

사회보장 재정 배분의 장기적 변화 특성과 개선 방향

강신욱

나원희·안수란·이다미·전지현



사람을
생각하는
사람들



KOREA INSTITUTE FOR HEALTH AND SOCIAL AFFAIRS



한국보건사회연구원

KOREA INSTITUTE FOR HEALTH AND SOCIAL AFFAIRS



■ 연구진

연구책임자	강신욱	한국보건사회연구원 선임연구위원
공동연구진	나원희	한국보건사회연구원 부연구위원
	안수란	한국보건사회연구원 연구위원
	이다미	한국보건사회연구원 부연구위원
	전지현	한국보건사회연구원 전문연구위원

연구보고서 2024-37

사회보장 재정 배분의 장기적 변화 특성과 개선 방향

발 행 일 2024년 12월
발 행 인 강 혜 규
발 행 처 한국보건사회연구원
주 소 [30147]세종특별자치시 시청대로 370
세종국책연구단지 사회정책동(1~5층)
전 화 대표전화: 044)287-8000
홈페이지 <http://www.kihasa.re.kr>
등 록 1999년 4월 27일(제2015-000007호)
인 쇄 처 고려씨엔피

© 한국보건사회연구원 2024
ISBN 979-11-7252-054-0 [93330]
<https://doi.org/10.23060/kihasa.a.2024.37>

발|간|사

사회보장제도가 확충되면서 사회보장과 관련된 재정지출의 수준과 증가 속도는 정책적 논의의 중요한 주제였다. 그리고 그 논의에서는 항상 국민경제가 부담할 수 있는 범위 안에서 사회보장지출을 어떻게 통제하고 조정할 것인가가 주된 관심의 대상이었던 것도 사실이다. 그런데 재정지출의 총량 못지않게 중요한 것은 그것이 사회보장제도의 고유한 기능을 위해 어떻게 사용되었는지를 살펴보는 일이고, 사회보장지출이 적절한 대상에게 적절한 방식으로 지출되고 있는지를 파악하는 일이다.

이 연구는 그러한 접근을 위한 가장 기초적인 토대로서 사회보장 재정지출에 대한 상세한 실증적 근거를 구축하고 있다. 거의 20년에 걸쳐 시행된 중앙정부의 사회보장사업에 대해 파악하고 그 특성에 따라 사업을 구분한 후 사회보장 재정지출을 특성별로 집계하고 있다. 본 연구를 통해 구축된 사회보장 재정사업 데이터베이스와 정부지출에 대한 분석은 사회적 위험을 통제하고 재정지출의 효율성을 높이고자 하는 모든 연구와 정책적 모색을 위한 중요한 토대를 제공해줄 것으로 기대한다. 매우 수고스러우면서도 전문성이 필요한 연구를 진행해 준 강신욱 선임연구위원과 연구진들의 노력에 감사한다. 이 연구에서 시도된 데이터베이스 구축과 분석이 이후에도 지속될 수 있기를 희망한다.

2024년 12월

한국보건사회연구원장 직무대행

강 혜 규

목 차

KOREA INSTITUTE FOR HEALTH AND SOCIAL AFFAIRS



요약	1
제1장 서론	5
제1절 연구의 배경	7
제2절 연구의 목적과 구성	12
제2장 사회복지 재정 분류와 현황	15
제1절 사회복지 재정의 범위	17
제2절 사회복지 재정 분류체계	23
제3절 사회복지 재정 현황	31
제4절 소결	44
제3장 사회보장재정사업DB를 통해 본 사회보장지출의 변화	47
제1절 사회보장재정사업DB의 구축	49
제2절 사회보장 재정지출의 총량적 변화	59
제3절 사회보장 재정지출의 특성별 배분	62
제4절 사회보장 재정 배분의 변화 추이	71
제5절 소결	77
제4장 노후소득보장 관련 재정지출의 변화와 특징	79
제1절 노후소득보장 관련 제도 범위와 특징	81
제2절 노후소득보장 관련 예산의 변화	89
제3절 노령층 관련 사회지표와 예산의 변화	105
제4절 소결	112

제5장 근로연령층 대상 소득보장제도의 재정지출 변화와 특징	117
제1절 근로연령층 대상 소득보장제도의 범위	119
제2절 근로연령층 대상 소득보장제도의 재정 배분의 변화	122
제3절 근로연령층의 소득 실태와 재정 변화	128
제4절 소결	139
제6장 사회서비스 재정지출의 변화와 특징	141
제1절 사회서비스 재정지출 분석 범위	143
제2절 돌봄 서비스 재정지출의 변화와 특징	148
제3절 관련 주요 사회지표의 변화와 재정지출 변화	157
제4절 소결	166
제7장 결론 및 정책적 함의	169
제1절 장별 주요 결론	171
제2절 재정 배분 변화 분석을 통한 정책적 시사점	174
참고문헌	179
부록	185
Abstract	193

표 목차

KOREA INSTITUTE FOR HEALTH AND SOCIAL AFFAIRS



〈표 2-1〉 중앙정부 사회복지 분야 재정과 OECD SOCX 비교	19
〈표 2-2〉 예산분류별 조세지출 실적 추이: 예산분류체계 기준, 2018~2022년	21
〈표 2-3〉 프로그램 예산체계	23
〈표 2-4〉 2007~2024년 주요 정부 조직 개편	25
〈표 2-5〉 2007~2024년 분야 변경 사항(별표(*) 표시)	26
〈표 2-6〉 2007~2024년 부문 변경 사항(별표(*) 표시)	28
〈표 2-7〉 부문별 프로그램의 개편(노인, 여성·가족·청소년, 아동·보육)	30
〈표 2-8〉 중앙정부 재정의 분야별 예산편성 총지출(비중)(이명박 정부)	33
〈표 2-9〉 중앙정부 재정의 분야별 예산편성 총지출(비중)(박근혜 정부)	35
〈표 2-10〉 중앙정부 재정의 분야별 예산편성 총지출(비중)(문재인 정부)	37
〈표 2-11〉 중앙정부 재정의 분야별 예산편성 총지출(비중)(윤석열 정부)	39
〈표 2-12〉 연도별 사회복지 분야의 부문별 총지출(비중)	43
〈표 2-13〉 연도별 사회복지 분야 재정의 변화	45
〈표 3-1〉 사회보장 사업 분류 예시(2020년 사업 기준)	51
〈표 3-2〉 사회복지 분야와 사회보장제도의 세부사업 수(2020년 세부사업 기준)	52
〈표 3-3〉 사회복지 분야와 사회보장제도의 예산 규모(2020년 세부사업 기준)	53
〈표 3-4〉 연도별 사회보장제도 세부사업의 수 및 비중	60
〈표 3-5〉 연도별 사회보장제도 예산의 규모 및 비중	61
〈표 3-6〉 사회보장사업의 부처별 세부사업 수와 평균 실질 예산(2007~2024년)	64
〈표 3-7〉 사회보장 사업의 지원 대상별 세부사업 수와 평균 실질 예산(2007~2024년)	65
〈표 3-8〉 사회보장 사업의 대상 연령층별 세부사업 수와 평균 실질 예산(2007~2024년)	66
〈표 3-9〉 사회보장 사업의 급여 유형별 세부사업 수와 평균 실질 예산(2007~2024년)	66
〈표 3-10〉 사회보장사업의 지원 대상 및 연령층별 세부사업 수와 평균 예산(2007~2024년)	68
〈표 3-11〉 사회보장사업의 수혜 연령층 및 급여 유형별 세부사업 수와 평균 예산 (2007~2024년)	69
〈표 3-12〉 사회보장사업의 지원 대상 및 급여 유형별 세부사업 수와 평균 예산 (2007~2024년)	70

〈표 3-13〉 사회보장 예산 연평균 증가율의 부처별 비교(2007~2024)	71
〈표 4-1〉 노후소득보장 관련 제도 범위: 분석 대상	82
〈표 4-2〉 노후소득보장 관련 제도의 변화(2007년 이후)	85
〈표 4-3〉 국민연금과 기초연금 예산의 변화(2008~2024년)	90
〈표 4-4〉 특수직역연금 예산의 변화(2007~2024년)	92
〈표 4-5〉 특수직역연금과 국민연금의 예산 비중 변화(2007~2024년)	93
〈표 4-6〉 실업크레딧 지원 예산 변화: 예산 종류별	94
〈표 4-7〉 사회보험료 지원 예산 변화: 두루누리, 농어업인 보험료 지원	96
〈표 4-8〉 노인일자리 및 기초연금의 예산 변화	98
〈표 4-9〉 노인일자리 사업과 공적연금 급여 예산 비율 변화(2012~2024년)	99
〈표 4-10〉 농지연금 예산 변화(2012~2024년)	100
〈표 4-11〉 60세 이상 농지연금 신규 가입자 수(2012~2022년)	100
〈표 4-12〉 노후소득보장 분야의 수혜 대상별 예산 변화(2007~2024년)	102
〈표 4-13〉 노후소득보장 분야의 급여 유형별 예산 변화(2007~2024년)	104
〈표 4-14〉 만 18~59세 전체 인구수 및 국민연금 가입률 변화(2012~2023년)	106
〈표 4-15〉 만 65세 이상 인구 대비 국민연금 수급률 변화(2012~2023년)	106
〈표 4-16〉 만 65세 이상 노인빈곤율(2011~2021년): 상대적 빈곤율(중위소득 50%)	110
〈표 4-17〉 노후소득보장 급여의 전체 예산 구성비 변화: 2007년, 2024년	114
〈표 5-1〉 근로소득층 소득보장제도의 구분과 예산	121
〈표 5-2〉 근로연령층 소득보장제도의 예산 변화	122
〈표 5-3〉 근로연령층 소득보장제도(사업군 A)의 급여 유형별 예산 변화	125
〈표 5-4〉 근로연령층 소득보장제도(사업군 A)의 단순 현금급여	127
〈표 6-1〉 분석 대상 돌봄 서비스 세부사업	145
〈표 6-2〉 노인장기요양보험사업운영 예산 및 보험급여비	147
〈표 6-3〉 돌봄 서비스 재정지출: 전년 대비 예산 증감률	149
〈표 6-4〉 주요 사회지표	158
〈표 6-5〉 1인당 돌봄 예산: 전년 대비 예산 증감률	162



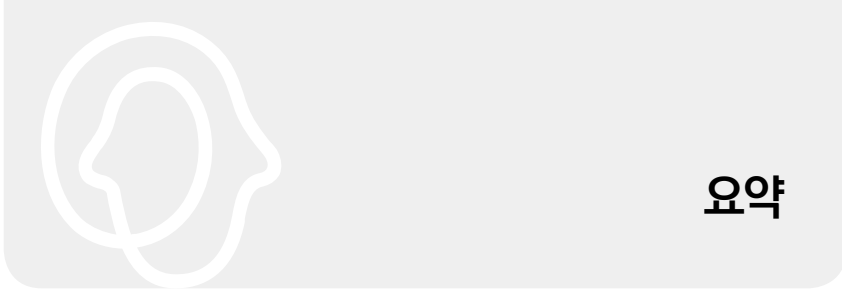
〈부표 3-1〉 주요 부처의 사회보장사업 예산의 연도별 변화(2007~2024년, 2024년 예산 규모 순)	185
〈부표 3-2〉 사회보장사업 예산의 지원 대상별, 연도별 변화(2007~2024년)	186
〈부표 3-3〉 사회보장사업 예산의 대상 연령층별, 연도별 변화(2007~2024년)	186
〈부표 3-4〉 사회보장사업 예산의 급여 유형별, 연도별 변화(2007~2024년)	187
〈부표 4-1〉 노후소득보장제도의 급여 유형별 예산 변화(2007~2024년): 노인	188
〈부표 4-2〉 노후소득보장제도의 급여 유형별 예산 변화(2007~2024년): 근로연령	189
〈부표 4-3〉 노후소득보장제도의 급여 유형별 예산 변화(2007~2024년): 연령 제한 없음 ...	190
〈부표 4-4〉 만 55세 이상 연령대별 경제활동참가율 및 고용률 변화(2007~2024년)	191
〈부표 5-1〉 근로연령층(18~65세) 소득분배지표 변화(2007~2021년)	192

그림 목차

[그림 2-1] 분석 자료	22
[그림 2-2] 중앙정부 재정의 사회복지 분야와 OECD SOCX 분류체계 비교	24
[그림 2-3] 중앙정부 재정의 분야별 예산편성 총지출 비중(2007~2024년)	32
[그림 2-4] 연도별 사회복지 분야 부문별 비중	40
[그림 2-5] 2007~2024년의 사회복지 분야의 부문별 총지출 비중 변화 (2024~2007년 비중 차이)	42
[그림 3-1] 사회보장 예산의 특성별 연평균 예산 증가율(2007~2024년)	72
[그림 3-2] 사회보장 예산의 지원 대상별 비중 변화(2007~2024)	73
[그림 3-3] 사회보장 예산의 대상 연령층별 비중 변화(2007~2024)	74
[그림 3-4] 사회보장 예산의 급여 유형 비중 변화(2007~2024)	75
[그림 3-5] 사회보장 예산의 수혜 연령층×급여 유형별 증가율	76
[그림 4-1] 국민연금과 기초연금 급여 지출 변화(2008~2024년)	90
[그림 4-2] 공적연금 예산의 구성(2008~2024년): 국민연금, 기초연금	91
[그림 4-3] 특수직역연금의 급여 지출 변화(2007~2024년)	92
[그림 4-4] 국민연금과 특수직역연금의 급여 지출 변화(2007~2024년)	93
[그림 4-5] 실업크레딧 지원 예산의 변화(2015~2024년)	95
[그림 4-6] 사회보험료 지원 예산의 변화(2012~2024년)	97
[그림 4-7] 실업크레딧과 사회보험료 지원 예산 비중 변화(2010~2024년)	97
[그림 4-8] 노인일자리 사업과 기초연금의 예산 변화(2012~2024년)	99
[그림 4-9] 고령자 고용촉진 사업의 예산 변화(2007~2024년)	101
[그림 4-10] 노후소득보장 분야의 수혜 대상별 예산 변화(2007~2024년)	103
[그림 4-11] 노후소득보장 분야의 급여 유형별 예산 변화(2007~2024년)	105
[그림 4-12] 보험료 지원 예산과 국민연금 가입률 변화(2012~2023년)	107
[그림 4-13] 국민연금 급여 지급 예산과 노령연금 수급률 변화(2012~2023년)	108
[그림 4-14] 65세 이상 노인인구 규모와 노후소득보장 급여 예산 변화(2012~2023년)	109
[그림 4-15] 노후소득보장 급여 예산과 65세 이상 노인빈곤율 변화(2012~2023년)	109



[그림 4-16] 임금 및 서비스 예산과 고령자 경제활동참가율(60~64세, 65세 이상) 변화(2007~2023년)	111
[그림 4-17] 노후소득보장 급여 전체 예산의 변화(2007~2024년)	113
[그림 4-18] 보험료 지원 전체 예산의 변화(2010~2024년)	115
[그림 5-1] 근로연령층 소득보장 제도의 예산 변화(2007~2024)	124
[그림 5-2] 근로연령층 소득보장제도(사업군 A)의 급여 유형별 예산 비중 변화	125
[그림 5-3] 근로연령층 소득보장제도의 예산과 가구 시장소득 및 공적이전소득 변화	132
[그림 5-4] 근로연령층 소득보장제도의 예산과 시장소득 분배지표의 상대적 변화	133
[그림 5-5] 근로연령층 소득보장제도의 예산과 처분가능소득 분배지표의 상대적 변화	135
[그림 5-6] 근로연령층 소득보장제도의 예산과 분배지표 개선 효과의 변화	137
[그림 6-1] 돌봄 서비스 재정지출: 연도별 예산 규모	149
[그림 6-2] 돌봄 서비스 재정지출: 돌봄 이용 형태	152
[그림 6-3] 돌봄 서비스 재정지출: 대상별 돌봄 이용 형태	153
[그림 6-4] 돌봄 서비스 재정지출: 예산 지원 대상	154
[그림 6-5] 돌봄 서비스 재정지출: 대상별 예산 지원 대상	155
[그림 6-6] 돌봄 서비스 재정지출: 급여 유형	156
[그림 6-7] 돌봄 서비스 재정지출: 대상별 급여 유형	157
[그림 6-8] 돌봄 대상 인구와 돌봄 예산	159
[그림 6-9] 돌봄 대상별 인구와 돌봄 예산	160
[그림 6-10] 대상 인구 변화와 1인당 돌봄 예산 변화	161
[그림 6-11] 부양비와 1인당 돌봄 예산	163
[그림 6-12] 1인 가구 비율과 1인당 돌봄 예산	164
[그림 6-13] 합계출산율과 1인당 돌봄 예산	164
[그림 6-14] 여성고용률과 1인당 돌봄 예산	165



요약

이 연구의 목적은 한국 사회보장 재정지출의 변화 과정에서 나타난 재정 배분의 특징을 살펴보고 그로부터 정책적 시사점을 얻는 것이다. 이를 위해 먼저 사회보장제도와 관련된 예산의 범위와 자료에 대해 살펴보았고, 2007년부터 2024년까지 중앙정부의 사회보장 사업에 대한 재정지출의 규모와 사업 특성별 재정 배분의 변화를 살펴보았다.

제2장에서는 중앙정부 재정지출 중 사회복지 분야의 지출을 분석하였다. 사회복지 분야의 지출이 지속적으로 증가한 결과, 총지출 대비 사회복지 지출 비중은 2007년 23.7%에서 2024년 34.1%로 10.4%p 상승하였고, 모든 분야 중 가장 높은 증가율을 나타냈다. 특히 노인, 여성·가족, 청소년, 아동·보육 부문에서 예산이 크게 증가했는데, 이는 고령화와 저출산 문제에 대응한 정책적 관심과 보육지원 강화, 저출산 대응 및 인구정책의 도입에 따른 결과로 분석된다.

제3장에서는 사회복지 분야의 사업에서 일부 사업을 제외한 후 비사회복지 분야 사업 일부를 추가하여 사회보장 재정사업을 재정의한 후, <사회보장재정사업DB>를 구축하였다. 이 DB를 이용하여 분석한 결과 사회보장제도에 대한 재정지출은 17년 동안 연평균 8.8%의 속도로 증가한 것으로 나타났다. 이는 중앙정부의 재정지출 증가율 6.2%보다 높은 것이다. 재정의 배분 실태를 보면 지원 대상 측면에서는 개인 및 가구 대상 사업이, 수혜 연령층 면에서는 전체 연령 대상 사업이, 급여 유형 면에서는 현금지원 사업이 가장 큰 비중을 차지했다. 예산 증가율 면에서는 아동·청소년 지원 사업, 서비스 급여의 증가율이 가장 높았다.

제4장에서는 노령층을 대상으로 하는 노후소득보장 분야의 재정지출 변화와 주요 사회지표와의 관계들을 살펴보았다. 노후소득보장 급여 지

출은 국민연금과 기초연금 중심의 현금급여(단순 지원) 중심으로 가파르게 증가하였고, 공무원연금도 여전히 지출 수준이 높은 편이다. 노인일자리와 역모기지 방식의 농지연금(용자) 역시 2007년 이후 계속 증가해 왔다. 현시점까지 국민연금 가입연령(근로연령)에 보험료를 일부 지원하는 지출보조는 여러 차례 등락을 반복하는데, 이는 두루누리 사회보험료 지원의 축소가 주요 원인이다. 공적연금 급여로 대표되는 단순 지원의 규모 증가는 노인 개개인의 공적이전소득 증가를 통한 노인빈곤율 개선에 영향을 준 것으로 보인다. 한편 국민연금 가입률 증가는 지출보조 형태의 보험료 지원만으로는 설명되지 않는다. 이는 노인일자리 및 고령자 고용 촉진 사업 예산 증가와 고령자 고용률도 마찬가지이다.

제5장에서는 18~64세의 근로연령층을 지원하는 소득보장제도의 재정 지출 변화를 살펴보기 위해 근로연령층 지원 소득보장제도를 세 가지 방식으로 정의하였다. 그 결과 근로연령층 개인을 직접 지원하는 현금지원 급여(A)는 17년간 연평균 6.2%의 비율로 증가하였다. A 사업군에 사업장을 지원하면서 근로연령 및 전체 연령을 수혜층으로 하는 임금보조·직접일자리사업을 더한 사업군(B)은 같은 기간에 6.3%가 증가하였다. B 사업군에 아동과 전체 연령대의 개인을 지원하는 현금급여(C)까지 합했을 때, 이 사업군의 증가율은 7.2%였다. 이 제도에 대한 지출이 증가하는 동안 근로연령층이 직면한 빈곤과 소득불평등의 개선 정도는 크지 않았다. 이러한 가운데 빈곤격차 비율은 지속적인 증가 추이를 나타낸다는 점, 최근 재정지출의 증가 속도가 줄면서 재분배 효과가 감소하고 있다는 점은 특히 주목해야 할 지점이다.

제6장에서는 2007년부터 2023년까지 돌봄 서비스에 대한 재정지출의 변화와 특징을 살펴보았다. 총량적으로 돌봄 서비스 예산은 지속적으로 증가하는 추세이나 예산 증가율과 1인당 돌봄 예산의 변화는 대상별

로 차이가 있었다. 노인 돌봄 서비스는 총량적으로나 대상 인구당으로나 꾸준히 큰 폭으로 예산이 증가하는 특성을 보였다. 사업 특성별로 구분하면 재가 돌봄, 이용자 지원 방식, 서비스 유형 사업의 예산 증가가 큰 것으로 확인되었다. 돌봄 부담의 증가를 나타내는 인구학적 사회지표와 돌봄 예산과의 관계는 대상별로 다른 특성을 보였다. 노인을 제외한 영유아, 아동, 장애인 돌봄의 경우 대상 인구 규모의 변화와 무관하게 예산이 증가하는 양상을 보였다. 돌봄 예산의 총량뿐 아니라 1인당 돌봄 예산이 증가하고 있다는 것은 돌봄 서비스의 보장성 강화를 위한 정책 노력의 결과로 보인다. 그러나 일부 보편적 돌봄 제도가 돌봄 재정지출의 증가를 견인한다는 점에서 그 외 다양한 방식의 돌봄 지원 정책이 개발되고 확장되는 한편, 서비스 실수요를 반영하여 대상별 돌봄 재정 투입이 좀 더 균형적으로 이루어질 필요가 있을 것이다.

사회보장제도에 대한 재정지출의 증가 속도와 사회적 지표의 개선 양상 사이에는 차이가 확인된다. 향후 사회보장 재정지출의 확대 과정에서는 사회적 위험과 연계하여 총량이나 배분을 결정하는 전략적 접근이 필요하다. 이를 위해 중앙정부 및 지방정부의 재정지출과 조세지출 등을 아우르면서 사회보장지출의 총량을 종합적으로 파악하고 효율적으로 관리하기 위한 체계의 구축도 시급하다. 사회보장 재정지출을 통해 사회적 위험을 효과적으로 억제할 수 있으려면 다양한 층위의 제도에 대한 정보가 더욱 체계적이고 풍부하게 제공되고 관리되어야 할 것이다.

주요 용어: 사회보장제도, 재정지출, 재정 배분, 사회적 위험, 사회지표, 사회보장재정사업 데이터베이스

사람을
생각하는
사람들



KOREA INSTITUTE FOR HEALTH AND SOCIAL AFFAIRS



제 1 장

서론

제1절 연구의 배경

제2절 연구의 목적과 구성

제 1 장 서론

제1절 연구의 배경

1. 사회보장제도와 사회보장 재정

사회보장제도는 사회적 위험에 대응하기 위한 제도이다. 현행 사회보장기본법에도 사회보장은 사회적 위험으로부터 국민을 보호하고 국민 삶의 질을 향상시키는 데 필요한 각종 제도들을 명시하고 있고(사회보장기본법 제3조), 모든 국민들이 다양한 사회적 위험으로부터 벗어나 인간다운 생활을 향유할 수 있도록 하는 것을 그 기본이념으로 한다고 밝히고 있다(같은 법 제2조).

한국의 사회보장제도가 그 역할을 어떻게 수행해 왔는지를 살펴보는 데에는 여러 가지 방법이 있을 것이다. 그 가운데 하나는 사회보장을 위해 투입된 자원(resource)의 변화를 통해 살펴보는 것이다. 사회보장과 관련된 자원의 크기나 배분 방식은 사회보장제도의 기능과 밀접한 관련을 지닐 수밖에 없다. 그리고 그 자원의 크기를 단적으로 보여주는 것이 투입된 재정의 규모와 배분 방식이다.

한국의 사회보장 재정의 기능 변화를 살펴보기 위해서는 몇 가지 논의가 전제되어야 한다. 첫째는 사회보장제도의 개념적 외연을 확정하는 일이다. 현행 사회보장기본법에서는 사회보장제도를 사회보험, 공공부조, 사회서비스로 구분한다. 그런데 사회보험과 공공부조, 사회서비스에 속하는 제도들의 외연을 확정하는 것은 간단한 일이 아니다. 중앙정부부처

가 시행하는 각 사업들의 목록을 제공하는 기획재정부의 <세출_지출 세부사업 예산편성현황>(이하 <예산편성현황>)¹⁾에 따르면, 세부사업들은 그 기능에 따라 분야 및 부문으로 구분된다. 이 가운데 사회복지에 분야에 해당하는 사업들을 일차적으로 사회보장제도라고 볼 수 있다. 그러나 사회복지 분야에 속하지 않는 사업들 가운데에서도 취약계층의 사회적 위험을 경감하기 위한 지원의 형태를 띠고 있는 것이 적지 않다.

둘째, 재정의 효과를 파악하기 위해서는 재정의 총량에만 주목하는 것으로는 충분하지 않을 것이다. 재정이 어떤 계층에게, 어떠한 욕구(need)에 대해, 언제, 어떠한 방식으로 지출되었는지를 알아야 특정 집단이 특정한 사회적 위험에 대해 적절히 보호받았는지 종합적으로 판단할 수 있을 것이다. 요컨대 사회보장 재정의 역할에 대한 이해는 총량적 접근뿐만 아니라 재정의 영역 간, 계층 간 배분에 대한 고찰을 동시에 필요로 한다.

셋째, 사회보장에 대한 재정의 변화를 사회적 위험의 변화와 연계하여 고찰하는 것이 필요하다. 흔히 사회보장 재정의 문제에 대한 논의에서는 재정적 지속가능성이나 지출의 효율성 같은 쟁점들이 전면에 놓이는 경우가 많다. 정부의 재정지출은 조세수입 등 정부의 수입에 의해 기본적으로 제약을 받게 된다. 따라서 사회보장 재정지출의 규모나 증가 속도는 재정적 여력의 변화와 무관할 수 없고, 특정 시점의 재정적 지출도 최소의 비용으로 최대의 효과를 달성하는 것을 지향하는 것이 당연하다. 그러나 사회보장제도의 존재 목표 자체가 재정적 지속가능성이나 지출의 효율성을 달성하는 것은 아니다. 사회보장 재정의 목표가 사회보장제도의 고유한 목표, 즉 궁극적으로 국민들이 직면하는 사회적 위험을 없애거나 줄이는 데 연동된다면, 사회보장 재정의 변화는 한국 사회의 사회적 위험의 변화와 연계되어 해석되어야 한다.

1) 기획재정부. (각 연도). 세출/지출 세부사업 예산편성현황(총지출). 열린재정. 2024. 8. 20. 검색, <https://www.openfiscaldata.go.kr/op/ko/sd/UOPKOSDA01>

2. 사회보장 재정에 관한 선행 국내 연구

한국의 사회보장제도가 발달하고 관련된 재정지출이 늘어나면서 사회 보장 재정에 관한 논의 역시 다양한 쟁점을 둘러싸고 전개되었다. 우선 사회보장과 관련된 정부지출의 개념, 더 근본적으로는 사회보장의 개념적 의미와 관련된 논의였다(박능후, 2002; 김미혜, 정진경, 2003; 박유성 외, 2018). 이들 논의는 사회보장의 범위가 여러 연구에서 상이하게 사용되고 있음을 지적하고 있다. 사회보장의 개념적 외연 규정이 다양하게 이루어지는 것에 조응하는 현상으로서 사회보장제도와 관련된 재정지출을 지칭하는 용어도 다양하다. 예를 들어, 노용환(2009), 김태일(2021), 이지은, 이영범(2017) 등은 복지지출이란 용어를, 조임곤(2013), 문광민(2015), 이종균, 조한진(2015), 황규선, 권승(2005), 정준호, 전병유(2020), 이현복(2016) 등은 사회복지지출이란 용어를 사용한다. 이 밖에도 사회복지비지출(김미혜, 정진경, 2003), 사회복지 분야 의무지출(김영록, 이남국, 2013), 사회지출(변영우, 2012), 복지국가지출(노법래, 2017), 사회보장지출(원종욱, 2016; 이영숙, 2021), 복지재정(안종범, 2011; 박인화, 2017), 복지재정지출(남상호, 최병호, 2008), 사회복지재정(박능후, 2002) 등 동일하거나 유사한 현상을 지칭하는 용어가 매우 다양하다.

사회보장지출에 대한 논의는 사회보장지출의 규모를 측정하는 것과 직접적으로 연관되고, 따라서 논의의 범위는 지출에 관한 안정적인 데이터가 존재하는지 여부에 의해 제약을 받을 수밖에 없다. 사회보장지출에 관한 논의가 OECD의 사회지출(SOCX) 데이터를 이용한 분석으로 국한되는 경향이 있는 점은 이러한 제약과 무관하지 않다. 이 자료가 각 회원국의 사회지출 수준을 비교 가능한 형태로 제시하는 것인 만큼

이 자료를 이용한 논의는 주로 사회보장지출에 대한 거시적 논의가 대부분이다.

사회지출의 수준에 대한 국가 간 비교를 통해 한국의 사회보장지출이 상대적으로 어느 정도 수준인지를 판단하고자 하거나(박능후, 2002; 안종범, 김을식, 2004; 안종범, 2011; 김태일, 2014; 남상호, 최병호, 2008), 재정적 지속가능성이나 증가 경로에 대한 전망을 시도하는 연구(안종범 외, 2010; 박유성 외, 2018; 이영숙, 2021)가 이에 해당한다. 분야별, 또는 총량적 사회보장지출을 국가 간에 비교함으로써 한국의 특징을 확인하고자 하는 연구(변영우, 2014; 구정모 외, 2012)도 이와 연장선에서 이해할 수 있다.

사회보장지출의 수준을 결정하는 데 어떤 경제적, 사회적 변수들이 영향을 미치는지 규명하고자 하는 연구들(안상훈, 백승호, 2008; 황규선, 권승, 2005), 또는 사회보장지출이 다른 사회경제적 영역에 어떤 영향을 미치는지(정준호, 전병유, 2020; 이현복, 2016; 변영우, 2014) 파악하기 위한 시도들이 다수 이루어졌다.

한국의 경우에 국한하여 본다면 사회보장지출에 대한 관측치가 충분하지 않다는 점이 연구의 제약으로 작용하기도 한다. 사회보장지출 수준의 결정 요인에 대한 분석이 주로 지방정부에 집중되고 있는 것(이미애, 류은영, 2015; 김진욱 외, 2013)은 이러한 자료의 제약을 우회하려는 선택으로 해석할 수 있다.

3. 사회보장 재정 분석에서 제도적 고찰의 수준

이런 논의들에서 나타나는 한계는 사회적 위험에 견주어 재정이 어떤 역할을 했는지 충분히 주목하지 못하고 있다는 점이다. 특히 대상별, 욕

구별로 세분화된 분석이 이뤄지지 못했다. 이는 집계변수를 이용한 분석에서 불가피하게 나타나는 한계이다. 그렇다면 이 한계를 피할 수 있는 것은 사회보장 재정을 좀 더 구체적으로 살펴보는 것이다. 즉, 구체적 제도를 통해 사회보장제도의 역할을 보는 것이다.

그런데 이러한 접근이 개별 제도에 대한 분석의 필요성을 의미하는 것은 아니다. 물론 개별 제도에 대한 이해와 분석은 중요하고, 기존의 연구에서도 충분히 다루어져 왔다. 그러나 어떤 사회적 위험이 중요한 몇 가지 개별 제도에 의해서만 대응되는 것만은 아니다.

예를 들어, 노인 빈곤이라는 사회적 위험에 대해 생각해보자. 노인 빈곤에 대응하는 가장 대표적인 제도는 노후소득 보장제도, 그 가운데 공적연금과 기초연금이 핵심적인 제도이다. 경우에 따라 국민기초생활보장제도가 보충적인 역할을 하기도 한다. 그런데 노인들의 빈곤 위험을 줄이기 위한 제도는 이 이외에도 무수히 많다. 예를 들어 각종 노인 일자리 관련 사업들은 노인의 시장소득을 지원하는 것을 목적으로 하고 있다. 노인에게 일자리를 제공하는 사업들은 보건복지부의 사업 또는 ‘사회복지’ 분야로 구분된 사업에만 국한되지 않는다. 요컨대 어떤 사회적 위험과 관련된 제도들은 큰 예산이 소요되는 몇몇 주요 제도로만 국한되어서는 안 되며 더 많은 제도들을 포괄해야 한다. 사회보장 재정의 특징을 분석하기 위한 제도에는 관련된 다양한 제도들이 포함되어야 한다.

사회보장제도가 어떻게 기능하였는지를 살펴보는 또 하나의 접근 방법은 개인이나 가구의 생활에 사회보장제도가 얼마나 도움이 되었는지를 살펴보는 방법이다. 위의 거시적 접근에 대비하여 이를 미시적 접근이라고 지칭할 수 있다. 그런데 이러한 접근은 개인이나 가구 단위에서 관측되는 사회보장제도의 영향에 의해 그 효과를 판단할 수밖에 없다는 한계가 있다. 달리 말해 개인이나 가구 단위로 조사된 미시 데이터에서 사회

보장제도의 수혜 여부나 급여액이 조사된 바에 따라 분석이 제한된다는 것이다. 개인이나 가구 단위 조사에서 제외된 제도들이나 조사가 불가능한 제도들(사업장이나 기관을 통해 개인에게 혜택을 제공하는 제도들)에 대해서는 파악하고 분석할 수 없다.

이러한 거시적, 미시적 접근의 한계를 피하는 방법은 제도별로 분석을 하되 분석에 포함되는 제도들의 수를 늘리는 것이다. 같은 대상 계층에 대해, 동일한 욕구에 대해, 유사한 기능을 수행하는 모든 제도들을 포괄적으로 검토함으로써 사회보장제도와 사회보장 재정의 기능에 대해 더욱 정확하게 이해할 수 있을 것이다.

제2절 연구의 목적과 구성

1. 연구의 목적

이 연구의 목적은 2007년부터 2024년까지 사회보장 재정의 장기적 변화를 살펴보고 그로부터 정책적 함의를 도출하는 것이다. 이를 위해 사회보장 재정의 총량적 변화뿐만 아니라 특성별 배분의 변화까지 살펴볼 것이다. 또한 재정의 변화와 같은 기간 동안의 사회적 위험의 변화를 비교할 것이다. 이를 바탕으로 사회적 위험을 줄이기 위해서는 향후 사회보장 재정 배분이 어떤 방향으로 변화되어 나가야 할지에 대한 시사점을 도출하고자 한다.

사회보장 재정을 사회적 위험과 연관시켜 살펴보는 것은 사회보장 재정의 문제를 재정 규모라는 문제 설정, 즉 국민의 부담 가능성을 고려하여 재정지출을 제한해야 한다는 문제 설정에서 벗어나서 사고하는

것을 의미한다. 사회보장제도의 발전이나 사회보장 재정지출 방식의 개선을 위해서는 사회적 위험을 통제하기에 충분한, 또는 적절한 방식의 재정지출이 이루어지고 있는지에 대한 성찰이 전제되어야 하며, 본 연구는 그것을 위한 기본적 자료와 분석을 제공하고자 한다.

2. 연구의 구성

이 연구는 다음과 같은 순서로 구성된다. 먼저 제1장에서는 연구의 배경과 목적 및 구성을 설명한다. 또한 사회보장 재정과 관련된 선행연구들을 비교, 검토함으로써 각 연구의 분석 대상, 개념, 방법 등이 본 연구의 것과 어떻게 다른지를 설명하고자 한다.

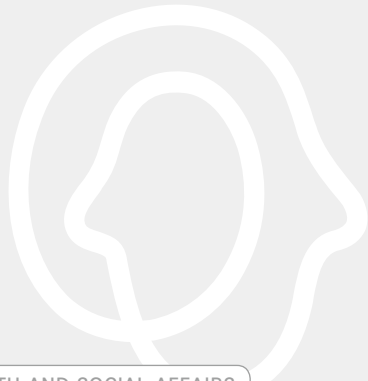
제2장에서는 사회보장 예산을 분석하는 하나의 접근 방법으로 정부의 재정 기능 분류에서 분야명이 ‘사회복지’로 구분된 사업들을 중심으로 살펴볼 것이다. 이렇게 보았을 때 사회보장제도와 관련된 정부 지출 가운데 어떤 것이 포함되고, 또 어떤 것은 제외되는지 살펴볼 것이다. 그리고 이 예산의 총량과 배분 변화에서 나타나는 특징을 설명할 것이다.

제3장은 제2장과 다른 방식으로 사회보장 재정의 범위를 설정한다. 즉 분야명이 사회복지인 세부사업 가운데 직접적인 사회보장 기능을 수행하지 않는 사업들은 제외하고 사회보장이 아닌 다른 분야의 세부사업 가운데 취약계층에 대한 지원을 수행하는 사업들을 포함시켜서 사회보장제도와 사회보장 예산의 범위를 한정하는 것이다. 이들 제도들을 별도로 추출하고 각 제도들에 대해 특성 변수를 추가하여 별도의 데이터베이스(DB)를 구축할 것이다. 그리고 이를 이용하여 사회보장 재정이 특성별로 어떻게 배분되어 왔는지를 살펴볼 것이다.

제4장부터 제6장은 제3장에서 구축된 사회보장 사업 데이터셋을 이용

하여 제도 대상별, 영역별 분석을 수행한다. 제4장은 노후소득보장 관련 제도, 제5장은 근로연령층 대상 소득보장 관련 제도의 재정지출 변화와 특징을 분석할 것이다. 제6장은 사회서비스 관련 제도와 관련된 재정지출을 분석 대상으로 하되, 특별히 돌봄 서비스에 대해 분석을 한정할 것이다. 제4~6장은 모두 재정지출 변화의 특징과 더불어 대상 집단의 제도 관련 사회적 위험 지표를 제시하고, 이 지표들과 재정지출의 변화를 연계하여 분석하는 점에서 동일한 구성을 띠게 된다. 제4~6장에서 분석되는 제도들이 한국의 모든 사회보장제도를 포괄하는 것은 아니다. 또한 분석의 취지상 각 장 사이에 분석 대상이 중복되는 경우도 있을 것이다. 이는 일부 제도가 기능이나 대상 면에서 다양한 영역에 걸쳐 있거나 복합적인 성격을 지니고 있음을 반영하는 것이다.

마지막으로 제7장에서는 각 장에서 분석된 내용을 요약하면서 핵심적인 정책적 시사점을 제시할 것이다.



제2장

사회복지 재정 분류와 현황

제1절 사회복지 재정의 범위

제2절 사회복지 재정 분류체계

제3절 사회복지 재정 현황

제4절 소결

제2 장 사회복지 재정 분류와 현황

제1절 사회복지 재정의 범위

1. 연구 배경

사회보장 정책의 실행에 있어 가장 중요하게 요구되는 사회보장지출 전반의 관리를 규정하는 법적 근거는 2012년에 전면 개정된 「사회보장기본법」이다. 동법 제32조(사회보장통계)에 따르면, 국가와 지방자치단체가 사회보장 관련 통계를 작성하고 관리할 의무가 있다고 명시하고 있다. 동법 제5조(국가와 지방자치단체의 책임)에서는 제3항을 통해 경제사회적 여건 변화에 ‘선제적’으로 대응하고, 지속 가능한 사회보장제도를 운영하기 위해 필요한 재원을 조달하는 책임이 국가와 지방자치단체에 있음을 규정하고 있다. 이어서 제4항에서는 국가가 중장기 사회보장 재정 추계를 격년으로 실시하고 공표할 의무를 지니고 있음을 명시하고 있다(사회보장기본법, 2021). 즉, 이 두 조항을 통해 법은 이미 국가가 사회보장지출의 총량적 적정성을 관리하도록 요구하고 있다(고제이 외, 2023, p. 81). 그러나 현실은 사회보장지출의 총량 관리가 아직도 미흡하다는 사실이다.

매년 국가와 지방자치단체는 각각의 예산 발표를 통해 사회복지 분야의 예산을 공표하고 있으나, 중앙에서 지방으로의 전출금, 회계 간 이전 등의 중복 비용 등을 제외한 중앙과 지방의 전체 규모의 사회복지지출 총량과 배분 구조를 파악하기 어렵다. 중앙과 지방 전체의 국가 단위 차원

의 사회보장지출 규모를 파악할 수 있는 통계는 OECD가 별도 기준에 따라 작성하고 있는 공공사회복지지출(SOCX)이 유일하다. 그러나 중복 비용을 모두 제외하여 산출하고 있는 OECD SOCX의 경우에도 국내에서 발표하고 있는 사회복지지출의 범위와 집계 기준이 상이하며, OECD SOCX의 목적은 서로 다른 예결산 체계를 갖는 OECD 회원국들의 사회 보장 수준을 비교할 수 있게 하는 것에 있다. 따라서 결산을 기준으로 하여 최소 2~3년의 시차가 있는 지출 통계가 제공되며, 수혜자가 체감하는 직접적인 혜택의 비교에 초점을 두고 있어서 공무원 인건비 등의 행정비용이나 R&D, 용가지출, 시설투자·건설사업 등은 사회적 지출로 포함하지 않는다(고제이 외, 2023, p. 84). 예를 들면, 2019 회계연도의 국가 사회복지 분야, 주택 부문의 국회 확정 예산은 25.7조 원이지만 거의 모든 지출이 용가지출이나 임대주택 건설 등이어서 OECD SOCX의 주거 영역에 기록할 수 없는 지출이다. OECD SOCX 작성 기준에 따르면, 주거 영역에는 국가 예산상, 사회복지 분야 기초생활 부문으로 편성된 주거 급여 지원 총사업비(국비+지방자치단체 대응비)만 기록된다. 나머지 주택 부문의 국민임대출자, 다가구매입임대출자, 영구임대출자, 전세임대출자, 행복주택출자 등 임대주택지원 출자금과 노후공공임대주택시설 개선이나 이차보전 지출은 OECD와의 별도 협의에 따라 2016년부터 SOCX의 ‘기타 사회정책’ 영역으로 기록하고 있다(고제이 외, 2023, p. 84.).

중앙정부 재정의 사회복지 분야 지출(A)과 OECD에 제출하고 있는 SOCX 자료의 공공지출(B) 간에는 차이가 있음을 확인할 수 있다. 이는 두 분류체계의 포함 범위가 다르기 때문이며, 본 장에서 분석 대상으로 하는 중앙정부 사회복지지출과 OECD SOCX 자료를 단순 비교하는 것은 적절하지 않다는 점을 미리 밝혀둔다.

〈표 2-1〉 중앙정부 사회복지 분야 재정과 OECD SOCX 비교

(단위: 십억 원)

연도	중앙정부 사회복지 분야 지출(A) ¹⁾	OECD 사회복지지출 총계 ²⁾	OECD SOCX	
			공공지출(B)	법정 민간지출
2007	56,100	79,603	73,900	5,704
2008	61,706	89,958	83,844	6,113
2009	67,827	104,744	97,263	7,481
2010	73,916	111,399	103,962	7,437
2011	78,893	116,426	108,527	7,899
2012	84,772	129,050	119,954	9,096
2013	88,674	142,009	132,453	9,555
2014	97,205	154,893	143,639	11,254
2015	105,281	174,849	159,767	15,082
2016	112,864	187,824	171,812	16,012
2017	119,127	200,910	185,527	15,383
2018	133,801	223,155	206,807	16,348
2019	148,877	255,093	235,925	19,167
2020	167,021	302,285	279,337	22,949

주: 1) 본 장에서의 분석 범위임.
2) OECD에서 공개하고 있는 가장 최신자료는 2020년임.
출처: “사회복지지출 금액(재원별, 기능별) [데이터 세트],” 통계청, 각 연도, 국가통계포털, 2024. 10. 1. 검색, https://kosis.kr/statHtml/statHtml.do?orgId=117&tblId=DT_11777_N110&vw_cd=MT_ZTITLE&list_id=G_26&scrId=&seqNo=&lang_mode=ko&obj_var_id=&itm_id=&conn_path=MT_ZTITLE&path=%252FstatisticsList%252FstatisticsListIndex.do

이처럼 전체 국가재정의 사회복지지출 총계를 알 수 없는 상황에서, 중앙정부의 사회복지지출에 대한 시계열 분석을 통해 그동안 사회복지 분야의 분류체계와 변화 양상, 재정 현황을 자세히 살펴보고자 한다. 이는 사회보장 정책이 효과적으로 운영되고 있는지 점검하고, 지속 가능한 사회보장 재정 관리체계를 구축하는 데 필요한 기초 자료를 제공하는 데 목적이 있다.

2. 분석 범위 및 자료

본 장의 분석 범위는 국가가 매년 발표하고 있는 중앙정부 사회복지 분야의 예산 지출 범위와 같다. 중앙정부의 재정은 「국가재정법」에서 규정한 ‘재정의 범위’에 속하는 지출만 포함한다. 국민건강보험과 노인장기요양보험은 각각 국민건강보험공단과 노인장기요양보험공단에 의해 관리되며, 이들 기관은 독립적인 공공기금을 통해 운영된다. 이 기금은 정부의 일반 세수와 별도로 주로 가입자들이 납부하는 보험료로 구성되기 때문에 국가 예산의 직접적인 지출과는 구분되며, ‘재정 외 지출’에 해당된다.²⁾ 또한, 중앙정부의 사회복지 분야의 예산 지출에는 주로 ‘직접적인 재정사업’을 통한 지출만 포함되며, 조세제도를 통한 간접적인 지출은 제외된다. 조세지출은 세금 수입을 줄이는 방식으로 민간의 가치분소득을 늘리고, 특정 경제활동을 장려하는 형태의 재정지원이다. 구체적으로 조세지출은 일정한 조건을 충족하는 경우 비과세 조치, 특례세율 적용, 세액 감면, 세액 공제, 그리고 소득 공제 같은 방식으로 이루어진다. 이러한 조세지출은 공공 재정을 통한 직접적인 지출이 아닌 세금 혜택을 통한 간접적인 지원이기 때문에 조세특례(special taxation exemption)나 조세감면(tax reduction)이라고 불리기도 한다.

2020년 기준 우리나라 사회복지 분야의 조세지출 내역을 살펴보면, 연금보험료 공제, 연금계좌세액공제, 개인기부금특별세액공제 등 사회복지 일반으로 약 7.9조 원이 지출되었다. 또한, 근로장려금과 자녀장려금 같은 기초생활보장으로 약 5.1조 원이 지출되었으며, 장애인 추가공제와 장

2) 다만, 「국민건강보험법」 제108조의 2에 따른 건강보험제도 운영을 위한 국고지원은 정부의 보건 분야 예산으로 편성된다(국민건강보험법, 2024). 노인장기요양보험 역시 「노인장기요양보험법」 제58조의 1에 따라 국가가 매년 예산의 범위 안에서 해당 연도 장기요양보험료 예상 수입액의 100분의 20에 상당하는 금액만 공단에 지원하고 있어 해당 금액만 정부 재정으로 포함된다(노인장기요양보험법, 2024).

애인용 보장구 등에 대한 부가가치세 영세율 등 취약계층지원으로는 약 0.5조 원이 지출되었다. 노동 부문에서도 고용을 증대시킨 기업에 대한 세액공제, 중소기업 취업자에 대한 소득세 감면 등의 혜택을 통해 약 3.1조 원이 지출되었고, 노인·청소년에 대한 경로우대자 추가공제 등 약 0.5조 원 지출, 보육·가족 및 여성에 대한 자녀세액공제, 부녀자 추가공제, 한부모 추가공제 등 약 1조 원이 조세로 지출되었다(강신욱 외, 2023, pp. 237-256). 이와 같은 ‘사회복지’ 분야 조세지출의 합계는 2018년 11.9조 원에서 2022년 21.1조 원으로 5년간 연평균 증가율이 15.4%로 높은 증가율을 보이고 있으며, 전체 조세지출에서 차지하는 비중은 2018년 27.0%에서 2022년 33.2%로 5년간 약 6.2%p 증가하였다. 이는 사회복지 분야에서 간접적인 재정 외 지출의 중요성이 점점 커지고 있음을 의미한다. 그러나 직접적인 재정이 아니므로 국가재정의 범위에서는 제외된다.

〈표 2-2〉 예산분류별 조세지출 실적 추이: 예산분류체계 기준, 2018~2022년

(단위: 조 원, %)

	2018	2019	2020	2021	2022	연평균 증가율
전체 조세지출	44.0	49.6	52.9	57.0	63.5	9.6
사회복지(A)	11.9 (27.0)	17.4 (35.1)	18.7 (35.3)	20.0 (35.1)	21.1 (33.2)	15.4

주: 1) 2018~2020년은 실적치, 2021~2022년은 전망치임.

2) 괄호()는 전체 조세지출액에서 차지하는 비중값임.

출처: “조세지출예산서,” 대한민국정부, 2019, 2020, 2021, 2022, 2023; “소득보장제도DB 구축 연구: 체계화와 확장,” 강신욱 외, 2023, 세종: 한국보건사회연구원, p. 233 참조.

분석 자료는 열린재정에서 제공하는 세부사업 예산편성현황(총지출)의 2007년부터 2024년까지의 중앙정부 재정 자료를 활용하였다.

〔그림 2-1〕 분석 자료

열린재정
재정정보공유서비스

알기 쉬운 재정 재정통계 함께하는 재정 재정연구분부 알림마당

상세한 재정 분석 자료가 필요하세요?

