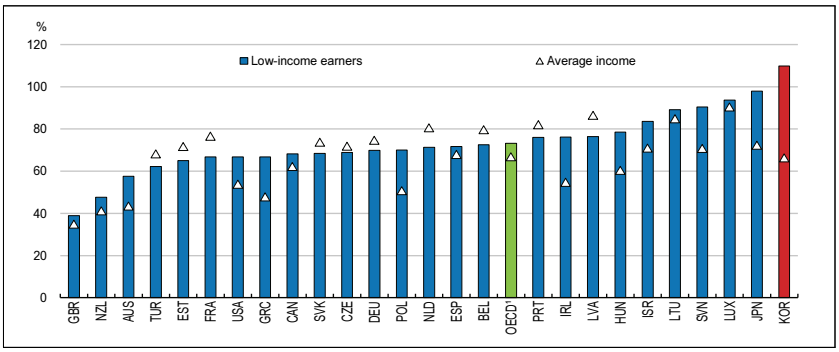


주: 1) 실태생계비: 비혼 단신근로자 실태생계비(2016년까지는 최임위사무국 실태생계비, 이후는 통계청 실태생계비)
2) 실태생계비 산출의 기초자료가 되는 통계청의 가계동향조사는 '17년과 '19년에 표본설계, 조사방법 등이 단절되어 시계열이 단절됨.

자료: 최저임금위원회, 「임금실태조사보고서」(e-나라지표, https://www.index.go.kr/unity/potal/main/EachDtlPageDetail.do?idx_cd=1492(23.11.25. 인출)에서 재인용); 통계청, 「소비자물가조사」 (https://kosis.kr/statHtml/statHtml.do?orgId=101&tblId=DT_1J20003 &conn_path=I2, 23.11.25. 인출); 최저임금위원회, 2022 최저임금 심의편람을 기초로 저자 작성

한편, 최저임금의 상승으로 인한 구직급여 상승은 근로유인 저하와 부정수급 유인 증가와도 연결될 수 있다. OECD(2022a)에서는 우리나라의 실업급여의 설계가 저임금 근로자의 노동시장 복귀 유인을 둔화시킨다고 지적하고 있다. 〔그림 3-38〕과 같이 우리나라의 경우 최저임금 수준의 일자리에 종사하게 되는 가입자는 노동시장 참여 세율이 110%에 이르는데, 즉, 노동시장 참여로 인해 실업급여 중단 및 근로소득 과세로 근로소득 10원당 1원의 손실을 보게 된다. 참여세율이 100%를 상회하는 국가는 우리나라가 유일하며, 고용상태가 불안정하거나 소득수준이 낮은 그룹들을 공적 보험 체계 안으로 지속적으로 포괄해나가는 최근의 정책방향을 고려했을 때 그 영향은 더욱 클 것으로 예상된다.

[그림 3-38] Korean unemployment benefit recipients lose money when taking up minimum wage jobs – Participation tax rates(2021)



Note: Participation tax rates refer to the fraction of income which is taxed away by the combined effect of taxes and benefit withdrawals when entering or returning to work. Calculations based on a single person without children who was working full-time. Low-income refers to minimum wage.
Source: OECD(2022a), p.68, Figure 2.8.

최근의 실업급여 부정수급 현황을 살펴보면, 2018년부터 2021년까지 부정수급금액은 점차 증가하고 있고, 2020년에는 급여 수준 상향과 지급일수 연장과 맞물려 부정수급금액 건수와 금액이 전년 대비 크게 증가하였다.

〈표 3-37〉 실업급여 부정수급 적발 현황

(단위: 건, 억 원)

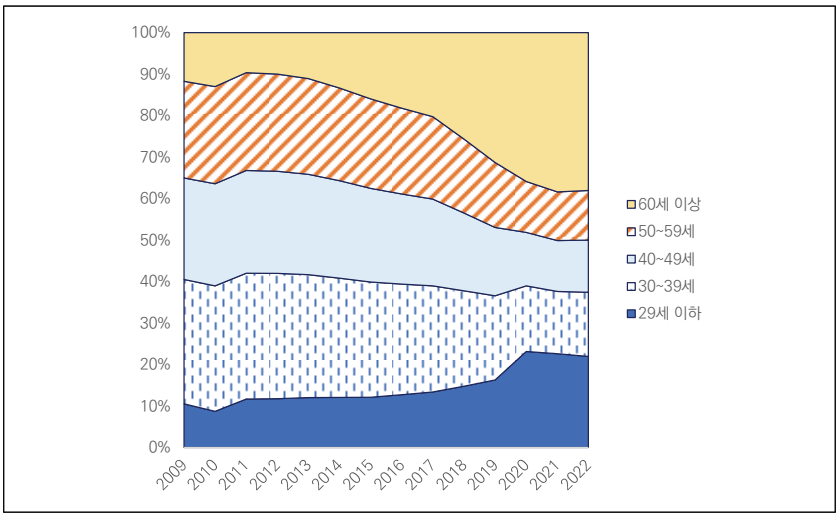
연도	부정수급 건수	부정수급액	미환수액(%)
2018	25,575	196.2	41.7 (21.3)
2019	22,005	197.9	44.4 (22.4)
2020	24,262	237.1	61.5 (25.9)
2021	25,754	282.4	76.0 (26.9)
2022	23,887	268.7	103.6 (38.6)

자료: 윤준병 의원실(2021)("[2021 국정감사]실업급여 부정수급액 5년간 12만건, 2142억원 달해", 이경민(2021.10.06.), https://www.etnews.com/20211006000051에서 재인용); 이주환 의원실(2023); "지난해 실업급여 부정수급 미환수액 103억...5년 내 '최다'", 고홍주(2023.06.22.), https://www.newsis.com/view/?id=NISX20230621_0002347647&cID=10221&pID=10200에서 재인용)

4) 고령 수급자의 증가

인구 고령화로 인해 고령층의 경제활동 인구도 점차 증가하고, 그와 더불어 고령 실업급여 수급자도 증가추세에 있다. 〔그림 3-39〕를 살펴보면, 전체 실업급여 지출 중 60세 이상 연령층에 대한 지출 비중은 다른 연령대에 비해 빠르게 증가하고 있고, 가장 큰 비중을 차지하고 있다('22년 기준 전체 중 26.7%). 향후 인구 고령화로 인해 정년 연장 등의 조치들이 시행된다면 고용보험 또한 고령층에 대한 보장 확대 요구가 높아질 것으로 예상된다.

〔그림 3-39〕 연령대별 실업급여 지급액 비중(2009-2022)



자료: 한국고용정보원, 고용행정통계(https://eis.work.go.kr/eisps/rpt/olap/selectReptOlapPpupDtal.do?menuId=020030040, 23.11.21. 인출)의 데이터를 기초로 저자 작성

3. 지출 및 성과 모니터링 체계

가. 중장기 재정 관리 계획 및 목표관리

앞서 살펴본 공적연금기금과 마찬가지로 국가재정법 제73조의4 및 동법 시행령 제31조에 의하면, 주무부처의 장관은 고용보험기금에 관하여 매 5년 단위로 중장기 기금재정관리계획을 재정당국에 제출해야 하고, 이는 국가재정운용계획에 반영된다. 중장기 기금재정관리계획에는 재정수지 등의 전망과 근거 및 관리계획, 부채의 증감에 대한 전망, 근거 및 관리계획, 전년도 계획 대비 변동사항, 변동요인 및 관리계획 등에 대한 평가·분석 등이 포함되어야 한다(국가재정법 제73조의4).

또한 각 기금 관리주체는 매년 1월 31일까지 향후 5년간의 기금운용계획을 수립하여 제출해야 한다.

나. 단기 현금흐름 모니터링

고용노동부는 매월 고용행정통계를 통해 노동시장 동향 파악 차원에서 가입자 수 및 지출 추이를 발표하고 있다. 이에는 산업별, 사업장 규모별, 성 및 연령별 가입자 수 현황과 구직급여 신청 및 지급 현황이 포함된다(고용노동부, 2023). 다만 앞서 살펴본 건강보험의 사례와 같이 주무부처나 사업기관이 예상치 않은 충격에 대비하여 사업별로 단기 수입·지출, 가입자 현황 등 주요 지표 추이의 '이상징후'를 면밀히 검토하고 있는지는 공개된 자료들을 통해서는 확인하기 어려웠다.

다. 재정 전망

고용보험도 여타 사회보험들과 마찬가지로 사회보장기본법 제5조에 의해 중장기 재정추계를 격년으로 실시해야 하고, 이는 국가재정법에 따라 국가재정운용계획의 첨부문서로 국회에 제출된다. 고용보험기금 재정추계는 한국노동연구원에 위탁하여 추진 중이다. 재정추계 모형의 상세사항을 확인할 수는 없지만, 기존의 연구들을 검토하였을 때 조성법을 활용, 세부사업별 대상자 수, 대상자의 근로소득 수준, 급여(단가) 수준, 급여 기간 등이 고려될 것으로 추정된다(허재준 외, 2002; 국회예산정책처, 2018b). 다만 일차적으로 전체 지출 규모 파악과 전망에 우선적 목적이 있고, 경기변동에 따른 수급자 수나 소득수준 등의 변화, 정책방향에 따른 시나리오 분석은 시행되지 않거나 상세한 결과가 공개되지는 않는 것으로 보인다.

라. 재정적 위험 식별지표의 관리

고용보험법 상에는 대량 실업의 발생 등에 대비한 적립금 비율(적립배율)에 대한 규정만 존재하고, 기타 위기 식별지표에 대한 내용이나 그에 따른 지출 조정, 의사결정 방식에 대한 근거는 찾을 수 없었다.

마. 급여와 부담의 형평성 파악

고용노동부 및 한국고용정보원은 고용보험 홈페이지 상에 고용보험통계를 제공하고, 이에는 근로자유형별(임금근로자, 자영업자, 예술인, 노무제공자, 분류불능) 실업급여 지급현황과 사업장 규모별 모성보호 지급

현황이 포함되어 있다. 그 외 소득수준이나 기타 가구 특성 등 인구집단 특성별 제도의 형평성 성과는 모니터링되고 있지 않는 것으로 보인다.

〈표 3-38〉 근로자유형별 실업급여 지급 실적

(단위: 명, 건, 백만 원)

근로자 유형	2020년			2021년			2022년		
	실업급여 지급자수	실업급여 지급건수	실업급여 지급액	실업급여 지급자수	실업급여 지급건수	실업급여 지급액	실업급여 지급자수	실업급여 지급건수	실업급여 지급액
총계	1,784,699	8,583,035	12,184,153	1,868,088	8,739,713	12,515,237	1,730,533	7,953,273	11,390,905
임금근로자	1,783,178	8,576,464	12,176,811	1,865,788	8,730,876	12,504,783	1,724,845	7,932,251	11,367,095
자영업자	1,495	6,468	7,212	2,056	8,265	9,932	2,575	10,174	12,383
예술인	0	0	0	211	417	334	2,275	8,366	8,929
노무제공자	0	0	0	2	3	2	817	2,411	2,405
분류불능	26	103	129	31	152	186	21	71	93

자료: 한국고용정보원 고용행정통계(https://www.ei.go.kr/ei/eih/st/retrieveAdOfferList.do, 23.11.30. 인출)

〈표 3-39〉 사업장 규모별 모성보험 지급 인원 현황

(단위: 명)

사업장규모	2020년		2021년		2022년	
	출산전후_ 순지급자수	육아휴직_ 순지급자수	출산전후_ 순지급자수	육아휴직_ 순지급자수	출산전후_ 순지급자수	육아휴직_ 순지급자수
총계	77,286	237,592	76,782	262,937	78,045	282,375
5인 미만	7,881	19,824	7,856	22,928	8,078	24,873
5인 - 9인	6,930	17,719	6,670	19,800	6,809	20,842
10인 - 29인	11,788	28,747	11,649	32,219	11,785	34,592
30인 - 49인	4,695	12,026	4,607	13,494	5,083	14,799
50인 - 69인	2,883	7,660	2,874	8,527	2,946	9,121
70인 - 99인	3,391	9,256	3,410	10,384	3,583	11,499
100인 - 149인	3,666	10,714	3,841	12,285	3,780	13,003
150인 - 299인	6,688	20,203	6,561	22,536	6,674	24,087
300인 - 499인	4,136	14,396	4,178	15,700	4,201	17,196
500인 - 999인	5,244	19,706	5,526	21,558	5,386	23,255
1000 이상	19,984	77,341	19,610	83,506	19,719	89,107
분류불능	0	0	0	0	1	1

자료: 한국고용정보원 고용행정통계(https://www.ei.go.kr/ei/eih/st/retrieveAdOfferList.do, 23.11.30. 인출)

4. 모니터링 체계 개선방향

고용보험의 경우, 기금관리계획은 법률상 의무화 되어 있으나 보험사업 운영의 전반적 방향성, 경기변동에 대한 대응 전략 등과 관련한 중장기 계획은 부재한 것으로 보인다. 고용보험은 특성상 정치적, 경제적 충격의 영향에 취약할 수 밖에 없고, 영국의 경우와 같이 경기 상황(침체기, 회복기)에 따른 재정상태 변화에 대해 수급자 수 및 지출 변화에 대한 모니터링을 강화하여 위기에 대한 대비를 할 필요가 있다. 더욱이 비공식 노동자 등 대상자를 모든 취업자로 확대하는 정책방향에 있어 경기변동으로 인한 재정적 영향과 불확실성은 더욱 커질 것으로 예상된다.

두 번째로 재정 전망에 있어서는 그 과정과 모형이 투명하게 공개되고 논의될 때 수입 확충, 지출 구조조정 등 제도 개편안에 대해 사회적으로 설득력을 갖게 된다고 볼 수 있다. 현재와 같이 추계모형이 공개되지 않는 불투명한 구조에서는 정부가 위기 상황에 대응하기 위해 제시하는 제도 개편안에 대해 국민적으로 충분한 이해와 합의가 더 어렵게 될 수 있다.

세 번째로는 사업별 효과성의 추적 관리 필요성을 들 수 있는데, 급여의 수준이 관대해질수록 도덕적 해이가 증가할 수 있는 가능성을 염두하여 근로자를 노동시장으로 복귀시키도록 하는 궁극적 목적 달성에 대한 세부사업별 효과평가가 이루어지고, 그에 기초한 제도 수정이 이루어질 필요가 있다.

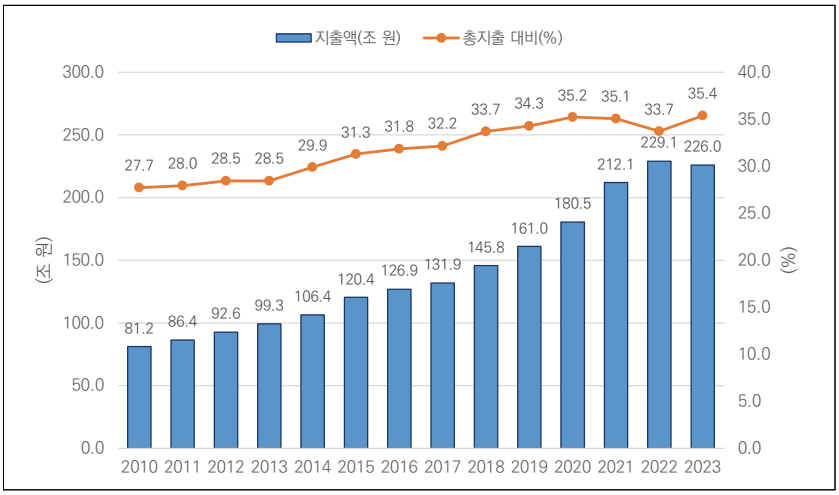
또한 급여 배분의 형평성 파악 차원에서 노동시장에서의 지위나 특성뿐 아니라 소득계층에 따른 급여 배분 현황을 파악이 필요하다. 이는 재정 지속가능성 제고를 위해 보장성 축소 등 정책방향에 변화가 일어났을 때, 계층별 영향 모니터링 차원에서 필요성이 높다고 볼 수 있다.

제5절 일반재정사업

1. 재정 및 운영 구조

2023년 중앙정부의 보건·복지·고용 분야 예산은 약 226조 원이고, 이는 전체 지출의 1/3 이상을 차지한다(〔그림 3-40〕). 그리고 이러한 사회보장 지출은 2010년부터 최근까지 연평균 약 8.2%씩 증가하고 있고, 12대 지출 분야 중 가장 빠른 속도를 보인다(총지출 증가율은 연평균 6.2%).

〔그림 3-40〕 중앙정부 보건·복지·고용 분야 지출 추이('10~'23)

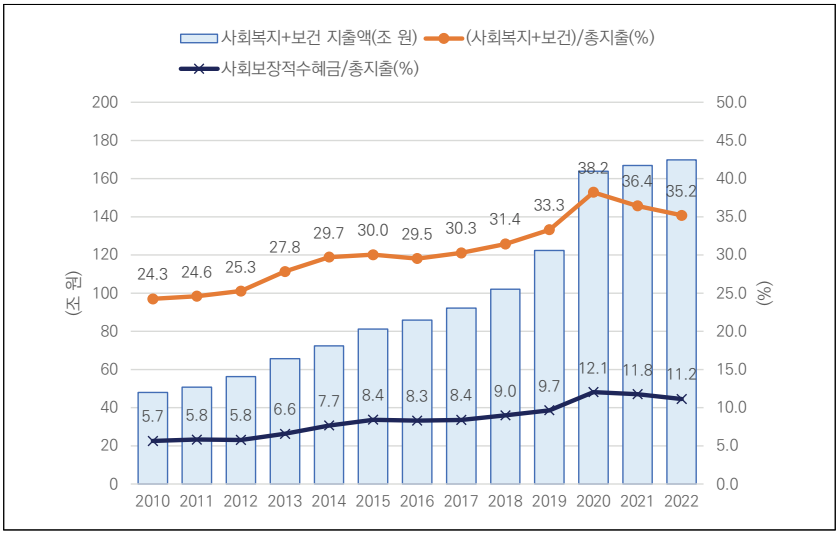


자료: NABO 재정경제통계시스템, 중앙정부 분야별 지출, (https://www.nabostats.go.kr/portal/stat/easyStatPage.do, '23.10.12. 인출)의 데이터를 기초로 저자 작성

2022년 기준 지자체의 사회보장 지출(사회복지, 보건 분야 지출 합계)은 약 170조 원으로 전체 지출 중 35.2%를 차지한다. 지자체의 사회보장 지출은 중앙정부보다 더 빠르게 증가하는데, 2010년부터 2022년까지 12년간 사회보장 지출은 약 3.5배, 연평균 11.1%씩 증가하였다. 한편 주

로 현금성복지비에 해당하는 사회보장적 수혜금 지출은 2022년 기준 53.8조 원으로, 2010년부터 연평균 14%씩 증가하였다.

