

## 지속가능한 사회안전망 구축을 위한 재원마련 방안 -사회보험료 인상을 통한 복지재원 조달력을 중심으로-

정재철(정책연구실 연구위원, 사회정책 박사)

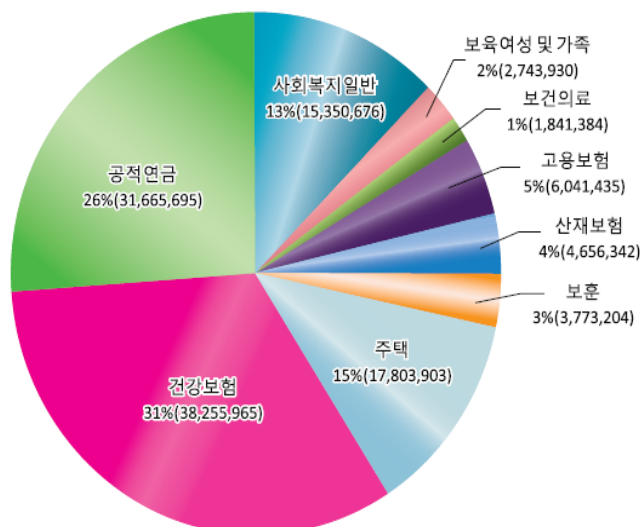
본고에서는 향후 한국의 사회보장급여를 안정적으로 확대하기 위한 재원으로 사회보험료의 재원조달력에 주목하여 사회보험료 인상을 통한 복지재원 조달력의 우수성을 검토한다. 최근 한국의 복지확대에 따른 재원조달 방안이 주로 세율인상(법인세, 부가가치세) 또는 새로운 세목 신설(사회복지세)을 중심으로 전개되고 있으나 대부분의 사회보장급여를 사회보험 방식을 통해 지급하고 있는 한국의 현실을 감안하면, 복지확충을 위한 재원으로 사회보험료 인상을 적극적으로 검토하는 것이 ‘저부담/저급여’→‘중부담/중급여’로의 전환을 앞당길 수 있는 가능성이 있다.

따라서 본고에서는 재원의 안정성, 권리성, 중산층 복원이란 3가지 관점에서 지속가능한 사회보장제도의 확대를 위한 사회보험료의 재원적합성을 검토한다.

### I. 현황 및 문제점

#### □ 사회보험 중심의 복지급여체계

〈그림 1〉 한국의 복지지출 분야별 재원배분 현황(2011년)



출처: 한국보건사회연구원(2012) ‘사회보장재정과 재원조달’, “보건·복지 Issue&Focus”, No.133, p.2

- 먼저, 현실과악이 중요한데, 〈그림 1〉의 한국의 복지지출 분야별 재원배분 현황(2011년)을 보면, 건강보험(31%), 공적연금(26%), 고용보험(5%)과 산재보험(4%)등 전체 복지관련 지출 중 사회보험은 66%로 대부분을 차지(노인장기요양보험제도까지 포함하면, 거의 70%에 육박)하고 있어 복지지출의 대부분이 사회보험방식으로 이뤄지고 있는 ‘사회보험 중심의 복지국가’임을 확인할 수 있음

## □ 국세와 사회보험료의 추이

〈표 1〉 국세와 사회보험료의 추이 (단위: 조원)