전문가 및 연구자에게 필요한 재정
분석 자료가 있습니다.

재정사업	성과관리	재정상세통계	경제통계지표
프로그램 예산제도 소개	성과관리제도 소개	통계 제공 현황	한국은행 100대 지표
재정사업 현황	성과목표관리	재정분석통계	통계청 주요 지표
민간투자사업 현황	핵심 재정사업 성과관리	다중통계 재정분석통계	IMF 지표
사업별 예산 시계열			OECD 지표
국제비교통계	데이터 공개	재정자료실	World Bank 지표
OECD 공공부문통계	OPEN API	재정보고서·문서	WTO 지표
IMF 정부재정통계	재정데이터 신청	재정사업설명자료 찾기	UN 지표
G20 주요통계	재정분석교육센터(KODAS) 이용신청	재정간행물	

② 통계목록>상세재정통계>예산>세출(지출)>세부사업 예산편성현황(총지출) 클릭

세부사업 예산편성현황(총지출)

연도별, 세출(지출) 예산편성 현황을 총지출 기준, 세출순계 기준으로 제공합니다.

1) 총지출 = (A + B) - C - D

A: 일반지출
B: 일반지출전환대상(원행기금전출금)
C: 금융지원행기금대상
D: 외항기금(과기금)예수이자

2) 순계
- 세출순계: 일반지출 + 보조지출
- 예산순계: 예산지출 - (원계간거래 + 회계제재정간거래)
- 기금순계: 기금지출 - (기금간거래 + 기금내재정간거래)

[SHEET](#)
[OPEN API](#)

* 예산기금구분	☒ 현재	☐ 예산	☐ 기금
* 조표기준	☒ 총지출	☐ 세출순계	
* 회계연도	2024		
소관	소관(를) 입력하세요. Q 초기화		
회계	회계(를) 입력하세요. Q 초기화		

출처: “분석 자료 출처 웹페이지 화면,” 기획재정부, 열린재정, 2024. 6. 1. 검색, <https://www.openfiscaldata.go.kr>

제2절 사회복지 재정 분류체계

1. 재정 분류체계

우리나라의 재정관리는 프로그램 예산체계를 기반으로 운영되며, 이 체계는 각 부처의 다양한 재정사업들을 유사성에 따라 묶어 상향식으로 예산을 편성하고, 동시에 대분류와 중분류를 중심으로 예산을 나누는 하향식 예산편성과 연결하는 구조를 갖추고 있다. 상향식 편성과 하향식 구조화가 만나는 지점에서 프로그램이 형성되며, 이를 예산 운용의 중심으로 하여 재정을 관리하는 방식이다. 우리나라에서는 대분류와 중분류를 통해 분야와 부문을 설정하고, 가장 하위에 있는 세부사업들을 묶어 단위 사업을 구성한 후, 부문과 단위사업 사이에 프로그램을 배치한다. 즉, 프로그램은 특정 분야나 부문에 속하며, 그 하위에는 여러 단위사업이 포함된다. 프로그램은 재정운용을 위한 성과 목표를 가지며, 이를 바탕으로 평가가 이루어지는 재정운용의 기본 단위이다(박정수, 2023, pp. 1-2).

〈표 2-3〉 프로그램 예산체계

연도	소관명	회계명	분야명	부문명	프로그램명	단위사업명	세부사업명	경비구분	지출구분	국회 확정금액 (십억)
2024	교육부	일반회계	사회복지	기초생활보장	기초생활보장	교육급여	교육급여	주요사업비 (기금사업비)	일반지출	160
2024	보건복지부	일반회계	사회복지	기초생활보장	기초생활보장	기초생활 급여	생계급여	주요사업비 (기금사업비)	일반지출	7,541

출처: “재정분석통계,” 기획재정부, 열린재정, 2024. 6. 1. 검색, <https://www.openfiscaldata.go.kr/op/ko/sd/UOPKOSDA01>

프로그램 분류체계에 따라, 2024년 현재 기준 우리나라 사회복지 분야는 총 12개의 부문으로 구성되어 있다. 이들 부문에는 고용, 고용노동일반, 공적연금, 기초생활보장, 노동, 노인, 보훈, 사회복지일반, 아동보육, 여성가족청소년, 주택, 취약계층지원이 해당된다. 반면, OECD의 사회복지지출은 9가지 영역으로 분류되며, 노령, 유족, 근로무능력 관련 급여, 보건, 가족, 적극적 노동시장 프로그램, 실업, 주거, 기타 사회정책이 해당된다. 두 분류체계의 주요 차이점은 OECD 사회복지지출에 보건의 포함이 있다는 점이며, 이에 비해 우리나라의 사회복지 분류는 보다 세밀하게 나누어져 있다는 점이다.

[그림 2-2] 중앙정부 재정의 사회복지 분야와 OECD SOCX 분류체계 비교

〈중앙정부 재정 사회복지 분야〉		〈OECD SOCX(사회복지지출) 영역〉	
1	고용	1	노령
2	고용노동일반	2	유족
3	공적연금	3	근로무능력 관련 급여
4	기초생활보장	4	보건
5	노동	5	가족
6	노인	6	적극적 노동시장 프로그램
7	보훈	7	실업
8	사회복지일반	8	주거
9	아동보육	9	기타 사회정책
10	여성가족청소년		
11	주택		
12	취약계층지원		

출처: “한국의 사회복지지출(SOCX) 산출,” 고경환 외, 2019, 보건복지부, 한국보건사회연구원, p. 9; 기획재정부, 열린재정, 2024. 6. 15. 검색, <https://www.openfiscaldata.go.kr>

2. 정부 조직, 분야, 부문의 변화

사회보장 재정의 2007년부터 2024년까지의 변화를 살펴보기 위해서는 정부 조직의 변화를 먼저 살펴보아야 한다. 사회복지를 주로 담당하는

조직인 보건복지부의 경우, 2009~2010년에 2년간 보건복지가족부로 명칭 변경이 있었을 뿐 큰 변화가 없었음을 알 수 있다.

〈표 2-4〉 2007~2024년 주요 정부 조직 개편

연도	2007~ 2008	2009~ 2013	2014~ 2015	2016~ 2017	2018~ 2021	2022~ 2024
행정안전인사 (일반·지방 행정 공공질서 및 안전)	행정자치부	행정안전부	안전행정부	행정자치부	행정안전부	
				국민안전처		
	중앙인사위원회			인사혁신처		
	소방방재청				소방청	
	해양경찰청				해양경찰청	
교육과학기술	교육인적자원부	교육과학기술부	교육부			
	과학기술부		미래창조과학부		과학기술정보통신부	
	정보통신부					
	방송위원회	방송통신위원회				
산업외교통신	산업자원부	지식경제부	산업통상자원부			
	외교통상부		외교부			
	중소기업청			중소벤처기업부		
농림해양수산 식품/국토	농림부	농림수산식품부	농림축산식품부			
	해양수산부		해양수산부			
	건설교통부	국토해양부	국토교통부			
	식품의약품안전청			식품의약품안전처		
기획재정	재정경제부	기획재정부				
	기획예산처					
보건복지 /여성 /문화	보건복지부	보건복지 가족부 ¹⁾	보건복지부			
	여성가족부	여성부 ¹⁾	여성가족부			
	문화관광부	문화체육부				

주: 1) 보건복지가족부와 여성부는 2009~2010년에 2년간 해당됨. 2011년에 각각 보건복지, 여성가족부로 재개편됨.

2) 청와대 및 위원회 조직은 제외.

3) 조직명 미변경: 2011년 이후 보건복지부, 여성가족부 등 34개(사업 개편은 존재), 완전 신설(새만금개발청 2014년 신설, 원자력안전위원회 2012년 신설 등), 완전 폐지(친일파민족행위진상규명위원회 등 2010년 이후 폐지).

출처: “재정사업 시계열자료 구축을 위한 분석체계 분석,” 박정수, 나원희, 2020, p. 65. 참조하여 저자 작성.

26 사회보장 재정 배분의 장기적 변화 특성과 개선 방향

분야의 변화는 다음과 같다. 프로그램 예산체제는 분야-부문-프로그램-단위사업-세부사업 기준으로 구성되며, 분야는 총 16개가 해당된다. 2007년과 비교하여 2008년에 ‘국토 및 지역개발’이 ‘지역개발’로 명칭이 변경되었다가 2009년에 다시 ‘국토 및 지역개발’ 명칭으로 변경된 것을 알 수 있다. 분야의 변화는 대체로 기존 명칭에서 핵심이 되는 산업이 명칭에 포함되었다가 빠지거나, 혹은 추가되는 식의 변경이 있었던 것으로 보인다. ‘사회복지’ 분야는 2007년부터 2024년까지 명칭의 변화가 한 번도 없었던 것으로 나타났다.

〈표 2-5〉 2007~2024년 분야 변경 사항(별표(*) 표시)

구분	2007	2008	2009~2010	2011~2013	2014~2015	2016~2024
1	공공질서 및 안전	공공질서 및 안전	공공질서 및 안전	공공질서 및 안전	공공질서 및 안전	공공질서 및 안전
2	과학기술	과학기술	과학기술	과학기술	과학기술	과학기술
3	교육	교육	교육	교육	교육	교육
4	국방	국방	국방	국방	국방	국방
5	국토 및 지역 개발	지역개발*	국토 및 지역 개발*	국토 및 지역 개발	국토 및 지역 개발	국토 및 지역 개발
6	농림해양수산	농림해양수산	농림수산*	농림수산	농림수산	농림수산
7	문화 및 관광	문화 및 관광	문화 및 관광	문화 및 관광	문화 및 관광	문화 및 관광
8	보건	보건	보건	보건	보건	보건
9	사회복지	사회복지	사회복지	사회복지	사회복지	사회복지
10	산업·중소기업	산업·중소기업	산업·중소기업 및 에너지*	산업·중소기업 및 에너지	산업·중소기업 및 에너지	산업·중소기업 및 에너지
11	수송 및 교통	수송 및 교통	교통 및 물류*	교통 및 물류	교통 및 물류	교통 및 물류
12	예비비	예비비	예비비	예비비	예비비	예비비
13	일반공공행정	일반공공행정	일반공공행정	일반공공행정	일반·지방행정*	일반·지방행정
14	통신	통신	통신	통신	통신	통신
15	통일·외교	통일·외교	통일·외교	외교·통일*	외교·통일	통일·외교*
16	환경보호	환경보호	환경*	환경	환경	환경

출처: “세출/지출 세부사업 예산편성현황(총지출),” 기획재정부, 각 연도, 열린재정, 2024. 8. 20. 검색, <https://www.openfiscaldata.go.kr/op/ko/sd/UOPKOSDA01> 자료 추출하여 저자 가공.

부문의 연도별 변동 사항은 다음과 같다. 2007~2024년 사이에 부문 개편이 가장 크게 이루어진 시기는 2019년이다. 2007~2018년에는 단순 명칭 변경 등에 따른 부문 개편이 있었다면, 2019년에는 부문의 분할, 통합, 신설 등이 다양하게 이루어졌음을 알 수 있다. 사회복지 분야의 경우, 2007년부터 2018년까지 총 9개 부문, 즉 공적연금, 기초생활보장, 노동, 노인·청소년, 보육·가족 및 여성, 보훈, 사회복지일반, 주택, 취약 계층지원이 안정적으로 변화 없이 유지된 것을 알 수 있다.

그러나 2019년 문재인 정부에서 사회복지 분야에 구조적 변화가 있었다. 기존의 ‘노동’ 부문은 그대로 유지되었지만, 새롭게 ‘고용’과 ‘고용노동일반’이 추가되었다. ‘노인·청소년’ 부문은 ‘노인’ 부문으로 별도로 분리되고, 청소년 영역이 여성·가족 부문에 함께 통합되어 여성·가족·청소년으로 변경되었다. 기존에 보육·가족 및 여성에서 여성·가족·청소년으로 변경됨에 따라, 보육 영역은 아동·보육으로 별도로 분리, 신설된 것을 알 수 있다. 이러한 변화는 노동시장 정책의 세분화, 노인 정책의 구체화, 아동·보육 정책의 전문화와 세분화를 위한 필요성에 따른 것이다. 이는 보다 정교하고 대상별 맞춤형 지원을 제공하기 위해 각 부문이 신설되고 재구성되었음을 보여준다.

28 사회보장 재정 배분의 장기적 변화 특성과 개선 방향

〈표 2-6〉 2007~2024년 부문 변경 사항(별표(*) 표시)

구분	분야	부문			
		2007~2008	2009	2010~2018	2019~2024
1	공공질서 및 안전	경찰	경찰	경찰	경찰
		법무 및 검찰	법무 및 검찰	법무 및 검찰	법무 및 검찰
		법원 및 현재	법원 및 현재	법원 및 현재	법원 및 현재
		재난방재·민방위	재난방재·민방위	재난관리*	재난방재·민방위
		해경	해경	해경	해경
2	과학 기술	과학기술연구지원	과학기술연구지원	과학기술연구지원	과학기술연구지원
		과학기술일반	과학기술일반	과학기술일반	과학기술일반
		기술개발	기술개발	기술개발	과학기술연구개발*
					과학기술인력 및 문화*
3	교육	고등교육	고등교육	고등교육	고등교육
		교육일반	교육일반	교육일반	교육일반
		유아 및 초중등교육	유아 및 초중등교육	유아 및 초중등교육	유아 및 초중등교육
		평생·직업교육	평생·직업교육	평생·직업교육	평생·직업교육
4	국방	방위력개선	방위력개선	방위력개선	방위력개선
		병력운영	병력운영	병력운영	병력운영
		병무행정	병무행정	병무행정	병무행정
		전력유지	전력유지	전력유지	전력유지
5	국토 및 지역개발	산업단지	산업단지	산업단지	산업단지
		수자원	수자원	수자원	수자원
		지역 및 도시	지역 및 도시	지역 및 도시	지역 및 도시
6	농림수산	농업·농촌	농업·농촌	농업·농촌	농업·농촌
		임업·산촌	임업·산촌	임업·산촌	임업·산촌
		해양수산·어촌	수산·어촌*	수산·어촌	수산·어촌
		-	식품업*	식품업	식품업
7	문화 및 관광	관광	관광	관광	관광
		문화 및 관광일반	문화 및 관광일반	문화 및 관광일반	문화 및 관광일반
		문화예술	문화예술	문화예술	문화예술
		문화재	문화재	문화재	문화재
		체육	체육	체육	체육
8	보건	건강보험	건강보험	건강보험	건강보험
		보건의료	보건의료	보건의료	보건의료
		식품의약품안전	식품의약품안전	식품의약품안전	식품의약품안전
9	사회복지	공적연금	공적연금	공적연금	공적연금
		기초생활보장	기초생활보장	기초생활보장	기초생활보장
		노동	노동	노동	노동*
					고용*
					고용노동일반*
		노인·청소년	노인·청소년	노인·청소년	노인*
		보육·가족 및 여성	보육·가족 및 여성	보육·가족 및 여성	여성·가족·청소년*
					아동·보육*

구분	분야	부문			
		2007~2008	2009	2010~2018	2019~2024
		보훈	보훈	보훈	보훈
		사회복지일반	사회복지일반	사회복지일반	사회복지일반
		주택	주택	주택	주택
		취약계층지원	취약계층지원	취약계층지원	취약계층지원
10	산업·중소기업 및 에너지	무역 및 투자유치	무역 및 투자유치	무역 및 투자유치	무역 및 투자유치
		산업·중소기업일반	산업·중소기업일반	산업·중소기업일반	산업·중소기업일반
		산업금융지원	산업금융지원	산업금융지원	산업금융지원
		산업기술지원	산업기술지원	산업기술지원	
		산업진흥·고도화	산업진흥·고도화	산업진흥·고도화	
		에너지 및 자원개발	에너지 및 자원개발	에너지 및 자원개발	에너지 및 자원개발*
		-	-	-	산업혁신지원*
		-	-	-	중소기업 및 소상공인육성*
		-	-	-	지식재산일반*
		-	-	-	창업 및 벤처*
11	교통 및 물류	도로	도로	도로	도로
		도시철도	도시철도	도시철도	-
		물류 등 기타	물류 등 기타	물류 등 기타	물류 등 기타
		철도	철도	철도	철도
		항공·공항	항공·공항	항공·공항	항공·공항
12	예비비	해운·항만	해운·항만	해운·항만	해운·항만
		예비비	예비비	예비비	예비비
13	일반·지방행정	국정운영	국정운영	국정운영	국정운영
		일반행정	일반행정	일반행정	일반행정
		입법 및 선거관리	입법 및 선거관리	입법 및 선거관리	입법 및 선거관리
		재정·금융	재정·금융	재정·금융	재정·금융
		정부자원관리	정부자원관리	정부자원관리	정부자원관리
		지방행정·재정지원	지방행정·재정지원	지방행정·재정지원	지방행정·재정지원
14	통신	우정	우정	우정	우정
		정보통신	방송통신*	방송통신	방송통신*
		-	-	-	정보통신*
15	통일·외교	외교·통상	외교·통상	외교·통상	외교·통상
		통일	통일	통일	통일
16	환경	대기	대기	대기	기후대기 및 환경안전*
		상하수도·수질	상하수도·수질	상하수도·수질	물환경*
		자연	자연	자연	자연환경*
		폐기물	폐기물	폐기물	자원순환 및 환경경제*
		해양	해양환경*	해양환경	해양환경
		환경보호일반	환경일반*	환경일반	환경일반

출처: “세출/지출 세부사업 예산편성현황(총지출),” 기획재정부, 각 연도, 열린재정, 2024. 8. 20. 검색,
<https://www.openfiscaldata.go.kr/op/ko/sd/UOPKOSDA01> 자료 추출하여 저자 가공.

사회복지 분야의 부문별 변화는 해당 부문을 구성하는 프로그램의 개편에 따른 것으로 이해할 수 있다. 당시 「2019 개정 누리과정」 적용 및 유아교육지원특별회계가 2018년부터 전액 국고 지원됨에 따라, 2019년 이후 보육 정책에 중요한 변화가 나타났다. 이 시기에는 공공 보육시설의 확충, 보육서비스 품질 향상에 중점을 두어, 보육의 공공성과 접근성을 강화하려는 노력이 반영된 것으로 보인다. 이는 모든 아동이 양질의 보육 서비스를 받을 수 있도록 보육 정책이 보다 체계적이고 공공 중심으로 재편되었음을 알 수 있다.

〈표 2-7〉 부문별 프로그램의 개편(노인, 여성·가족·청소년, 아동·보육)

2010~2018년		2019년	
부문	노인·청소년	부문	노인
프로 그램명	노인생활안정 노인의료보장 노인일자리 아동·청소년정책 인권보호 및 향상 장사시설확충 청소년 활동 및 복지 증진 청소년사회안전망강화 청소년육성기금 기금운영비 청소년정책 및 역량강화	프로 그램명	노인생활안정 노인의료보장
		부문	여성·가족·청소년
부문	보육·가족 및 여성	프로 그램명	여성가족부행정지원 청소년정책 및 역량강화 여성가족청소년정책일반 청소년육성기금 기금운영비 청소년정책 및 역량강화 성평등정책기반강화 및 여성경제활동지원 여성·아동인권보호 및 가족지원 내부거래지출
프로 그램명	성평등정책 기반강화 여성·아동폭력예방 및 보호지원 여성가족부행정지원 여성권익증진 여성능력개발 및 일자리지원강화 여성부행정지원 여성정책 및 인력개발 가족기능강화 민간보육시설지원 보육지원강화 저출산대응 및 인구정책지원		부문
		프로 그램명	민간보육시설지원 보육지원강화 아동보호 및 복지강화 저출산대응 및 인구정책지원

출처: 기획재정부 재정정보공개시스템 열린재정: “재정사업 시계열자료 구축을 위한 분류체계 분석,” 박정수, 나원희, 2020, 한국재정정보원, p. 44에서 재인용.

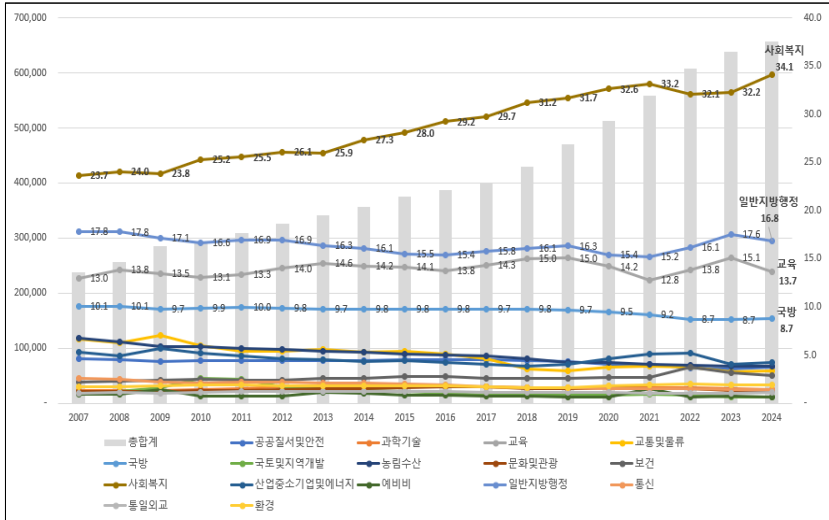
제3절 사회복지 재정 현황

1. 사회복지 재정의 시계열 분석

2007년부터 2024년까지의 총지출 대비 분야별 지출 비중은 지난 17년 동안 정부가 국가 재정에서 사회복지에 얼마나 많은 자원을 투자했는지, 그리고 이 분야에 대한 정부의 투자 의지를 잘 나타낸다. 총지출 대비 사회복지 분야의 지출 비중은 2007년부터 2024년까지 지속적으로 증가한 것으로 보이며, 총지출 대비 가장 큰 비중을 차지한다. 2007년 23.7%에서 2024년 34.1%로 약 10.4%p 증가했으며, 이는 각 연도에서 가장 높은 비중을 차지할 뿐만 아니라, 가장 큰 증가폭을 보인 것으로 나타났다. 다음으로 일반지방행정 분야는 2024년도 16.8%이지만, 지난 2007년(17.8%)보다 오히려 감소하였고, 교육 분야는 2007년 13.0%에서 2024년 13.7%로 0.7%p 증가하는 데 그쳤다.

32 사회보장 재정 배분의 장기적 변화 특성과 개선 방향

[그림 2-3] 중앙정부 재정의 분야별 예산편성 총지출 비중(2007~2024년)



주: 1) 2007~2008년 수송 및 교통을 교통 및 물류로 통합.
 2) 2008년 지역개발을 국토 및 지역개발로 통합(지역개발은 2008년에만 존재).
 3) 2007~2008년 농림해양수산을 농림수산물로 통합.
 4) 2007~2008년 산업중소기업을 산업중소기업 및 에너지로 통합.
 5) 2007~2013년 일반공공행정을 일반지방행정으로 통합.
 6) 2011~2015년 외교통일을 통일외교로 통합.
 7) 2007~2008년 환경보호를 환경으로 통합.
 출처: “세출/지출 세부사업 예산편성현황(총지출),” 기획재정부, 각 연도, 열린재정, 2024. 8. 20. 검색,
<https://www.openfiscaldata.go.kr/op/ko/sd/UOPKOSDA01>

2008년에 이명박 정부가 출범하면서 ‘능동적 복지’를 주요 국정지표로 삼고, 복지 대상 범위를 취약계층에서 중산층 이하 대부분의 국민으로 확대하였다. 복지 정책의 공급 방식은 국가 주도에서 사회 공동 협력체제로 전환되었으며, 사회적 위험에 대한 사후적 보전에서 사전 예방적 복지 투자 강화로 방향을 설정하였다(권오성, 서용석, 허준영, 2012; 고제이 외, 2022, p. 42에서 재인용). 대표적인 정책으로는 제1차 중장기 보육기본 계획(2006)을 보완한 아이사랑플랜(2009) 수립, 보육료 지원 대상 확대, 양육수당 지원 제도 도입, 기초노령연금 지급 대상 확대, 장애인 연금법

제정(2010), 두루누리 사회보험료 지원 사업(2012) 등이 있으며, 이는 일방적 시혜성 복지가 아닌 생애주기 전반을 고려한 맞춤형·통합형 복지 전환을 추구한 것이다. 이러한 정책적 변화는 생애주기별로 다양한 복지 수요에 대응하기 위해 재정적 투자를 확대하는 방향으로 이어졌다. 2008년에서 2012년까지 중앙정부 재정 총지출의 5년 평균 증가율은 6.1%였으며, 사회복지 분야는 8.3%의 높은 증가율 보였다. 이명박 정부 5년(2008~2012년) 동안 재정지출 증가율이 높은 분야는 국토 및 지역개발 15.7%, 과학기술 13.0%, 문화 및 관광 9.7%, 통일외교 8.8%, 그리고 사회복지 8.3% 순으로 나타났다. 전체 총지출에서 사회복지 지출이 차지하는 비중은 2008년 24.0%에서 2012년 26.1%로 2.1%p 증가하였다.

〈표 2-8〉 중앙정부 재정의 분야별 예산편성 총지출(비중)(이명박 정부)

(단위: 십억 원, %)

구분	노무현 정부	이명박 정부					5년 평균 증감률
	2007	2008	2009	2010	2011	2012	
총지출	237,014 (100.0)	257,166 (100.0)	284,534 (100.0)	292,816 (100.0)	309,057 (100.0)	325,408 (100.0)	6.1%
공공질서 및 안전	10,899 (4.6)	11,657 (4.5)	12,322 (4.3)	12,950 (4.4)	13,657 (4.4)	14,522 (4.5)	5.6%
과학기술	3,101 (1.3)	3,322 (1.3)	3,612 (1.3)	4,279 (1.5)	4,699 (1.5)	5,418 (1.7)	13.0%
교육	30,718 (13.0)	35,519 (13.8)	38,287 (13.5)	38,256 (13.1)	41,236 (13.3)	45,497 (14.0)	6.4%
교통 및 물류	15,750 (6.6)	16,095 (6.3)	20,164 (7.1)	17,522 (6.0)	16,799 (5.4)	17,476 (5.4)	2.1%
국방	23,876 (10.1)	25,914 (10.1)	27,718 (9.7)	28,951 (9.9)	30,850 (10.0)	31,989 (9.8)	5.4%
국토 및 지역 개발	2,672 (1.1)	3,130 (1.2)	4,517 (1.6)	7,589 (2.6)	7,642 (2.5)	5,617 (1.7)	15.7%
농림수산	15,910 (6.7)	16,359 (6.4)	16,736 (5.9)	17,257 (5.9)	17,635 (5.7)	18,132 (5.6)	2.6%
문화 및 관광	2,862 (1.2)	3,165 (1.2)	3,475 (1.2)	3,899 (1.3)	4,205 (1.4)	4,576 (1.4)	9.7%
보건	5,289 (2.2)	5,942 (2.3)	6,873 (2.4)	7,330 (2.5)	7,500 (2.4)	7,859 (2.4)	7.2%
사회복지	56,100 (23.7)	61,706 (24.0)	67,827 (23.8)	73,916 (25.2)	78,893 (25.5)	84,772 (26.1)	8.3%

34 사회보장 재정 배분의 장기적 변화 특성과 개선 방향

구분	노무현 정부	이명박 정부					5년 평균 증감률
	2007	2008	2009	2010	2011	2012	
산업중소기업 및 에너지	12,560 (5.3)	12,617 (4.9)	16,191 (5.7)	15,116 (5.2)	15,160 (4.9)	15,091 (4.6)	4.6%
예비비	2,300 (1.0)	2,300 (0.9)	3,960 (1.4)	2,100 (0.7)	2,400 (0.8)	2,400 (0.7)	1.1%
일반지방행정	42,284 (17.8)	45,674 (17.8)	48,703 (17.1)	48,698 (16.6)	52,354 (16.9)	55,148 (16.9)	4.8%
통신	6,222 (2.6)	6,480 (2.5)	6,096 (2.1)	6,186 (2.1)	6,624 (2.1)	7,015 (2.2)	2.0%
통일외교	2,438 (1.0)	2,818 (1.1)	2,961 (1.0)	3,350 (1.1)	3,651 (1.2)	3,943 (1.2)	8.8%
환경	4,034 (1.7)	4,467 (1.7)	5,092 (1.8)	5,416 (1.8)	5,752 (1.9)	5,953 (1.8)	7.4%

주: 1) 2007~2008년 수송 및 교통을 교통 및 물류로 통합.

2) 2008년 지역개발을 국토 및 지역개발로 통합(지역개발은 2008년에만 존재).

3) 2007~2008년 농림해양수산은 농림수산으로 통합.

4) 2007~2008년 산업중소기업을 산업중소기업 및 에너지로 통합.

5) 2007~2013년 일반공공행정을 일반지방행정으로 통합.

6) 2011~2015년 외교통일을 통일외교로 통합.

7) 2007~2008년 환경보호를 환경으로 통합.

출처: “세출/지출 세부사업 예산편성현황(총지출),” 기획재정부, 각 연도, 열린재정, 2024. 8. 20. 검색,
<https://www.openfiscaldata.go.kr/op/ko/sd/UOPKOSDA01>

이명박 정부의 뒤를 이어 2013년 출범한 박근혜 정부는 ‘생애 주기별 맞춤형 복지’를 대표적 키워드로 하여 기초연금법 제정, 기초생활보장의 개별 급여체제로의 전환, 4대 중증질환 및 노인 임플란트 급여화 등 건강 보험 보장성 강화, 자녀장려세제(CTC) 도입, 무상보육 및 양육수당 도입, 영유아 돌봄 서비스 강화 등 사회보장 정책의 범위와 강도를 확대했다(제 18대 대통령직인수위원회, 2013). 이러한 정책적 변화는 이전 정부들과 비교했을 때 사회보장의 폭을 넓히고 강도를 높인 것이 특징이다(고제이 외, 2022, p.45). 2013년에서 2016년까지 중앙정부 재정 총지출의 5년 평균 증가율은 4.2%였으며, 사회복지 분야는 8.4%의 높은 증가율을 보였다. 이는 문화 및 관광(9.7%) 다음으로 높은 수준이다. 전체 총지출에서 사회복지 지출이 차지하는 비중은 2013년 25.9%에서 2016년 29.2%

로 증가해, 정부 초기부터 말기까지 약 4년간 3.3%p 증가한 것으로 나타났다.

〈표 2-9〉 중앙정부 재정의 분야별 예산편성 총지출(비중)(박근혜 정부)

(단위: 십억 원, %)

구분	박근혜 정부				
	2013	2014	2015	2016	4년 평균 증감률
총지출	341,968 (100.0)	355,805 (100.0)	375,403 (100.0)	386,400 (100.0)	4.2%
공공질서 및 안전	15,025 (4.4)	15,787 (4.4)	16,943 (4.5)	17,497 (4.5)	5.2%
과학기술	5,907 (1.7)	6,060 (1.7)	6,566 (1.7)	6,768 (1.8)	4.6%
교육	49,771 (14.6)	50,700 (14.2)	52,919 (14.1)	53,186 (13.8)	2.2%
교통 및 물류	19,012 (5.6)	18,894 (5.3)	20,294 (5.4)	19,819 (5.1)	1.4%
국방	33,317 (9.7)	34,739 (9.8)	36,747 (9.8)	37,847 (9.8)	4.3%
국토 및 지역개발	5,291 (1.5)	4,796 (1.3)	4,512 (1.2)	3,876 (1.0)	△9.9%
농림수산	18,386 (5.4)	18,747 (5.3)	19,306 (5.1)	19,395 (5.0)	1.8%
문화 및 관광	5,028 (1.5)	5,413 (1.5)	6,118 (1.6)	6,630 (1.7)	9.7%
보건	8,729 (2.6)	9,220 (2.6)	10,401 (2.8)	10,534 (2.7)	6.5%
사회복지	88,674 (25.9)	97,205 (27.3)	105,281 (28.0)	112,864 (29.2)	8.4%
산업중소기업 및 에너지	15,495 (4.5)	15,378 (4.3)	16,422 (4.4)	16,264 (4.2)	1.6%
예비비	3,900 (1.1)	3,535 (1.0)	3,006 (0.8)	3,150 (0.8)	△6.9%
일반지방행정	55,813 (16.3)	57,248 (16.1)	58,026 (15.5)	59,517 (15.4)	2.2%
통신	7,187 (2.1)	7,413 (2.1)	7,554 (2.0)	7,511 (1.9)	1.5%
통일외교	4,137 (1.2)	4,214 (1.2)	4,496 (1.2)	4,679 (1.2)	4.2%
환경	6,296 (1.8)	6,456 (1.8)	6,812 (1.8)	6,863 (1.8)	2.9%

주: 2011~2015년 외교통일을 통일외교로 통합.

출처: “세출/지출 세부사업 예산편성현황(총지출),” 기획재정부, 각 연도, 열린재정, 2024. 8. 20. 검색,
<https://www.openfiscaldat.go.kr/op/ko/sd/UOPKOSDA01>

2017년 5월 조기 선거를 통해 출범한 문재인 정부는 ‘내 삶을 책임지는 국가’를 국정 목표로 하고 그 하위에 ‘모두가 누리는 포용적 복지 국가’, ‘국가가 책임지는 보육과 교육’ 등을 국정전략으로 하여 32개의 국정 과제와 169개의 실천과제를 제시하였다(대한민국 정부, 2020; 고제이 외, 2021, p. 52에서 재인용). 다음 해 9월에는 ‘포용국가’를 사회정책 분야의 국가 비전으로 제시한 데 이어 2019년 2월에는 돌봄부터 노후까지 생애주기별 기본생활 보장을 내용으로 하는 “포용국가 사회정책 추진 계획”을 발표하였다(관계부처 합동, 2019; 고제이 외, 2021, p. 53에서 재인용). 정부는 ‘포용’을 “성장에 의한 혜택이 소수에게 독점되지 않고 모두에게 골고루 돌아가는 것”으로 정의하고, “국민의 삶을 전 생애에 걸쳐 책임지는 것이 포용국가의 시작”임을 밝히면서 주요 정책목표와 과제들을 제안하였다(관계부처 합동, 2019; 고제이 외, 2021, p. 53에서 재인용). 이러한 과정을 통해 문재인 정부는 아동수당, 치매 국가책임제, 지역사회 통합 돌봄 등 새로운 제도들을 도입했고, 기초연금 및 장애인연금 인상, 기초생활보장 부양의무자 기준 단계적 폐지 등을 통해 취약계층에 대한 소득보장을 확대하였다. 또한, 일명 ‘문재인 케어’라고 불리는 건강보험 보장성 강화대책을 발표(2017년 8월)해 비급여 해소 및 발생 차단·개인 의료비 부담 상한액 적정 관리·긴급 위기 상황 지원 강화 등을 바탕으로 2022년까지 건강보험 보장률 70% 달성을 전망하였다.

한편, 2019년 말 시작된 코로나19 사태는 국민들의 생활방식을 크게 변화시켰을 뿐만 아니라, 사회환경·구조 변화에 따른 정책적 수요와 팬데믹 이전에 설계된 사회보장제도 간의 부정합, 즉 시스템적 한계를 분명하게 드러나게 하였다. 특히, 그동안 진행된 산업구조 변화와 고용 형태의 다변화 속에서, 코로나19로 인한 예상치 못한 경제적 충격은 정규적이고 공식적인 사회보험 체제에 포함되지 않은 계층에게 더욱 큰 피해를 입혔

다. 이에 대응하여 중앙정부와 지방자치단체는 감염병으로 인한 소득 손실을 보전하기 위한 현금 지원 사업을 시행하였으며, 2020년 말에는 ‘전 국민 고용보험 로드맵’을 발표하기도 하였다. 이러한 영향으로 2017년부터 2021년 사이에 중앙정부 재정 총지출은 8.6%로 크게 증가하였으며, 특히 사회복지 분야의 5년 평균 증가율은 11.6%에 달했다. 이는 코로나 19로 인한 경제적 충격에 대응하기 위한 복지지출 확대와 더불어, 고용 불안정 계층을 포함한 다양한 사회적 취약 계층에 대한 지원을 강화하기 위한 재정 투자가 집중되었기 때문이다. 총지출에서 사회복지지출이 차지하는 비중은 2017년 29.7%에서 2021년 33.2%로 3.5%p 증가한 것으로 나타났다.

〈표 2-10〉 중앙정부 재정의 분야별 예산편성 총지출(비중)(문재인 정부)

(단위: 십억 원, %)

구분	문재인 정부					5년 평균 증감률
	2017	2018	2019	2020	2021	
총지출	400,546 (100)	428,834 (100)	469,575 (100)	512,250 (100)	557,987 (100)	8.6%
공공질서 및 안전	18,140 (4.5)	19,068 (4.4)	20,132 (4.3)	20,837 (4.1)	22,305 (4.0)	5.3%
과학기술	7,018 (1.8)	7,057 (1.6)	7,303 (1.6)	8,241 (1.6)	8,980 (1.6)	6.4%
교육	57,412 (14.3)	64,190 (15.0)	70,649 (15.0)	72,634 (14.2)	71,208 (12.8)	5.5%
교통 및 물류	18,624 (4.6)	15,331 (3.6)	15,655 (3.3)	19,184 (3.7)	21,424 (3.8)	3.6%
국방	39,023 (9.7)	41,827 (9.8)	45,344 (9.7)	48,693 (9.5)	51,418 (9.2)	7.1%
국토 및 지역개발	3,511 (0.9)	3,661 (0.9)	4,098 (0.9)	4,047 (0.8)	5,085 (0.9)	9.7%
농림수산	19,622 (4.9)	19,726 (4.6)	20,030 (4.3)	21,515 (4.2)	22,656 (4.1)	3.7%
문화 및 관광	6,893 (1.7)	6,461 (1.5)	7,250 (1.5)	8,018 (1.6)	8,482 (1.5)	5.3%
보건	10,356 (2.6)	10,857 (2.5)	12,120 (2.6)	13,522 (2.6)	14,697 (2.6)	9.1%
사회복지	119,127 (29.7)	133,801 (31.2)	148,877 (31.7)	167,021 (32.6)	185,046 (33.2)	11.6%

38 사회보장 재정 배분의 장기적 변화 특성과 개선 방향

구분	문재인 정부					
	2017	2018	2019	2020	2021	5년 평균 증감률
산업중소기업 및 에너지	16,024 (4.0)	16,259 (3.8)	18,764 (4.0)	23,715 (4.6)	28,649 (5.1)	15.6%
예비비	3,000 (0.7)	3,000 (0.7)	3,000 (0.6)	3,400 (0.7)	8,600 (1.5)	30.1%
일반지방행정	63,338 (15.8)	68,986 (16.1)	76,560 (16.3)	79,013 (15.4)	84,677 (15.2)	7.5%
통신	6,976 (1.7)	6,989 (1.6)	7,332 (1.6)	7,886 (1.5)	8,443 (1.5)	4.9%
통일외교	4,566 (1.1)	4,724 (1.1)	5,065 (1.1)	5,509 (1.1)	5,704 (1.0)	5.7%
환경	6,916 (1.7)	6,898 (1.6)	7,397 (1.6)	9,013 (1.8)	10,616 (1.9)	11.3%

출처: “세출/지출 세부사업 예산편성현황(총지출),” 기획재정부, 각 연도, 열린재정, 2024. 8. 20. 검색, <https://www.openfiscaldata.go.kr/op/ko/sd/UOPKOSDA01>

2022년 출범한 윤석열 정부의 120대 국정과제에 담긴 사회보장 정책은 “따뜻한 동행, 모두가 행복한 사회”라는 국정 목표 아래 다양한 분야에서 복지와 돌봄 서비스의 고도화를 추구하였다. 주요 정책으로 국민연금의 지속가능성과 공정성을 제고하고, 기초연금을 단계적으로 인상하여 노인 빈곤 완화를 도모하고 있다. 또한, 저소득층에 대한 두터운 소득 지원을 통해 생계 안정을 지원하며, 상병수당 급여 제도를 도입하여 위기 상황에서도 안심할 수 있는 소득 안전망 구축을 추진하고 있다. 아동 돌봄과 관련해서는 안전하고 질 높은 양육환경 조성을 목표로 부모급여를 신설하고, 촘촘한 아동 돌봄 체계 마련을 위해 늘봄학교를 추진, 아동학대 예방 및 보호를 위한 국가의 책임을 강화하겠다는 의지를 강조하고 있다. 2022년부터 2024년까지 3년간 중앙정부 재정 총지출은 4.0%의 증가율을 보였고, 사회복지 분야는 7.2%의 증가율을 나타냈다. 이는 이명박, 박근혜, 문재인 정부를 모두 통틀어 연평균 증가율이 가장 낮은 수준이다. 2022년 총지출 대비 사회복지 지출 비중은 32.1%에서 2024년 34.1%로 2.0%p 증가한 것으로 나타났다. 반면, 통일외교 분야는 3년 평

균 증가율이 12.6%로 나타나 역대 정부 중 가장 높은 지출 증가율을 보였다.

〈표 2-11〉 중앙정부 재정의 분야별 예산편성 총지출(비중)(윤석열 정부)

(단위: 십억 원, %)

구분	윤석열 정부			
	2022	2023	2024	3년 평균 증감률
총지출	607,663 (100)	638,728 (100)	656,618 (100)	4.0%
공공질서 및 안전	22,318 (3.7)	22,931 (3.6)	24,429 (3.7)	4.6%
과학기술	9,551 (1.6)	9,862 (1.5)	9,288 (1.4)	△1.4%
교육	84,157 (13.8)	96,273 (15.1)	89,822 (13.7)	3.3%
교통 및 물류	22,849 (3.8)	20,821 (3.3)	22,085 (3.4)	△1.7%
국방	53,019 (8.7)	55,286 (8.7)	57,376 (8.7)	4.0%
국토 및 지역개발	5,119 (0.8)	4,167 (0.7)	4,358 (0.7)	△7.7%
농림수산	23,682 (3.9)	24,377 (3.8)	25,429 (3.9)	3.6%
문화 및 관광	9,098 (1.5)	8,606 (1.3)	8,735 (1.3)	△2.0%
보건	22,713 (3.7)	20,029 (3.1)	18,843 (2.9)	△8.9%
사회복지	194,953 (32.1)	205,974 (32.2)	224,095 (34.1)	7.2%
산업중소기업 및 에너지	31,327 (5.2)	26,004 (4.1)	27,994 (4.3)	△5.5%
예비비	3,900 (0.6)	4,600 (0.7)	4,200 (0.6)	3.8%
일반지방행정	98,094 (16.1)	112,154 (17.6)	110,539 (16.8)	6.2%
통신	8,992 (1.5)	8,985 (1.4)	9,386 (1.4)	2.2%
통일외교	5,954 (1.0)	6,409 (1.0)	7,545 (1.1)	12.6%
환경	11,936 (2.0)	12,249 (1.9)	12,494 (1.9)	2.3%

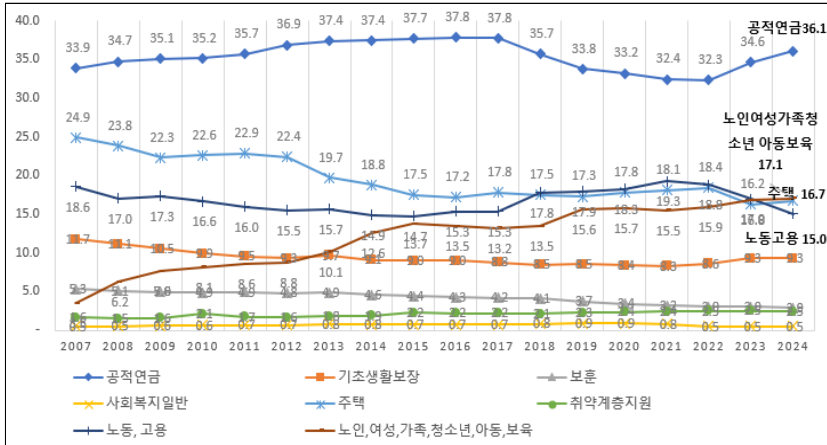
출처: “세출/지출 세부사업 예산편성현황(총지출),” 기획재정부, 각 연도, 열린재정, 2024. 8. 20. 검색,
<https://www.openfiscaldata.go.kr/op/ko/sd/UOPKOSDA01>

2. 사회복지 재정 부문의 변화

2019년에 사회복지 분야의 부문별 변화를 반영하여 분석한 결과, 공적 연금은 2007년 33.9%에서 2024년 36.1%로 약 2.2%p 상승하여, 전체 사회복지 지출에서 가장 큰 비중을 차지하며 지속적인 증가 추세를 보였다. 2007년에서 2024년 사이에 가장 큰 폭으로 증가한 부문은 노인, 여성·가족, 청소년, 아동·보육 부문으로, 2007년 3.5%에서 2024년 17.1%로 약 13.6%p 증가하였다. 공적연금의 증가와 노인, 여성·가족 등의 지출 증가는 고령화와 아동·보육에 대한 정책적 관심이 증가하고, 여성과 가족 복지에 대한 정책지원이 강화되고 있음을 의미한다. 반면, 가장 큰 폭으로 감소한 부문은 주택 부문이며, 2007년 24.9%에서 2024년 16.7%로 약 8.2%p 감소한 것으로 나타났다.

[그림 2-4] 연도별 사회복지 분야 부문별 비중

(단위: %)



주: 1) 노인·청소년, 보육·가족 및 여성 부문 합계(2007~2018년)는 2019~2024년의 노인, 여성·가족·청소년, 아동·보육 부문의 합계와 통합.

2) 노동 부문(2007~2018년)은 노동, 고용노동일반, 고용의 합계와 통합.

출처: "세출/지출 세부사업 예산편성현황(총지출)," 기획재정부, 각 연도, 열린재정, 2024. 8. 20. 검색, <https://www.openfiscaldata.go.kr/op/ko/sd/UOPKOSDA01>

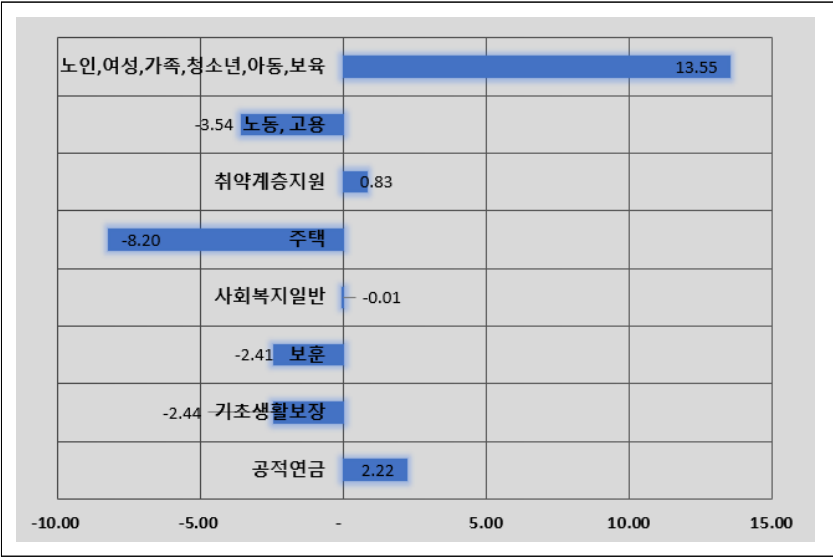
이러한 사회복지 분야의 부문별 변화는 다양한 사회적 요구에 따라 사회정책이 변화해 왔음을 보여준다. 특히 공적연금의 증가와 아동·보육 부문의 확대는 고령화와 인구구조 변화에 대응하기 위한 정책적 노력이 강화된 결과이다. 기초생활보장, 주택, 노동과 고용 부문은 다소 증감이 있었지만, 전반적으로 안정적인 수준을 유지하고 있다. 이는 이들 부문이 사회복지의 기본적인 안전망으로서 중요한 역할을 지속하고 있음을 시사한다.

2019년에는 노인, 여성, 가족, 청소년, 아동, 보육 부문에서 예산이 가장 크게 증가했다. 구체적으로 살펴보면, 노인생활안정과 노인의료보장 프로그램의 예산이 2018년 이전 대비 큰 폭으로 증가했다. 노인생활안정 프로그램의 예산은 2017년 8조 1,490억 원에서 2018년 9조 9,450억 원, 2019년 12조 5,730억 원으로 꾸준히 증가했다. 노인의료보장 프로그램 또한 2017년 7,060억 원에서 2018년 1조 380억 원, 2019년에는 1조 4,040억 원으로 상승했다. 한편, 보육지원강화 프로그램은 2019년에 신규로 도입되어 5조 6,700억 원이 책정되었으며, 저출산 대응 및 인구정책 지원 프로그램 또한 2019년에 새롭게 시작되어 2조 2,380억 원이 투입되었다.

42 사회보장 재정 배분의 장기적 변화 특성과 개선 방향

[그림 2-5] 2007~2024년의 사회복지 분야의 부문별 총지출 비중 변화(2024~2007년 비중 차이)

(단위: %p)



주: 1) 노인·청소년, 보육·가족 및 여성 부문 합계(2007~2018년)는 2019~2024년의 노인, 여성·가족·청소년, 아동·보육 부문의 합계와 통합.

2) 노동 부문(2007~2018년)은 노동, 고용노동일반, 고용의 합계와 통합.

