

재정지출과 조세지출의 통합적 관점에서 본 사회보장 재정 추이와 시사점

이영숙

사람을
생각하는
사람들



KOREA INSTITUTE FOR HEALTH AND SOCIAL AFFAIRS



■ 연구진

연구책임자 **이영숙** 한국보건사회연구원 연구위원

연구보고서(수시) 2025-03

재정지출과 조세지출의 통합적 관점에서 본 사회보장 재정 추이와 시사점

발행일 2025년 12월
발행인 신영석
발행처 한국보건사회연구원
주소 [30147] 세종특별자치시 시청대로 370
세종국책연구단지 사회정책동(1~5층)
전화 대표전화: 044)287-8000
홈페이지 <http://www.kihasa.re.kr>
등록 1999년 4월 27일(제2015-000007호)
인쇄처 (사)공감과어울림 세종인쇄정보

© 한국보건사회연구원 2025
ISBN 979-11-7252-143-1 [93510]
<https://doi.org/10.23060/kihasa.b.2025.03>

발|간|사

우리 사회는 지금껏 경험하지 못한 속도로 초고령사회에 진입하고 있습니다. 인구 구조의 급격한 변화는 복지 수요의 급격한 증가로 이어지며 국가 재정 운용에 전례 없는 도전 과제가 될 것입니다.

그동안 우리는 당면한 문제를 해결하기 위해 재정지출을 확대하며 사회안전망을 구축해 왔습니다. 이제는 지출의 규모를 늘리는 단계를 넘어, 재정 운용의 구조적 효율화를 고민해야 할 때입니다. 이에 이번 보고서에서는 초고령화 시대 사회복지 재정의 실효성을 높이기 위해 재정지출과 조세지출의 유기적 연계를 핵심 과제로 다루었습니다.

재정지출과 조세지출은 ‘직접 지원’과 ‘세금 감면’이라는 수단만 다를 뿐, 국가 자원을 배분한다는 점에서 본질적으로 궤를 같이합니다. 특히, 고령층 대상의 연금 지원이나 의료비 혜택 등은 재정과 조세 수단이 복합적으로 작용하는 영역입니다. 따라서 정책의 중복과 사각지대를 해소하기 위해서는 이 둘을 통합적으로 설계·운영하는 ‘통합적 재정 관리’가 반드시 필요합니다.

본 보고서가 초고령화라는 복합 위기 속에서 우리 재정이 나아가야 할 방향을 제시하고, 보다 실효성 있는 정책 대안을 마련하는 데 귀중한 밑거름이 되기를 기대합니다.

2025년 12월
한국보건사회연구원 원장
신 영 석

목 차

KOREA INSTITUTE FOR HEALTH AND SOCIAL AFFAIRS



요 약	1
제1장 서론	13
제1절 연구의 배경 및 목적	15
제2절 연구의 내용 및 방법	23
제2장 주요 선행연구	31
제1절 국내 문헌	33
제2절 국외 문헌	44
제3장 사회보장 분야 재정지출	51
제1절 재정지출 추이 분석	53
제2절 기능별 분석	62
제4장 사회보장 분야 조세지출	73
제1절 조세지출 추이 분석	75
제2절 기능별 분석	83
제5장 사회보장 분야 재정지출과 조세지출 연계	91
제1절 재정지출과 조세지출 연계 추이 분석	93
제2절 기능별 분석	104

제6장 종합 및 정책 시사점	133
제1절 종합	135
제2절 정책 시사점	144
참고문헌	151
Abstract	155

표 목차

KOREA INSTITUTE FOR HEALTH AND SOCIAL AFFAIRS



〈표 1-1〉 재정지출과 조세지출: 전체, 사회보장 분야	18
〈표 1-2〉 2025년도 국세수입, 재정지출, 조세지출 비교	19
〈표 1-3〉 2025년도 재정지출과 조세지출: 합계 기준, 전체와 사회보장분야	20
〈표 1-4〉 2025년도 조세지출예산서의 조세지출 재분류: '24년 전망치 기준)	22
〈표 1-5〉 프로그램 예산 분류체계의 분야 및 부문: 16대 분류	25
〈표 3-1〉 정부 총지출 및 사회보장 분야 재정지출 추이: 2010~2026년	54
〈표 3-2〉 사회보장 분야 예산 분류체계 조정: 2019년 개편 전·후	57
〈표 3-3〉 사회복지 분야 재정지출의 부문별 규모 및 증가율 추이: 2010~2026년	58
〈표 3-4〉 보건 분야의 부문별 재정지출 및 증가율 추이: 2010~2026년	61
〈표 3-5〉 사회보장 분야 재정지출 상위 20위 예산사업 추이: 연도별, 2010~2026년(안)	65
〈표 3-6〉 사회보장 분야 재정지출 상위 20위 예산사업: 분야별, 부문별	67
〈표 3-7〉 사회보장 분야 재정지출 상위 20위 예산사업: 사회보험, 회계·기금	68
〈표 3-8〉 유보통합('24년)에 따른 예산분류 변경 내용 및 예산금액: 사회복지→교육	70
〈표 3-9〉 기타 예산분류체계 변경 사업 및 오분류 사업 사례	71
〈표 3-10〉 총지출 및 분야별 재정지출 추이: 예산분류 변경 반영	72
〈표 4-1〉 전체 조세지출 총량 및 사회보장 분야 조세지출 추이: 2010~2025년	76
〈표 4-2〉 사회복지 분야의 부문별 조세지출및증가율 추이: '10~'25년	79
〈표 4-3〉 보건 분야의 부문별 조세지출및증가율 추이: '10~'25년	81
〈표 4-4〉 사회보장 분야 상위 20위 조세지출 항목: 연도별, 2010~2025년	84
〈표 4-5〉 사회보장 분야 상위 20위 조세지출 항목: 사회복지, 보건	86
〈표 4-6〉 조세지출 추이 비교: 전체와 사회보장, 상위 20위	87
〈표 4-7〉 사회보험료 지원을 위한 조세지출 현황: 2025년 기준	88
〈표 4-8〉 '고용·노동' 지원을 위한 조세지출 추이: 2010~2025년	89
〈표 4-9〉 '아동·가족' 지원을 위한 조세지출 추이: 2010~2025년	90
〈표 5-1〉 재정지출과 조세지출 비교	95
〈표 5-2〉 재정지출과 조세지출 합계 추이: 총지출, 사회보장지출, '10~'25년	97
〈표 5-3〉 재정지출과 조세지출 합계 추이: 사회복지, 보건, '10~'25년	99

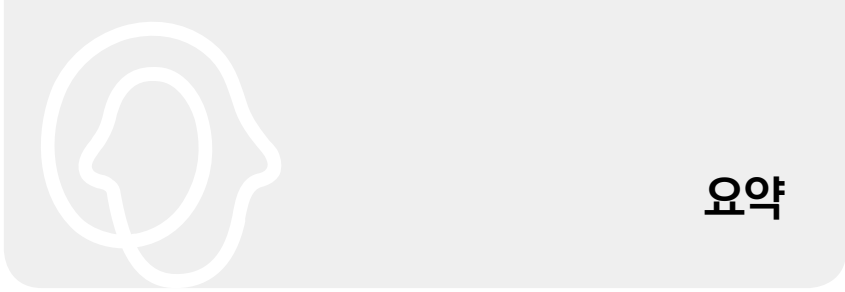
〈표 5-4〉 사회복지 분야 기능별 재정지출과 조세지출 합계 및 증가율 추이: '10~'25년 ...	101
〈표 5-5〉 보건 분야 기능별 재정지출과 조세지출합계 및 증가율 추이: '10~'25년	103
〈표 5-6〉 고령 부문 재정지출과 조세지출 추이: 공적연금+노인, '10~'25년	106
〈표 5-7〉 고령 부문 주요 예산사업 및 조세지출 항목 추이: '10~'25년	109
〈표 5-8〉 노후소득보장을 위한 연금 종류별 조세지출 현황: 2025년 기준	111
〈표 5-9〉 아동·가족 부문 재정지출과 조세지출 추이: '10~'25년	113
〈표 5-10〉 아동·가족 부문 주요 예산사업 및 조세지출 항목 추이: '10~'25년	115
〈표 5-11〉 '고용·노동' 부문 재정지출과 조세지출 추이: '10~'25년	122
〈표 5-12〉 고용·노동 부문 주요 예산사업 및 조세지출 항목 추이: '10~'25년	124
〈표 5-13〉 근로장려금 및 생계급여 수급 현황: 2023년 실적 기준	127
〈표 5-14〉 '근로장려세제'(IETC)의 장점과 단점	129
〈표 5-15〉 보건 분야 재정지출과 조세지출 추이: 건강보험+보건의료+식품의약품안전, '10~'25년	130
〈표 5-16〉 보건 분야 주요 재정사업 및 조세지출 항목 추이: '10~'25년	131

그림 목차

KOREA INSTITUTE FOR HEALTH AND SOCIAL AFFAIRS



[그림 1-1] 총지출및사회보장지출 증가율, 명목GDP성장률, 노인인구 비중 증감 추이 ...	16
[그림 1-2] 국제감면율 추이: 2010~2025년	21
[그림 1-3] 열린재정의 재정 통계 구조	26
[그림 1-4] 조세지출예산서 구조 예시	29
[그림 3-1] 정부 총지출 및 사회보장 분야 재정지출 전년대비 증가율 추이: 2010~2026년	55
[그림 3-2] 사회보장 분야 재정지출 규모 및 비중 추이: 2010~2026년	55
[그림 3-3] 사회복지 분야 재정지출의 '기능별' 규모 및 비중 추이: 2010~2026년	59
[그림 3-4] 보건 분야의 부문별 재정 규모 및 비중 추이: 2010~2026년	61
[그림 4-1] 전체 조세지출 및 사회보장 분야 조세지출의 전년대비 증가율 추이: '10~'25년	77
[그림 4-2] 사회보장 분야 조세지출 규모 및 비중 추이: '10~'25년	77
[그림 4-3] 사회복지 분야의 부문별 조세지출 규모 및 비중 추이: '10~'25년	80
[그림 4-4] 보건 분야의 부문별 조세지출 규모 및 비중 추이: '10~'25년	82
[그림 5-1] 재정지출과 조세지출 합계 증가율 및 재정지출 비중: 총지출, 사회보장 지출, '10~'25년	98
[그림 5-2] 재정지출과 조세지출 합계 증가율 및 비중 추이: 총지출, 사회복지, 보건, '10~'25년	100
[그림 5-3] 사회복지 분야 기능별 재정지출과 조세지출 합계액 및 비중 추이: '10~'25년	102
[그림 5-4] 보건 분야 재정지출과 조세지출 합계 및 비중 추이: '10~'25년	104
[그림 5-5] 사회보장 분야 재정지출과 조세지출 합계액 중 재정지출 비중 추이: '10~'25년	105
[그림 5-6] 아동 양육 관련 현금성 지원: 재정지출, 조세지출, 2025년 기준	117
[그림 5-7] OECD 국가들의 가구 유형별 소득세 실효세율 현황: 2023년 기준	119
[그림 5-8] '근로장려금' 정책 목표와 지급 구조	125
[그림 5-9] 2025년 기준 조세지출 상위 3대 항목 실적 추이	128



1. 연구의 배경 및 목적

정부지출은 직접 지출인 재정지출과 세금 감면을 통한 조세지출로 이루어진다. 한국 사회는 2010년대 들어 고령화와 노동시장의 변화가 급격히 진행되면서 이들 두 지출이 모두 빠르게 증가하였으며, 특히 사회안전망 기능을 담당하는 사회보장 분야의 증가세가 컸다.

재정지출과 조세지출은 방식이 다르기는 하나 국가의 한정된 자원을 배분하여 정책 목적을 달성하는 수단이라는 본질은 같다. 그럼에도 그간 두 지출체계는 서로 분절적으로 운영되어 왔다. 이는 전체 정부지출 규모 파악과 성과 관리를 어렵게 할 뿐만 아니라, 중복 지원에 따른 예산 낭비나 지원의 사각지대 발생 등 형평성 저해 문제를 야기할 수 있다.

본 보고서는 이러한 문제의식 하에 지출 증가세가 뚜렷한 사회보장 분야를 중심으로 재정지출과 조세지출을 통합적 시각에서 분석하였다. 특히 기존 연구들이 통합적 관리의 필요성을 제기하는데 그쳤던 반면, 본 연구는 사회보장 분야의 정책 기능에 맞추어 사업 단위에서 두 지출의 연계 분석을 시도하였다는 점에서 의의가 있다. 이를 통해 통합적 국가 재정의 관리 체계 구축 및 실효성 있는 사회보장 재정 운용의 시사점을 도출하고자 하였다.

2. 주요 연구 내용

본 연구는 ‘열린재정’의 예산 통계와 ‘조세지출예산서’를 활용하여, 2010년에서 2025년까지 5년 단위의 4개 연도(2010년, 2015년, 2020년, 2025년) 데이터를 연계·정리하였다. 분석의 일관성을 위해 프로그램 예산제도의 16대 기능별 분류체계를 적용하였으며, 사회보장 분야는 이 중

2 재정지출과 조세지출의 통합적 관점에서 본 사회보장 재정 추이와 시사점

‘사회복지’ 및 ‘보건’ 분야¹⁾를 합산하여 도출하였다. 다만, 사회복지 분야의 부문 분류가 2019년 9개에서 12개로 확대됨에 따라, 본 연구에서는 분석의 편의상 ‘고용, 노동, 고용노동일반’을 ‘고용·노동’으로, ‘아동·보육, 여성·가족·청소년’을 ‘아동·가족’으로 통합하여 총 9개 부문으로 재구성하였다.

그리고 2010~2025년 사이 이관 등으로 인해 세부사업에 대한 분야 및 부문이 변경된 경우, 분석 기간 내 자료의 일관성을 확보하기 위해 정책 취지에 맞춰 분류를 재조정하였다. 재정지출의 경우, 2025년부터 교육 분야로 이관된 ‘영유아보육료 지원’ 등 11개 보육 사업과 교육 분야의 ‘유아교육비 보육료 지원’ 사업을 사회복지 분야로 재분류하여 사회보장 재정에 포함하였다. 이에 따라 2025년 기준 사회보장 재정지출은 현행 체계 대비 총 8.5조 원이 증가한다.

또한 실제의 정책 성격에 맞추어 사회복지 분야 내 부문 간 조정도 이루어졌다. 재정지출의 경우 ‘모성보호육아 지원’ 사업은 현행 ‘고용·노동’에서 ‘아동·가족’ 부문으로, 조세지출 중 ‘기초생활보장’으로 분류되던 ‘근로장려금’과 ‘자녀장려금’은 각각 ‘고용·노동’과 ‘아동·가족’ 부문으로 재분류하였다. 이러한 조정은 전체 사회보장 지출 규모에는 영향을 주지 않지만, 부문별 자원 배분 현황을 보다 정확히 해석할 수 있게 한다.

본 보고서에서 재정지출과 조세지출 데이터를 연계하여 2010~2025년 사회보장지출 추이를 분석한 결과, 그 주요 내용은 아래와 같다.

1) 사회보장지출의 규모 및 비중이 확대되었다. 사회보장지출의 연평균 증가율은 8.0%로 총지출 증가율(5.8%)를 상회하였으며, 이에 따라 총지출 내 사회보장 비중은 10.1%p(28.3%→38.4%) 상승하였다. 2) 조세

1) 12대 예산분류체계의 ‘보건·복지·고용’에 해당한다.

지출 비중이 확대되는 경향으로, 특히 사회보장 영역에서 확대세가 컸다. 총지출 내 조세지출 비중은 0.9%p(9.3%→10.2%) 상승한 반면, 사회보장지출 내 조세지출 비중은 2.7%p(10.9%→13.6%) 상승하였다. 3) 재정 및 조세지출 내 분야별 구성에 차이가 있다. 2025년 기준 재정지출은 사회복지 비중이 92.1%(=229.1/248.7)로 압도적인 반면, 조세지출은 사회복지 비중이 68.6%(=26.9/39.2)로 낮고 보건 분야 비중이 상대적으로 높다. 4) 사회보장지출의 사회복지 분야에 대한 집중도가 다소 높아졌다. 재정·조세지출 모두 사회복지 분야의 증가율이 보건 분야 보다 높아, 사회보장지출에서 차지하는 사회복지 비중은 88.3%에서 88.9%로 소폭 상승하였다. 5) 조세지출 비중은 사회복지 및 보건 분야 모두에서 확대되었는데, 특히 보건 분야의 증가폭이 크다. 사회복지 분야의 조세지출 비중은 2.3%p(8.2%→10.5%) 상승한 반면, 보건 분야의 조세지출 비중은 7.1%p(31.3%→38.4%) 상승하였다. 6) 사회복지 분야는 총 189.0조 원 증가하였으며, '공적연금'과 '노인'을 합한 '고령' 부문이 91.5조 원(48.4%)으로 증가액의 절반 가까이를 차지한다. 이어 '고용·노동' 40.1조 원(21.2%), '아동·가족' 17.7조 원(9.4%), '기초생활보장' 14.6조 원(7.7%) 순으로 기여도가 크다. 7) 보건 분야는 총 21.3조 원 증가하였으며, '건강보험'이 11.5조 원(53.9%)으로 절반 이상을 차지하고, '보건의료'도 9.3조 원(43.8%)으로 기여도가 크다.

본 보고서는 2010~2025년 사이 사회보장지출 증가세가 뚜렷했던 '고령', '고용·노동', '아동·가족' 등 3개 부문과 '보건' 분야를 주요 분석 대상으로 선정하였다. 이들 부문 및 분야의 재정지출과 조세지출을 개별 사업 단위에서 연계하여 각각의 지출 특성과 정책적 시사점을 도출하였다.

1) '고령' 부문(공적연금 및 노인 부문 합계) 지출은 2010년 29.8조 원

4 재정지출과 조세지출의 통합적 관점에서 본 사회보장 재정 추이와 시사점

에서 2025년 121.3조 원으로 연평균 9.8%로 증가하였다. 이에 따라 사회보장지출 내 비중도 8.2%p(32.7%→40.9%) 확대되었다. 2025년 현재 재정지출이 95.5%로 대부분이나, 조세지출도 연평균 19.4%의 높은 증가율로 확대되었다. 특히, 재정지출 중 '노인' 부문(연평균 14.8%)과 조세지출 중 '공적연금' 부문(연평균 11.5%)의 증가세가 컸다.

'고령' 부문 재정지출은 '국민연금 및 직역연금 급여'와 '기초연금', '노인장기요양사업 지원', '노인일자리 사업' 등이 핵심을 이룬다. 이 외에도 '저소득 지역가입자 보험료 지원' 및 '출산크레딧' 등 가입자 지원 사업이 포함되며, 공무원·군인연금 적자 보전을 위한 국가지원금이 반영되어 있다. 조세지출의 경우 연금 가입 지원을 위한 '연금보험료 공제'와 '경로우대자 추가공제'가 주요 항목이다.

본 연구에서는 '고령' 부문에 투입되는 국가재정의 실질적인 규모를 파악하기 위해 지출 항목을 재분류하여 보정해 보았다. 이를 위해 재정지출에는 보건 분야 '건강보험 가입자 지원' 중 고령층 급여분을 환산하여 합산하였고, 조세지출에는 현재 '사회복지일반'으로 분류되는 '연금계좌세액공제'와 '개인연금저축에 대한 비과세 및 소득공제' 항목을 포함하였다. 이러한 보정 작업을 거치는 경우 2025년 기준 '고령' 부문 지출은 총 7.7조 원이 추가되어, 사회보장지출내 비중은 43.4%까지 상승하게 된다.

2) '아동·가족' 부문 지출은 2010년 3.9조 원에서 2025년 21.6조 원으로 확대되며 연평균 12.1%의 높은 성장세를 기록하였다. 이에 따라 사회보장지출에서 차지하는 비중도 3.0%p(4.3%→7.3%) 확대되었다. 특히 재정지출(연평균 13.2% 증가)이 조세지출(6.0% 증가) 보다 빠르게 증가하여, 부문 내 재정지출 비중은 78.8%에서 90.8%로 크게 확대되었다.

'아동·가족' 부문 재정지출은 '모성보호육아 지원'과 '영유아보육료 지원', '유아교육비 보육료 지원', '부모급여(영아수당)' 등 4개 사업이 핵심이

며, 조세지출은 '자녀세액공제'와 '자녀장려금' 등 2개 항목이 주요하다. 재정지출 주요 4개 사업은 연평균 13.1%로 증가하며 크게 확대(2.0조→12.5조 원)된 반면, 조세지출 2개 항목은 자녀장려금 확대에도 불구하고 저출산에 따른 대상 아동 수 감소에 따라 자녀장려세제가 감소하며 연평균 1.0%(1.9조→1.8조 원)로 소폭 감소하는 상반된 흐름을 보였다.

2025년 기준 대표적인 현금성 지원인 '모성보호·부모급여'와 '자녀세액공제·자녀장려금'의 합계는 총 7.9조 원으로, 부문 내 주요 6개 항목 합계액(14.3조 원)의 55.5%, '아동·가족' 부문 전체 지출(21.6조 원)의 36.7%를 차지한다. 이외에도 재정지출에는 '아동수당', '첫만남꾸러미', '한부모 양육비 지원', '장애아동수당' 등 보편·선별 급여가 포함되며, 조세지출에는 '출산·입양공제', '영유아용 기저귀·분유에 대한 부가가치세 면세', '혼인·출산 증여재산공제' 등 다양한 항목이 운용되고 있다. 다만, 조세지출의 경우 '출산·입양공제'와 같이 조세지출 관리 대상에서 제외되는 항목이 있고, '영유아용 기저귀·분유에 대한 부가가치세 면세'와 같이 실적 추계가 이루어지지 않아 정확한 지출 규모가 파악되지 않는 항목이 다수 존재하는 한계가 있다.

3) '고용·노동' 부문 지출은 2010년 12.9조 원에서 2025년 43.4조 원으로 연평균 8.4%로 증가하였다. 이에 따라 사회보장지출에서 차지하는 비중도 14.2%에서 14.6%로 0.4%p 소폭 상승하였다. 주목할 점은 조세지출이 연평균 18.2%로 급증하며 재정지출(6.6%)보다 훨씬 빠르게 확대된 점이다. 그 결과, 사회보장지출에서 차지하는 재정지출 비중은 2010년 92.4%에서 2025년 72.0%로 크게 낮아졌다.

'고용·노동' 부문 재정지출은 실직이나 재해에 대응하는 '구직급여·산재보험 급여' 등 사회보험 급여와 '내일배움카드', '사회보험 사각지대 해소' 사업이 핵심을 이룬다. 조세지출은 '근로장려금'과 '통합고용세액

6 재정지출과 조세지출의 통합적 관점에서 본 사회보장 재정 추이와 시사점

공제', '무주택 근로자 주택자금 특별공제', '중소기업 취업자 소득세 감면' 등이 주요 항목이다.

2025년 기준 '근로장려금'과 '통합고용세액공제'의 합계액은 9.0조 원에 달한다. 이는 부문 내 조세지출(11.6조 원)의 77.6%, 전체 '고용·노동' 부문(43.4조 원)의 20.7%를 차지하는 규모이다. '통합고용세액공제'가 기존 5개 공제제도의 합산임을 고려할 때, 환급형 조세지출 항목인 '근로장려금'이 사회보험 급여 다음으로 '고용·노동' 부문에서 큰 지출 규모로 고용 안전망의 핵심 수단이 되고 있다.

4) '보건' 분야 지출은 2010년 10.7조 원에서 2025년 32.0조 원으로 확대되며 연평균 7.6%를 기록하였다. 이는 사회보장지출 전체 증가율(8.2%)을 하회하는 수준으로, 이에 따라 사회보장지출 내 보건 분야 비중은 0.9%p(11.7%→10.8%) 하락하였다. 지출 수단별로는 조세지출이 연평균 9.7%로 증가하며 재정지출(6.8%)보다 빠르게 확대되었다. 그 결과, 보건 분야 내 재정지출 비중은 2010년 68.7%에서 2025년 61.6%로 낮아지며 조세지출의 역할이 상대적으로 강화되었다.

'보건' 분야 재정지출은 '건강보험가입자 지원'과 '공무원·교원 국가부담금' 등 사회보험 지원과 국가예방접종 사업이 핵심을 이룬다. 조세지출은 '국민건강보험료 사용자부담금 비과세'와 '보험료 특별소득·세액공제' 등이 주요 항목이다. 특히, 2025년 기준 재정지출 주요 사업 합계액은 14.2조 원, 조세지출 주요 항목 합계액은 12.2조 원으로 집계되어, 두 지출 수단이 유사한 규모로 운용되고 있는 것으로 나타난다.

3. 결론 및 시사점

1) 재정지출과 조세지출의 '통합적 관리 체계'의 구축이 시급하다. 인구고령화가 가속화되는 가운데 사회보장(사회복지+보건) 분야를 중심으로 재정지출뿐만 아니라 조세지출(근로장려금, 의료비 공제 등) 비중이 크게 확대되고 있다. 특히, '고용·노동' 부문과 '보건' 분야에서 조세지출 비중이 재정지출에 육박하거나 급증하고 있음에도, 현재 두 지출은 서로 다른 부처와 법령에 의해 분절적으로 운영되고 있다. 재정지출(직접 보조금)과 조세지출(세금 감면)이 각기 독립적으로 집행되는 경우 특정 계층에는 혜택이 집중되는 '중복 지원'이 발생하고, 정보가 부족한 소외 계층은 양쪽 모두에서 누락되는 '사각지대'가 발생할 우려가 크다. 동일한 정책 목표(예: 저출산 대응, 고용 안전망)를 가지는 경우 '사업 단위'에서 통합 관리하여 재정 운용의 효율성을 극대화해야 한다. 이를 위해 부처 간 데이터 연계를 통해 개인별·가구별 통합 수혜 현황을 파악하고, 자원 배분의 형평성을 제고해야 한다.

2) 국가 재정 현황 및 추이를 정확히 파악하기 위해서는 프로그램 예산 제도의 본래 취지에 맞추어 예산 분류를 최적화 하고, 재정 통계의 시계열적 일관성을 확보하는 관리 방안이 마련되어야 한다. 사회보장지출의 재정사업과 조세지출의 분류가 사업의 목적이나 기능 보다는 소관부처 중심으로 결정되거나 정책 취지와 다르게 분류되는 사례가 발생하고 있다. 대표적으로 2024년 유보통합 추진 과정에서 기존 사회복지 분야('아동·보육' 부문)였던 보건복지부 소관 11개 사업이 교육 분야('영유아및초·중등교육' 부문)로 이관되었다. 이로 인해 사회복지 분야 예산이 8.5조 원 순감하는 등 통계적 왜곡이 발생하였다. 또한 고용보험의 '모성보호육아 지원'이나 '직장어린이집 지원'사업은 '고용·노동' 보다는 '아동·

보육'으로, 조세지출인 '근로장려금'과 '자녀장려금'은 현행 '기초생활보장' 분류 대신 각각 '고용·노동'과 '아동·가족'으로 분류하는 것이 제도 취지에 보다 부합할 수 있다.

3) 다층적 노후소득보장체계 구축을 위한 재정·조세지출의 통합 관리가 필요하다. '고령' 부문에서는 노후소득보장을 위해 연금의 가입부터 수급 단계에 이르기까지 재정과 조세 양면에서 다양한 지원이 이루어지고 있으나, 이에 대한 종합적인 실태 파악은 미흡한 실정이다. 현행 연금과세 체계는 자발적 가입 독려와 노후자산 형성을 위해 '선(先) 공제, 후(後) 과세' 원칙을 채택하고 있다. 이에 따라 연금 가입 시점의 소득공제는 물론, 수급 시점에서도 저율 분리과세, 특정 요건 충족시 비과세, 퇴직급여의 소득세 경감 등 폭넓은 조세감면 혜택을 제공한다. 그러나 현재 조세지출예산서는 가입 단계의 연금보험료 공제 위주로 관리되고 있어, 수급 단계에서 발생하는 공·사적 연금의 실질적인 감면 현황은 부분적으로만 파악되는 한계가 있다. 이에 따라 사적연금의 저율 과세 및 퇴직소득세 경감 등 다양한 조세 지원이 재정지출(공적연금·기초연금)과 유기적으로 연계되지 못하고 있다. 본격적인 초고령사회 진입에 대응하여 실효성 있는 다층적 노후소득보장체계 구축을 위해서는, 기초연금 등 직접적인 재정지출과 가입부터 수급까지 전 생애주기별로 연금 가입 유인을 제공하는 조세지출을 포괄하는 통합적인 제도 설계와 현황 파악이 이루어져야 한다. 이러한 통합적 접근이야말로 고령화에 따른 재정 부담을 완화하고 노후 소득의 실질적 보장성을 높이는 기초가 될 것이다.

4) '아동·가족' 부문의 재정 및 조세지원 체계의 통합 평가가 이루어져야 한다. 재정지출은 주요 4개 현금성 급여 외에도 다양한 보편·선별 급여가 복합적으로 지원되고 있어, 아동의 생애주기 관점에서 지원의 공백 여부와 소득 계층별 수혜의 형평성이 평가되어야 한다. 조세지출은 '자녀

세액공제'와 '자녀장려금' 등 대표적인 항목 외에도 '출산·입양 세액공제'를 비롯해 '보육수당, 출산전후 및 육아휴직 급여에 대한 비과세', '영유아용 기저귀·분유에 대한 부가가치세 면세' 등 광범위한 감면제도가 운용되고 있으나, 소득 신고에서 누락되거나 공식적인 조세지출 항목으로 집계되거나 체계적으로 관리되지 못하여 실효성 파악에 한계가 있다. 육아휴직 급여 비과세는 저소득층보다는 소득세율이 높은 중·고소득층에게 감세 혜택이 집중되는 경향이 있으나 비과세됨으로써 정책적 관리의 사각지대에 있다. 또한 조세지출의 핵심인 '자녀장려금'은 단일 항목으로서 지출 규모가 상당할 뿐만 아니라 소득·재산 기준선 부근의 상대적 박탈감이나 특정 소득 구간의 급격한 급여 감소에 따른 근로 의욕 저하 등 부작용이 있다. 따라서 소득 지원의 효과가 있는 다양한 비과세·감면 혜택과 자녀장려금, 관련 재정지출을 연계하여 소득계층별 전체 수혜 현황 등에 대한 종합적인 평가가 이루어져야 한다. 이를 위해 실적이 집계되고 있지 않은 조세지출 항목에 대해서는 추계 방식을 고도화할 필요가 있다.

5) '고용·노동' 부문의 정책 수단은 실업급여와 같은 직접적인 소득지원을 제외하면, 주로 구직자의 직업능력 개발과 훈련을 지원하는 재정지출과 세금감면이나 환급을 통해 기업의 고용 창출을 유인하는 조세지출로 이원화되어 있다. 조세지출은 개별 경제주체(개인 및 기업)의 자율적인 의사결정 변화를 이끌어낼 수 있다는 점에서 최근 정책 수단으로서 활용도가 높아졌다. 특히, 최근 들어 민간 부문의 고용 창출 동력이 약화됨에 따라, 기업의 고용 유인을 제고하기 위한 정책적 필요성이 그 어느 때보다 커지고 있다. 고용·노동 부문 조세지출 중 가장 주목되는 부분은 세금 환급형 제도인 근로장려세제(EITC)의 비약적인 확대이다. 동 제도는 저소득 근로 가구의 실질 소득을 보전하고 근로 의욕을 고취하기 위해 도입되어 수혜 대상과 지급액이 지속적으로 늘어왔다. 그 결과, 2025년에

는 지출 규모가 약 4.7조 원에 달할 것으로 전망되며, 이는 ‘고용·노동’ 부문 내 단일 항목 중 가장 규모가 크다. EITC의 소득구간별 노동공급 유인의 효과성, 기초생활보장제도(생계급여)와의 관계, 최저임금제도와 상호작용 등에 대한 전반적인 검토가 필요한 시점이다.

6) 보건 분야 지원은 재정지출과 조세지출 모두 보험 가입 지원에 집중되어 있다. 의료서비스에 대한 직접적 지원이 이루어지는 ‘의료급여’(25년 예산 8.7조 원)와 ‘재난적 의료비 지원(0.07조 원)’이 현행 분류체계에서는 사회복지 분야의 ‘기초생활보장’ 부문과 ‘취약계층지원’ 부문으로 분류되고 있기 때문이다. 이를 제외하고 볼 때, 보건 분야는 세금 감면을 통한 지원(조세지출) 비중이 크며 그 증가 속도도 매우 가파르다. 이는 건강보험료 인상과 민간 보장성 보험 시장의 팽창이 조세 감면 규모를 자동으로 확대시키는 구조적 요인에 기인한다. 조세지출은 주로 공적 사회보험인 건강보험과 사적 민간보험에 대한 세제 혜택을 통해 가입자의 비용 부담을 낮추는 방식으로, 국민의 보험 가입을 유도하는 강력한 인센티브로 작용하고 결과적으로 개별 경제주체의 의료 서비스 이용 행태에도 상당한 영향을 미친다. 향후 인구 고령화가 가속화됨에 따라 보건 분야의 지출 규모는 재정과 조세를 막론하고 증장기적으로 가파른 상승세를 보일 것으로 예측된다. 고령 인구의 의료 수요 증가는 건강보험의 재정 압박으로 이어져 보험료 인상을 유발하고, 이는 다시 보험료 공제 등 조세 지출 확대로 이어진다. 여기에 가계의 민간 보험 의존도가 높아지면 관련 세제 혜택 규모도 증가할 것이다. 따라서 보건 분야의 지원 효과는 개별 제도가 아닌 ‘국가 전체의 의료 지원 총량’의 관점에서 접근해야 한다. ‘건강보험 가입자 지원’ 외에 현행 사회복지 분야로 분류되고 있는 ‘의료급여’를 포함하여 직접적인 ‘재정지출’을 재산출하고, 보험료 공제 및 의료비 세액공제 등 ‘조세지출’을 통합적으로 연계하여 의료 이용량에 미치

는 영향, 과잉 진로나 도덕적 해이 여부, 소득 계층별 형평성 평가 등에 대한 정밀한 검토가 이루어져야 한다.

7) 정책 목표의 효율적 달성을 위해 재정지출과 조세지출의 최적화된 ‘정책조합’(Policy Mix)을 마련해야 한다. 고령화와 노동시장 변화로 지출 압박이 높아지는 사회보장 분야는 재정 건전성과 효과성을 동시에 확보하기 위한 통합적인 관리체계의 구축이 필수적이다. 현시점에서는 우선 분야별 연계 평가를 토대로, 독일이나 프랑스 사례와 같이 재정·조세 지출을 아우르는 통합적 재정관리의 제도적 기반을 마련해야 한다. 이를 통해 두 지출 수단을 유기적으로 연계하여 정책효과를 극대화하는 것이 국가 재정 전략의 핵심 과제가 될 것이다. 특히, 조세지출의 경우 궁극적으로 납세부담 경감을 통해 지원이 이루어진다는 점에서 납세 능력이 없는 저소득층이나 영세기업의 경우 조세지출을 통한 유인체계가 작동하지 않는 특징이 감안되어야 한다. 이러한 점에서 현재 환급형 세제로 운영되고 있으나 실제로는 직접적인 소득 지원 기능이 큰 ‘근로장려금’과 ‘자녀장려금’에 대한 종합적인 검토가 필요하다. 재정과 조세의 시각을 아우르는 자원배분과 지출 우선순위에 대한 재조정이 이루어져야 할 것이다.

주요 용어: 재정지출, 조세지출, 사회보장지출, 통합적 재정관리, 초고령사회, 사회안전망, 자원배분, 정책조합

사람을
생각하는
사람들



KOREA INSTITUTE FOR HEALTH AND SOCIAL AFFAIRS



제1장

서론

제1절 연구의 배경 및 목적

제2절 연구의 내용 및 방법

제 1 장 서론

제1절 연구의 배경 및 목적

한국 사회는 2010년부터 최근 2025년까지 두 차례에 걸쳐 큰 인구구조의 변화를 겪었다. 그 첫 번째는 2018년 고령사회로의 진입이고, 두 번째는 2025년¹⁾ 초고령사회로의 진입이다. 이는 2000년 이후 지속·심화되어 온 저출생에 베이비붐세대 고령화와 기대수명 연장이 결합된 결과이다. 또한 동 시기에는 2008년 글로벌 금융위기 이후 탈 글로벌화와 보호무역주의 확산 등 세계 경제가 새롭게 재편되는 가운데 디지털화가 급속히 진행되며 기업 및 노동시장의 양극화가 빠르게 진행되었다. 더욱이 2020년 코로나 팬데믹은 비대면 소비의 급증과 함께 고용 및 근로 형태 변화와 격차 확대에 큰 영향을 주었다.

이러한 여건에서 정부의 재정지출은²⁾ 2010년 292.8조 원에서 2025년 673.3조 원으로 연평균 5.3% 증가하였는데, 이 중 사회보장 분야³⁾는 81.2조 원에서 248.7조 원으로⁴⁾ 7.2%로 보다 큰 폭의 증가세를 보였다. 정부 재정지출 증가율은 기간 중 연평균 명목GDP 성장률 4.5% 보다 높았는데, 이는 인구구조 등 사회경제적 여건 변화와 정책 대응을 보여주는 것이다. 특히, 사회안전망 기능을 담당하는 사회보장 분야의 지출 증가세가 커서, 전체 재정지출에서 차지하는 비율은 2010년 27.7%에서 2025년

1) 통계청 주민등록인구 기준으로 초고령사회 진입 시점은 2024년 12월이다.

2) 본 연구에서 정부는 특별한 언급이 없는 한 중앙정부를 지칭한다.

3) 16대 예산분류 중 사회복지 및 보건 분야, 12대 예산 분류의 보건·복지·고용 분야이다.

4) 정부. 열린재정. <https://www.openfiscaldata.go.kr/>. 2025.9.1.일 인출하여 분석하였다.

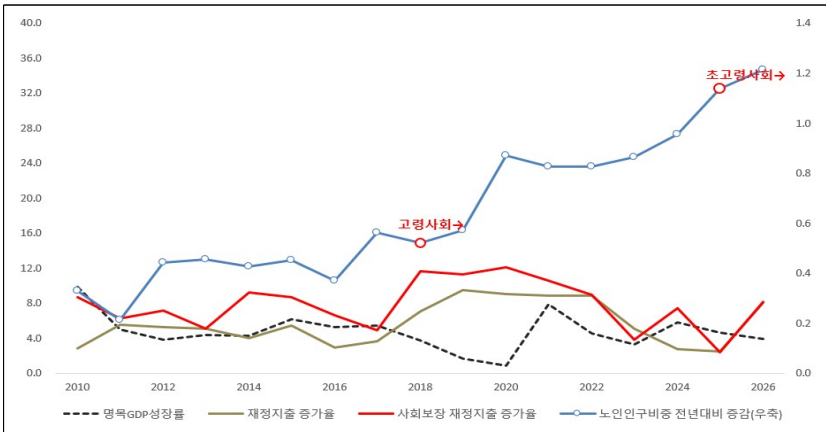
16 재정지출과 조세지출의 통합적 관점에서 본 사회보장 재정 추이와 시사점

36.9%로 9.2%p 확대되었다.

베이비붐세대 고령화에 따른 노인 부문 지출의 자연 증가 외에 2014년 기초노령연금의 기초연금으로의 전환 및 노인장기요양보험(이하 ‘장기요양보험’) 도입 등 노인 지원 강화, 2015년 기초생활보장의 맞춤형 급여체제로의 전환과 3~5세 보육·교육 통합 및 무상보육 도입, 2018년 아동수당 도입과 건강보험 보장성 강화, 2020년 이후 고용보험 적용 대상 확대와 국민취업지원제도 도입, 2023년 부모급여 도입 및 모성보호 지원 강화 등 사회보장 분야 주요 제도의 도입·확대 등이 이루어졌다. 기간 중 베이비붐 세대 고령화에 따라 공적연금 예산은 2010~ 2025년 중 26.0조 원에서 88.4조 원으로 3.4배 확대되었고, 건강보험과 장기요양보험에 대한 재정지원은 5.4조 원에서 15.1조 원으로 2.8배 확대되었다.

[그림 1-1] 총지출 및 사회보장지출 증가율, 명목GDP 성장률, 노인인구 비중 증감 추이

(단위: %, %p)



주: 1. 재정지출 증가율과 GDP 성장률은 전년대비 값임.

2. 사회보장 분야는 16대 국가재정 분류체계에서 사회복지와 보건 분야의 합계임.

출처: 정부. 열린재정(<https://www.openfiscaldata.go.kr/>). 통계청. KOSIS. (2024). 국가통계포털, 통계청, <https://kosis.kr/search/search.do>에서 9.1.일 인출하여 저자 작성

이러한 재정지출은 정부의 예산 집행을 통해 이루어지는데, 이외에도 정부 지원은 조세(tax)를 기반으로 하는 재정수입 측면에서 이루어지는 부분이 있다. 이는 민간 경제주체인 개인과 기업이 경제활동을 할 때 소득·소비·재산 등 세원에서 국가에 납부해야 하는 조세 부담을 낮추는 조세감면(tax deduction)의 방식으로 이루어지는데, 결과적으로 정부 재정지출의 재원인 재정수입을 줄이는 간접적인 방식으로 지출효과가 발생한다는 점에서 ‘조세지출’(tax expenditure)로 명명된다. 즉, 조세지출은 국가가 개인과 기업에게 현금이나 서비스를 직접 제공하는 것이 아니지만, 세금 감면에 따라 실제로 소득이나 서비스가 지원되는 효과가 발생하게 된다. 재정지출은 정부를 통해 조세 등으로 확보된 재정수입이 정책 대상자에게 직접적으로 지원되는 명시적인 보조금(subsidy)인 반면, 조세지출은 특정 경제활동에 대한 세 부담 경감을 통해 간접적으로 지출 효과가 발생하는 이른바 숨어 있는 보조금(hidden subsidy)이다.

