

재정법제 연구 10-12-□□-1

재정법제의 현대적 과제 (I)

- 저출산 · 고령화 대응 -

신영수 · 현대호 · 김도승

재정법제의 현대적 과제 (I)

- 저출산 · 고령화 대응 -

Current Issues of Public Finance Law (I)

- Countermeasure in Low Birthrate and Aging Population -

연구자 : 신영수(경북대학교 법학전문대학원 교수)

Shin, Young-Su

현대호(한국법제연구원 연구위원)

Hyeon, Dae-Ho

김도승(한국법제연구원 부연구위원)

Kim, Do-Seung

2010. 7. 30.

국문 요약

우리나라의 재정건전성은 장기적 측면에서, 특히 2020년대 후반에 들어서면서 급속히 악화될 것으로 전망되고 있는데, 그 주된 원인으로 지목되는 요인이 저출산과 고령화 사회의 도래이다. 세원증가의 한계와 세출의 지속적 증대를 초래할 것이 분명한 이 저출산·고령화의 문제는 단기적으로도 경기부양이나 세계개편 만으로 충당할 수 없는 세출입의 불균형을 야기하게 될 것이고, 보다 근본적으로는 국가의 재정적 존립근거 및 경쟁력을 저하시키는 주된 요인으로 작용하게 될 것이라는 우려를 낳고 있다.

그간 우리 사회에는 저출산, 고령화의 실체에 대한 각종의 경제분석과 계량적 통계자료들을 토대로 하여 다양한 대응방안들이 제시되어 왔었으나, 이 문제가 물고 올 국가재정적 악영향을 해결하거나 차단하기 위한 제도 및 규범적 차원의 대응방안 강구작업은 상대적으로 미진했던 형편이었다. 이런 현실은 저출산·고령화문제를 이미 경험한 나라들의 재정법적 대응의 경험에 비추어 볼 때 뒤늦은 것일 뿐만 아니라, 내부적으로 그간 정부가 추진해 온 노동, 보건, 여성, 교육 등의 제도개편의 추진상황에도 부합하지 못하는 것이라 할 수 있다. 저출산·고령화가 야기하는 각종 사회적 문제의 해결책들이 결국은 국가재정의 부담으로 귀결된다는 점에서, 재정법제적 대응책 마련의 미비는 관련 정책 전반의 실효성과 완결성을 담보하지 못하는 문제로 연계될 가능성이 크다.

본 연구보고서는 이 같은 대내외적 환경과 그에 대한 문제인식을 토대로 이미 현실화되고 있는 저출산·고령화 및 그로 인해 예견되는 국가재정의 부담과 건전성 악화 문제를 법제적 측면에서 대응하기 위한 제도의 설계방향을 모색하고 세부적으로 수립가능한 대응방안들을 발굴함으로써, 현행 법제에의 개편방안 및 관련당국의 역할을 제시해

보는 것을 목적으로 한다.

이를 위해 본 연구는 저출산·고령화 문제에 대한 재정법적 접근방식에 있어서 다음과 점들을 착안점으로 하여 관련법제의 구체적 개선방안들을 도출하였다. 첫째, 저출산·고령화 문제는 단기적인 재정위기가 아닌 국가재정 패러다임의 전환 문제라는 점이다. 저출산과 고령화 사회로의 이전은 경제성장중심의 국가운영 기조가 고비용 저효율 체제 내지 복지국가로의 이행될 것을 요구하는 것이기도 하여서 세입세출의 구조 및 비율에 근본적 변화가 예상되며, 기존의 세입 및 세출정책에 대한 일대 수정이 요구되고 있다. 이 점에서 국가재정의 지속가능성 측면에서 세입과 세출에 대한 균형은 국가재정운용의 가장 중요한 원칙의 하나로 부각될 것으로 예상되며, 이를 규범적 차원에서 수용할 것인지가 검토되어야 한다. 본 연구에서는 이를 위해 저출산·고령화를 재정법적 사안으로 포섭하는 한편 상위법규(국가재정관련 기본법) 차원에서의 재정원칙을 선언하는 방안을 모색하였다.

둘째, 저출산·고령화는 단기의 수평적 재정문제가 아닌 장기의 수직적 차원의 재정문제라는 점에 주목하였다. 즉, 특정회계연도의 재정건전성을 개선하기 위한 정책현안이 아니며, 장기간에 걸쳐 특히 세대간(inter-generation)의 재정부담을 어떻게 배분할 것인지와 연관된 형평성의 문제라 할 수 있다. 이를 위해 연금 및 사회보험체계에 대한 근본적 변화를 필요로 하는바, 연금 수급권에 대한 재고 및 접근방식의 수정을 위한 법리 및 관련 법제의 개선방안을 모색하였다.

셋째로, 저출산·고령화 문제는 다른 재정적 위기요인과는 달리 그 영향이 비교적 예측 가능한 상황으로 전개되고 있으며, 그 원인이 사회내부로부터 기원된 것이라는 점이다. 전쟁이나 금융위기와 같은 우발적 사태나, 대외적 영향으로 인한 경우와는 대응전략이 달라야 하는 이유이다. 그간 국가재정적 위기요인으로 빈번하게 대두되어 왔던 금융위기의 경우 적기성과 방어막(firewall)구축이 무엇보다 시급한 수

단으로 여겨져 왔고, 그에 따라 법제설계나 제도운영도 임시응변적 성격을 띤 경우가 많았지만, 저출산·고령화는 상대적으로 서서히 그리고 예측의 범위 내에서 진행되고 있는 만큼, 상황변화의 전망에 대응한 치밀한 대처가 필요하다. 종래의 우발적 재정위기의 경우에 정책이 선행되고 법제적 보완이 뒤를 따르는 일이 반복되었던 것과는 달리, 규범적 기초를 먼저 설계한 후 관련 정책 및 제도운영을 수행하는 일이 어느 정도 가능하다고 볼 수 있다. 요컨대, 재정법제적 차원에서 장·단기의 대응방안 모색은 가능한 것일 뿐만 아니라 필수적인 것이며, 단순히 재정정책만의 문제가 아니라 법의 문제라는 인식을 토대로 규범의 보다 적극적인 역할이 다른 재정적 상황변화시에 비해 더 많이 기대되고 요구되는 영역이라고 할 수 있다.

넷째, 저출산·고령화라는 단일한 현상에 매우 다양한 정책들이 개입되어 있으며 관련 부처도 대단히 다양하게 연루되어 있다는 점이다. 지출의 예측이나 통제가 쉽지 않은 문제가 이로부터 발생한다. 예를 들어, 저출산 문제의 경우 관련 기관은 중앙정부의 경우 보건복지부(질병관리본부, 국민건강보험공단을 포함)를 위시하여 교육과학기술부(청소년교육지원사업, 입양아 및 장애아 교육지원사업), 고용노동부(출산 및 육아휴직지원사업), 여성부(가족친화 사회지원사업), 국토해양부(주택지원사업), 기획재정부(다자녀가구 추가 소득공제사업), 지식경제부(전기요금감액사업)가 관여하고 있으며 지방자치단체도 다문화가정지원사업 및 지역 문화시설 이용혜택, 자동차세 감면 등과 관련하여 정책집행의 중요 주체로 대두되는 상황이다. 이에 비해 부처별 예산은 다분히 불균형적인 것으로 나타나는데, 저출산 고령사회 대책에 대략 16개 정부부처가 관여하고 있는데 반해, 지방비를 포함한 2010년 예산기준으로 보건복지부 예산이 9조 2,129억원으로 전체 12조 3,840억원 중에서 74.4%를 점하고 있는 상황이다. 부처별 조율과 균형이 매우 중요한 관건이 될 것으로 보인다. 아울러 중앙정부와 지방정부

간의 역할분담도 쉽지 않은 난제이다. 저출산이나 고령화는 특히 지방에서 노골화되고 있는데, 재정상태가 극히 열악한 지방자치단체들이 저출산·고령화 대비를 위한 각종 사업을 추진할 재원의 마련은 매우 어려운 상황이기도 하다. 새로운 조세체계나 보조금이나 교부세가 강구되지 않는 한, 지방자치단체에 의한 효과적 정책집행은 기대하기 어려운 수준이다. 개별 중앙부처나 지방자치단체의 정책이 지원 및 복지사업확대에 맞추어진 반면, 이를 재정적으로 뒷받침할 재정당국의 역할이나 연계, 협력의 채널은 충분히 확보되어 있지 못하다. 이 점에서 저출산·고령화의 재정적 대응을 총괄하고 통합하여 수행할 시스템의 구축방안을 검토하였다.

이상의 점을 토대로 연구보고서의 구성은 총론부문에서 저출산·고령화 문제의 국가재정정책적 지위에 대한 입법적 선언규정의 필요성을 검토하고, 재정건전운동을 위해 줄곧 제기되어 왔던 재정준칙 및 지출준칙의 도입론에 대해 분석하였다. 아울러 저출산·고령화에 따른 세부 쟁점별 법제개선 방안으로서 세입증대를 위한 법제정비방안을 목적세, 기금과 예산의 통합운동을 중심으로 살펴보고, 지출부문에서 사회보험 및 공적연금의 급여조정을 중심으로 급여체계의 조정방안을 모색하였으며, 그리고 저출산·고령화 관련 재정의 운영을 위해 중앙부처간 혹은 중앙-지방정부간 조율을 위한 법제 정비방안을 살펴보았다.

※ 키워드 : 저출산, 고령화, 저출산·고령사회기본법, 재정건전성, 국가채무, 재정준칙

Abstract

The soundness of the public finance in Korea is prospected to be getting worse in the long term of view, especially rapidly after the late of 2020's. The problems of low birthrate and aging population are pointed out as the main reasons of that expectation.

Regarding the issues of low birthrate and aging population, lots of statistics data, economic analysis and politics on them have been presented in the Korean society, so far. On the other hand, however, legislative considerations with the angle of the public finance has not been seen to be relatively insufficient. Considering that ever politics such as labor, education, health policy related to 'low birthrate and aging population' would come down to the burden of the public finance, the current situation seems to be not only undesirable but inharmonious with other policies.

In this circumstance, this report attempts to suggest legislative improvement scheme of the current public finance law in Korea facing the problem of the issues of low birthrate and aging population.

The report consists of five parts. In the first part, it presents the purpose and method of the research. And it examines the progress and present phase of low birthrate and aging population in Korea. From this analysis, it draws characteristics of that issues the fundamental direction of legislative reform. After the comparative researches on legislations of other countries which have same experiences to ours, and jurisprudential analysis on the adjustment of social welfare payment, it suggests some betterments of the concerned legislations as a conclusion.

※ Key Words : low birthrate, aging population, soundness of public finance, national debt, fiscal rule

목 차

국문요약	3
Abstract	7
제 1 장 연구의 목적과 범위	13
I. 연구의 필요성과 목적	13
II. 연구의 범위와 방법	14
제 2 장 저출산·고령화의 실태 및 국가재정에 미치는 영향... 19	
I. 우리나라의 저출산·고령화 실태	19
1. 저출산의 추이와 현황	19
2. 고령화의 추이와 현황	21
II. 저출산·고령화가 국가재정에 미치는 영향	23
III. 저출산·고령화에 대응한 재정투입 현황	26
IV. 저출산·고령화의 재정법적 함의와 법제적 대응의 방향 ... 27	
제 3 장 저출산·고령화 관련 재정법제의 검토 및 분석 ... 33	
I. 개 관	33
II. 관련 법제의 유관규정 분석	36
1. 국가재정법상 재정통제 관련 규정	36
2. 사회보장기본법상 재정관련 규정	38
3. 저출산·고령사회기본법	41

4. 국민연금법상 재정관련 규정	43
5. 국민건강보험법상 재정관련 규정	46
6. 노인복지법상 재정관련 규정	48
7. 기초노령연금법상 재정관련 규정	50
8. 노인장기요양보험법상 재정관련 규정	53
9. 가족친화 사회환경의 조성 촉진에 관한 법률상 재정관련 규정	57
10. 고령친화산업 진흥법상 재정관련 규정	58
11. 보조금의 예산 및 관리에 관한 법률 등	58
III. 현행 법제의 특징 및 문제점	60
1. 저출산·고령화 관련법제의 구조	60
2. 체계상 특징	61
3. 재정조정 및 통제의 기준 측면	62
4. 중앙 지방정부간 재정분담 측면	62
제 4 장 총론적 대응방안	65
I. 저출산·고령화에 대한 재정원칙의 수립	65
II. 재정준칙의 도입	66
1. 개 요	66
2. 주요국의 재정준칙 도입 및 운용현황	68
III. 재정준칙의 도입의 방향	82
제 5 장 각론적 대응방안	85
I. 저출산·고령화에 따른 재정지출 관련법제의 개선 - 사회복지재정을 중심으로	85
1. 사회보장수급권의 조정에 관한 법리적 고찰	85

2. 사회보험수급권의 성격 및 조정의 가능성	91
3. 연금수급권 조정 관련 헌법재판소 결정례 분석	93
Ⅱ. 정부와 지방자치단체간 저출산·고령화 관련 재정부담의 조율	103
1. 개 관	103
2. 저출산·고령화 관련 재정분담의 법적구조	103
3. 지방재정의 필요재원 조성을 위한 제도	106
4. 지방자치단체에 대한 저출산·고령화 관련 재정지원 관련법제의 개선방향	110
제 6 장 요약 및 결론	115
Ⅰ. 현행법제의 현황 요약 및 개선을 위한 모색의 방향	115
Ⅱ. 구체적 법제 정비방안	125
참 고 문 헌	133

【부 록】

[부록 1] 저출산대책 관련 세부사업	137
[부록 2] (영국) 2010년 재정책임법 (Fiscal Responsibility Act of 2010)	141
[부록 3] (일본) 저출산사회대책기본법 (小子化 社會 對策 基本法)	147

제 1 장 연구의 목적과 범위

I. 연구의 필요성과 목적

우리나라의 재정의 건전성 내지 국가채무 현황은 이를 바라보는 관점과 기준에 따라 매우 다양하게 도출될 수 있다. 그 중 낙관적인 시각에 따르자면 아직은 채무의 규모가 GDP대비 30%대에 머물러 있어서 총량을 기준으로 위기의 단계에 돌입한 것으로 보기 어렵다는 전망이 제기된다. 특히 경제위기의 원만한 극복과 공공부문의 개혁 등으로 향후 우발성채무의 증대요인은 발생가능성이 그리 크지 않다고 보는 게 일반적 견해이다. 그럼에도 우리나라의 재정건전성은 장기적 측면에서 특히 2020년대 후반에 들어서면서 급속히 악화될 것이라는 데에 대체로 인식이 모아지고 있는데, 그 주된 원인으로 꼽히는 요인이 곧 저출산과 고령화 시대의 도래라 할 수 있다.

세원증가 요인의 한계와 세출의 지속적 증대를 야기할 것이 분명한 저출산·고령화 문제는 단기적으로도 경기부양이나 세계개편 만으로 충당할 수 없는 세출입의 불균형을 야기하게 될 것이고, 보다 근본적으로는 국가의 재정적 존립근거 및 경쟁력을 저하시키는 주된 요인으로 작용하게 될 것이라는 우려를 낳고 있다.

그간 우리 사회에는 저출산, 고령화라는 전대미문의 사태의 실체와 이에 대응하기 위해 백가쟁명식의 대응방안들이 다양하게 제시되어 왔었다. 특히 저출산·고령화가 국가재정에 미칠 영향에 대한 각종 경제분석 및 통계자료들은 부정적이다 못해 비관적이기까지 한 전망들을 쏟아내고 있다. 그럼에도 제도 및 규범적 측면에서 이 문제가 몰고 올 국가재정적 위기상황을 해결하거나 돌파하기 위한 대응방안의 강구작업은 대단히 미진한 것이 아닌가 한다.

이런 현실은 저출산·고령화문제를 이미 경험한 나라들의 재정법적 대응의 경험에 비추어 볼 때 뒤늦은 것이라 할 수 있다. 이를 테면

서구유럽이나 일본의 경우 국가채무의 체계적 관리를 위해 재정법제에 근거규정 및 관련입법을 도입하는 것은 물론이고 이를 관리하기 위한 전담기구를 마련하여 운영하고 있는 상황인데다, 비록 저출산·고령화 문제만을 염두에 둔 것은 아니지만 IMF와 World Bank가 지난 2003년에 이미 천명한 바와 같이 국가채무를 안정시키기 위해 각종 법제도적 기반을 갖추는 적극적인 채무관리시스템 구축이 시급하다는 점에서도 현행 법제의 개편 필요성은 시급히 제기된다고 할 수 있다.

또한 내부적으로 볼 때에도 그간 우리 정부가 저출산·고령화시대에 대비하기 위해 강력히 추진해 온 노동, 보건, 여성, 교육 등의 제도개편의 추진상황에 비추어 보더라도 재정법제적 대응책의 검토 및 수립작업은 부진한 것으로 평가되는데, 저출산·고령화가 야기하는 각종 사회적 문제의 해결책들이 결국이 국가재정의 부담으로 귀결될 수 있다는 점에서도 이는 바람직하지 않은 상황으로 비쳐진다. 요컨대 저출산·고령화를 위한 국가정책 달성의 실효성과 완결성을 도모하기 위한 차원에서도 제도 및 규범 측면에서 국가재정적 대응책을 모색하는 일은 시급한 일이다.

본 연구보고서는 이 같은 대내외적 환경을 계기로 이미 현실화되고 있는 저출산·고령화 및 그로 인해 예견되는 국가재정의 부담과 건전성 악화 문제를 어떻게 법제적 측면에서 대응해야 할 것인지에 관하여 제도설계의 방향을 모색하고 세부적으로 수립가능한 대응방안들을 발굴함으로써, 현행 법제에의 개편방안 및 관련당국의 역할을 제시해 보는 것을 목적으로 작성되었다.

II. 연구의 범위와 방법

저출산·고령화 문제가 우리사회의 정책적 과제로서 대두되기 시작한 것은 공히 지난 2000년대 초반 부터였으며, 이미 이 무렵부터 국가존립의 기초와 성장동력의 약화요인으로서 이 두 현상이 지목되기

시작했다. 그런데 저출산과 고령화는 사실 인과적으로 연계되어 있는 관계가 아니어서, 저출산이 고령화를 유발하는 직접 원인은 아니며 그 반대도 성립하지 않는다. 현상을 유발한 원인이 우리 사회의 발전과 경제의 성장에 기인하여 초래된 현상이라는 점을 공통점으로 꼽을 수도 있기는 하나 오히려 몇가지 점에서는 양자의 차이점이 더 뚜렷해 보이기도 한다. 예컨대, 저출산의 경우 사회발전과 여성의 권익신장에 따른 여성의 고학력화 및 사회진출의 확대에 따라 출산시기가 늦어지고 기피하는 현상이 발생한 것으로 볼 수 있고, 출산자녀의 수도 감소한데 따른 것으로 해석된다. 여기에 고비용의 사교육구조로 인해 다자녀 교육부담이 급증한 점이나, 환경문제로 인한 불임부부의 증가도 원인의 하나로 지목할 수 있다. 이에 비해 고령화의 원인은 비교적 단순한 것으로서 사회 경제의 성장에 따른 의료기술발전에 따른 평균수명의 연장이 결정적인 요인이 된 것으로 볼 수 있다. 이는 저출산 문제의 경우 경제의 성장에 따라 국민들의 소득이 전반적으로 증대되었음에도 불구하고 출산율이 오히려 저하됨으로 인해 발생하였다는 점에서도 대비되는 것인데, 이에 대한 원인분석에 따르면 양육 및 교육비용의 증대 및 여성들의 경제활동 확대에 따른 출산기피현상에 기인한 것으로 보고 있다.

한편, 이 두 현상의 이면에 존재하는 가치 내지 접근방식에도 근본적인 차이가 내재되어 있다. 저출산에 대한 정책대응은 적극적일수록 바람직하지만, 고령화에 대한 대응방식은 긍정적이되 수동적 내지 수세적일 수밖에 없다는 점에서 그러하다. 후자의 경우는 변화하는 환경에 수동적으로 대처하는 정책모형만이 선택가능한데, 이 점은 곧 양자의 이면에 존재하는 정책가치가 동일하지 않다는 의미라 할 수 있다.

그런데 이 같은 차이에도 불구하고 종래 이 두 문제를 해결하기 위한 정책적 대응과 구체적 시책은 포괄하여 설계되고, 집행되어 왔던 게 사실이다. 이는 입법분야에서도 크게 다르지 않아서 이들 문제에

대한 규범적 대응에 대한 망라적 규율법으로서 저출산·고령사회기본법이 제정되기도 하였던 것이다. 그렇다면 양자가 이제껏 함께 다루어졌던 이유를 살펴볼 필요가 있는데, 그것은 아마도 이 두 현상의 태동시기가 비슷했던 데다 그것들이 유발하게 될 파급효과가 거의 동일하다는 점이 주된 원인으로 작용한 것이 아닌가 한다. 무엇보다 두 현안 모두 국가의 성장동력을 약화시키는 요인이며, 장기적으로는 국가존립의 기초마저 위협할 수 있는 위험요인으로 지목되어 왔다는 점에서 그러하다. 양자가 생산가능인구의 감소와 잠재성장률 하락에 따른 세입저하를 수반하는 한편, 연금이나 의료비용을 증가시켜서 재정지출 증대로 인한 국가재정건전성의 악화를 수반하는 주된 요인으로 작용할 것은 대단히 분명하게 예측될 수 있는 미래로 보인다. 더욱이 재정적자가 증대되면서 이자비용부담도 동반 상승해서 건전성 악화 문제가 지속, 반복되는 악순환의 고리로 저출산과 고령화가 연결되어 있다는 점에서 이 두 사회적 문제는 본질적 차이에도 불구하고 동일한 정책적 표적의 범주 내에서 다루어져 온 측면이 있다. 이 점에 비추어 볼 때 양자를 분리하여 접근하는 것이 가지는 장점이 없지는 않겠으나, 적어도 현실적 관점에서는 둘을 포괄하여 정책을 수립하고 집행하는 방식에 일정한 기능적 타당성이 존재하는 것은 사실이라고 할 수 있다.

본 연구의 진행방법에서도 저출산과 고령화를 분리하여 다룰 것인지 포괄할 것인지는 매우 중요한 전제와 출발점이 될 것인데, 연구진은 저출산·고령화의 현상이나 원인 면에서의 이질성 보다 그 결과적인 동질성에 주안점을 두고 양자를 분리하여 논하지 않기로 하였다. 또한 저출산·고령화의 재정정책적 대안 제시는 법제개선을 위한 전제적 고찰을 위해 반드시 필요한 경우가 아닌 한 가급적 제외하되, 법제적 내지 법리적 측면에서 제도개선의 논거 및 입법기술적 접근방식을 제시하는데 주력키로 한다. 출산율을 제고하고 고령화사회에 대

응하기 위한 아이디어는 그간 무수히 제기되었던 바, 본 연구에서 주력해야 할 부분은 새로운 아이디어의 제시가 아니라 그런 각종의 제도들이 가져올 재정환경의 변화를 규범지대에서 어떻게 완충하여 수용할 것인지에 맞추어 저야 한다고 보기 때문이다.

한편 저출산·고령화의 재정적 문제는 결국 건전성으로 귀결될 것인 바, 세입을 증대시키거나 세출을 감소 내지 균형을 도모하는 것도 향후 정책의 주된 방향으로 설정될 것으로 보인다. 이 점은 최근 우리 정부의 새로운 방향으로 보이기도 한다. 이를 위해 기업활동 지원을 통한 세원확대와 같은 간접적 대응방안도 연구의 대상으로 고려해볼 수 있겠으나, 본 연구에서는 기업활동 활성화와 같은 간접적 대응보다는 저출산과 고령화와 직접 연계되어 있는 방안들에 관련된 법제적 접점들만을 그 대상으로 국한하기로 한다. 논의의 밀도와 심도를 위해서이기도 하지만, 전자의 경우는 재정법과 그 외의 법분과가 혼재되어 있는 성격으로서 본 연구의 취지에서 다소 이탈되는 측면이 있기 때문이다.

이하에서는 먼저 전제적 고찰로서 저출산·고령화의 실태와 그것이 국가재정에 미치는 영향의 정도와 범위를 살펴본 후, 총론적 분석으로서 저출산·고령화 문제의 국가재정정책적 지위에 대한 입법적 선언규정의 필요성을 검토하고, 재정건전운명을 위해 줄곧 제기되어 왔던 재정준칙 및 지출준칙의 도입론에 대해 분석한다. 아울러 저출산·고령화에 따른 세부 쟁점별 법제개선 방안으로서 세입증대를 위한 법제정비방안을 목적세, 기금과 예산의 통합운명을 중심으로 살펴보고, 지출부문에서 사회보험 및 공적연금의 급여조정을 중심으로 급여체계의 조정방안을 모색해 보기로 한다. 그리고 저출산·고령화 관련 재정의 운영을 위해 중앙부처간 혹은 중앙-지방정부간 조율을 위한 법제 정비방안을 살펴보기로 한다.

제2장 저출산·고령화의 실태 및 국가재정에 미치는 영향

I. 우리나라의 저출산·고령화 실태

1. 저출산의 추이와 현황

저출산(低出產)은 출생률의 저하를 의미하는 것으로서, 일본과 중국에서는 소자화(少子化)로 불리기도 하는 사회현상이다. 지역이나 문화에 따라 차이가 있기는 하나 저출산의 원인은, 여권신장에 따른 여성의 사회진출 확대, 여성의 사회적 우세, 남성(혹은 여성) 인구의 감소, 만혼(晩婚)으로 인해 여성이 평생 낳는 출산아 수의 급감, 결혼과 육아를 개인의 삶에 있어서 필수가 아닌 선택으로 보는 시각의 확산, 육아 양육비 부담 특히 사교육비의 급증, 독신자 수의 급증, 학력과 경제력으로 인한 결혼 포기, 기타 경제적 혼란 등 매우 다양한 요인들이 영향을 주는 것으로 분석된다. 저출산 현상은 근대 이후 프랑스, 이탈리아 등 서유럽¹⁾과 러시아²⁾ 및 동유럽³⁾, 미국⁴⁾, 그리고 일본, 대

- 1) 특히 이탈리아·스페인 은 1970년대 후반부터 합계출산율이 급격히 저하하여 1990년대 1.1대라고 하는 초저출산율(超低出產率) 상태에 이르기도 하였다. 급격히 진행된 여성의 사회진출과 고학력화에 적절히 대응하지 못했던 것이 주된 원인으로 분석된다.
- 2) 러시아에서는 소련 붕괴 직후부터 출산율 저하, 사망률 상승, 타국으로의 이주(移住)에 의한 인구 유출 때문에, 1992년에 주요국 중 가장 빨리 인구 감소가 시작되었다. 이후 계속해서 인구가 줄어들어 블라디미르 푸틴 대통령은 연설을 통해 “연간 70만 명의 인구가 줄어들고 있다.”라고 말했다. 러시아의 인구는 2006년 시점에서 1억 4280만명이지만, 이런 추세가 계속될 경우 “2050년에는 1억 명 수준이 된다.”라고도 예측되고 있다.
- 3) 동유럽 지역은 계획적인 인구억제(人口抑制) 정책이나 여성의 사회 진출 확대 등이 원인이 되어, 오랜 동안 낮은 출생률을 보여 왔다. 또 1980년대 이후, 경제 침체나 공산주의의 붕괴 등의 사회적 혼란에 의한 출산율 저하와 사망률의 상승이 겹쳐 인구 감소가 진행되는 국가들이 많이 분포해 있다.
- 4) 선진국 가운데는 상대적으로 출산율이 높은 것으로 알려진 미국에서는 1985년 이후 출산율이 상승세로 변해 1990년 이후 합계출산율이 2.0 수준에서 정체(定滯)되어 있다. 이는 낙태에 반대하는 로마 가톨릭 신자들인 히스패닉계(系) 국민의 출산

만, 싱가포르, 중국 등 아시아 각국⁵⁾에서 목격되어 온 보편적 현상으로 이미 관련국의 중대현안으로 다루어져 왔던 문제이기도 하다.

이들 나라에 비해서는 상대적으로 최근에 부각되기 시작한 우리나라의 저출산 문제는 널리 알려진 바와 같이 유례를 찾아보기 어려울 만큼 급격한 추세를 보이며 진행되고 있다. 이른바 베이비붐세대로 일컬어지는 1960년에는 한때 6.0명에 달하기도 한 여성1인당 출산율이, 1970년대의 산아제한정책에 따라 감소추세로 선회한 이후 1980년에는 2.83명, 1992년에는 1.78명을 거쳐 지난 2005년에는 급기야 1.19명으로 세계최저 출산율을 기록하기도 하였다. 이런 현상은 현재도 지속되고 있어서 2009년 11월 18일 유엔인구기금(UNFPA)이 발간한 ‘2009 세계 인구현황보고서’에 의하면 한국의 출산율은 1.22명으로 세계 평균 2.54명의 절반에 미치지 못하는 수준이며, 향후 2040년대에도 전 세계 2.04명 및 선진국 1.80명(UN)에 비해서도 현저히 적은 1.28명에 머무를 것으로 전망되고 있다. 이는 조사대상 196개국 중에서 190위권에 해당하는 수준이다.

이런 예측은 무엇보다 우리나라의 출생아수나 여성출산율에 의해 뒷받침되고 있다. 예를 들어 1981년 전체 출생아의 수는 86만 7,400여

율이 높기 때문으로(2003년에 2.79), 非히스패닉계 백인이나 아시아계의 출생률은 인구치환수준(人口置換水準: 여성 1명당 2.1명)을 밑도는 것으로 나타난다. 그러나 非히스패닉계 백인의 출생률도 2000년 이후 1.85 정도로(2003년에 1.86) 인구치환수준 이하여도 한국·일본·유럽보다는 높은 수준에 있으며, 저하 경향이 아니고 정체 상태에 있다. 한편 매우 높았던 흑인의 출산율은 1970년대 이후 급격하게 하강, 백인이나 아시아계의 수준에 가까워지고 있다.

5) 일본에서는 1970년대 중반 이후 합계출산율이 2 이하로 떨어졌으며, 저출산 현상이 계속되어 2005년에는 인구감소가 시작되었다. 대만, 홍콩, 싱가포르 등의 합계출산율은 2003년 기준으로 홍콩이 0.94, 대만이 1.24, 싱가포르가 1.25이다. 중국이나 타이에서도 출산율이 인구치환 수준을 밑돌고 있다. 많은 아시아국가들에서는 출생률이 인구치환 수준을 웃돌고 있지만 저하 경향에 있는 나라가 많다. 중국에서는 1가구에 자녀를 1명이상 낳지 못하도록 법으로 규제하는 1가구 1자녀 정책에 따른 인구 억제제가 가장 큰 요인으로 보고 있다. 대만에서는 출생아수 급감으로 2008년에는 출산율이 1.1명이었으나, 또 다시 감소세가 지속 돼 2009년에는 1명으로 1.08명이었던 한국의 2005년 최저 출산율 기록을 경신해 세계 최저의 출산 국가가 되었다.

명이었는데 비해 2009년에는 44만 5,200명으로 절반 수준으로 감소되었으며, 20대 초반 젊은 여성들의 출산율은 1981년 33만 5,331명에서 작년에 2만 4,400명으로 14% 수준에 머무르고 있는 반면 30대 이상의 고령출산율이 급증하고 있기 때문이다. 만혼으로 인해 여성이 일생동안 낳는 출산아의 수 자체가 크게 감소한 것이 결정적인 영향을 주고 있는 것으로 해석할 수 있는 부분이다.

이에 따라 한국의 전체 인구구조는 향후 상당기간 감소추세를 지속할 것이 확실시되고 있다. 2005년 인구는 4,829만 4,000명으로 1970년에 비해 1.5배 증가하였으나 현재의 출산율이 지속될 경우 한국 인구는 2020년 4995만6000명을 정점으로 감소세를 보일 것으로 전망된다. 1년 전 인구의 증가율을 말하는 인구성장률은 현재 0.44%에서 점차 둔화해 2020년 0.01%에 도달한 뒤 2030년 -0.28%, 2050년 -1.18%로 감소할 것으로 예측됐다. 전반적인 인구 감소에 따라 전체인구에서 차지하는 학생의 비중은 2050년 10.8%로 2005년의 21.8%와 비교하면 절반에도 못 미칠 것으로 보인다. 특히 대학입학 연령인 18세 인구는 2005년 60만9000명에서 2013년 이후 본격적으로 줄어들기 시작해 2050년에는 31만1000명까지 낮아질 것으로 전망된다. 남아 선호사상이나 경제적 이유도 있지만 최근에는 결혼연령에 영향이 큰 것으로 나타난다. 50년대 이전 여자결혼연령이 20세 미만으로 자녀수도 5~10명이었으나, 60~70년대는 결혼적령기가 25세 전후로 자녀도 2~3명 이었고 80년대 이후 결혼연령이 27~30세로 늦어지자 자녀도 1~2명으로 감소하고 있는 것이다.

2. 고령화의 추이와 현황

저출산과는 별개로 경제수준의 향상과 의료기술의 발전에 따라 우리나라에서는 지난 30년간 국민의 수명도 급속도로 연장되고 있으며, 그에 따라 인구전체에서 노인들이 차지하는 비율도 급증하는 추세에 있다. 이에 따라 사망률 감소로 인한 기대수명은 1971년 62.3세에서

2000년 76.0세, 2005년 78.6세로 지속적으로 높아지고 있으며, 향후 2030년 83.1세, 2050년 86.0세로 상승할 것으로 예측된다. 2005년 65세 이상 노령 인구는 438만3000명으로 1970년에 비해 4.4배 늘었으며, 2050년에는 2005년보다 3.6배 증가할 것으로 전망되는 등 저출산으로 인해 노인의 수가 기하급수적으로 늘어나고 있다. 현재 예측되기로는 65세 이상 인구비중은 2010년 11.0%(통계청 11.0%) 수준에서 2030년에는 20%를 넘어서고, 2050년 34.2%(38.2%)로 현재에 비해 3.1배(3.5배) 증가할 것으로 전망된다.

사실, 우리나라가 고령사회에 진입한 것은 지난 2000년 무렵으로 고령인구의 비중 자체는 서구 선진국에 비해 심각한 것은 아니며, 보기에 따라서는 여전히 초기단계에 머물러 있는 것으로 분석되기도 한다. 그럼에도 불구하고 사회 각계에서 고령화를 우려하는 이유는 그 진전 속도가 유례없이 빠르다는 점 때문이라고 하겠다. 이미 널리 알려져 있는 바와 같이 프랑스, 독일, 미국 등 선진국들이 고령화 사회에서 초고령사회로 진입하는데 대략 80년에서 150년 가량이 소요된 것으로 알려져 있으나,⁶⁾ 우리나라의 경우 불과 20여년 정도의 단기간에 초고령사회의 도래가 점쳐지고 있다.

[표 1] <주요국의 고령화사회 진전상황 비교>

	도달년도			소요년수	
	7%(고령화사회)	14%(고령사회)	20%(초고령사회)	7%→14%	14%→20%
한 국	2000	2019	2026	19	7
일 본	1970	1994	2006	24	12
프랑스	1864	1979	2020	115	41
미 국	1942	2013	2028	71	15

6) 고령화사회에서 고령사회로 도달하는 데 일본은 24년, 프랑스는 115년이 소요되고, 초고령사회에 도달하는 데 일본 12년, 프랑스 41년, 미국은 15년이 소요될 것이라는 게 일반적인 예측이다.

특히 2000년 고령화사회에서 2019년 고령사회, 2026년 초고령사회에 도달하여 고령화사회에서 고령사회로 가는데 19년, 고령사회에서 초고령사회로는 불과 7년이 소요될 전망이다. 사회구성원들의 인식이나 제도적 대비가 이에 미치지 못한 상태에서 우리사회가 향후 초고령사회 시대에 접어들게 될 경우 경험이나 예측하지 못한 다양한 문제들이 노정되어 국가운영 및 존립의 문제로 대두될 것으로 우려된다.

II. 저출산·고령화가 국가재정에 미치는 영향

이와 같은 저출산·고령화와 그로 인한 생산가능인구의 감소는 우리 사회에 여러 부정적인 영향을 미치게 될 것으로 전망된다. 직접적으로는 노동투입 저하를, 간접적으로는 자본투입, 인적자본 투자, 생산성 등의 하락을 초래하여 잠재성장률을 지속적으로 하락시키게 될 것이다. 특히, 이러한 급속한 인구구조 변화는 향후 우리재정에 심각한 부담을 야기할 것이 분명한데, 노령인구 증가에 따른 의료, 연금 등 복지지출 증가로 재정지출 지속 확대되는 현상이 상당기간 반복될 것이라는 것이 일반적 예측이다. 현재 추진중인 저출산대책, 여성·고령자의 경제활동참가율 제고, 이민정책, 생산성 향상 등 정책대응을 통해 성장률 하락세를 부분적으로나마 상쇄시킬 수 있겠으나, 인구구조 변화에 따른 재정부담이 가속화될 경우 민간부문의 경제활력이 저하될 위험도 높다.