출처: “세출/지출 세부사업 예산편성현황(총지출),” 기획재정부, 각 연도, 열린재정, 2024. 8. 20. 검색, <https://www.openfiscaldata.go.kr/op/ko/sd/UOPKOSDA01>

〈표 2-12〉 연도별 사회복지 분야의 부문별 총지출(비중)

(단위: 십억 원, %)

연도	공적 연금	기초생활 보장	보훈	사회복지 일반	주택	취약계층 지원	노동, 고용	노인, 여성, 가족, 청소년, 아동, 보육
2007	18,995 (33.9)	6,583 (11.7)	2,975 (5.3)	273 (0.5)	13,966 (24.9)	911 (1.6)	10,429 (18.6)	1,967 (3.5)
2008	21,428 (34.7)	6,858 (11.1)	3,129 (5.1)	320 (0.5)	14,714 (23.8)	906 (1.5)	10,494 (17.0)	3,856 (6.2)
2009	23,820 (35.1)	7,143 (10.5)	3,360 (5.0)	386 (0.6)	15,127 (22.3)	1,054 (1.6)	11,755 (17.3)	5,183 (7.6)
2010	25,986 (35.2)	7,304 (9.9)	3,609 (4.9)	461 (0.6)	16,716 (22.6)	1,535 (2.1)	12,294 (16.6)	6,011 (8.1)
2011	28,183 (35.7)	7,524 (9.5)	3,874 (4.9)	546 (0.7)	18,054 (22.9)	1,343 (1.7)	12,618 (16.0)	6,752 (8.6)
2012	31,268 (36.9)	7,910 (9.3)	4,054 (4.8)	579 (0.7)	19,006 (22.4)	1,395 (1.6)	13,124 (15.5)	7,436 (8.8)
2013	33,138 (37.4)	8,560 (9.7)	4,315 (4.9)	685 (0.8)	17,473 (19.7)	1,627 (1.8)	13,891 (15.7)	8,984 (10.1)
2014	36,403 (37.4)	8,831 (9.1)	4,458 (4.6)	744 (0.8)	18,234 (18.8)	1,799 (1.9)	14,459 (14.9)	12,278 (12.6)
2015	39,661 (37.7)	9,477 (9.0)	4,638 (4.4)	770 (0.7)	18,387 (17.5)	2,369 (2.2)	15,516 (14.7)	14,464 (13.7)
2016	42,706 (37.8)	10,131 (9.0)	4,818 (4.3)	792 (0.7)	19,437 (17.2)	2,499 (2.2)	17,295 (15.3)	15,186 (13.5)
2017	44,993 (37.8)	10,490 (8.8)	4,975 (4.2)	829 (0.7)	21,242 (17.8)	2,608 (2.2)	18,265 (15.3)	15,724 (13.2)
2018	47,801 (35.7)	11,315 (8.5)	5,526 (4.1)	1,127 (0.8)	23,387 (17.5)	2,827 (2.1)	23,810 (17.8)	18,010 (13.5)
2019	50,312 (33.8)	12,705 (8.5)	5,559 (3.7)	1,296 (0.9)	25,731 (17.3)	3,402 (2.3)	26,719 (17.9)	23,155 (15.6)
2020	55,449 (33.2)	13,966 (8.4)	5,735 (3.4)	1,421 (0.9)	29,731 (17.8)	3,960 (2.4)	30,518 (18.3)	26,240 (15.7)
2021	60,041 (32.4)	15,324 (8.3)	5,887 (3.2)	1,475 (0.8)	33,518 (18.1)	4,513 (2.4)	35,657 (19.3)	28,631 (15.5)
2022	63,010 (32.3)	16,764 (8.6)	5,931 (3.0)	947 (0.5)	35,826 (18.4)	4,788 (2.5)	36,616 (18.8)	31,071 (15.9)
2023	71,325 (34.6)	19,135 (9.3)	6,247 (3.0)	1,011 (0.5)	33,441 (16.2)	5,214 (2.5)	34,993 (17.0)	34,607 (16.8)
2024	80,864 (36.1)	20,823 (9.3)	6,480 (2.9)	1,058 (0.5)	37,424 (16.7)	5,502 (2.5)	33,721 (15.0)	38,224 (17.1)

출처: “세출/지출 세부사업 예산편성현황(총지출),” 기획재정부, 각 연도, 열린재정, 2024. 8. 20. 검색,
<https://www.openfiscaldata.go.kr/op/ko/sd/UOPKOSDA01>

제4절 소결

2012년 개정된 「사회보장기본법」은 국가와 지방자치단체에 사회보장 통계를 작성하고 중장기 재정 추계를 수행할 의무를 부여하고 있다. 그러나 현재 사회복지 지출의 총량 관리가 충분히 이루어지지 않고 있으며, 중앙정부와 지방정부 간 중복 비용 문제로 인해 전체적인 규모를 명확히 파악하기 어려운 상황이다. 또한, OECD의 사회복지지출(SOCX)은 국가 단위의 사회복지지출을 산출하고 있으나, 국제 비교를 목적으로 작성되므로, 국내 지출 범위와 기준이 다르기 때문에 이를 단순 비교하는 데에는 한계가 있다.

본 장에서는 이러한 한계를 고려하여, 2007년부터 2024년까지 중앙정부 사회복지 지출 변화를 분석하였다. 분석 결과, 주요 사회복지 부문은 지속적으로 성장했으며, 총지출 대비 사회복지 지출 비중은 2007년 23.7%에서 2024년 34.1%로 10.4%p 상승하였고, 모든 분야 중 가장 높은 증가율을 나타냈다. 특히 노인, 여성·가족, 청소년, 아동·보육 부문에서 예산이 크게 증가했으며, 이는 고령화와 저출산 문제에 대응한 정책적 관심과 보육지원 강화, 저출산 대응 및 인구정책의 도입에 따른 결과로 분석된다. 정권별로는 사회복지 재정의 확대 양상이 뚜렷하게 나타났다. 이명박 정부는 사회복지지출에서 고용과 노동 부문에 중점을 두고 공적 연금과 기초생활보장 지출을 확대하였고, 박근혜 정부는 아동·보육과 여성·가족 복지를 강화하며 저출산 대책을 본격화했다. 문재인 정부는 아동·보육과 노인 정책의 강화를 통해 사회복지지출 비중을 대폭 확대했다. 윤석열 정부는 부모급여 신설과 아동 돌봄 체계 강화를 포함한 정책을 추진하고 있다.

〈표 2-13〉 연도별 사회복지 분야 재정의 변화

연도별	주요 재정 변화와 특징
이명박 정부 (2008~2012)	- 총지출 대비 사회복지 비중은 2007년 24.0%에서 2012년 26.1%로 5년 연평균 증가율은 8.3% - 공적연금 비중의 지속 증가(약 33.9%에서 35.1%), 기초생활보장, 보훈 부문 지출 증가 - 노인과 아동·보육 정책보다 고용과 노동 부문에 대한 지출 비중이 높음
박근혜 정부 (2013~2016)	- 총지출 대비 사회복지 비중은 2013년 25.9%에서 2016년 29.2%로 연평균 8.4% 증가 - 여성·가족 복지 강화, 특히 아동·보육 지원 및 저출산 대책 확대('12년)8.8%→('13년)10.1%→('14년)12.6%→('15년)13.7%→('16년)13.5%) - 공적연금 지출 비중은 36.1%로 안정적 증가
문재인 정부 (2017~2021)	- 총지출 대비 사회복지 비중은 2017년 29.7%에서 2021년 33.2%로 연평균 11.6% 증가 - 노인 일자리 정책 등으로 노동, 고용에 대한 재정지출 증가(('17년)15.3%→('18년)17.8→('19년)17.9%→('20년)18.3%→('21년)19.3%) - 아동·보육과 여성·가족·청소년 지원 비중 대폭 확대
윤석열 정부 (2022~2024)	- 총지출 대비 사회복지 비중은 2022년 32.1%에서 2024년 34.1%로 3년 연평균 증가율은 7.2% - 노인과 여성·가족·청소년, 아동·보육 정책에 초점 - 기초연금 단계적 인상, 부모급여 신설, 아동 돌봄 체계 강화

사회복지 재정의 확대는 고령화와 저출산 문제 해결, 그리고 사회안전망 강화를 통해 국가적 구조적 과제에 대응하기 위한 핵심적 수단으로 기능하고 있다. 이러한 재정 투자의 효과를 극대화하기 위해서는 정책별 성과와 비용 효율성을 정밀히 분석하고, 재정의 지속 가능성을 강화하기 위한 중장기적인 계획이 필수적이다. 특히, 재정 운영의 체계적 관리와 자원의 최적 배분을 통해 사회복지 재정의 안정성을 확보함과 동시에, 급변하는 사회적 요구에 유연하게 대응할 수 있는 탄력적인 재정 구조를 마련해야 할 것이다.



제3장

사회보장재정사업DB를 통해 본 사회보장지출의 변화

제1절 사회보장재정사업DB의 구축

제2절 사회보장 재정지출의 총량적 변화

제3절 사회보장 재정지출의 특성별 배분

제4절 사회보장 재정 배분의 변화 추이

제5절 소결

제3장 사회보장재정사업DB를 통해 본 사회보장지출의 변화

제1절 사회보장재정사업DB의 구축

1. 사회보장제도의 범위

기획재정부의 연도별 <세출_지출 세부사업 예산편성 현황(총지출)> 자료(이하 <예산편성현황>)에서 ‘사회복지’ 분야로 분류된 세부사업들 모두가 실질적으로 사회보장의 기능을 수행하는 제도라고 보기는 힘들다. 사회복지 분야로 분류되어 있지만 실제로는 직접적인 사회보장기능과 거리가 있는 사업들이 있다. 사업을 수행하는 부처 공무원의 인건비 지출 예산이 그 대표적인 예이다. 재정지출의 유형 가운데 회계 간 거래, 회계와 기금 사이의 거래 등에 해당하는 사업들도 직접적으로 사회보장 기능을 수행하는 지출이라고 보기 어렵다.

반대로 정부의 기능상 사회복지가 아닌 다른 분야로 분류되어 있지만 사회보장 기능을 수행한다고 볼 수 있는 제도들이 있다. 2020년 현재 시행 중인 사업 가운데 하나를 예로 들자면 에너지바우처 사업이 그에 해당한다. 이 제도는 저소득 취약계층에게 필수 재화를 지급하는 중요한 서비스(현물)지원 제도지만 정부의 기능분류 상 ‘산업·중소기업 및 에너지’ 분야의 사업으로 분류되어 있다. 체육인이나 장애체육인을 대상으로 하는 복지사업은 명칭에서부터 복지사업임을 드러내고 있으나 문화 및 관광 분야의 사업으로 분류되고 있다.

따라서 이 장에서는 제도의 실질적 내용을 중심으로 사회보장제도를 새롭게 구분하고자 하였다. 국민들을 사회적 위험으로부터 보호하기 위한 제도나 국민들이 기본적 욕구를 해소할 수 있도록 지원하기 위한 제도를 사회보장제도로 구분하였다. 구체적으로는 다음과 같은 두 가지 단계를 통해 정부의 재정사업 가운데 사회보장지출에 해당하는 세부사업을 추출하였다.

첫째, 〈예산편성현황〉 자료에서 ‘사회복지’ 분야로 구분되어 있는 사업 가운데 직접적으로 사회보장 기능을 수행한다고 보기 어려운 세부사업들을 제외하였다. 경비 구분이 기본경비(경상운영비)나 인건비(기금인건비)로 구분된 세부사업, 또는 지출 구분이 일반지출이 아닌 사업들을 제외하였다. 경비 구분이 주요사업비(기금사업비)라고 할지라도 정보화, 통계 및 조사, 국제교류, (서비스 제공 기능이 없는) 각종 단체 지원, 홍보 및 행사개최, 기금운용 및 관리, 청사 신축 및 시설관리, 교육 및 매체 개발, 산업 지원 및 육성 등과 관련된 세부사업은 제외하였다. 각 정부 부처가 부담하는 소속 공무원에 대한 연금과 건강보험료에 대한 부담금도 제외하였다.

둘째는 분야 구분이 ‘사회복지’가 아니더라도 생계지원, 주요 욕구 관련 지출에 대한 보조나 서비스 제공, 일자리 사업 등의 세부사업과 사회적 취약계층에 대한 지원을 수행하는 세부사업을 사회보장사업으로 포함시켰다. 이들 중 다수의 사업은 성격상 사회복지 분야로 분류된 유사 사업과 크게 다르지 않으나 소관 부처의 다른 사업들과 함께 분류되면서 비사회복지 분야로 구분된 경우가 다수이다. 보건 분야의 사업은 경우에 따라 사회보장사업으로 간주되기도 하고 별도의 사업으로 간주되기도 한다. 예컨대 사회보장기본계획은 모든 보건의료제

도를 포괄하지 않는다. 이하에서는 보건 분야 사업 가운데 보건의료서비스 제공과 관련된 사업은 제외하고 취약계층에 대한 지출지원 성격의 사업을 포함시키기로 한다.³⁾

사회보장사업을 재구성하면서 사회복지 분야에서 제외된 세부사업과 비사회복지 분야에서 포함된 세부사업을 대표적으로 보여주는 것이 <표 3-1>이다.

<표 3-1> 사회보장 사업 분류 예시(2020년 사업 기준)

사회복지 분야 중 제외 세부사업명	비사회복지 분야 중 포함	
	분야명	세부사업명
국민연금공단 사육신축 및 매입, 노인단체 지원, 100세 사회대응 고령친화제품 연구개발(R&D), 인구개발국제부담금(ODA), 장애인실태조사, 사회보장정보시스템 구축 및 운영(정보화), 국민연금공단 사육신축 및 매입, 고령친화산업육성	공공질서 및 안전	아동안전지킴이, 아동학대 피해자 보호 및 지원, 재난구호지원
	교육	맞춤형 국가장학금 지원, 고등학교 무상교육, 장애학생교육지원
	교통 및 물류	교통약자 이동편의 증진
	국방	취업활동지원, 장애보상금
	농림수산	농지연금(용자), 농업인 건강·연금보험료 지원
	문화 및 관광	소외계층통신접근권보장, 예술인 생활안정자금(용자)
	보건	응급환자 미수금 대지급, 건강보험가입자지원(일반회계)
	산업·중소기업 및 에너지	서민층가스시설개선, 에너지바우처
	일반·지방행정	불우소외계층격려
	통일·외교	북한이탈주민 정착금 지급
	환경	석면피해구제급여

출처: “세출-지출 세부사업 예산편성현황(총지출),” 기획재정부, 2020, 열린재정, 2024. 8. 20. 검색, <https://www.openfiscaldata.go.kr/op/ko/sd/UOPKOSDA01>

3) 사회복지 분야 재정사업 가운데 일부를 제외하고 다른 분야 사업을 추가하여 사회보장사업을 재정하는 것은 강혜규 외(2019)의 시도와 유사하다. 그러나 본 연구에서는 일부 사업을 제외하고는 보건 분야를 원칙적으로 제외하였다는 점, 공무원의 사회보험료 지원분을 제외하였다는 점, 공공기관의 사육신축 등 관련 예산을 제외하였다는 점에서 일부 차이가 있다.

사회보장사업을 이와 같이 규정할 경우 사회보장사업의 분포는 <표 3-2> 및 <표 3-3>과 같다. <표 3-2>는 2020년의 전체 세부사업 수 대비 사회보장사업의 수는 8.1%에 해당함을 보여준다. 이는 사회복지 분야에 해당하는 사업 수의 비중(10.2%)보다 작은 수이다. 사회복지 분야로 구분된 사업 가운데 약 56.2%에 해당하는 439개가 사회보장 사업으로 포함되었고 나머지 43.8%(342개)는 제외되었다. 반대로 사회복지 분야가 아닌 사업 가운데 2.6%에 해당하는 182개가 사회보장 사업으로 분류되었다.

<표 3-2> 사회복지 분야와 사회보장제도의 세부사업 수(2020년 세부사업 기준)

(단위: 개, %)

사회보장 해당 여부 분야 구분	사회보장 해당	사회보장 제외	합계
사회복지	439 (5.7)	342 (4.4)	781 (10.2)
사회복지 이외	182 (2.4)	6,730 (87.5)	6,912 (89.8)
합계	621 (8.1)	7,072 (91.9)	7,693 (100.0)

주: 괄호 안은 전체 세부사업 수 대비 비율임.

출처: “세출-지출 세부사업 예산편성현황(총지출),” 기획재정부, 2020, 열린재정, 2024. 8. 20. 검색, <https://www.openfiscaldata.go.kr/op/ko/sd/UOPKOSDA01>

<표 3-3>은 같은 구분을 예산액을 기준으로 살펴본 것이다. 총예산의 36.8%가 사회보장 예산으로 구분된다. 이는 사회복지예산 32.6%에 비해 높은 비율이다. 사회복지 분야 예산 가운데 98.6%(총예산의 32.1%)에 해당하는 약 165조 원의 예산이 사회보장 예산으로 구분되었다. 사회복지 분야에 속하지는 않지만 사회보장사업으로 분류된 사업의 예산은 약 24조 원으로 총예산의 2.4%, 비사회복지 분야 예산의 7.0%에 해당한다.

〈표 3-3〉 사회복지 분야와 사회보장제도의 예산 규모(2020년 세부사업 기준)

(단위: 십억 원, %)

사회보장 해당 여부 분야 구분	사회보장 해당	사회보장 제외	합계
사회복지	164,617.4 (32.1)	2,403.7 (0.5)	167,021.1 (32.6)
사회복지 이외	24,004.8 (4.7)	321,224.5 (62.7)	345,229.3 (67.4)
합계	188,622.2 (36.8)	323,628.2 (63.2)	512,250.5 (100.0)

주: 괄호 안은 총예산 대비 비율임.

출처: “세출-지출 세부사업 예산편성현황(총지출),” 기획재정부, 2020, 열린재정, 2024. 8. 20. 검색, <https://www.openfiscaldata.go.kr/op/ko/sd/UOPKOSDA01>

사회복지 분야 예산에 비해 사회보장 예산의 규모가 크게 집계된 것은 〈표 3-3〉에서 보듯이 사회복지 분야에서 제외되는 사업들의 예산에 비해 비사회복지 분야 사업 중 사회보장에 해당한다고 간주된 사업들의 예산이 더 크기 때문이다.

2. 사회보장 재정사업의 추출과 〈사회보장재정사업DB〉 구축

가. 연도별 사회보장 재정사업의 추출

각 연도별 예산사업에서 사회보장제도로 간주할 수 있는 세부사업을 추출한 후, 해당 제도의 정보들을 포함하는 데이터셋을 구축하였다. 데이터셋의 구축 과정을 간단히 설명하면 다음과 같다.

- ① 특정 연도(예, 2007년)의 세부사업 목록 가운데에서 사회보장제도에 속한다고 간주되는 세부사업들을 추출하였다.
- ② 이들 사업이 다음 해(즉 2008년)에도 시행되었는지를 확인하였다.⁴⁾
- ③ ②에서 확인된 사업 이외에 이 해(즉 2008년)에 새롭게 시행된

사회보장 관련 세부사업이 있는지를 확인하였고 이 사업도 추출하였다.

④ ①과 ③에서 추출된 사업이 그다음 해(즉 2009년)에도 시행되었는지 확인한다.

⑤ 다시 ③으로 돌아가 동일한 과정을 순차적으로 반복한다.

이러한 과정을 2007~2024년의 예산사업 목록에 대해 반복한 다음, 사회보장제도에 대한 데이터셋을 구축하였다. 우선 각 연도별 사업목록으로부터 사회보장 관련 사업을 추출한 결과, 각 연도의 각 사업들을 서로 다른 관측치로 하였을 때 모두 약 1,200개의 세부사업(중복 포함)이 포함되는 데이터셋을 일차적으로 구축하였다.

다음으로, 이를 이용하여 다시 각 세부사업을 하나의 관측치로 하는 데이터셋으로 전환하였다. 앞에서 세부사업을 추출하는 과정에서 세부사업명을 기본 식별 정보로 하여 추출하였기 때문에 동일한 명칭의 세부사업은 같은 사업으로 간주하였다. 하지만 명칭이 같더라도 소관 부처, 회계구분, 프로그램사업명이나 단위사업명 등이 달라 실제로는 서로 다른 세부사업으로 간주해야 하는 것들이 있다. 따라서 이름은 같지만 특성이 서로 다른 세부사업은 별개의 사업으로 간주하였다.

이상과 같은 과정을 거쳐 총 2,109개의 세부사업을 포함하는 데이터셋을 구축하였다. 이 데이터셋은 2007년부터 2024년까지 한 해라도 시행된 적이 있는 세부사업을 하나의 관측치로 하는 데이터이다. 각 연도별 사업 정보⁵⁾를 세부사업 단위로 연계하였다. 이를 통해 각 세부사업의 연

4) 이 과정에서 세부사업의 명칭(각종 부호는 무시)이 동일하면 동일한 세부사업으로 간주하였다. 같은 해에 동일한 이름의 세부사업이 복수로 존재하는 경우 이는 추가적 과정을 통해 사업의 동일성을 식별하였다.

5) 소관 부처, 회계명, 분야 및 부문명, 프로그램사업명, 단위사업명, 경비 및 지출 구분, 예산(정부안 및 국회확정안) 등이 이에 포함된다.

도별 예산 변화를 파악할 수 있다. 소관 부처명이 바뀌거나 분야 구분이 바뀌었는지 여부도 확인할 수 있다.

나. 세부사업의 특성 변수 추가 - 〈사회보장재정사업DB〉의 구축

이렇게 구축된 데이터는 〈예산편성현황〉 자료에서 제공하는 정보만을 포함하고 있다. 이들 정보만으로는 사회보장 재정 배분의 실태를 충분히 파악하기 힘들다. 따라서 사업의 특성을 보여주는 다음의 세 변수를 추가적으로 생성하고 변수값을 입력하였다.

첫 번째는 각 제도가 누구를 지원 대상으로 하는가를 보여주는 변수이다. 사회보장제도 가운데에는 개인이나 가구를 직접 지원하는 제도가 있지만 시설에 입소하여 있거나 시설을 이용하는 개인들을 지원하는 경우도 있다. 이러한 제도들은 궁극적으로는 개인들의 후생을 증진시킬지라도 일차적으로 예산은 시설에게 지원된다. 이하의 분석에서는 지원 대상을 크게 ① 개인 또는 가구, ② (서비스 제공) 시설 또는 단체, ③ 사업장(기업), ④ 제도 운영기관(목적 사업 수행기관) 등으로 구분하였다. 2020년 현재 시행 중인 제도들을 예로 들면, 기초연금이나 국민기초생활보장 제도의 생계급여가 ①에 해당한다. ②에 해당하는 사업으로는 민간보육 시설지원, 방과 후 돌봄 서비스, 중장년층 취업지원 사업 등이 이에 해당한다. ③에 해당하는 사업은 기업의 계속 고용을 지원하는 각종 장려금, 지원금 사업이 대표적인데, 고용유지지원금, 일자리안정자금지원 등 고용노동부 사업을 그 예로 들 수 있다. ④에 해당하는 사업은 주로 제도를 운영하는 공공기관(공단, 지자체 등) 등에서 인프라나 시설을 구축하거나 사업 운영 비용에 필요한 비용을 지원하는 사업들이다. 공공어린이재활 병원건립, 국민연금연계제도 운영, 그리고 각종 직접일자리사업 등이 대

표적인 예이다.

다음으로 수혜 대상 인구를 연령층으로 구분하였다. 연령층 구분은 ① 18세 미만(아동 및 청소년) ② 18~64세(근로연령층), ③ 65세 이상(고령층), 그리고 ④ 전체 연령(또는 복수의 연령층)으로 구분하였다. 통상 노동통계에서 근로연령층은 15~64세의 연령을 지칭한다. 그러나 노동정책 뿐만 아니라 다른 영역의 사회보장정책까지 고려하고 실제로 18세 이전에는 재학생일 가능성이 많음을 감안하여 본 연구에서는 근로연령을 18~64세로 간주하였다. 사회보장제도들 가운데에는 반드시 ①~③ 가운데 하나의 연령층만을 대상으로 하지 않고 두 개 이상의 연령층을 대상으로 하거나 연령 제한을 두지 않는(즉 전체 연령을 대상으로 하는) 사업들이 있다. 고용노동부의 고령자 관련 인프라 지원 사업이 전자에 해당한다면, 국토교통부의 각종 주택건설 사업들이 후자에 해당한다. 한부모가족 양육비지원 사업은 주된 수혜 대상이 아동인 것으로 간주했으나, 같은 한부모가족 대상 사업이더라도 저소득 한부모가족 대출지원 같은 사업은 부모를 수혜 대상으로 하는(즉 근로연령층 대상의) 사업으로 간주하였다.

마지막으로, 급여의 특성을 구분하는 변수를 추가하였다. 급여는 크게 ① 현금지원, ② 서비스지원, ③ 기타로 구분하였다. 현금급여는 강신욱 외(2022) 및 강신욱 외(2023)를 준용하여 ① 단순현금급여, ② 임금보조(전체 또는 일부), ③ 장학금(학비지원), ④ 용자 및 이차보전, ⑤ 자산형성, ⑥ 지출보조(감면, 할인 등), ⑦ 기타(소득공제, 보증금 반환 등)로 구분하였다.

서비스지원은 크게 바우처를 통한 지원과 일반 지원으로 나눌 수 있고, 각각을 다시 현물과 서비스로 나눌 수 있다. 이하에서는 ① (바우처를 제외한) 현물지원, ② (바우처를 제외한) 서비스지원, 그리고 ③ 바우처를 통한 현물 및 서비스 지원으로 구분하였다.

기타 급여에는 직접적으로 현금이나 서비스를 지원하지 않는 다음과 같은 사업들이 포함된다. ① 인프라 구축이나 장비 설치 지원, ② 기관 및 제도 운영, ③ 출자 및 자본이전, ④ 사업체 대상 서비스(컨설팅 등), 그리고 ⑤ 기타(부담금 상환, 이자 상환 등)이다.

이상과 같은 과정을 통해 구축한 데이터셋을 이하에서는 <사회보장재정사업DB>라고 지칭할 것이다. 이 DB는 2007년부터 2024년까지 재정 배분이 이루어진 사회보장 세부사업들에 대한 정보를 담고 있다. 각 세부 사업 관련 정보에는 소관 부처, 회계 구분, 분야 및 부문, 연도별 예산(국회 확정) 규모 등 기획재정부의 <예산편성현황> 자료가 제공하는 정보와, 지원 대상, 수혜 연령층, 급여 유형 등 본 연구를 통해 새롭게 추가된 특성 구분 정보가 포함된다.

다. 특성 구분의 한계

이상과 같이 구축한 <사회보장재정사업DB>는 비교적 장기 시계열에 걸친 사회보장사업의 재정 배분 변화를 분석할 수 있도록 한다는 장점이 있다. 그러나 다음과 같은 한계도 있다. 먼저, 해당 제도의 특징을 설명하는 요인은 앞에서 설명한 세 가지 이외에도 다양하다는 점을 지적할 수 있다. 강신욱 외(2023)에서 구축된 <소득보장제도DB>에서는 대상자 선정을 위한 인구사회학적 기준, 소득 및 재산 기준, 급여의 성격 및 유형, 회계 특성, 수급자 수 등 범주에 해당하는 훨씬 많은 수의 변수를 제시한 바 있다. 이 연구에서는 제도의 수혜 대상 구분을 연령층으로 한정하였으나 강신욱 외(2023)에서는 성별, 연령의 상한 및 하한, 학력, 장애 여부, 종사상지위 등 다양한 경제·사회적 특성 정보도 포함하였다. 이 연구의 데이터에서는 지원 대상, 수혜자 연령층, 급여 유형만을 특성 변수로 제

시한 만큼 많은 정보가 생략된 셈이다. 특히 여성이나 장애인 등 특정 범주의 취약계층을 대상으로 지원하는 제도가 적지 않음에도 불구하고 이를 별도로 구분하지 못한 것은 아쉬운 점이라고 할 것이다.

둘째, 하나의 세부사업이 상이한 성격의 하위 제도(내역사업)로 구성된 경우가 있는 만큼 세부사업이 하나의 특징을 갖는 것으로 보는 것은 다소 무리가 될 수 있다. 이 연구에서는 세부사업이, 특성이 상이한 내역사업으로 구성된 경우, 예산 비중이 가장 큰 내역사업의 성격을 위주로 세부사업의 특성을 규정하였다. 이러한 단순화는 여러 가지 제약상 불가피한 측면이 있었기 때문이지만 그로 인해 정보의 손실이 발생한 것도 사실이다. 예컨대 고용노동부의 사업 가운데에는 취업성공패키지사업처럼 훈련수당(현금급여)과 교육훈련이나 취업지원서비스(서비스 급여)를 함께 제공하는 제도가 있다. 이러한 제도를 다수의 내역사업으로 분할하거나 혹은 두성격의 급여를 동시에 제공하는 것으로 별도 범주화하는⁶⁾ 방법도 있을 것이다. 본 연구는 장기간에 걸친 제도의 변화를 분석 대상으로 하였기 때문에 많은 제도들을 각 연도별로 세분화하여 검토하는 데에 실질적으로 어려움이 있었다.

셋째, 하나의 제도를 관점에 따라 달리 해석할 수 있는 경우도 다수 있다. 예를 들어 보육시설에 근무하는 교사에 대한 인건비 지원은 근로연령층(교사)에 대한 현금급여(임금 일부 보전)로 볼 수도 있고, 시설(보육시설)에 대한 운영비 지원의 성격을 갖는다고 볼 수도 있다. 다른 한편으로 보면 궁극적으로 아동에 대한 돌봄 서비스 제공을 위해 투입된 예산의 성격도 있다. 경찰청의 아동지킴이 사업은 아동에 대한 서비스로 볼 수도 있고, 고령층에 대한 일자리 제공 사업으로 볼 수도 있다. 본 연구에서는

6) 강신욱 외(2023)에서는 이런 경우 '복합'으로 범주화하고 하위 제도에 대해서도 추가적인 정보를 제공하였다.

교사 인건비 지원의 경우 아동 대상 서비스 급여로, 아동안전지킴이의 경우 직접 일자리 사업으로 간주하였다. 부처별 사업 설명자료와 제도가 시행된 배경과 맥락을 고려하여 판단한 결과이지만, 상이한 해석이 있을 수 있는 점은 부인할 수 없다.

이상과 같은 한계들은 향후 충분한 시간과 검토를 거치면서 보완될 수 있을 것이다. 세부사업을 각 내역사업으로 세분하고, 특성 변수를 더 추가하면⁷⁾ 제도의 특성을 데이터셋이란 형태로 설명할 때 초래되는 단순화의 위험을 피할 수 있을 것이다.

제2절 사회보장 재정지출의 총량적 변화

이 절에서는 앞 절에서 구축한 <사회보장재정사업DB>를 이용하여 사회보장 관련 사업들의 장기적 예산 변화 추이를 살펴볼 것이다. <표 3-4>와 <표 3-5>는 2007년부터 2024년까지 사회보장제도의 세부사업 수와 예산⁸⁾의 변화를 각각 보여준다. 우선 첫째 열에는 전체 재정사업, 둘째 열에는 그 가운데 분야 구분이 사회복지로 되어 있는 사업들의 수와 예산이 제시되어 있다. 다음 세 번째 열에는 본 연구에서 추출한 사회보장 관련 사업의 수와 총예산을 제시하였다. 각 열에서 비중은 전체 예산사업 대비 비중이다.

7) 강신욱 외(2023)에서 이러한 시도를 한 바 있다. 이 연구는 데이터셋의 작성 대상 시계열을 연장하는 대신 개별 세부사업에 대한 분석의 심도와 범위를 한정할 수밖에 없었다.

8) 추경을 제외한 본 예산이고 국회 확정 금액을 기준으로 한 값이다.

60 사회보장 재정 배분의 장기적 변화 특성과 개선 방향

〈표 3-4〉 연도별 사회보장제도 세부사업의 수 및 비중

(단위: 개, %)

연도	전체	분야명 =사회복지인 사업		사회보장 사업	
		사업 수	비중	사업 수	비중
2007	8,371	1,088	13.0	679	8.1
2008	8,754	1,081	12.3	728	8.3
2009	8,349	1,037	12.4	733	8.8
2010	8,015	950	11.9	653	8.1
2011	7,847	936	11.9	667	8.5
2012	7,907	923	11.7	657	8.3
2013	8,019	909	11.3	655	8.2
2014	8,056	914	11.3	660	8.2
2015	7,780	889	11.4	643	8.3
2016	7,139	754	10.6	566	7.9
2017	7,051	755	10.7	574	8.1
2018	7,099	771	10.9	603	8.5
2019	7,392	772	10.4	611	8.3
2020	7,693	781	10.2	621	8.1
2021	8,013	805	10.0	630	7.9
2022	8,453	813	9.6	648	7.7
2023	8,516	815	9.6	647	7.6
2024	8,400	771	9.2	605	7.2

출처: 전체, 분야명=사회복지인 사업 - “세출/지출 세부사업 예산편성현황(총지출),” 기획재정부, 각 연도, 열린재정, 2024. 8. 20. 검색, <https://www.openfiscaldata.go.kr/op/ko/sd/UOPKOS> DA01

〈표 3-5〉 연도별 사회보장제도 예산의 규모 및 비중

(단위: 십억 원, %)

연도	전체 예산	분야명 =사회복지인 사업		사회보장 사업	
		예산	비중	예산	비중
2007	237,014	56,100	23.7	60,202	25.4
2008	257,166	61,706	24.0	66,671	25.9
2009	284,534	67,827	23.8	74,204	26.1
2010	292,816	73,916	25.2	80,620	27.5
2011	309,057	78,893	25.5	85,993	27.8
2012	325,408	84,772	26.1	93,750	28.8
2013	341,968	88,674	25.9	99,239	29.0
2014	355,805	97,205	27.3	109,239	30.7
2015	375,403	105,281	28.0	118,544	31.6
2016	386,400	112,864	29.2	126,113	32.6
2017	400,546	119,127	29.7	136,568	34.1
2018	428,834	133,801	31.2	151,590	35.3
2019	469,575	148,877	31.7	168,068	35.8
2020	512,250	167,021	32.6	188,622	36.8
2021	557,987	185,046	33.2	209,335	37.5
2022	607,663	194,953	32.1	224,240	36.9
2023	638,728	205,974	32.2	233,832	36.6
2024	656,618	224,095	34.1	253,844	38.7
평균 증가율	6.2		8.5	8.8	

출처: 전체, 분야명=사회복지인 사업 - “세출/지출 세부사업 예산편성현황(총지출),” 기획재정부, 각 연도, 열린재정, 2024. 8. 20. 검색, <https://www.openfiscaldata.go.kr/op/ko/sd/UOPKOS> DA01

〈표 3-4〉를 보면 전체 세부사업의 수가 줄면서 사회보장사업의 수도 감소하는 경향을 보이고 있다. 하지만 예산 규모는 반대로 지속적인 증가 경향을 보인다. 〈표 3-5〉를 보면 사회복지 분야의 예산은 2007년 약 56조 원에서 2024년에는 약 224조 원으로 증가하였다. 사회보장제도의 예산은 2007년 약 60조 원에서 2024년 약 254조 원으로 증가하였다. 17년간의 연평균 증가율을 계산하면 전체 재정사업 예산은 6.2%, 사회복지

분야 예산은 8.5%, 그리고 사회보장 예산은 8.8%이다. 사회보장제도 예산은 다른 예산에 비해 상대적으로 빠른 속도로 증가하여 왔음을 확인할 수 있다. 그 결과 사회보장제도의 예산 비중도 증가하였다. 2007년의 사회보장 예산은 전체 예산의 25.4%였지만 2014년에는 30%를 넘어섰고 2024년 현재는 38.7%에 이른다.

제3절 사회보장 재정지출의 특성별 배분

1. 종합적 배분 실태 분석 방법

이 절에서는 2007~2024년 전체를 통해 사회보장지출이 각 특성별로 어느 정도의 비중을 차지하고 있었는지를 살펴볼 것이다. 연도별 변화 추이를 살펴보기에 앞서, 우선 특성 간 배분 실태를 살펴볼 것이다. 이를 위해 다음과 같은 단계를 거쳤다.

- ① 먼저 각 세부사업의 연도별 예산액을 실질치로 계산하였다. 실질치는 2020년 소비자물가를 100으로 하여 각 연도의 물가지수를 적용하여 구하였다.
- ② 세부사업별로 2007~2024년 기간 실질 예산액의 평균 값을 계산하였다. 이 기간 중 일부 연도에만 사업이 시행되었다면 해당 기간의 평균을 구하였다.
- ③ 세부사업 실질 평균 예산을 이용하여 부처별, 특성별 예산의 합(A)을 구하였다. 이때 부처와 특성은 사업이 시행된 가장 최근 연도의 정보를 이용하였다. 즉 중단된 사업은 마지막 해의 소관 부처와 특성을 기준으로 분석하였다.

- ④ ③과는 별개로 부처별, 특성별 예산 평균을 구하였다(B). 부처별, 특성별 예산의 합이 크더라도 시행된 사업의 수가 많으면 평균 예산은 크지 않을 수 있다.

이와 같이 실질 평균 예산을 살펴보는 것은 2007~2024년 전체 기간을 통하여 사회보장 재정 배분의 특징을 하나의 모습으로 볼 수 있다는 장점을 제공한다.

2. 부처별 예산 배분

〈표 3-6〉은 사회보장 예산의 부처별 배분 실태를 보여준다.⁹⁾ 예산 총액이 높은 순으로 부처가 배열되어 있다. 분석 대상 기간의 세부사업 (실질) 예산 총액이 가장 높은 부처는 복지부, 국토부, 노동부의 순이다. 다음으로 특수지역연금사업을 운영하는 교육부, 인사처, 국방부가 그 뒤를 잇고 있다. 세부사업의 수를 고려한 평균 예산을 비교하여 보면, 질병관리청, 인사혁신처, 국토교통부의 순위로 높게 나타났다. 질병관리청은 DB에 단 하나의 세부사업이 포함되어 있으나 그 사업(전 국민을 대상으로 시행된 코로나19 예방접종 사업¹⁰⁾)의 예산 규모가 매우 커서 세부사업의 평균 예산(약 1조 7,200억 원)이 가장 큰 부처이다. 세부사업의 수가 가장 많은 부처는 노동부, 복지부, 여성부의 순이다.

9) 부처 명칭이 바뀌고 사업이 지속된 경우는 최근의 부처명을 기준으로 분류하였다. 부처가 통합되면서 부처명이 사라진 경우(예, 국가청소년위원회)에는 해당 사업을 이어받은 부처를 소관 부처로 간주하였다. 사업의 승계가 불분명한 경우(예, 미래창조과학부)에는 기존 부처명 사용하였다.

10) 이 사업은 〈예산편성현황〉에는 보건 분야로 분류되어 있으나 본 연구에서는 현물지원 사회보장 사업으로 간주하였다.

〈표 3-6〉 사회보장사업의 부처별 세부사업 수와 평균 실질 예산(2007~2024년)

(단위: 개, 십억 원)

부처	총 세부사업 수	세부사업 평균 예산의 합(A)	세부사업 평균 예산의 평균(B)
보건복지부	508	115,808.3	228.0
국토교통부	96	49,685.1	517.6
고용노동부	656	36,418.5	55.5
교육부	97	25,747.0	265.4
인사혁신처	20	16,595.3	829.8
국방부	25	7,121.9	284.9
국가보훈부	137	5,906.2	43.1
행정안전부	32	4,158.2	129.9
여성가족부	215	3,974.2	18.5
농림축산식품부	74	3,581.7	48.4
질병관리청	1	1,720.0	1,720.0
금융위원회	10	1,003.9	100.4
문화체육관광부	42	884.4	21.1
기획재정부	53	687.4	13.0
산림청	11	599.4	54.5
산업통상자원부	11	492.7	44.8
해양수산부	32	433.1	13.5
법무부	30	272.0	9.1
중소벤처기업부	8	250.4	31.3
국무총리실	5	195.1	39.0
통일부	8	182.9	22.9
과학기술정보통신부	8	173.8	21.7
경찰청	6	140.7	23.5
환경부	6	107.3	17.9
방송통신위원회	5	48.8	9.8
소방방재청	7	27.3	3.9
국세청	4	18.7	4.7
미래창조과학부	1	0.6	0.6
조달청	1	0.2	0.2
합계	2,109	276,234.8	

주: 예산액은 2020년 물가지수를 100으로 실질치로 변환한 값을 이용함.

3. 특성별 예산 배분

〈표 3-7〉은 사회보장지출의 지원 대상별 세부사업 수와 예산의 분포를 비교하여 보여준다. 평균 실질 예산의 합이 가장 큰 것은 개인 또는 가구

를 대상으로 지원하는 사업이었다. 2007~2024년 사이에 연평균 약 212조 원이 개인 또는 가구를 대상으로 지출되었다. 다음으로 기관, 시설, 사업체 지원 대상 사업의 순이다. 평균 예산을 비교할 경우 개인·가구, 사업체, 기관, 시설지원 사업의 순으로 나타난다. 사업체를 지원하는 사업은 총예산 규모 측면에서는 가장 작지만 세부사업 수가 작아 평균 예산에서는 두 번째 순위였다.

〈표 3-7〉 사회보장 사업의 지원 대상별 세부사업 수와 평균 실질 예산(2007~2024년)

(단위: 개, 십억 원)

지원 대상	총 세부사업 수	세부사업 평균 예산의 합(A)	세부사업 평균 예산의 평균(B)
개인, 가구	666	211,824.9	318.1
시설	525	13,512.4	25.7
사업체	188	10,997.0	58.5
기관	730	39,900.5	54.7

주: 예산액은 2020년 물가지수를 100으로 하여 실질치로 변환한 값을 이용함.

〈표 3-8〉은 사회보장지출의 수혜 연령층별 분포를 보여준다. 평균 실질 예산의 합(A)이 가장 큰 것은 전체 연령층(또는 두 개 이상의 연령층)을 수혜 연령층으로 하는 사업들이다. 다음으로 고령층, 근로연령층, 아동 및 청소년층 지원 순이다. 하지만 평균 예산(B)을 비교할 경우 고령층, 전체 연령층, 근로연령층, 아동·청소년 지원 사업의 순이다. 고령층 대상 사업의 평균 예산이 높은 이유는 기초연금과 각종 공적연금 등 규모가 큰 사업이 포함되어 있기 때문이다.

〈표 3-8〉 사회보장 사업의 대상 연령층별 세부사업 수와 평균 실질 예산(2007~2024년)
(단위: 개, 십억 원)

대상 연령층	총 세부사업 수	세부사업 평균 예산의 합(A)	세부사업 평균 예산의 평균(B)
아동, 청소년	362	21,341.5	59.0
근로연령	927	66,868.8	72.1
고령층	130	87,403.6	672.3
전체 연령	690	100,620.9	145.8

주: 예산액은 2020년 물가지수를 100으로 하여 실질치로 변환한 값을 이용함.

〈표 3-9〉는 사회보장 예산의 급여 유형별 분포를 비교하여 보여준다. 급여 유형을 크게 현금, 서비스, 기타 급여로 구분할 경우 현금급여(약 222조 원)가 다른 유형에 비해 예산 합과 평균 예산 모두에서 압도적으로 높다. 급여의 유형을 세분화하여 보면 단순 지원, 용자 또는 이차보전, 지출보조사업의 순으로 예산 규모가 큰 것으로 나타났다. 바우처를 제외한 서비스 급여는 네 번째, 바우처 사업은 아홉 번째 순위에 해당한다.

〈표 3-9〉 사회보장 사업의 급여 유형별 세부사업 수와 평균 실질 예산(2007~2024년)
(단위: 개, 십억 원)

급여 유형	총 세부사업 수	세부사업 평균 예산의 합(A)	세부사업 평균 예산의 평균(B)
현금지원 소계	656	222,302.2	338.9
단순 지원	152	114,913.9	756.0
임금	137	12,186.7	89.0
장학금	34	8,441.2	248.3
용자/이차보전	175	46,322.1	264.7
자산형성	10	2,521.4	252.1
지출보조/감면	144	36,884.2	256.1
기타(소득공제, 보증금 반환 등)	4	1,032.8	258.2
서비스지원 소계	647	33,588.8	51.9
현물(바우처 제외)	34	2,231.5	65.6
서비스(바우처 제외)	578	26,931.2	46.6
바우처	35	4,426.1	126.5

급여 유형	총 세부사업 수	세부사업 평균 예산의 합(A)	세부사업 평균 예산의 평균(B)
기타 소계	806	20,343.8	25.2
인프라 구축	164	3,059.8	18.7
기관 운영, 제도 운영	571	6,984.9	12.2
출자, 자본이전	34	8,085.7	237.8
기관 대상 서비스(컨설팅 등)	19	69.4	3.7
기타(부담금 반환, 이자상환)	18	2,144.1	119.1
합계	2,109	276,234.8	

주: 예산액은 2020년 물가지수를 100으로 실질치로 변환한 값을 이용함.

〈표 3-7〉~〈표 3-9〉가 각 특성별 예산 배분 실태를 보여준다면 다음 〈표 3-10〉~〈표 3-12〉는 두 가지 특성을 결합하여 사업군을 구분했을 때 예산의 배분 실태를 보여준다. 이들 표에서 사업군은 평균 예산의 합이 큰 순서로 배열되어 있다.

먼저 지원 대상과 수혜 연령층을 동시에 고려하여 사업군을 구분한 〈표 3-10〉을 보면 총예산 규모가 가장 큰 것은 고령자 개인(또는 가구)을 대상으로 하는 사업들이다. 이들 사업은 사업별 평균 예산이 1조 원을 넘는다. 전체 연령(또는 두 연령층 이상)을 대상으로 하면서 개인이나 가구를 지원하는 사업이 상위를 차지한다. 전 연령층 대상 기관 지원 사업의 총 예산 규모(약 29조 원)도 큰 편인데, 이는 기관 대상 용자나 출자 사업들이 있기 때문으로 볼 수 있다. 주택도시공사에 출자 또는 용자하는 국토부 사업들이 대표적인 예이다. 사업장 지원 근로연령층 수혜 사업은 총예산이 약 10.5조 원으로 여섯 번째로 큰 예산 규모를 보인다.

〈표 3-10〉 사회보장사업의 지원 대상 및 연령층별 세부사업 수와 평균 예산(2007~2024년)

(단위: 개, 십억 원)

지원 대상 및 연령층	총 세부사업 수	세부사업 평균 예산의 합	세부사업 평균 예산의 평균
개인, 고령자	70	85,064.7	1,215.2
개인, 전 연령	255	66,836.0	262.1
개인, 근로연령	259	43,828.4	169.2
기관, 전연령	275	28,873.0	105.0
개인, 아동	82	16,095.9	196.3
사업장, 근로연령	170	10,470.8	61.6
기관, 근로연령	309	8,122.4	26.3
시설, 근로연령	189	4,447.3	23.5
시설, 전연령	150	4,430.6	29.5
시설, 아동	160	4,234.3	26.5
기관, 고령자	32	1,934.4	60.5
기관, 아동	114	970.7	8.5
사업장, 전연령	10	481.3	48.1
시설, 고령자	26	400.3	15.4
사업장, 아동	6	40.6	6.8
사업장, 고령자	2	4.3	2.1
합계	2,109	276,234.8	

주: 개인은 개인 및 가구 지원 사업을 의미하며, 아동은 아동 및 청소년 지원 사업을 의미함.

〈표 3-11〉은 수혜 연령층과 급여 유형(대분류)을 동시에 고려했을 때의 예산 배분 실태를 보여준다. 예산의 합계가 가장 큰 것은 고령자 대상 현금급여(약 85조 원), 전 연령 대상 현금급여(약 81조 원), 근로연령층 대상 현금급여(약 51조 원)의 순이다. 이들 세 사업군과 다른 사업군의 예산 규모는 큰 차이가 난다. 사업의 수 측면에서 가장 많은 것은 근로연령층을 대상으로 하는 기타 급여의 사업들, 근로연령층 대상 현금지원 사업 등이다.

〈표 3-11〉 사회보장사업의 수혜 연령층 및 급여 유형별 세부사업 수와 평균 예산(2007~2024년)

(단위: 개, 십억 원)

대상 연령층 및 급여 유형	총 세부사업 수	세부사업 평균 예산의 합	세부사업 평균 예산의 평균
고령자, 현금	58	84,531.5	1,457.4
전 연령, 현금	223	80,549.2	361.2
근로연령, 현금	323	51,012.7	157.9
아동, 서비스	153	13,839.6	90.5
전 연령, 기타	263	11,058.1	42.1
전 연령, 서비스	204	9,013.6	44.2
근로연령, 서비스	252	8,262.7	32.8
근로연령, 기타	352	7,593.4	21.6
아동, 현금	52	6,208.8	119.4
고령자, 서비스	38	2,472.9	65.1
아동, 기타	157	1,293.1	8.2
고령자, 기타	34	399.2	11.7
합계	2,109	276,234.8	

주: 아동은 아동 및 청소년 지원 사업을 의미함.

마지막으로 〈표 3-12〉는 지원 대상과 급여 유형(대분류)에 따라 사업들을 구분했을 때의 사업군별 예산 규모를 보여준다. 평균 예산의 합이 가장 큰 것은 개인을 지원하는 현금급여 사업들이고 다음 기관 대상 현금급여, 개인 대상 서비스 급여의 순이다. 개인 대상 현금급여와 기타 급여의 차이는 현격하다. 그런데 평균 예산을 비교하면 순위가 다소 바뀌어 기관 대상 현금급여, 개인 대상 현금급여, 시설 지원 현금급여의 순으로 나타난다.

〈표 3-12〉 사회보장사업의 지원 대상 및 급여 유형별 세부사업 수와 평균 예산(2007~2024년)

(단위: 개, 십억 원)

지원 대상 및 연령층	총 세부사업 수	세부사업 평균 예산의 합	세부사업 평균 예산의 평균
개인, 현금	469	191,116.5	407.5
기관, 현금	52	21,985.9	422.8
개인, 서비스	196	20,683.8	105.5
기관, 기타	638	17,383.7	27.2
시설, 서비스	375	8,877.8	23.7
사업장, 현금	113	8,561.4	75.8
시설, 현금	30	3,344.8	111.5
사업장, 기타	49	1,695.0	34.6
시설, 기타	120	1,289.8	10.7
사업장, 서비스	26	740.7	28.5
기관, 서비스	41	555.6	13.6
합계	2,109	276,234.8	

주: 개인은 개인 및 가구 지원 사업을 의미함.