〔그림 3-41〕 지자체 사회복지 및 보건 지출 추이('10-'22)

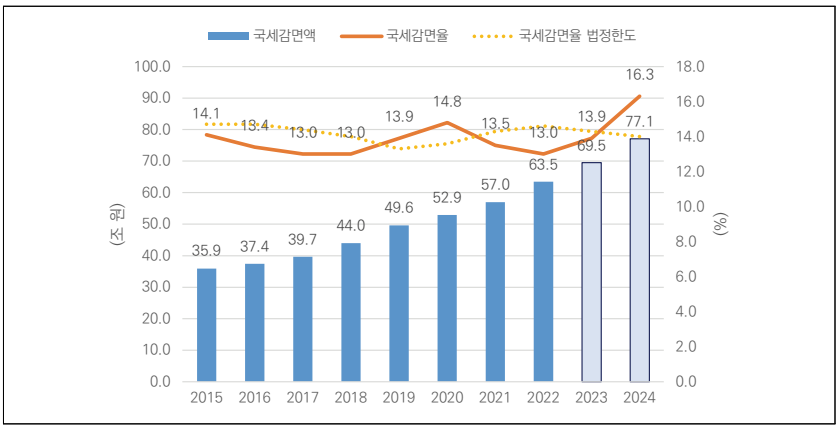


자료: 지방재정365, 통합재정개요(예산)-분야별 세출(총계, 최종); 통계목별 세출(총계, 최종), (https://www.lofin365.go.kr/portal/LF4100001.do#%20return%20false, '23.10.12. 인출)의 데이터를 기초로 저자 작성

2022년 조세지출 예산은 63.5조 원이고, 이는 국세수입 총액(국세수납액 + 지방소비세액)의 약 13%에 해당한다(대한민국정부, 2023). 분야별로는 사회복지 분야가 33.2%, 보건 분야가 14.4%를 차지, 합하여 약 47% 이상을 차지한다(대한민국정부, 2023). 항목별로 살펴보면 보험료 특별소득공제·특별세액공제(5.5조 원), 근로장려금(4.5조 원), 연금보험료 공제(3.8조 원), 통합고용세액공제(3.0조 원), 국민건강보험료 등 사용자부담금 비과세(2.5조 원), 의료비 특별세액공제(1.2조 원) 등이 큰 비중을 차지한다(대한민국정부, 2023). 조세지출은 "기준 조세체계에서 벗어

난 조세특례로 특정 납세자의 세부담을 경감하여 생기는 국가 세입의 감소를 의미"(대한민국정부, 2023)하는데, 이러한 재정적 부담이 향후에도 계속 증가하며, '24년에는 국가세입에서 차지하는 비중도 법정한도를 초과하는 것으로 전망된다([그림 3-42]).

[그림 3-42] 조세지출 예산 추이

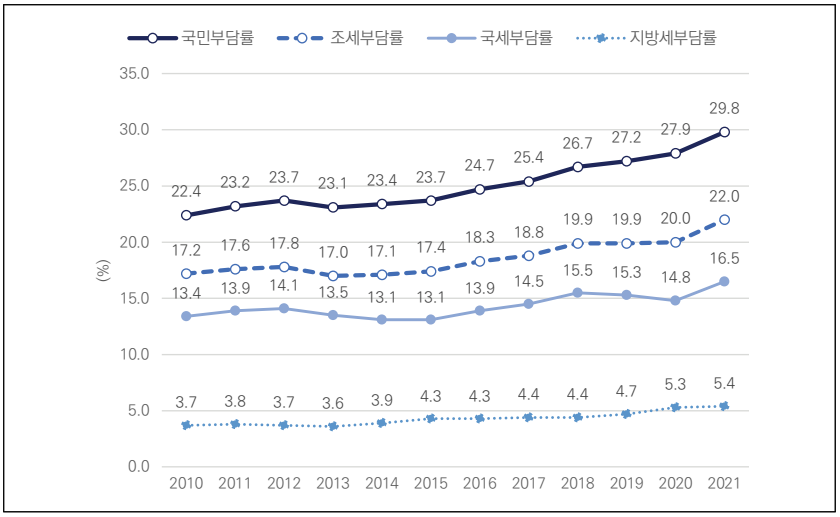


주: 1) '22년까지는 실적치, '23, '24년은 전망치임.
2) '20년 6월 국가재정법 시행령 제41조 개정으로 2019년 실적부터 국세수납액에 지방소비세액을 포함해 발표

자료: 한국재정정보원, 2023년 재정통계 BRIEF No.38 조세지출 예산(https://fis.kr/ko/major_biz/finance_info_analysis/brief/collection?articleSeq=3691, 23.11.28. 인출)의 데이터를 기초로 저자 작성

한편, 우리나라 국민부담률은 2021년 기준 29.8%, 조세부담률은 22%로 그 차이는 사회보험료, 특별히 건강보험료의 증가가 크게 기여를 하는 것으로 판단된다. 조세부담률에 있어서는 국세에 비해 지방세 부담률의 증가가 빠르다([그림 3-43]).

〔그림 3-43〕 국민부담률 및 조세부담률 추이('10-'21)



자료: NABO 재정경제통계시스템, 조세부담률 및 국민부담률, (https://www.nabostats.go.kr/portal/stat/easyStatPage.do, '23.10.12. 인출)의 데이터를 기초로 저자 작성

중앙정부의 전체 예산안 작성은 국가재정운용계획을 장기적, 기본적 틀로 하여 부처별 총액배분·자율편성(Top-down) 방식으로 추진한다. 국가재정운용계획 및 분야별·부처별 지출한도 설정에 있어서는 각 중앙부처에서 제출하는 중기사업계획서를 기반으로 하는데(국회예산정책처, 2023), 다만 분야별, 부처별로 예산 총액을 통제하고 있지만 효율적 재원배분을 위한 성과 기반 구조조정 체계(spending review)는 아직 미비한 것으로 보인다.

지자체도 중앙정부와 마찬가지로 중장기 재정여건 및 재정규모 전망, 분야별 재원배분 계획, 예산과 기금별 운용방향, 통합재정수지 전망과 관리방안 등이 포함된 중기지방재정계획을 수립하여 예산안과 함께 지방의회에 제출한다. 지방재정법은 지방재정의 건전성과 책무성 제고를 목적으로 다수의 지방재정관리제도를 규정하고 있는데, 사전적으로는 중기지

방재정계획, 지방재정투자심사제도, 지방채발행관리제도(총액한도제) 등이 있고, 사후적 관리제도로써 지방재정분석·진단제도, 재정위기단체지정제도, 긴급재정관리단체지정제도 등이 존재한다(김동균, 2022).

2. 환경 분석 – 미래 재정적 위험 요인

1) 사회보장 지출의 경직적 성격

기초소득보장, 기초연금 등 기본적 소득보장제도들의 대상 범위와 급여 수준이 지속적으로 확대되어 왔고, 이는 코로나19 위기 이후 더욱 가속화되었다. 기초생활보장제도는 2015년 맞춤형 급여 도입 이후 급여별로 부양의무자 기준을 단계적으로 폐지하였고, 생계급여와 주거급여의 경우 급여별 선정기준도 점차 완화되고 있다(〈표 3-40〉).

〈표 3-40〉 기초생활보장제도 급여별 선정기준 변화(기준중위소득 대비 %)

구분	2015.7	2016	2017	2018	2019	2020	2021	2022	2023	향후
생계급여	28%	29%	30%							35%
의료급여	40%									
주거급여	43%				44%	45%		46%	47%	50%
교육급여	50%									

자료: 김태완, 이주미(2023), p.25.

기초연금의 경우에는 2014년 도입 당시 20만 원에서 2023년 현재 32.3만 원으로 연평균 5.5%씩 증가하고 있으며, 현 정부의 국정과제로써 기초연금 월 40만원 지원을 목표로 하고 있다. 다만 급여수준 상향을 추진하면서 지급대상을 축소하는 안도 논의되고 있는 것으로 보이는데,[49]

49) 연합뉴스 2023.10.18.일자. "[그래픽] 기초연금 개혁안 보고서 제시 내용" https://www.yna.co.kr/view/GYH20231018001200044.

다만 이는 정치적·사회적 합의 가능성과 장기적으로는 국민연금과 역할 정립 이슈와도 연관이 있다.

〈표 3-41〉 기초연금 급여수준 추이

(단위: 원)

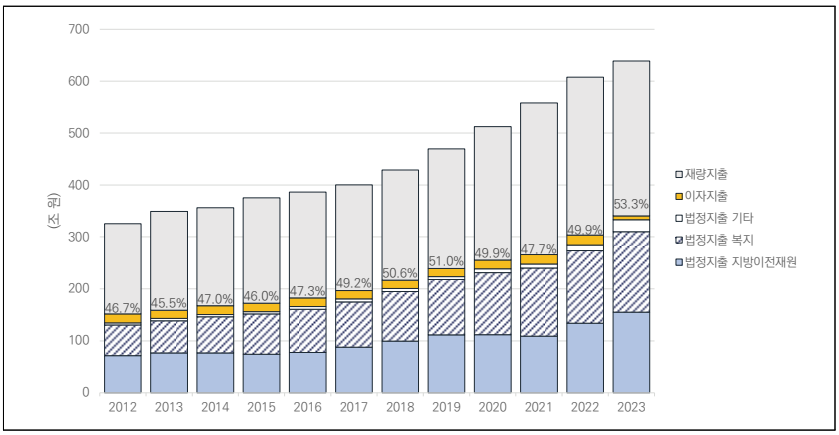
기간	단독가구	부부가구	
		1인 수급	2인 수급(1인당)
2014.7~2015.3.	200,000	200,000	160,000
2015.4.~2016.3.	202,600	202,600	162,080
2016.4.~2017.3.	204,010	204,010	163,200
2017.4.~2018.3.	206,050	206,050	164,840
2018.4.~2018.8.	209,960	209,960	167,960
2018.9.~2019.3.	250,000	250,000	200,000
2019.4.~2019.12. (소득하위 20% 이하)	253,750 (300,000)	253,750 (300,000)	203,000 (240,000)
2020.1.~2020.12. (소득하위 40% 이하)	254,760 (300,000)	254,760 (300,000)	203,800 (240,000)
2021.1.~2021.12.	300,000	300,000	240,000
2022.1.~2022.12.	307,500	307,500	246,000
2023.1.~2023.12.	323,000	323,000	258,400

주: 부부 2인 수급가구는 각각의 연금액에 대하여 20%를 감액하여 지급
자료: 보건복지부(2023c). 통계로 본 2022년 기초연금. p.3.

앞서 살펴본 사회보험을 포함, 일반재정 사업인 기초생활보장제도 및 기초연금, 아동수당, 보육료 등 사회보장 사업의 경우 대부분 “법률에 따라 지출의무가 발생하고 법령에 따라 지출규모가 결정되는 법정지출”(국가재정법 제7조)에 해당한다. 의무지출은 “국가와 국민의 권리관계에서 지출이 발생하기 때문에, 수급자 입장에서는 정부에 지출을 요구할 수 있는 청구권을 가지게 되며, 정부로서는 거부할 수 없는 의무를 띠게 된다는 점(Wildavsky, 1992)”과, “재원의 효율적 배분과 정부의 재량을 제한하여, 재정당국의 통제를 약화시키는 요인으로 작용(Weidenbaum, 1979;

Milkesell, 1999)"(박인화, 2014)한다는 점에서 사회보장에 있어 재정적 위험요소로 꼽을 수 있다. 〔그림 3-44〕와 같이 전체 정부 지출 중 복지 분야의 법정지출의 비중은 2012년 46.7%에서 2023년 53.3%로 증가하는 추세를 보인다.

〔그림 3-44〕 의무지출 규모와 비중 추이('12-'23)



자료: NABO 재정경제통계시스템, 분야별 의무지출, (https://www.nabostats.go.kr/portal/stat/easyStatPage.do, '23.10.12. 인출)의 데이터를 기초로 저자 작성

2) 가족 내 돌봄기능 약화

우리 사회는 저출산 및 고령화 추세와 함께 소가족화·핵가족화로 일컬어지는 가족 분거, 개인주의화, 만혼 현상 등에 따라 1인 가구 및 독신가구의 증가, 고령 부부 가구의 증가 등 가족 구조와 기능이 빠른 속도로 변화되고 있다(김유경, 2017). 노인인구 비율과 출산율 지표는 점차 악화되고, 1인 가구는 2015년 전체 가구 중 27.2%에서 2022년 34.5%로,[50]

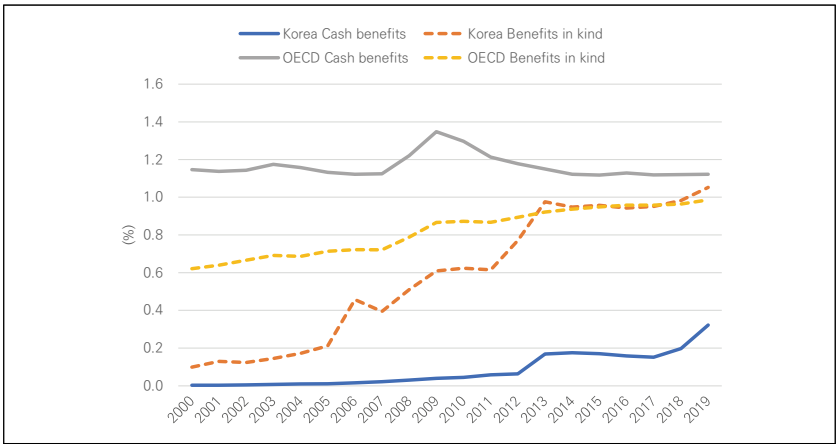
50) 통계청, 「인구총조사」, 가구원수별 가구, https://kosis.kr/statHtml/statHtml.do?orgId=101&tblId=DT_1JC1502&conn_path=I3, 23.11.28.인출

가구원이 모두 65세 이상인 노인 가구는 2017년 12.2%에서 2022년 16%까지,[51] 배우자가 있는 가구 중 맞벌이 가족의 비중은 2013년 43.3%에서 2021년 46.3%로 증가하였다.[52]

이러한 가족 구조의 변화는 아동, 노인 등 가구 내 약자들에 대해 돌봄의 사회화, 더 나아가 돌봄의 보편적인 사회제도화로 이어지게 되었다(석재은, 2018). 이로 인해 장기요양 지출 뿐 아니라 가족·보육 관련 서비스 부문의 수요와 지출이 지속적으로 증가하고 있는 것으로 보이고(〔그림 3-45〕), 이러한 공적 영역에서 돌봄서비스 강화 추세는 향후에도 지속될 것으로 예상된다.

〔그림 3-45〕 OECD 사회지출(SOCX) 중 가족 영역 지출 추이(한국, OECD 평균)

(단위: GDP 대비 %)



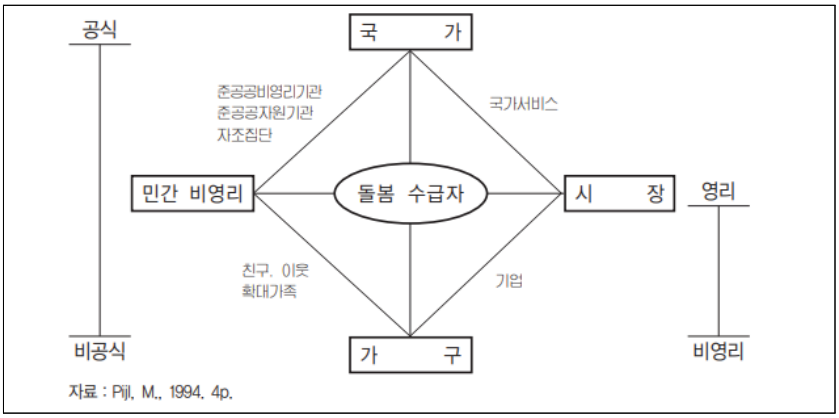
자료: OECD, Social Expenditure Aggregated data(Data extracted on 28 Nov 2023 13:35 UTC (GMT) from OECD.Stat)를 기초로 저자 작성

51) 통계청, 「인구총조사」, 고령자(65세 이상) 가구(일반가구), https://kosis.kr/statHtml/statHtml.do?orgId=101&tblId=DT_1JC1723&conn_path=I3, 23.11.28. 인출

52) 통계청 「지역별고용조사」, 맞벌이가구 비율, https://www.index.go.kr/unity/potal/main/EachDtlPageDetail.do?idx_cd=3037, 23.11.28. 인출

특별히 아동, 노인 등 대상 돌봄 서비스의 경우 〔그림 3-46〕과 같이 서비스 공급주체가 공공 뿐 아니라 민간 영역의 자원을 함께 활용하고 있는 상황에서는, 급여 수준의 하향 조정이나 사업 축소가 더욱 어려운 점도 재정적으로는 위험 요소로 작용할 수 있다.

〔그림 3-46〕 복지 다이아몬드



자료: 설진배·최성은(2011). p.166, 그림 1.

3) 사회보장 사업의 진입 관리 및 조정 관련 이슈

중앙부처의 사회보장 사업 증가세와 더불어, 지자체의 자체사업으로써 사회보장 지출도 빠르게 증가하고 있다. 〈표 3-42〉을 살펴보면, 지자체의 사회복지 분야 전체 지출 중 약 10% 정도는 자체사업에 해당하며, 이는 2018년 5.8조 원에서 최근 9.3조 원까지 연평균 약 10%씩 증가하였다.