IMF의 2007년 한국경제보고서에 따를 경우, 우리나라는 2005년을 기점으로 2050년까지의 고령화 관련 재정지출 증가규모가 GDP대비 약 11% 정도에 이를 것으로 추정되고 있다.⁷⁾ 한국조세연구원에 따르면 연금, 보건의료, 장기요양, 노동, 교육 등 5개 항목의 인구고령화 관

7) EU(2009)의 장기재정전망 결과에 따르면 2010년부터 2060년까지 EU전체의 고령화 관련 재정지출 증가규모는 GDP의 약 5% 정도이며, G7국가 전체는 4%, 미국은 약 4~6% 정도로 추정된다.

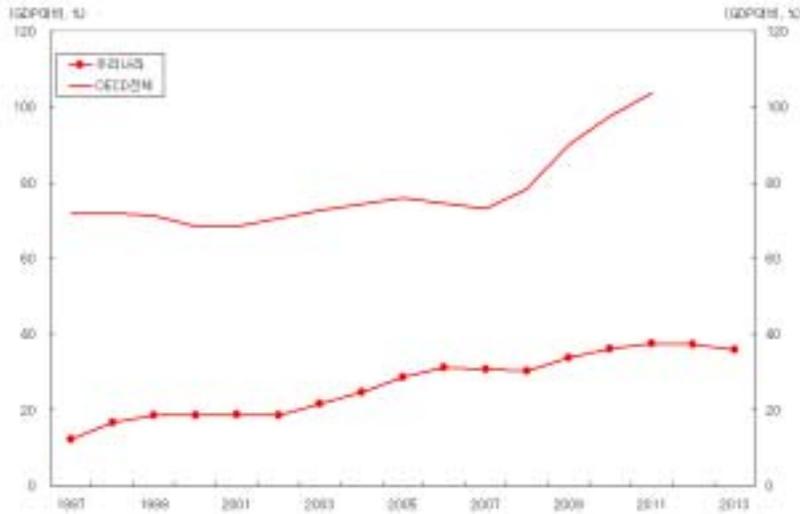
런 지출의 증가규모가 GDP대비 13.9%(2004년 8.5% → 2050년 22.4%) 증가할 것으로 전망된다. 다른 선진국들에 비해 늦은 시점(1988년)에 도입된 국민연금의 급여지급이 본격화됨에 따라 지출규모가 크게 증가할 것이 분명한 반면, 지급재원이 미리 적립되어 있는 부분(8.3%)을 제외하면 전체적인 증가규모는 5.6%에 그치게 된다. 다만, 2050년 인구고령화 관련 지출 수준은 GDP대비 22.4%로 EU전체의 26.8% 보다 낮아, 향후 새로운 복지제도의 도입이나 기존 제도의 확대시행으로 지출증가 규모가 추가적으로 늘어날 가능성은 오히려 높을 것으로 보인다.

하지만, 이와 반대로 국가의 재정수입은 저출산·고령화에 따른 잠재성장률 하락, 저축률 및 민간투자 감소, 경제의 서비스화 등에 따라 지속적으로 감소되거나 적어도 증가되기는 힘든 상황에 놓여 있다. 예를 들어 취업자수 감소로 인한 근로소득 하락이 금융소득 증가로 완전히 상쇄되지 않아 소득세 비중이 하락될 것으로 예측된다. 요컨대, 저출산·고령화가 우리 사회에 초래할 여러 문제 가운데 국가재정에 미치는 영향은 사회의 여러 부문에 대한 영향과 밀접한 관련성을 가진 상황에서 최종적으로 귀결될 것이며, 결국은 국가재정의 건전성을 악화시키는 요인으로 작용하게 될 것이어서, 가장 중대하면서도 시급한 대응전략이 필요한 과제라 할 수 있다.

한편, 재정건전성의 외형을 놓고 보면 우리나라의 경우는 비록 최근 들어 악화의 조짐이 두드러지기는 하지만, 주요 선진국들에 비해서는 상대적으로 양호한 편이라고 볼 수도 있다. 통합재정수지의 경우 2009년 17조 6천억원 적자로 국내총생산(GDP) 대비 -1.7%였으며, 이는 미국(-11.4%), 영국(-11.2%) 등 선진국보다 건전한 편이다. 국가채무의 개념과 범위에 관해서는 견해차이가 적지 않지만, 2009년 말 국가채무는 359조 6천억원으로 GDP 대비 33.8% 수준이라는 것이 정부의 공식 집계이다. 그럼에도 불구하고 낙관적인 전망을 할 수는 없는 상황이기

도 하다. 2010년의 전망치는 당초 407조 1천억원이었지만 390조원대로 축소될 것이라는 분석이 지배적이기 하나 국가채무가 2008년 308조 3천억원에서 크게 늘어나고 있다는 점은 분명하다.

[그림 1] 정부부채비율 추이 비교



특히 적자규모는 관리대상수지 통계가 작성하기 시작한 1988년 이래 외환위기 직후였던 1998년 한 해를 제외하고는 가장 큰 규모였으며, 8) 33.8%의 국가채무비율도 국가채무 통계를 공식적으로 작성하기 시작한 1997년 이래 가장 높은 수준으로 지적된다. 9)

IMF의 경우 2008년 경제위기 대응으로 인한 재정악화의 현재가치가 향후 인구고령화로 인한 재정부담 현재가치의 1/20에 불과하므로, 사

8) 2008년에 발생한 금융위기 이전에 수립된 『2008~2012 국가재정운용계획』 상의 2009년 수치와 2009년 추경예산(2009년 3월)을 비교해 보면, 총수입이 15.2조원 감소한 반면 총지출은 28.0조원 증가하여 관리대상수지가 무려 40.6조원(GDP대비 비율로는 4.0%p) 악화되었으며, 국가채무는 32.2조원(GDP대비 비율로는 3.3%p) 증가하였다.

9) 박형수, “저출산·고령화대응을 위한 재정법 과제”, 『재정법의 현대적 과제와 전망』, 한국법제연구원, 2010.5.14. 10면.

회보장제도의 개혁과 더불어 폭증할 복지지출에 대비하여 재정여력을 확충할 것을 권고하였다. 무엇보다 저출산과 고령화로 인한 인구구조 및 재정여건의 변화에 대한 우려에서 인데, 예를 들어 우리나라의 경우 급변 경제위기로 인한 재정악화의 현재가치는 G20 선진국 전체의 절반수준에 불과하지만, 인구고령화로 인한 재정부담의 현재가치는 선진국의 1.5배 수준으로 급변 재정악화 규모 대비로는 50배에 달할 것으로 추정되고 있다.¹⁰⁾

Ⅲ. 저출산·고령화에 대응한 재정투입 현황

저출산·고령화에 대응하기 위하여 우리정부는 그간 ‘저출산·고령사회 기본계획’을 수립하는 한편, 이 계획에 따라 2006년부터 2010년까지 국비(예산과 기금을 포함)와 지방비를 합쳐 총 42조 7,226억여원을 지원하여 오고 있다.

분야별로는 저출산 대책에 19조 7,568억원(46.2%), 고령사회 대책에 16조 2,825억원(38.1%) 및 성장동력 확보대책에 6조 6,670억원(15.6%)을 배분하여 투자하여 오고 있다. 이 중 국비는 국고 18조 1,153억원(42.4%), 기금 등 9조 2,084억원(21.5%)을 합쳐 27조 3,237억원(64%)이며, 지방비는 15조 3,989억원(36.0%)에 달하는 수준이다.

저출산·고령화 대책예산 가운데 보육료 지원, 기초노령연금, 노인장기요양보험 등 의무지출비중이 50%로 높은 편이어서 인구고령화에 따라 재정부담은 향후 지속적으로 증가될 전망이다. 더욱이 영유아보육료 지원예산확대, 보편적 아동수당제도 도입과 같은 새로운 의무지출예산의 도입이 추진되고 있기도 하다. 반면 국민연금과 건강보험예산은 저출산·고령화대책예산이 아직 포함되고 있지 않으며, 건강보

10) 다만 우리나라는 선진국들에 비해 소득세 비중이 낮아 인구구조 변화의 영향을 크게 받지 않을 것이며, 조세·국민부담률이 상대적으로 낮아 향후 인구고령화 관련 지출증가에 대응하여 어느 정도의 세입증대 정책도 가능할 것으로 보인다.

험의 기금화나 4대 공적연금 재정예산제도의 실효성 문제도 대두되는 상황이다.

그럼에도 한국의 저출산 대응 재정지출 규모는 경제협력개발기구(OECD) 30개국 중 최하위권인 것으로 나타난다. 한국의 국내총생산(GDP) 대비 가족정책 재정지출 비율은 OECD 평균(2.1%)의 7분의 1 수준인 0.3%에 불과하다. 경제 수준에 비해 이처럼 낮은 수준의 가족급여 지출정책을 유지함으로써 출산율과 출산율 변화율에 반전이 일어나지 않는다는 지적이 제기되기도 한다. 실제로 GDP 대비 가족정책 재정지출 비율이 OECD 평균보다 높은 10개 나라들은 헝가리를 제외하고는 출산율과 그 개선율(1980년과 2007년 사이 출산율 개선율)이 높게 나타났다. 특히 덴마크, 스웨덴, 핀란드 등 GDP 대비 가족정책 재정지출 비율이 3%를 넘는 나라들은 출산율과 그 개선율이 모두 매우 높게 나타났다. 반면, OECD 회원국들 중 정부의 가족정책 재정지출 수준이 낮은 10개 나라는 전통적으로 출산율이 높은 중남미 이민자들이 많은 미국과 여전히 개발도상국의 고출산 경향을 가진 멕시코를 제외하고는 출산율과 그 개선율이 낮게 나타났다. 우리나라의 저출산 원인이 ‘경제적 원인’에 치중돼 있고 GDP 대비 가족급여의 비중이 출산율과의 상관관계가 뚜렷했던 만큼, 정부의 예산이 확실하게 뒷받침되는 정책이 필요하다는 주장도 제기된다.

IV. 저출산·고령화의 재정법적 함의와 법제적 대응의 방향

이상에서 살펴보았듯이, 저출산·고령화는 전후 한국사회가 직면한 다양한 위기와 변혁의 요인과는 또 다른 차원에서 우리사회에 많은 변화를 초래할 것으로 보이며, 그 중 국가재정 분야에서는 부정적 측면에서 국민의 재정 부담과 위험을 유발할 가능성이 매우 높은 것으

로 전망된다. 이런 점에서 국가재정정책 및 관련 법제적 측면에서 대응방안이 시급한 과제로 부각되는바, 이에 대한 접근방식에는 다음과 몇 가지 점들을 유의하여 설계될 필요가 있다.

첫째, 저출산·고령화 문제는 단기적인 재정위기가 아닌 국가재정 패러다임의 전환 문제라는 인식이 필요하다. 저출산과 고령화 사회로의 이전은 경제성장중심의 국가운영 기조가 고비용 저효율 체제 내지 복지국가로의 이행될 것을 요구하는 것이기도 하다. 그 결과 세입세출의 구조 및 비율에 근본적 변화가 예상되며, 기존의 세입 및 세출 정책에 대한 일대 수정이 요구되고 있다. 이 점에서 국가재정의 지속 가능성 측면에서 세입과 세출에 대한 균형은 국가재정운용의 가장 중요한 원칙의 하나로 부각될 것으로 예상되며, 이를 규범적 차원에서 수용할 것인지가 검토되어야 한다. 단기적으로는 상위법규(국가재정 관련 기본법이나 헌법) 차원에서의 원칙을 선언하는 방안을 모색할 필요가 있다.

둘째, 저출산·고령화 문제는 다른 재정적 위기요인과는 달리 그 영향이 비교적 예측 가능한 상황으로 전개되고 있으며, 그 원인이 사회 내부로부터 기원된 것이라는 점이다. 전쟁이나 금융위기와 같은 우발적 사태나, 대외적 영향으로 인한 경우와는 대응전략이 달라야 하는 이유이다. 그간 국가재정적 위기요인으로 빈번하게 대두되어 왔던 금융위기의 경우 적기성과 방어막(firewall)구축이 무엇보다 시급한 수단으로 여겨져 왔고, 그에 따라 법제설계나 제도운영도 임시응변적 성격을 띤 경우가 많았지만, 저출산·고령화는 상대적으로 서서히 그리고 예측의 범위 내에서 진행되고 있는 만큼, 상황변화의 전망에 대응한 치밀한 대처가 필요하다. 종래의 우발적 재정위기의 경우에 정책이 선행되고 법제적 보완이 뒤를 따르는 일이 반복되었던 것과는 달리, 규범적 기초를 먼저 설계한 후 관련 정책 및 제도운영을 수행하는 일이 어느 정도 가능하다고 볼 수 있다. 요컨대, 재정법제적 차원

에서 장단기의 대응방안 모색은 가능한 것일 뿐만 아니라 필수적인 것이며, 단순히 재정정책만의 문제가 아니라 법의 문제라는 인식을 토대로 규범의 보다 적극적인 역할이 다른 재정적 상황변화시에 비해 더 많이 기대되고 요구되는 영역이라고 할 수 있다.

셋째로, 저출산·고령화는 단기의 수평적 재정문제가 아닌 장기의 수직적 차원의 재정문제라는 점이다. 즉, 특정회계연도의 재정건전성을 개선하기 위한 정책현안이 아니며, 장기간에 걸쳐 특히 세대간(inter-genera-tion)의 재정부담을 어떻게 배분할 것인지와 연관된 형평성의 문제라 할 수 있다. 이점은 무엇보다 연금 및 사회보험체계에 대한 근본적 변화를 필요로 하는바, 연금 수급권에 대한 재고 및 접근방식의 수정여부를 검토할 단계에 이르렀다고 본다.

넷째, 저출산·고령화라는 단일한 현상에 매우 다양한 정책들이 개입되어 있으며 관련 부처도 대단히 다양하게 연루되어 있다는 점이다. 저출의 예측이나 통제가 쉽지 않은 문제가 이로부터 발생한다. 예를 들어, 저출산 문제의 경우 관련 기관은 중앙정부의 경우 보건복지부(질병관리본부, 국민건강보험공단을 포함)를 위시하여 교육과학기술부(청소년교육지원사업, 입양아 및 장애아 교육지원사업), 고용노동부(출산 및 육아휴직지원사업), 여성가족부(가족친화 사회지원사업), 국토해양부(주택지원사업), 기획재정부(다자녀가구 추가 소득공제사업), 지식경제부(전기요금감액사업)가 관여하고 있으며 지방자치단체도 다문화가정지원사업 및 지역 문화시설 이용혜택, 자동차세 감면 등과 관련하여 정책집행의 중요 주체로 대두되는 상황이다. 이에 비해 부처별 예산은 다분히 불균형적인 것으로 나타나는데, 저출산 고령사회 대책에 대략 16개 정부부처가 관여하고 있는데 반해, 지방비를 포함한 2010년 예산기준으로 보건복지부 예산이 9조 2,129억원으로 전체 12조 3,840억원 중에서 74.4%를 점하고 있는 상황이다. 부처별 조율과 균형이 매우 중요한 관건이 될 것으로 보인다. 아울러 중앙정부와 지방정부간의

역할분담도 쉽지 않은 난제이다. 저출산이나 고령화는 특히 지방에서 노골화되고 있는데, 재정상태가 극히 열악한 지방자치단체들이 저출산·고령화 대비를 위한 각종 사업을 추진할 재원의 마련은 매우 어려운 상황이기도 하다. 새로운 조세체계나 보조금이나 교부세가 강구되지 않는 한, 지방자치단체에 의한 효과적 정책집행은 기대하기 어려운 수준이다.

개별 중앙부처나 지방자치단체의 정책이 지원 및 복지사업확대에 맞추어진 반면, 이를 재정적으로 뒷받침할 재정당국의 역할이나 연계, 협력의 채널은 충분히 확보되어 있지 못하다. 이 점에서 저출산·고령화의 재정적 대응을 총괄하고 통합하여 수행할 시스템의 구축이 요구된다. 2005년 5월 저출산·고령사회기본법 제정당시 대통령 직속기구로서 ‘저출산·고령사회위원회’를 설치하고 관련 대책을 수립 및 총괄하여 왔으나, 현재는 저출산·고령사회 정책에 관한 중요정책결정의 신속성을 제고하고 부처 중심의 책임행정을 구현하기 위한 목적에서 보건복지부장관 소속하에 기능을 수행하고 있는 상황이다. 기획재정부 등과의 협의의 실질을 도모할 수 있는 보완이 요구되며, 협의의 채널을 국가재정법 이외에 별도로 확인하는 법제적 조치도 검토할 필요가 있다. 특히 2010년은 저출산 고령사회 1차 기본계획이 마감되고 새로운 5개년 계획을 수립하는 시점인 만큼, 저출산·고령사회위원회의 위상 및 역할에 대한 재검토가 필요하다.

이상의 특징을 감안할 때, 저출산·고령화에 따른 재정법적 대응의 방향은 크게 총론과 각론으로 나누어 다음과 같이 전개될 필요가 있다고 본다. 총론부문에서는 저출산·고령화 문제의 국가재정정책적 지위에 대한 입법적 선언규정의 필요성을 검토하고, 재정건전운영을 위해 줄곧 제기되어 왔던 재정준칙 및 지출준칙의 도입론에 대해 분석한다. 아울러 저출산·고령화에 따른 세부 쟁점별 법제개선 방안으로서 세입증대를 위한 법제정비 방안을 목적세, 기금과 예산의 통합

IV. 저출산·고령화의 재정법적 함의와 법제적 대응의 방향

운영을 중심으로 살펴보고, 지출부문에서 사회보험 및 공적연금의 급여조정을 중심으로 급여체계의 조정방안을 모색해 보기로 한다. 그리고 저출산·고령화 관련 재정의 운영을 위해 중앙부처간 혹은 중앙-지방정부간 조율을 위한 법제 정비방안을 살펴보기로 한다.

제 3 장 저출산·고령화 관련 재정법제의 검토 및 분석

I. 개 관

저출산·고령화와 관련된 법령은 우리 법체계 가운데 매우 다양한 형태로 분포되어 있다. 그 가운데는 저출산·고령화 문제만을 규율하기 위해 제정된 법률도 있고, 혹은 제정 목적은 저출산·고령화와 직접 관련이 없지만 부분적으로 이와 연관되어 있는 규정들을 둔 법령들도 존재한다.

저출산·고령화와 관련된 법제는 몇 가지 기준으로 유형화해 볼 수 있는데, 먼저 저출산문제에 대처하기 위한 법제와 고령사회에 대응하기 위한 법제로의 분류가 가능하다. 결과적으로는 양적 측면에서 저출산관련 법제 보다는 고령화관련 법제의 수가 상대적으로 많다고 할 수 있다. 전술한 바와 같이 고령화에 대한 법제 내지 정책적 접근방식은 수동적일 수밖에 없는데,¹¹⁾ 관련법제 역시 이런 특징상 노인과 관련된 법제 전반이 고령화와 직간접적으로 연계될 수밖에 없다. 이에 해당하는 것이 노인복지법, 기초노령연금법, 노인장기요양보험법, 고령친화산업진흥법 등이다. 반면에 저출산 관련 법제의 경우는 출산율의 상승이라는 구체적인 명확한 정책목표가 법제형성의 이면에 전제되어 있다. 그 결과 단순히 유아나 어린이, 청소년 보호법제는 저출산 관련 법제로 보기 어렵다. 예를 들어 아동의 권익 및 보호에 관한 일반적 사항을 규율하는 아동복지법의 경우가 그러한데, 노인과 대비되는 아동의 권익을 보호하기 위한 법률이기는 하지만 출산율을 제고하거나 저출산을 지연하기 위한 제도를 담고 있지는 않은 까닭에 이

11) 고령화를 인위적으로 늦추거나 차단하기 위한 정책목표의 수립이 가능하지 않다는 점에서 그러하다.

를 저출산 관련 규범으로 포섭하기는 적절치 않은 것으로 판단된다. 그리 보자면, 저출산과 딱히 관련된 법제로는 저출산·고령사회기본법과 가족친화 사회환경의 조성촉진에 관한 법률 정도를 들 수 있을 뿐이다. 한편 저출산·고령화에 모두 공통되는 법제로는 저출산·고령사회기본법, 사회보장기본법, 국민연금법, 국민건강보험법 등을 들 수 있다.

[표 2] <저출산·고령화 관련 법제의 구분 1>

구분	저출산 관련 주요 법률	고령화 관련 주요 법률	공통
관련 법률	- 가족친화 사회환경의 조성 촉진에 관한 법률 등	- 노인복지법 - 기초노령연금법 - 노인장기요양보험법 - 고령친화산업 진흥법 등	- 국가재정법 - 보조금의 예산 및 관리에 관한 법률 - 저출산·고령사회기본법 - 사회보장기본법 - 국민기초생활 보장법 - 국민연금법 - 국민건강보험법 등

단, 이 같은 분류방식은 전술한 바와 같이 저출산·고령화 문제를 포괄하여 접근하는 법의 일반적인 태도와 부합되지 않는데다 양자의 구분의 명확하지 않은 경우가 적지 않은 측면이 있다.

그렇다면 양자를 포괄하여 접근하는 방법을 모색할 수 있는데 이 경우, 관련 법제를 입법의 목적이나 시점을 기준으로의 분류법도 가능하다. 이를테면 저출산·고령화문제가 본격화되기 이전과 이후로 구분할 수 있겠는데, 전자의 경우 사회복지차원에서 제정된 것으로서 저출산·고령화로 인해 영향을 받게 되는 법률들로서 노인복지법, 국민건강보험법, 국민연금법, 보조금의 예산 및 관리에 관한 법률, 사회보장기본법 등을 들 수 있겠다. 반면 후자의 경우로서 저출산 고령사회에 대응하기

위한 목적으로 제정된 법률들에는 저출산·고령사회기본법(2005.5.18 제정, 2005.9.1 시행), 기초노령연금법(2007.4.25 제정, 2008.1.1 시행), 노인장기요양보험법(2007.4.27 제정, 2008.7.1 시행), 고령친화산업 진흥법(2006.12.28 제정, 2007.6.29 시행), 가족친화 사회환경의 조성 촉진에 관한 법률(2007.12.14 제정, 2008.6.15 시행) 등이 포함된다.

2006년 제정된 국가재정법의 경우도 시점상으로는 후자에 속하지만, 예산회계법과 기금관리기본법을 통합한 법의 성격에 비추어 저출산·고령화로 인해 영향을 받게 되는 법률이라 할 수 있다.

[표 3] <저출산 고령화 관련 법제의 구분 2>

구분	직접적 관련성을 갖는 법률	간접적 관련성을 갖는 법률
관련 법률	<ul style="list-style-type: none"> - 저출산·고령사회기본법 - 기초노령연금법 - 노인장기요양보험법 - 고령친화산업 진흥법 - 가족친화 사회환경의 조성 촉진에 관한 법률 등 	<ul style="list-style-type: none"> - 사회보장기본법 - 국민기초생활 보장법 - 노인복지법 - 국민건강보험법 - 국민연금법 - 국가재정법 - 보조금의 예산 및 관리에 관한 법률 등

이하에서는 저출산·고령화 문제와 직접적인 관련성을 갖고 있거나 그에 따른 영향을 받는 법제 가운데 재정법적 성격을 가진 규정을 추출하여 열거하고 그 현황을 살펴보기로 한다. 이를 통해 현행 법제 및 규정의 특징을 비교분석하고 문제점을 분석하는 한편, 저출산·고령화 관련법제의 구조를 재형성해 보기로 한다. 이를 통해 정책추진 및 관련법제의 정비를 위한 시사점 및 일관성을 기하는데 도움이 될 수 있을 것으로 판단되기 때문이다.

II. 관련 법제의 유관규정 분석

1. 국가재정법상 재정통제 관련 규정

국가재정법은 국가의 예산·기금·결산·성과관리 및 국가채무 등 재정에 관한 사항을 정함으로써 효율적이고 성과 지향적이며 투명한 재정 운용과 건전재정의 기틀을 확립하는 것을 목적으로 2006년 제정된 기본법으로서 국가재정운용에 관한 각종 원칙과 재정당국의 역할에 관하여 규율하고 있다. 이 가운데 저출산·고령화로 인한 재정변화상황에 적용될 수 있는 대표적 규정들로는 동법 제7조나 제16조를 들 수 있다.

먼저 국가재정법 제7조는 중앙관서의 장이나 지방자치단체의 장이 재정지출을 수반하는 사업을 계획할 때 사전에 재정당국의 장인 기획재정부장관과 협의(지방자치단체의 장의 경우에는 중앙관서의 장과의 협의를 거쳐)할 것으로 의무화한 규정이다. 저출산·고령화와 같이 국가적 재정지출을 다각적으로 수반하는 현안의 경우는 동조에서 요구하는 협의의무에 직접적인 관련성을 갖게 된다.

제 7 조 (국가재정운용계획의 수립 등)

(중략)

⑥ 각 중앙관서의 장은 재정지출을 수반하는 중·장기계획을 수립하는 때에는 미리 기획재정부장관과 협의하여야 한다.

⑦ 지방자치단체의 장은 국가의 재정지원에 따라 수행되는 사업으로서 대통령령이 정하는 규모 이상인 사업의 계획을 수립하는 때에는 미리 관계 중앙관서의 장과 협의하여야 한다. 이 경우 중앙관서의 장은 기획재정부장관과 협의하여야 한다.

따라서 동조에 따라 저출산·고령화에 관한 중·장기 재정계획을 수립함에 있어서 각 중앙관서의 장(지방자치단체의 장의 경우도 사실상

해당)은 기획재정부장관과 협의할 의무를 부담하게 된다. 이런 협의과정
 이 재정 통제의 수단이 될 수 있는가 하는 점인데 일단은 복지, 교
 육, 고용 등 관련 중앙관서와 재정당국간에 세입세출예산상의 균형을
 도모하기 위한 시도가 가능할 것으로 해석된다. 다만, 동조에서는 협의
 의 성격이나 구속력에 대해서는 세부적인 규정을 두고 있지 아니 한
 데, 이 점에서 협의의 실질적 효력 여부에 대해 의문이 제기될 수 있
 다. 재정정책과 저출산·고령화정책간의 충돌이 발생하는 경우 동 규
 정이 재정통제의 수단으로서 기능할 수 있는가 하는 점 때문이다.

일응 정책적 필요성과 합목적성을 갖춘 시책이라 하더라도 재정에
 미치는 악영향과 국민부담을 고려하여 중·장기계획을 수정 내지 철
 회 방식으로 통제할 수 있는 가능성을 열어두기는 한 조치로서 의미
 가 적지는 않지만, 입법기술상 그 요청을 법령사항이 아닌 정책실무
 의 기능에 위임한 것으로 이해할 수 있다. 이 점에서 동조를 후술하
 게 될 재정준칙이나 지출의 통제기준으로 보기에에는 어려운 것으로 판
 단되며, 특히 저출산·고령화와 같은 국가적 중대사 및 정치/정책환경
 에 대한 민감도가 큰 사안의 경우에는 준칙 및 통제기능에 한계가 있
 을 것으로 보인다.

한편, 제7조와 아울러 동법 제16조는 정부가 예산을 편성 및 집행함
 에 있어서 재정건전성의 확보를 위하여, 그리고 국민부담의 최소화를
 위하여 최선을 다할 것을 의무로 부과하고 있는데 이 규정 또한 재정
 통제 측면에서 중요한 의미를 가진다.

제16조 (예산의 원칙) 정부는 예산의 편성 및 집행에 있어서 다음 각 호의 원칙을 준수하여야 한다.

1. 정부는 재정건전성의 확보를 위하여 최선을 다하여야 한다.
2. 정부는 국민부담의 최소화를 위하여 최선을 다하여야 한다.
3. 정부는 재정을 운용함에 있어 재정지출의 성과를 제고하여야 한다.
4. 정부는 예산과정의 투명성과 예산과정에의 국민참여를 제고하기 위하여 노력하여야 한다.
5. 정부는 예산이 여성과 남성에게 미치는 효과를 평가하고, 그 결과를 정부의 예산편성에 반영하기 위하여 노력하여야 한다.

동 조는 정부로 하여금 주어진 예산의 범위안에서 재정건전성 등을 위해 최선의 노력을 경주하도록 한 선언규정으로서, 이 규정에 따라 정부는 저출산·고령화관련 사업을 위한 예산의 편성 집행에 있어서도 재정건전성의 확보를 우선적으로 고려할 의무를 지게 된다. 단, 동 조 역시 지출의 통제를 위해 구체적이거나 절대적인 기준은 제시하고 있지는 아니한 것으로서 추상적 선언적 성격이 강하다. 따라서 저출산·고령화에 따른 재정적 영향을 통제하거나 조정할 수 있는 강제력이나 실효성은 전제되어 있지 않은 것으로 판단된다. 특히 정부가 재정건전성이나 국민부담의 최소화를 위해 노력한 경우에는 그 결과를 문제 삼을 수 없으며, 이 점에서 동 규정 역시 소위 재정준칙적 성격을 가진 규정으로 보기에 한계가 있다.

2. 사회보장기본법상 재정관련 규정

사회보장기본법은 사회보장에 관한 국민의 권리와 국가 및 지방자치단체의 책임을 정하고 사회보장제도에 관한 기본적인 사항을 규정함으로써 국민의 복지증진에 기여함을 목적으로 제정되었다.¹²⁾ 동법은 국가와 지방자치단체로 하여금 국가 발전의 수준에 부응하는 사회보장제도를 확립하고 매년 이에 필요한 재원을 조달토록 하는 한편,

12) 법률 제5134호(1995. 12. 30 제정).

국가는 모든 국민이 건강하고 문화적인 생활을 유지할 수 있도록 사회보장급여의 수준 향상을 위하여 노력할 것을 규정하고 있다. 다만, 사회보장에 관한 국가의 재정책임을 추상적으로 선언한 것으로서 구체적인 재원조달의 방법이나 기준은 규정하고 있지 않다.

제 5 조 (국가와 지방자치단체의 책임) 국가와 지방자치단체는 국가 발전의 수준에 부응하는 사회보장제도를 확립하고 매년 이에 필요한 재원을 조달하여야 한다... (중략)

제10조 (사회보장급여의 수준) ① 국가는 모든 국민이 건강하고 문화적인 생활을 유지할 수 있도록 사회보장급여의 수준 향상을 위하여 노력하여야 한다.

② 국가는 관계 법령에서 정하는 바에 따라 최저생계비를 매년 공표하여야 한다.

③ 국가나 지방자치단체는 제2항에 따른 최저생계비와 『최저임금법』에 따른 최저임금을 고려하여 사회보장급여의 수준을 결정하여야 한다.

또한 사회보장은 관계법령이 정하는 바에 따라 타인에게 양도하거나 담보로 제공할 수 없으며, 이를 압류할 수도 없다. 동법 제13조에서는 국민의 사회보장수급권은 제한되거나 정지될 수 없는 것으로 원칙을 선언하는 한편, 관계 법령에서 따로 정하고 있는 경우에는 이를 제한하거나 정지될 수 있도록 가능성을 열어두고 있다. 이에 해당하는 법령으로는 국민연금법, 국민건강보험법, 산업재해보상보험법, 고용보험법 등 사회보험법에서는 급여의 제한 규정을 두고 있으며, 공적부조법인 국민기초생활 보장법¹³⁾에서도 급여의 중지¹⁴⁾에 대한 규정을 두고 있다. 단 사회보장수급권이 제한되거나 정지되는 경우에도 제한 또는 정지하는 목적에 필요한 최소한에 그치도록 하고 있다. 법령에 따른 급여의 제한가능성을 무제한 허용하게 되면 자칫 국민의 인간다운 생활 보장을 위한 최소한의 국가책임이 간과될 수 있어서 사회복지시스템의 작동을 마비시킬 우려가 있기 때문이다.

13) 국민기초생활 보장법 제30조.

제13조 (사회보장수급권의 제한 등) ① 사회보장수급권은 제한되거나 정지될 수 없다. 다만, 관계 법령에서 따로 정하고 있는 경우에는 제한되거나 정지될 수 있다.

② 제1항 단서에 따라 사회보장수급권이 제한되거나 정지되는 경우에는 제한 또는 정지하는 목적에 필요한 최소한에 그쳐야 한다.

한편 사회보장기본법은 사회보장의 역할을 국가와 지방자치단체로 나누어 분담토록 하고 있는데, 이에 따르면 사회보험은 국가의 책임으로 시행함을 원칙으로 하고, 공공부조와 사회복지서비스는 국가와 지방자치단체의 책임으로 시행하되, 국가와 지방자치단체의 재정 형편 등을 고려하여 이를 조정할 수 있도록 하고 있다(법 제25조 제2항). 이와 관련하여 문제되는 것이 비용을 어떻게 부담할 것인지의 문제이다. 이에 관해 동법은 사회보장비용의 부담은 각각의 역할 분담에 따라 국가, 지방자치단체 및 민간부문 간에 합리적으로 조정되어야 하며, 사회보험에 드는 비용은 사용자, 피용자 및 자영업자가 부담하는 것을 원칙으로 하되, 관계 법령에서 정하는 바에 따라 국가가 그 비용의 일부를 부담할 수 있도록 하고 있다.

제27조 (비용의 부담) ① 사회보장비용의 부담은 각각의 사회보장제도에 대한 역할 분담에 따라 국가, 지방자치단체 및 민간부문 간에 합리적으로 조정되어야 한다.

② 사회보험에 드는 비용은 사용자, 피용자(被傭者) 및 자영업자가 부담하는 것을 원칙으로 하되, 관계 법령에서 정하는 바에 따라 국가가 그 비용의 일부를 부담할 수 있다.

③ 공공부조 및 관계 법령에서 정하는 일정 소득 수준 이하의 국민에 대한 사회복지서비스에 드는 비용의 전부 또는 일부는 국가와 지방자치단체가 부담한다.

④ 부담 능력이 있는 국민에 대한 사회복지서비스에 드는 비용은 그 수익자가 부담함을 원칙으로 하되, 관계 법령에서 정하는 바에 따라 국가와 지방자치단체가 그 비용의 일부를 부담할 수 있다.

일응 사회보장정책에 대한 수익자부담의 원칙을 천명하면서 동시에 국가나 지방자치단체의 재정책임을 규정한 것으로 볼 수 있다. 이 때 국가나 지방자치단체가 비용부담하게 되는 경우 및 요건은 관계법령에서 별도로 정하는 바에 따르도록 되어 있는데, 이 점에서 사회보장기본법이 국가의 사회보장 관련 재정책임을 근거규정은 될 수 있지만 구체적 요건 내지 한도를 정한 것으로 보기는 어렵다. 특히 저출산·고령화에 따라 새롭게 발생하는 재정수요와 그로 인해 부담하게 되는 국가 등의 재정책임을 한도와 귀속여부의 해석은 개별법에 따라 달라지게 되는 구조를 취하고 있다. 사회보장 분야를 규율하는 기본법으로서의 특징과 한계가 반영된 것으로 볼 수 있으나, 개별법 차원에서 통제하기 어려운 사회보장전반의 균형과 지속가능성을 감안하여 기본법으로서 동법이 가지는 지위를 최대한 활용하여 사회보장재정의 건전성 내지 지속가능성에 관한 근거규정 도입을 고려할 필요가 있다고 본다. 아울러 동조 제1항의 비용부담 조정의 주체와 관련하여 동법 제16조에 의한 ‘사회보장심의위원회’가 사회보장급여 및 비용 부담의 조정을 심의토록 되어 있다.¹⁴⁾ 따라서 사회보장심의위원회가 비용부담 조정의 주체가 된다는 점은 명확하지만, 제27조에서 이를 보다 명확히 하는 방안을 고려해 볼 수 있다.

3. 저출산·고령사회기본법

동법은 저출산·고령화와 가장 직접적 관련성을 가진 법률로서 지난 2005년 5월 18일 제정되었다.¹⁵⁾ 특히 기본법으로서 저출산·고령화 사회에 따른 국가 및 지방자치단체의 의무와 관련 제도에 대한 기본적 사항들을 규율하고 있으며 각종 사업에 대해 국가나 지방자치단체의 각종 재정책임을 간접적으로 규정하고 있다.

14) 사회보장기본법 제18조 제6호.

15) 법률 제7496호.

제10조 (경제적 부담의 경감) 국가 및 지방자치단체는 자녀의 임신·출산·양육 및 교육에 소요되는 경제적 부담을 경감하기 위하여 필요한 시책을 강구하여야 한다.