이상의 분석은 2007~2024년 사이에 시행된 세부사업들에 대해 사업 시행 기간의 예산을 실질치로 환산한 후 평균하여 비교한 것이다. 즉 이는 17년간의 예산 배분을 마치 한 시점에서 이루어진 것처럼 전환하여 분석한 것으로, 이 기간 전반에 걸친 재정 배분의 단면을 보여준다는 장점이 있다. 그런데 실제 사회보장 예산의 배분은 이 기간에 지속적으로 변화하였다. 새로운 영역의 제도가 생기기도 하고 다른 제도와 통합되거나 폐지되어 목록에서 사라진 제도도 있다. 정책적 판단에 따라 예산의 규모가 급격히 변화하기도 하였다. 이러한 변화를 시계열적으로 살펴보기 위해서는 특성별 예산 배분의 연도별 변화를 추적하여 분석해야 할 것이다. 이는 다음 절에서 자세히 살펴보기로 한다.

제4절 사회보장 재정 배분의 변화 추이

〈사회보장재정사업DB〉를 이용하여 각 부처별 및 특성별 예산의 변화를 살펴볼 수 있다. 그 상세한 내용은 〈부표 3-1〉~〈부표 3-4〉에서 확인할 수 있다. 〈표 3-13〉은 주요 부처들에 대해서 2007~2024년 기간 연평균 예산 증가율¹¹⁾을 순서대로 보여준다.

〈표 3-13〉 사회보장 예산 연평균 증가율의 부처별 비교(2007~2024)

(단위: %, 십억 원)

부처명	연평균 증가율	예산 규모 (2024년)	예산 규모 순위 (2024년)
환경부	34.6	124	18
경찰청	25.7	99	20
산업통상자원부	17.8	1,080	11
문화체육관광부	17.7	890	12
중소벤처기업부	16.0	123	19
기획재정부	12.9	518	14
해양수산부	12.8	307	16
보건복지부	11.9	117,052	1
과학기술정보통신부	11.6	74	22
법무부	10.7	277	17
산림청	10.2	396	15
교육부	9.4	15,858	5
금융위원회	9.2	711	13
농림축산식품부	9.0	2,065	8
인사혁신처	7.9	26,340	4
고용노동부	7.5	32,688	3
국토교통부	6.5	40,366	2
국방부	5.7	5,940	7
국가보훈부	4.7	5,966	6
통일부	3.7	83	21
여성가족부	1.7	1,609	9
행정안전부	-0.1	1,263	10

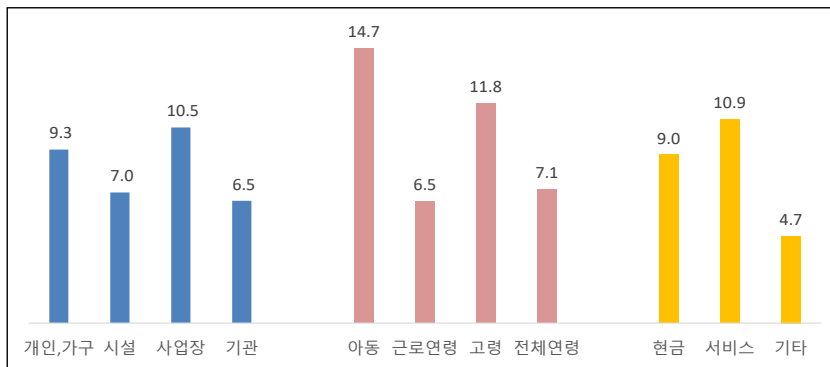
11) 연평균 예산 증가율은 2007년의 예산과 2024년의 명목 예산을 이용하여 기하평균으로 산출하였다. 2008년 이후에 사회보장사업이 시행된 부처의 경우에는 사업 시행 기간을 고려하여 예산 증가율을 산출하였다.

예산의 증가율만 보면 환경부의 증가율이 34.6%로 가장 높다. 그러나 환경부, 경찰청 등 부처의 경우 사업의 수가 적어 한두 개의 사업이 새로 시행되더라도 예산 증가율이 크게 나타나는 것처럼 보인다. 이런 점을 고려하여 예산 규모 10위 이내(2024년 예산 기준)의 부처들로 국한하여 비교해 보면 복지부(11.9%), 교육부(9.4%), 농림부(9.0%), 인사처(7.9%), 노동부(7.5%)의 순을 보인다. 복지부의 경우 전체 예산의 규모 측면에서도 가장 크지만 예산 증가율 면에서도 연평균 10%가 넘는 수준을 보이는 점이 특징적이다.

[그림 3-1]은 사회보장 예산의 증가율을 특성별로 비교한 것이다. 먼저 좌측의 지원 대상별 증가율 그래프를 보면 사업장 대상 지원 예산의 증가율이 10.5%로 가장 높게 나타난다. 기관을 지원하는 예산의 증가율이 6.5%로 가장 낮았다. 중앙의 연령층별 구분을 보면 아동을 수혜 대상으로 하는 사업의 증가율이 14.7%로 가장 높게 나타난다. 근로연령층을 대상으로 하는 사업의 예산 증가율이 6.5%로 가장 낮다. 마지막으로 그림 우측의 급여 유형별 증가율을 보면 서비스 급여의 증가율이 10.9%로 가장 높았다. 현금급여의 증가율은 9.0%로 나타났다.

[그림 3-1] 사회보장 예산의 특성별 연평균 예산 증가율(2007~2024년)

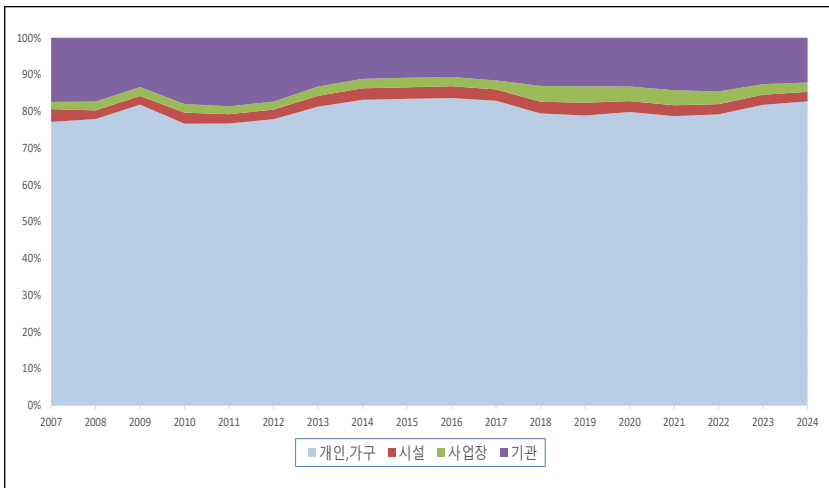
(단위: %)



[그림 3-2]~[그림 3-4]는 각 특성 구분별로 예산의 비중이 어떻게 변했는지를 보여준다. [그림 3-2]와 [그림 3-3]을 보면 지원 대상별 비중과 대상 연령층별 비중은 다소 변동이 있다. 경제위기 국면인 2008년과 2009년에는 개인이나 가구 대상 지원 예산의 비중이 일시적으로 높아졌다가 이후 다시 줄었다. 최근 들어 개인 및 가구 대상 지원 예산은 다소 증가하는 추세이다. 2007년과 2024년 시점을 비교하면 개인 및 가구 지원 사업 예산의 비중은 77.1%에서 82.7%로 줄었다. 반대로 기관 지원 사업 예산의 비중은 17.4%에서 12.1%로 감소하였다.

[그림 3-2] 사회보장 예산의 지원 대상별 비중 변화(2007~2024)

(단위: %)

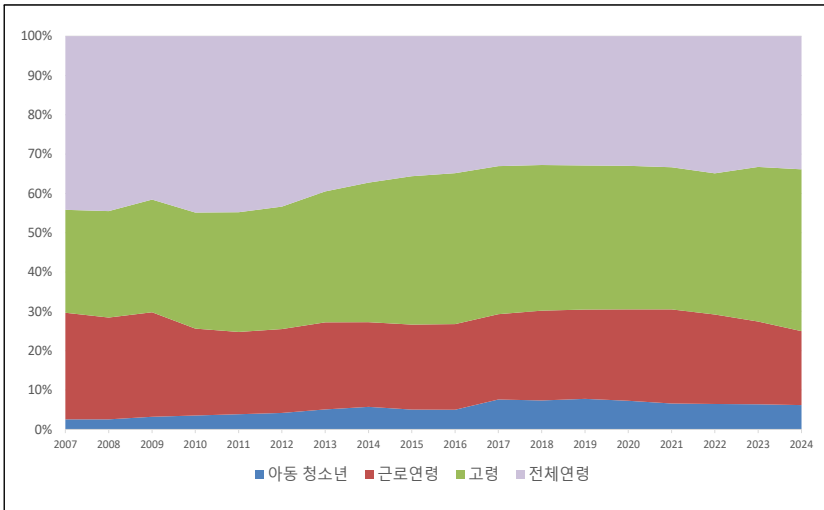


수혜 연령층을 비교하여 보면 고령층 대상 사업의 비중이 꾸준히 늘었던 것을 확인할 수 있다. 2007년에는 26.2%였던 고령층 지원 사업의 예산 비중이 2024년에는 41.1%로 늘어났다. 아동·청소년 지원 사업의 비중도 보육예산이나 아동수당 등의 확대에 힘입어 2.5%에서 6.2%로 비중

이 확대되었다. 반대로 근로연령층 대상 사업이나 전체 연령 또는 두 연령층 이상을 대상으로 하는 사업의 예산 비중은 감소하는 모습이다.

[그림 3-3] 사회보장 예산의 대상 연령층별 비중 변화(2007~2024)

(단위: %)

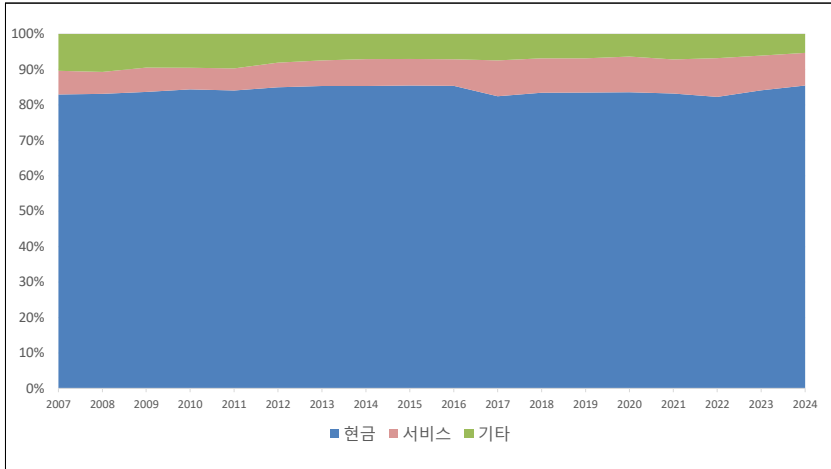


한편 [그림 3-4]에서 볼 수 있듯이 급여 유형별 비중은 상대적으로 변화 폭이 크지 않다. 2017년을 기점으로 서비스 급여의 비중이 다소 늘고 현금급여의 비중이 줄었지만 2022년 이후에는 다시 서비스 급여의 비중이 줄고 현금급여의 비중이 늘어나는 모습이다. 기타 급여의 비중은 지속적으로 감소하고 있다.¹²⁾

12) 급여 유형을 상세하게 구분했을 때의 예산 변화는 <부표 3-4>를 참조할 것.

[그림 3-4] 사회보장 예산의 급여 유형 비중 변화(2007~2024)

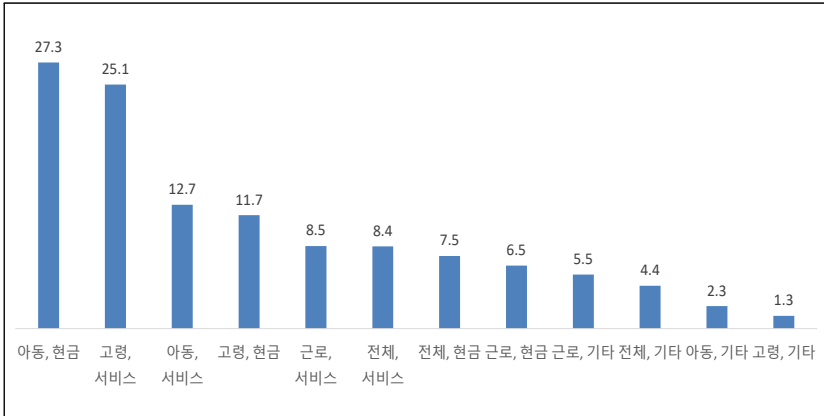
(단위: %)



마지막으로 [그림 3-5]에서 수혜 연령층과 급여 유형을 동시에 고려하였을 때의 사업 구분별 예산 증가율을 제시하였다. 가장 높은 증가율을 보인 사업은 아동을 수혜 대상으로 하는 현금급여 사업이다. 2007~2024년 사이에 연평균 27.3%가 증가하였다. 다음 순위인 고령층 대상 서비스 급여의 증가율(25.1%) 역시 매우 높은 편이다. 고령층 지원 현금급여는 예산의 규모도 크지만, 그 증가율 역시 11.7%로 높은 편이었다. 한편 기타 급여 유형을 제외하면 가장 낮은 증가율을 보인 사업은 근로연령층 대상 현금급여 사업(6.5%)이다.

[그림 3-5] 사회보장 예산의 수혜 연령층×급여 유형별 증가율

(단위: %)



이상의 분석은 사업 특성별 예산의 비중과 변화 속도가 어떠했는지를 객관적으로 비교하는 것일 뿐 그것이 적절했는지를 판단하는 것은 또 다른 문제이다. 예산 변화의 적절성을 판단하려면 사회보장 재정이 투입되는 목적과 정책 환경이 어떻게 변화했는지를 동시에 고려해야 할 것이다. 사회보장 재정의 투입이 큰 규모로 이뤄지고 빠르게 늘어났더라도 재정 투입을 필요로 하는 경제·사회적 위험이 더 빠르게 증가했다면 여전히 아쉬운 점이 있을 것이다. 물론 반대의 경우도 있을 수 있다. 본 연구에서는 예산 배분의 변화를 사회적 위험의 변화와 비교하여 재정 투입에 대한 분석을 진전시켜 보고자 하였다. 이를 위해 다음 장부터는 정책 영역을 조금 더 구체화하여 각각 살펴볼 것이다.

제5절 소결

사회보장 재정 배분이 사회적 위험의 변화에 연관되어 이루어졌는지 분석하기 위해 이 장에서는 정부의 예산 사업 가운데 사회보장 기능을 직접적으로 수행하는 사업들을 별도로 추출하였다. 이를 위해 〈예산편성현황〉 자료에 수록된 세부사업 목록에서 분야 구분이 ‘사회복지’인 것 중 직접적으로 사회보장 기능과 관련 없는 것을 제외하였다. 또 ‘사회복지’ 분야는 아니지만 사회보장 기능을 수행하는 사업들을 추가하였다. 이러한 과정을 통해 2007~2024년 사이에 시행되었던 총 2,109의 세부사업을 포함하는 데이터셋을 구축하였다. 그리고 여기에 대해 지원 대상, 수혜 연령층, 급여 유형이라는 세 가지 특성 변수를 추가하였다.

이렇게 구축한 〈사회보장재정사업DB〉를 이용하여 분석한 결과, 2007~2024년 사이의 17년 동안 사회보장 예산은 연평균 8.8% 증가했다. 이는 전체 중앙정부 재정지출 예산 증가율(6.2%)보다 높은 것이었다. 이 기간의 세부사업별 실질 예산 평균값을 이용하여 사업 특성별 비중을 비교한 결과, 지원 대상 측면에서는 개인·가구 대상 사업이, 대상 연령층 측면에서는 전체 연령 대상 사업이, 그리고 급여 유형별로는 현금지원 사업이 가장 큰 비중을 차지한 것으로 나타났다. 연도별 예산 변화를 분석한 결과 예산 증가율 면에서는 사업장 지원 사업, 아동·청소년 지원 사업, 서비스 급여(바우처 제외)의 증가율이 가장 높았다. 수혜 연령층과 급여 유형을 동시에 고려하였을 때에는 아동·청소년 대상 현금지원 사업 예산의 연평균 증가율이 27.3%로 가장 높았다.

이러한 특성별 예산 배분의 변화가 사회적 환경의 변화에 적절하게 조응한 것인지를 판단하는 것은 별도의 노력이 필요한 작업이다. 제4~6장에서는 각 제도 영역별로 이러한 작업을 시도할 것인데, 이때 이 장에서 구축한 〈사회보장재정사업DB〉를 분석에 활용할 것이다.



제4장

노후소득보장 관련 재정지출의 변화와 특징

제1절 노후소득보장 관련 제도 범위와 특징

제2절 노후소득보장 관련 예산의 변화

제3절 노령층 관련 사회지표와 예산의 변화

제4절 소결

제4장 노후소득보장 관련 재정지출의 변화와 특징

제1절 노후소득보장 관련 제도 범위와 특징

1. 제도 범위

본 장에서는 노후소득보장 관련 제도의 범위를 정하고, 2007년 이후 현재까지 주요 변화들을 살펴본다. 여기서 말하는 ‘노후소득보장’은 은퇴 후 개인 또는 가구 대상으로 일정 수준의 소득을 지원하는 것으로, 국민연금과 특수직역연금(공무원연금, 군인연금, 사립학교교직원연금), 그리고 용자 형태로 운영하는 농지연금을 포함하였다. 본 연구에서 포괄하는 노후소득보장 관련 제도 범위는 강신욱 외(2023)에서 다룬 노후소득보장 분야의 사업을 주로 포함하되, 고령자 대상 일자리 지원이 고령기 노동소득 확보에 중요한 역할을 한다는 점에서 노인일자리사업 외에도 55세 이상 고령자 고용지원(고용촉진) 사업의 일부를 포함한다. 이때 고령자 고용지원(고용촉진) 사업은 「고령자고용법」, 「고용보험법 시행령」을 기준으로 일부 사업들을 선별하였다.

국민연금은 보험료 납부가 어려운 상황이거나, 농어업에 종사하는 경우에 소득(자산 포함) 기준으로 대상자를 선별하여 조세나 관련 사회보험 기금에서 보험료를 지원하고 있다. 2012년 도입된 두루누리 사회보험료 지원을 포함하여 농어업인 사회보험료 지원, 실업크레딧이 대표적이다. 이상의 기준들에 따라 연구 범위에 포함하는 노후소득보장 관련 제도를 정리하면 2024년 기준, 7개 부처에서 총 24개의 노후소득보장 관련 제도(사업)를 실시, 운영하고 있다(〈표 4-1〉 참조).¹³⁾

〈표 4-1〉 노후소득보장 관련 제도 범위: 분석 대상

소관 부처	공적연금 (기여 기반)	기초연금 및 노인일자리사업 (조세 기반)	보험료 지원 및 용자	고령자 고용지원 (고령자 고용촉진)	세부 사업 수
고용노동부			(사회보험 사각지대 해소) 두루누리 사회보험료 지원 (국민연금) 실업크레딧지원 (고용보험기금)	(고령자고용 촉진) 고령자고용 연장지원금, 고령자고용 촉진장려금, 고령자뉴스타트 프로그램, 고용연장지원금, 임금피크제 보전수당, 임금피크제 지원금, 장년고용안정 지원금, 장년인턴제 취업지원금, 중견인력경력 활용취업지원금, 중장년층 취업지원	11
교육부	(사립학교 교직원연금) 연금 급여, 퇴직수당급여				2
국방부	(군인연금) 퇴직 급여, 퇴직수당				2
농림축산 식품부			(농촌복지 및 지역활성화) 농업인 연금보험료 지원(특별회계), 농지연금(용자)		2

- 13) 제도가 동일하더라도 예산이 별도 사업에서 배정된 경우, 사업 단위로 카운트함. 예를 들어 실업크레딧 예산은 고용노동부와 보건복지부에 모두 배정되어 있는데, 이 경우 각각의 사업으로 분류하였음.

소관 부처	공적연금 (기여 기반)	기초연금 및 노인일자리사업 (조세 기반)	보험료 지원 및 용자	고령자 고용지원 (고령자 고용촉진)	세부 사업 수
보건복지부	(국민연금) 국민연금 급여 지급, 실업크레딧 지원	(기초연금) 기초연금 지급 (노인일자리 지원) 노인일자리 및 사회활동 지원			4
인사혁신처	(공무원연금) 퇴직 급여, 퇴직수당				2
해양수산부			(어업인 소득안정 지원) 어업인 연금보험료 지원(특별회계)		1

주: 특수직역연금의 재해보상급여와 용자사업(장학금 포함), 국민연금의 용자사업은 분석에서 제외하였음.

출처: 저자 작성.

2. 2007년 이후 제도 변화¹⁴⁾

국민연금 같은 소득비례적 공적연금은 경로의존성이 높아 제도 도입과 변경, 폐지가 쉽지 않은 제도이다. 전액 조세로 지급되는 기초연금이 관련 법 개정을 통해 두 차례의 큰 변화가 있었던 것과 비교할 때 국민연금과 특수직역연금은 기여율 인상, 급여 삭감 같은 모수 조정을 제외하면 급여체계에서 뚜렷한 변화는 관찰되지 않는다. 기초연금은 2008년 경로연금이 기초노령연금으로 바뀌었고, 2014년 기초연금으로 확대 실시되는 일련의 변화가 있었다.

보험료 지원의 경우, 제도 성숙 과정에서 쉽게 개선되지 않는 국민연금

14) 공적연금과 보험료 지원을 중심으로 서술하였다.

사각지대를 축소하기 위한 목적으로 도입되었으며, 현재는 소규모 사업장에 소속된 저임금 근로자, 농어업인, 납부예외에서 납부를 재개한 저소득 지역가입자, 고용보험의 구직급여 수급자에 대하여 보험료 지원과 크레딧을 지원한다. 2012년 도입된 두루누리 사회보험료 지원은 도입 초기에는 기간 제한 없이 적용되었으나, 현재는 신규 가입자에 대하여 36개월까지만 적용하는 것으로 지원 기준이 축소되었다(두루누리 사회보험료 지원, 2024).

이 같은 제도 변화를 사업별, 연도별로 정리하면 다음의 <표 4-2>와 같다. 이때는 당해 연도 예산이 배정된 경우에 한하여 사업이 실시 중인 것으로 간주한다.

[illegible]

[illegible]

구분	세부사업명	단위사업명	'07	'08	'09	'10	'11	'12	'13	'14	'15	'16	'17	'18	'19	'20	'21	'22	'23	'24
	고령자뉴 스타트 프로그램	고령자고용 촉진지원																		
	고용연장 지원금	고령자고용 촉진지원																		
	임금피크제 보전수당	고령자고용 촉진지원																		
	임금피크제 지원금	고령자고용 촉진지원																		
	장년고용 안정지원금	고령자고용 촉진지원																		
	장년인턴제 취업지원금	고령자고용 촉진지원																		
	중견인력 경력확충 취업지원금	고령자고용 촉진지원																		
	중장년층 취업지원	고령자고용 촉진지원																		

주: 1) 해당 사업의 예산이 있는 경우, 음영으로 표시함.

2) 단위사업명이 자주 바뀐 경우에는 미기입.

3) 2007년 이후 도입된 경우에 한하여 도입 시기를 표시함.

출처: "세출/지출 세부사업 예산편성현황(총지출)," 기획재정부, 2024. 8. 20. 검색, <https://www.openfiscaldata.go.kr/op/ko/sd/UO>

PKOSDA01

제2절 노후소득보장 관련 예산의 변화

본 절에서는 앞에서 분류한 노후소득보장 관련 사업 예산을 ① 국민연금과 기초연금, ② 특수직역연금(공무원/군인/사학연금), ③ 보험료 지원, ④ 노인일자리, ⑤ 공적연금 외 기타(농지연금), ⑥ 고령자 일자리 지원(고령자 고용촉진)으로 구분하여 2007년 이후의 변화 추이를 살펴본다.

1. 공적연금 급여

가. 국민연금, 기초연금

2008년 이후 국민연금과 기초연금 예산은 꾸준히 증가해 왔다. 2008년 6.3조 원이었던 국민연금 급여 지출 예산은 수급자 수 증가의 영향으로 2024년 43.3조 원이 되어 578.5% 증가하였다. 2008년 약 1.5조에 그치던 당시 기초노령연금 예산은 65세 이상 노인인구의 증가와 함께 2024년에 20.2조 원으로 괄목할 만한 수준의 증가 추이를 나타낸다. 기초연금 예산은 국민연금과 비교할 때 총지출에서 차지하는 비중은 적은 편이지만 동 기간에 두 배 이상 증가율을 나타내며 빠른 속도로 증가해 왔다(〈표 4-3〉 [그림 4-1] 참조). 국민연금과 기초연금을 합친 전체 예산에서 기초연금의 비중은 2015년에 법 개정 - 기초연금법 시행 - 이후 꾸준히 증가하여 줄곧 30%대를 유지하고 있다([그림 4-2] 참조).

〈표 4-3〉 국민연금과 기초연금 예산의 변화(2008~2024년)

(단위: 십억 원, %)

구분	2008	2011	2014	2017	2020	2024	예산 증가율 (2008 ~2024)
국민연금	6,393	10,360	14,581	19,500	26,603	43,373	578.5
기초노령연금	1,594.8	2,825.3	5,200.1				1,166.7
기초연금				8,096.1	13,176.5	20,201.5	
계	7,987	13,185	19,782	27,596	39,780	63,574	695.9

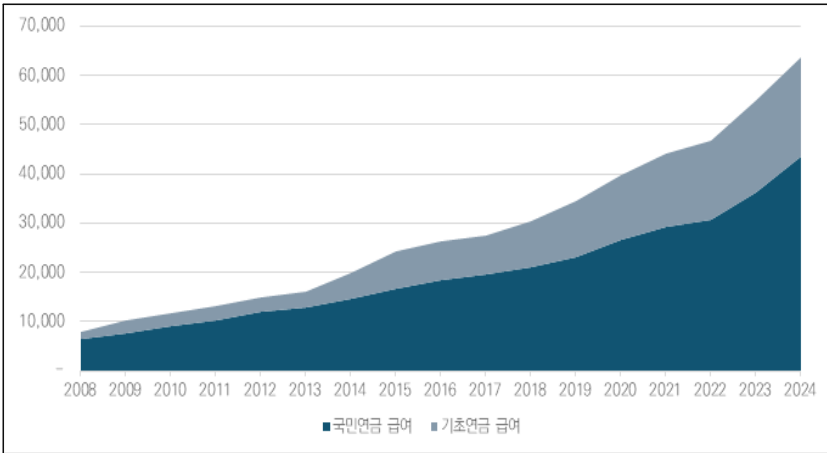
주: 1) 국민연금 급여 지출은 노령급여, 장애급여, 유족급여, 반환일시금을 합한 것임.

2) 기초노령연금 도입 전인 2007년은 분석에서 제외함.

출처: “세출/지출 세부사업 예산편성현황(총지출),” 기획재정부, 각 연도, 열린재정, 2024. 8. 20. 검색,
<https://www.openfiscaldata.go.kr/op/ko/sd/UOPKOSDA01>

〔그림 4-1〕 국민연금과 기초연금 급여 지출 변화(2008~2024년)

(단위: 십억 원)



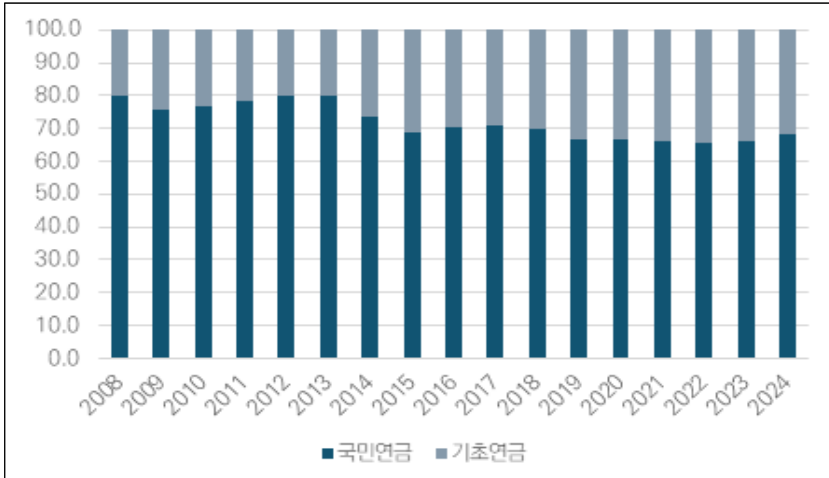
주: 1) 국민연금 급여 지출은 노령급여, 장애급여, 유족급여, 반환일시금을 합한 것임.

2) 기초노령연금 도입 전인 2007년은 분석에서 제외함.

출처: “세출/지출 세부사업 예산편성현황(총지출),” 기획재정부, 각 연도, 열린재정, 2024. 8. 20. 검색,
<https://www.openfiscaldata.go.kr/op/ko/sd/UOPKOSDA01>

[그림 4-2] 공적연금 예산의 구성(2008~2024년): 국민연금, 기초연금

(단위: %)



주: 1) 국민연금 급여 지출은 노령급여, 장애급여, 유족급여, 반환일시금을 합한 것임.

2) 기초노령연금 도입 전인 2007년은 분석에서 제외함.

출처: “세출/지출 세부사업 예산편성현황(총지출),” 기획재정부, 각 연도, 열린재정, 2024. 8. 20. 검색, <https://www.openfiscaldata.go.kr/op/ko/sd/UOPKOSDA01>

나. 특수직역연금

공무원연금을 비롯한 특수직역연금의 예산은 2007년 이후 두 차례의 공무원연금 개혁에도 불구하고 계속 증가해 왔다. 2008년 9.6조 원이던 특수직역연금 예산은 2024년 33.8조 원으로 249.8% 증가하였고, 특히 사학연금의 예산 증가율이 공무원연금, 군인연금에 비해 높은 것으로 나타났다(〈표 4-4〉, [그림 4-3] 참조). 국민연금과 특수직역연금으로 각각 구분하여 예산 규모의 변화를 살펴보면 동 기간 국민연금의 예산 증가 폭이 두드러지나, 이 둘을 합산한 예산 총액에서 특수직역연금 예산은 2024년 43.9%로 수급자 규모 - 전체 인구의 약 5% - 대비 상당히 높은 비중을 차지한다. 동 기간에 예산 증가율은 일반 국민을 대상으로 하는

국민연금이 수급자 수 증가의 영향으로 두 배 이상 높은 것을 알 수 있다
([그림 4-4] 참조).

〈표 4-4〉 특수직역연금 예산의 변화(2007~2024년)

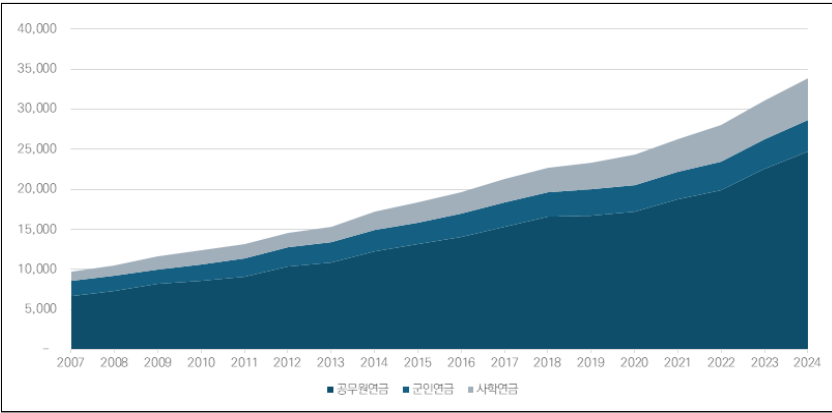
(단위: 십억 원, %)

구분	2007	2011	2014	2017	2020	2024	예산 증가율 (2007~ 2024)
공무원 연금	6,660	9,097	12,247	15,361	17,230	24,692	270.8
군인 연금	1,880	2,252	2,688	2,963	3,348	3,903	107.6
사학 연금	1,147	1,756	2,229	2,953	3,792	5,291	361.3
계	9,686	13,105	17,164	21,277	24,370	33,885	249.8

주: 1) 공무원연금, 군인연금, 사학연금을 포함한 것으로 별정우체국연금은 제외.
2) 재해보상급여, 부조급여 제외.
출처: “세출/지출 세부사업 예산편성현황(총지출),” 기획재정부, 각 연도, 열린재정, 2024. 8. 20. 검색,
<https://www.openfiscaldata.go.kr/op/ko/sd/UOPKOSDA01>

[그림 4-3] 특수직역연금의 급여 지출 변화(2007~2024년)

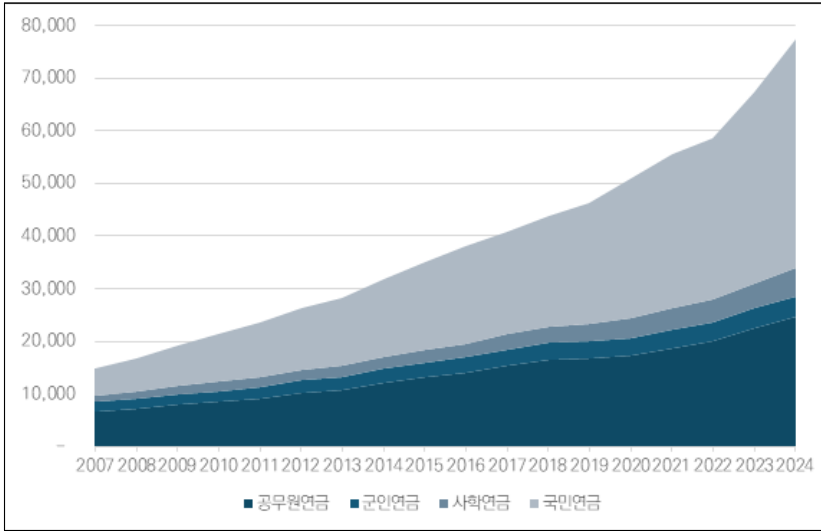
(단위: 천만 원)



주: 1) 공무원연금, 군인연금, 사학연금을 포함한 것으로 별정우체국연금은 제외.
2) 재해보상급여, 부조급여 제외.
출처: “세출/지출 세부사업 예산편성현황(총지출),” 기획재정부, 각 연도, 열린재정, 2024. 8. 20. 검색,
<https://www.openfiscaldata.go.kr/op/ko/sd/UOPKOSDA01>

[그림 4-4] 국민연금과 특수직역연금의 급여 지출 변화(2007~2024년)

(단위: 천만 원)



주: 1) 공무원연금, 군인연금, 사학연금을 포함한 것으로 별정우체국연금은 제외.

2) 재해보상급여, 부조급여 제외.

출처: “세출/지출 세부사업 예산편성현황(총지출),” 기획재정부, 각 연도, 열린재정, 2024. 8. 20. 검색,
<https://www.openfiscaldata.go.kr/op/ko/sd/UOPKOSDA01>

〈표 4-5〉 특수직역연금과 국민연금의 예산 비중 변화(2007~2024년)

(단위: %)

구분	2007	2012	2017	2022	2023	2024
특수직역연금	65.1	55.2	52.2	47.8	46.2	43.9
국민연금	34.9	44.8	47.8	52.2	53.8	56.1

주: 1) 공무원연금, 군인연금, 사학연금을 포함한 것으로 별정우체국연금은 제외.

2) 재해보상급여, 부조급여 제외.

출처: “세출/지출 세부사업 예산편성현황(총지출),” 기획재정부, 각 연도, 열린재정, 2024. 8. 20. 검색,
<https://www.openfiscaldata.go.kr/op/ko/sd/UOPKOSDA01>

2. 연금보험료 지원

가. 실업크레딧

2015년 도입된 실업크레딧은 구직급여 수급 기간에 실업 전 평균소득의 50%를 생애 최대 1년간 보험료로 지원하는 것으로, 신청자 개인, 고용보험기금, 국민연금기금, 일반회계에서 각각 25%씩 재원을 분담하는 구조이다. 2015년 약 376억 원이던 실업크레딧 예산은 신청자 수 증가와 함께 2023년까지 줄곧 증가하다가 2024년에 소폭 감소하였고, 동 기간 예산 증가율은 171.6%로 나타났다(〈표 4-6〉 참조). 국회예산정책처(2024)에 따르면 실업크레딧의 월평균 지원자 수는 2023년 150,113명으로, 전체 국민연금 보험료 지원 사업 지원자의 15.5%를 차지한다.

〈표 4-6〉 실업크레딧 지원 예산 변화: 예산 종류별

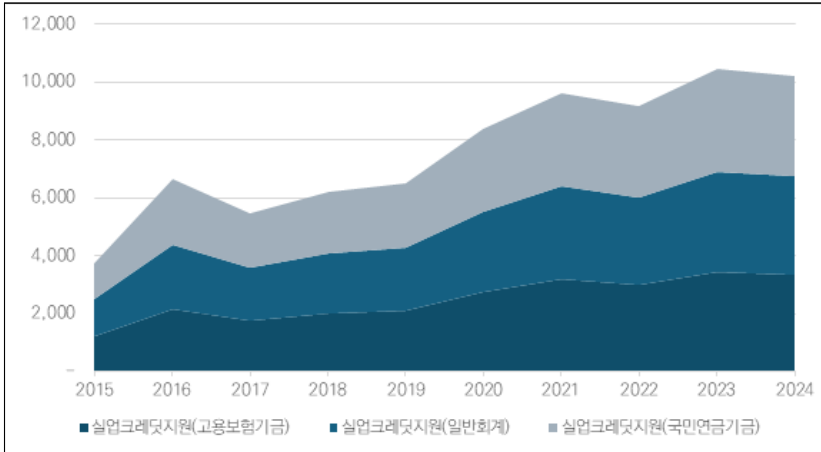
(단위: 십억 원, %)

구분	2015	2017	2019	2021	2023	2024	예산 증가율 (2015~ 2024)
고용보험기금	12.4	17.6	21.3	32.0	34.5	33.7	171.6
일반회계	12.9	18.1	21.6	32.3	34.7	33.9	
국민연금기금	12.4	18.8	22.2	32.0	35.5	34.6	
계	37.6	54.5	65.0	96.3	104.7	102.2	

출처: “세출/지출 세부사업 예산편성현황(총지출),” 기획재정부, 각 연도, 열린재정, 2024. 8. 20. 검색, <https://www.openfiscaldata.go.kr/op/ko/sd/UOPKOSDA01>

[그림 4-5] 실업크레딧 지원 예산의 변화(2015~2024년)

(단위: 십억 원)



출처: “세출/지출 세부사업 예산편성현황(총지출),” 기획재정부, 각 연도, 열린재정, 2024. 8. 20. 검색, <https://www.openfiscaldata.go.kr/op/ko/sd/UOPKOSDA01>

나. 사회보험료 지원

본 연구에서는 실업크레딧 외에도 두루누리 사회보험료 지원과 농어업인 보험료 지원을 분석 대상에 포함한다.¹⁵⁾ 2012년에 도입된 두루누리 사회보험료 지원 예산은 2012~2024년에 3배 넘게 증가하여 8,375억 원으로 나타난 반면, 농어업인에 대한 보험료 지원은 신청자 수가 크게 늘지 않아 3,614억 원으로 증가 폭이 크지 않다(〈표 4-7〉, [그림 4-6] 참조). 한편, 앞에서 살펴본 실업크레딧까지 포함한 전체 보험료 지원 사업 예산에서 여전히 두루누리 사회보험료 지원이 60%대를 유지하며 가장 큰 비중을 차지한다([그림 4-7] 참조).

다만 두루누리 사회보험료 지원은 2019년 이후 축소되면서 예산 감소

15) 2022년 도입된 저소득 지역가입자 보험료 지원은 분석에서 제외하였다.

폭이 두드러지는 것을 알 수 있다. 실업크레딧이나 농어업인 보험료 지원 예산이 증가 혹은 증가폭이 둔화된 것과 비교하면 두루누리 보험료 지원 예산의 축소는 주목할 만한 수준이다. [그림 4-7]과 같이, 전체 보험료 지원 예산 가운데 두루누리가 가장 큰 비중을 차지하며, 실업크레딧, 농어업인 보험료 지원 순으로 나타난다. 2011년까지만 하더라도 국민연금을 포함한 전체 보험료 지원은 농어민에 대하여 제한적으로 이루어졌으나, 이후 두루누리 사회보험료 지원(2012년), 실업크레딧(2015년)이 도입되면서 10인 미만 사업장 소속 저임금근로자,¹⁶⁾ 구직급여 수급자 등 농어민 외에도 노동시장 취약집단에 대한 보험료 지원이 점차 확대되었다.

〈표 4-7〉 사회보험료 지원 예산 변화: 두루누리, 농어업인 보험료 지원

(단위: 십억 원, %)

구분	2012	2015	2018	2021	2022	2023	2024	예산 증가율 (2012~ 2024)
두루누리 사회보험료 지원	265.4	579.3	893.2	810.3	1,046.6	1,076.4	837.5	215.6
농어업인 보험료 지원	259.3	336.7	347.2	348.2	374.0	415.1	361.4	42.6
계	524.7	916.0	1,240.4	1,158.6	1,420.6	1,491.5	1,198.9	373.1

주: 1) 두루누리 사회보험료 지원은 고용보험료 지원 예산도 포함된 금액.

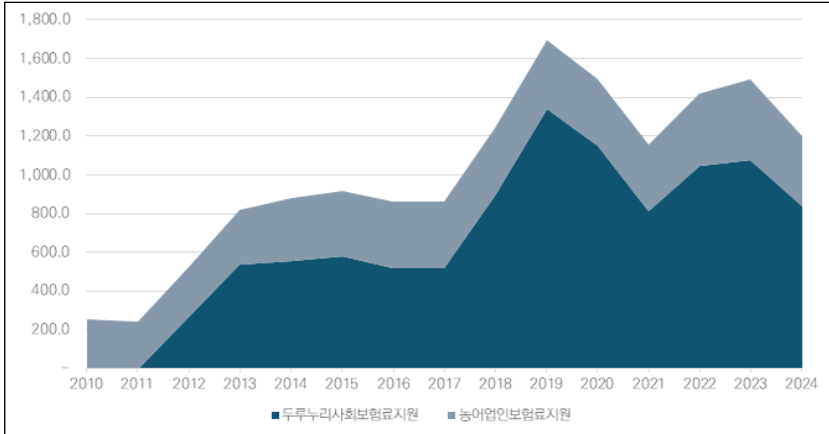
2) 농어업인 보험료 지원은 건강보험료 지원 예산도 포함된 금액.

출처: “세출/지출 세부사업 예산편성현황(총지출),” 기획재정부, 각 연도, 열린재정, 2024. 8. 20. 검색,
<https://www.openfiscaldata.go.kr/op/ko/sd/UOPKOSDA01>

16) 2024년 기준, 월평균 보수가 270만 원 미만인 신규 가입 근로자와 그 사업주에게 지급 된다(두루누리 사회보험료 지원, 2024).

[그림 4-6] 사회보험료 지원 예산의 변화(2012~2024년)

(단위: 십억 원)



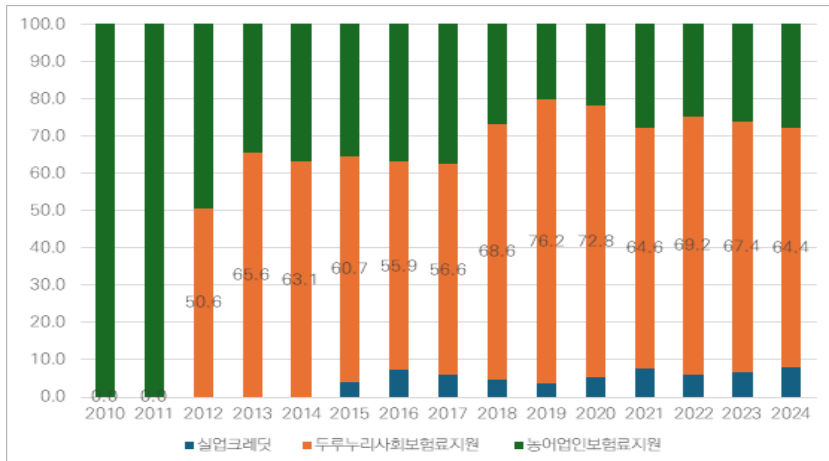
주: 1) 두루누리 사회보험료 지원은 고용보험료 지원 예산도 포함된 금액.

2) 농어업인 보험료 지원은 건강보험료 지원 예산도 포함된 금액.

출처: “세출/지출 세부사업 예산편성현황(총지출),” 기획재정부, 각 연도, 열린재정, 2024. 8. 20. 검색, <https://www.openfiscaldata.go.kr/op/ko/sd/UOPKOSDA01>

[그림 4-7] 실업크레딧과 사회보험료 지원 예산 비중 변화(2010~2024년)

(단위: %)



주: 1) 두루누리 사회보험료 지원은 고용보험료 지원 예산도 포함된 금액.

2) 농어업인 보험료 지원은 건강보험료 지원 예산도 포함된 금액.

출처: “세출/지출 세부사업 예산편성현황(총지출),” 기획재정부, 각 연도, 열린재정, 2024. 8. 20. 검색, <https://www.openfiscaldata.go.kr/op/ko/sd/UOPKOSDA01>

3. 노인일자리 사업

기초연금 수급자에 한해 제공되는 노인일자리 사업은 2012년 이후 관련 예산이 꾸준히 증가하여 2024년에는 약 2조 원 수준이다. 기초연금 예산 대비 노인일자리 사업이 차지하는 비중은 2012년 6.2%에서 2024년에는 10.0%로 증가하였다(〈표 4-8〉 참조). 특수직역연금을 제외한 공적연금 급여(국민연금, 기초연금), 노인일자리사업 예산을 모두 합산하여 비율 변화를 살펴보면(〈표 4-9〉 참조), 국민연금 급여 지출 비중은 2012년 79.0%에서 2024년 66.1%로 감소한 것에 반해, 동 기간 노인일자리와 기초연금 급여 지출 비율은 21.0%에서 33.9%로 약 10%p 증가한 것으로 나타난다. 노인일자리는 공공형 외에도 민간형, 사회서비스형까지 일자리 제공 주체가 다각화되면서 그 규모가 매년 증가해 왔다. 그럼에도 불구하고 65세 이상 노인의 노후소득에서 노인일자리와 같이 임금보조가 차지하는 비율은 여전히 미미하다.

〈표 4-8〉 노인일자리 및 기초연금의 예산 변화

(단위: 십억, %)

구분	2012	2015	2018	2021	2024
노인일자리	183.1 (6.2)	344.2 (4.5)	634.9 (7.0)	1,315.2 (8.8)	2,026.4 (10.0)
기초연금	2,966.5	7,582.4	9,122.9	14,963.5	20,201.5
계	3,149.6	7,926.6	9,757.8	16,278.7	22,227.9

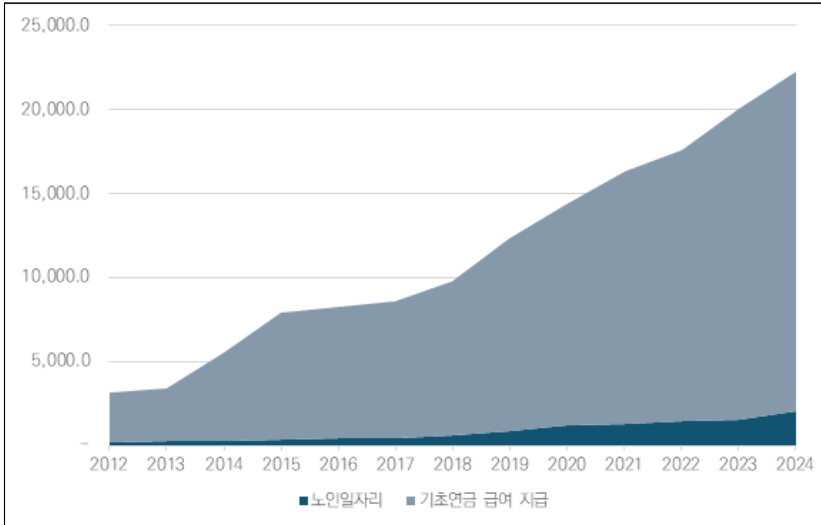
주: 1) 2012~2015년은 노인일자리운영, 2016~2024년은 노인일자리및사회활동지원으로 예산이 편성되었음.

2) 노인일자리 항목의 괄호 안 수치는 기초연금 예산 대비 비중임.

출처: “세출/지출 세부사업 예산편성현황(총지출),” 기획재정부, 각 연도, 열린재정, 2024. 8. 20. 검색, <https://www.openfiscaldata.go.kr/op/ko/sd/UOPKOSDA01>

[그림 4-8] 노인일자리 사업과 기초연금의 예산 변화(2012~2024년)

(단위: 십억 원)



출처: “세출/지출 세부사업 예산편성현황(총지출),” 기획재정부, 각 연도, 열린재정, 2024. 8. 20. 검색,
<https://www.openfiscaldata.go.kr/op/ko/sd/UOPKOSDA01>

〈표 4-9〉 노인일자리 사업과 공적연금 급여 예산 비율 변화(2012~2024년)

(단위: %)

구분	2012	2015	2018	2021	2024
노인일자리 사업	1.2	1.4	2.1	2.9	3.1
기초연금 급여 지급	19.8	30.9	29.5	32.9	30.8
국민연금 급여 지급	79.0	67.7	68.5	64.2	66.1

출처: “세출/지출 세부사업 예산편성현황(총지출),” 기획재정부, 각 연도, 열린재정, 2024. 8. 20. 검색,
<https://www.openfiscaldata.go.kr/op/ko/sd/UOPKOSDA01>

4. 농지연금

농지연금은 만 60세 이상으로 5년 이상 영농 경력이 있으면서 농지를 보유하고 있는 고령 농업인에게 소유 농지를 담보로 연금을 지급하는 역 모기지 형태로 운영된다. 월 지급금은 최대 300만 원으로(2024년 기준)

농지의 공시지가와 상품 유형에 따라 달라진다(한국농어촌공사, 2024. 11. 19.). 2012년 이후 가장 최근인 2024년까지 예산은 190억 원에서 2,423억 원으로 1,173% 증가하며 신청자(신규 가입자) 수가 큰 폭으로 증가해 왔다(〈표 4-10〉 참조). 60세 이상 농지연금 신규 가입자 수는 2012년 1,291명에서 2022년 2,530명으로 두 배 가까이 증가하였으나 타 공적연금과 비교할 때는 현저히 적다(〈표 4-11〉 참조).