〈표 3-42〉 지자체 사회복지 분야 예산 구성

(단위: 억 원)

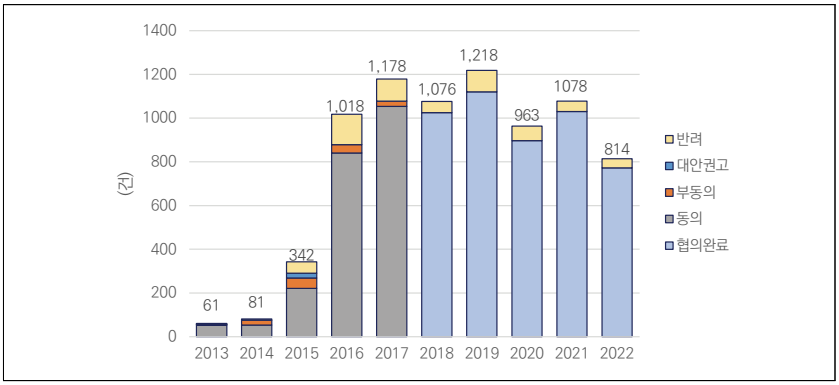
연도	보조사업	자체사업	재무활동	전체
2018	511,031 (89.5)	57,914 (10.1)	2,348 (0.4)	571,293 (100.0)
2019	597,246 (90.3)	62,461 (9.4)	1,882 (0.3)	661,588 (100.0)
2020	678,485 (90.3)	71,224 (9.5)	1,306 (0.2)	751,015 (100.0)
2021	730,808 (90.8)	71,813 (8.9)	2,145 (0.3)	804,767 (100.0)
2022	791,184 (89.8)	82,869 (9.4)	6,519 (0.7)	880,572 (100.0)
2023	862,732 (89.6)	93,212 (9.7)	7,248 (0.8)	963,192 (100.0)

자료: 행정안전부, 연도별 지방자치단체 통합재정개요(상)(2018-2023)를 참고로 저자 작성

사회보장기본법 제26조에 의하면 국가와 지방자치단체는 사회보장제도를 신설하거나 변경할 경우 기존 제도와의 관계, 전달체계에 미치는 영향, 재원의 규모 및 조달방안을 포함하여 재정에 미치는 영향 및 지역별 특성 등을 사전에 충분히 검토하고 상호협력하여 급여가 중복 혹은 누락되지 않도록 하여야 한다. 중앙부처 및 지자체는 사회보장제도의 신설·변경 시 주무부처(보건복지부)와 협의하여야 하는데, 신설·변경 협의제도 운영 결과를 살펴보면 2016년 이후에는 매년 평균 1,000건 이상이 논의되었고, 이 중 90% 이상이 '동의' 혹은 '협의완료'[53]되고 있다([그림 3-47]).

53) 보건복지부장관의 협의검토 결과에서 수정권고 내용이 없거나, 협의요청서를 제출한 중앙행정기관의 장 또는 지방자치단체의 장이 수정 권고 내용을 동의하는 경우에 협의가 성립되어 협의완료

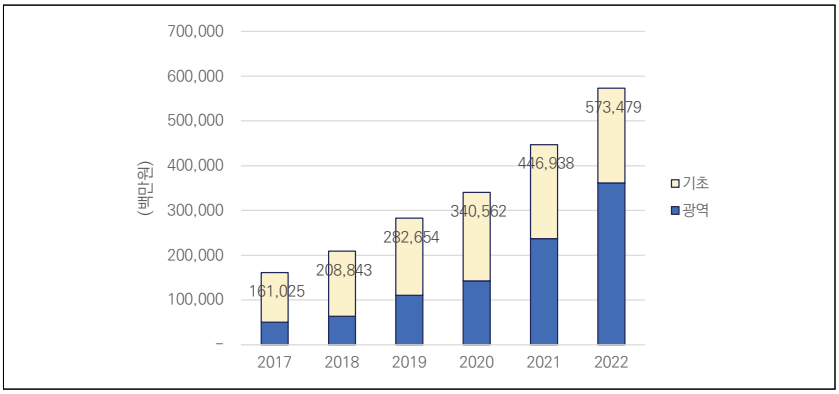
〔그림 3-47〕 연도별 신설·변경 협의결과(2013-2022)



자료: 사회보장위원회홈페이지(https://www.ssc.go.kr/home/kor/discussion/agendaResult.do?menuPos=53, 23.11.30. 인출)를 참고하여 저자 작성

다만 이러한 사업 조정 제도가 존재함에도 불구하고, 출산지원금 등 일부 영역에서 중앙의 사업과 목적과 대상이 유사한 복지사업이 지자체 수준에서도 계속적으로 증가하고 있다(〔그림 3-48〕 참고).

〔그림 3-48〕 광역 및 기초 지방자치단체 출산지원금 재정 규모(2017-2022)



주: 2021년까지는 결산 기준 금액이고, 2022년은 예산액임.
자료: 보건복지부·육아정책연구소, 연도별 지방자치단체 출산지원정책 사례집(2018~2022)을 참고하여 저자 작성

강혜규 외(2015)에서는 2015년 기준 지자체의 유사사업 건수는 총 1,496건, 예산은 약 9,997억 원(지자체 전체 자체사업 예산 중 15.4%)으로 파악된 바 있고, 하솔잎 외(2022)에서는 2020년 기준 광역 시·도의 자체사업 중 현금복지사업으로 중앙과 대상 등이 유사한 사업은 약 1.57조 원에 이르는 것으로 추정되었다. 이러한 정부 간 유사·중복 사업에 대해, 제도의 외형은 유사할지라도 실질적 효과 차원에서 중앙사업의 사각지대를 해소하고 취약계층에 대한 지원을 강화하는 역할을 담당할 수 있다. 또한 지자체의 고유사무로써 주민의 복리 증진을 위한 사업 수행을 중앙정부가 완전히 제한할 수 없는 것이 사실이다. 그러나 특정 인구집단에 대해 중앙 및 지방정부가 무조건부(unconditional)의 중복적인 현금지원 사업을 추진하는 등의 사례에 대해서는 신설변경 협의제도 등 사전 절차를 통해 사업의 진입 단계에서 가급적 비효율과 낭비를 감소시킬 수 있는 방안들을 강구할 필요가 있다.

3. 지출 및 성과 모니터링 체계

가. 중장기 재정 계획 및 목표관리

사회보장의 중장기 추진방향에 대해서는 사회보장기본법 제16조에 따라 보건복지부 장관이 관계부처와 협의하여 5년마다 '사회보장 기본계획'을 수립해야 한다. 기본계획에는 필요한 재원의 규모와 조달방안, 사회보장 관련 기금 운용방안도 포함되어야 하며, 사회보장에 관한 주요 시책의 심의·조정은 국무총리 소속의 사회보장위원회에서 담당하고 있다. 위원회는 사회보장 기본계획 및 관련된 주요 사항들과 함께 사회보장급여 및 비용 부담, 국가와 지자체의 역할 및 비용 분담, 재정추계 및 재원

조달 방안을 심의·조정하는 역할을 담당한다. 다만 이러한 기본계획과 사회보장위원회는 주어진 예산 구조 내에서 지출의 영역과 수준을 조정하는 구조라고 볼 수 있다. 즉 전체 수입과 지출, 채무수준 관리 등 중장기 재정계획은 전술한 바와 같이 국가재정운용계획을 통해 전체 국가 수준에서 관리되고 있는데 이를 위해 부처별로 중기사업계획서가 제출되고 최종적으로 분야별 지출 규모 및 부처별 예산이 결정된다.

한편 지자체는 지방재정을 계획성 있게 운용하기 위해 매 5년 기간에 대해 중기지방재정계획을 수립하도록 되어 있다(지방재정법 제33조). 중기지방재정계획에는 재정운용의 기본방향과 목표, 중장기 재정여건과 전망, 관련 국가계획 및 지역계획 중 해당사항, 분야별 재원배분계획, 예산과 기금별 운용방향, 의무지출의 증가율 및 산출내역과 재량지출의 증가율에 대한 분야별 전망과 근거 및 관리계획, 지역통합재정통계의 전망과 근거, 통합재정수지 전망과 관리방안, 투자심사와 지방채 발행 대상사업 등이 포함되어야 한다(국회예산정책처, 2019).

지역사회보장계획은 매 4년마다 수립하고, 매년 연차별 시행계획을 수립하도록 되어 있으며, 이는 중앙의 사회보장 기본계획과 연계되도록 하여야 한다(사회보장급여법 제35조). 다만 국가와 지자체는 사회보장제도를 신설하거나 변경할 경우 기존 제도와의 관계, 사회보장체계에 미치는 영향, 재원의 규모조달방안을 포함하여 재정에 미치는 영향과 지역별 특성 등을 사전에 충분히 검토하고 상호협력하여 사회보장급여가 중복 또는 누락되지 않도록 해야 한다(사회보장기본법 제26조). 그리고 이를 위해 사회보장 신설변경 협의제도를 통해 개별 사업의 진입 통제 및 조정을 도모하고 있다.

나. 단기 현금흐름 모니터링

중앙부처의 예산 집행 실적은 국가재정법 시행령에 따라 일 단위로 세입·세출예산 운용상황을 온라인 상(열린재정-재정정보공개시스템, www.openfiscaldata.go.kr) 공개하도록 되어 있다. 또한 기획재정부는 2014년 2월부터 월간 재정동향을 발간하고 있고, 이를 통해 월별로 주요 재정정보와 재정지표(총수입, 총지출, 재정수지, 국가채무, 국채시장)를 공개하고 있다.

사회보장 급여 지출과 관련하여서는 급여 현황, 자격 관리, 수급이력 등에 대해 한국사회보장정보원에서 사회보장정보시스템을 운영 중이다. 지자체의 사업 중 국고보조사업에 대해서는 보조사업(자)별 예산, 교부, 집행, 계약, 정산 현황, 이용자 수 및 보조사업 정보를 국고보조금통합관리시스템(e나라도움, https://www.gosims.go.kr)을 통해 일 단위로[54] 확인할 수 있다(보조금관리에 관한 법률 제39조의3). 다만 지자체의 자체사업에 대해서는 국고보조사업과 같이 단기 수입·지출 내역과 규모를 외부에서 확인할 수 있는 체계는 마련되어 있지 않다.

다. 재정 전망

사회보장기본법 제5조에 따르면 일반 재정사업 및 사회보험에 대하여 중장기 사회보장 재정추계가 격년으로 실시되고 있다. 이는 장기적 관점에서 사회보장제도의 안정적 운영을 위한 방향 제시와 정부 정책 운용 등에 대한 기초자료로 활용되며, 전망결과는 사회보장위원회의 심의 후 국가재정운용계획의 첨부문서로 장기재정전망 결과에 포함되어 발표된다(사회보장위원회, 2020).

54) 사업별 지출 내역은 정보 조회일 전일 기준 자료로 현행화되어 제공 중이다.

〈표 3-43〉 모형구축 분야: 주요 활용 변수

구분		제도 관련 주요 가정 변수
보육정책	영유아보육료지원 (누리과정 포함)	영유아 인구수, 보육시설 이용률, 1인당 급여액
	아동수당	영유아 인구수, 1인당 급여액
	가정양육수당	영유아 인구수, 가정양육수당 지원률, 종일아이돌봄서비스 이용률, 1인당 급여액
	보육교직원 인건비 및 운영지원	영유아 인구수, 보육료지원 대상자수, 어린이집 아동수 대비 교사수 비중, 1인당 급여액
	아이돌봄지원	영유아 인구수, 영아종일제 이용률, 시간제돌봄 이용률, 1인당 급여액
장애인 정책	장애인연금, 장애수당, 장애인활동지원	장애출현율, 급여수급률, 1인당 급여액
노인돌봄 서비스	노인돌봄종합서비스	65세이상 인구수, 노인장기요양보험 이용자 비중, 종합서비스 이용률, 1인당 급여액
	단기가사서비스	노인돌봄 종합서비스 수급자수, 단기가사서비스 이용률, 1인당 급여액
기초생활 보장제도	생계급여	1인당 생계급여액, 생계급여수급률
	의료급여	1인당 의료급여액, 의료급여수급률
	주거급여	1인당 주거급여액, 주거급여수급률
	교육급여	1인당 교육급여액, 교육급여수급률

자료: 사회보장위원회(2020). 제4차 중장기 사회보장 재정추계, p.10.

〈표 3-44〉 모형구축 분야 이외 일반재정지출 추계 방법

구분	추계 방법
ALMP	○ 6가지 유형별로 전망(증가율 가정) - 직접일자리: 명목임금상승률 - 직업훈련: ALMP(기금제외) 지출총액의 1.8%(2018년 기준) 유지 가정 - 고용서비스: 최근 4개년 평균 증가율 17.3%가 향후 10년 동안 명목경제성장률로 수렴하는 것으로 가정 - 고용장려금, 창업지원, 소득유지지원: 명목경제성장률
국가보훈급여	- 보상금: 공상·순직 군경과 공무원 및 무공·보국수훈 등 보상금 수급자수는 인구 수 대비 일정비율을 유지하는 것으로 가정. 급여수준 증가율은 최근 평균증가율 3.4% 반영 - 수당: 신규수급이 발생하지 않는다고 가정하고 기존 수급자 사망 시까지 지급. 1인당 수당 증가율은 최근 평균증가율 5.8%로 가정

구분	추계 방법
공공임대 주택지원	- 대상자 수: 장래가구추계 반영(2017~2045: 통계청(2016)「장래가구추계」, 2046~2065: 평균 가구원 수 2.29명 유지한다는 전제하에 가구 수 추정) - 지원 수준: 명목경제성장률로 증가
공기업(교통·통신 등 감면사업)	명목경제성장률, 65세 이상 인구수 증감률
EITC, 지방 자체 복지지출, 기타 재정지출	명목경제성장률

자료: 보건복지부(2020). 제4차 중장기 사회보장 재정추계, p.11.

일반재정사업에 대해서는 세부분야별로 모형을 구축하여 전망을 시행하거나 주요 거시 지표를 지출증가율로 적용하여 전망한다. 〈표 3-43〉과 〈표 3-44〉를 살펴보면, 보육정책 및 장애인 정책, 노인돌봄서비스, 기초생활보장제도의 경우에는 지출 추정을 위한 수량 및 가격 변수들을 가정하여 지출액을 추정하고, ALMP, 국가보훈급여, EITC, 지자체 지출 등에 대해서는 과거 지출수준에 연간 경제성장률 등을 적용하여 추정하고 있다. 우선적으로는 일반 재정지출 추계에 있어 모형 고도화 뿐 아니라, 향후 주요 사회보장 정책 방향에 대한 시나리오 분석 등을 보완하여 그 활용도를 제고할 필요가 있다(고제이 외, 2019; 송창길 외, 2022).

라. 재정적 위험 식별지표의 관리

전술한 바와 같이 현재 전체 재정지출에 대해서는 총액배분 방식(Top-down)으로 통제하고 있으나, 영국의 경우와 같이 사회보장 지출에 대해서 별도의 제한이나 상한은 존재하지 않는다. 국가 전체 재정 관리 차원에서 재정적 위험을 식별하기 위한 지표들은 국가채무 등을 들 수 있지만 (재정준칙과 같이) 사회보장 지출에서 특정지표가 일정한 임계치를 초과할 경우 개입하도록 하는 제도적 장치는 마련되어 있지 않다.

마. 형평성 파악

일반 재정지출로써 사회보장 사업의 형평성, 즉 인구집단별이나 계층별 급여의 배분 현황에 대해서는 모니터링 되고 있지 않고, 결과지표로써 소득분배 지표 등이 활용되고 있다. 다만 부문별로 일부에서는 소득계층별 지출의 귀착 현황을 발표하기도 하는데, 예를 들어 조세지출의 경우에는 〈표 3-45〉와 같이 개인 및 기업에 대해 각각 소득수준과 규모별로 귀착비중을 확인할 수 있다. 〈표 3-45〉를 살펴보면, 개인 대상 지출은 2021년에 중·저소득층에 대한 귀착비중이 가장 높았고, 이후 년도 전망치부터 다소 감소한다. 기업 대상 지출은 중소·중견기업에 대한 귀착비중이 2020년에 가장 높았다가 이후 조금씩 감소한다.

〈표 3-45〉 연도별 조세지출의 수혜자별 귀착비중

(단위: %)

구 분		'16년	'17년	'18년	'19년	'20년	'21년	'22년 (전망)	'23년 (전망)
개인	중·저소득층	65.4	65.6	65.1	69.7	69.7	71.1	68.4	68.8
	고소득층	34.6	34.4	34.9	30.3	30.3	28.9	31.6	31.2
기업	중소·중견기업	61.2	60.5	69.5	73.8	74.6	74.1	71.2	70.0
	대기업(상출기업)	24.7	20.4	17.3	11.8	10.8	10.9	15.5	16.7

자료: 기획재정부 보도자료(2022.8.30.). "「2023년도 조세지출예산서」 국회 제출"

〈표 3-46〉은 조세지출의 세부 항목별 귀착 현황을 보여주고 있는데, 근로장려금, 농업·축산업·임업·어업용 기자재에 대한 부가가치세 영세율, 농업·임업·어업용 석유류에 대한 간접세 면제, 자경농지에 대한 양도소득세의 감면, 중소기업 취업자에 대한 소득세 감면, 신용카드 등 사용금액에 대한 소득공제 등의 항목은 전체 지출 중 중·저소득자에 대한 귀착 비중이 비교적 높은 항목에 해당한다.