연도	국세	소득세	법인세	부가가치세	소득/법인/부가가치 세가 국세에 점하는 비율	사회보험료	사회보험료/국세비율	사회보험료/GDP	상속세	상속세/국세
2002	104	19.2	19.2	31.6	67.30769231	30.2	29.0%	4.2%	0.5	0.48%
2003	114.7	20.8	25.6	33.4	69.57279861	35	30.5%	4.6%	0.5	0.44%
2004	117.8	23.4	24.7	34.6	70.20373514	38	32.3%	4.6%	1	0.85%
2005	127.5	24.7	29.8	36.1	71.05882353	42	32.9%	4.9%	0.7	0.55%
2006	138	31	29.4	38.1	71.37681159	45.8	33.2%	5.0%	0.8	0.58%
2007	161.5	38.9	35.4	40.9	71.33126935	51.6	32.0%	5.3%	1.2	0.74%
2008	167.3	36.4	39.2	43.8	71.36879857	56.5	33.8%	5.5%	1.3	0.78%
2009	164.5	34.4	35.3	47	70.94224924	59.3	36.0%	5.6%	1.5	0.91%
2010	177.7	37.5	37.3	49.1	69.72425436	62.5	35.2%	5.3%	1.2	0.68%

출처: 징수액 기준이며, “국세연감(2011)”에서 필자 작성

- 소득/법인/부가가치세가 국세에 점하는 비율은 70%로 고정
- 소득세와 법인세, 부가가치세가 국세에 점하는 비율은 2002년의 67%에서 경제위기 전인 2007년의 71.3%까지 상승했으나 2010년에는 69.7%로 하락
  - ‘감세경쟁<sup>1)</sup>’의 격화로 인해 법인세 인상에 대한 합의가 쉽지 않으며 국세징수베이스의 확대(지하경제 양성화 및 비과세감면 축소 등) 역시 정부에 대한 정책불신이 큰 상황에서 실효성이 낮음
- 사회보험료가 국세에 점하는 비율은 상대적으로 낮은 수준
- 복지지출의 대부분이 사회보험방식인 반면, 사회보험료 수입은 2002년의 30.2조원에서 2010년에는 62.5조원으로 2배 이상 상승하여 국세에서 차지하는 사회보험료 비율은 2002년의 29%에서 2010년의 35.2%로 상승
  - 사회보험료가 GDP에서 점하는 비율은 2002년의 4.2%에서 2010년의 5.3%로 1.1%p밖에 증가하지 않아 5대 사회보장서비스를 사회보험으로 운영하고 있는 한국의 복지급여구조를 생각할 때, 사회보험료 수입을 늘려 복지확대에 활용할 여지가 큼
- 복지국가의 세대 간 재분배를 위한 공평과세로 주목받는 상속세는 매우 낮은 수준
- 복지국가의 급여확대를 위한 재원으로 상속세를 강화하는 것은 바람직하나 상속세는 1조원을

1) 영국의 감세정책 발표(2013년 3월)를 계기로 법인세의 감세경쟁이 격화되면서 각국은 국내기업의 해외이전을 억제하고 해외기업의 국내유치를 촉진하는 ‘기업유치를 위한 법인세 감면경쟁’에 돌입

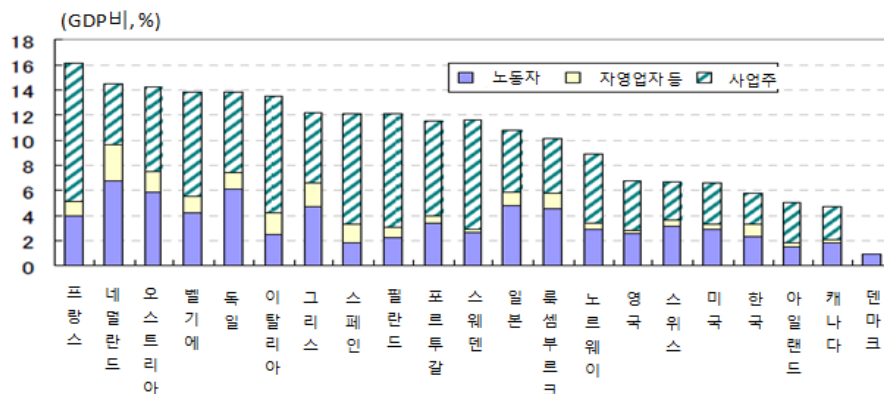
조금 넘는 수준에 불과하고 국세에서 차지하는 비율은 1%미만(0.68%, 2010년)으로 현재 복지 확대를 위한 재원으로 활용하기에는 부적절함