이러한 저출산 대책과 관련해서는 국가 및 지방자치단체가 자녀의 임신·출산·양육 및 교육에 소요되는 경제적 부담을 경감하기 위하여 필요한 시책을 강구하여야 하며, 고령사회정책을 위해서는 국가 및 지방자치단체가 국민이 경제적으로 안정된 노후생활을 할 수 있도록 필요한 조치를 강구토록 하고 있다. 또한 노인을 위한 의료·요양제도 등을 확립·발전시키고 필요한 시설과 인력을 확충하기 위하여 노력하며, 노후생활에 필요한 기능과 설비를 갖춘 주거와 이용시설을 마련하고 노인이 안전하고 편리하게 이동할 수 있는 환경을 조성하는 등 쾌적한 노후생활환경을 조성하고 재해와 범죄 등 각종 위험으로부터 노인을 보호하기 위하여 필요한 시책을 강구하여야 한다. 아울러 국가 및 지방자치단체는 자원봉사 등 노인의 사회활동 참여를 촉진하는 사회적 기반을 조성하여야 하고, 세대간 정보의 격차를 해소하기 위하여 정보화 교육, 프로그램 개발 및 장비 보급 등 필요한 시책을 강구하여야 한다.

다만 이 같은 시설 및 사업을 추진하기 위해 시책을 강구할 의무를 규정하고 있을 뿐 구체적으로 재정에 대한 책임에 대해서는 명확한 표현을 하고 있지 아니하며 필요 재원의 조성 및 활용방안에 대해서는 규율하고 있지 아니하다. 이 점에서 재정과 직접 관련된 규정으로 보기는 어려우나 부수적, 간접적인 관련성은 인정될 수 있다.

4. 국민연금법상 재정관련 규정

국민의 노령·폐질 또는 사망에 대하여 연금급여를 실시함으로써 국민의 생활 안정과 복지 증진에 기여함을 목적으로 1986. 12. 31. 제정된 국민연금법¹⁶⁾은 저출산·고령화에 직접적인 영향을 받게 될 법률의 하나이다. 동법에서는 국민연금제도에 대한 국가의 재정책임에 대해서는 국민연금의 관리운영비 전부 또는 일부에 대해 국고보조를 하도록 한 규정(제87조)을 두고 있는데, 국민연금 자체에 대한 국가보조라기 보다는 국민연금관리공단 및 건강보험공단에 대한 필요비용 보조의무를 규정한 것으로서 일종의 간접적 성격의 책임을 부과한 것으로 볼 수 있다.

제87조 (국고 부담) 국가는 매년 공단 및 건강보험공단이 국민연금사업을 관리·운영하는 데에 필요한 비용의 전부 또는 일부를 부담한다.

반면, 재정법 차원에서 주목되는 규정은 연금재정의 균형에 관한 규정(제4조)이라 할 수 있다. 국민연금의 재정고갈에 대한 우려는 동 연금이 도입된 후 얼마지 않아 줄곧 제기되어 왔는데, 이 때문에 동법에는 연금재정의 균형에 관한 선언적 규정이 마련되었다.

즉, 동법 제4조는 국민연금의 급여 수준과 연금보험료는 국민연금 재정이 장기적으로 균형을 유지할 수 있도록 조정(調整)되어야 한다고 규정하는 한편,¹⁷⁾ 이를 위해 주무부서의 장인 보건복지부장관으로 하여금 국민연금재정수지 개선을 위해 일정한 조치를 취하도록 하고 있다. 또한 국민연금 급여액은 국민의 생활수준, 임금, 물가, 그 밖에 경제사정에 뚜렷한 변동이 생기면 그 사정에 맞게 조정되어야 한다는 등의 비교적 구체적 사항들을 규정하고 있다.

16) 법률 제3902호.

17) 조정의 주체는 동법 제5조에 의해 설치된 ‘국민연금심의위원회’가 될 것으로 보인다.

제 4 조 (국민연금 재정 계산 및 급여액 조정)

- ① 이 법에 따른 급여 수준과 연금보험료는 국민연금 재정이 장기적으로 균형을 유지할 수 있도록 조정(調整)되어야 한다.
- ② 보건복지부장관은 대통령령으로 정하는 바에 따라 5년마다 국민연금 재정 수지를 계산하고, 국민연금의 재정 전망과 연금보험료의 조정 및 국민연금기금의 운용 계획 등이 포함된 국민연금 운영 전반에 관한 계획을 수립하여 국무회의의 심의를 거쳐 대통령의 승인을 받아야 하며, 승인받은 계획을 국회에 제출하고 대통령령으로 정하는 바에 따라 공시하여야 한다.
- ③ 이 법에 따른 급여액은 국민의 생활수준, 임금, 물가, 그 밖에 경제사정에 뚜렷한 변동이 생기면 그 사정에 맞게 조정되어야 한다.

국민연금액의 조정에 관한 제4조는 국민연금법(제정당시는 ‘국민복지연금법18’)이 제정되었던 1973년부터 규정되어 있었던 조항이다. 이후 국민연금재정의 고갈에 대한 우려가 제기되면서, 1998년 12월 31일에 동법 제4조를 개정하여 연금급여 수준 및 연금연령을 조정함과 아울러 5년 마다 국민연금의 재정수지를 계산할 수 있도록 하는 ‘재정계산제도’를 도입하여 그 결과를 국민연금의 제도개선에 반영할 수 있도록 함으로써, 국민연금재정의 장기적 안정을 위한 법적 기틀을 마련하고자 한 것이 동 규정의 개정 취지였다.¹⁹⁾

제정 1973.12.24 법률 제2655호	제3차 전부개정 1986.12.31 법률 제3902호	제10차 일부개정 1998.12.31 법률 제5623호
第 4 條 (年金額의 調整) 이 법에 의한 年金額은 國民의 生活水準·賃金·物價 기타 經濟事情에 顯著的한 變動이 생긴 때에는 그 事情에 맞도록 遲滯없이 調整	제 4 조 (연금액의 조정) 이 법에 의한 연금액은 국민의 생활수준·임금·물가 기타 경제사정에 현저한 변동이 생긴 때에는 그 사정에 맞도록 조정되어야 한다.	제 4 조 (국민연금이 재정계산 및 급여액의 조정) ① 이 법에 의한 급여수준 및 연금보험료는 국민연금재정의 장기적인 균형이 유지되도록 조정되어야 한다. ② 보건복지부장관은 대통령령이 정하는 바에 의하여 5년

18) 법률 제2655호.

19) 국회보건복지위원장, 국민연금법중 개정 법률안(대안), 1998.11.30.

제정 1973.12.24 법률 제2655호	제3차 전부개정 1986.12.31 법률 제3902호	제10차 일부개정 1998.12.31 법률 제5623호
措置하여야 한다.		<p>마다 국민연금의 재정수지에 관한 계산을 실시하고, 국민연금의 재정전망과 연금보험료의 조정 및 국민연금기금의 운용에 관한 계획 등을 포함한 국민연금운영 전반에 관한 계획을 수립하여 국무회의의 심의를 거쳐 대통령의 승인을 얻어야 하며, 이를 국회에 제출하고 대통령이 정하는 바에 의하여 공시하여야 한다.</p> <p>③ 이 법에 의한 급여액은 국민의 생활수준·임금·물가 기타 경제사정에 현저한 변동이 생긴 때에는 그 사정에 맞도록 조정되어야 한다.</p>

특히 조문의 서술이 “조정하도록 노력하여야 한다”는 수준의 선언적 규정을 택하지 않고 조정되어야 할 것을 의무사항으로 규정하여 왔다는 점이 주목되며, 5년을 주기로 보건복지부장관이 국민연금 재정수지를 개선하는 한편 국민연금 운영전반의 계획을 수립하여 국무회의 심의 및 대통령의 승인을 받도록 함으로써 수입과 지출상의 균형을 중·장기적으로 고려하여 운영기조를 세울 수 있도록 한 점에 의미가 있다. 또한 급여액의 장기적 조정 및 상황변화에 따른 조정가능성을 열어 두고 있는 부분도 연금수급권의 법적 성격과 관련하여 중요한 의미를 가진다.

다만, 동 규정은 연금에 관한 재정 통제규정으로서 국가재정의 지출과 직접 연관되어 있지는 않으며, 정부 내의 조정 및 통제시스템을 기반으로 한 것으로서 의회의 통제를 전제하는 재정준칙의 일반적 성격과도 다소간의 차이가 있다. 이와 관련하여 당초 1998년 법 개정안에는 보건복지부장관으로 하여금 국민연금운영 전반의 계획을 수립하여

국무회의의 심의를 거쳐 대통령의 승인을 얻는데서 그치지 않고 “이를 국회에 제출하여 대통령이 정하는 바에 의하여 공시하여야 한다”고 규정하였으나, 이 부분은 법률 개정 단계에서 삭제된 바 있다.²⁰⁾

5. 국민건강보험법상 재정관련 규정

국민의 질병·부상에 대한 예방·진단·치료·재활과 출산·사망 및 건강증진에 대하여 보험급여를 실시함으로써 국민보건을 향상시키고 사회보장을 증진하기 함을 목적으로 하는 1999. 2. 8. 제정된 국민건강보험법²¹⁾ 역시 저출산·고령화에 따른 보험재정의 건전성으로 인해 직접 영향을 받는 법률이다. 국민건강보험제도의 안정적 유지를 위해서는 재정의 균형이 매우 중요한 전제가 되는데, 이를 위해 동법은 우선 제31조에서 보험재정과 관련된 사항을 심의·의결하기 위하여 공단에 재정운영위원회를 두도록 하고 있다.

국민건강보험의 재정은 원칙적으로 가입자 및 사용자가 부담하는 보험료에 의해 충당된다. 단 건강보험사업에 대한 외부지원도 가능한데, 하나는 국가가 매년 예산의 범위 안에서 당해 연도 보험료 예상 수입액의 100분의 14에 상당하는 금액을 국고에서 공단에 지원토록 한 것이고, 다른 하나는 ‘국민건강증진법’이 정하는 바에 의하여 국민건강증진기금에서 지원을 받을 수 있도록 한 조치이다(법 제92조). 그 외에 국민건강보험사업의 장기적인 재정안정을 위해 준비금제도를 도입하기도 했는데, 법 제36조에 따르면 공단은 매 회계연도의 결산상 잉여금 중에서 그 연도의 보험급여에 소요된 비용의 100분의 5이상에 상당하는 액을 그 연도에 소요된 비용의 100분의 50에 이를 때까지 준비금으로 적립하여야 한다.

20) 앞의 법 개정안 참조.

21) 법률 제5854호.

제92조 (보험재정에 대한 정부지원)

- ① 국가는 매년 예산의 범위 안에서 당해 연도 보험료 예상수입액의 100분의 14에 상당하는 금액을 국고에서 공단에 지원한다.
- ② 공단은 『국민건강증진법』이 정하는 바에 따라 동법에 따른 국민건강증진기금에서 자금을 지원받을 수 있다.
- ③ 공단은 제1항의 규정에 따라 지원된 재원을 다음 각 호의 사업에 사용한다.
 - 1. 가입자 및 피부양자에 대한 보험급여
 - 2. 건강보험사업에 대한 운영비
 - 3. 제66조의2 및 제93조의2 제3항의 규정에 따른 보험료 경감에 대한 지원
- ④ 공단은 제2항의 규정에 따라 지원된 재원을 다음 각 호의 사업에 사용한다.
 - 1. 건강검진 등 건강증진에 관한 사업
 - 2. 가입자 및 피부양자의 흡연으로 인한 질병에 대한 보험급여
 - 3. 가입자 및 피부양자 중 65세 이상 노인에게 대한 보험급여

국가의 재정 지원의 근거를 두되, 지원규모를 일정수준(14%) 특정했다는 점이 다른 법률과 차이가 있으며, 예산 이외에 기금에서 지원받을 수 있도록 하였다는 점도 특징이다. 다만, 유관 기금이 존재하는 사업의 경우 가능하지만, 저출산·고령화와 같이 신설사업이 대부분인 경우에는 예산에 대한 의존도가 절대적일 수밖에 없다. 일반화하여 도입하기는 어려운 규정으로 보이나, 기금의 활용이라는 점에서 시사점은 있다.

한편 동법에서는 건강보험공단으로 하여금 보험급여를 받을 수 있는 자가 고의 또는 중대한 과실로 일정한 결과를 유발한 때는 보험급여를 하지 않도록 규정하고 있다.²²⁾ 일견 사회보장급여의 제한의 근거규정의 일종으로 볼 수 있다.

22) 국민건강보험법 제48조.

제48조 (급여의 제한) ① 공단은 보험급여를 받을 수 있는 자가 다음 각호의 1에 해당하는 때에는 보험급여를 하지 아니한다.

1. 고의 또는 중대한 과실로 인한 범죄행위에 기인하거나 고의로 사고를 발생시킨 때
2. 고의 또는 중대한 과실로 공단이나 요양기관의 요양에 관한 지시에 따르지 아니한 때
3. 고의 또는 중대한 과실로 제50조의 규정에 의한 문서 기타 물건의 제출을 거부하거나 질문 또는 진단을 기피한 때
4. 업무상 또는 공무상 질병·부상·재해로 인하여 다른 법령에 의한 보험급여나 보상 또는 보상을 받게 되는 때

하지만 동조에서 정하는 급여의 제한 사유는 주로 전술한 바와 같은 보험급여권자의 주관적 책임에 따른 것으로서 연금재정상의 사유로 인한 경우는 허용되지 않으며, 사회보장수급권의 제한에 관한 일반적인 근거규정으로 보기는 어렵다. 국민건강보험은 국민연금의 경우와는 달리 국민건강과 직결되어 있는 보험의 급여이므로 급여를 보험재정상의 이유 등으로 임의제한하는 데는 한계가 있으며, 따라서 현행법이 급여제한을 수급권자의 개인적 혹은 주관적 사유로 국한한 것은 그 타당성이 인정된다.

6. 노인복지법상 재정관련 규정

노인들의 생활안정과 복지증진에 기여하기 위해 1981년에 제정되었다. 이후 1989년과 1993년, 1997년과 1999년, 2007년 등 수차례에 걸쳐 노인복지법을 개정한 바 있으며, 주로 노인복지시설에 대한 지원 등 복지서비스를 중심으로 한 규율을 마련하여 두고 있다.

종전에는 동법 제2장에서 경로연금에 관한 규정을 두고 있었으나, 경로연금 부분은 2007년 4월 기초노령연금법으로 분리되어 별도로 입법되었다. 당초 노인복지법은 노인복지서비스를 규정하는 성격의 법률인데 반해 경로연금은 소득보장과 관련되는 법 조항이므로 이를 복

지서비스를 다루는 노인복지법에 포함시키는 것이 적절치 않다는 것이 별도 입법의 계기가 되었다.

이에 따라 동법에서는 노인복지서비스관련 정책 및 제도에 대한 규율을 중심으로 하게 되었으나, 일부 재정관련 규정은 여전히 남아 있다. 이를테면 노인일자리전담기관의 설치·운영 또는 위탁에 소요되는 비용, 건강진단 등과 상담·입소 등의 조치에 소요되는 비용, 노인복지시설의 설치·운영에 소요되는 비용을 국가 또는 지방자치단체가 부담토록 하고 있다.²³⁾ 단, 복지조치에 필요한 비용을 부담한 복지실시기관은 당해 노인 또는 그 부양의무자로부터 대통령령이 정하는 바에 의하여 그 부담한 비용의 전부 또는 일부를 수납하거나 청구할 수 있다.

제45조 (비용의 부담)

- ① 삭제
 - ② 다음 각 호의 어느 하나에 해당하는 비용은 대통령령이 정하는 바에 따라 국가 또는 지방자치단체가 부담한다.
 1. 제23조의2 제1항의 규정에 따른 노인일자리전담기관의 설치·운영 또는 위탁에 소요되는 비용
 2. 제27조 및 제28조의 규정에 따른 건강진단 등과 상담·입소 등의 조치에 소요되는 비용
 3. 제33조제1항·제35조제1항·제37조제1항 및 제39조제1항의 규정에 따른 노인복지시설의 설치·운영에 소요되는 비용 (이하 생략)
- 제47조 (비용의 보조) 국가 또는 지방자치단체는 대통령령이 정하는 바에 의하여 노인복지시설의 설치·운영에 필요한 비용을 보조할 수 있다. (이하 생략)
- 제49조 (조세감면) 제31조의 규정에 의한 노인복지시설에서 노인을 위하여 사용하는 건물·토지 등에 대하여는 조세감면규제법 등 관계법령이 정하는 바에 의하여 조세 기타 공과금을 감면할 수 있다.

아울러, 국가 또는 지방자치단체는 대통령령이 정하는 바에 의하여 노인복지시설의 설치·운영에 필요한 비용을 보조할 수 있으며, 국가

23) 노인복지법 제45조 제1항.

또는 지방자치단체는 노인보건복지관련 연구시설이나 사업의 육성을 위하여 필요하다고 인정하는 경우에는 국유재산법 또는 지방재정법의 규정에 불구하고 국·공유재산을 무상으로 대부하거나 사용·수익하게 할 수 있다.²⁴⁾ 한편 노인복지시설에서 노인을 위하여 사용하는 건물·토지 등에 대하여는 조세감면규제법 등 관계법령이 정하는 바에 의하여 조세 기타 공과금의 감면대상이 될 수도 있다.²⁵⁾ 하지만, 동법에서도 노인복지사업에 소요되는 각종 비용의 조성 및 분담방식, 조정수단 등에 대해서는 언급을 하고 있지 아니하다.

7. 기초노령연금법상 재정관련 규정

국민연금에는 사각지대가 존재하여 연금이 꼭 필요한 저소득층 노인 대부분이 보험료를 낼 형편이 되지 못하여 가입하지 못하는 일이 빈발한다는 지적이 제기되어 왔다. 이러한 사각지대 해소를 위하여 경로연금, 효도연금 등을 지급해 오고 공적부조 확대를 기해왔으나 그 실효성은 극히 미미하였다. 이런 국민연금 사각지대에 대한 본격적인 해소방안으로 2007년 4월 제정되어 2008년 1월부터 시행되기 시작한 것이 기초노령연금법이다. 당초 노인복지법의 일개 장으로 편성되어 있던 경로연금제도에 근거한 동법은, 노인이 후손의 양육과 국가 및 사회의 발전에 이바지하여 온 점을 고려하여 생활이 어려운 노인에게 기초노령연금을 지급함으로써 노인의 생활안정을 지원하고 복지를 증진한다는 것을 목적으로 한다.²⁶⁾ 이를 위해 동법 제4조는 국가 및 지방자치단체가 기초노령연금이 동법의 목적에 따라 노인의 생활안정을 지원하고 복지를 증진하는데 필요한 수준이 되도록 최대한 노력하여야 하고, 그에 필요한 비용을 부담할 수 있도록 재원을 조성할 것을

24) 노인복지법 제54조.

25) 노인복지법 제49조.

26) 기초노령연금법 제1조.

의무로 부과하고 있다. 다만, 연금의 지급에 따라 계층간 소득역전현상이 발생하지 아니하고 근로의욕 및 저축유인이 저하되지 아니하도록 최대한 노력하여야 할 의무 또한 함께 부담한다.

기초노령연금은 조세를 기반으로 정부재정지출에 의해 지급되고 국민연금 가입여부와 상관없이 모든 65세 이상 노인들이 대상이 된다. 따라서 조세를 기반으로 하는 기초노령연금은 사회보험방식의 기존 국민연금과 함께 노령인구 소득보장의 양대 축으로 자리잡게 되었다. 2008년부터 시행된 기초연금은 궁극적으로 ‘1인 1연금’ 형태로 만들어 미래의 가족구조 변화에 대응하여 대한민국 국민이면 누구나 노후에 필요한 최소한의 소득을 보장받도록 하려는 취지라 할 수 있다. 단, 65세 이상 노인이라 할지라도 전부 대상이 되는 것은 아니며, 전체 노인 가운데 하위 소득 60%만이 지급대상이 된다.²⁷⁾ 보건복지부 추계로는 월소득 인정액²⁸⁾이 44만원 이하²⁹⁾인 경우가 이에 해당한다.

현 단계에서는 국민연금 전체 가입자 평균소득(A값)의 5% 수준으로 지급하는 것이 원칙이며, 2028년까지 A값의 10%로 단계적으로 인상 하되, 구체적인 시기 및 방법은 국회 내 연금제도개선위원회를 설치하여 논의키로 되어 있다.³⁰⁾ 그 결과 2010년 4월부터 2011년 3월까지 매달 노인 단독세대(월소득 인정액 70만원 이하)는 9만원, 부부세대(월소득 인정액 112만원 이하)는 14만 4,000원을 받는다.³¹⁾

27) 기초노령연금법 제3조.

28) 월소득 인정액은 소득과 재산을 더한 값으로 재산은 다시 일반재산과 금융재산, 자동차로 나뉜다. 일반재산은 이자율을 4.17%, 금융재산은 6.26%를 적용한다. 자동차는 생업용이거나 10년 이상 됐을 경우 일반 재산으로 분류된다.

29) 실제 소득인정액은 매년 대통령령으로 정해지며 부부합산 한 가구를 기준으로 정해진다.

30) 기초노령연금법 부칙 제8385호 제4조의2. 단, 2010년 6월 말 기준으로는 국회 내에 연금제도개선위원회가 설치되어 있지 않다.

31) 부부가 각각 기초연금을 받을 때는 각각 20%씩 감액하여 지급한다.

[표 4] <기초노령연금급여액 인상추이>

구 분	2008년~2009.3.	2009.4.~2010.3.	2010.4~2011.3.
A값	167	175	179
연금액(노인부부)	8.4(13.4)	8.8(14)	9(14.4)

기초노령연금제도의 운영 및 재정부담은 국가와 지방자치단체가 공히 부담한다. 먼저, 기초노령연금의 소요재원은 2008년 2조4천억원, 2015년 6조원, 2028년 37조원 가량으로 추계됐는데, 그 비용은 국가와 자치단체가 전액 분담토록 되어 있다. 분담의 내용을 살펴보면, 지방자치단체의 노인인구 비율 및 재정여건 등을 고려하여 100분의 40이상 100분의 90 이하의 범위 안에서 대통령령으로 정하는 비율을 국가가 부담하고, 국가가 부담한 금액을 차감한 액수에 대하여는 특별시·광역시·도 또는 특별자치도 및 시·군·구가 상호 분담하는 구조를 취하고 있다. 후자의 경우 그 부담비율은 노인인구 비율 및 재정여건 등을 고려하여 시·도의 조례로 정하고, 미리 보건복지부장관과 협의하여야 한다.

제19조 (비용의 부담) 연금은 다음 각 호의 구분에 따라 국가 또는 지방자치단체가 부담한다.

1. 국가는 지방자치단체의 노인인구 비율 및 재정여건 등을 고려하여 100분의 40 이상 100분의 90 이하의 범위 안에서 대통령령으로 정하는 비율을 부담한다.
2. 제1호에 따라 국가가 부담한 금액을 차감한 액수에 대하여는 특별시·광역시·도 또는 특별자치도(이하 “시·도”라 한다) 및 시·군·구(자치구를 말한다. 이하 같다)가 상호 분담하되, 그 부담비율은 노인인구 비율 및 재정여건 등을 고려하여 시·도의 조례로 정하고, 미리 보건복지부장관과 협의하여야 한다.

제20조 (조세와 그 밖의 공과금의 감면) 제8조에 따라 지급받은 연금에 대하여는 『조세특례제한법』, 그 밖의 법률 또는 지방자치단체의 조례로 정하는 바에 따라 조세와 그 밖의 공과금을 감면한다.

한편, 기초노령연금에 관한 정책을 입안하고 주관하는 주무부서는 보건복지부이며 보건복지부내에 기초노령연금 총괄팀이 구성되어 관련 업무를 진행하고 있다. 기초노령연금정책위원회를 20인 이하로 구성하여 기초노령연금제도의 기본방향과 정책수립에 관한 사항, 선정 기준에 관한 사항, 비용의 부담에 관한 사항에 대하여 심의한다. 보건복지부와 지방자치단체는 국민연금 관리공단에 연금신청의 접수, 소속공무원이 행하는 조사, 질문에 관한 업무지원 이의신청 접수, 수습권 상실 사유 신고의 접수, 기초노령연금정보시스템의 운영 등의 업무에 대하여 권한 위탁하여 처리하고 국민연금관리공단은 수탁사무에 대하여 보건복지부의 지휘, 감독을 받는다.

8. 노인장기요양보험법상 재정관련 규정

고령화에 따른 노인부양, 특히 장기요양을 요하는 노인의 보호문제가 서구화된 우리사회의 가족구조하에서 더 이상 가족구성원에 일임할 수 없는 사안으로 인식되면서 지난 2000년을 즈음하여 노인장기요양을 사회보험제도화하는 문제에 관한 논의가 우리사회에 대두되기 시작하였다.³²⁾ 일반적으로 노령인구에 접어들면 질병에 대한 이환율이 높아지고 질병에 이어 요양보호를 필요로 하는데 이러한 장기적인 보호를 건강보험제도에 포괄할 경우 건강보험재정의 악화를 수감하는 것은 물론이고 건강보험제도 자체의 위축을 야기하게 된다. 그렇다고 노인장기요양을 국민기초생활보장제도에 위임할 경우에는 비전형적인 원인에 의한 빈곤문제를 해결하기 위해 도입된 제도인 국민기초생활보장제도가 고령자 장기요양이라는 전형적인 위험을 담당케 되어 본연의 과제에 충실할 수 없다는 문제가 초래된다.³³⁾

32) 이에 대한 상세한 내용은 공적노인요양보장추진기획단/보건복지부, 공적노인요양보장체계 개발연구 (I), (II), (2004) 참조.

33) 전광석, 한국사회보장법론(제8판), 법문사, 2010, 294면.

이에 따라 고령이나 노인성 질병 등의 사유로 일상생활을 혼자서 수행하기 어려운 노인등에게 제공하는 신체활동 또는 가사활동지원 등의 장기요양급여에 관한 사항을 규정하여 노후의 건강증진 및 생활안정을 도모하고 그 가족의 부담을 덜어줌으로써 국민의 삶의 질을 향상하도록 함을 목적으로 하여 지난 2007년 4월 27일 노인장기요양보험법이 제정되었으며, 이듬해인 2008년 7월 1일부터 시행되어 현재에 이르고 있다.³⁴⁾

동법은 노인성질환예방사업 및 노인장기요양을 위한 국가 및 지방자치단체의 책무를 규정하는 한편, 국가가 사업을 위해 국민건강보험공단에 일정한 재정지원을 할 수 있도록 하고 있다. 이를 구체화하기 위한 재정지원의 규모 및 요건에 관한 규정들을 두고 있는데, 건강보험 보다 고령화 문제와 직접 연관성을 갖기 때문에 재정에 미치는 영향도 매우 큰 법률이라고 할 수 있다.

제 4 조 (국가 및 지방자치단체의 책무 등)

- ① 국가 및 지방자치단체는 노인이 일상생활을 혼자서 수행할 수 있는 온전한 심신상태를 유지하는데 필요한 사업(이하 “노인성질환예방사업”이라 한다)을 실시하여야 한다.
- ② 국가는 노인성질환예방사업을 수행하는 지방자치단체 또는 『국민건강보험법』에 따른 국민건강보험공단(이하 “공단”이라 한다)에 대하여 이에 소요되는 비용을 지원할 수 있다.
- ③ 국가 및 지방자치단체는 노인인구 및 지역특성 등을 고려하여 장기요양급여가 원활하게 제공될 수 있도록 충분한 수의 장기요양기관을 확충하고 장기요양기관의 설립을 지원하여야 한다.
- ④ 국가 및 지방자치단체는 장기요양급여가 원활히 제공될 수 있도록 공단에 필요한 행정적 또는 재정적 지원을 할 수 있다.

노인장기요양보험은 사회보험의 한 종류로서 가입자가 납부하는 보험료를 재원으로 운영되지만, 국민건강보험과 마찬가지로 급여비용의 일부만을 노인 본인이 부담한다. 장기요양보험료는 국민건강보험료액

34) 법률 제8403호.

에 장기요양보험료율을 곱하여 산정하게 되며, 국민건강보험료와 통합하여 징수된다. 다만 건강보험과는 별개의 사업이기 때문에 구분하여 고지되며, 각각 독립회계로 관리된다.

노인장기요양사업에는 국가보조도 이루어진다. 즉 국가는 총액으로 매년 예산의 범위 안에서 당해 연도 장기요양보험료 예상수입액의 100분의 20에 상당하는 금액을 공단에 지원하게 되며, 국가와 지방자치단체와 함께 의료급여수급권자의 장기요양급여비용, 의사소견서 발급비용, 방문간호지시서 발급비용 중 공단이 부담하여야 할 비용 및 관리운영비의 전액을 나누어 부담하게 된다.

동법은 이처럼 국가와 지방자치단체간의 고령화에 따른 재정분담 규정을 명시하는 한편 구체적 기준을 정하였다는 점에 특징이 있는데, 이때 국가가 분담할 금액은 지방자치단체의 재정자립도 등에 따라 달라진다. 또한 의료급여수급권자 중 국민기초생활법에 의한 수급자에 대한 비용은 지방교부세법 제4조에 따른 분권교부세와 지방비로 부담하게 된다. 아울러 의료수급권자에 대한 비용은 국가는 「보조금의 예산 및 관리에 관한 법률」 시행령 별표 1의 기초생활보장수급자 의료급여 기준보조율에 따른 금액을, 지방자치단체는 국가부담액을 제외한 부분을 부담한다. 지방자치단체가 부담하는 금액은 다시 특별시, 광역시, 도와 시, 군, 구가 분담하게 된다.

<p>제58조 (국가의 부담) ① 국가는 매년 예산의 범위 안에서 당해 연도 장기요양보험료 예상수입액의 100분의 20에 상당하는 금액을 공단에 지원한다.</p> <p>② 국가와 지방자치단체는 대통령령으로 정하는 바에 따라 의료급여수급권자의 장기요양급여비용, 의사소견서 발급비용, 방문간호지시서 발급비용 중 공단이 부담하여야 할 비용(제40조 제1항 단서 및 제3항 제1호에 따라 면제 및 감경됨으로 인하여 공단이 부담하게 되는 비용을 포함한다) 및 관리운영비의 전액을 부담한다.</p> <p>③ 제2항에 따라 지방자치단체가 부담하는 금액은 보건복지부령으로 정하는 바에 따라 특별시·광역시·도와 시·군·구가 분담한다.</p> <p>④ 제2항 및 제3항에 따른 지방자치단체의 부담액 부과, 징수 및 재원관리, 그 밖에 필요한 사항은 대통령령으로 정한다.</p>
--

[표 5] <국가 부담 연금비용의 비율>

1. 산정기준

구 분		특별자치도·시·군·구의 노인인구 비율		
		100분의 14 미만	100분의 14 이상 100분의 20 미만	100분의 20 이상
재정 자주도	100분의 90 이상	100분의 40	100분의 50	100분의 60
	100분의 80 이상 100분의 90 미만	100분의 50	100분의 60	100분의 70
	100분의 80 미만	100분의 70	100분의 80	100분의 90

2. 지표 산식 및 사용자료 등

지 표	지표 산식 및 사용자료 등
특별자치도· 시·군·구의 재정자주도	$\text{① 산식} = \frac{\text{자체수입} + \text{자주재원}}{\text{일반회계 총계예산규모}} \times 100\%$ <p>② 자체수입은 지방세 및 세외수입의 합계액을 말하며, 자주재원은 지방교부세, 재정보전금 및 조정교부금의 합계액을 말한다.</p> <p>③ 자료는 해당 회계연도 전전년도 12월 31일을 기준으로 그 전 3년간 평균치(최종 예산상의 지수를 기준으로 한다)를 사용한다.</p>
노인인구 비율	$\text{① 산식} = \frac{\text{65세 이상 노인인구 수}}{\text{전체 인구 수}} \times 100\%$ <p>② 전체 인구 수 및 65세 이상 노인인구 수는 『주민등록법』에 따라 신고된 인구 수를 말한다.</p> <p>③ 자료는 해당 회계연도의 전전년도 12월 31일을 기준으로 산정된 자료를 사용한다.</p>

9. 가족친화 사회환경의 조성 촉진에 관한 법률상 재정관련 규정

동법은 가족친화 사회환경의 조성을 촉진함으로써 국민의 삶의 질 향상과 국가사회의 발전에 이바지함을 목적으로 하여 지난 2007.12.14. 제정되어, 2008.6.15. 시행되어 오고 있다.³⁵⁾ 사회적으로 가정생활과 일이 양립할 수 있는 환경을 조성하기 위하여 탄력적 근무제도(시차출퇴근제, 재택근무제, 시간제근무 등), 근로자 지원제도(근로자 건강·교육·상담 프로그램 등), 자녀의 출산·양육 및 교육지원 제도(배우자 출산휴가제, 육아 휴직제, 직장보육지원, 자녀 교육지원 프로그램 등), 부양가족 지원제도(부모 돌봄서비스, 가족간호휴직제) 등을 내용으로 하고 있다.

동법은 국가와 지방자치단체는 가족친화 사회환경의 조성을 위하여 필요한 종합적인 시책을 수립·시행하여야 하며, 이에 수반되는 예산상의 조치를 취하도록 노력하도록 의무를 부여하고 있다.

제 3 조 (국가 등의 책무) ① 국가와 지방자치단체는 가족친화 사회환경의 조성을 위하여 필요한 종합적인 시책을 수립·시행하여야 한다.
 ② 국가와 지방자치단체는 제1항에 따른 책무를 다하기 위하여 이에 수반하는 예산상의 조치를 취하도록 노력하여야 한다.

다만, 국가의 재정책임에 관한 선언적 의미를 가지는 규정이지만, 구체적 방법은 제시하고 있지 않다. 가족친화사회조성을 위한 재정지출에 대해 상한선이나 수입과의 균형에 관한 기준은 제시하고 있지 않다.

35) 법률 제8695호.

10. 고령친화산업 진흥법상 재정관련 규정

고령친화산업을 지원·육성하고 그 발전 기반을 조성함으로써 노인의 삶의 질 향상과 국민경제의 건전한 발전에 이바지함을 목적으로 2006.12.28. 제정되어 2007.6.29.부터 시행되고 있다.³⁶⁾ 고령친화 제품(서비스)의 표준화 및 표시제 도입, 고령친화 제품의 기술개발 및 클러스터링, 고령친화용품 대여 및 판매 시범사업 실시, 우수 신규개발 및 사업화 품목에 대한 인센티브 부여 등 활성화 여건 조성, 제조, 금융, 주택, 요양, 여가 등 각 분야별 전략품목 발굴 등을 내용으로 한다.

동법은 제11조에서 국가 및 지방자치단체는 고령친화사업자의 기술혁신과 고령친화산업 기반조성을 원활히 하기 위하여 금융 및 재정지원 등 필요한 시책을 실시할 수 있음을 규정하고 있다.

제11조 (금융지원 등) 국가 및 지방자치단체는 고령친화사업자의 기술혁신과 고령친화산업 기반조성을 원활히 하기 위하여 금융 및 재정지원 등 필요한 시책을 실시할 수 있다.

고령친화산업진흥에 대한 국가의 재정책임에 관한 선언적 의미를 가지는 규정이지만, 구체적 방법은 제시하고 있지 않다. 고령친화산업진흥을 위한 재정지출에 대해 상한선이나 수입과의 균형에 관한 기준은 제시하고 있지 않다.

11. 보조금의 예산 및 관리에 관한 법률 등

저출산과 고령화에 따른 시책의 수립 및 집행은 국가와 지방자치단체가 공히 수행하며, 그와 관련된 재정책임도 분담하는 것을 기본으로 한다. 특히 고령화의 경우는 국가와 지방자치단체간의 재정분담의 기

36) 법률 제8110호.

준과 비율이 비교적 상세히 규정되어 있다. 이때 중앙 및 지방정부간 재정분담구조의 배분근거는 기본적으로 보조금의 예산 및 관리에 관한 법률, 지방재정법 시행령 제33조의 규정에 의한 지방자치단체 경비부담의 기준 등에 관한 규칙³⁷⁾ 등에서 주로 제시되어 있다. 이 점에서 이들 규범 역시 저출산·고령화 문제를 직접 염두에 두고 입법화된 규범은 아니지만, 실질적으로는 저출산·고령화관련 재정법제의 한 축을 담당한다고 할 수 있다.

이 가운데, 보조금의 예산 및 관리에 관한 법률 제4조(보조사업을 수행하고자 하는 자의 예산계상신청 등)는 보조사업을 수행하고자 하는 자는 매년 중앙관서의 장에게 보조금의 예산계상을 신청하여야 하는 한편, 신청을 함에 있어서는 보조사업의 목적과 내용, 보조사업에 소요되는 경비 기타 필요한 사항을 기재한 신청서 및 첨부서류를 제출토록 하고 있다.

제 4 조 (보조사업을 수행하고자 하는 자의 예산계상신청등) ① 보조사업을 수행하고자 하는 자는 매년 중앙관서의 장에게 보조금의 예산계상을 신청하여야 한다.
 ② 제1항의 규정에 의한 신청을 함에 있어서는 보조사업의 목적과 내용, 보조사업에 소요되는 경비 기타 필요한 사항을 기재한 신청서 및 첨부서류를 제출하여야 한다.(이하 생략)

한편, 지방자치단체 경비부담의 기준 등에 관한 규칙 제2조(부담경비의 종목과 비율)에서는 「지방재정법 시행령」 제33조 제1항의 규정에 의하여 시·도와 시·군·자치구가 각각 부담하여야 할 경비의 종목과 비율(기준부담)규정하고 있으며, 여기서 정하지 아니한 사업에 대한 기준 부담률은 당해 사업에 이해관계가 있는 지방자치단체가 서로 협의하여 정하도록 하고 있다. 또한 시·도지사는 사업별로 시·도가 부담하는 경비의 범위안에서 관할 시·군·자치구의 재정자주도등을 감안하여 시·

37) 행정자치부령 제321호.