〈표 3-46〉 2022년 감면액 기준 상위 20개 항목의 수혜자 귀착 현황

(단위: 억 원, %)

	항목	개인		법인				합계
		중·저소득자	고소득자	중소	중견	상출	기타	
1	보험료 특별소득공제 및 특별세액공제	28,059 (51.4)	26,548 (48.6)					54,607
2	근로장려금	45,036 (100.0)						45,036
3	연금보험료공제	22,442 (58.8)	15,700 (41.2)					38,141
4	연구인력개발비에 대한 세액공제			15,878 (42.6)	2,859 (7.7)	16,869 (45.3)	1,625 (4.4)	37,231
5	신용카드 등 사용금액에 대한 소득공제	22,636 (71.5)	9,039 (28.5)					31,675
6	면세농산물 등 의제 매입세액 공제특례			27,193 (87.4)	776 (2.5)	1,528 (4.9)	1,622 (5.2)	31,119
7	통합고용세액공제			26,016 (88.0)	2,264 (7.7)	456 (1.5)	839 (2.8)	29,574
8	신용카드 등의 사용에 따른 세액공제 등			26,658 (100.0)				26,658
9	국민건강보험료 등 사용자부담금 비과세	10,314 (41.8)	14,362 (58.2)					24,676
10	중소기업에 대한 특별세액감면			23,489 (100.0)				23,489
11	통합투자세액공제			4,839 (22.0)	1,628 (7.4)	14,101 (64.1)	1,429 (6.5)	21,997
12	농업·축산업·임업·어업용 기자재에 대한 부가가치세 영세율	21,886 (100.0)						21,886
13	자경농지에 대한 양도소득세의 감면	16,482 (100.0)						16,482
14	연금계좌세액공제	7,622 (48.7)	8,025 (51.3)					15,647
15	재활용폐자원 등에 대한 부가가치세 매입세액공제 특례			11,672 (81.0)	326 (2.3)	431 (3.0)	1,980 (13.7)	14,409

	항목	개인		법인				합계
		중·저소득자	고소득자	중소	중견	상출	기타	
16	개인기부금 특별세액공제	6,694 (46.5)	7,707 (53.5)					14,401
17	의료비 특별세액공제	7,803 (64.6)	4,285 (35.4)					12,088
18	농업·임업·어업용 석유류에 대한 간접세 면제	9,743 (100.0)						9,743
19	중소기업 취업자에 대한 소득세 감면	8,801 (91.0)	867 (9.0)					9,667
20	교육비 특별세액공제	4,743 (49.8)	4,786 (50.2)					9,529
	합계 (비중, %)	212,261 (69.9)	91,318 (30.1)	135,745 (73.6)	7,852 (4.3)	33,385 (18.1)	7,495 (4.1)	488,056 (76.8)

자료: 대한민국정부(2023). p.24.

4. 모니터링 체계 개선방향

일반 재정사업으로써 사회보장 지출에 대한 모니터링 체계 현황을 정리하면, 먼저 중장기 재정관리계획은 정부의 전체 중장기 계획의 일환으로써 관리되고 있다. 사회보장에 있어 중장기의 사업 및 정책 방향에 대해서는 매 5년 주기로 사회보장 기본계획을 수립하고 있다. 집행 실적 또한 전체 재정관리 체계 내에서 일 단위로 재정정보시스템을 통해 파악, 일반에 공개되어 있고, 사회보장 급여 지출과 관련해서는 사회보장정보시스템을 운영 중이다. 재정 전망은 격년 주기로 중장기 사회보장 재정추계를 실시하며, 이에는 사회보험과 일반 재정지출이 모두 포함되나 일반 재정지출의 경우 추계모형의 정교성을 높일 여지가 많이 있어 보인다. 재정적 위험의 사전 예방을 위한 준칙이나 사회보장 지출에 대한 제한은 부재하며, 전체 재정관리 차원에서 국가채무 지표 등을 모니터링하고 있으나 그 임계치나 초과 시 개입을 강제하는 제도적 장치도 마련되어 있지

않다. 마지막으로 사회보장 지출을 통한 형평성 점검은 일부 영역에서 수행되고 있다.

앞의 내용을 바탕으로 일반재정을 통한 사회보장 지출 모니터링 체계의 개선과제를 꼽아보면, 첫째, 중앙과 지자체 사회보장 지출 규모의 파악을 위한 정보시스템의 보강이 시급하다. 지자체의 지출을 포함한 공공부문의 연간 사회보장 지출 총액은 OECD SOCX를 통해 확인할 수 있지만, 그 산출 과정이나 상세한 결과의 확인이 정보시스템 내에서 이루어지고 있지는 않고, 지자체의 경우에는 회계상 분야별, 항목별 합계는 추산이 가능하나 일정한 정의에 따른 정확한 자체 사업의 규모 파악 자체가 어려운 실정이다.

두 번째로 인구집단별 재원의 배분 현황을 주기적으로 파악할 필요가 있다. 앞서 2장에서 소득수준 및 인구집단별 순조세편익의 추이를 살펴본 바와 같이, 이러한 작업을 통해 현재 다양한 부처와 기관, 지자체의 자체사업들이 집합적으로 어떠한 대상에게 얼마나 집중되어 있고 어떻게 변화하고 있는지 살펴볼 필요가 있다. 앞의 사회보험과는 달리 중앙정부 및 지자체의 일반재정을 활용한 사회보장 사업들은 단일하고 특정한 목적에 따라 관리·감독되는 기전이 존재하지 않으며, 정치적인 영향에서 자유롭지 못한 것이 사실이다. 이와 같이 정부별(중앙/지방), 부처별, 사업별 중복/중첩을 완전히 통제하지 못하는 현실적 상황에서 급여의 최종적 인구집단별 배분 현황 파악은 자원배분의 우선순위 설정에 도움이 될 수 있다. 즉, 국가적으로 지출 감축 혹은 증대 시 어떤 사업, 혹은 어느 집단에 우선순위를 두고 체계를 정비할지 논의하기 위한 기반으로써, 혹은 정책변화로 인해 어느 집단이 가장 큰 악영향을 받게 될지 가늠하기 위한 사회적 의사결정의 근거자료로써 활용될 수 있다. 그리고 이를 위해 현재 예·결산 데이터를 기초로 사회보장 사업의 경우에는 사업별로 대상, 사업

의 목적 혹은 기능 분류를 추가하여 관리하는 방안도 생각해 볼 수 있다. 이는 네덜란드 등 선도국들의 지출 검토(spending review) 실행에 있어 사업 구조조정 논의를 위해 대상별, 혹은 프로그램 단위에서 관련 사업들의 분류와 지출 및 성과의 집합적 정보들이 필수적으로 요구된다는 점에서 향후 활용성이 매우 크다고 볼 수 있다.[55]

55) 네덜란드의 지출 검토 절차와 아동 지원 부문의 지출 검토 사례에 대해 de Jong, M (2022)을 참고할 수 있다.

제4장

사회보장지출 모니터링 도구의 마련

제1절 사회보장지출 모니터링 도구의 필요성
제2절 사회보장지출 모니터링 도구의 작성 방안

제4장 사회보장지출 모니터링 도구의 마련

제1절 사회보장지출 모니터링 도구의 필요성

정규예산과정에서 성과에 기반한 지출조정이 실질적으로 이루어지고 있지 않은 상황에서, 지출 실적 및 전망, 성과 등 정보의 주기적 모니터링과 공개는 지출 구조조정을 위한 사회적 합의의 동인이 될 수 있다. 또한 정부별(중앙/지방), 부처별, 기관별 중복을 완전히 통제하지 못하는 현실적 상황에서 급여의 최종적 인구집단별 배분 현황 파악은 자원배분의 우선순위 설정에 근거로 활용될 수 있다.

특별히 경기 및 재정정책과 같은 여건 변화 시에는 모니터링의 필요성이 더욱 높다고 볼 수 있다. 예를 들어 불황 등으로 지출 감축 시에는 재원배분의 우선순위와 그 영역 선정을 위해 그간의 효과성을 검토하고, 사회보장 축소로 인해 취약계층에 예상치 않은 피해는 없는지에 대한 정보가 필요하다. 반대로 지출 증대 시에는 (정치적 유인과 맞물려) 사회보장 지출의 효율성과 재원 배분의 형평성이 면밀히 검토될 필요가 있다. 또한 이 시기 급여 수준의 빠른 상승과 인구구조 변화, 이와 연동된 의무지출 증가로 인한 재정적 위기 가능성을 사전에 대비할 수 있는 기전으로써 역할할 수 있다.

앞서 분야별로 모니터링 현황을 살펴보았을 때, 각 영역별로 지출 현황과 추동 요인, 형평성 등을 파악하여 보고하는 체계를 각자 갖추고 있지만, 그 수준과 범위가 각자 다르고 지자체의 자체 사회보장 사업과 같이 전반적인 규모 파악조차 이루어지고 있지 않은 영역이 존재하기도 한다.

영역별로 모니터링 수준이 다른 상황에서 일관된 틀 내에서 전체의 규모와 추이, 위험요인의 파악을 위해 영국, 호주 등 일부 선도국들에서는 공적 사회보장 지출에 대한 모니터링 도구(report)를 마련하여 주기적으로 발표하고 있다. 유럽연합 사회정책네트워크(ESPN)에서 2022년 EU 35개국을 대상으로 공적 사회지출에 대한 국가적 모니터링 도구 작성 현황을 조사한 결과에 따르면, 14개국은 일반예산 검토과정과 별도로 사회지출에 대해 주기적 검토 도구를 갖추고 있는 것으로 보인다(〈표 4-1〉).

〈표 4-1〉 사회보장 지출의 검토 도구(review tools)의 주기성에 따른 국가 분류

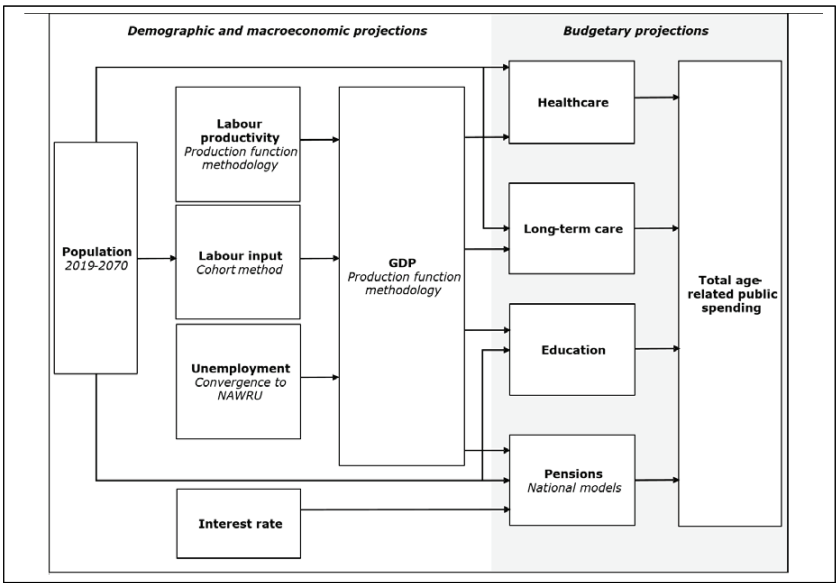
주기적 검토 도구/프로세스		비정기적(Ad hoc) 검토 도구/프로세스	
일반예산검토과정에 포함(13)	일반예산검토과정과 별도로 수행(14)	정부부처/조직에 의해(18)	비정부기구, 국제기구 등에 의해(6)
벨기에, 덴마크, 독일, 스페인, 핀란드, 프랑스, 아일랜드, 이탈리아, 폴란드, 슬로베니아, 슬로바키아, 네덜란드, 영국	오스트리아, 덴마크, 독일, 체코, 핀란드, 이탈리아, 헝가리, 룩셈부르크, 폴란드, 포르투갈, 스웨덴, 슬로베니아, 터키, 영국	오스트리아, 벨기에, 체코, 덴마크, 독일, 스페인, 핀란드, 프랑스, 헝가리, 아일랜드, 네덜란드, 포르투갈, 폴란드, 슬로베니아, 스웨덴, 슬로바키아, 터키, 영국	그리스, 룩셈부르크, 포르투갈, 슬로베니아, 영국, 터키

자료: ESPN(2022), p.33, Table 2를 일부 수정

이러한 국가 수준의 사회보장재정 지출 모니터링 도구에는 대표적으로 유럽연합의 고령화 보고서(『*Ageing Report*』)를 들 수 있다. 2001년 스톡홀름 회의에서 향후 인구구조 변화로 인한 부담들을 고려한 공적 재정의 장기적 지속가능성을 정기적으로 검토해야 할 필요성이 강조되었고, 2006년 2월에 Eurostat의 인구추계 결과를 기초로 한 고령화 관련 지출전망 작업의 고도화를 목적으로 경제재무이사회(ECOFIN)에서 경제정책위원회(EPC)에 보고서를 작성토록 하였다(European Commission(DG ECFIN) and the Economic Policy Committee(AWG), 2009). 첫 번째 보고서

는 2009년에 발표되었는데, 2008년부터 2060년까지 유럽연합 27개 국가들에 대해 인구 고령화의 재정적 영향(budgetary impact)을 전망하였다(DG ECFIN & AWG, 2009). 주요 내용으로는 2021년 보고서 기준 첫 번째 파트에서 연령 관련 지출(age-related expenditures) 추계를 위한 인구 및 거시경제 관련 가정들과 민감성 테스트 시나리오 등을 설명하고, 두 번째 파트에서 인구 고령화와 연관이 깊은 연금과 의료비 지출, 장기요양, 교육의 각 영역별로 주요 지출 동인과 추계 방법, 추계결과, 전차 보고서의 추계와 비교 등의 내용을 담고 있다(Directorate-General for Economic and Financial Affairs, 2021).

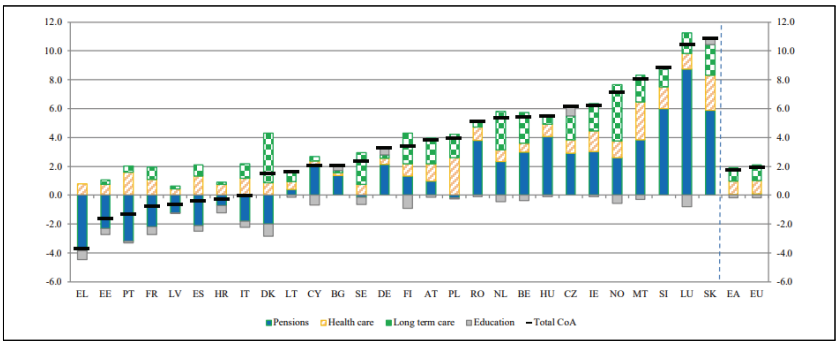
〔그림 4-1〕 Overview of the 2021 projection exercise



출처: DG ECFIN(2021). p.2, Graph 1.

전술한 바와 같이 인구구조 변화에 대해서는 Eurostat의 전망을 기초로 하고, 사전에 상호 합의된 주요한 가정 및 방법론을 활용하여 생산성, 노동 공급, 실업률, 이자율 등 주요 거시경제 변수들을 전망한다. 이러한 변수들에 따라 각 국가의 GDP를 전망하고, 이를 기반으로 연금과 의료비, 장기요양, 그리고 교육 분야에 대한 지출을 추계한다(앞의 그림)(DG ECFIN, 2021). 2021년 보고서 상 추계 결과를 살펴보면, 네 가지 분야의 지출 합계로써 전체 연령 관련 지출은 평균적으로 2019년 GDP 대비 24%에서 2070년에 약 1.9%p 정도 증가할 것으로 예상된다. 이는 특별히 장기요양 및 의료비 지출의 증가 영향이 가장 클 것으로 예상되고(다음 그림). 일부 국가들에서는 연금 개혁의 영향으로 향후 연금지출의 감소도 예상된다(DG ECFIN, 2021).

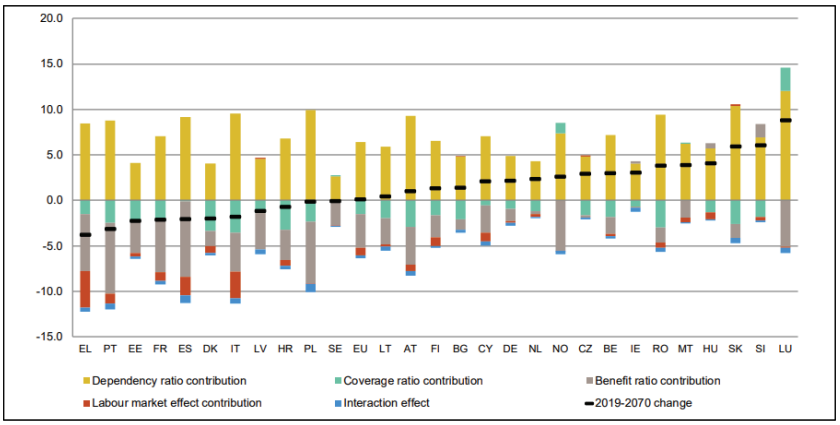
[그림 4-2] Projected change in age-related expenditure(2019-70), by expenditure component(%p of GDP)



출처: DG ECFIN(2021). p.8, Graph 5.

그리고 보고서에서는 각 영역들에 대해 총지출 전망 뿐 아니라 주요 지출 동인(drivers)들의 기여도 함께 살펴보는데, 예를 들어 연금 지출의 경우 부양비, 보장률(노인인구 중 수급자 비율), 급여율(benefit ratio), 그리고 노동시장의 네 가지 요인들의 기여도를 분해한다(다음 그림).

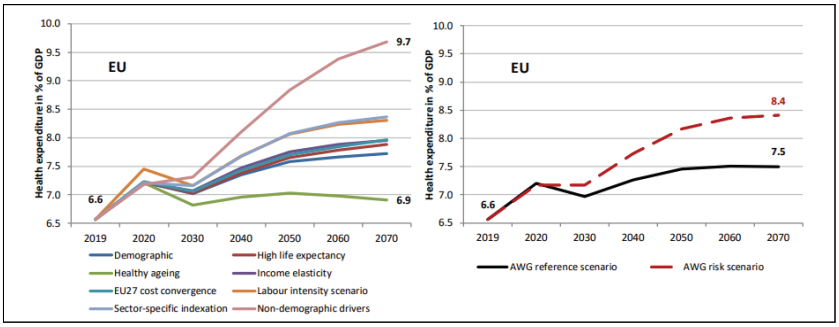
[그림 4-3] Contribution to change in gross public pension expenditure; 2019-2070(%p of GDP)



출처: DG ECFIN(2021). p.79, Graph II.1.16.

이뿐 아니라 보고서에서는 각 영역에 대한 기준선 전망의 민감도 테스트를 위해 주요 시나리오 분석을 수행하는데, 의료비 지출에 대한 시나리오는 인구 변화, 기대수명 상향, 건강한 고령화, 사망 관련 지출, 소득 탄력성, 노동강도 등의 가정 변화에 따른 전망 결과를 비교한다. 분석 결과, 건강한 고령화 시나리오의 경우 2070년까지 증가율이 가장 낮게 나타나고, 소득, 기술, 제도 변화 등 인구구조 변화와 무관한 요인들에 대한 시나리오('non-demographic determinants scenario')의 경우 가장 높은 증가율을 보인다(다음 그림).