이러한 조세지출은 재정지출에 비해 상대적으로 규모가 크지 않지만 2010년 이후 사회보장 분야를 중심으로 빠르게 확대되어 왔다. 최근 2025년 기준 조세지출은 76.5조 원으로 재정지출 673.3조 원의 11.4%이고, 이 중 사회보장 분야는 39.2조 원으로 재정지출 248.7조 원의 15.8%로 상대적 규모는 크지 않다. 그러나 2010~2025년 동안 조세지출은 30.0조 원에서 76.5조 원으로 연평균 6.4%로 증가하였고, 이 중 사회보장 분야는 9.9조 원에서 39.2조 원으로 연평균 9.6%로 증가하였다. 이는 같은 기간 재정지출의 연평균 증가율 5.3%와 사회보장 분야 재정지출 증가율 7.2%에 비해 각각 1.1%p와 2.7%p가 높은 수준이다. 특히, 조세지출에서 사회보장 분야의 증가가 빠르게 진행되어 전체 조세지출에서 사회보장 분야가 차지하는 비율은 2010년 33.0%에서 2025년 51.3%로 18.3%p 확대되었다.

18 재정지출과 조세지출의 통합적 관점에서 본 사회보장 재정 추이와 시사점

2025년 기준 사회보장 분야 재정지출은 248.7조 원으로 전체 재정지출의 36.9%이고, 조세지출에서는 39.2조 원으로 전체 조세지출의 51.3%이다. 사회보장 분야에서 조세지출은 재정지출의 15.8%로 규모는 크지 않지만, 사회보장 분야의 경우 조세지출의 활용도가 높음을 알 수 있다. 2010~2025년 동안 사회보장 분야 비중은 재정지출의 경우 27.7%에서 36.9%로 9.2%p 높아졌는데, 조세지출에서는 33.0%에서 51.3%로 18.3%p 높아졌다. 이는 동 기간이 인구 고령화 등 사회경제적 환경 변화가 컸고, 이에 대한 정책 대응 과정에서 다른 분야 보다 사회보장 분야에서 조세지출이 재정지출 대비 활용도가 컸음을 보여준다. 2010~2025년 중 재정지출 대비 조세지출 비율은 전체 지출의 경우 10.2%에서 11.4%로 1.2%p 확대된 반면, 사회보장 분야에서는 12.2%에서 15.8%로 3.6%p 확대되었다.

〈표 1-1〉 재정지출과 조세지출: 전체, 사회보장 분야

(단위: 조 원, %)

구분	재정지출		조세지출	
	2010	2025	2010	2025
전체	292.8	673.3	30.0	76.5
	-	(5.3)	-	(6.4)
	-	-	(10.2)	(11.4)
사회보장 (사회복지+보건)	81.2 [27.7]	248.7 [36.9]	9.9 [33.0]	39.2 [51.3]
	-	(7.2)	-	(9.6)
	-	-	(12.2)	(15.8)

주: 1) 재정지출은 본예산 기준이고, 조세지출은 실적치로 2025년 값은 잠정치임.

2) []는 전체 지출 대비 사회보장 분야의 비율값, () 중 상단은 2010~2025년 연평균 증가율 값이고, 하단은 재정지출 대비 조세지출 비율값임.

출처: 정부. (2024.12. 10.). 보도자료. "2025년 예산 국회 확정". 정부. (2025). 2026년도 조세지출예산서.를 참조하여 저자 작성

2025년 기준 조세지출 76.5조 원은⁵⁾ 재정지출 673.3조 원(지방이전재원⁶⁾ 차감 시 530.9조 원)의 11.4%(14.4%)로 상대적인 규모가 크지 않

다. 재정지출은 국세수입 외에도 사회보장기여금을 포함하는 세외수입과 대외 정부부채를 재원으로 하는 반면, 조세지출은 조세의 범위 내로 한정되어 재정 규모나 확장성이 재정지출에 비해 작을 수밖에 없기 때문이다. 이러한 점을 감안하여 국세수입을 기준으로 보면 조세지출 76.5조 원은 2025년 국세수입 382.4조 원의 20.2%로 그 비중이 작지 않은 것을 볼 수 있다. 특히, 현행 조세지출에는 정부가 기준조세체계(benchmark tax system)로 분류하는 인적공제 등 다수의 비과세 및 공제·감면 항목이 조세지출 대상에서 제외되고, 조세지출 항목 중 소비세 면세 등은 추정 곤란의 사유로 조세지출 집계에서 제외되고 있어 실제의 조세지출 규모는 공식 집계치 대비 상당 규모 클 것이다.

〈표 1-2〉 2025년도 국세수입, 재정지출, 조세지출 비교

(단위: 조 원, %)

국세수입(A)	재정지출		조세지출		
	본예산(B)	'A'대비 비율	잠정치	'A'대비 비율	'B'대비 비율
382.4	673.3 [530.9]	176.1 [138.8]	76.5	20.2 [14.4]	11.4 [14.4]

주: []는 정부 총지출에서 지방이전재원분을 차감하여 산출한 값을 기준으로 함.

출처: 정부, (2024.12. 10.). 보도자료. "2025년 예산 국회 확정". 정부, (2025). 2026년도 조세지출예산서. 를 참조하여 저자 작성

총량적으로 볼 때 재정지출과 조세지출은 국가의 재정수입이 다른 방식으로 지출되는 것으로, 조세감면에 따른 국가의 재정수입 감소는 그만큼의 재정지출을 대체하게 된다. 예를 들어, 2025년 조세지출을 '0'으로 하면 국세수입은 76.5조 원 만큼 증가하게 되므로, 2025년 기준 정부 예산은 총 749.8조 원(=673.3+76.5)이 된다. 따라서 현재의 정부 지출 구

5) 정부(2025). "2026년도 조세지출예산서"의 p.6를 참조하였다.

6) 지방교부세, 지방교육재정교부금 등이 해당된다.

20 재정지출과 조세지출의 통합적 관점에서 본 사회보장 재정 추이와 시사점

조는 전체 가용재원 749.8조 원 중 89.8%는 재정지출로, 10.2%는 조세 지출로 운영되는 것으로 볼 수 있다. 마찬가지로 사회보장 분야는 총 287.9조 원(=248.7+39.5)의 가용 재원 중 85.8%는 재정지출로, 14.2%는 조세지출로 운영되고 있는 것이다.

〈표 1-3〉 2025년도 재정지출과 조세지출: 합계 기준, 전체와 사회보장분야

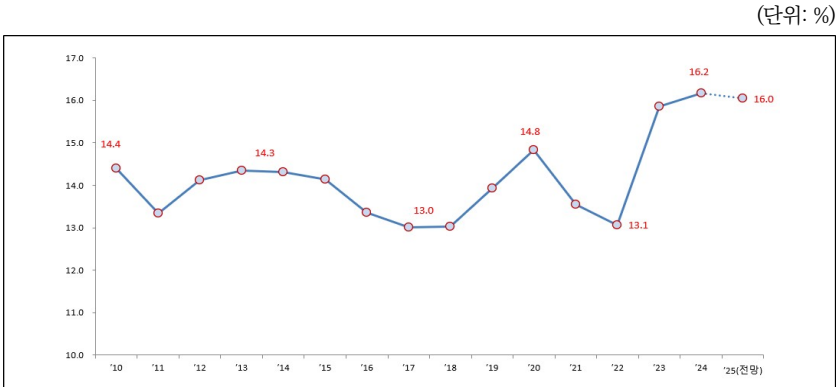
(단위: 조 원, %)

구분	합계(A+B)	재정지출(A)	조세지출(B)
전체	749.8[100.0]	673.3[89.8]	76.5[10.2]
사회복지+보건	287.9 [100.0]	248.7 [85.8]	39.2 [14.2]

출처: 정부. (2024.12. 10.). 보도자료. “2025년 예산 국회 확정”. 정부(2025). 2026년도 조세지출 예산서. 를 참조하여 저자 작성

이렇듯 조세지출은 정부의 가용한 재원, 즉 예산과 밀접하게 관련되어 있음에도 이에 대한 관리 및 통제 기제는 약한 편이다. 재정지출은 정부가 예산 편성 및 집행의 주체가 되는 반면, 조세지출은 정부가 해당 법률을 마련하기는 하나 실제 지출의 발생 여부나 규모는 개인과 기업 등 민간의 경제행위에 의해 이루어짐으로써 정부의 재정 책임과 이에 따른 재정 규율이 상대적으로 약해지기 때문이다. 조세지출 규모가 총량적으로나 사업 단위에서 재정지출에 비해 상대적으로 작은 점도 영향을 줄 것이다. 그런데 정부의 가용한 재원, 즉 국세 수입에서 감면되는 비율인 국세 감면율은 2017년 13.0%에서 2025년 16.0%로 3%p가 높아질 것으로 예상되고 있다. 이는 최근 들어 재정지출 대비 조세지출의 활용도가 보다 커지고 있음을 보여주는 부분이다. 따라서 정부의 전체 가용 재원의 관점에서 조세지출은 재정지출과 함께 통합적인 관점에서 지출 계획이 수립되고 실제 지출에 대한 모니터링과 성과평가가 이루어질 필요가 있다.

[그림 1-2] 국제감면율 추이: 2010~2025년



주: 국제감면율(%)=국제감면액/(국제수납액+국제감면액)*100

출처: 국회예산정책처. 재정경제통계시스템(<https://nabo.go.kr/ko/index.do>)에서 9.1.일 인출하여 저자 작성

정부는 OECD와 IMF 등 국제 재정기관들의 권고와 조세지출의 중요성을 감안하여 2010년부터 조세지출예산서를 작성하여 예산안의 첨부서류로 국회에 제출하고 있다(국가재정법 제33조, 제34조). 정부는 앞서 살펴 보았듯이 조세지출이 빠르게 증가하며 재정 기능이 중요해짐에 따라 2024년 작성한 ‘2025년도 조세지출예산서’에서 그동안 16대 분류체계에 따라 조세지출을 구분해 오던 것을 예산안 편성 시 적용하는 12대 분류체계에 맞추었고, 고용장려 및 문화콘텐츠에 한해 통합심층평가 시범 사업을 도입하는 것으로 하였다. 이는 정부가 최초로 전체 국가재정의 관점에서 재정지출과 조세지출의 연계를 시도하였다는 점에서 의의가 있다. 그러나 아직까지 이러한 연계는 예산 대부분 차원에서 총량적인 수준에 머물고 있다. 그런데 12대 분류체계는 주요 분야에 대한 정보 범위가 작아지고(예: 사회복지, 보건 → 보건·복지·고용), R&D 분야는 과학기술 외 타 분야 조세지출이 중복계상되는 문제가 있다. 또한, 통합심층평가 시범사업에 대한 성과는 아직 확인되고 있지 못하다. 무엇보다도 정책 목

22 재정지출과 조세지출의 통합적 관점에서 본 사회보장 재정 추이와 시사점

표 및 기능 중심의 분석을 위해서는 정부 예산안 수립 시의 12대 분류 보다는 프로그램예산제도의 16대 분류체계를 적용해야 한다. 현재 재정지출은 프로그램 예산체계 하에서 기능별로 프로그램-분야-부문-세부사업으로 분류되고, 조세지출은 2010년 조세지출 예산주의 도입 이후 추가적인 정보로 조세지출 항목별로 16대 분류를 적용하고 있어, 양 지출의 통합적인 연계가 가능하다.

〈표 1-4〉 2025년도 조세지출예산서의 조세지출 재분류: '24년 전망치 기준)

16대 분야 분류		실적(억 원)		12대 분야 분류		실적(억 원)
1	일반·지방행정	93,533	→	1	일반·지방행정	93,533
2	공공질서 및 안전	0	→	2	공공질서·안전	0
3	통일·외교	7	→	3	외교·통일	7
4	국방	346	→	4	국방	346
5	교육	10,460	→	5	교육	10,460
6	문화 및 관광	2,887	→	6	문화·체육·관광	2,887
7	환경	21,824	→	7	환경	21,824
8	사회복지	252,584	↘	8	보건·복지·고용	371,146
9	보건	118,562	↗			
10	농림수산	60,989	→	9	농림·수산·식품	60,989
11	교통 및 물류	8,208	↘	10	SOC	11,203
12	국토 및 지역개발	2,995	↗			
13	산업·중소기업·에너지	141,834	→	11	산업·중소기업·에너지	141,834
14	과학기술	75	→	12	R&D*	29,839
15	통신	0				
16	예비비	0				
합 계		714,305				

주: 과학기술 분야 외 여타 분야 중 R&D 관련 조세지출 항목을 증분계상하여 12대 분야 분류 합계액(744,068억 원)은 16대 분야 분류 합계액(714,305억 원) 보다 큼.

자료: 정부. 2025년도 조세지출예산서. p. 13. 재인용

본 보고서에서는 이러한 문제의식 하에 재정지출과 조세지출을 총량적으로, 기능별로, 사업 및 항목별로 통합적으로 연계하고 양 지출의 현황 및 증감 추이를 비교·분석하고자 한다. 이를 위해 프로그램 예산체계의 16대 분류체계를 기준으로 정책 분야와 하위 단위인 부문과 세부 및 내역 사업으로 확장하여 재정지출과 조세지출을 연계하였다. 단, 본 보고서에서는 연구의 시간적 제약을 감안하여 분석 대상을 재정지출에서 차지하는 비중이나 그동안의 확장세가 컸던 사회보장 분야(16대 예산분류체계 중 사회복지 및 보건)로 한정하였다. 그리고 인구고령화와 사회경제적 여건 변화를 감안할 때 사회보장 분야에서 중요도가 높아지고 있는 정책 기능과 사업을 중심으로 보다 심층적인 분석이 이루어지도록 하였다. 이러한 연구결과를 토대로 재정지출과 조세지출의 통합적인 관점에서 정부의 사회보장 정책 현황을 이해하고, 향후 사회보장 정책의 기능 제고 및 국가재정의 효율적 운용 측면에서 필요한 정책 시사점을 도출하였다.

제2절 연구의 내용 및 방법

본 보고서는 제1장의 서론을 포함하여 총 6개의 장으로 구성된다. 제2장에서는 재정지출과 조세지출 간 연계와 재정 관리의 필요성을 제기하고 관련하여 예시적인 분석 결과를 보여주는 국내외 선행연구를 정리한다. 이는 국내외 문헌을 통해 제1장의 서론에서 제기하고 있는 문제의식 및 연구 배경을 보다 구체화하여 살펴보고, 동 주제에 대한 기존의 연구 결과와 비교하여 본 연구의 차별점과 기여의 부분을 보기 위한 것이다.

제3~4장은 재정 통계나 관련 문서에 기반한 정량적 분석으로, 재정지출과 조세지출에 대해 공개된 자료를 수집하여 각각에 대해 일차적인 데이터베이스를 구축하고, 이를 바탕으로 통합적 분석이 이루어질 수 있도록

24 재정지출과 조세지출의 통합적 관점에서 본 사회보장 재정 추이와 시사점

록 프로그램 예산체계의 분야-부문-세부사업 단위를 기준으로 양 지출의 자료를 연계시켰다. 이러한 자료 구축을 기반으로 제3장에서는 사회보장 분야 재정지출을 분석하였고, 제4장에서는 사회보장 분야 조세지출을 분석하였다. 제5장에서는 정부지출에 대한 통합적 관점에서 재정지출과 조세지출을 연계하여 총지출을 구성하고 분야별·기능별로 양 지출을 비교하여 분석하였다. 마지막으로 제6장에서는 본 연구의 결과를 종합하고 재정지출과 조세지출의 통합적인 관점에서 제기될 수 있는 몇 가지 정책 시사점을 도출하였다.

본 보고서에서는 중앙정부의 사회보장 분야 지출을 분석 대상으로 한다. 따라서 공공부문에 포함되는 지방자치단체(이하 ‘지자체’), 시도교육청, 공기업의 사회보장 지출은 제외된다. 한국은 중앙정부 예산 중 특히 지자체에 대한 국고보조사업 예산이 상당한데-특히, 사회보장 분야의 경우- 본 연구의 우선적인 목적을 감안하여 이러한 재정주체별 재원은 구분하지 않는다.

2025년 기준 프로그램 예산체계는 총 16개 분야, 74개 부문, 655개 프로그램 등으로 구성되어 재정 활동의 성과와 자원 배분 현황을 보여준다. 16개 분야 중 사회보장 분야는 사회복지(08)와 보건(09)이 해당된다. 프로그램 예산체계 상 사회복지 분야는 다시 기능별로 기초생활보장, 취약계층 지원 등 총 9개 부문으로 구분되고, 보건 분야는 보건의료 등 총 3개 부문으로 구분된다.

7) 정부. 열린재정. <https://www.openfiscaldata.go.kr/op/ko/bs/UOPKOBSA05>에서 2025. 9.1. 인용하였다.

〈표 1-5〉 프로그램 예산 분류체계의 분야 및 부문: 16대 분류

분야	부문
(010~070) 일반공공행정/ 공공질서및 안전/ 통일외교/ 국방/ 교육/ 문화및관광/ 환경	(32개) 6개/ 5개/ 2개/ 4개/ 4개/ 5개/ 6개
(080) 사회복지	(12개) 기초생활보장/ 취약계층지원/ 공적연금/ 보훈/주택/ 사회복지일반/ 아동·보육/ 여성·가족·청소년/노인/ 고용·노동/고용·노동·일반
(090) 보건	(3개) 보건의료/건강보험/식품의약안전
(100~160) 농림수산/ 산업중소기업및 에너지/ 교통및물류/ 통신/ 국토및지역 개발/ 과학기술/ 예비비	(25개) 4개/8개/ 5개/3개/ 4개/ 1개

주: 표의 왼쪽 ()는 예산분류 코드이고, 오른쪽 ()는 각 분야별 부문 개수임.

출처: 박정수. (2023). 프로그램 예산체계에 기반한 재정성과정보 관리·활용 방안. p.26. 한국재정정보원. 참조

자료는 예산 회계 주기에 따라 연(yearly) 단위 시계열로 하고, 분석 기간은 인구 고령화를 기준으로 한국이 고령사회로 진입한 2018년 전·후를 포함할 수 있도록 2010~2025년으로 하였다. 단, 자료는 2010년부터 5년 단위 시점으로 구분하여 2010년, 2015년, 2020년, 2025년의 총 4개 시점(재정지출은 최근 2026년 예산안을 포함한 5개 시점)으로 하여 시계열 추이의 특징을 반영하였다. 경제적으로 볼 때 2010년은 글로벌 금융위기 이후 회복기 진입, 2015년은 대외 불확실과 경기 둔화 2020년은 코로나-19 감염 본격 확산, 2025년은 경기 부진 지속의 특징이 있고, 2010년 이후 디지털경제가 빠르게 확산되며 비정형 노동의 가시화가 시작하였다. 정부 기준으로 2010년은 이명박 정부, 2015년은 박근혜 정부, 2020년은 문재인 정부, 2025년은 윤석열 정부, 2026년은 이재명 정부에 해당된다. 따라서 본 보고서의 분석 기간인 2010~2025년(재정지출은 2026년)의 사회복지 지출은 이러한 인구구조 변화, 경제 여건, 정부의 정책 방향 등의 영향이 종합적으로 반영된 결과가 된다.

자료는 이 중 가장 하부 단위 정보인 세부사업을 기준으로 하는데, 과거 사례를 보면 일부 세부사업의 경우 정책 기능에 대한 판단이나 소관부처가 달라지며 ‘분야’나 ‘부문’의 분류가 변경되었고, 2019년에는 프로그램 예산분류체계가 개편되며⁸⁾ 사회복지 분야의 경우 기존 9개 부문이 12개로 확대되었다. 이러한 사항을 감안하고 자료의 일관성을 확보하기 위해 본 연구에서는 2010~2025년의 시계열 자료 구축 시 일정한 분류 기준을 적용하였다. 예를 들어, 2024년 영유아 교육·보육 사업이 통합되는 과정에서 보건복지부의 ‘유아보육료 지원’ 등 다수 관련 사업이 교육부로 이관되며 예산 분류가 ‘사회복지’ 분야에서 ‘교육’ 분야로 변경되었다. 본 연구에서는 이들 사업이 저출생 대응을 위한 보육 부문의 주요 세출사업이라는 점에서 ‘사회복지’ 분야에 포함하고, ‘아동·보육’ 부문으로 분류하였다.

제4장의 조세지출 자료는 정부의 재정 포털에서 제공되고 있지 않고⁹⁾, 매년 정기국회에 예산안 첨부서류로 제출되는 조세지출예산서가 유일하다. 조세지출예산서는 한글 문서로 조세지출 항목에 대해서는 조세법상 근거 및 제도 개요와 함께 직전연도 실적금액과 당해연도 및 다음연도 전망금액의 3개년 자료값을 표 형식으로 담고 있다. 따라서 조세지출 자료화에는 조세지출예산서의 한글 표로 정리된 내용을 수치화하는 기초 작업이 필요하다. 그런데 하나의 조세지출 항목이라 하더라도 다수의 세목에서 조세지출이 발생하는 경우가 있고 조세지출 금액이 괄호로 묶여 있거나 일부 항목은 추정공란으로 되어 있는 등 조세지출예산서의 기술체계가 복잡한 부분이 있다. 더욱이 조세지출예산서에서는 조세특례제한법상 지원 목적에 따라 각각의 표를 총 26개로 구분하여 각각에 해당하는 조세지출 항목을 분류하고 있다. 따라서 조세지출의 자료화는 표의 내용

8) 정부는 2019년 69개로 관리되던 프로그램 예산체계의 부문 수를 75개로 확대·개편하였다(정부. 열린재정. <https://www.openfiscaldata.go.kr/op/ko/bs/UOPKOBAS05>).

9) 열린재정에서는 세수실적 등 국제통계연보 자료는 제공되고 있다.

을 해체하고 자료 내용을 수치화하여 16대 예산 분류체계에 맞추어 필요한 정보를 추출하는 과정으로 이루어졌다. 아래와 같이 조세지출예산서의 표에는 ‘예산분류’ 열이 있고, 괄호 안의 코드가 16대 예산분류 정보로 앞자리는 ‘분야’를, 뒷자리는 ‘부문’을 나타낸다. 조세지출의 자료 구축을 위해 이들 코드 정보를 분리하여 수치화하고, 조세지출 항목에 대해 사회복지와 보건의 2개 분야와 분야별 9개¹⁰⁾ 및 3개 부문을 구분하였다.

2010~2025년 조세지출은 매 정기국회에 제출된 ‘조세지출예산서’ 문서를 통해 자료화 하였다. 단, 이 중 2010~2024년 자료는 실적치이나, 2025년은 전망치가 된다¹¹⁾. 앞서 기술한 바와 같이 연도별 조세지출예산서에서 얻을 수 있는 실적치는 조세지출예산서 작성 시점을 기준으로 직전연도 수치로, 예산연도 기준으로는 2개년의 시차가 발생하기 때문이다. 즉, 가장 최근 2025년 정기국회에 제출된 2026년도 조세지출예산서에는 2024년 실적치와 2025년 및 2026년 잠정치가 포함된다. 또한 조세지출의 예산 분류 정보는 2013년도 조세지출예산서부터 수록되기 시작하여, 2010년 조세지출은 2012년도 조세지출예산서와 2013년도 조세지출예산서의 정보를 결합하여 입력하였다. 마지막으로 2010~2025년 조세지출의 시계열 자료 구축 시에는 제도 내용이나 제도명 변경, 최근의 통합 사례 등 제도별 신설·변경·폐지 이력을 확인하여 반영하였다.

10) 본 연구에서는 사회복지 분야 중 아동보육과 여성가족청소년을 ‘아동가족’으로 하고, 고용, 노동, 고용노동일반을 ‘고용노동’으로 하여 총 9개 부문으로 구분하였다.

11) 조세지출의 경우 재정수입에서 지출되는 방식이 아닌 관계로 예·결산의 개념이 성립되지 않고 요건 충족 시 조세감면 됨에 따라 실적치로 명명된다.

[그림 1-4] 조세지출예산서 구조 예시

2. 개별세법상 조세지출 항목별 내역		(단위: 억원)		
예산분류	조세지출 내역	24실적	25전망	26전망
1 에너지 및 자원개발 (110-115)	폐광지역 카지노에 대한 개별소비세 저율과세 등 <ul style="list-style-type: none"> 근거규정: 개별소비세법 제1조 제3항, 제19조의2 제3호 도입목적: 낙후된 폐광지역의 경제 활성화를 통한 지역균형발전 및 주민생활 향상 수혜자: 폐광지역 카지노 사업자 및 이용자 수혜내용: <ul style="list-style-type: none"> ① 내국인: 1명 1회 입장에 개별소비세 6,300원(일반 카지노는 5만원) ② 외국인·해외이주자: 면제 적용기한: 없음 조세특례제한법상 분류: 지역균형발전 【적극적 관리대상】	계 1,335 개별 소비세 (1,027) 교육세 (308)	계 1,244 개별 소비세 (650) 교육세 (594)	계 1,282 개별 소비세 (672) 교육세 (610)
	장애인·환자수송·영업용·다자녀가구 승용차에 대한 개별소비세 면제 <ul style="list-style-type: none"> 근거규정: 개별소비세법 제18조 제1항 제3호 도입목적: 장애인 및 환자수송, 여객운송업, 다자녀가구 지원 수혜자: 장애인, 병원, 택시사업자, 렌터카 사업자, 기업연구소, 다자녀가구 수혜내용: 승용차 구입 시 개별소비세 면제 적용기한: 없음 조세특례제한법상 분류: 국민생활안정 【잠재적 관리대상】	계 5,000 개별 소비세 (3,846) 교육세 (1,154)	계 6,105 개별 소비세 (4,696) 교육세 (1,409)	계 6,296 개별 소비세 (4,849) 교육세 (1,447)
⋮				
46 재정금융 (010-014)	상속세 및 증여세 신고세액 공제 <ul style="list-style-type: none"> 근거규정: 상속세 및 증여세법 제69조 도입목적: 자진신고 유도 수혜자: 상속·증여세 납부의무자 수혜내용: 납부의무자가 일정기한 내에 납세지 관할 세무서장에게 신고한 경우 3% 세액공제 적용기한: 없음 조세특례제한법상 분류: 기타직접국세 【적극적 관리대상】	계 3,654 상속세 (2,238) 증여세 (1,416)	계 3,038 상속세 (1,919) 증여세 (1,119)	계 3,308 상속세 (2,105) 증여세 (1,203)
개별세법상 조세지출 합계 (46)		336,173	359,766	380,929

출처: 정부. (2025). 2026년도 조세지출예산서 p.127, p.144.에서 인용

제5장에서는 3장과 4장에서 각각 자료화된 재정지출과 조세지출을 연계하여 데이터베이스를 구축하였다. 이를 위해 우선 예산 분류 정보를 기반으로 재정지출의 세부사업과 조세지출의 지출 항목을 일차적으로 분야(사회복지, 보건)를 매칭하고, 다음으로 정책 기능을 나타내는 부문을 매칭하였다. 세출사업의 분야 및 부문은 열린재정 정보를 적용하고, 조세지출 항목의 분야 및 부문은 조세지출예산서의 분류 코드를 이용하여 구분하였다.

이렇게 데이터로 구축된 사회보장 분야의 재정지출과 조세지출 자료를 이용하여 제3장~제5장에서는 각각의 지출과 통합적으로 연계된 지출에 대해 현황 및 추세적 특징을 분석하였다. 특히, 본 연구에서는 이러한 총량적 추이 분석 외에 정책 기능별 분석에 초점을 맞추었는데, 이는 16대 예산분류체계의 부문(사회복지 9개¹²⁾, 보건 3개)을 기준으로 하였다.

단, 이러한 분석에서 조세지출은 자료 수집의 어려움 등을 이유로 모든 항목들의 감면 현황이 집계되고 있지 않고, 비과세나 면세 등 현재 조세지출예산서에 포함되고 있지 않은 다수 항목은 제외되고 있다. 이러한 점들은 본 연구의 근본적인 한계점으로, 향후 조세지출 관리의 투명성 및 정확성 제고나 재정지출과 조세지출에 대한 재정관리 측면에서 지속적인 개선이 필요한 부분이다.

12) 본 연구에서는 사회복지 분야 중 아동보육과 여성가족청소년을 '아동가족'으로 하고, 고용, 노동, 고용노동일반을 '고용노동'으로 하여 총 9개 부문으로 구분하였다.

사람을
생각하는
사람들



KOREA INSTITUTE FOR HEALTH AND SOCIAL AFFAIRS



제2장

주요 선행연구

제1절 국내 문헌

제2절 국외 문헌

제 2 장 주요 선행연구

본 장에서는 재정지출과 조세지출 연계의 필요성 및 사례를 주제로 한 선행연구를 정리한다. 선행연구는 주로 국내외 재정기관에서 이루어졌는데, 국내 문헌은 국회예산정책처와 조세재정연구원, 보건사회연구원, 재정정보원 등 4개 기관에서 수행된 총 7편의 연구이고, 국외 문헌은 OECD와 IMF, 독일 연방정부 등 3개 기관에서 수행된 총 5편의 연구이다.

이들 연구는 대체로 국가 재정의 관점에서 양 지출 간 연계의 필요성과 연계 방식, 기대되는 효과성 등을 논하였는데, 국내 문헌 중 국회예산정책처와 보건사회연구원에서 이루어진 2개 연구는 사회보장(혹은 사회복지) 분야의 재정지출과 조세지출 연계를 다루었다.

제1절 국내 문헌

1. 박명호, 전병힐(2009), 한국조세재정연구원

동 보고서에서는 재정지출과 조세지출의 연계 필요성과 조세지출 비중이 높은 예산 분야 사례, 예산안 편성 시 두 지출의 연계 방안, 해외 사례 등을 연구하였다.

우선 재정지출과 조세지출은 동일하게 재정지원의 수단으로 보고, 본 예산안의 예산기능별 분류에 조세지출 정보를 함께 편성하여 정책 입안자가 동일 선상에서 재원 배분의 효율성을 판단하도록 해야 한다고 보았다. 조세지출은 조세감면, 비과세 등 방식으로 특정 정책 목적을 위해 세

금을 깎아주는 간접적인 재정지원으로, 재정지출과 동일하게 국가 재원을 사용한다. 그런데 조세지출은 재정지출에 비해 상대적으로 투명성이 낮고 주기적인 평가에서 제외되어 방만하게 운용될 가능성이 높다고 평가한다. 따라서 2010년 조세지출예산제도 도입의 취지를 살려 재정건전성 유지 및 효율적인 국가 자원 배분을 위해 재정지출과 조세지출의 효과적인 연계 방안을 마련해야 한다고 보았다.

재정지출과 조세지출의 연계는 동일하거나 유사한 정책 목적을 가진 두 지출을 상호 비교 평가하여 재정 운용의 투명성과 효율성을 높이는 데 목적을 두고, 조세지출을 재정지출인 세출예산의 기능별 분류 체계에 따라 비교 분석하는 것으로 보았다. 이에 따라 재정지출과 조세지출을 결합한 총 재정지원(이하 '총지출')을 기준으로 기능별 비중을 분석한 결과, 산업·중소기업 및 에너지, 보건, 농림수산, 사회복지 등 특정 분야에서 조세지출 비중이 높게 나타났다.

보고서는 국가별 재정 상황에 따라 재정지출과 조세지출의 연계 수준이 다르다고 분석하며, 연계 정도에 따라 국가 사례를 '저(低)', '중(中)', '고(高)'로 분류하였다. 이 중 연계성 '저(低)' 국가는 미국과 캐나다로, 미국은 조세지출 보고서가 예산안의 부속서류 중 하나인 '예산분석서(Analytical Perspectives)'의 일부로 수록되나 예산 과정에서 자원 배분 의사결정에 직접 반영되지 않고, 캐나다는 조세지출예산서가 예산안과 별도로 발간되나 참고자료로 활용된다. 연계성 '중(中)' 국가는 호주와 과거 미국('98~'02)으로, 호주는 '예산법령 현장 1998'에 따라 전체 조세지출 추정금액 및 주요 항목 등 조세지출예산 개요를 예산보고서 본문에 부록이나 첨부물로 포함시켰다. 미국('98~'02)은 회계감사원(GAO)의 권고에 따라 본예산서(main budget book)의 기능별 예산액 표시에 동일 기능을 수행하는 조세지출 추정치를 나란히 제시하였다(단, 2003년

예산안부터 조세지출 개념의 모호성을 이유로 과거 방식으로 복귀함). 연계성 ‘고(高)’ 국가는 1980년대 초반 캐나다로, 당시 재정 악화에 따라 조세지출을 재정지출 관리체계에 완전히 통합시킨 유일한 사례이다 (Envelope System). 이 시기 캐나다는 정부 기능을 ‘정책 분야(envelope)’ 별로 묶고 지출 한도를 설정해, 특정 부처가 신규 조세지출 제안 시 그로 인한 세수 손실액만큼 해당 부처의 직접지출 한도(예산)를 자동 차감하는 방식이었다. 그러나 동 제도는 한도 적용이 제외되는 과도한 재량권 부여와 조세지출 비용에 대한 체계적인 회계처리 절차가 부족한 등의 이유로 폐지되었다.

보고서에서는 한국의 재정 여건과 제도 도입 취지를 고려할 때, 연계성이 낮은 ‘저’ 유형은 부적절하며, 완전 통합 방식인 ‘고’ 유형은 시기상조로 판단하고, 호주와 과거 미국(‘98~’02)과 같이 ‘중(中)’ 수준의 연계 방안을 제언하였다. 이를 위해 우선 재정지출과 조세지출에 대해 동일한 분류체계를 적용하여 조세지출예산서를 세출예산과 동일하게 소관 부처별, 기능별(최소 ‘부문’ 단위 세분화)로 분류하여 작성할 것을 제언하였다. 다음으로 과거 미국의 방식과 같이 예산 심의 과정에서 두 정책 수단을 동일한 선상에서 비교 평가할 수 있도록 조세지출 내역을 세출예산과 함께 본예산안에 소관·기능별로 명시해야 한다고 보았다. 또한 조세지출을 직접지출 예산을 사용하지 않는 기회비용으로 인식할 수 있도록 조세지출 항목을 관련 소관 부처별로 분류·할당해야 한다고 보았다.

2. 채은동(2016). 국회예산정책처

동 보고서에서는 국민의 조세부담을 경감시키는 조세지출 또한 재정지출과 마찬가지로 국가재정에 영향을 미치고, 특히 규모가 큰 복지재정의 경우 재정지출과 조세지출이 보건복지부와 기획재정부로 이원적으로 관

리됨으로써 효율적인 제도설계나 운영이 어렵다고 보았다.

보고서는 아동 관련 복지제도로 조세지출의 근로장려금, 자녀장려금, 자녀세액공제, 재정지출의 가정양육수당, 영유아보육료지원, 누리과정 보육료지원 등 6개 사업에 대해, 성명재 외(2015)의 가계동향조사 연간화 자료를 이용하여 소득계층별 복지편익, 지니계수를 이용한 소득재분배 효과 등을 분석하였다. 그 결과 조세지출과 재정지출 모두 지원받는 가구에 소요되는 예산(9.2조 원)이 6개 복지사업 예산액(13.6조 원)의 67.3%를 차지하는데, 이 중 0~5세 아동 양육가구 중 다중수혜가구는 가구당 연평균 조세지출 66만 원, 재정지출 462만으로 총 528만 원이 지원되는 것으로 나타났다. 가구의 세후 총소득 기준 지니계수를 보면, 보육·양육비 지원이나 근로장려금 및 자녀장려금은 소득분배 개선효과가 있는 반면, 자녀세액공제는 오히려 소득분배를 악화시키는 것으로 나타났다.

보고서에서는 조세지출과 재정지출을 통합한 통계자료를 기반으로 독일의 '보조금 보고서'(Subventionsbericht)와 같이 복지제도에 대한 종합적 평가가 필요하고, 재정지출과 조세지출 모두 지원되는 항목에 대한 효과성 평가 및 재정지출로의 일원화, 근로장려금과 자녀장려금의 경우 미국·영국과 같이 현금 지급분에 대한 지출예산 관리 방안을 제언하였다.

3. 김학수(2017). 한국조세재정연구원

동 보고서는 재정지출과 조세지출의 연계 기초를 반영하여 조세지출예산서를 개편하기 위한 기초연구로, 주요국의 조세지출 범위와 예산서 편제를 조사하고 조세지출 항목과 재정지출 단위사업 또는 세부사업의 연계 가능성을 검토하였다. 그 결과 조세지출 항목 재분류와 조세·재정지출 연계 강화에 대한 정책 시사점을 도출하였다.

우선 주요국 사례 조사 결과 각국의 조세지출 범위는 기준조세체계 정의(개념적 접근법, 준거법적 접근법, 유사한 보조금 접근법)에 따라 다른 것을 확인하였다. 이에 기반하여 보고서에서는 조세지출예산서에 포함된 항목들에 대해 OECD의 조세지출 3대 특징(특정성, 대체가능성, 폐지가능성) 중 특정성과 대체가능성에 중점을 두고 관리 배제 항목, 잠재적 관리대상 항목, 적극적 관리대상 항목으로 구분할 것을 제안하였다. 이 중 적극적 관리대상 항목은 특정성과 대체가능성을 모두 충족하는 경우로, 이해관계자 등 정치과정 개입에 따른 어려움이 있더라도 축소 혹은 폐지 가능한 조세지출에 해당하는 것으로 보았다.

조세·재정지출 연계 시 양 지출의 예산 규모 매칭이 불가능해 조세지출 예산서에서 예산 규모를 제외하고 재정지출 사업을 제시하는 정도가 바람직하다고 보았다. 그 근거로 조세지출에서 정책 목적, 대상자, 지원 요건이 매우 넓은 경우 세출예산 중 특정 세부 혹은 내역사업과 연계하거나 예산규모를 파악하기 어려운 점을 들었다. 또한 하나의 예산사업에 여러 조세지출 항목이 중복 연계되는 문제와 주요국 중 조세지출 항목 단위로 예산사업을 일대일 매칭하는 사례가 없는 점을 들고, 캐나다와 프랑스와 같이 조세지출 항목과 정책 목적이 유사한 재정사업 정보를 제공하는 수준이 바람직하다고 보았다.

4. 정성호(2019). 한국재정정보원

동 보고서는 재정지출과 조세지출이 동일한 정책 목표를 추구하는 수 단임에도 체계적으로 연계 관리되지 못하는 문제를 지적하고 디지털 예산회계시스템(dBrain)을 활용한 통합 연계 관리 방안을 제안하였다.

보고서는 재정지출과 조세지출을 통합적인 재정 관점에서 관리해야 한

다고 강조하였다. 현재의 문제점은 우선 관리 시스템 분리로, 재정지출은 dBrain에서 프로그램 예산체계로 관리되는 반면 조세지출은 예산안 첨부 서류인 ‘조세지출예산서’ 형태로만 존재할 뿐 dBrain에서 관리되지 않고 예·결산 체계와 연동되지 않는다는 점이다. 또한 조세지출 항목과 규모가 지속해서 증가하여 세입 기반을 축소하는 원인이 되며, 두 지출이 연계되지 않아 동일 정책 목표에 대한 수단 간 비교 검토가 제한되어 효율적인 재원 배분을 측정하기 어렵다고 보았다. 특히, 현행 조세지출의 기능별 분류가 재정지출의 프로그램 예산체계와 체계적으로 연계(매칭)되어 있지 않음을 비판하였는데, 예컨대 EITC(근로장려금)는 ‘기초생활보장’(081)으로 분류되어 있으나 근로 유인 제고 목적상 ‘노동’(086 또는 08E)으로 재분류하는 것이 타당하다고 지적하였다. 주요 국가 사례로, 프랑스는 공공정책 전반의 성과관리 시 기능별 분류와 조세지출 항목을 연계하며, 호주는 조세지출을 직접지출과 연계하여 검토하고 유사한 수준의 감사를 수행한다고 소개하였다.

이에 보고서는 예산, 결산, 성과관리 등 재정 활동의 전 과정에서 두 지출을 연계하고 이를 dBrain 시스템을 통해 구현할 것을 제안하였다. 예산 측면에서는 국가재정운용계획 수립 시 조세지출 내역을 포함시키고, 예산안과 조세지출 체계의 분야 분류를 일치시켜 연계 심의가 가능하도록 개편하며, 예산서에 소관 부처별 재정사업과 관련 조세지출 내역을 함께 제시할 필요가 있다고 보았다. 결산 측면에서는 현행 국가결산보고서에 재정지출 정보만 제공되는 한계를 넘어 향후 두 지출 내역의 통합 공개를 고려해야 하며, 이를 위해 재정지출 결산과 조세지출 결산의 데이터 작성 주기(순기)를 동일하게 조정할 필요가 있다고 보았다. 또한 실시간이 어렵더라도 월 단위의 조세지출 내역을 공유받아 결산서에 ‘추정치’로 활용하는 방안을 제시하였다. 성과관리 측면에서는, 현재 조세지출에 국

한된 별도 성과평가로는 동일 사업을 두 방식으로 지원할 경우(예: 외국인 직접투자) 통합 성과관리가 불가능하므로, 재정지출과 '연계된' 조세지출 성과평가 체계로 개편이 필요하다고 보았다.

보고서는 이러한 연계 관리를 실현할 핵심 수단으로 dBrain 시스템의 활용 및 개편을 제안하였다. 조세지출의 세부 내역을 재정지출과 동일하게 dBrain에서 통합 관리해야 하며, 이를 위해 현행 조세지출 관리 체계(분야-부문)를 재정지출과 동일한 프로그램 예산체계(분야-부문-프로그램-단위사업-세부사업)로 확장하여 관리할 필요가 있다고 보았다. 또한 수작업으로 인한 통계 오류를 줄이고 데이터를 체계적으로 관리하기 위한 표준화된 '템플릿(template)' 도입을 제안하였으며, 궁극적으로는 차세대 dBrain 구축 시 조세지출 관리 로직을 추가로 반영할 것을 제안하였다.

5. 강신욱(2024). 한국보건사회연구원

동 보고서에서는 사회보장 분야의 재정지출과 조세지출의 관계를 설명하였다. 동 연구는 국가가 발표하는 중앙정부 재정지출을 주요 분석 대상으로 삼고 조세제도를 통한 간접적인 지원인 조세지출은 분석 범위에서 제외하였으나, 조세지출의 총량적 증가 추이와 기능별 감면 규모를 통해 재정지출과 조세지출에 대한 통합적 관리의 필요성을 주장하였다.