군·자치구에 대하여 이를 차등 지원할 수 있다. 이 같은 구조는 앞에서 살펴본 기초노령연금법, 노인장기요양보험법 등에서도 채용되어 있다.

아울러, 지방자치단체의 장은 「보조금의 예산 및 관리에 관한 법률」 제4조의 규정에 의하여 보조금의 예산계상을 신청할 때에는 당해지방자치단체의 지방비부담능력을 참작하여 신청하되, 신청한 사업에 대한 지방비는 전액 예산으로 확보하여야 한다.

Ⅲ. 현행 법제의 특징 및 문제점

1. 저출산·고령화 관련법제의 구조

앞서 본 규범들을 통해 볼 때 저출산·고령화와 직·간접적 관련성을 가지는 규범은 ① 재정관련 규범, ② 사회복지 관련 규범, ③ 저출산·고령화와 직접 관련된 규범 등 세 부분으로 나누어 볼 수 있다. ①에 속하는 법률로는 국가재정법, 지방재정법, 보조금의 예산 및 관리에 관한 법률 등을 들 수 있으며, ②의 경우에는 사회보장기본법, 국민연금법, 국민건강보험법, 노인복지법이 해당될 수 있다. 한편 ③의 영역에는 저출산·고령사회기본법을 위시하여 가족친화 사회환경의 조성 촉진에 관한 법률, 기초노령연금법, 노인장기요양보험법, 고령친화산업 진흥법 등이 포함된다.

[표 6] <저출산·고령화 관련 법제의 구분 3>

구분	재정관련 규범	사회복지 관련 규범	저출산·고령화와 직접 관련된 규범
해당 법률	- 국가재정법 - 지방재정법 - 보조금의 예산 및 관리에 관한 법률 등	- 사회보장기본법 - 국민연금법 - 국민건강보험법 - 노인복지법 등	- 저출산·고령사회기본법 - 기초노령연금법 - 노인장기요양보험법 - 고령친화산업 진흥법 - 가족친화 사회환경의 조성 촉진에 관한 법률 등

--	--	--	--	--

이 가운데 특히 기초노령연금법은 국민연금법의 연장선상에서 저출산·고령화 문제에 특화된 규정을 담고 있으며, 노인장기요양보험법 역시 국민건강보험법의 연장선상에 있는 규범으로서 저출산·고령화 문제에 특화된 법률이라 할 수 있다. 두 법률의 제정 및 시행시점도 매우 유사하다. 관련 법제의 분석상 특징 및 향후 법제정비의 개선방안도 이런 구도상의 특징을 고려하여 접근하는 것이 분석상의 편의와 결론도출의 효율성에 도움을 줄 것으로 판단된다.

2. 체계상 특징

저출산·고령화가 재정정책적 측면에서는 물론이고, 복지, 고용, 교육 등 다양한 영역에 걸친 국가정책적 중대사안임을 점을 감안할 때 이들 현안을 규율하는 규범체계가 다수 법제로 산재되어 있는 현재의 구조는 불가피한 입법적 대응의 결과로 보여진다. 다만 관련 법률의 체계가 지나치게 분화되어 있으며, 통일적 원칙도 부재한 것으로 판단된다. 이 점은 향후 정책추진의 일관성과 조율면에서 문제점을 노출시키는 원인으로 작용할 가능성이 있다. 저출산·고령화에 따른 국가재정의 부담 및 배분 문제에 있어서는 특히 그러하다. 현재의 추세로서는 인구구조와 국가재정의 상황변화에 따라 정책수요를 충족하지 못하는 상황이 어느 정도 예견되고 있다. 그럼에도 관련법제간 부조화 내지는 저출산·고령화/재정정책간 충돌상황을 조정할 수 있는 기본법적 기능을 현재로서는 어느 규범을 통해서도 담아내지 못하고 있는 것으로 보인다. 이를테면, 국가재정의 기본법으로서 국가재정법에서는 저출산·고령화 문제에 대한 인식 및 고려가 명시적으로 들어가 있지 않으며, 반대로 저출산·고령화 문제를 규율하는 기본법인 『저출산·고령사회기본법』에서는 국가재정에 관한 원칙적 조항을 담고 있지 못하다. 이 같은 실상은 일본의 저출산대책 관련 법제인 소자화

대책기본법(小子化對策基本法)이 제2조를 통해 “소자화에 대처하기 위한 시책은 인구 구조의 변화, 재정의 상황, 경제의 성장, 사회의 고도화 그 밖의 상황에 충분 배려하고, 장기적인 전망에서 강구되어야 한다”고 규정하고 있는 점에 대비된다. 현재 개별 실천법률 차원에서 규정하고 있는 국가의 재정책임 내지 중앙 및 지방정부간 재정분담의 실효성 측면에서 법제간의 정합성 및 정책조율을 담보할 수 있는 규범 및 원칙의 수립이 필요하다.

3. 재정조정 및 통제의 기준 측면

앞서 살펴본 관련 법제의 상당수에서 저출산·고령화 사회에 대한 국가 혹은 지방자치단체의 책임을 선언하는 한편, 이를 지원하기 위한 시책을 수립하고 관련 사업을 신설할 의무를 부여하고 있다. 하지만, 구체적인 재정부담 및 재원조성방법은 마련해 두고 있지 않다. 그로 인한 재정균형의 도모 필요성 및 재정건전성 악화에 대한 대비도 찾아보기 어렵다.

특히 사회보장 관련 법제의 경우 재원의 조성 및 국가의 재정책임에 관한 원칙적 선언만 들어가 있고, 구체적 실현방법이나 준칙은 마련되어 있지 아니해서 실효성에 의문이 제기될 수 있다.

4. 중앙 지방정부간 재정분담 측면

한편 저출산·고령화에 따른 재정의 추가수요에 대응한 국가와 지방자치단체의 역할이 공통으로 규정되어 있으며, 특히 기초노령연금법과 노인장기요양보험법 국가와 지방자치단체간의 고령화에 따른 재정분담 규정을 명시하는 한편 비교적 구체적 기준을 제시하고 있다.

문제는 지방자치단체의 경우 중앙정부의 지원이나 새로운 재원의 마련이 없이는 이 문제에 대안 주도적이고 적극적인 역할을 수행하기

에 한계가 있다는 점이다. 중앙부처간에도 법률의 주무부서가 분산되어 있음에도 불구하고 양적으로는 보건복지부 산하법률이 주를 이루고 있고 재정당국의 개입여지는 많지 않은데다 사실상 국가재정법에 의한 채널이 유일한 것으로 보인다.

[표 7] <현행 저출산·고령화 관련 법제의 현황과 문제점>

구분	해당 법률	특징 및 문제점
국가재정 관련법제	국가재정법, 지방재정법 등	저출산·고령화 문제에 대한 인식이 전제되어 있지 않음
사회보장 관련법제	사회보장기본법	국가의 재정책임 선언. 그에 대한 구체적 방법 및 기준 부존재
	국민연금법	국가의 재정지원 규정. 연금수급권 조정 가능성에 관한 근거규정 도입
	국민건강보험법	국가의 재정지원 규정. 수급권자의 주관적 사유에 의한 보험급여 제한
	노인복지법	재정책임에 대한 선언적 규정을 둠. 구체적 방법 및 기준은 부존재
저출산·고령화 관련법제	저출산·고령사회 기본법	재정에 미치는 영향을 고려한 규정 부존재
	기초노령연금법	국가와 지방자치단체간의 고령화에 따른 재정분담 규정을 명시하는 한편 구체적 기준을 정함
	노인장기요양보험법	국가와 지방자치단체간의 고령화에 따른 재정분담 규정을 명시하는 한편 구체적 기준을 정함
	고령친화산업 진흥법	재정책임에 대한 선언적 규정을 둠. 구체적 방법 및 기준은 부존재
	가족친화 사회환경의 조성 촉진에 관한 법률	재정책임에 대한 선언적 규정을 둠. 구체적 방법 및 기준은 부존재

제 4 장 총론적 대응방안

I. 저출산·고령화에 대한 재정원칙의 수립

재정법 및 정책 측면에서 저출산·고령화 문제에 접근함에 있어서는 단기적인 재정위기가 아닌 국가재정 패러다임의 전환에 관한 사안이라는 인식이 전제될 필요가 있음은 전술한 바와 같다. 저출산과 고령화 사회로의 이전은 경제성장중심의 국가운영 기조가 고비용 저효율 체제 내지 복지국가로의 이행될 것을 요구하는 것이기도 하며, 그 결과 세입세출의 구조 및 비율에 근본적 변화가 예상되고 기존의 세입 및 세출정책에 대한 일대 수정이 요구되고 있기 때문이다. 이 점에서 국가재정의 지속가능성 측면에서 세입과 세출에 대한 균형은 국가재정운용의 가장 중요한 원칙의 하나로 부각될 것으로 예상되며, 저출산·고령화시대의 도래를 계기로 이를 규범의 영역에 수용할 것인지가 검토되어야 한다. 단기적으로는 상위법규(국가재정 관련 기본법이나 헌법) 차원에서의 원칙을 선언하는 방안을 모색할 필요가 있다.

이와 관련하여 현행 국가재정법에 국가재정부의 재정지출을 제한하는 성격의 규정을 다수 두고 있기는 하나 정부의 재량 여지가 비교적 광범위하고 강제력이 뒷받침되어 있지 않다는 점에서 준칙으로서의 성격은 약한 것으로 판단된다.

예를 들어 국가재정법 제16조는 제1호 내지 제3호 등에서 예산의 원칙으로서 정부는 예산의 편성 및 집행에 있어서 재정건전성의 확보를 위하여 최선을 다하여야 함을 원칙으로 선언하고 있으나, 주어진 예산의 범위안에서 재정건전성 등을 위해 최선의 노력을 경주하도록 한 상대적 선언규정으로서 절대적 기준은 제시하고 있지는 아니하다. 또한 정부가 재정건전성이나 국민부담의 최소화를 위해 노력한 경우에는 문제를 삼을 수 없다. 이 점에서 재정준칙적 규정으로 보기는 어렵다.

동법 제16조 제5호에서 성인지 재정에 관한 규정을 두고 있는 예도 있는 만큼, 저출산·고령화가 재정에 미치는 영향의 측면에서, 즉 재정법적 우선순위 내지 비중을 감안하여 저출산·고령화에 관한 재정 지출 내지 통제 원칙 규정을 제6호 등에 신설하는 방안도 고려할 필요가 있다.

II. 재정준칙의 도입

1. 개 요

재정준칙(fiscal rule)은 재정수지, 재정지출, 국가채무 등의 총량적인 재정지표에 대하여 구체적인 목표수치를 동반한 재정운용 목표를 법제화하는 것을 의미한다.³⁸⁾ 일반적으로 재정건전성을 도모하기 위한 가장 직접적이고 효과적인 입법 수단으로 일컬어지는 재정준칙은 저출산·고령화에 대응하기 위한 재정운용정책의 수립을 위해서도 유용한 수단이 될 수 있다. 대체로 세입 등 재정수입의 유지나 증가를 기대하기 어려운 반면 추가적인 재정수요가 지속적으로 발생할 것으로 예상되는 상황에서는 관계 당국간의 지출에 관한 합의가 도출되지 못하는 경우가 있을 수 있다. 문제는 이런 상황에서 개별법령 차원에서 재정건전성을 담보하기 위한 통제수단을 마련하는데 한계가 있다는 점인데, 저출산·고령화에 따른 재정건전성 악화상황에서 재정지출을 둘러싼 복지 및 재정당국간 정책조율의 난관이 예상되는 현재의 상황이 그러하다. 이 점에서 재정준칙은 저출산·고령화에 따른 재정지출의 수위를 조절하는 한편 관련 당국간의 정책조율에 관한 불협화음을 사전에 차단할 수 있는 효과적 방안으로 고려될 수 있으며, 따라서 저출산·고령화에 대응한 관련법제 정비작업에 있어서 우선적으로 검

38) 박형수·류덕현, 『재정준칙의 필요성 및 도입방안에 관한 연구』, 한국조세연구원 (2006.12), 21면.

토되어야 할 사안이라 할 수 있다.

요컨대, 재정의 건전성 확보 수단으로서 그간 학계 및 정책실무차원에서 줄곧 제기되어 왔던 재정준칙의 도입론을 저출산·고령화 문제의 재정법적 해결의 일환 내지 연장선상에서 타당성을 재검토하고 타당하다면 어떤 방식으로 입법할 것인지를 모색하는 것이 본 장에서 다루게 될 내용이다.

그간 재정준칙은 유럽연합 회원국을 위시하여 주요국가에서 재정건전성 확보를 위한 지출상한선 통제규정을 재정법제에 도입하여 운용하는 사례가 증가해 왔으나, 우리나라의 경우 경제성장기에 있어서 재정운용의 지나친 경직성이 효율적 재정집행 및 장기적 대안마련을 어렵게 한다는 점 등을 우려하여 명시적인 규정을 입법화하는 데까지는 이르지 못하여 왔다. 특히 재정준칙의 근거에는 재정지출을 일정수준까지 보장하되, 그 한도를 초과하는 경우에는 재정수요 보다 건전성을 우선하여 재정을 운용하겠다는 입법적 의지가 내포되어 있다. 이 점에서 재정준칙의 도입은 자칫 저출산·고령화관련 복지정책을 위축시키거나 실효성을 떨어뜨리는 방향으로 작용할 여지가 있다. 따라서 저출산·고령화 문제의 대응 차원에서 검토할 재정준칙의 도입론에서는 재정건전성 확보의 요청과 아울러 저출산·고령화로 대한 사회구성원들의 최소한의 복지수요를 간과하지 않아야 된다는 점에 유의하여야 하며, 이 점에서 재정준칙에 관한 기존논의와 달리 접근해야 할 필요성이 있다.

이하에서는 주요국가의 재정준칙 도입현황 및 특징을 분석하고 우리의 관련법제 가운데 특히 저출산·고령화 법제에의 도입 타당성 및 구체적 도입방안에 대해 모색해 보기로 한다.

2. 주요국의 재정준칙 도입 및 운용현황

(1) 유럽연합(EU)³⁹⁾의 마스트리히트 조약상 재정준칙

저출산 및 고령화 문제를 이미 경험한 바 있는 유럽연합의 경우, 재정건전화 책임에 관해 ‘마스트리히트 조약’에서 명시적인 기준을 제시하고 있다. 이 조약에 따르면 EU 회원국들은 GDP 대비 재정적자 3%, 부채비율 60% 기준을 준수하여 과도한 재정적자를 막아야 할 의무를 부담한다. 마스트리히트 조약의 재정준칙은 단일통화에 가입할 수 있는 조건인 동시에 EMU 회원국이라면 준수하도록 요구받는 의무이다. 보다 구체적으로는 재정적자는 GDP 대비 3% 미만이거나 큰 폭으로 지속적으로 감소해야 하며 3% 기준치에 근접해야 하고, 일반정부부문 통합수지에서 연말 명목적 총부채로 정의되는 국가채무는 GDP 대비 60% 미만이거나 뚜렷하게 기준치를 향해 감소하고 있어야 한다.

아울러 회원국으로 하여금 중기재정 목표를 균형재정이나 흑자재정에 두도록 하였으며, 회원국 간의 경제정책 조정절차와 재정건전화 재정정책을 강제하기 위해 회원국에 압력을 행사하는 것부터 최종적으로 제재를 가하는 몇 단계의 조치를 취하여 과도한 재정적자를 방지하고 있다. 이를 위해 재정적자가 과도할 때 적용하는 절차인 과다재정적자 처리절차(Excessive Deficit Procedures, 이하 EDP)를 구체적으로 기술한 예방조치(the preventive arm) 및 교정조치(the corrective arm)를 취하게 된다. 단, 정부가 통제할 수 없는 외부요인이나 극심한 경기침체에서 비롯된 ‘예외적’이고 ‘일시적’인 재정적자의 기준치 위반에 대해서는 제제조항 적용의 예외를 허용하고 있다. 그런 예외적 상황이 아닌 경우로서 과도한 적자상태에 있는 국가는 즉시 조치를 취해야 하며 적

39) EU의 재정준칙에 관한 내용은 박형수(2004), 박형수·류덕현(2005), European Commission(2006) 참조.

자라고 판단된 다음 해⁴⁰⁾에 적자를 완전한 수준으로 시정해야 한다. 과도한 적자가 지속될 경우에 취할 제재의 규모와 범위를 정하여, 이자가 지급되지 않는 계정에의 적립액과 벌금을 부과하게 되는데, 부과되는 시기도 구체적으로 규정되어 있다. 이를테면 제재가 적용되는 첫 해에 비이자계정에 적립하는 액수는 GDP의 0.2%에 해당하는 고정분과 실제 적자와 GDP 대비 3% 재정적자 간 차이의 1/10에 해당하는 변동분으로 이루어지는데, 벌금의 한도는 양자의 합이 GDP 대비 0.5%로 한다. 다음 해에는, 재정적자가 과도하다는 결정이 폐기될 때까지 변동분만 적용되며, 2년 후에도 과도한 적자가 지속될 시에는 비이자계정의 적립금이 몰수되어 벌금으로 전환된다. 그러나 과도한 적자를 바로잡기 위해 어떤 조치도 취하지 않는다면 재정적자가 과도하다고 결정된 해에 제재가 부과될 수 있다. 하지만, 구속력 있는 집행체 즉 제재조치(sanctions)는 현실적으로 갖추고 있지 못하며 재정준칙을 준수하지 못한 회원국에 대해서 실제로 금전적 제재를 가한 사례는 없으며, 대개는 준칙위반 사실을 공표와 같은 신용적 제재(reputational sanctions)를 부과하는 수준에 그치고 있다.

(2) 영국의 재정안정화준칙⁴¹⁾

영국에서 재정준칙은 재정안정화준칙(Code for Fiscal Stability)으로 불린다. 이 준칙의 법적 근거는 ‘1998년 재정법’(Finance Act of 1998) 제 155조라 할 수 있는데, 단기적으로 재정정책이 자동안정화 장치와 재량적 정책을 통해 통화정책을 뒷받침하고 장기적으로는 재정건전화와 세대내·세대 간 조세의 공평부담을 도모하려는 데 목적을 두고 있다. 특히 세대간 공평을 재정정책 운용의 주된 이념의 하나로 설정하였다는

40) 과도한 재정적자가 발생한 후 2년, 그것이 규명된 지 1년 이내를 의미한다.

41) 영국의 재정준칙에 관한 이하의 내용은 박형수·최준욱·김진, 『우리나라 중장기 건전재정운영을 위한 연구 2 : 중기재정계획의 실효성 제고방안』, 한국조세연구원 (2004) 참조.

점이 주목되는데, 세대간 인구구조의 변화에 따른 조세 및 연금 부담의 불균형 문제를 정책운용의 방향을 결정하는 지표로 흡수하였다는 점에서 저출산·고령화에 대한 대응책의 일환으로 해석할 여지가 없지 않다. 아울러 지속 불가능한 국가채무의 증가를 사전에 억제토록 하고 자본지출에 대한 편향을 제거하기 위한 취지도 가지고 있다.

영국의 재정안정화준칙은 ‘5대 원칙-2대 재정준칙-보고와 감사의 의무화’라는 3대 축으로 구성되어 있다. 여기서 5대 원칙이란 ① 투명성(transparency)⁴²⁾ ② 안정성(stability)⁴³⁾ ③ 책임성(responsibility, 재정운영에서의 책임성) ④ 공정성(fairness)⁴⁴⁾ ⑤ 효율성(efficiency)⁴⁵⁾ 등을 의미하며, 2대 재정준칙은 ① the Golden rule(정부는 공공투자를 위해서만 차입 가능) ② the Sustainable Investment rule(GDP 대비 순국가채무의 비율을 경기변동을 감안하여 안정적으로 유지해야 함) 등을 포함하는 것이다. 이 가운데, Golden Rule과 Sustainable Investment Rule은 영국정부가 1997년 7월 Financial Statement and Budget Report(FSBR)을 통해 제시한 것으로서, Golden Rule은 정부는 공공투자를 위해서만 차입을 할 수 있으며 경상지출을 위해서는 차입을 할 수 없다는 원칙 즉, 경상 재정수지가 흑자를 유지하여야 한다는 준칙⁴⁶⁾이고, Sustainable Investment Rule은 정부는 순국가채무가 지속가능한 선에서 유지될 수 있도록 한다는 것을 내용으로 한다. 좀 더 구체적으로는 순국가채무의 GDP 대비 비율이 40% 이하로 유지되는 것을 목표⁴⁷⁾로 하고 있다.

42) 재정정책의 목표 설정과 실행 및 정부회계의 발표에 있어서의 투명성을 의미한다.

43) 재정정책의 결정 과정과 재정정책의 경제에 대한 영향에 있어서의 안정성을 의미한다.

44) 상이한 세대간 공평한 처우를 포함한 공정성을 의미한다.

45) 재정정책의 입안과 실행 및 공적부문 운용에 있어서의 효율성을 의미한다.

46) over the economic cycle, the Government will borrow only to invest and not to fund current spending.

47) public sector net debt as a proportion of GDP will be held over the economic cycle at a stable and prudent level. Other things being equal, net debt will be maintained below 40 percent of GDP over the economic cycle.

2대 재정준칙에서는 경상지출과 자본지출을 명확히 구분하고 있는데, 경상지출이 아닌 공공투자를 위해서만 차입이 가능하도록 Golden rule 이 만들어졌다. 경상지출의 재원은 세입이며 평균적 경기상황에서 경기안정화장치에 의한 공공부문 경상수지는 균형이거나 흑자를 유지해야 하는 반면, 자본지출은 차입에 의해 재원을 확보하고 자본지출에 의해 투자가 이루어질 수 있도록 한 것이다. 이러한 준칙은 경상지출에 의한 이익은 동 시대의 납세자들이 누리는 것이므로 그에 해당하는 부분을 조세로 부담하도록 하는데, 공공투자에서 발생하는 이익은 미래의 납세자들이 누리고 또 국가부채와 감가상각에 해당하는 부분은 미래 납세자들이 부담해야 할 부문이므로 차입을 통해서 이루어져야 한다는 취지에서 만들어진 것이다. 이러한 Golden Rule에 의한 공공투자 재원의 조달은 Sustainable Investment Rule에 의해 경기변동을 고려하여 국가부채가 안정되고 적절한 수준에서 유지되도록 함으로써 그 규모를 제약받게 된다.

한편, 재정안전화준칙에 있어서 ‘보고와 감사의 의무화’는 사전예산서(Pre-Budget Report), 재무제표 및 예산서(Financial Statement and Budget Report), 경제·재정전략보고서(Economic and Fiscal Strategy Report), 부채관리보고서(Debt Management Report) 등 각종 보고서를 발간하여야 하며, 모든 보고서는 최고 수준(best practice)의 회계방법을 적용하여 작성하고 하원의 재정위원회에서 참조하고 일반인도 열람할 수 있도록 하여야 하고, 감사원(National Audit Office)에서는 재정전망의 기초가 되는 핵심적인 전제와 규정의 변경을 감사하여야 한다는 것을 내용으로 한다.

특히 원칙에 입각한 재정 및 국가채무 관리 목표 및 재정운영에 관하여 정부는 재정정책의 목표 및 집행원칙을 명시하고 이에 대해 설명하여야 한다. 동 목표는 집행준칙은 변경될 수 있으며 변경시에는 기존 목표 및 집행원칙에서 이탈할 수 있는데 이때에도 그 이유·기

한·일시적으로 변경된 목표 및 집행준칙을 밝혀야 하며, 국가채무 관리정책의 최우선 목표는 위험을 감안하고 통화정책과의 마찰을 피하면서 정부차입에 따른 비용을 최소화하는데 있다는 것을 내용으로 한 집행지침도 제시하였다. 재정회계에 관해서도 정부는 공공부문 전체를 대상으로 재정통계를 작성해야 하며 회계방식은 통합재정기준(consolidated basis)에 의한 것이어야 하며, 재정회계 방식은 일반적인 회계관행(Generally Accepted Accounting Practice)을 따르되 공공부문의 특성을 감안하여 변형할 수 있다는 집행지침을 제시하였다.

이 같은 재정운용체계를 뒷받침하기 위하여 영국정부는 DEL 및 AME와 같은 재정지출을 계획하고 통제하는 신규 제도를 도입하였다. DEL(Departmental Expenditure Limits)이란 2년마다 부여되는 향후 3년간의 부처별 지출한도로서 법정지출을 제외한 재량적 지출을 의미하는데, 각 부처들이 사용하지 않은 DEL 배정액을 다음 연도로 이월할 수 있도록 하고 있으며 여유자원(DEL reserve)을 포함한 지출한도는 인플레이션 전망치가 설정당시 전망치에서 크게 변동되는 경우에만 변경가능하도록 했다. AME(Annually Managed Expenditure)는 재원규모가 크고 경제상황에 의해 영향을 받는 정도가 큰 아동수당·기초국가연금·이자와 같은 법정지출로서, 향후 2년 동안의 지출계획을 Budget과 Pre-Budget의 일부분에 포함하여 매년 2회 검토토록 하는 한편, 거시경제 여건 등의 변화로 인한 영향을 흡수하기 위한 예비비(AME margin)를 포함하고 있다.

한편, 영국은 2010년에 재정책임법(Fiscal Responsibility Act of 2010)을 개정하여, 재정건전성 통제를 보다 강화하는 입법적 조치를 취하였다. 이에 따르면 재무부(Treasury)는 일차적인 의무로서, 2011년부터 2016년까지의 매 회계연도에 국내총생산(Gross Domestic Product)의 백분율로서 표기되는 공공부문의 순채무액이 직전 회계연도의 순채무액의 미만이 되도록 하여야 한다. 아울러 2014년에 종료되는 회계연도

에 순채무액이, 2010년에 종료되는 회계연도의 순채무액의 절반을 초과하지 않도록 하여야 한다. 또한, 2016년(2016년 3월 31일이 중간점이 됨) 회계연도의 말일에 국내총생산의 백분율로서 표기되는 공공부문의 순채무액이, 직전년도(2015년 3월 31일이 중간점이 됨)의 국내총생산의 백분율로서 표기되는 공공부문의 순채무액 미만이 되도록 하여야 한다.

또한 공공재정의 건전성을 담보하기 위한 추가적 의무로서 재무부는 2011년으로부터 2016년까지의 회계연도의 어느 한 해 혹은 그 이상에 대해 재무부의 의무 또는 책무를 추가적으로 부과하는 명령을 발할 수 있도록 하였다. 단, 상기 명령에서 특정되어 있는 날 이후에 종료되는 회계연도 또는 회계연도들에 재무부의 의무 또는 책무를 부과하는 명령을 2016년 3월 16일 이전에 발하여야 하며, 관련일자 이후에 종료되는 회계연도 혹은 회계연도들에 재무부의 의무 또는 책무를 부과하는 명령은 각 관련 일자 이전에 발하도록 하였다.⁴⁸⁾

48) 동법의 내용은 다음과 같다.

1. 일차적 의무

(1) 재무부(Treasury)는 2011년부터 2016년까지의 매 회계연도에 국내총생산(gross domestic product)의 백분율로서 표기되는 공공부문의 순채무액이 직전 회계연도의 순채무액의 미만이 되도록 하여야 한다.

(2) 재무부는 2014년에 종료되는 회계연도에 국내총생산의 백분율로서 표기되는 공공부문의 순채무액이, 2010년에 종료되는 회계연도의 순채무액의 절반을 초과하지 않도록 하여야 한다.

(3) 재무부는 -

(a) 2016년(2016년 3월 31일이 중간점이 됨) 회계연도의 말일에 국내총생산의 백분율로서 표기되는 공공부문의 순채무액이,

(b) 직전년도(2015년 3월 31일이 중간점이 됨)의 국내총생산의 백분율로서 표기되는 공공부문의 순채무액 미만이 되도록 하여야 한다.

2. 공공재정의 건전성을 담보하기 위한 추가적 의무

(1) 재무부는 2011년으로부터 2016년까지의 회계연도의 어느 한 해 혹은 그 이상에 대해 재무부의 의무 또는 책무를 추가적으로 부과하는 명령을 발할 수 있다.

(2) 재무부는 -

(a) 상기 명령에서 특정되어 있는 날 이후에 종료되는 회계연도 또는 회계연도들에 재무부의 의무 또는 책무를 부과하는 명령을 2016년 3월 16일 이전에 발하여야 하며,

한편 영국의 재정안정화준칙의 5대 원칙 가운데 공정성의 원칙은 정부가 현세대의 배분적 효과뿐만 아니라 미래시대에의 재정적 영향을 고려하는 방향으로 재정정책 운용을 도모하여야 한다는 점을 내용으로 한다. 이 점에서 저출산·고령화에 관한 재정준칙을 천명한 것으로 볼 수 있는지가 주목된다. 그런데 공정성의 원칙이나 이와 관련한 이른바 황금규칙(Golden Rule)은, 경상지출과 자본지출을 구분하고 경상지출의 재원은 세입으로 하되 평균적 경기상황에서 경기안정화장치에 의한 공공부문 경상수지는 균형이거나 흑자를 유지하도록 해야 하는 반면, 자본지출은 차입에 의해 재원을 확보하고 자본지출에 의해 투자가 이루어질 수 있도록 한 것이라 할 수 있다. 즉, 경상지출에 의한 이익은 동 시대의 납세자들이 누리는 것이므로 그에 해당하는 부분을 조세로 부담하도록 하는데 비해, 공공투자에서 발생하는 이익은 미래의 납세자들이 누리고 또 국가부채와 감가상각에 해당하는 부분은 미래 납세자들이 부담해야 할 부문이므로 차입을 통해서 이루어져야 한다는 취지로 이해할 수 있다. 그런 점에서 세대간 재정부담의

-
- (b) 관련일자 이후에 종료되는 회계연도 혹은 회계연도들에 재무부의 의무 또는 책무를 부과하는 명령은 각 관련 일자 이전에 발하여야 한다.
 - (3) 제(2)항 (b)호의 목적상, 관련 일자는 다음과 같다.
 - (a) 제(2)항 (a)호에 따른 명령에서 특정된 회계연도의 최종일, 또는 복수의 회계연도를 대상으로 하는 경우에는 최후의 회계연도의 최종일
 - (b) 제(2)항 (b)호에 의해 부과되는 명령에서 특정된 회계연도의 최종일, 또는 복수의 회계연도를 대상으로 하는 경우에는 최후의 회계연도의 최종일
 - (4) 본조에 따른 명령에 의해 부과되는 의무는 공공재정의 건전성을 담보하기 위한 목적에서 부과되는 것이어야 한다.
 - (5) 본조에 따른 명령에 의해 부과되는 의무는 -
 - (a) 제1조 상의 의무에 유사한 의무, 혹은
 - (b) 그 밖에 재무부가 적절하다고 판단하는 것으로서 재정정책과 관련되는 일반적 의무로 할 수 있다.
 - (6) 본조에 따른 명령에 의해 부과되는 의무는 재정안전성규정(code for fiscal stability)에 의해 적용되는 핵심 원칙에 부합하는 것이어야 한다.
 - (7) 본조에 따른 명령은 하위규범으로 제정된다.
 - (8) 본조에 따른 명령은 하위규범안에 동 명령이 의회에 제출되었으며, 하원을 통과하여 승인되었다는 내용을 포함하고 있는 경우에만 제정될 수 있다.

‘공정성 원칙’을 노령층에 대한 사회보장수급권 조정 등 재정운용의 조정기준으로 보기는 한계가 있어 보인다.

(3) 미 국⁴⁹⁾

1980년대에 걸쳐 심각한 재정적자를 경험한 미국은 재정적자 폭을 축소하기 위해 적자상한선에 대한 목표를 설정하고 이를 법적으로 강제하기 위한 일련의 조치들을 시행하였다.

이를 위해 미국은 이미 1985년에 Gramm-Rudman-Hollings 혹은 GRH 법⁵⁰⁾으로 불리는 ‘균형예산 및 비상적자통제법’(Balanced Budget and Emergency Deficit Control Act; BBEDCA, 이하 ‘GRH법’)⁵¹⁾을 제정하여 1986년부터 5년간의 재정적 상한선을 설정하여 최종적으로 목표연도⁵²⁾에 재정균형을 달성하는 것을 목표로 설정하여 운용한 바가 있다. 법에서 정한 한도를 초과할 것으로 예상되면, 예산상의 모든 지출을 일률적으로 삭감하도록 한 것이 특징이었다. GRH법에는 재정적자를 효과적으로 해소하기 위한 제반 규정들을 두고 있으며, 특히 예산관련기관이 사전에 적자관리 목표치를 수립한 후 이를 초과하지 않는 범위 내에서 예산을 수립할 의무를 대통령과 의회에 부과한 것이 주목된다.⁵³⁾

49) 미국의 재정준칙 등에 대해서는 신영수, 재정건전화를 위한 미국의 관련법제 연구, 한국법제연구원(2005); 박형수·류덕현, 『재정준칙의 필요성 및 도입 방안에 관한 연구』, 한국조세연구원(2006) 등 참조.

50) Gramm-Rudman-Hollings 법은 법안의 발의자인 Texas주 상원의원인 Phil Gramm과 New Hampshire주의 Warren Rudman, South Carolina주의 Ernest F. Hollings의 이름을 딴 별칭이다. 이를 더 줄여서 Gramm-Rudman 법이라고 하기도 한다.

51) P.L. 99-177.

52) 달성시점은 당초 1991년이었으나, 동법의 개정시에 1993년으로 연기되었다.

53) 구체적인 실행계획으로서는 1986년부터 매년 360억 달러씩 적자폭을 감소하여 1991년에 적자의 완전히 해소한다는 계획이었다. 단, 1986년에는 예외적으로 최대적자치를 10억달러 상회하여 설정하였다. 그리하여 매년 설정한 최대 적자목표치가 1986년의 \$171,900,000,000, 1987년의 \$144,000,000,000, 1988년의 \$108,000,000,000, 1989년의 \$70,000,000,000, 1990년의 \$36,000,000,000 그리고 1991년의 \$0이었다. 2 U.S.C. §622 (West Supp. 1988).

동법 제251조에서는 OMB와 CBO의 장이 매 회계연도의 예산적자 수치를 측정토록 하는 한편⁵⁴⁾, 만일 CBO와 OMB의 예측결과 특정 회계연도의 예산이 재정적자해소 목표치를 달성하기에 적절치 않은 경우 즉, 적자가 목표치를 상회하는 때에는 두 기관의 장은 적자관리 목표치 기준을 충족할 수 있는 수준에서 연방예산 각 계정의 지출삭감폭을 결정하게 된다.⁵⁵⁾ 이후 OMB와 CBO의 장들은 공동으로 적자예상치 및 예산감축에 관한 보고서를 회계검사원장(Comptroller General)에게 제출하게 된다.⁵⁶⁾ 그러면 회계검사원장은 양 기관의 적자예상치와 감축 계획을 평가하여 자체적인 지출감축안을 다시 대통령에게 보고하고⁵⁷⁾ 대통령은 다시 회계검사원장의 보고서에 기재된 사항 중 특정적자에 대한 감축들을 통합하여 삭감명령(sequestration order)을 발하게 되는 것이다.⁵⁸⁾ 그런데 대통령과 의회가 적자증가가 예상됨에도 불구하고 적절한 예산삭감조치를 취하지 않을 때에는 회계검사원장(comptroller general)이 지출의 자동삭감명령(automatic implementation of a deficit reduction)을 내릴 수 있다.⁵⁹⁾ 그리하여 회계감사국(GAO)의 추계에 의한 적자 예상치가 재정적자 목표액보다 100억불 이상 상회할 경우에는 적자추계치와 목표액과의 차이를 방위예산과 非방위예산 항목에서 절반씩 자동적으로 삭감하게 되었다.⁶⁰⁾

GRH법에서는 이 같은 자동삭감규정이 기존의 예산절차와 조화되도록 하기 위해 1974년 CBICA에서 규정한 종래의 예산일정⁶¹⁾을 조정하

54) 2 U.S.C.§901(a)(2)(1988).

55) Bowsher, 106 S. Ct. at 3184.

56) 2 U.S.C.§901(a)(2)(1988).

57) Bowsher, 106 S. Ct. at 3184; 2 U.S.C.§901(b)(1988).

58) 법에 명시적인 면제규정을 두고 있지 않은 원칙적으로 연방예산의 각 항목은 경우에 따라 압수대상이 될 수 있었다. 이런 특징 때문에 이 같은 대통령의 삭감명령을 압수명령이라 부르기도 했다.

