

<제11차 한-OECD 국제재정포럼>

한국의 인구구조 변화와 복지재정

2023 . 9. 26.

이영숙

한국보건사회연구원 사회보장재정연구센터 센터장

목 차

한국의 인구구조 변화	2
한국의 복지재정	7
종합 및 정책 시사점	21

1장. 한국의 인구구조 변화

■ 한국의 인구구조 변화 : 저출산 · 고령화

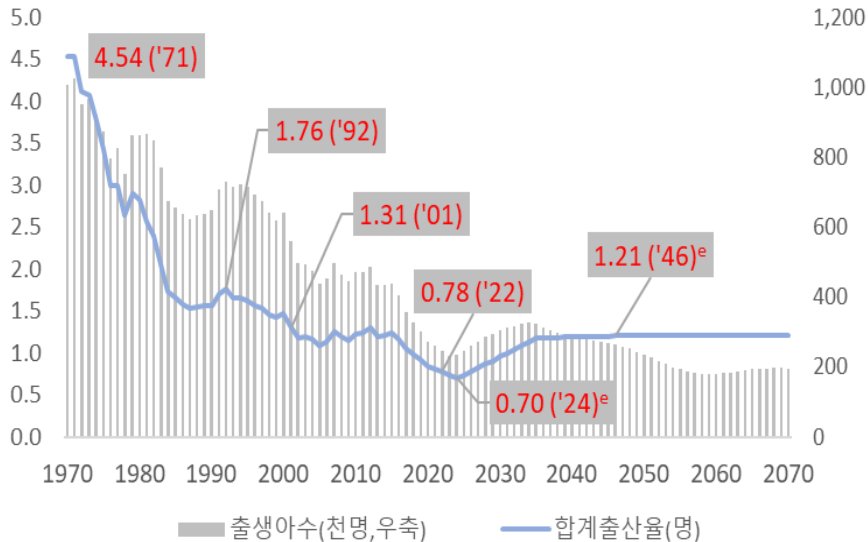
• 초저출산 장기화

- 2002년 이후 1.3명 하회하여 하락세 지속
- 2018년 이후 1.0명 이하 하락세 → 2022년 0.78명

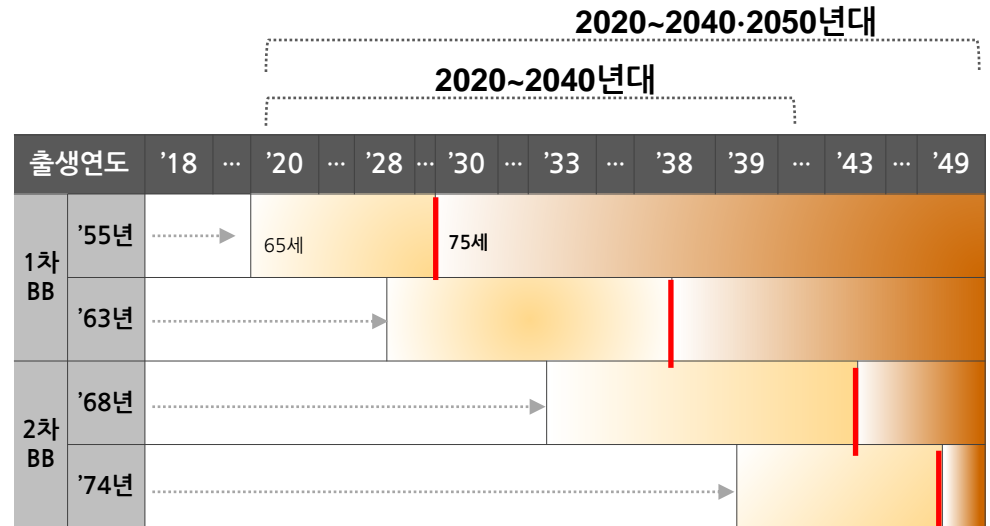
• 고령인구 급증

- 1·2차 베이비부머세대 고령화
- (1차) '20~'28년 고령 진입, '30~'38년 후기고령 진입
- (2차) '33~'39년 고령 진입, '43~'49년 후기고령 진입
- 기대여명 증가
- ('70) 62.3세 → ('90) 71.1세 → ('10) 80.2세 → ('23) 84.3세

84.3세



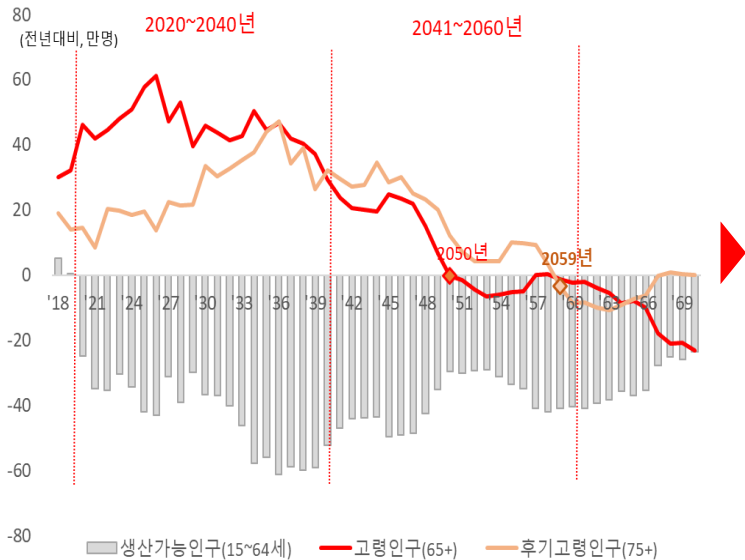
- 1970~2020년은 실적치, 2021~2070년은 추계치임.
- 자료: 통계청, 장래인구추계(2021.12.), 중위추계 기준



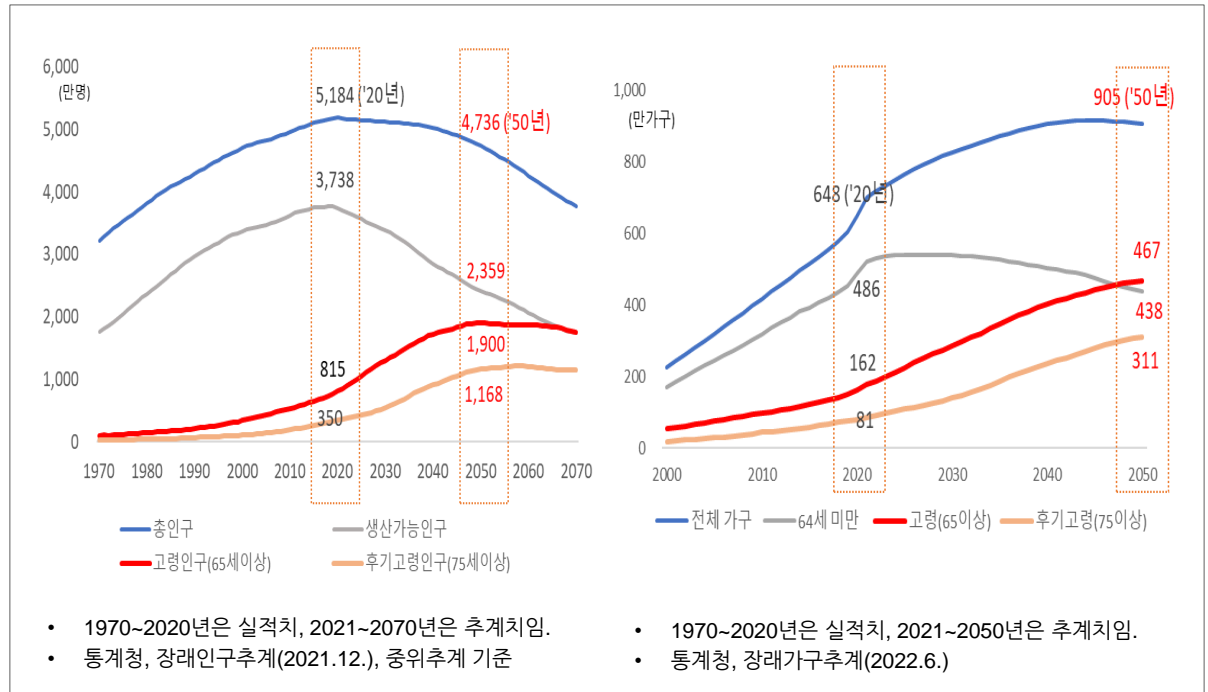
- 1차 베이비부머세대(1차 BB, '55~'63년생): 2023.8월 기준 7.0백만명으로, 총인구 기준 13.7% 임.
- 2차 베이비부머세대(2차 BB, '68~'74년생): 2023.8월 기준 6.3백만명으로, 총인구 기준 12.2% 임.
- 자료: 통계청, 주민등록인구현황