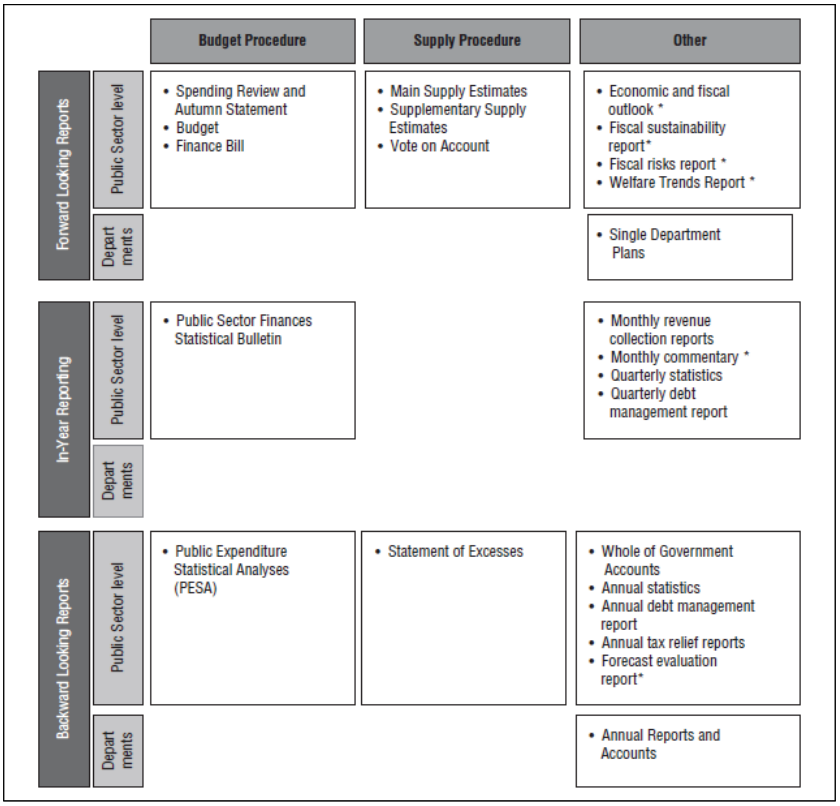
〔그림 4-4〕 Range of results from different scenarios on health care in the EU



출처: DG ECFIN(2021). p.130, Graph Ⅱ.2.6.

사회보장 지출 모니터링 도구의 또 다른 사례로는 2장에서 언급한 영국 재정위험 및 지속가능성 보고서(Fiscal risks and sustainability report)와 함께, OBR에서 발표하는 『*Welfare trends report*』(이하 “WTR”)를 들 수 있다.

[그림 4-5] 영국의 연간 주요 재정 보고서



자료: Moretti(2018), p.116, Figure 5

WTR는 2013년 복지 상한(welfare cap) 도입에 따라 작성이 요구되었다[56]. 즉, 복지 상한 내의 지출 동향, 동인, 시기별로 주요 정책변화에 대한 영향 등을 파악하기 위한 목적으로, 당초 연간 발표되었다가 2022년부터는 격년으로 발표한다(OBR, 2022). 첫 번째와 두 번째 보고서에서는 국가 사회보장 지출의 역사적 추세, 국제 비교 등을 중심으로, 이후

56) 이하 내용은 Office for Budget Responsibility(2022). Welfare trends report, May 2022.에서 주로 발췌·인용하였음.

에는 universal credit, 장애수당, 2015년 여름 복지예산 삭감 등의 영향을 연도별 보고서에서 다루었다. 팬데믹 기간에는 그로 인한 (비연금 수급자에 대한) 수혜의 변화와 2022년 보고서에서는 경기침체기의 복지지출 변화에 대해 다루고 있다.

〈표 4-2〉 영국 예산책임청(OBR)의 주요 재정 모니터링 현황

구분	목적 및 주요 내용
경제 및 재정예측	• 경제 및 재정전망(Economic and Fiscal Outlooks, EFOs) - 예산서와 함께 발표, 연 2회, 매 5년 단위 예측
재정목표에 대한 성과분석	• 중기재정목표의 달성 여부 평가(목표를 달성할 가능성 50% 이상) - (차입준칙) '20-'21년도 기준 구조적 적자를 GDP의 2% 이하로 유지 - (채무준칙) 공공부분의 순채무 감축 - 복지상한의 준수 여부 * **복지지출 동인 분석: Welfare Trends Report(WTR)**
지속가능성 분석 및 재정상태표 분석	• **재정 위험 및 지속가능성 보고서(Fiscal risks and sustainability report)** * 2022년부터 재정 지속가능성 보고서(FSR)와 위험보고서(FRR)를 통합하여 발간
세금 및 복지정책 원가조사	• 정부 예산에 따른 세수추계 및 복지지출 관련 비용 추계 - 추계결과를 경제재정전망(EFO)의 부록이나 재무부 정책 비용추계서(Treasury's policy costings document)에 수록

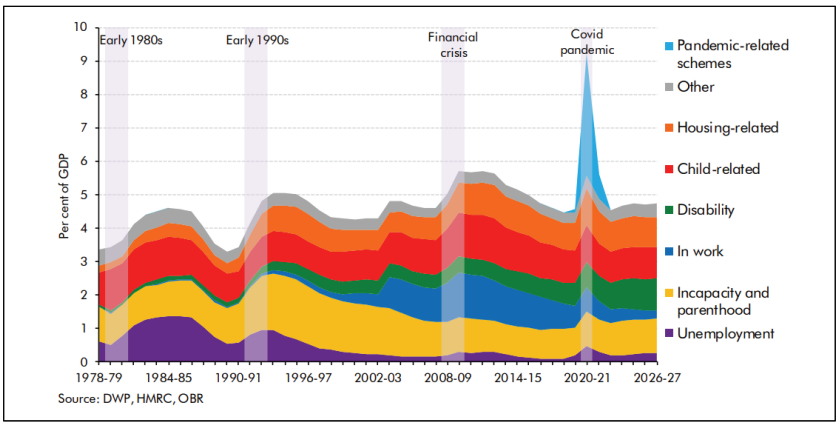
자료: 김완희, 한소영, 장윤지, 최은혜(2021), p.vi를 참고하여 저자 작성

WTR에서는 연간관리지출(AME)에 해당하는 현금 이전 및 조세 지출을 대상으로 하며, 복지지출의 변화 요인(drivers)을 기본적으로 급여 지급 건수(caseload)와 평균 수급금액(average award)의 변화로 나누어 살펴본다.

2022년 보고서는 지난 40년간 영국의 경기 변화(성장률, 노동시장, 물가, 소득변화, 장기구조 변화 등), 침체기의 복지지출, 회복기의 복지지출 변화, 복지지출 변화와 관련된 위험 및 불확실성 요인으로 구성되어 있다. 주요 내용을 살펴보면, 먼저 지난 40년간 비연금 수급자에 대한 복지

지출은 침체기 때마다 조금씩 다른 모습을 보이는데, 1980년대 초반과 1990년대 초반에는 실업급여의 비중이 증가하고, 2008년 금융위기 시에는 비근로 및 자녀 세액 공제 비중이 증가하였다. 그리고 2020년 코로나19 발발 시에는 실업급여의 비중이 감소하고, 팬데믹 관련 소득지원 사업의 비중이 높아졌다(〔그림 4-6〕).

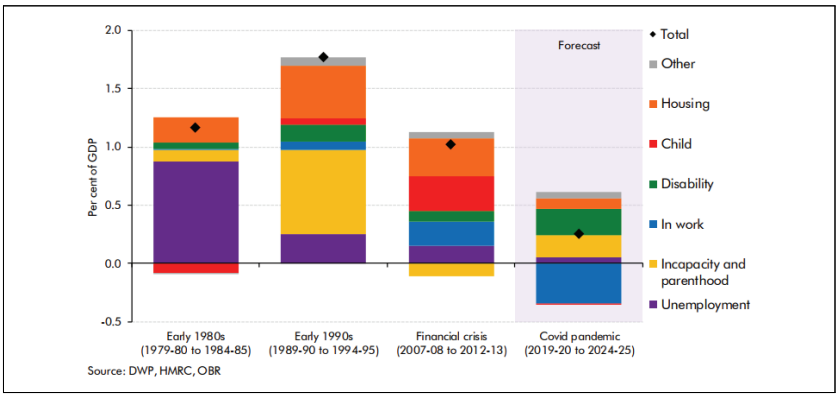
〔그림 4-6〕 Non-pensioner welfare spending by category



자료: OBR(2022). p.5.

2022년 WTR에서는 경기침체를 벗어난 이후 회복기의 중기적 변화도 중점적으로 검토하였는데, 팬데믹 이후 비연급 수급자에 대한 복지지출은 5년간 GDP의 0.3% 정도 증가할 것으로 예상되며, 이는 감염병 사태 이후 장애/근로무능력 관련 지출의 증가가 많은 부분을 차지한다(〔그림 4-7〕).

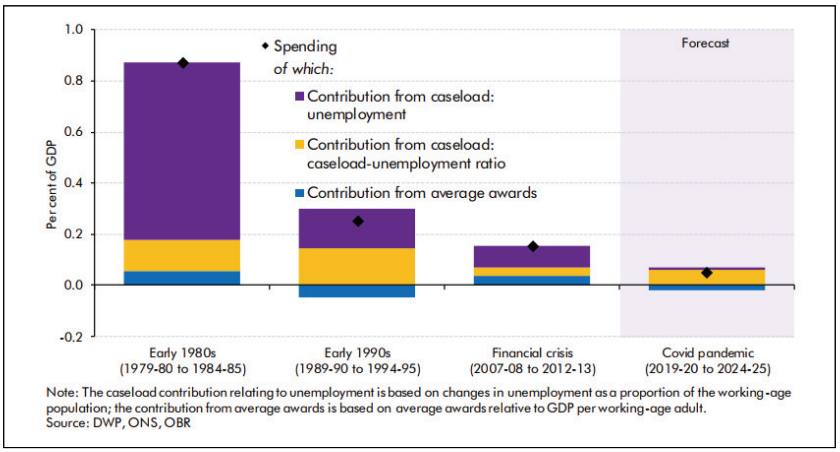
〔그림 4-7〕 Medium-term change in non-pensioner welfare spending after recessions



자료: OBR(2022). p.8.

개별 사업별 지출 증가요인 분해 사례를 살펴보면, 실업수당의 경우 〔그림 4-8〕과 같이 실업률, 수급자 비율, 평균 급여액의 지출 증가에 대한 기여도를 시기별로 비교하였다. 1980년대 초반 경기침체 이후 실업수당 지출 증가의 4/5, 1990년대 초 경기침체 이후 실업수당 지출 증가의 3/5 이상은 모두 실업률 증가의 영향이었다. 다만 1990년대 초기에는 수급자 비율의 증가도 큰 비중을 차지하고, 평균 수급액의 수준이 낮아 해당 기간 전체 지출 증가를 일부 상쇄한 것으로 보인다. 금융위기 이후에도 실업률의 영향이 컸으나, 가장 최근 팬데믹 이후의 변화는 수급률 증가에 가장 크게 기인하며, 이는 universal credit 도입 등 제도 변화의 영향인 것으로 추정된다.

[그림 4-8] Drivers of the medium-term change in unemployment benefits spending after recessions



자료: OBR(2022). p.58.

마지막으로 앞의 지출 변화 예측에 대한 주요 불확실성 요인들에 대해 설명하는데, 위험요인 중 하나는 경제 전망, 특별히 노동시장 관련 요인을 들었다. 즉, 실업률이나 비경제활동인구에 대한 가정이 변화할 경우 추정치의 변화가 있을 것임을 설명하였다. 두 번째로는 인플레이션이나 부정수급의 영향, 세 번째로는 전쟁과 그로 인한 에너지 가격상승 등 대외적 위험요소로 인한 경기침체 위험, 그에 대응하는 정책변화는 앞의 예측치들을 변화시킬 수 있는 주요한 요인이 될 수 있다.

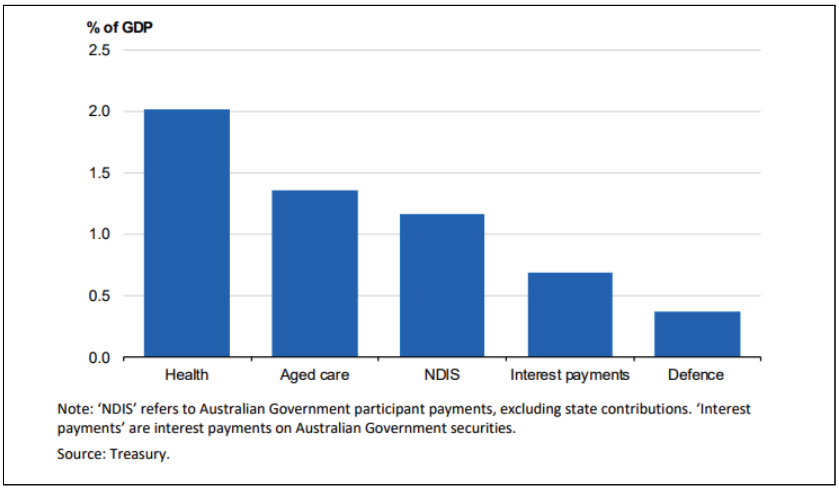
환경변화에 따른 사회보장 재정의 모니터링 도구의 또 다른 예로 호주의 세대간 보고서(『*Intergenerational report*』)를 들 수 있다.[57] 호주는 재무부장관이 5년을 주기로 세대간 보고서를 작성하여야 하며, 이는 현 정부의 정책이 인구변화 등 환경변화를 고려할 때 40년 이후에도 장기적

57) 이하 내용은 Commonwealth of Australia(2023). International Report 2023 - Australia's future to 2063.에서 주로 발췌·인용하였음.

으로 지속가능성이 유지되는지 여부를 살펴보는 데 목적이 있다(국회예산정책처, 2012). 내용을 살펴보면 우선 2023년 보고서는 향후 40년간 경제 변화(경제, 인구, 노동시장, 생산성, 기후변화 및 에너지 포함), 예산 변화(부채, 수입, 지출, 수지 포함)의 크게 두 파트로 구성되어 있다.

기본적인 경제 상황에 대한 전망으로써 1인당 실질 국민총소득(GNI), 기초 현금 수지, GDP 대비 총부채 등의 주요 지표에 대한 향후 40년간 추이를 살펴보며, 국내외 시장 전망, 인구 변화, 노동시장 변화 등의 차원에서 전망(추세)의 변화 원인에 대해 함께 설명한다.

〔그림 4-9〕 Increase in payments across the five main spending pressures(2022-23 to 2062-63)

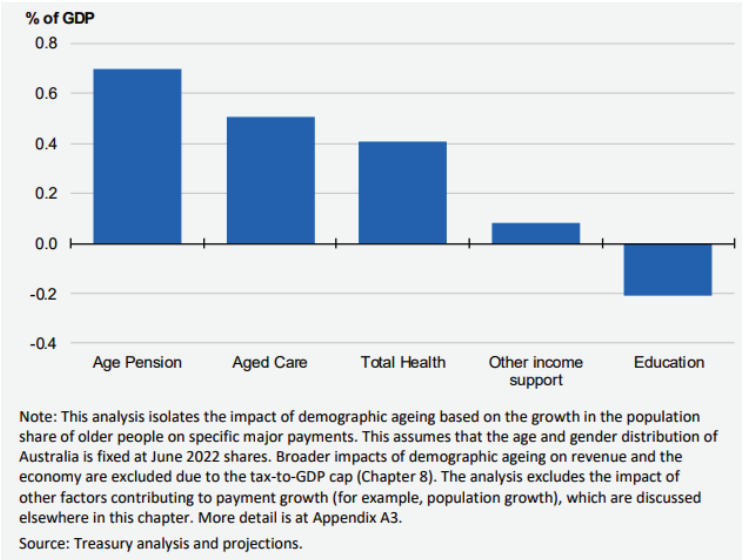


자료: Commonwealth of Australia(2023). p.131.

2023년 세대간 보고서의 정부 총지출에 대한 전망은 〔그림 4-10〕과 같은데, 향후 40년 동안 정부 총지출은 인구 증가 및 고령화로 인해 그 비중이 커질 것으로 예상된다. 가장 빠르게 증가하는 영역은 건강, 노인 요

양, NDIS(국가장애보험제도), 정부 부채 이자 및 국방이 해당된다. 이 다섯 가지 영역의 지출은 현재 총지출의 약 1/3에서 2062-63년에는 약 1/2 수준까지 증가할 것으로 보인다. 개인 및 가족에 대한 소득 지원 지출과 교육 관련 지출은 1인당 실질 금액 기준으로는 증가하지만 인구 고령화 등으로 인해 지출의 총비중(GDP 대비)은 감소하게 된다(〔그림 4-10〕).

〔그림 4-10〕 Change in major payments from ageing, 2062-63



자료: Commonwealth of Australia(2023). p.146.

이상의 내용을 정리하면, 영국의 WTR의 경우에는 복지 상한이라는 제도 개혁에 따라 경과와 영향을 점검하기 위해 특별히 도입된 모니터링 도구로써 지출 추이와 동인의 파악에 초점이 맞추어져 있고, 그를 통해 제도 변화의 영향을 함께 살펴볼 수 있다. 호주의 세대간 보고서의 경우에

는 사회보장지출에 대한 모니터링 도구라기보다는 국가 전체의 인구, 경제 등 환경변화에 따른 재정적 지속가능성 검토와 장기 국가정책 방향 설정을 목적으로 하는 것으로 보인다. 다만 사회 전체의 장기적 여건 변화를 포괄적으로 검토하고 그에 따라 사회보장지출에의 영향이 함께 검토된다는 점에서 의의가 있다. 또한 유럽연합의 고령화 보고서는 국가별로 인구구조 변화에 중점을 둔 주요 영역의 지출 변화를 심층적으로 검토하고 각국의 정책변화를 포함하는 다양한 시나리오 분석을 통해 각국에 정책적 시사점을 제공한다. 이는 본 보고서에서 제안하는 모니터링 도구의 목적에 가장 부합하여, 향후 주요한 벤치마킹 사례로 활용될 수 있을 것으로 보인다.