59) 2 U.S.C.§901(a)(3).

60) 2 U.S.C.§901(a)(3)(B).

61) 2 U.S.C.§631.

여 대통령의 예산안제출 및 예산안결의, 조정 및 세출예산입법 등 전반적인 일정을 보다 신속히 처리되도록 개정하였다.⁶²⁾ 아울러 대통령에 의한 이른바 삭감 또는 압수명령을 면제받기 위한 상원의 득표수를 과반수기준에서 3/5 기준으로 변경한 부분을 들 수 있다.

이 같은 특징 때문에 법안발의의 당사자의 하나인 Phil Gramm은 동법이 연방 재정지출에 대해 부과된 사실상 최초의 구속력 있는 제한 조치라고 하여 큰 의미를 부여하기도 하였다. 특히 대통령과 의회다수당에게는 법에 의한 적자삭감이 실패할 때 언제라도 자동삭감이라는 무기를 사용할 수 있다는 점에서 전통적인 예산결정방식보다 더 강력한 것으로 평가되기도 하였다.

하지만 경직적인 예산통제 등의 문제점으로 인해 그다지 큰 효과를 거두지는 못하였으며 소득세를 상당정도 인상한 뒤에도 1990년대 후반까지는 균형예산은 사실상 이루어지지 못했다. 게다가 동법에서 자동삭감권한을 감사원장에게 부여한 조항이 연방대법원에 의해 위헌판결이 내려짐에 따라 동법은 정비될 수밖에 없게 되었다.

그 결과 1987년에 수정된 GRH법에서는 ① 각 연도의 재정적자목표액을 인하하고 재정수지균형연차도 1991년에서 1993년도로 연장하였고, ② 1985년 7월에 위헌판결을 받아서 일률삭감명령절차의 주체를 회계감사원(General Accounting Office: GAO)에서 양원임시적자삭감합동위원회로 교체하는 한편 이를 다시 OMB로 교체하였다.

하지만, 동 법은 지나치게 낙관적인 경제전망을 전제로 한데다 과도한 목표설정으로 인해 실효를 거두지 못하였으며, 강제적인 방법에 의한 재정적자의 해소라는 GRH의 당초 목표에도 불구하고 1985년~1990년 사이 자동삭감(sequestration)은 1986년의 117억 달러 삭감과 1989년 46억 달러 삭감을 제외하고는 거의 이루어지지 않으며, 따라서 GRH에도 불구하고 재정적자는 거의 감소하지 않는다.

62) 1985 Cong. Q. Almamac 462.

무엇보다도 GRH의 한계는 자동삭감의 대상에서 사회보장적 지출과 이자부담 등을 포함하는 비재량적 지출을 전적으로 제외시키고 있다는 점에서 찾을 수 있다. 비재량적 지출은 전체 지출중 70%이상을 차지하고 있었을 뿐만 아니라, 비재량적 지출비중의 지속적 증가라는 예산구성의 변화야말로 1980년대 미국 예산위기의 근본적인 원인이었음을 고려할 때, 비재량적 지출을 제외한 상태에서의 자동삭감은 재정적자를 축소시키는 데 한계가 있을 수밖에 없기 때문이다.

이에 따라 1990년 예산통제법(Budget Enforcement Act, 이하 'BEA')⁶³⁾을 제정하여 재정수지가 아닌 재정지출을 통제하는 방법으로 재정을 관리하기 시작하였다. BEA에서는 총지출을 재량지출(discretionary spending)과 의무지출(mandatory spending)로 구분하여 재량지출에 대해 미래 5년간의 상한선(caps)을 설정하였다.

이러한 예산통제법이 시행되고 있는 가운데 1997년 성립한 '균형예산법'(Balanced Budget Act)⁶⁴⁾은 지출감축 규모가 감세규모를 상회하도록 함으로써 적자를 축소시키고자 하였으며, 다양한 자격 프로그램(entitlement program)의 근본적인 변화를 포함하고 있었다. 의료보조와 가계보조는 매칭펀드(open-ended matching fund)에서 상한이 있는 블록 보조금으로 전환되고, 그 규모도 축소되었다. 의료관련 보조지출의 총액에 대해 상한이 설정되었으며, 의료보조 대상자들에게는 민간의료플랜이 제공되도록 하였다. 또한 농가가격보상제도 또한 보조금지출이 현 생산 또는 가격에 연동되어 있지 않은 경우, 점차 축소시키는 제도로 대체하였다.

한편, 사회보장, 이자지출, 예금보험 등의 의무지출에 대해서는 지출증대 또는 세입감소를 초래하는 법안이 성립할 경우 이를 상쇄하는 법안을 동시에 제출하도록 하는 PAYGO(pay-as-you-go)원칙이 도입되

63) P.L. 101-508.

64) P.L. 105-33.

었다. 이에 의하면 먼저 경직성 지출과 재량적 지출로 분리하고, 재량적 지출을 국방비와 국제관계비, 그리고 국내 프로그램 지출(환경, 우주, 교통 등 정부의 기본활동과 관련한 지출)로 구분하여 이 세 가지 지출 각각의 상환기한을 설정하였다. 아울러 경직성 지출(사회보장, 이자지불, 예금보험비 등 지출)에 대해 도입된 PAYGO방식은 지출이 증대하면 그 만큼 조세수입이 증대하도록 함으로써 적자중립을 유지하는 것이다. 물론 적자산정에 있어 사회보장부문이 완전히 분리되어 있어 만약 사회보장부문에서 흑자가 실현될 경우 이를 다루기 위해 특별한 규칙이 필요했을 뿐만 아니라 예금보험과 관련해서도 별개의 규칙이 적용되게 되었다. 재량지출의 상한 초과나 PAYGO 원칙의 위배가 발생할 경우 일률적으로 모든 분야의 예산을 삭감하게 하였다. 그러나 GRH법과는 달리 불리한 경제조건으로 인하여 의무지출이 계획 이상으로 늘어나거나 세수입이 부족해지는 경우에 대해서는 그 효과를 상쇄하기 위한 일률삭감을 요구하지 않았다.

(4) 일 본⁶⁵⁾

일본의 경우 재정건전성 내지 재정수지 균형은 재정준칙을 통한 방식 보다는 매년 1월 공표되는 『구조개혁과 경제재정의 중기전망 - 개혁과 전망 -』을 통해 재정정책의 총량목표와 중기적인 이행경로를 제시하는 방법을 활용하고 있다. 일종의 중기재정계획적 의미로 볼 수 있다. 예를 들어 지난 2005년 1월 발표된 ‘개혁과 전망 - 2004년도 개정안’에서는 세출억제의 목표로 정부규모를 2006년까지 2002년 수준을 상회하지 않도록 설정한 바 있다. 또한 지속적인 재정수지 개선노력을 통해 2010년대 초반에 기초재정수지의 흑자라는 명시적인 목표도

65) 일본의 재정준칙 등에 대해서는 류덕현, “일본의 2005년도 예산안”, 재정포럼 제 10권 제5호 통권107호, 한국조세연구원(2005.5), 44면~54면; 박형수·류덕현, 『재정준칙의 필요성 및 도입 방안에 관한 연구』, 한국조세연구원(2006.12) 참조.

제시하고 있다. 한편, ‘개혁과 전망’에는 금융 및 기업구조조정, 세계 개편, 연금 및 사회보장제도 개혁, 우정공사·도로공단 등 특수법인의 민영화, 구조개혁특구 설치 등 일련의 구조개혁안도 포함되어 있다.

우선 부실채권 처리를 시발점으로 하여 금융개혁과 재정건전화를 목표로 재정개혁을 초점으로 민간수요 주도의 안정적인 경제성장을 도모한다. 부실채권의 존재는 일본 경기침체의 주요인으로 감세 및 재정정책 등 어떠한 경기대책도 효과를 발휘하지 못하게 하기 때문이다. 또한 재정적자 해소를 위해서 세입과 세출 측면에서 전면적인 개혁안을 상정하고 있는데, 경기대책을 위한 막대한 재정지출과 이권에 의한 불필요한 지출증가가 최근 재정적자 증대의 주요인이었던 만큼 이를 해소하기 위하여 ‘성역 없는 세출구조의 개혁’과 경기대응을 위한 국채발행을 연 30조엔 이하로 억제하는 목표를 제시하고 있다. 특히 공공투자와 지방재정사업들을 전면적으로 개혁함으로써 여러 의원들의 반발을 사게 된 정치개혁도 도모하고 있다.

일본정부는 이러한 ‘개혁과 전망’ 관련 작업 및 보고서를 통해 거시경제와 재정의 중기적인 비전 제시, 단기와 중기의 재정정책의 정합성 확보, 재정과 사회보장의 중장기적인 지속가능성 제시, 경제재정정책의 합리성에 대한 근거 제시 등이 추구되기를 기대하고 있다.

한편, 일본의 예산안은 구조개혁안인 ‘개혁과 전망’에 기초하여 작성되는 등 예산안과 구조개혁안이 유기적으로 결합되어 있다. 일본 예산안은 매년 12월에 편성되는데 이를 위해 1월에 ‘개혁과 전망’을 발표하고 이를 토대로 6월에 『기본방침-당해 연도』를 제정하며 12월에 이러한 내용들을 감안한 예산안을 편성하여 발표하는 것이다. ‘개혁과 전망’은 재정과 거시경제의 중기 전망하에 단기와 중기의 재정정책의 정합성을 확보하고 재정과 사회보장의 중장기적인 지속가능성을 제시하는 것이 주요 내용이며, ‘기본방침’에는 경제활성화 전략, 세계개혁, 그리고 세출개혁 등 당해 연도에 가시적으로 수행되는 제반

경제정책들을 담은 세부지침들이 포함되고 있으며 당해 연도의 구체적인 정책방향에 따라 매년 바뀐다.

금융·기업구조조정, 세제개편, 연금·사회보장제도, 특수법인 민영화, 규제개혁 특구지정, 그리고 기타 규제완화 등은 구조개혁의 대상이다. 구조개혁의 성공과 실패의 경우에 대한 시나리오별 중기전망도 제시되어 있는데, 성공적인 구조개혁의 성공과 재정건전화 노력이 성공했을 경우 기초재정수지는 2012년경에 균형이 가능할 것으로 전망되고 있다.

(5) 호 주

1975~1995년 기간 중 평균 재정적자 규모가 GDP 대비 3.9%에 달하는 등 장기간에 걸친 재정악화를 경험한 국가이다. 그 결과 공공부채가 누적되면서 재정당국이 새로운 재정정책체계를 도입하게 되었는데, 1998년의 ‘Charter of Budget Honesty Act’이 그것이다. 동법에서는 건전한 재정정책을 수립하는 데 있어 일반적인 원칙을 제시하고 있는데, 정부는 재정정책의 의도를 명시적으로 제시하고 재정상황의 변화를 이해할 수 있도록 정보를 제공해야 한다는 것이 그것이다. 단기 재정목표는 예산법(budget law)을 준수하여 수립되지만 Budget Honesty Act의 원칙과도 일관성을 유지해야 하는데, 특히 경기변동 과정에서의 균형재정 원칙에 위배되지 않아야 한다.

이러한 Budget Honesty Act가 제시하고 있는 재정전략 5대 원칙은 ① 일반 정부부채가 보수적인 수준에서 유지되어야 함은 물론이고 모든 금융리스크는 신중하게 다루어져야 함. ② 재정정책은 적절한 국민저축을 달성할 수 있도록 설계되어야 하고, 경제적 위험과 그 위험이 재정상황에 따라 미치는 영향을 고려하여 경제활동의 경기변동성을 완화할 수 있어야 함. ③ 지출과 조세정책은 조세부담의 안정성과 예측가능성을 합리적인 수준에서 유지할 수 있어야 함. ④ 조세시스

템의 근본 체계는 유지되어야 함. ⑤ 정책결정은 세대 간 관점에서
공평해야 함 등이다.

한편, Budget Honesty Act가 요구하는 보고서로는 재정전략에 대한
국민들의 인식을 제고시키고 정책을 평가할 수 있는 기준을 제시하는
‘재정전략방안’(Fiscal Strategy Statement), 예산안(Budget Economic and
Fiscal Outlook), 반기경제재정전망보고서(Mid-Year Economic and Fiscal
Outlook), 결산서(Final Budget Outcome), 5년마다 인구변동의 함의를
포함하여 향후 40년에 걸친 정부정책의 지속가능성을 평가하는 ‘세대
간 보고서’(Intergenerational Report) 선거 시기의 예산편성의 투명성을
제고하기 위해 발간되는 ‘선거전 경제재정동향’(Pre-Election Economic
and Fiscal Outlook)⁶⁶⁾ 등이 있다.

또한 Budget Honesty Act에서는 구체적인 수치 목표를 명시하지는
않고 있으나, 호주정부는 3년 단위로 운영목표를 설정하고 이를 Fiscal
Strategy Statement에 발표하여야 한다.⁶⁷⁾

Ⅲ. 재정준칙의 도입의 방향

주요국의 경험에 비추어 재정수지 내지 균형을 위한 준칙이 구체화
방식에 대해서는 여러 효과가 병존하는 것으로 나타난다. 저출산·고
령화만을 염두에 둔 재정정책수립은 가능하지 않으나, 재정건전화 문
제가 현재 보다 더 큰 재정정책목표로 부각될 것으로 보이는 만큼,
우리 법제에도 저출산·고령화를 염두에 둔 재정준칙의 수립이 필요
하다고 본다.

66) 수상이나 반대파 당수는 정부 선거계획의 비용추계를 요청할 수 있다.

67) 이러한 호주의 새로운 재정체제로 인해 연방정부의 재정상황이 호전되었는데,
1992년 GDP 대비 6.4%에 달하던 재정적자가 1998년에는 0.7%의 재정흑자로 전환
되었으며 세계적인 경기불황이었던 2001년 한 해를 제외하고는 최근까지 재정수지
흑자기조를 지속하고 있다. 재정지출/GDP 비율은 약간 감소한 반면, 조세부담률은
그대로 유지되고 재정수입/GDP 비율은 다소 증가하였다.

저출산·고령화에 따른 재정적자를 줄이기 위해서는 적자목표치 설정과 자동삭감과 같은 경직적인 제도에 의존하기보다는 신축적인 예산관리가 바람직하다고 본다. 흑자가 예상되면 먼저 국채상환을 우선하게 하고, 재량적 지출에 대한 상한을 두는 등 신축적으로 다루게 하는 것이 필요하다. 아울러 경직적 지출은 재정수지 중립적인 방향으로 관리하고 이를 위해 PAYGO 방식을 활용을 검토할 필요가 있을 것이다. 지출이 증대할 경우 이를 충족하는 재정수입의 확보를 전제로 한다면, 한 항목의 지출이 증대할 경우 다른 항목의 지출을 상응하는 만큼 축소할 수 있을 것이다. 이러한 점에서 세계잉여금 사용의 우선순위, 재정부담 증가에 대한 통제 등이 고려될 필요가 있다.

우선, 상위법규(국가재정 관련 기본법이나 헌법) 차원에서의 원칙을 선언하는 방안을 모색할 필요가 있다. 현행 국가재정법에서는 정부의 재정지출을 제한하는 성격의 규정을 다수 두고 있기는 하나 정부의 재량 여지가 비교적 광범위하고 강제력이 뒷받침되어 있지 않다는 점에서 준칙으로서의 성격은 약한 것으로 평가된다. 다만, 헌법과 같은 최상위 법률에 균형예산의 달성을 규정하는 것은 경기침체시 자동적으로 재정적자가 경기회복에 도움이 됨에도 불구하고 이에 반하는 처방을 강제하는 결과를 낳게 되므로 바람직하지 않다고 할 것이다. 또한 예산관련 정책적 행위를 법절차로서 판단한다는 것은 예산의 법적 성격이나 개념정립이 간단치 않다는 점에서 타당하지 않다고 본다. 시간적으로도 신속한 판단이 어려운 문제도 있다.

한편 적자를 감축하기 위해서는 정치적으로 부담이 수반되는 분야의 지출삭감뿐만 아니라 조세수입의 증대를 동시에 고려해야 한다. 사회적 요청이 큰 프로그램에 필요한 지출의 삭감과 조세부담의 증대에 대한 책임을 회피하고자 하는 유인이 강하기 때문이다. 우리나라의 경우 재정적자의 원인에 경제적 요인도 없지는 않으나, 상대적으로 내부적인 경제사정과 대중영합적 팽창예산정책이 더 빈번히 행하

여져 왔다는 점에서 차이를 발견할 수 있다. 지하경제가 중요한 비중을 차지하고, 세수포착이 제대로 이루어지지 않는 점을 감안할 때 지출규모의 축소보다는 재정수입의 증대에 초점을 두는 방향의 법제적 개선이 모색되어야 할 것으로 판단된다.

미국의 경우도 GRH 제정과 헌법개정시도 등과 같은 절차적 해결을 시도함으로써 적자를 감축한데 대한 의지만 표명했을 뿐 구체적인 해결책, 즉 어떤 지출을 어느 정도로 삭감하느냐 또는 조세수입의 증대를 어떻게 달성하느냐에 대해서는 크게 다루지 않았다. 정책적으로는 경제성장을 촉진시켜 재정수입을 증대시키고 다른 한편으로는 지출의 효율성을 제고하고 지출을 삭감하는 방향이 바람직하다.

법률사항으로서 지나치게 구체적인 지표의 제시는 종래의 재정정책 운용기조나 사회적 합의도출과정을 거쳐야 하는 현실적 문제를 감안할 때 단기적으로 도입하기 어려운 것으로 판단된다. 그런 점에서 우선은, 수지자체의 균형이 아닌 정책간 균형을 도모하는 방식으로 준칙 내지 원칙의 수립을 도모할 필요가 있다고 본다. 특히 복지, 교육, 고용정책에 있어서 재정문제를 고려하도록 선언하는 한편, 재정정책에 있어서 저출산·고령화에 따른 중장기재정운용의 고려사항을 법제화하는 방식의 간접적 접근이 현단계에서는 현실적인 대안일 것으로 판단된다.

제 5 장 각론적 대응방안

I. 저출산·고령화에 따른 재정지출 관련 법제의 개선 - 사회복지재정을 중심으로

1. 사회보장수급권의 조정에 관한 법리적 고찰

(1) 사회보험 및 연금제도의 구조적 문제

현재 진행중인 우리사회의 저출산·고령화 문제는 획기적인 유인정책이 안착하지 않는 한 개선여지가 매우 불투명한 상태이다. 더욱이 인구의 고령화에 따라 사회보장성 연금 및 보험의 지출은 급증할 전망이다. 예를 들어 65세 이상 노인인구 중 노령연금수급자 비중은 2008년 19.3%에서 2015년 27.7%, 2030년 45.7%, 2050년 63.1%가 될 것으로 예측된다.⁶⁸⁾ 특히 노령연금의 수준이 빈곤선 미만인 노인의 비율이 2070년 까지 70%에 이를 것으로 전망되어 연금재정위비 보다 오히려 노인빈곤위기가 노후소득보장체제의 부실을 위협할 우려도 제기된다.⁶⁹⁾

중앙-지방정부간 재정부담의 배분도 문제이다. 앞서 살펴 본 기초노령연금의 경우 현실적으로 개개 노인들이 수령하는 금액이 10만원 안팎의 수준인데 비해 지방자치단체와 정부의 재정부담은 매우 큰 구조를 띄고 있다. 지자체를 포함한 정부가 올해 예상하고 있는 기초노령연금 지출액은 3조 7000억원. 최저생계비를 보장하는 기초생활보장(7조 3000억원)과 건강보험 재정 지원(4조 3000억원)에 이어 지출 순위 3위다. 수혜금액은 적지만 수혜자 수 자체가 전체 노인의 70%대에 달하며 그 수도 2010년초를 기준으로 약 375만명에 달하기 때문이다. 더욱이 이

68) 안중범, “저출산·고령화시대의 재정정책 과제”, 국제무역경영연구원(2010.1), 86면.

69) 안중범, 앞의 보고서, 87면.

비용은 기하급수적으로 증가될 전망이다. 고령화로 인해 대상자가 증가할 뿐만 아니라 연금 수령액마저 늘어나도록 설계되어 있기 때문이다. 65세 이상 노인은 2009년말 기준으로 519만명이었으나 순차적으로 늘어 16년 후엔 두 배에 이를 것으로 추계되며, 여기에 연금 가치를 2028년까지 현재의 두 배 수준으로 늘리도록 기초노령연금법이 규정하고 있다. 또 평균소득 상승률과 물가상승률이 자동 반영되도록 되어 있는데 현재의 지출 수준과 물가상승률이 그대로 유지된다고 가정했을 때 기초노령연금 지급액은 10년 뒤 10조원, 20년 뒤엔 30조원을 넘어설 것으로 예상된다. 국내총생산(GDP)을 기준으로 했을 때 2010년에는 0.38% 수준인 기초노령연금 지출은 고령화와 지급액 증가로 인해 2050년에는 GDP의 1.72%까지 증가할 것으로 전망된다.

이런 상황에서 최근 정부 안팎에서 기초노령연금대상의 축소론이 대두된 바 있으나, 각계의 반대에 부딪히고 있다. 기초노령연금의 경우 실질적인 소득보전적 의미가 크지 않은 반면, 국가나 지자체의 재정부담은 매우 큰 것이어서 실효성에 의문이 제기되고 있음에도 불구하고 축소논의에 대한 저항감은 상당하다. 일단 형성된 연금수급권을 재조정하는 일이 현실적으로 얼마나 어려운지를 보여주는 예이기도 하다. 그럼에도 불구하고 중산층에 해당하는 사람에게까지 연금을 지급함으로써 정작 사회의 도움이 절실한 극빈 노인층에게 충분한 지원 혜택이 돌아가지 못하는 구조에 대해서는 재고의 여지가 있다.⁷⁰⁾

기초노령연금의 재원을 ‘저소득층 집중 지원’으로 바꾸는 것이 우리의 현실에 적합한 방안이 될 수 있다. 기초노령연금을 받고 국민이 저축을 그만큼 덜해 결과적으로 복지에 큰 영향을 주지 않는다는 분석도 제기된다. 따라서 기초노령연금이 복지에 기여하는 측면보다는

70) 2010년에 기초노령연금에 투입될 3조7000억원을 빈곤층에 집중적으로 쓸 경우 80만명에 가까운 사람들의 최저생계비를 보장할 것으로 예측된다.

재정에 장기적으로 부담을 주는 요인으로 작용할 가능성을 고려하여 연금의 수혜대상이나 지급방식의 조정을 검토해야 할 것이다. 특히 2007년 개정된 국민연금법이 연금보험료율은 소득의 9%대로 유지하되, 연금지급액을 60%에서 50%로 인하하고, 2009년부터는 매년 5%씩 인하여 2028년 40% 수준으로 낮추기로 한 조치의 선례를 감안할 필요가 있다.

아울러 지난 2007년 기초노령연금법 제정 당시, 그 부칙에는 2008년 1월부터 국회에 연금제도개선을 위한 위원회를 설치하게 규정되어 있었지만 아직은 국회에서 관련 위원회가 구성되어 있지 않다. 연금제도개선위원회를 설치하여, 연금재구조화의 논의가 이루어지도록 하여야 할 것이다.

따라서 시점여하에 관한 논의는 별개로 하더라도 사회보장제도의 정비 및 조정이 불가피할 것으로 보인다. 다만, 사회보험 및 공적연금제도 개혁에는 사회적 저항이 수반되기 마련인데, 이 과정에서 가장 큰 장애로 작용하는 것은 연금보험법상의 급여청구권과 기대권이 재산권으로 보호되어야 한다는 주장과 이러한 권리를 침해하는 제도개혁이 헌법이 보장하고 있는 소급입법 금지원칙에 위배된다거나 신뢰보호 원칙 등에 위배될 수 있다는 주장이다. 따라서 연금보험법적 지위 내지 권리에 대하여 어느 정도까지 재산권으로 보호해야 하는지, 그리고 연금수급권에 대한 입법적 형성의 가능성과 한계에 대해서 심도 있는 논의가 필요하다.

연금제도가 재정문제를 가지고 태동할 수밖에 없고, 장기적으로도 그 재정문제를 어느 정도 안고 갈 수밖에 없는 제도 자체가 가지고 있는 태생적인 한계점과 사회보험으로서의 공적연금수급권과 재산권과의 관계에 대하여 검토할 필요가 있다.

(2) 사회보장급여의 사회적 특징과 제도적 한계⁷¹⁾

1) 사회보장급여에 있어서 세대간 형평의 문제

연금제도는 단순히 경제정책만의 문제가 아니고 정치적인 문제이기도 하기 때문에 최종적인 정책결정은 사회적 힘의 균형(social equilibrium)을 반영하는 경향이 있다. 특히 구성원 내부의 합의도출, 즉 이해관계자간의 이해조정이 제도발전의 관건으로 작용할 가능성이 크다. 사회보장급여에 있어서 구성원의 이해관계가 엇갈리게 되는 부분은 주로 현행 연금 및 사회보험 체계가 “보험료와 연금액간의 연계성 단절”이라는 문제를 안고 있기 때문이다. 예컨대 수급자가 노동력 있는 기간 동안 적립한 연금을 퇴직 후에 받아 가는 구조라면 연금제정의 문제는 발생하지 않을 것이지만, 노동력있는 세대가 은퇴세대를 부양해야 하는 현재의 구도속에서는 세대내·세대간 형평 내지 균형을 어떻게 관철할 것인지가 제도의 지속적 운용을 위해 대단히 중요한 과제가 될 수밖에 없다. 요컨대 등가교환의 원리에 입각한 개인적 형평성(individual equity)뿐 아니라 사회적 적절성(social adequacy)이 저출산·고령화에 따른 사회보장급여에 있어서 향후 중요한 가치로 대두될 것으로 볼 수 있다.

2) 저부담·고급여의 구조체계

공적연금제도는 대체로 근로세대의 비용부담으로 노령세대에게 연금을 지급하는 형태(pay as you go system)를 띠고 있다. 이러한 부과방식은 본질적으로 공적연금을 포함하여 사회보장제도의 운영에 있어 후세대에 부담을 떠넘기는 도덕적 해이(moral hazard)를 불러일으킬 수 있다. 아울러 부과방식의 경우에는 미래의 가치보다는 현재 가치를

71) 이하의 내용은 최재식, “공적연금의 재정문제와 기대권 조정”, 사회법연구 제3호, 한국사회법학회(2004), 96면~118면 참조.

더 비중을 두는 높게 되는 이른바 시차선호(time preference)가 작용하여 장래의 재정문제보다는 현재의 수혜확대에 치중함으로써 재정문제를 발생시킬 수 있다.

이 같은 속성을 가지고 있는 사회보장수급권을 감소시키는 것 이라면 「저부담·고급여 체제」를 「적정부담·적정급여 체제」로 전환하는 방안은 구성원 다수의 동의를 요하는 사항인 만큼 쉽게 단행되기 어려운 특징을 보인다.⁷²⁾

사회보장제도가 장기적으로 재정적인 곤란상황에 직면할 수밖에 없는 태생적인 한계로서 소위 투표자의 합리적 무관심(voters' rational ignorance)을 들 수 있다. 이는 투표자가 아무리 올바른 정치적 판단을 위하여 정보수집, 연구조사 등의 노력을 한다고 하여도 정치적 투표에는 강요된 보편성(compelled universality)이 존재하여 올바른 판단을 할 수 있는 사람뿐만 아니라 그렇지 않은 사람들도 함께 투표를 하기 때문에, 또한 정치적 투표에는 선호의 강도를 전혀 반영시킬 수 없기 때문에 자신의 연구조사 노력이 전체의 투표결과에 미칠 수 있는 여지는 대단히 미미하게 된다. 소위 투표자의 합리적 무관심이라 불리는 현상이다.⁷³⁾

대의정치의 문제점이라 할 수 있는 이러한 투표자의 합리적 무관심 때문에 이익은 드러나고(apparent benefit) 비용은 감추어지는(hidden cost) 정책이 보다 많이 채택될 수 있다. 공적연금제도는 초장기성 보험으로

72) 예를 들어 서로 다른 기회가 부여되는 3세대가 제도개혁을 위한 투표에 참여한다고 가정한다. 상당히 낮은 보험료를 납부하고 높은 연금급여가 보장되는 평균연령이 65세인 A세대는 기존의 제도를 고수하기를 바라는 제도개혁을 반대할 것이다. 저부담·고급여 체계에서 이미 상당부분 기득권을 확보한 평균 45세인 B세대도 현재 제도를 유지하기를 바랄 것이다. 다만, 제도성숙기에 연금을 받게 되는 평균 25세인 C세대는 연금제정 문제로 자칫하면 고부담·저급여 체계의 적용을 받게 될 것이므로 제도개혁에 찬성할 것이다. 결국 3세대의 투표결과는 A, B세대가 반대하고 C세대만이 찬성할 것이므로 제도개혁은 실패할 것으로 지적된다. 윤석명, “공적연금제도의 현황과 문제점,” 『보건복지포럼』 38권, 한국보건사회연구원(1999.11), 51면~53면.

73) 박세일, 『법경제학』, 박영사, 2004, 705면.

서 제도초기에는 연금수급자가 적고 연금산정 기초가 되는 제도가입기간이 짧아서 연금지출이 적지만, 성숙기에 들어서면 연금수급자가 누적되고 제도가입기간이 늘어나서 연금지출이 급격하게 늘어나는 경향이 있다. 따라서 제도성숙기 이전에는 당장 재정문제가 나타나지 않기 때문에 비용을 고려하지 않고 혜택이 늘어나는 연금급여를 인상하는 정책결정을 하게 된다.⁷⁴⁾ 국민연금의 경우에도 부분적립방식을 채택함으로써 결국 후세대에 많은 재정적 부담을 지워주고 있다.

3) 집단행동의 딜레마 및 정보의 비대칭성

집단행동의 딜레마(collective action dilemma)란 많은 사람으로 구성된 집단 혹은 잠재적 집단(latent group)이 공통의 이해관계가 결려 있는 문제를 스스로의 노력으로 해결하지 못하는 상황을 일컫는다.⁷⁵⁾ 이러한 현상은 대규모 집단에 항상 따라다니는 무임승차(free-ride) 성향으로 잠재적 경제사회 집단이 스스로 힘을 모쳐 자신들의 문제를 해결할 수 없기 때문에 발생된다. 무임승차는 공공재(public goods)에 흔히 나타나는 현상이다. 일반 국민들은 개개인으로서의 물론이고 집단형성을 통해서도 스스로의 문제를 해결하지 못하는 집단행동의 딜레마(collective action dilemma) 현상이 야기되어 적절한 대응을 할 수 없는 것이다. 반면에, 연금에 직접적으로 이해관계가 있는 연금수급자들은 일반국민에 비하여 훨씬 소규모의 이익집단이기 때문에 집단행동의 딜레마 현상이 적어 이 문제에 적극적으로 대처할 수 있을 것이다. 결국 정치적 결정에 있어서 집단행동의 딜레마 현상은 연금재정을 어렵게 만들거나 개혁을 가로막는 요인이 될 수 있는 것이다.

74) 실제로 우리나라 공무원연금 등 특수직역연금제도의 경우 1990년대 초반까지는 적절한 비용징수보다는 급여수혜의 확대에 치중하는 정책결정을 해왔으며, 이러한 정책 때문에 제도성숙과 함께 재정적 긴장이 고조된다고 지적된다. 최재식, “공적연금의 재정문제와 기대권 조정,” 사회법연구 제3호, 한국사회법학회(2004), 96면~118면.

75) 최병선, 『정부규제론』, 박영사, 2003, 121면.

정보의 비대칭성(information asymmetry)이란 거래에 있어 가장 중요한 정보의 일부가 거래의 한쪽 당사자에게는 알려져 있으나 다른 당사자에게는 알려져 있지 않은 상황을 말한다. 즉 연금수급자들은 자기들의 이익을 위해 일반국민의 희생을 요구하지만 일반 국민들은 잘 이해하지 못한 상태에서 불리한 정책결정을 방관하게 되는 것이다. 결국 정보의 비대칭성은 합리적 의사결정을 가로 막아 연금재정 문제를 발생시킬 수 있다.

한편 사회보험의 경우 제도의 성격상 재정안정적인 측면보다는 급여 보장적인 측면이 강조되기 때문에 제도 초창기부터 일정한 수준의 연금을 약속하게 되고, 그 결과 제도성숙기에 가서는 재원확보에 상당한 어려움을 겪으면서 연금수급권의 조정문제에 부딪치게 된다. 지난 2007년 도입된 기초노령연금의 경우가 그러하다.⁷⁶⁾

2. 사회보험수급권의 성격 및 조정의 가능성

(1) 사회보장수급권의 법적성격

사회보장기본법 제12조(사회보장수급권의 보호)에서 “사회보장수급권은 관계법령이 정하는 바에 따라 타인에게 양도하거나 담보로 제공할 수 없으며, 이를 압류할 수 없다.”라고 규정하고 있다. 사회보험제도의 급여수급권은 국가의 사회보장 및 사회복지 증진에 관한 노력에 의해 구체화되는 청구권이라는 점에서 공법적인 성격을 가지고 있으며, 보험가입 여부에 대한 선택권이 없고 보험료의 강제징수와 보험사고에 대한 획일적인 급여를 특징으로 한다. 아울러 사회보험수급권은 공법적인 권리의 일종으로 양도 또는 압류의 금지 등 여러 가지 제한이 따르게 된다. 이런 측면에서 공법에 해당하는 공적연금수급권은 민법상의 채권채무 관계에 해당하는 사법상의 관계와는 상당한 차이가 있다.

76) 최재식, 앞의 논문, 99면.

단, 그 내용은 절대적인 성격을 갖는 것은 아니며 헌법적 허용한도 내에서 입법자가 당시의 사회·경제적 상황과 필요에 의하여 조정될 가능성이 있다. 다만 입법자가 공적연금수급권의 내용을 결정하거나 혹은 변경하는 경우에도 그 내용을 자의적으로 형성할 수는 없으며, 비례원칙·평등원칙·신뢰보호원칙 등의 법적인 제한을 받게 된다.

(2) 사회보장수급권의 조정

사회보장수급권이 일종의 재산권적 성격을 가지고 있기는 하지만 그 청구권의 구체적인 내용이 언제나 보장되는 것은 아니다. 본질적으로 재산권의 내용과 한계는 입법사항이며, 입법자에게는 연금청구권에 대한 형성의 자유가 인정되기 때문이다. 공적연금의 종류와 보장내용은 사회경제적인 상황에 따라서 다양한 모습을 가질 수 있으며, 경제성장의 둔화에 따른 재원조달 곤란과 고령화 사회의 도래로 인한 비용증가 등으로 보험급여의 내용이 축소되거나 보험료가 증대하는 국면에서는 큰 문제를 야기할 수 있다. 이 때에는 공적연금제도의 지속을 위해서 보험료의 인상 혹은 보장내용의 축소를 검토하지 않을 수 없는 것이다. 기존에 보장된 연금수급권의 불변성만을 강조할 경우 사회보장제도 자체의 부실과 중단을 유발할 수 있으므로 합리적인 조정의 가능성은 사회보장제도의 지속성을 위해 매우 중요한 전제로 볼 수도 있다. 다만, 수급권의 조정에 있어서는 법적 안정성과 예측가능성이 확보되어야 한다. 특히 공적연금수급권에 대하여 재산권적인 지위를 인정할 경우 그 조정은 적법한 절차를 통하지 않은 한 침해될 수 없게 된다. 공적연금수급권의 경우에도 신뢰보호의 원칙이 적용되지만 신뢰보호는 재산권 보장보다는 보호정도의 면에서 약하다고 할 수 있다. 그리고 재산권은 그 자체로서 존속이 보장되는 성질을 가지지만, 신뢰보호는 그 자체로서 법적 안정성과 법률적합성간의 형량을 내포하는 개념이다.

이하에서는 연금수급권으로 포함한 사회보장수급권의 헌법적 정당성에 관하여 헌법재판소의 결정례를 통해 분석해 보기로 한다.

3. 연금수급권 조정 관련 헌법재판소 결정례 분석

(1) 사안의 개요

2000년 공무원연금법 등 3대 공적연금제도가 개혁되면서 공무원연금법 및 사립학교교직원연금법 상 퇴직연금의 연금급여액산정기초, 연금액조정, 연금지급개시연령제한, 연금지급정지 등의 규정에 대하여 위헌확인을 구하는 퇴직·현직공무원과 사립학교교직원들의 헌법소원심판청구가 제기되었다. 이에 대해 헌법재판소는 전원재판부는 2003년 9월 25일 재판관 6:3의 의견으로 일부기각·일부각하 하는 결정을 선고하였다.⁷⁷⁾ 대상결정이 공무원연금에 관한 것이어서 저출산·고령화와 직접 관련성은 없지만, 수급권의 조정에 대한 헌법적 정당성 여부를 헌법재판소에서 확인해주었다는 점에서 주목이 되는 결정례라 할 수 있다.