■ 연령대별 변화: 2020년부터 204~50년대, 생산가능 인구 급감 / 고령인구 · 고령 1인 가구 급증

- 생산가능인구, 2020년부터 감소세 전환
 - 2020~2040년, 연평균 전년대비 43.4만명 감소
 - 합계출산율(중위추계) 회복되지 않는 경우 보다 심각
- 고령인구 및 고령1인 가구, 2020~2040년 급증
 - 2020~2040년, 연평균 전년대비 45.5만명 증가
 - 2024년 노인 1천만, 노인1인가구 200만 시대 도래

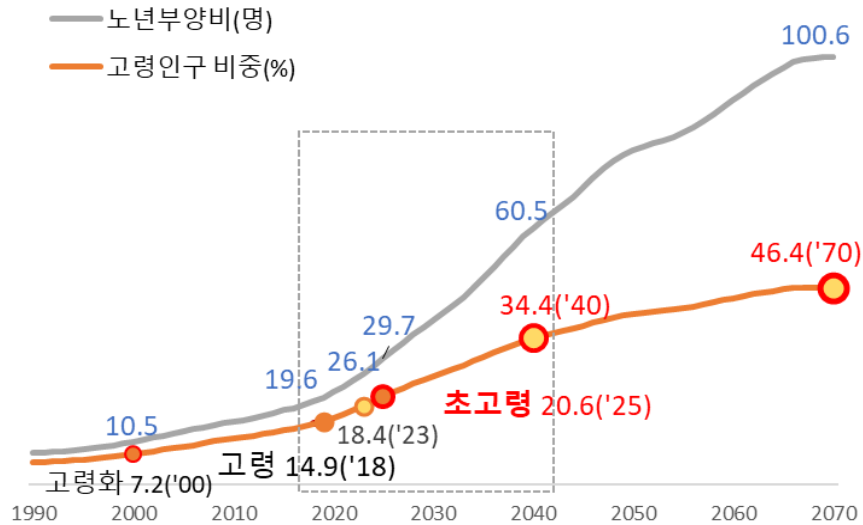


- 1970~2020년은 실적치, 2021~2070년은 추계치임.
- 통계청, 장래인구추계(2021.12.), 중위추계 기준

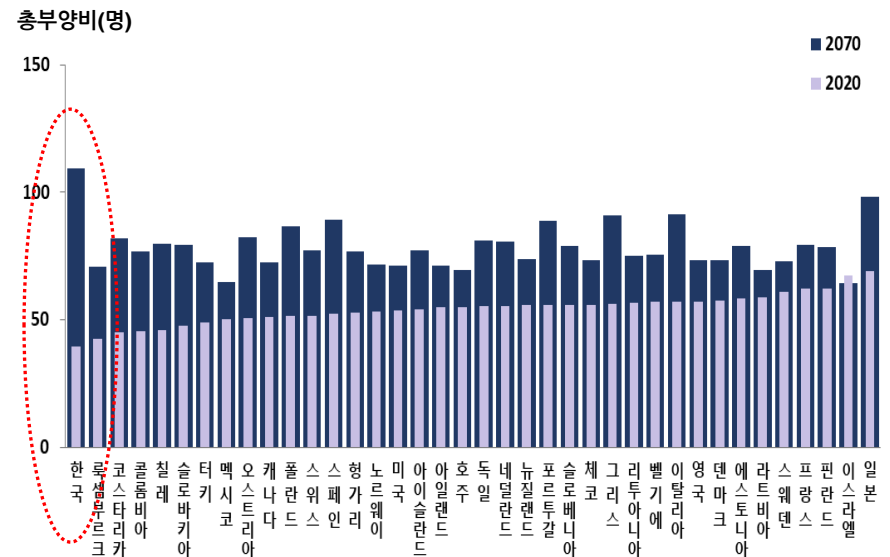


■ 고령사회 후 7년 만에 초고령사회 진입 예정: 고령화사회('00) → 고령사회('18) → 초고령사회('25)

- 고령인구 비중
 - ('23년) 18.4% → ('25년) 20.6% → ('40년) 34.4%
- 노년부양비
 - ('23년) 26.1명 → ('25년) 29.7명 → ('40년) 60.5명
- OECD 평균 초고령사회 이행기간(15개국), 23.5년
 - 일본 10년, 프랑스 28년, 독일 36년, 스웨덴 48년 등
- OECD 총부양비, ('20년) 최하위국 → ('70년) 최상위국



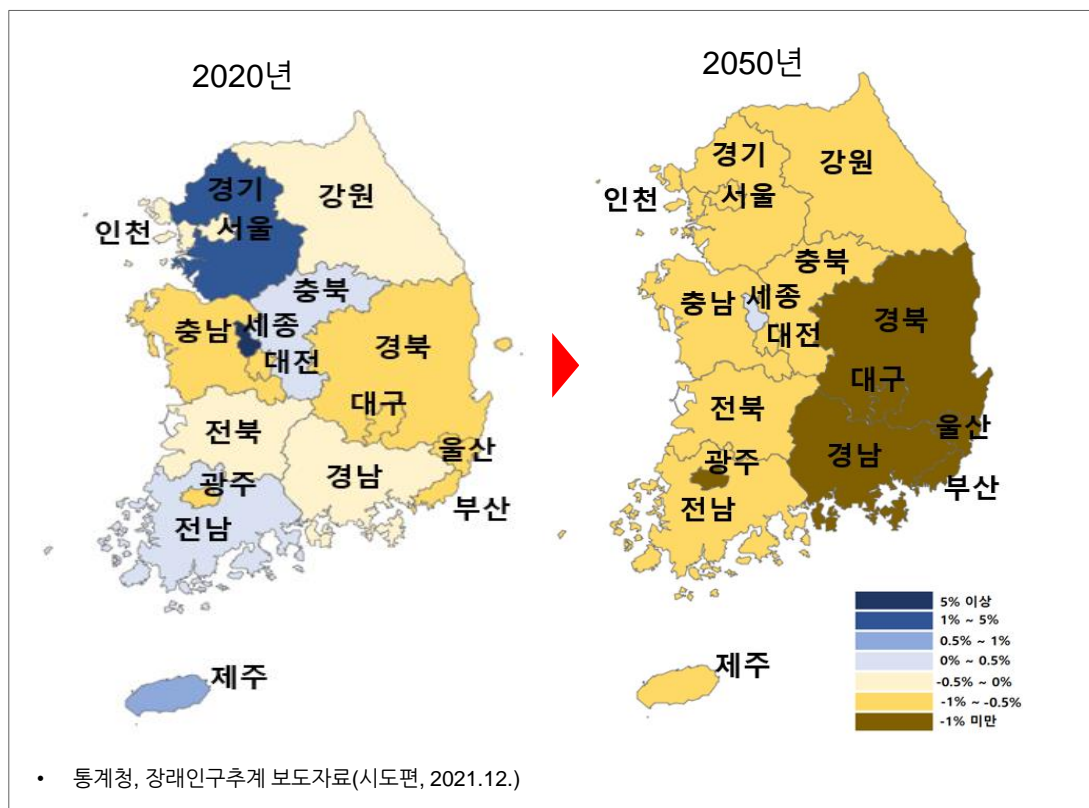
- 노년부양비 = 고령인구(65세이상) / 생산가능인구(15~64세) × 100
- 고령인구 비중 = 고령인구(65세이상) / 총인구 × 100
- 통계청, 장래인구추계(2021.12.), 중위추계 기준, 1970~2020년은 실적치, 2021~2070년은 추계치임.