제2절 사회보장지출 모니터링 도구의 작성 방안

1. 구성 및 내용

사회보장지출 모니터링 도구로써 정기 보고서(가칭 '사회보장 지속가능성 보고서')의 구성은 앞서 3장에서 제도별로 검토한 틀을 참고할 수 있다. 즉, 1) 경기, 노동시장, 인구구조 등 제도별 재정위험 요인에 대한 검토, 2) 단기 지출 실적 점검 및 지출 증가요인(drivers) 분석, 3) 중장기 재정전망과 불확실성 요인의 모니터링, 4) 성과관리 차원에서 배분의 형평성 파악이 포함되어야 할 것이다.

각 제도 영역별(국민연금, 건강보험, 노인장기요양보험, 고용보험, 일반 재정사업(중앙), 일반 재정사업(지자체)) 구성은 특성에 따라 조금씩 달리할 수 있을 것이다. 예를 들어 국민연금의 경우에는 장기 전망과 불

확실성(전망과 실적의 차이 분석), 세대간 형평성을 중심으로, 건강보험은 지출 기여도 분석 및 계층별 형평성을 중심으로, 고용보험과 일반재정사업의 경우에는 지출 기여도 분석 및 세대내 형평성(소득계층, 가구구성 등), 그리고 경기변동으로 인한 단기적 영향을 중심으로 살펴볼 수 있다(〈표 4-3 참조〉).

〈표 4-3〉 주요 제도별 모니터링 보고서의 구성 및 내용 제안

구성	내용	국민연금	건강보험	장기요양	고용보험	중앙사업	지자체사업
주요 정책변화 및 위험 요인	제도 개요 및 최근의 변화	●	●	●	●	●	●
	재정적 위험 요인과 동향						
지출 추이	총지출 및 부문별 지출 추이	●	●	●	●	●	●
	인구당 지출 추이						
지출 동인 및 기여도	인구, 사회, 노동시장 변화 등 주요 동인	●	●	○	●	●	●
	지출 변화에 대한 주요 요소별 기여도 분해	○	●	●	●	○	○
중장기 전망 (baseline)	주요 재정지표에 대한 중기 전망	○	●	●	●	●	●
	장기 전망 및 장기의 주요 위험 요인	●	○	○	○	○	○
시뮬레이션	정책 시나리오에 따른 재정적 영향 전망	●	●	●	●	●	○
	주요 환경변화에 따른 재정적 영향 전망	○	○	○	●	●	●
형평성	부담과 급여의 세대 내 형평성	●	●	●	●	●	●
	부담과 급여의 세대 간 형평성	●	○	○	○	○	○

자료: 저자 작성

국가 재정 외로 운영되는 건강보험과 장기요양보험을 제외하고 국민연금, 고용보험의 경우에는 「국가재정법」에 의해 중장기 기금재정관리계획을 수립하도록 되어 있고, 일반 재정사업의 경우에는 각 부처별로 중기사업계획서를 제출하여야 한다. 건강보험과 장기요양보험의 경우에는 각 법령에 종합계획을 수립토록 되어 있어 이것이 중기 사업계획의 역할을 담당한다고 볼 수 있고, 사회보장 영역에서는 「사회보장 기본계획」을 통해 중기의 정책방향이 결정되면 그것이 주무부처의 중기사업계획에도 반

영될 것으로 보인다. 그리고 이러한 각 조직의 중기계획에 기반해 국가재정운용계획이 수립되고 분야별, 부처별 예산이 결정된다. 이에 따라 연도별로 예산 집행이 이루어지는 체계에서 재정지출의 추이와 성과 모니터링, 재정적 위기의 사전적 감지를 위한 모니터링 보고서는 다음 기의 계획 수립에 반영되어 환류체계가 작동되는 데 의미 있는 역할을 담당할 수 있을 것이다.

2. 작성 주체 및 거버넌스

사회보장지출 모니터링 도구의 작성 주체는 영국의 예산책임청(OBR)의 사례와 같이 환경변화 및 정책 방향에 따른 재정 전망과 위험 평가를 위해 분야별로 제도 및 방법론 차원의 전문성을 갖추고, 정치적 독립성이 보장된 조직에서 담당하는 것이 바람직하다고 볼 수 있다.

각 제도 및 재정 상황에 대한 전문성은 현재 장기 추계를 담당하고 있는 각 공단 및 연구기관들이 상대적으로 높다고 판단된다. 현재 중장기 사회보장 재정추계는 사회보험의 경우 각 관리기관별 장기전망결과를 원용하고, 중앙정부 및 지자체의 재정사업에 대해서는 사회보장위원회에서 전문기관에 위탁하여 추진 중이다. 추계의 방법은 사회보장위원회에서 지침을 의결하여 시행하고, 사회보장위원회 내 재정통계전문위원회에서 검증 및 자문을 담당하고 있으며 국가 전체 재정계획과 정합성을 위해 장기재정전망협의회 및 통합재정추계위원회와 협업하고 있다(보건복지부, 2020). OBR의 사례와 같이 단기에 정부 차원에서 전담조직을 신설하는 것이 어렵다면, 사회보장위원회 산하에 각 사회보험 관리기관 및 연구기관을 중심으로 모니터링 보고서 작성을 위한 작업반 혹은 협의체를 구성하여 추진할 수 있을 것이다. 그리고 그에 대한 총괄 작업 및 관련 업무들

을 사회보장 영역에 전문성이 높은 정부출연연구기관에 위임하고, 결과물은 사회보장위원회에서 검토한 후 공개하도록 한다.

보고서의 작성 주기는 우선 서로 다른 특성을 가진 제도들에 대한 분석 내용을 매년 한 보고서에 모두 담기에는 어려울 것으로 보인다. 연도별로 국민연금, 건강보험, 노인장기요양보험, 고용보험, 중앙정부 사회보장 사업, 지자체 사회보장 사업을 차례로 각각 다루는 방식(즉, 제도별로 5년 주기)이 보다 효율적일 것으로 판단된다.

사회지출 산출(SOCX), 사회보장 중장기 재정추계 등 기존의 보고체계와 역할 정립에 있어서는, 먼저 중장기 사회보장 재정추계는 각 영역별(사회보험, 일반재정 등)로 모형 고도화 및 영역별 정책방향에 따른 시나리오 분석을 강화할 필요가 있다. 추후 각 사회보험의 재정계산 시기 및 일반재정 추계 시기가 일치된다면 본 연구에서 제안하는 모니터링 보고서는 해당 내용을 적기에 인용하여 활용할 수 있을 것이다.

국제비교를 위한 사회지출(SOCX) 산출 작업은 전체 지출 규모의 파악과 국제적 기준에 따른 영역별 사업 분류를 주요한 목적으로 한다. 지자체의 지출 규모도 여기에 포함되지만 별도로 분리하여 보고되지는 않고 있다. 중앙 및 지자체의 공공사회지출 파악 내역을 분리하여 보고하거나, 본 연구에서 제안하는 모니터링 보고서에서 지자체의 사회보장 지출 산출 작업이 이루어진다면 SOCX 산출과 이를 연계할 수 있을 것이다.

마지막으로 사회보장통계는 현재 성과에 대한 모니터링을 담당하기에는 포괄하고 있는 지표의 개수나 범위가 매우 넓어 지출의 효과성, 정책적 시사점 등 핵심적인 메시지 제공이 어려운 측면이 있다. 또한 지출의 추이와 배분 현황, 지속가능성 점검이라는 모니터링 보고서의 목적과는 상충되지 않을 것으로 판단된다.

3. 데이터 수집체계

앞에서 제안한 모니터링 도구의 작성을 위해 관련 정보수집 및 공개 인프라 보완이 선행될 필요가 있다. 먼저, 지자체 사회보장지출의 적시성 있는 파악을 위한 정보시스템 구축이 시급하다. 중앙정부의 국고보조사업은 현재 e-나라도움(국고보조금통합관리시스템)에서 집행 현황 등의 정보 파악이 가능하나, 지자체의 자체사업에 대해서는 행정안전부의 「지방자치단체 통합재정개요」를 통해 집계된 정보만 활용이 가능하다. 지역의 연도별 세부사업별 세출현황은 행정안전부에서 지방재정통합공개시스템(지방재정365)을 통해 공개하고 있으나, 사업별로 보조사업·자체사업 여부는 명시되어 있지 않고, 내부거래 등을 제외한 지자체의 자체 지출 규모도 현재 공개되고 있는 정보의 수준으로는 파악이 불가능하다. 회계상 분류 기준이 아닌 정확한 사업내용에 근거한 '사회보장사업'의 정확한 규모 파악을 위한 분류 체계 또한 미비한 상황이다. 다만 이러한 지자체의 세부 재정정보의 활용을 위해서는 지방재정법에 이러한 내용들이 비교공시 항목으로 포함되도록 하거나, 혹은 사회보장기본법 상 모니터링 보고서 작성에 필요한 정보들을 제공받을 수 있도록 하는 법적 기반 마련이 선행되어야 한다. 현재 지자체 재정공시 항목은 예산 기준 23개로, 사회보장지출과 관련하여서는 예결산 자료상 분야 구분에 따른 지출 파악이 가능하고, 사회보장적 수혜금(현금성 복지비) 규모도 공개되고 있으나(행정안전부, 2024), 전술한 바와 같이 지자체별 사회보장 사업에 대한 자체지출 규모의 파악은 공개된 자료를 토대로 산출하기 어렵다. 또한 건강보험의 경우에도 일반재정 외로 운영되고 있기 때문에 건강보험공단의 협조와 이를 위한 법적 근거 마련이 필수적이다.

두 번째로는 인구집단별 급여 배분 현황에 대한 정보 수집체계이다. 국민연금, 건강보험 등 사회보험에 대해서는 각 사업기관의 가입자 특성 및 급여 현황 등 기 구축된 빅데이터를 활용하거나, 이를 가구 대상 조사자료(예: 가계동향조사 등)와 연계하여 해당 정보를 산출할 수 있을 것이다.

기타 사회보장 급여 현황은 사회보장정보원의 사회보장정보시스템(행복이음)을 통해 급여 지급 현황 및 이력을 파악할 수 있다. 사회보장정보원에서는 사회보장정보시스템(행복이음) 뿐 아니라 사회보장정보시스템(범정부), 지역보건의료정보시스템, 사회서비스전자바우처, 보육통합정보시스템, 사회복지시설정보시스템, 디지털돌봄시스템, 노인맞춤돌봄시스템 등을 함께 운영하고 있으며, 각 시스템을 통해 급여 수급 내역들과 자격 사항들을 확인할 수 있기에 계층별, 집단별 배분 현황 파악에 활용성이 높은 것으로 판단된다([그림 4-11]).

2023년 10월 사회보장위원회 사무국에서는 “사회보장통계 개선 대책”을 발표, 개별 부처 및 사업 단위의 분산된 사회보장 통계의 개인 단위 연계를 통한 ‘사회보장 종합데이터’를 구축한다고 밝혔다. 사회보장 종합데이터는 전 국민의 20%에 해당하는 표본(약 1,000만 명)을 추출하고 33개 기관의 행정데이터를 가명처리하여 개인 단위로 결합한 종합 데이터로, 이를 활용한 주요 과제로 “한국의 사회복지지출의 산출방식 개선”이 포함되어 있다. 이러한 대표성을 갖추고 우리나라 사회보장 제도 전반을 아우르는 표본 데이터가 생산된다면 모니터링 도구에의 활용도도 높을 것으로 판단된다.

〔그림 4-11〕 사회보장정보시스템 내 관리 정보 및 구조

자료: 사회보장정보원(2023). p.3.

그리고 이러한 데이터 기반 구축과 함께, 앞서 제안한 모니터링 보고서 작성 협의체가 각 부처 및 지자체, 사회보험 관리기관, 사회보장정보원 등에 흩어져 있는 필요정보들을 제공받을 수 있도록 관련 법령을 명확히 할 필요가 있다. 현재 사회보장기본법 상에는 '사회보장통계' 작성을 위해 중앙행정기관 및 지자체의 장의 사회보장에 관한 통계 제출을 의무화하고 있는데, 해당 조항을 확장하여 모니터링 보고서 작성에 필요한 정보들이 원활히 수집될 수 있는 법적 기반이 필수적이다.

2022년 유럽 사회정책 네트워크(ESPN)의 조사에 참여한 각국 전문가들의 의견에 따르면, 각국의 사회보장 지출 모니터링 체계의 가장 큰 이점은 국제통계(COFOG/ESSPROS)의 발표 시기(timeline)와 관계없이(그보다 빠르게) 적기에 공적으로 이용가능한 데이터에 자유롭게 접근할 수 있다는 점이 꼽힌 바 있다(Spasova et al., 2022). 이는 사회지출과 관련하여 포괄성과 시의성이 높은 데이터 수집체계, 최종사용자(다양한 종류의 급여의 수혜자)를 위한 중앙 관리체계의 중요성이 부각되는 지점이라고 볼 수 있다.

제5장

결론 및 제언

제 5 장 결론 및 제언

본 연구는 우리나라의 주요 사회보장 영역별로 미래 재정적 위험요소와 모니터링 현황, 그에 대한 개선방향을 제시하고 국가 수준에서 지속가능성 보고서를 작성할 것을 제안하고 있다.

사회보장지출은 인구구조 변화, 산업구조 변화, 노동시장 변화 등의 환경변화와 맞물려 국가 재정 지속가능성에 위험 요소로 꼽히고 있으며, 이는 그 규모뿐 아니라 경직적 특성으로 인해 재정에 부정적 영향을 미칠 수 있다. 특별히 인구 고령화에 따른 사회보장 재정지출 증가 추세는 세계적으로 공통적인 현상이라고 할 수 있는데, 이와 관련하여 IMF는 2019년 사회보장지출의 거시경제적 중요성(macro-criticality)을 1) 재정적 지속가능성, 2) 지출의 적절성, 3) 지출의 효율성으로 설명한 바 있다. 우리나라의 경우 재정적 지속가능성 차원에서는 제4차 중장기 사회보장 재정추계 결과(보건복지부, 2020)에 따르면, GDP 대비 공공사회복지 지출이 '20년 12.5%에서 '60년 27.6%로 2.2배 증가할 전망이며, 인구 고령화와 연금제도 성숙 등으로 사회보험 중심의 재정지출 증가속도가 클 것으로 예상된다. 특별히 건강보험은 '20년 GDP 대비 3.8%에서 '60년 8.9%로, 국민연금은 같은 기간 1.4%에서 8.2%로 가장 빠른 속도로 지출이 증가할 것으로 전망되었다(보건복지부, 2020). 두 번째로 지출의 적정성 차원에서는 우리의 사회보장지출이 빠른 속도로 증가하고 있지만 전반적인 지출의 수준은 선도국들에 비해 낮은 상황이다. 기본적인 사회안전망 수준으로써 사회보험 가입률을 살펴보면 국민연금의 경우 고

용형태별로 차이를 보이고 있어, 노동시장에서 불안정한 지위를 가진 계층에 대해 사회보장의 갭(gap)을 채우기 위한 노력이 요구된다고 볼 수 있다. 마지막으로 지출의 효율성 차원에서는 팬데믹 이전까지 최근 5년간 소득분배에 있어서는 약간의 개선이 있었으나, OECD 평균과 비교하였을 때 전반적으로 지출 수준이 여전히 낮은 점과, 투입 증가 대비 성과의 향상이 상대적으로 낮았던 것으로 보인다. 또한 효율성 평가의 주요한 한 축으로써 재원 배분의 형평성 현황을 살펴보면, 팬데믹 이전 시기를 대상으로 했을 때 우리나라는 OECD 평균에 비하여 저소득 계층에 대한 현금이전 비율이 다소 낮았던 것으로 보인다. 반면 고소득계층에 이전되는 비중은 상대적으로 높은데, 이는 기여를 기반으로 하는 사회보험 급여의 영향이 일부 포함된 영향이거나, 혹은 저출산 지원 등 소득수준에 관계 없는 보편적 현금 지원의 영향일 것으로 추정되기도 한다(OECD, 2022b). 실제 인구집단별 재원 배분 현황을 살펴보기 위해 보건복지부 예산자료를 토대로 인구집단별 지출 내역을 비교해보면, 보건복지부의 2023년 예산 중 41%가 노인 대상 지출에 해당하고, 33.6%는 저소득층, 15%는 아동양육가구를 대상으로 하는 사업들에 재원이 투입되고 있다. 다만 이는 사업별 대상자 수나 평균 수급금액 등이 고려되지 않은 총 예산의 배분 현황으로, 이와 함께 미시자료(재정패널)를 활용하여 인구집단별 순조세편익을 비교해보았다. 순조세편익을 가구 소득수준별로 비교하면, 우선 소득분위가 낮을수록 순조세편익이 높은 것으로 보이고, 최고 소득분위는 이전수입 보다는 기여금 및 조세부담이 항상 더 크게 나타난다. 가구 특성별로 살펴보았을 때는 순조세편익이 큰 집단은 2021년 조사 기준 노인가구 > 저소득가구 > 한부모가구 > 미혼가구 > 아동양육가구 > 아동 없는 기혼가구의 순이었다.

정리하면, 우리나라의 사회보장지출은 유사한 경제 수준을 가진 국가들과 비교했을 때 아직은 그 규모가 상대적으로 크지 않지만, 인구 고령화가 빠르게 진행되면서 미래 재정적 지속가능성이 우려되는 상황이라고 할 수 있다. 하지만 여전히 주요 영역별로, 인구집단별로 사각지대가 존재하고 제도적 정합성과 전달체계 등 효율화 과제가 상존하여 현재 눈에 띄는 성과가 나타나지 않는 것이 사실이다. 2000년대 전후 사회보장 지출의 재정적 위험이 매우 커서 중·단기에 지불능력(solvency)을 담보할 수 없을 것으로 판단한 일부 국가들에서는 지출 수준에 대한 직접적 제약을 가하거나 전반적인 보장범위와 내용의 축소 등 사회보장 체계의 전면적 개편이 이루어지기도 하였다. 다만 우리나라의 경우에는 현재 단계에서 전술한 상황들을 고려하였을 때 지출에 대한 직접적 제약보다는 지출과 그 성과의 추이에 대한 모니터링을 강화하는 접근이 더 적절할 것으로 판단된다.