1) 2001헌마93

청구인은 20년 이상 교육공무원으로 근무하다 1999년에 퇴직한 자로서 공무원보수변동률에 따라 연금이 조정되도록 되어 있던 구 공무원연금법에 의한 퇴직연금을 매월 받아왔다. 그런데 2000. 12. 30. 개정된 공무원연금법 제43조의2 제1항은 전국소비자물가변동률에 따라 매년 연금을 조정토록 하고, 동법 부칙 제9조는 기존의연금수급자의 연금액을 개정조항에 의하여 조정토록 하였다. 이에 청구인은 개정된 연금조정제도를 개정법의 시행 이전에 이미 퇴직한 연금수급자들에게 적용하는 것은 소급입법에 의한 재산권 침해라고 주장하면서 2001. 2. 8. 이 사건 헌법소원심판을 청구하였다.

77) 헌법재판소 2001헌마93, 2001헌마138, 2001헌마143 결정.

2) 2001헌마138

청구인들은 20년 이상 공무원으로 근무하다가 2000. 12. 30. 공무원 연금법의 개정 이전에 퇴직한 사람들로써 퇴직연금을 수령하여 왔다. 그런데 2000. 12. 30. 개정된 공무원연금법 제43조의2 제1항은 공무원 보수변동률에 따라 연금이 조정되도록 하던 것을 전국소비자물가변동률에 따라 매년 연금을 조정토록 함으로써 기본권을 침해당하였음을 이유로 헌법소원심판을 청구하였다.

3) 2001헌마143

청구인들은 국가 또는 지방자치단체 소속 공무원, 퇴직공무원, 사립학교교직원 및 퇴직교원들로서 공무원연금법 및 사립학교교직원연금법상의 급여대상자이거나 퇴직 후 일정한 급여를 받을 것으로 기대하고 있는 자들이다. 그런데 공무원연금법 및 사립학교교직원연금법이 2000. 12. 30. 법률 제6328호와 법률 제6330호로 개정되어 연금지급개시연령제를 확대하고 퇴직연금과 조기퇴직연금의 지급정지체도를 도입하고, 연금지급에 소비자물가연동제 도입, 급여액산정의 기초를 변경하자 청구인들은 기본권을 침해받았다고 하여 그 위헌확인을 구하는 이 사건 심판청구를 하기에 이르렀다.

(2) 헌법재판소의 결정요지

1) 퇴직 후 소득을 심사하여 연금지급을 정지하는 조항의 위헌여부

공무원연금법 제47조의 규정에 의한 연금지급정지체도의 전제가 되는 소득심사제도는 위 법률조항만으로는 그 구체적인 내용, 범위 및 한계를 확정할 수 없고, 위 법률조항 후문에서 소득의 범위 및 지급정지금액 등에 관하여 필요한 사항은 대통령령으로 정한다고 규정하고 있어 그 소득심사대상에서 제외되는 소득의 범위, 얼마 이상의 소

득을 얻는 자를 지급대상으로 할 것인지, 소득수준에 따라 어떠한 비율을 적용하여 지급을 정지할 것인지 등에 관한 대통령령의 규정이 마련되어야 비로소 확정할 수 있고 적용될 수 있는데, 그러한 내용을 규정한 대통령령이 아직 제정되지 아니함으로써 위 법률조항은 공무원연금법 부칙 제1조에 의하여 아직 시행되지 않고 있다. 그렇다면 이 부분에 대한 심판청구는 청구인들의 기본권 침해에 대한 직접·현재 관련성이 없어 부적법하다.

2) 연금급여액 산정기초를 변경하는 조항의 위헌여부

공무원연금법 제27조 제3항의 법률규정은 현재 공무원이나 사립학교교직원으로 재직하고 있는 자로서 퇴직연금에 대한 기여금을 납입하고 퇴직하는 경우 장차 받게 될 퇴직연금에 대한 급여액의 산정기초를 종전에 ‘퇴직 당시의 보수월액’으로 하던 것을 ‘최종 3년간 평균 보수월액’으로 변경한 것이므로, 위 퇴직연금에 대한 기대는 재산권의 성질을 가지고 있으나 확정되지 아니한 형성 중에 있는 권리로서 이는 아직 완성되지 아니하고 진행과정에 있는 사실 또는 법률관계를 규율대상으로 하는 이른바 부진정소급입법에 해당하는 것이어서 원칙적으로 허용된다고 할 것이다. 따라서 신뢰보호원칙 위반이 문제될 뿐 소급입법에 의한 재산권 박탈금지의 원칙을 선언하고 있는 헌법 제13조 제2항에 위반되지 아니한다.

그렇다면, 다음 신뢰보호원칙의 위배여부에 대하여 알아본다. 신뢰보호원칙의 위배여부를 판단하기 위해서는 한편으로 침해받은 이익의 보호가치, 침해의 중한 정도, 신뢰가 손상된 정도, 신뢰침해의 방법 등과 다른 한편으로는 새 입법을 통하여 실현하고자 하는 공익적 목적을 종합적으로 형량하여야 한다. 그런데 연금급여가 직업공무원제도의 한 내용이라는 점을 감안하더라도, 연금급여의 성격상 그 급여의 구체적인 내용은 국회가 사회정책적인 고려, 국가의 재정 및 연금

기금의 상황 등 여러 가지 사정을 참작하여 보다 폭넓은 입법재량으로 결정할 수 있고, 연금급여의 후불임금적인 성격을 고려할 때 그 퇴직연금급여는 최종보수월액을 기초로 하는 것보다 오히려 공무원으로 재직할 전 기간 평균보수월액으로 하는 것이 합리적이라 할 수 있는 바, 종전의 ‘최종보수월액’을 ‘최종 3년간 평균보수월액’으로 개정된 위 법률조항은 그 자체로 타당성이 인정된다. 아울러 위 급여액산정 기초규정은 기존의 공무원연금제도를 유지하는 경우 연금재정이 과탄에 이르러 그 제도 자체를 유지·존속하기 어렵게 된 상황에 직면하여 국회가 공무원·정부·연금수급자 3자의 책임분담을 통하여 부담률을 높이고 지급수준을 낮추어 40년간 누적되어 온 연금적자 문제를 해소하고 연금재정 안정을 도모하는 일련의 연금제도 개선책의 일환으로 개정한 것으로, 그로 인하여 달성되는 공익은 실로 중대하다고 하지 않을 수 없다고 할 것이고, 그 제도변경으로 인하여 감소되는 연금급여액의 정도는 상대적으로 크지 않다. 따라서 위 법률조항이 신뢰보호의 원칙에 위배되는 것이라고는 할 수 없다.

3) 연금액 조정규정 및 그 경과조치규정의 위헌여부

① 물가연동제에 의한 연금액 조정 자체의 위헌여부

연금수급권은 재산권의 성질을 가지고 있지만, 한편 사회보장적 급여로서 그 급여의 구체적인 내용은 국가의 재정능력 및 기금의 재정상태, 국민전체의 소득 및 생활수준 기타 여러 가지 사회적·경제적 여건이나 정책적 고려사항을 종합하여 합리적인 수준에서 폭넓은 형성재량으로 결정할 수 있는 것이고, 그 결정이 현저히 자의적이거나 직업공무원제도의 근간을 훼손하지 않는 한 헌법에 위반된다고 할 수 없다.

위 물가연동제에 의한 연금액 조정규정은 연금재정 악화로 연금제도 자체의 유지·존속이 어렵게 되어 연금재정을 안정시키기 위한 일련의 연금재정 개혁의 일환으로 개정된 것으로 그 필요성이 인정되고, 다

른 한편 연금액을 조정하는 규정을 둔 것은 연금의 실질적 구매력을 유지시켜 주어 연금수급자의 생활안정을 기하기 위한 것이지 연금수급권을 제한하거나 박탈하는 것이 아니며, 그 내용이 소비자물가상승률에 연동하는 것으로 현저히 자의적이라고 볼 수 없다. 아울러 개정 공무원연금법은 각 연도 공무원보수인상률과 물가상승률의 차이가 2% 이상인 경우 3년마다 각 연도별 차이가 2% 이상 나지 않도록 재조정하여 보전해 주는 보완장치도 마련하고 있다.

그렇다면, 물가연동제에 의한 연금급여 조정 자체는 연금수급권자의 재산권, 인간으로서의 존엄과 가치 또는 인간다운 생활을 할 권리를 침해하거나 직업공무원제도의 근간을 훼손한 것이라고 볼 수 없다.

② 위 연금액 조정규정이 현직공무원 등과 비교하여 평등의 원칙에 위배되는지 여부

공무원이나 사립학교교직원의 보수는 근로에 대한 대가 및 생계비 보장의 측면뿐만 아니라 공무원이나 사립학교교직원의 사기 제고와 생산성 향상을 통한 경쟁력의 강화에 연결될 수 있도록 여러 가지 정책적 고려에 의하여 결정되고, 공무원이나 사립학교교직원의 보수인상률도 그와 마찬가지로이다. 그러나 공무원연금법 및 사립학교교직원 연금법상의 연금수급권자에게 지급되는 연금은 노령·폐질·사망 등으로 인한 소득상실의 위험으로부터 벗어날 수 있도록 기본적인 생활 보장을 위하여 지급되는 것이므로 공무원이나 사립학교교직원의 보수와는 전혀 다른 정책적 고려에 의하여 결정되는 것이다. 아울러 개정 공무원연금법 부칙 제2항 및 개정 사학연금법 부칙 제2항에서 위 규정에 따른 조정에도 불구하고 동일 재직기간의 상·하 직급 사이 연금급여액의 역전현상이 발생할 때에는 별도 보전을 통하여 해소되도록 하는 등의 경과조치를 마련하고 있다. 그렇다면 위 규정이 명백히 불합리하다거나 연금수급자만을 자의적으로 차별하는 것으로 볼 수는 없다고 할 것이다.

- ③ 기존의 연금수급자들에 대하여도 물가연동제를 적용하도록 하는 경과조치 규정이 소급입법금지원칙에 위배되는지 여부

연금액 조정에 대한 경과조치 규정은 신설규정인 공무원연금법 제 43조의2를 그 시행일인 2001. 1. 1. 부터 적용함에 있어서 기존 연금수급자들이 연금액을 2000. 12. 31. 현재의 금액을 기준으로 조정한다는 내용으로서 법개정 이후의 법률관계만을 규율하고 있을 뿐이므로, 이미 종료된 과거의 사실관계 또는 법률관계에 새로운 법률이 소급적으로 적용되어 과거를 법적으로 새로이 평가하는 진정소급입법에는 해당되지 아니한다.

그리고 공무원연금법상의 연금수급권은 어느 정도 재산권의 성질도 갖고 있으나 사회보장적 급여로서 그 연금수급권의 구체적 내용에 관하여는 입법자가 인간의 존엄과 가치, 인간다운 생활을 할 권리 등 기본권의 본질적 내용을 침해하지 아니하고 직업공무원제도의 근간을 훼손하지 않는 범위 안에서 재정능력, 국민 전체의 소득 및 생활수준 기타 여러 가지 사회적·경제적 여건 등을 종합하여 합리적인 수준에서 이를 결정할 수 있고, 또한 그와 같은 사정의 변화에 맞추어 그 내용을 변경할 수도 있는 것이다.

따라서 이 경과조치 규정이 소급입법금지의 원칙에 위배된다는 청구인들의 위 주장은 받아들일 수 없고, 다만 그 내용의 변경이 신뢰보호의 원칙에 위배되는 것인지의 여부가 문제될 뿐이다.

- ④ 위 경과조치 규정의 신뢰보호원칙 위배여부

위 경과규정에 의하여 물가연동제의 방식에 의한 연금액의 조정을 기존의 연금수급자들에 대하여 적용하도록 함으로써 달성하려는 공익은 연금재정의 악화를 개선하여 연금제도의 유지·존속을 도모하려는 데에 있고, 그와 같은 공익적 가치는 매우 크다고 하지 않을 수 없다.

그리고 연금수급권의 성격상 그 급여의 구체적인 내용은 불변적인 것이 아니라 국가의 재정, 다음세대의 부담정도, 사회정책적인 상황 등에 따라 변경될 수 있는 것이고, 공무원연금제도는 공무원 신분보장의 본질적 요소라고 하더라도 적정한 신뢰는 “퇴직 후에 연금을 받는다.”는 데에 있는 것이지, “퇴직 후에 현 제도 그대로의 연금액을 받는다.”는 데에 있는 것으로 볼 수 없다. 또한 연금수급자는 단순히 기존의 기준에 의한 연금지급이 지속될 것이라는 기대 하에 소극적인 연금수급을 하였을 뿐이지, 그 신뢰에 기한 어떤 적극적 투자행위를 한 것이라고 볼 수 없다.

또한 현존제도의 지속에 대한 당사자의 신뢰(또는 투자행위)는 연금수급권이 위에서 본바와 같이 변경의 유보 하에 있는 점을 생각할 때 그 신뢰가치가 크다고는 할 수 없다. 그와 아울러 개정법은 각 연도 보수변동률과 물가변동률이 2% 이상 차이가 나는 경우 3년마다 그 이상 차이가 나지 않게 조정하도록 하여 기존제도에 대한 신뢰에 어느 정도 배려를 하고 있다.

그렇다면, 보호해야 할 연금수급자의 신뢰가치는 크지 않고, 신뢰의 손상 또한 연금액의 상대적인 감소로서 그 정도가 심하지 않는 반면, 연금재정의 과탄을 막고 공무원연금제도를 건실하게 유지하는 것은 긴급하고도 대단히 중요한 공익이므로 위 법률조항이 헌법상 신뢰보호의 원칙에 위배된다고 볼 수 없다.

4) 연금지급개시연령을 높이는 규정의 위헌여부

1995년 12월 29일 연금법이 개정되어 1996년 1월 1일 임용된 공무원부터 60세의 연금지급개시 연령제를 부활하여 실시하게 되었고, 향후 그 적용범위를 확대하거나 연령을 높일 가능성을 전혀 예상할 수 없었다고 보기도 어려운 점을 고려할 때, 보호하여야 할 신뢰의 가치가 크게 손상되었다고 할 수 없으며, 연금재정 악화로 인한 연금재정 안정

의 도모와 연금제도의 연령원리에 충실한 운용을 하는 것은 긴급하고도 중대한 공익이므로 양자를 비교형량하여 볼 때, 위 법률조항이 형량목적으로 달성하고자 하는 공익이 우월하다고 할 것이어서, 위 연금지급개시연령 제한규정은 신뢰보호의 원칙에 위배된다고 할 수 없다.

(3) 헌법재판소 결정의 의미와 시사점

연금수급권의 내용을 변경하는 2000년 공무원연금제도의 개혁에 대한 전현직 공무원들의 헌법소원심판 청구는 받아들여지지 않았다. 즉 공무원연금수급권의 내용은 절대적인 성격을 갖는 것은 아니고 입법자가 당시의 사회·경제적 상황과 필요에 의하여 조정할 수 있으며, 그러나 그 내용을 자의적으로 형성할 수는 없고, 비례원칙·평등원칙·신뢰보호의 원칙 등의 법적인 제한을 받게 된다는 것을 이 결정을 통해서 알 수 있다. 결국, 이 결정은 이미 보장된 공적연금수급권의 불변성만을 강조하면 공적연금제도 자체의 운영이 어려워질 수 있기 때문에 합리적인 조정의 문제를 고려하지 않을 수 없다는 것을 의미한다. 이 결정에서 핵심적으로 다루어진 사항은 다음과 같다.

1) 소급입법금지 원칙에의 저촉가능성

헌법재판소에 따르면 기존의 연금수급자들에 대하여도 불가연동제를 적용하도록 하는 경과조치 규정은 이미 종료된 과거의 사실관계 또는 법률관계에 새로운 법률이 소급적으로 적용되어 과거를 법적으로 새로이 평가하는 진정소급입법에는 해당되지 않는다고 하였다. 즉 급여사유가 발생되지 아니한 자에 대하여 급여의 산정기초 등을 조정하는 개정은 부진정소급입법에 해당되고, 법개정 시점 이전에 이미 지급된 연금액을 소급해서 조정하지 아니하고 개정시점 이후에 지급될 연금액을 개정하는 것이라면 진정소급입법에 해당되지 아니하는 것이어서 소급입법 금지원칙에 위배되지 아니한다. 결국, 제도개혁 시

점 이후에 결정되거나 지급되는 연금에 대해서는 여러 가지 여건 등을 종합하여 합리적인 수준에서 이를 결정할 수 있고 그 내용을 변경할 수도 있다.

2) 신뢰보호의 원칙에의 저촉가능성

신뢰보호원칙의 위배여부를 판단하기 위해서는 한편으로 침해받은 이익의 보호가치, 침해의 중한 정도, 신뢰가 손상된 정도, 신뢰침해의 방법 등과 다른 한편으로는 새 입법을 통하여 실현하고자 하는 공익적 목적을 종합적으로 형량하여야 한다. 헌법재판소는 연금급여액 산정기초를 변경하는 조항 신뢰보호원칙 위반이 문제될 뿐 소급입법에 의한 재산권 박탈금지의 원칙을 선언하고 있는 헌법 제13조 제2항에 위반되지 아니한다고 보는 한편, 동 조항이 연금적자 문제를 해소하고 연금재정 안정을 도모하는 일련의 연금제도 개선책의 일환으로 개정된 것으로, 그로 인하여 달성되는 공익은 실로 중대하다고 하지 않을 수 없다고 할 것이고, 그 제도변경으로 인하여 감소되는 연금급여액의 정도는 상대적으로 크지 않다. 따라서 위 법률조항이 신뢰보호의 원칙에 위배되는 것이라고는 할 수 없다고 보았다.

이 결정이 갖는 의미는 보호해야 할 연금수급자의 신뢰가치 또는 신뢰의 손상정도에 비하여 공무원연금이 직면하고 있는 연금재정 문제를 해결함으로써 연금제도를 건실하게 유지하려는 공익이 더 중요한 것이어서 신뢰보호의 원칙에 위배된다고 할 수 없다는 것이다.⁷⁸⁾

78) 다만, 이 신뢰보호원칙의 위배여부에 대해서는 재판관들의 소수반대의견이 있었다. 즉 물가연동제를 적용함에 있어서 개정법 시행 전에 이미 퇴직하여 연금을 수령하고 있는 자에게도 적용하도록 한 경과조치규정은 신뢰보호의 원칙에 어긋난다고 판단하였다. 그 이유는 보수인상률에 따른 연금액 조정에 대하여 형성된 신뢰는 장기적이고 지속적이어서, 그와 같은 신뢰가 바뀔 것이라고는 쉽사리 예견할 수 없을 것이므로 그 신뢰는 견고하다고 볼 수 있고, 그 신뢰에 대한 보호가치는 연금제도가 헌법상 보장된 직업공무원제도의 한 내용을 이루고 있다는 점에서 결코 적다고 할 수 없기 때문이다. 헌법재판소의 공무원연금법 제27조 제3항 등 위헌확인(2001헌마93·138·143) 보도자료 중 재판관 한대현, 주선희, 김영일의 반대의견 요지.

3) 평등의 원칙에의 저촉가능성

물가연동제에 의한 연금액 조정규정이 현직공무원 등과 비교하여 평등의 원칙에 위배되는지 여부에 대하여 이 결정은 위배되지 않는다는 결정을 하였다. 즉 보수인상률이 높은 반면에 물가인상률은 낮아서 연금수급자가 현직공무원에 비해 불리하여 형평의 원칙에 어긋난다는 주장에 대해 보수는 근로에 대한 대가 및 생계비 보장의 측면뿐만 아니라 사기 제고와 생산성 향상을 통한 경쟁력의 강화에 연결될 수 있도록 여러 가지 정책적 고려에 의하여 결정되고, 연금수급권자에게 지급되는 연금은 노령·폐질·사망 등으로 인한 소득상실의 위험으로부터 벗어날 수 있도록 기본적인 생활보장을 위하여 지급되는 것이므로 보수와는 전혀 다른 정책적 고려에 의하여 결정되는 점 등을 고려할 때, 위 규정이 명백히 불합리하다거나 연금수급자만을 자의적으로 차별하는 것으로 볼 수는 없다는 것이다. 그러나 평등의 원칙은 실제의 연금개혁에 있어 중요한 논란거리가 될 수 있다는 것을 충분히 고려할 필요가 있다.

4) 비례의 원칙 저촉가능성

비례의 원칙이란 개인의 권리침해로 인하여 달성되는 공익과 침해되는 사익 간에 상당한 비례관계가 유지되어야 한다는 것으로서, 연금수급권의 침해에 관한 중요한 판단기준이 될 수 있다. 헌법재판소는 이 결정에서는 물가연동제에 의한 연금급여 조정과 관련해서 연금수급권자의 인간으로서의 존엄과 가치 또는 인간다운 생활을 할 권리를 침해하거나 직업공무원제도의 근간을 훼손한 것이라고 볼 수 없다고 적시하고 있는 바, 비례의 원칙도 사회보장수급권의 헌법적 정당성 여부를 판단하는 중요한 기준이 될 수 있다.⁷⁹⁾

79) 최재식, 앞의 논문, 116면.

II. 정부와 지방자치단체간 저출산·고령화 관련 재정부담의 조율

1. 개 관

현행법체계상 저출산이나 고령화 문제는 중앙정부 및 지방자치단체의 공동책무로 규정되어 있는 경우가 대부분이다. 비수도권 내지 지방에서 더욱 가속화되고 있는 형편이어서, 재정상태가 극히 열악한 지방자치단체들이 저출산·고령화 대비를 위한 각종 사업을 추진할 재원의 마련은 더욱 어려워졌다고 할 수 있다. 실제 복지정책적 성격을 가진 관련정책의 상당부분이 지방자치단체에 의해 집행되는 구조에서 지방자치단체의 재원확보 및 중앙정부와 지방자치단체간 재정부담의 조율은 정책의 효과와 성패에 관한 관건이 될 것으로 보인다. 따라서 조세나 보조금, 교부세를 위시하여 새로운 재원의 조성대책을 마련하는 일이 시급하다고 할 수 있다.

2. 저출산·고령화 관련 재정부담의 법적구조

(1) 보조금의 예산 및 관리에 관한 법률

고령화에 대비한 중앙 및 지방정부간 재정분담구조는 기본적으로 보조금의 예산 및 관리에 관한 법률, 지방재정법시행령 제33조의 규정에 의한 지방자치단체 경비부담의 기준 등에 관한 규칙⁸⁰⁾에 주로 근거하고 있다.

이 가운데, 보조금의 예산 및 관리에 관한 법률 제4조(보조사업을 수행하고자 하는 자의 예산계상신청 등)는 보조사업을 수행하고자 하

80) 행정자치부령 제321호.

는 자는 매년 중앙관서의 장에게 보조금의 예산계상을 신청하여야 하는 한편, 신청을 함에 있어서는 보조사업의 목적과 내용, 보조사업에 소요되는 경비 기타 필요한 사항을 기재한 신청서 및 첨부서류를 제출토록 하고 있다.

(2) 지방자치단체 경비부담의 기준 등에 관한 규칙

지방자치단체 경비부담의 기준 등에 관한 규칙 제2조(부담경비의 종목과 비율)에서는 「지방재정법 시행령」 제33조 제1항의 규정에 의하여 시·도와 시·군·자치구가 각각 부담하여야 할 경비의 종목과 비율(기준부담)규정하고 있으며, 여기서 정하지 아니한 사업에 대한 기준부담률은 당해 사업에 이해관계가 있는 지방자치단체가 서로 협의하여 정하도록 하고 있다. 또한 시·도지사는 사업별로 시·도가 부담하는 경비의 범위안에서 관할 시·군·자치구의 재정자주도등을 감안하여 시·군·자치구에 대하여 이를 차등지원할 수 있다. 한편 지방자치단체의 장은 「보조금의 예산 및 관리에 관한 법률」 제4조의 규정에 의하여 보조금의 예산계상을 신청할 때에는 당해지방자치단체의 지방비부담능력을 참작하여 신청하되, 신청한 사업에 대한 지방비는 전액 예산으로 확보하여야 한다.

저출산·고령화에 관련한 국고보조사업의 지방비부담에 대한 시도와 시군구의 부담비율을 살펴보면 아래와 같다.

II. 정부와 지방자치단체간 저출산·고령화 관련 재정부담의 조율

[표 8] <국고보조사업의 지방비부담에 대한 시·도와 시·군·구의 부담비율(제2조 제1항 관련)>

- 저출산·고령화 관련 사업만 발췌-

(단위 : %)

	사업명	특별시·광역시		도	
		시	구	도	시·군
43	모자보건 관리	50	50	50	50
44	결핵환자 보호시설 운영	100	0	100	0
45	한센장애인 보호	100	0	100	0
46	급성전염병 관리	100	0	100	0
47	정신질환시설 운영비	100	0	100	0
48	의료보호	100	0	70 80	시30 군20
49	부랑인보호	100	0	100	0
50	노인시설보호 기능보강	100	0	100	0
51	장애인복지시설 기능보강	100	0	100	0
52	생계급여	50	50	50	50
	- 해당 회계연도의 전전년도의 최종예산상 시·군·구의 사회보장비 지수가 25 이상이고 재정자주도가 80 미만인 경우	70	30	70	30
	- 해당 회계연도의 전전년도의 최종예산상 시·군·구의 사회보장비 지수가 20 미만이고 재정자주도가 85 이상인 경우	30 이상	70 이하	30 이상	70 이하
53	주거급여	50	50	50	50
	- 해당 회계연도의 전전년도의 최종예산상 시·군·구의 사회보장비 지수가 25 이상이고 재정자주도가 80 미만인 경우	70	30	70	30
	- 해당 회계연도의 전전년도의 최종예산상 시·군·구의 사회보장비 지수가 20 미만이고 재정자주도가 85 이상인 경우	30 이상	70 이하	30 이상	70 이하
54	한부모가족 아동 양육·학비 지원	100	0	50	50
55	응급의료체계 구축	100	0	100	0
56	공공의료기반 확충	100	0	50	50
57	농어촌 의료서비스 개선	100	0	50	50
58	노인 여가시설운영 지원	50	50	30	70

	사업명	특별시·광역시		도	
		시	구	도	시·군
59	경로연금	70	30	50	50
71	영유아보육사업	50	50	50	50
	- 해당 회계연도의 전전년도의 최종예산상 시·군·구의 사회보장비 지수가 25 이상이고 재정자주도가 80 미만인 경우	70	30	70	30
	- 해당 회계연도의 전전년도의 최종예산상 시·군·구의 사회보장비 지수가 20 미만이고 재정자주도가 85 이상인 경우	30 이상	70 이하	30 이상	70 이하
72	보육시설기능보강	50	50	50	50

3. 지방재정의 필요재원 조성을 위한 제도

(1) 분권교부세를 통한 재정지원

분권교부세는 국고보조금을 둘러싸고 제기되는 문제점, 즉 대상사업 선정의 자율성 결여, 소액분산투자에 따른 비효율성을 해소하고 지방자치단체의 재정상의 권한을 확대하기 위하여 지난 2005년에 도입한 제도이다. 이를 통해 국고보조금의 지방이양을 위한 효율적인 이전통로가 마련되었으며, 분권과 책임의 원칙에 따른 지방재정의 자율성 확대 및 성과에 대한 자기책임의 명확화가 가능해졌다.

분권교부세 수요는 해당 사업의 성격에 따라 경상적 수요와 비경상적 수요로 구분된다. 분권교부세 총재원 중 먼저 관계부처의 사업계획 등을 고려하여 비경상적 수요를 확정하고 나머지를 경상적 수요로 간주하고 있다.

경상적 수요는 대상 사업의 성격상 일정한 수준의 재정수요가 지속적으로 필요한 사업을 대상으로 하고 있고 평균 보조금 교부액과 이양사업 관련 통계 등을 이용한 산식을 통해 산정한다. 이 중 저출산·고령화관련 사업은 아래와 같다.

II. 정부와 지방자치단체간 저출산·고령화 관련 재정부담의 조율

[표 9] <경상적수요 사업 중 저출산·고령화 관련 사업>

산 정 항 목		대 상 사 업	
사 회 복 지	고령화 관련	경로당 운영	재가노인 복지시설 운영
		경로식당 무료급식	저소득 재가노인 식사배달
		노인건강진단	노인복지회관 운영
		치매상담센터 운영	노인일거리마련사업
		지역사회 시니어클럽 운영	경로당 활성화
	저출산 관련	아동시설 운영	퇴소아동 자립정착금
		아동급식	결연기관 운영
		가정위탁양육 지원	가정위탁지원센터 운영
		소년소녀가장 지원	입양기관 운영
		아동보호전문기관 운영	모자복지시설 퇴소자 자립정착금
	모자복지시설 운영	미혼모 중간의 집 운영	

비경상적 수요는 매년 자치단체의 사업계획을 심사하여 지원하던 사업으로서 평균 보조금 교부액을 일률적으로 적용하여 배분하는 것이 불합리한 사업을 대상으로 한다.

[표 10] <비경상적수요 사업중 저출산·고령화 관련 사업>

구분	대 상 사 업	
일반수요	재가노인 복지시설 개보수 공공보건사업	사회복지관 기능 보강 푸드뱅크 운영장비 지원
특정수요	노인시설 운영 아동보호 전문기관 설치	노인복지회관 신축

비경상적 수요는 일반수요와 특정수요로 구분 산정한다. 특정 자치단체에 대한 중앙부처의 지원계획이 구체화되지 않은 41개 사업에 대하여 인구, 재정력, 사업추진상황 등을 기준으로 일반수요액을 모든 자치단체에 배분하게 된다. 그리고 사업추진 상황 중앙부처 지원계획

의 구체화 여부 등을 고려하여 일정기간 동안 지원이 필요한 사업에 대하여 특정 수요액을 배분하고 있다.

(2) 국고보조금을 통한 재정지원

국고보조금제도는 국가위임사무와 시책사업 등에 대한 사용범위를 정하여 그 경비의 전부 또는 일부를 보조하는 것과 재정상의 원조를 하기 위해 교부하는 제도이다. 즉 노인복지 관련 국고보조금은 지방자치단체의 노인복지사업의 실시에 대해 국가가 재정을 지원하는 것으로 저출산·고령사회기본법, 노인복지법, 사회복지법 등에 근거하고 있으며, 경상보조와 자본보조로 구분되어 운영된다.

여기서 보건복지부의 국고보조사업 중 저출산·고령사회 대책본부에서 실시하는 사업을 대상으로 국비부담비율을 살펴보면, 경상보조는 사업성격에 따라 30%~100%에 이르고, 자본보조는 50%~67%에 이르고 있음을 알 수 있다.⁸¹⁾

보조금 행정의 과정(활동)을 보다 결과지향적인 성과제고를 위해서는 분권화된 행정체제를 갖출 필요가 있다. 따라서 전략기획과 집행과정에서 재량확대, 구체적 성과의 구체적 책임 및 정부 간 성과계약 방식의 적용 등을 통해 분권적 시스템이 작동하도록 하는 결과지향적 원칙을 적용할 수 있는 사회복지사업 즉, 중앙담당 사업에 대한 재원은 기존의 국고보조사업을 통해 조달하되, 가능한 영세보조금은 통합하여 중앙정부의 성과평가가 용이하도록 한다.

(3) 지방채 발행을 통한 필요재원 조성의 가능성

지방자치단체가 자체재원으로 실시하는 지역복지사업은 각 자치단체의 특성과 재정적 여건에 따라 차이를 보이는데 국고보조사업과 동

81) 국고보조금 기준보조율의 결정은 『보조금의 예산 및 관리에 관한 법률 시행령』 제4조에 따라 이루어진다.

일 유사한 사업을 추가로 실시하고 있으며, 이들에 대해서는 사업성격에 비추어 각 지방자치단체에서 자체재원을 토대로 사업이 수행되기도 한다. 이와 관련하여 저출산·고령화대책을 위한 사업추진에 소요되는 재원을 지방채를 통해 조성할 수 있을지가 문제될 수 있다. 현행 지방재정법상으로 지방채의 발행은 지방자치단체의 장이 그 지방자치단체의 항구적 이익이 되거나 긴급한 재난복구 등의 필요가 있는 때에는 발행할 수 있도록 하는 것으로 규정되어 있다.⁸²⁾ 단, 지방자치단체의 장은 지방채를 발행하고자 하는 경우에는 재정상황 및 채무규모 등을 고려하여 대통령령이 정하는 지방채 발행 한도액의 범위 안에서 지방의회의 의결을 얻어야 하며, 지방채 발행 한도액의 범위 안이라도 외채를 발행하는 경우에는 지방의회의 의결을 거치기 전에 행정안전부장관의 승인을 얻도록 하고 있다. 그런데 발행요건으로서 법률에서 규정한 지방자치단체의 항구적 이익이 되거나 긴급한 재난복구에 더하여 시행령 제9조에서는 몇 가지 항목을 추가하여 지방채 발행 경우를 확대하고 있다. 즉 지방채를 발행할 수 있는 경우로서, 공용·공공용시설의 설치, 당해 사업의 수익금으로 원리금상환이 가능한 사업, 천재·지변으로 인한 재해 등 예측할 수 없는 세입결함의 보전, 재해예방 및 복구사업, 기발행한 지방채의 차환, 그리고 그 밖에 주민의 복지증진 등을 위하여 특히 필요하다고 인정되는 사업을 열거하고 있다. 이 가운데 시행령 제1항 제6호 즉 주민의 복지증진 등을 위하여 특히 필요하다고 인정되는 사업으로서 저출산·고령화에 따른 사업의 재정수요를 충당하기 위해 지방채를 발행하는 경우를 상정해 볼 수 있다. 현행법 및 시행령의 해석상 지방의회의 의결이 있을 경우 지방자치단체의 장이 재원조성을 위한 수단으로 고려할 가능성을 배제할 수 없기 때문이다. 하지만, 법 제11조의 취지와 열거된 사유, 그리고 위임입법의 한계에 관한 원칙을 감안할 때, 발행한도액

82) 지방재정법 제11조.

을 초과하는 경우의 사유는 일반적인 지방채발행 사유보다 엄격하여야 한다고 보아야 하는 만큼, 지방채의 발행방식으로 지방자치단체가 저출산·고령화에 따른 필요재원을 마련하는 방법은 법리적 문제의 소지를 내포하고 있어서 바람직하지 않은 것으로 판단된다.

결국 현행 법체계하에서는 중앙정부가 교부세나 보조금을 통해 지방정부를 지원하는 방식을 통하여 지방자치단체의 저출산·고령화 관련 재원이 집행될 수밖에 없을 것으로 보인다.

4. 지방자치단체에 대한 저출산·고령화 관련 재정지원 관련법제의 개선방향

(1) 저출산·고령화 관련 재정의 분담원칙과 기준 정립

고령사회정책에 의거하여 정부 간 고령화 기능 조정(지방이양 및 조정)에 따른 중앙정부의 보통교부세(사회복지비), 분권교부세, 국고보조금 및 지방자치단체의 자체 사회복지비(예산, 기금 등) 간 역할의 재부담이 이루어져야 한다.

중앙 및 지방정부 간 재정분담의 원칙은 당해 정부가 수행하는 기능과 관련이 되어 있으므로, 중앙-지방정부 간 재정분담의 원칙과 기준은 정부 간에 합리적이고 효율적인 기능배분을 기준으로 설정되어야 한다. 특히, 저출산·고령화에 관해서는 효율성의 정도, 공공재로서의 성격, 정책의 영향을 받는 지역의 범위, 주민선택의 통일성과 다양성 등을 고려하여 수립되어야 할 것이다. 이러한 맥락에서 볼 때, 저출산·고령화 정책과 관련한 중앙정부와 자치단체 간 역할분담에 있어서 지역별 차별화가 바람직하지 않거나 가능하지 않은 기능은 중앙정부가 맡도록 하고, 지역별 차별화에 적합하지 않은 기능은 자치단체가 책임지도록 하는 방식의 개편이 필요하다.

(2) 분권교부세 폐지에 따른 대안 1: 보통교부세로의 흡수

당초 분권교부세는 2005년부터 2009년까지 한시적으로 운영한 후 2010년부터는 보통교부세에 통합하는 전제로 시행됐지만, 2009년까지 운영하기로 한 분권교부세를 2014년까지 연장하여 운영하고 있다. 문제는 분권교부세는 향후 보통교부세로 통합될 예정이라는 점인데, 위에서 볼 수 있듯이 저출산·고령화와 관련된 사업 재정의 상당부분을 분권교부세에 의존하고 있는 현재의 구조에서 지방자치단체의 재정수요 증대에 대응하기 위한 새로운 방안 모색이 시급하다. 그 대안으로서 고령자복지를 포함한 지방자치단체의 사회복지 관련 사업을 포괄하는 별도 재정제도로서 포괄보조금을 신설하는 방안이나, 고령자 복지 관련 재정수요를 확대하는 보통교부세 개편을 통해 저출산·고령화에 따른 지방재정수요증대를 적정하게 반영하는 방안을 고려해 볼 수 있다.