보고서는 조세지출을 세금 수입을 줄이는 방식으로 민간의 가처분소득을 늘리고 특정 경제활동을 장려하는 형태의 간접적인 재정지원으로 정의하였다. 연구는 비록 재정지출을 중심으로 분석하였으나 사회복지 분야에서 이러한 조세지출이 차지하는 중요성이 점점 커지고 있음을 강조하였다. 실제로 사회복지 분야의 조세지출 총액은 2018년 11.9조 원에

서 2022년 21.1조 원으로 연평균 15.4%의 높은 증가율을 보였으며, 이는 전체 조세지출에서 차지하는 비중이 27.0%에서 33.2%로 증가한 것이라고 밝혔다. 2020년 기준 주요 사회복지 분야 조세지출로는 연금보험료 공제, 연금계좌세액공제 등이 포함된 ‘사회복지 일반’이 약 7.9조 원, 근로장려금, 자녀장려금 등 ‘기초생활보장’이 약 5.1조 원, 고용 증대 기업 세액공제 등 ‘노동’ 분야가 약 3.1조 원, 자녀세액공제, 한부모 추가공제 등 ‘보육·가족 및 여성’ 분야가 약 1.0조 원에 달하는 것으로 나타났다.

연구의 결론 부분에서는 사회보장지출을 효율적으로 관리하기 위한 방안으로 재정지출과 조세지출을 통합적으로 파악하고 관리하는 체계의 시급성을 강조하였다. 현재 중앙정부와 지방자치단체의 예산이 개별적으로 관리되어 지출의 중복이나 누락이 발생할 수 있고, 사회보장 재정의 전체 규모와 배분 현황을 일관되게 파악하기 어렵다는 문제를 지적하였다. 이러한 문제를 해결하기 위해, 국가와 지자체의 재정지출 정보는 물론 조세지출, 나아가 재정 외 지출까지 통합할 수 있는 시스템을 도입해야 한다고 제안하였다. 보고서는 이를 통해 사회보장 재정의 투명성을 높이고, 필요한 곳에 예산을 적절히 배분하여 강력한 사회안전망을 구축할 수 있는 기반이 마련될 것이라고 보았다.

6. 국회예산정책처(2024)

‘2024년 조세지출예산 분석’ 보고서는 재정지출과 조세지출의 연계 관점에서 현황과 문제점, 그리고 개선 방안을 제시하였다. 보고서는 조세지출이 특정 정책 목표 달성을 위한 간접적인 재정지출에 해당함에도, 정부의 명시적인 세출예산으로 인식되지 않아 재정지출과 분절적으로 관리되고 있다고 지적하였다. 이로 인해 국가 재원 배분 시 조세지출과 재정지

출 간의 상호 중복이나 상충 등 비효율이 발생할 우려가 있으며, 최근 조세지출 규모가 재정지출 규모보다 훨씬 빠르게 증가하면서 총지출에서 차지하는 비중이 커지고 있어 연계 관리의 필요성이 더욱 강조되고 있다고 보았다. 현황을 보면, 2024년 총 재정지출(조세+재정) 734.0조 원 중 조세지출은 77.1조 원으로, 그 비중이 10.5%에 달해 최근 10년 중 가장 높은 수준이라고 분석하였다. 이러한 비중 확대는 2022~2024년 기간 재정지출이 연평균 1.9% 감소하는 반면, 조세지출은 연평균 10.2% 증가하는 것에 기인하며, 2024년 예산안 기준으로도 세출예산 증가율(2.8%) 대비 조세지출 증가율(11.0%)이 매우 높게 전망된다고 밝혔다.

보고서는 16대 예산 분류 기준에 따라 재정지출과 조세지출을 연계하여 분석하였는데, 2024년 조세지출 총액의 85.4%가 사회복지, 보건, 농업수산, 산업·중소기업·에너지 등 주요 4대 분야에 집중되어 있음을 확인하였다. 특히 총 재정지출(조세지출+재정지출) 대비 조세지출의 비중이 가장 높은 분야는 '산업·중소기업 및 에너지' 분야로, 동 분야의 총지출 중 조세지출 비중이 46.3%에 달한다고 하였다. 이는 2024년 R&D 예산 감액 등 재정지출은 축소되었으나, 경제활력 제고를 위한 R&D 비용 세액공제 및 설비투자 세제지원(조세지출)을 확대한 정책 방향에 기인한 것으로 보았다. '보건' 분야 역시 조세지출 비중이 36.9%로 높은 구조이다.

이에 보고서는 국가 재원 배분의 효율성과 투명성을 높이기 위해, 예산 편성 단계부터 조세지출과 재정지출을 연계하여 관리할 필요가 있다고 보고, 몇 가지 개선 방안을 제안하였다. 첫째, 연계의 선결 과제로 조세지출예산서의 정확성 제고가 필요하며, 현재 상당수 항목이 '추정 곤란'으로 제시되어 전체 조세지출 규모를 과소하게 나타낼 우려가 있으므로 신고서식 개편 등 기초자료 확보 방안을 마련해야 한다고 보았다. 둘째, 개별 조세지출 항목의 예산분류 정보를 세출예산과 연계하는 방안을 모색

해야 하며, 현재 조세지출예산서가 문서 형태로 작성되어 디지털예산회계시스템(dBrain)상의 세출예산 정보와 상호 연계 및 비교가 불가능한 문제를 해결해야 한다고 하였다. 또한 ‘보건’ 분야 사례처럼 총계표의 수치와 개별 항목의 합계가 불일치하는 문제도 개선되어야 한다고 지적하였다. 셋째, 국가재정운용계획 수립 단계부터 재정지출과 조세지출을 함께 연계 관리하기 위해, 현행 3년 단위로 작성되는 조세지출예산서의 작성 시계를 5년의 중기 수준으로 확대하여야 하고, 이를 통해 조세지출을 포함한 총 정부지출에 대해 분야별 자원 배분 계획을 수립할 수 있을 것이라고 제안하였다.

7. 국회예산정책처(2025)

국회예산정책처의 ‘2025년 조세지출예산 분석’ 보고서는 재정지출과 조세지출의 연계 강화를 위한 정부의 시도와 그 한계점을 분석하였다. 주요 내용으로, 정부가 기존의 16대 분야 분류 대신 국가재정운용계획과 동일한 12대 분야 분류 체계를 조세지출에도 도입하여 총량적 관리를 시도했다는 점과, 이 과정에서 발생한 문제점 및 개선 방안을 중심으로 검토하였다.

보고서에 따르면, 정부는 2025년도 예산안 편성부터 재정지출과 조세지출의 연계 및 통합 관리를 강화하겠다고 밝혔으며, 이를 위해 ‘2025년도 조세지출예산서’에 기존 16대 분야 분류와 더불어 재정지출에 사용되는 12대 분야별 조세지출 현황 정보를 새롭게 추가하였다. 이는 재정지출(12대 분야)과 조세지출(기존 16대 분야) 간 분류체계 불일치 문제를 해소하고 분야별 총 재정 규모를 파악하기 위한 시도로, 향후 조세지출과 재정지출 간의 유사·중복성을 정비하고 ‘통합심층평가’를 도입하여 재정

효율화를 도모하기 위한 기반으로 활용될 예정이라고 하였다.

그러나 보고서는 현재의 12대 분야 연계 방식이 실질적인 통합 관리로 나아가기에 여러 한계가 있다고 지적하였다. 첫째, ‘중복 집계 및 총액 불일치 문제’가 발생하였다. R&D 분야 조세지출 항목 등을 집계할 때, 해당 항목이 ‘산업·중소기업·에너지’ 분야와 ‘R&D’ 분야 등에 중복 계상되어, 12대 분야별 조세지출의 단순 합계(2025년 기준 81.1조 원)가 실제 국세감면액 총계(78.0조 원)와 일치하지 않는 통계 불일치 문제가 발생했다고 지적하였다. 둘째, ‘세부 내역 부재(Lack of Granularity)’를 지적하였다. 정부가 12대 분야별로 제시한 정보는 분야별 ‘합계액’일 뿐이며, 해당 분야의 총액을 구성하는 개별 조세지출 항목(제도)이 무엇인지는 구체적으로 제공하지 않아, 유사 목적 사업(예: 출산·양육 지원)을 비교·분석하는 것이 제한된다고 비판하였다. 셋째, ‘개별 항목 정보 연계 미흡’ 문제로, 조세지출예산서의 개별 조세특례 항목 상세 내역에는 여전히 기존 16대 분야 코드만 표기되어 있고 새로운 12대 분야 분류 정보는 누락되어 있어, 재정지출 사업과의 직접적인 연계 검토가 불가능하다고 보았다. 넷째, 12대 분야별 조세지출 정보에 2023년 결산 실적치 정보가 제외되고 2024년(잠정치)과 2025년(전망치) 데이터만 제공된 점도 지적하였다.

이에 보고서는 단순한 분야별 총액 나열을 넘어 실질적인 통합 재정관리가 이루어지기 위해 몇 가지 개선이 필요하다고 제안하였다. 주요 제안으로는, (1) 조세지출예산서의 개별 조세특례 항목 정보에 기존 16대 분야 코드와 함께 12대 분야 분류 정보를 병기하여 세부 내역을 파악할 수 있도록 하고, (2) 진정한 통합 재정관리를 위해서는 조세지출 항목을 재정지출의 ‘내역사업 수준’에서 예산 및 결산 단계를 통해 함께 관리하는 조치가 도입되어야 한다고 하였다. (3) 또한 현재 국가재정법과 조세특례

제한법으로 이원화된 성과평가 법률 체계를 정비하여, 조세특례 심층평가 관련 규정을「국가재정법」의 성과평가 규정에 맞추어 개정하는 등, 통일적인 규율 체계를 마련하여 평가 결과의 환류를 강화할 필요가 있다고 제안하였다.

제2절 국외 문헌

1. OECD(2002), “Best Practices for Budget Transparency”

보고서에서는 정부가 정기적으로 생산하고 공개하여야 하는 주요 예산 보고서(예산안, 사전예산보고, 예산집행 월간보고, 중간보고 및 연말 보고, 선거 전 보고, 장기재정전망 등)의 종류를 명시하고, 각 보고서에 포함되어야 하는 구체적인 정보(거시경제 가정, 조세지출, 금융부채 및 자산, 비금융자산, 직원연금, 우발부채 등)들을 제시하였다. 또한 예산 정보가 신뢰할 수 있고 이해하기 쉬우며 감사원이나 외부 공공기관과 같이 독립적 기관의 검증을 받아야 하는 원칙을 설명하였다.

동 보고서에서는 조세지출을 세금이 아닌 예산의 관점에서 접근하여 직접적인 재정지출과 동등한 수준의 투명성과 통제를 적용해야 한다는 원칙을 제시하였다. 재정지출과 조세지출 모두 재정적 손실이 발생하며 대상자에게 혜택이 주어진다는 점에서 기능적으로 동일(functionally equivalent)하다고 보고, 포괄성(comprehensiveness) 원칙에 따라 조세지출도 정부 예산의 일부로서 투명하게 공개되고 관리되어야 한다고 보았다.

보고서는 관련하여 정기적이고 상세한 보고, 예산과정과의 통합, 성과

정보 제공 등을 권고하였다. 정부는 각 예산 보고서를 제출할 때 조세지출에 대한 상세 보고서를 함께 제출해야 하고, 이 때 보고서는 단순한 참고 자료가 아니라 직접지출에 대한 예산 심의에 필요한 핵심적인 자료로서 관련되는 조세지출의 규모(예상 세입 손실)와 정책 타당성 등이 종합적으로 검토되어야 한다고 보았다. 이를 통해 정책 우선순위 및 재원배분의 효율성이 제고될 수 있기 때문이다.

나아가 책임성과 효율성 측면에서 각 조세지출의 정책 목표 달성에 대한 성과 평가 정보도 함께 제공할 것을 권고하였다.

2. OECD(2005), “The Legal Framework for Budget Systems: An International Comparison”

보고서는 주요국 예산제도의 법적 기반(Legal Framework)을 비교하여, 예산과정의 포괄성·투명성·책임성을 제고하기 위한 원칙에 맞추어 조세지출 관리의 법적 근거를 검토하였다.

보고서는 조세지출을 예산의 투명성과 통제력을 약화시킬 수 있는 백도어 지출(back door expenditures)의 하나로 보고, 이를 예산 시스템의 법적 테두리 내로 통합하여 관리해야 한다고 보았다. 조세지출이 예산 과정에 미치는 문제점으로는 우선 매년 의회의 엄격한 심의 및 승인을 받지 않는 사례가 많은 등 예산 통제의 회피를 들었다. 다음으로 정책 목표 달성에 있어 직접적 보조금에 비해 비효율적일 수 있고, 혜택의 수혜에 대한 파악이 제대로 이루어지지 않는 불투명성의 문제를 제기하였다.

보고서는 이러한 문제를 해결하기 위해 조세지출에 대한 정기적인 보고 의무화, 예산 과정과의 통합, 일몰제 도입 등 총량적 재정규율 편입 등의 방안을 제안하였다. 특히, 조세지출을 신설하거나 변경할 때, 직접 재

정지출과 마찬가지로 예산 심의 과정에서 타당성과 효과성을 검토해야 하고, 이를 통해 직접지출과의 비용-편익 분석이 가능해야 한다고 보았다. 동 방안들을 통해 조세지출을 세법의 영역에만 두지 말고, 예산 기본법 등 예산 시스템의 법적 틀 안에서 직접지출과 동일한 수준의 투명성과 통제를 적용해야 함을 강조하였다.

보고서는 조세지출 관련 법적 장치가 잘 마련된 국가 사례로 미국, 캐나다, 네덜란드와 독일을 인용하였다. 미국은 법률(1974년 의회예산법, Congressional Budget Act)에 따라 행정부가 매년 조세지출 예산을 의회에 제출하도록 법적으로 의무화한 최초의 국가 중 하나로, 법률을 통해 조세지출 보고를 강력한 의무사항으로 한다. 캐나다는 법적 의무화 수준은 약하지만 투명성 확보를 위해 자발적으로 조세지출 보고를 시작한 국가로, 매년 예산안의 부속서류로 상세한 조세지출 보고서를 의회에 제출한다. 네덜란드는 조세지출을 직접 지출과 유사하게 취급하여 총량적인 재정 규율에 포함시키려는 노력을 기울이는 국가로, 새로운 조세지출 항목에 대해서는 그에 따른 세수 감소액만큼 다른 지출을 줄이도록 하는 규칙을 적용한다. 특히, 독일과 프랑스는 예산 시스템의 법적 틀 안에서 조세지출을 통합적으로 관리하는 국가로 평가하였다. 독일은 1960년대 후반부터 보조금 보고서에 조세지출을 포함시켜 왔고, 프랑스는 정부 예산의 패러다임을 성과중심 예산으로 바꾼 LOLF(예산 및 재정 운영에 관한 조직법, Loi Organique relative aux Lois de Finances) 개혁 이후 조세지출의 성과를 강조하며 일반 재정지출과 연계하여 투명성과 효율성을 높이는 방향에서 운영한다. 독일은 보조금 보고서(Subventionsbericht)에서 직접 지출과 조세지출의 항목, 법적 근거, 목적, 세수 감소액 추정치를 상세히 포함하고, 이를 바탕으로 의회는 정부의 보조금 정책 전반을 심의·감독하고 연방회계감사원(Bundesrechnungshof)은 동 보고서를

검토하며 정부정책을 견제한다. 프랑스는 조세지출이 LOLF의 예산구조인 프로그램의 정책 목표 달성과 관련되는 경우, 해당 조세지출의 효과성을 프로그램 성과평가에 포함하고, 의회의 예산 심의 시 일반 재정지출인 직접 보조금과 조세지출을 두고 종합적인 효과성 검토를 한다.

3. 독일 연방정부(2017), “26. Subventionsbericht der Bundesregierung”

독일의 보조금 보고서는 2년마다 발간되며, 연방정부의 모든 재정지원과 조세지출을 상세히 다루는 핵심 재정보고서이다. 독일 연방정부의 제 26차 보조금 보고서(2017)는 ‘재정 지원’(Financial Assistance, 재정지출)과 ‘조세 혜택’(Tax Benefits, 조세지출)을 보조금의 두 가지 주요 형태로 구분하며, 정책적으로 조세지출보다 직접적인 재정지출을 명확히 선호하는 입장을 취하고 있다. 보고서는 재정 지원을 연방 행정부 외부 기관에 할당되어 민간 기업이나 특정 경제 부문을 지원하는 연방 기금(직접 지출)으로, ‘조세 혜택’은 공공 수입(세수) 감소로 이어지는 특별 세무 규정(세금 감면 등)으로 정의한다.

독일 연방 정부는 보조금 정책 가이드라인을 통해 새로운 보조금을 도입하는 경우, 조세 혜택(조세지출)보다 재정 지원(재정지출)의 형태를 우선적으로 부여하도록 규정한다. 이러한 정책적 판단은 조세지출이 재정지출에 비해 갖는 명확한 단점들에 근거한다고 설명하였다. 조세지출의 주요 단점으로는, 연간 예산 편성 과정에 포함되지 않으며 예산 승인에 의해 제한받지 않아 ‘예산 통제가 어렵다’는 점, 조세지출로 인한 세수 감소(비용) 규모를 대부분 추정만 가능하고 정확한 측정이 어려운 ‘측정의 불확실성’, 그리고 개혁과 통제가 매우 어려운 ‘개혁의 경직성’을 꼽았다.

특히 공동 세수(연방, 주, 지방정부 공유)에 영향을 미치는 조세지출 변경은 연방 상원의 동의가 필요하며, 시간이 지남에 따라 '보조금'이라는 인식이 사라지고 제도로 '고착화될 위험'이 크다고 지적하였다.

반면, 재정 지원(재정지출)은 정부가 더 높은 수준의 책임과 통제력을 가질 수 있는 장점이 있다고 보았다. 재정 지원은 명확한 목표를 설정하고 지속적으로 모니터링해야 하며, 조세지출보다 훨씬 유연하여 목표가 달성되었거나 더 이상 정당화되지 않거나 해당 조치로 목표 달성이 불가능할 경우 즉시 중단되어야 함을 강조하였다. 이러한 연계 관점에서, 연방 정부의 핵심 가이드라인 중 하나는 "기존의 조세 혜택(조세지출)을 재정 지원(재정지출)이나 공공 재정에 부담을 덜 주는 다른 조치로 대체하는 방안을 검토해야 한다"는 것임을 확인하였다.

이러한 정책적 차이는 두 보조금 형태의 법적 근거에서 명확하게 드러난다고 분석하였다. 조세 혜택(조세지출)은 104개의 모든 항목이 본질적으로 법률(1차 입법)에 근거하는 반면, 재정 지원(재정지출)은 총 70개 항목 중 단 12개만이 법률에 근거하고 대다수(58개, 82.9%)는 행정 지침, 2차 입법 또는 계약에 기반한다고 하였다. 보고서는 법률(1차 입법)에 기반한 보조금(모든 조세지출이 해당)은 관련 절차에 많은 노력이 필요하기 때문에 변경하거나 수정하기가 훨씬 더 어렵고 처음부터 "보다 확고하게 자리 잡게 된다"고 지적하며, 이것이 정부가 통제하기 용이한 재정지출을 선호하는 핵심 이유임을 시사하였다.

4. IMF(2018), “Fiscal Transparency Handbook”

IMF의 Fiscal Transparency Code (2014년판, Pillars I-III) 원칙들의 실무적 구현을 위한 구체적 지침(guidance)을 제공하는 내용으로, 조세지출은 정부 재정의 투명성과 건전성을 위협하는 핵심적인 재정 위험(Fiscal Risk) 요소로 보았다. 이에 따라 예산 투명성을 위한 3개 축(pillars) 중 3번째 ‘재정 위험 분석 및 관리’에서 조세지출을 핵심 관리 대상으로 분류하였다. 조세지출은 일반 예산과 같이 매년 의회의 엄격한 심의를 거치지 않고 도입되거나 연장되는 경우가 많고 예측의 불확실성이 높은 등으로 인해 세입 감소에 따른 정부의 재정 부담을 정확하게 파악하기 어렵기 때문이다.

보고서는 조세지출을 세금의 문제로만 보지 말고, 직접 지출과 동일한 효과를 내는 ‘예산 외 지출’로 간주하여 예산과 동일한 수준으로 공개하고 관리하여야 한다고 보았다. 이를 위해 매년 예산안 제출 시 모든 조세지출 항목의 목록, 법적 근거, 정책 목표, 세수 감소 추정액 등을 담은 보고서를 의무적으로 공개해야 하고, 이외 조세지출 혜택의 소득계층별, 산업별 등 귀착효과에 대한 분석을 통해 정책의 분배효과를 평가할 수 있어야 한다고 보았다. 또한 일단 도입된 조세지출의 경우 비용-편익 분석, 일몰제에 따른 유효기간 설정, 일반 재정지출과 함께 ‘지출 검토(Spending Review)’ 대상에 포함시켜 비효율적 항목은 과감하게 축소 혹은 폐지해야 한다고 제안하였다.

5. IMF(2022), “How to Evaluate Tax Expenditures”

본 보고서에서 조세지출은 세법상 감면 종류 및 규모가 예산서에 나타나지 않는 ‘보이지 않는 지출’로, 정책효과나 비용, 수혜자 파악이 어렵고 지출에 대한 책임성이 약화된다고 보았다. 본 보고서에서는 조세지출이 재정수입을 감소시키는 방식으로 재정지출과 같은 효과를 갖는다는 점에서 양 지출은 동일하게 관리되어야 한다고 보고, 예산제도 내에서 조세지출(tax expenditures)을 평가·관리할 수 있는 구체적 체계를 제시한다.

본 보고서는 조세지출을 네 단계로 나누어 세출예산 사업과 함께 관리하는 절차를 제시하였다. 우선 식별(Identification) 단계로, 조세지출 여부를 명확히 구분한다. 다음은 계량(Quantification) 단계로, 세수손실액을 추정하여 잠재적 예산지출을 산출한다. 다음은 평가(Evaluation) 단계로, 비용-편익 분석, 정책효과, 대체수단 대비 효율성 등을 분석한다. 마지막으로 보고 및 통제(Reporting & Control) 단계로, 예산서의 부속서류로서 공개하고 정기적으로 재검토하여 조세지출 예산서를 발간한다.

조세지출과 재정지출의 연계 관리 방안은 예산 통합관리 원칙에 기반한 것으로, 이를 위해 우선 조세지출을 예산 프로세스에 포함시키고(세출예산서 부속으로 ‘조세지출 예산서’ 첨부) 성과평가를 일원화하여 조세지출과 재정지출 모두 동일한 KPI, 비용-효과 지표로 평가할 것을 제안하였다. 그리고 대체수단 비교를 의무화하여 정책 목표 달성과 관련하여 양 지출 중 보다 보다 효율적인 정책 수단을 찾아야 한다고 보았다. 마지막으로 재정의 지속가능성을 위해 중기재정계획(MTEF)에 조세지출 항목을 포함할 것을 제안하였다.

사람을
생각하는
사람들



KOREA INSTITUTE FOR HEALTH AND SOCIAL AFFAIRS



제3장

사회보장 분야 재정지출

제1절 재정지출 추이 분석

제2절 기능별 분석

제3장 사회보장 분야 재정지출

본 장에서는 정부의 열린재정에서 공개되는 본예산 자료를 이용하여 2010~2025년 및 2026년 예산안의 사회보장 분야 재정지출 현황을 살펴본다. 사회보장 분야는 16대 예산 분류체계에서 사회복지(예산 분류코드 080)와 보건(090)으로 한다. 나머지 14개 분야의 경우에도 정책 취지상 사회보장 분야에 포함될 수 있는 사업이 다수 있으나(2025년 예산 기준 '공공질서 및 안전'의 아동안전지킴이, '교통 및 물류'의 교통약자 이동편의 증진, '산업·중소기업 및 에너지'의 에너지바우처 등)¹³⁾, 동 보고서에서는 재정지출과 조세지출을 연계하는데 연구의 우선 순위를 두어 일단 현행 분류체계를 기준으로 사회보장 분야의 재정지출을 정의한다. 단, 자료의 일관성이나 사회보장 관점에서 본 세출사업의 일차적 취지나 목적을 감안하여, 2010~2025년 중 진행된 사회복지 및 보건 분야 예산 분류체계의 변경 사항을 반영하여 사회보장 분야 재정지출 통계를 재집계하고 이에 따른 재정효과를 분석하였다.

제1절 재정지출 추이 분석

사회보장 분야 재정지출은 2010년 81.2조 원에서 2025년 248.7조 원으로 연평균 7.2%(‘26년 예산안 기준 7.8%)로 증가하였다. 이는 같은 기간 정부 총지출 증가율 5.3% 대비 1.9%p 높은 수준이다.

13) 강신욱 외(2024). 사회보장 재정 배분의 장기적 변화 특성과 개선 방향. p.51. 한국보건사회연구원. “세출-지출 세부사업 예산편성현황(총지출)”. 기획재정부. 2020. 열린재정. 에서 인용

54 재정지출과 조세지출의 통합적 관점에서 본 사회보장 재정 추이와 시사점

사회보장 분야 재정지출은 사회복지를 중심으로 확대되었는데, 기간 중 사회복지의 연평균 증가율은 7.3%로, 보건 6.4% 대비 0.9%p 높다. 기간 별로 보면, 특히 2018~2022년 중 사회보장 분야의 증가율이 9~12%대로 높다. 다만, 보건의 코로나-19 감염위기 영향으로 2022년 50%대 증가율로 크게 상승한 후 2023~2024년 전년대비 감소하였고, 2025년에 증가세로 전환되었으나 3~4%대로 둔화되었다.

2026년 예산안에서 총지출 예산은 전년 대비 8.1% 증가하는 가운데 사회복지지는 8.6%, 보건의 3.3% 증가하는 것으로 편성되었다.

〈표 3-1〉 정부 총지출 및 사회보장 분야 재정지출 추이: 2010~2026년

(단위: 조 원, %)

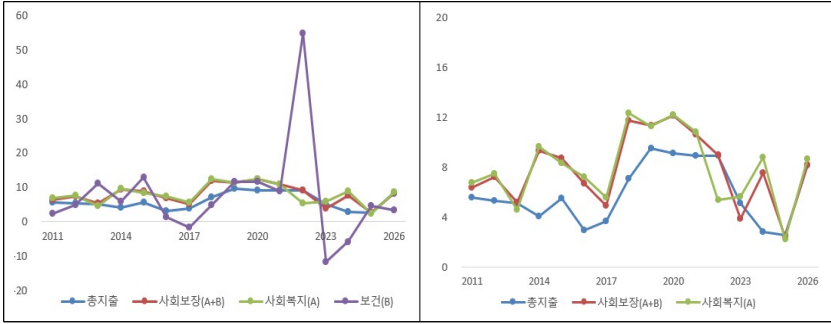
구분	총지출	사회보장		
		사회복지(A)	보건(B)	
2010	292.8 (-)	81.2 (-)	73.9 (-)	7.3 (-)
2011	309.1 (5.5)	86.4 (6.3)	78.9 (6.7)	7.5 (2.3)
2012	325.4 (5.3)	92.6 (7.2)	84.8 (7.5)	7.9 (4.8)
2013	342.0 (5.1)	97.4 (5.2)	88.7 (4.6)	8.7 (11.1)
2014	355.8 (4.0)	106.4 (9.3)	97.2 (9.6)	9.2 (5.6)
2015	375.4 (5.5)	115.7 (8.7)	105.3 (8.3)	10.4 (12.8)
2016	386.4 (2.9)	123.4 (6.7)	112.9 (7.2)	10.5 (1.3)
2017	400.5 (3.7)	129.5 (4.9)	119.1 (5.5)	10.4 (-1.7)
2018	428.8 (7.1)	144.7 (11.7)	133.8 (12.3)	10.9 (4.8)
2019	469.6 (9.5)	161.0 (11.3)	148.9 (11.3)	12.1 (11.6)
2020	512.3 (9.1)	180.5 (12.1)	167.0 (12.2)	13.5 (11.6)
2021	558.0 (8.9)	199.7 (10.6)	185.0 (10.8)	14.7 (8.7)
2022	607.7 (8.9)	217.7 (9.0)	195.0 (5.4)	22.7 (54.5)
2023	638.7 (5.1)	226.0 (3.8)	206.0 (5.7)	20.0 (-11.8)
2024	656.6 (2.8)	242.9 (7.5)	224.1 (8.8)	18.8 (-5.9)
2025	673.3 (2.5)	248.7 (2.4)	229.1 (2.2)	19.7 (4.4)
2026(안)	728.0 (8.1)	269.1 (8.2)	248.8 (8.6)	20.3 (3.3)
연평균 증가율	5.3(5.9)	7.2(7.8)	7.3(7.9)	6.4(6.6)

주: ()는 전년대비 증가율이고, 2026년은 본예산안 값임.

출처: 정부. 열린재정(<https://www.openfiscaldata.go.kr/>).에서 2025.9.1.일 인출하여 작성

[그림 3-1] 정부 총지출 및 사회보장 분야 재정지출 전년대비 증기를 추이: 2010~2026년

(단위: %)

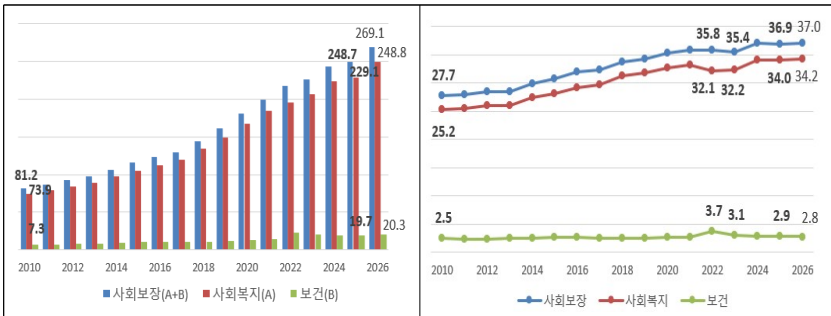


출처: 정부. 열린재정(<https://www.openfiscaldata.go.kr/>).에서 2025.9.1.일 인출하여 작성

사회보장 분야 재정지출에서 사회복지 비중이 큰데, 동 비중은 2010년 91.0%에서 2025년 92.1%(2026년 예산안 기준 92.5%)로 상승하였다. 총지출 기준으로 보면, 사회보장 비중은 2010년 27.7%에서 36.9%(37.0%)로 9.2%p(9.3%p) 확대되었는데, 같은 기간 사회복지 비중은 25.2%에서 34.0%(34.2%)로 8.8%p(9.0%p) 높아진 반면, 보건은 2.5%에서 2.9%(2.8%)로 0.4%p(0.3%p) 높아졌다.

[그림 3-2] 사회보장 분야 재정지출 규모 및 비중 추이: 2010~2026년

(단위: 조 원, %)



출처: 정부. 열린재정(<https://www.openfiscaldata.go.kr/>).에서 2025.9.1.일 인출하여 작성

2019년 프로그램 예산체계가 개편되며¹⁴⁾ 사회복지 분야의 기능별 분류체계는 기존 9개 부문에서 12개 부문으로 확대되었다. 이전의 분류 체계에서 ‘노동’ 부문은 개편 후 ‘고용’, ‘노동’, ‘고용노동일반’의 3개 부문으로 나뉘어졌고, 이전의 ‘노인·청소년’과 ‘보육·가족및여성’의 2개 부문은 개편 후 ‘노인’, ‘아동·보육’, ‘여성·가족·청소년’의 3개 부문으로 나뉘어졌다.

본 연구는 2010~2025년(2026년 예산안)의 기간을 대상으로 하고 있어 예산체계 개편 전·후의 기간이 모두 포함되고, 이에 따라 분류체계의 불일치가 발생하게 된다. 따라서 우선 전체 기간에서 분류체계를 일관되게 맞추어야 하는데, 본 연구에서는 정책 목표의 유사성을 감안하여 ‘고용’, ‘노동’, ‘고용·노동·일반’의 3개 부문은 ‘고용·노동’으로, ‘아동·보육’, ‘여성·가족·청소년’의 2개 부문은 ‘아동·가족’으로 하였다. 즉, 분석자료 중 2010년과 2015년의 예산사업 분류에서는 ‘노동’ 부문을 ‘고용·노동’으로 구분하였다. 그리고 ‘노인·청소년’ 부문은 사업 취지와 주 지원대상을 기준으로 ‘노인’ 사업을 분리하고 나머지를 청소년 사업으로 하여 ‘보육·가족및여성’ 부문과 합하여 ‘아동·가족’으로 하였다. 다음 2020년과 2025년, 2026년(안)의 예산사업 분류에서는 ‘고용’, ‘노동’, ‘고용노동일반’을 합하여 ‘고용·노동’으로 하였다. 그리고, ‘아동·보육’과 ‘여성·가족·청소년’을 합하여 ‘아동·가족’으로 하였다. 이러한 재분류에 따라, 본 연구에서 사회복지 분야 예산사업은 ‘기초생활보장’, ‘공적연금’, ‘취약계층지원’ 등과 함께 총 9개 부문의 기능으로 구분된다.

14) 정부는 조직 및 정책목적에 맞추어 2018년까지 69개로 관리되던 프로그램 예산체계의 부문수를 75개로 확대개편하였다(정부. 열린재정. <https://www.openfiscaldata.go.kr/op/ko/bs/UOPKOBSA05>).

〈표 3-2〉 사회보장 분야 예산 분류체계 조정: 2019년 개편 전·후

개편 전	개편 후	조정	본 연구
2010년, 2015년	2020년, 2025년, 2026년(안)		
노동	고용	⇒	고용·노동
	노동		
	고용노동일반		
노인·청소년	노인	⇒	노인
보육·가족및여성	아동·보육		아동·가족
	여성·가족·청소년		

출처: 정부. 열린재정(<https://www.openfiscaldata.go.kr/>).에서 2025.9.1.일 인출하여 작성

사회복지 분야의 9개 부문별 예산 추이를 보면, 2025년 기준 ‘공적연금’이 97.0조 원으로 가장 크고, 다음 ‘주택’ 38.4조 원, ‘고용·노동’ 37.6조 원, ‘노인’ 29.3조 원, ‘기초생활보장’ 24.0조 원 등의 순서이다. ‘사회복지일반’ 1.1조 원, ‘취약계층지원’ 5.8조 원, ‘보훈’ 6.5조 원, ‘아동·가족’ 7.0조 원 등은 10조 원 미만으로 재정 규모는 작다.

2010~2025년을 5년 단위로 구분하여 기간 중 연평균 증가율을 구하면, 사회복지 분야는 2015~2020년 9.7%로 가장 높았고 2020~2025년 6.5% 낮아진 것으로 나타난다. 증가율이 높았던 2015~2020년에는 ‘노동’, ‘노인’, ‘사회복지일반’, ‘아동·가족’, ‘취약계층지원’, ‘주택’ 부문의 증가율이 10%를 상회하였다. 증가율이 낮았던 2020~2025년에는 ‘노인’, ‘공적연금’, ‘기초생활보장’ 증가율이 9~10%대로 높았으나, ‘아동·가족’과 ‘사회복지일반’은 감소세, 이외 ‘보훈’, ‘고용·노동’, ‘주택’은 2~3%대로 낮았다. 정부의 2026년 예산안에서 사회복지 분야는 248.8조 원으로 전년 대비 8.6% 증가하여 2020~2025년 연평균 증가율 보다 높다. 기능별로 보면, ‘아동·가족’의 전년 대비 증가율이 15.7%로 가장 높고, ‘사회복지일반’과 ‘취약계층지원’은 11%대, ‘기초생활보장’과 ‘공적연금’은 9%대의 순서이다.

58 재정지출과 조세지출의 통합적 관점에서 본 사회보장 재정 추이와 시사점

부문별로 종합하면, 2010~2025년 중 ‘공적연금’의 재정 증가액은 총 62.4조 원(사회복지 전체 155.2조 원의 40.2%)으로 가장 컸고, 다음으로 ‘노인’ 24.0조 원(15.5%), ‘고용·노동’ 23.1조 원(14.9%), ‘주택’ 18.9조 원(12.2%), ‘기초생활보장’ 14.6조 원(9.4%) 등의 순서이다. 2026년 예산안 기준으로도 2010년 이후 재정 증가액은 ‘공적연금’ 71.0조 원(40.6%)으로 가장 크고, 이외 ‘노인’, ‘고용·노동’, ‘주택’, ‘기초생활보장’의 순서로 크다.

〈표 3-3〉 사회복지 분야 재정지출의 부문별 규모 및 증가율 추이: 2010~2026년

(단위: 조 원, %)

구분	2010	2015	2020	2025	2026(안)	'25~'10	'26~'10
사회복지	73.9	105.3	167.0	229.1	248.8	155.2	174.9
	(-)	(7.3)	(9.7)	(6.5)	(8.6)	[100.0]	[100.0]
기초생활보장	7.3	9.5	14.0	21.9	24.0	14.6	16.7
	(-)	(5.4)	(8.1)	(9.4)	(9.7)	[9.4]	[9.5]
취약계층지원	1.5	2.4	4.0	5.8	6.5	4.3	5.0
	(-)	(9.3)	(10.8)	(8.0)	(11.0)	[2.8]	[2.8]
공적연금	26.0	39.7	55.4	88.4	97.0	62.4	71.0
	(-)	(8.8)	(6.9)	(9.8)	(9.7)	[40.2]	[40.6]
아동·가족	2.6	5.7	9.6	7.0	8.1	4.4	5.5
	(-)	(17.3)	(11.0)	(-6.2)	(15.7)	[2.8]	[3.1]
노인	3.5	8.8	16.6	27.4	29.3	24.0	25.9
	(-)	(20.4)	(13.7)	(10.5)	(6.8)	[15.5]	[14.8]
고용·노동	12.3	15.5	30.5	35.4	37.6	23.1	25.3
	(-)	(4.8)	(14.5)	(3.0)	(6.4)	[14.9]	[14.5]
보훈	3.6	4.6	5.7	6.5	6.7	2.9	3.1
	(-)	(5.1)	(4.3)	(2.7)	(3.2)	[1.9]	[1.8]
주택	16.7	18.4	29.7	35.6	38.4	18.9	21.7
	(-)	(1.9)	(10.1)	(3.7)	(7.9)	[12.2]	[12.4]
사회복지일반	0.5	0.8	1.4	1.1	1.2	0.6	0.7
	(-)	(10.6)	(13.1)	(-5.3)	(11.8)	[0.4]	[0.4]

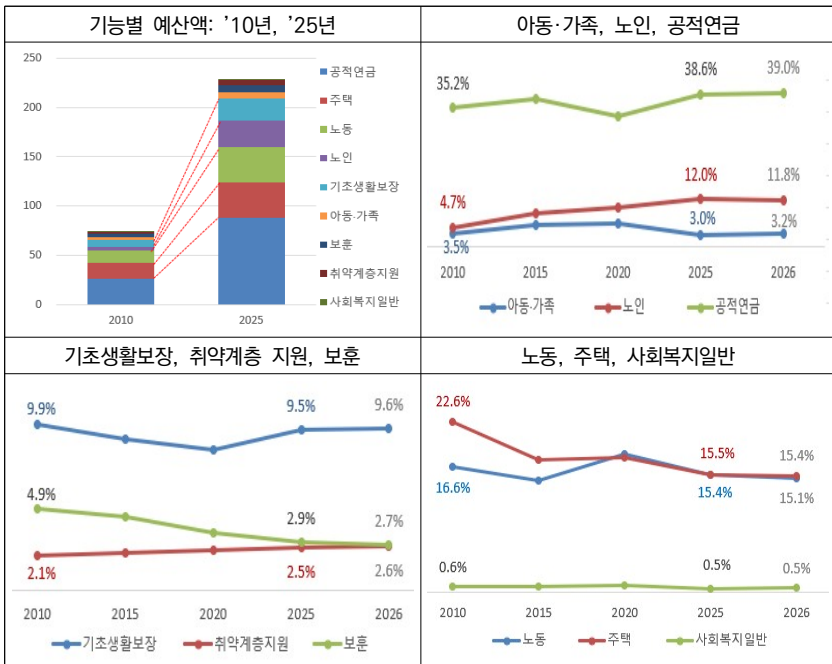
주: 1. ()는 2010~2025년은 기간 중 연평균 증가율이고, 2026년은 전년대비 증가율임.

2. []는 기간 중 증감액임.

출처: 정부. 열린재정(<https://www.openfiscaldata.go.kr/>).에서 2025.9.1.일 인출하여 작성

사회복지 분야의 기능별 비중을 보면, 2025년 기준 ‘공적연금’이 38.6%로 가장 크고, 다음으로 ‘주택’ 15.4%, ‘노동’ 15.1%, ‘노인’ 11.8%, ‘기초생활보장’ 9.6% 등의 순서이다. 2010~2025년 동안 ‘노인’(7.3%p)과 ‘공적연금’(3.4%p) 비중이 큰 폭으로 확대되었고, ‘주택’(-7.1%p), ‘보훈’(-2.0%p), ‘고용·노동’(-1.2%p), ‘아동·가족’(-0.4%p)의 비중은 작아졌다. 2026년 예산안은 2025년 본예산 대비 ‘공적연금’(0.4%p), ‘아동·가족’(0.2%p), ‘기초생활보장’(0.1%p) 비중이 확대되는 가운데 ‘고용·노동’(-0.32%p), ‘노인’(-0.2%p), ‘보훈’(-0.14%p), ‘주택’(-0.11%p) 비중은 작아졌다.

[그림 3-3] 사회복지 분야 재정지출의 ‘기능별’ 규모 및 비중 추이: 2010~2026년
(단위: 조 원, %)



출처: 정부. 열린재정(<https://www.openfiscaldata.go.kr/>).에서 2025.9.1.일 인출하여 작성

보건 분야 기능은 ‘건강보험’, ‘보건의료’, ‘식품의약품안전’의 3개 부문으로 구분된다. 2025년 기준 ‘건강보험’이 20.3조 원으로 가장 크고, 다음 ‘보건의료’ 5.2조 원, ‘식품의약품안전’ 0.8조 원의 순서이다.