〈표 4-10〉 농지연금 예산 변화(2012~2024년)

(단위: 십억 원, %)

구분	2012	2015	2018	2021	2024	예산 증감율 (2012~2024)
농지연금 예산	19.0	39.4	92.3	180.9	242.3	1,173.0

출처: “세출/지출 세부사업 예산편성현황(총지출),” 기획재정부, 각 연도, 열린재정, 2024. 8. 20. 검색, <https://www.openfiscaldata.go.kr/op/ko/sd/UOPKOSDA01>

〈표 4-11〉 60세 이상 농지연금 신규 가입자 수(2012~2022년)

(단위: 명)

구분	2012	2015	2018	2021	2022
신규 가입자 수	1,291	1,243	2,652	2,080	2,530

출처: “한국농어촌공사_연도별 가입자 연령별 농지연금 가입내역 통계 [데이터 세트],” 공공데이터포털, 2024. 11. 20. 검색, <https://www.data.go.kr/data/15116651/fileData.do#tab-layer-file>

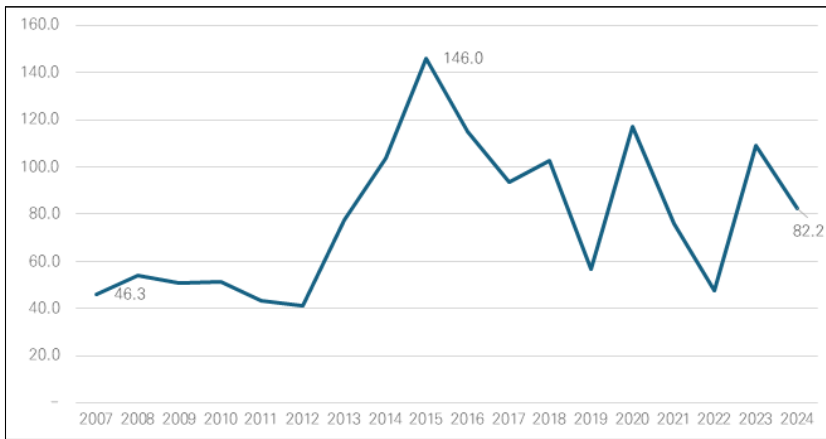
5. 고령자 고용촉진

본 연구에서는 고령자의 고용촉진을 위해 지원금이 지급되는 사업 중심으로 예산을 분류하고 있어 예산 변화의 경향성은 확인되지 않는다. 다만 고령자 고용촉진 사업이 고령자고용법상 가장 큰 변화였던 2013년 정

년 연장(58세→60세)에 따라 2013년을 기점으로 임금보조, 취업지원 서비스 등 관련 사업 예산이 크게 증가한 것을 확인할 수 있다([그림 4-9] 참조).

[그림 4-9] 고령자 고용촉진 사업의 예산 변화(2007~2024년)

(단위: 십억 원)



출처: “세출/지출 세부사업 예산편성현황(총지출),” 기획재정부, 각 연도, 열린재정, 2024. 8. 20. 검색, <https://www.openfiscaldata.go.kr/op/ko/sd/UOPKOSDA01>

6. 노후소득보장 분야 예산: 종합

지금까지 살펴본 노후소득보장 분야를 수혜 대상과 급여 유형별로 구분하여 장기간의 예산 변화를 확인하였다. 노후소득보장 분야는 그 취지에 맞게 2007~2024년에 걸쳐 노인 대상 비중이 평균 96.5%로 전체 예산의 대부분을 차지하고 있다. 2008~2012년에 연령과 제한 없이 지급되는 비율이 약 6%대 중반에 머무는 것은 동 기간에 국민연금 급여 가운데 반환일시금, 유족연금, 장애연금을 각각 구분하여 예산을 편성하였기 때문에 이 부분은 유의하여 해석해야 한다. 한편 근로연령을 대상으로 하

는 노후소득보장 분야 예산은 주로 실업크레딧을 포함한 보험료 지원에 관한 것으로 매해 등락을 반복하지만, 노인 대상의 급여 지출(공적연금, 노인일자리 등)과 비교하면 그 규모는 미미하다(〈표 4-12〉 참조).

〈표 4-12〉 노후소득보장 분야의 수혜 대상별 예산 변화(2007~2024년)

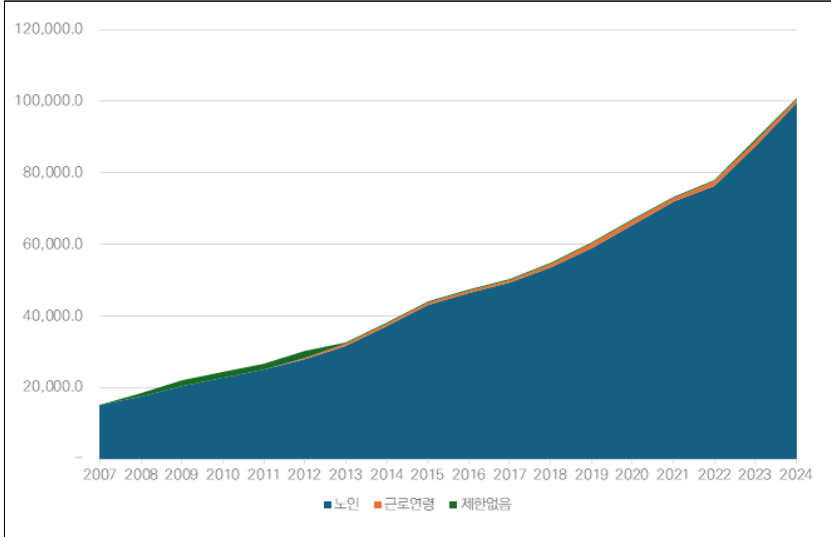
(단위: 십억 원, %)

구분	노인		근로연령		연령 제한 없음	
	금액	비율	금액	비율	금액	비율
2007	15,095.4	99.2	122.3	0.8	-	0.0
2008	17,309.3	93.1	142.3	0.8	1,131.2	6.1
2009	20,380.3	92.6	51.0	0.2	1,583.9	7.2
2010	22,713.2	93.2	51.6	0.2	1,616.5	6.6
2011	24,864.3	93.6	43.2	0.2	1,669.0	6.3
2012	28,008.0	92.8	306.6	1.0	1,850.8	6.1
2013	31,639.8	97.2	616.0	1.9	282.0	0.9
2014	37,284.5	97.4	658.8	1.7	324.1	0.8
2015	42,941.4	97.5	762.9	1.7	336.7	0.8
2016	46,472.9	97.8	701.6	1.5	343.3	0.7
2017	49,405.6	98.0	668.3	1.3	344.4	0.7
2018	53,677.8	97.4	1,057.7	1.9	347.2	0.6
2019	58,783.3	97.0	1,463.5	2.4	353.5	0.6
2020	65,498.9	97.5	1,349.9	2.0	344.6	0.5
2021	71,909.4	98.2	982.5	1.3	348.2	0.5
2022	76,383.4	98.0	1,186.2	1.5	374.0	0.5
2023	87,617.6	98.1	1,290.3	1.4	415.1	0.5
2024	99,728.4	98.6	1,021.8	1.0	361.4	0.4

주: '제한 없음'의 예산 증가율은 2008년과 2024년을 비교한 수치임.
출처: "세출/지출 세부사업 예산편성현황(총지출)," 기획재정부, 각 연도, 열린재정, 2024. 8. 20. 검색,
<https://www.openfiscaldata.go.kr/op/ko/sd/UOPKOSDA01>

[그림 4-10] 노후소득보장 분야의 수혜 대상별 예산 변화(2007~2024년)

(단위: 십억 원)



출처: “세출/지출 세부사업 예산편성현황(총지출),” 기획재정부, 각 연도, 열린재정, 2024. 8. 20. 검색, <https://www.openfiscaldata.go.kr/op/ko/sd/UOPKOSDA01>

노후소득보장 분야 예산을 급여 유형별로 구분하면, 현금급여를 지급하는 단순 지원이 거의 대부분을 차지하고, 임금, 지출보조, 용자/이차보전의 순으로 나타난다(〈표 4-13〉, [그림 4-11] 참조). 단순 지원의 상당수는 국민연금과 특수직역연금, 기초연금과 같이 노인에게 직접 지급되는 공적연금 급여 지출이며, 임금은 고령자 고용촉진에 대한 임금보조(wage subsidy)로 구성된다. 그다음으로 규모가 큰 지출보조는 보험료 지원 시 투입되는 정부예산(조세) 및 기금이며, 용자/이차보전은 농지연금을 통해 지급되는 역모기지 연금 급여로 이루어져 있다. 2012년 이후 임금 형태의 급여 지급이 빠른 속도로 증가하고 있다.

〈표 4-13〉 노후소득보장 분야의 급여 유형별 예산 변화(2007~2024년)

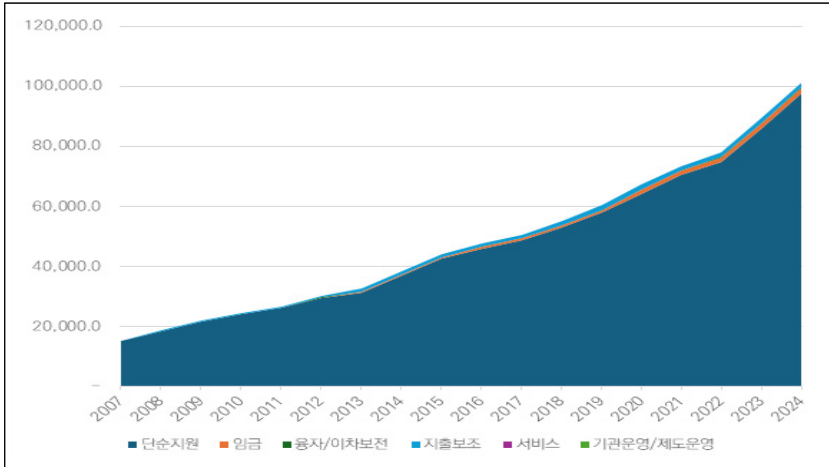
(단위: 십억 원, %)

구분	단순 지원		임금	용자 /이자보전	지출보조	서비스	기관 운영 /제도 운영
		비율					
2007	15,103.2	99.2	37.3		76.1	1.0	0.0
2008	18,443.8	99.3	49.5		88.4	1.0	0.0
2009	21,705.5	98.6	46.3		262.4	1.1	0.0
2010	24,083.5	98.8	36.9		253.4	5.2	2.3
2011	26,290.4	98.9	43.2	1.5	241.3		0.0
2012	29,397.4	97.5	224.2	19.0	524.7		
2013	31,380.8	96.4	312.9	23.7	820.5		
2014	36,945.4	96.5	408.8	33.9	879.2		
2015	42,557.8	96.6	456.4	39.4	953.6	33.9	
2016	46,032.4	96.9	473.3	49.8	930.1	32.3	
2017	48,872.9	96.9	536.3	66.3	919.1	23.7	
2018	52,950.5	96.1	712.3	92.3	1,302.4	25.1	
2019	57,831.4	95.4	855.6	129.9	1,760.4	22.9	
2020	64,149.5	95.5	1,293.1	147.9	1,577.2	25.6	
2021	70,413.4	96.1	1,368.7	180.9	1,254.9	22.3	
2022	74,730.6	95.9	1,468.6	210.6	1,512.5	21.3	
2023	85,849.3	96.1	1,627.0	228.2	1,596.3	22.3	
2024	97,459.7	96.4	2,088.5	242.3	1,301.1	20.1	

출처: “세출/지출 세부사업 예산편성현황(총지출),” 기획재정부, 각 연도, 열린재정, 2024. 8. 20. 검색,
<https://www.openfiscaldata.go.kr/op/ko/sd/UOPKOSDA01>

[그림 4-11] 노후소득보장 분야의 급여 유형별 예산 변화(2007~2024년)

(단위: 십억 원)



출처: “세출/지출 세부사업 예산편성현황(총지출),” 기획재정부, 각 연도, 열린재정, 2024. 8. 20. 검색,
<https://www.openfiscaldata.go.kr/op/ko/sd/UOPKOSDA01>

제3절 노령층 관련 사회지표와 예산의 변화

본 절에서는 연구 범위에 포함된 노후소득보장 관련 제도에 영향을 주거나, 결과로 나타나는 주요 사회지표들을 선정하여 수집이 가능한 선에서 장기간의 변화를 확인하였다. 이때 사회지표는 국민연금 가입률과 수급률, 65세 이상 노인빈곤율, 60세 이상 고령자의 경제활동참가율이다.

국민연금 의무가입 연령인 만 18~59세의 가입률은 2012년 이후 꾸준히 증가하여 2023년 기준, 62.4%로 나타난다(〈표 4-14〉 참조). 해당 연령대의 인구수가 감소하는 것에 비해 가입자 수는 꾸준히 증가하는 중이다. 한편, 만 65세 이상 인구 대비 국민연금 수급률은 노령연금만을 기준으로 하면 2023년 기준, 44.5%로 여전히 노인의 절반 가까이가 노령연금 수급권을 확보하지 못한 상태로 나타난다(〈표 4-15〉 참조).

〈표 4-14〉 만 18~59세 전체 인구수 및 국민연금 가입률 변화(2012~2023년)

(단위: 명, %)

연도	전체 인구수 (A)	국민연금 가입자 수 (B)	가입률 (B/A*100)
2012	32,847,733	15,575,296	47.4
2013	32,972,110	16,052,315	48.7
2014	32,993,705	16,386,083	49.7
2015	32,910,770	16,837,673	51.2
2016	32,825,437	17,376,119	52.9
2017	32,631,748	17,652,760	54.1
2018	32,456,467	18,141,981	55.9
2019	32,129,004	18,441,702	57.4
2020	31,671,531	18,482,456	58.4
2021	31,167,083	18,719,496	60.1
2022	30,682,251	18,932,796	61.7
2023	30,298,013	18,906,524	62.4

주: 가입자 수는 지역납부 예외자를 제외한 수치임.

출처: “행정구역(시군구)별/1세별 주민등록인구,” 통계청, 각 연도, 2024. 10. 17. 검색, https://kosis.kr/statHtml/statHtml.do?orgId=101&tblId=DT_1B04006&conn_path=I3; “종별·연령별·성별 가입자 현황,” 통계청, 각 연도, 2024. 10. 17. 검색, https://kosis.kr/statHtml/statHtml.do?orgId=322&tblId=DT_32202_B008&conn_path=I3

〈표 4-15〉 만 65세 이상 인구 대비 국민연금 수급률 변화(2012~2023년)

(단위: 명, %)

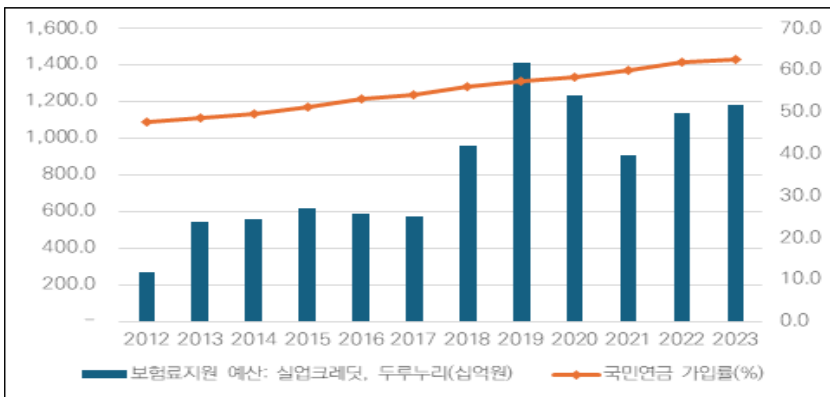
연도	65세 이상 인구수	국민연금 수급률	
		노령, 장애, 유족연금 합산	노령연금 수급
2012	5,980,060	30.7	27.0
2013	6,250,986	33.1	29.0
2014	6,520,607	34.9	30.4
2015	6,775,101	36.5	31.6
2016	6,995,652	38.1	32.8
2017	7,356,106	39.9	34.2
2018	7,650,408	41.6	35.5
2019	8,026,915	43.3	36.9
2020	8,496,077	45.2	38.5
2021	8,851,033	47.6	40.6
2022	8,851,033	52.5	44.7
2023	9,730,411	52.2	44.5

출처: “행정구역(시군구)별/1세별 주민등록인구,” 통계청, 각 연도, 2024. 10. 17. 검색, https://kosis.kr/statHtml/statHtml.do?orgId=101&tblId=DT_1B04006&conn_path=I3; “노령연금 연령별·성별·지역별 수급자 현황,” 통계청, 각 연도, 2024. 10. 17. 검색, https://kosis.kr/statHtml/statHtml.do?orgId=322&tblId=DT_32202_B049&conn_path=I3

다음으로, 보험료 지원 예산과 국민연금 가입률 변화를 살펴보면, 보험료 지원 예산과 국민연금 가입률의 증가 추이는 유사성이 나타나지 않는다(그림 4-12] 참조). 2019년 이후 보험료 지원 예산이 감소하였음에도 국민연금 가입률은 소폭 증가해 왔는데, 이것은 보험료 지원의 신청자(대상자) 규모가 가입률의 괄목할 만한 상승을 가져올 만큼 크지 않기 때문이기도 하다. 한편 국민연금 급여 지급 예산과 노령연금 수급률은 유사한 상승 추이를 나타내고 있다(그림 4-13] 참조). 최근 들어 노령연금 수급률 상승이 다소 정체되고는 있으나, 가입자 수 증가와 함께 노령연금 수급률은 점진적으로 증가해 왔다.

[그림 4-12] 보험료 지원 예산과 국민연금 가입률 변화(2012~2023년)

(단위: 십억 원, %)

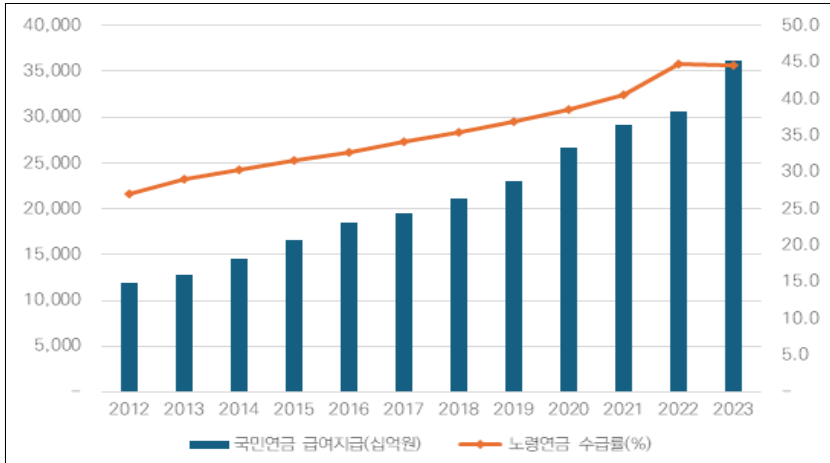


주: 실업크레딧과 두루누리 사회보험료 지원만을 포함하였음.

출처: “세출/지출 세부사업 예산편성현황(총지출),” 기획재정부, 각 연도, 열린재정, 2024. 8. 20. 검색, <https://www.openfiscaldata.go.kr/op/ko/sd/UOPKOSDA01>; “행정구역(시군구)별/1세별 주민등록인구,” 통계청, 각 연도, 2024. 10. 17. 검색, https://kosis.kr/statHtml/statHtml.do?orgId=101&tblId=DT_1B04006&conn_path=I3; “종별·연령별·성별 가입자 현황,” 통계청, 각 연도, 2024. 10. 17. 검색, https://kosis.kr/statHtml/statHtml.do?orgId=322&tblId=DT_32202_B008&conn_path=I3

[그림 4-13] 국민연금 급여 지급 예산과 노령연금 수급률 변화(2012~2023년)

(단위: 십억 원, %)

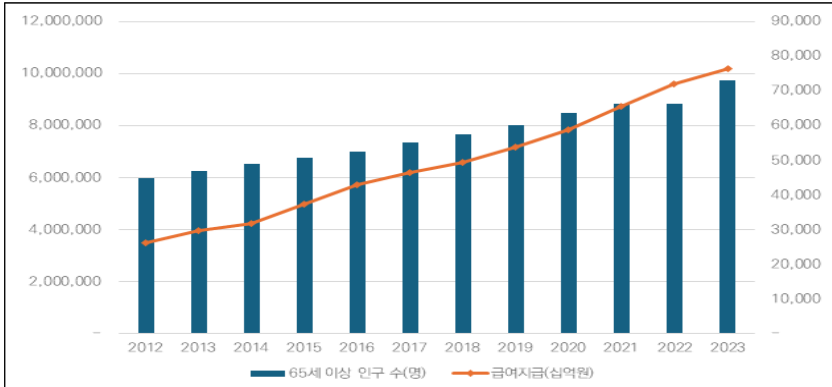


출처: “세출/지출 세부사업 예산편성현황(총지출),” 기획재정부, 각 연도, 열린재정, 2024. 8. 20. 검색, <https://www.openfiscaldata.go.kr/op/ko/sd/UOPKOSDA01>; “행정구역(시군구)별/1세별 주민등록인구,” 통계청, 각 연도, 2024. 10. 17. 검색, https://kosis.kr/statHtml/statHtml.do?orgId=101&tblId=DT_1B040006&conn_path=I3; “노령연금 연령별·성별·지역별 수급자 현황,” 통계청, 각 연도, 2024. 10. 17. 검색, https://kosis.kr/statHtml/statHtml.do?orgId=322&tblId=DT_32202_B049&conn_path=I3

노후소득보장 급여 예산은 65세 이상 노인인구 규모의 증가보다 더 빠른 속도로 증가해 왔다([그림 4-14] 참조). 현재 국민연금 가입 대상인 근로연령에 해당하는 보험료 지원을 제외하고, 노후소득보장 급여 예산(농지연금 포함)을 모두 합산한 것과 65세 이상 노인빈곤율 변화 추이를 살펴보면, 지난 10여 년간 노후소득보장 급여 예산은 증가하고, 이와 함께 노인빈곤율은 점차 감소해 왔다. 가처분소득 기준, 2011년 46.5%이던 노인의 상대적 빈곤율은 2022년 38.1%로 나타난다(<표 4-16>, [그림 4-15] 참조).

[그림 4-14] 65세 이상 노인인구 규모와 노후소득보장 급여 예산 변화(2012~2023년)

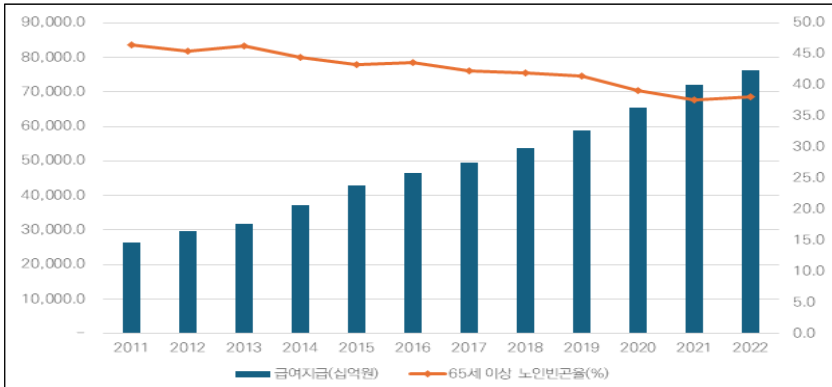
(단위: 십억 원, %)



출처: “세출/지출 세부사업 예산편성현황(총지출),” 기획재정부, 각 연도, 열린재정, 2024. 8. 20. 검색, <https://www.openfiscaldata.go.kr/op/ko/sd/UOPKOSDA01>; “행정구역(시군구)별/1세 별 주민등록인구,” 통계청, 각 연도, 2024. 10. 17. 검색, https://kosis.kr/statHtml/statHtml.do?orgId=101&tblId=DT_1B04006&conn_path=I3

[그림 4-15] 노후소득보장 급여 예산과 65세 이상 노인빈곤율 변화(2012~2023년)

(단위: 십억 원, %)



주: 보험료 지원 예산은 제외.

출처: “세출/지출 세부사업 예산편성현황(총지출),” 기획재정부, 각 연도, 열린재정, 2024. 8. 20. 검색, <https://www.openfiscaldata.go.kr/op/ko/sd/UOPKOSDA01>; “소득분배지표(연령계층 별) [데이터 세트],” 통계청, 2011~2021, 국가통계포털, 2024. 11. 18. 검색, https://kosis.kr/statHtml/statHtml.do?orgId=101&tblId=DT_1HDLF06&conn_path=I3; “소득분배지표(연령계층별) [데이터 세트],” 통계청, 2020~2022, 국가통계포털, 2024. 11. 18. 검색, https://kosis.kr/statHtml/statHtml.do?orgId=101&tblId=DT_1HDLF06&conn_path=I2

〈표 4-16〉 만 65세 이상 노인빈곤율(2011~2021년): 상대적 빈곤율(중위소득 50%)

(단위: %)

연도	시장소득	가처분소득
2011	56.9	46.5
2012	55.4	45.4
2013	55.7	46.3
2014	55.9	44.5
2015	56.6	43.2
2016	57.5	43.6
2017	56.7	42.3
2018	58.5	42.0
2019	59.0	41.4
2020	58.6 (59.0)	38.9 (39.1)
2021	57.6 (57.9)	37.6 (37.6)
2022	(57.1)	(38.1)

주: 2020년 이후 괄호 안의 수치는 공적이전소득 중 고용보험·산재보험의 급여소득을 행정자료를 활용하여 작성한 것임.

출처: “소득분배지표(연령계층별) [데이터 세트],” 통계청, 2011-2021, 국가통계포털, 2024. 11. 18. 검색, https://kosis.kr/statHtml/statHtml.do?orgId=101&tblId=DT_1HDLF06&conn_path=I3; “소득분배지표(연령계층별) [데이터 세트],” 통계청, 2020-2022, 국가통계포털, 2024. 11. 18. 검색, https://kosis.kr/statHtml/statHtml.do?orgId=101&tblId=DT_1HDALF06&conn_path=I2

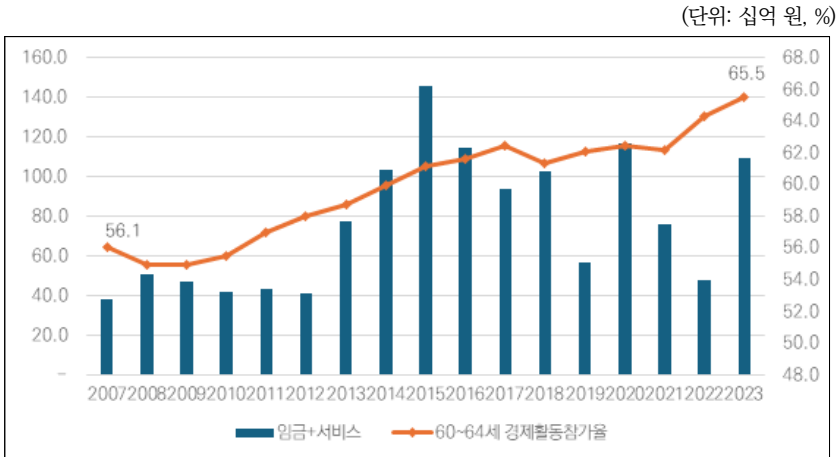
마지막으로, 주로 노인일자리를 포함하여 고령자의 고용촉진을 위해 실시하고 있는 임금 및 서비스 예산의 변화와, 60~64세, 65세 이상의 경제활동참가율의 변화를 함께 살펴보았다.¹⁷⁾ 2007~2023년 60~64세의 경제활동참가율은 56.1%에서 65.5%로 약 10%p 증가하였고, 동 기간 65세 이상의 경제활동참가율은 31.3%에서 38.3%로 60~64세 연령대보다 증가 폭이 더디다. 60~64세는 노인일자리의 신청 대상이 아니기 때문

17) 55세 이상 고령자의 경제활동참가율과 고용률의 연도별 수치는 〈부표 4-4〉를 참조할 것

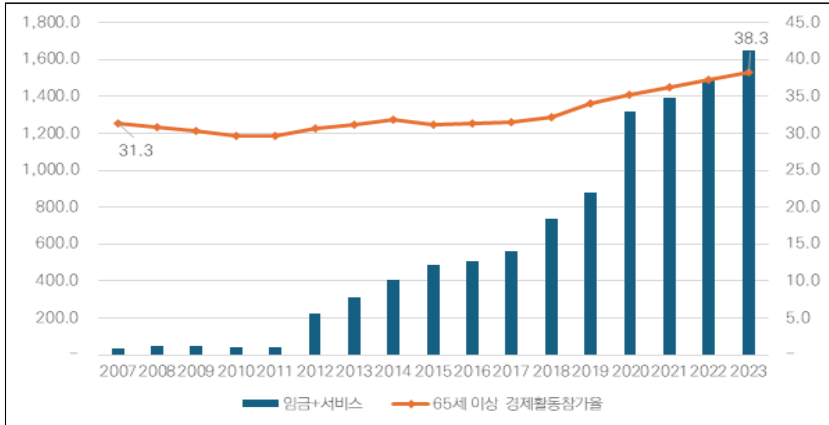
에 이를 제외한 고령자 고용촉진 사업 예산만을, 65세 이상의 경우 노인 일자리까지 포함한 예산을 해당 연령대의 경제활동참가율과 비교하였다 ([그림 4-16] 참조).

60~64세 경제활동참가율은 2009년부터 꾸준히 증가하였고, 고령자의 고용촉진을 위한 ‘임금+서비스’ 예산도 2015년까지 계속 증가해 왔다. 그러나 2015년 이후 예산이 등락을 반복하는 가운데 이와 무관하게 동 연령대의 경제활동참가율은 계속 증가하고 있다. 한편, 노인일자리까지 포함한 ‘임금+서비스’ 예산이 2012년 이후 계속 증가하고 있음에도 65세 이상 경제활동참가율의 상승은 미미하다. 고령자의 경제활동 증가는 본 장에서 추출한 사업 예산만으로는 충분히 설명하기 어렵다는 점에서 좀 더 다양한 요인들과 함께 추가 분석하는 과정이 필요하다.¹⁸⁾

[그림 4-16] 임금 및 서비스 예산과 고령자 경제활동참가율(60~64세, 65세 이상) 변화 (2007~2023년)



18) 고령자 고용촉진 목적의 정부 지원이 증가한 영향보다는 60세 이후 노후소득의 절대적 부족으로 인해 노동시장에 남는 것을 선택했을 가능성이 더 크기 때문이다.



주: 60~64세 임금+서비스 예산에서는 노인일자리 제외.

출처: “세출/지출 세부사업 예산편성현황(총지출),” 기획재정부, 각 연도, 열린재정, 2024. 8. 20. 검색, <https://www.openfiscaldata.go.kr/op/ko/sd/UOPKOSDA01>; “경제활동인구조사-연령별 경제활동인구 총괄 [데이터 세트],” 통계청, 각 연도, 국가통계포털, 2024. 10. 17. 검색, http://kosis.kr/statHtml/statHtml.do?orgId=101&tblId=DT_1DA7002S&conn_path=12

제4절 소결

본 장에서는 노령층을 대상으로 하는 노후소득보장 분야의 2007년부터 가장 최근까지의 재정지출 변화를 파악하고, 이에 관한 주요 사회지표와의 관계들을 살펴보았다. 주요 내용을 요약하면 다음과 같다.

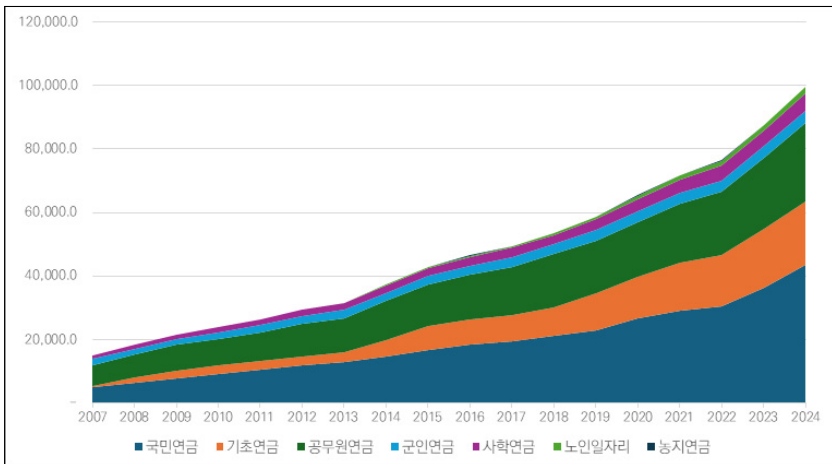
2007년 이후 노령층 대상의 노후소득 급여 예산은 매우 가파르게 증가해 왔으며, 특히 국민연금과 기초연금의 급여 지출 증가가 이를 견인한다(그림 4-17) 참조). 노후소득보장 급여를 구성하는 국민연금, 기초연금, 특수직역연금, 농지연금, 노인일자리의 2007년, 2024년 구성비를 비교하면, 국민연금과 기초연금의 비중 증가와 특수직역연금의 비중 축소가 두드러진다(그림 4-18) 참조). 특히 기초연금은 전체 구성비에서 차지하는 비중이 2007년과 2024년 사이에 19.4%p 증가하였다. 특수직역연금

을 제외하면, 일반 국민 대상의 공적연금인 국민연금과 기초연금의 지출이 증가했고, 이 두 제도가 차지하는 구성비가 약 30%p 증가한 것으로 확인된다. 특수지역연금의 구성비가 이와 유사한 수준에서 감소한 것에 비추어 보면, 국민연금의 점진적 성숙, 기초연금의 확대가 노후소득보장 급여 지출 증가에 가장 크게 영향을 준 것으로 볼 수 있다.

국민연금 수급률의 증가는 급여 지출(단순 지원)의 증가로 이어졌으며, 기초연금 급여 지출의 증가와 함께 65세 노인빈곤율의 완화에 영향을 준 것으로 추측된다. 다만, 본 연구에서는 고령자의 노동소득까지 함께 분석하지 않았기 때문에 노인빈곤율의 완화를 노후소득보장 급여의 지출에 의한 것으로 결론짓기는 어렵다. 그러나 전술한 것처럼 공적연금 수급률 증가의 영향으로 노인빈곤율이 상당 부분 개선되었다고 판단할 수 있을 만큼 공적연금의 급여 지출이 2007년 이후 상당한 수준으로 증가해 온 것은 시사하는 바가 크다.

[그림 4-17] 노후소득보장 급여 전체 예산의 변화(2007~2024년)

(단위: 십억 원)



출처: “세출/지출 세부사업 예산편성현황(총지출),” 기획재정부, 각 연도, 열린재정, 2024. 8. 20. 검색,
<https://www.openfiscaldata.go.kr/op/ko/sd/UOPKOSDA01>

〈표 4-17〉 노후소득보장 급여의 전체 예산 구성비 변화: 2007년, 2024년

(단위: %, %p)

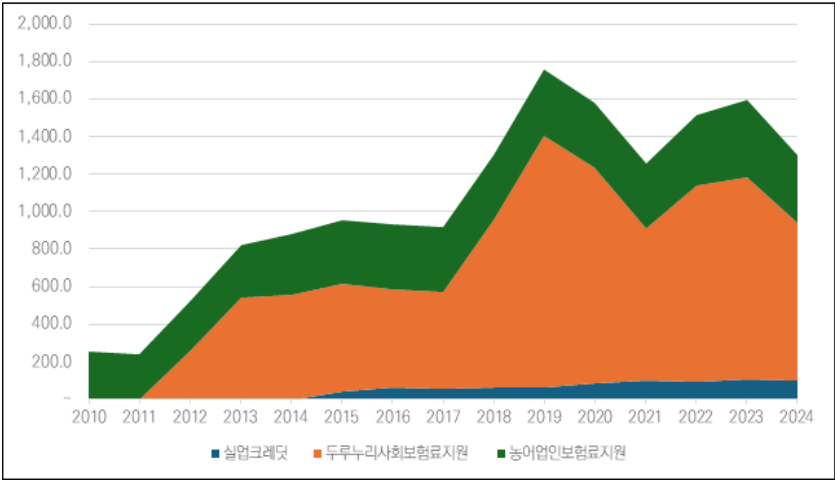
구분		2007년	2024년	구성비 변화
국민연금		34.4	44.7	10.4
기초연금		1.4	20.8	19.4
특수직역 연금	공무원연금	44.1	23.2	-20.9
	군인연금	12.5	3.8	-8.6
	사학연금	7.6	5.0	-2.6
노인일자리		0.0	2.1	2.1
농지연금		0.0	0.2	0.2

출처: “세출/지출 세부사업 예산편성현황(총지출),” 기획재정부, 각 연도, 열린재정, 2024. 8. 20. 검색,
<https://www.openfiscaldata.go.kr/op/ko/sd/UOPKOSDA01>

한편 근로연령 당시 보험료 납부를 일부 보조하는 보험료 지원 지출은 급여 지출(단순 지원)처럼 일괄적으로 증가하지 않았다(그림 4-18 참조). 별다른 변화 없이 줄곧 유지되어 온 농어업인 사회보험료 지원과 달리, 실업크레딧, 두루누리 사회보험료 지원 등 근로자 중심의 보험료 지원은 도입 이후 얼마 지나지 않아 축소되거나(두루누리), 예산 제약으로 인해 신청자 수와 지원액이 제한(실업크레딧)되는 등 제도 확대에 소극적인 양상을 나타낸다. 이것은 앞서 국민연금의 가입률과 관련된 것으로, 보험료 납부 부담이 큰 취약집단의 가입 제고를 위해 좀 더 적극적으로 예산을 할당하여 지원할 필요가 있다. 근로연령 시기의 취약집단에 대한 보험료 지원을 통한 가입 제고는 곧 가입 기간 증대로 이어져 이들이 수급연령이 되었을 때 수급권 확보 및 급여 적정성으로 이어질 수 있다. 따라서 보험료 지원과 같은 지출보조 예산은 축소되거나, 확대가 정체되는 것을 지양해야 한다.

[그림 4-18] 보험료 지원 전체 예산의 변화(2010~2024년)

(단위: 십억 원)



출처: “세출/지출 세부사업 예산편성현황(총지출),” 기획재정부, 각 연도, 열린재정, 2024. 8. 20. 검색, <https://www.openfiscaldata.go.kr/op/ko/sd/UOPKOSDA01>



제5장

근로연령층 대상 소득보장제도의 재정지출 변화와 특징

제1절 근로연령층 대상 소득보장제도의 범위

제2절 근로연령층 대상 소득보장제도의 재정 배분의 변화

제3절 근로연령층의 소득 실태와 재정 변화

제4절 소결

제5장

근로연령층 대상 소득보장제도의 재정지출 변화와 특징

제1절 근로연령층 대상 소득보장제도의 범위

제5장에서는 제3장에서 구축된 <사회보장재정사업DB>로부터 근로연령층을 대상으로 한 소득보장제도를 별도로 추출하여, 이들 제도의 규모와 특성에 관한 분포의 변화를 살펴볼 것이다. 또한 이 제도에 투입된 재정지출의 변화와 근로연령층의 소득과 관련된 사회적 위험의 변화 양상을 비교함으로써 정책적 함의를 발견하고자 한다.

제3장에서 언급한 바와 같이, <사회보장재정사업DB>에서 근로연령층이란 18~64세의 연령대를 의미한다. 그러나 다양한 부처들이 사업 대상 연령층을 구분할 때 모두 동일한 연령 기준을 따르지는 않는다. 경우에 따라 명확한 연령 기준을 제시하지 않고 다른 인구·사회학적 기준이나 경제활동상태를 대상자 선정 조건으로 삼기도 한다. 이러한 점을 고려하여 근로연령층 대상 제도에는 취업자, 실업자나 미취업자, 아동이 있는 가구의 부모 대상 등을 대상으로 하는 제도가 포함되는 것으로 간주한다.

아동·청소년 대상 현금지원 사업의 경우 실질적으로 이들의 부모에 대해서도 소득을 지원하는 기능을 한다. 즉 현금지원 사업으로 국한한다면 아동·청소년을 대상으로 하는 사업 역시 넓게 보아 근로연령층을 수혜 계층으로 하는 사업으로 볼 수 있다. 더 나아가 연령층의 제한 없이 전체 연령층을 대상으로 하거나 근로연령층을 포함하여 복수의 연령 계층을 지원하는 현금지원 사업도 근로연령층을 대상으로 한다고 볼 수 있다.

한편 제도의 영역을 사회보장이 아닌 소득보장으로 국한할 때 각종 서

비스 급여나 기타 급여(인프라 및 시설 구축, 기관 출자, 기관 운영경비 지원 등)를 제외하는 것이 타당하다. 물론 이들 사업들도 궁극적으로는 어느 가구의 소득 증가로 귀결될 수 있을 것이다. 그러나 그 과정이 직접적이지 않고 기간이 많이 소요되는 점을 고려한다면, 이들 사업을 제외하는 데에는 큰 무리가 없을 것이다. 이러한 점들을 고려하여 이 장에서는 근로연령층 대상 사업의 범위를 다음과 같이 정의하고자 한다.

첫째, 근로연령층을 수혜 대상으로 하면서 개인·가구를 지원하는 현금 급여 사업들이다. 이를 사업군 A라고 지칭한다(〈표 5-1〉의 구분 1).

둘째, A에 더하여 근로연령층 및 전체 연령층을 대상으로 하면서 사업 체에게 (일부)임금을 보조하는 사업 또는 직접 일자리를 제공하는 사업(〈표 5-1〉의 구분 2)을 포함시킨다. 이를 사업군 B라고 지칭할 것이다.

셋째, B에 더하여 아동·청소년 및 전체 연령의 개인을 대상으로 하는 현금지원 사업(〈표 5-1〉의 구분 3)을 포함시킨다. 이 사업군 C라고 할 것이다. 〈표 5-1〉은 이 장의 분석 대상이 되는 사업을 사업군별로 구분하고 예산 규모를 비교한 것이다. 이때 예산은 제3장의 제3절에서 사용한 2007~2024년 기간 세부사업별 평균 실질 예산을 이용하여 합산한 값이다.

〈표 5-1〉 근로소득층 소득보장제도의 구분과 예산

(단위: 십억 원, 개, %)

구분	사업군별 사업 구성	사업군별 예산 규모			
			A	B	C
1	개인 & 근로연령층 & 현금급여	40,278.2 (196개) (14.6%)	40,278.2 (196개) (14.6%)	47,023.7 (278개) (17.0%)	53,196.7 (324개) (19.3%)
2	사업장 & 근로+전체 연령 & (현금급여 중)임금·일자리	6,745.5 (82개) (2.4%)	235,956.6 (1,913개) (85.4%)		
3	개인 & 아동+전체 연령 & 현금급여	6,173.0 (46개) (2.2%)		229,211.2 (1,831개) (83.0%)	
4	기타	223,038.2 (1,785개) (80.7%)	223,038.2 (1,785개) (80.7%)		

주: 1) 예산은 2020년 물가지수를 이용하여 실질치로 전환한 값임.

2) 첫 번째 괄호는 세부사업의 수, 두 번째 괄호는 전체 예산 대비 비중을 의미함.

2007~2024년 동안 시행되었던 사업들 중 사업군 A에 해당하는 사업은 모두 196개로 평균 예산이 약 40.3조 원이다. 이는 사업 수로는 전체의 9.3%, 예산으로는 14.6%의 비중을 차지하는 규모이다. 사업군 B까지 확장한다면 세부사업 수는 278개(전체의 13.2%), 예산은 약 47조 원(전체의 17.0%)이 된다. 사업군 C까지 대상 사업의 범위를 넓히면 사업의 수는 324개(전체의 15.4%), 평균 예산은 53.2조(전체의 19.3%)에 해당하게 된다.

물론 이러한 비중은 지출예산의 실질 평균값을 이용하여 비교한 것이다. 그러나 이 기간에 작지 않은 규모의 예산이 투입되는 제도가 신설된 경우가 있었기 때문에 연도별로 예산 비중의 변화는 있었을 것이다. 이는 제2절에서는 좀 더 자세히 살펴볼 것이다.

제2절 근로연령층 대상 소득보장제도의 재정 배분의 변화

1. 총량의 변화

근로연령층 대상 소득보장제도를 제1절과 같이 구분할 때 2007년부터 2024년까지 각 사업군의 예산 변화는 <표 5-2> 및 [그림 5-1]과 같다. 사업군 A의 예산은 2007년 약 12조 원에서 2024년 약 35조 원으로 증가했다(연평균 증가율 6.2%). 사업군 C의 경우는 같은 기간에 약 13조 원에서 약 43조 원으로 연평균 7.2%의 속도로 증가했다.

<표 5-2> 근로연령층 소득보장제도의 예산 변화

(단위: 십억 원, %)

연도	사업군 A	사업군 B	사업군 C
2007	12,439.1	13,025.0	13,114.8
2008	12,915.4	13,535.3	13,668.4
2009	15,318.5	16,118.7	16,282.0
2010	12,794.1	13,706.5	13,855.3
2011	13,026.9	13,893.3	14,205.8
2012	14,666.4	15,606.7	15,905.4
2013	16,311.9	17,344.0	18,354.9
2014	17,142.8	18,287.7	19,603.1
2015	17,981.3	19,111.7	20,352.1
2016	19,462.3	20,766.2	22,123.5
2017	19,881.2	21,208.4	22,589.6
2018	21,538.5	25,873.1	27,831.9
2019	23,877.9	28,618.3	31,954.2
2020	28,192.2	32,744.9	36,270.0
2021	32,043.7	37,788.7	41,251.3
2022	34,450.7	39,003.0	42,944.1
2023	34,461.3	37,302.3	42,075.2
2024	34,554.4	36,665.6	42,506.6
평균 증가율	6.2	6.3	7.2

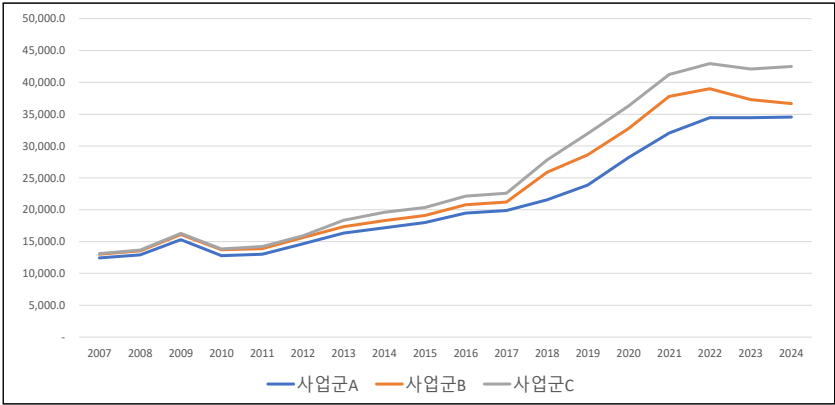
[그림 5-1]에서 확인할 수 있듯이, 근로연령층 대상 소득보장제도의 예산은 2009년 경제위기 시기에 일시적으로 큰 폭으로 증가했다가 2010년에 감소했다. 2008~2009년 금융위기에 대한 대응이 증가의 주된 요인이었다. 2010년 이후 2017년까지는 상대적으로 완만한 증가세를 보이고 2017년부터 2022년까지는 그 이전 기간에 비해 급격한 증가세를 보인다. 2018년부터는 사업군 B의 증가 속도가 사업군 A의 증가율에 비해 빨라지는 것을 알 수 있다. 이는 아동수당제도의 시행에 따른 것이다. 아동수당 시행 첫해인 2018년의 예산은 약 7,100억 원이었고 다음 해에는 약 2조 1,600억 원으로 증가했다.

한편 2020년에는 사업군 A의 지출이 크게 늘어난 것을 확인할 수 있는데, 이는 국민취업지원제도 예산이 추가됨에 따른 효과이다.¹⁹⁾ 2022년 이후 사업군 A와 C의 예산은 큰 변화가 없으나 사업군 B는 다소 감소하였다. 일자리안정자금, 고용창출장려금, 고용유지지원금, 청년추가고용장려금 등 사업의 예산 감소가 사업군 B의 예산 감소에 기여했다.

19) 국민취업지원제도의 2020년 예산은 일반회계에서 약 2,771억 원, 균특회계에서 약 31억 원이 편성되었다.