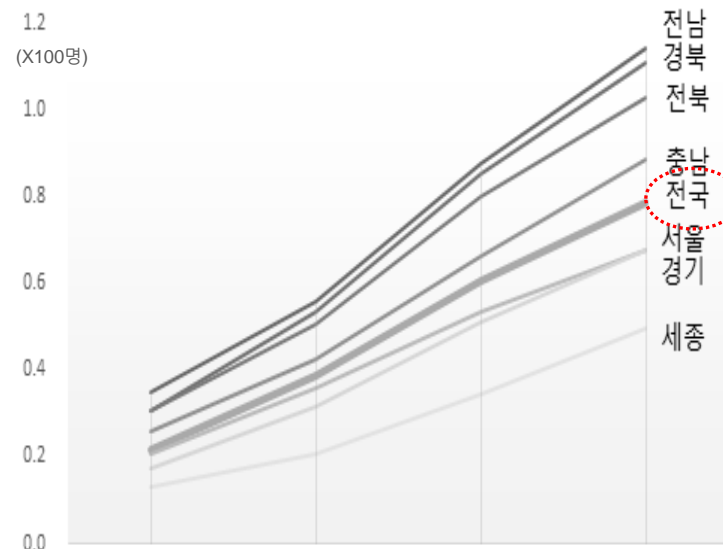
- 총부양비 = (유소년인구(14세이하) + 고령인구(65세이상)) / 생산가능인구(15~64세) × 100
- 자료: 통계청(2021), UN(2019), "World Population Prospect: The 2019 Revision"

■ 지방의 인구 변화 : 인구감소세 전국적으로 진행, 2050년 세종 외 16개 시도 모두 인구감소 지역화

- 2021년 기준 인구감소지역 89개 지정: 전남·경북 16개, 강원 12개, 경남 11개, 전북 10개, 충남 9개 등
- 2020~2050년 동안 노년부양비 지역 편차 확대: 전남, 경북, 전북 등 도지역은 전국 평균 큰 폭 상회



지역별 노년부양비 추이: 2020~2050년



2장. 한국의 복지재정

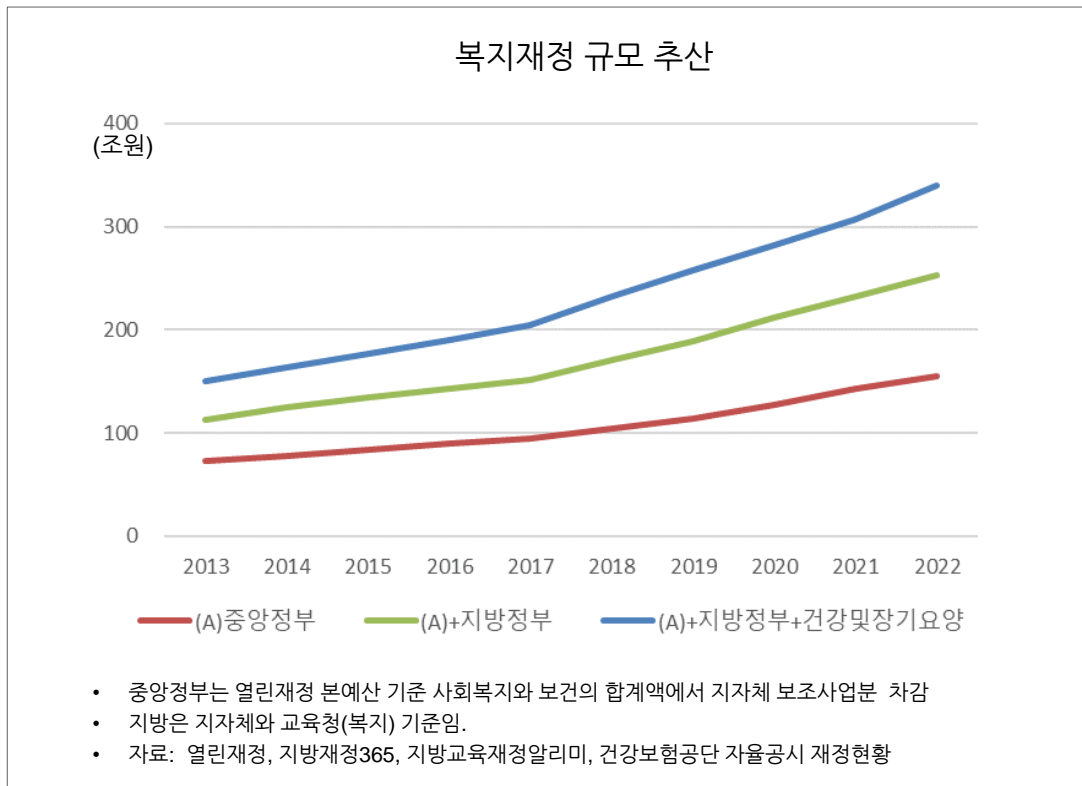
- 한국의 복지재정은 1998년 외환위기 이후 체계가 마련되며 지난 25년 동안 압축적으로 발전
 - 빈곤 및 질병 등 구사회적 위험에 대응하기 위한 잔여적 복지제도 도입·확대
 - 2000년대 중반 이후 저출산·고령화, 노동시장 불안 등 대응을 위한 보편적 사회서비스 도입
 - 2012~13년 이후 증가세 확대



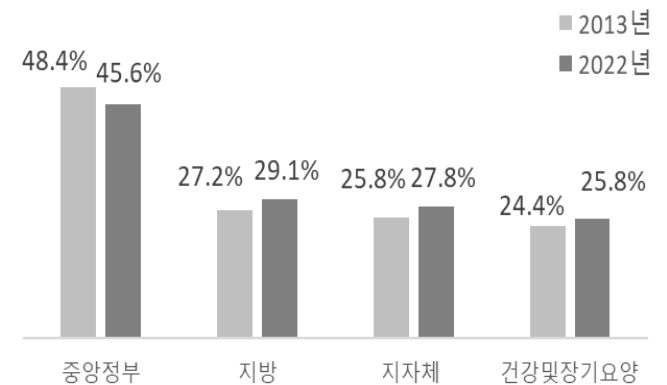
■ 한국의 복지재정*은 2013년 149.8조원에서 2022년 340.1조원으로 확대된 것으로 추정됨.

*: 중앙정부와 지방(사회복지+보건, 교육재정 일부), 재정 외로 운영되는 건강보험 및 장기요양보험

- 재정 총량 대비 비중은 2013~2022년, 31.0% → 39.0%(+8.0%p), 명목GDP 대비 비중은 2013~2022년, 10.0% → 15.8%(+5.8%p)
- 2013~2022년 동안 중앙정부 비중 축소, 지방과 건강보험 및 장기요양보험 비중 확대



재정 단위별 복지재정 비중



- 지방은 지자체와 교육청(복지) 기준임.

■ ‘사회복지’ 기준, 2010~2022년 중앙정부 2.6배(73.9조원→195.0조원), 지방 3.3배(26.4조원→87.4조원) 확대

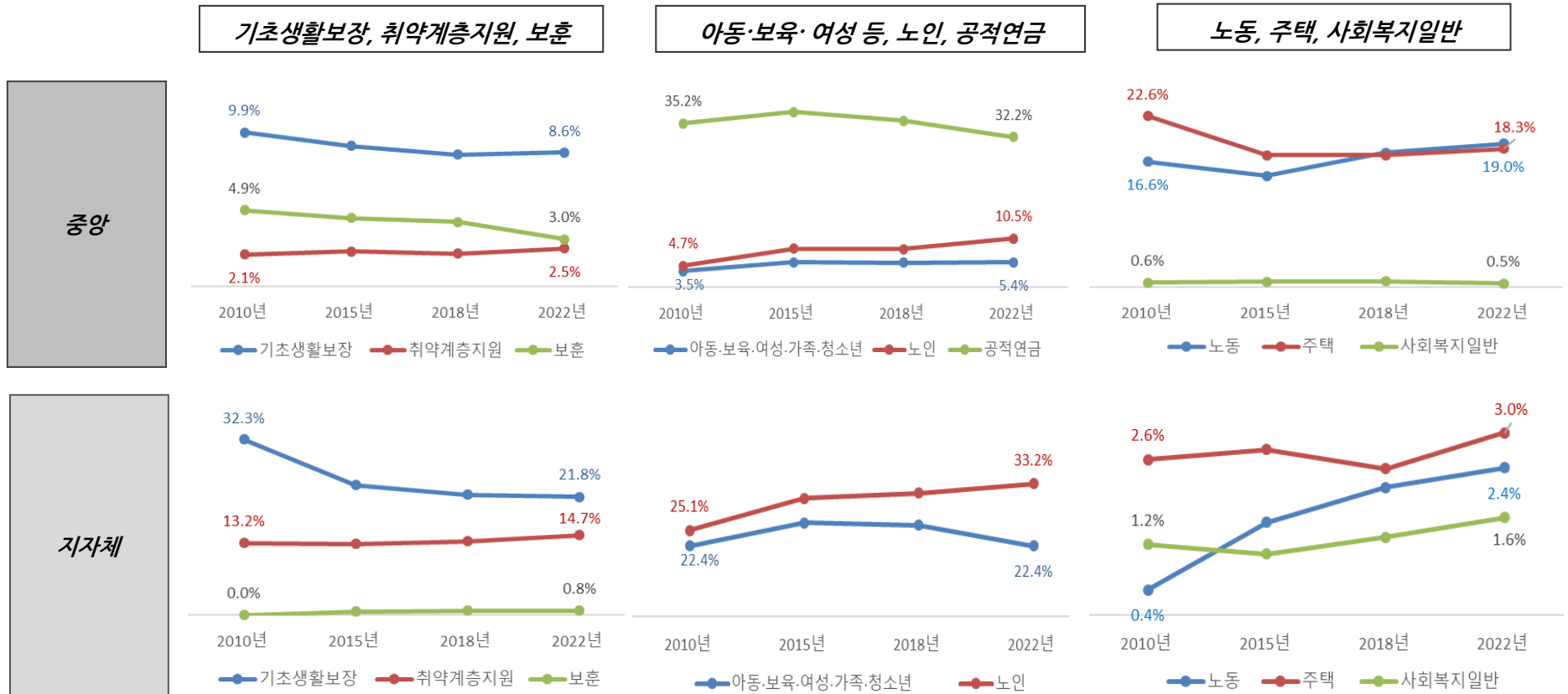
- 2022년 중앙정부 사회복지에는 ‘공적연금, 노동, 주택, 노인’ 비중(79.9%)이 높은 반면, 지방 사회복지에는 ‘노인, 아동·보육 등, 기초생활보장, 취약계층지원’ 비중(92.0%)이 높음.