2010~2025년의 기간을 5년 단위로 구분하여 연평균 증가율을 구하면, 보건 분야는 2020~2025년 증가율이 7.8%로 높았고, 2015~2020년은 5.4%로 낮았다. 연평균 증가율이 높았던 2020~2025년을 보면, 특히 ‘보건의료’ 증가율이 11.6%로 높았다. 연평균 증가율이 낮았던 2015~2020년에도 ‘보건의료’ 증가율이 4.0%로 낮아, 보건 부문 증가율에 ‘보건의료’ 증가율의 영향이 큰 것으로 나타난다. 정부의 2026년 예산안에서 보건 분야는 20.3조 원으로 전년 대비 3.3% 증가했는데, 이는 2010년 이후 평균 증가율 대비 낮은 수준이다. ‘보건의료’와 ‘식품의약품안전’의 전년 대비 증가율은 8%대로 높은 반면, ‘건강보험’ 증가율은 1.3%로 낮은 영향을 반영한다.

이러한 증가 추이에 따라 2010~2025년 중 ‘건강보험’의 재정 증가액은 8.7조 원(보건 분야 12.3조 원 중 70.8%)으로 가장 컸고, 다음으로 ‘보건의료’ 3.1조 원(25.0%), ‘식품의약품안전’ 0.5조 원(4.1%)의 순서이다. 2026년 예산안 기준으로는 ‘보건의료’가 2025년 대비 0.4조 원으로 가장 큰 폭 증가하고, ‘건강보험’은 0.2조 원, ‘식품의약품안전’은 0.1조 원 증가한다.

〈표 3-4〉 보건 분야의 부문별 재정지출 및 증가율 추이: 2010~2026년

(단위: 조 원, %)

구분	2010	2015	2020	2025	2026(안)	'25~'10	'26~'10
보건	7.3	10.4	13.5	19.7	20.3	12.3	13.0
	(-)	(7.2)	(5.4)	(7.8)	(3.3)	[100.0]	[100.0]
건강보험	5.4	7.7	10.2	14.1	14.3	8.7	8.9
	(-)	(7.5)	(5.7)	(6.7)	(1.3)	[70.8]	[68.7]
보건의료	1.7	2.3	2.8	4.8	5.2	3.1	3.5
	(-)	(6.0)	(4.0)	(11.6)	(8.4)	[25.0]	[26.9]
식품의약품안전	0.2	0.4	0.6	0.8	0.8	0.5	0.6
	(-)	(9.0)	(8.2)	(6.3)	(8.0)	[4.1]	[4.4]

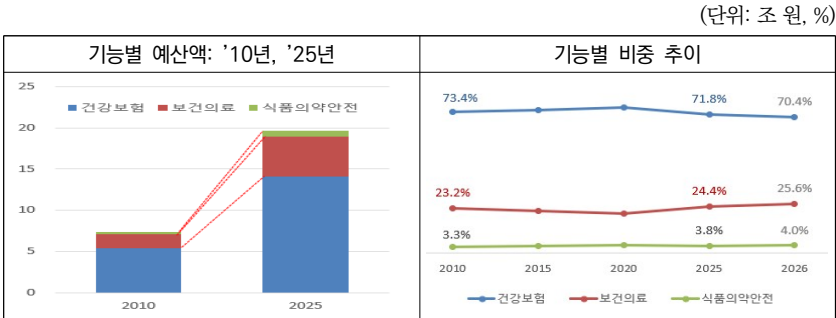
주: 1. () 는 2010~2025년은 기간 중 연평균 증가율이고, 2026년은 전년대비 증가율임.

2. [] 는 기간 중 증감액임.

출처: 정부. 열린재정(<https://www.openfiscaldata.go.kr/>).에서 2025.9.1.일 인출하여 작성

보건 분야의 기능별 비중을 보면, 2025년 기준 '건강보험'이 70.4%로 가장 크고, 다음 '보건의료' 24.4%, '식품의약품안전' 4.0%이다. 2010~2025년 동안 '보건의료'(1.1%p)와 '식품의약품안전'(0.5%p) 비중이 커졌고, '건강보험'(-1.6%p) 비중은 작아졌다. 2026년 예산안에서도 동일하게 전년 대비 '보건의료'(1.2%p), '식품의약품안전'(0.2%p) 비중은 확대된 반면, '건강보험'(-1.4%p) 비중은 축소되었다.

[그림 3-4] 보건 분야의 부문별 재정 규모 및 비중 추이: 2010~2026년



출처: 정부. 열린재정(<https://www.openfiscaldata.go.kr/>).에서 2025.9.1.일 인출하여 작성

제2절 기능별 분석

본 절에서는 현행 예산 분류체계를 기준으로 사회보장 분야의 상위 20위에 해당하는 주요 예산사업 현황과 2010~2025년 동안의 주요 특징을 살펴보았다. 그리고 2010년 이후 사회복지 분야 개별 사업에 대한 예산 분류의 주요 변경 사항을 정리하고, 이를 사회보장이라는 정책 목적을 기준으로 재조정할 때 사회복지 및 보건 분야의 합계로 집계되는 사회보장 분야 예산의 변화 효과를 살펴보았다. 마지막으로 사회보장 재정지출에 해당하는 의무지출 현황을 살펴보았다.

1. 상위 20위 주요 예산사업 현황

사회보장 재정지출의 상위 20개 사업은 열린재정의 각 연도 자료에서 예산 규모를 기준으로 추출하였다. 상위 20위 사업은 국민연금 등 공적연금과 고용·산재·건강·장기요양보험 등 사회보험, 주택 관련 사업, 기초생활보장, 아동·가족, 보훈 및 장애인 사업이 해당되었다.

이들 사업의 2010년 이후 경향을 살펴보면, ‘국민연금 급여’와 ‘기초연금’, ‘생계급여’, 고용보험 ‘구직급여’의 순위가 높아지는 추이이고, 최근 들어 ‘노인장기요양보험 사업운영’, 고용보험 ‘모성보호육아지원’, ‘노인 일자리 및 사회활동지원’, ‘장애인활동지원’ 등이 새로 상위 20위 사업에 진입하였다. ‘아동·가족’ 부문에서는 2020년까지 ‘영유아보육료 지원’이 상위 20위 중 상위권에 있었으나, 유아교육·보육통합(이하 ‘유보통합’)으로 2025년부터 동 사업에 대한 분류가 사회복지 분야에서 교육 분야로 바뀌면서 빠지고 대신 ‘모성보호육아 지원’이 확대되며 상위 20위 내로 진입하였다. 이외 가정양육수당과 아동수당이 상위 20위 사업에 포함되

기도 하였다.

개별 세부사업으로 보면, 우선 ‘공적연금’ 급여는 전 기간에서 상위 1~3위에 위치하는데, 2010년에는 ‘공무원 퇴직급여’가 가장 컸으나 2015년부터 ‘국민연금 급여’가 이를 상회하여 가장 크다. 이외 공적연금 중 ‘군인연금 및 사학연금 퇴직급여’와 기타 ‘생활안정자금 대여’, ‘퇴직수당’ 등이 상위 20위 사업에 포함된다. ‘기초연금’은 2010년 ‘기초노령연금’이었을 때 상위 8위에 있었으나 ‘기초연금’으로 전환되며 2015년 4위, 2020년부터는 3위에 있다. 기초생활보장 중 ‘의료급여’는 2010년과 2015년 6위에서 2020년 이후 7위로 낮아졌고, ‘생계급여’는 2010~2015년 10위에서 2020년 이후 8위로 높아졌다. ‘주거급여’는 2015년, 2025년, 2026년 예산안 기준 17~19위에 있다.

‘건강보험가입자 지원(일반회계)’은 전 기간에서 대체로 상위 5~6위에 있는데, 건강증진기금 지원¹⁵⁾을 합하면 4위로 올라간다. 고용보험 ‘구직급여’는 2010년과 2015년 7위에서 2025년 5위, 2026년 예산안 4위로 높아졌고, ‘산재보험 급여’는 2010년 4위에서 8~9위로 낮아졌다.

‘주택’ 관련 지원은 2010년 ‘주택구입·전세자금(융자)’이 3~5위에 있는데, 공공임대 등을 합하면 2010년 15.4조 원으로 가장 규모가 크고, 이후에도 12~27조 원 대(주거급여 포함 시 13~30조 원 대)로 크다¹⁶⁾.

‘아동·가족’의 경우 ‘영유아보육료 지원’이 2010년 15위에서 2015년 9위, 2020년 11위에 있다. 단, 2025년부터 교육 분야로 분류되어 사회복지 분야의 ‘아동·가족’ 부문에서 제외된다¹⁷⁾. 이외 2015년에는 ‘가정

15) 2010년 1.1조 원, 2025년 2.0조 원, 2026년(안) 1.9조 원이다(세출-지출 세부사업 예산편성현황(총지출). 기획재정부. 2020. 열린재정. 2025. 9. 1. 검색. <https://www.openfiscaldata.go.kr/op/ko/sd/UOPKOSDA01>)

16) <표 3-5>의 상위 20위에 포함된 주택 사업의 예산액을 합하면, 2010년 15.4조 원, 2015년 12.5조 원(주거급여 포함 시 13.6조 원), 2020년 17.3조 원, 2025년 22.2조 원(25.3조 원), 2026년 예산안 27.6조 원(30.8조 원)이다.

양육수당'이, 2020년에는 '아동수당'이 각각 포함되었다. '가정양육수당' 역시 유보통합에 따라 2025년부터 교육 분야로 분류되는데, '부모급여' 도입 후 이와 연동되는 구조로 인해 2025년 0.8조 원, 2026년 예산안 0.7조 원으로 감소하였다. '아동수당'은 2020년 2.3조 원에서 2025년 2.0조 원으로 감소했으나, 2026년 예산안에서 아동 대상 연령이 확대되며 2.5조 원으로 증액 편성되어 20위의 '노인장기요양보험 사업운영'의 예산 규모에 근사한다. 그리고 2025년부터 고용보험의 '모성보호육아지원'이 상위 12~15위로 포함되었다.

이외 보훈 '보상금'은 기간 중 10~13위에 있고, 2020년에는 코로나-19 감염위기 대응으로 '일자리안정자금 지원'이 포함되었다. 2025년에는 '노인일자리 및 사회활동지원', 2025년부터 '노인장기요양보험 사업운영'과 '장애인활동지원'이 포함된다. 2026년 예산안의 '노인일자리 및 사회활동 지원'은 2025년 대비 증액된 2.4조 원 규모로 상위 20위인 '노인장기요양보험 사업운영'에 근사한다. '일자리안정자금 지원' 역시 2025년과 2026년 예산안에서 2.0~2.1조 원 규모로 크다.

17) '영유아보육료 지원' 예산은 2020년 3.4조 원에서 2025년 3.2조 원으로 감소했으나, 2026년 예산안에서 아동 대상 연령이 확대되며 3.6조 원으로 증액 편성되었다

〈표 3-5〉 사회보장 분야 재정지출 상위 20위 예산사업 추이: 연도별, 2010~2026년(안)

(단위: 조 원, %)

2010년			2015년			2020년		
1	퇴직급여 *공무원	7.3	국민연금급여지급	16.6	국민연금급여지급	26.6		
2	노령연금급여지급 *국민	6.9	퇴직급여 *공무원연금	11.1	퇴직급여 *공무원	15.0		
3	주택구입·전세자금(용자)	5.7	주택구입·전세자금(용자)	9.1	기초연금지급	13.2		
4	산재보험급여	3.8	기초연금	7.6	구직급여	9.5		
5	건강보험 가입자 지원	3.8	건강보험 가입자 지원	5.6	주택구입·전세자금(용자)	9.4		
6	의료급여경상보조	3.5	의료급여경상보조	4.5	건강보험가입자지원(일반회계)	7.1		
7	구직급여	3.4	구직급여	4.1	의료급여경상보조	7.0		
8	기초노령연금지급	2.7	산재보험급여	4.1	산재보험급여	5.9		
9	국민임대	2.6	영유아보육료 지원	3.0	생계급여	4.3		
10	생계급여	2.4	생계급여	2.7	전세임대(용자)	3.9		
11	분양주택(용자)	2.3	퇴직급여 *군인	2.5	영유아보육료 지원	3.4		
12	공공임대	2.2	보상금	2.5	연금급여 *사학	3.1		
13	보상금 *보훈	1.9	연금급여 *사학	2.1	퇴직급여 *군인	3.0		
14	퇴직급여 *군인	1.8	퇴직수당 *공무원	2.1	보상금	2.9		
15	영유아보육료 지원	1.6	공공임대	1.9	아동수당 지급	2.3		
16	국공채이자상환 **주택	1.5	국공채이자상환 **주택	1.6	퇴직수당 *공무원	2.3		
17	생활안정자금대여 *사학	1.5	건강보험가입자지원(건강증진기)	1.5	일자리안정자금지원	2.2		
18	연금급여 *사학	1.4	생활안정자금대여 *사학	1.3	다가구매입임대(용자)	2.1		
19	퇴직수당 *공무원	1.3	주거급여	1.1	민간임대(용자)	1.9		
20	국민임대출자	1.1	가정양육수당 지원사업	1.1	건강보험가입자지원(건강증진기)	1.9		
소계	58.6(72.1)		85.9(74.3)		127.0(70.3)			
2025년			2026년(안)					
1	국민연금급여지급	48.4	국민연금급여지급	54.5				
2	퇴직급여 *공무원	23.6	퇴직급여 *공무원	24.9				
3	기초연금지급	21.8	기초연금지급	23.4				
4	주택구입·전세자금(용자)	14.1	구직급여	11.5				
5	구직급여	10.9	건강보험가입자지원(일반회계)	10.8				
6	건강보험가입자지원	10.6	주택구입·전세자금(용자)	10.3				
7	의료급여	8.7	의료급여	9.8				
8	생계급여	8.5	생계급여	9.2				
9	산재보험급여	8.0	산재보험급여	8.1				
10	전세임대(용자)	5.1	다가구매입임대(용자)	6.4				
11	연금급여 *사학	4.9	다가구매입임대출자	5.6				
12	모성보호육아지원	4.0	연금급여(사립학교연금기금)	5.3				
13	퇴직급여 *군인	3.9	전세임대(용자)	5.3				
14	보상금	3.6	퇴직급여 *군인	4.1				
15	퇴직수당 *공무원	3.1	모성보호육아지원	4.1				
16	다가구매입임대(용자)	3.0	보상금	3.7				
17	주거급여지원	3.0	퇴직수당 *공무원	3.5				
18	장애인활동지원	2.5	주거급여지원	3.2				
19	노인장기요양보험 사업운영	2.5	장애인활동지원	2.8				
20	노인일자리 및 사회활동지원	2.2	노인장기요양보험 사업운영	2.6				
소계	192.5(77.4)		209.2(77.7)					

주: ()는 사회보장 분야에서 20개 사업이 차지하는 비중값임.

출처: 세출·지출 세부사업 예산편성현황(총지출). 기획재정부. 2020. 열린재정. 2025.9.1. 검색.
<https://www.openfiscaldata.go.kr/op/ko/sd/UOPKOSDA01>

사회보장 분야 상위 20위의 사업을 사회복지 분야와 보건 분야로 구분하면, 2010~2025년 동안 사회복지 분야 비중이 '공적연금'과 '노인' 부문을 중심으로 확대된 것으로 나타난다.

사회보장 분야 상위 20위 사업 중 '사회복지'는 2010년 54.8조 원에서 2025년 192.5조 원으로 증가하여 사회복지 분야에서 차지하는 비중이 93.5%에서 94.3%로 확대되었다. 기능별로는 '공적연금' 규모가 가장 크고, 다음으로 '주택', '고용·노동', '노인', '기초생활보장' 등 순서이다.

2010~2025년 동안 '노인'(기초연금 등)은 2.7조 원에서 26.5조 원으로 9.7배 커졌고, '공적연금'은 20.1조 원에서 92.3조 원으로 4.2배, '기초생활보장'은 5.9조 원에서 20.2조 원으로 3.4배, '고용·노동'은 7.2조 원에서 23.8조 원으로 3.2배 확대되었다.

사회복지 기능에서 '공적연금'과 '노인'을 합하여 '고령'으로 하면, 2010년 22.8조 원에서 2025년 110.4조 원으로 증가해 사회복지 중 비중이 38.9%에서 57.4%로 큰 폭 확대되었다. '기초생활보장', '보훈', '취약계층지원'을 합하여 '취약계층'으로 하면, 2010년 7.8조 원에서 2025년 28.8조 원으로 증가하여 사회복지 중 비중이 13.4%에서 13.7%로 소폭 높아졌다.

사회보장 상위 20위 사업 중 '보건'은 2010년 3.8조 원에서 2025년 10.6조 원으로 증가했는데, 사회복지 분야에서 차지하는 비중은 6.5%에서 5.5%로 작아졌다. '보건' 분야 중 '건강보험 가입자 지원(일반회계)'이 상위 20위 내에 포함된 사업으로 유일한데, 동 예산은 2010년 3.8조 원에서 2025년 10.6조 원으로 2.8배 확대되었다.

〈표 3-6〉 사회보장 분야 재정지출 상위 20위 예산사업: 분야별, 부문별

(단위: 조 원, %)

구분	2010	2015	2020	2025	2026(안)
사회보장(A+B): 상위 20위	58.6 (100.0)	85.9 (100.0)	127.0 (100.0)	192.5 (100.0)	209.2 (100.0)
사회복지(A)	54.8 (93.5)	78.8 (91.7)	118.0 (92.9)	181.9 (94.5)	198.4 (94.8)
- 공적연금(a)	20.1	35.6	50.0	83.9	92.3
- 노인(b)	2.7	7.6	13.2	26.5	25.9
[고령: a+b]	[22.8]	[43.2]	[63.2]	[110.4]	[118.3]
- 주택	15.4	12.5	17.3	22.2	27.6
- 고용·노동	7.2	8.2	17.6	22.9	23.8
- 아동·가족	1.6	4.2	5.7	-	-
- 기초생활보장(c)	5.9	8.3	11.3	20.2	22.2
- 보호(d)	1.9	2.5	2.9	3.6	3.7
- 취약계층지원(e)	-	-	-	2.5	2.8
[취약계층: c+d+e]	[7.8]	[10.8]	[14.3]	[26.3]	[28.8]
보건(B)	3.8 (6.5)	7.1 (8.3)	9.0 (7.1)	10.6 (5.5)	10.8 (5.2)

주: 1. ()는 사회보장 분야에서 비중값임.

2. '고용·노동'은 고용과 노동의 합계, '아동·가족'은 2010년과 2015년은 보육·가족 및 여성이고 2020년은 아동·가족의 합계, '보건'은 건강보험가입자 지원으로 일반회계나 국민건강증진기금의 합계, '취약계층지원'은 장애인활동지원임.

출처: 세출-지출 세부사업 예산편성현황(총지출). 기획재정부. 2020. 열린재정. 2025. 9. 1. 검색. <https://www.openfiscaldata.go.kr/op/ko/sd/UOPKOSDA01>

사회보장 분야 상위 20위의 사업을 재원 및 재정운용 방식에 따라 사회보험과 회계·기금으로 구분하면, 2010~2025년 동안 사회보험의 비중이 공적연금을 중심으로 확대된 것으로 나타난다.

사회보험 예산액('건강보험 가입자 지원(일반회계)' 포함)은 2010년 31.1조 원에서 2025년 117.5조 원으로 증가하며 사회보장 분야에서 차지하는 비중이 53.0%에서 60.7%로 확대되었다. 사회보험 중 공적연금 규모가 가장 큰데, 사회보장 분야에서 차지하는 공적연금 비중은 2010년

34.3%에서 2025년 43.6(2026년 예산안 기준 44.1%)로 확대되었다. 2020년 코로나-19 감염위기 시기에 고용보험 등 타 부문 증가가 커지며 2015년 대비 비중이 작아졌으나, 이후 고령인구가 증가하며 2025년부터 상승하였다.

‘건강보험 가입자 지원(일반회계)’은 2010년 3.8조 원에서 2025년 10.6조 원(건강증진기금분 포함 시 12.6조 원)으로 증가하였다.

사회보험 외 일반회계·기금에 해당하는 상위 20위 사업의 예산액은 2010년 27.6조 원에서 2025년 75.0조 원으로 증가하였으나, 사회보험 대비 상대적인 증가 규모가 작아 전체 20위 사업의 합계액에서 차지하는 비중은 47.0%에서 39.3%로 작아졌다.

〈표 3-7〉 사회보장 분야 재정지출 상위 20위 예산사업: 사회보험, 회계·기금

(단위: 조 원, %)

구분	2010	2015	2020	2025	2026(안)
사회보장(A+B): 상위 20위	58.6 (100.0)	85.9 (100.0)	127.0 (100.0)	192.5 (100.0)	209.2 (100.0)
사회보험(A)	31.1 (53.0)	50.9 (59.3)	74.4 (58.6)	117.5 (61.0)	126.9 (60.7)
- 공적연금	20.1 (34.3)	35.6 (41.5)	50.0 (39.4)	83.9 (43.6)	92.3 (44.1)
- 고용보험	3.4	4.1	9.5	14.9	15.6
- 산재보험	3.8	4.1	5.9	8.0	8.1
- 건강보험지원(회계·기금)	3.8 [4.9]	7.1 [7.1]	9.0 [9.0]	10.6 [12.6]	10.8 [12.7]
일반회계·기금(B)	27.6 (47.0)	35.0 (40.7)	52.6 (41.4)	75.0 (39.0)	82.3 (39.3)
- 일반회계 *건보지원 외	12.2	21.0	33.4	52.8	54.7
- 국민주택기금	15.4	14.0	19.1	22.2	27.6

주: 1. ()는 사회보장 분야에서 비중값임.
 2. 건강보험지원은 건강보험 가입자 지원으로 상위 20개에 포함된 일반회계와 국민건강증진기금 예산액의 합계금액으로, []는 건강증진기금분을 포함한 값임.
 출처: 세출-지출 세부사업 예산편성현황(총지출). 기획재정부. 2020. 열린재정. 2025. 9. 1. 검색.
<https://www.openfiscaldata.go.kr/op/ko/sd/UOPKOSDA01>

2. 사회보장 재정 재구성: 예산분류체계 변화 반영

2010~2025년 동안 사회복지 및 보건 분야로 분류되는 사업을 연도별로 비교하면, 정책 변화 시 사업 시행의 목적 보다 소관부처 기준으로 예산 분류가 변경됨에 따라 시계열 자료의 속성이 일관되지 않게 되고 프로그램 예산제도 운용의 본래적 취지에 맞지 않는 부분이 있는 것으로 나타난다.

최근의 대표적인 예로, 2024년 유보통합(영유아 교육·보육 통합)¹⁸⁾을 위한 정부조직법 개정이 이루어지며 기존 사회복지 분야의 ‘아동·가족’¹⁹⁾ 부문으로 분류되던 ‘영유아보육료 지원’ 등 11개 보건복지부 소관 예산사업에 대한 분류가 2025년부터 교육부로 이관되며 교육 분야 ‘영유아및초등교육’ 부문으로 변경되었다. 이는 해당 사업의 본래적 취지나 목적 보다 사업 수행의 소관부처를 기준으로 한 것으로 볼 수 있다. 이들 이관사업 예산액은 총 5.4조 원으로, 이를 감안한 2025년 사회복지 분야 예산은 현행 분류체계에서 제시하는 229.1조 원(앞의 <표 3-1> 참조)에서 234.5조 원으로 증가하게 된다.

더욱이 기존 체계에서 ‘교육’ 분야로 분류된 ‘유아 교육비·보육료 지원’의 경우도 당초 사업 취지를 감안하면 사회복지 분야의 ‘아동·가족’으로 분류가 가능하다²⁰⁾. 교육부로의 이관사업 예산액에 동 사업의 예산액 3.1조 원을 더하는 경우 2025년 사회복지 분야 예산은 총 8.5조 원이 증액된다. 그 결과, 2025년 사회보장 예산은 총 257.2조 원 (사회복지

18) 교육부.(2004). 보도자료. “세계 최고 영유아교육·보육을 위한 유보통합 실행 계획(안)”.

19) 동 보고서의 분류명으로, 현행 16대 예산분류체계 기준으로는 ‘아동·보육’ 부문이다.

20) OECD의 사회복지지출(Social Expenditure, 이하 ‘SOCX’)에서도 영유아 단계의 보육이나 교육 관련 지출은 가족 영역에 포함하고 있고, 동 사업의 당초 목적이 인적자원에 대한 교육투자에 한정된다고 보기 어려운 점이 있다.

70 재정지출과 조세지출의 통합적 관점에서 본 사회보장 재정 추이와 시사점

234.5조 원, 보건 19.7조 원)이 되어, 현행 248.7조 원 대비 8.5조 원이 증액되고, 이에 따라 총지출 673.3조 원에서 사회보장 분야가 차지하는 비중은 현행 36.9%에서 38.2%로 1.3%p 높아진다.

동일한 방식으로 2026년 사회복지 분야 예산안은 ‘유아 교육비·보육료 지원’ 2.8조 원과 신규 사업으로 편성된 ‘영유아의 단계적 무상교육 보육 실현’ 4,703억원을 합하여 총 9.3조 원이 추가된다. 동 사업의 분류를 기존 예산체계와 같이 교육 분야로 유지하더라도 11개 이관 사업을 사회복지 분야에 포함 시 총 6.0조 원의 예산이 증액되는 효과가 있다.

〈표 3-8〉 유보통합(‘24년)에 따른 예산분류 변경 내용 및 예산금액: 사회복지 → 교육

(단위: 억 원)

구분		2025	2026(안)
소계	1~13번(12번 포함)	84,735	92,546
	1~11번(12번, 13번 제외)	53,715	59,457
1	영유아보육료 지원	32,400	36,443
2	시간제보육 지원	280	350
3	보육사업관리	55	48
4	어린이집 교원 양성 지원 사업	13	13
5	보육진흥원 운영지원	221	224
6	보육교직원 인건비 및 운영지원	19,619	21,383
7	가정양육수당 지원사업	773	683
8	어린이집 확충	267	225
9	어린이집 기능보강 사업(세종)	1	1
10	어린이집 기능보강 사업(제주)	2	2
11	어린이집 기능보강 사업(자율)	83	85
12	유아교육비 보육료 지원1)	31,020	28,386
13	유아 단계적 무상교육 보육 실현(신규)	-	4,703

주: 1) 제도 도입 이후 교육 분야로 분류되어 옴.

출처: 세출-지출 세부사업 예산편성현황(총지출)”. 기획재정부. 2020. 열린재정. 2025. 9. 1. 검색.
<https://www.openfiscaldata.go.kr/op/ko/sd/UOPKOSDA01>

이외 사회복지 분야 내에서 부문의 분류가 변경되거나 잘못 분류된 사례가 있다. 요보호아동 등 취약계층 아동 지원 사업은 사회복지 분야에서 ‘취약계층지원’으로 주로 분류되었으나 최근 ‘아동·보육’으로 변경되었고, 아동학대 관련 사업은 사업 변경이 지속되는 가운데 공공질서및안전 분야의 ‘법무및검찰’ 부문에서 최근 사회복지 분야의 ‘아동·보육’ 부문으로 분류가 바뀌었다. 반면에 ‘아동안전지킴이’는 사회복지 분야의 ‘아동·보육’으로 분류되었으나 최근 공공질서및안전 분야의 ‘경찰’ 부문으로 분류가 바뀌었다. 본 연구에서는 이러한 변경 내용과 정책 취지 등을 고려하여 동 사업들을 ‘아동·가족’으로 분류하였다.

〈표 3-9〉 기타 예산분류체계 변경 사업 및 오분류 사업 사례

세부사업명	변경 전	변경 후	본 연구
요보호아동 그룹홈 운영 지원	취약계층지원(~'21)	아동·보육('22)	아동·가족
아동학대 예방 및 보호 지원(~'14) → 아동학대 피해자 보호 및 지원('16~'21) → 아동학대 예방 및 피해아동 보호('22~)	공공질서및안전 분야의 '법무및검찰'(~'21)	아동·보육('22)	
아동발달지원계좌(보조)	취약계층지원(~'18)	아동·보육('19~)	
아동안전지킴이	취약계층지원(~'18)	공공질서및안전 분야의 '경찰' ('19~)	
고령친화산업육성	보육가족및여성(~15)	폐지	

출처: 세출-지출 세부사업 예산편성현황(총지출). 기획재정부. 2020. 열린재정. 2025. 9. 1. 검색. <https://www.openfiscaldata.go.kr/op/ko/sd/UOPKOSDA01>

또한 일부 사업에서는 앞서 ‘유아 교육비·보육료 지원’에서와 같이 기존 분류체계의 변경이 필요한 부분도 있다. 동 사례로 현행 체계에서 사회복지 분야의 ‘고용·노동’으로 분류되는 ‘모성보호육아 지원’과 ‘직장어린이집 지원’을 들 수 있다. 이들 사업은 모두 고용보험 기금 사업으로 운

영되고 있으나 일반회계 전입을 통해 정부 지원이 이루어지고 있고, 사업의 당초 취지 상 ‘고용·노동’에서 ‘아동·가족’으로 분류할 수 있다²¹⁾. 이 경우 사회복지 전체 예산액의 변동은 없으나 해당 예산액 만큼 ‘고용·노동’ 예산액은 감소하고 ‘아동·가족’ 예산액은 증가한다.

상기 사업들에 대한 예산 분류 변경을 2010~2025년 자료에 동일하게 적용하면, 사회보장 예산은 2010년 81.3조 원에서 2025년 257.2조 원으로 연평균 8.0%로 증가하는 것으로 나타난다. 이는 같은 기간 총지출의 연평균 증가율 5.7% 대비 2.3%p 높게 된다. 또한 현행 예산 분류 기준 사회보장 재정지출은 2010년 81.2조 원에서 2025년 248.7조 원으로 연평균 7.7%로 증가하는 것 대비 0.3%p 높다.

〈표 3-10〉 총지출 및 분야별 재정지출 추이: 예산분류 변경 반영

(단위: 조 원, %)

		2010	2015	2020	2025	연평균 증가율 '10~'25
총지출		292.8	375.4	512.3	673.3	5.7
사회복지·보건	변경 후	81.3	115.7	184.6	257.2	8.0
	변경 전	81.2	115.7	180.5	248.7	7.7
고용·노동	변경 후	11.9	14.7	28.8	31.2	6.6
	변경 전	12.3	15.5	30.5	35.4	14.9
아동·가족	변경 후 ¹⁾	3.1	6.7	15.4	19.6	16.5
	변경 전	2.6	5.7	9.6	7.0	4.4

주: 1) 고용·노동의 ‘모성보호육아 지원’과 ‘직장어린이집 지원, 2020년과 2025년은 교육부의 ‘유아교육비·보육료 지원’, 법무부의 아동학대 관련 사업을 포함
출처: 세출·지출 세부사업 예산편성현황(총지출). 기획재정부. 2020. 열린재정. 2025. 9. 1. 검색.
<https://www.openfiscaldata.go.kr/op/ko/sd/UOPKOSDA01>

21) OECD ‘SOCX’에서도 모성보호사업이나 직장어린이집은 가족 영역으로 분류되고 있다

사람을
생각하는
사람들



KOREA INSTITUTE FOR HEALTH AND SOCIAL AFFAIRS



제4장

사회보장 분야 조세지출

제1절 조세지출 추이 분석

제2절 기능별 분석

제4장 사회보장 분야 조세지출

본 장에서는 정부의 조세지출예산서를 이용하여 2010~2025년 사회보장 분야 조세지출 추이 및 특징을 살펴본다. 조세지출예산서는 작성되는 시점에서 직전연도 실적과 당해연도 및 다음연도의 전망치를 집계하고 있어, 2025년 정기국회에 예산안 부속서류로 제출된 “2026년도 조세지출예산서”에는 2024년 실적치와 2025년 및 2026년도 전망치가 집계된다. 본 연구에서는 2010년에서 시작하여 5년 단위로 총 4개 연도의 조세지출 자료를 이용하는데, 조세지출의 집계 시차에 따라 2025년의 조세지출 자료는 “2026년도 조세지출예산서”에 있는 2025년도 전망치를 이용하였다. 또한 2010년 조세지출 실적치의 경우 “2012년도 조세지출예산서”를 이용해 자료화하였는데, 예산서에 16대 예산분류 정보가 없어 동 자료가 있는 “2013년도 조세지출예산서” 자료를 이용하였다.

제1절 조세지출 추이 분석

정부의 전체 조세지출은 2010년 30.0조 원에서 연평균 6.4%로 증가해 2025년 76.5조 원(전망치)으로 2.5배 확대되었다. 이는 같은 기간 연평균 5.3%로 증가해 2.3배 확대된 정부 총지출 대비 다소 높은 수준이다. 같은 기간 중 사회보장 분야의 연평균 증가율은 9.6%로 전체 조세지출 증가율 6.4% 대비 높인데, 사회복지 증가율이 9.9%로 보건 9.1% 보다 높았던 것으로 나타난다.

특히, 2018~2019년 전체 조세지출의 전년대비 증가율이 10~12%대

76 재정지출과 조세지출의 통합적 관점에서 본 사회보장 재정 추이와 시사점

로 높은데, 사회보장 분야는 이보다 높은 15~34%대로 증가하였다. 사회보장 분야 조세지출은 2012년, 2015년, 2023년에도 두 자리 대 증가율로 확대되었다.

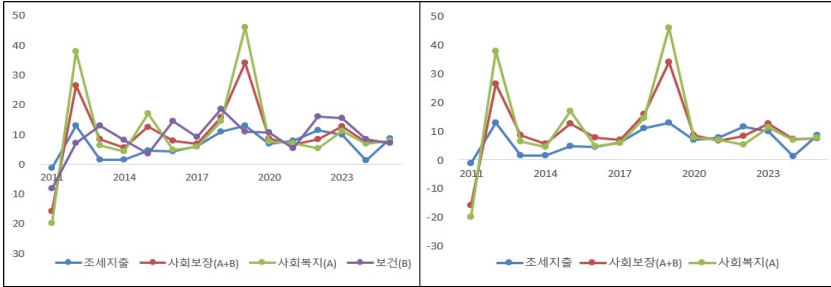
〈표 4-1〉 전체 조세지출 총량 및 사회보장 분야 조세지출 추이: 2010~2025년

(단위: 조 원, %)

구분	조세지출	사회보장		
		사회복지(A)	보건(B)	
2010	30.0 (-)	9.9 (-)	6.6 (-)	3.3 (-)
2011	29.6 (-1.3)	8.3 (-16.0)	5.3 (-19.9)	3.1 (-8.3)
2012	33.4 (12.8)	10.5 (26.5)	7.3 (37.7)	3.3 (7.0)
2013	33.8 (1.4)	11.4 (8.3)	7.7 (6.3)	3.7 (12.9)
2014	34.3 (1.5)	12.0 (5.5)	8.0 (4.3)	4.0 (8.1)
2015	35.9 (4.6)	13.5 (12.5)	9.4 (17.0)	4.1 (3.4)
2016	37.4 (4.3)	14.6 (7.7)	9.9 (4.8)	4.7 (14.3)
2017	39.7 (6.0)	15.6 (6.8)	10.4 (5.7)	5.2 (9.1)
2018	44.0 (10.8)	18.0 (15.8)	11.9 (14.4)	6.1 (18.6)
2019	49.6 (12.8)	24.2 (34.1)	17.4 (45.9)	6.8 (10.9)
2020	52.9 (6.8)	26.2 (8.5)	18.7 (7.6)	7.5 (10.6)
2021	57.0 (7.7)	27.9 (6.5)	20.0 (6.9)	7.9 (5.3)
2022	63.5 (11.4)	30.2 (8.3)	21.1 (5.3)	9.1 (15.9)
2023	69.8 (9.8)	34.0 (12.5)	23.4 (11.2)	10.6 (15.5)
2024	70.5 (1.1)	36.5 (7.2)	25.0 (6.7)	11.4 (8.3)
2025	76.5 (8.4)	39.2 (7.5)	26.9 (7.7)	12.3 (7.1)
연평균 증가율	6.4	9.6	9.9	9.1

주: ()는 전년대비 증가율이고, 2026년은 본예산안 값임.
출처: 정부. 조세지출예산서(각 년도). 자료를 이용하여 작성

[그림 4-1] 전체 조세지출 및 사회보장 분야 조세지출의 전년대비 증가율 추이: '10~'25년
(단위: %)

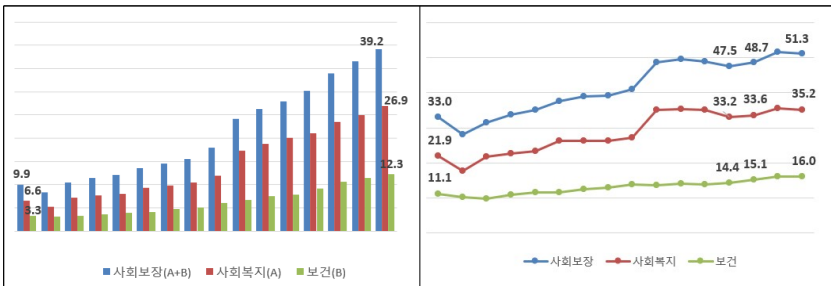


출처: 정부. (2011). 2012년도 조세지출예산서. 정부. (2016). 2017년도 조세지출예산서. 정부. (2022). 2022년도 조세지출예산서. 정부. (2024). 2025년도 조세지출예산서. 정부. (2025). 2026년도 조세지출예산서. 자료를 이용하여 작성

사회보장 분야 조세지출은 2010년 9.9조 원에서 2025년 39.2조 원으로 4.0배 확대되었는데, 기간 중 사회복지지는 6.6조 원에서 26.9조 원으로 4.1배, 보건의는 3.3조 원에서 12.3조 원으로 3.7배 확대되었다. 전체 조세지출 중 사회보장 분야 조세지출 비중은 33.0%에서 51.3%로, 사회복지지는 21.9%에서 35.2%, 보건의는 11.1%에서 16.0%로 높아졌다.

[그림 4-2] 사회보장 분야 조세지출 규모 및 비중 추이: '10~'25년

(단위: 조 원, %)



출처: 정부. (2011). 2012년도 조세지출예산서. 정부. (2016). 2017년도 조세지출예산서. 정부. (2022). 2022년도 조세지출예산서. 정부. (2024). 2025년도 조세지출예산서. 정부. (2025). 2026년도 조세지출예산서. 자료를 이용하여 작성

재정지출에서와 마찬가지로 조세지출 기능에서 정책 연관성이 높은 아동·보육과 여성·가족·청소년은 '아동·가족'으로 하고, 고용과 노동 등도 '고용·노동'으로 하여 총 9개 부문으로 구분하였다. 단, '자녀장려금'은 조세지출예산서에서는 기초생활보장 부문으로 분류되었으나, 본 연구에서는 일차적인 정책 취지를 감안하여 '아동·가족'으로 분류하였다. 동일한 이유로 '고용증대세액공제'는 '기타'로 분류되었으나 '고용·노동'으로 분류하였고, 기타 등 기능 분류가 맞지 않는 조세지출 항목은 사업의 취지를 감안하여 '주택' 등으로 분류하였다.

2025년 기준 조세지출 중 '공적연금'이 97.0조 원으로 규모가 가장 크고, 다음으로 '주택' 38.4조 원, '고용·노동' 37.6조 원, '노인' 29.3조 원, '기초생활보장' 24.0조 원 등의 순서이다. '사회복지일반' 1.1조 원, '취약계층지원' 5.8조 원, '보훈' 6.5조 원, '아동·가족' 7.0조 원 등 대상이 특정 되거나 대상자 수가 작은 부문의 조세지출 규모는 작다.

2010~2025년의 기간을 5년 단위로 구분하여 연평균 증가율을 구하면, 사회복지 분야는 2010~2015년 9.7%로 증가율이 높았고, 이 후 2020~2025년 6.5%로 낮아진 것으로 나타난다. 연평균 증가율이 높았던 2015~2020년을 보면 특히 '고용·노동', '사회복지일반', '아동·가족', '취약계층지원', '주택' 부문의 증가율이 10%를 상회하여 높았다. 연평균 증가율이 증가율이 낮았던 2020~2025년에는 '아동·가족'과 '사회복지일반'이 감소세였고 이외 '보훈', '고용·노동', '주택'의 증가율이 2~3%대로 낮았다.

〈표 4-2〉 사회복지 분야의 부문별 조세지출 및 증가율 추이: '10~'25년

(단위: 조 원, %)

구분	2010	2015	2020	2025	'25~'10
사회복지	6.6	9.4	18.7	26.9	20.4
	(-)	(7.4)	(14.8)	(7.5)	[100.0]
기초생활보장	0.0	0.0	0.0	0.0	0.0
	(-)	(-)	(-)	(-)	[0.0]
취약계층지원	0.7	0.5	0.5	0.7	0.0
	(-)	(-5.4)	(0.3)	(6.3)	[0.1]
공적연금	0.0	1.6	3.3	4.8	4.8
	(-)	(-)	(15.4)	(7.8)	[23.7]
아동·가족	0.8	2.0	1.6	2.0	1.2
	(-)	(19.2)	(-4.1)	(4.3)	[5.7]
노인	0.4	0.4	0.5	0.7	0.3
	(-)	(0.2)	(5.8)	(5.2)	[1.4]
노동	1.0	1.8	6.5	12.1	11.1
	(-)	(13.0)	(29.1)	(13.2)	[54.7]
보훈	0.0	0.0	0.0	0.0	0.0
	(-)	(0.0)	(0.0)	(0.0)	[0.0]
주택	0.3	0.2	0.4	0.6	0.3
	(-)	(-3.4)	(11.5)	(6.9)	[1.5]
사회복지일반	3.4	3.0	4.9	6.5	3.1
	(-)	(-2.2)	(10.3)	(5.7)	[15.2]

주: 1. ()는 2010~2025년은 기간 중 연평균 증가율임.

2. []는 기간 중 전체 조세지출 증감액에 대한 부문별 조세지출 증감액의 비율임.

출처: 정부. (2011). 2012년도 조세지출예산서. 정부. (2016). 2017년도 조세지출예산서.