[그림 5-1] 근로연령층 대상 소득보장 제도의 예산 변화(2007~2024)

(단위: 십억 원)



2. 급여 유형 구성의 변화

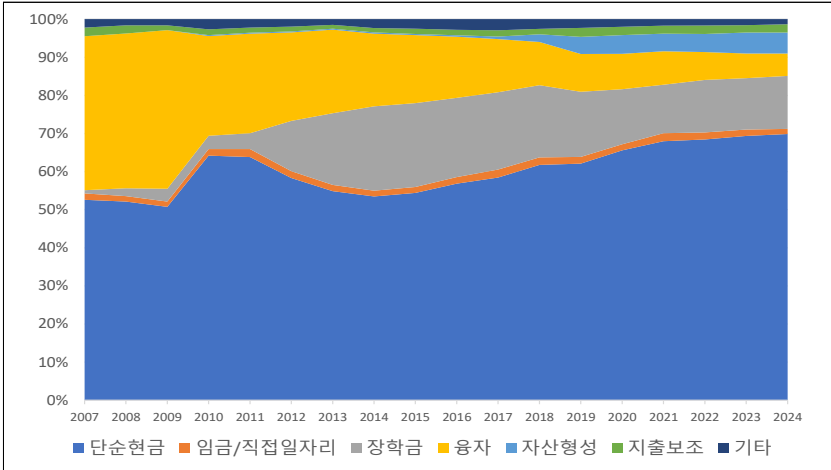
〈표 5-3〉과 [그림 5-2]는 사업군 A에 대해서 급여의 유형을 더 세분화 하여 예산의 변화가 어떻게 이루어졌는지 보여준다. 급여의 유형 가운데 가장 큰 규모를 차지하는 것은 단순한 현금지원 사업들이다. 2024년 기준으로 이 유형의 사업 예산은 약 24조 원이다. 이는 전체 현금급여 예산 가운데 69.8%에 해당한다. 그다음으로 큰 비중을 차지하는 급여는 장학금이다. 2007년에는 장학금 유형의 급여 예산이 1,036억 원으로 용자 형식의 급여 예산 5조 312억 원에 비해 크게 밑도는 수준이었으나 국가장학금사업이 시행된 2012년을 기점으로 큰 폭으로 증가하였다. 2024년 시점에서 장학금 급여가 사업군 A 예산에서 차지하는 비중은 약 13.9%로 단순 현금급여에 이어 두 번째를 차지한다.

〈표 5-3〉 근로연령층 소득보장제도(사업군 A)의 급여 유형별 예산 변화
(단위: 십억 원, %)

연도	단순현금 지원	임금보조 직접일자리	장학금	용자	자산형성	지출보조	기타
2007	6,543.0	209.3	103.6	5,031.2	-	275.0	276.9
2008	6,731.2	186.7	264.3	5,253.1	-	272.5	207.6
2009	7,770.1	212.8	519.1	6,376.2	-	199.6	240.8
2010	8,210.2	223.2	446.8	3,352.4	24.9	196.5	340.2
2011	8,317.3	272.8	540.3	3,406.2	29.6	174.3	286.5
2012	8,554.9	259.3	1,937.0	3,407.9	37.4	182.1	287.8
2013	8,943.2	274.0	3,067.3	3,580.5	43.5	156.1	247.5
2014	9,167.1	260.0	3,798.3	3,273.1	48.3	202.9	393.2
2015	9,777.9	282.9	3,962.1	3,203.7	55.6	253.6	445.6
2016	11,064.3	334.6	4,049.0	3,120.1	67.9	285.3	541.2
2017	11,618.9	413.0	4,038.1	2,776.3	128.0	323.8	583.3
2018	13,309.2	418.6	4,083.9	2,439.9	438.3	307.2	541.4
2019	14,827.3	421.4	4,077.6	2,372.9	1,075.2	565.6	537.9
2020	18,491.7	442.8	4,079.1	2,611.0	1,382.5	623.9	561.3
2021	21,781.8	680.0	4,074.7	2,805.5	1,493.0	672.2	536.6
2022	23,571.2	653.5	4,737.9	2,523.2	1,637.2	757.0	570.7
2023	23,900.8	569.5	4,647.0	2,246.6	1,894.2	670.9	532.4
2024	24,132.1	474.7	4,799.0	2,043.3	1,897.5	748.5	459.3
증가율	8.0	4.9	25.3	-5.2	36.3*	6.1	3.0

주: * 자산형성 급여의 연평균 증가율은 2010~2024년까지 14년간 연평균 증가율임.

[그림 5-2] 근로연령층 소득보장제도(사업군 A)의 급여 유형별 예산 비중 변화
(단위: %)



예산 증가율 측면에서 가장 높은 수치를 보이는 급여 유형은 자산형성 사업이다. 2017년 청년내일채움공제 제도가 시행된 데 따른 것이다. 국가장학금제도를 도입함에 따라 예산이 큰 규모로 증가한 장학금 유형의 급여도 연평균 증가율 25.3%로 매우 높게 나타났다. [그림 5-2]를 보면 2010년 이후로 용자사업의 비중이 줄고 장학금 사업의 비중이 늘고 있음이 확인하다.

앞에서 2008~2009년 외환위기 국면을 지나면서 2010년에는 사업군 A의 예산이 감소했음을 확인했다. <표 5-3>을 보면 2009~2010년에 예산이 감소한 가장 큰 부분은 용자형 급여의 감소에서 비롯되었음을 알 수 있다. 이 시기에 신규 실업자 등 생계비 대부, 직원훈련 생계비 대부, 근로자 학자금 및 훈련비 대부 등의 사업에서 큰 폭의 예산 감소가 있었다. 용자 사업은 경제위기를 거치면서 빠른 속도로 늘었다가 위기가 지나면서 큰 폭으로 감소하였다.

급여 유형별 구성에서 가장 비중이 큰 단순 현금지원 사업들에는 어떤 것이 있는지 살펴보자. <표 5-4>는 <표 5-3>에서 단순 현금지원 사업으로 분류된 세부사업들을 예산 순으로 보여준다. 좌측은 2007~2024년 예산의 실질치 평균 금액 순이고 우측은 2024년도 예산 순이다. 예산의 규모가 가장 큰 20개 세부사업을 제시하였다.

〈표 5-4〉 근로연령층 소득보장제도(사업군 A)의 단순 현금급여

(단위: 십억 원)

	2007~2024 평균(실질)예산 순		2024년 예산 순	
	세부사업명	평균 (실질) 예산	세부사업명	예산
1	구직급여	5,967.4	구직급여	10,914.4
2	산재보험급여	5,063.6	산재보험급여	7,876.1
3	모성보호육아지원	1,175.8	모성보호육아지원	2,496.8
4	국민취업지원제도(일반)	879.8	국민취업지원제도(일반)	942.5
5	취업촉진수당	314.9	조기재취업수당	463.8
6	조기재취업수당	240.0	6·25자녀수당	403.3
7	6·25자녀수당	218.4	폐광대책비	223.6
8	산전후휴가급여	188.7	재해보상급여	195.5
9	재해보상급여	141.9	재해보상급여	138.3
10	고교취업연계장려금지원	119.5	고교취업연계장려금지원	121.5
11	재해보상급여	117.6	청년농업인영농정착지원	95.7
12	육아휴직급여	103.9	진폐위로금	86.8
13	진폐위로금	76.8	재해보상급여(사학연금)	46.3
14	진폐위로금지급	66.7	자립준비청년자립수당지급	45.4
15	폐광대책비	64.0	재해유족(장해)급여	25.9
16	재해보상급여(사학연금)	42.5	고용보험미적용자출산급여	17.7
17	자립준비청년자립수당지급	39.8	자영업자실업급여	17.5
18	재해보상급여	38.4	국민취업지원제도(지특)	9.0
19	청년농업인영농정착지원	38.1	제대군인전직지원금	7.0
20	재해보상금	26.5	청년어촌정착지원	2.5

〈표 5-4〉에 제시된 사업은 근로연령층을 지원하는 사업인 만큼 단순한 현금지원 사업이라고 하더라도 훈련 참여나 구직활동 등의 조건이 부과된 경우가 다수이다. 따라서 비근로연령층을 대상으로 지급되는 아동수당이나 기초연금 같은 현금지원 사업과 다소 성격의 차이가 있을 수 있다.²⁰⁾ 이러한 점을 감안하고 〈표 5-4〉의 사업들을 볼 때 중요한 특징은

20) 대부분 고용노동부 사업인 이들 사업의 이러한 특성을 고려하여 근로연령층 대상 현금 지원제도의 특성을 반영하는 또 하나의 급여 유형을 둘 수도 있다. 그러나 급여 유형

다수가 고용보험 관련 사업들이라는 것이다. 구직급여, 모성보호육아지원, 조기재취업수당, 자영업자 실업급여 등의 세부사업이 그 예이다. 공적연금(각 재해보상급여)과 산재보험 관련 사업(산재보험급여)까지 포함할 때 사회보험 가입을 기반으로 지급되는 급여가 대부분이다. 사회보험 가입과 무관하게, 그리고 특정 산업 종사 이력이나 재해 피해를 입는 등 특수한 조건 없이 근로 취약층을 지원하는 제도는 국민취업지원제도가 유일하다고 할 수 있다.

제3절 근로연령층의 소득 실태와 재정 변화

1. 소득보장제도와 소득분배지표

이 절에서는 근로연령층 대상 소득보장 제도에 투입된 예산의 변화가 이 계층이 직면한 이 계층이 갖는 사회적 욕구나 직면한 사회적 위험의 변화 양상과 비교하여 어떤 모습을 보이는지 살펴볼 것이다. 소득보장제도의 일차적인 기능은 국민을 소득의 부족에서 발생하는 위험으로부터 사전적으로 예방하거나 사후적으로 보호하는 것일 것이다. 따라서 사회적 위험과 관련된 직접적 지표는 소득의 부족을 보여주는 빈곤 관련 지표이다. 이 절에서는 두 가지 빈곤지표를 살펴볼 것인데, 하나는 빈곤율이고 다른 하나는 빈곤격차 비율이다. 빈곤율은 전체 인구 가운데 가구소득이 빈곤선²¹⁾에 미치지 못하는 가구에 속하는 인구의 비율이다. 빈곤격차

구분이 전 부처의 모든 사업들에 공통적으로 적용되어야 하는 제약이 있어 본 연구에서는 모두 단순 현금지원으로 구분하였다.

21) 여기서는 중위소득의 50% 선을 빈곤선으로 간주하였다. 경우에 따라 중위소득의 60% 선을 빈곤선으로 간주하여 분석하는 경우도 있다. 참고를 위해 중위소득의 60% 선을 빈곤선으로 설정했을 때의 분배지표도 <부표 5-1>에 제시하였다.

비율은 평균적으로 빈곤층의 가구소득이 빈곤선의 몇 %에 해당하는지를 보여준다. 소득 계층 사이에 소득 격차를 보여주는 불평등도 역시 소득보장제도가 직면해야 하는 사회적 위험일 것이다. 이 장에서는 주로 대표적인 소득불평등 지표로서 소득 5분위 배율과 지니계수의 변화를 살펴보았다.

이 절에서 분배지표는 두 종류의 자료를 이용하여 산출하였다. 현재 통계청이 소득분배지표를 산출하기 위해 사용하는 조사자료는 〈가계금융복지조사〉 자료이다. 그런데 이 자료는 2011년 기준 소득자료부터 제공되기 시작하였다.

따라서 그 이전인 2007~2010년까지는 통계청의 〈가계동향조사〉를 이용한 소득분배지표 자료를 이용할 것이다. 다음 2011~2022년까지는 통계청의 〈가계금융복지조사〉를 이용한 소득분배지표를 이용할 것이다. 두 자료 모두 근로연령층의 소득분배지표를 산출하기 위해 18~65세의 인구에 대해 계산한 분배지표를 이용할 것이다. 이 연령계층 구분은 이 장의 사업 분석에서 적용된 근로연령계층 구분과 대체로 일치한다.

〈가계금융복지조사〉는 소득 발생 시점을 기준으로 볼 때 2011년부터 2022년까지의 소득분배지표를 제공하고 있다. 그런데 2016년과 2020년(소득 기준)에 각각 행정자료를 이용한 데이터의 보완이 이루어졌다. 소득분배지표의 시계열에 이와 같은 변화가 있기 때문에 예산의 증가와 비교할 때에도 시계열을 구분하여 비교하는 것이 불가피하다. 즉 2007~2010년, 2011~2015년, 2016~2019년, 2020~2022년의 네 구간으로 나누어 분석할 것이다.

소득분배지표는 통상적으로 두 가지 소득 범주를 이용하여 계측된다. 하나는 시장소득으로 가구의 근로소득, 사업소득, 재산소득, 사적이전소득을 모두 합한 후 사적이전지출을 제외하여 계산되는 소득이다. 시장소

득은 가구가 시장에서 경제활동을 통해 얻은 소득과 가구 간 이전을 통해 얻은 소득을 의미하며 조세나 이전지출 등을 통한 직접적 개입이 있기 이전 단계의 소득을 의미한다. 다른 하나는 처분가능소득으로, 이는 시장소득에 공적이전소득을 더하고 공적이전지출을 제외함으로써 도출되는 소득이다. 즉 정부의 개입이 이루어진 이후에 가구가 얻는 소득을 의미한다. 두 소득 범주의 차이는 정부의 개입, 즉 공적이전소득(+), 직접세(-), 사회보장부담금(-)에 따른 것이며, 두 소득 범주를 각각 이용하여 산출한 분배지표의 차이는 정부의 직접적 재분배정책이 초래한 분배 개선 효과로 해석할 수 있다. 시장소득과 처분가능소득을 기준으로 산출한 2007~2021년 기간의 주요 소득분배지표는 <부표 5-1>에서 제시하였다.

2. 소득보장제도 재정지출의 변화와 소득분배지표의 변화

가. 재정지출과 가구 소득의 변화

정부의 재정 투입 이전 단계의 소득 범주가 시장소득이다. 따라서 시장소득 분배지표의 변화를 소득보장 예산의 변화와 비교하여 보면 소득보장제도에 투입된 예산이 제도의 수요에 어떻게 대응하였는지를 보여준다고 볼 수 있다. [그림 5-2]는 근로연령층 소득보장제도의 재정지출과 근로소득층의 가구 시장소득 및 공적이전소득²²⁾ 변화를 보여준다. 소득분배지표 산출에 사용된 자료의 시계열 구분으로 인해 [그림 5-2]에서는 (a)~(d)의 네 개의 그림을 분리하여 제시하였다. (a)는 2007년의 각 지표 수준을 100으로 간주하였을 때 2010년까지의 지표별 상대적 변화 양상을 보여준다. 마찬가지로 (b)~(d)는 각각 2011년, 2016년, 2020년의 지

22) 가구원 수의 제곱근으로 나누는 방식으로 균등화 지수를 적용한 소득값을 이용하였다.

표별 수준을 100으로 하여 비교한 그림이다.

직관적으로 생각하면 가구 시장소득의 감소나 부족이라는 사회적 환경에 대응하여 재정지출이 이뤄졌을 것이고 이는 다시 가구의 공적이전소득에 반영된다. 그러나 이러한 양상은 소득보장제도의 구성에 따라 달라질 수도 있다. 이런 점을 고려하여 [그림 5-3]을 살펴보자.

먼저 (a)의 기간 동안에는 시장소득의 증가에 비해 재정지출이 빨리 증가했다. 공적이전소득은 더 빨리 증가하지만 재정지출은 감소했다. 앞서 설명했듯이, 이 시기의 재정지출 감소가 용자 유형의 급여 감소에서 주로 비롯되었기 때문에 재정지출은 감소하면서도 공적이전소득은 증가할 수 있었을 것으로 추정된다. (b)~(d)의 시기는 대체로 재정지출이 시장소득 증가보다 빠른 속도로 증가하였다. 재정지출의 증가는 공적이전지출의 증가와 비슷한 양상으로 이루어졌으나 2020~2022년은 예외적이다. 특히 2022년에는 재정지출과 시장소득이 모두 증가했으나 공적이전소득은 감소했다. 전체 기간을 통해 보면 재정지출의 증가 속도가 시장소득의 증가보다 빨랐다. 시장소득의 더딘 증가에 비해 재정지출이 더 적극적으로 이루어졌고, 이는 대체로 가구 공적이전소득의 증가 경향으로 나타났다.

[그림 5-3] 근로연령층 소득보장제도의 예산과 가구 시장소득 및 공적이전소득 변화



주: 그래프 (a)는 <가계동향조사> 자료를 이용하여 2007년을 100으로 놓고 그린 것임. 그래프 (b)~(d)는 <가계금융복지조사> 자료를 이용하여 각각 2011년, 2016년, 2020년을 100으로 놓고 비교한 것임.

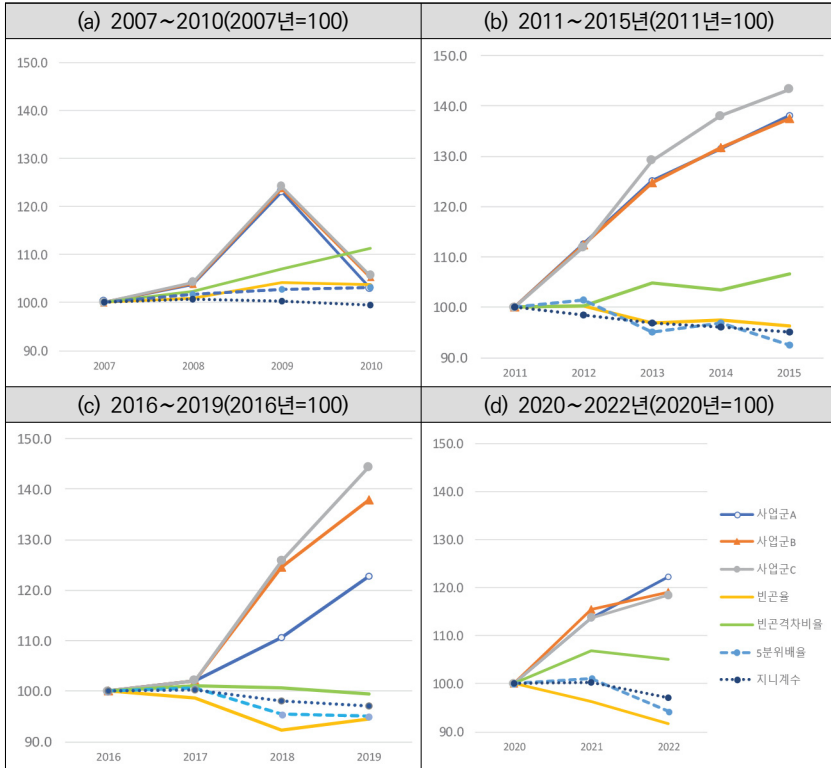
출처: 시장소득, 공적이전소득 - “가계동향조사 원자료 [데이터 세트],” 통계청, 2007-2010, 2012. 2.

29. 출처: “가계금융복지조사 원자료 [데이터 세트],” 통계청, 2011-2022, 2024. 11. 4. 추출.

나. 재정지출과 소득분배지표의 변화

재정지출이 가구 소득의 크기를 변화시킬 수 있지만 그림으로써 사회적 위험을 얼마나 감소시켰는지는 별개의 문제이다. [그림 5-4]는 근로연령층 대상 소득보장제도 재정지출의 변화와 근로연령층의 시장소득 분배지표의 변화를 보여준다.

[그림 5-4] 근로연령층 소득보장제도의 예산과 시장소득 분배지표의 상대적 변화



주: 1) 빈곤율과 빈곤격차 비율은 각각 중위소득의 50% 선을 빈곤선으로 계산한 값임.
 2) 그래프 (a)는 <가계동향조사> 자료를 이용하여 2007년을 100으로 놓고 그린 것임. 그래프 (b)~(d)는 <가계금융복지조사> 자료를 이용하여 각각 2011년, 2016년, 2020년을 100으로 놓고 비교한 것임.

출처: 빈곤율, 빈곤격차 비율, 5분위 배율, 지니계수 - “가계동향조사 원자료 [데이터 세트],” 통계청, 2007-2010, 2012. 2. 29. 추출; “가계금융복지조사 원자료 [데이터 세트],” 통계청, 2011-2022, 2024. 11. 4. 추출.

네 그림 모두에서 확인할 수 있는 것은 재정지출 증가와 시장소득 소득 분배지표의 변화 양상이 서로 다르다는 점이다. (a)에서는 분배지표가 나 빠지고 있는 추세인데도 재정지출을 줄였던(2010년) 경우를 확인할 수 있다. (a)의 시기를 제외하면 재정지출은 각 구간마다 지속적으로 증가하

는 모습을 보인다. 그러나 재정지출의 증가 양상에 비해 소득분배지표는 개선이 더딘 모습이다. (b)~(d)를 보면 기준시점에 비해 재정지출이 빠른 속도로 증가했지만, 분배지표는 그대로이거나 천천히 감소했다. 특히 다른 분배지표와 달리 빈곤격차 비율은 증가하는 추세이다. 2016년을 기점으로 그 이전에는 빈곤율보다 불평등지표의 개선이 빠르게 이뤄졌고 이후에는 빈곤율의 감소가 더 빨리 이뤄졌다.

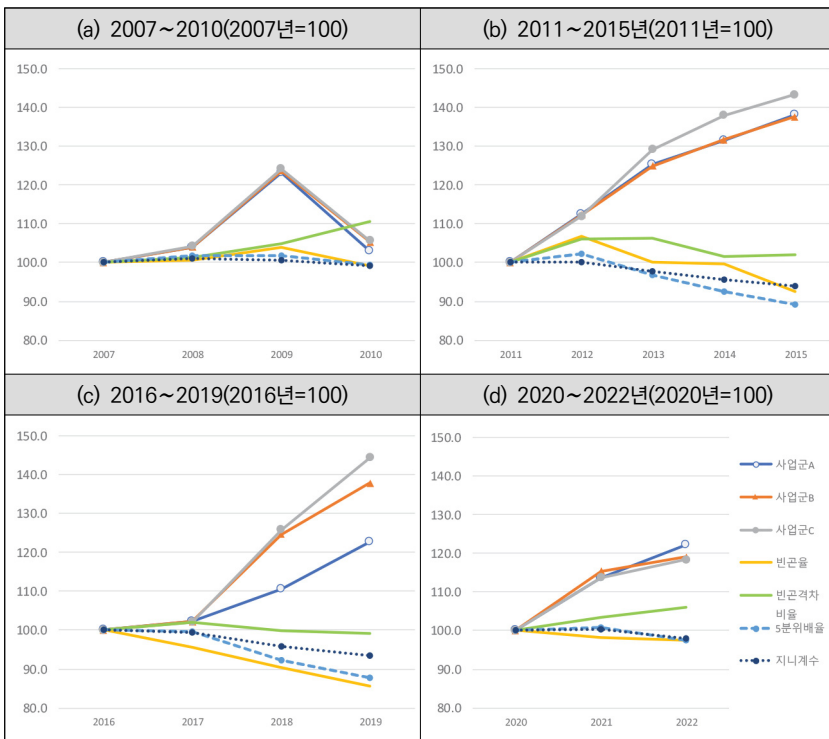
[그림 5-4]만으로 근로연령층의 소득보장제도에 투입된 재정지출이 적절한지를 평가하기는 어렵다. 우선 재정지출의 적정성을 규범적으로 판단하기 위해서는 각 시점의 분배 상태에 대한 규범적 판단이 전제되어야 한다. 해당 시점의 빈곤율이 과도하게 높은 것인지 아니면 한 사회가 감내할 수 있는 수준인지에 대한 판단에 따라 재정지출의 적정성에 대한 판단이 달라질 수 있다. 빈곤율이 감소하는 추세이더라도 그 수준 자체가 지나치게 높다는 것이 사회적 판단이라면 빈곤율을 낮추기 위해 더욱 적극적인 재정 대응이 필요하다고 할 것이다.

시장소득은 정부의 재정 투입보다 민간의 경제활동에 의해 결정되는 바가 크다. 물론 임금보조사업이나 직접일자리 사업 등 시장소득에 영향을 미치는 재정지출도 있을 수 있지만, 그 비중은 [그림 5-2]에서 본 것처럼 크지 않다. 요컨대 시장소득 분배지표에 영향을 미치는 경제·사회적 요인은 매우 다양하고 그 과정도 복잡하다. 일반적으로 분배지표의 변동 폭은 재정지출에 비해 크지 않다는 특성이 있다. 하지만 이러한 점을 고려하더라도 (a)와 같이 빈곤지표가 악화되는 과정에서 재정지출이 감소되는 경우가 있었다는 점, (b)~(d)처럼 재정지출 증가에도 여전히 악화되는 빈곤지표가 있다는 점은 재정 규모와 배분 방식에 변화의 필요성이 없는지 문제를 제기한다고 볼 수 있다.

재정지출이 이뤄지고 그것이 가구 소득에 영향을 미쳤을 때 나타나는

소득분배지표의 변화를 보면 재정지출의 적절성에 대한 판단에 또 다른 시사점을 제공받을 수 있다. [그림 5-5]는 소득보장제도에 대한 재정지출의 변화와 가처분소득을 이용하여 산출한 분배지표의 변화를 보여준다. 재정지출이 이뤄지고 궁극적으로 가구 소득의 분배 상태는 어떻게 변화하였는지를 확인할 수 있다.

[그림 5-5] 근로연령층 소득보장제도의 예산과 처분가능소득 분배지표의 상대적 변화



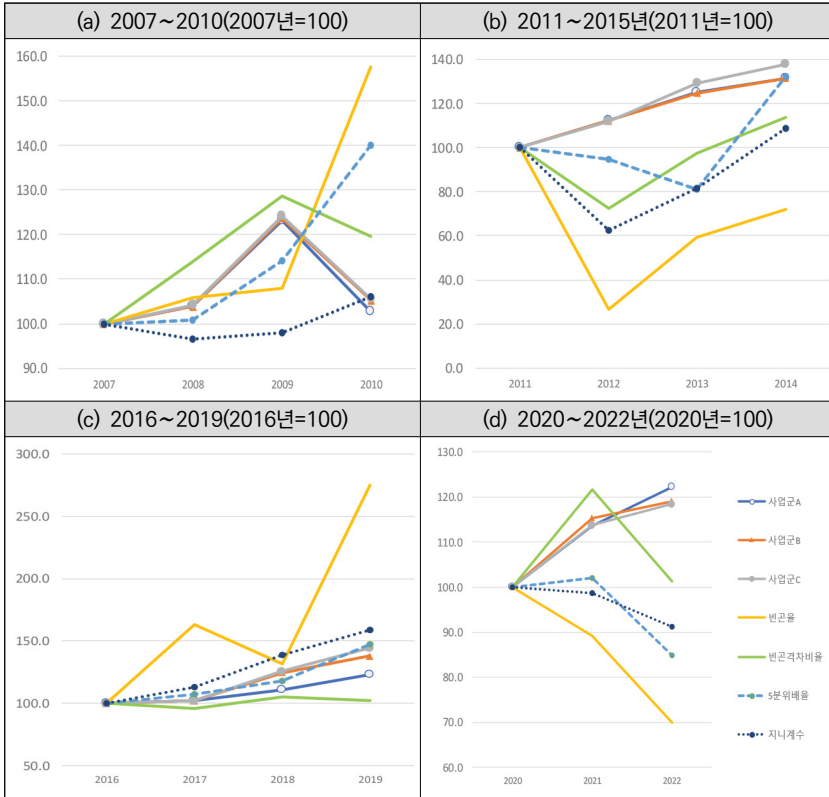
- 주: 1) 빈곤율과 빈곤격차 비율은 각각 중위소득의 50% 선을 빈곤선으로 계산한 값임.
 2) 그래프 (a)는 <가계동향조사> 자료를 이용하여 2007년을 100으로 놓고 그린 것임. 그래프 (b)~(d)는 <가계금융복지조사> 자료를 이용하여 각각 2011년, 2016년, 2020년을 100으로 놓고 비교한 것임.
- 출처: 빈곤율, 빈곤격차 비율, 5분위 배율, 지니계수 - “가계동향조사 원자료 [데이터 세트],” 통계청, 2007-2010, 2012. 2. 29. 추출; “가계금융복지조사 원자료 [데이터 세트],” 통계청, 2011-2022, 2024. 11. 4. 추출.

[그림 5-5]의 처분가능소득 분배지표의 변화는 [그림 5-4]의 시장소득 분배지표의 변화에 비해 큰 폭으로 나타난다. 그러나 여전히 재정지출의 증가 속도에 비해서는 그 변화 속도가 느린 편이다. 재정지출의 증가 속도가 상대적으로 빨랐던 (b)와 (c)의 시기에 가처분소득 분배지표의 개선 속도가 상대적으로 빨랐다. 한 가지 특징적인 점은 다른 분배지표와 달리 빈곤격차 비율은 지속적으로 증가하는 경향을 보인다는 점이다. 재정지출의 증가와 빈곤율의 감소, 5분위 배율이나 지니계수의 감소가 동시에 이루어진 반면 재정지출이 확대되는 가운데에도 빈곤격차 비율은 감소하지 않고 있는 것이다.

다. 재정지출과 소득분배 개선 효과

다음으로 재정지출과 소득분배 개선 효과의 변화 양상을 비교해보자. 소득분배 개선 효과는 정부의 공적이전지출과 조세 및 사회보험료 징수 등 재분배정책이 소득분배를 개선하는 효과를 의미한다. 구체적으로는 시장소득으로 산출한 분배지표에서 처분가능소득으로 산출한 분배지표 값을 뺀 값을 소득분배 개선 효과로 간주한다. [그림 5-6]을 통해 이 차분 값이 기준 연도에 비해 어떻게 변했는지 볼 수 있다.

[그림 5-6] 근로연령층 소득보장제도의 예산과 분배지표 개선 효과의 변화



- 주: 1) 빈곤율과 빈곤격차 비율은 각각 중위소득의 50% 선을 빈곤선으로 계산한 값임.
 2) 그래프 (a)는 <가계동향조사> 자료를 이용하여 2007년을 100으로 놓고 그린 것임. 그래프 (b)~(d)는 <가계금융복지조사> 자료를 이용하여 각각 2011년, 2016년, 2020년을 100으로 놓고 비교한 것임.
- 출처: 빈곤율, 빈곤격차 비율, 5분위 배율, 지니계수 - “가계동향조사 원자료 [데이터 세트],” 통계청, 2007-2010, 2012. 2. 29. 추출; “가계금융복지조사 원자료 [데이터 세트],” 통계청, 2011-2022, 2024. 11. 4. 추출.

재정지출의 증가와 재분배 효과의 변화는 (a)~(d)의 각 시기별로 상이한 모습으로 나타난다.²³⁾ (a)의 시기에는 재정지출 증가에 비해 재분배

23) 네 그림에서 세로 축의 범위가 다른 데 주의할 필요가 있다.

효과의 증대 속도가 더 빨랐다. 특히 재분배정책이 빈곤율을 완화시키는 효과가 (b)의 시기와 (d)의 시기에서는 재정지출의 증가 속도에 비해 더디다. 이 두 시기에는 재정지출 증가에도 불구하고 빈곤율 완화 효과가 감소하기도 하였다. 2019년의 경우(c) 재정지출의 증가 속도에 비해 빈곤율 완화 효과 속도는 더 빠르게 증가했다. 2012년과 2022년에는 재정지출 증가에도 불구하고 모든 분배지표에서 재분배정책의 효과가 감소했다.

[그림 5-4] 및 [그림 5-5]와 [그림 5-6]을 비교해보면 소득분배지표 자체의 변화보다는 소득분배 개선 효과의 변화가 재정지출의 변화와 더 유사한 모습을 보인다. 소득보장제도에 대한 지출 증가가 가구의 공적이전소득 증가로 귀착되는 효과가 크고, 그로 인해 소득분배가 개선되는 효과가 클수록 이러한 경향은 더욱 강화될 것이다. 하지만 [그림 5-3]~[그림 5-6]의 내용을 바탕으로 근로연령층 대상 소득보장제도의 효과성을 직접적으로 평가하기에는 한계가 많다. 거시적 총량을 파악한 재정지출 규모가 가구 소득의 변화에 반영되어 나타나지 않을 수 있다. 용자나 자산형성제도 같은 제도의 경우가 대표적인 예이다. 무엇보다도 각 제도의 잠재적 대상자가 어떻게 분포되어 있는지를 정확히 파악하지 않고서는 제도의 효과성에 대한 엄밀한 평가가 어렵다.

그럼에도 불구하고 최근의 변화 양상은 주의 깊게 살펴볼 필요가 있다. 2021~2022년 사이의 지표 변화를 보면 우려할 만한 지점이 발견된다. 재정지출의 증가세가 둔화되는 가운데 가구의 공적이전소득이 감소했다. 모든 분배지표에서 재분배정책의 소득분배 개선 효과가 일제히 감소했다. 특히 빈곤격차 비율은 지속적인 증가세를 보인다. 이러한 현상이 재정지출의 총량적 변화나 배분 변화와 어떤 관련이 있는지는 주의 깊은 관찰이 필요하다.

제4절 소결

이 장에서는 18~64세의 근로연령층을 대상으로 하는 소득보장제도를 중심으로 재정지출의 변화 특성을 살펴보고 그것이 이 연령층의 소득분배 실태 변화와 어떤 관계를 보이는지 검토하였다. 근로연령층 대상 소득보장제도는 세 가지 방식으로 정의하였는데, 근로연령층 개인을 직접 지원하는 현금지원 급여(A), A+사업장을 지원하면서 근로연령 및 전체 연령을 수혜층으로 하는 임금보조·직접일자리사업(B), B+아동과 전체 연령대의 개인을 지원하는 현금급여(C)가 그것이다. 평균 실질 예산을 기준으로 A는 전체의 14.6%, B와 C는 각각 17.0%, 19.3%에 해당한다. 세제도군에 대한 지출은 17년간 각각 연평균 6.2%, 6.3%, 7.2%의 증가율로 늘어났다. 구성의 측면에서 보면 주로 사회보험 제도에 기반한 단순 현금 지원 제도의 비중이 가장 크고, 다음으로 장학금, 융자 제도의 순이다.

2007~2022년의 기간 동안 세 사업군에 대한 재정지출은 2010년을 제외하고는 계속 증가하였다. 재정지출이 증가하면서 가구의 공적이전소득이 증가했다. 분배지표가 개선되었으나 재정지출의 증가 속도에 비하면 분배지표가 개선되는 속도는 미미한 편이었다. 분배지표 자체보다는 소득분배 개선 효과가 재정지출과의 상관관계가 더 높았던 것으로 보인다. 재정지출의 변화와 소득분배지표의 변화 사이의 관계를 바탕으로 소득보장제도의 효과성에 대해 평가하기에는 한계가 있다. 그럼에도 불구하고 몇 가지 주목해야 할 지점이 있다. 여러 분배지표 가운데 빈곤격차 비율은 재정지출이 증가함에도 불구하고 증가하는 추이를 보이고 있다는 점, 그리고 최근 들어 재정지출의 증가 속도가 줄면서 각종 지표를 통해 본 재분배정책의 소득분배 개선 효과가 감소하고 있다는 점이다.

근로연령층 소득분배지표와 소득보장제도에 대한 재정지출의 관계에 대해 엄밀한 해석을 내리기에는 현재로서는 한계가 있다. 하지만 재정지출의 변화를 사회적 위험, 즉 빈곤과 불평등의 심화와 연관지어 살펴보는 것은 매우 중요하다. 사회적 위험의 수준과 변화는 재정 확대의 필요성과 효과를 근본적으로 설명해주기 때문이다. 향후 개별 제도의 설계 구조 및 대상자 정보가 <사회보장재정사업DB>에 더 풍부하게 반영되고 잠재적인 대상자를 정확히 추계할 수 있도록 정보와 데이터가 보완된다면 재정지출과 소득분배 사이의 관계에 관해 더욱 풍부하고 정확한 해석이 가능해질 것이다.



제6장

사회서비스 재정지출의 변화와 특징

제1절 사회서비스 재정지출 분석 범위

제2절 돌봄 서비스 재정지출의 변화와 특징

제3절 관련 주요 사회지표의 변화와 재정지출 변화

제4절 소결

제6장

사회서비스 재정지출의 변화와 특징

제1절 사회서비스 재정지출 분석 범위

이 장에서는 사회서비스 재정지출의 변화와 특징을 살펴보고자 한다. 사회서비스의 제도적 다양성과 이질성으로 인해 모든 사회서비스 사업을 연구 범위로 다루는 것은 쉽지 않다. 이에 사회서비스의 핵심 영역으로 볼 수 있는 돌봄 서비스로 한정하였다.

돌봄 서비스 사업은 돌봄의 대상, 돌봄의 이용 형태, 예산 지원 대상을 고려하여 추출하였다. 첫째, 돌봄의 대상은 영유아(0~6세), 아동(7~18세), 노인(65세 이상), 장애인으로 구분하였다. 생애주기로 볼 때 노인과 장애인 대상으로 구분되지 않는 성인 대상 돌봄 서비스는 활성화되지 않은 상황으로 분석의 효용이 낮아 추출 대상에서는 제외하였다.²⁴⁾ 둘째, 돌봄 이용 형태는 재가 돌봄 이용과 시설 돌봄 이용으로 구분하였다. 재가 돌봄 이용 사업은 현물과 서비스를 제공하는 사업을 모두 포함하되, 시설 돌봄 이용 사업은 돌봄 기능이 핵심이 되는 거주시설과 이용시설 지원 사업 중심으로 선별하였다. 시설 돌봄에는 보육시설(영유아), 아동양육시설(아동), 양로시설(노인), 장애인거주시설(장애인)이 포함되며, 돌봄 보다는 보호의 기능이 있는 시설 사업(예: 학대아동보호, 청소년쉼터운영

24) 대표적으로 가사간병 방문지원 사업이 성인 대상 돌봄 사업에 해당된다. 2023년에 청년 및 중장년을 대상으로 한 일상돌봄 서비스가 도입되었으나 시범사업으로 운영되고 있으며, 사업 규모가 크지 않아 분석의 의미가 낮다고 판단하였다. 산재로 인한 요양과 돌봄(고용부 사업)도 사업 수가 적고 대부분 치료 기능과 혼재되어 있으므로 분석 대상에서 제외하였다.

지원)은 제외하였다. 셋째, 예산 지원 대상은 이용자 지원 사업과 기관 지원 사업을 모두 포괄하고자 하였다. 기관 지원 사업에는 운영 지원, 인건비 지원, 시설 개선 및 인프라 확충을 위한 예산을 포함한다. 기관 운영 지원에 사업비를 포함하는 경우가 있고(예: 지역아동센터 운영지원), 휴먼서비스인 사회서비스는 인건비 지원이 서비스의 직접 제공과 연결되기도 한다(예: 보육교직원 인건비 및 운영지원). 또한 거주 및 이용 시설 돌봄의 확충을 위해서는 건립과 인프라 개선이 필요하므로(예: 노인요양시설확충) 돌봄 관련 예산 파악에 중요한 정보라고 판단하였다. 제3장의 세부사업 특성 구분 기준에서 지원 대상이 개인/가구인 경우 이용자 지원 사업, 시설(서비스 제공자), 목적사업수행기관, 사업체(기업)의 경우 기관 지원 사업으로 구분하였다.

이 연구에서 활용되는 사회보장재정사업은 기획재정부의 열린재정 웹사이트에서 제공하는 연도별 〈세부사업 예산편성현황〉 자료에 기반한 것으로, 주요 돌봄 서비스 지출 누락 문제, 사업 단위 변동 발생 시(예: 세부사업 → 내역사업) 정확한 예산 파악이 불가능한 문제가 있다. 이 연구는 재정지출 변화를 분석하는 데 일차적인 목적을 두고 있으므로 분석의 정확성을 위해 사업 단위 변동에 따라 돌봄 서비스 사업으로의 성격 구분이 모호해진 사업은 분석 대상에서 제외한다. 예를 들면 드림스타트 등 돌봄 기능을 가진 취약계층 아동통합서비스는 2018년 사례관리 전달체계 개선의 세부사업으로 통합되었다. 사례관리 전달체계 개선 사업에는 취약계층 아동통합서비스 외에도 통합사례관리사, 자활사례관리, 의료급여, 자살예방 및 지역정신보건사업 등 다양한 기능의 내역사업을 포괄하므로 엄밀하게 돌봄 서비스로 구분하기 어렵다. 따라서 이 장의 분석 대상에서는 제외된다. 사업 선별 과정에서 보수적인 접근을 하였으므로 돌봄 서비스 관련 예산은 과소 추정되었을 가능성이 있다.

사회보장사업으로 선별한 2,110개 세부사업 중 돌봄 서비스 분석 대상으로 최종 추출된 사업은 142개(6.7%)이다. 분석 대상 사업명은 <표 6-1>과 같다. 추출한 사업은 2007년부터 2024년까지 연도별로 돌봄 기능 해당되는 세부사업을 모은 것으로 내용적으로는 동일 사업이지만 정부 조직 변동, 분야 및 분야 변동, 단순 사업명 변경, 회계 구분 등의 이유로 다른 사업으로 구분되기도 한다. 따라서 제도 단위와 세부사업 단위가 일치하지는 않는다. 대상별²⁵⁾로 구분하면 영유아 68개, 아동 27개, 노인 34개, 장애인 14개 사업으로 영유아 대상 사업이 가장 많다.

<표 6-1> 분석 대상 돌봄 서비스 세부사업

대상	사업 수	세부사업명
영유아	68개	(경)영유아양육지원, 공공보육시설운영지원, 공공형보육시설, 공공형어린이집, 군어린이집운영지원, 농어촌보육여건개선, 농어촌지역소규모보육서비스제공, 농촌보육여건개선, 두자녀이상보육료지원, 두자녀이상보육료지원(보조), 만5세아무상보육료지원, 만5세아무상보육료지원(보조), 시간제보육지원, 시간차등형보육시설사업, 시간차등형보육지원, 영유아보육료지원, 장애아무상보육료지원, 장애아무상보육료지원(보조), 저소득층차등보육료지원, 민간보육시설지원, 민간보육시설지원(보조), 민간영아기분보조금(보조), 민간유아기분보조금(보조), 민간유아기분보조금사업(보조), 보육교직원인건비및운영지원, 보육돌봄서비스, 보육료지원체계개선(전자바우처), 보육사업관리, 보육시설기능보강, 보육시설안전공제회지원, 보육시설운영, 보육시설지원, 보육시설확충, 보육시설확충(보조), 보육시설환경개선, 보육시설환경개선(보조), 보육전자바우처운영, 산모신생아도우미지원, 산모신생아도우미지원운영, 산모신생아도우미지원자치단체경상보조, 아동양육지원, 아이돌봄사업관리, 아이돌봄지원, 아이돌봄지원사업, 아이돌봄지원사업(보조), 아이돌봄지원, 어린이집기능보강, 어린이집기능보강(세종), 어린이집기능보강(제주), 어린이집기능보강(자율), 어린이집지원, 어린이집확충, 영유아양육지원, 유아교육비보육료지원, 유아교육지원, 육아종합지원서비스제공, 육아종합지원센터지원, 중앙보육정보센터운영, 지방보육정보센터운영, 지방보육정보센터운영(보조), 저소득층기저귀조제분유지원, 직장보육교사등인건비지원, 직장보육교사등임금지원, 직장보육시설설치지원, 직장보육시설용자지원, 직장보육시설지원, 직장어린이집운영, 직장어린이집지원

25) 두 개 대상에 모두 해당하는 사업의 경우(예: 아이돌봄지원), 주된 이용 대상을 기준으로 구분하였다.

대상	사업 수	세부사업명
아동	27개	다함께돌봄사업, 다함께돌봄센터사업, 다함께돌봄센터지원(세종), 다함께돌봄센터지원(자율), 다함께돌봄센터지원(제주), 방과후아카데미운영지원, 청소년방과후아카데미운영지원, 청소년방과후활동지원, 방과후학교운영, 아동복지시설기능보강, 아동시설기능보강, 아동시설확충, 요보호아동그림형태보호, 요보호아동그림홈운영지원, 아동복지교사(사회적일자리지원), 아동복지교사민간단체경상보조, 아동복지교사자치단체경상보조, 지역아동센터운영비지원(세종), 지역아동센터운영비지원(자율), 지역아동센터운영비지원(제주), 지역아동센터운영지원, 지역아동센터지원, 방과후종일돌봄교실설치한시지원, 초등돌봄교실과일간식지원시범사업, 초등돌봄교실시설확충, 초등방과후돌봄교실시설개선확충
노인	34개	노인그룹홈신축지원, 독거노인도우미파견사업, 독거노인도우미파견운영, 독거노인도우미파견자치단체경상보조, 노인돌봄미바우처, 노인돌봄미바우처운영, 노인돌봄미바우처자치단체경상보조, 노인돌봄서비스, 노인돌봄서비스운영, 노인돌봄서비스자치단체경상보조, 노인돌봄서비스지자체보조, 노인맞춤돌봄서비스, 노인생활시설기능보강, 노인수발보호시범사업, 노인수발보호시범사업경상보조, 노인요양시설확충, 노인장기요양보험급여비용(기타의료급여부담금), 노인장기요양보험사업관리, 노인장기요양보험사업운영, 노인장기요양보험시범사업, 노인장기요양보험시범사업자치단체경상보조, 노인장기요양보험운영지원, 노인치매병원확충, 노인치매병원확충BTL정부지급금, 치매관리체계구축, 독거노인보호지원, 독거노인응급안전돌봄사업, 독거노인응급안전망구축, 독거노인중증장애인응급안전안심서비스, 독거노인중증장애인응급안전알림서비스, 양로시설운영지원, 장기요양병상신축비용자, 지역사회통합돌봄선도사업
장애인	14개	발달장애인지원, 장애아가족아동양육지원, 장애아동가족지원, 보조공학기기지원, 보철구지급, 보철구지급(국가유공자), 장애인개인예산제운영, 장애인거주시설운영지원, 장애인보장구구입지원, 장애인보조기구지원, 장애인보조기기지원, 장애인생활시설기능보강, 장애인장기요양보장제도, 장애인활동지원

분석의 정확성을 위해 일부 자료를 보완하였다. 먼저, 노인 돌봄 서비스지출에서 큰 비율을 차지하는 장기요양급여비를 추가하였다. <표 6-1>의 세부사업에는 노인장기요양보험사업운영만 포함되는데 세부 내역을 보면 장기요양보험료 예상 수입액의 20% 지원, 공무원 및 사립학교 교원/기타 의료급여 수급권자 장기요양급여 비용에 대한 국가부담금, 사업운영 경비만 포괄하고 장기요양보험급여비를 포함하지 않는다. 이는 노인 장기요양급여와 동일하게 사회보험 방식의 기금으로 지출되는 국민연금

급여 지급이 세부사업에 포함되는 것과는 대조적이다. 장기요양보험급여비를 포함하지 않을 경우, 노인 돌봄 서비스 재정지출이 과소 보고될 수 있으므로, <표 6-2>와 같이 통계청의 연도별 장기요양 재정 현황 자료를 참고하여 장기요양보험급여비를 분석에 포함하였다. 다만 연도별 장기요양 재정 현황은 결산 기준임에 유의할 필요가 있다. 장기요양보험급여비가 추가됨에 따라 최종 분석 대상 사업은 143개이다.

<표 6-2> 노인장기요양보험사업운영 예산 및 보험급여비

(단위: 천 원)

연도	보험급여비	연도	보험급여비
2008	431,414,460	2016	4,420,370,526
2009	1,746,732,140	2017	5,231,732,940
2010	2,415,263,200	2018	6,465,183,582
2011	2,602,664,029	2019	7,946,866,303
2012	2,732,832,824	2020	9,085,820,826
2013	3,099,533,550	2021	10,332,560,969
2014	3,598,415,607	2022	11,780,034,493
2015	4,036,195,047	2023	13,704,066,153

주: 보험급여비는 재가급여비, 시설급여비, 가족요양비, 의사소견서 발급비용, 방문간호지시서 발급비용이 포함됨.

출처: “연도별 장기요양 재정현황 [데이터 세트],” 통계청, 각 연도, 국가통계포털, 2024. 8. 13. 검색, https://kosis.kr/statHtml/statHtml.do?orgId=350&tblId=DT_35006_N039&conn_path=I3

다음으로, 포괄보조금으로 전환된 돌봄 사업의 예산 자료를 보완하였다. 산모신생아도우미지원운영 사업의 경우 2006년부터 2012년까지 세부사업 단위로 관리되다가 2013년부터 포괄보조사업으로 변경되어 지역 자율형 사회서비스 투자사업의 내역사업(사업명: 산모·신생아 건강관리 지원 사업)으로 관리되었다. 2022년도부터는 2단계 재정 분권에 따라 지방이양사업으로 추진되고 있다. 이에 포괄보조사업으로 변경 관리된 2013년도부터 2021년까지의 예산 자료를 보완하여 분석에 활용하였다.

제2절 돌봄 서비스 재정지출의 변화와 특징

1. 돌봄 서비스 재정지출의 변화

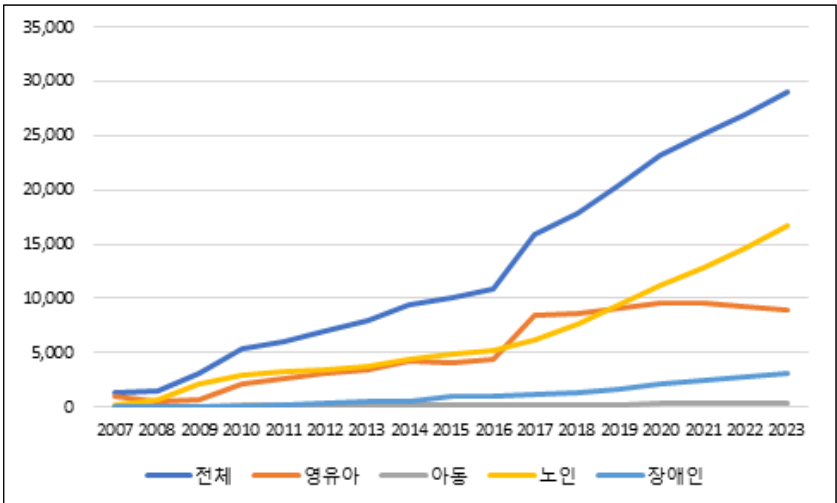
2007년부터 2023년까지 돌봄 서비스 예산의 변화를 살펴보았다.²⁶⁾ 돌봄 서비스 사업의 예산은 2007년 1조 2689억 원에서 2023년 29조 815억 원으로 급격하게 증가하였다(연평균 증가율 21.6%). 분석을 위해 임의로 추가한 급여 정보(장기요양보험급여비, 산모·신생아 건강관리 지원 사업비)를 제외하고, 전체 사업 대비 돌봄 서비스 사업이 차지하는 예산 비중은 2007년 2.1%에서 2023년 6.6%로 증가하였다.