우리 사회보장의 주요 제도별로 재정 위험요인과 모니터링 현황을 살펴본 결과는 다음과 같다. 공적연금, 특별히 국민연금의 경우에는 재정 모니터링 차원에서는 단기적으로는 국가결산보고서와 그에 포함된 연금보고서를 통해 모니터링이 가능하며, 중기 및 장기적으로는 장기재정추계를 통해 미래 지속가능성을 어느 정도 가늠해 볼 수 있다. 다만 위기 대응 체계 차원에서는 재정계산 등 그간의 모니터링 기제를 통한 제도개혁 사례가 재정 안정화에 크게 기여했다고 보기는 어렵다. 특별히 국민연금의 경우에는 급격한 인구구조 변화에 대응하여 미래 재정운영 방식과 재정 목표에 대한 논의가 절실한 상황이다. 다만 이에는 사회적·정치적 영향도 적지 않은 바, 독일이나 캐나다의 경우와 같이 재정적 위기 대응을 위한 자동조정장치, 혹은 제도요소(보험료율 및 급여산출식의 모수) 수정을 위한 기준지표와 목표치의 설정, 그에 따른 제도 조정의 결정 과정에

대해 객관적 절차를 명시적으로 마련하는 작업이 필요하다. 기준지표에 대해서는 앞서 검토한 바와 같이 소득대체율과 연금수급률 등의 전망치는 비교적 안정적으로 관찰되고 있어, 현 제도의 미래 상황을 판단하는 지표로는 큰 무리가 없어 보인다. 그럼에도 불구하고 현 공적연금제도의 지속가능성은 매우 낮게 평가되고 있기 때문에, 연금제도의 개혁은 불가피해 보이며, 건강한 제도로의 개혁을 위해서는 추가적인 지표들이 뒷받침될 필요가 있다. 특히, 연금제도의 형평성 및 공정성, 경제적 효율성 등의 지표를 활용하여 다양한 시뮬레이션 결과를 도출하고, 이를 토대로 제도 개혁 방향을 설정해 나갈 필요가 있으며, 이런 주요한 개혁 방안과 관련한 핵심 지표들은 주기적인 모니터링을 통해 그 강건성을 평가해야 할 것이다. 이러한 과정에서 기존의 수급부담 관련 연구 및 경제적 효율성 평가와 관련한 연구가 중요한 역할을 할 수 있을 것이며, 관련 전문가들과의 협업 역시 중요한 과제가 될 것이다. 이에 더하여 성과(형평성) 모니터링 차원에서는 국민연금의 소득분배에 대한 기여도가 주기적으로 모니터링(공개발표) 되고 있지 않은데, 국민연금의 경우 세대 내 형평성 뿐 아니라 세대 간 형평성도 중요한 이슈로, 해외 사례들을 벤치마킹하여 모니터링 방식을 고민할 필요가 있다.

건강보험의 경우에는 일반재정 수준으로 재정정보가 공개될 필요가 있고, 노인의료비 등 위험 영역의 지출 증감에 대한 모니터링을 강화할 필요가 있다. 재정전망과 관련하여서는 전망방법 등의 공개 논의를 통한 공신력 제고와 모형 고도화, 정책 시나리오 분석 강화 등을 제안하였다. 위기대응 체계 차원에서는, 건강보험은 예상 지출에 맞추어 수입을 결정하는 운영방식으로 지금까지 재정적 안정성을 보장해 온 측면이 있다. 그러나 총지출에 대한 통제 기전이 전무하며 보험료율 상향 조정을 통한 수입 증대도 한계에 다다른 현재 상황에서, 수입 증가가 없을 경우 중장기 재무관

리계획의 목표지표들과 핵심재무위험지표들이 어느 시점에 임계치에 도달하게 될지 예측이 필요하고, 임계치에 도달했을 때 누가, 어떠한 의사결정과정을 통해 제도를 개편하고 조정할지에 대한 논의가 필요하다.

노인장기요양보험은 다른 사회보험에 비해 아직까지는 재정안정성이 높은 편이며, 제도 운영 과정에서 위기 시에는 불가피하게 수급자 수 통제를 통해 재정 관리가 가능하다는 특성이 있다. 다만 향후 급속한 고령화로 인해 재정관리의 중요성이 부각될 것으로 예상된다. 근본적으로는 인구고령화에 따라 노인장기요양 보험 정책의 기본적인 방향성이나 역할(지속적인 제도 개선과 수입 확대를 통한 수급자 범위 확대 vs. 재정 여력 내에서의 수급자 수 통제 및 관리)에 대한 논의가 필요하다. 모니터링에 있어서는 중장기 재정전망의 공식화와 모형의 정교화, 그리고 재무위험과 이상징후 등을 사전에 관리할 수 있는 식별지표와 기준치, 관리체계가 강화될 필요가 있다.

고용보험의 경우에도 선제적으로 노동시장 변화 및 급여 수요, 노동 형태의 다변화 등을 고려하여 재정이나 기금관리계획 차원에서 확장된 (다른 제도들의 종합계획과 유사한) 중장기 정책방향의 설정이 필요하다. 모니터링 측면에서는 경기 변화에 따른 재정적 영향을 면밀히 검토할 필요가 있다. 최근 사각지대를 해소하고 모든 취업자를 제도 내로 포괄하고자 하는 정책방향에 있어 경기 변화에 따른 재정적 영향과 불확실성은 더욱 커질 것으로 예상된다. 따라서 중·단기의 재정전망 방법에 대한 논의를 공식화하고 모형의 고도화, 시나리오 분석 등을 강화할 필요가 있다.

일반 재정사업의 경우, 사회보장 사업과 지출은 중앙정부의 전체 예산 및 재정 관리체계 내에서 함께 관리되고 있다. 다만 사회보장 영역 및 수요의 확대로 각 부처 및 지자체를 포함하여 사업 실행의 주체가 점차 다양해지고 있어 전체적 수준에서 관리되기에는 쉽지 않은 것으로 보인다.

재정 전망에 있어서는 모형의 정교성을 높일 여지가 많아 보이며, 전체 규모와 추이의 파악 뿐 아니라 집단별, 계층별 배분 현황, 사업별 지출 현황과 지출 변화의 추동요인, 경제·사회적 환경 변화에 따른 영향 등 조금 더 포괄적인 관점에서 상세한 정보들을 주기적으로 검토할 필요가 있다. 전술한 바와 같이 지자체 자체사업의 경우에는 정확한 사회보장지출의 규모조차 파악하기 어려운 상황이기에 이를 위한 정보 수집을 위한 법적 기반 및 인프라의 강화가 요구된다.

본 연구에서 제안한 지출 모니터링 도구로써 "(가칭) 사회보장 지속가능성 보고서"는 사회보장 재정지출 관리와 정책 결정을 위한 정보 공유의 창으로 기능하며, 전체 및 주요 사업 단위에서 사회보장의 추세적 재정 규모 증가에 대한 파악과 대처의 시의성 제고에 기여할 수 있을 것으로 생각된다. 더불어 재정당국의 사회보장 영역 내 정책 조정(policy coordinating) 기능 강화와 지출 및 분배 현황, 정책변화에 대한 영향 분석을 통해 관련 정책 추진을 위한 사회적 합의 기반 마련에 근거자료로 활용될 수 있을 것이다.

궁극적으로는 사회 및 정책 환경변화에 따른 사회보장 재정지출의 체계적 모니터링을 통해 공적 지출의 효율성과 자원배분의 형평성 제고를 유도하고, 사회보장 지출 현황에 대한 공개보고(public reporting)를 통한 국민적 이해도의 제고, 투명성과 공적 책무성 제고에 기여할 수 있을 것이다.

참고문헌

감사원. (2022). 감사보고서-건강보험 재정관리 실태(성과감사). 2022.7.

강혜규, 정홍원, 함영진, 권소일, 김지민, 오다은, 민진아. (2015). 지방자치단체-중앙정부 복지사업의 유사·중복 실태 분석 및 조정방안 연구, 한국보건사회연구원.

고용노동부. (2021). 고용보험기금 재정건전화 방안. 2021.9.

고용노동부. (2022a). "플랫폼 종사자 고용보험 시행 100일, '25만명'가입" (보도자료). https://www.moel.go.kr/news/enews/report/enewsView.do?news_ seq=13432에서 2023.10.23. 인출.

고용노동부. (2022b). "'22년 플랫폼종사자 규모와 근무실태 결과 발표"(보도자료). https://www.moel.go.kr/news/enews/report/enewsView.do?news_seq=14449에서 2023.10.23. 인출.

고용노동부. (2023). "고용행정 통계로 본 2023년 10월 노동시장 동향"(보도자료). https://www.moel.go.kr/news/enews/report/enewsView.do?news_seq=15799에서 2023.10.23. 인출.

고용노동부 홈페이지, 고용보험기금 개요. https://www.moel.go.kr/info/astmgmt/employ/list.do에서 2023.11.21. 인출.

고용노동부·한국고용정보원. (2021). 고용보험통계 연보(2020년호).

고용노동부·한국고용정보원. (2022). 고용보험통계 연보(2021년호).

고제이, 고숙자, 신정우, 고혜진, 이다미, 황안나. (2019). 사회보장 재정추계 개선방안 연구. 보건복지부·한국보건사회연구원.

고홍주. (2023.06.22.). "지난해 실업급여 부정수급 미환수액 103억…5년 내 '최다'". 뉴시스. https://www.newsis.com/view/?id=NISX20230621_0002347647&cID=10221&pID=10200에서 2023.11.02. 인출.

관계부처 합동. (2020). 모든 취업자를 실업급여로 보호하는 전국민 고용보험 로드맵.

국가통계포털 홈페이지. https://https://kosis.kr/index/index.do.

국민건강보험공단 노인장기요양보험. https://www.longtermcare.or.kr/npbs/indexr.jsp에서 2023.10.15. 인출.

국민건강보험공단. (2006). 2006 건강보험통계연보.

국민건강보험공단. (2010). 2010 건강보험통계연보.

국민건강보험공단. (2011). 2011 건강보험통계연보.

국민건강보험공단. (2016). 2016 건강보험통계연보.

국민건강보험공단. (2020). "2019년 1인당 월평균 보험료 93,789원, 혜택은 106,562원으로 1.14배" (보도자료). https://www.nhis.or.kr/nhis/together/wbhaea01600m01.do?mode=view&articleNo=138130&article.offset=10&articleLimit=10&srSearchVal=2019%EB%85%84+1%EC%9D%B8%EB%8B%B9에서 2023.10.23. 인출.

국민건강보험공단. (2022). 2022 건강보험통계연보.

국민건강보험공단. (2022a). "코로나19 상황에도 건강보험 재정 안정적으로 관리"(보도자료). https://si4n.nhis.or.kr/jpca/JpCad00201.do에서 2023.10.23. 인출.

국민건강보험공단. (2023). 2023년~2027년 국민건강보험공단 중장기 재무관리계획.

국민건강보험공단 건강보험연구원. (2023). 노인장기요양보험 재정 특정 및 재정관리 지표, 한국보건사회연구원 자문회의 자료. 2023.05.04.

국민건강보험공단 재정관리실. (2023). 보사연 건강보험 지출 모니터링 및 관리 지표 한국보건사회연구원 자문회의 자료. 2023.04.21.

국민연금공단 요양재무부. (2023a). 노인장기요양보험 재정 특정 및 재정관리 지표, 한국보건사회연구원 자문회의 자료, 2023.5.4.

국민연금공단 요양재무부. (2023b). 노인장기요양보험 지출 모니터링 및 관련 지표 자료, 한국보건사회연구원 자문회의 자료, 2023.5.4.

국민연금연구원 연금제도연구팀. (2016). 재정목표 및 재정지표의 국제비교 연구. NPS 국민연금공단 국민연금연구원.

국민연금재정추계위원회. (2018). 2018년 국민연금재정계산 국민연금보고서 2: 국민연금 장기재정추계.

국민연금 재정추계전문위원회. (2023). 국민연금 재정추계전문위원회 제22차 회의자료.

국회예산정책처. (2012). 주요국의 예산제도 Ⅱ.

국회예산정책처. (2018a). 2018~2050년 군인연금 재정전망.

국회예산정책처. (2018b). 2018~2027년 고용보험 재정전망-실업급여와 모성보호육아지원을 중심으로.

국회예산정책처. (2019). 2019 대한민국 지방재정.

국회예산정책처. (2023). 2023 대한민국 재정.

기획재정부. (2022). "「2023년도 조세지출예산서」 국회 제출"(보도자료). https://www.moef.go.kr/nw/nes/detailNesDtaView.do?searchBbsId1=MOSFBBS_000000000028&searchNttId1=MOSF_000000000060825&menuNo=4010100에서 2023.11.28. 인출.

기획재정부. (2023). 2023~2027 국가재정운용계획 주요내용.

김동겸, 정인영. (2021). 연령대별 정신질환 발생 추이와 시사점: 코로나19의 잠재위험 요인, KIRI 고령화 리뷰 포커스 제39호.

김동균. (2022). 지방자치단체의 재정위기 관리를 위한 법제 연구. 한국법제연구원.

김명규, 김민경. (2023). 재정 지속가능성 복합지표 연구 – EU 재정 지속가능성 지표를 중심으로. 한국재정정보원.

김명수. (2003). 공공정책평가론. 서울: 박영사.

김문정, 최인혁. (2022). 비공식 취업소득의 추정과 조세·재정 정책함의, 한국조세재정연구원.

김성숙, 신승희. (2010). 국민연금의 재정방식과 장기재정목표에 관한 연구, 국민연금연구원

김세진, 이선희, 최경덕, 유재언, 이윤경. (2002). 광역지방자치단체 고령사회정책 모니터링 및 과제, 한국보건사회연구원.

김세진. (2011). 재정위기와 재정준칙의 법제화 필요성, 경제규제와 법 4(2):105-115.

김완희, 한소영, 장윤지, 최은혜. (2021). 2019 재정위험보고서 요약(Fiscal Risk Report). 한국조세재정연구원.

김유경. (2017). 사회 변화에 따른 가족 부양 환경과 정책과제. 보건복지포럼 2017.10.

김주호. (2021). 플랫폼 노동 앞에 멈춰 선 시민권 : 시민권의 관점에서 본 플랫폼 노동, 그리고 법의 한계. 현상과 인식, 45(3), 205-242.

김준영, 권혜자, 최기성, 연보라, 박비곤. (2018). 플랫폼경제종사자 규모 추정과 특성 분석. 한국고용정보원.

김태완, 이주미. (2023). 코로나19 범유행 이후 소득보장 영역 대응과 평가. 보건복지포럼 2023.04., doi: 10.23062/2023.04.3.

남인순 의원실. (2023). [2023 국정감사] 코로나19 대응 건강보험 재정에서 7.2조원 부담. 2023.10.18., https://blog.naver.com/PostView.naver?blogId=nisoon&logNo=223239762702&categoryNo=28&parentCategoryNo=0&viewDate=&currentPage=8&postListTopCurrentPage=&from=postList&userTopListOpen=true&userTopListCount=5&userTopListManageOpen=false&userTopListCurrentPage=8에서 2023.11.02. 인출.

노대명, 정세정, 곽윤경, 이지혜, 임지영, 이호근. (2020). 고용형태 다변화에 따른 사회보장 패러다임 재편방안 연구, 한국보건사회연구원.

노화준. (2015). 정책평가론 제5판. 서울:법문사

대한민국정부. (2019). 2018회계연도 국가결산보고서.

대한민국정부. (2023). 2024년도 조세지출예산서.

류재린, 이다미, 이병재, 신화연, 신영규, 권혁진, 제갈현숙, 주은선, 정해식. (2022). 연금개혁과 사회적 합의 모델에 관한 연구. 한국보건사회연구원.

박선아. (2023). 2023~2032 노인장기요양보험 재정전망. 국회예산정책처.

박인화. (2014). 의무지출과 복지재정. 보건·복지 이슈앤포커스.

박형수. (2007). 재정준칙의 도입에 대한 검토. 재정포럼, 12(3), 6-25.

보건복지부. (2019). 제1차 국민건강보험종합계획(안) 〈2019~2023〉.

보건복지부. (2020). 제4차 중장기 사회보장 재정추계(2020.8.26.).

보건복지부. (2022). “건강보험료 부과체계 2단계 개편 예정대로 9월부터 시행” (보도자료). https://www.mohw.go.kr/board.es?mid=a10503000000&bid=0027&cg에서 2023.10.23. 인출.

보건복지부. (2023). 제5차 국민연금 종합운영계획(안). 2023.10.30.

보건복지부. (2023a). 2024년도 국민연금기금운용계획(안).

보건복지부. (2023b). 제3차 장기요양보험기본계획(2023~2027), 2023.8.

보건복지부. (2023c). 통계로 본 2022년 기초연금.

보건복지부·육아정책연구소. (2018). 2017년도 지방자치단체 출산지원정책 사례집.

보건복지부·육아정책연구소. (2019). 2018년도 지방자치단체 출산지원정책 사례집.

보건복지부·육아정책연구소. (2020). 2019년도 지방자치단체 출산지원정책 사례집.

보건복지부·육아정책연구소. (2021). 2020년도 지방자치단체 출산지원정책 사례집.

보건복지부·육아정책연구소. (2022). 2021년도 지방자치단체 출산지원정책 사례집.

사학연금재정재계산위원회. (2020). 2020 사학연금 장기재정추계.

사회보장위원회. (2020). 제4차 중장기 사회보장 재정추계.

사회보장위원회. (2023). 연도별 신설변경 협의결과. https://www.ssc.go.kr/home/kor/discussion/agendaResult.do?menuPos=53에서 2023.11.30. 인출.

사회보장정보원. (2023). 한국사회보장정보원 운영 주요 정보시스템 소개. 한국보건사회연구원 자문회의 자료. 2023.05.08.

석재은. (2018). 돌봄정의(Caring Justice) 개념구성과 한국 장기요양정책의 평가. 한국사회정책 25(2):57-91.