정부. (2022). 2022년도 조세지출예산서. 정부. (2024). 2025년도 조세지출예산서. 정부. (2025). 2026년도 조세지출예산서. 자료를 이용하여 작성

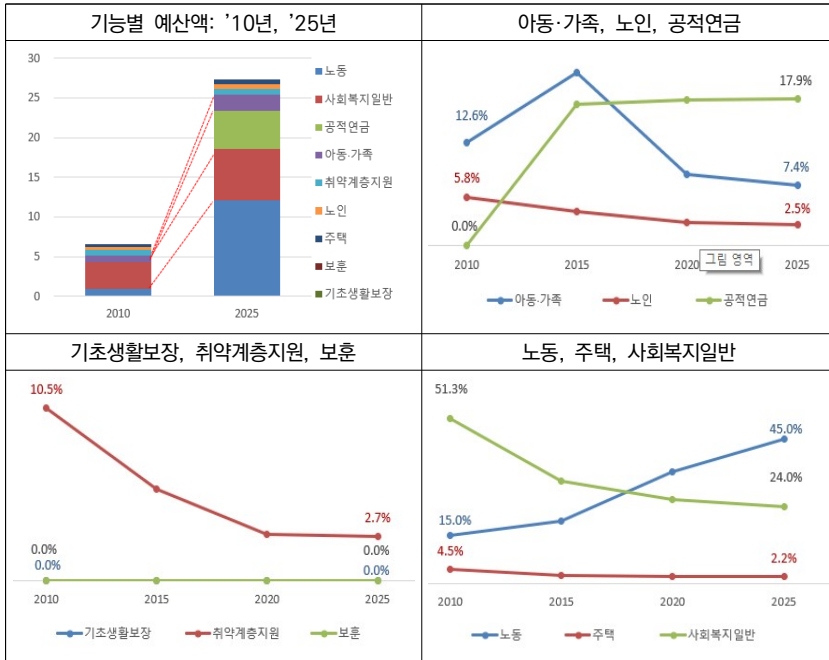
사회복지 분야의 기능별 비중을 보면, 2025년 기준 '고용·노동'이 45.0%로 가장 크고, 다음으로 '사회복지일반' 24.0%, '공적연금' 17.9%, '아동·가족' 7.4% 등의 순서이다. '취약계층지원', '노인', '주택'은 모두 2%대 비중으로 낮고, '기초생활보장'과 '보훈' 부문은 납세능력이 없는

경우가 대부분으로 관련 조세지출이 운영되고 있지 않다.

2010~2025년 동안 ‘고용·노동’(30.0%p)의 증가폭이 매우 컸고, ‘공적연금’(0.7%p) 비중도 소폭 증가하였다. 이러한 가운데 ‘사회복지일반’(-27.3%p) 비중이 큰 폭으로 작아졌고, ‘취약계층지원’(-7.8%p), ‘아동·가족’(-5.2%p), ‘노인’(-3.4%p) 등 나머지 부문 비중도 작아졌다.

[그림 4-3] 사회복지 분야의 부문별 조세지출 규모 및 비중 추이: '10~'25년

(단위: 조 원, %)



출처: 정부. (2011). 2012년도 조세지출예산서. 정부. (2016). 2017년도 조세지출예산서. 정부. (2022). 2022년도 조세지출예산서. 정부. (2024). 2025년도 조세지출예산서. 정부. (2025). 2026년도 조세지출예산서. 자료를 이용하여 작성

보건 분야는 ‘건강보험’, ‘보건의료’, ‘식품의약품안전’의 3개 부문으로 구분된다. 2025년 기준 ‘보건의료’가 9.0조 원으로 보건 분야에서 조세

지출 규모가 가장 크고, 다음으로 '건강보험' 3.32조 원이고, '식품의약품안전'은 2010년까지 운영되고 일몰되어 운영되고 있는 제도가 없다.

2010~2025년 기간을 5년 단위로 구분하여 기간별로 연평균 증가율을 구하면, 보건 분야는 2010~2015년 4.4%로 낮았으나 이후 2015~2020년 12.7%, 2020~2025년 10.3%로 높아진 것으로 나타난다. 연평균 증가율이 높았던 2015~2020년에는 '건강보험'과 '보건의료'의 증가율이 10%를 상회하였고, 2020~2025년에는 '건강보험' 증가율이 12.9%로 높았다. 연평균 증가율이 증가율이 낮았던 2010~2015년에도 '보건의료' 증가율은 35.0%로 매우 높았는데, '건강보험'과 '식품의약품안전'이 감소세를 나타내었다.

이러한 추이에 따라 2010~2025년 중 '보건의료'의 조세지출 증가액은 8.3조 원(보건 분야 8.9조 원 중 92.6%)으로 크고, '건강보험' 0.7조 원(7.8%) 증가하고, '식품의약품안전' 0.02조 원(-0.2%) 감소하였다.

〈표 4-3〉 보건 분야의 부문별 조세지출 및 증가율 추이: '10~'25년

(단위: 조 원, %)

구분	2010	2015	2020	2025	'25~'10
보건	3.3	4.1	7.5	12.3	8.9
	(-)	(4.4)	(12.7)	(10.3)	[100.0]
건강보험	2.6	0.8	1.8	3.3	0.7
	(-)	(-20.6)	(17.0)	(12.9)	[7.8]
보건의료	0.7	3.3	5.7	9.0	8.3
	(-)	(35.0)	(11.7)	(9.4)	[92.6]
식품의약품안전	0.0	0.0	0.0	0.0	-0.02
	(-)	(-1.9)	(-)	(-)	[-0.2]

주: 1. ()는 2010~2025년은 기간 중 연평균 증가율임.

2. []는 기간 중 증감액임.

출처: 정부. (2011). 2012년도 조세지출예산서. 정부. (2016). 2017년도 조세지출예산서.

정부. (2022). 2022년도 조세지출예산서. 정부. (2024). 2025년도 조세지출예산서. 정부.

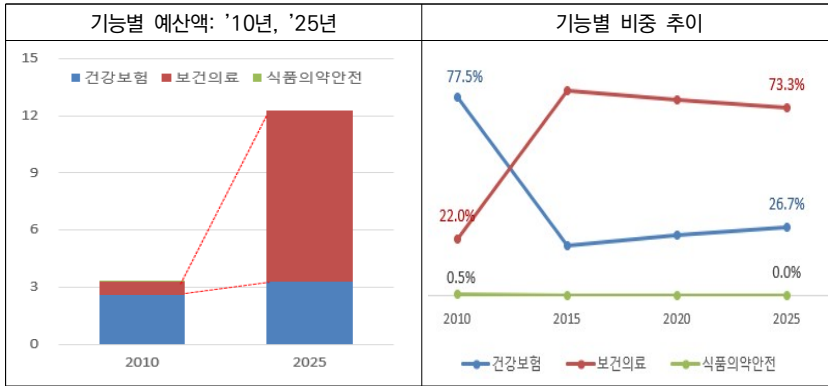
(2025). 2026년도 조세지출예산서. 자료를 이용하여 작성

82 재정지출과 조세지출의 통합적 관점에서 본 사회보장 재정 추이와 시사점

보건 분야의 기능별 비중을 보면, 2025년 기준 '보건의료'가 73.3%로 가장 크고, 다음 '건강보험' 26.7%, '식품의약품안전' 0.0%의 순서이다. 2010~2025년 동안 '보건의료'(51.2%p) 비중이 큰 폭으로 확대되는 가운데 '건강보험'(-50.8%p) 비중은 크게 작아졌고, '식품의약품안전'(-0.5%p) 비중도 작아졌다.

[그림 4-4] 보건 분야의 부문별 조세지출 규모 및 비중 추이: '10~'25년

(단위: 조 원, %)



출처: 정부. (2011). 2012년도 조세지출예산서. 정부. (2016). 2017년도 조세지출예산서. 정부. (2022). 2022년도 조세지출예산서. 정부. (2024). 2025년도 조세지출예산서. 정부. (2025). 2026년도 조세지출예산서. 자료를 이용하여 작성

제2절 기능별 분석

본 장에서는 사회보장 분야 조세지출의 상위 주요 항목의 구성 현황과 추이의 특징을 살펴보고, 2010~2025년 중 지출 확대의 주요 요인을 점검해 본다. 그리고 조세지출 상위에 있는 보험료 공제, 고용지원, 저출생 대응 관련 조세지출 현황과 주요 특징을 살펴본다.

1. 상위 20위 주요 조세지출 항목 현황

사회보장 분야 조세지출 상위 20위에는 ‘노동’, ‘보건의료’, ‘사회복지일반’, ‘공적연금’ 항목이 해당된다. 단, 조세지출 항목 중 ‘보험료 특별공제’의 경우 2010년에 ‘건강보험’으로 분류되었으나 2015년 이후 ‘보건의료’로 분류가 변경되어, 자료의 일관성 확보를 위해 2010년도 ‘보건의료’로 분류하는 것으로 하였다.

조세지출의 경우 건강보험 등 보험료나 의료비 공제가 모든 연도에서 상위 1~2위에 있고, 2010년에는 ‘장기저축성보험 보험차익 이자소득 비과세’ 등 ‘사회복지일반’의 조세지출 항목이 20위 내 상위에 위치하였으나, 2015년부터 2014년 도입된 ‘연금보험료공제’에 따라 ‘공적연금’이 상위 2~3위에 있고, ‘근로장려금’이 요건 완화 및 대상자 확대 등으로 제도가 강화되며 2020년 이후 상위 1~3위에 있다. ‘주택’의 경우 2020년과 2025년에 ‘월세액세액공제’가 상위 20위에 포함되었다. ‘아동·가족’의 경우 2020~2025년 ‘자녀세액공제’와 ‘자녀장려금’ 등이 포함되었다.

84 재정지출과 조세지출의 통합적 관점에서 본 사회보장 재정 추이와 시사점

〈표 4-4〉 사회보장 분야 상위 20위 조세지출 항목: 연도별, 2010~2025년

(단위: 조 원, %)

2010년		2015년		
1	보험료 특별공제	2.0	보험료 특별소득공제및특별세액공제	2.4
2	장기저축성보험 보험차익 이자소득 비과세	1.3	연금보험료공제	1.6
3	개인기부금 특별공제	0.8	자녀세액공제	1.3
4	의료비 특별공제	0.7	근로장려금 지급	1.1
5	법인기부금의 손금산입	0.6	연금계좌세액공제	1.0
6	국민건강보험료 사용자부담금 비과세	0.6	의료비 특별세액공제	0.9
7	근로장려금 지급	0.4	국민건강보험료 등 사용자부담금 비과세	0.8
8	경로우대자 추가공제	0.4	개인기부금 특별세액공제	0.7
9	장애인 추가공제	0.3	자녀장려금	0.7
10	세금우대종합저축 과세특례	0.3	법인기부금의 손금산입	0.5
11	자녀양육비 추가공제	0.3	경로우대자 추가공제	0.4
12	장애인등 승용차 개소세 면제	0.3	비과세종합저축 과세특례	0.4
13	장기주택마련저축등 비과세 등	0.3	장애인 추가공제	0.3
14	다자녀 추가공제	0.3	장애인 등 다자녀가구 승용차 개소세 면제	0.2
15	부녀자 추가공제	0.2	중소기업 취업자 소득세 감면	0.2
16	생산직 근로자 연장근로 급여 비과세	0.1	세금우대종합저축 과세특례	0.1
17	비영리법인 고유목적준비금 손금산입 특례	0.1	장기저축성보험 보험차익 이자소득 비과세	0.1
18	출생·입양 추가공제	0.1	장애인용 보장구 등 부가가치세 영세율	0.1
19	신축주택 취득자 양도소득세 과세특례	0.05	비영리법인 고유목적준비금 손금산입 특례	0.07
20	개인연금저축 소득공제	0.04	우리사주조합원 등 과세특례	0.06
소계	9.2(92.5)		12.8(93.1)	
2020년		2025년		
1	근로장려금 지급	4.5	보험료 특별소득공제 및 특별세액공제	7.4
2	보험료 특별소득공제 및 특별세액공제	4.4	연금보험료공제	4.8
3	연금보험료공제	3.3	근로장려금 지급	4.7
4	국민건강보험료 등 사용자부담금 비과세	1.8	통합고용세액공제	4.3
5	의료비 특별세액공제	1.3	국민건강보험료 등 사용자부담금 비과세	3.3
6	연금계좌세액공제	1.2	연금계좌세액공제	2.4
7	개인기부금 특별세액공제	1.1	의료비 특별세액공제	1.6
8	자녀세액공제	0.9	개인기부금 특별세액공제	1.4
9	법인기부금 손금산입	0.8	중소기업 취업자 소득세 감면	1.2
10	중소기업 취업자 소득세 감면	0.8	비과세종합저축 과세특례	0.9
11	자녀장려금	0.6	자녀세액공제	0.9
12	소규모 개인사업자 부가가치세 감면	0.6	자녀장려금	0.9
13	경로우대자 추가공제	0.5	법인기부금 손금산입	0.7
14	장애인·등 다자녀가구 승용차 개별소비세 면제	0.4	경로우대자 추가공제	0.7
15	장애인 추가공제	0.3	장애인등 다자녀가구 승용차 개소세 면제	0.6
16	비과세종합저축 과세특례	0.3	장애인 추가공제	0.5
17	중소기업 사회보험료 세액공제	0.3	월세액 세액공제	0.5
18	장기저축성보험 보험차익 이자소득 비과세	0.3	장기저축성보험 보험차익 이자소득 비과세	0.4
19	비영리법인 고유목적준비금 손금산입 특례	0.15	장애인용 보장구 등 부가가치세 영세율	0.19
20	월세액 세액공제	0.14	우리사주조합원 등 과세특례	0.13
소계	23.8(93.7)		37.3(93.9)	

주: ()는 사회보장 분야에서 20개 사업이 차지하는 비중값임.

출처: 정부. (2011). 2012년도 조세지출예산서. 정부. (2016). 2017년도 조세지출예산서.

정부. (2022). 2022년도 조세지출예산서. 정부. (2024). 2025년도 조세지출예산서. 정부.

(2025). 2026년도 조세지출예산서. 자료를 이용하여 작성

사회보장 분야 상위 20위의 조세지출 항목을 사회복지 분야와 보건 분야로 구분하면, 2010~2025년 동안 사회복지 분야 비중이 '고용·노동'과 '공적연금'을 중심으로 확대된 것으로 나타난다.

사회보장 상위 20위에 있는 사회복지 분야 조세지출 항목은 2010년 5.8조 원에서 2025년 25.0조 원으로 증가하여, 사회보장 중 비중이 63.7%에서 67.1%로 확대되었다. 동 사업들은 기간 중 연평균 10.2%로 증가하였다.

기능별로 보면 사회복지 중 2010년에는 '사회복지일반'이 3.4조 원으로 규모가 가장 컸고, 2015년과 2020년은 '보건의료'가 4.1조 원, 5.7조 원으로 가장 컸고, 2025년은 '고용·노동'이 10.3조 원으로 가장 컸다. 기간 중 연평균 증가율은 '고용·노동' 21.4%, '사회복지일반' 16.8%, '건강보험' 12.6%, '공적연금' 11.5% 등의 순서로 컸다. 그 결과 2025년 기준 노동의 지출액이 10.3조 원으로 가장 크고, 다음으로 사회복지 일반 6.4조 원, 공적연금 4.8조 원, 아동가족 1.8조 원 등의 순서로 크다.

사회복지 기능에서 '공적연금'과 '노인'을 합한 '고령' 부문은 0.4조 원에서 5.5조 원으로 연평균 19.4%로 증가해, '고용·노동' 부문 다음으로 증가율이 높았다. 조세지출의 경우 면세자가 대부분을 이루는 '기초생활보장'과 '보훈' 관련 제도는 없고, '주택'의 조세지출액은 미미하다.

사회보장 상위 20위 조세지출 항목 중 '보건' 분야는 '보건의료'를 중심으로 2010년 3.3조 원에서 2025년 12.2조 원으로 증가하였다. 보건의 연평균 증가율은 9.1%로 사회복지 증가율 10.2% 대비 낮다.

86 재정지출과 조세지출의 통합적 관점에서 본 사회보장 재정 추이와 시사점

〈표 4-5〉 사회보장 분야 상위 20위 조세지출 항목: 사회복지, 보건

(단위: 조 원, %)

구분	2010	2015	2020	2025	연평균증가율
사회보장(A+B): 상위 20위	9.2 (100.0)	12.8 (100.0)	23.8 (100.0)	37.3 (100.0)	9.8
사회복지(A)	5.8 (63.7)	9.5 (74.0)	16.3 (68.5)	25.0 (67.1)	10.2
-공적연금(a)	-	1.6	3.3	4.8	11.5
-노인(b)	0.4	0.7	0.5	0.7	3.7
[교령: a+b]	[0.4]	[2.4]	[3.8]	[5.5]	19.4
-주택	0.05	-	0.1	0.5	16.8
-고용·노동	0.6	1.7	5.6	10.3	21.4
-아동·가족	0.8	2.3	1.5	1.8	5.2
-사회복지일반	3.4	3.3	4.9	6.4	4.4
-기초생활보장(c)	-	-	-	-	-
-보훈(d)	-	-	-	-	-
-취약계층지원(e)	0.7	0.9	0.3	0.7	0.1
[취약계층: c+d+e]	[0.7]	[0.9]	[0.3]	[0.7]	0.1
보건(B)	3.3 (36.3)	3.3 (26.0)	7.5 (31.5)	12.2 (32.9)	9.1
-보건의료	2.8	4.1	5.7	9.0	8.2
-건강보험	0.6	0.8	1.8	3.3	12.6

주: ()는 사회보장 분야에서 비중값임.

출처: 정부. (2011). 2012년도 조세지출예산서. 정부. (2016). 2017년도 조세지출예산서.

정부. (2022). 2022년도 조세지출예산서. 정부. (2024). 2025년도 조세지출예산서. 정부. (2025). 2026년도 조세지출예산서. 자료를 이용하여 작성

전체 조세지출에서 상위 20위 항목이 차지하는 비율은 2010년 74.1%에서 2025년 76.8%로 높아졌고, 사회보장 분야 조세지출에서는 92.5%에서 93.9%로 높아져 집중도가 높아져 온 것을 볼 수 있다. 사회보장 분야의 경우 공적연금과 건강보험 등 보험료 관련 공제, 근로장려금 등 규모가 큰 상위 조세지출 항목의 영향이 작용한 것으로 보여진다.

전체 조세지출이 2020~2025년 동안 연평균 6.4%로 증가한데 반해

사회보장 분야 조세지출은 연평균 9.7%로 보다 높은 증가율을 보였다. 상위 20위 항목의 경우도 전체 조세지출에서는 연평균 6.7%였으나, 사회보장 분야는 이보다 높은 9.8%로 증가하였다. 특히, 사회보장 분야 상위 20개 항목 중 사회복지 증가율은 10.2%로 높았고, 이에 따라 사회보장 분야에서 차지하는 사회복지 분야 비중은 2010년 63.7%에서 2025년 67.1%로 확대되었다. 이는 공적연금의 연금보험료 공제가 증가세가 크고, 근로장려금 등 노동 부문 조세지출이 확대된 영향이다.

〈표 4-6〉 조세지출 추이 비교: 전체와 사회보장, 상위 20위

(단위: 조 원, %)

구분	2010	2015	2020	2025
조세지출: 전체	30.0	35.9	52.9	76.5
- 상위 20위	22.2 (74.1)	27.1 (75.6)	39.8 (75.2)	58.8 (76.8)
조세지출: 사회보장	9.9 [33.0]	13.7 [38.2]	25.4 [47.9]	39.7 [51.9]
- 상위 20위	9.2 (92.5)	12.8 (93.1)	23.8 (93.7)	37.3 (93.9)
> 사회복지	5.8 (63.7)	9.5 (74.0)	16.3 (68.5)	25.0 (67.1)
> 보건	3.3 (36.3)	3.3 (26.0)	7.5 (31.5)	12.2 (32.9)

주: ()는 전체 혹은 사회보장 분야에서 차지하는 상위 20위 항목의 비율값이고, []는 전체 조세지출 중 사회보장 분야 조세지출의 비율값임.

출처: 정부. (2011). 2012년도 조세지출예산서. 정부. (2016). 2017년도 조세지출예산서.

정부. (2022). 2022년도 조세지출예산서. 정부. (2024). 2025년도 조세지출예산서. 정부. (2025). 2026년도 조세지출예산서. 자료를 이용하여 작성

2. 사회보험 등 보험료 공제 관련 조세지출

조세지출을 통해 사회보험 가입을 지원하는 제도로, 중소기업 사회보험료 세액공제, 중소기업 고용증가 인원에 대한 사회보험료 세액공제, 연금보험료 공제, 연금계좌세액공제, 국민건강보험료등 사용자부담금 비과세, 보험료 특별공제 등이 있다. 각 제도는 ‘고용·노동’, ‘공적연금’, ‘사회복지일반’, ‘건강보험’이나 ‘보건의료’ 등 기능으로 구분된다.

사회보험 등 보험료 관련 조세지출은 2026년도 조세지출예산서의 2025년 전망치 기준 17.8조 원으로, 전체 사회보장 분야 조세지출 전망치 39.7조 원의 45.0%를 차지한다. 이 중 보건 분야가 10.7조 원으로 사회보험료 지원 조세지출 중 57.9%를 차지하고, 특히 보건·의료 분야의 보험료 특별소득공제 및 특별세액공제가 7.3조 원으로 41.3%를 차지한다.

〈표 4-7〉 사회보험료 지원을 위한 조세지출 현황: 2025년 기준

(단위: 억 원, %)

기능 구분		제도명	조세지출액(전망)
사회 복지	고용·노동	중소기업 사회보험료 세액공제	(5,406) ¹⁾
	고용·노동	중소기업 고용증가 인원 사회보험료 세액공제	-
	공적연금	연금보험료공제	48,170
	사회복지일반	연금계좌세액공제	23,769
보건	건강보험	국민건강보험료 등 사용자부담금 비과세	32,833
	보건의료	보험료특별소득공제 및 특별세액공제 ²⁾	73,711
합계 (사회보장 조세지출액 중 비중)			178,483 (45.0)

주: 1. 2023년부터 ‘통합고용세액공제’로 통합되어, 해당 감면액 정보가 제공되고 있지 않아, 2023년도 조세지출예산서의 2023년 전망치로 표시

2. 2010년에는 건강보험으로 분류되었으나 이후 보건의료로 변경됨.

출처: 정부. (2011). 2012년도 조세지출예산서. 정부. (2016). 2017년도 조세지출예산서.

정부. (2022). 2022년도 조세지출예산서. 정부. (2024). 2025년도 조세지출예산서. 정부. (2025). 2026년도 조세지출예산서. 자료를 이용하여 작성

3. 근로장려금 등 근로 및 고용 촉진 조세지출

‘고용·노동’ 부문 조세지출은 지속적으로 증가세가 커져 전체 사회보장 분야 조세지출에서 차지하는 비중이 2010년 10.0%에서 2025년 30.6%로 3배 이상 확대되었다. ‘고용·노동’ 부문 조세지출은 취약계층 근로유인 제고를 위한 ‘근로장려금’ 비중이 크고, 최근 취약 부문 고용에 대한 세제지원이 강화되는 특징이 나타난다.

‘근로장려금’은 조세지출 도입 당시 ‘기타’로 분류된 후 근로조건보호 및 복지증진으로 변경되었고, 최근 기초생활보장으로 분류되고 있으나, 본 연구에서는 근로유인 기능을 고려하여 ‘고용·노동’ 부문으로 분류하였다²²⁾. ‘고용·노동’ 부문의 전체 조세지출액 중 ‘근로장려금’ 비중은 2010년 44.0%에서 2020년 68.6%로 확대되었으나, 2023년 이후 ‘통합고용세액공제’ 등의 규모가 커지며 비중이 38.4%로 작아졌다.

〈표 4-8〉 ‘고용·노동’ 지원을 위한 조세지출 추이: 2010~2025년

(단위: 억 원, %)

제도명	2010	2015	2020	2025(전망)
근로장려금	4,344 [44.0]	10,625 [39.2]	44,826 [68.6]	46,581 [38.4]
통합세액공제	-	-	-	43,087
무주택근로자 주택자금 특별공제	2,732	2,498	6,189	14,611
중소기업 취업자 소득세 감면	-	1,667	7,792	11,638
국외 근로 제공 급여 비과세 등	2,586	2,500	3,134	5,349
합계 (사회보장 조세지출액 중 비중)	9,874 (10.0)	27,135 (19.8)	65,334 (25.8)	121,266 (30.6)

주: []는 근로장려금이 고용·노동 조세지출에서 차지하는 비중값임.

출처: 정부. (2011). 2012년도 조세지출예산서. 정부. (2016). 2017년도 조세지출예산서.

정부. (2022). 2022년도 조세지출예산서. 정부. (2024). 2025년도 조세지출예산서. 정부.

(2025). 2026년도 조세지출예산서. 자료를 이용하여 작성

22) 조세지출예산서에서 ‘기초생활보장’ 부문으로 분류되는 제도는 ‘근로장려금’이 유일하다.

4. 아동·가족 및 저출산 대응 조세지출

‘아동·가족’에 대한 조세지출 비중은 2015년 13.6%로 확대된 후 하락세를 보여 2025년 5.0% 수준으로 전망되고 있다. ‘자녀세액공제’와 ‘자녀장려금’이 2025년 1.7조 원으로 ‘아동·가족’ 조세지출액의 88.3%를 차지한다. 결혼 유인을 제고하기 위해 2024년 ‘혼인세액공제’가 신설되었고, 이에 따라 2025년 1천억 원대의 조세감면이 예상되고 있다.

이외 인적공제 중 ‘자녀기본공제’(1인당 150만 원 소득공제), 출산 및 자녀 보육수당(월 한도 10만 원), 육아휴직 등 고용보험 급여 등에 대한 소득세 비과세, 자녀 교육·의료비(난임시술비, 미숙아 등 치료비 등) 및 보험료 세액공제가 있으나 조세지출이 집계되고 있지 않다. 또한 영유아용 기저귀, 분유 부가가치세 면제, 보육시설용 토지 등 양도차인 과세이연 등은 조세지출 항목으로 관리되나 조세지출은 추정되고 있지 않다.

〈표 4-9〉 ‘아동·가족’ 지원을 위한 조세지출 추이: 2010~2025년

(단위: 억 원, %)

제도명	2010	2015	2020	2025(전망)
자녀세액공제(A)	-	12,784	8,879	8,787
자녀장려금(B)	-	6,555	6,471	8,754
- 소계(A+B)	-	19,339	15,350	17,541
	[-]	[97.4]	[95.4]	[88.3]
혼인세액공제	-	-	-	1,226
부녀자추가공제	1,919	453	643	960
한부모추가공제	-	67	90	133
자녀양육비 추가공제 등1)	6,335	-	-	-
합계	8,254	19,859	16,083	19,860
(사회보장 조세지출액 중 비중)	(8.3)	(13.6)	(6.0)	(5.0)

주: [-]는 자녀세액공제와 자녀장려금이 아동·가족 조세지출에서 차지하는 비중값임.

1) 2014년 소득세 소득공제의 세액공제 전환 시 폐지·변경된 제도와 조세지출이 집계되고 있지 않은 영유아용 기저귀·분유 부가가치세 면제임.

출처: 정부. (2011). 2012년도 조세지출예산서. 정부. (2016). 2017년도 조세지출예산서.

정부. (2022). 2022년도 조세지출예산서. 정부. (2024). 2025년도 조세지출예산서. 정부. (2025). 2026년도 조세지출예산서. 자료를 이용하여 작성



제5장

사회보장 분야 재정지출과 조세지출 연계

제1절 재정지출과 조세지출 연계 추이 분석

제2절 기능별 분석

제 5 장

사회보장 분야 재정지출과 조세지출 연계

본 장에서는 앞의 3장과 4장의 재정지출과 조세지출을 연계하여 총지출을 구성하고, 2010~2025년 사회보장 분야 총지출의 추이 및 특징을 살펴본다. 자료 분석에 앞서 정부의 정책수단으로서 재정지출과 조세지출을 비교하고 각각의 장·단점을 정리하였다. 총지출 분석 시에는 사회보장 분야의 전체적인 지출 추이와 함께 분야별, 부문별로 재정지출과 조세지출을 연계하여 비교·분석하였다. 그리고 저출산·고령사회 대응과 고용 및 노동 환경 변화에 대한 대응의 관점에서 ‘고령’, ‘아동·가족’, ‘고용·노동’의 3개 부문과 ‘보건’ 분야를 구분하여, 각각의 정책 기능별로 재정지출과 조세지출 현황과 특징을 살펴보았다.

제1절 재정지출과 조세지출 연계 추이 분석

1. 정책수단으로서 재정지출과 조세지출 비교

정부가 정책 목표를 달성하기 위해 취하는 대표적인 정책수단에는 재정지출과 조세지출이 있다. 재정지출(fiscal expenditure)은 정부가 세입을 기반으로 직접 집행하게 되는 각종 보조금이나 이전지출 등이 해당되고, 조세지출(tax expenditure)은 세법상 예외적 규정에 따라 세 부담이 경감되는 각종 비과세 및 감면, 소득 및 세액공제, 저율 과세 등이 해당된다.

재정지출은 국가 예산안을 편성하여 입법기관인 국회에서 심의·의결

을 거치는 의사과정을 통해 이루어지는 반면, 조세지출은 조세법률주의 하에 조세법 체계에서 특정한 규정을 통해 요건이 충족되면 자동적으로 세부담이 경감되는 방식으로 이루어진다. 이에 따라 재정지출은 정책목표나 대상 및 지출 규모 등이 투명하게 공개되고 매년 예산 과정을 통해 정책의 필요성과 효과성 등에 대해 심도 있는 평가가 이루어지는 반면, 조세지출은 정부가 직접 지출하지 않고 세입 부분을 포기(revenue forgone)함으로써 결과적으로 지출 효과가 발생하여 숨은 보조금(hidden subsidy)으로 별도의 일몰(sunset) 규정이 없는 한 다른 정책들과 우선순위를 비교·검토하기 보다 영구적으로 지속되는 경향이 있다.

재정지출은 명시적인 정부지출로 총수요에 즉각적인 영향을 미침으로써 승수효과(fiscal multiplier)를 발생시키는 반면, 조세지출은 가처분소득이나 세후 수익률 변화를 통한 경제적 유인(incentive)을 제공함으로써 민간의 소비나 투자 등 의사결정에 영향을 주게 된다. 재정지출은 집행 과정으로 정책 시차가 있으나 소비와 투자에 미치는 효과는 즉각적으로 나타나는 반면, 조세지출은 가계와 기업의 조세 유인에 대한 민감도나 경제 여건 등에 따라 정책효과나 발생 시점에 대한 불확실성이 크다. 단, 재정지출이나 조세지출 모두 공공부문 지출로서 민간투자를 위축시키는 구축효과(crowding-out effect)나 자원배분의 비효율성(inefficiency), 시장 왜곡(market distortion) 등의 문제가 발생하는데, 특히 숨겨진 보조금인 조세지출은 투명하게 공개되는 직접지출에 비해 이러한 문제가 발생할 가능성이 크다.

마지막으로 재정지출과 조세지출은 국가의 자원을 배분하는 정책 수단이 되는데, 재정지출은 소득 및 자산을 기준으로 한 선별적 정책 설계에 따라 상당한 정도의 누진성(progressivity)이 확보될 수 있는 반면, 조세지출은 담세능력이 있는 혹은 세부담이 큰 납세자가 주로 경감 대상이 되

는 역진성(regressivity)에 따라 소득 불평등 문제 해결에는 정책효과가 보다 한계적일 수 있다. 조세지출의 경우 자격 요건을 충족하는 모든 납세자에게 적용됨으로써 정책 대상의 목표를 정밀하게 설계하기가 쉽지 않는데, 소득공제의 경우 소득이 클수록 감면혜택이 커지게 되어 역진성이 큰 조세지출이 된다.

요약하면 재정지출과 조세지출은 모두 정부의 주요한 정책수단이나, 작동 원리와 경제적 효율성, 사회적 형평성 등에서 각기 다른 장점과 단점이 있다. 따라서 정책 목표를 효율적으로 달성하기 위해 두 정책 수단의 특성을 비교·검토하여 보다 효과적인 정책 조합을 찾아야 할 것이다.

〈표 5-1〉 재정지출과 조세지출 비교

기준	재정지출	조세지출
법적 근거	예산법	조세법
거버넌스	국회 예·결산 심의과정	국회 상임위(기재위)
담당부처	소관부처별 관리	기재부 세제실, 국세청
투명성,통제	높음	낮음
선별성	높음	낮음
경제적 효과	직접적, 재정승수, 즉각적 효과	간접적, 상대가격 및 세후소득 변화, 효과 불확실하고 시차 발생
소득분배	누진적 설계 가능	종종 역진적(소득공제)
통계	매 회계연도 예산 및 결산 예산 산출 근거, 결산 집행 내역 대상자 수, 단가, 국고보조를 통계	조세지출예산서, 국세통계연보 조세특례제한법 조세지출 위주 지출액, 다수의 추정근란

출처: 정성호. (2019). dBrain을 활용한 재정지출과 조세지출 연계관리. 한국재정정보원. 윤상호. (2022). 조세지출과 재정지출: 정책수단의 적합성과 서울시 시세 감면.을 참조하여 저자 작성

2. 사회보장 분야 재정지출과 조세지출 연계 분석

재정지출과 조세지출을 합하면 2010~2025년 동안 총지출 보다 사회보장 분야 지출(이하 '사회보장지출')의 증가세가 컸던 것으로 나타난다. 총지출은 2010년 322.8조 원에서 2025년 749.8조 원으로 2.3배 확대되었고, 사회보장지출은 91.2조 원에서 287.9조 원으로 3.2배 확대되었다. 기간 중 연평균 증가율로 보면 총지출은 5.8%이고, 사회보장지출은 8.0%로 총지출 대비 2.2%p 크다.

이러한 증가 추이는 앞서 제3장과 제4장에서 살펴본 바와 같이 재정지출과 조세지출 모두에서 동일한데, 총지출을 구성하는 재정지출의 연평균 증가율은 5.7%이고 사회보장지출 증가율은 7.7%로 2.0%p 크고, 총지출을 구성하는 조세지출의 연평균 증가율은 6.4%이고 사회보장지출 증가율은 9.6%로 3.2%p 크다.

총지출과 사회보장지출 모두에서 조세지출은 비중은 작지만, 연평균 증가율은 재정지출 대비 높아 기간 중 해당 지출에서 차지하는 비중이 확대되었는데, 총지출 보다 사회보장지출에서 조세지출 비중 확대가 컸던 것으로 나타난다. 2010~2025년 중 총지출에서 재정지출은 연평균 5.7%로 증가한데 반해 조세지출은 6.4%로 증가해 총지출에서 차지하는 비중이 9.3%에서 10.2%로 0.9%p 확대되었다. 같은 기간 사회보장지출에서 재정지출은 연평균 7.7%로 증가한데 반해 조세지출은 9.6%로 증가해 사회보장지출에서 차지하는 비중이 10.9%에서 13.6%로 2.7%p 확대되었다.

〈표 5-2〉 재정지출과 조세지출 합계 추이: 총지출, 사회보장지출, '10~'25년

(단위: 조 원, %)

구분	총지출 (A+B)	재정지출 (A)	조세지출 (B)	비중	사회보장지출 (A+B)	재정지출 (A)	조세지출 (B)	비중
2010	322.8	292.8	30.0	9.3	91.2	81.2	9.9	10.9
2011	338.7	309.1	29.6	8.7	94.7	86.4	8.3	8.8
2012	358.8	325.4	33.4	9.3	103.2	92.6	10.5	10.2
2013	375.8	342.0	33.8	9.0	108.8	97.4	11.4	10.5
2014	390.1	355.8	34.3	8.8	118.5	106.4	12.0	10.2
2015	411.3	375.4	35.9	8.7	129.2	115.7	13.5	10.5
2016	423.8	386.4	37.4	8.8	138.0	123.4	14.6	10.6
2017	440.2	400.5	39.7	9.0	145.1	129.5	15.6	10.7
2018	472.8	428.8	44.0	9.3	162.7	144.7	18.0	11.1
2019	519.1	469.6	49.6	9.5	185.2	161.0	24.2	13.1
2020	565.2	512.3	52.9	9.4	206.8	180.5	26.2	12.7
2021	615.0	558.0	57.0	9.3	227.6	199.7	27.9	12.3
2022	671.2	607.7	63.5	9.5	247.9	217.7	30.2	12.2
2023	708.5	638.7	69.8	9.8	260.0	226.0	34.0	13.1
2024	727.1	656.6	70.5	9.7	279.4	242.9	36.5	13.0
2025	749.8	673.3	76.5	10.2	287.9	248.7	39.2	13.6
증가율	5.8	5.7	6.4	-	8.0	7.7	9.6	-

주: 1. 사회보장지출은 사회보장 분야 지출을 의미하고 사회복지 및 보건 분야의 합계임.

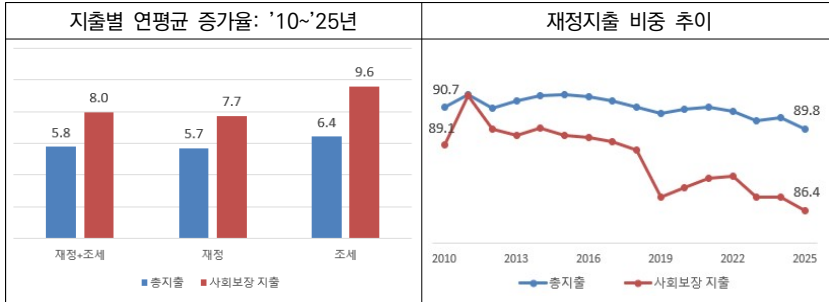
2. 재정지출은 본예산 기준이고, 조세지출은 실적 기준(단, 2025년은 잠정치)임.

3. 증가율은 연평균 증가율임.

출처: 세출-지출 세부사업 예산편성현황(총지출)”. 기획재정부. 2020. 열린재정. 2025. 9. 1. 검색.
<https://www.openfiscaldata.go.kr/op/ko/sd/UOPKOSDA01>. 정부. (2011). 2012년
 도 조세지출예산서. 정부. (2016). 2017년도 조세지출예산서. 정부. (2022). 2022년도 조세
 지출예산서. 정부. (2024). 2025년도 조세지출예산서. 정부. (2025). 2026년도 조세지출예
 산서. 자료를 이용하여 작성

[그림 5-1] 재정지출과 조세지출 합계 증가율 및 재정지출 비중: 총지출, 사회보장 지출, '10~'25년

(단위: 조 원, %)



출처: 세출-지출 세부사업 예산편성현황(총지출)”. 기획재정부. 2020. 열린재정. 2025. 9. 1. 검색. <https://www.openfiscaldata.go.kr/op/ko/sd/UOPKOSDA01>. 정부. (2011). 2012년도 조세지출예산서. 정부. (2016). 2017년도 조세지출예산서. 정부. (2022). 2022년도 조세지출예산서. 정부. (2024). 2025년도 조세지출예산서. 정부. (2025). 2026년도 조세지출예산서. 자료를 이용하여 작성

재정지출과 조세지출을 합하여 사회복지와 보건 분야를 살펴보면, 2010~2025년 동안 보건 보다 사회복지 분야의 지출 증가세가 컸던 것으로 나타난다. 사회복지지는 2010년 80.5조 원에서 2025년 256.0조 원으로 3.2배 확대되고, 보건은 10.7조 원에서 31.9조 원으로 3.0배 확대되었다. 기간 중 연평균 증가율은 사회복지 8.0%, 보건 7.6%이다.

이러한 증가 추이는 앞서 제3장과 제4장에서 살펴본 바와 같이 재정지출과 조세지출 모두에서 동일하게 나타난다. 재정지출에서 사회복지 분야의 연평균 증가율은 7.8%이고 보건은 6.8%로, 사회복지 분야에서 1.0%p 크다. 조세지출에서 사회복지 분야의 연평균 증가율은 9.9%이고 보건은 9.1%로, 사회복지 분야에서 0.8%p 크다.

다음으로 재정지출과 조세지출의 합계에서 조세지출 비중은 사회복지 분야 보다 보건에서 큰 것으로 나타난다. 이는 보건 분야의 경우 정부의 직접적인 지원 보다 민간의 의사결정에 영향을 줄 수 있는 경제적 유인을

제공하는 방식의 정책이 보다 선호되고 있음을 시사한다. 2025년 기준 조세지출 비중은 사회복지 분야에서 10.5%인데, 보건은 38.4%이다. 또한 사회복지 및 보건 분야 모두에서 조세지출 비중 자체는 작지만 기간 중 연평균 증가율이 재정지출에 비해 높아 해당 지출에서 차지하는 비중이 확대된 것으로 나타난다. 2010~2025년 중 사회복지 분야에서 조세지출 비중은 8.2%에서 10.5%로 2.3%p 확대되었고, 보건 분야는 31.3%에서 38.4%로 7.1%p 확대되었다.