대상별로는 노인 돌봄 서비스 예산이 가파르게 증가하는 양상을 보인다. 노인 돌봄 서비스 예산은 2007년 2,027억 원에서 2023년 16조 7,237억 원으로 연평균 31.8%가 증가하였다. 영유아 돌봄 서비스 예산은 2007년 9,177억 원에서 2023년 8조 8,971억 원으로 연평균 15.3% 증가하였으나, 2017년 이후부터는 정체기에 들어서서 2022년부터는 예산이 감소하는 특성을 보이고 있다. 장애인 돌봄 서비스 예산은 2007년 444억 원에서 2023년 3조 900억 원으로 연평균 30.4%의 증가율을 보였다. 아동 돌봄 서비스 예산은 2007년 1,041억 원에서 2023년 3,707억 원으로 연평균 증가율은 8.3%로 가장 낮은 증가율을 보이며, 돌봄 서비스 예산에서 차지하는 비율도 매우 낮게 나타난다. [그림 6-1]을 보면, 2017년까지 전체 돌봄 서비스 예산의 증가는 영유아 및 노인 돌봄 예산의 증가에 기인하다가 2017년 이후는 노인, 장애인 돌봄 예산 증가에 영향을 받는 것으로 보인다.

26) 돌봄 서비스 재정의 높은 비중을 차지하는 장기요양보험급여비 급여 정보가 2023년까지 구득 가능성에 따라 분석 기간은 2007~2023년으로 한정하였다.

[그림 6-1] 돌봄 서비스 재정지출: 연도별 예산 규모

(단위: 십억 원)



<표 6-3> 돌봄 서비스 재정지출: 전년 대비 예산 증감률

(단위: %)

연도	전체	영유아	아동	노인	장애인
2008	12.2	-37.7	-24.2	261.2	-8.0
2009	113.0	29.7	-83.6	201.0	82.0
2010	76.6	194.4	1024.0	34.3	-10.1
2011	12.9	16.8	-14.9	9.0	123.6
2012	15.5	20.8	13.9	4.8	156.9
2013	13.0	11.6	15.8	13.2	22.0
2014	19.8	25.1	60.7	14.4	10.8
2015	7.0	-4.5	-34.3	10.8	91.5
2016	7.0	5.5	6.0	8.9	4.5
2017	46.1	93.8	3.5	16.3	6.2
2018	12.4	3.2	12.3	24.4	15.9
2019	15.2	5.1	23.4	24.1	29.2
2020	13.1	5.5	11.3	18.5	24.6
2021	8.5	0.5	8.9	14.0	15.8
2022	7.1	-3.6	9.8	13.6	15.3
2023	7.8	-4.4	6.5	14.8	12.5
연평균 증감률	21.6	15.3	8.3	31.8	30.4

대상별로 예산 추이를 살펴보면, 영유아 돌봄 예산의 경우 2017년까지는 2008년과 2015년을 제외하면 지속적으로 증가하는 추세를 보이다가 2017년부터는 증가세가 감소하고 2022년부터는 예산이 감소하고 있다. 이는 2017년부터 영유아 인구가 감소함에 따라 보육료 지원 및 어린이집 지원 관련 예산이 감소된 것으로부터 기인한다. 특이한 점은 2017년 영유아 돌봄 예산이 전년 대비 급증(전년 대비 증가율 93.8%)한다는 것이다. 이는 유아교육 재정의 변화로 설명된다. 유아교육 재정은 2008년을 기점으로 중앙에서 지방으로 이양되었으며, 2011년 누리과정 도입과 법 개정을 통해 2012년부터 단계적으로 어린이집 3~5세 누리과정비를 지방교육재정 교부금에서 부담하도록 하였다. 그러나 이 과정에서 중앙정부와 시도교육청 간 재원 부담과 관련한 갈등 상황이 지속됨에 따라 2016년 말 「유아교육지원특별회계법」이 제정되어 2017년부터 누리과정 지원금을 특별회계에서 한시 지원하게 되었고, 2025년까지 특별회계 지원이 연장되어 있는 상태다(최효미, 김태우, 2023). 즉, 2017년에 영유아 돌봄 예산이 급증하는 것은 지방이양 사업으로 지원되던 유아교육비보육료지원 사업이 국고보조인 특별회계로 추가되었기 때문이다.

장애인 돌봄 예산 역시 재원 구조의 변화에 따라 예산 변동이 크게 나타나는 경우이다. 장애인 돌봄 예산은 2015년에 전년 대비 91.5% 증가하는 것으로 나타나는데, 이는 장애인거주시설 운영지원 사업이 추가되었기 때문이다. 장애인거주시설 운영지원 사업은 2015년 기준 전체 장애인 돌봄 예산의 43%를 차지한다. 장애인거주시설 운영지원 사업은 2005년 분권교부세 신설과 함께 지방이양사업으로 전환된 대표적인 복지 분야 사업이다. 그러나 지방 재정 부담의 가중과 지역 간 서비스 편차 심화로 2015년에 노인, 장애인, 노인양로시설 사업이 국고보조 사업으로 환원되었다.

노인 돌봄 예산은 분석 기간에 감소세 없이 꾸준히 증가하고 있으며, 2017년부터는 이전보다 더욱 가파르게 증가하는 양상을 보인다. 이는 노인 돌봄 예산의 상당 비율을 차지하는 노인장기요양보험 급여비가 대상 인구 증가에 따라 급격히 증가한 것에 기인한 것으로 보인다.

마지막으로, 아동 돌봄 예산의 경우 타 돌봄 대상에 비해 예산 규모가 매우 미미하기 때문에 변화가 거의 없는 것으로 관찰되지만, <표 6-3>의 전년 대비 예산 증감률을 보면 2010년에 일시적으로 1,000% 이상 증가한 것으로 나타난다. 이는 2010년 방과후종일돌봄교실 설치 한시 지원 사업의 영향으로 보인다. 정부는 2010년에 초등학교교실을 초등돌봄교실로 명칭을 변경하고 300개교에서 6,200실로 확대한 바 있다(늘봄·방과후중앙지원포털, 늘봄·방과후 소개).

2. 돌봄 서비스 재정지출의 특성

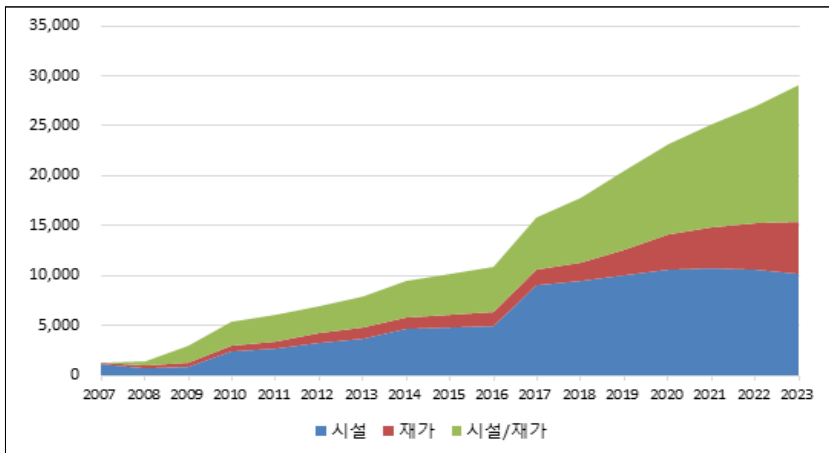
돌봄 서비스 재정지출의 특성을 돌봄 이용 형태, 예산 지원 대상, 급여 유형에 따라 살펴보았다.

먼저, 돌봄 이용 형태를 시설 돌봄과 재가 돌봄으로 구분하여, 이용 형태별로 예산 변화를 살펴보았다. [그림 6-2]를 보면, 재가 돌봄(빨간색 표시)보다는 시설 돌봄(파란색 표시) 사업 예산이 더 큰 것을 확인할 수 있다. 시설과 재가 돌봄이 동시에 제공되는 사업(초록색 표시)은 노인장기요양보험급여이다. 노인장기요양보험급여의 경우 재가 급여에 해당하는 방문요양, 방문간호의 급여비용이 2023년 기준 전체 급여비용의 약 44%를 차지한다(국민건강보험, 2023). 노인장기요양보험급여에서 시설 및 재가 급여의 성격을 구분하더라도 시설 돌봄에 투입되는 재정이 더 크다는 것을 의미한다. 다만 시설 돌봄의 예산이 2021년 이후에는 감소하

는 반면, 재가 돌봄 예산은 지속적으로 증가하는 것으로 파악되는데, 이는 돌봄이 필요한 주민들이 살던 곳에서 개개인의 욕구에 맞는 서비스를 누리고 지역사회 안에서 함께 어울려 갈 수 있도록 지원하는 지역사회 기반 돌봄 정책의 중요성이 커지고 있기 때문인 것으로 보인다.

[그림 6-2] 돌봄 서비스 재정지출: 돌봄 이용 형태

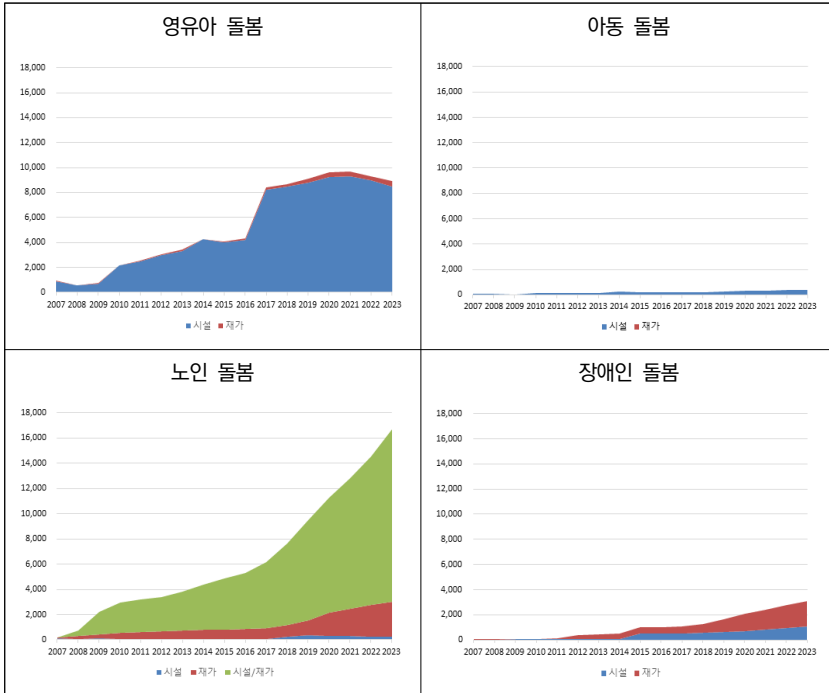
(단위: 십억 원)



[그림 6-3]의 대상별 돌봄 이용 형태의 변화를 구체적으로 살펴보면, 영유아 돌봄과 아동 돌봄의 경우 시설 돌봄이 전체 예산의 대부분을 차지하고 있으며, 아동 돌봄은 재가 돌봄이 부재한 상황이다. 단, 이는 0~12세까지 제공되는 아이돌봄서비스를 주 이용 대상자인 영유아 돌봄으로 분류했기 때문에 나타난 결과임에 주의할 필요가 있다. 영유아 시설 돌봄이 큰 비중을 차지하는 이유는 어린이집 보육 및 유치원 교육이 보편적으로 자리 잡고 있기 때문이다. 재가 돌봄의 경우 2017년부터 예산 증가가 가시적으로 보이기 시작하는데, 이는 아이돌봄서비스 제도의 확장으로부터 기인한 것으로 해석된다.

[그림 6-3] 돌봄 서비스 재정지출: 대상별 돌봄 이용 형태

(단위: 십억 원)



노인 돌봄의 경우 시설과 재가 돌봄을 모두 제공하는 노인장기요양보
 험급여의 영향을 크게 받는다. 장기요양을 제외하면 재가 돌봄 서비스 예
 산이 2010년대 후반에 크게 증가하는 것으로 나타나는데, 이는 2018년
 부터 추진된 지역사회 통합돌봄 선도사업 및 2019년부터 시행 중인 노인
 맞춤형돌봄 서비스 예산이 지속적으로 확대되고 있기 때문으로 보인다.

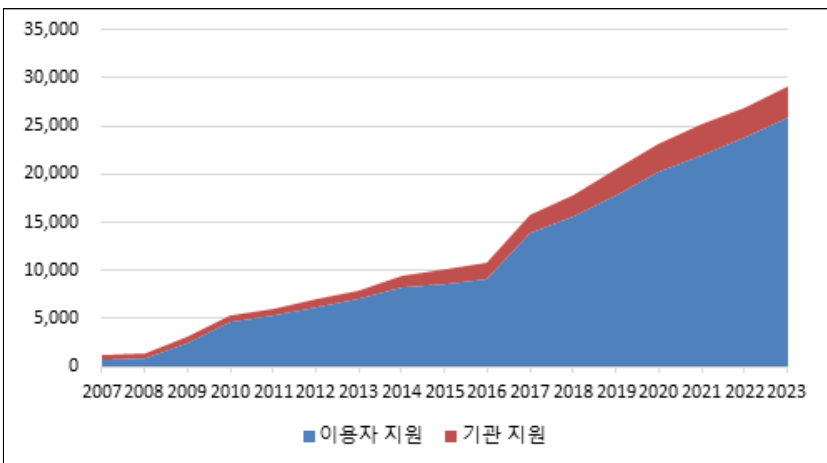
장애인 돌봄의 경우 재가 돌봄 예산이 시설 돌봄 예산보다 더 빠르게
 증가하는데, 장애인활동지원 사업 등 바우처 사업의 예산 증가가 주된 원
 인으로 추정된다.

다음으로, 예산 지원 대상에 따른 예산 추이의 특성을 살펴보았다. 예

산 지원 대상은 개인 및 가구를 지원하는 이용자 지원(파란색 표시)과 그 외 시설, 목적사업 수행기관, 사업체를 지원하는 기관 지원(빨간색 표시)으로 구분하였다. [그림 6-4]를 보면, 기관 지원보다는 이용자 지원 사업 예산이 차지하는 비중이 압도적으로 높다. 이는 돌봄 서비스 예산의 큰 비중을 차지하는 영유아 보육료 지원과 노인장기요양보험급여가 이용자 지원 사업이기 때문이다.

[그림 6-4] 돌봄 서비스 재정지출: 예산 지원 대상

(단위: 십억 원)

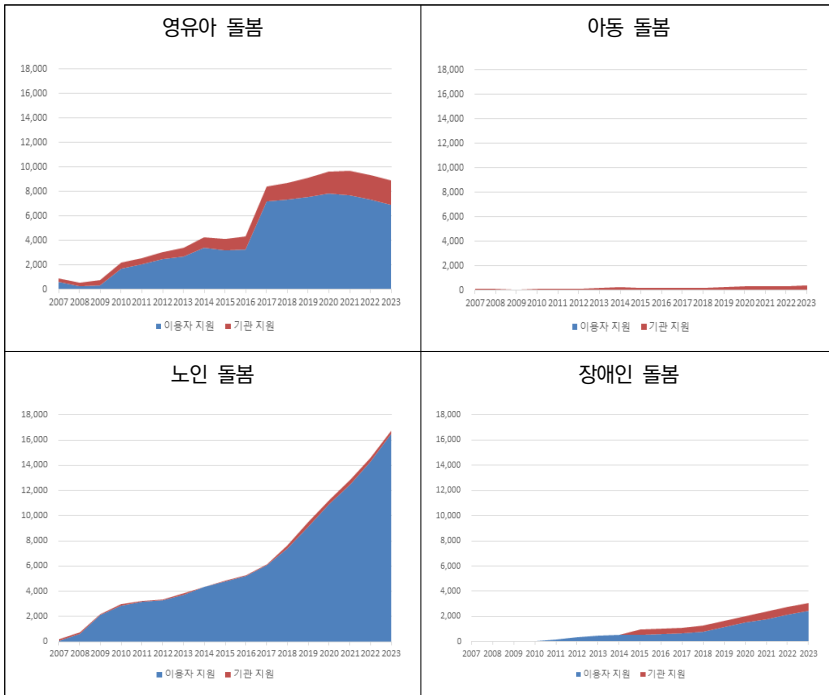


[그림 6-5]의 대상별 예산 지원 형태의 변화를 구체적으로 살펴보면, 영유아 돌봄과 노인 돌봄의 이용자 지원 사업 예산이 큰 비중을 차지하고 있는 것을 확인할 수 있다. 아동 돌봄 예산은 위의 돌봄 이용 형태에서 확인한 바대로 아이돌봄서비스를 제외하면 시설 돌봄이 주된 형태이고, 목적 사업에 대한 기관 운영 예산을 지원하기 때문에 100% 기관 지원 예산 사업으로 확인된다. 장애인 돌봄의 경우 2015년부터 국고로 환원된 장애인거주시설 운영지원을 제외한 모든 돌봄 사업이 이용자에게 제공되는

현물 및 바우처 지원 사업으로 이용자 지원 사업의 예산 비중이 높게 나타난다.

[그림 6-5] 돌봄 서비스 재정지출: 대상별 예산 지원 대상

(단위: 십억 원)

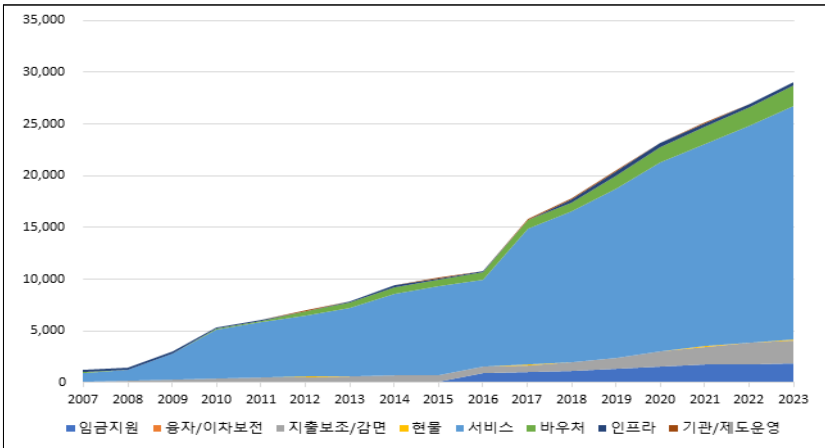


마지막으로, 급여 유형에 따른 예산 추이의 특성을 살펴보았다. 급여 유형 분류는 제3장의 세부사업 특성 구분 기준을 준용하였다. 돌봄 서비스 사업의 급여 유형에 해당되는 것은 임금지원, 용자/이차보전, 지출보조/감면, 현물, 서비스, 바우처, 인프라, 기관/제도 운영의 8개이다. [그림 6-6]을 보면, 전체 돌봄 서비스 급여에서 서비스가 차지하는 비중이 가장 크며, 증가 속도 역시 가장 큰 폭으로 상승한다. 다음으로 지출보조/

감면, 바우처, 임금지원, 인프라의 예산 규모가 큰 것으로 나타났는데, 전반적으로 2010년대 중반 이후에 예산 증가가 가시적으로 관찰된다.

[그림 6-6] 돌봄 서비스 재정지출: 급여 유형

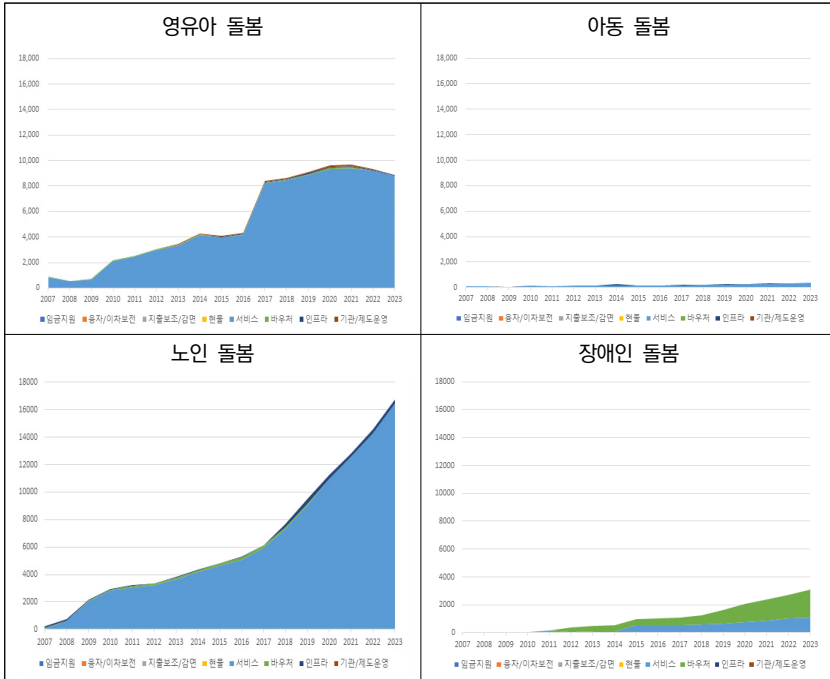
(단위: 십억 원)



[그림 6-7]의 대상별 급여 유형의 변화를 구체적으로 살펴보면, 영유아 돌봄은 서비스 예산 비중이 압도적으로 높은 가운데 바우처, 인프라, 기관/제도 운영 예산이 미미한 비중을 차지한다. 시설 돌봄의 특성을 가지는 아동 돌봄 역시 서비스 예산이 대부분을 차지하며 인프라 예산이 소규모로 구성되어 있다. 노인 돌봄은 서비스, 인프라, 바우처, 현물 예산이 대부분을 차지한다. 2020년 이후부터는 노인맞춤돌봄 서비스로 기존의 바우처 급여가 통합됨에 따라 바우처 방식의 급여 예산은 없는 것으로 나타난다. 장애인 돌봄은 바우처가 서비스 급여가 주를 이루는 가운데, 2010년대 중반부터는 바우처 급여 예산이 더욱 가파르게 증가하는 특성을 보인다.

[그림 6-7] 돌봄 서비스 재정지출: 대상별 급여 유형

(단위: 십억 원)



제3절 관련 주요 사회지표의 변화와 재정지출 변화

1. 돌봄 서비스 관련 주요 사회지표

이 절에서는 돌봄에 영향을 줄 가능성이 높은 사회지표와 돌봄 재정의 관계를 분석함으로써 돌봄 부담이라는 사회적 위험의 변화에 한국의 사회보장제도가 어떻게 대응하고 있는지 진단해 보았다.

돌봄 예산과 영향을 주고받는 사회지표로는 돌봄 부담의 증가를 나타내는 지표와 비공식 돌봄(가족) 기능의 약화를 나타내는 지표를 선별하였

다. 구체적으로 영유아, 아동, 노인, 장애인 등 돌봄 대상별 인구 규모, 부양비(총부양비, 유소년부양비, 노인부양비), 1인 가구 비율, 합계출산율, 연령대별 여성고용률이 해당된다. 선별된 사회지표는 1인 가구 비율을 제외하면 2007년부터 2023년까지 연간 시계열 자료를 확보하는 것이 가능하다. 분석을 위해 활용한 자료의 출처는 <표 6-4>와 같다.

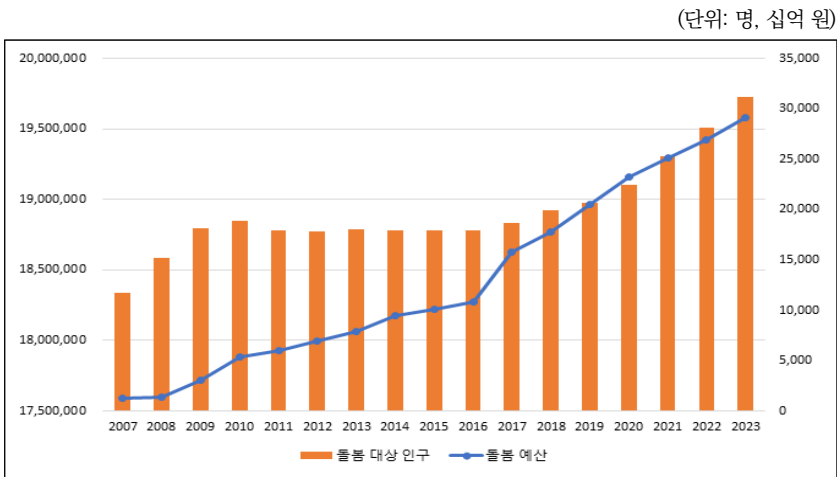
<표 6-4> 주요 사회지표

주요 사회지표	분석 기간	원자료 출처
대상별 인구 규모	2007~2023	1) “시군구/성/연령(1세)별 주민등록연앙인구 [데이터 세트],” 통계청, 각 연도, 국가통계포털, https://kosis.kr/statHtml/statHtml.do?orgId=101&tblId=DT_11N1603 2) “전국 연령별, 장애유형별, 성별 등록장애인 수 [데이터 세트],” 통계청, 각 연도, 국가통계포털, https://kosis.kr/statHtml/statHtml.do?orgId=101&tblId=DT_11N1603
부양비 (총부양비, 유소년부양비, 노인부양비)	2007~2023	“장애인구추계: 2022~2022년 [데이터 세트],” 통계청, 2023, https://www.index.go.kr/unity/potal/indicator/IndexInfo.do?cdNo=2&clasCd=10&idxCd=F0007
1인 가구 비율	2010, 2015~2023	“인구총조사: 1인가구비율 [데이터 세트],” 통계청, 각 연도, https://www.index.go.kr/unify/idx-info.do?idxCd=5065
합계출산율	2007~2023	“인구동향조사: 합계출산율 [데이터 세트],” 통계청, 각 연도, https://www.index.go.kr/unity/potal/indicator/IndexInfo.do?popup=Y&clasCd=2&idxCd=5061
연령대별 여성고용률	2007~2023	“12월 및 연간 고용동향”, 통계청, 각 연도, https://kostat.go.kr/board.es?mid=a10301010000&bid=210

2. 돌봄 서비스 예산 변화와 주요 사회지표의 변화

돌봄 대상 인구 규모의 변화와 돌봄 예산의 변화를 함께 살펴본 결과, 돌봄 예산이 대상 인구 규모와 유사한 패턴으로 변화하는 것은 아니었다. 돌봄 대상 인구는 2007년에서 2010년까지 증가하다가 2016년까지 규모를 유지하고 2017년 이후 다시 증가하는 반면, 돌봄 예산은 속도의 차이는 있으나 꾸준히 증가하는 양상을 보인다.

[그림 6-8] 돌봄 대상 인구와 돌봄 예산



주: 돌봄 대상 인구는 영유아, 아동, 노인, 장애인 인구를 합산한 값으로 중복(예: 노인 장애인)을 허용함.

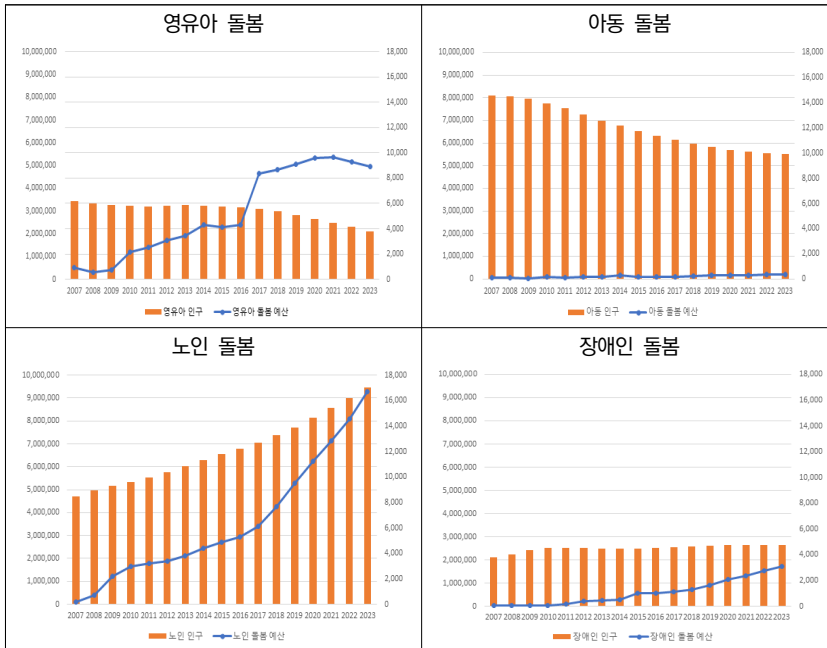
출처: 돌봄 대상 인구 - “시군구/성/연령(1세)별 주민등록연앙인구 [데이터 세트],” 통계청, 각 연도, 국가통계포털, https://kosis.kr/statHtml/statHtml.do?orgId=101&tblId=DT_1IN1603; “전국 연령별, 장애유형별, 성별 등록장애인 수 [데이터 세트],” 통계청, 각 연도, 국가통계포털, http://s://kosis.kr/statHtml/statHtml.do?orgId=101&tblId=DT_1IN1603

[그림 6-9]에서 대상별로 살펴보면, 대상 인구와 예산 변화가 유사한 형태로 나타나는 대상은 노인이다. 아동, 장애인 돌봄 예산은 대상 인구의 변화와 무관하게 증가하는 양상을 보이며, 영유아 돌봄 예산은 증가세

를 보이다가 대상 인구 감소에 따라 2017년까지는 예산 정체기에 들어서고 2022년 이후 감소한다.

[그림 6-9] 돌봄 대상별 인구와 돌봄 예산

(단위: 명, 십억 원)



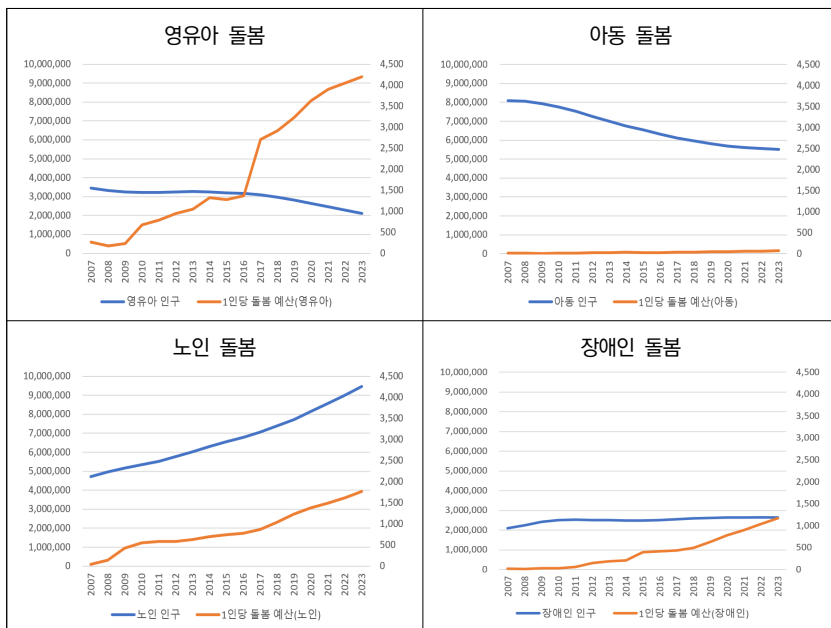
출처: 돌봄 대상별 인구 - “시군구/성/연령(1세)별 주민등록연앙인구 [데이터 세트],” 통계청, 각 연도, 국가통계포털, https://kosis.kr/statHtml/statHtml.do?orgId=101&tblId=DT_11N1603; “전국 연령별, 장애유형별, 성별 등록장애인 수 [데이터 세트],” 통계청, 각 연도, 국가통계포털, https://kosis.kr/statHtml/statHtml.do?orgId=101&tblId=DT_11N1603

그러나 총예산의 변화는 대상 인구별 1인당 예산 변화와는 다소 차이를 보인다. [그림 6-10]에서 대상 인구별 1인당 돌봄 예산을 확인해 본 결과 영유아 1인당 돌봄 예산은 2007년 26만 7,000원에서 2023년 420만 원으로 증가한다. 영유아 돌봄 예산의 총량이 감소함에도 불구하고, 1인당 돌봄 예산이 증가하는 것은 영유아 돌봄 서비스의 보장성이 강화되

고 있기 때문인 것으로 해석할 수 있다. 동 기간 노인 1인당 돌봄 예산은 4만 3,000원에서 176만 7,000원으로 증가하였고, 장애인 1인당 돌봄 예산은 2만 1,000원에서 117만 원으로 증가하였다. 아동 1인당 돌봄 예산은 1만 3,000원에서 6만 7,000원으로 매우 미미하게 증가하였다. 이는 돌봄 재정사업이 영유아와 노인 중심으로 확대되어 왔다는 결과를 방증하는 것으로, 저출생·고령화 대응 정책의 확장 속도가 컸다는 것을 시사한다. 다만 1인당 돌봄 예산의 연평균 증가율은 장애인이 28.5%로 가장 높게 나타났다.

[그림 6-10] 대상 인구 변화와 1인당 돌봄 예산 변화

(단위: 명, 천 원)



출처: 돌봄 대상 인구 - “시군구/성/연령(1세)별 주민등록연앙인구 [데이터 세트],” 통계청, 각 연도, 국가통계포털, https://kosis.kr/statHtml/statHtml.do?orgId=101&tblId=DT_11N1603; “전국 연령별, 장애유형별, 성별 등록장애인 수 [데이터 세트],” 통계청, 각 연도, 국가통계포털, http://s://kosis.kr/statHtml/statHtml.do?orgId=101&tblId=DT_11N1603

〈표 6-5〉 1인당 돌봄 예산: 전년 대비 예산 증감률

(단위: %)

구분	전체	영유아	아동	노인	장애인
2008	10.7	-35.5	-23.9	242.6	-13.8
2009	110.7	32.5	-83.4	189.2	68.3
2010	76.1	197.7	1050.1	29.8	-13.3
2011	13.3	17.1	-12.3	5.5	123.5
2012	15.5	19.7	18.1	0.5	157.7
2013	12.9	10.7	20.3	8.1	22.5
2014	19.8	26.2	66.4	9.6	11.0
2015	7.0	-3.3	-32.1	6.5	91.9
2016	7.0	6.4	9.7	5.2	3.6
2017	45.7	98.3	6.8	11.6	4.7
2018	11.9	7.5	15.2	19.0	14.1
2019	14.9	11.1	26.5	18.8	27.6
2020	12.4	12.4	13.9	12.4	24.0
2021	7.4	7.4	10.6	8.1	15.3
2022	6.0	3.9	10.8	8.2	15.2
2023	6.7	3.6	7.5	9.3	12.7
연평균 증감율	21.1	18.8	10.9	26.1	28.5

한편, 돌봄의 사회적 부담은 돌봄 대상 인구를 생산연령인구로 나눈 부양비로도 가늠할 수 있다. 그러나 돌봄 대상 인구 규모와 마찬가지로 부양비와 돌봄 예산의 관계가 일관적으로 나타나는 것은 아니다.

총부양비²⁷⁾는 2007년 38.3명에서 2016년 36.2명까지 감소하다가 2017년부터 증가하기 시작해 2023년에는 41.4명이 되지만, 1인당 돌봄 예산은 꾸준히 증가한다. 유소년 부양비는 2007년 24.8명에서 2023년 15.6명으로 계속 감소하지만, 영유아 1인당 예산은 2007년 대비 2023

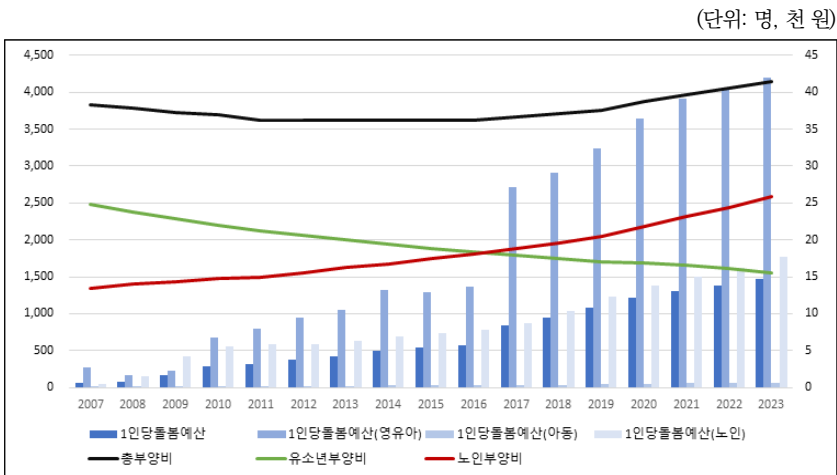
27) 총부양비 = (유소년인구(0~14세)+고령인구(65세 이상))/생산연령인구(15~64세) *100

유소년 부양비 = 유소년인구(0~14세)/생산연령인구(15~64세) *100

노인 부양비 = 고령인구(65세 이상)/생산연령인구(15~64세) *100

년에 1,476%, 아동 1인당 예산은 2007년 대비 2023년에 423% 증가하였다. 노인 부양비는 2007년 13.5명에서 2023년 25.8명으로 약 2배 증가하지만 노인 1인당 돌봄 예산은 2007년 대비 2023년 4,006% 급증하였다.

[그림 6-11] 부양비와 1인당 돌봄 예산

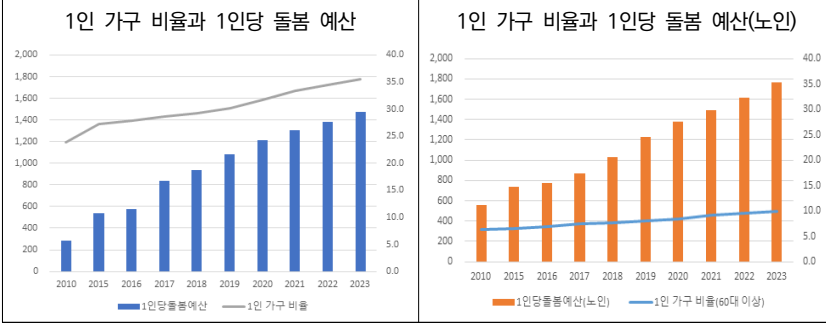


출처: 부양비 - "장래인구추계: 2022~2072년 [데이터 세트]," 통계청, 2023, <https://www.index.go.kr/unity/potal/indicator/IndexInfo.do?cdNo=2&clasCd=10&idxCd=F0007>

다음으로, 가정 내 비공식 돌봄 자원의 감소를 나타내는 1인 가구 비율과 1인당 돌봄 예산 추이를 살펴보면 두 지표 모두 상승하는 추세를 보인다. 1인 가구의 연령별 특성을 고려하면 돌봄을 가장 필요로 하는 노인 1인 가구 비율의 변화보다 노인 1인당 돌봄 예산의 변화폭이 큰 것을 확인할 수 있다.

[그림 6-12] 1인 가구 비율과 1인당 돌봄 예산

(단위: %, 천 원)

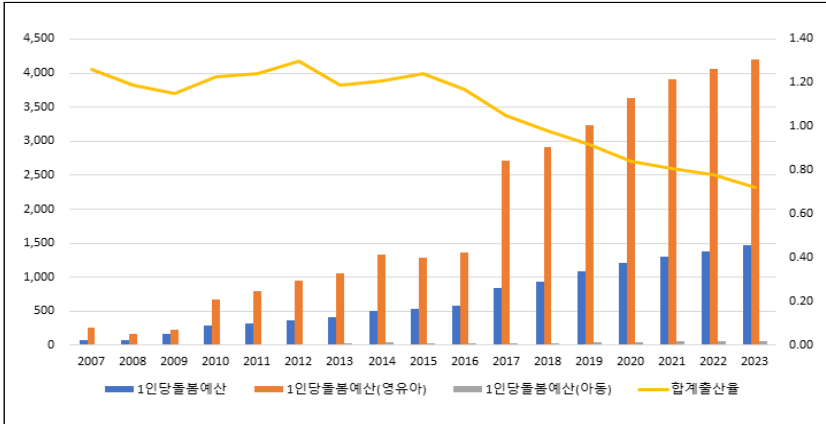


출처: 1인 가구 비율 - “인구총조사: 1인가구비율 [데이터 세트],” 통계청, 각 연도, <https://www.index.go.kr/unify/idx-info.do?idxCd=5065>

합계출산율의 감소는 영유아 1인당 돌봄 예산의 증가와 가장 밀접한 관계를 보이는 것으로 관찰된다. 2015년 이후 합계출산율은 하락세로 들어서고 2017년부터는 영유아 1인당 돌봄 예산이 급격하게 증가한다.

[그림 6-13] 합계출산율과 1인당 돌봄 예산

(단위: 명, 천 원)

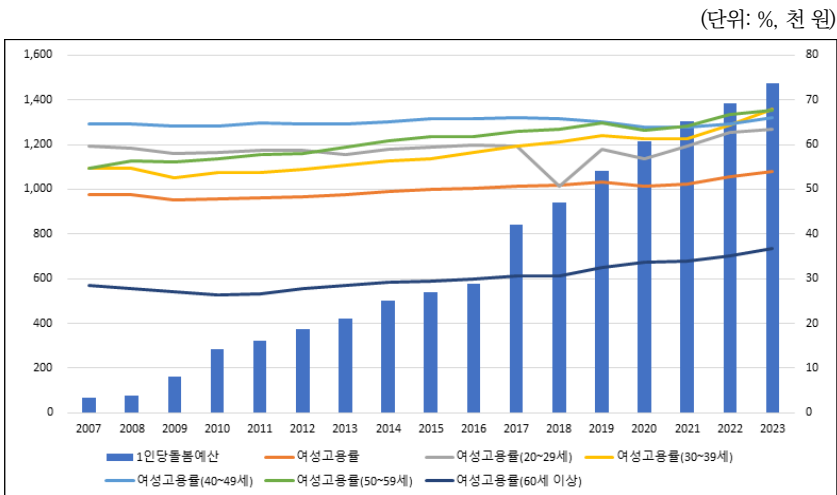


출처: 합계출산율 - “인구동향조사: 합계출산율 [데이터 세트],” 통계청, 각 연도, <https://www.index.go.kr/unify/potal/indicator/IndexInfo.do?popup=Y&clasCd=2&idxCd=5061>

돌봄 서비스 확충의 주요한 사회적 성과로 논의되는 여성고용률은 2007년 48.9%에서 2023년 54.1%로 5.2%p 증가하여 1인당 돌봄 예산과 같이 증가하는 양상을 보인다.

특히 돌봄으로 인한 경력단절을 경험하는 30대 여성의 고용률은 2007년 54.8%에서 2023년 68.0%로 13.2%p 상승하여 가장 큰 변화를 보였다. 돌봄 노동시장의 다수를 구성하는 50대 이상 여성의 고용률도 의미 있는 증가세를 보이고 있다. 50대 여성고용률은 2007년 54.8%에서 67.8%로 13%p, 60~70대 여성고용률은 2007년 28.5%에서 2023년 36.7%로 8.2%p 증가하였다.

[그림 6-14] 여성고용률과 1인당 돌봄 예산



출처: 여성고용률 - “12월 및 연간 고용동향”, 통계청, 각 연도, <https://kostat.go.kr/board.es?mid=a10301010000&bid=210>

제4절 소결

이 장에서는 사회서비스의 핵심 영역으로 볼 수 있는 돌봄 서비스로 한정하여 2007년부터 2023년까지 재정지출의 변화와 특징을 살펴보고, 주요 사회지표의 변화와 재정지출 변화의 관계적 특성을 분석해 보았다.

돌봄 서비스 사업을 추출하는 과정에서 동일한 사업임에도 불구하고 정부 조직 변동, 예산 분야 및 분야 변동, 단순 사업명 변경, 회계 구분 등의 이유로 다른 사업으로 구분되거나 세부사업 간 통합이 이루어져 예산 자료만으로는 돌봄 서비스 사업을 정확히 선별해내기 어려운 문제가 있었다. 또한 국고보조가 이루어지는 국가재정지출 사업만을 대상으로 분석하였기 때문에 지자체의 재정으로 지원되는 돌봄 예산은 제외되었다. 따라서 실제 돌봄 서비스에 투입된 예산과 비교하면 과소 추정되었을 가능성이 높음을 밝혀둔다. 돌봄 서비스 재정의 높은 비중을 차지하는 장기요양보험급여비는 결산 기준의 정보를 추가하였기 때문에 예산 기준의 원자료와는 차이가 있다는 점도 주의할 필요가 있다.

돌봄 서비스 재정지출의 변화와 특성을 요약하면 다음과 같다.

첫째, 총량적으로 볼 때 돌봄 서비스 예산은 2007년부터 2023년까지 지속적으로 증가하는 추세이나 대상별 예산의 증가 속도는 다르다. 돌봄 예산의 연평균 증가율은 노인, 장애인, 영유아, 아동 순으로 높게 나타났다. 반면 돌봄 대상 인구 규모를 고려한 1인당 돌봄 예산은 영유아, 노인, 장애인, 아동 순으로 높은 특성을 보였다. 영유아 돌봄의 경우 총예산은 감소하는 추세지만 1인당 돌봄 예산은 증가하고 있는데, 이는 돌봄 예산이 서비스의 보장성을 강화하는 방향으로 확대된다는 것을 의미한다.

둘째, 돌봄 예산의 특성을 보면 재가 돌봄보다 시설 돌봄 예산 규모가 더 크다. 지역사회 기반 돌봄 정책이 강조되면서 2010년대 후반부터 재

가 돌봄 예산 규모가 점차 증가하는 특성을 보인다. 그러나 예산의 지원 대상은 기관보다는 이용자 지원 대상 사업의 예산 비중이 압도적으로 높게 증가하여 공급자에서 이용자 중심으로 예산 지원 방식이 변화함을 확인할 수 있었다.

셋째, 돌봄 부담의 증가, 비공식 돌봄(가족) 기능의 약화를 나타내는 사회지표는 돌봄 예산의 증가를 추동하는 요인으로 작용할 수 있으나, 돌봄 대상별로는 일관적인 관계성을 보이지 않았다. 영유아 돌봄 예산은 인구 규모, 유소년부양비와 무관하게 증가하며, 합계출산율이 급감하는 시점부터 예산 증가폭이 더 크게 나타난다. 노인 돌봄 예산은 인구 규모, 노인 부양비, 1인 가구 비율 증가와 함께 증가하는 양상을 보인다. 아동, 장애인 돌봄 예산은 대상 인구 규모의 변화와 무관하게 증가하였다. 그러나 아동 돌봄은 예산 증가가 매우 미미한 수준에 불과했으며, 장애인 돌봄은 1인당 돌봄 예산 증가율이 가장 크게 나타나 보장성을 강화하는 방향으로 확대되는 특성을 보였다.

분석 결과를 토대로 다음과 같은 정책적 함의를 찾을 수 있다. 저출생·고령화로 인한 인구구조 및 가구구조 변화에 따라 사회적 돌봄 수요가 급증하는 상황에 대응하여 돌봄 서비스 재정지출도 증가한다. 그러나 보육료지원, 노인장기요양보험제도 같은 보편적 성격의 핵심 제도의 도입과 확장이 돌봄 재정지출의 증가를 견인한다는 점에서 그 외 다양한 방식의 돌봄 지원 정책이 개발되고 확장될 필요가 있을 것이다.

그럼에도 불구하고 돌봄 예산의 총량뿐 아니라 1인당 돌봄 예산이 증가하고 있다는 것은 긍정적으로 평가할 수 있다. 돌봄 서비스의 보장성 강화를 위한 정책 노력의 결과로 간주할 수 있기 때문이다. 물론 돌봄의 욕구는 개인의 신체적, 정신적, 정서적 기능 상태에 따라 차별적이며, 사회적으로 바람직한 수준의 급여량을 표준적으로 정하는 것은 쉽지 않다.

그러나 돌봄 서비스의 양적 불충분성으로 인한 사각지대 문제가 상존해 있는 현실을 고려하면 1인당 돌봄 예산의 증가는 바람직한 방향으로 보인다.

다만 대상별 돌봄 재정의 투입은 서비스 실수요를 반영하여 좀 더 균형적으로 이루어질 필요가 있을 것이다. 특히 방과 후 돌봄에 초점이 맞춰진 아동 돌봄의 경우 실수요 증가에도 불구하고 예산 규모가 작을 뿐 아니라 증가율도 가장 낮다는 점에서 향후 보다 집중적인 재정 투입이 고려되어야 할 것이다.



제7장

결론 및 정책적 함의

제1절 장별 주요 결론

제2절 재정 배분 변화 분석을 통한 정책적 시사점

제 7 장 결론 및 정책적 함의

제1절 장별 주요 결론

이 연구의 목적은 한국 사회보장 재정지출의 변화 과정에서 나타난 재정 배분의 특징을 살펴보고 그로부터 정책적 시사점을 얻는 것이다. 특정 제도의 재정지출을 분석하였거나 사회보장 재정의 총량적 분석에 주목하였던 기존 연구들과 달리, 이 연구에서는 다양한 사회보장제도 사이의 재정 배분과 그 변화를 살펴보고자 하였다. 이를 위해 먼저 사회보장제도와 관련된 예산의 범위와 자료에 대해 살펴보고, 2007년부터 2024년까지 중앙정부의 사회보장 사업에 대한 재정지출의 규모와 사업 특성별 재정 배분의 변화를 살펴보았다. 각 장의 주요 내용을 정리하면 다음과 같다.

제2장에서는 중앙정부의 재정지출 중 사회복지 분야의 지출을 분석하였다. 사회복지 분야의 지출이 지속적으로 증가한 결과, 총지출 대비 사회복지 지출 비중은 2007년 23.7%에서 2024년 34.1%로 10.4%p 상승하였고, 모든 분야 중 가장 높은 증가율을 나타냈다. 특히 노인, 여성·가족, 청소년, 아동·보육 부문에서 예산이 크게 증가했는데, 이는 고령화와 저출산 문제에 대응한 정책적 관심과 보육지원 강화, 저출산 대응 및 인구정책의 도입에 따른 결과로 분석된다. 사회복지 분야의 지출이 어떤 부문을 중심으로 증가했는지는 각 정부마다 상이한 모습을 보인다.