사회복지	2010년		2022년		(조원, %)
	중앙 73.9	지자체 26.4	중앙 195.0	지자체 87.4	
기초생활보장	7.3	8.5	16.8	19.0	67.6 (77.3%)
노인	3.5	6.6	20.5	29.0	
아동·보육·여성 ·가족·청소년	2.6	5.9	10.6	19.6	80.4 (92.0%)
취약계층지원	1.5	3.5	4.8	12.8	
보훈	3.6	0.0	5.9	0.7	156.9 (79.9%)
공적연금	26.0	-	63.0	-	
노동	12.3	0.1	36.6	2.1	
주택	16.7	0.7	35.8	3.1	136.4 (69.4%)
사회복지 일반	0.5	0.3	1.0	1.4	

• 자료: 열린재정, 지방재정365, 지방교육재정알리미, 건강보험공단 자율공시 재정현황

■ ‘사회복지’ 기준, 2010~2022년 취약계층지원/ 노인/ 노동 비중 상승, 기초생활보장 비중 하락

- 중앙정부: 노인/ 노동/ 취약계층지원 비중 상승, 공적연금/ 보훈/ 기초생활보장 비중 하락
- 지방: 노인/ 노동/ 취약계층지원/ 보훈 비중 상승, 기초생활보장 비중 하락

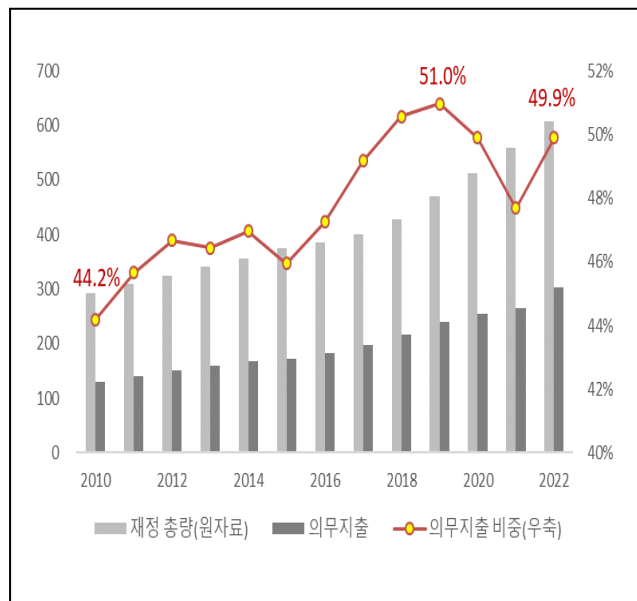


• 자료: 열린재정, 지방재정365, 지방교육재정알리미, 건강보험공단 자율공시 재정현황

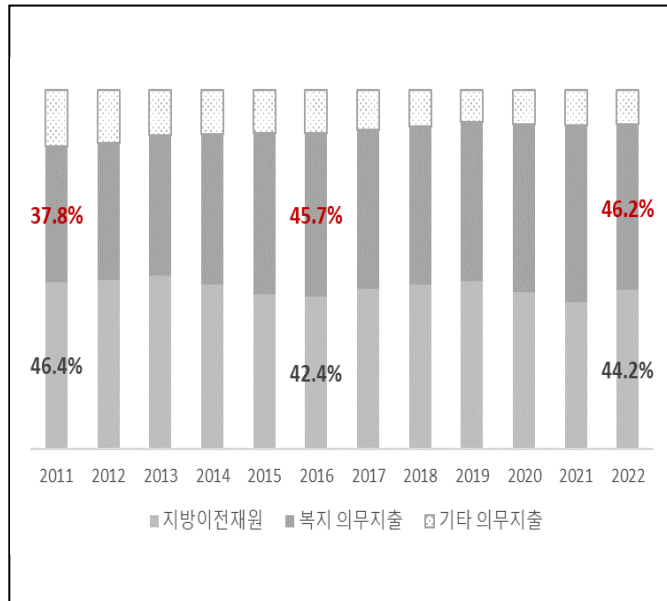
■ 중앙정부 재정에서 의무지출 비중은 2010~2022년 중 44.2%에서 49.9% (5.7%p)로 상승

- 의무지출 중 복지 분야 비중 상승: 37.8% → 46.2%
- 복지 의무지출의 평균 국고보조율은 75.5% 수준 으로, 평균 24.5%의 지방 매칭비 부담 발생

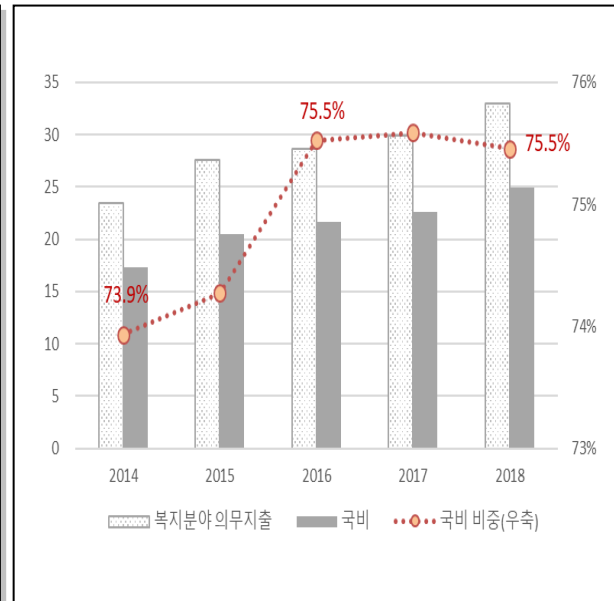
중앙정부 재정 중 '의무지출' 비중



의무지출의 '성격별' 비중



복지 의무지출의 '국고보조율'



• 자료: 국회예산정책처 재정통계시스템, 김춘순(2018)

■ 2022년 중앙정부 복지 의무지출은 총 140.3조원으로, 공적연금과 기초연금이 75.1조원으로 53.5% 임.

- 재정 외로 운영되는 건강보험, 장기요양보험 포함 시 복지 의무지출은 총 194.6조원
 - 공적연금·기초연금 38.6%, 건강보험·장기요양보험 34.8% → 73.4%, 고용·산재보험 포함 시 84.2%

(조원, %)

구분		2022년 예산액		2022년 조정 예산액 ²⁾	
사회보험	4대 공적연금	59.0	75.1 (53.5%)	59.0	75.1 (38.6%)
	기초연금 ¹⁾	16.1		16.1	
	고용보험, 산재보험	21.0 (15.0%)		21.0 (10.8%)	
	건강보험, 장기요양보험	13.6 (9.7%)		67.8 (34.8%)	
일반재정	기초생활보장	15.7		15.7	
	아동·가족	6.0		6.0	
	보훈	5.0		5.0	
	장애	2.7		2.7	
	기타(보훈 등)	0.9		0.9	
공적연금, 기초연금, 건강·장기요양보험		88.7 (63.2%)		142.9 (73.4%)	
8대 사회보험		93.5 (66.6%)		147.8 (75.9%)	
8대 사회보험, 기초연금		109.7 (78.1%)		163.9 (84.2%)	
합계		140.3 (100.0%)		194.6 (100.0%)	

• 1) 일반재정의 공공부조 사업이나 '노후소득보장'을 위한 공적연금 기능을 감안하여 사회보험으로 편제 2) 건강보험 및 장기요양보험에 대한 국고 보험료 지원율을 20%로 하여, 전체 의무지출을 산출
 • 자료: 열린재정

■ 복지 의무지출은 인구고령화와 복지제도 성숙 등으로 2020~2060년 GDP 대비 6.6%에서 11.5%로 상승
 (국회예산정책처, 2020)

- 고령자에 대한 지출, 특히 1·2차 베이비부머 세대의 수급자 전환에 따른 국민연금 지출 증가세의 영향이 큼.
- 복지 의무지출 중 노령 비중은 55.0%에서 77.6%로, 4대 공적연금 비중은 43.5%에서 68.2%로 상승

* 단, 동 추계치는 건강보험과 장기요양보험에 대한 정부지원금(각 보험료수입의 20%내) 만을 반영한 결과임.