〈표 5-3〉 재정지출과 조세지출 합계 추이: 사회복지, 보건, '10~'25년

(단위: 조 원, %)

구분	사회복지 (A+B)	재정지출 (A)	조세지출 (B)	비중	보건 (A+B)	재정지출 (A)	조세지출 (B)	비중
2010	80.5	73.9	6.6	8.2	10.7	7.3	3.3	31.3
2011	84.2	78.9	5.3	6.3	10.6	7.5	3.1	29.0
2012	92.0	84.8	7.3	7.9	11.1	7.9	3.3	29.4
2013	96.4	88.7	7.7	8.0	12.4	8.7	3.7	29.7
2014	105.2	97.2	8.0	7.6	13.2	9.2	4.0	30.2
2015	114.7	105.3	9.4	8.2	14.5	10.4	4.1	28.4
2016	122.7	112.9	9.9	8.0	15.3	10.5	4.7	31.0
2017	129.5	119.1	10.4	8.0	15.5	10.4	5.2	33.2
2018	145.7	133.8	11.9	8.2	17.0	10.9	6.1	36.0
2019	166.3	148.9	17.4	10.5	18.9	12.1	6.8	35.9
2020	185.7	167.0	18.7	10.1	21.0	13.5	7.5	35.7
2021	205.1	185.0	20.0	9.8	22.6	14.7	7.9	34.9
2022	216.0	195.0	21.1	9.8	31.9	22.7	9.1	28.7
2023	229.4	206.0	23.4	10.2	30.6	20.0	10.6	34.5
2024	249.1	224.1	25.0	10.0	30.3	18.8	11.4	37.8
2025	256.0	229.1	26.9	10.5	31.9	19.7	12.3	38.4
증가율	8.0	7.8	9.9	-	7.6	6.8	9.1	-

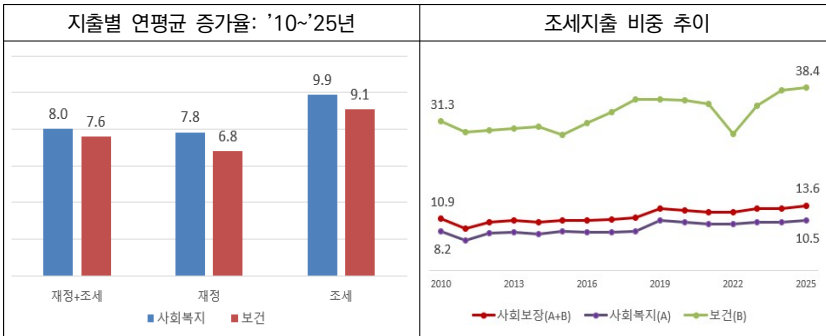
주: 1. 재정지출은 본예산 기준이고, 조세지출은 실적 기준(단, 2025년은 잠정치)임.

2. 증가율은 연평균 증가율임.

출처: 세출-지출 세부사업 예산편성현황(총지출). 기획재정부. 2020. 열린재정. 2025. 9. 1. 검색.
<https://www.openfiscaldata.go.kr/op/ko/sd/UOPKOSDA01>. 정부. (2011). 2012년도 조세지출예산서. 정부. (2016). 2017년도 조세지출예산서. 정부. (2022). 2022년도 조세지출예산서. 정부. (2024). 2025년도 조세지출예산서. 정부. (2025). 2026년도 조세지출예산서. 자료를 이용하여 작성

[그림 5-2] 재정지출과 조세지출 합계 증가율 및 비중 추이: 총지출, 사회복지, 보건, '10~'25년

(단위: 조 원, %)



출처: 세출-지출 세부사업 예산편성현황(총지출). 기획재정부. 2020. 열린재정. 2025. 9. 1. 검색. <https://www.openfiscaldata.go.kr/op/ko/sd/UOPKOSDA01>. 정부. (2011). 2012년도 조세지출예산서. 정부. (2016). 2017년도 조세지출예산서. 정부. (2022). 2022년도 조세지출예산서. 정부. (2024). 2025년도 조세지출예산서. 정부. (2025). 2026년도 조세지출예산서. 자료를 이용하여 작성

재정지출과 조세지출을 합한 사회복지 지출은 2010년 85.8조 원에서 2025년 274.8조 원으로 연평균 8.1%로 증가하였다. 기간 중 '노인'의 연평균 증가율이 14.2%로 가장 크고, 다음으로 '아동·가족' 12.1%, '공적연금' 8.9%, '고용·노동' 8.0% 등의 순서로 크다. 단, 재정지출에서 현재의 예산분류상 '고용'으로 분류되는 '모성보호육아 지원'과 '직장어린이집 지원', 교육 분야로 분류되는 '유아교육비 보육료 지원'과 유보통합 진행에 따라 2025년부터 사회복지 분야에서 교육 분야로 분류되는 '영유아보육료 지원' 등 다수 사업들은 '아동·가족'으로 분류하였다. 조세지출에서 '기초생활보장' 부문으로 분류되는 '근로장려금'과 '자녀장려금'도 제도 취지를 감안하여 각각 '고용·노동'과 '아동·가족'으로 분류하였다.

2010~2025년 중 사회복지 지출은 총 189.0조 원 증가하였는데, 이 중 '공적연금'이 67.2조 원(35.6%) 증가하였고, 다음으로 '고용·노동'

40.1조 원(21.2%), ‘노인’ 24.3 조 원(12.8%), ‘주택’ 19.2조 원(10.2%), ‘아동·가족’ 17.7조 원(9.4%)등으로 증가하였다.

〈표 5-4〉 사회복지 분야 기능별 재정지출과 조세지출 합계 및 증가율 추이: '10~'25년
(단위: 조 원, %)

구분	2010	2015	2020	2025	'25~'10
사회복지	85.8	121.5	197.8	274.8	189.0
	(-)	(7.2)	(10.2)	(6.8)	[100.0]
공적연금	26.0	41.3	58.8	93.2	67.2
	(-)	(9.7)	(7.3)	(9.7)	[35.6]
노인	3.8	9.2	17.1	28.1	24.3
	(-)	(18.9)	(13.4)	(10.4)	[12.8]
아동·가족	3.9	8.7	17.0	21.6	17.7
	(-)	(17.4)	(14.4)	(4.9)	[9.4]
고용·노동	18.6	25.3	48.1	58.7	40.1
	(-)	(6.4)	(13.7)	(4.0)	[21.2]
기초생활보장	7.3	9.5	14.0	21.9	14.6
	(-)	(5.4)	(8.1)	(9.4)	[7.7]
보훈	3.6	4.6	5.7	6.5	2.9
	(-)	(5.1)	(4.3)	(2.7)	[1.5]
취약계층지원	2.1	2.6	4.3	6.5	4.4
	(-)	(4.1)	(10.8)	(8.4)	[2.3]
사회복지일반	3.8	3.8	6.3	7.6	3.7
	(-)	0.3	(10.9)	(3.6)	[2.0]
주택	17.0	18.6	30.2	36.2	19.2
	(-)	(1.8)	(10.1)	(3.7)	[10.2]

주: 1. ()는 2010~2025년은 기간 중 연평균 증가율임.

2. []는 기간 중 전체 증감액에 대한 부문별 증감액의 비율임.

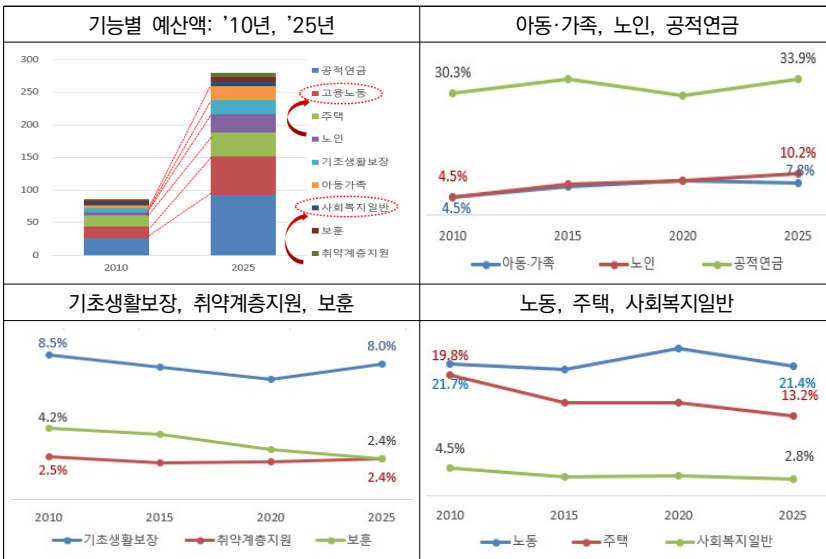
출처: 세출-지출 세부사업 예산편성현황(총지출)”. 기획재정부. 2020. 열린재정. 2025. 9. 1. 검색.
<https://www.openfiscaldata.go.kr/op/ko/sd/UOPKOSDA01>. 정부. (2011). 2012년도 조세지출예산서. 정부. (2016). 2017년도 조세지출예산서. 정부. (2022). 2022년도 조세지출예산서. 정부. (2024). 2025년도 조세지출예산서. 정부. (2025). 2026년도 조세지출예산서. 자료를 이용하여 작성

사회복지 분야의 부문별 비중을 보면, 2025년 기준 ‘공적연금’이 93.2 조 원(33.9%)으로 가장 크고, 다음으로 ‘고용·노동’ 58.7조 원(21.4%),

‘주택’ 36.2조 원(13.2%), ‘노인’ 28.1조 원(10.2%), ‘기초생활보장’ 21.9조 원(8.0%), ‘아동·가족’ 21.6조 원(7.8%) 등의 순서이다.

2025년 기준 재정지출의 기능별 순위에서 ‘고용·노동’은 한 단계, ‘사회복지일반’은 2단계 상향되었는데, 이는 조세지출에서 동 부문이 상대적으로 크게 증가한 영향이다. 2010~2025년 동안 부문별 상대적인 증가 속도의 차이에 따라 ‘노인’(5.7%p)의 비중 증가폭이 가장 컸고, 다음으로 ‘공적연금’(3.6%p), ‘아동·가족’(3.3%p)에서 비중이 크게 확대되었다. 반면에 ‘주택’은 비중 감소폭(-6.6%p)이 가장 컸고, 다음으로 보훈(-1.8%p), 사회복지일반(-1.7%p) 등의 순서로 비중이 작아졌다.

[그림 5-3] 사회복지 분야 기능별 재정지출과 조세지출 합계액 및 비중 추이: '10~'25년 (단위: 조 원, %)



출처: 세출-지출 세부사업 예산편성현황(총지출). 기획재정부. 2020. 열린재정. 2025. 9. 1. 검색. <https://www.openfiscaldata.go.kr/op/ko/sd/UOPKOSDA01>. 정부. (2011). 2012년도 조세지출예산서. 정부. (2016). 2017년도 조세지출예산서. 정부. (2022). 2022년도 조세지출예산서. 정부. (2024). 2025년도 조세지출예산서. 정부. (2025). 2026년도 조세지출예산서. 자료를 이용하여 작성

재정지출과 조세지출을 합한 보건 분야 지출은 2010년 10.7조 원에서 2025년 32.0조 원으로 연평균 7.6%로 증가하였다. 부문별로 ‘건강보험’의 증가율은 모든 기간에서 7%대에서 유사한데, ‘보건의료’는 연평균 4.7%에서 10.2%로 2배 이상 커졌다. 반면에 ‘식품의약품안전’의 연평균 증가율은 감소세를 보였다.

2010~2025년 중 보건 분야 증가액은 총 21.3조 원으로, 건강보험은 재정지출을 중심으로 11.5조 원(53.9%), 보건의료는 조세지출을 중심으로 9.3조 원(43.8%), 식품의약품안전은 0.5조 원(2.2%) 증가하였다.

〈표 5-5〉 보건 분야 기능별 재정지출과 조세지출 합계 및 증가율 추이: '10~'25년

(단위: 조 원, %)

구분	2010	2015	2020	2025	'25~'10
보건	10.7	14.6	21.0	32.0	21.3
	(-)	(6.4)	(7.7)	(8.7)	[100.0]
건강보험	5.9	8.6	12.0	17.4	11.5
	(-)	(7.6)	(7.0)	(7.8)	[53.9]
보건의료	4.5	5.6	8.5	13.8	9.3
	(-)	(4.7)	(8.7)	(10.2)	[43.8]
식품의약품안전	0.3	0.4	0.6	0.8	0.5
	(-)	(8.5)	(7.4)	(6.3)	[2.3]

주: 1. ()는 2010~2025년은 기간 중 연평균 증가율임.

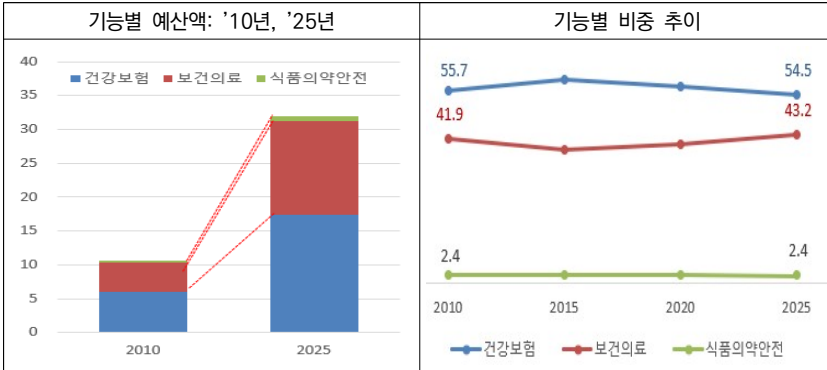
2. []는 기간 중 전체 증감액에 대한 부문별 증감액의 비율임.

출처: 세출-지출 세부사업 예산편성현황(총지출). 기획재정부. 2020. 열린재정. 2025. 9. 1. 검색. <https://www.openfiscaldata.go.kr/op/ko/sd/UOPKOSDA01>. 정부. (2011). 2012년도 조세지출예산서. 정부. (2016). 2017년도 조세지출예산서. 정부. (2022). 2022년도 조세지출예산서. 정부. (2024). 2025년도 조세지출예산서. 정부. (2025). 2026년도 조세지출예산서. 자료를 이용하여 작성

보건의 기능별 비중을 보면, 2025년 기준 ‘건강보험’이 54.5%로 가장 크고, 다음으로 ‘보건의료’ 43.2%, ‘식품의약품안전’ 2.4%이다. 2010~2025년 동안 보건의료(1.3%p) 비중은 소폭 커진 반면, 건강보험(-1.2%p)과 식품의약품안전(-0.1%p)은 작아졌다.

[그림 5-4] 보건 분야 재정지출과 조세지출 합계 및 비중 추이: '10~'25년

(단위: 조 원, %)



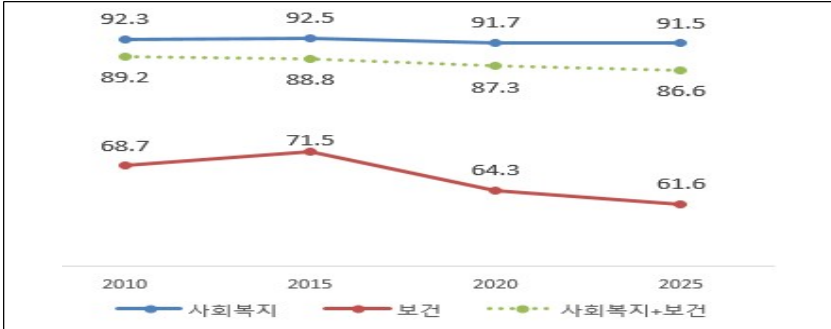
출처: 세출-지출 세부사업 예산편성현황(총지출)". 기획재정부. 2020. 열린재정. 2025. 9. 1. 검색. <https://www.openfiscaldata.go.kr/op/ko/sd/UOPKOSDA01>. 정부. (2011). 2012년도 조세지출예산서. 정부. (2016). 2017년도 조세지출예산서. 정부. (2022). 2022년도 조세지출예산서. 정부. (2024). 2025년도 조세지출예산서. 정부. (2025). 2026년도 조세지출예산서. 자료를 이용하여 작성

제2절 기능별 분석

본 장에서는 재정지출과 조세지출을 연계하여 사회보장의 주요 기능별 재정 운용 현황을 살펴본다. 우선 전체적으로 볼 때, 재정지출과 조세지출의 합계에서 재정지출이 차지하는 비중은 사회복지의 경우 2010년에 비해 2025년 소폭 상승한 반면, 보건의료는 비교적 큰 폭으로 하락하였다. 이는 사회복지 분야는 기간 중 재정지출의 증가가 조세지출 보다 컸고, 보건 분야는 조세지출의 증가가 재정지출 보다 상당히 컸음을 보여준다.

아래에서는 사회보장 재정 중 고령, 아동가족, 고용노동, 보건의 4개 기능에 대해 재정지출과 조세지출의 증가 현황을 보다 상세하게 분석하였다.

[그림 5-5] 사회보장 분야 재정지출과 조세지출 합계액 중 재정지출 비중 추이: '10~'25년
(단위: %)



출처: 세출-지출 세부사업 예산편성현황(총지출). 기획재정부. 2020. 열린재정. 2025. 9. 1. 검색. <https://www.openfiscaldata.go.kr/op/ko/sd/UOPKOSDA01>. 정부. (2011). 2012년도 조세지출예산서. 정부. (2016). 2017년도 조세지출예산서. 정부. (2022). 2022년도 조세지출예산서. 정부. (2024). 2025년도 조세지출예산서. 정부. (2025). 2026년도 조세지출예산서. 자료를 이용하여 작성

1. 고령 부문(공적연금, 노인)

‘고령’ 부문을 ‘공적연금’과 ‘노인’ 부문으로 정의하여 재정지출과 조세지출의 합계액을 보면 2010년 29.8조 원에서 2025년 121.3조 원으로 연평균 9.8%로 증가한 것으로 나타난다. 고령 부문은 95% 이상이 재정지출인데 조세지출이 증가하며 동 비중은 기간 중 소폭 하락세를 보였다.

다만, 2010~2025년 동안 ‘고령’ 부문 재정지출은 29.5조 원에서 115.8조 원으로 연평균 9.6%로 증가한데 반해, 조세지출은 0.4조 원에서 5.5조 원으로 연평균 19.4%로 빠르게 증가하였다.

‘고령’ 부문은 재정지출과 조세지출 모두 사회보장에서 차지하는 비중이 상승했는데, 특히 조세지출의 상승폭이 크다. 고령 부문이 사회보장에서 차지하는 비중은 재정지출에서 2010년 36.2%에서 2025년 45.0%로 8.8%p, 조세지출에서 3.9%에서 13.8%로 9.9%p 높아졌다.

106 재정지출과 조세지출의 통합적 관점에서 본 사회보장 재정 추이와 시사점

〈표 5-6〉 고령 부문 재정지출과 조세지출 추이: 공적연금+노인, '10~'25년

(단위: 조 원, %, %p)

구분		2010	2015	2020	2025	연평균 증가율
재정 + 조세	사회복지+보건	91.2	130.2	211.2	296.9	8.2
	공적연금+노인	29.8	50.4	75.9	121.3	9.8
	(비중)	(32.7)	(38.7)	(35.9)	(40.9)	(+8.1)
	공적연금	26.0	41.3	58.8	93.2	8.9
	노인	3.8	9.2	17.1	28.1	14.2
재정	사회복지+보건	81.3	115.5	184.5	257.2	8.0
	공적연금+노인	29.5	48.4	72.1	115.8	9.6
	(비중)	(36.2)	(41.9)	(39.1)	(45.0)	(+8.8)
	[비중]	[98.7]	[96.0]	[95.0]	[95.5]	[-3.2]
	공적연금	26.0	39.7	55.4	88.4	8.5
노인	3.5	8.8	16.6	27.4	14.8	
조세	사회복지+보건	9.9	14.6	26.7	39.7	9.7
	공적연금+노인	0.4	2.0	3.8	5.5	19.4
	(비중)	(3.9)	(13.7)	(14.3)	(13.8)	(+9.9)
	공적연금	-	1.6	3.3	4.8	11.5
	노인	0.4	0.4	0.5	0.7	3.7

주: 1. 재정지출은 본예산 기준이고, 조세지출은 실적 기준(단, 2025년은 잠정치)임.

2. ()는 사회복지+보건 중 공적연금+노인의 비중값, []는 공적연금+노인 기준 재정지출과 조세지출의 합계액에서 재정지출이 차지하는 비중값임.

출처: 세출-지출 세부사업 예산편성현황(총지출)”. 기획재정부. 2020. 열린재정. 2025. 9. 1. 검색. <https://www.openfiscaldata.go.kr/op/ko/sd/UOPKOSDA01>. 정부. (2011). 2012년도 조세지출예산서. 정부. (2016). 2017년도 조세지출예산서. 정부. (2022). 2022년도 조세지출예산서. 정부. (2024). 2025년도 조세지출예산서. 정부. (2025). 2026년도 조세지출예산서. 자료를 이용하여 작성

‘고령’ 부문 재정지출에는 ‘공적연금’의 ‘국민연금’과 ‘공무원연금 등 3대 직역연금’과 ‘기초연금’, ‘노인장기요양사업 지원’, ‘노인일자리 지원’ 등이 포함된다. ‘공적연금’은 사회보험으로 보험료를 기반으로 하여 지출이 이루어지나 국고 투입분도 더해진다. ‘국민연금’의 경우 ‘저소득 사업장가입자 보험료 지원(두루누리)’, ‘저소득 지역가입자 보험료 지원’, ‘농

업인 연금보험료 지원' 등 가입자에 대한 다수의 국고 지원 사업과 '출산 크레딧', '균복무크레딧' 등 수급자 급여 지원이 이루어지고 있다. 3대 직역연금의 경우 국가 부담금을 제외하더라도 공무원연금과 군인연금의 급여 지출에는 기금의 적자 보전을 위한 국고 투입(2025년 예산 기준 공무원연금 8.7조 원, 군인연금 2.3조 원으로 총 11.0조 원²³⁾)이 이루어지고 있다.

'기초연금' 예산은 2025년 기준 21.8조 원으로 '국민연금' 예산 48.4조 원의 45.0%에 해당한다. '기초연금'은 국고보조사업으로 전체 재정 규모는 지방 매칭비가 더해져야 한다. 2025년 '기초연금'의 예상 평균 국고보조율 83.51%²⁴⁾를 국비 21.8조 원에 단순 적용하면, '기초연금'의 총 예산액은 26.1조 원으로 국민연금 48.8조 원 대비 53.7% 규모이다.

'노인'에 해당하는 재정사업은 모두 기간 중 증가율이 큰데, '노인일자리'가 연평균 19.5%로 가장 크고, 다음이 '기초연금' 14.9%, '노인장기요양사업 지원' 13.3%의 순서이다. '노인일자리'는 국고보조사업으로 운용되어, 평균 국고보조율 48%²⁵⁾를 단순 적용하면 2025년 재정 규모는 대략 4.5조 원으로 '기초연금' 다음으로 재정 규모가 크다.

이러한 주요 사업 외 '고령' 부문 재정지출은 2010년 8.8조 원에서 2025년 8.5조 원으로 소폭 감소하여, 기간 중 재정지출은 기초연금 등 주요 사업 중심으로 이루어졌음을 알 수 있다.

'고령' 부문 재정지출에 보건 부문으로 분류되는 '건강보험 가입자 지원'을 포함할 수 있다. '건강보험 가입자 지원'은 2025년 12.6조 원으로, 여기에 2023년 건강보험 통계연보의 연령대별 급여비 통계에서 고령 인구의 급여비 비율(41.7%)을 적용하면 5.3조 원이 되는데, 이를 노인분으

23) 국회예산정책처(각 년도). 대한민국 재정.을 참조하였다.

24) 보건복지부(2025). 2025년도 예산 및 기금운용계획사업설명자료.를 참조하였다.

25) 보건복지부(2025). 2025년도 예산 및 기금운용계획사업설명자료.를 참조하였다.

로 반영하였다. 그러면 ‘고령’ 부문 재정지출은 2010년 22.6조 원에서 2025년 112.6조 원으로 기간 중 연평균 11.3% 증가한 것으로 나타난다.

다음으로 ‘고령’ 부문 조세지출 중 ‘공적연금’에는 ‘연금보험료 공제’가 유일하고, ‘노인’은 ‘경로우대자 추가공제’ 외에 ‘주택담보 노후연금 이자 비용 공제’가 있으나 3~5천억 원 대 규모이고, ‘주택연금 담보신탁주택 처분 시와 노인복지주택 관리용역에 대한 부가가치세 면제’ 항목들은 추정 곤란으로 조세지출이 집계되고 있지 않다. 2025년 기준 ‘연금보험료 공제’의 조세지출이 4.8조 원으로 크다.

‘고령’ 부문 조세지출에 ‘공적연금’과 ‘노인’ 외 ‘사회복지일반’으로 분류되는 조세지출 항목을 추가할 수 있다. 현재 정부의 조세지출예산서에서는 ‘연금보험료 공제’는 ‘공적연금’으로 분류되나, 노후소득 대비를 위한 ‘연금계좌 세액공제’와 ‘개인연금저축에 대한 비과세 및 소득공제’는 ‘사회복지일반’으로 분류되고 있다. 그런데 동 항목은 제도의 취지를 감안할 때 ‘사회복지일반’ 보다는 ‘노인’ 부문으로 분류가 보다 적합할 수 있다. 예산체계에서 노인 분류는 단순히 노인에 한정하여 이루어지는 지출이 되겠으나, 조세지출은 개인의 자발적 노후 준비를 장려하기 위한 목적에서 조세감면의 유인(incentive)을 제공하기 때문이다. 국민연금 등 공적연금 납입보험료(기여금)에 대해 소득공제를 적용하는 연금보험료공제의 취지와 마찬가지로, 노후 대비를 위한 사적연금이나 저축을 장려하기 위한 조세감면은 ‘사회복지일반’ 보다 ‘노인’의 분류가 보다 적합할 것이다.

‘연금계좌 세액공제’²⁶⁾를 노인 부문에 추가하면 노인 부문 조세지출은 2010년 0.4조 원에서 2025년 7.9조 원으로 연평균 22.3% 증가한다.

26) 개인연금저축에 대한 비과세와 소득공제 항목은 조세지출액이 연간 1~4백억 원 대로 크지 않아 주요 항목에는 포함하지 않았다.

〈표 5-7〉 고령 부문 주요 예산사업 및 조세지출 항목 추이: '10~'25년

(단위: 조 원, %)

		구분	2010	2025	연평균 증가율
재정	공적연금	국민연금(현금)	6.9	48.4	13.9
		직역연금(현금)	10.5	32.4	7.8
	노인	기초연금(현금)	2.7	21.8	14.9
		장기요양사업 지원	0.4	2.5	13.3
		노인일자리	0.2	2.2	19.5
	① 소계		20.6	107.3	11.6
	①' (공적연금+ 노인) 외 나머지		8.8	8.5	-0.3
② 소계 + 건강보험 가입자지원		22.6	112.6	11.3	
조세	공적연금	연금보험료공제	1.2	4.8	15.0 ¹⁾
	노인	경로우대자 추가공제	0.4	0.7	3.7
	① 소계		0.4	5.5	19.4
	①' (공적연금+ 노인) 외 나머지		0.0	0.0	-
	② 소계 + 연금계좌세액공제 ¹⁾		0.4	7.9	22.3
	②' (공적연금+ 노인) 외 나머지 ²⁾		0.04	0.05	0.8

주: 1) 연금보험료 공제는 개별 세법에 근거한 조세감면을 별도로 집계하기 시작한 2014년도 조세지출예산서부터 공개되기 시작(1.2조 원)하여, 연평균 증가율은 2012~2025년 기간에 대한 값으로 산출하였으나, 소계에서는 제외함.

2) 개인연금저축에 대한 비과세, 개인연금저축에 대한 소득공제 항목 추가

1. 2025년 예산액 기준으로 상위 사업을 정하고, 각 사업의 2010년 값으로 매칭함.

2. 재정지출은 본예산 기준이고, 조세지출은 실적 기준(단, 2025년은 잠정치)임.

출처: 세출-지출 세부사업 예산편성현황(총지출)”. 기획재정부. 2020. 열린재정. 2025. 9. 1. 검색. <https://www.openfiscaldata.go.kr/op/ko/sd/UOPKOSDA01>. 정부. (2011). 2012년도 조세지출예산서. 정부. (2016). 2017년도 조세지출예산서. 정부. (2022). 2022년도 조세지출예산서. 정부. (2024). 2025년도 조세지출예산서. 정부. (2025). 2026년도 조세지출예산서. 자료를 이용하여 작성

위의 표에서 볼 수 있듯이 ‘고령’ 부문 지출은 노후소득보장이 중심을 이루어, 재정지출에서는 공적연금 등 사회보험의 급여지출이 주가 되고, 조세지출에서는 공적연금 가입 지원과 사적연금 가입 유인 제고를 위한 공제·감면제도가 주가 된다. 그런데 공적연금과 사적연금의 가입과 수급 관련해 국가의 재정을 통한 다양한 지원이 이루어지고 있다. 앞서 공적연

금에 대한 지원은 가입 단계에서 보험료나 크레딧을 통한 지원과 수급단계에서 기초연금을 통한 보충, 직역연금의 적자 보전 등으로 이루지고 있음을 살펴 보았다. 그런데 조세지출을 통한 지원의 경우 현행 조세지출예산서에는 상당히 협소한 범위로 파악되고 있다.

연금의 가입 및 수급 관련 조세지출은 연금 가입을 독려하는 한편, 연금소득 수령 시 보장성을 제고하기 위해 공적 영역뿐만 아니라 사적 영역에서도 다양하게 이루어지고 있다. 이는 국가가 운영하는 공적연금 외에 소득계층별로 다양한 사적연금 가입을 통해 자발적으로 다층적인 노후소득보장체계를 마련할 수 있게 하는 유인(incentive)을 제공하기 위한 것이기도 하다.

한국은 현재 연금소득에 대해 '선(先) 공제, 후(後) 과세' 원칙을 적용하고 있고, 이에 따라 보험료 납입 시 의무적으로 가입이 강제되는 공적연금은 소득공제하고, 자발적으로 가입하는 사적연금(퇴직·개인연금)은 세액공제 한다. 이외 종신연금형 상품, 확정연금형 상품 등 보험 기반의 연금 상품에 대해 특정 요건 충족 시 비과세 한다.

연금소득 수령 시 공적연금은 누진세율 체계로 종합과세 하되 연금소득공제 외 각종 소득공제를 통해 세부담을 낮출 수 있다. 퇴직급여는 연금 선택률을 높이기 위해 연금 수령 기간별로 퇴직소득세의 30~40%를 경감한다. 또한 원금 외 운영수익분에 대해서는 저율 연금소득세로 과세 한다. 개인연금(연금저축, IRP추가 납입분)은 연간 연금소득 1,500만 원 기준 이하의 소득구간에서는 연령대별 저율 분리과세(55~69세/70~79세/85세 이상, 5.5%/4.4%/3.3%, 지방세 포함)하고, 초과 구간에서는 종합과세와 16.5%의 단일세율 분리과세 중 선택할 수 있다.

이렇듯 공·사 연금의 가입과 수급 단계에서 다양한 조세감면이 이루어지고 있는데, 현행 조세지출예산서에서는 연금보험료공제와 연금계좌세

액공제만이 집계되고 있다. 한국의 경우 기준조세체계(benchmark tax system)에 대한 기준이 강하게 적용되어 저율 분리과세나 단일세율 적용에 따른 감면 규모, 비과세 등은 조세지출 항목에 포함되고 있지 않다. 이 역시 과세특례제도이고, 연금제도의 성숙과 고령화 심화에 따라 이에 따른 감세효과가 상당할 것으로 예상되는 만큼 이러한 조세지출 규모와 현황을 파악하고, 이를 통해 현행 조세체계의 조세감면 유인의 적정성이나 효과성 등이 평가되어야 할 것이다.

〈표 5-8〉 노후소득보장을 위한 연금 종류별 조세지출 현황: 2025년 기준

유형	과세방식	조세지출	
공적 연금	<ul style="list-style-type: none"> 가입: 보험료(기여금) 소득공제, 수급: 연금소득 종합과세 * 소득구간별 누진세율 6.6~49.5% 	<ul style="list-style-type: none"> 연금소득공제: 소득구간별 차등, 최대900만 원 인적공제(본인, 배우자 및 부양가족) 추가공제(경로우대, 장애인) 특별공제(주택담보노후연금 이자비용 공제, 한도 200만 원) 	
사적 연금	퇴직	<ul style="list-style-type: none"> 가입: 추가 납입분(IRP) 세액공제 수입: 일시금, 퇴직소득세 *분리과세 연금, 원금-감면(30~40%) 퇴직소득세 운용수익-저율 연금소득세 * 연 1,500만 원 이하 분리과세 선택 가능 	<ul style="list-style-type: none"> 납입: 공제 없음. 추가 납입분은 연금세액 공제 * 총급여액 5,500만 원 이하/초과 16.5/13.2% 수급: 1) 연 1,500만 원 이하 저율 분리과세 * 55~69/70~79/80세+, 5.5/4.4/3.3% 2) 연 1,500만 원 초과 시 종합소득세와 저율 분리과세 중 선택 가능 * 16.5% 단일세율
	개인	<ul style="list-style-type: none"> 가입: 납입분 세액공제 수급: 저율 연금소득세 * 연령대별 3.3~5.5% * 연 1,500만 원 이하 분리과세 선택 가능 	<ul style="list-style-type: none"> 가입: 연금 세액공제, 연간 총급여액 5,500만 원 이하/초과, 16.5/13.2% 공제 수급: 1) 연 1,500만 원 이하 저율 분리과세 * 55~69/70~79/80세+, 5.5/4.4/3.3% 2) 1,500만 원 초과 시 종합소득세와, 저율 분리과세 선택 * 16.5% 단일세율 3) 주택담보 노후연금 이자비용 공제

출처: 국세청. (2025). 국세신고안내. <https://www.nts.go.kr/nts/cm/cntnts/cntntsView.do?mi=6452&cntntsid=7888>. 정부. (2024). 2024 조세개요. pp.63-64. 정부. (2025). 2026년도 조세지출예산서. p. 136. p.137. p. 140.를 참조하여 저자 작성

2. 아동·가족 부문(아동·보육, 여성·가족·청소년)

‘아동·가족’ 부문을 재정지출²⁷⁾ 과 조세지출²⁸⁾의 합계액을 보면, 2010년 3.9조 원에서 2025년 21.6조 원으로 연평균 12.1%로 증가한 것으로 나타난다. 아동·가족 부문 지출액은 고령 부문(〈표 5-6〉의 ‘① 소계’ 기준) 대비 지출 비율이 2010년 13.0%에서 2025년 17.8%로 확대되었다. 단, 정부의 원래 예산분류에서 ‘교육’이나 ‘고용·노동’, ‘취약계층지원’에 해당하는 사업을 제외하면 2010년 3.4조 원에서 2025년 8.1조 원으로 연평균 6.0%로 증가하여, 포함하는 경우의 증가율 대비 절반 수준 이하로 작아져 ‘아동·가족’의 경우 추가된 사업들의 확장세가 컸음을 알 수 있다.

‘아동·가족’ 부문은 재정지출이 조세지출 보다 빠르게 증가하여 사회복지와 보건에서 차지하는 재정지출 비중이 2010년 78.8%에서 2025년 90.8%로 확대되었다. ‘아동·가족’ 부문 재정지출은 3.1조 원에서 19.6조 원으로 연평균 13.2%로 증가하였고, 조세지출은 0.8조 원에서 2.0조 원으로 연평균 6.0%로 증가하였다.

‘아동·가족’ 부문은 재정지출을 중심으로 확대되어 재정지출에서는 사회복지와 보건에서 차지하는 비중이 상승하였으나, 조세지출에서는 하락하였다. 재정지출에서 ‘아동·가족’ 부문이 사회복지와 보건에서 차지하는

27) 이외 정책의 취지를 우선적으로 감안하여, 교육 부문으로 분류되는 ‘유아교육비 보육료 지원’, 유보통합에 따라 2024년 교육부로 이관되어 교육 부문으로 분류되는 ‘영유아 보육’ 관련 사업, 고용·노동으로 분류되는 고용보험기금의 ‘모성보호사업’과 ‘직장어린이집 지원’, 취약계층지원으로 분류되는 ‘아동 학대’ 관련 사업을 포함한다(세출-지출 세부사업 예산편성현황(총지출)). 기획재정부. 2020. 열린재정. 2025. 9. 1. 검색. <https://www.openfiscaldata.go.kr/op/ko/sd/UOPKOSDA01>.

28) 이외 기초생활보장으로 분류되는 조세지출의 ‘자녀장려금’을 포함한다(세출-지출 세부사업 예산편성현황(총지출)). 기획재정부. 2020. 열린재정. 2025. 9. 1. 검색. <https://www.openfiscaldata.go.kr/op/ko/sd/UOPKOSDA01>.

비중은 2010년 3.8%에서 2025년 7.6%로 3.8%p 커진 반면, 조세지출에서 사회복지와 보건에서 차지하는 비중은 8.3%에서 5.0%로 3.3%p 작아졌다.

〈표 5-9〉 아동·가족 부문 재정지출과 조세지출 추이: '10~'25년

(단위: 조 원, %, %p)

구분		2010	2015	2020	2025	연평균증가율
재정 + 조세	사회복지+보건	91.2	130.2	211.2	296.9	8.2
	아동·가족 [원 예산분류]	3.9 [3.9]	8.7 [7.0]	17.0 [10.6]	21.6 [8.1]	12.1 [6.0]
	(비중)	(4.3)	(6.7)	(8.0)	(7.3)	(+3.0)
재정	사회복지+보건	81.3	115.5	184.5	257.2	8.0
	아동·가족 [원 예산분류] ¹⁾	3.1 [2.6]	6.7 [5.7]	15.4 [9.6]	19.6 [7.0]	13.2 [6.9]
	(비중)	(3.8)	(5.8)	(8.3)	(7.6)	(+3.8)
	[비중]	[78.8]	[77.1]	[90.5]	[90.8]	[+12.0]
조세	사회복지+보건	9.9	14.6	26.7	39.7	9.7
	아동·가족 [원 예산분류] ²⁾	0.8 [0.8]	2.0 [1.3]	1.6 [1.0]	2.0 [1.1]	6.0 [2.0]
	(비중)	(8.3)	(13.6)	(6.0)	(5.0)	(-3.3)

주: 1) 현행 정부 열린재정의 예산분류상 값으로, 교육에 포함되는 유아교육비 보육료 지원, 영유아 보육료 지원 등 보육사업, 고용·노동에 포함되는 모성보호사업과 직장어린이집 지원, 취약계층 지원에 포함되는 아동 학대 관련 예산이 제외됨.

2) 현행 조세지출예산서 분류상 기초생활보장제도로 분류되는 자녀장려금을 제외

1. 재정지출은 본예산 기준이고, 조세지출은 실적 기준(단, 2025년은 잠정치)임.

2. ()는 사회복지+보건 중 공적연금+노인의 비중값, []는 공적연금+노인 기준 재정지출과 조세지출의 합계액에서 재정지출이 차지하는 비중값임.

출처: 세출-지출 세부사업 예산편성현황(총지출)”. 기획재정부. 2020. 열린재정. 2025. 9. 1. 검색. <https://www.openfiscaldata.go.kr/op/ko/sd/UOPKOSDA01>. 정부. (2011). 2012년도 조세지출예산서. 정부. (2016). 2017년도 조세지출예산서. 정부. (2022). 2022년도 조세지출예산서. 정부. (2024). 2025년도 조세지출예산서. 정부. (2025). 2026년도 조세지출예산서. 자료를 이용하여 작성

‘아동·가족’ 부문 재정지출에는 ‘모성보호육아 지원’과 ‘영유아보육료 지원’, ‘유아교육비 보육료 지원’, ‘부모급여(영아수당)’ 등 4개 사업이

주요 사업이다. ‘유아교육비 보육료 지원’은 2017년부터, ‘부모급여(영아수당)’은 2022년부터 시행되어, 동 연구의 분석 기간 중 2020~2025년에만 반영된다.

이들 4개 사업의 예산액은 2010년 2.0조 원에서 2025년 12.5조 원으로 연평균 13.1%로 증가하였다. 개별 사업별로 2025년 기준 ‘부모급여(영아수당)’의 연평균 증가율이 78.9%로 가장 큰데, 이는 2022년 시행된 영아수당이 2023년부터 부모급여로 확대 개편된 영향이다. 다음은 ‘모성보호육아 지원’의 연평균 증가율이 18.0%로 크고, ‘영유아보육료 지원’의 연평균 증가율은 4.7%이다. ‘유아교육비 보육료 지원’은 2017년 도입 당시 대비 2025년 예산이 작아져 연평균 2.9% 감소하였다. 4개 사업 외 ‘아동·가족’ 부문의 나머지 사업의 연평균 증가율도 13.2%로 높다.

‘아동·가족’ 부문 조세지출의 주요 항목은 ‘자녀세액공제’와 ‘자녀장려금’이다. 이들 두 개 항목의 조세지출의 합계액은 2010년 1.9조 원에서 2025년 1.8조 원으로 연평균 1.0%로 감소하였다. 개별 제도별로 보면, ‘자녀장려금’은 제도가 지속적으로 확대되며 연평균 2.9%로 증가하였으나, 조세지출 규모가 상대적으로 큰 ‘자녀세액공제’가 자녀 수 감소의 영향으로 연평균 3.7% 감소한 영향이 작용하였다. 이외 ‘아동·가족’의 나머지 조세지출은 2010년 0.8조 원에서 2025년 0.2조 원으로 연평균 8.1% 감소하였다.

〈표 5-10〉 아동·가족 부문 주요 예산사업 및 조세지출 항목 추이: '10~'25년

(단위: 조 원, %)

구분		2010	2025	연평균 증가율	
재정	아동·가족	모성보호육아지원(현금)	0.3	4.0	18.0
		영유아보육료 지원	1.6	3.2	4.7
		유아교육비 보육료 지원 ¹⁾	3.9	3.1	-2.9
		부모급여(영아수당)(현금,현물) ¹⁾	0.4	2.1	78.9
	소계		2.0	12.5	13.1
	아동·가족 나머지		1.1	7.1	13.2
조세	아동·가족	자녀세액공제	1.3	0.9	-3.7
		자녀장려금 ²⁾	0.7	0.9	2.9
	소계		1.9	1.8	-1.0
	아동·가족 나머지		0.8	0.2	-8.1

주: 1) 재정지출 사업 중 유아교육비 보육료 지원 사업은 2017년부터 시행되었고, 부모급여(영아수당)은 2022년부터 시행되어 각각 시작연도 예산액이고, 소계에서는 이를 제외함..

2) 자녀장려금은 2014년 제도가 도입되어 2015년 실적치임.

1. 재정지출은 본예산 기준이고, 조세지출은 실적 기준(단, 2025년은 잠정치)임.