제3장에서는 사회복지 분야의 사업에서 일부 사업을 제외한 후 비사회복지 분야 사업 일부를 추가하여 사회보장 재정사업을 재정의한 후, <사회보장재정사업DB>를 구축하였다. 이 DB는 기획재정부의 <세출_지출

세부사업예산 편성현황〉 자료를 이용하여 세부사업 단위로 2007~2024년의 연도별 예산 등을 보여주는 데이터를 재구축한 후, 여기에 지원 대상, 수혜 연령층, 급여 유형 등의 사업 특성 변수를 추가한 데이터셋이다. 〈사회보장재정사업DB〉를 이용하여 분석한 결과, 사회보장제도에 대한 재정지출은 17년 동안 연평균 8.8%의 속도로 증가한 것으로 나타났다. 이는 중앙정부의 재정지출 증가율 6.2%보다 높은 것이다. 재정의 배분 실태를 보면, 지원 대상 측면에서는 개인 및 가구 대상 사업이, 수혜 연령층 면에서는 전체 연령 대상 사업이, 급여 유형 면에서는 현금지원 사업이 큰 비중을 차지했다. 예산 증가율 면에서는 아동·청소년 지원 사업, 서비스 급여의 증가율이 가장 높았다.

제4장에서는 노령층을 대상으로 하는 노후소득보장 분야의 재정지출 변화와 주요 사회지표와의 관계들을 살펴보았다. 노후소득보장 급여 지출은 국민연금과 기초연금 중심의 현금급여(단순 지원) 중심으로 가파르게 증가하였고, 공무원연금도 여전히 지출 수준이 높은 편이다. 노인일자리와 역모기지 방식의 농지연금(용자) 역시 2007년 이후 계속 증가해 왔다. 현시점까지 국민연금 가입연령(근로연령)에 보험료를 일부 지원하는 지출보조는 여러 차례 등락을 반복하는데, 이는 두루누리 사회보험료 지원의 축소가 주요 원인이다. 공적연금 급여로 대표되는 단순 지원의 규모 증가는 노인 개개인의 공적이전소득 증가를 통한 노인빈곤율 개선에 영향을 준 것으로 보인다. 한편 국민연금 가입률 증가는 지출보조 형태의 보험료 지원만으로는 설명되지 않는다. 이는 노인일자리 및 고령자 고용 촉진 사업 예산 증가와 고령자 고용률도 마찬가지이다. 따라서 후속 연구에서는 노령층 대상으로 지급되는 급여 형태 외에도 좀 더 다양한 사회경제적 요인들을 결합하여 사회지표와의 관계를 분석하는 과정이 필요하다.

제5장에서는 18~64세의 근로연령층을 지원하는 소득보장제도의 재정 지출 변화를 살펴보았다. 근로연령층 지원 소득보장제도는 세 가지 방식으로 정의할 수 있는데, 근로연령층 개인을 직접 지원하는 현금지원 급여(A), A+사업장을 지원하면서 근로연령 및 전체 연령을 수혜층으로 하는 임금보조·직접일자리사업(B), B+아동과 전체 연령대의 개인을 지원하는 현금급여(C)가 그것이다. 평균 실질 예산을 기준으로 A는 전체의 14.6%, B와 C는 각각 17.0%, 19.3%에 해당한다. 세 제도군에 대한 지출은 17년간 각각 연평균 6.2%, 6.3%, 7.2%의 증가율로 늘어났다. 이 제도에 대한 지출이 증가하는 동안 근로연령층이 직면한 빈곤과 소득불평등의 개선 정도는 크지 않았다. 제5장의 분석만으로 재정지출의 증가와 소득분배 개선 사이의 엄밀한 상관관계를 도출하기는 어렵지만, 이러한 증가 속도의 차이는 재정 정책에 대한 변화의 필요성을 시사한다고 볼 수 있다. 그 가운데 빈곤격차 비율은 지속적인 증가 추이에 있다는 점, 재정지출의 증가 속도가 줄면서 재분배 효과가 감소하고 있다는 점은 특히 주목해야 할 지점이다.

제6장에서는 사회서비스의 핵심 영역으로 볼 수 있는 돌봄 서비스로 한정하여 2007년부터 2023년까지 재정지출의 변화와 특징을 살펴보고, 주요 사회지표의 변화와 재정지출 변화의 관계적 특성을 분석하였다. 분석 결과, 첫째, 총량적으로 돌봄 서비스 예산은 지속적으로 증가하는 추세이나 예산 증가율과 1인당 돌봄 예산의 변화는 대상별로 차이가 있었다. 노인 돌봄 서비스는 총량적으로나 대상 인구당으로나 꾸준히 큰 폭으로 예산이 증가하는 특성을 보였다. 둘째, 사업 특성별로 구분하면 재가 돌봄, 이용자 지원 방식, 서비스 유형 사업의 예산 증가가 큰 것으로 확인되었다. 셋째, 돌봄 부담의 증가를 나타내는 인구학적 사회지표와 돌봄 예산과의 관계는 대상별로 다른 특성을 보였다. 노인을 제외한 영유아,

아동, 장애인 돌봄의 경우 대상 인구 규모의 변화와 무관하게 예산이 증가하는 양상을 보였다. 돌봄 예산의 총량뿐 아니라 1인당 돌봄 예산이 증가하고 있다는 것은 돌봄 서비스의 보장성 강화를 위한 정책 노력의 결과로 보인다. 그러나 일부 보편적 돌봄 제도가 돌봄 재정지출의 증가를 견인한다는 점에서 그 외 다양한 방식의 돌봄 지원 정책이 개발되고 확장되는 한편, 서비스 실수요를 반영하여 대상별 돌봄 재정 투입이 좀 더 균형적으로 이루어질 필요가 있을 것이다.

제2절 재정 배분 변화 분석을 통한 정책적 시사점

1. 사회적 위험을 고려한 사회보장지출 전략

본 연구의 분석 대상이었던 2007년 이후의 시기에 한정하여 볼 때, 사회보장 재정지출은 빠른 속도로 증가했다. 재정지출 증가의 구체적 양상을 보면 경제·사회적 환경 변화에 재정이 대응하여 온 측면이 있음을 확인할 수 있다. 기초연금, 국가장학금, 아동수당, 국민취업지원제도 등은 각 연령층이 직면한 특정한 사회적 위험에 대응하기 위해 도입된 제도들이며 소요 예산 규모가 큰 제도들이다. 이들은 각각 노인 빈곤의 완화, 중산층의 지출 부담 경감, 저출산 고령화, 근로 빈곤 해소 등에 기여한 측면이 있다.

그러나 일부 영역에서 재정지출 증가만큼 사회적 위험의 경감이 빠르게 이뤄지지 않은 것 역시 사실이다. 공적연금 지출의 증가는 노인빈곤율을 감소시키는 데 기여했다. 돌봄 영역의 경우 연령층에 따라 일부 지표보다 지정지출이 빨리 증가한 경우도 있었다. 하지만 근로연령층 소득보

장제도에서는 재정지출 증가에 비해 사회적 위험의 감소가 상대적으로 느리게 나타나고, 일부 지표는 위험이 증가하는 양상을 보여주기도 하였다.

사회보장지출과 사회적 위험 변화 추세 사이의 이러한 차이에 관해서는 다양한 해석과 처방이 가능할 것이다. 지출 총량의 확대에도 불구하고 재정이 사회적 위험에 적절히 대응하지 못했다고 볼 수도 있고, 반대로 재정지출의 증가 덕분에 사회적 위험이 그나마 조금씩이라도 감소했다고 볼 수도 있을 것이다. 재정지출의 지속적 확대가 필요하다고 볼 수도 있고 재정지출의 효율화가 더더욱 필요한 시점이라고 주장할 수도 있을 것이다. 이러한 쟁점들에 대해 직접적 답을 제시하는 것은 본 연구의 범위를 벗어나는 일이다. 다만 사회보장제도에 대한 재정 투입은 사회적 위험을 경감시키는 데 일차적 목적이 있는 만큼, 재정지출과 사회적 위험을 연계하여 사고하고, 재정 총량이나 배분의 조정을 모색할 경우에도 이러한 전략적 접근이 필요하다는 점을 확인할 수 있다.

2. 사회보장지출 총량 관리를 위한 체계 구축

사회보장지출을 관리하는 방법 중 중요한 것이 총량을 관리하는 것이다. 사회보장지출의 총량을 효율적으로 관리하기 위해 재정적 위험 요인을 모니터링하고, 재원을 효율적으로 배분하여 강력한 사회안전망을 구축할 수 있는 체계를 마련하는 것이 필요하다. 인구 고령화로 인해 사회보장지출은 사회·경제적 여건과 상관없이 지속적으로 증가할 가능성이 크고, 이로 인해 재정관리의 어려움이 커지며 새로운 급여 제도의 도입이나 확대에도 제약이 생길 수 있다. 그러나 매년 국가와 지방자치단체가 예산을 편성하고 국회와 지방의회의 심의를 거쳐 지출을 확정하기 위해

상당한 시간과 비용을 투입하고 있음에도, 국민을 위해 사용된 사회보장 지출 총액을 명확히 파악하지 못하는 현실은 큰 문제로 지적된다. 사회보장지출의 총액이 명확히 파악되지 않으면, 향후 지출 전망과 대안 마련이 제한되어 결과적으로 효과적인 사회안전망 확충에 장애가 될 수 있기 때문이다.

사회보장지출의 효율적 운영과 재정 투명성을 확보하기 위해 중앙정부와 지방자치단체의 사회보장 예산을 통합 관리할 수 있는 시스템을 구축할 필요가 있다. 현재 중앙정부는 기획재정부에서, 지방자치단체는 행정안전부에서 개별적으로 구축하여 관리함에 따라 지출의 중복과 누락이 발생할 가능성이 있으며, 사회보장 재정의 총규모와 분배 현황을 일관되게 파악하기 어려운 실정이다. 이러한 문제를 해결하기 위해서는 국가와 지방자치단체의 지출 정보, 재정지출과 조세지출, 나아가 재정 외 지출까지 통합할 수 있는 시스템을 도입해야 할 것이다. 이로써 중앙과 지방의 사회보장 재정 투명성을 높이고, 사회보장 예산이 필요한 곳에 적절하게 배분되어 강력한 사회안전망을 제공할 수 있는 기반이 마련될 것이다.

3. 사회적 위험 관리를 위한 사업별 정보의 개선

사업별 지출에 대한 현재의 정보체계로는 사회보장제도들이 어떤 집단의 어떤 사회적 위험을 줄이기 위한 것인지 혹은 어떤 사회적 욕구를 지지하기 위한 것인지 파악하기가 쉽지 않다. 이는 사회보장제도에 대한 재정지출이 사회적 위험을 관리하기 쉬운 형태로 구조화되어 있지 않음을 의미한다. 어떤 사업에 대한 지출이 어떤 계층의 어떤 위험을 어느 정도 경감시키는지에 대한 정보가 있어야 재정 배분에 관한 미시적 조정도 합리적으로 이루어질 수 있을 것이다. 본 연구에서는 지원 대상, 수혜 연령

층, 급여 유형 등의 정보를 추가하여 재정과 사회적 위험의 변화를 비교하였다. 그러나 대상 집단의 구분과 통제해야 할 사회적 위험의 종류가 매우 다양한 만큼 더 많은 사업 정보가 체계화된 형태로 수집되고 관리되어야 할 것이다.

우선, 다양한 층위의 제도들에 대한 정보가 더욱 체계적이고 풍부하게 제공되어야 한다. 이 연구에서는 주로 세부사업 단위의 정보를 이용하였고, 그 과정에서 한 세부사업이 이질적인 내용의 내역사업으로 나뉘어진 경우 예산 비중이 가장 큰 내역사업을 위주로 사업의 성격을 분류하였다. 이 과정에서 수반되는 정보의 단순화로 인해 불가피하게 정보의 손실이 발생한다. 내역사업 단위의 정보가 충분하지 않은 현실에서는 이러한 손실은 지속될 수밖에 없다. 여러 층위의 하위 제도들에 대한 재정 정보가 제공된다면 사업의 특성별 분류가 더욱 정확해질 것이고, 재정지출의 개선에 대한 더욱 구체적인 시사점을 얻을 수 있을 것이다.

개별 사업을 추적하여 관리하기 위한 정보도 필요하다. 본 연구에서는 세부사업명을 제도의 기본 ID로 간주하여 <사회보장재정사업DB>를 구축하였다. 그러나 사업의 명칭은 여러 가지 이유에 의해 자주 바뀐다. 세부사업 자체가 신설되거나 폐지되는 일이 종종 발생하고, 하위 제도인 내역사업이 통폐합됨에 따라 상위 제도인 세부사업의 명칭이 바뀌기도 한다. 따라서 특정 사업의 정체성을 확인할 수 있는 별도의 관리체계가 필요하다. 만일 사업의 명칭 변화와 무관하게 실제의 제도 운영이 어떻게 지속되고 변경되었는지 파악할 수 있다면 본 연구에서와 같은 특성별 사업군 분석에서 더 나아가 개별 제도의 생성과 소멸에 관한 풍부한 분석이 가능할 것이다.

본 연구에서는 사회보장제도와 관련하여 주로 예산과 관련된 정보를 분석하였다. 시간적 제약을 고려할 때 이미 수집되어 데이터의 형태로 제

공되는 정보는 주로 예산 정보였기 때문이다. 그러나 재정 배분의 적절성을 파악하기 위한 정보에는 예산이나 지출 이외에도 다양한 항목이 필요하며, 무엇보다 지출의 수혜 실태와 관련된 정보가 필수적이다. 사업별로 지출된 예산이 몇 명 혹은 몇 개의 기관에 지출되었고, 그것이 수급 단위에게 어느 정도 도움이 되었는지 파악할 수 있어야 하는데 현재로서는 극히 일부 사업에 대해서만 그러한 정보를 활용할 수 있다. 재정 배분을 계획하는 단계에서부터 수요자 중심의 관점이 전제된다면 수혜자와 관련된 정보의 집적과 활용이 더욱 용이해질 것이다.



- 강신욱, 이원진, 김현경, 오욱찬, 정은희, 남윤재, 전지현, 정해식, 김미복, 김안나. (2022). **소득보장제도 DB 구축 연구**. 세종: 한국보건사회연구원.
- 강신욱, 이원진, 나원희, 안수란, 오욱찬, 이다미, 이아영, 이영숙, 임성은, 함선유, 남윤재, 전지현. (2023). **소득보장제도DB 구축 연구: 체계화와 확장**. 세종: 한국보건사회연구원.
- 강혜규, 안수란, 이한나, 이정은, 정은우, 김가희, 김용득, 최영준. (2019). **사회보장 유형 및 범위 명확화에 관한 연구**. 보건복지부, 한국보건사회연구원.
- 고경환, 이기호, 이해정, 최영준, 진재현, 한솔희, 정영애. (2019). 한국의 사회복지지출(SOCX) 산출. 보건복지부, 한국보건사회연구원.
- 고용보험법 시행령, 대통령령 제34601호 (2024).
- 고용상 연령차별금지 및 고령자고용촉진에 관한 법률(고령자고용법), 법률 제18921호 (2022).
- 고제이, 이상호, 최은철, 하솔잎, 조용찬. (2023). **사회보장 재정 위기 감지 및 대응을 위한 분석적 기반 연구 - III**. 한국보건사회연구원.
- 고제이, 이아영, 하솔잎, 박소은, 안영, 이동진, 유경원, 윤홍식, 황진태, 이재민, 박노옥. (2021). **사회보장 재정 위기 감지 및 대응을 위한 분석적 기반 연구 - 재정구조 및 관리체계의 현황과 진단**. 한국보건사회연구원.
- 고제이, 하솔잎, 박노옥, 안영. (2022). **사회보장 재정 위기 감지 및 대응을 위한 분석적 기반 연구 - (II) 사회보장 지출의 적정성 진단 기준**. 한국보건사회연구원.
- 공공데이터포털. **한국농어촌공사_연도별 가입자 연령별 농지연금 가입내역 통계** [데이터 세트]. 2024. 11. 20. 검색, <https://www.data.go.kr/data/15116651/fileData.do#tab-layer-file>
- 관계부처 합동. (2019). **문재인 정부 「포용국가 사회정책 추진계획(안)」**. 2019. 2. 19.

- 구정모, 이현훈, 임재영. (2012). 우리나라의 재정지출 구조 변화요인 분석: OECD 국가와의 비교. **한국경제연구**, 30(2), 5-39.
- 국민건강보험. (2023). **2023 노인장기요양보험통계연보**. <https://www.nhis.or.kr/nhis/together/wbhaec07200m01.do?mode=view&articleNo=10844714&article.offset=0&articleLimit=10>
- 국민건강보험법, 법률 제20324호 (2024).
- 국회예산정책처. (2024). **대한민국 사회보험**.
- 권오성, 서용석, 허준영. (2012). **역대정부의 국정기조 비교분석 연구**. 한국행정연구원.
- 기획재정부. (2020). **세출/지출 세부사업 예산편성현황(총지출)**. 열린재정. 2024. 8. 20. 검색, <https://www.openfiscaldata.go.kr/op/ko/sd/UOPKOSDA01>
- 기획재정부. (각 연도). **세출/지출 세부사업 예산편성현황(총지출)**. 열린재정. 2024. 8. 20. 검색, <https://www.openfiscaldata.go.kr/op/ko/sd/UOPKOSDA01>
- 기획재정부. **분석 자료 출처 웹페이지 화면**. 열린재정. 2024. 6. 1. 검색, <https://www.openfiscaldata.go.kr>
- 기획재정부. **재정분석통계**. 열린재정. 2024. 6. 1. 검색, <https://www.openfiscaldata.go.kr/op/ko/sd/UOPKOSDA01>
- 김미혜, 정진경. (2003). 한국의 사회복지비 지출 변화요인에 관한 연구. **사회보장연구**, 19(1), 1-21.
- 김영록, 이남국. (2013). 사회복지분야 의무지출 분석을 통한 재정정책의 시사점. **한국공공관리학보**, 27(3), 69-97.
- 김진욱, 주은수, 고은주. (2013). 기초단치단체의 영역별 사회복지지출 수준 결정요인 연구. **한국사회복지조사연구**, 34, 243-271.
- 김태일. (2014). **재정 측면에서 본 한국 복지수준의 평가와 전망**. 사회정책연합학술대회 발표문. 195-225.
- 김태일. (2021). 한국의 복지지출 규모 및 향후 방향. **한국사회정책**, 28(1), 315

-342.

남상호, 최병호. (2008). **국민부담과 복지재정지출 수준의 적정성에 관한 연구**. 한국재정학회 학술대회논문집. 277-300.

노법래. (2017). 정책영역 및 결합구조별 효과를 통해 살펴본 복지국가 지출이 불평등에 미치는 영향에 관한 연구: 근로세대에 대한 투자 및 사회서비스의 강화와 효과적인 불평등 완화 정책. **행정논총**, 55(4), 1-17.

노용환. (2009). 정부의 복지지출이 경제부문별 소득분배에 미치는 효과 분석. **사회복지연구**, 40(1), 261-296.

노인장기요양보험법, 법률 제19888호 (2024).

늘봄·방과후중앙지원포털. **늘봄·방과후 소개**. <https://www.afterschool.go.kr/intro/care/careInfo1s2.do>

대한민국정부. (2019-2023). **조세지출예산서**.

대한민국 정부. (2020). **100대 국정과제**.

두루누리 사회보험료 지원. (2024). **두루누리 소개**. <http://insurancesupport.or.kr/durunuri/intro.php>

문광민. (2015). 사회복지지출의 효율성은 중요한가? - 동태적 패널문턱모형을 이용한 사회복지지출과 경제성장의 관계 재검토. **한국사회와 행정연구**, 26(1), 27-52.

박능후. (2002). 사회복지재정의 적정성에 관한 연구. **사회복지연구**, 19, 135-157.

박유성, 류재린, 김균. (2018). 우리나라 사회보장제도의 재정적 지속가능성. **사회보장연구**, 34(3), 59-89.

박인화. (2017). 보건복지재정 운용구조와 특성. **보건복지포럼**, 2017년 1월호.

박정수, 나원희. (2020). **재정사업 시계열자료 구축을 위한 분류체계 분석**. 한국재정정보원.

박정수. (2023). **프로그램 예산체계에 기반한 재정성과정보 관리·활용 방안**. 한국재정정보원.

변영우. (2012). 새로운 사회적 위험구조에 의한 OECD 국가의 사회지출구조 변

- 화. **한국사회복지학**, 64(4), 337-357.
- 변영우. (2014). 사회지출구조에 의한 소득분배 효과와 경제적 성과 - OECD 국가경험에 대한 실증분석. **사회복지정책**, 41(4), 351-376.
- 사회보장기본법, 법률 제18215호 (2021),
- 안상훈 백승호. (2008). 한국 복지국가 지출변화 결정요인 분석. **사회복지연구**, 37, 117-144.
- 안종범, 김을식. (2004). 복지지출 수준의 국제비교. **재정논집**, 19(1), 1-27.
- 안종범, 안상훈, 전승훈. (2010). 복지지출과 조세부담의 적정 조합에 관한 연구. **사회보장연구**, 26(4), 293-324.
- 안종범. (2011). 한국형 복지모형과 복지재정. **응용경제**, 13(2), 241-271.
- 원종욱. (2016). 사회보장지출의 사회경제적 파급효과. **한국경제포럼**, 8(4), 103-120.
- 이미애, 류은영. (2015). 지방자치단체 복지재정 지출결정요인과 지출효과간의 관계: 재정지출구조의 매개효과를 중심으로. **한국정책과학학회보**, 19(3), 33-55.
- 이영숙. (2021). OECD 사회보장 지출 비중의 동태적 특성 및 국가별 분석. **국제사회보장리뷰**, 16, 93-110.
- 이종균, 조한진. (2015). 한국 사회복지지출의 변화 패턴과 향상성에 관한 탐색적 연구. **사회복지정책**, 42(1), 31-53.
- 이지은, 이영범. (2017). 소득불평등 완화를 위한 복지지출 구성에 관한 연구. **한국정책과학학회보**, 21(3), 69-91.
- 이현복. (2016). 사회복지지출과 삶의 질에 대한 연구 - OECD 주요국을 중심으로. **사회보장연구**, 32(2), 195-217.
- 정준호, 전병유. (2020). 사회복지지출이 가구의 자산축적에 미친 영향. **사회보장연구**, 36(2), 69-91.
- 조임곤. (2013). 사회복지지출이 경제성장에 미치는 영향. **한국정책연구**, 13(2), 79-93.
- 최효미, 김태우. (2023). **유보통합을 위한 자원 분석 및 이관 방안**. 육아정책연구소.

- 통계청. (2007-2010). **가계동향조사 원자료** [데이터 세트]. MDIS 마이크로데이터통합서비스. 2012. 2. 29. 추출, <https://mdis.kostat.go.kr/index.do>
- 통계청. (2011-2021). **소득분배지표(연령계층별)** [데이터 세트]. 국가통계포털. 2024. 11. 18. 검색, https://kosis.kr/statHtml/statHtml.do?orgId=101&tblId=DT_1HDLF06&conn_path=I3
- 통계청. (2011-2022). **가계금융복지조사 원자료** [데이터 세트]. MDIS 마이크로데이터통합서비스. 2024. 11. 4. 추출, <https://mdis.kostat.go.kr/index.do>
- 통계청. (2020-2022). **소득분배지표(연령계층별)** [데이터 세트]. 국가통계포털. 2024. 11. 18. 검색, https://kosis.kr/statHtml/statHtml.do?orgId=101&tblId=DT_1HDALF06&conn_path=I2
- 통계청. (2023). **장래인구추계: 2022~2072년** [데이터 세트]. <https://www.index.go.kr/unity/potal/indicator/IndexInfo.do?cdNo=2&clasCd=10&idxCd=F0007>
- 통계청. (각 연도). **12월 및 연간 고용동향**. <https://kostat.go.kr/board.es?mid=a10301010000&bid=210>
- 통계청. (각 연도). **경제활동인구조사-연령별 경제활동인구 총괄** [데이터 세트]. 국가통계포털. 2024. 10. 17. 검색, https://kosis.kr/statHtml/statHtml.do?orgId=101&tblId=DT_1DA7002S&conn_path=I2
- 통계청. (각 연도). **노령연금 연령별·성별·지역별 수급자 현황** [데이터 세트]. 국가통계포털. 2024. 10. 17. 검색, https://kosis.kr/statHtml/statHtml.do?orgId=322&tblId=DT_32202_B049&conn_path=I3
- 통계청. (각 연도). **사회복지지출 금액(재원별, 기능별)** [데이터 세트]. 국가통계포털. 2024. 10. 1. 검색, https://kosis.kr/statHtml/statHtml.do?orgId=117&tblId=DT_11777_N110&vw_cd=MT_ZTITLE&list_id=G_26&scrId=&seqNo=&lang_mode=ko&obj_var_id=&itm_id=&conn_path=MT_ZTITLE&path=%252FstatisticsList%252FstatisticsListIndex.do
- 통계청. (각 연도). **시군구/성/연령(1세)별 주민등록연앙인구** [데이터 세트]. 국

가통계포털. https://kosis.kr/statHtml/statHtml.do?orgId=101&tblId=DT_1IN1603

통계청. (각 연도). **연도별 장기요양 재정현황** [데이터 세트]. 국가통계포털. 2024. 8. 13. 검색, https://kosis.kr/statHtml/statHtml.do?orgId=350&tblId=DT_35006_N039&conn_path=I3

통계청. (각 연도). **인구동향조사: 합계출산율** [데이터 세트]. <https://www.index.go.kr/unity/potal/indicator/IndexInfo.do?popup=Y&clasCd=2&idxCd=5061>

통계청. (각 연도). **인구총조사: 1인가구비율** [데이터 세트]. <https://www.index.go.kr/unify/idx-info.do?idxCd=5065>

통계청. (각 연도). **전국 연령별, 장애유형별, 성별 등록장애인 수** [데이터 세트]. 국가통계포털. https://kosis.kr/statHtml/statHtml.do?orgId=101&tblId=DT_1IN1603

통계청. (각 연도). **종별·연령별·성별 가입자 현황** [데이터 세트]. 국가통계포털. 2024. 10. 17. 검색, https://kosis.kr/statHtml/statHtml.do?orgId=322&tblId=DT_32202_B008&conn_path=I3

통계청. (각 연도). **행정구역(시군구)별/1세별 주민등록인구** [데이터 세트]. 국가통계포털. 2024. 10. 17. 검색, https://kosis.kr/statHtml/statHtml.do?orgId=101&tblId=DT_1B04006&conn_path=I3

한국농어촌공사. **농어촌과 함께하는 미래의 행복 농지은행 농지연금사업**. 2024. 11. 19. 검색, <https://www.ekr.or.kr/Kkrrpub/webzine/2023/02/su?page-102.html#:~:text=%EB%86%8D%EC%A7%80%EC%97%B0%EA%B8%88%EC%9D%B4%EB%9E%80%20%EB%AC%B4%EC%97%87%EC%9D%B8%EA%B0%80%EC%9A%94,%EC%9E%88%EB%8B%A4%EB%A9%B4%20%EA%B0%80%EC%9E%85%ED%95%A0%20%EC%88%98%20%EC%9E%88%EC%8A%B5%EB%8B%88%EB%8B%A4>

황규선, 권승. (2005). 인구구조 변화가 사회복지지출을 포함한 국가재정에 미치는 영향에 관한 실증적 분석. **사회보장연구**, 21(4), 37-55.



〈부표 3-1〉 주요 부처의 사회보장사업 예산의 연도별 변화(2007~2024년, 2024년 예산 규모 순)

	2007	2008	2009	2010	2011	2012	2013	2014	2015	2016	2017	2018	2019	2020	2021	2022	2023	2024년	연평균 증가율
보건복지부	17,329	21,658	26,096	28,515	31,058	34,001	37,765	43,824	50,006	52,468	54,311	59,565	68,573	78,171	85,048	91,166	103,176	117,052	11.9
국토교통부	13,919	14,654	15,139	16,722	18,067	19,018	17,480	18,228	18,391	20,455	22,230	24,549	27,435	31,430	35,587	38,132	36,248	40,366	6.5
고용노동부	9,493	9,847	11,270	11,776	12,097	12,601	13,344	13,918	14,977	16,713	17,667	23,145	25,951	29,755	34,819	35,676	34,056	32,688	7.5
인사혁신처	7,209	8,183	9,038	10,673	11,277	12,502	12,977	14,404	15,275	16,101	17,232	18,399	18,594	19,507	21,004	22,151	24,405	26,340	7.9
교육부	3,456	3,706	3,839	4,689	4,516	6,083	7,248	8,004	8,546	8,643	12,860	12,620	13,003	14,454	15,085	15,814	15,649	15,858	9.4
국가보훈부	2,736	2,898	3,125	3,346	3,615	3,761	3,994	4,157	4,329	4,472	4,626	5,175	5,187	5,304	5,436	5,513	5,768	5,966	4.7
국방부	2,327	2,378	2,484	2,608	2,885	3,062	3,230	3,432	3,534	3,641	3,778	3,942	4,183	4,315	4,383	4,766	5,404	5,940	5.7
농림축산식품부	476	524	598	639	631	764	886	992	946	947	923	923	992	1,211	1,456	1,666	2,077	2,118	9.0
여성가족부	1,215	725	93	183	360	345	416	447	523	561	633	683	993	1,033	1,124	1,331	1,440	1,609	1.7
행정안전부	1,290	1,212	1,276	465	142	72	76	63	73	96	122	117	338	448	2,269	1,196	963	1,263	-0.1
산업통상자원부	67	142	137	159	112	133	143	126	249	169	184	174	339	361	324	317	383	1,080	17.8
문화체육관광부	56	45	69	119	208	271	362	383	398	447	432	528	543	634	697	810	889	890	17.7
금융위원회	160	148	272	70	68	47	227	49	49	50	42	131	125	34	84	124	950	711	9.2
기획재정부	66	42	113	112	232	240	281	318	275	340	344	367	369	387	489	547	568	518	12.9
산림청	76	248	314	313	294	296	286	261	271	285	385	347	308	328	324	364	397	396	10.2
해양수산부	40	53	64	112	118	128	131	157	178	207	213	231	205	236	210	206	232	307	12.8
법무부	49	55	61	65	100	116	132	145	181	202	210	220	220	236	250	263	258	277	10.7
환경부	.	1	2	2	38	36	37	50	40	37	59	63	80	85	81	60	70	124	34.6
중소벤처기업부	10	16	123	22	14	15	11	12	15	16	66	69	108	134	142	132	130	123	16.0
경찰청	.	.	3	6	7	7	22	33	35	47	52	75	91	109	120	154	91	99	25.7
통일부	45	51	60	4	106	121	131	120	125	123	110	112	107	102	98	95	87	83	3.7
과학기술정보통신부	.	13	18	17	16	16	24	92	94	93	86	84	77	76	66	67	71	74	11.6

(단위: 십억 원, %)

〈부표 3-2〉 사회보장사업 예산의 지원 대상별, 연도별 변화(2007~2024년)

	(단위: 십억 원, %)																	연평균 증가율	
	2007	2008	2009	2010	2011	2012	2013	2014	2015	2016	2017	2018	2019	2020	2021	2022	2023		2024
개인, 가구	46,424	51,940	60,735	61,770	65,949	73,010	80,675	90,809	98,852	105,484	113,177	120,429	132,598	150,597	164,789	177,531	191,247	209,962	9.3
시설	2,113	1,556	1,738	2,452	2,189	2,470	2,933	3,437	3,768	3,996	4,245	4,781	5,879	5,586	6,168	6,268	6,461	6,666	7.0
사업장	1,178	1,607	1,828	1,897	1,812	2,024	2,450	2,800	3,040	3,249	3,315	6,594	7,368	7,424	8,603	7,734	6,604	6,396	10.5
기관	10,488	11,568	9,903	14,501	16,042	16,246	13,181	12,193	12,883	13,384	15,831	19,786	22,222	25,015	29,776	32,708	29,520	30,820	6.5
합계	60,202	66,671	74,204	80,620	85,993	93,750	99,239	109,239	118,544	126,113	136,568	151,590	168,068	188,622	209,335	224,240	233,832	253,844	8.8

〈부표 3-3〉 사회보장사업 예산의 대상 연령층별, 연도별 변화(2007~2024년)

	(단위: 십억 원, %)																		연평균 증가율
	2007	2008	2009	2010	2011	2012	2013	2014	2015	2016	2017	2018	2019	2020	2021	2022	2023	2024	
아동	1,534	1,714	2,380	2,836	3,315	3,929	5,055	6,277	6,000	6,287	10,385	11,197	13,049	13,752	13,789	14,515	14,925	15,677	14.7
근로연령	16,321	17,242	19,704	17,855	18,003	20,009	21,934	23,491	25,559	27,462	29,611	34,564	38,177	43,817	50,109	50,942	49,125	47,814	6.5
고령	15,756	18,053	21,283	23,774	26,165	29,184	33,036	38,779	44,758	48,390	51,404	56,139	61,542	68,882	75,621	80,495	91,980	104,356	11.8
전체 연령	26,591	29,662	30,837	36,155	38,510	40,628	39,214	40,693	42,227	43,973	45,168	49,690	55,300	62,172	69,816	78,288	77,802	85,997	7.1
합계	60,202	66,671	74,204	80,620	85,993	93,750	99,239	109,239	118,544	126,113	136,568	151,590	168,068	188,622	209,335	224,240	233,832	253,844	8.8

〈부표 3-4〉 사회보장사업 예산의 급여 유형별, 연도별 변화(2007~2024년)

	2007	2008	2009	2010	2011	2012	2013	2014	2015	2016	2017	2018	2019	2020	2021	2022	2023	2024년	연평균 증가율
현금 소계	49,933	55,421	62,053	68,037	72,290	79,677	84,711	93,251	101,283	107,679	112,582	126,462	140,286	157,633	174,099	184,508	196,674	216,876	9.0
단순 지원	27,077	31,159	35,577	38,452	41,199	44,607	48,350	54,815	61,824	66,229	70,278	77,073	85,044	95,914	106,682	113,554	127,069	142,404	10.3
임금	1,223	1,474	1,750	2,502	2,210	2,250	2,478	2,552	2,485	2,802	3,052	6,301	7,261	7,682	9,299	8,289	6,517	6,102	9.9
장학금	111	287	548	453	738	2,120	3,069	3,800	3,978	4,063	4,052	4,097	4,096	4,194	4,191	4,860	4,778	4,832	24.9
용자·이자보전	13,109	12,715	13,387	16,539	17,267	18,752	17,603	17,822	17,627	17,735	18,434	19,975	21,361	25,105	27,843	29,568	28,212	32,350	5.5
자산형성	3	6	6	31	37	46	53	58	66	79	145	458	1,096	1,407	1,518	1,693	1,944	2,024	45.8
지출보조·감면	8,111	9,414	10,383	9,479	10,330	11,300	12,480	13,423	14,356	15,572	15,404	17,290	20,124	21,882	23,154	25,367	26,979	28,020	7.6
기타 현금	299	365	402	582	508	602	680	782	946	1,198	1,217	1,268	1,305	1,448	1,412	1,177	1,175	1,144	8.2
서비스 소계	4,033	4,123	5,109	4,884	5,359	6,509	7,128	8,221	8,900	9,431	13,796	14,730	16,249	18,973	20,221	24,410	22,892	23,462	10.9
현물(바우처 제외)	81	80	111	167	191	161	152	186	173	148	143	162	187	230	186	3,459	661	329	8.6
서비스 (바우처 제외)	3,852	3,876	4,680	4,395	4,537	5,283	6,027	7,376	7,930	8,410	12,719	13,533	14,420	16,028	17,133	17,142	17,916	17,982	9.5
바우처	100	166	317	322	630	1,065	949	660	797	873	935	1,035	1,642	2,715	2,903	3,809	4,315	5,151	26.1
기타 소계	6,236	7,128	7,043	7,698	8,345	7,564	7,400	7,767	8,361	9,003	10,190	10,397	11,533	12,017	15,015	15,323	14,266	13,505	4.7
인프라 구축	1,023	1,220	1,154	1,035	1,203	1,126	1,060	997	894	688	669	855	1,096	1,077	1,174	1,158	848	742	-1.9
기관 운영, 제도 운영	1,476	2,277	2,314	2,476	2,740	2,716	2,846	3,263	3,568	3,768	4,034	4,171	4,058	4,317	5,761	5,564	5,611	5,464	8.0
출자, 자본이전	2,279	2,318	2,366	2,497	2,131	1,654	1,888	1,889	2,320	2,867	3,839	3,986	4,899	4,935	6,781	7,212	6,304	6,131	6.0
기관 대상 서비스	13	13	22	42	34	5	9	8	2	9	11	12	14	.	.	.	.	.	.
기타	1,445	1,299	1,186	1,647	2,238	2,063	1,596	1,609	1,576	1,670	1,637	1,373	1,465	1,688	1,299	1,389	1,503	1,168	-1.2
합계	60,202	66,671	74,204	80,620	85,993	93,750	99,239	109,239	118,544	126,113	136,568	151,590	168,068	188,622	209,335	224,240	233,832	253,844	8.8

188 사회보장 재정 배분의 장기적 변화 특성과 개선 방향

〈부표 4-1〉 노후소득보장제도의 급여 유형별 예산 변화(2007~2024년): 노인

(단위: 십억 원, %)

구분	단순 지원	임금	용자 /이차보전	지출보조	서비스	기관 운영 /제도 운영
2007	15,095.3					0.0
2008	17,309.3					0.0
2009	20,380.3					0.0
2010	22,710.9					2.3
2011	24,862.7		1.5			0.0
2012	27,805.9	183.1	19.0			
2013	31,380.8	235.3	23.7			
2014	36,945.4	305.2	33.9			
2015	42,557.8	344.2	39.4			
2016	46,032.4	390.7	49.8			
2017	48,872.9	466.4	66.3			
2018	52,950.5	634.9	92.3			
2019	57,831.4	822.0	129.9			
2020	64,149.5	1,201.5	147.9			
2021	70,413.4	1,315.2	180.9			
2022	74,730.6	1,442.2	210.6			
2023	85,849.3	1,540.0	228.2			
2024	97,459.7	2,026.4	242.3			

주: 소수점 둘째 자리에서 반올림하였음.

출처: “세출/지출 세부사업 예산편성현황(총지출),” 기획재정부, 각 연도, 열린재정, 2024. 8. 20. 검색,
<https://www.openfiscaldata.go.kr/op/ko/sd/UOPKOSDA01>

〈부표 4-2〉 노후소득보장제도의 급여 유형별 예산 변화(2007~2024년): 근로연령

(단위: 십억 원, %)

구분	단순 지원	임금	용자 /이자보전	지출보조	서비스	기관 운영 /제도 운영
2007	7.9	37.3		76.1	1.0	
2008	3.4	49.5		88.4	1.0	
2009	3.7	46.3			1.1	
2010	9.5	36.9			5.2	
2011		43.2				
2012		41.2		265.4		
2013		77.5		538.4		
2014		103.6		555.2		
2015		112.2		616.9	33.9	
2016		82.6		586.8	32.3	
2017		69.9		574.7	23.7	
2018		77.4		955.2	25.1	
2019		33.6		1,406.9	22.9	
2020		91.6		1,232.7	25.6	
2021		53.6		906.7	22.3	
2022		26.4		1,138.5	21.3	
2023		86.9		1,181.1	22.3	
2024		62.1		939.7	20.1	

주: 소수점 둘째 자리에서 반올림하였음.
출처: “세출/지출 세부사업 예산편성현황(총지출),” 기획재정부, 각 연도, 열린재정, 2024. 8. 20. 검색,
<https://www.openfiscaldata.go.kr/op/ko/sd/UOPKOSDA01>

190 사회보장 재정 배분의 장기적 변화 특성과 개선 방향

〈부표 4-3〉 노후소득보장제도의 급여 유형별 예산 변화(2007~2024년): 연령 제한 없음
(단위: 십억 원, %)

구분	단순 지원	임금	용자 /이차보전	지출보조	서비스	기관 운영 /제도 운영
2007						
2008	1,131.2					
2009	1,321.5			262.4		
2010	1,363.1			253.4		
2011	1,427.7			241.3		
2012	1,591.5			259.3		
2013				282.0		
2014				324.1		
2015				336.7		
2016				343.3		
2017				344.4		
2018				347.2		
2019				353.5		
2020				344.6		
2021				348.2		
2022				374.0		
2023				415.1		
2024				361.4		

주: 소수점 둘째 자리에서 반올림하였음.
출처: “세출/지출 세부사업 예산편성현황(총지출),” 기획재정부, 각 연도, 열린재정, 2024. 8. 20. 검색,
<https://www.openfiscaldata.go.kr/op/ko/sd/UOPKOSDA01>

〈부표 4-4〉 만 55세 이상 연령대별 경제활동참가율 및 고용률 변화(2007~2024년)

(단위: %)

연도	경제활동참가율			고용률		
	55~59세	60~64세	65세 이상	55~59세	60~64세	65세 이상
2007	66.6	56.1	31.3	65.2	54.8	31.1
2008	67.3	55.0	30.8	65.9	54.0	30.6
2009	67.2	55.0	30.3	65.6	53.8	30.0
2010	68.3	55.5	29.7	66.5	53.7	29.0
2011	68.8	57.0	29.7	67.4	55.3	29.1
2012	69.7	58.0	30.7	68.1	56.3	30.1
2013	70.7	58.8	31.2	69.3	57.4	30.7
2014	72.6	60.0	31.8	70.8	58.5	31.1
2015	72.6	61.2	31.1	70.6	59.6	30.4
2016	72.8	61.6	31.3	70.9	59.7	30.6
2017	74.2	62.5	31.5	72.6	60.6	30.6
2018	74.7	61.4	32.2	72.7	59.4	31.3
2019	74.8	62.1	34.0	72.8	59.8	32.9
2020	74.5	62.5	35.3	72.2	60.4	34.1
2021	74.8	62.2	36.3	72.6	59.9	34.9
2022	76.4	64.3	37.3	75.0	62.6	36.2
2023	77.5	65.5	38.3	76.0	63.9	37.3

출처: “경제활동인구조사-연령별 경제활동인구 총괄 [데이터 세트],” 통계청, 각 연도, 국가통계포털. 2024. 10. 17. 검색, https://kosis.kr/statHtml/statHtml.do?orgId=101&tblId=DT_1DA7002S&conn_path=I2

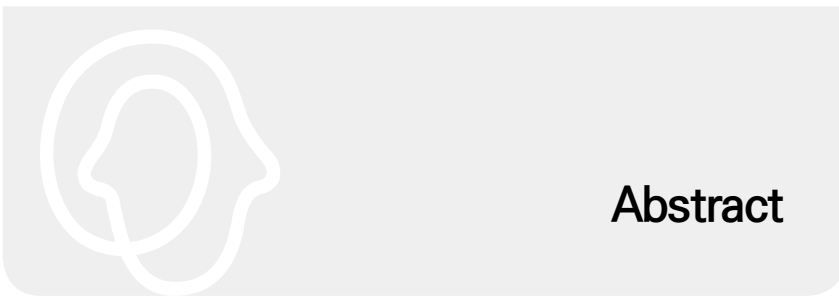
〈부표 5-1〉 근로연령층(18~65세) 소득분배지표 변화(2007~2021년)

소득	소득분배지표	2007	2008	2009	2010	2011	2012	2013	2014	2015	2016	2017	2018	2019	2020	2021	2022
		(단위: %, 배)															
시장 소득	빈곤율 50(%)	12.6	12.8	13.2	13.1	13.5	13.5	13.0	13.1	13.0	14.1	13.9	13.0	13.3	13.5	13.0	12.4
	빈곤율 60(%)	18.1	17.8	18.8	17.8	18.5	19.1	18.4	18.5	17.9	19.2	18.6	17.8	18.0	18.7	18.1	17.3
	빈곤격차 비율 50(%)	39.8	40.8	42.6	44.4	39.1	39.2	41.0	40.4	41.7	40.2	40.6	40.4	40.0	40.2	42.9	42.2
	빈곤격차 비율 60(%)	37.4	38.7	39.0	41.7	38.0	37.3	38.3	38.2	39.6	39.0	39.7	39.0	39.0	38.6	40.0	39.4
	5분위 배율(배)	5.74	5.84	5.90	5.93	7.3	7.5	7.0	7.1	6.8	7.5	7.5	7.1	7.1	7.2	7.3	6.8
차분 가능 소득	지니계수	0.316	0.319	0.317	0.315	0.369	0.363	0.357	0.354	0.350	0.367	0.368	0.360	0.356	0.360	0.361	0.350
	빈곤율 50(%)	11.7	11.7	12.1	11.6	12.4	13.2	12.4	12.3	11.4	13.4	12.8	12.1	11.5	10.6	10.4	10.4
	빈곤율 60(%)	17.1	17.4	17.6	16.5	17.8	18.5	17.9	18.3	17.1	19.0	18.1	17.4	16.8	16.1	15.8	15.8
	빈곤격차 비율 50(%)	36.1	36.6	37.8	39.9	32.6	34.5	34.6	33.0	33.2	34.8	35.5	34.8	34.5	32.6	33.7	34.6
	빈곤격차 비율 60(%)	34.6	34.4	35.5	37.3	33.0	34.7	34.0	32.4	32.4	34.6	35.0	34.2	33.8	31.5	32.1	32.6
	5분위 배율(배)	5.20	5.29	5.28	5.16	6.5	6.7	6.3	6.1	5.8	6.6	6.5	6.1	5.8	5.4	5.4	5.2
	지니계수	0.299	0.302	0.301	0.296	0.352	0.352	0.344	0.336	0.331	0.346	0.344	0.331	0.323	0.316	0.317	0.309

주: 1) 빈곤율 50과 빈곤격차 비율 50은 각각 중위소득의 50% 선을 빈곤선으로 계산한 값임. 빈곤율 60과 빈곤격차 비율 60은 각각 중위소득의 60% 선을 빈곤선으로 계산한 값임.

2) 2007~2010년, 2011~2015년, 2016~2019년, 2020~2022년은 각각 다른 구간의 연도의 비교 불가함.

출처: “가계동향조사 원자료 [데이터 세트],” 통계청, 2007-2010, 2012. 2. 29. 추출; “가계금융복지조사 원자료 [데이터 세트],” 통계청, 2011-2022, 2024. 11. 4. 추출.



Abstract

Characteristics of Long-term Changes in Social Security Fiscal Allocation and Directions for improvement

Project Head: Kang, Shin-Wook

The purpose of this study is to examine the characteristics of fiscal allocation in Korea and to draw policy implications. To do so, we first review the conceptual scope and data of the budget related to social security systems and then examine the changes in the size and allocation of central government expenditure on social security projects from 2007 to 2024.

The share of the social welfare division in total expenditure increased by 10.4 percentage points, from 23.7 percent in 2007 to 34.1 percent in 2024, the highest increase among all divisions. In particular, the elderly, women and families, youth, and children and childcare sectors experienced significant increases in expenditure, which reflects the policy attention to address rapid aging and declining fertility rates.

In Chapter 3, we redefine social security financing projects by excluding some projects in the social welfare division and adding some projects in non-social welfare divisions, and then construct the Social Security Financing Project Database. The analysis using this database shows that fiscal expenditure on social security systems grew at an average annual rate of 8.8

percent over 17 years. This is higher than the central government's fiscal expenditure growth rate of 6.2 percent. In terms of the allocation, the largest proportion of funds was allocated to individual and household projects in terms of beneficiaries, all-age projects in terms of beneficiary age groups, and cash assistance projects in terms of benefit types. In terms of budget growth, child and youth support programs and in-kind (service) benefits had the highest growth rates.

Chapter 4 examines changes in expenditure on income security for the elderly and its relationship with key social indicators. Expenditure on old-age income security benefits has increased sharply, mainly in cash benefits (simple support), mainly the National Pension and Basic Pension. Senior jobs and farmland reverse mortgage pensions (loans) have also increased since 2007. The expenditure support for partial insurance premiums at the national pension age (working age) has fluctuated several times, mainly due to the reduction of the Durunuri social insurance premium support. The increase in cash benefits, represented by public pension benefits, seems to have contributed to the reduction in the poverty rate of the elderly.

In Chapter 5, we defined the income security system supporting working-age people aged 18-64 in three different ways and examined the changes in spending on this system. The results show that cash assistance payments (A), which directly support working-age individuals, increased at an average an-

nual rate of 6.2 percent over 17 years. Initiatives (B), which include A plus wage subsidies and direct work initiatives that support workplaces and target working-age and all-age beneficiaries, increased at 6.3 percent over the same period. When the B category is added to cash benefits which supports children and individuals of all ages (C), the growth rate of this category was 7.2 percent. While spending on these schemes has increased, the improvements in poverty and income inequality faced by working-age people have not been significant. In particular, it is worth noting that the median poverty gap has continued to increase and that the redistributive effects of recent increases in spending have been diminishing.

Chapter 6 examines the evolution and characteristics of spending on care services. In aggregate, the budget for care services continued to increase, but the rate of increase and the change in per capita care spending varied by target. Elderly care services have been characterized by a steady and large increase in funding, both in total and per target population. When categorized by the nature of the service, the largest increases were found in home care, user support schemes, and service type schemes. The relationship between demographic and social indicators of increasing care burdens and care budgets varied by target population. Care for infants, children, and people with disabilities, with the exception of the elderly, showed an increase in budgets independent of changes in the

size of the target population. The increase in care budgets per capita, as well as in the total amount of care budgets, appears to be the result of policy efforts to increase the coverage of care services. However, given that some universal care schemes are driving the growth in care expenditure, there is a need to develop and expand other types of care support policies, and to ensure that care funding is well-targeted to better reflect actual service demand.

Despite the substantial increase in social security expenditure, a disconnect remains between the pace of the expenditure growth and measurable improvements in social indicators. The future expansion of social security expenditure requires a strategic approach to determine the total amount and allocation in relation to social risks. To this end, it is urgent to establish a system to comprehensively identify and efficiently manage the total amount of social security expenditure, including central and local government fiscal expenditure and tax expenditure. In order to effectively contain social risks through the social security system, information on the various levels of schemes will need to be more systematically and comprehensively provided and managed.

Key words: social security system, fiscal expenditure, fiscal allocation, social risks, social indicators, social security program database