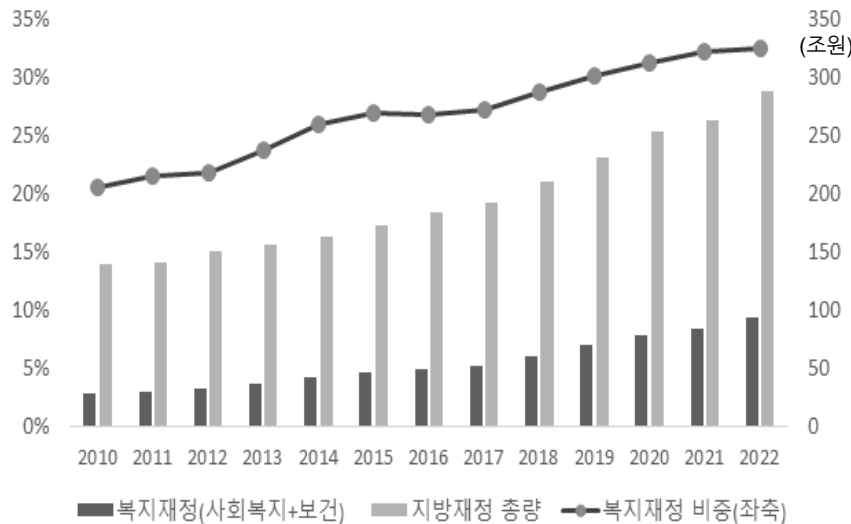
(조원, %)

		2020	2040	2060	연평균증가율
복지 의무지출(GDP 대비 비중)		127.5(6.6)	263.8(9.4)	393.7(11.5)	2.9
노령	국민연금	29.2	102.5	204.7	5.0
	사학연금	4.5	7.7	10.3	2.1
	공무원연금	18.2	33.2	45.9	2.3
	군인연금	3.5	5.7	7.7	2.0
	기초연금	13.3	30.1	34.1	2.4
	노인장기요양보험	1.4	2.7	2.9	1.8
일반	건강보험	10.1	19.2	21.2	1.9
	고용보험	14.6	14.3	15.7	0.2
	산재보험	5.6	7.4	7.8	0.8
	국민기초생활보장	13.5	26.9	31.4	2.1
	보훈	4.7	5.3	4.9	0.1
아동	영유아보육	3.4	3.3	2.4	-0.9
	아동수당	2.3	1.5	0.8	-2.6
기타		3.2	4.1	4.0	0.6
복지 의무지출 대비 비중					
고령 [4대 공적연금]		55.0[43.5]	69.0[56.5]	77.6[68.2]	3.7[4.0]
일반		38.0	27.7	20.6	1.3
아동		4.5	1.8	0.8	-1.4
기타		2.5	1.6	1.0	0.6

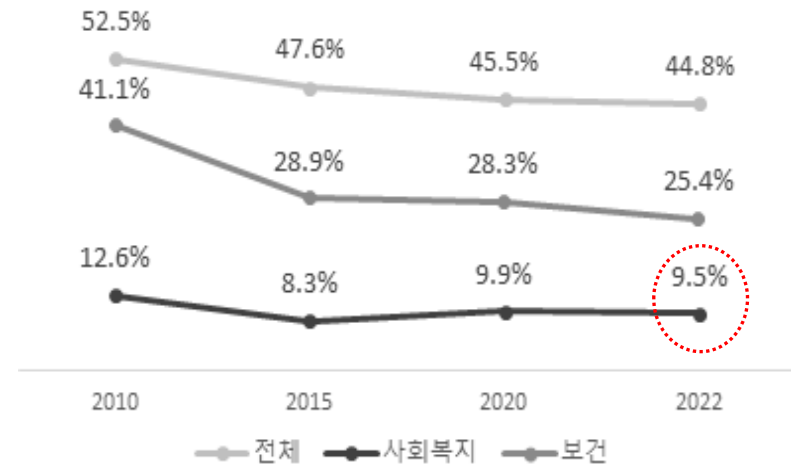
• 자료: 국회예산정책처, 2020 NABO 장기 재정전망

- 2010~2022년 지자체 재정총량은 139.9조원에서 288.3조원으로 연평균 5.9% 증가, 복지재정(사회복지+보건)은 연평균 10.4%로 증가하여 재정총량 중 비중은 20.6%에서 32.6%로 상승
- 지자체 복지재정 사업의 국고보조 비중이 높아지며, 자체사업 비중은 하락세를 지속
 - 사회복지 분야의 자체사업 비중은 10%를 하회, 2022년 국고보조사업 비중은 90.5%임.

지자체 재정총량 및 복지재정



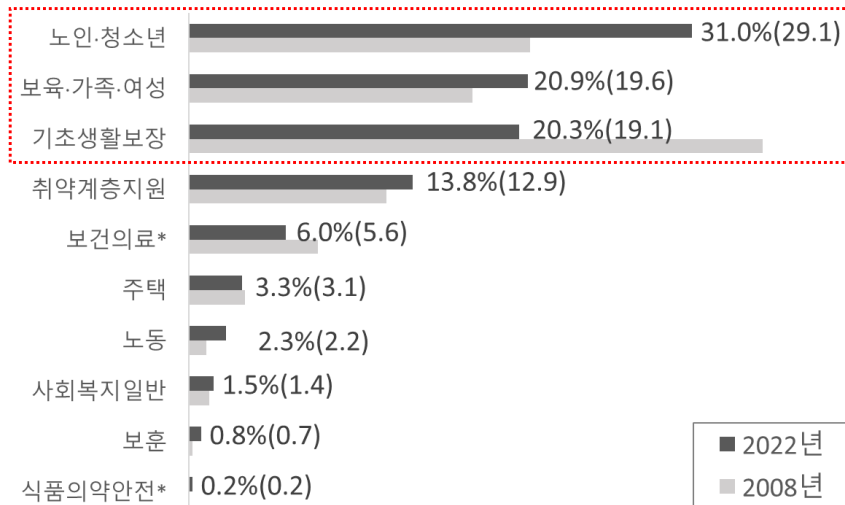
지자체 정책사업 중 자체사업 비중



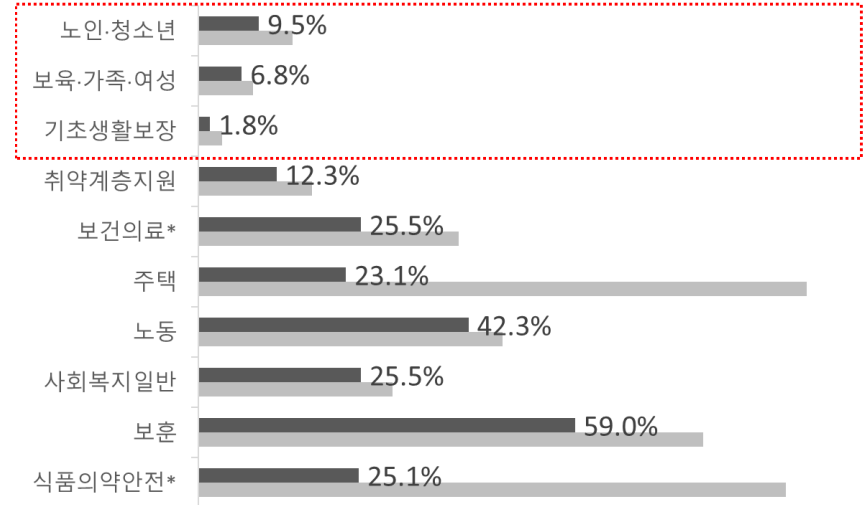
- 당초예산 기준으로, 복지재정은 사회복지와 보건의 합계로 산출
- 자료: 행정안전부, 각 연도 지방자치단체예산개요, 지자체통합재정개요

- 상위 3대 기능: 노인·청소년, 보육·가족·여성, 기초생활보장
- 지자체 복지재정의 주요 3대 기능의 자체사업 비중은 하락세를 보여, 2022년 1.8~9.5% 수준임.
 - 노인·청소년 9.5%, 보육·가족·여성 6.8%, 기초생활보장 1.8%