출처: 출-지출 세부사업 예산편성현황(총지출)”. 기획재정부, 2020. 열린재정. 2025. 9. 1. 검색. <https://www.openfiscaldata.go.kr/op/ko/sd/UOPKOSDA01>. 정부. (2011). 2012년도 조세지출예산서. 정부. (2016). 2017년도 조세지출예산서. 정부. (2022). 2022년도 조세지출예산서. 정부. (2024). 2025년도 조세지출예산서. 정부. (2025). 2026년도 조세지출예산서. 자료를 이용하여 작성

‘아동·가족’ 부문의 주요 사업 중 재정지출인 ‘모성보호육아 지원’과 ‘부모급여(영아수당)’은 현금성 지출이고, ‘영유아 보육료 지원’과 ‘유아교육비 및 보육료 지원’은 현물성 지출이다. 조세지출 항목인 ‘자녀세액공제’와 ‘자녀장려금’은 현금성 지출로 볼 수 있는데, ‘자녀세액공제’는 납부세액 경감을 통해 간접적으로 현금 지출의 효과가 발생하는 반면, 자녀장려금은 세금의 환급형 조세지출로 지급 시기가 소득 발생 후 1년 가량의 시차가 있게 되나 개인에게 직접 현금으로 지급된다.

‘아동·가족’ 부문의 주요 현금성 4개 급여인 ‘모성보호육아 지원’과 ‘부모급여(영아수당)’, ‘자녀세액공제’와 ‘자녀장려금’의 합계액은 총 7.9조 원으로, 주요 6개 6개 항목의 합계액 14.3조 원(=12.5+1.8) 대비

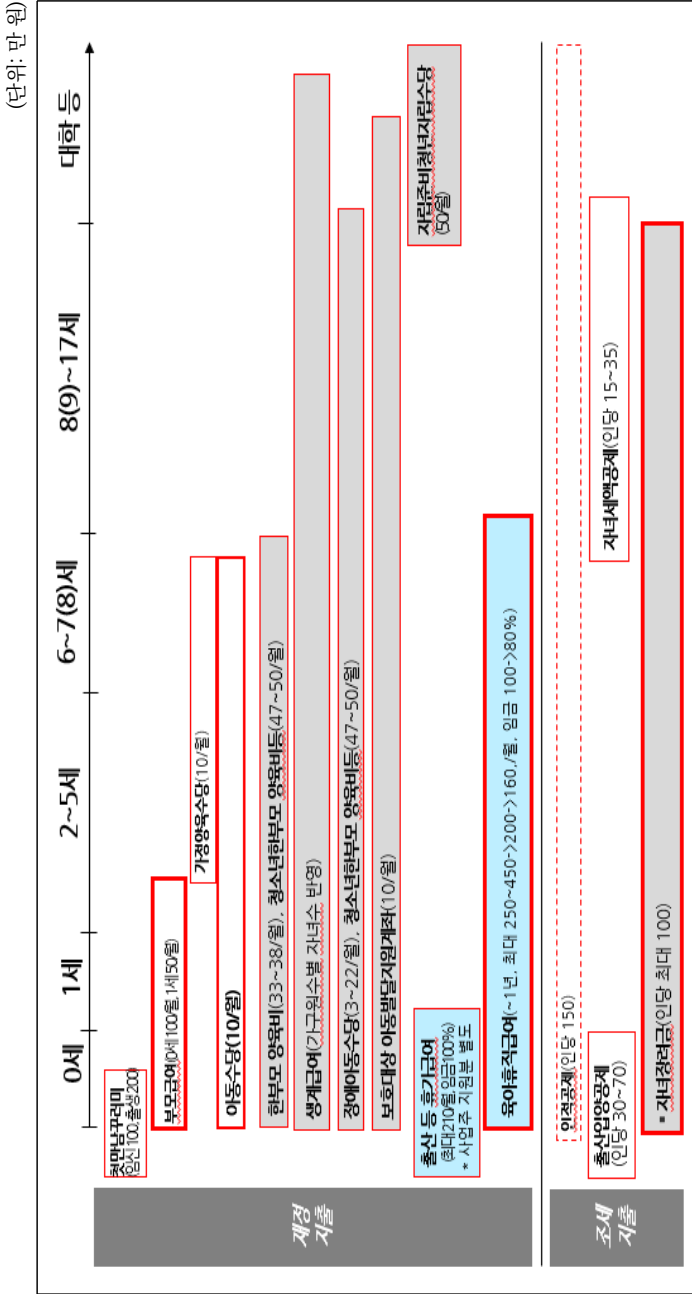
55.5%, '아동·가족' 부문 전체의 재정지출과 조세지출의 합계액 21.6조 원 대비 36.7%를 차지한다.

이러한 4개 현금성 급여 외에 아동 양육 관련 현금성 급여는 재정지출과 조세지출에서 아동의 연령대별로, 보편급여나 선별급여의 형태로 지원되고 있다. 재정지출의 보편급여로는 '부모급여' 외에 '아동수당', '첫만남꾸러미', '가정양육수당'이 있고, 선별 급여로는 '한부모 양육비 지원', '장애아동수당', '아동발달지원계좌' 등이 있다.

조세지출에서도 '자녀세액공제'와 '자녀장려금' 외에 '아동·가족' 관련 다수의 감면 제도들이 소득세제, 소비세제, 재산세제에 걸쳐 있다. 단, 동항목들은 집계되고 있지 않거나 타 부문으로 집계되고 있다. 우선 소득세에서 아동에 대한 '출산·입양공제' 등 인적공제는 기준조세체계(benchmark tax system)에 해당한다고 하여 조세지출에 제외되어 있다. 이외 아동수당 등 각종 보육수당이나 출산전후 및 육아휴직급여 등이 비과세 되고 있는데, 이에 대해 파악되고 있지 않고, 부양가족의 '교육비 지출에 대한 특별세액공제'와 '대학생 근로 장학금 비과세'는 교육 분야로 분류되고 있다.

소비세제에서도 '영유아용 기저귀·분유에 대한 부가가치세 면세'가 추정공란으로 집계되고 있지 않고, '다자녀가구 승용자동차 구입 시 개별소비세 면제'는 장애인 등 대상과 함께 묶여 '사회복지일반'으로 하고 있다. '주택청약종합저축 소득공제' 및 '청년우대형 주택청약종합저축 이자소득 비과세' 대상의 배우자 추가, 혼인에 대한 1세대 1주택자 간주기간 연장 등은 '주택' 부문으로 분류되고 있다.

[그림 5-6] 아동 양육 관련 현금성 지원: 재정지출, 조세지출, 2025년 기준



주: 회색 음영은 선별 제도, 파란색 음영은 고용보험 사업임.
 출처: 보건복지부(2025), 2026년도 예산 및 기금운용계획안, 고용노동부(2025), 2026년도 예산 및 기금운용계획안, 정부(2024), 조세개요, 를 참조하여
 저자 작성

재산세제의 경우 ‘혼인·출산 증여재산공제’, 혼인 1세대 1주택자 간주 기간 연장이 운영되고 있으나 조세지출로 집계되고 있지 않다.

〈표 5~10〉 ‘아동·가족’ 부문 중 조세지출 현황: 2025년 기준

구분	조세지출 제도	공제·감면 내용
조세지출	■ 자녀세액공제(출생·입양공제 포함)	8세 이상 (손)자녀, 25/55/55+40(인당) 입양 등, 30/50/70
	■ 추가공제(부녀자공제, 한부모공제)	무배우자 부양가족 있는 세대주 등 연 50만 원 소득공제
	■ 의료비 특별공제	난임시술비 30%, 미숙아 등 치료비 20% 세액공제
	■ 혼인세액공제	혼인 신고 해(생애 1회) 50만 원 세액공제
	■ 자녀장려금	연소득 7천만 원 미만, 재산 2.4억 원 미만 등, 인당 50만 원/100만 원
조세지출 (추정 곤란, 타부문)	■ 영유아용 기저귀·분유 부가가치세 면제	부가가치세 면제
	■ 다자녀가구 승용차 개별소비세 면제(사회복지일반)	장애인·환자수송·영업용·다자녀가구 승용차 개별소비세 면제
	■ 교육비 특별세액공제(교육)	영유아, 초·중·고 연 300만 원, 대학생 연 900만 원
	■ 대학생 근로 장학금 비과세(교육)	비과세
	■ 주택청약종합저축 소득공제(주택)	총급여 7천만 원 이하 무주택 세대주 또는 배우자인 근로자
	■ 청년 우대형 주택청약종합저축 비과세(주택)	총급여 3.6천만 원 이하 무주택 세대주 또는 배우자, 이자소득 비과세(500만 원 한도)
조세지출 불포함	■ 기본공제(인적공제)	20세 이하 부양자녀 1인당 150만 원 소득공제
	■ 출산·보육수당, 출산·육아휴직 등 급여 비과세	출산수당 100%, 보육수당(월 최대 20만 원) 출산·육아휴직 급여 등 전액 비과세
	■ 혼인·출산 증여재산공제	직계존속 혼인·출산 증여재산 1억 원 공제
	■ 혼인 1세대 1주택자 간주기간 연장	양도소득세 비과세(12억 원 한도) 및 장기보유특별공제 최대 80% 적용, 종합부동산세 기본공제 12억 원 등

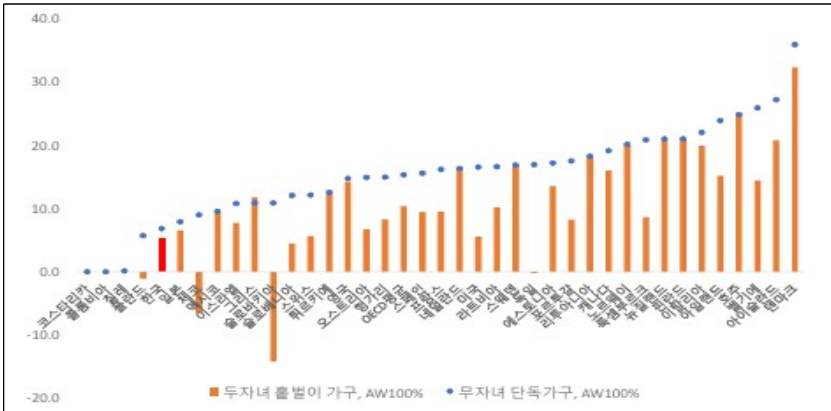
출처: 정부(2025). 2026년도 조세지출예산서. 국회예산정책처(2024a). 2024년 세법개정안 분석. 강민지(2025.3.). 결혼·출산·양육 관련 세제지원 현황 및 개정 동향. 나포커스 제96호. 국회예산정책처.를 참조하여 저자 작성

국회예산정책처(2024)에 따르면 특히 한국은 소득세 실효세율이 높지 않고 면세자 비중이 높은 등으로 인해 ‘아동·가족’ 부문의 소득세 관련 조

세지출의 효과가 크지 않은 것으로 평가된다. 2023년 기준 가구 유형별 소득세 실효세율(임금 100%)을 보면, 한국의 소득세 최고세율은 45%로 높지만, 무자녀 단독가구의 실효세율은 6.8%, 2자녀 홑벌이 가구는 5.2%로 실효세율 감소폭이 1.7%p이다. 반면에 OECD 평균의 가구유형별 실효세율 감소폭은 5.0%p(=15.4-10.4)로 크다.

[그림 5-7] OECD 국가들의 가구 유형별 소득세 실효세율 현황: 2023년 기준

(단위: 총급여 대비 %)



출처: 국회예산정책처(2024a). 2024년 세법개정안 분석. 에서 인용

소득세에 대한 조세지출은 납세능력이 있는 중산층 이상에 혜택이 집중되어 저소득층이 혜택을 받기 어려운 구조로 평가된다. 이러한 점을 보완하여 일하는 저소득가구의 자녀 양육부담을 줄이고 출산을 장려하기 위한 목적에서 2015년 환급형 조세지출제도로 도입된 제도가 ‘자녀장려세제’(CTC, Child Tax Credit)이다. 동 제도는 2023년 소득 발생분부터 부부합산 총소득 기준이 기존 4천만 원 이하에서 7천만 원 미만으로, 최대지급액도 자녀 1인당 기준 80만 원에서 100만 원으로 대폭 확대되었다. 이에 따라 연간 6천억 원 대였던 ‘자녀장려금’은 2024년 1.0조 원

으로 증가하였고, 2025년 아동수 감소 등의 영향이 있는 가운데 0.9조 원 대를 기록하였다.

‘자녀장려금’은 아동 양육 관련 조세지출이 납세능력이 있는 중산층 이상에 집중되는 한계를 보완하고, 소득 지원을 통해 일하는 저소득가구의 자녀양육 부담을 실질적으로 경감시키고 이를 통해 간접적으로 저소득층의 노동시장 참여를 독려하는 점에서 의의가 있다. 반면에 소득이나 재산의 기준선 근처에 있는 가구의 경우 상대적 박탈감과 소득구간별 차등 지급에 따른 노동공급 왜곡 발생, 신청 기반 운영에 따른 행정비용 및 사각지대 발생, 제도 확대에 따른 재정 부담 증가, 관련되는 재정지출과의 연계 파악이 어려운 점 등의 한계가 있다. 특히, 동 제도는 납세 여부에 관계없이 세법상 일정 요건을 충족하면 수급이 가능하고, 납세부담을 일정 정도 낮춰주는 일반적인 조세감면과 달리 자녀 1인당 양육비용을 소득(현금)으로 지원한다는 점에서 사실상 재정지출의 성격을 갖고, 일반적인 조세감면 대비 조세지출 규모가 큰 점 등으로 인해 조세지출로서 운용되는 방식에 대한 적정성 논란의 소지가 있다.

〈표 5~11〉 ‘자녀장려세제’(CTC)의 장점과 단점

장점	단점
■ 저소득 가구의 자녀양육부담 경감	■ 소득·재산 기준선 근처 상대적 박탈감
■ 소득세 조세지출의 역진성 완화	■ 신청 기반 운영에 따른 행정비용 및 사각지대 발생
■ 저소득층 노동시장 참여 유인	■ 소득·재산 기준선 근처 노동공급 왜곡
■ 납세 순응 제고	■ 재정부담, 재정지출과의 연계된 성과관리 어려움.

출처: 김재진. (2014). 자녀장려세제(CTC) 도입의 정책적 함의와 기대효과. 한국조세재정연구원.
 김동준·전승훈. (2020). 자녀장려세제의 경제적 효과 분석. 재정정책논집 제22권 제1호. 한국재정정책학회.를 이용하여 저자 작성

3. 고용·노동 부문(고용, 노동, 고용노동일반)

‘고용·노동’ 부문의 재정지출²⁹⁾과 조세지출³⁰⁾의 합계액을 보면, 2010년 12.9조 원에서 2025년 43.4조 원으로 연평균 8.4%로 증가한 것으로 나타난다. 단, 정부의 원래 예산분류를 그대로 하여 ‘모성보호육아 지원’과 ‘직장어린이집’을 재정지출에 포함하고, ‘근로장려금’을 조세지출에서 제외하면 2010년 12.8조 원에서 2025년 42.8조 원으로 연평균 8.4%로 증가하여, 전체적으로 추이는 유사한 것으로 나타난다.

‘고용·노동’ 부문에서는 조세지출이 재정지출 보다 빠르게 증가하여 사회복지와 보건에서 차지하는 재정지출 비중이 2010년 92.4%에서 2025년 72.0%로 20.3%p가 작아졌다. ‘고용·노동’ 부문 재정지출은 기간 중 11.9조 원에서 31.2조 원으로 연평균 6.6%로 증가하였고, 조세지출은 1.0조 원에서 12.1조 원으로 연평균 7.5%로 증가하였다.

‘고용·노동’ 부문은 2010~2025년 동안 조세지출을 중심으로 확대되어 조세지출은 사회복지와 보건에서 차지하는 비중이 10.0%에서 30.5%로 20.6%p가 확대되었고, 재정지출에서는 14.7%에서 12.1%로 2.5%p 작아졌다.

29) 이외 정책의 취지를 감안하여, 고용·노동으로 분류되는 고용보험기금 사업 ‘모성보호사업’과 ‘직장어린이집 지원’은 제외한다(세출-지출 세부사업 예산편성현황(총지출)). 기획재정부. 2020. 열린재정. 2025. 9. 1. 검색. <https://www.openfiscaldata.go.kr/op/ko/sd/UOPKOSDA01>).

30) 이외 기초생활보장으로 분류되는 조세지출의 ‘근로장려금’을 포함한다(세출-지출 세부사업 예산편성현황(총지출)). 기획재정부. 2020. 열린재정. 2025. 9. 1. 검색. <https://www.openfiscaldata.go.kr/op/ko/sd/UOPKOSDA01>).

〈표 5-11〉 ‘고용·노동’ 부문 재정지출과 조세지출 추이: ’10~’25년

(단위: 조 원, %, %p)

구분		2010	2015	2020	2025	연평균증가율
재정 + 조세	사회복지+보건	91.2	130.2	211.2	296.9	8.2
	고용·노동	12.9	17.4	36.7	43.4	8.4
	[원 예산분류]	[12.8]	[17.2]	[33.9]	[42.8]	[8.4]
	(비중)	(14.2)	(13.4)	(17.4)	(14.6)	(+0.4)
재정	사회복지+보건	81.3	115.5	184.5	257.2	8.0
	고용·노동	11.9	14.7	28.8	31.2	6.6
	[원 예산분류] ¹⁾	[12.3]	[15.5]	[30.5]	[35.4]	[7.3]
	(비중)	(14.7)	(12.7)	(15.6)	(12.1)	(-2.5)
	[비중]	[92.4]	[84.4]	[78.5]	[72.0]	[-20.3]
조세	사회복지+보건	9.9	14.6	26.7	39.7	9.7
	고용·노동	1.0	2.7	7.9	12.1	18.2
	[원 예산분류] ²⁾	[0.6]	[1.7]	[3.4]	[7.5]	[19.0]
	(비중)	10.0	18.5	29.6	30.5	(20.6)

주: 1) 현행 정부 열린재정의 예산분류상 값으로, 교육에 포함되는 유아교육비 보육료 지원, 영유아 보육료 지원 등 보육사업, 고용·노동에 포함되는 모성보호사업과 직장어린이집 지원, 취약계층지원에 포함되는 아동 학대 관련 예산이 제외됨.

- 2) 현행 조세지출예산서 분류상 기초생활보장제도로 분류되는 자녀장려금을 제외
 1. 재정지출은 본예산 기준이고, 조세지출은 실적 기준(단, 2025년은 잠정치임).
 2. ()는 사회복지+보건 중 공적연금+노인의 비중값, []는 공적연금+노인 기준 재정지출과 조세지출의 합계액에서 재정지출이 차지하는 비중값임.

출처: 세출-지출 세부사업 예산편성현황(총지출)”. 기획재정부, 2020. 열린재정, 2025. 9. 1. 검색, <https://www.openfiscaldata.go.kr/op/ko/sd/UOPKOSDA01>. 정부. (2011). 2012년도 조세지출예산서. 정부. (2016). 2017년도 조세지출예산서. 정부. (2022). 2022년도 조세지출예산서. 정부. (2024). 2025년도 조세지출예산서. 정부. (2025). 2026년도 조세지출예산서. 자료를 이용하여 작성

‘고용·노동’ 부문 재정지출에는 비자발적 실직이나 근로 시 발생한 재해 및 질병에 따른 소득상실 위험에 대응하는 ‘구직급여’와 ‘산재보험급여’가 크다. 2025년 기준 ‘구직급여’와 ‘산재보험급여’는 18.9조 원으로, 재정지출의 주요 4개 사업의 합계액 21.0조 원 대비 90.1%을 차지하고, ‘고용·노동’ 부문 재정지출 31.2조 원 대비로도 60.6%를 차지한다.

이외 직업교육·훈련을 지원하는 ‘내일배움카드’(고용보험기금, 일반회

계)와 고용보험료와 국민연금 보험료의 일부를 지원하는 ‘사회보험 사각지대 해소’ 등이 재정지출의 주요 사업이다³¹⁾. ‘내일배움카드’는 2019년부터, ‘사회보험 사각지대 해소’는 2012년부터 시행되었는데 2025년 기준 예산액은 1조 원 내외로 크지 않으나, 연평균 증가율은 각각 17.0%와 49.4%로 크다.

‘구직급여’ 등 ‘고용·노동’ 부문 재정지출의 4개 예산액은 2010년 7.2조 원에서 2025년 21.0조 원으로 연평균 7.4%로 증가하였다. 4개 사업 중 ‘산재보험급여’ 증가율이 5.1%로 가장 작고, ‘사회보험 사각지대 해소’는 규모는 작으나 기간 중 증가율이 49.4%로 가장 크다. ‘고용·노동’ 부문 재정지출에서 주요 4개 사업을 제외한 나머지 사업은 2010년 4.8조 원에서 2025년 10.3조 원으로 연평균 5.2%로 증가해, 주요 4개 사업 증가율 7.4%를 하회하였다.

‘고용·노동’ 부문 조세지출의 주요 사업은 2025년 기준 ‘근로장려금’과 ‘통합고용세액공제’가 크고, 이외 ‘무주택 근로자 주택자금 특별공제’와 ‘중소기업 취업자 소득세 감면’이 있다. 2025년 ‘근로장려금’과 ‘통합고용세액공제’의 합계액은 9.0조 원으로, 주요 4개 사업의 합계 11.6조 원 대비 77.4%를 차지하고, ‘고용·노동’ 부문의 조세지출액 12.1조 원 대비로도 73.9%의 비중을 차지한다.

‘근로장려금’ 등 ‘고용·노동’ 부문 조세지출의 4개 항목은 2010년 0.7조 원에서 2025년 11.6조 원으로 연평균 32.3%로 증가하였다. 4개 항목 중 2023년 소득분부터 적용되기 시작한 ‘통합고용세액공제’의 증가율이 가장 컸고, ‘중소기업 취업자 소득세 감면’ 등 3개 사업의 연평균 증가율도 11~21%대로 컸다. ‘고용·노동’ 부문 조세지출에서 주요 4개 사업을

31) 모성보호육아지원을 포함하면 2025년 4.0조 원으로, 산재보험급여에 이어 3번째로 규모가 큰 예산사업이 된다.

제외한 나머지 사업은 2010년 1.0조 원에서 2025년 0.5조 원으로 연평균 3.9% 감소했는데, 여기에는 2023년부터 시행된 ‘통합고용세액공제’에 ‘고용증대 기업 세액공제’ 등 4개 조세지출이 통합된 영향이 있을 것이다.

〈표 5-12〉 고용·노동 부문 주요 예산사업 및 조세지출 항목 추이: '10~'25년

(단위: 조 원, %)

구분		2010	2025	연평균 증가율	
재정	고용·노동	구직급여	3.4	10.9	8.2
		산재보험급여	3.8	8.0	5.1
		내일배움카드(고보, 일반) ¹⁾	0.3	1.2	17.0
		사회보험 사각지대 해소 ¹⁾	0.3	0.9	49.4
	소계	7.2	21.0	7.4	
	고용·노동 나머지	4.8	10.3	5.2	
조세	고용·노동	근로장려금	0.4	4.7	17.1
		통합고용세액공제 ²⁾	0.0003 ³⁾	4.3	-
		무주택 근로자 주택자금 특별공제	0.3	1.5	11.8
		중소기업 취업자 소득세 감면 ⁴⁾	0.2	1.2	21.4
	소계	0.7	11.6	32.3	
	고용·노동 나머지	1.0	0.5	-3.9	

주: 1) 재정지출 사업 중 내일배움카드는 2019년부터 시행되었고, 사회보험 사각지대 해소는 2012년부터 시행되어 각각의 시작연도의 예산액이고, 소계에서는 이를 제외함.

2) 고용증대세액공제, 경력단절여성 고용기업 등 세액공제, 규칙 근로자로의 전환에 따른 세액공제, 중소기업 사회보험료 세액공제, 육아휴직 복귀자 세액공제가 통합된 제도로, 2023년 소득발생분부터 적용되어 조세지출액은 2024년부터 발생

3) 정규직 근로자로의 전환에 따른 세액공제가 유일하게 시행되어, 해당 실적을 반영

4) 2015년부터 실적이 발생하여 이를 반영하였고, 소계에서는 제외함.

1. 재정지출은 본예산 기준이고, 조세지출은 실적 기준(단, 2025년은 잠정치)임.

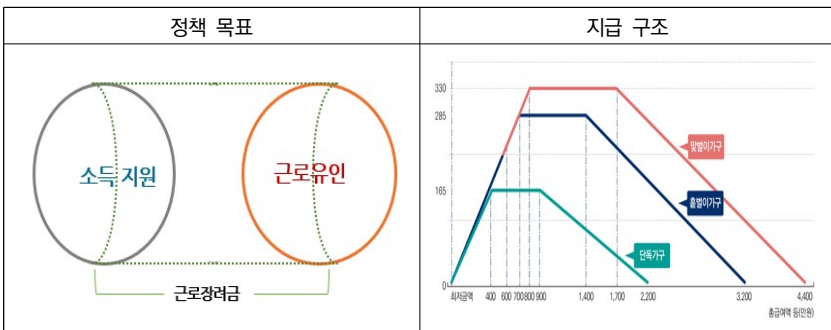
출처: 세출-지출 세부사업 예산편성현황(총지출). 기획재정부. 2020. 열린재정. 2025. 9. 1. 검색. <https://www.openfiscaldata.go.kr/op/ko/sd/UOPKOSDA01>. 정부. (2011). 2012년도 조세지출예산서. 정부. (2016). 2017년도 조세지출예산서. 정부. (2022). 2022년도 조세지출예산서. 정부. (2024). 2025년도 조세지출예산서. 정부. (2025). 2026년도 조세지출예산서. 자료를 이용하여 작성

세금 환급형 조세지출인 ‘근로장려세제’(EITC, Earned Income Tax Credit)는 기존 기초생활보장제도가 수급자의 소득 증가 시 특정 소득구

간 이후 급여가 급격히 감소하며 근로의욕에 미치는 부정적 영향을 완화하고 일하는 빈곤층(working poor)에 대한 사각지대 보완을 위해 도입된 제도이다. 즉, 근로능력이 없는 저소득층은 기초생활보장제도로 보호하고, 근로능력이 있는 계층은 근로장려세제를 통해 보호하는 이원적 체계의 근로연계형 소득지원제도(Workfare)를 구성한다.

‘근로장려세제’는 근로능력이 있는 저소득층의 근로를 장려하고 소득을 지원하기 위한 이중적 목적을 갖는데, 현행 조세지출예산서에서 ‘근로장려금’은 소득 지원에 중심을 두어 ‘기초생활보장’ 부문으로 분류하고 있다. 그러나 동 제도는 소득 구간에 따라 장려금의 지급 비율이 점증·평탄·점감 구조로 차등화되어 있고, 특히 낮은 소득대의 점증구간의 상승 기울기와 높은 소득대의 점감구간 기울기가 커서, 취약계층 근로에 대한 강력한 유인(incentive) 체계로 설계되어 있다는 점에서, 근로와 무관하게 최소한의 소득을 보장하는 공공부조형 ‘기초생활보장’ 보다는 ‘고용·노동’ 부문으로 분류하는 것이 보다 적합할 수 있다.

[그림 5-8] ‘근로장려금’ 정책 목표와 지급 구조



출처: 왼쪽 그림은 저자 작성. 오른쪽 그림은 국세청. <https://www.nts.go.kr/nts/cm/cntnts/cntntsView.do?mi=2450&cntntsId=7781>. 에서 2025. 9.1.일 인용하여 작성

동 제도는 2008년에 부양자녀가 있는 홀벌이 저소득 근로가구에 한정되어 도입되었으나 이후 소득 및 재산 기준 완화, 단독가구 연령 요건 폐지, 최대지급액 상향(현행 맞벌이가구 기준 300만 원) 등으로 상당히 큰 폭으로 확대되어 왔다. 2025년 ‘근로장려금’ 조세지출은 4.7조 원으로 전망되는데, ‘기초생활보장’ 급여 중 소득 지원을 하는 ‘생계급여’ 예산액 8.5조 원³²⁾ 대비 55.3%에 상당하는 규모이다.

국세청 통계포털(TASIS)의 최근 통계치를 보면 2023년 ‘근로장려금’은 전체 409만 가구에 총 4.5조 원이 지급되었다. 이는 수급가구 당 대략 1.1백만 원에 해당한다. 이에 비교하여 보건복지부의 기초생활보장 수급자 현황 자료와 예산 및 기금운용계획 설명자료를 보면, ‘생계급여’는 2023년 전체 120.0만 가구에게 총 6.9조 원이 지급되어 수급가구 당 대략 연간 5.8백만 원 가량이 지급된 것으로 계산된다. ‘근로장려금’은 반기에 1회 지급되고 생계급여는 매월 지급되므로, 생계급여를 월 단위로 환산해 보면 가구당 평균 48만 731원이 된다. 수급가구 수 기준으로 근로장려금의 수급 가구 수 409만 가구로, 생계급여 가구 수를 제외한 전체 일반가구³³⁾ 2,087만 가구(=2,207-120) 대비 19.6%로, 대략 수혜자 비중이 1/5 수준으로 상당하다³⁴⁾.

32) 국비 기준이다.

33) 총가구에서 외국인가구와 집단가구를 제외한 가구로, 가족 단위 혈연가구(보통가구)와 비혈연가구, 1인가구로 구분된다.

34) 생계급여 수급가구 수(단, 시설 수급자 제외)와 근로장려금 수급가구 수를 합하면 총 529.0만 가구로, 일반가구 수 2,207만 가구의 24.0%를 차지한다.

〈표 5-13〉 근로장려금 및 생계급여 수급 현황: 2023년 실적 기준

구분	근로장려금	생계급여
일반가구 수(만 가구)	2,207	
수급가구 수(만 가구)	409	120
[가구 비중, %]	[18.5]	[5.4]
[생계급여 제외 가구 비중, %]	[19.6]	
지출금액(조 원)	4.5	6.9
가구당 평균 수급액(백만 원)	1.1(회당 0.6)	연 5.8(48.1만 원/월)

주: 1. []는 기간 중 전체 증감액에 대한 부문별 증감액의 비율임.

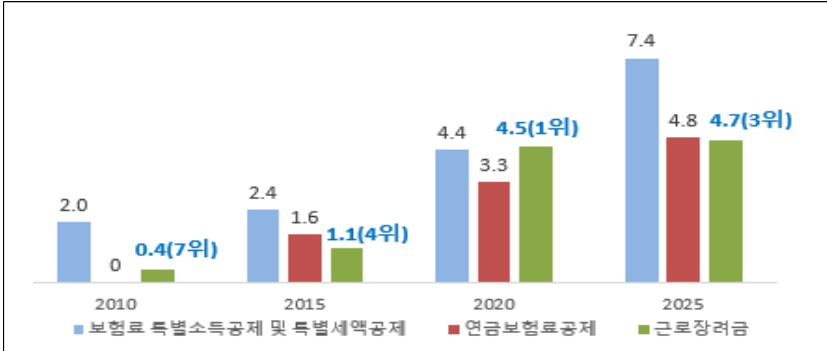
출처: 국세청. <https://tasis.nts.go.kr/websquare/websquare.html?w2xPath=/cm/index.xml>에서 2025.9.1. 인출. 보건복지부.(2024). 2024년도 예산 및 기금운용계획 사업설명자료. 보건복지부. (2025). 2025년도 예산 및 기금운용계획 사업설명자료. 통계청. https://kosis.kr/statisticsList/statisticsListIndex.do?vwcd=MT_ZTITLE&menuId=M_01_01에서 2025.9.1.일 인출하여 저자 작성

‘근로장려금’의 조세지출 규모는 ‘고용·노동’ 부문의 다른 조세지출에 비해서도 상당하다. 이는 ‘근로장려금’이 조세감면 방식이 아니라 소득지원을 위한 사실상 환급형 재정지출의 성격을 갖기 때문이다. ‘고용·노동’ 부문 조세지출 중 ‘통합고용세액공제’가 2025년 4.3조 원으로 규모가 비슷하지만, 동 제도는 기존의 4개 고용 지원 관련 제도가 통합된 것이고, 단일 항목 조세지출액은 최대 1조 원 내외이다.

이에 따라 제4장의 조세지출 상위 20개 항목 중 ‘근로장려금’은 2025년 기준 ‘보험료 특별소득공제 및 특별세액공제’(7.4조 원), ‘연금보험료 공제’(4.8조 원)에 이어 상위 3번째에 있다(2020년 기준으로는 상위 첫 번째 항목이었다). 특히, ‘보험료 특별소득공제 및 특별세액공제’나 ‘연금보험료 공제’는 전 국민을 대상으로 하는 반면, ‘근로장려금’은 소득 및 재산 기준을 충족하는 일부 가구에 한정하여 지급된다는 점에서 전체 조세지출 항목 중 재정 규모가 가장 크다고 볼 수 있다.

[그림 5-9] 2025년 기준 조세지출 상위 3대 항목 실적 추이

(단위: 조 원)



출처: 정부. (2011). 2012년도 조세지출예산서. 정부. (2016). 2017년도 조세지출예산서. 정부. (2022). 2022년도 조세지출예산서. 정부. (2024). 2025년도 조세지출예산서. 정부. (2025). 2026년도 조세지출예산서. 자료를 이용하여 작성

이러한 ‘근로장려금’은 장려금 지급구조의 점증구간을 중심으로 일하지 않던 저소득가구에 대한 노동공급 확대 효과, 차상위계층에 대한 소득 지원을 통한 소득분배 개선 및 빈곤율 완화 등 긍정적인 기능이 있다. 반면에 이미 근로를 하고 있는 저소득가구가 속하게 되는 평탄구간과 점감구간의 근로시간 단축유인 및 가구 단위 소득합산 방식에 따른 배우자 근로유인 저해 등 노동공급 왜곡, 기초생활보장제도(생계급여)와 최저임금 제도와의 상호작용에 따른 효과성 예측 및 평가의 어려움, 근로와 장려금 수급 간 시차로 인한 정책 체감도 약화, 반기별 신청에 따른 행정비용 과다 발생, 자영업자 소득과약 불완전함에 따른 부정수급의 문제 등 제도의 한계가 지적된다. 특히, 동 제도도 ‘자녀장려금’과 마찬가지로 납세 여부와 관계없이 일정 요건을 충족하면 신청에 기반하여 수급 가능한 점, 해당 가구에 직접적으로 현금이 지급되어 사실상 재정지출의 성격을 갖는 점, 일반적 조세감면 대비 조세지출 규모가 큰 점 등의 측면에서 조세지출 운용의 적정성에 대한 논란이 있다.

〈표 5-14〉 ‘근로장려세제’(IETC)의 장점과 단점

장점	단점
■ 저소득 가구의 근로유인 제고	■ 평탄 및 점감 구간에서의 근로유인 감소, 소득·재산 기준선 근처 노동공급 왜곡
■ 저소득 가구 소득지원을 통한 분배 개선	■ 가구 단위 소득합산 방식의 배우자 근로유인 저해
■ 저소득 가구 소득지원을 통한 빈곤을 완화	■ 생계급여, 최저임금과 상호작용 및 효과 측정 어려움
	■ 소득·재산 기준선 근처 상대적 박탈감
	■ 신청 기반 운영의 행정비용 및 사각지대 발생
	■ 재정부담, 재정지출과 연계된 성과관리 어려움

출처: 송헌재, 전영준. (2011). 근로장려세제 도입이 저소득가구의 노동공급 및 후생에 미치는 영향 분석. 한국조세재정연구원. 송헌재. (2022). 근로장려세제(EITC)의 정책 효과 분석. 국회예산정책처. 를 이용하여 저자 작성

4. 보건

보건 분야는 재정사업이나 조세지출 모두 상위 사업 및 지출 항목에 대한 집중도가 커서 ‘건강보험’, ‘보건의료’, ‘식품의약품안전’의 3개 부문을 구분하지 않고 보건 분야 전체에 대해 살펴보았다. 재정지출 과 조세지출의 보건 분야 합계액은 2010년 10.7조 원에서 2025년 32.0조 원으로 연평균 7.6%로 증가하였다. 이는 사회복지와 보건을 합한 사회보장 분야의 연평균 증가율 8.2% 대비 작은 수준으로, 같은 기간 중 사회복지가 보건에 비해 빠르게 증가하였음을 알 수 있다. 조세지출에서 사회복지와 보건의 합계액에서 차지하는 보건 비중은 기간 중 33.7%에서 30.9%로 2.7%p 작아졌다. 재정지출에서도 사회복지와 보건의 합계액에서 차지하는 보건 비중은 9.0%에서 7.7%로 1.4%p 작아졌다.

보건은 사회복지 분야에 비해 상대적으로 재정지출 대비 조세지출의 비중이 큰데, 2010~2025년 중 재정지출 보다 조세지출이 빠르게 증가하였다. 보건의 재정지출은 기간 중 7.3조 원에서 19.7조 원으로 연평균 6.8%로 증가하였고, 조세지출은 3.3조 원에서 12.3조 원으로 연평균

130 재정지출과 조세지출의 통합적 관점에서 본 사회보장 재정 추이와 시사점

9.1%로 증가하였다. 이에 따라 보건은 재정지출과 조세지출의 합계액에서 재정지출이 차지하는 비중이 2010년 68.7%에서 2025년 61.6%로 7.2%p 작아졌다.

〈표 5-15〉 보건 분야 재정지출과 조세지출 추이: 건강보험+보건의료+식품의약품안전, '10~'25년
(단위: 조 원, %, %p)

구분		2010	2015	2020	2025	연평균증가율
재정 + 조세	사회복지+보건	91.2	130.2	211.2	296.9	8.2
	보건	10.7	14.6	21.0	32.0	7.6
	(비중)	(11.7)	(11.2)	(10.0)	(10.8)	(-0.9)
재정	사회복지+보건	81.3	115.5	184.5	257.2	8.0
	보건	7.3	10.4	13.5	19.7	6.8
	(비중)	(9.0)	(9.0)	(15.6)	(12.1)	(-2.5)
	[비중]	[89.1]	[88.7]	[87.4]	[86.6]	[-2.5]
조세	사회복지+보건	9.9	14.6	26.7	39.7	9.7
	보건	3.3	4.2	7.5	12.3	9.1
	(비중)	(33.7)	(28.5)	(28.2)	(30.9)	(-2.7)

주: 1. 재정지출은 본예산 기준이고, 조세지출은 실적 기준(단, 2025년은 잠정치)임.
 2. ()는 사회복지+보건 중 보건 비중값, []는 보건 분야 재정지출과 조세지출의 합계액에서 재정지출이 차지하는 비중값임.
 출처: 세출-지출 세부사업 예산변성현황(총지출)”. 기획재정부. 2020. 열린재정. 2025. 9. 1. 검색.
<https://www.openfiscaldata.go.kr/op/ko/sd/UOPKOSDA01>. 정부. (2011). 2012년도 조세지출예산서. 정부. (2016). 2017년도 조세지출예산서. 정부. (2022). 2022년도 조세지출예산서. 정부. (2024). 2025년도 조세지출예산서. 정부. (2025). 2026년도 조세지출예산서. 자료를 이용하여 작성

보건 분야는 재정지출과 조세지출 모두 사회보험이나 민간보험의 가입 지원이 대부분을 차지한다. 재정지출에서는 2025년 기준 ‘건강보험 가입자 지원(일반회계, 국민건강증진기금)’과³⁵⁾ ‘공무원·교원 국가부담금 보험료’, ‘국가예방접종’이 상위 3대 예산사업인데, 특히 ‘건강보험 가입자 지원’의 규모가 커서 3개 사업의 88.6%, 전체 보건 재정지출 32.0조 원

35) 일반회계와 국민건강증진기금의 합계액이다.

의 39.5%를 차지한다. 재정지출의 경우 상위 3대 사업을 제외한 나머지도 17.7조 원으로 규모가 상당한데, 특히 기간 중 나머지 사업의 연평균 증가율이 8.4%로, 3대 사업 6.7% 대비 높다.

보건 분야 조세지출에서는 ‘국민건강보험료 사용자 부담금 비과세’, ‘보험료 특별소득공제 및 특별세액공제’, ‘의료비 특별세액공제’³⁶⁾의 실적이 크데, 특히 ‘보험료 특별소득공제 및 특별세액공제’와 ‘국민건강보험료 사용자 부담금 비과세’가 크다.

조세지출의 경우 동 3개 항목이 보건 분야 조세지출에서 99.7%를 차지하고 기간 중 연평균 증가율이 14.0%로 높인데, 여기에는 특히 ‘국민건강보험료 사용자부담금 비과세’의 영향이 크다.

〈표 5-16〉 보건 분야 주요 재정사업 및 조세지출 항목 추이 '10~'25년

구분		2010	2025	연평균 증가율	
재정	보건	건강보험 가입자 지원(일반,기금)	4.9	12.6	6.6
		공무원교원 국가부담금 보험료	0.5	1.0	4.6
		국가예방접종	0.0	0.6	-
	소계		5.4	14.2	6.7
	보건 나머지		5.3	17.7	8.4
조세	보건	국민건강보험료 사용자부담금 비과세	0.6	3.3	12.6
		보험료 특별소득공제 및 특별세액공제	2.0	7.4	-
		의료비 특별공제, 특별세액공제	0.7	1.6	5.3
	소계		3.3	12.2	14.0
	보건 나머지		0.02	0.04	6.1

(단위: 조 원, %)

주: 재정지출은 본예산 기준이고, 조세지출은 실적 기준(단, 2025년은 잠정치)임.
출처: 세출-지출 세부사업 예산편성현황(총지출). 기획재정부. 2020. 열린재정. 2025. 9. 1. 검색.
<https://www.openfiscaldata.go.kr/op/ko/sd/UOPKOSDA01>. 정부. (2011). 2012년도 조세지출예산서. 정부. (2016). 2017년도 조세지출예산서. 정부. (2022). 2022년도 조세지출예산서. 정부. (2024). 2025년도 조세지출예산서. 정부. (2025). 2026년도 조세지출예산서. 자료를 이용하여 작성

36) 2014년 소득공제의 세액공제 전환 시 소득공제였던 의료비 특별공제에서 세액공제체제로 변경되었다.