## □ 낮은 사회보험료의 역할

### ○ ‘사회보험 강국’에 걸맞지 않은 사회보장기여금

- 〈그림 2〉는 사회보장비를 부담하고 있는 부담자를 노동자, 자영업자, 사업주로 구분하여 GDP에서 차지하는 비율이 높은 순서로 나열한 것임
- 캐나다와 덴마크 등 사회보장비의 대부분을 차지하는 의료와 연금을 조세로 충당하는 나라들을 제외<sup>2)</sup>하고 한국과 같이 사회보장급여를 사회보험을 통해 지출하고 있는 나라들(프랑스, 네덜란드, 독일, 스페인, 일본 등)과 비교할 때, 대부분의 급여를 사회보험방식으로 운영하고 있는 사회보험 강국으로서 6%수준은 매우 낮은 수준<sup>3)</sup>

〈그림 2〉 사회보장기여금의 국제비교(2008년)



출처: OECD “Revenue Statistics”

## II. 사회보험료의 재원조달력

### □ 지속가능성을 위협하는 요인

#### ○ 과도한 ‘외부 경제환경 의존형’ 경제성장

- 세계 경제의 불확실성이 증가함에 따라 수출에 과도하게 의존한 경제성장 정책 역시 불확실성에 과도하게 노출되어 있음
- 따라서 불확실성에 노출된 경제규모를 상대적으로 덜 불확실한 내수경제의 확대를 통해 안정

2) 사회보장급여 중 대부분이 연금과 의료이기 때문에 이 중 하나라도 조세로 전환되면 GDP에서 차지하는 사회보장기여금의 비율이 급격히 변화할 수 있어 사회보장기여금 수준을 OECD의 평균과 비교할 때 각별히 주의가 필요

3) 캐나다와 덴마크 등 복지선진국은 사회보장급여 중 30%이상을 차지하는 의료급여를 조세로 조달하고 있어 사업주와 노동자 간의 보험료 부담비율이 낮음. 또한 사업주부담이 노동자보다 높은 OECD가맹국들도 적지 않음

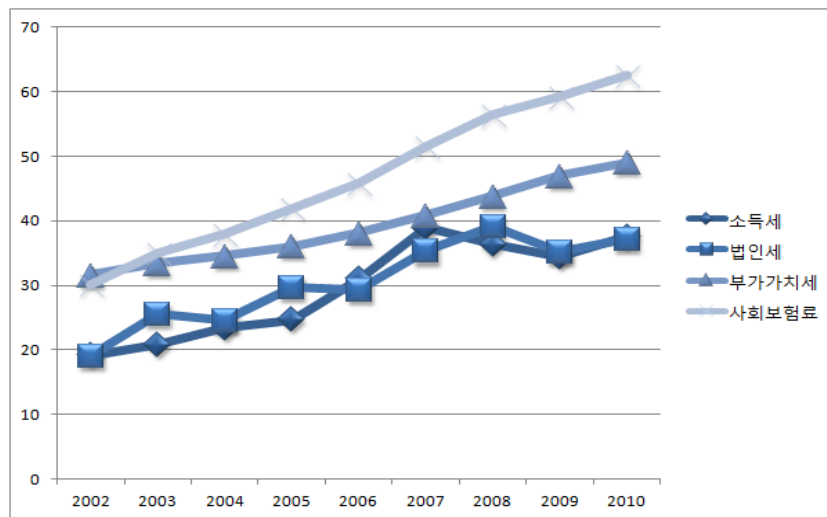
적 성장을 도모해야 할 시기임

- 저출산이란 인구구조의 변화에 따른 노동력 감소로 인해 내수시장의 성장억제요인으로 작용할 가능성이 있고 구조적 수요부족으로 이어질 위험성이 상존
- 비정규직의 급증과 빈곤층의 증가, 양극화사회의 고착화 진행
  - 과거와 같은 기업이나 공동체에 의한 고용보장과 생활보장기능이 저하되고 있고 고성장에 대한 과대한 기대(trickle down)가 2008년 경제위기를 계기로 이미 붕괴됨