자치단체의 고유사무 또는 중앙정부로부터 지방으로 이양되는 기능의 행정관리 및 서비스 성과에 대해서는 자치단체 스스로의 자기 책임이 명확히 설정되어야 한다. 이를 위해 지방에서는 내부적으로 성과책임을 부담할 수 있는 책임에 부응하는 역량 강화를 위해 전략기획, 성과평가, 성과관리 등의 서비스관리 체도를 체계적으로 정비하는 한편, 자기책임성의 원칙을 적용할 수 있는 사업으로서 저출산·고령화정책을 포함한 사회복지사업에 대해 기존 장려적 보조금 성격의 사업 및 자체사업에 대한 재원은 보통교부세의 사회복지비(기준재정수요)에 반영토록 하여야 한다. 따라서 단기적으로 현행 분권교부세의 규모(내국세의 0.94%)를 수요 증가분을 반영한 수준으로 법정률을 인상한 후 보통교부세로 흡수할 필요가 있다.

(3) 분권교부세 폐지에 따른 대안 2: 복지교부세의 도입

일반적으로 중앙정부의 행정기능이 지방으로 이양될 때에는 중·대 사무를 중심으로 이양되어 실제로 이양된 사무들이 자치단체에서 완결적으로 수행될 수 있어야 하고, 관련 요소 재원도 포괄적으로 이양되어 지방세나 지방교부세와 같이 자치단체가 자주적으로 활용할 수 있는 포괄적인 일반재원이어야 한다는 포괄이양의 원칙을 적용할 수 있는 사회복지사업 즉, 저출산·고령사회의 정책사업은 중앙과 지방의 공동부담 성격을 띠는 만큼 지방자치단체로 하여금 자율성을 부여하면서 적극적으로 정부계획을 추진하도록 유도하기 위해서는 현재 사업단위별로 세분화되어 있는 국고보조사업의 상당부분을 정비하면서 부문별로 포괄지원하거나 별도의 포괄보조 장치를 마련할 필요가 있다.

세부 운영에 있어서는 대상사업으로 선정된 복지교부금(포괄보조금)의 분야별로 이들 사업의 프로그램이 제시되어 기존의 국고보조사업과의 차별화(기능과 특성)가 이루어지도록 하되, 이 경우 폐지 또는 금지의 사업을 명확히 설정하여야 한다. 아울러 동일 프로그램내의 보조사업간 할당된 재원을 전용할 수 있는 재량권을 확대하여 현장 중심의 탄력적인 재정 운영체제를 구축할 필요가 있다. 특히, 연도 말 과다집행에 따른 재정낭비나 집행잔액의 반납에 따른 행정력 손실을 최소화하기 위해 배정된 보조금의 집행잔액에 대한 전액 국고귀속 보다는 연도 말 불지출액의 상당부분, 또는 최소한 사업집행에서의 효율성이 인정되는 만큼은 해당 기초자치단체의 보유분으로 인정하도록 한다.

이를 위하여 현행 지방교부세법 제3조 및 제4조를 개정하는 한편, 분권교부세에 관한 제9조의2를 삭제 내지 복지교부세 관련 내용으로 대체하는 방식의 법제정비가 뒤따라야 할 것이다.

보다 근본적으로는 현행 지방교부세제도는 부분적으로 유사성과 중첩성에 대한 지적이 제기되는 만큼 등을 장기적으로 보통교부세와 특별교부세의 이원체제로 통합·조정하는 방안도 모색할 필요가 있다. 추후로도 저출산·고령화에 따른 재정수요가 발생할 때마다 법개정을 통해 새로운 유형을 추가하는 방안은 바람직하지 않은 것으로 판단되며, 관련법제 개선에 앞서 국가와 지방간의 세원 재배분 및 기존의 재정조정제도와와의 정합성을 대원칙으로 하여 교부세의 운용의 효율화와 투명화를 제고할 필요가 있기 때문이다.

(4) 지방세입의 확대 방안

아울러 국세의 일부를 지방세로 이양하는 방안을 고려할 수 있다. 국세의 일부를 이양 받아 지방소비세, 지방소득세 등을 도입하는 방안⁸³⁾이다. 현재 조세수입의 절대다수가 국가에 집중되어 있는 구조라 할 수 있다. 다만 2010년 7월에 공표된 행정안전부의 ‘지방재정건전화 강화방안’에 따라 향후 지방세원확충 및 과세기반이 정비될 것으로 보인다. 그 결과 지방소비세를 2010년에 부가가치세의 5% 규모하고 2013년부터는 10%로 확대하는 방안이 추진될 예정이므로 이를 통해 조성되는 재원 가운데 일정 부분을 저출산 고령화사업에 확보하는 방안을 모색할 필요가 있다.

83) 구체적인 내용은 김대영, 『지방소비세 도입방안』, 한국지방행정연구원(2003), 이상용·라휘문, “국세와 지방세의 합리적 재배분방안”, 『지방행정연구』 제17권 제1호, 한국지방행정연구원(2003) 참조.

제 6 장 요약 및 결론

I. 현행법제의 현황 요약 및 개선을 위한 모색의 방향

1. 저출산·고령화는 전후 이제까지와는 다른 방식으로 국가재정에 대한 부담과 위험을 유발하게 될 사안으로서 경제성장중심의 국가운영 기조가 고비용 저효율 체제 내지 복지국가로의 이행될 것을 요구하는 것이기도 하다. 그 결과 세입세출의 구조 및 비율에 근본적 변화가 예상되며, 기존의 세입 및 세출정책에 대한 일대 수정이 요구되고 있다. 이 점에서 국가재정의 지속가능성 측면에서 세입과 세출에 대한 균형은 국가재정운용의 가장 중요한 원칙의 하나로 부각될 것으로 예상되며, 이를 규범적 차원에서 수용할 것인지가 검토되어야 한다. 특히 저출산·고령화 문제는 다른 재정적 위기요인과는 달리 그 영향이 비교적 예측 가능한 상황으로 전개되며, 그 원인이 사회내부로부터 기원된 것이라는 점이다. 전쟁이나 금융위기와 같은 우발적 사태나, 대외적 영향으로 인한 경우와는 대응전략이 달라야 하는 이유이다. 그간 국가재정적 위기요인으로 빈번하게 대두되어 왔던 금융위기의 경우 적기성과 방어막(firewall)구축이 무엇보다 시급한 수단으로 여겨져 왔고, 그에 따라 법제설계나 제도운영도 임시응변적 성격을 띤 경우가 많았으므로, 금융위기 등의 경우에 비해 저출산·고령화는 상대적으로 서서히 그리고 예측의 범위 내에서 진행되는 만큼 위기상황변화의 전망에 대응한 치밀한 대책의 구축이 필요하다. 종래의 우발적 재정위기의 경우에 정책이 선행되고 법제적 보완이 뒤를 따르는 일이 반복되었던 것과는 달리, 규범적 기초를 먼저 설계한 후 관련 정책 및 제도운영을 수행하는 일이 어느 정도 가능하다고 볼 수 있다. 요컨대, 재정법제적 차원에서 장단기의 대응방안 모색은 가능한

것일 뿐만 아니라 필수적인 것이며, 단순히 재정정책만의 문제가 아니라 법의 문제라는 인식을 토대로 규범의 보다 적극적인 역할이 다른 재정적 상황변화시에 비해 더 많이 기대되고 요구되는 영역이라고 할 수 있다.

2. 국가재정법의 경우 저출산·고령화에 관한 중·장기 재정계획을 수립함에 있어서 각 중앙관서의 장(지방자치단체의 장의 경우도 사실상 해당)은 기획재정장관과 협의할 의무를 부담토록 하고 있다. 이런 협의과정이 재정 통제의 수단일 수 있는가 하는 점인데 일단은 복지, 교육, 고용 등 관련 중앙관서와 재정당국간에 세입세출예산상의 균형을 도모하기 위한 시도가 가능할 것으로 해석된다. 다만, 이런 방식에 대해서는 협의의 성격이나 구속력에 대해서는 세부적인 규정을 두고 있지 아니 한데, 이 점에서 협의의 실질적 효력 여부에 대해 의문이 있다. 일응 정책적 필요성과 합목적성을 갖춘 시책이라 하더라도 재정에 미치는 악영향과 국민부담을 고려하여 중·장기계획을 수정 내지 철회 방식으로 통제할 수 있는 가능성을 열어두기는 한 조치로서 의미가 적지는 않지만, 입법기술상 그 요청을 법령사항이 아닌 정책실무의 기능에 위임한 것으로 이해할 수 있다. 이 점에서 동조를 후술하게 될 재정준칙이나 지출의 통제기준으로 보기에 어려운 것으로 판단되며, 특히 저출산·고령화와 같은 국가적 중대사 및 정치/정책환경에 대한 민감도가 큰 사안의 경우에는 준칙 및 통제기능에 한계가 있을 것으로 판단된다.

아울러 동법은 정부로 하여금 주어진 예산의 범위안에서 재정건전성 등을 위해 최선의 노력을 경주하도록 하고 있는데 이에 따라 저출산·고령화관련 사업을 위한 예산의 편성 집행에 있어서도 재정건전성의 확보를 우선적으로 고려할 의무를 지게 된다. 단, 동조 역시 지출의 통제를 위해 구체적이거나 절대적인 기준은 제시하고 있지는 아

니한 것으로서 추상적 선언적 성격이 강하다. 따라서 저출산·고령화에 따른 재정적 영향을 통제하거나 조정할 수 있는 강제력이나 실효성은 전제되어 있지 않은 것으로 판단된다. 특히 정부가 재정건전성이나 국민부담의 최소화를 위해 노력한 경우에는 그 결과를 문제를 삼을 수 없으며, 이 점에서 동 규정 역시 소위 재정준칙적 성격을 가진 규정으로 보기에 한계가 있다.

3. 사회보장기본법의 경우, 국가와 지방자치단체로 하여금 국가 발전의 수준에 부응하는 사회보장제도를 확립하고 매년 이에 필요한 재원을 조달토록 하는 한편, 국가는 모든 국민이 건강하고 문화적인 생활을 유지할 수 있도록 사회보장급여의 수준 향상을 위하여 노력할 것을 규정하고 있다. 다만, 사회보장에 관한 국가의 재정책임을 추상적으로 선언한 것으로서 구체적인 재원조달의 방법이나 기준은 규정하고 있지 않다. 또한 사회보장은 관계법령이 정하는 바에 따라 타인에게 양도하거나 담보로 제공할 수 없으며, 이를 압류할 수도 없다. 동법 제13조에서는 국민의 사회보장수급권은 제한되거나 정지될 수 없는 것으로 원칙을 선언하는 한편, 관계 법령에서 따로 정하고 있는 경우에는 이를 제한하거나 정지될 수 있도록 가능성을 열어두고 있다. 단 사회보장수급권이 제한되거나 정지되는 경우에도 제한 또는 정지하는 목적에 필요한 최소한에 그치도록 하고 있다. 법령에 따른 급여의 제한가능성을 무제한 허용하게 되면 자칫 국민의 인간다운 생활 보장을 위한 최소한의 국가책임이 간과될 수 있어서 사회복지시스템의 작동을 마비시킬 우려를 감안한 것으로 이해된다.

한편 사회보장기본법은 사회보장의 역할을 국가와 지방자치단체로 나누어 분담토록 하고 있는데, 이에 따르면 사회보험은 국가의 책임으로 시행함을 원칙으로 하고, 공공부조와 사회복지서비스는 국가와 지방자치단체의 책임으로 시행하되, 국가와 지방자치단체의 재정 형

편 등을 고려하여 이를 조정할 수 있도록 하고 있다. 아울러 동법은 사회보장비용의 부담은 각각의 역할 분담에 따라 국가, 지방자치단체 및 민간부문 간에 합리적으로 조정되어야 하며, 사회보험에 드는 비용은 사용자, 피용자 및 자영업자가 부담하는 것을 원칙으로 하되, 관계 법령에서 정하는 바에 따라 국가가 그 비용의 일부를 부담할 수 있도록 하고 있다.

일응 사회보장정책에 대한 수익자부담의 원칙을 천명하면서 동시에 국가나 지방자치단체의 재정책임을 규정한 것으로 볼 수 있다. 이 때 국가나 지방자치단체가 비용부담하게 되는 경우 및 요건은 관계법령에서 별도로 정하는 바에 따르도록 되어 있는데, 이 점에서 사회보장기본법이 국가의 사회보장 관련 재정책임을 근거규정은 될 수 있지만 구체적인 내지 한도를 정한 것으로 보기는 어렵다. 특히 저출산·고령화에 따라 새롭게 발생하는 재정수요와 그로 인해 부담하게 되는 국가 등의 재정책임을 한도와 귀속여부의 해석은 개별법에 따라 달라지게 되는 구조를 취하고 있다. 사회보장 분야를 규율하는 기본법으로서의 특징과 한계가 반영된 것으로 볼 수 있으나, 개별법 차원에서 통제하기 어려운 사회보장전반의 균형과 지속가능성을 감안하여 기본법으로서 동법이 가지는 지위를 최대한 활용하여 사회보장재정의 건전성 내지 지속가능성에 관한 근거규정 도입을 고려할 필요가 있다고 본다.

4. 저출산·고령사회기본법은 저출산 대책과 관련하여 국가 및 지방자치단체가 자녀의 임신·출산·양육 및 교육에 소요되는 경제적 부담을 경감하기 위하여 필요한 시책을 강구하여야 하며, 고령사회정책을 위해서는 국가 및 지방자치단체가 국민이 경제적으로 안정된 노후생활을 할 수 있도록 필요한 조치를 강구토록 하고 있다. 또한 노인을 위한 의료·요양 제도 등을 확립·발전시키고 필요한 시설과 인력을 확충하기 위하여 노력하며, 노후생활에 필요한 기능과 설비를 갖

춘 주거와 이용시설을 마련하고 노인이 안전하고 편리하게 이동할 수 있는 환경을 조성하는 등 쾌적한 노후생활환경을 조성하고 재해와 범죄 등 각종 위험으로부터 노인을 보호하기 위하여 필요한 시책을 강구하여야 한다.

다만 이 같은 시설 및 사업을 추진하기 위해 시책을 강구할 의무를 규정하고 있을 뿐 구체적으로 재정에 대한 책임에 대해서는 명확한 표현을 하고 있지 아니하며 필요 재원의 조성 및 활용방안에 대해서는 규율하고 있지 아니하다.

5. 국민연금법에서는 국민연금제도에 대한 국가의 재정책임에 대해서는 국민연금의 관리운영비 전부 또는 일부에 대해 국고보조를 하도록 한 규정(제87조)을 두고 있는데, 국민연금 자체에 대한 국가보조라기 보다는 국민연금관리공단 및 건강보험공단에 대한 필요비용 보조의무를 규정한 것으로서 일종의 간접적 성격의 책임을 부과한 것으로 볼 수 있다. 반면, 재정법 차원에서 주목되는 규정은 연금재정의 균형에 관한 규정(제4조)이라 할 수 있다. 국민연금의 재정고갈에 대한 우려는 동 연금이 도입된 후 얼마지 않아 줄곧 제기되어 왔는데, 이 때문에 동법에는 연금재정의 균형에 관한 선언적 규정이 마련되었다. 즉, 동법 제4조는 국민연금의 급여 수준과 연금보험료는 국민연금 재정이 장기적으로 균형을 유지할 수 있도록 조정(調整)되어야 한다고 규정하는 한편, 이를 위해 주무부서의 장인 보건복지부장관으로 하여금 국민연금재정수지 개선을 위해 일정한 조치를 취하도록 하는 한편, 국민연금 급여액은 국민의 생활수준, 임금, 물가, 그 밖에 경제사정에 뚜렷한 변동이 생기면 그 사정에 맞게 조정되어야 한다는 등의 비교적 구체적 사항들을 규정하고 있다.

급여액의 장기적 조정 및 상황변화에 따른 조정가능성을 열어 두고 있는 부분도 연금수급권의 법적 성격과 관련하여 중요한 의미를 가진

다. 다만, 동 규정은 연금에 관한 재정 통제규정으로서 국가재정의 지출과 직접 연관되어 있지는 않으며, 정부 내의 조정 및 통제시스템을 기반으로 한 것으로서 의회의 통제를 전제하는 재정준칙의 일반적 성격과도 다소간의 차이가 있다.

6. 현행법상 국민건강보험의 재정은 원칙적으로 가입자 및 사용자가 부담하는 보험료에 의해 충당된다. 단, 건강보험사업에 대한 외부지원도 가능한데 특히 국가가 매년 예산의 범위 안에서 당해 연도 보험료 예상수입액의 14%를 국고에서 공단에 지원토록 하고 있다. 국가의 재정 지원의 근거를 두되, 지원규모를 일정수준으로 특정하였으며, 예산 이외에 기금에서 지원받을 수 있도록 하였다. 다만, 유관 기금이 존재하는 사업의 경우 가능하지만, 저출산·고령화와 같이 신설사업이 대부분인 경우에는 예산에 대한 의존도가 절대적일 수밖에 없다.

7. 노인복지법상 국가 또는 지방자치단체는 대통령령이 정하는 바에 의하여 노인복지시설의 설치·운영에 필요한 비용을 보조할 수 있으며, 국가 또는 지방자치단체는 노인보건복지관련 연구시설이나 사업의 육성을 위하여 필요하다고 인정하는 경우에는 국유재산법 또는 지방재정법의 규정에 불구하고 국·공유재산을 무상으로 대부하거나 사용·수익하게 할 수 있다.⁸⁴⁾ 한편 노인복지시설에서 노인을 위하여 사용하는 건물·토지 등에 대하여는 조세감면규제법 등 관계법령이 정하는 바에 의하여 조세 기타 공과금의 감면대상이 될 수도 있다.⁸⁵⁾ 하지만, 동법에서도 노인복지사업에 소요되는 각종 비용의 조성 및 부담방식, 조정수단 등에 대해서는 언급을 하고 있지 아니하다.

84) 노인복지법 제54조.

85) 노인복지법 제49조.

8. 한편 기초노령연금제도의 운영 및 재정부담 역시 국가와 지방자치단체가 공히 부담한다. 먼저, 기초노령연금의 소요재원은 2008년 2조 4천억원, 2015년 6조원, 2028년 37조원 가량으로 추계됐는데, 그 비용은 국가와 자치단체가 전액 부담토록 되어 있다. 부담의 내용을 살펴보면, 지방자치단체의 노인인구 비율 및 재정여건 등을 고려하여 100분의 40 이상 100분의 90 이하의 범위 안에서 대통령령으로 정하는 비율을 국가가 부담하고, 국가가 부담한 금액을 차감한 액수에 대하여는 특별시·광역시·도 또는 특별자치도 및 시·군·구가 상호 부담하는 구조를 취하고 있다. 후자의 경우 그 부담비율은 노인인구 비율 및 재정여건 등을 고려하여 시·도의 조례로 정하고, 미리 보건복지부장관과 협의하여야 한다.

또한 노인장기요양사업에도 국가보조가 시행되고 있다. 즉 국가는 총액으로 매년 예산의 범위 안에서 당해 연도 장기요양보험료 예상수입액의 100분의 20에 상당하는 금액을 공단에 지원하게 되며, 국가와 지방자치단체와 함께 의료급여수급권자의 장기요양급여비용, 의사소견서 발급비용, 방문간호지시서 발급비용 중 공단이 부담하여야 할 비용 및 관리운영비의 전액을 나누어 부담하게 된다.

이처럼 기초노령연금법과 노인장기요양보험법은 국가와 지방자치단체간의 고령화에 따른 재정분담 규정을 명시하는 한편 구체적 기준을 정하였다는 점에 특징이 있는데, 이때 국가가 부담할 액은 지방자치단체의 재정자립도 등에 따라 달라진다. 또한 의료급여수급권자 중 국민기초생활법에 의한 수급자에 대한 비용은 지방교부세법 제4조에 따른 분권교부세와 지방비로 부담하게 된다. 아울러 의료수급권자에 대한 비용은 국가는 『보조금의 예산 및 관리에 관한 법률』 시행령 별표 1의 기초생활보장수급자 의료급여 기준보조율에 따른 금액을, 지방자치단체는 국가부담액을 제외한 부분을 부담한다. 지방자치단체가 부담하는 금액은 다시 특별시, 광역시, 도와 시, 군, 구가 부담하게 된다.

9. 고령친화산업 진흥법상 재정관련 규정

동법은 제11조에서 국가 및 지방자치단체는 고령친화사업자의 기술 혁신과 고령친화산업 기반조성을 원활히 하기 위하여 금융 및 재정지원 등 필요한 시책을 실시할 수 있음을 규정하고 있다. 고령친화산업 진흥에 대한 국가의 재정책임에 관한 선언적 의미를 가지는 규정이지만, 구체적 방법은 제시하고 있지 않다. 고령친화산업진흥을 위한 재정지출에 대해 상한선이나 수입과의 균형에 관한 기준은 제시하고 있지 않다.

10. 가족친화 사회환경의 조성 촉진에 관한 법률은 저출산 정책과 직접적 관련성을 갖는 법률로서 동법은 국가와 지방자치단체는 가족친화 사회환경의 조성을 위하여 필요한 종합적인 시책을 수립·시행하여야 하며, 이에 수반되는 예산상의 조치를 취하도록 노력하도록 의무를 부여하고 있다. 하지만, 국가의 재정책임에 관한 선언적 의미를 가지는 규정이지만, 구체적 방법은 제시하고 있지 않다. 가족친화 사회조성을 위한 재정지출에 대해 상한선이나 수입과의 균형에 관한 기준은 제시하고 있지 않다.

11. 한편 저출산·고령화에 따라 세대간 재정부담의 불균형 및 형평성에 관한 문제가 제기될 것이 예상되며, 경우에 따라서는 사회보장수급권자의 기득권이 제한되는 결과도 야기될 수 있다. 이에 따라 기존의 기대권 내지 재산권적 측면을 어떻게 보호하고 조정할 것인지와 더불어 그 헌법적 근거에 대한 정당성 확인이 필요하다. 이에 대해 우리 헌법재판소는 매우 유연한 입장으로서 연금수급권의 조정에 대한 헌법적 정당성을 대체로 인정해 오고 있다. 이를테면 헌법재판소에 따르면 급여사유가 발생되지 아니한 자에 대하여 급여의 산정기초 등을 조정하는 개정은 부진정소급여법에 해당되고, 법개정 시점 이전

에 이미 지급된 연금액을 소급해서 조정하지 아니하고 개정시점 이후에 지급될 연금액을 개정하는 것이라면 진정소급입법에 해당되지 아니하는 것이어서 소급입법 금지원칙에 위배되지 않으며, 따라서 제도 개혁 시점 이후에 결정되거나 지급되는 연금에 대해서는 여러 가지 여건 등을 종합하여 합리적인 수준에서 이를 결정하는 한편 그 내용을 변경하는 것도 가능하다.

또한 헌법재판소는 연금급여액 산정기초를 변경하는 조항 신뢰보호 원칙 위반이 문제될 뿐 소급입법에 의한 재산권 박탈금지의 원칙을 선언하고 있는 헌법 제13조 제2항에 위반되지 아니한다고 보는 한편, 동 조항이 연금적자 문제를 해소하고 연금재정 안정을 도모하는 일련의 연금제도 개선책의 일환으로 개정한 것으로, 그로 인하여 달성되는 공익은 실로 중대하다고 하지 않을 수 없다고 할 것이고, 그 제도 변경으로 인하여 감소되는 연금급여액의 정도는 상대적으로 크지 않다. 따라서 위 법률조항이 신뢰보호의 원칙에 위배되는 것이라고는 할 수 없다고 보았다.

보호해야 할 연금수급자의 신뢰가치는 크지 않고, 신뢰의 손상 또한 연금액의 상대적인 감소로서 그 정도가 심하지 않는 반면, 연금재정의 파탄을 막고 공무원연금제도를 건실하게 유지하는 것은 긴급하고도 대단히 중요한 공익인 경우에는 연기금의 수급권에 대한 제한이 헌법상 신뢰보호의 원칙에 위배되지 않는다는 것이 헌법재판소의 판단이다. 아울러 사회보장급여의 수혜연령의 연장조치 또한 연금재정 악화로 인한 연금재정 안정의 도모와 연금제도의 연령원리에 충실한 운용을 하는 것은 긴급하고도 중대한 공익이므로 양자를 비교형량하여 볼 때 신뢰보호의 원칙에 위배된다고 할 수 없다.

12. 다만, 연금급여 조정과 관련하여 연금수급권자의 인간으로서의 존엄과 가치 또는 인간다운 생활을 할 권리를 침해하거나 직업공무원

제도의 근간을 훼손한 것이라고 볼 수 없다고 적시하고 있는바, 비례의 원칙이나 평등의 원칙도 사회보장수급권의 헌법적 정당성 여부를 판단하는 중요한 기준이 될 것이므로 이 원칙의 허용범위 내에서 관련 법제정비 방안을 모색하여야 한다.

13. 중앙정부와의 재정분담 및 사업의 효율적 수행을 위해 저출산·고령화 관련 정책을 실질적으로 집행하게 될 지방자치단체에 대해 재정을 지원할 방안이 강구되어야 한다. 무엇보다 고령사회정책에 의거하여 정부 간 고령화 기능 조정(지방이양 및 조정)에 따른 중앙정부의 보통교부세(사회복지비), 분권교부세, 국고보조금 및 지방자치단체의 자체 사회복지비(예산, 기금 등) 간 역할의 재부담이 이루어져야 한다. 이를 위해 폐지가 예정된 분권교부세를 보통교부세로 통합하여 운영하는 방안과 더불어 고령자복지를 포함한 지방자치단체의 사회복지 관련 사업을 포괄하는 별도 재정제도로서 포괄보조금을 신설하는 방안이나, 고령자 복지 관련 재정수요를 확대하는 보통교부세 개편을 통해 저출산·고령화에 따른 지방재정수요증대를 적정하게 반영하는 방안을 고려해 볼 수 있다. 이를 위해서는 현행 지방교부세법 제3조 및 제4조를 개정하는 한편, 분권교부세에 관한 제9조의2를 삭제 내지 복지교부세 관련 내용으로 대체하는 방식의 법제정비가 뒤따라야 할 것이다.

보다 근본적으로는 현행 지방교부세제도는 부분적으로 유사성과 중첩성에 대한 지적이 제기되는 만큼 등을 장기적으로 보통교부세와 특별교부세의 이원체제로 통합·조정하는 방안도 모색할 필요가 있다. 추후로도 저출산·고령화에 따른 재정수요가 발생할 때마다 법개정을 통해 새로운 유형을 추가하는 방안은 바람직하지 않은 것으로 판단되며, 관련법제 개선에 앞서 국가와 지방간의 세원 재배분 및 기존의 재정조정제도와와의 정합성을 대원칙으로 하여 교부세의 운용의 효율화

와 투명화를 제고할 필요가 있기 때문이다.

아울러 국세의 일부를 지방세로 이양하는 방안을 고려할 수 있다. 국세의 일부를 이양 받아 지방소비세, 지방소득세 등을 도입하는 방안이다. 현재 조세수입의 절대다수가 국가에 집중되어 있는 구조라 할 수 있다. 다만 2010년 7월에 공표된 행정안전부의 ‘지방재정건전화 강화방안’에 따라 향후 지방세원확충 및 과세기반이 정비될 것으로 보인다. 그 결과 지방소비세를 2010년에 부가가치세의 5% 규모하고 2013년부터는 10%로 확대하는 방안이 추진될 예정이므로 이를 통해 조성되는 재원 가운데 일정 부분을 저출산·고령화사업에 확보하는 방안을 모색할 필요가 있다.

II. 구체적 법제 정비방안

1. 규범 체계측면에서 저출산·고령화 관련 현행 법제의 구조는 지나치게 분화되어 있고, 통일적 원칙도 부재하다. 이점은 정책추진의 일관성과 조율면에서 문제점을 노출하는 원인으로 작용할 가능성이 있다. 저출산·고령화에 따른 국가재정의 부담 및 배분 문제에 있어서는 특히 그러하며, 인구구조와 국가재정의 상황변화에 따라 정책수요를 충족하지 못하는 재정상황에서 이를 조정할 수 있는 기본법적 기능을 현재로서는 어느 규범을 통해서도 기대하기 어렵다. 이를 테면, 국가재정의 기본법으로서 국가재정법에서는 저출산·고령화 문제에 대한 인식 및 고려가 명시적으로 들어가 있지 않으며, 반대로 저출산·고령화 문제를 규율하는 기본법인 『저출산·고령사회 기본법』에서는 국가재정에 관한 원칙적 조항을 담고 있지 못하다. 현재 개별 실천법률 차원에서 규정하고 있는 국가의 재정책임 내지 중앙 및 지방정부간 재정분담의 실효성 측면에서 법제간의 정합성 및 정책조율을 담보할 수 있는 규범 및 원칙의 수립이 필요하다.

우선, 상위법규(국가재정 관련 기본법이나 헌법) 차원에서의 원칙을 선언하는 방안을 모색할 필요가 있다. 현행 국가재정법에서는 정부의 재정지출을 제한하는 성격의 규정을 다수 두고 있기는 하나 정부의 재량 여지가 비교적 광범위하고 강제력이 뒷받침되어 있지 않다는 점에서 준칙으로서의 성격은 약한 것으로 평가된다.

예를 들어 국가재정법 제16조는 제1호 내지 제3호 등에서 예산의 원칙으로서 정부는 예산의 편성 및 집행에 있어서 재정건전성의 확보를 위하여 최선을 다하여야 함을 원칙으로 선언하고 있으나, 주어진 예산의 범위안에서 재정건전성 등을 위해 최선의 노력을 경주하도록 한 상대적 선언규정으로서 절대적 기준은 제시하고 있지는 아니하다. 또한 정부가 재정건전성이나 국민부담의 최소화를 위해 노력한 경우에는 문제를 삼을 수 없다. 이 점에서 재정준칙적 규정으로 보기는 어렵다. 동법 제16조 5호에서 성인지 재정에 관한 규정을 두고 있는 예도 있는 만큼, 저출산·고령화가 재정에 미치는 영향의 측면에서, 즉 재정법적 우선순위 내지 비중을 감안하여 저출산·고령화에 관한 재정 원칙을 선언하는 규정을 6호에 신설하는 방안도 고려할 필요가 있다.

[표 11] 국가재정법 제16조 개정시안

현행	개선안
<p>제16조 (예산의 원칙) 정부는 예산의 편성 및 집행에 있어서 다음 각 호의 원칙을 준수하여야 한다...</p> <p>(중략)</p> <p>5. 정부는 예산이 여성과 남성에게 미치는 효과를 평가하고, 그 결과를 정부의 예산편성에 반영하기 위하여 노력하여야 한다.</p>	<p>제16조 (예산의 원칙) 정부는 예산의 편성 및 집행에 있어서 다음 각 호의 원칙을 준수하여야 한다...</p> <p>(중략)</p> <p>5. 정부는 예산이 여성과 남성에게 미치는 효과를 평가하고, 그 결과를 정부의 예산편성에 반영하기 위하여 노력하여야 한다.</p>

현행	개선안
	<p>6. 정부는 국가의 장기적인 인구구조 변화가 재정에 미치는 영향을 반영하여 예산을 수립하기 위하여 노력하여야 한다. (신설)</p>

2. 저출산·고령화는 단기의 수평적 재정문제가 아닌 장기의 수직적 차원의 재정문제라는 점이다. 즉, 특정회계연도의 재정건전성을 개선하기 위한 정책현안이 아니며, 장기간에 걸쳐 특히 세대간(inter-generation)의 재정부담을 어떻게 배분할 것인지와 연관된 형평성의 문제라 할 수 있다. 이점은 무엇보다 연금 및 사회보험체계에 대한 근본적 변화를 필요로 하는바, 연금 수급권에 대한 재고 및 접근방식의 수정여부를 검토할 단계에 이르렀다고 본다. 사회보장 및 공적연금관련 법제에 국민연금법에 준하는 급여수급권의 조정규정의 신설이 필요하다.

이를 위해 국가나 지방자치단체가 비용부담하게 되는 경우 및 요건은 관계법령에서 별도로 정하는 바에 따르도록 되어 있는데, 이 점에서 현행 사회보장기본법은 국가의 사회보장 관련 재정책임의 근거규정은 될 수 있지만 구체적 요건 내지 한도를 정한 것으로 보기는 어렵다. 특히 저출산·고령화에 따라 새롭게 발생하는 재정수요와 그로 인해 부담하게 되는 국가 등의 재정책임의 한도와 귀속여부의 해석은 개별법에 따라 달라지게 되는 구조를 취하고 있다. 사회보장 분야를 규율하는 기본법으로서의 특징과 한계가 반영된 것으로 볼 수 있으나, 개별법 차원에서 통제하기 어려운 사회보장전반의 균형과 지속가능성을 감안하여 기본법으로서 동법이 가지는 지위를 최대한 활용하여 사회보장재정의 건전성 내지 지속가능성에 관한 근거규정 도입을 고려할 필요가 있다고 본다. 아울러 동조 제1항의 비용부담 조정의 주체와 관련하여 동법 제16조에 의한 ‘사회보장심의위원회’가 사회보

장급여 및 비용 부담의 조정을 심의토록 되어 있으므로,⁸⁶⁾ 사회보장 심의위원회가 비용부담 조정의 주체가 된다는 점은 명확하다. 다만, 제27조에서 이를 보다 명확히 하는 방안을 고려해 볼 수 있다.

[표 12] 국가재정법 제27조 개정시안

현행	개선안
<p>제27조 (비용의 부담) ① 사회보장비용의 부담은 각각의 사회보장제도에 대한 역할 분담에 따라 국가, 지방자치단체 및 민간부문 간에 합리적으로 조정되어야 한다.</p> <p>② 사회보험에 드는 비용은 사용자, 피용자(被傭者) 및 자영업자가 부담하는 것을 원칙으로 하되, 관계 법령에서 정하는 바에 따라 국가가 그 비용의 일부를 부담할 수 있다.(이하 생략)</p>	<p>제27조 (비용의 부담) ① 사회보장비용의 부담은 각각의 사회보장제도에 대한 역할 분담에 따라 국가, 지방자치단체 및 민간부문 간에 합리적으로 조정되어야 한다.</p> <p>② 전항의 조정은 제16조에 의해 설치된 ‘사회보장심의위원회’가 심의한다. (신설)</p> <p>③ 사회보험에 드는 비용은 사용자, 피용자(被傭者) 및 자영업자가 부담하는 것을 원칙으로 하되, 관계 법령에서 정하는 바에 따라 국가가 그 비용의 일부를 부담할 수 있다.(이하 생략)</p>

3. 현행 사회보장기본법은 사회보장의 역할을 국가와 지방자치단체로 나누어 분담토록 하고 있는데, 이에 따르면 사회보험은 국가의 책임으로 시행함을 원칙으로 하고, 공공부조와 사회복지서비스는 국가와 지방자치단체의 책임으로 시행하되, 국가와 지방자치단체의 재정형편 등을 고려하여 이를 조정할 수 있도록 하고 있다. 아울러 동법은 사회보장비용의 부담은 각각의 역할 분담에 따라 국가, 지방자치단체 및 민간부문 간에 합리적으로 조정되어야 하며, 사회보험에 드는 비용은 사용자, 피용자 및 자영업자가 부담하는 것을 원칙으로 하

86) 사회보장기본법 제18조 6호.

되, 관계 법령에서 정하는 바에 따라 국가가 그 비용의 일부를 부담할 수 있도록 하고 있다.

일응 사회보장정책에 대한 수익자부담의 원칙을 천명하면서 동시에 국가나 지방자치단체의 재정책임을 규정한 것으로 볼 수 있다. 이 때 국가나 지방자치단체가 비용부담하게 되는 경우 및 요건은 관계법령에서 별도로 정하는 바에 따르도록 되어 있는데, 이 점에서 사회보장기본법이 국가의 사회보장 관련 재정책임을 근거규정은 될 수 있지만 구체적 요건 내지 한도를 정한 것으로 보기는 어렵다. 특히 저출산·고령화에 따라 새롭게 발생하는 재정수요와 그로 인해 부담하게 되는 국가 등의 재정책임을 한도와 귀속여부의 해석은 개별법에 따라 달라지게 되는 구조를 취하고 있다. 사회보장 분야를 규율하는 기본법으로서의 특징과 한계가 반영된 것으로 볼 수 있으나, 개별법 차원에서 통제하기 어려운 사회보장전반의 균형과 지속가능성을 감안하여 기본법으로서 동법이 가지는 지위를 최대한 활용하여 사회보장재정의 건전성 내지 지속가능성에 관한 근거규정 도입을 고려할 필요가 있다고 본다.

이와 관련하여 사회보장기본법 제5조(국가와 지방자치단체의 책임) 규정을 활용하는 방안을 모색할 수 있다.