사람을
생각하는
사람들



KOREA INSTITUTE FOR HEALTH AND SOCIAL AFFAIRS



제6장

종합 및 정책 시사점

제1절 종합

제2절 정책 시사점

제 6 장 종합 및 정책 시사점

제1절 종합

2010~2025년 동안 고령사회 진입에 이어 초고령사회로 진입하는 가운데 정부 재정지출(fiscal expenditure)은 연평균 5.3%로 증가하였고, 조세지출(tax expenditure)은 연평균 6.4%로 증가하였다. 사회보장 분야(사회복지와 보건)의 증가세는 보다 높아 재정지출은 연평균 7.2%로 증가하였고, 조세지출은 연평균 9.6%로 증가하였다. 전체 지출과 사회보장 분야 지출 모두에서 재정지출 보다 조세지출의 증가율이 큰데, 두 지출의 증가율 격차가 전체 지출에서 1.1%p인데 반해 사회보장 지출에서 2.4%p로 2배 이상 크다.

조세지출은 지출 방식이 다른 정부의 중요한 정책수단으로, 가용한 조세수입 중 조세지출 만큼이 재정지출을 대체하고 있는 것으로 볼 수 있다. 그런데 조세지출은 정부가 예산을 편성하여 집행하는 재정지출과는 다르게 조세법에 근거해 적용됨에 따라, 예산안의 첨부서류로 국회에 제출되고 있기는 하나 재정지출과 같이 엄격한 심의나 평가의 환류 과정을 거치거나 정부 기능 관점에서 재정지출과 함께 연계하여 체계적으로 검토되고 있지 않다. 이러한 점에서 조세지출은 정부의 숨은 보조금(hidden subsidy)으로 명칭되기도 하는데, 재정지출과 조세지출을 주제로 하는 선행연구를 보면 재정 전문기관들은 예산 혹은 재정의 투명성과 통제력을 갖추기 위해 조세지출을 재정지출과 동등한 수준에서 예산과정의 하나로 인식해야 하고, 양 지출의 연계와 통합적 관리의 필요성, 이를 위한 실행방안들을 제시하고 있다. 동 보고서에서는 이러한 문제의식 하

에 사회보장 분야를 중심으로 재정지출과 조세지출을 연계하고 두 지출의 통합적 관점에서 2010~2025년 동안의 증가 추이와 정부 기능 측면에서 각각의 정책수단이 어떻게 활용되고 있는지를 살펴보았다.

사회보장 분야(사회복지 및 보건) 재정지출은 사회복지지를 중심으로 2010년 81.2조 원에서 2025년 248.7조 원으로 연평균 7.2%로 증가하며 총지출 중 비중은 27.7%에서 36.9%로 확대되었다. 기간 중 사회복지의 연평균 증가율이 7.3%로 보건 6.4% 대비 높았고, 사회복지 분야 중 특히 ‘공적연금’, ‘노인’, ‘노동’, ‘주택’, ‘기초생활보장’의 증가분이 컸다. 2025년 현재 사회복지 지출은 229.1조 원으로, 이 중 ‘공적연금’이 88.4조 원으로 38.6%를 차지하고, 다음으로 ‘주택’ 38.4조 원으로 15.4%, ‘노동’ 37.6조 원 15.1%, ‘노인’ 27.4조 원 11.8%, ‘기초생활보장’ 21.9조 원 9.6% 등의 순서이다. ‘공적연금’과 ‘노인’ 부문을 합하면 115.8조 원으로, 사회복지 분야에서 비중은 50.4%이고 사회보장 분야에서 비중은 46.6%이다. 보건 분야는 2025년 현재 19.7조 원으로, ‘건강보험’이 14.1조 원으로 70.4%를 차지하고, 다음으로 ‘보건의료’ 4.8조 원 24.4%, ‘식품의약품안전’ 0.8조 원 4.0%의 순서이다. 기간 중 보건 분야 증가분 12.3조 원 중 ‘건강보험’ 증가분이 8.7조 원으로 가장 크다.

사회보장 분야에서 단일 사업 기준으로 2025년도 상위 20위에는 국민연금 등 4대 공적연금 급여와 ‘구직급여’와 ‘건강보험 가입자 지원(일반회계)’ 등 사회보험 부분이 크다. 이들 급여를 제외하면 기초연금 예산이 가장 크고, 기초생활보장제도의 의료 및 생계급여, 모성보호육아 지원, 보상금 등의 순서이다³⁷⁾. 영유아보육료 지원도 항상 상위 20위에 포함되었으나, 2024년 소관부처 통합이 이루어지며 교육 분야로 이관됨에 따라

37) 주택구입·전세자금(용자)의 재정지출액이 크기는 하나, 원리금 상환을 감안하면 실제 지출되는 부분은 상당폭 작아질 것이다.

현행 예산분류체계에서는 사회복지에서 제외되어 동 보고서의 사회보장 지출에서 제외된다.

기능별로 보면, ‘공적연금’ 급여와 ‘기초연금’, ‘퇴직수당’, ‘노인 장기 요양보험 사업 운영’, ‘노인일자리 지원’ 등 ‘고령’ 부문 사업이 상위 20위 사업 수의 40.0%를 차지하고, 2025년 기준 예산 합계액이 109.7조 원으로 상위 20위 예산 합계액 192.5조 원의 57.0%를 차지한다. 다음으로 ‘고용·노동’ 부문의 ‘구직급여’와 ‘산재보험급여’가 18.9조 원으로 9.8%, ‘의료·생계급여’가 17.2조 원으로 8.9%를 차지한다.

그런데 사회복지 및 보건 분야의 기능별 분류가 관련 정책 변화 시 사업 시행의 목적 보다 소관부처 중심으로 이루어짐에 따라 프로그램 예산 체계의 도입 취지에 부합되지 않는 부분이 있다. 최근의 대표적인 예로, 2024년 유보통합(영유아 교육·보육 통합)을 위한 정부조직법 개정이 이루어지면서 ‘영유아보육료지원’ 등 11개의 사업이 기존 사회복지 분야의 ‘아동·보육’ 부문에서 2025년부터 교육 분야의 ‘영유아초·중등교육’ 부문으로 분류가 변경되었다. 기존에도 교육 분야로 분류되었던 ‘유아 교육비·보육료 지원’ 사업이나 ‘고용·노동’으로 분류되는 고용보험기금의 ‘모성보호육아 지원’ 이나 ‘직장어린이집 지원’도 당초 정책 취지를 감안하면 ‘아동·가족’으로의 분류가 보다 타당할 수 있다. 이러한 부분을 조정해 반영하면 2025년 사회보장 예산은 당초 248.7조 원에서 257.2조 원으로 총 8.5조 원이 증가하는데, 이에 따라 ‘아동·가족’은 7.0조 원에서 19.6조 원으로 12.6조 원 증가하고, ‘고용·노동’은 35.4조 원에서 31.2조 원으로 4.2조 원 감소한다.

사회보장 분야 조세지출은 2010년 9.9조 원에서 2025년 39.2조 원으로 연평균 9.6%로 증가하며 전체 조세지출 중 비중은 33.0%에서 51.3%로 확대되었다. 기간 중 사회복지의 연평균 증가율은 9.9%로 보건 9.1%

대비 소폭 높은데, ‘고용·노동’, ‘공적연금’, ‘사회복지일반’의 증가분이 컸다. 2025년 현재 사회복지 조세지출은 26.9조 원으로, 이 중 ‘고용·노동’ 12.1조 원으로 45.0%(사회보장 기준 30.4%)를 차지하고, 다음으로 ‘사회복지일반’ 6.5조 원 24.0%, ‘공적연금’ 4.8조 원 17.9%, ‘아동·가족’ 2.0조 원 7.4% 등의 순서이다. ‘노인’은 0.7조 원으로 규모가 크지 않다. 단, ‘근로장려금’과 ‘자녀장려금’은 조세지출예산서에서는 기초생활보장제도로 분류하고 있으나, 본 보고서에서는 일차적인 정책 기능을 고려하여 ‘근로장려금’은 ‘고용·노동’으로, ‘자녀장려금’은 ‘아동·가족’으로 분류하였다. 보건 분야는 2025년 현재 12.3조 원으로 사회복지 대비 45.7%로 상대적인 비중이 재정지출에 비해 큰데, ‘보건의료’가 9.0조 원으로 73.3%를 차지하고, 다음 ‘건강보험’ 3.3조 원 26.7%를 차지한다. 2010~2025년 중 보건 증가분 8.9조 원 중 ‘보건의료’가 8.3조 원으로 대부분을 차지한다.

사회보장 분야에서 단일 사업 기준으로 2025년도 상위 20위 조세지출에는 ‘고령’ 부문 관련 보험료에 대한 소득공제 및 세액공제가 가장 크고, 이외 ‘고용·노동’ 부문이 크다. 이외 ‘아동·가족’ 부문과 취약계층 자산마련 지원 제도 등이 포함된다. 보험료 관련 지원은 ‘보험료 특별소득공제 및 특별세액공제’, ‘연금보험료 공제’ 등을 포함하여 총 4개로, 조세지출액은 총 17.9조 원이다. 이는 상위 20위 조세지출 합계액 37.3조 원의 48.0%이고, 전체 사회보장 조세지출 39.7조 원의 45.1%에 해당된다³⁸⁾. ‘고용·노동’ 부문은 ‘근로장려금’과 ‘통합고용세액공제’ 등을 포함하여 총 3개로 6.7조 원으로 18.0%를 차지한다. ‘고용·노동’ 부문은 전체 사회보장 분야에서 차지하는 비중이 30.4%로 높으나, 상위 20위 항목 중 비중

38) 통합고용세액공제에 포함된 중소기업 사회보험료 세액공제분을 감안(‘23년 전망치 5,406억 원)하면 보다 크게 된다.

은 18.0%로 작는데, 이는 규모가 작은 다수의 조세지출제도가 운용되고 있음을 시사한다. '아동·가족'에는 '자녀세액공제'와 '자녀장려금'이 포함되는데, 총 1.8조 원이고 비중은 4.8%로 크지 않다.

재정지출과 조세지출을 합한 총지출은 2010년 322.8조 원에서 2025년 749.8조 원으로 연평균 5.8%로 증가하였고, 이 중 사회보장지출은 91.2조 원에서 296.9조 원으로 연평균 8.2%로 증가하였다. 총지출과 사회보장지출에서 조세지출 비중은 작지만 기간 중 연평균 증가율이 재정지출 대비 높아 해당 지출에서 차지하는 비중은 커졌다. 기간 중 조세지출 비중은 총지출에서 3.9%에서 13.3%로 0.9%p, 사회보장지출에서 10.9%에서 13.6%로 2.7%p 확대되었다. 조세지출 비중은 특히 보건 분야에서 큰 데, 2025년 기준 사회복지에서 조세지출 비중은 10.5%인데 반해, 보건에서 조세지출 비중은 38.4%이다. 기간 중 재정지출과 조세지출 모두 보건 보다 사회복지의 증가율이 컸다.

재정지출과 조세지출을 합한 사회복지 지출은 2010년 85.8조 원에서 2025년 274.8조 원으로 연평균 8.1%로 증가하였는데, 기간 중 증가액은 '공적연금'이 67.2조 원으로 35.6%를 차지하고, 다음으로 '고용·노동' 40.1조 원 21.2%, '노인' 24.3 조 원 12.8%, '주택' 19.2조 원 10.2%, '아동·가족' 17.7조 원 9.4% 등의 순서로 크다. 2025년 기준 재정지출의 기능별 순위에서 '고용·노동'은 한 단계, '사회복지일반'은 2단계 상향되었는데, 이는 조세지출에서 '고용·노동'과 '사회복지일반'의 지출액이 상대적으로 컸던 영향이 반영된 결과이다. 재정지출과 조세지출을 합한 보건 지출은 2010년 10.7조 원에서 2025년 32.0조 원으로 연평균 7.6%로 증가하였다. 기간 중 '건강보험'이 재정지출을 중심으로 총 21.3조 원 증가하였고, '보건의료'는 조세지출을 중심으로 총 9.3조 원 증가하였다.

재정지출과 조세지출을 합한 '고령' 부문(공적연금+노인) 지출은 2010년

29.8조 원에서 2025년 121.3조 원으로 연평균 9.8%로 증가하였고, 이에 따라 사회보장 분야에서 차지하는 비중은 32.7%에서 40.9%로 8.1%p 커졌다. ‘고령’ 부문의 경우 재정지출 비중이 95%를 상회하여 대부분을 차지하나, 기간 중 재정지출은 연평균 9.6%로 증가한데 반해 조세지출은 19.4%로 증가하여 조세지출 비중이 3.9%에서 13.3%로 9.9%p 높아졌다. ‘고령’ 부문의 경우 국민연금을 포함하여 ‘공적연금’과 ‘기초연금’의 증가세가 크다. 기초연금은 국고보조사업으로 운영되어 지방매칭비를 감안하면 2025년 예산 추정치가 26.1조 원으로 추정되는데, 이는 국민연금 예산의 53.7%에 해당된다. 이외 ‘노인일자리 지원’ 예산도 연평균 19.5%로 증가했는데, 지방매칭비 감안 시 예산은 4.5조 원으로 기초연금 다음으로 재정규모가 크다. ‘고령’ 부문에는 고령인구 지출 비중이 높은 보건 부문의 ‘건강보험 가입자 지원’을 포함할 수 있다. 2023년 건강보험 통계연보에서 고령인구의 급여비 비율(41.7%)를 적용하면 5.3조 원인데, 이를 추가하면 ‘고령’ 부문 지출은 2025년 126.6조 원이 되어 사회보장 지출에서 차지하는 비중은 42.6%가 된다. ‘고령’ 부문 조세지출에는 ‘연금보험료공제’(25년 4.8조 원)가 주요한데, ‘사회복지일반’으로 분류되고 있는 ‘연금계좌세액공제’(4.3조 원)를 추가할 수 있다.

‘고령’ 부문의 재정지출은 직접적인 현금 지출이 주가 되는 반면, 조세 지출은 노후소득보장에 대한 개인의 자발적 준비를 유도 혹은 보장하기 위해 공·사적 연금보험 혹은 연금저축 보험료 감면과 연금소득 수급 단계에서 비과세나 저율·분리과세 하는 제도가 중요하다. 단, 연금 수급시 비과세나 저율·분리과세에서 발생하는 조세감면의 경우 기준조세체계 등의 이유로 해서 조세지출로 집계·관리되고 있지 않다.

‘아동·가족’ 부문의 재정지출과 조세지출(단, 교육부 아동 보육·관련 사업과 ‘자녀장려금’ 포함) 합계액을 보면, 2010년 3.9조 원에서 2025년

21.6조 원으로 연평균 12.1%로 증가한 것으로 나타난다. '고령' 부문 대비 지출액 규모는 크지 않으나 예산 비율은 2010년 13.0%에서 2025년 17.8%로 확대되었다. 동 부문에서는 재정지출이 조세지출 보다 빠르게 증가하였고, 이에 따라 '아동·가족' 지출에서 차지하는 재정지출 비중은 2010년 78.8%에서 2025년 90.8%로 커졌다. 반면에 조세지출은 0.8조 원에서 2.0조 원으로 연평균 6.0% 증가에 그쳐, 사회보장 전체 '아동·가족' 지출에서 차지하는 비중은 8.3%에서 5.0%로 3.3%p 작아졌다. '아동·가족' 부문 재정지출에는 '모성보호육아 지원'과 '영유아보육료 지원', '유아교육비 보육료 지원', '부모급여(영아수당)' 등 4개 사업이 주요하고, 최근 '부모급여(영아수당)'과 '모성보호육아 지원' 사업의 연평균 증가율이 컸다. 동 부문의 조세지출 주요 항목은 '자녀세액공제'와 '자녀장려금'으로, 이들 합계액은 '자녀세액공제' 감소에 따라 2010년 1.9조 원에서 2025년 1.8조 원으로 연평균 1.0%로 감소하였다.

'아동·가족' 부문의 주요 재정지출은 현금급여와 보육 및 교육의 서비스 지원이 비슷한 크기로 이루어지고 있다. 조세지출은 자체 속성장 현금성 급여에 해당되는데, '아동·가족' 관련 조세감면은 소득·소비·재산세제에 걸쳐 다수 존재하나 대체로 조세지출액이 집계되고 있지 않거나 타 부문으로 집계되어 조세지출 규모에 대한 파악이 어렵다. 대표적으로 소득세제의 경우 인적공제와 보육수당 및 출산전후 및 육아휴직급여 등 비과세, 소비세제의 경우 '영유아용 기저귀·분유에 대한 부가가치세 면세'와 '다자녀가구 승용자동차 구입 시 개별소비세 면제', 재산세제의 경우 '주택청약종합저축 소득공제' 및 '청년우대형 주택청약종합저축 이자소득 비과세'와 '혼인·출산 증여재산공제', '1세대 1주택자 간주기간 연장' 등이 해당된다. 이에 따라 '아동·가족' 부문 조세지출은 상당부분 과소추계의 여지가 있다. 또한 조세지출의 경우 기본적으로 납세능력을 갖춘 개

인이 실제 혜택을 볼 수 있고, 소득세제의 경우 낮은 실효세율과 높은 면세자 비중으로 인하여 '아동·가족' 부문의 조세지출은 정책 지원의 효과가 제한되는 가운데 증산층 이상 가구에 조세지출이 집중된다. 이에 대한 보완책으로 2014년부터 환급형 세제인 '자녀장려금'(CTC)이 도입되어 운영되고 있는데, 동 제도의 경우 연간 조세지출액이 1조 원 내외로 단일 조세지출 항목 기준으로 규모가 상당하여 재정지출의 다른 현금성 급여와 함께 종합적인 재정 지원 현황이 파악될 필요가 있다. 또한 동 제도는 환급형 세제임에 따라 신청주의로 운영되고 있는데, 이에 따라 저소득층 가구의 사각지대가 발생할 수 있다.

'고용·노동' 부문의 재정지출과 조세지출(단, 근로장려금 포함) 합계액을 보면, 2010년 12.9조 원에서 2025년 43.4조 원으로 연평균 8.4%로 증가한 것으로 나타난다. 특히, '고용·노동'에서는 조세지출이 재정지출보다 빠르게 증가하여 사회복지와 보건에서 차지하는 재정지출 비중은 2010년 92.4%에서 2025년 72.0%로 20.3%p가 작아졌다. '고용·노동' 부문 재정지출은 '구직 및 산재보험 급여'와 같이 소득지원을 위한 사회보험 급여가 추가되고, 이외 직업 교육·훈련을 위한 '내일배움카드'와 '사각지대 해소를 위한 사회보험료 지원 사업'이 포함되는데 규모는 크지 않지만 기간 중 연평균 증가율은 각각 17.0%와 49.4%로 크다. '고용·노동' 부문 조세지출은 '근로장려금'과 '통합고용세액공제'가 크고, 이외 '무주택 근로자 주택자금 특별공제'와 '중소기업 취업자 소득세 감면'이 있다. 2025년 기준 '근로장려금'과 '통합고용세액공제'의 합계액은 9.0조 원으로, '고용·노동' 부문의 조세지출액 12.1조 원의 73.9%를 차지한다. 특히, 환급형 세제인 '근로장려금'(EITC)은 '고용·노동' 부문에서 가장 규모가 큰 조세지출로, 2015년 이후 제도가 크게 확대되며 2010년 0.4조 원에서 2025년 4.7조 원으로 연평균 17.1%로 증가하였다. 이에 따라 '근

로장려금'은 2020년 조세지출에서 상위 1위를 기록하였고, 2025년에도 상위 3위에 있다. 2023년 국세청 실적 자료를 보면 1가구당 근로장려금은 평균 1.1백만 원 지급되었는데, 이는 연평균 가구당 5.8백만 원이 지급된 생계급여에 비해 작지 않은 규모이다. 2023년 수급가구 수는 120만 가구인데, 이는 일반가구 수 대비 18.5%(생계급여 가구 제외 기준 19.6%)로 1/5 수준이다. 이러한 점으로 인해 '근로장려세제'는 노동시장 참여를 유인하기 위해 연령별, 소득계층별로 다양하게 이루어지고 있는 재정지출 사업과 함께 정책효과가 평가될 필요가 있다. 더욱이 현행 '근로장려세제'는 최저임금과 기초생활보장제도인 '생계급여'와 연계되어 있어, 소득구간별 급여 차등구조와 근로유인 효과의 발생 여부가 복잡하게 설계되어 있다.

보건 분야의 재정지출과 조세지출(단, 동 분야의 3개 부문은 구분하지 않음) 합계액을 보면, 2010년 10.7조 원에서 2025년 32.0조 원으로 연평균 7.6%로 증가한 것으로 나타난다. 이는 사회복지와 보건을 합한 사회복지분야의 연평균 증가율 8.2% 대비 작은 수준이다. 특히 보건 분야의 조세지출 비중은 다른 분야·부문에 비해 커서 재정지출 비중이 유일하게 90%에 미치고 있지 못한다. 또한 2010~2025년 동안 조세지출의 연평균 증가율이 높아 재정지출 비중은 89.1%에서 86.6%로 2.5%p 작아졌다. 여기에는 의료서비스에 대한 직접적 지원이 이루어지는 '의료급여'(25년 예산 8.7조 원)와 '재난적 의료비 지원(0.07조 원)'이 현행 분류체계에서는 사회복지 분야의 '기초생활보장' 부문과 '취약계층지원' 부문으로 분류되는 영향이 있다. 단, 의료급여의 경우 기초생활보장제도가 맞춤형 급여체계로 전환된 2015년부터 2025년까지 4.5조 원에서 8.8조 원으로 연평균 6.8%로 증가하여 현행 보건 분야의 증가세에는 미치지 못한다. 이러한 점을 제외하고 볼 때, 보건 분야는 재정지출과 조세지출 모두

사회보험이나 민간보험의 가입 지원이 대부분을 차지한다. 2025년 기준 재정지출에서 '건강보험 가입자 지원'과 '공무원·교원 국가부담금 보험료'가 11.2조 원으로 보건 분야 중 35.0%를 차지하고, 조세지출에서 '국민건강보험료 사용자부담금 비과세'와 '보험료 특별소득공제 및 특별세액공제'는 10.7조 원으로 보건 분야의 33.4%를 차지한다.

제2절 정책 시사점

연구 결과를 기반으로 하여 아래와 같은 몇 가지 정책 시사점을 도출해 볼 수 있다.

우선, 인구고령화가 가속화되는 가운데 사회보장(사회복지+보건) 분야를 중심으로 조세지출의 증가세가 재정지출 대비 높아지고 있어, 재정지출과의 연계·통합하여 지출 현황 및 자원 배분이 관리될 필요가 커지고 있다. 2010~2025년 동안 재정지출은 292.8조 원에서 673.3조 원으로 연평균 5.3%로 증가하였고, 조세지출은 30.0조 원에서 76.5조 원으로 연평균 6.4%로 증가하였다. 기간 중 조세지출이 재정지출 대비 보다 빠르게 증가하여 전체 정부지출에서 차지하는 비중이 10.2%에서 11.4%로 확대되었다. 조세지출 규모가 재정지출 대비 작기는 하나, 2025년 기준 조세지출 76.5조 원은 국세 수입 382.4조 원의 11.4%에 해당된다. 같은 기간 재정지출과 조세지출을 합한 사회보장지출은 91.2조 원에서 296.9조 원으로 연평균 8.2%로 증가하였는데, 이 중 재정지출은 81.3조 원에서 257.2조 원으로 연평균 8.0%, 조세지출은 9.9조 원에서 39.7조 원으로 연평균 9.7%로 증가하였다. 이에 따라 사회보장 분야에서 조세지출 비중은 2010년 10.9%에서 13.4%로 기간 중 2.5%p 확대되었다. 조세지

출은 재정지출의 재원이 될 수 있다는 점에서 정부의 재정 기능과 재원 배분의 관점에서 재정지출과 조세지출에 대한 통합적 연계 및 관리가 필요하다. 특히, 사회보장 분야의 경우 총지출에 비해 조세지출의 비중이 높아 재정지출과 조세지출의 통합적 연계의 필요성이 다른 분야에 비해 크다. 이를 위해 현재 조세지출예산서로 매년 작성되고 있는 조세지출 정보를 정부 재정포털인 열린재정에서 통계 자료화하여 재정지출과 함께 관리될 수 있을 것이다. 조세지출예산서의 16대 예산분류를 정보화하고, 조세지출이 프로그램에서 개별 항목 단위까지 재정지출과 연계될 수 있는 구조화가 필요하다.

사회보장지출을 16대 예산분류 기준으로 2010~2025년 동안의 추이를 살펴보면, 재정사업이나 조세지출의 분류가 사업의 목적이나 기능 보다 소관부처 기준으로 변경되며, 프로그램 예산제도의 취지에 부합하지 않고 시계열 자료의 일관성이 깨지는 사례가 있어 왔다. 최근의 대표적인 예로, 2024년 유보통합이 진행되며 사회복지 분야의 ‘아동·보육’ 부문으로 분류되던 ‘영유아보육료 지원’ 등 11개 보건복지부 소관 예산사업이 교육 분야의 ‘영유아및초·중등교육’ 부문으로 변경된 점이다. 이에 따라 ‘아동·보육’ 부문 및 사회복지 분야 지출액이 2025년 기준 8.5조 원 작아졌다. 그런데 동 사업들은 교육 기능이 아닌 보육 지원이 본래적인 기능이고, 저출산 대응이나 아동 정책의 주요 사업에 해당된다. 따라서 이러한 분류체계의 변경이 프로그램 예산제도의 본래적 취지에 부합한다고 보기는 어렵다. 이 외에도 요보호아동 등 관련 사업이나 ‘아동발달지원계획’ 등은 사회복지 분야 분류는 동일하나, 소관부처에 따라 ‘취약계층지원’이나 ‘아동·보육’ 부문으로 분류가 달라졌다. 또한 아동학대 사업의 경우 공공질서및안전 분야의 ‘범무및검찰’ 부문으로 분류되기도 하였다. 고용보험의 ‘모성보호육아 지원’이나 ‘직장어린이집 지원’의 경우도 본래적

인 사업 기능을 고려하면 ‘고용·노동’ 보다는 ‘아동·보육’ 부문으로 분류하는 것이 보다 적합할 수 있다. 조세지출의 경우에도 ‘근로장려금’과 ‘자녀장려금’이 기초생활보장제도로 분류되고 있는데, 제도 도입의 취지와 내용을 감안할 때 각각 ‘고용·노동’과 ‘아동·가족’ 부문으로의 분류가 보다 적합할 수 있다. 재정사업 및 조세지출 항목에 대한 예산분류가 프로그램 예산제도의 본래적 취지에 맞게 이루어지고, 이를 통해 분야별·부문별 지출 현황에 대한 파악 및 기능에 대한 종합적인 파악 및 점검을 통해 효율적인 재정관리가 이루어질 수 있을 것이다.

2020~2025년 중 사회보장지출 증가세가 컸던 ‘고령(공적연금+노인)’, ‘아동·가족’, ‘고용·노동’의 3 부문과 보건 분야를 중심으로 살펴보면, 재정지출은 현금이나 현물 제공을 통한 직접적인 지원이 이루어지는 반면, 조세지출은 감면 및 공제를 통해 소득이나 소비 등 경제활동의 부담을 낮출 뿐 아니라 정부의 정책 방향에 맞추어 개인이나 기업의 자발적인 의사결정이 이루어질 수 있게 하는 유인(incentive) 기제로 활용되고 있음을 볼 수 있다. 조세지출을 통해 소득이나 소비 등 경제활동의 부담을 작게 한다는 점은 간접적인 재정 지원을 의미하는 것으로, 직접적인 재정지출과 연계하여 재정지원에 대한 종합적인 파악이 필요한 부분이다. 이를 통해 정부의 전체적인 재정 지원이나 자원배분 구조를 파악할 수 있고, 중복 지원이나 사각지대 문제에 대한 개선도 가능할 것이다. 조세지출이 개인이나 기업의 행동 변화를 유발하는 유인 기제가 된다는 점은 보다 효과적이고 효율적인 정책 목표 달성을 위해 조세지출이 활용될 수 있음을 의미한다. 이는 동일한 혹은 유사한 정책 목표를 갖는 재정지출과의 연계 속에서 가능한 것이고, 주기적이고 지속적인 정책 모니터링과 평가가 필요한 부분이다.

조세지출이 소득이나 소비를 지원하는 간접적인 효과를 갖는다는 점은

재정지출의 효과와 결과적으로 동일한 것으로, 효율적인 자원 배분을 위해 재정지출과 함께 조세지출의 정보가 연계될 필요가 있다. 조세지출이 없는 경우 정부가 그만큼의 재원을 재정지출에 이용할 수 있다는 점에서 조세지출은 재정지출을 일정정도 대체하고 있다고 볼 수 있다. ‘고령’ 부분의 경우 공적연금 외에 정부 재정으로 이루어지는 기초연금이 있고, 여기에 사적 가입에 의해 이루어지는 퇴직연금, IRP 및 연금 저축 등 민간 보험이 있다. 이러한 재정사업과 조세지출에 대한 정부의 전체 재정 규모가 파악되고 각각을 연계시킴으로써 공·사연금을 통한 다층노후소득보장 체계의 구축과 정부 재정운용의 효율성이 제고될 수 있다. ‘아동·가족’ 부문에서 현금 급여를 보면, 사회보험에서 이루어지는 ‘모성보호육아 지원’ 사업과 정부 재정에서 이루어지는 ‘부모급여’ 및 ‘아동수당’ 등 가족수당, 조세지출로 이루어지는 ‘자녀장려금’ 및 ‘자녀세액공제’ 등이 분절적으로 이루어지고 있다. 재정지출과 조세지출의 통합적인 연계를 통해 아동의 생애주기별, 소득계층별 현금 지원 현황을 파악하고, 이를 바탕으로 정책의 효과성 제고 및 사각지대 문제 해결이 가능할 것이다.

초고령화 시대 국가의 재정 여력에 한계가 있는 상황에서 공적(public)인 영역 외에 민간(private) 영역에서 자발적으로 사회안전망 체계의 구축이 이루어져야 하고, 이러한 점에서 유인 기제로 작용하는 조세지출의 중요성이 있다. 조세지출은 공적보험이든 민간보험이든 관계없이 보험료나 가입 기간 등 지원, 세부담 경감을 통해 가입의 의사결정에 영향을 줄 수 있고, 양육비용 경감을 통해 가구의 자녀 출산 및 육아의 의사결정에 영향을 줄 수 있다. 또한 기업의 고용 부담을 낮춤으로써 채용 여부를 결정하는데 중요한 영향을 줄 수 있다. ‘고용·노동’ 부분의 경우 직접적인 소득 지원을 제외하면 재정지출은 주로 구직자의 직업능력 개발을 지원하는 반면, 조세지출은 주로 기업의 일자리 창출을 유인하기 위한

제도로 이원화되어 있다. 최근 들어 기업의 고용 유인을 제고하기 위한 정책 대응의 필요성이 커지며 일자리 창출 지원을 위한 조세지출이 확대되어 왔다. 특히, 조세지출은 개인과 기업에 대해 자율적으로 의사결정을 변화시킬 수 있는 유인(incentive)을 준다는 점에서 ‘고용·노동’ 부문에서 중요한 정책 수단이 된다. 노동시장의 수요와 공급간 미스매치(mismatch)를 줄이고 고용 및 근로 여건을 개선하는 방향에서 조세지출의 정책 설계가 중요한 부분이다. 그런데 최근 2023년부터 시행되고 있는 통합고용세액공제의 경우 기존 5개 공제제도를 통합하며 경력단절여성 고용이나 중소기업 사회보험료 세액공제 등 기존 조세지출의 경우 정책 목적이 서로 다른 제도로, 통합에 따라 공제제도 시행의 행정비용 절감의 효과는 있었으나 개별 조세지출 규모에 대한 파악이나 조세지출 유인기능에 대한 평가는 어려운 구조이다. 이들 제도의 정책 목표가 구분된다는 점에서 개별 제도들의 효과가 평가될 수 있어야 할 것이다. 이외 보건 분야에서도 조세지출은 공적인 사회보험과 사적인 민간보험의 부담을 낮추어 줌으로써 가입 유인 및 의료 이용 행태에 영향을 주고 있다. 보건 분야는 단기보험의 성격상 재정지출과 조세지출 모두 사회보험이나 민간보험의 가입 지원이 대부분으로, 사회복지 분야에 비해 조세지출 비중이 크고 재정지출 보다 조세지출이 빠르게 증가하였다. 향후 인구고령화가 심화되며 동 분야는 재정지출과 조세지출 모두 중장기적으로 높은 상승세를 보일 것으로 예상되는데, 특히 건강보험료 인상과 민간 부문의 보장성 보험 가입 확대와 보험료 인상 등은 조세지출의 소득 역진성으로 나타날 수 있다. 이러한 점은 건강보험 가입자 지원과 의료급여 등 기초보장 제도와 연계하여 의료이용 행태에 대한 총량적·소득계층별 재정지원의 효과 분석이 이루어져야 하는 부분이다.

다만, 조세지출은 궁극적으로 납세부담 경감을 통해 지원이 이루어진

다는 점에서 납세 능력이 없는 저소득층이나 영세기업의 경우 조세지출을 통한 유인체계가 작동하지 않게 된다. 즉, 저소득층에 대한 지원은 조세지출을 통해 세부담을 낮추거나 행태(behavior) 변화를 유도하는 방식이 아니라 소득·소비·재산에 대한 직접적인 지원을 통해서 이루어지게 된다. 이는 주로 재정지출을 통한 지원으로 이루어지는데, 현행 조세지출에는 환급형 세제인 ‘근로장려금’과 ‘자녀장려금’은 저소득층에 대한 소득 지원의 기능을 하고 있다. 그런데 동 제도들은 단일 항목이고 저소득층만을 대상으로 함에도 2025년 기준 각각 4.7조 원과 0.9조 원의 규모로 조세지출의 상위 항목이다. 특히, 동 제도들은 납세 여부에 관계없이 지출된다는 점에서 재정지출과의 차이가 크지 않고, ‘근로장려금’은 최저임금이나 재정지출의 생계급여나 각종 수당 등과 중복 혹은 상충될 수 있고, ‘자녀장려금’도 부모급여나 아동수당 등 재정지출의 다양한 보편·선별급여와 효과가 상충될 수 있다. 따라서 소득지원 기능을 갖는 ‘근로장려금’과 ‘자녀장려금’은 관련된 재정지출과 연계하여 종합적인 효과성 평가가 이루어져야 하고, 조세지출 운용의 적절성도 판단되어야 할 필요가 있다.

정부는 정책 목표를 보다 효과적으로, 혹은 효율적으로 달성하기 위해 재정지출과 조세지출 간에 적절한 ‘정책조합’(policy mix)을 구성하게 된다. 특히, 사회보장 분야의 경우 향후 고령화 심화와 노동시장 여건의 변화 등으로 지출 규모가 지속적으로 확대될 것으로 예상되어, 정책 효과나 재정 관리 측면 모두에서 재정의 효과성을 높일 수 있는 정책조합의 설계가 중요하다. 앞서 살펴 보았듯이 정책의 목적이나 기능별로 재정지출과 조세지출이 다르게 활용될 수 있고, 최근 들어 조세지출의 활용도가 커지고 있다. 향후 정부의 재정 규모가 보다 커지고 빠르게 확대되는 시기에 재정지출과 조세지출의 연계와 통합적 재정관리의 중요성은 더욱 커질 것으로 예상된다. 현재 시점에서 주요 분야별·부문별로 재정지출

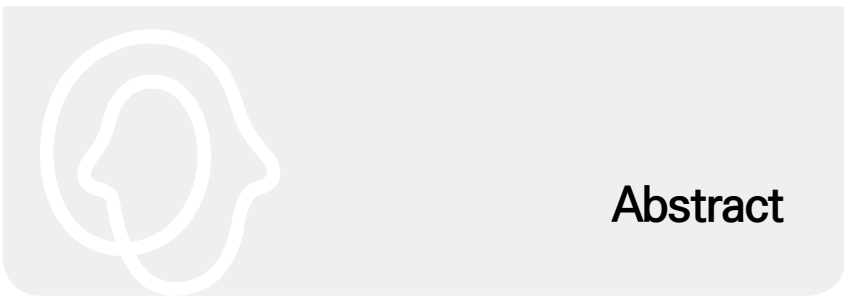
과 조세지출을 연계한 재정 평가를 시작으로 하여 통합적 재정관리를 체계화 하기 위한 제도적 구상과 기반 마련이 이루어져야 할 것이다.



- 고용노동부(2025). 2026년도 예산 및 기금운용계획안 사업설명자료.
- 국세청. (2025). 국세신고안내.
- 건강보험통계연보. (2023). 2022 건강보험통계연보, 2023.11, 국민건강보험공단.
- 국회예산정책처. 재정경제통계시스템(<https://nabo.go.kr/ko/index.do>).
- 국회예산정책처.(2023). 2024년도 조세지출예산서 분석.
- 국회예산정책처.(2024a). 2025년도 세법개정안 분석.
- 국회예산정책처.(2024b). 2025년도 조세지출예산서 분석.
- 국회예산정책처. (2025a). 대한민국 재정.
- 국회예산정책처.(2025b). 2026년도 세법개정안 분석
- 박정수. (2023). 프로그램 예산체계에 기반한 재정성과정보 관리·활용 방안. 한국재정정보원.
- 보건복지부. (2025). 2025년도 예산 및 기금운용계획 사업설명 자료.
- 정부. (2011). 2012년도 조세지출예산서.
- 정부. (2016). 2017년도 조세지출예산서.
- 정부. (2022). 2022년도 조세지출예산서.
- 정부. (2024). 2025년도 조세지출예산서.
- 정부. (2024). 2024 조세개요.
- 정부. (2024.12. 10.). 보도자료. “2025년 예산 국회 확정”
- 정부. (2025). 2026년도 조세지출예산서.
- 임주영. (2010). 조세지출의 범위와 추계방법에 관한 연구.
- 장재형, 임재현. (2015). 조세지출의 범위에 관한 연구. 조세학술논문집, 31(2), 2-45.
- 강민지. (2025.3.). 결혼·출산·양육 관련 세제지원 현황 및 개정동향. 나보포커스. 제96호. 국회예산정책처
- 김재진. (2014). 자녀장려세제(CTC) 도입의 정책적 함의와 기대효과. 한국조세재정연구원.

- 김동준·전승훈. (2020). 자녀장려세제의 경제적 효과 분석. 재정정책논집 제22 권 제1호. 한국재정정책학회.
- 김학수, 이순향, 김용대, 김상현, 허현정, 노지영. (2017). 2016 조세특례 임의 심층평가 조세지출예산서 개편방안. 기획재정부, 한국조세재정연구원.
- 보건복지부(2024). 2024년도 예산 및 기금운용계획 사업설명서.
- 보건복지부(2025). 2025년도 예산 및 기금운용계획 사업설명서.
- 보건복지부(2025). 2026년도 예산 및 기금운용계획안.
- 박명호, 김우철, 전병힐. (2008). 조세지출규모의 추정방법 및 조세지출예산서의 작성방법. 한국조세재정연구원.
- 박명호, 전병힐. (2009). 조세지출과 세출예산의 연계방안 검토. 한국조세재정연구원
- 박명호. (2009.). 주요국의 조세지출예산제도 운용사례와 시사점. 재정포럼, 30-52.
- 박정수. (2023). 프로그램 예산체계에 기반한 재정성과정보 관리·활용 방안. 한국재정정보원.
- 송헌재, 전영준. (2011). 근로장려세제 도입이 저소득가구의 노동공급 및 후생에 미치는 영향 분석. 한국조세재정연구원.
- 송헌재. (2022). 근로장려세제(EITC)의 정책 효과 분석. 국회예산정책처.
- 윤상호. (2022). 조세지출과 재정지출: 정책수단의 적합성과 서울시 시세 감면. 한국지방세연구원.
- 정성호. (2019). dBrain을 활용한 재정지출과 조세지출 연계관리. 한국재정정보원.
- 채은동. (2016). 아동 관련 복지분야의 조세지출과 재정지출 지원 현황 및 시사점. 국회예산정책처.
- KOSIS. (2024). 국가통계포털, 통계청, <https://kosis.kr/search/search.do>
- Bundesministerium der Finanzen. (2017). 26. Subventionsbericht der Bundesregierung. https://www.bundesfinanzministerium.de/Content/DE/Downloads/Oeffentliche-Finanzen/Subventionsberichte/26-subventionsbericht.pdf?__blob=publicationFile&v=1

- IMF. (2018). Fiscal Transparency Handbook. <https://www.imf.org/en/Publications/Policy-Papers/Issues/2018/04/16/fiscal-transparency-handbook>
- IMF. (2022). How to Evaluate Tax Expenditures. <https://www.imf.org/en/Publications/Fiscal-Affairs-Department-How-To-Notes/Issues/2022/11/>
- OECD. (2002). Best Practices for Budget Transparency. <https://internationalbudget.org/wp-content/uploads/OECD-Best-Practices-for-Budget-Transparency.pdf>
- OECD. (2004). The Legal Framework for Budget Systems: An International Comparison. *OECD Journal on Budgeting*, 4(3), 7-59. <https://doi.org/10.1787/budget-v4-art18-en>



Abstract

Trends and Implications of Social Security Finance : An Integrated Perspective on Fiscal and Tax Expenditures

Project Head: Lee, YoungSook

This report examines the need to link and integrate government fiscal expenditure and tax expenditure, focusing on the social security sector, including social welfare and health. It analyzes trends in both types of expenditure in terms of total volume, function, and programs-level allocation.

The analysis reveals that between 2010 and 2025, social security expenditures—both fiscal and tax—grew faster than total government spending. Within this sector, social welfare spending increased more rapidly than health spending, and tax expenditures grew more significantly than fiscal expenditures. These findings suggest that tax expenditure has become an increasingly important policy tool in the social security sector. Specifically, the share of tax expenditure has expanded in areas such as employment and labor, elderly support, and programs for children and families.

In response to challenges such as low birth rates, population aging, and changes in the labor market, future statistical monitoring and policy evaluation of social security tax expenditures should be conducted in conjunction with fiscal expenditures.

Key words: Integrated Fiscal Management, Super-aged society, Fiscal expenditure, Tax Expenditure, Social Security, Public Pension, Healthcare, Family, Employment and Labor, Policy Mix