#### □ 사회보험료의 재원조달력

- 복지재원으로서의 ‘안정성’

〈그림 3〉 사회보험의 재원조달 안정성



출처:“국세연감(2011)”에서 필자 작성

- 지난 2008년 세계경제 위기에도 불구하고 사회보험료 수입과 부가가치세 수입은 소득세 및 법인세의 감소와는 달리 안정적인 증가추세를 보여주고 있음
- 따라서 사회보험중심의 급여체계(이른바 ‘비스마르크형’ 복지)를 가진 한국이 선택할 수 있는 재원은 사회보험료 인상과 복지국가의 징수원칙인 ‘얹고 넓게 부과’한다는 원칙을 가진 부가가치세가 복지확대의 지속가능성을 담보할 가능성이 높음<sup>4)</sup>
- 국제경제의 불확실성의 증가에 대한 복지욕구의 상승에 가장 중요한 재원조달 능력의 기준은 안정성
  - ‘수출의존형 세수확보 논리’, 즉 수출기업의 수출증대로 인한 경제성장과 이를 통한 임금의 상승, 소비진작이란 구조 자체가 복지재원의 안정성과 배치되는 것
  - 사회보험을 통한 재원조달의 안정성은 사회보험의 보편성과도 비례관계를 형성하여 경기변동

4) 특히, 수입면에서만 보는 것이 아닌 지출면을 함께 고려하면, 부가가치세는 ‘복지국가적’ 재원으로 적합한 재원으로 ‘부가가치세를 발명함으로써 복지국가의 지속가능성을 담보했다고도 말할 수 있음

에 강한 재원으로 적합함

### ○ 권리성 보장

- 한국과 같이 법집행의 실효성이 낮은 현실에서 복지급여의 권리성을 안정적으로 유지하기 위해서는 사회보험료 인상을 통한 ‘연대’의 확장논리 구축을 위한 복지정치적 측면을 끊임없이 강조할 필요가 있음
- 사회보험료로 조달된 재원은 국민의 생활불안 완화에 자동적으로 링크됨. 사회보험료라는 것이 예상하지 않은 리스크가 현재화될 경우에 그 능력을 발휘할 수 있도록 설계되어 있기 때문에 조세보다 생활불안에 강한 우위를 점할 수 있음

〈표 2〉 사회보험방식과 사회부조방식

		이론적 측면		현실적 측면	
		사회보험	사회부조	사회보험	사회부조
원리·제도면	①경제시스템과의 정합성	○	×	○	×
	②급여의 보편성	○	×	○	×
	③급여의 권리성	○	×	○	×
	④급여수준	○	×	○	×
	⑤재원확보의 용이성	○	×	○	×
	⑥지출통제의 용이성	×	○	×	○
재원면	⑦수입의 안정성	—	—	○	×
	⑧수입의 성장성	—	—	○	×
	⑩급여상의 편의·사무코스트	×	○	×	○