복지재정 기능별 비중



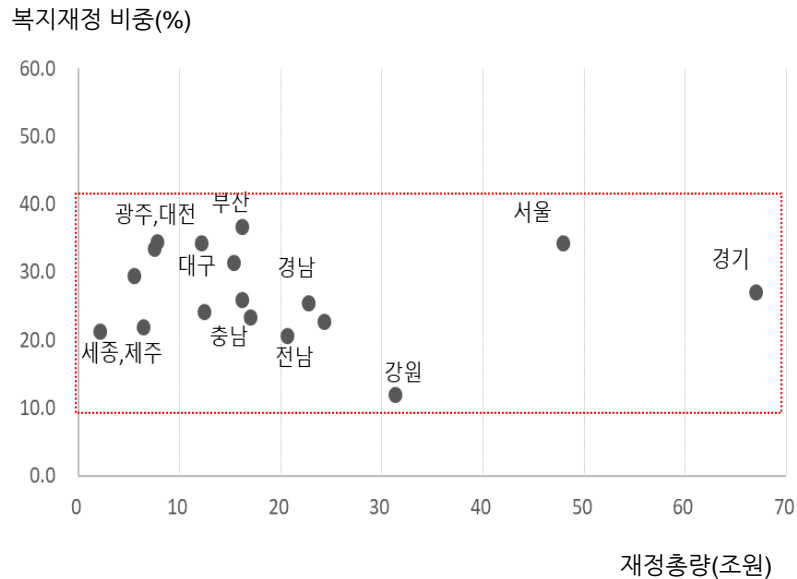
기능별 자체사업 비중



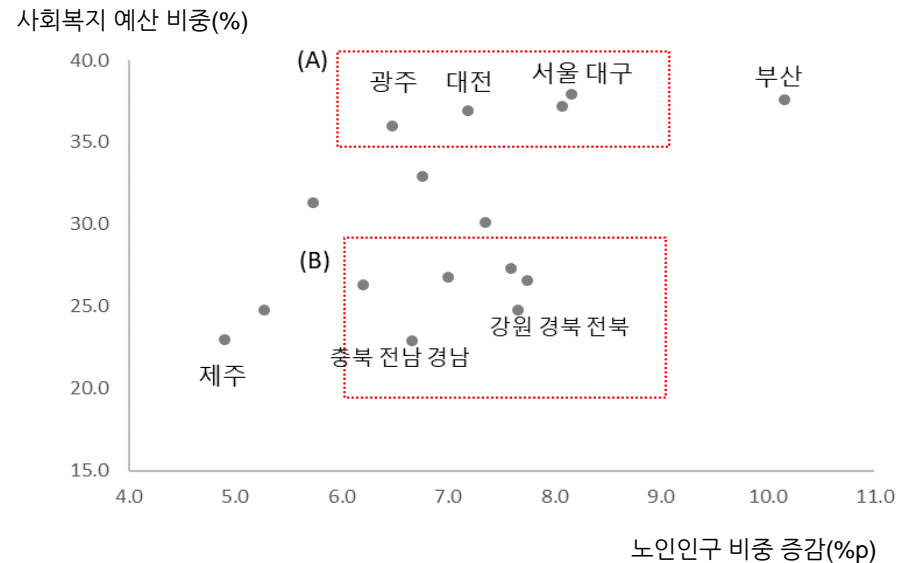
■ 재정총량이 유사한 경우도 지역간 복지재정 편차가 상당

- (도지역 등, 11~22%) 전남, 세종, 제주, 경북 vs. (특광역시, 30%대) 부산, 광주, 서울, 대구, 인천
→ 광주, 대전, 대구, 부산, 인천은 재정총량(7~16조원)이 작으면서 복지재정 비중(30%이상)이 높음
- 노인인구 증감 정도가 유사해도 사회복지 예산 비중에는 편차: 특광역시는 높은 반면, 도지역은 낮음.

지자체 재정총량과 복지재정 비중



노인인구 증감('08~'22년)과 사회복지 예산 비중



- 당초예산 기준으로, 복지재정은 사회복지와 보건의 합계로 산출
- 자료: 행정안전부, 각 연도 지방자치단체예산개요, 지자체통합재정개요

- 당초예산 기준으로, 점선 박스는 노인인구 비중 증가 6%p 이상 지역(부산 제외)임.
- 자료: 행정안전부, 각 연도 지방자치단체예산개요, 지자체통합재정개요

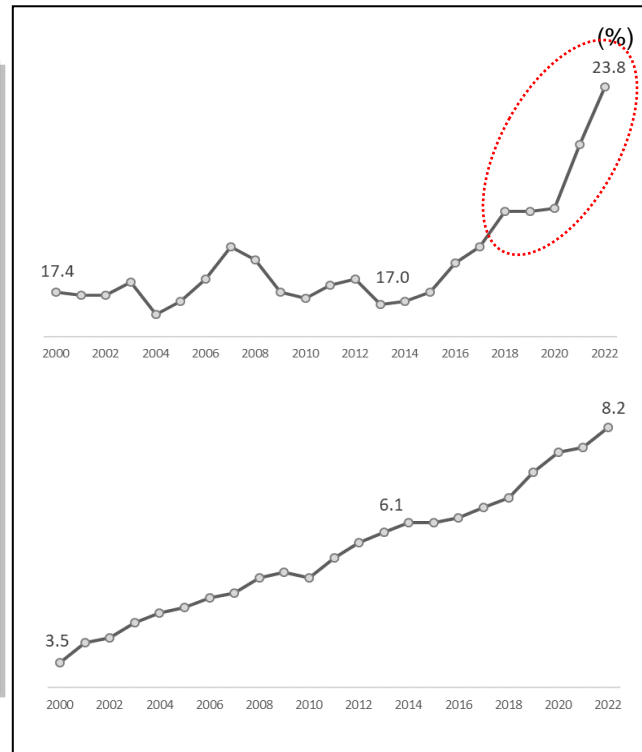
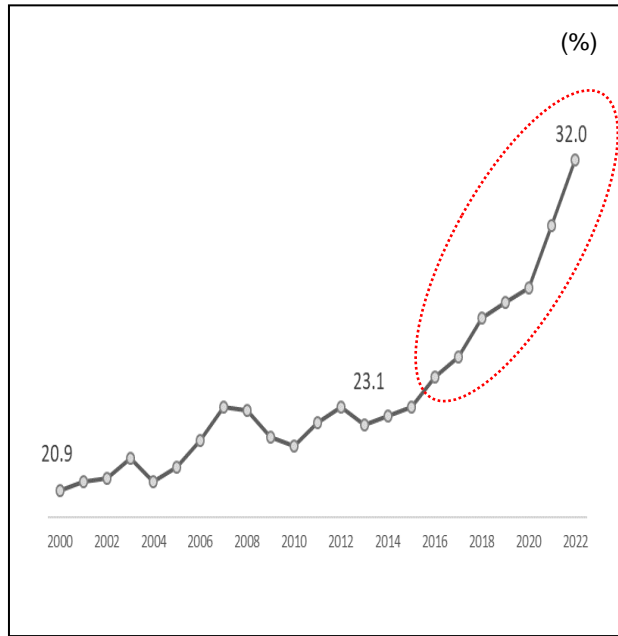
■ 2013~2022년 중 국민부담률 8.9%p 상승(23.1%→32.0%)

- 조세부담률 6.8%p(17.0%→23.8%), 사회보장부담률 2.1%p(6.1%→8.2%) 상승

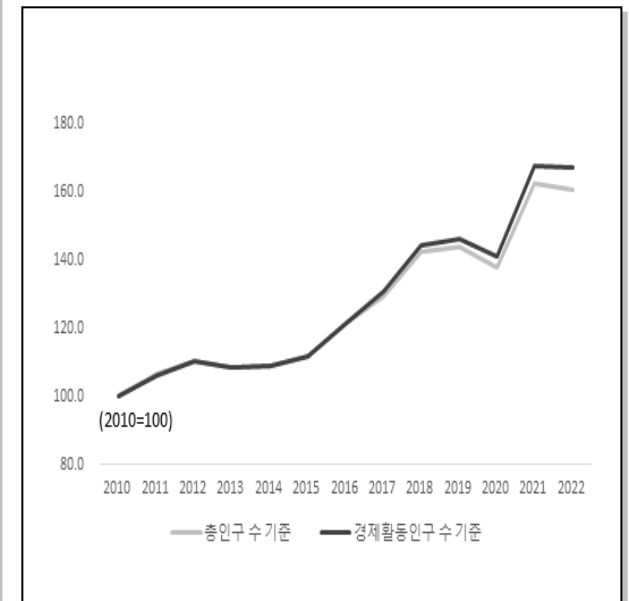
* 국민부담률(%)=(총조세+사회보장기여금)/명목GDPX100, 조세부담률(%)=(국세+지방세)/명목GDPX100