[표 13] 사회보장기본법 제5조 개정시안

현행	개선안
<p>제 5 조 (국가와 지방자치단체의 책임) 국가와 지방자치단체는 국가 발전의 수준에 부응하는 사회보장제도를 확립하고 매년 이에 필요한 재원을 조달하여야 한다.</p>	<p>제 5 조 (국가와 지방자치단체의 책임) ① 국가와 지방자치단체는 국가 발전의 수준에 부응하는 사회보장제도를 확립하고 매년 이에 필요한 재원을 조달하여야 한다. ② <u>국가와 지방자치단체는 사회보장제도가 장기적으로 지속가능하게 운영될 수 있도록 재정에 관한 계획을 수립하여 실시하여야 한다.</u> (신설)</p>

4. 현행 국민건강보험법상 국민건강보험의 재정은 원칙적으로 가입자 및 사용자가 부담하는 보험료에 의해 충당된다. 단 건강보험사업에 대한 외부지원도 가능한데 특히 국가가 매년 예산의 범위 안에서 당해 연도 보험료 예상수입액의 100분의 14에 상당하는 금액을 국고에서 공단에 지원토록 하고 있다.

국가의 재정 지원의 근거를 두되, 지원규모를 일정수준(14%) 특정했다는 점이 다른 법률과 차이가 있으며, 예산 이외에 기금에서 지원받을 수 있도록 하였다라는 점도 특징이다. 다만, 유관 기금이 존재하는 사업의 경우 가능하지만, 저출산·고령화와 같이 신설사업이 대부분인 경우에는 예산에 대한 의존도가 절대적일 수밖에 없다. 일반화하여 도입하기는 어려운 규정으로 보이며, 지원액이나 배율을 구체적으로 제시하는 방법 보다는 하위법령에서 규율하거나 상한선을 정하여 규율하는 것이 제도운영상의 유연성을 도모하는데 바람직할 것으로 보인다.

[표 14] 국민건강보험법 제92조 개정시안

현행	개선안
<p>제92조(보험재정에 대한 정부지원)</p> <p>① 국가는 매년 예산의 범위 안에서 <u>당해 연도 보험료 예상수입액의 100분의 14에 상당하는 금액을 국고에서 공단에 지원한다.</u></p>	<p>제92조(보험재정에 대한 정부지원)</p> <p>① 국가는 매년 예산의 범위 안에서 당해 연도 보험료 예상수입액의 <u>대통령령이 정하는 금액을</u> 국고에서 공단에 지원한다.</p>

5. 저출산·고령화를 직접 규율하는 기본법으로서 저출산·고령사회 기본법은 재정에 관한 고려를 전혀 담고 있지 못한 결과 정책당국간의 조율의 근거 및 기준을 동법을 통해 제시할 필요가 있다. 이를 위해 구체적인 저출산·고령사회 대책별로 재정원칙을 제시하는 방안도 강구할 수 있으나, 주요국의 입법례에 비추어 보더라도 동법의 제1장

총칙 부분에서 국가 및 지방자치단체 책무의 일환으로 재정에 대한 고려의 책무를 신설하는 방안이 바람직 할 것으로 보인다.

[표 15] 저출산·고령사회기본법 제4조 개정시안

현행	개선안
<p>제 4 조 (국가 및 지방자치단체의 책무)</p> <p>① 국가는 종합적인 저출산·고령사회정책을 수립·시행하고, 지방자치단체는 국가의 저출산·고령사회정책에 맞추어 지역의 사회·경제적 실정에 부합하는 저출산·고령사회정책을 수립·시행하여야 한다.</p> <p>② 국가 및 지방자치단체는 다른 법률의 규정에 의하여 중·장기계획 및 연도별 시행계획 등 주요정책을 수립하는 경우 제20조의 규정에 의한 저출산·고령사회기본계획을 고려하여야 한다.</p>	<p>제 4 조 (국가 및 지방자치단체의 책무)</p> <p>① 국가는 종합적인 저출산·고령사회정책을 수립·시행하고, 지방자치단체는 국가의 저출산·고령사회정책에 맞추어 지역의 사회·경제적 실정에 부합하는 저출산·고령사회정책을 수립·시행하여야 한다.</p> <p>② 국가 및 지방자치단체는 다른 법률의 규정에 의하여 중·장기계획 및 연도별 시행계획 등 주요정책을 수립하는 경우 제20조의 규정에 의한 저출산·고령사회기본계획을 고려하여야 한다.</p> <p>③ 국가 및 지방자치단체는 저출산·고령사회정책을 수립·시행함에 있어서 국가재정의 지속성을 고려하여야 하고 이를 위해 필요한 조치를 강구하여야 한다.(신설)</p>

6. 저출산·고령화라는 단일한 현상에 매우 다양한 정책들이 개입되어 있으며 관련 부처 중앙과 지방자치단체를 망라하고 다양하게 연루되어 있다. 특히 개별 중앙부처나 지방자치단체의 정책이 지원 및 복지사업확대에 맞추어진 반면, 이를 재정적으로 뒷받침할 재정당국의 역할이나 연계, 협력의 채널은 충분히 확보되어 있지 못하다. 이 점에서 저출산·고령화의 재정적 대응을 총괄하고 통합하여 수행할 시스

템의 구축이 요구된다. 2005년 5월 저출산·고령사회기본법 제정당시 대통령 직속기구로서 ‘저출산·고령사회위원회’를 설치하고 관련 대책을 수립 및 총괄하여 왔으나, 현재는 저출산·고령사회 정책에 관한 중요정책결정의 신속성을 제고하고 부처 중심의 책임행정을 구현하기 위한 목적에서 보건복지부장관 소속하에 기능을 수행하고 있는 상황이다. 기획재정부 등과의 협의의 실질을 도모할 수 있는 보완이 요구되며, 협의의 채널을 국가재정법 이외에 별도로 확인하는 법제적 조치도 검토할 필요가 있다. 특히 2010년은 저출산·고령사회 1차 기본계획이 마감되고 새로운 5개년 계획을 수립하는 시점인 만큼, 저출산·고령사회위원회의 위상 및 역할에 대한 재검토가 필요하다.

7. 국민연금을 위시하여 각종 사회보장수급권이 일정한 실체적 절차적 공정성을 위한 요건을 준수할 경우 재정상황의 변화에 따라 조정될 수 있다는 점이 헌법재판소 등을 통해 확인된 점인 만큼, 현재 국민연금법에서 선언하고 있는 수준의 사회보장수급권의 조정가능성을 열어두는 입법이 필요하다. 이를 위해서는 기초노령연금법 및 노인장기요양보험법, 국민건강보험법 등에 “해당 법에 따른 급여 수준 혹은 보험료는 ○○○○ 재정이 장기적으로 균형을 유지할 수 있도록 조정”될 수 있다거나 조정되어야 한다는 정도의 입법적 정비가 필요하다고 판단된다.

8. 저출산·고령화에 소요되는 재원의 조성에 있어서 중요한 축을 담당해 온 분담교부세가 보통교부세로 통합될 것이 예정되어 있는 상황에서 새로운 재원마련 및 재정분담을 위해 지방재정법상 원칙조항을 신설하는 한편, 지방교부세법의 분담교부세 및 보통교부세 관련 조항을 통합하거나, 복지교부세와 같은 포괄적 보조금을 신설하는 규정을 중장기적으로 모색하여야 할 것이다.

참 고 문 헌

- 김대영, 『지방소비세 도입방안』, 한국지방행정연구원, 2003.
- 김대철, 저출산 고령사회 대책의 재정분석, 국회예산정책처, 2009.
- 김영삼·전광석·김광수, “사회보험법의 헌법적 문제에 관한 연구”, 『헌법재판연구』 제11권, 2000.
- 김윤재·신상수·심영진·서대원, 『사회복지법제론』, 동문사, 2010.
- 류덕현, “일본의 2005년도 예산”, 재정포럼 제10권 제5호 통권107호, 한국조세연구원, 2005.5.
- 박세일, □□법경제학□□, 박영사, 2004.
- 박형수, “저출산·고령화 대응을 위한 재정법 과제”, 『재정법의 현 대적 과제와 전망』, 한국법제연구원, 2010.5.14.
- _____, “분야별 재정지출 구조의 국제비교”, 재정포럼 제10권 제2 호, 한국조세연구원, 2005.
- 박형수·류덕현, 『재정준칙의 필요성 및 도입 방안에 관한 연구』, 한국조세연구원, 2006.
- 박형수·최준옥·김진, 『우리나라 중장기 건전재정운영을 위한 연구 2 : 중기재정계획의 실효성 제고방안』, 한국조세연구원, 2004.
- 보건복지가족부, 보건복지가족백서, 2008.
- 공적노인요양보장추진기획단/보건복지부, 공적노인요양보장체계 개발 연구(I), (II), 2004.
- 안종범, “저출산·고령화시대의 재정정책 과제”, 국제무역경영연구 원, 2010.1.

참 고 문 헌

- 윤석명, “공적연금제도의 현황과 문제점,” 『보건복지포럼』, 한국보건사회연구원, 1999.11.
- 윤찬영, 사회복지법제론(개정5판), 나남, 2010.
- 이상용 · 이효, “고령사회에 대비한 지방복지재정제도의 개선방안”, 한국지방재정논집, 제12권 제1호, 2007.4.
- 이상용 · 라휘문, “국세와 지방세의 합리적 재배분방안”, 『지방행정연구』 제17권 제1호, 한국지방행정연구원, 2003.
- 장인성, 인구고령화를 반영한 연금 및 세재개편 효과 분석, 국회예산정책처, 2009.9.
- 전광석, 한국사회보장법론(제8판), 법문사, 2010.
- 조흠학, 국민기초생활보장법의 수급권에 관한 재고찰, 사회법연구 제4호, 한국사회법학회 2004.
- 최재식, 공적연금의 재정문제와 기대권 조정, 사회법연구 제3호, 한국사회법학회, 2004.
- Conesa, J & D. Krueger, “Social Security Reform with Heterogenous Agents”, Review of Economic Dynamics, Vol2, 1999.
- Gerhard Igl, Pflegebeduerftigkeit und Behinderung im Recht der sozialen Sicherheit, Nomos, 1987.
- Nishiyama, S., “Analyzing an Aging Population- A Dynamic General Equilibrium Approach”, Technical Paper Series, Congressional Budget Office, 2004.

부 록

[부록 1]

<저출산대책 관련 세부사업>

사업과제	소관부처	예산(억원)
총액		47,619
1. 결혼관련 정보 제공	복지부	1
2. 결혼 준비 프로그램 운영	복지부	-
3. 현역 및 예비역 장병에 대한 결혼·출산·육아 교육 강화	국방부	-
4. 기혼병사 근무부대 조정 및 배우자 임신시 입영기일 연기	국방부	-
5. 차등보육·교육비 지원(만0~4세)	복지·교과부	22,829
6. 만5세아보육·교육비지원, 다자녀가구추가지원, 장애아보육·교육비지원, 농업인영유아양육비등	복지·교과·농림부	9,344
7. i-사랑카드(보육 전자바우처) 도입	복지부	76
8. 보육정보 포털시스템 구축	복지부	21
9. 보육시설 미이용 아동 양육수당지원	복지부	688
10. 저소득층 자유수강권 지원 확대	교과부	1,271
11. 초등 보육 프로그램 운영 확대	교과부	765
12. 사이버가정학습 내실화	교과부	140
13. 기초생활보장을 통한 생계지원	복지부	-
14. 미혼모자 가족 거주지 지원	복지부	-
15. 미혼모 지원 거점기관 운영	복지부	3
16. 산전검사료 지원	복지부	1,300
17. 찾아가는 산부인과 사업 추진	복지부	9
18. 분만 취약지역에 대한 공공 투자 확대	복지부	-
19. 신생아의 체계적인 건강관리를 위한 기반구축	복지부	88
20. 가임기여성 건강증진 지원	복지부	14
21. 모성·영유아 건강관리 강화	복지부	907
22. 모유수유 지원확대	복지부	-

부 록

사업과제	소관부처	예산(억원)
23. 신생아 중환자실(인큐베이터)이용 보험급여 확대	복지부	-
24. 신생아 집중치료실 확대	복지부	30
25. 불임시술 지원확대	복지부	263
26. 산모도우미 서비스 강화	복지부	340
27. 국가 필수예방접종 지원대상 민간 병·의원 까지 확대	복지부	723
28. 생명존중 및 낙태폐해에 대한 국민인식 개선사업	복지부	-
29. 부적절한 인공임신중절 예방을 위한 사회적 네트워크 강화	복지부	-
30. 제2차 어린이 안전종합대책 마련 추진	복지부	-
31. 안전사고 예방을 위한 협조체계 강화 및 교육 홍보 강화	복지부	34
32. 안전관련 통계기반 구축	복지부	-
33. 아동학대·방임의 조기발견 및 예방체계 구축	복지부	5
34. 통합적 아동보호체계 구축과 전문성 강화	복지·여성부	86
35. 아동학대 예방 홍보 및 교육 강화	복지부	-
36. 실종예방 및 실종아동 조기발견체계 구축 등 아동보호 인프라 확대	복지부	14
37. 학교폭력 예방 근절 지원 추진체계 구성 및 운영 활성화	교과부	225
38. 피해자 보호 및 가해자 선도 강화	교과부	-
39. 학교폭력 피해 신고 및 상담의 기능 강화	교과부	-
40. 학교폭력 예방을 위한 교육 홍보 및 단속 강화	교과부	-
41. 방과후 서비스의 효율적인 관리운영체계 구축	복지부	1,374
42. 청소년 지원센터 확충 및 지원	복지부	191
43. 관련 기관간 네트워크 구축	복지부	-
44. 취학전 아동의 인지발달 투자 확대	복지부	423
45. 비만 아동에 대한 건강관리 및 운동지도	복지부	42
46. 심리, 정서, 인지발달에 어려움을 겪는 아동에 대한 전인적 발달 지원	복지부	141
47. 아동 체험발달경험서비스 제공	복지부	45
48. 입양가정 양육부담 경감	복지부	124

[부록 1] 저출산대책 관련 세부사업

사업과제	소관부처	예산(억원)
49. 입양부모 지원요건 및 절차 등 제도적 개선 추진	복지부	-
50. 입양문화 발전을 위한 의식 개선사업 추진	복지부	2
51. 청소년 유해환경 종합대책의 집행으로 유해 환경 차단 강화	복지부	4
52. 청소년 유해환경 정화를 위한 사회적 네트워크 구축	복지부	3
53. 학교 보건교육여건 및 환경 개선	교과부	-
54. 학생 대상 질병 예방프로그램 운영 내실화	교과부	-
55. 흡연 등 건강유해 행태를 감소시키는 사업 지속 추진	복지·교과부	58
56. 학교-보건소 연계 통한 학생건강관리 강화	교과부	-
57. 드림스타트 사업 확대	복지부	225
58. 아동발달지원계좌확대	복지부	98
59. 산전후휴가급여의 지원 확대 추진	노동부	1,975
60. 유산 및 사산 휴가에 대한 급여 지원	노동부	3
61. 배우자 출산간호휴가제 시행	노동부	--
62. 육아휴직 활성화	노동부	1,610
63. 육아기 근로시간 단축제도 활성화	노동부	-
64. 근로형태 유연화	노동부	5
65. 가족친화인증위원회 구성	복지부	-
66. 기업인증제 등 가족친화적 기업지원	복지부	1
67. 가족친화적 기업 경영모델 개발	복지부	1
68. 가족친화적 교육프로그램 개발 및 보급	복지부	-
69. 가족간호휴직제도 도입	노동부	-
70. 출산여성신규고용촉진장려금 지원	노동부	5
71. 비정규직의 여성근로자를 위한 출산후계속고용 지원금 지원	노동부	5
72. 재취업지원 프로그램 운영	노동부	4
73. 고용지원센터 여성취업 지원 강화	노동부	-
74. 저출산·고령사회 관련 학교 교육 강화	교과부	-
75. 저출산·고령사회 관련 범국민 인식 개선운동 강화	복지·여성부	35

부 록

사업과제	소관부처	예산(억원)
76. 아동·청소년 대상 지역 사회교육 강화	복지부	-
77. 가족유형 및 가족생애주기에 따른 교육프로그램 개발·보급	복지부	-
78. 가족유형별 특성에 맞는 가족지원서비스 제공	복지부	107
79. 가족 여가프로그램 개발 및 가족형 관광인프라 확충	문화부	361
80. 새로운 가족문화 확산을 위한 콘텐츠 개발 및 보급	복지부	-
81. 가족친화적 지역사회 환경 조성	복지부	-
82. 국공립 보육시설 확충	복지부	172
83. 통합육아지원 시설 설치 및 지원	복지·교과부	-
84. 직장보육시설 확충	노동부	158
85. 보육시설 평가인증제 실시	복지부	34
86. 시간연장형 보육서비스 지원 확대	복지부	798
87. 아이돌보미서비스 확대	복지부	239
88. 동네품앗이 육아망 구축	복지부	-
89. 유치원종일제확대	교과부	200
90. 신혼부부 보금자리 마련 지원	국토부	-
91. 다자녀 가구 주택 특별공급	국토부	-
92. 다자녀 가정에 유리한 중장기 세제 개혁	기재부	-
93. 세자녀 이상 가정에 대한 자동차 취득세, 등록세 경감	행안부	-
94. 건강보험료 부과 체계 개편	복지부	-
95. 국민연금 출산크레딧 내실화	복지부	0
96. 주택자금대출 혜택 부여	국토부	-

[부록 2]

(영국) 2010년 재정책임법
(Fiscal Responsibility Act of 2010)

2010 제3장 (2010 CHAPTER 3)

공공재정의 건전성을 담보하기 위한 의무의 부과를 목적으로 하거나 그와 관련되어 있는 조항을 제정하기 위한 법률 (2010년 2월 10일) 여왕폐하는, 현재 소집된 의회에서 상원과 하원의 조인 및 동의하에, 또한 그 권한에 의거하여 다음과 같이 본 법을 제정한다.

1. 일차적 의무

- (1) 재무부(Treasury)는 2011년부터 2016년까지의 매 회계연도에 국내총생산(gross domestic product)의 백분율로서 표기되는 공공부문의 순채무액이 직전 회계연도의 순채무액의 미만이 되도록 하여야 한다.
- (2) 재무부는 2014년에 종료되는 회계연도에 국내총생산의 백분율로서 표기되는 공공부문의 순채무액이, 2010년에 종료되는 회계연도의 순채무액의 절반을 초과하지 않도록 하여야 한다.
- (3) 재무부는 -
 - (a) 2016년(2016년 3월 31일이 중간점이 됨) 회계연도의 말일에 국내총생산의 백분율로서 표기되는 공공부문의 순채무액이,
 - (b) 직전년도(2015년 3월 31일이 중간점이 됨)의 국내총생산의 백분율로서 표기되는 공공부문의 순채무액 미만이 되도록 하여야 한다.

2. 공공재정의 건전성을 담보하기 위한 추가적 의무

- (1) 재무부는 2011년으로부터 2016년까지의 회계연도의 어느 한 해 혹은 그 이상에 대해 재무부의 의무 또는 책무를 추가적으로 부과하는 명령을 발할 수 있다.
- (2) 재무부는 -
 - (a) 상기 명령에서 특정되어 있는 날 이후에 종료되는 회계연도 또는 회계연도들에 재무부의 의무 또는 책무를 부과하는 명령을 2016년 3월 16일 이전에 발하여야 하며,
 - (b) 관련일자 이후에 종료되는 회계연도 혹은 회계연도들에 재무부의 의무 또는 책무를 부과하는 명령은 각 관련 일자 이전에 발하여야 한다.
- (3) 제(2)항 (b)호의 목적상, 관련 일자는 다음과 같다.
 - (a) 제(2)항 (a)호에 따른 명령에서 특정된 회계연도의 최종일, 또는 복수의 회계연도를 대상으로 하는 경우에는 최후의 회계연도의 최종일
 - (b) 제(2)항 (b)호에 의해 부과되는 명령에서 특정된 회계연도의 최종일, 또는 복수의 회계연도를 대상으로 하는 경우에는 최후의 회계연도의 최종일
- (4) 본조에 따른 명령에 의해 부과되는 의무는 공공재정의 건전성을 담보하기 위한 목적에서 부과되는 것이어야 한다.
- (5) 본조에 따른 명령에 의해 부과되는 의무는 -
 - (a) 제1조 상의 의무에 유사한 의무, 혹은
 - (b) 그 밖에 재무부가 적절하다고 판단하는 것으로서 재정정책과 관련되는 일반적 의무로 할 수 있다.

(6) 본조에 따른 명령에 의해 부과되는 의무는 재정안전성규정(code for fiscal stability)에 의해 적용되는 핵심 원칙에 부합하는 것이어야 한다.

(7) 본조에 따른 명령은 하위규범으로 제정된다.

(8) 본조에 따른 명령은, 하위규범안에 동 명령이 의회에 제출되었으며, 하원을 통과하여 승인되었다는 내용을 포함하고 있는 경우에만 제정될 수 있다.

3. 이행 및 준수 보고서

(1) 재무부는 당해 회계연도 기간 동안 아래와 같은 보고서가 의회에 제출되는 경우에는 언제든지 제1조 (1)항 소정의 의무를 준수하기 위하여 마련된 이행상황에 관한 보고를 하여야 한다.

(a) 경제 및 재정전략보고서(Economic and Fiscal Strategy Report), 또는

(b) 사전예산보고서(Pre-Budget Report)

(2) 재무부는 제1조 (1)항의 의무가 적용되는 회계연도 종료 이후에 의회에 사전예산서를 제출하는 첫 번째 경우에 그 회계 연도와 관련하여 당해 의무가 준수되었는지 여부와 준수되지 못한 경우 그 이유를 진술하는 보고를 하여야 한다.

(3) 재무부는 (a) 경제 및 재정전략보고서, 혹은 (b) 사전예산보고서가 2014년 4월 1일 이전에 의회에 제출되는 경우 제1조 제(2)항의 의무를 준수하기 위해 행해진 이행에 관한 보고서를 작성하여야 한다.

- (4) 재무부는 2014년 3월 31일 이후에 의회에 사전예산보고서를 제출하는 첫 번째 경우에 그 당시에 제1조 제(2)항의 의무가 준수되었는지 여부와 준수되지 못했다면 그 이유를 진술하는 보고를 하여야 한다.
- (5) 재무부는 (a) 경제·재정전략보고서, 혹은 (b) 사전예산보고서가 2016년 3월 31일로 종료하는 회계연도 중에 의회에 제출된 경우 제1조 제(3)항의 의무를 준수하기 위해 행해진 이행에 관한 보고서를 작성하여야 한다.
- (6) 재무부는 2016년 3월 31일 이후에 의회에 사전예산보고서를 제출하는 첫 번째 경우에 그 당시에 제1조 제(3)항의 의무가 준수되었는지 여부와 준수되지 못한 경우에는 그 이유를 진술하는 보고를 하여야 한다.
- (7) 제2항의 명령은 재무부로 하여금 당해 명령에 의해 부과되는 의무와 관련한 (a) 이행보고서와 (b) 준수보고서를 작성하도록 요구하는 규정을 포함하여야 한다.
- (8) 재정안정성준칙은 본 조에 의거한 보고서의 내용과 형식에 관해 규정할 수 있다.

4. 의회에 대한 책임

- (1) 제3조에 의거하여 작성된 보고서는 의회에 제출되어야 한다.
- (2) (a) 제1조의 의무와 (b) 제2조의 명령에 의해 부과된 의무와 관련하여 책임성을 확보하기 위한 유일한 수단은 제3조에 의한 이행보고서와 준수보고서 그리고 제(1)항의 의무이다.

- (3) 따라서, 제1조하의 의무나 제2조하의 명령에 의한 의무가 준수되지 못했거나 못할 것이라는 사실이 어떤 인에 의한 작위나 부작위의 합법성에 영향을 미치지 않는다.

5. 해석

(1) 재정안정성준칙은

- (a) 이 법의 목적을 위해 요구되는 한에서 제1조에서 사용되는 “공공부문 순차입”, “국내총생산(GDP)”, “공공부문 순채무”, “국내총생산(특정일 기준)”라는 표현의 의미를 설명하여야 하고,
(b) 제2조에 따른 명령에서 사용된 표현의 의미를 설명할 수 있다.

(2) 본 법에서

- “재정안정성준칙”은 1998년 재정법 제155조하의 준칙을 말한다.
“경제·재정전략보고서”는 동법 제156조(1)(b)에 의거 준비된 경제·재정전략보고서를 말한다.
“주요 원칙”은 동법 제155조(2)에 규정된 원칙을 말한다.
“사전예산서”는 동법 제156조(2)에 의거 준비된 사전예산서를 말한다.

6. 단축표기

본법은 2010년 재정책임법(Fiscal Responsibility Act 2010)으로 표기될 수 있다.

[부록 3]

(일본) 저출산사회대책기본법
(小子化 社會 對策 基本法)

(平成 15년 7월 30일 법률 제133호)

전문

제1장 총칙 (제1조 ~ 제9조)

제2장 기본적 시책 (제10조 ~ 제17조)

제3장 소자화 사회 대책 회의 (제18조 ~ 제19조)

부칙

우리나라에 있어서 급속한 소자화의 진전은 평균수명의 신장에 의한 고령자의 증가와 함께 우리나라의 인구 구조에 변형을 유발하고 21세기의 국민생활에 심각하면서 막대한 영향을 초래하게 된다. 우리는 분명 유사 이래의 미증유의 사태에 직면해 있다.

하지만 고령사회에 대한 대응에만 몰두하여 소자화라는 사회의 근간을 뒤흔드는 사태에 대한 국민의 의식이나 사회의 대응은 현저히 뒤쳐져 있다. 소자화는 사회에 있어서 다양한 시스템이나 사람들의 가치관과 깊이 관련되고 있어서 이 사태를 극복하기 위해서는 장기적인 관점에서 끊임없는 노력을 기울여야 하며, 대단히 많은 시간을 필요로 한다. 급속한 소자화라는 현실을 앞에 두고 우리에게 남아 있는 시간은 극히 적다.

본래, 혼인이나 출산은 개인의 결정에 근거한 것이지만 이러한 사태에 직면하여, 가정이나 육아에 꿈을 갖거나 차세대 사회를 짊어질 아

이들을 안심하고 낳고 키울 수 있는 환경을 정비하며 아이들이 심신 모두 건강하게 자라나고 아이들을 낳고 키우는 자가 진실로 자량과 즐거움을 느끼는 것이 가능한 사회를 실현하며 소자화의 진전을 저지하는 것이 작금 우리들에게 강하게 요구되고 있다. 생명을 존중하며 풍족하고 안심하여 생활하는 것이 가능한 사회의 실현으로 향하여 새로운 일보를 내디디는 것은 우리에게 부과되어 있는 매우 중요한 과제이다.

이에 소자화 사회에 두고 강구된 시책의 기본이념을 명확히 하고 소자화에 정확하게 대처하기 위한 시책을 종합적으로 추진하기 위하여 이 법을 제정한다.

제 1 장 총 칙

(목 적)

제 1 조 이 법은 우리나라에 급속하게 소자화가 진전되고 있으며 그 상황이 21세기 국민생활에 심각하고 막대한 영향을 미치는 것이라고 보고, 이와 같은 사태에 장기적인 시점에서 정확히 대처하기 위해 소자화 사회에 대응하여 강구된 시책의 기본이념을 명확하게 함과 동시에 국가와 지방공공단체의 책무, 소자화에 대처하기 위한 시책의 기본이 되는 사항, 그 밖의 사항을 정하여 소자화에 대처하기 위한 시책을 종합적으로 추진함으로써 국민이 풍족하고 안심하여 생활할 수 있는 사회의 실현에 기여함을 목적으로 한다.

(시책의 기본이념)

제 2 조 소자화에 대처하기 위한 시책은 부모 그 밖의 보호자가 육아에 관한 제일차적 책임을 갖는다는 인식하에 국민의 의식 변화, 생활양식의 다양화 등에 충분히 유의하면서 남녀 공동 참가 사회

의 형성과 함께, 가정이나 육아에 꿈을 갖거나, 차세대의 사회를
깊어지는 아이들을 안심하고 낳고 키울 할 수 있는 환경을 정비
하는 것을 취지로 하여 강구되어야 한다.

2 소자화에 대처하기 위한 시책은 인구 구조의 변화 재정의 상황,
경제의 성장, 사회의 고도화 그 밖의 상황을 충분히 배려하여 장
기적인 관점에서 강구되어야 한다.

3 소자화에 대처하기 위한 시책을 강구함에 있어서는 아이들의
안전한 생활이 확보됨과 동시에 아이들의 심신 모두 건강하게
자라날 수 있도록 배려하여야 한다.

4 사회, 경제, 교육, 문화 그 밖에 모든 분야에 있어서 시책은 소
자화의 상황을 고려하여 강구되어야 한다.

(국가의 책무)

제 3 조 국가는 전조의 시책의 기본이념(이하의 조에 있어 『기본이
념』이라고 한다)에 따라 소자화에 대처하기 위한 시책을 중
합적으로 책정하고 실시할 책무를 진다.

(지방공공단체의 책무)

제 4 조 지방공공단체는 소자화에 대처하기 위한 시책에 관하여 국
가와 협력하면서 해당 지역의 상황에 따라 시책을 책정하고 실시
할 책무를 진다.

(사업주의 책무)

제 5 조 사업주는 아이를 낳고 키우는 자가 충실한 직업 생활을 운
영하면서 풍족한 가정 생활을 향유할 수 있도록 국가 또는 지방
공공단체가 실시하는 소자화 대처 시책에 협력함과 동시에 필요
한 고용 환경의 정비에 노력한다.

(국민의 책무)

제 6 조 국민은 가정이나 육아에 꿈을 갖고 안심하게 아이를 낳고 키울 수 있는 사회의 실현에 이바지하도록 노력한다.

(시책의 대강)

제 7 조 정부는 소자화에 대처하기 위한 시책의 지침으로서 종합적인 동시에 장기적인 소자화에 대처하기 위한 시책의 대강을 정하여야 한다.

(법제상의 조치 등)

제 8 조 정부는 이 법률의 목적을 달성하기 위해 필요한 법제상 또는 재정상의 조치 그 밖의 조치를 강구하여야 한다.

(연차 보고)

제 9 조 정부는 매년 국회에 소자화의 상황 및 소자화에 대처하기 위해 강구한 시책의 개황에 관한 보고서를 제출하여야 한다.

제 2 장 기본적 시책

(고용 환경의 정비)

제10조 국가 및 지방공공단체는 아이를 낳고 키우는 자가 충실한 직업 생활을 운영하면서 풍족한 가정생활을 향유할 수 있도록 육아휴직 제도 등 아이를 낳고 키우는 자의 고용 지속을 도모하기 위한 제도의 충실, 노동 시간의 단축 촉진, 재취직의 촉진, 정보통신 네트워크를 이용한 취로 형태의 다양화 등에 의한 다양한 취로 기회의 확보 그 밖에 필요한 고용 환경의 정비를 위한 시책을 강구하여야 한다.

2 국가 및 지방공공단체는 전항의 시책을 강구함에 있어서 아이를 양육하는 자가 그 가지는 능력을 유효하게 발휘하는 것에 장

애가 되는 고용관행의 시정이 도모되도록 배려하여야 한다.

(보육 서비스 등의 충실)

제11조 국가 및 지방공공단체는 아이를 양육한 자의 다양한 수요에 대응한 양질의 보육 서비스 등이 제공되도록, 병아보육, 저연령아보육, 휴일보육, 야간보육, 연장보육 및 일시 보육의 충실, 방과 후 아동 건전육성 사업 등의 확충, 그 밖의 보육 등에 관련된 체제의 정비 및 보육 서비스에 관계된 정보의 제공의 촉진에 필요한 시책을 강구함과 아울러, 보육원, 유치원 그 밖의 보육 서비스를 제공하는 시설의 활용에 의한 육아에 관한 정보의 제공 및 상담의 실시 그 밖의 육아지원이 도모되도록 필요한 시책을 강구하여야 한다.

2 국가 및 지방공공단체는 보육에 있어 유치원이 담당하는 역할을 고려하고 그 충실을 도모함과 아울러, 전항의 보육 등에 관련된 체제의 정비에 필요한 시책을 강구함에 있어서 유치원과 보육원과의 연대 강화 및 이에 관련된 시설의 종합화를 고려하여야 한다.

(지역 사회에 있어서 육아 지원 체제의 정비)

제12조 국가 및 지방공공단체는 지역에 있어 아이를 낳고 키우는 자를 지원하는 거점의 정비를 도모함과 아울러 안심하고 아이를 낳고 키울 수 있는 지역 사회의 형성에 관한 활동을 행하는 민간단체의 지원, 지역에 있어서 아이와 다른 세대와의 교류의 촉진 등에 관하여 필요한 시책을 강구함으로써 아이를 낳고 키우는 자를 지원하는 지역 사회의 형성을 위한 환경을 정비하여야 한다.

(모자보건 의료체제의 충실 등)

제13조 국가 및 지방공공단체는 임신부 및 유소아에 대한 건강 진단, 보건 지도 등의 모자보건 서비스 제공에 관한 체제의 정비, 임신부 및 유소아에 대하여 양질이면서 적절한 의료(조산을 포함한다)가 제공되는 체제의 정비 등 아이를 낳고 키울 수 있는 모자보건 의료체제의 충실을 위해 필요한 시책을 강구하여야 한다.

2 국가 및 지방공공단체는 불임 치료를 바라는 자에 대하여 양질이면서 적절한 보건 의료 서비스가 제공되도록 불임 치료에 관계된 정보의 제공, 불임 상담, 불임 치료에 관계된 연구 조성 등 필요한 시책을 강구하여야 한다.

(여유가 있는 교육의 추진 등)

제14조 국가 및 지방공공단체는 아이를 낳고 키우는 자의 교육에 관한 심리적인 부담을 경감하기 위해 교육의 내용 및 방법의 개선 및 충실, 입학자의 선발 방법의 개선 등에 의하여 여유가 있는 학교 교육의 실현이 도모되도록 필요한 시책을 강구함과 동시에 아이의 문화 체험, 스포츠 체험, 사회 체험 그 밖의 체험을 풍부하게 하기 위한 다양한 기회의 제공, 가정교육에 관한 학습 기회 및 정보의 제공, 가정교육에 관한 상담 체제의 정비 등 아이들이 풍부한 인간성을 기를 수 있는 사회 환경을 정비하기 위해 필요한 시책을 강구하여야 한다.

(생활환경의 정비)

제15조 국가 및 지방공공단체는 아이의 양육 및 성장에 적합한 양질의 주택 공급 및 안심하고 아이를 맡겨 둘 수 있는 광장 그 밖의 장소의 정비를 촉진함과 아울러 아이가 범죄, 교통사고 그 밖의 위해로부터 지켜질 수 있고, 아이를 낳고 키우는 자가 풍부하

고 안심하여 생활할 수 있는 지역 환경을 정비하기 위한 마을 조성, 그 밖의 필요한 시책을 강구하여야 한다.

(경제적 부담의 경감)

제16조 국가 및 지방공공단체는 아이를 낳고, 키우는 자의 경제적 부담의 경감을 도모하기 위해 아동 수당, 장학 사업 및 아이의 의료에 관계된 조치, 세제상의 조치, 그 밖의 필요한 조치를 강구하여야 한다.

(교육 및 계몽)

제17조 국가 및 지방공공단체는 생명의 존엄 및 육아에 있어 가정이 수행하는 역할 및 가정생활에 있어서 남녀협력의 중요성에 관하여 국민의 인식을 깊게 하도록 필요한 교육 및 계몽을 행하여야 한다.

2 국가 및 지방공공단체는 아이를 안심하여 낳고 키울 수 있는 사회의 형성에 관하여 국민의 관심과 이해를 깊이 하도록 필요한 교육 및 계몽을 행하여야 한다.

제 3 장 소자화사회대책회의

(설치 및 소장 사무)

제18조 내각에 특별기관으로서 ‘소자화사회대책회의’(이하 「회의」라 한다)를 둔다.

2 회의는 다음의 사무를 담당한다.

- 1 제7조의 대강의 안을 작성하는 것.
- 2 소자화 사회에 대응하여 강구된 시책에 관하여 필요한 관계 행정기관간의 조정을 하는 것.

부 록

- 3 전2호에 언급한 것 외에 소자화 사회에 대응하여 강구된 시책에 관한 중요 사항에 관하여 심의하고 소자화에 대처하기 위한 시책의 실시를 추진하는 것.

(조직 등)

제19조 회의는 회장 및 위원으로써 조직한다.

- 2 회장은 총리로써 충당한다.
- 3 위원은 내각 관방장관, 관계 행정기관의 장 및 내각부 설치 법(平成 11년 법률 제89호) 제9조 제1항에 규정한 특명 담당 장관 중에서 총리가 임명한다.
- 4 회의에 간사를 둔다.
- 5 간사는 관계 행정기관의 직원 중에서 국무총리가 임명한다.
- 6 간사는 회의의 소관 사무에 관하여 회장 및 위원을 돕는다.
- 7 앞의 각 항에서 정한 것 외에, 회의의 조직 및 운영에 관하여 필요한 사항은 정령으로 정한다.

부 칙

(시행 기일)

- 1 이 법률은 공포의 날로부터 기산하여 6월을 초과하지 않는 범위 내에서 정령에 정한 날로부터 시행한다.