주: ○는 높음, ×는 낮음, —는 우열관계가 없음을 의미

### ○ 중산층 유지·확대전략에 적합

- 〈표 2〉를 보면, 급여의 보편성과 권리성, 급여수준 등에서 조세방식보다 사회보험방식이 이론적 측면뿐 아니라 현실적 측면에서도 우수하며, 특히, 재원확보를 ‘수입의 안정성’이 우수한 사회보험을 조달해야 한다는 것을 알 수 있음
- 특히, 사회보험은 임금에 연동되어 있기 때문에 조세와 비교했을 때, 경제성장의 과실이 반영되기 쉬운 구조이며 실업, 질병, 노령 등의 리스크가 현재화될 경우, ‘종전소득’에 연동되어 설계된 경우가 많아 중산층을 유지하고 확대하는 정책에 적합하다고 판단됨
- 최근 노동분배율(기업이 만들어 내는 부가가치 가운데 인건비로 배분되는 비율)이 주목되는 이유는 기업수익이 회복돼도 가계소득은 늘지 않아 가계들 간의 소득분배가 불평등화되고 있다는 걱정 때문임. 성장의 과실인 노동소득분배율이 낮아진다는 것은 임금에만 국한된 것이 아닌 임금과 링크된 사회보험료의 재원에도 영향을 미치는 것이므로 중산층 확대를 위한 노동소득분배율의 개선을 통한 사회보험료의 재원확보도 병행되어야 함
- 사회보험은 기여와 급여가 링크되어 있어 저소득자들의 보험료 미납(체납)등에 따른 이른바

‘사각지대’ 문제에 적합하지 않다는 지적(배제원리)이 많으나 이러한 사회보험의 배제원리는 조세를 통해 보완하는 것이 복지국가의 중산층 전략에도 부합함

- 따라서 기여능력이 낮거나 없는 저소득자들에게는 사회보험 확대를 통한 중산층 확충전략과는 별개로 일하는 것이 보상을 받을 수 있는 making work pay 정책을 추진하는 것이 적합함

○ 이렇게 보면, 재원조달의 원칙은 불확실한 외부경제 변동에 민감한 재원조달 구조를 가진 한국 경제의 불안정성에 안정성을 보완하는 것이며, 대부분의 복지지출이 사회보험방식을 통해 지급되고 있는 한국 복지지출구조의 현실과도 정합성이 높으며, 정부불신이 높고 법집행의 실효성이 낮아 권리성(보편성) 보장이 강한 재원이 필요하다는 복지정치적 측면을 감안하면, 사회보험을 통한 재원조달로 두터운 중산층 만들기는 다른 어떤 재원조달 방안보다 우수함

### III. 개선방안 및 제언

#### ○ 사회보험료 원천징수제도 강화

- 보험관계가 성립하지 않았거나 장기간 납부예외자로 남아 있는 저임금 노동자가 일하고 있는 사업장의 사업주는 임금에서 사회보험료를 원천징수할 수 있도록 법령 개정 추진<sup>5)</sup>
- 사업주가 직접 원천징수한 사회보험료의 액수에 비례하여 조세특례제한법상 인센티브를 부여하는 방안도 검토
- 사업주에게는 노동의 대가인 임금을 지불한다는 것에는 반드시 사회보험료의 납부부담이 뒤따른다는 법적용의 엄격성을 환기시키고 노동자에게는 공동체의 일원으로 사회보험의 재원을 부담하고 급여를 받는 책임의식 고취를 위한 행정지도 및 현장감독을 강화

#### ○ 공정경쟁 원칙 준수

- 비정규직의 급증 등 고용불안이 고조되고 있는 상황에서 사회보험료 인상을 통해 복지재원을 조달하면, 고용축소로 이어질 수 있다는 주장이 많음
- 기업은 사회보험료 인상으로 증가한 총노동비용을 ①임금삭감을 통해 해결, ②최종생산물가격에 전가(소비자에게 귀착), ③생산성의 향상을 통해 흡수, ④외부 노동자 활용 등의 방법을 통해 해결하려고 할 것이나 업종특성이나 경영환경에 따라 해결방법은 제각각이며 얼마만큼이 전가되고 귀착될지 등은 규명하기 곤란함