조세(국세+지방세) 부담률, 사회보장부담률

국민부담률



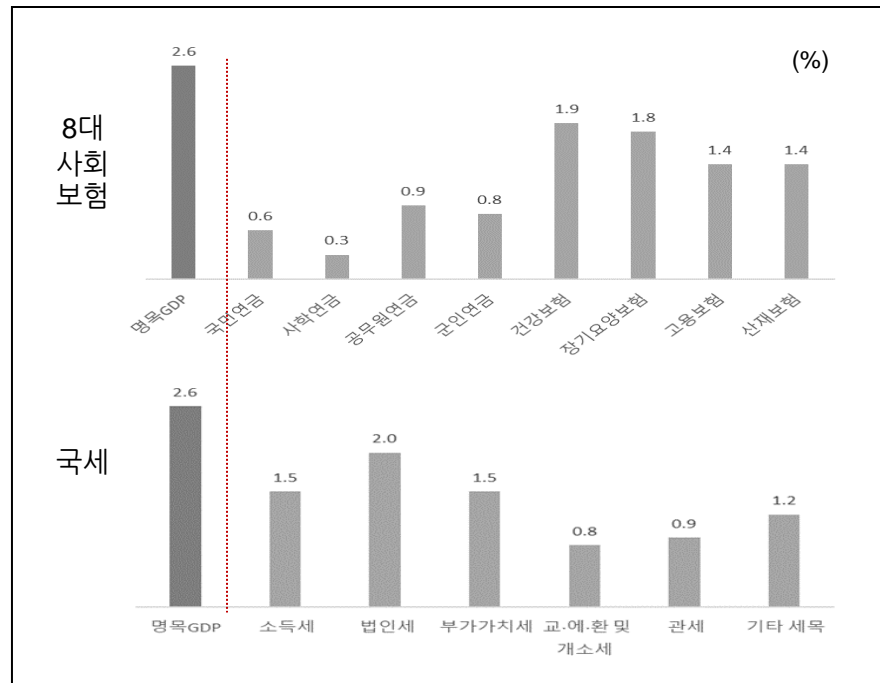
1인당 국세부담 지수



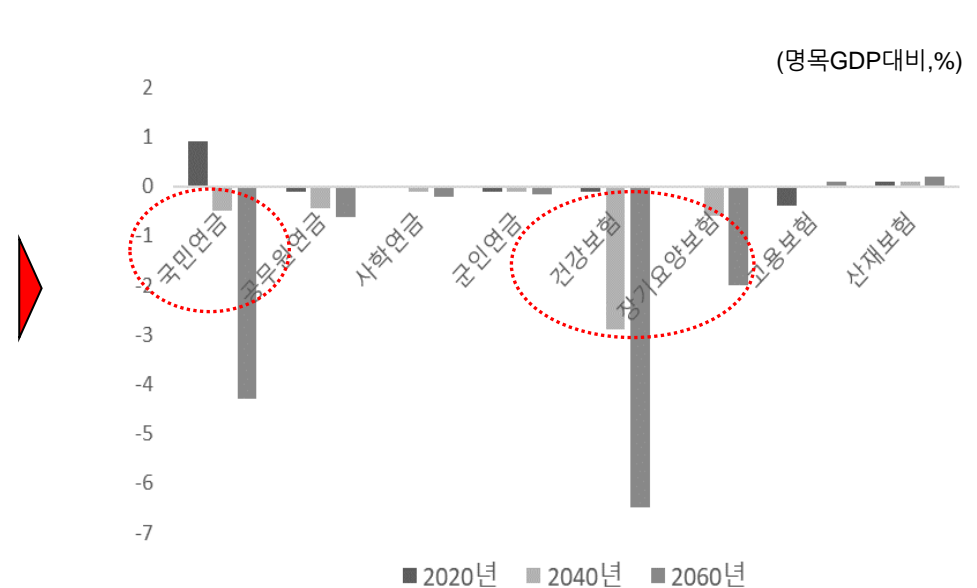
- '1인당 국세부담 지수'는 국세수입액을 총인구 수 혹은 경제활동인구 수로 나눈 후 2010년 값을 100으로 하여 지수화한 값임.
- 자료: 국회예산정책처, 재정통계시스템

- 8대 사회보험 재정수입 및 국세 전망: 연평균 수입(세수)증가율이 경상성장률을 하회
 - 가입자수(납세자수) 감소효과가 임금상승, 경제성장 등 효과 상쇄
- 2030년대 후반 이후 국민연금, 건강보험, 장기요양보험을 중심으로 적자전환 및 적자규모 확대
 - 국민연금과 사학연금, 2030년대 적자 전환, 2040년대 말~2050년대 적립금 소진 전망
 - 건강보험과 장기요양보험, 2060년 명목GDP대비 각각 6.5%, 2.0% 적자 전망

2020~2060년 연평균 증가율



8대 사회보험 재정수지 전망

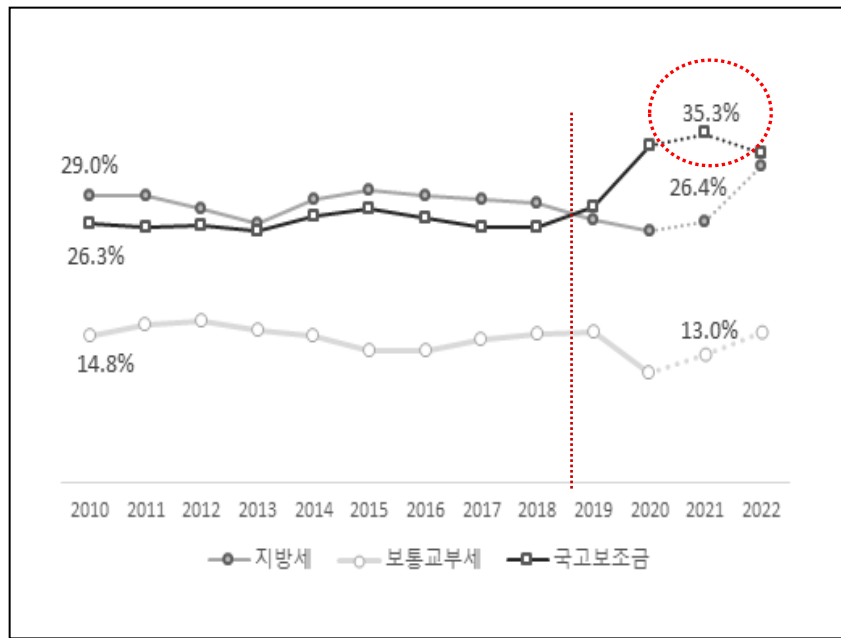


• 단, 명목GDP 성장률은 2020~2070년 단순 평균값임.
 • 자료: 국회예산정책처(2020), 2020 NABO 장기재정전망, 기획재정부(2020)

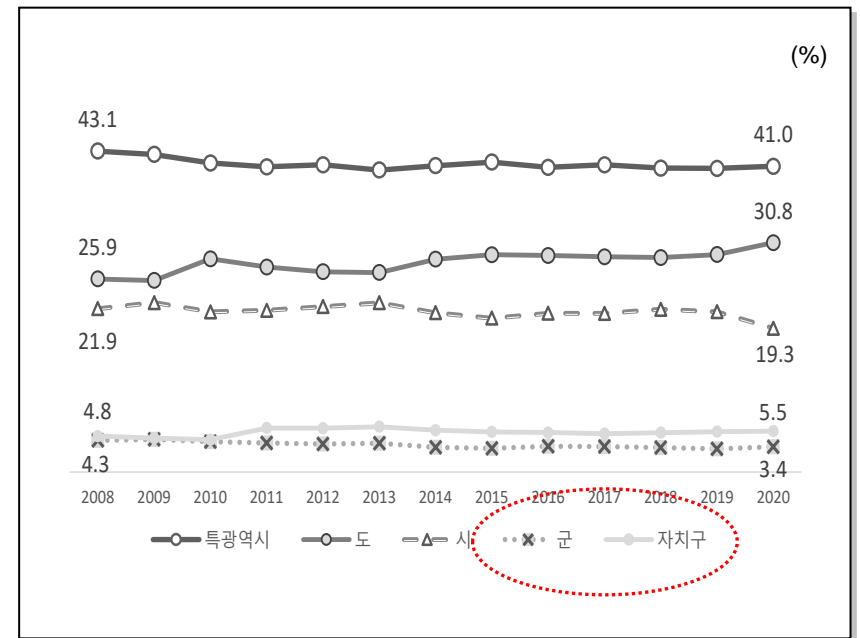
■ 2010~2018년까지 지자체 재원 중 지방세 비중이 가장 높았으나, 이후 국고보조금 비중이 커짐.