설진배, 최성은. (2011). OECD 국가의 노인복지지출 결정요인 - 돌봄의 사회화 요구를 중심으로 -. 국가안보와 전략, 11(4), 161-192.

송창길, 고경표, 최현수, 김지운. (2022). 사회보장 재정추계 방법론 개선 방안 연구-재정추계 모형을 중심으로, 한국보건사회연구원.

신화연, 송창길, 성혜영, 황안나. (2022). 사회·경제적 변화를 고려한 공적연금 급여연동방식 연구. 한국보건사회연구원.

실리아 호이저만. (2015). 복지국가 개혁의 정치학: 대륙유럽 복지국가의 현대화, 남찬섭 역. 서울: 나눔의 집.

이경민. (2021.10.06.). “[2021 국정감사]실업급여 부정수급액 5년간 12만건, 2142억원 달해”. 전자신문. https://www.etnews.com/20211006000051에서 2023.11.02. 인출.

이근태, 강중구. (2010). 글로벌 경제에 드리워진 선진국 국가부채의 그림자. LG경영연구원.

이수영. (2022.11.21.). “내년 고용보험기금 9000억 흑자 전망…6년 만에 흑자 전환”. 뉴스핌. https://www.newspim.com/news/view/20221121000623. 에서 2023.11.21. 인출.

이은경. (2023). 코로나19가 중장기 경상의료비 지출 전망에 미치는 영향, 월간 재정포럼, 2023년 1월, 319:8-31.

이주환 의원실. (2023). [뉴시스]지난해 실업급여 부정수급 미환수액 103억…5년 내 ‘최다’(23.06.22)-이주환 부산 연제구 국회의원, https://blog.naver.com/PostView.naver?blogId=leejoohwan3&logNo=223135960674&categoryNo=11&parentCategoryNo=&from=thumbnailList에서 2023.11.02. 인출.

이현복, 이호용. (2021). 코로나19에 따른 노인장기요양보험 이용변화에 대한 연구. 리스크관리연구, 32(3).

이형규. (2023.02.17.). “공단 2023년 주요 사업 추진 방향, ‘지원 강화·재정 건전화’”. 메디포뉴스. https://www.medifonews.com/news/article.html?no=175596에서 2023.10.02. 인출.

이혜경. (2019.09.10.). “건보재정 모니터링 지원분석 시스템에 45억원 투입”. 데일리팜. https://www.dailypharm.com/Users/News/NewsView.html?ID=256577에서 2023.10.02. 인출.

이호용, 문용필, 나영균. (2017). 중장기 노인장기요양보험 재정추계 모형 개발 연구. 국민연금공단.

임재희. (2023.02.01.). “분만·소아·응급 등 필수의료 기피에 ‘보상 확대’ 처방만”. 한겨레신문. https://www.hani.co.kr/arti/society/health/1077776.html에서 2023.10.02. 인출.

장덕제. (2004). 정책학강의. 대전: 대경.

재정패널조사. 조사개요. https://www.kipf.re.kr/panel/intro_Summary.do;jsessionid=389F34677DF8A9A3166BB44ADC99B940 에서 2023.11.30. 인출.

정인영. (2022). 국민연금 소득대체율 관련 현황과 쟁점. 제10차 국민연금 전문가 포럼[발표자료]. 국민연금연구원. 2022.11.10., https://institute.nps.or.kr/jsppage/app/common/download.jsp?subDir=/cms/study10&seq=137527&ref=27289.

최인방. (2012). 재정건전성 회복과 통화정책에의 영향. 조사통계월보 2012.1, 29-53.

하솔잎, 최혜진, 박소은, 고제이, 이진이, 최환용, 윤선우. (2022), 중앙 지방 간 유사 사회보장사업의 효과성 평가, 한국보건사회연구원.

한국재정정보원. (2021). 제2회 추가경정예산. 재정통계 BRIEF NO.15.

한국재정정보원. (2023). 조세지출 예산. 재정통계 BRIEF NO.38.

행정안전부(2018). 2018년도 지방자치단체 통합재정개요(상).

행정안전부(2019). 2019년도 지방자치단체 통합재정개요(상).

행정안전부(2020). 2020년도 지방자치단체 통합재정개요(상).

행정안전부(2021). 2021년도 지방자치단체 통합재정개요(상).

행정안전부(2022). 2022년도 지방자치단체 통합재정개요(상).

행정안전부(2023). 2023년도 지방자치단체 통합재정개요(상).

행정안전부. (2024). “지자체 예산 정보, 한눈에 알기 쉽게 공개한다”(보도자료), https://www.mois.go.kr/frt/bbs/type010/commonSelectBoardArticle.do?bbsId=BBSMSTR_000000000008&nttId=107027에서 2024.2.7. 인출.

허재준, 김동헌, 성재민. (2022). 고용보험 재정 연구 - 고용보험 재정추계와 요율체계 합리화 방안, 한국노동연구원.

홍인기, 오유진. (2012). 우리나라 통화정책과 국가채무관리정책의 역사적 고찰을 통한 정책조합 연구, 국회예산정책처.

황남희, 고은아, 이윤경, 최선영, 권현정, 임정미. (2021). 노인장기요양보험 방문형 요양보호사 고용안정화 방안 연구. 소득주도성장특별위원회·한국보건사회연구원.

KOICA·OECD. (2010). 평가 및 성과중심관리 주요 용어 사전(Glossary of Key Terms in Evaluation and Results Based Management).

Astolfi, R., Lorenzoni, L. & Oderkirk, J. (2012). A Comparative Analysis of Health Forecasting Methods. OECD Health Working Papers No.59. https://doi.org/10.1787/5k912j389bf0-en.

Baldacci, E., Petrova, IK., Belhocine, N., Dobrescu, G. & Mazraani, S. (2011a). Assessing Fiscal Stress (May 2011). IMF Working Paper No. 11/100.

Baldacci, E., McHugh, J. & Petrova, I. (2011b). Measuring Fiscal Vulnerability and Fiscal Stress: A Proposed Set of Indicators. IMF Working Paper No. 11/94.

Bericht der Bundesregierung. (2022). Rentenversicherungsbericht 2022.

BMAS. (2015). Rentenversicherung sbericht 2015, Berlin: BMAS.

Bonoli, G. & Palier, B. (1998). Changing the Politics of Social Programmes: Innovative Change in British and French Welfare Reforms, Journal of European Social Policy 8(4): 317-30.

Caprio, G. Jr. & Klingebiel, D. (1996). Bank insolvencies. Cross-country experience, Policy Research.

Chun-Ping Chang, Chien-Chiang Lee, GenFu Feng & Shao-Lin Ning. (2016). Does higher government debt link to higher social

expenditure? New method, new evidence, Applied Economics, 48:16, 1429-1451, DOI: 10.1080/00036846.2015.1044745.

Commonwealth of Australia. (2023). 2023 Intergenerational Report.

Cottarelli, C. (2011). The Risk Octagon: A Comprehensive Framework for Assessing Sovereign Risks, presented in University of Rome "La Sapienza," January. Available via the Internet: www.imf.org/external/np/fad/news/2011/docs/Cottarelli1.pdf.

de Jong, M. (2022). Spending Review Practices in the Netherlands. PEMPAL BCOP. https://www.pempal.org/knowledge-product/spending-review-practices-netherlands.

Department of Finance Canada homepage, http://www.fin.gc.ca.

Department for International Development. (DFID). (2015). DFID's Evaluation Framework for Payment by Results.

Directorate-General for Economic and Financial Affairs(DG ECFIN). (2021). The 2021 Ageing Report: Economic and Budgetary Projections for the EU Member States (2019-2070). Luxembourg: Publications Office of the European Union.

Eduardo, L. & Mauricio, O. (2006). Public Debt and Social Expenditure: Friends or Foes?, Working Paper, No. 563, Inter-American Development Bank, Research Department, Washington, DC.

European Commission (DG ECFIN) and the Economic Policy Committee (AWG). (2009). The 2009 Ageing Report : Economic and budgetary projections for the EU-27 Member States (2008-2060). Luxembourg: Office for Official Publications of the European Communities.

European PPP Expertise Centre(EPEC). (2015). Value for Money Assessment – Review of approaches and key concepts.

European Social Policy Network(ESPN). (2022). National monitoring frameworks for public social spending - An analysis of policies in

35 countries.

Fournier, J. & Å. Johansson. (2016). The Effect of the Size and the Mix of Public Spending on Growth and Inequality, OECD Economics Department Working Papers, No. 1344, OECD Publishing, Paris, https://doi.org/10.1787/f99f6b36-en.

Gerling, K., Medas, P., Poghosyan, T., Farah-Yacoub, J. & Xu, Y. (2017). Fiscal Crises, IMF Working Paper No.17/086.

Guillemette, Y. & J. Château. (2023). Long-Term Scenarios Update: Incorporating the Energy Transition, OECD Economic Policy Papers, No. 33, OECD Publishing, Paris, forthcoming.

Harris, J. & Lawson, A. (2022). Value-for-money assessment of social spending in developing countries: lessons from Ethiopia, Development in Practice, 32:8, 1101-1108, DOI: 10.1080/09614524.2022.2108002.

International Labour Organization(ILO). (2000). Social Security Pensions.

International Monetary Fund(IMF). (2002). Assessing Sustain ability (Washington, May 28). Available via the In- ternet: www.imf.org/external/np/pdr/sus/2002/eng/ 052802.pdf.

IMF. (2008). Fiscal Risks: Sources, Disclosure, and Management, International Monetary Fund(IMF), Washington, DC.

IMF. (2019). A Strategy for IMF Engagement on Social Spending. Policy Paper No.2019/016.

IMF. (2023). IMF DATAMAPPER. https://www.imf.org/external/datamapper/profile/KOR에서 2023.10.02. 인출

Kopits, G. (2014). Coping with fiscal risk: Analysis and practice, OECD Journal on Budgeting, Vol. 14/1, pp. 47-71, OECD Publishing, Paris.

Kopits, G. & Symansky, SA. (1998). Fiscal Policy Rules. Occasional Paper 162. USA: International Monetary Fund. Retrieved Sep 4, 2023, from

https://doi.org/10.5089/9781557757043.084.

Laeven, L. & Valencia, F. (2020). Systemic banking crises database Ⅱ, IMF Economic Review, Vol. 68, pp. 307-361.

Lee, I. (2018). Is social expenditure responsible for recent rise in public debt in OECD countries?, Applied Economics Letters, 25:1, 43-46, DOI: 10.1080/13504851.2017.1293778.

Mikesell, JL. (1999). Fiscal Administration 5th ed. Harcourt Brace & Company.

Minister of Justice. (2020). Canada Pension Plan Acts.

Moretti, D. (2018). Rationalising government fiscal reporting: Lessons learned from Australia, Canada, France and the United Kingdom on how to better address users' needs, OECD Journal on Budgeting 17/2:65-125.

Morettie, D. (2021). Managing fiscal risks: Lessons from case studies of selected OECD countries, OECD Journal on budgeting.

Nguyen, TC., Castro, V. & Wood, J. (2022). A new comprehensive database of financial crises: Identification, frequency, and duration, Economic Modelling 108 (2022) 105770, 1-17, https://doi.org/10.1016/j.econmod.2022.105770.

Organisation for Economic Co-operation and Development(OECD). (2013). OECD Economic Outlook.

OECD. (2016). Better Ways to Pay for Health Care, OECD Health Policy Studies, OECD Publishing, Paris. http://dx.doi.org/10.1787/9789264258211-en

OECD. (2019). Health at a Glance 2019: OECD Indicators, OECD Publishing, Paris, https://doi.org/10.1787/4dd50c09-en.

OECD. (2021). 2021 Pensions at a Glance.

OECD. (2022a). OECD Economic Surveys: Korea 2022, OECD Publishing, Paris, https://doi.org/10.1787/20bf3d6e-en.

OECD. (2022b). Coping with the cost-of-living crisis: Income support for working-age individuals and their families.

OECD. (2022c). Spending on long-term care, Brief, November 2020. https://www.oecd.org/health/health-systems/Spending-on-long-term-care-Brief-November-2020.pdf (2023.11.21.).

OECD. (2023). OECD Economic Outlook, Interim Report September 2023: Confronting Inflation and Low Growth, OECD Publishing, Paris, https://doi.org/10.1787/1f628002-en.

OECD Health System Characteristics online database. https://qdd.oecd.org/subject.aspx?Subject=hsc에서 2023.10.10. 인출.

Office for Budget Responsibility(OBR). (2017). Fiscal risks report. Retrieved from https://assets.publishing.service.gov.uk/media/5a74e1c5e5274a59fa715b10/OBR_fiscal_risks_report_web.pdf. 2023.11.21.

OBR. (2022). Welfare trends report - May 2022. Retrieved from https://obr.uk/docs/dlm_uploads/Welfare_trends_report_May_2022.pdf. 2023.11.21.

Office of the Chief Actuary. (2007). Optimal Funding of the CPP, Ottawa: Office of the Chief Actuary.

Roubini, N. & Hemming, R. (2004). A balance sheet crisis in India? Paper presented at the IMF/NIPFP Conference on Fiscal Policy in India, New Delhi.

Spasova, S., Atanasova, A. & Regazzoni, P. (2022). National monitoring frameworks for public social spending. An analysis of policies in 35 countries, European Social Policy Network (ESPN), Luxembourg: Publications Office of the European Union.

UK NAO. (2003). value for money handbook: a guide for building quality into VFM examinations.

United Nations, Department of Economic and Social Affairs, Population Division. (2022a). Probabilistic Population Projections based on the World Population Prospects 2022: http://population.un.org/wpp/.

United Nations, Department of Economic and Social Affairs, Population Division. (2022b). World Population Prospects: The 2022 Revision, custom data acquired via website(https://population.un.org/dataportal/home).

Weidenbaum, ML. (1979). Budget uncontrollability as an obstacle to improving the allocation of government resources. in Golembiewsky & Rabin(eds). Public Budgeting and Finance. 2nd ed. F. E. Peacock Publishers.

Wildavsky, A. (1992). The New Politics of Budgetary Process. 2nd ed. Harper Collins Publishers.

World Meteorological Organization. (2021). WMO Atlas of mortality and economic losses from weather, climate and water extremes(1970-2019), WMO-No.1267.

[통계자료]

고용노동부. 고용형태별근로실태조사. http://stathtml.moel.go.kr/statHtml/statHtml.do?orgId=118&tblId=DT_118N_LCE0008&conn_path=I3 에서 2023.10.02. 인출.

국민연금공단. 국민연금통계, https://kosis.kr/statHtml/statHtml.do?orgId=322&tblId=DT_32202_B095&conn_path=I3에서 2023.10.18. 인출.

열린재정. 고용노동부 예산편성현황(총액). https://www.openfiscaldata.go.kr/op/ko/sd/UOPKOSDA01 에서 2023.11.21. 인출.

열린재정. 분야별 세출 예산. https://www.openfiscaldata.go.kr/op/ko/sm/UOPKOSMA08 에서 2023.10.10. 인출.

열린재정. 세출 세부사업 예산편성현황(순계, 추경포함). https://m.openfiscaldata.go.kr/op/ko/sd/UOPKOSDA01 에서 2023.11.14. 인출.

지방재정365. 통합재정개요(예산) - 분야별 세출(총계, 최종), 통계목별 세충(총계, 최종). https://www.lofin365.go.kr/portal/LF4100001.do#%20return%20false에서 2023.10.12. 인출.

최저임금위원회. 임금실태조사보고서. https://www.index.go.kr/unity/potal/main/EachDtlPageDetail.do?idx_cd=1492 에서 2023.11.25. 인출.

통계청. 장래인구추계. https://kosis.kr/statHtml/statHtml.do?orgId=101&tblId=DT_1BPA001&conn_path=I3에서 2023.10.07. 인출

통계청. 경제활동인구조사. https://kosis.kr/statHtml/statHtml.do?orgId=101&tblId=DT_1DA7001S&conn_path=I2 에서 2023.11.21. 인출.

통계청. 소비자물가조사. https://kosis.kr/statHtml/statHtml.do?orgId=101&tblId=DT_1J20003&conn_path=I2 에서 2023.11.25. 인출.

통계청. 인구총조사. https://kosis.kr/statHtml/statHtml.do?orgId=101&tblId=DT_1JC1502&conn_path=I3에서 2023.11.28. 인출.

통계청. 지역별고용조사. https://www.index.go.kr/unity/potal/main/EachDtlPageDetail.do?idx_cd=3037에서 2023.11.28. 인출.

한국고용정보원. 고용행정통계. https://eis.work.go.kr/eisps/rpt/olap/selectReptOlapPpupDtal.do?menuId=020030040에서 2023.11.21. 인출.

한국조세재정연구원. 재정패널조사 4~14차 데이터.

eurostat. (2023). Employment statistics – digital platform workers. https://ec.europa.eu/eurostat/statistics-explained/index.php?title=Employment_statistics_-_digital_platform_workers 에서 2023.10.02. 인출.

NABO 재정경제통계시스템. 중앙정부 분야별 지출. https://www.nabostats.go.kr/portal/stat/easyStatPage.do에서 2023.10.12. 인출.

OECD Statistics. https://stats.oecd.org에서 2023.09.30. 인출.

[법령 및 판례]

고용보험법. 법률 제19210호. (2023).
공공기관의 운영에 관한 법률. 법률 제18795호. (2022).
공무원연금법. 법률 제19513호. (2023).
국가재정법. 법률 제19430호. (2023).
국가회계기준에 관한 규칙. 기획재정부령 제871호. (2021).
국민건강보험법. 법률 제19420호. (2023).
국민건강증진법. 법률 제19293호. (2023).
국민연금법. 법률 제19839호. (2023).
군인연금법. 법률 제19521호. (2023).
노인장기요양보호법. 법률 제18610호. (2023).
보조금 관리에 관한 법률. 법률 제18425호. (2022).
사학연금법. 법률 제18991호. (2023).
사회보장급여법. 법률 제19452호. (2023).
사회보장기본법. 법률 제18215호. (2021).
지방재정법. 법률 제19031호. (2023).
최저임금법. 법률 제17326호. (2020).
Sozialgesetzbuch (SGB) Sechstes Buch (VI) - Gesetzliche Rentenversicherung.