5) 사회보험료 징수에 있어 부정행위로는 ①보험적용의 수속절차를 해태(懈怠)하는 경우, ②표준보수월액의 신고를 고의로 낮게 하는 경우, ③노동자로부터 원천징수한 보험료를 공단에 납부하지 않은 경우 등임. 이 가운데 가장 많은 경우가 보험적용의 수속절차를 해태하는 경우인데, 이럴 경우, 노동자에게 미치는 악영향은 연금보험과 건강보험, 그리고 고용보험 등이 해당됨. 보험적용의 신고절차를 사용자가 해태한 경우, 그 불이익은 노동자가 고스란히 떠안게 되어 있어 사용자의 노동자에 대한 사법상의 의무위반에 해당한다고 볼 수 있음. 신고절차의 궁극적 목적은 ‘노동자에 대한 노령, 장애, 사망, 상병, 실직 등에 대해 보험급여를 받을 수 있는 권리를 부여하는 것’임. 따라서 해태는 피보험자로서 법에 정한 자격을 취득할 ‘법익’을 직접적으로 침해한 것에 다름 아님. 이 같은 불법행위 노동자에 대한 손해배상의 발생을 일으키는 행위에 대한 감시감독의 철저는 사회보험을 공법인의 형태로 운영하는 중요한 이유라고 판단됨

- 따라서 ‘사회보험료 인상 = 고용축소’란 등식은 반드시 성립하는 것이 아니며 무엇보다 우선되어야 하는 것은 노동자를 고용하면 임금 및 기업부담이 동등하게 발생한다는 ‘공정경쟁 원칙’의 철저가 우선되어야 함<sup>6)</sup>
- 단, 보험료 부담이 어려운 저소득근로자에 대한 사회보험료 지원정책인 두루누리사업, 사회보험료 지불능력을 높이기 위한 근로장려제세 등과 같이 부담능력을 보조해주는 예외적인 정책들을 병행해 가되, 가능한 한 노사 절반의 사회보험료 부담원칙을 확대하고 지키는 정책을 고수할 필요가 있음

### ○ 사회보험료를 활용한 ‘공동구매력’ 강화

- 사회보험료 증가는 리스크에 대한 ‘공동구매’, 즉 연대를 통해 달성되기 때문에 저소득자에게 상대적으로 비싼 구매상품일 수밖에 없는 민간보험 상품에 대한 구매를 줄일 수 있음
- 2000년 중반부터 대기업 근로자를 중심으로 자신의 교섭력을 활용하여 단체보험 등의 형태로 민간보험 상품을 공동구매하고 있으나 질병리스크가 같은 피보험자간의 ‘보험적 재분배’에 그치고 있어 고소득자에서 저소득자로의 ‘수직적 재분배’와 건강한 일반국민에서 병약자로 이전되는 ‘리스크집단 간 재분배’ 등 3가지 재분배 기능을 가진 공적보험(건강보험)에 비해 재분배 기능이 약할 수밖에 없음
- 사회보험료 부담이 임금노동자를 중심으로 발전해 왔다는 점, 그리고 노동자와 사업주가 공동으로 참여하고 부담해 온 ‘공동구매’의 역사적 장점을 활용하는 정책방향이 요구됨
- 한국노총, 민주노총 등 양대 노총 중심으로 단위사업장에서 단협을 진행할 경우, 임금인상분을 제외한 부분(복리후생)은 민간보험 상품의 단체보험 구입에 사용하지 않고 건강보험료(노인장기요양보험료)의 인상을 통한 ‘공동구매력’이 증대될 수 있는 제도적 방안이 필요

♣ 이 글의 내용은 집필자의 의견이며, 민주정책연구원의 공식 견해가 아님을 밝힙니다.

6) 전통시장의 자영업자 및 가게종사자는 건강보험료 및 연금보험료를 전액 본인이 부담하고 있지만 ‘라이벌’ 기업인 대형마트에게 일하는 대부분의 비정규직 노동자들의 건강보험료 및 국민연금은 본인이 부담하고 있어 대형마트가 비정규직 노동자들의 사회보험료를 부담하도록 하여 전통시장과 대형마트 간의 ‘공정 경쟁’을 유도할 필요가 있음