- 중앙정부 일반 이전재원 인 보통교부세는 교부세율이 19.24%로 유지되며 비중은 하락세
- 자체재원 중 지방세 여력은 특광역시에서 높고 자치구와 군 지역은 취약

지자체 재원별 비중



지자체 유형별 지방세 비중 (%)

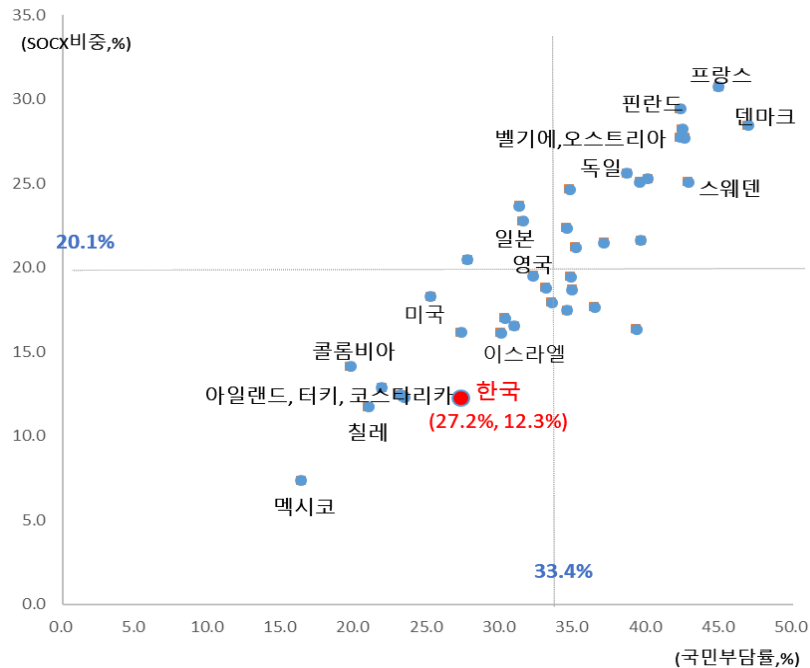


• 자료: 행정안전부, 지방재정365, 지방세통계연감

3장. 종합 및 정책 시사점

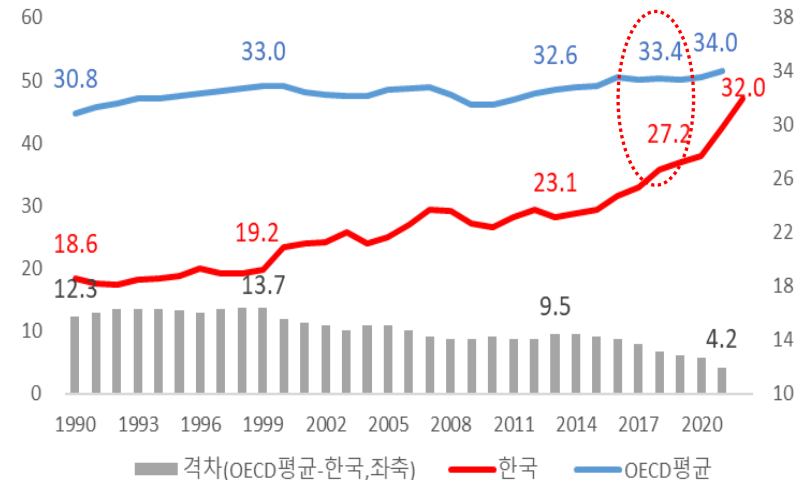
- 한국은 2019년 기준 국제적으로 저부담-저복지 국가군에 속하나, 최근 복지재정이 빠르게 확대되며 국민부담률도 과거 대비 높은 상승세를 기록하는 등 중부담-중복지 국가군으로 이행 중
- 향후 3년 내 초고령사회로 빠르게 진입하며 고령인구를 중심으로 복지재정 소요는 보다 확대될 것으로 예상됨.
 - 전통적 사회위험(노령, 질병, 실업 등)에 저출산, 가족해체 등에 따른 신사회위험(돌봄공백, 노동시장 불안정 등) 대응 필요

국민부담률 vs. 사회보장재정지출 비중: 2019년 기준



- SOCX 비중(%)=사회보장재정지출/명목GDPX100
- 자료: OECD stat

국민부담률: 1990~2022년



- 자료: OECD stat., 국회예산정책처, NABO재정추계&세계 이슈(2023.8.)

■ 단기간에 집중되는 사회적 부양체계 변화에 대한 정책대응 필요

- 재정수입 기반 약화: 경제활동인구 감소, 경제의 저성장세
- 재정지출 소요 급증: 노후소득보장, 의료, 돌봄(노쇠), 신사회위험 대응

지출 측면

인구 구조 변화	고령화	<ul style="list-style-type: none"> ▪ 노후소득보장, 일자리 ▪ 의료 ▪ 건강, 돌봄 ▪ 빈곤 	<ul style="list-style-type: none"> ▪ 공적연금, 기초연금, 재량 사업 ▪ 건강보험, 건강증진 ▪ 장기요양보험, 노인돌봄, 체력증진 ▪ 공공부조
	저출산	<ul style="list-style-type: none"> ▪ 노동시장 ▪ 주거, 교육 ▪ 출산 ▪ 보육, 양육 ▪ 이민 	<ul style="list-style-type: none"> ▪ 일·가정양립, 고용창출 및 안정화 ▪ 주택공급, 공교육 강화 ▪ 혼인·출산 지원 ▪ 경제적, 물리적 부담 경감 ▪ 이민 장려 및 정착 지원
	지방	<ul style="list-style-type: none"> ▪ 지방소멸, 지방 상생 ▪ 지역격차 	<ul style="list-style-type: none"> ▪ 고위험 지역 대응 ▪ 지역격차 해소

기타 신사회위험

수입 측면

국세	<ul style="list-style-type: none"> ▪ 소득세, 법인세, 부가가치세, 교통에너지환경세 등 	<ul style="list-style-type: none"> ▪ 인구수 ▪ 소득, 소비 등 경제활동 ▪ 재산 등
지방세	<ul style="list-style-type: none"> ▪ 취득세, 지방소득세, 재산세, 지방소비세 등 	
지방이전	<ul style="list-style-type: none"> ▪ 지방교부세 ▪ 지방교육재정교부금 ▪ 자치단체국고보조금 	
사회보험료	<ul style="list-style-type: none"> ▪ 국민연금, 3개 직역연금 ▪ 건강보험, 장기요양보험 ▪ 고용보험, 산재보험 	
기타	<ul style="list-style-type: none"> ▪ 기타 세외수입 	

인구 감소, 경제의 성장잠재력 저하

■ 복지재정에서 비중이 가장 크고 보편적 사회안전망 기능을 하는 사회보험의 중장기 재정안정화 필요

- 세대간 부양구조인 공적연금은 베이비부머세대 고령인구 편입의 영향이 최소화될 수 있도록 저부담-고급여 구조 개선
- 노후소득보장 기능 확보를 위한 공적연금-기초연금-생계급여 재구조화로, 재정안정성, 보장성, 세대내·간 형평성 등 확보

■ 사회적 합의에 기반한 복지 재원 확보 방안 마련

- 재원의 효율성, 충분성, 형평성, 국민적 수용성 등을 감안한 조세/ 사회보험료/ 국가채무 간의 최적 조합 찾기
- OECD 회원국은 국민부담률 수준이 높을수록 조세 보다는 목적세적 성격의 사회보험료 부담률이 높아지는 경향
- 중앙정부와 지방 간 국세와 지방세 세원의 적절한 배분, 지방교부세율 및 기준보조율의 적정성, 재정소요가 작아지고 있는 교육재정과의 일부 재원 공유 등

■ 복지재정은 지역의 구체적 수요에 기반하고 있어, 지방 복지기능 및 재정력 격차 조정을 보다 강화할 필요

- 지방의 의무성 복지 국고보조사업 비중 상승은 지역 복지재정의 고유성이나 특수성 확보에 한계, 매칭비 부담 가중
- 지역의 경제·인구 여건에 따른 재정력 격차로, 인구고령화 심화와 경제활력 저하가 맞물리며 재정위험 발생 가능



감사합니다.